

法務部行政罰法諮詢小組第 6 次會議紀錄

壹、時間：96 年 2 月 13 日（星期 2）下午 2 時 30 分

貳、地點：本部第 2 辦公室 B1 會議室

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、胡委員方新、姜委員素娥、施委員惠芬、張委員正勝、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、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：

- （一）現行法律條文中定有「沒入」之規定，是否均為裁罰性不利處分而有行政罰法（以下簡稱本法）之適用？
- （二）承上題，如採否定見解，則附件 1 表列各沒入規定，何者非屬行政罰？
- （三）現行法律對於違反行政法上義務行為之規定而定有「…不問何人所有沒入之」、「…不問屬於行為人或犯人與否，均得沒入…」、「…不問屬於受處罰人與否，沒入之…」或相類似之規定者（如附件 2），是否仍以行為人或物之所有人具有責任能力或責任要件時，行政機關始得沒入，換言之，是否排除本法第 7 條及第 9 條規定之適用？

二、背景說明及問題爭點：

- （一）討論事項（一）及（二）

按本法第 1 條規定：「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。但其他法律有特別規定者，從其規定。」準此，本法之適用範圍，包括罰鍰

、沒入及其他種類行政罰；惟查現行法律中定有「沒入」之規定，似非均屬對於違反行政法上義務行為所為具有裁罰性之不利處分，現行法律之「沒入」，或有屬行政契約或行政處分附款之性質、或有僅具預防目的、或維護大眾及社會秩序性質所為類似對於違禁物或查禁品之沒入、甚或兼具多種性質之沒入處分等（如附件 1—現行行政法律有關沒入規定類型試析表）。復查實務判決中有認為關稅法中對違禁品之沒入，乃係對該物品沒入之義務規定，不以故意過失為要件，不問是否屬於行為人所有，亦不論行為人有無受到裁罰性不利處分，均得沒入（最高行政法院 95 年判字第 1888 號及高雄高等行政法院 92 年訴字第 680 號判決參照），從而，現行法律中之「沒入」規定，是否不問其性質均有本法之適用？或應視具體條文是否屬裁罰性之不利處分而個別認定是否適用本法？非屬無疑，爰提請討論。

又如決議採後者，則附件 1 表列各沒入規定，何者非屬行政罰？提請討論。

（二）討論事項（三）：

本法之沒入規定，係以制裁違反行政法上義務行為為目的所賦予之法律效果，應當以該行為該當於違反行政法上義務之構成要件，且欠缺阻卻違法事由並具有應歸責性為前提。是以，本法第 21 條規定「沒入之物」原則上以受處罰者所有為限，例外不屬於受處罰者所有時，須有第 22 條及第 23 條情形之一，始得依該規定予以沒入。查現行法律對於違反行政法上義務行為之規定而定有「…不問何人所有，沒入之。」者，應屬本法第 21 條之特別規定，於有違反行政法上義務行為存在，該應被沒入之物，不問何人所有，即可沒入。此類沒入規定雖已明定不問何人所有，惟是否仍以行為人或物之所有人具有責任能力或責任要件時，行政機關始得沒入，換言之，是否排除本法第 7 條及第 9 條規定之適用？

不無疑義，因法無明文，爰提請討論。

三、法律事務司初步研究意見：

(一) 討論事項 (一)

甲說 (肯定說—均有本法之適用)：

對於違法者之處罰，應依法為之，乃現代民主法治國家之基本原則。行政罰法之立法目的，乃在於制定共通適用於各類行政罰之統一性、綜合性法典，期使行政罰之解釋與適用有一定之原則與準繩，爰於本法第1條即已明確規定其適用範圍，是以，其他行政法律中有關「沒入」之規定，倘其立法意旨未有明確特別排除本法規定之適用時，應視為係對於違反行政法上義務行為之制裁，自有本法之適用。縱使「物」本身之性質對於社會安全或公共秩序具有危險性，亦不得以抽象空泛之一般預防、社會安全及公共秩序維護之目的作為理由，排除本法規定而逕就該「物」予以沒入，俾符財產權之保障及法治國家之基本原則。

乙說 (否定說—依具體條文性質個別認定)：

國家行政多元任務之達成，未必均以制裁為惟一、必要且有效之手段，現行行政法律中有關「沒入」規定，雖多數具有裁罰目的；惟亦有基於維護社會安全與公共秩序或預防目的而為沒入之規定，甚或兼具多種性質。至於行政罰法所定沒入，則係制裁違反行政法上義務行為為目的所賦予之法律效果，因此，現行行政法律規定中雖名為「沒入」，仍應視其是否係對於違反行政法上義務之規定所為之裁罰性不利處分，如非屬裁罰性不利處分，縱名為「沒入」，亦無本法之適用。

(二) 討論事項 (二)：如附件 1

(三) 討論事項 (三)：

甲說 (肯定說)：

本法第21條規定沒入之物，須屬於違反行政法上義務而受處罰者所有，又該條所稱「其他法律另有規定」，依立法說明，係指個別行政法若基於達成行政目的之考量，得特別規定就非屬於受處罰者所有之物裁處沒入（本法第21條立法說明一參照），如定有「…不問何人所有，沒入之。」等規定。惟以沒入作為制裁違反行政法上義務行為之法律效果，應以該行為該當於違反行政法上義務之構成要件，且欠缺阻卻違法事由並具有責性為前提，因此，個別行政法雖定有「…不問何人所有，沒入之。」之規定，以排除本法第21條之適用，惟仍應以行為人及沒入物之所有人具有責任能力或責任要件時，始得予以沒入。

乙說（否定說）：

本法第21條規定沒入之物，須屬於違反行政法上義務而受處罰者所有，又該條所稱「其他法律另有規定」，依立法說明，係指個別行政法若基於達成行政目的之考量，得特別規定就非屬於受處罰者所有之物裁處沒入（本法第21條立法說明一參照），如定有「…不問何人所有，沒入之。」等規定。此類特別規定，除排除本法第21條之適用外，似屬對物為之處分，故不以故意過失為要件。況既已不問沒入物為何人所有，自無須再確認物之行為人或所有人之故意過失及責任能力，故此類沒入規定，無須再論責任能力及責任要件，行政機關即得予以沒入。

柒、發言要旨（依發言先後序）：

鍾科長瑞蘭：

朱委員兼召集人，因公務現正由中部趕回本會議途中，稍後到達，並先委請林錫堯委員代理主持會議。

林委員錫堯（暫代主席）：

先請承辦單位作簡要背景說明。

鍾科長瑞蘭：

本次會議討論主題背景源於相關部會主管法規，例如財政部主管之關稅法有「沒入保證金」之規定、菸酒管理法中有關「沒入之」規定；或其他部會主管法規，詳如會議資料所列，諸多有關「沒入」規定，如菸酒管理法第 58 條「沒入」規定，財政部認為原立法意旨係為不問何人所有均沒入之，於行政罰法施行之後，各相關法規未修正前，究竟是否為裁罰性不利處分？有無行政罰法規定之適用？此為討論事項（一）部分。第二個問題則承接上一問題，如各該行政法規之「沒入」規定如均非裁罰性不利處分，而須視各該法規之立法目的分別認定時，會議資料附件一表列之條文規定，是否屬裁罰性不利處分？亟需分別討論。第三是現行法有「…不問何人所有，沒入之」或類似已有排除行政罰法第 21 條，以屬於受處罰者所有為限之規定，此類規定是否也同時將責任能力與責任要件之規定一併排除？不無疑義，爰提請討論。

林委員錫堯（暫代主席）：

討論事項（一）現行法律條文中定有「沒入」之規定，是否均為裁罰性不利處分？討論事項（三）現行法律對於違反行政法上義務行為之規定而定有「…不問何人所有，沒入之」等類似之規定，物之所有人或違反行政義務人是否尚須具備有責任能力及有故意過失的責任要件始得沒入？均是屬於原則性問題。討論事項（二）的前提是如果討論事項（一）的結論是有「沒入」之規定，未必均屬於具有制裁性的不利處分，附件所列各類型之條文規定，何者屬行政罰？哪些不是行政罰？均待釐清。屬於比較具體的認定問題，附件所列規定如非行政罰應有其理由，先請各主管機關代表就各主管規定之背景提出說明，以利討論。

財政部關政司：

關稅法第 18 條第 3 項沒入保證金，在立法當初之目的在於稅捐保全，進口貨物入關，貨主提領放行的前提必須先繳納稅捐，在實務上為求通關迅速，爭取時效，爰設計先以繳納保證金暫時替代，或有發生疑似違反海關緝私條例應處罰鍰之案件，因事證尚待調查確認之情形，亦先以繳納保證金之方式行之。是以，保證金可能是應納稅款、罰鍰或被追繳之貨價的事前保全。以關稅為例，先予放行貨物之保證金，於嗣後完納稅捐後依法申請發還，如未完納則以沒入保證金扣抵應納稅額。另有關稅法第 96 條第 3 項追繳貨價與其他法規發生競合時，究係「一行為」或「數行為」？是否為行政罰？有無一行為不二罰之問題？一併請教各位委員。

