

第三章 處罰對象之義務

在進入各論之處罰對象認定探討之前，本文認為有必要先行了解處罰對象的根本，即法定義務的依據，亦即「無義務即無處罰」¹，所以處罰對象的根本便是義務所在。因行政處罰權的行使乃行政高權之作用，當然不包括私法上義務，故以下將僅就屬於公法上之義務作為分析對象，又因憲法是人民權利義務之基礎，因此先從憲法基本義務出發，將更能掌握處罰對象義務的形成基礎，而行政法是落實憲法規定精神的重要法律領域²，故而再論及行政法層面之義務依據及限制。

第一節 憲法基本義務之態樣

二十世紀以來重要的國際人權公約，主要雖在宣示人權之保障，但也宣示人民對國家社會應盡之義務。例如：1948年之世界人權宣言第29條第1項及1976年之經濟社會文化權利國際盟約及同年之公民及政治權利國際盟約之前文中，均明認人人對於社會負有義務³。而人民之基本義務，來自國民與國家間之被動關係。基此關係，人民必須服從國家統治權，但此一統治權，依照國民主權說的憲政理論，須經國民的同意，透過國民的同意，國家乃可以強制力，形成並貫徹此些基本義務⁴。然而在課與人民義務的同時，也等於限制了人民的權利，此種限制權利的方式有二：一為制定限制人權之條文方式者，例如：憲法第23條規定，另一種為憲法特別制定人民負有「義務」條款者，例如：憲法第19條到第21條規定所明訂的人民有依法律納稅、服兵役及受國民教育的義務，但其實二者實質上並無區分。因為即使憲法未明文規定人民應負擔之義務，亦可藉由對財產權限制來課與人民義務。此外，人民有服從法律義務，故法律亦可課與人民納稅、服兵

¹ 有義務並不當然有處罰，例如：非裁罰性之不利處分。

² 陳清秀，行政法的法源，收錄翁岳生編，行政法（上），元照出版，2006年10月，3版1刷，頁96。

³ 林騰鵠，三民，2005年8月，4版1刷，頁184-185。

⁴ 李惠宗，憲法要義，2006年9月，3版1刷，頁398。

役、接受國民教育之義務⁵。另外從基本國策，亦可導出人民因財產權所負的社會義務。因此，憲法明定人民的義務，某種程度上而言，與憲法第23條限制人民基本權的規定是相當的。憲法之所以將某些義務獨立規定出來，其乃是立憲者認定此類義務，為國家存續所必須，固明文規定之⁶。以下將分別就人民之基本義務論述之。

第一項 納稅之義務

憲法第19條規定「人民有依法律納稅之義務。」因為國家為維持其生存滿足，對人民基本生活照顧，以及推動各種公共建設，首先就需要財源的支持，而人民所繳納之租稅便成為國家歲入最主要的來源，透過國民的繳稅，國家的庶政方得以延續⁷。所謂租稅，係國家基於統治權，以一般財政收入為目的，強制地規定所有合於納稅條件之人民，負有無對價性特別給付之義務。由於納稅牽涉到人民財產權之限制，納稅就必須據法律，即得到人民代表的同意，就是所謂的租稅法定主義⁸。在參照司法院釋字第443號解釋之法律保留體系⁹下屬於「絕對的法律保留」，但此並非指一切納稅事物皆鉅細靡遺規定於法律之中，而是指針對納稅之主體、稅目、稅率、方法、期間、減免等事項由法律定之。司法院釋字第217號解釋便指出「憲法第19條規定人民有依法律納稅之義務，係指人民僅依法律所定之納稅主體、稅目、稅率、納稅方法及納稅期間等項而負納稅之義務。至於課稅原

⁵ 陳新民，憲法學釋論，2005年8月，修訂5版，頁164以下。

⁶ 徐傑輝，秩序行政與行政秩序罰，淡江大學公共行政學系公共政策碩士論文，2003年。

⁷ 李惠宗，前揭註28，頁384。

⁸ 董保城、法治斌，憲法新論，元照出版，2005年10月，3版，頁205-206。

⁹ 司法院釋字第443號解釋理由書：「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第8條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（參照本院釋字第392號解釋理由書），而憲法第7條、第9條至第18條、第21條及第22條之各種自由及權利，則於符合憲法第23條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」

