

「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」期末報告

委託機關：行政院主計總處

受託研究單位：東吳大學

研究計畫主持人：陳清秀教授

協同計畫主持人：蔡茂寅教授

張永明教授

黃士洲副教授

研究人員：林偉如副教授

研究助理：黃于軒

中華民國 109 年 12 月 28 日

目錄

第一章 前言	7
一、研究主旨（包括主題、緣起、目的與預期目標）	7
二、研究主題背景	7
三、預期完成之工作項目及對相關施政之助益	7
第二章 特種基金之設立及其合法性基礎	9
壹、預算單一性原則與統收統支原則	9
貳、特種基金之設置必要性	10
參、特種基金之設置合法性	11
一、概說	11
二、特種基金之設置依據	13
肆、特種基金之收入財源	14
一、目的稅	14
二、特別公課	16
三、規費	21
四、國庫撥補財源	21
五、罰金罰鍰	22
第三章 各國立法例關於罰金、罰鍰及沒收、沒入不法利得之收入歸屬	24
第一節 美國關於罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入之法律性質及其收入歸屬 ...	24
壹、美國刑事犯罪受害者基金的體系	24
一、聯邦刑事犯罪受害者基金的來源	25
二、不納入刑事犯罪受害者基金的例外類型	27
三、特別刑事法律規定罰金不納入受害者基金的例外情況	28
貳、台美罰金罰鍰歸屬特種基金的對照	31
一、道路交通管理處罰	31
二、職業災害勞工保護	32
三、國民年金	33
四、國土計畫	33

五、 毒品危害防制	34
六、 森林管理	35
七、 食品安全衛生管理	35
八、 家庭暴力防治	36
九、 空氣、水污染防治及溫室氣體減量	37
十、 金融監督管理	40
十一、 公平交易法/反托拉斯法	40
十二、 美國聯邦有害物質懲罰性賠償金	41
參、 結語	41
第二節 日本關於罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入的法律性質及其收入歸屬之法律分析	42
壹、前言	42
貳、日本財政制度之規範法理與特別會計制度	47
參、日本法上罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入之法律性質及其收入歸屬	61
肆、結語	70
第三節 德國關於罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入之法律性質及其收入歸屬	72
壹、 概說	72
貳、 德國罰金罰鍰之裁處體系	73
參、 聯邦或各邦政府收取之罰鍰流入年度預算	75
肆、 德國不法利得沒收沒入之歸屬	77
伍、 漢堡法院成立集合基金分配各項罰款之模式	81
陸、 福斯汽車巨額罰款之分配使用模式	86
柒、 德國生態稅判決的分析	89
捌、 結語	92
第四章 我國現行罰金、罰鍰及沒收、沒入不法利得之法律性質及其收入歸屬	94
壹、前言	94
貳、罰金罰鍰之意義及目的	94
一、罰金罰鍰之意義及制裁目的	94
二、罰鍰之意義及目的	102

參、犯罪所得及不法利得之意義及目的	104
一、犯罪所得之宣告沒收以及追繳犯罪所得之目的.....	105
二、行政罰法上「不法利得」之意義	107
肆、現行罰金罰鍰及不法利得收入之歸屬	112
第五章 罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入等納入普通基金統收統支或特種基金辦理之理論基礎及合理做法	132
壹、納入普通基金「統收統支」之法理基礎.....	132
貳、納入特種基金「專款專用」之法理基礎.....	132
在例外情形，立法者本於立法裁量，將罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入等納入特種基金「專款專用」，參酌美日德等國之作法，其可能之法理基礎如下： .	132
一、被害人權益之保障	132
二、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）	138
三、污染者負擔原則？	138
參、檢討.....	139
一、立法裁量之基準	139
二、必要性原則以及道德風險之避免	140
三、按照比例部分納入特種基金專款專用，部分納入國庫統收統支.....	141
第六章 結論及建議.....	144
壹、結論.....	144
一、罰金、罰鍰及犯罪所得、不法利得之性質.....	144
二、罰金、罰鍰及犯罪所得與不法利得納入普通基金「統收統支」之正當性 .	144
三、在例外特殊情形，將罰金、罰鍰及犯罪所得與不法利得納入特種基金專款專用，屬於立法裁量之範圍，但仍應以必要性為限.....	145
四、基於修復式正義，將罰金、罰鍰及犯罪所得與不法利得納入特種基金專款專用，以作為違規行為所造成公共負擔之善後處理經費，具有正當連結性	146
五、將罰金、罰鍰及犯罪所得與不法利得納入特種基金專款專用，恐導致主管機關違法不當裁罰而損害人民權益之虞，且可能不符合成本效益原則	146
貳、建議.....	147
一、為保障人民權益，維持現行統收統支原則.....	147

二、例外情形，特別行政法規納入特種基金專款專用，應以被害人權益保障以及公共負擔之善後處理經費所必要者為限	148
三、將罰金、罰鍰及犯罪所得與不法利得納入特種基金專款專用，應有分配比例公式.....	148
參考文獻.....	149
附表一：中央政府總預算 106 至 110 年度罰金罰鍰收入彙總表.....	160
附表二：法律將罰鍰歸屬特種基金一覽表	171
附表三：109 年 11 月 16 日各機關代表諮詢會議記錄	188
附表四：109 年 11 月 17 日學者專家諮詢會議記錄	194
附表伍：109 年 12 月 8 日期末報告審查會議記錄	201

摘要

依財政收支劃分法第 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。亦即原則上應將罰金、罰鍰等收入納入普通基金中，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，哪些應專款專用，涉及各種罰金、罰鍰等之性質，宜採取何種做法，較為合理妥適，目前各機關似尚無統一作法。

本研究計畫透過整理美國、日本及德國等國外主要國家對於罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入等是否限定專款專用抑或納入總預算統收統支。以釐清罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入等在法律上意涵，並彙整分析我國現行法律訂定狀況（包括罰款態樣及該等款項納入普通基金或特種基金情形）。確立特種基金穩定財源及合理性，來維護國家整體財政紀律與財務資源配置效益，並作為未來法律訂修之參考。

本研究發現，有關罰金罰鍰及不法利得之沒收、沒入等收入，美國、日本及德國等國外主要國家大多仍納入各級公庫統收統支，例外情形再專款專用於特定行政目的用途，尤其被害人補償或犯罪防治工作上。上述收入仍宜維持現行法規定，原則上應納入國庫或各級公庫，以統收統支為原則，較能保障人民權益，避免有不當連結之情況發生。但於例外情形，為保障被害人權益或基於修復式正義而有特別必要之情況，可考量上述收入之一部分，專款專用於被害人權益補償或違規行為之善後處理事務所需經費，但仍應注意其成本效益。

第一章 前言

一、研究主旨（包括主題、緣起、目的與預期目標）

本研究計畫之主題為「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」。依財政收支劃分法第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。亦即原則上應將罰金、罰鍰等收入納入普通基金中，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，哪些應專款專用，涉及各種罰金、罰鍰等之性質，宜採取何種做法，較為合理妥適，目前各機關似尚無統一作法。考量為實現特殊行政目的而設置專款專用之特種基金預算，理論上應有穩定財源支應，較能確實達成特殊行政任務目的，而罰金、罰鍰等收入多寡，端視人民於當年度有無違規行為以及違規情節輕重而定，屬於不穩定之財源收入，因此如納入特種基金，勢必無法確保穩定財源收入，故此類收入如歸屬特種基金，是否妥當，值得分析探討。本研究計畫預定探討該等款項之性質，研究納入總預算統收統支或特種基金辦理之合理做法，俾作為未來相關法規訂修之參考。

二、研究主題背景

罰金、罰鍰等收入係政府透過公權力以警惕或矯正各種違規行為而強制收取，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個法律規定兩種基金並存），將罰金、罰鍰納入特種基金財源者計15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。

三、預期完成之工作項目及對相關施政之助益

（一）預期完成之工作項目

1. 整理美國、日本及德國等國外主要國家對於罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入等是否限定專款專用抑或納入總預算統收統支。
2. 釐清罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入等在法律上意涵。
3. 彙整分析我國現行法律訂定狀況（包括罰款態樣及該等款項納入普通基金或特種基金情形）。

（二）預期效益

本計畫案預期可獲得之效益如下：

1. 釐清罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入等性質後，可作為未來法律訂修之參考。
2. 維護國家整體財政紀律與財務資源配置效益。
3. 確立特種基金穩定財源及合理性。

第二章 特種基金之設立及其合法性基礎

壹、預算單一性原則與統收統支原則

為確保國家財政健全，原則上國家財政收入應採取「統收統支原則」，以提升財政支出效能，同時應得彙整通體觀察每一會計年度之國家政策措施，而以採取「單一預算之原則」（單一會計原則），較為妥當。德國學說上即認為「預算單一性原則」（Grundsatz der Haushaltseinheit），要求國家各項收入及支出，均應於單一整體預算中以毛額方式表達，以便於統收統支，整體衡量各種國家財政需要，而得設定其先後優先順序，而使各項收入脫離目的連結以及特種基金營運模式，此一單一性原則屬於具有「憲法位階效力」之原則¹。因此，原則上不允許有別於總體預算之附屬預算。但仍容許憲法上所設定之例外類型。例如法律上獨立之特定財產，即屬之²。

又稅捐收入一般適用「統收統支原則」（整體填補之要求）（Gebot der Gesamtdeckung），所謂「統收統支原則」係指基於整體財政效能考量，所有的各項收入，原則上均應統籌作為所有各項支出之支應財源，以提高整體財政支出效能。從而可避免對於特定類型之支出項目，雖然在政策上並非急迫需要，卻必須優先支應，導致不符合行政效能原則以及公益原則。且有關國家各項收入，如受到專款專用之限制，則雖有大量賸餘，卻無法統籌運用於其他迫切需要之支出，將使得其他重要支出無法籌措足夠財源支應，而妨礙政府整體運作之效能³。

¹ Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Lfg. 70, 2013, §110, Rn. 104.

² Kube, in: Maunz/Dürig, Lfg. 70, 2013, §110, Rn. 106.

³ 參見陳清秀，預算法之基本原理，交大法學（大陸），1期，2012年，頁44以下。有關預算法之基本原理之探討，參見陳清秀，現代財稅法基本原理，第3版，2020年，頁584以下。

貳、特種基金之設置必要性⁴

由於國家行政活動廣泛而複雜，單憑單一會計方式，無法明確計算國營事業之各個事業營運情況以及資金運用實績，因此，有特別獨立分離設置「特種基金」（特別會計），計算特定之歲入及歲出，而與普通基金之一般預算會計有別，以明瞭特定事業及資金用途之情況。在上述背景下，乃有於例外情形，設置特種基金之必要性⁵。此種「特種基金」，其歲入「專款專用」，供「特殊用途」，以確保滿足執行特別行政任務目的之特別財政需要，而非「統收統支」作為滿足一般公共財政需要。

就此，參照日本財政法第 13 條第 2 項規定設置特種基金要件有下列三種類型，得依法律之特別規定，設置特種基金：

1. 國家從事特定之事業之情形。
2. 國家保有特定之資金以進行其特別運用之情形。
3. 其他以特定之歲入，充作特定之歲出，而有必要與一般歲入歲出區分，獨立進行會計管理的情形。

學者另有認為有關特種基金之設立，其可想像之理由包括下列幾種⁶：

⁴ 本文有關特種基金問題探討，主要參考自陳清秀，現代財稅法基本原理，第 3 版，2020 年，頁 619 以下。

⁵ 日本財務省，特別會計ガイドブック（平成 30 年版），https://www.mof.go.jp/budget/topics/special_account/fy2018/1syoutokubetukaikeiseido.pdf，瀏覽日期：2019 年 8 月 23 日。

⁶ Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft，引自 <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-nebenhaushalt.html>，瀏覽日期：2019 年 8 月 9 日。

1. 經營效能考量：以獨立的機構，提供經濟上任務（公營企業）。使用商業會計的可能性。
2. 解除管制之考量（支出彈性化）：解除行政法以及預算法之束縛，減少政府之監督，並獨立於議會多數之變動。使財政支出運用靈活，減少管制。
3. 財務管理考量：限制承擔法律責任（以股份有限公司型態經營公營企業），改善財務狀況（設立股份有限公司對外募股籌措資金）；隱藏財務狀況，或隱藏負債、財務赤字或費用支出。
4. 地方政府間跨越轄區進行合作，可以透過特種基金運作。

依據我國預算法第 4 條規定，特種基金之種類如下：

- （1）供營業循環運用者，為營業基金。
- （2）依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用者，為債務基金。
- （3）為國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或處分者，為信託基金。
- （4）凡經付出仍可收回，而非用於營業者，為作業基金。
- （5）有特定收入來源而供特殊用途者，為特別收入基金。
- （6）處理政府機關重大公共工程建設計畫者，為資本計畫基金。

參、特種基金之設置合法性

一、概說

由於設立特種基金，違反上述「預算單一性原則」，而構成例外情形，應有充分的「特別的事理上之正當理由」，而且要在組織上及財務上分離獨立，也應經國會同意，亦即應適用形式「法律保留原則」，

而需有法律之依據⁷。另外有從民主原則與法治原則導出「制度性法律保留」與「組織上法律保留」。必須有「特別法」設立依據，以便規範其任務財務、經濟活動之種類、單獨預算之編制，或經營計畫，企業會計制度（單獨設帳記帳管理）等。

在此有關設立特種基金之附屬預算，原則上應有實質上的「說明理由義務」（Begründungspflicht），附屬預算如果沒有提出具體的任務，則欠缺正當理由，應屬違憲⁸。從憲法上觀點來看，設立附屬預算應有其界限，由於德國基本法並未明文規定有何界限，因此，德國學者邁克爾·基利安（Michael Kilian）提出主張認為在此應符合體系正義之不成文憲法之要求。由此導出應符合一般的程序正義、任務正義以及財政正義，但並未要求較高標準之正當性⁹。

在運用特別公課作為專款專用之特種基金用途的情形，德國學說有認為因為沒有納入政府預算收支內，可能導致侵犯國會對於預算監督權、損及預算之完整性、透明性以及公開性¹⁰。由於其與個人之間並無對待給付關係，而與租稅處於競合狀態，又因其徵收權限之憲法規定不明確，導致地方政府運用特別公課手段，而侵犯中央對於國稅課徵的權限。且有關特別公課之負擔義務主體，如果有不當連結時，即容易產生人民之負擔不公平現象¹¹。

⁷ Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Lfg. 70, 2013, §110, Rn. 10; Thomas Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 177.

⁸ Dr. Ulrich Häde, Nebenhaushalte des Bundes, NVwZ 1995, 467.

⁹ Michael Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 557 ff. 轉引自 Dr. Ulrich Häde, Nebenhaushalte des Bundes, NVwZ 1995, 467.

¹⁰ Werner Heun, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl., 2018, Band 3, S. 1174 f. 在我國，由於特種基金預算仍應作為附屬單位預算送請立法院審議，故有認為並未侵犯國會監督權。

¹¹ Henning Tappe/Rainer Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl., 2019, S. 70 ff.

又政府性基金預算的專款專用，一方面，「限制了資金的統籌使用，不能隨著政府職能轉變調整支出結構，逐漸固化為部門利益，降低了資金使用效率，增大了部門違規風險。另一方面，將部分屬於稅收屬性的財政收入納入費的範疇，便會形成巨大的徵管漏洞，可能避開稅法的規制」¹²。

在實踐上允許預算單一性原則以及整體滿足原則之例外，如果法律有明文規定或預算計畫中允許，即得將某些收入限制使用於特定目的用途¹³。例如德國聯邦預算法第 8 條第 2 項規定：「基於法律已經有明文規定或在預算計畫中已經允許者，得將某些收入限制使用於特定目的用途。」¹⁴日本為了與一般會計區分進行會計管理，而設置特別會計，並制定有「特別會計法」（特別會計に関する法律），對於特種基金運作之目的、管理及經理等事項，進行法律規範。

二、特種基金之設置依據

特種基金之設置，依據現行法規，有下列 2 種方式¹⁵：

1. 為法律、條約、協定明定應設置者（中央政府特種基金管理準則¹⁶第 5 條但書）。例如依據公共債務法設置中央政府債務基金；依據科學技術基本法設置國家科學技術發展基金等。

¹² 岳紅舉 / 單飛躍，政府性基金預算與一般公共預算統籌銜接的法治化路徑，財政研究，2018 年 1 期，頁 105。

¹³ Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 1. Aufl., 2014, S. 106.

¹⁴ 相同規定：有關聯邦及各邦之預算法之原則之法律第 7 條第 2 項。

¹⁵ 林嬋娟主持，政事型特種基金之預算及績效管考制度研究，委託研究報告，行政院主計處編印，2004 年 12 月，頁 25。

¹⁶ 以下簡稱基金管理準則。

2. 為層請行政院核准設置：各機關申請設立特種基金時，應事先詳敘設立目的、基金來源及運用範圍，層請行政院核准（基金管理準則第 5 條本文）。此一經行政院核准設立之特種基金，均應編列預算完成法定程序後，始得設立（基金管理準則第 6 條）。

此類行政院核准之特種基金，其屬於特別收入基金者，例如內政部主管之社會福利基金，經濟部管理之核能發電後端營運基金，交通部管理之航港建設基金，農業委員會管理之農業特別收入基金，衛生福利部管理之健康照護基金，環境保護署管理之環境保護基金，文化建設委員會管理之文化建設基金，大陸委員會管理之中華發展基金等。

非營業特種基金須依「法律或配合重要施政需要」，按預算法第 4 條規定，並應具備「特（指）定資金來源」，始得設立（2019 年非營業特種基金預算籌編原則第 2 項）。前項基金屬新設者，其特（指）定資金來源，應具備國庫撥補以外新增適足之財源，且所辦業務未能納入現有基金辦理（中央政府非營業特種基金設立及存續原則第 3 點）。

肆、特種基金之收入財源¹⁷

特種基金之收入財源，除由國庫撥補外，可能包括設定目的稅、徵收特別公課、規費，甚至將罰金罰鍰納入作為財源。

一、目的稅

財政收入之統收統支原則之例外情形，其中一種為將特定稅捐收入，以法律明定「專款專用」，在特定稅捐收入與特定目的連結，而指定特殊用途時，亦即所謂「目的稅」（Zwecksteuer）¹⁸，其透過該

¹⁷ 參見陳清秀，現代財稅法基本原理，第 3 版，2020 年，頁 625 以下。

¹⁸ 在德國，礦油稅（Mineralölsteuer）由於其收入係用於開闢道路之目的，因此為一種目的稅（Kruse, Lehrbuch des Steuerrechts, Band I, Allgemeiner

項稅捐可以執行此種公共任務，但並非具體的對待給付。目的稅為支應履行公共任務的財政需要，並不具有公課權利人為有利於公課義務人之對待給付的特徵。在此乃欠缺對待給付的直接性。因此目的稅之稅捐義務人之範圍，並未連結由該行政目的用途計畫獲得經濟上利益之人¹⁹。

目的稅屬於租稅之一種，自應適用租稅法律原則(稅收法定原則)以及量能課稅原則。如果該稅捐種類具有社會目的稅性質，也應符合公益原則、平等原則以及比例原則等憲法上原則，始得正當化。

有關目的稅之合憲性，德國聯邦憲法法院 2004 年 4 月 20 日曾經判決認為在財政憲法上乃為法之所許。蓋統收統支原則，屬於預算法上之原則，並非憲法位階之原則²⁰，因此特定稅收專款專用，並不違憲²¹。

又如我國菸酒稅法第 29 條之 1 規定：「本法中華民國一百零六年四月二十一日修正之條文施行後，依第七條規定應徵稅額課徵之菸酒稅，屬應徵稅額超過每千支（每公斤）新臺幣五百九十元至一千五百九十元之稅課收入，撥入依長期照顧服務法設置之特種基金，用於長期照顧服務支出，不適用財政收支劃分法之規定。」²²其目的在為

Teil, 1991, S. 38.)。

¹⁹ BVerfG Urteil vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16.

²⁰ 有關財政憲法之基本原則以及預算法之基本原則，參見陳清秀，現代財稅法原理，2016 年 2 版，頁 534 以下及頁 580 以下。

²¹ Urteil vom 20. April 2004 - 1 BvR 1748/99, BVerfGE 110,274,294, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2004/04/rs20040420_1bvr174899.html. 中文翻譯，參見范文清譯，生態稅判決

(Ökosteuer-Urteil)，司法院發行，德國聯邦憲法法院裁判選輯，頁 361 以下。

²² 長期照顧服務法第 15 條第 1 項規定：「中央主管機關為提供長照服務、擴增與普及長照服務量能、促進長照相關資源之發展、提升服務品質與效率、充實並均衡服務與人力資源及補助各項經費，應設置特種基金。」

配合籌措長期照顧服務財源，而將修法所增加之稅課收入，專款專用撥入依長期照顧服務法設置之特種基金，用於長期照顧服務支出之特定用途，不適用財政收支劃分法之規定。由於負擔菸稅者為菸品之消費者，而受益者為接受長期照護服務之人，兩者間並無特殊事務關聯性，因此，並非特別公課性質，而為目的稅。

二、特別公課²³

在設立「特別收入基金」或「特別財產基金」（Sondervermögen）的情形，如果有因此課徵「特別公課」（Sonderabgaben）以作為基金目的用途之財源時，則在財政預算憲法上之違憲性問題，乃存在於具體的特別公課是否合憲之問題，而不涉及特定財產基金之違憲性問題，蓋於此情形，立法者仍可透過預算審議進行監督²⁴。

特別公課由於並不流入國庫，並非以獲得收入為目的，因此並非稅捐，其課徵並非毫無限制，而僅於例外情形，始為法之所許。否則將有違公課負擔平等原則。其課徵立法權之基礎與稅捐立法權不同，應回歸憲法上有關基本權利之限制規定（亦即我國憲法第 23 條²⁵有關限制人民自由權利或課與義務負擔應符合增進公益原則、法律保留原則以及比例原則之規定）²⁶。由於特別公課係國家對於人民之財產權及營業自由之限制，因此，應符合憲法第 7 條平等原則及第 23 條比例原則。而法規範是否符合平等原則之要求，應視該法規範所以為差別待遇之目的是否正當，其所採取之分類與規範目的之達成之間，

²³ 本文有關租稅與特別公課之探討，主要參考陳清秀，稅法總論，第 11 版，2019 年，頁 75 以下。

²⁴ Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 41. ed., Stand: 15. 02. 2018, §110 Rn. 37.

²⁵ 我國憲法第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」

²⁶ Vgl. Tipke/Lang, Steuerrecht, 20. Aufl., 2010, §3 Rz. 24.

是否存有一定程度之關聯性而定（釋字第 682 號、第 694 號、第 701 號解釋參照）。另為正當公益之目的限制人民權利，其所採手段必要，且限制並未過當者，始與憲法第 23 條比例原則無違（釋字第 719 號解釋理由書）。

例如環境特別公課或環境稅使「外部環境成本內部化」，對於環境危害之補償責任，而受「等價原則」之支配，具有正當性²⁷。亦即租稅作為國家給付之對價或對於國家支出之成本費用之補償（污染者負擔原則）。

（一）特別公課之意義

特別公課（Sonderabgaben）並非為了滿足一般的國家財政需要，而對於一般國民所課徵，而是為了特定任務之財政需要，而對於特定群體的國民所課徵的負擔，其經常流入特別基金，而不流入一般公共預算中。特別公課是國家對於經濟統制、社會形成的工具，而非取向於量能課稅原則。例如特定的經濟部門之平衡公課（Ausgleichsabgabe）²⁸。

（二）正當性與合法性依據

特別公課由於並不流入國庫，並非以獲得收入為目的，因此並非稅捐，其課徵並非毫無限制，而僅於例外情形，始為法之所許。否則將有違公課負擔平等原則。其課徵立法權之基礎與稅捐立法權不同，應回歸憲法第 23 條規定²⁹。由於特別公課係國家對於人民之財產權及營業自由之限制，因此，應符合憲法第 7 條平等原則及第 23 條比例原則。而法規範是否符合平等原則之要求，應視該法規範所以為差別待遇之目的是否正當，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是

²⁷ Tipke/Lang, Steuerrecht, 20. Aufl., 2010, §8 Rz. 118.

²⁸ Tipke/Lang, Steuerrecht, 22. Aufl., 2015, §2 Rz.25.

²⁹ Tipke/Lang, Steuerrecht, 20. Aufl., 2010, §3 Rz. 24.

否存有一定程度之關聯性而定（釋字第 682 號、第 694 號、第 701 號解釋參照）。另為正當公益之目的限制人民權利，其所採手段必要，且限制並未過當者，始與憲法第 23 條比例原則無違（釋字第 719 號解釋理由書）。

德國聯邦憲法法院判決認為特別公課的合法性（Zulässigkeit）乃繫於：在公課義務人方面與其課徵公課所追求的目的兩者間的特殊關係，該負擔公課的群體，必須比其他任何群體或一般納稅人，就課徵公課所追求的目的，顯然存在有更密切關係。從公課義務人與公課目的間之事物的關係，必須對於利用特別公課提供經費之任務的達成，產生特別的群體責任。此項任務必須絕大部分屬於所負擔群體的事物責任，而不是屬於國家的整體責任。否則，其乃涉及公共的事務，其負擔僅涉及一般性，因此基本上僅得以稅款支應其需要。換言之，在以獲得財政收入為目的之特別公課，其課徵之合憲性，必須具備下述實體法及程序法上之前提要件³⁰：

1. 滿足特別任務的財政需要：

特別公課乃是以滿足特別任務的財政需要為其目的，但其不得為獲得公法人團體的一般財政需要的收入的目的，而加以徵收，且其收入不得被使用於支應一般的國家任務之財政需要（所謂並無一般負擔的形式的特別公課）。亦即應有滿足特別任務的財政需要之實體目的加以支持。

2. 公課義務人的「同類的群體」（Homogene Gruppe）

³⁰ BVerfGE 55, S. 274 f.; BVerfGE 67, S. 256, 274 f.; BVerfGE 91, S. 186; BVerfGE 92, S. 91; Tipke/Lang, Steuerrecht, 23 Aufl., 2018, §2 Rz. 26 ff.; Dieter Birk, Steuerrecht I, 12. Aufl., 2009, §2 Rn. 124.

負擔特別公課的群體，必須經由在法律秩序中或在實際的社會中，具有共同的利益狀態或特別的共同的事件所構成的社會群體，並以此與一般公眾或其他群體加以區別。

3. 公課義務人的「群體責任」(Gruppenverantwortung)

在公課義務人的範圍與該公課所追求的目的之間，必須存在有特殊的事物關聯性(Sachnähe)。從此一事物關聯性導出應以公課義務人的「群體的責任」，履行該公課徵收目的所應滿足特殊財政需要的任務。例如有關能源供給之確保，屬於一般公共利益，應透過租稅之徵收，滿足其公共負擔支出之財政需要³¹。又如有效防止火災之公共利益，屬於一般公共利益，並非某一群體利益，因此欠缺事務關聯性要求某一群體負擔防火責任，從而不得徵收消防的特別公課³²。

4. 公課的「群體用益性」(Gruppennützigkeit der Abgabe)

最後必須該項特別公課收入，係為特別公課之義務人的群體利益加以使用。此即所謂公課的群體用益性，在此僅須其特別公課收入之用途，直接或間接的主要是有利於特別公課之義務人，即為已足。因此如其特別公課收入之使用結果，附帶的對於其他群體人民或一般公眾而帶來某些利益，亦屬無妨。

5. 國會監督

基於對於特別公課徵收之國會民主之合法性有效控制，有關特別公課之徵收應定期接受立法者之審查監督，並應將特別公課之收支，納入總預算之附件文件，以確保預算完整性原則以及特別公課之國會監督³³。

³¹ BVerfGE 91,186 (205f.) .

³² BVerfGE 92,91 (120f.) .

³³ Tipke/Lang, Steuerrecht, 23 Aufl., 2018,§2 Rz.30.

特別公課又可區分為：

1. 以支應特別財政需要之特別公課

在以財政收入為目的的特別公課，德國聯邦憲法法院即無限制的適用上述原則。

2. 有管制功能之特別公課

在非以財政收入為目的，而取向於「行為管制」的特別公課，其目的在促進一個特定的行為或對於瑕疵行為之制裁。其並非以支應特定任務之財政需要為目的，因此，上述「群體責任」及「群體用益性」的要求，則無此必要。例如身心障礙者保護法第 31 條規定進用殘障人數未達法定標準者，應繳納差額補助費，其並非以支應特定任務之財政需要為目的，因此，上述二項為徵收及使用特別公課所設定的要求，僅有限度的需要而已³⁴。

（三）特別公課與稅捐之區別

特別公課與稅捐的區別，固在於：特別公課涉及其與公課收入所要實現的目的，「具有特殊的關係」的人的給付。該公課收入所支持的目的，僅得在於實現公課義務人的共同利益，因此不得為第三人的利益或公共的利益而滿足其財政需要。此外，特別公課僅能對於該公課收入所要實現的利益的群體的成員加以徵收，換言之，每位公課義務人至少均潛在的因該公課收入所為財政措施而享受利益³⁵。

特別公課與稅捐不同，稅捐係以支應國家普通或特別施政支出為目的，以一般國民為對象，課稅構成要件須由法律明確規定，凡合乎要件者，一律由稅捐稽徵機關徵收，並以之歸入公庫，其支出則按通常預算程序辦理；特別公課之性質與稅捐有異，係專款專用，且係對

³⁴ BVerfGE 67, S. 256 (276 f.; 277 f.).

³⁵ Maunz/Dürig, GG, Art. 105 Rn. 18.

特定有關係之義務人課予繳納金錢之負擔，主管機關徵收費用之後，自應妥為管理運用，俾符合立法所欲實現之特別政策(例如環境保護)目標，不得悖離徵收特別公課之目的。

特別公課與目的稅不同之處，在於特別公課就其課徵金額係與國家所給予利益之費用或使用相連結；反之，目的稅則無此種關聯性。又特別公課亦與受益負擔(規費及受益費)不同，因為特別公課並非為了公共設施的使用(可能性)或為了具體的職務行為而加以課徵³⁶。

三、規費

在作業基金例如醫療基金，應適用「成本回收原則」。在校務基金，亦應適用「費用填補原則」，其向學生收取學費，以填補學校費用支出。但基於量能負擔考量，對於中低收入戶學生，亦得適用社會國原則，而減免學費。在健保基金，原則上基於「受益負擔」原則，徵收全民健康保險費。但也可能基於負擔公平考量，適用「量能負擔原則」，按照所得高低適用不同費率徵收保險費(釋字第473號解釋理由書)。

四、國庫撥補財源

2019 年度預算 100%由國庫撥補之基金有：大專轉型基金、花東基金、農災基金、農再基金、家暴基金。占 90%以上由國庫撥補之基金有：高中校務基金、農損基金、科發基金、民營化基金。尤其有以法律明文規定由國庫撥補一定額度之基金有 7 個單位：離島基金、警消基金、花東基金、國土基金、農發基金、農損基金及農再基金，合計 5,210 億元，造成政府財政負擔，破壞財政紀律³⁷。

³⁶ Tipke/Kruse, AO, 1987, §3 Tz. 23a.

³⁷ 行政院主計總處，中央政府非營業特種基金發展狀況及未來努力方向，2019

例如國土計畫法第 44 條第 2 項規定國土永續發展基金之財源，由政府循預算程序撥入之撥款，「自本法施行之日起，中央主管機關應視國土計畫檢討變更情形逐年編列預算移撥，於本法施行後十年，移撥總額不得低於新臺幣五百億元」，強制政府必須以一定金額比例撥款。原住民族教育法第 9 條，亦有專款辦理且不得低於中央教育預算總額 1.9%之規定。教育經費編列與管理法第 3 條明定，各級政府教育經費預算合計應不低於前三年度決算歲入淨額平均值之 23%。教育經費總額隨著歲入規模只增不減，此舉固然落實憲法注重教育文化之精神，但也有違零基預算之精神，而有影響政府財政調度彈性之虞。

五、罰金罰鍰

現行法律明定將具有統收統支性質之罰金或罰鍰，納入作為特種基金之財源者，此一作法並不符合財政收支劃分法第 23 條規定罰金罰鍰，原則上應納入各級公庫「統收統支」之原則，且容易導致外界疑慮政府為獲得基金財源收入為目的，而無法落實依法行政原則以及比例原則，不問有無處罰必要及違規情節輕重，而大量裁處罰金、罰鍰，以致有違反處罰制裁之本來目的，並損害人民權益³⁸。

由於特種基金無異於各機關之「小金庫」或「私房錢」，難免因此導致政府為開闢基金財源，而浮濫徵收款項。例如為防止浮濫設置特種基金，中國大陸財政部於 2010 年 9 月 10 日發布「政府性基金管理暫行辦法」，為加強政府性基金管理，進一步規範審批、徵收、使用、監管等行為，保護公民、法人和其他組織的合法權益，根據《中共中央國務院關於堅決制止亂收費、亂罰款和各種攤派的決定》（中發[1990]16 號）、《國務院關於加強預算外資金管理的決定》（國發[1996]29 號）和《中共中央國務院關於治理向企業亂收費、亂罰款和

年，頁 6 以下。

³⁸ 同註 34，頁 8 以下。

各種攤派等問題的決定》（中發[1997]14 號）的規定，制定本辦法。同辦法第 11 條：「國務院所屬部門（含直屬機構，下同）、地方各級人民政府及其所屬部門申請徵收政府性基金，必須以法律、行政法規和中共中央、國務院文件為依據，法律、行政法規和中共中央、國務院文件沒有明確規定徵收政府性基金的，一律不予審批。」要求各級政府設置特種基金應有「中央法令」依據。從上述管制特種基金之設置，係出於「制止亂收費、亂罰款和各種攤派」之立法目的，可知主管機關設立特種基金之後遺症，即容易發生為了籌措基金財源，而發生「亂收費、亂罰款和各種攤派」等違法不當行使公權力，以致損害人民權益之亂象或弊端發生。

為貫徹零基預算精神，2019 年 4 月 10 日公布財政紀律法第 7 條規定：「各級政府及立法機關制（訂）定或修正法律、法規或自治法規時，不得增訂固定經費額度或比率保障，或將政府既有收入以成立基金方式限定專款專用。」其立法理由指出：「政府各項收入納入公務預算採統收統支運用，有利國庫調度，倘以法令明定指定用途納入基金，雖具獨立性及專屬性，惟影響政府統籌運用資源能力，無法彈性因應政經環境及國家發展需要，調整年度施政重點。故為提高政府預算資源配置效益，爰要求各級政府及立法機關，不得強制規定特定用途經費以固定額度或比率保障，或將稅收、規費等既有收入成立基金限定專款專用。」

第三章 各國立法例關於罰金、罰鍰及沒收、沒入不法利得之收入歸屬

第一節 美國關於罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入之法律性質及其收入歸屬

壹、美國刑事犯罪被害人基金的體系

我國於 87 年制定犯罪被害人補償法，立法體例參考民主先進國家對於犯罪被害人或犯罪而死亡者遺囑權益之保護(98 年擴增保護範圍至性侵害犯罪被害人)，草案說明即以「美國各州自 1965 年後亦陸續定有補償犯罪被害人之法律」³⁹，1984 年美國聯邦政府通過了「犯罪被害人法」，提供聯邦犯罪被害人保護整體政策規劃並財政支持對州及地方方案，美國財政部據此建立一個「刑事犯罪被害人基金」(Crime Victims Fund)，該基金之資金來源於罰款、罰金及沒收財產，用以資助各州州補償基金、被害人援助項目以及補償聯邦犯罪的被害人⁴⁰。

我國犯罪被害人保護法於 98 年修正時，雖增訂第 4 條之 1，規定：「法務部為加強推動犯罪被害保護相關工作，得設犯罪被害人保護基金。」然並未有類似美國犯罪被害人法的規定，將被害者基金的財源納入犯罪罰款、罰金和沒收財產等，僅於第 4 條規定犯罪被害補償金所需經費來源除法務部編列預算之外，尚包括監所作業者之勞作金部分提撥、犯罪所得或其財產依法沒收變賣者以及緩起訴、緩刑所

³⁹ 美國加州則於 1965 年通過一個犯罪被害人補償法律，1966 年紐約成立了專門的補償委員會，1967 年麻州成立特定的法庭和州首席檢察官辦公室，作為處理被害人金融援助的機構，1980 年代有 44 州定有類似法律；參見「犯罪被害人補償法草案總說明」，立法院第二屆第五會期第十次會議議案關係文書，第 2 頁。

⁴⁰ 參見法務部 100 年度委託研究計劃，犯罪被害人保護政策體檢報告，委託單位：法務部，執行單位：中華警政研究學會，101 年 2 月，18-19 頁。

支付金額部分提撥。換言之，我國犯罪被害補償金仍以預算提列為主，況且截至目前，法務部尚未正式設置犯罪被害人保護基金。

一、聯邦刑事犯罪受害者基金的來源

美國「刑事犯罪受害者基金」(Crime Victims Fund)規定於美國聯邦法典第 34 部第 201 章第 20101 條(34 U.S. Code § 20101)，以下五項收入均應計入「受害者基金」的財源：

(1)所有違反聯邦法令所產生的罰金(Fine)均應存入該基金 (shall be deposited in the Fund...all fines that are collected from persons convicted of offenses against the United States)，除非法令別有規定；

(2)針對違犯聯邦法令而遭定罪的被告，法院所科處的「特別罰鍰」(penalty assessmentsassessment)⁴¹；再者為

(3)沒收的承諾保釋金(appearance bond)、繳交保釋金(bail bonds)與擔保品(collateral)以及

(4)因違犯爆裂物裝載法令而被裁處支付的金額，與

(5)私人機構或個人捐贈受害者基金之金額。

申言之，刑事罰鍰或罰金原則上均應納入受害者基金，除非法令別有特別規定，又納入的範圍並未包含沒入的犯罪所得。

受害者基金的款項用途，規定每年在兩千萬美元額度之內，優先支應受虐兒童預防與治療(Child abuse prevention and treatment

⁴¹ 「特別罰金」(special assessment)的法源基礎在 18 U.S. Code § 3013，係由法院針對違犯聯邦法令的有罪被告所裁定的金額。如果被告是個人且違犯輕罪(infraction or a misdemeanor)，按類型輕重加處 5~25 美金的特別罰金；倘若是違反重罪的話，加處 100 美金。法人被告也是用特別罰金的裁處，且金額較高。

grants)⁴²，其餘金額則先用作對聯邦犯罪的受害者提供服務⁴³所需要的經費，再提供受害者補償(compensation)與扶助(assistance)之用⁴⁴。

聯邦刑事犯罪受害者基金創立於 1984 年，一直以來的基金來源都是前述五項與聯邦犯罪有關的刑事罰金(最大宗)、罰鍰、保釋金以及私人捐款等，2020 年基金規模約 60 億美元，換言之，聯邦預算並不會去撥補受害者基金(The CVF does not receive appropriated funding.)⁴⁵。1999 年以前，受害者基金運作方式是把每年收入的款項，於隔年分派、使用作受害者補償與扶助用途，未設分派或使用上限。然而，考量到基金收入的不穩定性，自 2000 年起聯邦眾議院設有每年分派的上限(cap)，以此維持基金的持續運作，每年的分派上限設定從 5 億元到 40 億元不等，以 2020 年度為例，分派使用上限為 26.41 億美元。⁴⁶

⁴² 參照 34 U.S. Code § 20104 - Child abuse prevention and treatment grants, 法規網址: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/34/20104>, 最後點閱日 2020/12/18。

⁴³ 對聯邦犯罪的受害者所提供的服務係設置專責官員 負責確認並通知受害者, 可參見: 34 U.S. Code § 20141 - Services to victims, 法規網址: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/34/20141>, 最後點閱日 2020/12/18。

⁴⁴ 詳參 34 U.S. Code § 20102 - Crime victim compensation與§ 20103 - Crime victim assistance。

