

定，行政機關如發現有一行為同時成立刑罰與行政罰之可能時，「應將涉及刑事部分移送該管司法機關」；同條第二項復規定：「前項移送案件，司法機關就刑事案件為不起訴處分或為無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判確定者，應通知原移送之行政機關。」此時行政機關，即得依有關之行政罰法規，就該行為予以裁處之。是以，前揭相關實務所認，刑罰與行政罰競合得以併罰之論點，在行政罰法第二十六條定立後，應可休矣。

（二）懲戒罰與行政罰或刑罰競合：

行政罰與懲戒罰發生競合之情形並非少見。例如公務員有酒醉駕車之行為，則該行為除觸犯道路交通安全處罰條例外；因其公務員之身分，尚可能因此而受其所服務單位之懲處；此時，即發生了行政罰與懲戒罰競合之情形。關於本問題，在法理上來講，此兩種處罰之併存，應該是可以容許的。蓋行政罰是對一般人民違反義務之制裁；而懲戒罰（包括懲處），則是專為維持職業倫理或紀律而設。原則上行為人受行政罰時，如認為有維持其職業倫理或紀律之必要者，並非不得予以併罰。

至於懲戒罰與刑罰發生競合時之處理方面，基於與上述懲戒罰與行政罰競合時得併罰之相同理由，因為刑罰亦為對一般人民違反義務之制裁；而懲戒罰（包括懲處）基本上則是專為維持職業倫理或紀律而設。故當行為人受刑事處罰時，如認另有維持其職業倫理或紀律之必要者，則應准許予以併罰為是。德國聯邦憲法法院在一項判決中，亦採取相類之見解，認為刑罰與懲戒罰不同，人民接受刑事制裁後，同一行為再受懲戒處分，與基本法第一〇三條第三項並不牴觸¹⁵，可供參考。以我國公務員懲戒制度為例，我國公務員懲戒法第三十條規定：「公務員懲戒委員會對於懲戒案件認為被付懲戒人有犯罪嫌疑者，應移送該管法院檢察機關或軍法機關。」原則上對於有犯罪嫌疑案件應主對移送司法機關調查；且依同法第三十一條規定，懲戒程序

¹⁵ BVerfGE 32,40f.

原則上可與刑事偵查或審判同時進行。¹⁶復依該法第三十二條規定：「同一行為已為不起訴處分或免訴或無罪之宣告者，仍得為懲戒處分；其受免刑或受刑之宣告而未褫奪公權者，亦同。」則顯見我國立法上，公務員懲戒處分與刑事責任兩者，理論上是各自分開，得併予處罰之；而與上揭外國實務，基本上是採取同一之立場。

（三）行政罰與行政罰之競合

一行為違反一項行政法上義務，固屬常態；但一個行為同時違反兩個以上處罰規定，亦非罕見。就以納稅義務人一行為，同時觸犯租稅行為罰及漏稅罰為例，其究係應採併罰主義抑或吸收主義？過去我國實務仍常舉棋不定。不過，隨著大法官釋字第五〇三號解釋與行政罰法的制定施行，上開爭議在相當程度上應已可獲得解決。以下，茲以大法官釋字第五〇三號解釋為分野，就行政罰相互間競合，在該號解釋作成之前、後，相關實務見解之演變簡述如下：

在大法官釋字第五〇三號解釋作成前，稅捐稽徵主管機關財政部台財稅字第 781148237 號函：「…處罰要件雷同，係屬法條競合，可從一重處罰…」。換言之，該號函釋以構成要件相似為由，認為行為罰與漏稅罰不得併罰。對此，財政部台財稅字第 851903313 號函，亦採相同之立場。至於行政法院方面，採取不可併罰者，則計有行政法院 83 判字 1828 號判決、83 判字 2035 號判決、84 判字 297 號判決、84 判字 1249 等號判決，以及 84 年 5 月第 2 次庭長評事聯席會議、84 年 9 月第 2 次庭長評事聯席會議等實務見解，可資參考。而觀其理由之構成，則大致係基於二者構成要件相近似，及處以漏稅罰已足達成行政上之目的，故無庸予以併罰為理由。相對的，採取併罰見解者，則係以二者「所規範之對象」，及所欲達成之「行政目的」各有不同，故而應予以併罰。換言之，只有當二者「規範之對象」，及所

¹⁶ 公務員懲戒法第 31 條：「同一行為，在刑事偵查或審判中者，不停止懲戒程序。但懲戒處分應以犯罪是否成立為斷，公務員懲戒委員會認有必要時，得議決於刑事裁判確定前，停止審議程序。」

