



罰金罰鍰應納入普通基金之法理基礎—以比較法為中心

按財政收支劃分法規定，依法收入之罰金、罰鍰，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫。目前亦有部分罰金、罰鍰另訂法規未納入普通基金統收統支使用。本文透過整理日本、德國之法制情形，釐清罰金、罰鍰在法律上意涵，以確立財源納入普通基金或特種基金使用之理論基礎，供政府作為未來修法之參考。

陳清秀、林韋廷（東吳大學法律系專任教授、東吳大學法律系財稅法組研究生）

壹、前言

依財政收支劃分法第 23 條規定，依法收入之罰金、罰鍰，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫。即原則上應將罰金、罰鍰等收入納入普通基金，但法律另有規定納入特種基金專款專用者，從其特別規定。其中究竟哪些應納入特種基金專款專用，哪些應納入普通基金統收統支，涉及各種罰金、罰鍰之性質，目

前各機關多數依據上述規定納入公庫統收統支使用；但有少部分法規規定專款專用，此一做法是否妥適，值得探討。故本文透過整理日本、德國之法制對於罰金、罰鍰是否限定專款專用抑或納入總預算統收統支，以釐清罰金、罰鍰在法律上意涵，並確立特種基金穩定財源之合理性，來維護國家整體財政紀律與財務資源配置效益，並作為未來修法之參考¹。

貳、我國罰金、罰鍰之收入歸屬

罰金、罰鍰等收入係政府透過公權力對於人民違法犯罪行為或違反秩序行為，以制裁警惕或矯正各種違規行為而強制收取之公法上負擔，其收入金額多寡，須視每年度是否發生違規行為而定，非屬政府長期穩定財源。按現行法律規定，將罰金、罰鍰納入普通基金者有 135 個單位（不包括有 4 個

法律規定，將罰金、罰鍰同時納入普通基金及特種基金），納入特種基金財源者計 15 個單位；109 年度預算該等罰金、罰鍰收入約 176 億元，其中約 6 億元納入非營業特種基金，其餘均納入總預算歲入來源。現行法律明定將罰金或罰鍰納入特種基金之財源者計有 15 個基金，包括空氣污染防治基金、土壤及地下水污染整治基金、國道公路建設管理基金等，110 年度預算約 6 億元，此一做法並不符合財政收支劃分法第 23 條規定罰金、罰鍰以納入各級公庫為原則（統收統支原則），且容易導致外界疑慮政府為開闢基金財源，而大量裁處罰金、罰鍰，也將違反罰金、罰鍰之本來目的性質。

參、外國罰金、罰鍰之法律性質及收入歸屬

一、日本

（一）罰金、罰鍰之法律性質

1. 罰金（含科料）

依據日本刑法第 9 條規定，對於犯罪行為之處罰，刑之種類包括死刑、無期徒刑、有期徒刑、罰金（1 萬日圓以上）、拘役、科料（指 1,000 日圓以上、10 萬日圓以下，屬廣義罰金）及沒收；其中，罰金與科料為財產刑。依個別行政法規定，對於違反行政法上義務者所科予之刑罰，稱為行政刑罰；除法令另有規定者外，原則上，適用日本刑法總則及刑事訴訟法規定，與一般刑事罰相同；又依據日本地方自治法第 14 條第 3 項規定，對於違反自治條例所定義務時，亦採取得科處二年以下之有期徒刑、100 萬日圓以下罰金、拘留、科料或沒收等刑罰或 5 萬日圓以下罰鍰。

2. 罰鍰

日本罰鍰（過料）屬行政秩序罰，係對於行政上秩序具有危害之義務違反行為所科處之處罰²；亦可說是為維持行政法上

秩序，而對於違反行政上義務者施予制裁，而課予金錢負擔。其目的是維持法令之遵循，與刑罰相比較，較少含有反社會、反道義性質之行為³。行政上秩序罰之處罰對象，係對於違反行政法上義務之行為，情節輕微之違反秩序行為所為制裁，雖非對於直接侵害社會的法益而嚴重影響人民生活之行為所為制裁，惟如不針對該義務違反採取一定措施的話，將難以期待其履行義務，例如怠於履行報備、申報、登記、通知等程序上義務⁴。故行政上秩序罰多屬於針對違反手續義務行為所進行之處罰，藉著制裁過去違反行為，以維持行政事務實施秩序。

