

## 法務部行政罰法諮詢小組第 4 次會議紀錄

壹、時間：95 年 2 月 7 日（星期二）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：林委員錫堯、林委員朝松、洪委員家殷、胡委員方新、姜委員素娥、陳委員明堂、陳委員清秀、陳委員愛娥、曾委員華松、黃委員綠星、黃委員璽君（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）

1、其他法律得否明文排除本法第 26 條規定，對於同一違法行為併處以刑罰與行政罰？

2、本法於 95 年 2 月 5 日施行後，廢棄物清理法第 64 條與本法第 26 條之適用關係如何？亦即，廢棄物清理法第 64 條規定：「依本法處罰緩案件，涉及刑事責任者，應分別處罰。」是否屬行政罰法第 1 條但書所謂之特別規定而排除同法第 26 條規定之適用？

（二）違反行政法上義務之行為，於行政罰法（以下簡稱本法）施行前已由裁處機關處罰，嗣經行政救濟程序將原行政裁罰處分撤銷後，原處分機關須另為裁處時，有無本法第 5 條「從新從輕原則」規定之適用？

二、問題說明：

（一）討論事項（一）：

本法於 95 年 2 月 5 日始正式施行，是以，於是日前有效施行之廢棄物清理法第 64 條規定與本法尚無所謂特別規定與普通規定之關係，合先敘明。對於本法尚未施行前同一

行為同時獨犯刑事制裁及行政制裁規定是否適用一事不二罰原則，學說雖有不同見解（吳庚著「行政法之理論與實用」，94年8月增訂9版，第508頁至第509頁），惟我國目前實務則有認為，同一行為同時觸犯刑事制裁及行政制裁規定，除法律有特別規定或性質不能重複處分者外，當可分別依照規定予以處罰（最高行政法院49年判字第40號判例、42年判字第16號判例）。但如處罰種類同為對物之沒入或沒收者，行政機關與刑事法院不得重複宣告（司法院院字第2832號解釋、行政法院42年判字第42號判例）。

至於本（95）年2月5日本法施行後，廢棄物清理事第64條是否為本法第26條之特別規定而可排除該條之適用？又得否容許其他法律立法排除本法第26條規定而將刑罰與行政罰併罰？滋生疑義，爰提請討論。

#### （二）討論事項（二）：

按本法施行前，「實體從舊、程序從新」為行政法適用之一般原則（最高行政法院90年度判字第391號判決、台北高等行政法院90年度訴字第474號判決），除各行政法規規定有「從新從輕」之明文（如稅捐稽徵法第48條之3、社會秩序維護法第3條規定）外，在本法施行前，違反行政法上義務之行為，係依行為時之法律處罰。惟本法施行後，行為後法律或自治條例有變更者，即適用本法第5條所定「從輕從新原則」。至於本法施行前違反行政法上義務之行為應受處罰而「未經裁處」之案件，依本法第45條第1項規定，亦有本法第5條從輕從新原則之適用，然對於本法施行前違反行政法上義務之行為「已經裁處」，而原行政裁罰處分因救濟程序被撤銷，原處分機關須另為裁處時，於本法施行後是否應依本法第5條，以變更後之法律為裁處，爰滋生疑義，提請討論。

### 三、法律事務司初步研究意見：

(一) 討論事項 (一) 之1：

甲說 (「一行為不二罰」為憲法原則，其他法律不得排除本法第26條規定而將刑罰與行政罰併罰)：

「一行為不二罰原則」，又稱「禁止雙重處罰原則」，顧名思義，指就人民同一違法行為，禁止國家為多次之處罰，其不僅禁止於一行為已受到處罰後，對同一行為再行追訴、處罰，也禁止對同一行為同時作多次之處罰。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。

