

違反道路管理事件處罰之政策執行與政策順服研究： 基層官員觀點¹

魏武盛²

摘 要

違反道路管理事件從公共政策角度來看，是我國道路交通之管制性政策，管理用路人之交通大法：道路管理處罰條例，自民國五十七年二月五日總統公佈施行以來，歷經十餘次修正，而每次修正皆係政府對國人「行」的政策修正，以九十二年超過 1,300 萬件交通違規來觀察，此一交通管理政策的執行，特別是交通違規案件的裁罰，對大部分民眾而言，影響深遠。所以，如何提高道路管理的政策執行目標，使得政策之執行達到預期的順服目標，從而降低交通違規及交通事故產生，是本研究動機之一。

本研究動機之二是，每年執行罰鍰收入超過新台幣 200 億元之違反道路管理事件之處罰，少有研究論文產生，而有關政策順服的研究論文亦極少，本研究期望透過違反交通管理事件為案例，設法將政策執行與政策順服的關係予以連結。

本研究除文獻分析外，採質化研究方法進行，對於基層官員執行道路管理事件的處罰，以深度訪談方法實證分析之，就：機關首長態度、執行組織結構、政策溝通、行政裁量權、執行人員認知與態度、標的團體及與外界互動的密切性等七項為自變項，以結案率、結案金額二個指標為政策順服的依變項加以探討，並將順服程度以「高度順服」及「低度順服」兩個類別進行分析。

本研究，將反思基層人員在交通違規裁罰中的執行與順服程度，在研究結論中提出具體明確之政策建議，供政策制定者、執行機關及執行人員，在執行對於違反道路管理事件處罰時之參考。

關鍵詞：基層官員、政策執行、政策順服、管制性政策、違反道路管理事件

壹、研究動機與目的

我國管理汽車所有人、駕駛人、行人之交通大法—道路管理處罰條例，自民國五十七年二月五日總統公佈施行以來，歷經十餘次修正，而每次修正皆係政府對國人「行」的政策修正，但從統計數據來觀察，近年來交通違規件數逐年增加，至八十九年達到最高，全年舉發超過 2100 萬件，達到 21,793,200 件，雖然至九十二年逐年降低，惟仍高達 1300 萬件，已幾乎到平均一位駕駛人有一件交通違規地步（如表 1）。

1 本文承蒙國立臺北大學公共行政暨政策學系丘教授昌泰指正，特此致謝。

2 交通部公路總局台北區監理所基隆監理站副站長、國立臺北大學公共行政暨政策學系法學碩士。

表 1 違反道路管理事件舉發件數及罰鍰收入金額統計表

違反法條		92 年	91 年	90 年	89 年	88 年
第 12-62 條 (公路機關處罰)	件數	12,861,812	16,300,465	18,652,100	21,006,250	20,188,426
	比率	93.3 %	93.4 %	94.5 %	97.3 %	97.9 %
第 69-84 條 (警察機關處罰)	件數	919188	1,142,612	1,090,883	598,215	441,143
	比率	6.7 %	6.6 %	5.5 %	2.7 %	2.1 %
第 12-84 條件數		13,781,000	17,443,077	19,742,983	21,595,465	20,629,569
罰鍰收入 (億元)		219.32	245.04	230.96	200.03	179.89

資料來源：交通部及內政部警政署網站[1]

道路交通管理之處罰是政府重要的道路交通管理政策，該十餘次道路交通管理處罰條例的修正，是否能使基層官員對交通管理處罰政策達到執行(implement)及順服(compliance)立法目的？且每次「交通大執法」成果總是豐碩，何以交通安全卻未顯著改善？民眾的順服性何以不高？換言之，交通違規的問題總是存在，造成其無法服從道路交通政策的原因為何？基本上，舉發件數多寡與警察取締次數成正比，只要警察勤於取締，就有交通違規被舉發，然而如此一來，必然無法達到道路交通管理處罰條例之立法目的：「為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全」。

道路交通安全管理政策乃是影響國人「行」的問題之重要政策，以九十三年超過 1,800 萬輛機動車[2]來觀察，此一交通管理政策的執行，特別是交通違規案件的裁罰行為，對大部分民眾而言，影響深遠。故如何提高道路交通管理之政策執行目標，從而降低交通違規及交通事故產生，是本研究研究動機之一。

政策執行，最近幾年來被研究的頻率非常之高，以八十七年至九十一年五年之間，在國家圖書館「全國碩博士論文資訊網」中，碩士論文名稱有「政策執行」者，便有五十二篇之多，但是對於每年公路監理機關執行罰鍰收入超過 200 億元之違反道路管理事件，卻少有任何研究論文產生；而有關政策順服研究論文之數量亦極少。本研究期望透過違反交通管理事件為案例，設法將政策執行與政策順服的關係予以連結，乃為本研究研究動機之二。

基於以上研究動機，本研究問題如下所述：

- 一、當前我國道路交通管理處罰執行人員的政策執行情形如何？
- 二、交通監理機關的政策執行基層人員是否為影響我國交通管理政策順服的主要因素？
- 三、根據政策執行與政策順服之間所得到的實證研究結果，如何加強基層人員的政策執行力，以提高道路交通管理的政策執行及順服行為？

根據上述的研究問題，本研究希望達到以下目的：

- 一、透過對交通違規案件處罰流程的分析，探討當前我國道路交通管理處罰執

行人員的政策執行情形。

- 二、建構政策執行與政策順服之間的理論模式，然後透過深度訪談之實證研究結果，以檢證政策執行與政策順服之間的關係。
- 三、藉著研究基層人員的政策執行與政策順服之間的實證關係，以了解目前我國執行違反道路管理事件的困境，從而提出執行道路管理政策之參考改進意見。

貳、名詞界定

一、基層官員概念

Lipsky[3]認為，基層官員才是真正政策制定者，如果機關首長未能將法律與計畫，轉換成能為實際提供服務的基層官員所能接受並據以執行之，則一切政策目標將淪為空談。根據 Lipsky 研究，基層官員具有以下特徵：

