

對於公司法上行政處罰規定 相關問題之初探

張藏文*

壹、前言

由於設立公司之門檻現已大幅調降，取而代之的是對於已經設立登記之公司，其行為是否符合相關規定進行檢視¹。而對於違反規範所設法律效果，除最為嚴厲之刑事處罰外，行政處罰亦屬另一重要選項而無法被忽視，蓋刑法之最後手段性係屬刑法上之基本原則，此亦可由公司法所設刑罰規定僅有14處，有關罰鍰之行政處罰規定則有80處可以驗證；又就處罰之強度而論，刑罰對於受規範者所產生之實際效果毋寧是遠高於行政處罰，因此，在思考層次上，應該先行審視行政處罰之相關規定是否可以達成實際效果以及該規定本身是否具有合理性等問題；況且，刑罰權之發動，主管機關所扮演之角色僅係告發人之地位而已，而檢察機關對於告發之要求遠較行政處罰之標準嚴格。因此，

於行政處罰難以達成規範效果後，再動用刑罰以為規範應係通常之情形。至於私人間之損害賠償問題，一般則認為純係私益問題，故未將其列為違反規範之概念範疇。從而，本文認為，對於公司法有關行政處罰之規定即有深入瞭解之必要。

惟查，公司法對於行政處罰區分為多種類型，就其規範主體而論，可分為「公司負責人」、「代表公司之董事」以及特定職務之人與特定人等規定，然其規定本身可能即存在尚待確定之基本事項；負有相關作為義務之人未必即為應受行政處罰之人，則以其作為行政處罰對象是否正當²？公司法第27條規定與上開事項之關聯如何？公司法對於規避檢查等，復對於不同行為主體設有不同處罰規定，其是否存在規範不一情事？均待釐清；再者，對於行政救濟實務就公司法上行政處罰規定所彰顯之現象亦有觀察之必要；

* 本文作者係衡律法律事務所律師，國立中正大學法學博士，國立臺北商業大學會計資訊系兼任助理教授

註1：方嘉麟主編（方嘉麟執筆）（2018），《變動中的公司法制：十七堂案例學會《公司法》》，初版第1刷，第5頁，臺北，元照出版有限公司。學理上對此亦有以公權監督之概念稱之，詳請見王文宇（2018），《公司法論》，6版第1刷，第156頁以下，臺北，元照出版有限公司。另有以專節方式介紹公司法上公權力監督之相關措施，詳請見劉連煜（2018），《現代公司法》，增訂13版，第73頁以下，臺北，新學林出版股份有限公司。

註2：即有認為，對於行政處罰之重點首先即在於對誰進行處罰，vgl. Torsten Noak, Einführung ins Ordnungswidrigkeitenrecht-Teil 1, ZJS 2/2012, S. 176.

而在比較法上，由於我國就行政處罰不論在概念內涵抑或對其之救濟，向採德國法制，爰針對德國股份法及違反秩序法之相關規定進行說明，以期作為我國調整相關規定之參考。是本文以公司法上行政處罰對象為題，對於上開問題進行探究，以期對於公司法上行政處罰之規定能有更為完整之瞭解與認識。

貳、對於公司法上行政處罰規定之盤點與說明

有關公司法上行政處罰之規定，謹以其主體區分如下³：

一、公司負責人

此部分之規定包括公司法第8條第3項、第20條第5項、第21條第2項、第22條第2項、第112條第4項、第161條之1第2項、第168條第4項、第172條之1第7項、第192條之1第7項、第216條之1第2項、第237條第3項、第

248條第4項、第267條第13項、第268條第2項、第279條第3項及第369條之8第4項。上開規定之法律效果較低者為新臺幣（下同）3,000元以上1萬5,000元以下罰鍰，較高者係針對公開發行股票之公司（下稱公發公司）之4萬元以上240萬元以下罰鍰⁴。此外，該法亦有不同於上述「公司負責人」規定之「公司之負責人」等文字，例如第387條第4項及第5項規定，此一立法技術上不應存在之現象從而增添了公司法上行政處罰問題的複雜度。

按公司法第8條第1項及第2項規定：「本法所稱公司負責人：在無限公司、兩合公司為執行業務或代表公司之股東；在有限公司、股份有限公司為董事。」「公司之經理人、清算人或臨時管理人，股份有限公司之發起人、監察人、檢查人、重整人或重整監督人，在執行職務範圍內，亦為公司負責人。」對於前者有稱為當然負責人；對於後者則有稱為職務負責人⁵。至於公司法第8條第3項規定則係對於董事採取實質認定之判斷

註3：相類之區分方法，詳請見蘇政賢（2015），〈股份有限公司負責人忠實善良管理義務之研究——以董事為中心〉，《國立中正大學財經法律研究所在職專班碩士論文》，第19頁以下；葉力旗（2006），〈董監事及重要職員責任保險承保範圍及相關問題之研究〉，第120頁以下，《國立政治大學風險管理與保險研究所碩士論文》。

註4：至於公司法何以訂定240萬元作為最高罰鍰額度之原因在於，證券交易法於公司法2018年修正當時之最高罰鍰額度亦為240萬元之故，詳請見〈專家會診《公司法》股東行動主義再進化〉（時任經濟部商業李鎡司長之見解）（2019），《今周刊》，第1186期：

<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/80392/post/201909110042/%E5%B0%88%E5%AE%B6%E6%9C%83%E8%A8%BA%E3%80%8A%E5%85%AC%E5%8F%B8%E6%B3%95%E3%80%8B%20%E8%82%A1%E6%9D%B1%E8%A1%8C%E5%8B%95%E4%B8%BB%E7%BE%A9%E5%86%8D%E9%80%B2%E5%8C%96>；林文義（2018），〈公司法新法罰則太輕，難杜亂象〉（時任經濟部商業李鎡司長之見解），《財訊》：

