

法務部行政罰法諮詢小組第 7 次會議紀錄

壹、時間：96 年 4 月 20 日（星期五）下午 2 時 30 分

貳、地點：本部 2 樓簡報室

參、主席：蔡委員兼召集人茂盛

肆、出席人員：李委員震山、林委員錫堯、胡委員方新、施委員惠芬、張委員正勝、陳委員明堂、陳委員清秀、陳委員愛娥、曾委員華松、黃委員綠星、蔡委員震榮（以上諮詢委員依委員姓氏筆畫列序）

伍、列席人員：如後附簽到簿

陸、討論事項：

一、討論事項：

- （一）有關行政罰法第 28 條第 1 項規定：「裁處權時效，因天災、事變或依法律規定不能開始或進行裁處時，停止其進行。」之適用疑義。
- （二）醫師法第 25 條之 1、會計師法第 40 條及技師法第 40 條之懲戒規定有無行政罰法之適用？

二、背景說明及問題爭點

（一）討論事項（一）：

本件監察院將公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避及政治獻金三項廉政業務所為之行政罰鍰裁處權，依監察院廉政委員會設置辦法，由監察委員組成廉政委員會行使。惟據來函所述監察院第 4 屆監察委員自 94 年 2 月 1 日起未能依法產生，致無法組成廉政委員會正常行使罰鍰裁處權，於設置辦法未修正前，有關違反公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避及政治獻金之案件之處罰，致生有無行政罰法第 28 條第 1 項規定，裁處權時效停止其進行之適用疑義。

（二）討論事項（二）：

按行政罰乃係行政主體基於一般統治關係，對於一般人民違反行政法上義務行為所為之制裁；而懲戒罰乃係行政主體基於特別權力關係（特別法律關係），對於具有特定身分關係之人違反內部紀律所為之制裁。二者之處罰對象、目的及程序均不相同。因此，行政罰法（以下簡稱本法）第一條立法理由敘明：「…懲戒罰著重於某一職業內部秩序之維護，因此行政罰法無納入懲戒罰之必要。另懲戒罰如兼具行政法上義務違反之制裁與內部秩序之維護目的，是否具有行政秩序罰性質，而屬本法第 2 條之範疇，應由其立法目的、淵源分別考量」等語，可知懲戒罰非本法之規範對象。惟懲戒罰之範圍如何？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？非無疑義。

查現行法規中對於現行法規中對於專門職業及技術人員（以下簡稱專技人員）之處罰方式並不一致，有僅設有行政罰並由行政機關處罰者（如社會工作師法、職能治療師法等）；有設有名為懲戒及行政罰者，而分由行政機關內部懲戒委員會及行政機關予以處罰者（如醫師法、會計師法及技師法等）；另有設相當於職業懲戒法庭之懲戒委員會予以懲戒者（如律師法等）。其中，對於專技人員之處罰而名為「懲戒」，且其懲戒名稱與本法第 2 條類似，並由行政機關內部所設懲戒委員會所為之者，性質上究否屬行政罰或懲戒罰？以及有無行政罰法之適用？針對此一問題，行政院法規委員會於 95 年 12 月間召開該委員會 95 年第 8 次諮詢會議進行討論，對於專技人員所為之懲戒處分是否屬行政罰，尚未有具體結論，爰請本部作最後之處理。

本部鑑於專技人員法規及其處罰態樣甚多，恐難逐一界定，且衛生署、行政院金融監督管理委員會及行政院公共工程委員會日前已函詢本部有關醫師法、會計師法及技師法中懲戒規定適用疑義，而上開三法所定懲戒規定類似，且均由行政機關內部懲戒委員會予以處罰，故本次會議先就此類懲戒規定進行討論，並將討論事項定為「醫師法第 25 條之 1、會計師法第 40 條及技師法第 40 條之懲戒規定有無行政罰法之適用」。

三、法務部法律事務司初步研析意見：

（一）討論事項（一）：

甲說（肯定說）：

【理由】

1. 按行政罰法第 28 條規定：「裁處權時效，因天災、事變或依法律規定不能開始或進行裁處時，停止其進行。（第 1 項）前項時效停止，自停止原因消滅之翌日起，與停止前已經過之期間一併計算。（第 2 項）」觀其立法意旨，裁罰權若懸之過久不予行使，將失去其制裁之警惕作用，亦影響人民權益，俾藉此督促行政機關及早行使公權力，惟如行政機關因天災(如 921 地震)、事變致事實上不能執行職務，或法律另有規定之事由，無法開始或進行裁處時，因非屬行政機關之懈怠，自宜停止時效進行，爰規定裁處權時效之停止事由。
2. 次按監察院廉政委員會，係依監察院各委員會組織法第 2 條第 3 項訂定之設置辦法所設置，依該設置辦法第 2 條第 4 款規定，有關違反公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避及政治獻金之案件之處罰，

應經該委員會審議，準此，如處罰未經該委員會審議，其程序仍有瑕疵，應屬違法之行政處分。惟依來函所述監察院第 4 屆監察委員自 92 年 2 月 1 日起未能依法產生，致無法組成廉政委員會正常行使罰鍰裁處權，依前揭說明，於此情形應屬行政罰法第 28 條所稱之『依法律規定不能開始或進行』，其時效應停止進行。

乙說（否定說）：

【理由】

行政機關如何進行罰鍰裁處程序，乃機關本於職掌權限內部之分工事項，應由機關自行審酌之。本件監察院將公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避法及政治獻金三項廉政業務所為之行政罰鍰裁處權，由監察院監察委員組成廉政委員會行使（監察院廉政委員會設置辦法第 1 條至第 3 條參照）惟依來函所述監察院第 4 屆監察委員自 92 年 2 月 1 日起未能依法產生，致無法組成廉政委員會正常行使罰鍰裁處權，乃係監察院內部權限事務分配之問題，應可改變裁處之運作方式，以利罰鍰裁處權之行使，是以，本件監察院委廉政業務所為前揭行政罰鍰處分，能否因第 4 屆監察委員自 92 年 2 月 1 日起未能依法產生，致無法行使乙節，能否謂非屬機關之懈怠，援引行政罰法第 28 條時效停止進行之適用，尚有疑義。