依前項規定停止審議程序之議決，公務員懲戒委員會得依聲請或依職權議決撤銷之。

前二項議決，應由公務員懲戒委員會通知移送機關及被付懲戒人。」

欲達成之「行政目的」均為相同時，始有「一事不兩罰」原則之適用。而大法官釋字第三三七號解釋則謂：「…其處罰目的不同，要件亦異，前者係以有此行為即應處罰，與後者係以有漏稅事實為要件者，非必為一事。其違反義務之行為，係漏稅之先行階段者；如處以漏稅罰已足達成行政上目的，則兩者應否併罰，乃為適用法律見解及立法之問題，併予說明」。由該解釋意旨來看，該號解釋並未對「一事不兩罰」，此重要且具原則性之法律問題有所闡釋；且在結論上，似乎有偏向容許併罰之趨向。

接下來的大法官釋字第五〇三號解釋，依其內容對於長期以來實務見解之分歧，算是提供了一個較明確而可資遵循之原則：「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。」本號解釋，對於違反稅捐義務之一行為觸犯數個處罰規定時，可否合併處罰一事，主要著眼於二者處罰之性質與種類是否有所不同？是否需採用不同之處罰方式或手段，始能達成行政之目的？對「一事不兩罰」原則之適用，算是提出一套較為明確之判準。不過，本號解釋仍有些許為德不卒之處：比如第一、對於「行為」概念未有清楚之交代，造成判斷多數行為或單一行為時之困難；第二、行政目的之意義為何？是否包括處罰目的及特定之行政目的在內？亦未有明確之說明。¹⁷

釋字五〇三號解釋之後，關於上開問題採取不併罰說者，有高雄高等行政法院 90 訴 1172 判決。此號判決從行政目的是否足以達成為

¹⁷ 黃俊杰，行政罰法，2006年3月，頁126。

著眼點，充分體現釋字五〇三號解釋意旨。另外，最高行政法院 90 判 2353 判決，則從行為數觀點考量行為之態樣，而認兩者為同一行為，不得併罰。不過，最高行政法院卻於九十一年六月庭長法官聯席會議作成決議認為：「稅捐稽徵法第 44 條所生行為罰，與營業稅法第 51 條第 1 款規定之漏稅罰，兩者構成要件各別，非屬同一行為，其處罰目的各異，應併予處罰，無違背一事不再罰之法理，亦無司法院釋字第五〇三號解釋之適用。」此最高行政法院之決議，對「一事不兩罰」原則之適用，顯然重視於是否屬於「同一行為」，並以構成要件作為判斷行為數之重要標準。至此，先前大法官釋字第五〇三號解釋所揭示強調的「行政目的」判斷依據，自該決議作成後，即又開始產生鬆動，實務上見解亦可見有兩歧之現象。其中，援引前開決議，以行為個數來判斷得否併罰；而在行為個數之認定上，又以構成要件之不同，來判斷行為數者，有最高行政法院 91 判 1978 號判決、93 裁 1488 號裁定。至於承襲大法官釋字第五〇三號解釋意旨，以「行政目的」做判準，認為如從一重已足達成行政目的，即無庸再予處罰者，則有最高行政法院 91 判 2326 號判決、94 判 504 號判決，可資參考。

綜上，在釋字五〇三號解釋作成前，實務對「一事不兩罰」原則在行政處罰領域之適用，見解分歧。而在該號解釋作成後，各方見解則轉趨為一致。然而，隨著最高行政法院 91 年 6 月決議之作成，受到該決議之影響，實務之見解再次處於意見分歧之情形。惟此現象，在九十五年二月五日正式施行生效之行政罰法第二十四條有所規定後，相當程度上應已獲得解答。即如前所述，在行政罰之領域，一行為違反兩個以上處罰規定，時為常見。而我國實務上，究採併罰主義抑或吸收主義，亦莫衷一是。是以，在行政罰法制定時，立法者即採取「一事不兩罰」之原則，仿德國之法例，於行政罰法第二十四條規定：「一行為違反數個行政法上義務規定，而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。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。」則對兩個以上行政罰發生競合時，已明示採取「一事不兩罰」從一重處罰之立法原則。

參、結語

「一事不兩罰」之原則，在法制的發展上源遠流長；從早期僅屬法律層次之原則，逐漸發展成憲法上的原則。並且，該原則之射程，亦不再只是程序上之規範，其亦構成實體法之界線與限制，而為法治國原則重要之實質內涵。多年來透過實務、學說，在理論、觀念上的不斷演繹及突破，終於在行政罰法的制定上，獲得相當之成果。而行政罰法第二十四條以下之規範之制定，也算是「一事不兩罰」原則發展上，以及我國法制進步過程的一個重要里程碑。藉由此等過程，相信必能讓人民權益與國家行政目的達成兩者間，更能兼顧，而相互取得雙贏之局面。