

# 法務部行政罰法諮詢小組第 12 次會議紀錄

壹、時間：99 年 7 月 21 日（星期三）下午 2 時 30 分

貳、地點：本部 2 樓簡報室

參、主席：吳召集人陳鑾

肆、出席人員：林委員昱梅、周委員志榮、洪委員家殷、洪委員慕芳、陳委員明堂、曾委員華松、黃委員綠星（以上諮詢委員依委員姓氏筆畫列序）

伍、列席人員：內政部代表林視察靜宜、經濟部法規委員會朱專門委員永發、商業司何技正秉燦、本部法律事務司呂副司長丁旺、鍾專門委員瑞蘭、王科長仁越、陳編審忠光、許薦任科員乃丹

陸、討論事項：

## 一、問題

按行政罰法第 27 條第 1 項及第 2 項規定：「行政罰之裁處權，因 3 年期間之經過而消滅。（第 1 項）前項期間，自違反行政法上義務之行為終了時起算。但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算。（第 2 項）」然以不行為方式違反行政法上之登記義務，其裁處時效起算點應如何認定？

## 二、問題說明：

按土地法第 73 條規定：「土地權利變更登記，應由權利人及義務人會同聲請之。其無義務人者，由權利人聲請之。其係繼承登記者，得由任何繼承人為全體繼承人聲請之。但其聲請，不影響他繼承人拋棄繼承或限定繼承之權利。（第 1 項）前項聲請，應於土地權利變更後 1 個月內為之。其係繼承登記者，得自繼承開始之日起，6 個月內為之。聲請逾期者，每逾 1 個月得處應納登記費額 1 倍之罰鍰。但最高不得超過 20 倍。（第 2 項）」不動產物權因法律行為或法律事實發生變動，土地權利人或義務人未主動申辦登記前，地

政機關尚無從得知其有怠於履行前開登記義務之情事（內政部99年3月29日內授中辦地字第0990042839號函參照，如附件1），從而衍生消極不作為之裁處權時效應自何時起算之問題（亦即「行為終了」時之時點究何），則該等違規行為裁處權時效就應自「應作為而不作為之時」（即申請期間屆滿時—「土地權利變更後1個月後」）起算？抑或屬違反不作為義務之繼續行為，故應自該繼續行為終了時（「申請登記時」）起算？

類似問題尚見於戶籍變動未於法定期間登記之處罰（戶籍法第53條）、公司登記事項變更未於法定期間為變更登記之處罰（公司法第387條第6項）等。

### 三、法律事務司初步研究意見：

#### 甲說：自應作為而不作為時起算

行為人依法規負有作為義務，其不作為之違法性始於應作為而不作為之時，是以，題示情形，應自行為人依法規申請變更登記期限屆滿時起算（本部98年12月30日法律字第0980051522號函，如附件2）。如採乙說見解，則行為人一日未為積極行為，時效即無起算之日，行政裁罰關係難以確定，影響人民權益。

#### 乙說：俟義務人履行登記義務時開始起算

行為人以不作為繼續違反行政法上之登記義務，於其履行該登記義務前，該不作為係繼續地違反行政法上作為義務例如地籍登記應於土地權利變更後1個月內申請登記，違者依土地法第73條第2項處予罰鍰，時效並非以1個月法定期間屆滿時起算，因申請登記之義務並非1個月後即免除，所以此一不作為義務之違反俟義務人履行登記義務時開始起算（吳庚，行政法之理論與實用，第6版，頁506；廖義男主編，行政罰法，頁235參照，附件3及4）。又採此見

解，雖可能產生行為人一日未為積極行為，時效即無起算之日之疑慮，然此應可透過失權效理論加以緩和。

註：查台北高等行政法院95年度簡字第00662號判決及高雄高等行政法院97年度簡字第90號判決之案情事實，地政機關曾就行為人逾14年及10年期間之土地繼承登記案件為裁罰，惟當事人對於「該裁罰是否已罹於時效」並無主張，爰行政法院對此未予著墨。

