

行政機關裁罰管轄權之探討

-----以違反勞動基準法事件管轄權之認定為中心

陳清秀教授

東吳大學法律學系專任教授

- 壹、 問題之提出
- 貳、 裁罰管轄權劃分之合理性基礎
 - 一、裁罰之管轄權劃分
 - (一) 事物管轄權：目的事業主管機關
 - (二) 土地管轄權
 - 二、 土地管轄權劃分應考量之因素
- 參、土地管轄權之類型
 - 一、「行為地」之管轄權：符合違章行為構成要件事實發生之地點
 - (一) 外國立法例
 - (二) 行為地之認定：違規事實發生地
 - (三) 行為地之案例類型
 - 二、「結果地」之管轄權
 - (一) 概說
 - (二) 勞動基準法上違規行為之結果地
 - 三、「住所地」之管轄權
 - (一) 概說
 - (二) 統一以行為人之「住所地」作為裁罰機關
 - (三) 統一以「公司之主事務所」之所在地作為裁罰機關
 - (四) 個人違規經營運輸業之裁罰機關，仍應由「違規行為地」之主管機關處罰：
- 肆、共同正犯之管轄權
- 伍、管轄權競合之處理：先來者先磨之原則
- 陸、涉外勞動契約，其違規事件之裁罰管轄權
 - 一、境外工作之勞工，有無勞動基準法之適用？
 - 二、外商違法解僱行為之管轄
- 柒、區域間制裁處罰法規之適用競合問題
- 捌、結語

* 本文相關實務參考資料及參考文獻，惠蒙勞動部訴願會以及東吳大學法研所林韋廷助理協助搜集，特此致謝。

壹、 問題之提出

行政罰法第 29 條：「違反行政法上義務之行為，由行為地、結果地、行為人之住所、居所或營業所、事務所或公務所所在地之主管機關管轄。」

在中華民國領域外之中華民國船艦或航空器內違反行政法上義務者，得由船艦本籍地、航空器出發地或行為後在中華民國領域內最初停泊地或降落地之主管機關管轄。

在中華民國領域外之外國船艦或航空器於依法得由中華民國行使管轄權之區域內違反行政法上義務者，得由行為後其船艦或航空器在中華民國領域內最初停泊地或降落地之主管機關管轄。

在中華民國領域外依法得由中華民國行使管轄權之區域內違反行政法上義務者，不能依前三項規定定其管轄機關時，得由行為人所在地之主管機關管轄。」

勞動基準法係為保障勞工權益，規定勞動條件最低標準而制定，其第 11 章明定行為人違反該法之相關罰則規定。惟行為人違反勞動基準法之違規行為，管轄權如何認定，勞動基準法並無明文規定。而行政罰法第 29 條第 1 項規定：「違反行政法上義務之行為，由行為地、結果地、行為人之住所、居所或營業所、事務所或公務所所在地之主管機關管轄。」於個案中如何判斷，實務上之勞務提供地得否作為「行為地」？不無疑義。

台北市政府勞動局曾在訴訟上主張：「上開法條所稱之「行為地」，係指「為行為之地」；依民法第 482 條規定對僱傭契約所為定義性描述，亦可知在勞動事件中，「雇主使勞工服勞務之地」即為行為地。因此只要是勞工服勞務之地，即為行政罰法第 29 條第 1 項所定之「行為地」。再依勞動事件法第 2 條第 1 項及同法第 6 條之規定可知，立法者為保障勞資雙方權益及促進勞資關係和諧，乃以勞動事件之核心地(勞務提供地)認定勞動事件之管轄地域標準，以符合勞動事件之實務現狀。又現行勞動檢查及勞資爭議調解實務，亦係以勞工之勞務提供地作為主要管轄認定標準。」故主張違反勞動基準法事件，應以勞工之勞務提供地，作為行政處罰之管轄認定標準¹。此一以勞務提供地，作為土地管轄權認定標準，是否妥適，值得探討。

貳、 裁罰管轄權劃分之合理性基礎

一、裁罰之管轄權劃分

(一) 事物管轄權：目的事業主管機關

¹ 參見最高行政法院 109 年度上字第 819 號判決所引用台北市政府勞動局上訴理由。

有關行政管轄，有事物管轄（或稱事務管轄）及土地管轄二種。事物管轄（Sachliche Zuständigkeit）在規範決定哪一個行政機關就該業務領域（事件領域）與按照行政層級（上級或下級機關）擁有實體上管轄權之問題²。在此首先應依據個別特別的行政法規決定之。亦即應依據包含處罰規範之各該法律，決定在實體上（事物上）有管轄權之行政機關。此種管轄權之規範，也可能規定於其他法律之中³。各行政機關各有其不同之組織與任務，故行政機關之事務管轄權，必須依其組織法規或其他行政法規規定之（行政程序法第 11 條第 1 項）。

裁罰之事務管轄權之劃分歸屬，涉及行政目的任務有效達成，便於行政監督管理（行政效能），而應與「行政管制規範之實體法」相配合一貫，故行政罰之裁罰機關，原則上應為各該行政法規之目的事業主管機關。事務管轄之有無，應依受理案件時，至最終處罰時決定之⁴。

行政機關依據行政實體法規（行政作用法）對於行政事務具有管轄權，因此對於人民依法負擔行政法上義務之履行，具有管理及或監督權限，倘若人民違反行政法上義務，而應處罰者，即有執行處罰處分之權責。亦即基於行政實體法之管制權限，導出相應之處罰權限。

在此，行政處罰之管轄機關，亦即作成裁罰行政處分之行政機關，「必須屬於在地域管轄及事務管轄上之有權官署，原本無管轄權之機關所為行為，除非因委任或委託之關係，從上級或平行之機關獲得授權，否則即屬有瑕疵之處分行為。法律上強制遵守機關之權限劃分，一方面是為貫徹憲法上權力分立原則，另一方面係為維護人民審級救濟之利益，蓋行政機關一旦違反管轄之劃分，則行政爭訟之審級救濟必陷於紊亂。」

例如依據發展觀光條例第 3 條規定本條例所稱主管機關，在直轄市為直轄市政府，第 24 條第 1 項規定：「經營旅館業者，除依法辦妥公司或商業登記外，並應向地方主管機關申請登記，領取登記證及專用標識後，始得營業。」第 55 條第 5 項規定：「未依本條例領取登記證而經營旅館業務者，處新臺幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰，並勒令歇業。」故在高雄市地區經營旅館業務，應向「高雄市政府」申請登記領取登記證，對於未經領取登記證而經營旅館業務者之裁處，權責機關乃係高雄市政府，而非高雄市政府觀光局（最高行政法院 109 年度判字第 196 號判決）。

² Lothar Senge, Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, 2006,3.Aufl.,§36 Rn.1.有認為事務管轄乃是行政機關執行特定行政任務之權利及義務（權責）（陳敏，行政法總論，第 9 版，105 年，頁 940）。

³ Gürtler/Thoma,in:Göhler, OWiG,18.Aufl.,2021,§36 Rz.2.

⁴ 何國彬，行政罰管轄權之研究，中央警察大學行政警察研究所碩士論文，2006 年，頁 44。

欠缺事務管轄權之行政機關對於罰鍰決定，一般認為原則上不發生效力⁵。我國行政程序法第 111 條第 6 款亦規定：「行政處分有下列各款情形之一者，無效：-----六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。」缺乏事務權限之行政處分無效。故欠缺事務權限之處罰處分備有重大明顯之瑕疵，雖然無效，而具有行政處分之外觀形式，亦可循撤銷程序撤銷之。

（二）土地管轄權

土地管轄是在規範決定在一個國家內，有數個事務管轄權之行政機關，哪一個機關對於其轄區擁有管轄權之問題。亦即土地管轄乃是行政機關可以行使事物管轄之地域範圍。在法律適用之邏輯上，必須行政機關先取得事務管轄權，而後才有土地管轄權⁶。如成立土地管轄權時，則適用於整個罰鍰處罰程序⁷。

土地管轄通常應由較接近之行政機關取得，以便就近處理，提高行政效能，各組織法及其他行政法規，通常依循此一法理而為規範⁸。例如行政程序法第 12 條規定：「不能依前條第一項定土地管轄權者，依下列各款順序定之：一、關於不動產之事件，依不動產之所在地。二、關於企業之經營或其他繼續性事業之事件，依經營企業或從事事業之處所，或應經營或應從事之處所。三、其他事件，關於自然人者，依其住所地，無住所或住所不明者，依其居所地，無居所或居所不明者，依其最後所在地。關於法人或團體者，依其主事務所或會址所在地。四、不能依前三款之規定定其管轄權或有急迫情形者，依事件發生之原因定之。」即表現就近處理之管轄權劃分原則。倘若欠缺土地管轄權，其所作成之罰鍰處分具有違法瑕疵，應得撤銷，但非無效。依行政程序法第 115 條規定：「行政處分違反土地管轄之規定者，除依第一百十一條第六款規定而無效者外，有管轄權之機關如就該事件仍應為相同之處分時，原處分無須撤銷。」由於罰鍰處分通常為行政裁量決定處分，處罰額度常有裁量空間，故有管轄權之機關，於裁量結果，就該事件未必仍應為相同之罰鍰金額之處分，故原則上應無上開條文之適用。

二、土地管轄權劃分應考量之因素

（一）由「行為地及結果地」之主管機關管轄之正當理由

⁵ Lothar Senge, Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, 2006,3.Aufl.,§36 Rn.31.

