

行政罰法中一行為不二罰原則之探討

Discussion on ne bis in idem in administrative punishment law

曾淑英 Shu-Ying Tseng¹

摘 要

「一行為不二罰原則」係在禁止國家對於人民之同一行為，以相同或類似之措施多次的處罰，經大法官釋字第五〇三號解釋後，已可確立為現代民主法治國家之基本原則。對於違反行政法上義務者，應依法處罰，惟以往行政機關裁處之行政罰，其處罰名稱、種類不一，裁處程序及標準互異，常生困擾，復因處罰性質的不同，行政機關常有併罰的情形。行政罰法制定後，使行政罰之解釋與適用有一定之原則與標準可資遵循，故如何加強相關概念之探討，實有其重要意義。本文以一行為不二罰之理論為基礎，探討一行為不二罰之內涵及適用，藉供交通執法時之參考。

關鍵字：行政罰、一行為不二罰、比例原則

Abstract

Ne bis in idem means that no same action shall be punished twice or more. Based on the Interpretation No. 503 by the Grand Justice, it is now a basic principle in the democratic country, Taiwan. Those who violate the administrative law should be punished, but the existing punishments vary widely in titles, types, procedures, and standards. Also, the punishments may be combined due to different features. The establishment of the administrative punishment law provides a principle and standard to interpretation and application of administrative punishment. Therefore, it should be

¹中央警察大學交通學系教官(通訊地址：桃園縣龜山鄉大崗村樹人路 56 號；電話：03-3282321-4621；E-mail: shuying@mail.cpu.edu.tw)。

further studied. This paper discusses the content and application of ne bis in idem for reference to administration of law.

Keywords: *Administrative Punishment, ne bis in idem, Proportion Principle*

壹、前言

對於違反行政法上義務者，依法處罰，乃現代民主法治國家之基本原則。然政府行政事務龐雜，所欲達成之行政目的多元化，致行政法規繁多，對於違反行政法上義務者之處罰規定，散見於各行政法律及自治條例；且依處罰性質，可區分為行政刑罰與行政罰(又稱行政秩序罰)，其中屬於行政刑罰者，因其為刑事特別刑法，適用刑法總則有關規定，由司法機關依刑事訴訟程序追訴、審判及處罰。惟由行政機關裁處之行政罰，其處罰名稱、種類不一，裁處程序及標準互異，且因缺乏共通適用之法律，致得否類推適用刑法總則或其他刑事處罰法律規定，理論不一，見解分歧。以往實務上雖賴司法院解釋、行政法院判例或判決及行政解釋作為依循，惟常因時空變遷或具體個案之考量，亦屢生爭議。因此，行政罰之裁處如無共通適用之統一性、綜合性法律可資遵循，不但嚴重影響行政效能，更有失公平正義，難以保障人民權益，故制定共通適用之行政罰法，以健全行政法體系，誠有迫切需要²。在學術界與實務界多年來的努力下，行政罰法終於完成立法程序，並於2006年2月5日施行。

現行「道路交通管理處罰條例」係中華民國57年2月5日公佈，同年5月1日施行，為維護交通秩序、確保交通安全，該條例歷經十四次修正，是現行警察機關執行各項交通執法之重要法規，亦屬行政法之範疇。行政罰法與道路交通管理處罰條例之行政原則與法理存在許多差異之處，其主要差異比較在於：1、責任條件2、裁處權時效3、一事不二罰4、救濟程序5、微犯不罰措施等³，而其中似以一行為不二罰原則⁴為最大課題。

²參照行政罰法總說明。

³參見蔡中志、姚俊吉、何幸芝，行政罰法一般性原則與道路交通管理處罰之差異，94年道路交通安全與執法研討會，2005年9月，第113~123頁。

⁴國內已往習用一事不二罰原則，並未刻意與一行為不二罰原則區分，故在文獻及判例中，常以一事不二罰原則稱之，直到行政罰法中，始有一行為不二罰原則之出現。另釋字第600四號解釋針對道路交通管理處罰條例第八五條之一有關違規停車之連續處罰並不牴觸一行為不二罰原則，雖然本號解釋並未闡明一行為不二罰原則之內涵，惟其並未採用一事不

一行為不二罰原則之本意係在禁止國家對於人民之同一行為，以相同或類似之措施多次的處罰。以往由於處罰性質的不同，行政機關常有併罰的情形，例如在行政罰法實施前，依道路交通管理處罰條例第三十五條：酗酒駕車肇事，除刑事責任外，並有罰鍰及吊扣駕駛執照之規定；又例如在防制區內之道路兩旁附近燃燒物品，產生明顯濃煙，足以妨礙行車視線者，除違反「空氣污染防治法」第三十一條第一項⁵規定，應依同法第六十條第一項處以罰鍰外，此行為亦符合道路交通管理處罰條例第八十二條第一項第二款「...二、在道路兩旁附近燃燒物品，發生濃煙，足以妨礙行車視線。」，警察機關是否可再科處罰鍰？這些案例在行政罰法實施後，行政機關都需適用一定的原則與準繩依法行政。尤其在司法院大法官釋字第五〇三號解釋宣示「禁止重複處罰」係「現代民主法治國家之基本原則」後，如何加強相關概念之探討，實有其重要意義。因此，本文試以一行為不二罰之理論為基礎，探討一行為不二罰之適用，藉供交通執法時之參考。

貳、行政罰之概念

行政法規數量甚多，所欲達成的行政目的各有不同，為維繫各該法律秩序並達成行政目的，針對違反行政上之義務者通常需科以制裁，而行政制裁種類十分繁雜，行政作用中具有制裁性質者，可分為行政秩序罰、行政刑罰、執行罰及懲戒罰，簡述其意義如下：

一、行政秩序罰

狹義的行政罰係以秩序罰(Ordnungsstrafe)為主要內容，故又稱為行政秩序罰，乃為維持行政上之秩序，達成國家行政之目的，對於違反行政法上義務者，科以刑法之刑名⁶以外之制裁。因此，行政秩序罰具有以下幾個重要特徵⁷：

二罰原則，應已有意加以區隔，故本文從之。

⁵「空氣污染防治法」第 31 條：「在各級防制區及總量管制區內，不得有下列行為：一 從事燃燒、融化、煉製、研磨、鑄造、輸送或其他操作，致產生明顯之粒狀污染物，散布於空氣或他人財物...」。

⁶刑法規定之主刑包括：死刑、無期徒刑、有期徒刑、拘役、罰金。從刑之種類包括：褫奪公權、沒收、追徵、追繳和抵償。

⁷洪家殷，論行政秩序罰之概念及其與刑罰之界限，東吳法律學報第九卷第二期，1996 年 8

(一)以違反行政義務者為處罰之對象

國家為了維持行政秩序，基於法律上之規定，往往會課以人民一定之行政義務，若有不遵守者，即違背了其應履行之行政義務，而有礙於行政秩序之維持。因此，對於違反行政義務者，即必須施以適當之處罰。如維持交通秩序，人民有遵守交通法規駕駛之義務，違反者將受到如道路交通管理處罰條例之處罰。