財政部國庫署：

菸酒管理法第 58 條規定，於行政罰法施行後，在菸酒查緝實務上發生被查獲產製私菸私酒者，就該產製設備器具及容器係他人所有，而所有人辯稱不知向其租借設備器具之人係為產製私酒，因缺乏故意而無法沒入。另亦有發現利用未成年人販賣私菸酒，因欠缺完全責任能力，得減輕或免除處罰，而難以沒入，達到規避責任之目的，爰目前考量參照槍砲彈藥刀械管制條例之立法例，修正為「…不問何人所有，沒入之」。

內政部（警政署）：

槍砲彈藥刀械管制條例第 20 條之 1 第 10 項已明文規定「…第一項公告查禁之模擬槍，不問屬於何人所有，沒入之。…」在適用上並未發現困難及疑義。爆竹煙火管理條例、性騷擾防治法分由本部其他單位主管，因未派員出席，亦未提供書面意見，暫不表示意見。

經濟部：

土石採取法第 36 條及水利法第 93 條之 5 有關沒入之規定歸類為裁罰性不利處分，本部礦業司及水利署均以此概念處理。另有關光碟管理條例，經洽本部智慧財產局表示因該法明文定有「…不問屬於行為人或犯人與否，均得沒入或沒收之。」以往實務上只要違反規定，即不問行為人之故意過失，逕予沒入，尚未發現有疑義。行政罰法施行後則尚未有此案例。

交通部：

道路交通管理處罰條例第 85 條規定，本條例規定沒入之物，不問屬於受處罰人與否，沒入之。本部認為係一種裁罰性不利處分，因同條已有「依本條例規定逕行舉發或同時併處罰其他人之案件，推定受逕行舉發人或該其他人有過失。」之特別規定，故實務適用上沒有問題。

行政院衛生署：

藥事法第 77 條第 1 項後段沒入之規定，本署認為應屬一種不利處分與行政罰以制裁為目的不同。

行政院國家科學委員會：

科學工業園區設置管理條例第 10 條第 2 項規定：「如未按投資計畫完成，經管理局撤銷其投資案者，除沒入保證金或政府債券外，並得令其遷出園區。」該保證金之主要目的係在於確保廠商能依投資計畫確實執行，廠商如果沒有依計畫執行才會沒入，目前實務上定性非屬行政罰。

行政院農業委員會：

農業科技園區設置管理條例第 17 條規定，係參考科學工業園區設置管理條例之立法體例，故解釋上應與科學工業園區設置管理條例第 10 條相同。

國家通訊傳播委員會：

電信法第 64 條及第 65 條之沒入規定，本會意見同法務部意見認為屬於一種裁罰性的不利處分。有線廣播電視法第 70 條之沒入規定，本會認為亦屬於一種裁罰性不利處分。至於討論議題（三）部分，因為經營有線廣播電視必須具有相當財力，過去並未發生有未成年人未經許可經營而違反規定之情形。關於故意過失，實務上查獲時如為行為人以外之第三人或物之所有人，不問其有無故意過失，逕予沒入。

林委員錫堯（暫代主席）：

今天討論的三個議題，前後互有關聯，因此不拘泥議題排列順序，可一併討論，請各位委員表示意見。

蔡委員震榮：

- 一、 討論事項（一），個人認為應以乙說為當，行政罰法所稱之沒入，應以違反行政法上義務規定為前提，觀察本法第 21 條及第 22 條規定，即可得知，沒入之物仍以違反行政法上義務者為限；因此，必須區分該「沒入」之性質，決定是否有本法之適用。
- 二、 討論事項（二）：會議資料所列，菸酒管理法第 58 條及爆竹煙火管理條例第 20 條，性騷擾防治法第 12 條等皆屬裁罰性不利處分。會議資料所列第三類的關稅法第 15 條規定，其法律效果規定於第 80 條之沒入，實與行政罰法第 1 條規定之情形相當，故應屬裁罰性不利處分。關稅法第 18 條的沒入保證金則應為保全措施之規定。第五類應屬於裁罰性不利處分。
- 三、 討論事項（三）：個人認為應以甲說為當，吾人觀之行政罰法第 22 條擴大沒入規定之精神，仍應以行為人及沒入物之所有人具有責任能力，或責任要件時，始得依本法予以

沒入，否則應屬其他情形的沒入。

主席：

因公務耽誤些時間，感謝林錫堯委員協助代理主持會議，請各位委員繼續。

李委員震山：

- 一、 討論事項（一）及（二）有密切關聯性，一併討論，就討論事項（一）部分個人認為應採乙說，即必須分別按具體條文規定之性質個別認定，行政罰法第 1 條規定罰鍰及沒入直接適用本法，第 2 條才有「裁罰性之不利處分」的文字，乍看之下容易被誤認為僅有其他種類行政罰才需要有裁罰性，罰鍰及沒入似可不必具裁罰性，但個人認為解釋上，罰鍰及沒入及其他種類行政罰性質上皆應具有裁罰性，始合乎體系。所以，應就各個法條具體規定分別斟酌是否具備裁罰性。
- 二、 就會議資料附表所列條文，僅就「沒入保證金」部分，性質上屬於行政契約之不履行或行政處分之附款之後所為之不利處分，其本身不具裁罰性。如本人書面意見附註一所引行政罰法第 2 條立法理由所載：授益行政處分之撤銷及合法授益行政處分之廢止，並不必然具有裁罰性。就「沒入保證金」與「撤銷其投資案」關係密切，要合併觀察，「撤銷其投資案」既然非處罰，「沒入保證金」亦應做相同解釋。在其他法律，例如公職人員選舉罷免法有規定，在特定要件下，保證金不予發還，類此不具制裁性的沒入保證金規定，未來立法上可為參考「保證金不予發還」，應該避免使用「沒入」。至於會議資料附表所列其他條文就不逐一審酌，至少就「沒入保證金」部分應可確認是不

具制裁性。

三、討論事項（三）部分：除會議資料研析意見所列甲、乙二說外，個人提出折衷說，現行法律對於違反行政法上義務行為定有「…不問何人所有，沒入之。」應為行政罰法第 21 條之特別規定。這涉及到行政罰法的性質是否為普通法？學界過去討論很多，在具體個案的條文適用上，意見未必一致，其他法律規定「…不問何人所有，沒入之。」作為行政罰法第 21 條之特別規定，因未直接與憲法位階原則相違背，優先適用特別規定，應該沒有問題。

四、行政罰法第 21 條規定的「有責原則」，自立法理由可知必須有故意過失，係一個「統一性之原則與準繩」，應予尊重，否則動輒以特別法之規定架空本法。因此，除非沒入物之性質屬於法定違禁物或查禁物，可不問何人所有，並不以故意過失為要件，沒入之外，其他非法定違禁物或查禁物之情形，雖法律明文「不論誰屬，皆沒入」，仍應視行為人及沒入物之所有人是否有責任能力或責任要件。如有，始可沒入，否則立法者以概括寬鬆的「…不問何人所有，沒入之。」法律文字，不分青紅皂白，即予沒入，實與本法明示的有責原則相違背。

林委員錫堯（暫代主席）：

李委員就討論事項（一）採乙說，認為不可以拘泥於法條文字的「沒入」，仍應視其性質而定。討論事項（三）部分，係有別於甲、乙說以外第三說，暫稱為丙說，可否請李委員進一步說明。

李委員震山：

如果法律規定「…不問何人所有，沒入之。」該沒入物之性

質屬於法定違禁物或查禁物，始可以不論其故意過失，除此之外，還是要回到行政罰法第 21 條之有責原則，必須具備故意過失，始可沒入，否則，會令人擔心立法者僅以簡單的「…不問何人所有，沒入之。」文字，將其認為只要有沒入之必要，不問故意過失直接帶過。

林委員錫堯（暫代主席）：

也就是對甲說（肯定說）的修正，將法定違禁物或查禁物的部分除外？

李委員震山：

也可以說是乙說（否定說）的附條件。

林委員錫堯（暫代主席）：

那先列為丙說，或許稍後其他委員還有不同見解。請各位委員繼續發言。

蔡委員震榮：

關稅法第 15 條規定不得進口之物品，這些物品的性質就比李委員的折衷說所稱違禁物還要更嚴…。在第 80 條就規定，進口第 15 條所規定之物品，除其他法律另有規定外，沒入之，並沒有罰鍰，就直接規定「沒入」，雖然是具有制裁性，應該不以故意過失為必要。

曾委員華松：

- 一、依海關緝私條例第 22 條、第 25 條及第 27 條所為運輸工具之沒入，參照行政院 53 年判字第 74 號、53 年判字第 93 號及 57 年判字第 287 號判例意旨，並不以屬於受處罰人所有為限。初不問法律規定之態樣係「不問屬受處罰人與否，均沒入之」抑或單純規定「沒入」而有不同。
- 二、第三人之物固得沒入之，但其所為沒入應該該當於各該法

條規定之立法意旨始可。因之，若該走私工具係第三人失竊之物或主管機關無從證明該第三人供給運輸工具之初，確信以載運私貨為主要目的者，依行政院 71 年判字第 14 號、75 年判字第 1052 號判決認為不得沒入該屬於第三人所有之運輸工具，即其適例。

