

違反行政法上義務之人民，依法律或自治條例²之規定，所科處之非刑名制裁。

● 比較：

	行政罰	行政執行罰	懲戒罰
定義	對相對人過去違反行政法上義務之處罰	促使義務人履行將來義務之措施	對具特殊身分(違反職業內部秩序)者處罰
依據	行政罰法	行政執行法	公務員懲戒法及其他專門職業人員法規
處置措施	裁罰性不利處分	公法上金錢給付義務之執行、怠金、代履行、即時強制	公務人員之懲戒(九種)、專門職業人員之懲戒
處置對象	機關及人民	機關及人民	公務人員及專門職業技術人員
處置機關	行政機關	行政機關、行政執行署	公懲會及專門懲戒及覆審委員會
救濟方式	行政爭訟	聲明異議	對公務員懲戒判決可以「再審」

● 「按日連續處罰」規定之性質：

我國法律常見的「按日連續處罰」規定之性質。如空氣汙染防制法第 54 條規定：「違反第 15 條規定者，處開發單位新臺幣 50 萬元以上 500 萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。」、廢棄物清理法第 50 條：「有下列情形之一者，處新臺幣一千二百元以上六千元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰：」

² 地方制度法第26條第3項、第4項：「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。(第3項)

前項罰鍰之處罰，最高以新臺幣10萬元為限；並得規定連續處罰之。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。(第4項)」

關於按日連續處罰之性質，有兩說：

1. 「行政執行罰」說³

連續處罰之目的，在於促使行為人在限期內完成改善，以排除違規行為所造成之狀態，達到使其履行公法上義務之合法狀態，其重點係針對將來義務履行之督促手段，而非在制裁過去義務之違反，故具有執行罰之性質。通說及實務採此一見解。

故按日連續處罰之性質，應為行政執行法中的「怠金」，其先前之「限期通知改善」，應屬行政執行法第 27 條在處以怠金前之「催告」。

2. 「行政罰」說

本說認為，行政機如未督促義務人履行將來之義務，本得依怠金等執行手段為之，不需要另外規定。是以，如個別法律規定「按日連續處罰」，其性質應屬連續處以罰鍰，而非執行罰。

貳、行政罰之裁罰性區辨

一、問題意識說明

行政罰法學習上也是考試上最重要之大哉問，即實務上某些處分是否具有「裁罰性」。也就是說，如果行政機關對於人民所作成之不利處分如不具裁罰性，則其只是一個單純的「不利處分」(管制性不利處分)；如果該處分具有制裁性，則其屬於行政罰，則該處分則應適用行政罰相關規定。

之所以會有此問題，係因為行政罰第 2 條所列舉之「其他種類行政罰」所涉及之種類即範圍均頗為廣泛，如何明確界定與相類似概念區隔，在實務及學說上爭議頗多。而德國之行政罰明文規定的種類僅有「罰鍰」一種，其他並非行政罰之所規範之範疇，相比之下，我國將上述「管制罰」之其他種類行政罰納入行政罰法之規範中，將模糊行政罰與其他不利益處分之界線。

³ 最高行政法院實務採此見解，如98年判字第1473號判決、101年判字第280號判決、101年判字第1038號判決等。

二、 實例案型

(一) 會計師之申戒處分

屬行政罰法第 2 條第 4 款之警告性處分(最高行政法院 103 年度判字第 513 號判決)。

(二) 政府採購法第 101 條「將不良廠商刊登政府採購公報」之處分－最高行政法院 101 年度 6 月份庭長法官聯席會議決議

最高行政法院 101 年度 6 月份庭長法官聯席會議決議

〔法律問題〕：

機關依政府採購法辦理採購，發現廠商有該法第 101 條第 1 項各款情形之一，依該條規定通知廠商將刊登政府採購公報之行為，是否有時效規定之適用？

〔政府採購法停權處分相關規定〕

● 第 101 條

- I. 機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：
 - 一、容許他人借用本人名義或證件參加投標者。
 - 二、借用或冒用他人名義或證件，或以偽造、變造之文件參加投標、訂約或履約者。
 - 三、擅自減省工料情節重大者。
 - 四、偽造、變造投標、契約或履約相關文件者。
 - 五、受停業處分期間仍參加投標者。
 - 六、犯第八十七條至第九十二條之罪，經第一審為有罪判決者。
 - 七、得標後無正當理由而不訂約者。
 - 八、查驗或驗收不合格，情節重大者。
 - 九、驗收後不履行保固責任者。
 - 十、因可歸責於廠商之事由，致延誤履約期限，情節重大

