

第一章 緒論

產業與科技的快速發展帶動經濟繁榮的同時，伴隨而來的是各種環境的污染與破壞，例如：空氣污染、水污染、土壤污染、地下水污染、毒性化學物質污染、噪音、惡臭、、、等等，危害人體健康之餘，亦嚴重破壞自然環境與景觀。為期有效保護自然環境與人文景觀，讓資源永續利用，以造福後代子孫，各先進國家莫不訂定環境基本政策，制定相關環境法制，期能達到環境保護之目的¹。

第一節 研究動機與目的

在各界對於環境保護的期待下，我國先後制定許多關於環境規範的法律，各類環境法對於違反防制管制措施或實際上已造成污染者，均設有處罰規定，且經限期改善後屆期仍未改善者，有諸多按日連續處罰的規定。而這些按日連續處罰的規定，其法律性質究係行政秩罰或係所謂用以督促義務人履行其義務之行政強制之的怠金呢？不論是學界或者行政法院實務向來都有不同的見解，尤其是行政法院至今尚未做成可供參考的相關判例，致環保行政執行機關在第一線執法時，無所遵循。

¹ 陳櫻琴、王忠一著，「環境法律」，五南出版社，2004年7月，頁2。

94 年 10 月 21 日大法官作成釋字第 604 號解釋，認為為了維護交通秩序，確保交通安全的重大公共利益，對於違反道路交通管理處罰條例第 85 條之 1 規定者，執法機關對於違規事實一直存在的行為，得藉舉發其違規事實之次數，作為認定其違規行為之次數，至於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 92 條之授權，於 90 年 5 月 30 日修正發布之「違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則」，其第 12 條第 4 項規定，以「每逾 2 小時」為連續舉發標準，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，確保交通安全的重大公益而言，尚未逾越必要之程度，並不生一行為二罰之問題，亦與法治國家一行為不二罰之原則，並無牴觸²。

「舉發」之性質並非行政執行法所規定以書面限期履行，並載明不依限履行時將予強制執行之「告誡」，連續舉發亦非「連續處以怠金」。就實務而言，執勤員警舉發時所開具之「舉發違反道路管理事件通知單」，僅記載駕駛人姓名、地址、車號、違規地點、違規事實、違反法條、應到案日期及處所，並無限期須履行一定之改正行為或不行為義務之文字，故其內容及性質不同於行政執行法³所規定以書面限期履行並記載不依限履行將予

² 大法官釋字第 604 號解釋文。

³ 行政執行法第 27 條：「依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，

強制執行之告誡⁴。

由上開大法官釋字第 604 號解釋文的觀點出發，觀之環境法上按日連續處罰之規定，如果認其係一行政秩序罰，則以「日」為一單位，對於一個繼續存在的違法事實，施以多次的行政秩序罰，認定其多次的違規行為，從環境保護的重要並不亞於道路交通安全的維護，似更具有未逾越必要程度之理由，當然也不生一行為二罰的問題。

因此，本文將嘗試從現行環境法上關於按日連續處罰規定，其法律性質究屬行政秩序罰或為督促義務人履行義務的怠金，從預防環境危害及保障生活環境觀點，從學界的見解，行政法院的相關判決及環保實務，從社會科學及合憲的角度，探討現有規範不足或不當之處，提出相關的修法建議，均為本文研究的動機與目的。

第二節 研究範圍與方法及限制

第一項 研究範圍與限制

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。前項文書，應載明不依限履行時將予強制執行之意旨。」

⁴ 廖義男大法官釋字第 604 號解釋協同意見書。

在研究的範圍上，因本文係探討環境法上按日連續處罰的問題，故擬就現行直接與環保有關之法律，在實務案件中較常見者，即水污染防治法、空氣污染防制法、廢棄物清理法、土壤及地下水污染整治法，涉及「按日連續處罰」規定之相關內容提出於本文加以介紹，至於按次處罰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，經處罰並通知限期改善後，屆期仍未改善者，按日連續處罰之，用語不夠精準，致不僅學界紛擾不止，行政法院務實判決亦無一致見解，行政機關在執行上則欠缺可遵循標準，為使法律達到定紛止爭，而非製造紛爭者之目標，該等法律確有重新檢討並予釐清的必要。

在研究限制方面：一、因個人外文能力有限，所以無法從比較法上研究，只能間接引用相關文章或著作，因此，外國文獻之參採較為有限，此為限制一。二、國內探討此類問題之論文幾乎？有，吾人雖曾上國家圖書館全國碩博士論文資訊網，嘗試搜索以此問題為主題之論文，但尚未發現國內法研所之論文有撰寫此題目者⁵，此為限制二。

第二項 研究方法

⁵ 國家圖書館 - 全國碩博士論文資訊網。網址：<http://etds.ncl.edu.tw/theabs/index.jsp>

經由上述問題提出，為達本文研究目的，本論文研究過程中所採的研究方法，主要有文獻研究法、個案研究方法。

本文先蒐集探討按日連續處罰所需之相關觀念的著作，以按日連續處罰其為研究主題的文章，行政法院相關判決，及環保署實務上見解，建立體系架構後，找出現行法上按日連續處罰的規範所面臨的問題，期能提出解決現行法制不週延所製造出來的問題的修法建議。

在個案研究上面，則藉由蒐集 87 年起至 95 年 1 月 20 日止最高行政法院環境法上關於按日連續處罰的判決書⁶，就每一個案所持的見解歸納分析，並從環保署網站查調環保執行機關在個案適用按日連續處罰之法律產生疑義時，環保署所訂頒之行政規則與所發布之行政函釋，加以歸納分析。

第三節 論文的架構

本文共分為七章，？就各章之重點介紹如下：

第一章 緒論

隨著產業與科技的快速發展帶動經濟繁榮的同時，伴隨而來的是各種環境的污染與破壞，除了危害人體健康，亦嚴重破壞自

⁶ 司法院法學檢索系統最高行政法院僅提供自 87 年起之判決書。

第一章 緒論

然環境與景觀。為期有效保護自然環境與人文景觀，讓資源永續利用，以造福後代子孫，各先進國家莫不制定相關環境法制，期能達到環境保護之目的。惟按日連續處罰規定不僅是立法上的錯誤，也同時製造了適用上的問題，為期達到研究目的，即提出周延的修法建議，本文有文獻研究與個案研究法，除概要介紹本文架構、研究目的、研究限制外，尚就研究範圍予以設定。

第二章 行政制裁與行政強制執行之區別

首先比較兩者之意涵與差異，其次再以罰鍰與怠金為例比較兩者之區別，第以探討現行環境法相關規定與行政制裁與行政強制間的關係，最後以相關法制已趨完備下，環境法上按日連續處罰規定如果係屬行政強制性質之怠金，其用語易引起誤解，則對於限期改善後，屆期仍未改善者，是否應予修法，按其情節輕重處以一定金額以上及一定金額以下怠金，仍不履行者，執行機關得連續處以怠金，以杜爭議。

第三章 一事不二罰原則之意義與內涵

本章探討一事不二罰的意涵，先探討行政秩罰與刑罰、行政秩序罰與行政秩罰的關係，之後緊接著探討行政法上之一行為，並於討論一行為與數行為後，進一步的探討行政法院實務對於行為數的見解，其後再論環境法上按日連續處罰規定的行為所

屬,最後再以大法官釋字第 503 號及 604 號解釋作進一步的闡釋

第四章 我國當前對於環境法上關於連續處罰規定之探討

本章首先就現行環境法上之水污染防治法、空氣污染防制法、廢棄物清理法及土壤及地下水污染整治法,關於按日連續處罰的規定予以探討,藉以明瞭違反上開環境法的那些規定會觸犯按日連續處罰的規定。其次探討環保機關行政實務上對於按日連續處罰法律性質的見解,對限期改善及完成改善的認定標準,例假日及停工日是否暫停處罰,處分書如何送達,再者將最高法院 87 年至 95 年 1 月 20 日的實務判決歸納分析,並對有關問題提出之檢討,最後則檢現行水污染防治法、空氣污染防制法、廢棄物清理法及土壤及地下水污染整治法,有關按日連續處罰規定立法的不當。

第五章 地方制度法上連續處罰之問題

首先探討地方自治下的自治立法權與自治法規,進而討論自治條例行政罰之正當性與界限,最後則檢討自治條例行政罰的連續處罰之規定是否有存在之必要。

第六章 結論與建議

按日連續處罰性質歸屬若認為其係行政制裁之秩序罰,則建

第一章 緒論

議修法時朝符合行政秩序罰，係對過去違法行為制裁的本質，修改相關環境法上按日連續處罰之規定，並提出修正建議；若認為按日連續處罰係行政上強制執行之怠金，則將按日連續處罰之規定朝向強制執行怠金之本質修改，揚棄執行「罰」概念，並提出修法建議。

第二章 行政制裁與行政強制之區別

本文所探討之主體為環境法上按日連續處罰問題，然按日連續處罰的法律性質，有認為係行政制裁之罰鍰；亦有認為係行政強制執行之怠金。前者著重於對過去違反行為之處罰，後者係藉不斷累積之財產上不利益，促使義務人履行義務或改善違法狀態，兩者性質截然不同，故有必要於本章先行探討兩者相關之概念，以為後述各章探討之基礎。

第一節 兩者之意涵與差異之比較

第一項 行政制裁

為維持行政秩序，達成行政目的，對違反行政法義務者所科處之各種制裁，固可稱為「行政罰」(Verwaltungsstrafe)或「行政制裁」。在此一意義下，行政罰可以包括狹義之行政罰(秩序罰)行政刑罰、執行罰及懲戒罰。惟對於違反行政法義務行為，應科處死刑、無期徒刑、有期徒刑、拘役罰、褫奪公權及入等刑名之制裁者，是由法院適用刑法總則之規定，以刑事訴訟程序判決之。此種處罰雖可稱為「行政刑罰」，但並非一般刑法討論

對象。

罰鍰為行政制裁之一種，行政制裁之範圍很廣，其種類因所依據標準之不同，得為各種分類，如依制裁主體，有由國家實施之行政制裁與由地方自治團體實施之行政制裁；如依制裁之作用分，有警察罰、財稅罰、交通罰及環保罰等；如依制裁的手段，有以刑法上所定刑罰法之制裁（行政刑罰）與以刑法上所定刑罰以外之制裁（秩序罰）；又如依制裁之權力關係分，有基於一般權力關係之制裁與基於特定關係之制裁（懲戒罰）；如依制裁之目的，有制裁過去行為之處罰與強制履行之措施（行政強制）等。

對違反行政義務之人，課以財產上的不利益，或甚且拘束其人身自由，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，不是追究其過去之違反行為。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，在法理上即不得徵收⁷。此種行政執行手段，雖有習稱其為「執行罰」，惟行政強制本質上實非制裁，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，故應不再使用此一自行矛盾之概念⁸。

⁷ 行政執行法第 8 條規定：「行政執行有下列情形之一者，執行機關應依職權或因義務人、利害關係人之申請終止執行：一 義務已全部履行或執行完畢者。二 行政處分或裁定經撤銷或變更確定者。三 義務之履行經證明為不可能者。行政處分或裁定經部分撤銷或變更確定者，執行機關應就原處分或裁定經撤銷或變更部分終止執行。」

⁸ 本文指導教授於課堂上一再強調此觀念。

對於違反行政義務者之制裁，係行政機關為維持行政秩序所為之處罰，故亦稱為「秩序罰」。其要素說明如下：

一、須有行政義務的違反

法律為達成一定之行政目的，規定人民各種之行政義務，其中有應積極作為者，有消極不作為或容忍者。人民如違反行政義務，該行政目的即無以達成，因此必須對於違反行政義務者科以制裁，以防止行為人再度違反義務及第三人之效尤。

行政罰既係以違反行政義務為要件，處罰的重點是在對過去義務違反行為的追究，而不在督促原來義務的履行，故行政罰與行政執行手段之本質即有不同，對於同一違反義務行為同時科處行政罰及施予行政強制，並不違反「一事不二罰原則」，只是在個案中併科行政罰及施予行政強制時仍應注意是否違反比例原則。

二、違反義務者須為一般行政法法律關係內之人民

受行政制裁者是人民應服從行政公權力之一般行政法法律關係者，而非如學生、或公務員等與服務機關所成立之特別法律關係。

第二章 行政制裁與行政強制之區別

係。

三、須依法律規定而科處

基於法治國家之依法行政原則，不僅設定人民行政義務，限制其自由權利須有法律之規定，即違反義務時之制裁，其有關之構成要件及處罰方式及程度，亦須有法律明文規定，始得為之。

四、原則上由行政機關以行政程序科處之

行政罰係為達成行政目的而對違反行政義務者之制裁，因此本質上係行政權之事項，自應由主管行政機關為處罰之決定。

對於違反行政義務制裁泛稱「行政罰」，行為本質並未違反倫理或道德，故也稱為「法定犯」。惟以行政罰制裁之行為，未必即無道德或倫理的可非難性，例如漏稅罰係因違反法律規定之納稅義務而成立，然個人不盡納稅義務而寄身國家，享受國家建設利益，亦屬不道德行為。故行政罰的本質並非絕對不具違反道德性或倫理性⁹。

各國立法例實際上在典型之行政制裁手段 - 罰鍰、[?]入或自由罰（拘留）之外，仍不免於各種法律（尤其營業及環保有關之立法）中，以各種不利益處分 - 禁止、停業、關閉工廠等作為制裁方法；這種情形在我國尤其普遍，根據一項研究資料統計，作為處罰手段之行政制裁可分為九類：金錢罰、物品[?]入或處置、自由罰、撤銷資格或證照、停止使用或停止水電供用、停權或停

⁹ 陳敏著，行政法總論，93年11月4版，頁699-705。

業責令回復原狀及申誡等總共一百六十餘種¹⁰。

第二項 行政強制

所謂「行政強制」或行政執行，原係人民不履行其行政法上義務時，行政機關以強制之方法使其履行，或實現與履行相同之狀態。惟各國立法例上，亦有將未經事先以行政處分設定行政法義務之「即時強制」納入行政執行之概念者¹¹。茲就行政強制執行概念說明如下：

一、行政強制執行之原因在於人民不履行其行政法義務

人民在行政法上有種種之義務，就內容而言，可分為「金錢給付義務」及「行為、不行為義務」。其中有直接依法律規定而發生者，有由行政機關依法律規定，以行政處分設定者。人民之行政法義務皆為公益而存在，人民不履行其行政法義務時，即有害公益，而須強制其履行。

法律為普遍抽象之規定，故原則上須行政機關就特定事件作成行政處分，使法律規定具體化，人民始具有規範上「應」依其

¹⁰吳庚著，行政法之理論與實用，三民書局，94年10月增訂9版，頁482。

¹¹我國行政執行法第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。」

規定，以及技術上「得」依其規定而履行之行政法義務。因此，行政強制執行原則應以「行政處分」為其「執行名義」。行政處分中之「確認處分」及「形成處分」，逕依法律規定發生效力，本質上不能亦無須強制執行。可以及需要強制執行的行政處分，僅限於「下命處分」，亦包括命令或禁止之行政處分。例如，命令特定人拆除違建或禁止特定營業人營業之行政處分。

行政機關有權以行政處分規制其行政法之請求權時，始得為行政之強制執行。在具體事件中，行政機關如未具有此一權限，則行政機關亦如同人民，應向法院（普通法院或行政法院）請求作成可強制執行之判決，並執行該判決。對於公行政之私法債權、以行政契約設定之請求權及行政主體相互間之請求權，尤其應以此種方式實現之。

二、行政強制執行在於以強制之手段強制人民履行義務

須對義務人自為履行始能達成目的之行政法義務，即須強制義務人自為履行。例如對義務人科處可重覆之「怠金」，迫使其履行義務。至於無須義務人自為履行亦能達成目的之行政法義務，除強制義務人履行外，亦得以其他方法產生與義務人履行義務相同之狀態。例如，由行政機關或由行政機關委由第三人，代義務人為履行行為（代履行），並向義務人收取因此所生之行政費用。

在有當前之緊急危害，行政機關不能事先以行政處分設定人民行政法義務，而後再予以強制執行時，得立即依法律規定採取特定排除危害之措施，從事所謂的「即時強制」¹²。此際行政機關雖亦以強制手段干涉人民，強制其接受及履行特定行政法義務，但無須事先以行政處分設定該義務，與一般之行政強制執行有所不同。因此，行政執行法第 2 條即規定「公法上金錢給付義務、行為或不行為義務之強制執行」之後，續以「即時強制」，將二者併該法所稱之「行政強制」。

三、行政強制執行原則上由行政機關自行為之

行政強制執行，係由行政機關行使公權力為之，為行政權之作用。行政強制執行與民事強制執行不同。民事之爭執，除民法第 151 條及第 152 條所規定之「自助行為」外，原則上禁止私人之自力救濟¹³。人民不得自行以強制方法實現其請求權，而須求助於國家之法院及執行機關。在一般情形，人民須獲得民事法院之「確定判決」作為「執行名義」，而後請求法院依強制執程序為執行。反之，在一般情形，行政機關對人民之行政法請求權，則

¹² 行政執行法第四章第 36 條至第 41 條關於即時強制之規定。

¹³ 民法第 151 條規定：為保護自己權利，對於他人之自由或財產施以拘束、押收或毀損者，不負損害賠償之責。但以不及受法院或其他有關機關援助，並非於其時為之，則請求權不得實行或其實行顯有困難者為限。」第 152 條規定：「依前條之規定，拘束他人自由或押收他人財產者，應即時向法院聲請處理。前項聲請被駁回或其聲請遲延者，行為人應負損害賠償之責。」

無須法院之審理，亦無須強制執行政機關之介入，而得基於其行政權自行實現其請求權。惟行政機關自為執行時，仍須以行政處分等為其執行名義。僅在「即時強制」採取必要之措施時，始不以執行名義存在為要件¹⁴。

行政強制除了公法上金錢債權的強制執行外，尚有行為或不行為的強制執行，依行政執行法第 27 條規定，行為或不行為的強制方法包括「間接強制」與「直接強制」。「間接強制方法」是人民不履行「行為義務」或「不行為義務」，由執行機關採行之「代履行」及「怠金」。「直接強制方法」，則係人民不履行「行為義務」或「不行為義務」時，由執行機關以實力直接實現與履行義務同一內容狀態之方法¹⁵。例如，廢棄物清理法第 9 條第 2 項規定：「主管機關或其委託之執行機關依前項規定為行政檢查時，有下列情形之一者，得扣留清除機具、處理設施或設備，並得命該清除機具、處理設施或設備之所有人或使用人限期清除處理。必要時，並得使用或限制使用其動產、不動產或斷絕其營業所必須之自來水、電力或其他能源之處分：一 公私場所之廢棄物、剩餘土石方或其清除機具、處理設施或設備有嚴重污染之虞。二 清除機具裝載之廢棄物、剩餘土石方有嚴重污染之虞。前項扣留清除機具、處理設施或設備作業相關規定，由中央主管機關定之。」此即行政機關以直接強制方法立即執行。

¹⁴ 陳敏著，行政法總論，2004 年，11 月 4 版，頁 801-805。

¹⁵ 陳敏著，行政法總論，2004 年，11 月 4 版，頁 855。

對人民行為或不行為的行政強制執行，原則上係以人民不履行經行政機關以行政處分設定之義務為要件，並須告戒及核定具體之強制方法（間接強制、直接強制），始得使用該強制方法。惟行政機關在有當前之緊急危害，不能等待行政處分作成，再依一般程序予以執行之情形，立即在法定職權範圍內，依法律採取必要措施，則為所謂之「即時強制」¹⁶。

第三項 兩者之差異

行政制裁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或不作為義務者，所科處的制裁，其係針對過去違反行政義務之行政處罰，處罰的種類依 94 年制定公布的行政罰法，除了罰鍰、¹⁷ 入外尚包括限制禁止行為處分、剝奪或消滅資格、權利處分、影響名譽之處分、警告性處分¹⁷。

¹⁶ 同註 14，前揭書，頁 855。

¹⁷ 行政罰法第 1 條規定：「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。但其他法律有特別規定者，從其規定。」第 2 條規定：「本法所稱其他種類行政罰，指下列裁罰性之不利處分：一、限制或禁止行為之處分：限制或停止營業、吊扣證照、命令停工或停止使用、禁止行駛、禁止出入港口、機場或特定場所、禁止製造、販賣、輸出入、禁止申請或其他限制或禁止為一定行為之處分。二、剝奪或消滅資格、權利之處分：命令歇業、命令解散、撤銷或廢止許可或登記、吊銷證照、強制拆除或其他剝奪或消滅一定資格或權利之處分。三、影響名譽之處分：公布姓名或名稱、公布照片或其他相類似之處分。四、警告性處分：警告、告誡、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類似之處分。」

而行政強制係於行政執行程序中，對於不履行作為或不作為義務，所施予的強制手段，本質上並非處罰，而是促使義務人屈服之手段以達到將來履行義務之效果。兩者之區別說明如下：

一、處罰目的不同

行政強制乃是對於行政義務違反者，以強制其履行為目的；行政制裁則是對於行政上義務之違反者，予以制裁為已足，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。

二、處罰依據不同

行政制裁以各個行政法規所規定之要件為依據，其違反之作為義務，無論他人得代為否，以及違反不作為義務，均必須符合構成要件，始得據以處罰。行政強制則係以義務人違反他人不得代為之作為義務，或違反不作為義務為處罰之要件，僅以行政執行法為法律依據。

三、手段不同

行政制裁所科處之罰則，以各行政法規之規定為依據，種類不一，且不以行政機關之等級而有所差別，舉凡申誡、拘留、罰鍰、罰役、入、收、勒令歇業、停止營業...等處分均是，主

管機關可本職權處分。行政強制除了及時強制外，依行政執行之規定，行政強制在科處上僅有罰鍰一種。

四、手段可否再次為之不同

行政制裁不能對於同一行為重複處罰；行政強制之目的在強制實現義務為目的，在科處後仍不履行時，自得再行科處，直到義務人履行其義務時為止，不適用一事不二罰原則。

五、處罰之程序不同

行政秩序罰之科處，依據個別行政法規之規定，凡構成其處罰要件者，即逕予科處，無須經過預為告誡之程序。而行政強制執行除法律有特別規定外，依行政執行法科處怠金，非以書面預為告誡，不得為之。

六、救濟程序之不同

行政制裁是一典型的行政處分，其救濟依一般訴願與行政訴訟為之。行政強制執行係行政處分確定後之執行，對其不服，應依行政執行法向執行機關聲明異議¹⁸。

¹⁸李惠宗著，行政罰法之理論與案例，元照出版公司，2005年8月初版，頁13-14。

第二節 以罰鍰與怠金為例比較兩者之區別

第一項 罰鍰

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。罰鍰必須表明特定之金額，係最明確的行政制裁，也是應用最廣泛及最簡便的手段¹⁹。

就秩序罰的類型中，罰鍰為最主要的型態且為最經常被使用。罰鍰在效果上是一種行政手段，在社會倫理上具有中性色彩，其任務別於刑罰，其係為達成基本法益保護的狀態，為維持法治國家共同生活所必須。且由一般經驗得知，此種秩序倘不予維護的話，國家的強制及禁止的規定將全然不被尊重，所以只有對於不遵守者處以不利益時，大部分的規範才會被遵守。因此在這領域內國家的制裁是必要的。

在概念區別上，由於罰金與罰鍰皆是以使相對人財產受有不利益，作為制裁的內容，從外觀上有其類似性。但兩者仍有其界限存在，最主要的差異在於，罰鍰本身不涉及刑罰上所必須具備的非價判斷，因此其非國家刑罰權的行使，且其目的並不在於使相對人負擔倫理社會責任的贖罪，而毋寧是在貫徹社會秩序的維護。而屬於刑罰制裁的罰金，則是針對社會生活中較高度之違

