

東海大學法律研究所碩士學位論文

指導教授：黃啟禎博士

環境法上按日連續處罰之定
位及其執行之探討

A Study on the Problematics
Regarding the Execution of Fine
Per Day Environmental Law

碩士班研究生許惠雯撰

中華民國一〇四年七月

碩士學位考試委員會審定書

東海大學法律學研究所

碩士班研究生 許惠雯 君所提之論文：

環境法上按日連續處罰之定位及其執行之探討

經本委員會審查並舉行口試，認為符合
碩士學位標準。

考試委員簽名處

黃啟楨

李介珉

蕭淑芬

104 年 7 月 23 日

論文摘要

本論文編排上分為六章，第一章為緒論，本章分為四節，第一節之研究動機先就為何選「環境法上按日連續處罰之屬性及其執行之探討」此議題做為研究對象提出說明。第二節研究方法，係說明本論文採取之研究方法，第三節研究範圍，則因本文係探討環境法上限期改善後之按日連續處罰執行問題，故擬就現行水污染防治法、空氣污染防制法、廢棄物清理法、環境影響評估法、飲用水管理法等在實務案件較為常見，涉及按日連續處罰執行問題之相關內容提出於本文加以介紹，至於限期改善後之後續處罰其他種類，則不在本文探討之列；第二章為行政執行與行政罰之區分，因目前按日連續處罰性質，學說與實務目前尚未有定見，為研究此一爭議問題，故有先分析行政執行與行政罰二者概念之必要；進而按日連續處罰制度中之「連續處罰」，乃涉及對於同一違法行為或違法狀態是否予以連續處罰？復因如本文前述不論學界、司法實務判決對於「按日連續處罰」的法律性質係行政秩序罰或行政強制執行措施尚有不同見解，如果認為環境法上「按日連續處罰」的法律性質係行政秩序罰，則對一違反行為施以按日連續處罰將違背一行為不二罰原則；反之，若認為按日連續處罰是行政強制執行措施之怠金，對於不履行義務或改善違法狀態者連續科處怠金，並未違背一行為不二罰原則，是第三章即探究本論文息息相

關之行政法上一行為不二罰原則的相關問題：首先是行為數之認定以及我國現行行政罰法第 24 條之相關規定，復說明行政罰法與行政執行法等相關競合問題，再探究我國司法院大法官釋字第 503 號及 604 號解釋，闡明上開兩號解釋為一行為不二罰所確立之原則及內涵。易言之，本章節說明按日連續處罰制度在採取「行政罰」見解，則有「一行為不二罰」此原則之適用；反之，若係採取「行政執行」之見解，則未有此「一行為不二罰」原則之適用；第四章探討論文主題中按日連續處罰之屬性，本章開始先就「限期改善」制度在我國環境法規中適用情形說明，進一步探討「限期改善」法律性質，而在限期改善之法律性質定位後，繼而就限期改善後續處罰種類之一「連續處罰」探討之，並歸納整理目前學者見解及實務見解，以正確定性「按日連續處罰」性質，希冀日後行政機關依據法規執行時較無爭議，而達其行政目的，並保障人民權益，減少訟源。緊接著於第五章討論環境法上按日連續處罰執行問題，說明目前「按日連續處罰制度」在環境法規上被大量採用之情形，故此制度完善之迫切性更形重要，並就其中環境影響評估、水污染防治、空氣污染、廢棄物清理及噪音管制法部分之按日連續處罰之執行程序中之起算日、停止日、暫停日等與按日連續處罰計算執行基礎探究，再就連續處罰之違法事實確認之爭議以及是否完成履行義務之判斷依據，以及關於行政罰故意過失之舉證責

任分配作說明。最後，第六章為結論與建議，除歸納總結外，亦為本文研究之回顧並對於現行之「按日連續處罰」制度，從怠金性質之角度提出修法建議，以期符合該制度設計之法意。



關鍵字：限期改善、按日連續處罰、行政秩序罰、行政執行罰、怠金、一行為不二罰、按日連續處罰執行準則

目次

第一章 緒論

第一節 研究動機	3
第二節 研究方法	6
第三節 研究範圍與限制	6
第四節 論文架構	7

第二章 行政罰與行政執行之區分

第一節 行政執行之意涵	12
第一項 行政執行之意義	12
第二項 行政執行之種類	17
第一款 間接強制	18
第二款 直接強制	20
第三款 即時強制	21
第二節 行政罰之意涵	22
第一項 行政罰之意義	23
第二項 行政罰之種類	24
第一款 罰鍰	24

第二款	沒入.....	25
第三款	其他種類之行政秩序罰.....	26
第四款	管制罰？.....	26
第三節	行政罰與行政執行之差異.....	33
第一項	行政罰與行政執行之相異處.....	33
第二項	行政罰與行政執行之相通處.....	35
第三項	行政管制之意涵.....	36
第四項	小結.....	37
 第三章 行政罰上之一行為不二罰原則		
第一節	一行為不二罰之意義.....	39
第一項	行為數之認定.....	41
第一款	一行為.....	44
第二款	數行為.....	47
第二項	小結.....	48
第二節	不二罰之意義.....	52
第一項	意涵.....	52
第二款	行政罰法第 24 條之相關規定.....	52
第三項	競合問題.....	53

第一項 行政罰與刑罰之競合.....	53
第二項 行政罰與行政罰之競合.....	54
第三項 行政罰與行政執行之競合.....	55
第四節 實務見解	56
第一項 釋字第 503 號解釋.....	56
第一款 解釋文.....	56
第二款 對釋字第 503 號解釋之探究.....	57
第二項 釋字第 604 號解釋.....	58
第一款 解釋文.....	59
第二款 釋字第 604 號解釋之探究.....	60
第四章 環境法上按日連續處罰之屬性	
第一節 未依限期改善作為按日連續處罰之前提.....	65
第一項 限期改善之意涵.....	66
第二項 限期改善之法律性質.....	66
第二節 按日連續處罰性質之探討	70
第一項 按日連續處罰之立法概況	70
第一款 按日連續處罰之立法資料.....	71
第二款 立法院委員會之答詢紀錄.....	72

第二項 按日連續處罰法律性質之不同意見	72
第一款 行政罰說	74
第一目 學者見解	74
第二目 實務見解	78
第二款 行政執行行為說	93
第一目 學者見解	93
第二目 實務見解	94
第三款 執行罰說	99
第四款 小結	101

第五章 環境法上按日連續處罰執行面之探討

第一節 概說	103
第二節 環境法上相關之按日連續處罰執行準則規定	104
第一項 按日連續處罰執行準則規定概說	104
第一款 空氣污染防治法	104
第二款 廢棄物清理法	105
第三款 環境影響評估法	105
第四款 水污染防治法	106
第二項 例假日可否按日連續處罰	112

第一款 學者及實務通說之見解.....	112
第二款 本文見解.....	113
第三項 連續處罰之違法事實確認之爭議.....	115
第一款 不再確認事實說.....	115
第二款 應再確認事實說.....	118
第三款 首日與末日推定說.....	119
第四款 小結.....	120
第四項 完成履行義務之判斷依據.....	121
第五項 小結.....	123
第六章 結論與建議	
第一節 結論.....	125
第二節 建議.....	128
參考文獻	I

第一章 緒論

根據憲法增修條文第 10 條第 2 項之規定：「經濟及科學發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，此揭櫫環境及生態保護與經濟及科學技術發展的同等重要性。在憲法委託下，立法者應努力達成憲法對於環境保護之要求，在國家追求發展的過程中，應制訂符合環境品質之法規範以防止污染並維護自然生態環境之永續發展¹。亦即在台灣及全球環保意識抬頭的現代，環境保護至為重要，環境保護工作已成為政府機關日常最主要的行政任務之一，為完成各項環境保護工作，主管機關必須針對防止破壞環境之各項危害，採取有效措施。

作為法治國家，在依法行政原則的支配下，處理環境問題時，法制上除了預防手段如環境評估之方式外，亦兼採行政管制或行政制裁等多元方式，其中以行政制裁與行政強制最為常見。而在立法與執行時，各式手段之採取，應需基於環境問題之特性而異；從環保機關因應與處置相關問題之先後而言，大致上可以區分預防、管制與救濟等階段。其中，「命令與控制」一直是最常被採用，所謂「命令與控制」的污染防治措施係由主管機關先以法規來規範一定的排放標準，然後再對受管制的對象行為進行監督與控制，若管制的對象超乎排放標

¹ 陳慈陽，環境法總論，2 版，2003 年 1 月，頁 122；黃啟禎，環境保護—人民之反射利益？基本權利，行政院人事行政總處公務人力發展中心游於藝電子報第 107 期（99 年 6 月），<http://epaper.hrd.gov.tw/107/EDM107-0601.htm>。

準，則依法對該違反行為科以一定的制裁²；而相關行政管制與制裁手段的選擇，則可因不同危害之性質與程度而異，係屬立法者之形成自由(Gestaltungsfreiheit der Gesetzgebung)³。

我國現行環境法上，常見義務人違反行政法上之義務時，無論是作為或不作為，主管機關對之科以罰鍰後，同時限期命其改善，逾期仍未改善，則按日連續處罰，此等限期改善未果後施以「按日連續處罰」，行政機關據以執行之結果，常見學者、實務界就「按日連續處罰」之法律性質究屬行政秩序罰上之罰鍰？抑或屬行政上之強制執行之怠金科處？則多有所爭議。行政法院歷來之判決，多數持傾向怠金性質，然卻見相關條文上係明文「處罰」之行政罰性質；或判決上亦使用「執行罰」之概念，同時兼具制裁與強制執行兩個不相容之性質等，會有此爭議，考其主要原因係執法機關在裁處過程中由於未能釐清「按日連續處罰」之法律性質，其結果不僅連帶影響處分的正確性⁴，以及合法性，同時影響相關人民或業者之權益至鉅；最後甚至關係行政法院之審判是否正確合法。是本文先就限期改善後之按日連續處罰，探討其性質究係為行政制裁或是行政強制執行措施？從實務、學理予以整理分析其屬性，並就實際執行的規定與問題加以探討，最

² 張其祿，管制行政：理論與經驗分析，商鼎文化，2007年3月，頁146-147。

³ 釋字第517號及第641號解釋理由書參照。

⁴ 黃源銘，環境法上『按日連續處罰』法律性質之探討，環境保護與依法行政學術研討會會議手冊，2012年6月15日，頁2。

後提出修法上之建議，以期能為現行此一重要之行政執法手段確定其合法性，俾環境機關能有效採取措施，維持國民良好之生活環境，達成國家重要之行政任務。

第一節 研究動機

在行政執法手段中，行政機關為達成特定的行政目的，經常採取連續處罰之方式制裁行為人。然此一連續處罰種類，在目前實務上，有按日連續處罰、按次連續處罰、按月連續處罰、按件連續處罰、按日處罰、按次處罰、再次處罰等。除了按日連續處罰外，其餘連續處罰種類之法律性質，行政機關在執行上鮮見有困擾之處。

按日連續處罰乃係行政機關課予行為人限期改善之義務後，行為人卻未為作為，致使未履行義務，行政機關再課以按日連續處罰，企圖藉由此種不斷增加之處罰，達成逼使行為人改善之目的之作為。然此按日連續處罰具有不斷累積之特性，具有極大的壓迫效力，對於須迅速改善的違法現象，可發揮相當之作用，向為立法者所樂於採用⁵。

且屬於連續處罰種類之一的按日連續處罰⁶條款，常見於環保法

⁵ 洪家殷，我國現行法上連續處罰規定性質之檢討，月旦法學雜誌，第 33 期，1998 年 2 月，頁 74。

⁶ 現行法之連續處罰規定，依學者分析整理後有以下幾種型態：連續處罰、按日連續處罰、按次連續處罰、按件連續處罰、按日處罰、按次處罰、再次處罰，參洪家殷，行政罰法論，增定 2 版，五南圖書出版公司，2008 年 6 月，頁 248-249。

規中，例如：違法排放廢（污）水、違法排放空氣污染物等，然此等行為，在主管機關為第一次處罰之後，除非同時命其停工，否則污染結果通常會繼續存在，此時，主管機關究應採取行政處罰或以行政執行行為排除污染行為，若是以行政處罰方式處理，則如何切割該行為個數？連續處罰雖是行政機關執行公權力之重要執法手段，然結合行政機關第一次所為之處罰，則嗣後之連續處罰性質之適用上則易生適用上之疑義。

我國各高等行政法院與最高行政法院對此法律問題之性質歸屬，至今亦尚未有統一之見解，甚至彼此意見分歧。因此亦衍生有無違反一行為不二罰等爭議問題。本文就我國環保法規中之「按日連續處罰」之特有制度出發，探討「按日連續處罰」之性質及立法目的，並與行政秩序罰中之「罰鍰」作一比較及其有無牴觸「一行為不二罰」原則之問題。最後並就現行按日連續處罰之制度，對實務界提出建議。

又在環境行政領域中，行為人在違反義務後，主管機關除了課予相關行政罰後，尚採取行政管制相關手段以達目的。另外「按日連續處罰」在實務上乃被大量運用⁷，在此情形下，則該制度在解釋與適用上應該能夠將爭議降低到最小，以確實發揮其應有之功能。

⁷ 水污染防治法第 40、43、46、48、49、53、54、56 條；空氣污染防制法第 51、54、56、58、59、64、70 條；廢棄物清理法第 50、51、52、53、55 條；土壤及地下水污染整治法第 35、36 條；環境影響評估法第 23 條；飲用水管理條例第 24、24 之 1、24 條之 3；噪音管制法第 15 條；資源回收再利用法第 26 條；海洋污染防治法第 42、43、47、49、53、54 條等條文。

然而對於「按日連續處罰」之法律性質在具有爭議之情形下，「按日連續處罰」如何定性，將影響機關為處分的正確性，是在學理、行政與司法實務就「按日連續處罰」之法律見解不一致情況下，主管機關一旦限期改善後，若相對人屆期仍未改善，依照目前之規定，例如違反飲用水管理條例按日連續處罰執行準則、違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則、違反環境影響評估法按日連續處罰執行準則，主管機關得按日連續處罰。惟在執行程序上兼顧考量定義明確性及符合比例原則，且主管機關有關稽查程序之執行，若欠缺統一的稽查執行規範，對於人民權益可能就造成嚴重的侵害，這是一個相當嚴重的問題，因此，若有明確的執行規範，使得無論任何層級的稽查人員進行污染的稽查結果一致，人民亦有準則可循，因此有關於其中所生之法規範爭議，實有加以研究之必要。例如中華紙漿股份有限公司於97年度間，因空氣污染事件經限期改善而未改善，經花蓮縣環保局依法裁處，該公司不服因環保局所為之按日連續處罰處分而歷經多次訟爭。嗣最高法院做出廢棄原判決之判決，然判決理由中卻仍未見對於「按日連續處罰」之明確論理，尚難認就此爭訟問題有一實質解決。

我國作為法律繼受國，在相關法律之制定上，歐美先進國家之法律往往極具參考價值。然而，「按日連續處罰制度」似未見諸外國文

獻之討論，核屬具有本土特色之法律議題，又因其在環境法領域中被大量採用，故該制度在解釋與適用上能夠將爭議降低到最小，以確實發揮其應有之功能，應該係合理之要求。然而，在行政機關適用此制度時之實際操作上與法院司法審判上，均有見解之歧異，迭生困擾。本文試爰從相關文獻與行政函示以及司法案例，加以整理分析，試為「按日連續處罰」之法律性質予以定性，針對前開困擾著學界、行政與司法實務之問題尋找論理基礎，並提出本文之看法。

第二節 研究方法

本論文主要採取文獻分析法，透過與此議題相關之學術著作、期刊、論文、法令、法院判決書、雜誌及網路資料等相關文獻，加以收集，予以分析並彙整之作為本文研究之基礎與依據。並藉由彙整學界與行政實務所持之見解予以比照與歸納，希望得藉此釐清限期改善與按日連續處罰之定性，並解決因此產生之實務爭議，而提出淺見與修法方向，以更完善此制度設計之法意。

第三節 研究範圍與限制

在研究範圍上，因本文係探討環境法上限期改善後之按日連續處罰執行問題，是擬就現行水污染防治法、空氣污染防制法、廢棄物清

理法、環境影響評估法、飲用水管理法等在實務案件較為常見，涉及按日連續處罰執行問題之相關內容提出於本文加以介紹，至於限期改善後之後續處罰其他種類，則不在本文探討之列。由於上開法律均僅規定違反其規定者，經處罰並限期改善後，屆期仍未改善者，按日連續處罰之。然因其用語未見精確，迄今在行政法院實務上仍未統一見解，尚有分歧。雖有制訂相關環境法規之按日連續處罰執行準則，然在各個環境法規之執行準則亦出現按日連續處罰定性之疑義而在執行層面出現自相矛盾之情況。是該等法規似有檢討並予以釐清、修改之必要。然在研究限制方面，由於本人外文能力有限，故本文所引之文獻主要以國內學者文獻與論文為主，此為本文之主要限制。

第四節 論文架構

本論文編排上分為六章，第一章為緒論，本章分為四節，第一節之研究動機先就為何選「環境法上按日連續處罰之屬性及其執行之探討」此議題做為研究對象提出說明。第二節研究方法，係說明本論文採取之研究方法，第三節研究範圍，則因本文係探討環境法上限期改善後之按日連續處罰執行問題，故擬就現行水污染防治法、空氣污染防治法、廢棄物清理法、環境影響評估法、飲用水管理法等在實務案件較為常見，涉及按日連續處罰執行問題之相關內容提出於本文加以

介紹，至於限期改善後之後續處罰其他種類，則不在本文探討之列；第二章為行政執行與行政罰之區分，因目前按日連續處罰性質，學說與實務目前尚未有定見，為研究此一爭議問題，故有先分析行政執行與行政罰二者概念之必要；進而按日連續處罰制度中之「連續處罰」，乃涉及對於同一違法行為或違法狀態是否予以連續處罰？復因如本文前述不論學界、司法實務判決對於「按日連續處罰」的法律性質係行政秩序罰或行政強制執行措施尚有不同見解，如果認為環境法上「按日連續處罰」的法律性質係行政秩序罰，則對一違反行為施以按日連續處罰將違背一行為不二罰原則；反之，若認為按日連續處罰是行政強制執行措施之怠金，對於不履行義務或改善違法狀態者連續科處怠金，並未違背一行為不二罰原則，是第三章即探究本論文息息相關之行政法上一行為不二罰原則的相關問題：首先是行為數之認定以及我國現行行政罰法第 24 條之相關規定，復說明行政罰法與行政執行法等相關競合問題，再探究我國司法院大法官釋字第 503 號及 604 號解釋，闡明上開兩號解釋為一行為不二罰所確立之原則及內涵。易言之，本章節說明按日連續處罰制度在採取「行政罰」見解，則有「一行為不二罰」此原則之適用；反之，若係採取「行政執行」之見解，則未有此「一行為不二罰」原則之適用；第四章探討論文主題中按日連續處罰之屬性，本章開始先就「限期改善」制度在我國環境法規中

適用情形說明，進一步探討「限期改善」法律性質，而在限期改善之法律性質定位後，繼而就限期改善後續處罰種類之一「連續處罰」探討之，並歸納整理目前學者見解及實務見解，以正確定性「按日連續處罰」性質，希冀日後行政機關依據法規執行時較無爭議，而達其行政目的，並保障人民權益，減少訟源。緊接著於第五章討論環境法上按日連續處罰執行問題，說明目前「按日連續處罰制度」在環境法規上被大量採用之情形，故此制度完善之迫切性更形重要，並就其中環境影響評估、水污染防治、空氣污染、廢棄物清理及噪音管制法部分之按日連續處罰之執行程序中之起算日、停止日、暫停日等與按日連續處罰計算執行基礎探究，再就連續處罰之違法事實確認之爭議以及是否完成履行義務之判斷依據，以及關於行政罰故意過失之舉證責任分配作說明。最後，第六章為結論與建議，除歸納總結外，亦為本文研究之回顧並對於現行之「按日連續處罰」制度，從怠金性質之角度提出修法建議，以期符合該制度設計之法意。

第二章 行政罰與行政執行之區分

行政處罰與行政執行是行政作用法的兩大支柱，一為制裁，一為強制執行，均屬典型的干涉行政行為，必須恪守法律保留原則及比例原則，除散見於個別領域之行政業務法令外，目前法制上也訂有總則性的法律，分別是行政罰法與行政執行法。

由於本論文主題涉及按日連續處罰之性質歸屬問題，究係屬於制裁？或是強制執行的怠金？也就是罰鍰(Bussgeld)或怠金(Zwangsgeld)的問題。因此有必要於本章先就兩者之基本分野加以論述。

第一節 行政執行之意涵

國家機關之行政行為，在人民不履行行政法上之義務時，為貫徹法令，維護社會秩序與公益，國家機關本於行政權之作用，自得以強制力自為執行。行政執行係行政機關自行實施之強制執行程序，行政機關得以本身之公權力實現行政行為之內容，無須藉助於法院之執行程序。行政機關透過「公法上金錢給付義務」、「行為或不行為義務之強制執行」等手段，促使不履行義務之相對人履行其義務，或達到與履行義務相同之事實情狀。

第一項 行政執行之意義

自 2001 年 1 月 1 日起，我國新修正的行政執行法開始施行，該法明定行政機關的行政執行，可按照義務人怠於履行義務的公法上義務之性質，分別採取間接強制執行（代履行及科處怠金之執行罰）以及直接強制執行（可採取斷水斷電）的手段。另外也一般性規定性質上屬於緊急處置措施之即時強制。行政強制執行制度，至此可謂已相當完備。公法上義務人如不履行義務時，行政機關可以依據行政執行法之規定，必要時結合個別之業務法令，實施行政上之強制執行，以達成行政目的。

人民違反公法上義務時，雖然法律上允許行政機關可以同時科處

行政罰，並進行行政執行法上的強制執行，但實際上行政機關通常考慮到行政執行成本相對較高，因此，優先採取行政處罰的手段，以督促其履行義務。在處罰無效果時，亦即義務人仍不改善時，才補充的進行行政上強制執行措施。

行政上之強制執行，係人民怠於履行行政法上之義務時，為督促其履行，以實現與該義務已履行之同一狀態，由行政機關採取行政上之強制執行之手段。換言之，即國家對於不履行其義務之人民，為了強制其在未來履行，所施加之不利益⁸措施。

行政執行之種類，依據行政執行法第 2 條，包括三種：公法上金錢給付義務，行為或不行為義務之強制執行及即時強制。學者認為廣義之行政執行包括「行政上之強制執行」與「即時強制」；狹義之行政執行則不包括「即時強制」。「行政上之強制執行」，指當行為人不履行行政法上義務時，行政機關以強制力迫其履行義務，或使其實現與履行義務同一狀態之行政權作用；其目的在強迫義務人實現其義務內容，不在非難過去之行為⁹。所謂「即時強制」是指行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時所為之強制措施¹⁰。可知即時強制不以人民違反行政法上之義務為前提，與

⁸ 洪家殷，違規停車連續處罰相關問題之探討-以釋字第 604 號解釋為中心，月旦法學雜誌，第 129 期，2006 年 2 月，頁 182。

⁹ 參見行政罰法立法總說明，林錫堯，〈淺析「行政罰法」草案〉，法學叢刊，第 192 期，2003 年 10 月，頁 5。

¹⁰ 參見行政執行法第 6 條。不過即時強制實施前，並不存在人民應履行之「公法上金錢給付義

行政罰難生混淆。

在 1998 年行政執行法大幅修正時，引進「怠金」之概念，代替原來「罰鍰」之規定，而其屬於行政執行法針對行為、不行為義務之間接強制手段之一。執行措施係著重督促義務人將來履行義務為目的，以一定金額作為履行之督促所採之一種行政間接強制執行之方法，義務人經告戒仍不履行義務，得連續科處怠金或為其他強制手段。其中，怠金並非以非難過去違法行為為目的，而係著重義務人未來改善之義務上，並事先科處一定怠金作為督促與威嚇義務人遵守義務之履行。因此，怠金是以一定期間改善之告戒，督促其將來改善；對未能期限內改善者，則可以再次告戒或轉換為其他強制手段的一間接強制措施，其並非針對過去違法行為，並非具「裁罰性質」而屬於執行措施¹¹。