舉例來說，無正當理由而未依日本民基本台帳法（相當於我國戶籍法）第 22 條所定期間內向市町村長為戶籍遷入者，科處 5 萬日圓以下罰鍰（同法第 53 條第 2 項）；讓



與都市計畫區域內土地，但未依日本推進公有地擴大法律規定向該地都道府縣知事申報者，科處 50 萬日圓以下罰鍰；違反日本道路交通法第 51 條之 4 針對違法停車所科處之放置違反金，亦屬之。又依照日本地方自治法第 14 條第 3 項、第 15 條第 2 項及第 228 條第 2 項規定，日本地方自治團體亦可以自治條例或自治規章規定針對行政上義務違反科處一定金額以下罰鍰⁵。

由於日本罰鍰之處罰，受到英國、美國法制影響，認為行政機關不得處罰人民，僅能聲請法院依據非訟事件手續法規定進行審理及處罰（相當於我國早年財務案件處理辦法，稅務違章案件之處罰，應聲請法院裁定處罰罰鍰）⁶。因此要處罰人民，其所需行政程序上成本負擔較重，故日本罰鍰規定相對較少，改以行政刑罰處理（限於故意犯），

或使用其他課徵金或加算稅等名義（規避罰鍰之處罰）進行處罰。

（二）日本財政制度中罰金、罰鍰之定位（收入歸屬）

日本財政法第 3 條規定，國家基於國權所收納之廣義課徵金，係指國家以強制力所徵收之賦課金，包括基於司法權及行政權以單方行為所課徵者，如罰金、罰鍰、滯報或滯納金及漏稅罰等，亦包含對於接受國家給付之對價而屬於行政上報償之費用（即行政規費），但後者不包含無法以滯納處分由國家強力徵收者。然而，縱使出於財政以外行政目的（如對於法律義務違反行為之處罰或制裁等）所徵收者，亦應遵循國會議決原則⁷。

日本立法例基於預算之完整性原則及單一性原則，政府所有收入及支出全部均應編入預算，並應在「單一預算」中表達，以便於統一管理運用；收入與支出完整表達，使國家整體財政狀況

可以透明化，易於了解掌握，並利於國會及全民（社會大眾）之監督。爰日本財政法第 14 條規定所有歲出與歲入，均應編入預算並應納入單一會計內，而為統一經理運用。故凡屬於刑罰之罰金、行政罰之罰鍰，以及課徵金、加算金、反則金等其他行政義務違反之行政制裁金，除法律另有特別規定外，一般係由課徵機關追徵後向國庫繳納之⁸，成為各出納機關所定之現金收納（財政法第 2 條第 1 項），並於年度預算編列時納入一般會計歲入預算中。

目前在日本法上，以特別法明定為特定財源而自每年度一般會計納入特別會計之事例不多；其中特別類型，例如道路交通法之反則金，依據日本道路交通法附則第 16 條第 1 項規定，作為交通安全對策特別交付金之財源，而納入交付稅及讓與稅特別會計運用之。

近一、二十年來，日本考量特種基金弊端甚多，不

僅導致整體預算複雜化，無法鳥瞰，難以監督，且容易造成資源浪費（因為有固定財源而浮濫支出，經營不必要之事業，更因為特種基金有不少剩餘款而無法有效率運用）等缺失；因此從平成 17 年（2005 年）開始進行行政革新，平成 18 年制定行政改革推進法，改革目標重點即是全盤整併及廢止特種基金，併入普通基金中，截至令和 2 年（2020 年），目前只剩下 13 個特種基金⁹。

二、德國

（一）德國罰金罰鍰之裁處體系

德國罰金刑作為刑事制裁之手段之一，主要目的是使犯罪者構成經濟上負擔，以懲處其過去犯罪行為，防止其再犯。有關罰金刑之科處，採取「日額金制度」，罰金刑之日數依據其犯罪責任程度（例如因重大過失而短漏稅捐之漏稅金額高低）決定之。每日的罰金數量則按照犯罪者經濟負擔能力（行為人可支配收入），據

以衡量罰金金額之高低，而非齊頭式平等，以反映犯罪者之公平負擔（平等犧牲原則）¹⁰。

至於罰鍰，作為秩序罰，其目的亦在於懲罰過去違規行為之制裁，並防止其再犯，以維持行政法規秩序。德國違反秩序罰法（Ordnungswidrigkeitengesetz，以下簡稱 OWiG）仿刑法典體例設計，最初目的在於限縮刑罰之適用範圍，於 1968 年制定通過公布實施，現行版本由 1987 年大幅修正版作微幅調整而來，最近之修正日期為 2020 年 6 月 19 日¹¹。OWiG 除第三部分明定違反秩序行為之態樣與處罰外，第一部分為總則性規定，第二部分明定罰鍰之裁處程序，對於其他同樣以裁處罰鍰作為擔保行政法義務被遵守之法律未有特別規定下，亦有適用。以下依其規定論述德國科處金錢處罰之幾點特色¹²：