¹⁹李惠宗著，行政法要義，五南圖書出版公司，2005年10月二版，頁522-523。

抗者，及對於刑事不法者所賦予的制裁結果，且係保護社會生活中的基本價值。相較之下罰鍰係由行政機關作成處分，作成之後即具有執行力，並且原則上不因提起訴願或行政訴訟而停止執行，從而具有能迅速達成行政目的、成本低廉的優點。

就罰鍰與怠金的區別，在早期因為行政執行法修正前未作明顯區隔，一度造成罰鍰與怠金混淆的狀況。但是民國 89 年 6 月 21 日行政執行法修正通過後，將對行為或不行為義務的執行賦予行政機關以間接強制的方式為之。其一手段即為處以怠金，以財產剝奪對義務人產生心理壓制，迫其履行義務。因此，怠金的性質並不帶有處罰過去行為的色彩，僅是促使行為人履行將來行政義務的一種手段，反之罰鍰則是對於過去違反秩序行為的制裁，因此，兩者並不相同。所以對現今實務上使用罰鍰處分時常採取按日、按次連續處罰鍰的方式，是否真為罰鍰處分的性質，或是其實其為執行「罰」的怠金，實有探討之必要²⁰。

罰鍰如何裁處，基本上在個別法規中有明文規定，但此僅為裁量外部界限範圍，如何在個案上進行裁量，行政機關應依立法目的為之。就此行政罰法第 18 條規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。前項所得之利益超過

²⁰ 行政院環境保護署專案工作計畫 - 現行環境法律執行制度之檢討及改善措施，執行期間民國 91 年 3 月至 11 月，執行機關：國立台灣大學，執行人：台大政治學系教授 黃錦堂，頁 68-69。

法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。依本法規定減輕處罰時，裁處之罰鍰不得逾法定罰鍰最高額之二分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之二分之一；同時有免除處罰之規定者，不得逾法定罰鍰最高額之三分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之三分之一。但法律或自治條例另有規定者，不在此限。其他種類行政罰，其處罰定有期間者，準用前項之規定。」

此一規定頗為大膽地規定「不受法定罰鍰最高金額之限制」，具有懲治貪婪的作用，從法律分析的角度來看，頗為正確，但學理如何突破「法定裁罰範圍」之限制，及如果以？入，特別是追徵？入，即可解決此問題，何必使用如此「不確定」的裁量²¹？

罰鍰裁處確定後義務人仍不繳納時，得依行政執行法相關規定，進行強制執行。

第二項 怠金

第一款 怠金的本質

怠金是一種強制手段，督促人民履行法律義務之方法。通常國家根據法令或本於法令作成處分，課予人民行為或不行為義

²¹李惠宗著，行政法要義，五南圖書出版公司，2000年11月初版，頁511。

務，當義務人不履行應盡且不可由他人代替之義務時，對其透過科處一定數額之金錢，藉此造成心理上的威嚇或強制，影響其意志，促使其自動履行義務之強制方法，學理上又稱為執行罰或強制金。

怠金之性質既然是行政強制執行的方法，則可連續為之，直到其履行義務（含作為或不作為）為止，其本質並非處罰，故連續科處怠金不違反「一事不二罰原則」。怠金的科處是另一行政處分，惟在程序上仍應踐行一定之程序，如書面告戒、限期履行，除非法律有特別規定不必另經書面告戒者，從其規定²²。

第二款 與代履行、直接強制、秩序罰之區別

怠金與代履行同屬行政執行法第 28 條規定之間接強制方法。怠金與代履行不同之處，除了手段本身性質不同外，其適用案件之種類也有不同。行政執行法第 29 條規定，義務人負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，機關得委託第三人或指定人員代履行；若案件性質不宜用代履行手段時，則應使用怠金手段。故依行政執行法第 30 條規定，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，或負有不行為義務者，依其情節輕重處新台幣 5 千元以上 30 萬元以下怠金。

²²李惠宗著，行政法要義，五南圖書出版公司，2000 年 11 月初版，頁 490-492。

怠金與直接強制方法不同之處，在於其以另一種新義務（金錢負擔），間接促使義務人自動履行義務；直接強制則是機關直接以實力實現義務之內容。前者不啻提供義務人一次自動履行義務的機會，與後者比較，對個人權利之保障更加周全，故於手段選擇順序上，有認為應優先採取間接強制手段，除非客觀狀況顯示間接強制不能達成執行目的，才能採取直接強制手段，此亦為比例原則精神之實踐。

怠金與秩序罰之區別在於目的不同，對於各種行政不法行為科處秩序罰，目的在懲罰、非難、制裁已發生之行為；而怠金之目的卻是促使行為人未來履行義務。

第三款 怠金制度之重點內容

行政執行法於 87 年 11 月 11 日修正公布後，有關怠金制度部分，主要規定在該法第 30 及第 31 條。其重點說明如下²³：

一、將執行罰正名為「怠金」

過去行政機關所適用之行政執法，係民國 21 年國民政府所制定。當時立法者大量參考民國 2 年北京政府訂定之「行政執行法」，後者則係仿照 1900 年（明治 33 年）日本舊行政執行法。日本舊

²³參閱城仲模，行政執行法修正草案初稿，收錄於氏著行政法之基礎理論，三民書局，1991 年 10 月，增訂初版，頁 399-490。

行政執行法之強制執行制度，又繼受普魯士 1883 年邦一般行政法之法制及其法思想稍作變革而制定。所以說我國行政執行制度係繼受德、日、法制，一點也不為過。

民國 21 年行政執行法誤譯日文「過料」為「罰鍰」，未使用「怠金」之用語，造成執行罰與秩序罰間性質混淆之困擾，迭經論者批評²⁴。雖經民國 32、36 兩次修正，問題仍未解決。德國在 1931 年普魯士警察行政法中改稱為「強制金」，日本則取消執行罰制度，而我國直到此次（87 年）修正，才得以正名。

二、怠金強制權之發動仍沿用舊制，以「依法令」或「本於法令之行政處分」課以「義務」為前提。

三、怠金適用案件仍沿舊制，以負有行為義務而不為，其行為不能由他人代為履行者，以及負有不行為義務而為之者，作為適用對象。

四、怠金額度提高至新台幣 5 千元以上 30 萬元以下；且由執行機關在法定額度範圍，按義務人違反義務情節之輕重酌情裁量。

數十年來，台灣工商業迅速發展，物價上揚，國民所得大幅提升，舊行政執行法第 5 條所訂怠金額度過低，已不敷適應目前我國經濟發展之現況，復影響原應發揮之督促履行效果，且原條

²⁴參閱城仲模，行政強制執行序說，收錄於氏著前揭書，頁 247-318。

文係以機關等級高低定其得處怠金之數額，有欠合理，實宜回歸強制義務履行之本質，使執行機關得於法定額度範圍內，按義務人違反義務情節之輕重酌情裁量。89年6月修正時將怠金額度提高至新台幣5千元以上30萬元以下，雖是反映物價水準，卻又有超過之嫌，忽略實務上某些輕微義務不履行案件的適宜性。例如流動人口違反登記義務，依「流動人口登記辦法」第7條規定，係依執行法規定處罰，過去由警察局裁處新台幣150元，與戶籍法（86.5.21修正）第53條無正當理由不依法登記者處新台幣300元以下罰鍰尚稱相當，於今下限調高為5千元，對執行機關與人民必將造成衝擊。

五、明定處以怠金後，仍不履行義務者，執行機關得連續處以怠金。

六、明定每次科處怠金，均應遵行書面告戒程序。

基於怠金之目的在間接促使義務人自動履行義務，所以每一次科處怠金，警察機關必須仁至義盡地在告戒書上載明「應於某限期內履行義務，如逾期不履行，將科特定數額怠金」之意旨。其期限，應具有期待可能性，須基於比例原則，考量義務人之情況與公共利益均衡維護立場。

七、承認現行各種行政法中連續罰規定之效力。且賦予其特別法

優先適用之地位²⁵。

例如保全業法第 18 條第 2 項，罰鍰得連續按次為之。便不須每次履行書面告戒程序，罰額亦不適用行政執行法之規定。

八、明定怠金逾期不繳納適用強制徵收程序，但強制徵收的執行權移由法務部所屬之行政執行處負責。

怠金，亦屬公法上金錢給付義務之一種，如義務人逾期不繳納怠金，應依法強制徵收。現行行政執行法第 34 條規定，怠金逾期未繳納者，移送法務部行政執行署所屬行政執行處，依同法第 2 章第 11 至 26 條公法上金錢給付義務強制徵收程序之規定執行之。

九、明定怠金轉換為直接強制之要件

怠金之目的在督促義務人履行義務，故若客觀情況顯示，怠金不能達成執行目的（例如遊民臥睡人行道、群眾非法聚），或因情況急迫，如不及時執行，顯難達成執行目的時（依法負有體檢之娼妓，疑似感染疾病），為確保義務之有效履行，有轉換成直接強制採取及時處置之必要。行政執行法第 32 條適為間接強制轉換為直接強制之依據。

是否合乎轉換要件，轉換為何種直接強制，概屬原處分機關

²⁵行政執行法第 31 條第 2 項但書「……。但法律另有特別規定者，不在此限。」

之裁量權限。

十、明定怠金之終止執行事由

怠金終止執行之事由如下：

1.義務不存在：怠金之目的在督促義務人履行義務，故若義務已不存在，當然屬怠金終止執行之事由。而下列情形，均為義務不存在之原因，執行機關應依職權或因義務人、利害關係人之申請終止執行：

(1) 義務已全部履行或執行完畢者。

(2) 行政處分或裁定經撤銷或變更者。

(3) 義務之履行經證明為不可能者。

如課以義務之行政處分或裁定經部分撤銷或變更確定者，執行機關應就原處分或裁定經撤銷或變更部分終止執行。(行政執行法第8條參照)

2. 執行權時效消滅：行政執行法第7條規定，行政執行自處分、裁定確定之日或其他依法令負有義務經通知限期履行之文書所定期間屆滿之日起，五年內未經執行者，不再執行；其於五年期間屆滿前已開始執行者，仍得繼續執行。

但自五年期間屆滿之日起已逾五年尚未執行終結者，不得再執行。

故除法律有特別規定者外，五年內未經執行怠金者，不得再執行。

十一、明定不服怠金執行之救濟方法

義務人或利害關係人對怠金之執行命令、金額、繳款期限、應遵守之程序或其他，認有侵害利益之情事，得於執执行程序終結，依據行政執行法第 9 條之規定向執行機關聲明異議。如不及聲明異議，執执行程序已告終結，則可適用國賠程序聲請國家賠償。

前項聲明異議，執行機關認其有理由者，並撤銷或更正已為之執行行為；認其無理由者，應於十日內加具意見，送直接上級主管機關於三十日內決定之。

故行政執行，除法律另有規定外，不因聲明異議而停止執行。但執行機關因必要情形，得依職權或申請停止之。

第四款 小結

怠金制度對行政機關職權之行使，對行政義務之履行，具有強化之效果。例如某甲違反社會秩序維護法被裁處秩序罰「勒令

歇業」；經警察執行張貼歇業公告後，卻仍繼續營業，如何強制執行，過去警察機關極感困擾。新法施行後，為促使某甲履行「歇業」義務，警察機關得以書面限定期限實施「怠金」程序，只要某甲一日不歇業，怠金將反覆科處，某甲若不繳怠金，則移送法務部執行機關實施強制徵收程序，除非某甲家徒四壁，身無長物，否則某甲必心疼財產損失，只能乖乖就範。有了配套機制健全的怠金制度，警察再也無須耗費警力站崗與業者周旋，對強化公權力、維護社會秩序，將有不少助益²⁶。同理，此一制度在環境法上對於督促義務人履行義務改善污染情況，在執行面上具有相當大之助益。

第三項 罰鍰與怠金之區別

罰鍰係行政機關基於法律授權範圍內，對行為人過去的行政不法行為所為之經濟性之制裁，是運用最廣的行政制裁；怠金則是督促人民履行法律義務的一種強制手段方法之一，兩者之區別如下：

- 一、名稱不同：從形式上觀之，罰鍰與怠金並不同。
- 二、依據不同：罰鍰係行政機關依據法律或法律所授權之法規命令做成之制裁處分；怠金則係因義務不履行時，主管機關依

²⁶ 洪文玲著，行政執行法之怠金制度 警光 515 期 頁 66-68。

據行政執行法或相關為促使義務人履行義務之規定所為之處分。

三、本質不同：罰鍰是行政制裁的一種，本身即為目的；怠金係促使義務人履行義務的措施之一，僅為手段之一，其本身並非目的。

四、是否適用一事不二罰原則不同：罰鍰既係行政機關對於過去違反行政秩序行為之制裁，對於已裁處罰鍰的同一違反行為，即不得再重複處罰，否則即違背一事不二罰原則；怠金既係用以督促義務人履行義務，在義務人未履行前，反覆科處怠金，並未違反一事不二罰原則。

五、原因不同：罰鍰係對於過去違反行政秩序之行為所為之制裁；怠金係對義務人不履行將來之義務，為促使其履行義務所科處之財產上之不利益。

六、救濟程序不同：罰鍰之救濟程序，依行政程序法第 174 條規定，受處罰者僅得於對實體不服時一併聲明之，不得單獨提起；怠金屬行政強制執行程序，義務人得依行政執法第 9 條規定聲明異議。

第三節 現行環境法相關規定與兩者之關係

理想的環境規制應著重於污染尚未發生時即給予人民應有的規範，並建構一連串的檢查機制。對於污染結果產生後的制裁，雖然僅是「治標」的方式，卻仍是必要的機制。現行環境法的相關規定，對違法的部分，設有諸多制裁的規定，其中最主要的是罰鍰，法條上多以罰鍰處分為初步的制裁，並限期改善，屆期未改善，則以按日連續處罰方式迫使行為人改善。若情節重大則佐以命其停工、停業等處分，必要時並得撤銷相關證照²⁷。

因此，從立法者心態觀之似乎相當倚重行政制裁中的罰鍰處分，並希望藉由對於違法者財產的剝奪促其符合環境法規的規定，也因此才有按日連續處罰規定的出現，藉由高額金錢之累積迫使行為人改善。惟在行政制裁中的罰鍰處分本身有其功能承載的極限，即便另有命停工、停業或勒令歇業，撤銷證照等行政制裁，就環境法行政制裁使用最多的罰鍰，在行政執法 89 年 6 月 21 日修正公布後，上述按日連續處罰之罰鍰，依據行政執行法施行

²⁷ 如空氣污染防治法第 51 條規定：「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。」

細則第 2 條之規定，性質上均係屬行政執行法上所稱之公法上金錢給付義務，義務人逾期未繳納者，應移送管轄之行政執行處強制執行。

第四節 小結

早期在行政執行法法制未備之情形下，為達促使義務人早日履行義務之目的，環境法上「按日連續處罰」的規定容或有其存在之時空背景，如今行政執行法已大幅修正，改正過去立法者罰鍰與怠金用語混淆之謬誤，明定怠金為行政強制措施之一種，用以迫使義務人履行其義務。從此，對於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，依其情節輕重得處新台幣 5 千元以上 30 萬元以下怠金，經處以怠金後仍不履行者，執行機關得連續處以怠金²⁸。現今在相關法制完備下，現行環境法上按日連續處罰規定，如果認定係屬行政強制性質之怠金，若仍沿用「按日連續處罰」的用語容易引起誤解，則類此按日連續處罰規定是否應予修改，對於限期改善之期限屆滿後，仍未改善者，得按其情節之輕重處以一定金額之怠金，若仍不履行者，主管機關得連續處以怠金。

²⁸ 行政執行法第 30、31 條規定。

第三章 一事不二罰原則之意義與內涵

我國憲法固然？有類似美國或德國憲法對於「一事不二罰原則」予以明文規定，惟我國不論理論與實務界均不否認存在此一原則²⁹，一般均從法治國家所要求之法安定性原則、信賴保護原則以及比例原則均不難導出一事不二罰原則，是以一事不二罰原則具有憲法位階，應無疑義³⁰。

一事不二罰原則原適用在刑罰領域，係指對於法律門外漢一般人民觀點定義之一行為不能施予二次處罰。至於在秩序法領域所適用之一事不二罰原則，所稱的一行為，應不以自然單一行為為限，亦可包括法律上的一行為³¹。此原則雖有憲法上的依據，惟立法者為落實其他憲法價值，並實現各種保護委託，所採行多樣維持秩序措施、執行行為或預防措施，並非完全不得對人民同一行為，予以數次制裁性之可能性完全排除³²。

因此，環境法上按日連續處罰立法之初，是否基於實現各種保護委託或落實憲法其他價值，所採取維持秩序的措施，致排除對人民同一行為不得施予多次制裁的一事不二罰原則，對於同一

²⁹洪家殷著，行政秩序罰論，1998年2月初版，五南出版公司，頁53-57。李惠宗著，行政罰法之理論與案例，2005年6月初版，元照出版公司，頁99。參閱大法官釋字第604號解釋，許宗力、彭至、城仲模、楊仁壽大法官協同意見書、最高法院94年台上6919號判決、最高行政法院94年8月4日判字1178號、92年判字1488號、91年裁字1105號判決、91年度6月份庭長法官聯席會議決議。

³⁰參閱大法官釋字第604號解釋，許宗力、彭至、城仲模、楊仁壽大法官協同意見書。

³¹參閱大法官釋字第604號解釋，許宗力大法官協同意見書。

³²參閱大法官釋字第604號解釋，城仲模大法官協同意見書。

違法行為或違法狀態予以連續處罰不得而知？復因如本文第二章所述不論學界、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事不二罰原則；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，並未違背一事不二罰原則，此係本文之所以闢一章探討一事不二罰原則之理由。

第一節 意義

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，稱為一事不二罰原則，理論上「一事不二罰」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」。係對於人民權益之重要保障，也是行政機關實施處罰權力時應遵守之原則，故一事不二罰原則向來為法治國家行使處罰權時應遵守之重要原則，茲說明其內容如下。

第一項 只適用於一行為

「一事不二罰原則」禁止對同一事件重複處罰，即須針對行為人之同一行為³³，始有一事不二罰原則之適用；反之，若可評定為多數行為時，自應受到多次處罰，即無此原則之適用。例如：有關私運貨物進口事件之判決，係以行為人私運進口事件之判決，行為人私運進口貨物之行為態樣及貨物數量均不相同，因此行政機關分開處罰，並無抵觸一事不二罰原則³⁴。

另關於廢棄物清理法之裁定，亦以廢棄物之清除及處理為兩種不同之程序，行為人負有分別申報之義務，否則即應分別受到處罰，自無一事不二罰原則之適用³⁵。

第二項 處罰之種類、性質及目的相同

由於我國採行多種類之行政秩序罰，處罰名稱上差異甚多，然重點在其涉及何種權利之制裁，如罰鍰與？入、滯納金、滯報

³³ 有關一行為及數行為之問題，詳如後述第 2 節之內容。

³⁴ 參閱最高行政法院 91 年度判字第 410 號判決之相關內容「...次查：,原告連續竊盜系爭乾蒜之行為分為二部分，第一部分為尚未盜存於貨櫃場空櫃內者為二六、八六五.五公斤，此部分乃被告八十五年度第一六一 號另案處分科罰已確定部分。而第二部分為本件原告等已將所竊乾蒜盜運出站者為九 、六 公斤部分，二者私運進口貨物之行為態樣及貨物數量均不相同，被告分開處罰，難謂有一事二罰之不法。」

³⁵ 最高行政法院 91 年度判字第 2249 號判決之相關內容「另廢棄物之清除、處理既為不同程序，復由主管機關各別核發清除許可及處理許可，上訴人既分別領有主管機關許可之有害事業廢棄物之清除許可，其每季之清除營運紀錄及處理營運紀錄，自亦應分別申報，其未於期限內申報，係違反二申報義務，被上訴人依法各別處罰自無違一事不二罰原則。」

金等皆屬有關財產權之處罰，而勒令歇業與停止營業係營業自由權之剝奪或限制等，故是否牴觸一事不二罰原則，應探討所涉處罰之性質及目的，不得只因引用法條或名稱之不同，即認無違背一事不二罰原則。「次查就本件加徵滯納金及裁處罰鍰觀之，一為逾期繳納稅捐，按滯納數額加徵者，一為逾期未完稅，於滯納期滿後復行駛公路被查獲，處以應納稅額倍數者，兩者處罰之性質與種類殊有不同，非採用不同之處罰方式或手段，不足以達行政目的所必要，尚無一案二罰雙重處分可言。」³⁶。此類之判決中，以加徵滯納金及裁處罰鍰為兩種性質不同之處罰，故須併罰始足達行政目的。惟此兩種處罰既皆屬行政秩序罰，且不論是滯納金或罰鍰，皆係以剝奪行為人財產權之方式，達到制裁之目的，則在處罰之性質、種類及目的皆無不同，只要處罰較重者即已達目的，因此若同時處罰，顯然違反一事不二罰原則³⁷。使用牌照稅法在 93 年 1 月修正，因滯欠稅款依使用牌照稅法第 28 條第 1 項處 1 倍罰鍰時不再同時加徵滯納金³⁸。

³⁶ 最高行政法院 91 年判字第 626 號及 2249 號判決，類似判決尚有 91 年度判字第 1478 號、1766 號判決。

³⁷ 洪家殷著，九十一年度行政法院裁判之檢討 - 行政秩序罰部分，台灣本土法學雜誌，第 51 期，2003 年 10 月，頁 139-141。

³⁸ 使用牌照稅法第 28 條於 93 年 1 月 7 日修正為「逾期未完稅之交通工具，滯納期滿後使用公共水陸道路經查獲者，除責令補稅外，處以應納額一倍之罰鍰，免再依第二十五條規定加徵滯納金。」修正理由：使用牌照稅法第 25 條規定之「加徵滯納金」及第 28 條規定「處以應納稅額一倍之罰鍰」，係就牌照稅繳納義務人之單一逾期未納稅行為，應以行政秩序罰，均屬行為罰。其處罰之目的、性質與種類均相同，併予加徵滯納金、裁處罰鍰，顯有重複罰，違反一事不二罰之原則，爰以修正之。

第二節 行為之個數及處罰

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。以下分別就一行為及數行為之認定加以說明：

第一項 一行為

一行為又可分為「自然一行為」及「法律上之一行為」兩種，至於如何判斷一行為，學者多以刑法有關之³⁹觀點作為探討。

第一款 自然一行為

所謂自然的單一行為，係指外觀上由多數自然動作所構成，從自然生活觀判斷雖可分割為整個事件的數個動作，若行為人基於單一的意志決定，且該數個動作在時空上存有緊密關聯，由第三者的角度觀察，足將之視為單一的綜合行為，分別評價這些內在關聯的行為，將被視為不自然的區分。自然單一行為的判斷要素如下：

³⁹ 刑法上有關行為概念的說明，請參閱林山田著，刑法通論（上），2005年9月，增訂九版，頁187-192。

- 一、單一與同種類的意思決定：自然一行為毋須具備概括故意，惟早期德國刑事法院以「具備單一的行為決定」為已足而不論該行為產生一結果或數結果。例如：闖紅燈同時超速，由於僅以「單一的行為決定」作為自然單一行為的判斷標準，範圍過寬，例如對於被告無照駕駛，意圖逃逸，開車衝撞警察，或違抗警察命令肇事逃逸等，均係基於意圖逃逸之單一意思決定，而被認為自然單一行為，此見解受到諸多嚴厲批評。法院乃強調除了單一的意志決定外，此單一決定必須設定在同種類之行動意志上，才能認定為自然一行為。

