

違反道路交通管理事件抗告裁定案件之分析探討

The Analysis of The Counterappeal Finding In The Cases of Violating Road Traffic Management

蔡中志 Chung-Chih Tsai¹

姚俊吉 Chin-Chi Yao²

摘要

交通違規當事人不服交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員舉發者，得向處罰機關陳述意見，不服處罰機關裁決結果者，得向地方法院聲明異議，不服地方法院裁定者，得為抗告，案件移由高等法院審理，但不得再抗告。因此，抗告裁定確定可謂道路交通管理事件之案件確定。在救濟程序中，行為人及處罰機關為求個別免罰訴求或行政目的，到案提出理由說明，本文透過抗告裁定案件的分析，瞭解當事人提出救濟的理由與爭議點，諸如：違規事實認定、舉發或處罰程序之爭議、從新從輕原則、一行為不二罰等，進而作為交通主管機關未來研議修法之參考。

關鍵詞：聲明異議、抗告、爭議點

Abstract

People who violate the regulation of Penalty art of road traffic management could practice making observation, declaring opposition, and protesting for

¹ 中央警察大學交通學系暨交通管理研究所教授，桃園縣龜山鄉大崗村樹人路 56 號，聯絡電話：(03) 3281991，e-mail：una103@mail.cpu.edu.tw。

² 臺北縣政府警察局新店分局石碇分駐所所長，臺北縣石碇鄉潭邊村浦窟 20 號，聯絡電話：(02) 26631240，e-mail：r23441@tcpsung.gov.tw。

researching the remedy. Therefore, the written verdict means it is the final award in the cases of violating road traffic management law. In such procedure of remedy, the actors or the punishers state the reason for individual purpose. The research make clear the analysis of those reasons and the points of the dispute: adoption of the fact of violation, argue of the punishing procedure, principle of application of the new law with the exception of a less punishment, guarantee against double jeopardy, etc. And this is very important for the competent department of traffic administration to state the amended draft about Road traffic management law.

Key word : *declaring opposition, protesting, points of the dispute*

壹、緒論

有關違反道路交通管理事件之案件確定：一為受處罰人逾時到案陳述、聲明異議或抗告等；另一為高等法院就抗告案件裁定確定者。其中，後者往往牽涉許多抗告爭議點，且資料較易取得也較具完整性，故較前者有參考性³。本研究乃以 2005 年 7 至 12 月作時間基準，統計台灣高等法院暨各分院就違反道路交通管理事件抗告裁定主文，計 794 件裁判書，作概略性分析，茲論述如下：

總數 794 件交通管理事件抗告裁定案件當中，89 件屬於當事人或處罰機關提出抗告後，因下列原因存在，致使抗告爭議點⁴不必經過高等法院審理，即逕予駁回，且不得再抗告，案件確定。

◆逾法定期限：聲請抗告或聲明異議逾法定期限，按受處分人不服第八條主管機關所為之處罰，得於接到裁決書之翌日起 20 日內，向管轄地方法院聲明異議，道路交通管理處罰條例第 87 條第 1 項定有明文。又交通法庭認聲明異議不合法律上之程式者，應以裁定駁回之，道路交通案件處理辦法第 18 條前段亦定有明文⁵。

◆聲請再審：聲請再審係對於確定之判決始得為之，而對於行政機關就交通

³ 有關違反道路交通管理事件抗告裁定案件，可查詢司法院法學資料檢索系統，網址：
<http://nwjirs.judicial.gov.tw/Index.htm>

⁴ 本文所稱抗告爭議點係指當事人在法庭上，各自尋求免罰或處罰之理論依據，且經法院實質審理之抗告意旨。

⁵ 參考臺灣高等法院交通事件裁定 94 年度交抗字第 584 號

違規裁罰之異議、抗告所為之裁定，係屬行政罰，與刑罰不同，不得適用刑事訴訟法關於再審之規定（最高法院 80 年台抗字第 642 號裁定及司法院院字第 2870 號解釋參照）⁶。

◆高等法院僅受理交通管理事件之抗告聲請，而無受理聲明異議或聲明疑義。

因此，本文主要探討分析的案件，須當事人所提出的爭議點有經過法院的實質審理程序，而非僅上述型式審理程序即駁回，故探討案件合計 794-89=705 件抗告裁定案件，在此合先敘明。

貳、舉發方式與抗告裁定主文之交叉分析

違反道路交通管理事件抗告裁定主文可分為「再審駁回」、「抗告駁回」、「撤銷原裁定或原處分」、「原裁定撤銷發回地院」、「責令補正相關事由」等結果，其中以前三者屬案件確定。本節以舉發方式作分析基準，探討不同裁定主文占該基準數之百分比，例如：從表 1 得知，當場舉發方式所衍生抗告裁定案件總數為 383 件，其中抗告駁回者為 328 件，占 84.88%（=328/383）；另外，以逕行舉發方式所衍生抗告裁定案件總數為 287 件，其中抗告駁回者為 210 件，占 73.17%（=210/287）。茲透過上述統計數據，及各個抗告裁定理由書，整理以下論點：

- 一、當場舉發係交通執法人員透過當場攔檢、稽查方式，親眼目睹違規事實，且行為人可當場向執法人員陳述異議，執法人員如認為陳述有理，當場不予舉發，毋待事後救濟程序。另外，多數裁定書認為違反道路交通管理事件之舉發通知單，上面已列舉違規事實、違反條款及受通知人應作為義務與不作為應負責任等，故本質上具有行政處分性質，係公務員基於職務上權力，依法就特定之具體事件所為具有公法上效果之單方行政行為，基於公務員為公法上行行為具有公信力之原則，該行政處分當可被推定為真正，其據以依法處分之事實認定，亦可認定為無誤。
- 二、由表 1 得知，383 件當場舉發案件當中，計 46 件抗告裁定主文為「原裁定撤銷發回地院」，所占比例為 12.01%（=46/383）；另外，287 件逕行舉

⁶ 參考臺灣高等法院交通事件裁定 94 年度交抗字第 491 號。

發案件當中，計 66 件抗告裁定主文為「原裁定撤銷發回地院」，所占比例為 23.00% (=46/383)，逕行舉發違規之抗告案件遭高院撤銷原裁定，發回地方法院重新審理者，其所占比例較當場舉發違規者高。

三、依職權舉發者：依道路交通管理處罰條例（以下簡稱「處罰條例」）第 7 條之 2 所稱當場舉發或逕行舉發，係指對於攔檢稽查，含當場不能或不宜攔截製單之舉發態樣，除此之外，交通主管業務人員受理案件，發現交通違規之「職權舉發」，亦為依法舉發之一種，例如：各縣市警察局交通事故審核員警對交通事故違規行為之舉發、未依規定辦理車輛檢驗、民眾檢舉違規經查證屬實、營業小客車駕駛人不依規定辦理異動申報或年度查驗等違。因此，舉發交通違規方式除當場舉發與逕行舉發外，尚包含違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則（以下簡稱「處理細則」）第 6 條第 2 項規定：「公路主管機關及警察機關就其主管業務，查獲違反道路管理之行為者，應本於職權舉發或處理之。」之職權舉發態樣⁷。

表 1 舉發方式與裁定主文之交叉分析

裁定主文 \ 舉發方式	當場舉發	逕行舉發	依職權舉發	舉發方式不明 ⁸	合計
抗告駁回	328	210	19	0	557
再審駁回	0	1	0	0	1
撤銷原裁定或原處分 (案件確定)	9	10	0	0	19
原裁定撤銷發回地院	46	66	8	7	127
責令補正相關事由	0	0	0	1	1
合計	383	287	27	8	705