⁶ 陳敏，行政法總論，第 9 版，105 年，頁 940。

⁷ Gürtler/Thoma, in: Göhler, OWiG, 18. Aufl., 2021, §37 Rn.1.

⁸ 陳敏，行政法總論，第 9 版，105 年，頁 940。

裁罰之土地管轄權之劃分歸屬，必須顧及地方特殊性與保障行政之親民性。也涉及違規行為之事實認定與證據調查，是否簡便不受妨害，在違規行為發生地，涉及相關違規行為發生之事實及證據，由該地區之主管機關管轄，亦可收「就近調查」之便，而可提升「行政效能」。

另外土地管轄也涉及處罰之罰鍰收入歸屬之分配問題。由於違規行為發生地以及結果地，通常為違規行為「侵害法益之所在地」，故由該所在地之主管機關處罰，以維持該所在地之行政法秩序，防止損害他人，並將罰鍰收入歸屬於該地區之公法人公庫，也符合「損害填補原則」。

（二）由「住所地」之主管機關管轄之正當理由

又於開始罰鍰程序時，為使行為人便於防禦其權利，由「行為人之住所地」之行政機關管轄，對於受處分之行為人而言，亦可便於其辯護權利之行使，而發揮保障行為人在處罰程序上之答辯辯護權利之程序保障。此一行為人住所地管轄，相當於民事訴訟上或行政訴訟上之「以原就被原則」（以被告住所地之法院，作為管轄法院），對於程序之進行，較為便利行為人⁹。

行政罰法第 29 條第 1 項規定違反行政法上義務之行為，由行為地、結果地、行為人之住所、居所或營業所、事務所或公務所所在地之主管機關管轄。將行為人之行為地、結果地、住所地之主管機關，納入作為裁罰之管轄機關。揆諸上述說明，應具有合理性。

（三）違反勞動基準法案件，由「勞務提供地」之主管機關管轄？

在有關勞動契約之民事訴訟事件，勞動事件法第 5 條規定：「以勞工為原告之勞動事件，勞務提供地或被告之住所、居所、事務所、營業所所在地在中華民國境內者，由中華民國法院審判管轄。勞動事件之審判管轄合意，違反前項規定者，勞工得不受拘束。」其中第 2 項排除合意管轄。同法第 6 條規定：「勞動事件以勞工為原告者，由被告住所、居所、主營業所、主事務所所在地或原告之勞務提供地法院管轄；以雇主為原告者，由被告住所、居所、現在或最後之勞務提供地法院管轄。前項雇主為原告者，勞工得於為本案言詞辯論前，聲請將該訴訟事件移送於其所選定有管轄權之法院。但經勞動調解不成立而續行訴訟者，不得為之。關於前項聲請之裁定，得為抗告。」其中除採取民事訴訟法上之「以原就被原則」之「被告住所地」外，亦得以「勞務提供地」作為管轄法院。

⁹ 廖義男主編，行政罰法，第 2 版，2017 年，頁 349。

在違反勞動基準法之處罰案件，是否亦應比照由「勞務提供地」之主管機關管轄？不無疑問。因私法上勞動爭議，考量「勞工爭訟之便利性」，而導入勞務提供地之管轄，而行政處罰考量之因素，包括行政調查之便利性、維護勞動法秩序以保護勞工權益以及受處罰行為人之爭訟之便利性等，兩者性質尚有不同，似無從類推適用至勞動行政罰法中（最高行政法院 109 年上字第 819 號判決）。

參、 土地管轄權之類型

一、「行為地」之管轄權

（一）外國立法例

有關行政秩序罰之處罰，德國立法例亦以行為地及結果地作為準。德國行政罰法（Gesetz über Ordnungswidrigkeiten）第37條規定行政機關之土地管轄：

「(1)下列轄區之行政機關有土地管轄權： 1.違反秩序行為之地（Begehungsort）或被發覺之地。 2.利害關係人於開始罰鍰程序時有住所之所在地。

(2)利害關係人於開始罰鍰程序後變更住所者，在其轄區內設定新住所之行政機關，亦有土地管轄權。

(3)利害關係人於本法地域適用範圍內無住所者，其管轄權亦得依通常之居所定之。

(4)在本法地域適用範圍外，於有權懸掛聯邦國旗之船艦上為違反秩序者，在船籍港(Heimathafen)或船艦於行為後，最先抵達位於本法地域適用範圍內之港口轄區內之行政機關亦土地管轄權。第一句之規定準用於有權懸掛德意志聯邦共和國國家標誌(Staatszugehörigkeitszeichen)之航空器。」¹⁰

¹⁰ 1) Örtlich zuständig ist die Verwaltungsbehörde, in deren Bezirk

1. die Ordnungswidrigkeit begangen oder entdeckt worden ist oder

2. der Betroffene zur Zeit der Einleitung des Bußgeldverfahrens seinen Wohnsitz hat.

(2) Ändert sich der Wohnsitz des Betroffenen nach Einleitung des Bußgeldverfahrens, so ist auch die Verwaltungsbehörde örtlich zuständig, in deren Bezirk der neue Wohnsitz liegt.

(3) Hat der Betroffene im räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes keinen Wohnsitz, so wird die Zuständigkeit auch durch den gewöhnlichen Aufenthaltsort bestimmt.

(4) Ist die Ordnungswidrigkeit auf einem Schiff, das berechtigt ist, die Bundesflagge zu führen, außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs dieses Gesetzes begangen worden, so ist auch die Verwaltungsbehörde örtlich zuständig, in deren Bezirk der Heimathafen oder der Hafen im räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes liegt, den das Schiff nach der Tat zuerst erreicht. Satz 1 gilt entsprechend für Luftfahrzeuge, die

德國違反秩序罰法第7條規定「行為地」之定義：「(1)行為地，指行為人已著手於行為實行之地，或於不作為情形，指行為人本須實行行為之地，或屬於構成要件之結果已發生，或依行為人想像應會發生之地。

(2)參與人(Beteiligter)之行為地，亦指已實現或依參與人想像應會實現得以罰鍰處罰之法律構成要件之地。」

行為地之判斷標準，應以行為人已著手於符合處罰要件之違規行為之實行行為之地點，或於不作為情形，指行為人原本應積極履行行政法上義務而必須作為之行為地點¹¹。在有數個行為地之情形，例如汽車不符合安全駕駛狀態，雇主竟違反保護義務，指示勞工駕駛該不安全之汽車從本市前往外縣市，或從外縣市駕車至本市（或從本國至外國，或從外國至本國），其實施違規行為之地點跨越縣市轄區，而有數個行為地。其行為地即有一部分位於本市轄區，而不問其違規行為之開始或結束之地點為何¹²。

倘若行政處罰規定以在某一特定區域內之行為，作為前提要件，則行為地屬於處罰構成要件之特徵之一，如果行為人對於其在哪一個地區為行為有認識錯誤時，則應評價為「構成要件事實錯誤」，而不是「違法性錯誤」¹³。

上述違規行為之「發覺地」或「發現地」（查獲地）（Entdeckungsort），通常情形與行為地相連結，在特定的行政事務領域，必須經由實施「營業調查」才發現查獲其違規行為，亦即由執行該法律之行政機關以及同時為處罰機關進行調查，而發現其違規行為。此一發現，是指公務員在「職務上發現」，亦即必須由主管機關或其他調查機關（例如警察）所發現，不包括私人（人民）發現在內¹⁴。

（二）行為地之認定：違規事實發生地

行政罰法第 29 條第 1 項所定之「行為地」（Begehungsort），應係指違反行政法上義務之行為地，亦即可解釋為「違章行為構成要件事實發生地」，換言之，在實現符合法定處罰構成要件之活動之所在地，並已經跨越單純意思決定（違規企圖）而開始實施違反義務之行為之地，即為行為地¹⁵。

berechtigt sind, das Staatszugehörigkeitszeichen der Bundesrepublik Deutschland zu führen.」有關德國違反秩序罰法，參見司法院，中譯外國法規，<https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-157-22-df6e6-1>。

¹¹ Lothar Senge, Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, 2006,3.Aufl.,§7Rn.7.

