

第五章 私法人違反行政法上義務之處罰對象

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，即以渠等自然人之行為視為私法人之行為，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，倘私法人因渠等自然人之行為致違反行政法上義務，在確定處罰對象時，究係以為他人行為之代表人或受僱人，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。本文以下將依序就上述問題予以討論。

第一節 私法人因內部成員行為致違反行政法上義務之類型

私法人之行為既係由其代表人或受僱人所為，故其違反行政法上義務之行為類型，即可區分為由代表人為之，及由受僱人所為二種。

第一項 代表人之行為致私法人違反行政法上義務者

所謂代表人之行為現行行政法規並未具體規定，惟大致上應可認定係屬執行職務之行為，另依行政罰法第 15 條第 1 項規定，尚包括為私法人利益之行為等 2 種。惟何謂代表人之認定？現行法令卻未有一定之標準，即私法人之代表人可能因私法人之形態不同，而有所不同，有稱負責人、代表人、董事、監事、理事等等，抑有涉及代表人數人或組織之問題。因此，以下將就代表人之認定問題先予討論，再就代表人之行為分述之：

第一款 私法人代表人如何判斷？

私法人的型態多樣化，依民法規定大致可分為社團法人及財團法人，而社團法人依公司法設立登記者，稱為「公司」；財團法人依私立學校法設立登記者，稱為「私立學校」。以下將以二者為例說明之。

第一目 公司之代表人

依公司法第 8 條規定，公司之負責人可分為當然負責人及執行業務或代表公司之股東；在有限公司、股份有限公司則為職務範圍內之公司負責人。所謂當然負責人，係指公司法定必備之業務執行機關或代表人，在無限公司、兩合公司為執行董事。而公司之經理人或清算人，股份有限公司之發起人、監察人、檢查人、重整人或重整監督人，在執行職務範圍內，亦為公司負責人。因此，公司違反行政法上義務者，其代表人應如何具體認定？解釋上應視個案而定，看誰是為執行職務行為或有監督防止義務之決定權人，除了可能是公司負責人（如公司法第 8 條）外，也可能是獲授權的科長、經理或廠長，應依個別法律對各該規範違反行政法義務之要件所處罰之對象而定。

再者，代表人不只 1 人時，對於複數代表人之處罰，是否係以全體為之？及在行政處罰之書面上有無全數列舉之必要？此類問題，均有予以釐清之必要。又對於未參與或表達反對意思表示之代表人，是否得排除在處罰之列？否則對於渠等而言，是否過於苛責？關於此部分，在行政罰法第 15 條第 1 項規定研究制定時，對於所謂的「代表人」之概念及範圍曾有熱烈的討論，最後以避免株連太廣，以限於故意或重大過失的要件予以限縮¹，即排除了未參與或表達反對意思表示之代表人。惟如此作法，依上述圖三所示，顯然是將處罰對象範圍的問題，直接跳到構成要件之主觀責任要件去處理了，即變成代表人縱使未參與或表達反對意思表示者，仍屬行政罰之處罰對象，只不過得以欠缺責任要件予以免責，根本未解決問題。

¹ 謝榮盛等多位委員發言要旨，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（三），頁 1637-1640。

第二目 私立學校之代表人

如教育主管機關依私立學校法之相關規定，處罰該私立學校時，而該私立學校為財團法人形態者，該私立學校之代表人為何？即係屬財團法人之董事長，抑或該私立學校之校長？且該財團如無董事長，是否所有董事均須列為代表人？上述問題在教育實務屢見不鮮，行政罰法施行前，有關代表人之認定，實務上以學校事務之處分，其代表人為該校校長，有關財團事務者，則以該財團法人之董事長為代表人，即所謂之雙軌代表人制²。因行政罰法施行後，對此問題並無予以規範，而依前述行政罰處罰對象之前提為行政法上義務之違反來看，誰是義務人就處罰誰，惟如參照現行法義務人未明確規範者，依其事件之性質及處罰之目的考量，上開雙軌代表人制度應尚稱符合。不過，根本解決之道應仍有賴於處罰法定主義之落實。

另有關董事會是否亦屬代表人而得成為處罰對象？或有謂私立學校法第 32 條規定，董事會如無法召開會議或違反教育法令，就限期董事會改善整頓，逾期就解散全體董事職務，等於是解散董事會³。似乎持肯定見解，惟該條規定既係解除全體董事職務，處罰對象應仍屬全體董事。

