

**行政罰之處罰對象與責任原則：
最高行政法院 113 年度交上統字第 2 號判決與 114 年
11 月道交條例修正之立法回應評析**

**Administrative Sanctions, Culpability, and the Proper Subject
of Punishment: A Critical Analysis of Supreme Administrative
Court Judgment 113-Jiao-Shang-Tong-Zi No. 2 and the 2025
Legislative Response to the Road Traffic Management and
Penalty Act**

吳家慶 Chia-Ching Wu¹

摘要

最高行政法院於民國 114 年 2 月 20 日作成 113 年度交上統字第 2 號判決，首次統一道路交通管理處罰條例第 35 條第 9 項之規範對象，明示該項以汽機車所有人與駕駛人同一為適用前提。本文以「處罰對象之認定」與「責任主義」為分析主軸，肯認本判決釐清處罰對象之貢獻，並進一步指出其尚未處理之深層問題：其一，「汽機車所有人」在民法第 761 條交付主義與行政車籍登記間存在概念雙軌；其二，德國警察法上行為責任與狀態責任之區分，對本案規範定位具有重要意義；其三，道交條例第 85 條第 3 項推定過失規定於行政罰法施行後仍有適用爭議；其四，立法院同年 11 月 19 日修正公布相關規定，衍生合憲性疑慮。本文主張，行政罰之實質責任歸屬應以行為責任為基礎；行政罰法施行後，推定過失制度應予放棄。立法者以中性主詞使吊扣牌照效果與行為人主觀責任脫鉤，實係以狀態責任之外觀包裝處罰規範，與處罰法定原則、責任主義及比例原則均有扞格。另就道交條例第 43 條第 4 項吊扣車主牌照之規定，依舉重以明輕之法理，亦應採取與本判決相同之限縮解釋，並有待憲法層次之終局釐清。

關鍵詞：處罰對象、責任主義、酒駕吊扣牌照、行為責任、狀態責任

一、前言：案例事實與爭點

民國 114 年 2 月 20 日，最高行政法院作成 113 年度交上統字第 2 號判決（下稱本判決），主文為：「原判決廢棄。原處分撤銷。」本案事實並不複雜：上訴人甲所有之自用小客車，於 111 年 6 月 30 日深夜由其成年之子駕駛，行經臺北市八德路時遭警方攔檢，測得吐氣酒精濃度達每公升 0.36 毫克，違反裁處時道交條例第 35 條第 1 項第 1 款。臺北市交通事件裁決所遂依同條第 9 項前段，對車輛登記名義人甲裁處吊扣汽車牌照 24 個月。甲不服而提起行政訴訟；一審採肯定說，認其對車輛具有支配管領可能，足以成立推定過失責任，因而駁回其訴。甲上訴後，臺北高等行政法院認本件法律問題於下級審見解分歧，且有統一裁判見解之必要，

¹ 中央警察大學法律學系副教授。聯絡地址：333322 桃園市龜山區樹人路 56 號，中央警察大學法律學系。電話：03-3282321 分機 4245。E-mail：una157@mail.cpu.edu.tw。

乃依行政訴訟法第 263 條之 4 第 1 項裁定移送最高行政法院。

本案核心爭點在於：道交條例第 35 條第 9 項所定吊扣汽機車牌照 2 年之規範對象，究竟僅限於酒駕駕駛人，抑或亦包括未實施違規行為之車輛所有人？此一問題表面上屬個別條文解釋，實則關係行政罰之發動是否必須以受處罰人自身違法行為為基礎。圍繞本案，可見三組相互交錯對立概念：其一，民法上動產所有權人與行政管理上車籍登記名義人之區分；其二，人的行為責任（Verhaltensverantwortlichkeit）與物的狀態責任（Zustandsverantwortlichkeit）之分流；其三，司法統一見解與立法回應之緊張關係。本文即以「處罰對象之認定」與「責任主義」為主軸，依序展開分析（李建良，2021b；洪家殷，2024）。

尤應注意者，立法院於本判決宣判後僅九個月，即於 114 年 11 月 19 日修正公布道交條例，將第 35 條第 9 項原以「汽機車駕駛人有……」為主詞之文字，改為「違反……」，使本案爭議迅速由法律解釋層次轉入合憲性審查層次，殊值關注。以下首先整理本案歷審見解與最高行政法院統一見解之論證（二）；其次，評析處罰對象之認定、所有人概念之雙軌、行為責任與狀態責任之區辨，以及推定過失制度等爭點（三）；再者，檢討本判決對實務之影響及 114 年 11 月修法之合憲性疑慮，並提出規範建議（四）；最後總結全文（五）。

二、判決要旨

2.1 原審判決：肯定說之理由

原審認為，道交條例第 35 條第 9 項與第 43 條第 4 項之文字體例相同，故得比附援引臺灣高等法院暨所屬法院 98 年法律座談會刑事類提案第 21 號之研討結果。依其見解，該條項所吊扣者為「違規之汽車牌照」，文義上並未限定駕駛人須與所有人同一。原審進一步指出，車輛所有人對汽車具有支配管領權限，因而負有監督使用人合法駕駛之公法上義務；又依道交條例第 85 條第 3 項之推定過失規定，甲既未能證明已善盡監督義務而無過失，即具可非難性與可歸責性，故駁回其訴²。