(二)以刑罰以外之處罰為手段

對於違反行政義務者之制裁，可以採取刑罰或刑罰以外之制裁手段。而行政秩序罰一般是由行政機關依據行政法規自行認定事實及處罰，故將屬於刑事法院管轄之刑罰排除在外。

(三)其處罰具制裁性質

對於違反行政義務而有礙行政秩序之維持者，即有必要對其行為加以處罰，此種處罰是加於行為者之一種制裁，故行政秩序罰具有制裁之性質。

(四)對於過去的行為所為之處罰

行政秩序罰著重對於過去違反行政義務者之處罰；而行政強制執行，係以強制相對人履行未來之行政義務，兩者有所不同，故行政秩序罰乃係行為人對其過去違法行為制裁之一種方式。

(五)以行政機關為處罰主體

行政秩序罰係行政機關用以維持行政秩序之一種手段，故應以行政機關為處罰主體。不過我國現制亦有由法院行使之例外情形⁸。

二、行政刑罰

對於違反行政法上之義務行為，以刑法所定主刑及從刑之刑名加以制裁，此類處罰應由司法機關依刑事訴訟法程序為之。一般言之，既然行為本質上屬行政不法，則宜以行政罰處罰，若以刑名制裁者，應僅針對犯罪行為，但事實上，在立法政策上似尚難放棄以刑罰手段制裁行政不法。

月，第 77 頁。

⁸例如依社會秩序維護法第 45 條由法院簡易庭裁定之案件。

行政義務違反，應以行政罰或以行政刑罰為制裁方式，應綜合考量應受制裁行為質與量⁹上的區別以及刑事政策。而立法者對違反行政上義務是否以行政刑罰為制裁手段，依大法官於釋字第五一七號解釋理由書中提出，「按違反行政法上義務之制裁究採行政罰抑刑事罰，本屬立法機關衡酌事件之特性、侵害法益之輕重程度及所欲達到之管制效果，所為立法裁量之權限，苟未逾越比例原則，不能遽指其為違憲」，因此，得由立法裁量，但不得違反比例原則¹⁰。

三、執行罰

執行罰係對於違反行政法上之義務者，為督促其將來義務之履行，所加予之處置，換言之，在行政執行情序中，對於不履行其作為或不作為義務者，所施予之強制手段，本質上並非處罰，而是使義務人屈服之手段，以收將來履行義務之效果，包括怠金及其他不利措施。

四、懲戒罰

懲戒罰係以公務員及專門職業人員(醫師、律師、建築師等)違反專業倫理及紀律行為所為之處罰，其處罰目的著重於內部紀律之維持，例如公務員之撤職、休職、降級、減俸、記過及申誡。

針對行政罰之範圍，長久以來學者間見解並不一致¹¹。而行政罰法為明

⁹就行為量的考量：行為所生危害輕重程度及發生之頻率，具有量的差異；就行為質的考量：刑事不法是自體惡，不待法律之規定，已存在行為之本質中，又稱自然犯，行政不法是自體惡，源於法律禁止規定，又稱法定犯。李震山，行政法導論，三民書局，2005年10月，第372~375頁。惟吳庚教授認為行政犯與刑事犯，只有量的差異，並無質的不同，吳庚，行政法之理論與實用，2005年8月，第470~474頁。

¹⁰另相關論述請參閱；李惠宗，行政罰法理論與案例，元照出版，2005年6月，第8~15頁；蘇俊雄，論刑罰與行政刑罰及行政罰之範疇界線——評最高法院八十九年度臺非字第八十七號判決，月旦法學雜誌，第73期，2001年6月，第157頁。

¹¹針對行政罰之概念，有以下數類見解：

1. 有認為行政罰係為維持行政上之秩序，達成國家目的，而行政刑罰，應屬刑罰之一部分，不在行政罰之列。吳庚，前揭書，第471頁；陳敏，行政法總論，三民書局，2004年，第699頁。
2. 有認為行政罰包括行政刑罰與秩序罰者，林紀東，行政法，三民書局，1989年，第362頁。
3. 有認為行政罰包括行政刑罰、執行罰與秩序罰者。陳新民，行政法學總論，三民書局，2000年，第286~288頁。

確其適用範圍，其規範範圍以因違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰等行政秩序罰之裁處(狹義的行政罰)為限，始有行政罰法之適用。不包括「行政刑罰」及「懲戒罰」和「執行罰」等廣義的行政罰。

「行政刑罰」為刑事特別法，由司法機關依刑事訴訟程序追訴、審判及處罰，已有刑法總則之規定足資適用，並無疑義；「懲戒罰」係對具有特定身分關係之人於違反各該特定法律所課予之義務時所為之處罰，例如公務人員懲戒，其處罰目的著重於內部紀律之維持，性質上非屬違反行政秩序之處罰，各該特定法律多已就其處罰機關及處罰程序為特別規定；至行政執行法上所定之「執行罰」，性質上多屬督促義務人將來履行其行政法上之義務或對其違反行政法上義務所為之強制執行手段，亦非針對違反行政秩序所為之處罰，故均不宜納入行政罰法之規範(適用)範圍。

至於所稱「其他種類行政罰」指限制或禁止行為、剝奪或消滅資格、權利或影響名譽或警告性等具有裁罰性之不利處分。為因應我國目前實務需要，使各種法律有效達成行政目的，並基於維護公益之考量，行政罰法之規範範圍，除因違反行政法上義務應受罰鍰或沒入之裁處外，亦將行政機關所為之不利處分中具有裁罰性者視為行政罰，因其名稱種類繁多，再依其性質分為限制或禁止行為之處分、剝奪或消滅資格、權利之處分、影響名譽之處分及警告性處分四種類型，予以例示及概括規定¹²。

參、行政罰法之一行為不二罰原則

一、一行為不二罰原則之內涵

一行為不二罰原則又稱為「禁止雙重處罰原則」或「重複處罰之禁止」，其本意係在禁止國家對於人民之同一行為，以相同或類似之措施為多次的處罰。因此，理論上可包含二種情形，即一行為已受到處罰後對同一行為再行處罰，以及一行為同時受到多數處罰¹³。