1. 行政機關、法院分享罰鍰之追訴與處罰權

對於違反秩序行為之追訴與處罰，依據 OWiG 第 35 條規定，原則上第一階段由行政機關職掌進行裁罰處分，嗣後如受處罰者有異議時，第二階段再改由法院接手裁判處罰（原先處罰處分失其效力）¹³。另外亦得依法由檢察官或法官為之。若法律未有特別規定，檢察署在刑事案件追訴一項犯罪行為時，依據 OWiG 第 40 條規定，對於違反秩序行為亦有追訴權。檢察署在罰鍰處分作成前，若違反秩序之案件與一項刑事犯罪行為有關，或有助於案件之調查或裁判時，依據 OWiG 第 42 條規定，即得從行政機關手中，接收對於該等案件之追訴權。

當檢察署因相關之刑事犯罪行為一起對違反秩序行為追訴時，對該刑事案件有管轄權之法院，依據 OWiG 第 45 條規定，亦有權對於該違反秩序行為進行裁罰。對於行政機



關作成罰鍰處分之救濟，依 OWiG 第 68 條規定，由行政機關所在之區法院（Amtsgericht）刑事庭，以簡易判決之方式作成裁判。

2. 罰金罰鍰由裁處機關負責執行

基於憲法上無罪推定原則，德國罰金刑在刑事判決確定之後，方得強制執行（德國刑事訴訟法第 449 條）。而德國行政處罰之罰鍰，亦必須由行政機關與司法機關追訴「處罰確定」後，方取得強制執行名義，而得強制執行（OWiG 第 89 條）¹⁴。其處罰處分之執行，亦由裁罰之機關負責執行，OWiG 第 90 條第 1 項明定：「罰鍰處分在本法未另為規定下，當聯邦行政機關作成罰鍰處分，依行政執行法之規定予以執行，其餘情形則依邦法之相關規定。」另依據 OWiG 第 91 條規定，法院罰鍰裁判之執行，依刑事訴訟法之相

關條文，原則上由檢察官執行（德國刑事訴訟法第 451 條）¹⁵。基本上而言，由於重大案件有極大可能性同時涉及違反刑法之情形，因此大額之罰鍰主要由司法機關收取，以德國福斯柴油汽車排放廢氣作假案件為例，即由尼德薩克森邦 Braunschweig 檢察署裁處總額十億歐元之罰款，並向尼德薩克森邦邦庫清繳¹⁶。

（二）聯邦或各邦政府收取之罰金及罰鍰原則上應納入年度普通預算

1. 聯邦政府與邦政府裁處罰鍰之權限劃分

德國 OWiG 第 90 條第 2 項規定：「倘若法律未特別規定，當聯邦所屬行政機關作成之罰鍰處分，則該罰鍰流入聯邦公庫；在其他情形，流入各邦公庫。負有金錢給付義務之附隨處罰，準用第 1 句之規定。」聯邦政府與邦政府行政機關裁處之罰鍰，原則上流入聯邦政

府或邦政府之公庫，但各邦自治法得另規定¹⁷，依鄉鎮市自治法規裁處之罰鍰，流入鄉鎮市公庫¹⁸。

有關犯罪罰金及行政處罰之罰鍰，如由法院處罰，其收入主要流入公庫中，少部分由法官指定提供給民間公益團體、機構使用¹⁹。

2. 聯邦政府預算書

在聯邦與邦預算編列上，罰金、罰鍰與其他強制金均歸類在行政收入（Verwaltungseinnahmen）項下之第 112 類組（Gruppe 112）²⁰，如 2019 年聯邦預算書罰金罰鍰收入計有 326,716,000 歐元²¹。亦即罰金、罰鍰等收入主要納入公庫統收統支中。

按德國聯邦政府為貫徹預算完整性、單一性原則，較少成立特種基金，故罰金罰鍰流入特種基金，可謂相當罕見。有關罰金罰鍰除歸入公庫之外，反而是一部分得由法官指定提供給公益團體

