

法務部行政罰法諮詢小組第5次會議紀錄

壹、時間：95年12月22日（星期五）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：吳委員庚、胡委員方新、姜委員素娥、高委員秀真、張委員正勝、陳委員明堂、陳委員愛娥、曾委員華松、黃委員綠星、黃委員璽君、蔡委員震榮（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：

本諮詢小組第1次會議結論：「緩起訴者乃附條件的不起訴處分，亦即是不起訴的一種，此觀諸刑事訴訟法第256條規定自明，既為不起訴即依不起訴處理。檢察官為緩起訴處分時依刑事訴訟法第253條之2第1項規定對被告所為之指示及課予之負擔，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。」是否仍予維持？如仍予維持，行政機關裁處之時點究為「緩起訴處分確定時」或「緩起訴處分期間屆滿且未被撤銷時」？

二、背景說明及問題爭點：

行政罰法（以下簡稱本法）第26條第1項前段及第2項規定：「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。（第1項前段）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。（第2項）」因上開規定未列有「緩起訴處分」，則檢察官為緩起訴處分後，行政機關得否再處以行政罰鍰，有

無違反一行為不二罰原則，滋生疑義，故本諮詢小組第1次會議即針對上開疑義進行討論並獲致具體結論略以：「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」（如附件1）。

惟自本法施行以來，各地方法院有關酒駕聲明異議案件之裁定，對於本法第26條所定案件經檢察官為緩起訴處分確定後，行政機關得否處以罰鍰，意見不一，經查各地方法院自95年2月5日至11月30日止有關上開案件之裁定共298件，其等見解大致可區分有以下4類：（一）緩起訴處分確定視同不起訴處分確定（19.8%）（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。（40.6%）；（三）緩起訴處分為實質刑事處罰（37.6%）。（4）其他（2%）（如附件2）。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。現因上開裁定見解分歧，致行政機關無所適從，爰再召開本次會議續予討論。

三、法律事務司初步研究意見：

甲說（緩起訴處分確定視同不起訴處分確定）：

【理由】

1. 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」。
2. 案件經緩起訴處分，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。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。

3. 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。
4. 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。
5. 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。

乙說（緩起訴處分期間屆滿且未經撤銷時，視同不起訴處分確定）

【理由】

1. 同甲說理由。
2. 本法第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，與不起訴處分之效果相同，故上開規定解釋上應包括緩起訴處分。
3. 依本法第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。
4. 綜上所述，本法第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，自應依本法第26條第1項規定，不再處以行政罰鍰。

丙說（緩起訴處分為實質刑事處罰）

【理由】

1. 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」。
2. 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。
3. 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。

柒、發言要旨（依發言先後序）：

主席：

今天主要是就本諮詢小組會議第1次會議討論，有關緩起訴是否為行政罰法第26條規定所稱之刑事處罰，各檢察機關及檢察司有不同意見，而實務上對於緩起訴處分確定之時間點也有不同的意見，爰再次提請本會討論確認，如有必要變更見解，後續尚有其他因素應予考慮，甚至行政罰法第26條是否需要作修正以明確規範等進行討論。請宣讀會議資料（略）。

林副司長秀蓮：

本司於在去（94）年7月28日曾就緩起訴處分是否係刑事

處罰開會討論，參與該次會議之委員中，認為緩起訴處分是不起訴處分有 9 位委員；認為是實質的刑事處罰有 1 位委員；認為應依緩起訴處分內容之依據款項分別認定者有 1 位委員，該次會議結論；認為緩起訴處分是不起訴處分之一種，經本部檢察司函復相關機關，後因在實務上發生幾個問題：一、行政機關就行為人之同一行為於接獲檢察機關緩起訴處分後，應於何時為行政裁罰？二、行政機關於行為人受緩起訴處分後，裁處行政罰，當事人不服提起救濟，以交通案件為例，本司同仁蒐集實務上各地方法院交通法庭自行政罰法施行起（95 年 2 月 5 日）至 11 月 30 日止相關裁定，計 298 件。經逐案過濾分析統計後可該分為 4 類：（一）認為緩起訴處分確定後視為不起訴處分者有 19.8%；（二）緩起訴處分內容期間屆滿且未被撤銷時，視為不起訴處分，行政機關始得為行政罰者有 40.6%；（三）緩起訴處分是一種實質的刑事處罰者有 37.6%；（四）其他理由不明者有 2%。因為法院見解不一，引起行政機關實務上困擾，上開（一）與（二）均認為緩起訴處分係一種不起訴處分占 60.4%，僅在確定的時點上見解不同，但此時點之不同會影響行政機關何時得為裁處行政罰。因依本諮詢小組會議第 1 次會議結論：於緩起訴處分確定後即可裁處行政罰，惟當事人不服向法院聲明異議結果有部分案件經法院撤銷原處分，造成行政機關無所適從。同一行為經檢察官為緩起訴處分，並命該行為人繳納緩起訴處分金後，行政機關又處以行政罰，有行為人不願意繳納緩起訴處分金，因為其認為繳納緩起訴處分金就是一種處罰，其結果是緩起訴制度將受到衝擊，爰再次提請委員討論，如何處理較為妥適，並建請司法院可否統一見解。

主席：

今天的議題請各位委員再次審酌，希望能有更具說服力的理由支持，如果依然是認為緩起訴就是不起訴的一種，那是否修正行政罰法第 26 條，明文納入緩起訴處分，以杜爭議？在各位委員發表高見前請檢察司先說明。