第三目 小結

綜上所述，在行政罰法施行後，有關上述代表人認定之問題，如何解決？究應在行政罰法明文規定，抑或回歸各個法律或自治條例規定，應有一明確之方向。

第二款 代表人為私法人之行為如何認定？

依行政罰法第 15 條第 1 項規定，係指為執行職務之行為及為私法人利益之行為⁴二者，惟關於此二者如何認定？因目前行政罰法尚乏明文規

² 林明鏘，前揭註 14，頁 73。

³ 徐佑伶發言要旨，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 97。

⁴ 行政罰法立法理由，參照西德違反秩序罰法第 30 條規定：「有或將有使法人或人民團體得到不法

定，而所謂執行職務之行為及為私法人利益之行為，學說及實務上之判斷方式不外是以該代表人之主觀立場或以其行為之客觀立場為準，而所謂的「執行職務之行為」及「為私法人利益之行為」二者之判斷方式應尚無二致，故以下僅以執行職務之行為作為分析之標的。從而，現行法上有關此部分之論述，在公法部分僅有國家賠償法第 2 條第 2 項規定「執行職務」之概念，及私法部分僅有民法第 28 條規定「執行職務」之概念，故以下將分別論述之，以資作為行政罰法參考之依據。

第一目 國家賠償法第 2 條第 2 項規定之「執行職務」：

學說上從執行職務者之主觀認知及客觀上一般人之合理判斷大致可分為客觀說與主觀說二種⁵。

一、客觀說：

以行為之外觀為準，舉凡客觀上、外形上可認為屬於社會觀念上職務之範圍，均屬之，不問行為者之主觀意願如何，只要因職務行為本身或與職務行為有牽連不可分之行為者，皆屬之，通說亦採此見解，並不以公務員主觀上有執行職務的意思為必要，只要客觀上、外觀上依社會觀念認為是執行職務即可，係指公務員執行職務，行使公權力之行為。例如：警察藉口調查犯罪，而強取人民財物，雖然該警察主觀上沒有執行調查犯罪職務的意思，但看在一般人眼裡，與一般警察執行職務的外觀沒有兩樣，此時國家仍應負賠償責任。

二、主觀說：

認為行為是否係屬執行職務，不能以行為與職務間在外觀上、時間上、處所上有相關聯即為己足，必須侵害行為具有內在關聯，亦即行為之

利益者。」

⁵ 董保城、湛中樂，國家責任法，元照出版，2005年8月，初版第1刷，頁82-83。

目的與職務之作用間，內部上存有密切關聯為必要。即應以行為人主觀上之意願為判斷標準，故行為人非為執行職務之目的而為侵害行為時，自非屬於執行職務。

第二目 民法第 28 條及第 188 條規定之「執行職務」：

董事或有代表權人因執行職務所加於他人的損害，法人始負責任。何者為執行職務的行為，大致可區分為：

一、狹義的職務上行為：

即職務上本身的行為，如銀行董事簽發帳單時，誤甲帳戶為乙帳戶，銀行應負責任。

二、與職務有牽連的行為：

凡執行職務之執行行為及與外表的牽連或內部的牽連相關的行為，均屬因執行職務之行為⁶。如董事在商訂契約時詐欺對方，應認為係執行職務所加於他人的損害。至於與職務無關係的行為，如代表人利用訂約機會竊取對方財物，雖係職務上給予之機會或方便，但非屬職務上的行為⁷。

民法第 188 條第 1 項所謂受僱人因執行職務不法侵害他人之權利，不僅指受僱人因執行其所受命令，或委託之職務自體，或執行該職務所必要之行為，而不法侵害他人之權利者而言，即受僱人之行為，在客觀上足認為與其執行職務有關，而不法侵害他人之權利者，就令其為自己利益所為亦應包括在內⁸。

⁶ 王澤鑑，民法實例研習-民法總則，頁 130，1999 年 10 月。

⁷ 施啟揚，民法總則，2005 年 6 月，6 版，頁 135-136。

⁸ 最高法院 42 年度臺上字第 1224 號判例。

第三目 小結：

綜上所述，私法人之代表人執行職務違反行政法上義務者，無論是採用國家賠償法第 2 條第 2 項規定之客觀說，還是民法第 28 條規定之與職務有牽連的行為，實質上皆屬以客觀情形判斷，不受當事人主觀認知之影響，其優點是有助於法院審理時，建立明確之判斷基準。