如認為「一行為不二罰原則」為憲法層次之原則，則上開原則亦應拘束立法者，換言之，立法者不得立法將刑罰與行政罰併罰，俾免違憲之虞。

乙說 (「一行為不二罰」雖為憲法原則，但為維護其他憲法價值，其他法律仍得排除本法第26條規定而將刑罰與行政罰併罰)：

「一行為不二罰」原則雖有其憲法上之根據，惟立法者若為落實其他憲法價值，並實現各種之保護委託 (Schutzauftrag)，而須採行多樣之維持秩序措施 (Ordnungsmassnahmen)、執行行為 (Vollstreckungsakte) 或預防措施 (Präventivmassnahmen) 時，並非完全不得就人民之同一行為多次地給予不利益處分，亦即該原則並非將國家對於人民之同一行為，予以數次制裁之可能性完全排除。此外，「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，蓋若對於人民之行為予以一次之處罰即可達到目的，即無予多次處罰的必要，因此，立法者對於行為人之同一行為予以連續處罰之規定，必須受到比例原則的檢視 (釋字604號解釋城仲模大法官之協同意見書；另同號解釋中彭鳳至大法官之協同意見書亦有

類似見解)。

準此，如為維護其他憲法價值且合乎比例原則之要求下，其他法律仍得立法排除本法第26條規定而將刑罰與行政罰併罰。

(二) 討論事項 (一) 之2：

甲說 (廢棄物清理法第64條係本法第1條但書之特別規定)：

按廢棄物清理法第64條與本法第26條同屬刑罰與行政罰競合時之處理規定，而廢棄物清理法第64條既為本法施行前存在之有效之法律，且現行司法實務上肯認同一行為同時觸犯刑事制裁及行政制裁規定，除法律有特別規定或性質不能重複處分者外，當可分別依照規定予以處罰。準此，廢棄物清理法第64條應係本法第1條但書之特別規定，惟該規定是否符合憲法上之比例原則則係另一問題。

乙說 (廢棄物清理法第64條並非本法第1條但書之特別規定，本法第26條規定仍應適用)：

廢棄物清理法第64條係屬本法施行前存在之法制，自本法施行後，已確立行政罰之一般處罰原則，依後法優先於前法原則，現存之個別行政法法制應配合調整，如有作特別規定之必要者，應注意符合法律明確性原則、比例原則、責任原則、一事不二罰原則及正當法律程序原則等憲法、行政法一般原理原則，並應符合本法之立法精神 (行政院94年8月8日臺規字第0940020908號函之「行政機關因應行政罰法施行應注意之法制事項」中第1點規定)。

(三) 討論事項 (二)：

甲說 (肯定說)：

本法第5條對於違反行政法上義務之行為，於行為後法律有變更者，原則上採從新原則，亦即適用行政機關最初裁處時之規定，此乃因變更後之法律規定，最接近裁處時之法規範秩序要求及社會

價值。同條但書之規定則係基於人民權利之保障之考量，例外採從輕原則，亦即適用最有利於受處罰者之規定。從而，違反行政法上義務之行為，如行為後至行政機關最初裁處前法律有變更，行政機關雖已依行為時之法律處罰，嗣後原裁罰處分，因行政救濟撤銷溯及失其效力，而應於本法施行後重為裁處，此時與未經裁處時相同，依本法第45條第1項規定，自有本法第5條從新從輕原則之適用。

### 乙說（否定說）

本法第45條第1項過渡條款之訂定，除考量法律不溯及既往原則及保障人權等因素外，並兼顧法安定性原則及「實體從舊、程序從新」原則，故其僅對於「本法施行前違反行政法上義務之行為應受處罰而『未經裁處之案件』」。至於本法施行後，縱原裁罰處分因行政救濟撤銷，僅係在法律規範上該裁罰處分溯及失其效力，惟就事實上，仍屬已為裁處，核與本法第45條第1項之「未經裁處」有別，從而，是類情形實不應藉由過渡條款而有本法第5條從新從輕規定之適用。

## 柒、發言要旨（依發言先後序）：

### 一、討論事項（一）：

林委員錫堯：

1. 刑法上一事不二罰原則是否適用於行政罰與行政罰之間或刑罰與行政罰之間？學說實務容有不同之討論。個人認為一事不二罰原則之立論依據（憲法基礎）在於憲法上比例原則，行政罰法第26條係將此原則具體化。因之，是否容許在法制未備前所制訂其他法律明文排除行政罰法之適用？其排除適用是否具備更堅強之憲法理由？亦即一事不二罰原則是否必須被絕對遵守？抑或可相對留有排除的空間？凡此均涉及憲法層次的討論。
2. 此問題不僅僅是個案法律適用問題，而可能涉及整個法制作業原則之確立——是否容許其他特別行政法立法排除適用行政

