

●焦點 2 重複處罰禁止原則

一個違反行為法上義務的行為，基於比例原則⁵，僅應當受一次處罰，此稱重複處罰禁止原則（從程序法觀點，另有稱一行為不二罰原則）。然而，如果是數行為，針對數次違反義務之行為，分別處罰則屬可行。

行政罰法第25條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」其立法理由載明「行為人所為數個違反行政法上義務之行為，若違反數個不同之規定，或數行為違反同一之規定時，與前條單一行為之情形不同，為貫徹個別行政法規之制裁目的，自應分別處罰。此與司法院釋字第503號解釋『一事不二罰』之意旨並不相違。」準此以論，行為人違反行政法上義務之行為是否為「一行為」，應依個案具體判斷，就個案具體情節，斟酌法條文義、立法意旨、制裁意義、期待可能與社會通念等因素決定之。

另外，「罰」的類型，必須是同種類行政罰，才會有牴觸上開原則的問題。⁶如果不是同種類行政罰，而是管制性（或預防性）不利處分，或行政執行（執行罰）、懲戒罰，或是其他種類行政罰，便不會有違反上述原則的問題。例如，公務員犯貪污罪，嗣後遭司法懲戒而剝奪公務員資格，這兩項處罰，前者為刑罰，後者為懲戒罰，從比例原則而論，併合處罰始能達成公益目的，因此，並不違反重複處罰禁止原則。

綜合上述，撰寫此類考題時，解題思路應該呈現：

(一)步驟一：行為數？

一行為或數行為？如果是數行為，即不用繼續往下審查，但如果是一行為，則須繼續審查。

行為數認定是一個很困難的議題，因為這要探求「法條文義、立法意旨、制裁意義、期待可能與社會通念等因素」決定之，非常考驗考生的論述能力。以下舉刊登違法廣告為例。廣告之刊登，通常是在特定日期、不同時段、不同頻道播出，則此一公開播送之行為，究竟屬於一行為，還是依據

5 另外也有人主張是基於，信賴保護原則、法安定性原則等。這在解題上沒有很重要。

6 行政罰法第24條第2項：「前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達成行政目的者，不得重複裁處。」

日期、時段、頻道可以切割成數行為？實務沒有穩定立場：在藥物廣告上，採取一行為（詳後述）；而食品廣告，則採取數行為，理由為：由於廣告傳播媒介多元化，不同之電視頻道係以不同顧客群為訴求主體，並具不同閱聽族群，均係向民眾認知產生多次危害，故個案上如果屬於不同媒介傳播，應以數行為認定，則不同之電視、電台頻道、報紙版次、雜誌期數、網頁網址、車輛、文案（如：看板、廣告牌、海報等）張貼處所、傳單發送者等行為數認定，亦同。⁷

（二）步驟二：不利處置的類型？

如果兩次不利處置的性質均屬同種類行政罰，則違反重複處罰禁止原則，但如果其中一個不是，則不違反。

罰的類型，則屬於定性的問題，雖然仍是聚焦在「裁罰性」（非難過錯）之有無？不過判斷方式相對簡單。以110年司律為例（見題型5-1-4），A醫院違規而遭受「停約1月」，復違規而受「終止特約1年」，最終另受「不予特約」。由於A醫院違規二次，因此分別受停約、終止特約，沒有違反重複處罰禁止原則，更何況，停約、終止特約亦非行政罰。而機關最後評估A醫院的履約情形，而拒絕再次締約（即不予特約），雖然會針對A醫院先前違規的情形作出評價，但不予特約是為了維護健全的健康保險給付體系，不在非難行為人，屬於管制性、預防性不利處分，因此，亦無違重複處罰禁止原則。