資料來源：本研究整理

⁷ 內政部警政署 93 年 9 月 7 日警署交字第 0930137651 號函。

⁸ 所謂舉發方式不明，係指該違反道路管理事件之舉發方式，無法由法院裁定案件得知。由於該類案件數極少，且裁定爭議點均未見於法官裁定理由審理，即予駁回或發回，故不列入本研究探討，在此聲明。

參、抗告爭議點與抗告裁定主文之交叉分析

本文所稱「抗告爭議點」係指當事人或處罰機關聲請抗告之意旨或辯駁理由，即當事人秉持何種理由請求法院裁定減輕或免罰，或處罰機關提出何種立論請求法院維持原處分內容。經整理分析後，歸納出違規事實認定、救濟程序爭議、舉發程序爭議、責任歸屬爭議、送達程序爭議、法條適用問題、裁決程序爭議、從新從輕原則、一行為不二罰、請求便宜主義、地院管轄爭議、不起訴理由作為抗告理由及其他不足影響裁定之事由等 13 項。其中，一行為不二罰、不可抗力之因素、便宜主義請求、從新從輕原則、裁決程序爭議等爭議點，與現行行政罰法部分裁罰原則息息相關，茲將各個抗告爭議點與抗告裁定主文作交叉分析。

3.1 違規事實認定

就「違規事實認定」作為爭議意旨的抗告案件來看，大多數乃受罰者於抗告程序辯稱自己的駕駛行為未達處罰之構成要件、儀器準確度受疑或舉發人員誤判等情況，而造成自己的駕駛行為遭「誤認」為違規行為。在所有交通違規抗告裁定案件中，以違規事實認定作為抗告意旨者最多，約 398 件，佔整體 54.82%；就裁定主文為「抗告駁回」之案件來看，仍以違規事實認定作為抗告意旨者居多，約 348 件，佔 60.63%（參閱表 2）。

另外，違反道路交通管理事件之抗告案件，有時因舉發方式的不同，而有不同違規事實認定之爭議：

一、當場舉發：當場舉發交通違規，舉發人員大多未現場錄影、錄音的情況下進行，故當事人（行為人）常以員警誤判或看錯車號等理由，辯稱自己未構成處罰之構成要件。惟交通警察員製單舉發違反處罰條例所列之違規事實，本質上為行政處分，如前述，基於公務員為公法上行為具有公信力之原則，其據以依法處分之事實認定亦為真正無誤，本此公信原則，乃立法者賦予行政機關制定違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則，使勤務警員得當機處分，以達其維護交通秩序、安全之行政目的。反之，若謂公務員一切行政行為均需預留證據以證其實，則國家行政勢必窒礙難行。

表 2 抗告意旨與抗告裁定主文之交叉分析

抗告意旨 \ 裁定主文	再審 駁回	抗告 駁回	原裁定 撤銷發 回地院	責令補 正相關 事由	撤銷原 裁定或 原處分	合計
違規事實認定	0	348	44	0	6	398
救濟程序爭議	1	50	21	1	1	74
舉發程序爭議	0	40	9	0	1	50
責任歸屬爭議	0	35	7	0	2	44
送達程序爭議	0	20	12	0	2	34
法條適用問題	0	11	13	0	2	26
裁決程序爭議	0	9	8	0	1	18
從新從輕原則	0	6	6	0	1	13
一行為不二罰	0	4	3	0	2	9
便宜主義之請求	0	3	2	0	0	5
地院管轄爭議	0	0	2	0	1	3
不起訴理由作為抗告理由	0	1	0	0	0	1
其他事由	0	47	4	0	0	51
合計	1	574	131	1	19	726 ⁹

資料來源：本研究整理

二、逕行舉發：處罰條例第 7-2 條第 1 項規定：「汽車駕駛人之行為有下列情形之一，當場不能或不宜攔截製單舉發者，得逕行舉發：」大多數受處分駕駛人辯稱儀器準確度受質疑或舉發人員未在场，無法確切瞭解違規事實經過等。惟大多數法官本於倫理經驗法則檢視各項跡證，在抗告人無法提供反證來證明其清白前，上述相關資料與證人陳述，即在法庭上具有參考價值。

三、依職權舉發：有關未依規定辦理車輛檢驗、證照查驗、營業小客車駕駛人不依規定辦理異動申報或年度查驗等違規項目遭公路監理機關或警察

⁹ 由於部分違規人並非基於單一理由聲請抗告，抗告爭議點就不止 1 個，可能 2 個以上，故 726 僅代表抗告裁定主文與抗告爭議點間的交叉分析數，非案件總數。

機關舉發，均無爭議，較具爭議者屬交通事故違規行為之舉發，警察機關處理交通事故，如發現違規事實明顯，由交通事故處理員警直接製單舉發，若事後經由各縣市警察局交通事故審核小組審核交通事故處理卷宗，研判肇事原因與違規事實後，再行製單舉發者，則較具爭議，雖然警政署認定此乃依職權舉發類型，惟受處分駕駛人認為審核人員未在現場處理，且無科學證據證明駕駛人違規駕駛行為，僅透過照片、現場圖、筆錄等各項處理文書，研判交通違規來舉發，不符合舉發要件。

3.1.2 主要為違規項目

茲列舉「違規事實認定」爭議點所涉及較多之前五大違規項目，並說明其主要違規事實認定爭議點如下：

表 3 抗告裁定案件涉違規事實認定之主要違規項目

違規項目	闖紅燈	違規停車	超速	酒後駕車	肇事逃逸
件數	75	50	45	29	27

- 一、闖紅燈：部分情形屬於違規人與舉發員警間對違規事實認定存有差異；部分情形則屬違規人狡辯其未有該項行為，係遭員警誤判所致。
- 二、違規停車：依據處罰條例第 56 條規定，違規停車行為樣態繁多，並不以路面是否有繪設標線或設置標誌為準。另外，在部分屬於「既成道路」上所停放之車輛，亦常有違規人誤為非道路範圍。
- 三、超速：當場舉發超速者，違規人質疑舉發員警誤判；逕行舉發者，違規人則質疑儀器準確度。
- 四、酒後駕車：此屬處罰條例重大違規項目之一，惟取締既以科學儀器資料——酒精測試值列印單為舉發依據，則違規人多辯稱吹管誤用、儀器精準度等事由來強辯。
- 五、肇事逃逸：違規人大多承認有駛離現場之行為，惟辯稱「不清楚有人受傷」、「駛離非逃逸」、「肇事責任非在我」等事由。

3.1.2 分析探討

處罰條例規範了許多道路交通管理行為及處罰構成要件，部分違規行

為之認定，如未於處罰條例或相關授權命令規定清楚，似乎有賴行政機關來認定不確定法律概念。然而現行駕照考領制度寬鬆，導致民眾考取駕照後，對於相關交通法令規定，仍不甚瞭解，致使部分違規民眾與舉發機關對於違規事實認定或法律條文的解讀存有差異；另外，公路主管機關或警察機關進行舉發或裁決工作時，對於處罰條例涉及不確定法律概念之法構成要件或法效果規範，應儘可能達到一致性之認定標準，現今每當有新的法令通過時，均配合期前宣導措施，讓各界瞭解新增修法令之法律意義或處罰目的為何？降低民眾與政府管理者間對於條文認識的差異。