4. 有認為行政罰之意義有三：狹義指秩序罰；廣義指秩序罰及執行罰；最廣義指秩序罰執行罰及懲戒罰。涂懷瑩，行政法原理，五南書局，1990年，第636頁。

¹² 參照行政罰法逐條說明。

¹³ 洪家殷，行政罰中一事不二罰原則之適用，台灣本土法學雜誌，第58期，2004年5月，第140頁。

在論及一行為不二罰原則時，涉及到在國內經常引用之德國基本法第一〇三條第三項：「任何人不得因為同一行為，受到普通刑法多次之刑罰。」不過由於該項之規定係針對依「普通刑法」之「刑罰」，至於其他種類之國家制裁，是否亦有該項規定之適用，學者間之見解並不完全一致。多數學者認為，基本法該項之規定只適用於狹義之刑罰，至於其他類型之處罰，如違反秩序罰法上之處罰及紀律罰等，雖亦原則上不容許重複處罰，惟並非以基本法第一〇三條第三項為依據，而係源自於法治國家原則。然而，亦有認為，該項規定所稱之「刑罰」應不只限於刑法上之處罰，而是涵蓋所有具有處罰特徵之國家制裁，故其他類型之處罰至少應可類推適用此項規定。惟在概念上若將此項規定界定為一事不二罰原則，而以國家之刑罰為其主要適用之對象時，自與行政罰中之一行為不二罰原則有所區隔。而一事不二罰原則可說是源自於刑事訴訟法上之「一事不再理原則」，並涉及所謂的「訴訟基本權」，即當法院判決具有確定力後，將不容許對同一行為再進行新的刑事程序，此原則可保護被告免於再一次成為其他刑事程序之標的。準此，將一行為不二罰原則與一事不二罰原則，劃清其間之界線，應有助於各該原則之適用¹⁴。

二、一行為不二罰原則之憲法基礎

我國憲法並無類似美國憲法增修條文第五條所謂「禁止雙重危險」之條款，因此，一行為不二罰原則在我國憲法上並未有相當之條文為依據，只能從憲法原則中尋找其憲法依據。與此相關之憲法主要有法安定性原則、比例原則及信賴保護原則，分述如下：

(一)法安定性原則

一行為不得重複處罰，為法治國原理基本要求，而具有與基本權相同之權利，當人民之行為如同時符合兩個法規範之處罰要件時，此時在法安定性與實質正義間即存有緊張關係。若基於實質正義要求，應施以與其行為與責任相當之制裁。若國家對個人行為予以制裁後，發覺原先之制裁尚有不足，基於實質正義之追求，本應當行制裁。惟如重行處罰，

¹⁴法治斌，試讀一事不二罰，行政救濟、行政處罰、地方立法，台灣行政法學會主編，1999年，第305~307頁；洪家殷，違規停車連續處罰相關問題之探討...以釋字第60四號解釋為中心，月旦法學雜誌，第129期，2006年2月，第188~189頁；另彭鳳至大法官在釋字第60四號解釋協同意見書中，對此亦有詳盡之說明。

則不免破壞法安定性要求，國家既對個人行為予以制裁而為決定後，法安定性要求即需予以斟酌。基於人性尊嚴與人格自由發展之權利，人民有不再重新加重處罰之風險¹⁵。

法安定性原則之主旨在於強調法秩序之維護，避免由於法秩序之破壞，造成人民權益受損。當個人違法行為已受到國家之處罰，等於已就其過錯贖罪，國家即不應再次予以制裁。亦即違法行為受到處罰後所形成之法秩序，除非有其他重大之事由，否則不應任意變動，再予處罰，以維持法秩序之安定¹⁶。

(二)比例原則

比例原則又稱為「禁止過度原則」，係國家公權力為達成某特定目的，所採行的手段，在目的與手段之間不能失去均衡，其具有憲法位階，得用以制約立法、行政及司法，以避免各該權利行使之恣意與逾越，是為調和公益與私利，達到實質正義的一種理性思考的法則¹⁷。

在德國，比例原則早期大多運用於警察法領域，並以將之條文化，其主要內涵有三：第一，警察應就無數可行處分中，選擇對個人或公眾傷害最小者為之。第二，處分不得肇致與其結果顯然不成比例之不利。第三，目的達成後，或發覺目的無法達成時，處分應即停止¹⁸。以「法律保留」作為限制憲法上基本權利之準則者，一般皆以比例原則充當內在界限¹⁹。

比例原則在尚未明文化之前，大都以憲法第二十三條之「必要者」為依據，意即人民之自由權利，在公共利益有需要時，立法者得以法律限制之，但以「必要者」為限。行政程序法第七條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一 採取之方法應有助於目的之達成。二 有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三 採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」

¹⁵ 葛克昌，一事不再罰之公然漏洞..最高行政法院九十一年度六月決議評釋，月旦法學雜誌，第 92 期，2003 年 1 月，第 278 頁。

¹⁶ 洪家殷，註 14，第 189 頁。

¹⁷ 李震山，前揭書，第 277 頁。

¹⁸ 德國聯邦與各邦統一警察法標準草案第二條。參照李震山，警察法論—警察任務編，正典出版，2002 年 10 月，第 475 頁。

¹⁹ 吳庚，前揭書，第 59 頁。

比例原則為一行為不二罰原則經常被提及之憲法基礎，當人民之違法行為已受到國家之處罰，就該違法行為應已達到處罰之目的，若再施以其他的處罰，將超過達到處罰目的之必要程度。且一行為受到國家多次的處罰，在手段與目的間亦不成比例。故基於比例原則之要求，一行為不得受到新的處罰，且不得重複處罰。除非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²⁰。

(三)信賴保護原則

信賴保護原則係從傳統法理中之誠實信用原則、法律安定性原則以及基本權利保障(人格權、財產權等)原則等，綜合演化而成²¹。

信賴保護原則最先適用於授益性質行政處分之撤銷(或廢止)，因相對人已因此類處分獲有利益，一經撤銷自將遭受損害，故行政機關撤銷授益處分時，應考慮補償相對人信賴處分有效存續之利益。此原則不僅拘束行政部門，對立法及司法部門亦有拘束力。大法官釋字第五二五號解釋中則把信賴保護原則之適用由授益性質行政處分之撤銷或廢止，擴及行政法規之廢止或變更亦有其適用。

一行為不二罰原則與信賴保護原則之關係在於，當人民已就其違法行為受到國家之處罰後，其會相信國家不會再就同一行為予以處罰，並藉此而形成自身之生活。此種信賴，國家應予保護，不得輕易破壞，以免侵害人民之權利。因此，人民對於國家公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當之保障。

綜上，不論法安定性原則、比例原則或信賴保護原則，皆屬憲法原則且為法治國之重要內容，一行為不二罰原則既可在上述各原則中獲得其憲法基礎，應亦可承認為我國憲法上之原則並具有憲法位階²²。

三、單一行為及多數行為之判斷

²⁰ 葛克昌，一般法律原則與行政法實務，損失補償、行政程序法，台灣行政法學會主編，2005年，第236~244頁；另參照釋字第503號解釋。

²¹ 依司法院大法官釋字第五二五號解釋理由書稱，「法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守」

²² 洪家殷，同註14，第190頁。

違反行政法上義務之行為是否為「一行為」？係個案判斷之問題，即必須就個案具體事實予以判斷，而不是就某法規與某法規之間之關連為何，或就抽象事實，予以抽象之判斷。於具體個案判斷時，宜就個案具體情節，斟酌法條文義、立法意旨、制裁意義、期待可能性等因素決定之。

又「行政罰法上一行為」之概念，亦當與「刑法上一行為」有所區別。兩者判斷標準未必一致。通常「刑法上一行為」即可認為「行政罰法上一行為」，而「行政罰法上一行為」卻可能構成「刑法上數行為」。蓋以刑罰係著眼於保護法益，行政罰則著眼於遵守行政法規，故難免有不同之判斷²³。