（二）討論事項（二）：

甲說（否定說—均無本法之適用）：

【理由】

懲戒罰乃係基於特別權力關係（或稱特別法律關係），對於具有特定身分關係之人違反內部紀律所為之制裁，且其處罰程序亦與行政罰不同。現行醫師法第 25 條之 1、會計師法第 40 條及技師法第 40 條之懲戒，依各該法均係由另設懲戒委員會及懲戒覆審委員會行之，且查其懲戒事由，尚包括違反職業倫理或職業道德等，與一般行政罰之處罰機關及處罰目的均不相同，故其性質上仍屬「懲戒罰」，故上開規定之懲戒，均無本法之適用。

乙說（肯定說—均有本法之適用）：

【理由】

懲戒罰乃係基於特別權力關係（或稱特別法律關係），對於具有特定身分關係之人違反內部紀律所為之制裁。司法院釋字第 295 號解釋認

為會計師懲戒委員會為制裁之機關，而會計師懲戒覆審委員會則相當於訴願之等級，皆屬行政機關，被懲戒人如對覆審決定不服，得逕行提起行政救濟。準此，可認為本號解釋將專技人員之懲戒案件定位為一般公法事件，國家對專技人員並無任何特別權力，故對於專技人員之懲戒與對於一般人民之行政罰，在法律性質上並無二致（參林錫堯，行政罰法第 24-25 頁；高愈杰，「試論專門職業懲戒機關之構成」）。從而，會計師法第 40 條之懲戒，及規範性質類同之醫師法第 25 條之 1 及技師法第 40 條之懲戒，與對於一般人民之行政罰性質相同，故均有本法之適用。

丙說（折衷說—得視具體個案情形，適用、類推適用本法相關規定）：

【理由】

1. 懲戒罰與行政罰之區隔，須從處罰之組織、程序、要件及種類予以實質觀察，惟因現行法規中對於專技人員懲戒制度之選擇及設計，故非能以名稱定為「懲戒」，即認為其屬懲戒罰。在現行法制無法明確區隔懲戒罰與行政罰之情形下，基於權利保障之立場，可將其視為行政罰，而適用本法之原理原則。（參行政院法規委員會 95 年第 8 次諮詢會議林錫堯主任檢察官及洪家殷教授之發言）。
2. 又本法之立法目的，乃為落實法治國家原則，如比例原則及法安定性原則等等。行政機關對於專技人員之懲戒縱非屬行政罰，行政機關為落實依法行政，為懲戒時亦應遵守上開法治國原則，故自得視具體個案情形適用或類推適用行政罰法相關規定。因此，主管機關依醫師法第 25 條之 1、會計師法第 40 條及技師法第 40 條為懲戒時，得視具體個案及違反義務規定，適用、類推適用本法相關規定。

醫師法、會計師法及技師法條文及各法懲戒及行政罰規定內容彙整表如後附表。

柒、發言要旨（依發言先後序）：

一、討論事項（一）部分：

監察院謝處長：

按公職人員財產申報法中並未硬性規定需由監察委員組成廉政委員會來進行處罰，故最初此業務係由監察院職員組成之審議小組來裁處，嗣後由於監察委員對監察院內行政部門之處理有所不滿，始於 84 年由監察委員在院會中提案，以監察委員組成之公職人員財產申報委員會來審議所有公職人員財產申報案件，因此有了該特種委員會之設立（嗣後陸續加入了公

職人員利益衝突迴避及政治獻金案件，故合併此三類案件，將該特種委員會改為廉政委員會）。

依該委員會規定此三項業務之行政裁罰，必須有全體委員過半數出席方得開會，出席委員過半數之同意，審查通過後始能開出行政處分，然自行政罰法施行之後，行政裁罰將有 3 年不行使即失效之時效限制，又依目前情形監察委員何時能順利產生未明，且廉政委員會之組織及其設置辦法均是經過院會通過，若是暫時擱置廉政委員會之運作，改用其他臨時審議小組來進行裁處，恐造成更大之爭議。故特將此案提出，希冀以行政罰法第 28 條認定時效中斷來解決此一困境，目前監察院已進行相關之先行程序。

李委員震山（採甲說，但建議儘速修法）：

依監察院各委員會組織法第 2 條第 3 項規定：「監察院得應業務需要，於院內設特種委員會…」依同法第 3 條規定：「各委員會委員，由監察委員分任之；…」復依該法第 2 條第 3 項授權訂定之監察院廉政委員會設置辦法第 3 條規定：「本會置委員 7 人，由院長、副院長以外之監察委員互選之，並互推 1 人為召集人；任期 1 年，不得連任。」復依同辦法第 5 條第 1 項規定：「本會會議須有本會全體委員二分之一以上出席方得開會，出席委員過半數之同意方得決議。可否同數時，取決於主席。」由上可知，在監察委員未產生前，或監察院各委員會組織法未修正前，確已構成「依法律規定不能開始或進行裁處」，其裁處權時效勢應停止進行。

若依上開解釋，故可避免僥倖而影響通案或個案正義之追求，但在長時間未進行相關程序前，比照「無罪推定原則」之精神，亦無法推定或認定當事人應受制裁，若裁罰權久懸不決，將影響當事人權益，有違法律規定裁處權時效之本旨，宜由政治部門負其責任，此外，建議應儘速修法因應。