<https://www.wealth.com.tw/home/articles/14769>

註5：王文宇，前揭註1，第141頁以下；陳連順（2018），《新公司法》，初版，第59頁，臺北，著者自版；李侑姿（2008），〈論公司法第20條及第170條董事之行政責任〉，《法務部司法官訓練所47

方法，因此，由於無限公司及兩合公司並無董事之規定，故其於該等公司即無適用之餘地；且其另一特色在於，藉由單一條文之規定，使得被認定為實質董事者，必須負擔與一般董事相同之責任⁶。另應予注意的是，上開規定之操作結果使得行政處罰之對象在通常情形係屬多數，以股份有限公司為例，其董事依公司法第192條第1項規定，至少3人，從而使得其等均因上開違規要件之該當而同受處罰⁷。

再者，於上開情形，因不服行政處罰而提起救濟者，所生影響在於何人始為可得提起救濟之人，例如行政院108年9月9日院臺訴字第1070217827號訴願決定書：「訴願人：實業股份有限公司……經濟部107年8月7日經授中字第10738031230號函相對人為徐……、黃……、劉……，並非訴願人……。」在該案例中，即係人民誤以公司作為訴願人，而對於就公司負責人所為之行政處罰而提起救濟之情形。惟應予補充的是，在行政救濟階段，即便認為訴願人並非處分相對人，亦應給予其表明就該處分是否具有法律上利害關

係之機會，以上開訴願決定而論，是否確實可以認定公司對於其負責人所受行政處罰不具法律上利害關係，可能應有通知補正之程序，以及對於訴願人之補正，論證其表示仍無法認為與該處分具有法律上利害關係者，再為訴願不受理之決定，始為正當。

二、代表公司之董事

此部分之規定包括公司法第22條之1第4項、第101條第2項、第103條第2項、第108條第5項、第109條第3項、第170條第3項、第172條第6項、第183條第6項、第210條第3項及第4項、第210條之1第2項、第211條第3項、第218條第3項、第230條第4項、第252條第3項及第273條第4項規定。上開規定之法律效果較低者為1萬元以上5萬元以下罰鍰，較高者係規範公發公司之24萬元以上240萬元以下罰鍰。

於此必須思考的是，何謂代表公司之董事，按公司法第208條第3項規定：「董事長對內為股東會、董事會及常務董事會主席，對外代表公司……。」故於股份有限公司之

期學員法學研究報告》，第1259頁；李佳叡（2018），〈實質董事適用範圍及實務爭議之研究〉，第65頁，《國立中正大學會計與法律數位學習在職專班碩士論文》。

註6：有認為使得實質董事除民事責任外再負擔行政及刑事責任，將可使該制度發揮更大之功效，詳請見周振鋒（2014），〈評公司法第8條第3項之增訂〉，《中正財經法學》，第8期，第60頁。

註7：例如行政院108年8月1日院臺訴字第1080183734號訴願決定書：「……原處分機關經濟部以薛……、林……、訴願人為……醫學國際股份有限公司……董事……公司實收資本額達……3千萬元以上，申報106年度決算書表時，有財務報表未經會計師查核簽證情事，違反公司法第20條第2項規定，依同法第20條第5項規定……各處……罰鍰1萬元……。」〈專家會診《公司法》股東行動主義再進化〉（王志誠教授之見解）（2019），《今周刊》，第1186期：

<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/80392/post/201909110042/%E5%B0%88%E5%AE%B6%E6%9C%83%E8%A8%BA%E3%80%8A%E5%85%AC%E5%8F%B8%E6%B3%95%E3%80%8B%20%E8%82%A1%E6%9D%B1%E8%A1%8C%E5%8B%95%E4%B8%BB%E7%BE%A9%E5%86%8D%E9%80%B2%E5%8C%96>

情形，以文義解釋⁸之觀點考究上開規定，所指應係董事長⁹；至於有限公司部分，由於其未有董事會，亦未有強制設置董事長之規定，則所稱代表公司之董事，在2位以上董事之情形即有疑義。對此問題，可能之結果在於，有限公司之所有董事均係代表公司之董事，然此解釋對其而言，可能使得該董事產生無法預期之風險；亦將使得此類型之行政處罰實質上無法與前開類型，亦即，所謂以公司負責人作為處罰對象之行政處罰之類型有所區隔。如是，至少就該情形而論，應仍有加以區分之必要。

三、特定職務之人或特定人

此部分之規定包括公司法第83條第4項、第87條第2項、第4項、第6項、第89條第3項、第93條第2項、第110條第4項、第118條第2項、第135條第2項、第138條第3項、第144條第2項、第184條第3項、第192條之1第7項、第210條之1第3項、第216條之1第2項、第245條第3項、第285條第3項、第326條第3項、第331條第5項、第6項及第343條第2項。上開規定之法律效果較低者為3,000元以上1萬5,000元以下罰鍰，較高者係規範公發公司之24萬元以上240萬元以下罰鍰。

依上所述，此部分所稱之人包括清算人、妨礙、拒絕或規避檢查之人、發起人、股務代理機構、公司之董事、監察人、經理人或

其他職員及債權人會議之召集人。惟此類型在相當程度上係與第一類型之狀況有所重疊，例如，公司法第83條第4項之清算人性質上亦屬公司負責人，惟因此處其係以清算人之概念單獨存在，故將另列為特定職務之人，同法第341條之債權人會議之召集人亦同；又公司法第285條之「公司之董事、監察人、經理人或其他職員」亦係相類原因，且其與其他職員併列，而違規事實又著重於其作為義務之不履行，故亦將其另列為本類型所涵蓋之範疇。

參、對於公司法所定行政處罰對象所涉議題之思考

一、以行政罰之定義思考公司法行政處罰之對象

行政罰者，乃對於過去違反行政法規規定之人所為之處罰¹⁰。而承受該處罰之人，除自然人外，亦包括法人在內，此在行政法領域並無爭議，而在對於法人之權利能力採取「法人實在說」之前提下，我國公司法有關罰鍰之處罰卻以公司之負責人抑或代表公司之董事等作為處罰之對象。此是否符合行政罰之基本原則，抑或公司法就此部分尚有其特殊理由而必須為如此之設計？另該問題在公司法相關條文之立法理由則未有所明文。