陳副司長文琪：

本諮詢小組第 1 次會議結論轉知所屬各檢察機關後，引起基層檢察官廣大回應，以實務經驗認為同一行為已經緩起訴處分後即不應該再受行政罰，從一行為不二罰原則適用在刑罰與行政罰立論，雖然緩起訴處分係一種特殊的處遇措施，並非刑罰，緩起訴處分並命被告給付金錢，屬於處分金而非罰金，不在一行為不二罰原則所指涉之範圍。但自人民普遍認為一個行為不應受二次不利益觀之，行政罰法第 26 條第 2 項未將緩起訴列入，可以說是一個疏漏，也可能是有意的排除，所以在訂定行政命令或是解釋法律時應向有利於民眾的方向為之。是以，本司認為緩起訴應不包括在第 2 項的範圍內，如果各位委員延續第 1 次會議結論認為本司如此解釋不當，是否可以從法律效果觀之，避免人民同一行為再受到第二次的行政處罰；或參酌經建會版本資料的丙說，尤其是對於以給付金錢或是義務勞動等不利益處分者，應該免除其行政罰，這可自 91 年修正刑事訴訟法增定緩起訴處分之立法意指可明，緩起訴制度是當時刑事訴訟制度改革的配套措施之一，旨在降低起訴率，精實公訴程序，落實交互詰問，充實事實審，賦予檢察官更大之起訴裁量權，避免大量案件進入法院，而這種未進入法院依通常程序審理之案件，也不致於使社會正義失衡的結果，所以有緩起訴處分，並交由檢察官為之，此制度也是配合本部執行寬嚴併進的刑事政策，對於輕微犯罪，可以不經起訴而作必要的處理。今天討論的結論，為避免影響到當事人選擇緩

起訴意願，衝擊刑事政策，建議委員參酌何賴傑教授、陳清秀委員及高秀真委員等書面意見所提供之解決方向。

主席：

陳副司長所提的幾個重點：（一）緩起訴處分係一種特殊的處遇措施。（二）行政罰法第 26 條第 2 項未將緩起訴處分列入是一個疏漏，或是有意的排除？（三）解釋法律時應向有利於民眾的方向為之。（四）緩起訴的立法意旨在於疏減訟源，如果行政罰法第 26 條第 2 項不起訴處分包括緩起訴，將與緩起訴制度之立法意旨違背。

黃委員綠星：

首先提出程序問題，今天的議題在去（94）年曾經討論過，也曾獲得結論，依據在會議規則關於會議結論是否認為係參考性質，如有不妥隨時可以再討論？或是必須要在何條件下可以再提出討論？

主席：

會議討論的結果是一個法律見解，本部會參考會議結論作成解釋，如果有不同的法律意見，認為原結論是不妥可以再討論，真的有必要，再變更解釋。

黃委員綠星：

既然如此，以前討論時參與討論的意見，應該要被尊重，不是個人或是某一個機關有不同意見就要變更推翻，處理方式應該有一個準則會比較妥適。第一次會議討論時大部分都是公法學者，沒有刑事法學者參與，緩起訴處分性質如何？是不是刑事處罰？涉及刑法及刑事訴訟法，刑事法學者如何看待，應有其參考價值。這次討論應該先聽刑事法學者的意見如何。

張委員正勝：

今天討論議題的前題問題，在去年第 1 次會議就有討論，當時因為參與的委員刑事法的學者較少，所以結果是，認為緩起訴處分是不起訴處分有 9 位；認為是實質的刑事處罰有 1 位；今天陳清秀委員書面意見還是認為應依緩起訴處分內容之依據款項分別認定，也還是原來的丙說。當時也有討論到究竟是有意省略？還是立法疏漏？當時是行政罰法初稿先完成，刑事訴訟法修正草案較後完成，在先送立法院時，未注意到行政罰法初稿間之關聯性，所以，個人認為應該是一個立法的疏漏而非是有意省略。緩起訴處分的負擔，具有實質上刑罰的替代性作用，但緩起訴處分具有任意性並非強制性，當事人可以審酌案情對自身最有利的考慮，選擇要接受緩起訴處分還是接受刑事的訴追，在這任意性的選擇時，他也要考慮到緩起訴處分後的行政裁罰效果。在一般觀念中刑事處罰相對於行政處罰是比較重的，但實際上未必盡然如此，在公益及比例原則下，今天要討論的重點還是在於緩起訴制度的本質為何？是否為刑事處罰，還是一種便宜的不起訴處分這種特殊處遇措施？這部分可能要參考刑事法學者的意見。

主席：

今天請委員斟酌實務的問題，純粹是自由討論，尋找解決問題的方法，並不是一定要推翻第 1 次會議的結論。如果真的有必要也不排除未來以修法的方式解決。

本部法規委員會：

有關第 1 次會議結論認為緩起訴處分是不起訴處分的一種，轉發各檢察機關後引起不同的回響，經彙整後如後書面，主要是認為在刑事訴訟法緩起訴及不起訴是二種不同的制度，緩起訴制度在行政罰法完成立法程序前即已存在，因此第 1 次的結論遭到質疑，當事人認為同一個行為受到緩起訴後還要受到行政機關的

處罰，會發生一種心理作用，寧可讓檢察官起訴，如此會造成緩起訴制度的用意喪失，而且在緩起訴處分後繳納緩起訴處分金且被行政處罰後，如又被撤銷緩起訴，不能要求返還緩起訴處分金，甚至起訴後會可能被判刑，造成三罰的情形。在道路交通管理處罰條例第 35 條第 8 項規定，汽車駕駛人，經裁判確定處以罰金低於本條例第 92 條第 3 項所訂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。如果是繳納緩起訴處分金後因為不是罰金，沒有本項規定之適用，結果是繳納全額行政罰鍰，結果將有失衡平。行政罰法第 26 條第 1 項的「刑事法律處罰」究何所指？本會意見認為應該是應負刑事責任之意，依刑事訴訟法規定程序處理的結果可能是起訴、不起訴及緩起訴…等等，哪些情形屬於還可以用行政罰裁處，第 2 項已明文列舉，限於不起訴處分、無罪、…。緩起訴既不在其列，如將緩起訴視為一種不起訴處分，是否妥適，值得商榷。如果第 1 次諮詢會議結論的見解，認為緩起訴處分視為一種不起訴處分，那是否應進一步審酌緩起訴處分所附的條件，哪些具有實質處罰之性質，作分別處理，第 1 次會議亦有委員同此見解，例如緩起訴的條件內容是命支付一定金錢，與罰鍰的性質相同，這種負擔將其視為一種實質處罰，從而有不二罰原則之適用。