國家對於人民之有行政執行權，係基於國家與人民之義務(被動)關係下之「法規範服從義務」所生¹²。是行政執行係指行政機關或受其委託之高權主體，對於不履行行政法上具體義務之人民或其他主體，本於以自己本身的行政強制權及法定程序，不必向法院申請，而以強制手段強制地要求其履行公法上義務或產生義務已與履行之相同狀態。亦即，行政機關以下命處分作為基礎，並實施限期改善之告

務或行為、不行為義務」，立法者將即時強制放在行政執行法中，在法律體系上值得斟酌。

¹¹ 蔡震榮，怠金與連續處罰，月旦法學教室，第 105 期，2011 年 7 月，頁 46。

¹² 李惠宗，行政法要義，6 版，元照出版有限公司，2013 年 8 月，頁 528。

戒所採取的強制執行程序稱之¹³。行政機關藉由所謂的「下命或禁止之處分」要求人民履行一定公法上之義務，並且透過行政執行權以維持行政機關貫徹其意志之可能性¹⁴。又對違反行政義務之人，課以財產上的不利益，或甚至拘束其人身自由，迫使其履行義務，此種「強制方法」的重點在於促使義務人履行其尚未履行之義務，而不是追究其過失之違反行為。例如，在行政執行中，科處怠金後，義務人已履行其義務者，科處怠金目的已達成，原科處之怠金，依據行政執行法第8條在法理上即不得徵收。又「怠金」(Zwangsgeld)，學理上也稱為「強制金」(Zwangsgeld)或「執行罰」(Zwangsstrafe)，然此種行政執行手段，雖有習稱其為「執行罰」，惟行政強制本質上並非制裁，而係屬督促手段之強制執行措施；且「執行」與「罰」兩者不容不應併存，故不宜再使用「執行罰」之矛盾概念¹⁵，反而應使用「執行方法」或強制措施較為妥切。後續行文中如仍使用「執行罰」之概念，單純僅係忠於所引用之參考文獻，合先敘明。

一般「怠金」程序，可以區分成告戒、確定以及徵收等三個先後程序。怠金的主要目的，不是在於確定以及徵收的程序，而是藉由「告戒」的手段，以其逐漸增強對當事人履行義務的壓力，並不具有「處

¹³ 蔡震榮，行政執行法，元照出版有限公司，5版，2013年11月，頁3。

¹⁴ 蔡震榮，行政執行法，元照出版有限公司，5版，2013年11月，頁2。

¹⁵ 林麗芬，環境法上按日連續處罰問題之探討，東海大學法律學研究所碩士論文，2005年，頁10。

罰」性質，與行政罰無關，因此可連續為之，直至履行或不行為為止，並不違反「一行為不二罰原則」¹⁶。

「代履行」及「怠金」同屬間接強制方法，依據行政執行法第 29 條、第 30 條之規定，若違反之義務，代履行有客觀不能，例如拆除大型違建物，卻因缺乏預算而無法先為代履行，或不宜代為履行者，例如濫葬後之遷葬義務，始得科以怠金¹⁷。有主張不宜逕依行政執行法第 30 條之規定而導出「代履行優先原則」，應由行政機關衡量實際狀況，並依公平合理之原則，兼顧公共利益與人民權益之維護而選擇其執行方法。

依據行政執行法第 27 條第 1 項、第 30 條之規定，怠金只能針對「不具可替代性行為義務」之履行為之，則例如對於違規停車之車輛，予以行駛離開現場之行為，係屬於能由他人代為履行之行為，因此依據我國現行行政執行法第 30 條第 1 項之規定，難將系爭規定之「連續處罰」定性為「連續怠金」¹⁸。然，依據行政執行法第 29 條、第 30 條之規定，將怠金侷限在不能由他人代為履行之情形，此種嚴格規定，只要能由他人代為履行，卻造成無法轉換採取執行怠金手段之情形，而且只能依秩序罰予以連續處罰，更另創設具有強制性質之

¹⁶ 王服清、戴鈞宏，論我國行政法規連續處罰之性質，科技法學論叢第五期，2010 年 4 月，頁 70。

¹⁷ 李惠宗，行政法要義，6 版，元照出版有限公司，2013 年 8 月，頁 5556~558。

¹⁸ 王服清，水土保持法監督與管理下之監督權限研究學術研討會論文集，2008 年 9 月 25 日，頁 28。

秩序罰，使之得能重複為之。其結果，「一事不二罰原則」卻被掏空¹⁹。

我國現行行政執行法嚴格劃分代履行與怠金制度，實應有所檢討。亦即，怠金制度之適用範圍，除不能由他人代為履行情形外，尚包括可替代之作為義務於礙難採用代履行執行時，亦可採用連續科處怠金（強制金）之執行方法²⁰。

第二項 行政執行之種類

在採取行政執行措施前，主管機關下一命令或禁止的行政處分，此即所謂的基礎處分，在此基礎處分當事人有遵守的義務。因此行政執行通常是針對下命或禁止處分的限期履行之不遵守者，採取強制措施的方法²¹。

依行政執行法第2條規定：「本法所稱行政執行，指公法上金錢給付義務、行為或不行為義務之強制執行及即時強制。」亦即，以義務人有具體行政法上義務，包括金錢給付義務、行為或不行為義務為前提。惟即時強制其目的乃在預防或制止危害公益或人民生命、身體之發生，其相對人並無具體行政法上義務，即無所謂義務不履行之情形，然因即時強制所採取之手段，涉及對人之管束、物之扣留、使用、

¹⁹王服清、戴鈞宏，論我國行政法規連續處罰之性質，科技法學論叢第五期，2010年4月，頁72。

²⁰王服清、戴鈞宏，論我國行政法規連續處罰之性質，科技法學論叢第五期，2010年4月，頁30。

²¹蔡震榮，行政執行法，元照出版有限公司，5版，2013年11月，頁179~180。

處置或限制其使用、對於住宅、建築物或其他處所之進入等，乃係對相對人為強制手段之公權力措施，影響相對人權益，故為避免濫用，亦有規範之必要，是亦將其納入行政執行法之內容。是行政執行之意義，乃採廣義之行政執行之概念，以涵蓋無須先有義務存在之即時強制在內²²

基於法治國明確原則之要求，行政機關依法得實施行政強制措施，易言之，行政強制執行之方法亦應以法律有明文規定者為限，依行政執行法第 27 條第 1 項之規定²³，公法上行為或不行為義務之執行方法，可依強度分為「間接強制」與「直接強制」兩類。

第一款 間接強制

所謂間接強制，係指執行機關非以實力直接壓制義務人之意志，而是以間接之手段促使義務人履行義務或達到與履行義務同一狀態，方法又可分為「怠金」及「代履行」兩種。

1、怠金

怠金，學理上有稱之強制金(Zwangsgeld)或執行罰(Zwangstrafe)，其本質即是一種強制執行手段，乃對不履行行政法義務之人科處一定數額之金錢，藉此造成心理上威嚇或負擔，以影響

²² 廖義男，行政執行法簡介、行政法之基本建制，自版，2003 年 6 月，頁 277~278。

²³ 行政執行法第 27 條第 1 項 (99.2.3)：依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。

其履行義務之意志，間接促使其自動履行義務之強制方法。我國民國 21 年制定之行政執行法，曾仿效日本舊制立法例使用罰鍰用語，民國 87 年行政執行法修正，為求與行政秩序罰之罰鍰相區別，將其改稱為怠金²⁴。而怠金適用要件為(1)依法令或本於法令之行政處分(2)負有行為義務而不為，其行為不能由他人代為履行者；從行政執行法第 30 條第 1 項規定：「依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為不能由他人代為履行者，依其情節輕重處新臺幣 5000 元以上 30 萬元以下怠金。」觀之，怠金似僅適用於「不可替代性之行為義務」。在連續處以怠金前，依行政執行法第 31 條第 2 項規定，連續處以怠金前，仍應依同法第 27 條規定以書面限期履行之告戒，以確保義務人權益之保障。但法律另有規定者，則不在此限。因此關於怠金的執行方法，依據行政執行法第 27 條規定以明定規定須事前以書面通知。惟同法第 31 條第 2 項但書偏又增設例外規定，因此造成關於每次連續處罰，是否適用行政執行法中怠金執行方法，且衍生連續處罰與怠金性質是否相同之紛爭。

至於行政執行中科處怠金後，義務人若已履行其義務者，原先科處怠金之目的已達成，原科處之怠金，依據行政執行法第 8 條在法理上應不得續行徵收。

²⁴ 參閱 洪文玲，行政執行法怠金制度之探討，中央警察大學警政論叢創刊號，90年12月，頁 168。

2、代履行

按行政執行法第 29 條第 1 項規定：「依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之。」亦即，代履行通常係指可替代性之作為義務，義務人不履行而經由法定程序催告仍不履行時，則由義務人以外之第三人強制踐行該義務，並由行政機關向義務人徵收費用之間接強制手段。再依同法第 29 條第 2 項規定，「前項代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義務人繳納；其繳納數額與實支不一致時，退還其餘額或追繳其差額。」，就此規定復配合同法第 27 條觀之，該徵收之程序，設有預估數額事先繳納之規定，主要在督促義務人能自行履行。且代履行須屬可強制之行為方為之，僅在法律上允許第三人為之。歸納適用要件有三：(1) 該作為義務係屬可替代之義務；(2) 義務人經由法定程序仍為踐行該義務內容；(3) 由義務人以外之第三人代為履行，此時義務人有忍受義務；(4) 義務人須負擔履行所支出之費用。

第二款 直接強制

依行政執行法第 28 條第 2 項規定：「前條所稱之直接強制方法如下：一、扣留、收取交付、解除占有、處置、使用或限制使用動產、不動產。二、進入、封閉、拆除住宅、建築物或其他處所。三、收繳、

註銷證照。四、斷絕營業所必須之自來水、電力或其他能源。五、其他以實力直接實現與履行義務同一內容狀態之方法」。易言之，若是經間接強制不能達成執行目的，或因情況急迫，如不及時執行，顯難達成執行目的時，執行機關得依直接強制方法執行之。

上述之直接強制方法，係行政機關以實力直接強制義務人實現與履行義務同一內容狀態的最後手段，故為充分保障義務人之權益，行為或不行為義務之執行，原則上應遵守間接強制優先於直接強制。惟若其轉換執行之要件過於嚴格，將影響執行效能，故行政執行法第32條爰規定，經間接強制不能達成執行目的，或因情況急迫，如不及時執行，顯難達成執行目的時，執行機關始得依直接強制方法執行之。始符合其直接性與最後手段性之特質，且其執行時尚應考量執行方法是否妥當，因直接強制執行方式攸關人民權益甚鉅，在採取行政執行措施時，尚須特別注意行政執行法第3條及行政程序法第7條比例原則，選擇對義務人損害最少之方法為之，且應一併注意行政執行法其他一般基本原則及注意要項始為周全。

第三款 即時強制

按行政執行法第36條規定：「行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，得為即時強制。即時強制方法如下：一、對於人之管束。二、對於物之扣留、使用、處置或限

制其使用。三、對於住宅、建築物或其他處所之進入。四、其他依法定職權所為之必要處置。」，該規定主要是行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，得為即時強制。其與行政上強制執行主要區別在於即時強制並不以人民有違反行政法上義務為前提；且不須踐行告戒程序。

第二節 行政罰之意涵

所謂行政罰，乃係指行政機關為達成行政上之特定目的，係對於人民違反行政法上義務者所加之裁罰規定，其裁罰方式，概以剝奪或限制人民權利方式為之。

行政罰（Verwaltungsstrafe）與行政秩序罰在我國經常被混用²⁵。就廣義而言，係指國家及公共團體基於行政目的之達成，要求人民負擔各種行政法上之義務，若人民違反其應盡之義務，而對其所施加之制裁²⁶；狹義在我國所稱之行政罰，係指秩序罰為主要內容，故又稱行政秩序罰，可說是行政機關基於維持行政秩序之目的，對於過去違反行政法上義務者，所施以刑罰以外之刑罰，資為制裁²⁷。亦即，狹義之行政秩序罰並不包括「行政刑罰」及「執行罰」在內。我國之行政罰法並未就上述之意義為明確定義，是仍不屬明確之立法定義

²⁵ 轉引洪家殷，行政罰法論，增定2版，2008年6月，註11，頁5。

²⁶ 洪家殷，行政罰法論，增定2版，2008年6月，頁5。

²⁷ 洪家殷，行政罰法論，增定2版，2008年6月，頁6。

²⁸。本文以下就行政罰之意義、種類概述之。

第一項 行政罰之意義

行政罰係行政機關為增進公共利益，維持行政之秩序或保護特定法益以達成國家行政目的，對於違反行政上作為義務者，所科處之制裁者。其含意有制裁過去違反行政義務之行政處罰，其種類有罰鍰、沒入與裁罰性之不利處分²⁹。

廣義而言，行政處罰包含行政刑罰與行政秩序罰，對於一般違反行政法上義務的違規行為，多偏向使用行政秩序罰，只有對於惡性重大的行政違規行為，才以行政刑罰³⁰處罰之。

隨著我國行政罰法之制定與施行，現在可說行政罰一詞主要係指秩序罰(Ordnungsstrafe)，故又稱為行政秩序罰，可說是行政機關基於維持行政秩序之目的，對於過去違反行政法上之義務者，所施以刑罰以外之處罰，資為制裁之謂³¹。其一方面對於過去違規行為制裁，另一方面亦有預防違規行為發生，因此亦有督促義務人履行行政法上義務的手段功能。鑑於行政處罰之課罰，勢必造成介入人民之基本權

²⁸ 參見行政罰法第2條之立法說明，其並指出係參酌司法院大法院釋字第394號解釋「裁罰性行政處分」之用語。

²⁹ 李惠宗，行政罰法之理論與案例，元照出版有限公司，2007年10月，頁16。

³⁰ 行政刑罰因其為刑事特別刑法，適用刑法總則規定，不能由行政機關自行處理，必須移送檢察機關偵查起訴。

³¹ 陳慈陽，環境法論，2版，2003年1月，頁122。

利的結果³²，因此，基於憲法第 23 條法律保留原則，自應依據法律明文規定始得據以處罰人民。

第二項 行政罰之種類

行政罰法屬於行政秩序罰的普通法性質，依我國行政罰法第 2 條規定，主要可分為罰鍰、沒入及其他種類之行政秩序罰。

第一款 罰鍰

在各種行政罰之類型中，罰鍰為最主要之型態且為最經常被行使者，蓋就罰鍰之功能而言，可說係由「壓制」、「預防」及「剝奪所得」三者共同形成之「結合制裁」³³。罰鍰通常在行政法規中明定「罰鍰」之用語，但法規有不使用罰鍰之名稱，而司法院大法官也解釋屬於罰鍰者³⁴。因此，由上可知，一項不利的處分是否屬於「行政處罰」性質，大法官解釋亦有從功能性的解釋觀點出發，易言之，只要是對於違反行政法上義務所為的制裁，即屬於罰鍰之一種，不以文字意義為限。由於我國法規對此名稱之用法並非完全一致，故有混淆之虞。如連續處罰規定中之罰鍰，其性質即非皆屬單純之行政罰³⁵。

行政法規對於違反行政法上義務行為科處罰鍰者，一般認為其屬

³² 黃茂榮，行政處罰的概念及其建制原則，植根雜誌，第 24 卷第 2 期，2008 年 2 月，頁 67。

³³ 洪家殷，行政罰之概念及種類，月旦法學教室，第 84 期，2009 年 10 月，頁 51。

³⁴ 參釋字第 616 號解釋理由中指出：加徵滯報金係對納稅義務人違反作為義務所為之制裁，乃罰鍰之一種，係對人民財產權之限制，具行為罰性質，其違規情節有區分輕重程度之可能與必要者，自應根據違反義務本身情節之輕重程度為之。

³⁵ 洪家殷，行政罰之概念及種類，月旦法學教室，第 84 期，2009 年 10 月，頁 51。

於行政秩序罰之性質。易言之，罰鍰係行政機關在法律授權範圍內，依立法目的，針對行政不法行為所作具有經濟性之制裁，本質上係屬「財產罰」。罰鍰必表明特定之金額，係最核心的行政罰，也是運用得最廣泛及最簡便的手段，其名稱包括罰鍰、滯納金、滯報費、短估金、加收違約金等³⁶。

第二款 沒入

行政法規所規定的沒入種類甚多，有些並非以制裁為目的，而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，在此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³⁷。例如環境用藥管理法第 53 條³⁸之沒入則非以制裁為目的，而係為預防性之保全。

³⁶ 李惠宗，行政法要義，6 版，元照出版有限公司，2013 年 8 月，頁 484。

³⁷ 陳清秀，行政罰實務問題之研討—以行政罰法為中心(上)，月旦法學雜誌，第 157 期，2008 年 6 月，頁 150。

³⁸ 環境用藥管理法第 53 條(95 年 1 月 27 日)：主管機關派員依第 39 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。

第三款 其他種類之行政秩序罰

其他種類之行政秩序罰，指具有裁罰性之不利處分，並以違反行政法上之義務而應受裁罰性之不利處分為要件。如其不利益處分係命除去違反狀態或停止違法行為者，因不具行政罰之裁罰性，故非屬裁罰性之不利處分。行政罰與不利處分之區分，主要在於是否具有制裁性質，若不具有裁罰性質，則非屬行政罰法規範之範圍。

第四款 管制罰？

「管制罰」之一詞，究竟係屬行政罰或是行政執行？實難以從字義上直接知悉，該概念乃為行政院經濟建設委員會委託學者研究提出行政罰法草案所創設，係將原來行政機關常用之不利處分中，提出具有制裁性質者，作為行政罰種類之一。

該草案³⁹第 18 條：「管制罰，種類如下：一、限制行為之不利處分：即命令停工、停止營業、吊扣執照或其他在一定期間內限制或禁止為一定行為之處分。二、剝奪權利之不利處分：即勒令歇業、註銷登記、吊銷執照或其他剝奪或消滅一定資格或權利之處分。」；第 19 條：「I、對於違反行政義務之行為，經處罰後，除法律另有規定外，六個月內仍再次或繼續違反，而危及重大公共利益，必要時得處以管

³⁹ 廖義男主持，如委由張劍寒主持之行政罰法草案，前揭書(註 1)，頁 241。委由廖義男主持之行政秩序罰法草案，參見《行政不法行為制裁規定之研究【行政秩序罰法草案】》，行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組，1990 年 5 月，頁 228-230。

制罰。但再次或繼續違反之行為終了已逾三個月者，不得為之。II、管制罰之裁處，應符合比例原則。尤應審酌不利處分對行為人之行為及權利所生影響及其違反行政義務所造成公共利益之危害或損害以及因而應受責難之程度。如處以限制行為之不利處分，可達到制裁及管制之目的者，不得處以剝奪權利之不利處分。III、限制行為之不利處分，其限制期間，最長不得超過三個月，但法律另有規定者，不在此限。」。

在此草案定義之下，似與現行之行政罰規之內容涵義較相符。惟如前所述，在我國行政罰立法並未採明確定義立法下，在草案提出此一概念甚而日後有學者沿用此概念，致使具有裁罰性之不利處分在區分上究屬行政罰或行政執行更難以區分之。。

(二) 管制罰的可行性

1、肯定說

(1) 管制罰可與不利處分作區別

A、管制罰具制裁性，不利處分不具制裁性

本說⁴⁰認為管制罰雖然也屬於不利處分之一種，但與一般不利處分仍可作明確的區分，因其係針對相對人違反行政法上義務而科處，制裁意味濃厚。至於未具制裁性質的不利處

⁴⁰廖義男主持，如委由張劍寒主持之行政罰法草案，前揭書(註 76)。委由廖義男主持之行政秩序罰法草案，參見《行政不法行為制裁規定之研究【行政秩序罰法草案】》，行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組，1990年5月，頁 277-279。

分，則指原處分機關對人民的授益處分，因具有違法之瑕疵，而加以撤銷；或因負擔不履行、法令或事實之變更、公益之需要而廢止或變更授益處分。例如，水污染防治法第15條第2項規定事業取得之排放廢(污)水許可有效期間內，因水質惡化有危害生態或人體健康之虞時，主管機關得變更或「撤銷」(按其情形，應為廢止)許可。同法第38條規定事業排放廢(污)水違反同法第7條規定之放流水標準，情節重大者，得命其停工或停業，必要時，並得撤銷其排放許可證或勒令歇業。兩相比較下可知，第15條第2項排放許可的變更或廢止，係出於公益需要，不一定須事業有違反放流水標準等違法情事方能為之；然同法第38條之停工、停業、撤銷排放許可或勒令歇業，則係以事業排放廢(污)水有違法情事為前提，因此前者屬於一般的不利處分；後者則為制裁性質的管制罰。

B、管制罰之作成不限於原授益處分機關，不利處分則由原授益機關為之不利處分所涉及之原授益處分的撤銷或廢止，多由原處分機關作成；但管制罰之科處，其處罰機關不限於原授益處分的作成機關，亦可由所違反之行政法規義務的主管機關，基於貫徹該法規特定行政目的專業立場，作成有無違法

及應否科罰之決定。例如公平交易法第 13 條第 2 項及第 42 條規定，中央主管機關公平交易委員會得對違法結合又不遵從處分之事業，或對違法情節重大之不正當多層次傳銷事業，命令解散、停止營業或勒令歇業，即係授權由公平交易法專業的執法機關—公平交易委員會，而非當初事業取得營業執照或許可等授益處分之主管機關—如經濟部等相關單位，針對違反公平法規定之義務人，作成命令解散等限制或剝奪營業自由的制裁性管制罰。

(2) 管制罰的有效性考量

制裁主要作用之一是給予行為人適當之警惕，並預防其再度重蹈覆轍，以有效達到行政管制作用。將行政制裁限於罰鍰，對行為人而言僅止於財產上不利益，在現今經濟生活豐裕的社會，效果往往有限。為達到行政上目的，採取效果逾財產上不利益而有警惕作用之手段，實有其必要。例如對職業駕駛人而言，違反道路交通管理處罰條例的制裁，若僅有一定金額之罰鍰，則相較於其營業所得，實不足為懼，但若吊扣或吊銷其駕照者，即產生足夠的警惕作用。又如販賣不合行政院衛生署所訂定衛生標準之食品的食品業者，違反食品衛生管理法第 10 條規定，倘對其僅得處以 3000 元以上至 3 萬元以下罰鍰，則若販賣食品利潤遠高於罰鍰最高額度，亦難產生有效的警惕作用

41。

2、否定說

本說認為，有關本法之行政罰種類，應排除以負擔行政處分作為制裁方式，此係能根本解決行政秩序罰與單純行政處分之區隔問題的最佳方式。而最好之作法即為直接限制行政秩序罰之種類，採取如德國之違反秩序罰法，只有罰鍰及沒入兩種。即將行政秩序罰之種類限制於特定之類型，並排除其他以行政處分作為制裁方式。如此一來，若有違反秩序行為發生時，基於制裁之目的，即可先施以特定種類之行政秩序罰。換言之，若有此種特定行政秩序罰存在時，即可知係制裁性質，否則即為單純之行政處分。此外，於制裁後，若尚有其他行政上之目的欲達成時，可再作成其他負擔性之行政處分。如此即可避免性質上之混淆，解決適用時可能發生之困擾⁴²。