### 柒、發言要旨（依發言先後序）：

#### 主席：

非常感謝各位今天來參加行政罰法諮詢小組第12次會議，先請法律事務司說明本次會議討論事項。

#### 王科長仁越：

與今天的討論案類似的案子，經濟部曾就公司逾期申辦公司變更登記，其罰鍰裁處權時效起算點應如何認定來函為法規諮詢，本部亦作成解釋回復。本件內政部就逾期未辦理土地權利變更登記與繼承登記，其裁處權時效起算點之問題函詢本部，因涉及是否變更本部前法律諮詢意見，爰提會討論。本次會議係針對違反土地登記義務之不作為行為，其裁處權時效應如何起算問題。多數委員若最終決議採研究意見之乙說，對於時間久遠之違法不作為行為，是否有失權效理論或誠信原則之適用，亦提請討論。

#### 主席：

內政部及經濟部代表有無需要補充說明？

#### 內政部林視察靜宜：

土地法第73條規定有關逾期未辦理土地登記之罰鍰，於貴部民國98年11月27日之解釋函復，已就其性質定位屬行政罰而應適用

行政罰法規定，復參照貴部民國 99 年 2 月 10 日之函釋表示：「違反行政法上義務之行為，若屬行為之繼續者自行為終了時起算」本部認為申請登記義務人逾期未申請登記而違反行政法上義務行為，至其申請登記前屬繼續違法之行為，該繼續違法行為至申請人申請登記時始屬行為終了，故應以地政機關受理申請義務人之申請登記時，作為其罰鍰裁處權時效之起算點。另由於申請登記義務人辦理登記前，地政機關無從得知違法行為之發生，此是否屬行政罰法第 28 條第 1 項「裁處權時效……依法律規定不能開始或進行裁處」之情形，而使逾期登記之罰鍰裁處期間，自地政機關受理登記時起算？

**主席：**

謝謝內政部代表，因此內政部係主張乙說。經濟部代表有無補充意見？

**經濟部商業司何技正秉燦：**

公司登記事項有所變更時，本部係自公司來辦理變更登記時，始得以知悉公司登記變更事項係於何時發生，同時，也始得以判斷該公司是否已屬逾期辦理變更登記者。由於逾期辦理公司變更登記者，有主張有善意時效消滅之適用，本部遂轉請向法務部諮詢，目前法務部回函係採取研究意見甲說之方式，本部已採取甲說方式處理。

**經濟部朱專門委員永發：**

補充幾點。第一點，研究意見之乙說謂：「申請人之申請登記義務並非 30 日後即予免除」，惟該文句所論者是否屬系爭法律所規範之義務，而合於立法原意？蓋系爭法律所擬處罰者，並非申請登記義務人積極履行登記義務之行為，而是其應履行登記義務而未履行之消極不作為。第二點，自行政罰法規定以觀，以行為人應作為而不作為之時點作為處罰時點，於解釋上應是較為明確。另陳委員德新書面意見內論及「若採取甲說，恐有行為人刻意拖延不履行登

記義務，以使相關主管機關無從裁罰之道德風險產生」之缺點，惟經向本部商業司同仁詢問過往相關案例，此應屬極端例外之情形，該缺點未必具有普遍性；若該缺點確具有普遍性，亦宜以修法方式，就裁處權時效之起算點予以特別規定，如林委員秀蓮書面意見所提稅捐稽徵法第 22 條第 2 款之立法例。

#### 洪委員家殷（乙說）：

個人看法較傾向乙說。按裁處權時效制度，在於避免裁處權行使與否懸之過久，法律狀態長期處於不確定，影響個人權益，亦即係為儘早確定時間點為何及如何起算。而今天所需解決之問題，依個人的看法，即在於行為人以不行為方式違反行政法上登記義務時，裁處權時效之時間點應如何起算。依行政罰法第 27 條第 2 項規定，裁處權消滅時效「自違反行政法上義務之行為終了時」起算，本件問題之重點則在於行為人不作為行為之終了時為何，而此會涉及狀態行為與繼續行為二者概念之區別。