陳委員愛娥：

剛才的意見是代表法規委員會的意見？還是個人意見？至於陳首席參事的意見，在行政罰法解釋及諮詢小組會議紀錄彙編第 218 頁有明文記載，請參閱。

本部法規委員會：

本人上開意見是法規委員會意見，也經過陳首席參事認可。至於陳首席參事的意見，稍後會到場說明。當時第 1 次會議結論

轉發各檢察機關後引起不同意見的回響，首席並未有定見，僅認為可以再討論。

陳委員愛娥：

首先只是先釐清剛才的意見是代表機關、單位或是個人意見而已，就學者提供的書面意見，何賴傑教授提到我國緩起訴處分更具實質處罰效果，不容易理解，在第一段表示「…緩起訴期間被告應循規蹈矩，否則可能功虧一簣，將使到手之緩起訴處分被撤銷，單就此效果而言，絕對比德國刑事訴訟法規定的緩起訴處分更具實質處罰效果…」所引起，莫非對行為人作成緩起訴處分就一定要處分到底？這部分或許必須請何老師親自說明比較容易理解。

檢察司提到刑法學者有不同意見，就學者所提出書面意見中，東海大學張麗卿教授也採甲說，認為緩起訴處分確定視同不起訴處分確定，似乎刑法學者也未必認為緩起訴處分具有實質的處罰效果。個人認為有幾個想法應先釐清：

- 一、行政罰法所稱的一行為不二罰，應該很清楚，被刑事處罰吸收的部分侷限在行政罰緩及沒入，並非一旦有刑事處罰，其他的行政罰都不能處罰，這部分刑事法學者是否均瞭解？或僅是做一般性的說明，認為緩起訴處分後即不得再予處罰？在行政罰法本身就不是完全排除一行為二罰之可能，而是經過立法認為，被吸收的部分只有罰緩及沒入，在如有必要時，仍可處以其他種類行政罰，如僅是泛言認為緩起訴處分課予某種負擔之後再處以行政罰，就是一行為二罰，但是行政罰法本就不是完全排除一行為二罰。檢察司提出之意見與說明，似乎未完全體會行政罰法第 26 條規定於立法時的設計就不排除

二罰可能性的真正意旨。

二、關於刑事法學者參與有限部分係因行政罰法本身是行政法之一部，所以諮詢小組委員之組成以公法學者為主，未料第 1 次會議討論第 1 個議題即與刑事法有關，行政罰法第 26 條之規定，當時會議中，個人即指出同一行為遇有刑事制裁，行政罰緩不論輕重，都被吸收，這部分立法上的妥適性是值得被檢討。如今未有真正的刑事處罰，僅是緩起訴，一種連起訴都沒有的處遇措施，就可以連行政罰都不可以處罰，這個部分真的是於當時推行緩起訴制度時就曾經思考過連行政罰都要吸收？個人至表懷疑。這要討論到緩起訴制度設計的目標，如果真的只是要解決刑事處罰的刑事政策問題，那基本上確就不會考量到用緩起訴吸收行政罰。準此，不應從此角度思考本問題。

三、法規委員會提到行政罰法在完成立法程序前，緩起訴制度即已存在，但是第 1 次會議討論時陳首席參事很清楚表示，行政罰法草案是在刑事訴訟法緩起訴修正草案前先定案，當時並未有緩起訴制度，而是在行政罰法草案陳行政院轉請立法院審議過程中，未注意到緩起訴已先完成立法程序，確實是沒有注意到並不是有意排除，但是就時間點上去爭執已無實益，應該就現在的情境考慮，來解決問題，究竟緩起訴處分是否可以吸收行政罰始為重點，個人意見同第 1 次會議發言，認為緩起訴制度有其存在的必要，但其的目的，如果擴張至此（包括吸收行政罰的部分），我想是完全超出該制度原始設計之考量。且就實務而言，檢察官就同一行為作成緩起訴處

分命為相當之負擔時，真有考量到將被吸收的行政罰法律效果？如果沒有，亦即表示檢察官就緩起訴處分命為相當之負擔，而係純就刑事部分的思考，此時如果行政機關不得再處行政罰，是否妥適？就此而言，法務部應再非常審慎斟酌。如果檢察司認為緩起訴是一種不起訴處分的結論會衝擊到緩起訴制度及刑事政策，那是否也應該考慮行政罰法第 26 條規定緩起訴之負擔也可以吸收行政罰這樣解釋，對其他各部會及所有行政機關原本藉由行政罰緩所欲達成行政目的之衝擊？這不只是檢察司與法律事務司間；或司法院及行政院間的問題，這將會影響到行政罰緩制度之貫徹及運用，甚至出乎各行政機關之意料。

吳委員庚：

個人在第 1 次會議即已表明，如果緩起訴處分不是不起訴處分，為何聲請再議？最終的結果為何與不起訴處分相同？也就是主張甲說。從歷史解釋的觀點，關於緩起訴，在日本不稱緩起訴，而是起訴猶豫，在刑之執行，緩刑部分也稱為執行猶豫，我國稱為「緩」，考其出處，民國 31 年實驗地方法院（為廢除不平等條約而設）辦理民刑事案件補充辦法，首次出現「緩起訴」，當時沒有嚴格的法律位階觀念，也沒有認為辦法是命令，條例才是法律，而經常混用的情形，上開辦法其實是法律，民國 34 年的刑事訴訟法修正時，將上開補充辦法納入，緩起訴變成後來第 253 條依職權不起訴，其實原本即為不起訴，後來換一個名詞緩起訴，這個職權不起訴有無負擔？如果有附加負擔就是附負擔的不起訴處分與附加附款的行政處分相當，例如向被害人道歉、給付一定金錢及立悔過書等，以前當檢察官時即有的規定，只是後