2.2 最高行政法院統一見解：否定說之理由

本判決明確採取否定說，並從立法歷程、體系解釋、與第 7 項之區別，以及第 43 條能否比附援引等四個面向展開論證。就立法歷程而言，「吊扣汽機車牌照 2 年」係 111 年 1 月 28 日修正時增訂。依立法院公報所載修法過程，立法委員原提案主張酒駕（含再犯）及拒絕酒測均應沒入車輛；交通部則認為，車輛屬人民財產，若不分情節輕重一律沒入，恐違反比例原則，故建議僅於肇事致人重傷或死亡時沒入車輛，並就單純酒駕或拒絕酒測增訂吊扣牌照處分，以達類似之對車制裁效果，後為立法院交通委員會採納。由此可知，增訂吊扣牌照 2 年之目的，在於加重對酒駕者之非難與警惕，而非處罰未實施違規行為之車輛所有人。就體系解釋而言，道交條例如欲處罰「汽機車所有人」，通常均有明文，例如同條第 7 項；第 9 項既無此規定，依處罰法定原則，自不得擴張適用於所有人。就與第 7 項之區別而言，第 7 項係針對所有人「明知而不予禁止駕駛」之防止義務，第 9

²臺灣臺北地方法院 111 年度交字第 494 號行政判決（民國 112 年 2 月 2 日宣判）。

項則無創設此種保證人地位之意旨。至於第 43 條能否比附援引，因二者立法歷程及規範脈絡均不相同，亦不得逕行類推。基於上述理由，本判決廢棄原判決並撤銷原處分。

2.3 本判決之意義

綜觀全判決，其係以處罰法定原則為論證樞紐，具有三層意義：其一，肯認處罰法定原則之嚴格效力，拒絕以「文義未排除」為由擴張處罰相對人之範圍；其二，揭示保證人地位之創設須有法律明文，否定過去實務以「對物有支配管領權限」推導所有人防止義務之論證；其三，本判決係依徵詢程序作成之統一見解判決，對後續類案具有規範上之拘束作用³，其射程不以個案為限。

三、判決評析

就個案結論而言，本判決應予肯定；惟其論證脈絡及尚未處理之深層問題，仍有進一步分析之必要。以下將依序討論四項爭點：處罰對象之認定與處罰法定原則、「汽機車所有人」概念之雙重意涵、行為責任與狀態責任之區辨，以及推定過失制度在有責性原則下之適用疑義。

3.1 處罰對象之認定與處罰法定原則

3.1.1 處罰法定原則之內涵與憲法基礎

行政罰法第 4 條規定：「違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。」此即處罰法定原則之明文依據。就憲法基礎而言，該原則係憲法第 23 條法律保留原則在行政罰領域之具體化，亦源於法治國原則所要求之可預見性（李建良，2025a）；其於道路交通秩序法規之適用，亦為學說所重視（湯儒彥，2011）。具體而言，行政罰之構成要件、處罰相對人及法律效果，均須由法律明文規定。其中，處罰相對人之確定，即本文所稱「處罰對象之認定」。行政罰之發動，不僅須確認客觀違法事實，更須將該事實歸屬於特定且可歸責之人；欠缺此一歸屬關係，即使違法事實存在，亦不得合法裁罰。處罰法定原則之保障功能，正在於使人民得以預見何種行為、由何人承受何種制裁。若處罰相對人可由行政機關或法院事後以解釋擴張，人民之預見可能性即遭破壞。是以，處罰對象之認定應先於主觀責任要件之審查；前者與故意、過失及責任能力等有責性判斷，構成前後相接之雙層審查架構（洪家殷，2024）。

3.1.2 肯定說推論結構之三項疑義

本判決作成前，肯定說之推論主要有三項疑義。第一，其以第 9 項文義「並未限定」駕駛人與所有人須為同一人，進而認為文義上可包括所有人。此一推論倒置了處罰法定原則：該原則要求的是「無明文即不得處罰」，而非「未明文排

³ 行政訴訟法第 263 條之 4 第 5 項參照。依該項規定，最高行政法院之裁判以裁定發交高等行政法院前所徵詢之其他庭均同意變更見解或未表示異議者，即生統一裁判見解之效力，對後續類案具事實上之拘束作用。

除即得處罰」。若僅以條文未排除為處罰依據，即違背法治國對處罰權行使之自我限制。

第二，肯定說以第 35 條第 9 項與第 43 條第 4 項「文字體例相同」為由，比附援引 98 年法律座談會就第 43 條所作之結論。然而，二者之立法歷程與規範脈絡並不相同，本判決指出不得逕行類推，應屬妥當。類推適用須以規範計畫上存在漏洞為前提；處罰規範之擴張解釋或類推，則為處罰法定原則所禁止。