⁴⁵ 參見美國聯邦眾議院犯罪受害者基金報告, 第 2 頁, 網址: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42672>, 最後點閱日 2020/12/18。

⁴⁶ 參見美國刑事犯罪受害者辦公室(Office for Victims of Crimes)網站資訊, 網址: <https://ovc.ojp.gov/about/crime-victims-fund>, 最後點閱日 2020/12/18。

二、不納入刑事犯罪受害者基金的例外類型

刑事犯罪受害者基金規定(34 U.S. Code § 20101)特別列舉部分刑事罰金罰鍰並不歸入基金財源，而且未列舉之違章或犯罪行為也不乏特別規定，或是成立特別基金，或是有其他特別用途。刑事犯罪受害者基金規定特別列舉例外不納入之刑事罰金如下：

- 違反瀕危動物保護的罰鍰，納入瀕危動物保育基金(16 U.S. Code § 1540)；
- 違反魚類、野生動物保育的罰鍰，將有部分會提撥給舉發人或協助人作為獎金與填補支出(16 U.S. Code § 3375)；
- 違反鐵路失業保險法而被法院裁處的罰鍰，法院收取後將轉予聯邦政府並轉入鐵路失業保險帳戶(45 U.S. Code § 359)；
- 美國郵政法規定所有依據郵政法令裁處的罰鍰及沒收的財產，半數給予提供訊息的檢舉人，半數則歸郵政服務資金(Postal Service Fund)(39 U.S. Code § 404)；
- 依照美國水污染防治法規定，設立「海灣沿岸回復信託基金」(Gulf Coast Restoration Trust Fund)，以及「溢油責任信託基金」(Oil Spill Liability Trust Fund)，作為回復油污污染的資金來源，並規定違法排放污染的責任人所支付的罰鍰或懲罰性賠償金(按照怠於清理油污而由基金代履行之花費，裁處三倍以上)，作為基金收入來源之一(33 U.S. Code § 1321)
- 犯罪人於定罪後怠於繳納罰金，法院可再裁處民事怠金(Civil remedies for satisfaction of an unpaid fine)，這民事怠金得提撥作為地方公立學校基金(county public school fund pursuant to 18 U.S. Code § 3613)。

三、特別刑事法律規定罰金不納入受害者基金的例外情況

以下列舉國家資助恐怖活動受害者補償基金(U.S. Victims of State Sponsored Terrorism Fund, “USVSST Fund”)與證券詐欺罰金等兩例，簡要說明個別法律規定設置基金，以特別犯罪行為的罰金作為財源，或作特定用途。

(一) 國家資助恐怖活動受害者補償基金

國家資助恐怖活動受害者基金係源自 2015 年「國家資助恐怖活動之美國受害者正義法」(Justice for United States Victims of State Sponsored Terrorism Act)，2019 年改為「國家資助恐怖活動之美國受害者釋明法」(United States Victims of State Sponsored Terrorism Fund Clarification Act, 34 U.S.C. § 20144)。該基金設置於美國財政部，基金財源為以下項目：

- 2015 年 12 月 18 日之後涉及國家資助恐怖活動、國際緊急狀況或敵國違法交易行為，因刑事罰金或罰鍰所沒收的資金與財產；
- 2015 年 12 月 18 日之後涉及國家資助恐怖活動、國際緊急狀況或敵國違法交易行為，而變賣財產、沒收資金的 75%。
- 特別訴訟案件中所沒收、變賣的伊朗官方財產。

(二) 證券詐欺罰金、罰鍰的特殊基金

美國證券法令關於證券詐欺行為衍生投資者保護，設有兩項基金——「投資人公平基金」(Fair funds for investors)、「投資人保護基金」(Investor Protection Fund)，將犯罪行為人繳納罰金、罰鍰(civil penalties)或沒收資產、利得，納入作為財源。說明如下：

- 投資人公平基金(Fair funds for investors)

投資人公平基金是依據 2002 年的「薩班斯－奧克斯利法案」(Sarbanes-Oxley Act of 2002)所成立。⁴⁷投資人公平基金成立之前，違反證券法令的罰金、罰鍰是歸入一般基金使用，2002 年基金成立之後，財務來源是照證券交易法起訴的司法訴訟，或證管會對違法人所裁處的行政處分，違法人因此繳納的民事罰金(Civil Penalty，裁處金額內含沒收違反證券法令所獲不法利得)，在證管會收取之後，分別撥給各該個案受害者賠償基金(disgorgement fund)或撥入投資人公平基金，作為賠付其他個案受害者之用。基金來源除了違反證交法的罰金、罰鍰之外，也接受外界的捐款與餽贈，除此之外，並無聯邦預算撥補的規定。

- 投資人保護基金(Investor Protection Fund)

至於投資人保護基金則創立於 2010 年，由「道得－法蘭克法案」(Dodd-Frank Act)制定，旨在對造成金融海嘯的美國證券市場制度進行大幅度的改革。該法案革新重點之一為制度化「吹哨者獎勵與保護機制」(whistleblower incentives and protection)，該獎勵基金主要來自於證券違法行為所支付的罰金所提撥，或由投資人公平基金補償受害人之後所剩的餘額中撥補，除此之外，若基金不足以支應吹哨者應得獎金，則直接由檢舉個案中的罰金數額撥補。該基金獎勵吹哨者提供訊息，若因此使得司法訴訟或證管會調查成功進行，該吹哨

⁴⁷ 參照 15 U.S. Code § 7246 - Fair funds for investors，法規網址：<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/7246#b>，最後點閱日 2020/11/10。

者可以取得已繳納罰金金額的一成到三成。⁴⁸此外，檢察總長亦得撥充基金經費用作「員工提案計畫」(Employee Suggestion Program)⁴⁹。

2019 年度投資人保護基金共給付 1.42 億美元作吹哨者獎金，當年度基金餘額為 4.03 億美元；2018 年度給付 0.94 億美元，基金餘額為 2.99 億美元⁵⁰。2020 年度則是支付了 39 名吹哨者合計約 1.75 億美元的獎金，由於 2020 年度來自罰金與公平基金撥補的金額較少（僅 0.22 億美元），所以年度基金餘額減少至 2.6 億美元⁵¹。

值得一提的是，相關資料顯示掌管投資人保護基金、公平基金的美國聯邦證管會(SEC)歷來都是貢獻聯邦財政預算的大戶，依照 SEC 的 2020 年度財務報告顯示，其來自裁罰、規費收入組成的鋼年度資產高達 114 億美元，其中 3%歸入投資人保護基金、17%作為投資人補償方案，減去其他開銷之後，其餘高達 75%的資產總額均轉至財政部作一般基金用途⁵²。

⁴⁸ 參考，15 U.S. Code § 78u-6 - Securities whistleblower incentives and protection。法規網址：<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/78u-6>，最後點閱日 2020/11/10。

⁴⁹ 關於美國證交法下的「員工提案計畫」，可參考：15 U.S. Code § 78d-4 - Additional duties of Inspector General，<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/78d-4>，最後點閱日 2020/12/19。

⁵⁰ 參見美國SEC的 2019 年度財務報告(Agency Financial Report)，第 31 頁，網址：<https://www.gao.gov/assets/710/702683.pdf>，最後點閱日 2020/12/19。

⁵¹ 參見美國SEC的 2020 年度財務報告(Agency Financial Report)，第 36 頁，網址：https://www.sec.gov/files/sec-2020-agency-financial-report_1.pdf，最後點閱日 2020/12/19。

⁵² 同前註，第 30 頁。

貳、台美罰金罰鍰歸屬特種基金的對照

一、道路交通管理處罰

我國道路交通管理處罰條例第 9 條第 2 項訂定「道路交通違規罰鍰收入分配及運用辦法」第 3 條規定略以，以內政部警政署國道公路警察局舉發違反道路交通管理事件統計裁罰收入金額 17% 分配至國道基金。

至於美國，道路交通管理事務，聯邦與各州權限劃分是由聯邦政府設立「交通部」(U.S. Department of Transportation)，建構全國整體的運輸政策，並確保聯邦運輸計畫的有效管理與協調，下設聯邦高速公路管理局、高速國道安全管理局以及聯邦運輸管理局，道路秩序的管理與執行則是透過各州政府的交通法規(Traffic Codes)。美國的國道高速公路設有聯邦層級的信託基金(Highway Trust Fund)⁵³，由 1956 年制訂的「聯邦資助高速公路法」(Federal Aid Highway Act)，做為建設高速公路的財務資助，高速公路信託基金的來源為針對燃油徵收的「聯邦燃料稅」(federal fuel tax)，該聯邦信託基金來源並未納入罰金或罰鍰的提撥。

至於各州的交通法規，則有將罰金、罰鍰納入「交通安全基金」，以加州為例，加州的交通車輛法(Vehicle Code)規定，因違法交通法令所招致的罰鍰或沒入，應向各市公庫繳納之後，再存入「交通安全基金」，專門用於購置、維修交通控制設備、交通執法與事故預防，也可用於維護、提升與興建公用道路、橋梁，但不得用於支付交通與警察人員薪酬。此外，該交通安全基金也可用作補貼非警局專職的學

⁵³ 參見：23 U.S. Code § 101 - Definitions and declaration of policy, 法規連結：<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/23/101>。最後點閱日 2020/11/11。

生過馬路的導護人員(school crossing guards)。⁵⁴相類似的規定也可見於新墨西哥州的州交通法規。⁵⁵

二、職業災害勞工保護

我國職業災害勞工保護法第 4 條規定，本法第 33 及 34 條所處之罰鍰，應撥入職災專款。

至於美國職業災害的勞工保護，聯邦政府 1970 年制定有「職業安全與健康法」(Occupational safety and Health Act)，並成立專門的「職業安全與健康管理局」(OSHA)。惟關於勞工職災賠償、家屬照顧或其他職業安全健康事項，並未有如我國一樣設置特別基金或專款帳戶的明文規定⁵⁶。且該法關於民事罰鍰與刑事罰金規定，並未如我國職業災害勞工保護法第 4 條，罰鍰應撥入專款或基金之類似規定。

⁵⁴ 參見：VEHICLE CODE – VEH, DIVISION 18. PENALTIES AND DISPOSITION OF FEES, FINES, AND FORFEITURES, CHAPTER 2., ARTICLE 1. Fines and Forfeitures [42200]。州法規連結：https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=VEH&division=18.&title=&part=&chapter=2.&article=1.，最後點閱日 2020/11/11。

⁵⁵ 新墨西哥州法規會編第 24 章第 24-3 節 Sec. 24-3 Additional penalty assessment fees for violations. 州法規連結：https://library.municode.com/nm/roswell/codes/code_of_ordinances?nodeId=COOR_CH24TR，最後點閱日 2020/11/11。

⁵⁶ 美國聯邦職業安全與健康法全文見：<https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title29/chapter15&edition=prelim>，最後點閱日：2020/11/11。經以“fund”作關鍵字檢索，並未發見如其他特種基金或將罰金罰鍰撥付基金之規定。

三、國民年金

我國國民年金法第 45 條規定，政府為辦理國民年金保險，應設國民年金保險基金，來源包括保險費收入、利息及罰鍰收入等。

美國的老人年金(old-age pension)相當於我國國民年金，年滿 65 歲以上者可領全額的老年年金，年滿 62 歲以上者可領減額的提早退休老年年金；其金額隨提早退休的月數從全額的老年年金而遞減。65 歲以後退休者可延後退休老年年金，最後的退休年齡是 70 歲。美國老人年金起源於 1935 年制訂的社會安全法，設置包括老年、遺屬與身心障礙保險 (Old Age, Survivors, Disability Insurance, 簡稱 OASDI)，其給付金額主要係根據工作期間所繳交的社會安全稅計算⁵⁷。

其次，美國財政部亦設有「聯邦老年與遺屬保險信託基金」(Federal Old-age and Survivors Insurance Trust Fund)⁵⁸，該基金財源在 1951 年之前，有包含短繳、怠繳薪資稅等違章罰鍰，不過在 1951 年之後則由受薪者的每月薪資按固定比例提撥，並沒有包含罰鍰。其次，在社會安全法的違章罰鍰規定(42 U.S. Code § 408. Penalties)，也沒有特別規定違章罰鍰收入應歸入信託基金內。

四、國土計畫

按我國國土計畫法第 44 條規定，國土永續發展基金來源包括違反本法罰鍰之一定比率提撥。

⁵⁷ 參見：傅從喜、林志鴻、張秋蘭、藍科正，〈德國、日本、美國及韓國社會年金保險制度面臨問題及改革方向之研究〉，內政部委託研究報告，97 年 9 月，12~14 頁。

⁵⁸ 42 U.S. Code § 401.Trust Funds，法規網址：<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/401#a>，最後點閱日：2020/11/11。

美國聯邦政府並無專門法律或機構處理類似我國國土計畫事務，區域或都市計畫事務應屬為各州或各市政府的地方自治事項，由其自行規定計畫與審查指引⁵⁹。至於州或市政府有關違反土地使用分區之違規使用行為，以紐約市為例，雖有課處罰鍰規定，但並無法規明定罰鍰應納入特種基金⁶⁰。

五、毒品危害防制

我國毒品危害防制條例第2條之2規定，毒品防制基金來源包括犯本條例之罪所科罰金及沒收、追徵所得款項之部分提撥及違反該條例所處罰鍰之部分提撥。

美國聯邦法典第21部第13章規範濫用藥品的防制與控制(Drug Abuse Prevention and Control)，其中第886條規定(21 U.S. Code § 886)設置藥品污染基金(Drug Pollution Fund)，由財政部管理並提撥款項，用作處理藥品對環境的污染⁶¹，除此之外，該章有關於藥物濫用規定並未設置其他特種基金。

其次，白宮設有國家藥物控制政策辦公室(Office of National Drug Control Policy, ONDCP)，協助總統執行藥物控制的國家政策，其經費來源係眾議院決議提撥；又美國聯邦緝毒局(Drug

⁵⁹ 參見Brankovic and Mitkovic, January 2011 Facta universitatis - series Architecture and Civil Engineering 9(2):289-299。

⁶⁰ 見紐約市有關土地使用區劃之執法 參見: Zoning Enforcement, 資料網址 https://www.dos.ny.gov/lg/publications/Zoning_Enforcement.pdf, 最後點閱日: 2020/11/11。經以Penalties, Fund等關鍵字搜尋，並未找到罰鍰應納入特種基金之規定。

⁶¹ 21 U.S. Code § 886 - Payments and advances , 法規網址: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/21/886> , 最後點閱日: 2020/11/11。

Enforcement Administration, DEA)相關法規，也無設定特種基金之規定。

六、森林管理

我國森林法第 48-1 條規定，造林基金來源包括山坡地開發利用者繳交之回饋金及違反本法之罰鍰等。

美國聯邦政府 1976 年制定國家森林管理法(National Forest Management Act)，旨在要求聯邦森林署(U. S. Forest Service)對國家森林的保育、木材採伐與銷售，來規劃政策與標準，避免過度採伐造成永久損害。該法納入美國聯邦法典第 16 部國土資源保育(Conservation)的第 2 章國家森林項下，該章對國家森林保育區或特別景觀區的違章行為，制定違規每次 1 萬美元的民事罰鍰(第 544m 條)⁶²，但無明文規定將民事罰鍰納入特種基金。其次，雖然有針對特定事項規定可成立特種基金，例如砍伐特定區域內的林木所售得款項應納入特定保育基金(第 487a 條)、國家森林系統的保育、管理與改善的協作基金(第 498 條)等，也無將民事罰鍰納為該特種基金的財源。

七、食品安全衛生管理

我國食品安全衛生管理法第 56-1 條第 2 項第 1 至 3 款規定，食安基金來源包含違反本法罰鍰之部分提撥、依本法科處並繳納之罰金、沒收追徵或抵償之現金或變賣所得及依該法或行政罰法規定沒入、追繳、追徵或抵償之不當利得部分提撥。

美國聯邦政府關於食品安全事務，由食品與藥物管理署(Food and Drug Administration)依照食品安全革新法(Food Safety

⁶² 16 U.S. Code § 544m.Enforcement , 法規網址：
<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/16/544m> , 最後點閱日：
2020/11/12。

Modernization Act，納入聯邦法典第 21 部第 9 章的聯邦食品、藥物與化妝品)管轄，該章對於食品安全制定有相當多的違章罰則(民事罰鍰與刑事責任均有)，並有規定多種特種基金，例如該章第 346a 條關於殺蟲化學成分的殘留容許程度，成立「重新登記與加速處理基金」(Reregistration and Expedited Processing Fund)，不過這類特種基金的來源主要是登記規費，且未將民事罰鍰或刑事罰金納入財源的規定。

八、家庭暴力防治

我國家庭暴力防治法第 6 條規定，家暴基金來源包含依本法所處之罰鍰收入。

美國聯邦政府在 1984 年制定家庭暴力預防與服務法(Family Violence Prevention Services Act 1984)⁶³，建構對家庭暴力防治的三項政策措施(1)以法定公式撥給經費支援州政府從事家暴防治計畫(Formula Grants to States)；(2)成立全國性家暴防治熱線電話(National Domestic Violence Hotline)以及(3)領導與強化防治家庭暴力的聯盟體系(Domestic Violence Prevention Enhancement and Leadership Through Alliances)。該項家暴防治規範體系並未規定特別的民事罰鍰或刑事罰金裁處，且規範重點在於聯邦議會固定提撥家暴防治經費並按法定公式提撥給各州，故並無我國家暴防治法的罰鍰收入作為家暴基金來源的立法例。

⁶³ 參見聯邦法典第 42 部第 110 章第 10401~10414 條。該套法律重點內容介紹，見美國聯邦公衛與人力資源署網頁：<https://www.acf.hhs.gov/fysb/programs/family-violence-prevention-services/about>，最後點閱日：2020/11/12。

其次，關於家暴防治事項，尚有 1994 年制定女性施暴防治法 (Violence Against Women Act)⁶⁴，歷次修正規範重點包括整合聯邦、州政府及民間非營利機構資源防治家暴與性侵、協調偵辦跨州性犯罪、確認約會性侵與尾隨騷擾的犯罪定義、建構家暴與性侵受害者的法律協助計畫。惟該套聯邦法律並未規定特定的家暴或性侵犯罪處罰或民事罰鍰，也沒有明文授權相關基金財源應納入罰金或罰鍰。至於各州刑法典規範的家暴、性犯罪與裁處，經查詢加州刑法典，並未有將家暴與性犯罪罰金或罰鍰納入受害者保護基金的特殊規定⁶⁵。

九、空氣、水污染防治及溫室氣體減量

我國空氣污染防治法第 87 條規定，空氣汙染基金來源包括違反本法所處罰金、罰鍰及沒入收入等。又水污染防治法第 66 條之 3 規定，水汙染基金來源包括依本法第 11 條第 6 項追繳之所得利益及依本法裁處之部分罰鍰。此外，溫室氣體減量及管理法第 19 條規定，溫室氣體管理基金來源包括違反本法行政罰鍰之部分提撥。以下分別說明空氣汙染、水污染防治及溫室氣體減量的美國聯邦法制相關規定。

⁶⁴ 參見聯邦法典第 34 部第 121 章第 3 節第 12291~12512 條。該套法律重點內容與例次修正遞嬗，見美國全國家暴防治專線電話網頁：<https://www.thehotline.org/resources/violence-against-women-act-vawa/>，最後點閱日：2020/11/12。

⁶⁵ 加州刑法典的查詢網站：<https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codesTOCSelected.xhtml>，最後點閱日：2020/11/12。條文內容參見：<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/7545>，最後點閱日：2020/11/12。

(一) 空氣污染的美國罰金罰鍰納入特別基金規定

美國聯邦政府關於空氣污染防治的法制始於 1963 年的清淨空氣法案(Clean Air Act 1963)，主管機關為聯邦環保署(EPA)，該法案彙整入美國聯邦法典第 42 部第 85 章的空氣污染預防與控制(USC 42, Chap 85 Air Pollution Prevention and Control)。該章涉及空氣污染防治特別基金的條款規定如下：

- 第 7545 條－燃料規範(Regulation of fuels)⁶⁶：該條J項的(5)款有規定依照本條規定所收取的費用(fees)均應納入美國財政部轄下的特別基金，專款提撥作為主管機關執行本條所定業務之財源；其次，本條d項規定違反本條各項規定之違章人得按日連續裁處 2.5 萬美金的民事罰鍰。
- 第 7552 條－機動車輛法規遵循計畫費(Motor vehicle compliance program fees)⁶⁷：該條b項有規定依照本條規定所收取的費用(fees)均應納入美國財政部轄下的特別基金，專款提撥做主管機關執行本條業務之財源；不過，本條關於車輛法規遵循計畫並未規定任何不遵循法令的違章裁罰。
- 第 7604 條－民眾/公益訴訟(Citizen Suits)⁶⁸：任何民眾對於超過標準的空汙排放行為，得向法院提起民事訴訟，違章人因此判決支付的民事罰鍰應撥入美國財政部的特別罰鍰基金(penalty fund)，作為支應空汙管制的法令遵循之用。

⁶⁶ 條文內容參見：<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/7545>，最後點閱日：2020/11/12。

⁶⁷ 條文內容參見：<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/7552>，最後點閱日：2020/11/12。

⁶⁸ 條文內容參見：<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/7604>，最後點閱日：2020/11/12。

- 第 7651j 條－超量排放酸性物質的裁罰(Excess emissions penalty)⁶⁹：該條第 1 項規定超量排放二氧化硫(sulfur dioxide)的行為人應支付每噸 2 千美元的罰款，該罰款轉入美國財政部的雜項收支法 (Miscellaneous Receipts)下專戶。

- 第 7661a 條－排放許可計畫(Permit programs)⁷⁰：該條 b 項的 (C) 款有規定依照本條規定所收取的費用與罰鍰均應納入美國財政部轄下的特別基金，專款提撥作為主管機關執行本條所定業務之財源；其次，本條 a 項規定違反本章有關於排放許可要件者，須依各該規定繳納民事罰鍰。

(二) 水污染的美國罰金罰鍰納入特別基金規定

美國聯邦政府關於水污染防治的法制始於 1948 年的清淨水源法案(Clean Water Act 1948)，主管機關為聯邦環保署(EPA)，該法案彙整入美國聯邦法典第 33 部第 26 章的水污染預防與控制(USC 33, Chap 26 Water Pollution Prevention and Control)。該章涉及水污染防治特別基金的條款為該章第 1321 條的油汙與其他有害物質責任(Oil and hazardous substance liability)⁷¹，該條第(b)項規定違法排放油汙與其他有害物質的裁罰(按情節輕重分兩級裁處 Class I&II)，並於(s)項規定設立「油汙責任信託基金」(Oil Spill Liability Trust Fund)，本條收取的罰鍰與許可費均納入該基金作為財源。

⁶⁹ 條文內容參見：<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/7651j>，最後點閱日：2020/11/12。

⁷⁰ 條文內容參見：<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/7661a>，最後點閱日：2020/11/12。

⁷¹ 條文內容參見：<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/33/1321>，最後點閱日：2020/11/12。

(三) 溫室氣體減量的美國罰金罰鍰納入特別基金規定

美國關於溫室氣體(greenhouse gas)的規範係置放於空汙防制的體系之下，即第 7545 條—燃料規範(Regulation of fuels，參前(一)所述)，違反該溫室氣體排放標準的行為人所繳納的罰款也會納入依據該條所設置的特別基金。

十、金融監督管理

參前壹、三、(二) 證券詐欺罰金、罰鍰的特殊基金之說明。

十一、公平交易法/反托拉斯法

我國公平交易法第 47 條之 1 規定，反托拉斯基金之基金來源係提撥違反公平交易法罰鍰之 30%、基金孳息收入、循預算程序之撥款、其他有關收入。

美國聯邦反托拉斯法令以舍曼法案(Sherman Act 1890)與聯邦貿易委員會法案(Federal Trade Commission Act 1914)為主，分別列於美國聯邦法典第 15 部的第 1 章與第 2 章，分別規範壟斷、結合以及不公平競爭，主管機關由聯邦貿易委員會與美國聯邦司法部反托拉斯署(Antitrust Division, US Department of Justice)各自掌管民事與刑事責任的調查與追訴。

第 1 章第 15e 條關於反壟斷行為之規定，該法第 15c 款由檢察官代表國家起訴違規壟斷的行為人，嗣經法院裁處的民事罰鍰，應存入國家作為一般性收入(as general revenues)。⁷²至於不正當競爭行為

⁷² 條文內容參見：<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/15e>，最後點閱日：2020/11/12。

(unfair methods of competition)，規定在該章第 45、45a, 45b, 45c 等條，聯邦貿易委員會得針對違反各條規定之行為人裁處罰鍰，不過相關規定內並未要求罰鍰用途，或轉入特別基金等。

十二、美國聯邦有害物質懲罰性賠償金

我國廢棄物清理法雖有制定「一般廢棄物清除基金」，但基金來源係針對廢棄物清除處理成本所徵收而來，並無罰鍰、罰金納入財源的規定。

對照於我國廢棄物清理法，美國聯邦政府在 1980 年制定「環境綜合性回應補償與責任法案」(Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980, CERCLA) 據此成立超級基金，規範有害物質的釋放、責任與補償。該法案整合入美國聯邦法典第 42 部第 13 章，該章第 9604 條與 9606 條分別規定不遵從法院或聯邦環保署命令，清除有害物質者，則 9607 條(c)項進一步規定得再進一步裁處三倍以下的懲罰性賠償金(punitive damages)，並繳入「關廠善後基金」(Post-Closure Liability Fund)⁷³。

參、結語

從以上整理美國罰金罰鍰歸入特別基金，並對照我國規定，約略可以發現美國聯邦法制上將罰金罰鍰歸入特別基金專款專用的規範，以刑事犯罪被害人保護以及證券舞弊兩者為主(另外也包括違反部分環境法規之罰金罰鍰專款專用於環境特種基金中)。且這兩個法領域內的特別基金也沒有國家普通預算的撥補，甚至是美國證管會的罰鍰收入，不僅支應自身機關開銷、證券舞弊受害者的補償計畫以及吹哨

⁷³ 條文內容參見：<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/9607>，最後點閱日：2020/11/12。

者獎金綽綽有餘之外，尚且有高達 3/4(2020 年度)的收入餘額最終還是繳庫作一般基金統支統用。

除卻犯罪受害者保護與證券舞弊之外，其他特種基金要不是沒有規定罰金罰鍰納入財源，縱使極少數、零散的規定，把違反相關法令的罰金罰鍰撥入該特種基金，依舊仍是以聯邦預算作為其主要後盾。換言之，美國各個行政領域固然基於特定目的、用途，設有特種基金，但相對於我國，美國並不會常態、普遍地將罰金、罰鍰納入各該罰金、罰鍰所對應的特種基金財源。極少數將罰金罰鍰納入特種基金的規定，例如違反瀕危動物、特定油汙排放的罰金罰鍰納入特種基金，也帶有回復違法行為所造成損害的高度關聯性。

第二節 日本關於罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入的法律性質及其 收入歸屬之法律分析

壹、前言

國家取得收入之方式，並不單僅以課徵租稅為限，除自行經營企業以獲取利益外，透過募集國債，向廣大國民借入金錢，亦屬之；又收取手續費或使用費等規費或罰鍰、罰金等之結果，亦是國家收入來源之一⁷⁴。國民對於國家財政處理預設法律制約，確保財政活動之合理運作，使國家確實遵守國民所託財政權限，乃是民主法治國家之必然⁷⁵。

依據日本國憲法規定，國家處理財政權限之行使，包括租稅之

⁷⁴ 參照杉村章三郎，財政法，新版，6 頁。同旨，參照蔡茂寅，預算法之原理，2 頁。

⁷⁵ 從財政法史觀之，可知國家財政制度之建立，悉與議會制之發展息息相關，在議會主義確立之同時，確立議會對於國家收入干預原理，進而衍化成議會每年對於國家收入支出進行審議，逐漸勾勒出財政議會主義；參照杉村章三郎，前揭註 71，6~11 頁。

徵收、金錢之借入、資金支出等財政處理相關國家作用之實施，均應根據國會議決為之(第 83 條)；此亦稱為財政議會主義。對之，內閣應作成每會計年度預算向國會提出，並經其審議決議之(第 86 條)；又國家收入支出之決算，每年均應經會計檢察院檢查後，由內閣於次年度檢具檢查報告書向國會提出之。為落實並具體化日本國憲法第 7 章財政(第 83~91 條)所定財政憲法基礎原理之旨趣，除，以向國民徵收國家經費此課稅權作用為對象之租稅法，散見於國稅通則法、國稅徵收法及所得稅法等個別租稅實體法律之外，攸關日本國家財政管理運用之法律規範，亦無一綜合性法典而散見於個別法律規定⁷⁶，主要為財政法(昭和 22 年法律第 34 號)、會計法(昭和 22 年法律第 35 號)及其施行法之「預算決算暨會計令」(昭和勅令第 165 號)以及近年所制定之「特別會計法」(平成 19 年法律 23 號)等⁷⁷；而上述法律亦被視為規律日本國家收入支出等財務及其程序之法律

⁷⁶ 日本國憲法第 94 條規定，地方公共團體具有管理其財產、處理事務及執行行政之權能，並可在法律範圍內制定條例(相當於我國地方制度法上所稱自治條例)。其中，財產之管理，係指維持、保存、運用及處分其一切財產，而行政之執行，係指具有行使公權力性質等措施或處分，伴隨以課稅權為核心之公權力事項的財政權限，亦屬執行行政之一環；故一般多肯認日本地方公共團體除地方立法權、地方行政權以外，亦具有地方財政權(參照碓井光明，要說自治體財政・財務法，5 頁)。惟宜留意者是，日本地方公共團體之財政管理運作相關規律規範，未必有前述國家財政法律規範之適用，而係遵循日本國憲法第 92 條所定地方自治本旨之旨趣，另制定有地方自治法(昭和 22 年法律第 67 號)、地方財政法(昭和 23 年法律第 109 號)、地方稅法(昭和 25 年法律第 226 號)、地方交付稅法(昭和 25 年法律第 211 號)、地方公營企業法(昭和 27 年法律第 292 號)等。

⁷⁷ 此外，尚有如會計檢查院法(昭和 22 年法律第 73 號)、皇室經濟法(昭和 22 年法律第 4 號)、國有財產法(昭和 23 年法律第 73 號)、物品管理法(昭和 31 年法律第 113 號)、國家債權管理法(昭和 31 年法律第 114 號)、確保財政運營必要財源之發行特例公債法(平成 24 年法律第 101 號)等。

規範並構成其基礎法源⁷⁸。蓋財政作用係管理支出來自國民所提供之資金或以之獲得之財產，故財政之運用與管理，自須回應國民的信託並為適正之執行，而現行法所採用之預算制度與會計制度，正是為適正管理運用財政所被預設之制度設計⁷⁹。縱使，內閣依日本國憲法第 86 條前段規定掌有每年度預算之編列權限⁸⁰，惟其預算編列權限之行使，亦受前述財務及其程序法律規範之拘束。

另一方面，依照日本財務省所公布今(2020)年國家財政歲入資料⁸¹，可知其一般會計之歲入為 102 兆 6,580 億日圓⁸²，包含租稅及印花收入、官業收益、整理政府資產之收入、雜收入、公債金及去年度結餘；其中，雜收入為 65,888 億日圓。惟進一步查看日本內閣提送國會審議「令和 2 年一般會計預算書」所載，可知前述雜收入中，除國有財產利用收入外，置於「諸收入」項下者，相當多樣，亦包含

⁷⁸ 參照杉村章三郎，前揭註 71，25 頁。

⁷⁹ 稱為適正管理運營主義，與財政議會主義、健全財政主義，同為日本財政法之三大基本原則；其具體內容包括後述統一會計原則(即總計預算主義)、歲出執行之目的外使用禁止及流用移用限制、會計上歲入歲出之命令機關與出納機關分離、確保公正且避免國家損失之政府採購契約規範、透過會計處理及財產管理方式來確保各擔當機關事務處理之適法公正性、決算制度以及國家對於義務違反會計事務職員之追償等；參照金子宏，總說，收錄於：雄川一郎、塩野宏、園部逸夫編，現代行政法大系第 10 卷財政，11~15 頁。

⁸⁰ 然而，宜留意者是，實際上規律各會計年度預算之編列規範，係財務省每年所提出之年度預算總則，再有各省廳(相當於我國中央各部會)依照年度預算總則提出各省廳當年度概算，送財務省彙整成預算書後，經內閣閣議決定，再送請國會審議。

⁸¹ 參照日本財務省，令和 2 年度予算の説明，11 及 18 頁；https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2020/seifuan2019/r02y_b.pdf (最終瀏覽日 2020 年 10 月 23 日)。

⁸² 另有關特別會計部分，現有 13 個特別會計之歲出總額扣除重複計算、償還國債、社會保障給付及地方財政對策等支出後為 79,466 億日圓；同前註 17 頁。

以違反刑事法或行政法所定義務所採取行政制裁手段之罰金、罰鍰外不法利得沒收或沒入等。然而，若對照同年度特別會計預算書，亦可發現例如依照自動車損害賠償保障法（昭和 30 年法律第 97 号）所對動力車輛使用者所課徵之賦徵金及其滯納金等，非屬一般會計之收入，係逕納入「自動車安全特別會計」中「保障勘定」下「保障事業收入」款下之「賦課金」項內⁸³；又違反促進障礙者就業法（昭和 35 年法律 123 號）及高齡者雇用安定法（昭和 46 年法律 68 號）進用障礙者或高齡者比例而雇主應依法繳納之高齡・障礙・雇用納付金及其滯納金，係列於「勞動保險特別會計」中「雇用勘定」下「獨立行政法人納付金」款下之「獨立行政法人高齡・障礙・雇用支援機構納付金」項內⁸⁴。要言之，在現行日本財政制度下，前揭各種非稅負擔雖屬於財政工具，要無疑義；惟在現行日本財務管理相關法律規定中，究根據如何標準來判斷上開罰金、罰鍰、不法利得沒收或行政沒入、反則金⁸⁵、課徵金、加算稅或納付金等收入之歸屬？而各該

⁸³ 參照日本財務省，令和 2 年度特別會計予算，34 頁，
(<https://www.bb.mof.go.jp/server/2020/dlpdf/DL202012001.pdf>，最後瀏覽日 2020 年 10 月 27 日)。

⁸⁴ 參照日本財務省，前揭註 80，23 頁。

⁸⁵ 所謂「反則金」，專指違反日本道路交通法第 125 條第 1 項所列舉違規行為時，該義務違反者（亦即違反規則者）應依法向國家繳納之金錢（同條第 3 項），相當於我國違規「罰鍰」（按由於日本「罰鍰」依法僅能由法院裁罰，行政機關不得對於人民裁處罰鍰，因此實務上常變相使用其他法律概念或制度取代罰鍰，而實質上具有制裁意義功能之制度）。「反則金」制度，係日本在 1967 年修正道路交通法時所導入對於特定行政上義務違反行為之制裁措施，針對違反日本道路交通法行為中，將屬於較輕微且當場易於確認之特定違規行為明定為反則行為（第 125 條第 1 項所列舉者）；如發覺有人從事反則行為時，經日本警視總監（即日本警視廳長官，相當於我國警政署署長）或警察本部長（即各都道府縣警察本部長，相當於我國各直轄市・縣（市）警察局長）通知該義務違反人（即反則者）繳納同法所定定額反則金後，如該反則者於收到上開通告之翌

項別歲入可得支應之歲出是否有所限定？究應編入年度預算之一般會計？亦是特別會計之歲入中？或者上述收入歸屬之判斷究否為內閣預算編列權限範圍？有無相關規律規範？未必明瞭，非無進一步探究梳理之可能。

因此，在日本現行財政法規範下，違反刑事法或行政法所科處之罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入等，究應納入年度預算中何類財政收入，受如何財政規律規範，是否可限於特定支出目的所使用等問題，自應依前述日本財政法、會計法、特別會計法等規定，兼檢視實務運作現況，細論之。另，雖依日本地方自治法第 14 條第 2 項規定，日本地方自治團體亦得以(自治)條例制定科處 100 萬日圓以下罰金、沒收等行政刑罰或是 5 萬日圓以下秩序罰等規定；惟因日本地方財政管理運作之規律規範，未必均有國家財政相關法律之適用，而是另以如地方自治法、地方財政法等地方財政法律規範之，實宜另為處理，復礙於篇幅限制，故以下擬暫不納入日本地方自治團體依法律或自治條例科處罰金、罰鍰及不法利得沒收或沒入之討論，合先敘明。

從而，以下，本文擬先梳理日本現行財政制度之基本規範法理，扼要說明日本一般會計制度之基本構造，並兼論為何在一般會計制度之外，另設置特別會計制度及其變遷與現況；其次，針對一般會計制度下預算編列之基本規範來說明雜收入之具體內涵，並說明罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入等制裁手段之法律性質，繼而，檢視最近一年日本財政預算資料，逐一檢討罰金、罰鍰、課徵金等不法利得沒收、沒入等制裁手段之收入歸屬，兼扼要說明及其財務管理規範；期

日起未於 10 日內自行繳納的話，即應就該反則行為事件移請所在地檢察官循刑事訴訟程序向家事法院提起公訴(參照日本道路交通法第 125~130 條規定)。

能條理地剖析並釐清罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入等之法律性質及其在日本現行財政制度中之收入歸屬，俾提供作為我國未來財政法制建置及實務運用之參考或借鏡。

貳、日本財政制度之規範法理與特別會計制度

一、日本財政制度之規範法理

依照日本財政法規定，有關國家預算等財政之基本，應悉依本法之規定(第 1 條)；國家之歲出，應以公債等借款以外之收入支應之(第 4 條)。所謂收入，係指應成為支應國家各種需求財源之現金收納，而支出，係指支應國家各種需求財源之現金支付(第 2 條第 1 項)⁸⁶；又一會計年度內所有收入，稱為歲入，一會計年度內所有支出，稱為歲出(同條第 4 項)，歲入歲出，合稱為歲計⁸⁷；所有歲出與歲入，均應編入預算(第 14 條)；此外，國家會計分為一般會計與特別會計(第 13 條第 1 項)，亦即為達成特定行政目的並有依照該特定目的區分會計與經理之必要時，得設置特別會計而以法律另定特別會計程序之特例規定⁸⁸。因此，在日本現行財政法規範下，違反刑事法或行政法所科處之罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入等，究應納入何類財政收入，受如何財政規律規範，是否可限於特定支出目的使用，自應依前述日本財政法、會計法、特別會計法等規定，兼檢視實務運作現況，細論之。

首先，日本財政法規定，以每年 4 月 1 日至翌年 3 月 31 日為會

⁸⁶ 換言之，無法成為財源者，即非收入，例如國家透過捐贈而以物之形態所受讓取得者，並非財政法上所稱收入；遺產稅之現物繳納，亦是；參照小林武，預算と財政法，五訂版，2016 年，53 頁。

⁸⁷ 參照蔡茂寅，前揭註 71，7 頁。

⁸⁸ 此際，該特別會計法律規定，即為財政法及會計法之特別法；參照杉村章三郎，前揭註 71，26 頁。

計年度，來區分整理歲入歲出並明確其間之關係(第 11 條)；各會計年度經費，應以當年度歲入來支應之(第 12 條)，稱為**獨立會計年度原則**⁸⁹；而所有歲出與歲入，均應編入預算(第 14 條)，亦即國家所有歲出歲入，均應納入單一會計內而為統一經理運用，稱為**統一會計原則**⁹⁰。要言之，原則上不允許以特定事項所獲取之歲入來支應該特定事項歲出，亦即不承認各別行政事項各自會計之獨立，以免妨礙國家財政之統一與整體透明性，亦在於避免破壞財政計畫性⁹¹而衍生經費支出浮濫等弊端⁹²，以確保國家財政健全性⁹³。按各別預測之歲入歲出，均納入單一會計年度預算編列，可使所有收入支出均在預算中完全揭露出來，可避免行政機關自存資金另立小金庫，亦於明確掌握國家財政全貌，而國會或國民亦能透過年度預算審議來檢討各個收支內容之妥當性，俾進行國家財政監督⁹⁴。其次，與統一會計原則互為表裡且用以促其實效實現的，尚有**統一收支原則**；亦即屬於各會計之歲出歲入中，應以該整體歲入為整體歲出之用，不允許以特定歲入來支付特定歲出⁹⁵；故會計法第 2 條規定「各省各廳首長應將其職掌收入悉向國庫繳納，不得逕為使用。」且出納機關之收納官吏或收納員

