

交通違規連坐處罰的爭議問題探討

Arguments on Collateral Punishment in Traffic Regulations

湯儒彥*

摘 要

連坐是個源自秦、漢以前的古老概念，自始便存在於我國交通違規處罰之中，卻因大家「積習已久」，反而輕忽了其既已存在的事實與處罰的特殊性，尤其，相關交通領域之學者們對於此方面的討論闕然，更使得該類交通違規處罰在立法及執行上，非常容易出現恣意與隨性，導致不同條文在結構或設計上的相互矛盾與無法解釋。事實上，我國道路交通管理處罰條例中許多對於汽車所有人、法定代理人、車廂打造或改裝業者等之處罰均屬連坐型態的處罰，但細究其條文，卻不難發現此類連坐處罰在處罰基礎或條文設計上的彼此矛盾，突顯該處罰於立法之初過度強調行政目的的追求，卻似乎忽略了人民權益的保障與處罰正當性的理論建立。因此，本研究乃針對交通違規連坐處罰規範的問題進行探討，以釐清爭議。研究首先探討連坐處罰的定義，並以廣義的連坐處罰為研究範圍，分析並檢討現行交通違規處罰中存在之連坐處罰型態與條文設計上的爭議事項，以期做為相關立法政策與執法之參考。

壹、緒言

在現代法治國家中，法律的規範並非僅僅透過合法的立法程序，即可取得民眾的認同與實施的正當性¹，而更是建構在嚴謹的法理論述基礎，並通過憲法原理的審查²。因此，欲求法規範的切實、合理與可行，就必須使法規的制定內容符合現代法治國的基本法律原則，道路交通法規亦不例外。

我國道路交通違規處罰中，自始便存在連坐的處罰型態，許多對於汽車所有人、監護人、法定代理人或車廂改裝業者…等之處罰，均屬連坐型態的處罰，只

* 交通部運輸研究所研究員，（聯絡地址：台北市敦化北路240號8樓，電話：(02)23496807，E-mail：Tang@iot.gov.tw）

¹ 我國許多法律在公佈實施後經過或長或短的時間，卻被大法官會議宣佈違憲或無效，即是明例。

² 參見吳庚著，憲法的解釋與適用，三民書局，2003年4月。

因長久以來民眾熟習於墨守既有的法律規範，反而輕忽了其既已存在的事實與處罰的特殊性，於是使得該類交通違規處罰在立法及執行上，常見立法者與執法者的恣意與隨性。尤其連坐處罰在本質上本即較一般行政處罰更強調行政目的的達成，於是往往容易輕乎了受處罰人權益的保障，與對於行政處罰存在意義的反思。

本研究旨在檢討現行道路交通管理處罰條例（以下簡稱「處罰條例」）中，有關連坐處罰規範在法理結構或條文設計上出現的問題與爭議。研究中將先回顧連坐處罰的發展源起與定義，分析其處罰之特殊性，據以一一探討現行相關條文規範所存在的問題與爭議，冀以做為相關立法政策與未來修法之參考。

貳、連坐處罰的定義

2.1 連坐處罰的肇始

連坐（Collateral Penalty or Collateral Punishment）是個源自秦、漢以前的古老概念。依據「尚書」的「泰誓」記載，夏禹時代國家即有「罪人以族」的處罰型態，直到三千多年前的戰國時代，秦國宰相商鞅為秦國之富國強兵，設計出一系列嚴苛的法律制度，「連坐法」首次見諸於世，其中對於連坐對象的建立與連坐責任形成的概念，已然初具輪廓，並成為後世「連坐處罰」制度的濫觴。

商鞅的「連坐法」係將秦國境內人民以：五家為保，十家互連。要求人民以十戶為單位彼此互相監督，一家倘有犯法，九家必須糾舉告發，否則，十家連坐一併有罪。很顯然的，連坐制度的設計，係利用人性自私的心理，發動鄉里朋友間或家人親族間相互監視施壓的力量，使民眾受到嚴密的組織性監控，加強了統治者對人民的管理，達到有效控制每一個人民的目的，進而確保皇權之穩固與不墜。因此，連坐制度一開始在本質上，即是一種專為統治權服務的制度設計，對於人權之考慮與人性之關懷，確實較為欠缺。

嗣後，秦帝國雖快速滅亡，但秦朝的統一天下卻直接有效的將「連坐制度」介紹至全國各地，而其利用人性自私弱點所建構起國家對人民監督控制的綿密統治網絡，卻早已成為統治者控制人民的最佳利器，而為後世各代君主王朝所喜好運用。於是，秦朝雖早已滅亡，但連坐制度卻一直存續於中國各代的律法制度之中，諸如「滅三族」、「株九族」...等嚴苛律法，從未曾消逝於中國歷代典章制度之中。直到民國肇始，雖然君主封建制度已遭推翻，但是很顯然的，即便國家統治者的產生方式業已發生重大變化，但連坐制度仍舊受到新統治者的青睞與喜好，而繼續存續於民國後的許多法律制度之中。一直到今日，道路交通法規中許

多對於監護人、汽車所有人…等之處罰型態，其實都是秦代連坐法的「遺跡」。

2.2 連坐處罰的定義

連坐，就一般生活上的簡單概念而言，就是一個人犯錯，全部的人一起接受處罰，至於該犯錯者以外的其他人有無犯錯或參與犯錯，其實並不是連坐處罰所關心的問題。因此，連坐處罰的目的一方面是給予全體連坐者（包含犯錯人）一個警惕，另一方面則更在彰顯群體中或數個相關關係人間具有相互約束與監督控制的作用與責任，據以防止犯錯情形的出現，有效控制群體中每一個個別分子的行為，達到立法者或執法者所欲追求的目的，此即是連坐處罰的基本概念。而其處罰的內容中，以他人既無犯錯亦無參與犯錯，卻仍要一起受到處罰，最為現代法治社會中，一般人所爭議與詬病者。