來後增加幾款變成第 253 條之 2 而已，還是職權不起訴處分一種，否則，不服緩起訴處分如何可以再議？所以，仍應視為不起訴處分，第 253 條之 2 比以前多了幾款，這幾款在日本的刑事訴訟法也沒有，可能是參考美國法，美國與我國制度不同，檢察官沒有這麼大的權力，如果要作也是法庭決定，不是檢察官，美國檢察官只是公訴律師，與我國檢察官職權相差很多。在日本刑事訴訟法規定包括我國第 252 條的被告死亡、嫌疑不足…第 253 條的規定，還是起訴到法院，不能因此就說它不是不起訴，不論日本教科書與實務都還是稱起訴猶豫，刑事訴訟法條文規定是「因犯人之性質、年齡、境遇、犯罪之輕重、情狀及犯罪後之狀況，如無追訴之必要時得為不起訴處分。」所以，不能因此認為緩起訴就不是不起訴，進而認為就是已經刑事處罰。如果將緩起訴視同刑事處罰會有何缺點？有意見認為應該是實質上的刑事處罰，法律事務司會議資料只點到有違憲之虞，但必須考慮到，其實就是違憲，因為其違背釋字第 384 號解釋以後一再強調憲法上正當法律程序的重要原則，不是法官不可以決定對人民為刑事處罰，所有的法治國家都遵守此原則，現在卻要把檢察官所做的緩起訴處分視為刑事處罰！？怎麼可以如此解釋！？包括釋憲機關都遵守的「合憲性解釋」原則，要作合乎憲法及法律的解釋，大法官在宣告法規違憲前都念念不忘，儘可能的做成合憲解釋，行政機關更要嚴格遵守合憲解釋，解釋出來的結果不能造成憲法上的矛盾，變成不經過法院，不是法官卻可以作一種實質的刑事制裁。我國一向採實質審查，只要拘束人身自由不論時間若干，只要未經過法院依照法定程序為之者，均屬違反憲法第 8 條，例如強制執行法、行政執行法規定，未經法院的管收也都被宣告違憲不是嗎？怎麼可以說緩起訴是一種實質的刑事制裁，法務部在解釋的

時候要特別留意，不要原來沒有違憲的問題，自己解釋的結果反而造成違憲的結果。這不可以不考慮，本人與林錫堯主任檢察官當時擔任行政罰法研究制定委員會共同召集人，很清楚原來的草案初稿完成時沒有緩起訴，當時怎麼會想到後來刑事訴訟法有一個緩起訴處分？所以，我的結論是要趕快修法。

陳副司長文琪：

吳委員所指教的部分，原本在刑事訴訟法只規定，法定的不起訴及職權不起訴，一般均籠統稱之為不起訴處分，但論其實際兩者仍屬有別，前者是不構成犯罪，後者一般是認定還是構成犯罪，只是情節輕微，所以微罪不舉，後來再加上緩起訴，誠如吳委員所言，緩起訴原本是起訴猶豫，亦即賦予一個觀察期間，附加一個條件給予一個義務，此期間表現良好即不予起訴，就此而言與法定的不起訴及職權不起訴亦未必相同，直到最後緩起訴其期間期滿要沒有被撤銷確定之後才会有不起訴的效果，是否完全等同不起訴？不敢如此說，只是一般均稱不予追訴，而不是以不起訴涵括所有的情況，亦即不予追訴包括緩起訴期滿未經撤銷、法定的不起訴及職權不起訴，行政罰法第 26 條所稱「不起訴」是否當然包括緩起訴？本司有不同意見，究其原因認為從緩起訴的特殊性造成理論、法條的規定及實務操作上必須要將緩起訴與不起訴作區分，才不會有二罰的情形，解釋上較為合理。當然是儘快修法作明確規範，始為正辦。在此之前是否可以考慮依照司法程序先於行政程序，司法與行政之間，非僅檢察官為緩起訴時要考量行為人是否還要受到行政處罰，行政機關亦應有如此之考量，在行政機關第 26 條規定第 2 項也規定，行政機關「得」依違反行政法上義務規定裁處，是賦予行政機關裁量權，當行政機關得知當事人已被諭知緩起訴時，是否得不再處以行政罰，如此

不二罰的考量不是只有由檢察官承擔，而是由司法及行政機關形成共識下共同協力達成。

陳委員愛娥：

行政罰法第 26 條第 2 項規定有「得」字，依本條立法說明二很清楚指出「如經檢察官為不起訴處分……確定，行政罰之裁處即無一行為二罰之疑慮，故此時『仍得』依違反行政法上義務之規定裁處」此時即不能說這是額外賦予行政機關一個裁量權，恐怕法律不能作如此解釋，而是說同一個行為如經該程序而未受刑事制裁，行政機關還是必須回到行政處罰的規定來操作，如依檢察司的見解認為第 26 條第 2 項的「得」是一個裁量權的結果，將會對於不起訴處分或為無罪、免訴、不受理、不付審理行政機關都可以裁量是否處罰，結果會令人匪夷所思，如此的討論已偏離主題太遠，實無必要。

張委員正勝：

接續陳教授意見作補充說明，第 26 條要不要處罰，是法律規定，沒有裁量空間，但是在違反稅法的法律效果有很多規定是以漏稅額之倍數處罰之，例如 1 倍至 3 倍或 1 倍至 5 倍，要處罰多少？相關法律會授權訂定一個裁量基準作為參考，是一個法規命令，究竟要幾倍罰？多少錢？這時候後才有裁量權。

主席：

行政罰法第 26 條第 2 項規定的「得」應該是要的意思，而非裁量的意思。

林副司長秀蓮：

第 26 條第 2 項規定的「得」字，台北市政府也曾提出類似的疑問，在吳大法官庚的「行政法之理論與實用」乙書也曾經提到法律解釋時，條文上有「得」字有時並非裁量權，而是賦予機

關職權的規定。

主席：

第 26 條第 2 項規定的「得」字與第 1 項規定有關，第 1 項是一行為不二罰的規定，在有第 2 項規定所列的情況時，行政機關要依照違反行政法義務的行政法規定處罰之意。