¹² Gürtler/Thoma,in:Göhler, OWiG,18.Aufl.,2021,§7 Rn.4

¹³ Gürtler/Thoma,in:Göhler, OWiG,18.Aufl.,2021,§7 Rn.5a.

¹⁴ Gürtler/Thoma,in:Göhler, OWiG,18.Aufl.,2021,§7 Rn.3.

¹⁵ Lothar Senge, Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, 2006,3.Aufl.,§7Rn.7.

在違反勞動基準法罰鍰案件，行政院勞工委員會民國 82 年 07 月 08 日

(82) 台勞動一字第 29269 號函對於行為地，即採此見解：『查依「違反勞動基準法罰鍰案件處理要點」第十條（點）：『違反勞動基準法事實發生地與雇主或事業單位所在地非為同一主管機關管轄時，得委託執行之。』規定事業單位如違反勞動基準法第五十六條¹⁶及第七十條¹⁷規定時，仍應由事實發生地之主管機關課處行政罰鍰，惟處罰後，於必要時，得委託事業主體所在地之主管機關執行之。』¹⁸亦即由事實發生地之勞工主管機關管轄。

在不作為犯（Unterlassungsdelikten）之行為地，可區分為「純正的不作為犯」以及「不純正的不作為犯」。其中有關「純正的不作為犯」，例如違反申請核准義務、告知義務或標示義務，其行為地在行為人必須積極作為之所在地，亦即在國內被要求作為之地方。縱然行為人在不作為的時點，該人身處在國外亦然。在違反申報報備義務的情形，其作為的義務並非在行為人所在之處，而是被要求履行申報報備義務之應為行為之地點。

在不純正的不作為犯，亦即依行政罰法第 10 條規定：「對於違反行政法上義務事實之發生，依法有防止之義務，能防止而不防止者，與因積極行為發生事實者同。因自己行為致有發生違反行政法上義務事實之危險者，負防止其發生之義務。」對於處罰規定所非難的結果，雖然不是以積極的作為促使其發生，但卻經由法律上負有行為義務的人不加以防止而使其發生，此種消極不作為（不防止結果的發生）也有處罰的價值。此即所謂「不純正的不作為犯」（或不真正的不作為犯）¹⁹。

在上述「不純正不作為犯」²⁰，是以義務人被要求為行為，以避免結果發生之地

¹⁶ 第 56 條第 1 項：「雇主應依勞工每月薪資總額百分之二至百分之十五範圍內，按月提撥勞工退休準備金，專戶存儲，並不得作為讓與、扣押、抵銷或擔保之標的；其提撥之比率、程序及管理等等事項之辦法，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。」

¹⁷ 第 70 條第 1 項：「雇主僱用勞工人數在三十人以上者，應依其事業性質，就左列事項訂立工作規則，報請主管機關核備後並公開揭示之：---」

¹⁸ <https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDOC03.aspx?datatype=etype&N1=台勞動一&N2=29269&cnt=1&now=1&lnabndn=1&recordno=1>。瀏覽日期：110.12.11.

¹⁹ 陳清秀，行政罰法，第 3 版，2017 年，新學林出版，頁 110。

²⁰ 我國行政罰法第 10 條規定：「對於違反行政法上義務事實之發生，依法有防止之義務，能防止而不防止者，與因積極行為發生事實者同。因自己行為致有發生違反行政法上義務事實之危險者，負防止其發生之義務。」刑法第 15 條第 1 項規定：「對於犯罪結果之發生，法律上有防止之義務，能防止而不防止者，與因積極行為發生結果者同。」即是指不純正不作為犯。如借用刑法上不純正不作為犯的意義加以理解，例如「犯罪構成要件雖然是預定以作為的方式來實現，但行為人以不作為的方式也可以實現該犯罪構成要件者，就是不純正不作為犯。例如保母

點，作為行為地。如果不為必要之監督導致違反營業法規（例如汽車超載）時，則行為地也包括法規目的應避免之危險發生地²¹。

（三）行為地之案例類型

1. 未依規定給付加班費

例如在中華電信公司各地區營業處員工加班，因加班工資計算錯誤，而違反勞動基準法案件（計算該勞工延長工作時間之工資並未將其之全勤獎金列入，致應加給之延時工資低於勞動基準法第 24 條之規定），則各縣市政府為該行為事實發生地之主管機關，該地方政府（彰化縣政府）對原告（中華電信公司）該違反行政法上義務之行為自有管轄權，另以原告為受裁處之對象，亦為適格。

考量各地方政府負有維護勞工權益之權責，有關違反勞動基準法規定之一行為之認定標準，可以按照縣市轄區劃分，以保護各地方政府轄區內之勞工權益，並便於執行。實務上亦有採取此一見解者，例如「按勞委會係分別於 96 年 5 月 16 日在原告所屬彰化營業處，查獲其對勞工黃瀚儀；在臺中營運處，查獲其對勞工杜新偉；而於翌日復於原告所屬高雄營運處，查獲對另一勞工有違章行為，雖上開數行為均違反勞動基準法第 24 條之規定，但非同一事件，分別由上開三地方政府科處罰款，自無違一事不二罰之原則。」（臺中高等行政法院 97 年度簡字第 40 號判決）

2. 違反置備勞工出勤紀錄義務，以雇主之營業場所，作為「應作為」之行為地域

最高行政法院 109 年度上字第 819 號判決認為：「違反之勞基法第 30 條第 6 項規定，顯屬「誠命規範」（即「命令」受規範之雇主，就所備置之出勤紀錄，應為「逐日記載勞工出勤情形至分鐘為止」之作為），因此被上訴人應構成「違規不作為」，其「行為地」之判斷，當以「應作為」之地域為判準。

前開被上訴人「應作為」之地域歸屬，自係指「其依勞基法第 30 條第 5 項規定，置備勞工出勤紀錄後，該勞工出勤紀錄所在之地理位置」。而該地理位置

任令嬰兒挨餓而不餵食，嬰兒終至營養不良而死亡，就是以消極不作為的方式殺害嬰兒。」

（參見裁判書用語辭典資料庫查詢系統，名詞解釋，不純正不作為犯，

<https://terms.judicial.gov.tw/TermContent.aspx?TRMTERM=不純正不作為犯&SYS=M>。瀏覽日期：110.12.19）。

如

²¹ Gürtler/Thoma, in: Göhler, OWiG, 18. Aufl., 2021, §7 Rn.5.

之決定，無論從「應然面」或「實然面」而言，均應以被上訴人在新北市之營業處所(新北市○○區○○街 000 巷 0 號 1 樓)為準。

(1)從實然面言之，被上訴人實際置備之勞工出勤紀錄，即係置於其前開營業處所內。而上訴人亦係至該處所查閱勞工出勤紀錄，才查獲違規事實(即「沒有在勞工出勤紀錄中，逐日記載勞工出勤情形至分鐘為止」之違規不作為)。

(2)從應然面言之，勞基法第 30 條第 5 項規定課予雇主「置備勞工出勤紀錄(並保存 5 年)」之作為義務，其作為義務地，法律解釋上亦應以雇主「主營業處所」最為合理(不然上訴人又如何能有效進行勞動檢查)。」亦即應以雇主「置備勞工出勤紀錄義務」違反之行為地，在此為應履行作為義務而不作為之所在地，亦即為雇主之事務所、營業場所。

高雄高等行政法院 107 年度訴字第 457 號判決亦認為：「行政罰法第 29 條第 1 項條文所稱「行為地」，係指符合違章行為構成要件事實發生之土地，而依勞基法第 30 條第 5 項規定意旨，係課予雇主一定作為(置備勞工出勤紀錄)之行政法上義務，所規範之「違反行政法上義務之行為」，性質上係不作為(不置備勞工出勤紀錄之行為)，故適用行政罰法第 29 條第 1 項規定所指之「行為地」，應係指向原告應履行作為義務而不作為之所在地，亦即原告應置備勞工謝員出勤紀錄之處所。