三、依法律規定，第三人之物固得沒入，但仍應注意人民財產權及正當法律程序的憲法保障。因之，日本最高法院昭和 37 年 11 月 28 日（刑集 16-11-1593）判決要旨認為：日本關稅法第 118 條第 1 項規定，第三人之物沒收（刑罰）的場合，對於其沒收，如未給予第三人辯解、防禦的機會，即與日本憲法第 29 條第 1 項（財產權之保障）、第 31 條（法定程序之保障）之規定有違。

四、討論事項（一）採乙說；討論事項（三）採乙說。

施委員惠芬：

一、先就討論事項（一）部分，提出意見，行政罰法自 94 年 2 月 5 日公布，95 年 2 月 5 日施行，從公布到施行這一年間，行政機關甚難以完成所有法規的檢討修正。行政罰法第 1 條規定：「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。」沒入是規定在第 1 條前段適用本法的範疇，該條但書則規定「但其他法律有特別規定者，從其規定。」行政罰法之規定固為行政處罰的共通原則性規定，但在各行政法規完成檢討前，行政罰法的規定是很難普遍適用到所有的行政法，觀諸會議資料所列出沒入規定之類型，第一類應該是屬於裁罰性不利處分，尚無問題，第二類關於沒入保證金部分，比較是接近於保全的性質，應該不屬於裁罰性不利處分；第三類是類似對於

違禁物（或查禁品）沒入之義務規定，應該也是屬於裁罰性不利處分，第四類預防性之不利處分所舉的藥事法第 77 條第 1 項規定「…對衛生有重大危害者，應於報請中央衛生主管機關核准後，沒入銷燬之。」此規定除具預防性外也同時寓有處罰的性質存在，個人認為是兼具有雙重性質，第五類所舉菸酒管理法等規定兼具違禁品沒入、預防性或除去違法狀態，也是具有裁罰性不利處分性質。

二、討論事項（三）其他法律明文規定「…不問何人所有，沒入之」是否仍以行為人或物之所有人具有責任能力或責任要件時，行政機關始得沒入。按行政罰法第 21 條規定「沒入之物，除本法或其他法律另有規定者外，以屬於受處罰者所有為限。」這種情形的沒入，應該回歸到本法第 7 條、第 9 條之規定；第 22 條對沒入時的責任要件另有不同於第 21 條的特別規定，今天討論的是不屬於本法第 21 條、第 22 條情形的其他法律規定「…不問何人所有，沒入之」，如其他先進所言，因為行政罰法制定公布後，其他法規未完成檢討配合修正前，如果回歸各該法規之原意，背後應該有其行政目的存在，於各該規定情形下，不沒入對於公共秩序或社會安全會有重大影響或危害，這可以將其視為行政罰法第 1 條後段所稱之「其他法律有特別規定」之情形。但要特別建議，如果行政法規之目的不是到達如此重的要求時，應該要積極檢討修正。

陳委員明堂：

就討論事項（一）部分，個人贊成乙說，行政罰法制定第 1 條時，何謂處罰？就討論相當時間，才將罰鍰、沒入列入，沒入是處罰種類之一，當時也委員提到，在其他法律也有沒入之規定

可能會有混淆之虞，所以，是否所有條文有「沒入」之規定，都被認為是行政裁罰？個人不贊成。討論事項（二）部分附件一所列條文的分類方式，個人認為也不是很洽當。例如：藥事法的規定「沒入銷毀」歸類為預防性之不利處分，是否在立法本意或實務運作真的只有預防性質？令人懷疑。可能還是要由各機關自我審視，第二類沒入保證金，當然不是裁罰性的不利處分，是以，贊同李震山委員所提這種規定應改成「保證金不予發還」，應該避免再使用「沒入」的見解。例如國科會最近修正某個法規命令時，就將「沒入」保證金修改為「保證金不予發還」避免與行政罰法的「沒入」混淆。本部法規會同仁參與其他機關法制作業也開始請各機關配合一併檢討，如非具有處罰性質者，條文避免使用「沒入」的文字。此部分仍請行政院法規會施主任委員，指導是否要統一的文字體例之必要。

討論事項（三）部分，個人也贊成否定說，也就是不以故意過失為限。行政罰法是普通法，以特別法規定處罰，不一定要有故意過失，[行政機關因應行政罰法施行應注意之法制事項第一點規定也要求](#)各機關於其主管法律中就行政罰作特別規定之必要者，應符合比例原則、…等憲法、行政法一般原理原則，為何要「不問屬受處罰人與否，均沒入之」必有其特別考量，李委員雖有修正，實質上也是以否定說為基礎出發，個人贊同在立法上不應該輕易用「不問屬受處罰人與否，均沒入之」的立法體例，但如果基於預防或其他目的有特別要求，此之沒入也不一定非具有故意過失等責任要件為必要始得為之，未嘗不可採無責性之規定，例如刑法第 38 條。行政法院 87 年判字第 2064 號判決認為，對於海關緝私條例第 25 條規定「…並得沒入該船舶。」之沒入屬於對物之處分，祇要係行為人實際管領，並用以私運貨物之船舶

，不問船舶所有權之誰屬及所有人是否知情，即得為沒入之對象。所以個人認為如有符合比例原則下之特別目的考量，未嘗不可有無責的例外規定，但在立法上要審慎，不宜寬濫。

陳委員愛娥：

討論事項（一）、（二）就一起討論，其他法律規定之「沒入」是否屬於行政罰？精確的說法應該是要討論有無行政罰法相關規定（例如處罰程序的規定）之適用，適用與否之差別有多大？此一問題恐怕不是簡單的從文字上去討論是否具有制裁性或懲罰性即可，如果其他法律定有沒入的規定而不適用行政罰法，而該法律對於沒入以外又未有程序規範時如何處理？另外在行政罰法本身的規定，除了裁處書的部分沒有例外的彈性，其他程序部分的規定是否與「懲罰性」的概念緊密的環環相扣？值得思考。如陳清秀委員書面意見，在德國違反秩序罰法第 22 條第 3 項也規定：「在具備第 2 項第 2 款（指標的物依據其性質及其情況，危害公眾，或是有助於實施犯罪或違反秩序罰行為之危險者，不問標的物是否為行為人所有，均得沒入）之情形，縱然行為人不可歸責，其標的物之沒入，亦為法之所許。」即使在不屬行為人所有的情形還是要沒入，這個沒入是否具有制裁性？值得懷疑，但仍適用該國違反秩序罰法的相關規定。當行政罰法於草案階段時，對於其他種類行政罰規定成具有裁罰性的不利處分，個人即表示質疑，此將會造成治絲益棼的結果，如今既已制定公布，在現行法規定前提下，個人意見與其他委員意見相去不遠，在附件中在分類上是否妥適？可能仁智互見，例如將藥事法第 77 條規定歸類為預防性不利處分，陳明堂委員認為兼具有裁罰性，即可知，這也是可以理解，會議幕僚單位將藥事法第 77 條這個規定分類歸於預防性不利處分之困難，似乎是著眼於對衛生有重大危

害而做分類。行政罰既然以裁罰性為標準，何謂裁罰性？在此可能不是僅討論是或不是具有裁罰性，更要先確定判斷裁罰性的標準何在？將判斷標準定出來。問題是在「沒入」不是其他種類行政罰，行政罰法第 1 條將沒入與罰鍰及其他種類行政罰併列，均以違反行政法上義務為前提，而對其他種類行政罰要求必須是「裁罰性不利處分」出現在第 2 條，所以，在此條文脈絡下，個人認為，沒入也是要具有制裁性，而「制裁性」的標準就是「違反行政法上義務」。如此，裁罰性的標準可以比較明確，判斷也比較容易而可緊扣第 1 條規定，如果不是因為違反行政法上義務而須被沒入，那這可以說不是行政罰法上說的「沒入」。基本上對於討論事項（一）個人採乙說，應依照個別條文之性質分別認定，在認定時不要使用「制裁性」概念，直接以有無違反行政法上義務做為判斷標準，如果有違反行政法上義務而應沒入，就是行政罰法得以適用的「沒入」。至於討論事項（二）的分類，那些是有「制裁性」，難以拿捏，方才陳首席與承辦單位對藥事法第 77 條規定有不同之見解，即為適例。個人認為可全面檢視相關法規，以「違反行政法上義務」為前提，且因此必須受到沒入處分，就有行政罰法相關規定之適用。討論事項（三）部分，法律規定有「…不問何人所有，沒入之」等類似情形者，正凸顯先前所言，現行各行政法規定「沒入」並不是均有違反行政法上義務為前提，不論是因第三人違反義務；或是基於安全維護；或其他因素考量，至少沒入物之所有人並未違反行政法上義務，在此情形下，去強調「故意」或「過失」等有責性要件，似已無必要。行政罰法是普通法，但是其他行政法對於沒入之物為特別規定，不以有責性為要件，必須要有憲法位階之基礎做為支持，否則行政罰法之立法目的將被其他行政法架空，這種幾乎是欲將行政罰法