連坐，依被連坐者在主觀上對於該犯錯行為發生或實現的可能心理態樣，而可區分為：「廣義的連坐處罰」與「狹義的連坐處罰」兩種³，分別定義如下：

- 一、廣義的連坐處罰：係指個人基於其與違反行政法義務的主要行為行為人之某種「社會關係」，而需為該行為人侵害行政法上所保護法益之行為或結果，同時負個別之法律責任，接受處罰。
- 二、狹義的連坐處罰：則指該個人並無反社會、反道德的心理，卻僅因其與違反行政法義務的主要行為行為人之某種「社會關係」，而需為該行為人侵害行政法上所保護法益之行為或結果，同時負個別之法律責任，接受處罰。

兩者看似相同，其實差異頗大，關鍵即在於：後者（狹義的連坐處罰）強調連坐人並無反社會、反道德之心理要素，而單純僅因其與主要行為行為人間之「社會關係」，便需負連坐之責任；反之，前者（廣義的連坐處罰）則不但與主要行為行為人之間存在該「社會關係」，且連坐人無論具不具有反社會、反道德的心理狀態，均需負連坐之責任⁴。後者之對象範圍兼含了具有反社會、反道德心理者與不具有反社會、反道德心理者，顯然較前者廣泛，故稱之為「廣義的連坐處罰」。而為使本文討論內容更具實用性，本文將以「廣義的連坐」做為後續交通違規連坐處罰相關課題討論之範疇。

³ 湯儒彥、曹壽民，從連坐處罰觀念探討酒醉駕車行政處罰的界限，國立台北大學法學論叢，第 62 期，2007 年 6 月，p.104。

⁴ 「狹義的連坐」強調連坐人不具有反社會、反道德的心理，甚至根本不認同侵害行政法所保護法益之行為，但卻仍會因他人侵害行政法所保護法益之行為而受處罰者。是故，諸如因教唆行為或幫助行為而與主要行為行為人一起受罰者，均非屬「狹義的連坐」所討論之範疇。

以討論中酒駕車輛乘客的連坐處罰為例⁵，該乘客既非駕駛人，無駕駛行為，亦無侵害道路交通秩序或交通安全之行為，卻只因同車駕駛人有酒醉駕車之行為事實，而自己也需同時受到行政處罰的追究，即是乘客為他人（駕駛人）侵害行政法所保護法益的行為，所負擔之連坐責任。換言之，所謂「連坐」，受連坐處罰之人，其實並非侵害行政法上所保護法益的侵害人或主要行為人，而係因為其與該主要行為之行為人間，在事件發生時，就該侵害行政法所保護法益行為之發生或實踐，具有某種「社會關係」，而需與主要行為之行為人，同時為該違反行政法義務的行為，負起行政法上之責任。因此，連坐處罰必須附麗在侵害行政法上所保護法益的作為或不作為義務人之義務違反下；反之，若該違反行政法義務之行為終未發生，則兩人間縱已存在該「社會關係」，亦將不成立處罰。

至於該「社會關係」的內容，則依各法律目的之不同，而有不同的規定。本研究將之區分為：身份關係、行為關係與時空關係三大類⁶。

一、身份關係

身份關係的連坐是指連坐人與主要行為之行為人間連坐處罰的從屬關係，係基於兩人間的身份關係而建立。交通違規處罰中，未滿18歲之人無照駕駛車輛，其法定代理人或監護人需同時接受「道路交通安全講習」之處分規定（處罰條例§21 III），即是奠立在兩人身份關係上的連坐責任。

二、行為關係

行為關係的連坐，是指受連坐處罰人與主要行為人間連坐處罰的從屬關係，係基於行為人侵害行政法所保護法益之行為或結果，與連坐人特定的作為或不作為義務未履行間，有一定的因果關係存在，或具有誘發或助益該違法行為發生或實現之效果，而成就兩者間之法律連結關係。例如，未成年人駕駛向他人借得之汽車於道路上行駛，即是因為汽車所有人未善盡調查借用人駕駛資格，及善良管理其汽車所有物之法律義務，而一定程度的導致該無照駕駛之行為或結果發生，於是汽車所有人與該無照駕駛的違法行為發生間，便成立一種行為上的因果連結關係，而為該連坐處罰之基礎（處罰條例§21之一 I、IV）。換言之，行為關係的連坐，係一種透過雙方行為上的先後與因果關聯性，所成就的法律責任連結。

三、時空關係

時空關係的連坐，是指連坐人與主要行為之行為人間連坐處罰的從屬關係，

⁵ 蘋果日報，「嚴遏酒駕，乘客連坐罰」，A1版，2007年4月3日。

⁶ 湯儒彥、曹壽民，從連坐處罰觀念探討酒醉駕車行政處罰的界限，國立台北大學法學論叢，第62期，2007年6月，pp.105-107。

係基於行為人侵害行政法所保護法益之行為或結果發生當時，該連坐人在時空上，具有較其他人更能實現防止危險或危害行為發生之可能，而由國家或地方自治團體基於行政目的之達成，透過法律課予該連坐人行政法上之作為或不作為義務。因此，當連坐人違背行政法上行為義務的期待，便成立連坐之處罰。討論中之酒駕乘客列入酒駕處罰對象，即是從時空關係來思考連坐責任，其考慮該乘客與酒駕者在違法行為發生當時，同處同一空間，在時空上具有較他人更大的防止危險發生之可能，而擬透過此一時空關係的連結，課予乘客之作為義務及法律責任。