罰法一行為不二罰原則？按法務部職責除提供各部會個案法律諮商意見外，亦須參與各部會法制作業，因之，此原則一旦確立，不只未來研擬法案時應加以遵循，過去舊有現存的法制亦應一併檢討。又承認某原則為一般法律原則，並不排除其亦同時成為憲法原則，例如信賴保護原則既為一般法律原則，亦為憲法原則。本人傾向認為一行為不二罰原則係屬應置於憲法層次討論之問題，其乃源自於憲法上比例原則。在此前提之下，雖不否認有一事二罰之可能，但必須有堅強理由及通過嚴格的比例原則之檢驗。因此，本人就會議資料（一）之 1 議題採乙說。

3. 廢棄物清理法第 64 條文義上既已明定為分別處罰，就法適用層次言之，行政機關雖無權力棄而不用，但仍應建請環保署重新檢討該規定是否符合比例原則，甚至進一步思考修法之可能性。綜上，本人就會議資料（一）之 2 議題採甲說，但應促請主管機關檢討該條規定是否合憲。

**陳委員明堂：**

1. 就本人參與行政罰法之立法過程言之，行政罰法第 26 條原係根據釋字第 503 號意旨而設，並落實該號解釋所表示之：「…除處罰之性質與種類不同，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。是違反作為義務之行為，同時構成漏稅行為之一部或係漏稅行為之方法而處罰種類相同者，如從其一重處罰已足達成行政目的時，即不得再就其他行為併予處罰，」故此條之立法理由中敘明：「…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，實無一事二罰再處行政罰之必要。…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，行政機關仍得併予裁處。」一事不二罰原則是否屬於憲法原則或有爭議，但如認為其係屬一

般法律原理原則，似是較可接受的想法。行政機關會主張併罰之理由，可能是認為行政罰比刑罰處罰額度更重，較能收懲罰之效，如此而言，本人認為這反而是主管機關應考慮是否將該不法行為之刑罰部分除罪化，只課以行政罰之問題，以符立法潮流。

2. 補充說明：94 年 12 月 28 日修正前之道路交通管理條例第 10 條原規定：「車輛所有人、駕駛人...違反道路交通管理，依法應負刑事責任者，『除依本條例規定處罰外，』分別移送該管地方法院檢察處...處理」，於此條例修正過程中，本部曾建議交通部刪除『除依本條例規定處罰外，』等語，俾免一事二罰之疑義，故現行條文第 10 條僅留下「依法應負刑事責任者，分別移送該管地方法院檢察署...處理」，屬刑訴上公務員依職權告發之明文；至於該條例現行條文第 35 條第 8 項：「...經裁判確定處以罰金低於本條例第 92 條第 3 項所定最低罰鍰基準規定者，應依本條例裁決繳納不足最低罰鍰之部分。」係朝野協商通過之條文，有否違反一事不二罰之問題，尚待釐清，在未釐清是否有違憲之虞前，似不宜遽以引用作為其他特別行政法立法之參考。至會議附件 1 所列之類似立法例，部分條文（例如兒童及少年福利法第 67 條等）亦屬公務員職權告發之明文，但部分條文確有兩罰之意，在本法施行後可能會有違憲或違反一般法律原則之疑慮，本人認為仍不宜貿然援用。
3. 本人認為為貫徹行政罰法之立法目的，一行為不二罰應不容許排除（否則，行政罰法第 7 條故意過失、第 9 條未滿 14 歲不罰等規定是否也都可以立特別法排除？），故就討論事項（一）之 1 贊成採甲說，惟將一事不二罰原則定位為一般法律原理原則即可。
4. 為避免小組決議遽採甲說、乙說，影響層面過廣，建議此 2 個議題不要作成明確的結論，蓋不論甲乙說，均有原則與例