一行為不二罰原則之適用，與違反行政法上義務之行為究係單一行為或數行為，有密切之關係，惟兩者間不易區別。其中的單一行為，參照德國理論，並可再區分出所謂的「自然的單一行為」及「法律的單一行為」。

「自然的單一行為」(natuerliche Tateinheit)係指行為只有一個動作，或是有多數動作，而在多數動作間具有直接的時間及空間關係，當第三人以自然的觀察方式觀察時，可以認為其整體的活動是一個單一的綜合作為。至於行為人在主觀上是否存有單一的行為決定，則無關緊要。

「法律的單一行為」(rechtliche Tateinheit)係指結合多數自然意義的動作成為單一的行為，而此種單一的行為只構成一個違法，並只得受一個行政法之處罰，亦即，行為人之多數個自然上之舉動，因法律上的規定將其結合成單一。因此，法律的單一行為著重於法律上的意義，而與自然的行為是否單一，並無必然之關係²⁴。

法律的單一行為，從違反行政法上義務之法律觀點，可認為是一行為。其可以再區分成以下幾種較重要之類型²⁵：

(一)構成要件上一行為(tatbestandliche Handlungseinheit)

指實現違反行政法上義務之構成要件所必須具備之最低條件，恆屬一行為。「構成要件上一行為」係由法定構成要件本身予以綜合觀察，蓋法規本身已針對各種不同之行為予以概括式的描述，縱須有多數「自然的單一行為」始克實現，亦然。又「以延伸方式直接重複同一行為」亦

²³林錫堯，前揭書，第51頁。

²⁴洪家殷，同註14，第191頁。

²⁵林錫堯，前揭書，第54~57頁。

可認其係「構成要件上一行為」。又為達成違反行政法上義務之行為所為之準備或試驗行為，如其與主要行為合併構成「單一的生活過程」(einen einheitlichen Lebensvorgang)，亦可認其屬「構成要件上一行為」。

因此，「構成要件上一行為」指多數之「自然的單一行為」，從處罰的法律中加以規定結合成法律評價上的一行為，例如法律中規定對「違法製造商品並運送」加以處罰，則違法製造商品的舉動與運送該違法製造出之商品舉動兩個同時存在時，法定構成要件將其數個自然舉動予以綜合歸納描述，並給予一個法律上之評價。

(二)綜合性一行為(ganze Handlungskomplexe)

即依法定構成要件判斷，長期或狀態持續之多數行為，因其均發生同一結果，區分個別行為並無重大意義，顯可綜合視其為一行為，例如：違法營業行為。(按此亦屬廣義的「構成要件上一行為」)。

(三)重複行為(Wiederholungstat)

即在某一密切的時間、空間關聯內，以同一方式重複實施違反行政法上義務構成要件行為，而因其特殊之相互依存關係，可視為一行為。例如：多次向多人違法蒐集個人資料。

重複行為原則上係屬多數行為而應分別處罰，將其視為一行為乃因其特殊之相互依存關係，因此，同一時間內所為之不同行為仍不屬之，必須外觀上可認係同一違法方式者始足當之。學者亦有將此類行為稱為「接續行為」(fortdaurende Handlung)，乃因其多次違反行政法上義務之行為係接續或重疊，具密切之時空關連，出於相同動機，處罰法規之保障目的相同，且多次違反只是量的增加，但依其行為觀察並不屬「構成要件上一行為」，故單獨列為「法律的單一行為」之一種。例如：多次非法僱用外勞。

(四)繼續性之一行為(Dauerordnungswidrigkeit)

指以持續之行為時間一次實現違反行政法上義務構成要件行為。其特徵為：行為之時間持續且在持續之時間內並未有重大改變，例如：某甲駕車不法超載，從A地駕駛到B地，某甲不法超載之駕駛行為，形成一種持續重複性的不法狀態，在法律評價上可視為一違法行為，如繼續性狀態停止，客觀上可使不法狀態中斷，則可認行為已中斷，再來之行

為可另行評價；另超速行駛；無照營業亦然。

行為之繼續是否因中斷而終了，須依個案自然觀察，視後續行為是否與先前行為係屬同一而繼續。如依自然觀察，其行為不得再視為一行為者，其行為中斷，中斷後之行為係另一行為。是故，暫時中斷並不影響繼續性行為之單一性；但長時間之中斷可能使一行為終了。又違反行政法上義務構成要件行為經行政處分或法院判決者，其後所為係屬另一行為。又如有待行為人作成新的決定而為之者，例如：車輛駕駛因路障受阻而需重新啟動，或行為人自己停止違反行政法上義務行為者，如在時空上已有相當時間或空間，則可認為已中斷²⁶。

繼續性之一行為雖可歸屬於法律上之單一行為，僅得為一次處罰²⁷。惟我國實務界向來並不接受行政罰中有連續行為類型之存在，仍視為多數行為得處以多次之處罰²⁸。例如依照道路交通管理處罰條例第八十五條之一：「汽車駕駛人、汽車所有人、汽車買賣業或汽車修理業違反第五十六條第一項或第五十七條規定，經舉發後，不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，得連續舉發之。第七條之二之逕行舉發案件有下列情形之一者，得連續舉發：一、逕行舉發汽車行車速度超過規定之最高速限或低於規定之最低速度或有第三十三條第一項、第二項之情形，其違規地點相距六公里以上、違規時間相隔六分鐘以上或行駛經過一個路口以上。但其違規地點在隧道內者，不在此限。二、逕行舉發汽車有第五十六條第一項或第五十七條規定之情形，而駕駛人、汽車所有人、汽車買賣業、汽車修理業不在場或未能將汽車移置每逾二小時。」。

換言之，依道路交通管理處罰條例，針對得逕行舉發之案件，在一定條件下，有連續舉發之特別規定，例如：連續超速行車，其違規地點相距六公里以上、違規時間相隔六分鐘以上或行駛經過一個路口以上；

²⁶德國法相關論述之引介，請參閱洪家殷，行政秩序罰論，三民書局，1998年2月，第107頁以下。

²⁷李建良，行政秩序罰與一事不二罰原則，月旦法學雜誌，第58期，2000年3月，第31頁。

²⁸針對繼續違反秩序行為，行政法院仍容許處罰後未經改善得再行處罰，從而反面推論該行為為非單一行為，例如行政法院九十年度判字第6二四號判決；行政法院八十九年度判字第三一四六號判決等；另請參閱洪家殷，行政法院裁判中有關違反秩序行為態樣之檢討，行政法實務與理論(一)，2003年3月，第3頁以下。