- (1) 由於他們是第一線行政人員，直接面對民眾，因此面臨民眾種種需求及壓力，會有過度負荷之時。
- (2) 身處基層單位，無法向中央部會般，有充足的人員、資源。
- (3) 因為面臨民眾種種需求，且未有充足的人員、資源，故往往用一固定方式來對待無法預知的需求，例行式或樣版成為處事特徵。
- (4) 雖然是以例行式或樣版作為處事特徵，但在處理過程中，卻享有或多或少的裁量權和自主權。

基層官員係指在提供公共服務中，與標的團體直接互動，且享有行政裁量權的第一線基層官員，依此定義，基層官員特點在於[4]：

第一、與標的團體直接互動之官員。政府官員係提供公共服務於民眾，但並非每位公務員皆直接面對民眾，直接與民眾接觸提供服務者，才稱為基層官員。例如，執行交通違規處罰之監理所（站）課（股）人員才稱為基層官員，而同為監理所站之會計、人事人員，則不是基層官員。

第二、必須享有行政裁量權。基層官員每天面對不同之民眾，而每一位民眾的需求、態度不一，有些係在法令未禁止情況下可答應者，而有些係逾越法令規定，不能遂民眾所求者。例如，交通違規裁決書送達受處分人有疑義，民眾能提出未能合法送達證明者，則自可撤銷加重處罰的裁決書；若因裁決書係因受處分人自身關係，未能及時處理致加重處罰者，則便無撤銷裁決書之理。

幾乎所有公共事務都是由基層官員加以執行，基層官員在其執行公務中享有裁量權，並且能控制服務的方式，他們所做的決定，所訂的作業程序，是對抗不確定工作壓力所做成的決定，都能影響政策執行的結果。

另外，Hudson[5]認為基層官員工作行為具有三項特徵：

第一、對顧客需求的修正行為（modification of client demand）：基層官員對於日益增加的民眾要求、工作負荷及缺乏的資源等，會透過各種手段、方法修正民眾的需求。例如，對於交通違規行為，部分人要以駕照「易處」吊扣的方式抵繳罰款，而處罰機關在受理時，會要求其提出違規採證照片以確認違規人（部份駕駛人為男性，但卻拿非駕駛人之女性駕照充當），或者要求其填寫切結書，

具結如所指稱駕駛人若有不實，願受刑法處罰等，以阻卻、修正民眾這種實際無法處罰違規人，但卻增加處罰機關工作負荷的行為。

第二、工作概念修正行為(modification of job conception): 基層官員除了對民眾需求想辦法使其修正外，另外對自身工作及認知亦會加以修正，積極者，修正目標發揮長才；消極者姑息虛偽、不創新。交通違規處罰機關為了改善民眾到監理所站繳交罰款之不便，以郵局劃撥、超商繳納、信用卡及金融卡電話語音等方式，以提供更方便的繳納方式。另外，簡化作業流程，改善硬體設施，例如，降低工作櫃檯、置洽公椅取號機、開闢交通違規陳述室、以口頭方式申訴、服務態度不佳還可向首長信箱反映等等，這些改變都是幾年前無法想像基層監理機關能做到的。

第三、顧客概念的修正行為(modification of client conception): 基層官員最直接的方式是修正民眾的概念，將民眾加以分類，並將其合法化，雖然此分類也許與組織目標不同，但卻能使基層官員因應民眾的要求。例如，處罰機關對於沒異議違規人的罰單加以快速處理，但對於須費時的申訴案件，則以需要轉送舉發機關查證，而舉發機關又很少承認自己錯誤，最後到法院聲明異議也很少贏等說詞，促使民眾打消申訴念頭，達到其繳納罰款的結果。

基層官員常常覺得資源缺乏，無法因應民眾需求，以至於對於所產生的壓力，採取若干有意識或淺意識的對抗策略，例如，編理由不提供資訊、要求民眾等候、讓民眾無法接近、對民眾施以各種心理成本、選擇性執法或者選定若干有利自己解決方案的對抗策略[4]。所以產生抹奶油(creaming)策略，就是基層官員選擇那些自以為最可能成功，但是不一定最需要的方案處理。又如 March and Simon[6] 所提出的格李斯漢法則(Gresham's Law)認為，定型的計劃活動必然支配非定型計畫活動，基層官員傾向對於容易處理、定型化計劃給予優先處理，而對於繁複、非定型化計畫則予以犧牲。

當人員進入行政機關後往往會帶有若干服務熱忱，惟基層工作本質卻阻止他們致力於工作理想的意願，工作的負荷、不足的資源、方法的不確定性及服務對象的不可預知，縱有雄心壯志但卻成為勞務工作者 [3]。

基層官僚特徵影響政策執行，會使用以下方式應對[7]：基層官僚面臨民眾種種需求及壓力時，做法是如何去控制及操縱民眾。將民眾需求圈限在可以掌握及服務之下，而將那些超乎能力的問題加以搪塞或漠視不理；再者基層官僚遇到問題時會產生所謂「心理感應機能」(psychological coping mechanism)，亦即遇到需求或較複雜時，就會用心理觀感加以分類，以作為處理的依據；基層官員因為「天高皇帝遠」的關係，也扮演資源分配的政治性角色，行使「權力寓於做事之中」(doing is power)，而非只有決策者才有權力。

二、政策執行概念

政策方案在經過規劃、合法化之後，便正式成為公共政策。政策要執行才能達到政策目的，政策設計理應周詳，惟若不能如期執行政策，亦是徒勞無功。政策執行是由第一線基層人員所負責，第一線基層人員執行政策的意願、態度對執行的結果有絕對的關係。政策執行機關得到民眾支持程度越高，其政策執行越順利，政策執行機關專業化程度越高，其政策執行也會越順利。

Mazmanian & Sabatier[8]對政策執行的界定是：法規、行政命令或法院判決等決策所決定的實施活動。

林水波、張世賢[9]：政策執行是一種動態過程，在這個過程中負責執行的機關與人員組合了各種必要的要素，採取各項行動，扮演管理者的角色，進行適當裁量，建立合理可行的例規，培塑目標共識與激勵士氣，應用商議化解衝突，冀以成就某特殊政策的目標。