外，故建請法律事務司將甲乙說內容統合調整，以憲法上比例原則為內涵，作成一立法原則之宣示，並促請各行政機關檢討現行法制。

**陳委員愛娥：**

1. 本人認為，應先予以釐清：如屬一般法解釋層次問題，可透過解釋該行政法律是否屬行政罰法之特別法等法學解釋方法，來解決實務適用疑義，無庸拉高到憲法層次，以討論一行為不二罰之憲法基礎來處理問題。蓋解釋憲法並非行政機關職責，適用法律乃屬行政機關義務，法律縱有違憲，在未依法定程序經大法官會議審查之前，行政機關亦不得逕為排除不用。故本人認為法學邏輯上，應先討論會議資料（一）之 2 之問題，才進入（一）之 1 之問題。
2. 廢棄物清理法第 64 條係規定依廢棄物清理法處罰緩案件，且涉及刑事責任者，應分別處以刑罰及行政罰。就上開文字觀之，與行政罰法第 26 條第 1 項之規定顯屬同一事項，依中央法規標準法第 16 條規定，廢棄物清理法第 64 條為行政罰法第 26 條第 1 項之特別規定，應優先適用，縱廢棄物清理法係屬制定在前之法律，仍不得以「後法優先前法」原則而不予適用，中央法規標準法之規定甚明。
3. 至廢棄物清理法第 64 條重複處罰規定是否違憲問題，如前所述，本非行政機關所得審酌；又司法院釋字 503 號解釋並未完全排除一行為二罰之可能性，只是必須考量比例原則。如將行政罰法第 26 條規定視為憲法位階之原則，來檢驗其他行政法律規定，豈不是將行政罰法當作基本法？個人認為此種操作方式尚非適當，也不贊同行政罰法是基本法。
4. 就立法政策層次言之，本人同意不可輕易地立法排除一行為不二罰原則之適用，如欲特別規定，必須符合比例原則，因此，結論上就會議資料（一）之 1 議題採乙說，但仍須釐清一點，並不是所有與憲法有關的原則，就是憲法原則，行政

罰法僅是法律位階，其他行政法如不可立法併罰，其理由應是違反憲法比例原則，而非違反行政罰法。

陳委員清秀：（另提供書面意見）

1. 個人亦認為現行法律中，部分立法例（例如兒童及少年福利法第 67 條規定：「...除依本法處罰外，其有犯罪嫌疑者，應移送司法機關處理」）係屬公務員告發義務之宣示，此種條文可透過法學解釋方式來處理，認定其並非行政罰法之特別規定，但廢棄物清理法第 64 條規定非常明確：「...應分別處罰」，就文義解釋來看，應屬特別規定。
2. 個人傾向認為在行政秩序罰領域，一行為不二罰非屬憲法原則，而是一般法律原則，蓋處罰後，仍可再處其他種類之行政罰，仍然是併罰（即使在德國，亦不認為一事不可以二罰），故若把此原則置於憲法層次討論，恐生誤會。另重複處以罰鍰（或罰金及罰鍰併處）是否適當或是否從一重處斷即可等問題，並不宜僅以表面上是否構成一事二罰來認定其是否合憲，而應以憲法比例原則從實質面來檢討，緣有些法律即使重複科處，因處罰額度較輕，未必能剝奪違規行為所獲得的不法利益，因此，重複處罰可能為達成行政目的所必要，而不見得違反比例原則。因目前行政罰法甫正式施行，在法規影響評估未盡完備之前，應該容許其他行政法律有特別立法之空間；但其他行政法律應有其正當性基礎，始得為特別立法。
3. 雖然廢棄物清理法第 64 條文義上看來是行政罰法第 26 條之特別規定，惟本人仍在思考是否可以透過合憲性解釋方式，將廢棄物清理法第 64 條規定做目的性限縮，解為非屬行政罰法第 26 條之特別規定，不知法學解釋上是否有此空間？換言之，盡量透過解釋方法，將其他法律解為非特別規定，仍然回歸適用行政罰法。本人同意陳委員愛娥之看法，行政

