

第一章 緒論

本章內容乃係介紹本論文研究之動機與目的，及研究論文所須之研究方法，與研究之範圍、限制、架構為說明。

第一節 研究動機與目的

有鑑於近來交通政策有許多的變革，執法的程度也多樣繁雜，又加上大法官解釋第六〇四號解釋產生，有關於違規停車的行為，違規行為人被處以多次處罰，經大法官會議解釋，認為一個違規停車的行為得以處罰二次以上，不違反一行為不二罰原則，驅使我的好奇心，想一探究竟為何實務上會有如此的想法，因為大法官在此一個案中透過解釋法律方式，將一違規停車的行為解釋為數個違規行為，而警察機關得依道路交通管理處罰條例規定，每兩小時舉發一次，當然此一結果一出現，有正反不同意見，也起相當多的爭議。

再加上最高行政院所做成 94 年 6 月份庭長法官聯席會議，係有關行為人擺放電動機台之一行為，同時違反建築法第 91 條第 1 項第 1 款及商業登記法第 33 條第 1 項規定，應擇一從重處斷。可見得在行政罰法施行至今，在實務上造成相當大的困擾，即是行政罰法第 24 條「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。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。」中有關「一行為」如何判斷，是依照刑法上行為概念及其原則來判斷，或者是行政罰法上有自己一套標準在，但是翻閱行政罰法規定後，發覺行政罰法上並沒有如刑法上有想像競合等法律上一行為的概念存在，學說對此一問題又有何解釋適用，又認定為一行為背後原因為何，僅

僅考慮「行政立法目的」而已嗎？等到認為一行為後，依同法第 24 條規定，處罰種類皆為罰鍰時，則依法定罰鍰額最高之規定裁處，若處罰的種類不同時，依法律規定可以一併處罰。

就因行政處罰的種類有多種態樣，雖然現行行政罰法以有明文規定處罰種類，但多數處罰的手段都以罰鍰為主，但若另處以其他種類的處罰時，究竟有無一行為不二罰的適用，這一些問題都再再引起我的好奇心，更加深我對於此一議題的探討決心。

第二節 研究範圍

本文在此擬針對一行為違反數行政法規範，皆被處以罰鍰之部分為主，作一番探討，希望透過本篇論文之研究，除了違規停車、違規超速、擺放電子遊戲機及一為違反行為罰及漏稅罰等案例之外，亦透過本論文對於其他相關案例的研究探討，可以讓實務上造成許多困擾的個案之中，探討出在適用行政罰法第 24 條時，行為數應由何者認定、何謂一行為，其背後應該考量的因素為何、及在認定係數行為之後，刑法上有關競合理論在行政罰法上究竟有無適用空間，若無，立法論上是否應明文規範等問題，使得在個案適用上，有一個衡量標準在，此一問題看似簡單，其實行為數在刑法的領域已有相當的討論，但是縱使現行學說多數認為刑罰與行政罰間係採量的區別說，也不儘然皆認為直接依刑法上行為理論，來判斷究竟為一行為或數行為，也因此，本文希望透過本篇論文之研究，來探討上述相關問題。

第三節 研究方法

本文採取之研究方法，由熟稔透析現行法著手，以傳統法學方法對現行法

條為解釋，先於條文字義範圍內為文義解釋法，次藉體系解釋法，由法條所處之意義脈絡探求法之意義，若由法條字義及意義脈絡仍有不同解釋可能時，先採納最符合立法者意思之歷史解釋法，若仍有未足再以客觀的目的解釋法補充。

一行為不二罰所產生之爭議，因實務已累積有相當案例，故以案例解析法，將已結案之案例事實（小前提）涵攝於現行法法條（大前提）中，以古案今解之方法模擬處理流程，讓理論與實務交錯分析印證，除能免重蹈覆轍之危，亦可收鑑往知來之效。對於所蒐集之先前專家學者相關研究成果進行文獻分析，將結果分類歸檔，經由重新組織思考後，以反向思考法及深度思考法漸進開展創見。此外，因本議題涉及多數當事人及複雜之契約關係，而有討論之必要性，以避免傳統研究方法對此觀察會有缺失。

第四節 研究架構

本文在架構的安排上共分為五章，第一章緒論，係介紹本論文研究之動機、目的、研究方法、研究範圍、研究架構說明。

第二章一行為不二罰原則，首先對於一行為不二罰原則概念及內涵為何作一介紹，緊接著探討到該原則之起源為何，及該原則在我國發展和適用依據為何，在本章作一番討論，此外，一行為同時可能觸犯行政罰以外之處罰，如刑罰、執行罰、懲戒罰等，在此亦一併說明之。

第三章行為數探討，本章係透過本文所挑選四個實務案例，說明行為數認定不妥之處，即以立法目的等標準認定，非依刑法上行為數理論判斷，其原因為何，並藉由此一問題，深入探討行為數認定，應否維持現狀由行政機關先行作判斷等問題。

第四章刑法競合理論於行政罰法上適用，即想像競合、連續關係、牽連關係等在行政罰法尚未有明文之前，在具體個案上應如何解釋，或者利用類推適用等

方法，以利實務在某一些具體個案中，認為處罰過重者，應以一行為論結果，有一個足以支持結果的理由存在。

第五章結論，本章乃論文之結論，主要乃整理與綜合各章節之結論而提出對於現行實務在認定行為數之建議與展望。



第二章 一行為不二罰原則

第一節 一行為不二罰原則之概念及其內涵

按一行為不二罰原則又稱為禁止雙重處罰原則或重複處罰禁止原則，其意乃係禁止國家對於人民之同一行為施以二以上之處罰。其概念理論上可包含對一行為再次處罰及同時為多數處罰¹。因而，此原則似包括一事不再理原則。

「一行為不二罰」原則，係指國家對於人民之同一行為，不得為多次之處罰，又稱為「雙重處罰之禁止」或是「重複處罰之禁止」。此源自於刑事訴訟法上之「一事不再理」，即就特定被告之特定犯罪事實，只應受到國家「一次性」的追訴、處罰，所以國家不得重複追訴、處罰相同的犯罪事實，又稱為「禁止二重危險」，主要是為了避免同一行為受到二次以上之處罰，屬於程序法上一項普通適用之原則。即從程序面而言，同一案件之禁止再訴，包括判決確定前禁止再訴，以及實體判決確定後禁止再訴；從實體面而言，同一案件之禁止雙重處罰²。因此，二原則雖有關聯，惟其意義並不相同。

美國憲法增修條文第 5 條中段明定：「…任何人不得因同一罪行，而使其生命或身體受兩次危險…」及德國基本法第 105 條第 3 項規定：「任何人不得因同一行為根據一般性刑事法律多次被處以刑罰」，其規定之意義究指一行為不二罰或一事不再理原則？依據美國最高法院法官 Potter Stewart 在 1969 年 Pearce 案中表示，美國憲法增修條文第 5 條禁止雙重危險條款所提供之保障，包括「同一行為為被宣告無罪後，不得再行起訴」、「同一行為判決有罪後，不得再行起訴」、「同一行為不得多次處罰」三種保護³，而上述前二種保護即屬程序法上之「一事不

¹洪家殷，行政罰法論，第 120 頁，五南，台北市，二版，2006 年 11 月。

²林鈺雄，刑事訴訟法（上冊）總論篇，第 271-272 頁，台北市，自版，五版第一刷，2007 年 9 月。

³轉引自嚴震生，美國憲法增修條文第 5 條「一罪不二罰」條款的適用性質與相關判例，美歐季刊第 12 卷第 1 期，第 147-149 頁，1988 年 3 月；法治斌，試讀一事不二罰，資訊公開與司法審查，台北市，正典出版，第 127-128 頁，2003 年，一版。

再理原則」，而第三種保護則為實體法上之「一行為不二罰原則」，可知美國法之禁止雙重危險條款實則包括程序法之一事不再理及實體法一行為不二罰之雙重意涵。另在德國法方面，德國帝國法院時代即肯認此原則，並認為此原則不僅具有程序法上之意義，亦具有實體法的意義⁴。嗣後德國基本法因反對納粹第三帝國在刑事訴訟上之多重訴追，故於基本法第 103 條第 3 項明定此原則，此條款除明立一事不再理原則，在德國通說此條款亦可引申出一行為不二罰原則⁵。因此可知，德國基本法第 103 條第 3 項及美國憲法增修條文第 5 條規定內涵，包含程序法上「一事不再理」及實體法上之「一行為不二罰」原則。

第二節 一行為不二罰原則之起源及其發展

第一項 一行為不二罰原則之起源

按一行為不二罰原則乃係西方古文明最古老之概念之一，溯於古希臘羅馬時期即已存在⁶，由於刑事法相較行政法係屬古老之制裁體系，故此原則最初即表現於刑事法之適用⁷。美國於 1791 年 12 月 5 日施行之憲法增修條文第 5 條中段明定：「…任何人不得因同一罪行，而使其生命或身體受兩次危險…」，此即美國法通稱之「禁止雙重危險條款」。在德國，二十世紀初帝國法院時代即認為此原則乃係刑法上的基本原則，並作為裁判之基礎，藉由「ne bis in idem」原則，認為對於同一行為只能施以一次刑罰，以給予被告實質的保護權利。嗣 1949 年 11 月 3 日公布之憲法第 39 條後段規定：「又關於同一犯罪，不被重複追究刑事上的

⁴洪家殷，註 1 前揭書，第 120 頁。

⁵另彭鳳至大法官於釋字第 604 號協同意見書中有與此通說之不同意見，其認為德國基本法第 103 條第 3 項僅指程序法上之一事不再理，而不包括一行為不二罰原則。引自司法院大法官網站，<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/>，2008 年 10 月 24 日，以下茲不再贅述。

⁶轉引自司法院釋字第 271 號解釋吳庚大法官不同意見書，該意見書中並指明古羅馬法之法諺謂：「Nemo debet bis puniri pro uno delicto」；司法院釋字第 604 號解釋許玉秀大法官之不同意見書；嚴震生，前揭註 3，第 145-146 頁。

⁷司法院釋字第 604 號解釋許玉秀大法官之不同意見書。

責任」。從本原則之發展背景及上開各國憲法規定可知，本原則一開始係適用於刑事案件，對於刑事案件以外之處罰非屬上開規定所明文規範之範圍。

第二項 一行為不二罰原則於美國、德國、日本之發展及適用

第一款 美國

美國實務對於憲法增修條文第 5 條「禁止雙重危險條款」之適用範圍，多認定僅適用於刑罰，至於經由民事程序或行政程序所為之制裁，均非刑事處罰，故無憲法「禁止雙重危險條款」之適用。該國最高法院雖曾於 1989 年 Halper 案中修正上開意見，而改採擴大且彈性之觀點，認為得因涉案特殊事實，依個案判斷個案處罰之性質，縱使原為行政處罰，亦可能於個案中認定該行政罰實質上應視為「刑罰」，故有憲法增修條文第 5 條規定之適用⁸。惟至 1997 年 Hudson 案，最高法院又重新確定立法裁量之優先地位，當立法者已決定採用非刑罰之處罰方式，司法權在此應多節制而不宜輕易改變其屬性，故認為在本案中原告不得對於罰鍰及刑事處罰兩種處罰主張有憲法增修條文第 5 條規定之適用⁹。因此，美國實務仍多採保守見解，認為憲法增修條文第 5 條所定「雙重危險」乃限於雙重的「刑事處罰」，至於民事罰或行政罰則無該條款之適用。

第二款 德國

德國基本法第 103 條第 3 項規定：「任何人不得因同一行為根據一般性刑事法律多次被處以刑罰」其所定「一般性刑事法律」乃係指普通刑法及特別刑法，

⁸法治斌，註 3 前揭書，第 310-311 頁；蔡震榮、鄭善印著，行政罰法逐條釋義，第 45 頁，台北市，新學林，一版一刷，2006 年 1 月。

⁹法治斌，註 3 前揭書，第 312-313 頁；蔡震榮、鄭善印，註 8 前揭書，第 47 頁。

且從其立法過程觀之，國會所擬基本法草案本條規定原為：「任何人不得因為同一行為受到法院兩次以上刑罰」，惟在國會委員會中顧及上開規定可能會使得「ne bis in idem」原則適用在刑罰與紀律罰，致使二者不能併罰，故修正為現行條文之文字，因此可得知依該國制憲者之意旨，本條之制定僅在於拘束國家行使刑罰權之權力，從而本條文之適用範圍並不包括其他種類之國家制裁，如懲戒罰、秩序罰及警察罰均非在本條規範之列¹⁰。然德國學者對此有不同意見，其中一說認為基本法第 103 條第 3 項僅適用刑罰，至於其他種類之國家制裁，原則上雖亦不容許重複處罰，但其依據並非基本法第 103 條第 3 項，而係源自於法治國原則；另以一說則認為基本法第 103 條第 3 項不只適用於刑罰，而應包括所有具有處罰特徵之國家制裁，並至少應可以類推適用此項規定¹¹。



日本實務及學說對於該國秩序罰之過料與刑罰，認為二者本質、目的、要件及程序均有所不同，因此二者予以併罰並不違反日本憲法第 39 條一行為不二罰原則。但日本在該國部分行政法中有明文規定，科處刑罰後不再科以過料¹²。可知，日本憲法第 39 條一行為不二罰原則雖僅適用於刑事處罰，以致行政罰與刑事罰可以併罰而無該條文之適用。然個別行政法已將此原則落實於各法規中，惟其仍非屬日本憲法第 39 條規定之範疇。另外，從該等行政法所定一行為不二罰之規定中並看出該等規定係採「刑事處罰優先原則」。

由「一行為不二罰原則」於美國、德國及日本之發展，足證此原則係源起刑事法領域，至於得否適用於行政罰，則仍有不同意見。不過，德國及日本已更進

¹⁰洪家殷，註 1 前揭書，第 123-124 頁；陳新民，論行政罰的適用原則—對行政法院判決的評釋，法令月刊，第 38 卷，第 2 期，第 12-13 頁，1987 年 2 月；彭鳳至大法官釋字第六〇四號之協同意見書。

¹¹洪家殷，註 1 前揭書，第 123-124 頁。

¹²郭志豪，行政制裁之研究，中央警察大學法律學研究所碩士論文，第 95-96 頁，2005 年 6 月。此文所引日本法制上定有一行為不二罰及刑事罰優先處罰原則之規定，有日本商法第 498 條第 1 項但書，獨占禁止法第 97 條但書，有限公司法第 85 條第 1 項但書規定等。

一步將此原則，以明文立法於行政法之方式，將此原則落實於行政罰之領域中。

第三節 一行為不二罰原則在我國之法制發展及現況

第一項 憲法規範

在我國憲法中並未有如同美國憲法、德國基本法及日本憲法「一行為不二罰」或「一事不再理」之明文，因此，一行為不二罰在我國有無憲法基礎以及其依據為何，即有不同見解。由於我國憲法未有明文，茲就我國大法官相關解釋整理分析如下：

第一款 釋字第二七一號解釋

本號解釋係針對最高法院 25 年上字第 3231 號判例認為，刑事訴訟程序中不利益於被告之合法上訴，而從程序上駁回之程序判決，不發生實質上之確定力，得再逕為實體上之裁判之見解，宣告與憲法第 8 條第 1 項規定之意旨不符。本號解釋文及其理由書，並未具體論及「一行為不二罰」及「一事不再理」。惟在本號解釋，吳庚大法官在其所提不同意見書中，論及同一行為不受兩次以上審問處罰，此乃舉世普遍之原則，且此原則為憲法第 8 條第 1 項規定所涵蓋。此項見解雖係吳庚大法官之不同意見書，惟此乃是司法院大法官解釋中首度出現一行為不受二次以上審問處罰之原則者，而此意見之憲法基礎即為憲法第 8 條第 1 項規定。

第二款 釋字第三三七號解釋

本號解釋係因財政部 76 年 5 月 6 日臺財稅字第 7637376 號函所為釋示有違

營業稅第 51 條第 5 款處罰條件，與保障人民意旨不符，故而宣告違憲。本號解釋文及解釋理由書亦未提及一行為不二罰原則相關意見，惟吳庚大法官在本號解釋之一部不同意見書則明白表示：「對於同一租稅債務之義務違反行為，既依營業稅第 51 條第 1 項第 5 款處予漏稅罰，又依稅捐稽徵法第 44 條處予行為罰，為雙重處罰，有違一行為不兩罰之法治國家原則之部分，多數大法官通過之解釋文對此重要且具有原則性之法律問題而不論，本席期以為不可」，此見解係吳庚大法官繼司法院釋字第二七一號解釋不同意見書後再次針對雙重處罰所表示之見解。惟不同者，在釋字第二七一號解釋有關刑事處罰部分，吳大法官係以憲法第 8 條第 1 項作為不得重複處罰之憲法依據，而在本件有關行政處罰部分，則以「一行為不兩罰」乃法治國家原則，為立論基礎。

第三款 釋字第三五六號解釋

本件係針對營業稅法加徵滯報金、怠報金規定所為之解釋，解釋文中僅說明：「…加徵滯報金、怠報金，係對營業人違反作為義務所為之制裁，其性質為行為罰，此與逃漏稅捐之漏稅罰乃屬兩事。…」對於行為罰與漏稅罰者可否併罰，以及一行為不二罰原則並未有論述，因此，本號解釋因未對上開釐清上開可否併罰之問題，因此實務問題仍然存在，致導引出司法院作出釋字第五〇三號解釋。

第四款 釋字第三八四號解釋

本號解釋係對憲法第 8 條規定所為之解釋，且是大法官解釋首次正式將「一行為不得重複處罰」等文字見諸解釋理由書者，本件解釋理由書中載明：「凡限制人民身體自由之處置，在一定限度內為憲法保留之範圍，不問是否屬於刑事被告身分，均受上開規定之保障。除現行犯之逮捕，由法律另定外，其他事項所訂程序，亦須以法律定之，且立法機關於制定法律時，其內容更須合於『實質正當』，

並應符合憲法第 23 條所定之條件，此乃屬人身自由之制度性保障。舉凡憲法施行以來已存在之保障人身自由之各種建制及現代法治國家對於人身自由所普遍賦予之權利與保護，均包括在內，…。前述『實質正當之法律程序』，兼指實質法及程序法規定之內容，…就程序法而言，…『同一行為不得重複處罰』…」足見，本件解釋認為刑事處罰之同一行為不得重複處罰，其依據為憲法第 8 條保障人身自由之規定。

第五款 釋字第四九〇號解釋

本號解釋係對於本件聲請解釋事件當時兵役法施行法第 59 條第 2 項規定所為解釋，本件解釋更進一步地於解釋文將「一行為重複處罰」等文字置於解釋文，惟僅論述「…兵役法施行法第 59 條第 2 項規定：同條第一項判處徒刑人員，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滿四年時，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，兵役法第 59 條第 2 項因而規定，由各該管轄司法機關通知其所屬縣（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，仍依妨害兵役罪條例之規定處斷，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，不相牴觸。」亦即上開解釋文僅概述本案無一行為不二罰之情形，亦與比例原則無違。至於何以不構成一行為二罰以及一行為不得重複處罰之法理依據，則未有任何論述。惟劉鐵錚大法官於本件解釋提出不同意見書則指出兵役法施行法第 59 條第 2 項規定違反憲法「禁止雙重處罰原則」，並進一步說明「我國憲法第 22 條係關於人民基本權利保障之補充規定，即除同法第 7 條至第 18 條及第 21 條所為例示外，另設本條規定，概括保障人民一切應受保障之自由權利。禁止雙重處罰原則，既為現代文明法治國家人民應享有之權利，且不妨害社會秩序與公共利益，自亦在該條保障之列。」，可知，劉鐵錚大法官認為「禁止雙重處罰原則」乃屬憲法原則，且其依據為憲法第 22 條。

第六款 釋字第五〇三號解釋

本號解釋係對於稅法上行為罰與漏稅罰可否併罰所為之解釋，本件解釋文釋示：「納稅義務人違反作為義務而被處行為罰，僅須其有違反作為義務之行為即應受處罰；而逃漏稅捐之被處漏稅罰者，則須具有處罰法定要件之漏稅事實方得為之。二者處罰目的及處罰要件雖不相同，惟其行為如同時符合行為罰與漏稅罰之處罰要件時，除處罰性質與種類不同，必須採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的所必要者外，不得重複處罰，乃現代民主法治國家之基本原則。」明白揭示「不得重複處罰，乃現代民主法治國家之基本原則」。

第七款 釋字第六〇四號解釋

本號解釋乃係針對道路交通管理處罰條例違規停車連續舉發規定所為之解釋，亦是歷來大法官解釋中論述一行為不二罰原則最為熱烈之一號解釋，除解釋文外，大法官協同、不同、部分不同意見書對此原則之論述，更為以往所未見；茲為下列幾種見解：

一、僅論及一行為不二罰原則為法治國原則、憲法原則

本件解釋文、曾有田大法官之協同意見書、楊仁壽大法官之部分不同意見書及廖義男大法官之部分協同、部分不同意見書即此種論點，本件解釋文稱：「對此多次違規行為予以多次處罰，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」；曾有田大法官之協同意見書謂：「多數意見將一個違反法律義務之行為，在解釋上擬制為數個行為，從而允許行政機關對於該數個行為，個別地評價為數個破壞行政秩序之態樣，而處以數個秩序罰，藉以達成

規避『法治國原則』底下之一行為不二罰原則，恐會造成釋憲機關為配合行政實務上運作之便宜，而曲意解釋法令之印象，自難謂為適當…且此舉恐將導致立法者或行政機關恣意擴大擬制論之適用範圍，進而產生淘空『憲法上一行為不二罰原則』之危險」；而楊仁壽大法官認為：「此一原則，可否擴及違反行政罰法上之處罰，論者雖不一其說，但通說殆已將之提昇為『法治國之基本原則』，成為憲法上之理念。本件解釋，繼釋字第五〇三號解釋之後，亦肯認『法治國家一行為不二罰之原則』於行政罰法有其適用，頗值贊同」；廖義男大法官之部分協同、部分不同意見書亦提及：「多數意見認為…對違規停車之行為，為連續舉發並不生一行為不二罰之問題，與『法治國家一行為不二罰之原則』並無牴觸，本席甚表贊同。」。