政策貴在能執行，否則花費龐大物力及人力，所做的政策規劃、政策立法充其量只是紙上作業畫餅充飢而已。Woodrow Wilson 曾說「執行一部憲法比制定它要難多了」(引自吳定[10])，可見執行比制定政策來的重要。政策設計失敗會導致政策無法解決的問題，但是政策失敗往往更多是因為政策執行出了問題，例如政策執行機關的體制、組織因素、執行人員認知、意願、能力、標的團體的特性、執行機關與政策設計機關互動等[11]。

Pressman & Wildavsky[12]針對奧克蘭計畫(The Oakland project)所做研究發現，預算高達二千三百萬美元，希望創造三千個工作機會的計劃，最後只動支三百萬美元，他們的結論是：此計畫失敗係政策執行不當所造成的。至此，政策執行成為學者重視及研究的對象。

政策執行，依Ripley & Franklin[13]所說，有以下幾種特性：

- 一、政策執行包含多元的行動者。政策執行以行政官員占最重要地位，但是立法機關、法院、利益團體、非營利組織等，都有可能執行公共政策[14]，唯有了解多元政策參與者，才能掌握政策執行的多元面向。
- 二、政府規模膨脹與公共計畫的複雜性。新的公共問題不斷產生，也迫使政府成立各種新單位，另外公共問題日趨專業化，也使得公共計畫日趨複雜。
- 三、政策本身是多元及模糊的目標與期望。公共政策的執行是多元行動者所負責，所以政策目標與期望，便無法趨於明確，也使得政策執行與期望會有落差。
- 四、政策執行是在府際網絡中運作。公共政策之推行是由政府所主導，所以政策執行也相對的是在府際網絡中運作。
- 五、政策執行包含太多無法控制的外在因素。政策執行所面臨的政策執行環境是動

態的，有些外在因素是無法預期事先考慮周詳的。

三、政策順服概念

政策執行的順服，是各種參與者配合政策執行的指示以及政策意圖之程度，亦即接受命令者的行為及態度，與下達命令者的意圖互相一致的關係如何，越一致表示越順服[15]。政策順服是指與政策執行有關之人，包括執行者、標的團體及執行機關等，願意正面接受配合推動政策以達到政策的目標。

學者對順服意義各有不同看法，Rodgers & Bullock [16]視行為與命令要求之間，已有關係為已知條件，在此條件下，強調個人行為之抉擇，完全取決於對命令所提示的各種選案之成本利益的分析結果[17]。

Etzioni[18]除強調行為與指令間一致的關係，還述及行為者之心理取向，其對順從的概念是：指行為者的行為，符合了某些指令，及行為者對此權力的態度，而這個指令是由另一個握有權力者所下[19]。

Anderson[20]的見解是：團體或個人的私利實為順服主因。政策執行者與被執行的標的團體之所以順服政策，乃是基於價值判斷，衡量順服政策與不順服政策之間，所受損失後而做的決定。學者認為，對於執行機關能獲得標的團體的順服，是有效政策執行的必要條件[21]。

一般研究政策順服時，往往以二分法，來區分順服或不順服，但是

Milward、Denhardt 等學者指出，完全順服與不順服可用一長列軸數（continuum）加以說明，在這兩個極端中間，存在程度不同的順服與不順服行為（如圖 1），例如，陽奉陰違順服（paper compliance）：政策雖完備，但實際卻不遵守；形式主義順服（tokenism）：只求表面上不違法；聽天由命順服（elephant burial grounds）：非常謹慎依循及遵守法規。故有「所有政策都有不順服的情形，有如光譜排列，只是輕重之分罷了」[22]。

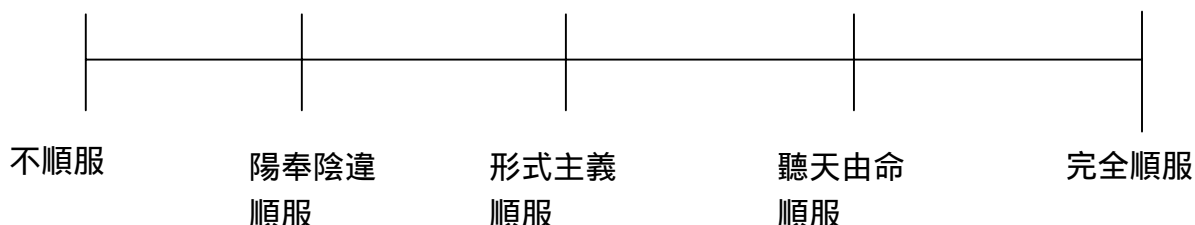


圖 1 順服軸數線

資料來源：Milward, H.B. et al (1983: 369), 轉載自陳愷[23]

四、管制性政策

從公共政策角度來看，道路交通管理處罰條例是我國道路交通管制性政策（regulative policy），管制性政策係指政府設定某些一致性規則或規範，用以指導或限制政府機關或標的團體（亦即政策的目標對象，例如，取締酒後駕車違規政策，其政策的目標對象係駕駛人），從事或採取某些活動。此類型政策屬於賽局理論（game theory）之零和賽局（zero-sum game），因為此政策制定及執行，將導致一方所得，乃他方之所失情形，被管制者與未被管制者間，造成「我得你失」或「我失你得」結果[15]。

（一）管制性政策分類

（1）Reagan Michael D. [24]：

1. 經濟管制政策（Economic regulation）：原因為市場失靈藉由管制性政策，以挽救市場失靈。例如，凍結計程車牌照發放、匯率管制等。
2. 社會管制政策（Social regulation）：原因乃對社會環境、安全、健康等產生恐懼，藉由此管制來保護之。例如，道路交通安全管制、水污染管制、空氣污染管制、槍枝管制、藥物管制等。

（2）Weimer David L. & Vining Aidan R [25]：

1. 法制性管制政策（Framework rules）：行為受到法律約束，在競爭的市場無法由私人所掌控，例如，交通違規的處罰，明定於道路交通管理處罰條例法律中。
2. 命令型管制政策（Regulations）：對價格、數量等管制，以及實施證照制度，例如，公路法規定，對於汽車檢驗、駕照考驗，須具備檢驗、考驗之證照人員始得擔任之等。

（二）管制性政策特色

柯三吉對於管制性政策認為有以下特性[26]