►► 題型5-1-3 行為數的認定

甲於高速公路駕車違反規定而超速，先被警察以測速儀器偵測確定，警察遂對甲揮動指揮棒要求甲依指示停靠路肩，但甲不但拒停，反而高速繼續飆車逃離，沿途又被設置於路旁之固定測速照相機拍下超速畫面，最終被警察於某交流道攔下，甲總共被測到十次超速。試問：道路交通管理機關應如何對甲裁罰？（25分）（113二級法制，行政法研究，三）

7 最高行政法院109年度上字第1149號判決。

◀ 可能錯誤的擬答 ▶ (以底線標示)

道路交通管理機關應對甲裁罰兩次：

(一)一行為不二罰：

1. 一行為不二罰係指對人民同一違反行政法上義務行為，禁止為多次之處罰，係憲法上法安定性、信賴保護、比例原則的具體展現。
2. 本件，甲總共被測到十次超速，道路交通管理機關應裁罰的次數，涉及行政法上行為數的認定。

(二)行為數認定：

1. 行政法上行為數認定，原則上參照刑法，以行為人的行為犯意為中心，若認為不同行為決意所為，即屬數行為，然行政法有其特殊行政管制目的且非難性較刑法為低，在一定條件下仍得有標準之放寬，臚列如下。
2. 有認以管制目的為標準者，惟此混淆「行為數」與「行政法上義務數」屬兩個不同層次之概念，形同架空行為概念，並不妥適。
3. 參照釋字第604號意旨，亦有認為得以裁罰個數切斷行為數者。惟將原本連貫的生活事實予以不自然分割，為避免行政機關淪為恣意，宜作限定理解，應以行為人認知到該裁處之事實，仍持續為之，方得切斷行為數，蓋連續處罰本身仍蘊有敦促行為人改善之目的。學說上亦有從行為觀點支持此見解者，即，若行為人已認識到遭裁處之事實，仍持續為之，可認其為基於另一犯意所為之行為，以充分評價行為人不法，且與刑法觀點未必不得相容，本文從之。

(三)本件：

1. 本件，甲於高速公路超速，違反行政法上義務，甲已接收到警察拒停指示，且另有基於逃避警察目的之加速行為，應認為不同犯意所為，而為不同之兩行為。
2. 然就此分別之兩行為，能否再予以切割，本文認為，因行為人未必知悉

固定測速照相結果，不得再行切割。

3. 綜上，道路交通管理機關應對甲裁罰兩次。另，行政機關做成裁罰處分後，即生遮斷之效果，後處分不得涵蓋前處分之範圍，故第二次處罰範圍，不得與第一次處罰有所重疊，併予敘明。

◀ 分析 ▶

事實上的一個身體舉措，在法律評價上，可能被切割成數個行為。例如，廠商進口貨物，合併在海關申報單中的不同欄位，申報三種稅捐（貨物稅、營業稅、進口稅），雖然是提出一份申報單，但這也只是因為稅捐稽徵的行政業務流程簡化，並不會把數個申報行為，化約為一個申報行為，因此雖然現實外觀上是一個身體舉措，但法律評價上，這種外觀是行政流程簡化所導致，所以，當事人不應該得利於這種流程簡化而認定違規行為僅有一次。故屬於數行為（釋字第754號解釋）。

在交通違規上，通常是一連串不間段的行為，例如，長時間違規停車、超速、沒有保持安全距離等等，實務的作法，就是「經由舉發（或裁罰）」加以切割行為數。一旦進行舉發（或裁罰），則一連串的身體舉措，就會被切割成前、後兩行為，因而機關得於舉發後，再行對於後行為進行裁處（釋字第604號解釋）。林明鏘稱之為「豆腐切成豆花原則」（考試的時候，不可以這樣寫哈哈），並對實務作法提出批評。

以本題違規超速的情形來說，駕駛人油門踩到底就是一個現實上的身體舉措，這一路超速行駛，都算做一行為的話，倒也是太便宜他了。因為，至少每台固定式測速照相機之間，都會相隔許多距離，而且也會有警告標誌進行提醒，因此，切割成數行為進行處罰，絕對是更公允的。簡言之，法律評價上，屬於數行為。至於，裁處機關應該如何切割？數行為是多少的行為？這時候仍然援用前揭豆腐切成豆花原則：能夠依法舉發幾次，就切割成幾個行為。要注意喔～交通行為的切割，精確來說，不是採取「裁罰切割」，而是採取「舉發切割」。