二、認為一行為不二罰原則係自法治國家所要求之法安定性、信賴保護原則及比

例原則所導出

許宗力大法官及城仲模大法官二位在其等協同意見書即採此論點。許宗力大法官在其意見書表示：「我國憲法固然沒有一行為不二罰原則的明文，惟『從法治國家所要求之法安定原則、信賴保護原則以及比例原則』均不難導出一行為不能重複處罰之要求。是一行為不二罰原則具有憲法位階，應無疑義」；城仲模大法官之協同意見書則謂：「按『一行為不二罰』原則係禁止國家對於行為人之同一行為，以相同或類似的措施予多次之處罰，其憲法上之基礎乃在於『法治國原則中之法安定性及信賴保護原則』…。一行為不二罰原則除係為落實法安定性及信賴保護原則所必要者外，其亦為憲法上『比例原則』之表現。」以上二件協同意見書之論述更進一步提出一行為不二罰之依據，乃憲法上法治國原則中法安定性原則、信賴保護原則及比例原則。

三、認為一行為不二罰係比例原則之特殊類型或次類型

彭鳳至大法官之協同意見書及許玉秀大法官之不同意見書持此見解。彭鳳至大法官之協同意見書謂：「一行為不二罰原則作為現代民主法治國家之基本原則，應指行政實體法上之違規行為範圍之界定，以及違規與處罰之關係，須符合憲法上比例原則之要求。故各行政實體法上界定違規行為之範圍及其處罰之相關規定，依憲法上比例原則加以審查，如逾越必要程度，即屬違憲。因此『一行為不二罰原則』應定位為『憲法上比例原則在行政處罰範疇中的特殊類型』。」；許玉秀大法官之不同意見書則說到：「所謂 *ne bis in idem* 縱使在德國基本法有很狹義的立法背景，它所具有的比例原則意涵（德國基本法沒有規定比例原則，*ne bis in idem* 可以看作『比例原則的次類型』，而有例示規定的性質）…本席認為可以建立一個屬於比例原則的審查體系，從比例原則可以引申出重複評價禁止原則（*Doppelbewertungsverbot*），…行政法領域可以繼續使用一事不二罰「*ne bis in idem*」同時作為程序以及實體的下位比例原則。」。

第二項 法律規範

一行為不二罰原則在我國法律之發展，如同德、美等國家，最初亦表現於刑事法之領域，且與一事不再理原則相扣。為了對行為人的犯行作出充分且不過度、不重複之評價，以合乎一行為不二罰原則及一事不再理原則的法治國基本要求¹³，在實體面向，我國刑法第 55 條規定，一行為同時觸犯數罪名者，從一重處斷；在程序面向，刑事訴訟法第 303 條第 2 款及第 8 款規定，已經提起公訴或自訴之案件，在同一法院重行起訴者，法院應諭知不受理之判決，而同法第 302 條第 2 款則規定，對於曾經判決確定之同一案件重行起訴者，法院應諭知免訴之

¹³林鈺雄，新刑法總則，第 542-543 頁，台北市，自版，初版第一刷，2006 年 9 月。

判決。上開規定之目的，即在避免同一行為受兩次以上追訴、審判及處罰。

關於行政不法行為之制裁¹⁴方面，一行為不二罰原則之相關規定則首見於社會秩序維護法，該法第 24 條第 2 項規定，一行為而發生二以上之結果者，從一重處罰；其違反同條款之規定者，從重處罰。另同法第 38 條並規定，違反社會秩序維護法之行為，涉嫌違反刑事法律或少年事件處理法者，應移送檢察官或少年法庭依刑事法律或少年事件處理法規定辦理。但其行為應處停止營業、勒令歇業、罰鍰或沒入之部分，仍依社會秩序維護法規定處罰。觀諸上開規定可知，社會秩序維護法對於一行為發生二以上之結果者，及一行為同時違反社會秩序維護法及觸犯刑事法律者，明定從重（或刑事）處罰，將一行為不二罰具體落實於條文規範。職是之故，在行政罰法施行前，實務即有引用本法規定作為判決中引用一行為不二罰原則之法理依據¹⁵。

直至行政罰法公布，該法第 24 條明定一行為同時違反數行政法上義務之規定者，從一重處罰，惟不同種類之處罰得併為裁處；另該法第 26 條即規定一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務之規定，依刑事法律處罰，僅違規行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物未經法院宣告沒收時，行政機關始得裁處。從而，行政罰法第 24 條及第 26 條之明文，遂成為我國行政罰上一行為不二罰之法律依據，並將我國長久以來，僅以大法官解釋及實務判決作為引用「一行為不二罰原則」之依據的現象予以改變。至於具關聯性的程序面之「一事不再理」原則，則規定於行政訴訟法第 107 條第 1 項第 7 款、第 9 款規定，對於當事人就已起訴之事件，於訴訟繫屬中更行起訴、或訴訟標的為確定判決所及者，法院即應以裁定駁回，以避免同一行為受兩次以上之追訴、審判及處罰。

¹⁴此處未逕稱為行政罰，係因社會秩序維護法之處罰包括限制人身自由之拘留，以及處罰機關依處罰種類分別由警察機關或法院管轄，故未能一律稱為行政罰，而稱為對於不法行為之制裁。

¹⁵參台北高等行政法院 90 年訴字第 4596 號判決。引自司法院裁判書查詢系統，http://210.69.124.221/FJUD/FJUDQRY01_1.aspx，2008 年 10 月 24 日，以下茲不再贅述。

第三項 法理基礎

承前所述，我國憲法雖無「一行為不二罰原則」之明文，而僅透過法律明文予以具體規範，惟從上述大法官解釋中諸位大法官之意見可得出，此原則縱非直接具有憲法地位，惟仍可從法安定性原則、比例原則、信賴保護原則等相關憲法原則推行出來¹⁶，更有學者¹⁷引用德國見解，認為人性尊嚴及自由權亦為此原則之憲法根據，準此，「一行為不二罰原則」應具有憲法位階。茲分述此原則之憲法基礎如下：

第一款 法安定性原則

法安定性之要求，可以表現在判決之確定力與行政處分之存續力上，在法治國原則中，亦肯認判決確定後即生法安定性，不宜任意破壞¹⁸。一行為不二罰原則即基於此種思想，國家如果對違規行為已合法行使過處罰權，此種處罰權只能存在一次，國家不應在施以另以處罰，以維持法秩序之安定¹⁹。

第二款 比例原則

一行為不二罰原則即係基於對行為人的違規行為作出充分且不過度、不重複之評價而來，當人民之違規行為已受到國家之處罰，就該違規行為已達處罰及贖罪之目的，若再度施以另一處罰，則將超過處罰目的之必要程度，此時手段與目

¹⁶參洪家殷教授於法務部行政罰法諮詢小組第4次會議之發言紀錄，收錄於行政罰法解釋及諮詢小組會議紀錄彙編，第269-270頁，台北市，法務部，法律事務司編輯，二版，96年12月。

¹⁷參洪家殷，註1前揭書，第124-129頁。

¹⁸參邵曼璠，論公法上之法安定性原則，收錄於城仲模主編「行政法之一般法律原則(二)」，第306頁，台北市，三民，1997年。

¹⁹參洪家殷，註1前揭書，第125頁。

的間比例顯不相當²⁰，因而，基於比例原則之要求，禁止國家對同一違規行為重複處罰。準此，比例原則即成為一行為不二罰原則之憲法依據。

第三款 信賴保護原則

人民就其行為受到國家處罰後，即相信國家不會再就同一行為予以追究處罰，而得以形成自身之生活，此種信賴應予保護²¹。因此，一行為不二罰原則得自法治國原則下之信賴保護原則導出²²。

第四款 人性尊嚴

人民必須為自己而存在，國家不得將人民作為或貶為國家統治之客體予以處理²³，否則即違反人性尊嚴。因此，國家如對於人民同一違規行為得重複追訴處罰，則人民長期受到國家再予追訴處罰之威脅，則人民僅係國家統治之客體，得以任意侵犯，則其人性尊嚴蕩然無存。因此，人性尊嚴亦為一行為不二罰原則之憲法依據。

第五款 自由權

人民長期受到國家再予追訴處罰之威脅，勢必影響其各種自由權之行使，因此，對於自由權之保障，亦為一行為不二罰原則之憲法依據²⁴。

²⁰參洪家殷，註1前揭書，第128頁。

²¹參洪家殷，註1前揭書，第128頁。

²²參許宗力大法官於司法院釋字第六〇四號解釋所提協同意見書之意見。

²³此即為德國聯邦憲法法院所提出之客體理論，參法治斌、董保城，憲法新論，第145-146頁，台北市，自版，三版第一刷，2005年10月。

²⁴參洪家殷，註1前揭書，第124-125頁。

第四節 行政罰與其他處罰之競合

國家為維持及防衛社會秩序，因而建立一套法規範，又為使法規範能有效施行，對於違法行為施予各種類型之制裁，如刑罰、行政罰、懲戒罰或執行罰等。所謂刑罰，係指國家對於犯罪之人，科以刑法上所定刑名²⁵之制裁；所謂行政罰，則係對於違反行政法上義務之行為所為罰鍰、沒入或其他種類行政罰²⁶之制裁；而懲戒罰則乃係行政主體對於具有特定身分關係之人，為維持其間之紀律所為之制裁²⁷；至執行罰則在促使尚未履行行政法義務之人將來能夠達到合於義務履行之狀態，本質上並非處罰²⁸。如一行為同時違反不同法規，致產生行政罰與上述其他處罰類型之競合，究竟得否予以併罰。換言之，一行為不二罰原則，在上述處罰類型競合時有無適用？容有討論空間。

第一項 行政罰與刑罰之競合

第一款 行政罰法第 26 條之立法定義

在行政罰法尚未生效前，實務上多數見解認為，此時可以併罰，但自行政罰法通過後，採行政秩序罰與刑罰之性質僅具量之差異而非屬質的區分，亦即本質上僅屬於非難程度不同之處罰，所以當行為人所違犯之數個構成要件中，一為行政罰，一為刑事罰，應以較重之刑事罰處罰已足。有刑事處罰乃經法院依嚴格法定程序為之，較行政罰具有正當法律程序，具優位性。惟行政罰上之沒入得在法

²⁵ 依刑法第 33 條及第 34 條包括死刑、無期徒刑、有期徒刑、拘役或罰金等 5 種主刑及褫奪公權、沒收及追罰、追徵及抵償 3 種從刑。

²⁶ 行政罰法第 1 條及第 2 條規定。

²⁷ 參林錫堯，行政罰法，第 24-25 頁，台北，自版，初版第一刷，2005 年 6 月；吳庚，行政法之理論與實用，第 507-508 頁，自版，增訂十版二刷，2008 年 2 月。

²⁸ 陳敏，行政法總論，第 655 頁，自版，台北市，五版，2007 年 10 月；蔡震榮，「論行政罰上一事不二罰之原則」收於公法學與政治理論：吳庚大法官榮退論文集，第 554 頁，台北市，元照，初版第一刷，2004 年 10 月。

院未宣告沒收後處之，除另罰鍰以外之其他種類行政罰未達行政目的，縱使有刑事處罰，仍得裁處之。

因此，行政罰法第 26 條規定²⁹：「（Ⅰ）一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。（Ⅱ）前項行為如經不起訴處分或為無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」其立法理由³⁰謂：

（一）一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，由於刑罰與行政罰同屬對不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，故依刑事法律處罰，即足資警惕時，實無一事不二罰再處行政罰之必要。且刑事罰律處罰，由法院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應予優先適用。但罰鍰以外之沒入或其他種類行政罰，因兼具維護公共秩序之作用，為達行政目的，行政機關仍得並予裁處，故為第一項但書規定。

（二）前述行為如經檢察官為不起訴處分或法院為無罪、免訴、不受理或不付審理（少年事件）之裁判確定，行政罰之裁處即無一行為不二罰之疑慮，故第二項規定此時仍得依違反行政法上義務之規定裁處。

（三）綜上所述，本條在行政罰及刑事罰中，因刑事罰為國家制裁中最重之制裁類型，且制裁之程序嚴謹，所以既經刑事處罰，就無須在經行政處罰，乃是符合相當性原則之人權保障。但如有其他行政罰種類，鑑於與刑事處罰目的與性質不同，因此准予併罰，此乃本條規定之特色³¹。

²⁹全國法規資料庫，<http://law.moj.gov.tw/>，2007 年 11 月 22 日。

³⁰立法院多元資料庫檢索系統，<http://lis.ly.gov.tw/>，2007 年 11 月 22 日。

³¹參陳慈陽，「行政罰法行為數認定問題之研究」，廖義男主編，行政罰法，第 227-228 頁，台北，元照，初版一刷，2007 年 11 月。

第二款 緩起訴處分是否為刑事處罰

依刑事訴訟法第 253 條之 1 第 1 項及第 253 條之 2 第 1 項之規定，被告所犯為死刑、無期徒刑或最輕本刑三年以上有期徒刑以外之罪，檢察官參酌刑法第 57 條所列事項及公共利益之維護，認以緩起訴為適當者，得定 1 年以上 3 年以下之緩起訴處分，其期間自緩起訴處分確定之日起算。檢察官為緩起訴處分者，得命被告於一定期間內遵守或履行左列各款事項：一、向被害人道歉。二、立悔過書。三、向被害人支付相當數額之財產或非財產上之損害賠償。四、向公庫或指定之公益團體、地方自治團體支付一定之金額。五、向指定之公益團體、地方自治團體或社區提供 40 小時以上 240 小時以下之義務勞務。六、完成戒癮治療、精神治療、心理輔導或其他適當之處遇措施。七、保護被害人安全之必要命令。八、預防再犯所為之必要命令。

因此，檢察官對於違犯為死刑、無期徒刑或最輕本刑 3 年以上有期徒刑以外之罪之行為人，得依上開規定為緩起訴處分並命其履行負擔，但亦可能不加以任何負擔，為陽春型之緩起訴處分。

由於行政罰法第 26 條第 2 項規定：「前項行為如經不起訴處分或為無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」此規定未將「緩起訴處分」明文列舉，則經檢察官為緩起訴處分者，是否則無本條之適用，而屬同條第 1 項之刑事處罰？尤其在檢察官為緩起訴處分命被告履行「向公庫或指定之公益團體、地方自治團體支付一定之金額」或「向指定之公益團體、地方自治團體或社區提供 40 小時以上 240 小時以下之義務勞務」時，已影響被告之財產及自由，因而有論者認為此時之緩起訴處分即屬實質之刑事處罰；惟另有反對意見認為，檢察官非法官，且緩起訴處分非經由法院依法定正當程序為之，故緩起訴處分僅為刑事政策下之特殊制度，故本質上仍為附條件之不起訴處分，非刑事處罰。

針對上開爭議，法務部曾於 94 年 7 月 28 日即召開行政罰法諮詢小組第一次

會議進行討論，大多數委員認為，緩起訴者乃附條件的不起訴處分，亦即是不起訴處分的一種，此觀諸刑事訴訟法第 256 條規定自明，既為不起訴處分即依不起訴處理。檢察官為緩起訴處分時依刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項規定對被告所為指示及課予之負擔，係一種特殊的處遇措施，並非刑罰。因此，刑事案件經檢察官為緩起訴處分確定後，宜視同不起訴處分確定，依行政罰法第 26 條第 2 項規定，得依違反行政法上義務規定裁處之³²。然上開會議決議後，實務卻仍存有不同見解，此種情形尤其反應在酒醉駕車觸犯公共危險罪及道路交通管理處罰條例之違規事件，各地方法院交通法庭之判決相當分歧，其等見解大致可區分有以下四類：(一) 緩起訴處分確定視同不起訴處分確定；(二) 緩起訴處分期間屆滿未經撤銷時，視同不起訴處分確定；(三) 緩起訴處分為實質刑事處罰；(四) 其他。而上開第一類及第二類均認為緩起訴處分確定視同不起訴處分確定，惟對於行政機關得裁處之時間點見解不同，第一類認為緩起訴處分確定行政機關即得處罰；第二類則認為應俟緩起訴處分期間屆滿且未經撤銷時，行政機關始得處罰。上開不同見解亦分別提出其等論據，其理由大至可分為下列三說³³：

一、緩起訴處分確定視同不起訴處分確定

- (一) 緩起訴處分可說是一種便宜不起訴處分，檢察官為緩起訴處分時依刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項規定對被告所為之指示及課予之負擔，係一種特殊的處遇措施，並非刑罰。本法第 26 條第 1 項之「依刑事法律」，應指依罪刑法定主義及刑事法律正當程序運作完成始足當之，就此而言，緩起訴處分應不是上開條文所指之「依刑事法律處罰」。
- (二) 案件經緩起訴處分後，刑事處罰尚未啟動，並未經法院判決有罪亦即未經刑事法律處罰，故自應比照不起訴處分效果，仍容由行政機關為行政罰。

³²參法務部行政罰法諮詢小組第 1 次會議紀錄，收錄於行政罰法解釋及諮詢小組會議紀錄彙編，第 207-219 頁，台北市，法務部，法律事務司編輯，初版，95 年 12 月。

³³參法務部行政罰法諮詢小組第 5 次會議紀錄，法務部全球資訊網「行政罰法專區」。

又如日後緩起訴處分遭撤銷，而啟動刑事處罰程序並受刑事處罰，則由裁罰機關撤銷原處分即可，並無一行為二罰之問題。

- (三) 檢察官為緩起訴處分時，並非均於處分中課予指示及負擔，可能視個案情形而未附任何指示或負擔，於此情形，當事人並未受有所謂實質處罰。且法律解釋要明確，不宜就刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項各款情形分別討論而割裂適用，蓋同為緩起訴，各款如有不同，如何面對質疑，亦有問題。
- (四) 檢察官為緩起訴處分後，也有可能被撤銷而再行起訴，且原已繳納或支付之金額或其他已履行負擔，依刑事訴訟法第 253 條之 3 第 2 項規定不得請求返還或賠償，因此，如將緩起訴處分認為係實質之刑事處罰，而不得與行政罰之罰鍰併罰時，則於緩起訴處分被撤銷，且經起訴而判決有罪時，亦同樣產生一行為受有二次刑事處罰之問題。
- (五) 綜上所述，刑事案件經檢察官為緩起訴處分確定後，宜視同不起訴處分確定，依行政罰法第 26 條第 2 項規定，得依違反行政法上義務規定裁處之。

二、緩起訴處分期間屆滿且未經撤銷時，視同不起訴處分確定

- (一) 同上一說理由。
- (二) 行政罰法第 26 條第 2 項雖未列有緩起訴處分，然緩起訴處分之最終將始被告免於刑事訴追之效果，與不起訴處分效果相同，故上開規定解釋上應包括緩起訴處分。
- (三) 依行政罰法第 26 條第 2 項規定之立法意旨，必待緩起訴處分實質確定時，始確定被告免於受刑事訴追，行政機關始得為行政裁罰。
- (四) 綜上所述，行政罰法第 26 條第 2 項包括緩起訴處分，惟行政機關須待緩起訴處分實質確定時（即期間屆滿且未經撤銷時）始得處罰；如緩起訴處分經撤銷而經法院判決有罪，自應依行政罰法第 26 條第 1 項規定，不再處以行政罰鍰。

三、緩起訴處分為實質刑事處罰

- (一)檢察官為緩起訴處分時依刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項規定對被告所為之指示及課予之負擔雖非刑罰，但性質上可說是實質之制裁，形同科予刑罰或保安處分，對被告財產、自由等權利產生干預或不利之效果。且經由緩起訴處分條件之履行，使其免於遭檢察官發動起訴程序，仍具有替代刑罰之效果，故應屬廣義之實質刑事法律處罰。
- (二)刑事案件藉由緩起訴處分而節省司法資源，在基於實質懲罰目的而其財產權遭受剝奪之餘，卻仍須繳納一定金額之行政罰鍰，其結果勢必降低刑事被告接受緩起訴處分之意願，而與訂定緩起訴處分以替代繁複刑事審判程序之制度性機能相悖。
- (三)綜上所述，檢察官緩起訴處分如已影響當事人財產及身體上之權利者，應可實質該當於本法第 26 條第 1 項所定「依刑事法律」之處罰，行政機關不得再處以行政罰鍰。

法務部為再次釐清本問題，故召開行政罰法諮詢小組第五次會議，會議中多數委員仍採取第一說，即認為緩起訴處分確定視同不起訴處分確定，並未變更第一次會議結論。至行政機關依第 26 條第 2 項規定裁處之時間點，似均贊成緩起訴處分確定即可進行行政處罰程序。換言之，本次會議仍維持第一次會議之結論，認為緩起訴處分非行政罰法第 26 條第 1 項所定之刑事處罰。

第三款 本文意見

按憲法第 8 條第 1 項中段規定，非由法院依法定程序，不得審問處罰。準此，有審判處罰權限者，以法院為限。又所稱法院，當指有審判權之法官所構成之獨

任或合議之法院之謂³⁴。刑事審判基於憲法第 8 條第 1 項正當法律程序原則，對於犯罪事實之認定，採證據裁判及自白任意性等原則。刑事訴訟法據以規定嚴格證明法則，必須具證據能力之證據，經合法調查，使法院形成該等證據已足證明被告犯罪之確信心證，始能判決被告有罪³⁵。檢察官依刑事訴訟法第 253 條之 1 等規定所為之緩起訴處分，並非經嚴格證明法則證明被告犯罪後所為，因此，緩起訴處分既未經憲法第 8 條第 1 項所稱之正當法律程序，則與行政罰法第 26 條立法說明所謂之「刑事法律處罰，由法院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應予優先適用」之意旨不符，故緩起訴處分非屬行政罰法第 26 條所稱之「刑事處罰」。

行政罰法草案在立法院審議過程中，刑事訴訟法亦在修正增訂緩起訴處分制度，惟二法草案陸續通過，行政罰法草案亦未列入緩起訴處分，因而產生通過之行政罰法第 26 條第 2 項未明列緩起訴處分，致生困擾。職故，應修正行政罰法第 26 條第 2 項規定將緩起訴處分納入。