⁸⁹ 參照稻生信男，獨立會計年度主義，收錄於：日本財政法学会編，財政の適正管理と政策実現，2005 年，2~6 頁；小林武，前揭註 83，66~68 頁。

⁹⁰ 參照角谷正彦，公會計法，收錄於：雄川一郎、塩野宏、園部逸夫編，現代行政法大系第 10 卷財政，72 頁。

⁹¹ 關於財政之計畫性，詳見蔡茂寅，前揭註 71，22~24 頁。

⁹² 參照杉村章三郎，前揭註 71，37 頁。

⁹³ 參照稻生信男，前揭註 86，5~6 頁。

⁹⁴ 又稱總計預算主義原則；於制度上，與獨立會計年度主義、統一會計及統一收支原則互為表裡，為日本財政會計上之基本原則，參照杉村章三郎，前揭註 71，39 頁。

⁹⁵ 參照杉村章三郎，前揭註 71，38 頁。又稱禁止歲出歲入混合原則；參照角谷正彦，前揭註 87，73 頁。

就其所屬省廳職掌收入為歲入收納後，應毫不遲延地立即將該收納金繳入(為國庫之)日本銀行(同法第 7 條 2 項)。又，在貫徹單一會計年度原則之下，預算在當年度開始之前或年度經過之後，均不得使用，且除歲出預算之保留、前年度結餘款、跨年度收入或支出等例外之外⁹⁶，各會計年度經費應以當年度歲入支應之(第 12 條)。一如前述，財政法第 2 條第 1 項就收入支出，有如下規定，收入係指應成為支應國家各種需求財源之現金收納，而支出係指支應國家各種需求財源之現金支付，且包含於年度會計間之留用或國庫內之移轉(同條第 3 項；)故一般解釋上多認為，具有上述定義之收入支出，在國家整體會計中係以純粹現金收支為對象；於立法上，亦將「因其他財產處分或新增債務負擔所生者」納為收入，「其他因取得財產或債務減少所生者」納入支出(同條第 2 項)；顯採取**原額計算主義**，而有別於會計學上收益損失概念下之純計預算主義⁹⁷，宜予留意。

其次，就國家財政運作之規律規範，財政法另設有一般性規定，扼要分述如下。首先，除租稅之外，國家基於國權所收納之課徵金以及實際上國家獨占事業之專賣價格或事業料金，均應以法律或基於國會決議定之(第 3 條)；其中，所謂國家基於國權所收納之課徵金，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料金(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；因前述課徵金本係出於財

⁹⁶ 此係財政法及會計法上所明定之獨立會計年度主義的例外。蓋國家活動之進行，未必能以會計年度來區隔，國家為達成任務所取得必要財貨並對之進行管理運用之財政活動本身，亦有連續之必要性之故，為兼顧實際之必要性與預算之效率與透明性下，自應肯認獨立會計年度主義例外之存在；參照稻生信男，前揭註 86，6~7 頁。

⁹⁷ 參照杉村章三郎，前揭註 71，39~41 頁。

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，自應遵循國會議決原則⁹⁸，毋庸多言。又，國家之歲出，應以公債或借款以外之歲入為其財源(第4條第1項前段)，但公共事業費、出資金及貸款支出之財源，經國會議決金額範圍內，得發行公債或以借款支應之(同項後段)。

繼之，預算之作成，包括預算總則、歲入歲出預算、繼續費、跨年度保留費以及國庫債務負擔行為此五部分(第16條)；其中，歲入歲出預算，為預算之本體，又稱狹義預算，並區分為歲出預算與歲入預算；為明確預算執行者責任並求財政監督上之便利，歲出歲入預算之編列應按組織別加以區分，其下再依據其性質與目的細別之(第23條)⁹⁹。以歲入預算來說，係對於支應歲出財源之收入所為之預估，其區分整理方式，主要係按其性質來分以及按其責任所在之組織別的分類來分層歸類，無需考慮其目的別分類；亦即係將收入按其「主管」部局等組織歸屬加以區別後，於該組織內按其性質大別為「部」，「部」以下再細分為「款」與「項」¹⁰⁰。歲出預算則是基於經費所具有功能或其用途之目的別分類(目的別分類)、支出該經費各機關等組織別分類(組織別分類)，以及經費支出之對象(對象別分類)此三類標準，而按主管省廳(主管部會署)分別就其支出有關部局等組織之「主管」加以區分，於該組織內按其目的細分為「項」¹⁰¹。又，歲出預算之執

⁹⁸ 參照杉村章三郎，前揭註71，63頁。

⁹⁹ 以下，參照杉村章三郎，前揭註71，77~78頁。

¹⁰⁰ 參照小林武，前揭註83，178頁。例如主管(法務省)→部(雜收入)→款(諸收入)→項(懲罰及沒收金)；參照日本財務省，令和2年度一般会計予算，26頁 (<https://www.bb.mof.go.jp/server/2020/dlpdf/DL202011001.pdf>；最後瀏覽日2020年10月27日)。

¹⁰¹ 參照小林武，前揭註83，178~180頁。例如所管(法務省)→組織(法務省本省)→項(司法制度改革推進費)；參照日本財務省，前揭註97，46頁。

行，必須依循預算所定支出目的為之，原則上禁止為預算各項所定目的以外之使用(第 32 條)，稱為目的外使用禁止原則；另有限制移用及流用(第 33 條)等規定。

綜上可知，罰金、罰鍰及不法利得沒收或沒入，亦係財政法第 14 條第 1 項所定基於司法權及行政權以單方行為強制收取之課徵金，係國家收入財源之一；而其收入及支出，除另符合財政法第 13 條第 2 項規定以特別法納入特別會計者之外，基本上，均應納入一般會計並遵守前述各項財政法及會計法之規範。

二、日本特別會計制度

日本財政法規定，國家會計分為一般會計與特別會計(第 13 條第 1 項)。查國家財政原則上採取單一會計主義、總計預算主義原則及統一會計原則之理由，不外乎是為了總覽會計乃至於預算之方便，有助於掌握國家整體財政狀況，調整整體收支狀況，以維持財政健全發展所不可或缺；相對而言，如允許特殊會計濫立的話，不僅可能妨礙綜覽整體財政，亦可能招致收入較多機關經費浮濫而破壞財政健全性，且亦將造成國會或會計檢查院進行財政監督之障礙¹⁰²。

惟另一方面，在現代國家活動廣泛且複雜化下，如仍堅持前述單一會計主義、總計預算主義原則及統一會計原則的話，不僅將使國家所營各個事業的成果計算、資金營運績效等不明確，而陷於無法適正計算或整理之結果之故，確有另為會計處理之必要¹⁰³；且就特別會計從一般會計區分開來之必要性，一般認為特別會計以個別會計歲入來支應其歲出的話，或多或少在盈虧獨立制下使其以自己

¹⁰² 參照杉村章三郎，前揭註 71，154 頁；小林武，前揭註 82，85 頁。

¹⁰³ 參照兵藤広治，特別會計，收錄於：雄川一郎、塩野宏、園部逸夫編，現代行政法大系第 10 卷財政，150 頁。

責任來實施經濟上財政處理，進而亦可提升所欲達到各種行政目的之效率之故¹⁰⁴。從而，於立法例上，多將特別會計當作一般會計之例外來處理，而對於特別會計之設置，採取嚴格條件限制。日本財政法第13條第2項規定，以國家為實施特定事業，持有特定資金或運用該資金，或是以其他特定歲入支應特定歲出，且有必要與一般歲出歲入區分來經理之情形為限，得根據法律來設置特別會計，即是在一般會計之外，另以一獨立會計單位來執行特定歲計經理之事例；並明文各個特別會計於必要時，得為異於本法規定之規定(第45條)，亦即特別會計之財務會計之處理，得依據其區分經理特定歲入歲出事務事業等實際狀況，以法律特別規定(特別會計法)來排除別財政法與會計法所定一般會計規定之適用，稱為特別會計之特例措施¹⁰⁵。另，我國預算法在總預算與附屬單位預算分立下，所謂附屬單位預算，相當於以單純計算成本效益、盈虧乃至於績效之特種基金，要言之，我國預算法第4條規定之特種基金，基本上亦係立於前述特別會計思考下之產物¹⁰⁶，併予敘明。

然而，對於何謂特別會計，日本現行法上並未明確定義；一般多肯認以符合其財政法第13條第2項所定設置要件並以法律所設置之

¹⁰⁴ 參照杉村章三郎，前揭註71，160~161頁。

¹⁰⁵ 諸如相對於一般會計採取現金主義，特別會計中之企業特別會計係採發生主義；縱有超出歲入預算額之收入，亦可逕以之支應一定歲出而具有預算執行之彈性；為籌措事業經費，得發行公債或借款；決算之結餘款不逕納入翌年度歲入而可提撥為準備金；承認支出殘額之流用；但特別會計歲出之支出不得超過其現金持有金額(持有現金額度之支付限制)；參照田中治，特別會計，收錄於：日本財政法學會編，財政の適正管理と政策実現，27頁；日本財務省主計局，特別會計ガイドブック 令和元年版，(https://www.mof.go.jp/budget/topics/special_account/fy2019/index.html；最後瀏覽日2020年10月31日)，5~8頁。

¹⁰⁶ 參照蔡茂寅，前揭註71，275~276頁。

會計—獨立財團的組織體，稱為特別會計¹⁰⁷。而按其設置目的，可分為(1)事業會計(國家實施特定事業之情形)、(2)資金會計(國家持有特定資金並為運用之情形)、以及不屬於前二者之(3)其他會計(整理區分特別會計等)¹⁰⁸；其中，事業會計，學理上再分為企業特別會計、保險事業會計、公共事業會計以及行政事業會計等四類¹⁰⁹。

依照日本財務省去(2019)年發行『特別會計手冊 令和元年版』所示¹¹⁰，在統計上，過去在二戰前曾高達 60 個特別會計，但在戰後財政法制定施行後，陸續整併廢止並原則上抑制特別會計之設置及個別特別會計法律之制定，使特別會計總數逐漸減少，至平成 17(2005)年維持為 31 個特別會計；但是隨著翌年廢止過去 31 種個別特別會計法律並另行制定通過特別會計法(通則法)下，將特別會計整併為 17 個，其後為因應東日本大地震復興財政需求而另新設「東日本大震災復興特別會計」外，復配合同年制定行政改革推進法之施行，進一步整併廢止¹¹¹；目前現有特別會計為 13 個(見圖 1-1)¹¹²，分別為①交付稅與讓與稅配付金特別會計、②地震再保險特別會計、③國債整理基金特別會計、④外匯資金特別會計、⑤財政投融資特別會計、⑥能源對策特別會計、⑦勞動保險特別會計、⑧年金特別會計、⑨食糧安定供給特別會計、⑩國有林野事業債務管理特別

¹⁰⁷ 參照田中治，前揭註 102，頁 19；兵藤広治，前揭註 100，149~150 頁；杉村章三郎，前揭註 71，156 頁。

¹⁰⁸ 參照田中治，前揭註 102，19~20 及 23 頁；兵藤広治，前揭註 100，155~166 頁；杉村章三郎，前揭註 71，156~158 頁。

¹⁰⁹ 詳見杉村章三郎，前揭註 71，156~158 頁。

¹¹⁰ 參照日本財務省主計局，前揭註 102，2 頁。

¹¹¹ 因行政改革推進法所陸續推動特別會計之整併，參照小林武，前揭註 73，379~385 頁；日本財務省主計局，前揭註 102，20~24 及 175 頁。

¹¹² 參照日本財務省主計局，前揭註 102，2~3 頁。

會計、⑪特許特別會計、⑫自動車安全特別會計、以及⑬東日本大震災復興特別會計；其中，②⑩屬於事業特別會計，④⑤⑦⑧屬於資金運用特別會計，①③⑥⑨⑫⑬屬於整理區分特別會計。

圖 1-1 特別會計（令和元年度）

・交付税及び譲与税配付金特別会計 （内閣府、総務省及び財務省）	・国有林野事業債務管理特別会計 ※経過特会（農林水産省）
・地震再保険特別会計 （財務省）	・特許特別会計 （経済産業省）
・国債整理基金特別会計 （財務省）	・自動車安全特別会計〈4〉 （国土交通省）
・外国為替資金特別会計 （財務省）	・東日本大震災復興特別会計 （国会、裁判所、会計検査院、内閣、内閣府、復興庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省及び防衛省）
・財政投融资特別会計〈3〉 （財務省及び国土交通省）	
・エネルギー対策特別会計〈3〉 （内閣府、文部科学省、経済産業省及び環境省）	
・労働保険特別会計〈3〉 （厚生労働省）	
・年金特別会計〈6〉 （内閣府及び厚生労働省）	
・食料安定供給特別会計〈7〉 （農林水産省）	

（注） 〈 〉 は勘定数、（ ） は所管府省を表します。

圖 1-1 中譯

圖 1-1 特別會計（令和元年度）

- | | |
|-------------------------------------|--|
| ● 交付税與讓與税配付金特別會計
（內閣府、總務省與財務省） | ● 國有森林事業債務管理特別會計（農林水產省）
*經過特會 |
| ● 地震再保險特別會計
（財務省） | ● 專利特別會計
（經濟產業省） |
| ● 國債整理基金特別會計
（財務省） | ● 自動車安全特別會計 <4>
（國土交通省） |
| ● 外匯資金特別會計
（財務省） | ● 東日本大震災復興特別會計
（國會、法院、會計檢察院、內閣、內閣府、復興廳、總務省、法務省、外務省、財務省、文部科學省、厚生勞動省、農林水產省、經濟產業省、國土交通省、環境省及防衛省） |
| ● 財政投資資金特別會計<3>
（財務省及國土交通省） | |
| ● 能源對策特別會計
（內閣府、文部科學省、經濟產業省及環境省） | |
| ● 勞動保險特別會計 <3>
（厚生勞動省） | |
| ● 年金特別會計 <6>
（內閣府及厚生勞動省） | |
| ● 食料安定供給特別會計 <7>
（農林水產省） | |

（注）<> 計算數子項，（ ）所管府省

（筆者自譯）

關於特別會計之具體設置要件，日本財政法第 13 條第 2 項明文規定「以國家為實施特定事業，持有特定資金或運用該資金，或是以其他特定歲入支應特定歲出，且有必要與一般歲入歲出區分來經理之情形為限，得根據法律來設置特別會計」對於上開條文之解釋，一般認為國家限於符合以下三要件並基於法律規定（亦即特別會計法）方可設置特別會計¹¹³，亦即

（一）實施特定事業之情形。

（二）保有特定資金並加以運用之情形。

（三）其他以特定歲入支應特定歲出且有與一般歲入歲出區別來經理之必要者。

然而，問題是（一）~（三）此三要件之解釋，向來有三說。

第一說為文義解釋說，認為（一）~（三）要件乃係各自獨立且並列之設置要件，故必須同時具備（一）~（三）要件，始可設置特別會計。

第二說為例示說（單一要件說），認為（一）~（三）要件非獨立並列之設置要件，（一）「實施特定事業」及（二）「保有特定資金並加以運用」，係要件（三）「以特定歲入支應特定歲出且有與一般歲入歲出區別來經理之必要」之例示，故只要符合（一）與（三），或是符合（二）與（三），即可設置特別會計；且應明確說明其從一般會計加以區別之必要性，且其內容必須合理¹¹⁴。

第三說係根據旨趣解釋的折衷說，雖亦認為（一）「實施特定事業」，（二）「保有特定資金並加以運用」，（三）「其他以特定歲入支應特定歲出且有與一般歲入歲出區別來經理之必要」此三要件係各自

¹¹³ 參照兵藤広治，前掲註 100，152 頁；田中治，前掲註 102，22~23 頁；日本財務省主計局，前掲註 102，1 頁；小林武，前掲註 83，87 頁。

¹¹⁴ 採此說者，如田中治，前掲註 104，23~26 頁。

獨立，且並列之設置要件，但考量立法沿革下，只要任一要件同時並有與一般歲入歲出區別來經理之必要者，均可設置特別會計；換言之，國家實施特定事業，如從該特定事業的性質來看，因反覆且繼續事業活動而獲取收入，其必要支出自然帶有特定性，而收益與費用間成立一定對應關係時，縱無特別規定，但只要事實上符合「其他以特定歲入支應特定歲出且有與一般歲入歲出區別來經理之必要」即可；在「保有特定資金並加以運用」情形，亦同¹¹⁵。此際，特定歲入與歲出之間，理論上必然具有合理的相當因果關係為必要¹¹⁶；而特定歲入未必須以特別的稅收(如目的稅)來支應，只要該特定財源與設置特別會計目的之特定行政目的具有合理關聯性即可¹¹⁷。

惟有認為就第三說來說，反覆且繼續特定事業活動，於理論上未必一定有設置特別會計之必要，且其所稱事業，此一概念未必明確；並指出在近代預算制度確立以所有收入來支應所有支出之「無關聯(non-affectation)原則下，自應否定以特定歲入來支應特定歲出，亦是日本財政法第14條總計預算主義及會計法第2條單一會計主義之旨趣所在；倘若肯認歲入與歲出間之結合關係，則將限制國會綜合判斷政策或價值選擇優先順序之機會，故排除該結合關係，不僅有助於維持會計資訊之通覽透明性，亦係對於民主性要求之回應，進而掌握全體納稅人綜合負擔租稅能力¹¹⁸。從而，吾人應注意到論及特別會計之個別、效率且機動性財政處理之際，勢必須面對特別會計對於民主統制(財政議會主義)產生抑制此緊張關係。又，當論及「有無與一般歲入歲出區別來經理之必要」時，自應先檢討其

¹¹⁵ 採此說者，如小林武，前揭註83，88~89頁；兵藤広治，前揭註，152~154頁。

¹¹⁶ 參照兵藤広治，前揭註100，154頁。

¹¹⁷ 參照小林武，前揭註83，89頁。

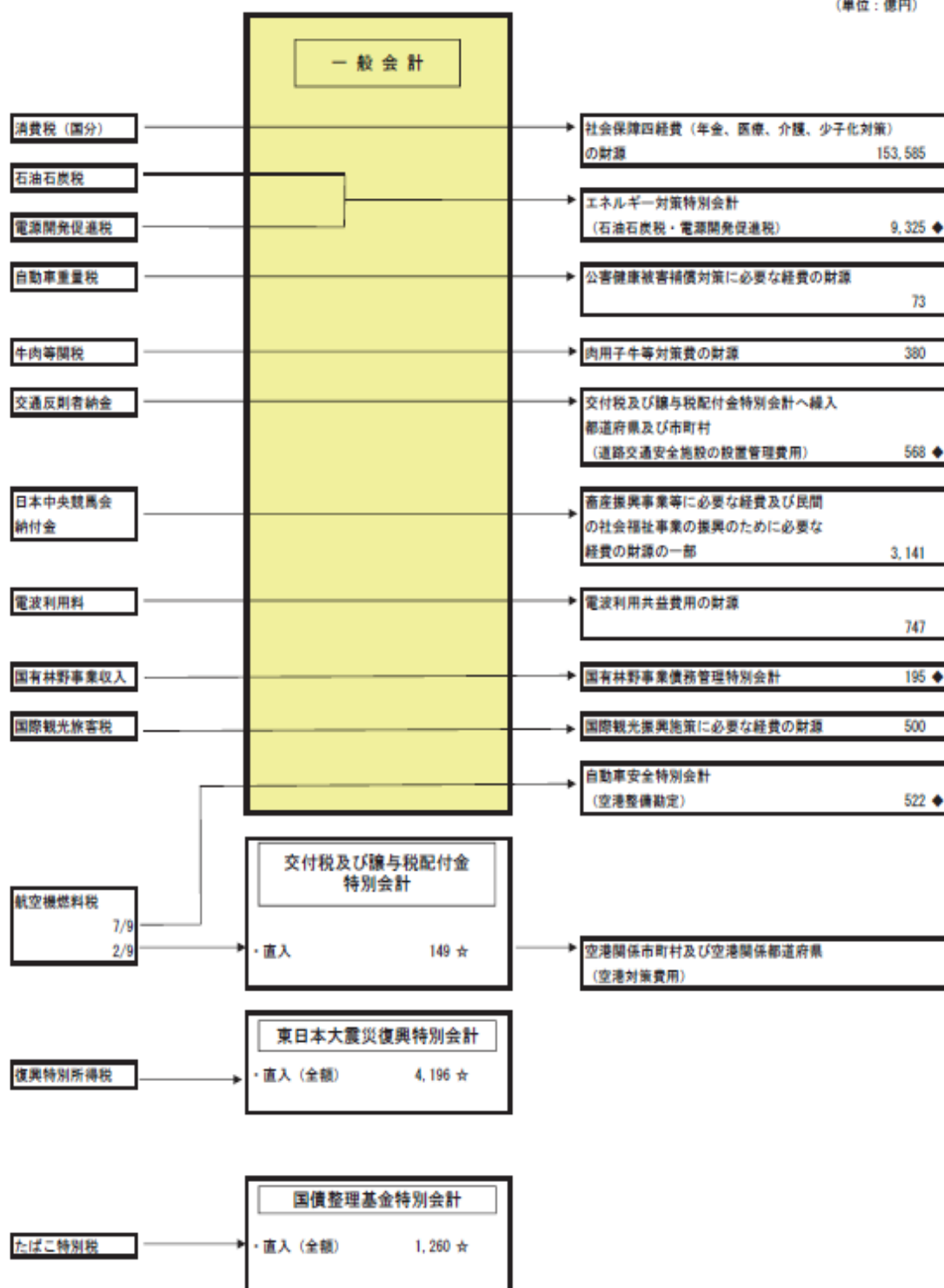
¹¹⁸ 參照田中治，前揭註104，24、26頁。

前提，亦即將特定歲入與歲出相結合之當否此一問題；同時亦須留意到基本上應以自收自償的特別會計，實際上每年究竟有多少歲入係從一般會計流入者（見次頁圖示），而此自牽動到與特定行政目的具合理關聯性之特定歲入或特定財源的具體判斷¹¹⁹。從而，即使採取第二說，於國家實施特定事業，擬設置特別會計之際，基本上，除滿足前述設置要件外，就特定事業與特定負擔之連結，有必要向負擔者明示其負擔關係，且以個別具體歲入與歲出之結合關係為其前提，確屬的見；並指出特別會計之設置或可否納入特別會計之判斷，可從（1）擬納入特別會計對象之行政內容（事業）本身的必要性與重要性，（2）特定歲入與特定歲出間之結合是否合理妥當，（3）考量該特別會計所採取之會計處理方法、技術合理性與效率性之確保，（4）對於特別會計處理所為法律統制機制及技術完備與否等觀點，綜合檢討之，殊值可採。

¹¹⁹ 參照田中治，前揭註 104，25 頁。

10. 特定財源の資金の流れ（令和元年度当初予算）

（単位：億円）



☆（特別会計直入）：計 5,605 億円 ◆（一般会計から特別会計へ繰入）（※）：計 10,610 億円

※ 消費税（国分）のうち、年金特会等に繰り入れられているものは除く。

上頁圖中譯

特定財源之資金來源（令和元年度初估預算）

（筆者自譯）

單位：億日圓

一般會計		
消費稅（國家取得部分）	→	社會保障四經費（年金、醫療、長照、少子化政策）之財源 153,585
石油燃煤稅	→	能源政策特別會計 （石油燃煤稅、電源開發促進稅） 9325◆
電源開發促進稅	→	公害健康受害補償政策必要經費 來源 73
機動車輛重量稅	→	食用牛等政策費之財源 380
牛肉等關稅	→	計入交付稅及讓與稅分配金特別會計 568◆
交通反則者納金	→	畜產振興事業等必要經費及振興民間社會福利事業必要經費之部分財源 3,141
日本中央賽馬會納付金	→	電波利用共益費用之財源 747
電波利用費	→	國有森林事業債務管理特別會計 195◆
國有森林事業收入	→	國際觀光振興政策必要經費之財源 500
國際觀光客稅	→	機動車輛安全特別會計 （機場整備計算子項） 522◆
飛機燃油稅	7/9 → 交付稅及讓與稅分配金特別會計 2/9 → 直接計入	機場相關市町村及機場相關都道府縣（機場對策費用） 149★
復興特別所得稅	→	東日本大震災災後復建特別會計 直接計入（金額） 4,196★
菸草特別稅	→	國債整理基金特別會計 直接計入（金額） 1,260★

★(直接計入特別會計)：計 5,605 億日元 ◆從一般會計撥入特別會計（※）計 10,610 億日圓

※消費稅（國家取得部分）中，算入年金特別會計等部分，不計入。

叁、日本法上罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入之法律性質及其收入歸屬

一、罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入等制裁手段之法律性質

在日本，有別於私人間權利義務關係之執行，對於行政法上義務履行之確保手段亦設有特別規定。過去，在二戰前曾制定有一般性通則法律，有關公法上金錢債權之強制執行係國稅徵收法(明治 30 年法律第 21 號)，此外之行政上強制執行的一般性法律規範係行政執行法(明治 33 年法律第 84 號)，且後者兼具即時強制及行政調查之一般法性質，但因其使用執行過程所運用強力強制手段多有侵害國民權利自由情況，故在戰後日本國憲法實施後旋即於昭和 23(1948)年遭廢止；其後並未以專法制定行政執行通則性法律規範，僅就代替性作為義務的強制執行，另行制定了行政代執行法(昭和 23 年法律第 43 號)，此外之其他義務的強制執行，則委諸個別作用法律的具體規定；自此觀之，可知現行日本行政義務履行確保制度並未改採取司法執行模式，但可說其某程度上仍部分延續戰前明治憲法下行政執行制度，其法制上並以(1)以實現義務履行狀態為目的並以行政代執行法為中心之行政上強制執行制度、(2)公布姓名、課徵金(不法利得沒入)等新制度以及(3)對於過去違法行為進行制裁之行政罰制度，此三者在其可對行政上義務不履行產生阻止或抑制效果此點下，構成了現行日本行政上義務履行確保之特別制度¹²⁰。其中，對於過去行政法上義務違反行為之制裁，亦在戰後服膺嚴格司法統制下認為採取嚴格刑事訴訟程序可避免濫用可能，而呈現出戰後日本

¹²⁰ 日本行政上義務履行確保制度之概說，參照鹽野宏，行政法 I 行政法總論，第 6 版，頁 224~245。另在日本法制上，如行政處分之撤回以及課予環境稅等，亦被認為具有阻止或抑制行政上義務不履行之實效。

對於過去行政義務違反行為多採取行政刑罰之傾向，併予敘明¹²¹。

一般來說，對於義務違反所為之非難或處罰，泛稱為制裁；針對行政上義務懈怠所採取之制裁或非難，按日本現行法規定，其內容可大別為二，亦即對於違法行為科處罰金、不法所得沒收等刑法上刑罰之行政刑罰，以及對於違法行為科處非屬刑法上刑罰之罰鍰等行政上秩序罰（亦即行政罰）¹²²。而此二者亦可被歸納在行政制裁此一概念之下¹²³，蓋兩者均具有抑制義務違反，來確保適法性，進而達到維持社會秩序目的之故。又，雖說行政上秩序罰實際上亦有確保行政法上義務履行之功能且亦是其目的，惟因其係對於過去違法行為所科處之制裁，故在此一點上，與確保將來義務為目的之執行罰等固有行政上強制執行手段之性質，確屬不同¹²⁴。

以下，僅就日本法上罰金（含科料）與沒收、罰鍰、違反金與不法沒入等其他行政義務違反之制裁，扼要敘述之。

¹²¹ 參照北村喜宣，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・行政手續・行政情報法，133~134頁。

¹²² 參照鹽野宏，前揭註117，272頁。

¹²³ 因制裁一語，論者間指涉之旨趣與範圍各有不同，未必一致；故有學者主張行政制裁此一概念欠缺理論建構上實益，而認為宜限縮於行政罰此一概念下（亦即排除不法利得沒入之課徵金等），著重於行政罰本身亦具有確保行政法上義務履行功能此點上，主張行政罰制度係有別於行政上強制執行制度以外之個別的行政義務確保制度，並將行政上強制執行、行政罰以及公表、課徵金制度等新制度此三者併納在行政上義務履行確保制度此一體系下論之，一如前述。參照鹽野宏，前揭註118，245~276頁。惟亦有認為「所謂制裁，處於較違法行為以前更為不利狀態下」的非難性，將日本獨占禁止法上課徵金納入廣義行政制裁概念下，而將行政上義務履行確保制度，分為行政上義務之強制執行以及行政上義務違反之制裁兩大類來論述者，參照宇賀克也，行政法概說Ⅰ行政法總論，第6版，219~272頁。

¹²⁴ 參照鹽野宏，前揭註117，245頁；宇賀克也，前揭註120，244頁。

1. 罰金(含科料)與沒收

性質上為行政刑罰。依據日本刑法第 9 條規定，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 1000 日圓以上 10 萬日圓以下，屬廣義罰金¹²⁵)以及沒收；其中，罰金與科料為財產刑，沒收係將與犯罪有關物品(包括構成犯罪之物、犯罪工具、因犯罪所取得(含孳息、對價等)之物以及因前三者所獲取之對價)之所有權移轉給國家並使之歸屬國庫之刑罰(日本刑法第 19 條)¹²⁶。依個別行政法規定對於違反行政上所課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¹²⁷；又依照日本地方自治法第 14 條第 3 項規定，對於違反自治條例所定義務時，亦採取科處 100 萬日圓以下罰金、科料或沒收等刑罰。

惟宜注意者是，日本在大量採取行政刑罰來制裁行政上義務違反行為傾向，其法制上亦另創設了犯罪之非刑罰處理措施規定，要言之，針對某類行政上義務違反行為(亦即行政犯)，因其經常大量發生，有難以全部起訴科處刑罰之情形，且縱不對之起訴而使其

¹²⁵ 係針對輕微犯罪之制裁，為日本刑罰中最輕微之處罰，例如暴行罪(日本刑法第 208 條)、公然侮辱罪(日本刑法第 231 條)、侵占遺失物罪(刑法第 254 條)、道路交通法第 121 條對於反則行為科處 2 萬日圓以下科料、或違反日本輕犯罪法之處罰等。

¹²⁶ 參照北村喜宣，前揭註 118，146 頁。

¹²⁷ 惟違反日本道路交通法第 8 章(即第 115~124 條)反則行為科處刑罰時，則屬例外，其訴追裁判程序係另適用 1945 年制定之交通事件即決裁判程序法，由檢察官起訴後，由簡易法院依簡易程序規定以公開程序進行書面審理，又自即決裁判宣告之日起 14 日內，被告或檢察官均可向法院請求進行正式裁判，否則即為確定。參照宇賀克也，前揭註 120，245 頁。又反則金制度，另參見前揭註 82 之說明。

接受刑罰以外制裁，亦不違反社會通念正義觀念時，於法律中明文創設了行政犯非刑罰處理制度，而僅針對未遵守該特別處理制度者進行起訴，例如日本國稅通則法第 157 條國稅通告處分、關稅法第 146 條第 1 項關稅通告處分、道路交通法第 128 條反則金制度等，見後述 3. 違反金等其他行政義務違反之制裁¹²⁸。

2. 罰鍰

日文原語為「過料」，又稱為行政秩序罰，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¹²⁹，亦可說是為維持行政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之謂¹³⁰。日本行政法學者多認為，相對於科處刑罰之違法行為來說，科予罰鍰之違反行為的惡質性較低¹³¹；要言之，行政上秩序罰之處罰對象，雖非對於達成行政法目的產生重大影響之義務違反，大多係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，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，以維持事務實施秩序而已¹³²。例如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

¹²⁸ 參照宇賀克也，前揭註 120，246~248 頁；參照鹽野宏，前揭註 117，272~273 頁。

¹²⁹ 參照鹽野宏，前揭註 117，275 頁。

¹³⁰ 參照宇賀克也，前揭註 120，250 頁。

¹³¹ 參照北村喜宣，前揭註 118，138 頁。

¹³² 參照北村喜宣，前揭註 118，138 頁；宇賀克也，前揭註 120，252 頁。

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。

雖行政上秩序罰因非屬刑罰，故無日本刑法總則及刑事訴訟法之適用；復因其在目的、要件及實現手段上，亦與行政刑罰有異，故一般認為對於同一違反行為，仍存有一事併科罰鍰與行政刑罰之可能¹³³。但宜注意者是，行政上秩序罰之科處程序，因其裁罰根據規範係法律規定，還是地方自治條例或自治規則，則有不同；對於違反國家法律規定所科處之秩序罰，係依照日本非訟事件程序法第 119 條規定，由應被科處罰鍰者戶籍地地方法院依據同法所定簡易程序進行裁罰¹³⁴。對於地方自治團體自治條例或自治規則所科處之秩序罰，則是由各該地方自治體首長(都道府縣知事或市町村長)來裁罰，而怠於繳納者，則依照日本地方自治法第 255 條之 3 及第 231 條之 3 規定，可循地方稅滯納處分之例，準用日本國稅徵收法所定滯納處分之強制執行方式處理之¹³⁵。

3. 不法所得沒入等其他行政義務違反之制裁¹³⁶

¹³³ 參照北村喜宣，前揭註 118，139 頁；宇賀克也，前揭註 120，254~255 頁。

惟有認為秩序罰與行政刑罰之區別，實質上未必明確，而質疑併科立法之合理性者，參照鹽野宏，前揭註 117，275 頁。

¹³⁴ 日本公法學者一般多認為此際課處罰鍰之裁判，具有行政處分性質；參照宇賀克也，前揭註 120，255 頁。

¹³⁵ 參照鹽野宏，前揭註 117，275 頁；宇賀克也，前揭註 120，257 頁；北村喜宣，前揭註 118，139 頁。

¹³⁶ 參照宇賀克也，前揭註 120，242 頁以下；宇賀克也，行政制裁，ジュリスト，1228 号，50~51 頁。惟，另有認為為確保管制私人法規實效性，而對於違反法規行為課予金錢上不利利益等規定，並無統一規範，多由個別法令按其個別立法目的所制定，且因其非以義務履行之實現為其直接目的，故異於行政執

(a) 課徵金

在日本法上，除前述財政法第 3 條所稱課徵金，廣泛指涉國家基於行政權或司法權向國民賦課徵收之金錢負擔，屬於廣義課徵金之外，自 1977 年修正日本獨占禁止法時，為防止不當聯合行為之獲利，導入由日本公平交易委員會以納賦命令方式剝奪違法利益所得之狹義課徵金制度，其後在 2005 年修法時，進一步明文針對違法行為課處超過獲利相當金額以上課徵金(日本獨占禁止法第 7 條之 2 第 1 項)，而轉化為現行行政上制裁金性質¹³⁷。隨後，亦在 2004 年金融商品交易法(第 172 條以下)、2007 年公認會計師法(第 34 條之 21 之 2)、2014 年防止不當贈品類及不當標示法(第 8 條)中亦導入狹義課徵金制度¹³⁸；要言之，上開個別法律透過賦予行政上經濟不利益規定，明文內閣總理大臣得命令(即賦課處分)違反義務者向國庫繳納一定金錢(賦課金)方式，來剝奪違法行為所獲取收益，進而抑制違法行為¹³⁹。

(b) 加算稅等行政上制裁金

日本在採取所得稅申報制度後，為落實所得稅就源扣繳制度亦在

行之行政上強制徵收制度，而將之統稱為違反金，納為其他行政上義務履行確保制度；參照鹽野宏，前揭註 117，267~271 頁。

¹³⁷ 參照鹽野宏，前揭註 117，268 頁；宇賀克也，前揭註 120，261 頁。

¹³⁸ 參照鹽野宏，前揭註 117，268 頁；中原茂樹，景品表示法上の課徵金，收錄於：宇賀克也、交告尚史編，小早川光郎先生古稀記念 現代行政法の構造と展開，793 頁以下。又各該課徵程序之說明，另見宇賀克也，前揭註 120，261~267 頁。

¹³⁹ 惟宜注意者事，在日本防止不當贈品類及不當標示法上之課徵金，另蘊含有向被害者分配不當得利之制度旨趣，爰事業者因違法行為而向消費者支付一定金錢(慰問金、和解金等)時，該金額可自依法應繳納之課徵金金額中扣減之；參照中原茂樹，前揭註 135，795 頁。

其國稅通則法第 65 條以下規定有加算稅，其本質上並非租稅，目的在於確保納稅義務之履行，具有非難之制裁性質所課予之金錢上負擔¹⁴⁰；亦即由國稅廳長官以賦課處分向怠於或違反上開申報義務或扣繳義務者課予附帶稅(國稅之附帶債務，國稅通則法第 2 條第 4 款)¹⁴¹。

此外，非以行政罰亦非以稅形式，針對不正行為或怠於履行義務，課予制裁性質之金錢負擔者，尚有道路法第 24 條之 2 第 3 項，道路管理者依照各道路管理者所制定地方自治條例(國道則為政令)向道路附屬停車場停放汽機車及腳踏車者所徵收之加成停車費；日本長照保險法第 22 條第 3 項規定，對於以不正行為領取保險報酬之特約保險醫療機關等，追加課予該報酬金額 40% 之加算金；日本勞動保險保險費徵收法第 21 條第 1 項規定，對於滯納職災保險費等者，徵收追徵金等。

(c) 通告處分與道路交通法上之反則金

日本國稅通則法第 157 條第 1 項規定，對於間接國稅犯則(違反納稅義務)事件，國稅局長或稅務署長經調查獲得犯則心證後，除一定例外情形外，得向犯則者(義務違反者)明示理由，通告其應繳納相當於罰金之金額，此為通告處分；惟所謂通告處分並不非處分，無拘束力，繳納與否端視犯則者之意願；一旦繳納，則對於同一事件，依法不得再提起公訴；但如犯則者未於翌日起 20 日內繳納時，則國稅局長或稅務署長即應告發，由當地檢察官提起公訴。又，日本道路交通法第 12 條所定之反則金制度，係將道路交通違反行為中，屬於

¹⁴⁰ 參照鹽野宏，前揭註 117，268 頁；宇賀克也，前揭註 120，259 及 261 頁。

¹⁴¹ 在日本地方稅的情況，則稱為加算金(日本地方稅法第 1 條第 1 項第 14 款第 72 條之 46、2 第 72 條之 47)。

輕微且亦於現場確認之典型行為規定為反則行為，由警視總監或警察本部長向義務違反人通知其應繳納法令所定定額反則金，如未於翌日起 10 日內繳納時，則移請檢察官提起公訴，由家事法院依刑事程序進行裁罰。有認為前述兩者，性質上亦屬違反金¹⁴²。

二、日本財政制度中罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入之定位(收入歸屬)

承前所述，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料金(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。要言之，所有歲出與歲入，均應編入預算(財政法第 14 條)並應納入單一會計內而為統一經理運用；每年度由內閣依照財政法、會計法及特別會計法規定，按其性質分別以一般會計或特別會計方式編列預算，送請國會審議。

又日本會計法第 2 條規定，「各省各廳首長應將其職掌收入悉向國庫繳納，不得逕為使用。」且出納機關之收納官吏或收納員就其所屬省廳職掌收入為歲入收納後，應毫不遲延地立即將該收納金繳入(為國庫之)日本銀行(第 7 條 2 項)；是以，前述屬於刑罰之罰金、沒收，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，除法律另有規定外，一般係由課徵機關追徵後向國庫繳納之¹⁴³，成為各出納機關之所定之現金收納(財政法第 2 條第 1 項)