於「狀態行為」之情形，如違章建築案件，違章建築起造人違反行政法上義務之不作為，在於其未申請建築執照，而對於他的處罰係因（行為人之不作為而導致）違法狀態的產生，而非違法狀態的持續，因而，於此類情形，個人認為於違章建築起造人蓋好違章建築之時，即應為裁處權消滅時效之起算點。相對地，於「繼續行為」之情形，亦即，行為人不作為狀態之持續，反覆滿足法律上之構成要件而處於可罰性狀態者，其不作為之行為並未「終了」，例如行為人應履行登記義務而不登記之情形，於其義務人未辦理登記前，乃係以不作為發生作為效果，直至義務人履行登記義務時，方屬行為終了。

又該應登記而不登記情形，又可再區分為「未限制辦理登記期間」及「有限制辦理登記期間」二者。於前者，只要發生法律規定應辦理登記之事實，行為人即應履行辦理登記義務，行為人未辦理登記即已構成違法，行為人若持續未辦理登記，則其以不作為方式

違反行政法上之作為義務，其違規行為具繼續性，直至其辦理登記時，該違反行政法上義務行為始屬終了，裁處權時效亦自行為人「辦理登記時」起算。於後者，縱使辦理登記期間已屆滿，行為人之作為義務亦未因此免除，其未辦理登記之不作為行為，並因辦理登記期間之屆滿而進入構成要件該當之可罰性狀態，只要行為人持續未辦理登記，則其以不作為方式違反行政法上之作為義務，其違規行為具繼續性，直至其「辦理登記時」，該違反行政法上義務行為始屬終了。

於行為人以不作為方式違反行政法上義務行為繼續中，因法律變更，使原本具有辦理登記義務之行為人，毋須履行辦理登記義務之例外情形，則裁處權時效之起算點應以「法律變更時」起算三年。又如繼承人辦理遺產登記之情形，原本具有辦理登記義務之繼承人，後因民事訴訟判決而不具繼承權，則自法院判決確定其不具繼承權時起（即該繼承人不具辦理遺產登記之義務），裁處權時效之起算點應以該「判決確定時」起算三年。

對於可能發生行政裁罰機關不知登記義務人未履行登記之違法狀態，甚至登記義務人自己不知道應辦理登記而延宕多年，此確實難以克服，惟應可採用初步研究意見所提及之誠信原則或失權效理論，或是，對於裁處權時效於個別法律規定內以特別規定定之，例如稅捐稽徵法第 22 條第 2 款及海關緝私條例相關規定，以解決前開缺陷。再者，個人另外有點看法：行政機關是否得知登記義務人未履行登記義務之違法狀態，並非處理系爭問題之重要因素，以公司法變更登記事項為例，主管機關仍可能藉由如董事會會議紀錄等其他管道方式，獲知其是否有未履行登記義務之情事，並非一定都不知道。對於系爭問題之解決，法理上之解釋，應為較重要之討論點。我的初步意見如前述，謝謝。

**林委員昱梅（甲說）：**

關於洪委員認為行政機關不能以「知悉」行為人應履行而未履

行登記義務之時點，作為其裁處權時效之起算點，本人亦表贊同。

為了解決系爭實務上問題，我個人看法是認為，應以修法方式，對於裁處權時效於個別法律內以特別規定定之，應盡量避免因（個別）特殊的案情，而改變我們之前既有的原則，以致於處理其他案件時或許會衍生出更多的問題。