第三，肯定說援引道交條例第 85 條第 3 項之推定過失規定，認為所有人未善盡監督管理義務即具可歸責性。此一推論忽略了先決問題：必須先確認第 9 項之規範對象包括所有人，才有進一步審查其有無過失之可能。處罰對象之認定屬於處罰法定原則下的第一層審查；若第一層審查未通過，第二層有責性審查即無從展開，第 85 條第 3 項亦無適用餘地。原審將「是否得處罰」之先決問題，與「是否得免責」之有責性審查混為一談，正是雙層審查次序的顛倒。

3.1.3 本文意見

本文贊同本判決所採取之解釋進路。尤值肯認者，本判決明確指出：立法者並無意使所有人僅因其對汽機車具有所有權，即當然處於保證人地位，並負有防止駕駛人發生違規行為之作為義務。此一論述精準點出：事實上之支配管領並不當然轉化為法律上之義務來源，亦即行政法上之保證人地位並非可由「支配」或「管領」等事實狀態推導而生。

公法領域中是否承認保證人地位，向來存有爭議。多數學者主張，行政法上之作為義務必須回歸法律保留原則嚴格審查，避免將刑法上不純正不作為犯之概念，無限制擴張至行政管制領域（蔡宗珍，2011）。若容許行政機關或法院僅以「支配管領」作為推導防止義務之基礎，則形同以解釋創設處罰構成要件，對法治國原則構成重大威脅。

本判決的意義在於：其拒絕以所有權或事實支配作為推定作為義務的萬能來源，而是要求行政處罰必須具有明確的法律授權。此舉不僅避免行政罰責的過度擴張，也維護了行為責任原則與法律明確性原則，對行政罰法制具有重要的制度性示範效果。

3.2 「汽機車所有人」概念之雙重意涵

3.2.1 民法所有權人與車籍登記名義人之區別

我國法上「所有人」一詞，會隨規範脈絡而有不同意涵。在民法上，依民法第 761 條，動產物權之讓與須有讓與合意並完成交付（包含簡易交付、占有改定與指示交付）始生效力，據此認定者係物權法上之真正所有人。在行政管理上，車輛應依公路法及相關規則向公路監理機關請領牌照並辦理登記，車籍資料所載之登記名義人即為車主。兩者之規範功能截然不同：前者係判斷民事權利歸屬之依據，後者則為行政管理之公示機制。實務見解亦一貫認為，汽車物權之讓與仍依民法交付主義決定，牌照登記僅屬行政管理措施，並非所有權移轉之生效要件。準此，登記名義車主未必即為真正所有人，真正所有人亦未必登記為車主（章程，2014）。

3.2.2 於本案之適用與本文見解

本案正足以顯現此一概念雙軌於個案上之意義。甲於原審自承其與兒子同住，車輛鑰匙平日放置家中抽屜，兒子欲前往較遠之處即逕行取用。父母購車後登記於己名下、實際由子女使用之情形，於我國極為常見，其民事關係約有三種可能：其一為使用借貸，所有權仍歸父母，子女僅取得使用收益之權；其二為以現實交付或占有改定為之贈與，所有權已依民法第 761 條移轉予子女，僅車籍登記未隨之變更；其三為借名登記，購車資金出於子女，僅將車籍登記於父母名下，所有權自始即屬子女。三者之外觀（登記名義與實際使用相互分離）幾無差異，所有權歸屬之認定卻大相逕庭，且其證明多繫於家庭內部之合意，行政機關實難查證。就第 9 項而言，甲不論是否為民法上真正所有人，酒駕者既為其子，甲即非規範對象，判決結論並不受影響；惟若改循第 7 項之處罰路徑，「所有人」所指為何即成無可迴避之先決問題，本判決就此未予正面回應，仍待釐清。

本文認為，基於處罰法定原則與責任主義，第 7 項所稱「所有人」原則上應指民法上之真正所有人。理由有二：其一，交通部函釋已明示「明知」與「不予禁止」均屬處罰要件，舉證責任由舉發機關承擔，行政實務並未採取推定模式⁴；其二，行政罰法第 7 條第 1 項既揭示有責任始有處罰，第 7 項防止義務之成立，自須以行為人對車輛具備實質支配可能性為前提。登記名義車主若已喪失實質支配、無從行使禁止權，仍課以防止義務，無異強令其為客觀上不能之事，於責任主義與期待可能性原則均難謂相符（李建良，2022a、2023、2025b）。至於行政管理事項上以登記名義人推定為所有人，雖具便宜之效，仍應允許當事人舉反證推翻，始為妥適。

3.3 行為責任與狀態責任之分野

3.3.1 德國警察法之責任二分架構

德國警察法（Polizeirecht）為履行危險防止（Gefahrenabwehr）之任務，自 19 世紀普魯士警察法以來，即將公法上義務人區分為行為責任人（Verhaltensstörer）與狀態責任人（Zustandsstörer），形成責任二分架構（李建良，2021a、2021b）。行為責任以義務人自身行為造成危險為要件，其基礎在於「對自己行為負責」，與罪責原則相通（林錫堯，2011；李介民，2014）；學說並以「直接肇因理論」為判準，要求行為與危害之間具有緊密之效果與責任關聯（謝碩駿，2011）。依此標準，本案中酒駕之駕駛人始為行為責任人，登記名義車主則不與焉。狀態責任則源於義務人對物之事實支配：所有人或管領人縱未主動製造危險，因其支配該物，仍負排除該物危險狀態之義務（林昱梅，2010）。此一架構繼受至我國後，於建築法、環境法等領域之義務人判定上已累積不少學理討論（蔡宗珍，2011）；惟其於處罰法制上之運用仍屢生混淆，此即本案爭議之理論根源。