又例如：「駕駛人不在場未能將車輛移置每逾兩小時者」。有關道路交通管理處罰條例第八十五條之一對於違規停車之連續處罰規定，是否構成違憲之疑義，大法官曾在 2005 年 10 月 21 日作出釋字第 604 號解釋，在該解釋文中：「道路交通管理處罰條例第八十五條之一規定，係對於汽車駕駛人違反同條例第五十六條第一項各款而為違規停車之行為，得為連續認定及通知其違規事件之規定，乃立法者對於違規事實一直存在之行為，考量該違規事實之存在對公益或公共秩序確有影響，除使主管機關得以強制執行之方法及時除去該違規事實外，並得藉舉發其違規事實之次數，作為認定其違規行為之次數，從而對此多數違規行為得予以多次處罰，並不生一行為二罰之問題，故與法治國家一行為不二罰之原則，並無牴觸」。該號解釋之內容是否偏重實務，且在合憲性解釋之前提下，過度牽就既有之立法，或有探討空間²⁹。

至於所謂的「多數行為」，係實現多數行政罰構成要件或多次地實現一個行政罰構成要件，且非自然的或法律的單一行為之行為。此種多數行為構成多數違法，並得受到多次行政罰之處罰。

四、一行為不二罰原則之適用

一行為不二罰原則之適用而構成問題者，主要發生在一行為觸犯數個行政法規及一行為觸犯刑事刑罰與行政罰規定。至於行政罰與懲戒罰或執行罰之併罰，一般認為，懲戒罰係以具特定身分關係之人為對象，為維持特定關係間之紀律而對義務違反者所加諸之處罰，法治國之一行為不二罰原則，亦不反對行政罰與懲戒罰之併存，是故，公務員在外有賭博之違反社會秩序行為，經裁決處罰後，仍得依公務員懲戒法規予以懲戒罰；執行罰，則係在督促義務人於未來自動履行其義務，均與行政罰係以一般之社會秩序維護為目的，對於一般人過去違反行政法上之義務所施加之處罰，於對象、性質、目的上均有不同，不生一行為不二罰之違反問題³⁰。

²⁹本號解釋計有曾有多田、許宗力、彭鳳至、城仲模等四位大法官發表協同意見書，廖義男大法官發表部分協同、部分不同意見書，楊仁壽大法官發表部分不同意見書，許玉秀大法官發表不同意見書。

³⁰陳景發，試論幾則取締酒駕的法律問題，月旦法學雜誌，第 127 期，2005 年 12 月，第 102 頁；另最高行政法院 92 年度判字第 306 號判決亦認為：「罰鍰乃對過去行為之應報，斷水斷電乃為確保將來行政目的之實現所採取之強制措施，兩者性質不同，本件違規事實如確

針對一行為不二罰原則之適用，分別依一行為觸犯刑事刑罰與行政罰、一行為觸犯數個行政罰及一行為觸犯行政刑罰與刑事刑罰等三項分述之：

(一)一行為觸犯刑事刑罰與行政罰規定

一個不法行為如果觸犯刑法之犯罪行為，而且又同時違反行政上秩序行為者，能否併罰，理論上亦有討論之空間³¹。

主張不得併罰者，大抵將行政罰與刑罰均視為「不法」，本質上並無不同，何者屬行政罰？何者屬刑罰？不外乎立法者之價值判斷，而行政罰之作用，僅在補充刑罰之不足，行政罰對於刑罰具有補充性，違反刑法之不法恆重於違反秩序法之不法，故對同一行為，法律有行政罰與刑罰之規定者，經施以刑罰後，不得再施以行政罰，僅刑罰不能達到相同或可替代之功能者為限，始得再加以行政罰。刑罰與行政罰既同為公法上建立並維護法律秩序所採取之制裁手段，同一行為既經較重的刑罰手段制裁，自無重覆使用較輕的行政罰予以制裁之必要。

主張得併罰者，係以行政罰與刑罰本質不同，前者係違反行政法上義務之制裁，以貫徹行政為目的，而後者含有對反社會性之行為加以道德性之非難，為達成防衛社會與矯治教化之目的，故得併罰。

在我國以往法院實務上認為刑罰與行政罰各異其性質，不生從一重處罰問題，故發生競合情形，並非不能併科。例如九十一年判字第一八三一號判決認為：「關於一事不二罰，係指同一事實，不得更依同一領域之法律，重複處罰而言。若司法機關與行政機關對於同一事實，各依不同之法律，分別予以刑事、行政處分，則與一事二罰之問題無涉³²。」若參考德國秩序違反法第二十一條第一項規定：「一行為同時構成犯罪行為與秩序違反者，僅適用刑法。但依其他法律得對該行為處從罰者，仍得

實存在，則被告對原告處以罰鍰處分，並依法停止供水、供電，固無違反一事不二罰原則可言。」

³¹我國之立法實務除少數例外，多採刑罰與行政罰併罰之設計；至於學者或以行政罰立於從屬之地位，或相對於刑罰，僅具有補充性之論點，而主張僅適用刑罰之規定即可，學理與實務間之對立與落差至為明顯。參閱法治斌，前揭文，第316~319頁；李震山，同註9，第387頁；林錫堯，前揭書，第35頁；李惠宗，前揭書，第115~117頁。

³²行政法院七十七年判字第一三〇八號判決，以行政罰與刑罰性質不同，要無類推適用刑法連續犯以一罪論規定之餘地。而行政法院四十九年判字第四十號判例認為對於走私行為，已受懲治走私條例判刑後，仍受行政機關依海關緝私條例以行政罰，行政法院以「二者性質不同」，故併予處罰，並不生重複之問題。

宣告之。」同條第二項則規定：「前項情形之行為未受刑之宣告者，仍得以秩序違反處罰之。」其基本理念為，就上述競合情形時之處罰而言，刑法優先，行政罰僅屬補充。惟行政罰之沒入或其他具有制裁性質之不利行政處分，則可例外地併予宣告；倘該行為尚未達到刑法之範疇致未受罪之宣告者，如符合行政罰之要件，則仍可依行政罰予以處罰³³。

行政罰法第二十六條規定：「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。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之(第一項)。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(第二項)」。「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，由於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，若該行為已依刑事法律處罰，即足以達到警惕行為人之效果，基於憲法保障人民權利之意旨，自無再對同一行為人裁處罰鍰之必要。且刑事法律處罰，由法院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應予優先適用。惟罰鍰以外之沒入或其他種類行政罰³⁴，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。惟前述行為如經檢察官為不起訴處分或法院為無罪、免訴、不受理或不付審理(少年事件)之裁判確定，行政罰之裁處即無一行為二罰之疑慮，故第二項規定此時仍得依違反行政法上義務之規定裁處。

行政罰法第三十二條：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，應將涉及刑事部分移送該管司法機關(第一項)。前項移送案件，司法機關就刑事案件為不起訴處分或為無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判確定者，應通知原移送之行政機關(第二項)」。

³³我國社會秩序維護法第三十八條亦有相近之規定：「違反本法之行為，涉嫌違反刑事法律或少年事件處理法者，應移送檢察官或少年法庭依刑事法律或少年事件處理法規定辦理。但其行為應處停止營業、勒令歇業、罰鍰或沒入之部分，仍依本法規定處罰。」

