

執法機關對於靠行車輛使用國道電子收費設備

違規行為諸面象之探討

胡宜如¹

摘要

ETC (Electronic Toll Collection) 智慧收費系統，不但符合節能減碳的環保潮流，同時兼顧效率，對於職業駕駛人尤其便利，然而，自民國（下同）95年2月10日開辦以來，卻屢屢發生「靠行」營業大貨車或未合格申裝e通機電子收費晶片系統，或於e通機餘額不足情況下，接連硬闖國道高速公路ETC收費車道，事後又未依規定補繳費用之案件，交通監理機關因而對所屬靠行公司裁罰。由於裁罰金額往往高達數十至數百萬元，靠行公司對處分不服而向法院聲明異議。由於「靠行」乃我國常見之交通運輸業生態，惟因車輛登記所有人與駕駛人分離之特殊情況下，一旦發生交通違規事件，靠行公司每每託詞伊與靠行駕駛人已簽訂之委託服務契約書，約定交通違規事件之責任歸屬，而向司法機關提起交通異議，並以伊未實際或無法管控靠行駕駛人為由，圖排除汽車運輸業應負之管理監督之責。本文擬藉個案及現行法規及司法實務運作探討：（1）汽車運輸業於所屬車輛受此類型交通違規舉發時，得否主張其僅屬靠行關係而非實際駕駛人，逕向處分機關依法聲明異議？（2）靠行車輛與靠行公司之法律關係為何？（3）又若靠行公司未依該條規定，於到案期限前具體指證可歸責人，是否即產生失權之效果，而不得免除責任？期能對交通執法機關在未來處理相關交通違規案件時，提供參考及助益。

關鍵詞：ETC、靠行、道路交通管理處罰條例第27條第1項、第85條第1項。

一、前言

隨著遠通電收股份有限公司（以下簡稱遠通公司）與主管機關間有關ETC之行政訴訟爭議落幕，國內愈來愈多高速公路用路人裝設e通機，而國道高速公路局亦於使用量較高之北部地區逐步增設電子收費專用道，預期用路人將因此以享有較便捷及迅速的用路環境，然而因此衍生的交通違規事件日益增加。日前有報紙媒體批露：某靠行之聯結車司機於四個月內，因車內e通機餘額不足，仍連續闖越國道高速公路ETC電子收費車道，造成高達四百四十餘萬元罰鍰之案例²（參後揭「案例事實摘要及問題之提出」所述），類似之違規事件已非個案，根據高速公路局之統計資料顯示，自民國95年2月間ETC專用道開辦以來，第1年之逃費案件約2萬件，第2年將近5萬8千件，第3年已達7萬5千件，與ETC開通前1年平均不過8千件相較，可知使用ETC專用道違規事件已較其他人工收費道

¹臺灣大學法律學系學士(LL.B)，英國劍橋大學法學碩士(LL.M)，高雄第一科技大學金融營運研究所碩士(MBA)，曾任臺灣高雄地方法院法官，現任臺灣彰化地方法院法官。本文之完成，由臺灣彰化地方法院法官助理何宗翰先生協助校對，特此致謝。

² 蘋果日報，98年7月22日，A11版。

違規事件為眾，交通部國道高速公路局有鑑於此，將與警方合作取締，未來考慮朝向當場扣車之方式加強查緝³。

再依過去 3 年間發生逃費之資料分析，造成高額罰鍰之「逃費大戶」共通之處，均在於此類違規往往都非單一之行為，如往來台北、高雄間之職業駕駛人，僅一日即可能就相同之違規態樣接獲 10 至 20 張之罰單迅速累積高額之罰鍰，若僅能處罰職業駕駛人，則渠等通常無力負擔，甚而有更投機取巧之職業駕駛人，明知已遭連續裁罰，卻認既已無資力繳納，故持續其不依規定繳費之行為，致使日後政府之行政執行無著，亦顯將使交通執法維持公平與秩序之預期目標無法達成。惟若處罰靠行之運輸公司，公司亦多會抗辯此乃職業駕駛人之個人行為，於明知實際駕駛人之情況下，似不應逕由靠行之運輸公司負擔，而向法院聲明異議。然而，如以上揭報載案例所載事實，此種交通違規案例類型及事實行為究竟為何？警察機關或監理機關如果逕予處罰靠行運輸公司，有無正當之法律依據？靠行之運輸公司對此等案件，應有何種認識？均有研究之必要。