第二項 受僱人之行為致私法人違反行政法上義務者

第一款 受僱人是否限於書面僱傭契約

民法第 482 條雖規定稱僱傭者，謂當事人約定，一方於一定或不定之期限內為他方服勞務，他方給付報酬之契約。惟依民法第 153 條第 1 項規定當事人互相表示意思一致者，無論其為明示或默示，契約即為成立。即契約並不以書面為限，又依民法第 188 條所稱之受僱人，係以事實上之僱用關係為標準，僱用人與受僱人間已否成立書面契約，在所不問，即凡客觀上被他人使用為之服勞務而受其監督者均係受僱人⁹。

再者，僱傭關係是否存在，除依書面契約判斷外，仍應依其實際之工作型態予以認定，可依一、人格從屬性，即受僱人在雇主企業組織內，服從雇主指揮，並有接受懲戒或制裁之義務。二、專屬性，即親自履行，不得使用代理人。三、經濟上從屬性，即受僱人並不是為自己之營業勞動而是從屬於雇主，為該雇主之目的而勞動。四、組織上之從屬性，即被納入雇方生產組織體系，並與同僚間居於分工合作狀態之原則認定¹⁰。即依循民法上所採之契約自由原則，不囿於書面契約之約定，且與上開民法關於僱傭契約之定義無違。

⁹ 最高法院 45 台上字第 1599 號、57 台上字第 1663 號判例。

¹⁰ 勞保局 90 年 5 月 9 日台 90 勞保二字第 0017758 號函

第二款 受僱人之行為判斷標準

受僱人之行為亦可分為執行職務之行為及為私法人利益之行為，其判斷標準同上述私法人之代表人。例如：對於違反廢棄物清理法第 27 條規定之污染環境行為，而依同法第 50 條規定處罰時，應以違反該行政法上義務之人為處罰對象；其對象並不限於自然人（行為人），法人、非法人團體等（僱主）亦得為處罰對象。惟其處罰自自然人或法人、非法人團體等（僱主）應依違規情節以個案事實認定。又違規張貼廣告之實際張貼行為人並非法人、非法人團體等（僱主），惟因其對僱用人員就業務之行為有監督之責，則該等人員業務上之疏失即僱主自身之疏失，仍得就法人、非法人團體等（僱主）依違反廢棄物清理法第 27 條第 10 款規定而予以處罰。如該自然人所為之違規行為與法人、非法人團體等（僱主）之業務無涉者，則以該自然人為處罰對象¹¹。

第二節 私法人違反行政法上義務之處罰對象

私法人因代表人或受僱人之行為，致違反行政法上義務者，究竟是處罰私法人本身，抑或處罰私法人之代表人或受僱人？還是併罰私法人與其代表人，或併罰私法人與其受僱人？更有甚者，私法人、代表人及受僱人併同處罰？以下將分別論述之。

第一項 以私法人為受處罰者

係指私法人違反行政法上義務之行為，不論是由其代表人或從業人員執行職務所為，均以處罰私法人為限。

¹¹ 臺北市政府 95 年 8 月 25 日府訴字第 09578051200 號訴願決定書。

第一款 立法例

稅捐稽徵法第 44 規定，營利事業依法規定應給與他人憑證而未給與，應自他人取得憑證而未取得，或應保存憑證而未保存者，應就其未給與憑證、未取得憑證或未保存憑證，經查明認定之總額，處百分之五罰鍰。即公司之代表人或從業人員未依規定給與他人憑證，或取得他人憑證，或保存憑證者，係處罰該公司而非公司之代表人或從業人員¹²。

第二款 學說

採法人實在說者，以法人之存在，乃有其實在之生命，有其意思及行為，其違反法令者，自得為處罰之對象，現代社會組織及經濟活動，又多以法人之形態出現，若對於法人而不能科以行政罰，則於維護公益及社會秩序之意旨，殊難貫徹，勢必影響行政之功能，在法理上及事實上，應認為法人可以為行政罰科處之對象¹³。

法人代表人所表示之意思與行為，其法律效果直接歸屬於法人，因此，該意思與行為所造成的責任，自應以法人本身固有責任視之¹⁴。要求法人對其代表人之自然人之行為，負起責任接受處罰，不致違反「無責任即無處罰」原則¹⁵。

私法人得作為行政法上之義務主體，故如發生義務違反之情形時，自得成為行政法上之處罰對象，且行政罰係以罰鍰、沒入或其他種類之行政罰為制裁手段，性質上亦得對私法人為裁處，故私法人得成為行政制裁之對象，在理論及實務運作似無疑義¹⁶。

