

德國行政處罰制度之研究

林騰鶴*

目 次

一、前言	九、行政處罰之種類
二、行政處罰之定位	十、行政處罰之競合
三、行政處罰之沿革	十一、行政處罰之程序
四、行政處罰之依據	十二、行政處罰之時效
五、行政處罰之機關	十三、行政處罰之執行
六、行政處罰之對象	十四、行政處罰之救濟
七、行政處罰之原則	十五、結語
八、行政處罰之要件	

一、前 言

二十世紀是個危機四伏的世紀，由於人口暴增，工業化、都市化之快速開展，加上兩次世界大戰，經濟危機、環境惡化、資源耗竭、勞資對立、社會解體等問題之產生，使政府職掌功能及行政權限之不斷擴大，成為世界各國之共同趨勢。為達成安全、衛生、經濟給養、資源保育、文化傳承之國家行政目的，對於違反行政義務、破壞行政秩序規整、妨礙行政效能之人，依法加以處罰，顯得日益迫切，而在貫徹行政目的，行使行政處罰之時，也要兼顧人民權益之保障，對行政機關之任意專擅、誤罰、濫罰等不當制裁行為，如何提供人民法律救濟途徑，乃成為世界各國法律上重要事項，亦為行政法學上重要研究課題。（註一）

* 東海大學法律學系專任教授。

（註 一） 即使在行政法後進之大陸地區亦於1996年3月17日通過，並於同年10月1日起實施行政處罰法。大陸行政法學界亦有多本關於該法之著作，如應松年、劉莘（主編），行政處罰理論與實務，中國社會出版社，北京，1996年6月一版；袁曙宏，行政處罰的創設、實施和救濟，中國法制出版社，北京，1994年7月第一版；李岳德（主編），【中

我國雖承繼歐陸法系，但至今未如歐陸各國有統一性之行政處罰法律，以致關於行政處罰之依據、行政處罰之範圍、行政處罰之程序、行政處罰之原則、方法以及行政處罰不當之法律救濟途徑，均無妥善之標準而顯得零亂不一。因此，如何建構脈絡清晰、層次分明之行政處罰制度，以規整日益紛亂之經濟、社會程序，乃顯得更加迫切。本文乃就此對德國行政處罰體系，進行較深入之研析，以延續並深化國內過去對行政制裁制度及行政不法行為制裁規定之研究（註二），藉供未來各類行政處罰法律立法、修法時之參考。

二、行政處罰之定位

在德國，行政處罰屬於行政制裁之一種，而制裁一詞可溯源於羅馬法上之 *sanctio legis*，其在法學理論上之意涵是指一種對法律規範違反者所課賦之不利法律後果，以確保法律規範之施行（註三），並藉以形塑、維繫人類社會共同生活之秩序。

在整個德國法律制裁體系中，德國學者 Peter Cramer 曾將之分為司法制裁體系與行政制裁體系（註四）。所謂司法制裁體系乃是由司法機關透過民事、刑事判決以制裁法規範之違反者。其中之民事制裁乃由法院之民事庭以判決方式來剝奪父權、使喪失繼承權、開除會籍、消滅請求權、喪失解除權，或令賠償損害等種種不利法律後果來對待民事法規範之違反者；而刑事制裁則是由法院之刑事庭以判決方式來剝奪個人之自由權、財產權、選舉權、被選舉權、擔任公職權益，或課加保安處分、沒收、訓戒、或禁止駕駛等種種不利法律後果來對待刑事法規範之違反者。

【華人民共和國行政處罰法】釋義，中國法制出版社，北京，1996年5月第一版。

- （註 二）參照張劍寒（研究主持人），行政制裁制度，行政院研考會，民國六十八年六月；廖義男（計劃主持人），行政不法行為制裁規定之研究，行政院經建會健全經社法規工作小組，民國七十九年五月；黃茂榮，行政處罰的概念及其建制原則，經社法制論叢，七十七年一月，頁45-61；洪家殷，行政制裁，翁岳生編〈行政法〉，1998年，頁687以下；陳敏，行政法總論，自刊本，1998年5月，頁602以下；李震山，行政法導論，三民書局，1997年9月，頁293以下；洪家殷，行政秩序罰論，五南圖書出版公司，1998年2月初版一刷。
- （註 三）Urs Kindhäuser, Sanktion, in: Staatslexikon, Herausgegeben von der Groerres-Gesellschaft, 7. völliger bearbeitete Auflage, vierter Band, Verlag Herder, Freiburg, Basel, Wein, 1988, S.998-999.
- （註 四）Peter Cramer, Grundbegriffe des Rechts der Ordnungswidrigkeiten, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1971, S.16-17.

所謂行政制裁體系，是屬於公法制裁體系之一支（註五），是由行政機關以撤銷營業許可，剝奪擔任醫生、律師資格，課以拆除違法違建責任，課以罰鍰或施加行政強制等種種不利法律後果來對待行政法院規範之違反者。換句話說，行政制裁（Sanction administrative）之意義乃是由行政機關對於行政下屬者（Verwaltungsunterworfen）之違反公法規範所作不利後果之處置措施（註六）。這種違反法令行為在公法上之不利後果，德國學者Rebmann等，將之分為四類（註七），即會被科處：

1. 刑罰（Kriminalstrafe）。
2. 秩序違反罰鍰（Geldbuße）。
3. 秩序金（Ordnungsgeld），秩序管束（Ordnungshaft）。
4. 強制金（Zwangsgeld），強制管束（Zwangshaft）。

此外，另一德國學者 Rogall 也把一些與秩序罰鍰不盡相同之不法後果，加以條列（註八），即：

1. 訓戒金（Verwarnungsgeld）。
2. 秩序金（Ordnungsgeld），秩序管束（Ordnungshaft）。
3. 強制金（Zwangsgeld），強制管束（Zwangshaft）。
4. 違反秩序之附帶後果（Nebenfolgen einer Ordnungswidrigkeit）。
5. 違反專門職業及身分法上義務之紀律罰鍰（Rechtsfolgen bei Verletzung vom Berufs- und Standespflichten；Disziplinarbuße）。

另有一德國學者Siegfried Gelbhaar則從金錢方式來將國家制裁體系分為以下六大類（註九），即：

-
- （註 五） 德國學者Peter Cramer將公法制裁體系分為以刑事法（das Strafrecht），秩序違反法（das Recht der Ordnungswidrigkeiten），紀律法（das Disziplinarrecht）三類法律所規範之制裁體系，Cramer, a.a.O., S.18.
- （註 六） Rolf Winkler, Die Rechtsnatur der Geldbusse im Wettbewerbsrecht der Europaeischen Wirtschaftsgemeinschaft, J.C.B. Mohr, Tuebingen, 1971, S.63.
- （註 七） Rebmann/ Roth/ Herrmann, Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, 2. Aufl., 7. Lieferung. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, 1996, S.37.
- （註 八） Klaus Rogall, Erster Teil. Allgemeine Vorschriften, in: Karlheinz Boujong, Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1989, S.60-61.
- （註 九） Siegfried Gelbhaar, Monetaere Sanktionen als Instrumente staatlichen Handelns, Duncker & Humbalot, Berlin, 1994, S.121ff.