因事實之有無及有關證據之證明力如何，乃屬事實認定問題，不屬於租稅法律主義之範圍。」對於稅捐規定的法律規範密度要求如此高，舉凡應以法律明定之租稅項目，自不得以命令作不同之規定。惟法律若已經明文規定，授與行政機關可以對某一稅目稅率作細部規劃時，依司法院釋字第346號解釋表示：「法律基於特定目的，而以內容具體、範圍明確之方式，就徵收稅捐所為之授權規定，並非憲法所不許。」即認為法律對行政機關規範租稅權力之授權，必須符合明確性之要求。

法律課予人民繳納一定金額的負擔，除稅捐外尚有所謂的「特別公課」，係國家為一定政策目標之需要，對於有特定關係之人民所課徵之公法上負擔，限於專款專用。特別公課與稅捐徵收雖有不同，然而，均屬對人民課予繳納金錢負擔，依司法院釋字第426號解釋，亦有類似租稅法定主義之適用，或授權明確性原則之限制。

第二項 服兵役之義務

我國憲法第20條規定人民有依法服兵役的義務。係因服兵役是人民應政府徵召入伍的命令，擔負保衛國家之責，兵役義務間接涉及到人民人身自由權，自須依據立法院通過之法律為之。因此，此一義務之內涵亦應當如同納稅義務般，屬於絕對的法律保留層次，有關入伍年齡、服役期間、免役、禁役、緩徵、緩召等條件程序，由法律明定之¹⁰。

此外，司法院釋字第490號解釋對於服兵役之義務在性別與宗教上，亦有精闢的論述。即立法者鑒於男女生理上之差異及因此種差異所生之社會生活功能角色之不同，於兵役法第1條規定，中華民國男子依法皆有服兵役之義務，係為實踐國家目的及憲法上人民之基本義務而為之規定，原屬立法政策之考量，非為助長、促進或限制宗教而設，且無助長、促進或限制宗教之效果。服兵役之義務，並無違反人性尊嚴亦未動搖憲法價值體系之基礎，且為大多數國家之法律所明定，更為保護人民，防衛國家之安全所必需。又兵役法施行法第59條第2項規定，同條第1項判處徒刑人員，經依法赦免、減刑、緩刑、假釋後，其禁役者，如實際執行徒刑時間不滿

¹⁰ 董保城、法治斌，前揭註32，頁206-207。

4年時，免除禁役。故免除禁役者，倘仍在適役年齡，其服兵役之義務，並不因此而免除，兵役法施行法第59條第2項因而規定，由各該管轄司法機關通知其縣市政府處理。若另有違反兵役法之規定而符合處罰之要件者，仍應依妨害兵役治罪條例之規定處斷，並不構成一行為重複處罰問題，亦與憲法第13條宗教信仰自由之保障及第23條比例原則之規定，不相抵觸。

第三項 受國民教育之義務

憲法第21條規定：「人民有受國民教育之權利與義務。」係因教育為國家重要事業，影響一國民智與文化，及整個國家之生存與發展，是為了培養國民具有最基本的知識與品格素養，以厚植國力，故憲法將國民教育規定為人民之權利，同時規定為義務。因此，凡成年人而未受國民教育者，其本人有接受國民教育的義務，如未達成年者，尚未達到負擔法律責任的年齡，所以應由其父母或監護人代為負擔義務，為了使父母履行其送子女入學義務，強迫入學條例亦課予父母或監護人對其子女或受監護人有送學義務，經強迫入學委員會之勸告後，而仍不送其子女或被監護人入學者，應先予書面警告，再限期入學，仍不遵行者，則由各地政府處1百元以下罰鍰並限期入學，得連續處罰¹¹。

第四項 遵守法規範的義務

憲法上的義務是否僅限於上述列舉部分，抑或容有其他義務之存在？在司法院釋字472號解釋中，吳庚大法官在協同意見書表示：「（一）強制全民納保係在憲法明定人民有納稅、服兵役及受國民教育之三項義務外，增加憲法所無之義務，故有違憲之嫌……。本席贊同多數通過之不違憲結論，但形成結論之理由認為有補充之必要，爰分述如下：一、按憲法第20條至第21條所規定之三項義務，在性質上屬於人民之基本義務，係制憲者參酌各國憲政常軌及制憲當時之社會環境所作之例示性規定，上述三