⁴交通部 111 年 5 月 13 日交路字第 1110405579 號函第三點。該函明示第 7 項之「明知」及「不予禁止」為處罰要件，且舉證責任在於舉發機關，實務執法皆以汽車所有人與駕駛人同時在同一車，仍不制止駕駛人酒駕之情形，據以認定違規舉發之要件。

3.3.2 狀態責任得否作為行政罰之基礎：學說爭議與本文立場

值得辨明者，此一責任區分方式對於法律效果分流具有重要性。行為責任人係為自身違法行為負責，故除課予危險排除義務外，尚得加以處罰；狀態責任之歸責基礎則在於對物之支配，而非行為人自身之違法行為，其法律效果原則上僅止於課予排除危險之義務（如限期改善、停止使用），不及於處罰。就狀態責任與行政罰之關係，國內學說見解分歧：洪家殷（2008）認為狀態責任僅係行政法上義務之發生原因與正當化基礎，與處罰之責任要件有別，不容混同；林錫堯（2011）則將其定位為特定歸責型態立法之理論依據與解釋方法，並未逕認其足以作為裁罰基礎；另有論者指出，國內就狀態責任之定義、法律依據及其與無過失責任之關聯，理解上頗不一致（蔡玉娟，2025）。

此一分歧其來有自：狀態責任概念繼受自德國警察法制，屬危險防止法上最為精緻之部分，惟繼受後未能深植於我國法律體系，實務運用時每將「義務之課予」與「處罰之發動」相互混淆。李建良（2014）評析台中大里掩埋物清理案時即指出，行為責任與狀態責任之爭議，並非外來語引介之問題，其核心毋寧在於危險與人之對應關係——究應由何人承擔排除危險之責任、義務與費用。準此，繼受比較法概念時，應先釐清其於母法體系中之功能定位，始能避免比較法上之誤差。就此爭議，本文主張以「危險排除」與「制裁非難」之功能區分予以定紛：狀態責任所能正當化者，僅限於面向未來之危險排除措施；欲對狀態責任人科以面向過去之處罰，仍須回歸行政罰法，審查其自身有無違反行政法上義務之行為及故意過失。倘任令狀態責任逕行合理化作為行政罰之正當化基礎，國家即得規避責任主義之審查，對未為違法行為之人施以制裁，此為法治國原則所不容。

3.3.3 吊扣牌照之法律性質：管制措施或裁罰處分

依此區分，吊扣牌照 2 年究屬何種性質，即成關鍵問題。最高行政法院 106 年 4 月份庭長法官聯席會議決議，就修正前公路法第 77 條第 2 項後段之吊扣、吊銷車輛牌照，認其為管制性行政處分而非行政罰。該決議之立論，係援引增訂當時之立法說明，指吊扣、吊銷牌照旨在「使該車輛無法再繼續供作違規使用」並便於執行，且條文亦未將所吊扣之牌照限於違規行為人所有；其後行政法院即形成穩定見解，認此類處分之作成不以車輛所有人有故意或過失為必要（詹鎮榮，2022）。至於裁罰性與非裁罰性不利處分應如何區辨，學說上討論甚多：有主張遇有疑義時應先推定為非裁罰性者（林明昕，2015）；詹鎮榮（2022）則以公路法之管制重心在「人」而不在「車」為由，質疑吊扣車輛牌照是否真能達成管制目的，並認其實質係藉剝奪車輛使用權制裁義務違反，性質上應歸行政罰；李建良（2022b）亦質疑，法律既未課予所有人監督防免之義務，所謂管制性處分所對應之行政法上義務究竟為何，實有未明。

本文採行政罰說。就道交條例第 35 條第 9 項而言，吊扣牌照 2 年係對車輛使用利益之長期剝奪，旨在藉加重非難以警惕酒駕者，顯已超出即時排除危險之範圍（蓋若僅為排除危險，移置保管與扣繳牌照已足），核屬行政罰法第 2 條所稱裁罰性不利處分之典型；主管機關交通部之函釋亦明認其為行政罰，並有行政罰法第 7 條之適用。準此，其發動必須以受處罰人自身之違法行為為基礎。本判決拒絕將該條項解為得對未實施違規行為之所有人發動之「狀態責任型」處罰，與行為責任原則相互契合，殊值贊同。