者。

- 十一、 違反第六十五條之規定轉包者。
- 十二、 因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約者。
- 十三、 破產程序中之廠商。
- 十四、 歧視婦女、原住民或弱勢團體人士，情節重大者。

II. 廠商之履約連帶保證廠商經機關通知履行連帶保證責任者，適用前項之規定。

● 第 103 條

I. 依前條第 3 項規定刊登於政府採購公報之廠商，於下列期間內，不得參加投標或作為決標對象或分包廠商。

- 一、 有第一百零一條第一款至第五款情形或第六款判處有期徒刑者，自刊登之次日起三年。但經判決撤銷原處分或無罪確定者，應註銷之。
- 二、 有第一百零一條第七款至第十四款情形或第六款判處拘役、罰金或緩刑者，自刊登之次日起一年。但經判決撤銷原處分或無罪確定者，應註銷之。

II. 機關採購因特殊需要，經上級機關核准者，不適用前項之規定。

甲說：應適用行政罰法第 27 條第 1 項行政罰裁處權之 3 年時效。

按依政府採購法第 103 條第 1 項前段規定：「依前條第 3 項規定刊登於政府採購公報之廠商，於下列期間內，不得參加投標或作為決標對象或分包 廠商。……。」因此參加投標之廠商如有同法第 101 條第 1 項各款事由，經機關依該條規定通知廠商並刊登於政府採購公報後，即發生剝奪其參加投標及作為分包廠商資格之結果，本質上為裁罰性之不利處分，核屬行政罰法第 2 條所稱其他種類行政罰，自應適用有關行政罰之法律原則。又行政罰係對違法行為予以法律上的譴責及非難，並以特定之不利益作為違法過犯之「代價」，因此，在功能上，處罰對被處罰者而言，乃是對其過去違法行為的一種「償罪」或「贖咎」（受罰以贖前過），係針對「過去」的違法（違反行政上之義務）行為之制裁，即以制裁過去之義務違反為主要目的。反之，如寓有阻止危

險之發生，或排除違法之狀態，或督促未來義務履行之目的，則非屬行政罰而為「非裁罰性之不利處分」。上開通知將刊登政府公報並予以停權之行為，顯有對廠商過去違反行政法上義務之非難，而非僅在於阻止危險之發生、排除違法之狀態或督促未來義務履行，性質上為行政罰而應適用行政罰法第 27 條第 1 項行政罰裁處權之 3 年時效。

乙說：無時效規定之適用。

政府採購法第 101 條明定對於廠商有違法或重大違約情形時，機關應將其情形通知廠商，並經異議及申訴之處理程序後，視其結果刊登於政府採購公報，以作為各機關辦理其他採購案時，於招標文件規定該等廠商不得參加投標、作為決標對象或分包廠商之依據，以杜不良廠商之違法、違約行為，避免其再危害其他機關，並利建立廠商間之良性競爭環境，此從政府採購法第 101 條之立法理由揭示甚明。是以政府採購法第 101 條之立法目的，係為確保公平、公開之採購程序，及提升採購效率、確保採購品質而設，其與公法上之請求權或形成權之行使無涉。復按行政罰係基於維持一般行政秩序，對違反者所為具公權力之制裁。而衡諸政府採購法相關條文之立法意旨，其乃藉由課以廠商一定之負擔、義務，以確保國家整體公共建設之施工品質之公共利益；該法第 101 條至第 103 條規定旨在維持採購秩序、淘汰不良廠商，性質上屬管制性不利處分，核與行政罰法第 2 條所稱之行政罰有別，且政府採購法第 101 條之立法方式，並非純以行為違反特定行政法義務之方式臚列，其中多款情形係屬契約義務，亦有違反刑事罰之情形，亦與行政罰法第 1 條「『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，……」規定，以違反行政法上義務之行為為規範對象不符。況在立法體例上，各項行政法規形式上如係規定於「罰則」章節者，應視為裁罰性不利處分，屬於行政罰之範疇；如係在「罰則」章節以外規定者，則非行政罰法規定之裁罰性處分。查政府採購法第 101 條將違法情事刊登政府採購公報之規定，係列於同法第 8 章之「附則」，而非第 7 章之「罰則」，故該項規定顯無裁罰性，非屬行政罰。綜上，該通知將刊登政府採購公報之行為，既與公法上之請求權或形成權之行使無涉，亦非屬行政罰，而僅係管制性不利處分，自無時效規定之適用。