2.3 釐清交通連坐處罰爭議問題之實益

道路交通管理處罰條例中，對於連坐處罰之設計與規範方式，不盡一致，亦不難發現相互矛盾與無法解釋之處，甚至可能導致相關處罰違背行政罰基本本質或目的的情形發生，而透過檢討處罰條例中有關連坐處罰之相關規定，標定出其內容的適切與錯誤所在，將有助於交通法規立法品質的提升與更臻完善。

檢討及確認道路交通管理處罰條例中相關處罰性質，其在實證法上的功能與意義主要有六：

- 一、確認交通違規處罰所非難的行為或結果所在，以確保行政目的之達成。
- 二、確立處罰之性質，有助於釐清其舉發與裁罰之適用程序。
- 三、透過交通違規行為主體之確認，可進而決定舉發與裁罰之舉證責任所在。
- 四、具體明確化交通法規所非難之對象與行為，將有助於警惕被處罰人，使其有效改正自己之行為。
- 五、使被處罰人得以為自己之權益做辯護，以符合憲法保障人民權益之精神。
- 六、透過處罰性質的定性，可有效檢視法規條文設計的缺漏或問題所在。

參、交通違規連坐處罰的基本觀念釐清

3.1 連坐處罰的特徵

「人，生而自由平等」是現代民主法治國家的基本信仰與社會價值。每個個體都是自己靈魂與身體的主宰，不受他人任何牽絆與羈束，尤其在該個人無侵害他人之虞時，他人便無權也不應對其施以羈束，此刑法上妨害他人自由得以入罪之基礎。因此，每個人既然無權對他人施以羈束，便只能為自己的行為負責，無法為他人之行為負責。個人因他人行為而遭受制裁，在人權思潮高漲之現代社會，

確實屬於非常之例外現象⁷，此所以多數民主先進國家在立法例上，連坐處罰無以成為主流意見的原因⁸。

連坐制度設計在我國歷代的制度演繹中，處罰內容與處罰對象或有改變，但其為促進行政目的之達成或為行政權有效行使而設置之本質卻從未改變。連坐處罰與一般處罰在處罰的基礎上最大之不同，即在於連坐人並非侵害行政法所保護法益的行為主體，對於侵害行為的發生也不具支配性地位，甚至連坐人縱已有違反行政法上作為或不作為義務，亦仍需俟主要行為行為人之違法行為發生或實現，始能構成處罰。因此，連坐人與連坐人之作為或不作為，原則上並非社會所要非難的核心對象，而係因立法者為追求一更重要法益的保護，於是將處罰之範圍加以擴大，冀以追求公共利益的增進或行政目的的達成。

舉例而言，汽車所有人甲將其所有之汽車借予乙，但卻未查核乙之駕駛資格與駕駛執照，依據處罰條例第21條第五項前段，應處相同於汽車駕駛人金額之罰鍰⁹，惟，若乙始終未駕駛該汽車行駛於道路上，則縱然該「行為關係」之連坐社會關係已然成立，但該連坐人仍然無法加以處罰。職是之故，連坐人並非行政法所要責難的主要對象，其對侵害行政法所保護法益的行為或事實的發生，不具支配之能力，而係端視主要行為人之違規行為發生或實踐，連坐人始有論罰之基礎。

據此，本研究彙整連坐處罰之特性包括：

- 一、係為他人違反行政法義務的行為負監督疏漏之責，意即連坐人並未侵害行政法所保護之法益。因此，欲釐清被處罰人之處罰性質，實有必要先釐清行政法所保護之法益對象。
- 二、法律或社會所非難的主要對象為主要行為人與主要行為人違反行政法義務之行為，而所要保護的係主要行為所直接侵害之法益，非連坐人之行為或該行為所直接影響的對象。
- 三、必須等主要行為人出現或實現違反行政法義務之行為後，連坐人始能加以處

⁷ 吳庚，行政法之理論與應用，增訂八版，三民書局，2003年10月，p.478。

⁸ 以色列為防止恐怖份子的活動，亦有連坐恐怖份子家庭核心成員之法律設計，其用意是提高親戚之間自行監督疑似恐怖份子從事各種活動的機會，惟，此種牽連他人的制裁方式，畢竟均是非常少見的情形，見Stoop, Jeffrey A. et al., 'Tensions between Security and Privacy in Implementing Policies Geared toward Monitoring and Prosecuting Terror Suspects', <http://64.233.167.104/search?q=cache:cz-vr57baboJ:cipp.gmu.edu/archive/Law-and-Economics-Perspective-on-Terrorism-Parisi.pdf+%22collateral+punishment%22&hl=zh-TW&gl=tw&ct=clnk&cd=16>，2006.8.13.

⁹ 處罰條例§21V前段：「汽車所有人允許第一項第一款至第五款之違規駕駛人駕駛其汽車者，除依第一項規定之罰鍰處罰外，並記該汽車違規紀錄一次。」

罰，否則該連坐人即便業已成立連坐之社會關係，仍然不能處罰。

四、對主要行為人的處罰與連坐人的處罰，兩者間具有明確的從屬性關係，並以侵害法益之行為人為「主」，以連坐人為「從」。

3.2 本人責任與監督責任

辨明交通法規處罰對象所負的是本人責任抑或是監督責任，即是在判斷該被處罰人究竟是主要行為人¹⁰抑或是連坐人，前者負的是本人責任，後者則負連坐責任（或監督責任）。而辨明主要行為人或連坐人之目的，則係因行政罰法係採過失責任主義¹¹，對於被處罰人，舉發或裁罰機關具有舉證主要行為人對於違規行為在主觀上具有故意或過失之要件。但連坐處罰原則上適用處罰條例第85條第四項¹²之推定過失責任，舉發或裁罰機關並不負舉證「行為人主觀上具有過失要素」之責任，其對後續論罰是否能夠通過正當法律程序之檢驗，影響甚大¹³。