第五款 小結

綜上可知，現行行政罰法第 1 條及第 2 條可知我國行政罰法係採多種類行政罰之立法例，處罰種類包括「罰鍰」、「沒入」與「其他種類行政罰」。而所謂其他種類行政罰，指下列裁罰性之不利處分，包括：

⁴¹ 廖義男主持，如委由張劍寒主持之行政罰法草案，前揭書(註 76)。委由廖義男主持之行政秩序罰法草案，參見《行政不法行為制裁規定之研究【行政秩序罰法草案】》，行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組，1990 年 5 月，頁 279-280。

⁴² 參見洪家殷，〈現行法上常見行政秩序罰種類之檢討〉，《東吳大學法律學報》，第 10 卷 1 期，1997 年 01 月，頁 75。

- 1、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。
- 2、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。
- 3、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。
- 4、警告性處分：警告、告戒、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類似之處分。

以「裁罰性不利處分」界定其他種類行政罰本法第 2 條立法理由中有言：「為因應我國目前實務上需要，使各種法律有效達成行政目的，並基於維護公益之考量，本法之適用，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，由於其名稱種類有一百餘種之多，爰概稱為「其他種類行政罰」，並參酌司法院釋字第 394 號等解釋使用「裁罰性行政處分」之用語，將其適用本法應具備「裁罰性」及「不利處分」之要件予以明定，以界定其之適用範疇。本法所稱「其他種類行政罰」之界

定，攸關有無本法之適用，為期明確，除將其適用本法所須具備之要件，即「裁罰性」及「不利處分」直接明定外，並檢視現行各種法律中具有代表性且常用之裁罰性不利處分之名稱，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，分四款列舉之，並於每款就各類型之裁罰性不利處分為例示及概括規定，以利適用。…」可知有關採取多種類行政罰之立法政策，受到早先行政機關所採廣泛的行政處罰措施與大法官解釋之影響，於是以裁罰性不利處分要件，欲限縮其他種類行政罰之範圍，不過裁罰性不利處分概念本身即不容易判斷，立法者與歷來之司法院大法官解釋都未作出明確定義，欲以此作為行政罰之判斷有一定之困難，且裁罰性不利處分雖本屬行政罰本質，不過不能因法條結構之規定而僅將裁罰性不利處分作為判斷行政罰之唯一標準，仍應從行政罰之定義及相關判斷標準，對處罰依據條文作全面性之檢視。而在現行法規行政秩序罰之種類中，以罰鍰及沒入最具制裁特色，其中尤以罰鍰最為明顯，例如因超速而被處以罰鍰時，除確認其已違反交通法規外，並因此而需承受財產權被剝奪之不利益，且致使其為免於日後再被處罰，不敢輕易超速。準此行政罰即係藉由違法之確認，不利益之課加及嚇阻再犯之制裁功能，而達到使人民遵守行政

法上義務之目的⁴³。

又罰鍰在性質上既屬行政罰，自與行政上之強制執行及懲戒罰有所區隔，惟我國法規對此名稱之用法並非完全一致，而有混淆之虞。如連續處罰規定中之罰鍰，其性質即非皆屬單純之行政罰⁴⁴。

我國以往本未有行政罰之統一法典，在行政罰法於民國 94 年 2 月 5 日公布，並於 1 年後施行，對我國既有之行政罰法制衝擊不謂不小，然採取多種類之處罰方式，使行政機關得針對在實際上需要，選擇適當之方式有助行政目的之達成，亦較具有彈性，也為我國行政機關襲用之。惟在具有上述優點之情形下，仍有不少適用上問題有待解決⁴⁵，而並非一味滿足行政實務之需求，是該法所規定之概括式無限制處罰種類，似有重行考量之必要。

第三節 行政罰與行政執行之差異

第一項 行政罰與行政執行之相異處

關於行政罰與行政執行兩者之區別，以下分別就目的、科處之時間點、處罰依據、種類、告戒程序之有無及救濟程序等之比較作說明⁴⁶：

(1) 目的

⁴³ 洪家殷，行政罰法論，增定 2 版，五南圖書出版公司，2008 年 6 月，頁 10~11。

⁴⁴ 洪家殷，行政罰之概念及種類，月旦法學教室，第 84 期，2009 年 10 月，頁 51。

⁴⁵ 有學者對此多有著墨，如蔡震榮，行政罰草案評析，月旦法學雜誌，第 111 期，2004 年 8 月，頁 9 以下；吳庚，行政法之理論與實務，增定 10 版，三民書局，2007 年 9 月，頁 488 以下。

⁴⁶ 李惠宗，行政罰法之理論與案例，2005 年 6 月，頁 15。

行政執行乃對於行政上義務之違反已經確定者，強執施以經濟上負擔，以強迫其將來履行義務為目的，而行政罰本質上係針對過去違反行政法上義務行為為目的，並不以義務人履行其義務為目的，既經處罰，違反義務之事件，即告結束。

(2) 科處時點

行政執行之科處時點係對迫使相對人履行行為或不行為義務，與行政罰本質上係對違反行政法上義務所為之制裁不同，行政執行所科處之時點較行政罰晚。

(3) 依據不同

行政執行主要依據行政執行法，行政罰則係依個別行政法規之規定。

(4) 種類不同

行政執行罰僅有怠金之一種，行政罰之種類，依行政罰法第 2 條之規定，行政罰之種類除罰鍰、沒入外，尚有限制或禁止處分之處分、剝奪或消滅資格、權利之處分、影響名譽之處分、警告性處分之其他種類之行政罰。

(5) 告戒程序之有無

針對行為或不行為之執行，行政機關倘採取怠金之間接執行方法，則依行政執行法第 27 條第 1 項，應予踐行所謂之告戒程序，

連續科處怠金亦同（行政執法第 31 條第 2 項）；行罰法除特別規定外，可逕行依個別行政法規科處，毋須預先踐行告戒程序，但仍須遵守行政罰法之規定。

（6）救濟程序

對於行政執行行為有所不服，得依行政執行法第 9 條向執行機關聲明異議；倘對行政罰之科處有所不服，除屬行政罰法第 35 條之情形，得向行政機關執行人員聲明異議、行政罰法第 41 條之情形，對於物之扣留得向扣留機關聲明異議外，蓋行政罰係一典型的行政處分，依一般行政救濟，即依訴願與行政訴訟程序為之。

第二項 行政罰與行政執行之相通處

行政罰與行政執行之共通點，在於皆係基於行政目的之達成，對於違反行政法上之義務者，所施加刑罰以外之不利益。而兩者之差異，主要是對象的不同，行政罰乃係針對過去已違反行政法上之義務者，本於處罰法定原則，對行為人處以行政罰，故應以行為人於行為時是否符合法律所規定之構成要件為依據，由於其對行為人係施加不利益之制裁，因此不排除其有嚇阻行為人違法之效果。而行政法上之強制執行，則以督促相對人履行其義務為目的，故只要相對人一履行其義務，由於目的已實現，強制行為即告結束，是故，在未改善期間，

行政機關得不斷採取各種強制手段，以促相對人履行其義務。由於兩者有此差異，在判斷行政機關對於違反行政法上義務者，所施加之不利利益，究屬行政罰或行政上之強制執行，可根據該規定之對象及目的而定。易言之，係以過去已存在之違法行為為對象且基於制裁之目的，應屬行政罰；而若係以未履行之義務為對象時，目的是在督促其履行或改善時，則應屬行政法上之強制執行。

第三項 行政管制之意涵

行政管制之一詞，未見我國立法用語中。然在各類行政法律之授權下，行政機關所擁有之權力類型相當多元，除了行政制裁與行政執行外，尚有其他多種行政作用之類型。若從現行之所有之行政法規賦予各行政機關之公權力，依各類行政作用之性質重新分類，則可區分為行政立法、行政管制、行政檢查、行政制裁、行政強制執行、即時強制（緊急處置措施）、行政保全、行政指導、稅捐課徵、行政徵收等，除了行政立法與某些強制措施及行政指導外，其餘大致均屬所謂的不利處分或負擔性的行政處分。而行政管制此一行政作用行為，有如各類許可證照制度、各類設立或排放標準之訂定以及諸如限期改正、限期改善或恢復原狀等措施均屬之。且在一般所熟悉行為責任外，尚有因物所引發之狀態責任⁴⁷。行政管制之目的亦在維持公共秩

⁴⁷黃啟禎，行政管制與行政制裁之區分及運用-以水土保持為例，收錄於刑與思--林山田教授紀念

序與公共安全，避免個人或公眾免於危害，行政機關課予相對人此等義務時，對相對人而言，雖屬不利之行政處分，惟尚無要求須以出於故意或過失為必要⁴⁸。是渠等措施在不具狹義行政罰之「裁罰性」之特徵下，應無適用行政罰法之餘地。

第四項 小結

行政作用多樣化，行政強制執行、行政罰（行政制裁）及行政管制皆為行政作用之一環。然現行行政罰法對於「行政罰」之概念過於廣泛，將許多行質上原本不屬於行政制裁的措施，籠統的以「其他裁罰性不利處分」加已納入規範。其實行政管制措施基本上是行政機關為達到特定之行政目的，所採取干涉人民權利並有拘束效力之各種行政行為。本質上非屬行政制裁之行政管制措施與行政處罰雖同為不利處分，然而行政罰法必須具備故意或過失之主觀責任條件為必要。行政管制的對象則是個案中肇致危害的責任人，因為不是處罰，故不需具有責任能力，不具裁罰性。故不適用行政罰上之共犯應分別處罰、裁罰時效規定及一行為不二罰原則。

其中行政管制與罰鍰、沒入或其他裁罰性之不利行政處分，實有所不同。行政制裁的對象為處罰對象，需具備責任能力，而行政管制的對象——「責任人」除法律明定之違反故意行為義務外，往往來自實

論文集，元照出版公司，2008年11月，頁518~519。

⁴⁸ 同前註，頁521。

際所支配或管理之物所肇致之危害。而與行政處罰係對過去不法行為所施加之制裁，迥然有別。行政管制具有「向將來性」，不以「過舊」之制裁為要，尚具有終止或除去不法結果，恢復合法狀態之多面向功能。易言之，行政管制重在危害管制排除目的，行政制裁科以罰鍰並無法直接有效促成上開目的之實現，行政處罰類似刑罰，行政處罰以外之不利益行政處分，則為行政管制措施，二者本質不同，適用不同之法律指導原則。且上述兩者又與行政機關之行政執行，當義務人怠於履行義務的公法上義務，由行政機關分別採取間接強制執行或直接強制執行手段促成行政目的之達成而不同，是適用原則不同時，行政機關在採取行政手段或措施前即先釐清，運用上始符合其適法性。

第三章 行政罰上之一行為不二罰原則

按日連續處罰之性質究係行政制裁或強制執行，也就是罰鍰或怠金的問題，在學理上之所以有辨明之必要，很重要的原因之一就是，行政機關實際操作上，以及法院進行個案審查其合法性時，須考慮是否適用一行為不二罰原則的問題。由於影響至鉅，在下一章進一步探討按日連續處罰之屬性前，在此有必要先就行政處罰所必須適用之一行為不二罰原則之相關內容加以說明。

第一節 一行為不二罰之意義

源自法治國家原則之要求，法律禁止國家對於人民之同一行為，施以多次相同或類似的處罰，稱為一行為不二罰原則，理論上「一行為不二罰」應包括：一行為受到處罰後，對同一行為不可再行處罰；或一行為不可同時受到多次處罰，即「禁止重複處罰」。而多數認為一行為不二罰原則係具憲法位階之原則⁴⁹。而所謂一行為不二罰之原則，係以行為人違反行政法上義務之行為單一為前提，如其行為並非單一而是數行為，則無適用之餘地。即數行為違反同一或不同行政法

⁴⁹ 本原則之憲法基礎有認為係基於法安定性原則、信賴保護原則、比例原則者，有僅言係憲法原則者，有僅言係法治國基本原則者，相關整理，可參見於程明修，〈若世界實有者，即是一合相一大法官釋字第六〇四號解釋簡析〉，台灣本土法學雜誌，第 76 期，2005 年 11 月，頁 215-217、220-221。

上義務之規定者，仍應分別處罰。行政罰法第 24 條：「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。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。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。」及 26 條：「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。前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。…」，「一行為為不二罰」係以行為人所為者係「一行為」為前提，而「一行為為不二罰原則」又稱「禁止雙重處罰原則」，其係指就人民同一違法行為，禁止國家為多次之處罰。「一行為為不二罰」之內涵不僅禁止該一行為已受到處罰後，對同一行為再行追訴、處罰，也禁止「對同一行為同時作多次的處罰」。

第一項 行為數之認定

行政罰法上有關單一行為及數行為處罰之規定，乍看簡單明瞭。然而在具體適用時，將發生一重要之難題，即如何判斷行為人所為者係「一行為」或「數行為」。雖行為人之違法行為，依其性質可明顯認定為「一行為」或「數行為」者，雖非少數。但有些違法行為，則仍不易判斷其行為數。且實務上適用「一行為不二罰」之原則時，亦產生諸多疑義。特別是在環保事件中，以違規行為作為判斷之標準，亦非易事，是對「行為」加以界定，有相當之困難度，特別是涉及連續行為、繼續行為、狀態行為此等情形，更見難度。

在釋字第 503 號解釋、第 604 號解釋公布以及民國 95 年之行政罰法公布施行後，上述問題看似獲得立法解決，但實務上之見解卻出現反覆，例如就該單一行為及數行為處罰規定之認定，竟忽而出現「併罰」，忽而出現「吸收」，一年數變，使行政機關無所適從⁵⁰。更顯見違反行政法上義務之行為，實不易判斷其行為數，而具有爭議。

前司法院大法官許宗力在釋字第 604 號協同意見書⁵¹即認為在秩

⁵⁰ 吳庚，參註三四，行政法之理論與實務，增定 10 版，2007 年 9 月，頁 504。

⁵¹ 許宗力，在釋字第 604 號協同意見書以：『至於在秩序罰領域所適用之「一行為不二罰原則」，其所稱之一行為，本席認為應不以自然單一行為為限，亦可包括法律上單一行為。因秩序罰重在行政管制目的之達成，吾人不能排除在特定事務領域，有透過立法，將某類型自然單一行為「切割」成數個法律的單一行為，進而分別評價、處罰，始能達成行政管制目的之情形，而只要行政管制所欲維護之公共利益與基本權利具有相同憲法位階，基於憲法之體系與和諧解釋，在詮釋、理解「一行為不二罰原則」時，將法律單一行為納入一行為概念，自有其必要與正當性。其次，雖然將自然單一行為切割成數個法律單一行為分別評價，對相對人較為不利，但相對於刑事罰，秩序罰對人民權利影響畢竟較屬輕微，是所謂一行為，適用在刑事罰領域不包括

序罰領域所適用之「一行為不二罰原則」，其所稱之一行為，從秩序罰重在行政管制目的之達成，亦有可能在特定事務，有透過立法，將某類型自然單一行為「切割」成數個法律行為之單一行為，進而分別評價、處罰，始能達成行政管制目的之情形。是應不以自然單一行為為限，亦可包括法律上單一行為。

由於行政法規相較於刑法，在行為人行為認定的因果關係複雜甚多，尤其行政法規又帶有政府施政行政管制之色彩，亦使得似乎在進行行為數認定時，不得不考量立法目的與對於公共秩序之影響等超出自然意義行為的外在因素⁵²。

對於如何判斷究係一行為或數行為之問題，學說與實務上並未有明確之標準⁵³，亦未有共識。而區分之標準大致可區分為兩種：即一、

法律單一行為，在秩序罰領域則從寬解為包括在內，應無不許之理。」

⁵²王服清、戴鈞宏，論我國行政法規連續處罰之性質，科技法學論叢第五期，2010年4月，頁59。

⁵³學說見解，大致可歸納出二種方向，其一者主要參照的德國法例，將「一行為」區分為「自然的單一行為」及「法律的單一行為」，並分就此二者之內容予以論述，參閱林錫堯，行政罰法，元照出版有限公司，初版，2005年6月，頁51以下；吳庚，行政法理論與實用，增定10版，三民書局，2007年9月，頁503；參洪家殷，行政罰法論，增定2版，五南圖書出版公司，2008年6月，頁221、239以下；另一者則是除了從德國法制出發，尚提出個別見解：如以行政罰法與刑法上之一行為，判斷標準不同，蓋刑罰著眼於法益保護，而行政罰則著於行政法規之遵守；此外是否「一行為」，應以個案判斷，即須從個案具體事實予以判斷，而非就某法規與某法規之間之關聯為何，或就抽象事實，予以抽象判斷，並宜就個案具體情節，斟酌法條文義、立法意旨、制裁意義、期待可能性及社會通念等因素決定之，參閱林錫堯，行政罰法，元照出版有限公司，初版，2005年6月，頁51以下；另有以行政罰行為之個數，應有異於刑法之行為須以犯意為要素，其具有合目的性與技術性，可以透過立法技術予以量化，並在法律上予以「擬制」；亦即只要客觀上法律的擬制、立法目的及法規義務的態樣等，即可作為判斷義務個數之標準。其又以「壹、法律擬制」可分為四種「立法技術上直接以時間擬制」、「立法技術上以空間擬制」、「立法技術上條文類型化的擬制」及「以行為意欲之效果作為標準」；「貳、以立法目的作為標準」分成二種「消極判斷標準」及「以立法目的個數為義務個數」等，參閱李惠宗，行政罰之理論與案例，元照出版有限公司，初版，2005年6月，頁100以下。

偏向刑法，將單一行為區分為「自然的單一行為」及「法律的單一行為」；二、著重行政罰特殊性。換言之，行政罰法上之行為個數，仍多參採刑法理論為基礎，此種依賴刑法理論之做法，固有深厚之基礎，惟有忽視行政罰特性之虞。後者則相對的，強調行政罰與刑罰間具有差異性，著重於行政罰之特殊性，其中最重要者即為「立法意旨或處罰目的」，此點不論在法院裁判或行政實務中，經常被提及者。在最高行政法院 2005 年 6 月份庭長法官聯席會議所未被採納之乙說，其強調一項法律之一個管制目的為認定基礎，若一事實分別違反不同法律之規定者，即非屬一行為，應分別處罰⁵⁴。而上開會議所採之乙說，僅考慮行政法規之行政目的，忽略處罰與行政目的間之關係，蓋不同之行政法規皆有其不同之行政目的，甚至同一條法規之不同法條或同一法條之前後段，皆有可能存有不同之行政目的。因此，倘以行為人所違反行政法規之行政目的為判斷行為個數之標準時，由於不同法規有不同之行政目的，必然會導致此種後果，即按其違反之法規數目計算其行為個數。倘此說可以成立，則一行為不二罰原則將

⁵⁴ 該說之內容為「行政法上所謂『一事』或『一行為』，係以一項法律之一個管制目的為認定基礎。因此，一事實行為分別違反不同法律之規定者，即非屬一事或一行為，應分別處罰，除有法律明文規定免罰者外，尚無一事不二罰法理之適用。在系爭建築物經營商業，就系爭建築物之使用而言，依建築法第 73 條第 2 項規定，有按其使用執照所核准之使用類別使用，非經領得變更使用執照，不得變更其類別使用之義務。就商業之經營而言，依商業登記法第 8 條第 3 項規定，有按其申領之營利事業登記證之營業項目營業，不得經營其登記範圍以外營業之義務，是在系爭建築物經營登記範圍外之營業，另有違反商業登記法規定之行為。上二違反行為構成二處罰要件規定，與一行為符合二處罰要件規定之情形不同，應合併處罰，無一事不二罰原則之適用。

失其意義⁵⁵。且法規中對於違反該規定者施以處罰，即係欲藉由處罰之制裁功能，以達到該法規之行政目的。行政法具有合目的性與技術性，行政法上之行為，可以透過「時間」、「空間」與「立法目的」予以切割，甚至可以透過立法技術予以量化，並在法律上予以擬制。亦即，行政不法行為的個數，最客觀的方法，莫如法律的擬制，而在法律未擬制的情形下，則應依「立法目的」及法規義務的態樣，判斷義務之個數⁵⁶。

行政秩序罰係以行為人違反行政秩序行為作為處罰之標的，「行為」既然是處罰的對象，其行為究屬單一行為或多數行為，關係到施於一個或多數行政秩序罰，因此，行為數的判斷在行政秩序罰上即具有重要意義。以下即就行為數認定概述之：

第一款 一行為

所謂「一行為」，根據德國行政罰法及學說見解⁵⁷可以區分為「自然意義之一行為」、「法律意義之一行為」：

1、自然意義之一行為⁵⁸

所謂自然意義一行為係指，行為人僅有一個動作，或有數個動

⁵⁵ 洪家殷，行政罰一行為與數行為問題的探討-以行為罰法施行後之實務見解為中心，月旦法學雜誌第 155 期，2008 年 4 月，頁 19。

⁵⁶ 李惠宗，行政法要義，6 版，元照出版有限公司，2013 年 8 月，頁 518。

⁵⁷ 陳志龍、鄭文中，刑法與行政法的處罰行為數認定之差異，刑事法雜誌，52 卷 1 期，2008 年 2 月，頁 11 以下。

⁵⁸ 林錫堯，行政罰法上『一行為』概念初探，法學叢刊，第 198 期，2005 年 4 月，頁 2~5。

作，然而此數個動作間彼此具有緊密連接的時間與空間關係，就客觀第三人角度之觀察，此數個彼此密接的動作，可以認為係同一行為者。個別行為必須根據朝向同一意思方向之單一意思，至於行為人主觀上是否出於單一行為決意，或是一項整體故意。例如違反道路交通管理處罰條例，連續超速之行為。此乃從外部觀察模式，判斷標準在於從行為所違犯之法規保障目的及行為與所危害法益之事實上關係，予以評價⁵⁹。

2、法律意義之一行為

所謂法律意義上一行為，係指多數自然意義的動作或行為經由法律的構成要件結合評價為單一行為。法律的單一行為著重於法律上之意義，而與自然的行為是否單一，並無必然之關係，而法律意義之一行為較重要之類型有：

- (1) 多次實現構成要件之行為：當行為人之行為多次地實現構成要件，而該構成要件係以多數的同種類或不同種類的動作為要件時，縱使在外觀尚有多數的動作，但在法律上只視為單一行為，如規律的停車⁶⁰。在此種情形，該多數行為具有密切的時間及空間關係。

⁵⁹ 林錫堯，行政罰法上「一行為」概念初探，法學叢刊，第 198 期，50 卷 2 期，2005 年 4 月，頁 3。

⁶⁰ 洪家殷，行政罰法論，增定 2 版，五南圖書出版公司，2008 年 6 月，頁 223。

- (2) 連續行為：連續行為即如同刑法上之「連續犯」，亦被承認為法律上的單一行為，其係從法律的觀點結合多數不同的違反秩序行為，而成為單一行為。此種概念係由實務上基於自然的觀察方式，為了避免實務上的困難以及法律上難以分類等理由所發展出來⁶¹。例如駕車連續闖三個紅燈。然此概念最初是為避免行為數認定之困難以及其法律適用之理由，而經由實務上之操作所形成，其最大之作用在於簡化程序，最常見的例子就是違反道路交通管理處罰條例中，連續闖越數個交通號誌。惟亦有認為我國刑法上與此類似之連續犯規定，於民國 94 年 2 月 2 日修正公布之刑法條文，已將第 56 條有關連續犯之規定刪除，而理由為實務上對於連續犯中「同一罪名」之認定過寬，且參照外國的立法例均已刪除連續犯的規定，以舉重明輕之法理，對於限制人民身體自由最嚴格的刑事法律，在連續犯適用上已有上述問題存在，若在對於限制人民權利較為寬鬆的行政罰法上，亦認為有連續犯適用，相同的問題亦會發生在行政罰法之上，故有認行政罰不應有連續犯之存在。

