

## 法務部行政罰法諮詢小組第 2 次會議紀錄

壹、時間：94 年 8 月 4 日（星期四）下午 2 時 30 分

貳、地點：本部 2 樓簡報室

參、主席：朱委員兼召集人楠

肆、出席人員：李委員震山、林委員錫堯、林委員朝松、張委員正勝、陳委員明堂、陳委員愛娥、陳委員美伶、曾委員華松、藍委員獻林（以上諮詢委員依委員姓氏筆畫列序）

伍、列席人員：如後附簽到簿

陸、討論事項：

一、問題：一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處，為行政罰法第 24 條第 1 項本文所明定。惟如該數個行政法上義務規定具有特別法與普通法關係者，得否以中央法規標準法第 16 條特別法優先於普通法原則，排除其適用？

二、問題說明：

依行政院公平交易委員會（以下簡稱公平會）94 年公法字第 0940001380 及 0940003039 號函所述略以：

- 1、行政罰法第 24 條第 1 項及第 31 條第 2、3 項所規定一行為為不二罰原則，以及同一行為倘違反數行政法規，該行為之罰鍰處分，將由法定罰鍰額度最高之主管機關為最終管轄機關，將對該會業務產生重大影響。
- 2、按中央法規標準法第 16 條規定：「法規對其他法規所規定之同一事項而為特別之規定者，應優先適用之。其他法規修正後，仍應優先適用。」明定同一事件適用法規之準據。惟行政罰法第 24 條第 1 項規定一行為為不二罰原則，法律效果係採從一重處斷。其與前開特別法優先於普通法原則，法律效果係依特別法規規定者有所不同。

- 3、就公平交易法對不實廣告之規範言，該會為與其他同樣規範不實廣告之行政法規，諸如食品衛生管理法、商品標示法等劃分規範權責，業依特別法優先於普通法原則，分與行政院衛生署、經濟部等機關協商，就各個交錯規範不實廣告之行政法規，釐清商妥各主管機關處理先後及方式；該等協商結論雖與行政罰法所採從重處斷之原則不同，惟行之已久並頗著成效，順利各行政機關行使對不實廣告之規範權限。行政罰法施行後依該法第24條第1項明示之一行為不二罰原則並採從重處斷原則，得否以中央法規標準法第16條特別法優先於普通法原則，排除其適用，尚有疑義，爰函請本部解釋。

### 三、法律事務司初步研究意見：

**甲說（依特別法優先於普通法適用之原則，應優先適用特別法）：**

一行為違反二以上行政法上義務規定，而該二以上規定之間存有特別法與普通法關係者，於此情形，特別規定之構成要件必涵蓋普通規定之構成要件，從而，除法律別有規定外，應依特別法優先於普通法適用之原則，優先適用該特別規定，而不再適用一行為不二罰原則。申言之，特別法優先適用之原則，為更重要之法規適用原則，在法規適用之順序上，應更高於從一重處罰之原則，故特別法中對於同一行為雖其法定罰鍰額較低，仍應優先適用該特別法並由該特別法之主管機關為裁罰之管轄機關。

**乙說（行政罰法第24條得處罰數法律中有普通法與特別法關係者，仍應依該條第1項依法定罰鍰額最高之規定裁處）：**

按行政罰法第24條第1項係就一行為違反數個行政法上義務規定應受罰鍰裁處之情形而為規定，此際因行為人之違規行為僅為單一行為，僅因個別行政法令所欲達成之行政目的有所不同，致同時觸犯多

數均應裁處罰鍰之規定，故明文規定應依法定罰鍰額最高之法律規定裁處，惟其裁處之額度，不得低於各該法律規定之最低罰鍰額度。本法之立法目的，乃在於為各類行政罰之裁處，制定一共通適用之統一性、綜合性法典，如行為人所為單一行為違反數行政法上義務而應處罰鍰時，縱使數行政法間有普通法和特別法之關係時，仍應依本條第 1 項依法定罰鍰額最高之規定裁處，以避免裁處機關認定及執行上之困難。

## 柒、發言要旨：

### 林委員錫堯：

- 一、在適用一行為不二罰原則之前，有否承認「法條競合」之存在空間？蓋刑法有「法條競合」與「想像競合」之別，行政法上違反數義務規定，法理上是否亦有此兩種類型？從立法沿革言，我國行政罰法原係仿德國法而來，經查德國法亦承認「法條競合」此種競合類型（包括特別關係、補充關係、吸收關係），惟該國對於構成法條競合之情形乃從嚴解釋，認為法條競合為例外狀況，須一構成要件能夠完全涵蓋另一構成要件之全部不法內涵（不法內涵相同或涵蓋），如併罰，將失去特別規定之意義或構成相同非難的不當重疊，始認為是「法條競合」。而行政罰法第 24 條第 1 項則是處理「想像競合」的問題。
- 二、如果承認「法條競合」，則「特別」與「普通」之關係如何判定？判斷標準何在？是整部法與整部法比較，或是個別處罰構成要件與個別處罰構成要件做比較？個人傾向是個別處罰構成要件間之比較，以個別處罰要件來認定何者為特別法，何者為普通法。