機關無權審查法律是否違憲，但如認定其有違憲之虞，或可做最小幅度之執行。

4. 建議區分為現行法制及未來立法方向兩部分來做決議：（1）現行法制，例如廢棄物清理法第 64 條既已有明文，就法學解釋層次，只能認為其係行政罰法之特別規定，惟可附帶決議請環保署檢討修法。（2）未來立法方向部分：朝向貫徹一行為不二罰之行政罰法原則，如認罰則太輕，應是修法提高罰則之問題，而不是併罰。

#### 洪委員家殷：

1. 一行為不二罰原則是否為憲法原則，國內學界多有討論；參照司法院釋字第 604 號解釋諸位大法官之不同意見書內容，似乎均認為此原則縱然不直接具有憲法地位，但可從比例原則、法治國原則、信賴保護原則、法安定性原則等憲法原則中推衍出來，應無疑義。如將此問題認為僅屬一般法律層次之問題，其與將此原則認定為具憲法位階原則之處理方式會有不同，其他法律可輕易排除此一原則之適用，更造成法制狀況之混亂。是以，本人傾向認為一行為不二罰原則仍係以前揭憲法原則為基礎，屬憲法層次之原則，只是在具體個案中應進一步闡明其意義與內涵，而跟其他憲法原則之間亦可以互相調整，換言之，一行為不二罰原則也不是絕對不能突破，只是須有堅強之憲法立論基礎，因此，本人就會議資料（一）之 1 議題採乙說。
2. 承前述，在符合比例原則之檢驗標準下，應容許特別行政法一事二罰之可能性，但從廢棄物清理法第 64 條立法理由中，似乎看不出來有考慮到比例原則，此部分建議環保署加以檢討是否有兩罰必要及修法之可能性，如確有併罰必要，亦應提出更堅強之理由。畢竟廢棄物清理法係屬較早之立法，當時法制狀況混亂，如今已有行政罰法之立法，並已確立一行為不二罰之處罰原則，早期之法制應趁此機會做一全面檢

討，如無其他特殊理由及堅強理論，仍然應該盡量遵循行政罰法所建置之原則，使行政罰法享有類似基本法地位，避免此法被架空。

**曾委員華松：**

1. 為貫徹依法行政原則，在現行法之下，如法律已明文規定行政罰與刑法併罰，行政機關即應予以執行。至於執行併罰之結果是否過重，乃是修法的問題。另海關緝私條例與懲治走私條例中雖未明文規定併罰，但由於是獨立兩個法律，行政法院認為處罰目的不同而可併罰，上開行政法院見解是否受到行政罰法公布施行之影響？容待討論。惟行政罰法既已定位為普通法，則應容許特別規定之存在，亦即其他法律可排除行政罰法之適用。
2. 一行為不二罰係指一事不得受雙重之「刑事」制裁，日本憲法第 39 條後段及德國基本法第 103 條第 3 項規定甚明。我國司法院釋字 503 號則係在釐清稅法規定之間如有重複規範，各款之間應如何適用、可否分別處罰之問題（即法條競合，應如何擇一使用），此時應衡酌具體個案情況，視其必要性、合理性，以判斷是否分別處罰。
3. 外國在實務運作上，常常是彈性地、相對地執行「一事不二罰」原則，例如美國聯邦最高法院認為，民事處罰（相當於我國之行政裁罰）比刑事高很多時，即屬兩罰，是不可以的，但如民事處罰比刑事低時，就不違憲，可以併罰。德國則是認為漏稅行為構成刑罰時，行政制裁就不罰；日本係認為漏稅行為被課以刑罰與追徵稅（即加算稅，屬行政裁罰，額度相當高）時，目的不一樣，可以併罰，並不違憲〔參照最高裁判所昭和 33 年 4 月 30 日大法庭判決（民集 12 卷 6 號 938 頁）；最高裁判所昭和 45 年 9 月 22 日第二小法庭判決（刑集 24 卷 10 號 1333 頁）〕，因此，在日本行政制裁與刑事制裁也是可以併罰〔另一個案例是

日本證人拒絕具結或作證，違反日本刑事訴訟法第 160 條第 1 項、第 161 條第 1 項規定，最高裁判所昭和 39 年 6 月 5 日第二小法庭判決（刑集 18 卷 5 號 189 頁）認為可以併處行政制裁與罰金〕。