¹² 詳表四。

¹³ 管歐，前揭註 7，頁 224-225。

¹⁴ 廖義男，行政處罰之基本爭議問題，收錄臺灣行政法學會學術研討會論文集，頁 291。

¹⁵ 呂炳寬，行政法精義，康德文化出版社，2001 年 3 月，頁 332。

¹⁶ 黃俊杰，行政法，三民出版，2005 年 9 月，初版 1 刷，頁 428。

第三款 實務

行政法院 50 年度判字第 110 號判決，法人為法律上之獨立人格者，其與為法人代表人之自然人，係個別之權利義務主體，不容混為一談。法人有違法行為而應處罰時，除法律有特別之規定其代表人應受處罰外，不得以其代表人為處罰之對象。

在前述有關空氣污染防治法第 36 條第 1 項規定所稱之使用人認定爭議，實務上因侷限在行為人概念的不清楚，而發展出形式上與實質上行為人的判斷，致意見不一致。雖然最高行政法院 95 年度判字第 00375 號判決見解突破了形式上行為人的認定，而就實質上的考量令人辛慰！惟仍是治標不治本，即依其見解若係駕駛購油使用則處罰駕駛，若係車輛所屬公司購油供駕駛使用則處罰該公司，尚稱允洽！然而，如係駕駛依公司指示向特定場所購油使用，依上開原則應處罰駕駛，是否妥適？又「購油」與「使用」究係一個概念或二個概念，如公司購油，駕駛偷油使用，或甲駕駛購油，因輪班而由乙駕駛使用時，該如何處罰？從上開原則似難得出結論。故本文以為本案例的根本解決之道，應回歸私法人與其受僱人間之處罰對象認定問題，即駕駛使用該違規油品如係執行職務者，處罰對象應為公司，反之，以該駕駛為處罰對象，始稱妥適。至於違規油品由誰購入，因本件處罰標的為使用人之違規油品之使用行為，與購油行為無涉，充其量僅能作為責任要件之判斷。

第二項 不處罰私法人——轉嫁罰

所謂轉嫁罰，係由刑法概念而來，即法人無法為所有刑罰類型之對象，只能擔負罰金（沒收）之刑責，故可由法人之負責人及行為人來科予刑責。轉嫁罰的立意便將法人責任「轉嫁」到負責人及行為人之責任之上，所以轉嫁罰的重點在處罰自然人，而對法人以制裁力小效果不彰為由，而忽視對法人的處罰¹⁷。惟在行政裁罰中，上述情形剛好相反，即行政裁罰之種類中，處罰法人之類型往往較自然人多樣化，而行政法上仍將處罰對

¹⁷ 陳新民，行政法學總論，2005 年 9 月，修訂 8 版，頁 419。

象由私法人轉嫁至負責人等代表人或受僱人，應係採法人擬制說，即認為法人由法律之擬制而有其人格，且僅於適法之目的範圍內始有其存在，故不得不承認其有不法行為，法人機關或其代理人所為之行為，無從使法人負其責任¹⁸。況且，依釋字第 275 號解釋，行政罰之行為，法律無特別規定時，雖不以出於故意為必要，仍須以過失為其責任要件，私法人非自然人，故無主觀之責任條件可言，欲加以處罰應以法律有特別規定，或在文義及立法上有處罰私法人之本旨者，始得為處罰對象。否則，僅能處罰該私法人之代表人或受僱人。

第一款 處罰代表人

所得稅法第 111 條第 2 項規定：「私人團體、私立學校、私營事業、破產財團或執行業務者，違反第 89 條第 3 項規定，未依限填報或未據實申報或未依限填發免扣繳憑單者，處該團體或學校之責應扣繳單位主管、事業之負責人、破產財團之破產管理人或執行業務者一千五百元之罰鍰，並通知限期補報或填發；屆期不補報或填發者，應按所給付之金額，處該團體或學校之責應扣繳單位主管、事業之負責人、破產財團之破產管理人或執行業務者百分之五之罰鍰。但最高不得超過九萬元，最低不得少於三千元。」係指私法人如違反該法第 89 條第 3 項規定之義務者，其處罰對象為該法人之應扣繳單位之負責人。醫療法第 115 條規定：「本法所定之罰鍰，於私立醫療機構，處罰其負責醫師。」即明文指出違反醫療法規定應受罰鍰之私立醫療機構(私法人)，其處罰對象轉嫁負責醫師(代表人)。其他如娛樂稅法第 13 條規定、環境用藥管理法第 46 條規定、石油管理法第 43 條規定等均屬之。