3.2 救濟程序爭議

所謂救濟程序爭議係行為人對於地方法院聲明異議之裁定程序認為不合理，或案件經高等法院作形式審核後，認為救濟程序未完備，而無法進入實質審理程序。在所有抗告案件中，以「救濟程序爭議」作為抗告意旨之件數僅次於「違規事實認定」者，約 74 件，佔整體 10.19%，其中抗告駁回 50 件，再審駁回 1 件，發回地院重新審理者 21 件，責令補正者 1 件，撤銷處分者 1 件。大多數案件經過地方法院就聲明異議為裁定後，如裁定駁回者，當事人可再向高等法院抗告。本研究約略歸納數項行為人以救濟程序疑義作為抗告意旨之情形：

- 一、行為人在聲明異議時，原持有其他認為可能顛覆處分之理由，而後遭地方法院裁定聲明異議不符法律程式要求，或抗告遭高等法院裁定不符法律程式要求，致使行為人原來尋求救濟之意旨，尚未進入司法實質審理程序。
- 二、就抗告駁回之案件來看，當事人逾抗告期限者，高等法院乃依道路交通案件處理辦法第 18 條前段規定：「交通法庭認聲明異議不合法律上之程式或其異議權已經喪失者，應以裁定駁回之，……」直接將案件駁回，且依處罰條例第 87 條第 3 項後段但書規定：「但對抗告之裁定不得再抗告。」案件即為確定；另外，救濟程序限於當事人（即行為人或處罰機關），其他非當事人或非正式受委託人不得就該案件聲請救濟，否則仍屬救濟不合法律程式。
- 三、高等法院認為地方法院就聲明異議所為之裁定，在救濟程序上存有爭議者，例如：受理期限。高院則撤銷原地方法院之裁定，發回原來裁

定之地方法院重新審理，當事人對於重新審理後之聲明異議，仍可進行抗告。

四、依據道路交通案件處理辦法第 18 條後段規定：「……，但其不合法律上之程式可補正者，應先定期命為補正，逾期不補正者，即予駁回。」因此，高等法院認為抗告不合法律程式而可補正者，則命令當事人限期補正。

3.3 舉發程序爭議

所謂舉發程序爭議係指當事人認為舉發作為未依法律或機關命令規範，而不符合正當程序原則。以此爭議點提出抗告者均屬行為人，處罰機關如認為舉發機關在舉發的過程或舉發的方式具有瑕疵存在者，則會將案件發回原舉發單位查明，再作裁決。

3.3.1 主要違規項目

茲列舉「舉發程序爭議」所涉及之違規項目，如表 4。

（一）超速：在所有舉發程序爭議案件裡，涉及超速違規行為居多，特別係以逕行舉發方式進行者，計 17 件，大多數違規人均認為舉發機關應提前於固定測速照相地點前方若干公尺處，設置警告標誌。在 2005 年 12 月 28 日修正公布之處罰條例第 7-2 條第 2 項已納入此項規定：「前項第七款之科學儀器應採固定式，並定期於網站公布其設置地點。」因此，警察機關日後進行測速照相，舉發超速違規之行政作為時，仍應在測速地點前方設置警告標誌，並定期公佈於網站上，以符合正當舉發程序¹⁰。

¹⁰ 參考臺灣高等法院臺南分院刑事裁定 94 年度交抗字第 112 號裁定理由書第 1 項：「抗告意旨略稱：國道一號已在南下 300.1 公里及 321.9 公里處設有固定式測速照相裝置，何以警方竟又於 311.45 公里處設點「偷測」，有違法治國家應依法執行職務之原則，且侵害人民之隱私權。況如認抗告人有於 311.45 公里處違規超速駕車，則該固定式測速照相裝置應會顯示此違規事實，但其並無此紀錄；又豎立測速照相器之警告標示，本應指明係距前方若干公尺，否則即與未立標示無異，而有違誠信原則。又雷達照相測速器係採電波頻率反射原理測得違規車輛之行車速度，依電信法第 47 條規定，應經交通部核發使用執照始可，惟警方裝設之測速器並無上開使用執照，故其採得之數據

表 4 抗告裁定案件涉舉發程序爭議之主要違規項目

違規項目 \ 舉發方式	當場 舉發	逕行 舉發	依職權 舉發
超速	5	17	0
酒後駕車	10	0	0
違規停車	1	5	0
支線道車未讓幹線道車	0	0	1
未按遵行方向行駛	0	1	0
未帶駕照	1	0	0
行經行人穿越道不讓行人優先通行	1	0	0
拒絕接受酒精測試	2	1	0
停車不依規定繳費	0	1	0
轉彎車不讓直行車	0	0	4
闖紅燈	2	1	1
不服稽查	1	0	0
總計	24	29	6

資料來源：本研究整理

不得為處罰依據。再者，人民縱有違法行為，國家亦不得以過度手段執行，行政程序法第 7 條規定訂有明文，台南縣交通隊就超速駕車採彈性處理，何以國道警察隊未比照辦理？另警方偷拍地點已近交流道出口，並無當場不能或不宜攔截製單舉發情形，員警竟以「逕行舉發」方式為之，顯有不當。原審未予查明，亦有疏漏及違誤，請求准予撤銷原裁定，以保權益云云。」惟高等法院台南分院作出的裁定（同理由書第 3 項第 4 款）認為：「道路交通主管機關於設置固定測速照相器前豎立「前方測速照相」之警告標誌，目的亦在敦促駕駛人依規定標示駕車，避免因超速違規而受罰，藉以維護高速公路行車安全與秩序，然是否遵守行車速限規定仍取決於駕駛人，並非謂行政主管機關有使駕駛人免於受罰之義務，否則設置測速照相器豈非多餘？故此與信賴原則或誠信原則並不違背。另抗告人違規駕車，行政機關依法科處罰鍰，其手段與目的具有關連性且屬必要，亦無不當，自無違反比例原則與侵害人民權利可言。」儘管如此，在民意高漲的情勢下，既然處罰條例第 7-2 條已針對上述逕行舉發規定作出修改，日後警察機關仍應依法律規定進行。

(二) 酒後駕車：此多涉及兩種舉發程序，一種是程序發動「稽查點設置之正當性」，部分違規人辯稱警察機關執行取締酒後駕車勤務時，涉及違法規劃設置勤務地點或固定稽查站，惟此可從警察職權行使法第 6 條得到授權依據。另外，多數酒後駕車違規人針對舉發程序爭議提出抗告者，辯稱警方未給予休息 15 分鐘¹¹或利用漱口水漱口，而造成呼氣酒精濃度的偏差。警政署規定全國警察機關取締酒後駕車違規時，對於疑似酒後駕車者，在實施呼氣酒精濃度測試前，應給予「休息 15 分鐘」或「利用礦泉水漱口」，來消除口中酒精濃度，避免儀器測試誤差。因此，舉發員警如未依警政署函示規定給予當事人酒精測試者，該舉發作為是否因而失其效力，攸關人民權益重大¹²。

(三) 違規停車：此違規項目多涉及逕行舉發方式，由於行為人不在現場，導致舉發人員無法將舉發單現場交付行為人，須另依行政程序法「文書送達」規定辦理。而舉發通知單是否合法送達行為人，攸關舉發是否發生效力？舉發時效起始點從何開始計算？茲列臺灣高等法院交通事件裁定 94 年度交抗字第 481 號為例作說明：

●抗告人：交通部公路總局臺北區監理所基隆監理站。

●主文：抗告駁回。

●違規事實：受處分人於民國 93 年 10 月 16 日中午 12 時 59 分許，○市○○街○巷設有禁止停車標誌之處所，違規停放自小客車，遭警察機關依法於 94 年 1 月 12 日舉發（受處分人於 94 年 1 月 17 日