就上開問題，檢視與公司法性質相近之法

註8：亦有稱為文本主義（textualism），詳請見賴英照（2020），〈法律解釋的兩個世界〉，《月旦法學雜誌》，第303期，第50頁。

註9：李侑姿，前揭註5，第1261頁。

註10：吳庚、盛子龍（2018），《行政法之理論與實用》，增訂15版2刷，第449頁，臺北，三民出版股份有限公司；陳敏（2007），《行政法總論》，5版，第695頁，臺北，著者自版。

規應該是一個可以嘗試的方法，以證券交易法（下稱證交法）第179條規定：「法人及外國公司違反本法之規定者，除第一百七十七條之一及前條規定外，依本章各條之規定處罰其為行為之負責人。」為例，其提案機關行政院於1966年函請立法院審議之證交法制定草案之第166條¹¹係規定：「法人犯本章之罪者，處罰其行為之負責人，並科法人以各該條規定之罰金。」其立法說明表示：「自然人與法人同罰之原則。」經二讀會調整相關規範體例，嗣三讀會通過之條文則為同法第179條規定：「法人違反本法之規定者，依本章各條之規定處罰其為行為之負責人。」而未將其限定為刑事犯罪部分之處罰，惟令人惋惜的是，該條次實質內容之變動並未載明相關理由或其變更過程¹²。至於上開三讀通過條文所產生之影響在於，行政違規事項之處罰亦將依該條規定辦理，而就行政違規之事項，以法人之負責人作為處罰對象。

相對於上述證交法之情形，公司法對於行政處罰之對象則未有一般性之規定，而係以個別條文方式，針對各該違規行為逕予明文，在體例上尚有未盡完備之虞。蓋此涉及行政罰之基本概念問題。按行政罰法第1條規

定：「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。但其他法律有特別規定者，從其規定。」其立法理由表示：「……三、又本法乃為各種行政法律中有關行政罰之一般總則性規定，故於其他各該法律中如就行政罰之責任要件、裁處程序及其他適用法則另有特別規定者，自應優先適用各該法律之規定，為期明確，爰於本條但書明定本法與其他法律之適用關係。另本法所規範行政罰之裁處，性質上為行政處分之一種，有關裁罰之程序或相關事項，依行政程序法第三條第一項規定，除本法就行政程序事項另有特別規定外，仍應適用行政程序法有關規定……。」且行政罰法第3條業已就法人違規事項有所明文，則於公司法未有相關原則性規定之前提下，逕將公司之成員而非公司明定為處罰之對象，恐非妥適¹³。質言之，依行政罰法第1條所示上開立法理由，由於公司法對於相關行政處罰規定並未就各該行政罰之責任要件、裁處程序及其他適用法則另有特別規定，則當應回歸適用行政罰法之規定始為正辦，況且，該條立法理由亦已揭示，行政罰法乃為各種行政法律中有關行政罰之一般總則性規定，則公

註11：立法院第1屆第37會期第41次會議議案關係文書：

<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfceccc8cfcccf5c7cec8d2c7caca>

註12：立法紀錄第57卷27期，第2462-2475頁：

<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgimg?@xddlcec9cececac6cdc7cec881cac8cbcecdc8cf5c4cdcbc9cdc4cdcb8c8ca>

註13：雖說學理上亦有認為可以採取「轉嫁罰」者，且實定法上亦有相類規定，惟有就此問題加以探討者，多認為不宜採之，相關說明詳請見王服清（2020），〈論法人「犯罪能力」暨「秩序罰能力」之意涵與虛實—以銀行法第125條與稅捐稽徵法第47條作為觀察〉，《台灣法學雜誌》，第391期，第105-106頁；何弘光（2007），〈行政罰處罰對象之研究〉，第50頁以下，《國立政治大學法律研究所在職專班碩士論文》。

司法針對相關行政處罰之規定，即有重新審究其處罰對象之必要。

而公司法之所以規定應負擔行政違規責任者係公司負責人、代表公司之董事之原因或許在於，倘認為係由公司負擔該違規責任者，則罰鍰所具有之處罰效果將無法發生，蓋公司負擔實即由股東負擔，惟該違規責任之發生並非由股東所導致。然而，該見解之問題在於，在企業所有與經營分離原則的操作下，公司相關行為並非由股東所為本屬當然，此處違反作為業務義務者既為公司，自應由公司負擔該違規責任，至於該公司違規行為之造成係由於董事等負責人所導致者，特別在該董事係屬自然人之情形下¹⁴，自應由公司對其主張契約責任以為彌補，甚且可透過懲罰性違約金之事先約定作為因應。

二、對於公司負責人處罰事例之妥適性問題

對於公司負責人處罰之事例¹⁵，以公司法第21條第1項及第2項規定為例，其規定：「主管機關得會同目的事業主管機關，隨時派員檢查公司業務及財務狀況，公司負責人不得妨礙、拒絕或規避。」「公司負責人妨礙、拒絕或規避前項檢查者，各處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰……。」

依上所述，在公司負責人通常為董事之前

提下，上開規定之問題在於，倘若係公司員工本於自己之意思而對於主管機關之檢查行為進行干擾者，雖不排除該員工該當於其他法律規定之可能性，惟應無上開罰鍰規定之適用。如是，則上開罰鍰規定之實效性即待商榷。

質言之，上開規定之規範對象僅為公司負責人而未及於其他人，而有漏洞問題；又縱使立法者認為，公司負責人當可有效約束其他人，惟該他人倘以個別董事無法取代董事會為由，甚且本於公司章程而主張，相關事務性事項非屬董事會權管為由而為抗辯，亦即，主張相關事務性事項係屬經理人權管者，則上開規定所能發揮之實際效果即非確定；另於董事會討論相關事項時，持反對意見之董事，抑或未參與該次董事會決議之董事，可否於其後遭受行政處罰時，援引公司法第193條規定，主張其已於董事會開會時，就該事項表示異議，且有紀錄或書面聲明可證者，故不得再以該董事作為處罰之對象，核屬主管機關必須審酌之事項。