第二項 行政罰與執行罰之競合

行政罰與行政強制執行雖皆係國家為了制裁違反行政義務者，所施加之不利益。兩者在性質上仍有很大的區別，行政強制執行係人民違反行政義務，為督促其履行，以實現與該義務已履行之同一狀態，而由行政機關採取行政上強制執行之手段。換言之，即國家為了強制人民履行其義務，所施以不利益。其目的在促使人民未來履行其義務，不同於行政罰在處罰人民過去行政義務之違反。因此，行政強制執行著重於督促人民履行其義務，在本質並非處罰，而是行政上強制執行之一種手段，與行政罰具有處罰性質者不同³⁶。

³⁴參司法院釋字第 392 號解釋文。

³⁵參司法院釋字第 582 號解釋文。

³⁶參洪家殷，註 1 前揭書，第 157-158 頁。

行政罰法中之「罰鍰」係一種處罰種類，與行政執行法中之「怠金」係一種間接強制方法，性質上不同，惟行政執行法修正前，對間接強制方法係用「罰鍰」一詞，學說上亦有稱為「執行罰」者，致二者區分不易，尤其處以怠金前須書面通知義務人履行，並應載明不依限履行時將予以強制執行之意旨，更使人易誤以為該限定相當期間履行之通知，係在課予義務人須在限定期間內履行一定之行政法上義務，故其逾期不履行，即是一種行政法上義務之違反，從而嗣後繼之所為課予一定金錢之負擔，其性質即誤為係一種「罰鍰」。其實，該限定相當期間履行之通知，僅是執行程序上必要之「催告」性質，其本身並不能發生一個新的行政法上義務之效果，故嗣後所為一定金錢負擔之課予，仍是「怠金」之性質。在環保法規之中，常舉到的例子即為空氣污染防治法第 54 條規定³⁷，法條前段所稱罰鍰固屬行政罰法中所稱罰鍰性質，但法條後段所稱「按日連續處罰」，雖用「罰鍰」用語，但其性質應屬「怠金」性質。按日連續處罰之前之「通知限期改善」，應屬行政執行法第 27 條所規定處以怠金之前應先為催告履行之意旨³⁸。

然行政罰與行政強制執行之間，除因上述情形使兩者間有模糊不清的關係外，其實兩者間尚有許多不同點，如處罰依據不同、處罰種類不同、可否再予處罰不同、處罰程序不同及救濟程序不同等，其中除前述處罰本質、目的不同外，較為重要的是處罰的種類及可否再予處罰這兩點。行政罰處罰的種類繁多，有罰鍰、裁罰性不利處分及沒入三類，但行政執行罰卻僅有怠金一種。而且從處罰的目的、性質延伸出，行政罰不得連續處罰，有一行為不二罰原則的適用；相反，行政執行罰得連續處罰，沒有一行為不二罰原則的適用³⁹。此即兩者間區別最重要意義所在。

此外，行政罰與行政執行罰之間究竟可否併罰，若從行政罰與行政執行罰處

³⁷第 15 條「(I) 開發特殊性工業區，應於區界內之四周或適當地區分別規劃設置緩衝地帶及空氣品質監測設施。(II) 前項特殊性工業區之類別、緩衝地帶及空氣品質監測設施標準，由中央主管機關定之。」；第 54 條「違反第 15 條規定者，處開發單位新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。」。

³⁸參廖義男，「行政罰法之制定與影響」，廖義男主編，行政罰法，第 19-20 頁，台北，元照，初版一刷，2007 年 11 月。

³⁹參李惠宗，行政罰法之理論與案例，第 15-17、114 頁，台中市，自版，初版，2005 年 6 月。

罰目的不相同、構成要件亦有異，前後異時，並無不可併罰之理。且行政上之強制執行係要求行為人履行其行政上義務，此種強制措施會一再採行，直到行為人履行其義務為止，因此，不斷或重複地施行，乃為達到其強制目的之必要手段，故與行政罰係針對特定行為作出終局之決定不同。實務上⁴⁰對於行政罰與行政強制執行間之劃分，向來即十分重視，故兩者併行採取亦不認為構成違反一行為不二罰原則。

第三項 行政罰與懲戒罰之競合

行政罰乃係行政主體基於一般統治關係，對於一般人民違反行政法上義務行為所為之制裁；而懲戒罰乃係行政主體基於特別權力關係（特別法律關係），對於具有特定身分關係之人違反內部紀律所為之制裁。二者之處罰對象、目的及程序均不相同。因此，二者應可予併行，應無一行為不二罰之問題，如公務員為違反行政法上義務行為，同時該當行政法規及公務員懲戒相關法規之處罰條件，除得依行政法規處以行政罰外，其亦應受公務員法之規定予以懲處⁴¹。惟懲戒罰之範圍如何？現行法規中對於專門職業及技術人員施予處罰之規定，是否亦均屬懲戒罰？則非無疑義⁴²。

現行針對專門職業及技術人員而制定之專法中明為「懲戒」者，是否均為「懲戒罰」？有認為專門職業及技術人員，因違背職務上義務行為所受之制裁，與一般人民因違反行政法上義務所為之行政罰，無論在處罰對象、目的及程序上均有所區別⁴³；另有認為對於具有特定身分關係之人違反內部紀律所為之制裁，司法院釋字第二九五號解釋認為會計師懲戒委員會為制裁之機關，而會計師懲戒覆審

⁴⁰最高行政法院 92 年判字第 306 號判決。

⁴¹參林錫堯，註 27 前揭書，第 24-25 頁；最高行政法院 95 年判字第 1651 號判決認為屬特別權力關係所加之制裁與行政罰法係就行政秩序罰所為規範有間。

⁴²參林錫堯，註 27 前揭書，第 24-27 頁；洪家殷，註 1 前揭書，第 8-9 頁。

⁴³參吳庚，註 27 前揭書，第 507-508 頁。

委員會則相當於訴願之等級，皆屬行政機關，被懲戒人如對覆審決定不服，得逕行提起行政救濟。準此，可認為本號解釋將專技人員之懲戒案件定位為一般公法事件，國家對專技人員並無任何特別權力，故對於專技人員之懲戒與對於一般人民之行政罰，在法律性質上並無二致⁴⁴。

然查現行針對專門職業及技術人員而制定之專法中名為「懲戒」之規定，其所定處罰原因、種類及處罰作成機關不一⁴⁵，有因違背職業倫理而移付懲戒者⁴⁶，亦有係因違反行政法上義務而予懲戒者⁴⁷；處罰作成機關有由行政機關內設懲戒委員會及覆審委員會為懲戒決定者⁴⁸，亦有設於高等法院及最高法院者⁴⁹。從而，本文認為，專門職業及技術人員而制定之專法中名為「懲戒」者，與對於公務及軍人之懲戒仍有不同，本質上亦不能一概而論，而應視個別條文之規範目的、內容程序予以分別認定究屬懲戒罰或行政罰。如該處罰係因專門職業人員違反行政法上義務所為之制裁，且行政機關或行政機關內懲戒機關所為者，應屬行政罰；反之，則否。

行政罰法第 1 條立法理由述明：「…懲戒罰著重於某一職業內部秩序之維護，因此行政罰法無法納入懲戒罰之必要。另懲戒罰如兼具行政法上義務違反之制裁與內部秩序之維護目的，是否具有行政秩序罰性質，而屬本法第 2 條之範疇，應由其立法目的、淵源分別考量」等語，可知懲戒罰非行政罰法之規範對象，從而，行政罰與懲戒罰二者性質及處罰目的不同，予以併罰尚無一行為不二罰之問題。惟承前款說明，專門職業及技術人員而制定之專法中名為「懲戒」者，其性質尚難一概而論，則各該規定之處罰間，以及與其他行政罰間有無一行為不二罰原則之適用，則未能等而視之，故應視其性質而定。如屬行政罰者，自有行政

⁴⁴參林錫堯，註 27 前揭書，第 24-25 頁。

⁴⁵參吳志光，專門職業人員之懲戒與正當法律程序，收錄於「當代公法新論」(中)，第 465-474 頁，台北市，元照，2002 年，初版。

⁴⁶如醫師法第 25 條第 4 款、會計師法第 39 條第 5 款規定。

⁴⁷如技師法第 39 條第 1 款、會計師法第 39 條第 3 款及第 5 款規定。

⁴⁸如會計師之懲戒委員會及覆審委員會設於財政部、技師之懲戒委員會及覆審委員會設於公共工程委員會、醫師之懲戒委員會及覆審委員會設於直轄市、縣(市)政府及衛生署。

⁴⁹如律師、公證人之懲戒委員會及覆審委員會分設於高等法院及最高法院。

罰法之適用，從而該名為懲戒而實為行政罰之數個處罰之間，以及此等處罰與其他行政罰之間，自有一行為不二罰原則之適用。如其性質純屬規範職業內部之懲戒罰時，則無行政罰法之適用，故此等懲戒罰與行政罰間，並無一行為不二罰之問題。惟應注意者是，行政罰法之立法目的，乃為落實法治國家原則，如比例原則及法安定性原則等等。行政機關對於專門職業人員之懲戒縱非屬行政罰，行政機關為落實依法行政，為懲戒時亦應遵守上開法治國原則，故自得視具體個案情形適用或類推適用行政罰法相關規定⁵⁰。因此，主管機關對於專門職業及技術人員因一行為同時違反行政罰與懲戒罰，或同時違反數懲戒罰時，如處罰種類相同，自得視具體個案及違反義務規定，類推適用行政罰法第 24 條所定一行為不二罰之規定。



第五節 小結

綜合前述對於一行為不二罰原則起源及發展之探究，以及此原則於行政罰與其他處罰競合有無適用之分析，可獲致下列結論：

一、一行為不二罰原則源起於刑事罰，現亦適用於行政處罰

一行為不二罰原則無論係於外國或我國法制發展上，最初均表現於刑事處罰上，此觀諸德國、美國及日本各國之法制史，以及我國大法官解釋歷來之發展可得知。又此原則雖原起源於刑事領域，惟以上各國及我國均以將此原則落實於行政處罰中，並於各該國法律中予以具體規範。

⁵⁰參法務部行政罰法諮詢小組第 7 次會議結論。

二、一行為不二罰原則具憲法位階

我國與上開諸國不同者在於，我國憲法並未有一行為不二罰原則之明文。然雖未有明文，一行為不二罰原則仍具有憲法位階，其憲法依據為法治國家所要求之法安定性原則、比例原則、信賴保護原則、人性尊嚴及自由權等憲法原則。

三、一行為不二罰原則於行政罰與其他處罰競合時之適用

（一）行政罰與刑罰競合時：

現行行政罰法中關於行政罰與刑事罰競合案件相關規定之問題，本文認為：行政罰法第 26 條第 1 項所稱「刑事處罰」係指依憲法第 8 條第 1 項中段所定由法院依正當法律程序所為之處罰，始屬之。檢察官依刑事訴訟法相關規定所為之緩起訴處分，非屬行政罰法第 26 條第 1 項所稱「刑事處罰」，故經檢察官為緩起訴處分，行政機關仍得依法裁處；惟宜應修正行政罰法第 26 條第 2 項規定將緩起訴處分納入。

（二）行政罰與執行罰競合時：

因執行罰之目的在於使尚未履行義務之人將來能達到合於義務履行之狀態，故其性質上非屬處罰，因此與行政罰間，自無一行為不二罰之問題。至於現行法規中所定連續處罰之性質，本文認為應視各法規範內容及其立法意旨而定，如屬行政罰者，則有一行為不二罰之適用；如性質上為執行罰者，自得與行政罰併行，而無一行為不二罰之問題，惟仍應注意是否符合比例原則。

（三）行政罰與懲戒罰競合時：

對於公務員、軍人及學生等屬特別權力關係因違反內部紀律所加之制裁，與行政罰之性質有間，因此，二者得予併罰，無一行為二罰之問題。至於現行法規中對於專門職業及技術人員施予處罰之規定，是否亦均屬懲戒罰，則應視各該規定之處罰目的及程序整體審視其性質，如屬行政罰，自有一行為不二罰原則之適

用，如純屬違反內部紀律之處罰，則為懲戒罰，自得與行政罰併行。惟一行為不二罰原則係法治國家原則之一，行政機關對於專技人員之懲戒縱非屬行政罰，行政機關為落實依法行政，為懲戒時亦得視具體個案情形類推適用一行為不二罰原則。



第三章 行為數認定問題探討

第一節 行為個數

第一項 行政不法行為數認定

以往對於行政不法行為數之認定標準，詳細而言，我國學說及實務，主要約有以下幾種不同見解：

第一款 同一違法意思說

本說之主要見解，係以行為人主觀上之意思，作為判斷不法行為數之標準。亦即，如行為人主觀上之意思為同一時，則認為是「一行為」；反之，則否。早期行政法院實務見解，即是採取此種見解，其認為：「人民違反法令所定之義務，該管官署對之而科以一定之制裁，應以所發生之行為為標準。如其所為之數個行為，均係基於一個意思所發動，而無獨立之性質，則雖有目的與手段之不同，亦僅為組成違反義務行為之個別動作，仍應視為一個行為」⁵¹。

國內行政法學者亦有持「同一違法意思」作為判斷「行為單數」之依據，即對稅捐秩序罰中之各種競合類型，予以處罰時，就在實務運作上，可以提供比較具體可行之標準。詳而言之，就稅捐秩序罰案例而言，此時行為人主觀上同一之違法意思，是依照個別稅捐法律關於課稅期間，或是符合構成要件該當性之次數而為認定，亦即所謂「違章行為人違反個別稅捐繳納義務之意思」⁵²，按照此種標準劃分行為人之主觀違法意思，後依法從一重處罰或合併予以處罰，即符合此旨意。

⁵¹行政法院 24 年判字第 71 號判例、行政法院 45 年判字第 4 號判例亦持相同見解。

⁵²黃俊杰，行政罰法，第 140-141 頁，台北，翰蘆圖書出版有限公司，初版，2006 年 3 月。

第二款 法規範目的說

法規範目的說亦有稱之為「管制目的說」、「行政目的說」。此說見解認為，行為人違反行政罰法上行為，必須依據行政法所生行政義務個數，作為判斷標準。換言之，為行政罰上之「行為」，是以「法律意義行為」作為認定標準。在此，「自然意義行為」，並不具有任何意義。

此說立論基礎在於，為達成其所設定之各項行政目的，行政法將課予人民各種不同型態之作為與不作為義務，就這些基於行政法之行為規範所形成各項行政義務而言，其所涉及者，皆為負這些行政義務人民之外在行為，至於其內在意思為何，一概不問。換言之，對於行為人是否具有違反行政法義務之意思，法規範目的說則在所不問，而與刑法將行為人之「犯意」作為主觀構成要件要素之一情形，迥然不同⁵³。質言之，依照法規範目的說所認定之「一行為」，不僅是單純地就違反行政義務之人其外觀之行為加以觀察即可，行政法禁止或命令行為人必須從事特定行為，亦應一併予以考量。

由於法規範目的說之判斷標準，並非人類顯露於外之行為，因此行政法上所謂「一事」或「行為」，係以一項法律之一個管制目的為認定基礎。當行為人僅有一項事實行為出現，然而同時為違反不同法規之行政義務，此時則應依各該法律之規定，分予以處罰⁵⁴。法規範目的說可謂是近來台灣行政法實務的主流意見，根據該說所為之判決頗多⁵⁵。

第三款 構成要件說

此說係以「法規構成要件」是否同一，作為不法行為數之主要判定標準。對

⁵³李惠宗，註 39 前揭書，第 99 頁以下。

⁵⁴蔡震榮、鄭善印著，註 8 前揭書，第 55 頁以下。

⁵⁵最高行政法院年 93 判字第 1174 號判決、92 年判字第 1290 號、93 年判字第 1310 號、93 年判字第 1694 號判決。

於未依規定申請營業登記，而逕自營業者，致同時觸犯稅捐稽徵法上行為罰，與營業稅法上漏稅罰，而得否並罰之案件，實務判決多以此說為依據⁵⁶。

第四款 參照刑法上之行為類型說

此說主張，行政罰法上之行為概念，與刑法上之行為概念，基本上應無不同。因此，在刑法上對於如何判斷一個或多數行為所發展出之原則，亦可提供行政罰法之參考。而介於單一行為與多數行為間之界限，行政罰法適用之原則，亦與刑法相同。

而所謂的「一行為」，根據德國行政罰法及學說見解⁵⁷，又可以區分為「自然意義一行為」及「法律意義一行為」：



所謂自然意義一行為⁵⁸，係指行為人僅有一個動作，或雖有數個動作，但數個動作之間，在空間與時間上具有緊密連接關係，就客觀第三人角度之觀察，此數個彼此密接的動作，可以認為係同一行為者。個別行為必須根據朝向同一意思方向之單一意思，至於行為人主觀上是否出於單一行為決意，或是一項整體故意⁵⁹，則在非所問，最典型例子，就是違反道路交通管理處罰條例，連續超速之行為。此乃從外部觀察模式，判斷標準在於從行為所違犯之法規保障目的，及行為與所危害法益之事實上關係，予以評價⁶⁰。

歸納而言，自然一行為具有兩項重要之構成要件特徵，其一為其行為須為「基

⁵⁶行政法院 85 年判字第 1988 號判決，類似見解即 91 年度 6 月份庭長法官聯席會議決議。

⁵⁷陳志龍、鄭文中，刑法與行政法的處罰行為數認定之差異，刑事法雜誌，52 卷 1 期，第 11 頁以下，2008 年 2 月。

⁵⁸陳志龍，人性尊嚴與刑法體系入門，第 283 頁，修訂五版，1998 年。

⁵⁹蘇俊雄，刑法總論 III，第 83 頁以下，台北市，自版，初版，1995 年。

⁶⁰林錫堯，行政罰法上「一行為」概念初探，法學叢刊，第 198 期，50 卷 2 期，第 3 頁，2005 年 4 月。

於單一意思所為之同種行為」，其二為其行為間具有「時空緊密相連性」⁶¹。

然在我國法實證規定上，一個自然意義上的違規行為，亦可能因為法律規定，而被評價為數個同種類違規行為，例如：違規停車達六小時，而被評價為三個違規停車的行為。但是一個自然意義的違規行為，能否被評價為二個，甚至三個不同種類的違規行為，恐怕就要從法理與事理衡量⁶²。或許是因為所謂「自然觀察」、「直接的時間及空間關係」，均屬不確定法律概念，具體的操作標準，仍委諸實務運作，法官主觀認定，在執行上顯有困難，且易流於法官恣意⁶³。才會由透過立法方式，在一定的條件下，將自然意義上的違規行為，直接認定為一行為，避免此一缺點流於法官恣意。

在此所謂「單一行為」，並不以必須同為作為或不作為的動作為限，只要彼此具有內在關聯性的作為與不作為之間，亦得成立，例如行為人免申報稅捐之義務，而提出錯誤之資料；故意與過去同時存在的情形，亦同⁶⁴。

至於多數法律明文命令作為行為之不作為，是否可以構成行為單數，則必須以行為人所欲達成之行為，皆為同一目的服務為限，倘非如此，縱使這些不作為是發生在同一時間內，則仍應為法律意義的多數行為，倘若在某種時間的關連性內，多次地違反相同法律規範，則仍應例外視為行為單數。

實務上在有關違反建築法部分中，有學者以「立法目的」係法規的精神，法規目的不同，從而可以作為行政義務的標準。由此可導出一項消極判斷的準則，即作為義務與不作為義務構成，分別屬不同義務。亦即某一狀態，同時由作為與不作為義務構成，且分別該當於不同法規，不可視為違反單一義務，並舉建築管制方面案例，認為商業登記係屬作為義務；建築物不可變更使用，係屬不作為義

⁶¹劉建宏，行政罰法上「單一行為」概念之探討——行為違反數個行政法上義務規定而受處罰者，月旦法學雜誌，第152期，第215頁，2008年1月。

⁶²蔡志方，行政罰法釋義與運用解說，第96頁，台北市，三民，初版一刷，2006年11月。

⁶³黃士洲，論租稅秩序罰之併罰，一行為數界定方式、租稅行為罰與漏稅罰之併罰，財稅研究，第34卷第2期，第26頁，91年3月；呂月瑛，一事不二罰原則之研究，中正大學財經法律研究所碩士論文，第100頁，2005年。

⁶⁴蔡震榮，前揭註28，第527-528頁。

務，二者不會構成競合⁶⁵。換言之，在此類建築管制方面案例上，便認為應該構成兩罰，而非一行為。若對法規所要求之多數行為之不作為，僅於應為行為具有同一目的，始得係一行為，例如：在同一時間對多數勞工所得未予扣繳所得稅。對於作為與不作為如其實施相互掩飾，亦可能形成一行為，例如：提供假資料以掩飾其申報義務之要件之發生⁶⁶。因此作為與不作為應視具體情形，非可一蓋認為皆係數行為。

二、法律意義一行為

所謂法律意義一行為，係指結合多數自然意義之動作，而成為單一行為。由於此種單一行為，僅構成一次性違法，因此亦應只受一次處罰。亦即，行為人之多數動作，藉由立法者之單一評價所涵蓋。換言之，行為人違背立法者價值決定，即成文法律之次數，是在對於法律意義上一行為進行評價時之重點。依其性質之不同，法律意義上一行為，又區分為：

(一)構成要件上一行為：多次實現同一構成要件之行為，而法律上將多數行為評價為單一，例如多次無權使用職業標誌。詳言之，法律的構成要件將多數自然一行為結合成為一行為。即多次以相同或不同行為態樣來實現單一法律之構成要件，且多數行為須有時間及空間之緊密關聯性，並此緊密關聯性透過法律形成一事實。上述皆屬數個自然的違法行為，卻同時符合法律上同一構成要件，以一行為為論⁶⁷。例如：法規之構成要件為「經常停放車輛」，則該構成要件已蘊含多次違規行為。行為人外觀上雖有多次違規行為。行為人外觀上雖有多次停放車輛之複數行為，法律上仍評價為單一行為。又如營業之多數違反同一法規之違規行為、持續相當期間之未經授權經營酒類販賣之行為、持續相當期間未經授權獨立經營手工業之行為等。