1. 管制性政策通常由中央政府制定。例如，道路交通管理處罰條例，政策

主管機關是交通部與內政部，是行政院函請立法院審議，經立法院三讀通過，總統公佈之法律。

2. 管制性政策不易解除。例如，上開條例自民國五十七年制定以來，經過十餘次修正，以配合不同時代交通管理需求，但並未見解除。
3. 管制者與被管制間具敵對性。例如：前開處罰條例對於第一線直接面對違規人之處罰機關人員而言，要依法行政執行罰鍰，甚至加重處罰吊扣駕照、牌照，吊銷牌照、駕照等，常常要遭受到違規人言詞辱罵、爭執、甚至語帶威脅等情形，違規人常與執行處罰人員產生敵對的狀態。
4. 涉及管制政策之政府與私人部門種類繁多，實施集中有效控制困難。例如道路交通管制政策所涉及政府部門有：交通部（政策主管機關）、內政部（執行取締機關）、法務部（強制執行機關）、環保署（廢棄車輛主管機關）、勞委會（危險物品之物質安全資料表）、教育部（學校教育）、各縣市政府（拖吊車輛移置、保管、拍賣）、司法院（交通違規聲明異議裁定）、新聞局（交通宣導）。涉及被管制者有：車主、駕駛人、行人、運輸業者、汽車修理業買賣業、攤販、道路障礙設置者等。
5. 被管制者因利益取得或損失，會因為加入或退出競賽場合，而產生變化。例如：本來是駕駛人，改以公車、火車代步，則便不會被以道路交通管理處罰條例第二章被舉發、處罰；反之，若考上駕照駕駛車輛，則便加入此交通管制政策行列。
6. 民意代表常常干涉、探究各種執行活動。例如，民意代表常常以趕赴開會為由，要求警察撤銷其超速交通違規（依現行法令，民意代表亦不能免責）；或者以立法院開會質詢為藉口，質詢交通部對於交通違規處罰業務；或者藉召開公聽會，聯合業者向制定管制機關施壓；或者藉由考察、書面質詢，要求行政機關提供執行管制的政策方案，而藉機加以干涉。

參、研究架構的建立

一、研究變項的邏輯推演過程

本研究是對基層官員—公路監理機關人員對政策執行與政策順服之研究，政策制定後，執行人員是嚴格執行、象徵性執行或者是行政裁量執行，都是影響政策順服的重要原因。依照執行模式，以及作者在監理機關數年從事交通違規裁罰公務經驗中，臚列出機關首長態度、執行組織結構、政策溝通、行政裁量權、執行人員的認知與態度、標的團體及與外界互動的密切性等七項為自變項，以結案率、結案金額二個指標為政策順服的依變項加以探討。變項名稱及引證來源整理如表 2，自變項及因變項如圖 2。

表 2 變項名稱及引證來源

變項類別		變項名稱	引證來源
自變項	組織結構面	機關首長態度	Sabatier & Mazmanian (1983) Bossidy & Charan (2002) 林水波與張世賢 (1999)
		執行組織結構	Edwards III (1980) Van Meter & Van Horn (1975) Edwards & Sharkansky (1978) Rourke (1976) Niskanen (1971) 林水波 (1994) 林水波等 (1997) 林水波與張世賢 (1999)
		政策溝通	Edwards III (1980) Nakamura & Smallwood (1980) Van Meter & Van Horn (1975) 林水波 (1999) 丘昌泰 (2003)
	官員行為面	行政裁量權	Elmore (1978) Goggin (1990) 蕭武桐 (1996) 翁岳生 (1990) 朱志宏 (2000) 林水波 (1999)
		執行人員的認知與態度	Edwards III (1980) Dye (1998) Van Horn & Van Meter (1975) Weimer & Vining (1999) Bardach (1977)
	標的團體面	標的團體	Sabatier & Mazmanian (1983) Bardach & Kagan (1982) 林水波等 (1997)
		與外界互動的密切性	Rein & Rebinovitz (1980) Edwards III (1980) Weimer & Vining (1999) Van Meter & Van Horn (1975) Sabatier & Mazmanian (1983)
	依變項	政策順服 (以結案率及結案金額二個指標加以探討)	Van Meter & Van Horn (1975) Bardach (1977) Edwards III (1980) Elmore (1978) 林水波與張世賢 (1999) 吳 (2002)

