

一、大法官對統一解釋應有之態度

(一) 本案之原因及爭議之點

本案係監察院與行政院就行政罰鍰裁處確定後，義務人死亡，為裁處之原處分機關可否依據行政執行法第十五條之規定，就義務人之遺產移送行政執行機關強制執行等問題，見解歧異，涉及行政執行法第十五條等相關法律之解釋與適用，事關人民權益之保障與法治制度之建立與發展，而向司法院大法官聲請統一解釋，以釐清爭議。

1、監察院所持見解

- (1) 行為人受行政裁罰後，於該裁罰尚未確定前即死亡，實務及通說皆認為，受處分之對象既已不存在，警惕作用已然喪失，如堅持由繼承人承受訴訟，無異於對義務人以外之第三人加以處罰，違反「行為人自己責任主義」、「無責任即無處罰」或「罰（罪）及一身」等原則。依據最高行政法院九十年裁字第一一一一號裁定要旨：「行政罰鍰係國家為確保行政法秩序之維持，對於違規之行為人所施之財產上制裁，而違規行為之行政上責任，性質上不得作為繼承之對象。如違規行為人於罰鍰處分之行政訴訟程序中死亡者，其當事人能力即行喪失，尚未確定之罰鍰處分，對該違規行為人喪失繼續存在之意義而失效；又其繼承人復

不得承受違規行為人之訴訟程序。」旨在說明行政罰鍰有其「一身專屬」之特殊性，與一般公法上金錢給付義務之具「財產性」不同，自應以不同方式處理。

(2) 行政執行法第十五條之規定係有關具「財產性」之公法上金錢給付義務之執执行程序規定，尚非罰鍰處分機關就受處分人遺產移送行政執行機關強制執行之法律依據，自前述「罰(罪)及一身」、「行為人自己責任主義」等現代法治國家之法理念言之，行政罰鍰裁處確定後，義務人死亡，原裁處之目的既已無法達成，自無由轉化為「財產性」，當不得就違規行為人之繼承人之固有財產移送強制執行。再者，倘已確定罰鍰或罰金係單純之金錢上負擔，具有財產性，得為繼承之標的，則罰金又何須於刑事訴訟法第四百七十條第三項增訂：「得就受刑人之遺產執行」？且其增訂理由亦指出，受刑人死亡後，得否就其遺產執行，學說及其立法例不同，故以明文定之。顯見我國實務及通說俱未認定罰鍰或罰金確定後即當然由「一身專屬性」轉化為「財產性」。刑事訴訟法有關罰金之執行，因有爭議，爰以法律明文增訂之，以期能符「處罰法定主義」之意旨。而有關罰鍰之執行，亦當如是。

(3) 行政執行法第十五條並非前述行政院所稱行政罰鍰之受處分人死亡後，得就其遺產強制執行之特別規定，而係就一般公法上金錢給付義務「應先執行標的」之程序規定，

俾使行政執行機關得就一般公法上金錢給付義務先向遺產執行，毋庸因繼承之複雜問題，致有礙強制執行之特別規定。

- (4) 行政罰鍰之受處分人死亡，依據司法實務解釋，處罰目的既無法達成，無論該罰鍰是否已確定，均應予註銷。倘依該罰鍰之性質，認應繼續執行，其執行標的為何，即應以法律明確規定之，俾符現代法治國家「處罰法定主義」、「法律明確性原則」及「罰（罪）及一身」等原則：

按公法上權利義務，係因人而生者，原則上，隨其主體而存續，如權利義務之主體死亡者，其原有之公法上權利義務關係，原則上，即隨之消滅。行政罰鍰具有「一身專屬性」向為實務及通說所肯認，其與一般公法上金錢給付義務之具有「財產性」，顯然不同。歷年來，司法實務即自行政罰鍰之目的解釋，罰鍰具有高度屬人性，具一身專屬性，不在繼承範圍。故不論於義務人死亡時，罰鍰是否已經確定，均應歸於消滅，應予註銷，不得就遺產續為執行。

司法院二十八年九月二十三日院字第一九二四號解釋：

「匿報契價之責任，既屬於死亡之甲，除甲之繼承人仍應照章補稅外，自不應再行處罰。」最高行政法院八十九年判字第二五五六號判決要旨：「被繼承人劉○波補徵贈與稅部分，屬公法上之租稅債務，基於繼承之法則，固應由繼承人即原告等負清償之責。惟罰鍰部分，不論為行為罰或