上開見解亦可以經濟部函釋作為論證之輔助，亦即經濟部56年2月23日經商字第04092號函釋：「查公司法所定罰鍰金額，係科處之最高標準，應由執行機關視其違反情節輕重適當量處，但如規定普遍減輕處罰，無異以命令變更法律，於法不合，仍希按個別違

註14：Vgl. Edith Hlawati/Gernot Wilfling, Besonderheiten des Aufsichtsrats in der börsennotierten Gesellschaft, in: Kalss, Susanne/Kunz, Peter (Hrsg.): Handbuch für den Aufsichtsrat, 2 Aufl., 2016, § 32 Rz. 78.

註15：德國股份法與此相類之規定係該法第405條第1項部分，文獻上則有以特定身分之人始得違反之規定稱之，vgl. Torsten Noak, Einführung ins Ordnungswidrigkeitenrecht-Teil 1, ZJS 2/2012, S. 176. 惟此對於德國股份法同條第4項仍有對於公司此一法人加以處罰之規定尚無影響。

犯情形妥適執行。至於公司法規定各科負責人罰鍰，是否所有負責人均應負責一節，除執行業務董事有公司法第一九三條第二項但書所定情形外，自應各別負其責任。」

三、對於代表公司之董事處罰事例之妥適性問題

對於代表公司之董事處罰之事例，以公司法第22條之1第1項及第4項規定為例，其規定：「公司應每年定期將董事、監察人、經理人及持有已發行股份總數或資本總額超過百分之十之股東之……事項……申報……但符合一定條件之公司，不適用之。」「未依第一項規定申報或申報之資料不實，經中央主管機關限期通知改正，屆期未改正者，處代表公司之董事……罰鍰……。」

上開規定至為明確的是，課予申報義務之主體係公司，惟公司違反該規定時，負有依限改正義務者仍為公司，然嗣後未依限改正之處罰對象卻為代表公司之董事，因而產生究係何人違反行政法上義務以及何人應就該違反義務行為負責之問題¹⁶。按行政罰法第3條規定：「本法所稱行為人，係指實施違反行政法上義務行為之自然人、法人……。」於上開公司法規定中，依法負有作為義務及依限改正義務者既為公司，則就其應作為而未作為之行為所應給予之評價，即應認為行為人係公司，從而即應以公司作為行政處罰之對象¹⁷。縱使基於公益上之重大考量而變

更為處罰代表公司之董事，至少在公司法亦應充分揭露其理由，始符合公司法相關規定作為行政罰法之特別法之基本邏輯。

再者，在處罰代表公司之董事時，以股份有限公司為例，依前所述，其通常係指董事長，惟董事長作為公司之代表，其亦須依循董事會之相關決議，而董事會作為合議制機關，應無法排除董事會決議之結果治係身為董事長之董事所反對之事項，因而由其提出其上述公司法第193條第2項但書規定以為抗辯之情形¹⁸，從而無法對於該代表公司之董事加以處罰之情形，然此是否可能形成漏洞？從而，再行思辯制度設計修正之必要毋寧是無法迴避之課題。

此外，值得思考之問題在於，立法者何以區分對於公司負責人以及對於代表公司之董事加以處罰之2種不同類型。蓋依上所述，公司重要事項核屬董事會權責，代表公司之董事長並無法以自己之意思而違背董事會之決議。因此，本文初步以為，在價值判斷上，有關上開二類型，倘若確有處罰公司以外之人之必要者，毋寧應選擇對於公司負責人之處罰為優先，而不再規定代表公司之董事者，較為合宜。

四、以特定職務之人或特定人作為公司法行政處罰對象之說明

以特定職務之人或特定人作為公司法行政處罰之對象者，經綜整後確定為清算人、妨

註16：陳永群（2017），〈我國證券交易法內線交易刑罰規定之適當性——以強化行政罰可能性之觀點〉，第12頁，《國立雲林科技大學科技法律研究所碩士論文》。

註17：相類之見解，詳請見何弘光，前揭註13，第59頁。

註18：相類之見解，詳請見李侑姿，前揭註5，第1261頁以下。

礙、拒絕或規避檢查之人、發起人、股務代理機構、公司之董事、監察人、經理人或其他職員及債權人會議之召集人。至於其行為態樣部分則不一而足。

此類型之公司法上行政處罰規定，除涉及多數人並有若干除外規定之適用者外，亦即，除公司之董事、監察人及經理人仍有上開相關爭議問題尚待釐清者外，由於負有行政法上義務之人係可得特定之人，則以之作為處罰對象應屬較為合理之情形。

五、公司法第27條規定與公司法行政處罰對象之關係

以公司負責人抑或代表公司之董事作為公司法行政處罰之對象者，在他公司作為公司負責人抑或代表公司之董事時，公司法仍係以公司作為處罰之對象。蓋公司法第27條第1項至第3項規定：「（第1項）政府或法人為股東時，得當選為董事或監察人。但須指定自然人代表行使職務。（第2項）政府或法人為股東時，亦得由其代表人當選為董事或監察人。代表人有數人時，得分別當選，但不得同時當選或擔任董事及監察人。（第3項）第一項及第二項之代表人，得依其職務關係，隨時改派補足原任期。」（項次為本文所加，下同。）明文承認政府或法人股東得作為公司之董事或監察人，則政府或法人股東當時亦可能作為董事長，因而為代表公司之董事而有上開相關規定之適用。