個人就吳庚老師書上論述之理解，即便採用乙說以義務人履行登記義務之時點，作為裁處權時效起算時點，亦可能產生義務人一日未積極履行義務，時效即永無起算之日的疑慮，而此是否符合當初制定行政罰法第 27 條之立法原意，即有疑問。亦即，我們現在為了配合土地法第 73 條之立法目的（而採取乙說），是不是反而會忽略了當初制定行政罰法第 27 條之目的？我去查閱了公司法第 387 條就逾期登記處罰部分之立法目的，其係為確保公司登記資料之正確性而具有相當之公益理由，惟戶籍法第 48 條及土地法第 73 條該二條文之立法目的，則在於促使申請人辦理登記，若自此目的以觀，或許經濟部方才所提出之見解是可以參考的，也就是到底這個道德風險影響的是什麼？就土地法第 73 條規定來看，其權利變更或繼承登記所影響的是個人私權部分，其就公益所造成的影響是否達到與管制型規定一樣的程度，亦即當行為人違反時，行政機關是否應立即予以裁處，否則將對公益有重大影響？其實，當行為人未辦理土地權利變更登記時，即已發生各自之法律效果，例如行為人無法處分該筆土地，甚至該處分並不生效力。我們於相關法律上要求其不要逾期辦理登記，也只是希望能早日確定其間之私權關係，但這是否屬於公益性質很高的管制型要求，我認為這會影響到今天所討論問題的原則性決定。

為什麼說是「原則性決定」，因為從這裡我們也可以擴張到例如證券交易法等其他法律，就申報義務、權利登記義務的限期履行之規定，對於這類限期申報或限期登記義務規定，行為人以消極不作為而不履行義務時，我們是否都要等到行為人前來積極辦理申報

或登記時，始起算裁處權時效？亦即是否要等「行為終了」與裁處構成要件相合致之時，始得予處罰，在裁處權時效還未起算之前（當事人未履行義務前），若構成要件已合致，是否即得對行為人為裁罰？若我們承認「裁處」與裁處權「時效之起算」這兩者是可以分開的，則裁處權時效自何時起算即非如此重要。但是，若我們承認是時效起算點開始以後，對於行為人不履行義務之行為始有裁罰可能性，則就我觀察德國對繼續行為等的論述，其重點係置於行為之一體或行為之單一性來討論。

所以我的疑慮是在於，行為人尚未辦理登記或申報以前，行政裁罰機關即已知悉其應於期限內辦理登記、申報而未辦理之情事，則此時可否處罰該行為人？於此情形，若採研究意見乙說，由於裁處權時效尚未起算，若不得予以處罰，而只能等到當事人履行義務才處罰，是否能達到督促登記之目的？以我個人觀點，若以行政罰法第 27 條規定理解，「行為終了」在土地法第 73 條第 3 項規定之情形，個人較傾向林委員秀蓮之看法，亦即當行為人構成要件合致而處於可罰狀態時，裁處權時效即應起算，承而，個人看法採研究意見甲說，於行為人逾期未申報或登記時，即為裁處權時效起算時點。對於研究意見乙說，個人有疑慮之部分，在於我們是否要因（個別）特殊案件，而改變之前既有原則，以致於或許會衍生出對於其他以不作為方式違反行政法上義務行為，其裁處權時效之起算點均以行為人履行作為義務時為起算點，此可能使問題擴大。所以我個人的看法是，在守住既有原則的基礎上，對於相關規定予以修正，基於案件類型之特殊性，於個別法律明定其裁處權時效起算點，以解決實務問題。

另外，個人認為乙說尚有「失權效理論」之問題，也就是究竟要到幾年以後——是十五年或八年以後？——才發生失權效果，實務上似未有明確見解。此外，土地法及戶籍法相關規定之立法目的係在於督促登記義務人辦理登記，則登記義務人既已辦理登記而實