依勞基法相關法規，固未明確規範雇主應將勞工出勤紀錄置備於何處，惟綜合觀察勞基法第 30 條第 5、6 項及其施行細則第 21 條第 2 項規定意旨，可知課予雇主置備勞工出勤紀錄之立法目的，在於勞雇雙方對於工時、工資、休息及休假之認定，易生爭議，端賴工作時間之明確紀錄，以杜絕爭議。同時可提供行政機關實施勞動檢查或調查時核對，以利即時釐清事實真相，暨保障勞工依勞基法第 30 條第 6 項規定申請檢視出勤紀錄之權益。依達成上開目的之合理解釋，雇主應置備勞工出勤紀錄之處所，應指向雇主之事務所、營業場所或勞工之固定工作場所。」

尤其，如勞務提供地並無固定工作地點時，應以雇主之事務所、營業場所作為勞動基準法上之義務履行地。高雄高等行政法院 108 年度訴字第 140 號判決：「經查，原告設址於桃園市○○區○○路 00 巷 00 號 1 樓-----又參照兩造之陳述意旨及原告與許員簽署之聘任合約書(見原處分卷第 58 頁)，可知許員為原告南區業務主任(後升為南區經理)，主要職務為「南區經銷商管理，南區店頭管理、訂單管理、商知訓練、費用預算控制、商品陳列及新品報價」，工作性質為拓展客戶跑業務，並至各個客戶處服務和收款，而因業務人員在外工作，已脫離雇主可以監督空間的範圍，足認許員於南部(高屏)地區

並無固定之工作場所；且南部地區（高屏地區）僅屬原告眾多客戶群中，須拜訪、開發聯繫之行政區，原告並未設有分支之營業處所於此。次依原告「手機補助費申請規範」規定以觀，許員有拍攝原告要求相關照片，並以 Line 上傳或說明相關工作內容之義務，而原告亦以此作為許員出缺勤之監督依據。是以，原告知悉許員出勤情形之方式，雖係以手機通訊軟體為之，惟相關紀錄記載及置備處所，參照前述之合理解釋方法，在許員無固定工作場所下，應指向原告公司所在地即桃園市○○區○○路 00 巷 00 號 1 樓。承此以論，原告所在地、營業處所均未設址於高雄市，原告縱有違反逐日記載勞工出勤情形之行政法上義務之不作為，惟此一違章行為發生處所係在桃園市而非高雄市，依勞基法第 4 條及行政罰法第 29 條第 1 項規定，其管轄主管機關應為原告所在地之桃園市政府，被告並無管轄權；則被告主張高雄市為許員勞務提供有管轄權云云，核無可採。」

在繼續犯，如行為過程中所經過之地，有一在中華民國領域內，即有中華民國刑法規定之適用。[最高法院 70 年台上字第 5753 號 刑事判例](#)：「上訴人辯稱其犯罪地點在美國，依刑法第六條、第七條規定，不適用刑法第二百四十一條第三項第一項規定處罰，經查上訴人違反監護權人即自訴人之意思，擅將陳某帶回臺灣定居，所犯和誘罪為繼續犯，其侵害自訴人監護權之犯罪行為至提起自訴時仍在繼續中，依刑法第四條規定犯罪之行為或結果有一在中華民國領域內者，為在中華民國領域內犯罪，上訴人犯罪行為既在中華民國領域內，自得依刑法規定追訴處罰。」

二、「結果地」之管轄權

（一）概說

在結果犯(Erfolgsort)，係以結果或實害之發生，作為行政處罰之構成要件之一部分，故結果發生地，亦可謂屬於行為地之一種。有關結果地，乃是屬於構成要件之結果已發生，或依行為人想像應會發生之地。倘若屬於「具體危險犯」(konkreten Gefährungsdelikten)，應以危險結果發生地為結果地²²。行政罰法規定違

²² [最高法院 110 年度台上字第 3556 號 刑事判決](#)：「刑法第 185 條第 1 項之妨害公眾往來安全罪及第 185 條之 3 第 1 項之不能安全駕駛罪，雖均以公共交通安全為保護法益。惟二者不論構成要件或其法律效果，均不相同。前者，以損壞或壅塞陸路、水路、橋樑或其他公眾往來之設備或以他法致生往來之危險為要件，屬**具體危險犯**，以發生往來風險之結果為必要。其法定刑為「5 年以下有期徒刑、拘役或新臺幣 15,000 元以下罰金」；後者，乃以駕駛動力交通工具，而有吐氣所含酒精濃度達每公升 0.25 毫克或血液中酒精濃度達百分之 0.05

反行政法上義務之行為，得由「結果地」之主管機關管轄，其規定意旨如係針對結果犯之處罰，規定結果發生地亦得為管轄機關時，則對於單純行為犯，未必發生實害結果，其行為可能發生之結果，並不屬於處罰要件，故縱然嗣後伴隨結果發生，亦與判斷管轄權無涉。

最高行政法院 109 年度上字第 819 號判決認為：「違反勞基法第 30 條第 6 項之違規不作為，並未明定「以實害結果或具體危險結果發生」為其法定構成要件，違規行為類型是否能歸入「結果違規」範疇，而承認其有「(違規不作為)結果地」之概念，實可懷疑。」

倘若違反行政法上義務，應受行政罰之行為，僅須違反禁止規定或作為義務，而不以發生損害或危險為其要件（釋字第 275 號解釋參照）時，亦即僅屬於危險犯性質，則其結果地為何，不無疑義。在「抽象危險犯」(abstrakten Gefährungsdelikten)，其行為所伴隨之危險或實害結果並不屬於處罰要件²³，因此與判斷行為地無涉。

（二）勞動基準法上違規行為之結果地

1. 違反給付工資義務

在雇主未全額給付工資的情形，民法第 314 條規定：「清償地，除法律另有規定或契約另有訂定，或另有習慣，或得依債之性質或其他情形決定者外，應依左列各款之規定：一、以給付特定物為標的者，於訂約時，其物所在地為之。二、其他之債，於債權人之住所地為之。」債務之清償地，原則上應「於債權人之住所地為之」，故違反薪資給付義務之結果發生地，應為債權人勞工

以上；或有前述以外之其他情事足認服用酒類或其他相類之物，致不能安全駕駛；抑或服用毒品、麻醉藥品或其他相類之物，致不能安全駕駛等情形之一者為要件，性質上屬**抽象危險犯**，只須出現上述危險駕駛行為即為已足。其法定刑為「2 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 20 萬元以下罰金」。

²³ [最高法院 107 年度台上字第 1362 號判決](#)：「刑法第 294 條第 1 項之違背義務遺棄罪，以負有扶助、養育或保護義務者，對於無自救力之人，不為其生存所必要之扶助、養育或保護為其要件。此所謂生存所必要之扶助、養育或保護，係指義務人不履行其義務，對於無自救力人之生存有發生危險之虞者而言，係**抽象危險犯，故不以果已發生危險為必要**。又負有此項義務之人，不盡其義務時，縱有其他無照護義務之人為之照護，因該非出於義務之照護（類似無因管理）隨時可能停止，對無自救力之人之生命既仍處於有可能發生危險之不確定狀態，自不影響該依法令負有此義務之人遺棄罪之成立。」

之住所地。在未依規定給予加班費之情形，損害勞工之加班費債權，其結果發生地，亦應為債權人勞工之住所地。

2. 違法使勞工「超時加班」

在雇主違法使勞工「超時加班」之情形，可能有危害勞工健康之虞，但不以已發生損害勞工健康為處罰要件之一，故具有「抽象危險犯」性質。倘若因此積勞成疾，而不幸發生過勞傷亡之情形，其傷亡之所在地為結果發生地。

3. 未給予休息日休息

雇主「使所僱勞工於 108 年 1 月 9 日至 16 日間，連續出勤 8 日，未給予每 7 日中應有 2 日之休息，其中 1 日為例假，1 日為休息日」之違章不作為之情形，最高行政法院 109 年度上字第 819 號判決認為：「本案違規事實二之違規行為類型(即違反勞基法第 36 條第 1 項所定「提供勞工休息時間」之作為義務)，亦屬違反誠命規範之「違規不作為」(雇主此等「依時序提供勞工休息時間」之法定作為義務，若無實證法明定之法定排除事由，不因個別勞工同意連續工作，而被排除)。且同樣沒有明定「以實害結果或具體危險結果發生」為其法定構成要件，是其違規行為類型是否能歸入「結果違規」範疇，亦如前述，實值懷疑。