第二款 以受僱人為處罰對象

商港法第 46 條規定，違反第 17 條規定擅自打撈、第 18 條規定在商港區域內採捕養殖等行為、第 19 條規定應申請許可之行為或第 23 條之 1

¹⁸ 管歐，前揭註 7，頁 224。

規定應經許可及辦理登記之業務者，違反法定義務者雖為船舶理貨業、船舶船員日用品供應業、船舶貨物裝卸承攬業、拖駁船業、船舶小修業，惟處罰其受僱人。

第三款 以代表人及受僱人為處罰對象

兒童及少年福利法第 63 條規定，違反宣傳品、出版品、廣播電視、電腦網路或其他媒體不得報導或記載遭受身心虐待等情形之兒童及少年之姓名或其他足以識別身分之資訊者，各目的事業主管機關對其負責人及行為人，得各處新臺幣 3 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並得沒入第 46 條第 1 項規定之物品。即處罰代表人與為此行為之受僱人。

第三項 併罰私法人與自然人

併罰制係指違法行政法上義務者為私法人，惟規範處罰對象為私法人之同時也併入該法人之負責人、受僱人等，其背景係因學者有謂轉嫁罰的制度會使得法人找人頭來擔任法人之負責人，且讓法人繼續享有不法利益，故轉嫁罰原則不適合在行政罰，而採併罰制是比較能達到行政目的的處罰方式¹⁹。

第一款 併罰私法人與代表人

第一目 行政罰專法之比較

一、德國違反秩序罰法²⁰

德國違反秩序罰法第 30 條第 1 款規定，法人之代表人，從事犯罪或

¹⁹ 陳新民，前揭註 70，頁 419。

²⁰ 張永明，翻譯（德國）違反秩序罰法，1987 年 2 月 19 日公布（德國法規彙編 BGBl.IS.602）最近修正日期：1998 年 1 月 26 日。

違反秩序行為，致違反法人或人合團體應盡義務或致有使或將有使法人或人合團體獲得不當利益者，法人或人合團體亦可被處行政秩序罰鍰。惟詳見該款規定，係因該法主要是以處罰行為人為原則，而行為人又以自然人為主，故對於違反義務或獲得不當利益之法人或人合團體，係例外規範成為處罰對象，予以裁處罰鍰，尚非以同一義務之違反，而將法人與自然人予以併罰之。

二、奧國行政罰法²¹

第 9 條規定：「公司或社團，違反作為或不作為義務之行為時，應比照罰則規定，處罰其對外有代表權之人員（法定代理人），但行政法另有規定者，從其規定。前項人員，在其社團中有推定若干人，為其全部或一部業務，或在一定區域遵守行政法規之責任之權利與義務。前項負責人推定後，始得適用罰則之規定。對於前項人員或代理人之處罰，公司或社團須負連帶責任。」應可視為代表人之法定責任，且法人與代表人係負連帶責任，似亦不屬於併罰制。

三、我國行政罰法

（一）行政院經濟建設委員會版的行政秩序罰法草案

第 14 條規定：「法人之機關或此機關之構成員，或有代表或代理法人權限之人，執行其職務或為法人之利益為行為時，使法人違反行政義務而構成行政不法行為者，法人與行為人應並受處罰。法人之職員或從業人員，執行其職務或為法人之利益為行為時，使法人違反行政義務而構成行政不法行為者，法人之機關或有代表或代理法人權限之人，如對該行政義務之違反，未盡其防止義務時，對該法人之機關或有代表或代理法人權限之人以及法人，並應處罰，但以法律有明文處罰過失者為限。」

²¹ 奧國聯邦法律公報第 172 號，1950 年 5 月 23 日頒佈，Verwaltungsstrafgesetz-VSTG1950，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。

(二) 行政罰法

第 15 條第 1 項規定：「私法人之董事或其他有代表權之人，因執行其職務或為私法人之利益為行為，致使私法人違反行政法上義務應受處罰者，該行為人如有故意或重大過失時，除法律或自治條例另有規定外，應並受同一規定罰鍰之處罰。」

三、我國相關行政法律規定

有關併罰私法人與其代表人之其他行政法律規定，例如：銀行法第 127-4 條規定，係以銀行之負責人、代理人、受雇人或其他職員，因執行業務致銀行違反利害關係人授信限制中有關授信限額、授信總餘額及程序規定或違反有關對生產事業直接投資之限額及程序規定者，同時併罰銀行及行為負責人²²。信用合作社法第 40-1 條規定，信用合作社之負責人、代理人、受雇人或其他職員，因執行業務致信用合作社違反利害關係人授信限制中有關授信限額、授信總餘額及程序規定者，同時併罰銀行及行為負責人。