現立法目的時，此時始對登記義務人為裁罰，裁罰目的已喪失，實有抵觸立法原意之嫌。綜此，個人意見採甲說。謝謝。

**主席：**

陳明堂委員有參與行政罰法之立法過程，請陳委員說明行政罰法第 27 條制定當時的立法原意。

**陳委員明堂（甲說）：**

行政罰法第 27 條第 2 項「違反行政法上義務之行為終了時」，我的印象中，立法當時的討論，對於以不作為方式違反行政法上義務之行為，係與「不作為」與「作為」同視，從而與方才林昱梅委員及林秀蓮委員之書面意見一樣，亦即，義務人應作為而不作為時為「行為終了」時，而為裁處權消滅時效起算之時點，以避免因承辦人個人及行政裁罰機關因素，使裁罰關係長久處於不確定之狀態、沒完沒了；若採取研究意見乙說見解，待行為人履行其登記義務時，才回頭裁罰其三年前或五年前應履行登記義務而未履行之不作為行為，也與行政罰法第 27 條立法原意有所抵觸。從而，自行政罰法第 27 條第 2 項之立法原意及目的來看，基本上，我個人是採取研究意見甲說之見解。

復按高等法院 87 年上易字 1443 號刑事判決及刑法相關論著，對於不作為犯罪之時效起算，係以行為人「得作為時」為起算時點；又本判決係役男遷徙住居無故未依規定申報，追訴權時效為 5 年，本個案中因役男住居所遷徙，致召集令於 79 年未能送達而為起訴，此後 81 年及 83 年亦同樣因未能送達而為起訴，惟後 2 件公訴，經法院判決不受理，其理由乃係以「應申報而未申報」時起算 5 年追訴時效。此作為研討之參考。謝謝。

**黃委員綠星（甲說）：**

接到本次會議的通知，我的第一個想法是，刑法上對於不作為犯罪之時效起算規定，能否作為參考。第二個想法是，我處理實務案件這麼多年，似乎未曾遇到類似問題，第一個可能是因為行政罰

法係於近年才制定公布，第二個則可能是行政機關方面認為，於登記義務人經過一段期間未辦理登記，則其裁處權即已失效而不予處罰，因而相關爭訟案件也就不會發生，相關爭議也沒有機會於法院內部會議進行討論。對於林秀蓮委員書面意見提及之稅捐稽徵法第22條第2款「核課期間」規定，我需要澄清一下，該「核課期間」係指課稅期間，亦即課稅事實發生以後義務人應於規定期間內繳納稅金之規定，該「核課期間」規定與稅法上其他罰鍰處罰規定，應予以區別；復由於現今已有行政罰法規定之適用，則稅法上之處罰相關規定應優先適用行政罰法規定，而非比照稅捐稽徵法第22條「核課期間」處理，於此先予說明。

系爭問題應採研究意見甲說或乙說之部分：若採甲說，則可能發生行為人故意拖延至裁處權因三年時效屆滿消滅，造成行為人刻意不履行登記或申報義務之道德風險；若以處罰觀念來講，應該是刑法上之刑罰性質與行政罰性質較為接近，因而，個人認為，得參考刑法上相關規定以衡酌如何解決系爭問題，是以本人意見贊成甲說。

**主席：**

謝謝黃委員。請曾大法官發言。

**曾委員華松（乙說）：**

關於系爭問題應採研究意見甲說或乙說，依據資料及理論上來說，不論是作為犯或不作為犯類型之裁處權時效起算點，一般均是採取甲說之起算始點。而日本目前的行政刑法（相關裁判）較少，當然行政刑法與行政罰法之性質是有點不同的，惟就日本國內與系爭問題相關之行政刑法裁判例來看，是完全採取甲說的，不論是對於作為犯或不作為犯類型，其行政刑法均有兩種規制方式——一種是「事前規制」，亦即對於未遂犯亦予以處罰的規制類型；另一種則是「非事前規制」，換言之，即係對於既遂行為始予處罰者，惟不論是既遂或未遂行為，其關於時效之起算，則均採取甲說之起算