漏稅罰，均係對受處分人之違章行為加以處罰，具有專屬性，劉○波既已死亡，受處分之主體已不存在，且對已死亡者再作懲戒性行為亦無實質之意義。」該等實務見解旨在說明，行政罰鍰之一身專屬性，於受處分人死亡，即應註銷，不再處罰。與我國同係大陸法系國家之德國即以法律明文規定：「罰鍰不得對於當事人之遺產強制執行。」

（違反秩序罰法第一百零一條參照），另奧地利行政處罰法第十四條第二項亦規定：「受裁決人死亡時，免除罰鍰之執行。」

行政罰鍰具「一身專屬性」，與其他租稅債務等具「財產性」之一般公法上金錢給付義務之性質，顯然有異，前者即有現代法治國家之「罰及一身」等原則之適用，受罰人死亡，應否再執行，或有爭議，至少亦應由法律明確規範之。且行政罰鍰種類繁多，處罰目的不一，亦應分別論之。行政罰鍰有對於違規之行為人施以財產上制裁，著重對違反義務行為施予制裁，使義務人因財產上之損失而感受「處罰痛苦」，而心生警惕，俾免再犯。除此之外，行政罰鍰亦常有剝奪違規者之違規行為所獲得之不法利益為目的。惟查，行政執行法第十五條規定：「義務人死亡遺有財產者，行政執行處得逕對其遺產強制執行。」僅以「義務人」一詞統括各類型之公法上金錢給付義務之義務人及罰鍰之受處分人，倘作為行政罰鍰等「處罰」之實體法規

定，其規範內容並不明確，顯無法為一般受規範者所得瞭解並預見其行為之後果，司法機關亦難據以認定罰鍰應否對其遺產執行，致行政機關得以便宜解釋，甚或任意解釋適用，顯已違反現代法治國家涉及人民權利義務事項之法律應具備可瞭解性、可預測性及可審查性等「明確性原則」（司法院釋字第五七三、五二二、五二一、四九一、四四五、四三二、二七六等號解釋參照）。

綜上，行政執行法第十五條係義務人死亡，其一般公法上金錢給付義務之強制執程序規定，而非執行行政罰鍰之實體法上依據。罰鍰之處分機關應否就受處分人之遺產移送行政執行機關強制執行，應衡量處罰之目的，就個別行政法規之處罰規定，分別處理。縱使採整體統一之方式，以法律規定具「一身專屬性」之罰鍰，得就受處分人之遺產執行，亦須比照刑事訴訟法增訂第四百七十條第三項規定「罰金、沒收及追徵，得就受刑人之遺產執行。」以法律明確規定：「罰鍰，得就受處分人之遺產執行」，始符現代法治國家「處罰法定主義」、「罰及一身」及「法律明確性原則」等原則。

2、行政院贊同財政部參酌法務部意見所持之見解，認為

- (1) 按「法院依財務法規科處罰鍰之裁定確定後，未執行前被罰人死亡者，除法令有特別規定外，自不能向其繼承人執行，
。」司法院院解字第二九一一號解釋有案。準此，

如法律有特別規定，自仍得向其繼承人執行；又上述行政執行法第十五條規定，係上開解釋之「特別規定」，緣行政執行法第十五條係參照已廢止之財務案件處理辦法第三十七條規定：「納稅義務人或受處分人死亡遺有財產者，法院應對其遺產強制執行。」所訂定。而該辦法第三十七條規定之意旨，係考量基於公法上義務僅及於一身之原則，欠稅人或受處分人雖遺有遺產，然已屬繼承人所有，就法理而言，即不得對之為強制執行。惟倘如此解釋，國家終無從執行以獲清償，則國家稅收必受影響。故以法律明定，應對納稅義務人或受處分之遺產強制執行。蓋此項財產之執行，乃對遺產之追及，非為對繼承人之人的執行，。且學說上，亦有認為行政執行法第十五條之規定，可視為將以人為對象之義務，轉換為「遺產」附隨之義務，與公法上義務一身專屬之原則尚無違背，可視為司法院院解字第二九一一號解釋「法令有特別規定」之情形。

- (2) 復按司法院院解字第二九一一號解釋，所揭示者係有關已經確定之罰鍰不能向已死亡之被罰人之繼承人執行，並未明示不能對被罰人之遺產執行，而行政執行法第十五條即係明定對遺產之執行，此與上揭解釋並無牴觸。
- (3) 至於司法院院字第一九二四號解釋：「匿報契價之責任，既屬於死亡之甲，除甲之繼承人仍應照章補稅外，自不應再行處罰。」係在揭糶義務人已死亡者，主管機關不得再