陳委員愛娥（採甲說）：

公職人員財產申報法（第 13 條第 1 款）、公職人員利益衝突迴避法（第 19 第 1 款）及政治獻金法三項法律將裁罰權交給監察院之意旨應係要以監察委員為主體來執行此三項業務，而非單純以監察院內之行政部門來運作即可。再者，監察院各委員會組織法已明文規定其委員會需由監察委員來組成之，故調整組織法並非解決問題的辦法。今日監察委員無法產生之難題，應符合行政罰法第 28 條「依法律不能開始」之規定，但要考量到日

後可能因延宕過久而產生失權效之結果。

張委員正勝（採甲說）：

查監察院各委員會組織法第 2 條分為 3 項，第 1 項明列監察院設置之委員會、第 2 項規定前項委員會於必要時得分設或合併之、第 3 項規定監察院得應業務需要，於院內設特種委員會，故要先釐清第 3 項所謂之特種委員會之屬性、位階是否等同第 1 項之委員會，若然，則其組織架構仍需用監察委員組成。

依照監察院各委員會組織法第 3 條規定：「各委員會委員，由監察委員分任之」，則廉政委員會亦需用監察委員組成，若未踐行此一程序要件，所為之裁處可能會變成一個違法不當之處分，而在日後司法審查遭到法院的挑戰，所以考慮到處分之適法性以及法律所定之組織架構，宜採甲說。

陳委員清秀（採甲說，但建議聲請大法官解釋）：

甲說較為可行，但其缺點在於若裁罰時間延宕過久，一來人民可能反覆實行違規行為而誤以為是適法的，二來會造成人民的違法行為是永久可以處罰，解釋結果而造成整個時效與法安定性制度的破壞，產生違反誠實信用以及權利失效的問題。

反觀乙說也並非完全不可採，因為依照監察院組織法第 10 條規定：「監察院設監察業務處、監察調查處、公職人員財產申報處、秘書處、綜合規劃室、資訊室…」，故廉政委員會也可能只是監察院內部的權責劃分，而非監察委員之法定專屬執掌。故在主觀不能的情形下（例如本案之委員無法產生），視同其不存在而賦予監察院做法律漏洞補充，讓監察院修正其辦法由其他行政部門組成廉政委員會（因為監察院各委員會組織法第 3 條已明定各委員會之委員均需以監察委員分任之，除非修改此一規定，否則無法由他人擔任），例如在監察院廉政委員會設置辦法第 3 條加入第 2 項類似「若委員未產生前，由行政部門來執行」等語。然目前監察院沒有監察委員，因此也無法修正此設置辦法，故建議監察院應聲請大法官解釋，看監察院是否可以由秘書處或其他單位來執行法令賦予監察院的職權。若這樣的作法遭到大法官的否定，則更可為甲說之「不能開始或進行」提供強而有力的依據。

另外建議幕僚單位先進行調查、蒐證等作業，將相關證據蒐集好，以防止證據之滅失，以達維護法律尊嚴，克服法安定性的破壞、違反誠實信

用以及權利失效等問題。

施委員惠芬（採甲說）：

行政罰法第 28 條乃第 27 條之例外規定，第 27 條之時效規定本係在保障當事人，第 28 條在不得不的情形下有時效停止之規定，故只要符合法定要件，是可以依第 28 條停止時效之進行。

另外，日前通過之公職人員財產申報法修正案最後一條規定「其施行日期由行政院會同考試院、監察院以命令定之」，同樣是遇到因為監察委員無法產生而無法另定施行日期的情形，與本案相似。

林委員錫堯（採甲說，但建議財產申報處開始展開相關的先程序）：

此三項法律將監察院所無之職權劃歸監察院乃一特別規定，我們要將監察權（彈劾、糾舉、審計）與監察院職權（把監察院當作行政機關看待，法律賦予其職權）區隔開來，故監察院在進行裁罰時係在行使法律賦予之權限，係把監察院當作實質行政機關的地位看待（所以對其決定可以訴願、行政訴訟），法律本無意使裁罰視為監察權之範疇，故監察院在行使其職權時，本來就未必如同行使監察權時需要合議以及需有委員會的設置。

再者，查監察院各委員會組織法第 5 條（委員會討論事項如下：一、監察院會議交議事項。二、委員提議事項。三、由其他委員會移送與本委員會有關聯之事項。四、院長交議事項。）並未提及監察院有可以裁罰的權限，另將上開條文與監察院廉政委員會設置辦法第 2 條相對照，可得知監察院的權限遭到了擴張，亦即透過該法律及其授權訂定之法規命令，廉政委員會設置辦法已經多設了一個程序規定，參照行政程序法第 114 條規定「需要由委員會參與做成之行政處分，其程序可以補正」之精神，廉政委員會所為之裁處應也有補正之空間，只是何時補正又會造成另一個難題。但就目前的情形下除非能確認法規命令牴觸母法無效，或確認其有違憲的問題，或經過修法程序，否則無法否定此程序之存在。故認為甲說較可採，但建議財產申報處開始展開相關先程序（例如調查程序、查核程序、陳述意見程序），如此即使未能為最後之裁處，也多少可達到立法目的。

法務部政風司（採甲說）：

監察院關於公職人員財產申報案件裁處之延宕已造成民眾負面觀感，

另外長期的延宕也造成公職人員權利的受損。目前法務部對於此類案件有成立一審議委員會（成立依據：公職人員財產申報法第 12 條第 2 款、公職人員利益衝突迴避法第 19 條第 2 款），其成員係由各部會的科長、編審所組成，並無高規格之部、次長，故建議監察院是否依照公職人員財產申報法第 12 條第 1 款、公職人員利益衝突迴避法第 19 條第 1 款設立審議委員會，其成員以行政人員分任之，而暫停使用廉政委員會之設置辦法。