- 二、時空緊密關聯：行為與行為間有無時間緊密關聯，依通常經驗判斷該行為時空緊密致難以分辨其前後關係者，得視為一行為，反之則屬數行為；如連續超速且違規超車，或持續違規超車，若在時間與空間上無法分割，且有緊密關聯時，亦認其為一行為；但若從台北開車到高雄，長途開車而持續超載或超速，因該分別違規行為間並無緊密關聯，且時空上持續一段時間與距離，則可視為數行為。又若違規性質不同，例如因交通違規被攔截拒絕警察的人別訊問，因兩者性質不同，且時間上可分割，屬數行為，不可視為一行為。強調時空緊密關係主要在於，若強將數行為分割，則違反自然。惟實務上如何認定時空緊密關係，有時並非易事，如在短距離內連闖四個紅燈，多少距離才算短呢？

三、以第三者的觀察為準：行為間無法分割為數行為時，則應視為一行為，而能否分割非以當事人角度觀察，而係以第三者觀察為準。

總而言之，所謂自然的一行為，主要在於強調時空緊密關，無法分割為數行為或分割相當困難，則應視其為一行為⁴⁰。

第二款 法律上一行為

所謂法律上一行為，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。在一時空緊密關聯下重複實現構成要件，則視為單一行為。如未經許可擅自建造建築物，係基於單一擅自建造之意思決定，且由多數具有緊密時空關係的營建行為結合而成的整體建造行為，即視為單一行為。因此，法律上單一行為通常是指對於該事件，雖存在著多數自然一行為，但基於立法政策考量，在法規範上卻視其為一行為而加以處罰。法律上一行為的類型有下列幾種：

一、構成要件的一行為：法律的構成要件將多數自然一行為結合成為單一行為。上述屬數個自然的違法行為，卻同時符合法律上

⁴⁰ 蔡震榮、鄭善印著，行政罰法逐條釋義，新學林出版公司，2006年1月初版，頁316-317。

同一構成要件，以一行為論。例如製造、運輸及販賣等行為，在法律構成要件上可認定其為一行為⁴¹。

二、繼續違法行為：繼續違法是指行為人因故意或過失，持續地維持實現單一構成要件的違法狀態，例如，持續違反登記義務，不繳交吊銷之執照、未帶駕照開車、貨車持續超載等，繼續違法行為，學說及實務上均認為只構成一個違法行為，僅得處罰一次，有一行為不二罰原則之適用。但若於繼續違反行為中，又有純粹偶發的違規，則應屬數行為，例如貨車持續超車，並違反禁止超車之規定，兩者性質不同應屬數行為。

若不作為義務違反，法規有時間間隔上的規定，例如規定每年有申報所得稅的義務，而疏於申報，則數年未申報應屬於數個申報義務之違反，應視為數個違規的不作為。

繼續違反行為若是持續一段時日，若仍視為一行為，則似乎過於寬待違反行為義務人。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。

⁴¹ 蔡震榮、鄭善印著，前揭書，頁 318。

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。

三、連續違法行為：此種基於概括犯意，連續數個違反秩序之行為，實現同一規定之構成要件，且個別行為間具有一定時空之關聯性者稱之。例如：行為人未經許可，基於概括犯意，連續至各處張貼廣告。連續違法行為本質上屬數行為，雖然刑法學者有認為連續犯為法律上之單一行為⁴²，刑法並基於刑事政策考量，明定以一罪論⁴³。其有主觀要素，亦即，所謂的「概括故意」以及客觀要素，又可包括下列三種：1.個別的單一行為觸犯相同法益，2.個別單一行為表現之外觀型態屬同種類型，3.個別單一行為間具有一定的時空之關聯性。

德國早期承認連續犯為法律上的一罪，其係以多數本質上同種的個別行為，在確定時空關聯下，基於整體故意觸犯同種類之法益為前提。但最近德國聯邦法院則作出放棄該制度的決定。然而，該決定並非完全揚棄連續犯，仍認為有若干特殊連續違法行為的案件仍得適用之。吾人認為，目前德國司法判決與學理傾向揚棄傳統所承認的連續犯為一行為的理論，僅在部分特殊案件中，基於時空緊密關聯下，無法將基於同一犯意實現一構成要件

⁴² 參閱林山田著，刑法通論（下），自版，2005年9月增訂九版，頁284-289。

⁴³ 94年2月修訂公布，95年7月1日施行之刑法業已刪除刑法第56條關於連續犯之規定。

的連續行為切割為數行為時，仍得視其為一行為，例如短時間內連續張貼違法的廣告，或同時進行對多輛車之毀損或偷竊。學者有稱此違法行為為接續違法，仍視為一行為。但多數學者反對此種所謂的接續行為，而認為此種事件可因其時空緊密關聯致無法分割，視其為自然的單一行為⁴⁴。

然於行政罰對於連續違法行為既無明文規定，最近研議修正的刑法對連續犯之處罰似趨於嚴格，有趨向以數行為加以處罰，故在法無明文之規定下，行政罰對於連續犯之情形，仍應視個別狀況作判斷，若連續犯之情形符合上述所稱時空緊密關聯，而屬自然單一行為時，仍得視為一行為⁴⁵。

第二項 數行為

所謂的「多數行為」(Handlungsmehrheit)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。如連續行為、繼續行為或持續行為等，即屬多數行為。一行為與數行為之區別標準為：

⁴⁴ Bohnert, §9, Rdnr.58.

⁴⁵ 蔡震榮、鄭善印著，前揭書，頁 320-321。

- 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定，不得以數行為視之，意思決定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⁴⁶。

第三項 作為與不作為的行為態樣

若對行為再進一步分析，行為背後隱藏的義務違反之探討。行為人之行為表面觀之是一個完全不作為，但卻可能違反數種法律上應作為義務，如事業或污水下水道系統貯留或稀釋廢水，應申請直轄市或縣（市）主管機關許可後始得為之；事業或污水下水道系統應設置廢（污）水處理專責單位或人員⁴⁷；公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源者，應於每年一月底前，向當地主管機關申報其固定污染源前一年排放空氣污染物之年排

⁴⁶ 同註 56。另刑法第 55 條關於牽連犯及 56 關於連續犯處罰規定於 94 年 2 月 2 日修法時刪除，並將於 95 年 7 月 1 日施行。

⁴⁷ 水污染防治法第 20 條第 1 項、第 21 條第 1 項。

放量⁴⁸；事業無法自行清理其所產生之事業廢棄物，亦無事業廢棄物處理機構可供委託處理時，中央目的事業主管機關得會商中央主管機關，指定公告特定地區之事業，應將其事業廢棄物，送至中央目的事業主管機關自行或輔導設置之事業廢棄物處理設施處理⁴⁹；依本法規定進行土壤及地下水污染調查、整治及提供、檢具土壤及地下水污染檢測資料時，其土壤及地下水污染物檢驗測定除經中央主管機關核准外，應委託經中央主管機關許可之檢測機構辦理⁵⁰；業者若不去辦理相關的申報或應經許可的行為，即以不作為方式違反數個水污染防治法、空氣污染防制法、廢棄物清理法、土壤及地下水污染整治法規定之數個應作為義務。

從上述行為人的營業行為觀之，僅有一個讓事業運轉之意圖與目標，此時似乎符合所謂自然單一行為，但若從各法規的行政目的觀之，其所要求的作為義務，如許可、申報、檢測等義務，是基於不同的行政目的要求事業機構一定的作為。若此種作為義務要求之行政目的的各有不同，原則上應評價為數行為⁵¹。

此時因立場不同，對行為數則有不同的解讀，對於上述行為人的不作為，行政機關當然主張應分別處罰，我國行政法院也幾乎多數主張行政法上之一事或一行為，係以一項法律之一個管制

⁴⁸ 空氣污染防制法第 21 條第 1 項。

⁴⁹ 廢棄物清理法第 34 條。

⁵⁰ 土壤及地下水污染整治法第 10 條第 1 項。

⁵¹ 蔡震榮、鄭善印著，前揭書，頁 321-322。

目的為認定基礎，因此，一事實行為分別違反不同法律規定者，即非屬一事或一行為，應分別處罰⁵²。

吾人認為，行政罰是針對人民違反行政法上義務之處罰。因此，觀察是否一行為不能單以行為的外觀觀察，而應考慮是否法規上對於當事人從事該行為，也要求其應為一定作為之義務，例如，人民或事業單位從事營業行為，對其而言是一行為，但對該行為，法規上有作為義務的要求，通常會要求人民或事業單位先辦理一些登記、檢查或申報等。若疏於這些作為，應不只是一個單純的不作為，而應是數個不作為，違反數法益，而屬數行為。因此，行政罰法判斷行為數，應就行為外觀以及該行為所應履行法規要求義務整體觀之，亦即作為與不作為數整體評判之。例如：事業或污水下水道系統，排放的廢污水總量應設置放流水監測系統，監測並應對其監測結果作成監測紀錄⁵³；清除、處理指定公告的事業所產生之事業廢棄物，應辦理申報⁵⁴；被中央主管機關指定污染源之公私場所，對其監測、檢驗結果之紀錄，應向主管機關申報⁵⁵。因此，行為人違反上開環境法等相關規定而營運，就該等行為人的一行為，卻違反數個不作為義務，原則上，應屬數行為。

⁵² 參閱最高行政法院 92 年判字第 1290 號判決。

⁵³ 水污染防治法第 31 條。

⁵⁴ 廢棄物清理法第 31 條第 4 項。

⁵⁵ 空氣污染防制法第 22 條第 3 項。

其次，吾人對該不作為義務間的數行為應進一步探討，該等數行為之間是否有處罰目的性質相同的情形，亦即，是否法規所要求義務履行之目的，性質上是相同的，再更進一步檢驗這些數個不作為義務的違反，是否亦具有處罰性質相同的情形，如果是則仍可視為一行為。

若義務人所實施行為中，產生不作為與作為混雜之情，而實施行為同時符合兩法律構要件，產生相互重疊的情形，因兩行為間的緊密關聯，則應視為一行為。我國大法官釋字第 503 號所稱的行為罰與漏稅罰即也屬此種作為與不作為的交錯情形，行為人之行為同時符合行為罰與漏稅罰，由於行為間的緊密關聯而不可分開評價，應被視為一行為⁵⁶。

第三節 不二罰之意涵

一事二罰亦即一行為兩罰，所指稱之「兩罰」，係指兩個以上「目的相同」與「種類相同」之處罰。

行政罰法第 24 條規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」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。

⁵⁶蔡震榮、鄭善印著，前揭書，頁 322-324。

第一項 不同種類之行政罰得否併科？

就一個違反秩序之行為是否可以兩個以上的行政秩序罰加以制裁，當然要考量到一事不二罰原則的適用。我國向來習於多種之處罰，故各種處罰間往往有其不同之行政目的存在，無法單純地一概而論。其中罰鍰或沒入，係以剝奪行為人之財產權為目的，較為單純，故採吸收主義。惟其他種類之處罰，因目的上之差異，故有時不得不容許併罰。因此，我國可說是兼採吸收主義與併罰主義之綜合主義⁵⁷。司法院大法官曾作成釋字第 503 號與第 604 號解釋，以作為行政機關處理相關案件之根據，在裁判上以釋字第 503 號解釋作為判決之準據者不在少數，值得參考。

如屬種類相同的行政處罰，不可併罰，如同屬管制罰的「限制行為之不利處分」與「剝奪權利之不利處分」不可併罰，但兩者可分別與罰鍰或沒入併罰，例如：先處以罰鍰，但不妨害其後可為停業之處分。

第二項 行政執行之怠金與行政罰得否併科？

⁵⁷ 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。」

對於行政強制執行所科處之怠金，有謂之「行政執行罰」⁵⁸，應屬過時之概念，蓋強制執行與制裁或處罰，本屬不同性質之制度，分別受行政罰法與行政執行法之規範，而「執行罰」將兩個不相容之概念擺在一起，本身即有矛盾，故應予揚棄，而應改以執行措施或強制執行措施稱之⁵⁹。本文以為，一事不二罰原則乃在禁止對一行為進行重複之處罰，若對於一行為處以行政秩序罰之外，必要時可再另施以行政強制執行措施，當不生違反一事不二罰原則之問題，因為前者為處罰，後者之性質則為強制執行，事實上並未同時存在兩個處罰，自不生重複處罰之結果；亦無所謂重罰併輕罰之理，除前述理由外，行政秩序罰與行政強制執行各有其目的，構成要件亦不同，兩者並無不可併存之理。

第三項 行政罰與刑罰得否併科？

早期行政法院實務見解認為行政罰與刑罰二者性質不同，分別依照規定予以處罰，於法並無限制，不生重複處罰之問題⁶⁰。按理一個違反法秩序之行為應不得同時受到行政秩序罰及刑罰之制裁，此係本於「一事不二罰原則」，蓋對違反秩序行為之處罰應可被較重之刑罰所吸收，然由於我國採行多種類之行政秩序罰，使得有很多種類之行政秩序罰無法為刑罰所吸收，乃採併罰之方式，以達行政目的，故可說是一種綜合主義。此亦為 94 年 2 月

⁵⁸ 李惠宗著，行政罰法之理論與案例，元照出版公司，2005 年 6 月初版，頁 114。

⁵⁹ 此為本論文指導教授上課時，對此相關問題一再指出之觀點。

⁶⁰ 行政法院 49 年判字 40 號判例、42 年判字 16、42 判例、48 年判字 83 判例。

5 日制定公布之行政罰法所採⁶¹。相關之裁判如最高行政法院 91 年度判字第 227 號判決⁶²，本案涉及相對人在未核准之土地上採取砂石之行為，同時受到刑罰及行政秩序罰之制裁。相對人因此種行為違反都市計畫法而被判處六個月有期徒刑，並因違反水土保持法再受到 3 萬元罰鍰之處罰，其主張應不得同時受到此兩種處罰。該判決以兩種處罰間之立法目的及構成要件皆有不同，故可同時處罰。惟在判決中並未說明兩者間之立法目的及構成要件有何不同，且何以處較重之六個月有期徒刑，無法達到處較輕之 3 萬罰鍰之目的？判決理由既未對此有明確之說明，恐不符一事不二罰原則之要求。

新制定施行之行政罰法第 26 條復規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得？入之物而未經法院宣告？收者，亦得裁處之。」據此本文認為，如果行政法規若在罰鍰與？入兩制裁手段之外，基於其他管制目的之考量，尚有賦予其他制裁方法時，衡諸上揭規定，應可與刑事罰併罰，不生重複處罰的問題⁶³。

⁶¹ 行政罰法第 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？入之物而未經法院宣？收者，亦得裁處之。」

⁶² 最高行政法院 91 年度判字第 227 號有關水土保持法之判決「司法機關對違區域計畫法論刑責，與被告針對違反水土保持法所為行政處分，兩者之立法目的及構成要件皆不相同，原告雖經以觸犯區域計畫法判處有期徒刑六月，仍不能免除其違反水土保持法之責任。」

⁶³ 李惠宗著，行政法要義，五南圖書出版公司，2000 年 11 月初版，頁 490-492。

第四項 釋字第 503 號解釋⁶⁴

在本章前言即說明因環境法上按日連續連罰之法律性質究竟為何？存有爭議，如果認為其係行政秩序罰，則按日連續處罰會遭違反一事不二罰原則之質疑；若認為其係行政強制執行措施之怠金，在未履行義務或改善違法狀態前，連續科處怠金，係屬怠金之本質，並未違反一事不二罰原則。復因在所有大法官解釋中以釋字第 503 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最為深入，而與本文探討主體按日連續處罰若認為係行政秩序罰，則連續處罰恐有一事不二罰原則，緣將此號解釋納入本文闡釋，藉以釐清相關概念。

第一款 解釋意旨

大法官釋字第 503 號解釋，係以行為人受到多數處罰時得否併罰為其主要內容，該號解釋文為「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

⁶⁴ 洪家殷著，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五三號解釋評釋 台灣本土法學雜誌 21 期、2001 年 4 月，頁 31-40。

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。」有關違反租稅義務行為，涉及數處罰時可否併罰，本號解釋欲闡釋的理念如下：

- 一、對於租稅義務之違反行為可否併罰，應考慮其行為之態樣、種類及處罰目的。
- 二、得併合處罰的情形，係實質上數行為且違反數法條而處罰結果不一者。
- 三、對於同一違反租稅義務之行為，同時符合行為罰及漏稅罰要件者，除兩者處罰之性質與種類不同，必須採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的所必要者外，不得重複罰，否則縱使處罰目的及處罰要件有不同，亦不容重複處罰。

第二款 檢討

歸納釋字第 503 號解釋意旨，可否併罰判斷標準在於：

- 一、行為態樣：在本號解釋中，關於「行為態樣」意義並非十分

清楚。究指行為之個數，如單一行為或多數行為，抑指應受行為罰或漏稅罰處罰之行為？若指前者之行為個數，則較清楚；若為後者之情形，解釋中並未再加闡述，不易掌握。

（一）行為個數：而所謂的行為個數，一事不二罰原則只適用在同一行為，至於多數行為的併罰，只依大官釋字第 503 號解之意旨：「如係實質上之數行為違反數法條而處罰結果不一者，其得併合處罰」，因此若為：1. 實質上數行為；2. 違反數法條；3. 處罰結果不同時，即得併罰。惟何謂「實質數行為」？是否會因此產生相對概念之「形式數行為」？此概念不易理解。尤其涉及到單一行為與多數行為之判斷，更形困難。又何謂「處罰結果不同」亦難有判斷標準。

（二）應受行為罰或漏稅處罰之行為：除了行為之個數以外，涉及行為之態樣而與租稅秩罰有關者，或可見於構成應受行為罰或漏稅罰之不同行為態樣。行為罰係以違反租稅義務行為之本身，做為處罰對象，如稅捐稽徵法第 44 條對漏未給與銷貨憑證或未取得進項憑證行為予以處罰，而漏稅罰處罰重點在於其逃漏稅之結果，至於其係出於何種行為並不重要，如營業稅法第 51 條載明對於各種逃漏營業稅行為之處罰。因此，即有可能一個應受行為罰處罰之行為，由於同時造成逃漏稅之結果，故同時

該當到漏稅罰之處罰，此時即須即應考量應否併罰之問題。

二、處罰之性質、種類及目的：

若為同一行為，依釋字第 503 號解釋之意旨，即使處罰目的及處罰要件不同，且處罰之性質與種類不同，必須採用不同方式而為併合處罰，以達行政目的所必要時，即得重複處罰。所舉之例為，如一為罰鍰、一為入；或一為罰鍰、一為停止營業處分等情形。準此，就同一行為可否併罰，得分成下列兩種情形：

- (一)若處罰之性質及種類不同，而併罰為達行政目的所必要者，應容許。
- (二)若處罰之性質及種類不同，而併罰非達成行政目的所必要者，則不容許。

至於處罰的性質及種類相同時，是否即不得併罰，在該解釋中並未提及，但推測其意旨，既然處罰之性質及種類皆相同，此種併罰應非為達行政目的所必要，自不容許，無待明言。因此，依本號大法官解釋可以推論而得，同一行為是否可以併罰，並不在於處罰之性質及種類是否相同，而完全取決於是否為達成「行政目的所必要」為中心意旨，此種觀點即為憲法上比例原則之表現，亦為一事不二罰原則之主要法理根據，值得支持。即便如此，此號解釋內容仍有令人疑慮之處：

首先，居關鍵地位的「行政目的」所指為何？概念不明確。係專指行政處罰的目的抑或除處罰目的外，還有其他特定行政目的？適用上易造成混淆。前者之處罰目的具制裁的特徵，係因行為人違反行政義務，所施加的不利益，至於其他行政目的是否達成，並不重視，例如：以剝奪財產權方式對逃漏稅者處罰鍰之制裁，事後是否有補繳，並非所問。後者則不論是存在處罰目的，本身即具有其特定行政目的須達成，此與制裁無必然關連，如稅捐稽徵法第 45 條「依規定應設置帳簿而不設置，或不依規定記載者」之處罰，經處罰鍰後，並再通知於一個月設置或記載；期滿未依規定設置或記載者，應予停業處分，直到改善後，始准復業。由規定內容可得知，停業處分雖也具處罰目的，然主要的行政目的，仍在促使相對人履行義務。相同情形的，如營業稅法第 51 條第 1 款「未依規定申請營業登記而營業」之處罰，違反規定者，除處以一至十倍罰鍰外，並得停止營業。此處的停止營業目的應不在所處之漏稅罰，而是行為人未辦營業登記而營業之行為，嚴重違反租稅上的義務，不宜任由其營業，應予停業。

造成多種行政目的存在的情形，主要是我國行政秩序罰種類太多，往往除了處罰目的外，尚有其他特定行政目的在內，形成併罰時的困擾。依釋字第 503 號大法官解釋之意旨及所舉之例，如罰鍰、入及停止營業處分，由於處罰種類不同，

其對於「行政目的」的認定，似較？向於處罰目的以外之其他特定目的，致若同一行為只受到一種處罰而無法達到其他特定「行政目的」時，則應容許併罰，如處漏稅罰後再處以停止營業。

另於併罰時，若他種類的處罰，除其特定之行政目的外，若已足達到處罰目的時，應無再處以其他種具同樣處罰目的之處罰之必要。因此，於不同種類併罰中，仍應考慮到處罰目的，不得因有特定行政目的存在，即逕予併罰，如此將有過度處罰之嫌。

503 號大法官解釋企圖解決「一事不二罰原則」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亦不夠明確；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，惟對於何謂「行政目的」未見有明確說明，只肯認一事不二罰原則在行政秩序罰亦有適用之餘地。

三、判斷之理論基礎：

對於一事不二罰原則之適用及是否容許併罰之問題，由於大法官釋字第 503 號解釋之內容並非十分清楚，茲提出下列幾點標準以供判斷併為參酌：

(二) 多數行為或單一行為：蓋一事不二罰原則之適用，涉及行為個數之問題，主要係針對一個違反租稅義務而受到數個租稅秩序罰制裁之行為。本於憲法比例原則之要求，應只能接受一個租稅秩序罰的制裁⁶⁵。因此，若其行為之態樣為數行為時，原則上即得受到數個處罰，自無受到一事不二罰原則適用之餘地。惟法律上若有特別之考量，如連續行為或牽連行為，則亦得只受到一次之處罰，雖亦可構成法律上的單一行為，然此種情形與一事不二罰原則無關。至於單一行為及多數行為之判斷，甚為複雜學理上亦有相當爭議，故原則必須針對個案，根據行為人主觀犯意，構成要件之實現、受侵害之法益及所生之法律效果等綜合判斷。

至於大法官釋字 503 號解釋文所提及「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」等語，在處罰時究應視為一行為或數行為，與該解釋中所提及之「行為態樣」無必然關連。

(三) 目的之達成：對於同一違反行政義務的行為，得受到數個法規之處罰，只要其中一個處罰可以達到目的時，就不容許併罰。此即涉及到處罰法規之目的問

⁶⁵ 洪家殷著，稅法上有關行秩序罰規定之研析，國科會補助之專題研究計畫，1997.7 頁 79 以下之附表。

題，本來既為處罰法規其目的自應在於對於行為人違反行政義務之制裁，惟我國的行政秩罰類型，往往除了制裁目的以外尚帶有其他特定之行政目的在內，故對一行為是否容許併罰，即須考量此兩種不同之目的。準此，行為人受到多數處罰時必須衡量個別法規目的之達成，如處以罰鍰之目的，與處以停止營業之目的是否相同，若僅處以罰鍰無法達到停止營業之特定行政目的時，即應容許併罰。