4. 道路交通管理條例第 35 條第 8 項之立法例似乎是朝向美國式之立法，此種情形亦屬兩罰規定（即先處刑罰，再補以行政罰），而廢棄物清理法既然是目前有效存在之實定法，行政機關即應予以尊重及執行，除非其經法定程序被宣告違憲。

#### 黃委員綠星：

1. 傳統見解認為刑罰與行政罰因目的不同，故可以併罰。但新近見解認為行政罰與刑罰是量的差異，並非質的差異，準此，是否仍可併罰，容有疑義。認為行政罰法係基本法，可能太武斷，但本人認為應可定位為行政裁罰之通則規定、指導原則，以前法制在傳統見解下採取刑罰與行政罰併罰之立法，在行政罰法公布施行之後，舊有法律是否為特別規定而排除行政罰法之適用？似應持懷疑態度。否則，將來其他行政法亦可立法排除行政罰法之適用，行政罰法有遭架空之危險。
2. 行政罰法第 26 條第 1 項前段係規定「罰金」與「罰鍰」不能併罰，只課以刑罰（罰金），但有期徒刑與罰鍰則可併罰；又所謂「一行為」在實務上仍有解釋空間。而廢棄物清理法第 64 條：「依本法處罰鍰案件，涉及刑事責任者，...」與行政罰法前開規定是否規範同一事項、同一行為？要件是否相同？是否可逕予認為廢棄物清理法為特別規定？不無可疑。
3. 綜上，本人認為，基於行政罰法為指導原則，其他行政法律應盡量符合行政罰法之原則，避免例外規定，因此，建議各機關應朝修法方向檢討之。

4. 補充說明：就會議資料（一）之 1 議題題目：「『其他法律』得否明文排除本法第 26 條規定...」，是否包括未來的所有法律？抑或本法施行前之法律？討論事項之文字似應酌予調整。
5. 關於本題（即問題（一）1）之題意，範圍太廣，將行政罰法施行後，得另以法律設特別規定排除行政罰法第 26 條規定之適用，亦涵蓋在討論範圍。此涉及立法政策與技術，不宜由本小組討論決定。建議將本討論問題限縮在問題（一）2 部分。

**胡委員方新：**

1. 有關刑罰與行政罰併罰是否違憲乙節，參酌美國、德國、日本等立法例，並未認為一行為二罰當然違憲，如立法者若為落實其他憲法價值，並實現各種之保護委託，而須採行多樣之維持秩序措施、執行行為或預防措施時，應容許併罰之可能，只是須注意憲法上比例原則；又觀察行政罰法第 26 條第 1 項之要件，本人認為將來實務在認定「一行為」時會有困擾，是否代表「法條競合」擇一適用，仍應視個別法規立法意旨、構成要件等來加以判斷。
2. 行政法院判例認為懲治走私條例與海關緝私條例處罰目的不同、要件不同，故可以分別處罰，經查，懲治走私條例為刑罰，其第 2 條規定：「私運管制物品進口、出口逾公告數額者...」構成要件範圍較小（須逾公告金額），至海關緝私條例為行政罰，其第 36 條第 1 項規定：「私運貨物進口、出口或經營私運貨物者，處貨價 1 倍至 3 倍之罰鍰。」構成要件較廣，但有時處罰額度較高，故當事人反而比較怕適用海關緝私條例。兩者是不是屬於同一行為，適用上確實會發生問題。

3. 從條文文義，廢棄物清理法第 64 條應為特別規定，行政機關只能加以適用。至於刑罰與行政罰併存時，應從比例原則來考量其衡平。

**黃委員璽君：**

1. 本諮詢小組委員會任務是否僅在解釋行政罰法？立法政策及廢棄物清理法是否違憲之認定應不在本小組之任務範圍內，故本人建議會議資料（一）之 1 議題不應作成結論。
2. 行政法院判例認為刑罰與行政罰可以併罰，在該判例尚未變更之前，應仍可繼續適用，蓋憲法就此部分並未更動，是否違憲並不會因行政罰法之公布施行而有不同認定。行政罰法第 26 條是立法政策的問題，不是憲法層次的問題。
3. 從廢棄物清理法第 64 條條文及其立法理由，表示得非常清楚，其特別規定為併罰，而特別規定不管是本法施行前或施行後，均應優先適用，行政罰法亦並未明文排除本法施行前之特別規定。綜上，本人就會議資料（一）之 2 議題採甲說。