曾委員華松（採甲說）：

時效制度不論是因事實上或法律上無法進行應均有適用，而停止其時效之計算。

蔡委員震榮（採甲說）：

一般而言組織法會規定組織之權限，而觀察監察院組織法並未提及以廉政委員會的設置來處理公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避及政治獻金三項廉政業務，只是監察院依照其組織法第 2 條第 3 項來設置廉政委員會，故廉政委員會設置辦法是創設組織法所無之權限，因為監察院組織法設置之特種委員會應僅限於監察院行使彈劾等主要職權時始可成立，並不包括以行政機關之角度對公職人員進行裁罰時也可以設置特種委員會（例如本案之廉政委員會），所以此職權命令有問題，在組織法上之授權就有問題。

黃委員綠星（採甲說）：

監察院各委員會組織法規定其特種委員會職權之行使須由監察委員擔任，縱設置特種委員會，仍須由監察委員來行使其職權。故有關公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避及政治獻金三項廉政業務（事務係內部單位可以執行，而業務則須由法律規定）不可交由其他事務單位去執行，若由其他事務單位執行，一旦日後無法通過法院之審查，需要全部退回監察院重新進行的話，不只損及到監察院的威信，在時效方面更會造成困難的處境。在目前監察委員無法執行相關權限之情形下，認為符合行政罰法第 28 條「依法不能開始或進行」之規定，可停止時效之進行（會造成此問題是政治因素，應先解決政治問題）。

胡委員方新（採甲說）：

監察院各委員會組織法規定其特種委員會職權之行使需由監察委員擔

任，故其內部基於權限分工分給廉政委員會來行使後，即不可交由其他行政人員來行使，故今日之狀況應屬於行政罰法第 28 條「依法律不能開始或進行」之情形。

二、討論事項（二）部分：

金管會代表(採甲說)：

一、建議採甲說，無行政罰法之適用，理由如下：

- (一)、乙說認為有適用之理由在於大法官會議解釋第 295 號解釋，然釋字第 295 號解釋背景在於會計師懲戒不如律師懲戒經過法院或類似法院組織之審理，而特予會計師有提起行政訴訟之機會；反之，律師懲戒因已有法院審理而無須再賦予提起行政訴訟之可能。若依此理，會計師懲戒為公法性質而有行政罰法之適用，則律師是否有所不同？既皆為專技人員是否異其適用，不無疑問。
- (二)、就立法淵源、目的考量，會計師懲戒性質仍應認為屬懲戒罰性質為妥，理由如下：1、懲戒罰對象：會計師法懲戒僅針對具備會計師身分者，與一般行政法係針對普遍一般人民所為之行政處分不同；2、組織程序：會計師懲戒有會計師懲戒委員會為之，由最高法院檢察官、會計師代表及公證人士等專家學者共同組成審議，與一般行政法單純交由行政機關所為者不同；3、懲戒性質、要件及種類：會計師法第 39 條就所列之懲戒事項多傾向於內部秩序之維護，如第 1 款規定所謂之「犯罪行為受刑之宣告」受刑之宣告後基於內部秩序之維護所為之懲戒，又如第 5 款規定「違反會計師章程之規定」亦屬內部紀律之維持，又如第 2 款、第 4 款「允許其他機關作成處分」、「允許稅捐機關作成處分」後仍可為懲戒，亦與行政法一事不再理之原則有所不同。就種類而言，證券交易法上又針對會計師的懲罰，如警告或停止一定期間公開發行公司財務報告的簽證或撤銷簽證，而會計師懲戒之種類，如警告、申戒、停止一定期間的營業或除名，就種類而言，亦與證券交易法上行政裁罰的種類有所不同。
- (三) 若適用行政罰法所生的困難在於採取時效之部分，採取時效究竟是行為後起算或以結果論不無疑問，若以結果論，則以財務報表發現虛偽影響當事人權益結果起算；若以行為後起算，則係以完成簽證行為後起算 3 年，於此恐生疑問，蓋經統計 88 年至今公告懲戒共計 41 件，其中逾越 3 年期間的案件共有 21 件，幾近半

數，是故若適用行政罰法，則時效部分恐生疑義。

二、若決議採丙說，金管會亦會遵照辦理。依個案具體判斷是否違反行政法上義務或單純內部紀律秩序的違反，部分個案雖易於判斷，但仍有其他部分個案究屬違反內部紀律或行政法上義務，難以判斷而仍有疑義。再者，會計師法第 39 條第 2 款及第 4 款之規定，這兩款之規定是否有其他行政處分後仍得懲戒，是否得依行政罰法第 1 條排除行政罰法第 24 條「一行為不二罰」之適用？倘無疑問，則在適用或類推適用上較不生疑義。

工程會代表(原則採甲說，但不反對丙說)：

與金管會說明部分類似之處不予贅述。技師法內對於技師違反規定之類型亦區分為技師懲戒與一般行政法，本身於技師法內即有所區隔，如技師法第 29 條所列應付懲戒之情形即應與行政法區隔，但適用上，金管會代表認為在適用上懲戒部份恐生疑義，如時效部份，然工程會認為時效為技師懲戒中所無之規定，對當事人之權益保障有所影響，蓋因技師法內無此時效規定，故於技師違反應予懲戒之規定時，縱已經長時間仍有受懲戒之可能，與法律安定性原則有所違背，此部分本會認為有關技師懲戒之部分，因已有技師懲戒之規程，對於委員會的組成既已規定，則按法規授權，當可適用；如於懲戒規程無規定之部分，似可準用行政罰法之規定，包含時效部分亦同，蓋有規定自行政罰法施行之日起算，故不生上述所謂逾越 3 年時效之問題。故似應採甲說區別，但有部分仍可準用為是。

吳委員庚(書面意見採丙說)：

贊成折衷說，原則上有行政罰法的適用，個案之例外情形，另當別論。理由如下：

行政罰與懲戒罰的區分，原是建立在一般權力關係與特別權力關係的硬性區別上。基於傳統特別權力關係的理論，懲戒罰事由可以不受法律保留原則的拘束，裁處之後也沒有後續的司法審查(不許提起訴訟)。如今這種特別權力關係理論，與法治國家理念不符，鮮少為人皆受，所以懲戒罰與行政罰截然劃分的基礎並不存在。