依照現行道路交通管理處罰條例，違規超速的連續舉發，是以違規地點相距6公里以上、違規時間相隔6分鐘以上或行駛經過1個路口以上，作為標

準（本條例第85條之1第2項第1款）。因此，即使是在高速公訴上的違規行為，如果這10次超速（等於10支固定式測速照相機）相差6公里，或違規間隔6分鐘，機關得連續舉發，並連續裁罰。

以舉發數切割行為數，可以說是道路交通管理處罰條例的一種特別規定，這在其他行政法領域內，並沒有相類規定。因此，斷不得將以上見解，擴張至其他法律領域。

在其他法律領域應該如何切割行為數，雖然實務會提出以下的帥話當作是大前提，但實際上還是取決於個案的論證與涵攝（甚至說白點，就是法律感情⁸）：

行為人違反行政法上義務之行為是否為「一行為」，應依個案具體判斷，就個案具體情節，斟酌法條文義、立法意旨、制裁意義、期待可能性與社會通念等因素決定之。

例如，在違法刊登廣告的行為，某甲在1個月內，違法刊登廣告於不同的電視頻道，主管機關究竟可以裁罰幾次？這裡有兩說：

- (一)主觀說：最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議認為，行為人只有一個行為決意，因此，僅能論以一行為（本案為違反藥事法⁹）。
- (二)客觀說：不同品項之產品，或不同版本之廣告，或不同刊播媒介之個數，或不同日之刊播之廣告，各具獨立性及構成要件完整性，自非屬同一行為（本案為違反食安法）¹⁰。

8 受注意喔～

行為數的認定，真的很常存乎一心，試想「這樣合理嗎？」、「有天理嗎？」、「公平嗎？」例如，一名老師長時間以各種不同的方式霸凌某位同學，僅僅評價為一行為，就顯得很不合理（膝蓋痛），因此，應以每一次霸凌行為，獨立認定。理由可以是：這樣才符合兒少權益保障法透過處罰以保障兒少權益及身心健全發展的立法意旨及制裁意義，而且此一認定違規行為數的標準，對於行為人而言，具有預見或期待的可能，並且符合社會上一般人的認知（最高行政法院112年度上字第476號判決）。

9 實務上，對於違反藥事法（非藥商，不得藥物廣告）、醫療法（非醫療機構，不得為醫療廣告）的廣告行為，均採主觀說。例如，最高行政法院106年度判字第623號判決。

10 最高行政法院111年度上字第68號判決、最高行政法院109年度上字第749號判決。法院之所以能夠這麼順利的認定是「數行為」，其實也應該把它當作是一個特例進行學習。因為，主管機關依據食安法第55條之1「依本法所為之行政罰，其行為數認定標準，由中央主管機關定之。」之授權，定有食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準，該標準第3條即明定：「實施違反本法第二十八條廣告限制規定之行為者，依下列基準判斷其行為數：一、不同品項之

◀ 錯誤擬答應該避免 ▶

(一)上開擬答既非採取「舉發分割說」，亦非認定為「一行為」，而係採取「裁處分割說」，也就是，以每一次的裁處（送達相對人）切割行為數。這種解法在實務上運用的場合，主要是在「按日連續處罰」的法條中。例如，法條規定，經限期改善，而未改善時，得按日連續處罰。行為人有一違法狀態，而持續未改善（事實上的一身體舉措、不作為），則機關即使每天都可以對行為人進行處罰，但如果第一天的裁罰並未送達，就不能作出第二天的裁罰。因此，此說雖然強調「裁處分割說」，但其實法條已經允許「按日（連續處罰）」，也就是以「日」分割行為數，因此，關鍵其實不是重複處罰禁止原則，而是送達：行政處分須合法送達於相對人後，始得接續處罰（請參後續的題目）。