- (3) 繼續行為：係指行為人之違法狀態，即由於實現行政罰要件所形成之違法狀態，有意地或無意地維持下去。此種行為係單一

⁶¹ 洪家殷，行政罰法論，增定 2 版，五南圖書出版公司，2008 年 6 月，頁 223。筆者文中將在營業法、商業法及習慣法上有時可見到所謂的集合行為，存有連續關係時，亦得被視為一種連續行為。

的實現行政罰之構成要件，並在時間上延續下去。如一直不遵守申報義務或不帶駕照行車⁶²。行為之繼續是否因為中斷而終了，需依個案去做觀察，視後續行為是否與先前行為係屬同一而繼續。因此，實務上，嘗試對此種不法的繼續行為分割，例如長年未繳納汽車保險而仍使用該車，在此期間內多次車禍而傷人，可分割為數行為，而分別處罰。又如大法官釋字第 604 號解釋，將繼續違規停車行為，透過時間分割為數行為，而認為可處以多次處罰。繼續違法行為，仍可透過行政處分，如警察每天對同一攤販之取締，或透過法規規定之期間，皆可視為繼續違法行為的中斷，而可分割為數行為，而分別處罰。

第二款 數行為

數行為之認定乃係指實現多數行政秩序罰構成要件或多次實現一個行政秩序罰構成要件，非屬自然意義與法律意義的的單一行為，即多數行為構成多次違法，並得受到多次行政秩序罰。易言之，只要其間不具有連續關係或牽連關係，應即受到多數之處罰⁶³。而一行為與數行為之區別標準如下：

一、內在意志決定之多寡：行為人如果只有一個單一的意思決

⁶² 洪家殷，行政罰法論，增定 2 版，五南圖書出版公司，2008 年 6 月，頁 226。

⁶³ 洪家殷，行政罰法論，增定 2 版，五南圖書出版公司，2008 年 6 月，頁 245。

定，不得以數行為視之。在意思決定部分，有時得以概括方式認定，如起意連續多次違規超車。相反地，若出於多數意思決定，即可構成數行為。

二、對外表露活動之數量：一個對外表露行為評價為一行為；惟多數表露活動並非一定為數行為，還要視法規範的評價而定。

三、法規範對行為的評價：行為所侵害的法益及違反之義務，在法規範上究竟如何評價，亦決定其為一行為或數行為，例如刑法上之牽連犯及連續犯，即被立法者評價為一行為。

第二項 小結

從上述可知，有關於行政不法行為單、複數之認定，早期實務見解，有以是否基於「同一違法意思」為其行為，作為認定之判斷標準。之後標準，則傾向以「管制目的」為其標準，不過在有些情形，亦參照「法規構成要件」之規定內容作為論斷，即以是否屬於同一構成要件，而為「行為單數」認定之依據。隨著司法院大法官釋字第 503 號解釋產生，對於長久以來未被深入探討「一行為」與「數行為」概念，引起實務重視。

然而，在司法院大法官釋字第 503 號解釋中，有兩種不同解釋方式：第一種主要是依循刑法學理對「一行為」認定。至於另一種解釋

方式，則是不問行為人意思決定單一與否，而直接以行為所違反之法律「管制目的」之個數，決定行為單一性。最近有論者以為，提倡「行政機關自行決定標準說」，而此項趨勢，開啟我國行政處罰「連續處罰趨勢」，相對的其對於人民權利之不尊重，亦為重要分界點。

論其典型代表，莫過於是司法院大法官釋字第 604 號解釋，易言之，透過「立法」授權給「行政機關」「自行認定」之此種方式，有三方面的不當，如立法怠惰、立法機關竟透過立法剝奪司法機關的處罰認定權及立法機關對於授權的誤解等，但是我國行政法學界，認為立法機關可以基於「立法技術」、「執行實效」、「保持行政彈性」等各種因素之考量，而由立法機關，透過授權的方式，藉由個案「自行認定」，而決定行政不法行為個數，此種作法固然強化行政機關的權威性，對人民為連續處罰，但在此種機制下，人民似乎係處於挨打地位，而毫無法益被保護地位之情形。應非法所容許。因而，針對行為數認定，應該要有一定之客觀標準，而不容全然以行政機關主觀意志作為其決定行為數標準。在法治國家，不能僅以行政機關達成其主觀意志充分實現便利性，為主要考量，應以人民權利保障為其核心價值，如此方符合憲法之精神與保障之意旨。

因此，大法官在釋字第 604 號解釋肯定立法者得自行以法律或授權行政機關以命令對「單一行為」加以定義，將外觀單一之違規停車

行為，以「每逾二小時」為連續舉發之標準，切割為數行為，以達到多次處罰之目的，亦即以行政機關之「目的」，即可逕自決定「行為數」，就人民權利保護之觀點以言，此種行為數之認定標準並不是以「人民權利之保護」為其立論之核心，在主張法治國家之我國，明顯造成不少困擾問題⁶⁴。

綜上，有關「行為數」標準，若係單一行為，似不應以立法之方式，將其任意切割，以達成多次處罰之目的。再者，如立法者未自行訂定標準任意切割單一行為者，則以立法者明訂條文其判斷行為數標準。復如立法者未以條文明文規定者，則應由司法機關，以裁判發展出客觀之標準。至於遇有單一行為，因違規情節嚴重，現行法規所定之法律效果，顯已不足產生規制作用情形時，則應考量在合於比例原則之範圍內，以修法方式提高非難程度或加強處罰力度，以資因應。

實務上⁶⁵對於數行為之認定標準在於：處罰性質、處罰種類、法律立法目的及作成處分機關均非同一，即非一行為，而係數行為。更於判決中明白引用刑法上保護之法益概念不同，處罰目的亦各異者，

⁶⁴ 此舉引發實務上及學說上之批評。參許玉秀大法官之釋字第 604 號不同意見書，認為釋字第 604 號解釋之內容建構於荒謬的行為義務與不自然的數行為；楊仁壽大法官釋字第 604 號之部分不同意見書，其批評：將只有一次單一的違規停車行為，予以肢解成無數的多次違規行為；洪家殷，違規停車連續處罰相關問題之探討-以釋字第 604 號解釋為中心，月旦法學雜誌第 129 期，2006 年 2 月，頁 192 以下；蔡震榮，論釋字第 604 號解釋對交通裁量之影響，臺灣本土法學雜誌，第 78 期，2006 年 1 月，頁 47。

⁶⁵ 例如最高行政法院 95 年度判字第 151 號判決、最高行政法院 95 年度判字第 1354 號判決、最高行政法院 95 年度判字第 2126 號判決、最高行政法院 96 年度判字第 1227 號判決、最高行政法院 96 年度判字第 49 號判決、台北高等行政法院 95 年度訴字第 3851 號判決等判決意旨。

應認定係數行為⁶⁶。由此可以得知實務在具體個案⁶⁷之中，顯然係以「立法目的」，係法規的精神、法規目的不同，從而可以作為行政義務的標準。換言之，有關「行為數」標準，以司法院釋字第六〇四號解釋為例，違規停車行為之性質為「繼續違法行為」，其仍係「單一行為」，不應以立法之方式，將其任意切割，以達成多次處罰之目的。其次，如立法者未自行訂定標準任意切割單一行為者，則以立法者明訂條文其判斷行為數標準。再者，如立法者未以條文明文規定者，則應由「司法機關」，以裁判發展出客觀之標準此，此似除了得減少認定上困難、增加裁罰彈性之外，並可再兼顧人民權利保障。

⁶⁶ 在實務上涉及一行為不二罰原則時，經常被引用釋字第五〇三號解釋之意旨，即以「其二者處罰之目的及處罰之方法均不相同」之標準，於具體個案中認定係數行為。例如最高行政法院95年度判字第491號判決，判決意旨「本號判決以觸犯稅捐稽徵法第44條及營業稅法第51條第3款規定，擇一從重處罰，不違反一事不二罰原則。另稅捐稽徵法第44條所稱營利事業依法「應給予他人憑證而未給予」及「應自他人取得憑證而未取得」乃不同義務，係各自獨立之違章行為，核無必然性之關聯。縱令出於上訴人同一動機，與行為單一性不相符合，認定屬於二個違章事實，與司法院釋字第五〇三號解釋意旨並無違背」

⁶⁷ 最高行政法院95年度判字第908號判決，判決意旨「以海關緝私條例第37條第1項第3款，係以繳驗偽造、變造或不實之發票或憑證，致逃漏進口稅為其處罰要件，而加值型及非加值型營業稅第51條第7款，則以逃漏營業稅為科罰要件，二者處罰之目的及處罰構成要件均非相同，如均有違反，自應併罰。有關稅法事件，以海關緝私條例與營業稅法立法目的不同，規範行為有別，主管機關分別依海關緝私條例與營業稅法為處罰，亦未違反一事不二罰之原則。

第二節 不二罰之意義

第一項 意涵

一行為不兩罰中所指稱之「二罰」(兩罰)係指，兩個以上「目的相同」與「種類相同」之處罰⁶⁸。亦即所謂的「不二罰」係指一行為雖觸犯數構成要件，但在程序上只能處罰一次，有雙重處罰之禁止，首要確定為「一行為」後，才有「不二罰」的考慮。易言之，若是數行為，當然就可以分別處罰之。

第二項 行政罰法第 24 條之相關規定

現行行政罰法第 24 條規定⁶⁹：「(I) 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。(II) 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。(III) 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。」，上開條文即屬禁止重複處罰之明文規定，亦為法規競合之情形，易言之，行為人所違犯之數個法規範之間，不法內涵相同或可相互涵蓋

⁶⁸ 李惠宗，行政法要義，6 版，元照出版有限公司，2013 年 8 月，頁 521。

⁶⁹ 修正日期為民國 100 年 11 月 23 日。

時，產生的法律適用之關係，當行為人以一行為觸犯數個法規範時，適用兩個法規加以數次處罰，因為法規範目的均相同或相互涵蓋時，將喪失處罰之意義，此時，應該適用其一之法規範加以處罰，不可為多數處罰⁷⁰。然若屬性質不相同的行政處罰，或是行政與刑罰或執行罰，是否仍得併科，則有探討之必要。

第三節 競合問題

第一項 行政罰與刑罰之競合

行政罰與刑罰競合時，現業已規定於行政罰法第 26 條第 1 項，乃係採「刑罰優先原則」，內容如下：「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。」。易言之，依行政罰法第 26 條第 1 項規定可知，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務之規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類之行政罰或得以沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。參本條之立法理由即係基於一行為不二罰之原則，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定而應受罰鍰之處罰者，因刑罰之懲罰作用較強，依刑事法律處罰，已足資警惕，爰不再為行政罰鍰之處罰；至於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，因該等

⁷⁰ 參林錫堯，行政罰上「一行為」概念初探，法學叢刊，第 198 期，50 卷 2 期，2005 年 4 月，頁 6。

處罰兼具維護公共秩序作用，為達行政目的仍得裁處之。綜上得知，在適用上，可歸納為：

- 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者，行政機關得為沒入裁處。
- 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。由於此非刑罰所得替代，故行政機關可不待法院判決，即為裁處，以達行政目的。
- 4、案件經檢察官不起訴處分（含緩起訴處分⁷¹）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。

第二項 行政罰與行政罰之競合

若行為人所違犯之數個構成要件之中，其處罰之種類與性質相同者，不可以併罰，行政罰之性質有間，則二者得予併罰，無一行為二罰之問題。例如現行法規中對於專門職業及技術人員施予處罰之規定，是否亦均屬懲戒罰，則應視各該規定之處罰目的及程序整體審視其性質，如屬行政罰，自有一行為不二罰原則之適用，如純屬違反內部紀律之處罰，則為懲戒罰，自得與行政罰併行。否則有

⁷¹ 依據法務部行政罰法諮詢小組第一次會議紀錄，已明確結論略以：「緩起訴者，乃附帶條件的不起訴處分，亦即是不起訴的一種。」

違反前述「一行為不二罰」原則，而有侵害人民權益之嫌。是依據我國行政罰法第 24 條規定，如果行政罰處罰種類相同，不可同時援引併罰。惟現依我國行政罰法第 2 條之裁罰性之不利處分，可分別與罰鍰或沒入併為處罰之規定。似又得為行政罰併罰之情形。但究其主要考量之點，應係由於我國行政罰之性質較為特殊，並非全以處罰為目的，實尚帶有特定之行政目的在內，若是在處罰之目的、要件、性質與種類不同時，從一重處罰，仍不足達成行政目的時，主管機關得依行政罰法第 2 條同時為罰鍰或沒入併為處罰之規定。

第三項 行政罰與行政執行之競合

行政執行係要求行政義務之履行為目的，行政秩序罰是對於過去違法行為非難，兩者目的有異，並無不可併與處罰之理。例如對於行為人依據水污染防治法科處罰鍰，義務人逾期繳納時，得依照行政執行法之規定科處怠金，或移送強制執行，此時不受一行為不二罰原則之拘束⁷²，即不生違反一行為不二罰之適用問題。因執行罰之目的在於使尚未履行義務之人將來能達到合於義務履行之狀態，故其性質上非屬處罰，因此與行政罰間，自無一行為不二罰之問題。至於現行法

⁷² 參李惠宗，行政罰法之理論與案例，2005 年 6 月，頁 115。

規中所定連續處罰之性質，筆者認為應視各法規內容及其立法意旨而定，在採取連續處罰之性質為行政罰見解下，則有一行為不二罰之適用；如採認性質屬行政執行見解者，自得與行政罰併行，而無一行為不二罰之問題，惟仍應注意是否符合比例原則。

第四節 實務見解

在大法官解釋中，以釋字第 503 號及釋字第 604 號解釋，對於一個違反行政秩序之行為處以二個行政秩序罰，是否違反一事不二罰原則之探討與連續處罰之相關議題最為深入，故特納入本文予以說明之。

第一項 釋字第 503 號解釋⁷³

第一款 解釋文

該號解釋文意旨為：「納稅義務人違反作為義務而被處行為罰，僅須其有違反作為義務之行為即應受處罰；而逃漏稅捐之被處漏稅罰者，則須具有處罰法定要件之漏稅事實方得為之。二者處罰目的及處罰要件雖不相同，惟其行為如同時符合行為罰及漏稅罰之處罰要件時，除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

⁷³ 洪家殷，對營業人漏進、漏銷及逃漏營業稅之處罰-行政法院八十九年度判字第三六四號判決及司法院大法官釋字第五〇三號解釋評釋，台灣本土法學雜誌，第 21 期，2001 年 4 月，頁 31-40。

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。是違反作為義務之行為，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，如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。本院釋字第三五六號解釋，應予補充。」

司法院大法官釋字第五〇三號解釋，除確立了一行為不二罰原則於行政罰之適用原則，亦影響行政罰法第 24、25 及 26 條之訂立。

第二款 對釋字第 503 號解釋之探究

本號解釋揭示，一個行為倘若違反兩個以上行政法上義務規定，除了 1、處罰之目的及處罰要件且 2、處罰之性質與種類，亦必須不同，以及 3、從一重處罰，仍不足以達成行政目的者外，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並予處罰，始符憲法保障人民權利之意旨，而此一解釋已落實在行政罰法第 24 條。又釋字第 503 號解釋，係針對釋字第 356 號「行為罰」與「漏稅罰」採併罰主義或吸收主義作為補充之解釋，惟釋字第 503 號解釋在「行政法上行為數」的概念上並未釐清⁷⁴。是在釋字第 503 號解釋中，大法官

⁷⁴ 學者對於最高法院 91 年 6 月份庭長法官聯席會議，有另提出行為數劃分的見解：行為罰與漏稅罰固然構成要件與行為態樣彼此不同，但均在維護國家課稅全的實現，則是同一，充其量不過『行為階段』不同而已，是否可以申報義務與課稅週期去劃分行為數？一則避免裁罰過重，二則亦可收清楚而無爭議的效果。參黃士洲，稅捐稽徵還在威權時代-95 年施行行政罰法以來的法律爭議分析，稅務旬刊，第 2022 期，2007 年 11 月 30 日，頁 20。

雖欲解決「一事不二原則」適用上的問題，然卻因對於應受處罰之「行為」概念不夠清楚，造成判斷多數行為與單一行為時的困難；對於是否容許併罰的判斷標準似尚未臻明確；即使容許併罰，最終仍取決在「達成行政目的所必要」，讓其他處罰目的、處罰要件、種類等標準似為多餘，然對於何謂「行政目的」未見有明確說明。本文以為應注意者即係在行政法義務上行為數的認定標準。實因行政法規相較於刑法，在行為人行為認定的因果關係上複雜甚多，尤其政府施政行政管制色彩濃厚，在行為數認定時，需考量立法目的與對於公共秩序的影響，此等均超過自然意義等外在因素。

第二項 釋字第 604 號解釋

本號解釋係對於道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）對持續違規停車予多次處罰之規定違憲的問題進行解釋。亦即，同樣對於一行為施予連續處罰是否違反一行為不二罰原則有進一步探討，且對於一個違規停車行為如何透過舉發之執行手段分割為數行為，而予以連續處罰並未違反一行為不二罰原則加以闡釋。同樣的情形在本文所探討的環境法上按日連續處罰之法律性質，如果認為其係行政秩序罰，則可藉由此號大法官解釋所持的理由，即透過執行手段將一個持續違法的行為分割為數行為，而予連續處罰，從而即不會遭到違背一行為

不二罰原則之質疑。

第一款 解釋文

大法官釋字第 604 號解釋文：「道路交通管理處罰條例係為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全而制定。依中華民國八十六年一月二十二日增訂公布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，從而對此多次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。立法者固得以法律規定行政機關執法人員得以連續舉發及隨同多次處罰之遏阻作用以達成行政管制之目的，但仍須符合憲法第二十三條之比例原則及法律授權明確性原則。鑑於交通違規之動態與特性，則立法者欲藉連續舉發以警惕及遏阻違規行為人任由違規事實繼續存在者，得授權主管機關考量道路交通安全等相關因素，將連續舉發之條件及前後舉發之間隔及期間以命令為明確之規範。道路交通管理處罰條例第八十五條之一得為連續舉發之規定，就連續舉發時應依何種標準為之，並無原則性規定。雖主管機關依道路

交通管理處罰條例第九十二條之授權，於九十年五月三十日修正發布「違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則」，其第十二條第四項規定，以「每逾二小時」為連續舉發之標準，衡諸人民可能因而受處罰之次數及可能因此負擔累計罰鍰之金額，相對於維護交通秩序、確保交通安全之重大公益而言，尚未逾越必要之程度。惟有關連續舉發之授權，其目的與範圍仍以法律明定為宜。道路交通管理處罰條例第五十六條第二項關於汽車駕駛人不在違規停放之車內時，執法人員得於舉發其違規後，使用民間拖吊車拖離違規停放之車輛，並收取移置費之規定，係立法者衡量各種維護交通秩序之相關因素後，合理賦予行政機關裁量之事項，不能因有此一規定而推論連續舉發並為處罰之規定，違反憲法上之比例原則。」，依此解釋，依此解釋，交通警察得就連續處以行政罰與拖吊(屬行政執行手段)間選擇裁量之。

第二款 釋字第 604 號解釋之探究

本號解釋涉及之問題分述如下：

(一) 對違規停車者之舉發，其性質上究屬行政罰或行政執行？

本件解釋認為在禁止停車之處所停車，行為一經完成，即實現違規停車之構成要件，在車輛未離開處所以前，其違規事

實一直存在。行政機關執法人員得依道路交通管理處罰條例，以連續舉發及隨同多次處罰嚇阻作用，以達成行政管制之目的。而違規停車者連續舉發之處罰，其性質究屬行政罰或行政強制執行之手段，本號解釋司法院大法官⁷⁵基本上係採取行政罰性質之見解。但本文雖認同「舉發」之法律性質，應屬行政罰之罰鍰，而非行政執行之怠金。然對於本號解釋系爭之違規停車行為，實屬刑法上繼續犯型態之行為，而對此一行為，若科以秩序罰性質之罰鍰，予以連續舉發，是否有無違反一行為不二罰原則之嫌？則似有討論空間。

(二) 違規停車行為是一行為或數行為？

本案解釋中，對於違規停車行為之連續處罰有無抵觸一行為不二罰原則，首先須先判斷違規停車行為是一行為或數行為？本號解釋所持之主要的理由為違規停車之行為，可經由個別之舉發分割成數個違法行為，依數行為分別處罰，而未違反一事不二罰原則。亦即，在本號解釋中違規停車行為，本屬自然的單一行為，只因為有連續的舉發規定，即將其解釋為法律的多數行為。惟本文認為，於初次舉發後之連續舉發，其立法的目的應在透過強制手段排除此違規狀態，而不再處罰，故解

⁷⁵ 許宗力，釋字第 604 號協同意見書。

釋為多次處罰應本非立法目的所在。且將只應受到一次處罰之單一行為，切割成多數行為並施多次之處罰，對人民權利所造成之侵害，似明顯牴觸比例原則之嫌。

(三) 連續處罰有無牴觸一行為不二罰原則？

本號解釋，在禁止停車之處所停車，行為一經完成，即實現違規停車之構成要件，在車輛未離開該禁止停車之處所之前，其違規事實一直存在。立法者對於違規事實一直存在之行為。如考量該違規事實之存在對公益或公共秩序確有影響，得藉行政機關執法人員舉發其違規事實之次數，作為認定其違規行為之次數，每即舉發一次，即認定一次違反行政法上義務之行為發生而有一次違規行為，而不違反一事不二罰。在秩序罰領域所適用之「一行為不二罰原則」，其所稱之一行為，大法官許宗力認為應不以自然單一行為為限，亦可包括法律上單一行為。系爭道路交通管理處罰條例第 85 條之 1 允許對違規停車行為連續舉發，進而連續處罰，固即允許將違規停車之自然單一行為切割成數個法律上違規停車行為而分別處罰，然由於違規停車狀態之持續，嚴重影響交通秩序，以自然單一行為為評價單位，論以一行為，而科處一次罰鍰，衡諸實際，顯難以達成維護交通秩序之目的，是立法者允許主管機關將此自然單

一行為切割成數行為，分別評價，就目的之達成而言，尚屬必要，是單就此而言，於憲法上「一行為不二罰原則」尚無抵觸

76。

(四) 小結

本號解釋最後以符合比例原則為結，但對於符合比例原則之論理，卻未進一步論證。本號解釋將道交條例第 85 條之 1 規定之連續舉發解釋為立法者基於公益考量而藉由舉發之次數，作為認定其違規之次數，而屬法律上之多數行為，並推論出無違一行為不二罰原則之適用。然本號解釋系爭案例之違規停車行為，不論依據自然的或法律的標準判斷，應皆屬單一行為，只能受到一次處罰，始能符合一行為不二罰原則之要求。故本號解釋將其解釋為法律多數行為並處以多次處罰，實不符合該行為本質，且非立法目的，更對人民權利造成過度侵害，實非妥適。且不論在解釋文或理由書中，皆未對一行為不二罰原則之內涵有所闡釋，僅言及此屬法治國家之原則。是立法者固得以法律規定行政機關執行人員得以連續舉發及隨同多次之遏阻作用以達成行政管制之目的，但