舉例而言，依處罰條例第19條規定：「汽車煞車，未調整完妥靈活有效，或方向盤未保持穩定準確，仍准駕駛人使用者，處汽車所有人...」知，具有對車輛支配、管理與使用權利的汽車所有人未善盡其行政法上義務，而仍將自己有安全之虞的車子交由他人駕駛時，即需負法律責任，其所負的是自己責任。

反之，十四歲以下之兒童擅自穿越車道（處罰條例§78（3）），處罰其法定代理人或監護人，即是該法定代理人或監護人負監督不周之責任，為一連坐處罰。

3.3 獨立處罰與附屬處罰

目前國內在「從處罰」¹⁴具不具獨立可罰性，本有兩種學說¹⁵。主張「嚴格從屬性說」者認為：必須「主處罰」¹⁶業已成立處罰之構成要件該當性、違法性

¹⁰ 主要行為人指的是因違反行政法所責付之行為義務違反，而直接導致行政法所保護之法益受到侵害者。

¹¹ 政罰法§7 I：「違反行政法上義務之行為，非出於故意過失者，不予處罰。」

¹² 處罰條例第85條第四項：「依本條例規定逕行舉發或同時併處罰其他人之案件，推定受逕行舉發人或該其他人有過失。」

¹³ 法諺云：「舉證之所在，敗訴之所在。」

¹⁴ 本文所稱之「主處罰」，係指對侵害行政法上所保護法益之行為本人之處罰；「從處罰」則指對連坐人之處罰。與行政罰上所稱之「主罰」與「從罰」，係在同一事件內，針對同一當事人的兩種以上不同種類的處罰，其內涵不盡一致，故為區別兩者用語之差異，乃稱之為「主處罰」與「從處罰」。

¹⁵ 洪家殷，行政秩序罰上之參與者（共犯），收錄於行政法爭議問題研究，五南圖書公司，民國89年。

¹⁶ 同[註14]。

與有責性，從處罰或其他之併同處罰才可成立，至於是否一定要等主處罰完成裁罰程序，才可進入從處罰之裁罰程序，則通常均非所問。但主張「有限從屬性說」者，則認為只要主要行為成立構成要件該當與違法性，即可成立從處罰，至於主處罰是否一定裁罰，則非所問，當然對於是否一定要等主處罰完成裁罰程序，才可進入從處罰之裁罰程序，則更非重要。

交通違規的連坐處罰究竟具不具獨立可罰性？是交通違規連坐處罰上重要的基本問題。依據處罰條例第85條之4規定：「未滿十四歲之人違反本條例之規定，處罰其法定代理人或監護人」顯示，雖然違法行政法義務者為該未滿十四歲之未成年人，但該主要行為人之主處罰並不裁罰，而是直接對其連坐人處罰，顯示交通法規上對於連坐處罰確實採有限從屬性說，附屬處罰具獨立之可罰性，故可在其主處罰未成立處罰前提下，連坐罰仍然得以處罰。甚至縱使主處罰業已裁罰，但嗣後因故獲撤銷，亦不代表連坐處罰亦必須同時撤銷，被處罰人必須分別主張才可各自判斷。

同樣的情形亦發生在處罰條例第21第三項中之未成年之無照駕駛人與其法定代理人、監護人之處罰，係分別獨立處罰，因此，若十三歲之少年無照駕駛觸犯處罰條例第21 條第一項各款，縱使依據處罰條例§85之4該十三歲少年不得處罰，不能施以交通安全講習，但仍得單獨對其法定代理人或監護人施以講習。

3.4 法人得為連坐人

連坐處罰的基礎，在於連坐人對主要行為人之特定行為具有監督之法定義務，而因連坐人的故意或過失所造成主要行為人特定行為得以順利實踐或發生，則連坐人即需為該行為之發生負連坐之責任。

然而，對自然人而言，自然人可自為行為，監督義務未履行自應負責，但法人並無自為行為之能力，既不可能為監督或制止主要行為人之違法行為，則是否仍可要求其為監督義務未履行而負責，便值得探討？

依據行政罰法第7條，我國在行政罰上係採「法人人格實在說」¹⁷，法人之代表人或職員等自然人所為之行為，其效果直接歸諸於法人本人。因此，法人雖非自然人，但透過其代表人與職員之行為，當然仍具有監督之能力，因此，也具有負擔行政罰責任之責任能力，包括連坐處罰。

¹⁷ 李惠宗，行政罰法之理論與案例，元照出版公司，2005 年 8 月，pp.59-60。

肆、現行交通違規連坐處罰的爭議問題

4.1 主要行為人與連坐人的辨明

被處罰人究竟是主要行為人？抑或是連坐人？為交通違規連坐處罰中最常見的爭議。

一、顯屬連坐處罰者

處罰條例中部分條文由其規範內容或方式，可清楚發現該處罰具有連坐處罰之特徵（見3.1節），迥異於一般對主要行為人之處罰。如處罰條例第38條第一項：「汽車駕駛人，於鐵路、公路車站或其他交通頻繁處所，違規攬客營運，妨害交通秩序者，處新臺幣一千五百元以上三千元以下罰鍰；其所駕駛之汽車，如屬營業大客車者，並記該汽車違規紀錄一次」。由條文文字可知，汽車駕駛人為違規攬客、妨礙交通秩序之主要行為人，故汽車駕駛人之處罰為主處罰，至於對汽車所有人之「記該汽車違規紀錄一次」，則屬連坐性質之處罰。

相似型態之條文：

- （一）處罰條例第43條第四項：「汽車駕駛人有第一項第一款、第二款或前項行為者，並吊扣該汽車牌照三個月；經受吊扣牌照之汽車再次提供為違反第一項第一款或前項行為者，沒入該汽車」。