醫師法、會計師法中既有一般行政罰又有違反各該職業倫理的「懲戒罰」，其中行政罰當然有行政罰法的適用，懲戒罰須由具有專業知識的人士組成委員會審議，但既然都是同一法律所規定的罰則，其適用的法則自應一致，而不宜割裂。

行政罰法所作的原則性規定，諸如處罰法定、比例原則、從新從輕、一事不二罰、正當法律程序等，具有憲法層次的效力，無論何種裁罰都應適用，「懲戒罰」亦不例外。尤其「懲戒罰」的裁處最後仍須經過行政法院的審查，才具有正當性，法院也只有援引上述原則性規定作為審查的準則。

陳委員愛娥（書面意見採甲說，但贊成得類推適用行政罰法）：

一、關於懲戒罰是否均植基於特別權力關係，不無疑義。公務員懲戒制度固然如此，但其他專門職業技術人員的懲戒恐非基於特別權力關係的考量，毋寧是由職業團體為維護其執業形象，對其從業人員採取的維持職業紀律的措施。因此，其性質上與行政罰仍應有別。

二、一併考量醫師法、會計師法與技師法，顯然明白區分懲戒罰與行政罰，蓋僅懲戒罰部分交由特設之懲戒委員會裁罰，此一立法考量，仍應尊重。

三、本人並不反對懲戒罰的裁罰，於性質相近範圍得類推適用行政罰法所定原則。

高委員秀真（書面意見採丙說）：

行政罰法之第 1 條之規定，將沒入及其他種類行政罰明列為行政罰，得依同法第 2 條所列之裁罰性不利處分種類以觀，既已涵蓋行政程序法第 102 條所稱之限制或剝奪人民或權利之行政處分，而醫師法、會計師法、技師法中所定之部分懲戒方式，其文義不無與行政罰法所列之裁罰性不利處分相同者，故專門職業技術人員懲戒規定是否適用制裁性質之行政罰法，於實務上難以明確。

所謂懲戒罰通常是因行政主體對公務員或專門職業之從業人員為維持其內部紀律所制定之處罰規定，其規定之義務內容及處罰方式乃判別其制定目的及義務特徵之標準，在現行法制未明定區別標準時，亦僅能就具體個案事實，依其義務內目的、內容、處罰方式等特徵事項，判斷有無行政罰法之適用。

李委員震山（原則上採乙說）：

本人認為探討本問題之實益在於若為適用，則如適才吳大法官所說行政罰法之原則亦應貫徹，而此問題於個案尚未為說明，而此三法律中所為之裁罰是否為行政罰法之不利處分始為本人認為重點所在，經過分析後，

亦與立法理由與各位著作中，均有論及，於此不再引用。

不利行政處分是否具有裁罰性，依個人淺見，需同時合於下列要件：一、受處分之行為須違反行政法上之義務，當事人因而受行政秩序罰。準此，首應排除行政刑罰。二、單純未合乎法定要件之行為效果不屬之，例如，不合申請資格而遭撤銷或廢止之許可。三、義務行為與不利行政處分關聯性在時間上有緊密性，若時間點過早，而有「預防性不利處分」或「保全措施」之屬性，或時間點過遲，而有「行政執行處分」之屬性，皆非行政罰法第 2 條支局裁罰性。

經過上述理解，因此對於不利行政處分逐一比對後，本人認為均無以上排除之狀況，基本上皆具有裁罰性。是而，將牽涉懲戒與行政罰有多處重複之處，若法律未有特別規定，則應適用行政罰法，故本人由保障受不利處分者之角度觀之，主張適用乙說。

本議題牽涉乙說及丙說的爭議，本人採取乙說，是因應本議題所整理出三法規於具體違反時是否適用行政罰法之爭議，故採乙說；但若仍有其他懲戒或其他相關法律規定，則仍有丙說適用之可能。故乙說、丙說實則差距不大，因懲戒解釋上仍有其他多種看法，而不宜拘泥，故在討論懲戒時仍應留心是否有制裁性的不利處分可言。

蔡委員震榮(丙說)：

本人採取丙說。吳大法官所言之原理原則均適用，惟本人認為重點非於此處，如入出國實務似乎於行政程序法第 3 條排除該法程序規定之適用，然個人認為仍有行政程序法之適用。本次問題主要重點在懲戒罰的主要目的與行政罰之主要目的，吳大法官所說之原理原則本人仍為贊同，懲戒罰當然不得排除行政罰之原理原則適用，但懲戒罰有懲戒罰之目的，重在規範內部倫理規範，透過團體的制約即團體內之一定處罰方式，而此些處罰方式將與外部行政罰之處罰產生重疊性。懲戒均設有懲戒委員會，與一般行政罰有所不同，行政罰係行政機關直接對於違反行政義務之人處罰，一為對於內部行政機關秩序違反之處分，一為對於違反行政法之義務而為之處分。

現行困擾之處為違反內部秩序之懲戒手段與外部行政機關所為之處罰手段間重疊處，個人認為若內部懲戒與外部懲戒間具有競合之情形時，將有一事不二罰之適用，即內部倫理規範具有其規範之必要性，NCC 規制新聞從業人員之倫理規範即是，當然所採取之手段部分與外部規範間具有衝突之情形，此部分應具有一事不二罰之適用，本人認為內部規範懲戒罰具

有存在之價值，此即本人採取丙說之理由。

張委員正勝(採丙說)：

陳愛娥委員之書面意見採取甲說，然其論述過程中第三點之部分「本人不反對懲戒罰之裁罰，於性質相近範圍得類推行政罰法鎖定原則」，說明採取甲說之見解，惟本人閱讀後，認其似有採取折衷說，希望相關同仁確認，以避免產生錯誤。