第二目 學說

一、善良管理人注意義務

代表人係實際上為私法人行為，就個別行政法課予私法人之義務，自應負善良管理人注意之義務，倘因其執行職務或為私法人利益而為行為，致私法人違反行政法上義務者，除應對私法人加以制裁外，該等代表人違反社會倫理意識，如係因故意或重大過失，致未遵守行政法所課予私法人之義務時，本身具有高度可非難性及可歸責性，自應就其行為與私法人並

²² 所謂行為負責人，依財政部前曾於 74 年 11 月 25 日以台財融字第 25269 號函示係指辦理該筆授信有最後決定權之人員。

受同一規定處罰²³。

二、指揮監督義務

私法人之董事或其他有代表權之人，對於私法人之職員、受僱人或從業人員，本有指揮監督之責，故私法人之職員、受僱人或從業人員，因執行其職務或為私法人之利益為行為，致使私法人違反行政法上義務者，私法人之董事或其他有代表權之人，如對該行政法上義務之違反，疏於監督，未盡其防止之義務時，乃為指揮監督之疏失，自應就其疏失擔負責任而與違反行政法上義務之私法人並受同一規定罰鍰之處罰。

第二款 併罰私法人與受僱人

處罰對象包括行為人與私法人二者。例如：金融控股公司法第 65 條規定，金融控股公司之負責人、代理人、受僱人或其他職員，因執行業務違反本法規定，除依本章規定處罰該行為人外，對於該法人亦科以該條之罰鍰或罰金²⁴。精神衛生法第 46 條規定：「精神醫療機構、精神復健機構及心理衛生輔導機構違反本法有關規定，除依本法第 43 條、第 44 條或第 45 條規定處罰外，對其行為人，亦處以各該條之罰鍰。」不動產證券化條例第 65 條規定：「法人之負責人、代理人、受僱人或其他職員，因執行業務違反本條例規定，除依本章規定處罰該行為人外，對於該法人亦科、處各該條之罰金或罰鍰。」

²³ 黃俊杰，前揭註 69，頁 428。

²⁴ 金融資產證券化條例第 116 條規定亦同。

第三節 行政罰法第 15 條規定之評析

第一項 行政罰法第 15 條第 1 項與第 20 條第 1 項規定之比較

第一款 行政罰法第 15 條第 1 項規定之立法理由

私法人亦得為行政法上之義務主體，故如發生義務違反之情形時，自得成為行政法上之處罰對象，且行政罰係以罰鍰、沒入或其他種類之行政罰為制裁手段，性質上亦得對私法人為裁處，故私法人得為行政制裁之對象，在理論及實務運作殆無疑義。

為貫徹行政秩序之維護，健全私法人違法以謀個人利益，對於違反行政法上義務之私法人本已加以處罰，以期能達到行政目的。惟參民法第 28 條規定，該受處罰私法人之董事或其他有代表權之人，係實際上為私法人為行為或足資代表私法人之自然人，其可能為一人，亦可能係多數人，就個別行政法課予私法人之義務，自應負善良管理人注意之義務。倘因其執行職務或為私法人之利益而為行為，致使私法人違反行政法上義務者，除應對於私法人加以制裁外，該等自然人違反社會倫理意識，如係因故意或重大過失，致未遵守行政法所課予私法人之義務時，本身具有可非難性及可歸責性，自應就其行為與私法人並受同一規定罰鍰之處罰。

