

【司法常識】

行政處罰是否得當？ 要看《行政罰法》



葉雪鵬（前最高法院
主任檢察官）

案例說明：

我國的《行政罰法》，在多如牛毛的法律中，只能算是一種「幼齒」的法律，因為這法在民國九十四年的二月五日始經 總統公布，公布一年以後才告施行，施行到現在只有短短的八年。很多人還是感到陌生，看到法律的上頭有「行政罰」三個字，顧名思義就想到這也是一種處罰違反行政法上義務者的法律，若有這種想法那就大錯特錯了，因為這法通篇四十六條中，沒有一條法條是用於處罰。既不是處罰法律，那行政罰法規定的究竟是什麼「碗糕」？

要說明行政罰法的意義，得先從什麼是「行政法」說起：行政法就文義來說，指的是關於「行政」的法律。行政，通常是指國家或政府的行為。政府為了治理國家，必須制定各種不同行政法作為規範人民生活的工具，對於違反行政法上義務的人，依各種行政法的規定給予處罰，是現代民主法治國家的基本原則，我國也不能例外。過去政府因為行政事務繁雜，為達到行政目的，採用不同的處罰方式或手段，導致行政法規定的行政罰種類繁多，名稱互異，處罰形式也不一致，且實務上用於裁罰的法律適用與理論見解分歧，經常發生困擾，不但影響行政效能，也關係人民的權益。因此有制定共通適用於各類行政罰之統一性、綜合性法典的必要，使行政罰的解釋與適用都有依據，這是行

政罰法的立法目的。因此，有人稱行政罰法是可以處罰人民的行政法的原則與準繩，類似我國《刑法》中的「總則」，對於沒有總則的刑罰法律，都可適用。所以行政罰法是所有可以對人民實施行政處罰法律的總則，也有人譽之為行政法中的「憲法」。話雖然可以這麼說，但是行政罰法的適用範圍，還是得看這法的相關規定。

案例分析：

行政罰法第一條開宗明義就規定：「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。」

罰鍰、沒入是我們最常見到的行政罰，尤其是罰鍰，是有車階級印象深刻，經常會碰到的「痛」，不用在這裡多費篇幅來說明。有問題的是什麼是適用這法的「其他種類行政罰」，由於「其他」範圍廣泛，這法特在第二條中分為四點列舉說明：

第一、限制或禁止行為的處分：包括限制或停止營業、吊扣證照、命令停工或停止使用、禁止行駛、禁止出入港口、機場或特定場所、禁止製造、販賣、輸出入、禁止申請或其他限制或禁止為一定行為的處分。

第二、剝奪或消滅資格、權利的處分：包括命令歇業、命令解散、撤銷或廢止許可或登記、吊銷證照、強制拆除或其他剝奪或消滅一定資格或權利的處分。

第三、影響名譽的處分：包括公布姓名或名稱、公布照片或其他相類似的處分。

第四、警告性處分：包括警告、告誡、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類似的處分。

由列舉的各種不利於行政法上義務人的裁罰性處分來看，「行政罰法」所適用範圍，只及於「行政秩序罰」，不包括「行政刑罰」與「執行罰」在內。另外行政法上有所謂「懲戒罰」的規定，內容重在某一職業內部秩序與職業道德的維護，像「律師法」與「醫師法」所定對於違反法律與職業道德的律師與醫師可以施以懲戒，與「行政罰」的性質並不相同，行政罰的規定非全然可以適用於懲戒罰，所以懲戒罰也不是行政罰法適用的對象。

行政罰法的法條雖然不多，但內容大都與一些原理原則有關，不容易在短短的篇幅內說個清楚。這裡只簡略地舉出一些創新而有特色的重要法條來作介紹：

一、揭示處罰主義－在刑事罰上有所謂「罪刑法定主義」，用來昭顯行為的處罰，以行為時的法律有明文規定者為限。同時也展現「法律不溯既往」的大原則。同樣對人民為行政處罰的行政法卻無這種概念明文，行政罰法有鑒於此，特用法條揭示處罰法定主義，在這法的第四條中，明定：「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。」

二、擴展處罰客體－違反行政法上義務，應受到行政法處罰者該是「行為人」。在我國《民法》上能夠「享有權利、負擔義務」的「人」，只規定有自然人與「法人」兩種。設有代表人或管理人的非法人團體、中央或地方機關在具體的民事訴訟中，依《民事訴訟法》第四十條第三及第四項規定，「有當事人能力。」但並沒有將其定位為「人」。行政罰法第三條規定「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。」這法條告訴我們：「行為人」的範圍，已自傳統的自然人的「法人」，擴展到「非法人團體」、「中央或地方機關或其他組織」。至於「其他組織」的定義，要等待具體案例出現，由實務工作者依據實際情況來認定。

三、明定微犯不舉－這法第十九條規定：「違反行政法上義務應受法定最高額新臺幣三千元以下罰鍰之處罰，其情節輕微，認以不處罰為適當者，得免予處罰。前項情形，得對違反行政法上義務者施以糾正或勸導，並作成紀錄，命其簽名。」由法條內容來看，「微犯不舉」的行為，要符合下列三個要件：

(一) 違反的行為最高只能科處新臺幣三千元以下的罰鍰。

(二) 情節必須輕微，是不是輕微要由執法者來認定。

(三) 行為雖然不罰，也可給予糾正、勸導來代替處罰。屢犯不聽的人就算情節輕微，也得給予處罰

四、建立時效制度－行政罰的裁處權，依這法第二十七條第一項規定：「因三年期間之經過而消滅。」法條所以作這規定，是避免行政機關怠惰，長期不作出處分，在時過境遷以後卻突然施予處罰，影響民眾權益。有了時效制度以後，只要時效完成，就算是天大地大的違法行為，也不可再予處罰！

〔本文登載日期為 103 年 4 月 14 日，文中所援引之相關法規如有變動，仍請注意依最新之法規為準〕

