

第一章 緒論

國家行政制裁權之行使方式，因其性質不同而可分為行政刑罰、行政罰¹、行政懲戒罰及行政執行罰等四大類，而其中與一般人民影響最直接且最頻繁者，莫過於行政罰。因為行政罰與人民權利義務關係甚鉅，而我國行政法規龐雜，構成行政罰之規定散見於無數之行政法規中，除社會秩序維護法具備總則性質之規定外，尚缺乏共同適用於各類行政罰之原則性法典，實務上端賴具體個案闡釋解決，但因各機關認事用法尚無統一規範，其間不免歧異互見，難期公允。雖然我國行政罰法歷經多次研究制訂，終於在民國 94 年 2 月 5 日公布，95 年 2 月 5 日施行，惟仍有些問題尚無法解決，即行政罰有關處罰法定主義之內涵，包括處罰構成要件、處罰對象與處罰種類等等²。長期以來我國行政法學界與實務界對處罰對象此議題的探討卻相當零星，主要係因行政罰的制定模式大抵參照刑罰而來，又刑罰之處罰對象大抵以自然人為主，所以刑罰對其處罰對象並無太多著墨。然而行政罰的處罰對象，依現行法規及實務運作上，並不限於自然人，甚至並非以自然人為主，還包括法人、行政機關、非法人團體及其他尚未定位之組織等等非自然人之部分，然而渠等是否得成為處罰對象，或為什麼可以成為處罰對象？其理由或要件如何判斷？卻付之闕如。再者，自然人與私法人³間處罰選擇的分擔與併罰，如何判斷？有無違反比例原則等問題，甚至複數處罰對象有無競合之問題，及競合時該如何處理？皆屬於處罰對象認定的問題。從而，本文試著從比較立法例、我國現行法規、學說、實務上之行政法院、行政機關等法律見解，來探究有關行政罰處罰對象的範圍及界定等爭議問題，並試著建構一套解決上述問題的方法，提出修法的建議。

¹ 在行政罰法公布施行前，行政罰一詞普遍係指廣義的行政罰，即包含行政刑罰、懲戒罰、行政執行罰及行政秩序罰，其中行政秩序罰又稱狹義的行政罰。而隨著行政罰的公布施行後，行政秩序罰已由行政罰取代，故本文從之。

² 林錫堯，行政罰法，元照出版，2005 年 8 月，初版 2 刷，頁 31。

³ 本文並不討論公法人部分，係因除依水利法第 12 條規定所成立之農田水利會係唯一被法律所明認之公法人外，另依地方制度法第 2 條第 1 款規定，只有實施地方自治之團體（如：直轄市縣市及、鄉鎮市）具有公法人地位，而現行學說及實務見解較少論及此部分，且行政法人部分又尚未法制化之故。

第一節 研究動機與目的

第一項 研究動機

我國行政實務關於行政處罰的運作情形，早期係由行政機關自行認定違反行政法上義務者，並就其客觀上違反行政法律規定之事實狀態，該當法律構成要件，行政機關便得直接對其加以處罰，因長期忽視違反行政法上義務者之審查，諛論違反行政法上義務者主觀上是否認識到其行為為違反秩序行政法規行為，而僅就其客觀違法行為負責，加以處罰，如圖一。俟司法院釋字 275 號解釋的影響下，行政機關開始考量處罰違反行政法上義務者時，尚須違反行政法上義務者主觀上具有故意或過失等責任要件，即所謂的「無責任即無處罰」，如圖二。看似有所進步，惟處罰的根本，即違反行政法上義務者係屬行政罰之處罰對象的界定，牽涉整體行政處罰制度的運用，且對於人民權利義務關係影響甚鉅，卻仍未受重視。依我國現行散見於各種行政法規之行政處罰規定，有關處罰對象之規定卻名稱不一，甚至根本未明文規定，恐有違法律保留原則。例如：法條條文用語常以「違反第○○條者，處……罰鍰。」⁴形式所規定者，惟該違反之條文仍無明確規範處罰對象，致人民無法瞭解如何界定行政罰之處罰對象？任由行政機關恣意認定而為，如圖三。另有關代理人之為他人行為致他人（本人）違反行政法上義務者，處罰對象如何決定？是否當然處罰本人，又可否處罰代理人？而私法人代表人或受僱人之行為是否當然屬於私法人之行為？而一行為可否重複作二個處罰對象以上的評價？如果採取併罰私法人與其代表人或受僱人是否符合比例原則？又行政機關違反行政法上義務者，究應以行政內部監督或外部裁處為宜？甚而，其他處罰對象如何界定？例如：非法人團體、其他組織等問題，現行法規不是規定不明確，就是尚乏明文規定。行政罰法雖已公布施行，然而對於上述處罰對象之問題仍未明確規定，致實務操作上對處罰對象之界定仍有所爭議，恐有妨礙行政目的的有效達成。本於此種種思考，形成本論文之研究動機，又因學