(二)以下示範「舉發分割說」，請同學自行斟酌。

◀ 擬答 ▶



字數 約401字

機關得對甲裁處10次：

(一)重複處罰禁止原則與行為數的認定：

1. 此一原則係植基於比例原則的要求，禁止國家對於同一個違反行政法上義務的行為，為重複之處罰。
2. 行為數的認定，於交通違規行為上，依釋字第604號解釋意旨，考量違規事實之存在對公益或公共秩序確有影響，（立法者）得以違規舉發次數，切割事實上的違規行為。

(二)本件：

1. 甲於高速公路上超速行駛，雖屬現實上的一個身體舉措，然而，道路交

產品。二、不同版本之廣告。三、不同刊播媒介之個數。四、不同日之刊播。」

因此，法院上開數行為的見解，其實是尊重行政機關所定法規命令。除非法院能夠提出什麼非常堅強的理由外，否則基於法律安定性、行政慣例的維持，隨著行政機關認定是數行為，就不會有什麼大錯。試想，如果法院認定是一行為，而拒絕適用這個法規命令，究竟會產生多大的影響啊！

通管理處罰條例（之立法者）考量用路人對於違規行為對於公共交通安全之危害，而以舉發次數，切割行為數。是甲上開10次違規行為，得經10次違規舉發而認定為10個違反行政法上義務行為。

- 2.且本案係經由固定式測速照相機進行蒐證，而依現行法規與現況，固定式測速照相儀器間有保持一定距離，且於一定距離設置警告標誌，以保障用路人之資訊自我決定權，因此，對甲為10次舉發行為，並不存在過度、密集舉發之情形。

(三)故機關得以10次舉發次數，切割甲之違規行為，並為10次裁罰。

精選裁判



解釋字號	釋字第604號
解釋爭點	交通處罰條例對持續違規停車予多次處罰之規定違憲？
解釋文	道路交通管理處罰條例係為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全而制定。依中華民國八十六年一月二十二日增訂公布第八十五條之一規定，係對於汽車駕駛人違反同條例第五十六條第一項各款而為違規停車之行為，得為連續認定及通知其違規事件之規定，乃立法者對於違規事實一直存在之行為，考量該違規事實之存在對公益或公共秩序確有影響，除使主管機關得以強制執行之方法及時除去該違規事實外，並得藉舉發其違規事實之次數，作為認定其違規行為之次數，從而對此多次違規行為得予以多次處罰，並不生一行為二罰之問題，故與法治國家一行為不二罰之原則，並無抵觸。
理由書	行為人如接獲多次舉發違規事件通知書者，即有發生多次繳納罰鍰或可能受多次裁決罰鍰之結果。按違規停車，在禁止停車之處所停車，行為一經完成，即實現違規停車之構成要件，在車輛未離開該禁止停車之處所以前，其違規事實一直存在。立法者對於違規事實一直存在之行為，如考量該違規事實之存在對公益或公共秩序確有影響，除使主管機關得以強制執行之方法及時除去該違規事實外，並得藉舉發其違規事實之次數，作為認定其違規行為之次數，即每舉發一次，即認定有一次違反行政法上義務之行為發生而有一次違規行為，因而對於