說明：由條文可知違規之主要行為人係為駕駛人，但卻要吊扣汽車所有人車輛的牌照、甚至沒入汽車，顯見汽車所有人所負者係連坐之責任。

- （二）處罰條例第35條第六項：「汽車所有人明知駕駛人有第一向各款之情形20，而不予禁止駕駛者，依第一項規定之罰鍰處罰，並吊扣該汽車牌照三個月。」

說明：本條明顯須有駕駛人酒駕之行為後，汽車所有人才有論罰之基礎，若單純只是藉車予一般人駕駛，則無本條之論罰基礎，是故該對汽車所有人之處罰，為連坐性質之處罰。

- （三）處罰條例第29條之1：「裝載砂石、土方未依規定使用專用車輛或其專用車廂未合於規定或變更車廂者，處汽車所有人新臺幣四萬元以上八萬元以下罰鍰，並當場禁止通行。」第二項則規定：「前項專用車廂未合於規定或變更車廂者，並處車廂打造或改裝業者新臺幣四萬元以上八萬元以下罰鍰。」

²⁰ 指酒醉駕車或使用毒品等管制藥品後駕車。

說明：此條對於車輛改裝乙事，顯然認為汽車所有人乃居該違規行為發生或實踐之支配性地位者，為主要行為人。至於「車廂打造業者」或「車廂改裝業者」，則屬「行為關係」之受連坐處罰人。

(四) 處罰條例第29條之2第二項：「汽車裝載貨物超過所行駛橋樑規定之載重限制者，處汽車駕駛人罰鍰，其應歸責於汽車所有人時，除依第三項規定處汽車所有人罰鍰及記該汽車違規紀錄一次外，汽車駕駛人仍應依第六十三條第一項第二款規定記違規點數二點。」

說明：本條後段既已強調「應歸責於汽車所有人時」，處罰汽車所有人，卻又在其後規定「汽車駕駛人仍應依第六十三條第一項第二款規定記違規點數二點」，顯示當違規主體為汽車所有人時，駕駛人仍須為該違規行為負連坐之責任。

(五) 與處罰條例第29條之2第二項類似之情形，亦見諸第29條之2第一項、第29條第三項對汽車所有人之違規記次處罰18，及第30條第二項對汽車駕駛人之違規記點處罰19。

二、處罰對象錯誤者：

理論上連坐處罰至少會有兩個以上處罰對象，一個是違規行為的主要行為人，其他則是連坐人。雖然兩者最後非必定都存在處罰（參見 3.2 獨立處罰與附屬處罰乙節討論），但通常法律所非難的對象，不會單只針對連坐者一人，而完全不對主要行為人加以非難。惟，交通法規中卻不難發現因他人行為而單獨受處罰的規範型態，其處罰之對象欠缺處罰之正當理由，導致爭議難解。

以處罰條例第 27 條第一項為例，該條規定：「汽車行駛於應繳費之公路、橋樑、隧道或輪渡，不依規定繳費者，處汽車所有人或駕駛人新台幣三千元以上六千元以下罰鍰，並追繳欠費。」又由同條第二項：「汽車駕駛人逃避繳費，致收費人員受傷或死亡者，吊銷其駕駛執照。」可知，本條立法者所非難之對象為逃避繳費之駕駛人，且汽車所有人並無逃避繳費之行為，但第一項規定卻將「汽車所有人」直接涵攝於處罰對象之內，直視其為違規之主體，顯然條文在處罰對象之設計上，有所偏誤。

相似型態之條文：

¹⁸ 處罰條例§29 條之 2 I：「汽車裝載貨物超過核定之總重量、總聯結重量者，處汽車所有人罰鍰，並記汽車違規紀錄一次，其應歸責於汽車駕駛人時，除依第三項規定處汽車駕駛人罰鍰及依第六十三條第一項第二款規定記點外，並記該汽車違規紀錄一次。」處罰條例§29 III：「第一項第一款至第四款情形，應歸責於汽車駕駛人時，除依第一項處汽車駕駛人罰鍰及依第六十三條第一項第二款記點外；汽車所有人仍應依前項規定記該汽車違規紀錄一次。」

¹⁹ 處罰條例§30 II：「前項各款情形，應歸責於汽車所有人時，除依前項處汽車所有人罰鍰及記該汽車違規紀錄一次外，汽車駕駛人仍應依第六十三條第一項第二款規定記違規點數二點。」

(一) 處罰條例第20條規定：「汽車引擎、底盤、電系、車門損壞，行駛時顯有危險而不即行停駛修復者，處汽車所有人新臺幣一千八百元以上三千六百元以下罰鍰，並扣留其牌照，責令...。」

說明：由其前段規定「行駛時顯有危險而不即行停駛修復者」知，該車輛必須處於行駛狀態，因此，車輛既在行駛狀態，則所謂「顯有危險」的判斷與「停駛與否」的決定，端繫於駕駛人之意思決定，僅汽車駕駛人始能居該行為決定之支配地位，成為違規行為是否得以發生之支配主體，而汽車所有人在該事件情境中，則充其量只能追究其對自己車輛管理監督缺失的責任，為一種「行為關係」連結下的連坐責任，而非本人責任。惟，處罰條例第 20 條卻要求汽車所有人負起該危險行駛行為之全部責任，顯然其在處罰對象上，確實存在討論的餘地。