3.4 推定過失制度之再檢視

3.4.1 責任要件之演進：釋字第 275 號解釋與行政罰法第 7 條

我國行政罰責任要件之形成，可分為兩個階段。第一階段係司法院釋字第 275 號解釋。該號解釋一方面確立故意過失為行政罰之責任要件，另一方面就僅須違反禁止規定或作為義務、不以發生損害或危險為必要之行為，採推定過失模式，使人民負擔無過失之舉證責任。持平而論，該號解釋於作成時揚棄行政犯不問故意過失之舊說，確立責任要件，厥功至偉；惟推定過失之設計，本係過渡階段為減輕行政機關舉證負擔所為之權宜安排，於責任要件已有法律明文之今日，其存續之正當性自應重新評估。第二階段則為 94 年制定之行政罰法第 7 條。該條明定違反行政法上義務之行為，非出於故意或過失者不予處罰；主管機關函釋亦明示行為人有無故意或過失，應由國家負舉證責任⁵。學說多數見解因而認為，行政罰法施行後推定過失制度已遭揚棄，行政機關裁罰時須就受處罰人之故意過失負舉證責任，不得再援引釋字第 275 號解釋之意旨倒置舉證責任（洪家殷，2024）。

3.4.2 道交條例第 85 條第 3 項存廢之爭與本文主張

道交條例第 85 條第 3 項就逕行舉發或併處他人之案件明定推定過失，為行政罰法施行後仍留存之特別規定，其應否維持，學說見解不一。贊成者認為交通違規案件數量龐大且情節瑣細，主觀要件之舉證殊為困難，推定過失有助裁罰之執行；反對者則指出，因規範擴張而被納入處罰之人（例如車輛所有人）本非主要行為人，所負舉證負擔卻較行為人本身為重，顯然失衡（洪家殷，2024）；且對非行為人課以推定過失責任，須有明確之法律授權與合理之歸責基礎，方屬正當（林文村，2020）。

就上述爭議，本文認為批評說較為可採，推定過失制度應予放棄，理由有三：其一，行政罰法第 7 條係行政罰責任要件之總則性規定，體現法治國處罰人民之基本原則，特別規定縱得為不同安排，仍不得掏空「有責任始有處罰」之核心內涵；其二，舉證責任倒置雖有便利行政之考量，其代價卻由人民承擔難以預見之受罰風險，於比例原則之審查難以具備正當性事由；其三，舉證上之困難宜藉類型化舉證規則加以因應，而非以推定過失轉嫁人民（洪家殷，2024）。就本案而言，原審之關鍵錯誤，在於未察處罰對象之認定屬先決問題，逕以第 85 條第 3 項之推定過失填補規範對象之欠缺；第 9 項既未以所有人為規範對象，則其有無過失，均不生受罰之問題。

四、判決效應與 114 年 11 月立法回應之檢討

4.1 統一見解於下級審之實踐

統一見解作成後約二週，臺北高等行政法院地方行政訴訟庭即於 114 年 3 月 6 日以 113 年度交字第 3199 號判決，再次撤銷同類型案件之原處分。該案原告公司所有之車輛，遭公司員工於下班時間擅自駛出並酒後駕車，裁決機關因而裁處吊

⁵法務部 99 年法律決字第 0999047454 號函參照。該函明示：違反行政法上義務之處罰，應以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，如行為人主觀上並非出於故意或過失，則無可非難性及可歸責性而不予處罰；至行為人有無故意或過失，應由國家負舉證責任。

扣牌照 24 個月；該判決全面採納統一見解，明示第 35 條第 9 項須於汽機車所有人與駕駛人同一時方有適用。設依肯定說，車輛遭他人擅自取用之所有人尚須自證無故意過失始能免罰；採否定說者，則自始即不列入規範對象，就責任主義之貫徹顯較妥適。另應指出者，本判決之立場與行政主管機關歷來函釋並無二致：交通部早於 111 年即明確表示吊扣車輛牌照為行政罰，應適用行政罰法第 7 條，且舉證責任在於行政機關。可見統一見解之作成，不僅拘束各級法院，亦促使裁決機關回歸函釋所示之責任主義立場，於裁罰前切實審查處罰對象及責任要件。

4.2 114 年 11 月 19 日修法之內容及其立法意圖

本判決經公告後九個月，立法院即於 114 年 11 月 19 日修正公布道交條例。第 35 條第 7 項刪除原條文末段「並吊扣該汽機車牌照二年」，僅留依第 1 項所定之罰鍰；第 9 項則將原文「汽機車駕駛人有第一項、第三項至第五項之情形之一，吊扣該汽機車牌照二年」，改為「違反第一項、第三項至第五項之情形之一，吊扣該汽機車牌照二年，並於移置保管該汽機車時，扣繳其牌照」。依修正理由所載，係因吊扣牌照乃針對汽車所有人所為之處分，與酒駕違規行為之處罰對象並不相同，為明確界定裁罰主體，故刪除原第 7 項後段並調整第 9 項之處罰主體用語，俾使所有人與駕駛人非屬同一人時亦有吊扣牌照規定之適用。立法者之意圖至為明確：於最高行政法院作成限縮解釋後，藉修法使該條項重新適用於所有人與駕駛人不同一之情形。