科處行政罰之問題；而院解字第二九一一號解釋，則在揭示處罰確定後有關執行之問題。二者解釋之內容並不相同。有關行政執行法第十五條規定，既屬司法院院解字第二九一一號解釋之「特別規定」，而得作為對被繼承人之遺產執行之依據，則本部原持納稅義務人逃漏稅或違反稅法其他作為或不作為義務，於裁罰確定後死亡者，可依行政執行法第十五條規定，就其遺產移送強制執行之見解，似無違誤。

（二）大法官統一解釋應有之態度及論證方法

大法官統一解釋法律固為憲法第七十七條及第七十八條賦予解釋憲法之外之另一職掌，惟大法官統一解釋法律，除斟酌系爭法律之文義、立法理由、立法目的及立法背景，依一般正確解釋法律之方法為闡明外，並因職司保障人權及維護憲政體制之任務，因而對於系爭法律不同法律見解之評斷及取捨，亦應從較能保障人民權益、健全法律制度、確保法治原則之觀點著眼，以符憲法精神。其次，對於系爭法律不同法律見解之論述，亦須以審慎嚴謹之論析方法，闡明法理，予以辯駁，以昭信服。如僅就系爭法律之表面文字予以解說，而論證方法粗糙不夠嚴謹，未能詳述蘊涵之法理，且解釋之結果阻礙法體系之健全，並影響人民權益者，此種解釋勢必折損司法威信，不能贏得人民對司法之信賴。

二、多數意見所持理由及其論證上之缺失

(一) 多數意見所持理由，可歸納為下列三點：

- 1、 罰鍰處分後，義務人未繳納前死亡者，其罰鍰繳納義務具有一身專屬性，至是否得對遺產執行，於法律有特別規定者，從其規定。行政執行法第十五條規定：「義務人死亡遺有財產者，行政執行處得逕對其遺產強制執行」，係就負有公法上金錢給付義務之人死亡後，行政執行處應如何強制執行，所為之特別規定。依行政執行法施行細則第二條規定，罰鍰乃公法上金錢給付義務之一種，此項規定，並未違背法律授權之意旨，故罰鍰之處分作成而具執行力後義務人死亡並遺有財產者，依上開行政執行法第十五條規定意旨，該基於罰鍰處分所發生之公法上金錢給付義務，得為強制執行，惟其執行標的，僅限於義務人之遺產。
- 2、 立法者優先考量罰鍰制裁違規行為外部結果之本質，而認罰鍰用以建立法治秩序與促進公共利益之作用，不因義務人死亡而喪失，故應繼續執行，立法者為此種立法，有其形成之空間。
- 3、 公法上金錢給付之能否實現，攸關行政目的之貫徹與迅速執行。是義務人死亡遺有財產者，行政執行處得逕對其遺產強制執行，尚屬合理必要。故依現行法規定，公法上金錢給付義務之義務人死亡遺有財產者，並無不予強制執行之法律依據。惟上開行政執行法第十五條規

定，係針對行政執行處所為強制執行之特別規定，其執行標的僅以義務人死亡時所留遺產為限。

(二) 上述理由論證上之缺失

1、 行政執行法施行細則第二條規定，並非在補充行政執行法第十五條所稱「義務」人之規定

行政執行法第十五條僅規定「義務人死亡遺有財產者，行政執行處得逕對其遺產強制執行」，並非規定「受罰鍰處分之人死亡遺有財產者，行政執行處得逕對其遺產強制執行」，因此縱令該條規定係對「公法上金錢給付義務」之人死亡後，得對其遺產強制執行之特別規定，但「公法上金錢給付義務得就死亡義務人之遺產強制執行」，是否即當然包括一身專屬性之罰鍰繳納義務在內，法律本身並未明定。多數意見所持理由，認為行政執行法施行細則第二條已明定罰鍰係公法上金錢給付義務之一種，並未違背法律授權之意旨。但該施行細則第二條係針對行政執行法第二條所稱「公法上金錢給付義務」概念下之內容及項目所為補充性之規定。並非對行政執行法第十五條所規定之遺有財產之「義務」人，所為補充規定。二者亦不必然同一範圍，蓋「公法上金錢給付義務」概念下所指稱之項目，應可儘量涵蓋。但義務人死亡遺有財產者，得否對其遺產強制執行，則應考慮義務人死亡之義務有無一身專屬性？義務人死亡而仍對其遺產強制