⁷⁶大法官許宗力，釋字第 604 號協同意見書。

相關連續舉發之授權，其目的與範圍仍應法律明確規定為宜。同時，立法者得授權行政機關得視違規停車狀況，決定執行移置保管或連續舉發之優先順序，亦即立法者衡量各種因素後，合理賦予行政機關裁量之事項，使真正符合授權明確性及比例原則。再者，關於連續處罰是否適用「一行為不二罰原則」，應從連續處罰之法律性質予以探究，亦即，倘若連續處罰之性質，係屬於行政罰之性質時，則有該原則之適用；反之，若為行政執行之本質時，則應無一行為不二罰原則之適用餘地。行政執行法也明定怠金得連續科處。



第四章 環境法上按日連續處罰之屬性

第一節 未依限期改善作為按日連續處罰之前提

環境法上之按日連續處罰，乃以違反行政法義務之人不履行主管機關之限期改善義務為前提。為此我國環境法規中，採取「限期改善制度」之法規⁷⁷，扣除屬於行政命令之法規後，共有 18 部法規，分別為，行政院環境保護署組織條例、行政院環境保護屬環境檢驗所組織條例、行政院環境保護署環境保護人員訓練所組織條例、環境基本法、環境教育法、環境影境評估法、空氣污染防制法、室內空氣品質管理法、噪音管制法、海洋污染防治法、廢棄物清理法、土壤及地下水污染整治法、水污染防治法、毒性化學物質管理法、環境用藥管理法、公害糾紛處理法、飲用水管理條例、資源回收再利用法。經查詢環保署法規系統資料庫後，共計有 11 部法規採行「限期改善制度」，分別為環境影境評估法、空氣污染防制法、室內空氣品質管理法、噪音管制法、廢棄物清理法、土壤及地下水污染整治法、水污染防治法、毒性化學物質管理法、環境用藥管理法、飲用水管理條例、資源回收再利用法，足見限期改善制度係被廣為運用之行政管制手段，亦屬不可或缺之制度。

⁷⁷ 統計範圍限於憲法第 170 條所指，立法院通過、總統公布，形式意義之法律。

第一項 限期改善之意涵

限期改善此項措施之目的在於要求違反行政義務之義務人，應於一定期間內，改善先前的違法行為或已造成的違法結果。而限期改善制度，從其義務內容觀之，旨在促使行為人回復法律所要求之秩序或狀態，係針對未來而生，並非對已經發生之違法狀態予以非難，故性質上應當非屬行政罰⁷⁸。而此一行政手段之採行，乃屬行政管制手段，通常與行政罰乃有所區別，更與行政強制執行前後銜接，不僅非屬行政強制，也非屬公法請求權之行使。在理論與實務上，普遍共認對於責任之課予，並不以故意或過失為前提，亦無時效之適用⁷⁹。

第二項 限期改善之法律性質

主管機關在對行為義務人做出限期改善之處分後，若行為義務人屆期末為改善者，往往再科處按日連續處罰之不利益處分，是兩者在規範上乃具有相當關連性，易言之，限期改善之處分，有無可能為後續處罰發動之前提，當事人是否可提前針對主管機關命限期改善本身此一不利益提起救濟，此際，應尋何種救濟程序？是限期改善之法律性質即有釐清之必要性。

⁷⁸ 參林俊霖，環境法中限期改善制度之研究，國內成功大學法律學系研究所碩士論文，頁 28。

⁷⁹ 黃啟禎，行政管制與行政制裁之區分及運用-以水土保持為例，收錄於刑與思--林山田教授紀念論文集，元照出版有限公司，2008 年 11 月，頁 520-521。

限期改善制度，此項措施之目的在於要求違反行政義務之義務人，應於一定期間內，改善先前的違法行為或已造成的違法結果；從一般法條之規範內容觀之，似乎常伴隨處罰處分同時出現，例如：空氣污染防治法⁸⁰第 54 條之規定：「違反第 15 條規定者，處開發單位新臺幣 50 萬元以上 500 萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。」；水污染防治法第 40 條⁸¹之規定，「事業或污水下水道系統排放廢（污）水，違反第 7 條第 1 項或第 8 條規定者，處新臺幣 6 萬元以上 60 萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰；情節重大者，得命其停工或停業；必要時，並得廢止其排放許可證、簡易排放許可文件或勒令歇業。畜牧業違反第 7 條第 1 項或第 8 條之規定者，處新臺幣 6000 元以上 12 萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰；情節重大者，得命其停工或停業；必要時，並得廢止其排放許可證、簡易排放許可文件或勒令歇業。」；飲用水管理條例第 24 條⁸²「飲用水水質違反第 11 條第 1 項規定者，處新臺幣 6 萬元以上 60 萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰；情節重大者，禁止供飲用。」；廢棄物清理法第 50 條⁸³：「有下列情形之

⁸⁰ 民國 95 年 5 月 30 日版本。

⁸¹ 民國 96 年 12 月 12 日版本。

⁸² 民國 95 年 1 月 27 日版本。

⁸³ 民國 95 年 5 月 30 日版本。

一者，處新臺幣 1200 元以上 6000 元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰：一、不依第 11 條第 1 款至第 7 款規定清除一般廢棄物。二、違反第 12 條之規定。三、為第 27 條各款行為之一。」；環境影響評估法第 23 條第 1 項：「有下列情形之一，處新臺幣 30 萬元以上 150 萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按日連續處罰：一、違反第 7 條第 3 項、第 16 條之 1 或第 17 條之規定者。二、違反第 18 條第 1 項，未提出環境影響調查報告書或違反第 18 條第 3 項，未提出因應對策或不依因應對策切實執行者。三、違反第 28 條未提出因應對策或不依因應對策切實執行者。」，從上觀之，限期改善之基本意義似在告知相對人已違法行政法上之行為義務，且因已發生妨礙行政秩序之維持，從而督促相對人於期限內應儘速改善並回復或實現至義務履行之狀態，具有行政機關展開連續處罰前之緩衝效果，就此內涵而言，限期改善的法律上概念似等同於行政執行法上之告戒制度⁸⁴。易言之，行政機關於採取間接強制處分前，須先為書面通知並限定期間規定義務人履行義務之措施。且揆諸行政執行法上有關告戒制度之立法理由及相關意旨，業已明確揭示強制執行政程序中關於公法上金錢給付義務及行為或不行為皆須為告戒之核

⁸⁴ 行政執行法(99 年 2 月 3 日版)第 11 條第 1 項第 2 款:其處分文書或裁定書未定履行期間，經以書面限期 催告履行者；同法第 27 條第 1 項: 依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。

心原則。故此處之「限期改善」實有行政執行法上第 27 條「書面通知」之意義。

行政執行法第 27 條之「書面通知」之性質，現行學界之通說見解係參考德國法制—即德國聯邦行政強制執行法第 13 條第 2 項⁸⁵之規定，認為行政執行法第 27 條之書面通知具有行政處分性質⁸⁶，惟有學者認為應將舊法行政執行法第 2 條第 2 項之告戒區分為係代履行之告戒與怠金之告戒；就前者而言，其原非對義務人增加任何新義務，因此告戒性質非行政處分，其僅係督促義務人履行義務之準法律行為（通知）而已，反之，於後者情形，其告戒顯係原來義務外之新負擔，負擔，只要義務未履行前，該負擔始終無法抹消，故於此應承認有行政處分的作用，而得為救濟⁸⁷。而實務上，行政法院亦認為主管機關所為之告戒書係屬行政處分，故得對之提出爭訟。

參考水污染防治法第 46 條、噪音管制法第 15 條第 2 項以及空氣污染防治法第 54 條等所規定之按日連續處罰規定之前提，必須先經由限期改善或補正之告戒，逾期仍未改善或補正時始得為之。此類之限期改善或補正，都是在當事人之違法行為經處罰後，仍繼續為違法行為。而限期改善之告戒若未履行，則將產生一定法效果，看似法效

⁸⁵ 德國聯邦行政執行法第 13 條。

⁸⁶ 參吳庚，行政法之理論與實用，三民書局，增定 8 版，332 頁，註 43；蔡震榮，行政執行法，元照出版有限公司，5 版，2013 年 11 月，頁 184；城仲模，行政法之基礎理論，1999 年 10 月 1 日，三民書局，283 頁。

⁸⁷ 翁曉玲，限期改正與法律保留，月旦法學雜誌第 108 期，2004 年 5 月，頁 199。

果尚未發生，但因為行為人已有違規在先之處罰，此種告戒對違規當事人產生心理強制之嚇阻效果，因此當法律有明文授權，對義務人有不利益效果且日後可強制義務人實現時，似認定為行政處分為宜；反之，在法律無明文授權，對義務人並無不利益效果亦無從要求義務人履行時，應可認定屬行政指導性質。

第二節 按日連續處罰性質之探討

第一項 按日連續處罰之立法概況

從我國法制上觀察，行政機關為了特定的行政目的經常採取連續處罰的方式制裁行為人，尤其是針對違法狀態之不改善，即透過連續處罰的方式，迫使義務人儘速改善，由於連續處罰對於義務人而言經常累積龐大的裁罰金額，造成義務人經濟與心理上巨大的壓力，進而迫使其履行行為或不行為義務，對執法機關而言不失為簡便又有效的執行手段⁸⁸。立法者所採取之管制手段只要符合比例原則即屬合憲，但也因為如此複雜的立法模式而引發該管制手段之定性之爭議⁸⁹。例如上開立法例因法律規定內容不同而有「連續處罰⁹⁰」、「按次連續處

⁸⁸ 李建良，水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題-以台北畜產公司排放廢水處罰事件為例，台灣本土法學，23期，2001年6月，頁18。

⁸⁹ 黃源銘，環境法上「按日連續處罰」法律性質之探討，環境保護與依法行政學術研討會，2012年6月15日，頁3。

⁹⁰ 高雄市營建工程空氣污染防制自治條例（92年6月30日公《發》布）第15條：違反本自治條

罰⁹¹」、「按日處罰⁹²」、「按次處罰⁹³」以及「按月連續處罰⁹⁴」等類型。

第一款 按日連續處罰之立法資料

按日連續處罰之性質究竟是「罰鍰」？或是新修法後行政執行法上之「怠金」？我國行政執行法關於「怠金」部分，早期乃稱為「罰鍰」，但因易與秩序罰上之「罰鍰」相混淆，故修正行政執行法第 2 條第 2 款之「罰鍰」修正為「怠金」⁹⁵。依行政執行法第 31 條、第 27 條之規定，「怠金」的執行過程中，其特色在於執行機關得以連續處以「怠金」，但連續處以「怠金」之前，除法律有特別規定外，應以書面告戒義務人。在前述「怠金」執行過程中，執行機關得以反覆連續處以「怠金」，然在連續處以怠金之前，除法律有特別規定外，應以書面告戒義務人。

例第十三條規定者，處駕駛人或車輛所有人新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰，得連續處罰。

⁹¹ 空氣污染防制法【民國 100 年 4 月 27 日修正】第 63 條之 1:第 1 項 違反第 34 條之 1。規定者，處機動車輛使用人或所有人新臺幣一千五百元以上六萬元以下罰鍰，並得令其改善；未改善者，得按次連續處罰至改善為止。

⁹² 海洋污染防治法【民國 89 年 11 月 1 日 公(發)布】第 41 條：拒絕、規避或妨礙依第六條第一項、第二項、第二十三條或第二十八條規定所為之檢查、鑑定、命令、查核或查驗者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並得按日處罰及強制執行檢查、鑑定、查核或查驗。

⁹³ 空氣污染防制法【民國 100 年 4 月 27 日修正】第 63 條：違反第三十四條第一項或第三十五條規定者，處使用人或所有人新臺幣一千五百元以上六萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，按次處罰。

⁹⁴ 在環保法規未見此相關規定，惟於商業登記法第 32 條第 2 項及第 33 條 2 項按月連續處罰經該法主管經濟部 91 年 10 月 4 日經商字第 09102227190 號函認上開條文性質上為行政秩序罰。

⁹⁵ 參立法院公報第 87 卷、第 24 期院會紀錄，頁 214-215。

第二款 立法院委員會之答詢紀錄

從立法院委員會公報紀錄中得知，依據現行水污染防治法之按日連續處罰之規定，有數十條連續處罰之相關規定⁹⁶。當初立法的目的，是希望對污染事業的業主，在不改善污染的情況下，主管機關可以連續性的處罰至改善為止⁹⁷。然而，本來是欲達到嚇阻違法業者之目的，但在實施多年以來，連續罰的規定卻遭到極大挑戰，因為連續罰之處分，遭受行政法院以「濫用公權力，判決處分撤銷」結案。從質詢內容與機關代表答詢中，亦能見按日連續處罰法律性質未定對執行機關之困擾，有認為須重罰始達其目的，有認為連續處罰對人民權利似影響過大應踐行相關程序⁹⁸。

第二項 按日連續處罰法律性質之不同意見

按日連續處罰規定為我國行政法規中特有的一種處罰規定，特別常見於環保法規中，因為此種藉由不斷科處罰鍰之方式，可以挾其逐日累積的罰鍰數額，對義務人產生強大的經濟上壓力，進而促進履行行政上義務，故對行政機關而言，此不失為一個極具效率之執法工

⁹⁶ 水污染防治法，96年12月12日修正版，按日連續處罰規定之相關條文，計有第40條、第43條、第46條、第48條、第49條、第52條、第53條、第54條、第56條、第57條、第73條。

⁹⁷ 黃源銘，環境法上「按日連續處罰」法律性質之探討，環境保護與依法行政學術研討會，2012年6月15日，頁5。

⁹⁸ 立法院公報第91卷第40期委員會紀錄，頁68至72。

具。然而，從行政機關可運用之行政措施種類觀之，按日連續處罰僅是行政管制措施中之一種，並非唯一選擇，故行政機關欲選擇以按日連續處罰之手段時，應著眼於義務人所涉及義務履行之內容是否得以以此種方式達到目的。易言之，以按日連續處罰之罰鍰為手段須能確實達到環境保護之公共利益之維護，是行政機關採取此一行政措施不得忽略之重要考量，而非一昧的僅以罰鍰之數額施加予義務人，最終卻仍未達成環境保護之目的，故行政機關遇有急迫情形，若僅以按日連續處罰無法達到遏止環境污染之結果，則應勒令停工或歇業，而非放任業者繼續污染。

又按日連續處罰之定性勢必影響處分結果的合法性，因此在學理、行政與司法實務亦引起相當之關注及討論，如以水污染防治法的「執行過程」為例，主管機關在執行「按日連續處罰」時，是否必須證明「處罰當日」確實有違規事實存在，有學者主張要求處以怠金之行政處分須逐日「依職權調查證據」於經驗法則不合，在實務上亦不可行⁹⁹；主管機關在查驗時，若先進行採樣，隔一段時間再開始完成檢驗報告，有無影響¹⁰⁰？等問題，有鑑於此，檢閱相關文獻就按日連續處罰法律性質之意見作一整理，論述於次。

⁹⁹ 參李惠宗，行政法要義，6版，元照出版有限公司，2013年8月，頁558。

¹⁰⁰ 參李建良，三論水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用-評析最高行政法院九十年判字第125號及186號判決，台灣本土法學，第44期，2003年3月，頁61。

第一款 行政罰說

第一目 學者見解

1、反覆違法行為說

論者以為行為人違反行政法上義務，而受第一次裁罰時，該第一次的裁罰係因行為人之違反行政法秩序行為，而應受處罰。是該「第一次裁處」其性質應屬秩序罰無誤。但是之後經行政機關依法「通知限期改善，屆期仍未完成改善」時，由行政機關予以按日（或按次）連續處罰，接續著「第一次處罰」。除非義務人尚有其他違反行政法上之義務，符合秩序罰之要件外，因為義務人未遵期完成改善，理應處以怠金強迫其履行之強制執行性質。從而，該「第一次處罰」應兼具有秩序罰或行政強制執行之性質¹⁰¹。

按日連續處罰在學理與實務上頗具爭議，連續處罰之目的旨在藉由不斷的處罰，迫使行為人履行其公法上之義務，故其重點應非在對過去義務違反之制裁，而是針對將來義務履行所採取督促之方法，就此而言，按日連續處罰規定在性質上較接近執行罰，一般稱為「怠金」，惟在規範上按日連續處罰通常

¹⁰¹王服清、戴鈞宏，論我國行政法規連續處罰之性質，科技法學論叢第五期，2010年4月，頁64。

與秩序罰合併規範¹⁰²。

按日連續處罰之目的，主要在藉由不斷增加之不利益，迫使行為人履行其應盡之義務並改善其違法行為，故其重點不在制裁過去義務之違反，而在於督促未來義務之履行。此種目的之達成應屬行政上強制執行之範疇，而非歸於行政秩序罰，且不論是連續違反秩序行為或繼續違反秩序行為，皆不適合以按日連續處罰制裁。準此，現行法上有關按日連續處罰之規定，若其目的主要在要求行為人改善，即可根據其目的而認定應具行政上強制執行之性質¹⁰³。

2、違反狀態存續說

有認為連續處予怠金是「執行罰」最明顯的特徵，執行罰得連續處罰，本無待法律規定；行政罰欲連續處罰，必須法律有明文規定，只要法律條文有連續處罰規定，應視為行政罰而非執行罰¹⁰⁴；按日連續處罰是對於過去違反義務行為的制裁，屬於秩序罰¹⁰⁵。另有認為按日連續處罰，通常是在義務人違法後，為促其將來改善，主管機關先為限期改善之告戒，此種告戒係以將來改善為目的，因此具執行手段之性質。但對於未能

¹⁰² 李建良，水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題—以台北畜產公司排放廢水之處罰事件為例，台灣本土法學，第7期，2000年2月，頁24-25。

¹⁰³ 洪家殷，水污染防治法上按日連續處罰之法律問題，載於訴願專論選輯—訴願新制專論系列之三，台北市訴願委員會編，2002年11月，頁177。

¹⁰⁴ 吳庚，行政法之理論與實務，增定10版，三民書局，2007年9月，頁520。

¹⁰⁵ 林錫堯，淺析「行政罰法」草案，法學叢刊，192期，頁5。

期限內完成改善之行為，每日處罰對義務人而言，已非僅是執行措施而已，似具有非難譴責之「裁罰性質」¹⁰⁶。或抑有學者則認為在未改善後的「連續處罰」，而認為此種連續處罰之罰鍰，應解為「秩序罰」之性質，以免破壞法律制度。蓋行政法規既明定為「罰鍰」，即應依行政秩序罰罰鍰之原理運作，不宜再視為「執行罰」¹⁰⁷。

然亦有觀點認為，執行罰或秩序罰之認定，應就整個程序觀之，從限期改善之告戒，一直到未依限期改善之連續處罰。按日連續處罰之限期改善是督促義務人未來完成改善之行為，以連續處罰作為威嚇造成心理上之強制，具執行罰性質。但針對後階段未改善行為的「連續」處罰，且有強制徵收的必要，是有非難其未能改善之行為，以連續處罰作為警告義務人下次不得再犯，具有裁罰性質，應屬秩序罰之性質¹⁰⁸。

亦有學者從比較法之觀點，精準觀察認為，我國之環境法律之立法，頗多參考美國環境法律之處。查閱該國相關法律，對於類似情形之規定，係採「按日 (per day)」或「按次 (per violation)」處罰之規定，亦未刻意強調「連續」二字。探討本文之議題時，除了埋首於法理上之斟酌探求外，若能再回頭

¹⁰⁶ 蔡震榮，怠金與連續處罰，月旦法學教室，第 105 期，2011 年 7 月，頁 46。

¹⁰⁷ 陳敏，行政法總論，4 版，神州圖書出版有限公司，2004 年 11 月，頁 842。

¹⁰⁸ 蔡震榮，怠金與連續處罰，月旦法學教室，第 105 期，2011 年 7 月，頁 48。

查考源頭法制，或許對疑問之釐清將有大幅之助益。除非我國在立法政策（rechtspolitisch）上，刻意作出有別於美國法之考量與變革，或是主管機關有其他特殊之考量，而採認行政執行措施之定位。否則，本文以為對於我國環境法律或其他行政法律上「按日連續處罰」之規定，其性質應採係行政秩序罰之性質¹⁰⁹。

3、秩序罰兼具執行罰之功能說

有認為按日連續處罰之目的，一方面具有剝奪違規者的不法經濟利益的功能以及對於過去每日的違規行為，加以制裁之功能，因此應可認為屬於秩序罰兼具執行罰的功能。必須每日科處罰鍰，同時告戒其若不改善，則將連續按日處罰，俾使義務人預先知悉其行為之後果，並有立即停止違規行為之機會，從而行政機關不得累積到60日後才一次開出60張罰單處罰義務人，而僅能每日或每隔數日開出一張罰單，以督促義務人履行其義務¹¹⁰。

此種新的處罰是將「秩序罰」及「執行罰」併用之。尤

其在第二次處分以後都利用「秩序罰」的外衣，達到「執行

¹⁰⁹ 黃啟禎，行政法上按日連續處罰問題評議，行政院人事行政總處公務人力發展中心游於藝電子報，第101期，98年12月，參閱 <http://epaper.hrd.gov.tw/101/EDM101-0803.htm>。

¹¹⁰ 陳清秀，行政罰實務問題之探討（上）-- 以行政罰法為中心，月旦法學雜誌第157期，2008年6月，頁149。

罰」的效果，同樣的要避免「執行罰」的告戒手續，這是立法者採取「執行罰」作為強制手段逼迫違反義務人主動履行義務也。就此立法者的新式立法而言，與秩序罰無異。然之所以不認為其係新型之秩序罰，乃著眼於此具有連續處罰條文，毫無疑問具有濃厚的逼迫性，正屬於執行罰，而非秩序罰的特色¹¹¹；然亦有學者認為，此種連續處罰之罰鍰，應解為秩序罰之性質，以免破壞法律制度¹¹²。

第二目 實務見解

1、法院見解

試舉最高行政法院關於環境法上「按日連續處罰」之空氣污染防治法、水污染防治法之案件判決數例中，對於「按日連續處罰」性質相關之見解，從下列判決中，高等行政法院與最高行政法院對於「按日連續處罰」性質所持之見解，亦顯見尚未趨於一致。

(1) 最高行政法院 100 年度判字第 790 號

環境影響評估法第 23 條第 1 項有關按日連續處罰之規定，其立法目的，在課行為人應於期限內改善之義務，對不遵行期

¹¹¹ 陳新民，行政法學總論，1997 年 5 月，修訂 6 版，頁 404~405。作者雖採兼俱說，但其亦贊成廢除連續處罰之立法例回歸行政執行法。

¹¹² 陳敏，行政法總論，4 版，神州圖書出版有限公司，2004 年 11 月，頁 709。

限改善者，按日連續處罰至遵行改善為止，係作為督促行為人完成改善之手段，形式上雖為處罰，實質上乃行政執行罰之性質，非屬秩序罰，其非難重點非在過去違反義務行為之制裁，並無一事不二罰原則之適用。

(2) 最高行政法院 100 年度判字第 986 號

原審即 98 年度訴字第 1723 號對於按日連續處罰性質之見解：「至於原處分其餘自 96 年 12 月 22 日起至 96 年 12 月 24 日止，共計 3 日按日連續處罰部分（裁處書第 001994 號至 001996 號），依空污法第 56 條第 2 項規定，其目的在藉由不斷的處罰，迫使行為人履行其公法上義務，排除違法之狀態，督促義務之履行，而完成改善義務之規範內容是課予應完成不排放逾標準之空氣污染物（行為義務），即重點在於義務人是否完成主管機關通知應行改善之污染源，此一處罰係對行政執行程序中未履行其作為或不作為義務之強制手段，自與行政罰係針對過去違法行為之制裁相異。從而，按日連續罰規定在性質上屬「執行罰」，一般稱為「怠金」。又行政執行法第 31 條第 2 項規定，主管機關在連續處以怠金前，仍應先以書面限期履行，以確保當事人權益。因此，按日連續處罰之處分書必須於未完成改善前逐日作成，逐日開具處分書，以資督促改善。惟系爭編號