二、案例事實摘要及問題之提出

某乙交通有限公司所有之營業貨運曳引車（以下簡稱系爭曳引車），自 97 年 1 月間起至 4 月間止，行經國道收費站電子收費車道，因「汽車行駛於應繳費之公路，不依規定繳費」之違規事實，為交通部公路總局丙區監理所以某乙公司所屬車輛違反道路交通管理處罰條例（本文以下均簡稱處罰條例）第 27 條第 1 項之規定逕行舉發，並以第 001 至第 790 號之裁決書裁處罰鍰，案經受處分人某乙公司以：系爭曳引車為靠行車輛，車輛實際所有人為職業駕駛人某甲，某甲每月僅繳交數千元靠行費用，運輸業務由某甲自行接洽，稅金及交通違規罰鍰亦應由某甲自行繳納為由，向管轄之地方法院聲明異議，試問有無理由？法院面對此類案件又應如何處理？

三、交通秩序罰之救濟程序

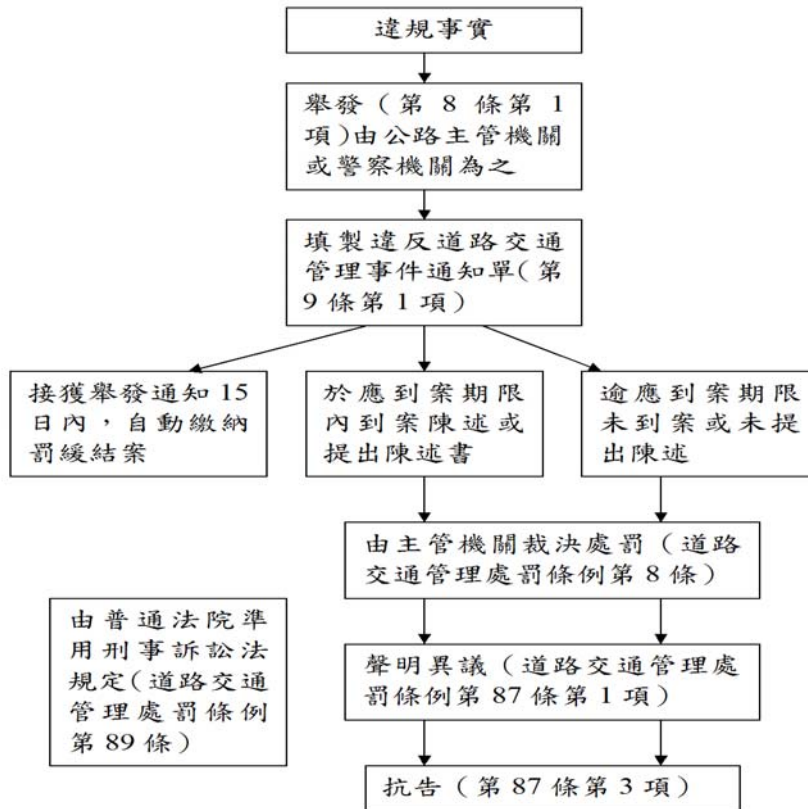
交通違規事件，係由公路主管機關或警察機關⁴針對具體違反道路交通管理處罰條例所定之可罰性事實，予以舉發填製違規通知單，產生受處分人繳納罰鍰之義務，其性質仍屬行政處分。惟對於交通違規事件之救濟程序，並非如同一般行政救濟法制，係透過訴願及行政訴訟程序為之，而係受處分人如不服舉發事實者，依處罰條例第 9 條第 1 項規定，應於 15 日內，向處罰機關陳述意見；若受處罰人不依通知所定期限前往指定處所聽候裁決，且未依規定期限陳述意見者，公路主管機關再依舉發違規通知單之事實，循車種、受處分人逾越自動繳納罰鍰或到案期限之日數，依違反道路交通管理事件統一裁罰基準表為裁決處分（即製作裁決書）後，受處分人始得依道路交通管理處罰條例第 87 條第 1 項規定，對違規裁決書表明不服，向管轄之地方法院刑事庭聲明異議。聲明異議依同條例第 89 條規定，