¹¹ 董保城、法治斌，前揭註32，頁207-208。

個條文對人民之義務並無列舉窮盡 (Numerusclausus) 之意，若謂人民之義務僅止於上述三種，則社會秩序勢必無法維繫，甚至有面臨解構之危險。因為社會成員遵守行為規範乃社會存續之前提，在國家生活之中，法律為最重要之行為規範，人民均有遵守法律之義務，縱然納稅、服兵役及受國民教育三者，亦應由法律明確訂定，人民始有義務服從。是以遵守法律乃人民之政治義務 (political obligation)，無待憲法之規定，至於法律不得牴觸憲法，侵害人民之基本權利，自不待言。故法律對人民所課予之義務，合憲與否不在於義務本身是否出自憲法規定，而係該項法律是否依憲法所定之程序產生？義務內容是否合理？與憲法之意旨是否相符？」及蘇俊雄大法官的協同意見書認為：「憲法第19條至第21條所定人民義務條款，並不必然否定、排除立法者另外創設其他法定義務（例如強制加入全民健康保險）的憲法容許性。人民對國家的公法上作為義務，是否受到憲法上開義務條款的限制，從而立法者不得以法律創設其他的公法上作為義務？就此問題，由於制憲者並沒有明確表達其態度，因此，此項問題的解答相當程度取決於進一步的憲法解釋。從歷史的解釋方法可能認為，義務條款已經限定了人民對國家所負之公法上義務。這是因為從人權譜系之發展而言，人民居於『被動地位』的義務條款，係最早『入憲』的部分，其積極之意義在於以憲法來確定人民對國家的義務範圍，排除封建時代對人民的若干不合理要求（如服勞役）。因此，若取向於義務條款的歷史發展脈絡及其人權保障作用，而將憲法第19條、第20條、第21條解釋為是列舉的、限制性的規定，則全民健康保險法中的強制納保條款自不免被視為是違憲的。但是，不容否認的，近代以來的國家觀，對國家任務之要求已經發生變化，從而也使得傳統國家與社會的界限發生位移。在『社會福利國家的憲政原則』需要人民的積極合作，才能建立合乎社會正義的憲政秩序。從而，以法律保留原則的方式，創設人民之其他公法作為義務，往往具有正當性與必要性。換言之，在這種國家為處理社會問題之情形下所課予人民之作為義務，並不同於傳統上人民對國家所負的公法義務，而具有強烈的『社會義務性』，其因而並非傳統憲法義務條款所要限定或排除的對象。從結果取向的憲法解釋觀點而言，這種解釋亦可以避免諸多在勞工法、環境法所創設之義務規定，在一夕之間被否定，而有助於社會生活之可能。因此我們無法單純從對憲法義務條款之解釋否定全民健康保險

法之強制納保規定的合憲性。在我國憲法肯認社會福利國家原則，且制憲者亦未明示憲法義務條款之性質的情形下，憲法解釋上應該肯認人民之公法義務並未受憲法所定義務條款的限定；但因這些義務要求往往涉及人民基本權利，故須以法律保留之方式為之。」

從上述兩位大法官的論述中可推知，由於早期的憲法觀係建立在防禦國家之思想基礎上，因此憲法所列舉人民的義務便僅限於憲法第19條至第21條之規定，但是近代以來，社會國原則已成為普世的憲法觀，亦為我國憲法所接受，因此為了建立合乎社會公義的憲政秩序，需要人民的積極配合，在符合法律保留原則之要求下，創設人民其他公法上的社會義務。甚至有學者認為，就「基本義務」的本質而言，凡法律所規定者，皆形成國民之基本義務，此乃維持憲政秩序之基本要求¹²。憲法僅係就最重要的具體義務事項明文加以規範，遵守法規範之義務，乃人民之抽象義務，不待明文規定，乃屬當然。國家以強制力擔保人民基本義務之履行。但人民遵守法規範之義務與國家基本權之保障並無對價關係，亦即國家對基本權的保障縱有不足之處，除非已達人民應行使抵抗權之地步，否則人民亦不得拒絕服從法規範¹³。