(2)不過若對「結果」一詞，採取廣義之法律解釋觀點，將因違規不作為，致使被違反之作為義務原所期待之圓滿狀態，不復存在之不合理現狀，亦視為「違規不作為之結果」。則被上訴人不履行勞基法第 36 條第 1 項所定作為義務，其所造成之不合理現狀，應包括「黃君在臺北市之地理轄區內超時工作」之客觀事實。」因此，結果地之主管機關（台北市政府勞動局）具有裁罰管轄權。

三、「住所地」之管轄權

(一) 概說

行為人之「住所地」(Wohnsitz)，亦適合作為行政處罰之管轄機關之土地管轄歸屬基準。所謂「住所地」，指自然人之住所、居所，公司等營利法人之營業所，非營利法人之事務所，或行政機關之公務所之所在地。在此所謂住、居所，應可適用民法規定認定之。民法第 20 條第 1 項規定：「依一定事實，足認以久住之意思，住於一定之地域者，即為設定其住所於該地。」故住所須以久住之意思，住於一定地域者，始為在該地有住所。「若因事務或業務寄居其地，非有久住之意思者，縱令時歷多年，亦僅得謂為居所，不能認為住所。」（最高法院 27 年渝上字第 2454 號判例）。

又民法第 20 條第 2 項規定：「一人同時不得有兩住所。」有認為不須適用於本法，而可認為數個住所均有管轄權²⁴。其實在此可認為一個主要住所以外之「住所」為「居所」，即有管轄權。在此如有設定戶籍，應可推定認為有久住之意思而為住所²⁵。又如有居住之「住宅」房屋，通常可認為有住居所。其決定性標準，是否系爭場所在不特定期間內，作為行為人之生活場所之重心。因此長期居住在旅館內，亦可認為其居所²⁶。

行為人之住所、居所是以那一個基準時點之住居所為準，不無疑義。考量為便於行為人於處罰程序中提出答辯機會，不宜以行為時之住居所為準，而應以「開始處罰程序之時點」的住居所為準。就此德國違反秩序罰法第 37 條第 1 項第 2 款規定即採此見解，可供參考。

例如報紙傳播媒體在各縣市之地方版違法刊登色情廣告，其行為地、結果地在各縣市，因此各縣市政府對於該違規案件享有主管機關之管轄權，得進行裁罰。而該報紙之總公司營業所、事務所之所在地台北市之主管機關，亦享有管轄權。在此情形，由於違規行為搜證之必要（例如由當地警察機關就近進行違規者從事色情行為之蒐證），似應以各縣市政府對於該違規案件行使主管機關之管轄權，進行裁罰，較符合行政效能之要求。

然而如果營業人之同一違規行為倘若跨縣市轄區而由各地方主管及關處罰時，勢必可能導致重複處罰，割裂一行為，導致違反一行為不二罰原則，故基於統一處理行

²⁴ 廖義男主編，行政罰法，第 2 版，2017 年，頁 349。

²⁵ 最高法院 100 年度台上字第 1373 號民事判決：「我國民法關於住所之設定，兼採主觀主義及客觀主義之精神，如當事人主觀上有久住一定地域之意思，客觀上亦有住於一定地域之事實，該一定之地域即為其住所。而住所雖不以戶籍登記為要件，惟倘無客觀之事證足認當事人已久無居住該原登記戶籍之地域，並已變更意思以其他地域為住所者，戶籍登記之處所，仍不得資為推定其住所之依據。」

最高法院 106 年度台上字第 2635 號民事判決：「按送達於應受送達人之住居所、事務所或營業所行之。民事訴訟法第 136 條第 1 項前段定有明文。『本條所謂住居，乃應受送達人安息休養之所，不問其一時的與繼續的也，故家屋旅舍船舶皆是。』（該條立法理由參照）次按民法第 20 條第 1 項規定，依一定事實，足認以久住之意思，住於一定之地域者，即為設定其住所於該地。顯見我國民法關於住所之設定，兼採主觀主義及客觀主義之精神，如當事人主觀上有久住一定地域之意思，客觀上亦有住於一定地域之事實，該一定之地域即為其住所。而判斷有無「久住之意思」，自應依客觀之「一定事實」探究並認定之。至「一定事實」，包括戶籍登記、居住情形、家屬概況、對外連繫等項均屬之。又依一定事實，足認以廢止之意思離去其住所者，即為廢止其住所，固為民法第 24 條所明定。然離去其住所（如留學、就業、服役、服刑、避債等），如有歸返之意，尚不得遽認廢止其住所。」

²⁶ Gürtler/Thoma,in:Göhler, OWiG,18.Aufl.,2021,§37 Rz.4.

政事務之要求，貫徹一行為不二罰原則，則統一以行為人之住所地（在公司營利事業，為其主營業所之所在地）之主管機關裁罰，亦有其合理性與必要性。

就此奧地利行政罰法第 29 條 a 規定：「為求程序之重大簡化與加速進行，管轄機關得將處罰程序及處罰之執行，移由被告之主要住所或居所地之事務管轄機關。處罰程序只能移交給同一聯邦州領域內的機關，處罰的執行只能移交給地區行政機關或州警察局，但以其也是第一審之治安機關為限。」即考量行政程序經濟與便利，而移轉管轄給住所地之主管機關²⁷，以收統一事權之效，可供參考。

（二）統一以行為人之「住所地」作為裁罰機關

[違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則](#)第 25 條規定：「舉發汽車違反道路交通管理事件，以汽車所有人為處罰對象者，移送其車籍地處罰機關處理；以駕駛人或乘客為處罰對象者，移送其駕籍地處罰機關處理；駕駛人或乘客未領有駕駛執照者，移送其戶籍地處罰機關處理。但有下列情形之一者，移送行為地處罰機關處理：

- 一、汽車肇事致人傷亡。
- 二、抗拒稽查致傷害。
- 三、汽車駕駛人或乘客未領有駕駛執照且無法查明其戶籍所在地。
- 四、汽車買賣業或汽車修理業違反本條例第五十七條規定。
- 五、汽車駕駛人違反本條例第三十五條規定。

計程車駕駛人有本條例第三十六條或第三十七條之情形，應受吊扣執業登記證或廢止執業登記處分者，移送其辦理執業登記之警察機關處理。

以大眾捷運系統營運機構為被通知人舉發違反道路交通管理事件者，移送其營運機構監督機關所在地處罰機關處理。」其中第三項規定之立法理由指出：「配合本條例第七條之三修正條文，增訂第三項明定以大眾捷運系統營運機構為被通知人舉發違反道路交通管理事件者，應移送其營運機構監督機關所

²⁷ Verwaltungsstrafgesetz 1991 – VStG,

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005770>. 瀏覽日期：110.12.18.

在地處罰機關處理，以利處罰機關瞭解當地大眾捷運系統運作情形，並統一事權由當地地方政府監督、管理、處罰。」²⁸

在汽車空氣污染之情形，並不適用上述車籍地處罰機關處理之原則。故「原告雖主張：系爭車輛之車籍係高雄縣，故本件處分機關應為高雄縣政府，被告並無法定權處分原告。惟按……被告為空污法之縣市主管機關，應屬空污法之處罰機關，且原告違反空污法之行為地既在臺東縣，被告即有管轄權，是本件被告裁處原告罰鍰，並未缺乏事務管轄權限。」（高雄高等行政法院 99 年度簡字第 373 號判決）

（三）統一以「公司之主事務所」之所在地作為裁罰機關：台灣宇博公司在全國違規營業案，依據公路法規定，應由公司主事務所之所在地之台北市政府裁罰

在台灣宇博公司（設於台北市）與全國各地區之駕駛人合作，未取得核准而違規經營汽車運輸服務業，涉及違反公路法案件之情形²⁹，依據汽車運輸業管理規則第 4 條第 1 項第 3 款規定：「三、經營計程車客運業，其主事務所在直轄市者，向直轄市公路主管機關申請，在直轄市以外之區域者，向中央公路主管機關申請。」其核准經營之主管機關在直轄市為直轄市政府，在直轄市以外之縣市，主管機關為交通部，交通部並委任所屬公路總局辦理，有關違規營業行為地涵蓋全國各個地方轄區，並非單純某一地方政府之事務，具有全國一致性質，故行政院原本核定由交通部公路總局「統一管轄」違規裁罰案件，以統一事權，應屬合理。

然而由於公路法之特別規定而發生管轄權歸屬爭議。最高行政法院 109 年度大字第 2 號大法庭裁定：「就公司主事務所在直轄市，未經依民國 106 年 1 月 4 日修正前公路法第 37 條第 1 項第 3 款規定申請核准，而擅自經營計程車客運業者，交通部公路總局無依同法第 77 條第 2 項規定對該公司予以裁處罰鍰並勒令停業之權限。」亦即認為應統一由公司主事務所之所在地之台北市政府對於全國違規案件進行裁罰。

²⁸ 中華民國 104 年 8 月 14 日交通部交路字第 10450100892 號令、內政部台內警字第 1040872264 號令會銜修正本條之立法理由說明。

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?pcode=D0080029>. 瀏覽日期：110.12.18.