丙說：應類推適用行政程序法第 131 條規定公法上請求權之 5 年

時效。

按權利之行使應有時效之限制，不論私法上或公法上之權利皆然。對於具體之權利，如其所對應之法律已明定其時效期間者，自應從其規定；反之，若無明文規定，亦應視其權利之性質，類推適用相關之時效以規範之。復按關於機關為刊登公報之行為，因其後續將發生制裁之效果，對廠商而言，實屬一不利益之措施，不能任由機關長期怠忽行使，而使法律關係懸而未決。若放任機關長時間不行使，將影響法律秩序之安定性，準此，機關將不良廠商刊登公報之通知自應於一定期間內行使，亦即機關刊登公報通知之行使應受時效之限制，始為合理。惟政府採購法並未就機關刊登公報之通知期間為規定，在立法者尚未明文規定行使期間之情況下，應以類推適用之方法填補此項法律漏洞。按諸行政程序法第 131 條規定：「公法上之請求權，除法律有特別規定外，因 5 年間不行使而消滅。公法上請求權，因時效完成而當然消滅。前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷。」機關為刊登公報之行為，係屬公法上之權利行使，應類推適用行政程序法第 131 條規定，其時效為 5 年。

丁說：應視廠商情形所該當政府採購法第 101 條第 1 項的款別性質是否屬行政法上義務的違反，以決定該通知是否屬行政罰而有時效規定之適用。

按行政罰係對違反行政法上義務行為所為不屬刑罰或懲戒罰之裁罰性不利處分，故必須行為人有行政法上之義務，始有違反義務之問題。又行政罰法第 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：……二、剝奪或消滅資格、權利之處分：……三、影響名譽之處分：……」，是行政機關依本條所為裁罰性之不利處分，性質上既為行政罰，亦應以行為人有行政法上之義務為前提。次按廠商有政府採購法第 101 條第 1 項各款規定之情事，機關得將其事實及理由通知廠商，並視廠商異議等程序進行之結果，決定是否刊登政府採購公報，經刊登於政府採購公報之廠商於一定期間內不得參加投標所為之行政處分是否為行政罰乙節（政府採購法第 101 條至第 103 條參照），依該條各款規定觀之，有係違反契約義務內容者，例如第 3 款及第 7 款至第 12 款；有係因廠商已無履行義務能力者，例如第 13 款，均非屬行政法上義務之違反，機關依各該款事由通知廠商將刊登政府採購公報之行為，非屬行

政罰，無時效規定之適用。至於第 1、2、4、5、6 及 14 款部分，則依政府採購法規定及立法意旨可知其事由係屬公法上義務即行政法上義務之違反，機關依各該款規定通知將刊登政府採購公報並予以停權之行為，又具有裁罰性，本質上應為行政罰而有行政罰法第 27 條第 1 項規定時效之適用。

