

道路交通管理與執法品質改進探討

Improving the Quality of Road Traffic Management and Law Enforcement

何國榮 Kuo-Jung Ho¹
李明昌 Ming-Chang Li²
盧勇誌 Yung-Chih Lu³

摘要

交通環境日益複雜的台灣社會，本研究由速限、路權、道路交通事故處理、交通違規舉發及員警績效考核等五大方面著手，進行現況探討，並歸納出速限規定合理化、強化路權觀念、改善道路交通事故處理及鑑定制度、檢討交通違規舉發及裁罰作業及績效追蹤與考核獎懲等五項改進方針，並明訂「固定式測速照相及移動式測速照相之設置理念、原則、執勤要領及查核機制」及「警察機關舉發交通違規應注意事項」二項，提供警察機關執法之依據。

關鍵詞：交通執法、速限、路權、交通事故處理、交通違規舉發、績效考核

Abstract

This research discusses speed limit, right of way, traffic accidents handling, traffic violation enforcement, and effect evaluation, and then generalizes five improving policies as follows: rationalize speed limit, strengthen right-way concept, improve traffic

¹ 內政部警政署交通組組長

² 內政部警政署專員

³ 內政部警政署專員，現為中央警察大學交通管理研究所研究生

accident investigation system, review traffic enforcement and jurisdiction procedure, and evaluate enforcement performance.

In addition, this research formulates two rules to provide the police administration the bases of law enforcement. The first is to propose the speed camera installation principles and examination mechanism. The second is to remind the needing attention matters when implementing traffic violation enforcement.

Keywords : *traffic violation enforcement, speed limit, right of way, traffic accidents handling, performance evaluation*

壹、緣起

自本（九十二）年六月接連發生兩起職業駕駛人以激進手段，載運汽油分別開車衝撞交通部及基隆市警察局交通隊，造成傷亡事件，由於媒體及輿論大幅報導，瞬間有關國內交通違規罰單是否浮濫、處罰是否過重等問題，引起社會各界的高度關切。行政院游院長於九十二年六月十一日行政院第二八四三次會議指示，請葉政務委員俊榮邀集內政部、交通部等有關機關，從速限規定要簡單化、交通法令原理原則要明確及交通車禍鑑定及違規責任歸屬要清楚等三方面研酌改進，以根本上解決交通問題，達成保障民眾權益及確保交通安全之目標。

貳、當前道路交通問題探討與改進

一、速限規定合理化，以便捷順暢交通

- （一）現況分析：依內政部警政署統計八十九年全國舉發交通違規案件二、一八〇萬件，其中超速違規舉發五〇〇萬件；九十年舉發交通違規一、九七〇萬件，其中超速違規舉發四九〇萬件；九十一年舉發交通違規一、七四〇萬件，其中超速違規舉發四八五萬件。雖然交通違規案件舉發每年以約一〇%之比率降低，但超速違規舉發並無減少，檢討原因如下：

1. 速限規定不合理

依交通部九十二年七月民意調查顯示：

- (1) 一五、七%之民眾認為高速公路之速限不合理。
- (2) 三二、一%之民眾認為省、縣道之速限不合理。
- (3) 二一%之民眾認為一般市區道路之速限不合理。

2.速限規定太複雜

道路交通安全規則九十三條規定：市區速限五〇公里、郊區速限六〇公里；未劃分車道線或行車分向線之市區道路三〇公里，郊區四〇公里；慢車道速限四〇公里，如此繁雜之規定，駕駛人根本無法區分市區、郊區，無法理解速限之規定。

3.速限標示不明確

「道路交通標誌標線號誌設置規則」第八十五條及第一九七條規定：限速標誌或標字設於起點里程較長之路段視實際需要增設之，交通工程單位基於預算及景觀考量，經常數公里才設置一面速限標誌或同一路段有不同速限之規定，駕駛人根本不知速限多少，直到收到罰單才報怨不已。

4.交通執法不當

每年約五〇〇萬超速舉發案件，其中約九成係以固定式或移動式測速照相採證逕行舉發，過去對於固定式或移動式測速照相之設置及執行並無任何規範，如台北市政府於重慶北路設置之測速照相桿每年舉發超速罰鍰收入高達一億元，其設置地點隱匿於橋墩下且為下高速公路出口之速限轉換區，造成民眾認為政府在「搶錢」，而非為維護交通安全，其公平性與合理性遭各界質疑。