¹¹ 依據內政部警政署 93 年 12 月 31 日函頒「取締酒後駕車程序」規定，執勤員警實施呼氣酒精濃度測試前，「應先告知並確認受測者已飲酒結束 15 分鐘以上」，故警方只要確認受測者已飲酒結束 15 分鐘以上即可，並非攔停後，一律給予受測者休息 15 分鐘，警察機關分駐（派出）所常用勤務作業程序彙編（初稿），交通類，181 頁。

¹² 參考臺灣高等法院交通事件裁定 94 年度交抗字第 714 號裁定理由書第四項前段：「經查：抗告人既不爭執有於前揭時、地騎乘上開機車，經測試檢定有酒精濃度超過規定標準之違規行為，並有抗告人簽收之舉發通知單影本在卷可稽。而法令亦無規定酒測前，員警應先命違規者漱口，及員警應依違規者之要求，從新為酒測，是原審以原處分無誤，而裁定駁回抗告人之聲明異議，自無違誤。」即使如此，本文認為站在維護公共利益並兼顧行為人個人權利維護的折衷點考量，舉發單位仍應依規定給予行為人「漱口」或「休息 15 分鐘」，再進行呼氣酒精濃度測試，較為妥善。

收受送達)。

- 抗告爭議點：道路交通管理處罰條例第 90 條第 1 項規定：「自行為成立之日起，逾 3 個月不得舉發」因此，警察機關雖於 94 年 1 月 12 日舉發，惟舉發通知單於 94 年 1 月 17 日始送達受處分人，是否逾 3 個月，仍有疑義。列舉交通主管機關函示及地方法院之裁定意旨如下：

- 交通部：交通部 86 年 12 月 26 日交路 86 字第 055202 號函釋「自違規行為日起 3 個月內付郵，不論其有無送達，即已完成舉發」。

- 地方法院：按道路交通管理處罰條例第 90 條第 1 項規定「自行為成立之日起，逾 3 個月不得舉發」之旨意，係為規範舉發機關應於 3 個月內完成舉發違反道路交通管理事件之程序。然此舉發乃為一意思通知，既有相對人，即應於意思通知到達相對人，方生意思通知之效果，亦即逕行舉發案件，員警雖於違反行為成立之日起三個月內填製違反道路交通管理事件通知單，但因未寄出，對違規行為人仍無法生三個月內舉發通知之效力。原處分機關以付郵之發信主義認已完成通知之效果，要與我國意思表示或通知向採到達主義有違，所提前開函釋於法有違，另可參見交通部 87 年 5 月 7 日交路 87 字第 003563 號函釋，亦同此見解。本件受處分人違規時點為 93 年 10 月 16 日，惟本件舉發通知單遲至 94 年 1 月 14 日方投郵，並於 17 日經受處分人之受雇人即大樓管理員收受，此有基隆郵局投遞簽收清單及羅傑天母社區掛號信件收發本各一件在卷可稽，是本件舉發通知單投郵時即已逾 3 個月之舉發期限，已不得舉發，故將原處分撤銷，並為受處分人不罰之諭知等語。

- 抗告意旨：對於舉發效力之產生究竟應採「發信主義」或「到達主義」，我國並無規定一定標準，端視該等法律功能而為設計，例如：行政程序法第 49 條在郵期間之扣除「已交郵當日之郵戳為準」即採發信主義。本件交通部本於主管機關對於處罰條例第 90 條所作之函釋為採發信主義，並未逾越法律之規定，似無率然認定廢棄不用之理，且前二開函釋皆闡明為發信主義，「未寄出」、「

逾 3 個月始付郵」皆有條例第 90 條所規定逾 3 個月不得舉發之適用，原裁定理由以「與前函釋有違，可參見交通部交路 87 字第 003563 號函釋」，實令人不解。本案違規時間於 93 年 10 月 16 日，通知單於 94 年 1 月 14 日投郵，依行政程序法第 48 條第 3 項 3 個月期間之計算為 2 個月餘，並未逾 3 個月。

3.3.2 分析探討

處罰條例雖將裁處程序分成舉發與裁決兩部分，並劃分舉發方式為當場舉發與逕行舉發，兩者之間牽涉於舉發通知單可否當場給予受處分人簽收，攸關後續連續處罰或行政執行作為之正當性，無論目前警政署或交通部對於舉發程序作為之函示規定究竟屬訓示規定否？本文認為在現今行政法律講求保障人民基本權益的潮流下，舉發機關應審慎地進行各項舉發作為。

3.4 責任歸屬爭議

3.4.1 主要爭議類型

- (一) 受處分人欠缺可苛責性：受處分人可能非出於「故意或過失」、基於「阻卻違規事由（如：天雨路滑）」或欠缺法令之認識等，例如：臺灣高等法院交通事件裁定 94 年度交抗字第 951 號中，當事人主張欠缺違規行為之認識，而高等法院乃爰引行政罰法第 8 條前段規定：「不得因不知法規而免除行政處罰責任。」亦可謂行政法之一般原理原則。
- (二) 肇事責任：部分案件涉及道路交通事故，受處分人認為肇事責任歸屬還未明確，則本身尚不具受處分之責任，例如：臺灣高等法院交通事件裁定 94 年度交抗字第 897 號，抗告人以當日下午有大雨，而道路路燈照明不足，無法清楚照明對向車道，且另一當事人未開大燈，致使無法見及機車，因而主張對肇事發生欠缺過失之責任條件，而求免罰。
- (三) 無照駕駛：處罰條例第 21 條及第 21-1 條均規定汽車所有人對於汽車駕駛人之駕駛資格未善盡注意者，仍應併同處罰。然第 21 條第 5 項後段及第 21-1 條第 4 項後段均規定：「但如其已善盡查證駕駛人駕駛執照資格之注意，或縱加以相當注意而仍不免發生違規者，不

在此限。」當舉發機關據此認定應處罰汽車所有人時，所有人往往為維護自身權益，提出救濟。

- (四) 處罰條例第 85 條第 1 項前段規定：「本條例之處罰，受舉發違反道路交通管理事件之受處罰人，認為受舉發之違規行為應歸責他人者，應於舉發違反道路交通管理事件通知單應到案日期前，檢附相關證據及應歸責人相關證明文件，向處罰機關告知應歸責人，處罰機關應即另行通知應歸責人到案依法處理。」然而當受處分人接獲舉發通知單，未依規定期限到案陳述者，仍應依同條文後段規定：「逾期未依規定辦理者，仍依本條例各該違反條款規定處罰。」而當處罰機關爰引後段規定裁處時，受處分人乃得提出救濟。救濟程序是否能得到平反，端視受處分人是否確實逾期未依規定辦理。

3.4.2 分析探討

- (一) 舉發機關進行當場舉發違反道路交通管理事件時，應善盡查證各項違規事實是否符合構成要件，行為人是否具備責任條件或責任能力，及是否有其他阻卻違規事由？例如：執行取締闖紅燈勤務，應隨時注意號誌運作狀況。
- (二) 上述第(四)項通常發生於逕行舉發案件，舉發機關無法得知違規行為人究竟是誰，乃依處罰條例第 7-2 條第 4 項，以汽車所有人為送達通知對象。因此，只要逕行舉發在合乎舉發程序的情況下，責任認定爭議則無關於舉發單位之權責。

3.5 送達程序爭議

處理細則第 5 條規定：「處理違反道路交通管理事件，有關文書送達之程序，依行政程序法之規定。」就本文所探討之抗告案件裡，舉發機關或處罰機關對於應送達之案件，若未依行政程序法相關送達規定辦理，或受處分人接收舉發通知單時已逾到案期限者，影響其後續陳述或救濟程序，因而產生送達程序爭議。