⁶⁵李惠宗，註39前揭書，第106頁。

⁶⁶林錫堯，前揭註60，第3頁；陳慈陽，註31前揭書，第209、210-211頁。

⁶⁷蔡震榮、鄭善印著，註8前揭書，第56頁；陳慈陽，註31前揭書，第211頁。

(二) 連續行為⁶⁸：連續行為係指行為人基於「連續故意」，在特定時期，多次實現相同性質構成要件之行為，此種連續概念係藉由德國刑事法院於十九世紀所做出之判決發展而來，當初是為避免行為數認定之困難及其法律適用之理由，而經由實務上之操作所形成，其最大之作用在於簡化程序，最常見的例子就是違反道路交通管理處罰條例中連續闖越數個交通號誌。這項由判例所演變形成之概念，德國聯邦最高法院刑事大審判庭已經在最近一次相關的決議中加以放棄，此項決議獲得德國學界普遍之贊同。我國刑法上與此類似之連續犯規定，也於民國九十四年廢止。

至於秩序罰的部分，是否也一體適用，聯邦最高法院大審判庭在該項決議中，並未明確表示意見，學者通說的見解則認為，有關於連續行為在秩序罰方面之判斷，並不能作不同於刑法之論斷。

(三) 繼續行為：其係指行為人違反行政法上義務之構成要件行為既遂後，違法狀態仍持續地進行。詳而言之，繼續行為的特徵為：行為既遂後，行為人藉由違反行政法義務之行為所創造出來的違法狀態仍持續中，且該違法之狀態於持續之時間內並未有重大之改變，例如無照駕駛或無照營業。至於違反義務行為之持續狀態，是否因為該持續狀態中斷而讓行為終了，則必須視個案之情況，分別加以考量，而不得一概而論。故繼續性行為之單一性，並不受暫時中斷之影響；然而長時間中斷，可能將使某一違反行政法之行為終了。不過須注意的是，縱然行為違法之持續狀態並未中斷，該違法行為亦有可能因某種特殊的情狀一分為二，例如：無照駕駛再度明顯地加速，以致發生交通事故。又如先前違反行政上義務之構成要件行為，業經行政處分或法院判決者，則其後之行為，則為另一行為。至於其後之行為，端賴違反義務之行為人作成者，例如：車輛駕駛因路障受阻而須重新啟動，或行為人自己自行停止違反義務行為者，在時空上已有相當之區隔，則可認為該項違反行政法義務之行為，業已中斷⁶⁹。

⁶⁸蘇俊雄，註 59 前揭書，第 38 頁。

⁶⁹陳慈陽，註 31 前揭書，第 218、219 頁；洪家殷，註 1 前揭書，第 222 頁以下；陳敏，註 28

(四) 接續行為：其係由行政秩序罰法實務，特別是在與經濟事項有關之領域，基於多數不法行為之聯結與累積，所形成之概念，而將一項完整事件的個別部分概括地結合在一起，而成為法律意義上一行為，在構成要件上，並不需要為行為單數之前提要件。這些不法行為，必須具有時間與空間的密接關係，其顯示於外者，根據自然的觀察，對於行為人具有「整體故意」而為數個行為，可以視之為以同一個「動機情狀」為基礎，所形成之事件的一部分，且就其所違反之構成要件而言，必須具有相同的保護目的。相對於通常成立刑法接續犯要件而言，行政罰法上之接續犯，並不涉及到對於個人法益有意識地加以侵害，而是與維持特定的秩序規定有關⁷⁰。

第二項 行政不法行為新認定標準

在以往我國行政法上有關於「行為單數」與「行為複數」概念，與刑法上概念，可謂並沒有太大差異。然而，最近國內有一些學者，提倡為了鞏固「行政機關的權力」，其認為將原先所採立法構成要件說、法定行為標準說，予以不採；改為轉變成是「行政機關自行決定標準說」，而此項趨勢，開啟我國行政處罰「連續處罰趨勢」，相對的其對於人民權利之不尊重，亦為重要分界點。

對於行政處罰，以「行為複數」標準，而對於人民為「連續處罰」，是否侵及人民法益⁷¹，因為行政機關主觀，可能對於同一情形，而為不同的「行為數」認定，其將造成「行為數」的標準，成為一浮動的標準。而欠缺一致性、客觀性的「行為數標準」，其以受罰之行為人而言，有可能受到「過度處罰」，此種行為人只要是屬於對行政機關不服從者，動輒被「連續」、「無限次」處罰，並不受法律保障其處罰的「限度」，實非法治國家憲法保障人民權利思維。況且，在「行政罰」，因為我國仍採取「行政處分」概念，並且我國行政機關兼有最初「行政

前揭書，第 735 頁以下。

⁷⁰陳志龍、鄭文中，前揭註 57，第 14 頁以下。

⁷¹鄭逸哲，深入淺出刑事法（一），第 66 頁以下，台北市，瑞興經銷，初版，2002 年。

司法權」，更具有對於人民權利保障不週之處。而典型代表，莫過於是司法院釋字第六〇四號解釋，所涉及道路交通管理處罰條例第 85 條之 1，針對同條例第 56 條第 1 項之違規停車所為之連續舉發，有無違反「一行為不二罰」問題。

第三項 行政不法行為認定標準不明確

過度強調「行政管制目的」，而將原本只應接受一次處罰之單一行為，即釋字第六〇四號解釋情形，切割成多數行為，並施予多次處罰，對於人民權利已經造成侵害⁷²。況且，既然認為相對於刑事罰而言，行政罰對人民權利之影響較為輕微，何以從寬解釋單一行為的結果，卻反而可以「分割」為數個行為，而分別予以處罰，如此，豈非較刑事罰之認定結果，更不利於行為人？而且因為不同機關的「主觀認定」，將會有不同的行政罰「行為數」之差異，此顯然違反「平等原則」⁷³。況且，以行政機關之「目的」，即可逕自決定「行為數」，就人民權利保護之觀點以言，此種行為數之認定標準並不是以「人民權利之保護」為其立論之核心，在主張法治國家之我國，明顯造成不少困擾問題。

第四項 小結

行政罰問題，本來就和一般行政法問題，有所差異，因為此涉及到並不是給付行政、行政組織、行政作用問題，而是涉及到國家機關對於人民基本權利侵害之問題。所以，就其性質而言，和以人民為主體所為觸法行為相似，即在此行為主體，並不是國家機關，而是人民，因而，其與刑罰關注重點，極為相似。在性質上，既然同屬國家對於人民處罰法律，則在處罰體系上，自應維持法秩序一體性。即在有關於不法行為成立，採用刑法上關於行為判斷方法。刑法上有關行為

⁷²洪家殷，註 1 前揭書，第 193 頁。

⁷³蘇俊雄，註 59 前揭書，第 394 頁以下及第 416 頁以下。

數認定方法，與行政法行為數認定方法，雖然行為單數名稱、概念，有所不同，然其大體而言，具有相似基礎。在我國學說上雖引用德國文獻，在分類與名稱上有不同⁷⁴，然仍不難觀察出具相似性⁷⁵。而參照刑法上行為數認定之標準，用以判斷行政不法之行為數，不失為較可行之方式，因為：

有關行政犯與刑事犯概念，其二者間在本質上有無不同，學理上有質的差異說、量的差異說、質量混合說等見解，行政法學界通說採量的差異說之見解，即行政罰與刑罰，均為對於人民所為不法行為處罰，而認為行政罰乃對較輕微違反行為之處罰，至於刑罰，則係指對於較重大之違反法律行為，行政罰在補充刑罰之不足，其間僅係於不法程度量之不同，而與社會倫理之可非難性，可謂無關。

從體系解釋之角度觀察之，行政罰法第 26 條第 1 項前段規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違規行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之」，因而，對於同一事實行為，即得分別從行政法與刑事法之觀察面向，而各別判斷其行為數，但如二者有歧異時，應如何適用上開法條，即有困難。對於不法行為數認定，行政法與刑事法之標準，既然在法秩序一體性的前提下，實不宜兩歧，以免造成在法體系解釋上之衝突，而對於人民權利保護，造成差別認定，違反憲法上禁止歧視原則。

然我國行政罰，有論者認為，行為數的認定係以「行政機關」之「自行裁量」為據。詳言之，在此並非立法者透過制訂法律，明文規定不法行為數之認定標準，而是藉由「立法授權」的思維，亦即透過「立法」授權給「行政機關」「自行認定」，此種方式，有三方面的不當，如立法怠惰、「立法機關」竟透過立法剝奪司法機關的處罰認定權，及立法機關對於「授權」的誤解等，但是我國行政法學界，認為立法機關可以基於「立法技術」、「執行實效」、「保持行政彈性」等各種因素之考量，而由立法機關，透過授權的方式，亦即立法機關授權行政機關，藉由個案「自行認定」，而決定行政不法行為個數，此種作法固然強化行政機關的權威

⁷⁴林鈺雄，註 13 前揭書，第 550 頁。

⁷⁵當然兩者之間仍有不同之處，例如：行政執行與刑事執行功能不同等。

性，蓋行政機關可對衝突相對一造人民連續處罰，但在此種機制下，人民係處於挨打地位，而毫無法益被保護地位之情形。此種委任、授權已經有違立法者為人民代議士之授權本旨，應不容許之。因而，針對行為數認定，應該要有一定之客觀標準，而不容全然以行政機關主觀意志作為其決定行為數標準。在法治國家，不能僅以行政機關達成其主觀意志充分實現便利性，為主要考量，應以人民權利保障為其核心價值，如此方符合憲法之精神與保障之意旨。

就三權分立之觀點，司法權具也審判案件與解決爭端之權，為使法院能夠正確地認事用法，對於作為處罰基礎之不法行為數，必須由法院立於客觀第三者之地位，依照法定之標準而為認定，不容許此種權力，委諸於行政機關，尤其是與人民居於衝突爭端之另一方行政機關來認定。唯有如此，方能確保人民權利保護，被正確地加以執行，而真正達成以司法權定分止爭之功能。

在我國由於立法權之怠惰或認知力有未逮，而將人民授與之權利保護權柄，竟復行委託交與行政機關；而法院對於行政機關不符現代法學原理原則之裁罰處分，又視而不見。對於人民權利保障而言，絕對是不利的，蓋此時行政權將擴張為跨越立法與司法之上，已經破壞權力分力之原則。為了斷絕此種不利於人民權利保障情形，應回歸立法、司法、行政各自職司領域。

因此，有關「行為數」標準，以司法院釋字第六〇四號解釋為例，違規停車行為之性質為「繼續違法行為」，其仍係「單一行為」，不應以立法之方式，將其任意切割，以達成多次處罰之目的。其次，如立法者未自行訂定標準任意切割單一行為者，則以立法者明訂條文其判斷行為數標準。再者，如立法者未以條文明文規定者，則應由「司法機關」，以裁判發展出客觀之標準。

第二節 司法實務見解

第一項 有關廢棄物清理事例⁷⁶

本判決以一事不再理原則中一事，其與刑法上之意義不同，且是否為「一行為」，係個案判斷問題即必須就個案具體事實予以判斷，而非就某法規與某法規之間之關聯為何，或就抽象事實，予以抽象之判斷。於具體個案判斷時，宜就個案具體情節，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。易言之，並非以「自然意義的行為」為出發點，須從行政法作為行為規範特性切入，行政法既為行為規範，則行政法上之行為係以人民之外部行為為規範對象，其內部意思為何則非所問，亦即：同一樣式之廣告於二個不同之處所張貼，自屬二次違規行為，依法應分別處罰。廢棄物清理法第 27 條⁷⁷之立法意旨，在維護定著物之不被污染，若污染定著物二處以上時，應按被污染定著物之處數，分別處罰，至其行為是否基於同一動機、目的或概括意思與行為個數無關，行政罰與刑事罰之性質不同，刑法第 55、56 條之規定，於行政罰並不適用⁷⁸。

⁷⁶台北高等行政法院 95 年度訴字第 3452 號判決。案例事實：緣被告於民國 88 年 5 月 22 日及 23 日上午，分別於基隆市○○區○○路、仁一路、東明路、東信路、孝東路、深澳坑路、深溪路及新豐街等地，不同地點及定著物上，發現原告懸掛之售屋廣告牌共 194 面，被告遂依行為時廢棄物清理法第 12 條第 11 款規定予以告發，並依同法第 23 條第 3 款規定，每件各處新臺幣（下同）4500 元。原告不服，提起訴願，遭訴願決定機關（即行政院環境保護署）認違反比例原則撤銷上揭處分，另為適法之處分。是被告重新另為適法處分，處每件罰鍰 1200 元。原告猶不服，再提出訴願，經訴願決定機關即基隆市政府以「原告屢次主張，係經基隆市政府核准於例假日懸掛廣告，且經基隆市房屋仲介商業同業公會 88 年 5 月 25 日核轉各會員，自『即日起』嚴禁違規張貼懸掛廣告物，依行政行為應符誠信原則，故公函下達前之 5 月 22、23 兩日，能否受罰，已有可議，應詳予查明後重為依法處分」為由，決定「原處分撤銷，由原處分機關為另為適法之處分」。嗣被告以 94 年 10 月 17 日基環廢字第 1020 至 1213 號處分書重為處分，每件處最低額 1200 元之罰鍰。惟原告猶未甘服，提起訴願遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

⁷⁷在指定清除地區內嚴禁有下列行為：

二、污染地面、池塘、水溝、牆壁、樑柱、電桿、樹木、道路、橋樑或其他土地定著物。
一〇、張貼或噴漆廣告污染定著物。

⁷⁸環保署環署 94 年 11 月 15 日廢字第 0940087294 號函：「一、本署前行政院衛生署於 62 年 2 月 16 日衛署環字第 14014 號函釋：『在不同一地點張貼廣告物構成違規行為之處罰，應認定非一行為，因污染地不同，屬於獨立性質，依法應分別處罰。』又於 67 年 9 月 13 日函釋：『所請釋示在不同地點，亂貼廣告構成違規案件其所指不同一地點，應以不同一土地定著物為認定標準』在案。二、…。」，該函所顯示標準，和台北高等行政法院 95 年度訴字第 3452 號判決，有異曲同工之處。引用自行政院衛生署網站，<http://www.doh.gov.tw/>，2008 年 10 月 15 日。

第二項 有關衛星廣播電視法案例⁷⁹

本判決以該節目於 95 年 2 月 13、14、15 日每日 10 時至 10 時 30 分播出，該頻道為 24 小時播出節目，系爭節目播出中間，均有其他節目穿插播出，自屬於「數行為」，無法視為「單一行為」，原處分連續處罰之行為，尚未違反「一事不二罰」之法理。違規行為人雖舉司法院釋字第六〇四號解釋為例，主張原處分違反「授權明確性原則」云云，惟查司法院釋字第六〇四號解釋係就違規停於路邊不動之車輛多久（每逾 2 小時）可予連續舉發而為解釋，此與該節目分別於 95 年 2 月 13、14、15 日播出，顯有不同。蓋該節目依社會相當觀念已可區隔係三次播出，不若違規停靠路邊之車輛因未移動致客觀上無法自區分為幾次停車，主管機關縱未規定連續裁罰之間隔期間，但本件依行為人違規之次數，已足以構成連續處罰之要件，並非將「自然單一行為」切割為「數個法律單一行為」，自無「違反授權明確性原則」之可言。

第三項 有關食品衛生管理法案例⁸⁰

以行為人係同一日刊登系爭廣告於四家平面媒體，因該四家報社之讀者族群不同，所生廣告效果自亦不同，因此主管機關開立四份處分書，不違反一行為不二罰原則。

⁷⁹台北高等行政法院 95 年度訴字第 4444 號判決。

⁸⁰最高行政法院 96 年度判字第 302 號判決。上訴人因於民國 93 年 8 月 26 日在自由時報第 39 版、中國時報第 D5 版、蘋果日報第 C3 版及聯合報第 E1 版刊登販售「LETO(麗托藍藻)」食品廣告，內容宣稱「美的鐵証 1 個月輕輕鬆鬆調整體質、2 個月養顏美容新陳代謝、3 個月健康美麗青春永駐」等文詞，經行政院衛生署(以下簡稱衛生署)查獲，移送被上訴人所屬衛生局審認該廣告涉及誇大、易產生誤解，被上訴人乃以上訴人違反食品衛生管理法第 19 條第 1 項規定，依同法第 32 條第 1 項前段規定，於 93 年 9 月 2 日分別以府授衛食字第 0930137273 號、第 0000000000 號、第 0000000000 號、第 0000000000 號行政處分書各處上訴人新臺幣(以下同)15 萬元，合計 60 萬元罰鍰。上訴人不服，循序提起訴願及行政訴訟，均遭駁回，乃提起本件上訴。

第四項 有關營業稅及稅捐稽核法案例⁸¹

以行為人向海關繳驗不實發票申報進口貨物以逃漏進口稅捐，係為一獨立行為。其持不實發票入帳，另就差額部分並未取得憑證入帳部分，乃係別一獨立之違法行為，本案係實質上之數行為違反數法條，而處罰之結果不一，非屬同一事件。

第三節 實務上案例之評析

第一項 廢棄物清理事例行為屬於何種單一行為態樣？

一、是否為自然一行為

所謂「自然一行為」，係指行為人只有一身體之動作，或雖有多數在行政罰法上具有重要性之行為態樣，然依一般人以自然之方式客觀觀察，可認為其整個行為過程係單一之整合行為者。「自然一行為」具有兩項重要之構成要件特徵，其一為：其行為須為「基於單一意思所為之同種類行為」，其二為：其行為間須具有「時空緊密相連性」。至於多數同種類行為間是否具有「時空緊密相連性」？若依照行政機關所訂定之作業方式⁸²，即以「張貼同一廣告範圍是否相距十公尺

⁸¹台北高等行政法院 95 年度訴字第 3744 號判決。臺北市稅捐稽徵處據財政部關稅總局通報資料，查得原告於民國 83 年 12 月至 87 年 9 月間進口貨物 11 批，其中就新臺幣 8,700,485 元（不含稅）部分，未依規定取得進項憑證，經審理違章成立，乃依稅捐稽徵法第 44 條規定，就其未依法取得他人憑證總額處以 5% 罰鍰計 435,024 元。原告不服，申請復查，未獲變更，提起訴願，旋遭臺北市政府駁回其訴願；復提起再訴願，經財政部 92 年 4 月 21 日台財訴字第 0890036813 號再訴願決定略以，本件既經財政部基隆關稅局（以下簡稱基隆關稅局）另案以其涉有繳驗不實發票、逃漏進口稅捐之情事，乃予核定追繳所漏進口稅款及裁處罰鍰有案，則被告復就同一違章漏稅事實，認其未依法自他人取得原始憑證之違章成立，另處以行為罰，與司法院釋字第 503 號解釋意旨是否相符，有重行審酌之必要為由，將訴願決定及原處分（復查決定）均撤銷，囑由被告酌明後另為處分。因 92 年 1 月 1 日起，營業稅改由財政部各地區國稅局自行稽徵，本件爰移由被告承受審理結果，以 95 年 6 月 2 日財北國稅法字第 0950229818 號重核復查決定駁回，原告猶表不服，遂再提起訴願，復遭財政部決定駁回，遂向本院提起行政訴訟。

⁸²93 年 12 月 31 日「臺北市政府環境保護局違規張貼廣告物稽查暫行作業方式」第 10 點規定：「張貼同一廣告範圍如相距為十公尺以上者，視為不同地點張貼，並視為不同一行為，因其污染地點不同，均分別予以舉發處分，…」。

以上」為判斷其是否具有「空間緊密關連性」之標準。由一般人以自然之方式客觀觀察，尚稱合理。

實務上，在本案對於該公司(下稱行為人)分別於兩天之內，於八條不同道路等，懸掛 194 張售屋廣告牌，肯定原處分機關「就每一違規行為即加以一次處罰」作法之合法性，且無任何限制。衡諸情理，似乎過於嚴苛，原因在於行為人在某一條路上懸掛售屋廣告牌的張數多寡，是否「基於單一意思所為之同種類行為」外，若行為人之受雇人在當天某一時間、一定範圍內某幾條路上，一次懸掛售屋廣告牌，具有「時空緊密相連性」時，應將一定範圍內某幾個懸掛售屋廣告牌行為認定係自然一行為，而非以污染定著物之地點不同，認定係數行為。

二、是否多次實現構成要件之行為

所謂「多次實現構成要件之行為」，其內涵有二。其一為：單一法規係以「多數同種類或不同種類之動作」為構成要件時，行為人縱使有多次實現構成要件之行為，如其行為間具有「時間與空間上之緊密關聯性」，法律上仍只視為單一行為。例如：法規之構成要件為「經常停放車輛」，則該構成要件已蘊含多次違規行為。行為人外觀上雖有多次停放車輛之複數行為，法律上仍評價其為單一行為。

其二為：行為人多次實現相同構成要件，且其行為在時間與空間上具有緊密關聯性時，亦屬此種法律上一行為之其情形。例如：營業之多數違反同一法規之違規行為、多數之未經授權使用職業標章之行為、持續相當期間之未經授權經營酒類販賣之行為、持續相當期間之未經授權獨立經營手工業之行為等。

本案例從廢棄物清理法第 27 條及第 50 條法條文義：「在指定清除地區內嚴禁有下列行為：…二、『污染』地面、池塘、水溝、牆壁、樑柱、電桿、樹木、道路、橋樑或其他土地定著物。…十、『張貼或噴漆廣告污染』定著物。…」，「有下列情形之一者，處新臺幣 1200 元以上 6000 元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰：…三、為第 27 條各款行為之一。」，可知

廢棄物清理法是項構成要件中，即「行為人任意放置、張貼廣告傳單」行為，似已預見行為人違反該項規定之多數同種類行為。因通常懸掛售屋廣告牌之行為人，不會只懸掛一面，因此，符合「多數同種類或不同種類之動作」此一要件，並且如依客觀之觀察，其數個懸掛售屋廣告牌行為間仍有「時間與空間上之緊密關聯性」，應可認為係「多次實現構成要件之行為」，法律上仍只視其為單一行為，而處以一次罰鍰處分，但得依其情節，即違規廣告傳單之張數，予以加重處罰。