01994~001996 處分書係未再經查證而均與首日編號 001993 同日作成，有違按日連續處罰意旨，自有未洽。」按行政罰係行政機關為增進公共利益，維持行政上之秩序或保護特定法益以達成國家行政目的，對於違反行政上作為義務者，所為之制裁，依行政罰法第 1 條、第 2 條之規定，其種類有罰鍰、沒入與裁罰性不利處分；而對於不履行作為或不作為義務者，法律自亦得規定以按日連續處以罰鍰之方式使義務人屈服，以達到將來履行義務之效果。上開空污法第 56 條第 1 項之規定，即在對違反空氣污染防制規定者加予處罰；同條第 2 項則係對違反第 1 項規定未能補正或限期改善完成者加予處罰，其處罰之方式為按日連續處罰；情節重大者，得命其停工或停業，必要時，並得廢止其操作許可證或令其歇業。「按日連續處罰」之目的，乃在藉由不斷的處罰，促使行為人履行其公法上義務，其規範目的並非在過去義務違反之制裁，而係針對將來義務履行所採取之督促方法。故依上述規定為「按日連續處罰」，主管機關自無庸再逐日檢驗以確認行為人是否仍有原違章行為存在。

然該最高行政法院於判決理由中：「原判決認本件原處分中第 001993 號裁處書，係基於被上訴人未依限完成改善計畫而為，經上訴人採樣測定調查屬實，據以裁罰自無違誤，進而維

持原處分及訴願決定並駁回此部分之訴，於法悉無不合；其餘第 001994 至 001996 號裁處書，係分別執行同年 12 月 22 日至 24 日之按日連續處罰，乃接續首日即同年 12 月 21 日之後所為之連續處罰，未再踐行採樣測定之調查證據程序，即不得再對之處罰，從而撤銷此部分之訴願決定及原處分，所適用之法令尚有可議。上訴人執此指摘原判決違背法令，為有理由，應由本院將原判決此部分廢棄。」

在上開判決中，法院認為主管機關就接續首日即同年 12 月 21 日之後所為之連續處罰，在未踐行採樣測定之調查證據程序情況下，即不得再對義務人處罰，易言之，若是欲對義務人課予連續處罰，須踐行調查證據程序，從此判斷對於「連續處罰」之定性應傾向行政罰之性質。

(3) 最高行政法院 100 年度判字第 1004 號

判決主文意旨為：原判決關於「訴願決定及原處分除編號第 2006 號裁處書外均撤銷」及該訴訟費用部分均廢棄。廢棄部分被上訴人在第一審之訴駁回。而而判決之原審案號為 98 年度判字第 1986 判決，該案事實為：「原告於花蓮縣吉安鄉光華村光華街 100 號設廠從事紙漿生產作業，前經被告所屬環境保護局（下稱花蓮縣環保局）派員於民國（下同）97 年 3 月 28 日

前往稽查採樣，檢測結果周界異味污染物濃度為 55，超過排放標準所定限值（工業區及農業區為 50），認違反空氣污染防制法第 20 條第 1 項規定，被告爰依同法第 56 條第 1 項、第 2 項暨「公私場所違反空氣污染防制法應處罰鍰額度裁罰準則」規定，以 97 年 4 月 25 日府環空字第 09706204180 號函附裁處書（編號：001066，下稱 97 年 4 月 25 日處分）裁處原告罰鍰新臺幣（下同）70 萬元【該部分業經行政院環境保護署（下稱環保署）97 年 7 月 30 日環署訴字第 0970043505 號決定：「原處分撤銷，由原處分機關於文到 2 個月內另為適法之處分。」，經被告以 98 年 2 月 17 日府環空字第 0980021733 號函附編號 002005 裁處書改處 30 萬元罰鍰】，並限期於 97 年 5 月 5 日前改善完成在案。嗣原告於 97 年 5 月 5 日提出改善完成報告書，花蓮縣環保局遂於 97 年 5 月 13 日派員前往執行複查與採樣工作，並委託檢測機構瑩諮科技股份有限公司（下稱瑩諮公司）進行檢驗分析，結果異味污染物濃度為 55（檢測報告日期：97 年 5 月 16 日），仍超過排放標準所定限值（工業區及農業區為 50），被告針對該次複查結果，核認原告為 1 年內第 8 次違反空氣污染防制法第 20 條第 1 項規定，依同法第 56 條第 1 項、第 2 項（原為處分漏載項次）及「違反空氣污染防制法按日連續

處罰執行準則」(下稱按日連續處罰執行準則)規定,自 97 年 5 月 16 日起執行按日連續處罰,至原告於同年 6 月 12 日提出改善完成報告書止暫停處罰(即自 97 年 5 月 16 日至 6 月 12 日,共計 28 日),每日各處罰鍰 80 萬元,並責令原告應立即進行改善,於完成改善時檢具改善完成報告書報請查驗。原告不服,提起訴願,案經環保署以上開處分有罰鍰金額計算錯誤之瑕疵為由,以 97 年 12 月 13 日環署訴字第 0970100622 號決定:「原處分撤銷,由原處分機關於文到 2 個月內另為適法之處分。」嗣被告依訴願決定意旨,以 98 年 2 月 18 日府環空字第 0980021757 號函附裁處書(編號:002006 至 002033,以下統稱原處分),自 97 年 5 月 16 日起執行按日連續處罰,至原告於同年 6 月 12 日提出改善完成報告書止暫停處罰(即自 97 年 5 月 16 日至 6 月 12 日,共計 28 日),每日各處 30 萬元罰鍰。原告仍不服,提起訴願,遭決定駁回,遂提起本件行政訴訟。」

在該案中,原告、被告爭執重點為:「被告依空氣污染防制法第 56 條第 1 項、第 2 項及按日連續處罰執行準則規定,裁處原告自 97 年 5 月 16 日至同年 6 月 12 日止,按日連續處罰各 30 萬元罰鍰之處分,有無違法?」;其中對於按日連續處罰性質之見解為「上訴人未改善至符合排放標準所定限值前,按

日逐次連續加予處罰；然行政機關對於按日連續處罰之數個（每日）違法事實，除法律明定視為有違法事實存在者外，均應依職權調查證據，並憑證據逐一認定，原不得僅憑其中一次（日）之違法事實，作為處罰其他數個（數日）違法事實之基礎；又連續處罰固屬行政執行罰之性質，惟按日連續處罰之規定，旨在警惕督促行為人履行義務，改善違規情事，維護附近居民健康，故主管機關對於行為人施予按日連續處罰，除應證明處罰之日確有違規事實存在外，其處分書應依未完成改善之日儘速作成，並即時送達相對人，用符連續處罰促使行為人及早改善違規行為，維護國民健康之立法目的……」。

若依高等行政法院之見解，則連續處罰屬於行政執行罰之性質，則在屬於連續處罰類型之一之按日連續處罰，何須證明處罰之日確實有違規事實存在？而最高行政法院於判決中就按日連續處罰性質則認為，「行政罰係行政機關為增進公共利益，維持行政上之秩序或保護特定法益以達成國家行政目的，對於違反行政上作為義務者，所為之制裁，依行政罰法第1條、第2條之規定，其種類有罰鍰、沒入與裁罰性不利處分；而對於不履行作為或不作為義務者，法律自亦得規定以按日連續處以罰鍰之方式促使義務人確實遵守，以達履行法規義務之效果」。

「按日連續處罰」之目的，乃在藉由不斷之處罰，促使行為人履行其公法上義務，其規範目的並非在對過去公法上義務違反之制裁，而係針對將來義務履行所採取之督促方法，故而上述「按日連續處罰」之規定，主管機關尚無庸再逐日檢驗以確認行為人是否仍有原違章行為存在之理論上。則最高行政法院認為按日連續處罰之目的，係為促使行為人履行其公法上義務，而屬行政執行，因此，最高行政法院認為主管機關尚無庸再逐日檢驗以確認行為人是否仍有原違章行為存在之作法，則理論上較為一致。

又上開最高行政法院判決，經中華紙漿股份有限公司提起再審，經最高行政法院以 101 年度 149 號判決再審之訴駁回。其中高等行政法院與最高行政法院就「主管機關尚無庸再逐日檢驗以確認行為人是否仍有原違章行為存在」之爭執上，認為「原確定判決認主管機關尚無庸再逐日檢驗以確認行為人是否仍有原違章行為存在，其真意應係依據兩度申報後採樣檢驗之結果，足以證明其中間的日期亦未改善完成，無庸再逐日檢驗以為確認，上開事實之推定，尚無違經驗法則及論理法則。」，在原確定判決就「按日連續處罰」之論述為，係藉由不斷之處罰，促使行為人履行其公法上義務，其規範目的並非對過去違

反公法上義務之制裁，而係針對將來義務履行所採取之督促方法等語觀之，其真意係須以具有違反公法上義務之事實為前提之「按日連續處罰」仍係行政罰，只是其處罰目的主要係督促行為人將來立即改善，此與秩序罰（一般行政罰）主要目的係對過去違反公法上義務之制裁，尚有不同，故在該判決中，認認定「按日連續處罰」之性質屬行政罰。

(4) 最高行政法院 99 年度判字第 939 號

判決意旨略以：行政罰係行政機關為增進公共利益，維持行政上之秩序或保護特定法益以達成國家行政目的，對於違反行政上作為義務者，所為之制裁，依行政罰法第 1 條、第 2 條之規定，其種類有罰鍰、沒入與裁罰性不利處分；而對於不履行作為或不作為義務者，自亦得以按日連續處罰鍰、命停工、停業、歇業、廢止許可證之方式使義務人屈服，以達到將來履行義務之效果。上開空氣污染防制法第 56 條第 1 項之規定，即在對違反空氣污染防制規定者加予處罰；同條第 2 項則係對違反第 1 項規定未能補正或限期改善完成者加予處罰，其處罰之方式為按日連續處罰；情節重大者，得命其停工或停業，必要時，並得廢止其操作許可證或令其歇業。如前所述，其「按日連續處罰」之目的，乃在藉由不斷的處罰，促使行為人履行其公法上義務，是其規範目

的並非在過去義務違反之制裁，而是針對將來義務履行所採取之督促方法。在此判決中，雖說明『藉由不斷處罰』，促使行為人履行公法上義務，然又認定按日連續處罰之規範目的，是針對將來義務履行所採取之督促方法，而傾向其性質應屬行政執行。

司法實務仍曾出現不同見解，如最高行政法院 92 判字第 381 號判決，將按日連續處罰定性為行政罰，其謂：「刑事連續犯視為一罪之規定，在現行行政訴訟中為本院所不採，上訴人就被上訴人於八十九年十月二十七日所為八九投府環二字第八九一六七三四號處分及八十九年十一月三日所為八九投府環二字第八九一七一〇七九號處分既未於法定不變期間內提起訴願，自不能援用刑事連續犯規定，以其對被上訴人於八十九年十二月十二日所為八九投府環二字第八九一九四三〇六號等處分之訴願未逾期，據以主張其系爭處分之訴願未逾期。次按系爭「按日連續處罰」為「行為罰」，與「怠金」並非完全相同，而非屬行政執行程序，自無行政執行法第九條有關聲明異議規定之適用，況該條規定係應「向執行機關聲明異議」，原審及本院均非執行機關而係審判機關，上訴人適用上開規定之主張，實無足取。」綜上，最高行政法院針對此項法律爭議，見解趨一致，本文歸納如下：(1) 行政機關對於按日連續處罰之數個（每日）違

法事實，除法律明定視為有違法事實存在者外，均應依職權調查證據，並憑證據逐一認定，原不得僅憑其中一次（日）之違法事實，作為處罰其他數個（數日）違法事實之基礎（96 年度判字第 141 號判決意旨參照）。(2) 按日連續處罰之規定，並未明定主管機關於執行按日連續處罰之規定時，可免除依職權調查證據，未經逐一採樣檢驗，即可自上開規定之起算日起推定受處分人仍有違法事實存在，而可據以按日連續處罰（91 年度判字第 249 號判決意旨參照）。(3) 按日連續處罰之規定，旨在警惕督促行為人履行義務，改善違約情事，維護附近居民健康；是處分機關對於行為人予以按日連續處罰，自須依循前揭執行準則規定，踐行告戒程序，且法條既明定為「按日」，除應證明處罰之日確有違規事實存在外，且處分書開具應依未完成改善之日逐日作成，並「按日」送達舉發通知書或處分書，以符連續處罰促使行為人及早改善違規行為，維護國民健康之立法目的，此可參照 97 年度判字第 361 號判決意旨。

2、行政機關見解

(1) 法務部

對於水污染防治法第 52 條規定之「通知限期改善」、「按日

連續處罰」之性質所為之函釋¹¹³認為：「本部則傾向採行政罰說。蓋就來函所詢水污染防治法第 52 條所言，其規定「按日連續處罰」，並非係因行為人違反同法第 30 條第 1 項各款情形之 1 或第 31 條第 1 項規定，而係違反主管機關依法律所課予之限期改善義務，此亦屬一種行政法上義務，且其處罰法定額度與違反原來行政法義務（同法第 30 條第 1 項各款情形之一或第 31 條第 1 項規定）相同。每次主管機關依法律所課予之限期改善義務，均屬一項獨立義務，對違反義務者，均得單獨裁處行政罰；法律規定「按日連續處罰」，當係指主管機關得每日課予限期改善義務並就違反義務之行為處罰而言。是故，上開法律規定之「按日連續處罰」之性質，當係「行政罰」，而非行政執行之方法，至連續處罰有否過當而違反比例原則，自係另一問題。惟針對個案事實之認事用法，本部尊重司法機關之見解。」

從上開函釋內容，法務部直接揭示義務人違反主管機關依法律所課予之限期改善義務，均得裁處行政罰，法律規定「按日連續處罰」，當係指主管機關得每日課予限期改善義務並就違反義務之行為處罰而言，對於按日連續處罰之定性傾向採行政罰性質。

¹¹³ 法務部法律字第 0950012743 號函釋，2006 年 6 月 20 日。

(2) 環保署環署空字第 0990011007 號函¹¹⁴

該函釋中，對於按日連續處罰之性質，為如下之說明：「一、查按日連續處罰之性質，在實務與學說方面，分別有「行政罰說」及「行政上強制執行方法（執行罰）說」等不同見解。其中所謂行政罰係對於過去違反行政法上義務所為之裁罰性不利處分，若各行政法規明定有此種連續處罰條文，其性質應屬行政罰而非執行罰，行政機關對於按日連續處罰之述各違法事實，均應依職權調查證據（即須逐日查驗），而執行罰（或稱怠金）係以督促義務人將來履行義務為目的之一種行政強制執行方法，義務人經告戒仍不履行義務，執行機關本得連續處以怠金（行政執行法第 31 條第 1 項規定參照）。二、惟按日連續處罰之目的，在督促行為人排除因其違規行為所造成污染環境之現狀，以便將來實現履行義務之合法狀態，係促使行為人完成改善之手段，類似強制執行之一種手段，具有行政執行法性質。本署歷年來對於按日連續處罰之性質均採執行罰說（早期行政法院亦採此說），後因部分行政法院判決對於違反水污法之按日連續處罰案件有變更見解改採行政罰說之趨勢，本署爰再於違反水污染防治法按日連續處罰執行準則中，重申按日連續處罰

¹¹⁴ 該函解釋日期為：99 年 2 月 23 日。

之執行不須逐日查驗（後續訂定之按日連續處罰執行準則亦參照辦理），而先前或同時訂定發布之違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則及違反空氣污染防制法按日連續處罰執行準則雖無此規定，並不影響本署對於按日連續處罰之性質採執行罰說及不須逐日查驗之見解。」

(3) 環保署環署空字第 1000054440 號函¹¹⁵

該函釋中對於按日連續處罰之性質為如下之說明：「二、另查「按日連續處罰」之目的，乃在藉由不斷的處罰，促使行為人履行其公法上義務，是其規範目的並非在過去義務違反之制裁，而是針對將來義務履行所採取之督促方法。故如主管機關於行為人未完成改善前，怠於盡其督促行為人改善之權責，迨行為人已申報完成改善後，主管機關始行使其職權，開單就限令改善期滿後，申報完成改善前之期間內，按日連續處罰，顯已失其督促將來改善之意義，不能不謂為權力之濫用，自屬違法，本署已於 95 年 9 月 21 日以環署空字第 0950075743 號函知各縣市政府環境保護局在案。另有關按日連續處罰是否須逐日查驗部分，本署已於 99 年 2 月 23 日以環署空字第 0990011007 號函釋（影本如附）在案，重申按

¹¹⁵ 解釋日期為 100 年 7 月 12 日。

日連續處罰之執行不須逐日查驗（後續訂定之按日連續處罰執行準則亦參照辦理），而先前或同時訂定發布之違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則，及違反空氣污染防制法按日連續處罰執行準則雖無此規定，並不影響本署對於按日連續處罰之性質採執行罰說及不須逐日查驗之見解。」

(4) 環保署環署水字第 0990005218 號函¹¹⁶

在該函釋中按日連續處罰執行之疑義，說明如下：「二、另由於按日連續處罰係為督促其儘速完成改善，如業者已確實完成改善，已失去督促將來改善的意義，其再為處罰已無法令之「授權主管機關處執行罰以督促義務人之履行義務」情事存在，即不得回溯處分」。

¹¹⁶ 解釋日期為 99 年 1 月 25 日

第二款 行政執行行為說

第一目 學者見解

環保法規中之按日連續處罰，即具有以行政罰之形式達到行政強制執行之目的。因此法律上雖以罰鍰稱之者，但亦有可能具有怠金性質之可能，故須按其規定之內容，個別判斷之¹¹⁷。至於按日連續處罰無如行政執行法上第 30 條規定科予怠金須先行告戒，乃因行政執行法上之規定，並非不容許有特別規定而予以排除，按行政執行法第 31 條第 2 項但書之規定，若法律另有特別規定者，應可免除，是故，環境法規中按日連續處罰始不致與行政執行法本條規定相牴觸之原因。

對行為人施以連續處罰之制裁，原在行政強制執行中最为常見，其目的在督促行為人履行其義務，故行為人未履行其義務時，得經過告戒手續後，反覆科以怠金，以迫使其早日履行。此種規定之制裁重點，顯然在於督促行為人履行未來之義務，特別當行為人在對於違法行為已先行或同時處以其他行政秩序罰，行為人仍不改善時，更是如

¹¹⁷ 城仲模大法官之協同意見書中之註 2：「由於修正前行政執行法有將「罰鍰」同時應用於行政執行罰與秩序罰之情形，常造成兩者在性質判斷上之混淆，實則兩者之性質、目的各有異處；質言之，行政罰在性質上是因有過之故而對過去違反行為的一種贖罪，執行罰則是以確保義務人將來實現其義務內容為主要目的，性質上乃屬對「將來」之作用。就此請參閱：拙著，行政強制執行序說，收錄於：拙著，行政法之基礎理論，增訂再版，83 年 10 月，頁 271-273。惟現行行政法規中關於處罰之規定，究係對過去行為之處罰，亦或係促使將來行為之履行，未必能為明快之判斷，於此，應就相關法律為體系性之解釋，始能探明立法者之意旨，已如前述。」

此。由於連續處罰之目的，主要在藉由不斷增加之處罰，迫使行為人履行其應盡之義務並改善其違法行為，故其重點不在制裁過去義務之違反，而在於未來義務之履行，以實現已履行義務之合法狀態。惟此目的之達成，應屬行政上之強制執行之範疇，而非歸於行政秩序罰。亦即行政機關在制裁行為人之違法行為時，應先處以行政秩序罰，若以行為人之違法狀態有改善之必要時，得另為一要求其改善之作為或不作為之行政處分，行為人不依該處分而為改善時，即得依行政執行法上之規定，以直接或間接執行之方式，使其達到與履行時之相同狀態。故為實現使行為人改善之目的，係屬行政執行之領域，而非採取性質截然不同之行政秩序罰。

第二目 實務見解

茲引下列行政法院之判決為例：

1、最高行政法院 100 年度判字第 957 號判決

「上訴人依法據以自查驗翌日起執行按日連續處罰，核屬有據之記載，其時間應屬有誤，惟尚不影響其有關空氣污染防制法第 56 條「按日連續處罰」規定，係屬行政執行法第 31 條第 2 項所指之特別規定，故主管機關無須每日為限期改善之通知據為上訴理由之判斷，併予敘明。」，在此判決中，即認定「按日連續處罰」屬行政執行性質而適用上為行政執行法第 31 條第 2 項所指之特別

規定。

2、最高行政法院 98 年度判字第 1473 號判決

「廢棄物清理法係為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康而制定(同法第 1 條)。依同法第 52 條第 1 項規定，事業貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物，違反第 28 條第 1 項、第 36 條第 1 項規定者，處新臺幣 6 千元以上 3 萬元以下罰鍰，經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。該第 52 條後段所稱按日連續處罰，其立法目的，在課行為人應於期限內改善之義務，對不遵行期限改善，即按日連續處罰至遵行改善為止，係作為督促行為人完善改善之手段，形式上雖為處罰，實質上乃行政執行罰之性質，並非秩序罰。又「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣(市)主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣(市)主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。．．．」廢棄物清理法第 71 條第 1 項定有明文，針對屆期不依規定清除、處理之廢棄物，「得」由主管機關或

執行機關代為清除、處理，並向行為人求償代履行清理、改善及衍生之必要費用，屬為強制執行行政法上義務所採取之間接強制手段，亦非秩序罰，係立法者衡量各種有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生等之相關因素後，合理賦予行政機關裁量之事項，其與同法第 52 條後段之連續處罰規定，二者並無相斥之關係。行政機關代為清除、處理完成後向行為人行使求償權並經行為人清償該等代履行清理、改善及衍生之必要費用，始得謂履行義務完畢。」，在此判決中，法院認定主管機關對於義務人限期清除處理改善，若義務人限期未為改善，主管機關即按日連續處罰至遵行改善為止，此手段之採行乃係作為督促行為人完善改善之手段，形式上雖為處罰，實質上乃行政執行罰之性質，並非秩序罰。

3、高等行政法院高雄 94 年度訴字第 344 號判決

「按日連續處罰之目的，旨在藉由不斷的處罰，迫使行為人履行其公法上義務，例如改善空氣污染物的排放，故其重點應非在過去義務違反之制裁，而是針對將來義務履行所採取之督促方法，就此而言，按日連續處罰規定在性質上較接近「執行罰」，一般稱為「怠金」（行政執行法第三十條，第三十一條參照）。惟在規範方式上，按日連續處罰通常與行政秩序罰併合規範，以空氣

污染防制法第五十六條規定為例，主管機關於查獲事業違反空氣污染物排放標準排放空氣污染物，而依此規定所為之第一次罰鍰處分，係就事業「過去」違反義務行為（違反空氣污染物排放標準）所科處之罰鍰，在性質上屬於「秩序罰」。其後，主管機關施以按日連續處罰，此為督促其履行此項改善義務之「執行罰」。按日連續處罰之實施，係對義務人反覆科處一定數額之金錢，使其心理上發生強制作用，以間接促其自動履行義務之強制方法，故主管機關應先課予人民一定之義務，並告以「不依限履行時將予強制執行之意旨」。是以，主管機關在查獲事業有違法排放空氣污染物之事實時，除予以處罰外，並應先通知其限期改善，且應載明「不依限履行時將予按日連續處罰之意旨」，而於義務人未依限完成改善時，始得按日連續處罰。又新修正行政執行法第三十一條第二項規定，主管機關在連續處以怠金前，仍應先以書面限期履行，以確保當事人權益。但法律另有特別規定者，不在此限。由於空氣污染防制法第五十六條「按日連續處罰」規定，係屬上述行政執行法規定所指之特別規定，故主管機關無須每日為限期改善之通知。又按日連續處罰之起算日，於改善期限屆滿前，檢齊補正改善或申報完成之證明文件，向主管機關報請查驗者，主管機關於改善期限屆滿後進行查驗，認其未完成改善者，自查驗