¹⁴² 參照鹽野宏，前揭註 117，272 頁。

¹⁴³ 同旨，參照北村喜宣，前揭註 118，146 頁。

並於年度預算編列時納入一般會計之歲入預算中，經查看令和 2(2020) 年度一般會計預算，可見到在「甲号歲入歲出予算」下，罰金及沒收屬於法院「雜收入」部下「諸收入」項下¹⁴⁴；罰鍰、課徵金、加算金等收入，係分別列在內閣、內閣府及各省廳下「雜收入」部下，屬於「諸收入」款下之懲罰及沒收金，包括過料(罰鍰)、沒收金、交通反則者納金、罰金及科料、國稅犯則者納金等，又屬於「納付金」款下之雜納付金¹⁴⁵，包括價格協定等違反者納付金、金融商品交易法違反者納付金、不當表示違反者納付金等。

惟宜注意者是前述反則金，屬於交通安全對策特別交付金之法定特定財源，雖先納入年度一般歲入預算後，以一般歲出轉編入「交付稅及讓與稅」特別會計歲入，再以該特別會計歲出交付給各地方自治團體。詳言之，按依據日本道路交通法附則第 16 條第 1 項規定，作為交通安全對策之一環，為充實政令所定道路交通安全設施設置管理所需費用，國家應向都道府縣及市町村(含特別區)交付「交通安全對策特別交付金」(以下簡稱「交付金」)，該交付金之財源，原則上，係以同法第 128 條第 1 項規定課處反則金所收納金額全額加上其運用孳息來支應之。簡言之，雖上開反則金係編列在內閣府(由國務大臣為主任委員之 5 人合議制之國家公安委員會)一般歲入預算中「雜收入」下「諸收入」款下，已如前述；再由內閣府編列在一般歲出預算中警察廳組織下「交通反則者納金財源:交通安全對策特別交付金等納入交付稅及讓與稅分配金特別會計」而在同年度特別會計預算中

¹⁴⁴ 參照日本財務省，令和 2 年度一般会計予算，23~24 頁 (<https://www.bb.mof.go.jp/server/2020/dlpdf/DL202011001.pdf>，最後瀏覽日 2020 年 11 月 22 日)。

¹⁴⁵ 參照日本財務省，前揭註 141，24~36 頁。

¹⁴⁶，納入「交付稅及讓與稅」特別會計之歲出，再依照交通安全對策特別交付金政令第 4 條規定計算出應交付給各都道府縣及市町村之「交通安全對策特別交付金」金額(如下)，每年分兩次(3 月及 9 月)交付之。

肆、結語

綜上可知，日本現行財政法及會計法規定下，為確保國家財政健全與透明化，原則上不允許以特定事項所獲取之歲入來支應該特定事項歲出，亦即不承認各別行政事項各自會計之獨立，以免妨礙國家財政之統一與整體透明性，亦在於避免破壞財政計畫性而衍生經費支出浮濫等弊端。各機關首長應將其職掌收入悉向國庫繳納，不得逕為使用。且出納機關之收納官吏或收納員就其職掌收入為歲入收納後，應毫不遲延地立即將該收納金繳入(為國庫之)日本銀行。無論是屬於刑罰之罰金與沒收、屬於行政罰之罰鍰、具有不法所得沒入之課徵金、或屬於制裁性質之加算金或反則金等，均係財政法第 14 條第 1 項所定基於司法權及行政權以單方行為強制收取之廣義課徵金，係國家收入財源之一；其收入及支出，除另符合財政法第 13 條第 2 項規定以特別法納入特別會計者之外，基本上，均應納入一般會計並遵守前述各項財政法及會計法之規範。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，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。

¹⁴⁶ 參照日本財務省，前揭註 141，42 頁。

第三節 德國關於罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入之法律性質及其收入歸屬

壹、 概說

德國金錢處罰法制也有罰金(Geldstrafe)與罰鍰(Geldbuße)之分，罰金是就違反刑法規定之一種制裁，罰鍰則是就違反行政法規定之處罰，均屬於公法上金錢給付義務之性質，且含有對違反法律規定者非難之意涵，藉此類處罰亦有警告其他人民不可違法之一般性預防效果，就此而言，與我國法制沒有差異。

就罰金之追訴與處罰，與其他處以刑事處罰之案件相同，均由檢察機關追訴，經檢察官偵查終結提起公訴後，由受理之法院以裁判進行處罰，就此點而言，德國與我國之法制相同。但就罰鍰之追訴與處罰，德國則採雙軌制，倘若法律另有規定，檢察署與法院亦如同行政機關般，享有對違反行政法義務之行為，進行追訴與處罰之權限。

可處罰金之違法行為，規定在德國刑法典以及其他經濟刑法；規定可處罰鍰之法律，以違反秩序罰法最為典型，除此之外，交通、環保、商業經營與其他等等法規，亦均有裁處罰鍰之規定。

德國為聯邦制度國家，聯邦行政機關與各邦行政機關原則上有罰鍰之裁處權以及執行權，行政機關收取罰鍰之後，依其歸屬聯邦政府或邦政府，分別流入聯邦與邦公庫，無論是聯邦政府或邦政府之年度預算中，均將罰鍰列為歲收。

至於刑事案件之罰金、檢察署之不起訴金，以及其他由法院收取之費用，通稱為罰款(Bußgeld)，則全部由法院負責分配。法院獨立自主決定多少比例移交公庫，多少比例留供分配給符合要件之公益機構，依其申請審核通過後發給，作為機構營運費用。

由聯邦或邦行政機關收取之罰鍰，因流入聯邦或邦公庫，納入年度預算之收入項目，並未被質疑有無弊端。然而，由法院收取之罰款，除移交給聯邦或邦公庫者，亦編入年度預算收入項目外，法院留供分配給提出補助營運經費申請機構之罰款，則因法院以司法獨立為由，自主決定如何分配，在爆發有腐敗之醜聞之後，不乏提倡仿效漢堡邦法院成立一個金錢處罰之集合基金（Sammelfonds），並強化基金分配之透明度與公平性，惟迄今仍無共識。

由於德國就同時觸犯刑法與行政法規定之行為，檢察署與法院享有追訴與處罰違反行政法義務行為之權限，而個案被裁處巨額罰鍰者，通常均有同時觸犯刑法規定之情形，因此，由司法機關收取之金錢罰數量，占整體罰鍰收入之比重即相對較高。近十年來德國改革罰金罰鍰收入分配使用之聲浪，主要集中在法院如何分配這部分，包括多少比例繳交國庫，以及那些公益團體得獲得多少補助經費，惟法院均以司法獨立為由，自主執行罰金罰鍰分配業務，法律規範之密度相當低，僅有法院在審計部門揭發弊端後，始提出之強化透明度方案。然而，2018 年福斯汽車（VW）排放柴油造假案被檢察署裁罰德國有史以來最高額之罰鍰加不法利得案，福斯所在地之尼得薩克森邦（Niedersachsen）最後獨得十億歐元罰款，大部分編入提振該邦寬頻建設、教育、醫療、環境及其他等年度預算支出，成為德國罰鍰收取後用途之關注對象。

貳、 德國罰金罰鍰之裁處體系

德國違反秩序罰法（Ordnungswidrigkeitengesetz，簡稱 OWiG，下稱本法）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 年制訂通過公布實施，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¹⁴⁷。本法除第三部份
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
份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：

一、 行政機關與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，依據本法第 35 條規定，原則
上是由行政機關執掌，但亦得依法由檢察官或法官為之。

若法律未有特別規定下，檢察署在刑事案件追訴一項犯罪行為
時，依據本法第 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，依據本法第 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，依據本法第 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，依本法第 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。

¹⁴⁷ 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, 最後瀏覽日：2020 年 12
月 20 日。

依據前揭之規定，違反行政法上義務之行為，原則上由各該行政機關對之行使追訴與裁處罰鍰之職權，但當案件同時涉及刑事處罰時，檢察官與法院即取得追訴與處罰之權限。此外，違反秩序案件由行政機關裁處罰鍰後，當事人不服時，最後亦向刑事法院提起救濟。

二、 罰金罰鍰由裁處機關負責執行

罰金罰鍰分別由行政機關與司法機關追訴處罰後，亦由裁罰之機關負責執行，本法第 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，依據本法第 91 條規定，法院罰鍰裁判之執行，依刑事訴訟法之相關條文。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，如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。

三、 罰金與罰鍰之裁處法源

在德國罰金之處罰，同樣是由檢察署依據刑事訴訟法，指揮司法警察就違反刑法典或其他特別刑法之犯罪行為，進行調查、代表國家提告，再由法院判處一定金額之財產處罰。

至於得作為科處罰鍰之法律依據，則除違反秩序罰法外，如勞動法、媒體法、環境法、動物保護法、交通法規、鄰人噪音或氣體排放法、餐廳營業法、醫療用品法規、公司法、商業法等相關規定，亦均有以裁處罰鍰作為不遵守或違反行政法義務之處罰。

參、 聯邦或各邦政府收取之罰鍰流入年度預算

一、 聯邦政府與邦政府裁處罰鍰之權限劃分

德國違反秩序罰法第 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罰鍰處分，則該罰鍰流入聯邦公庫；否則流入各邦公庫。負有金錢給付義務之附隨處罰，適用第 1 句之規定。」

148

聯邦政府與邦政府之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¹⁴⁹，依鄉鎮市自治法規裁處之罰鍰，流入鄉鎮市公庫。¹⁵⁰通常各邦會規定，鄉鎮市等地方政府罰鍰裁處額度之上限，如布萊梅邦即規定上限為 2500 歐元。¹⁵¹

二、 聯邦政府預算書

¹⁴⁸ § 90 Abs. 2 OWiG : „Die Geldbußen fließen, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, in die Bundeskasse, wenn eine Verwaltungsbehörde des Bundes den Bußgeldbescheid erlassen hat, sonst in die Landeskasse. Satz 1 gilt für Nebenfolgen, die zu einer Geldzahlung verpflichten, entsprechend. “

¹⁴⁹ Erich Göhler, Gesetz über Ordnungswidrigkeiten Kommentar, 17 Aufl. 2017, § 90 Rn. 36.

¹⁵⁰ Art. 28 Bay GO (Geldbußen und Verwarnungsgelder) : „Geldbußen und Verwarnungsgelder, die auf Grund bewehrter Satzungen und Verordnungen festgesetzt werden, fließen in die Gemeindekasse. “

¹⁵¹ Artikel 1 Absatz 1, Freie Hansestadt Bremen, Gesetz zur Ausführung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) und des Einführungsgesetzes zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (EGOWiG) von 1. Oktober 1968, abrufbar unter https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.68920.de&asl=bremen02.c.732.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d, 最後瀏覽日：2020 年 12 月 20 日。

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）¹⁵²，如 2019 年聯邦預算書罰金罰鍰收入計有 326,716,000 歐元¹⁵³。

肆、 德國不法利得沒收沒入之歸屬

一、 德國刑法典關於不法利得沒收之規定

德國關於利得沒收之規定，一開始散見在附屬刑法之個別條文，自 1975 年於德國刑法典第 73 條制定一般性之沒收規定，以及於德國刑法施行法第 15 條明定個別規定不再適用後，德國關於不法利得之沒收，開始有統一之規定。¹⁵⁴爾後歷經兩次之修法，重點均在於利得沒收範圍，應侷限在實施刑事違法行為而獲有財產淨利部分，還是應該連同行為人因犯罪而付出之成本，以及如何保障被害人對行為人之求償權等問題。

¹⁵² Die Bundesregierung, Gruppierungsplan ab Haushaltsjahr 2020, abrufbar unter https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_01122017_IIA3H1104131000320180338628GPL.htm; Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes Niedersachsen (VV-HNds) - Anlage: Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes Niedersachsen (VV-HNds), abrufbar unter <http://www.voris.niedersachsen.de/jportal/?quelle=jlink&docid=VVND-VVND000041166&psml=bsvorisprod.psml&max=true>, 最後瀏覽日：2020 年 12 月 20 日。

¹⁵³ 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, 最後瀏覽日：2020 年 12 月 20 日。

¹⁵⁴ Lothar Güntert, Gewinnabschöpfung als strafrechtliche Sanktion, 1982, S. 44.

德國 1975 年版刑法典第 73 條規定沒收 (Verfall) 之要件，沒收之客體是行為人因實施違法行為而獲得之財產利益，但不包括被害人因該違法行為而得向行為人請求之民事權利。據此規定，對犯罪所得之計算，係採扣除成本之淨利原則(Nettoprinzip)，多數認為不具刑罰之懲罰要素，而是補充民法與公法上財產規定之獨立法律效果，為準不當得利之衡平措施 (Quasi- konditionelle Ausgleichsmaßnahmen)¹⁵⁵。

隨後在 1992 年順應實務判決之傾向，將沒收客體從原來的「財產利益」(Vermögensvorteil)，修正為「有所獲得」(etwas)，使得沒收利得之範圍，從淨利原則改為總額原則(Bruttoprinzip)。此次修正亦同樣明訂，若有被害人因行為人之違法行為，而存在民事請求權時，法院即無法宣告沒收，對沒收形成限制效果¹⁵⁶，也因此，被法院宣告沒收者，即不像我國刑法第 38 條之 1 第 5 項之規定，由法院先沒收後再行發還被害人，故德國將犯罪成本沒入國庫，具有與罰金刑類似之性質。

德國刑法典關於沒收之最新規定，為 2017 年強化總額原則之修正，不再沿用歷來對利得沒收(Verfall)與一般沒收(Einziehung)之區分，一律使用 Einziehung 之用語，Verfall 一詞在刑法典正式走入歷史¹⁵⁷。此次修法增訂財產來源不明之沒收規定，擴大了利得之認定範圍，藉由「自違法行為」(aus der Tat)有所獲得，改為「由違

¹⁵⁵ 參，許絲捷，不法利得沒收之性質－從總額原則、淨利原則談起，司法新聲，第 124 期，2017 年 10 月，頁 78 以下，文中含有該條文之德國原文與中譯文。

¹⁵⁶ 參，許絲捷，第三人利得沒收－德國聯邦最高法院刑事裁判 BGHSt 45, 235 譯介，收錄於林鈺雄編，沒收新制(二)－經濟刑法的新紀元，2016 年 9 月，第十七章，頁 511 以下。

¹⁵⁷ BT-Drs. 18/9525, S. 48.

法行為」(durch die Tat)有所獲得之用語，不再以違法行為與犯罪所得之間，存在有「直接關聯」(Unmittelbarkeit)為必要，包括間接透過違法行為而得之利益亦得被沒收，以符歐盟沒收指令之規定¹⁵⁸。德國現行關於沒收之規定，為刑法典第 73 條與第 73d 條之規定¹⁵⁹，其中關於犯罪成本得否扣除部分，規定在第 73d 條第 1 項：「認定犯罪所得價額時，應扣除正犯、共犯或他人之支出。但為實施犯罪或預備犯罪已支出或投資者，除為履行對被害人之債務而為給付外，不予扣除。」基本上還是禁止將犯罪成本扣除，且不影響被害人之民事請求權。因此，雖然立法者想要彰顯沒收新制具準不當得利衡平措施之性質，使犯罪所得沒收不具刑罰性質，免受罪刑法定原則，以及禁止溯及既往適用原則之拘束¹⁶⁰，但德國學界仍有認為利得沒收因採總額原則來認定沒收利得之範圍，因而帶有刑罰性質者。¹⁶¹

二、 德國違反秩序罰法關於不法利得沒入之規定

德國違反秩序罰法第 29a 條規定因違反秩序罰法行為而有不法利得之沒入，違反秩序罰法就此之用語與刑法典相同，均使用

¹⁵⁸ Richtlinie 2014/42/EU von 3. April 2014 über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0042&from=DE>, 最後瀏覽日：2020 年 12 月 20 日。

¹⁵⁹ 中譯文，參，許絲捷，不法利得沒收之性質 – 從總額原則、淨利原則談起，司法新聲，第 124 期，2017 年 10 月，頁 83 以下。

¹⁶⁰ 王士帆，2017 年德國沒收新法 – 從新原則與裁判安定性，司法周刊，第 1863 期，2017 年 8 月 18 日，頁 3。

¹⁶¹ Vgl. Tim Gebauer, Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung, ZRP 2016, S. 102.

「Verfall」，在 2017 年德國刑法典修正後，不再使用 Verfall 一詞，剛好可以專用於違反行政罰之不法利得沒入。

依據該條之規定，不法利得之沒入有二種態樣：行為人因從事應處罰鍰之行為，或自該行為而有所獲得，但未被裁處罰鍰者，得對其科處與其所獲得之價值相當金錢數額之不法利得沒入；行為人為他人從事一項可處罰鍰之行為，而因此有所獲得時，得對其科處與其所獲得之價值相當金錢數額之不法利得沒入。對於不法利得沒入之裁處，倘因對行為人之罰鍰處分程序未進行或被停止時，則得單獨為之。

德國違反秩序罰法關於不法利得沒入之現行規定，如同刑法不法利得沒收之修正般，均將過去使用之「財產利益」(Vermögensvorteil)用語，改為「有所獲得」(etwas)，因此同樣是由「淨利原則」轉換成「總額原則」，能被沒入者不限於盈餘，而包括一切可得者，不須扣減影響盈餘之費用，而有擴大沒入之情形，但限於必須是直接「為」(für)該違反秩序行為，或「源自」(aus)該違反秩序行為而有所得者¹⁶²。

三、 不法利得之收入歸屬

德國刑法典現行之沒收法制規定，在優先保障被害人求償權之考量下，無論是採淨利原則或總額原則來計算利得數額，會影響的是那一些犯罪成本應被國家沒收，以及利得沒收是否帶有刑罰性質之認定，至於確定應被沒收之後，即均直接剝奪歸入國庫¹⁶³。

依據德國刑法典第 75 條「沒收效力」(Wirkung der Einziehung)

¹⁶² Franz Gürtler, in Erich Göhler, Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, Kommentar, 17. Aufl. 2017, § 29a Rn. 6, 8, 10.

¹⁶³ 吳燦，被害人有求償權之犯罪所得沒收的疑義(上)，司法周刊，第 1836 期，2017 年 2 月 10 日，頁 2。

規定，當宣告沒收之後，除非第三人就該標的物有正當合法之權利，否則當事人就該物之所有權或經判決確定之權利，以及他人所有之物或權利供作犯罪行為之用者，即立即或在沒收命令通知生效後六個月，歸屬於國家。

類似之規定，亦見諸違反秩序罰法第 26 條，即違反秩序罰法之不法利得被沒入後，其財產權歸屬於國家，而所謂之國家乃視沒入係由聯邦行政機關、各邦行政機關，或特別法明定之鄉鎮市或公法人所作成，而歸入各該公庫。¹⁶⁴

經查德國並無由罰金或罰鍰成立之環保基金，現有以環保基金(Umweltfonds)名義存在者，為企業以環境危險分攤原則成立之投資公司，目前德國共有 15 家經許可設立之環境基金¹⁶⁵，如德國 Murphy & Spitz 環保基金(Murphy&Spitz Umweltfonds Deutschland)即係於 1999 年由企業投資設立¹⁶⁶。

伍、 漢堡法院成立集合基金分配各項罰款之模式

依據德國刑事訴訟法第 153 條之 1 規定，刑事法院之法官有權決定，依法科罰之金錢負擔應向公益機構或公庫支付，在司法獨立之保障下，基本上無相關之規範機制，完全由法官自主決定，經常出現被批評之個案¹⁶⁷，因而推崇如漢堡法院之罰款分配模式：漢堡邦自 1972

¹⁶⁴ Franz Gürtler, in Erich Göhler, Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, Kommentar, 17. Aufl. 2017, § 26 Rn. 2.

¹⁶⁵ <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/umweltfonds-im-vergleich>, 最後瀏覽日：2020 年 12 月 20 日。

¹⁶⁶ Murphy&Spitz Umweltfonds Deutschland, <https://www.umweltfonds-deutschland.de/der-fonds/historie/>, 最後瀏覽日：2020 年 12 月 20 日。

¹⁶⁷ Strafprozessrecht, Geldauflagen und deren teils fragwürdige

年開始即成立罰款集合基金(Sammelfonds für Bußgelder)，由法院、檢察署、邦司法部，以及由勞動社會家庭機關所派代表共 4 名組成分配委員會，協助法院進行罰款分配給名列司法機關名冊公益機構之任務。¹⁶⁸因此，法院分配罰款之方式，自此即有直接支付給公益機構，以及透過集合基金之信託帳戶支付給提出申請之公益機構 2 種，由法院獨立自主決定。

一、 漢堡集合基金之來源

漢堡之集合基金係成立 1 個信託帳戶，由 4 個分支帳戶組成：一般刑事案件（Allgemeinen Strafsachen）、交通刑事案件（Verkehrsstrafsachen）、少年刑事案件（Jugendstrafsachen），以及檢察署之調查程序（Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaften）。集合基金由漢堡邦高等法院之院長為信託管理人。¹⁶⁹

二、 漢堡集合基金之分配

Verteilung, 該文主要批評 2014 年 F 1 賽車老闆 Bernie Ecclestone 賄賂案被告應向巴伐利亞邦繳納 1 億美元，承審法官 Peter Noll 決定，其中之 9900 萬元流入巴伐利亞邦之公庫(Bayerische Staatskasse)，1 百萬則支付給該法院上百家公益機構名單中之一家兒童醫院(Deutsche KinderhospizSTIFTUNG)，其他機構則未被考慮，siehe <https://www.strafakte.de/strafprozessrecht/geldauflagen-bussgelder-verteilung/>，最後瀏覽日：2020 年 12 月 20 日。

¹⁶⁸ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 21. Wahlperiode, Schriftliche Kleine Anfrage, 11. 04. 2017, Drucksache 21-8591.

¹⁶⁹ Freie und Hansestadt Hamburg Justizbehörde, Informationsblatt zum Sammelfonds für Bußgelder Stand: Februar 2017, abrufbar unter <https://www.hamburg.de/contentblob/4244778/6884da760fb40f9bb72589567539c32b/data/informationsschreiben.pdf>，最後瀏覽日：2020 年 12 月 20 日。

集合基金作為法院直接分配罰款給特定公益機構之輔助程序，為簡化與減輕工作負擔，邦司法部將得受分配之機構分為如下 10 個受補助領域，法院之分配委員會只決定各領域受補助之相對額度：

1. 犯罪與保護管束救助及預防暴力（Straffälligen- und Bewährungshilfe, Gewaltprävention）
2. 兒童及青少年救助（Kinder- und Jugendhilfen）
3. 障礙兒童及成年人救助（Hilfe für behinderte Kinder und Erwachsene）
4. 健康受損者救助（Hilfe für Gesundheitsgeschädigte）
5. 成癮救助與預防（Suchthilfe und Suchtprävention）
6. 貧窮老年與難民等一般社會救助（Allgemeine soziale Hilfen : Armutshilfe, Altenhilfe, Flüchtlingshilfe）
7. 科學教育藝術（Wissenschaft, Bildung, Kunst）
8. 交通教育交通安全與救護（Verkehrserziehung, Verkehrssicherheit, Rettungswesen）
9. 自然與環境保護（Natur- und Umweltschutz）
10. 犯罪受害人救助（Hilfe für Opfer von Straftaten）

三、 漢堡集合基金之分配實務

依據漢堡司法廳 2018 年罰款集合基金之報告顯示，分配委員會每年召開兩次會議，委員會成員以 4 項帳戶現有之金額為基礎，參酌過去兩年公益機構獲得補助之數額，公益機構名單之增刪，以及公益機構提出之補助需求等，作成各領域受補助金額之決定。以 2018 年

為例，兩次會議共核發 100 餘萬歐元（1.031.524,07 Euro），與法院直接轉帳給公益機構之數額相當（經由公庫 1.023.771 Euro + 不經由公庫 66.828 Euro）。¹⁷⁰

四、其他邦法院對罰款之分配

據統計整個德國每年由法官與檢察官分配出去之罰款達 8、9 千萬歐元，大部分之罰鍰雖然流入各邦之邦庫成為一般之預算收入，但也有公益機構直接從此受益。蓋法官或檢察官可以捨棄判決或停止調查，而要求被告直接或透過公庫向特定公益機構繳納一筆金額，也可以將罰款收入繳交邦庫，但如何分配並沒有固定規則，全憑受基本法獨立保障之法官自己決定，整個德國從未全部公開所有罰款受益者之情況報告，只有少數經詢問才獲得之相關資訊。以 2018 年柏林為例，法官與檢察官將全年 670 萬歐元罰款中之 230 萬歐元，直接分配給公益機構，其餘的交給邦庫，而 1 千多家公益機構只有 329 家獲得補助款，從 100 歐元到 13 萬歐元不等。¹⁷¹

¹⁷⁰ Freie und Hansestadt Hamburg Justizbehörde, Bericht Sammelfonds für Bußgelder 2018, abrufbar unter <https://www.hamburg.de/contentblob/13297398/04659bb6ac9c29a7c5122b43eb26015f/data/2018-bericht-sammelfonds-bussgelder.pdf>, 最後瀏覽日：2020 年 12 月 20 日。

¹⁷¹ Verdächtig spendable Justiz, Richter und Staatsanwälte verteilen Millionen Euro – nach undurchsichtigen Kriterien, Tagesspiegel 04.07.2019, abrufbar unter <https://www.tagesspiegel.de/berlin/verdaechtig-spendable-justiz-richter-und-staatsanwaelte-verteilen-millionen-euro-nach-undurchsichtigen-kriterien/24521990.html>, 最後瀏覽日：2020 年 12 月 20 日。

德國各地法院分配罰款之方式不一，但直接支付給特定公益機構之方式，經常面臨分配不公平、腐敗，以及不透明之指責¹⁷²，尤其是當受益之機構成員被查出係從事分配任務法官之配偶，甚至法官本身¹⁷³，以及受益機構名實不符時¹⁷⁴，呼籲仿效漢堡、薩爾蘭邦成立罰款集合基金，委員會只作補助多少金額給那類公益機構之決定，其餘由行政人員依公式分配之聲浪，時而有之，但迄今仍無共識。

反對漢堡模式之理由，可以巴揚邦司法部答覆邦議員書面質詢為代表：由於法院所分配者是涉及刑事案件之金錢義務處遇，其決定受基本法第 97 條第 1 項法官獨立性之保障，也是法官只受法拘束之權力分立原則之展現。漢堡模式只能建立在法院自願之基礎上，否則有礙法官獨立之憲法保障。再者，以基金分配之模式，無法兼顧犯罪行為人與犯罪行為之特殊性，使刑法特別預防之功能無法發揮，而罰款分配之正義並非作成刑事決定首要考慮之準據，基金分配模式徒增加行政耗費而已。¹⁷⁵

¹⁷² Spendergerichte, Die Gönner, vom 29. 1. 2018, abrufbar unter <https://correctiv.org/aktuelles/spendergerichte/2018/01/29/die-goenner>, 最後瀏覽日：2020 年 12 月 20 日。

¹⁷³ Gelbe Karte für Bußgeldverteiler, TazArchiv, vom 15. 9. 2018, abrufbar unter <https://taz.de/!5535293/>, 最後瀏覽日：2020 年 12 月 20 日。

¹⁷⁴ 某幼稚園以身障兒童救助之名義，申請獲得 1 萬 1 千歐元之補助，但實際上只照顧 1 名身障兒童，Verwendung aus den Sammelfonds, JuraMagazin, abrufbar unter <http://www.juramagazin.de/106230.html>, 最後瀏覽日：2020 年 12 月 20 日。

¹⁷⁵ Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Stefan Schuster SPD vom 25.09.2017, Zuweisung von Geldauflagen in Strafverfahren zugunsten von Organisationen der Hilfe für Opfer von Straftaten, bayerischer Landtag Drucksache 17/18802, abrufbar unter http://www1.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP17/Drucksa

陸、 福斯汽車巨額罰款之分配使用模式

一、 罰款之內容

2018 年 6 月 13 日尼德薩森邦 Braunschweig 檢察署以德國福斯汽車股份有限公司 (VW-AG) 涉嫌於 2007 至 2015 年間違反德國違反秩序罰法第 130 條，傷害商業與企業監督義務 (Aufsichtspflicht)，進行刑事調查後確認，構成違反秩序罰法第 30 條第 2 項過失侵害監督義務，致共計 1070 萬輛柴油車排放廢氣造假，裁處 5 百萬歐元 (5 Millionen Euro) 罰鍰，以及追徵不法經濟利得 9 億 9 千 5 百萬歐元 (995 Millionen Euro)，共計 10 億歐元 (1 Milliarde Euro) 罰款。本項行政裁罰決定必須在 6 週內向公庫繳清，且不影響福斯車主向福斯汽車提起繫屬於法院中之民事訴訟程序，以及檢察署對於 49 位自然人繼續進行之刑事調查程序。¹⁷⁶

德國福斯汽車 10 億歐元罰款創下了德國史上最巨額罰款，但德國車廠因排放廢氣問題被處罰絕非空前絕後，在此之前，福斯汽車已被加拿大處 1 億 3 千 5 百萬歐元 (135 Millionen Euro)、被澳洲處 7 千 7 百 50 萬歐元 (77,5 Millionen Euro)，而德國之其他知名車廠，亦有被處罰者，如 Benz 870 Millionen、Audi 800 Millionen、

chen/Schriftliche%20Anfragen/17_0018802.pdf, 最後瀏覽日：2020 年 12 月 20 日。

¹⁷⁶ VW muss Bußgeld zahlen, Staatsanwaltschaft Braunschweig PRESSINFORMATION VOM 13.06.2018, abrufbar unter <https://staatsanwaltschaft-braunschweig.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/vw-muss-bugeld-zahlen-174880.html>, 最後瀏覽日：2020 年 12 月 20 日。

Porsche 535 Millionen、Bosch 經銷商 90 Millionen、BMW 8.6 Millionen 等。¹⁷⁷

二、 罰款歸屬之爭議

福斯汽車於 2018 年 6 月 18 日向尼德薩克森邦邦庫繳交 10 億歐元罰款後，各邦開始熱烈討論此筆巨額罰款之歸屬，部分邦認為，此筆罰款應列入各邦財政平衡（Länderfinanzausgleich）機制分配，尼德薩克森邦只能獲得一億歐元，即十分之一金額¹⁷⁸，但最後以基本法規定只有稅捐才納入各邦財政平衡機制，罰鍰不包括，因此由尼德薩克森獨得十億歐元之福斯汽車罰款。同樣地，其他車廠之罰鍰亦歸屬於被裁罰車廠所在地之巴伐利亞與巴登符騰堡邦。

三、 罰款之使用情形

依據尼德薩克森邦經濟部之資料，福斯十億歐元罰款之用途為：3 億 5000 萬歐元用於寬頻建設、1 億歐元用於償還舊債務、2 億歐元用於醫院之改建與新建、1 億 5000 萬歐元用於醫學大學之改建、1 億歐元用於運動場所之改建，最後 1 億歐元用於改善環保之交通設施。

179

¹⁷⁷ Wohin fließen die Bußgelder im Dieselskandal ? Verbraucherhilfe24, Dieselgate aktualisiert am 29.1.2020 / erstellt am 25.9.2019, abrufbar unter <https://www.verbraucherhilfe24.de/dieselgate/wohin-fliesen-bussgelder-dieselskandal/>, 最後瀏覽日：2020 年 12 月 20 日。

¹⁷⁸ Diesel-Skandal: VW zahlt milliarden-Bußgeld, Stand: 14.06.2018 08:57 Uhr - NDR 1 Niedersachsen Archiv, abrufbar unter https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/braunschweig_harz_goeettingen/Diesel-Skandal-VW-muss-Milliarden-Bussgeld-zahlen,vw4332.html, 最後瀏覽日：2020 年 12 月 20 日。

¹⁷⁹ Spiegel Wirtschaft, Abgasaffäre, Dafür gibt Niedersachsen VWs Milliarden bußgeld aus, 21.07.2019, 13.27 Uhr, abrufbar unter <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/niedersachsen-was-vws->

其中用於改善環境交通設施之 1 億歐元，流入該邦依據其預算法第 26 條第 2 項規定成立之「特別財產」(Sondervermögen) – 「尼德薩克森促進經濟基金」(Wirtschaftsförderfonds Niedersachsen)，以改善該邦之經濟能力與經濟結構。¹⁸⁰

四、 分析

福斯汽車因柴油車排放廢氣造假案，被處罰之罰款，包含罰鍰及不法經濟利得，共計 10 億歐元之巨大數額，因無相關法律規定之限制，此筆巨額罰款之分配與使用，不僅在德國各邦間引發熱烈之討論，負責收取款項之尼德薩克森邦，亦在內部經激烈討論後，才定調將該款項作為提供各項提振計畫經費之用。

相較於一般由法院負責分配使用之罰款，係由法院獨立自主決定，或提撥公庫流入預算、或分配給納入名單之公益團體，或作為改善司法服務之使用，福斯汽車所繳納之十億歐元巨額罰鍰之使用，據該邦司法部以邦政府名義書面答覆邦議員質詢稱，該筆罰鍰由邦政府納入 2019 年邦預算內，並作為投資該邦具未來性重大建設之財源支出，從只用其中 1 億償還舊債務來看，對於邦政府或該邦而言，均不能評價為是筆盈餘，而是為持續之公共利益之投資。¹⁸¹

abgas-bussgeld-alles-finanziert-a-1278310.html, 最後瀏覽日: 2020 年 12 月 20 日。

¹⁸⁰ NDR 1 Niedersachsen, VW-Bußgeld: Eine Milliarde und was damit passiert, Stand: 06.07.2019 08:00 Uhr - , abrufbar unter <https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/VW-Bussgeld-Eine-Milliarde-und-was-damit-passiert,vwmilliarde104.html>, 最後瀏覽日: 2020 年 12 月 20 日。

¹⁸¹ Klene Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort der Landesregierung, Niedersächsischer Landtag – 18. Wahlperiode, Drucksache 18/1351, 03.08.2018, Nr. 25.

總而言之，德國對於罰金、罰鍰等用途之規範密度相當低，一般行政機關收取之款項流入政府預算，司法機關收取者，一般由法院負責分配，重大案件之款項則經政治性討論決定其去向，而經決定流入公庫之款項，再透過民主討論機制決定其具體之用途，基本上只要符合公共利益使用即可，保留民主機制決定之彈性。

柒、 德國生態稅判決的分析

德國聯邦憲法法院於 2004 年公布生態稅判決¹⁸²，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。

一、 德國生態稅法案

德國於 1999 年推動生態租稅改革法案，採取對電力課稅，以及提高石油之稅率方式，使得能源消費變昂貴，藉此促進充分利用現存之節約能源潛能、發展可更新能源，以及發展節約能源與愛惜資源之產品與生產程序，並藉由提高租稅收入，平衡因 1999 年制定之保險費率法，將法定養老年金保險之費率降低 0.8%，因而產生之財政需求¹⁸³。

生態稅法案中，無論是電力稅法或石油稅法，均規定有對於製造業與農業有適用之優惠稅率¹⁸⁴，但其他之行業則無。

二、 聯邦憲法法院判決生態稅法案合憲之理由

¹⁸² 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，頁 361-379。

¹⁸³ Vgl. BTDrucks. 14/40, S. 1, 9, 10.

¹⁸⁴ 詳電力稅法第 9、10 條、石油稅法第 25、25a 條之規定。

冷凍庫服務業者與運輸業者，以生態稅法案之優惠規定對其沒有適用，牴觸了平等原則；扭曲營業之競爭，侵害其營業行使之自由與財產權；此外亦質疑，生態稅法案將提高之稅捐收入，用於特定之目的，而非供支應共同之財政負擔，何況承擔法定養老年金保險，以降低保費費率之方式為之，並非國家之一般任務，因而提起憲法訴願。

聯邦憲法法院認為立法者基於促進經濟、社會、環境或社會政策等原因，而對人民特定之行為給予扶助獎掖，享有形成自由，其可以用直接財政資助之方式，或租稅上的補貼方法。因此，立法者得基於確保德國經濟地位利益之考量，以租稅優惠之方式保障製造業免處於競爭劣勢，尤其是在進行國際競爭時，享有選擇受扶助對象之廣泛自由，只要立法者決定獲優惠之人之範圍時，能合乎事理之標準即可。

電力稅與石油稅均屬消費稅，有會計計算上的轉嫁可能性，只是為了稽徵之簡便，始向應稅貨物的分配者或製造者課徵，但經濟上並不是由納稅義務人，而是由消費者來承擔。立法者設定電力稅與石油稅之租稅負擔會成功轉嫁給消費者，藉此鼓勵消費者從事有環境意識之行為，只要消費者對環境造成相同之傷害，原則上即須承擔相同之負擔。

關於生態稅法案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，在目的拘束尚未達不可接受之程度時，預算立法者仍享有處置安排之自由(Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers)。

三、 預算統收統支原則評析

當立法者在預算外進行收入與支出之分配，即觸及預算完整性之憲法原則(Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans)，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，均在確保國會在規律之時間間距中，能對國家可以使用之財源數量，以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之計畫、監督與審計程序之規範。¹⁸⁵

雖然目的稅之規定與預算基準法第 7 條第 1 句揭示之所有收入應作為所有支出之用，即所謂完全涵蓋原則牴觸¹⁸⁶，但因受聯邦憲法院裁判之見解影響，德國對於造成稅收統收統支例外之目的稅，普遍持寬鬆之見解，認為完全中立之稅捐並不存在，稅捐之課徵均含有一定之影響作用，諸如為實現經濟、社會、文化或環境政策之目的，因此公課整體上可以被稱之為操控稅(Lenkungssteuer)。¹⁸⁷

按目的稅係立法者在制定稅法時，明定稅收用途，以達特定政策之目的，當特定稅捐之徵收與欲達成之目的，具有正當合理關聯時，可以理解為立法者預先同意該項預算之編列，但畢竟立法者於完成立法之後，即無法像預算案審查一樣，尚保有視當年度實際狀況刪減支出之可能性，縱使不至於違憲，仍應節制審慎為之為宜。

我國在財政收支劃分法第 38 條之 1 明定，法規需增加財政負擔者，應於立法時明文規定相對收入來源後，所得稅法第 125 條之 2 將

¹⁸⁵ Vgl. BVerfGE 82, 159(179); 91, 186(202); 93, 319(348).

¹⁸⁶ Roman Seer in Tipke/Lang, Steuerrecht, 23. Aufl. 2018, § 2 Rz. 16.

¹⁸⁷ Helmut Siekmann, in Michael Sachs, Grundgesetz Kommentar, 4. Aufl. 2007, Vor Art. 104a, Rn. 84 ff.