資料來源：本研究整理

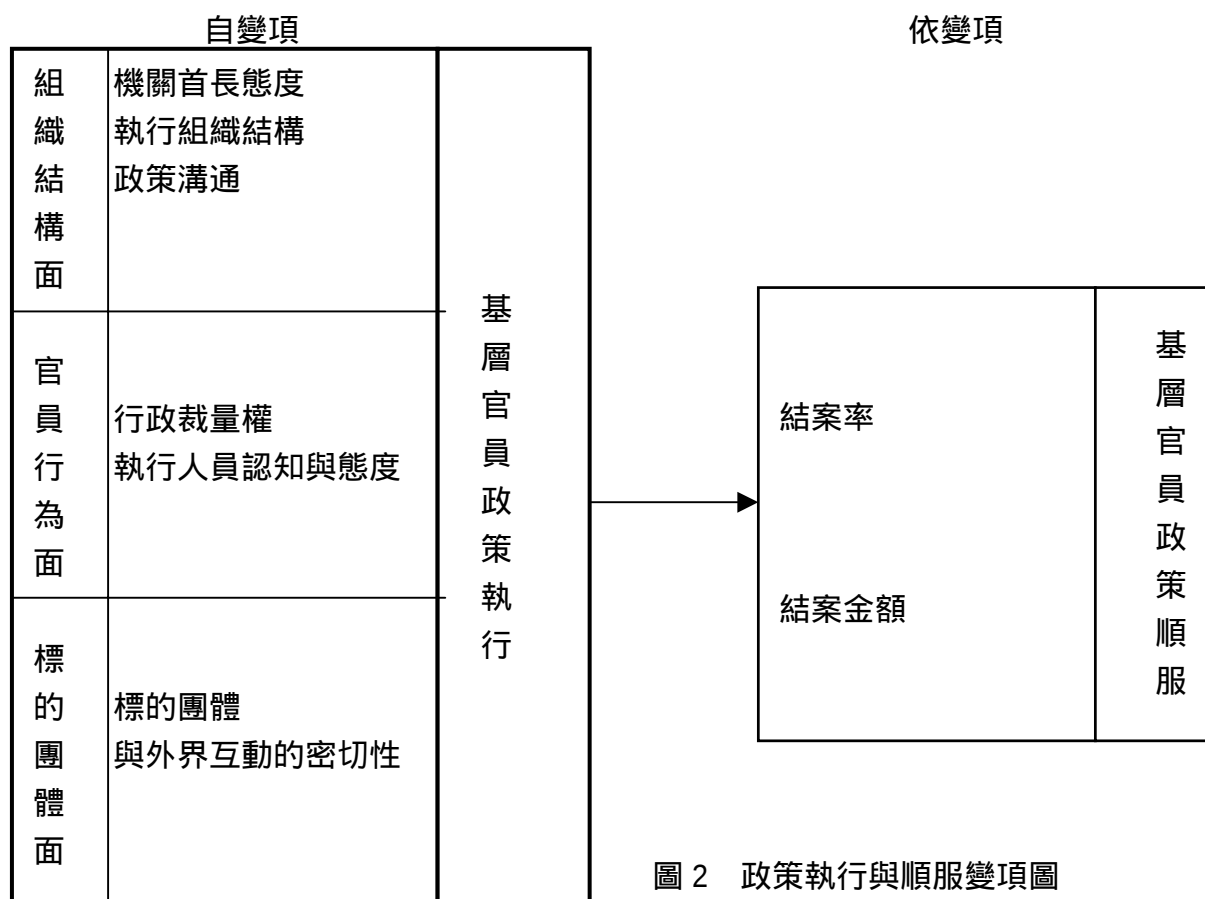


圖 2 政策執行與順服變項圖

從以上本研究所歸納出之政策執行與順服變項，分別就其內容敘述如下：

（一）自變項：

（1）組織結構面：

- 1.機關首長態度：上級機關若重視執行政策，則執行人員自然會投入或專注該政策，執行結果自然符合預期。例如，對於加強交通違規案件之清理與裁罰，交通部在執行行政院頒「道路交通秩序與交通安全改進方案」訂有方案重點項目，每年定期考核列管並訂有獎懲，則處罰機關便會優先投入人力來執行此項目，相對的減少其他項目的執行。
- 2.執行組織結構：執行機關結構愈健全，組織層級愈高則執行愈能見成效。例如，台北市違反強制汽車責任保險事件，其舉發、處罰、裁決及強制執行有台北市監理處專責單位股辦理，但是交通部公路總局所屬各監理所、站，卻由處理交通違規課、股兼辦，執行即不若專責單位有成效。
- 3.政策溝通：溝通可化解執行時的衝突及阻力，上級應將政策執行的目標以明確、適當的方式與執行人員溝通，才能使執行人員充分了解政策目標。組織間的溝通與執行活動，會影響政策執行的結果。

（2）官員行為面：

- 1.行政裁量權：在法治原則下，行政機關的任何作為應該有法令依據。但是在追求效率之下，常常需要有機動法治，來即時解決問題，行政裁量於焉產生。「裁量」乃裁度推量之意，是人類對事務考慮的內部心理意識過程，具有積極性及追求正確性的目的，但這種正確性不是能用客觀加以確定，而是用主觀加以斟酌的。行政裁量，乃是行政機關在法律積極明示授權或消極默許範圍內，基於行政目的，自由斟酌，選擇自己認為正確之行為，而不受法院審查[27]。亦有學者認為：裁量來自立法者之承認，是國家權利與國家功能的交會點[28]。
- 2.執行人員認知與態度：Van Horn & Van Meter 認為：執行是政治繼續進行的另一種方式[29]。政策制定並未隨著通過法律，總統公佈而結束，反而從立法者手中轉移至官僚體系中，官僚體系並未獲得憲法授權而決定政策問題，但是在執行任務時，實際上卻在決定政策問題。行政機關在法律中，只獲得一般性政策指導綱領，他們必須自行決定政策重要細節，政策執行往往需要透過行政機關的體系，發展成正式規則或者管制措施，官員所制定的規則是政策制定過程的核心部分[30]。

Van Meter & Van Horn[29]曾指出：決策者所制定的政策，明顯與執行人員價值觀互相違背時，執行人員往往會改變既定的政策方針。政策執行人員往往有裁量權，他們的認知、能力及態度，對於政策執行是否有效，占有重要的影響因素。

（3）標的團體面

- 1.標的團體：指處理某一個問題時所直接涉及的對象，包括個人、家庭、機關、團體及組織等。標的團體是政策實施的客體，政策若欲推行順利，則標的團體的想法及需要，政策擬定者應該要慎重的加以考慮，以提高標的團體對政策執行之順服度[15]。例如對違反道路管理事件之處罰，其標的團體便是違規駕駛人，處罰機關要有執行的績效，如何使違規人的罰單儘速繳納，或者在繳納時所發生的申訴爭執減少，需要執行人員對於違規人的態度、認知及需求加以掌握並解決，才能順利達成政

策執行目標。

2. 與外界互動的密切性：與外界互動過程中若是良好，在互惠情形下，執行成效便可預期。交通違規之處罰涉及與媒體、輿論及民意代表之溝通，從媒體正面報導及教育宣導可化解違規處罰之爭執，而民意代表接受選民請託關心違規案件，執行人員既不需屈從而違法處罰，但如何與民意代表溝通，避免產生不近人情、毫無彈性之刻板印象，實有賴執行人員努力。

（二）依變項：

- （1）結案率：執行人員順服政策原因有：政治社會化、政策合法化、成本利益衡量、顧全大局的意識、基於私利的考量、避免懲罰及情勢變遷等[11]。結案率愈高表示執行機關執行力越高，政策順服度愈高，結案率愈低表示愈不順服。
- （2）結案金額：執行人員不順服政策原因有以下數端：政策內容與流行的價值觀念互相衝突的緣故、受同輩團體社會化的緣故、受大眾傳播媒體的影響、貪圖一時的方便、個人選擇性認知的緣故、政策內涵混淆不清等[31]。交通違規的設計是，違規情形愈嚴重，則處罰金額愈高，有「分級處罰」、「罰當該罰」設計，重大違規其罰鍰金額亦高，是重點取締項目，重大違規經舉發，但是卻未處理結案，則政策亦無法對重大違規人產生順服效果，故相同的結案率，愈高的結案金額，表示執行重大違規產生效果，政策執行順服度高。
- （3）政策順服程度：在探討每一自變項時，最後必然將該自變項對於依變項的影響進行分析，由於本研究係以深度訪談為之，並非量化研究，自變項與因變項之間的關係無法加以量化，但將以質化方式加以表達。對於所列七個自變項及二個依變項，就基層官員之政策執行與順服作深度訪談實證分析後，而將順服程度以「高度順服」及「低度順服」兩個類別進行分析，而「高度順服」及「低度順服」將依表 3 標準歸類。