日起算，違反空氣污染防治法按日連續處罰執行準則第三條第二款足資參照。該執行準則係主管機關基於空氣污染防治法第七十一條第二項規定授權所訂定，並未逾越法律授權範圍及意旨，自得援用。」，在此判決中，法院認定**改善空氣污染物的排放之重點係針對將來義務履行所採取之督促方法**，雖有處罰之外衣（故稱執行罰），但究其上開目的，性質上仍傾向行政執行罰。

4、92年度判字第1282號判決

查水污染防治法第三十八條所稱按日連續處罰，係作為督促行為人完成改善之手段，而非以行為人繼續「違反第七條第一項或第八條規定」之行為為處罰對象，性質應屬執行罰，而非秩序罰。其既具有促使行為人「將來」實現義務內容之目的，則於行為人已完成改善者，似無再對行為人處罰之必要，倘主管機關於行為人完成改善後，始行使職權，回溯地執行按日連續處罰，則有權力濫用之違法。次查按日連續處罰之規定，旨在警惕督促行為人改善違規情事，原處分之機關自應儘速按日送達舉發通知書或處分書，否則難謂有警惕督促之功能。環保署八十五年二月十四日環署水字第○五四九一號函意旨亦謂「地方主管機關依水污染防治法執行按日連續處罰案件時，應儘速執行處分，避免累積過多處分書，彙整送達，以維業者權益，並收警惕改善功能。」

然本件被上訴人累積多達十一份處分書一次送達，且於上訴人完成改善之後，其作成已違背正當法律程序，難謂合法。」

5、最高行政法院 99 年判字第 802 號判決

「本件首次具有怠金性質之裁罰業經被上訴人以九十五年七月二十六日函覆處分書送達上訴人，海洋污染防治法第 49 條「按日連續處罰」之規定即屬行政執行法第 31 條第 2 項但書所指之特別規定，被上訴人於首次怠金裁罰處分送達後，對於上訴人屆期仍未改善之行為，自九十五年十一月二十三日起，作成...50 件連續裁罰處分，於法有據。

上述法院判決對於連續處罰之目的，均認為乃係督促行為人排除因其違規行為所造成污染環境之現狀，以便將來實現履行義務之合法狀態，類似強制執行之一種手段。

第三款 執行罰說

有學者認為：「水污染防治法的連續處罰主要係針對「繼續態樣」的行政不法行為所設計，企圖藉由此不斷增加之處罰，達到逼使行為人改善之目的。故除有過去義務違反之處罰性質外，更兼具有促使行為人未來履行其義務¹¹⁸。」，也有認為行政罰與所謂執行罰原本易於

¹¹⁸ 蔡震榮，按日連續處罰與怠金，法學講座，28 期，2004 年 7 月，頁 33。

區分，前者屬於國民守法義務之違反，後者乃對行政執行程序中不願履行其行為或不作為義務的強制手段，不生競合問題。但由於立法技巧及實務見解之故，遂使兩者混淆不清¹¹⁹。

「連續處罰」性質上是併用行政罰及執行罰，尤其是在第二次處分以後都利用行政罰的外衣，達到執行罰之效果，其乃著眼於連續處罰具有濃厚的逼迫性，正屬於執行罰，而非行政罰的特色¹²⁰。惟行政罰及行政執行兩者制度設計本有不同，將「按日連續處罰」以「執行罰」定性之，在適用上實易造成混淆。特別是執法者，若是無法掌握其定性，恐怕對於人民權益保障有不周全之處。

¹¹⁹ 吳庚，行政法之理論與實用，三民書局，增訂 10 版，頁 520。

¹²⁰ 陳新民，行政法學總論，7 版，2002 年，第 404-405 頁。

第四款 小結

按連續處罰之目的，旨在藉由不斷的科處以加重違法者之負擔，產生心理強制，迫使行為人履行其公法上義務，例如改善違法之狀態，故其重點應非在過去義務違反之制裁，而是針對將來義務之履行所為之督促方法，在性質上較屬強制措施。在規範方式上，例如：水污染防治法第 40 條：「事業或污水下水道系統排放廢（污）水，違反第 7 條第 1 項或第 8 條規定者，處新台幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰；情節重大者，得命其停工或停業；必要時，並得廢止其排放許可證、簡易排放許可文件或勒令歇業。」依此規定，事業如排放污水，違反放流水標水者，主管機關依上開規定所為「第一次」之罰鍰，在性質上屬於「秩序罰」，而於限期改善後，仍未改善時，主管機關按日所為之處罰，始為「執行罰」¹²¹。

行政執行法中之怠金制度與行政法規中所稱之「連續處罰」在執行程序上有部分相同之處，即按日連續處罰乃係主管機關發現違法後，先處以一秩序罰鍰在先，並科予一定期間內之改善義務，對於未能於期間內改善者，則主管機關得對之按日連續處罰。就此而言，此與我國目前行政執行法上之怠金，係以督促義務人將來履行義務為目

¹²¹ 李建良，論行政強制之執行方法，政大法學評論，第 63 期，2000 年 6 月，177 頁。

的之行政強制執行方法，義務人經告戒仍不履行義務，執行機關得連續處以怠金之制度是相同的，

但是不同的部分是每次處予怠金，原則上必須先經由告戒之程序，一次告戒不成科處一次怠金；而連續處罰是以一次告戒，而可以多次處罰，直到義務人改善為止。但若認為連續處罰屬於行政執行法第 31 條第 2 項但書所稱之例外情形，表示連續處罰也屬於執行措施之性質。



第五章 環境法上按日連續處罰執行面之探討

第一節 概說

按日連續處罰之措施，在行政法上並不陌生，在許多不同類型之行政法規中均可見其規定¹²²。然主管機關直接在環境法中訂定授權條款，表面觀之似乎取得執法之正當性，但是此之授權是否符合明確性原則不無疑問，因為「按日連續處罰」應將如何按日之密度以法律定之，若授權以法規命令為補充規定，其授權之目的、範圍及內容必須明確，但現行環境法有關「按日連續處罰」之授權僅於單一條文規定，雖有制訂執行準則，但由於行政機關未能把握「按日連續處罰」之性質，以致於在科處程序上，有出現不合法意之情形，民怨遂起。是本文就環境影響評估、水污染防治、空氣污染、廢棄物清理及噪音管制部分之按日連續處罰之執行程序探究，釐清「按日連續處罰」之本質，追求行政目的之達成，而不致侵害人民權益。

¹²² 根據筆者在全國法規資料網站上檢索之結果，約有數百項法規條文有限期改善之規範。

第二節 環境法上相關之按日連續處罰執行準則規定

第一項 按日連續處罰執行準則規定概說

環保法規之相關按日連續處罰之執程序，分別由母法授權主管機關制定，其規定如下說明之；另按日連續處罰程序，是各法規所規定之行為人按日連續處罰之違規行為¹²³，經環保主管機關依各法規作成命限期改善之行政處分，並載明限期改善期間，原則上限期改善期間屆滿後，主管機關將進行查驗與執行。亦即，改善完成之認定則須確認改善完成之證明文件已送達主管機關，並經主管機關查驗，認定確實完成改善或補正。若未於限期改善期間內改善或補正，則將涉及按日連續處罰計算問題，而各處罰執行基準中有關起算日、暫停日及停止日等認定將以圖示方式示之，詳見圖一。

第一款 空氣污染防制法

依違反空氣污染防制法按日連續處罰執行準則¹²⁴第 1 條規

定：「本準則依空氣污染防制法第七十一條第二項規定訂定

¹²³ 空氣污染防制法第 51 條：「公私場所未依第八條第三項規定削減污染物排放量或違反依第八條第五項所定污染物削減量差額認可、保留抵換及交易辦法者，處新臺幣二萬元以上二十萬元以下罰鍰；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。依前項處罰鍰者，並通知限期補正或改善，屆期仍未補正或完成改善者，按日連續處罰；情節重大者，得命其停工或停業，必要時，並得廢止其操作許可證或令其歇業。」、廢棄物清理法第 50 條：「有下列情形之一者，處新臺幣一千二百元以上六千元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰：一、不依第十一條第一款至第七款規定清除一般廢棄物。二、違反第十二條之規定。三、為第二十七條各款行為之一。」

¹²⁴ 違反空氣污染防制法按日連續處罰執行準則於中華民國 92 年 7 月 23 日行政院環境保護署環署空字第 0920051751 號令訂定發布全文九條。

之」，即由空氣污染防制法授權中央主管機關即行政院環境保護署制定按日連續處罰之起算日、暫停日、停止日、改善完成認定查驗方式、法令執行方式及其他應遵行事項之相關執行程序。

第二款 廢棄物清理法

依違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則¹²⁵第1條規定：「本準則依廢棄物清理法第六十一條規定訂定之」，即由廢棄物清理法授權中央主管機關即行政院環境保護署制定按日連續處罰之起算日、暫停日、停止日、改善完成認定查驗及其他應遵行事項之相關執行程序。

第三款 環境影響評估法

依違反環境影響評估法按日連續處罰執行準則¹²⁶第1條規定：「本準則依環境影響評估法第二十三條第七項規定訂定之。」即由環境影響評估法授權中央主管機關即行政院環境保護署制定按日連續處罰之起算日、暫停日、停止日、改善完成認定查驗及其他應遵行事項之相關執行程序。

¹²⁵ 違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則於中華民國 91 年 5 月 1 日環署廢字第 0910027722 號令訂定發布全文十條。

¹²⁶ 違反環境影響評估法按日連續處罰執行條例於中華民國 93 年 11 月 3 日由行政院環境保護署以環署綜字第 0930078990 號令訂定發布全文九條。

第四款 水污染防治法

依水污染防治法按日連續處罰執行準則¹²⁷第 1 條規定：「本準則依水污染防治法第五十七條規定訂定之。」即由水污染防治法授權中央主管機關即行政院環境保護署制定按日連續處罰中之起算日、暫停日、停止日、改善完成認定查驗方式、法令執行方式及其他應遵行事項之相關執行程序。

¹²⁷水污染防治法按日連續處罰條例於中華民國 92 年 7 月 23 日行政院環境保護署環署水字第 0920052095 號令訂定發布全文十一條。

圖一

法規	違反空氣污染防治法按日連續處罰執行準則	違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則	違反環境影響評估法按日連續處罰執行準則	違反水污染防治法按日連續處罰執行準則 (101年5月)
起算日	<p>第 3 條 按日連續處罰之起算日，依下列規定：</p> <p>一、未於期限屆滿前檢齊補正、改善或申報完成證明文件，向主管機關報請查驗者，自其補正、改善或申報期限屆滿之翌日起算。但經目的事業主管機關依法命其停工、停業、歇業或自報停工、停業進行改善經主管機關查驗屬實者，不在此限。</p> <p>二、於期限屆滿前檢齊補正、改善或申報完成證明文件，向主管機關報請查驗，經</p>	<p>第 6 條 按日連續處罰之起算日，依下列規定：</p> <p>一、未於改善期限屆滿前檢齊完成改善證明文件，向處分機關報請查驗，自其改善期限屆滿之翌日起算。</p> <p>二、於改善期限屆滿前檢齊完成改善證明文件，向處分機關報請查驗者，經處分機關於改善期限屆滿前進行查驗，認其未改善完成者，自改善期限屆滿之翌日起算；處分機關於改善</p>	<p>第 3 條 按日連續處罰之起算日，依下列規定：</p> <p>一、未於改善期限屆滿前檢齊改善完成證明文件向主管機關報請查驗者，自改善期限屆滿之翌日起算。</p> <p>二、於改善期限屆滿前檢齊改善完成證明文件，向主管機關報請查驗，經主管機關於改善期限屆滿前進行查驗，認其未完成改善，自期限屆滿之翌日起算；主管機關於改善期限屆滿後進行查驗，認其未完成改善者，自查驗日起算。</p>	<p>第 5 條 按日連續處罰之起算日，依下列規定：</p> <p>一、未於改善期限屆滿前檢齊改善、補正完成證明文件向主管機關報請查驗者，經主管機關於改善期限屆滿之翌日查驗，認定未完成改善、補正者，自改善期限屆滿之翌日起算。</p> <p>二、於改善期限屆滿前，檢齊改善、補正完成證明文件，向主管機關報請查驗，經主管機關於改善期限屆滿後查驗，認其未完成改善、補正</p>

	<p>主管機關於期限屆滿前進行查驗，認其未完成補正、改善或申報者，自期限屆滿之翌日起算；主管機關於期限屆滿後進行查驗，認其未完成補正、改善或申報者，自查驗日起算。</p>	<p>期限屆滿後進行查驗，認其未完成改善完成者，自查驗日起算。</p>		<p>者，自改善期限屆滿之翌日起算。</p>
<p>暫停日</p>	<p>第 4 條 按日連續處罰中，經完成補正、改善或申報，並檢齊補正、改善或申報完成證明文件送達主管機關者，自送達日之翌日起，暫停按日連續處罰。</p> <p>第 5 條 依前條規定暫停按日連續處罰，經主管機關查驗結果認定仍未完成補正、改善或申報者，自暫停日起繼續按日連續處罰。</p> <p>前項查驗，尚需檢測空氣污染物</p>	<p>第 7 條 按日連續處罰中，經完成改善，檢齊證明文件送達處分機關者，自送達之翌日起暫停按日連續處罰。</p> <p>第 8 條 依前條規定暫停按日連續處罰者，經檢齊完成改善之證明文件送達處分機關後，經查驗認定仍未改善完成，自暫停日起繼續按日連續處罰。</p>	<p>第 4 條 按日連續處罰執行期間，經檢齊改善完成證明文件送達主管機關者，自送達日之翌日起，暫停按日連續處罰。</p> <p>第 5 條 依前條規定暫停按日連續處罰，經主管機關查驗認定仍未完成改善者，自查驗日起，繼續按日連續處罰。</p>	<p>101 年 5 月刪除</p> <p>一、本條刪除。</p> <p>二、按日連續處罰自限期改善屆滿翌日起至改善完成日為止，一次開立裁處書，期間無暫停日，爰予以刪除。</p> <p>一、本條刪除。</p> <p>二、依據修正條文第五條，查驗內容係針對修正第三條違規原因之改善成果進行認定，非以水質檢驗報告作為認定，爰予以刪除。</p>

	<p>以認定完成改善者，自空氣污染物檢測報告檢出未符合排放標準之日起，繼續按日連續處罰，空氣污染物檢測日數不計入按日連續處罰。</p>			
<p>停止日</p>	<p>第 6 條 按日連續處罰之停止日，依下列規定： 一、檢齊補正、改善或申報完成證明文件送達主管機關後，經主管機關查驗結果認定完成補正、改善或申報者，以暫停日為停止日。 二、經主管機關、目的事業主管機關依法命其停工、停業或歇業者，自停工、停業或歇業日起，停止按日連續處罰。 三、自報停工、停業進行改</p>	<p>第 9 條 按日連續處罰之停止日，依下列規定： 一、檢齊完成改善之證明文件送達處分機關後，經查驗認定改善完成者，以暫停日為停止日。 二、經處分機關、目的事業主管機關依法命其停工、停業或歇業者，自其停工、停業或歇業日起，停止按日連續處罰。</p>	<p>第 6 條 按日連續處罰之停止日，依下列規定： 一、檢齊改善完成證明文件送達主管機關後，經主管機關查驗結果認定完成改善者，以暫停日為停止日。 二、經主管機關或目的事業主管機關依法命其停止實施開發行為者，自停止實施開發行為日起，停止按日連續處罰。 三、自行申報停止實施開發行為進行改善，經主管機關查證屬實者，自停</p>	<p>第 6 條 按日連續處罰之停止日，依下列規定： 一、檢齊完成改善、補正證明文件並送達主管機關後，經主管機關查驗認定完成改善、補正者，以完成改善、補正證明文件送達日為停止日；未依規定檢齊完成改善、補正證明文件並送達主管機關者，以主管機關最後一次查驗認定完成改善、補正日為停止日。 二、經處分機關、目的事</p>

	<p>善，經主管機關查驗屬實者，自停工、停業日起，停止按日連續處罰。</p>		<p>止實施開發行為日起，停止按日連續處罰。</p>	<p>業主管機關命停工、停業或歇業者，自其停工、停業或歇業日起，停止按日連續處罰。 三、自報停工、停業或歇業，經主管機關查證屬實者，自停工、停業或歇業日起，停止按日連續處罰。</p>
<p>是否扣除例假日等</p>	<p>第 8 條 本法按日連續處罰之執行不扣除例假日、停工及停業日。</p>		<p>第 8 條 按日連續處罰之執行，依下列規定： 一、不須逐日查驗。 二、不扣除例假日、停工（業）日。</p>	<p>第 9 條 按日連續處罰之執行，依下列規定： 一、不須逐日查驗。 二、不扣除例假日、停工（業）日。 三、不須逐日開立處分書。於查驗認定改善完成後，自按日連續處罰之起算日至停止日止，依每日罰鍰金額合併計算罰鍰總額。 四、自起算日</p>

				<p>起，事業或污水下水道系統經主管機關三次查驗仍未完成改善，主管機關得視實際改善進度分段開立處分書。</p> <p>前項第三款及第四款開立處分書前，依行政罰法第四十二條規定函請陳述意見。</p>
--	--	--	--	--

承上所述，主管機關通知限期改善完成之認定，須確認改善完成之證明文件已送達主管機關，並經主管機關查驗，認定確實完成改善或補正。若未於限期改善期間內改善或補正，則將涉及到按日連續處罰計算問題，是各處罰執行基準中有關起算日、暫停日及停止日之認定即彰顯其重要性。

第二項 例假日可否按日連續處罰

有關按日連續處罰執行是否扣除例假日、停工及停業日之爭議，在上開按日連續處罰執行準則已有相關規定，若認為按日連續處罰屬行政執行，旨在督促義務人履行義務，故於假日或工廠休息日，雖無實際污染情形，仍無扣除可言¹²⁸。惟主管機關是否得基於行政裁量權，而就具體情況決定扣除為妥。例如在主管機關所定改善期間內，若遇有下雨而無法施工，則該限期改善期間自應扣除因雨水不能工作之日數。

第一款 學者及實務通說之見解

按日連續處罰不因星期假日或假日該工廠無作業，而不執行按日連續處罰。蓋此一執行罰之目的，係以反覆科處一定數額之金錢，促使行為義務人盡早完成改善義務¹²⁹。

¹²⁸ 相關判決: 88 年度判字第 3350 號認為:「水污染防治法第三十八條規定之按日連續處罰，係行政執行罰之性質，其立法目的在課受處分人應依通知於限期內改善，對不遵行改善者即按日連續處罰至其遵行改善為止。」; 88 年度判字第 575 號:「水污染防治法第三十八條規定之按日連續處罰，係行政執行罰之性質，其立法目的在課受處分人應依通知於限期內改善完妥，不遵行改善完成者，即按日連續處罰至其改善完成為止，尚無所謂假日或停工日扣除之規定。則原告主張其農曆春節全廠停工，不得按日連續處罰等語，尚不足採」、84 年度判字第 941 號及 84 年度判字第 840 號:「水污染防治法第三十八條按日連續處罰之規定，乃行政執行罰之性質，倘於限期改善期滿後，未檢具符合放流水標準之證明文件向主管機關報請查驗者，視為未完成改善，即應予處罰，與其是否排放未經處理之廢水或自認已改善設備之事實無關。」

¹²⁹ 梁添盛，連續處罰之執行-水污染防治法所規定之按日連續處罰是否屬執行罰有無送強制執行之必要，收於城仲模 主編，行政法裁判百選，月旦出版社股份有限公司，1996 年 3 月出版，頁 515。

司法審判實務上，臺灣高等行政法院臺中分院¹³⁰認為：「廢棄物清理法第 24 條(89 年 1 月 19 日)後段之「限期改善」，所命改善者，應係指同法第 15 條所謂「事業廢棄物貯存、清除或處理之『方法及設施』」而言，非指逕將原傾倒之廢棄物清除之謂，故主管機關不得以未為清除為由，對行為人按日連續處罰。因為行政罰法中連續處罰之性質，係屬行政執行罰，本條後段規定連續處罰之目的，乃在督促行為人履行未來之義務，亦即要求其對於貯存、清除或處理其廢棄物之方法及設施加以改善，以免繼續製造污染。」此法院見解似認為對於行為人按日連續處罰，該連續處罰之性質乃屬行政罰中屬於行政執行類型，惟此似有將行政罰與行政執行混淆之嫌。

第二款 本文見解

若採按日連續處罰屬行政執行性質，旨在督促義務人履行義務之見解下，再按行政執行法第 5 條第 1 項規定，「行政執行不得於夜間、星期日或其他休息日為之。但執行機關認為情況急迫或徵得義務人同意者，不在此限。」，連續科處之怠金，係屬間接強制之執行方式，應受行政執行法第 5 條第 1 項之限制，易言之，若係採按日連續處罰

¹³⁰ 89 年度訴字第 386 號之判決理由，參閱臺中高等行政法院裁判書彙編（90 年版）第二冊 250-261 頁。其中法院將行政罰法中連續處罰之性質，係屬行政執行罰，似有混淆行政罰與行政執行之虞。

屬行政執行性質，則應不得在夜間、星期日或其他休息日處以怠金之
間接強制執行之方法。因為所謂「法律無假期」，應係指對義務違法
行為之科處秩序罰之情形。若是採通說連例假日、休息日都可以處以
怠金之間接強制執行方法，除忽視行政執行法第 5 條第 1 項規定外，
又造成秩序罰及行政執行之混淆不清。



第三項 連續處罰之違法事實確認之爭議

又上述之違反空氣污染防治法按日連續處罰執行準則第 8 條、違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則第 8 條及違反水污染防治法按日連續處罰執行準則第 9 條中規定日連續處罰不扣除例假日、停工（業）日，因假日停工而無廢水排放，則可分別以各執行準則規定向主管機關報請停工，以暫停按日連罰。是按日連續處罰不須逐日查驗，但如何證明處罰之日確有違法事實存在，勢必成為爭議問題。

第一款 不再確認事實說

最高行政法院 100 年度判字第 596 號判決見解略以：「行政罰係行政機關為增進公共利益，維持行政上之秩序或保護特定法益以達成國家行政目的，對於違反行政上作為義務者，所為之制裁，依行政罰法第 1 條、第 2 條之規定，其種類有罰鍰、沒入與裁罰性不利處分；而對於不履行作為或不作為義務者，法律自亦得規定以按日連續處以罰鍰之方式使義務人屈服，以達到將來履行義務之效果。上開空氣污染防治法第 56 條第 1 項之規定，即在對違反空氣污染防治規定者加予處罰；同條第 2 項則係對違反第 1 項規定未能補正或限期改善完成者加予處罰，其處罰之方式為按日連續處罰；情節重大者，得命其停工或停業，必要時，並得廢止其操作許可證或令其歇業。」按日連續