依房地合一課徵所得稅新制計算課徵之所得稅稅課收入，明定其中一部分循預算程序，用於長期照顧服務支出，而遺產及贈與稅法第 58 條之 2 亦明定，屬稅率超過百分之十至百分之二十以內之稅課收入，撥入依長期照顧服務法設置之特種基金，用於長期照顧服務支出，不適用財政收支劃分法之規定，可見目的稅在我國已不陌生。考量我國特種基金之種類與規模龐大，整體數額已超過中央政府總預算歲出之額度¹⁸⁸，從國會民主監督之角度而言，應朝縮減規模與數額之方式進行檢討。

捌、 結語

德國罰金由法院裁判科處，罰鍰則由行政機關、檢察署及法院裁處，其中由法院、檢察署作成之罰金判決、刑事案件處遇金及其他法庭費用，由法院收取後，本司法獨立之憲法保障，自主決定歸地方政府公庫與補助公益機構，其中補助公益機構之金額分配，引發不透明與腐敗之疑慮，有些邦成立罰款集合基金作為輔助機制。

由司法機關或行政機關作成之罰鍰裁處處分，該金額流入邦或邦以下鄉鎮市之公庫，成為預算書中之收入，其分配使用透過民主機制，尚未有受質疑之情形發生。

至於違反刑法規定之不法利得之沒收，以及違反秩序罰法之不法利得之沒入，在不妨礙被害人民事求償請求權下，均有擴大被沒收與沒入之法源，而被沒收與沒入之不法利得均歸屬於各級公庫。

¹⁸⁸ 以 109 年度為例，非營業特種基金總支出達 2 兆 8,385 億元，營業基金總支出 2 兆 6,197 億元，均已超過中央政府總預算歲出額度 2 兆 1,022 億元，參，行政院主計總處編具「109 年度中央政府總預算案暨附屬單位預算及綜計表」，2019 年 8 月 15 日，行政院第 3664 次會議；黃秀容，非營業特種基金預算體制的革新與策進，主計月刊，第 772 期，2020 年 4 月，頁 48。

第四章 我國現行罰金、罰鍰及沒收、沒入不法利得之法律性質及其收入歸屬

壹、前言

罰金、罰鍰等收入係政府透過公權力以警惕或矯正各種違規行為而強制收取，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個法律規定兩種基金並存），將罰金、罰鍰納入特種基金財源者計15單位（詳如附表），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。

現行法律明定將具有統收統支性質之罰金或罰鍰，納入作為特種基金之財源者，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，此一作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，恐有違反罰金、罰鍰之本來目的性質。

貳、罰金罰鍰之意義及目的

一、罰金罰鍰之意義及制裁目的

（一）犯罪行為與違規行為之制裁處罰之目的

刑法上罰金以及秩序罰法上之罰鍰，均屬於制裁處罰體系之一環，而刑事制裁處罰之目的功能有下列三種¹⁸⁹：

¹⁸⁹ 亞圖、考夫曼原著，劉幸義等合譯，法律哲學，五南出版，2001年5月，初版2刷，頁162。本文有關罰鍰及不法利得之追繳，整理自陳清秀，行政罰法，第3版。

1. 衡平(對等)正義(Ausgleichende Gerechtigkeit): 應報理論(因果報應法則, 以牙還牙), 屬於絕對刑罰理論。

採取報復原則, 要求罪責平衡(Schuldausgleich), 亦即罪責與處罰間之絕對平等。所處制裁處罰與其行為產生侵害他人或社會國家法益之程度, 亦即所生危害結果, 應維持衡平, 以符合「責罰相當性原則」。由此實現個別案件正義。

2. 分配正義(Austeilende Gerechtigkeit): 特別預防功能(改過自新功能), 屬於相對的刑罰理論。

按照行為人之個人人格標準處罰, 以再社會化, 警告以及排除危險, 所處罰鍰應能防止違規行為人嗣後再犯之可能性。由此實現個別案件正義以及社會正義。

3. 法律正義(Gesetzesgerechtigkeit): 一般預防功能(以儆效尤功能)。

按照社會的需要之標準處罰, 以使社會回復原狀, 維持社會秩序不被破壞。包括:

(1) 積極的一般預防: 以使社會穩定, 防衛法律秩序; 以及

(2) 消極的一般預防: 一般性的威嚇。

所處罰金能否發生威嚇作用, 防止其他社會上其他人也違法從事相同違規行為? 由此實現社會的正義。在此要發揮一般的預防功能, 必須先行準於統計的確認類似違規行為多少, 如果此類違規行為甚多, 則有必要採取足以遏止其他人仿效違規行為之罰金措施¹⁹⁰。

¹⁹⁰ Steindorf, in: K. Boujong, Ordnungswidrigkeitengesetz, 2. Aufl., 2000, §17 Rn.42.

有關犯罪刑罰之處罰，依刑法第 57 條規定，科刑時應以行為人之責任為基礎，並審酌一切情狀，尤應注意犯罪之動機、目的、生活狀況等事項，為科刑輕重之標準。就此德國學說認為應依據行為人個人的責任程度量刑，採取所謂「責任程度原則」(Schuldmaßprinzip)（參照德國刑法第 46 條）¹⁹¹。

（二）罰金之科處

我國刑法第 33 條第 5 款規定：「主刑之種類如下：-----五、罰金：新臺幣一千元以上，以百元計算之。」對於犯罪行為也有科處罰金刑之金錢處罰。此一罰金刑，在刑事政策上，是代替短期自由行之手段，其本身也可認為是與緩刑、保護管束同樣具有社會內處遇之一種，在刑罰體系上有時也具有取代自由刑轉向罰金刑（化體為金錢的自由刑）之緩刑化方向，或者由刑事罰之罰金型轉向行政秩序罰罰鍰之除罪化方向¹⁹²。

罰金刑是對於犯罪行為人課予財產上金錢負擔，使其感受痛苦，以懲罰其犯罪行為，下次不能再犯為目的，一般而言，是對於比較輕微之犯罪，對於犯罪者剝奪一定之金錢，以期待喚醒其規範意識，不再犯罪，而發揮教育效果¹⁹³。

罰金刑可以罰金數量之高低，表現其犯罪之輕重，可以減輕執行費用負擔。對於輕微犯罪者，科處罰金刑使犯罪者感受之痛苦，限於財產上負擔之痛苦，使其在一定期間或額度範圍內，降低消費能力¹⁹⁴。

¹⁹¹ Tipke/Lang, Steuerrecht, 20. Aufl., 2010, §23 Rz. 71.

¹⁹² 藤本哲也，刑事政策概論，2015 年 7 版，青林書院，頁 162 以下。

¹⁹³ 藤本哲也，同前註 189，頁 163。

¹⁹⁴ [https://de.wikipedia.org/wiki/Geldstrafe_\(Deutschland\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Geldstrafe_(Deutschland)). 瀏覽日期：2020.11.9.

可以避免短期自由刑之弊端，對於有關貪圖財產上利益而侵害財產法益之犯罪，例如竊盜賭博及經濟犯罪等，具有對應處罰效果。罰金刑也可以考量本人之財產、收入、性格、家庭狀況等，而發揮特別於防效果。且對於法人也可以科處罰金刑，以上皆為罰金刑之優點¹⁹⁵。

然而罰金刑對於富有之人制裁效果相對較弱，而對於窮人可能又過於嚴苛。因此在 1916 年瑞典學者 J.C.W.Thyren 提出「日數罰金制」，其後在北歐（芬蘭、瑞典、丹麥），中南美洲國家以及現在德國法國瑞士等國家，均採用此一制度。此一制度目的在調和責任原則與犧牲平等原則，使罰金刑合理化之方法¹⁹⁶。

德國刑法第 40 條採取「日數罰金制」之罰金刑，罰金行為 5 日額以上，360 日額以下。法院科處日額時，應考量行為人個人及經濟狀況，從行為人平均每日淨所得或可能所得量定之。日額為一歐元以上，三萬歐元以下。

「日數罰金制」如適用於逃漏租稅罪，於處罰罰金刑時，可區分兩個步驟：

第一，依據客觀上逃漏稅之金額（由法官本於自由心證確信認定之最少漏稅金額，並考量國庫稅收實際損害情形）¹⁹⁷，衡量其責任程度。亦即決定得科處罰金之日數（Tagessätze）。

第二，再本於「犧牲平等原則」（Grundsatz der Opfergleichheit），按照判決時犯罪行為人之個人及經濟狀況（行為人可獲得之平均每日淨額所得或可能所得），決定每日罰金數額（最低一歐元，最高三萬

¹⁹⁵ 藤本哲也，同前註 189，青林書院，頁 164。

¹⁹⁶ 藤本哲也，同前註 189，青林書院，頁 171。

¹⁹⁷ Tipke/Lang, Steuerrecht, 20. Aufl., 2010, §23 Rz. 74.

歐元)(在決定衡量其金額時，不得過於嚴苛)¹⁹⁸。

假設科處罰金日數為 360 日，每日罰金 20 歐元，則罰金總額為 360 日×20 歐元／日=7,200 歐元。如果依據犯罪行為人之不法內涵以及其個人責任程度無法以罰金補償時，則僅能科處自由刑。

在此德國實務上並認為逃漏稅捐罪之處罰，應適用德國刑法第 46 條之 1 規定，斟酌納稅義務人犯罪後之善後行為態度，例如嗣後努力補繳逃漏稅款，以使國庫損害獲得填補（行為人對於受害人之損害補償）（Täter-Opfer-Ausgleich），即得減輕或免除其處罰¹⁹⁹。我國實務上如果涉嫌逃漏稅捐罪之納稅義務人嗣後補繳所漏稅款，以填補國庫損害，通常法院也會從輕處罰，與德國實務上作法相同。

（三）替代罰金之緩起訴處分金及認罪協商金

1. 緩起訴處分金

在犯罪行為情節輕微，如果可以課徵繳納一定金錢負擔作為相對條件下，暫緩為公共利益而起訴（緩起訴），以減輕法院裁判負擔。此一緩起訴金實質上具有取代「罰金刑」性質。此項金錢給付義務負擔，德國刑事訴訟法第 153 條 a 規定，在徵得管轄法院及被告同意後，檢察官可選擇命被告為下列負擔：因犯罪行為所生損害之回復原狀，對於被害人補償、提供公益給付，或支付金錢給「公益機構」或「國庫」等。其中金錢給付對象，包括對於被害人之損害賠償、支付金錢給公益團體以為公益活動支出使用，或支付國庫以供公共支出使用。

¹⁹⁸ Jäger, in: Klein, AO, 11. Aufl., 2012, §370 Rn. 321 f.

¹⁹⁹ BGH wistra 1992, 339.

我國也基於個別預防、鼓勵被告自新及復歸社會之目的，允宜賦予檢察官於「緩起訴」時，得命被告遵守一定之條件或事項之權力。由於各該應遵守事項，因課以被告履行一定負擔之義務，人身自由及財產將遭拘束，且產生未經裁判即終局處理案件之實質效果，自應考慮被告之意願，檢察官命被告遵守或履行應遵守之事項，應得被告之同意。其中在 91.2.8 修正刑事訴訟法時，增定第 253-2 條規定：「檢察官為緩起訴處分者，得命被告於一定期間內遵守或履行左列各款事項：-----四、向公庫或指定之公益團體、地方自治團體支付一定之金額。」

為考量緩起訴處分金係屬公益資源，為求合理分配運用，允由該管轄檢察署透過緩起訴處分金執行審查小組，審核檢具運用緩起訴處分金實施計畫之公益團體，擇其中信譽良好、符合緩起訴處分金運用目的者，指定作為緩起訴處分金之支付對象，爰於 98.7.8 修正刑事訴訟法第 253-2 條第 1 項第 4 款為：「向公庫或該管檢察署指定之公益團體、地方自治團體支付一定之金額。」

其後為配合預算法，建議收支納入國庫，爰於 103.6.4 再度修正原條文第 1 項第 4 款，明訂向公庫支付一定金額，並得由該管檢察署視需要提撥一定比率補助相關公益團體或地方自治團體。亦即刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項第 4 款規定：「檢察官為緩起訴處分者，得命被告於一定期間內遵守或履行下列各款事項：-----四、向公庫支付一定金額，並得由該管檢察署依規定提撥一定比率補助相關公益團體或地方自治團體。-----」

2. 認罪協商金

民國 93 年 4 月 7 日修正刑事訴訟法增訂第 455 條之 2 有關認罪協商制度，認為對於非重大犯罪案件，如被告已經承認犯罪，為紓減

訟源，規定得認罪協商。其認罪協商方式之一為「被告向公庫或指定之公益團體、地方自治團體支付一定之金額。」作為條件。

其後該條項於103.6.4再度修正，其認為93年度起施行認罪協商制度，其支付對象比照緩起訴處分金之規定，惟目前僅能查知支付國庫之金額，其餘支付情形仍欠缺完整統計資訊，不但支付全貌不明，各檢察署之監督管理成效亦頗質疑。爰參照第253條之2之修正意旨，修正第1項第4款明定「被告向公庫支付一定金額，並得由該管檢察署依規定提撥一定比率補助相關公益團體或地方自治團體。」亦即現行刑事訴訟法第455條之2第1項規定：「除所犯為死刑、無期徒刑、最輕本刑三年以上有期徒刑之罪或高等法院管轄第一審案件者外，案件經檢察官提起公訴或聲請簡易判決處刑，於第一審言詞辯論終結前或簡易判決處刑前，檢察官得於徵詢被害人之意見後，逕行或依被告或其代理人、辯護人之請求，經法院同意，就下列事項於審判外進行協商，經當事人雙方合意且被告認罪者，由檢察官聲請法院改依協商程序而為判決：

- 一、被告願受科刑及沒收之範圍或願意接受緩刑之宣告。
- 二、被告向被害人道歉。
- 三、被告支付相當數額之賠償金。
- 四、被告向公庫支付一定金額，並得由該管檢察署依規定提撥一定比率補助相關公益團體或地方自治團體。-----第一項第四款提撥比率、收支運用及監督管理辦法，由行政院會同司法院另定之。」

依據「緩起訴處分金與認罪協商金補助款收支運用及監督管理辦法」第3條第2項規定：「補助款及檢察機關因辦理第六條、第十三條所生必要行政管理等業務費用，應納入檢察機關公務預算，並與該檢察機關之緩起訴處分金與認罪協商金歲入預算採收支併列方式辦理。

各檢察機關各年度編列前項補助款及必要行政管理等業務費用之歲出預算，不得高於同年度該檢察機關所編列緩起訴處分金與認罪協商金歲入預算百分之五十。」

此一補助款，係指「以支付公庫之緩起訴處分金與認罪協商金為收入來源，並由檢察機關編列預算而專用以補助相關公益團體、地方自治團體及支付犯罪被害補償金之款項。」（同辦法第 2 條第 4 款）

上述補助款之用途如下（同辦法第 4 條）：

「一、依犯罪被害人保護法（以下簡稱犯保法）第四條第二項第四款及第二十九條第三項第三款規定支付犯罪被害補償金及補助犯罪被害人保護機構相關經費。

二、觀護及更生保護業務及犯保法第二十九條所定保護機構辦理保護業務。

三、法治教育宣導。

四、從事弱勢族群之犯罪防治相關業務。

五、從事婦幼保護之犯罪防治相關業務。

六、毒品防制及經法院或檢察機關轉介之戒癮治療業務。

七、其他對犯罪被害人保護或犯罪防治有顯著並直接助益業務。」

「補助對象為地方自治團體者，屬政府依法令應編列經費或已編列經費之項目，均不予支付。」（同辦法第 10 條）

亦即補助款以「填補被害人損害」有關業務以及「犯罪防治」有關業務暨「法治教育宣導」。就其補助款之用途觀察，可認為與「犯罪行為」之間，具有「內在事務關聯性」之特徵，符合「特別公課」之課徵合法性標準。

二、罰鍰之意義及目的

依據德國行政秩序罰學說，有認為罰鍰是國家對於違法有責的處罰要件該當的違反秩序行為，加以制裁。屬於「組合式的制裁」，而具有多重功能：包括具有抑制違規行為、預防違規行為（特別的預防與一般的預防）以及（下位階的）剝奪利益（不法行為所得之利益）之功能²⁰⁰。由於罰鍰之性質是國家對於違反秩序行為之制裁，而不含有社會倫理性的人格的價值判斷，因此可以對於團體或法人科處罰鍰，以追究該團體之社會責任與法律上責任²⁰¹。

依據司法院大法官釋字第 621 號解釋理由書：「國家以公權力對於人民違反行政法規義務者科處罰鍰，其處罰事由必然與公共事務有關。而處罰事由之公共事務性，使罰鍰本質上不再僅限於報應或矯正違規人民個人之行為，而同時兼具制裁違規行為對國家機能、行政效益及社會大眾所造成不利益之結果，以建立法治秩序與促進公共利益。行為人受行政罰鍰之處分後，於執行前死亡者，究應優先考量罰鍰報應或矯正違規人民個人行為之本質，而認罰鍰之警惕作用已喪失，故不應執行；或應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，立法者就以上二種考量，有其形成之空間。」有關制裁處罰之目的有二：

（1）「報應」或「矯正」違規人民個人之行為：亦即具有應報及懲罰之目的，並促使違規者避免再次違反行政法上義務，以達矯正之目的，亦即兼具「特別嚇阻」。

²⁰⁰ Mitsch,in:Lothar Senge,Ordnungswidrigkeitengesetz,3.Aufl., 2006, §17 Rn.4.

²⁰¹ Mitsch,in:Lothar Senge,aaO., §17 Rn.11.

(2) 制裁違規行為對國家機能、行政效益及社會大眾所造成「不利益之結果」，以建立法治秩序與促進公共利益；其意旨似有將違規行為之外部不利效果之社會成本負擔「內部化」，責令由違規行為人負擔承受，以維持社會之公平。就此而言，似仍具有要求行為人對於國家社會造成不利負擔效果之「損害賠償或不當得利之返還」之「衡平正義」效果²⁰²。

按罰金、罰鍰處罰之正當性，上述三種目的，均應兼顧，亦即在實現衡平責任的同時，也一併考量特別預防以及一般預防違規的觀點。有關處罰程序，是對於行為人之過錯行為進行追究責任之個別的程序，處罰不適合作為彌補整體結構上強制執行不足之手段，或作為回復公平負擔義務之手段。而且鑑於處罰具有強烈侵害人權之特徵，故其應屬於立法者進行管制所運用之最後手段。

有關行政罰法上違反秩序行為之處罰，應考量不法利得之法理依據，在於罰鍰應具有制裁以及剝奪不法利得之雙重功能。亦即是以經濟的觀點，使違反行政法義務的人，不會因為該違規行為而額外獲得利益，以避免僥倖之徒，將違法行為的一般代價（罰鍰）內部化為成本，從而使法律所要維護的秩序受到扭曲。此為任何人不得從「自己的過錯行為中獲得利益」之法理的表現²⁰³。

換言之，從事違反秩序行為，如同犯罪行為，不得獲得「獎賞」（所謂「犯罪無獎賞」）。如果違反秩序行為在被課徵罰鍰處罰後，仍

²⁰² 依此見解，罰鍰之目的在建立法治秩序與促進公共利益之作用，其科處罰鍰所兼具有之「損害賠償責任以及不當得利之返還責任」之作用，不因義務人死亡而喪失，如有遺產，仍應繼續對於遺產強制執行，以衡平違規行為所造成之社會負擔。

²⁰³ 李惠宗，追繳公法上不法利得之當事人適格性，法令月刊，64卷4期，頁3以下。

可證明屬於「良善行為」，因為其所獲得之利益超過因制裁及其他程序費用所發生之損失時，則為法律秩序所不可忍受以及違反一般預防功能。因此罰鍰之裁量應當注意使行為人整體經濟利益狀況比較未曾從事該項違規行為時更為惡劣，亦即罰鍰不得低於其所得之不法的經濟利益或透過其不法利得彌補罰鍰損失，如此行為人因蒙受財產上額外損失，才能感受到罰鍰之痛苦，故罰鍰應剝奪行為人之不法的利益²⁰⁴。

德國違反秩序罰法第 90 條第 2 項規定：「除法律另有規定外，聯邦之行政機關所作成之罰鍰處分，其罰鍰收入流入聯邦公庫（Bundeskasse）；其餘情形，罰鍰收入流入各邦公庫（Landeskasse）。第一句規定於負擔金錢給付義務之附帶處罰，準用之。」在行為人受處罰處分不服而提出異議，改由法院依法裁判處罰的情形，在此罰鍰收入原則上流入各邦公庫，而非聯邦公庫²⁰⁵。在具有事件合理性之情形，法律常有特別規定罰鍰之流向，尤其各邦法律常行使上述法律保留特別規定之權限，而不適用上述罰鍰歸屬公庫之原則性規定，因此學者有認為此一現象幾乎導致違反上述立法者之意思，翻轉上述「原則及例外之關係」²⁰⁶。

例如巴伐利亞邦地方制度法（Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern）第 28 條規定依據自治規章及自治法規（Satzungen und Verordnungen）所核定之罰鍰及警告金（Verwarnungsgelder）應流入鄉鎮公庫。

參、犯罪所得及不法利得之意義及目的

²⁰⁴ Mitsch, Recht der Ordnungswidrigkeiten, 2. Aufl., 2005, §15 Rn.15.

²⁰⁵ Göhler, Ordnungswidrigkeitengesetz, 16. Aufl., 2012, §90 Rn.37.

²⁰⁶ Seitz, in: Göhler, Ordnungswidrigkeitengesetz, 16. Aufl., 2012, §90 Rn.36.

一、犯罪所得之宣告沒收以及追繳犯罪所得之目的

刑法第 38 條之 1 規定：「犯罪所得，屬於犯罪行為人者，沒收之。但有特別規定者，依其規定。」

犯罪行為人以外之自然人、法人或非法人團體，因下列情形之一取得犯罪所得者，亦同：

一、明知他人違法行為而取得。

二、因他人違法行為而無償或以顯不相當之對價取得。

三、犯罪行為人為他人實行違法行為，他人因而取得。

前二項之沒收，於全部或一部不能沒收或不宜執行沒收時，追徵其價額。

第一項及第二項之犯罪所得，包括違法行為所得、其變得之物或財產上利益及其孳息。

犯罪所得已實際合法發還被害人者，不予宣告沒收或追徵。」

其立法目的係為徹底消除犯罪誘因，凡是犯罪行為所產生之所得，不問積極或消極所得（應投入建制之設備而未投入節省之費用），財產上利益或者非物質上利益（例如接受性招待），一律宣告沒收²⁰⁷，以實現公平正義等理念。

最高法院 104 年度台上字第 3937 號刑事判決指出刑法第 38 條之 1 第 1 項及第 4 項規定：「犯罪所得，屬於犯罪行為人者，沒收之。但有特別規定者，依其規定。」，「犯罪所得，包括違法行為所得、其變得之物或財產上利益及其孳息。」在此立法者乃是考量「『任

²⁰⁷ 行政院及司法院 104.11.27 函請立法院審議之刑法部分條文修正草案之立法理由說明。
<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc7cfc7ceccc8cdc5cec9c6d2cec7c9>。瀏覽日期：109.11.8。

何人都不得保有犯罪所得』為普世基本法律原則，犯罪所得之沒收、追繳或追徵，在於剝奪犯罪行為人之實際犯罪所得（原物或其替代價值利益），使其不能坐享犯罪之成果，以杜絕犯罪誘因，可謂對抗、防止經濟、貪瀆犯罪之重要刑事措施，性質上屬類似不當得利之衡平措施，著重所受利得之剝奪。然苟無犯罪所得，自不生利得剝奪之問題。」²⁰⁸

犯罪所得之宣告沒收以及犯罪行為所獲得不當利益追繳之法律性質，有認為是廣義的制裁之一種，有認為是保全或賠償修復性質（Sicherungs- bzw. Reparationscharakter），以剝奪行為人因為犯罪行為所產生之財產上利益。

德國聯邦憲法法院 2004 年 1 月 14 日裁判認為此種犯罪所得利益之追繳，並非以抑制性的、報復性制裁為目的，而是以預防性的、秩序管理為目的，因此，並非受責任原則支配之類似處罰措施。亦即其並非一種處罰或類似處罰之性質，而毋寧是以向將來除去違法狀態為目的，具有「類似不當得利返還性質」之特殊的措施（eine Massnahme eigener Art mit “kondiktions-ähnlichem Charakter”）²⁰⁹。

又刑法沒收目的在剝奪犯罪不法利得，以預防犯罪，基於被害人保護優先及交易安全之維護，不僅第三人對於沒收標的之權利不應受沒收裁判確定效力影響，對於國家沒收或追徵之財產，因與犯罪行為有關，自應賦予被害人優先行使其債權之權利，以避免因犯罪行為人履行不能，致求償無門，有害於被害人權利之實現。故刑法第 38 條之 3 規定：「第三十八條之物及第三十八條之一之犯罪所得之所有權或其他

²⁰⁸ 最高法院一○四年度台上字第三九三七號刑事判決。

²⁰⁹ BVerfG NJW 29/2004, S.2074.

權利，於沒收裁判確定時移轉為國家所有。前項情形，第三人對沒收標的之權利或因犯罪而得行使之債權均不受影響。」

有關犯罪所得之範圍，有「淨額利益原則」以及「總額收入原則」之爭論。由於德國刑法規定追繳之標的是「犯罪所得之物」（德國刑法第 73 條），因此似乎偏向總額主義，不扣除成本費用，因此不僅是不當利得之返還，也隱含有「附加制裁」性質，在行為人無責任而被單獨宣告沒收或第三人無故意參與犯罪，或甚至並無過失之情形，如也要承擔被制裁的責任時，即違反憲法上「無責任，即無處罰」之罪責原則，故基於合憲性解釋，在上述情形，應僅能追繳沒收其淨額所得，亦即其犯罪行為所獲得之收入應扣除成本費用，以其淨利潤（實際上所得利益）作為追繳沒收之標的²¹⁰。

二、行政罰法上「不法利得」之意義²¹¹

行政罰法第 18 條第 1 項、第 2 項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。」對於罰鍰裁量時，要求應考量其違法行為所獲得之經濟上利益。因此罰鍰本身可能即內含不法利益之剝奪在內。

行政罰法第 20 條規定：「為他人利益而實施行為，致使他人違反行政法上義務應受處罰者，該行為人因其行為受有財產上利益而未受處罰時，得於其所受財產上利益價值範圍內，酌予追繳。行為人違反

²¹⁰ (德)漢斯·海因里希·耶塞克/托馬斯·魏根特著，徐久生譯，德國刑法教科書，下冊，2017 年第 1 版，中國法制出版社，頁 1072。

²¹¹ 本文有關行政罰法上「不法利得」，主要參考自行政罰法，行政罰法，第 3 版，2017 年，頁 293 以下/328 以下。

行政法上義務應受處罰，他人因該行為受有財產上利益而未受處罰時，得於其所受財產上利益價值範圍內，酌予追繳。前二項追繳，由為裁處之主管機關以行政處分為之。」對於未受處罰而獲得違規行為之不法利益者，應追繳不法利得。上述二種不法利得，立法目的及意義相同，均在實現「任何人不得因違規行為而獲得利益」之價值理念。故上述

「因違反行政法上義務所得之利益」以及「因其行為受有財產上利益」之要件規定，應可為相同解釋。其中不法利得之類型有二²¹²：

1. 積極利益

積極利益是指違反行政法上義務而獲得之收益，例如違規營業而獲得營業收益。又如行為人違法聯合壟斷排除競爭者而改善市場地位，因此增加其企業價值，或明顯的獲得利潤²¹³。

2. 消極利益

消極利益是指違反行政法上作為義務而不作為，以致減少支出，亦即節省依法履行行政法上義務之必要費用之支出，也是經濟上利益²¹⁴。

3. 不法利得之範圍：淨額利益原則與總額收入原則之爭議

有關不法利得之範圍，有「淨額利益原則」以及「總額收入原則」之爭論。德國在 2017 年修法前，以往通說採取「淨額利益原則」

²¹² 李惠宗，追繳公法上不法利得之當事人適格性，法令月刊，64 卷 4 期，頁 7。

²¹³ Göhler, Ordnungswidrigkeitengesetz, 16. Aufl., 2012, §17 Rn.40.

²¹⁴ Göhler, aaO., §17 Rn.40. 廖義男，夏蟲語冰錄（一一六）——行政罰法不當利得之追繳，法令月刊，68 卷 9 期，106 年 9 月，頁 153。

(Nettoprinzip)，認為應扣除行為人從事違規行為所為對待給付或其他費用支出，而以收支結算後之淨額所得為準²¹⁵。亦即採取「差額理論」(Saldierung)。反之，少數說主張採取「總額收入原則」(Bruttoprinzip)，單純以違規行為所取得之標的物整體為計算基準，而不扣除行為人之對待給付或成本費用。如果因此在個案上過於嚴苛時，則導入處罰法上之便宜原則處理。

我國學說上基於考量不當利得之追繳，其目的不在於懲罰，而是其受有財產上利益具有不當之原因，應予以剝奪，且法條用語為「於其所受財產上利益價值範圍內」，故也多採取「淨額原則」²¹⁶。在此考量現代企業獲利常處於微利時代，如果採取毛收入之總額收入原則，似有違反禁止過度原則²¹⁷。在行政罰法第 20 條規定追繳不法利得之情形，國內學者有主張有關不法利得採取毛利主義，而非淨利主義，但如行為人扣除成本費用等因素，並未獲利或喪失利益之事實，在裁

²¹⁵ Göhler, aaO., §17 Rn. 41f.; Diethelm

Kluszczewski, Ordnungswidrigkeitenrecht, 2010, S. 184.

²¹⁶ 廖義男，夏蟲語冰錄（一一六）---行政罰法不當利得之追繳，法令月刊，68 卷 9 期，106 年 9 月，頁 152 以下；林明昕，裁處之審酌加減及不法獲利之追繳，收於廖義男主編，行政罰法，2007 年初版，頁 198；李建良，論不法利得的追繳與加重裁處罰鍰之關係---評析「和平電廠超額使用生煤案」之相關判決與法制，收於行政院法規會編印，行政院 103 年學術研討會---行政罰法上裁處不法利得之理論與實務，103 年第 1 版，頁 29 以下。反對說，國內學者李惠宗教授認為在立法論上的決定，由於行政罰法第 18 條規定是以故意過失為要件，屬於制裁性質，故主張採取總額原則，以杜僥倖。但在行政罰法第 20 條之不法利得之追繳，則因並無制裁性質，屬於公法上不當得利之返還，故主張採取淨額原則，以免失之過苛（李惠宗，同前註 4，頁 7 以下）。

²¹⁷ 王碧芳庭長與談意見，收於行政院法規會編印，行政院 103 年學術研討會---行政罰法上裁處不法利得之理論與實務，103 年第 1 版，頁 168。

量時仍應予以審酌，似乎又兼採淨額原則²¹⁸。

按淨額原則比較符合行政罰制裁目的在於剝奪違規行為所取得之經濟上利益，亦即應將其「不當得利」返還，以回復至合法之利益狀態，禁止從違規行為獲得所得獎賞，以符合「責罰相當性原則」之衡平正義之要求，並達到特別預防之目的²¹⁹。如單純採取總額收入原則，將使不法利得之計算，單純以收入為準，導致過於嚴苛，而違反比例原則。尤其我國行政罰之法規，對於違反秩序行為之追究處罰，原則上採取法定原則，此與德國採取便宜原則²²⁰不同，在採取便宜原則之情形下，縱然採取總額原則計算不法利得，但仍可透過便宜原則加以緩和，而比較不必擔心有違反比例原則之問題。

故本文認為有關行政罰法上之不法利得的範圍，本於不當得利返還之法理以及憲法上比例原則，不法利得之剝奪並非制裁處罰，故應是以財產法上之整體狀態的淨額利益為準，並應以經濟上的事實觀察方法，加以調查決定之。有關利益之計算，應依據收支結算之「差額原則」，不僅是財產收入增加，也包括節省強制的必要的義務費用支出，均應納入考慮²²¹。由於不法利得之計算，是採取按照經濟上觀點之實際的觀察方法（類似稅法上經濟觀察法），其淨利潤之計算，應將違規行為取得之收入，扣除與該違規行為具有直接關聯性之成本費用支出，例如銷售貨物之收入，應扣除其標的物之進貨成本價金，其

²¹⁸ 林錫堯，行政罰法，2005年，初版，頁115。

²¹⁹ 陳清秀，行政罰法，第3版，2017年，頁302。

²²⁰ 德國違反秩序法第47條規定：「(1) 違反秩序之追訴，屬於追訴機關依合義務性之裁量。於程序繫屬追訴機關之期間，追訴機關皆得停止該程序。」（參見司法院網站中譯外國法規，吳綺雲博士翻譯，德國違反秩序法，<http://www.judicial.gov.tw/db/db04.asp>）對違反秩序之追訴，採取便宜原則裁量決定。

²²¹ Mitsch, in: Lothar Senge, aaO., §17 Rn.118f.

與違規行為有關之違法賄賂款項支出也應扣除，以核實認定其淨額利益²²²。

如依據淨額原則，例如違規超收法定限制最高金額以上之租金，應扣除其相應的行政管理成本費用以及投入自有資本之利息，並僅能剝奪其合法的租金與超額租金間之差額金額利益。在違規銷售商品時，應扣除其進貨成本，亦即計算其違規銷售利益²²³。

又假設行為人依法從事合法行為活動原本可獲得之利益，亦即「假設的利益」，是否應予扣除，不無疑義。就此有認為假設從事合法行為所得之經濟上利益，原則上應不予考慮²²⁴。例如如果行為人獨立營業而違反營業法規時，則在處罰時，無庸考慮其如果合法營業時可獲得之利益，亦即在計算不法所得時，不必加以扣除。

但德國聯邦最高法院 2007 年 6 月 19 日判決²²⁵在聯合壟斷之卡特爾案件，在計算其違規行為所得之經濟上利益時，則與正常發揮市場功能之情形，相比較其超額利益，亦即以其實際上收入與並未違反公平競爭時所原本可取得之收入間之差額金額，作為不法利得金額。如果沒有可比較發揮功能之市場時，則以外國適合可比較之市場進行分析比較，或引進專家調查假設的市場情況。在此並不適用有疑問則為有利被告之認定原則，其推估計算基礎不必須選擇有利於當事人之比較計算基礎²²⁶。

不法利得必須與該違規行為具有「因果關係」，否則不在追繳範

²²² Mitsch,in:Lothar Senge,aaO.,§17 Rn.119.

²²³ Göhler,aaO., §17 Rn.41a.

²²⁴ Göhler,aaO., §17 Rn.41b.

²²⁵ BGH NStZ08,106=NJW 07,3792;BGH NStZ 06,231;NJW 06,163.

²²⁶ Göhler,aaO., §17 Rn.48a.

圍²²⁷。有關特定行為與特定結果間，是否具有因果關係之判斷，我國實務上似乎採取「直接因果關係說」(或直接關聯性說)，必須其違規行為與其所獲得之經濟上利益，具有直接因果關係。

行政罰法第 20 條規定不當利益之追繳，必須以其相對人未被處罰為要件，例如因為欠缺故意過失之主觀責任要件、程序上障礙或基於便宜原則等原因而未被追訴、處罰時，才有適用本條追繳之餘地²²⁸。

上述不法利益之追繳以及犯罪所得之宣告沒收，其係基於實現公平正義等理念而設，性質上並非制裁，故與責任條件等無關。行為人可能該當於違規行為的構成要件、並具有違法性，但因無故意過失而未受處罰，仍可依據本條項追繳不法利得。

4. 嗣後喪失不法利得

行為人所受利益嗣後不存在時，則在裁罰時，即應加以考慮。例如行為人嗣後已經償還行政就其違規行為之代履行費用，或對於違規行為之被害人給予損害賠償或已經確定判決應給予損害賠償時，即應於計算不法利得時，加以扣除，以免造成行為人雙重負擔²²⁹。又如被害人已經知悉其加害行為或被害人可特定，而且已經開始進行確保損害賠償之程序，或加害人已經準備賠償時，亦即其不法行為致第三人遭受損害之損害賠償請求權，具有實現可能性時，則在計算不法所得之處罰時，可以考慮扣除²³⁰。

肆、現行罰金罰鍰及不法利得收入之歸屬

²²⁷ 李惠宗，同前註 6，頁 6。

²²⁸ Bohnert, OWiG, 2003, § 29a Rn.8.

²²⁹ Göhler, aaO., § 17 Rn.42.

²³⁰ Mitsch, in: Lothar Senge, aaO., § 17 Rn.126.

