

# 凡 例

- 一、本書並非嚴格之學術論著，係考試取向之著作，為使讀者能夠快速理解、吸收行政法之龐雜內容，將大量使用體系圖、法律關係圖、概念架構圖作為解釋之方法。然本書之行文方式，均採取「可以模仿，直接寫在考卷上」之方式，要請各位讀者理解。
- 二、本書為使讀者易懂行政法之內容，有以下數種說明之圖框：

(一)「舉例」圖框：

## 《舉例》

### 1. 保障人民基本權利：

保障人民基本權利之條文，通常沒有具體規定對人民應如何保障，故需要以行政法具體化。

#### (1) 憲法第7條平等權、平等原則

→ 透過行政程序法第6條具體化，以一般行政法原理原則中之行政自我拘束性原則實現。

#### (2) 憲法上法安定性原則

→ 透過行政程序法第8條後段信賴保護原則實現。

#### (3) 憲法第23條比例原則

→ 透過行政程序法第7條具體化。

### 2. 添加人民憲法上之義務：在添加人民憲法上之義務之憲法條文，以行政法具體化除了使國家有具體規定可以要求人民實現義務外，其實還含有避免國家過度限制人民權利（例如任意加稅，任意延長人民役期……）之功能。

#### (1) 憲法第19條明定人民有納稅義務

→ 透過各種稅法（如稅捐稽徵法、所得稅法、遺產及贈與稅法……）予以具體化。

(2)憲法第20條人民服兵役義務

→兵役法、妨害兵役治罪條例、替代役實施條例作為國家行為之依據。

舉例之圖框，出現於須舉例說明之內容下，對讀者說明該學理、法條內容具體可能發生之情形。而在此圖框中，亦可能使用法律關係圖輔助說明舉例。

(二)「概念解析」圖框：

★概念解析★

◆立法、司法、監察機關是否是用行政程序法？

讀者在此可能產生一個疑問：行政程序法第3條第2項分明規定各級民意機關、司法機關、監察機關不是用行政程序法規定，怎麼這裡又說起要適用行政程序法了呢？請一定要再回頭仔細看一下條文：「下列機關之行政行為，不適用本法之程序規定：一、各級民意機關。二、司法機關。三、監察機關。」本項所排除者僅有「程序規定」，係基於各級民意機關、司法機關、監察機關從事行政行為時，各有其自治或特殊之需求，而不同程序規定，毋庸一律以行政程序法中之程序規定限制之。至於各級民意機關、司法機關、監察機關從事行政行為時，仍需遵守行政程序法中之「實體規定」，則自不在話下。



概念解析之圖框，出現於特別重要，而必須特別自本文中獨立而出特別論述之內容。

(三)「注意」圖框：



行政固然主要由公法組織之公行政（行政主體、行政機關……）為之，但仍然有可能由私人受國家委託公權力，而行使之，此即所謂「公權力受託人」。

注意！之圖框，出現於特別需要讀者注意與比較（例如前後章節或類似概念時）之情形。

(四)「作者叮嚀」圖框：

作者叮嚀

各位讀者唸到這裡，應該開始昏頭了：干涉就干涉，給付就給付，幹嘛混來混去？而且分那麼細，有甚麼用？這裡就必須提醒各位讀者，行政的實務上不可能單純用一種手段就可以達成行政的目的，事實上，混用干涉與給付之手段是行政之常態。而必須注意到，要仔細釐清行政機關所用手段，是為了辨別下述的法律羈束程度（法律保留），以及人民尋求行政救濟時之判斷依據（信賴保護）。而我們在緒論時也提到，行政法之體系之最終目的不就是給予人民保障？所以，此部分之區別是相當重要的！

作者叮嚀之圖框，出現於作者需特別提醒讀者之部分，其重要性可能不及「爭點」高，但係閱讀本書中輔助說明所必要者。

- 三、本書引註為便利讀者查找原典，茲不採用一般學術論文所用「同前註」、「前揭註○」之引用方式，概均引註完整書名及頁數，敬請讀者注意。又為行文方便並避免閱讀困難，如特定篇章乃引用或整理自某作者之著作，將於該篇章開始處引註標明之，茲不一一於細節處引註，還請特別注意。
- 四、本書因篇幅龐大，分為（I）（II）二冊。惟篇、章、節之編號均為連貫，以維體系之一貫。此外，本書未來改版，篇、章、節之編號原則不為更動，但頁數可能變動，故為便利讀者互相索引本書內容，本書內文引註本書前後篇章內容，將不以頁數標示，而係以篇、章、節之編號表示，請讀者注意之。