³⁴依行政罰法第二條：「本法所稱其他種類行政罰，指下列裁罰性之不利處分：

- 一、限制或禁止行為之處分：限制或停止營業、吊扣證照、命令停工或停止使用、禁止行駛、禁止出入港口、機場或特定場所、禁止製造、販賣、輸出入、禁止申請或其他限制或禁止為一定行為之處分。
- 二、剝奪或消滅資格、權利之處分：命令歇業、命令解散、撤銷或廢止許可或登記、吊銷證照、強制拆除或其他剝奪或消滅一定資格或權利之處分。
- 三、影響名譽之處分：公布姓名或名稱、公布照片或其他相類似之處分。
- 四、警告性處分：警告、告誡、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類似之處分。」

管理處罰條例第十條：「車輛所有人、駕駛人、行人、道路障礙者，違反道路交通管理，依法應負刑事責任者，分別移送該管地方法院檢察署、地方法院少年法庭或軍事機關處理。」，因行政罰法第二十六條規定，刑罰與罰鍰不得併為處罰，故遇有競合時，應將涉及刑事部分移送該管司法機關。但司法機關就刑事案件為不起訴之處分或為無罪、免訴、不受理或不付審理(少年事件)之裁定確定，應通知原移送之行政機關對違反行政法上義務行為加以制裁。惟該條並未就經檢察官依刑事訴訟法第二五三條之一為緩起訴處分後，行政機關得否就該違反行政法上義務再處以行政罰為規定，恐易生爭議³⁵。

依上開規定，一行為同時觸犯刑事法律與違反行政法上義務者，其處理原則如下：

1. 刑罰優先，故先進行刑事訴訟程序。
2. 依法律或自治條例「得沒入之物」，未經法院宣告「沒收」者，行政機關得另為「沒入」之裁處。
3. 依法律或自治條例應處以「其他種類之行政罰」者，行政機關得另為其他種類行政罰之裁處。此非刑罰所能替代，故行政機關可不待法院判決，即為裁處，以達行政目的。
4. 案件經刑事訴訟程序審理後，如經檢察官不起訴處分確定，或經法院為無罪、免訴、不受理或不付審理之裁判確定者，行政機關仍得另因其違反行政法上義務，依法律或自治條例規定裁處罰鍰或沒入。

行政罰法之實施固有助確立一行為不二罰原則之適用，惟罰鍰以外某些種類之處罰，其對於受處罰人經濟利益或其他權利之影響未必小於罰鍰，如公司或營業場所之勒令歇業或停止營業、工廠之停工、營業駕駛人之吊扣駕照或專門職業人士之吊銷證照等，則因其非屬罰鍰而被認定尚有其他行政目的存在，即得與刑罰併罰。則此種對於一行為而容許多數處罰之規定，恐有超越行政罰制裁目的之虞³⁶。而本法有關併罰之規定，皆授權由主管機關裁量之，因此，在決定是否併罰時，行政機關應

³⁵ 林錫堯教授認為：「宜視同經檢察官不起訴處分確定，亦即行政機關仍得另因其違反行政法上義務，依法律或自治條例規定裁處罰鍰或沒入」，前揭書，第 48 頁。

³⁶ 洪家殷，新「行政罰法」簡介，台灣本土法學雜誌，第 67 期，2005 年 2 月，第 245~246 頁。

特別考量處罰目的與行政目的間之關係，避免有過度處罰之情形，而與一行為不二罰原則相牴觸。

試依道路交通管理處罰條例第三十五條為例，說明行政罰法實施後執法機關之作法。道路交通管理處罰條例第三十五條規定：「汽車駕駛人，駕駛汽車經測試檢定有下列情形之一者，處新臺幣一萬五千元以上六萬元以下罰鍰，並當場移置保管該汽車及吊扣其駕駛執照一年；因肇事致人受傷者，並吊扣其駕駛執照二年；致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領：

一、酒精濃度超過規定標準。

二、吸食毒品、迷幻藥、麻醉藥品及其相類似之管制藥品。

汽車駕駛人駕駛營業大客車有前項應受吊扣情形者，吊銷其駕駛執照。

汽車駕駛人經依第一項規定吊扣駕駛執照，並於吊扣期間再有第一項情形者，處新臺幣六萬元罰鍰，並當場移置保管該汽車及吊銷其駕駛執照；如肇事致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領。

汽車駕駛人拒絕接受第一項測試之檢定者，處新臺幣六萬元罰鍰，並當場移置保管該汽車及吊銷該駕駛執照；如肇事致人重傷或死亡者，吊銷該駕駛執照，並不得再考領。

汽車駕駛人肇事拒絕接受或肇事無法實施第一項測試之檢定者，應由交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員，將其強制移由受委託醫療或檢驗機構對其實施血液或其他檢體之採樣及測試檢定。

汽車所有人，明知汽車駕駛人有第一項各款情形，而不予禁止駕駛者，依第一項規定之罰鍰處罰，並吊扣該汽車牌照三個月。

汽車駕駛人有第一項、第三項或第四項之情形，同時違反刑事法律者，經移置保管汽車之領回，不受第八十五條之二第二項³⁷，應同時檢附繳納罰鍰收據之限制。

前項汽車駕駛人，經裁判確定處以罰金低於本條例第九十二條第三項所

³⁷ 道路交通管理處罰條例八十五條之二：「車輛所有人或駕駛人依本條例規定應予禁止通行、禁止其行駛、禁止其駕駛者，交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員應當場執行之，必要時，得逕行移置保管其車輛。(第一項)前項車輛所有人或其委託之第三人得於保管原因消失後，持保管收據及行車執照領回車輛。其違反本條例第三十五條規定者，應同時檢附繳納罰鍰收據。(第二項)」

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。」。

行政罰法實施後，酒後駕車者，若酒精濃度在 0.25-0.54 毫克之間(未肇事)，要被當場移置車輛並吊扣駕照一年，且處一萬五千元至六萬元罰鍰，違規人應同時檢附繳納罰鍰收據始能領回車輛；呼氣酒精濃度逾 0.55 毫克以上或酒後駕車肇事，則依刑法公共危險罪嫌移送法辦，在法院判決確定前，沒有裁處罰鍰之問題，惟判決確定後，倘其判處徒刑，無論刑度高低，均可免除道路交通管理處罰條例的行政罰罰鍰³⁸；若其判處罰金，而裁判確定處以罰金低於道路交通管理處罰條例第九十二條第三項所訂最低罰鍰基準規定者，應依該條例裁決繳納不足最低罰鍰之部分。被移置保管汽車之領回，則不受第八十五條之二第二項，應同時檢附繳納罰鍰收據之限制，但吊扣駕照一年仍可繼續執行。