### 張委員正勝：

- 一、當初在行政罰法立法過程中，確立一行為不二罰原則為主軸，並無特別去考慮「特別法優先於普通法」此種適用原則，又因受到司法院釋字 503 號解釋意旨之影響，認為營業稅法中行為罰與漏稅罰具有方法結果之關連性，從一重的漏稅罰處斷已足達其行政目的，所以在行政罰法草案條文中，也認為從一重處斷就可以達到處罰目的。但事實上，是否從一重處斷真的達到行政目的？各個行政法規之行政目的如何認定？其性質、要件能否互相涵蓋？似乎只能個案認定。
- 二、本人採甲說。蓋中央法規標準法第 16 條特別法優先於普通法係基本的法律適用原則，仍須予以尊重。而從行政罰法第 1 條規定觀之，行政罰法僅具普通法性質。
- 三、就公平交易法與其他法律之間的關係，其法律要件之不法內涵是否可以互相涵蓋？如可，特別法自應優於普通法而被適用；如否，仍應依行政罰法第 24 條第 1 項及第 31 條第 2 項規定處理。

主席：

- 一、要從每個個別處罰要件去認定特別法與普通法關係，行政機關之實際執行業務人員是否有此能力，尤其是非自己主管業務部分？如完全由重罰機關管轄，重罰機關能否吸納如此多案件，尤其是該案件涉及專業性法規之認定時？諸如此類問題，皆應考慮。
- 二、是否有可能由各特別法主管機關來執行公平交易法？
- 三、承認特別法優先於普通法原則後，行政罰法第 24 條第 1 項之適用空間會否變小？

陳委員愛娥：

- 一、行政罰法第 24 條第 1 項與第 31 條第 2 項是搭配的，第 24 條第 1 項是實體規定（依法定罰鍰最高之規定裁

處)，第 31 條第 2 項則係管轄規定（由法定罰鍰額最高之主管機關管轄）。

- 二、個人針對旨揭疑義採甲說。法規之間如具有特別與普通關係時，則不適用普通規定，只適用特別規定，此種情形與行政罰法第 24 條第 1 項、第 31 條第 2 項規定「一行為違反『數個』行政法上義務而應處罰鍰」要件不符而無行政罰法前揭條項規定之適用。「特別法優於普通法」、「後法優於前法」等法律適用原則乃法學方法論上當然之理，無待明文規定。從行政罰法立法資料中，亦看不出來立法者有意否認此等「法條競合」的處理原則。
- 三、個案中，「特別」、「普通」之認定，個人贊成係以個別構成要件為判斷標準，而不是整部法規去做比較，蓋中央法規標準法第 16 條前段係規定：「法規對其他法規所規定之『同一事項』而為特別之規定者，應優先適用之」，既係曰「同一事項」，則應以每一個構成要件去比較。在實際操作上，認定何者為特別法？何者為普通法？或有困難。因為條文文字表達方式可能不一定相同，只能透過解釋構成要件的內容，觀察其規範內涵是否足以完全包括另一構成要件而定。惟整部法與整部法之比較仍然有可能存在，只是這種情形大概都是存在於一般行政法與個別行政法之間，例如行政程序法第 3 條第 1 項之立法例。
- 四、公平交易委員會應檢討協商結論之四個訂定原則：特別法優先於普通法、從重處斷、先目的事業主管機關後公平交易委員會以及保留介入等原則之間有無先後順序或有無抵觸；此外，並應檢討來函所列出之協商結論是否皆是根據特別法優於普通法原則而建立，例如與新聞局的研商結論中，廣播電視法與公平交易法第 21 條規範要

件不同，本來就應該各管各的，似無特別法與普通法的關係。又如確認係特別法優先於普通法原則，則普通法（公平交易法相關規定）於此即應無適用餘地，但與經濟部之協調結論中出現：「…但公平交易委員會就目的在從事不公平競爭之不實標示案件，亦可會經濟部後，依公平交易法第 41 條規定辦理」、與農委會之協調結論中出現：「…惟倘所移案件較具『特殊性』時，則可同時副知公平交易委員會，由公平交易委員會斟酌處理。」似與上開特別法優先於普通法之適用原則有違。是以，建議公平交易委員會就協調結論做一全面性檢討。