職是，在公司法第27條第1項之情形下，甚且係由該政府或法人股東擔任董事長之情形，由於公司法上行政處罰之對象仍係公司負責人抑或代表公司之董事，而該人即指該

政府或法人股東。從而，並非以自然人作為處罰之對象。故公司法針對公司負責人抑或代表公司之董事之行政處罰規定，並非必然不適用於公司等法人。

六、對於規避檢查之不同規範模式

公司法為掌握相關規定之落實，乃於各該條文設有檢查之規定，惟其規範之行為義務略有不同，並分就不同行為主體有所規範，此於上述相關部分即有提及，惟其仍有相關問題，以下謹分別論述之：

（一）以公司負責人作為規範對象

公司法第20條第5項規定：「公司負責人……規避、妨礙或拒絕前項查核或屆期不申報時，各處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。」前述公司法第21條第1項及第2項、第377條第2項及第3項亦係同一規範體例。

上開規範模式之問題在於，倘若進行規避等行為之人並非公司負責人，則應如何確保檢查工作得以順利進行？或許有認為，針對一般人部分尚有其他規定甚或其他法律規定以為因應，惟公司法該類條文乃係針對不同之行為類型而為之規範，上開情形未有對於其他人設有規定者，即無以該規定加以處罰之餘地，從而即有形成漏洞之問題。

（二）以所有人作為規範對象

公司法第87條第2項規定：「對前項所為檢查有妨礙、拒絕或規避行為者，各處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。」同法第109條第3項、第110條第4項、第118條第2項、第184條第2項、第326條第3項、第331條第6項亦係相同之規範體例。

此一規範模式相較於前一模式即較為完

整，惟公司法在整體結構上仍存在若干問題，例如，在股份有限公司之一般情形，所稱以所有人作為規範對象之規避檢查處罰規定，僅有公司法第184條第2項規定，至於其後二規定則係針對清算程序而為之設計。因此，上開情形顯示的是，公司法對此所設規範之密度可能不足。

（三）其他規範模式

公司法第218條第3項規定：「違反第一項規定，規避、妨礙或拒絕監察人檢查行為者，代表公司之董事處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。但公開發行股票之公司，由證券主管機關處代表公司之董事新臺幣二十四萬元以上二百四十萬元以下罰鍰。」此一規定在適用上之疑義在於，違反該條第1項規定之人未必係代表公司之董事，則逕以代表公司之董事作為處罰對象之理由為何？並未見該條相關立法理由有所表示，此實係公司法有關行政處罰規定之通案性問題。

可以作為上開規定對照觀察的是公司法第245條第3項規定：「對於檢查人之檢查有規避、妨礙或拒絕行為者，或監察人不遵法院命令召集股東會者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。再次規避、妨礙、拒絕或不遵法院命令召集股東會者，並按次處罰。」本條項前段係以所有人作為規範對象；惟後段則單就監察人所設之規定，其所採方式或許稱為混合模式，而不同於上述公司法第218條第3項之規定。

（四）小結

綜觀上述有關規避檢查之規範模式，令人困惑的是，為何立法者進行了差別化規定，就此，即便以立法形成自由（Gestaltungsfreiheit）以為說明，惟立法者之判斷毋寧仍應具有合

理差別對待之必要，始得正當化其規範之差異性。

再細究上開規範內容，不難發現的是，有關規避檢查之法律效果，除公發公司外，一般係2萬元以上10萬元以下罰鍰，連續違反者，其法律效果始為4萬元以上20萬元以下罰鍰。對此，本文以為，公司負責人或代表公司之董事，其身分既不同於公司一般職員，則其所為規避檢查等行為所具有之可責非難性（Vorwerfbarkeit）顯然較高，從而在法律效果上即應為不同之設計始為允當。又因相關規定係個別存在，故亦難以訂定裁罰基準之方式，透過對於各該行為主體予以類型化（Typisierung）之方法加以處理；再者，公司法所稱主管機關，依同法第5條規定：「（第1項）本法所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府。（第2項）中央主管機關得委任所屬機關、委託或委辦其他機關辦理本法所規定之事項。」分為中央與地方兩種層級，則在將裁罰基準定性為行政規則之前提下，除非公司法本身就採取相同於廢棄物清理法第63條之1之立法體例，授權中央主管機關訂定裁罰基準，而使該裁罰基準得以適用於全國，否則，將因行政規則之性質，致使各該不同法人各自訂定裁罰基準以為適用。從而，產生各機關之裁罰基準未盡一致而生爭議虞。

另上開部分規定設有按次連續處罰之明文。例如公司法第21條第2項及第22條第2項等。一般而言，該等規定之設計目的在於避免相關裁處遭指摘違反一事不二罰原則（ne bis in idem），然而，必須提出之問題在於，何以立法者針對上述未予明文按次連續處罰者，認定並無明文揭示之必要？實則，行政

處罰作為擔保公司法制得以正常運作之重要手段¹⁹，此亦可由公司法逐步調整刑事處罰規定為行政處罰規定可以得知，因此，對於相關行政處罰之規定委實應予通盤檢討始為正辦²⁰。

肆、公司法上行政處罰規定之行政救濟實務現況

一、行政處罰金額之高低與當事人是否提起救濟尚無直接關係

一般救濟程序之發動，當事人通常會衡量其實體利益及程序利益後再行決定是否提起救濟，惟於公司法上行政處罰事項，當事人多有不不論其行政處罰金額之高低而一律提起救濟之情形。以臺灣臺北地方法院（下稱北院）106年度簡字第228號判決為例²¹，其違規之原因事實係，原告等數人違反行為時公司法第192條之1第7項規定，原告等數人並為公司董事，原處分機關乃依同條第8項規定，以原處分各處原告等數人各1萬元罰鍰。原告等數人不服，提起訴願，遭決定駁回，遂向北院提起行政訴訟。

依上所述，原告等數人於經訴願程序後，仍認原處分侵害其權利，乃委請二位律師作

為訴訟代理人而提起本件行政訴訟。相較於該件罰鍰金額僅為1萬元，可以獲得確信的是，原告等數人所在意之處並非1萬元之罰鍰處分，從而以高於該金額之數倍支出，委任律師進行本案訴訟。因此，對於違反公司法案件之思考即不應由罰鍰金額之高低為判斷。