始點；若是行為人未履行租稅繳納義務的案件，不管是關稅或內地稅，只要申報期限屆滿，則自隔日起即為行為人之行為終了時而屬裁處權時效之起算時點。台灣的逃稅案件不多，對於不作為犯可能須予多多思考，因我國稅捐稽徵法係以「詐欺或其他不正方法」為違反稅捐稽徵法之構成要件行為，而最高法院將之理解為：行為人有申報義務而未予申報乃屬不作為行為，尚非屬前開「詐欺或其他不正方法」行為者；而日本則係於各個法律內明定，若租稅逾期未繳納，則繳納期間一經過，即依逃漏稅相關規定課予處罰，而關於這些案例，均係以申報期限屆滿後之隔天，作為裁處權時效之起算日。就理論上而言，例如日本最高裁判所昭和 41 年 7 月 12 日及昭和 40 年 9 月 4 日裁判、東京高等裁判所昭和 35 年 4 月 27 日刑事裁判可知，行政刑法與行政制裁二者間於法理上有部分相通之處，從而研究意見甲說應屬可採。

惟個人見解係採研究意見乙說，因行政管制與刑事制裁之目的略有不同的。若採取乙說，於系爭土地法第 73 條第 2 項規定之情形，行為人之申請登記義務並不會因一個月期間屆滿而免除，行為人前來辦理登記時，即為可罰狀態之起點。此外，釋字第 604 號解釋應得作為系爭問題解決之參考。而法律的解釋，必須符合人民的感情及當時社會的需要，因而個人很同意洪家殷委員所說的，對於系爭問題之解決，應以起算點為思考，亦即，如特別法有特別規定時，則依該特別規定；若沒有，則就起算點為判斷。總之，我是採取乙說，謝謝各位。

#### 陳委員明堂：

會議資料所附吳庚及廖義男兩位老師所著之教科書，對於消極不作為的時效，前半段認為應自「作為而不作為時起算」；而後半段皆引同一位德國學者 Erich Göhler 之著作（Erich Göhler, OWiG-Kommentar, 13. Aufl., 2003, §31 Rn. 10），並以「不復存於其記憶」作為行為終了的标准。法律事務司僅援引後半部分，卻未引用前半

段，是否有斷章取義之嫌。

#### 洪委員家般：

關於這部份，除了吳老師及廖老師書本所引用之該著作，本人另外看了兩本 Kommentar，基本上重點仍應在於後半段，實不知何以吳老師前半段如此論述（「消極不作為之時效，則自應作為而不作為起算」）。目前德國通說是採後半段見解，例如吳庚老師書上所舉例子，戶籍法的規定並非 30 後開始起算，而是 30 天後一直到履行登記時才開始起算。以上是補充說明。

#### 洪委員慕芳（乙說）：

個人傾向乙說，理由同洪家般委員。行政罰法 27 條已規定裁罰權自「行為終了時」起算。在以不作為違反行政法上作為義務的情形，固然應登記而不登記的行為已經開始，但是登記的義務並未因為期間屆滿而免除，所以個人淺見認為此時違規行為仍繼續，直至登記時違規行為方告終了。

惟採乙說的最大顧慮在於，由於義務人遲遲未採取履行義務行為，則時效恐永無起算之日，對此，建議於各實體法中修訂。若要採自「應作為而不作為時」為起算時效之見解，亦應修正行政罰法第 27 條之規定，以資明確。

先前陳明堂委員提到刑事案件從應作為而不作為起算。若以「妨害兵役治罪條例」為例，其將發生一結果，亦即致教育召集或點閱召集令無法送達。刑法的不作為犯，很多都是因不作為而發生結果，所以處罰應作為而不作為的行為，因此處理刑案時似乎比較沒有產生這樣的問題。例如某後備軍人遷徙住居未依規定為申報，以至於若干年後召集令無從送達，此時檢察官倘欲追罪究其妨礙兵役之刑責，該追訴權時效如係以其應申報未申報為起算，恐怕早已罹於 5 年追訴時效。又妨害兵役治罪條例於 91 年曾全文修正過，或許與陳委員所提判決之法令已不全然一致，惟是否刑法上不作為犯多有結果發生，從而其追訴權時效自「應作為義務發生」時為起算。