## 第五章

# 行政罰

### 第一節 行政罰之概念<sup>1</sup>

#### 一、意義與性質

(一)意義：

##### 行政罰法第1條

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。

行政罰者，指為達成行政目的，對違反行政法上義務者所科處之各種制裁。故廣義而言，「行政罰」可能包括秩序罰、行政刑罰、執行罰、懲戒罰等。

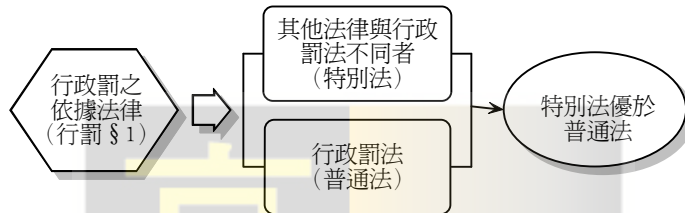
而本章所討論之「行政罰」，乃指行政罰法規範之對象，即限於最狹義之「秩序罰」，乃指一般行政法法律關係中，對違反行政法上義務之人民，由行政機關依法律或自治條例規定所科處之行政制裁。

<sup>1</sup> 本節之內容，參考自：陳敏，行政法總論，十版，2019年11月，頁711-22；吳庚，行政法之理論與實用，增訂十六版，2020年10月，頁457-65、470-74；董保城，行政法新論，初版，2022年10月，頁235-37；廖義男，行政罰法之制定與影響，廖義男主編，行政罰法，二版，2017年5月，頁1-24；李震山，行政罰法之適用範圍，廖義男主編，行政罰法，二版，2017年5月，頁25-49。

## (二)行政罰之定位：

## 行政罰法第1條

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。



1. 行政罰法為總則性之法律之地位：行政罰法第1條對於行政罰法之於其他與有裁罰規定之法律間之關係，有所界定。依據本條規定，原則而言，行政罰應適用行政罰法之規定；例外於「其他法律有特別規定」時，適用其他法律。蓋本條之立法目的明白揭示，行政罰法之立法目的在於制定共通適用於各種行政罰之統一性、綜合性法典，故行政罰法乃作為各種有裁罰規定法律之總則性規定。故有學者認為行政罰法之地位應屬行政罰領域之「普通法」，蓋因行政罰法立法之目的，在於將散見於各種法律中之行政罰作一總則性之規定，故其地位應屬普通法。若個別法規有特別規定，應適用其他法律之程序規定。而行政罰法第1條但書之意義，即在揭示行政罰法相對其他狹義之法律而言，乃處於普通法與特別法之關係。
2. 「普通法說」之缺失與解決：然而，行政罰法乃於2005年立法，並於2006年施行，在此之前已有諸多行政法規具有行政罰之規定，而因各該法律亦欠缺行政罰之總則性規定，經常產生在各不同法律中分別自行制定總則性或程序規範之情形。如採取上開「普通法說」，即可能產生各種先前制定之「特別法」之內容，優先於後制定之「普通法」而適用，造成架空行政罰法，無以適用之結果。為解決此困境，學者有提出「基本法說」之見解及以「完整規定說、嚴格規定說」之見解，分析如下：

## (1) 「基本法說」之見解：

學者則認為，行政罰法之目的乃為處理各種行政罰裁處時紊亂之種類、形式、程序、責任問題。如將行政罰法定位為普通法，則個案適用法律時，均將優先適用個別法律中之規定，牴觸制定行政罰法之立法目的。故而，應認為行政罰法為「基本法」之地位，裁處行政罰時均有優先適用。依學者之見解，基本法之意義在於規範特別領域之基本原理原則、方針，故即便其他個別法律實施在後，基本法不受後法優於前法、特別法優於普通法之影響，均應優先適用。基此，基本法有下列特質：①總則性；②最低標準；③根本原則之規範。

(2) 「完整規定說、嚴格規定說」作為解決方式之見解<sup>2</sup>：

①行政罰法制定前之其他行政罰相關法律：以「完整規定說、嚴格規定說」判斷——

學者認為，「普通法說」之見解較符合法學方法論上之解釋方式，惟基於行政罰法作為行政罰之總則性法律，在行政罰法制定前與行政罰相關之法律而與行政罰法規定相衝突者，乃不見得合乎行政罰法所要求之程序正義與給予人民之程序保障。基於尊重立法者制定行政罰法之立法本意，應採取「憲法取向性解釋」，而以下列二標準判斷其他法律之內容：