處罰」之目的，乃在藉由不斷的處罰，促使行為人履行其公法上義務，其規範目的並非在過去義務違反之制裁，而係針對將來義務履行所採取之督促方法。故依上述規定為「按日連續處罰」，主管機關自無庸再逐日檢驗以確認行為人是否仍有原違章行為存在。」；最高行政法院 102 年度判字第 557 號判決意旨略以：「按行政執行法第 31 條規定：「(第 1 項) 經依前條規定處以怠金，仍不履行其義務者，執行機關得連續處以怠金。(第 2 項) 依前項規定，連續處以怠金前，仍應依第 27 條之規定以書面限期履行。但法律另有特別規定者，不在此限。」由行政院以 80 年 5 月 14 日臺 80 法字第 15316 號函檢送「行政執行法重行修正草案」請立法院審議，其總說明第 17-(五)點記載：「怠金僅係督促履行之手段，非以懲罰為目的。執行機關對違反不行為義務或非可代替之行為義務者，宜儘量以怠金督促義務人履行，不宜驟以直接強制執行，俾符合間接強制優先之原則，爰明定得反復處以怠金及其程序。惟如其他法律對反復處怠金之程序另有特別規定者，自應依其規定。」(參見立法院公報第 87 卷第 42 期第 243 頁)暨行政執行法審查會、行政院重行修正條文對照表第 33 條說明第 2 點記載：「怠金僅係促使義務人自動履行之間接強制執行手段，非就義務人違反其義務所為的處罰，故不發生「一行為不二罰之原則」之問題。由於不行為義務或非可由他人代履行之行為義務，性質上較適

於以怠金為執行方法，故處以怠金後，如義務人仍不履行，執行機關宜儘量以怠金執行之，不宜驟以直接強制為執行，爰明定得反覆處以怠金，俾為執行之法律依據。惟反復處以怠金前，仍應依第 29 條之規定以書面限期履行，以保障義務人之權益。……則該其他法律對反復處怠金之程序既有特別規定，自應依其規定，爰設但書之規定。」

（參見立法院公報第 87 卷第 42 期第 220~222 頁）以觀，足見原判決謂廢棄物清理法第 53 條及第 55 條關於按日連續處罰之規定，係屬行政執行法第 31 條第 2 項所指之特別規定，上訴人援引行政執行法上開規定，指摘被上訴人為按日連續處罰前未再以書面命其履行而有違誤云云，尚不足採。另按日連續處罰之目的既在督促上訴人履行其改善之義務，而非對其過去違反義務行為之制裁，被上訴人自無庸再逐日檢驗以確認上訴人是否仍有原違章行為存在，且法無明文規定被上訴人應於按日連續處罰時逐日作成並逐次送達處分書，上訴人執此指摘被上訴人按日連續處罰之處分非按日作成，與督促人民履行公法上義務之意旨有違云云，尚非可取等節，本院核無違誤（亦有本院 100 年度判字第 986 號判決、101 年度判字第 852 號判決可參）。」，綜上可知，上開實務立場似乎將義務人第一次之所違法之事實予以擴張，對於義務人之違章行為之確認，無須逐日檢驗即得按日連續處罰之。

第二款 應再確認事實說

最高行政法院 97 年度判字第 361 號判決意旨略以：「廢棄物清理法第 36 條第 1 項及第 53 條，違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則第 6 條規定，對事業經限期改善，屆期仍未完成改善者，得按日連續處罰。另依上開執行準則第 2 條規定處分機關依本法為行政罰，應於處分書載明處分事由，其須限期改善者，應載明改善內容、期限、完成改善之應檢具證明文件及屆期未改善完成者，按日連續處罰之相關規定之旨，俾受處分人於改善期限屆滿前，檢齊完成改善證明文件報請處分機關查驗其是否已改善完成，並據以計算其連續處罰之起算日、暫停日及停止日。惟依上開規定，並未明定主管機關於執行按日連續處罰之規定時，可免除依職權調查證據，未經逐一採樣檢驗，即可自上開規定之起算日起推定受處分人仍有違法事實存在，而可據以按日連續處罰。經查彰化環保局於如附表一所示之時間，分別派員複查，認定碩 0 公司未完成改善，依法固應執行按日連續處罰。然上述法條既明定為按「日」，自須證明處罰當日確有違法事實存在，始得作為裁罰之基礎。彰化環保局此部分所為之處罰，顯有認定事實，未憑證據之違誤，再即便採上訴人彰化環保局所稱連續處罰，係屬行政執行罰之性質，無需逐日查驗其有違反規定之事實，惟按日連續處罰之規定，旨在警惕督促行為人履行義務，改善違規情事，維護附近居

民健康；是處分機關對於行為人予以按日連續處罰，自須依循前揭執行準則規定，踐行告戒程序，且法條既明定為「按日」，除應證明處罰之日確有違規事實存在外，且處分書開具應依未完成改善之日逐日作成，並「按日」送達舉發通知書或處分書，用符連續處罰促使行為人及早改善違規行為，維護國民健康之立法目的。」；最高行政法院96年度判字第141號判決意旨略以：「行政機關對於按日連續處罰之數個（每日）違法事實，除法律明定視為有違法事實存在者外，均應依職權調查證據，並憑證據逐一認定，原不得僅憑其中一次（日）之違法事實，作為處罰其他數個（數日）違法事實之基礎。」易言之，主管機關認定按日連續處罰之規定，旨在警惕督促行為人履行義務，改善違規情事，惟仍依職權調查證據，依調查所得逐次認定違法事實，逐次作成並送達之。

第三款 首日與末日推定說

一段期間之首日與末日經檢查（例如排放污水），均有不合格（違法排放之事實），從經驗法則來看，並非不可推定中間之日數亦為不合格，故要求處以怠金之行政處分需逐日「依職權調查證據」，於經驗法則不合，在實務上不可行¹³¹。

¹³¹ 參李惠宗，行政法要義，6版，元照出版有限公司，2013年8月，頁558。

第四款 小結

本文見解認為在採取「不再確認事實說」中，主管機關無庸再逐日檢驗以確認行為人是否仍有原違章行為存在，是對於第一次之違法事實似有無限擴張之嫌；而在「應在確認事實說」中，恐怕主管機關依調查所得逐次認定違法事實，往往曠日費時，無法達成按日連續處罰欲達成之目的及其立法意旨，是在「首日與末日推定說」之見解中，因義務人既然已經違反義務在先，法律上又有履行改善之義務，除非義務人舉證並無違章行為，否則此見解似乎對於按日連續處罰之法意及實務執行面較屬可採。

第四項 完成履行義務之判斷依據

原則上，行為義務人事實上已完成主管機關所定之改善義務，縱其延誤未向執行機關陳報改善文件，只要事後義務人能提出相關文件證明完成改善之日期，執行機關自無繼續執行按日連續處罰之必要¹³²。惟按依水污染防治法規定，按日連續處罰之法律要件有 3 項：(1) 須有違規之事實，如排放之廢水超過放流水標準；(2) 須經通知限期改善；及(3) 須屆期未完成改善。依水污染防治法第 60 條規定：「事業未於依第 40 條、第 43 條、第 46 條或第 53 條所為通知改善之期限屆滿前，檢具符合主管機關所定標準或其他規定之證明文件，送交主管機關收受者，視為未完成改善。」，亦即，未於期限屆滿前，檢具符合主管機關所定標準或其他規定之證明文件，送交主管機關者，皆視為未完成改善。然此規定是否妥適？因為在已經完成改善義務，僅是未將完成檢具符合主管機關所定標準或其他規定之證明文件送交主管機關，便將此等未完成行政事項時即視為未完成改善，將此行政內部作業流程之時間不利益全由行為義務人承擔之，似有過於嚴苛之嫌。故在對於是否已經完成應履行之義務，若採取事實上認定標準，是否只要有事實上完成履行改善義務之事實狀態即可，例如當工廠已經停工歇業，無法排放廢水，此亦屬履行改善義務的方式之一，而不

¹³² 梁添盛，行政法裁判百選，月旦出版社股份有限公司，1996 年 3 月，頁 516。

必要求到有完成改善之履行義務行為出現，當然此時也須注意個案上機關限期改善措施所要求之具體內容。

然若以排放廢水超過放流水標準為例，在因為操作不當，或可能是處理設施功能不足之情形下。如為操作不當，並不表示隔日亦超過，雖可即時採樣送驗，但須隔數日方有檢驗報告提報主管機關，屆時已被按日連罰多日。如屬處理設施功能不足，則較無爭議，因為這種情形廢水排放勢必超過放流水標準，接受按日連罰是合理的。因此，建議主管機關如為不符合放流水標準要裁處按日連續處罰，宜先進行功能測試，證明其處理設施功能不足，相信在舉證與執法上，將可更為周延適法。

第五項 小結

環境保護法規之目的乃是為減少或避免，造成環境負擔、危險及損害。故國家有義務提出所謂此「預防性保護措施」，並設法將已發生之危害加以排除。以水污染防治法按日連續處罰執行準則為例而言，環保署表示¹³³，違反水污染防治法按日連續處罰執行準則自 92 年 7 月 23 日發布施行以來，按日連續處罰的案件八成屬放流水超標態樣，但因以往未就放流水超標探究違規原因要求改善，且改善完成之認定，僅以放流水質合格報告作為依據，因而衍生諸多執行爭議。故環保署為解決現行執行問題，乃修正按日連續處罰執行準則規定，未來對於業者放流水超標案件，將依水質超標之原因，據以要求改善；而業者檢送之完成改善證明文件，及主管機關於改善期限屆滿後之查驗，亦將以違規原因之移除作為證明及認定，而非以往僅以水質檢測合格報告作為依據。屆時業者如未於改善期限屆滿前完成改善，將自改善期限屆滿翌日起至違規行為改善完成之日止，依違規日數乘以罰鍰額度計算總罰鍰，累積總罰鍰金額可觀，業者將完全不能保有不法利得。亦即，按日連續處罰執行準則之制定，促使行政機關執行上之認定能有所依據，在運用連續處罰手段更達成強制履行之行政目

¹³³行政院環保署環保新聞專區網站

http://enews.epa.gov.tw/ENEWS/m_fact_Newsdetail.asp?InputTime=1010516100353&MsgText2=，瀏覽日期：104 年 7 月 1 日。

的。



第六章 結論與建議

第一節 結論

「限期改善，按日連續處罰」此一制度，是我國環保法規中普遍的規定，也是實務上常見大量採行之執法手段，然對於限期屆滿改善期限，未完成改善者所施加之「按日連續處罰」，其法律性質究屬行政秩序罰抑或行政上之強制執行，不僅影響環保機關的執法，對於違反義務之受處罰者權益影響至鉅，也影響審查此類訴訟之司法機關之判決結果，然卻由於立法上之不夠嚴謹，導致學界與行政法院實務判決迄未有一致的見解。

在前面本文的論述裡，可知行政制裁與行政強制執行，二者原本不難區分，前者行政制裁屬於國民行政義務之違反，後者行政強制執行乃對於行政執行程序中不願履行其行為或不作為義務的強制手段，本不生競合問題。只是因為立法技巧及實務見解尚未釐清統一之故，遂使兩者混淆不清¹³⁴。

依目前行政法院以及部分學者¹³⁵對於按日連續處罰性質之見解，多認屬「怠金」性質，若認其屬怠金，則適用民國 90 年施行之行政執行法。而行政執行法與環保法規之關係，行政執行法係屬基本

¹³⁴ 黃源銘，環境法上「按日連續處罰」法律性質之探討，環境保護與依法行政學術研討會，2012 年 6 月 15 日，頁 9。

¹³⁵ 李建良，行政執行，翁岳生編，行政法下冊，1998 年，頁 916。

法，環保業務法規之其他相關則屬於補充法，兩者適用上，除非行政執行法未為規定，否則即應是用行政執行法之規定。

又按日連續處罰之裁處規定，目前由中央主管機關即行政院環保署所制定之相關法規，如違反環境影響評估按日連續處罰執行準則、違反空氣污染按日連續處罰執行準則、違反水污染防治法按日連續處罰執行準則、違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則、違反飲用水管理條例按日連續處罰執行準則等，上開法條名稱為「處罰」，卻認其不具裁罰性質，造成有名實不符，易有誤導他人之嫌。若真認其屬怠金性質，則應修正相關法規名稱，而不宜透過強行解釋方式去定性。

且若認屬行政執行法上之怠金性質，依行政執行法第 30 條第一項之規定，怠金係義務人之義務不能由他人代為履行者，始適用之，若能由他人代為履行者，依同法第 29 條之規定，應採代履行之方式，惟環境法上科予行為人限期改善之行為，往往有些係屬可以代履行，並非無法代履行。因此實務上若對這類情形一律認定得科處怠金，實有不宜；然亦有學者認為行政執行法上有關怠金及代履行間關係之規定，應可從法理上予以適當之解釋，蓋怠金是否依行政執行法第 30 條第 1 項之規定，僅適用於義務不能由他人代為履行之情形，此部分實有解釋之空間¹³⁶。且有學者質疑，認此規定過於限縮，個案中不符

¹³⁶ 楊仁壽大法官對此表示：「此種嚴格規定，不僅導致執行手段轉換困難，抑且使類如本案之情形，只能依秩序罰予以處罰，致在適用上遭遇困難，只好另創設具有強制性質之秩序罰，使之得

比例原則，有違行政強制之法理¹³⁷，亦有學者主張並無必要拘泥於只有不能由他人代為履行之情形，始有適用怠金之可能，況且各種行政法規各有其不同行政目的，應容許行政機關為達其行政目的之需要，而有決定採取何種執行手段之空間¹³⁸。

又有關繼續犯按日連續處罰，如認為屬於行政罰性質，則如每日處罰，實質上係將每日行為視為一個行為，而加以處罰。如按日連續處罰，因有最低罰鍰金額限制，缺乏彈性，其罰鍰金額對於中小企業負擔有可能構成沉重負擔，倘若違規情節輕微，且此種重罰方式，是否符合「相當性原則」？似有違反比例原則之虞。

如將按日連續處罰定性為執行措施，於義務人改善履行義務之後，是否往後的違規行為，即不予處理？如是，則其違規不法的經濟利益，將未予剝奪，也不符合正義公平之要求。更有論者，有關按日連續處罰制度存廢之檢討，惟本文認為有關督促行政執行之功能部分，應回歸行政執行法處理。

能重複為之。其結果，憲法上『一行為不二罰』之原則，卻被棄之若浼，豈係得宜？」

¹³⁷ 參廖義男，行政執行法簡介，台灣本土法學雜誌，8期，2003年3月，頁10；李建良，論行政強制之執行方法，政大法學評論，63期，2000年6月，頁194；陳敏，行政法總論，第四版頁352。

¹³⁸ 參洪家殷，違規停車連續處罰相關問題之探討-以釋字第604號解釋為中心，月旦法學雜誌第129期，2006.2，頁182

第二節 建議

- 一、若認定按日連續處罰在性質上屬行政強制措施，實宜將各行政法規中有關按日連續處罰之名稱改為「怠金」，明示其與「秩序罰」（罰鍰）之區別。
- 二、依行政執行法之基本原則，行政機關於實施強制方法之前，原則上應先予告戒。於現行行政法規雖多規定，於連續科處之前，應先限期改善，此項限期改善處分可以視為一種告戒。惟義務人屆期仍未改善，而主管機關予以按日連續處罰，無須另為告戒，此實屬不負責任之作法，且「罰鍰」（實為怠金）數額經累積加成，對於義務人之財產影響甚鉅，是否符合比例原則亦有疑慮。
- 三、按日連續處罰雖屬行政機關貫徹公權力達成行政目的之利器，惟適用上卻經常發生疑問與爭議，由於此規定是在同一條文裡結合秩序罰與按日連續處罰，故不僅經常發生二者如何區分之間題，同時在罰鍰數額上亦有不相協調之處，主管機關一旦開始執行按日連續處罰之規定，對義務人所造成之負擔恐怕過大，釜底抽薪之計之一，當為刪除此類具有執行罰性質之連續處罰條款，回歸適用新修正行政執行法有關怠金之規定，以徹底解決秩序罰與執行罰混淆不清之現象¹³⁹，使得我國行政法制體系趨於完備，或直

¹³⁹ 參閱李建良，水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題－以台北畜產公司排放廢水處

接明文其為怠金。

四、按日連續處罰，無論是按日開單或合併數日一次開單，均須送達於義務人，始生效力。又按日連續處罰之規定，旨在警惕督促受處分人改善違規情事，原處分之機關自應儘速按日送達舉發通知書或處分書，否則難謂有警惕督促之功能¹⁴⁰。

五、主管機關關於認知義務人有不遵期完成改善的情事時，若未立即依法執行按日連續處罰，其嗣後所為之溯及性的處罰，不僅有害法的安定性，且有違「強制執行措施」旨在督促義務人「將來」義務履行的意旨，而有構成違法的可能。

六、在環保法律中定有按日連續處罰條款之情形，幾乎都涉及連續性之違規行為，例如違法排放廢(汙)水、違法排放空氣污染物，此等行為於主管機關為第一次處罰之後，除非同時命其停工，否則污染行為通常會繼續發生，此時主管機關得否再予處罰，其如何妥適切割違規行為的個數，亦須思考之。

七、按日連續處罰問題之所以層出不窮，紛擾迄今，且在行政實務與司法審判之間形成某種程度的摩擦，其原因之一，實與按日連續處罰的執行流程應如何進行，乃至於實務上究竟如何運作有密切關連。實務上未能以逐日開單之方式，執行按日連續處罰，部分

罰事件為例，台灣本土法學第7期，2000年2月，頁35。

¹⁴⁰ 最高行政法院80年度判字第2412號判決要旨參照。

係出於行政作業流程上的緣故。原則上，主管機關若以「一日一處分」之方式執行按日連續處罰，須逐日開單送達至義務人，惟若依行政流程，除考量公文作業流程，尚須送達於義務人，實際上無法每日到達義務人，然按日連續處罰之此一行政措施之採用，無非藉由金錢給付義務的不斷課予，形成金錢負擔上的壓力，進而迫使義務人履行其義務，產生督促效果。是以，在處分未送達對方之前，不僅未發生外部效力，且無法對義務人產生實際上的督促效果，實應回歸行政執行法的怠金制度，始能徹底解決。易言之，執法人員若未開具處分書，嗣後即不得再為溯及性的處分，而僅能往後開具處分，畢竟按日連續處罰是對「未履行義務—將來」而非對「過去」違法行為之秩序罰。

八、由於連續處罰係有累積性，若以其屬行政秩序罰，則無須遵守行政執行之程序，如告戒等，即可不斷處罰，且其金額若極高時，對人民權利之影響甚鉅；又採此種方式作為行政秩序罰之手段，須先辨明該行為是否在法律上只應視為單一行為，而只得受一次處罰。若無視該行為之態樣，而一律施以連續處罰，恐會與一行為不二罰原則發生牴觸；在採行時，應考慮到比例原則，避免有過當之處，應在無其他較和緩之手段可採行，或無法達到目的時，始得適用。

九、按日連續處罰是否屬於行政執行法第 31 條第 2 項但書所稱之例

外情形，目前法院之見解並非一致。但按日連續處罰在結果上，卻是比行政執行之怠金更為激烈之手段。一次告戒多次之連續處罰，對當事人而言，已屬裁罰性質的不利處分，應予一次告戒處予一次的怠金應有所區別。為免制度上之混淆，行政執行法第 31 條第 2 項之但書所稱之例外情形應刪除之比較適宜。但若認為按日連續處罰在行政法規中仍有存在之必要，行政主管機關必須先經調查與審酌，按日處罰之際應先確定該日有實際違規事實之存在。因此，必須扣除停工日或未營業之日，如此才符合有違規才有處罰之裁罰原則¹⁴¹。

十、連續處罰之目的，將影響連續處罰法律性質之定位，且基於環境

問題之特殊性，應考量違反環保法規之行為狀態，亦即違反環保法規範之行為中，有的是違法行為既遂後，其行為之違法狀態仍繼續存續者¹⁴²，此類似刑事法學所稱之繼續犯；亦有違法行為之違法狀態並不繼續，僅法益被害狀態繼續存在著¹⁴³，此即類似法學所稱之狀態犯。然以行政執行法之目的而言，僅對於繼續犯有施予怠金之實益；而至於狀態犯，則因為行為已經完成並無改善空間，唯有適用代履行或直接強制之執行手段加以排除。因為在

¹⁴¹ 蔡震榮，怠金與連續處罰，月旦法學教室，第 105 期，2011 年 7 月，頁 54。

¹⁴² 廢棄物清理法第 27 條第 3 款，例如於路旁、屋外或屋頂曝曬、堆置有礙衛生整潔之物。

¹⁴³ 廢棄物清理法第 27 條第 7 款，例如隨地便溺。

狀態犯，其行為已經終了，所以應無法期待義務人履行其公法義務，例如義務人已經隨地便溺，此時便溺行為已經終了，對於環境維護公共利益之破壞，也已發生，自然無法再以連續處罰方式，規範義務人不得便溺，反而應考量的係以代履行或直接強制以排除違規狀態的問題。又例如清潔隊員進行清潔（代履行），其費用則命義務人繳納。因此，就此觀之，連續處罰對於狀態犯在適用上，似較無法達到環保行政管制之目的，亦較難發生實益¹⁴⁴。然而，對於繼續犯則不然，在繼續犯行為終止之前，仍然可以對過去的錯誤予以制裁，同時可以採取強制手段，排除違規行為且排除違規狀態，例如義務人違規停車時，由於違規行為尚未終止，因此義務人仍得隨時依其意思，決定不法情狀之久暫。因此，倘對於義務人施予連續處罰，自可期待義務人有終止其不法行為，履行其義務的可能，因此對於繼續犯施予連續處罰似較狀態犯具有處罰實益。除對已經發生的違規事實加以處罰之外，並採取另一必要之執行手段，防止違規行為繼續存在，合併使用兩種效果不同的行政手段，不違反禁止重複評價原則，與憲法上之比例原則並無不合。

綜上，本文認為，由於「按日連續處罰」在過去行政執行

¹⁴⁴王服清、戴鈞宏，論我國行政法規連續處罰之性質，科技法學論叢第五期，2010年4月，頁78。

法制不完備時期，無法發揮應有功能的情況下，導致學界與行政法院實務判決各自見解紛歧，而在適用或執行上有所歧見。惟從「按日連續處罰」的目的，係藉由不斷增加義務人財產上之負擔，迫使行為人履行其應盡義務或改善違法狀態，而其重點在履行將來義務或對未來的改善，並非對於過去義務違反行為的制裁，所以應肯認其係屬行政強制執行怠金之性質，而非屬行政制裁之秩序罰，所以要實現迫使義務人改善的目的，應採取行政強制執行之手段；反之，按日連續處罰若採行政秩序罰說，因其係秩序罰，是以每日（次）之處罰將逐一取證認定其違反行為，除行政機關執法面臨挑戰，違法者亦將心存僥倖外，尚有行政機關毋須遵守行政執行之告戒等程序，即予按日（次）處罰，影響人民權益至鉅，且過度處罰將有違比例原則。另對於法律上行為數之認定稍有不慎即生對一行為施以多次處罰，而抵觸一行為不二罰原則之情事。

復從人民有生活在不受污染環境下的權利之觀點，以及環保意識高度上揚之立場，若仍將環境法上按日連續處罰的規定定位為按日分別處罰的行政秩序罰，除了有是否過度處罰有違比例原則之顧慮外，僅對過去違反義務行為處罰，尚無法滿足防制污染與自然保育的目的。因此，若將「按日連續處罰」之規定，改以

怠金的角度修法，從怠金係督促義務人履行「將來」義務之本質以觀，除能使相關的管制防止污染措施發揮其防患未然之功能，更能與環境保護係一永續保續經營的概念相符外，並得達成釐清按日連續處罰的法律性質，追求行政目的的達成，但不致過度侵害人民權益。

是故，本文淺見以為「按日連續處罰」之法律性質應採其係屬行政強制執行性質之怠金說，從而在立法、司法實務及行政實務上，似宜配合朝此方向修正或調整見解，以杜絕此一法律爭議。