(四) 處罰之種類：此與上述目的之達成有關，即對於同一違反行政義務之行為，若受到數個法規之處罰，其種類是否相同。由於不同之處罰種類會發生不同之法律效果，如罰鍰，係剝奪行為人之財產以達到制裁之目的，而停止營業或勒令歇業則在限制或剝奪行為人之營業自由等。因此，不同種類之處罰，會有不同之法律效果及所欲達成之目的。是以，原則上對同一行為之多數處罰皆採行相同之處罰種類時，如罰鍰，若最重之處罰已足達其制裁之目的時，即無須再施以其他處罰。

然不同種類之處罰，未必皆可併罰，在某些行政秩序罰之種類兼具處罰目的與特定之行政目的，若施以此種類型之處罰，如勒令歇業或吊銷執照等，主要

目的雖在剝奪行為人營業自由，但同時也造成其財產權之侵害，此種情形採一種處罰已足達到處罰目的，應不容許併罰。

- (四) 處罰之必要：若某一法規所規定之行政秩序罰，其構成要件與另一法規所規定之構成要件相同時，則該違法行為既已受到一法規處罰，其行為應已受到該當之制裁，不得再行處罰，否則即逾越必要範圍，有違比例原則。反之，構成要件不同時，即不生此問題。

如營業稅法第 45 條與第 51 條第 1 款規定之處罰要件，雖不相同，然均有以「未依規定申請營業登記而營業」之構成要件，所以行政法院目前已統一見解⁶⁶，認為處以第 51 條第 1 款之漏稅罰已足達行政目的，無再依第 45 條處罰之必要。

小結：

大法官釋字第 503 號雖然肯定行政秩序罰有一事不二罰原則之適用，且試圖對於行為人因違反其行政義務而得受數處罰時，得否併罰之問題加以解決，惟判斷上仍存在前述的諸多問題，故能否併罰在處理上不能一概而論，唯一可以肯認的

⁶⁶ 行政法院在 89 年 4 月 20 日大法官釋字第 503 號解釋後，對於同時違反漏稅罰及行為罰之一行為，已採取從一重處罰之見解。

是，只要從一重處罰即可達處罰目的者，即無併罰之必要，否則即有違「一事不二罰原則」之嫌。

第五項 釋字第 604 號解釋

由於大法官釋字第 604 號解釋同樣對於一行為施予連續處罰是否違反一事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事不二罰原則之質疑，此乃本文探討本號大法官解釋之理由。

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，並無抵觸。

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。」

本號解釋涉及諸多問題，主要集中於下列各點：一、對違規停車者連續舉發的處罰，性質上究屬行政罰或行政執行。二、此種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。三、連續舉發的判斷標準何在。

第一款 違規停車連續罰性質之判斷

警察依道路交通管理處罰條例（以下簡稱道交條例）第 85 條之 1 規定，對於違反同條例第 65 條第 1 項各款而為違規停車之行為，所為連續舉發的性質究係行政罰或行政強制執行手段，影響所及關乎是否抵觸一行為不二罰原則及比例原則而構成違憲的問題。

所謂行政罰係指秩序罰，乃行政機關基於維持行政秩序之目的，對於過去違反行政法之義務者，依法所施加之處罰。行政上的強制執行，則係人民違反行政法上之義務時，為督促其履行，以實現與該義務已履行之狀態，行政機關所採取的強制執行手段。兩者皆係基於行政目的之達成，對違反義務者所施加的不利

益，所不同的是，行政罰是針對過去違反行政法義務之制裁，而行政強制執行是以督促相對人履行其應盡之義務為目的，以相對人已有違反行政法上義務前提存在，為督促其改善，所施加之強制手段，重點是促其改善而非對違法行為的處罰。

道交條例第 85 條之 1 規定：「汽車駕駛人、汽車所有人、汽車買賣業或汽車修理業違反第五十六條第一項或第五十七條規定，經舉發後，不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，得連續舉發之；其無法當場則令改正者，亦同。但其違規計點，均以一次核計。

第七條之二之逕行舉發案件有下列情形之一者，得連續舉發：

一、逕行舉發汽車行車速度超過規定之最高速限或低於規定之最低速度或有第三十三條第一項、第二項之情形，其違規地點相距六公里以上、違規時間相隔六分鐘以上或行駛經過一個路口以上。但其違規地點在隧道內者，不在此限。二、逕行舉發汽車有第五十六條第一項或第五十七條規定之情形，而駕駛人、汽車所有人、汽車買賣業、汽車修理業不在場或未能將汽車移置每逾二小時。」茲分別說明如下：

(一) 第一項駕駛人在場並就其違規停車行為予以舉發後，由於其不遵守相關人員之責令改正，故得再予舉發，第一次的舉發係針對過去已發生的違法行為，故屬行政罰，第二次的舉發係基於督促行為人改善所採取的改善措施，此種連續舉發

無異於行政執行法第 27 條之告誡行為，故名為舉發實質上與怠金並無不同⁶⁷。

(二) 第二項的情形以該條例第 7 條之 2⁶⁸逕行舉發的汽車，有違規停車情形，因駕駛人不在場或未能將車輛移置時，每逾兩小時即得連續舉發。最初的逕行舉發因駕駛人違規停車不在場，故以汽車所有人為對象，予以舉發，此係針對過去已發生的違法行為，故應屬行政罰。惟其後的連續舉發可再分成兩種原因，即「駕駛人不在場」及「未能將車輛移置」分別說明：

1. 駕駛人不在場：經舉發後駕駛人仍未出現，事實上無法如第一項規定，先責令改正，俟其不改正後再行舉發，故仍得以每二

⁶⁷洪家殷著，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，2006 年 2 月，129 期，頁 179-196。

⁶⁸ 道路交通管理處罰條例第 7 條之 2：「汽車駕駛人之行為有下列情形之一，當場不能或不宜攔截製單舉發者，得逕行舉發：一、闖紅燈或平交道。二、搶越行人穿越道。三、在道路收費停車處所停車，不依規定繳費。四、不服指揮稽查而逃逸，或聞消防車、救護車、警備車、工程救險車之警號不立即避讓。五、違規停車或搶越行人穿越道，經各級學校交通服務隊現場導護人員簽證檢舉。六、行經設有收費站、地磅之道路，不依規定停車繳費或過磅。七、經以科學儀器取得證據資料證明其行為違規。前項第七款之科學儀器應採固定式，並定期於網站公布其設置地點。但汽車駕駛人之行為屬下列情形之一者，不在此限：一、蛇行、危險方式駕車或二輛以上之汽車競駛或競技。二、行駛路肩。三、違規超車。四、違規停車而駕駛人不在場。五、未依規定行駛車道。六、未依規定變換車道。七、未保持安全距離。八、跨越禁止變換車道線或槽化線。九、行車速度超過規定之最高速限或低於規定之最低速限。十、汽車駕駛人或乘客未依規定繫安全帶。十一、汽車駕駛人或附載座人未依規定戴安全帽。對於前項第九款之違規行為，採用固定或非固定式科學儀器取得證據資料證明者，於一般道路須至少於一百公尺，於高速公路、快速公路須至少於三百公尺前，明顯標示之。第一項逕行舉發，應記明車輛牌照號碼、車型等可資辨明之資料，以汽車所有人為被通知人製單舉發。」

小時為段落，連續逕行舉發。惟因駕駛人及汽車所有人皆不在場，這樣的連續舉發難以發生督促履行的效果，與行政強制執行的作用有別。也因此，嗣後的連續舉發，既無相當告誡程序且每次的舉發，事實上亦無以發生督促之效果，將之解為行政上的強制執行，恐有相當的困難。

2. 未能將車輛移置：第一次因駕駛人不在場，對汽車所有人逕行舉發，性質屬行政罰應無疑義。惟經舉發後，駕駛人或汽車所有人回到現場未將車輛移置，此時因相對人處於可履行其義務之狀態，故仍得按每二小時連續逕行舉發，雖然欠缺相當於告誡程序，但因目的係在促其履行義務，是以性質上較接近行政上之強制執行。

為符合道交條例第 85 條之 1 的立法意旨及法理，明確區分行政罰及行政強制執行之界限，同時兼顧人民權利的保障，初次的舉發行為應為行政罰，其後的連續舉發行為則為強制執行手段。將嗣後連續舉發行為解為行政上的強制執行則需面臨，如係主管機關本身無能力採取正確之處理方法，例如實施拖吊，責任應在主管機關，而非將無法強制執行之責任，改以行政罰方式由人民負擔之質疑。且相對人若不在場，此時累積的處罰亦根本對其不生遏阻之效果。

大法官釋字第 604 解釋理由書中並進一步說明，道交條例第

85 條之 1 中規定「『得』於舉發違規後，使用民間拖吊車拖離之」，可知並非限定一定要用民間拖吊車拖離，且縱使執行拖吊，亦未規定須在一次舉發後為之，均授權值勤員警視個案裁量決定，此係立法者合理賦與行政機關裁量之事項，不能因此推論連續舉發違反憲法上之比例原則。惟此種解釋似乎過度配合實務上之需求，混淆了行政罰與行政強制執行之界限，讓人民承擔難以預見的不利益。

第二款 連續處罰有無牴觸一行為不二罰原則

大法官釋字第 604 號解釋重點是以道交條例第 85 條之 1 關於連續處罰規定並不牴觸一行為不二罰原則。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反行為，依數行為分別處罰，故不違反一事不二罰原則。憲法對此原則雖未明文，但觀諸大法官各別提出之協同或不同意見書⁶⁹，咸認一事不二罰原則之憲法上根據，不外乎基於法安定性原則、信賴保護原則及比例原則。

法安定性原則強調法秩序的維護，亦即違法行為受到處罰後所形成的法秩序，除非有其他重大之事由，否則不應任意變動，再予處罰。

⁶⁹ 許玉秀大法官不同意見書、廖義男大法官部分協同部分不協同意見書、曾有田、彭至、許宗力大法官協同意見書。

比例原則在一行為不二罰原則中常被提及之憲法基礎，係指當人民之違法行為已受到國家處罰，該違法行為應已達到處罰目的，若再施以其他處罰，將一行為受到國家多次處罰，在手段與目的間亦不成比例，故基於比例原則要求，一行為不得受到新的處罰，且不得重複處罰。且除非處罰之性質種類不同，必須採用不同的處方法或手段，以達行政目的所必要者外，不得重複處罰。

信賴保護原則係指當人民已就其違法行為受到國家處罰後，其會相信國家不會再就同一行為續以處罰，並藉此形成新的生活，此種信賴國家應予保護，不得輕易破壞，以免侵害人民權利。因此，人民對國家公權利行使結果所生的合理信賴，自應予適當保障。

本號解釋所涉及的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，顯然不符合此種行為的本質。又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，而不在處罰，故解釋為多次處罰也非立法目的所在⁷⁰。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，恐明

⁷⁰曾有田大法官的協同意見書亦不贊同多數意見將一行為擬制為多數行為，以及將連續舉發後所生之處罰效果論為行政罰。

顯牴觸比例原則。本號解釋雖提及符合比例原則，但如何始謂符合比例原則，未進一步說明。

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，故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。惟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，殊為可惜。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。本號解釋將其解釋為法律多數行為並處以多次處罰，應不符合該行為本質，且非立法目的，更對人民權利造成過度侵害，實非妥適。

第三款 連續舉發判斷的標準

道交條例第85條之1規定之違規停車，主要係指汽車駕駛人停車時有該條例第56條第1項之10款情形，此時駕駛人應只有一個特定地點停車之動作，且以自然方式觀察，可以認為其整體活動是一個單一的動作，故屬自然的單一行為。當駕駛人未駛離前，皆屬違規停車之違法狀態，且此種實現行政罰構成要件狀態，一直延續下去，應屬繼續行為，由於此種違法狀態之完成及延續，在整體上被視為構成要件單一，因此，在法律上只能當做單一行

為，僅能處以一個行政罰。

小結：

就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基本上係採取行政罰性質之見解。然為符合道交條例第 85 條之 1 之立法意旨，遵守行政罰與行政強制執行之界限之法理，且兼顧人民權利的保障，本文傾向贊成學界之主張，即認為應以初次之處罰為行政罰，其後之連續舉發則為行政上強制執行手段。亦如現行環境法上按日連續處罰之規定，以水污染防治法第 40 條為例：

「事業或污水下水道系統排放廢(污)水，違反第七條第一項或第八條規定者，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；」，即以第一次舉發為行政秩序罰，經通知限期改善，屆期仍未改善，再連續科處怠金⁷¹。而非如本號解釋藉多次舉發將持續違法狀態分割為多次行為，認為這樣的連續處罰並未違反一行為不二罰原則，且將此自然義意的一行為解為法律上之數行為並處以多次處罰，除不符合該行為本質，亦不符立法目的，復將對人民權益造成過度的侵害。在我國正努力建立完整的行政罰

⁷¹ 縱然目前環境法上按日連續處罰之規定立法上有值得商榷的地方，然法制未修前若將「按日連續處罰」認其法律性質為怠金，本文以為似較符合立法上用促改善義務或違法狀態之本質與目的。

制度之際，大法官解釋似應從正確的法理出發，強調應有之原理原則，藉以釐清模糊界限，而非屈從實務，維護既有制度，使行政機關喪失反省及改正缺失的機會⁷²。

⁷² 洪家殷著，前揭文，頁 179-196。

第四章 我國當前對於環境法上關於連續處罰規定之探討

第一節 現行環境法相關規定之內容

我國現有與環境保護有關的法律，一般認為包括直接及間接的法律計有：環境基本法、環境影響評估法、空氣污染防制法、噪音管制法、水污染防治法、廢棄物清理法、飲用水管理條例、環境用藥管理法、毒性化學物質管理法、公害糾紛處理法、水利法、自來水法、森林法、水土保持法、野生動物保育法、礦業法、漁業法、文化資產保存法、國家公園法、區域計畫法、都市計畫法、山坡地保育利用條例、農業發展條例等⁷³。

本文探討之範圍係環境法上關於「按日連續處罰」規定問題之探討，故擬就現行直接與環保有關之法律中，即水污染防治法、空氣污染防制法、廢棄物清理法、土壤及地下水污染整治法，涉及「按日連續處罰」規定之相關內容提出於本文加以介紹。

上述四部環境法上關於按日連續處罰之規定，如水污染防治法第 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、57 條。空氣污染防制法第 51 條、

⁷³ 陳櫻琴、王忠一著，前揭書，頁 2-3。

第 56 條、第 58 條、第 59 條、第 60 條、第 62 條、第 64 條、第 70 條。廢棄物清理法第 50 條、第 51 條、第 52 條、第 53 條、第 55 條。土壤及地下水污染整治法第 35 條、36 條。上列各該條文，均對違反法律規定者，先施以秩序罰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，則按日連續處罰之。茲就上開按日連續處罰規定之相關內容分別說明。

第一項 水污染防治法

檢視水污染防治法關於按日連續處罰之規定，由於違反事業廢污水行政管理或預防措施及實際造成污染後之處罰，兩者輕重有別，前者處以 3 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，後者因已對環境造成實際污染，故處 6 萬元以上 60 萬元以下罰鍰，且均對於通知限期改善，屆期仍未改善者，規定施以按日連續處罰，由於即便違反行政管制或預防措施，亦僅具有造成污染的高危險，仍有亡羊補牢的機會，而一旦造成實際污染，欲回復原狀將付出極大的成本。是以，以實際上是否造成污染而分別定其處罰金額的上下限，合乎比例原則。值得一提的是該按日連續處罰之規定條文，對於違法情節重大者，得命其停工、停業，必要時還可以勒令歇業或廢止其排放許可證、許可文件，並無須先行通知限期改善的程序，俾及時有效防止污染繼續發生或擴大，達到維護環境品質的目標。

水污染防治法按日連續處罰類型約略可分為兩類：

一、以積極作為違反之情形：例如水污染防治法第 7 條規定，事業、污水下水道系統，排放未符合標準；或未妥善處置廢污水、任意棄置污泥⁷⁴；違反總量管制而排放廢污水系統⁷⁵；廢（污）水不得注入於地下水體或排放於土壤而注入或排放⁷⁶。

二、以消極不作為構成違反之情形：如排放管線之設置、變更、撤銷、停用、、、應遵行中央主管機關所定管理辦法而未遵行⁷⁷；事業應採行水污染防治措施、製作操作、監測、紀錄、、、其他由中央主管機關會商目的事業主管機關所定應遵行事項、有疏漏致污染水體者應立即採取緊急應變措施⁷⁸；應設置放流水監測系統而未設置⁷⁹；應設置防止污染地下水體之設施及監測設備而未設置

⁸⁰

。

上述違法排放行為，表面上似為一持續違反行為，若施以按日連續處罰將被質疑違反一事不二罰原則，然若進一步檢視之，其工廠或事業內部操作員工 24 小時輪班、機器不停地運轉，持續排放廢（污）水行為，若仍視為法律上一行為而僅處一秩序罰，

⁷⁴ 水污染防治法第 8 條。

⁷⁵ 水污染防治法第 9 條第 2 項。

⁷⁶ 水污染防治法第 32 條第 1 項。

⁷⁷ 水污染防治法第 13 條第 4 項。

⁷⁸ 水污染防治法第 18 條、28 條第 1 項。

⁷⁹ 水污染防治法第 30 條第 1 項。

⁸⁰ 水污染防治法第 33 條第 1 項。

似與人民法感不符，亦難經得起公平正義的考驗，所以按日連續處罰之立法方式確實有檢討之必要。

就以消極不作為構成違法部分，依上開規定觀之，行為人或事業顯然以一不作為違反數個應作為義務，此時應進一步探討，該等數行為之間是否有處罰目的性質相同的情形，亦即，是否法規所要求義務履行之目的、性質上是否相同的，再更進一步檢驗這些不作為義務的違反，是否亦具有處罰性質相同的情形，如果是則仍可視為一行為；反之則應以數行為論處。（水污染防治法按日連續處罰規定及其違反之相關條文對照表如附錄一）

第二項 空氣污染防治法

分析空氣污染防治法關於按日連續處罰之規定，其違反排放標準或未依規定減量或未遵循主管機關所定管理辦法者，均有按日連續處罰的規定，除對於違法者處以罰鍰外，並通知限期補正或改善，屆期仍未完成補正或改善者，按日連續處罰。另不同於水污染防治法、廢棄物清理法、土壤及地下水污染整治法者，因處罰對象為工商場廠，而加重其處罰金額，類此同為污染空氣之行為而僅以污染主體不同而為不同處罰之規定的情形，如果從任何污染行為透過空氣的散播，其速度與污染程度並不會因為污染主體不同而致對環境污染的程度有別，似無分別輕重罰之必要；惟若從工商場廠等營業或生產單位其排放之污染嚴重程度與個人

相較之下，勢必較為嚴重，故予較重處罰，對財力較雄厚之企業，亦能達到威嚇之目的，符合實體正義。

除了對造成空氣污染者課以罰鍰外，為了達斧底抽薪的目標，空氣污染防制法對於違反事前管制措施及主管機關所定相關管理辦法不遵行者，於處罰後同樣可以通知命其限期補正或改善，逾期未改善或補正者，按日連續處罰。不同於水污染防制法按日連續處罰規定者，係對於違反管理辦法規定者之處罰，重於實際造成污染空氣污染行為之處罰，若從防止危害預防重於治療的觀點出發，這樣的立法規定是值得贊同的，亦值得其他環境法有類此相同規定者修法時加以參酌。

空氣污染防制法按日連續處罰的類型，可以略分為下列兩種型態：

一、以積極作為違反之情形：公私場所固定污染源排放空氣污染物未符合標準⁸¹；在各級防制區及總量管制區內，從事燃燒、融化、、、使用、輸送、貯存有機溶劑產生有毒氣體或從事營建工程致引起塵土飛揚、空氣污染⁸²。

二、以消極不作為構成違反之情形：例如未符合空氣品質標準之總量管制區，既存之固定污染源應向當地主管機關申請認可其污

⁸¹ 空氣污染防制法第 20 條第 1 項規定。

⁸² 空氣污染防制法第 30 條第 1 項規定。

染排放量⁸³；公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源者，應於每年一月底前，向當地主管機關申報其固定污染源前一年排放空氣污染物之年排放量⁸⁴；公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源者應設置監測設施、做成監測紀錄、申報監測紀錄⁸⁵、設置有變更於變前應檢具空氣污染防制計畫向主管機關申請許可⁸⁶；除此之外，其他尚有許多管制措施，行為人或工商場廠於行為前應向主管機提出申請，許可後須依規定為特定行為，凡未依此規定履行某種作為義務而直接營運者，即屬以一不作為違反數個應作為義務，此時應進一步探討，該等數行為之間是否有處罰目的性質相同的情形，亦即，是否法規所要求義務履行之目的，性質上是相同的，再更進一步檢驗這些不作為義務的違反，是否亦具有處罰性質相同的情形，如果是則仍可視為一行為，否則則應以數行為論罰。（空氣污染防制法中按日連續處罰規定及其違反之相關條文對照表如附錄二）

第三項 廢棄物清理法

廢棄物清理法關於按日連續處罰之規定，對於有清理責任之土地所有人、使用人、管理人、、、等，違反一般廢棄物之清理責任；或者就一般廢棄物之回收、清除、運輸、貯存、分類、、、

⁸³空氣污染防制法第 8 條第 3 項前段。

⁸⁴空氣污染防制法第 21 條第 1 項。

⁸⁵空氣污染防制法第 22 條第 1 項、第 22 條第 3 項。

⁸⁶空氣污染防制法第 24 條第 1 項。

等違反中央主管機關所定之管理辦法；或在指定清除區內有不當的違反行為：如隨地吐痰、便溺、張貼廣告、棄屍、、、等污染環境之行為；凡此因一般廢棄物污染環境程度低於事業廢棄物，故所處之秩序罰較輕，即便於通知限期改善屆期仍未改善者，按日連續處罰之罰鍰亦輕於違反事業廢棄物相關規定之處罰。

至於事業廢棄物之責任人除負清除、處理、委託處理、、、等責任，亦應遵守中央主管機關公告限期辦理事項及相關管理辦法所規定之事項，如有違反處以秩序罰並通知限期改善，屆期仍未改善者，按日連續處罰之，其所處之罰鍰又因所製造之事業廢棄物是否為有害廢棄物而有所不同。

廢棄物清理法以廢棄物污染、違反規定程度分別定其處罰額度，合乎比例原則。然並未如空氣污染防制法由主管機關規定特定事業須提出污染防制措施或計畫，如醫療院所產生的廢棄物、某些事業所產生之有毒廢棄物對環境所產生的危害是難於估計的，如果能防患於未然更甚於事後的處罰，且廢棄物清理法對違法者之處罰均輕於空氣污染防制法，其間立法價值衡量的標準不得而知，值得再次修法時加以檢討。

廢棄物清理法按日連續處罰的類型，可以略分為下列兩種型態：

一、以積極作為違反之情形：如在指定地區嚴禁有隨地吐痰、檳榔渣、污染地面、池塘、水溝、道路、張貼廣告、、、棄置屍體等行為⁸⁷；輸入嚴重危害人體健康或生活環境之污染物、或將該等污染物直接固化處理、掩埋、、、⁸⁸。

二、以消極不作為構成違反之情形：經公告應回收之一般廢棄物，其回收、貯存、清除、處理應符合中央主管機關所定之標準⁸⁹；中央主管機關指定公告的容器業者，應於物品或其包裝、容器上標示回收標誌、位置、標誌圖樣，而且應依中央主管機關之規定設置資源回收桶、、、⁹⁰；販賣業者應依公告之回收獎勵金支付消費者⁹¹；事業廢棄物之輸入、輸出、過境、轉口應向主管機關申請許可⁹²；除了前所例示者外，其他違反廢棄物清理法規定經限期改善，屆期仍未改善者，大部分均係以不作為方式違反數個應作為義務，此時應進一步探討，該等不作為是否有處罰目的性質相同的情形，以決定以法律上一行為處罰或論以數行為而分別處罰。（廢棄物清理法相關按日連續處罰規定及其違反之相關條文對照表如附錄三）