1. 刑事制裁 (Kriminalsanktionen) — 如罰金 (Geldstrafen)，金錢負擔 (Geldauflagen)、權利之遞奪 (Verfall) 及沒收 (Einziehung)。
2. 秩序違反法律上之制裁 (Sanktionen des Ordnungswidrigkeitenrechts) — 如秩序罰鍰 (Geldbußen)，警告金 (Verwarnungsgelder)，沒入 (Einziehung)。
3. 國家金錢強迫制裁 (Staatliche Beugemittel) — 如強制金 (Zwangsgelder) 秩序金 (Ordnungsgelder)。
4. 類似徵費性之制裁 (Entgeltnahe Sanktionen) — 如有懲罰性的提高規費 (erhöhte Beiträge) 及其他提高性補償費 (erhöhte sonstige Entgelte)。
5. 身分與紀律法規範之制裁 (Standes-und disziplinarrechtliche Sanktionen) — 乃基於社團及職業團體法或公務員法之金錢制裁等。
6. 民事制裁 (Zivilrechtliche Sanktionen) — 如社團罰 (Vereinsstrafen) 契約罰 (Vertragsstrafen)、企業司法制裁 (Sanktionen der Betriebsjustiz) 等。

此中之第一項為刑事制裁及第六項為民事制裁，均不屬於行政制裁體系。因此，在德國公法上之行政制裁體系，其實可分為秩序違反法規範上之體制體系，行政強制執行法規範上之制裁體系，身分與紀律法規範上之制裁體系及其他有懲罰性之徵費制裁體系。

身分與紀律法規範上之制裁體系，多以具有某種身分人員為制裁對象，如法官、公務員、軍人或律師、醫師、建築師等專門職業人士，與以一般人民為制裁對象不同，且多有特殊的、專業的法律規範。

除了上述制裁方式之分類外，德國行政機關依各類行政法律與聯邦行政程序法規定對行政法規範違反者所為之勒令歇業、停止營業、吊銷執照等不利行政處分，雖無刑事懲罰性制裁，但仍為行政上之實質制裁 (das materielle Sanktionsrecht)。另著名之經濟行政法學者 Prof. Rolf Stober 則就經濟行政法學領域上分析德國行政制裁體系。他將之區分為 (註一〇)：

1. 行政法上制裁 (Verwaltungsrechtliche Sanktionen)

如對違反經濟行政法上命令與禁令之人，為經濟活動之禁止，拒絕其營業、執業，已發證照之撤回，宣告行政處分之無效，實施行政強制或將不法利得解繳。

(註一〇) Rolf Stober, Handbuch des Wirtschaftsverwaltungs-und Umweltrechts, W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, 1989, S.999-1004.

2. 刑事法或反秩序法上制裁 (Straf-und ordnungswigkeitsrechtliche Sanktionen)

在德國對須許可而未經許可之營業，除可依營業法第十五條第二項規定除可禁止其繼續營業外，並可依營業法第一百一十四條規定科處罰鍰。此之罰鍰，即為德國反秩序法上之制裁。此外依營業法第一百四十八條規定對無照營業、執業之人，如其屢犯不改，或導致他人生命、健康或危及他人重大財產權益者，亦可處以一年以下徒刑或罰金，此即為刑事法上之制裁。

3. 民事法上制裁 (Zivilrechtliche Sanktionen)

違反經濟行政法上禁令之民事法律行為，依德國民法第一百三十四條規定，會導致法律行為無效之後果。在各別情形下，契約亦有因違反民事法上善良風俗 (Zivilrechtliche Sittenwidrigkeit) 而屬於無效。此均可稱為民事法上制裁。

4. 身分法上制裁 (Standesrechtliche Sanktionen)

律師、醫師、建築師等專門職業人士如違反律師法、醫師法、建築師法等專門職業法律上規定時，可被專門職業之公會、懲戒委員會或懲戒法庭，處以紀律上警告、罰鍰或開除其在公會會籍。此即為身分法上制裁。

由以上之敘述，可知德國國家制裁體系種類繁多，任務功能各有不同。本文研究範圍在於德國行政制裁體系，因此，德國民事制裁體系、刑事制裁體系均不在研究範圍之內。又行政制裁體系中，有採廣義見解，將行政刑罰，行政秩序罰、行政執行罰及行政懲戒罰均視為對於違反行政義務之制裁。其實行政刑罰已附屬於特別刑法且多由法院為制裁之判決，為刑法學研究之問題，應不為本文研究之範圍。另行政懲戒罰，多以具有某種特殊身分之人如法官、公務員、軍人、律師、建築師等專門職業人員為制裁對象，與一般人民為制裁對象之行政制裁多有不同。由於該些人員人數較少而法律素養較高，尋求法律救濟之能力較一般人民為強，且因涉及特殊、專業的法律規範，為免研究範圍過於龐雜，對於軍人、公務員、法官、律師、醫師、建築師之行政懲戒將另以專文研究，而不納入本文範圍。

又不利之行政處分雖為重要之行政制裁方法，但因1976年已有德國聯邦行政程序法之頒行，已自成特殊之研究範疇，國內亦有甚多之專業之研究（註一一）。故僅就其與行政處罰相關部份加以研晰，而本文之研究將著重在德國秩序違反法行

（註一一） 翁岳生，行政法與現代法治國家，國立台灣大學法學叢書（二），一九八九年十月九版；廖義男，上揭書。

政處罰（*Verwaltungsstrafe*）之研究上。這主要是因為行政處罰涉及一般人民之權益甚鉅，而在我國，因無行政處罰統一法典，形成濫罰與輕縱現象，一方面造成社會經濟失序現象，一方面造成行政失控，恣意侵害人民權益之情形。因此，有必要加速累積立法資料，以供行政處罰法典化之參考。

三、行政處罰之沿革

一八七一年之德意志帝國刑法，除規定重罪（*Verbrechen*）與輕罪（*Vergehen*）外，更在第三百六十條至第三百七十條中規定了違警罪（*Übertretung*），用以處罰那些低度不法及違反行政官署命令之行爲。此時警察官署可以刑事處分（*die Strafeverfügung*）對違警行爲處以真正的刑罰（*echte Kriminalstrafen*）；對於違反稅務法令之行爲，稅務官署亦可處以與刑事處分相近似之刑事決定（*die Strafbescheide*）。刑事處分與刑事決定，均爲行政機關之處罰決定而有準司法判決功能，當事人如無異議接受即生確定效果；如有異議則可請求法院審理而爲最後之決定（註一二）。而德國自十九世紀以來，也在此傳統之刑事法（*das traditionale Kriminalstrafrecht*）體系之外，出現了許多源於警察刑法（*das Polizeistrafrecht*）之行政刑法（*das Verwaltungsstrafrecht*）（註一三）。