黃委員璽君：

首先關於緩起訴是不是不起訴處分？從緩起訴設的立法理由很清楚，緩起訴設起訴猶豫期間，期間經過，緩起訴處分未經撤銷，未被提起公訴，就會有不起訴處分效果。另外檢察機關質疑刑事訴訟法第 253 條之 2 第 3 款至第 6 款情形可能有一行為不二罰問題，如自刑事訴訟法第 253 條之 3 第 2 項規定觀之，緩起訴經撤銷後會被起訴判刑，而緩起訴處分金不得請求發還，依照檢察司意見認為緩起訴處分金如果是一種制裁，則刑事訴訟法第 253 條之 3 第 2 項本身就有一事二罰違憲可能。所以，刑事訴訟法第 253 條之 2 第 3 款至第 6 款立法設計上未將之認為制裁，故無一行為二罰之問題。至於緩起訴制度是否受到衝擊，應如何補救，那是另外一個問題。

陳委員愛娥：

本次會議資料中法律事務司整理的甲、乙二說，與第 1 次會議的甲、乙二說不同，本次係討論何時當事人才不會再受刑事處罰的時間點，而可對之處以行政罰，此基於實務上的考量，確實值得加以斟酌。

林副司長秀蓮：

一、本部行政罰法諮詢小組第 1 次會議確未討論究應以緩起訴處分確定，或緩起訴處分期間屆滿，才處以行政罰的部分，本司係參考行政罰法第 26 條第 2 項之不起訴處分確定，而認

為緩起訴處分也應確定後，行政機關就可以為行政罰；另一方面也是因為這個時間點比較近，行政機關在聯繫上或證據保全上，也比較方便。這樣的意見也被本部檢察司所採，並對外作成函釋。

- 二、惟嗣後發現大部分法院的見解是以緩起訴期間屆滿時始得處以行政罰，而本次會議中本部法規會所提出面意見三認為：「緩起訴處分後，還要依行政處罰，如日後撤銷緩起訴，已交付金錢不得請求返還，起訴後要被判刑，造成二罰。」這其中所謂之「已交付金錢不得請求返還」不知是指緩起訴金？或行政罰鍰？如為行政罰鍰，一旦緩起訴處分被撤銷，並遭判刑，行政處罰之立論基礎即生問題，應撤銷行政處罰。所以法規會此部分意見尚非能作為決定本議題有關時間點的理由。

本部法規委員會：

- 一、補充說明法規會於會中所提出之書面意見，係彙整有關檢察機關對「緩起訴處分視為不起訴處分之一種」見解之質疑，非本會首席參事之個人意見。
- 二、該書面意見第三點部分，如能如林副司長所言有一明確處的釐清，當能使檢察官明瞭如何處理。

高委員秀真：

緩起訴處分之最終目的係是被告免於刑事訴追之效果，與不起訴處分效果相同，由此觀之，應可再為行政處罰。不論本議題採何時點，只要有刑事訴訟法第 253 條之 2 各款負擔，其中第 1、2、7、8 款應無疑義，第 6 款性質上應屬保護處分而非處罰，第 3 款損害賠償性質上亦非處罰，至第 5 款提供義務勞務部分，行政罰上似無類似之處分，而無二罰疑慮，所以有重複處罰問題

者應為第 4 款部分，所以經緩起訴處分後，如欲再處罰鍰應予斟酌。其次，有部分行政罰鍰之額度極高，動輒上千萬，如僅因緩起訴命其公庫支付小額之金額後，即可免除高額之罰鍰，亦有違事理。

黃委員綠星：

- 一、法務部法規會所提出面意見一，似有所偏差，緩起訴處分與不起訴處分固為不同之制度，惟緩起訴處分與不起訴處分生相同之效力，即一旦作成緩起訴處分，即生不起訴之效力，縱其違反緩起訴所負之負擔，於未撤銷前緩起訴前，就是有不起訴之效力，所以在法律解釋適用上將其做相同的處理。
- 二、至於一行為不二罰之「罰」，應嚴格限制在「刑事處罰」與「行政處罰」，緩起訴處分所附之負擔是否為處罰？如非處罰即非行政罰法第 26 條一行為不二罰之問題。「負擔」非刑罰應無疑義，因只有刑法規定的方為刑罰。
- 三、行政罰法第 26 條未規定「緩起訴處分」部分，此可能為法律漏洞，但不能武斷的說沒有規定就不採，應從立法原意、文意來判斷是否可以涵蓋在條文中，如未違背一行為不二罰之精神，仍可認緩起訴具不起訴處分之效果，以解決問題。
- 四、至時間點上，個人採甲說，以緩起訴處分確定視同不起訴處分確定。

曾委員華松：

- 一、緩起訴應該當於行政罰法第 26 條第 2 項之不起訴處分。
- 二、時間點上應以緩起訴處分確定時為準。
- 三、一行為不二罰據一般之立法說明，原係指一行為不能受二次的刑事制裁，參考美國、德國、日本之立法例，並不認一行為為有刑事制裁，又為行政制裁為當然違法。行政罰法第 26

條雖未規定緩起訴處分，但從立法意旨來看，不論緩起訴處分附何種條件，均是未經起訴程序處理刑事處遇，所以個人認為仍可以處以行政罰。

四、至行政罰法第 26 條第 2 項之「得」字，剛才有提到非得自由裁量的意思，而是一定要制裁，是否有其根據？個人認為鑑於行政制裁目的很多，就具體案件行政機關衡量結果，認除附負擔之緩起訴處分外，仍須加以處罰者，才加以處罰。

五、建議日後修法時，將緩起訴處分明文規定之。

吳委員庚：

「得」有二種情形，一是有裁量的意思，一是授權的意思，有此職權的意思。例如民法總則規定法人不變更登記或違反主管機關檢查時，法院「得」處一定金額之罰鍰。該「得」並非裁量之意思，而是授權民事法院可處行政罰。

