

第二章 處罰對象範圍之演變與問題提出

行政罰在行政罰法公布施行前又可分為廣義的行政罰與狹義的行政罰。前者包括行政刑罰、行政秩序罰、行政懲戒罰及行政執行罰等，而後者僅指行政秩序罰，惟在行政罰法施行後，所謂的行政罰一詞即指行政秩序罰或狹義的行政罰，故本文從行政罰法之用語稱之。行政罰乃係對於違反行政法上義務者之處罰，故行政處罰之對象，即為負有行政法上義務，且因違反該義務，而須依法接受制裁者。例如：負有作為義務而不作為者，或負有不作為義務而竟作為者，均為違反行政法上之義務，而屬於行政罰處罰之對象。然而行政罰之處罰對象通常為自然人之人民，固不待言，惟似不應僅侷限於自然人，故所謂人民，其範圍自應包括自然人、法人或團體，及其代表人、負責人以及其行為人在內¹。惟長久以來，傳統對於行政罰的認知就是，一旦人民的行為違反行政秩序法規之客觀構成要件違法事實狀態，行政機關為了貫徹行政目的之要求，在「依法行政」的前提要求下，只能機械式地執行法律，因此，便理所當然地依據行政秩序法規之法律效果對於違反行政法上義務規定之人民發動行政裁罰權，逕自對人民處罰。卻忽視了行政法上之處罰對象不若刑罰規定之處罰對象明確，尚包括自然人以外之人，因此，處罰對象之範圍為何？行政法領域之法律及學說、實務上均未對此議題有較多的觀注，故以下將從我國行政罰法及歷次修法草案、相關行政法規定分別論述有關處罰對象範圍之現狀：

¹ 管歐，行政法概要，三民出版，2000年9月，30版，頁221。

第一節 處罰對象範圍之演變

第一項 我國行政罰法及歷次草案

第一款 張劍寒版行政罰法草案²

行政罰法草案並沒有特別規範處罰對象之內容，對於被處罰之人，有稱為行為人者（多數條文），有稱為當事人者（如第 61 條），而第 8 章各條有關救濟程序之規定，又一律稱為「人民」意義尤不明確，故有謂宜一律稱為「行為人」較為妥適³。因此，該草案已將有關處罰對象記載之 28 個條文，皆統一以「行為人」為規範對象⁴，惟參酌該草案第 3 條第 1 項規定：「違反行政義務行為之處罰，依行為時之法律。行為後法律有變更者，適用有利於行為人之法律，但法律有特別規定者，從其規定。」第 10 條第 1 項規定：「行為人對於構成違反行政義務之事實不認識者，不成立故意，但不影響對於過失行為之處罰。」第 11 條第 2 項規定：「未遂行為之處罰，得按既遂行為減輕之。但其行為係不能發生結果或因行為人出於自由意志中止其行為之實行或防止其結果發生者，不罰。」第 18 條第 2 項規定：「前項沒入之物除違禁物外，以屬於行為人所有者為限。」第 26 條規定：「行為人於其違反行政義務之行為未被發覺以前自首，減輕或免除其罰。」前述條文均已將「行為人」等同於「處罰對象」，惟同法草案第 35 條第 1 項規定：「違反行政義務之行為，由行為地或行為人之住所或居住地之行政機關管轄，結果地與行為地不同者，結果地之行政機關亦有管轄權。」係以行為人作為管轄之連繫因素，而該行為人就不一定為處罰對象，因為處罰對象有可能係因行為人而受處罰者。因此，該草案對處罰對象均以「行為人」表示，在名詞適用上固有簡潔明確之優點，惟有疑問的是行為人是否當然等同於處罰對象？例如：道路交通管理處罰條例第 85 條之 4 規定：「未滿 14 歲之人違反本條例之規定，處罰其法定