二、公司法上行政處罰多係針對違反公司登記事項以及財務報表未先經會計師查核簽證而為之處分

經本文觀察經濟部訴願決定，而以「違反公司法」及「罰鍰」二關鍵字之集合進行檢索，發現各直轄市政府作為公司法之主管機關，就違反公司法案件所為行政處罰，多係針對公司法第387條所授權訂定之修正前之「公司之登記及認許辦法」（現已更名為「公司登記辦法」）規定事項之違反而為之處分。至於其次之案件類型則係違反公司法第20條規定之情形。

再者，經查對行政院訴願決定，發現經濟部對於違反公司法案件所為之行政處分，多係針對公司之財務報表未先經會計師查核簽證而違反公司法第20條第2項規定，爰依同條第5項規定而為罰鍰處分之情形。

當然，上開觀察僅係對於提起行政救濟案

註19：相類之見解，詳請見陳永群，前揭註16，第108頁以下。

註20：必須補充說明的是，有關公司法上行政責任的討論並非僅以相關條文為限，例如，近年即有提出「經營判斷法則」（Business Judgement Rule）亦適用於行政責任成立與否之議題，詳請見劉連煜（2020），〈董事責任與經營判斷法則的運用——從我國司法判決看經營判斷法則的發展〉，《財金法學研究》，第3卷第1期，第32頁以下。

註21：其他相類之情形，例如臺北高等行政法院99年度簡字第16號判決、100年度簡字第704號判決、101年度簡字第113號裁定、103年度簡上字第119號裁定、109年度訴字第729號判決、最高行政法院94年度裁字第828號裁定、98年度裁字第390號裁定、99年度裁字第1015號裁定、101年度裁字第2396號裁定。

件而為之綜整，蓋主管機關對於當事人進行裁處時，涉及當事人個人資料及商譽等權利保護事項，而在受處分人係自然人時，由於揭示其個人資料將有違反個人資料保護法之虞；且受處人為法人等組織而非自然人時，則有可能涉及其商譽之保護問題，故一般而言，在行政程序的處理上，並不會將行政處罰之相對人加以公示²²。

三、對於公司法主管機關之再思考

行政院109年3月21日院臺訴字第1090168113號訴願決定書：「……訴願人因違反公司法事件，不服金融監督管理委員會108年11月26日金管證發罰字第1080137584號處分，提起訴願……事實一、**原處分機關金融監督管理委員會以……股份有限公司**（以下簡稱……公司）……公司因提名股東所附之提名表所載持有股數與其提出之證券存摺餘額之股數不同，未將提名股東提名之董事及監察人名單列入，**違反公司法第192條之1第5項及第216條之1第1項準用第192條之1第5項規定**，訴願人為該公司為行為之負責人，乃依同法第192條之1第7項及第216條之1第2項規定，以108年11月26日金管證發罰字第1080137584號裁處書處訴願人罰鍰新臺幣（下同）24萬元……。」

依前所述，公司法第5條第1項明定公司法之中央主管機關係經濟部，則應無其他中央機關依據該法作成行政處罰之餘地。惟公司

法對於公發公司亦有適用，因此，在上段論述中，即可見金融監督管理委員會依據公司法而作成行政處罰之情形。準此，使得吾人必須正視之問題在於，為求正本清源，**修正公司法第5條第1項有關公司法主管機關之規定，實屬應予修正之重要事項。**

伍、比較法制之思考——德國股份法之對照觀察

本文以德國股份法作為我國公司法行政處罰規定比較對象之原因在於，我國對於行政處罰之概念係承襲德國法制，蓋行政處罰係典型大陸法系國家對於人民違反行政法上義務之處罰規定，而我國有關行政處罰之規定，自行政處罰至行政處分，無不受德國法制之影響，是本文爰以其作為比較之標的；又因美國法制對於我國公司法制之影響雖屬實在，惟在其影響之下，我國向來對於違反公司法規定之行政處罰並未設有較為嚴格之處罰規定，且美國作為聯邦國家，有關公司法上行政處罰之規定並非由聯邦設有統一性之規定，相較於德國，德國由聯邦就公司事項設有統一性之規定而與我國相類，故應有值得我國參採之處；況且，就行政處罰之救濟層面而論，我國對於行政救濟制度之設計亦係參採德國法制而為之規劃。是本文擬就德國股份法就此所設之規定加以簡介後，將

註22：少數法律則有對於處分相對人之負責人姓名或違規行為人之姓名加以公布之規定，例如勞動基準法第80條之1第1項規定：「違反本法經主管機關處以罰鍰者，主管機關應公布其事業單位或事業主之名稱、負責人姓名、處分期日、違反條文及罰鍰金額，並限期令其改善；屆期未改善者，應按次處罰。」菸害防制法第23條規定：「違反本法規定，經依第二十三條至前條規定處罰者，得併公告被處分人及其違法情形。」

其值得我國參考之處加以提出，以供思辯之參考。

附帶說明的是，相當於我國公司法之德國法制，其不僅在該國股份法（Aktiengesetz, AktG）就股份有限公司設有規範，且於其有限公司法（Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung, GmbHG）、民法（Bürgerliches Gesetzbuch, BGB）、商法（Handelsgesetzbuch, HGB）²³及破產法（Insolvenzordnung, InsO）等法律，亦就公司之相關制度設有規定，惟因篇幅及主題設定之故，是本文僅就德國股份法相關規定進行說明。

一、德國違反秩序法有關處罰法人之規定

實則，德國違反秩序法（Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, OWiG）第30條即對法人處罰設有總則性規定²⁴，該條第1項即明示對於法人之處罰規定²⁵，該條第2項第2句對