第二節 行政法上之義務

第一項 行政法義務之憲法依據

在自由主義的憲政體制下，人民為權利主體，依據憲法僅享有權利而不負擔義務，乃因為如賦予人民義務，相對地，便侵害人民之權利。惟為了維護社會秩序，國家依據憲法第23條規定在法律保留原則下得限制人民權利，賦予人民義務，故憲法第23條規定可作為人民行政法義務的基礎，即在法律保留的原則下，人民所負之義務，係指國家為達維護社會秩序、追求公益的行政目的，而依法律之規定要求人民為特定作為或不作為，且僅限於由法律所形成之義務。此外，我國憲法第19條至第21條有關人民納

¹² 李惠宗，前揭註28，頁398；葛克昌，〈人民有依法納稅之義務—以大法官會議解釋為中心〉，《稅法基本問題》，月旦，1996年4月初版，頁63-64。

¹³ 李惠宗，前揭註28，頁407。

稅、服兵役及受國民教育等義務，雖如上述屬憲法層次之義務性質，惟因其義務內容等細節性事項，卻無法由憲法條文鉅細靡遺規定之，故第19條及第20條規定都加註「依法律」等文字，而第21條規定雖無「依法律」之字眼，然而從上述之論述亦可得知，仍須依法律為之，此結論亦得由憲法第23條規定導出¹⁴。故憲法第23條規定係憲法拘束立法權與行政權在貫徹憲法對人權直接保障主義之下，非在某種必要情形之下，不得以法律限制之，否則即屬違憲，該法律為無效，且縱使限制亦僅得由立法機關以法律為之，不得由行政機關以命令為之。例如：營造業管理規則第31條第1項第9款對於違反本規則或建築法規定將撤銷營造廠登記證書，係對人民工作權之限制，其處罰涉及人民之權利，故其處罰之構成要件與法律效果應由法律定之，故司法院釋字第394號就此明白指出內政部頒定營造業管理規則為違憲¹⁵。

綜上，行政法上義務係限制人民之基本權利行使，故其憲法上之依據係由憲法第23條規定所導出，即人民行政法上之義務主要來自於法律，惟於我國地方制度法第26條第2項及第3項規定，亦容許以自治條例就違反屬於地方自治事項之行政義務者，處以罰鍰或其他種類之行政罰，故應涵蓋自治條例在內，此可由行政罰法第4條：「違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。」明示其旨¹⁶。