**蔡委員震榮（書面意見）：**本人之意見認為應以「乙說」為當，亦即，廢棄物清理法第 46 條並非本法第 1 條但書之特別規定，理由如下：

1. 質與量說之改變：行政罰法施行前，法解釋以及一般實務認為，行政罰與刑罰有質的不同，得以併罰，觀之諸多法律都有此規定。而今，行政罰法則採兩者只是量的差異而已。因此，行政罰法第 26 條是新的一般法律原則規定。吾人觀之除廢棄物清理法第 64 條外，仍有諸多法律有併罰之規定，如電子遊藝場業管理條例第 27 條，又如修正前道路交通管理處罰條例第 10 條，去年 12 月重新修正，將行政罰之部分刪除，完全符合行政罰法第 26 條之規定。若容許此種質之不同（舊法）與量之不同（行政罰法），將造成法秩序之混淆與紊亂。
2. 一行為不二罰非屬本法第一條但書之規定：本法第一條但書

之規定，應是指處罰種類以及裁處程序等之不同，而不是指本法新確定的處罰原則。一行為不二罰（刑事罰與行政罰），屬於憲法原則，釋字第 503 號解釋已有說明。且若容許併罰之存在，也違背憲法上之比例原則，尤其最近法規所規定的罰鍰額度有偏高的趨勢（如土石採取法、石油管理法等動輒百萬以上罰鍰）。

## 二、討論事項（二）：

**陳委員明堂（採乙說）：**本法第 45 條規定當時之立法意旨在於舊案（本法施行前—95 年 2 月 5 日之前）而尚未經裁處者，才有過渡之問題，如果已經裁處者，應依行政法院判例「實體從舊，程序從新」原則處理，本法施行前已進入救濟程序中的案件，表示其係已經裁處之案件，既已經過裁處之案件應該沒有第 45 條過渡之問題。

**陳委員愛娥（採甲說）：**第 45 條「本法施行前違反行政法上義務之行為應受處罰而未經裁處，……」之立法理由二「本法施行前違反行政法上義務之行為，於本法施行後裁處者，第 1 項明定可適用本法裁處之，」就該立法理由之文字看不出如陳明堂委員所言之意旨，就個人對第 45 條文字的理解，是指本法施行前未經裁處者必須有所交代，所以在第 15 條、第 16 條、第 18 條第 2 項、第 20 條及第 22 條會增加人民負擔之規定予以排除外，一律適用。如果是本法施行前未經裁處都從新從輕，為何本法施行後另行裁處卻不可以？難以理解。個人亦不贊成「實體從舊，程序從新」可以排除第 45 條從新從輕原則之意旨。程序從新是指因為未涉及到實體權益上的負擔，所以依新的法秩序處理，實體從舊是基於法安定性及人民權益保障之觀點考量，而從新從輕即寓含有此意旨在內，陳明堂委員之意見並非不能支持，惟從立法理由的文字說明實難以窺見如其所言，所以個人採甲說，應該從新從輕。

**黃委員璽君（甲說）：**個人贊成有第 45 條適用，但第 5 條「……最初裁處時之法律……」應如何解釋？是限於最初（第 1 次）裁處或是包括裁處後被撤銷的情形亦包括之？立法真意如果是最初（第 1 次）裁處，則裁處之後法律變更即無本條（第 5 條）適用。

**陳委員清秀（甲說）：**此議題有二個層次的問題，第一個是第 45 條過渡條款的「裁處時」，另一個是第 5 條的「最初裁處時」。倘第 45 條採甲說時，後續有第 5 條「最初裁處時」要採甲說或乙說的疑義，兩者會有不同結果，如果原裁處被撤銷後另為裁處時被解釋為包括在第 5 條「最初裁處時」之內，將會造成違規案件之裁處，向後遞延之結果，所以第 5 條應採乙說為當。至於第 45 條如果以保障人民權利觀點，採甲說，並非無擴張解釋空間，但從立法精神觀之，似應該係採乙說。以保障人民權利出發，從新從輕原則可以被支持，類推適用個人亦不反對。本法施行前已有不少交通裁決案件，實務上法官類推適用社會秩序維護法採從新從輕原則，做成有利於民眾之判決。