於罰鍰額度規定：「……所為係違反秩序之情形，罰鍰之最高金額依制裁該違反秩序行為科處之最高金額罰鍰而定。一行為同時為犯罪行為與違反秩序，而於制裁違反秩序科處之最高金額超過第一句規定之最高金額之情形，亦適用第二句之規定。」²⁶亦即，相對於該條項第1句同時構成刑事故意或過失犯罪與罰鍰之情形，本句所處理的是單純構成行政違規事項之事實，且本條係針對法人違反行政規定之情形所為之規範²⁷。準此，在公司違反德國股份法等相關法律規定時，即有遭受上開所定罰鍰額度處罰之虞²⁸，亦即，德國違反秩序法第30條即為德國法律對於法人處罰罰鍰處分之基本依據²⁹，另違反秩序法第130條亦有就企業違反其監督義務而受罰鍰處罰之規定³⁰。

對於上述德國股份法規定，本文關注之重點在於，該法對於行政違規事項之立法體例及其處罰額度均明顯不同於我國公司法之規定。

註23：例如德國商法典第334條規定，vgl. Roda Verheyen, Informations-und Berichtspflichten der deutschen börsennotierten Automobilkonzerne im Hinblick auf die durch den globalen Klimawandel und eine weitere Ölpreissteigerung hervorgerufenen Risiken, 2008, S.42.

註24：Vgl. Claus Buhleier/Arno Probst/Christoph Schenk, Der Prüfungsausschuss des Aufsichtsrates, 3 Aufl., 2020, S. 464.

註25：Vgl. Harro Otto, Aktienstrafrecht: Erläuterungen zu den §§ 399-410 AktG, § 405 Rdn. 163.

註26：吳綺雲譯，〈德國違反秩序法〉，《各國行政法制翻譯彙編（一）》，臺北，司法院：
<https://www.judicial.gov.tw/tw/dl-79656-ea6eee40d6d249c38495ca1652efd133.html>，第19頁。

註27：Vgl. Amir Michaelsen, Abweichungen vom Deutschen Corporate Governance Kodex und von § 161 AktG als Pflichtverletzung im Sinne der Untreue, 2011, S. 157.

註28：Vgl. Peter Klein, Anwendbarkeit und Umsetzung von Risikomanagementsystemen auf Compliance-Risiken im Unternehmen. Auswirkungen auf die Rolle des Syndikus im Unternehmen, 2008, S. 91.

註29：Vgl. Katja Labusga, Die Ersatzfähigkeit von Unternehmensgeldbußen im Innenregress gegen verantwortliche Vorstandsmitglieder, VersR 2017 Heft 7, S. 395.

註30：Vgl. Peter Klein, aa.O (Fn. 27), S. 118 ff.

二、德國股份法有關行政處罰額度及其相關規定

按德國股份法第405條共有5項，分別就該法所列事項設有行政處罰規定。由於其列為行政違規事項者並非少數，故難以列舉各該規定之內容以為論述；另就其條文規定個別予以臚列亦無重要意義，故本文擬不就之加以詳細說明。

又德國股份法第405條第4項則係就各該規定之罰鍰效果明定：「在第2a項第6款的情況下，可處以最高50萬歐元罰鍰，在第3b項至第3d項，可處以5萬歐元以下罰鍰。其餘情形則處以最高2萬5,000歐元罰鍰。」附帶提及，德國股份法第407條並設有與行政處罰性質尚為相近，惟其本質係在確保法律規定在將來可以被履行之怠金（Zwangsgeld）規定，以確保該法相關規定之立法目的得以達成。

三、有關德國股份法行政處罰規定適用之相關事項

有關具體個案裁處金額之確定，則須回歸適用違反秩序法第17條第3項規定，依據違反秩序行為之重要性及行為人遭受之非難程度加以量定。又行為人之經濟狀況亦應審酌，但於輕微之違反秩序行為情形則通常不予斟酌，另在行為人經由違反秩序行為所獲得之經濟利益超過罰鍰時，罰鍰金額得超過股份法第405條第4項之法定最高額度，而其法理依據則在於違反秩序法第17條第4項規定³¹。

此外，對於公司之罰鍰處分亦應注意不得

逾越違反秩序法第31條第2項之裁處權時效（Verjährung）以及同法第34條之執行時效（Vollstreckungsverjährung）³²。

四、德國股份法有關行政處罰規定可供我國參採之說明

（一）對於公司法行政處罰規定體例之思考

在對於德國股份法相關規定進行說明後，首先可以確定的是，該法對於行政處罰之規定並非採取我國公司法之規範模式，於各該條文設計處罰規定，反係於該法第三部分之刑罰、罰鍰及最後規定，統一性地對於違反該法行政義務部分施以行政處罰之罰鍰效果。從而，就立法體例而論，此即值得我國公司法在通盤檢視修正之參考。蓋依先前所述，我國公司法有關行政處罰之規定，其法律效果部分不一而足，是否符合體系正義之要求，毋寧是必須加以正視之重要事項。因此，在行政處罰之法律效果部分，採取德國股份法之規範模式，不僅在體制上不至產生本質上之變動，亦可收行政處罰效果體系衡平之效果，著實係屬應予肯定之可行作法；且就公司法有關行政處罰規定所師法之證交法而論，證交法亦係採取德國股份法之立法模式，足見該方式於我國確有參採之可行性。

（二）公司法之行政處罰之法律效果應行提高

有關行政處罰之法律效果，依先前之說明，我國公司法在體系建構上係區分為非公

註31：Vgl. Harro Otto, aa.O (Fn. 24), § 405 Rdn. 161, 162.

註32：Vgl. Harro Otto, aa.O (Fn. 24), § 405 Rdn. 165.