3.5.1 主要違規項目

在 94 年 7 至 12 月期間，計 34 件抗告案件之爭議點為「送達程序爭議」，茲列舉所涉及之違規項目，並說明如下：

表 5 抗告裁定案件涉送達程序爭議之違規項目

違規項目	超速	闖紅燈	違規停車	無合格駕照駕車	酒後駕車	其他
件數	11	5	4	2	2	10

- (一) 以超速違規項目 11 件最多，其次為闖紅燈 5 件，違規停車 4 件再次之，且均屬逕行舉發案件。目前，警察機關為遏止此 3 項違規，均設置科學儀器於易違規或易肇事地點，當採得科學儀器資料（照片）後，即填製逕行舉發通知單，送達汽車所有人。
- (二) 至於酒後駕車之送達程序爭議，多為行為人拒絕當場簽收，舉發機關須另依處理細則第 11 條第 1 項第 1 款後段但書規定：「但駕駛人或行為人未滿 14 歲或拒絕代收者，舉發機關應另行送達之。」辦理文書送達，因而衍生送達程序爭議之可能性。
- (三) 停車未依規定繳費，主管機關應另行送達繳費通知單：早期處罰條例第 56 條第 1 項第 11 款將「在道路收費停車處所停車，不依規定繳費者」列入違規停車範圍，當駕駛人逾期未依規定繳費，當地警察機關或交通主管機關則直接逕行舉發汽車所有人，由於繳費通知單大多未當場送達行為人，而停車不依規定繳費在影響交通程度上，應不若違規停車所造成的影響，因而衍生一些爭議與探討。俟 2005 年 2 月 5 日新修正公布處罰條例第 56 條第 2 項規定：「汽車駕駛人在道路收費停車處所停車，未依規定繳費，主管機關應書面通知駕駛人於 7 日內補繳，並收取必要之工本費用，逾期再不繳納，處新臺幣 300 元罰鍰。」交通主管機關對於停車未依規定繳費者，在後續催繳及舉發的行政作為上，則有另一套審慎執行規定¹³。

3.5.2 分析探討

- (一) 舉發機關未依規定將舉發通知單送達受處分人時，勢必影響舉發之效力，多數高院裁定見解認為，舉發效力之產生應採「到達主義」，以受處分人確實收受舉發通知始發生效力。

¹³ 臺灣高等法院高雄分院刑事裁定 94 年度交抗字第 151 號。

- (二) 對於當場舉發而行為人拒絕簽收之案件，舉發機關雖應另行送達，惟送達程序爭議不影響交通違規事實之認定，僅逾期送達或未依規定送達者，對於行為人未依規定到案，處罰機關若逕依處罰條例第 65 條規定「依裁罰基準表累進」處理者¹⁴，則有爭議。
- (三) 本研究發現部分逕行舉發案件，在無法經由駕籍地或車籍地送達受處分人或汽車所有人時，舉發機關須透過戶政機關查詢汽車所有人之戶籍地，再行辦理送達。另外，處理細則第 14 條規定：「填製通知單，應到案日期應距舉發日 15 日；其屬逕行舉發者，其應到案之日期距舉發日為 30 日。」部份警察機關再行辦理送達時，未隨之更改應到案日期，造成汽車所有人接獲舉發通知單時，已逾通知單所列到案期限，衍生困惑¹⁵。

3.6 條文適用問題

此項爭議點與違規事實認定息息相關，惟當事人不否認有違規事實之產生，而僅條文適用之認定有異於舉發機關，故列入獨立探討項目，茲列舉常見情形如下：

- ◆ 違規停車與違規臨時停車之認定：處罰條例第 3 條第 9 款規定臨時停車定義為「車輛因上、下人、客，裝卸物品，其引擎未熄火，停止時間未滿 3 分鐘，保持立即行駛之狀態。」同條文第 10 款規定停車定義為「車輛停放於道路兩側或停車場所，而不立即行駛。」，大多數駕駛人均路旁繪設

¹⁴ 汽車所有人、駕駛人違反本條例，經主管機關裁決後逾 20 日未向管轄地方法院聲明異議，或其聲明異議經法院裁定確定，而不依裁決或裁定繳納罰鍰或不繳送汽車牌照、駕駛執照者，依下列規定處理之：

- 一、經處分吊銷汽車牌照或駕駛執照者，由公路主管機關逕行註銷。
- 二、經處分吊扣汽車牌照或駕駛執照者，按其吊扣期間加倍處分；仍不依限期繳送汽車牌照或駕駛執照者，吊銷其汽車牌照或駕駛執照。
- 三、罰鍰不繳納者，依法移送強制執行。

¹⁵ 例如：某汽車所有人甲於 4 月 1 日超速遭警逕行舉發，惟某甲之住居所與車籍地不同，警察機關於 4 月 5 日起多次送達舉發通知單（到案日期應為 5 月 4 日）均未果，遂透過戶政系統查詢某甲之戶籍地，即現行住居所在地，於 5 月 1 日另行送達舉發通知單，然而當某甲於 5 月 5 日接收舉發通知單時，已逾應到案期限。

黃線者，表示僅可臨時停車，繪設紅線者，表示禁止臨時停車，認為道路兩旁未劃設紅線或黃線者，表示可以停車，此認知與法令規定實有許多差異存在。

- ◆未保持安全距離與未注意車前狀況：此項情形常見於涉及交通事故肇事分析之抗告案件。蓋前者有處罰條例第 58 條第 1 項第 1 款訂有處罰規定，後者則僅規範於道安規則。
- ◆拼裝車輛行駛：對於無牌照汽車行駛於道路究竟應依處罰條例第 12 條第 1 項第 1 款規定或第 2 款論處，涉及該汽車是否得予沒入或僅罰鍰了事。惟處罰條例或授權命令未對拼裝車輛加以定義，目前係依據交通部民國 90 年 5 月 24 日交路(90)第 035551 號函認定之。本文認為拼裝車輛沒入處分對違規人權益之影響不亞於罰鍰處分，應由法令作明確性定義。
- ◆裝載整體物超載行為，在未依規定請領臨時通行證的情況下，舉發單位除依據處罰條例第 29 條第 1 項第 2 款「裝載整體物品有超重、超長、超寬、超高，而未請領臨時通行證，或未懸掛危險標識。」掣單舉發外，可否引用同條例第 29-2 條之取締超載規定，此除條文適用問題外，並牽涉一行為不二罰之現代行政法原理¹⁶。

3.7 裁決程序爭議

處罰條例未規定違反道路交通管理事件之裁決處罰時效，雖然處理細則第 44 條第 1 項規定：「違反道路交通管理事件行為人，未依規定自動繳納罰鍰，或未依規定到案聽候裁決，處罰機關應於舉發違反道路交通管理事件通知單送達二個月內依基準表逕行裁決之。」然許多法院裁定意見認為此屬交通部與內政部共同訂定之訓示性規定¹⁷，裁決機關逾此期限裁決者，尚不影響違規事實之認定，故所作之裁決仍屬有效。至於行政罰法施行後，有關違反道路交通管理事件之裁處時效，可適用該法第 27 條第 1 項規定：「行政罰之裁處權，因三年期間之經過而消滅。」