(二) 處罰條例第71條規定：「慢車證照，未隨身攜帶者，處慢車所有人新臺幣一百八十元罰鍰。」

說明：行車證照攜帶的義務人，究竟應為駕駛人？抑或是所有人？依據處罰條例第 71 條及第 14 條第一項第 2 款，顯然認定無論是汽車或慢車，其行車證照的攜帶均屬車輛所有人的責任。但類似的情境，完全迥異的歸責對象，卻同時見諸於處罰條例第 32 條第二項²¹。事實上，行車證照的請領只有車輛所有人才可為之，故行車證照未請領時，由所有人責任，實屬合理²²，但對於行車證照的攜帶，則非車輛所有人所可掌握支配，反而是汽車駕駛人居於該行為之支配性地位，故將責任歸諸於所有人，確實不免牽強。本文認為對於所有人，充其量亦只宜追究其未適時提供駕駛人行車證照之連坐責任，而非本人責任。

三、責任型態不明者：

除了處罰對象錯誤外，交通法規的連坐處罰中，尚有因法條設計的缺漏，至其所保護之法益對象或所非難之行為對象不明，而難以判斷該受處罰人所負擔者，究為連坐責任？抑或是自己責任？

以處罰條例第31條第三項為例：「小客車附載幼童未依規定安置於安全椅者，處駕駛人新臺幣一千五百元以上三千元以下罰鍰；有關其幼童安置方式、宣導辦法及其他應遵行事項，由交通部會商內政部等有關機關定之。」該法規所保護的是幼童，所以駕駛人雖非未坐安全椅之行為人，但在其掌控的車內空間，對於未

²¹ 處罰條例第 32 條第二項：「前項動力機械駕駛人，未攜帶臨時通行證者，處新臺幣三百元罰鍰，並禁止其行駛。」

²² 如處罰條例第 12 條第一項第 1 款：汽車未領有牌照而行駛，處汽車所有人 3600~10800 元；及第 69 條：慢車未領取證照行車，處罰慢車所有人 300 元。可知，車輛牌照之請領係屬車輛所有人之責任。

成年人負有保護之責任，是以駕駛人負的是本人責任，而非連坐責任。相同情形亦適用在六歲以下或需要特別看護之兒童，單獨留置兒童於車內之處罰²³。但同條第一項卻規定：「汽車行駛於道路上，其駕駛人或前座乘客未繫安全帶者，處駕駛人新臺幣一千五百元罰鍰...。」其中對乘客未繫安全帶部分，除非該乘客為未成年人，否則直觀上，乘客未戴安全帽，係乘客之應作為而不作為²⁴，惟該條條文卻逕自處罰駕駛人，而對乘客未置一詞，令人難以理解該處罰之屬性。究竟駕駛人負的是本人責任？抑或連坐責任？又為何乘客完全沒有責任？

相似型態之條文：

（一）處罰條例第12條第一項：「汽車有下列情形之一者，處汽車所有人新臺幣三千六百元以上一萬零八百元以下罰鍰，並禁止其行駛：

1.未領用牌照行駛。

.....

2.號牌遺失不報請公路主管機關補發，經舉發後仍不辦理而行駛。」

說明：由條文「並禁止其行駛」之文字知，本條之處罰須該汽車有「行駛」的事實始得處罰。然而，行駛必須由駕駛人才能作為，尤其駕駛人本應有在行車前檢視車輛狀況之責任，因此，似以駕駛人才有本條行為人之適格，但此處卻針對汽車所有人加以處罰，究竟汽車所有人為主要行為人？抑或連坐人？又為何駕駛人完全無責任？

（二）處罰條例第31條第六項：「機器腳踏車駕駛人或附載座人未依規定戴安全帽者，處駕駛人新臺幣五百元罰鍰。」

說明：對駕駛人本人而言，自己未戴安全帽而受處罰，其所負的是自己責任，固無爭議。但駕駛人對於乘客未戴安全帽乙節，則究竟駕駛人負的是本人責任抑或監督責任？則確實有待釐清。

（三）處罰條例第34條：「汽車駕駛人，連續駕車超過八小時經查屬實，或患病足以影響安全駕駛者，處新臺幣一千二百元以上二千四百元以下罰鍰，並禁止其駕駛；如應歸責於汽車所有人者，得吊扣其汽車牌照三個月。」

說明：本條後段明文處罰汽車所有人之前提要件為「應歸責於汽車所有人」時。因此，此時既已應歸責於所有人，為何駕駛人仍需受罰？又對於汽車所有人之處罰規範，採用可處罰，亦可不處罰，具完全自由裁量空間之「得」字，究竟

²³ 處罰條例§31IV：「汽車駕駛人對於六歲以下或需要特別看護之兒童，單獨留置於車內者，處駕駛人新臺幣三千元罰鍰，並施以四小時道路交通安全講習。」

²⁴ 當乘客屬於14歲以上之人時，便屬道路交通法規上之完全或減輕責任能力人，有能力負擔行政法上的行為義務，並為該義務之違反負行政法上之責任。

對所有人之處罰為主處罰？抑或連坐處罰？實待釐清。

（四）處罰條例第82條第一項：「有下列情形之一者，除責令行為人即時停止並消除障礙外，處行為人或其雇主新臺幣一千二百元以上二千四百元以下罰鍰：

1.在道路堆積、置放、設置或拋擲足以妨礙交通之物。

.....