表 3 政策順服度分類說明

變項類別		政策順服度	說 明
依 變 項	結案率	高度順服	受訪談人員重視、有共識、且據以執行有利於提高道路交通管理事件結案件數的政策執行者。
		低度順服	受訪談人員認為對於道路交通管理事件提高結案件數的政策執行，有不利的影響、無共識或者尚需要加以改善者。
	結案金額	高度順服	受訪談人員重視、有共識、且據以執行，並能提高道路交通管理事件結案金額的政策執行者。
		低度順服	受訪談人員對於道路交通管理事件結案金額不重視、無共識、未列為政策或者不利於提高結案金額者。

肆、研究方法、範圍與限制

一、研究方法

(一) 文獻分析：

收集與本研究主題有關的文獻，包括政策執行及順服相關學者的研究及論文，道路交通違規執行處罰的組織結構相關法令，道路管理處罰條例相關法規，交通部、內政部警政署、行政院衛生署等，發佈及調查的道路管理事件統計資料，及道路交通安全研討會相關的論文資料。

(二) 深度訪談：

透過深度訪談相關執行處罰的人員，來了解基層人員如何執行與是否順服道路管理事件，以建構出現行交通管理政策處罰機關的執行情形。

(1) 訪談對象

以交通部公路總局台北區監理所所長一人、課長一人、所屬監理站站長一人、監理站股長二人及裁罰人員三人等，計八人進行深度訪談。

(2) 訪談題綱

一、執行與順服：組織結構面

1. 機關首長態度

(1) 您的機關首長是否對您的單位執行成效訂有績效考核標準？對於執行交通違規處罰態度為何？會影響結案率、結案金額嗎？

(2) 您的機關首長對您的單位執行新修正法規時，有否職前教育訓練或溝通？會影響結案率、結案金額嗎？

2. 執行組織結構

(1) 您的組織層級對您來說，執行交通違規處罰是否有助益？為什麼？

(2) 您的機關內執行交通違規處罰人員平均年齡，教育程度為何？正式人員所佔比率為何？這些結構是否對您執行交通違規處罰有正面幫助？為什麼？會影響結案率、結案金額嗎？

3. 政策溝通

(1) 您的上級機關在施行新政策時，是否有對你們的期望、應該做的事或標準加以說明？會影響結案率、結案金額嗎？

(2) 上級對於你們執行政策的溝通，是否具有明確性、正確性、適當性，為什麼？會影響結案率、結案金額嗎？

二、執行與順服：官員行為面

1. 行政裁量權

(1) 您在交通違規裁罰中怎樣行使裁量權？會影響結案率、結案金額嗎？

(2) 交通違規執行處罰之人員擁有裁量權是否對執行處罰有幫助？會影響結案率、結案金額嗎？為什麼？

2. 執行人員的認知與態度

(1) 您的認知中，執行交通違規裁罰最想得到的目的是什麼？會影響結案率、結案金額嗎？為什麼？

(2) 您執行交通違規裁罰，所抱持的態度是什麼？會影響結案率、結案金額嗎？為什麼？

三、執行與順服：標的團體面

1. 標的團體

- (1) 您在執行交通違規處罰時，違規人會不會常常討價還價才願意接受處罰或者根本不服您的處罰？會影響結案率、結案金額嗎？您如何處理？
- (2) 您所處理過最棘手的違規人，請您列舉三項，以及說明為什麼？會影響結案率、結案金額嗎？

2. 與外界互動的密切性

- (1) 媒體、輿論、民代或者民眾的觀感，對違規裁罰的執行是否有影響？會影響結案率、結案金額嗎？為什麼？
- (2) 您在執行交通違規處罰中，政治、社會、經濟環境是否會對您執行職務有影響？會影響結案率、結案金額嗎？為什麼？

二、研究範圍與限制

交通問題以「駕駛人」、「車輛」及「道路環境」三者所構成，「車輛」(車體結構、車輛性能、道路流量、行車安全等等)及「道路環境」(道路設計、標誌標線號誌設置、路面施工等等)兩項因素被研究及討論不勝枚舉，但是「駕駛人」的因素最複雜也最重要，被重視程度卻不若前兩項，本研究界定在違反道路管理事件中基層官員對政策執行及順服情形，故以執行處罰人員執行違反道路管理事件為界。又違反道路管理事件，係以違反道路管理處罰條例第八條公路主管機關所執行處罰的第二章為範圍，該條例第二章為汽車篇是第十二條至六十二條之交通違規駕駛人為限，不含該條例第三章、第四章、第五章之慢車駕駛人、行人及道路障礙物所有人。

因囿於時間及空間，故以交通部公路總局台北區監理所及其所轄板橋監理站、基隆監理站(轄區為台北縣、基隆市)，執行違反道路管理事件處罰人員，為本研究對象，包括監理所所長、課長、監理站站長、股長、裁罰人員等。

伍、政策建議

因囿於篇幅所限，對於基層執行人員之訪問實證分析及訪問稿無法臚列，本節直接對於本研究發現，提出供政策制定者、執行機關及執行人員，在執行對於違反道路管理事件處罰時之參考。

(一) 以由下而上的決策模式，開會研議政策執行績效評估項目，以建立共識

機關首長的執行績效將引導執行人員執行的方向及意願，但是績效項目的訂定要具共識。交通違規裁罰績效有結案率、強制執行件數、一次裁決件數、違規人申訴件數、窗口結案件數、代收非本轄件數、以自動繳納方式件數(例如，電話語音、郵局即時銷案、超商繳納)等項目，哪些是要列入績效考核項目，應該是以由下而上的決策模式，由首長召集監理所站主管(課長、站長、股長)開會研商政策執行績效評估的項目，以建立共識。