另外，處罰條例第 65 條規定是否涉及「一次裁決爭議」，而有裁決程

¹⁶ 參考臺灣高等法院交通事件裁定 94 年度交抗字第 926 號。

¹⁷ 參考臺灣高等法院臺中分院刑事裁定 94 年度交抗字第 392 號及臺灣高等法院高雄分院刑事裁定 94 年度交抗字第 126 號。

序上之瑕疵，茲舉臺灣高等法院交通事件裁定 94 年度交抗字第 621 號說明如下：

◆抗告人：即受處分人

◆裁定主文：原裁定撤銷，發回臺灣板橋地方法院。

◆抗告意旨：

●異議人即受處分人因違規停車在不知情情況下逾期未繳，一次裁罰吊銷駕照深感不服。由於異議人之小孩收到裁決書後並未告訴異議人，所以異議人本人一直不知道裁決書這件事情，又在不知駕照已被吊銷的情況下，在被攔查時，被告知才自己已犯下使用註銷的駕照駕車之違規行為，實在不合理，為此聲明異議請撤銷原處分。

●監理機關將四階段行政處分做一次裁定的措施，嚴重僭越母法處罰條例授權目的和範圍，致人民喪失救濟權利，並過度擴大行政裁量權，違反行政程序法第 96 條規定，監理單位依法應在違規行為人未繳交罰款時，把四階段的裁決書，必須要分四階段送達當事人。一次裁決之合法送達，對異議人產生四個行政處分，實在不符合交通管理事件處罰所規定之正當法律程序原則。

●監理單位把四階段行政處分做一次裁定的措施，基本上已違反了程序原則與正義，只為了簡化執行程序與提高行政效率。

◆高院裁定意旨：抗告人所陳有無理由尚待審酌，惟原裁定既有可議，自應將原裁定撤銷發回，由原審法院調查斟酌抗告人之異議答辯內容與所提證據後，另為適法裁定。

◆本文見解：處罰條例第 65 條規定：「汽車所有人、駕駛人違反本條例，經主管機關裁決後逾二十日未向管轄地方法院聲明異議，或其聲明異議經法院裁定確定，而不依裁決或裁定繳納罰鍰或不繳送汽車牌照、駕駛執照者，依下列規定處理之：一、經處分吊銷汽車牌照或駕駛執照者，由公路主管機關逕行註銷。二、經處分吊扣汽車牌照或駕駛執照者，按其吊扣期間加倍處分；仍不依限期繳送汽車牌照或駕駛執照者，吊銷其汽車牌照或駕駛執照。三、罰鍰不繳納者，依法移送強制執行。」雖然第三項已經改採行政執行法制度，惟第一項及第二項之規定，究竟屬秩序罰或執行罰，是否有涉及連續處罰的問題，仍有探討空間。

3.8 從新從輕原則

行政罰法第 5 條規定：「行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」採從新從輕原則，處罰條例屬規範行政秩序罰之行政法律，自 2005 年 2 月 5 日公布行政罰法以來，適逢 4 度條文修正，對於修正前後法律條文適用原則，自應依照行政罰法第 5 條規定，茲舉臺灣高等法院交通事件裁定 94 年度交抗字第 679 號之個案為例。

◆抗告人：即受處分人。

◆主文：原裁定撤銷，發回台灣板橋地方法院。

◆違規事實：抗告人於民國 94 年 3 月 12 日 14 時 55 分，在○○○市○○○街道收費停車處所停車不依規定繳費。

◆抗告意旨：道路交通管理處罰條例第 7-2 條規定，(第 1 項)……三、違規停車而駕駛人不在場。…六、其他違規行為經以科學儀器取得證據資料者。(第 2 項)前項逕行舉發，應記明車輛牌照號碼、車型等可資辨明之資料，查明汽車所有人姓名或名稱、住址後，製單舉發處罰之。(第 3 項)第一項第六款以科學儀器取得證據資料，得委託民間辦理。是依上開規定，「違規停車而駕駛人不在場者」，得逕行舉發。又抗告人違規時之道路交通管理處罰條例第 56 條係關於「違規停車」之處罰，該條第 1 項第 11 款規定，汽車駕駛人停車時有左列情形之一者，處新台幣（下同）600 元以上 1200 元以下罰鍰：……十一在道路收費停車處所停車，不依規定繳費者。是在道路收費停車處所停車，不依規定繳費，即屬「違規停車」，而駕駛人不在場時，依同條例第 7-2 條第 1 項第 3 款規定，得對汽車所有人逕行舉發處罰，是本件舉發機關依違規時之道路交通管理處罰條例第 7-2 條、第 56 條第 1 項第 11 款，逕行舉發並無違誤。惟按交通違規事件之裁罰，性質上屬於交通行政主管機關本於職權就公法上具體事件所為之決定而對外直接發生法律效果之單方行政行為；關於其新舊法之適用，參行政罰法第 5 條規定意旨，應認關於交通違規案件之處罰，仍有「從新從輕原則」之適用。本件原處分機關以抗告人違規屬實，予以裁罰，固非無見，惟按抗告人違規後，道路交通管理處罰條例第 56 條業經修正，並於 94 年 9 月 1 日施行。依修正後之道路交通管理處罰條例第 56 條第 2 項規定，汽車駕駛人在道路

收費停車處所停車，未依規定繳費，主管機關應書面通知駕駛人於 7 日內補繳，並收取必要之工本費用，逾期再不繳納，處 3 百元罰鍰。將汽車駕駛人在道路收費停車處所停車，不依規定繳費，逕處 600 元以上 1200 元以下罰鍰，修正為汽車駕駛人在道路收費停車處所停車，未依規定繳費，主管機關應書面通知駕駛人於 7 日內補繳，並收取必要之工本費用，逾期再不繳納，始處 300 元罰鍰。是修正前後之法律處罰規定顯有不同，係屬法律之變更，本院參照前揭行政罰法之從新從輕意旨，比較新舊法，認新法有利於抗告人，自應適用新法。

◆裁定意旨：抗告人確有在道路收費停車處所停車，不依規定繳費之行為，惟原審裁定未及審酌道路交通管理處罰條例第 56 條修正之規定，抗告人之抗告雖無理由，惟原裁定既有前開不當，自應由本院將原裁定撤銷，另為適法之裁定。

◆本文見解：行政罰法於 2005 年 2 月 5 日公布，並訂於 2006 年 2 月 5 日施行；處罰條例第 56 條於 2005 年 2 月 5 日修正，並訂於 2005 年 9 月 1 日施行。行政罰法第 5 條規定：「行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」本案地方法院於 2005 年 7 月 29 日作出聲明異議之裁定，當時新修正處罰條例第 56 條尚未施行，代表處罰機關裁處該案件時，必然在新法尚未施行前，此是否有從新從輕原則之適用？蓋行為發生時到處罰機關作出裁處的這段期間，新修正處罰條例第 56 條尚未施行。

3.9 一行為不二罰

就高等法院抗告裁定案件分析結果，涉及一行為不二罰之抗告意旨者，主要有兩種情形，一為「超載整體物未請領通行證，是否可認定違反同法第 29-2 條規定來處罰」，另一為「呼氣酒精濃度過量駕車且涉及公共危險罪者」，然而處罰條例第 10 條於 2005 年 12 月修正公布後，即採行政罰法一行為不二罰之刑事優先處理原則，日後警察機關查獲酒後駕車涉及公共危險罪者，直接依刑事訴訟程序及警察職權行使法辦理蒐證、詢問、移送等作業，處罰機關俟法院審判結果，再決定是否依處罰條例第 35 條第 8 條規定裁決繳納不足最低額之罰鍰部分。茲舉臺灣高等法院交通事件裁定

94 年度交抗字第 679 號之個案為例。茲舉臺灣高等法院交通事件裁定 94 年度交抗字第 787 號之個案為例。

◆抗告人：即受處分人

◆裁定主文：原裁定撤銷，發回臺灣士林地方法院。

◆抗告意旨：

●抗告人於 94 年 1 月 20 日 17：09 許，在某道路上經查獲 8E－491 號營業貨運曳引車，因「裝載大型吊車整體物，經會同司機以固定過磅核重 49 噸、總重 94.14 公噸、超載 45 公噸」違規，遭交通勤務警察當場依處罰條例第 29 條及第 29-2 條舉發，抗告人之一行為，卻分別遭受二次處罰及違規記錄二次，顯與大法官會議第 503 號解釋意旨相違。亦與行政罰法第 24 條第 1 項前段有違。