A.完整規定說：如個別法律之體系完整，已有首尾完整一套之程序規定者，則應屬「完整規定」，即便其於行政罰法制定前制定，亦屬行政罰法第1條但書所稱之特別法，而得優先於行政罰法有所適用。

B.嚴格規定說：又若特定之法律，其法律之體系中程序規定雖非完整，但其與行政罰法相關之個別規定較行政罰法之規定嚴格，而對人民之程序保障較優厚者，則屬「嚴格規定」，亦屬

2 請參見：林明昕，行政程序法的適用範圍—解讀行政程序法第3條，收錄於：公法學的開拓線—理論、實務與體系之建構，2006年9月，頁121-24。

行政罰法第1條但書所稱之特別法，而得優先於行政罰法有所適用。

②行政罰法制定後之其他行政罰相關法律：**尊重立法意旨**——

又若係在行政罰法制定後始制定之其他與行政罰相關之法律，其規定與行政罰法相衝突者，則此時應認為立法者係基於認識行政罰法第1條之規定而有意制定法律排除行政罰法之適用。是此時應回歸行政罰法第1條但書之規定而適用法律，毋須引述上開所述「完整規定說」或「嚴格規定說」之見解。

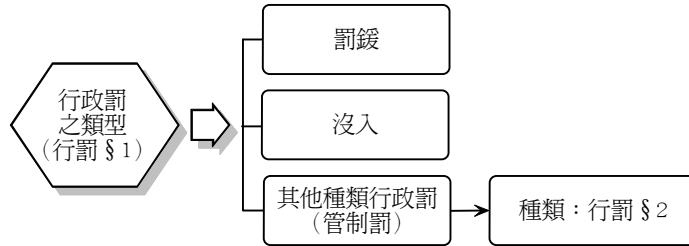
## 二、行政罰之要素

- (一)須有行政義務之違反：行政罰為對於行政法上義務違反之制裁，故必須存在行政義務之違反，無論係作為或不作為，始有裁罰之可能。
- (二)違反義務者為一般行政法法律關係內之人民：即行政罰乃普遍之處罰。如行政機關所為裁罰對象，並非一般人民，而限於特別法律關係者（如公務員），其處罰應屬「懲戒罰」。
- (三)須依法律或自治條例之規定而課處之：行政罰既為對人民之裁罰，而為干預性質之處分，則必須符合法律保留原則，應依據法律或地方自治團體之自治條例為之。
- (四)原則由行政機關裁處：行政罰原則而言應由行政機關裁處之，例外於法律有特別規定時，得由法院裁處之。

## 三、行政罰之種類

### 行政罰法第1條

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。



(一)罰鍰：罰鍰乃金錢罰，屬經濟制裁之財產罰。在刑法上，相對應之刑罰應屬「罰金」。

(二)沒入：沒入乃對物之處分，乃具有財產權剝奪及保安之效果。在刑法上，相對應之刑罰應屬「沒收」。

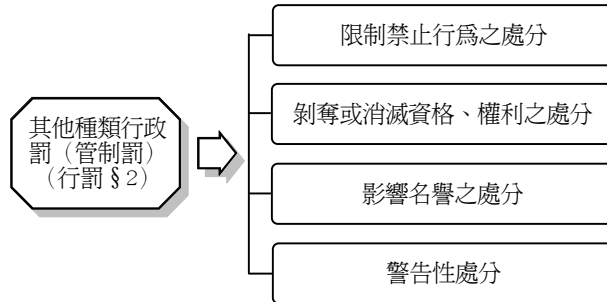
(三)其他種類行政罰（管制罰）：

#### 行政罰法第2條

本法所稱其他種類行政罰，指下列裁罰性之不利處分：

- 一 限制或禁止行為之處分：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之處分。
- 二 剝奪或消滅資格、權利之處分：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之處分。
- 三 影響名譽之處分：公布姓名或名稱、公布照片或其他相類似之處分。
- 四 警告性處分：警告、告誡、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類似之處分。





我國因行政秩序罰之種類除罰鍰及沒入外，尚有諸多不同種類，故採與德國立法例不同之方式，將非罰鍰及沒入以外之各類型行政罰，規定於行政罰法第2條，是為「其他種類行政罰」，或稱為「管制罰」。其他種類行政罰目的在於，罰鍰或沒入有時無法達到制裁效果，故需要以限制行為或權利行使，達到防止行為人再次違反行政法上義務，其性質乃界於「處罰義務違反」與「強制義務履行」二者之間。