因本人對此尚無把握，對此仍需請教各位先進。

**黃委員綠星：**

我想到一個問題。義務有無免除，與裁罰要件是否構成，係屬二事，亦即行政機關為裁處後，亦不能免除行為人之登記義務，因此於行為人於登記前，其登記義務係一直存在的。又本人以為登記義務持續存在與行為之繼續性不具絕對性。而行為人未履行登記義務之不作為究屬行為繼續或屬行為狀態？因行為人並未為登記，其裁罰之構成要件已該當，而此構成要件該當是否可視為狀態繼續？亦值思考。是以，本人仍認甲說較妥，因乙說可能亦有其不能解決問題。

**曾委員華松：**

剛剛黃委員所說，行政機關是否有發覺，與構成要件是否成立以及追訴期效的起算並無關係，固然不錯。參考 94 年 10 月 21 日司法院釋字第 604 號解釋，解釋法律時應調和公益與私益。若違規停車一停就是 10 年，屬行為繼續，時效不會完成，原本應只罰一次，然道路交通管理處罰條例是以「每逾二小時」為連續舉發之標準，大法官基於公益、交通管制及人民權益保障等觀點衡酌，認為未違比例原則。是以，法律之解釋，應注重其合理性並合乎人民之法感情。又行政罰與刑罰之強度仍有不同，從而依比例原則而言，解釋上不宜等同視之。

**陳委員明堂：**

釋字第 604 號解釋係針對管制罰之問題，認為道路交通管理處罰條例授權訂定的裁罰標準並未違憲；而今天討論並非管制目的的問題，而是該做而不去做的問題，其規範重點在於促請行為人去做該要做的事，如戶籍變更登記，與行政管制罰之目的似有不同。

又行政罰法第 27 條之規範目的，乃係避免行政機關裁處權永無終止之日，惟倘採吳庚及廖義男老師書中所載，以「已不復存於其記憶中時起」作為不作為義務裁罰時效消滅之日，則實務該如何認

定？

**洪委員家殷：**

我目前看到的德國註釋書並沒有這樣的說法，因此沒有辦法回應。又陳德新委員書面意見所引用之陳敏老師見解，也是採德國通說。我個人認為採乙說，較符合法理，因為倘認為作為的繼續行為，在行為結束後，其違法性才結束，而不作為的繼續行為，卻認為構成要件該當時就起算時效，此時將造成作為與不作為之間的價值判斷不一致。又雖乙說在實務上可能對人民較為不利，但應可透過法制程序為處理。

**周委員志榮：**

個人認為刑罰與行政罰之強度不同，從而刑罰時效不宜懸滯過久。此外，時效起算與行政機關得知與否無關，又倘以得申報之時為時效起算點之看法，可能無法符合國情，是以，個人傾向乙說。

**主席：**

請問未履行登記義務之罰鍰額度為何？

**經濟部朱專門委員永發：**

公司未登記之罰鍰為 1 萬元至 5 萬元。

**內政部林視察靜宜：**

戶籍未登記之罰鍰為 3 百元至 9 百元。

**經濟部朱專門委員永發：**

補充一下，應依情況輕重程度不同分別處理。在公司登記部分，人民會搶著登記，因履行登記對其權益係屬助益，未為登記者反屬少數，是以，採甲說尚無規避罰鍰之道德風險疑慮，且符合法律文義及行政管理之目的。是以，僅在其他比較可能產生道德風險、嚴重影響社會安定之領域，方有以特別規定採乙說之必要。

**內政部林視察靜宜：**

補充說明土地登記罰鍰計算方式。土地法第 73 條規定超過 1 個月得處應納登記費額 1 倍的罰鍰，超過 2 個月得處 2 倍的罰鍰，以

此類推，但最高不得超過 20 倍。裁處倍數自事實發生至當事人來申請登記時計算；而登記費是權利價值的千分之一。此規範目的是希望落實土地登記之公示性，使物權之變動能與登記相符合，因此才希望權利人儘速來登記，而非以處罰為目的。