●至於交通部 91 年 8 月 30 日交路字第 0910048828 號函釋所認同條例第 29 條第 1 項第 2 款、第 29-2 條第 1 項係不同之行政法上義務，應分別予以裁罰之見解，實與法律規定內涵不符，自無足採，其認事用法容有違誤。

●查類此情形，在統一法律之解釋及適用原則，以下法院裁定均除採同一見解外，並於理由中認交通部上述第 0910048828 號函釋與法律規定不符，不予採用：原審法院 91 年交聲字第 1171、1326 號、92 年交聲字第 26、27、300、304、341 號、94 年交聲字第 123 號交通事件裁定。台灣彰化地方法院 93 年交聲字第 458 號交通事件裁定。本院交抗字第 224 號交通事件裁定。

●地院裁定意旨：第 29 條第 1 項第 2 款與第 29-2 條第 1 項及第 3 項規定，所課與義務之本質並不相同，前者課與人民遵守義務之核心在於裝載整體物應請領臨時通行證，而後者規定其課與人民遵守義務之核心在於汽車裝載貨物不得超過核定之總重量、總聯結重量，換言之，汽車裝載貨物不得超過核定之總重量、總聯結重量之規定，其中所謂「核定」係包括原始核定重量與特許核定重量在內，若特許核定載重之上限超越原始核定載重，則以特許核定載重為貨車載重之上限，是以 2 條款課與人民遵守之義務核心顯不相同，自無法條競合之關係，更無普通與特別之別，異議人於此違犯二分立之行政義務，自當分別立論成立相異之處罰規定。

◆高院裁定意旨：

●處罰條例第 29-2 條第 1 項、第 3 項係對於汽車載運超重之一般規定，惟載運之貨物若屬不可分割之整體物，且重量顯超過核定之總重量、總聯結重量時，並非絕對不可載運，而是例外許可於經請領臨時通行證後即得通行，此觀諸處罰條例第 29 條第 1 項第 2 款規定，至為灼然。是後者應為前者之特別規定。

●抗告人所裝運之大型吊車係屬整體物，因無法分割必然會有載運超重之情形，原裁定認抗告人所有之營業貨運曳引車載運大型吊車，未請領臨時通行證，係屬二種違規行為，應分別裁處，相較非整體物之載運，可自行分裝載運，避免超重，如載運超重，卻僅依第 29-2 條第 1 項、第 3 項處罰，似非公允。抗告意旨指摘原裁定不當，尚非無據，其抗告為有理由，應由本院將原裁定撤銷，發回原審法院，另為適法之裁定。

◆本文觀點：本文認為在此事件上，從處罰目的或行政目的來看，均甚難對該項違規事實去認定究竟屬一行為或二行為，而須由立法理由的觀點來看。另外，行政機關針對道路交通管理法令所作出的各項職權命令或函示，諸如：闡明程序上之意義或構成要件之真意，僅能提供法官裁定參考價值，蓋法官係依據法律獨立審判為其職權。

3.10 便宜主義之請求

行政罰法第 19 條作出便宜主義之規定，現行處罰條例第 92 條第 3 項規定輕微違規勸導授權由處理細則訂定，處罰機關審酌違規輕重作為裁決基準可適用處理細則第 43 條規定，然而法院審理違反道路交通管理行為之救濟案件，遇抗告人以「情節輕微」等事由聲請便宜主義時，法院應如何裁定，可否對案件進行全面實質審查，處罰條例則未有明確規定。就本研究探討 2005 下半年抗告裁定案件，似乎法院對於聲明異議或抗告等案件，絕大多數係依據道路交通案件處理辦法進行形式審查工作。茲以臺灣高等法院交通事件裁定 94 年度交抗字第 482 號說明如下：

●抗告人：交通部公路總局台北區監理所基隆監理站

●裁定主文：原裁定撤銷，發回台灣基隆地方法院。

●裁定意旨：

➢原基隆地方法院裁定認為：依高速公路交通管制規則第 8 條第 1 項

第2、3、5款規定：「大型車在高速公路三車道或四車道上行駛，除超車外，原則上應行駛最外側車道，然於設有爬坡道路段，則原則上可行駛外二車道，例外低於最低速限時方行駛最外側車道。」本件國道三號高速公路南下54公里處，原為三車道，至鶯歌系統交流道匯入（54k+915）後，成四車道，然至大溪交流道匯出（62k+300）後，又成三車道。其間於58k+100處路肩設有避車彎，另59k+500起則為埔頂隧道，嗣於民國93年12月10日在55k+020完成外側車道佈設爬坡車道相關標誌，及在62k+300設置爬坡道終點之牌面安裝，此有北區工程處函附該路段現場圖及照片影本在卷可按。依該圖示，該路段之最外側第四車道，係兩交流道間之短距車道，或為二交流道間車流之疏解；或為自鶯歌交流道匯入及欲自大溪交流道駛出之車輛，於該車道為加、減速變換使用之車道，一般駕駛人於行經有該種車道之路段，均不至於該種車道為變換。況如前述，國道高速公路局業已加裝爬坡道之標誌設置，益足証係配合實際該路況之實際使用狀況，對該路段原未設爬坡道確有不當而予增設，並於94年3月1日新修正之高速公路交通管制規則，亦明定該種車道之正式稱謂為「輔助車道」，及禁止自主線車道變換至加速、減速或輔助車道之規定，前開設置或法規修正雖係於本案舉發之後，及行政機關為履行法定行政任務，針對違反法規明定秩序要件之行為，依行政行為之「法定原則」，固應針對違反行政罰法規定之行為，依法舉發、裁罰。惟針對如前述原訂不當標誌或不足、不適法規之違規行為，本於合義務性之裁量，本不宜一律處罰，此即為行政罰法所明文規定之「便宜原則」。乃本案雖違規在前，然該路段之標誌、標線及相關法規，既均已修正，參以當時為清晨五時許，車流量稀少，又係爬坡路段，違規行為之不法內涵不高，且無何事證足認舉發當時有何具體影響道路交通安全秩序之情事，地方法院據此認應有前揭「便宜原則」之適用。故原處分機關針對異議人裁罰，雖屬合法之行政作為，然本於行政目的之合義務性裁量，上開違規行為既有前述不應處罰之事由，仍應予以免罰。故原處分機關爰引前揭規定對異議人加以裁罰，即難認允洽，爰依法撤銷原處分，並為異議人不罰之諭知，固非無見。

➤惟高等法院認為：在行政秩序罰中，本於法定原則，對於有充分之事實，足認行為人行為已構成法規所違反秩序要件時，處罰機關應加以處罰，以符合法律規定。便宜原則在行政秩序罰中並非不可適用，但應有所限制。而行政罰法第十九條第一項規定即有便宜原則規定，而本案異議人違規，應以道路交通管理處罰條例第33條第1項規定：「汽車行駛於高速公路或設站管制之道路，而不遵管制之規定者，處汽車駕駛人新台幣3000元以上6000元以下罰鍰。」，觀該條例第12條至第84條處罰鍰條文中，係屬嚴重違規，是否有便宜原則適用，已有疑義，且徵之高速公路交通管制規則第8條規定大型車在高速公路三車道或四車道上行駛，除超車外，原則上應行駛最外側車道，於設有爬坡道者，除有特殊狀況，原則上不得變換車道，茲本案異議人原行駛於最外側車道，為超越前車而駕駛於外二車道，有超車簡圖在卷可稽，其超車後未再駛入最外側車道其已違反高速公路交通管制規則：大型車應行駛於最外側車道或在爬坡車道不得任意變換車道之規定，則其為何於近前方埔頂隧道處，仍超車變換車道，有何特殊狀況？此關係其行為是否可罰性較低，而有便宜原則之適用，原審就此未為詳究，即遽以其違規行為有便宜原則之適用，予以免罰，容有未洽。抗告人執此指摘原裁定不當，非無理由，自應由高等法院將原裁定撤銷發回原審法院更為審理。