此種傳統刑事法與行政刑法之出現，在十九世紀時尚未形成完整行政處罰之理論體系，直到二十世紀開始時，也就是一九〇二年之第二十六屆德國法律人會議（*26. Dt. Juristentages*），參加會議人士建議立法者將違警罪從刑法中拿出而新訂帝國警察刑罰典後，才日益加速行政處罰之理論（*Die Lehre von der Verwaltungsstrafen; Die verwaltungsstrafrechtliche Theorie*）之形成。

第一次世界大戰後，透過德意志帝國總統之緊急命令（*die Notverordnungen*），行政處罰，也就是行政機關爲維持行政上之秩序，達成國家

（註一二） Wolfgang Mitsch, *Recht der Ordnungswidrigkeiten*, Berlin; Heidelberg; New York; Barcelona; Budapest; Hong Kong; London; Mailand; Paris; Santa Clara; Singapur; Tokio: Springer 1995, S.15-16.

（註一三） 如在1869年7月1日之北德聯邦聯合關稅法第152條，1871年10月28日帝國郵政法第34條，1871年12月27日之海員法第101條與1910年5月25日之帝國鈔物法（*das Reichskaligesetz*）第37條，帝國保險法均有違反行政秩序之處罰作爲經濟行政機關之制裁工具。Rudolf Schmitt, *Ordnungswidrigkeiten*, im: *Staatslexikon*, Hrsg. von der Görres-Gesellschaft, 7., völlig neu bearbeitete Auflage, vierter Band, Verlag Herder, Freiburg, Basel, Wien, 1988, Sp.193.; Winkler, a.a.O., S.64; Boujong, a.a.O., S.10-11.

行政目的，對違反行政法上義務者所科之制裁權限增加了許多（註一四）。而至一九三三年後，行政秩序罰更蔓延到整個經濟生活領域，特別是立法者爲了貫徹其經濟政策之規導與計劃而毫無保留地使用秩序罰。當時對違反價格法令（*das Preisrecht*）、貨物流通法令（*das Recht des Warenverkehrs*）、糧林經濟法令（*das Recht der Ernahrungswirtschaft und der Forstwirtschaft*）及營業競爭法（*das Wettbewerbsrecht*）者，都有秩序罰之科處（註一五）。

在納粹國家社會主義全面操控、計劃之經濟政策下，更將經濟秩序罰之權力（註一六）移轉給行政機關（註一七）。爲了貫徹各類經濟行政法，除了傳統之刑事罰外，德國行政機關更有關閉企業（*die Betriebsschließung*）、將企業交第三者暫行保管（*die Unternehmens-Sequestration*）、剩餘利得之押解（*die Abführung des Mehrerlöses*）、保證金額之收存（*die Hinterlegung eines Kautionssumme*）、撤銷許可（*Entzug eines Konzession*）等處罰權限（註一八）。

此種破壞立法、司法、行政權力分割制度之現象直至第二次世界大戰之後經濟生活正常化後才被糾正過來，處以刑事罰之權限，才又從行政機關拿回而交給司法判決（註一九）。特別是一九四五年後經由秩序違反法制之發展，秩序罰之權力集中在經濟行政機關之現象才逐漸的縮小裁減。而在一九四九年七月二十六日之經濟刑法（*das Gesetz zur Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts vom 26.7.1949*）第六條上。將由法院處罰之刑事犯與由行政機關處罰，但仍在法官審查下之秩序犯，加以區分而使經濟刑法（*das Wirtschaftsstrafrecht*）上之權力劃分，首次得以實現。換言之，在第二次世界大戰前，經濟刑罰與秩序罰均可由行政機關處置，但在一九四九年七月二十六日之經濟刑法頒行後，經濟刑罰歸由法院處置，行政機關則只能科處秩序罰（註二〇）。

（註一四） 根據統計，德國在第一次世界大戰時有超過四萬個之經濟行政處罰規定 Winkler, a.a.O., S.1, Fussnote 2.

（註一五） A.a.O., S.63-64.

（註一六） 例如 1939年6月3日之處理違反物價規範準則，不規定何時用行政處罰，何時用刑事處罰，對於違反物價規範者，可處以行政罰及刑事罰。納粹德國之經濟刑法請參閱：Juergen Baumann, Verwaltungsstrafe, in: Herders Staatslexikon Band VIII. Sp.823.（出版者如註三）

（註一七） 除了德國以外，在荷蘭、法國亦有鑒於戰爭對經濟之影響及一國經濟危機對他國及全世界之擴及影響，在經濟法上將立法權、司法權授與行政機關者。此些經濟法律大部份持續至第二次世界大戰結束時。參照 Rolf Winkler, a.a.O., S.2. Fussnote 4.

（註一八） Winkler, a.a.O., S.5.

（註一九） Winkler, a.a.O., S.2.

（註二〇） Winkler, a.a.O., S.1; 65; W. Mitsch, a.a.O., S.16.

與此類似的是財政官官署之刑罰權。依德意志帝國租稅法（Reichsabgabenordnung）第四百二十一條、第四百四十五條、第四百四十七等條之規定，財政官署對違反稅務之法行為可科處罰金（Geldstrafen）。但因德國聯邦憲法法院將此立法者所為刑事罰之罰金，宣告為違憲，認其有違德國聯邦基本法第九十二條規定之「只有法官可科處刑事罰」，而財政官署之刑事處罰亦違反了德國聯邦基本法第一百零一條第一項第二款之可請求合法法官保護之權利（das Recht auf den gesetzliche Richter）。德國立法機關乃遵照聯邦憲法法院之判決旨意而在一九六七年八月十日及一九六八年八月十二日之法律上規定，違反稅務行為如有刑事犯行，應受刑事之處罰。其餘則為秩序犯行，而受秩序罰之處置（註二一）。

德國行政處罰制度發展至此時仍局限在經濟生活領域中，直至一九五二年秩序違反法（das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten）頒行後，才全面開展至其他社會生活領域中（註二二）。

在日益增長之除刑化（Entkriminalisierung）之趨勢下，許多細小輕犯行（Bagatelldelicten）逐漸被劃歸為秩序犯，特別是一九六八年將交通違警罪行（die Straßenverkehrsübertretungen）改為秩序犯行（註二三）。造成了一九六八年秩序違反法之修正。一九七五年一月二日頒行之西德刑法乃逐一審酌違警罪之構成要件，如認有刑事不法本質者，即將之提升為輕罪，而繼續放在刑法法典之中，其餘部份則移轉規定在秩序違反法中。這一法制上變動，主要是聯邦憲法法院認為對刑罰與行政秩序罰如何區別之爭議，應委由立法者判斷之緣故。（註二四）

四、行政處罰之依據

德國行政處罰之主要法律依據是一九五二年一月二日德國聯邦議會所制定之秩序違反法（das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten），此法是德國聯邦政府與各邦

（註二一） Winkler, a.a.O., S.65-66.