⁴ 例如：食品衛生管理法第 32 條第 1 項規定：「違反第 19 條第 1 項規定者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰；違反同條第 2 項規定者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰；一年內再次違反者，並得廢止其營業或工廠登記證照；對其違規廣告，並得按次連續處罰至其停止刊播為止。」。

生曾就職於臺北市稅捐稽徵處、財政部臺北市國稅局，目前任職於臺北市政府訴願審議委員會，故本論文之內容大多會引用到稅捐案件及臺北市政府訴願決定及其自治法規等資料，以為佐證。

第二項 研究目的

本文研究目的除突顯現行法規與實務對處罰對象的欠缺規範與模糊認知外，主要是想對行政罰之根本，即處罰對象之要件及其法定義務予以釐清，突顯出行政罰處罰對象與刑事法處罰對象之異同等，促使受處罰者與處罰者皆能正確了解處罰對象之適格而杜爭議，方能確實達到行政目的的維護。

第二節 研究範圍與方法

第一項 研究範圍

處罰對象係指違反行政法上義務而應受裁罰者，惟其具體內涵為何，則尚難從現行法規一窺其全貌，到底處罰對象應如何界定，甚至有無必要確定？處罰對象名稱有無統一抽象或具體規定之必要？例如：「行為人」一詞是否當然為處罰對象，又該名詞是否容易明確判斷處罰對象？有無形式或實質行為人之疑義等等問題，對受處罰者與處罰者有無實益，本文因礙於處罰對象範圍尚未有一定之界限，故為便於研究之考量，特別將其範圍限縮在處罰對象之認定概念出發⁵，再就目前學說及實務上較有爭議之部分，依章節分別論述。

本論文共分為九章，首先第一章是就研究動機、研究方法作一介紹。接者，第二章討論處罰對象範圍之現狀與問題提出，係就我國現行有關行政罰相關法規的運作模式及實務上遇到之實際案例做一介紹，並提出目前秩序行政運作的現況所可能隱含的問題。第三章討論處罰對象裁罰之基

⁵ 僅就處罰對象之認定範圍或其適格性，作為研究之範圍，並未論及處罰對象之責任要件或共犯等部分。

礎，而這些問題其實所涉及的不外乎係人民行政罰所負之義務基礎何在？為了清楚地瞭解行政罰對人民所負義務的形成，因此從憲法層次人民之基本義務出發，瞭解國家與人民所處之地位及彼此間之權利義務關係，再就人民行政法上義務作探討，並且就法定義務之界限或容許性作討論。對於人民行政罰所負義務之形成基礎有所確認。第四章討論行為人為處罰對象之內涵，先比較刑罰及行政罰有關行為人規定之異同，再舉實例分析現行法規漏未規定行為人之爭議，例如：為他人行為之代理人，致本人違反行政法上義務者，處罰對象如何判定？又如不處罰本人時，得否僅處罰代理人？並舉外國立法例作一比較，提供一個解決之管道。第五章討論私法人與自然人間之處罰對象界定，係討論私法人違反行政法上義務者之處罰因私法人不可能自行為作為或不作為，而須依賴自然人之代表人或受僱人為之，因而該等自然人所為之行為，致私法人違反行政法上義務者，究應處罰自然人，或私法人，抑或併罰二者？並論及行政罰法第15條規定是否妥適，予以初步分析檢討，有無違反比例原則。第六章討論行政機關得否為處罰對象，係討論行政機關雖得對外代表公法人為一定之意思表示，惟其仍不具公法人資格，因而行政機關如有違反行政法上義務之行為者，究應依行政內部監督予以處理，抑或比照一般人民之地位，處以外部制裁之方式？凡此問題，透過整理外國立法例、我國行政法相關規定、學說見解及實務態度，作一比較分析。第七章討論其他處罰對象之界定，本章係就上述受處罰者為自然人、私法人及行政機關外之其他處罰對象類型之界定，包括較為常見的非法人團體，及少數的其他組織，另兼論實務上以分公司為處罰對象是否妥適？第八章討論處罰對象之競合，係討論處罰對象之競合對於部分行政罰則就同一事項，因違反者違反原因之不同，而同時成為處罰對象，行政機關究應一律併罰，抑或裁量擇一處罰？如為後者，其裁量權限標準為何？最後第九章討論處罰對象的心得與建議，除對上述問題作一概括之總結外，另外，提出學生的研究結果及修法建議。