當作基本法，或是具有憲法位階效力的論點，個人始終不能贊同。其他法律有關沒入規定是否一定要以具有故意或過失等有責性為必要？個人不認為如此，應視具體規定之目的而定，對於違反行政法上義務的制裁（也就是事實上是行政罰），在其他法規沒有特別明文排除的規定下，就是應具有故意或過失等有責性之要求，這不是憲法規定，而是大法官解釋意旨的要求，但解釋意旨並未包括在未違反行政法上義務，但基於其他目的仍應予沒入（不是行政罰）這一部分。如果是因違反行政法上義務而應予制裁所處之行政罰，其他行政法對於沒入之物為特別規定，不以有責性為要件，必須要有憲法位階之基礎做為支持，如果沒有，這不是因為抵觸行政罰法的規定，而是憲法保障基本人權價值的要求，其他法律也不得抵觸憲法價值。所以檢視結果，其他法律的「沒入」是因違反行政法上義務，而應予處罰具有實質的行政罰性質，這部分不以故意、過失或責任能力為必要之特別規定，可能有抵觸憲法疑慮。反之，如果是基於社會安全…等，對於違禁物品，基於公益之目的，不問何人所有，也不以故意過失為必要，逕予沒入，只要合乎比例原則等憲法上之要求，這是立法政策上之考量，自無不可。

陳委員明堂：

要補充說明的是，「裁罰性不利處分」一詞，在擬定本法當時也曾詳予討論，見解不一，最後是參考大法官解釋的用語，而不利處分中要適用行政罰者，是指具有裁罰性的，如果不具裁罰性者，例如具有保全性質或預防性之不利處分，即不適用行政罰法，立法時即有意予以區別。至於行政罰法規定定位為普通法，並不排除其他法律於必要範圍內，得為特別規定排除之。就陳愛娥教授的見解特別予以補充說明。

陳委員愛娥：

個人看法討論事項（一）部分如果是沒入之規定，如果應適用行政罰法，必須具有「制裁性」，而「制裁性」的判斷標準就是第 1 條規定「違反行政法上義務」。討論事項（三）部分，若是具有裁罰性質的沒入，而其他法律規定不以具有責任能力及故意、過失為必要，個人深感疑慮。是否牴觸大法官解釋？因為解釋文有曖昧之處，對於違反行政法上義務而應受行政罰之行為，法律無特別規定，雖然是推定過失，但至少要有過失。實際上目前的行政法律規定幾乎沒有在故意過失等主觀上責任要件有特別要求。所以回歸大法官解釋意旨，就是要有故意或過失。這不是牴觸行政罰法的要求，而是牴觸大法官解釋憲法意旨的要求，對於違反行政法上義務而應受行政罰，至少就是要有過失。如果不是因為對違反行政法上義務之處罰而是基於其他社會安全或公義目的之考量的沒入，不以故意或過失為必要，應無不可。

林委員錫堯（暫代主席）：

討論事項（三），先就在違反行政法上義務的行政罰的沒入來討論？

林副司長秀蓮：

討論事項（三），是以現行法律對於違反行政法上義務行為之規定為前提，此種「…不問何人所有沒入之」規定係行政罰法第 21 條的特別規定，至於有關故意或過失的責任要件規定是否亦被排除？

陳委員愛娥：

違反行政法上義務應予沒入，卻又規定不問何人所有，或不問故意過失，其實這部分的規定本身背後即可能存在有其他的公益目的，這正是判斷困難所在之處。

張委員正勝：

討論事項一、二有關，討論事項（一）個人採乙說，行政罰法上的沒入，是以違反行政法上義務為前提，但其他行政法律的沒入，不一定是都單純的以制裁違反行政法上義務為目的，有時會有基於社會安全等其他的行政目的存在。在海關對於違禁物品的沒入，就是基於安全性目的，行政法院的判決也是相同的見解，實務上，才會容易處理。討論事項（三），如果是單純違反行政法上義務比較沒有問題，如果是有其他例如社會安全目的的公益考量時，此種沒入具有屬「物」性，不是屬「人」性，所以在故意、過失的責任要件，即不在規範為內。至於行政罰法第 21 條規定，個人認為原則是屬物性的規定，例外才是屬人性的規定，如此其他法規的沒入就要分別依其立法目的與實務上的運作作個別判斷。

林委員錫堯（暫代主席）：

採乙說嗎？

張委員正勝：

視立法原意而定，折衷說。

林委員錫堯（暫代主席）：

與李震山委員不一樣的折衷說，先列為丁說。

陳委員清秀：

今天討論得問題，相對於德國的違反秩序罰法規定，正凸顯出行政罰法關於沒入部分的規範，有不夠完備之處，德國的違反秩序罰法對於沒入部分，將其類型化後，分為兩種類型化，一種係以制裁為目的；另一種係類似於即時強制，以預防或維護秩序及避免危險發生等保全性質為其目的，於必要時所為之沒入，分別予以規定。我國現行法律規定的沒入確實存在這兩種不同立法

目的的類型，但在行政罰法沒有很清楚顯示出來，是否包括這種同時具有預防及保全性質的沒入，在解釋適用上會引起爭議，在德國立法例的規定是，如果是以制裁為目的的沒入就要以行為人主觀上有故意過失的責任要件為要件，也就是以沒入作為處罰手段時，行為人必須符合構成要件的該當性、違法性以及有責性做為要件，如果單純是以預防性或保全為目的之沒入，就不論是何人所有，僅須該物之存在具有公共危險，會妨害社會大眾之安全，即不問何人所有均予沒入，此時也不再深究主觀上有無故意過失，因為該物在客觀上即已存在有危險性，例如：民眾誤飲（食）可能以起死亡的假酒（偽藥），當然應予沒入，至於持有人本身主觀上有無故意、過失及何人所有；有無違規，均非重點，這種物品已相當於違禁物。是以，討論事項（一），似應採乙說，要回歸各法規視其立法目的而定。例如會議資料中所列之保證金之沒入，具有違約後的（公法上）損害賠償性質，類似於民法上的違約金，而非行政制裁。如果確實是基於另一種以預防或保全性質為目的的沒入，似可參考的德國立法例的規定，不問法律是否規定有「不問何人所有」，性質上該物的存在就是違法狀態，只要持有該物就是違法，也就不論其有無故意、過失，行政主管機關為維護公共利益與社會安全而有必要時均應予沒入，將該存在的違法狀態的予以排除。討論事項（三）部分，會議資料附件二所附的相關規定，也是回到這兩種類型，重新分類，有如高秀真委員的書面意見中的分類，有一種相當於違禁物的類型，基於危險的預防與保全之目的，不問何人持有，均屬違法，也不問有無故意過失及何人所有，均應逕予沒入。除此之外的沒入，例如違反道路交通管理處罰條例而有沒入交通工具規定，如果是處罰性質的規定，而這交通工具本身是中性的，其存在與持有不會有

危險性，此時違反行政法上義務，就要探究行為人主觀上有無故意過失，該交通工具是何人所有，如為第三人所有，也要審酌該第三人有無故意過失。反之，如果是偽造的駕駛執照，不問誰持有都是違法，當然要直接沒入。當然有些邊際案例會有不同的見解，例如光碟管理條例的規定，如果是仿冒品的光碟片，這仿冒品的存在就是侵害原來（商標或著作權）權利人之利益，任何人持有都是違法，不問故意過失及所有權為何人所有，均予沒入，個人認為還是具有其正當性。而產製的設備，該設備除非是具有專利技術所製造的仿冒設備，否則，設備是中性的，如果是因為用來生產仿冒光碟，應予處罰而要沒入生產設備，那還是要探究行為人有無故意、過失，及是否為行為人所有之設備。所以討論事項（三）不能完全採取乙說，應該採折衷說，視其目的是否係具有預防性或保全性質的沒入而定，如果是，即不論何人所有，亦不問有無故意過失，即可沒入。如果是具有制裁性質的沒入，該沒入物本身不具危險性，仍應回歸行政罰法之規定，以行為人具有故意過失為必要。書面意見原則採乙說，例外採甲說，應修正為折衷說，參照立法目的的性質給予類型化，以決定是否應需具備有故意過失。

陳委員愛娥：

這正呼應先前所言，討論事項（三）的前提，雖然是要以違反行政法上義務規定，對違反行政法上義務之人而言是行政罰，這是從處罰的觀點出發，但到了要為沒入時，其他法律又規定不問何人所有時也要沒入，就該被沒入物之所有人而言，不一定是處罰，該所有人不一定是違反行政法上義務（按：係指沒入物之所有人與違反行政法上義務人為不同人時之案例情況）。因為要處罰違反行政法義務的行為人，因此予以沒入並無問題，但若

是物之所有人沒有違反義務時，卻仍要沒入時如何說明？這種情形物之所有人為第三人且其未違反行政法上義務，則非行政罰法上所稱的沒入，這一點，一定要先釐清後才能用陳清秀委員所說的標準，視情況而定，如果在不問何人所有的「何人」是指物之所有人，其本身也有問題時，始能適用。如果物之所有人沒有問題，要適用時，那實際上操作，恐怕也有困難。根本性的問題在於各機關主管法律，在立法時，在遇有一個人違反行政法上義務時，即予沒入之情形，當真有考量到是為了社會安全，防止公共危險之目的後，才做「不問何人所有均沒入之。」的規定？還是出於所有人與行為人可能有所串連，也要處罰所有人，而只為了執法方便，就直接規定成「不問何人所有均沒入之。」？不宜貿然規定即不問何人所有均予沒入之，應先思考，並說明其目的為何？