本人仍主張丙說，當初修正行政罰法第 1 條、第 2 條針對行政罰法立法理由時，本人即主張將懲戒罰排除在行政法外，懲戒罰當初思考界定在特別指定關係內部具體自我規範，故立法理由說明應是在此方面考量。至第 2 條所謂不利處分，其列舉規範在行政罰範圍內，吊銷證照實則多侷限於公司行號的證照及個人、專技人員相關證照，證照制度的流行可能導致證照吊銷，是對當事人的不利處分，可能亦屬行政罰範圍。懲戒委員對懲戒的用語不應望文生義，而應對懲戒的實質內容審酌，較能針對目的性掌握，懲戒應不單指內部制約，因內部制訂公約可由會計師公會、律師公會內部自行制訂公約作規範即可，故應給予更大的法令上的授權，懲戒事實上多為外部行為致被處分，如代理人處理事務因本身處理事務不具專業或缺管理人注意義務，導致對社會一般人危害，行政處分的介入應是有法律設計架構性，如會計師懲戒法第 1 條有犯罪行為受刑之宣告已屬過時法律不符合行政罰法之規範，又如逃漏稅懲戒或對財務報表為不實簽證的懲戒，對社會公益影響很大，所以給予懲戒，事實上應屬行政罰。懲戒委員會不因望文生義而應實質論斷為是，故本人採丙說（折衷說）。

惟，本人認為會計師法或其他技師法相關法規，事實上乃係在行政罰法施行前之法律，在設計上與行政罰法有比對檢討之必要。如前所述會計師法第 39 條第 2 款或第 4 款之前提要件，「經處分者」是指已受處分完成後才提付懲戒，如此可能涉及一事不兩罰的問題，此乃係因設計的處罰性、目的性相同時可能產生的問題。故整個法律皆應有所檢討之必要。

林委員錫堯(採丙說)：

本人之意見已於行政院法規會 95 年度第 8 次出席會議紀錄第 7 頁內載明，在此儘量避免重複，惟此次問題點仍應予以釐清，於行政罰之行政制裁體系內是否需要區分行政罰與懲戒罰之概念，抑或一體看待同等視之？若須區分，其次應該釐清懲戒罰之範圍，於林紀東老師之行政法中即論及懲戒罰之定義為特別權力關係內部之處罰，故當時作業包含法制體系公務員

懲戒法及其他懲戒法如陸海空軍懲罰法等等，均未懷疑何為懲戒罰，何為行政罰。然大多教科書皆有所區分，現行另有專技人員法規，設有懲戒委員會及懲戒程序，則回歸是否為懲戒罰之問題點，因此相關著作亦可看出有此觀念之存在，而本人亦於此質疑此觀點，即法律規定組織委員會執行，名為懲戒，是否即為行政法上懲戒罰之概念？懲戒罰之意義為何？若懲戒罰僅為單純內部紀律規範，各該法律規定卻因其他違法施以懲罰，為何僅冠上組織名稱或程序即稱為懲戒罰？

就現在討論之案例及整理出之法規，如會計師法，第 39 條第 6 款「其他違反本法之規定」，其違反之義務規定，可能與一般違反義務之規定不相上下，如何嚴格區分為內部義務與一般義務之不同，與內部紀律維護之功能實無法區分，此即為過去立法所未思慮之處，是故未來立法應予以注意，而醫師法亦有相同之問題，另技師法則更為廣泛，例如資料第 23 頁「技師不得為同類行為，如業務致委託人之損害，執行業務時違反業務有關之法令…」等等，此範圍與一般違反行政法上義務似無差別，因此於過去法令無區分之情形下，予以區隔使之與行政罰有所不同，似無理由，為本人質疑之處。

若無法嚴格區分，於不區分懲戒罰下，（甚而本人亦懷疑其是否具有懲戒罰之性質），則產生是否有行政罰法之適用問題，但如此概念上討論有時將失去其問題性，即此處罰是否適用於行政罰法，因此，可使問題層次降低，即如果違反之義務性未能充分顯現，而非屬內部單純紀律之規範之特性時，應視為行政罰，然而未來法制亦不排除設計一套規範內部紀律之法制體系。

再者，若以上均為懲戒罰，則是否當然不適用行政罰法？得否為保障人權於法理上類推適用，此屬另一問題，本人印象所及司法院公務員懲戒法中即有規定，例如公務員違法辭職之處罰亦應慮以故意過失而為，而可看出即使不是行政罰而是懲戒罰，亦朝向行政罰法之基本原理原則而為之端倪，即使稱為不是行政罰而為懲戒罰而不適用行政罰法，但是否類推適用亦為問題。是否正確，見仁見智，請各位多多指教。

施委員惠芬(採修正乙說)：

本案因涉及憲法層次的問題，故回歸行政罰法的主管機關討論，懲戒罰如規範在司法院懲戒職權的範圍可能就要回到憲法層次加以討論。當初立法理由未將懲戒罰列入乃經多方討論，究竟係指名義上或實質上懲戒罰不明，若為實質上懲戒罰不列入，則今較不生困擾。故討論本議案前提在

於倘不將實質上懲戒罰列入，則各懲戒罰僅是名義上懲戒罰而非實質上懲戒罰，要確定其目的、手段要分別考量其性質，此為首要釐清之點。

再者，關於特別法律關係的懲戒，首先專技人員是否界定為特別法律關係？是否要將特別權力關係轉變為特別法律關係後，再擴張到專技人員部分仍屬存疑。基此觀點，實質上懲戒罰及特別法律關係是否應如此擴大不無疑問。故本人採乙說，但仍含有折衷說意見在內，原則上認為應以行政目的、手段來判斷，若具有行政罰性質時，即可以採行政罰相關規定，如從新從輕或一事不再罰等，但乙說將之界定為「適用」行政罰法，此部分因相關專技法規並未加以檢討修正，未配合行政罰法的施行作區隔究竟是否為懲戒的性質，惟若以此三法規定所欲達到的行政目的觀之，本人傾向於認為屬行政罰，但仍宜請相關主管機關釐清，其規範如為懲戒性質則應明定，若非，則可援用行政罰法的相關規範，此部分如前述李震山委員所提係採保障人民權益的觀點，本人採乙說。惟因乙說界定為「適用」，故仍應釐清個別法律之規範性質及立法目的，所以，認為仍有丙說之情況存在。