細繹修正後之文字，其規範技術可從三個層次理解。第一層是規範主體之去人格化：原條文以「汽機車駕駛人」為主詞，具備行為責任之典型結構；修正後改以「違反…」此一非人格化之事件描述，使處罰之發動改以違規事實之出現為客觀觸發要件。第二層是法律效果之物權化：吊扣牌照之效果不再繫於特定行為人，而附麗於違規事實所對應之車牌本身，由對人之行為罰轉為對物之狀態性處置，僅憑條文文義已難認定何人應受處罰。第三層是責任類型之置換：透過前述兩層轉化，原屬行為責任之吊扣處罰，實質上已改採近似狀態責任之歸責模式；然修正理由僅以「明確規範裁罰主體」帶過，對此一責任類型之根本變動並未正視。本文將此種手法稱為「以狀態責任之外觀包裝行為罰」之立法技術。

尤值注意者，111 年 1 月 28 日增訂本項時，立法歷程已明白揭示其目的在於加重對「酒駕者」之非難制裁，本判決亦據此為立法歷程解釋；114 年之修正理由卻改稱酒駕扣牌規定不以駕駛人與所有人同一為限。同一條項之規範對象，前後立法資料所述竟相互齟齬，正足以說明 114 年修正並非澄清原有立法意旨，而係以新立法覆蓋司法解釋之規範變更。此於法律適用上有二層意義：其一，修正後條文之解釋，不得再逕行援引 111 年修正時之立法資料；其二，立法者事後之改稱，並不使該條項免受合憲性審查，蓋立法形成自由之界限，正在於憲法上處罰法定原則與責任主義之要求。

4.3 修正條文之合憲性檢驗

114 年 11 月之修正，就立法技術而言固屬巧妙，惟自合憲性角度審視則不無疑義。第一，就處罰法定原則而言，該原則要求處罰之相對人須經法律明文指定，其審查不能僅停留於文義表象，尚須深究規範之實質內涵。吊扣牌照 2 年既屬行政罰（詳前述 3.3.3），其發動自須以特定受處罰人及其可歸責事由為前提。改以

「違反」此一中性主詞，使處罰效果與行為人脫鉤，形式上雖迴避了相對人之指定，實質上卻使行政機關得對法律未明確指明之人（登記名義車主）發動處罰，顯與處罰法定原則之保障功能相違。

第二，就狀態責任之界限而言，日後實務或將以下列論點為修正辯護：車輛之使用本具危險性，吊扣牌照乃針對危險物所為之排除措施，屬狀態責任之發動，不以行為人有故意過失為要件。惟如前所述，狀態責任所能正當化者，僅止於危險排除措施。吊扣牌照 2 年並非為使車輛暫停行駛以消弭當下之危險（此一功能已由移置保管及扣繳牌照承擔，且其性質屬代履行之管理措施）⁶，而係藉剝奪所有人 2 年之使用利益以示非難，顯已跨入處罰之領域，自不得逕以狀態責任證立（洪家殷，2008）。

第三，就責任主義與體系正義而言，修正後第 9 項於實際操作時，行政機關終須指定處分相對人；若以登記名義車主為相對人，未實施酒駕之車主僅因車輛遭他人酒後駕駛即遭吊扣牌照 2 年，顯然背離為自己行為負責之基本要求。更值注意者，同次修正之第 21 條之 1 第 6 項，就聯結車等大型車輛之違規，明文賦予汽車所有人於已善盡查證注意、或縱加相當注意仍不免發生違規時得免受處罰之空間；反觀同次修正之第 35 條第 9 項則付之闕如，使酒駕案件之車主較之大型車違規案件之車主，處境反而更為不利。同一部條例、同一次修正，對性質相同之車主責任竟為顯然歧異之處理，於體系正義上實難自圓其說。學說並指出，此類免責規定應僅具例示作用，不得據以反面排除其他無故意過失之情形（洪家殷，2024）；準此，立法者縱於第 35 條增設免責條款，亦僅能緩和而無從取代故意過失要件之審查。

綜上所述，修正後第 35 條第 9 項若解為得適用於未實施酒駕行為之車輛所有人，將同時觸及多重合憲性疑慮：就處罰法定原則，係藉中性主詞迴避處罰相對人之明文指定；就責任主義，係對未為違規行為且無主觀可歸責性之車主逕予處罰；就比例原則，於適合性而言，吊扣未違規車主之牌照能否遏止「駕駛人」再犯，殊值懷疑，於必要性而言，立法者尚有增訂免責條款、明定歸責要件之處罰等侵害較小而效果相當之手段可供選擇，於狹義比例性而言，長達 2 年之使用利益剝奪與車主之可歸責程度顯不相當；就憲法第 15 條，則使未違規之人民因他人違法使用車輛而長期承受財產權之限制。日後司法機關再遇此一爭議時，宜依憲法訴訟法聲請憲法法庭裁判，就此一立法回應之合憲界限為根本之釐清。

4.4 本判決之延伸：第 43 條第 4 項應同其解釋

本判決之射程，尚可延伸至道交條例第 43 條第 4 項危險駕駛吊扣牌照之規定⁷。該項之文義體例與修正前第 35 條第 9 項相仿，僅法律效果較輕（吊扣 6 個月）。實務向來依 98 年法律座談會之結論，認縱使駕駛人與所有人並非同一，仍得對所有人吊扣牌照，所有人僅能依第 85 條第 3 項舉證推翻過失推定；本判決既已就第 35 條第 9 項明白否定此一進路，第 43 條第 4 項之解釋自應一併重新檢討。林清汶（2022）對此已有深入批判，並本於舉重以明輕之法理指出：酒駕之危害顯然