(二)一行為觸犯數個行政罰規定

一個不法行為如果同時觸犯不同法律所為違反行政義務之行政罰規定，應如何處罰，實務與學者見解不一³⁹。行政法院早期大多採「併罰原則」，即認為行政罰性質不同於刑罰，故不適用刑法上一事不二罰原則，因此，若不同法律分別由不同機關所執行者，兩機關所依據處罰之法律並不相同，其所保護之目的與對象亦不同，故各行政機關皆得本於職權分別予以處罰。行政法院進而認為此與「一事不二罰」或「一事不再理」之法理無違，因為所謂「一事不再理」係指同一機關對同一法律關係，已經確定的同一事件，相同的當事人不得對於同一事件再有所請求，機關亦不得再予受理。「一事不二罰」係指同一事實，不得更以同一法律，重複處罰而定。若二以上之行政機關，對於同一事實各依所構成不同之責任，各依其職掌，按不同之法律，分別處罰，則非一事兩罰⁴⁰。

³⁸或有謂依行政罰裁處罰鍰之數額若較依刑罰得判處罰金之數額為重時，則刑罰之懲罰作用未必較行政罰為強。惟因刑事訴訟之程序較為嚴謹，並由專業的司法機關偵查、審理，更易取得人民的信賴，且經法院判決有罪確定者，尚會發生留下前科紀錄之效果，故不得僅因罰鍰數額較高，即認其懲罰作用較罰金刑為強。

³⁹一行為而觸犯數個行政罰規定，得否併罰之問題，學理與實務間時分時合。國內學者雖多數傾向從一重處罰，行政機關卻一向主張於秩序罰之領域中，並無一事不二罰原則之適用。參閱法治斌，前揭文，第 319~324 頁。

⁴⁰行政法院七十二年判字第一七一九號判決；七十五年判字第五六〇號判決；七十六年判字第四五八號判決參照。林錫堯，前揭書，第 39~41 頁。

惟行政法院亦有認為若處罰要件相同，即屬法條競合不得併罰者⁴¹。

司法院大法官議決釋字第五〇三號針對釋字第三五六號為補充，即係採「不得重複處罰」之見解，依該解釋理由書：「違反租稅義務之行為，涉及數處罰規定時可否併合處罰，因行為之態樣、處罰之種類及處罰之目的不同而有異，如係實質上之數行為違反數法條而處罰結果不一者，其得併合處罰，固不待言。惟納稅義務人對於同一違反租稅義務之行為，同時符合行為罰及漏稅罰之處罰要件者，例如營利事業依法律規定應給與他人憑證而未給與，致短報或漏報銷售額者，就納稅義務人違反作為義務而被處行為罰與因逃漏稅捐而被處漏稅罰而言，其處罰目的及處罰要件，雖有不同，前者係以有違反作為義務之行為即應受處罰，後者則須有處罰法定要件之漏稅事實始屬相當，除二者處罰之性質與種類不同，例如一為罰鍰、一為沒入，或一為罰鍰、一為停止營業處分等情形，必須採用不同方法而為併合處罰，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。從而，違反作為義務之行為，如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，則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，始符憲法保障人民權利之意旨⁴²。」

為避免對同一行為，為實質上重複處罰，學者之見解大都傾向於不得併罰⁴³。即違反行政義務行為之事實為單一者，僅能課處一罰，並不因法律規範之交錯，使一行為同時構成數個行政義務之違反者即須受數個處罰。況且行政罰相較於刑罰，乃對違法行為較輕之處罰，而刑罰之科處，依刑法第五十五條前段：「一行為而觸犯數罪名者，從一重處斷。」，從而舉重以明輕，對於「不法非難性」較輕之違反行政義務行為之行政

⁴¹何志聰，「行政秩序罰能否適用刑法總則規定」，司法周刊，第740期，1995年9月。

⁴²最高行政法院對此有歧異之論點：「司法院釋字第五〇三號解釋僅就原則性為抽象之解釋，並未針對稅捐稽徵法第四十四條所定之行為罰，與營業稅法第五十一條第一款規定之漏稅罰，二者競合時，應如何處罰為具體之敘明，尚難遽認二者應從一重處罰」參閱最高行政法院91年度6月份庭長法官聯席會議記錄，轉引自李震山，同註9，第390~391頁。

⁴³李震山，同註9，第388~389頁；林錫堯，「行政法要義」，1999年，第339頁；陳新民，前揭書，第287頁；葛克昌，同註15，第274~281頁。又吳庚大法官亦在釋字第三三七號解釋之一部不同意見書中認為，單純的一個違法行為與兩個以上法律條文之處罰構成要件相當，即所謂競合情形。若競合者均為刑罰或行政罰則應採吸收主義，以從一重處斷為原則。

罰，在一行為而同時觸犯數個違反行政義務之行政罰規定時，亦僅能從重處以一罰⁴⁴。

行政罰法第二十四條規定：「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。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額(第一項)。前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達成行政目的者，不得重複裁處(第二項)。一行為違反社會秩序維護法及其他行政法上義務規定而應受處罰，如已裁處拘留者，不再受罰鍰之處罰(第三項)。」

依上開規定，其處理原則如下：

- 1.如均應處罰鍰，則依法定最高額之規定裁處(但不得低於所違反之各個規定之法定最低額)。
- 2.除罰鍰外，沒入或其他種類行政罰，因處罰之種類不同，自得採用不同之處罰方式，以達行政目的，可以依法律或自治條例規定予以併罰。
- 3.單獨或一併裁處「沒入或其他種類行政罰」時，如種類相同(例如：均為沒入，或均為停止營業等)，從其中之一重處罰，已足以達到行政目的，故不得重複裁處。
- 4.一行為違反社會秩序維護法與其他行政法上義務規定之情形，如已裁處拘留，則不再受罰鍰之處罰⁴⁵。

因此，在前言中所列舉之在防制區內之道路兩旁附近燃燒物品，產生明顯濃煙，足以妨礙行車視線者，除違反「空氣污染防制法」第三十一條第一項規定，亦符合道路交通管理處罰條例第八十二條第一項第二款之規定，因行為單一，且違反數個規定之效果均為罰鍰，處罰種類相同，從其一重處罰

⁴⁴外國立法例方面，德國秩序違反法係採取不得併罰之規定，僅得從一重處罰。依該法第十九條規定：「同一行為觸犯科處罰鍰之數法律，或數次觸犯同一法律時，僅得處一罰鍰(第一項)。觸犯數法律時，依罰鍰最高之法律處罰之。但其他法律有從罰之規定者，仍得宣告之(第二項)」；奧地利依其行政罰法第二十二條規定，係採行併罰主義。

⁴⁵社會秩序維護法總則章中就違反該法行為之責任、時效、管轄及裁處等事項均有特別規定，依行政罰法第一條但書規定，自應從其規定。惟因依該法裁處之拘留，涉及人身自由之拘束，其裁處程序係由法院為之，與行政罰法所定之由行政機關裁罰者不同。因此，若一行為違反社會秩序維護法及其他行政法上義務規定而應受處罰時，確有發生競合之可能，基於司法程序優先之原則，如已裁處拘留者，不再受罰鍰之處罰。