² 張劍寒版行政罰法草案，收錄行政制裁制度，行政院研究發展考核委員會編印，1979 年 6 月，頁 264-297。

³ 吳庚於行政院研究發展考核委員會研商「行政制裁制度之研究」座談會議紀錄發言要旨，收錄行政制裁制度，行政院研究發展考核委員會編印，1979 年 6 月，頁 318。

⁴ 詳表一。

代理人或監護人。」該行為人即非處罰對象。再者，所謂的行為人，其範圍為何，是否限於自然人？及如何認定，形式上或實質上判斷？該法草案均未進一步說明，有待商榷。

第二款 廖義男版行政罰法草案⁵

本法草案關於處罰對象之範圍並沒有特別規定，大致同張劍寒版行政罰法草案，以「行為人」為處罰對象，例如：第 12 條規定：「行政不法行為未遂者，其處罰以法律有明文規定者為限。未遂之處罰得按既遂行為減輕之。對於已著手實行構成違反行政義務事實之行為，行為人出於自由意志中止行為之完成及防止其結果之發生者，不罰。」第 13 條第 1 項規定：「數人實施行政不法之行為者，不問其為共同實施、利用他人實施、教唆或幫助，為多數犯，個別處罰之。幫助犯之處罰，減輕之。」其立法理由為區別行為人究係共同正犯、教唆犯或幫助犯不易，且其可非難性並無軒輊，故無區分必要，乃仿德國法例，採單一行為人概念，並直接依參與行為之作用與可非難性之程度，個別處罰之。惟其問題點如同張劍寒版行政罰法草案。

第三款 行政罰法

行政罰法於 94 年 2 月 5 日公布，95 年 2 月 5 日施行，該法有關處罰對象的規定不同於上述兩個草案規定，大致可分為 (1) 行為人，例如：第 3 條、第 15 條第 1 項、第 20 條第 1 項及第 2 項、第 29 條第 1 項及第 4 項、第 30 條、第 33 條、第 34 條第 1 項、第 35 條等 8 個條文；(2) 受處罰者，例如：第 21 條、第 22 條第 1 項、第 23 條第 1 項及第 2 項、第 42 條、第 43 條等 5 個條文；(3) 自然人，例如：第 9 條、第 11 條第 1 項、第 12 條、第 13 條等 4 個條文；(4) 私法人、董事或其他有代表權之人、職員、受僱人或從業人員，例如：第 15 條；(5) 設有代表人或管理人之非法人團體、或法人以外之其他私法組織，例如：第 16 條；(6) 中央或

⁵ 廖義男主持之研究計畫，行政不法行為制裁規定之研究，收錄行政院經建會委託之研究計畫，1990 年，頁 222。

地方機關或其他公法組織，例如：第 17 條⁶。其中該法第 3 條規定：「本法所稱行為人，係指實施違反行政法上義務行為之自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織。」依其立法理由說明以本條僅係明定本法所稱行為人之定義，至於所指行為人之範圍，則依各該條文規範性質個別認定之，似指行政罰處罰之對象非僅以「行為人」為限⁷，即該條規定並未對行政罰之處罰對象問題，提供解答⁸。惟如此規定反而滋生疑義，何謂行為人之定義？其與行為人之範圍有何不同？又行為人之範圍仍須視各該條文規範性質個別認定之，又何須為行為人之定義。且行為人之範圍又無必要擴大及於自然人以外之人？及處罰對象是否限於行為人？等諸多問題。

第二項 行政法有關行政罰之處罰對象⁹

第一款 處罰對象未明文規定者

行政法僅規定違反法定義務者，即應受處罰，至於義務人為誰？及處罰對象為何？根本未為規定。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。即依上開規定，規範之法定義務內容分別為對於食品、食品添加物或食品用洗潔劑所為之標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形，（第 19 條第 1 項）及食品不得為醫療效能之標示、宣傳或廣告。（第 19 條第 2 項）違反義務者，即為處罰對象，然而違反義務者為何，係指行為人，抑或逕由行政機關認定？依該條文內容無從判斷。