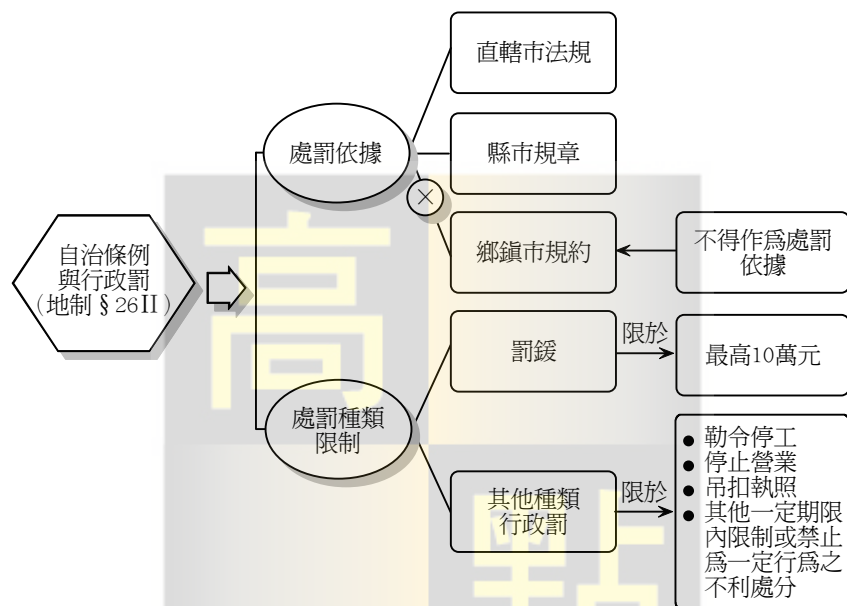
### ★概念解析★

#### ◆地方自治法規與行政罰

##### 地方制度法第26條

- I 自治條例應分別冠以各該地方自治團體之名稱，在直轄市稱直轄市法規，在縣（市）稱縣（市）規章，在鄉（鎮、市）稱鄉（鎮、市）規約。
- II 直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政義務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。但法律另有規定者，不在此限。其為罰鍰之處罰，逾期不繳納者，得依相關法律移送強制執行。
- III 前項罰鍰之處罰，最高以新臺幣十萬元為限；並得規定連續處罰之。其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分。
- IV 自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關、縣政府核定後發布；其餘除法律或縣規章另

有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；縣（市）規章發布後，應報中央各該主管機關備查；鄉（鎮、市）規約發布後，應報縣政府備查。



地方制度法第26條明定，地方自治團體之自治條例亦得規定違反該等自治條例所定之行政法上義務者，得處以行政罰之規定。然需注意該條規定之內容：

- (一)得為處罰之依據（地方制度法第26條第2項）：地方自治法規得為行政罰之依據者，僅有經地方自治團體之立法機關通過之自治條例。且其中僅有直轄市法規及縣（市）規章得為裁罰之規定，鄉（鎮、市）規約則不與焉。
- (二)處罰種類之限制（地方制度法第26條第3項）：又地方自治條例得規定之處罰種類有以下之限制：
1. 罰鍰：罰鍰僅限於10萬元，但得規定連續處罰。
  2. 其他種類行政罰：限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分，其他行政罰法第2條所規定



## 例題研究

建築法第15條第2項規定：「營造業之管理規則，由內政部定之。」假設內政部因此於營造業管理規則第31條第1項中規定：「營造業如有未經請准建築許可，擅自施工建造違章建築之行為者，由直轄市或縣（市）主管機關報請中央主管機關核准後，廢止其營造業登記。」，今有臺北市某甲營造公司在民國（下同）98年7月1日涉嫌有擅自施工建造違章建築之行為，臺北市政府於100年6月3日發現後，乃報請中央主管機關內政部核准後，臺北市政府在100年7月5日廢止某甲之營造業登記。某甲認為本件廢止之行為，欠缺法律依據，且該項擅自施工行為，是其公司員工個人行為，負責人並不知情，請問：

- (一)本件廢止某甲營造業登記之行為，有無行政罰法之適用？理由何在？  
 (二)某甲對於臺北市政府廢止其營造業登記，如有不服，應如何提出權利救濟？在實體上應可如何主張？
- （節錄自104律四）