張委員正勝：

補充說明的是，所以要強調某些沒入規定是屬物性為基礎，不以具有故意過失或是行為人所有的屬人性為出發，提供海關常見情形供委員們參考，實務上查獲有一種稱為「丟包」的走私方法，如果被查獲，通常行為人及所有人根本查不到，那種走私物品假設一定要求要查到所有人為何人，確認行為人有故意或過失，才能做成沒入處分，幾乎完全是不可能。

主席：

這一部分就是有疑義才要提出討論，究竟沒入規定是屬人性或是屬物性，持有是否是違反行政法，有無違禁品的情形，必須要斟酌，以私酒為例，有些私酒誤飲後危及生命，但有些私酒的本身不一定有問題，誠如陳愛娥委員所言，各機關對於運用「不問何人所有均沒入之。」的立法體例是否失諸輕率？必須要檢討

，有無修法之必要。現行法律規定中的「沒入」是否都屬行政罰而適用行政罰法？如果不是，要如何處理？行政罰法的沒入規定適用範圍是否應予限縮？

林委員錫堯：

以往法制對行政法上的概念不如現今精緻，使用「沒入」二字，其實具有多重意義，通常是所有權要歸公意思，並不一定要處罰或制裁的意思，在此背景的認知下，未來除了法制技術上要設法克服外，對於現有的法律規定，討論事項一部分，似應採取乙說為妥，所以，不可因條文規定「沒入」，就直接進入行政罰法的規定，還是要依各該規定之立法目的，回到行政罰的定義思考，是否違反行政法上義務？是否是裁罰性不利處分？以此二個要件審酌之。討論事項（三）部分，「不問何人所有均沒入之」的規定其立法的本意為何？過去是因為實務上發生行為人運用各種手段脫產，辯稱：物係他人所有，造成行政機關不敢沒入，所以，後來才有相當多的規定用「不問何人所有均沒入之」解決實務困難。當然有部分規定的「沒入」，如果是歸公的意思，已不是制裁性質，不再討論之列，如果「沒入」是制裁性質，而其立法的原始目的是要排除沒入物必須是受制裁人所有之規定，此種規定現在就衍生出是否責任能力與責任要件這些規定也被排除？在具體個案中，自據以處罰的條文規定可知，應受處罰對象為何人？如沒有特別規定，即為違反義務之主體，如果有特別規定時，按其特別的規定，所以，行政罰法第 21 條的規定，除本法或其他法律另有規定者外，以屬於受處罰者所有為限，也就是行為人已違反義務應受沒入處罰時，不是到應予沒入的結果出現後，反過來認為所有人是受處罰者，有無違反行政法上義務。例如利用怪手盜採河川砂石，違反義務的行為是怪手的駕駛工人在操

作怪手，怪手是屬於老闆所有的，要處罰，工人又沒錢，怪手又不是工人的，（暫先不論共同違法之情形）所以有這種「不問何人所有均沒入之」的規定，解決實務困難。也惟有將「沒入」視為行政罰，始有討論事項（三）之問題。此一問題，當然還是要有故意、過失，要有責任能力始得沒入，但這是指受處罰的對象，至於第三人所有時，該第三人是要有責任能力與責任要件？個人認為不必。如果其他法律沒有「不問何人所有均沒入之」的規定，那就是擴大沒入的問題，要回到行政罰法第 22 條來處理。如果陳清秀委員是戊說，那我的意見就變成是己說，亦即是在沒入規定係行政罰之前提下，其他法律有「不問何人所有均沒入之」或相類似意旨的文字規定時，就是有排除行政罰法第 21 條規定之限制，但被處罰對象還是要有故意、過失與責任能力等處罰之要件，始得沒入，處罰對象以外的第三人，即不問其有無故意、過失與責任能力等。討論事項（二）部分，關於關稅法第 18 條的沒入保證金，個人認為是具有擔保性質，不是行政制裁。菸酒管理法第 58 條之規定，還要參考其他相關條文作體系解釋，這部分或許其他委員有不同的意見，個人認為還是屬於一種制裁的規定，將其單列為一條，可能具有「不問何人所有均沒入之」之意思，若然，則可解釋為行政罰法第 21 條之特別規定。但受處罰者的故意或過失與責任能力等要件仍不能免。

主席：

討論事項（三）這裡是一定有一個受處罰者存在，才有沒入的問題，但有時候查不到受處罰者係何人，應該如何處理？

陳委員愛娥：

這裡討論的案例情形是指已經有一個應受處罰者，可能還有罰鍰及其他的行政罰先不討論，單就該設備器材等物而言，已經

有「不問何人所有均要沒入」之規定。

林委員錫堯：

剛才提到實務查獲有以丟包方式走私的案例，不知道行為人及所有人是誰，但這實際上還是有違反義務行為的應受處罰者，只是沒有查到確認是誰，但實際違反義務的該行為人是存在的。

張委員正勝：

再舉一例供參，實務上曾發生有另一個與查緝走私相關的類似案例，行為人以快遞方式運送物品，在快遞人員到達行為人處所，按鈴後正準備上樓，警方查緝時動作稍快了一點，行為人尚未簽收即被緝獲，結果在處理上也很棘手。

黃委員綠星：

關於「沒入」，行政罰法規定是以違反行政法上義務為要件，行政罰法上的「沒入」沒有主罰與從罰的區別，是一個獨立的處罰類型，這與刑法上的「沒收」屬於從刑有所不同。但在其他法律規定的「沒入」是否一定與「違反行政法上義務」產生連結？例如海關緝私條例第 38 條，對於以包裹方式寄送應稅物品，查獲時對於寄件與收件人沒有其他處罰效果的規定，但可以單獨沒入該物。又如關稅法第 15 條及第 80 條規定，如果是違禁物，可能還會同時觸犯海關緝私條例及懲治走私條例的規定，這些規定就是關稅法第 80 條所稱的「其他法律另有規定」，海關緝私條例及懲治走私條例也都有「沒入」的規定。於此種情形，關稅法第 80 條的「沒入」是對何人而言，所為之沒入是否對持有人為之？如果是單純對「持有人」也可沒入，那「持有人」當然未必同時必須要有違法性與有責性。在菸酒管理法，對於未經許可產製的私菸私酒有處罰之規定，對於持有人沒有處罰之規定，如果以菸酒管理法第 58 條要對持有私煙及私酒之人沒入，持有

人不一定有違反行政法上義務。這種情形的「沒入」即非行政罰法上所稱的「沒入」，而只是一個單純的不利處分，此時就不一定有一個應受處罰的主體存在，所以討論事項（一），其他法律有關「沒入」規定之性質如何，仍要視各該法律規定決之。行政罰法第 21 條規定應是參考刑法第 38 條沒收之物已屬犯人所有者為限而為之規定，行政罰法第 21 條所稱「其他法律另有規定」是否可以解釋為行政罰法制定前已有之「沒入」規定？若可以，就有第 21 條的適用，那就依特別規定處理比較沒問題。行政罰法第 22 條部分，為何沒有把刑法對於違禁品不問何人所有，均沒入之的規定一併納入？用意何在？難以理解。這個規定很重要，應該要規定在行政罰法，現在沒有規定，是要由其他法律各自去規定違禁品不問故意過失及何人所有均沒入之？第 22 條規定應沒入之物為第三人所有時，必須第三人要有故意或重大過失提供使用，這個限制相當嚴格，在很多情形，行政機關會沒有辦法沒入，所以，是否只要其他法律有規定「不問何人所有均沒入之」即可當作是第 21 條規定所稱「其他法律另有規定」？如此實務上的適用會單純一點。「沒入」與「不利處分」如何區別？對於受處罰者而言，「沒入」屬於裁罰性質，應該比「不利處分」重，但在實際卻變成對於「沒入」的保障比「不利處分」還周全，顯然失衡。至於討論事項（三），在其他法律有「…不問何人所有均沒入」的特別規定，如果目的不是在處罰，那就不管是所有或單純持有，皆可沒入。如果具有處罰性質，那故意、過失及責任能力等要件恐怕是不能避免。

財政部國庫署：

菸酒管理法第 58 條的沒入規定，多數委員表示應該是屬於一種處罰之規定，行政罰法實施後適用菸酒管理法第 58 條時，

在菸酒查緝實務上，對於查獲產製私酒的設備及器具，行為人常會辯稱該器具及設備是向他人租借而來，而器具及設備之所有人亦稱其不知行為人係利用該器具設備產製私菸酒，致始終無法沒入該器具及設備，造成私酒猖獗，難以達成查禁之目的。如果將第 58 條規定修正為「…器具及酒類容器，不問何人所有，均沒收或沒入之。」這對於器具設備的所有人又會產生所有人沒有故意或重大過失，但器具及設備卻要被沒入的不合理結果，想請教委員不知要如何處理比較妥適。