²⁹ 宇博公司以網路招募司機，分別多次利用宇博公司 Uber App 應用程式平台，指揮調度司機以其車輛，在臺北市、新北市、桃園市載客營運，載客完成後乘客以信用卡付費，再由宇博公司與接受調度之司機折帳分取款項，而涉及未經核准擅自經營計程車客運業。

其裁定理由指出：「對於『違反行政法上義務之行為』予以裁罰之事務管轄機關，應依該行為（作用）法之規定。行政罰法第 29 條第 1 項乃有關土地管轄之規定；於授權之行為（作用）法已就裁罰權之土地管轄的連繫因素另有指定時，則屬行政罰法第 29 條第 1 項土地管轄之特別規定，依行政罰法第 1 條但書，應優先適用該特別規定。申言之，處罰管轄權屬何行政機關，應先依行為（作用）法規定，確認違反行政法上義務行為之事務『主管機關』，而於該行為（作用）法無就土地管轄別有規定時，再依行政罰法第 29 條第 1 項所列「連繫因素」認定裁罰之土地管轄機關。

4.按公路法第 78 條第 1 項前段規定：『本法所定之罰鍰，由該管公路主管機關處罰之。』而由公路法第 37 條第 1 項第 3 款劃分之計程車客運業管制機關即受理其申請核准籌備之機關，各對違反該申請義務者，行使勒令停業之裁罰權，亦符合事權合一之管制原則。因據公路法第 37 條第 1 項第 3 款具體規範解釋上述裁罰權之歸屬，不僅係就此事務管轄權之授與，復係以「主事務所」為連繫因素決定土地管轄，屬上述行政罰法以「土地管轄機關」就行政罰權限分配之特別規定，而排除該等規定之適用。

5.非法經營計程車客運業，除跨域流動外，且具移動迅速、反覆密接實施之本質，在同一日或二日內，其違章行為地即可遍及全國，此被法律上評價為單一之違法行為裁罰，首重效率及整體性觀察、考量。故解釋公路法對未經核准，經營計程車客運業者之上述裁罰事務，統一歸由業者「主事務所」所在之主管機關管轄，其他具有事務管轄權限之主管機關於查獲或受理檢舉上述違規後，即將相關資料移送『主事務所』所在之管轄機關處理，不僅不會有取締不力之疑慮，且避免複數行為地主管機關逕就片斷行為裁罰，衍生之重複處罰亂象，亦可節省處理管轄競合之程序成本。

6.至所謂『主事務所』所在，乃非法經營計程車客運業者之主要營業中心地。在該非法經營計程車客運業者係公司法人或已為商業登記之營利事業，倘無客觀事證足認其登記之主事務所非其營業中心地之情形，原則上係依其登記；在無登記資料可資查考之情形，則應就其非法經營計程車客運業之模式、分工態樣等，以該非法經營計程車客運業者之業務中樞定之，核屬於具體個案就其主要營業中心地之事實認定問題。」³⁰

³⁰ 對於上述裁定，侯東昇法官提出不同意見書指出：「本裁定復考慮宇博公司與司機間共同違反公路法第 77 條第 2 項之行政法上義務，常有跨域違規營業之情形，為解決此跨域違規營業行為，避免複數行為地主管機關重複處罰，節省處理管轄競合之程序成本，裁罰事務統一歸由業者「主事務所」所在之主管機關管轄，其他有事務管轄權限之主管機關應將相關資料移送「主

(四) 個人違規經營運輸業之裁罰機關，仍應由「違規行為地」之主管機關處罰：

1. 宇博公司合作對象之駕駛人違規營業案，依據公路法規定，如營業區域範圍涉及公路總局管理之轄區時，即得由其裁罰

宇博公司合作對象之駕駛人違規經營運輸業案，仍應先依據行政實體法公路法及汽車運輸業管理規則規定，認定有權管轄之管理機關，作為取得裁罰權限之機關。實務上最高行政法院 108 年度上字第 1030 號判決認為：「公路法第 37 條第 1 項第 3 款規定係就同法第 39 條第 2 項依法辦理公司或商業登記經營汽車運輸業之申請規範，其所適用之情形係公司、車行或合作社申請經營計程車客運業之情形，並不適用於個人經營計程車客運業情形，上訴人主張本案違規行為人為自然人，自無從依公路法第 37 條第 1 項第 3 款規定定管轄機關等情，自屬可採。從而，本院 109 年度大字第 2 號裁定見解之解釋範圍並不包括個人經營計程車客運業情形，該大法庭裁定見解於本件並不適用之。」、

「對未經申請核准而經營計程車客運業之個人，無論其戶籍所在地在何直轄市或縣(市)，有權限核准在違規行為地經營計程車客運業之公路主管機關，均屬該個人違反公路法第 77 條第 2 項及汽車運輸業管理規則第 138 條之行政法上義務（即未經申請核准不得經營計程車客運業）行為地之主管機關，有依公路法第 77 條第 2 項規定為處分之管轄權。」（本件判決要旨）、

事務所」所在之管轄機關處理，形同剝奪其他行政主體或行政機關之裁罰事務管轄權限。然行政主體或行政機關之事務管轄權限係屬於法律保留事項（行政程序法第 11 條第 1 項參照），法律賦予該行政主體之事務管轄權限，如欲剝奪或限制，應透過法規始得為之（行政程序法第 11 條第 5 項參照），法院不得於個案中以「程序經濟」為由，剝奪行政主體或行政機關事務管轄權限。又同一事件，如數行政機關均有事務管轄權限，且有土地管轄權時，行政程序法第 13 條定有解決之規定，如涉及裁罰之管轄競合時，如何處理，行政罰法第 31 條亦有明文。本件法律爭點是在探討公路總局有無裁罰之管轄權限，本裁定既不排除公路總局有裁罰之事務管轄權限，復以「程序經濟、避免重複處罰」作為理由，讓裁罰之事務管轄權限統一歸業者「主事務所所在地」之主管機關，剝奪其他行政主體及行政機關之處罰事務管轄權限，自有逾越司法之分際。」

吳東都法官亦提出不同意見書指出：「專屬管轄必須法律明文規定。多數意見所引公路法第 78 條第 1 項前段：「本法所定之罰鍰，由該公路主管機關處罰之」之規定，係重申處罰由主管機關為之，與專屬管轄有何干係？多數意見從公路法第 37 條第 1 項第 3 款公司主事務所所在之直轄市政府對公司核准籌備經營計程車客運業權限規定，先得出對未經核准而經營計程車客運業公司有裁罰管轄權，進而加上以無關之上開公路法第 78 條第 1 項前段規定，跳躍式得出此管轄是土地專屬管轄規定之結論，犯了邏輯上的謬誤，簡直是變魔術。」

「本件違規行為地在新北市，依汽車運輸業管理規則第 91 條第 1 項第 3 款附表七規定，個人經向基隆市、新北市、臺北市、桃園市或宜蘭縣之任一公路主管機關申請核准者，計程車客運業之營業區域均包含新北市，即得在新北市經營計程車客運業，因此有權核准在新北市經營計程車客運業，自係兼含基隆市及宜蘭縣之公路主管機關，故而，就違反公路法第 77 條第 2 項規定行政法上義務之主管機關即上訴人（交通部公路總局）自依法取得管轄權。」（本件判決要旨）