2.未經許可在道路擺設攤位。

前項第一款妨礙交通之物、第八款之廣告牌、經勸導行為人不即時清除或行為人不在場，視同廢棄物，依廢棄物法令清除之。第十款之攤棚、攤架得沒入之。

行為人在高速公路或高速公路兩旁，有第一項第一款、第二款情事者，處新臺幣三千元以上六千元以下罰鍰；致發生交通事故者，加倍處罰。」

說明：前文已言，受雇者所為之行為，其效果直接歸諸於法人或機關。因此，當雇主為公司（或法人、機關）時，其受僱人之行為即為雇主之行為，則行為人自應為雇主，而非受雇人。但由本條第一項條文觀之，雇主與行為人在本條規範中，顯為不同的兩個人，而由於其第二項及第三項均在強調行為主體為「行為人」，導致本條第一項處罰之主體似應為「行為人」，而非雇主。惟，如此一來，第一項直接將雇主涵攝於處罰對象內，便有爭議，究竟雇主負的是連坐責任？抑或自己責任？確實在法律解釋上將難以辨明。

（五）與處罰條例第82條第一項相同的情形，亦見於處罰條例第83條25。

4.2 一行為不二罰原則

4.2.1 主要行為人與連坐人為同一人

「一行為不二罰」，又稱「一事不二罰」，為行政罰法上重要的法律原則²⁶。

所謂「一行為不二罰」，係指單一的主體不因同一件事或同一個行為而受兩次以上處罰。但當被處罰人在同一事件中，依法律同時具有主要行為人與連坐人之適格時，該主處罰與連坐罰是否可以併罰？則亟待釐清。

²⁵ 處罰條例§83：「有下列情形之一不聽勸阻者，處行為人或雇主新臺幣三百元以上六百元以下罰鍰，並責令撤除：

一、在車道或交通島上散發廣告物、宣傳單或其相類之物。

二、在車道上、車站內、高速公路服務區休息站，任意販賣物品妨礙交通。」

²⁶ 行政罰法第 24、25、26 條。

屬「干涉行政」性質之行政法，必有其保護之法益對象與行政目的，而為確保該行政法規範之實效與行政目的之達成，被處罰人在同一事件中，同時具有主要行為人與連坐人之適格時，則該主處罰與連坐罰是否可併處罰乙節，首應檢討該法律所保護之對象與目的是否相同？倘保護之對象相同，則國家對同一民眾施以一項制裁，即可發生效果，無需重複處罰，換言之，當處罰發生競合之情形時，應依行政罰法第24條之規定，從一重處罰之。反之，若法規範所保護之對象與目的不同，則顯然單一之處罰，無以達成其行政目的，更無以警惕被處罰人之行為，故相關處罰應可以併罰。

舉例而言，汽車所有人甲酒醉駕駛自己所有之車輛，則雖然在酒駕部份成立處罰條例第35條第一項之主要行為人處罰，但甲同時亦為汽車所有人，故就其汽車所有人之行政法上義務言，亦同時成立同條第六項將其所有之車輛提供給酒駕者駕駛之連坐處罰。惟，因該條對駕駛人與所有人制裁之目的與所欲保護之法益同一，故為同「一事」，兩處罰僅能擇一重處罰，不能併罰。

又若汽車所有人甲為乙之父，乙未滿十四歲且無照，一日甲將其所有之汽車提供給無照者之乙駕駛，則甲同時符合處罰條例第21條第五項汽車所有人的連坐責任，與處罰條例第21條第二項及第84條之4父母的連坐責任。惟，就汽車所有人而言，其違反的是對車輛的管理責任；但就父母或監護人言，則是一個對未成年人監督管束責任的怠忽，是故，在該單一事件中，甲借車予乙表面上雖僅只是「一個行為」，但因其所觸犯之兩個法律的保護對象不同，而可同時併罰。

4.2.2 擬制的連續處罰問題

擬制的連續處罰問題，導因於處罰條例對逕行舉發事項有「法律擬制行為」的規範方式。依據處罰條例第85條之1第二項：「第七條之二之逕行舉發案件有下列情形之一者，得連續舉發：

- 一、逕行舉發汽車行車速度超過規定之最高速限或低於規定之最低速度或有第三十三條第一項、第二項之情形，其違規地點相距六公里以上、違規時間相隔六分鐘以上或行駛經過一個路口以上。但其違規地點在隧道內者，不在此限。
- 二、逕行舉發汽車有第五十六條第一項或第五十七條規定之情形，而駕駛人、汽車所有人、汽車買賣業、汽車修理業不在場或未能將汽車移置每逾二小時。」

這是一個法律對行為個數的擬制規範，並據以進行連續處罰。是故，無論是超速或違規停車行為，該違規之駕駛人或行為人因法律擬制，導致其行為個數的

判斷基礎，非以自然行為為基準，而係以法律擬制者為基準。其中對於主要行為人的處罰部分，因法律之擬制規範明確，尚無爭議，但由該處罰所衍伸之連坐處罰，則出現連坐人是否亦需一併加以連續處罰的爭議。

例如，一十三歲少年於一二十公里長之路段上持續超速行駛，主管機關依據處罰條例第85條之1第二項而對其進行連續三次的超速舉發，但因該少年未滿十四歲，主管機關是否即可依處罰條例第85條之4改對其父母施以三次的連坐處罰？則不無爭議。本研究認為，法律只擬制主要行為人之行為，並未擬制連坐人的監督行為，因此對於擬制的連續處罰事件，其連坐人之監督管理上的疏失只有一個，仍應以「一行為」視之，故只能處罰一次，而不能連續處罰。

4.3 連坐處罰的罰則內容是否可高於主要行為人？

在酒醉駕車事件中，依據處罰條例第35條第六項規定：「汽車所有人，明知汽車駕駛人有第一項各款情形，而不予禁止駕駛者，依第一項規定之罰鍰處罰，並吊扣該汽車牌照三個月。」換言之，汽車所有人不但需接受與酒駕者本人等額之罰鍰處分外，尚需比酒醉駕車駕駛人本人處罰更多一項的「吊扣牌照三個月」，於是形成連坐人之處罰更甚於主要行為人的「奇特現象」，此在處罰條例的規定中，不乏其例²⁷，究竟法律所制裁的核心是酒駕者？抑或是連坐人？

本研究認為，雖然罰則的內容係立法者之立法裁量範疇，外界很難評斷。但就責任原理與比例原則而言，法律所欲保護之法益係其核心，制裁內容應以對該法益侵害之嚴重程度加以區分，連坐人既非法律所非難的核心對象，更屬附屬處罰性質，讓附屬之受處罰者面對一個比主要行為人更為嚴峻的法律環境，並不合理，應該避免。