使用，惟分配標準常有爭議，例如漢堡法院成立集合基金（Sammelfonds für Busgelder）分配各項罰款給公益機構²²。

（三）德國生態稅判決

德國聯邦憲法法院於2004年公布生態稅判決²³，在裁判理由中有論及，生態稅收專款專用於降低年金保險費用所產生財政需要是否違憲之問題，涉及目的稅之立法爭議。該判決指出：將收入使用連結到社會法，以降低退休保險之保險費負擔，聯邦憲法法院對於此種目的稅之規定，認為「預算完全涵蓋原則」（Grundsatz der Gesamtdeckung des Haushalts），即所謂的統收統支原則，尚不具憲法位階，在專款專用之目的拘束尚未達不可接受之程度時，預算立法者固然仍享有處置安排之自由，但當立法者要違反預算完整性之原則時，就此應該有「特別正當化之理由」。蓋所謂的預算完整性、單一預算、預算完全涵蓋、

統收統支等原則，均為確保國會在規律之時間間距中，能對國家可使用財源數量及人民對國家應負擔之費用整體掌握，且唯有如此，國家之收入與支出始能完全受相關計畫、監督與審計程序所規範²⁴。上述判決特別強調要成立特種基金必須慎重，以免導致預算複雜化，國會難以監督，而違反預算整體性與單一性原則。

肆、罰金、罰鍰應納入總預算統收統支之理論基礎

一、原則：納入普通基金「統收統支」

德國、日本立法例上本於預算整體性及單一性原則，為使整體國家財政狀況透明化，以便於國會及全民監督，並發揮預算收入之整體經濟效益，除有特殊正當理由之例外情形外，通常均應納入國庫及各級公庫統收統支。從德國、日本立法例及實務做法可知，罰金、罰

鍰均屬對於犯罪者或違規者進行制裁處罰，由於侵害之法益，通常多屬於國家或社會法益，故原則上應將其收入歸屬於國庫或各級公庫，以填補國家社會之損失。又即使犯罪或違規行為之被害人為特定人，但事後已經無法查考，或者被害人人數眾多，難以辨識時，則將罰金、罰鍰納入各級公庫之普通基金，以用於社會大眾，也具有合理性。我國財政收支劃分法第23條規定：「依法收入之罰金、罰鍰或沒收、沒入之財物及賠償之收入，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫。」即均本此意旨。

二、例外：納入特種基金「專款專用」

在例外情形，立法者本於立法裁量，將罰金、罰鍰等納入特種基金「專款專用」，參酌德國及日本等國之做法，其可能之法理基礎有：被害者權益之保障（犯罪受害人權益保障措施）、



修復式正義（以違規行為所造成公共負擔之善後處理為目的）、污染者負擔原則（特別在環境法領域中）。但考量罰金、罰鍰、犯罪所得及不法利得，均不僅限相當於損害賠償之金額，而是更高金額，故如要納入特種基金，亦不應全部納入，僅得按照比例由特種基金與普通基金分享。且如果將罰金、罰鍰及追繳不法利得之收入納入特種基金中，難免發生執法機關為籌措財源而浮濫處罰之道德風險，尤其特種基金之用途如果可供改善機關福利措施，此一道德風險恐難以避免，故德國及日本兩國原則上均不將上述款項納入特種基金。

伍、結論

綜上所述，德國及日本兩國對於特種基金之成立，採取從嚴審查制度；中央政府部分，僅有 10 餘個特種基金，其目的在統一預算制度，便於國會與人民監督，並避免浪費資源。罰金乃是對於刑事法上之犯罪

行為所為制裁處罰，具有財產上負擔之金錢罰性質；而罰鍰與罰金類似，但罰鍰與罰金之裁處，均應考量犯罪行為及違規行為所生損害或危害程度，故亦兼具有維護社會秩序，補償社會秩序危害所生損失之功能（類似損害賠償）。而從德國、日本立法例及實務做法可知，本於預算整體性及單一性原則，為使整體國家財政狀況透明化，提升財政效能，應納入普通基金統收統支。再者，罰金、罰鍰均屬對於犯罪者或違規者進行制裁處罰，而由於其所侵害之法益，通常多屬於國家或社會法益，故原則上應將其收入歸屬於國庫或地方公庫，以填補國家社會之損失。在比較法上，德、日等國立法例原則上均採取將上述收入歸屬於國庫或公庫，以統收統支為原則，可見其等做法具有法制上之正當合理性。