陳委員愛娥：

基本上從剛才林主任檢察官的背景說明就提到一個關鍵性的問題，知道其他法律規定的「不論何人所有均沒入之」這種規定，大部分都沒有什麼偉大的立法考量，就只有一個舉證的問題，剛才財政部國庫屬代表所提的問題，真的令人驚訝，舉證的問題是行政機關的應盡責任，行政機關要去做，各機關的法制同仁要與業務執行同仁做必要的溝通，不能為純粹執行上的便利問題，就任意定一個條文去解決，這樣的法律很難做全盤整體的理解與規範。該是屬於行政機關要努力舉證的部分，就要認真去執行。

姜委員素娥：

討論事項（一），採乙說，討論事項（三）部分，個人採乙說認為如定有「…不問何人所有，沒入之。」等規定時，此種沒入應不必要有故意、過失。

胡委員方新：

討論事項（一），個人採乙說，現行法律有「沒入」之規定，應視具體條文性質個別認定。討論事項（二）部分，第二類的沒入保證金部分，屬於違約金之性質，不是對於行政義務違反的制裁性質。討論事項（三）部分：第三人所有物之沒入，是否不

問故意過失責任要件或責任能力，牽涉到財產權之保障。關於個別法律規定「不問何人所有，沒入之。」即為排除行政罰法第21條規定之限制。第三人所有物之沒入，是否不問故意過失責任要件或責任能力，應視個別法律規定「沒入」之性質而定。如果「沒入」有制裁性質，仍應以第三人有故意過失使得沒入。如果「沒入」有預防性措施之性質，即對於物本身之存在有危險（違禁物）或侵害他人之權利（仿冒品，為侵權行為所得之物），則行為人以外之第三人所有之物，沒入時不問該第三人之責任能力或責任要件，但其前提是行為人本身還是要問其有責任能力或責任要件，才有該第三人所有之物不問其責任能力或責任要件予以沒入之適用。

捌、會議結論：本次會議討論事項（一）多數採乙說，較有共識。至於討論事項（二）、（三）因委員間有不同之意見，請承辦單位將各位委員意見完整紀錄，留供作為相關機關參考，。

玖、散會（17時10分）。

主席：朱 楠

紀錄：陳忠光

法務部行政罰法諮詢小組第 6 次會議

董保城委員書面意見 (2006/2/13)

關於這第六次行政罰的會議，討論事項一，贊成乙說。

行政罰法從罰中有關{沒入}係對處置物品的處罰，也是一種財產罰仍具有制裁性格(Ahmdungs-charakter)。然而，現行法律中有關{沒入}之規定基於安全性與預防性的性格(Sicherungs-und Vorbeugungscharakter)，因而區分具裁罰性不利行政措施與通常一般的不利措施有其實益存在，前者必須遵守行政罰法的規定，如符合責任能力，責任要件，違法認識，免責事由等…而通常一般不利措施之沒入，僅應遵守行政程序法相關規定即可。兩者區分標準建議訂定些指標，供行政機關適用{沒入}時做參考。

法務部行政罰法諮詢小組第 6 次會議

高秀真委員書面意見 (2006/2/13)

壹、討論事項一

- 一、行政罰之定義：違反行政法上義務之裁罰性不利處分，判斷重點在「裁罰性」及「不利處分」，如處分係屬除去違法狀態或停止違法狀態（預防性不利處分），或為撤銷廢止授益之行政處分，應再由法規之目的判斷是否具「裁罰性」，以認定是否為行政罰。
- 二、沒入之意義：針對特定之標的物，將該物之所有權及相關權利移轉國家所有之行為。沒入之目的：處罰、維護大眾及法秩序、預防，有可能兼具數項目。
- 三、行政罰法第 2 條既係以裁罰性不利處分為範圍，其使用之行政罰名稱，應以目的性概念或實質性名稱來判斷，故各該行政法中，有關沒入之規定，自宜視具體條文之內容，確認是否屬裁罰性之不利處分，已決定有無行政罰法之適用。故討論事項一宜採否定說（乙說）。

貳、討論事項二

- 一、第一類：屬沒入違反行政法義務所使用之工具，兼有處罰及預防功能，認屬裁罰性之不利處分，可予贊同（台北高等行政法院 95 訴 910）。
- 二、第二類：保證金之繳納，常係行政契約義務或行政處分之附款，故保證金之沒入，雖可能為不利處分，但是否有裁罰性，尚有疑問。
- 三、第三類、第四類、第五類：此類沒入處分，應認兼具處罰及維護安全或預防目的之行政罰。

參、討論事項三

- 一、現行法律對於違反行政法上義務行為，有規定「不問何人所有沒

入之」、「不問屬於受處罰人與否，沒入之」，此類對於標的物非屬行為人所有而仍得加以沒入之情形，可能為：

- 1、標的物為法律禁止持有之物（類似違禁物），持有即造成危害大眾之虞。附件 2 槍砲彈藥刀械管制條例第 20-1 條屬之。
- 2、持有之標的物被利用於違反行政法秩序之行為。附件 2 道路交通管理處罰條例第 85 條、有線廣播電視法第 70 條。
- 3、違反行政法義務所得之物。光碟管理條例第 15 條、第 17 條。

二、就前條第 1 項之沒入，其性質類似刑法違禁物之沒收，較重視在對物之處分，在不知所有人時，亦應可予沒入，始能達成避免大眾危害之目的，故肯定說於此情形，尚有欠缺。但其餘情形，較類似行政罰法第 22 條之規範目的，是以，行為人未盡注意義務使所有物成為違反行政法義務行為之工具，或為規避沒入處分而取得所有權，而受擴大沒入處分及於受處罰者外之所有人，故該所有人責任能力及責任要件，似仍應予審酌，否定說以行政罰法第 21 條「其他法律另有規定」，可認排除責任能力及責任要件，故有立論基礎，但同法第 22 條，同為第 21 條之特別規定，條文仍規定需審酌故意過失，否定說就二者於法理說明似不一致。

法務部行政罰法諮詢小組第 6 次會議

李震山委員書面意見 (2006/2/13)

壹、討論事項一

本人採乙說（即依具體條文性質個別認定），理由如次：

- 一、依行政罰法第 2 條：「本法所稱其他種類行政罰，指下列裁罰性之不利處分：…」該法第 1 條將罰鍰、沒入與其他種類行政罰之處罰併列。因此，在解釋上，罰鍰與沒入亦應屬於具裁罰性之不利處分，方合體系，合先敘明。
- 二、就附件一第二類所舉「沒入保證金」之數則規定責不具制裁性。例如：依科學工業園區設置管理條例第 10 條規定：「投資申請人於申請核准後，應按管理局規定繳納保證金或同一金額政府債券，以保證投資之實施；其未依規定繳納者，撤銷其投資核准。（第 1 項）前項保證金或政府債券於投資計畫全部完成時無息發還之。如投資計畫經核准分期實施者，按實施投資金額比率發還；如未按投資計畫完成，經管理局撤銷其投資案者，除沒入保證金或政府債券外，並得令其遷出園區。（第 2 項）」該不利行政處分性質上屬行政契約之不履行或行政處分附款性質，從而「撤銷其投資案」並不具制裁性¹，「沒入保證金」亦同。此時，宜修法將該「沒入保證金」改為「保證金不予發還」為妥²。
- 三、綜上，附件 1 第二類所指有關「沒入保證金」的不利行政處分，不具裁罰性。

貳、討論事項三

本人採折衷說（丙說），理由如次：

- 一、查現行法律對於違反行政法上義務行為定有「…不問何人所有，沒入之。」者，應屬本法第 21 條之特別規定。該特別規定，並

¹ 依行政罰法第 2 條立法理由三：「行政機關對違法授益行政處分之撤銷及合法授益行政處分之廢止，是否屬本法所規範之『裁罰性之不利處分』，而有本法規定之適用，應視其撤銷或廢止之原因及適用之法規而定，未可一概而論。」

² 類似規定如公職人員選舉罷免法第 38 條第 3 項：「前二項保證金應於公告當選人名單後十日內發還。但有左列情事之一者，不予發還：一、全國不分區、僑居國外國民選舉候選人未當選者。二、其他選舉未當選之候選人，得票不足各該選舉區應選出名額除該選舉區選舉人總數所得商數百分之十者。」

未直接與憲法原則或法律適用一般原則有違，適用特別法之規定，應非無據。

二、惟「有責原則」仍屬行政罰法所定「統一性之原則與準繩」，仍應尊重。因此，除非沒入物之性質屬法定違禁物或查禁品外，其他之物若法律雖有明文「不論誰屬，皆沒收」之規定，仍應以行為人及沒入物之所有人具有責任能力或責任要件時，始得予以沒入，方能得其平。

法務部行政罰法諮詢小組第 6 次會議

陳清秀委員書面意見 (2006/2/13)