⁶ 詳見表二。

⁷ 林錫堯，前揭註 2，頁 19 以下。

⁸ 林明鏘，論行政罰之處罰對象，收錄行政院「因應行政罰法之施行訴願業務研討會實錄」，2005 年 11 月，頁 57。

⁹ 詳表三。

第二款 處罰對象為抽象規定者

現行行政罰有關處罰對象規定有以抽象方式為之者，例如：「行為人」或「違反者」。前者為行為人者，因並非如同刑法以自然人為原則，故尚須視該條文之內容，予以判斷行為人係指自然人或自然人以外之人。例如：商業登記法第 32 條第 1 項規定：「違反第 3 條規定，未經登記即行開業者，其行為人各處新台幣一萬元以上三萬元以下罰鍰，並由主管機關命令停業。」同法第 3 條規定，係指商業及其分支機構，除第 4 條第 1 項規定免依本法申請登記者外，非經主管機關登記，不得開業。故其處罰對象之行為人應係指商業及其分支機構。兒童及少年性交易防制條例第 34 條規定：「犯第 22 條至第 29 條之罪，經判刑確定者，主管機關應公告其姓名、照片及判決要旨。前項之行為人未滿 18 歲者，不適用前項之規定。」該條文中之處罰對象「行為人」，顯係指自然人。後者為違反者，例如：環境基本法第 39 條規定，各級政府應確實執行環境保護相關法規，對於違反者，應依法取締、處罰。看似對處罰對象有所規範，即「違反者」，惟違反者之內涵為何？尚乏明文規定，等同未規定一般，反而像是政令宣導。

第三款 處罰對象具體規定者

現行行政罰有關處罰對象規定有以具體方式為之者，例如：自然人、法人、非法人團體、行政機關及其他等。

自然人依民法第 6 條規定，人之權利，始於出生，終於死亡。對於違反行政法上義務之處罰對象，如為自然人者，僅以消極未死亡者為限外，幾乎未有其他限制規定。僅有對自然人之身分或特定法律關係作為處罰對象之特別構成要件。例如：道路交通管理處罰條例第 85 條之 4、兒童及少年性交易防制條例第 34 條等規定。

法人部分，依總統副總統選舉罷免法第 96 條規定：「政黨、法人或非法人團體違反第 48 條第 1 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。」處罰對象明文規定包括「法人」，且不區分公法人或私法人，皆屬之。

行政罰法第 16 條規定，非法人團體之有代表權之人，因執行其職務或為非法人團體之利益為行為，致使非法人團體違反行政法上義務應受處罰；非法人團體之職員、受僱人或從業人員，因執行其職務或為非法人團體之利益為行為，致使非法人團體違反行政法上義務應受處罰。即明文規範非法人團體為處罰對象。

公職人員財產申報法第 10 條規定：「受理申報機關(構)認有申報不實者，得向該財產所在地之機關(構)、團體或個人查詢，受查詢者有據實說明之義務。受查詢之機關(構)、團體或個人無正當理由拒絕說明或為虛偽說明者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，經通知限期提出說明，逾期未提出或提出仍為虛偽者，按次連續處新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰。」即以行政機關作為處罰對象之範圍。

其他以「團體」、「公私場所、工商廠、場」、「事業」、「營業人」及「投保單位」等名稱規範處罰對象者，又可依該法律是否有明定其範圍之規定區分如下：有明定範圍者，例如：政府採購法第 8 條規定：「本法所稱廠商，指公司、合夥或獨資之工商行號及其他得提供各機關工程、財物、勞務之自然人、法人、機構或團體。」即處罰對象之認定須符合該條文之規定為限。未明定範圍者，或指法人、非法人團體、自然人等，甚至上述以外之其他組織等，完全視各該處罰法律或自治條例之解釋而定。例如：公平交易法第 41 條以「事業」為處罰對象，工廠管理輔導法以「工廠」作為處罰對象等¹⁰，皆未明文規定其範圍。