〔決議文〕：

機關因廠商有政府採購法第 101 條第 1 項各款情形，依同法第 102 條第 3 項規定刊登政府採購公報，即生同法第 103 條第 1 項所示於一定期間內不得參加投標或作為決標對象或分包廠商之停權效果，為不利之處分。其中第 3 款、第 7 款至第 12 款事由，縱屬違反契約義務之行為，既與公法上不利處分相連結，即被賦予公法上之意涵，如同其中第 1 款、第 2 款、第 4 款至第 6 款為參與政府採購程序施用不正當手段，及其中第 14 款為違反禁止歧視之原則一般，均係違反行政法上義務之行為，予以不利處分，具有裁罰性，自屬行政罰，應適用行政罰法第 27 條第 1 項所定 3 年裁處權時效。其餘第 13 款事由，乃因特定事實予以管制之考量，無違反義務之行為，其不利處分並無裁罰性，應類推適用行政罰裁處之 3 年時效期間。

● 刊登政府公報裁處權時效起算

最高行政法院 103 年 6 月份庭長法官聯席會議決議

〔法律問題〕：

廠商偽造投標文件，於民國 96 年 3 月 1 日遞交投標文件參與機關依政府採購法辦理公開招標採購之投標，經機關於同月 8 日開標，9 日審標，而於同月 10 日決標，嗣機關於 99 年 4 月 1 日發現廠商上述偽造投標文件之情形，認應依政府採購法第 101 條第 1 項第 4 款之規定裁處行政罰通知廠商將刊登政府採購公報。其裁處權時效應從何時起算？

甲說：應自廠商遞交偽造投標文件參與投標時即 96 年 3 月 1 日起算。

(一) 按「行政罰之裁處權，因 3 年期間之經過而消滅。前項期間，自違反行政法上義務之行為終了時起算。但行為之結果

發生在後者，自該結果發生時起算。」行政罰法第 27 條第 1 項、第 2 項定有明文。依其立法理由之說明，認為行政罰裁處權之行使與否，不宜懸之過久，而使處罰關係處於不確定狀態，影響人民權益，惟亦不宜過短，以免對社會秩序之維護有所影響，爰規定其消滅時效為 3 年，並就時效之起算點加以明定，以杜紛爭。

- (二) 按政府採購法立法目的在於建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，為同法第 1 條所明定。若廠商偽造投標文件，參與投標，將使公平採購程序受到破壞，政府採購效率與功能下降，無法確保採購品質，致政府採購法前揭立法目的不能達成，是政府採購法第 101 條第 1 項第 4 款規定，廠商參與投標有偽造投標文件之情形時，予以通知將刊登政府採購公報之具有裁罰性之不利處分。則廠商參與投標時，自負有提出真實投標文件之義務。而廠商違反上述行政法上義務，以偽造投標文件，參與投標時，已符合政府採購法第 101 條第 1 項第 4 款規定之構成要件，其違反行政法上義務之行為於 96 年 3 月 1 日參與投標時即已終了，故本件其裁處權時效應於 96 年 3 月 1 日起算。

乙說：應自機關知悉時即 99 年 4 月 1 日起算。

- (一) 按「機關應依招標文件規定之條件，審查廠商投標文件，對其內容有疑義時，得通知投標廠商提出說明。前項審查結果應通知投標廠商，對不合格之廠商，並應敘明其原因。」政府採購法第 51 條固定有明文。惟觀諸上述規定可知，政府採購法為提升採購效率，僅課予招標機關審查廠商「投標文件」之義務，而未要求招標機關針對投標文件之內容，應逐一實質審查是否與事實相符。
- (二) 次查，於廠商偽造投標文件參與投標之情形，實務上於機關依政府採購法第 51 條規定之機制從事審查時，不易由其內部主動查覺，常係因廠商上述之參與政府採購程序所施用不正當手段，另涉及刑事或其他爭議，事後始由外部機關通知始發現有上揭違反行政法上義務之行為，若其行政罰法第 27 條第 2 項之裁處權期間自參與投標時起算，將有甚多偽造投標文件參與投標之廠商，因機關發現其有上揭違反行政法上義