第四項 土壤及地下水污染整治法

⁸⁷ 廢棄物清理法第 27 條。

⁸⁸ 廢棄物清理法第 38 條第 3 項。

⁸⁹ 廢棄物清理法第 18 條第 1 項。

⁹⁰ 廢棄物清理法第 19 條。

⁹¹ 廢棄物清理法第 22 條。

⁹² 廢棄物清理法第 38 條第 1 項。

土壤及地下水污染整治法相較於上述三部環境法律，係較新制定之法律（89年2月2日總統公布施行之法律），蓋係我國對環境保護意識更加覺醒下所為的立法，相對於早期所定之水污染防治法、空氣污染防治法、廢棄物清理法，其相關刑責及罰鍰規定均較重。關於按日連續處罰之規定條文則僅有二條，然對於事前管制、土壤及地下水污染調查、整治及提供檢測資料、檢測資料之提供須經核准檢測機構辦理、查證過程污染源未明時須採取緊急應變必要措施，違反者處秩序罰後並通知限期改善，屆期仍未改善，按日連續處罰；情節重大者，於必要時並得勒令其歇業。

對於已造成污染的控制場址或嚴重污染的整治場址，未依主管機關要求提出控制計畫；未依核定的整治計畫施行或未依程序提出申請而變更整治計畫或檢測機構未經中央主管機關核發許可而為檢驗者，可處100萬元以上500萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期末補正或改善者，按日連續處罰。若從土壤及地下水一經污染，其復原時間通常難以估算，即使付出多倍時間與經費亦難以回復原貌，這樣的處罰相對於事後需付出的整治經費及承受已受污染的環境相較，已非重罰矣！（有關土壤及地下水污染整治法按日連續處罰及其違反之相關條文對照表如附錄四）

第二節 學界見解

關於這種按日連續處罰的規定，有學者認為除係行政執行罰性質，目的在課受處分人依通知於限期內改善，不遵行限期改善者，即按日連續罰至改善為止，惟此種連續處罰也是對於尚未改善者所施之制裁，亦寓有秩序罰之意在內，即兼具行政執行罰與秩序罰之性質⁹³。

由於我國行政執行法修法前對於公法金錢債權及行政強制執行之怠金並無規定，所以對於不行為義務及不能代履行之行為義務之不履行，並無有效之強制執行方法，法律上遂有對違反義務者採連續處罰之規定，在應作為而不作為時，更有按日連續處罰之規定，此種行政罰具有濃厚的執行罰色彩，混淆行政罰與行政執行制度的功能⁹⁴，依此，似可推論論者係採行政秩序罰說。

另學者採取行政強制執行說者，所持理由不外乎，按日連續處罰的目的，係藉由不斷增加之財產上不利益，迫使義務人履行義務或改善其違法狀態，重點不在過去義務違反的制裁，而在未來義務的履行，以實現已履行義務之合法狀態為目的，故應屬行政上之強制執行之範疇，而非歸屬行政秩序罰⁹⁵。

⁹³ 陳新民著，行政法學總論，1997年5月6版，頁297。

⁹⁴ 陳敏著，行政法總論，2004年11月4版，頁700。

⁹⁵ 洪家殷著，行政秩序罰論，五南出版公司，1998年2月初版，頁133。另李建良著，行政執行，收錄於翁岳生編，行政法（下冊），1998年，頁916。

本文以為：從環境保護觀點及現行環境法立法質與量均不足應付工業化過程所帶來污染之情況下，藉由不斷增加之財產上不利益，用以督促改善違法狀態或履行義務，較之認其為行政秩序罰，著重對去義務違反之制裁，更具正面積極之意義，故宜認為按日連續處罰之法律性質，係屬行政強制執行之怠金

第三節 行政實務

環保機關行政實務上，在執行按日連續處罰時，對於「按日連續處罰」性質為何？如何踐行通知限期改善？屆期是否已完成改善如何認定？暫停日、例假日、停工日是否停止處罰？按日連續處罰處分書如何送達？凡此均為環保署所屬基層環保機關在執行「按日連續處罰」時須面臨的問題，就行政院環保署法規查詢系統有關「按日連續處罰」之解釋函令，彙整基層環保執行機關在個案執行時面臨適用法律之疑義時所陳報問題，環保署所做成之釋示⁹⁶，其中以涉及水污染防治法之函釋居多，另土壤及地下水污染整治法並無涉及按日連續處罰之相關函釋，是否因環保機關在執行時援引水污染防治法加以處罰所致，不得而知⁹⁷。茲就環保行政實務上關於「按日連續處罰」執行衍生之問題，環保署所訂頒法規命令及所頒解釋令整理說明如下：

⁹⁶ 行政院環保署法規查詢網址為：<http://www.gov.tw/epalaw/index.aspx>

⁹⁷ 以按日連續處罰為關鍵語查詢 87 年至 95 年 2 月之最高法院判決亦無關於土壤及地下水污染整治法之判決。

第一項 按日連續處罰性質

行政院環保署依水污染防治法第 57 條授權制定之「水污染防治法按日連續執行準則」、空氣污染防制法第 71 條第 2 項制定之「違反空氣污染防制法按日連續處罰執行準則」，均明定按日連續處罰之執行不須逐日查驗，不扣除例假日、停（業）工日⁹⁸，足證環保行政實務上認為按日連續處罰係行政強制執行之怠金。

歸納 82 年至 94 年環保署關於水污染防治法、空氣污染防制法、廢棄物清理法、土壤及地下水污染整治法所做之行政解釋，均認為該等環保法律依相關處罰規定施以秩序罰並通知限期改善，屆期仍未完成改善，依法所為「按日連續處罰」係執行罰，如「按日連續處罰之規定，乃『行政執行罰』之性質，並非以當時之污染行為決定，而係以『是否完成改善』決定；」⁹⁹「依廢棄物清理法第五十條、第五十二條、第五十三條、及第五十五條所為之罰鍰處分、限期改善及按日連續處罰，其處分之性質應以二階段區分。前段之罰鍰處分屬秩序罰，係對過去義務違反所為之一次處罰；後階段之按日連續處罰屬執行罰（怠金），係為促使義務人屈服之手段，以收將來履行義務之效果，是以二者之性質並不相同。…」¹⁰⁰，「復依高等行政法院針對違反水污染

⁹⁸ 水污染防治法按日連續處罰執行準則第 10 條、違反空氣污染防制日連續處罰執行準則第 8 條。

⁹⁹ 86 年 7 月 28 日環保署環署水字第 43138 號函。

¹⁰⁰ 91 年 7 月 18 日環保署環署廢字第 0910035912 號函。

防治法執行按日連罰訴願案件判決理由摘要如下『按日連罰性質上屬行政執行罰，其目的乃在督促義務人將來義務之履行，而非對過去行為之處罰』。故義務人已確實完成改善，未再發生其原違反法令情事後，主管機關即已失去督促將來改善的意義。」¹⁰¹，「一、查按日連續處罰為事業等違反水污染防治法經通知限期改善，屆期仍未完成改善，主管機關為達督促義務人實踐改善義務時依法之作為。」¹⁰²。

從上開環保署所頒相關函釋以觀，在環保實務上對於環境法上「按日連續處罰」係執行罰之性質，前後見解一致，並未如行政法院判決對此問題見解紛歧，值得肯定。

第二項 限期改善、補正及完成改善¹⁰³

環境法有「按日連續處罰」規定者，均同時規定經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。因此，實務上就衍生如何踐行通知限期改善，及屆期是否改善如何認定的問題。首先，限期改善的期限為多少日？水污染防治法第 61 條、空氣污染防制法第 72 條、廢棄物清理法第 62 條明文規定：通知限期補正、改善或申報者，其補正、改善或申報期間，以 90 日為限或不得超過 90 日。環保行政實務上，綜觀環保署所做的函釋，本法既已明定限

¹⁰¹ 94 年 2 月 23 日環保署環署水字第 40014224 號函。

¹⁰² 94 年 3 月 29 日環保署水字第 940020626 號函。

¹⁰³ 有關行政法院的相關判決於第本章第 4 節中討論。

期改善期間最長為 90 日，故相關函釋即無就此部分為與本法悖離之解釋。惟經上級機關撤銷原處分並命原處分機關另為處分，原處分機關另為通知限期改善之處分，其期限之起始日期應視其撤銷原因及違反法令事實決定，如同屬上開撤銷原因且污染源之污染行為尚在持續中，基於守法義務及法律公平性，以維持原處分之改善期限為原則；倘係原處分內容違法不當而遭撤銷另為處分時，應以新處分書送達日起計其改善期善，但得視其違反行為及實際情形，本於權責酌予縮短其改善期限。倘有例外情形，仍應視其個案違規事實，依法決定改善期限¹⁰⁴，倘主管機關所定之期限客觀上不可能完成改善，則以該裁量基礎（指定期限）所為之行政處分即難謂適法，因此主管機關應核給合理改善期限¹⁰⁵，顯見在不逾法定 90 日改善期限內，環保機關，仍應視個案違規事實，依法決定改善期限。

如何踐行通知限期改善，「處行政罰緩並限期改善或補正，故主管機關於處分公文中不宜逕命其立即改善」¹⁰⁶，「改善或申報期間不得超過九十日，其九十日之起算係自通知改善日起算，通知限期改善之公文應明定改善期間之截止日，以利事業遵循」¹⁰⁷，環保機關可視其污染改善迫切程度及改善的難易程度予以酌定其期限，如屬可儘速改善者，自可考量給予少於一日

¹⁰⁴ 88 年 3 月 12 日環保署環署水字第 0015232 號函。

¹⁰⁵ 94 年 2 月 23 日環保署環署水字第 940014224 號函。

¹⁰⁶ 88 年 2 月 3 日環保署環署水字第 0004673 號函。

¹⁰⁷ 88 年 8 月 3 日環保署環署水字第 0050669 號函。

之改善之期間，並無不利益之法律效果。環保機關在執行各該罰則時，除處以行政罰鍰外，基於違反事實不同，各法條課以違反者不同之改善義務及後續監督處分，並不抵觸「一事不二罰」原則，仍應遵循各該規定處行政罰鍰外並課予改善義務。其處分書開立格式：「事業排放同一股廢水行為，同時違反水污染防治法第 條、第 條及第 之規定，從重依同法第 規定處新台幣元罰鍰，並依同法第 條規定限期於 年 月 日改善（或檢具）（行為或資料文件）及依同法第 條規定於 年 月 日限期改善（或檢具）（行為或資料文件）」¹⁰⁸。亦即實務上環保機關在行為人違反相關規定而處以罰鍰時，其屬依規定須限期改善者，通常於該罰鍰處分書中同時併行告戒程序，尚無重新制定處分書之必要，此與行政程序法第 96 條規定書面行政處分應行記載事項並未有不符之處¹⁰⁹，處分書送達同時，亦踐行了通知限期改善之義務。

至於屆期是否改善行政實務如何認定？完成改善與否，係以事業是否完功能足夠設施工程，並檢具功能測試合格之文件，自行證明具備功能足夠設備為要件¹¹⁰；或在期限屆滿時將所有被記點之缺失均已改善至符合相關法規所設置之管制辦法的規定。除此之外，事業於改善期間屆滿前，應依相關法條規定檢具符合規

¹⁰⁸ 90 年 9 月 13 日環保署環署水字第 0058260 號函。

¹⁰⁹ 91 年 7 月 18 日環保署環署廢字第 0910035912 號函。

¹¹⁰ 86 年 7 月 28 日環保署環署水字第 43138 號函。

定的證明文件向主管機關報請查驗，始為完成改善，期限屆至前仍未報請查驗，則視為未完成改善¹¹¹。惟如經主管機關查驗未合格，仍認其未完成改善，仍依法執行按日連續處罰¹¹²。

第三項 起算日及例假日、停工日是否暫停處罰

「按日連續處罰」之起算日，係指未依相關法規規定於期限屆滿前，檢齊證明文件申報完成改善者，自其改善期限屆滿之翌日起算；依相關法規規定於期限屆滿前，檢齊證明文件申報完成改善，經主管機關於改善期限屆滿前進行查證，認其未完成改善者，自改善期限屆滿之翌日起算；主管機關於改善期限屆滿後進行查證，認其未完成改善者，自查證日起算¹¹³。未於通知改善期限屆滿前檢具符合標準之證明文件報請查驗，視為未完成改善¹¹⁴，自期限屆滿翌日起算，係課以業者主動於完成改善後報請查驗之責，並冀違反業者於改善期限內確實改善，否則將處較嚴厲之處罰。

¹¹¹ 水污染防治法第 60 條、空氣污染防治法第 71 條第 1 項、違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則第 3 條第 2 項、土壤及地下水污染整治法施行細則第 27 條。

¹¹² 88 年 2 月 3 日環保署環署水字第 0004673 號函、88 年 5 月 18 日環保署環署水字第 0027045 號函。

¹¹³ 違反水污染防治法按日連續處罰執行準則第 5 條、違反空氣污染防治法按日連續處罰執行準則第 3 條、違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則第 6 條、土壤及地下水污染整治法施行細則第 27 條。

¹¹⁴ 87 年 2 月 23 日環保署環署水字第 0007072 號函、88 年 5 月 18 日環保署環署水字第 27045 號函 89 年 4 月 26 日環保署環署水字第 0020936 號函 89 年 9 月 5 日環保署環署水字第 0050517 號、93 年 12 月 16 日、環保署環署水字第 0930092981 號函。

由於行政實務上向來認為「按日連續處罰」是行政執行罰性質，所以主管機關於定頒之法規命令中明定，按日連續處罰的執行不須逐日查驗，不扣除例假日、停工（業）日¹¹⁵。因此，除非事業歇業不再經營，否則「執行」完成改善工程超過限期之期間，每一日均應按日連續處罰，而不論該日是否排放廢水或排放廢水是否合格，因此，按日連續處罰期間之「不生產」、「停止上班」當日仍應按日連續處罰¹¹⁶，惟處罰期間事業停止生產日數經報備並查核屬實者，應予扣除¹¹⁷；反之，按日連續處罰中自報停工而經查獲未停工者，因未完成改善，以追溯按日連續處罰裁量¹¹⁸。

除了各相關法規¹¹⁹明定被通知限期改善者，於按日連續處罰執行期間檢齊改善、補正證明文件送達處分機關者，自送達之翌日起暫停開具處分書，但如經查驗仍不合格，如何繼續執行按日連續處罰？上開法規除「違反空氣污染防治法按日連續處罰執行準則」就尚需檢測空氣污染物以認定完成改善者，自空氣污染物檢測報告檢出未符合排放標準之日起，繼續按日連續處罰外，均規定若經主管機關查驗結果仍未符合標準者，自暫停日起繼續按日連續處罰；環保署所為的行政解釋並延續上開法規範，被通知

¹¹⁵ 違反水污染防治法按日連續處罰執行準則第 10 條、違反空氣污染防治法按日連續處罰執行準則第 8 條。

¹¹⁶ 86 年 7 月 28 日環保署環署水字第 43138 號函。

¹¹⁷ 89 年 10 月 23 日環保署環署水字第 0062645 號函。

¹¹⁸ 89 年 9 月 21 日環保署環署水字第 0053966 號函。

¹¹⁹ 水污染防治法按日連續處罰執行準則第 8 條、違反空氣污染防治法按日連續處罰執行準則第 4 條、違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則第 7 條、土壤及地下水污染整治法施行細則第 28 條。

限期改善的業者在檢具證明文件向主管機關報請查驗，應自該文件送達主管機關翌日起暫停開具處分書¹²⁰。

第四項 處分書之送達

按日連續處罰之處分書究應如何送達，如符合按日連續處罰係用以督促業者踐行改善措施之意旨，環保實務上認為按日連續處罰雖係冀望違反者於改善期限內確實改善，「然就程序而言，水污染防治法相關法令中並未規定處分書之開立時程，惟為維護業者權益，並收警惕改善功能，本署於八十七年二月十四日以環署水字第二五四九一號函各縣市政府爾後於執行按日連續處罰時，應儘速執行處分，避免累積過多分書彙整送達。」¹²¹，即處分書累積過多始一次送達執行面雖有小瑕疵，仍屬依法執行，未改變業者未於期限內完成善之事實。

環保署並採納高等行政法院的見解，認為按日連續處罰性質上屬執行罰，目的在督促義務人「將來」履行義務，而非對「過去」行為的處罰，所以義務人已確實改善未再發生違法行為，已無得受處罰主體，即無可以促其履行之義務之情事存在，自不得

¹²⁰ 環保署 89 年 4 月 26 日環署水字第 0020936 號函。

¹²¹ 88 年 5 月 18 日環保署環署水字第 0027045 號函。

再就改善前違反義務行為予以處罰。因此，各主管機關不得於限期改善後始一次函送所有按日連續處罰之處分書給義務人¹²²。

第四節 司法實務

環境法上關於按日連續處罰規定之性質究為行政上之強制執行抑或為行政秩序罰，行政法院實務上見解向來紛歧，歸納 87 年以來之最高行政法院判決¹²³，有採行政上強制執行說，亦有認為係行政秩序罰，亦有未表示屬何者而僅認為依法按日連續處罰於法有據者，茲就相關判決所持見解分類說明如下：

第一項 行政上強制執行說之判決

行政機關課以行為人義務，行為人未依規定履行其應行義務時，為督促行為人早日履行義務，得經過告戒程序後，反覆科以怠金，俾迫使行為人早日履行其義務，現行行政執行法第 31 條即有規定¹²⁴。因此，怠金的科處並非對行為人過去違法行為之制裁，而是藉由怠金之反覆連續科處，迫使行為人早日履行其義務，故不具行政秩序罰之性質。因此，按日連續處罰之目的，性質上應

¹²² 94 年 2 月 23 日環保署環署水字第 0940014224 函、另 94 年 3 月 29 日環保署環水字第 0940020626 號函重申此意旨。

¹²³ 司法院法學檢索系統最高行政法院判決僅提供自 87 年起之判決書。

¹²⁴ 行政執行法第 31 條規定：「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。依前項規定，連續處以怠金前，仍應依第二十七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。」

屬行政上之強制執行而非屬處罰之行政秩序罰¹²⁵。

歸納整理自 87 年至 95 年 1 月 20 日止最高行政法院關於環境法上按日連續處罰之判決，認為該規定係「行政執行罰」性質者¹²⁶，就有關空氣污染防治法、水污染防治法、廢棄物清理法事件中較具體闡述按日連續處罰係一執行罰之判決，各列舉其一如后：「 經查，行為時空氣污染防治法第三十六條第二項（現行法第 56 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，即予以執行按日連續處罰至遵行改善為止。故同法第四十六條（現行法第 71 條）規定，責成受處分人應於期限屆滿前，檢具符合排放標準或其他規定之證明文件，報主管機關查驗，否則即視為未完成改善。上開規定，於維持社會秩序或增進公共利益所必要，故無違反憲法第二十三條比例原則， 」。 ¹²⁷，此係關於違反空氣污染防治法，最高行政法院所為之判決。「 」。次按『本法第三十八條（現行法 53 條） 所稱按日連續處罰，其起算日依左列規定：

二、於改善期限屆滿前，檢具符合流放標準或其他證明文件，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

¹²⁵ 陳櫻琴、王忠一著，前揭書，頁 240。

¹²⁶ 歸納 87 年至 95 年 1 月 20 日止最高行政法院關於環境法上按日連續處罰判決，有指出其係行政執行罰性質之判決計有：88 年判字第 575 號、88 年判字 3350 號、88 年判字第 3978 號、89 年判字第 3272 號、89 年判字 3415 號、90 年判字第 186 號、90 年判字第 630 號、90 年判字第 1559 號、90 年 1600 號、90 年判字第 2030 號、92 年判字 709 號、92 年判字第 725 號、92 年判字 1282 號、94 年判字 847 號判決。資料來源：司法院法學檢索系統：判決書查詢。

¹²⁷ 最高行政法院 89 年判字第 3272 號判決

其未完成改善者，自改善期限屆滿前之翌日起算；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。』及『事業或污水道系統於本法第三十八條 按日連續處罰中，經完成改善，並檢具符合放流水標準或其他規定之證明文件送主管機關之翌日起暫停開具處分書。經主管機關查驗結果未符合規定者，自前項暫停開具處分書日起，再行開具處分書，繼續按日連續處罰；其經主管機關查驗結果符合規定者，自前項暫停開具處分書日起，停止按日連續處罰。』復為同法施行細則第六十四條第二款、第六十五條所明定。次查水污染防治法第三十八條所稱之『按日連續處罰』，其起算日及暫停日，同法施行細則第六十四條、第六十五條分別定有明文，而按日連續處罰之規定，乃『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改善完成，對不遵行改善者，即按日連續處罰至其遵行改善為止，用促踐行改善之義務。上訴人因違反水污染防治法事件，經限期九十年二月六日前改善完成，惟上訴人遲至九十年三月二十日未完成改善，依水污染防治法第三十八條規定，即應予按日連續處罰」¹²⁸，此係關於違反水污染防治法，最高行政院所為之判決。

「。惟查廢棄物清理法第二十五條(現行法第 53 條)規定之『按日連續處罰』，性質上為執行罰，乃督促行為人將來履行義務之手段，至於行為人將來所應履行義務之內容為何，則由法律授權主管機關，以『通知限期改善』之方式定之。此項將來之『改善義

¹²⁸ 最高行政法院 92 年判字第 725 號判決。

務』，既以『按日連續處罰』為督促手段，即可能成為主管機關對人民作成裁罰性行政處分之構成要件事實，則其內容，自應具體明確，以符合司法院釋字第四二二號解釋意旨。¹²⁹」¹²⁹，此係關於違反廢棄物清理法，最高行政法院所為之判決。

第二項 行政秩序罰說之判決

行政秩序罰屬狹義的行政罰，乃行政機關基於維持行政上秩序，達成國家之目的，對於違反行政秩序之人施以刑罰以外之處罰，係一制裁行為。行政秩序罰具有下列幾個重要的特徵：一、以維持行政秩序為目的；二、以違反行政義務者為處罰對象；三、係刑罰以外之處罰手段；四、具有制裁性質；五、對於過去行為之處罰；六、原則上以行政機關為處罰主體¹³⁰。

違反行政秩序之行為又可分為，違反作為義務或違反不作為義務之行為。對此種違反秩序行為之制裁，即有一事不二罰原則之適用，亦即對同一違反行政法上作為或不作為義務之行為，僅能科處一次罰鍰，除非行為人之違反行為可以割裂，每一日之違反行政秩序法之行為視為一個符合構成要件該當之行為，始可對該行為「按日連續處罰」，否則即有違反一事不二罰之法理¹³¹。

¹²⁹ 最高行政法院 90 年判字第 1559 號判決。

¹³⁰ 洪家殷著，「九十一年度行政法院裁判之檢討 - 行政秩序部分」，台灣本土法學雜誌，51，2003 年，10 月，頁 119。

¹³¹ 陳文貴著，「公法上『按日連續處罰』問題初探」，法令月？，第五十五卷，第二期，頁 55-135。

歸納自 87 年至 95 年 1 月 20 日止，最高行政法院判決關於環境法上「按日連續處罰」之判決中，明顯可以看出認為「按日連續處罰」係行政秩序罰之見解者並不多¹³²，茲舉水污染防治法及廢棄物清理法案件之判決如下：「按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，不能僅憑其中一次（日）之違法事實，作為處罰其他數個（數日）違法事實之基礎。次按『事業．．．排放廢（污）水於地面水體者，應符合放流水標準。』、『事業．．．排放廢（污）水，違反第七條第一項．．．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；．．．。』為水污染防治法第七條第一項及第三十八條（現行法第 53 條）所明定。又『本法第三十八條，．．．所稱按日連續處罰，其起算日依左列規定：一、．．．二、於改善期限屆滿前，檢具符合放流水標準或其他規定之證明文件，向主管機關報請查驗，．．．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。』、『事業於本法第三十八條．．．按日連續處罰中，經完成改善，並檢具符合放流水標準或其他規定之證明文件送達主管機關之翌日起，暫停開具處分書。』、『經主管機關查驗結果未符合規定者，自前項暫停開具處分書日起，再行開具處分書，繼續按日連續處罰．．．。』