第四款 處罰對象規定不當或不明者¹¹

處罰對象規定不當者，例如：商港法第 47 條第 1 項規定，違反第 20 條第 2 項規定者，處以罰鍰。但第 20 條第 2 項係規定商港管理機關得對港區內小船為必要之管理行為，即第 20 條第 2 項所規範之處罰對象為「商

¹⁰ 蔡震榮、鄭善印，行政罰法逐條釋義，新學林出版，2006 年 1 月，頁 72-73。

¹¹ 法務部 81 年度研究發展項目研究報告，我國行政刑法與罰鍰之分析檢討，1992 年 6 月，頁 373-377。

港管理機關」，惟且其所規定之內容為該機關「得為之行為」，即該機關是否為管理行為，有裁量選擇之權，該管理行為性質上應屬行政監督行為，似難以該管理行為認定為行政法上之義務。如該機關不為該行為者，亦係法律所授權，既無違反行政法上義務之前提，豈有因此而受處罰之理。另外，依使用牌照稅法第 29 條規定，違反第 11 條規定者，經查獲之交通工具處以罰鍰。惟第 11 條第 1 項本文及第 2 項規定臨時牌照及試車牌照稅額之計算方式，該稅額之計算應由稅捐機關為之，人民僅依稅捐機關計算後之稅額予以繳納，並非由人民自行計算稅額後繳納，故人民並無違反該計算方式之可能，如何能成為處罰之對象？

而有關處罰對象不明部分，依後天免疫缺乏症候群防治條例第 17 條第 1 項規定，違反第 5 條規定者，處罰鍰。惟第 5 條第 2 項規定，主管機關於接獲第 1 項規定之報告時，應立即指定醫療機構作適當處理。故第 17 條第 1 項規定之立法目的其處罰對象究係指「指定醫機構」，抑或包括「主管機關」？不無疑義。

第五款 複數處罰對象之競合

依建築法第 95 條之 1 規定違反第 77 條之 2 第 1 項或第 2 項規定建築物室內裝修應遵守左列規定：一、供公眾使用建築物之室內裝修應申請審查許可，非供公眾使用建築物，經內政部認有必要時，亦同。但中央主管機關得授權建築師公會或其他相關專業技術團體審查。二、裝修材料應合於建築技術規則之規定。三、不得妨害或破壞防火避難設施、消防設備、防火區劃及主要構造。四、不得妨害或破壞保護民眾隱私權設施。前項建築物室內裝修應由經內政部登記許可之室內裝修從業者辦理。處建築物所有權人、使用人或室內裝修從業者新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。依上開條文規定，可能同一違規事實，因形成原因之不同，而導致處罰對象發生複數的競合現象。

第二節 問題之提出

對於因違反行政法上義務而得受到行政罰制裁之處罰對象，究應具備何種要件，為一相當基本而重要之問題。因為處罰對象之適格與否除關係到裁罰處分之合法性外，對於行政制裁目的的達成亦有所關聯，所以處罰對象之正確選擇與裁罰處分之合法性關係密切¹²。惟本文如前述並不討論處罰對象的主觀構成要件，而在探究處罰對象的認定，即違反行政法上義務者為何？對於處罰對象共犯之概念，係屬處罰對象界定後，因共同實施或參與階段不同而區分其責任要件者，亦非本文所要論究之範圍。因此，本文認為處罰對象的認定，即成為處罰對象的適格要件，須先釐清行政法上義務的規範範圍，且尚須行政法對違反者訂有處罰規定者，始構成處罰對象之適格，惟如該違反行為已構成犯罪者，又屬行政刑罰範圍，自亦非本文論究之部分。故處罰對象涉及之成立要件有三，一為行政法上賦予法定義務之人，一為行政法對該違反法定義務者有處罰之規定，另一為有別於刑事罰而導出之違反行政法上義務，但尚未構成犯罪者。以下分別論述之：