（註二二） Ulrich Berz, Ordnungswidrigkeitenrecht, im; Handbuch für die öffentliche Verwaltung (HOEV), Hrsg, Alfert von Mutius, Herrmann Luchterhand Verlag, Neuwied und Darmstadt, 1984, S.361.

（註二三） 林山田，行政刑法與行政犯辯正，刊於廖義男（主持人），行政不法行為制裁規定之研究，頁25；同註二一。

（註二四） 德國對刑罰與秩序罰區別之學說有量的區別說、質的區別說及質量混合說，詳請參閱洪家殷，上揭書，頁699-701。

政府實施行政處罰之基本依據兼有實體與程序法之內函，共四編二十四章一百三十五條。第一編為總則，主要規定適用範圍、處罰種類、處罰適用規則及處罰時效等；第二編為行政處罰程序，主要規定法院、檢察機關和行政當局對違反秩序行為處罰之權限劃分、各機關的管轄範圍、行政處罰之預備程序、一般程序、提起異議和請求救濟的程序、執行程序等；第三編為特別行政違法行為，主要規定應受處罰的幾種特別行政違法行為，如非經政府批准的集會、進入軍事禁區、教唆他人違反秩序、騷擾公眾、賣淫和引誘賣淫、濫用國徽、飼養危險動物等；第四編為附則，規定有關依本法對個人基本權利的某些限制，有關柏林的特別條款等違反秩序行為處罰規定。

除了上述之秩序違反法之外，德國聯邦與各邦之法律，如關於經濟行政、環保行政、交通行政、食品衛生行政等法律，因均有罰鍰之規定，依秩序違反法第二條：「本法適用於聯邦和各邦法規定的違反秩序行為規定」，亦成為德國聯邦與各邦行政機關實施行政處罰之依據（註二五）。

德國聯邦政府機關亦可在其主管職掌範圍內，依聯邦基本法第七十四條第一款規定，制定各類違反行政程序職務的罰鍰構成要件，或制定空白條款，以供各邦依其特性，制定實施性和補充性規定。

五、行政處罰之機關

德國之秩序違反法三十五條規定，違反秩序行為之追究與處罰（*Verfolgung und Ahndung*）管轄權限屬於行政機關，除非依違反秩序法應由檢察官或法官追究處罰者。此一法條規定了行政機關有追究、處罰違反秩序行為之優先權限（*das Vorrecht der Verwaltungsbehörde zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten*）（註二六）。

換句話說，在德國，違反秩序行為之追究與處罰，應先由行政機關為之，但行政機關如有證據認明是犯罪的行為時，應即將案件移送檢察官追究，但如果檢察官不提起刑事訴訟，則將案件退回行政機關處理。又由德國秩序違反法第四十條、第四十二條及第六十九條之規定來看，檢察官並不是可以隨意的來接攬違反秩序行

（註二五） Bohnert, Einleitung, in: Boujong, a.a.O., S.32-34.

（註二六） Joachim Lampe, Bußgeldverfahren, in: Boujong, a.a.O., S.478.

爲之追究，他只有在法律的明示情況下，才對違反秩序行爲有次屬的（sekundär）之管轄（註二七）。換言之，就是在下列情形下，他才有追究違反秩序行爲之管轄權，即：

- 1.檢察官在追訴一與違反秩序行爲有關之刑事犯罪時，可以在罰鍰決定發出之前，承接違反秩序行爲之追究。而所謂與刑事犯罪與違反秩序行爲有關連，是指一人同時被控有犯罪與違反秩序行爲或基於同一行爲有人被控以犯罪行爲，有人被控以違反秩序行爲之情形。
- 2.在法院審理程序，在行政罰鍰異議程序，在對抗行政罰鍰之重審程序，在對抗行政罰鍰之追加程序或對抗法院之罰鍰裁判之情形中。
- 3.只要追訴的刑事犯罪在法的觀點上與違反秩序行爲有關時。

又依秩序違反法第四十條規定，如同一行爲觸犯了刑罰之構成要件，也違反了秩序罰鍰規範時，則由檢察官負責違反秩序行爲之追究。

德國法官對違反秩序行爲並無追究權，但因秩序違反法第四十六條規定違反秩序罰鍰程序適用刑事訴訟法第一百六十五條及第一百六十六條規定，德國法官依刑事訴訟法第一百六十五條規定執行個別調查程序（Ermittlungshandlungen），扮演緊急檢察官（Notstaatsanwalt）或依刑事訴訟法第一百六十六條規定爲緊急採證（Notbeweisaufnahme）時，則可行使獨立與自行負責之調查行動（註二八）。但德國學者 Göhler 認爲上述刑事訴訟法第一百六十五條情形之前提事實上等於不存在（註二九），比較可以適用的，倒是上述刑事訴訟法第一百六十六條規定之情形。

德國法官對違反秩序行爲雖無追究權，但有處罰權，例如行爲人對行政機關之罰鍰決定，提出異議，或檢察官承接違反秩序行爲之追究時，法官有處罰權。法官通常以判決（Urteil）或裁定（Beschuß）而不是用罰鍰決定來處罰違反秩序行爲，因罰鍰只能由行政機關定奪（註三〇）。

（註二七） Lampe, a.a.O., S.480.

（註二八） Lampe, a.a.O., S.480.

（註二九） Erich Göhler, Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, 11., neubearbeitete Auflage, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1995, vor §59 RdNr. 10.

（註三〇） Lampe, a.a.O., S.481-482.

六、行政處罰之對象

依德國秩序違反法（註三一）之規定，行政處罰之對象約有四類，即1.自然人2.法人、非法人團體、人合公司3.為他人行為之人4.參加人。茲分述於次：

1. 自然人中，為違反秩序行為時，如未滿十四歲，依秩序違反法第十二條第一項之規定，不受處罰。又青少年心性未臻成熟，不足辨識行為之不法性，而為違反秩序行為者，亦不受處罰（註三二）。又自然人為違反秩序行為時，如由於精神或心理上之障礙，或由於先天知覺之障礙、低能或其他嚴重之心理缺陷而無能力、不能辨識不法行為而行為者，依秩序違反法第十二條第二項之規定亦不受處罰。

2. 德國秩序違反法第三十條規定，在下列情形下，法人或人合團體亦可被科處行政秩序罰鍰，亦即任何人如為

- (1) 法人代表機關或此機關之構成員或
- (2) 非法人團體之理事會或此理事會成員或
- (3) 合夥團體之代表人或
- (4) 全權代理人（Generalbevollmächtigter）或居於全權代表（Handlungsbevollmächtigter）而從事犯罪或違反秩序行為，至違反法人或人合團體應盡義務或致有使或將有使法人或人合團體獲得不當利益者。

3. 為他人行為之人乃是指德國秩序違反法第九條所規定情形之人，亦即任何人如為

- (1) 法人代表機關或其機關之構成員
- (2) 合夥團體之代表人
- (3) 他人之法定代理人

而為行為時，則規定以特殊之個人身分、關係或屬人性情況為處罰要件之法律，亦可用以處罰代理人，即使代理人不具備上述特殊處罰條件，但被代理人卻具備者。

任何人如被營業所有人或其他有權營業人委任從事下列工作者，即

（註三一） 譯文請參考張劍寒，上揭書第121頁至175頁。譯文已與現行條文有異，且有若干謬誤，但大體上尚可供參考。

（註三二） Göhler S.92.