(二) 策進作為

針對舉發超速違規所造成之民怨及目前存在之缺失，交通部及內政部警政署遵照葉政務委員指示，參考美、英國家作法，並考量國內交通執法環境，採取如下策進作為：

1.全面檢討測速照相地點之適當性及合理性

警政署已訂定「固定式測速照相及移動式測速照相之設置理念、原則、執勤要領及查核機制」，將函發各警察機關依規定辦理，以杜絕執法爭議與民怨。

2.速限規定簡單化、明確化

為使民眾易於瞭解及遵守道路速限之規定，交通部及內政部警政署於九十二年七月提出「道路交通安全規則」第九十三條及「道路交通標誌標線號誌設置規則」第八十五條及第一百七十九條修正草案，取消市區、郊區之限速區分，且未

來在以標誌或標線規定之特殊路段（如速限七〇公里）必須在每經過紅綠燈路口入口處均需設置速限標誌或標線，使駕駛人容易記憶及遵守，以達成速限規定簡單化、標示明確化之目標。

3.全面檢討各級道路速限

在確保道路交通安全之前題及「速限不得高於設計速率」、「大區段統一速限」原則下，除高速公路自九十二年四月十五日起已全面實施新速限規定外，交通部及內政部警政署並要求公路總局及各縣市政府全面檢討省、縣道及一般市區道路之速限，朝合理化之目標訂定，預計於九十二年底前完成檢討，並於九十三年六月底前全面實施新規定。

二、強化路權觀念，以建立安全之行車秩序

（一）現況分析：「路權」係指用路人有優先使用該道路空間之權利，而其他用路人則必須讓其先行。為確保用路人能正確安全的使用各項道路設施，以充分發揮道路的效用與保障交通安全，政府部門於相關交通法規訂定路權規定等，以作為用路人共同遵循的規範及作為管理執法之依據。建立用路人路權觀念，養成遵守路權之習慣，為維護行車安全與秩序之「根本之道」，惟國內用路人對於遵守路權之觀念仍甚為薄弱，除增加行車危險外，並造成肇事責任歸屬爭議不斷。建立用路人路權觀念，養成遵守路權之習慣，為維護行車安全與秩序之「根本之道」，台灣地區每位駕駛人每年平均收到一張以上交通罰單，輿論號稱「交通罰單世界第一」，但台灣每十萬人口交通事故死亡人數二十四人，卻為先進國家平均十一、六人之二倍以上，二者顯然無法相對應，分析原因如下：

- 1.交通法令為「相對路權」之規定，養成駕駛人「搶快」之駕駛習性，增加肇事及其嚴重性，並造成肇事責任歸屬爭議不斷。
- 2.路權觀念之宣導、教育未曾受重視。
- 3.警察機關對於違反「路權規定」之違規行為，未列入重點執法項目。

(二) 策進作為：

1. 修正交通法令，明確規範「路權」

- (1) 轉彎車應讓直行車先行：研修「道路交通管理處罰條例」第四十八條第一項第六款，明確規定轉彎車應讓直行車先行，刪除直行車應讓已至中心處之轉彎車先行之規定，避免轉彎車於路口處加速爭道行駛。
- (2) 變換車道應讓直行車先行：修正「道路交通安全規則」第九十七條及第九十八條第一項第六款，明確規定變換車道時應讓直行車先行。
- (3) 明確劃分幹、支道以建立行駛路權：修正「道路交通標誌標線號誌設置規則」第一七七條，以明確劃分幹、支道。

2. 路權觀念之建立與遵守列為施政重點：交通部研擬第八期「道路交通秩序與交通安全改進方案」草案，預定自九十三年至九十五年將「路權觀念建立與遵守」列為重點工作推動：

- (1) 各交通主管機關應全面設置「停」、「讓」標誌或標線，劃分幹、支道，並列為交通部道安經費主要補助項目。
- (2) 交通部及新聞局將全面加強「路權」法令之宣導與教育。
- (3) 內政部警政署將違反路權之違規行為，列為重點執法項目，嚴格執法。

三、改善道路交通事故處理及鑑定制度

- (一) 現況分析：台灣地區每年發生各類交通事故約二十萬件，造成甚多家庭破碎，若以每件事故影響二個家庭，每個家庭三人而言，每年至少有五、六十萬人面臨交通事故所衍生之問題，因此，交通事故處理優劣影響民眾權益至鉅，監察院針對交通事故處理相關問題，於九十一年提案糾正內政部、交通部等交通管理相關機關，要求提升交通事故處理品質，經檢討交通事故處理及鑑定之缺失如下：