曾委員華松：

意思是緩起訴處分後每件案子，行政機關都要再給予處罰嗎？

吳委員庚：

依行政罰法中便宜主義之規定，本就可以不罰，緩起訴處分後自可不罰。

張委員正勝：

可以回歸各不同行政法的規範。

陳委員明堂：

一、剛提到的便宜主義在這裡用不到，因為當初第 19 條規定的很窄，只限於 3000 元以下的罰金，所以便宜主義之規定在現階段幾乎用不到。

二、本次會議議題雖在第 1 次會議中討論過，但個人對當初的討

論現有些懷疑，行政罰法草案提出時，還沒有緩起訴之制度，所以第 26 條中並未列有緩起訴處分；而制定第 26 條時，也曾考慮釋字第 503 號解釋仍有模糊空間，行政罰法要採何種一行為不二罰之適用限制？最後抉擇是刑事罰只有和罰鍰、沒入有一行為不二罰之適用（沒入部分限於未經法院判決沒收者為限），而其他種類之行政罰則無，對照有些行政法院判決認為一行為不二罰是法治國重要原則的說法，行政罰法的規定等於是就一行為不二罰範圍的自我設限，這種情形有無違背一行為不二罰的原則？也值得深究。

三、從一般國民感情來講，付了緩起訴處分金，是一種處罰，再處行政罰，就是二次的處罰了。而當初行政罰法草案最後定案時，刑事訴訟法尚未規定緩起訴制度，我們也的確沒有去考慮緩起訴是否會造成二罰，尤其緩起訴制度上設計可附加負擔或命被告先遵守履行之事項有 8 款，種類極多，值得我們再思考緩起訴部分所附加之負擔等內容（特別是刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項第 4、5 款），是否有在一般的國民感情上造成已經被刑事處罰的可能性，而不要再併罰行政罰。如果我們站在行政處罰的觀點，將第 26 條第 2 項所稱之類型中另為行政處罰有關之規定者，解釋為只要有金錢性刑罰（財產罰）或具有金錢性給付替代刑罰者，都當作是一種刑事處罰性的規定，而不限於刑法第 32 條及第 34 條之刑名，是否就能解釋包含緩起訴處分金的給付在內，均不得再為行政罰，值得思考。固然在去（94）年第 1 次諮詢會議認為緩起訴等同於不起訴，不過這幾個月來斟酌刑罰適用結果及國民感情對緩起訴（尤其已命履行繳付緩起訴處分金等）之一般性認知，認為該項見解或解釋有在深入討論變更之必要

，也就是覺得可能是「今是而昨非」。更何況如前所述，第 26 條第 1 項當初完成立法時，既有立法上之「疏漏」未列入緩起訴在內，則基於「明示其一認為有已排除其他」之法理，尤其擴大解釋認為本項包含「緩起訴對一行為不二罰」之法治國原則有所妨礙，甚至增加人民負擔下，似乎應該在未修法增列「緩起訴」前，仍將「緩起訴」完全不納入第 26 條第 2 項中。當然各位先進認為對刑事訴訟法第 253 條之 3 各款規定，逐一檢討是否已造成「兩罰」之疑義而做限縮性解釋，本人也可以接受，這可使第 26 條第 2 項之解釋後衝擊減到最小，且對最高行政法院認為「一行為不二罰」係現代法治國之基本原則（釋字第 503 號解釋意旨參照），較不違背。至於曾委員（華松）所提將第 2 項之「得依」解釋成另類的裁量權問題，行政機關不要再做第二次的金錢裁罰，本人認為也有可以考慮的空間，究竟在第 26 條第 2 項立法理由中並沒有很明確地表示清楚（雖然當時擬草案時是否認為行政機關可以另為行政罰），本人認為如果第 26 條第 2 項仍要解釋「絕對」含「緩起訴」在內，則對同法之「得」恐怕要做裁量性之解釋，以符實際。

黃委員綠星：

這個問題既已在第 1 次諮詢小組會議中已經討論過，法務部也作成函釋供各機關參考、依循，甚至行政法院也可能已經酌採，現在再變更見解，行政機關要如何處理問題？應該訂定妥適的辦法。另外也應注意現在行政法院到底採取何種見解。

鍾科長瑞蘭：

因本法施行尚未滿一年，故目前還沒有見有行政法院就此類緩起訴案件表示見解。

陳委員明堂：

目前發生見解歧異的案例都是交通事件，是由普通法院的交通法庭管轄，抗告只有到高院，不會到最高法院或最高行政法院。

曾委員華松：

美國聯邦法院對一行為不二罰的見解是採彈性處理，並不重視究為民事制裁或刑事制裁，如發現就具體個案民事已經處罰很高，刑事又重復處罰時，他們認為這是一行為二罰；反之，如刑事只是輕微處罰，而民事處罰高於刑事，則認為可以，所以他們是 case by case，以求得具體個案的比例原則、合理原則。

吳委員庚：

本次會議除非採取丙說，否則如欲維持甲說，最好的方式還是修改第 26 條規定，並增加一但書規定：緩起訴處分斟酌檢察官命被告負擔，得免為裁罰。

蔡委員震榮：

一、個人意見較類似於陳委員（明堂）的看法，因為行政罰與刑事罰的一行為不二罰，只限於罰鍰部分，如果已依緩起訴處分命負擔給付一定之金額，又裁處行政罰鍰，這從行政罰處罰的目的來考量，是因為其違反行政法上義務，而予處罰；但不應從司法的角度來考量，司法的考量是一種選擇，被告不交錢，後面就是起訴。參照釋字第 166 號解釋提到罰役為處罰之一種，不能由警察機關來做，所以罰役的部分現在規定在刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項第 5 款，可見這種負擔從行政罰的觀點，也是處罰的一種。所以緩起訴雖是遲緩的起訴，但應視其負擔的性質，負擔如與罰鍰的處罰目的很接近，就應有涉及一行為不二罰的情形；而比金錢更高的罰役