三、是否連續違法行為

連續違法行為者，行為人基於「整體之故意」，所為「多數在本質上同種類之行為」，其相互間具有時間及空間上之緊密關聯性，且「侵害同種類之法益」時，法律上視之為單一行為之行為態樣。

暫且不論我國司法實務及學說上一般均不承認行政罰法上有連續犯概念之問題(詳情如下一章所述)。上述案例中書行為人懸掛售屋廣告牌，係行為人之主管交待公司員工進行懸掛廣告物時，其僅出於一個單一決意，一個指示行為，而由多位員工在同一時間內，分別在不同地點，一次同時完成懸掛廣告招牌。顯然行為人基於「整體之故意」，所為「多數在本質上同種類之行為」，若行為相互間，即於某一日的某一時間一次同時完成懸掛廣告招牌者，即係「侵害同種類之法益」時，理應可以認定係連續違法行為。

四、是否繼續違法行為

「繼續違法行為」者，「行為人單一構成要件實施行為因時間之延伸所生之單一行為之特殊型態」，即行為人因故意或過失，持續地維持實現單一構成要件之違法狀態。

上述案例中，行為人懸掛售屋廣告牌，非「繼續違法行為」，在於該懸掛售

屋廣告牌在該行為終了時，該行為已符合構成要件，僅係違法狀態持續存在而已。因此，此乃係「違法狀態持續行為」。

第二項 衛星廣播電視法案例行為屬於何種單一行為態樣？

一、是否為自然一行為

本案例之中，節目分別於連續三天內的 10 時至 10 時 30 分播出，法院以其他節目穿插播出為標準，認屬於「數行為」。實務的見解結論可以贊同，因其行為雖為「基於單一意思所為之同種類行為」，但自然一行為，其行為間須具有「時空緊密相連性」，本案顯然不具備此一要件，乃因節目非接續一直播放下去，係相隔一天左右。

二、是否多次實現構成要件之行為

如前所述，實務係以其他節目穿插播出為標準，不具有「時間與空間上之緊密關聯性」，況且依衛星廣播電視法第 19 條第 1 項規定：「節目應維持完整性，並與廣告區分。」，非如本文所舉的例子，如經常停放車輛、營業之多數違反同一法規之違規行為、多數之未經授權使用職業標章之行為、持續相當期間之未經授權經營酒類販賣之行為、持續相當期間之未經授權獨立經營手工業之行為等，具有反復實施同種類的行為，因此，本案亦非是多次實現構成要件之行為。

三、是否連續違法行為

若依照上述標準判斷，本文認為本案行為人，在一開始播放該節目之時，雖然將該完整的節目分成三集播出，但是可以想像，行為人一開始絕對希望能夠將一個完整的節目全部播畢，不可能只播一集，因此，本案例應該認定係連續違法行為，但並非因為認定係連續違法行為，就係如刑法連續犯的規定所言，係對於

行為人的一種優惠。

四、是否繼續違法行為

本案例係播放節目行為，只是節目中帶有廣告的效果而為法所不許，而每一次節目播畢後，違法行為即告一段落。等到下一次節目播出，又係另一違法行為，行為與行為之間顯然非繼續違法行為之情形。

第三項 食品衛生管理法案例行為屬於何種單一行為態樣？

一、是否為自然一行為

本案例之中，行為人係同一日刊登廣告於四家平面媒體，法院以四家報社之讀者族群不同為標準，認屬於「數行為」。其理由在於食品衛生管理法第 32 條第 1 項所定「對其違規廣告，並得按次連續處罰」，揆其規範意旨，乃是考慮到廣告之效力是依其使用之傳播媒體決定，而每一次均向不同之顧客群訴求，一次廣告或一次宣傳即有其單一之危害性產生，而有獨立處罰之必要與價值。顯然法院係將連續處罰解釋為具有行政罰性質，姑且先不討論連續處罰性質之爭議不談。回歸到自然一行為要件來看，行為人或許在刊登廣告之初，係「基於單一意思所為之同種類行為」，但自然一行為，其行為間須具有「時空緊密相連性」，本案例顯然不具備此一要件，乃因為本案例係行為人同一日分別刊登於自由時報、中國時報、蘋果日報、聯合報 4 家平面媒體，因該 4 家報社之讀者族群不同，影響地域範圍、時間等也會有所不同，所生廣告效果自亦不同，就不符合自然一行為概念。

二、是否多次實現構成要件之行為

本案例當中，行為人係以刊登廣告方式來推銷其產品，其廣告係在同一日之

內刊登在四家不同平面媒體之報紙上，係多數同種類之動作，且其行為間不具有時間與空間上之緊密關聯性存在，因此，即不符合「多次實現構成要件之行為」之要件。此外，若單純就法條文義而言，對於食品、食品添加物或食品用洗潔劑所為之「標示、宣傳或廣告」等三種行為，均蘊含有反覆對於食品、食品添加物或食品用洗潔劑等產品，利用此三種行為的方式，來達到消費者認識產品，進而消費購買產品的效果。所以，行為人會透過對每一個生產產品包裝標示、利用促銷等各種手法宣傳或透過電視、平面等媒體廣告產品，並且持續一段時間來達到消費者消費、購買的目的。該時間持續有可能會一直不間斷，但是該法條立法目的，僅僅是為了避免製造商或經銷商將其產品好處加以渲染，及誤導消費者購買食用。也因此，在個案之中，經常會發生廠商新推出產品以標示、宣傳及廣告等方式，持續一段時日，以便讓消費者了解該產品。所以，縱使行為人在某一天內有多次實現構成要件之行為存在，如產品標示、宣傳及廣告等不同種類的行為，其行為間具有時間上之緊密關聯性，又如在一日之內，以利用各大賣場人員加以宣傳產品之外，並於各大報社所出版報紙上刊登廣告者，且該產品係限時限量特價發售時，亦難以認為係多次實現構成要件之行為，原因在於宣傳或廣告效力會隨著其所在地點不同，影響群眾也會有所不同，這也難怪法院見解會出現這麼一段話：「因該四家報社之讀者族群不同，所生廣告效果自亦不同」。

三、是否連續違法行為

既然不是自然一行為，也不是多次實現構成要件的行為，在此將探討是否符合連續行為，從案例事實來看，行為人在一日之內，四家平面媒體報紙上，各自刊登內容相同廣告，經衛生署察證屬實，從案例事實可以知道，案例中行為人係安排將同一廣告於同一日內刊登於不同四家平面媒體報紙，其行為可謂皆符合連續違法行為構成要件，即「多數在本質上同種類之行為」、「其相互間具有時間及空間上之緊密關聯性」、「侵害同種類之法益」，惟獨「整體故意」部分，只要行

為人於第一個行為結束前，已經決定再進行其他同種類行為時，即可構成「整體故意」。本案例之中，行為人明顯該刊登廣告於四家平面媒體報紙之行為，經本文前面討論非自然一行為，係數行為，且行為人一開始就將原本預計要完成刊登廣告於四家報社行為，在一日之內同時完成，而非分次進行，應而可以認為具有「整體故意」此一要件存在。

四、是否繼續違法行為

而案例之中行為人刊登廣告四個行為分別完成之後，已符合構成要件，僅係違法狀態持續存在而已，因此，不符合繼續違法行為要件。

第四項 營業稅及稅捐稽徵法案例行為屬於何種單一行為態樣？

一、是否為自然一行為

上述案例中，行為人「持不實發票申報進口貨物」且「就差額部分並未取得憑證入帳」，其所為者並非同種類之行為，顯然不符合自然一行為之要件。

二、是否多次實現構成要件之行為

上述案例中，行為人「持不實發票申報進口貨物」且「就差額部分並未取得憑證入帳」，所違反者係二法規。海關緝私條例第 37 條第 1 項第 2 款、第 3 款、第 44 條「報運貨物進口而有左列情事之一者，得視情節輕重，處以所漏進口稅額二倍至五倍之罰鍰，或沒入或併沒入其貨物：…二、虛報所運貨物之品質、價值或規格。三、繳驗偽造、變造或不實之發票或憑證。…」、「有違反本條例情事者，除依本條例有關規定處罰外，仍應追徵其所漏或沖退之稅款。」之規定，以及稅捐稽徵法第 44 條「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。」之規定，固然分別可能以「多數之動作」為其構成要件。惟行為人所違反者係二法規，其行為至少將構成二個「多次實現構成要件之行為」，其仍為二行為。

行為人所實現者係分屬不同法規之二種不同之構成要件。如前所述，縱使其各自成立海關緝私條例第 37 條第 1 項第 2 款、第 3 款、第 44 條「持不實發票申報進口貨物」規定之「多次實現構成要件之行為」以及稅捐稽徵法第 44 條「就差額部分並未取得憑證入帳」規定之「多次實現構成要件之行為」，其仍為二行為。

三、是否連續違法行為

上述案例中，行為人所為縱係出於「整體之故意」，惟其所為「持不實發票申報進口貨物」及「就差額部分並未取得憑證入帳」行為，前者涉及關稅事業之管理，後者涉及營利事業之管理，顯非「本質上同種類之行為」，故其並非連續違法行為。

四、是否繼續違法行為

上述案例中，行為人所為「持不實發票申報進口貨物」及「就差額部分並未取得憑證入帳」行為，分屬海關緝私條例及稅捐稽徵法二個不同法規之構成要件，顯與繼續違法行為中「行為人『單一構成要件』實施行為」之要件不符，故其並非繼續違法行為。

第四節 小結

關於行政不法行為單、複數之認定，早期實務見解，有以是否基於「同一違法意思」為其行為，作為認定之判斷標準。之後標準，則傾向以「管制目的」為

其標準，不過在有些情形，亦參照「法規構成要件」之規定內容作為論斷，即是否屬於同一構成要件，而為「行為單數」認定之依據。

隨著司法院大法官釋字第五〇三號解釋產生，對於長久以來未被深入探討「一行為」與「數行為」概念，引起實務重視。然而，在該號解釋中，有兩種不同解釋方式：第一種主要是依循刑法學理對「一行為」認定。至於另一種解釋方式，則是不問行為人意思決定單一與否，而直接以行為所違反之法律「管制目的」之個數，決定行為單一性。最近有論者以為，提倡「行政機關自行決定標準說」，而此項趨勢，開啟我國行政處罰「連續處罰趨勢」，相對的其對於人民權利之不尊重，亦為重要分界點。典型代表，莫過於是司法院釋字第六〇四號解釋，所涉及道路交通管理處罰條例第 85 條之 1，針對同條例第 56 條第 1 項之違規停車所為之連續舉發，有無違反「一行為不二罰」問題。然以行政機關之「目的」，即可逕自決定「行為數」，就人民權利保護之觀點以言，此種行為數之認定標準並不是以「人民權利之保護」為其立論之核心，在主張法治國家之我國，明顯造成不少困擾問題。

因此，有關「行為數」標準，若係「單一行為」，不應以立法之方式，將其任意切割，以達成多次處罰之目的。其次，如立法者未自行訂定標準任意切割單一行為者，則以立法者明訂條文其判斷行為數標準。再者，如立法者未以條文明文規定者，則應由「司法機關」，以裁判發展出客觀之標準。至於遇有單一行為，因違規情節嚴重，現行法規所定之法律效果，顯已不足產生規制作用情形時，則應考量在合於比例原則之範圍內，以修法方式提高非難程度或加強處罰力度，以資因應。

此外，綜合上述四個案例及相關實務見解⁸³，亦可以得知實務對於數行為之認定標準在於：處罰性質、處罰種類、法律立法目的及作成處分機關均非同一，即非一行為，而係數行為。更於判決中明白引用刑法上保護之法益概念不同，處

⁸³例如最高行政法院 95 年度判字第 151 號判決、最高行政法院 95 年度判字第 1354 號判決、最高行政法院 95 年度判字第 2126 號判決、最高行政法院 96 年度判字第 1227 號判決、最高行政法院 96 年度判字第 49 號判決、台北高等行政法院 95 年度訴字第 3851 號判決等判決意旨。

罰目的亦各異者，應認定係數行為⁸⁴。由此可以得知實務在具體個案⁸⁵之中，顯然係以「立法目的」係法規的精神，法規目的不同，從而可以作為行政義務的標準。在是否為一行為部分？實務認為係個案判斷之問題，應就個案具體情節，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。顯然與本文係採取參照刑法上之行為類型標準不同，理由已如前所詳述。衍生問題係個案中被認定係數行為者，若其符合刑法上想像競合行為、連續違法行為或牽連關係者，解釋論上如何闡釋行政罰法第 24 條之「一行為」概念？或者在立法論上，須增訂相關規定？使得對於某些個案認定係數行為者，有處罰過重之虞，而應認定係一行為者情形，得透過法律明文將想像競合行為、連續違法行為或牽連關係等納入規範之中，除了減少認定上困難、增加裁罰彈性之外，並可兼顧人民權利保障。



⁸⁴並且在實務上涉及一行為不二罰原則時，經常被引用釋字第五〇三號解釋之意旨，即以「其二者處罰之目的及處罰之方法均不相同」之標準，於具體個案中認定係數行為。例如最高行政法院 95 年度判字第 491 號判決，判決意旨：「本號判決以觸犯稅捐稽徵法第 44 條及營業稅法第 51 條第 3 款規定，擇一從重處罰，不違反一事不二罰原則。另稅捐稽徵法第 44 條所稱營利事業依法律「應給予他人憑證而未給予」及「應自他人取得憑證而未取得」，乃不同義務，係各自獨立之違章行為，核無必然性之關聯。縱令出於上訴人同一動機，與行為單一性不相符合，認定屬於二個違章事實，與司法院釋字第五〇三號解釋意旨並無違背」。

⁸⁵最高行政法院 95 年度判字第 908 號判決，判決意旨：「以海關緝私條例第 37 條第 1 項第 3 款，係以繳驗偽造、變造或不實之發票或憑證，致逃漏進口稅為其處罰要件，而加值型及非加值型營業稅法第 51 條第 7 款，則以逃漏營業稅為科罰要件，二者處罰之目的及處罰構成要件均非相同，如均有違反，自應併罰。有關稅法事件，以海關緝私條例與營業稅法立法目的不同，規範行為有別，主管機關分別依海關緝私條例與營業稅法為處罰，亦未違反一事不二罰之原則」。

第四章 刑法競合理論於行政罰法上適用問題

第一節 想像競合

第一項 概念及種類

想像競合係指行為人透過同一行為違反「多數相同」或「多數不同」行政法上義務所形成競合。前者稱同種想像競合，後者為異種想像競合，應以「從一重處罰」方式處理。同種想像競合，例如車行吩咐多數駕駛人駕駛多數輪胎已磨平的車輛，或雇用若干違反最低工資之勞工。又如，同時雇用若干非法外勞等。異種想像競合，例如，超速同時違反先行權之規定，在時空上無法或或相當難以分割為數行為；又如，行為人在防制區內之道路兩旁附近燃燒物品，產生明顯濃煙，足以妨礙行車視線者，除違反空氣污染防治法第 31 條第 1 項第 1 款規定，應依同法第 60 條第 1 項處以罰鍰外，同時亦符合道路交通管理處罰條例第 82 條第 1 項第 2 款或第 3 款應科處罰鍰之規定⁸⁶。

第二項 「同一行為」係指自然意義一行為

刑法上，德國將想像競合犯一行為，稱之為「同一行為」，採寬鬆看法，認為分別起意之第一行為與第二行為間，亦可能認為是想像競合犯。亦即，行為部分合致情形亦能成立想像競合。換言之，可能存在於犯罪既遂後與犯罪終了之間將本屬實質競合關係犯罪行為分別與第三個犯罪行為成立想像競合關係時，透過第三個犯罪行為夾結或封鎖將三罪依想像競合處罰。這種概念最可能發生於具有

⁸⁶蔡震榮、鄭善印著，註 8 前揭書，第 62 頁。此概念及分類都與刑法學理上分類相似，詳情參照，蔡敦銘，刑法總論，第 3000-302 頁，台北市，三民，修訂七版一刷，2007 年 10 月。

「時間延續性」行為，之所以認為要有夾結效果，主要係避免對於此類行為作重複評價。簡言之，德國通說認為行為數包括一個行為決定實現於一個意志行動之「自然意義之一行為」及屬於自然意義之多數行為，但法律評價上，應該被當作單一行為處理之「法律意義之一行為」⁸⁷。不過，德國學說上對於同一行為如何適用想像競合方法，仍有歧見⁸⁸。我國對於想像競合犯「一行為」標準較嚴格，著重「決定意思之單一性」，屬自然意義之一行為⁸⁹，因此稱為「一行為」較為妥適，而非「同一行為」。由於行為認定有寬鬆之別，行為數之看法因立法例之不同而有別⁹⁰。

第三項 行政罰法第 24 條第 1 項係想像競合概念代表

我國行政法條文繁多，極易造成不必要「觸犯數罪名」情形，實務上眾多猶豫於併罰與不併罰之間案例，率皆因此而來⁹¹，最明顯例子即是最高行政法院 91 年 6 月份庭長法官聯席會議決議結論不採用想像競合概念。也因此引來學理上對該決議批評，其認為基於一事不二罰之法理，對人民處以漏稅罰即可達到行政目的，上開最高行政法院決議以構成要件及處罰目的不同，而認為行為罰及漏稅罰

⁸⁷詳細分類請參照，黃榮堅，基礎刑法學（下），第 444 頁以下，台北市，元照，二版一刷，2004 年 6 月；林山田，刑法通論（下冊），第 275 頁以下，自版，增訂八版，2002 年 12 月；黃常仁，刑法總論，第 260-261 頁，台北市，自版，增訂一版，2001 年 8 月；柯耀程，變動中刑法思想，第 315 頁以下，自版，台北市，修訂二版，2001 年 9 月。

⁸⁸張麗卿，刑法總則理論與運用，第 434-437 頁，台中，自版，修訂二版二刷，2006 年 6 月。

⁸⁹就一般之情形以觀想像競合所實施之行為，皆有時地相一致之關係即在同時同地實施之。

⁹⁰詳細介紹請參照，柯耀程，刑法總論釋義—修正法篇，第 96-97、110-115 頁，自版，台北市，初版第一刷，2005 年 10 月。

⁹¹最高行政法院判決 96 年度判字第 1155 號之一行為部分中有關虛報進口貨物產地事件，明顯採取想像競合概念。該判決依據 94 年 6 月份庭長法官聯席會議決議認為：「海關緝私條例第 37 條第 1 項第 2 款，係以報運貨物進口有虛報所運貨物之品質、價值或規格為處罰前提，而貨物稅條例第 32 條第 10 款則以國外進口之應稅貨物未依規定申報為科罰要件，兩者之處罰要件相同，應從一重處罰，亦經 84 年 7 月份第 2 次庭長評事聯席會議決議在案。進口貨物虛報貨物產地，雖係屬於海關緝私條例第 37 條第 1 項第 4 款之違法行為，然其行為性質與同條項第 2 款之違法行為，同屬虛報行為，性質相同，上開決議應可適用於進口貨物虛報產地，同時構成海關緝私條例第 37 條第 1 項第 4 款及貨物稅條例第 32 條第 10 款之情形。本件行為人係因虛報系爭車輛產地之單一行為，因不同產地之關稅稅率差別，影響系爭車輛應繳之關稅（進口稅）額，進而連帶影響應繳之貨物稅額及營業稅額，而生逃漏進口稅、貨物稅及營業稅結果，係同時符合海關緝私條例第 37 條第 1 項第 4 款、貨物稅條例第 32 條第 10 款及營業稅法第 51 條第 7 款之科處罰要件。」

應併與處罰，無異使一個「自然單一行為」重複處罰兩次，有違一事不二罰之法理及行政罰法第 24 條規定。其根本問題實務在釋字第五〇三號對行為罰與漏稅罰性質未能釐清，未能認識到稅法上行為義務非一般行為義務，而為納稅人或相關人員對稽徵機關之協力義務。故單純違反協力義務，僅生推估課稅或處以怠金執行手段，並無行為罰之必要。僅在違反協力義務作為逃漏稅之前行為或準備階段，而未達逃漏稅結果或構成漏稅罰，始科以行為罰⁹²。因而，「一行為」之判斷仍應依納稅人即法律門外漢之一般人民之觀點來進行判斷，行政罰法第 24 條之規定方能發揮其抑制違憲裁罰功能⁹³。即實務上述最高行政法院 91 年 6 月份庭長法官聯席會議決議結果反而應採取甲說見解，即認定係「想像競合關係」，方為妥適⁹⁴。

因而，若參考刑罰論體系，在行政罰中引入法條單一以及與罰的前後行為等概念，應該有助於行政機關以及法院說理。事實上，行政罰法第 24 條第 1 項規定，實質上已採取類似看法。雖然並未引用刑法競合理論中「想像競合」等字眼，不過觀察其法律效果，罰鍰部分，依法定罰鍰最高之規定裁處，即從一重，不得低於各該規定之罰鍰最低額，即想像競合「封鎖作用」之外。從德國違反秩序罰法第 19 條規定，此種情形亦有稱為「想像競合」，即一個行為違反多數法律或多次地違反同一法律之情形⁹⁵。再對照到行政罰法第 24 條規定立法理由中，該法條規定係參考刑法第 55 條、司法院釋字第五〇三號解釋、德國違反秩序罰法第 19 條規定。況且本條規定，係根據最原始參考草案，由行政院經濟建設委員會委託，所作成之行政不法行為制裁規定之研究報告所擬條文說明，屬於單一行為

⁹²葛克昌，一事不再罰之公然漏洞，月旦法學雜誌，第 92 期，第 274-281 頁，2003 年 1 月。

⁹³蔡朝安、蔡文玲，淺談行政罰法第 24 條第 1 項於稅捐秩序罰之適用，稅務旬刊，第 1959 期，第 34 頁，2006 年 2 月 28 日。

⁹⁴台北高等行政法院 95 年度訴字第 3744 號判決，係有關營業稅及稅捐稽徵法事件，本件判決意旨：以行為人向海關繳驗不實發票申報進口貨物以逃漏進口稅捐，係為一獨立行為。其持不實發票入帳，另就差額部分並未取得憑證入帳部分，乃係別一獨立之違法行為，本案係實質上之數行為違反數法條，而處罰之結果不一，非屬同一事件。但本案例本文認為應該就是名符其實的想像競合，理由很簡單，行為人前後只一「持有不實發票」的行為存在。既然只是自然一行為，就算同時違反數法規，也應該依行政罰法第 24 條第 1 項規定，依法定罰鍰最高之規定裁處。