- (1)被委任主持營業之全部或一部
- (2)被明示的委任，以自己之責任履行營業所有人之義務或基於委任所有之行爲。則規定以特殊之屬人性表徵爲處罰要件之法律，亦可用以處罰受任人，即使受任人不具備上述特殊處罰要件，但委任之營業所有人卻具備者。企業與第一句意涵之營業相同，任何人如基於類似委任從事承擔管理公行政任務者，亦有第一句規定之適用。換言之，他也可被處以行政罰鍰。

德國秩序違反法第九條第三項又規定，授予代表權或產生委任關係之法律行爲（*Rechtshandlung*），縱使不生效力，代表人、代理人或受任人仍可被處行政罰鍰。

4. 德國秩序違反法第十四條之規定，下列情形所述之人，可被處以行政罰鍰，即：

- (1)多數人參與一違反秩序行爲時，各人均屬有違反秩序行爲，即使只有其中一人具備得被處罰之屬人性表徵時，各人仍屬有違反秩序行爲而得被處罰。
- (2)科處罰鍰法律所定構要件如被非法踐行，或在法定有處罰未遂情形而有從事未遂行爲時，參加人才可被科處罰鍰。
- (3)如參加人之一無歸責性，但此並不因而排除對其他參加人之處罰。對具有特定屬人性特徵不處罰之法律規定，只適用於具有該特定屬人性特徵之參加人。
- (4)屬於違反秩序之行爲，法律規定在具有特別個人屬性表徵時屬於犯罪行爲，則此規定只適用於具有該個人屬性表徵之參加人。

德國秩序違反法第十四條關於違反秩序行爲參加人之規定與刑法上對於犯罪行爲參加人之規定不同。刑法上將犯罪行爲之參加人區分爲共犯（*Mittäter*）、教唆犯（*Anstifter*）、幫助犯（*Gehilfe*）。但秩序違反法對於違反秩序行爲之參加人並不作區分，而被學者稱之爲違反秩序行爲之一致性行爲人概念（*einheitlicher Täterbegriff*）（註三三）。換言之，與刑法不同的是在參加一違反秩序行爲之人全部都被算是行爲人而被處罰，此稱爲行爲人同一原則（*Einheitstäterprinzip*）（註三

（註三三） Göhler, a.a.O., S.100；洪家殷，上揭書文，頁726-728。

（註三四） Rogall, a.a.O., S.49.

四)。

七、行政處罰之原則

在德國為行政處罰要注意遵守下列一些原則。(註三五)

1.處罰法定原則 (keine Ahndung ohne Gesetz)

德國秩序違反法第三條規定，違反秩序行為之處罰，僅在行為前法律規定該行為違反秩序而得予處罰者為限，此即為處罰法定原則而與罪刑法定原則相似。依此原則，類推處罰違反秩序行為是不被許可的，同樣的亦不可以習慣法來處罰違反秩序之行為(註三六)。

2.歸責原則 (Schuldgrundsatz)

此一原則與刑法之過失責任、錯誤、可責難性之理論原則相同，規定於德國秩序違反法第十條至第十二條，意指行政處罰，只限於因故意違反秩序之行為，此外，法律明文規定過失行為須受罰者，行政處罰亦可及於因過失違反秩序之行為。又錯誤雖不能歸為故意而被處罰，但如歸為過失，則仍可處罰，除非錯誤係不能避免。又未滿十四歲的青少年或無行為能力的精神、心理有障礙之人，缺乏不法行為認識之違反秩序行為，亦因其缺乏可歸責性，而不處罰。(註三七)

3.比例原則 (Verhältnismässigkeitsgrundsatz)

此一原則可溯源於德國基本法之法治國原則 (Rechtsstaatsprinzip)，意指對違反秩序行為之處罰應適當、合宜而有合理之比例，不可過當 (Übermassverbot)。行政處罰既為不利行政處分，自應遵守行政法上基本原則之一的比例原則。換言之，行政罰鍰之科處應與違反秩序行為的性質，干犯情節之輕重，有合理之比例。因此，經濟活動中之重大違反秩序行為，行政罰鍰應超過違法者從違法行為中所獲得的經濟利益，如果法定最高罰鍰金額低於違法者從違法行為中所獲經濟利益，則罰鍰之科處，依德國秩序違反法第十七條之規定，可超過法定最高罰鍰之金額。

(註三五) 黃茂榮，上揭文，頁50-60。

(註三六) Bohnert, a.a.O., S.26.

(註三七) 洪家殷，行政制裁，翁岳生編「行政法」，頁697。

4.機宜原則（Opportunitätsprinzip）（註三八）

德國秩序違反法第四十條規定，對秩序違反行為追訴與處罰之機宜原則，而不適用刑訴法之法定原則（Legalitätsprinzip）。換言之，對於秩序違反行為之追究，繫於行政機關之合義務性裁量，而不是一定要依法追究。（註三九）

5.明確性原則（Bestimmtheitsgrundsatz）（註四〇）

意指國家行政干涉人民權利時，必須要有明確的法令規範，缺乏法令規範不得處罰人民。換言之，處罰人民之法規範必須在行為時已經明確存在，且處罰之構成要件必須十分明確。

八、行政處罰之要件

違反秩序行為之處罰是否應與犯罪行為之處罰一樣，除了要有構成要件之合致性外，當事人有無故意過失、錯誤，當事人之心智是否成熟而有歸責能力；遇有正當防衛、緊急避難事由時，是否可以阻卻違法性？關於這幾個問題，德國秩序違反法第八條至第十六條大致仿照其刑法，而有肯定之規定，而關於不作爲（Begehen durch Unterlassen）、爲他人而爲之行為（Handeln für einen anderen）、未遂（Versuch）也有類似刑法之規定。因此，刑法上之理論原則，大致可以適用到違反秩序行為之處罰上。國內有關於此之論述，可供參考（註四一）。

九、行政處罰之種類

德國行政處罰之種類（註四二），最主要的一種是秩序違反法第十七條所規定

（註三八） 吳庚，行政法之理論實用，自刊本，增訂五版，八十八年六月，頁477。

（註三九） 洪家殷，上揭書文，頁695-696。

（註四〇） Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, C. H. Beck, 1992, § 10 Rn.18; Hans. J. Wolff/Otto Bachof/Rolf Stoiber, Verwaltungsrecht I, 10. Auflage, C. H. Beck 1994, § 28 Rn. 15.