¹³² 90 年判字第 125 號、90 年判字第 2448 號、91 年判字第 249 號、92 年判字第 381 號、94 年判字第 1770 號判決。

為同法施行細則第六十四條第二款、第六十五條第一項、第二項所明定。上開規定，所稱『屆期仍未完成改善者，按日連續處罰』，係以受處分人未完成改善為按日連續處罰之前提要件。受處分人除有水污染防治法第五十四條所定，未於同法第三十八條所為通知改善之期限屆滿前，檢具符合放流水標準或其他規定之證明文件，向主管機關報請查驗者，視為未完成改善，主管機關即得據以按日連續處罰之情形外，受處分人於改善期限屆滿前，已檢具符合放流水標準或其他規定之證明文件，向主管機關報請查驗，而經主管機關檢驗結果仍未符合放流水標準者，主管機關仍應逐日採樣檢驗，倘未符合標準即按日連續處罰，至完成改善之日為止。至上述水污染防治法施行細則第六十四條第二款為按日連續處罰之起算日規定；第六十五條第一項、第二項，係暫停開具處分書、繼續按日連續處罰及停止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」¹³³，此係關於水污染防治法案件，最高行政院所為之判決。「惟查：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 七九號處分既未於法定不變期間內提起訴願，自不能

¹³³ 最高行政法院 90 年判字第 12 號判決。

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 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『過怠金』並非完全相同，尤非屬行政執行程序，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，上訴人引用上開規定之主張，尤無足取」，此案例同是關於違反水污染防治法，最高行政法院所之判決¹³⁴。「而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，並應儘速『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。本件上訴人於告發處分時，僅命被上訴人限期至91年11月22日前改善完成，並未載明改善內容、完成改善之應檢具證明文件報請查驗等事項之事實，有上訴人簽辦單附原處分卷可稽，故上訴人作成限期改善處分時，既未踐行執行準則限期改善應載明之相關事項，於改善期限屆滿，已難執為被上訴人連續處罰之依據；且上訴人僅以91年12月5日、24日及25日，三次派員複查，即憑以推定被上訴人於91年11月27日至同年12月4日、91年12月6日至同年

¹³⁴ 最高行政法院 92 年判字第 381 號判決。

12月10日、91年12月11日至同年12月15日，均未符合規定，各予以按日連續處罰，其認定事實，亦有未憑證據之違法」，此係關於違反廢棄物清理法案件，最高行政法院所為之判決¹³⁵。

第三項 其他

整理自87年至95年1月20日最高行政法院關於環境法上「按日連續處罰」相關判決，除了上述有明顯表示「按日連續處罰」係行政上之執行罰或係行政秩序罰外，亦有很多判決未就「按日連續處罰」之法律性質表態者¹³⁶，該等判決在論證過程中，只要義務人違反行政法上義務之事證明確，復經主管機關限期改善後，未於期限內改善，幾乎都以「、處罰於法有據」、「、揆諸首揭規定，並無不符」、「、用踐促其改善，依法並無不符」、「、依法自應予處罰」、，例如：「。被告經查得前前述水樣不符合放流水標準後，即以八十六年六月二十日北市環二字第二四四三號函限原告應於八十六年九月十二日前改善完成，檢具符合放流水標準或其他規定之證明文件報請查驗，否則即視為未完成改善，將執行按日連續罰等語，，被告自限期屆滿後之八十六年十月十一日起至同年十一月二十八日止，按日連

¹³⁵ 最高行政法院94年判字第1770號判決。

¹³⁶ 最高行政法院計有88年判字第3382號、88年判字第4202號、90年判字第278號、90年判字第467號、90年判字第1598號、90年判字第2189號、90年判字第2461號、91年判字第1400號、91年判字第1443號、91年判字第2413號、92年判字第183號、92年判字第851號、93年判字第786號、94年判字第410號判決。

續處罰原告，即無不合」¹³⁷。「又『本法第三十八條．．．所稱按日連續處罰，其起算日依左列規定：．．．二、事業於改善期限屆滿前，檢具符合放流水標準或其他規定之證明文件，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，認其未改善完成者，自改善期限屆滿翌日起算；主管機關於改善期限屆滿後進行查驗，認其未改善完成者，應自查驗日起算。』同法施行細則第六十四條亦有明文。本件原告經行政院環境保護署督察大隊南區隊查獲違規排放廢水，經移由被告處罰並命其於八十六年十一月十日前限期改善。原告於限期屆滿日，檢具其委託永豐餘造紙股份有限公司研究中心檢驗原告位於 縣 鄉 村 路一九七巷二十二之一號工廠排放廢水合格之水質樣品檢驗報告陳報高雄縣環境保護局，有該公司及負責人何陳桂美具名之改善書、永豐餘造紙股份有限公司研究中心出具之水質樣品檢驗報告、高雄縣環境保護局准予報備之公函附於再訴願卷可稽。高雄縣環境保護局於同月十八日再派員檢驗，查獲仍不符合標準，復經行政院環境保護署督察大隊南區隊於同月二十日、二十六日派員採樣，仍不符合放流標準，被告遂自查獲日即十一月十八日起至二十六日止，連續處罰原告每日六十萬元之罰鍰，於法並無不合」¹³⁸，此二號判決均係最高行政法院關於水污染防治法所為之判決。

¹³⁷ 最高行政法院 88 年判字第 3382 號判決。

¹³⁸ 最高行政法院 88 年判字第 4202 號判決。

小結：

綜合歸納環境法上「按日連續處罰」之判決中，認為其法律性質係行政執行罰之性質者，可謂是類判決中之多數，此種見解就「按日連續處罰」立法意旨在督促義務人及早履行其行政上義務，且尚須先踐行限期改善之告戒程序以觀，值得肯定。惟對於環境法上所謂「按日連續處罰」認其法律性質係行政執行罰，固有其見地，惟既然認為是行政上之強制執行，即非處罰¹³⁹，以行政執行「罰」稱之，易遭誤解。另對於有關例假日、停工日是否停止「按日連續處罰」？義務人改善後始開具處分書回溯處罰，是否構成權力濫用？累積一定處分書後始一次送達，是否違背「按日連續處罰」督促義務人及早履行義務意旨、、、等諸問題，相關判決或有不同見解、或未述及，均未進一步詳加探討，本文將於本章第五節中嘗試歸納並分析之。

另外，就環境法上「按日連續處罰」之法律性質，持其係行政秩序罰說見解之判決，所持之理由不外乎法條即明定按「日」，則每日之違法狀態是一違反行政秩序之行為，因此，對之所為之處罰自係行政秩序罰，並無促其履行改善之意旨，所以例假日、停工日自應停止處罰。惟不論水污染防治法、空氣污染防制法或

¹³⁹ 本文指導教授於課堂上一再強調，行政強制執行與制裁之處罰是不同概念，不可混淆。

廢棄物清理法上關於「按日連續處罰」之立法模式，前段均規定：有、、、情形之一者，處新台幣 元以上 元以下罰鍰。中段或後段始規定：經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。顯已就違反行政義務之行為先課以秩序罰，限期改善後，為督促其履行，以「按日連續處罰」規定在後確保其履行，故本文傾向認為環境法上「按日連續處罰」之法律質係行政強制執行說之判決較值得贊同，惟對於最高行政法院在判決理由書常以：用以督促其踐行改善之「執行罰」，尚有商榷餘地，因為既係行政強制執行，即非處罰。

所以對於環境法上「按日連續處罰」規定之法律性質所屬為何，可謂紛擾不已，即便學界向來亦有不同見解，我國最高行政法院，職司行政紛爭事件之最後定奪，對於此法律問題之性質歸屬竟有如此見解分歧的判決，甚或可以略而不談，而簡單的以「於法有據」、「洵無違誤」、「與法條規定並無不符」等理由而為終審判決，是否也成為最高行政法院就類此問題始終未作成判例之原因，值得省思，同樣也令人遺憾。

第五節 相關問題

行政實務上主管機關於執行按日連續處罰時，通常係以事業再次報請查驗文件送達的「翌日」暫停開具處分書，若經檢驗合格，其所科處的罰鍰算至「報請查驗文件送達之日」。此種作法

不無可議之處，蓋事業是否履行其改善義務，應就實際情形認定之，主管機關在事業報請查驗前，雖可推定未完成改善，但應准許事業提出反證予以推翻，事業若能證明其於該等文件送達主管機關前業已改善，則主管機關應於該日之後，即停止科處罰鍰，而非自報請查驗文件送達之翌日，始停止開具處分書。

按日連續處罰旨在藉由金錢給付義務的壓力，進而「逼迫」義務人履行義務。但實務上並非逐日開單，而是累積數日後合併一次開單，甚或完成改善後，始開具處書，並為送達。惟在處分書送達前該行政處分並不發生外部效力，亦無法對義務人產生督促的效果。

對於業者未檢具證明文件報請查驗者，視為未完成改善，自期限屆滿之翌日起，執行按日連續處罰。核其規範目的，在於擲節行政成本，避免有限人力下，造成執法的困窘，故課以事業於完成改善後應報請查驗的義務。此項擬制的規定，於按日連續處罰執行期間，亦得予以援用，從而在義務人未主動提出合格證明文件之前，主管機關得推定其尚未完成改善，並據以開處罰鍰。惟義務人嗣後若檢具相關證明文件證明其確實已完成改善者，仍可推翻前述的擬制，主管機關若已開具處分書，亦應依職權撤銷，以維護人民的權利¹⁴⁰。

¹⁴⁰ 李建良著，三論水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題 - 評析最高行政法院九十年度判字第一二五號及第一八六號決 - ，台灣本土法學雜誌，2003年，3

第六節 環境法連續處罰規定立法上之檢討

水污染防治法第 40 條規定：「事業或污水下水道系統排放廢(污)水，違反第七條第一項或第八條規定者，處新臺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。」¹⁴¹按日連續處罰的性質，究屬行政秩序罰或行政強制執行措施之怠金，容有爭議，有認為「按日連續處罰的目的，旨在藉由不斷的處罰，迫使行為人履行其公法上義務，故其重點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，就此而言，『按日連續處罰』規定性質上較接近『執行罰』，即一般稱為『怠金』¹⁴²」，惟在現行規範執行上，按日連續處罰通常與行政秩序罰併合規範，即對於違反規範後的第一次處罰為秩序罰，課予改善義務後屆期仍未改善，主管機關施以按日連續處罰，此係督促履行此項改善義務之「執行罰」¹⁴³。可知，連續處罰整體程序所著重的，包括告戒前之對過去義務違反之秩序罰以及連續處罰的告戒、確

月，第 44 期，頁 65-69。

¹⁴¹ 另水污染防治法第 43、46、48、49、52、53、54、56、57 條；空氣污染防治法第 51、56、58、59、60、62、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 條亦有類此「按日連續處罰」之規定。

¹⁴² 李建良著，行政執行，收錄於翁岳生編，「行政法」下冊，1998 年，頁 916。

¹⁴³ 李建良著，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，台灣本土法學雜誌，第 7 期，2000 年 2 月，頁 24-25。

定以及執行等程序，也因此認為按日連續處罰兼具有秩序罰與執行罰的性質¹⁴⁴。

亦有認為應著重於未改善後的「連續處罰」，認為此種連續處罰的罰鍰，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」，即應依行政序罰罰鍰的原理運作，不宜再視為「執行罰」。

而行政法院實務上有採行政秩序罰者，即將違反水污染防治法等相關之按日連續處罰規定，視為秩序罰，認為「按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，不能僅憑其中一次（日）之違法事實，作為處罰其他數次（數日）違法事實之基礎」¹⁴⁵。

行政法院主張按日連續處罰性質上應屬「執行罰」者，認為「其立法目的，在課以受處分人應自依通知於限期內改善，對於不履行限期內改善者，即按日連續處罰至其遵行改善為止。」¹⁴⁶另 90 年度高等行政法院法律座談會第 4 號提案之研究結論，亦指

¹⁴⁴ 洪家殷著，我國現行法上連續處罰性質之探討，月旦法學雜誌，第 33 期，1998 年 2 月，頁 75-76。

¹⁴⁵ 最高行政法院 91 年判字第 249 號判決。

¹⁴⁶ 改制前行政法院 78 年判字第 444 號、81 年判字第 1618 號、及最高行政法院 89 年判字第 2415 號判決。

出水污染防治第 38 條(現行法第 40 條)之性質上為行政執行罰，相當於行政執行法之「怠金」。¹⁴⁷

綜合前述學界與司法實務就按日連續處罰適用上之爭議，現行環境法關於按日連續處罰的立法規範，確實有檢討空間。

按日連續處罰的規定如果是行政秩序罰，則對於同一違反行政秩序法之行為予以連續處罰，則似有違背「一事不二罰原則」之疑慮，即不應存在「連續」兩字，惟如依據大法官釋字第 604 號解釋「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，除使主管機關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次數，作為認定其違規行為之次數，即每舉發一次，即認定有一次違反行政法上義務之行為發生而有一次違規行為，因而對違規事實繼續之行為，為連續舉發者，即認定有多次違反行政上義務之行為發生而有多違規行為，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」，似對於行為後一直存在的違規事實狀態，可如同大法官釋字第 604 號解釋所提及之方式，藉由舉發違法的次數，認定其多次違反行政義務，並無違反一行為不二罰之原則。即便如此仍係透過時空切割認定其為數行為，現行法上關於按日連續處罰之規定：「違反 規定 並通知限期改善，屆期仍未完成改

¹⁴⁷ 蔡震榮著，論按日連續處罰與怠金，法學講座，第 28 期，2004 年，7 月，頁 27-35。

善者，按日連續處罰」，易誤解對同一違反行為得不斷連續處罰，除此之外，連續處罰究係反覆科處的怠金執行手段，抑或對過去違行為之處罰，造成觀念上、適用上難以釐清的困難，實有待下次修法時重新檢討之必要。

若認為該按日連續處罰規定係為促使義務人早日履行義務之怠金，在程序上須經書面限定期限告戒後，行為人逾期仍不履行義務時，才以反覆科處怠金為手段，以促其早日履行義務。怠金不是對行為人過去違反義務行為的制裁，故不構成連續處罰，僅係行政強制執行手段。但現環境法規定，易讓人誤解係對於過去違反行為之制裁。

第五章 地方制度法上連續處罰規定之問題

88年元月地方制度法的立法完成，標示著我國地方自治進入一個嶄新的紀元，特別是對地方自治團體賦予之自治立法權，給予地方政府落實其團體自治之權源。而自治立法權中的自治條例可分有罰則之自治條例及無罰則之自治條例，有罰則的自治條例賦予地方自治團體行政罰之權力。而行政罰限基於議會公開三讀程序以取得民主正當性，乃具有地方性法律之特質，可得創設、剝奪、限制居民之權利義務。但此項自治條例行政罰之權限是有其界限範圍存在，乃是於法律未為明文規範之空白領域，國家並以「核定」或「備查」之機制對自治立法權進行監督。地方自治團體乃得以自治立法權落實地方自治之本旨且不易脫國家整體法秩序規範。

第一節 地方自治下的自治立法權與自治法規

所謂地方自治（Local Self-government）乃國家特定區域內的人民，基於國家授權或依據國家法令，在國家監督下，自組法人團體，以地方之人及地方之財，自行處理各該區域內公共事務的一種政治制度，與地方政府係在國家特定區域內，依憲法或中央法令之規定，自行處理事務，而無主權的地方統治機關，最大

的差別在於地方自治具有「住民自治」與「團體自治」。基於住民自治的理念，地方自治團體有行政與立法機關之自治組織設置，其首長與民意代表均由自治區域內的人民依法選舉罷免之。地方自治區內的人民對地方自治事項有依法行使創制、複決之權。

團體自治則基於自治之權能，享有地方自治團體性質之公法人地位。地方自治團體基於團體自治而產生之特殊公法人地位是有別於一般公法人地位，國家或任何其他權利機關均不得恣意侵害其自治權或干涉其事項。

基於團體自治而來之自治立法權賦予各地方自治團體可因地制宜的定立自主法規之權能。我國地方自治團體可自主定立之自治法規，計有自治條例、自治規則、委辦規則、自律規則四種態樣。

自治規則，乃地方行政部門就其自治事項，得依其法定職權或基於法律，自治條例之授權所訂定，並應冠以各地方自治團體名稱。是以，自治規則之性質應屬地方自治團體基於自治權而依法定所賦予的權限所發布之地方行政命令。

自治條例則係經地方立法機關通過，並由各該地方行政機關公布者，並應冠以各該地方自治團體之名稱，在直轄市稱為直轄市法規，在縣市稱為縣（市）規章，在鄉鎮市稱為鄉鎮市規約。

地方制度法第 26 條就其名稱用語是有別於中央法規標準法第 2 條的「法、律、條例、通則」之法律名稱用語。

第二節 自治條例規定行政罰之正當性與界限

地方制度法第 28 條第 2 項對於創設 剝奪或限制地方自治團體居民之權利者須以自治條例定之¹⁴⁸。這便涉及是否可以自治條例課以人民行政罰之問題。關於自治條例之行政罰議題，學說上有肯定說與否定說之不同見解¹⁴⁹：

持肯定說者之理由為：一、地方制度法是依憲法增修條文第 9 條所制定，具有補充憲法之功能，有別於一般普通法律。二、大法官釋字第 38 號解釋後段略以「縣議會行使縣立法之職權時若無憲法或其他法律的依據不得限制人民之自由權利」，反面解釋之，若有憲法或其他法律（地方制度法）之依據，自有法律上權源來限制人民之自由權利。

¹⁴⁸ 地方制度法第 28 條規定：「下列事項以自治條例定之：一、法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。三、關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。四、其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。」

¹⁴⁹ 吳庚著，行政法之理論與實務，三民書局出版，2000 年，6 版，頁 93。

持否定說者，其理由為：一、憲法第 23 條所規定之法律保留領域係指立法院通過經總統公布者，並不及於自治條例。二、依中央法規標準法第 5 條，關於人民權利、義務者，應以法律定之，自不包含自治條例在內。

基於民主政治之理念及對地方自團體自治權之尊重，既然自治條例業已經由地方立法機關取得民意正當性，基於團體自治的意涵，自應給予自治條例某種程度之行政罰權能以落實地方自治之本旨，故宜採肯定說。

自治條例之行政罰是否有其範圍及限制？依地方制度法第 26 條第 2 項規定：「直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。但法律另有規定者，不在此限。其為罰鍰之處罰，逾期不繳納者，得依相關法律移送強制執行。」是以，能以自治條例課予人民行政罰者，僅限於直轄市及縣（市）二自治團體，鄉（鎮、市）不可以自治條例課予人民行政罰。考諸立法緣由，似應與鄉、（鎮、市）之轄區太小，人民不易產生法的預見性；且為避免一縣數制，而影響法秩序之安定，故不賦予鄉、（鎮、市）這一層級之地方自治團體可以制定地方自治條例規定行政處罰之權能。

又若國家法律對某一事項業已有處罰之規定，地方自治團體是否可以自治條例再課予人民行政罰或加重違反行政義務之處

罰。前曾有台北市擬對在台北市境內酒醉駕車者，依台北市自治條例課予新台幣 6 萬元之罰鍰之議。惟對於酒醉駕車，道路交通管理處罰條例第 35 條已有課處 6 千元以上 1 萬 2 千元以下罰鍰之罰則。則在台北市區域內酒醉駕車究應適用酒醉駕車處罰之自治條例處 6 萬元，抑或適用道路交通管理處罰條例處罰 6 千元以上 1 萬 2 千元以下罰鍰？同一違反行政上義務之違法行為同時符合有罰則的自治條例與國家法律之構成要件時，究應以特別法優於普通法之概念來優先適用自治條例，抑或以法規範位階概念優先適用道路交通管理處罰條例？若「相同的情形」於中央之環境法上已有處罰之規定，此際是否仍可以援引地方制度法第 26 條之規定，予以連續處罰呢？

依地方制度法第 30 條第 1 項規定：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例抵觸者，無效。」可知地方自治團體雖可以自治條例課予人民行政罰，但如處罰之事項，是國家法律已有規定者，則應以國家法律之規定為準據，優先適用國家法律之處罰規定¹⁵⁰。故上開之例台北市不可以自治條例對酒醉駕車者處罰，是因道路交通管理處罰條例業已有規範。惟如果是國家法律所未規範之事項，性質上屬於自治事項時，地方自治團體是可以制定自治條例課以人民行政處罰，如台北市一般廢棄物清除處理費徵收自治條例第 9 條規定：「偽造、變造或

¹⁵⁰ 王保健、閔宇經著，地方自治立法權中關於行政罰的界線與正當性之研究，三民主義學報，第 22 期：2001 年 9 月，頁 175-182。

擅自販售專用垃圾袋者，處新台幣三萬元以上十萬元以下罰鍰」，即屬適例。

是以，基於地方制度法之授權，地方自治團體可以自治條例課以人民行政罰；惟地方制度法在授權之際，同法第 26 條第 3 項亦限定地方自治條例規定行政處罰權限之範圍。其內容為「前項罰鍰之處罰，最高以新台幣十萬元為限；並得連續處罰之。其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分。」可知自治條例被地方制度法授權規範行政罰之同時，亦被限定其權限在一定之範圍，不得逾越。

第三節 自治條例行政罰之連續處罰

自治條例之行政罰態樣，概可分為罰鍰及管制罰，罰鍰的處罰最高以新台幣 10 萬元為限，並得規定連續處罰之。其他行政罰的種類，限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分。地方制度法第 26 條第 3 項規定：「前項罰鍰之處罰，最高以新台幣十萬元為限；並得規定連續處罰之。其他行政罰之種類。」因此，直轄市法規、縣（市）規章自治條例，對罰鍰之處罰，可連續處罰之規定，同樣會涉及到是否違反「一事不二罰原則」的問題，若將地方制度法上所謂連續處罰認為係對於過去違反秩序行為之處罰，則其所評價者若

非數個違反行政義務的行為，連續處罰之將有違「一事不二罰原則」；反之，該連續處罰之規定，實為期待違法狀態之改善，意藉處罰金額的累積，迫使行為人改善合於行政目的，具有行政執行罰性質，即等同於怠金之規定，則地方制度法第 26 條關於連續處的規定，僅具宣示意義，不待規定自明。

以環境法上「按日連續處罰」規定為例，若認為該連續處罰係對涉及污染環境之行為所給予之行政秩序罰，則各該環境法已有處罰規定，依地方制度法第 26 條第 2 項但書的規定，如果自治條例亦有相同的處罰規定，將因地方制度法第 26 條第 2 項但書規定致無適用自治條例規定予以處罰之餘地。

小結：

地方制度法第 26 條第 3 項關於連續處罰罰鍰之規定，如果認為其性質屬質於行政制裁，則對於同一違反行為予以連續處罰，恐遭致違反一事不二罰原則之質疑；反之，若認為該規定之性質係屬怠金，目的在用以迫使義務人履行義務，在現今行政執行法修正後就怠金規定已甚為完備之情形下，該規定恐僅流於宣示意義。綜上說明，地方制度法第 26 條第 3 項關於「連續處罰」之規定應予修正。