- 一、現行法規定沒入，是否均為裁罰性不利處分，而有行政罰法的適用？本人認為應採乙說，應依據體情形，視其法規意旨而定。並非全然屬於行政處罰性質。例如附表一所列第二類「行政處分之附款或行政契約」，如約定應支付保證金，而因為違規或違約行為，而被沒入保證金，此類行政法規規定保證金（例如科學工業園區設置管理條例第 10 條第 2 項、農業科技園區設置管理條例第 17 條第 2 項、關稅法第 18 條第 3 項及第 96 條第 3 項等有關「沒入」保證金規定），係在擔保義務的履行，於其義務不履行時，「沒入」該保證金，以作為損害賠償或懲罰性損害賠償，性質上應屬於「行政處分之附款或行政契約」內容之性質，而不屬於行政罰法所適用之沒入處罰。
- 二、又法律規定之沒入，如果是基於維護社會安全、公共秩序及預防目的之考量，而對於具有危險性或危害公共安全或生命身體健康或其他公共利益之標的物（通常作為違規行為所使用之工具或所得之物），規定沒入時，則在解釋上應可認為是以「預防性的保全措施」為目的，並非以「制裁」為目的，其沒入並不具有行政處罰性質，並無行政罰法之適用。因此，縱然法律並未規定不問是否屬於違規者所有，均得沒入，但在解釋上仍得就非屬於行為人、受處罰者或其他有可歸責行為之第三人所有之物裁處沒入。亦即「不問何人所有，沒入之或得沒入之」。例如有害身體健康之假酒³、有害生態環境之走私物種植物或其種子⁴、有傳染之虞之物⁵、有害健康之食品或偽劣藥品⁶、劣質環境用藥或農藥⁷等，

³菸酒管理法第 58 條規定：「依本法查獲之私菸、私酒、劣菸、劣酒與供產製私菸、私酒之原料、器具及酒類容器，沒收或沒入之。」

⁴植物品種及種苗法第 53 條第 2 項規定：「前項非法輸入、輸出、推廣、銷售或田間試驗之植物，得沒入銷毀之。」

⁵動物傳染病防治條例第 41 條第 2 項：「前項禁止輸入之檢疫物，沒入之。」

⁶藥事法第 79 條第 1 項規定：「查獲之偽藥或禁藥，沒入銷燬之。」

⁷環境用藥管理法第 53 條規定：「主管機關派員依第三十九條規定點驗劣質環境用藥，必要時得予以查扣。前項劣質環境用藥係本國製造、加工，經檢驗後仍可改製使用者，原製造廠商得於點

均屬之。

三、現行法對於違反行政法上義務行為之規定而定有「不問何人所有，沒入之」、「不問屬於受處罰人與否，沒入之」等規定，通常涉及禁止任何人持有之違禁品、預防性之不利處分或除去違法狀態，在此類情形，其立法目的在於經由禁止持有之手段，以達成「預防性的保全措施」之目的，並非以制裁為目的，因此為達成法規的行政目的，應不以行為人有故意或過失為要件。

德國違反秩序罰法第 22 條第 3 項也規定：「在具備第 2 項第 2 款（指標的物依據其性質及其情況，危害公眾，或是有助於實施犯罪或違反秩序罰行為之危險者，不問標的物是否為行為人所有，均得沒入）之情形，縱然行為人不可歸責，其標的物之沒入，亦為法之所許。」亦即在此類情形，縱然因為事實上理由或法律上理由而無法對於特定人處罰時，除法規另有特別規定外，仍得單獨宣告沒入（德國違反秩序罰法第 27 條第 1 項及第 2 項第 1 句）。上述立法例可供參考。

因此討論事項三，原則上應可採取乙說。不以行為人有故意或過失為沒入之要件。

在例外情形，倘若「不問何人所有，沒入之」、「不問屬於受處罰人與否，沒入之」等規定，其立法目的屬於制裁性質，而非單純「預防性的保全措施」之目的時，則仍應適用行政罰法，第三人應有故意或過失，始得宣告沒入。

驗之日起二個月內，向中央主管機關提出改製計畫，經核准後，由當地直轄市、縣（市）主管機關監督限期改製；其不能改製、屆期未提出改製計畫或屆期未改製者，得沒入或令其為適當之處理；係核准輸入者，責令原輸入廠商於點驗之日起二個月內退運出口；屆期未遵行者，得沒入或令其為適當之處理。」農藥管理法第 53 條第 2 項規定：「依本法查獲之劣農藥，沒入之。」

現行行政法律中有關「沒入」規定類型試析表

類別	條文
<p>第一類 屬裁罰性之不利處分</p>	<p>1. 土石採取法 第 36 條 未經許可採取土石者，處新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰，直轄市、縣（市）主管機關並得限期令其辦理整復及清除其設施，屆期仍未遵行者，按日連續處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰至遵行為止，並沒入其設施或機具。必要時，得由直轄市、縣（市）主管機關代為整復及清除其設施；其費用，由行為人負擔。</p> <p>2. 水利法 第 93-5 條 違反第四十六條、第四十七條、第五十四條之一、第六十三條之三、第六十三條之五、第六十五條、第七十八條、第七十八條之一或有第七十八條之三情形者，主管機關得沒入行為人使用之設施或機具，並得公告拍賣之。</p> <p>3. 電信法 第 64 條 違反第十七條第一項規定經營第二類電信事業者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並得沒入其電信器材。 違反交通部依第十七條第二項所定管理規則者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未改善者，廢止其許可。 (本類規定較多，僅列出上開三規定供參)</p>
<p>第二類 行政處分之附款或行政契約</p>	<p>【沒入保證金】</p> <p>1. 科學工業園區設置管理條例 第 10 條 投資申請人於申請核准後，應按管理局規定繳納保證金或同一金額政府債券，以保證投資之實施；其未依規定繳納者，撤銷其投資核准。 前項保證金或政府債券於投資計畫全部完成時無息發還之。如投資計畫經核准分期實施者，按實施投資金額比率發還；如未按投資計畫完成，經管理局撤銷其投資案者，除沒入保證金或政府債券外，並得令其遷出園區。 園區事業投資計畫實施後，未依經營計畫經營，且未經管理局核准延期或變更經營計畫者，得撤銷其投資案並令其遷出園區。</p>

2. 農業科技園區設置管理條例

第 17 條 園區事業應於核准之日起二個月內，依管理局規定繳納保證金，以保證營運計畫之實施。

園區事業於核准之日起屆滿三年時，經管理局審核未依營運計畫實施者，得沒入前項保證金；其依營運計畫實施者，應無息發還。園區事業有正當理由未能依前項規定期限實施營運計畫者，得向管理局申請延期，最長不得超過三年。

3. 關稅法

第 18 條 為加速進口貨物通關，海關得按納稅義務人應申報之事項，先行徵稅驗放，事後再加審查；該進口貨物除其納稅義務人或關係人業經海關通知依第十三條規定實施事後稽核者外，如有應退、應補稅款者，應於貨物放行翌日起六個月內，通知納稅義務人，逾期視為業經核定。

進口貨物未經海關依前項規定先行徵稅驗放，且海關無法即時核定其應納關稅者，海關得依納稅義務人之申請，准其檢具審查所需文件資料，並繳納相當金額之保證金，先行驗放，事後由海關審查，並於貨物放行之日起六個月內核定其應納稅額，屆期視為依納稅義務人之申報核定應納稅額。

進口貨物有下列情事之一者，不得依第一項規定先行徵稅驗放。但海關得依納稅義務人之申請，准其繳納相當金額之保證金，先行驗放，並限期由納稅義務人補辦手續，屆期未補辦者，沒入其保證金：

- 一、納稅義務人未即時檢具減、免關稅有關證明文件而能補正。
- 二、納稅義務人未及申請簽發輸入許可文件，而有即時報關提貨之需要。但以進口貨物屬准許進口類貨物者為限。
- 三、其他經海關認為有繳納保證金，先行驗放之必要。

依法得減免關稅之進口貨物，未依前項第一款規定申請繳納保證金而繳稅者，得於貨物進口放行前或放行後四個月內，檢具減、免關稅有關證明文件申請補正及退還其應退之關稅。

第 96 條 不得進口之貨物，海關應責令納稅義務人限期辦理退運；如納稅義務人以書面聲明放棄或不在海關規定之期限內辦理退運，海關得將其貨物變賣，所得價款，於扣除應納關稅及必要費用後，如有餘款，應繳歸國庫。