⁹⁵郭吉助，論多次違反行政罰鍰處罰規定之適用—以自立晚報刊登小廣告被處罰鍰為例—，台灣本土法學，第 16 期，第 23、26、27 頁，2000 年 11 月。

想像競合⁹⁶。更可以證明行政罰法第 24 條第 1 項係屬想像競合。

但在行政罰法上，第 24 條第 1 項「一行為」概念究竟為何，由於我國實務界向來即不承認在行政罰上有想像競合關係存在，近來態度較為緩和，除此之外，其他學者之立場則多持肯定想像競合犯概念於行政罰法亦有適用之見解⁹⁷。因此，學理上即有使用德國刑法上「同一行為」之概念，通常下指只有唯一意志行為，即自然一行為，唯有在自然行為附帶違反另一罰鍰處分規定，例如在高速公路上持續超車並同時違規超車，才例外納入「同一行為」概念⁹⁸。顯然「一行為」概念解釋採取刑法上「想像競合」中有關「一行為」的概念。即對於想像競合犯「一行為」標準較嚴格，著重「決定意思之單一性」，即是自然意義一行為。更有論者放寬該「一行為」的範圍，包括法律之一行為，即構成要件一行為、繼續行為、接續行為等在內，基於保障人民權利觀點，似無不可。原因在於司法實務及部分學理⁹⁹認為，違反行政法上義務之行為是否為一行為，係個案判斷之問題，即於具體個案判斷時，宜就個案具體情節，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。此外，刑罰係著眼於保護法益，行政罰則著眼於遵守行政法規立法目的，故通常刑法上一行為即可認為行政罰法上一行為，然而行政罰法上一行為卻可能構成刑法上數行為。因此，將行政罰法上一行為包括學理上所承認之法律之一行為，並無不妥。

⁹⁶蔡志方，註 62 前揭書，第 98 頁。

⁹⁷吳庚，註 27 前揭書，第 491 頁；陳敏，註 28 前揭書，第 714-720 頁；李震山，行政法導論，第 386-387 頁，台北市，三民，修訂七版一刷，2007 年 10 月；蔡震榮，行政罰上一事不二罰原則之探討，第 120 頁，法務部行政罰法草案研討會，法務部，台北，2004 年 10 月 15 日；陳新民，行政法學總論，第 288 頁，自版，台北市，修訂八版，2005 年 9 月。

⁹⁸陳慈陽，前揭註 60，第 225 頁。

⁹⁹林錫堯，前揭書，第 51 頁以下。

第二節 連續違法行為

第一項 概念

修正前刑法第 56 條規定：「連續數行為而犯同一之罪名者，以一罪論，但得加重其刑至二分之一。」，即行為人出於一概括犯意，連續數個可以獨立成罪之故意行為，分別觸犯數個構成要件相同之罪名者為連續犯。這數個行為本可以個別成立犯罪，基於訴訟經濟考慮，立法論上被論以一罪。連續犯成立有幾個基本原則：1、概括犯意；2、連續為數個同種行為；3、數行為犯同一罪名¹⁰⁰。

第二項 刑法廢除連續犯理由

94 年新法刪除刑法第 56 條連續犯之規定，其立法理由¹⁰¹如下：

一、實務上對於「同一罪名」之認定過寬

按連續犯在本質上究為一罪或數罪，學說上迭有爭議，一般均認為連續犯在本質上應屬數罪，僅係基於訴訟經濟或責任吸收原則之考量，而論以一罪，故本法承認連續犯概念，並規定得加重其刑至二分之一。然本法規定連續犯以來，實務上見解對於本條「同一罪名」之認定過寬，所謂「概括犯意」，經常可連綿數年之久，且在採證上多趨於寬鬆，每每在起訴之後，最後事實審判決之前，對繼續犯同一罪名之罪者，均適用連續犯規定論處，不無鼓勵犯罪之嫌，亦使國家刑罰權之行使發生不合理之現象。因此，基於連續犯原為數罪之本質及刑罰公平原

¹⁰⁰陳子平，刑法總論（下冊），第 276 頁以下，台北，自版，初版第一刷，2006 年 2 月。關於連續犯成立要件詳細介紹，請參照，林山田，註 87 前揭書，第 297 頁以下。

¹⁰¹立法院多元資料庫檢索系統，<http://lis.ly.gov.tw/>，2008 年 5 月 22 日。

則考量，其修正既難以週延，爰刪除本條有關連續犯之規定。

二、外國立法例無連續犯之明文

從立法例而言，連續犯係大陸法系之產物，英美刑法並不承認連續犯之概念，德國刑法自一八七一年以後、日本自昭和二十二年以後，均將連續犯之規定予以刪除，其餘大陸法系國家如瑞士、奧地利、法國等均無連續犯之明文，惟實務上則視具體情形，或認係一罪，或認係數罪併罰。故有必要參考上開外國立法例，刪除有關連續犯之規定。

三、連續犯規定廢除後解決之道

至連續犯之規定廢除後，對於部分習慣犯，例如竊盜、吸毒等犯罪，是否會因適用數罪併罰而使刑罰過重產生不合理之現象一節，在實務運用上應可參考德、日等國之經驗，委由學界及實務以補充解釋之方式，發展接續犯之概念，對於合乎「接續犯」或「包括一罪」之情形，認為構成單一之犯罪，也限縮數罪併罰之範圍，用以解決上述問題。

四、小結

簡言之，從連續犯構成要件及處罰的方式來分析，刑法上連續犯規定應該廢除。原因¹⁰²是：（一）立法上僅以具有連續關係的行為，即擬制成為一罪處理方式讓人質疑立法者恣意，法律效果雖加重為二分之一，但在前提不明的情況下，仍然無法讓人信服；實務上對於概括犯意的認定，已經和分別起意的認定不加區別，不禁讓人質疑數罪規定的效果，已受到威脅。（二）「為數個同種之行為」與

¹⁰²張麗卿，註 88 前揭書，第 441 頁以下。

「犯同一之罪名」的解釋與範圍，無法掌握並失之寬鬆，難以遏阻犯罪並失卻刑罰的公平，而且就算是具有一定的結構關係，也很難說明為何各自獨立的犯罪行為，不依實質競合處理，卻還依連續關係解決，嚴重違反平等原則。(三)連續犯的處罰方式，無異鼓勵行為人一再犯罪，尤其不合理的判決確定力的作用，使得未經發覺的犯罪，亦因「既判力」的影響，無法再追訴，影響司法威信甚巨。

第三項 司法實務認為行政罰無刑法連續犯概念適用理由

連續違法行為為德國學說及實務上承認之法律上一行為類型。我國司法實務上，對於刑法上連續犯之規定是否適用於行政罰之問題，向採否定之見解¹⁰³。反對見解最主要的理由在於：



法院裁判之所以不承認行政罰有連續行為之存在，或係受到傳統上行政罰與刑罰間具有質的區別觀念之影響所致，自始維持此一貫態度¹⁰⁴。

二、舉重以明輕的法理

94年2月2日修正公布之刑法條文，已將第56條有關連續犯之規定刪除。刪除理由在於實務上對於連續犯中「同一罪名」之認定過寬，以及參照外國的立法例均已刪除連續犯的規定¹⁰⁵。依照舉重以明輕的法理，對於限制人民身體自由最嚴格的刑事法律，在連續犯適用上已有上述問題存在，若在對於限制人民權利

¹⁰³行政法院45年第4號判例、77年度判字第1308號判決。

¹⁰⁴行政法院42年判字第21號判例、行政法院42年判字第42號判例。

¹⁰⁵詳細刪除的理由請參照陳子平，註100前揭書，第281-282頁。

較為寬鬆的行政罰法上，亦認為有連續犯適用，相同的問題亦會發生在行政罰法之上。

三、現行法缺乏明文

連續犯在刑法上有明文規定得作為法源基礎，故得以將自然意義的數行為，在法律上將之「擬制」為一行為，但是現行法制之下，行政罰法並未承認法律上單一行為的概念，因此可能會被認為欠缺適用之基礎¹⁰⁶。

四、行為人內心主觀之意思無從得知

然而，如以行為人主觀之違反故意為行為個數之判斷標準，最大困難即在於行為人內心主觀之意思無從認知，乃須藉助外在環境因素¹⁰⁷，況且連續犯所述及的概念仍屬高度不確定法律概念，實際操作運用時，恐有困難。

¹⁰⁶黃士洲，前揭註 63，第 27-28 頁。

¹⁰⁷蔡茂寅，蔡茂寅，廢棄物清理法實務與行政法院裁判評析，台灣本土法學，第 18 期，第 58 頁，2001 年 1 月。

第四項 行政罰法「一行為」解釋問題

第一款 實務上所面臨窘態¹⁰⁸

在連續違法行為尚未明文之前，反映在司法現行實務上，最常發生此類的例子，如廢棄物清理法事件，即同一樣式之廣告於，於同一條馬路上緊鄰二個不同之處所張貼，係屬二次違規行為，依法應分別處罰；衛星廣播電視法事件，判決以社會通念即可區隔出多次播出，且並非將「自然單一行為」切割為「數個法律單一行為」；有關食品衛生管理法事件，以行為人係同一日刊登系爭廣告於四家平面媒體，因該四家報社之讀者族群不同，所生廣告效果自亦不同，因此主管機關開立四份處分書，不違反一行為不二罰原則。除此之外，於司法院釋字第604號解釋出爐後，該解釋理由書認為駕駛人因違反禁止停車之規定而被取締時，其因執法人員之責令，同時負有將車輛移至適當處所之義務，將此種違規停車行為解釋為法律單一行為概念，且認為道路交通管理處罰條例第85條之1「連續舉發」之規定並無解釋為執行罰可能，僅能將其界定為「行政罰」¹⁰⁹。顯然傾向

¹⁰⁸除此之外在行政法規中日見增多，如「連續違反連續處罰」、「按日連續處罰」或類似形式之規定。尤其在環境保護相關法規中，有許多針為超出污染標準之行為限期改善，否則按日連續處罰之規定，其處罰目的在於督促義務人早日完成改善，避免超過標準之污染狀態繼續發生。其性質上應屬執行罰，以按日連續處罰，作為督促行為人完成改善之手段。而非以行為人繼續違反規定之行為為處罰對象，原則上應無違反「一行為不二罰」原則之疑慮。詳細論述請參閱洪家殷，註1前揭書，第247頁。其間有關連續處罰性質爭議請參閱陳新民，註97前揭書，第297頁；李建良，「三論水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題--評析最高行政法院九十年度判字第一二五號及第一八六號判決」，臺灣本土法學雜誌，第33-34頁，第44期，2003年3月；林昱梅，「香噴噴」的臭豆腐，月旦法學教室，第18、19頁，第61期，2007年11月。

¹⁰⁹城仲模大法官協同意見書，<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/>，2006年11月22日。在交通實務上，最極端的個案，即為「受處分人甲所有重機車，連續停置於臺北市○○○路禁止臨時停車處所，經臺北市政府交通局停車管理處各別舉發53次『在禁止臨時停車處所停車』之違規，均依違反道路交通管理處罰條例第56條第1項第1款規定，就53次各別處罰鍰新台幣1,200元，共計罰鍰新台幣6,360元。」，該個案違規停車的時間，從93年9月3日至95年4月11日止。臺灣士林地方法院交通事件裁定95年度交聲字第654-706號、臺灣高等法院交通事件裁定95年度交抗字第882號。

於解釋為數行為，而應予併罰¹¹⁰，且幾乎將行政罰法第 24 條第 1 項「一行為」都嚴格認定係自然一行為的概念，因此，在大多數的行政法院裁判結果中，多數個案都被認定係數行為應併罰，在加上行政罰法亦未有如刑法「連續犯」明文，更突顯出現行實務上所引發問題，即常常在判決中，左手作出併罰的決定，同時右手卻高喊著遵守「一行為不二罰」原則，使得該原則幾乎被架空，最大的元兇莫過於法無連續違法行為之明文。

第二款 採「量的區別說」乃現行行政罰上趨勢

連續行為在苦無明文情形下，或許法院所作出裁判，將諸多個案認定係數行為，還情有可原，考究其原因之一，係受到「質的區別說」影響所導致，上述反對說理由固然充分，然近日之學者受到如德、奧等國法制之影響，改採量的區別說者逐漸增多¹¹¹，即行政罰與刑罰皆係對人民不法行為之處罰，而行政罰係針對較輕微之違反行為之處罰，刑罰則以較重大之違反為對象，且行政罰主要在補充刑罰之不足，二者僅係在「量」上有所不同，與性質是否涉及社會倫理之可非難性無關。在行政罰法施行之後，不少條文即採取與刑法相同之規範，如處罰法定原則、主觀構成要件、消極行為之處罰、阻卻違法、緊急避難、一行為不二罰原則等。整體而言，行政罰法就行政罰與刑罰之關係，應已較接近學說上「量的區別說」，實務若仍保持行政罰與刑罰間具有質的區別觀念，則似有背於行政罰法的採「量的區別說」潮流。

¹¹⁰法務部將水污染防治法第 52 條所言「按日連續處罰」規定，解釋為係違反主管機關依法律所課予之限期改善義務，此屬於一種行政法上義務，每次主管機關依法律所課予之限期改善義務，均屬一項獨立義務，對違反義務者，均得單獨裁處行政罰。是故，「按日連續處罰」之性質，當係「行政罰」。更凸顯出立法者以日為單位，作為一行為或數行為的區別所在，但違規行為人能否立即改善，即其排放污水的設備可否達到符合維護水資源排放標準，其實是有疑問。此一見解也和學說上的見解有相當差異存在。參照行政罰法解釋及諮詢小組會議紀錄彙編，第 162-164 頁，台北市，法務部，法律事務司編輯，二版，96 年 12 月。

¹¹¹李惠宗，註 39 前揭書，第 9 頁以下；陳新民，註 97 前揭書，第 276 頁以下；吳庚，註 27 前揭書，第 365 頁。

第三款 從刑法廢除連續犯之修法理由觀察

在刑法於 94 年 2 月 2 日修正公布刑法條文之前，連續犯存否之正反意見，已爭吵的沸沸揚揚，贊成廢除連續犯者，係抱持著立法恣意、行為刑法與罪責原則違反、背離平等原則、及不合理判決確定力效應等理由；反之，肯定連續犯者，係以本於訴訟經濟考量、行為人人格一致性、及刑事政策上考量等原因，支持連續犯應保留下來。本文在此提出正反理由，並不是要深入探討連續關係存廢問題，而是藉由正反的意見可以了解到，連續關係在那些情形可以發揮其功能，使得連續關係在行政罰法得以適用，以保障人民權益之外，更可以在法律上有一支撐的基礎存在。

在刑法上，雖然連續犯可能有不當圖利行為人疑慮，但如進一步就個別犯罪類型及其法律效果加以比較，不難發現，連續犯對於如財產等犯罪輕微犯罪具有重大意義。如果刪除連續犯規定，並否定其適用可能性，則所有由一行為人所為多數犯罪行為，不論同類或異類，勢必需以實質競合加以處斷，如此一來，不但在量刑範圍過大，有導致法官恣意判決之虞，同時亦將使得犯罪的質方面產生變化。以竊盜罪為例，不論多少竊盜行為，在罪的質上，仍舊是竊盜罪，但如無連續關係存在，可能由於犯罪行為數量因素，導致最終的法律效果，產生比侵害一身專屬性法益的犯罪行為，更為嚴重的結果，而產生罪質的驟變¹¹²。

而行政罰法第 2 條處罰方式如限制或禁止行為之處分、剝奪或消滅資格權利之處分、影響名譽之處分、警告性處分等，大都是對於人民財產權所為限制或剝奪，且行政法各論規範立法目的，率皆以保護某一抽象公共利益或某一秩序等情形為主，比照到刑法罪質部分，在某些情形下，或許可以解釋成違反行政法上義務的「本質」是相同。然而實務上所發生具體個案，卻是以違反同一個法律規範之中或不同法律規範中某些條文，而認定係數行為，實務在行政罰上，面對到連續關係概念時，反而不像修正前連續犯在刑法中適用一般來得放寬，反而有劃地

¹¹²柯耀程，註 90 前揭書，第 240 頁以下。

自限情形產生。為避免實務對於此種輕微違法具體個案情形，因處理上僵化，導致違反行政法上義務的「質」與處罰的「量」的變化，連續關係存在，在行政罰法上實有相當之理由。

在刑法於 94 年 2 月 2 日修正公布之刑法條文之後，之所以將第 56 條有關連續犯之規定刪除其來有自，即連續犯應該是在「時間密接」的情況下，實施同樣的犯罪行為，可是，實務上並不嚴格看待時間密接觀念，因此，起訴前與起訴後的同類犯罪，可以成立連續犯。持續數年，犯相同罪名者，也被認為成立連續犯¹¹³。換言之，實務上對連續犯之運作過於寬鬆。同樣的問題，在現行行政罰法實務上，因為行政罰為國家維持行政秩序之一種手段，故原則上以行政機關為行政罰之處罰主體¹¹⁴。即只要是實際上有行使行政權之權能者，皆得為之。以行政機關的處罰作為連續違法行為的切點，相較於刑法連續犯，不易發生擴張解釋連續犯中「時間密接」此一要件情形。

並且在刑法連續犯之要件，即數行為犯同一罪名此一要件上，可適時加入行政罰特殊性部份，亦即連續犯本質上為數行為，其數行為間是否有本質目的相同的情形，或是否法規所要求義務履行之目的性質上是相同。例如我國電子遊戲場管理條例第 15 條規定：「未依本條例規定辦理營利事業登記者，不得經營電子遊戲場業。」該法第 15 條是將營利事業登記（商業登記）與經營電子遊戲場業的登記合而為一，因此，兩法規之登記或許可，應屬本質相同，可從一重處罰的情形。至於，建築法與都市計畫法之規定，主要都是禁止建築物違法變更使用，也屬此種本質相同行政目的之情形，而可從一重處罰¹¹⁵。因此，就行為外觀以及該行為所應履行法規要求義務整體觀之，認定為數行為時，若數行為之間有本質

¹¹³林東茂，刑法綜覽，第 1-285 頁，台北市，一品，修訂第四版，2005 年 8 月；林山田，註 87 前揭書，第 297 頁以下。

¹¹⁴法務部在有關戶籍法第 53 條後段處罰緩可否重複為之適用疑義，其認為：「按違反行政法上義務構成要件行為經主管機關作成行政裁處或法院判決者，其後所為之行為係屬另一行為…，再處以行政罰並不違反一行為不二罰原則。」。

¹¹⁵蔡震榮、鄭善印著，註 8 前揭書，第 60-61 頁。

目的相同的情形存在，可認定為一行為者，依照行政罰法第 24 條第 1 項規定，則可從一重處罰。

況且司法實務上在「連續犯」要件認定，有關行為人究係出於「分別起意」或「概括犯意」，在經過嚴格審理司法程序後，都難以認定行為之主觀犯意；在同樣具有制裁性質行政罰之中，更何況是以行政機關為處罰主體者，對於一行為或數行為判斷，可想而知會對現行行政實務產生更多的困擾。雖然有主張以「內在意志決定」，「對外表露行為」、「法規範評價」等三者，作為是否為「一行為」的判斷基準¹¹⁶，但是重點應該是在「法規範評價」，縱行為人表露在外數行為，但法規評價為一行為，如刑罰上之連續犯時，則應屬單一行為。因此，不管在解釋論或立法論上，都不應該再把一行為或數行為的燙手山芋問題，再丟給行政機關去處理。



第一項 概念及其刪除理由

行為人本來僅犯一罪，可是犯罪的方法行為或結果行為，卻另犯其它罪名。因為這兩罪之間具有手段與目的牽連關係或原因與結果牽連關係，故稱之為牽連犯。牽連犯本質，有認為¹¹⁷應屬行為單數中的純正競合，而與想像競合同屬犯罪單數，可謂係想像競合的例示概念。此外，類似主張更進一步認為¹¹⁸，單一決意下的動作即屬行為單數，牽連犯的方法行為與目的行為，就是在單一行為決意下所支配不同時間點的身體現象，原本即屬想像競合¹¹⁹。

¹¹⁶洪家殷，註 1 前揭書，第 236 頁以下。

¹¹⁷林山田，註 87 前揭書，第 289 頁以下。

¹¹⁸黃榮堅，註 87 前揭書，第 1020 頁以下。

¹¹⁹此乃學理上的看法，刑法實務上對於牽連犯的定位，原則上屬於行為複數之數罪併罰，乃因我國刑法實務嚴格解釋想像競合之一行為，接近於單純行為單數的概念。

刑法於 94 年修正時，將牽連關係規定予以刪除，在廢除牽連關係的立法理由¹²⁰中，提到：「牽連犯之成立要件，依通說認應具備下列要件：一、須係數個行為；二、觸犯數罪名；三、犯罪行為間須具方法、目的或原因、結果之牽連關係；四、須侵害數個法益；五、行為人對於數個犯罪行為，主觀上須具概括犯意。因其犯罪行為，須係複數，其法益侵害，亦係複數，而與法條競合、包括一罪等本來一罪有異。有關想像競合之實質根據，通說均以單一行為處罰一次性作說明，至牽連犯之實質根據，則難有適當之說明。……牽連犯之實質根據既難有合理之說明，且其存在亦不無擴大既判力範圍，而有鼓勵犯罪之嫌，實應予刪除為當。」在刪除牽連關係的意向上，可以看出所以刪除牽連關係規定者，主要係因牽連關係的形成，是以複數行為的存在為基礎，而因該複數行為間具有「手段—目的」或「方法—結果」的組合關係，故將其作整合性的關係來認定。惟既然犯罪形成的結構，是屬於複數的關係，且侵害的法益也屬於複數的情形下，任意將複數評價的關係，以整合性的方式來處理，都不免有法律適用恣意之嫌，故宜將牽連關係之規定予以刪除¹²¹。