另外，有共識的績效項目中，其標準也應該是考慮最重要的執行人力、受理件數等基準。執行最重要的是人員，各單位人力基準不見得是合理的，績效項目應該要以人為基準換算，例如，一位人力每月應該有 10000 件結案件數，5 件強制執行件數、300 件一次裁決件數、20 件違規人申訴件數、500 件窗口結案件數、100 件代收非本轄件數、500 件以自動繳納方式件數等，才不會落入人力多執行件數自然多，但是績效不高的數字迷思中。

(二) 成立執行績效考評會，落實獎優懲劣

再好的執行績效考核，若不是與執行人員雙向溝通而決定的，首長的態度也就無法傳達至執行人員之執行項目上，必然也會產生執行的落差。根據本研究深度訪問基層官員的結果顯示，監理機關的課長、站長、股長、執行人員等，對於首長的績效態度越基層越淡薄，機關首長應該定期（例如每月一次）、不定期（遇有特殊狀況時）就績效考核項目與基層人員溝通，使得機關首長的態度落實傳達到執行人員，另外既然訂有績效考核，配合可資辨識及獲共識的考核項目及標準，成立執行績效考評會，訂定賞罰的基準，落實獎優懲劣，則執行績效考核才具有意義。

(三) 建立事權統一的獨立處罰機關

交通違規罰鍰以交通部公路總局所屬監理所站在九十二年收繳的罰款即有一百六十七億元，若以課人民處罰鍰外，尚有駕駛人的記點、汽車所有人的計次、吊（扣）銷、註銷駕（牌）照、終身不得考領駕照、限制計程車駕駛資格、道路交通安全講習等，都是對於人民權利義務重要的行政罰。根據本研究深度訪問基層官員的結果顯示，目前確實有必要比照法務部行政執行署行政執行處，設置一個具有獨立人事、預算、事權統一的處罰機關，而不是設置在監理機關下一個課或股的編制，以彰顯對於交通違規管理的重視，以及更能夠有公平獨立的處罰機制。

(四) 積極與人事主管機關會商，組織編制回歸簡薦委制，以留住人才

交通違規裁罰是執行公權力的機關，雖名為交通事業機構，但其預算為公務預算，以未實施用人費率之交通事業機構人員任用或許有歷史緣故，但是與一般簡薦委制行政機關相較，待遇、福利明顯偏低，根據本研究深度訪問基層官員皆一致表示，待遇應該儘速改為簡薦委制的行政機關型態。對於因改簡薦委制而待遇降低的資深人員，也可用雙軌制（簡薦委制及未實施用人費率之交通事業機構）保障其權利的方式，逐步改為簡薦委制。應該積極與人事主管機關會商，組織編制回歸簡薦委制，才能留住人才，減少人員異動。

(五) 以教育重於處罰的政策目標，落實交通安全再教育

根據本研究深度訪問基層官員的結果顯示，交通安全教育在執行人員看來並不夠，這是因為教育無法立即見成效，而是要長期編列經費的投資，不是政策制定者的首選，政策制定者希望短期能見成效但卻不持久的處罰，這對執行人員而言只是不斷增加執行的工作而已，要真正達到民眾從心中即有遵守的規範，應該是從最根本的教育做起。

例如，在換發行照、駕照時，應該施以一定時數（例如 1-4 小時）安全再教育，違規越多者其時數越長，沒有違規紀錄者其行照、駕照的期限可較長，換發行照、駕照之作用並非只是收取規費而已。將道路交通安全教育時數列入終身學習中，每年符合一定時數（例如，一個學分 18 小時）可享受交通運輸優惠或者減少規費等，在社會環境中營造一個道路交通安全環境，處處可學習交通安全的知識，落實交通安全再教育。

(六) 成立目標設定委員會，訂定具體、明確及可量化目標

決策者訂定超越性或籠統不具體的目標，是政策執行的第一項錯誤，政策目標愈具體明確共識高，基層人員在執行時所遭遇困難便愈降低，本研究深度訪問基層官員的結果顯示，有量化的交通違規裁罰標準，對於執行者而言，認知的不確定空間將減少，所以具體可行的政策標準及目標，將有利於政策的執行。

成立由學者、主管及執行人員所組成的目標設定委員會，將政策目標訂定得具體、明確及可量化，選定一季、半年或一年為一期，就某些重點項目加以落實執行。例如，修正酒後駕車加重處罰後，一年內其結案率要達到 90 %，一次裁決要達到 80 %，強制執行要 90 % 等，將目標具體明確及量化，執行人員便可依據政策目標擬定計畫執行。

(七) 培養學習型組織文化，推動裁罰人員學習動力

專業知識是要慢慢累積的，執行人員的權威來自違規人的服從，這些都是一項長期的工作，根據本研究深度訪問基層官員的結果顯示，執行裁罰人員欠缺專業知識，違規人對於裁罰人員的公正性、權威感尚未完全建立。

專業知識及權威的加強可從以下兩方面做起，(1) 加強裁罰人員專業知識，對於每位裁罰人員因為業務性質的不同，訂定每年專業知識在職訓練時數（例如，8-24 小時），並需經過測驗及格，且列入年終績效或續聘的重要參考項目，另外，(2) 執行裁罰的工具書亦應人手一冊，每年更新編撰道路交通管理處罰條例法令解釋輯要，建立裁罰業務工作手冊，培養學習型組織文化，推動裁罰人員學習的動力。

(八) 以公平、一致及公益為原則，訂定裁量權行使基準表

行政裁量的產生是在追求效率之下，常常需要有機動法治，來即時解決問題。裁量權是執行人員對事務考慮的內部心理意識過程，具有積極性及追求正確性為目的，但這種正確性不是客觀加以確定，而是主觀加以斟酌的，所以用公平、一致及公益的原則加以行使，以免產生貪污、瀆職情形。監理所站應該訂定一個從執行人員到主管都適用的裁量權基準表，不因標的團體及執行人員的認知而有不同，並且能用電腦程式加以稽核，以杜絕弊端。