第二項 課予行政法義務應遵守憲法原則

由於人民係因違反行政法上義務而受行政裁罰，基於人民基本權利之保護，課予該行政制裁之義務自應有所限制，故以下僅就行政法上課予人民義務所應遵守之法律原則，分析如下。

第一款 處罰法定原則

處罰法定原則係以憲法上法治國原則中之法律保留原則為依據，如同刑事罰中之罪刑法定主義一般，對於違反行政法上義務者之處罰，必須在

¹⁴ 葛克昌，《憲法基本問題》，初版，台北，月旦，1996年4月，頁63。

¹⁵ 董保城、法治斌，前揭註32，頁127-128。

¹⁶ 洪家殷，行政罰，收錄翁岳生編，行政法（上），元照出版，2006年10月，3版1刷，頁619。

行為時之法律有明文規定。由於行政罰涉及對人民權利之干涉，自應有憲法第 23 條規定法律保留原則之適用，並可歸屬於司法院釋字第 443 號解釋理由書中之相對法律保留層級¹⁷，因此，依憲法第 23 條規定及中央法規標準法第 5 條第 2 款規定，對人民權利賦予不利益之法律效果，自應以法律定之，若無法律規定，或法律並未授權以行政命令為補充規定，即不得以類推適用方法予以處罰。大法官對此部分曾作出多號解釋，例如：司法院釋字第 390 號解釋文明白指出：「對於人民設立工廠而有違反行政法上義務之行為，予以停工或勒令歇業之處分，涉及人民權利之限制，依憲法第 23 條及中央法規標準法第 5 條第 2 款規定，應以法律定之。」釋字第 402 號解釋也指出：「對人民違反行政法上義務之行為予以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處分之構成要件與法律效果，應由法律定之。」另外，對於行政命令須有法律授權為補充規定部分，司法院釋字第 570 號解釋明文指出：「人民自由及權利之限制，依憲法第 23 條規定，應以法律定之。其得由法律授權以命令為補充規定者，則授權之目的、內容及範圍應具體明確，始得據以發布命令。中華民國 81 年 12 月 18 日經濟部及內政部會銜修正發布之玩具槍管理規則(已廢止)，該職權命令未經法律授權，限制人民之自由權利，其影響又非屬輕微，與憲法第 23 條規定之法律保留原則不符，均應不予適用。」其他尚有司法院釋字第 423 號解釋：「空氣污染防治法既無規定復未授權，上開標準創設相對人於接到違規通知書起 10 日內到案接受裁罰及逾期倍增之規定，與法律保留原則亦屬有違，其與本解釋意旨不符部分，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿 6 個月時失其效力。」釋字第 511 號解釋文：「道路交通管理處罰條例第 92 條授權訂定之違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則第 41 條第 1 項及第 48 條第 1 項規定，並未逾越母法之授權，與法律保留原則亦無違背。」

行政法上法定義務違反之處罰所應遵守之處罰法定原則，在此次行政罰法制定過程，亦已明文規定於第 1 條規定：「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。但其他法律有特別規定者，從其規定。」第 4 條規定：「違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。」

¹⁷ 司法院釋字第 443 號解釋理由書，前揭註 33。

第二款 法律明確性原則

法律保留原則除要求對人民違反行政法上義務之制裁，必須有法律根據外，也要求該法律具備「明確性原則」，俾使人民對於其行為所應負責之制裁責任，有預測可能性，以維持法律秩序的安定性，避免人民遭受不可預測的損害，故法律規定違反行政法上義務之處罰要件及效果，應力求明確，方符法律安定性¹⁸。然而現代行政事務繁雜，法律無法鉅細靡遺的詳細規範，所以法律有時也授權行政命令補充規定違反行政法上義務之處罰要件及效果之情形，此時法律授權之範圍應予明確規定，且依據法律授權制定之行政命令，其規範內容亦應明確。司法院釋字第 390 號解釋就指出：「若法律授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，始得據以發布命令。」釋字第 402 號解釋也進而說明：「法律雖得授權以命令為補充規定，惟授權之目的、範圍及內容必須具體明確，然後據以發布命令，方符憲法第 23 條之意旨。」釋字第 313 號解釋亦闡明：「對人民違反行政法上義務之行為科處罰鍰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及數額，應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第 23 條以法律限制人民權利之意旨。」釋字第 432 號解釋也指出法律明確性原則的意旨：「依法應受懲戒處分者，必須使其能預見其何種作為或不作為構成義務之違反及所應受之懲戒為何，方符法律明確性原則」釋字第 521 號解釋：「法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，運用概括條款而為相應之規定。」釋字第 564 號解釋：「行政機關之公告行為如對人民財產權之行使有所限制，法律就該公告行為之要件及標準，須具體明確規定。」