處罰對象為違反行政法上義務之人，故其前提必須是行政法上課予人民一定之法定義務，人民在行政法上義務之課予，基本上均是以個別法律明文規定。由於行政法的目的並不僅是在藉由規範人的行為而形成並維護一套行政法秩序，尚且包括維護社會共同生活所需求的安全性，而對於安全性造成威脅挑戰的危害之方式，卻不只是人的行為，還可能來自物（包括動物）的性質或狀態，所以在行政法領域，立法者據以設定行政法上義務之聯結點或聯結基準，除了「人的行為」外，還有「物的狀態」，前者一般稱為「行為責任」，後者稱為「狀態責任」。因此，「行為責任」與「狀態責任」構成了法定行政法上義務的兩大證成依據¹³。惟前述之「責任」，係指構成行政法上義務之所由原因及正當性基礎，即人民何以負有義務之依據，與行政處罰須行為人「主觀上」具備故意或過失之「責任」，有所

¹² 黃啓禎，「干涉行政法上責任人之探討」，收錄於「當代公法新論（中）---翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集」，元照出版，2002年，頁290以下。

¹³ 蔡宗珍，行政法上義務人之競合與認定-以建築法為中心，收錄第六屆行政法實務與理論學術研討會。

不同¹⁴。

人民違反行政法上法定義務者，並非當然對其違反之行為予以處罰，如行政法對該違反法定義務者未設罰則規定，僅課予一定之作為或不作為，充其量為不利處分，尚非行政罰，該不利處分之相對人亦非處罰對象。例如：人民依法有納稅之義務，如違反該義務欠繳應納稅捐者，稅捐稽徵機關基於保全之目的得依稅捐稽徵法第 24 條規定，就納稅義務人相當於應繳稅捐數額之財產，為限制處分或限制納稅義務人出境等保全處分，該處分固然不利於人民，惟不具裁罰性質。即必須同時結合了不利及裁罰兩種性質，如大法官在司法院釋字第 394 號解釋開始使用的「裁罰之行政處分」¹⁵，亦即對於人民違反法定義務之構成要件者，對於該違反者施以一定之處罰法律效果，始為行政罰，例如：稅捐稽徵法第 44 條規定，違反應給與他人憑證之法定義務者，其處罰之法律效果為該憑證總額之百分之五之罰鍰。

違反行政法上義務者，如已構成犯罪者，即同時符合行政罰、行政刑罰或刑事罰者，依通說及實務見解，採取刑罰優先原則，即優先適用刑罰規定予以論處，此時行政處罰之對象屬於潛在性，僅有在刑罰部分不予處罰確定之停止條件成就後，行政處罰始可進行，方有行政處罰對象之審酌。例如：行政罰法第 26 條規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。前項行為如經不起訴處分或為無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」

綜上，在了解處罰對象適格要件及現行法規對於處罰對象範圍之規範後，或許可以從中得出下列問題，加以討論。

¹⁴ 李建良，行政法上義務繼受問題初探-兼評高雄高等行政法院 92 年度訴字第 806 號判決暨最高行政法院 94 年度判字第 622 號判決，收錄 2005 行政管制與行政爭訟，中央研究院法律學研究所籌備處，2006 年 12 月，頁 81。

¹⁵ 同見司法院釋字第 313 號、390 號及 402 號解釋。

第一項 何謂行政法上之義務？

負有行政法上義務之當事人，乃指該義務所歸屬的主體，因各種義務性質上之不同，履行該義務之當事人，自有所區別，例如：履行納稅義務之當事人，不以本國人及自然人為限，即外國人及法人，亦當然包括之；惟履行服兵役及受國民教育義務之當事人，則以本國人民及自然人為限；另受國民教育之義務履行者為學齡兒童，其父母為監護人，則為受強迫制裁之當事人，亦係稱為履行義務之當事人，義務人不履行義務，是為義務之違反，應依法制裁之¹⁶。又依我國行政罰法及其歷次草案、其他個別行政法有關罰則之規定，可以看出對於處罰對象的規範，無論是抽象的用語或具體的名詞，對於處罰對象的範圍或用語並不一致。然而共同的是均有一行政義務的存在為前提，而義務係屬對人民權利的限制，其憲法上之依據為何？是否應有所限制，以避免行政機關打著維持行政目的之名，而行侵害人民權利之實，應有探究之必要。