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。」故現行罰金罰鍰及不法利得收入原則上納入國庫及各級政府公庫。其中罰金罰鍰收入金額近五年來在 168 億餘元至 192 億餘元之間，詳如下表：

中央政府總預算 106 至 110 年度罰金罰鍰收入彙總表（詳如附表一）

單位：千元

年度 收入	110 年度 預算數	109 年度 預算數	108 年度 決算數	107 年度 決算數	106 年度 決算數
合計	16,890,044	17,007,680	16,428,183	19,255,346	18,077,396

但在例外情形，亦有少數法規（15 個法規）將罰金罰鍰及不法利得收入納入特種基金專款專用中。就此可以整理如下表：

法律將罰鍰、罰鍰、沒收或沒入歸屬特種基金一覽表（詳如附表二）

法規	納入公庫(中央政府、直轄市政府及縣市政府	納入中央政府基金	說明
一、基金財源僅將罰鍰列入			
道 路 交 通 管 理 處 罰 條 例	V	交通作業 基金項下 國道公路	道路交通管理處罰條例第 9 條第 2 項訂定「道路交通違規罰鍰收入分配及運用辦法」第 3 條規定略以，以內政部警政署國道公路警察局舉發違反道

		建設管理基金	路交通管理事件統計裁罰收入金額 17% 分配至國道公路建設管理基金。
職業災害勞工保護法		勞工保險局作業基金	1. 職業災害勞工保護法第 4 條規定，本法第 33 及 34 條所處之罰鍰，應撥入職災專款。納入勞保局作業基金之罰鍰，僅有職災專款部分。 2. 另依勞工保險條例第 6 章罰則（第 70-73）所收取罰鍰係納入勞工保險局之歲入。
國民年金法		國民年金保險基金	國民年金法第 45 條規定，政府為辦理國民年金保險，應設國民年金保險基金，來源包括保險費收入、利息及罰鍰收入等。
國土計畫法	V	國土永續發展基金	1. 國土計畫法第 44 條規定，國土永續發展基金來源包括違反本法罰鍰之一定比率提撥。 2. 依同法第 6 章罰則（第 38 條至 40 條）所定罰鍰，由地方政府收取。
森林法	V	農業特別收入基金（林業基金）	1. 森林法第 48-1 條規定，造林基金來源包括山坡地開發利用者繳交之回饋金及違反本法之罰鍰等。 2. 依同法第 7 章罰則（第 50 條至 54 條）所定罰金，分別入國庫、直轄市政府及縣市政府。

家庭暴力防治法	V	衛生福利特別收入基金(家暴基金)	1. 家庭暴力防治法第 6 條規定，家暴基金來源包含依本法所處之罰鍰收入。 2. 同法第 62 條規定之罰鍰係由地方政府收取。
二、基金來源尚包括罰金、沒收或沒入			
食品安全衛生管理法	V	衛生福利特別收入基金(食安基金)	1. 食品安全衛生管理法第 56-1 條第 2 項第 1 至 3 款規定，食安基金來源包含違反本法罰鍰之部分提撥、依本法科處並繳納之罰金、沒收追徵或抵償之現金或變賣所得及依該法或行政罰法規定沒入、追繳、追徵或抵償之不當利得部分提撥。 2. 部分罰金、罰鍰或沒入等亦納入食品藥物管理署、直轄市及縣市政府收入。
土壤及地下水污染整治法	V	環境保護基金(土壤及地下水污染整治基金)	1. 土壤及地下水污染整治法第 29 條規定，土壤及地下水污染整治基金之來源包括環境污染之罰金及行政罰鍰之部分提撥。 2. 部分罰金納入環保署、直轄市及縣市政府收入。

空 氣 污 染 防制法	V	環境保護 基金(空 污基金)	空氣污染防制法第 87 條規定，各級主管機關空氣汙染基金來源包括違反本法所處罰金、罰鍰及沒入收入等。
毒 品 危 害 防制條例	V	毒品防制 基金	毒品危害防制條例第 2 條之 2 規定，毒品防制基金來源包括犯本條例之罪所科罰金及沒收、追徵所得款項之部分提撥及違反該條例所處罰鍰之部分提撥。
農 田 水 利 法		農田水利 事業作業 基金 (110 年 度設立)	農田水利法第六章第 27 條、第 28 條、第 29 條、第 30 條、第 31 條規定。
水 污 染 防 治法		環境保護 基金(水 污 染 基 金)	水污染防治法第 66 條之 3 規定，水汙染基金來源包括依本法第 11 條第 6 項追繳之所得利益及依本法裁處之部分罰鍰。
溫 室 氣 體 減 量 及 管 理法		環境保護 基金(溫 室氣體管 理基金)	溫室氣體減量及管理法第 19 條規定，溫室氣體管理基金來源包括違反本法行政罰鍰之部分提撥。
金 融 監 督 管 理 委 員 會組織法		金融監督 管理基金	金融監督管理委員會組織法第 7 條第 1 項第 2 款規定本基金來源包括依本法收取之罰鍰收入。

公平交易法	V	反托拉斯基金	公平交易法第 47 條之 1 規定，反托拉斯基金之基金來源係提撥違反公平交易法罰鍰之 30%、基金孳息收入、循環預算程序之撥款、其他有關收入。
-------	---	--------	---

以上 15 種特種基金有將罰金罰鍰納入特種基金中，其特色類型如下：

一、以被害人補償為目的：

例如食品安全衛生管理法 第 56-1 條規定：「中央主管機關為保障食品安全事件消費者之權益，得設立食品安全保護基金，並得委託其他機關（構）、法人或團體辦理。前項基金之來源如下：

一、違反本法罰鍰之部分提撥。

二、依本法科處並繳納之罰金，及因違反本法規定沒收或追徵之現金或變賣所得。

三、依本法或行政罰法規定沒入、追繳、追徵或抵償之不當利得部分提撥。

四、基金孳息收入。

五、捐贈收入。

六、循環預算程序之撥款。

七、其他有關收入。」

第一項基金之用途如下：

一、補助消費者保護團體因食品衛生安全事件依消費者保護法之規定，提起消費訴訟之律師報酬及訴訟相關費用。

二、補助經公告之特定食品衛生安全事件，有關人體健康風險評估費用。

三、補助勞工因檢舉雇主違反本法之行為，遭雇主解僱、調職或其他不利處分所提之回復原狀、給付工資及損害賠償訴訟之律師報酬及訴訟相關費用。

四、補助依第四十三條第二項所定辦法之獎金。

五、補助其他有關促進食品安全之相關費用。」

上述消費者保護訴訟相關費用、有關人體健康風險評估費用等均屬於保障被害者權益用途，對於企業經營者違法所造成消費者損害，經由課徵罰鍰，在提撥使用於受害者權益維護費用。又勞工為維護社會公益，冒失業等不當對待之風險，揭露雇主之違反食品安全衛生管理法行為，此等行為應予以鼓勵，而為使勞工無後顧之憂，故對於勞工因檢舉雇主違反本法之行為，遭雇主解僱、調職或其他不利處分時，於訴訟主張權益時所須負擔之律師費或其他訴訟費用，由基金補助。此外，為鼓勵民眾勇於檢舉不法，食品安全保護基金之用途，包括補助因檢舉違反本法行為之獎金。上述三種費用支出用途，均與食品衛生安全事件有密切關聯，而具有合理性。

又如職業災害勞工保護法第4條規定，本法第33及34條所處之罰鍰（指僱主應強制為所屬勞工辦理勞工保險而未辦理者），應撥入勞工保險局作業基金作為職災專款，補助未參加勞工保險而遭遇職業災害勞工之用。據統計大約10%補助金額來自於罰款，其餘受補助勞工因不屬於強制納保範圍，而無罰款。此一類型之罰款，亦可認為專款專用於被害勞工身上，可謂與違規行為所生損害後果之善後處理，具有合理關聯性。

家庭暴力防治法第 6 條規定：「中央主管機關為加強推動家庭暴力及性侵害相關工作，應設置基金；其收支保管及運用辦法，由行政院定之。

前項基金來源如下：

一、政府預算撥充。

二、緩起訴處分金。

三、認罪協商金。

四、本基金之孳息收入。

五、受贈收入。

六、依本法所處之罰鍰。

七、其他相關收入。」

其立法理由：「一、查家暴案件近年大幅提升，且不斷要求其處遇品質與擴大涵蓋對象服務之現況下，每年中央主管機關與各縣市家暴防治中心之預算及其他相關單位含警政、衛政、司法、教育、勞政等單位，經費常有不足情形。現行中央主管機關並未設置基金，更使家暴防治經費捉襟見肘，爰明定應設置基金，以提升整體家暴防治工作成效。

二、另參酌兒童及少年福利與權益保障法及國民年金法之相關規定，增列第二項，明定基金之來源。

三、第六條第二項第二款及第三款之緩起訴處分金及認罪協商金，以不超過來自家庭成員間之暴力及性侵害案件所支付之緩起訴處分金及認罪協商金額總額為限。

四、前揭金額以前次決算年度為準，並由中央主管機關編列預算。」

上述衛生福利特別收入基金(家暴基金)，以來自家庭成員間之暴力及性侵害案件所支付之緩起訴處分金及認罪協商金額，納入特種基金，以加強推動家庭暴力及性侵害相關工作。在此涉及被害人權益保障，可謂與違規行為所生損害後果之善後處理，具有合理關聯性。

二、以違規行為所造成公共負擔之善後處理為目的

(一) 修復式正義(取之於違規者，用之於違規秩序所生公共危害之修復)

犯罪行為或違規行為造成社會秩序之損害，而有必要由主管機關進行善後處理及修復，故對於違規行為所科處之罰金罰鍰及不法利得之沒入，如能納入特種基金中，以專款專用於違規行為所造成「公共負擔之善後處理」為目的，亦具有合理性。此即當代刑法上所謂「修復式正義」(加害人應賠償、補償被害人之損害)之表現。

「修復式正義」理論認為應採取下列維護正義之措施處置，以回復社會和諧秩序²³¹：

1. 以促進治療與鼓勵和解之方式，與犯罪者、被害人合作。
2. 要求犯罪者對受害人直接負責。
3. 回復被害人所受精神及財產之損失，治癒被損害的一切。
4. 提升犯罪被害人與社區成員在處理程序之參與與協議的角色。

²³¹ 楊崇森，修復式正義理論與運作之再檢討(上)，全國律師，24卷1期，2020年1月，頁39-54。

5. 儘可能透過對話，磋商等方式，提升社區安全，解決衝突及關係人之融合。

6. 將分裂的關係重新結合，強化社區防止再受損害。

現行部分法規採取此一修復式正義之立法例，如下：

1. 毒品防制基金

又毒品危害防制條例第 2-2 條規定：「法務部為推動毒品防制業務，應設基金，其來源如下：

一、循預算程序之撥款。

二、犯本條例之罪所科罰金及沒收、追徵所得款項之部分提撥。

三、違反本條例所處罰鍰之部分提撥。

四、基金孳息收入。

五、捐贈收入。

六、其他有關收入。

前項基金之用途如下：

一、補助直轄市、縣（市）政府辦理前條第一項所列事項。

二、辦理或補助毒品檢驗、戒癮治療及研究等相關業務。

三、辦理或補助毒品防制宣導。

四、提供或補助施用毒品者安置、就醫、就學、就業及家庭扶助等輔導與協助。

五、辦理或補助與其他國家或地區間毒品防制工作之合作及交流事項。

六、辦理或補助其他毒品防制相關業務。

七、管理及總務支出。

八、其他相關支出。」

將犯本條例之罪所科罰金及沒收、追徵所得款項之部分提撥，以及違反本條例所處罰鍰之部分提撥，納入毒品危害防制基金，以因應毒品防制業務費用，具有內部事務關聯性。

2. 國土永續發展基金

又國土計畫法 第 44 條規定：「中央主管機關應設置國土永續發展基金；其基金來源如下：

一、使用許可案件所收取之國土保育費。

二、政府循預算程序之撥款。

三、自來水事業機構附徵之一定比率費用。

四、電力事業機構附徵之一定比率費用。

五、違反本法罰鍰之一定比率提撥。

六、民間捐贈。

七、本基金孳息收入。

八、其他收入。

國土永續發展基金之用途如下：

一、依本法規定辦理之補償所需支出。

二、國土之規劃研究、調查及土地利用之監測。

三、依第一項第五款來源補助直轄市、縣（市）主管機關辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵。

四、其他國土保育事項。」

其中違反本法罰鍰之一定比率提撥，納入國土永續發展基金，其用途應「補助直轄市、縣（市）主管機關辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵」，作為查處取締違規行為以及檢舉獎勵之經費用途。由於本法尚未施行（114 年起施行），故尚未有裁罰案例。

3. 造林基金

又森林法第 48-1 條規定：「為獎勵私人或團體長期造林，政府應設置造林基金；其基金來源如下：

一、由水權費提撥。

二、山坡地開發利用者繳交之回饋金。

三、違反本法之罰鍰。

四、水資源開發計畫工程費之提撥。

五、政府循預算程序之撥款。

六、捐贈。

七、其他收入。」此一將違反本法之罰鍰，納入造林基金專款專用，係立法機關主動加入，並非主管機關提案，依據以往經驗，一年裁罰金額約新台幣五百萬元，相對於基金收入每年約 8/9 億元，占不到基金來源收入之 1%之比例，故並非重要財源。

4. 金融監督管理基金

金融監督管理委員會組織法 第 7 條規定：「本會設金融監督管理基金，其收入來源如下：

一、由政府循預算程序之撥款。

二、辦理金融監督、管理及檢查業務，向受本會監督之機構及由本會核發證照之專業人員收取之特許費、年費、檢查費、審查費、執照費、罰鍰收入及其他規費。

三、基金之孳息。

四、其他有關收入。

前項第二款費用收取辦法，由本會定之。

金融監督管理基金支出用途如下：

一、推動保護存款人、投資人及被保險人權益制度研究。

二、推動金融制度、新種金融商品之研究及發展。

三、推動金融資訊公開。

四、推動金融監理人員訓練。

五、推動國際金融交流。

六、行政院核定給與本會及所屬機關人員之特別津貼。

七、其他有關支應金融監理部門特別用途之支出。」

有關金融法規違規罰鍰，納入金融監督管理基金支出用途，有認為其正當性理由，乃是「取之於金融業者，而用之於金融業者」，以改善金融秩序。其罰鍰收入約占基金收入來源 17%，相當高額比例。

5. 反托拉斯基金

公平交易法 第 47-1 條（民國 106 年 06 月 14 日修正）：「主管機關為強化聯合行為查處，促進市場競爭秩序之健全發展，得設立反托拉斯基金。

前項基金之來源如下：

一、提撥違反本法罰鍰之百分之三十。

二、基金孳息收入。

三、循預算程序之撥款。

四、其他有關收入。

第一項基金之用途如下：

一、檢舉違法聯合行為獎金之支出。

二、推動國際競爭法執法機關之合作、調查及交流事項。

三、補助本法與涉及檢舉獎金訴訟案件相關費用之支出。

四、辦理競爭法相關資料庫之建置及維護。

五、辦理競爭法相關制度之研究發展。

六、辦理競爭法之教育及宣導。

七、其他維護市場交易秩序之必要支出。

前項第一款有關檢舉獎金適用之範圍、檢舉人資格、發給標準、發放程序、獎金之撤銷、廢止與追償、身分保密等事項之辦法，由主管機關定之。」

其立法理由：「二、聯合行為本即有暗默不易察查之特性，為強化聯合行為查處，促進市場競爭秩序之健全發展，實有設立反托拉斯之特種基金。

三、強化聯合行為之查處及促進市場競爭秩序之健全發展，攸關市場交易秩序永續發展，宜需有相對穩定財源之支應，方得有效且持續地打擊惡質卡特爾行為。惟為避免增加中央政府財政負擔、有效調配資源，期以現有財源提撥部分比率之金額，設立反托拉斯基金，做最有效之運用，爰於第二項及第三項明定特種基金之財源及用途。

四、按聯合行為具有高度隱密性，實務上常有難以蒐證之困擾，鑑於事業內部員工較容易獲得消息，為鼓勵其等揭露違法行為，提供事業內部告密者一筆獎金作為揭露之誘因，爰參考韓國、英國等國立法例研議檢舉獎勵制度，於第三項第一款明定基金適用於檢舉違法聯合行為獎金之支出，並於第四項授權主管機關就檢舉獎金適用之範圍、檢舉人資格、發給標準、發放程序、獎金之撤銷、廢止與追償、身分保密等事項訂定辦法，藉以發現更多不法聯合行為，強化執法成效。」

亦即為充實財源，將罰鍰納入反托拉斯基金，以提高維護公平交易秩序之政府效能。但實施以來，其支出比率偏低，造成資金閒置，行政效能似乎有限，而有重新檢討設置之必要性。

6. 國民年金保險基金

國民年金法第 45 條：「政府為辦理本保險，應設國民年金保險基金（以下簡稱本基金），其來源如下：

一、設立時中央政府一次撥入之款項。

二、保險費收入。

三、中央主管機關依法負擔及中央政府責任準備款項。

四、利息及罰鍰收入。

五、基金孳息及運用之收益。

六、其他收入。」

（二）污染者負擔原則

基於污染者負擔原則，對於違規造成環境污染者索科處之罰鍰以及追繳之所得利益，其收入納入環境基金中，專款專用於以違規行為所造成公共負擔之善後處理為目的。例如下列基金：

1. 水污染防治基金

水污染防治法第 66-3 條（104 年 1 月 22 日修正）規定：「各級主管機關依第十一條第六項設置之特種基金，其來源除該條第一項水污染防治費徵收之費用外，應包括各級主管機關依前條追繳之所得利益及依本法裁處之部分罰鍰。

前項基金來源屬追繳之所得利益及依本法裁處之罰鍰者，應優先支用於該違反本法義務者所污染水體之整治。」

其立法理由指出：「考量各級主管機關追繳之所得利益及裁處之罰鍰，應直接支用於因違規行為所造成受害環境之整治，確實達到本法確保水資源之清潔，維護生態體系等之立法目的，並符合環境正義，爰將追繳所得利益及裁處罰鍰，納入基金專款專用。」

2. 土壤及地下水污染整治基金

又如土壤及地下水污染整治法第 29 條規定：「土壤及地下水污染整治基金之來源如下：

一、土壤及地下水污染整治費收入。

二、污染行為人、潛在污染責任人或污染土地關係人依第四十三條、第四十四條規定繳納之款項。

三、土地開發行為人依第五十一條第三項規定繳交之款項。

四、基金孳息收入。

五、中央主管機關循預算程序之撥款。

六、環境保護相關基金之部分提撥。

七、環境污染之罰金及行政罰鍰之部分提撥。

八、其他有關收入。」

3. 空氣污染防制基金

再如空氣污染防制法第 87 條（107 年 6 月 25 日修正）規定：「各級主管機關依第十八條第二項設置之特種基金，其來源除第十六條第一項徵收之空氣污染防制費外，應包括下列收入：

一、第九條第一項第二款交易或拍賣所得。

二、各級主管機關依前條追繳之所得利益。

三、違反本法罰鍰之部分提撥。

四、依本法科處並繳納之罰金，及因違反本法規定沒收或追徵之現金或變賣所得。」

其立法理由指出：「考量主管機關依第九條第一項第二款規定之交易或拍賣所得、各級主管機關追繳之所得利益、罰鍰之部分提撥、罰金及沒收或追徵之現金或變賣所得等，應直接支用於空氣污染防制工作，確實達到本法維護空氣品質之立法目的，並符合環境正義，爰將上述收入項目，納入基金專款專用。」

4. 溫室氣體管理基金

溫室氣體減量及管理法第 19 條規定：「中央主管機關應成立溫室氣體管理基金，基金來源如下：

- 一、依前條拍賣或配售之所得。
- 二、依第二十一條收取之手續費。
- 三、政府循預算程序之撥款。
- 四、違反本法[行政罰鍰之部分提撥](#)。
- 五、人民、事業或團體之捐贈。
- 六、其他之收入。

前項基金專供溫室氣體減量及氣候變遷調適之用，其支用項目如下：

- 一、執行溫室氣體減量工作事項。
- 二、排放源檢查事項。
- 三、輔導、補助及獎勵排放源辦理溫室氣體自願減量工作事項。
- 四、資訊平台帳戶建立、拍賣、配售及交易相關行政工作事項。
- 五、執行溫室氣體減量及管理所需之約聘僱經費。
- 六、氣候變遷調適之協調、研擬及推動事項。
- 七、氣候變遷及溫室氣體減量之教育、宣導與獎助事項。
- 八、氣候變遷及溫室氣體減量之國際事務。
- 九、其他有關溫室氣體減量及氣候變遷調適研究事項。

第一項第一款拍賣或配售之所得經扣除其成本及費用後之淨額，應以不低於百分之三十之比例補助直轄市、縣（市）作為前項項目之用。

前項補助比例及其分配方式，由中央主管機關會商直轄市、縣（市）政府，考量人口數、土地面積及相關因素定之，並定期檢討。

第一項基金，中央主管機關得成立基金管理會監督運作，其基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之。」

三、以特種公共設施（交通設施）管理維護支出為目的

例如道路交通管理處罰條例第 9 條第 2 項規定：「本條例之罰鍰，應提撥一定比例專款專用於改善道路交通；其分配、提撥比例及運用等事項之辦法，由交通部會同內政部、財政部定之。」將道路交通違規罰鍰部份提撥專款專用於改善道路交通。而依據道路交通違規罰鍰收入分配及運用辦法第 3 條規定內政部警政署國道公路警察局舉發案件，其罰鍰經處罰機關收繳後，17%配予國道公路建設管理基金。

外國立法例亦有類似作法，例如日本道路交通違規罰款（反則金）在徵收收入解繳國庫之後，再作為「交通安全対策特別交付金」交付都道府縣地方政府，作為道路交通安全設施之設置及管理所需費用（道路交通法附則第 16 條），實質上具有「專款專用」性質，具體而言，充當信號燈、道路標誌、人行陸橋、道路反射鏡等設置費用。

第五章 罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入等納入普通基金統收統支或特種基金辦理之理論基礎及合理做法

壹、納入普通基金「統收統支」之法理基礎

從美國、日本及德國立法例以及實務作法可知，罰金、罰鍰及犯罪所得與不法利得，均屬於對於犯罪者或違規者進行制裁處罰，或剝奪因為犯罪行為或其他違規行為而獲得之不當利益，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。

德國違反秩序罰法第 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罰鍰處分，則該罰鍰流入聯邦公庫；否則流入各邦公庫。負有金錢給付義務之附隨處罰，適用第 1 句之規定。」日本立法例上本於預算單一原則，除特殊情形外，通常也納入國庫及各級公庫統收統支中。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。亦即應納入國庫或地方自治團體之公庫，統收統支使用。

貳、納入特種基金「專款專用」之法理基礎

在例外情形，立法者本於立法裁量，將罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入等納入特種基金「專款專用」，參酌美日德等國之作法，其可能之法理基礎如下：

一、被害人權益之保障

刑法第 57 條規定：「科刑時應以行為人之責任為基礎，並審酌一切情狀，尤應注意下列事項，為科刑輕重之標準：-----九、犯罪所生之危險或損害。」刑法第 58 條規定：「科罰金時，除依前條規定外，並應審酌犯罪行為人之資力及犯罪所得之利益。如所得之利益超過罰金最多額時，得於所得利益之範圍內酌量加重。」又行政罰法第 18 條第 1 項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」

故法院及主管機關裁處罰金及罰鍰時，應考慮犯罪及違規行為所造成之損害，包括被害人所受損害。在犯罪行為或不法行為侵犯特定人之權益，而有具體受害人之情形，應優先保障受害人之權益，以維護受害人民受憲法保障之基本權益。

在犯罪所得或不法利得之追繳，如財產上利益因為第三人享有償還請求權，致使所受利益不存在，或是財產上利益的額度極難以確認，均應限制追繳金額²³²。就此有認為為了落實追繳不當利益之精神，避免因為違規行為而獲得利益，因此應限制於受害人知悉並行使其請求權時，其不當利益金額之計算，才應扣除該項權利金額。否則如果受害人不明或因為人數眾多，每人金額極少，而無求償實益時，則仍應追繳其不當利益²³³。

如果行為人之犯罪行為，損害第三人權益，而應對於該受害人負擔損害賠償責任時，則其履行賠償責任，將排除或減少犯罪行為所獲得之財產上利益者，則不得再沒收該部份之財產上利益²³⁴，蓋

²³² Göhler, Ordnungswidrigkeitengesetz, 16. Aufl., 2012, § 29a Rn. 26.。

²³³ Kurt Kiethe/Olaf Hohmann, Das Spannungsverhältnis von Verfall und Rechten Verletzter (§7312 StGB), NStZ 2003, 510.

²³⁴ 有關犯罪所得之沒收與第三人權益保障問題，詳見陳清秀，刑法犯罪所得沒

於此情形，已無不當利益可供返還。如此，一方面優先保障受害人之權利，落實憲法上保障人民財產權之精神，並避免受益者遭受下述重複請求：一者沒收利益之處分，同時又遭被害人請求民事賠償

²³⁵。

因此，如財產上利益因為第三人享有償還請求權，致使所受利益不存在，或是財產上利益的額度極難以確認，均應限制追繳金額²³⁶。德國刑法第 73 條第 1 項即規定：「如果實施違法行為，其行為人或共同參與人就該項行為或從該項行為獲得標的物時，則法院應命追繳之。但該行為之受害人因該行為而產生請求權，其權利之履行將剝奪行為人或共同參與人所得之物的價值時，則不適用之。」此項但書規定也包括受害人為行政機關的情形，例如稅收國庫或行政主體享有獨立的公法上請求權，以填補違法行為所生損害之情形；且該所得標的物包括首先由共同行為人取得，接著（按照事先協議）再由其他行為人分配享有的情形²³⁷。

就此有認為為了落實追繳犯罪所得之精神，避免因為犯罪行為而獲得利益，因此應限制於被害人知悉並行使其請求權時，其犯罪所得利益金額之計算，才應扣除該項權利金額。否則如果被害人不明或因為人數眾多，每人金額極少，而無求償實益時，則仍應追繳其犯罪所得²³⁸。

收新制之相關問題探討，台灣法學雜誌，第 356 期，2018 年 11 月，頁 39 以下。

²³⁵ Eberbach, Zwischen Sanktion und Pravention—Möglichkeiten der Gewinnabschöpfen nach dem StGB—, NStZ 1987, S.491.

²³⁶ Göhler, OWiG, §29a Rn.26.

²³⁷ 參見 2009 年 2 月 4 日德國聯邦最高法院刑事判決，NStZ 2009,S.409f.

²³⁸ Kurt Kiethe/Olaf Hohmann, Das Spannungsverhältnis von Verfall und Rechten Verletzter (§73I2 StGB), NStZ 2003, 510.

我國刑法第 38 條之 3 規定：「第三十八條之物及第三十八條之一之犯罪所得之所有權或其他權利，於沒收裁判確定時移轉為國家所有。前項情形，第三人對沒收標的之權利或因犯罪而得行使之債權均不受影響。第一項之沒收裁判，於確定前，具有禁止處分之效力。」其中第 2 項規定：「第三人對沒收標的之權利或因犯罪而得行使之債權，均不受影響」亦即「刑法沒收目的在剝奪犯罪不法利得，以預防犯罪，基於被害人保護優先及交易安全之維護，不僅第三人對於沒收標的之權利不應受沒收裁判確定效力影響，對於國家沒收或追徵之財產，因與犯罪行為有關，自應賦予被害人優先行使其債權之權利，以避免因犯罪行為人履行不能，致求償無門，有害於被害人權利之實現。」（參見本項之立法理由）從而在法院宣告沒收之前，如果被害人已經提出請求返還犯罪所得（損害賠償請求或不當得利返還請求權）（例如提起刑事附帶民事訴訟），則該項犯罪所得似應優先給予被害人實現其權利，不應作為沒收之標的。亦即法院得依據刑法第 38 條之 2 第 2 項規定：「宣告前二條之沒收或追徵，有過苛之虞、欠缺刑法上之重要性……，得不宣告或酌減之。」為避免行為人雙重被請求之負擔以及優先保障被害人權益之考量，如宣告沒收勢必過於嚴苛，且無沒收之必要性，不予宣告沒收。

倘若是在沒收宣告之後，行為人方始遭被害人求償時，則被害人之債權應優先受償，在優先受償範圍內，已無犯罪所得，即無沒收之標的存在，國家之沒收權利即應歸於消滅。在此情形，原沒收之裁判應即停止執行。又如法院裁判沒收執行完畢繳庫之後，被害人因犯罪行為而得行使之債權，向加害人求償時，國家似應將沒收之款項返還被害人，以滿足其債權，俾能落實憲法上「被害人保護優先」之財產權保障原則。在此情形，如有爭議，似應由受害人取

得執行名義（例如向犯罪行為人提起民事訴訟獲得勝訴判決確定）之後，再向國家請求返還沒收之款項。

就此刑事訴訟法第 473 條第 1 項規定：「沒收物、追徵財產，於裁判確定後一年內，由權利人聲請發還者，或因犯罪而得行使債權請求權之人已取得執行名義者聲請給付，除應破毀或廢棄者外，檢察官應發還或給付之；其已變價者，應給與變價所得之價金。」²³⁹在此僅給予債權人「於裁判確定後一年內」請求發還之期間。鑑於人民之民法上請求權之時效期間通常超過一年，在侵權行為之損害賠償，時效期間最長十年，如果債務人放棄抗辯權，其請求權之時效期間更長，故上開法律規定一年之聲請期間，顯然過短而侵害人民之私法上債權，應屬違憲。為進行法規之合憲性解釋，應將上述一年期間，解釋為「訓示性規定」之期間²⁴⁰，以保障人民之財產權，不致於遭受國家沒收制度之侵害。否則不啻於國家與犯罪行為人先後分別加害被害人，國家同樣因為人民之犯罪行為而自被害人之財產，獲得不法利益（國家變成「犯罪之共犯」）。

又權利人對上述檢察官關於發還、給付之執行不服者，準用第 484 條之規定，得向法院聲明異議。

²³⁹ 本條立法理由指出：「一、依新刑法第三十八條之三第一、二項規定，經判決諭知沒收之財產，雖於裁判確定時移轉為國家所有，但第三人對沒收標的之權利不受響。故沒收物經執行沒收後，犯罪被害人仍得本其所有權，依本條規定，聲請執行檢察官發還；又因犯罪而得行使請求權之人，如已取得執行名義，亦應許其向執行檢察官聲請就沒收物、追徵財產受償，以免犯罪行為人經國家執行沒收後，已無清償能力，犯罪被害人因求償無門，致產生國家與民爭利之負面印象。二、原條文關於聲請發還沒收物之期限，為執行沒收後三個月內，失之過短，不足以保障犯罪被害人權利之行使，況因犯罪而得行使請求權之被害人，尤須有取得執行名義之餘裕，爰修正為於裁判確定後一年內。」

²⁴⁰ 檢察機關辦理沒收物及追徵財產之發還或給付執行辦法第 3 條第 4 項規定逾一年期間提出聲請，檢察官應予以駁回，似採取除斥期間。

為免沒收裁判徒費周章，耗費人力物力，德國立法例刑法第 73e 條規定僅需被害人提出返還財產或賠償之要求，即應排除沒收／追繳命令，其目的在防止由於國家對於犯罪所得之快速干預對於被害人造成不利之影響，另一方面也保護行為人免於遭受兩次請求²⁴¹。此一立法例應可供我國沒收法律規定（刑法第 38 條之 2 規定第 2 項）之解釋上參考（客觀目的解釋以及合憲性之目的限縮解釋）。

按為了避免重複剝奪不法所得利益，德國違反秩序罰法第 99 條第 2 項也規定：「如果依據第 29a 條追繳金額處分已經確定，而且就該關係人或追繳當事人已經有一個確定裁判，確認由於該項被處罰之行為，其受害人對之產生一項請求權時，則執行機關在此範圍內，應命不再執行該項追繳處分。如果該追繳金額已經繳納或被徵收，而依據上述確定裁判，證明應支付與被害人時，則執行機關應命返還給付與該關係人或追繳當事人。」在此所謂重複的利益剝奪，必須其原因及結果相同，亦即基於同一個秩序罰行為產生利益，也成立損害賠償義務。而且該項被追繳之財產上利益，也與受害人之請求權內容一致²⁴²。

我國行政罰法雖無上述避免重複剝奪利益之調整規定，但基於優先保障受害人之權利，落實憲法上保障人民財產權之精神，避免剝奪利益變成變相制裁處罰，似應進行法律漏洞補充，對於追繳處分之事後情事變更，也應納入考量，作為追繳不當利益之法律制度之整體配套措施，並依據行政程序法第 128 條程序再開規定給予當事人或利害關係人救濟機會。

²⁴¹ 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，下冊，中國法制出版社，2017 年第 1 版，頁 1071。

²⁴² Göhler, OWiG, §99 Rn.3.

因此，倘若罰金罰鍰或犯罪所得、不法利得納入特種基金財源，專款專用於被害人權益之補償或維護上，本於「被害人權益優先保障原則」，應具有合理性。

二、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）

採取「修復式正義」之理論²⁴³，認為取之於違規者，應用之於違規行為所生公共秩序危害之修復。對於違規行為所科處之罰金、罰鍰，必須考量其違法行為所造成公共利益危害程度以及結果影響，在此經由罰金、罰鍰之裁處金額，應「內含損害賠償」之金額，由於犯罪行為或違規行為所造成社會秩序之損害，而有必要由主管機關進行善後處理及修復，故為能確保主管機關確實投入經費進行損害之修復，則罰金、罰鍰之收入，如能納入特種基金中，以專款專用於違規行為所造成「公共負擔之善後處理」為目的，亦具有合理性。因此，倘若犯罪行為以及違規行為導致社會秩序遭受「實際損害」時，則主管機關之修復責任即相對重大，而應有充裕財源支應其修復損害之行政任務費用支出，故罰金、罰鍰之收入，納入特種基金以專款專用之正當性較強。反之，如果其犯罪或違規行為僅是「危險犯」性質，並未實際發生損害，則主關機關修復責任程度較低，其罰金、罰鍰之收入比較適宜納入國庫統收統支。

三、污染者負擔原則？

「污染者負擔原則」亦屬於修復式正義，在環境法領域之具體要求之一環，由於罰金罰鍰與犯罪所得及不法利得，性質上屬於危害社會秩序行為之制裁，或類似不當利益之返還，並非屬於具有「對待給付」之公法上負擔，亦即並無「特別公課」之法律性質，故可否比照

²⁴³ 楊崇森，修復式正義理論與運作之再檢討上，全國律師，109年1月，頁39以下。黃蘭娛，修復式正義在我國刑事政策定位之回顧與前瞻，刑事法雜誌，61卷5期，106年10月，頁1以下。

適用「污染者負擔原則」之特別公課（環境費負擔），而要求專款專用，尚有疑義。

但由於廣義的特別公課，也包括具有隱含「制裁性質」之公課負擔，以誘導管制人民之經濟活動行為（具有管制性質之特別公課），亦即對於不履行法律上義務所徵收的特別公課²⁴⁴。例如身心障礙者保護法第31條規定進用殘障人數未達法定標準者，應繳納差額補助費，即屬於此類特別公課。在環境法上適用「污染者負擔原則」，而課徵環境費之「特別公課」，以專款專用於整治污染費用之行政任務支出，亦即「取之於污染者，用之於污染者」，而具有正當性。

又在環境污染防治費之情形，其違反該領域之行政法規（環保法規）所徵收之環保罰金、罰鍰以及不法利得之沒收沒入，亦具有使用環境之對價性質，故有認為其課徵收入應可「從屬的」適用「特別公課之收入歸屬」原則，亦即納入特別公課所成立之特種基金，以專款專用²⁴⁵。故廣義的污染者負擔原則，將環保罰金罰鍰納入環境基金中專款專用，亦屬於「修復式正義」在環境法上之具體表現。

參、檢討

一、立法裁量之基準

考量罰金罰鍰及不法利得之剝奪，係對於危害一般社會秩序與一般公共利益之制裁或不當利得之返還，具有一般公共性，其受害人通常為全體國民與一般社會大眾，未必有具體被害人，或者雖有被害人，但難以查明特定，故罰金罰鍰與犯罪所得及不法利得之收入歸屬，原則上宜納入普通基金統收統支，以支應一般公共任務財政支出需要，以供全民共用共享，以取之於社會，用之於社會。

²⁴⁴ ipke/Lang, Steuerrecht, 23. Aufl., 2018, §2 Rz.31.

²⁴⁵ 學者黃耀輝教授採此見解，參見本計劃之專家諮詢會議記錄。

在例外情形，在有具體被害人或有特別需要善後處理之情形，本於「修復式正義」，為優先保障被害人權益或為因危害社會秩序後之善後公共事務之處理，而於必要時，指定納入特種基金專款專用，以支應特殊支出需要，亦具有某種程度之合理性，故應屬於立法者立法裁量範圍。

在此涉及特種基金成立之正當性與必要性問題，政府如為了籌措充分之財源，以支應特種行政任務支出，而設置特種基金，以加強提升行政業務效能，則為充實特種基金財源，本於上述「被害人權益保障」以及「修復式正義」之法理，在有被害人或修復正義實現之必要時，應可適度考量將部分罰金罰鍰與犯罪所得及不法利得之收入，納入特種基金財源之一部分。

二、必要性原則以及道德風險之避免

罰金、罰鍰之裁處與犯罪所得及不法利得之沒收追繳，固然均應符合法院依法審判原則以及裁罰機關「依法行政與依法處罰原則」，進行處理，不應為獲得「財政收入」之目的，而進行罰金、罰鍰之裁罰與犯罪所得及不法利得之追繳，以免「不當連結」，損害制裁處罰之本來目的，而有濫行處罰之公權力濫用，而造成損害人民權益之情事。

然而，倘若將罰金、罰鍰與犯罪所得及不法利得之追繳，其收入均歸屬於特種基金用途，仍難免有「為獲得收入目的而浮濫裁罰或沒收」之道德風險，尤其倘若罰金罰鍰收入，連結公務員獎金或特種津貼時，則上述「道德風險」之疑慮，更不可忽視，故為維護公正執法之環境，以保障人民之權益，並確保統收統支財源不至於流失，除非為加強「被害人權益保障」，或落實「修復式正義」之法理而有特別必要之情形外，罰金、罰鍰與犯罪所得及不法利得之追繳收入，仍宜

維持「統收統支原則」，不宜比照特別公課之專款專用模式，而納入特種基金。

再者，從實證統計資料顯示，罰金、罰鍰與犯罪所得及不法利得之追繳，其收入占該特種基金財源總收入比例一般不高，亦即並非重要財源收入，故取消其專款專用，並不影響特種基金之運作。

退而言之，罰金、罰鍰與犯罪所得及不法利得之追繳，其收入屬於該特種基金財源不可或缺之重要收入時，則為避免道德風險，仍應維持在一定比例以下。例如現行交通違規罰鍰在其罰鍰收入於 17% 比例範圍內，納入特種基金，可供參考。

三、按照比例部分納入特種基金專款專用，部分納入國庫統收統支

考量罰金及罰鍰，其犯罪與違規行為不僅單純損害特定人權益，也常危害公共利益，基於修復式正義，應優先補償被害人損失，故優先納入特種基金中，以專款專用於違規行為之善後處理有關行政經費，具有其合理性。但罰金罰鍰之裁處，其金額並不單純限於損害之賠償而已，尚具有損害賠償以上之制裁懲罰效果，故其罰金罰鍰之金額組成，應具有多重構造，從而在超過損害賠償金額以上部分，即無專款專用之優先性問題，除非特種基金財源匱乏而有加強挹注之必要外，原則上應納入國庫終統收統支，由全民共享，較為公平合理。

至於犯罪所得及不法利得部分，其情形類似，在相當於損害賠償部分，應優先補償被害人損失，故納入特種基金中，以專款專用於犯罪與違規行為之善後處理有關行政經費，具有其合理性。在超過損害賠償金額以上部分，即無專款專用之優先性問題，除非特種基金財源匱乏而有加強挹注之必要外，考量犯罪所得及不法利得係「取之於社會，故應用之於社會」，原則上應納入國庫終統收統支，由全民共享，較為公平合理。

綜上所述，本文認為在有成立特種基金之情形，如被害人範圍明確，而成立特種基金之行政任務，包括被害人補償或其他權益保障事項時，則基於修復式正義，罰金罰鍰與犯罪所得、不法利得之徵收，應優先補償被害人損失，故可考慮優先納入特種基金中，以專款專用於違規行為之善後處理有關行政經費，具有其合理性。但考量罰金罰鍰及犯罪所得與不法利得，均不僅限於相當於損害賠償之金額，而是更高金額，故按照比例由特種基金與普通基金分享，似具有合理性。

以環境保護法規之罰鍰為例，經查閱相關環保法規，空污基金、水污基金、土污基金及溫管基金的基金法定來源，母法中都有一款是「違反本法罰金或行政罰鍰之部分提撥」的內容。

依據環境教育法第 8 條第 2 項第 3 款規定：「各級主管機關應設立環境教育基金，其來源如下：---三、自各級主管機關收取違反環境保護法律或自治條例之罰鍰收入，每年提撥百分之五撥入。」其環境基金財源中，應自各級主管機關收取的違反環境保護法律或自治條例之罰鍰收入，每年提撥 5%撥入。

空氣污染防制法及水汙染污治法的施行細則對於上述部分罰金罰鍰提撥的比例，分別明定為 30%²⁴⁶及 20%²⁴⁷，但土壤及地下水汙染整治法及溫室氣體減量及管理法的施行細則中未見類似的分配比例

²⁴⁶ 空氣污染防制法施行細則第 29 條第 2 項規定：「本法第八十七條第三款所稱之部分提撥，指依本法裁處後實收罰鍰金額之百分之三十，納入各級主管機關之空氣污染防制基金帳戶。」

²⁴⁷ 水污染防治法施行細則第 23 條規定：「本法第六十六條之三第一項所稱之依本法裁處之部分罰鍰，指經主管機關依本法裁處後實收罰鍰金額之百分之二十。」

條款。其中土污基金部分，未另訂定提撥比例規則，僅簽奉一層核可，行政罰鍰提撥 15%給公務預算，提撥 5%給環教基金²⁴⁸。

至於溫減法基金的情形如下²⁴⁹：

「1. 溫管法當時訂定細則時確實未訂定罰金提撥比例。

2. 從成立基金觀點：溫管法僅規範中央主管機關要成立基金，其係著眼於將來若實施排放交易，係由中央主管機關主導；溫管法並未要求地方主管機關成立基金，土污法也是如此。但是，空污法及水污法都要求中央及地方主管機關都要成立基金。

3. 從罰鍰來源觀點：溫管法在處分罰金條文並不多，主要是地方主管機關可就規避、妨礙及拒絕檢查，登錄不實等少數行為處罰鍰，但實務上幾乎沒有這些情況，而最大處罰鍰條文是實施排放交易後，未能達成分配減量責任時，中央主管機關才會處分，因此，現階段沒有這麼急迫。反觀，空污法與水污法處分罰鍰條文很多，從違反標準、許可證、申報不實等，且地方主管機關都可據此處分，且需納入其基金，因此優先訂定提撥比例。」

上述分配比例，似尚無一定之規律，而可研議其適當合理之提撥比例。

²⁴⁸ 此為行政院環境保護署沈世宏前署長所提供資訊，謹此致謝。

²⁴⁹ 此為行政院環境保護署沈世宏前署長所提供資訊，謹此致謝。

第六章 結論及建議

壹、結論

一、罰金、罰鍰及犯罪所得、不法利得之性質

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，其所要實現之刑事制裁目的，包括就其犯罪行為所生危害進行報復制裁（應報理論、分配正義），督促違規者改過自新（特別預防功能）以及威嚇防止其他國民仿效其犯罪行為（一般預防功能）。而罰鍰與罰金類似，亦具有上述三種功能，同時罰鍰與罰金之裁處，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）。

又犯罪所得及不法利得之追繳，均相當於不當得利之返還，亦即任何人不得因為犯罪或違規行為等違反社會法律秩序行為而獲得不正利益，以維護公平競爭秩序，防止人民因為獲得不正利益而從事犯罪違規行為，因此，犯罪、違規行為人從社會或被害人方因為犯罪或違規行為而獲得不正利益，應予以追繳。