本文認為本件行為人之「違規行為地」發生在「新北市」，並非發生在「基隆市或宜蘭縣」，而依據公路法第 37 條第 1 項第 3 款規定「其主事務所所在直轄市者，向直轄市公路主管機關申請」，對於主事務所所在新北市經營計程車運輸業之申請案，其受理核准之土地管轄之公路主管機關，應為新北市政府（參照上述大法庭裁判之見解），依據行政罰法第 29 條第 1 項規定違反行政法上義務之行為，由「行為地」之主管機關管轄，故交通部公路總局應無管轄權。反之，倘若違規經營運輸業之「行為地」發生於「基隆市或宜蘭縣」，則就該行為地之運輸業主管機關為交通部公路總局，故應由其裁罰，而不應由台北市政府或新北市政府裁罰，以免核准經營之「土地管轄權」相競合。故上述最高行政法院 108 年度上字第 1030 號判決所持見解，仍有商榷餘地。

肆、共同正犯之管轄權

行政罰法考量違反秩序行為之處罰，相對於刑法之犯罪處罰，其違反法律秩序之違規情節較為輕微，為避免牽連太廣，傷及無辜，且因行政罰法對於故意共犯，應「分別處罰」，此與以往共犯通常共同「連帶負責」一筆罰鍰不同，已經加重人民負擔，因此在政策研商立法階段，經與各機關研議妥協結果，乃限於故意犯以及故意共同正犯，方始分別處罰，而不採德國廣義共犯理論³¹。

故行政罰法並不處罰「教唆犯或幫助犯」，而僅處罰共同正犯，此與刑法第 29 條

³¹ 德國違反秩序行為之處罰並無最低額限制，加上是否決定處罰採取便宜原則，因此對於違規情節輕微之教唆犯、幫助犯，可從寬處罰。反觀我國，違規罰鍰常有最低金額限制，例如 100 萬元以上、500 萬元以下，或 20 萬元以上，60 萬元以下，通常已經相當嚴厲，又常採取法定原則，機關並無裁量不罰空間，如牽連過廣，勢必違反比例原則，過於嚴苛。

及第 30 條規定一併處罰教唆犯及幫助犯等「從犯」之情形不同³²。故行政罰法第 14 條第 1 項規定：「故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。」而未規定處罰幫助犯及教唆犯，即是本此意旨³³。基於「處罰法定原則」，自不應「類推適用」刑法規定處罰上述從犯³⁴。亦即其共犯必須實際上實現處罰要件之全部或一部，如未曾參與實現處罰要件之一部或全部者，則不包括在內。在此必須「故意」共同實施處罰構成要件之行為，而不及於過失犯³⁵。

依據行政罰法第 30 條規定：「故意共同實施違反行政法上義務之行為，其行為地、行為人之住所、居所或營業所、事務所或公務所所在地不在同一管轄區內者，各該行為地、住所、居所或所在地之主管機關均有管轄權。」

在刑法上，數個人共同謀議實施違規行為的情形，構成所謂「共謀共同正犯」，其違規行為地之範圍，實務上有採取廣義解釋，例如最高法院 98 年台上字第 7532 號刑事判決：「刑法第四條規定：「犯罪之行為或結果，有一在中華民國領域內者，為在中華民國領域內犯罪。」，而所謂「犯罪之行為」，係指發生刑法效果之意思活動而言，而自犯罪行為之發展過程以觀，係先有動機，而後決定犯意，進而預備、著手及實行。又犯罪型態有一人或多人為之者，民國九十五年七月一日修正施行前刑法第二十八條規定：「二人以上共同實施犯罪之行為者，皆為正犯。」，其參與犯罪構成要件之行為者，當然為共同正犯；而以自己共同犯罪之意思，事先同謀，而由其中一部分人實施犯罪之行為者，亦為共同正犯，對於全部行為所發生之結果，亦同負責任，亦即學理所稱之「共謀共同正犯」。九十四年二月二日修正公布，自九十五年七月一日起施行之刑法第二十八條雖將「實施」修正為「實行」，排除「陰謀共同正犯」與「預備共同正犯」，但仍無礙於「共謀共同正犯」之存在。故參與共謀者，其共謀行為應屬犯罪行為中之一個階段行為，而與其他行為人之著手、實行行為整體地形成一個犯罪行為。則不論單獨一人或二人以上，共同在國外著手實行竊盜行為，若其動機、決意、預備、著手及實行等犯罪行為中之任一個階段行為在國內，不論國內刑法是否處罰該行為之動機、決意及預備行為，仍均屬刑法第四條所稱之「犯罪之行為」，而應認係在中華民國領域內犯罪，進而應適用國內刑法予以處罰。」將犯罪之行為地，擴張至「其動機、決意、預備、著

³² 參見行政罰法第 14 條立法理由說明。

³³ 有關共同違法之處罰，參見陳清秀，行政罰法，第 3 版，2017 年，新學林出版，頁 187 以下。

³⁴

³⁵ 廖義男主編，行政罰法，第 2 版，2017 年，頁 351。

手及實行等犯罪行為中之任一個階段行為在國內」，即應認係在中華民國領域內犯罪。

在行政罰法上，有無必要將行為地擴張至此，不無疑問。本文認為有關行為地之認定，除非涉及跨越境內外活動，否則，原則上仍應以處罰構成要件之實施行為地為準，較為妥適。

伍、管轄權競合之處理：先來者先磨之原則

行政罰法第 29 條規定行政機關之地域管轄，違反行政法上義務之行為，原則上由行為地、結果地、行為人之住所、居所或營業所、事務所或公務所所在地之主管機關管轄。在此並未規定「行為地」之管轄權，具有「優先管轄權」。倘若行為地有數個地點時，則各該地點之主管機關均有管轄權。

對於一行為違反同一行政法上義務，由於行為地、結果地及住所第之主管機關均有管轄權，亦即數機關均有管轄權者，由處理在先之機關管轄。不能分別處理之先後者，由各該機關協議定之；不能協議或有統一管轄之必要者，由其共同上級機關指定之（行政罰法第 31 條第 1 項）。

在數個機關均有管轄權之情形，原有管轄權之其他機關於必要之情形時，應為必要之職務行為，並將有關資料移送為裁處之機關；為裁處之機關應於調查終結前，通知原有管轄權之其他機關（同法第 31 條第 4 項）。

陸、涉外勞動契約，其違規事件之裁罰管轄權

一、境外工作之勞工，有無勞動基準法之適用？

我國中央行政法規，在通常情形，原則上應僅適用於我國統治權所及地區（台澎金馬地區），而不及於我國領域外。國內學者陳敏教授指出：「法規原則上適用於所有其『人』停留於該法規空間效力範圍內之人，以及適用於其『權利標的』存在此一空間效力範圍之人，而不問其是否為本國人，或在境內有無住所或居所。」³⁶但本國法規有「特別規定」時，亦適用於停留在國外之本國國民甚至外國人（境外營利事業）（例如租稅法³⁷）。

依行政罰法第 6 條規定：「在中華民國領域內違反行政法上義務應受處罰者，適用本法。在中華民國領域外之中華民國船艦、航空器或依法得由中華民國

³⁶ 陳敏，行政法總論，第 9 版，105 年，頁 135。

³⁷ 例如外國人取得中華民國境內來源所得時，亦可能負擔所得稅之納稅義務或忍受扣繳之義務（陳清秀，國際稅法，第 5 版，2021 年，頁 98 以下）。

國行使管轄權之區域內違反行政法上義務者，以在中華民國領域內違反論。違反行政法上義務之行為或結果，有一在中華民國領域內者，為在中華民國領域內違反行政法上義務。」必須違反行政法上義務之行為地或結果地，有任一個在中華民國領域內者，即屬在中華民國領域內違反行政法上義務，而應依據國內法處罰。

例如國內企業派往國外工作之「本國人勞工」，與國內企業訂有勞動契約時，則雖然勞務提供地在國外，除適用當地國勞動法規外，亦應適用我國勞動基準法。如本國母公司在我國境內之指揮監督行為或其他在我國境內應履行之勞基法上義務不履行，而違反勞動基準法之規定時，應可認為其違規行為地在我國境內，故得以違規行為地或公司營業所之主管機關處罰之。至於國外分支機構因業務需要，雇用「外國當地勞工」，實務上有認為除當地國另有特別規定外，似應適用當地國勞工有關法令³⁸。

在中華民國領域外之中華民國船艦或航空器內違反行政法上義務者，由於我國船艦或航空器視為國土之延伸，在國際法上咸認有管轄權，得由船艦本籍地、航空器出發地或行為後在中華民國領域內最初停泊地或降落地之主管機關管轄（行政罰法第 29 條第 2 項）。

在中華民國領域外之外國船艦或航空器於依法得由中華民國行使管轄權之區域內違反行政法上義務者（例如於依法由中華民國管轄之鄰接區、專屬經濟海域或大陸礁層，從事污染或未經許可探勘或開發等違反行政法上義務行為），得由行為後其船艦或航空器在中華民國領域內最初停泊地或降落地之主管機關管轄（行政罰法第 29 條第 3 項）。