心，已逐漸從「機關如何存在」，轉向「組織如何有效完成公共任務，同時維持憲法秩序與人民權利保障」。

►題型8-1 組織最適誠命與組織形式選擇自由

(一)關於行政組織法在學理上的討論，有主張應以「組織最適誠命」取代「組織形式選擇自由理論」的呼聲。試問您的看法如何？又如何達成行政組織型態之最適選擇？（15分）

(二)依我國法的規定，行政法人為公法人，其特徵何在？與德國傳統上之公法人制度，其建置考量是否相同？試申述之。（10分）

（109北大法研，行政法，四）

◀ 分析 ▶

關於題(一)問題在於國家究竟應如何建構行政組織，始能兼顧民主正當性、法治國要求、行政效率與公共任務之有效達成？傳統學理上所稱之「組織形式選擇自由理論」，乃認為國家於履行行政任務時，原則上享有相當程度之組織形成自由，得依據政策需求與任務特性，自由選擇由行政機關本身、以行政法人或成立公司（公營事業），甚至民間委託等不同組織形式執行公共任務。此一理論之優點，在於承認現代行政任務高度多元化與專業化，避免國家被拘束於單一僵化之官署體系，並使行政得以透過組織彈性提升效能。

然而，近代學理逐漸出現以「組織最適誠命」取代「組織形式選擇自由理論」之主張，其理由在於：若過度強調國家之組織選擇自由，容易使行政組織之形成流於政策恣意或效率導向，而忽略民主控制、責任政治與人民權利保障。尤其在行政法人化、公私協力與民營化趨勢下，若僅以「國家有自由選擇組織形式」作為正當化基礎，可能導致行政權逃避法律拘束與議會監督。因此，「組織最適誠命」主張，行政組織之建構並非純屬政治裁量，而應受到憲法價值與任務適合性之拘束。換言之，國家並非得任意選擇組織形式，而是必須選擇「最適合」該行政任務之組織型態。

行政組織並非單純技術工具，而係國家權力運作與人民權利保障之制度基礎，白話地說，組織架構或運作機制，會連帶影響實體決定。若某些涉及

高度基本權干預、強制力行使或重大公共利益判斷之事項，過度脫離直接國家控制，可能削弱民主正當性與責任歸屬；反之，若對高度專業化、技術化或市場競爭性事務，仍完全採取傳統科層官署體制，則可能造成行政效率低落與專業不足。因此，「最適」之核心，不在於存在唯一正確組織形式，而在於組織型態是否與任務性質相互對應。

至於如何達成行政組織型態之最適選擇，應綜合考量多重因素，包括行政任務是否涉及高權行使？是否需要專業自主？甚至賦予獨立的法律人格？是否具有市場性、是否涉及基本權保障，以及國家監督密度與民主責任要求，抑或可以完全以私法人的組織型態遂行任務？例如，涉及強制處分與公權力行使之事項，原則上應維持較高程度之國家直接行政；高度專業性事務，則可透過公法人或行政法人方式提高專業自主；具有市場競爭性質之公共服務，則可引進較具彈性之企業化組織形式。

然而，這終究是大哉問。為何這樣說？各位從上面提到的「交通」就能知道，得以傳統機關地位為之，亦得以促參，或是以私法組織型態為之，如何考量，有時也受制於資金、成本，或是技術等問題。

關於題(二)涉及行政法人。這裡可以先進行說明。依我國「行政法人法」之規定，行政法人係國家或地方自治團體為執行特定公共事務，於法律授權下設立，具有獨立法人格之公法人。其主要特徵，在於其雖屬公法上組織，仍具有相當程度之人事、財務與業務自主性，並非一般傳統行政機關。各位可能沒有感覺、沒有感悟。可是貝加龐克能夠完全理解這件事，因為獲得「腦腦果實」能力，透過超維度的思考與大腦切分技術，創造出6個擁有獨立人格的「衛星」分身：

1. 釋迦：代表「正直」與冷靜，負責決策與管理，是分身中的領導者。
2. 莉莉絲：代表「邪惡」與掠奪，負責進行不擇手段的實驗與戰鬥。
3. 愛迪生：代表「思想」與靈感，負責發明創造與構思。
4. 畢達哥拉斯：代表「智慧」與科學記錄，負責收集與計算數據。
5. 阿特拉斯：代表「狂暴」與武力，負責戰鬥與體力勞動。
6. 約克：代表「欲望」，負責生理需求（吃、睡、排泄），以此來維持其他分身的精力。