二、罰金、罰鍰及犯罪所得與不法利得納入普通基金「統收統支」之正當性

從美國、日本及德國立法例以及實務作法可知，罰金、罰鍰及犯罪所得與不法利得，均屬於對於犯罪者或違規者進行制裁處罰，或剝奪因為犯罪行為或其他違規行為而獲得之不當利益，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地方公庫，以填補國家社會之損失。在比較法上，美國、日本、德國等國家立法例，原則上一般均採取將上述收入歸屬於國庫或公庫，以統收統支原則。可見將罰金、罰鍰及犯罪所得與不法利得，原則上應納入普通基金「統收統支」，具有法制上之正當合理性。

三、在例外特殊情形，將罰金、罰鍰及犯罪所得與不法利得納入特種基金專款專用，屬於立法裁量之範圍，但仍應以必要性為限

德國聯邦憲法法院在生態稅之收入專款專用之合憲性爭議問題，曾經於 2004. 4. 20 判決認為有關目的稅之合憲性，在財政憲法上乃為法之所許。蓋統收統支原則，屬於「預算法上之原則」，並非「憲法位階之原則」，因此從納稅者徵收之特定稅收，未予以納入國庫統收統支，而作為特定行政任務目的支出需要，專款專用，並不違憲²⁵⁰。該案件中，法律特別規定將電力稅以及礦油稅（為節約能源而加重課稅之消費稅，具有生態稅性質）之稅捐收入，專款專用於降低年金保險費用之所產生財政需要，該判決認為國會立法者可以「立法裁量」決定某項稅收是否專款專用。

如果參考上述憲法裁判，既然租稅稅收原本應納入國庫統收統支，但在例外情形，於必要時，立法者明文規定改為專款專用，以確保特定行政任務目的之費用支出財源，原則上並不違憲。則基於同一法理，將原本應納入國庫統收統支之罰金、罰鍰及犯罪所得與不法利得，如改為納入特種基金專款專用，亦可能屬於立法裁量之範圍。在此其先決問題，乃是首先應考量有無成立特種基金之必要性與正當性，如有成立特種基金之必要性及正當性時，則為充實其基金財源，於必要時將某類特定收入或其一部分，改納入特種基金專款專用，應屬於立法裁量之範圍。

²⁵⁰ Urteil vom 20. April 2004 - 1 BvR 1748/99, BVerfGE 110,274,294.
https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2004/04/rs20040420_1bvr174899.html. 中文翻譯，參見范文清譯，生態稅判決（Ökosteuer-Urteil），司法院發行，德國聯邦憲法法院裁判選輯（十三），第361頁以下。

四、基於修復式正義，將罰金、罰鍰及犯罪所得與不法利得納入特種基金專款專用，以作為違規行為所造成公共負擔之善後處理經費，具有正當連結性

基於修復式正義之法理，犯罪行為或違規行為之加害人應賠償或補償被害人之損害，並對於社會秩序所生危害，進行修復。故對於違規行為所科處之罰金、罰鍰，必須考量其違法行為所造成公共利益危害程度以及結果影響，在此經由罰金、罰鍰之裁處金額，已經「內含損害賠償」之金額，由於犯罪行為或違規行為所造成社會秩序之損害，而有必要由主管機關進行善後處理及修復，故為能確保行政機關確實投入經費進行損害之修復，則罰金、罰鍰之收入，如能納入特種基金中，以專款專用於違規行為所造成「公共負擔之善後處理」為目的，在事件因果關係的連結上，亦具有正當性與合理性。

五、將罰金、罰鍰及犯罪所得與不法利得納入特種基金專款專用，恐導致主管機關違法不當裁罰而損害人民權益之虞，且可能不符合成本效益原則

然而，倘若將罰金、罰鍰與犯罪所得及不法利得之沒收追繳，其收入全部均歸屬於特種基金用途，由於該特種基金是由主管機關掌管，其基金收入多寡，勢必影響其業務之推動，甚至於影響主管機關公務員之福利（由於特種基金使用在預算上具有彈性，因此容易創造公務員福利），而特種基金之主管機關又與裁罰機關通常為「同一機關」，故就裁罰、沒入事件，主管機關本身為「事實上利害關係人」，而容易發生「利益衝突」，而在裁量處罰時，產生「不當連結」現象，亦即難免會有「為獲得罰鍰收入目的之考量，而浮濫裁罰或沒收」之風險存在，以致於在決定應否及如何裁罰之公權力行使，無法就事論事，公正合理執法，容易偏離處罰目的，導致違法不當損害人民權益之虞（潛在的「道德風險」）。此從中國大陸為避免主管機關「浮亂處罰」

人民而要求限制特種基金之設置，亦可佐證此一行政實踐上濫用公權力處罰人民以充實小金庫（特種基金）的道德風險確實存在。

加上罰金、罰鍰及犯罪所得與不法利得，相當可能超過違規行為所造成被害人權益損害補償以及公共負擔之善後處理經費，故如全額納入特種基金專款專用，導致收入遠超過其特別任務需要支出，而形同資源浪費，無法發揮整體財政效益。例如反托拉斯基金每年均有超額賸餘，即有此一現象，故全額納入特種基金專款專用，亦非公平妥適。就此超額部分，仍宜納入國庫及公庫採取統收統支原則，由全民共享之，並能發揮財政效益。

故如考量上述有利及不利因素，在有必要成立特種基金的情形，為籌措財源，原則上應避免以罰金罰鍰等作為其主要財源，以降低主管機關之上述道德風險，保障人民合法權益。如果籌措財源確實有其困難，而不得已有必要將罰金、罰鍰及犯罪所得與不法利得之一部分，納入特種基金時，則採取「公式的比例分配」原則，應較為合理。

貳、建議

一、為保障人民權益，維持現行統收統支原則

由於犯罪行為及不法行為所侵害之法益，通常多屬於國家或社會法益，故原則上應將其罰金罰鍰及沒收沒入不法利得等收入歸屬於國庫或地方公庫，以填補國家社會之損失。且為保障人民權益，避免為獲得罰鍰等基金收入目的而處罰人民或沒收人民財產，以公正執法，防止各級政府機關「為獲得基金收入而濫用裁罰公權力」之「不當連結」亂象發生，原則上應將罰金罰鍰等收入歸屬於各級公庫，以支應一般財政任務需要，統收統支。而應避免專款專用，納入特種基金中。

蓋罰金罰鍰並非穩定之財源，如果人民並無違規行為，即不得處罰。倘若罰金罰鍰納入特種基金之主要財源收入時，則主管機關為使其特種基金順利運作，必須開闢財源，亦即為獲得特種基金之財政收

入目的，勢必要擴大處罰對象範圍乃至處罰金額，變成另類「特別目的租稅」。其結果，主管機關可能傾向濫用公權力處罰人民，以致違法不當損害人民權益。導致違反「罰金罰鍰」所追求維護法律秩序之事件本質目的，而變質為「租稅」。故應審慎為之。

現行財政收支劃分法第 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。」與德國及日本立法例基本上相同，應可維持此一立法原則。

二、例外情形，特別行政法規納入特種基金專款專用，應以被害人權益保障以及公共負擔之善後處理經費所必要者為限

在例外情形，有關罰金、罰鍰及犯罪所得與不法利得，如有必要納入特種基金專款專用時，則基於「修復式正義」之法理，應以被害人權益保障以及公共負擔之善後處理經費所必要者為限，不宜任意擴張。

三、將罰金、罰鍰及犯罪所得與不法利得納入特種基金專款專用，應有分配比例公式

如將罰金、罰鍰及犯罪所得與不法利得納入特種基金專款專用，應以被害人權益保障以及公共負擔之善後處理經費所必要者為限，其超額部分，仍應回歸「統收統支原則」。在此建議母法僅規定以「部分罰金罰鍰或不法利得沒收沒入之收入」納入特種基金，並授權以「法規命令」辦法訂定「分配比例公式」，以統一處理，在此應注意納入特種基金專款專用之金額，應以被害人權益保障以及公共負擔之善後處理經費所必要者為限，避免其專款專用之收入遠超過其特別任務支出需要，而有大量賸餘，導致不符合「成本效益」之情況，故建議採取定期（每年度或二至三年）滾動式檢討分配比例方式。

參考文獻

一、中文文獻

(一)專書

1. 亞圖、考夫曼原著，劉幸義等合譯，法律哲學，初版2刷，五南出版，2001年5月。
2. 林錫堯，行政罰法，初版，元照出版，2005年。
3. 蔡茂寅，預算法之原理，元照，2008年。
4. 許絲捷，第三人利得沒收－德國聯邦最高法院刑事裁判 BGHSt 45, 235 譯介，收錄於林鈺雄編，沒收新制(二)－經濟刑法的新紀元，2016年9月，第十七章。
5. 陳清秀，現代財稅法原理，第3版，元照出版，2020年。
6. 陳清秀，稅法總論，第11版，2019年。
7. (德)漢斯·海因里希·耶塞克/托馬斯·魏根特著，徐久生譯，德國刑法教科書(下冊)，第1版，中國法制出版社，2017年。
8. 陳清秀，行政罰法，第3版，新學林出版，2017年11月。
9. 行政院主計總處，中央政府非營業特種基金發展狀況及未來努力方向，2019年，頁6以下。
10. 廖義男主編，行政罰法，元照出版，2007年5月。

(二)期刊論文

1. 陳清秀，預算法之基本原理，交大法學（大陸），1期，2012年，頁44-61。

2. 李惠宗，追繳公法上不法利得之當事人適格性，法令月刊，64 卷 4 期，2013 年 11 月，頁 1-21。
3. 吳燦，被害人求償權之犯罪所得沒收的疑義(上)，司法周刊，第 1836 期，2017 年 2 月 10 日，頁 2-3。
4. 王士帆，2017 年德國沒收新法 - 從新原則與裁判安定性，司法周刊，第 1863 期，2017 年 8 月 18 日，頁 2-3。
5. 廖義男，夏蟲語冰錄（一一六）---行政罰法不當利得之追繳，法令月刊，68 卷 9 期，2017 年 9 月，頁 148-161。
6. 許絲捷，不法利得沒收之性質 - 從總額原則、淨利原則談起，司法新聲，第 124 期，2017 年 10 月，頁 72-99。
7. 黃蘭嫻，修復式正義在我國刑事政策定位之回顧與前瞻，刑事法雜誌，61 卷 5 期，2017 年 10 月，頁 1-29。
8. 岳紅舉／單飛躍，政府性基金預算與一般公共預算統籌銜接的法治化路徑，財政研究，2018 年 1 期，頁 101-111。
9. 陳清秀，刑法犯罪所得沒收新制之相關問題探討，台灣法學雜誌，第 356 期，2018 年 11 月，頁 39 以下。
10. 黃秀容，非營業特種基金預算體制的革新與策進，主計月刊，第 772 期，2020 年 4 月，頁 48-51。
11. 楊崇森，修復式正義理論與運作之再檢討(上)，全國律師，2020 年 1 月，頁 39-54。

(三)其它文獻資料

1. 林嬋娟主持，政事型特種基金之預算及績效管考制度研究，委託研究報告，行政院主計處編印，2004 年 12 月。

2. 傅從喜、林志鴻、張秋蘭、藍科正，〈德國、日本、美國及韓國社會年金保險制度面臨問題及改革方向之研究〉，內政部委託研究報告，2008 年 9 月。
3. 法務部 100 年度委託研究計劃，犯罪被害人保護政策體檢報告，委託單位：法務部，執行單位：中華警政研究學會，2012 年 2 月。
4. 李建良，論不法利得的追繳與加重裁處罰鍰之關係——評析「和平電廠超額使用生煤案」之相關判決與法制，收於行政院法規會編印，行政院 103 年學術研討會——行政罰法上裁處不法利得之理論與實務，2014 年第 1 版，頁 29 以下。
5. 行政院及司法院 104.11.27 函請立法院審議之刑法部分條文修正草案之立法理由說明。
<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc7cfc7ceccc8cdc5cec9c6d2cec7c9>。瀏覽日期：109.11.8。

二、英文文獻

1. 美國聯邦眾議院犯罪受害者基金報告，網址：
<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42672>，最後點閱日 2020/12/18。
2. 美國刑事犯罪受害者辦公室(Office for Victims of Crimes)網站資訊，網址：<https://ovc.ojp.gov/about/crime-victims-fund>，最後點閱日 2020/12/18。
3. 美國 SEC 的 2019 年度財務報告(Agency Financial Report)，第 31 頁，網址：<https://www.gao.gov/assets/710/702683.pdf>，最後點閱日 2020/12/19。

4. 美國 SEC 的 2020 年度財務報告(Agency Financial Report)，第 36 頁，網址：https://www.sec.gov/files/sec-2020-agency-financial-report_1.pdf，最後點閱日 2020/12/19。
5. VEHICLE CODE - VEH, DIVISION 18. PENALTIES AND DISPOSITION OF FEES, FINES, AND FORFEITURES, CHAPTER 2., ARTICLE 1. Fines and Forfeitures [42200]。州法規連結：https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=VEH&division=18.&title=&part=&chapter=2.&article=1.，最後點閱日 2020/11/11。
6. 新墨西哥州法規會編第 24 章第 24-3 節 Sec. 24-3 Additional penalty assessment fees for violations. 州法規連結：https://library.municode.com/nm/roswell/codes/code_of_ordinances?nodeId=COOR_CH24TR，最後點閱日 2020/11/11。
7. 美國聯邦職業安全與健康法全文見：<https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title29/chapter15&edition=prelim>，最後點閱日：2020/11/11。

三、日文文獻

(一)專書

1. 小林武，預算と財政法，五訂版，2016 年。東京：新日本法規。
2. 宇賀克也，行政法 I 行政法總論，第 5 版，2019 年。東京：有斐閣。
3. 碓井光明，要請 自治体財政・財務法，改訂版，2000 年。東京：学陽書房。

4. 杉村章三郎，財政法，新版，1982 年。東京：有斐閣。
5. 塩野宏，行政法Ⅰ 行政法総論，第 6 版，2015 年。東京：有斐閣。
6. 藤本哲也，刑事政策概論，青林書院，2015 年 7 版。

(二) 期刊論文

1. 中原茂樹，景品表示法上の課徴金，收録於：宇賀克也、交告尚史編，小早川光郎先生古稀記念 現代行政法の構造と展開，2016 年，793~1810 頁。東京：有斐閣。
2. 田中治，特別会計，收録於：日本財政法学会編，財政の適正管理と政策実現，2005 年，19~40 頁。東京：勁草書房。
3. 北村喜宣，行政罰・強制金，收録於：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，2008 年，131~160 頁。東京：有斐閣。
4. 宇賀克也，行政制裁，ジュリスト，1228 号，50~61 頁，2019 年 8 月。
5. 兵藤広治，特別会計，收録於：雄川一郎、塩野宏、園部逸夫編，現代行政法大系 第 10 巻 財政，1984 年，71~108 頁。東京：有斐閣。
6. 角谷正彦，公会計法，收録於：雄川一郎、塩野宏、園部逸夫編，現代行政法大系 第 10 巻 財政，1984 年，149~182 頁。東京：有斐閣。
7. 金子宏，総説，收録於：雄川一郎、塩野宏、園部逸夫編，現代行政法大系 第 10 巻 財政，1984 年，1~15 頁。東京：有斐閣。

8. 稲生信男，會計年度獨立主義，收錄於：日本財政法学会編，財政の適正管理と政策実現，2005 年，1～18 頁。東京：勁草書房。

(三)其它文獻資料

1. 日本財務省，特別會計ガイドブック（平成 30 年版），
(https://www.mof.go.jp/budget/topics/special_account/fy2018/1syoutokubetukaikaiseido.pdf，瀏覽日期：2019 年 8 月 23 日)。
2. 日本財務省，特別會計ガイドブック（平成 30 年版），
https://www.mof.go.jp/budget/topics/special_account/fy2018/1syoutokubetukaikaiseido.pdf，瀏覽日期：2019 年 8 月 23 日。
3. 日本財務省，令和 2 年度特別會計予算，
(<https://www.bb.mof.go.jp/server/2020/dlpdf/DL202012001.pdf>；最後瀏覽日 2020 年 10 月 27 日)。
4. 日本財務省，令和 2 年度一般会計予算
(<https://www.bb.mof.go.jp/server/2020/dlpdf/DL202011001.pdf>；最後瀏覽日 2020 年 10 月 27 日)。
5. 日本財務省，令和 2 年度特別會計予算
(<https://www.bb.mof.go.jp/server/2020/dlpdf/DL202012001.pdf>；最後瀏覽日 2020 年 10 月 27 日)。
6. 日本財務省主計局，特別會計ガイドブック(令和元年版)，
(https://www.mof.go.jp/budget/topics/special_account/fy2019/index.html；最後瀏覽日 2020 年 10 月 27 日)。

三、 徳文文獻

(一)專書資料

1. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 21. Wahlperiode, Schriftliche Kleine Anfrage, 11. 04. 2017, Drucksache 21 / 8591.
2. Bundeshaushalt 2019, Bundesministerium der Finanz.
3. Die Bundesregierung, Gruppierungsplan ab Haushaltsjahr 2020.
4. Dieter Birk, Steuerrecht I, 12. Aufl., 2009.
5. Diesel-Skandal: VW zahlt milliarden-Bußgeld, Stand: 14.06.2018.
6. Dr. Ulrich Häde, Nebenhaushalte des Bundes, NVwZ 1995.
7. Eberbach, Zwischen Sanktion und Prävention—
Möglichkeiten der Gewinnabschöpfen nach dem StGB—,
NStZ 1987.
8. Erich Göhler, Gesetz über Ordnungswidrigkeiten,
Kommentar, 17 Aufl. 2017.
9. Freie Hansestadt Bremen, Gesetz zur Ausführung des
Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) und des
Einführungsgesetzes zum Gesetz über
Ordnungswidrigkeiten (EGOWiG) von 1. Oktober 1968.
10. Freie und Hansestadt Hamburg Justizbehörde, Bericht
Sammelfonds für Bußgelder 2018.
11. Gelbe Karte für Bußgeldverteiler, TazArchiv, vom 15. 9.

2018.

12. Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
(Gemeindeordnung – GO) in der Fassung der
Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796).
13. Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der
Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602).
14. Göhler, Ordnungswidrigkeitengesetz, 16. Aufl., 2012.
15. Henning Tappe/Rainer Wernsmann, Öffentliches
Finanzrecht, 2. Aufl., 2019, S. 70 ff.
16. Informationsblatt zum Sammelfonds für Bußgelder, Freie
und Hansestadt Hamburg Justizbehörde, 2017.
17. Jäger, in: Klein, AO, 11. Aufl., 2012.
18. Klaus Tipke / Joachim Lang, Steuerrecht, 23. Aufl.
2018.
19. Klene Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit
Antwort der Landesregierung, Niedersächsischer Landtag
– 18. Wahlperiode, Drucksache 18 / 1351, 03. 08. 2018,
Nr. 25.
20. Kruse, Lehrbuch des Steuerrechts, Band I, Allgemeiner
Teil, 1991, S. 38.
21. Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Lfg. 70, 2013.
22. Kurt Kiethe/Olaf Hohmann, Das Spannungsverhältnis von
Verfall und Rechten Verletzter (§73 I 2 StGB), NSTZ

2003.

23. Lothar Güntert, Gewinnabschöpfung als strafrechtliche Sanktion, 1982.
24. Maunz/Dürig, GG, Art. 105.
25. Michael Sachs, Grundgesetz Kommentar, 4. Aufl. 2007.
26. Michael Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 557 ff. 轉引自 Dr. Ulrich Häde, Nebenhaushalte des Bundes, NVwZ 1995, 467.
27. Mitsch, in: Lothar Senge, Ordnungswidrigkeitengesetz, 3. Aufl., 2006.
28. Mitsch, Recht der Ordnungswidrigkeiten, 2. Aufl., 2005.
29. NDR 1 Niedersachsen, VW-Bußgeld: Eine Milliarde und was damit passiert, Stand: 06. 07. 2019.
30. Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 41. ed., Stand: 15. 02. 2018, §110 Rn. 37.
31. Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 1. Aufl., 2014, S. 106.
32. Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Stefan Schuster SPD vom 25. 09. 2017, Zuweisung von Geldauflagen in Strafverfahren zugunsten von Organisationen der Hilfe für Opfer von Straftaten, bayerischer Landtag Drucksache 17 / 18802.
33. Seitz, in: Göhler, Ordnungswidrigkeitengesetz, 16. Aufl., 201

2.

- 34. Spendengerichte, Die Gönner, vom 29. 01. 2018.
- 35. Spiegel Wirtschaft, Abgasaffäre, Dafür gibt
Niedersachsen VWs Milliarden Bußgeld aus, 21. 07. 2019.
- 36. Steindorf, in: K. Boujong, Ordnungswidrigkeitengesetz, 2. Aufl., 2000.
- 37. Tim Gebauer, Reform der strafrechtlichen
Vermögensabschöpfung, ZRP 2016, S. 101 ff.
- 38. Tipke/Kruse, AO, 1987, § 3 Tz. 23a.
- 39. Tipke/Lang, Steuerrecht, 20. Aufl., 2010.
- 40. Tipke/Lang, Steuerrecht, 23. Aufl., 2018.
- 41. Thomas Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung,
1996, S. 177.
- 42. Verdächtig spendable Justiz, Richter und Staatsanwälte
verteilen Millionen Euro – nach undurchsichtigen
Kriterien, Tagesspiegel 04. 07. 2019.
- 43. Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des
Landes Niedersachsen (VV-HNds).
- 44. Verwendung aus den Sammelfonds, JuraMagazin, 2020.
- 45. VW muss Bußgeld zahlen, Staatsanwaltschaft Braunschweig
PRESSINFORMATION VOM 13. 06. 2018.
- 46. Werner Heun, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl.,

2018, Band 3, S. 1174 f.

47. Wohin fließen die Bußgelder im Dieselskandal ?
Verbraucherhilfe²⁴, Dieselgate aktualisiert am 29. 01.
2020.

(二)其它文献资料

1. Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft, 引自 <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-nebenhaushalt.html> , 瀏覽日期：2019 年 8 月 9 日。
2. Urteil vom 20. April 2004 – 1 BvR 1748/99, BVerfGE 110, 274, 294, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2004/04/rs20040420_1bvr174899.html. 中文翻譯，參見范文清譯，生態稅判決（Ökosteuer-Urteil），司法院發行，德國聯邦憲法法院裁判選輯，頁 361 以下。
3. [https://de.wikipedia.org/wiki/Geldstrafe_\(Deutschland\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Geldstrafe_(Deutschland)). 瀏覽日期：2020.11.9.

附表一：中央政府總預算 106 至 110 年度罰金罰鍰收入彙總表

基金名稱	106 年度審定決算					
	罰金、罰鍰等收入				業務總收入(基金來源) (B)(註 2)	佔比 (A)/(B)
	(A)	罰鍰	罰金	沒收、沒入		
合計	835,984	824,836	3,477	7,671	2,775,293,004	0.03%
一、基金來源僅有罰鍰						
國道公路建設管理基金	498,933	498,933			35,503,976	1.41%
金融監督管理基金 (註 1)	267,540	267,540			1,178,433	22.70%
反托拉斯基金	18,759	18,759			18,845	99.54%
林務發展及造林基金	6,022	6,022			1,745,934	0.34%
勞工保險局作業基金	3,492	3,492			513,741,480	0.00%
溫室氣體管理基金	0	0			297,331	0.00%
國土永續發展基金	0	0			127,345	0.00%
水污染防治基金	3,020	3,020			321,185	0.94%
國民年金保險基金	438	438			127,806,231	0.00%
家庭暴力及性侵害防治基金	81	81			239,718	0.03%

二、基金來源包括 罰緩、罰金、沒收 或沒入						
食品安全保護基金	36,784	25,636	3,477	7,671	37,863	97.15%
土壤及地下水污染 整治基金	915	915			1,178,607	0.08%
空氣污染防治基金	0				5,176,671	0.00%
毒品防制基金 (108 年度設立)	0					
農田水利事業作業 基金(110 年度設 立)	0					

基金名稱	107 年度審定決算					
	罰金、罰鍰等收入 (A)				業務總收入 (基金來源)(B)(註2)	佔比 (A)/(B)
		罰鍰	罰金	沒收、沒入		
合計	1,749,277	1,542,560	123,077	83,640	2,903,523,726	0.06%
一、基金來源僅有罰鍰						
國道公路建設管理基金	478,262	478,262			35,940,112	1.33%
金融監督管理基金(註1)	198,250	198,250			1,239,362	16.00%
反托拉斯基金	829,038	829,038			829,556	99.94%
林務發展及造林基金	5,552	5,552			1,684,250	0.33%
勞工保險局作業基金	4,657	4,657			564,977,800	0.00%
溫室氣體管理基金	0	0			539,996	0.00%
國土永續發展基金	0	0			120,168	0.00%
水污染防治基金	3,759	3,759			200,693	1.87%

國民年金保險基金	336	336			131,742,332	0.00%
家庭暴力及性侵害防治基金	10	10			238,429	0.00%
二、基金來源包括罰緩、罰金、沒收或沒入						
食品安全保護基金	228,472	21,755	123,077	83,640	228,669	99.91%
土壤及地下水污染整治基金	941	941			1,357,157	0.07%
空氣污染防治基金	0				6,009,863	0.00%
毒品防制基金 (108 年度設立)						
農田水利事業作業基金(110 年度設立)						

基金名稱	108 年度審定決算					
	罰金、罰鍰等收入				業務總收入 (基金來源) (B)(註 2)	佔比 (A)/(B)
	(A)					
		罰鍰	罰金	沒收、 沒入		
合計	1, 055, 114	925, 220	14, 715	115, 179	3, 043, 153, 517	0. 03%
一、基金來源僅有罰鍰						
國道公路建設管理基金	510, 427	510, 427			35, 932, 433	1. 42%
金融監督管理基金（註 1）	300, 426	300, 426			1, 360, 899	22. 08%
反托拉斯基金	6, 667	6, 667			8, 167	81. 63%
林務發展及造林基金	3, 891	3, 891			2, 158, 768	0. 18%
勞工保險局作業基金	3, 183	3, 183			606, 449, 881	0. 00%
溫室氣體管理基金	0	0			455, 922	0. 00%
國土永續發展基金	0	0			97, 397	0. 00%
水污染防治基金	4, 289	4, 289			194, 250	2. 21%

國民年金保險基金	384	384			161,959,732	0.00%
家庭暴力及性侵害防治基金	16	16			238,392	0.01%
二、基金來源包括罰緩、罰金、沒收或沒入						
食品安全保護基金	224,471	94,577	14,715	115,179	224,849	99.83%
土壤及地下水污染整治基金	1,360	1,360			1,177,764	0.12%
空氣污染防治基金	0				4,904,789	0.00%
毒品防制基金 (108 年度設立)	0				361,109	0.00%
農田水利事業作業基金(110 年度設立)						

基金名稱	109 年度法定預算					
	罰金、罰鍰等收入				業務總收入(基金來源) (B)(註 2)	佔比 (A)/(B)
	(A)	罰鍰	罰金	沒收、沒入		
合計	630,774	630,774	0	0	2,891,750,178	0.02%
一、基金來源僅有罰鍰						
國道公路建設管理基金	353,717	353,717			32,232,860	1.10%
金融監督管理基金 (註 1)	202,129	202,129			1,132,552	17.85%
反托拉斯基金	46,694	46,694			48,234	96.81%
林務發展及造林基金	4,500	4,500			1,481,242	0.30%
勞工保險局作業基金	3,640	3,640			524,652,015	0.00%
溫室氣體管理基金	0	0			440,331	0.00%
國土永續發展基金	0	0			91,549	0.00%
水污染防治基金	600	600			181,156	0.33%
國民年金保險基金	474	474			109,844,940	0.00%
家庭暴力及性侵害防治基金	20	20			243,315	0.01%

二、基金來源包括 罰緩、罰金、沒收 或沒入						
食品安全保護基金	19,000	19,000			20,000	95.00%
土壤及地下水污染 整治基金	0				1,214,411	0.00%
空氣污染防治基金	0				4,578,609	0.00%
毒品防制基金 (108 年度設立)	0				471,255	0.00%
農田水利事業作業 基金(110 年度設 立)						

基金名稱	110 年度預算案					
	罰金、罰鍰等收入				業務總收入(基金來源) (B)(註 2)	佔比 (A)/(B)
	(A)					
		罰鍰	罰金	沒收、沒入		
合計	698, 731	698, 731	0	0	2, 993, 721, 694	0. 02%
一、基金來源僅有罰鍰						
國道公路建設管理基金	353, 717	353, 717			32, 570, 751	1. 09%
金融監督管理基金 (註 1)	251, 350	251, 350			1, 320, 776	19. 03%
反托拉斯基金	46, 694	46, 694			48, 282	96. 71%
林務發展及造林基金	4, 500	4, 500			1, 564, 314	0. 29%
勞工保險局作業基金	3, 750	3, 750			533, 964, 880	0. 00%
溫室氣體管理基金	0	0			336, 363	0. 00%
國土永續發展基金	0	0			91, 549	0. 00%
水污染防治基金	1, 800	1, 800			188, 433	0. 96%
國民年金保險基金	624	624			114, 513, 217	0. 00%
家庭暴力及性侵害防治基金	20	20			238, 545	0. 01%

二、基金來源包括 罰緩、罰金、沒收 或沒入						
食品安全保護基金	20,000	20,000			20,300	98.52%
土壤及地下水污染 整治基金	0				1,094,874	0.00%
空氣污染防治基金	0				4,531,688	0.00%
毒品防制基金 (108 年度設立)	0				424,621	0.00%
農田水利事業作業 基金(110 年度設 立)	16,276	16,276			10,406,116	0.16%

附表二：法律將罰鍰歸屬特種基金一覽表

基金名稱	罰金、罰鍰、沒收及沒入納入基金來源之依據	條文內容
食品 安全 保護 基金	" 食品安全衛生管理法 第 56-1 條 第 2 條 本法所稱主管機關：在中央為衛生福利主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。 本法所收罰金、罰鍰、沒收、沒入尚納入國庫、直轄市政府及縣市政府。"	" 中央主管機關為保障食品安全事件消費者之權益，得設立食品安全保護基金，並得委託其他機關（構）、法人或團體辦理。 前項基金之來源如下： 一、違反本法罰鍰之部分提撥。 二、依本法科處並繳納之罰金，及因違反本法規定沒收或追徵之現金或變賣所得。 三、依本法或行政罰法規定沒入、追繳、追徵或抵償之不當利得部分提撥。 四、基金孳息收入。 五、捐贈收入。 六、循預算程序之撥款。 七、其他有關收入。 第一項基金之用途如下： 一、補助消費者保護團體因食品衛生安全事件依消費者保護法之規定，提起消費訴訟之律師報酬及訴訟相關費用。 二、補助經公告之特定食品衛生安全事件，有關人體健康風險評估費用。 三、補助勞工因檢舉雇主違反本法之行為，遭雇主解僱、調職或其他不利處分所提之回復原狀、給付工資及損害賠償訴訟

		之律師報酬及訴訟相關費用。 四、補助依第四十三條第二項所定辦法之獎金。 五、補助其他有關促進食品安全之相關費用。"
金融監督管理基金	"金融監督管理委員會組織法第 7 條"	"本會設金融監督管理基金，其收入來源如下： 一、由政府循預算程序之撥款。 二、辦理金融監督、管理及檢查業務，向受本會監督之機構及由本會核發證照之專業人員收取之特許費、年費、檢查費、審查費、執照費、罰鍰收入及其他規費。 三、基金之孳息。 四、其他有關收入。 前項第二款費用收取辦法，由本會定之。 金融監督管理基金支出用途如下： 一、推動保護存款人、投資人及被保險人權益制度研究。 二、推動金融制度、新種金融商品之研究及發展。 三、推動金融資訊公開。 四、推動金融監理人員訓練。 五、推動國際金融交流。 六、行政院核定給與本會及所屬機關人員之特別津貼。 七、其他有關支應金融監理部門特別用途之支出。"

反托拉斯基金	" 公平交易法 第 47-1 條"	" 主管機關為強化聯合行為查處，促進市場競爭秩序之健全發展，得設立反托拉斯基金。 前項基金之來源如下： 一、提撥違反本法罰鍰之百分之三十。 二、基金孳息收入。 三、循預算程序之撥款。 四、其他有關收入。 第一項基金之用途如下： 一、檢舉違法聯合行為獎金之支出。 二、推動國際競爭法執法機關之合作、調查及交流事項。 三、補助本法與涉及檢舉獎金訴訟案件相關費用之支出。 四、辦理競爭法相關資料庫之建置及維護。 五、辦理競爭法相關制度之研究發展。 六、辦理競爭法之教育及宣導。 七、其他維護市場交易秩序之必要支出。 "
林務發展及造林基金	" 森林法 第 48-1 條 另該法尚定有罰金收入，係分別入國庫、直轄市政府及縣市政府。	" 第 50 條 竊取森林主、副產物，收受、搬運、寄藏、故買或媒介贓物者，處六月以上五年以下有期徒刑，併科新臺幣三十萬元以上三百萬元以下罰金。 前項竊取森林主、副產物之未遂犯罰之。

	第 2 條 本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。" 第 48-1 條 為獎勵私人或團體長期造林，政府應設置造林基金；其基金來源如下： 一、由水權費提撥。 二、山坡地開發利用者繳交之回饋金。 三、違反本法之罰鍰。 四、水資源開發計畫工程費之提撥。 五、政府循預算程序之撥款。 六、捐贈。	第 51 條 於他人森林或林地內，擅自墾殖或占用者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣六十萬元以下罰金。 前項情形致釀成災害者，加重其刑至二分之一；因而致人於死者，處五年以上十二年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金，致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣八十萬元以下罰金。 第一項之罪於保安林犯之者，得加重其刑至二分之一。 因過失犯第一項之罪致釀成災害者，處一年以下有期徒刑，得併科新臺幣六十萬元以下罰金。 第一項未遂犯罰之。 犯本條之罪者，其供犯罪所用、犯罪預備之物或犯罪所生之物，不問屬於犯罪行為人與否，沒收之。 第 52 條 犯第五十條第一項之罪而有下列情形之一者，處一年以上七年以下有期徒刑，併科贓額五倍以上十倍以下罰金： 一、於保安林犯之。 二、依機關之委託或其他契約，有保護森林義務之人犯之。 三、於行使林產物採取權時犯之。
--	--	---

	七、其他收入。	四、結夥二人以上或僱使他人犯之。 五、以贓物為原料，製造木炭、松節油、其他物品或培植菇類。 六、為搬運贓物，使用牲口、船舶、車輛，或有搬運造材之設備。 七、掘採、毀壞、燒燬或隱蔽根株，以圖罪跡之湮滅。 八、以贓物燃料，使用於礦物之採取，精製石灰、磚、瓦或其他物品之製造。 前項未遂犯罰之。 第一項森林主產物為貴重木者，加重其刑至二分之一，併科贓額十倍以上二十倍以下罰金。 前項貴重木之樹種，指具高經濟或生態價值，並經中央主管機關公告之樹種。 犯本條之罪者，其供犯罪所用、犯罪預備之物或犯罪所生之物，不問屬於犯罪行為人與否，沒收之。 第五十條及本條所列刑事案件之被告或犯罪嫌疑人，於偵查中供述與該案案情有重要關係之待證事項或其他正犯或共犯之犯罪事證，因而使檢察官得以追訴該案之其他正犯或共犯者，以經檢察官事先同意者為限，就其因供述所涉之犯罪，減輕或免除其刑。
--	----------------	--

		第 53 條 放火燒燬他人之森林者，處三年以上十年以下有期徒刑。 放火燒燬自己之森林者，處二年以下有期徒刑、拘役或科新台幣三十萬元以下罰金；因而燒燬他人之森林者，處一年以上五年以下有期徒刑。 失火燒燬他人之森林者，處二年以下有期徒刑、拘役或科新台幣三十萬元以下罰金。 失火燒燬自己之森林，因而燒燬他人之森林者，處一年以下有期徒刑、拘役或科新台幣十八萬元以下罰金。 第一項未遂犯罰之。 第 54 條 毀棄、損壞保安林，足以生損害於公眾或他人者，處三年以下有期徒刑、拘役或科新台幣三十萬元以下罰金。 第 55 條 於他人森林或林地內，擅自墾殖或占用者，對於他人所受之損害，負賠償責任。 第 56 條 違反第九條、第三十四條、第三十六條、第三十八條之三及第四十五條第一項之規定者，處新臺幣十二萬元以上六
--	--	--

		十萬元以下罰鍰。 第 56-1 條 有下列情形之一者，處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰： 一、違反第六條第二項、第十八條、第三十條第一項、第四十條及第四十三條之規定者。 二、森林所有人或利害關係人未依主管機關依第二十一條規定，指定限期完成造林及必要之水土保持處理者。 三、森林所有人未依第三十八條規定為撲滅或預防上所必要之處置者。 四、林產物採取人於林產物採取期間，拒絕管理經營機關派員監督指導者。 。 五、移轉、毀壞或污損他人為森林而設立之標識者。 第 56-2 條 在森林遊樂區、自然保護區內，未經主管機關許可，有左列行為之一者，處新臺幣五萬元以上二十萬元以下罰鍰： 一、設置廣告、招牌或其他類似物。 二、採集標本。 三、焚毀草木。 四、填塞、改道或擴展水道或水面。 五、經營客、貨運。
--	--	--

		六、使用交通工具影響森林環境者。 第 56-3 條 有左列情形之一者，處新臺幣一千元以上六萬元以下罰鍰： 一、未依第三十九條第一項規定辦理登記，經通知仍不辦理者。 二、在森林遊樂區或自然保護區內，有下列行為之一者： （一）採折花木，或於樹木、岩石、標示、解說牌或其他土地定著物加刻文字或圖形。 （二）經營流動攤販。 （三）隨地吐痰、拋棄瓜果、紙屑或其他廢棄物。 （四）污染地面、牆壁、樑柱、水體、空氣或製造噪音。 三、在自然保護區內騷擾或毀損野生動物巢穴。 四、擅自進入自然保護區內。 原住民族基於生活慣俗需要之行為，不受前條及前項各款規定之限制。 第 56-4 條 本法所定之罰鍰，由主管機關處罰之；依本法所"
勞工保險局作	"職業災害勞工保護法	" 第 3 條 中央主管機關應自勞工保險基金職業災害保險收支結餘提撥專款，作為加

業基金	另有關違反勞工保險條例、就業保險法及勞工退休金條例等規定之罰鍰收入，係編列勞工保險局歲入預算。"	強辦理職業災害預防及補助參加勞工保險而遭遇職業災害勞工之用，不受勞工保險條例第六十七條第二項規定之限制，其會計業務應單獨辦理。 前項專款，除循預算程序由勞工保險基金職業災害保險收支結餘一次提撥之金額外，並按年由上年度收支結餘提撥百分之四十以上，百分之六十以下之金額。 第 4 條 中央主管機關應編列專款預算，作為補助未加入勞工保險而遭遇職業災害勞工之用，其會計業務應單獨辦理。 依第三十三條及第三十四條所處之罰鍰，應撥入前項專款。"
溫室氣體管理基金	"溫室氣體減量及管理法 第 2 條 本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。 不確定是否入	"第 19 條 中央主管機關應成立溫室氣體管理基金，基金來源如下： 一、依前條拍賣或配售之所得。 二、依第二十一條收取之手續費。 三、政府循預算程序之撥款。 四、違反本法行政罰鍰之部分提撥。 五、人民、事業或團體之捐贈。 六、其他之收入。 前項基金專供溫室氣體減量及氣候變遷調適之用，其支用項目如下：

	地方政府 "	一、執行溫室氣體減量工作事項。 二、排放源檢查事項。 三、輔導、補助及獎勵排放源辦理溫室氣體自願減量工作事項。 四、資訊平台帳戶建立、拍賣、配售及交易相關行政工作事項。 五、執行溫室氣體減量及管理所需之約聘僱經費。 六、氣候變遷調適之協調、研擬及推動事項。 七、氣候變遷及溫室氣體減量之教育、宣導與獎助事項。 八、氣候變遷及溫室氣體減量之國際事務。 九、其他有關溫室氣體減量及氣候變遷調適研究事項。"
國土永續發展基金	"國土計畫法 第 2 條 本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。"	"第 44 條 中央主管機關應設置國土永續發展基金；其基金來源如下： 一、使用許可案件所收取之國土保育費。 二、政府循預算程序之撥款。 三、自來水事業機構附徵之一定比率費用。 四、電力事業機構附徵之一定比率費用。 五、違反本法罰鍰之一定比率提撥。 六、民間捐贈。