(九) 多元的教育訓練，提高標的團體的順服度

標的團體需要執行人員以專業知識及溝通技巧促使其順服處罰，這是在深度訪談中受訪者一致的看法，另外標的團體也會因為執行人員的態度而影響繳納違規意願。執行人員具備豐富的專業知識會使得違規人認同、相信其裁罰，減少申訴或者救濟的可能；溝通技巧的建立能夠使得執行人員與違規人之間的摩擦、誤解降低，形成標的團體支持交通違規處罰的政策行為動機，提高標的團體的順服度，適當溝通技巧的建立，在於每季辦理全員參加的應對禮儀、溝通及談判技巧訓練，從多元的內部教育訓練做起，以提高標的團體的順服度。

(十) 訂定計畫加強逕行裁決，降低高度不順服的標的團體

即時繳納違規的高度順服違規人，在深度訪談中顯示超過九成以上，但也始終存在著高度不順服不願意繳納罰款的違規人，若執行機關未積極處理，會產生不繳納亦不會受處罰的錯誤認知，所以對於不願繳納違規的標的團體，應該展現

公權力訂定計畫加強後續逕行裁決、移送強制執行，促使這些高度不順服違規人轉而順服。

（十一）專責的公共關係單位或人員，以積極的態度面對外界

從深度訪談中顯示，執行人員認為監理所站與外界溝通不夠，執行機關及主管應該更重視標的團體的意見，執行機關應該與外界正面的互動積極行銷，而不是被動的只以研考人員兼職負責對外溝通。監理所站應該成立專責的公共關係單位或人員，以積極的態度處理媒體、民代、輿論及違規人的問題，並在第一時間回應，才能提高執行的績效。

（十二）以分期繳納的做法，將經濟環境的不利影響原因降低

在深度訪談中顯示，經濟的好壞影響到違規人繳納的能力而非意願，監理所站對於無力繳納的違規人，以分期繳納的做法，以解決並降低違規人無法繳納的情形。社會風氣的好壞當然並非只是執行機關責任，但是執行機關建立在執行處罰時的公信力，也會改變外在社會環境對執行人員的看法。

參考書目

1. 內政部警政署 (2003.12.30), <統計資料>, 網址:
<http://www.npa.gov.tw/count/main.htm>。
2. 交通部 (2004.3.10), <統計資料>, 網址: <http://www.motc.gov.tw>。
3. Lipsky, M. (1980), *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, N.Y.: Russell Sage Foundation, PP xii。
4. 丘昌泰 (2000), 《公共政策》: 基礎篇, 台北: 巨流圖書公司, PP.358-359; 361。
5. Hudson, B. (1989), *Michael Lipsky and Street Level Bureaucracy: A Neglected Perspective*, in L. Barton, ed., *Disability and Dependency*. London: Falmer Press.
6. March, J. and Simon, H.A. (1958), *Organizations*. N.Y.: John Wiley.
7. 林鍾沂 (1994) 《政策分析的理論與實踐》, 台北: 瑞興圖書公司, pp.158-159。
8. Mazmanian, Daniel A & Sabatier, Paul A. (1983), *Implementation and Public Policy*, Scott Foresman and Company, pp.4.
9. 林水波、張世賢 (1999), 《公共政策》, 台北: 五南圖書公司, pp.264。
10. 吳定 (1999), 《公共行政論叢》, 台北: 天一圖書公司, pp.264。
11. 林水波等 (1997), 《強化政策執行能力之理論建構》, 台北: 行政院研考會, pp.186; 286-289。
12. Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, Aaron B. (1979), *Implementation*, University of California, Berkeley, CA.
13. Ripley, Randall B. & Franklin, Grace A. (1986), *Policy Implementation and Bureaucracy*, Chicago Ill: The Dorsey Press, pp.10-29.
14. 丘昌泰 (2003), 《政策執行與評估》, 台北: 元照出版公司, pp.7。
15. 吳定 (2001), 《公共政策辭典》, 台北: 五南圖書公司, pp.172; 218; 245。

16. Rodgers, Harrell R., Jr., & Bullock, Charles S., (1976), *Coercion to compliance*, Lexington, Mass.: Lexington Books, pp.238.
17. 詹益順 (1982),《公共政策之順從理論》,國立中興大學(台北)公共政策暨政策研究所碩士論文,pp.2。
18. Etzioni, Amitai. (1975), *A comparative analysis of complex organizations*, New York: Free Press,pp.3.
19. 蘇永明 (1989),《艾氏(A.Etzioni)順從理論及其對教育組織的啟示》,國立高雄師範學院教育研究所碩士論文,pp.13。
20. Anderson, J.E. (1979), *Public policy-making*, New York: Holt, Rinehart and Winston, pp.114-115.
21. 謝辛美 (1988),《政策參與者互動與政策執行—我國民營電弧爐煉鋼業空氣污染防治政策執行各案之研究》,國立中興大學公共政策暨政策研究所碩士論文,pp.19。
22. Coombs, F.S. (1980), "The Bases of Noncompliance with a Policy", *Policy Studies Journal*, Vol.8, No.6, pp.885-892.
23. 陳愷 (1990),《政策執行中順服觀念的探討—以台北市交通警察取締道路違規駕駛為例》,國立政治大學公共行政研究所碩士論文,pp.23。
24. Reagan Michael D. (1987), *Regulation the politics of policy*, Boston, Little Brown and company, pp.45-111.
25. Weimer, David L. & Vining, Aidan R. (1999), *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 3rd ed. N.J.: Prentice-Hall Inc.
26. 柯三吉 (1985),〈社會福利政策之執行：高雄市就業服務執行的個案分析〉,《公共政策學報》,第八期, pp.211-213。
27. 翁岳生 (1990),《行政法與現代法治國家》,臺北：著者發行,pp.40。
28. 陳春生 (1996),《行政法之學理與體系(一)--行政行為形式論》,台北：三民書局,pp.137-138。
29. Van Horn, C.E. & Van Meter, D.S. (1975). "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *Administration Society*, Vol.6.No.4, pp.447.
30. Dye, Thomas R. (1998). *Understanding Public Policy*, Upper Saddle, River, N. J.: Prentice-Hall, Inc. pp.329-331.
31. 吳定 (2002),《公共政策》,台北：中華電視公司,pp.540-541。