³⁸ 法務部 77 年度法律字第 12649 號函：「按國家之行政法規，對於本國人，不問其在國內或國外均應適用之，至對於僑居本國之外國人，除上開法規明定不適用於外國人或依國際慣例某種法規不適用於外國人外，原則上均適用本國行政法規（林紀東著行政法新論第七十八頁參見）。勞動基準法為行政法規，於七十三年七月三十日公布，自同年八月一日生效。故本件行政院國家退除役官兵輔導委員會所屬榮民工程事業管理處派往國外之本國員工，仍應適用該法。至該管理處因事實需要，而作用當地勞工，除當地國另有特別規定外，似應適用當地國勞工有關法令。」（法務部主管法規查詢系統，<https://moilaw.moi.gov.tw/LawContentExShow.aspx?id=FE075698&type=E&keyword=&etype=etype3>。瀏覽日期：110.12.19。）該函認為：「國家之行政法規，對於本國人，不問其在國內或國外均應適用之。」認為行政法規之效力可適用於境外之本國人，容有疑義。

在中華民國領域外依法得由中華民國行使管轄權之區域內違反行政法上義務者，其行為人可能係外國人或非我國人民，且未必以上述船艦或航空機為之（例如外國人在人工島嶼或其他海洋設施上違反行政法上義務），在此情形，管轄機關欠明確，故行政罰法第 29 條第 4 項明定不能依前三項規定定其管轄機關時，得由行為人所在地之主管機關管轄。

二、外商違法解僱行為之管轄

在我國領域內，行政法規除依其性質僅適用本國人（例如兵役法、選舉罷免法）外，其他行政法規亦適用於「在境內之外國人」（例如交通安全法規）³⁹。又如適用勞動基準法之製造業及營造業之勞工，不問本勞或「外勞」，均應適用勞動基準法⁴⁰。對於外國人亦可適用之法規，有利於當事人者，有時採取互惠原則，須該外國人之本國，對於我國人民亦給予相同待遇，始得適用之⁴¹。

外國公司前來我國辦事處等分支機構，而在我國雇用勞工於我國境內從事提供勞務行為，在民事勞動契約關係上，因涉及涉外勞動契約關係，依據我國涉外民事法律適用法第 20 條第 1 項規定：「法律行為發生債之關係者，其成立及效力，依當事人意思定其應適用之法律。」，法律行為發生債之關係者，均有當事人意思自主原則之適用，故可約定準據法，例如適用該外商所在地母國之外國法律⁴²。

但在公法上，因在我國境內提供勞務，其勞動契約關係應受我國勞動基準法等強行法規之規範，如有違反，應受處罰。就此學者有認為有關違反勞動基準法之行為地或結果地，如涉及違法解僱行為，不宜僵化的按照其解僱之意思表示發出地認定為行為地，也不應以勞工的國籍認定其結果地。而應以其勞雇關係之重心所在地為準⁴³。

就此為解決國際勞動關係中，應是用哪一個國家之勞動契約法理，日本立法例在「有關法律適用之通則法」（法の適用に関する通則法）第 12 條特別規

³⁹ 陳敏，行政法總論，第 9 版，105 年，頁 135。

⁴⁰ 勞動部網站，外籍勞工相關疑義：「凡是適用勞動基準法之勞工，不分本勞、外勞，均一體適用基本工資相關規定。惟目前「家庭類看護工」並非適用勞動基準法之工作者，其工資依勞雇雙方之約定辦理。」

<https://www.mol.gov.tw/1607/28162/28166/28180/28182/28188/29020/>

瀏覽日期：110.12.18.

⁴¹ 陳敏，行政法總論，第 9 版，105 年，頁 135。土地法第 18 條規定：「外國人在中華民國取得或設定土地權利，以依條約或其本國法律，中華民國人民得在該國享受同樣權利者為限。」

⁴² 陳榮傳，外商解僱行為的準據法，月旦法學教室，第 198 期，2019 年 4 月，頁 30 以下。

⁴³ 陳榮傳，前揭文，頁 32。

定「勞動契約的例外情況」：「（1）第七條或者第九條關於勞動契約的成立和效力的規定選擇或者變更適用的法律，是與勞動契約最密切相關地法律以外的法律的，當勞動者向雇用人表示適用與勞動契約關係最密切的地方法律的具體強制性規定時，有關勞動契約的成立和效力之強制規定，也適用該強制性規定。

2、適用前項規定時，在該勞動契約中應當提供勞務地之法律（在不能特定勞務提供地的情形，以雇用勞動者的事業所之所在地之法律，以下亦同）推定為與勞動契約關係最密切的所在地的法律。

3. 未依據第七條規定對於勞動契約之成立及效力，選擇準據法時，關於勞動契約之成立及效力，不受第八條第二項規定之拘束，依該勞動契約應提供勞務之所在地之法律，推定為是與勞動契約關係最密切的所在地之法律。」對於勞動法規之適用，倘若勞動契約選擇與勞務提供地之法律不同的法律時，仍然容許當事人勞工向僱主表示應適用勞務提供地國家之強行法規。

又勞動基準法屬於強行的勞動保護法之一種，不問合法或非法勞工，均應統一適用，對於外國人也應一體適用⁴⁴。日本勞動基準法第三條即明定平等（均等）待遇原則：「第三條雇主不得以勞動者的國籍、信仰或者社會地位為由，在工資、工作時間或者其他工作條件方面實行差別待遇。」

柒、區域間制裁處罰法規之適用競合問題

在刑罰之處罰，如果對於同一個犯罪行為，在一個國家裡的不同地區，有不同的刑罰處罰規定，則應適用哪一個刑罰規定？又如果犯罪行為地的刑罰規定與行為人之住所地各有不同的刑罰規定，則應適用哪個刑罰規定？在此涉及所謂「區域間刑法」，亦即真正的衝突法。德國學說上有認為如果刑事訴訟涉及同一領土範圍內的數個部門法秩序，只可以獨立適用哪一個法律（聯邦刑法或邦刑法）⁴⁵。區域間刑法衝突問題，首先應適用「行為地原則」，亦即應適用行為地有效之法律處罰，對於裁判法院而言，可能應適用法院所在地以外的法律。在有數個行為地之情形應適用處罰較嚴厲之法律。倘若行為地處罰較輕，而行

⁴⁴ 菅野和夫，勞動法，第10版，2012年，頁108。

⁴⁵ 漢斯·海因里希·耶賽克/托馬斯·魏根特著，徐久生譯，德國刑法教科書，上冊，中國法制出版社，頁261。

為人之居住地法律處罰較重，則適用居住地法律⁴⁶。根據區域間刑罰原則，在行為地法與法院所在地法不同時，原則上應適用行為地法⁴⁷。

上述法規適用方法，在行政罰法上，或可供參考。由於不同地方政府對於勞動基準法之裁罰基準容有差異，從而行為地、結果地或住所地之主管機關，各自適用其訂定之裁罰基準，導致可能處罰輕重差異。如從預測可能性觀點考量，似應優先適用行為地法。倘若各個地區之勞動基準法之裁罰基準有重大差異時，則行政法院在審查裁罰處分之合法性時，似可納入考量上述因素。

捌、結語

行政罰法上土地管轄，有行為地、結果地及住所地之主管機關均可管轄，在違規行為跨越直轄市及縣市轄區時，極容易產生一行為多重處罰之情形，而有必要統一規律，實務上最高行政法院 109 年度大字第 2 號大法庭裁定即嘗試在行政實體法上尋找由「主事務所」所在地主管機關「統一管轄」之規範依據，亦即採取「住所地管轄原則」，以提升行政效能。

在勞動基準法之違規處罰案件上，實務上傾向按照直轄市及縣市各轄區，區分不同行為，各自處罰，以維護當地區之勞動法律秩序，並解決裁罰上之困擾。未來如有必要，亦可在勞動基準法中修法處理土地管轄問題。尤其在涉外案件，是否可適用勞動基準法，其違規行為地為何，容有疑義，而有必要立法明確規範之。

奧地利立法例採取「移轉管轄」，由住居所地之主管機關管轄，以提高行政效能之作法，亦有可供參考之處。

⁴⁶ 徐久生譯，德國刑法教科書，上冊，頁 262。

⁴⁷ 徐久生譯，德國刑法教科書，上冊，頁 266。