1. 基層處理交通事故品質欠佳：基層派出所員警專業能力不足，各項勤、業務繁重，處理交通事故瑣耗時，員警多抱持逃避心態，影響處理品質。

- 2.審核小組功能，有待加強：各市、縣（市）警察局自八十九年成立「交通事故案件審核小組」，但由於審核人力不足、審核作業未能落實等，致各單位審核品質不一。
- 3.交通事故申請鑑定案件偏高：九十年台灣省交通事故申請鑑定比率達百分之十三（八十八年為百分之二十七），台北市鑑定比率僅百分之二，其原因為：
 - （1）台北市交通事故由專責人員處理，專業能力高，處理品質較好。
 - （2）台北市已建立交通事故審核制度，並提供事故肇因分析研判表給當事人，為減少當事人申請鑑定最重要原因。
 - （3）台北市已建立申請鑑定案件收費制度。
- 4.處理裝備器材亟待充實：部分單位交通事故處理裝備器材仍有不足，尤其夜間照明設備與管制器材欠缺，交通事故處理專用車輛亦待充實。
- 5.官警二校養成教育不足：中央警察大學與臺灣警察專科學校長久以來之養成教育尚不足以滿足實務需求，二校已自九十一學年度起，於各警察相關學系（科）開設交通事故處理必（選）修課程，但有關警察專科科系之普遍開課情形仍有強化空間。
- 6.省市各車輛行車事故鑑定委員會缺乏統一鑑定作業規定。
- 7.高速公路係屬國道，本非省（市）政府主管，且其肇事狀況亦與省縣（市）道路不同，故國道車輛行車事故鑑定事項，由省市政府辦理並不合宜。
- 8.行車事故鑑定委員會之委員由當地公路主管機關與有關機關、團體指派專門人員及專家擔任之規定，易造成外界質疑鑑定委員球員兼裁判，鑑定不公。

（二）改進作為：

針對現行道路交通事故處理及鑑定之缺失，交通部及內政部警政署採取下列措施：

- 1.交通事故處理部分，內政部警政署加強下列措施：
 - （1）召訓專責員警二、四〇〇人，辦理交通事故專業講習。
 - （2）全面實施專責人員分級處理交通事故制度，大幅提升事故處理品

質，並設計製定專責人員專用工作服，以建立專業形象及權威性。

- (3) 建立交通事故資料處理系統功能，提供交通事故當事人網路查詢功能，減少民眾申請往返之苦，並提供交通事故肇事因素分析研判結果，俾利當事人進行和（調）解事宜。

2. 交通事故鑑定部分，交通部自九十二年七月起加強下列措施：

- (1) 統一規範鑑定作業辦法，以規範有關行車事故鑑定及覆議作業事項，達到簡政便民，提昇鑑定品質等目標。
- (2) 行車事故鑑定委員改為由各相關之專家（三分之一比例）、學者（三分之二比例）擔任之，以提昇鑑定委員專業素質。
- (3) 有關行政院長關切於鑑定報告中表達肇事責任百分比並非適當一節，因司法院考量判定責任百分比之分配為法官之權責，非鑑定會之權限，故現行實務鑑定報告中業已取銷相關責任鑑定比例之說明。

四、檢討交通違規舉發及裁罰作業，確保民眾權益：

- (一) 現況分析：依據交通部九十二年七月委託進行之民意調查，有四十九%之民眾認為向政府機關申訴無法得到公平的處理，及罰單未經合法送達，亦為民眾申訴之主因之一。

(二) 改進作為：

1. 各裁罰機關擬於九十二年十二月底前研擬成立「道路交通違規爭議案件諮詢委員會」對於違規爭議案件進行複審，以保障民眾權益。
2. 研議由公路監理電腦系統中連線提供警政電腦系統有關民眾通信、戶政、監理等三種地址，供警察機關送達使用；另裁罰機關應俟警察機關確認完成送達效力後，方進行後續之裁決。
3. 研議建立申訴查證制式範本及表單等，藉由分析申訴案件類別，建立電腦化查證表單作業，以提高民眾申訴回復時效。
4. 內政部警政署已於九十二年七月一日發布實施「警察機關舉發交通違規應注意事項」，以減少執法爭議及民怨。
5. 另為減少違規停車之申訴案件，交通部運輸研究所已於九十二年八月十