如個別法律或自治條例中規定對於私法人違反行政法上之義務而應受處罰者，亦同時對董事或其他有代表權之人有特別之處罰規定時，應依各該法律或自治條例之規定。

第二款 行政罰法第 20 條第 1 項規定之立法理由

行為人為他人之利益所為之行為，致使他人違反行政法上義務應受處罰時，若行為人因該行為受有財產上利益，而無法對該行為人裁罰，即形成制裁漏洞。

為填補上述制裁之漏洞，並防止脫法行為，故規定得單獨對行為人於

其所受財產上利益價值範圍內，酌予追繳，以避免其違法取得不當利益，俾求得公平正義。

第三款 行政罰法第 15 條第 1 項規定應重新檢討

第一目 代表人違反法定義務不存在

行政罰法第 15 條第 1 項規定，係指私法人之代表人因執行其職務或為私法人之利益為「行為」，致使私法人違反「行政法上義務」應受處罰者。此際，違反行政法上義務者係私法人，而非其代表人，雖然在法務部行政罰法研究制定委員會第 28 次會議發言要旨：「第 15 條第 1 項，前提是必須私法人之機關或機關構成員，或有代表權之人，因執行他的職務或為私法人之利益為行為，致使私法人違反行政法上義務，而且他應受處罰，但是他不一定是受該規定罰鍰之處罰，他只要是應受處罰，我們認為該行為人只要違反行政法上義務本身具有可非難性，我們認為說他也應該加以處罰。」²⁵有提及代表人亦須具有違反行政法上之義務，然而該條文卻未參酌德國違反秩序罰法第 30 條規定，將代表人「違反秩序行為（行政法上義務）」予以明文規定，僅以其代表人如有故意或重大過失時，作為同一規定併處罰鍰之理由，卻未說明代表人是否亦須違反行政法上之義務，顯係混淆了處罰對象的構成要件與責任要件。

第二目 代表人之併罰違反比例原則

對於該條文立法理由所稱避免利用私法人違法以謀個人利益，而訂定本條項併罰規定。此種理由有違比例原則之必要性原則，即對於該指摘部分，行政罰法第 20 條第 1 項規定，已有追繳不當利益之方法，即為他人（私法人）利益而實施行為，致使他人（私法人）違反行政法上義務應受處罰者，該行為人（代表人）因其行為受有財產上利益而未受處罰時，得

²⁵ 高奕驥（檢察官）發言要旨，收錄於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（二），頁 1138-1139。

於其所受財產上利益價值範圍內，酌予追徵，足以達成行政目的，又何須再採取對人民權益影響較重之處罰方式？顯然理由有所不備。

第三目 實務操作上易生爭議

交通部主管的 11 個法律中，對於私法人的處罰都沒有讓私法人的機關或機關構成員承擔罰鍰的規定²⁶。因此，上述法律並無行政罰法第 1 條但書規定之適用，此時，交通部如依個別法律規範之行政目的，不須處罰私法人之代表人，可是卻有悖於行政罰法第 15 條第 1 項規定；如交通部依行政罰法第 15 條第 1 項規定，將私法人之代表人納入處罰對象，顯然又悖於個別法律之行政目的，造成行政機關適用上之困擾。

刑法關於併罰之規定係於特別法中另為規定，而現行行政法法例，如有併罰規定，亦於個別法令中另為規定，例如：勞動基準法第 81 條對法人之代表人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員與該法人或自然人之兩罰規定。又現行實務上有轉嫁理論之規定，例如：公司法第 10 條、第 20 條、第 21 條等僅對公司負責人有處罰規定，而未就公司為處罰規定；著作權仲介團體條例第 42 條僅就仲介團體（法人）有處罰規定，未就其代表權人或構成員為處罰規定，就其雙方之關係則委由司法關係解決。若行政罰法強制規定為併罰者，是否與現行實務有衝突²⁷。

此外，現行法令中尚有對於行為人與法人分別為不同處罰規定者，例如：傳染病防治法第 40 條規定對醫師或其他醫事人員及其所屬醫療機構分別為不同之處罰規定。且為避免影響工商活動，個別行政法規既已明訂僅處罰私法人，自無增加法人之構成員或代表人之負擔，一併納入處罰之必要。從而，本文認為毋須訂定一般性之併罰規定，如有併罰之必要，可於各該特別行政法令目的之要求，自行規範之。

²⁶ 交通部建議刪除行政罰法第 15 條規定之理由，收錄於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（三），頁 1666。

²⁷ 經濟部建議，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（二），頁 818-819。

第二項 行政罰法第 15 條第 2 項規定並非併罰制

第一款 立法理由

私法人之董事或其他有代表權之人，對於私法人之職員、受僱人或從業人員，本有指揮監督之責，故私法人之職員、受僱人或從業人員，因執行其職務或為私法人之利益為行為，致使私法人違反行政法上義務者，私法人之董事或其他有代表權之人，如對該行政法上義務之違反，因故意或重大過失，未盡其防止之義務時，乃為指揮監督之疏失，除非法律或自治條例有特別規定外，自應就其疏失負責任。故代表人負有指揮監督之義務。

代表人就上開指揮監督義務之違反應負責任者，應與違反行政法上義務之私法人並受同一規定罰鍰之處罰。

第二款 行政罰法第 15 條第 2 項規定並非併罰制

私法人處罰構成要件係因其職員、受僱人或從業人員，因執行其職務或為私法人之利益為行為，致使私法人違反行政法上義務者；而其代表人處罰構成要件則係指其指揮監督防止義務之違反，嚴格來說，並不算是併罰規定，而是個別獨立之義務規定²⁸。所以二者並不相同，尚難認定本條規定為併罰制。