¹⁸ 陳清秀，依法行政與法律的適用，收錄翁岳生編，行政法（上），元照出版，2006 年 10 月，3 版 1 刷，頁 163-164。

第三款 比例原則

比例原則又稱禁止過度原則，主要係源自於法治國原則。行政罰之目的在於維持行政秩序，及確保行政目的的達成，採行此種制裁手段處罰違反義務者，必然干涉其權利，因此在兩者間必須符合比例原則之要求。比例原則，其內涵大致可分為「目的之達成」的適當性原則、「手段之選擇」的必要性原則及「利益之權衡」的狹義比例原則等三部分，其既為憲法原則，要求立法者在制定有關違反行政法上義務之構成要件及法律效果之規定時，必須與此原則相符，當然執法者在個案之適用，亦須遵守此原則。例如：司法院釋字第 105 號解釋文：「出版法¹⁹第 40 條第 41 條所定定期停止發行或撤銷登記之處分，係為憲法第 23 條所定必要情形，而對於出版自由所設之限制，由行政機關逕行處理，以貫徹其限制之目的。」即認為對於人民所加諸之行政法上義務必須受到目的適當性之限制。司法院釋字第 531 號解釋文指出：「汽車駕駛人駕駛汽車肇事致人受傷或死亡，應即採取救護或其他必要措施，並向警察機關報告，不得逃逸，違者吊銷駕駛執照。其目的在增進行車安全，保護他人權益，以維護社會秩序，與憲法第 23 條並無抵觸（司法院釋字第 284 號解釋參照）。因駕車逃逸而受吊銷駕駛執照之處分者，不得再行考領駕駛執照。該規定係為維護車禍事故受害人生命安全、身體健康必要之公共政策，且在責令汽車駕駛人善盡行車安全之社會責任，屬維持社會秩序及增進公共利益所必要。」認為行政法上義務之違反仍應受比例原則之目的適當性及利益權衡性之限制。而司法院釋字第 564 號解釋文：「道路交通管理處罰條例第 82 條第 1 項第 10 款規定，在公告禁止設攤之處擺設攤位者，主管機關除責令行為人即時停止並消除障礙外，處行為人或其雇主新台幣一千二百元以上二千四百元以下罰鍰，就私有土地言，雖係限制土地所有人財產權之行使，然其目的係為維持人車通行之順暢，且此限制對土地之利用尚屬輕微，未逾越比例原則，與憲法保障財產權之意旨並無抵觸。」及釋字第 577 號解釋意旨：「菸品容器上應為上述之一定標示，縱屬對菸品業者財產權有所限制，但該項標示因攸關國民健康，乃菸品財產權所具有之社會義務，且所受限制尚屬輕微，未逾越社會義務所應忍受之範圍。」普遍係從公益與私益之權衡角

¹⁹ 88 年 1 月 25 日總統華總一義字第 8800015690 號令公布廢止。

度之必要為考量，即在私益限制之社會義務未超過公益之維護者，並不違反利益權衡之必要。

第三節 小結

綜上，關於處罰對象基本義務及行政法義務的討論可以得知，處罰對象在行政法下所負的義務，依憲法第23條對人民權利的一般限制取得形成之正當性，另外，基於基本義務及法治國原則下之守法義務以及福利國原則下之其他憲法義務亦得作為處罰對象在行政法義務的形成基礎。關於基本義務與憲法第23條人民的一般義務的關係，憲法第19、20條規定「依法律」納稅、服兵役，故可知立法者係透過法律明文賦予人民納稅、服兵役之義務，而與憲法第23條「依法律」對人民基本權限制後所生之義務，並無軒輊。如要強調上述規定不同處，僅能說因為制憲者認為納稅、服兵役及受國民教育係極重要事項故以憲法明示之，而在法律保留體系中，受到嚴格國會保留之限制，而不得加以授權行政主體對人民規範，或者可謂明列於憲法的基本義務，由於係對人民基本權的直接限制，因此立法者對於該義務的形成負較少的論證義務，形成人民基本義務僅需符合比例原則之要求即可。

行政罰處罰對象所有的法規之憲法基礎可說大抵源自憲法第23條之規定而制訂，依照憲法第23條的規定，國家得本於「公益」之目的，在符合法律保留之原則下，得對處罰對象之基本權利為一般限制，換言之，處罰對象的基本權利於受到限制後，便就負有一定程度之負擔，此一負擔經由立法者透過法律形式轉換或者行政機關依法律對處罰對象為要求便形成處罰對象之行政法上之義務。換言之，憲法第23條的一般義務成為處罰對象行政法義務的形成基礎，在法律保留原則之下，處罰對象的行政法義務得以法律明文形成。解釋上，只要符合「法律保留」原則，關於法義務內容的決定以及違反的效果，屬於立法形成的自由，自無不妥。在實務上涉及刑罰構成要件，即採嚴格要求必須由法律自行規定，涉及行政罰者採中度要求，得以法規命令為補充規定，但法律之授權應具體明確，使規範

對象事前明確知悉何者為法之不許²⁰。故義務內容的決定似應該聯結義務的主體，即處罰對象，如立法者規定或授權規定處罰對象之範圍，並不明確者，不免流於行政機關的自行認定，而產生處罰對象範圍的擴大，或處罰對象的漏洞，違反行政的目的，故以下繼續對具體不同的處罰對象之意涵作討論，以釐清此一問題。

²⁰ 吳庚，憲法的解釋與適用，三民出版，2005年7月，3版，頁172。