已足達成行政目的，故依空氣污染防制法第六十條第一項處以新臺幣五千元以上十萬元以下罰鍰⁴⁶。

(三)一行為觸犯行政刑罰與刑事刑罰之規定

行政罰與行政刑罰本質上皆屬制裁行政不法行為，然後者卻是以刑名制裁，並依刑事不法處罰程序為之。如前所述，行政義務違反，應以行政罰或以行政刑罰為制裁方式，固然會受到行政機關從其目的性、有效性考量，此外，行政掌握立法提案主動權亦發揮關鍵作用。然而立法究屬立法者之權限，最後之決定仍繫於立法者之裁量與決定⁴⁷。

應受行政刑罰之行為，其處罰要件有刑法總則之適用，若一行為同時觸犯行政刑罰與刑事刑罰，例如：侵害他人智慧財產權依著作權法或商標法有刑事制裁，若該行為又構成刑法第二一六條或第二一〇條行使偽造文書之罪名，應依刑法五十五條，從一重之行使偽造文書罪處斷之。

肆、結論

我國對於行政罰之研究向來皆有不足，相關法規亦十分紊亂，行政機關於裁處行政罰時，衍生不少問題亟待解決。此種情形於行政罰法施行後，應可有相當之改善，惟其中重要之法理，仍有待各方面之探討及闡明。

一行為不二罰原則之本意係在禁止國家對於人民之同一行為，以相同或類似之措施多次地處罰。因此，所謂的「一行為不二罰」，理論上包含兩種情形，即一行為已受到處罰後，對同一行為再行處罰，以及一行為同時受到多數處罰。由於此原則之違反，可能抵觸比例原則、信賴保護原則及法安定原則等，故向來即被視為現代法治國家行使處罰權時應被遵守之重要原則。

一行為不二罰原則之適用，除與是否為單一行為有密切之關係外，處罰

⁴⁶空氣污染防制法第六十條第一項：「違反第三十一條第一項各款情形之一者，處新臺幣五千元以上十萬元以下罰鍰；其違反者為工商廠、場，處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰。」道路交通管理處罰條例第八十二條第一項：「下列情形之一者，除責令行為人即時停止並消除障礙外，處行為人或其雇主新臺幣一千二百元以上二千四百元以下罰鍰：

一、在道路堆積、置放、設置或拋擲足以妨礙交通之物。

二、在道路兩旁附近燃燒物品，發生濃煙，足以妨礙行車視線。」

⁴⁷大法官解釋文中與立法裁量、立法形成自由、立法政策等有關者，請參閱釋字第二二八、二四六、二九九、三〇二、三三七、四一八、四四五、四八五、五一七等號解釋。

目的之達成亦為衡量時之重要因素，故對單一行為之多數處罰，若為達到處罰目的所必要者，既未逾越達到目的所必要之程度，即不致與一行為不二罰原則發生牴觸。因此，即須從各該處罰規定之內容，探討其立法目的何在，以及是否只處以一種處罰，無法達到其他處罰規定之目的，則有併罰之必要⁴⁸。

在刑罰及行政罰之競合部分，基於刑罰對人民權益干涉較強，刑罰之程序較為慎重及尊重司法之判斷等因素，故依刑事法律處罰，不再處以行政罰中之罰鍰。至於其他種類之行政罰或得沒入之物未經法院宣告沒收者，因另有其他行政目的存在，故仍得併罰。在多數行政罰部分，若均屬應處以罰鍰時，則僅就依法定罰鍰數額最高之規定裁處，然若有其他種類之行政罰或沒入，亦得併為裁處。

行政罰法之制定，有其理論與實務上之必要，惟因行政的複雜性、公益性，欲以共通性原則加以規範時，或亦有不盡周延之處。行政罰法實施後，對現行行政罰之裁處運作必定有重大衝擊，執法人員應熟悉相關之裁處原則，而交通部及內政部亦有必要針對道路交通法規未規定而行政罰法明定之條文及如何執法部分，在道路交通安全規則及違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則中，作一縝密修訂，俾供各執法、裁決人員得以遵循。而在加強道路交通管理、維護交通秩序及確保交通安全之專業考量下，道路交通管理處罰條例的處罰原則，如何在遵循法治國重要原理原則及有效管理之實務面間取得平衡，如何兼顧人民權益之維護及公共目的之達成，實乃當前重要之課題。

參考文獻

- 【1】法務部網站：<http://www.moj.gov.tw/>。
- 【2】蔡中志等(2005)，「行政罰法一般性原則與道路管理處罰之差異」，94年道路交通安全與執法研討會。
- 【3】洪家殷(1996)，「論行政秩序罰之概念及其與刑罰之界限」，東吳法律學報第九卷第二期。
- 【4】李震山(2005)，「行政法導論」，三民書局。

⁴⁸洪家殷，同註13，第141頁。

- 【5】吳庚(2005)，行政法之理論與實用，三民書局。
- 【6】李惠宗(2005)，行政罰法理論與案例，元照出版。
- 【7】蘇俊雄(2001)，「論刑罰與行政刑罰及行政罰之範疇界線---評最高法院八十九年度臺非字第八十七號判決」，月旦法學雜誌，第 73 期。
- 【8】陳敏(2004)，行政法總論，三民書局。
- 【9】林紀東(1989)，行政法，三民書局。
- 【10】陳新民(2000)，行政法學總論，三民書局。
- 【11】涂懷瑩(1990)，行政法原理，五南書局。
- 【12】林錫堯(2005)，行政罰法，元照出版。
- 【13】洪家殷(2004)，「行政罰中一事不二罰原則之適用」，台灣本土法學雜誌，第 58 期。
- 【14】法治斌(1999)，「試讀一事不二罰」，【行政救濟、行政處罰、地方立法】，台灣行政法學會主編。
- 【15】葛克昌(2003)，「一事不再罰之公然漏洞--最高行政法院 91 年度 6 月決議評釋」，月旦法學雜誌，第 92 期。
- 【16】洪家殷(2006)，「違規停車連續處罰相關問題之探討...以釋字第 60 四號解釋為中心」，月旦法學雜誌，第 129 期。
- 【17】李震山(2002)，警察法論—警察任務編，正典出版。
- 【18】葛克昌(2005)，「一般法律原則與行政法實務」，【損失補償、行政程序法】，台灣行政法學會主編。
- 【19】洪家殷(1998)，行政秩序罰論，三民書局。
- 【20】李建良(2000)，「行政秩序罰與一事不二罰原則」，月旦法學雜誌，第 58 期。
- 【21】洪家殷(2003)，「行政法院裁判中有關違反秩序行為態樣之檢討」，【行政法實務與理論(一)】。
- 【22】陳景發(2005)，「試論幾則取締酒駕的法律問題」，月旦法學雜誌，第 127 期。
- 【23】洪家殷(2005)，「新行政罰法簡介」，台灣本土法學雜誌，第 67 期。
- 【24】何志聰(1995)，「行政秩序罰能否適用刑法總則規定」，司法周刊，第

740 期。

【25】林錫堯(1999)，行政法要義，三民書局。

(95/3/28 收稿，95/5/30、95/6/23、95/7/28 分別進行三次修改，95/8/8 定稿)