第二項 研究方法

本文嘗試以相關文獻、法律規定、大法官之解釋、行政法院之判決（例）、行政機關之行政函釋、訴願決定及實務運作等為基礎，並兼採學

說及外國立法例為輔，就處罰對象之概念、要件、保障及界定之類型等，先就我國行政法規有關處罰對象的規定作有系統的歸納，再予以類型化的分析，並就行政罰法施行後，尚未解決的問題，作一初步的釐清與檢討，試著予以釐清前述問題。本文主要的研究方法如下：

第一款 文件分析法

本研究主要採用文件分析法，先就國外部分參考翻譯之德國及奧國有關行政罰等專法，並加入中國大陸行政罰法等處罰對象之法律，然後檢視我國法務部全國法規資料庫⁶等現行行政法律有關行政罰處罰對象之相關規範內容，就處罰對象之類型予以整理製表，並作分析。例如：抽象規定之處罰對象有行為人、受處罰者及違反法定義務者等，而具體規定之處罰對象有法人、董事、投保單位等。對於處罰對象有無明文規定之必要？即處罰對象是否有法律保留及處罰法定主義之適用？又處罰對象名稱有無統一抽象或具體規定之必要？例如：「行為人」一詞是否當然為處罰對象，又該名詞是否容易明確判斷處罰對象？有無形式或實質行為人之疑義等等問題，再配合我國學說及實務有關行政罰處罰對象之見解及處理方式，分析其可能性。

第二款 文義及體系解釋法

關於現行法制中行政處罰對象爭議問題較多者，大致可分為自然人有關代理人之部分、私法人有關其組成員之部分、行政機關外部與內部管控部分、非法人團體及其他組織如何認定等，本文試著從法條文義的解釋及其在個別法律規範體系的運用，及各個行政法規範之整體體系考量，試著了解上述問題的解決方式。例如：類似總統副總統選舉罷免法第 96 條第 5 項規定：「政黨、法人或非法人團體違反第 48 條第 4 項或第 2 項規定者，依第 1 項規定，併處罰其代表人及行為人；違反第 50 條或第 52 條規定者，依前項規定，併處罰其代表人及行為人。」之「行為人」大抵皆指向自然

⁶ 參照法務部全國法規資料庫網站資料 <http://law.moj.gov.tw/>

人，有無必要類似行政罰法第 3 條規定再擴大其概念為法人等處罰對象？致個別法認定行為人之困擾。另就法人與其組成員之併罰規定，如上開條文大抵以併罰為例外，須明文規定，未規定者當然解釋為不採併罰制，故行政罰法第 15 條第 1 項及第 1 條規定是否會造成個別法未規定併罰者，反因行政罰法之規定變成併罰制為原則，而擴大處罰對象之範圍？

第三款 案例分析法

對於行政罰處罰對象相關法律與學說、實務有爭議之部分，如有經過充分討論的案例，則以其作為分析，依序從案例之事實、爭議問題的產生、相關法律的規定、學說及實務的見解等予以說明，最後探究現行法上規定有無漏洞？再就學生觀察之心得，提出修法之建議。案例部分，例如：空氣污染防制法第 36 條第 1 項規定之使用人如何認定？納稅義務人委託代理人繳納印花稅，代理人個人之違法行為如何處罰？高雄市稅捐稽徵處可否處罰交通部高雄港務局？變更建築物用途涉及複數處罰對象之選擇等等。