務之行為時，已逾行政罰法第 27 條第 2 項之 3 年裁處權期間，無法依政府採購法第 101 條第 1 項之規定，通知廠商將刊登政府採購公報，而使政府採購法第 1 條之立法目的落空。且實務上機關依政府採購法第 51 條之規定，縱欲進行實質查證，亦確有事實上及法律上之困難，故行政罰法第 27 條第 2 項所謂裁處權期間自違反行政法上義務之行為終了時起算，應自機關知悉時起算，本件裁處權時效應自機關知悉廠商以偽造投標文件參與投標時即 99 年 4 月 1 日起算。

丙說：應自機關開標日起算。

- (一) 採購流程，一般依序為【招標→投標→開標→審標→決標】
- (二) 按「(第一項) 廠商之投標文件，應以書面密封，於投標截止期限前，以郵遞或專人送達招標機關或其指定之場所。……(第三項) 機關得於招標文件中規定允許廠商於開標前補正非契約必要之點之文件。」「本法第 45 條所稱開標，指依招標文件標示之時間及地點開啟廠商投標文件之標封，宣布投標廠商之名稱或代號、家數及其他招標文件規定之事項。有標價者，並宣布之。」政府採購法第 33 條第 1 項、政府採購法施行細則第 48 條第 1 項分別定有明文。
- (三) 依前揭條文規定，廠商所遞交之投標文件於開標前皆屬密封狀態，是投標文件縱屬偽造，因開標前仍未曝光，對採購秩序之公平尚無影響，從而廠商遞交偽造投標文件時，尚難認符合構成要件行為。再者，遞交投標文件至開標日間尚有一段期間，此期間機關無從知悉廠商所遞交之投標文件為偽造，殊難想像機關於此期間有行使裁處權之可能，是以遞交偽造投標文件當日起算裁處權時效，顯係忽視此段空白期間（依行政罰法第 28 條規定時效中止之立法理由，此期間致行政機關事實上不能進行裁處，非屬行政機關之懈怠，自宜停止時效之進行），對機關行使裁處權甚為不公，故不宜採甲說。

表決結果：採丙說。

決議：如決議文。

〔決議文〕：

行政罰之裁處權時效之起算，依行政罰法第 27 條第 2 項規定，自違反行政法上義務之行為終了時起算，但行為之結果發生在後，自該結果發生時起算。查政府採購法立法目的在於建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能（政府採購法第 1 條參照）。廠商偽造投標文件，參與採購行為，使公平採購程序受到破壞，此破壞公平採購程序係於開標時發生。因此，廠商有政府採購法第 101 條第 1 項第 4 款情形，機關依同法第 102 條第 3 項規定刊登政府採購公報，即生同法第 103 條第 1 項所示一定期間內不得參加投標或作為決標對象或分包廠商之停權效果，為不利處分，具有裁罰性，其適用行政罰法第 27 條第 1 項所定之 3 年裁處權時效，除經機關於開標前發現不予開標之情形外，應自開標時起算。

(三) 健保法中對於特約醫院「停止特約之處分」

停止健保特約之處分為「行政罰」，適用行政罰法第 7 條第 2 項推定過失責任之規定。

最高行政法院 101 年度判字第 929 號判決

六、本院查：

(一) 政府實施全民健康保險，以提供全民醫療保健服務為目的，醫療保健之服務，依全民健康保險法規定，係由保險人特約保險醫事服務機構對被保險人提供，為使保險醫事服務機構對於被保險人所提供之醫療保健服務完善健全，全民健康保險法第 55 條第 2 項乃規定：「前項保險醫事服務機構之特約及管理辦法，由主管機關定之。」是特管辦法乃依全民健康保險法第 55 條第 2 項規定之授權，對於全民健康保險之保險人為提供保險對象適當之醫療保健服務，就辦理保險醫事服務機構之特約，及保險醫事服務機構之管理所訂定之規範，性質上屬法規命令。行為時該辦法第 66 條第 1 項第 8 款：「保險醫事服務機構於特約期間有下列情形之一者，保險人應予停止特約 1 至 3 個月，或就其違反規定部分之診療