五日提出「停車格位與禁停標線之劃設原則」，已函轉直轄市及各縣市政府作為劃設之參考。

五、績效追蹤與考核獎懲

- (一) 本文所提各項改進措施，其預定辦理期程、主（協）辦機關等，內政部警政署已綜整列入交通部「道路交通管理及違規裁罰改進方案」，其中所列具體措施，並已責由各主（協）辦機關積極加強推動，貫徹實施。
- (二) 交通部及內政部警政署為推行本案各具體措施，每年檢討一次各主（協）辦機關執行情形與辦理成效，並加強督導考核及辦理獎懲。

參、重要執法規定說明

一、有關「固定式測速照相及移動式測速照相之設置理念、原則、執勤要領及查核機制」，說明如下：

二、固定式測速照相方式（固定桿）

（一）設置理念：

- 1. 減少事故及危險駕駛，直接減少傷害為首要任務
- 2. 設置地點可直接回應民眾關切，亦可保障執法人員安全。
- 3. 減少社會成本支出（人民生命、財產損失、健保醫療支出）。

（二）設置原則：

- 1. 民意反映交通安全之需要。
- 2. 易肇事路段。
- 3. 路況良好，易超速路段。
- 4. 應經警察機關規劃，並透過縣市道安會報或交通主管機關決議設置。
- 5. 測速照相設備外箱必須醒目。
- 6. 設置地點不得被橋樑、標誌、樹木等遮蔽。

（三）執勤要領：

- 1. 設置地點應透過媒體或大眾傳播或網路等告知民眾。

2.儀器操作人應經專業訓練。

3.訂定「固定桿測速照相執勤標準作業程序」，作管理及考核依據。

(四) 查核機制：

責由各單位每半年依據取締件數及肇事率定期檢討評估成效，並視實際需要調整。

三、移動式測速照相方式（車裝移動或人工設置、操作器材）

(一) 設置理念：

- 1.減少事故及危險駕駛，直接減少傷害為首要任務
- 2.設置地點可直接回應民眾關切，亦可保障執法人員安全。
- 3.減少社會成本支出（人民生命財產損失、健保醫療支出）。
- 4.輔助固定桿式測照數量之不足。
- 5.對於新形成危險駕駛及肇事路段之防制勤務需要。

(二) 設置原則：

- 1.新建路段、易危險駕駛及肇事路段。
- 2.應經警察機關規劃，並透過縣市道安會報或交通主管機關決議設置。
- 3.執勤地點前方適當距離處須有固定或活動告示牌。

(三) 執勤要領：

- 1.執勤地點、時段及項目需經由主官（管）核准。
- 2.確保人車安全及非隱密處所。
- 3.執行人員須穿著制服及反光背心，使用非巡邏車輛執勤時，車輛需有明顯反光貼條。
- 4.訂定「移動式測速照相執勤標準作業程序」，作管理及考核依據。

(四) 查核機制：

責由各單位每個月依據取締件數及肇事率定期檢討評估成效，並視需要調整。

四、有關「警察機關舉發交通違規應注意事項」，說明如下：

(一) 為統一執法作為，杜絕執法偏差與爭議，特訂定本注意事項。

(二) 逕行舉發規定

- 1.以科學儀器採證逕行舉發違規者，應符合『當場不能或不宜』攔截舉發

之要件。

- 2.以「科學儀器採證」逕行舉發違規車輛，其執勤地點、項目應經主管核定，非經主管核准，不得以「便衣執勤」。
- 3.照相採證時，應著制服於明顯處所公開執法，並將違規要件完整攝入。
- 4.嚴禁在交通管制設施變換處所逕行舉發（如禁行機車道、專用車道入口處，速限轉換區，或於近交岔路口舉發跨越雙黃線行駛等）。
- 5.嚴禁在交通工程設施不明處所逕行舉發（如標誌、標線衝突、設置不清或規劃不當等），並主動協調主管機關改善。

（三）攔停舉發規定

- 1.擔服交通稽查勤務應穿著制服，不得於「隱密處」突然衝出攔檢車輛。
- 2.「攔檢違規車輛」或「夜間實施定點交通稽查」，巡邏車應開啓警示燈。
- 3.嚴禁在「交通標線（誌）不明」或「交通執法易生爭議」處所實施交通稽查。
- 4.以「非巡邏車」或實施「便衣交通稽查」，須經單位主管核准或指派。
- 5.實施「規劃性」交通稽查勤務應設置告示牌。
- 6.攔檢時應選擇不妨礙交通處所，並注意本身及當事人安全，非經客觀、合理判斷有明顯違規者，避免任意攔車稽查。
- 7.經明確指揮制止攔檢不停車輛，可依規定逕行舉發，應避免追車。
- 8.依違規事實舉發，禁止任意變更法條，以免觸法。
- 9.行人違規穿越車道，應先鳴笛制止，故違者始予舉發。