●本文見解：由上得知，在便宜主義是否適用於處罰條例有二點需探討：

- 違反道路交通管理之行為在何種條件下，始符合「情節輕微」與「不處罰為適當」，似乎是相當不確定的法律概念，是否給予舉發機關或處罰機關在裁處程序上具有相當決定空間？以現行道路交通違規隨處可見之情形，似乎給予行政機關擁有決定權或判斷餘地，才能簡便相關行政作為之效率。
- 行政罰法係制定各種類行政罰之統一性、綜合性、補充性法典，已如前述，是否有必要於該法第19條第1項規定「新台幣3000元」之數據概念？或者刪除「新台幣3000元」，由個別行政法律視處罰目的或立法目的自行訂定特別規範。

肆、結論

- 一、處罰條例所規範處罰構成要件之認定，應於處罰條例本身或主要授權命令，作出詳細的定義或界定，行政機關、民眾間對於一些不確定的法律概念，而有不同的認知與解讀，避免違規事實認定的差異或法條適用的疑義。
- 二、舉發交通違規可分為當場舉發與逕行舉發，針對警察機關處理交通事故後，就現場照片現場圖筆錄等資料所作出的肇因初判，進而對當事人違規部份開單舉發，此究竟是否符合逕行舉發條件，間接關係到各縣市警察局交通事故審核單位現行舉發程序的適法性，宜由交通主管機關作通盤考量。
- 三、在行政罰法尚未公布、施行前，處罰條例之責任能力與責任條件，乃爰引社會秩序維護法之規定，行政罰法公布、施行後，則可補處罰條例在此規定之不足。
- 四、就本研究發現，警察機關或交通主管機關逕行舉發交通違規，易生送達程序與舉發效力之爭議，前者在於逕行舉發多以駕籍地或車籍地為主，如無法完成送達，舉發機關甚少查明行為人或汽車所有人戶籍地；後者指逕行舉發究竟應何時才產生舉發效力，警察機關在發現交通違規 3 個月內，送達舉發通知單，惟當事人卻於違規行為終了 3 個月後，始收受舉發通知單，如此是否完成舉發效力，不無疑義。另外，舉發機關完成舉發程序後，處罰機關完成裁決程序之時效，處罰條例卻無規定，本文建議處罰條例可刪除 3 個月的舉發時效規定，將整個裁處程序（包含舉發與處罰）回歸行政罰法之 3 年裁處時效，俾利交通違規裁決單位，因應龐大的作業量。
- 五、重新界定裝載整體物有超重之處罰規定（一行為不二罰）

裝載整體物有超重而未依請領臨時通行證者，處罰機關除了依處罰條例第 29 條第 1 項第 2 款論處外，可否適用同法第 29-2 條第 1 項及第 2 項規定處罰其超載超重之行為，衍生出「一行為二罰」之爭議。雖然兩個條文處罰目的與構成要件不同，然此關鍵在於裝載整體物有超重但未請領通行證者，是否應視同裝載貨物超重之行為來論處，本文分別就兩種情形論述處罰條例應修正之規定：

(一) 超載整體物與超載一般物品無異，僅基於交通需求，特別規定裝載整體物超載可請領臨時通行證作為「免死金牌」，那麼第 29 條第 2 項之處罰規定應刪除。既然是法律額外許可，當然與「義務」性質有別，行為人有超載整體物而未請領臨時通行證，或裝載超過臨時通行證核定項目者，公路主管機關直接適用第 29-2 條來處罰。

(二) 超載整體物與超載一般物品有異者¹⁸，此乃認定第 29-2 條僅適用於後者「可分裝之貨物」，對於超載整體物則未在規範之列。既然兩者有別，在條文字義上應將第 29-2 條明確縮限於裝載一般貨物，有別於整體物或危險物品。主管機關如認為超載整體物未請領通行證僅依第 29 條第 2 項處罰鍰新台幣 3000 元以上 9000 以下罰鍰，相較於同法第 29-2 條動輒 11000 元以上，甚至高達十萬餘元者，對於同樣超載行為對道路破壞或交通秩序所造成影響應無太大差異，然罰鍰顯不成比例，有失公平。本文建議可修法提高第 29 條第 2 項罰鍰額度。

六、便宜主義可適用於道路交通管理秩序罰

考量道路交通管理之特性，舉發人員較處罰機關、法院更能清楚瞭解違規事實特性、當事人應受責難程度、違規所生影響等因素，處罰條例第 92 條第 3 項授權處理細則訂定「輕微違規勸導」之規定與行政罰法第 19 條「職權不處罰」之處理階段及權責機關不同，前者明訂輕微違規勸導之原則及處理方式均在舉發階段，乃基於交通勤務警察在整個違反道路交通管理事件裁處程序上所扮演的角色與重要性，及交通執法專業性之考量。

目前處理細則第 11-1 條雖規範部分警察機關得輕微規勸項目，惟大多屬於罕見或舉發次數較低之交通違規，此項規定雖因應行政罰法第 19 條而生，卻似乎欠缺行政罰法第 19 條之精神。本文認為只要輕微（罰鍰較低）的違規項目，交通警察人員可基於個案認定差異的考量，給予不同處分方式（口頭勸導或舉發），較符合實際須求與當初立法考量

¹⁸ 交通部民國 91 年 8 月 30 日交路字第 0910048828 號函釋所認處罰條例第 29 條第 1 項第 2 款、第 29-2 條第 1 項係不同之行政法上義務，應分別予以裁罰。

。至於是否因而衍生風紀，則是另一層行政管理的問題¹⁹。

伍、參考文獻

1. 吳庚，行政法之理論與實用，三民書局，2005年8月，九版。
2. 林錫堯，行政罰法，元照出版社，2005年6月。
3. 洪家殷，行政秩序罰論，五南書局，2000年，初版二刷。
4. 陳高村，交通法規—道路交通管理篇，自版，2004年2月。
5. 蔡中志，道路交通管理相關法律體系架構之研究，交通部路政司委託中央警察大學交通學系辦理，1999年12月。
6. 蔡震榮，「警察百科全書（二）行政法」，正中書局，2000年1月，初版。

陸、相關查詢網站

1. 立法院國會圖書館：<http://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage>
2. 司法院大法官：<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/>
3. 司法院法學資料檢索系統：<http://nwjirs.judicial.gov.tw/Index.htm>
4. 台灣法律網：www.lawtw.com
5. 全國法規資料庫：<http://law.moj.gov.tw/>
6. 法源法律網：www.lawbank.com.tw

(95/11/28 收稿，96/2/12 第一次修改，96/4/23 定稿)

¹⁹ 以往，警察機關在新修正處罰條例公布施行後，均配合大規模的宣導工作與勸導工作，例如：騎機車應戴安全帽、前座乘客應繫安全帶前、酒後駕車等，都有類似「勸導期」的作法，此段期間所發生的違規行為，均以勸導代替舉發。