曾委員華松(採丙說)：

本議題所應針對討論的三個法律觀之，如醫師法第 25 條第 1 款的違反「醫師有重大過失或故意的行為」、第 2 款「業務上犯罪行為應受懲戒」；會計師法第 39 條第 1 款「犯罪行為應受懲戒」此即牽涉刑事吸收行政或刑事吸收懲戒罰之議題。故如本人所述，如有此情形仍應併罰。換言之，立法當時立法抽象議題所列究竟為行政罰或懲戒罰應由立法目的、淵源分別考量，應認為不論職業或非職業的制裁，皆屬制裁，故行政訴訟時會計師、律師懲戒後得否行政救濟，基於過往特別權力關係的觀念，現雖無此觀點但仍有界限存在，因此本議題之討論可能難有交集之處。如時效討論，司法院過往曾認為罰鍰並無時效，大法官解釋亦曾認為有關公懲會的案件，法規並無時效之規定，故本人認為本議題介入點，如採乙說認為有適用時效，則案件難以處理，故應認為分別適用較為妥適，即原則上有適用，但性質上不合內部法規定時，則不適用。

陳委員清秀(採丙說)：

本人原則上支持丙說，理由如下：

懲戒罰是否適用行政罰法，仍應回歸視其是否有違反行政法上義務而應予制裁。就某些情況而言，並無違反行政法上義務，如僅單純違反公會

章程的情形，本身並非違反法律上義務而僅是內部紀律秩序的違反，此時應認為不涉及違反法律上義務，或可類推適用，但無法直接適用，畢竟無違反法律上義務之情形。又如會計師法中有關犯罪之規定，設犯罪與職務無關，則難認有違反行政法上義務，而難以認為有行政罰法之適用。故本人以為懲戒罰，如無違反行政法上義務，而僅是內部秩序管理的違反，則既無違反行政法上義務而無行政罰法之適用，但仍可能類推適用有關故意過失等規定，但絕無直接適用之可能。故，折衷說自有其道理，又如獸醫師法中規定，罹患精神病，應予停業、撤銷執照，雖為懲戒但並非違反行政法上義務而難有行政罰法之適用。

綜上所論，本人認為仍應區別類型，基本上僅要是違反行政法上義務規定而受懲戒時，依文義解釋仍應適用行政罰法；若從目的、精神觀之，行政罰法所表彰現代法治國家程序性原則及人權保障，一體適用亦應可以，但論理上仍應區分是否違反行政法上義務或純粹內部秩序紀律管理而有所不同。故，基本上本人採取丙說，但針對丙說理由仍應修正。蓋，「當然是」或「當然不是」的情形在具體個案範圍上不盡然，故仍應判斷行政罰法施行後的懲戒，究指為何？以避免在適用上發生究竟為懲戒罰或行政罰的疑問。故理由上針對丙說的部分仍須說明詳細修正。

陳委員明堂(採丙說)：

基本上採丙說，但理由附表所列分類及其理由仍須再加檢視，此部分請法律事務司略作修正。誠如曾大法官與陳清秀委員所言，就現有法制的規定下，確實有某些情形不是當然全面肯定或全面否定其是否為行政罰。所以本部法規委員會同仁參與其他機關法制作業，均會建議他仍就相關懲戒規定之內容應再斟酌其本質，釐清其定位，將不屬於職業團體內部紀律或倫理規範之違反的部分，排除於懲戒罰，另予規範，避免混淆。但也告訴他們如屬行政裁罰（制裁性），則須適用行政罰法規定，如需具備故意、過失…等；如非屬行政裁罰（不具制裁性），則不必適用行政罰法，何者有利於行政機關適用，該管機關應有所斟酌。

黃委員綠星(採丙說)：

本人原則上亦採取丙說，就此三法的規定因仍內部制裁性的意涵在內，故本人認為仍應採取丙說為當。

胡委員方新(採丙說)：

本人亦採丙說，主要理由在於司法院釋字 295 號解釋針對會計師懲戒委員會的結論是國家對專技人員的懲戒定性為一般公法事件，國家對專技人員亦無任何特別權力關係，對傳統行政法與懲戒法是區分為一般及特別權力關係的區分上，已然揚棄此種觀念。

懲戒罰性質及行政法對一般人民於違反行政公法上義務的行政罰性質已然相似，猶以醫師法、會計師法及技師法的懲戒，雖名稱為懲戒，但懲戒的種類繁多，故其處罰與行政罰多所重疊，如警告、罰鍰等即是。故，懲戒罰既與行政罰性質接近，則關於行政罰原則性規定，如故意過失、從新從輕、一事不二罰等原則性規定應認為有適用，縱無適用亦有類推適用，較能保障受處分者。

工程會：

工程會所碰到問題與金管會同，在未透過修法途徑前，依現行法令進行懲戒案件，可能要界定是否為實質懲戒或行政罰，個案上若認為要適用現行行政罰法之規定則碰到個案問題時，例如時效問題，究竟是以作出處罰決定為時點認定，抑或以交付懲戒的時點認定，此與一般機關做成裁罰的情形並不同，雖非本決議討論重點，但在實務運作上仍可能產生不可不慎。但基本上仍持贊同丙說的立場，至於時效問題則屬另一問題。