（註四一） 林子儀，行政秩序罰之責任能力與責任要件，載於廖義男，上揭書，第五十五頁至七十四頁；洪家殷，上揭書文，頁723-726。

（註四二） Mitsch, a.a.O., S.105-139.

之罰鍰（*Geldbusse*）。違反秩序行為法律後果之規範，遠比刑事犯罪行為之制裁體系來得簡易單純。因對違反秩序行為之科罰，只有財產之剝奪，不得採用自由刑、生命刑，且未採納刑事罰之緩刑制度或保安處分制度。（註四三）

除了罰鍰之外，在秩序違反法第三十條規定之特定要件下亦可對法人及人合團體（*juristische Personen und Personenvereinigungen*）科以所謂的法人及人合團體罰鍰（*Verbandsgeldbuße*）。以補對個別自然人罰鍰之不足，並防範藉由法人及人合團體，從事釀成重大經濟損害之違反秩序行為。

另外秩序違反法第二十二條至第二十九條規定了沒入（*Einziehung*）為違反秩序法之從罰（附帶後果）（*Nebenfolge*）。沒入原則依附在行政罰鍰，例外只有在違反秩序違反法第二十七條所定情形下，才可單獨科處（註四四）。

一九八六年時秩序違反法隨著第二個防制經濟犯罪法（*2. Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität*）增加了第二十九條之 a 的條文，規範了因違反秩序行為所得利益之充公（*Verfall*），以補充秩序違反法第十七條第四項、第三十條第三項所規定利得除清（*Gewinnabschöpfung*）之不足。充公也是違反秩序罰鍰之從罰（*Nebenfolge*），主要的目的是要將因違反秩序行為而流入行為人、法人或其他人之利得除清（*Abschöpfung*）。它只有在對法人或某人無法科以罰鍰之情形下，才可被使用。因為在德國行政處罰法制上，罰鍰之利得除清功能須優先使用，充公這個從罰只是次屬性的接捕措施（*subsidiäre Anfangmassnahme*），因此，對違反秩序行為之人如科以一九五四年經濟刑法第二條至第五條所定之利得解繳（*die Abführung des Mehrerlöses*），則秩序違反法第二十九條之 a 所定之充公，即無適用餘地（註四五）。

除了上述秩序違反法所規定之罰鍰、法人及人合團體罰鍰、沒入、充公等處罰外，尚有一些在秩序違反法以外法律所規定的，有較小適用範圍之特殊從罰，即規定在道路交通法（*Straßenverkehrsgesetz*）第二十五條之禁止駕駛（*Fahrverbot*）；在一九五四年經濟刑法第八條以下所規定之利得解繳（*Abführung des Mehrelöses*）；在聯邦狩獵法（*Bundesjagdgesetz*）第四十一條之 a 所規定之狩獵之禁止（*Verbot der Jagdausübung*）。

至於秩序違反法第五十六條所規定之訓戒（*die Verwarnung*）、訓戒金（*das*

（註四三）我國學者據此認為以人身自由之剝奪作為行政處罰之方法，值得商榷，參閱李震山，*行政法導論*，三民書局，民國八十六年九月，頁300-302。

（註四四）Göhler, a.a.O., S.170 §22,4.

（註四五）Mitsch, a.a.O., S.124-125.

Verwarnungsgeld) 以及同法第九十六條所規定之強制管束 (die Erzwingungshaft)，學者Wolfgang Mitsch則認為沒有強制處罰性質(註四六)。不過，就廣義之觀點來看，訓戒與訓戒金，應仍屬於行政處罰，至於強制管束命令，因係法院為之，應可不列入行政處罰範疇。

廣義的行政制裁尚包括不利行政處分(註四七)，學者有稱之為管制法者。為了維護公共安全與經濟、環保、衛生、社會、文化、新聞、資源保育等行政秩序，行政機關可對人民之財產為不利之行政處分，或對人民拒絕給予財物優惠，或以撤銷學籍、解除職務、取消決議、撤銷許可、登記、立案、限期改善、責令刪除等不利之行政處分。

不利之行政處分種類繁多(註四八)，其中撤銷營業許可、暫行停止漁業之經營、撤銷礦業權、註銷登記等屬於合法授益行政處分之廢止者，屬於重要的經濟活動管制措施，德國除了在一九七六年之聯邦行政手續法 (das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes) 第四十九條對合法授益行政處分之廢止作一般規定外，並在許多聯邦法律上對合法授益行政處分之撤回為特別之規定(註四九)。茲簡要說明於下。

依聯邦行政手續法第四十九條規定，合法授益之行政處分於其確定後，如有下列情形時(註五〇)，行政機關仍可以廢止其全部或一部，使其對將來無效，即：

1. 法令規定准許或該行政處分本身附有保留廢止權之文義者。
2. 該行政處分附有負擔，而受益人不履行或未於所定期間內履行其負擔者。
3. 如事後發生之新事實，致使官署得不為該行政處分，且該行政處分不廢止，將危害公益者。
4. 現行法修改，使官署可不為該行政處分時，如受益人尚未使用其受益，或基於行政處分尚未受領給付，且該行政處分如不廢止，將危害公益者。
5. 為預防或免除公共福祉之重大不利者。

(註四六) Mitsch, a.a.O., S.105.

(註四七) 張劍寒，上揭書，第三〇一頁。

(註四八) 上揭張劍寒所主持之研究報告即曾對我國行政法令之不利行政處分與行政罰作出區別分析表。見該研究報告第七十九頁至第九十三頁。

(註四九) 參照Walter Klappstein, *Rechtseinheit und Rechtsvielfalt im Verwaltungsrecht*, R.v. Decker's Verlag, Heidelberg, 1994, S.77.ff.