於繼承案件，民眾未及時辦理登記，僅影響其不能處分該不動產，因此實務上閒置多年未辦理登記之案件，不在少數；另據聞已有民眾認為逾 3 年方辦理登記，可免除罰鍰，是以倘採甲說，可能造成民眾越加拖延辦理登記。

**黃委員綠星：**

請問土地未登記之繼承人受處罰後仍不登記，實務上如何處理？

**內政部林視察靜宜：**

原本土地登記規則規定須規費及罰鍰同時繳納，始得辦理登記，惟由於有不當連結之虞，故今年（民國 99 年）1 月 26 日發函，要求應依照行政罰法的規定，分開處理，因此民眾仍得為登記，而未繳罰鍰則依法為行政執行。

**陳委員明堂：**

補充說明，此應視管制程度而有不同之處理，例如遺產稅案件對於不申報之行為，訂有高額罰鍰、滯納金等，行政機關係採取中度以上且主動的管理態度；相較而言，如僅具輕微管制性、甚至非屬管制性，且屬小額罰鍰，是否有必要如此嚴格？值得再酌。

此外，地政機關亦應可透過其他管道，例如戶政管理系統得知繼承之事實，進而可督促民眾辦理不動產登記，尚無所謂「行政機關無從得知」之問題；至於如係因買賣而取得不動產，如雙方未辦理登記，因不發生物權移轉之效果，並無登記與事實上法律狀態不一致之問題，亦無裁罰之必要性。

**內政部林視察靜宜：**

關於透過戶政系統清查繼承事實之問題，由於每一基層地政機

關，其所管轄之地籍甚多，實務上難以頻繁清查土地所有人是否已死亡；另外，倘係由戶政機關主動通報地政機關死亡事實，因死亡之人有時擁有多筆土地，戶政機關恐需通報全國之地政機關，再由地政機關清查其轄區土地所有人，亦相當曠日廢時。

**陳委員明堂：**

由於行政罰法第 27 條係屬通案，若土地登記有其特殊需求，則可修改土地法的規定，明定裁處時效自登記時開始起算，以達土地管理目的。

當時研擬行政罰法第 27 條時，對於行為繼續，一段一段的行為，則是以最後行為為準；而對於狀態繼續，則以行為終了為準，而非以行為終了後違規狀態既存狀態為準，否則時效永無起算之日，是以不作為之情形，亦應有此考量。

**林委員昱梅：**

關於繼承登記之問題，是否可能透過遺產稅管道來處理？另贊同陳委員的說法。雖從落實行政目的的角度來說，採乙說較佳，但國家有申報義務及登記義務之規定太多，是否有必要因為土地法的特殊類型，就改變行政罰法第 27 條的原則，有待考量。

**黃委員綠星：**

在實務上，繼承人故意不辦理繼承登記應屬少數，多數恐係不知道自己繼承人，或繼承人已不知前幾代究竟留下哪些財產，從而未辦理土地繼承登記。又倘欲處罰繼承人，可能好幾代繼承人皆需被裁罰，亦不甚合理。

**主席：**

今日出席委員有 7 位，有 4 位贊成乙說，有 3 位贊成甲說。2 份書面意見分別各採甲說及乙說。

**黃委員綠星：**

改變過去的見解，會產生什麼樣的影響，有必要仔細研究。尤其時效的問題，改變見解還可能影響過去之案件，造成原已罹於時



效之案件，行政機關再重新裁罰，建議請未出席委員能對此表示意見，以求慎重。

**主席：**

要變更見解須特別審慎，而改採乙說對於當事人似較為不利。

**內政部林視察靜宜：**

補充說明，內政部地政司今年才將土地登記規費及罰鍰分開處理，因此問題還沒顯現。土地法修法確有難度，修法研議十多年皆尚未通過。

**捌、會議結論：**

本案委員間有不同意見，無法達成共識，請法律事務司將各位委員意見完整紀錄，提供相關機關參考。

**玖、散會（16時15分）**

主席：吳陳鑾

紀錄：彭雅立、黃絜、許乃丹