這6個分身都有自己負責的任務，而且都具有獨立的人格，可是它們其實都是服務於貝加龐克這種中心。（各位有沒有感覺阿～）

行政法人得自行管理人事與預算、採取較具彈性之經營方式，且不適用一般公務人員與預算法制，因此具有相當程度之企業化與功能化色彩。我國行政法人制度之建立背景，主要係受新公共管理思潮影響。傳統行政機關往往受到科層體制、預算程序與人事制度拘束，導致行政效率不足，因此行政法人制度乃希望透過「法人化」方式，使特定公共任務能以較具彈性、專業化與績效導向之方式執行。例如文化、教育、研究、表演藝術等領域，往往需要較高之專業自主與經營彈性，因此透過行政法人制度降低官僚化限制。於是，行政法人的公共事務，便須具備以下特徵（行政法人法第2條第2項）：

1. 具有專業需求或須強化成本效益及經營效能者。
2. 不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理者。
3. 所涉公權力行使程度較低者。

我國行政法人雖屬公法人，其制度設計與德國傳統公法人制度之建置考量，實際上並不完全相同。德國傳統公法人制度之核心精神，主要建立於「自治行政」與「功能分化」理念之上，強調特定公共事務應由具功能共同體性質之組織，自主處理。例如地方自治團體、大學、職業公會與社會保險團體等，其重點在於成員自治、功能代表與專業自主，具有濃厚之民主分權與自治色彩。

相較之下，我國行政法人制度雖亦強調專業性與自主性，但其制度目的更偏向行政效率提升與組織彈性化，其核心關懷在於突破傳統官署體制之僵化，而非自治行政之實現。因此，我國行政法人較具有「治理工具化」與「企業化行政」特徵，而德國傳統公法人則較強調「自治性」與「功能性民主正當性」。

此外，德國公法人制度通常建立於長期歷史發展與自治傳統之上，其組織正當性部分來自成員參與與功能自治；我國行政法人則多係由國家自上而下設立，實際上仍受到主管機關相當程度之監督與控制。因此，兩者雖同屬公法人制度，但制度本旨與歷史脈絡並不完全一致。我國行政法人制度，本質上較接近現代行政國家於行政效能與組織彈性需求下所產生之特殊組織技術，而非德國傳統自治行政理論下之典型公法人制度。

◀ 擬答 ▶



字數 約548字

(一)茲述如下：

- 1.組織形式選擇自由理論，指公行政對於如何遂行行政任務的組織架構，具有一定的形成自由，可以在傳統行政機關、行政法人或私法人等間作出選擇。
- 2.組織最適誠命，則指公行政選擇組織架構時，仍應受制於功能取向，以最適於達成目的之組織型態，遂行行政任務。
- 3.我認為，公行政所得想有的組織形式選擇自由，是指對於受司法監督審查而言，確係如此，尤其行政法院欠缺一項可作為司法控制的規範依據，要求行政機關應該如何建構組織。然而，本於憲法各項原理原則要求，以及手段與目的關聯性的要求，組織選擇應該取向於所要推行的行政任務，亦即最適誠命。
- 4.方法在於：從所要遂行的行政任務領域進行觀察，是否須建構一獨立性（反之，從屬性）的組織？是否賦予其權利能力（反之，僅具有對外代表權）？是否需要更高的彈性，以私人地位遂行任務（反之，維持公法組織）？

(二)茲述如下：

- 1.行政法人屬於一公法人，特徵即在行政法上具有權利能力，能夠享受權利、負擔義務。
- 2.我國行政法人建制考量，在於公共事務具有專業需求或強化成本效益與經營效能，且不適合由政府機關推動，也不宜交由民間辦理，而涉及公權力行使的程度較低。此與德國傳統公法人另有考量避免科層體制上下指揮監督干預，經由獨立法人格及自治結構，以維持公權力決定的公平性、多元性，而有所不同，例如：國立大學。