(註五〇) 參照翁岳生，上揭書，第二七九頁。

此為合法授益行政處分可以廢止之一般性規定，至於其具體、詳細的規定則由聯邦及各邦法令依各種生活事態而為規定。舉例而言，如德國之外國人入境與居留聯邦地域法（*Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet*）第四十三條規定，外國人之居留許可可在下列情形下可以被廢止，即外國人

1. 不再有有效護照或類似之護照文件。
2. 更換國籍或喪失國籍。
3. 尚未入境者。
4. 其庇護權，或外國難民、或政治難民可不被褫解之情形已不存在或無效時。

又如德國營業法（*Gewerbeordnung*）第三十三條之d第五項規定，賭博之營業許可，可以被廢止，如其內附有負擔而未被履行或有違反青少年保護法第八條之情形時。再如德國核能和平使用及其危險防護法（*Gesetz über den Schutz gegen ihre Gefahren*）第十七條第三項規定，核能設備許可，在下列情形可被廢止，即

1. 設備許可證未於兩年內使用者，但設備許可證內有其他規定者不在此限。
2. 許可條件事後消失或未於適當時期為補救措施者。
3. 違反本法規定或違反基於本法所訂法令或違反監督機關基於本法或法令所頒之命令、處分者，或嚴重違反關於許可裁決之規定或一再觸犯者，或對事後課加之負擔不加以履行或不於適當時間內為補救措施者。

同法第十七條第五項也規定，核能設備許可也會被廢止，如其將危害工作人員或公眾時，或對事後課加之負擔不加以履行或不於適當時期為補救措施者。

再基於公安、衛生等社會保安任務（*Aufgaben der Gefahrenabwehr*），德國甚多經濟法律規定了禁令（*Untersagung*），關閉工廠或營業場所（*Schließung der Betriebs-oder Geschäftsräume*），停用（*Stillegung*），拆除（*Beseitigung*）等手段，以制裁違反經濟法令上之規定者。其詳可參閱德國學者Walter Klappstein所著 *Rechtseinheit und Rechtsvielfalt im Verwaltungsrecht* 一書中第一百八十三頁至第一百八十八頁所表列之法律條文（註五一），在此不一一舉述。

（註五一） Walter Klappstein, a.a.O., S.183-188.

十、行政處罰之競合

同一違反秩序如果觸犯得科處行政罰鍰之數法律或數次觸犯同一法律時，或同一行為觸犯犯罪構成要件也符合違反秩序處罰要件時，究應分開處罰或合併處罰，德國秩序違反法第十九條至第二十一條有明文規定。如在第十九條規定單一行為之處罰，採合併處罰。如有人夜間駕駛無燈之汽車逆向行駛並超速即是以同一駕駛行為觸犯了得處行政罰鍰之數個法律條文而僅科處一罰鍰。同樣的，如此一駕駛人下雨時，開車駛經水灘而濺污四個行人，則為一行為數次觸犯同一法律，亦僅科處一罰鍰（註五二）。又同一行為觸犯數法律時，依規定罰鍰最高法律處罰之，但其他法律規定有從罰者，仍得宣告之。

數個行為違反秩序者，依德國秩序違反法第二十條之規定，應各科處罰鍰，即應分別處罰，此與同法第十九條之規定之合併處罰不同。換言之，如果違法者實施了多個違反秩序行為，則對每一個違法行為分別科處個別罰鍰（für jede Ordnungswidrigkeit eine gesonderte Einzel-Geldbuße festgesetzt）。於此適用累積原則（das Kumulationsprinzip），罰鍰數額為對各行為罰鍰之累積總和。累積原則適用於罰鍰，也適用於其他從罰如禁止駕駛等之科處。如屬過份苛刻（unbilligen Härten）—如科處幾個禁止駕駛而時間超過三個月以上—也僅能透過對各個處罰之減輕裁處或依機宜原則來調和（註五三）。

又違反秩序行為與犯罪行為發生競合時，究應如處理，德國秩序違反法第二十一條則加以規定。即：

1. 同一行為構成犯罪行為與違反秩序者，僅適用刑法科處刑罰。如此一行為未受刑之宣告時，仍得以違反秩序，科以行政罰鍰。而在其他法律規定之從罰也仍得宣告之。

2. 數行為構成犯罪行為與違反秩序者，則不適用秩序違反法第二十一條，而是適用秩序違反法第二十條之累積原則。換言之，刑罰與行政罰鍰是各別科處之，而無所謂之“統一制裁”（Gesamtsanktion）（註五四）。

（註五二） Mitsch, a.a.O., S.140.

（註五三） Mitsch, a.a.O., S.143-144.

（註五四） Mitsch, a.a.O., S.145-146.

十一、行政處罰之程序

德國違反行政秩序罰法第二篇專設行政罰鍰程序（Bußgeldverfahren）計分十一章，自第三十五條起至第一百一十條，詳細規定了行政處罰之程序。其中主要包括了訓戒程序（Verwarnungs-verfahren），行政官署之程序（Verfahren der Verwaltungsbehörde），檢察官之程序（Verfahren der Staatsanwaltschaft）等先行政程序（Vorverfahren）；罰鍰決定（Bussgeld-bescheid）；異議與法庭程序（Einspruch und gerichtliches Verfahren）；再審程序（Wiederaufnahme des Verfahrens）；科處從罰程序（Verfahren bei Anordnung von Nebenfolge）等，充分表現了對行政程序的高度重視。

德國行政處罰程序的特色是在罰鍰之正式程序之前有一訓戒之先行政程序。此一訓戒程序對處理大量、輕微的違反秩序行為有重大功用。德國違反秩序罰法第五十六條至第五十八條，對訓戒程序有詳細規定。凡是輕微之違反秩序行為，行政官署、外勤官員、警察官吏，得對行為人加以口頭或書面訓戒得併科五馬克至七十五馬克訓戒金（註五五）。此之訓戒，僅在行為人經被教示其享有拒絕權後卻仍同意被訓戒，且將訓戒金依行政官署所定數額，立即繳付或在一星期之內在指定地點或由郵局劃撥繳納者，始生效力。秩序違反法第五十六條第四項又規定，訓戒發生效力後，不得再就已科處訓戒違反秩序行為之同一事實或法律上事由，再予追究。透過此種簡易程序，德國行政機關處理了違規停車、擺攤設販等大量、輕微的違反秩序行為。

當事人對訓戒如果不服或超過七十五馬克最高訓戒金之違反秩序行為，則要依正式之罰鍰程序處理。正式之罰鍰程序比較複雜，通常包括控告、調查、聽證、對質、裁決、提出異議、上訴等程序。

除了上述程序外，德國秩序違反法第八十七條規定的科處從罰程序及同法第八十五條規定之再審程序，均甚詳實明確，值得借鏡。

（註五五） 德國對交通違規事件建立了計點方式之訓戒金，行政罰鍰清表甚值參考。請參閱Horst Janiszewski/ Hans Buddendiek, Verwarnungs-und Bußgeldkatalog mit Punktsystem, C. H. Beck, München, 1981.