行政罰法第 15 條第 2 項規定，對於私法人與其代表人違反不同之行政法上義務，規定其法律效果相同，即受同一規定罰鍰之處罰，其理由為何，並未說明，對於代表人違反監督義務之責任等同於私法人法定義務之違反，是否妥適，不無疑義。惟因此部分不在本文探究之範圍，故不予詳論。

²⁸ 林錫堯發言要旨，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 338。

第二節 小結

目前學說及實務對於私法人為處罰對象，並無爭議。惟對於上述私法人與自然人間之處罰對象範圍問題，仍有部分疑義須予以補充。

併罰制的目的是要杜絕制裁漏洞，如果董事或監察人等代表人違反義務，卻僅處罰私法人，而讓渠等躲在幕後，就產生了漏洞。惟如前所述，行為人之概念並不明確，已如上述，有可能指實際行為人，或形式上行為人，而且行為人亦不當然成為受處罰者，所以僅依行為人來認定處罰與否，尚屬率斷。特別是未考量私法人的行為為何？其與代表人之行為有何不同？如依本文前述，代表人於執行職務或為私法人利益之行為，當屬私法人之行為，且因違反行政法上義務而受處罰者，何須就同一行為再處罰代表人，不無疑義。

依法規範目的而言，私法人違反行政法上義務者，固由其代表人或受僱人所為，然而渠等自然人之行為係屬私法人之行為，且處罰對象亦已規定為私法人，如將處罰對象跳過違反行政法上義務之私法人，即私法人不須受罰，而逕由非違反行政法上義務之代表人或受僱人受罰，除非法律直接規定自然人為處罰對象，否則理論上未有貫徹之處。再者，轉嫁罰之規定應係屬停留在法人擬制說的時代，現在法人得為權利義務主體之法人實在說，已為現行法令實務所不爭之事實，實無再採取轉嫁罰規定之必要，並落實違反行政法上義務者，應為處罰對象之原則。

採併罰制者係以轉嫁罰不處罰私法人，而改處私法人之代表人，如因私法人之代表人為人頭負責人，而無法達到處罰目的之弊端者，自應採取併罰制，併罰私法人及其代表人，而杜絕上述弊端。惟該項論點顯有矛盾，即代表人可能係人頭負責人而無法達到處罰目的，即無人處罰可言，其實大可回歸處罰私法人本身即可，即不採轉嫁罰制，亦無必要再將所謂之無實益代表人一併納入。再者，因避免處罰不到人之弊端，而採併罰制，對於非人頭負責人之公司，豈不反成了處罰二個人，即私法人及其代表人。如此一來，豈不造成了原來防弊人頭負責人的不及之處，反而形成了可能重複處罰的過當之虞。

行政罰法第 15 條規定立法理由雖以避免代表人藉私法人牟取利益之漏洞，然而事實上，法條構成要件中並無代表人有無獲利為據，況且，此部分亦可透過行政罰法第 20 條規定追徵其不法利益即可，亦無併罰之必要，又代表人是否失職，應回歸由私法自治予以處理，亦尚難據此採取併罰制度。

併罰制度形式上雖未違反一事不二罰原則，即裁罰對象並不相同，惟事實上代表人的處罰，往往仍由私法人負責，所以實質上已有違一事不二罰原則，況且縱不違反一事不二罰原則，亦恐有違比例原則，即同一行為如違反者為自然人，僅處罰一次，而違反者如為私法人者，則可能行為人為該行為須處罰二次，甚或三次，行政目的對同一事件，竟會因違反者為私法人或自然人而有所不同之處罰結果？如果行政法上之目的確有加重代表人或受僱人、職員之責任而予以處罰者，應明文規定其構成要件，成為一個獨立的義務規定，方符合處罰法定主義，否則，應僅能處罰私法人為原則。

況且，形式上私法人與其代表人或受僱人為不同的處罰客體，併罰制尚不違反「一事不二罰」原則，然而實際上對於一個違反行政法上義務事件，對於數個人民分別科處罰鍰，從整體觀察而論，仍然過度全面加重人民的財產上負擔，而有違憲法上比例原則之虞²⁹。

²⁹ 陳清秀，行政秩序罰之處罰對象---以行政罰法草案規定為中心，收錄法務部行政罰法草案研討會，頁 71；林錫堯，參見前註 2，頁 96。