## ◀ 解題綱要 ▶

- (一) 1. 廢止甲之營造業登記行政行為之定性：欲判斷本件廢止甲營造業登記之行為是否應適用行政罰法，首需判斷臺北市政府所為此行為之性質為何？則依行政程序法第92條第1項之規定，上開廢止行為既屬行政機關單方所為，且既係廢止原核准登記處分，自有規制性存在，故應屬行政處分（下稱系爭廢止處分）。
2. 系爭廢止處分是否應適用行政罰法：
- (1) 又系爭廢止處分之法律效果乃對甲加負擔，為不利處分。而不利處分又可區別為裁罰性不利處分及單純不利處分，前者係指以不利處分作為懲罰之手段，而為處罰過去違反行政法上義務之人民，既係為達成制裁效果而為處罰，故稱之為「裁罰性不利處分」；後者則指不帶有制裁效果，僅係單純對人民添加負擔之處分，稱之為「單純不利行政處分」。如屬裁罰性不利處分者，即應適用行政罰法之規定。又行政罰法第1條、第2條復規定行政罰

之種類除罰鍰外，尚包括「其他種類行政罰」（又稱管制罰），其中廢止許可、登記或其他剝奪或消滅一定資格或權利之處分亦屬行政罰之一種。

- (2)本件中，臺北市政府所為之系爭廢止處分，乃為處罰甲過去違反營造業管理規則所設定行政法上義務之行為，具有裁罰性，且其內容亦屬其他種類行政罰之一種，應屬裁罰性不利處分。是臺北市政府為系爭廢止處分，有行政罰法之適用。

(二)甲之救濟方式：

1. 救濟途徑：甲如認為系爭廢止處分違法或不當，而剝奪其經營營造業之登記，應尋求排除系爭廢止處分之救濟，以使其原獲得准許營造業登記之效力「復活」。故甲應依訴願法第1條第1項及行政訴訟法第4條第1項之規定，循序提起撤銷訴願、訴訟，請求撤銷系爭廢止處分。
2. 實體上得主張之理由：
  - (1)依司法院釋字第394號解釋意旨，裁罰性不利處分之處罰要件與法律效果，應符合法律保留原則，如立法者欲授權行政機關自行訂定法規命令規範，亦應符合授權明確性原則，是行政機關依建築法第15條第2項訂定之法規命令，未經法律明確授權者不得訂定裁罰之規定，亦不得作為裁罰人民之依據。本件中，內政部未經法律明確授權，逕在營造業管理規則中自行訂定裁罰之要件與效果，自與授權明確性原則、法律保留原則有違，臺北市政府猶據此作成系爭廢止處分對甲為裁罰，當為違法。
  - (2)又行政罰法第7條固規定法人之實際為行為之職員、受雇人之故意過失推定為法人之故意過失，則解釋上應容許法人舉證證明對該有過失之職員、受雇人已盡監督之責，以推翻上開規定之推定。本件臺北市政府以甲公司員工之個人行為有故意或過失而對甲公司為裁罰，甲公司若能舉證證明該公司或其代表人對於員工之行為均不知情，且已盡監督之能事防免員工違法興建違建之行為，

應認為無從將該員工個人之故意、過失認為甲公司之故意、過失。若係如此，臺北市政府所為之系爭廢止處分自屬違法。



### 例題研究

A醫院係全民健康保險特約醫事服務機構，於民國（下同）103年間因違反有關規定，先後經衛生福利部中央健康保險署（下稱健保署）依全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法（下稱特約及管理辦法）第36條規定，予以違約記點，共達3次，但A醫院對此3次記點均未提起救濟。同年12月間A醫院再有違反，健保署乃依特約及管理辦法第38條第2款規定，予以停約一個月（自104年1月1日起至同月31日止）。104年11月間，A醫院又因違反有關規定，經健保署依特約及管理辦法第40條第1項規定，終止特約1年（105年1月1日起至同年12月31日止）。嗣A醫院於106年1月間向健保署申請特約，健保署乃依特約及管理辦法第5條第1項第1款規定，通知A醫院不予特約。試問：

- (一)如A醫院於103年12月20日收到停約一個月之通知後，對其遭受停約一個月之處置有所不服，經複核、爭議審議等程序後未獲救濟，104年3月間欲提起行政訴訟，其訴訟類型應為何？如A醫院於對其遭受停約1個月之行政訴訟程序中，始主張之前記點3次之違法性，行政法院應否一併審查？
- (二)如A醫院對健保署上述不予特約之通知有所不服，經複核、爭議審議等程序後，提起行政訴訟。該不予特約之通知，其法律性質為何？A醫院應選擇何種訴訟類型？（請分析各種可能選擇之訴訟類型，並明示所採見解與理由）
- (三)如A醫院主張其相關違反規定之行為，已分別遭受停約1個月、終止特約1年之處罰；健保署又決定不予特約，有違一行為不二罰原則。其主張有無理由？

(110司律)