⁶交通部 111 年 5 月 13 日交路字第 1110405579 號函第六點。該函明示移置保管性質屬代履行，係輔助交通管理措施之一，目的在遏止駕駛人當下繼續酒駕上路。

⁷道路交通管理處罰條例第 43 條第 4 項前段規定，汽車駕駛人有同條第 1 項或第 3 項行為者，並吊扣該汽車牌照 6 個月。

重於危險駕駛，酒駕吊扣車主牌照 2 年既依本判決意旨限縮而使車主免責，危害較輕之危險駕駛反得吊扣未違規車主之牌照，法制上顯失均衡。此一論證深值贊同，理由有三：其一，該項所定規範對象為「汽車駕駛人」，並未及於非駕駛人之車主，依處罰法定原則不得擴張；其二，其吊扣牌照與第 35 條第 9 項同屬行政罰，自須具備行政罰法第 7 條之責任要件；其三，依舉重以明輕之當然解釋，危害較重之酒駕既已作成有利車主之限縮解釋，危害較輕之危險駕駛自應同其結論。實務上，臺北高等行政法院高等庭 114 年度交上字第 80 號判決亦明示，第 43 條第 4 項之吊扣汽車牌照係違反行政義務之處罰，並未排除行政罰法第 7 條第 1 項之適用，汽車所有人得舉證證明無故意過失而免罰；足見責任主義之要求於該條項已獲實務正面肯認，惟該判決仍以推定過失為前提，較之本文主張放棄推定過失之立場，猶屬未竟之功。

4.5 修法建議

酒駕防制攸關重大公益，立法者欲加重制裁、提升嚇阻效果，其方向自無可議；惟所採之立法技術仍不得逾越法治國之基本要求。本文爰提出三點建議。第一，明定處罰相對人。立法者倘認確有使車主承擔責任之必要，即應於第 35 條第 9 項明文規定處罰對象及其歸責要件，而非藉中性主詞使受罰之人隱身於文義之後。第二，建立免責機制。宜參酌第 21 條之 1 第 6 項之立法模式，容許車主以其已善盡查證注意、或縱加相當注意仍難免違規發生為由舉證免責，俾於行政效率與責任主義之間取得平衡；就長遠而言，並應一併放棄推定過失，回歸由行政機關負舉證責任之常態。附帶言之，在修法或憲法法庭裁判作成之前，行政法院適用修正後第 9 項時，允宜依合憲性解釋原則，將其限於所有人與駕駛人同一之情形，或至少容許車主舉證證明其無故意過失而免罰，以緩和規範與憲法要求間之緊張關係。第三，釐清「汽機車所有人」之概念。宜於定義性條文明定：本條例所稱汽機車所有人，係指依民法規定取得所有權之人；於行政管理事項，得以車籍登記名義人推定之，並許當事人舉反證推翻，使民法物權秩序與行政管理需求得以並行不悖。

五、結論

本文之研究所得，可歸納為以下六點。

第一，本判決明確限定道交條例第 35 條第 9 項之規範對象僅及於駕駛人，其論證立基於處罰法定原則、立法歷程與體系解釋，理據嚴謹，殊值贊同；其核心貢獻，在於確認「處罰對象之認定」乃行政罰之先決審查，並具憲法位階之意義。第二，「汽機車所有人」兼具民法真正所有人與車籍登記名義人之雙重意涵，本判決未予正面處理；本文主張於欠缺特別規定時應以民法第 761 條之真正所有人為準，否則將導致無支配而負責之結果，於責任主義及期待可能性原則均有未合。第三，就行為責任與狀態責任之分野而言，吊扣牌照 2 年性質上屬行政罰，其發動應以受處罰人自身之違規行為為前提；實務將其定性為管制性處分之見解，於長達 2 年之剝奪情形已難維持。第四，道交條例第 85 條第 3 項之推定過失規定，於行政罰法施行後已失其正當性，應予放棄；原審在處罰對象之先決問題尚未通過時即進入有責性審查，正是雙層審查次序之顛倒。第五，114 年 11 月 19 日之修正以非人格化主詞使吊扣牌照效果與行為人主觀責任脫鉤，係以修法回應司法

限縮解釋之明確立法意圖；此種以狀態責任外觀包裝行為罰之技術，與處罰法定原則及責任主義俱有扞格，且相較於同次修正第 21 條之 1 第 6 項所設之免責條款，其全然欠缺免責機制，於體系正義上失其衡平，實有再受憲法審查之必要。第六，依舉重以明輕之法理，本判決有利於車主之見解，於危害較輕之危險駕駛（第 43 條第 4 項）自應一體適用。