第二項 刑法對於牽連關係形成判斷

牽連關係之形成，主要係建立在方法與結果，手段與目的間之關係上，而形成此種關係的基礎，或可能在客觀存在之行為，亦可能為法規範內部的關係。牽連犯成立之基本要求，必須是犯一罪，而在方法或結果上，更犯他罪，其所實現之規範，必然為複數行為，詳言之，必須具有質的差異存在，其所實現者，不能是同種構成要件，否則，即無法形成牽連關係，蓋同類犯罪要件，並不會發生方法與目的關係，在邏輯上，同一犯罪構成要件，不可能既是方法，同時本身又是結果。在此種前提下，牽連關係似乎與異種想像競合，有類似之處，然而，二者

¹²⁰陳子平，註 100 前揭書，第 275-276 頁。

¹²¹柯耀程，廢除牽連規定的適用難題，月旦法學教室，第 63 期，第 55 頁，2008 年 1 月。

本質仍有不同。牽連關係不同於異種想像競合之處，乃在於構成要件實現的先後關係有別，且造成數規範實現的行為要求，亦有差異。造成牽連關係之數規範被實現者，其行為可能為單一，亦可能為複數，而得以成立想像競合，僅嚴格限定在行為單數。故而，牽連關係之本質，並不能以想像競合概念詮釋之，更難以將牽連犯視為想像競合的次位概念，蓋二者在結構上，以及成立之要求上，並不盡然相同¹²²。

學理上對於牽連關係形成的判斷，意見相當分歧，或謂對於此種整體性關係，應從行為的客觀面加以觀察；或謂該整體關係具有方法與目的之關聯性，應從主觀判斷為妥¹²³。此外，亦有從形成牽連關係的事實做概念上區分者，認為牽連關係之結構，既分成二部分，即行為與被實現之構成要件，則二者在概念上，應加以區分，同時在判斷標準上，亦應有所不同。蓋稱手段與目的者，應為行為人行為前設定之問題，應屬於主觀判斷，而稱方法與結果者，則係所實現構成要件間的觀察，係屬於事後客觀判斷問題。於是關於牽連關係的判斷，乃陷入主觀與客觀的論戰中。故而，不論是主觀或客觀見解，似乎都無法貼切地詮釋牽連關係，如欲對於此種牽連關係作全盤之理解，恐須跳脫出此種主、客觀的迷思，而從牽連關係的構造重新思考。

即牽連犯規定謂「犯一罪而其方法或結果之行為犯他罪名者」，其中所指犯一罪，係指行為人欲想實現的犯罪而言，而實現該犯罪必須透過特定的行為，該行為可能為手段；亦可能為實現結果之行為。其中最典型的犯罪類型者，乃屬於刑法規範中的複行為犯，如：強盜罪、強制性交罪、強制猥褻罪、恐嚇取財罪、擄人勒贖罪等，此等犯罪類型的成立，必須在實現的行為方式上，具有複數行為的形式存在¹²⁴。

¹²²這個問題其實在學理上有不同的看法存在，並非所有的學者皆認同上述牽連關係與異種想像競合係有其本質上不同之處，因此有主張牽連犯即屬想像競合犯之一種。

¹²³黃榮堅，註 87 前揭書，第 469 頁。

¹²⁴柯耀程，前揭註 121，第 55-63 頁。

因為刑法將牽連犯概念廢除及外國立法例影響，有學理¹²⁵看法，將想像競合的「一行為」定義成：「一個意思決定所啟動的一個復合的因果流程，其中數個相互連結的因果事實，具有方法目的、原因結果或持續的關係。」，使得想像競合概念擴及被刪除的牽連犯在內，如此解釋亦未嘗不可。但是難免會被批評為牽連犯概念藉由想像競合而敗部復活。

反觀在行政法各論法規之中，是否有類似刑法上的法條明文具有「形式上牽連關係」存在，本文抱持保留態度。尤其，實務上在業者販賣私、劣酒品事件¹²⁶，更明白表示「又本法雖不採牽連犯及連續犯之立法例，數個該當於違反行政法上義務規定之行為事實在無阻卻違法事由存在，同時具有應負責之情況下，原則上應依本法第 25 條規定分別處罰。如行為人已第二個獨自構成違反行政法上義務行為所造成狀態，而未使原先造成之狀態更加惡化，此第二個違反行政法上義務之行為即係學理上所稱『可併予非難之後行為』，此時僅對原先違反行政法上義務之行為予以非難即為已足。然於此種吸收關係雖僅對原先違反行政法上義務行為處罰，但於裁處時並應依本法第 18 條第 1 項規定，一併斟酌被吸收行為之不法內涵而賦予適當之法律效果，應予注意」之看法¹²⁷，透露出一個訊息，即從實務的解釋可以看出在行政罰上，也會發生類似刑法牽連犯概念情形，即手段與目的、方法與結果關係存在，但礙於法無明文，只能就自然意義一行為與法律意義一行為方面解釋，於不符合時則應認定為數行為。

¹²⁵許玉秀，一罪與數罪之分界—自然的行為概念，台灣本土法學雜誌，第 46 期，第 87 頁以下，2003 年 5 月。

¹²⁶該法務部解釋函有關具體個案的內容為：「單就產製私（劣）酒品之行為而言，均係以作為方式違反未經申請主管機關許可不得產製酒品之行政法上義務，產製之標的（私酒或劣酒）雖有不同，但違反之行政法上義務並無不同，如於具體個案中行為人所產製的同一酒品，既是未經申請許可而製造的私酒，且同時亦為不符衛生標準及有關規定之酒品（即劣酒），似可認定屬於一行為，而有本法第 24 條規定之適用。」

¹²⁷參照行政罰法解釋及諮詢小組會議紀錄彙編，第 184-186 頁，台北市，法務部，法律事務司編輯，二版，96 年 12 月。

第三項 行政罰實務有關牽連關係案例

第一款 最高行政法院 94 年 6 月份庭長法官聯席會議決議¹²⁸

除了上述法務部法律解釋函個案之外，另有關一行為違反建築法及商業登記法一案，更可以突顯出牽連關係在法無明文之下，實務如何解決此一難題。最典型的代表，莫過於最高行政法院 94 年 6 月份庭長法官聯席會議決議，其內容為：「查建築法第 91 條第 1 項第 1 款¹²⁹及商業登記法第 33 條第 1 項¹³⁰規定，係以未經核准變更使用或經營其登記範圍以外之業務行為為處罰條件。亦即單純不申辦之不作為尚未該當於構成要件，而須俟其有變更使用之作為時，始得加以處罰。本件行為人並未改變建築物結構，僅有一未經許可擅將系爭建物變更營業而使用之行為（如僅擺放電子遊戲機），而同時符合建築法第 91 條第 1 項第 1 款及商業登記法第 33 條第 1 項之處罰規定，應擇一從重處斷」。

以「行為人是否改變建築物結構」為單一行為或複數行為判斷標準之理由理由何在？若按照實務見解解釋，行為人已改變建築物結構，則其所為係二行為，應分別依建築法第 91 條第 1 項及商業登記法第 33 條第 1 項之規定處罰。如行為人未改變建築物結構，則其所為係一行為，應依建築法第 91 條第 1 項及商業登記法第 33 條第 1 項之規定從一重處斷。至於何以「行為人是否改變建築物結構」是單一行為或複數行為之判斷標準？最高行政法院 94 年 6 月份庭長法官聯席會議決議則未說明。

依最高行政法院 94 年 6 月份庭長法官聯席會議決議見解，行為人如「經營

¹²⁸ 司法院裁判書查詢系統，http://210.69.124.221/FJUD/FJUDQRY01_1.aspx，2007 年 10 月 24 日。

¹²⁹ 「有左列情形之一者，處建築物所有權人、使用人、機械遊樂設施之經營者新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續而繼續使用者，得連續處罰，並限期停止其使用。必要時，並停止供水供電、封閉或命其於期限內自行拆除，恢復原狀或強制拆除：一、違反第 73 條第 2 項規定，未經核准變更使用擅自使用建築物者。」

¹³⁰ 「違反第 8 條第 3 項規定者，其商業負責人處新臺幣一萬元以上三萬元以下罰鍰，並由主管機關命令停止其經營登記範圍外之業務。」

其登記範圍以外之業務」且「未改變建築物結構而未經核准變更建築物之使用」，其所為者仍為單一行為。惟單一行為之內涵，又可分為自然一行為及法律上一行為。上述行為是否符合單一行為之要件？如是，其為何種單一行為？對此問題最高行政法院 94 年 6 月份庭長法官聯席會議決議均未加以說明¹³¹。

第二款 營業稅及稅捐稽核法事件¹³²

此外，在本件判決以行為人向海關繳驗不實發票申報進口貨物以逃漏進口稅捐，係為一獨立行為。其持不實發票入帳，另就差額部分並未取得憑證入帳部分，乃係別一獨立之違法行為，本案係實質上之數行為違反數法條，而處罰之結果不一，非屬同一事件。惟實務上在此類判決，都皆未說明為何不符合單一行為，理由在於不符合那一個要件，就簡單認定係數行為。在此類案例之中，有二個與上述實務決議共同之處，即行為人從頭到尾，只有一個「擺放電子遊戲機」及「持不實發票」行為存在；兩者的「擺放電子遊戲機」及「持不實發票」行為，同時違反兩個不同行政立法目的。為何在「擺放電子遊戲機」的情形，實務認定係一行為，從一重處斷；但此「持不實發票」行為，卻認為係數行為違反數法規。

然就行為的本質而言，持不實發票申報進口貨物之行為，與後續就差額部分並未取得憑證入帳之行為，兩者之間，顯然存在一個共同點即行為人僅有一持不實發票之行為存在。其非「自然一行為」，因不符合基於單一之意思決定所為之同種類行為要件，亦非法律上一行為，因在「多次實現構成要件之行為」要件中，不符合時間與空間上具有緊密關聯性此一要件；在「連續違法行為」中，不符合侵害同種類之法益之要件；在「繼續違法行為」中，不符合構成要件實施行為時間之延伸性質。

¹³¹如前面在一行為時所提及都市計劃法事件及法務部所為法律解釋部分，亦發生最高行政法院 94 年 6 月份庭長法官聯席會議決議所產生相同問題，原因無它，乃是前二者皆引用該決議的結果所導致。

¹³²台北高等行政法院 95 年度訴字第 3744 號判決。

第三款 小結

綜合上述實務見解可以得知，實務在類似案例上，均未說明何謂單一行為，其內涵為何之外，亦未深入分析在不符合單一行為概念下，應該透過何種解釋方法，使得類似案例免於被處罰過重。再者，在雷同的案例之中，為何認定行為數的結果差異過大，原因為何，實務在個案判決中亦未表態，令人無所適從。

第四項 牽連關係案例解決之道

上述案例中，即最高行政法院 94 年 6 月份庭長法官聯席會議決議以「行為人是否改變建築物結構」為單一行為或複數行為之判斷標準，認為：行為人並未改變建築物結構，故其所為係一行為，應依建築法第 91 條第 1 項及商業登記法第 33 條第 1 項之規定從一重處斷。行為人所為「經營其登記範圍以外之業務」及「未經核准變更建築物之使用」行為，縱使其並未改變建築物結構，其仍不符合自然一行為及「多次實現構成要件之行為」、「連續違法行為」、「繼續違法行為」等法律上一行為之要件¹³³。最高行政法院 94 年 6 月份庭長法官聯席會議決議之見解應加以補充說明。

但是礙於當時解釋時空背景，法無明文情形下，牽連關係尚未能妾身正名。到了行政罰法通過今日，尚有實務上難以判斷行為數的案例存在，即類似牽連關係案例，最終都解釋為數行為而應併罰，此即與牽連關係在法無明文有或多或少的關係存在，然在法無明文情形下，應該如何解釋，方能解決相關問題。

實務上如認為行為人「經營其登記範圍以外之業務」及「未經核准變更建築物之使用」行為，科處二次處罰處分過重，而將之解釋為一行為，俾能科處一次處罰，仍應遵循「單一行為」之內涵及其構成要件，但本質上，行為人的一營業

¹³³詳細分析請參閱劉建宏，前揭註 61，第 213 頁。

行為，違反建築法及商業登記法，即二個不作為義務者，原則上應屬於數行為¹³⁴。實務上運作之經驗顯示，該等行為科處多次罰鍰確有處罰過重之情形，解決之道，似應考慮採用修正前刑法第 55 條「牽連犯」之概念。本文認為相同的概念，亦可以適用到營業稅及稅捐稽核法事件案例之上，儘管刑法關於牽連犯之規定，在法律評價上被視為法律上之單一行為，但在行政罰之領域中，不論學界或實務界牽連犯概念皆未受到支持¹³⁵。為避免該等行為科處多次罰鍰有處罰過重之情形發生，亦應考慮採用修正前刑法第 55 條「牽連犯」之概念。

第四節 小結

行政罰法第 24 條第 1 項規定，實質上已採取類似想像競合看法。雖然並未引用刑法競合理論中「想像競合」等字眼，不過觀察其法律效果，罰鍰部分，依法定罰鍰最高之規定裁處，即從一重，不得低於各該規定之罰鍰最低額，即想像競合「封鎖作用」之外。從德國違反秩序罰法第 19 條規定，此種情形亦有稱為「想像競合」，即一個行為違反多數法律或多次地違反同一法律之情形。再對照到行政罰法第 24 條規定立法理由中，該法條規定係參考刑法第 55 條、司法院釋字第五〇三號解釋、德國違反秩序罰法第 19 條規定。況且本條規定，係根據最原始參考草案，由行政院經濟建設委員會委託，所作成之行政不法行為制裁規定之研究報告所擬條文說明，屬於單一行為想像競合。更可以證明行政罰法第 24 條第 1 項係屬想像競合。但在行政罰法上，第 24 條第 1 項「一行為」概念究竟為何，學理上有使用德國刑法上「同一行為」之概念，通常下指只有唯一意志行為，即自然一行為，唯有在自然行為附帶違反另一罰鍰處分規定，例如在高速公路上持續超車並同時違規超車，才例外納入「同一行為」概念。顯然「一行為」

¹³⁴蔡震榮、鄭善印著，註 8 前揭書，第 322、323 頁。

¹³⁵其認為牽連犯之概念在刑法上亦備受批判，因其有違罪刑平衡原則，並易造成投機者倖倖之心態，故我國行政罰學說上亦不承認牽連犯在行政罰之領域有其適用，詳細參照洪家殷，註 1 前揭書，第 245 頁；蔡茂寅，前揭註 107，第 58 頁。

概念解釋採取刑法上「想像競合」中有關「一行為」的概念。即對於想像競合犯「一行為」標準較嚴格，著重「決定意思之單一性」，即是自然意義一行為。更有論者放寬該「一行為」的範圍，包括法律之一行為，即構成要件一行為、繼續行為、接續行為等在內，基於保障人民權利觀點，似無不可。原因在於司法實務及部分學理認為，違反行政法上義務之行為是否為一行為，係個案判斷之問題，即於具體個案判斷時，宜就個案具體情節，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。此外，刑罰係著眼於保護法益，行政罰則著眼於遵守行政法規立法目的，故通常刑法上一行為即可認為行政罰法上一行為，然而行政罰法上一行為卻可能構成刑法上數行為。因此，將行政罰法上一行為包括學理上所承認之法律之一行為，並無不妥。

在連續關係部分，實務上所發生具體個案，是以違反同一個法律規範之中或不同法律規範中某些條文，而認定係數行為。在行政罰上，面對到連續關係概念時，反而不像修正前連續犯在刑法中適用一般來得放寬，反而有劃地自限情形產生。刑法實務上對連續犯之運作過於寬鬆。同樣的問題，在現行行政罰法實務上，因為行政罰為國家維持行政秩序之一種手段，故原則上以行政機關為行政罰之處罰主體。以行政機關之處罰作為連續違法行為的切點，相較於刑法連續犯，不易發生擴張解釋連續犯中「時間密接」此一要件情形。況且司法實務上在「連續犯」要件認定，有關行為人究係出於「分別起意」或「概括犯意」，在經過嚴格審理司法程序後，都難以認定行為之主觀犯意；在同樣具有制裁性質行政罰之中，是以行政機關為處罰主體者，對於一行為或數行為判斷，可想而知會對現行行政實務產生更多的困擾。因此，從刑罰與行政罰間僅係量的區別角度，然刑罰既早已有連續犯之規定，行政罰應無其他理由排除，參酌德國違反秩序罰法第 19 條第 2 項亦有類似之規定。而連續違反行政罰行為仍須具備：行為人基於「整體之故意」，所為「多數在本質上同種類之行為」，其相互間具有時間及空間上之緊密關聯性，且「侵害同種類之法益」時，法律上視為單一行為之行為態樣。此種連續違法行為在法律上只視為一個單一的行為，故只受到一個行政罰之處罰，惟因其

具有連續違反行政秩序之內涵，惡性非輕，因此要受較重之處罰。所以，解釋論上，在我國行政罰法條文上使用「一行為」或「數行為」時，立法者似乎並沒有特別指明是那一種，而從前後文語意和法律體系而論，在解釋行政罰法第 24 條第 1 項的「一行為」時，應該將「一行為」的概念放寬到包括連續行為在內。立法論上，或許可以參考現行社會秩序維護法第 24 條第 1 項規定：「違反本法之數行為，分別處罰。但於警察機關通知單送達或逕行通知前，違反同條款之規定者，以一行為論，並得加重其處罰。…」其將連續行為視為一行為之規定。即「連續數行為違反行政法上義務者，以一行為論，並得加重處罰。但於行政機關或法律規定有權處罰機關裁罰行為作成前，違反同一行政法上義務者，亦以一行為論。」

在牽連關係部分，最高行政法院 94 年 6 月份庭長法官聯席會議決議及營業稅及稅捐稽核法事件個案中，仍應適用「牽連犯」之概念，其理由，首先從刑法與行政罰間僅係量的區別觀點而言，在於刑事不法上，立法者對於行政管制之事項，固得衡酌事件之特性、侵害法益之輕重程度以及所欲達到之管制效果等因素，但是此等衡量決定，無疑仍必須通過比例原則的檢證，才能夠滿足國家動用刑罰權這種「最後手段」的正當性要求，何況是行政不法部分，亦不得捨棄比例原則，間接逃避一行為不二罰之適用。再者，實務上採取行為人是否改變建築物結構標準，認為係數行為，而應從一重處斷的結果是正確，但理由卻不充分，若捨棄此一標準透過牽連犯概念去解釋，比較符合制度性解決方式。礙於現行法上缺乏明文，實務為了遵守依法審判原則，只將適用牽連犯概念結果表明，卻不敢妄身正名。本文從實務見解推測其本意，或許實務是希望透過行政罰法第 24 條觀點出發，即認為牽連犯因為刑法將其廢除後，而可以將想像競合「一行為」定義解釋成：「一個意思決定所啟動的一個復合的因果流程，其中數個相互連結的因果事實，具有方法目的、原因結果或持續的關係。」，使得想像競合概念擴及被刪除的牽連犯在內。因此，在解釋行政罰法第 24 條第 1 項「一行為」時，應該認為該「一行為」概念應包括自然一行為與法律上一行為在內，即包括牽連犯概念在內，方符合理法。立法論上，因牽連關係通常必須有數個行為，不似想像

競合只有一個行為，且兩個以上行為必須觸犯不同罪名，而犯一罪其方法行為或結果行為犯他罪者，本質上係數行為之一種。綜上所述，可以考慮在行政罰法第 25 條以下，參考刑法牽連犯概念，增訂行政罰法第 25 條之 1 規定，即「違反一行政法上義務而其方法或結果之行為違反他行政法上義務者，從一從重處罰。」，使得牽連關係明文化，以補充司法實務運作上的不足之處。



第六章 結論

一行為不二罰原則無論係於外國或我國法制發展上，最初均表現於刑事處罰上，此觀諸德國、美國及日本各國之法制史，以及我國大法官解釋歷來之發展可得知。此原則雖起源於刑事領域，惟以上各國及我國均以將此原則落實於行政處罰中，並於各該國法律中予以具體規範。

我國與上開諸國不同者在於，我國憲法並未有一行為不二罰原則之明文。然雖未有明文，一行為不二罰原則仍具有憲法位階，其憲法依據為法治國家所要求之法安定性原則、比例原則、信賴保護原則、人性尊嚴及自由權等憲法原則。

現行行政罰法中關於行政罰與刑事罰競合案件相關規定之問題，本文認為：行政罰法第 26 條第 1 項所稱「刑事處罰」係指依憲法第 8 條第 1 項中段所定由法院依正當法律程序所為之處罰，始屬之。檢察官依刑事訴訟法相關規定所為之緩起訴處分，非屬行政罰法第 26 條第 1 項所稱「刑事處罰」，故經檢察官為緩起訴處分，行政機關仍得依法裁處；惟宜應修正行政罰法第 26 條第 2 項規定將緩起訴處分納入。

因執行罰之目的在於使尚未履行義務之人將來能達到合於義務履行之狀態，故其性質上非屬處罰，因此與行政罰間，自無一行為不二罰之問題。至於現行法規中所定連續處罰之性質，本文認為應視各法規內容及其立法意旨而定，如屬行政罰者，則有一行為不二罰之適用；如性質上為執行罰者，自得與行政罰併行，而無一行為不二罰之問題，惟仍應注意是否符合比例原則。

對於公務員、軍人及學生等屬特別權力關係因違反內部紀律所加之制裁，與行政罰之性質有間，因此，二者得予併罰，無一行為二罰之問題。至於現行法規中對於專門職業及技術人員施予處罰之規定，是否亦均屬懲戒罰，則應視各該規定之處罰目的及程序整體審視其性質，如屬行政罰，自有一行為不二罰原則之適用，如純屬違反內部紀律之處罰，則為懲戒罰，自得與行政罰併行。惟一行為不

二罰原則係法治國家原則之一，行政機關對於專技人員之懲戒縱非屬行政罰，行政機關為落實依法行政，為懲戒時亦得視具體個案情形類推適用一行為不二罰原則。

另外在行政不法行為單、複數之認定，早期實務見解，有以是否基於「同一違法意思」為其行為，作為認定之判斷標準。之後標準，則傾向以「管制目的」為其標準，不過在有些情形，亦參照「法規構成要件」之規定內容作為論斷，即以是否屬於同一構成要件，而為「行為單數」認定之依據。