（四）重點違規舉發規定

1.超速

- （1）高、快速公路最高速限降低時，於速限標誌後方五百公尺內、一般道路三百公尺內取締超速，應經統計分析為易肇事路段並經主管核定。
- （2）移動式測速照相（三角架或車裝式測照）地點應選擇易飆車或易肇事路段處所，執勤時並應經主管（管）核准。

2.酒後駕車

- （1）執行酒測勤務，應於攔檢地點前方擺設告示牌及安全警示設施；實

施酒測遇有爭議時，應全程錄影、錄音，以保障相關人員權益。

- (2) 測量前應先確認受測者已飲酒結束十五分鐘以上或提供礦泉水給受測者漱口，避免口腔殘存酒精；另酒測值介於每公升○、二五毫克至○、二七毫克間且無肇事者，得以勸導代替舉發。

3.無照駕車

- (1) 無法出示有效證件者，應確實查明車、駕籍資料及違規人身分，防止駕駛人冒名頂替。
- (2) 駕駛人出示先前遭舉發之舉發單，仍應確實查證其身分，不得逕依已遭舉發之舉發單抄錄，致舉發錯誤。
- (3) 連續無照駕駛，非當場移置保管其車輛無法禁止其繼續駕駛時，應當場移置保管其車輛。

4.違規停車

- (1) 執行深夜（○至六時）違規停車取締，應先向勤務指揮中心報備或經指派者。
- (2) 違規停車如駕駛人在場或到場，應當場製單舉發，不得拍照逕行舉發。
- (3) 逕行舉發違規停車應先置放舉發標示單，照片應隨舉發通知單送達。
- (4) 違規停車拖吊應以重點違規為主要執行項目，並應嚴格要求執行人員依規定程序拖吊，違規汽車雖完成上架尚未離開原來位置，違規人到場者，不得拖吊。

5.違規臨時停車

- (1) 違規臨時停車應當場製單舉發，不得拍照逕行舉發，另併排臨時停車應於舉發後驅離。
 - (2) 違規臨時停車上、下客（貨）、未停留候客（貨）者（併排臨停除外），以勸導為主。
- (五) 員警執勤違反本注意事項規定者，依「警察機關舉發及處理違反道路交通管理事件考核獎懲規定」辦理，未符合適用上揭規定者，由各單位視其情節輕重，依「警察人員獎懲標準表」規定，於申誡範圍內自行核處。

肆、結語

依據行政院衛生署統計資料，民國八十五年前因交通事故死亡之人數每年平均約七千三百人，惟道路交通管理處罰條例歷經三次修法及重大交通違規執法後，交通事故死亡人數已逐年遞減，迄九十一年已降為四千三百二十二人，創下二十六年來歷史新低。道路交通管理係以維護交通秩序、確保交通安全為目的，故處罰僅係達成目的的手段之一，交通違規罰鍰更非處罰之目的。

交通部及內政部警政署未來針對前述速限規定、路權觀念、事故處理與鑑定及交通違規舉發裁罰等事項，將以更公正、合理及嚴謹的態度處理，以保障守法者，並使違規者獲得適當有效的處罰，以營造良好之交通環境。

參考文獻

1. 內政部警政署，「固定桿測速照相執勤標準作業程序」，民國92年。
2. 內政部警政署，「警察機關舉發交通違規應注意事項」，民國92年。
3. 林良泰、李季森，「交通事故對交通績效之影響評估」，交通事故與交通違規之社會成本推估研討會，民國89年。
4. 內政部警政署委託，中央警察大學交通管理研究所辦理，「交通事故審核準則與制度之規劃」，民國92年2月。
5. 內政部警政署委託，中央警察大學交通管理研究所辦理，「整合事故調查資料作業流程管理規範」，民國92年1月。
6. 內政部警政署，「專業警察常用勤（業）務執行程序彙編」，民國91年5月。
7. 內政部警政署，「交通執法手冊」。
8. 蘇志強，「交通事故偵查理論與實務」，中央警察大學印行，民國91年10月。
9. 何國榮，「提升員警處理道路交通事故品質策略之研究」，中央警察大學交通管理研究所碩士論文，民國90年6月。
10. 蘇志強、蘇政敏、李紹榆，「國內道路交通事故處理未來發展方向探討」八十七年道路交通安全與執法研討會，民國87年6月。