執行之意義與作用何在？等因素為考量，故行政執行法第十五條所稱「義務人死亡」中所指「義務」，並不必然即等同於「公法上金錢給付義務」概念之全部。

以「怠金」為例，依行政執行法施行細則第二條規定，「怠金」亦為公法上金錢給付義務之一種，而「怠金」之作用，依行政執行法第三十條之規定，係對「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「依法令或本於法令之行政處分，負有不行為義務而為之者」處以怠金，以督促義務人履行他人不能代為履行之義務或履行其不行為之義務。亦即科處怠金，並就怠金為強制執行者，乃以此種課予財產上不利益之方法促使義務人盡速履行其義務為目的。如處以怠金後，未執行前，義務人死亡遺有財產者，如依多數意見，因公法上金錢給付義務亦包括「怠金」，亦可適用行政執行法第十五條，就其遺產強制執行，則此怠金之強制執行，顯然不能達成其督促履行義務之目的，而毫無意義，亦顯不合理，應非立法者之原意。故多數意見以在詮釋「公法上金錢給付義務」概念之施行細則第二條規定將「罰鍰」包括在內，即當然認為係行政執行法第十五條規定適用範圍之內，並強調因而有「法律特別規定」為依據，論證上顯為牽強。

2、 罰鍰處分作成後，並不當然即得強制執行

多數意見認為罰鍰之處分作成而具執行力後義務人死亡而遺有財產者，行政執行處即得「逕」對其遺產強制執行。此種主張，亦與現行若干法律之明文規定，有所出入。例如稅捐稽徵法第五十條之二規定：「依本法或稅法規定應處罰鍰者，由主管稽徵機關處分之，受處分人如有不服，應依行政救濟程序辦理。但在行政救濟程序終結前，免依本法第三十九條規定予以強制執行。」即明文罰鍰之處分，在其行政救濟程序終結前，免予強制執行。又如，社會秩序維護法第五十一條即明文違反本法案件之處罰（以裁處罰鍰為主要），於裁處「確定」後執行，即須該裁處處分於法定救濟期間經過後發生確定力者，始能執行。均非多數意見所通過之主文所示「罰鍰之處分作成而具執行力，即得強制執行」，顯示此種論述並非完全正確。大法官統一解釋法律，亦不能違背法律之明文。

3、 尚未確定之罰鍰處分，對已死亡之違規行為人已失其警惕作用，從而亦喪失其繼續存在之意義而失效

違規行為人受罰鍰之裁處後，對之不服，依法提起行政救濟，而於行政訴訟程序中死亡者，依最高行政法院 90 年 12 月 27 日庭長法官聯席會議之決議，認為行政罰鍰係國家為確保行政秩序之維護，對於違規之行為人所施之財產上制裁，而違規行為之行政法上責任，性質上不

得作為繼承之對象。如違規行為人於罰鍰處分之行政訴訟程序中死亡者，其當事人能力即行喪失。尚未確定之罰鍰處分，對該違規行為人也喪失繼續存在之意義而失效。又其繼承人復不得承受違規行為人之訴訟程序，受理行政訴訟之高等行政法院應適用行政訴訟法第一百零七條第一項第三款，以裁定駁回違規行為人之起訴。嗣後，最高行政法院多次裁定都一再重申此旨趣（最高行政法院 90 年度裁字第 1111 號裁定、91 年度裁字第 195 號裁定、91 年度裁字第 230 號裁定、91 年度裁字第 578 號裁定參照）。最高行政法院此種見解，顯示兩個意義，第一，違規行為人於罰鍰處分之行政訴訟程序中死亡者，尚未確定之罰鍰處分，對違規行為人也喪失繼續存在之意義而失效。蓋罰鍰之處分，須行為人本身具備責任能力並出於故意或過失，主觀上具有可歸責性及客觀上又有違規行為，始能裁處。而罰鍰之作用，著重在對違規行為人施加財產上之不利益，使生警惕，避免再為違規行為，以維護行政秩序，如違規行為人受罰鍰裁處後提起行政救濟程序中死亡者，處罰之對象既已不存在，尚未確定之罰鍰處分，對已死亡之違規行為人而言，已失其警惕作用，從而亦喪失其繼續存在之意義而失效。該罰鍰處分既然失其效力，即不能執行，更不能對義務人死亡後遺留之財產加以執行。第二，受罰鍰處分

之違規行為人於行政訴訟程序中死亡者，其繼承人不得承受違規行為人之訴訟程序，係以罰鍰之裁處有高度屬人性為其理由。爭執罰鍰處分是否合法而提起之行政訴訟，必須調查行為人主觀上是否具備責任能力及責任條件，客觀上有無行為該當違法行為應受罰鍰處罰之構成要件。該等事實是否存在及具備，行為人知之最詳，其繼承人未必瞭解，如得由繼承人承受訴訟，對於罰鍰處分是否合法之調查與判斷，並無實益。且罰鍰處分之對象既已死亡而不存在，作成罰鍰處分以收警惕作用之目的已不能達成，因而亦失其繼續存在之意義而失其效力，如由繼承人承受訴訟再爭執其合法性與否，亦無意義及必要。