發及公發公司，而於後者始予較為嚴格之罰鍰效果，且現行法所定罰鍰標準已係公司法2018年修正後提高之結果。然而，所謂較為現行提高之法律效果是否即為已足？³³以公司法第210條之1規定為例，公司股東名簿等文件乃據以發送股東會開會通知之重要文件，故經營權之爭奪者，無不以股東名簿等文件之取得作為重點，否則該公司股東會即無由召開，更遑論股東會召開後之選任董事及監察人等涉及公司經營權等事項。在此前提下，公司派面臨市場派之攻勢，一般均不願提供股東名簿等文件予市場派，以免自己之經營權遭受挑戰，從而，公司派對於市場派向其抑或公司委辦之股務代理機構請求提供股東名簿者，即可能寧願遭受行政處罰亦不願提供，蓋將經營權與行政處罰效果相較即可獲得不證自明之答案，即便係公發公司亦然。因此，現行公司法行政處罰規定之罰鍰效果是否有助於立法目的之達成，實難採取樂觀看法。

相較之下，德國股份法有關罰鍰之規定較為簡明而可類型化為2萬5,000歐元、5萬歐元及50萬歐元以下罰鍰三種情形。就其罰鍰額度以觀，顯較我國公司法之罰鍰額度為高，蓋我國公司法部分，依上所述，係依行政處罰對象而將罰鍰額度區分為公司負責人、代表公司之董事以及特定職務之人或特定人三種，其法定罰鍰額度依次為3,000元以上1萬

5,000元以下罰鍰、1萬元以上5萬元以下罰鍰及3,000元以上1萬5,000元以下罰鍰。而在公發公司則依次提高為4萬元以上240萬元以下罰鍰、24萬元以上240萬元以下罰鍰及24萬元以上240萬元以下罰鍰而已。

就我國與德國對於公司行政處罰效果之差異，即便兩國之經濟規模、國內生產毛額及國民平均所得皆有不同，惟其差距應不至該程度。就此，相關學理見解亦有支持應予提高之主張，而主管機關對此亦持開放態度，而認為罰鍰額度不超過證交法即可³⁴，因此，再行提高公司法行政處罰額度應係共識，且本文認為，現行公司法對於行政處罰額度單以公司是否為公發公司而為區分，是否尚有再予細緻化之可能，亦屬可以討論之議題，畢竟對於公司之分類並非僅有公發及非公發公司兩種而已；再者，證交法第178條行政處罰之規定，原係以1至10倍數作為級距，此併為公司法所援用，則在證交法該條規定已將級距提高為1至20倍數之際，則公司法即應適度調整為當。

（三）公司法行政處罰之規定仍有存在必要

或有認為上開所舉事例涉及公司經營權問題，再高之行政處罰均非足夠，而應在制度上賦予股東具體追訴權始為已足³⁵。本文以為，此涉及立法者之制度設計問題。質言之，以先前所舉公司法第210條之1之規定為例，違規事實係屬公司或股務代理機構未依

註33：學者亦有相類見解，詳請見〈專家會診《公司法》股東行動主義再進化〉（王志誠教授之見解），前揭註7。

註34：前揭註4。

註35：中央社（2018），《資誠：公司法修法回應期待但有3項未竟之功》（蔡朝安律師之見解）：

<https://www.pwc.tw/zh/news/media/media-20180802-1.html>

規定提供股東名簿等資料予有權召集股東會之董事會或其他有召集權之人，惟此倘非以行政違規事項課處行政處罰者，所稱賦予具體訴權之概念內涵為何？可能容有釐清之必要。蓋在於上開情形，在現行實定法之規定及民事訴訟制度之下，權利人本得提起民事訴訟以為要求，並透過定暫時狀態假處分方式，請求法院先以裁定命提供股東名簿等資料，因此，所稱賦予具體訴權之主張可能係在其他情形始有適用之可能；再者，對於未符法律規定者，究應給予其具體訴權抑或將其列為行政違規事項，此涉及立法者之形成自由問題，蓋公司股東名簿提供與否，與公共利益尚難認定毫無關聯，則以行政處罰規定，要求履踐該事項應難認為係屬不當之規範，此對照於德國股份法亦然。準此，本文並不認為現行有關公司法之行政處罰規定本身存在本質性之違誤，而應重行審視其規範之體例並適當提高其罰鍰效果即為已足。

陸、結語

公司法作為多數營利事業運作之基本規範，而公司運行之良窳攸關民眾權益福祉甚鉅，甚且將對於國家整體財政收入及經濟發展具有重要關聯，因此，對其即應予必要之重視。為此，國家對於公司運作符合相關規定，乃設有處罰規定以為確保，就此，除極重要之公益目的係以刑事處罰為擔保外，一般情形下，行政處罰之規定即係通常採取之

方式。準此，對於公司法行政處罰規定即應深究其規定之內涵，以落實相關規定而達成規範之目的。

綜整我國公司法有關行政處罰規定本身之問題，復經比對德國股份法有關行政處罰之規定，爰就以上所述內容，歸納我國公司法有關行政處罰規定之修正建議包括，公司法規定應負擔行政違規責任者係公司負責人、代表公司之董事，所產生之問題在於，違反作為業務義務者既為公司，自應由公司負擔該違規責任，至於該公司違規行為之造成係由於董事等負責人所導致者，特別在該董事係屬自然人之情形下，自應由公司對其主張契約責任以為彌補，甚且可透過懲罰性違約金之事先約定作為因應；在行政處罰之法律效果部分，採取證交法抑或德國股份法之規範模式，於公司法第九章附則部分再行規定行政處罰之法律效果，不僅在體制上不至產生本質上之變動，亦可收行政處罰效果體系衡平之效果；另提高公司法行政處罰額度應係共識，且本文認為，現行公司法對於行政處罰額度單以公司是否為公發公司而為區分，是否尚有再予細緻化之可能，亦屬可以討論之議題，畢竟對於公司之分類並非僅有公發及非公發公司兩種而已，況且，證交法第178條行政處罰之規定，原係以1至10倍數作為級距，此併為公司法所援用，則在證交法該條規定已將級距提高為1至20倍數之際，則公司法即應適度調整為當。

（投稿日期：2021年5月24日）