，命身體負擔一定的勞務，更涉及人身自由的限制。就行政罰與刑事罰的本質來看，應採司法優先，分別考慮緩起訴處分這幾款負擔的情形。吳庚大法官提到處罰之制度不應分成兩部分，若是如此，個人意見比較傾向丙說，但與丙說的差異在於，行政罰法第 26 條一事不二罰的主要意義就是不出現兩種同樣具有處罰性質的處分，是以是否屬於具有行政罰的性質，而是否為司法性質的實質刑罰就不是那麼重要，就此而言，檢察官依刑事訴訟法第 253 條之 2 所為的裁量負擔，應是具有行政罰的效果，對當事人而言，已遭受緩起訴處分即屬於實質的刑事罰，不應重複再處行政罰，否則恐有違一事不二罰之原則。

二、時間點的部分，個人認為應以緩起訴處分確定時為準，因為這樣對行政機關而言較為方便。

姜委員素娥：

個人認為緩起訴應屬不起訴之一種，解釋法律也不能切割處理，並建議以修法為佳。

胡委員方新：

一、違反一行為不二罰是否達違憲之程度仍有爭議，而最高法院過去（行政罰法制定前）對一行為不二罰的看法是，如果刑事罰與行政罰處罰目的不同時，就不違反一行為不二罰；現在既有行政罰法第 26 條的規定，明文刑罰與行政罰間的不二罰，就應嚴格依此解釋，限於刑罰方有一行為不二罰之適用。

二、刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項第 3 至 5 款規定之緩起訴處分負擔確有些爭議性，但其並未經過正當法律程序處理，亦與罪刑法定主義不符；再者，檢察官撤銷緩起訴處分並起訴

被告，經判決有罪時，已履行之負擔，依刑事訴訟法第 253 條之 3 第 2 項之規定，不得請求返還，也未被認為是受二次刑事處罰，由此規定來看，不能認為緩起訴處分負擔之性質是刑罰；而且緩起訴處分期間屆滿未被撤銷時，其實質上效力與不起訴處分是一樣的。所以雖然行政罰法第 26 條未明文規定緩起訴處分，但個人認為其與不起訴處分效力相同，而應做相同的處理。

陳委員明堂：

我們目前是靠擴張解釋來認定行政罰法第 26 條第 2 項包含緩起訴，恐怕日後仍會遭受相當多的質疑。至於剛才法規會檢察官所述之意見，係法規會研究的修正意見，並非單純一個人的意見，希望能在行政罰、刑罰與一行為不二罰原則下，能取得調和的空間，避免偏執一端。否則也可能如本人剛剛所言，對第 26 條第 2 項採最嚴格解釋，只要沒列舉在內的（縱然如緩起訴是立法當時所疏漏），都不屬於第 2 項得另為行政裁罰範疇之效果可能性。

張委員正勝：

個人採肯定說，維持第 1 次會議的看法，至時間點的問題，建議在緩起訴處分確定時就進行行政處罰程序，如要等到緩起訴期滿，可能造成某些行政罰的裁處期間已經經過，而無法裁處。

捌、會議結論：綜合今天各位委員的意見，共有 13 位委員發言，其中 8 位採甲說，2 位採丙說，3 位採折衷說，認為應區分緩起訴處分負擔的種類。另關於時間點的問題，發言之委員似均贊成不必等期滿才做行政罰，而是在緩起訴處分確定，即可進行行政處罰程序。本次會議意見係供參考，不作成結論。

玖、散會（16時30分）。

主席：朱楠

紀錄：陳忠光

曾瓊仙

法務部行政罰法諮詢小組第 5 次會議

何賴傑(國立政治大學法律學系暨研究所副教授)書面意見：

基本立場上，本人認為緩起訴處分與行政罰有一行為不二罰原則之適用理由如下：

1. 我國緩起訴處分「更」具實質處罰效果

比較法上，我國緩起訴處分規定是非常獨特且較為嚴厲之制度。被告除需履行檢察官所施加之指示及負擔外（刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項），於緩起訴期間內亦不得有故意更犯有期徒刑以上刑之罪等情事（刑事訴訟法第 253 條之 3 第 1 項），否則緩起訴處分可能會被撤銷，且撤銷後，被告已履行之部份，不得請求返還或賠償（刑事訴訟法第 253 條之 3 第 2 項），而緩起訴期間長達一年以上三年以下。在此緩起訴期間內，被告必須「循規蹈矩」，否則可能「功虧一簣」，到手之緩起訴處分被撤銷，已履行之部分不得返還，原緩起訴處分所犯之罪連同其後更犯之罪被一併起訴。單就此效果而言，絕對比德國刑事訴訟法第 153a 之規定，更具實質處罰效果。依德國規定，只要被告已履行檢察官所命之條件，被告所犯之罪即不得重行起訴（類似刑事判決之實質確定效力），並無我國所採之撤銷制度。

德國通說認為第 153a 條規定有「制裁」（Sanktion）效果，而為了迴避檢察官具偵查權又具「處罰」職權，恐有違無罪推定原則、法治國原則等，因而立法明文要求須得法院及被告同意（參閱拙著，【檢察官不起訴職權修法之總檢討—第一部份：緩起訴處分】，法學講座，第 6 期，2002.06，頁 16）。此處之同意，是否因此改變負擔或指示具制裁效果之法律性質，並非沒有討論餘地。不過，如果認為被告同意負擔或指示，可以獲得緩起訴處分，卻因而必須再處以行政罰（因為負擔或指示已不具制裁效果），被告將限於兩難且更為不利，此應非立法者當初刻意明文須得被告同意之規範意旨。

2. 緩起訴處分具制裁效果，不因不同負擔或指示而異

依緩起訴處分法理，緩起訴處分前提要件，必須被告罪責足堪認定，亦即檢察官足認被告有犯罪嫌疑。檢察官對於此種情況，亦得提起公訴（刑事訴訟法第 251 條第 1 項），不過，基於刑事政策目的，檢察官得不提起公訴而改為緩起訴處分，就此而言，緩起訴處分具有類似刑事判決之功能，尤其現行刑法第 74 條第 2 項法官宣告緩刑時，也得命被告為如同緩起訴處分之負擔或指示。此種透過