依前項及第七十三條第二項、第七十四條第二項規

	<p>定處理之貨物，無法變賣而需銷毀時，應通知納稅義務人限期在海關監視下自行銷毀；屆期未銷毀者，由海關逕予銷毀，其有關費用，由納稅義務人負擔，並限期繳付海關。</p> <p>已繳納保證金或徵稅放行之貨物，經海關查明屬第一項應責令限期辦理退運，而納稅義務人無法辦理退運出口者，海關得沒入其保證金或追繳其貨價。</p>
<p>第三類 類似對違禁物（或查禁品）沒入之義務規定</p>	<p>關稅法</p> <p>第 15 條 下列物品，不得進口：</p> <p>一、偽造或變造之貨幣、有價證券及印製偽幣印模。</p> <p>二、侵害專利權、商標權及著作權之物品。</p> <p>三、法律規定不得進口或禁止輸入之物品。</p> <p>第 80 條 進口第十五條所規定之物品，除其他法律另有規定外，沒入之。</p>
<p>第四類 預防性之不利處分</p>	<p>藥事法</p> <p>第 77 條 直轄市或縣（市）衛生主管機關，對於涉嫌之偽藥、劣藥、禁藥或不良醫療器材，就偽藥、禁藥部分，應先行就地封存，並抽取樣品予以檢驗後，再行處理；就劣藥、不良醫療器材部分，得先行就地封存，並抽取樣品予以檢驗後，再行處理。其對衛生有重大危害者，應於報請中央衛生主管機關核准後，沒入銷燬之。</p> <p>前項規定於未經核准而製造、輸入之醫療器材，準用之。</p>
<p>第五類 兼具違禁品沒入、預防性或除去違法狀態、裁罰性之不利處分二種以上之性質</p>	<p>1. 菸酒管理法</p> <p>第 58 條 依本法查獲之私菸、私酒、劣菸、劣酒與供產製私菸、私酒之原料、器具及酒類容器，沒收或沒入之</p> <p>2. 爆竹煙火管理條例</p> <p>第 20 條 違反本條例規定製造、儲存或販賣之爆竹煙火，其成品、半成品、原料及製造機具，直轄市、縣（市）主管機關應逕予沒入。</p> <p>依前項規定沒入之製造機具及有認可標示之爆竹煙火，得變賣或拍賣予合法之業者；未有認可標示之爆竹煙火成品、半成品及原料，應於拍照存證並記載其數量後銷毀之。</p> <p>3. 性騷擾防治法</p> <p>第 12 條 廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電</p>

	<p>腦網路或其他媒體，不得報導或記載被害人姓名或其他足資識別被害人身分之資訊。但經有行為能力之被害人同意或犯罪偵查機關依法認為有必要者，不在此限。</p> <p>第 24 條 違反第十二條規定者，由各該目的事業主管機關處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得沒入第十二條之物品或採行其他必要之處置。其經通知限期改正，屆期不改正者，得按次連續處罰。</p>
--	--

現行行政法律中「不問何人所有」之沒入規定

槍砲彈藥刀械管制條例【民國 94 年 1 月 26 日 修正】

第 20-1 條 具打擊底火且外型、構造、材質類似真槍者，為模擬槍。模擬槍，足以改造成具有殺傷力之槍枝者，由中央主管機關會同目的事業主管機關公告查禁。

模擬槍之輸入，應先取得內政部警政署之同意文件。

製造、販賣、運輸或轉讓第一項公告查禁之模擬槍者，處新臺幣五十萬元以下罰鍰；其情節重大者，得併命其停止營業或勒令歇業。但專供外銷及研發並向警察機關報備者，不在此限。

出租、出借、持有、寄藏或意圖販賣而陳列第一項公告查禁之模擬槍者，處新臺幣三萬元以下罰鍰。

改造模擬槍可供發射金屬或子彈，未具殺傷力者，處新臺幣十萬元以下罰鍰。

警察機關為查察經公告查禁之模擬槍，得依法派員進入模擬槍製造、儲存或販賣場所，並應會同目的事業主管機關就其零組件、成品、半成品、各種簿冊及其他必要之物件實施檢查，並得詢問關係人。

前項規定之檢查人員於執行檢查任務時，應主動出示身分證件，並不得妨礙該場所正常業務之進行。

規避、妨礙或拒絕第六項之檢查或提供資料者，處新臺幣二十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按次處罰及強制執行檢查。

公告查禁前已持有第一項模擬槍之人民或團體，應自公告查禁之日起六個月內，向警察機關報備。於期限內完成報備者，其持有之行為不罰。

第一項公告查禁之模擬槍，不問屬於何人所有，沒入之。但專供外銷及研發並向警察機關報備或前項情形者，不在此限。

光碟管理條例【民國 94 年 6 月 15 日 修正】

第 15 條 違反第四條第一項規定，未經許可從事預錄式光碟之製造者，應令其停工、限其於十五日內申請許可，並處新臺幣一百五十萬元以上三百萬元以下罰鍰；未停工或屆期未申請許可者，應再次令其停工，並處新臺幣三百萬元以上六百萬元以下罰鍰；再不遵從者，處一年以上三年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以上六百萬元以下罰金。

違反第四條第二項規定，未申報從事空白光碟之製造者，應限其於三十日內申報，並處新臺幣三十萬元以上六十萬元以下罰鍰；屆期未申報者，應按次連續處罰至完成申報為止。

專供製造第一項預錄式光碟之製造機具及其成品、半成品，不問屬於行為人或犯人與否，均得沒入或沒收之。

第 17 條 有下列情事之一者，應令其停工，並處新臺幣一百五十萬元以上三百萬元以下罰鍰：

- 一 違反第十條第一項規定，未申請核發來源識別碼而製造預錄式光碟者。
- 二 違反第十條第二項規定，製造預錄式光碟未壓印標示來源識別碼或為虛偽不實標示者。
- 三 違反第十條第三項規定，將來源識別碼交由他人使用於預錄式光碟之壓印標示者。

經依前項規定，命令停工或處罰鍰後，另有前項所列情事之一者，應再命其停工，並處新臺幣三百萬元以上六百萬元以下罰鍰；再不遵從者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三百萬元以上六百萬元以下罰金。

前二項查獲之預錄式光碟成品、半成品，不問屬於行為人或犯人與否，均沒入或沒收之。

違反第一項、第二項規定，經法院判決有罪確定者，主管機關應廢止其製造許可。

道路交通管理處罰條例【民國 94 年 12 月 28 日 修正】

第 85 條 本條例之處罰，受舉發違反道路管理事件之受處罰人，認為受舉發之違規行為應歸責他人者，應於舉發違反道路管理事件通知單應到案日期前，檢附相關證據及應歸責人相關證明文件，向處罰機關告知應歸責人，處罰機關應即另行通知應歸責人到案依法處理。逾期末依規定辦理者，仍依本條例各該違反條款規定處罰。

本條例之處罰，其為吊扣或吊銷車輛牌照者，不因處分後該車輛所有權移轉、質押、租賃他人或租賃關係終止而免於執行。

本條例規定沒入之物，不問屬於受處罰人與否，沒入之。

依本條例規定逕行舉發或同時併處罰其他人之案件，推定受逕行舉發人或該其他人有過失。

電信法【民國 94 年 2 月 2 日 修正】

- 第 65 條 有下列各款情形之一者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰：
- 一 違反第十五條規定，未經核准而暫停或終止營業、讓與營業或財產、相互投資或合併者。
 - 二 違反第二十七條第一項規定，其營業規章未經核准，或未依經核准之營業規章辦理者。
 - 三 違反第四十六條第一項或交通部依第四十六條第三項所定管理辦法者。
 - 四 違反第四十七條第一項、第二項或交通部依第四十七條第三項所定管理辦法者。
 - 五 外國人違反第四十七條第四項規定，未經專案核准，擅自設置專用電信者。
 - 六 違反第四十七條第五項規定，擅自設置電信網路或違反電信總局依第四十七條第五項所定管理辦法者。
 - 七 違反第四十八條第一項或交通部依第四十八條第一項所定管理辦法者。
 - 八 違反第四十九條第一項規定，未經許可擅自製造或輸入電信管制射頻器材，或未報備其所製造或輸入之電信管制射頻器材之型號及數量者。
 - 九 違反交通部依第四十九條第二項所定管理辦法者。
 - 一〇 違反第四十九條第三項規定，擅自製造、輸入、販賣或公開陳列未經型式認證、審驗合格之電信管制射頻器材者。
- 前項第三款至第十款情形，並得沒入其器材之一部或全部及廢止特許、許可、核准或執照。
- 依前項規定沒入之器材，不問屬於何人所有，均得為之。
- 第一項第一款、第二款、第六款或第八款情形，得連續處罰至改正時為止。

有線廣播電視法【民國 92 年 12 月 24 日 修正】

- 第 70 條 （罰則）
- 未依本法規定獲得籌設許可或經撤銷籌設、營運許可，擅自經營有線廣播電視業務者，處新台幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。
- 前項經營有線廣播電視業務之設備，不問屬於何人所有，沒入之。

臺灣地區與大陸地區人民關係條例【民國 92 年 10 月 29 日 修正】

第 88 條 (罰則)

違反第三十七條規定者，處新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰。
前項出版品、電影片、錄影節目或廣播電視節目，不問屬於何人所有，沒入之。

第 89 條 (罰則)

委託、受託或自行於臺灣地區從事第三十四條第一項以外大陸地區物品、勞務、服務或其他事項之廣告播映、刊登或其他促銷推廣活動者，或違反第三十四條第二項、或依第四項所定管理辦法之強制或禁止規定者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。
前項廣告，不問屬於何人所有或持有，得沒入之。

香港澳門關係條例【民國 95 年 5 月 30 日 修正】

第 54 條

違反第二十三條規定者，處新台幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰。
前項出版品、電影片、錄影節目或廣播電視節目，不問屬於何人所有，沒入之。