註釋

1. 本文主要摘錄自行政院主計總處委託研究，陳清秀主持、蔡茂寅 / 張永明 / 黃士洲協同主持、林偉

- 如參與研究，「罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入是否納為特種基金財源之研究」。
2. 鹽野宏，行政法 I：行政法總論，第 6 版，2015 年，275 頁。
 3. 原田尚彥，行政法要論，全訂 7 版補訂 2 版 2 刷，2013 年，236 頁。
 4. 原田尚彥，行政法要論，全訂 7 版補訂 2 版 2 刷，2013 年，238 頁。
 5. 行政院主計總處委託研究，陳清秀主持，「罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入是否納為特種基金財源之研究」，65 頁以下。
 6. 但在日本地方自治條例，義務違反之處罰罰鍰則以行政處分形式處罰（日本地方自治法第 149 條第 3 款，原田尚彥，行政法要論，全訂 7 版補訂 2 版 2 刷，2013 年，238 頁）。
 7. 行政院主計總處委託研究，陳清秀主持，「罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入是否納為特種基金財源之研究」，69 頁。
 8. 北村喜宣，行政罰・強制金，收錄於：磯部力、小早川光郎、芝池義一編，行政法の新構想 II 行政作用・行政手続・行政情報法，146 頁。轉引自行政院主計總處委託研究，陳清秀主持，「罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入是否

- 納為特種基金財源之研究」，64 頁。
9. 日本財務省網站，令和 2 年版特別會計ガイドブック，https://www.mof.go.jp/policy/budget/topics/special_account/fy2020/2020-souron-3.pdf，瀏覽日期：110.7.27。
10. (德) 漢斯·海因里希·耶賽克 / (德) 托馬斯·魏根特著，徐久生譯，德國刑法教科書，下冊，第 1 版，2017 年，中國法制出版社，1043 頁。
11. Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), das zuletzt durch Artikel 185 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, abrufbar, https://www.gesetze-im-internet.de/owig_1968/BJNR004810968.html，瀏覽日期：2020.12.20。
12. 行政院主計總處委託研究，陳清秀主持，「罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入是否納為特種基金財源之研究」，74 頁以下。
13. 陳清秀，行政罰法，第 3 版，2017 年，424 頁。
14. 我國法制上基於無罪推定原則，罰金刑在判決確定後方始得強制執行。但罰鍰處分因適用行政程序法、訴願法及行政訴訟法規定，實務上傾向於認為除法律另有特別規定（例如稅捐稽徵法第 50 條之 2）外，原則上行政救濟不停止執行。此一見解仍有違憲爭議。
15. Krenberger/Krumm, OWiG, 5. Aufl., 2018, § 90 Rn. 2.
16. 行政院主計總處委託研究，陳清秀主持，「罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入是否納為特種基金財源之研究」，85 頁以下。
17. Erich Göhler, Gesetz über Ordnungswidrigkeiten Kommentar, 18. Aufl. 2021, § 90 Rn. 36.
18. Art. 28 Bay Go (Geldbußen und Verwarnungsgelder): "Geldbußen und Verwarnungsgelder, die auf Grund bewehrter Satzungen und Verordnungen festgesetzt werden, fließen in die Gemeindekasse."
19. 行政院主計總處委託研究，陳清秀主持，「罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入是否納為特種基金財源之研究」，84 頁以下。
20. Die Bundesregierung, Gruppierungsplan ab Haushaltsjahr 2021, https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_28112019_HIA3H11031310001GPL.htm，瀏覽日期：2021.7.30。
21. Übersichten zum Bundeshaushaltsplan 2019 Teil I: Gruppierungsübersicht, in Bundesministerium der Finanz, Bundeshaushalt 2019, S. 26, abrufbar unter, https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2019/soll/Haushaltsgesetz_2019_Bundeshaushaltsplan_Gesamt.pdf，瀏覽日期：2020.12.20。
22. 行政院主計總處委託研究，陳清秀主持，「罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入是否納為特種基金財源之研究」，81 頁以下。<https://www.hamburg.de/bjv/service/3810240/bussgeldfonds/>，瀏覽日期：2021.7.30。
23. 中譯文，參范文清譯，生態稅判決 BVerfGE 110, 274，德國聯邦憲法法院第一庭 2004 年 4 月 20 日判決，司法院編，德國聯邦憲法法院裁判選輯（十三），2011 年，361-379 頁。
24. Vgl. BVerfGE 82, 159(179); 91, 186(202); 93, 319(348). ❖