4、現行法並無「受罰鍰處分之義務人死亡遺有財產者，得就其遺產為強制執行」之明文

多數意見通過之主文，認為罰鍰之處分作成而具執行力後義務人死亡並遺有財產者，即得依行政執行法第十五條之規定強制執行，並不問該罰鍰處分有無確定、有無對之提起行政救濟，以及義務人是否在行政訴訟中死亡，一概得就其遺產強制執行，顯然與現行稅捐稽徵法第五十條之二及社會秩序維護法第五十一條規定有所牴觸，並不正確，已如前述，並與最高行政院認為訴訟繫屬中尚未確定之罰鍰處分，因義務人死亡，喪失其警惕

作用之對象，而失其繼續存在之意義而失效，即不應再執行之見解，迥然有別。而多數意見所持理由，係立法者如優先考量罰鍰制裁違規行為外部結果之本質，而認罰鍰用以建立法治秩序與促進公共利益之作用，不因義務人死亡而喪失，故應繼續執行，立法者就此立法，有其形成空間，並以行政執行法第十五條之規定，即為此種立法之表現。然行政執行法第十五條並無「罰鍰」一詞之規定，該條所稱義務人所指義務，亦非公法上金錢給付義務概念之全部，已詳如前述，多數意見所持論證，並不夠嚴謹。姑不論立法者就「受罰鍰處分之義務人死亡而遺有財產者，得就其遺產為強制執行」現行法上並無明文，縱使有此類似規定，亦須有堅強理由說明，何以受罰鍰處分之義務人死亡後，仍有對其遺產強制執行之必要性。此即涉及該罰鍰規定之目的與作用之問題。如不區分該罰鍰規定之目的與作用，而一律規定得就其遺產強制執行，是否與憲法第二十三條之比例原則相符，即有待考驗。亦非多數意見所言有「立法形成之空間」，即與憲法保障人權之意旨無違。

5、不能將「罰鍰對遺產之執行」等同於「全部公法上金錢給付義務之實現」而相提並論

多數意見認為義務人死亡遺有財產者，行政執行處得逕對其遺產強制執行尚屬合理必要，係因「公法上金錢給

付之能否實現，攸關行政目的之貫徹與迅速執行。此種論述，乃文不對題。本案之爭點，並非「公法上之金錢給付」亦非「全部罰鍰」執行之問題，而僅係受罰鍰處分之義務人死亡後遺有財產者，得否對其遺產強制執行之問題。不能將「罰鍰對遺產之執行」等同於「全部公法上金錢給付之實現」而相提並論，且何以罰鍰對遺產之執行，即可貫徹行政目的與迅速執行之理由，並無說明，即認為合理必要，亦嫌速斷。

三、多數意見所通過之主文及理由書，因有上述論證上之缺失，本席不表贊同，本席認為：

- 1、 罰鍰之裁處，其作用乃對違規行為人施加財產上之不利益而予以制裁，使義務人心生警惕，避免再為違規行為，以維護行政秩序。如義務人於罰鍰裁處後執行前死亡者，則處罰的對象已不存在，縱使對其遺產加以執行在技術上可行，但是處罰的警惕作用已然喪失。再者，義務人死亡後，縱令其遺有財產，該遺產依民法第一千一百四十七條及第一千一百四十八條規定已為繼承人之繼承財產。堅持對遺產的執行，無異於對義務人以外之第三人，亦即繼承人，施加財產上不利利益而形同處罰，實已違反「無責任即無處罰」或「罰及一身」等現代法治國家所確認之原則。
- 2、 行政執行法第十五條，依其文義，尚不得解為係就「罰鍰處

分後，義務人未繳納前死亡者，得就其遺產逕為強制執行」之特別規定。

- 3、行政執行法第十五條，其適用範圍應不包括其目的具有一身專屬性質之公法上金錢給付義務，如罰鍰或怠金在內。
- 4、立法者如欲使罰鍰於受處分人死亡後，仍得對其遺產強制執行者，必須另為立法加以明定，並且應以該罰鍰之目的與作用，係在使違規行為人不能保有其因違規行為而取得之不法利益者為限（行政罰法第十八條第二項參照）。一般以警惕作用為目的之罰鍰處分，因違規行為人已死亡，已失其警惕之對象，以罰鍰作為制裁手段並不能達成其警惕目的，應如最高行政法院之見解，認為該罰鍰處分已失其繼續存在之意義而失效，罰鍰處分既然失其效力，即不能執行，更不能對義務人死亡後遺留之財產加以執行。