主席：

綜合以上討論：多數說採丙說，依具體個案情形認定為懲戒罰或行政罰。但關於丙說的說明應有所修正，說理要詳細。

捌、會議結論：

- 一、討論事項（一）：採甲說。附帶意見：為避免時效期間過長影響正義之追求，監察院應進行裁處相關之先行程序。
- 二、討論事項（二）：多數委員贊成丙說意見，並將上開意見函送各相關機關參考。並請各主管機關釐清現行法規中，懲戒之處罰性質，在修法時並予檢討修正。

玖、散會（16 時 45 分）。

主席：蔡茂盛

紀錄：陳忠光

法務部行政罰法諮詢小組第7次會議書面意見

李震山

壹、行政罰法第28條第1項適用疑義

有關監察院第4屆監察委員自94年2月1日起未能依法產生，致無法組成廉政委員會正常行使罰鍰裁處權，是否構成行政罰法第28條第1項規定：「裁處權時效，因天災、事變或依法律規定不能開始或進行裁處時，停止其進行。」中之「依法律規定不能開始或進行裁處時」，茲表示淺見如下：

依監察院各委員會組織法第2條第3項規定：「監察院得應業務需要，於院內設特種委員會…」依同法第3條規定：「各委員會委員，由監察委員分任之；…」復依該法第2條第3項授權訂定之監察院廉政委員會設置辦法第3條規定：「本會置委員7人，由院長、副院長以外之監察委員互選之，並互推1人為召集人；任期1年，不得連任。」復依同辦法第5條第1項規定：「本會會議須有本會全體委員二分之一以上出席方得開會，出席委員過半數之同意方得決議。可否同數時，取決於主席。」由上可知，在監察委員未產生前，或監察院各委員會組織法未修法前，確已構成「依法不能開始或進行裁處」，其裁處權時效勢應停止其進行。

若依前述解釋，固可避免僥倖而影響通案或個案正義之追求，但在長時間未進行相關程序前，比照「無罪推定原則」之精神，亦無法推定或認定當事人應受制裁，若裁罰權久懸不決，將影響當事人權益，有違法律定裁處權時效之本旨，宜由政治部門負其責任，此外，建議應速修法因應之。

貳、醫師法、會計師法及技師法之「懲戒」規定有無行政罰法之適用

醫師法第25條之1、會計師法第40條及技師法第40條之懲戒規定有無行政罰法之適用，應就該等不利行政處分是否具有行政罰法第2條「裁罰性」，不能因法令以「懲戒」為名，而以詞害義。

不利行政處分是否具有裁罰性，依個人淺見，需同時合於以下要件：一、受處分之行為須違反行政法上之義務，當事人因而受行政秩序罰。準此，首應排除行政刑罰。二、該義務行為與不利處分間應有義務違反之因果關係。準此，單純未合乎法定要件之行為效果不屑之，例如不合申請資格而遭撤銷或廢止之許可。三、義務行為與不利行政處分關聯性在時間上有緊密性，若時間點過早，而有「預防性不利處分」或「保全措施」之屬性，或時間點過遲，而有「行政執行處分」之屬性者，皆非行政罰法第2條具裁罰性之行政處分。

本案所涉法律中所指之各項不利行政處分，經逐一比對，皆具裁罰性。若法律無特別規定，例如公務人員依公務員懲戒法受懲戒，則均有行政罰法之

適用，以保障相關專技人員之權利。

法務部行政罰法諮詢小組第7次會議書面意見

黃綠星

壹、關於行政罰法第28條適用疑義：

- 一、監察院之業務，應由監察委員行使。雖然監察院各委員會組織法之規定，監察業務分屬法定委員會執行，且得應業務需要於院內設特種委員會，仍應由監察委員分任之（監察院廉政委員會設置辦法第3條），不得委由院內其他職員代為行使。監察院自94年2月1日起未能依法產生監察委員至無法組織廉政委員會行使職權。該委員會設置及業務，雖認為係監察院內部權限事務分配問題，在無監察委員之情況下交由內部單位廉政處代為行使，殊欠法律依據。
- 二、有關公務人員違反公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法及政治獻金法案件，科處行政處罰，並非監察院內部之事務，監察院將其該業務交由內部事物單位，殊違背監察院各委員會組織法。在無監察委員執行相關權限之情形，符合行政罰法第28條第1項所指「依法律規定不能開始或進行裁處」，應適用該條規定停止裁處權時效之進行。

貳、關於懲戒法有無行政罰法適用之意見：

- 一、行政罰法第1條之說明，已指明懲戒罰與行政罰之性質有別，懲戒罰著重於某一職業內部秩序之維護，故行政罰之規定並非全然適用於懲戒罰，從而行政罰法應無納入懲戒法之必要。如懲戒內容如兼具行政法上義務違反之制裁與內部秩序之維護目的，則是否具有行政秩序罰性質，而屬本法第2條之範疇，應由其立法目的、淵源等分別考量。可見行政罰法立法之初，已對懲戒罰之應否適用行政罰法預留裁量空間。故於行政機關為裁處懲戒罰時，自應尊重行政罰法立法意旨。
- 二、醫師法、會計師法及技師法所規定之懲戒罰，有警告、限制執業範圍、停業、廢止執業執照、廢止醫師執照、停止執行業務等，其懲罰方式、內容與效果，與行政罰法第2條所規定之行政罰種類並無不同，其懲戒目的不僅約束內部紀律，進而對危害公益之行為，國家公權力藉某特定團體予以制裁，以達維護公益及保障個人權益之用意。又構成懲戒之行為，除有屬於違反具有特定身分關係之人內部紀律外，如違背執業倫理，犯罪行為，公會章程等行為外，亦有違反國家所規定所禁止行為之情事，可能發生同時形成應處行政罰及懲戒罰之情形，殊難將懲戒罰完全排除行政罰法之適用。

三、基於權利保障之立場，尊重立法本旨，宜視其具體個案情形，可予以適用或類推適用行政罰法之規定。