**李委員震山：**

- 一、如當初草擬行政罰法第 24 條第 1 項規定係為解決實務上問題而設，而將第 24 條第 1 項之性質定位為是「制裁」的「特別規定」，則相對於其他個別行政法規之制裁規定，行政罰法第 24 條第 1 項規定反而應該優先適用，即從一重處斷，由重罰機關管轄，以尊重當初之立法精神，並避免第 24 條第 1 項被架空。從此角度言，本人採乙說。
- 二、公平交易委員會表示，各協商結論雖與行政罰法所採從重處斷之原則不同，惟該等結論行之已久並頗著成效，成為各行政機關行使對不實廣告之規範權限。據此，公平交易委員會可否透過行政程序法第 15 條第 2 項權限委託規定，將協商結論以委託方式轉換，以解決此一問題？須補充說明的是，此屬例外情形應從嚴適用，非必要不宜作成過多協商結論以進行權限委託，更不可因協商結論造成人民更大之程序上不利益。

**曾委員華松：**

- 一、依行政罰法第 24 條第 1 項及同法第 31 條第 2 項規定，應由有裁處權之機關（即重罰機關）管轄，並依法定罰鍰最高之規定裁處。

二、 惟就本件言，依行政罰法第 1 條但書、行政程序法第 11 條第 1 項及公平交易法第 9 條規定，似得依各該特別法之主管機關為裁處之之管轄機關，並依法定罰鍰最高規定裁處。

三、 本席採折衷說。

**陳委員明堂：**

一、 當初行政罰法立法過程中，公平交易委員會曾就此點表示意見，經過討論，其意見並不被採納。因為法條競合實務認定上之困難，行政罰法有意簡化法律適用關係，不去刻意強調特別法、普通法之問題，而依法定罰鍰最高之規定裁處，故本部於「立法院第五屆第四會期司法、法制委員會第一次聯席會議」中提出之行政罰法草案質詢擬答資料即表示：「本法之立法目的，乃在於為各類行政罰之裁處，制定一共通適用之統一性、綜合性法典，如行為人所為單一行為違反數行政法上義務而應處罰鍰時，縱使數行政法間有普通法和特別法之關係時，仍應依本條第 1 項依法定罰鍰最高之規定裁處，以避免裁處機關認定及執行上之困難」。本人並非主張行政罰法截然不適用「特別法規定優於普通法規定」原則，只是在決定適用想像競合、法規競合時，不妨可排除傳統的「特別法優於普通法」觀念，使行政機關（尤其是基層公務員）在實施裁罰決定適用哪一個法條時，能很迅速地認清何種法律是「罰鍰最高額」，清楚又確定去適用該法條並決定管轄機關，否則行政機關與人民更加無所適從（何況法條競合之區別、法條選擇方式，多從學理上探討，孰為優先？學者間有時也莫衷一是，更遑論一般公務員與人民如何去區隔？），因此就學理上而言，在行政罰法領域，特別、普通關係之認定應更嚴謹與限縮，須性質、目的、要件完全相同，才認為是

特別與普通關係。所以本人認為本條規定應係考量行政裁罰之特性，以「法定罰鍰最高」作為判斷法律適用之依據，並不違反一般行政法適用之原則。

- 二、就公平交易法與其他法律間，本件是否確具有普通法與特別法關係？也容值思考。蓋公平交易法與食品衛生管理法或其他行政法規之立法目的仍有不同，其不法內涵是否可互相涵蓋？可再進一步思考。如確屬相同，則直接修改法律明定降低法定罰鍰額或列排除適用法則。

**陳委員美伶：**

- 一、法規如具有特別與普通關係時，只適用特別規定，此時行為人只違反一個行政法義務，至於行政罰法第 24 條第 1 項所謂「一行為違反『數個』行政法上義務」，該「數個」行政法義務應無特別與普通之關係，此種因行政法規多元、主管機關眾多、行政目的不一等原因造成之競合，才是行政罰法第 24 條第 1 項所要處理之問題，故本人原則上偏向甲說。
- 二、目前在法制作業政策上，已將過去整部法做比較之體例刪除，而認為應以個別要件規範的目的、對象、範圍等作為認定特別規定或普通規定之標準，俾免造成實務上適用解釋之困擾。
- 三、民國 80 年公平交易法立法當時尚無消費者保護法，故公平交易法納入很多消費者保護事項，但公平交易法的規範目的應仍在於維持整體交易秩序、促進公平競爭等，換言之，不實廣告須足以導致不公平競爭之結果，公平交易委員會始應介入調查，方符公平交易法之立法目的，故為維持整體競爭秩序，公平交易法課處「高額」罰鍰有其正當性，是以，公平交易委員會為重罰機關，乃立法上之問題，尚非適用之疑義，本人亦不認為公平交易法為其他法規之普通規定，蓋公平交易法有其維護