刑事判決而為之負擔或指示，亦為「處罰」，應不致受到懷疑（附帶言之，行政罰法第 26 條第 1 項「依刑事法律處罰之」，亦應包含這種附加負擔或指示之緩刑判決）。這種刑事判決（緩刑＋負擔或指示）與緩起訴處分（緩起訴期間＋負擔或指示），功能完全一致，主要區別只是一為法官判決，一為檢察官處分。如果因此刻意區別且基此而認後者不適用一行為不二罰，恐有遭概念法學之譏。

3. 緩起訴處分如遭撤銷，即應另處行政罰

我國緩起訴處分採用撤銷方式且採「先確定，後撤銷」這種「獨步全球」制度，進而衍生出縱使緩起訴處分「確定」亦非終極決定之結果。如上所述，緩起訴處分有實質處罰效果，因而有一行為不二罰原則之適用，如果緩起訴處分其後被撤銷，是否行政罰之裁處能「起死回生」？依程序法理而言，所有實體法、程序法之法律效果，通常皆繫於國家機關所為決定之「確定」時點，但緩起訴處分較為特殊，縱然「確定」，亦可能因被告其後更犯他罪或未履行負擔或指示而被溯及撤銷。如緩起訴被撤銷，因溯及效力，將有如同未為緩起訴之情形，因而恐將導致行政罰之裁處權罹於時效消滅（行政罰法第 27 條第 1 項），尤其如果告訴人對緩起訴處分向法院聲請交付審判（刑事訴訟法第 258 條之 1），將導致緩起訴處分之確定時點更為延後，更不利於行政罰之裁處（因時效消滅而無法裁處）。不過，由於緩起訴被撤銷後，檢察官皆會重行起訴，因而會回復行政罰法第 26 條第 1 項前段「依刑事法律處罰」之情形。

而此種情形，如採取甲說（行政罰之裁處，不違一行為不二罰原則），將導致更為棘手處境：已為行政罰裁處，事後緩起訴處分被撤銷而重行起訴被告，此時行政罰之裁處，又應如何？如果以「緩起訴處分期滿而未經撤銷」之時點為準，亦即必須緩起訴期間（一年以上，三年以下）屆滿始能裁處，恐怕有一部份案件會罹於時效消滅（行政罰法第 27 條第 1 項）而無法裁處。此種結果，將導致不公現象：緩起訴期間較長者，有較大機率不必再裁處，緩起訴期間較短者，則反之，而緩起訴期間卻是完全由檢察官依職權認定，被告無置喙餘地。

法務部行政罰法諮詢小組第 5 次會議

張麗卿(東海大學法律係教授、公平交易委員會委員)書面意見：

個人贊同甲說的意見(緩起訴處分確定視同不起訴處分確定)

理由是緩起訴期間有三個時點：首先是，檢察官為緩起訴的決定時；第二是，緩起訴的確定時，因為，緩起訴後可能還有再議或交付審判的程序後才能確定；最後是，緩起訴形式確定，所課予的負擔或指示履行完成，在緩起訴期間經過前未被撤銷所有的條件成就時才發生最終的實質確定力(刑訴 260)¹。

本人認為，第一個時點不宜採，蓋檢察官為緩起訴的決定時尚有可能發生再議或交付審判之情形阻斷檢察官為緩起訴的決定之效力。而第三個時點，也就是乙說的意見，須俟緩起訴期間經過前未被撤銷所有的條件成就時才發生最終的實質確定力。若採此說，可能因猶豫期間太過冗長，恐不利於法律關係及早確定。故本人主張，應至聲請再議及交付審判皆被駁回後，緩起訴處分即為確定較為合理。若採乙說的意見，俟緩起訴處分期間屆滿且未經撤銷時，視同不起訴處分確定，則在酒醉駕車的案件已無法達到交通管制的行政目的。

況且貴部行政罰法諮詢小組第一次會議已做出「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」之結論，則本件自採甲說為合理。

因為緩起訴制度是刑事政策上「預防之綜合思想」之具體實踐。預防的綜合理論所強調者，規範存在的理由是為，保護個人之自由及社會之秩序²。故對被告課予負擔與指示，主要是讓被告透過金錢之支付或為一定行為，彌補對被害人或社會所為之侵害，藉以回復法律秩序的和平。同時，為達「特殊預防功能」，要求被告遵照指示行事，藉此幫助被告回歸社會。由於指示與負擔不是「刑罰」，亦非屬行政罰法所謂的「具裁罰性的不利處分」，而是一種「特殊的處遇措施」³，應無一事不二罰的問題。不過，無論何種指示或負擔，對被告都有財產減少及自由受限的影響，故本人主張，若是被告最後仍受刑事處

¹ 拙著，評析新增訂之緩起訴制度，驗證刑訴改革脈動，五南，二版，2004年9月，94頁。

² 拙著，前揭書，89頁。

³ 拙著，前揭書，94頁。

罰，則之前被行政機關所裁處之罰鍰，主管機關應予返還，此與行政罰法第 32 條第二項規定當司法機關就刑事案件為不起訴處分後，應通知原移送之行政機關，視情形得再科處罰鍰的法理相同。

法務部行政罰法諮詢小組第 5 次會議

陳清秀委員書面意見

- 一、本件建議採第三說：緩起訴參考其立法目的，為實質刑事處罰（亦即緩起訴附有刑事訴訟法第二五三條之二第一項第四款及第五款所定金錢及勞務負擔），為避免重複處罰，應免再科處行政罰。
- 二、配套措施：法務部統一訂定檢察機關執行行政罰法應行注意事項或作業要點，於其中規定緩起訴之金錢負擔，應參考行政法規所規定之罰鍰額度決定其金額，避免其金額低於罰鍰額度，以維持法律秩序之統一性。