第六章 結論與建議

我國環境法上「按日連續處罰」的相關規定，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，也影響審查此類爭議之司法機關，然卻由於立法上之錯誤，致學界與行政法院實務判決各有不同的看法，本文基於前述各章之探討，可以分下列兩種情形，歸納淺見如下：

一、如果認為「按日連續處罰」之性質係行政秩序罰則：

（一）在立法例上：為免對於自然意義或法律意義之一行為重複處罰，建議透可過大法官釋字第 604 號解釋之運用，藉由執行過程認定為數行為，則每日均為另一違反行政義務之行為，對於違法後未改善前的每日，為一違反秩序行為而逐一按日處罰，如此並未違背一事不二罰原則。

因此，環境法上之水污染防治法、空氣污染防制法、廢棄物清理法及土壤及地下水污染整治法中關於按日連續處罰之規定，建議修正要點為：

1. 刪除條文中「連續」二字。
2. 將按日連續處罰之文字改為按日或按次處罰。

3. 明定處罰金額之範圍：現行條文僅有「按日連續處罰」之字樣，並未明定其金額，實務上皆以同條文前段或前項初次罰鍰之上下限為標準，在立法上未免爭議，應予明定。

4. 刪除「通知限期改善，屆期仍未改善者」之文字，藉此與怠金制度作明確之區隔。

以水污染防治法第 40 條為例，現行條文為「事業或污水下水道系統排放廢（污）水，違反第七條第一項或第八條規定者，處新臺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；..」，依建議修正後之條文應改為「事業或污水下水道系統排放廢（污）水，違反第七條第一項或第八條規定者，按日（次）處新臺幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰；」惟對於同一業者在一定時期內同類之違反行為，如違規排放廢氣，如何在法律上將其認定為數行為而分別予以科處數個處罰，又不生違反一事不二罰原則之疑慮，則可援引大法官釋字第 604 號解釋之意旨，經由逐次舉發違規之行為而分割為數行為，據此分別加以處罰。又為堅守處罰法定原則，對人民違反行政法上義務之行為科處裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件與法律效果，應由法律定之；法律若授權行政機關訂定法規命令予以規範，亦須為具體明確之規定，始符合憲法第 23 條法律保留原則之意旨，此即處罰法定原則。處罰法定原則，對於處罰之構成要件及法律效果，要求法律明確規定或

為具體明確之授權，除了使受規範人對受處罰之行為及應負之責任有所認識，進而可要求行為人對其行為應負擔其在法律上責任外，並有防止裁處機關濫權擅斷裁罰之作用，以確保執法之公平¹⁵¹。則舉發標準的寬嚴、間隔時間鬆緊，都會影響人民受處罰次數及裁罰金額，故上開按日（次）處罰規定修訂後，宜將如何按日之密度以法律定之，若由授權命令為補充之規定，其授權之目的、範圍及內容必須具體明確。惟不論如何，再次處罰須十分審慎且斟酌相關要件後，始得作成，即便如此仍須考慮比例原則中最小侵害原則¹⁵²。

（二）在司法實務上：在法制未修前，如果認為按日連續處罰之法律性質係屬行政秩序罰，即著重在對於過去違反行為的制裁，而非督促其履行義務，則行政法院在相關判決理由書中即不宜再出現「而按日連續處罰之規定，旨在警惕督促行為人履行義務..」¹⁵³，或「依首揭法條處 元罰鍰，用促踐行改善義務」¹⁵⁴等所慣用之文字用語，凡此皆係本於認為是怠金性質之行政強制執行措施，以求觀念上之一致。

（三）在行政實務上：

環保機關在行政實務運作上，除了按日的每一個處罰均需有違反行為之證據外，又因行政秩序罰係對過去違反行為所施予之行政

¹⁵¹ 大法官釋字第 604 號解釋廖義男大法官不同意見書。

¹⁵² 洪家殷著，行政秩序罰論，五南圖書出版公司，87 年 2 月，頁 132-134。

¹⁵³ 參閱最高行政法院 94 年判字第 1770 號判決。

¹⁵⁴ 參閱最高行政法院 88 年判字第 3617 號判決。

制裁，則例假日、停工日實際上並不會有違反行為，因此，應停止處罰。

二、如果認為「按日連續處罰」係行政上之強制執行則：

如果環境法上「按日連續處罰」規定之性質，係屬於行政上之強制執行措施，亦即行政執行法上所稱之怠金，則其目的係在於督促行為人履行其義務，程序上經以書面限定期限告戒後，若行為人逾期仍未履行義務時，得反覆以科處怠金為手段，促其早日履行義務。怠金不是對行為人過去違反行政義務之行為的制裁，所以不構成連續處罰，僅係行政強制執行的手段之運用。但現行環境法上按日連續處罰的規定，從形式上觀之，易讓人誤解為係對於過去違反行政義務之行為的制裁。事實上，從立法目的以觀，環境法上按日連續處罰規定之主要目的應係在迫使行為人履行將來的義務。且由於行政上強制執行與行政制裁之秩序罰性質有所不同，其所適用的原理原則自有所差異，行政上強制執行之目的既然在於督促行為人履行其將來的義務，因此，所採行的手段必須配合此目的而有所調整；反觀行政秩序罰重視行為人之反社會性及主觀犯意，處罰之輕重亦因其惡性而有所不同，故將行政強制執行之怠金規定披上行政秩序罰的外形，而以按日連續處罰規定方式呈現，容易造成究竟係為行政強制上之怠金，抑為行政秩序罰，兩者混淆不清，甚至誤解，導致行政實務上之困擾。

因此，如果認為「按日連續處罰」之性質係行政上之強制執行，在立法與執行上，則建議應為下列之調整：

(一)在立法體例上：建議按日連續處罰¹⁵⁵之規定，參照行政執行法之立法模式，將環境法上各該「按日連續處罰」之規定予以刪除，修正為「依其情節輕重處以 元以上， 元以下之怠金」，其怠金上限則同其違反法條前段規定所處秩序罰之上下限為限。以水污染防治法第 40 條為例，現行條文為「事業或污水下水道系統排放廢（污）水，違反第七條第一項或第八條規定者，處新臺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；..」，建議修正後之條文為「事業或污水下水道系統排放廢（污）水，違反第七條第一項或第八條規定者，按日處新臺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，依其情節輕重處以

元以上， 元以下怠金， 」，以解決過去行政制裁與行政強制執行混淆錯亂的立法疏失，俾行政機關在執行上有所依循。

(二)在司法實務上，應揚棄執行「罰」的概念，按日連續處罰之法律性質，既係行政上強制執行之怠金，即以不斷累積的金錢負擔造成義務人之壓力，用以迫使違反義務者履行義務或改善違法狀態，其本質並非對過去的違反行為的處罰，性質既非「處罰」，則在上述修法前，司法實務界應先揚棄實務上已相沿成習之「執

¹⁵⁵ 為說明上之方便，以下之陳述，基本上仍繼續使用此一概念。

行罰」的概念。從而行政法院判決理由書中即不宜再出現類此「行為時空氣污染防治第三十六條第二項規定之按日連續處罰，係執行『罰』之性質」¹⁵⁶、「執行『罰』則係督促行為人將來履行義務之手段。屆期仍未完成改善者，『按日連續處罰』應屬執行『罰』性質，」之用語¹⁵⁷，否則似徒顯行政法院對於行政強制執行之怠金之觀念模糊不清。

（三）在行政實務上：在認定按日連續處罰係行政強制執行之怠金，本身為督促履行義務之手段，其科處之前提係以不履行或未完成改善義務為要件，與違規之業者實際上是否有違反相關環保規定之行為無關，從而主管機關執行按日連續處罰之科處時，即無所謂應扣除停工日、例假日及是否予停止執行之必要之考量。在未履行義務前自得連續科以怠金，直至違反義務人履行義務或完成改善符合要求為止。當然，怠金的科處仍須注意不可違反比例原則。

三、本文之見解

由於「按日連續處罰」係在過去行政執行法不完備，無法發揮應有功能的情況下，遂有看似以行政秩序罰取代行政強制執行

¹⁵⁶ 參閱最高行政法院 89 年判字第 3272 號判決。

¹⁵⁷ 此用語在實務上常見，例如最高行政法院 89 年判字第 3415 號判決。其他如最高行政法院 90 年判字第 630 號判決、90 年判字第 1559 號判決、90 年判字第 2030 號判決、92 年判字第 725 號判決、92 年判字第 851 號判決、94 年判字第 847 號判決，該等判決均出現「... 法按日連續處罰之規定，目的在督促行為人履行義務...，具有行政執行『罰』之性質...。」。

的交錯立法之錯誤，但從「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，重點在履行將來義務或對未來的改善，而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，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，而牴觸一事不二罰原則之情事。

再從人民有生活在不受污染環境下的權利及在現行環境法之立法質與量均不足應付我國在工業化過程所造的自然生態破壞與環境污染之情況下，全民對於環境保護意識高度上揚¹⁵⁸，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」之規定廢止，以怠金立法規定取而代之，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

¹⁵⁸ 陳慈陽著，環境法總論，元照出版社，2000年6月，頁2-3。

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。

綜上論結，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怠金之性質說，在立法、司法實務及行政實
務上宜配合修正如上述二各點之內容。

參考文獻

一、書籍

吳庚，(2005)「行政法之理論與實用」，，三民書局，增訂
9 版。

李惠宗，(2005)「行政法要義」，，五南圖書出版公司，二
版。

李惠宗，(2005)「行政罰法之理論與案例」，元照出版有限
公司，初版。

林山田，(2005)「刑法通論(上)(下)」，，自版，9 版。

城仲模，(1991)「行政法之基礎理論」，，三民書局，初版。

洪家殷，(1998)「行政秩序罰論」，，五南圖書出版公司，
初版。

翁岳生(1998)，「行政法(下冊)」，三民圖書公司，初版。

陳敏，(2004)「行政法總論」，自版，4版。

陳櫻琴、王忠一(2004)，「環境法律」，五南出版社。

陳慈陽，「環境法總論」，(2000)，元照出版有限公司，初版。

葛克昌、林明鏘主編，洪家殷、葉俊榮、張文貞、許宗力、李建良、蔡宗珍、黃錦堂、陳英鈞、林明析、黃俊杰、葛克昌、黃茂榮、郭明政、蔡茂寅、汪宗仁、陳春生、林明鏘著，「行政法實務與理論」，(2003)，元照出版公司，初版。

蔡震榮、鄭善印著，(2006)行政罰法逐條釋義，新學林出版公司，初版。

二、期？論文

洪家殷(2003)，九十一年度行政法院裁判之檢討 - 行政秩序部分，台灣本土法學雜誌，第51期，頁第119-141。

陳文貴，公法上按日連續處罰問題初探，法令月？，第55卷，第2期，頁135-148。

李建良 (2003), 三論水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題 - 評析最高行政法院九十年度判字第一二五號及第一八六號判決, 台灣本土法學雜誌, 第 44 期, 頁 65-69。

林錫堯 (2005), 行政法上一行為概念初探, 法學叢?, 第 198 期, 頁 3-6。

洪家殷 (2001), 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 364 號判決及司法院大法官釋字第五三號解釋評釋, 台灣本土法學雜誌, 第 21 期, 頁 31-40。

洪家殷 (1997), 稅法上有關行政秩序罰規定之研析, 國科會補助之專題研究計畫, 頁 79 以下之附表。

洪家殷 (2006), 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, 頁 179-196。

黃錦堂 (2002), 行政院環境保護署專案工作計畫 - 現行環

境法律執行制度之檢討，執行機關：國立台灣大學，
頁 68-69。

洪文玲，行政執行法之怠金制度，警光，第 515 期，頁
66-68。

李建良（2000），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，
台灣本土法學雜誌，第 7 期，頁 24-25。

洪家殷（1998），我國現行法上連續處罰性質之探討，月旦
法學雜誌，第 33 期，頁 75-76。

蔡震榮（2004），論按日連續處罰與怠金，法學講座，第 28
期，頁 27-35。

王保健、閔宇經（2001），地方自治立法權中關於行政罰的
界限與正當性之研究，三民主義學報，第 22 期，頁
175-182。

四、網路資料

<http://etds.ncl.edu.tw/theabs/index.jsp>，國家圖書館

- 全國碩博士論文資訊網，查詢截止日期 95 年 1 月 20 日

<http://nwjirs.judicial.govtw/FJUD/index.htm>，司法

院網站法學檢索系統，查詢截止日期 2006 年 2 月 28

日，我國各級法院裁判，最高法院判例及決議。

<http://w3.epa.gov.tw/epalaw/index.asp.x>，行政院環

境保護署環保法規查詢系統，查詢截止日期 2006 年

3 月 4 日，各類環保法規及行政解釋令。

附錄一：水污染防治法按日連續處罰規定及其違反之

相關條文對照表

條次	內 容	備 註
第 40 條	事業或污水下水道系統排放廢（污）水，違反第七條第一項或第八條規定者，處新臺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。	<p>第 7 條第 1 項：事業、污水下水道系統或建築物污水處理設施，排放廢（污）水於地面水體者，應符合放流水標準。</p> <p>第 8 條：事業、污水下水道系統及建築物污水處理設施之廢（污）水處理，其產生之污泥，應妥善處理，不得任意放置或棄置。</p>
第 43 條	事業或污水下水道系統違反依第九條第二項所定之總量管制方式者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰，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	第 9 條第 2 項： 前項總量管制方式，由直轄市、縣（市）主管機關擬訂，報請中央主管機關會商相關目的事業主管機關後核定之；水體之部分或全部涉及二直轄市、縣（市）者，或涉及中央各目的事業主管機關主管之特定區域，由中央主管機關會

	件或勒令歇業。	商相關目的事業主管機關定之。
第 46 條	違反依第十三條第四項或第十八條所定辦法、第二十八條第一項規定者，處新臺幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰，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，並得廢止其排放許可證、簡易排放許可文件或勒令歇業。	<p>第 13 條第 4 項：第一項水污染防治措施計畫，屬以管線排放海洋者，其管線之設置、變更、撤銷、廢止、停用、申請文件、程序及其他應遵行事項，由中央主管機關定之。</p> <p>第 18 條：事業應採行水污染防治措施；其水污染防治措施之適用對象、範圍、條件、必備設施、規格、設置、操作、監測、記錄、監測紀錄資料保存年限、預防管理、緊急應變，與廢（污）水之收集、處理、排放及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之。</p> <p>第 28 第 1 項：事業或污水下水道系統設置之輸送或貯存設備，有疏漏污染物或廢（污）水至水體之虞者，應採取維護及防範措施；其有疏漏致污染水體者，應立即採取緊急應變措</p>

		施，並於事故發生後三小時內，通知當地主管機關。
第 48 條	<p>違反第二十條第一項、第二十一條第一項或依第二十一條第二項所定辦法者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰，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。</p> <p>廢（污）水處理專責人員違反依第二十一條第二項所定辦法者，必要時，得廢止其廢水處理專責人員合格證書。</p>	<p>第 21 條第 1 項：事業或污水下水道系統貯留或稀釋廢水，應申請直轄市或縣（市）主管機關許可後，始得為之。事業或污水下水道系統應設置廢（污）水處理專責單位或人員。</p> <p>第 21 條第 2 項：專責單位或人員之設置及專責人員之資格、訓練、合格證書之取得、撤銷、廢止及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。</p>
第 49 條	<p>違反第二十三條第一項或依第二十三條第二項所定管理辦法者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰，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，得命其停業；必要時，並得廢止其設置許可證或勒令歇業。</p>	<p>第 23 條第 1 項：水污染物及水質水量之檢驗測定，除經中央主管機關核准外，應委託中央主管機關核發許可證之檢驗測定機構辦理。</p> <p>第 23 條第 2 項：檢驗測定機構之條件、設施、檢驗測定人員之資格限制、許可證之申請、審查、核發、換發、撤銷、廢止、停業、復</p>

		業、查核、評鑑等程序及其他應遵行事項之管理辦法及收費標準，由中央主管機關定之。
第 52 條	違反第三十條第一項各款情形之一或第三十一條第一項規定者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰，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，得命其停止作為或停工、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。	第 30 條第 1 項： 事業或污水下水道系統，排放廢（污）水於劃定為總量管制之水體，有下列情形之一，應自行設置放流水水質水量自動監測系統，予以監測： 一 排放廢（污）水量每日超過一千立方公尺者。 二 經直轄市、縣（市）主管機關認定係重大水污染源者。
第 53 條	違反第三十二條第一項規定者，處新臺幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰，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，並得廢止其注入或排放許可證、簡易排放許可文件或勒令歇業。	第 32 條第 1 項： 廢（污）水不得注入於地下水體或排放於土壤。但有下列情形之一，經直轄市、縣（市）主管機關審查核准，發給許可證並報經中央主管機關核備者，不在此限： 一 污水經依環境風險評估結果處理至規定標準，且不含有害健康物質者，為補注地下水源之目的，得注入於飲用

		<p>水水源水質保護區或其他需保護地區以外之地下水體。</p> <p>二 廢（污）水經處理至合於土壤處理標準及依第十八條所定之辦法者，得排放於土壤。</p>
第 54 條	<p>違反第三十三條第一項規定者，處新臺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，得命其停止貯存或停工、停業；必要時，並得勒令歇業。</p>	<p>第 33 條第 1 項：事業貯存經中央主管機關公告指定之物質時，應設置防止污染地下水體之設施及監測設備，並經直轄市、縣（市）主管機關備查後，始得申辦有關使用事宜。</p>
第 56 條	<p>依第二十條第三項、第二十二條、第三十一條第二項、第三十二條第四項或第三十三條第二項有申報義務，不為申報者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰，並通知限期申報，屆期未申報或申報不完全者，按日連續處罰。</p>	<p>第 22 條：依第一項許可貯留廢水者，應依主管機關規定之格式、內容、頻率、方式，向直轄市、縣（市）主管機關申報廢水處理情形。事業或污水下水道系統應依主管機關規定之格式、內容、頻率、方式，向直轄市、縣（市）主管機關申報廢（污）水處理設施之操作、放流水水質水量之檢驗測定、用電紀錄及其他有關廢（污）水處理之文</p>

		<p>件。</p> <p>第 31 條第 2 項：前項監測結果，應作成紀錄，並依規定向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關申報。</p> <p>第 32 條第 4 項：依第一項核發之許可證有效期間為三年。期滿仍繼續使用者，應自期滿六個月前起算五個月之期間內，向直轄市、縣（市）主管機關申請核准展延。每次展延，不得超過三年。</p> <p>第 33 條第 2 項：設備應依主管機關規定之格式、內容、頻率、方式，監測、記錄及申報。</p>
第 57 條	<p>本法所定按日連續處罰，其起算日、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之事</p>	<p>按日連續處罰，其起算、暫停日、停止日、改善完成認定檢驗方式及其他應遵行之事項，依「違反水污染防治法</p>

	項，由中央主管機關定之。	按日連續處罰執行準則」 ¹⁵⁹ 。
--	--------------	------------------------------

¹⁵⁹ 筆者註。

附錄二：空氣污染防治法按日連續處罰規定及其違反

之相關條文對照表

條次	內 容	備 註
第 51 條	<p>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。</p> <p>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。</p>	<p>第 8 條第 3 項：未符合空氣品質標準之總量管制區，既存之固定污染源應向當地主管機關申請認可其污染物排放量，並依主管機關按空氣品質需求指定之目標與期限削減；新設或變更之固定污染源污染物排放量達一定規模者，應採用最佳可行控制技術，並取得足供抵換污染物增量之排放量。</p> <p>第 8 條第 5 項：第二項污染物容許增量限值、第二、三項污染物排放量規模、第三項既存固定污染源污染物排放量認可準則、前項削減量差額認可、保留抵換及交易辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。</p>
第 56 條	<p>公私場所違反第二十條第一項、第二十一條、第二十二條第一項、第二項或第三項、第二十</p>	<p>第 20 條第 1 項：公私場所固定污染源排放空氣污染物，應符合排放標準。</p>

	<p>三條、第二十四條第一項或第二項未依許可證內容設置、變更或操作、第二十五條、第二十七條第二項核准之排放標準或依第二十四條第三項、第二十七條第三項所定管理辦法者，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。第一項情形，於同一公私場所有數固定污染源或同一固定污染源排放數空氣污染物者，應分別處罰。</p>	<p>第 21 條第 1 項：公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源者，應於每年一月底前，向當地主管機關申報其固定污染源前一年排放空氣污染物之年排放量。</p> <p>第 21 條第 2 項：前項固定污染源空氣污染物年排放量之計算、申報內容、程序與方式、查核及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>第 22 條第 1 項：公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源者，應於規定期限內完成設置自動監測設施，連續監測其操作或空氣污染物排放狀況，並向主管機關申請認可；其經指定公告應連線者，其監測設施應於規定期限內完成與主管機關連線。</p> <p>第 22 條第 2 項：前項以外之污染源，主管機關認為必要時，得指定公告其應自行或委託檢驗測定機構實施定期檢驗測定。</p>
--	---	--

	<p>第 22 條第 3 項：前二項 監測或檢驗測定結果， 應作成紀錄，並依規定 向當地主管機關申報； 監測或檢驗測定結果之 紀錄、申報、保存、連 線作業規範、完成設置 或連線期限及其他應遵 行事項之管理辦法，由 中央主管機關定之。</p> <p>第 23 條第 1 項：公私場 所應有效收集各種空氣 污染物，並維持其空氣 污染防制設施或監測設 施之正常運作；其固定 污染源之最大操作量， 不得超過空氣污染防制 設施之最大處理容量。</p> <p>第 23 條第 2 項：固定污 染源及其空氣污染物收 集設施、防制設施或監 測設施之規格、設置、 操作、檢查、保養、紀 錄及其他應遵行事項之 管理辦法，由中央主管 機關定之。</p> <p>第 24 條第 1 項：公私場 所具有經中央主管機關 指定公告之固定污染 源，應於設置或變更 前，檢具空氣污染防制 計畫，向直轄市 縣(市) 主管機關或中央主管機 關委託之政府其他機關</p>
--	---

	<p>申請核發設置許可證，並依許可證內容進行設置或變更。</p> <p>第 24 條第 2 項：前項固定污染源設置或變更後，應檢具符合本法相關規定之證明文件，向直轄市、縣（市）主管機關或經中央主管機關委託之政府其他機關申請核發操作許可證，並依許可證內容進行操作。</p> <p>第 25 條第 1 項：公私場所因遷移或變更產業類別，應重新申請核發設置及操作許可證。</p> <p>第 25 條第 2 項：已取得操作許可證之公私場所，因中央主管機關公告實施總量管制或主管機關據以核發操作許可證之標準有修正，致其操作許可證內容不符規定者，應於中央主管機關公告之期限內，向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關重新申請核發操作許可證。</p> <p>第 27 條第 2 項：前項公私場所應以直轄市、縣（市）主管機關核准之空氣污染物總量及濃度</p>
--	--

		<p>限值為其排放標準。</p> <p>第 24 條第 3 項： 固定污染源設置與操作許可證之申請、審查程序、核發、撤銷、廢止、中央主管機關委託或停止委託及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>第 27 條第 3 項：第一項 排放空氣污染物之總量及濃度之申請、審查程序、核准、撤銷、廢止及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。</p>
<p>第 58 條</p>	<p>違反第二十八條第一項規定或依第三項所定管理辦法者，處新臺幣五千元以上十萬元以下罰鍰；其違反者為工商廠、場，處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰。</p> <p>依前項處罰鍰者，並通知限期補正或申報，屆期仍未遵行者，按日連續處罰；情節重大者，得令其停工或停業，必要時，並得廢止其販賣</p>	<p>第 28 條第 1 項： 販賣或使用生煤、石油焦或其他易致空氣污染之物質者，應先檢具有關資料，向直轄市、縣（市）主管機關申請，經審查合格核發許可證後，始得為之；其販賣或使用情形，應作成紀錄，並依規定向當地主管機關申報。</p> <p>第 28 條第 3 項：第一項 販賣或使用許可證之申請、審查程序、核發、</p>