十二、行政處罰之時效

行政處罰之時效包括追究時效（*Verfolgungsverjährung*）與執行時效（*Vollstreckungsverjährung*）。德國秩序違反法第三十一條規定，違反秩序行爲之追究或從罰之科處因一定時間之經過而消滅。因此，除法律另有規定外，違反秩序行爲之追究權，因下列時間經過而消滅，即：

1. 違反秩序行爲得科處三萬馬克以上罰鍰者，三年；
2. 違反秩序行爲得科處三千馬克以上至三萬馬克以下之罰鍰者，二年；
3. 違反秩序行爲得科處一千馬克以上至三千馬克以下之罰鍰者，一年；
4. 其他之違反秩序行爲，六個月。

追究時效從行爲終了時起算，行爲構成事實之結果發生在後者，從該結果發生時起算。

德國秩序違反法第三十二條規定了追究時效之停止（*Ruhen der Verfolgungsverjährung*），同法第三十三條規定了追究時效之中斷（*Unterbrechung der Verfolgungsverjährung*），此爲奧國行政罰法所無，是否適於引入我國，國內研究者採否定之看法（註五六）。

德國秩序違反法第三十四條又規定行政處罰之執行時效。該條規定，發生確定力之行政罰鍰，於執行時效屆滿後，不得再加以執行。換言之，行政罰鍰科處後，如因下列時間之經過，則不得再加以執行，即：

1. 超過一千馬克之罰鍰，五年；
2. 一千馬克以下之罰鍰，三年。

執行時效自裁判決定發生確定力時起算，又具有金錢給付義務之從罰亦準用此執行時效之規定。

（註五六） 王珍珠，淺說行政秩序罰上時之效力與時效，載於廖義男，上揭書，第八十二至八十三頁。

十三、行政處罰之執行

德國秩序違反法在第二篇第九章之第八十九條至第一百零四條中詳細規定了行政罰鍰之執行程序（Vollstreckung der Bussgeldentscheidungen）。其中除了規定行政罰鍰裁決之可執行性，行政執行官署外，並對不繳納罰鍰而為強制管束之科處執行（Anordnung von Erzwingungshaft、Vollstreckung der Erzwingungshaft）、對少年及青少年之執行（Vollstreckung gegen Jugendliche und Heranwachsende）、對科處負有金錢支付義務之從罰的執行（Vollstreckung von Nebenfolgen, die zu einer Geldzahlung verpflichten）以及關於沒入之補充裁決（Nachträgliche Entscheidungen über die Einziehung）等作了詳細之規定。此均可參照張劍寒上揭研究報告第一百五十六頁至第一百六十一頁之譯文，在此不再贅述。

行政罰鍰之執行，因違反秩序行為人之死亡而終止。因此，德國秩序違反法第一百零一條規定，不得對處罰人之遺產為罰鍰之執行。

十四、行政處罰之救濟

受行政處罰之人如認有冤屈或有不服時，可否及如何請求救濟？對此，德國秩序違反法首先在第六十七條規定了對罰鍰裁決書異議（Einspruch）之方式與時間，即受處罰人於罰鍰裁決書送達後兩星期內，以書面或以口頭作成筆錄（zur Niederschrift）之方式，向為此一罰鍰裁決之行政機關提出異議。

受處罰人提出異議後，依德國秩序違反法第六十九條第一項規定，行政機關如認異議未及時提出，未依規定方式或有效提出，則可以裁決駁回。對此駁回裁決，受處罰人得於收到裁決後兩週內依秩序違反法第六十二條規定向法院請求裁判。行政機關如認異議合法，則審查是否應維持或撤回自己所作之行政罰鍰，為此目的，行政機關可以依秩序違反法第六十九條第二項規定從事下列行為，即：

1. 命令為另外的調查，如由警察或行政協助（Amtshilfe）方式為另外調查，或由自己所屬成員為調查（註五七）。
2. 要求其他機關移交關於行使職權，檢查或依本法第七十七條之 a 簡易取得

（註五七） Göehler, a.a.O., S.615.

證據之說明。

3. 行政機關也可以給予被處罰人機會，在指定期間內發表意見，說明其是否願意自後續的程序中提供何種為自己解脫之事實和證據。於此應向被處罰人表明，他可依照法律對指控提出說明，也可對案件不發表意見。

行政機關如不撤回行政罰鍰決定，則應將案卷移送檢察官。根據案情應註明理由者，行政機關應在案卷上註明理由，在案卷移送前，請求查閱案卷的申請應予批准。

案卷一旦送交檢察官，則依秩序違反法第六十九條第四項規定，追究機關的任務即移交給檢察官。檢察官如未停止程序並認為不必另外調查時，應將案卷提交簡易法院之法官。如果事實顯然尚未充分查清，檢查官也可以將案件附具理由退回行政機關。案卷一旦送達行機關，則行政機關對違反秩序行為有重新追究與處罰之權。

異議案件，依秩序違反法第六十八條規定，由行政機關所在地之簡易法院裁判之。對於少年與青年之案件由少年法院法官為之。對於不合法之異議，如不遵守異議提出規定者，則依秩序違反法第七十條之規定，法院可裁定駁回。對此駁回裁定，可提出即時抗告。

異議如合法提出未被法院駁回時，則依秩序違反法第七十二條規定進入主審秩序（Hauptverfahren）。其程序應依刑事訴訟法中有關不服處刑命令所提起合法異議之規定。

法院依秩序違反法第七十二條第三項規定，對下列事項加以裁判：

1. 被處罰人之無罰開釋
2. 對被處罰人科以罰鍰
3. 科處從罰
4. 停止程序

此外，法院依秩序違反法第七十二條第三項後段，對受處罰人不得作出比原罰鍰所為裁決更不利之裁判。

針對法院依同法第七十二條所規定之裁判，德國秩序違反法第七十九條，第八十條又規定了上訴（Rechtsbeschwerde）之救濟程序。詳細內容可參照張劍寒上揭研究報告之第一百五十頁至第一百五十一頁，在此擬不贅述。

十五、結 語

綜觀以上敘述，可見德國行政處罰體系非常繁雜，種類也非常繁多，實為德國數百年來行政法制、行政實務與行政法學之產物。這與德國是聯邦國家亦有密切關連，由於聯邦與各邦各有立法職權，因此各種行政處罰法律每有歧異不同之處，更顯示德國行政處罰體系之複雜性。

又德國針對各類行政處罰事項並無統一的立法而是採取各別立法的方式加以處理。如對違反秩序行為則訂有行政處罰之法律如秩序違反法（Gesetz über Ordnungswidrigkeit）；又對於不利行政處分則在行政手續法上加以規定；對於專門職業人員違反職業義務之制裁亦有各類專門職業人員之法律為規範。

值得注意的是，德國各種行政處罰雖規定在各種各類之法律上，但因使用相當良好之立法技術，因此體系顯得相當清晰，如各種各類之特別行政法律，可以準用秩序違反法內所規訂一般性行政處罰之法律條文，亦產生了以簡御繁之效果。

再者，行政處罰非常重視程序正義、人權保障及憲法上（基本法上）所規定之比例原則、公平原則與依法行政原則，這些都是我們研究德國行政制裁制度所值得深思的。