整體交易秩序的目的存在。再者，應由何機關處罰？如何處罰？實不應透過協商結論來處理。

- 四、 行政院近日將頒布「行政機關因應行政罰法施行應注意之法制事項」，希望在明年行政罰法施行前，各機關對其主管法規應進行全面的檢討，其中有一點便規定，各機關主管法規應注意就違反同一行政法義務之行為，避免於不同法律重複為相同或不同之處罰規定。如果能從立法上處理，行政罰法第 24 條之適用困擾將會減少。

**藍委員獻林：**

- 一、 行政罰法第 24 條第 1 項係處理一行為不二罰問題，而第 31 條第 2 項則是處理此類案件之管轄問題，不去考慮哪個機關業務量多寡問題。
- 二、 個人採乙說，其理由如下：（一）從立法過程而言，行政罰法立法過程及法務部於「立法院第五屆第四會期司法、法制委員會第一次聯席會議」中提出之行政罰法草案質詢擬答資料等立法資料，均支持乙說；（二）本人認為行政罰法第 24 條第 1 項之規定係屬法條競合中之吸收關係，即重法吸收輕法，又該條係針對違反數個行政法義務時之競合處理方式，為一「特別規定」；（三）行政罰法第 24 條第 1 項與第 31 條第 2 項應搭配適用，換言之，因為適用重法，故由重法之主管機關管轄，否則將會出現 A 機關辦理案件而適用 B 機關主管法律之現象。

**陳委員清秀：（提供書面意見）**

- 一、 中央法規標準法第 16 條所規定特別法優先適用原則，應優先行政罰法第 24 條第 1 項而適用

在探討一行為不二罰時，於審查是否有行為單一或行為多數存在之前，德國通說認為必須先確認是否有法規競合（Gesetzeskonkurrenz）的情形存在。如果有法規競合時，則只

適用一個法規，而非適用多數法規，因此也不適用本法一行為不二罰的原則。法規競合存在於：一個行為，按照其文義，雖然實現了數個罰鍰規定，但依據其彼此間的關係，只適用其中一個規定，至於其他規定則退居其次，不予適用。由於退居次要法規不再被適用，在行政處罰的決定上也不需特別表明。

法規競合的情形，有下列三種類型：1、特別關係---特別法優先適用原則，2、補充關係，3、吸收關係。

故本人贊成採取甲說，依據中央法規標準法第 16 條所規定特別法優先適用原則，應優先行政罰法第 24 條第 1 項而適用。

## 二、採取甲說之優點

採取甲說之優點如下：特別法通常依據其事件之本質，對於特殊事件類型作特別規範，以符合其事件合理性之要求，且通常有特別目的事業之管轄機關，由其處理較能符合專業分工之要求。且立法者既然就特別事項為特別規定，自應優先適用以貫徹其立法旨意。

至於行政罰法第 24 條第 1 項之目的在於一行為不二罰原則，避免重複處罰而已。倘若依據特別法優先適用原則，應優先適用特別法時，則一般法或普通法已經不適用，則不發生一行為兩罰之重複處罰問題，也就毋庸適用行政罰法第 24 條第 1 項關於一行為不二罰之規定。

主席：

綜合以上討論：

採甲說見解，認為除法律別有規定外，應依特別法優先於普通法適用之原則，優先適用該特別規定，而不再適用一行為不二罰原則者，有五位委員（林委員錫堯、張委員正勝、陳委員愛娥、陳委員美伶、陳委員清秀）；採乙說見解，認為如行為人所為單一行為違反數行政法上義務而應處罰鍰時，縱使數行政法間有普通法和特別法之關係時，仍應依本條第 1 項依法定罰鍰額最高之規定裁處，以避免裁處機關認定及執行上之困難

者，有三位委員（李委員震山、陳委員明堂、藍委員獻林）；另一位委員（曾委員華松）則採取折衷說（即依各該特別法之主管機關為裁處之管轄機關，並依法定罰鍰額最高規定裁處）。

#### 捌、會議結論：

- 一、採甲說（依特別法優先於普通法適用之原則，應優先適用特別法）：一行為違反二以上行政法上義務規定，而該二以上規定之間存有特別法與普通法關係者，於此情形，特別規定之構成要件必涵蓋普通規定之構成要件，從而，除法律別有規定外，應依特別法優先於普通法適用之原則，優先適用該特別規定，而不再適用一行為不二罰原則。申言之，特別法優先適用之原則，為更重要之法規適用原則，在法規適用之順序上，應更高於從一重處罰之原則，故特別法中對於同一行為雖其法定罰鍰額較低，仍應優先適用該特別法並由該特別法之主管機關為裁罰之管轄機關。
- 二、與會委員所提修法意見，請公平交易委員會參考。

#### 玖、散會（十六時三十分）。

主席：朱楠

紀錄：方華香