**林委員錫堯（甲說）：**這是二個層次的問題，如果要適用第 5 條時會回歸到第 1 次裁處時，但會有些微差異，不一定會與原來的結果相同，因為原來是適用行為時法，現在是適用行為時至第 1 次裁處時之間，對於行為人最有利之法，即使是適用第 5 條也未必與原來結果相同，這個討論仍有其價值。本議題的討論應該是指有無第 5 條適用的問題，至於第 5 條如何適用是另一個層次的問題。原來已經第 1 次裁處，嗣後被撤銷，等同於未經裁處，為期適用法律一致，個人傾向甲說。

**姜委員素娥（甲說）：**

**胡委員方新（甲說）：**行政救濟程序將原裁處之處分撤銷後，原裁處已不存在，機關應重新裁處，此時如新法有利於行為人，應適用新法，如新法不利於行為人時適用舊法，從新從輕原則

應適用於已發生而尚未裁處確定之案件，使有利於人民之法律可以溯及既往，個人採甲說。

**陳委員明堂：**如果基於對當事人有利方面考量要採甲說，本人也可以接受。但是，時間點應先確認，第 45 條「未經裁處」是指施行前未經裁處，或業經裁處而在本法施行前被撤銷在施行時仍未再裁處在內？或亦包括在本法施行前已裁處，施行後如被撤銷原處分在內？如果業經裁處後而於本法施行前（95 年 2 月 5 日前）被撤銷原處分，解釋上沒問題；如果是於本法施行後才被撤銷，即不是第 45 條第 1 項規定之「未經裁處」，是否直接適用第 5 條。因此第 5 條「最初裁處時」是何時？是最初（第 1 次）裁處？或是直接適用第 5 條？

**洪委員家殷（甲說）：**個人贊成甲說，在本法施行前，似乎可以將從新從輕視為法理來適用，至於適用後所衍生的問題，將來再討論。

**曾委員華松（甲說）：**個人贊成甲說。在稅捐稽徵法第 48 條之 3 立法委員提案「納稅義務人違反本法或稅法之規定，適用裁處時之法律。但裁處前之法律有利於納稅義務人者，適用最有利於納稅義務人之法律。」換言之，只要裁處未確定，就是要用最有利於行為人的法律規定處理。在刑法規定，即使確定之案件，遇有法律變更不予處罰時，都還可以免其刑之執行，未確定的案件適用最有利於行為人的規定。

## 捌、會議結論：

### 一、討論事項（一）：

（一）行政罰法第 26 條揭示之一行為不二罰及刑事程序優先原則是否為憲法原則；或一般法律適用原則；或僅係法律規定之原則，學說容有不同見解，惟如其他特別行政法律欲以立法為一行為二罰之規定或排除刑事程序優

先原則之適用，必須在符合比例原則、正當法律程序原則等憲法及行政法一般法律原則下，始得為之。

- (二) 廢棄物清理法第 64 條因係行政罰法公布施行前之舊立法例，是否可解釋為係行政罰法第 26 條之特別規定？能否排除一行為不二罰之適用？如認該規定係行政罰法第 26 條之特別規定，是否合乎憲法原則；或是一般法律原則，宜由主管機關依上開結論（一），本於職權審慎解釋，如有必要亦應檢討修正。

**二、討論事項（二）：**採甲說—本法施行前違反行政法上義務之行為，行政機關雖已於本法施行前已為處罰，嗣後原裁罰處分，因行政救濟撤銷溯及失其效力，而應於本法施行後重為裁處，此時與未經裁處時相同，依本法第 45 條第 1 項規定，自有本法第 5 條從新從輕原則之適用。

**柒、散會（12 時 05 分）。**

主席：朱 楠

紀錄：方華香

陳忠光