末以言之，本案爭議所牽動者，實為橫跨各行政法領域之通案課題：其一，行為責任與狀態責任於行政罰上可否交錯援用；其二，立法者得否藉文字技術迴避司法見解，而不受合憲性審查之拘束。就前者而言，一旦承認狀態責任足以證立行政罰，國家即得規避責任主義，對未為違法行為之人施以制裁；此類現象於環境法之整治責任、營業管制之吊扣牌照等領域亦不乏其例，本判決所揭示之區辨原則若能延伸至各該領域，其意義自不止於個案而具通案價值。就後者而言，立法者回應司法見解固屬立法形成自由之範疇，惟該自由並非漫無界限；倘以中性主詞實質規避處罰相對人之指定，憲法法庭於必要時即應作成具規範拘束力之合憲性判斷。至於如何在酒駕防制之公共利益與財產權保障、責任主義之維護間求其平衡，仍有賴立法與學理持續對話，本文所提「處罰對象之認定」與「責任主義」之交互觀察，或可作為後續體系性研究之起點。畢竟，交通安全之維護與法治國原則之堅持，本非互斥之選項；唯有處罰對象明確、責任歸屬清楚之制裁法制，方能使人民對規範產生信賴與遵從，交通執法之正當性亦繫於此。

參考文獻

- 李介民(2014)，「危害防止法上責任繼受與成本分擔」，法令月刊，第 65 卷第 12 期，頁 43-65。
- 李建良(2014)，「『狀態責任』概念的辨正與運用：台中大里區段徵收土地掩埋物清理案之一—最高行政法院 102 年度判字第 370 號判決、臺中高等行政法院 99 年度訴字第 268 號判決重點評析」，台灣法學雜誌，第 246 期，頁 39-56。
- 李建良(2021a)，「行政法上之狀態責任與法律不溯及既往原則（上）—以公寓大廈管理條例第 8 條為中心」，月旦法學教室，第 223 期，頁 32-49。
- 李建良(2021b)，「行政法上之狀態責任與法律不溯及既往原則（下）—行政法上責任與義務的關聯與體系」，月旦法學教室，第 226 期，頁 35-57。
- 李建良(2022a)，「期待可能性與行政法秩序（之二）—行政法之義務體系與期待可能性原則之規範效力」，台灣法律人，第 16 期，頁 117-124。
- 李建良(2022b)，「行政法上之作為義務與不真正不作為犯（之二）」，月旦實務選評，第 2 卷第 11 期，頁 32 以下。
- 李建良(2023)，「期待可能性與行政法秩序（之四）—義務之衝突與行政處罰責任之阻卻」，台灣法律人，第 19 期，頁 107-116。
- 李建良(2025a)，行政法裁判十講·卷二：行政法一般原則，臺北：元照。
- 李建良(2025b)，「行政法裁判精選：期待可能性原則於交通裁決之適用（之一）」，月旦實務選評，第 5 卷第 3 期，頁 3-18。
- 林文村(2020)，「現役軍人違失行為之責任條件—以推定過失責任、狀態責任、連坐責任為中心」，軍法專刊，第 66 卷第 4 期，頁 58-95。

- 林明昕(2015)，「裁罰性不利處分 vs.非裁罰性不利處分—兼評台北高等行政法院九十九年度訴字第一五二九號判決」，興大法學，第 17 期，頁 1 以下。
- 林昱梅(2010)，「土壤污染行為人整治責任概括繼受之法律問題—以德國法之比較為中心」，東吳法律學報，第 22 卷第 1 期，頁 1-46。
- 林清汶(2022)，「評道路交通管理處罰條例第 43 條第 4 項之不當—『危險駕駛吊扣車主牌照』涉及憲制與法制之爭議」，植根雜誌，第 41 卷第 5 期，頁 175-186。
- 林錫堯(2011)，「試談狀態責任理論與行政罰之關係」，中華法學，第 14 期，頁 21-33。
- 洪家殷(2008)，「行政罰法之狀態責任及一行為不二罰原則—台北高等行政法院九十六年訴字第一二八八號判決簡評」，台灣本土法學雜誌，第 104 期，頁 328-332。
- 洪家殷(2024)，「行政罰上之有責性原則適用於道路交通管理處罰條例之探討」，月旦法學雜誌，第 346 期，頁 21-35。
- 章程(2014)，「再論民法上狀態責任與行為責任的區分—從功能法的角度看兩者在公私法體系中的定位」，月旦民商法雜誌，第 46 期，頁 86-107。
- 湯儒彥(2011)，「道路交通秩序法規效力範圍之研究」，運輸學刊，第 23 卷第 1 期，頁 27-60。
- 詹鎮榮(2022)，「行政法傳統學理的反思與開展—行政處罰、裁罰性不利處分與管制性不利處分」，月旦法學雜誌，第 329 期，頁 23-33。
- 蔡玉娟(2025)，「國土計畫法第 38 條第 6 項規定是否為狀態責任規定」，全國律師，第 29 卷第 4 期，頁 84-94。
- 蔡宗珍(2011)，「建築法上義務人之類型與具體義務人之判定—行政法上行為責任與狀態責任問題系絡的一個切面分析」，國立臺灣大學法學論叢，第 40 卷第 3 期，頁 907-952。
- 謝碩駿(2011)，「論警察危害防止措施之行使對象」，中正大學法學集刊，第 33 期，頁 185-305。