第二項 行為人之範圍為何？

參照上述相關行政法規定處罰對象之範圍，經常出現「行為人」一詞¹⁷，其與刑事罰所稱之「行為人」是否相同？如不同者，其所指範圍為何？又行為人應該如何認定及是否等同處罰對象？例如：行為人有無形式行為人與實質行為人之差異？而本人授權代理人處理事務，此種為他人行為之人，致本人違反行政法上義務時，是否僅參考民法規定以其效力當然歸屬本人，即僅論及本人之處罰，是否會造成處罰對象之漏洞？

第三項 私法人與自然人間處罰對象規定是否妥適？

私法人係根據法律之創設或擬制而成立，本身並無法自行從事各種活動，而須透過其代表人或受僱人，始得顯示出其行為，即以渠等自然人之

¹⁶ 管歐，憲法新論，五南出版，2002年9月，頁152-153。

¹⁷ 我國現行行政法規以「行為人」為處罰對象者，約有大眾捷運法等41個法律規定，前揭註6。

行為視為私法人之行為¹⁸，故私法人如有違反行政法上義務之情事，往往係出於該等人員所為，故是否其代表人或受僱人的所有行為均視為私法人之行為？又何謂私法人之代表人，是否包括董事會等組織體？受僱人是否限於與私法人有僱傭契約者為限？再者，倘私法人因渠等人之行為致違反行政法上義務，在確定處罰對象時，究係以代表人或受僱人，抑或以私法人為準？現行行政法規並不一致，易造成混淆。甚至有併罰私法人與其代表人或受僱人之情形，然而併罰制之目的為何，是否妥適，皆有一併探究之必要。

第四項 行政機關有無處罰之必要？

如上述，公職人員財產申報法第 10 條規定，行政機關亦可以成為行政罰之處罰對象，惟學說及實務上仍有不同意見，或認為同一公法下之行政機關相互處罰，不斥為左手處罰右手，有悖自己處罰原則；或認為縱使屬於不同公法人下之行政機關間，而無自己處罰原則，亦不應該透過行政外部之行政裁罰方式，而應透過行政內部監督方式處理。從而，行政機關究竟有無必要成立行政罰之處罰對象？

第五項 其他處罰對象所指為何？

我國現行行政法規有關處罰對象範圍之規定，並不一致，甚至可以說是從未重視，完全視實際個案而定，故不知是為免掛一漏萬，或怠於規定，所以干脆用其他不確定之名詞予以規範。例如：非法人團體或其他組織等。則何謂非法人團體？或其他組織？分公司之定位為何？自有究明之必要。

¹⁸ 許宗力、廖義男發言要旨，收錄於法務部行政罰法研究制定委員會歷次會議紀錄及委員發言要旨彙編（一），頁 60、87 頁。

第六項 複數處罰對象競合該如何處理？

無義務即無處罰，所以處罰對象的根本在於法定義務之違反，而法定義務形成的原因或有不同，可能因為行為態樣，亦可能物之狀態。然而如在同一事件中，同時存在不同成因之違反義務者，恐將發生複數處罰對象之情形，此時，究應如何處理？

第三節 小結

以下便依序就上述問題作一討論，特別是先從處罰對象的根本，即行政法上義務作介紹，包括其憲法層次的依據及限制條件等，再針對個別處罰對象的意涵作釐清，有了這些法理基礎，才能對於我國目前行政罰處罰對象混沌不明處提出參考意見。