

發文字號：法務部 100.01.11 法律字第 0999054953 號函

發文日期：民國 100 年 01 月 11 日

要 旨：按「一行為不二罰」原則，係指一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者而言，因行為單一且處罰種類相同，從其一重處罰已足以達成行政目的，故僅得裁處一個罰鍰，並依法定罰鍰額最高之規定裁處，若行為人不同，或雖行為人相同但非屬同一行為，則屬數行為違反同一或不同行政法上義務之規定，而應分別處罰

主 旨：關於行政罰法第 24 條第 1 項及同法第 25 條適用疑義乙案，本部意見如說明二至四，請 查照參考。

說 明：一、復 貴會 99 年 12 月 7 日通傳法字第 09946028670 號函。

二、行政罰法（以下簡稱本法）第 24 條第 1 項規定：「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。」其立法意旨在於一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，因行為單一，且違反數個規定之效果均為罰鍰，處罰種類相同，從其一重處罰已足以達成行政目的，故僅得裁處一個罰鍰，並依法定罰鍰額最高之規定裁處。上開「一行為不二罰」原則，乃現代民主法治國家之基本原則，避免因法律規定之錯綜複雜，致人民之同一行為，遭受數個不同法律之處罰，而承受過度不利之後果。準此，倘行為人不同，或雖行為人相同但非屬同一行為，而係數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，則應分別處罰之（本法第 25 條參照），不生是否抵觸「一行為不二罰」原則之問題。

三、違法之事實是否為「一行為」，乃個案判斷之問題，並非僅就法規與法規間之問題，或抽象事實予以抽象之判斷，而係必須就具體個案之事實情節，依據行為人主觀之犯意、構成要件之實現、受侵害法益及所侵害之法律效果，斟酌被違反行政法上義務條文之文義、立法意旨、制裁之意義、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決定之。如經判斷認係單一行為違反數個行政法上義務，則須進一步判斷有無法規競合之問題，包括特別關係、補充關係與吸收關係，如該二以上規定之間存有特別法與普通法關係者，於此情形，特別規定之構成要件必涵蓋普通規定之構成要件，從而，除法律別有規定外，應依特別法優先於普通法適用之原則，優先適用該特別規定，而不再適用本法第 24 條之「一行為不二罰」原則。

四、本件來函所詢化粧品、食品、醫藥、衛生廣告內容違法衍生之裁罰疑

義，首應釐清廣告託播者是否同為傳播業者（此應由機關依職權調查事實，不宜逕依「傳播業者自承本身即為託播者」為認定）。其次，

貴會來函說明二所舉化粧品衛生管理條例第 24 條第 1 項規定：

「化粧品不得於報紙、刊物、傳單、廣播、幻燈片、電影、電視及其他傳播工具登載或宣播猥褻、有傷風化或虛偽誇大之廣告。」廣播電視法第 21 條第 2 款規定：「廣播、電視節目內容，不得有左列情形之一：……二、違背……政府法令。」上開條例之規範主體是否僅限於產品製造廠商及廣告託播者，而不及於傳播業者？如是，因行為人不同，自無併罰與否之問題。反之，倘上開條例之規範主體包括傳播業者在內，則應判斷前開二規定間有無具備相同構成要件而形成特別法與普通法之關係？如有，應優先適用特別規定；如無，則二規定間係屬不同之構成要件，其行政法義務及行政目的不同，則縱使違規之行為人相同，惟因係數行為違反數個行政法上義務，自得分別處罰之。以上疑問涉及立法目的之闡釋及個案事實之認定，宜由相關主管機關本於職權審酌之。

正 本：國家通訊傳播委員會

副 本：本部資訊處（第 1 類公文）、本部法律事務司（4 份）