至於當主要行為人因法律另有規定而予免罰時²⁸，該免罰係屬一種社會對特殊原因或情境的「容許規範」概念，並非不罰，故無關乎連坐罰高於主處罰之問題，換言之，其係因個案上產生之特別狀況而予免罰對待，並非連坐的附屬處罰重於主處罰，亦不違背前述之原則。

伍、結論

²⁷ 例如，處罰條例§43IV：「汽車駕駛人有第一項第一款、第二款或前項行為者，並吊扣該汽車牌照三個月；經受吊扣牌照之汽車再次提供為違反第一項第一款或前項行為者，沒入該汽車」。該主要行為人（駕駛人）的處罰，依據處罰條例第43條第一項只罰6000~24000、第二項罰吊銷駕照、第三項罰30000~90000，但對汽車所有人則只要兩次觸犯即沒入該汽車，顯然連坐人後來的處罰是會高於主要行為人的處罰。

²⁸ 如十四歲以下未成年人之免罰。

一、連坐制度具強烈的行政目的性，對於人權保障的考慮較為欠缺

連坐主要係利用人性自私的心理，發動人與人之間相互監視施壓的力量，使民眾受到嚴密的組織性監控，有效達到行政之目的。因此，連坐在對於人權的考慮與人性的關懷較為欠缺。

二、連坐處罰係個人為他人侵害行政法所保護法益負責的特殊制裁形式

廣義的連坐處罰，係指個人基於其與違反行政法義務的主要行為行為人之某種社會關係，而需為該行為人侵害行政法上所保護法益之行為或結果，同時負個別之法律責任，接受處罰。至於該社會關係的內容，則依各法律目的之不同，而可區分為：身份關係、行為關係與時空關係三大類。

三、檢討道路交通管理處罰條例中之連坐處罰，在實證法上的重要意義有六：

- (一) 以確保行政目的之達成。
- (二) 助益釐清其舉發與裁罰之適用程序。
- (三) 決定舉發與裁罰之舉證責任所在。
- (四) 有助於警惕被處罰人，使其有效改正自己之行為。
- (五) 使被處罰人得以為自己之權益做辯護。
- (六) 有助於檢視法規條文設計的缺漏或問題所在。

四、連坐處罰之特性有四：

- (一) 係為他人違反行政法義務的行為負監督疏漏之責。
- (二) 法律或社會所非難的主要對象為主要行為人與主要行為人違反行政法義務之行為，非連坐人之行為或該行為所直接影響的對象。
- (三) 必須等主要行為人出現或實現違反行政法義務之行為後，連坐人始有處罰的基礎。
- (四) 對主要行為人的處罰與連坐人的處罰，兩者間具有明確的從屬性關係，並以侵害法益之行為人為「主」，以連坐人為「從」。

五、交通違規的連坐處罰採有限從屬性說

現行交通法規上對於連坐處罰係採有限從屬性說，連坐處罰具獨立可罰性，因此主處罰與連坐罰的成立，係分別各自判斷。

六、現行交通違規連坐處罰之條文規範爭議型態有兩大類：

- (一) 處罰對象錯誤者：包括處罰條例第14條第一項第2款、第20條、第27條第一項與第71條之對汽車所有人的處罰。
- (二) 責任型態不明者：包括處罰條例第12條第一項之對汽車所有人的處罰；處罰條例第31條第一項、第31條第六項之對駕駛人的處罰；處罰條例第34條後段之對汽車駕駛人與所有人的處罰；及處罰條例第82條第一項與第83條之對雇主的處罰。

七、連坐罰的「一行為不二罰」原則之適用

- (一) 當被處罰人在同一事件中，依法律同時具有主要行為人與連坐人之適格時，倘保護之對象相同，則施以一項制裁，即可發生效果，無需重複處罰。反之，若法規範所保護之對象與目的不同，則相關處罰應可以併罰。
- (二) 對於法律擬制主要行為行為個數的連續處罰，因連坐人之監督管理上的疏失仍然只有一個，故只能處罰一次，而不能連續處罰。

八、連坐人之處罰內容不宜高於主要行為人之處罰

就責任原理與比例原則言，制裁內容應以對該法益侵害之嚴重程度加以區分，連坐人既非法律所非難的核心對象，更屬附屬處罰性質，讓附屬之受處罰者面對一個比主要行為人更為嚴峻的法律環境，並不合理。

參考文獻

- 1、吳庚著，憲法的解釋與適用，三民書局，2003 年 4 月。
- 2、湯儒彥、曹壽民，從連坐處罰觀念探討酒醉駕車行政處罰的界限，國立台北大學法學論叢，第 62 期，2007 年 6 月。
- 3、蘋果日報，「嚴遏酒駕，乘客連坐罰」，A1 版，2007 年 4 月 3 日。
- 4、吳庚，行政法之理論與應用，增訂八版，三民書局，2003 年 10 月
- 5、Stoop, Jeffrey A. et al., 'Tensions between Security and Privacy in Implementing Policies Geared toward Monitoring and Prosecuting Terror Suspects',
<http://64.233.167.104/search?q=cache:cz-vr57baboJ:cipp.gmu.edu/archive/Law-and-Economics-Perspective-on-Terrorism-Parisi.pdf+%22collateral+punishment%22&hl=zh-TW&gl=tw&ct=clnk&cd=16>，2006.8.13.
- 6、洪家殷，行政秩序罰上之參與者（共犯），收錄於行政法爭議問題研究，五南圖書公司，民國 89 年。
- 7、李惠宗，行政罰法之理論與案例，元照出版公司，2005 年 8 月。
- 8、行政罰法。
- 9、道路交通管理處罰條例。