隨著司法院大法官釋字第五〇三號解釋產生，對於長久以來未被深入探討「一行為」與「數行為」概念，引起實務重視。然而，在該號解釋中，有兩種不同解釋方式：第一種主要是依循刑法學理對「一行為」認定。至於另一種解釋方式，則是不問行為人意思決定單一與否，而直接以行為所違反之法律「管制目的」之個數，決定行為單一性。前面所列舉四個案例及相關實務見解，可以得知實務對於數行為之認定標準在於：處罰性質、處罰種類、法律立法目的及作成處分機關均非同一，即非一行為，而係數行為。在判決書中更明白引用到，行政罰法律立法目的與刑法上保護之法益概念不同，處罰目的各異者，應認定係數行為。並且在涉及一行為不二罰原則時，經常引用釋字第五〇三號解釋之意旨，即以「其二者處罰之目的及處罰之方法均不相同」之標準，於具體個案中認定係數行為。綜上所述，是否為一行為部分？其判斷標準，實務係就個案具體情節，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，顯然與本文係採取參照刑法上之行為類型標準不同。然而最近有論者提倡「行政機關自行決定標準說」，而此項趨勢，開啟我國行政處罰「連續處罰趨勢」，相對的其對於人民權利之不尊重，亦為重要分界點。典型代表，莫過於是司法院釋字第六〇四號解釋，所涉及道路交通管理處罰條例第 85 條之 1，針對同條例第 56 條第 1 項之違規停車所為之連續舉發，有無違反「一行為不二罰」問題。然以行政機關之「目的」，即可逕自決定「行為數」，就人民權利保護之觀點以言，此種行為數之認定標準並不是以「人民權利之保護」為其立論之核心，在主張法治國家之我國，明

顯造成不少困擾問題。

因此，有關「行為數」標準，若係「單一行為」，立法者不應以立法之方式，將其任意切割，以達成多次處罰之目的，例如：大法官釋字第六〇四號解釋驟然肯定立法者得自行以法律或授權行政機關以命令對「單一行為」加以定義，將外觀上單一之違規停車行為，以「每逾二小時」為連續舉發之標準，切割為數行為，以達成多次處罰之目的，至於遇有單一行為，因違規情節嚴重，現行法規所定之法律效果，顯已不足產生規制作用情形時，則應考量在合於比例原則之範圍內，以修法方式提高非難程度或加強處罰力度，以資因應。其次，如立法者未自行訂定標準任意切割單一行為者，則以立法者明訂條文為其判斷行為數標準。再者，如立法者未以法條明文規定者，則「司法機關」對於行政機關行為數認定，不應出現「行政機關自行決定標準說」或「作成處分機關非同一」此一標準，應由「司法機關」對行為數作最終的認定。

因此，在立法密度上，以違法張貼廣告單個案為例，本文認為立法者不應明確的以空間為單位，如每十公尺內範圍為限，認定係一行為者，即視該受處罰之行為所造成之損害及行為人因此所可能獲得利益之多寡、社會經濟水準、對環境造成污染及抗制圖謀暴利行為之效果等因素，而為個別決定，惟為免同類行為所受之處罰有倚重倚輕現象，並兼顧彈性，使裁決機關得視個案之情節定其處罰輕重，若係「單一行為」如自然一行為及構成要件上一行為、綜合性一行為、重複行為、集合行為、繼續違法行為等法律上一行為，立法者不應以立法之方式，將其任意切割，以達成多次處罰之目的，至於遇有單一行為，因違規情節嚴重，現行法規所定之法律效果，顯已不足產生規制作用情形時，則應考量在合於比例原則之範圍內，以修法方式提高非難程度或加強處罰力度，以資因應。行為數最終認定，則交由法院從一般人以自然之方式客觀觀察之。行為人對此訴願決定不服，提起行政訴訟，從目的與手段之分野及現代法治國家之基本精神，人民權利之保護，始為行政訴訟制度之真正或最終目的，即以人民權益之保護為主要宗旨，而行政適法性控制則為次要附帶宗旨，行政法院若認為行為人之訴為無理由

者，依行政訴訟法第 195 條規定後段應判決駁回之外，如認行為人之訴為有理由者，則依同條第 1 項規定前段，即行為人請求撤銷原處分及訴願決定，行政法院認二者皆不可採，而應另為合法行政處分時，得撤銷原處分及原決定，並命行政機關另為合法處分。其情形乃因法院在認定行為數之後，原處分雖有違法，但因事涉行政機關之裁量，法院單純之撤銷，構成行政裁量權之剝奪。但無論如何，絕對不能如現行實務上操作情形，讓法院淪為處分機關或訴願決定機關之橡皮圖章。

現行行政罰法第 24 條第 1 項規定，實質上已採取類似想像競合看法。雖然並未引用刑法競合理論中「想像競合」等字眼，觀察其法律效果，罰鍰部分，依法定罰鍰最高之規定裁處，即從一重，不得低於各該規定之罰鍰最低額，即想像競合「封鎖作用」外。從德國違反秩序罰法第 19 條規定，此種情形亦有稱為「想像競合」，即一個行為違反多數法律或多次地違反同一法律之情形。對照到行政罰法第 24 條規定立法理由中，該法條規定係參考刑法第 55 條、司法院釋字第五〇三號解釋、德國違反秩序罰法第 19 條規定。且本條規定，係根據最原始參考草案，由行政院經濟建設委員會委託，所作成之行政不法行為制裁規定之研究報告所擬條文說明，屬於單一行為想像競合。即可以證明行政罰法第 24 條第 1 項係屬想像競合。但在行政罰法上，第 24 條第 1 項「一行為」概念究竟為何，學理上有使用德國刑法上「同一行為」之概念，通常下指只有唯一意志行為，即自然一行為，顯然「一行為」概念解釋採取刑法上「想像競合」中有關「一行為」的概念，著重「決定意思之單一性」，即是自然意義一行為。更有論者放寬該「一行為」的範圍，包括法律之一行為，即構成要件一行為、繼續行為、接續行為等在內，基於保障人民權利觀點，似無不可。原因在於司法實務及部分學理認為，違反行政法上義務之行為是否為一行為，係個案判斷之問題，即於具體個案判斷時，宜就個案具體情節，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。此外，刑罰係著眼於保護法益，行政罰則著眼於遵守行政法規立法目的，故通常刑法上一行為即可認為行政罰法上一行為，然而行政罰法

上一行為卻可能構成刑法上數行為。因此，將行政罰法上一行為包括學理上所承認之法律之一行為，並無不妥。

在連續關係部分，實務具體個案，是以違反同一個法律規範之中或不同法律規範中某些條文，而認定係數行為。在行政罰上，面對到連續關係概念時，反而不如修正前連續犯在刑法中適用一般來得放寬，反有劃地自限情形產生。刑法實務上對連續犯之運作過於寬鬆。同樣的問題，在現行行政罰法實務上，因為行政罰為國家維持行政秩序之一種手段，故原則上以行政機關為行政罰之處罰主體。以行政機關之處罰作為連續違法行為的切點，相較於刑法連續犯，不易發生擴張解釋連續犯中「時間密接」此一要件情形。且司法實務上在「連續犯」要件認定，有關行為人究係出於「分別起意」或「概括犯意」，在經過嚴格司法程序後，都難以認定行為之主觀犯意；在同樣具有制裁性質行政罰之中，是以行政機關為處罰主體者，對於一行為或數行為判斷，將於現行行政實務產生更多的困擾。因此，從刑罰與行政罰間僅係量的區別角度，然刑罰既早已有連續犯之規定，行政罰應無其他理由排除，參酌德國違反秩序罰法第19條第2項亦有類似之規定。而連續違反行政罰行為仍須具備：行為人基於「整體之故意」，所為「多數在本質上同種類之行為」，其相互間具有時間及空間上之緊密關聯性，且「侵害同種類之法益」時，法律上視為單一行為之行為態樣。此種連續違法行為在法律上只視為一個單一的行為，故只受到一個行政罰之處罰，惟因其具有連續違反行政秩序之內涵，惡性非輕，因此要受較重之處罰。所以，解釋論上，由於我國行政罰法條文上使用「一行為」或「數行為」時，立法者似乎並沒有特別指明是那一種，而從前後文語意和法律體系而論，在解釋行政罰法第24條第1項的「一行為」時，應該將「一行為」的概念放寬到包括連續行為在內。立法論上，或許可以參考現行社會秩序維護法第24條第1項規定：「違反本法之數行為，分別處罰。但於警察機關通知單送達或逕行通知前，違反同條款之規定者，以一行為論，並得加重其處罰。…」其將連續行為視為一行為之規定。即「連續數行為違反行政法上義務者，以一行為論，並得加重處罰。但於行政機關或法律規定有權處罰機關裁罰

行為作成前，違反同一行政法上義務者，亦以一行為論。」

在牽連關係部分，最高行政法院 94 年 6 月份庭長法官聯席會議決議及營業稅及稅捐稽核法事件個案中，仍應適用「牽連犯」之概念，其理由，首先從刑法與行政罰間僅係量的區別觀點而言，在於刑事不法上，立法者對於行政管制之事項，固得衡酌事件之特性、侵害法益之輕重程度以及所欲達到之管制效果等因素，但是此等衡量決定，無疑仍必須通過比例原則的檢證，才能夠滿足國家動用刑罰權「最後手段」的正當性要求，何況是行政不法部分，亦不得捨棄比例原則，間接逃避一行為不二罰之適用。再者，實務上採取行為人是否改變建築物結構標準，認為係數行為，而應從一重處斷的結果是正確，但理由卻不充分，若捨棄此一標準透過牽連犯概念去解釋，比較符合制度性解決方式。礙於現行法上缺乏明文，實務為了遵守依法審判原則，只將適用牽連犯概念結果表明，卻不敢妄身正名。本文認為牽連犯因為刑法將其廢除後，而可以將想像競合「一行為」定義解釋成：「一個意思決定所啟動的一個復合的因果流程，其中數個相互連結的因果事實，具有方法目的、原因結果或持續的關係。」，使得想像競合概念擴及被刪除的牽連犯在內。因此，在解釋行政罰法第 24 條第 1 項「一行為」時，應該認為該「一行為」概念應包括自然一行為與法律上一行為在內，即包括牽連犯概念在內，方符合理。立法論上，因牽連關係通常必須有數個行為，不似想像競合只有一個行為，且兩個以上行為必須觸犯不同罪名，而犯一罪其方法行為或結果行為犯他罪者，本質上係數行為之一種。綜上所述，可以考慮在行政罰法第 25 條以下，參考刑法牽連犯概念，增訂行政罰法第 25 條之 1 規定，即「違反一行政法上義務而其方法或結果之行為違反他行政法上義務者，從一從重處罰。」，使得牽連關係明文化，以補充司法實務運作上不足之處。

參考文獻

<書籍> (依作者姓名筆劃順序排列)

1. 吳庚，行政法之理論與實用，自版，增訂十版二刷，2008年2月。
2. 公法學與政治理論：吳庚大法官榮退論文集，台北市，元照，初版第一刷，2004年10月。
3. 吳志光，行政法，台北市，新學林，二版一刷，2007年9月。
4. 吳志光，專門職業人員之懲戒與正當法律程序，收錄於「當代公法新論」(中)，台北市，元照，2002年，初版。
5. 李惠宗，行政法要義，元照，台北市，增訂三版第一刷，2007年2月。
6. 李惠宗，行政罰法之理論與案例，台中市，自版，初版，2005年6月。
7. 李震山，行政法導論，台北市，三民，修訂七版一刷，2007年10月。
8. 李鴻禧教授七秩華誕祝壽論文集，台北市，元照，初版第一刷，2007年9月。
9. 林山田，刑事法論叢(一)，臺北市，自版，再版，1997年。
10. 林山田，刑法通論(下)，台北市，自版，增訂十版，2008年1月。
11. 林山田，刑法通論(下冊)，自版，增訂八版，2002年12月。
12. 林山田，刑罰學，臺北市，台灣商務，修訂版，1998年5月。
13. 林東茂，刑法綜覽，台北市，一品，修訂第四版，2005年8月。
14. 林紀東，行政法，台北，三民出版社，修訂五版，1990年。
15. 林鈺雄，刑事訴訟法(上冊)總論篇，台北市，自版，五版第一刷，2007年9月。
16. 林鈺雄，新刑法總則，台北市，自版，初版第一刷，2006年9月。
17. 林錫堯，行政罰法，台北，自版，初版第一刷，2005年6月。
18. 林騰鷗，行政訴訟法，臺北市，三民，修訂二版一刷，2005年10月。
19. 法治斌、董保城，憲法新論，台北市，自版，三版第一刷，2005年10月。
20. 邵曼璠，論公法上之法安定性原則，收錄於城仲模主編「行政法之一般法律原則(二)」，台北市，三民，1997年。
21. 柯耀程，刑法的思與辯，台北市，自版，初版第一刷，2003年12月。
22. 柯耀程，刑法總論釋義—修正法篇，自版，台北市，初版第一刷，2005年10月。
23. 柯耀程，變動中刑法思想，自版，台北市，修訂二版，2001年9月。
24. 洪家殷，行政罰法論，五南，台北市，二版，2006年11月。
25. 翁岳生編，行政法(上)，台北，元照出版有限公司，三版一刷，2006年10月。
26. 張麗卿，刑法總則理論與運用，台中，自版，修訂二版二刷，2006年6月。
27. 許宗力，憲法與法治國行政，台北市，元照，二版第一刷，2007年1月。
28. 陳子平，刑法總論(下冊)，台北，自版，初版第一刷，2006年2月。

29. 陳志龍，人性尊嚴與刑法體系入門，修訂五版，1998年。
30. 陳敏，行政法總論，自版，台北市，五版，2007年10月。
31. 陳新民，公法學筭記，台北市，自版，1995年1月二版。
32. 陳新民，行政法學總論，自版，台北市，修訂八版，2005年9月。
33. 湯德宗，權力分立新論卷一：憲法結構與動態平衡，台北市，元照，初版第一刷，2005年4月。
34. 黃守高，現代行政罰之比較研究，中國學術著作獎助委員會，台北市，1970年。
35. 黃俊杰，行政罰法，台北，翰蘆圖書出版有限公司，初版，2006年3月。
36. 黃常仁，刑法總論，台北市，自版，增訂一版，2001年8月。
37. 黃榮堅，基礎刑法學（下），台北市，元照，二版一刷，2004年6月。
38. 葛克昌，稅法基本問題—財政憲法篇，台北市，元照，二版第1刷，2005年9月。
39. 葛克昌、林明鏘主編，行政法實務與理論（一），臺灣大學法律學院公法研究中心叢書（1），92年。
40. 廖義男主編，行政罰法，台北，元照，初版一刷，2007年11月。
41. 管歐，中國行政法總論，台北市，自版，修訂二十六版，1989年。
42. 管歐，法學緒論，台北市，五南，七十一版，1996年。
43. 褚劍鴻，刑法總則論，台北市，自版，增訂十一版，1995年4月。
44. 劉鑫楨，論裁量處分與不確定法律概念，台北市，五南，二版一刷，2005年11月。
45. 蔡志方，行政救濟法新論，臺北市，元照，三版第1刷，2007年11月。
46. 蔡志方，行政罰法釋義與運用解說，台北市，三民，初版一刷，2006年11月。
47. 蔡敦銘，刑法總論，台北市，三民，修訂七版一刷，2007年10月。
48. 蔡震榮、鄭善印著，行政罰法逐條釋義，台北市，新學林，一版一刷，2006年1月。
49. 鄭善印，刑事犯與行政犯之區別—德、日學說比較，台北市，三鋒，初版，民國79年。
50. 鄭逸哲，深入淺出刑事法（一），台北市，瑞興經銷，初版，2002年。
51. 羅傳賢，立法程序與技術，臺北市，五南，四版三刷，2007年4月。
52. 蘇俊雄，刑法總論Ⅲ，台北市，自版，初版，1995年。

<期刊文獻>（依作者姓名筆劃順序排列）

1. 王澤鑑，損害賠償法目的：損害填補、損害預防、懲罰制裁，月旦法學雜誌，第123期，2005年8月。
2. 史尚寬，行政罰與刑罰，軍法專刊，第2卷第2期，民國42年2月。
3. 何建志，懲罰性賠償金之法理與運用—論最適賠償金額之判定，國立台灣大

- 學法學論叢，31卷3期，2002年5月。
4. 法治斌，試讀一事不二罰，資訊公開與司法審查，台北市，正典出版，2003年，一版。
 5. 林錫堯，行政罰法上「一行為」概念初探，法學叢刊，第198期，50卷2期，2005年4月。
 6. 林昱梅，「香噴噴」的臭豆腐，月旦法學教室，第61期，2007年11月。
 7. 李建良，「三論水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題—評析最高行政法院九十年度判字第一二五號及第一八六號判決」，臺灣本土法學雜誌，第44期，2003年3月。
 8. 洪家殷，論行政秩序罰概念及其與刑罰之界限，東吳大學法律學報，第9卷2期。
 9. 洪家殷，對營業人漏進、漏銷及條漏營業稅之處罰—行政法院八十九年度判字第三六四號判決及司法院大法官釋字第五〇三號解釋評釋—，臺灣本土法學雜誌，第21期，2001年4月。
 10. 洪家殷，行政院版「行政罰法草案」評析，法學講座，第23期，2003年11月。
 11. 洪家殷，違規停車連續處罰相關問題之探討—以釋字第604號解釋為中心，月旦法學雜誌，第129期，2006年2月。
 12. 柯耀程，廢除牽連規定的適用難題，月旦法學教室，第63期，2008年1月。
 13. 許玉秀，一罪與數罪之分界—自然的行為概念，臺灣本土法學雜誌，第46期，2003年5月。
 14. 陳文貴，從行政罰法看行政不法與刑事不法之交錯，法令月刊，第五十八卷，第十一期，第37頁，2007年11月。
 15. 陳文貴，公法上「按日連續處罰」問題初探，法令月刊，第55期第2卷，2004年2月。
 16. 陳新民，試論行政罰法草案的立法問題，國家政策論壇，2003年7月。
 17. 陳新民，論行政罰的適用原則—對行政法院判決的評釋，法令月刊，第38卷，第2期，1987年2月。
 18. 陳志龍、鄭文中，刑法與行政法的處罰行為數認定之差異，刑事法雜誌，52卷1期，2008年2月。
 19. 黃俊杰，稅捐重複處罰禁止與行政罰法(四)，稅務旬刊，第1965期，台北，2006年4月30日。
 20. 黃士洲，論租稅秩序罰之併罰，—行為數界定方式、租稅行為罰與漏稅罰之併罰，財稅研究，第34卷第2期，91年3月。
 21. 郭吉助，論多次違反行政罰處罰規定之適用—以自立晚報刊登小廣告被處罰為例—，臺灣本土法學，第16期，2000年11月。
 22. 詹鎮榮，「『裁罰性』不利處分之概念及其範圍界定—兼論菸害防制法第二三條『戒菸教育』之法律性質」，菸害防制法研討會，臺灣新聞傳播與法律學

會，台北，2006年9月30日。

23. 葛克昌，一事不再罰之公然漏洞，月旦法學雜誌，第92期，2003年1月。
24. 蔡震榮，行政罰法草案評析，月旦法學雜誌，第111期，2004年8月。
25. 蔡震榮，論釋字第604號解釋對交通裁量之影響，臺灣本土法學雜誌，第78期，2006年1月。
26. 蔡茂寅，廢棄物清理法實務與行政法院裁判評析，台灣本土法學，第18期，2001年1月。
27. 蔡朝安、蔡文玲，淺談行政罰法第24條第1項於稅捐秩序罰之適用，稅務旬刊，第1959期，2006年2月28日。
28. 劉建宏，行政罰法上「單一行為」概念之探討—一行為違反數個行政法上義務規定而受處罰者，月旦法學雜誌，第152期，2008年1月。
29. 謝瑞龍，論酒後駕駛刑罰與行政秩序罰併罰之爭議，法官協會雜誌，6卷2期，2004年12月。
30. 蘇俊雄，論刑罰與行政刑罰及行政罰之範疇界限—評最高法院八十九年度台非字第八七號判決，月旦法學雜誌，第73期，2001年6月。
31. 嚴震生，美國憲法增修條文第5條「一罪不二罰」條款的適用性質與相關判例，美歐季刊第12卷第1期，1988年3月。

<研究報告>

1. 林山田，使用刑罰或秩序罰的立法考量，收錄於廖義男主持，行政院經建會出版，行政不法行為制裁規定之研究，民國79年。
2. 洪家殷，論行政罰與行政管制之關係—兼評最高行政法院93年度判字第433號判決，「2005年行政管制與行政爭訟」學術研判會，中研院法律所籌備處、最高行政法院主辦，台北，2005年11月19日。
3. 張劍寒等著，行政制裁制度，行政院研考會出版，民國68年版。
4. 蔡震榮，行政罰上一事不二罰原則之探討，法務部行政罰法草案研討會，法務部，台北，2004年10月15日。
5. 行政罰法解釋及諮詢小組會議紀錄彙編，台北市，法務部，法律事務司編輯，初版，95年12月。
6. 行政罰法解釋及諮詢小組會議紀錄彙編，台北市，法務部，法律事務司編輯，二版，96年12月。
7. 因應行政罰法之施行訴願業務研討會實錄，行政院訴願審議委員會編輯，台北市，行政院秘書處，2005年11月。

<學位論文>

1. 呂月瑛，一事不二罰原則之研究，中正大學財經法律研究所碩士論文，2005年。
2. 郭志豪，行政制裁之研究，中央警察大學法律學研究所碩士論文，2005年。

6 月。

<網路資料>

1. 司法院大法官網站，<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/>。
2. 司法院裁判書查詢系統，http://210.69.124.221/FJUD/FJUDQRY01_1.aspx。
3. 全國法規資料庫，<http://law.moj.gov.tw/>。
4. 立法院多元資料庫檢索系統，<http://lis.ly.gov.tw/>。
5. 行政院衛生署網站，<http://www.doh.gov.tw/>。