	或使用許可證或勒令歇業。	撤銷、廢止、紀錄、申報及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。
第 59 條	<p>違反第三十條第二項所定管理辦法者，處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並通知限期補正或申報，屆期仍未遵行者，按日連續處罰，情節重大者，得令其停工或停業，必要時，並得廢止其販賣或使用許可證或勒令歇業。</p> <p>違反第三十條第二項所定管理辦法中輸入或輸出規定者，處六個月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰金。</p>	<p>第 30 條第 2 項前項物質及產品，由中央主管機關會商有關機關公告；其製造、輸入、輸出、販賣或使用之許可申請、審查程序、廢止、紀錄、申報及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。</p>
第 60 條	<p>違反第三十一條第一項各款情形之一者，處新臺幣五千元以上十萬元以下罰鍰；其違反者為工商廠、場，處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰。</p>	<p>第 31 條第 1 項：在各級防制區及總量管制區內，不得有下列行為：</p> <p>一、 從事燃燒、融化、煉製、研磨、鑄造、輸送或其他操作，致產生</p>

	<p>依前項處罰鍰者，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，得命其停止作為或污染源之操作，或命停工或停業，必要時，並得廢止其操作許可證或勒令歇業。</p>	<p>明顯之粒狀污染物，散布於空氣或他人財物。</p> <p>二、從事營建工程、粉粒狀物堆置、運送工程材料、廢棄物或其他工事而無適當防制措施，致引起塵土飛揚或污染空氣。</p> <p>三、置放、混合、攪拌、加熱、烘烤物質或從事其他操作，致產生惡臭或有毒氣體。</p> <p>四、使用、輸送或貯放有機溶劑或其他揮發性物質，致產生惡臭或有毒氣體。</p> <p>五、餐飲業從事烹飪，致散布油煙或惡臭。</p> <p>六、其他經主管機關公告之空氣污染行為。</p>
<p>第 62 條</p>	<p>公私場所違反第三十三條第一項或依第三項所定管理辦法者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並通知限期補正或改善，屆期仍</p>	<p><u>第 33 條第 1 項</u>：經中央主管機關指定公告之公私場所，應設置空氣污染防治專責單位或人員。</p> <p><u>第 33 條第 3 項</u>：專責單</p>

	<p>未補正或完成改善者，按日連續處罰。 空氣污染防治專責人員違反依第三十三條第三項所定管理辦法者，處新臺幣五千元以上十萬元以下罰鍰，必要時，中央主管機關並得廢止其專責人員合格證書。</p>	<p>位或人員之設置、專責人員之資格、訓練、合格證書之取得、撤銷、廢止及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。</p>
<p>第 64 條</p>	<p>違反第三十六條第一項、第二項或依第三項所定管理辦法者，處使用人新臺幣五千元以上十萬元以下罰鍰；處製造、販賣或進口者新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期未完成改善者，按日連續處罰。</p>	<p>第 36 條第 1 項：製造、進口、販賣或使用供交通工具用之燃料，應符合中央主管機關所定燃料種類之成分標準及性能標準。但專供出口者，不在此限。 第 36 條第 2 項：前項燃料製造者應取得中央主管機關核發之許可，其生產之燃料始得於國內販賣；進口者應取得中央主管機關核發之許可文件，始得向石油業目的事業主管機關申請輸入同意文件。製造或進口者應對每批（船）次燃料進行成分及性能之檢驗分析，並作成紀錄，向中央主管機關申報。 第 36 條第 3 項：第一項燃料種類及其成分標準、性能標準、前項販</p>

		賣、進口之許可、撤銷、廢止、紀錄申報及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。
第 70 條	違反第四十四條第一項或依第二項所定管理辦法者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，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，得命其停業，必要時，並得廢止其許可證或勒令歇業。	<p>第 44 條第 1 項：檢驗測定機構應取得中央主管機關核給之許可證後，始得辦理本法規定之檢驗測定。</p> <p>第 44 條第 2 項：前項檢驗測定機構應具備之條件、設施、檢驗測定人員資格限制、許可證之申請、審查程序、核(換)發、撤銷、廢止、停業、復業、查核、評鑑程序及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。</p>

附錄三：廢棄物清理法相關按日連續處罰規定及其違

反之相關條文對照表

條次	內 容	備 註
第 50 條	<p>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：</p> <p>一 不依第十一條第一款至第七款規定清除一般廢棄物。</p> <p>二 違反第十二條之規定。</p> <p>三 為第二十七條各款行為之一。</p>	<p>第 11 條第 1-7 款：</p> <p>一般廢棄物，除應依下列規定清除外，其餘在指定清除地區以內者，由執行機關清除之：</p> <p>一 土地或建築物與公共衛生有關者，由所有人、管理人或使用人清除。</p> <p>二 與土地或建築物相連接之騎樓或人行道，由該土地或建築物所有人、管理人或使用人清除。</p> <p>三 因特殊用途，使用道路或公共用地者，由使用人清除。</p> <p>四 火災或其他災變發生後，經所有人拋棄遺留現場者，由建築物所有人或管理人清除；無力清除者，由執行機關清除。</p> <p>五 建築物拆除後所遺留者，由原所有人、管理人或使用人清除。</p> <p>六 家畜或家禽在道路</p>

	<p>或其他公共場所便溺者，由所有人或管理人清除。</p> <p>七 化糞池之污物，由所有人、管理人或使用人清除。</p> <p>第 12 條：一般廢棄物回收、清除、處理之運輸、分類、貯存、排出、方法、設備及再利用，應符合中央主管機關之規定，其辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>執行機關得視指定清除地區之特性，增訂前項</p> <p>第 27 條：一般廢棄物分類、貯存、排出之規定，並報其上級主管機關備查。</p> <p>在指定清除地區內嚴禁有下列行為：</p> <p>一 隨地吐痰、檳榔汁、檳榔渣，拋棄紙屑、煙蒂、口香糖、瓜果或其皮、核、汁、渣或其他一般廢棄物。</p> <p>二 污染地面、池塘、水溝、牆壁、樑柱、電桿、樹木、道路、橋樑或其他土地定著物。</p> <p>三 於路旁、屋外或屋頂曝曬、堆置有礙衛生整潔之物。</p>
--	--

		<p>四 自廢棄物清除、處理及貯存工具、設備或處所中搜揀經廢棄之物。但搜揀依第五條第六項所定回收項目之一般廢棄物，不在此限。</p> <p>五 拋置熱灰燼、危險化學物品或爆炸性物品於廢棄物貯存設備。</p> <p>六 棄置動物屍體於廢棄物貯存設備以外處所。</p> <p>七 隨地便溺。</p> <p>八 於水溝棄置雜物。</p> <p>九 飼養禽、畜有礙附近環境衛生。</p> <p>一 張貼或噴漆廣告污染定著物。</p> <p>一一 其他經主管機關公告之污染環境行為。</p>
<p>第 51 條</p>	<p>未依第十六條第一項規定繳納回收清除處理費者，經限期繳納，屆期仍未繳納者，移送強制執行，並處應繳納費用一倍至二倍之罰鍰；提供不實申報資料者，除追繳應繳納之回收清除處理費外，並處應繳納費用一倍至三倍之罰鍰，屆期仍未繳納者，</p>	<p>第 16 條第 4 項 第一項責任業者辦理登記、申報、繳費方式、流程、期限、扣抵、退費及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之。</p> <p>第 18 條第 4 項：前項回收、處理業之規模、登記、註銷、申報及其他</p>

<p>移送強制執行。</p> <p>有下列情形之一者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰；經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰：</p> <p>一、違反依第十六條第四項或第十八條第四項所定辦法。</p> <p>二、違反第十八條第一項至第三項、第十九條、第二十二條或第二十三條規定。</p> <p>三、無故規避、妨礙或拒絕第二十條之查核或索取有關資料規定。</p> <p>四、違反第二十一條中央主管機關規定之禁用或限制製造、輸入之規定者。</p> <p>違反第二十一條中央主管機關規定之限制販賣、使用規定者，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。第一項及第二項情節重大者，並得處一個月以上一年以下停業處分，或命其部分或全部停工。</p>	<p>相關應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>第 18 條第 1 項：依第十五條第二項公告之物品或其包裝、容器，經食用或使用後產生之一般廢棄物（以下簡稱應回收廢棄物），其回收、貯存、清除、處理，應符合中央主管機關之規定；其回收、貯存、清除、處理方法及設施標準，由中央主管機關定之。</p> <p>稽核認證團體應依稽核認證作業辦法之規定，辦理應回收廢棄物之回收處理量稽核認證；其稽核認證作業辦法，由中央主管機關定之（第 18 條第 2 項）</p> <p>第 18 條第 3 項：經中央主管機關指定公告一定規模以上應回收廢棄物之回收、處理業，應向主管機關辦理登記，並申報其回收、處理量及相關作業情形。</p> <p>第 19 條：中央主管機關指定公告責任業者，應於物品或其包裝、容器上標示回收相關標誌；</p>
--	--

		<p>其業者範圍、標誌圖樣大小、位置及其他應遵行事項，由中央主管機關定之。</p> <p>第 22 條：經中央主管機關指定公告之物品或其包裝、容器之販賣業者，應依中央主管機關之規定，設置資源回收設施，並執行回收工作；其業者範圍、設施設置、規格及其他應遵行事項，由中央主管機關定之。中央主管機關得指定公告以回收獎勵金方式，回收應回收廢棄物之種類及其回收獎勵金數額。</p> <p>販賣業應依公告之回收獎勵金數額支付消費者，不得拒絕。</p> <p><u>中華民國八十六年三月二十八日</u>前，由責任業者組成之共同回收清除處理組織及依相關法規成立之基金會贖餘回收清除相關費用，應移撥資源回收管理基金，依規定運用。</p> <p>第 20 條：主管機關得派員或委託專業人員攜帶證明文件進入依第十六條第一項、前條指定公</p>
--	--	--


		<p>告責任業者、販賣業者之場所及依第十八條第三項指定公告回收、處理業之回收、貯存、清除、處理場所，查核其營業量或進口量、物品或其包裝、容器之銷售對象、原料供應來源、回收相關標誌、應回收廢棄物回收處理量，並索取進貨、生產、銷貨、存貨憑證、帳冊、相關報表及其他產銷營運或輸出入之相關資料；必要時，並得請稅捐稽徵主管機關協助查核。</p> <p>第 21 條：物品或其包裝、容器有嚴重污染環境之虞者，中央主管機關得予以公告禁用或限制製造、輸入、販賣、使用。</p>
第 52 條	<p>貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物，違反第二十八條第一項、第三十一條第一項、第四項、第三十四條、第三十六條第一項、第三十九條第一項規定或依第二十九條第二項所定管理辦法者，處新臺幣六千元以上三</p>	<p>第 28 條第 1 項： 事業廢棄物之清理，除再利用方式外，應以下列方式為之：</p> <ul style="list-style-type: none"> 一 自行清除、處理。 二 共同清除、處理：由事業向目的事業主管機關申請許可設立清除、處理該類廢棄物之共同清除處理機構清

	<p>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。</p>	<p>除、處理。</p> <p>三 委託清除、處理：</p> <p>（一）委託經主管機關許可清除、處理該類廢棄物之公民營廢棄物清除處理機構清除、處理。</p> <p>（二）經執行機關同意，委託其清除、處理。</p> <p>（三）委託目的事業主管機關自行或輔導設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。</p> <p>（四）委託主管機關指定之公營事業設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。</p> <p>（五）委託依促進民間參與公共建設法與主辦機關簽訂投資契約之民間機構設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。</p> <p>（六）委託依第二十九條第二項所訂管理辦法許可之事業之廢棄物處理設施處理。</p> <p>四 其他經中央主管機關許可之方式。</p> <p>第 31 條第 1 項：</p> <p>經中央主管機關指定公告一定規模之事業，應於公告之一定期限辦理</p>
--	---------------------------------------	--

		<p>下列事項：</p> <p>一 檢具事業廢棄物清理計畫書，送直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查核准後，始得營運；與事業廢棄物產生、清理有關事項變更時，亦同。</p> <p>二 依中央主管機關規定之格式、項目、內容、頻率，以網路傳輸方式，向直轄市、縣（市）主管機關申報其廢棄物之產出、貯存、清除、處理、再利用、輸出、輸入、過境或轉口情形。但中央主管機關另有規定以書面申報者，不在此限。</p> <p>三 中央主管機關指定公告之事業廢棄物清運機具，應依中央主管機關所定之規格，裝置即時追蹤系統並維持正常運作。</p> <p>第 31 條第 4 項：清除、處理第一項指定公告之事業所產生之事業廢棄物者，應依第一項第二款規定辦理申報。</p> <p>第 34 條：事業無法自行清理其所產生之事業廢</p>
--	--	---

		<p>棄物，亦無事業廢棄物處理機構可供委託處理時，中央目的事業主管機關得會商中央主管機關，指定公告特定地區之事業，應將其事業廢棄物，送至中央目的事業主管機關自行或輔導設置之事業廢棄物處理設施處理。</p> <p>第 36 條第 1 項：事業廢棄物之貯存、清除或處理方法及設施，應符合中央主管機關之規定。</p> <p>第 39 條第 1 項：事業廢棄物之再利用，應依中央目的事業主管機關規定辦理，不受第二十八條、第四十一條之限制。</p> <p>第 29 條第 2 項：前項餘裕處理量之提供條件、許可程序、許可期限及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之。</p>
<p>第 53 條</p>	<p>有下列情形之一者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。經限期</p>	<p>第 28 條第 1 項：事業廢棄物之清理，除再利用方式外，應以下列方式</p>

	<p>改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。情節重大者，並得命其停工或停業：</p> <p>一 貯存、清除、處理或再利用有害事業廢棄物違反第二十八條第一項、第七項、第三十一條第一項、第四項、第三十四條、第三十九條第一項或依第二十九條第二項所定管理辦法。</p> <p>二 貯存、清除或處理有害事業廢棄物，違反第三十六條第一項規定。</p> <p>三 違反第三十八條第一項、第三項規定或第三十八條第四項準用同條第一項或第三項規定。</p>	<p>為之：</p> <p>一 自行清除、處理。</p> <p>二 共同清除、處理：由事業向目的事業主管機關申請許可設立清除、處理該類廢棄物之共同清除處理機構清除、處理。</p> <p>三 委託清除、處理：</p> <p>(一) 委託經主管機關許可清除、處理該類廢棄物之公民營廢棄物清除處理機構清除、處理。</p> <p>(二) 經執行機關同意，委託其清除、處理。</p> <p>(三) 委託目的事業主管機關自行或輔導設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。</p> <p>(四) 委託主管機關指定之公營事業設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。</p> <p>(五) 委託依促進民間參與公共建設法與主辦機關簽訂投資契約之民間機構設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。</p> <p>(六) 委託依第二十九條第二項所訂管理辦法許可之事業之廢棄物處</p>
--	---	---

		<p>理設施處理。</p> <p>四 其他經中央主管機關許可之方式。</p> <p>第 28 條第 7 項：一般廢棄物或一般事業廢棄物之清除處理設施，不得合併清除、處理有害事業廢棄物。</p> <p>第 31 條第 1 項：經中央主管機關指定公告一定規模之事業，應於公告之一定期限辦理下列事項：</p> <p>一 檢具事業廢棄物清理計畫書，送直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查核准後，始得營運；與事業廢棄物產生、清理有關事項變更時，亦同。</p> <p>二 依中央主管機關規定之格式、項目、內容、頻率，以網路傳輸方式，向直轄市、縣（市）主管機關申報其廢棄物之產出、貯存、清除、處理、再利用、輸出、輸入、過境或轉口情形。但中央主管機關另有規定以書面申報者，不在此限。</p> <p>三 中央主管機關指定</p>
--	---	---

		<p>公告之事業廢棄物清運機具，應依中央主管機關所定之規格，裝置即時追蹤系統並維持正常運作。</p> <p><u>第 31 條第 4 項：</u>清除、處理第一項指定公告之事業所產生之事業廢棄物者，應依第一項第二款規定辦理申報。</p> <p><u>第 34 條：</u>事業無法自行清理其所產生之事業廢棄物，亦無事業廢棄物處理機構可供委託處理時，中央目的事業主管機關得會商中央主管機關，指定公告特定地區之事業，應將其事業廢棄物，送至中央目的事業主管機關自行或輔導設置之事業廢棄物處理設施處理。</p> <p><u>第 39 條第 1 項：</u>事業廢棄物之再利用，應依中央目的事業主管機關規定辦理，不受第二十八條、第四十一條之限制。</p> <p><u>(第 29 條第 2 項)：</u>前項餘裕處理量之提供條件、許可程序、許可期限及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主</p>
--	--	---

<p>第 55 條</p>	<p>有下列情形之一者，處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰，並限期令其改善，屆期仍未完成改善者，得按日連續處罰：</p> <p>一 公民營廢棄物清除處理機構違反第十二條規定或依第四十二條所定管理辦法。</p> <p>二 自行清除處理事業廢棄物違反依第二十八條第二項所定管理辦</p>	<p>管機關會商中央目的事業主管機關定之。</p> <p>(第 36 條第 1 項)：事業廢棄物之貯存、清除或處理方法及設施，應符合中央主管機關之規定。</p> <p>第 38 條第 1 項：事業廢棄物之輸入、輸出、過境、轉口，應向直轄市、縣（市）主管機關申請核發許可文件，始得為之；其屬有害事業廢棄物者，並應先經中央主管機關之同意。但事業廢棄物經中央主管機關會商目的事業主管機關公告屬產業用料需求者，不在此限。</p> <p>第 38 條第 3 項：事業廢棄物有下列情形之一者，禁止輸入；其種類，由中央主管機關會商中央目的事業主管機關公告之：</p> <p>一 有嚴重危害人體健康或生活環境之事實。</p> <p>二 於國內無適當處理技術及設備。</p> <p>三 直接固化處理、掩埋、焚化或海拋。</p> <p>四 於國內無法妥善清</p>
---------------	--	---

	<p>法。</p> <p>三 廢棄物共同清除處理機構，清除處理設施所屬之公營事業或民間機構違反依第二十八條第三項至第五項所定管理辦法。</p> <p>四 有害事業廢棄物貯存、清除、處理之操作及檢測違反依第三十七條第二項所定管理辦法。</p> <p>五 廢棄物檢驗測定機構違反第四十三條第一項規定。</p>	<p>理。</p> <p>五 對國內廢棄物處理有妨礙。</p> <p><u>第 38 條第 4 項</u>:屬國際公約列管之一般廢棄物之輸入、輸出、過境、轉口，準用前三項規定辦理。</p> <p><u>第 12 條第 1 項</u>:一般廢棄物回收、清除、處理之運輸、分類、貯存、排出、方法、設備及再利用，應符合中央主管機關之規定，其辦法，由中央主管機關定之。</p> <p><u>第 12 條第 2 項</u>:執行機關得視指定清除地區之特性，增訂前項一般廢棄物分類、貯存、排出之規定，並報其上級主管機關備查。</p> <p><u>第 42 條</u>:前條第一項規定之公民營廢棄物清除處理機構應具備之條件、自有設施、分級、專業技術人員設置、許可、許可期限、廢止許可、停工、停業、歇業、復業及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。</p> <p><u>第 28 條第 2 項</u>:經中央主管機關指定公告之事</p>
--	--	--

	<p>業，應置專業技術人員，其採自行清除、處理事業廢棄物之事業，其清除機具及處理設施或設備應具備之條件、許可、許可期限、廢止及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會同中央目的事業主管機關定之。</p> <p>第 28 條第 3 項：第一項第二款共同清除處理機構應具備之條件、分級、許可、許可期限、廢止、專業技術人員設置、營運、操作紀錄與其他應遵行事項之管理辦法，由中央目的事業主管機關會同中央主管機關定之。</p> <p>第 28 條第 4 項：第一項第三款第三目所輔導設置之廢棄物清除處理設施應具備之專業技術人員設置、營運、操作紀錄與其他應遵行事項之管理辦法，由中央目的事業主管機關會商相關機關定之。</p> <p>第 28 條第 5 項：第一項第三款第四目及第五目所設置之廢棄物清除處</p>
--	---

		<p>理設施應具備之專業技術人員設置、營運、操作紀錄與其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商相關機關定之。</p> <p><u>第 37 條第 2 項</u>:前項檢測之項目、方法、頻率及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。</p> <p><u>第 43 條第 1 項</u>:檢驗測定機構應取得中央主管機關核發許可證，始得辦理本法規定之檢驗。</p>
--	--	--

附錄四：土壤及地下水污染整治法按日連續處罰規定
及其違反之相關條文對照表

<p>第 35 條</p>	<p>污染行為人或污染土地關係人違反依第十四條第二項所定污染管制區管制辦法之規定者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期未完成改善者，按日連續處罰；情節重大者，得命其停止作為或停工、停業。必要時，並得勒令歇業。</p> <p>違反第十條第一項之規定、第十四條第二項所定污染管制區管制辦法或第二十一條第一項所公告地下水受污染使用限制地區之限制事項者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期未完成改善者，按日連續處罰；情節重大者，得命其停止作為或停工、停業。必要時，並得勒令歇業。</p>	<p>第 14 條第 2 項：前項土壤、地下水污染管制區內之土地使用或人為活動，應依居民健康及生活環境需要予以管制；其管制辦法應包括土地利用、地下水使用、農作物耕種及其他必要之管制事項，並由中央主管機關會商有關機關定之。</p> <p>第 10 條第 1 項：依本法規定進行土壤及地下水污染調查、整治及提供、檢具土壤及地下水污染檢測資料時，其土壤及地下水污染物檢驗測定除經中央主管機關核准外，應委託經中央主管機關許可之檢測機構辦理。</p> <p>第 21 條：主管機關依第十一條第一項進行場址查證時，如場址地下水污染濃度達地下水污染管制標準，但污染來源不明確者，所在地主管機關應公告劃定地下水受污染使用限制地區</p>
---------------	--	---

		及限制事項，並依第十三條規定採取應變必要措施。
第 36 條	<p>污染行為人違反第十一條第四項、第十六條第一項、第四項或第十七條第五項規定者，處新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰，並通知限期補正或改善，屆期未補正或改善者，按日連續處罰。</p>	<p><u>第 14 條第 4 項：</u> 控制場址未經公告為整治場址者，所在地主管機關得依實際需要，命污染行為人提出污染控制計畫，經所在地主管機關核定後實施。</p> <p><u>第 16 條第 1 項：</u>整治場址之污染行為人應依第十二條之調查評估結果，訂定土壤、地下水污染整治計畫，經所在地主管機關審查核定後據以實施；所在地主管機關應將核定之土壤、地下水整治計畫報請中央主管機關備查，並將計畫及審查結論摘要公告。</p> <p><u>第 16 條第 4 項：</u> 土壤、地下水污染整治計畫之實施者，得依第一項、第二項規定之程序提出整治計畫變更之申請；所在地主管機關亦得視事實需要，依規定自行或命整治計畫實施者變更整治計畫。</p>

		<p>第 17 條第 5 項：主管機關依第二項、第四項核定土壤、地下水污染整治計畫時，得依環境狀況，命整治計畫實施者，提出土壤、地下水污染控制計畫，並準用第十六條規定程序，經主管機關核定後實施。</p>
--	--	--