		七、本基金孳息收入。 八、其他收入。 前項第二款政府之撥款，自本法施行之日起，中央主管機關應視國土計畫檢討變更情形逐年編列預算移撥，於本法施行後十年，移撥總額不得低於新臺幣五百億元。第三款及第四款來源，自本法施行後第十一年起適用。 第一項第三款至第五款，其附徵項目、一定比率之計算方式、繳交時間、期限與程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。 國土永續發展基金之用途如下： 一、依本法規定辦理之補償所需支出。 二、國土之規劃研究、調查及土地利用之監測。 三、依第一項第五款來源補助直轄市、縣（市）主管機關辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵。 四、其他國土保育事項。"
水污染防治基金	" 水污染防治法 第 3 條 本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣	" 第 66-3 條 各級主管機關依第十一條第六項設置之特種基金，其來源除該條第一項水 污染防治費徵收之費用外，應包括各級主管機關依前條追繳之所得利益及 依本法裁處之部分罰鍰。 前項基金來源屬追繳之所得利益及依本法裁處之罰鍰者，應優先支用於該

	(市) 政府。 依其主管機關，罰鍰納入行政院環境保護署及直轄市政府及縣市政府。"	違反本法義務者所污染水體之整治。"
國民年金保險基金	" 國民年金法 第 3 條 本法所稱主管機關：在中央為中央社政主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。"	" 第 45 條 政府為辦理本保險，應設國民年金保險基金（以下簡稱本基金），其來源如下： 一、設立時中央政府一次撥入之款項。 二、保險費收入。 三、中央主管機關依法負擔及中央政府責任準備款項。 四、利息及罰鍰收入。 五、基金孳息及運用之收益。 六、其他收入。" " 第 50 條 以詐欺或其他不正當行為領取保險給付者，除應予追回外，並按其領取之保險給付處以二倍罰鍰。 應負連帶繳納義務之被保險人配偶非有正當理由未依第十五條第二項規定繳納保險費及其利息，經保險人以書面限期命其繳納屆期仍未繳納者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰。 前項所稱正當理由之範圍，由中央主管機

		關定之。 第 51 條 本法所定之罰鍰，由保險人處罰之。"
家庭暴力及性侵害防治基金	" 家庭暴力防治法 第 4 條 本法所稱主管機關：在中央為衛生福利部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。"	" 第 6 條 中央主管機關為加強推動家庭暴力及性侵害相關工作，應設置基金；其收支保管及運用辦法，由行政院定之。 前項基金來源如下： 一、政府預算撥充。 二、緩起訴處分金。 三、認罪協商金。 四、本基金之孳息收入。 五、受贈收入。 六、依本法所處之罰鍰。 七、其他相關收入。" " 部分罰鍰係由地方政府收取。 第 62 條 違反第五十條第一項規定者，由直轄市、縣（市）主管機關處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰。但醫事人員為避免被害人身體緊急危難而違反者，不罰。 違反第五十二條規定者，由直轄市、縣（市）主管機關處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰。"

土壤及地下水污染整治基金	"土壤及地下水污染整治法 第 3 條 本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。"	"第 28 條 中央主管機關為整治土壤、地下水污染，得對公告之物質，依其產生量及輸入量，向製造者及輸入者徵收土壤及地下水污染整治費，並成立土壤及地下水污染整治基金。 前項土壤及地下水污染整治費之物質徵收種類、計算方式、繳費流程、繳納期限、委託專業機構審理查核及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。 第一項基金之用途如下： 一、各級主管機關依規定查證、採取應變必要措施、監督、訂定計畫、審查計畫、調查計畫、評估、實施計畫、變更計畫支出之費用。 二、基金求償及涉訟之相關費用。 三、基金人事、行政管理費用、土壤、地下水污染預防及整治相關工作人事費用。 四、各級主管機關執行土壤及地下水污染管制工作費用。 五、土壤、地下水污染查證及執行成效之稽核費用。 六、涉及土壤、地下水污染之國際環保工作事項之相關費用。 七、土壤、地下水品質監測及執行成效之稽核事項之相關費用。 八、關於徵收土壤、地下水污染整治費之相關費用。 九、關於土壤、地下水污染之健康風險評
---------------------	---	---

		估及管理事項之相關費用。 十、土壤、地下水污染整治技術研究、推廣、發展及獎勵費用。 十一、關於補助土壤、地下水污染預防工作事項。 十二、其他經中央主管機關核准有關土壤、地下水污染整治之費用。 第 29 條 土壤及地下水污染整治基金之來源如下： 一、土壤及地下水污染整治費收入。 二、污染行為人、潛在污染責任人或污染土地關係人依第四十三條、第四十四條規定繳納之款項。 三、土地開發行為人依第五十一條第三項規定繳交之款項。 四、基金孳息收入。 五、中央主管機關循預算程序之撥款。 六、環境保護相關基金之部分提撥。 七、環境污染之罰金及行政罰鍰之部分提撥。 八、其他有關收入。"
空氣污染防制基金	" 空氣污染防制法 第 2 條 本法所稱主管機關：在中央為行政院環境	" 第 87 條 各級主管機關依第十八條第二項設置之特種基金，其來源除第十六條第一項徵收之空氣污染防制費外，應包括下列收入： 一、第九條第一項第二款交易或拍賣所得。

	保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。"	二、各級主管機關依前條追繳之所得利益。 三、違反本法罰鍰之部分提撥。 四、依本法科處並繳納之罰金，及因違反本法規定沒收或追徵之現金或變賣所得。 "
毒品 防制 基金	毒品危害防制條例	" 第 2-2 條 法務部為推動毒品防制業務，應設基金，其來源如下： 一、循預算程序之撥款。 二、犯本條例之罪所科罰金及沒收、追徵所得款項之部分提撥。 三、違反本條例所處罰鍰之部分提撥。 四、基金孳息收入。 五、捐贈收入。 六、其他有關收入。 前項基金之用途如下： 一、補助直轄市、縣（市）政府辦理前條第一項所列事項。 二、辦理或補助毒品檢驗、戒癮治療及研究等相關業務。 三、辦理或補助毒品防制宣導。 四、提供或補助施用毒品者安置、就醫、就學、就業及家庭扶助等輔導與協助。 五、辦理或補助與其他國家或地區間毒品防制工作之合作及交流事項。

		六、辦理或補助其他毒品防制相關業務。 七、管理及總務支出。 八、其他相關支出。"
農田水利事業作業基金(110年度設立)	"農田水利法 第 2 條 本法之主管機關為行政院農業委員會。"	

附表三：109 年 11 月 16 日各機關代表諮詢會議記錄

「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」會議記錄

一、 開會時間:109 年 11 月 16 日(星期一)上午 9 時 30 分至 11 時 30 分

二、 地點:行政院第 3 會議室

三、 主席:陳清秀教授

四、 會議記錄如下:

幕僚單位:

罰金罰鍰的收入是政府透過公權力及各種經過矯正行為而強制收取，是當年度發生違規行為而定，不是政府長期穩定之財源。不過現行法令明定將具有統收統支性質的罰金或罰鍰，納入特種基金財源者，有 15 個，就是這次出席機關管理個基金。這種做法並不符合財政收支法第 25 條規定，罰金罰鍰應納入公庫為原則。這樣會導致政府為大量開闢財源，大量開立罰金罰鍰，違反原本目的。

討論事項:罰金、罰鍰納入特種基金，其合理性、妥適性應進行下列評估：一、罰金、罰鍰納入特種基金，專款專用，其正當性合理性依據為何？此一收入歸屬作法是否會影響行政法上行政目的之達成？會否導致各機關為獲得基金收入目的而進行處罰之結果？是否有違反憲法上不當連結之虞？二、如果罰金、罰鍰納入普通基金，統收統支，對於各該基金收入及運作帶來衝擊影響為何？其金額占該基金年度收入比例為何？三、外國立法例有無此類罰金、罰鍰納入特種基金，專款專用之作法，其實行情況為何？四、其他有關本主題之意見。

交通部:

高速公路基金本來最早是高公局，後因財務問題變基金，因此罰款原本在高公局，後變在基金。依到交管理條例第 9 條規定納入應用辦法，

百分之 17 用到基金。罰金罰鍰在基金金額比例不大，可是為了處罰的支出遠高於收入，如果全部剔除將只有支出而無收入。社會常誤解特種基金非公權力單位，是否要以公權力劃分，而認罰鍰歸於普通基金，是否合理。特種基金設立是一個財務的概念，學理上有三種設立目的，第一為負擔公平，使用者付費，規費跟著特種基金，當然罰鍰並不是規費，但事實上可以變成規費。第二是怕業務綜錯，搶不到經費，需要獨立劃分財源，與甚麼樣的收入較無關係，第三是為績效衡量，像高公局罰鍰係為了保護交通安全，收支放一起考量績效問題，但問題是警察處理相關事情的內政經費不足，因此，使否應以純法治角度，來是要以財務角度，錢的劃分應該是要看需要做多少事。

衛福部：

食安基金是修法後的產物。探討法治層面非常高，法律優位如何去決定。食安基金的成立，本來就是為保障消費者食品安全，當食安事件發生，消費者可以提起團體訴訟，因此修正食安法時，如此設計，應該探討如何達成行政目的，法律層次是否要探討如此高。

第二是很多行政措施最後手段都是進行裁處，行政懲處時間長，成本也高，不會為了基金收入進行懲處。針對基金收入，假設納入統收統支，影響為何，食安基金設立目的會不會反而不達。

陳清秀：

可以從事情本身的合理性、正當性作探討，並不局限於法制面。

衛福部：

國民年金法 45 條明定應設國保基金，特種基金有其正當性與合理性，國保財務要能自給自足，財務設計要健全，罰金收入納入基金可以投資運用。也不會因為為獲取收入多做裁處，並無不當連結之虞，且年改後，民眾越質疑財務健全，若罰金罰鍰留在基金，有助財務健全。國保基金罰金罰鍰收入比例極少，但有助於穩定人心。

公平會：

反托拉斯基金來源是公平交易法第 47 條，專款專政有相當正當性與合法性，公平交易裁處裁量金額大，常是行政爭訟攻防重點，公平會不大可能為獲取基金收入，處較高裁罰，也較無不當連結之疑慮。如放到普通基金，爭取經費不易，罰鍰金額提撥須等爭訟完畢，如要普通基金提撥到反托拉斯基金，金額估計有高度困難性，勢必影響基金設立目的各項業務推展，如全進普通基金為撥補到反托拉斯基金，則反托拉斯基金運作無法維持，設立目的亦無法維持。

勞動部：

職災保護法非勞保，為給予勞工職災補助要有財源，公務預算編列不易，職災保護法對雇主之罰鍰，為保障基金財源之充足而列入，行政目的是為給予補助，同時對雇主有處罰效果。罰鍰金額並不多，佔基金收入比例很低。

環保署：

第一是依照空氣汙染防制法設立，罰金罰鍰約三成入基金，金額小，違規處分是地方政府，罰金罰鍰收入是入地方政府。107 年空汙法修正前是入公庫，在之前司法改革國是會議有討論到空汙費納入專款專用，本法因此修正。

現行檢察署並無編列環境犯罪勘查、採樣或鑑定相關費用，所以罰金罰鍰列入基金專款專用有助於環境犯罪證據掌握，並有助於打擊犯罪，相關收入只佔水汙基金 4 百分比，不影響處罰紀律。

土汙法第二十九條，不過目前納入比例非常低，不當連結影響有限。依司改國是會議，未來也傾向納入專款專用反映支出成本。

溫室氣體減量管理法第 19 條有做規定，基金目前全依公務基金撥款。認為環境犯罪不法利得納入環保基金，系由汙染者負擔環境損害的賠償責任，符合專款專用，有其必要。

內政部營建署：

國土永續發展基金是比較新的基金，前十年都依地方政府撥款，處罰尚未實施。地方政府經費不足，仍需中央挹注。

法務部：

106 修法時在野黨要求把所有財源納入法律中，後來檢討時發現毒品罰金越來越少，提撥的行政效率不佳就沒再繼續提撥，罰鍰部分，各級政府要在籌措替代來源，也沒有辦法提撥。建議回到統收統支辦理。

衛福部：

家防基金罰金罰鍰收入在專款專用上，尚屬合理，罰金罰鍰收入在基金收入比例低，仍以政府挹注為主，不會為了增加收入進行處罰，另外統收統支影響不大。

林務局：

造林基金主要為推動森林法之業務，為了穩定的財務來源，86 年修正時行政院版本為國庫撥補，立院三讀後將罰鍰部分納入基金來源。目前基金來源主要為回饋金收入，罰鍰收入占比例不到百分之一，但在造林保護上還是有意義的，目前罰金是在普通基金裡面。

金管會：

罰鍰收入規定在組織法位階，具有適法性。金管基金基於監管向業者收取之規費，用在業者金融發展所必須知各種用途，若單獨將罰鍰獨立出來不太合理，罰鍰收入這三年佔 17-22 百分比，算高。處罰手段不是目的，裁處之態樣、金額皆有明確規定，無法為獲得收入去裁罰業者。

陳清秀：

是否有為獲得獎金裁罰之情形？

交通部：

還是為了行車安全，或是專案，反而是民眾檢舉才是收入增加原因。

黃士洲：

當初未想到作業上問題。第一種情況是處罰機關是地方，但是基金是由中央主管機關管理，提撥較麻煩，還有替代財源的問題，行政作業程序繁雜。其他基金是否有相同情形？

衛福部：

裁罰要很多行政程序，地方設基金，此筆收入可能是基金存活的關鍵。罰金罰鍰收入對國庫而言不是大問題，最大問題是我們該不該設這麼多基金，以學理觀點，國外基金是按調度需要而分割的，不需要分太細，修法複雜，效果好不好也沒定論。基金收支放一起，績效明確。民眾認為罰金罰鍰收入太多其實還是因為民眾檢舉之故。變來變去對行政部門是很大的困擾，尤其還要跟立法部門溝通。

陳清秀：

可不可以說明一下那些單位是立法委員把它加入了。

公平會：

反托拉斯基金是立法者要求訂立。

農委會：

行政院版本並無設立基金，三讀後有的。

陳清秀：

相對於國外，我國基金設立特別多，規模也特別大，不知道對於這種專款專用，各位有沒有什麼意見，為何不能用公務預算處理，基金是否會複雜化，或方便做事。

衛福部：

民眾可能會無法接受保費進國庫，依開始設立保險就打算好專款專用。

環保署：

空汙需要大量人力稽查，一般財政部足以應付需要。在標準下排放收空汙費，超過標準則予以裁處。

陳清秀：

空汙費外部成本內部化，所以空汙費專款專用成立空汙基金，同樣道理超過法定標準排放之罰鍰某種程度代表空汙費，專款專用有合理連結。不知道還有哪些基金也有這種合理連結。

衛福部：

違規的交通事件常撞毀一個交通設施，都需要處理，最大的麻煩是立法機關常認為特種基金是為規避審查，但特種基金一樣送立法，反而不同基金中有些人事費設公務有些設特種基金，造成機關困擾。收支放一塊最容易考察績效，不管如何分類都是為了施政。

陳清秀：

合併成環保基金有沒有什麼運作效果？

環保署：

基金運作獨立，流用不行，借貸應該可以但沒有發生過。

附表四：109 年 11 月 17 日學者專家諮詢會議記錄

「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」
會議記錄

一、 開會時間:109 年 11 月 17 日(星期一)上午 9 時 30 分至 11 時 30 分

二、 地點:東吳大學法學院 1704 會議室

三、 主席:陳清秀教授

四、 會議記錄如下:

黃錦堂教授:

都規定在各該專業法律裡，我們討論的主題一罰金、罰鍰納入特種基金，專款專用，其正當性合理性依據為何？沒什麼問題。應該說這樣的做法有法律依據，財政收支劃分法可能被定性為一般法，專門法律可以專門規定，不能說財政收支劃分法是憲法位階。對於有沒有違反預算法上單一原則，收支都列入概算裡，也不是憲法上層次，是預算法發展所衍伸，功能是讓動支比較有整體性，編制審議比較不受破壞，預算單一原則事實上是歐陸體系發展的，在普魯士時代，國家最大的政治事件在預算審議，但社會在變化，機關處理法律規定事件變多專門部分都專門規定，都需要花錢。現在德國預算法有預算原則法，原則上收支要列入，但有例外法律規定是可以的，如特別公課或在規費、工程受益費預算動支上特別註記是可以的，這個註記是寬鬆的，或指定用途捐贈要尊重捐贈人意願。真正目的性限制的註記，比較繁瑣，比如會把比較多重來源但相近的領域註記流用，有的註記是為了給行政部門更大的自由及經營管理效率。政治上來講，特別公課比較盛行在現今民主政治發展，第一是州的錢有適用限制，第二是錢比較

透明，第三對弱勢比較有保障，為什麼很多部會會去遊說立法委員將經費不落在統收統支，某種程度是對行政院份配經費沒信心，第二對立法院審總預算沒信心，第三是希望有一些小金庫。

沈世宏前署長：

環境法講的是外部性，如果基於外部性收處得罰鍰沒有用在外部性損失彌補上，立法目的無法達成。我們按日連續處罰把人學歪了，畫蛇添足，限期改善，國外的意思是看有過去有那些違規按日處罰，比較像行政處罰的不當得利。環保的罰金是不當利得，應該要用在維護環境。

專員：

就責得主體很明確，繳款市落入縣庫裡面，那個縣庫是？

沈世宏：

基金。

陳清秀：

這筆罰金罰鍰款項有沒有用不完的問題？

沈世宏：

這個沒有，我們的基金罰的是一小部分，大多來自於空汙費。

專員：

就財政角度，我們認為罰金罰鍰收入是無對價的。陳老師才說有分是內含損害賠償或純粹的裁罰。

沈世宏前署長：

應該要有設備而未做，所謂違規應該是有義務裝設這樣合格(功能測

試)的設備為未設，而非超過排放標準。用折舊費計算認定。

黃耀輝教授：

政府收入分成稅、費、捐，稅指定用途是例外，捐通常是指定用途，費分為四大類，第一為使用者付費，高速公路基金無涉其他非使用高速公路之人，應該要用到使用者身上，認為罰金罰鍰不應統收統支，從其主收入性質來專款專用，要和一般道路燃料費做區隔。第二為受益者付費，補償受限者，專款專用合理。

專員：

國道的裁罰撥入國道公路基金，可是預算撥在內政部，我們是弄一個到交條例撥百分之17到基金。

黃耀輝教授：

這樣看來，高速公路罰金罰鍰和主收入無關。三為矯正外部性，從財經角度，汙染者付費徵收本身已經達到環境保護目的，空汙費罰金罰鍰是否專款專用本身有爭議，大部分國家列為稅統收統支。空汙費數量龐大，統收統支較無立法委員政治指點空間。第四保險費為因應風險，個人認為國民年金罰鍰應專款專用，且金額不大，無調整實益。如果支出對象是少數對象，最好還是專款專用。基於資金應用效率，基金應用到最後一塊錢，實益才最高，因為不能流用，可以在專款專用的比例上探討。有必要提高徵收誘因，有專款專用必要，主要還是要從其主收入性質專款專用，否則依運用效率，統收統支較適宜。如果沒有把罰鍰罰鍰列入收入就沒必要專款專用。建議修正規費法。美國石油探勘基於代位求償的概念，以油量收取專款專用污染防治費，運用在災害控制，因為錢多也被批評資金運用效率問題，後來改成得彈性周轉。

陳清秀教授：

環境稅費都是外部成本內部化，稅統收統支，費卻專款專用，一樣目的卻差異很大。

黃耀輝教授：

費率已有考量，徵收本身就已達到目的，從積極角度來看專款專用無法達到雙重紅利。

沈世宏前署長：

從不同角度來看造成的差異。從收入及執行面不同角度。

蔡孟彥助理教授：

自己看到的問題是，與其談專款專用或統收統支，其實還是執行費用的問題，日本國會質詢，交通罰鍰統收統支，會有一定標準決定分配給地方的比例，但警方反彈違規大幅下降是因為將方取締，但錢用在硬體上，沒有取締誘因。像是毒品案件佔法院太多案件量，佔用太多資源，毒品防制基金沒有用在法院、地檢署業務上，沒有考慮到人員花過多心思在相關案件上。專款專用某個角度能彌補業務承擔和人員配置量的短缺。公平會的反托拉斯檢舉獎金上限高，只要檢舉完成三十天內不需等繳罰鍰，可能是因為有特種基金支應。

臺北市政府主計處代表鍾科長依儒：

有關罰鍰收入納入普通基金，統收統支，對於各特種基金之運作影響一節，查地方政府各特種基金依法設立時，依中央政府特種基金管理準則第 20 條準用第 7 條規定略以，特種基金之設立於完成預算程序後，應即擬具收支保管及運用辦法(自治條例)，函報市議會審議，復查本市部分特種基金之收入(基金來源)主要係來自於罰鍰收入，倘須

將罰鍰收入全數或部分改列普通基金，將影響現有特種基金設立目的及其運作，又屆時特種基金難以支應所需支出時，致須由普通基金撥補，是否造成普通基金更大的財政負擔？另罰鍰收入律定一定比率納入特種基金專款專用，因各特種基金之性質各異，難以訂有一致之標準，且涉及各基金修法之問題。基此，建議新設立基金朝向納入各級政府普通基金為目標，至現有特種基金則建議維持現狀。

蔡茂寅教授：

預算單一原則有參考價值，特種基金是預算單一原則其最大的例外。能不能找之原則性、標準性的原則決定是否能設立特種基金。如果沒有主收入要如何判斷是否要專款專用呢？大部分罰金罰鍰無法和主收入連在一起，如果可以分開，又可能造成法律破碎化。罰金罰鍰不當利得部分不宜用連續處罰，且是否須納入專款專用。基金運用公平性像汙染者受益者，專款專用是有公平性，且佔在機關本位主義，確實是有此種運作需求，但就是資金運用僵化，和民意機關分肥問題。重點還是專款專用的目的。

黃耀輝教授：

不是特種基金部分，直接統收統支。重點還是因費制宜，社會保險罰鍰多為滯納金性質，彌補利息收入，應該專款專用，交通罰鍰認為應該統收統支，因為性質是純粹的制裁，食安部分是彌補受害者應該專款專用。

陳清秀教授：

提撥部分有道裡，像食安罰鍰部分是損害賠償。

黃錦堂教授：

德國並沒有說罰金罰鍰一定要專款專用，沒有註記過。基本上是誰收

就歸誰，但此規定老舊，也引起很大爭議，福斯汽車罰鍰就引起各邦說汙染是各邦都受害。我們的問題是警檢調法院在特殊業務負擔太重，但預算編制並沒有計算到這一塊，主計總處編制與立法院長統刪多少。我們在特殊預算編議應該要建立制度，機關比較不會要建立小金庫。如果要把小金庫全都關掉也也困難，都有立法且運作結果也還好，加上我們預算編制上有問題，變成是一種調節，對於預算審議不至於有影響。

陳清秀教授：

罰金罰鍰如係單純制裁，那應該統收統支較合適，但如隱含損害賠償，包括對被害人損賠之填補，如食安基金，用在被害人身上，專款專用有內在合理連結性。如果說罰金罰鍰用在行政法秩序維護業務，好像也有一些內在連結，但如此每一罰鍰都有內在連結。折衷辦法是照比例，如果比例沒很高，是不是要考慮統收統支。當然在少數例外，收入幾乎靠罰金罰鍰支應，未維持運作，則給予例外考慮。

沈世宏前署長：

空汙是罰鍰百分之三十入基金，在施行細則。

專員：

國民年金罰金罰鍰是隨機選取的，連結性不大。我們透過法令位階，讓它部分到基金，如果財源能相對應到支出也沒關係，但看到的狀況已金融監督管理基金來說，收入來自於相關監督之規費與罰鍰，還有反多拉斯的罰鍰價格較高，就用這筆罰鍰做委託研究，使用率不高。很多公的支出會想辦法往基金裡塞。正本清源，如果連結明確，流在基金是佔地住腳的，只是金罰鍰中損害賠償的比例是多少。空汙裁罰的部分是因為違反規定了收取，和原本的空汙費是不相關的，有時候

裁罰收取錢是不足以因應損害賠償的，怎麼去論述其到特種金是合理的。

沈世宏前署長：

排汙標準要一定設備才能保證合格，我們要罰他是他沒有安裝設備剩下的成本，至於因為汙染造成別人的損害，不在我們追查範圍。空汙費有一筆用途是補助改善需要的錢，像補助老舊機車加速淘汰。

黃錦堂教授：

對於鉅額罰鍰如何專款專用的問題。

蔡孟彥助理教授：

特種基金後面的管制措施很重要，應該要有額度上限。

專員：

現在基金問題是沒有設立目的，有錢也無法使用，資金最後只能定存。

附表伍：109 年 12 月 8 日期末報告審查會議記錄

「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」

期末報告審查會議記錄

- 一、 開會時間:109 年 12 月 8 日(星期二)上午 9 時 30 分至 11 時 30 分
- 二、 地點:行政院第 3 會議室
- 三、 主席:黃淑娟處長
- 四、 會議記錄如下:

主席:

今天期末報告審查，為了能夠集思廣益，我們找了在座老師，能夠再給我們相關建議，想說比較周延，也能夠有比較客觀的答案。我們先請研究團隊就期末報告的重點做說明，再請老師和幕僚團隊提供意見。

陳清秀教授:

研究源起是財政收支劃分法 23 條規定將罰金、罰鍰、沒收、沒入收入除法律另有規定外，應納入各級公庫，原則上應該是統收統支，如果都納入特種基金變成專款專用。現況 15 個罰金罰鍰大部分落到統收統支，但現在各機關在立法過程中常有機關或立法委員主動提議改成專款專用，我們擔心會不會影響整個國家財政或預算建構，所以研究一下日本、美國、德國如何處理，但各國作法不一致。

罰金罰鍰是一個制裁，一個財產上負擔，制裁有幾個功能，一個是應報理論，一個是為督促改過自新，防止其他人效仿。罰金罰鍰裁罰時需考慮對社會之危害程度，應該就有內含相當於損害賠償的觀念。不法利得也有類似的情況，對於從社會上得到的利益應回復原狀，對於

危害到社會得情況，取之於社會用之於社會，應統收統支。德國、日本採此立場。

立法者對於應統收統支之收入劃分出來專款專用是否妥當，參考德國法院判決，某種程度也是一種立法裁量，法院認為統收統支是預算法原則而非憲法原則。所以問題是有沒有籌措特種基金必要性正當性，正當性來源可能是修復式正義，以環境危害來說，以危害環境危害罰金罰鍰來填補維護環境之支出，有一定合理性。但超過填補損害的收入部分應納入統收統支。現行很多規範採部分放到特種基金有道理。至於比例要多少，想要請教各位學者專家。全部都專款專會擔心有道德風險的疑慮，和反托拉斯基金金額龐大，用不完有浪費可能，且受害者是全體國民或沒有具體明確的被害人，可能統收統支比較好。

德國有個做法，它要嘛是放到公庫，要嘛是由法官裁量給公益團體從事公益活動，沒有限定特定公益團體，和統收統支的精神差不多。

黃士洲副教授：

美國法也是以犯罪者保護為特種基金主要出發點，第二大宗是汙染環境保護為大宗，如針對處理油汙外洩成立特種基金。除此之外的其他部分非常非常少。

陳愛娥副教授：

前言部分可以把研究方法、步驟做一個統合比較明確，也比較可以統合整個美國法、日本法、德國法和我國法的研究彼此之間的關係到底是怎麼樣進行。第二章外國法佔相當份量，各國情況不同由不同老師撰寫各有不同重點，應該做某種程度的整合，美國部份整理台美關係的對照不是理想，把台灣的部分放在第三章或第四章，再來做比較處

理。各章節比例要加以統一，論述較清晰。完整的參考文獻整理。格式上要整理。日文用漢字直接表達可能要再整理。

實質內容部分重要的是架構的部分，我比較支持關於日本法的論述邏輯，日本法的部分先做理論性的界定，之後對於一般會計與特別會計將統收統支與特種基金理論上做區分及重要性凸顯。先界定預算法上的原理原則，然後特種基金界定成例外。如果是這樣的話，主持人所說的是立法裁量可能太過輕易。我認為德國對於統收統支弄特種基金應該是很嚴肅的，他們非常強調單一預算，特種基金的例外應該有其必要性，除了日本法其他國的部分沒有凸顯出單一預算統收統支的重要性，應該是要把握這基本原則，再舉例外例子說明有特別考量。

第二章第三節部份德國法美國法重點都在罰金罰鍰，關於不法利得的沒收沒入好像都沒有去處理，是德國法美國法沒有這個東西嗎？還是怎樣情形，但日本是有做處理，如果德國法美國法沒有也要做交代，德國法的內容重點在罰鍰如何在公私部門做分配，福斯案件對本件研究並不是重點，本件研究考量的是整個制度性問題並不是公私部門分配問題。反而是結論部分主持人提到德國法院裁判，可能在德國部分深入分析，比較完整。

第三章和第四章的關係，應該先討論罰金、罰鍰及不法利得沒收、沒入納入特種基金的原則是什麼，再來分析檢視現在實際做法有沒有道理，比較不像為現在現實作法找正當化理由。內容都在，能不能做順序調整。

光是第三章第四章標題納入統收統支的基礎與納入特種基金的基礎，就看不出來要以統收統支為原則，特種基金為例外的基本預算原則。

林明鏘教授：

研究團隊的順序應該是按照研究目標的順序，不過應該先把台灣的法律規定先談，再談外國立法例，論理較清楚。第一章太弱了，把第四章移過來會非常精采。財政收支劃分法第 23 條規定到收的部分，計畫裡沒有賠償部分，它規模蠻大的，要明確排除掉。預算法第四條功特殊用途者，就是為什麼不統收統支的正當化理由，有法律規定，又運作得很好應該沒有重大困難。罰金罰鍰在法律上是不同法理，在收入上是來自不同權限，美國部分沒辦法採納。

陳清秀教授：

兩位老師談的都是特種基金的問題，現在談的是特種基金底下的財源，有一個罰金罰鍰不法利得可不可以放到特種基金來。

陳愛娥副教授：

題目是納為特種基金財源，根本前提還是要必需可以納為特種基金的財源，所以還是應該要談特種基金設立根本問題，我認為整個研究計畫沒有注意特種基金的弊端。

陳清秀教授：

計畫不是要我們談特種基金成立與否，要討論已是特種基金內財源之罰金罰鍰不法利得做討論。

林明鏘教授：

那應該就基金使用狀況一一做研究，有沒有符合特定用途，如果用不完根本不用討論要不要把罰金罰鍰納入。最後結論可以細緻化，第一個建議維持現行統收統支原則，這樣子就沒有想現狀有 15 個基金不是統收統支原則，標題應該改一下，第二個，例外情形有 15 個基金，第三應該有三種建議，第一是維持現行 15 種例外，其它全部原則上統收統支，第二原則全入統收統支，第三建議針對各種不同特種基金

分三大類，第一是錢太多花不完的，第二是前不夠用的，第三是正在發展中的基金。

蕭宏宜教授：

財政收支劃分法第 23 條規定已經四平八穩，原則上要歸入各級政府公庫，例外是我們這 15 種情形，法學上重點是預期完成效益的三上。邏輯上應先詳論 15 種特種基金同時涵蓋各種罰金罰鍰，運作上錢太多或錢不夠都可以來提醒立法者專款專用的合適性。

以罰金來說，罰金就是刑罰，五種主刑之一，可以易刑處分，與環境特別公課談不上邊，和修復式正義也沒甚麼關係，就罰鍰來說，刑事訴訟法第 178 條，證人不到場的罰鍰要如何專款專用，我們在第四章或第三章對我國既有狀況先做描述。行之有年的現狀難以做更動，但可以重歸納和分析的過程提供未來做參考，刑事法來說，已經有的食安、毒品和森林法都有特種基金，但財經領域的犯罪之後會越來越多，未來就性犯罪，交通犯罪，原民犯罪未來有一天都有機會政治性立法，可能也會設特種基金。

最後第三點不法利得沒收就刑法是看不出來的，罰金、罰鍰及不法利得沒收在台灣都有與美國日本德國不同的情形，應給立法者建議特種基金是極端的例外，應再提供強大的說明，以刑事法來說，不該是一句修復式正義就把錢落到特種基金專款專用。

台灣雖沒有像國外法院判給公益團體，但就緩起訴處分金及認罪協商補助款收支應用管理及監督辦法，補助款一樣是可以撥給公益團體的。

特種基金之所以叫特種是因為它有一個特殊目的，要達成特定目的不是和來自於不穩定之收入，這不穩定可能是錢不夠用，或錢太多可能

是不只是為了達成這個特殊目的。特種基金的目的我個人是覺得只是要達成政治宣傳效果，如果要達成，這種所得並不是一個特別好的手段。

宮文祥副教授：

特別公課概念是否適合引用跟延伸在特種基金罰金罰鍰之論述，可是特種基金來源多樣化，像美國法的 superfund 更多來自於國會稅收預算的撥列，所以會不會導致強調罰金罰鍰專款專用，其他來源多樣化會受到限縮。

還有道德危險提到比例，主持人嘗試說這樣一個比例有其正當性，但它分配原則好像跟道德危險跟比例多少好像不太一樣，用比例來做分配可能要多一點論述。原則和例外應該要早一些論述，在結論污染者付費和修復式正義概念上是否有些雷同，可能要提早論述，並加強分析兩者間的關聯。美國法對不法利得有特別處理，可否再特別著重。美國聯邦法典 26 章確實就羅列大概 11 種，其中包括 superfund，可不可以導出原則上是統收統支。美國對於基金是有特別規定的，它在財政上甚至會和業者成立 agreement，有點像行政法上和解契約，所以他們並沒有特別討論罰金罰鍰能不能進來，因為他們來源真的很多。已美國來說，很多州課徵肥胖捐，但也是統收統支。研究團隊嘗試用污染者付費和修復式正義來做論證，但這兩原則好像有點互通，論述上有點重複，在具體上面是不是要在思考修復式正義是不是污染者付費的上位概念。最後特別公課和罰金罰鍰性質上不太一樣可能還是要思考。

主席：

簡單說明一下，會有這個題目是來自於實務碰到的問題，因為設立基金找不到財源，就想把罰金罰鍰擺進來，但罰金罰鍰兩個是不穩定收

入，基金要長期運作要有穩定的財源，但罰金罰鍰不穩定，又找不到其他財源，很困擾。我們要找出一個法律層面的原理原則，比較可以站得住腳，希望研究團隊能梳理一個原理原則，能對新設基金有一個標準統一一致處理。

陳清秀教授：

特種基金成立必要性非研究主題，所以報告幾乎沒提到，如果一一延伸怕主題失焦。宮老師提到汙染者付費和修復式正義概念，確實修復式正義是比較上位的概念，具體到各個法領域，如果是環境法領域就是汙染者付費原則，我想說把具體的講完再講一個例示概括。修復式正義就是從原因解決。特別公課某種程度是廣義的污染防治費，汙染後續產生的罰金罰鍰可以比照特別公課做一個歸屬，想說可以納入做討論。

主席：

補充說明上位的特種基金部分，各國成立特種基金，如果有特別需要其實成立不是壞事，但成立之後資金的管理及運用非常重要，像反托拉斯基金天價的金額，收的錢如果部分到特種基金就應該發揮設立基金目的，而不是一直滾存在那裏沒有好好運用。反托拉斯基金設立時的比例在立法上沒有彈性空間，再加上被害人無對應關係。所以我們並沒有針對上位概念請老師做處理。

黃士洲副教授：

看美國法的時候希望以台灣對照美國法有無相似情形，蒐集資料後發現美國基金來源是非常多元的，甚至每個基金都有固定撥付的機制。美國是以固定預算撥補，有些甚至原本有罰金罰鍰收入後來也被取消，特種基金每年由管理單位提出報告向財政機關請求撥補。我們也

發現是以犯罪受害者補償為主，當然還有回復特定的汙染情況，還有美國證券交易法上面有所為吹哨者鼓勵機制來源，有學者去研究發現也有找不到犯罪受害者或不知道賠償金額該是多少的情形，因此把收到的錢又退回去國庫，學者有就行政便利性做討論。

陳愛娥副教授：

基金成立部分，並非反對，而是透明性，非運作本身沒問題就沒影響。從財政原理上還是希望整個制度上以單一預算為原則，較能確實掌握國家財政狀態。如果太多特別預算還是會造成財政理解性、概觀的問題，但國內幾乎不談這種原則性問題。國內基金運作的問題，不用多說。有些基金成立本來就不合理，菸害防制基金是筆大錢，但掌管的是小機關，根本不會用，制度運作上會有問題。我們做研究不是為罰金罰鍰納入特種基金做說理。而是從邏輯上討論說，特種基金的來源理應為何，不只是上位問題。

陳清秀教授：

我們要怎樣去反駁修復式正義理論不對，應該要全部統收統支，法律上該如何突破。

陳愛娥副教授：

國家要承擔修復式正義的運作，不同特種基金從國家預算來有任何問題嗎？

陳清秀教授：

假設已經成立特種基金就可以專款專用來處理行政事務要用甚麼理由來反對，應該用預算撥入，而不是罰金罰鍰。

陳愛娥副教授：

所以才會說要回到預算法原理，不是說不做修復是正義，是說預算安排不同而已。前提是國家本來就要做修復式正義，財政依同樣要國家承擔，只是預算方式不同選擇有不同管控方式。

主席：

我們期待的就是說，後面假設罰金罰鍰如果要納入新設基金的時候，我們如何從法制面論述說這個恰不恰當，至於 15 個基金已經進來，我們的難處是如果是普通基金也要做，要如何反駁不要用特種基金處理。

陳愛娥副教授：

現在沒有要扳倒特種基金，只是在講說特種基金除了它原有的來源以外還要這些來源的關聯性何在，關聯性還是要回到特種基金邏輯，為甚麼要落在範圍。

陳清秀教授：

要如何阻擋已納入特種基金的理由。修復式正義聽起來有事務連結的正當性，如果以超過善後處理的費用作為比例撥入會不會比較好說理。

陳愛娥副教授：

國家錢有不同來源，依照租稅法定主義這些來源不管原來從哪裡來，如果以只要有事理關聯性就有納入特種基金的邏輯，預算單一原則就沒有了，不可能這樣講。可以好好分析德國法院那篇判決到底是甚麼考量，它勢必也會處理到對單一預算的衝擊。預算單一原則的設計就是要切斷這種關聯性。

宮文祥副教授：

修復式正義看來是一個比較上位的概念，使用上要小心一些，本來是例外要從嚴，現在變成例外是原則。我們的立法品質本來就存在問題，像廢清法想成立基金，但一直都不讓它成立，所以可能是政治上能不能讓立法者成立基金。

黃士洲副教授：

高速公路特種基金特別明訂不准用在警員薪資截斷道德風險，德州跟加州有規定因為家暴而被裁罰的罰金罰鍰被列入家暴基金，特別去贊助轄下主管的中途之家或保護機關，他們似乎有考慮到就近原則，從實用性觀點讓這筆錢讓就近機關就近處理。

幕僚單位：

損害賠償計量上實務比較難操作，不曉得老師有沒又看到國外實務。

陳清秀教授：

本來想法是希望比例不要訂到法律層面，每年在預算檢討的時候由行政機關來做彈性調整，原則上在不超過五成或三成的範圍內，由立法者授權機關彈性調整。一方面是有點總量管制不會浮濫，第二是說能彈性符合當年收支情況。