³ 自由時報，98 年 8 月 3 日，A10 版。

⁴ 依據道路交通管理處罰條例第 8 條第 1 項之規定，違反本條例第 12 條至第 68 條（規範汽車、機車）之行為者，應由「公路主管機關」處罰；違反本條例第 69 條至第 84 條（規範慢車及行人等）之行為，則由「警察機關」處罰。

準用刑事訴訟法之規定，由普通法院以裁定為之，如對裁定不服者，得提起抗告，但不得再抗告⁵，相關流程請參見下揭圖 1 所示。

或有行政法學者對於將屬於行政爭議事件之交通秩序罰救濟程序劃歸普通法院審理，實質上是否符合司法二元訴訟制度之精神？有無違憲之顧慮？前已經司法院大法官會議做成釋字第 418 號解釋，亦有諸多不同之見解⁶，本文囿於篇幅，爰不擬加以細論，而僅針對現行交通秩序罰救濟制度下，司法機關審理聲明異議案件中，對此種案例事實所可能產生之考量加以分析，期能對執法單位日後執法時提供一些想法。



(圖 1：交通秩序罰之救濟流程圖)

四、使用電子收費道之違規行為態樣及適用法令

4.1 違規行為態樣

⁵ 道路交通管理處罰條例第 87 條、道路交通事故案件處理辦法第 19 條、第 20 條規定參照。

⁶ 李震山 (2004)，道路交通安全行政法制之建構與問題舉隅，臺灣本土法學雜誌第 63 期，頁 115、錢建榮 (2004)，交通事件處理及救濟程序相關案例之檢討—以舉發通知單為中心，臺灣桃園地方法院 93 年度司法研究發展報告，頁 21 至 27、李代昌 (2004)，交通違規救濟規範之研究，中正大學法律學研究所碩士論文，頁 157、169。

透過司法院法學資料檢索網頁⁷搜尋整理各法院交通法庭此類型之交通聲明異議案件之事實，就自電子收費車道開辦以來常見之使用電子收費道違規行為態樣，大致上可區分為下二類：

- (一) 因駕駛人之行為所造成之違規態樣：例如車輛未裝置 e 通機設備，而不依標誌指示，逕行通過電子收費道及未依速限通過電子收費車道致無法扣款等。
- (二) 因 e 通機設備問題所造成之違規態樣：例如 e 通機內儲值餘額不足、未申裝戶使用非登記所屬 e 通機而通過電子收費車道、e 通機設備故障致未能扣款成功等。

4.2 違規處罰之適用法條

現行道路交通管理處罰條例並未針對電子收費車道之違規處罰特別訂定獨立法條，故相關之違規行為，目前實務作法均視其違規之行為態樣，分別依處罰條例第27條第1項：「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臺幣3千元以上6千元以下罰鍰，並追繳欠費」或同條例第33條第3項：「汽車行駛於高速公路、快速公路或設站管制之道路，有其他違反管制規定之行為者，處汽車駕駛人新臺幣6百元以上1千2百元以下罰鍰」之規定處斷。此亦得參考主管機關交通部於95年9月21日依交路字第0950009048號作成之函釋：「汽車行經高速公路收費站未依規定繳費，當可援依道路交通管理處罰條例第27條第1項之規定處罰，並無疑義；另針對行經高速公路收費站未依高速公路及快速公路交通管制規則第23條規定及相關標誌標線指示行駛過站者，如非電子收費使用者行駛電子收費車道或未持用回數票行駛回數票專用道等，則依道路交通管理處罰條例第33條第3項規定處罰，業已於違反道路管理事件統一裁罰基準表之備註欄中明確說明。惟汽車行經收費站未依指示車道過站而連續有未依規定繳費之行為，當另有前揭說明同條例第27條規定處罰之適用」。是可知汽車駕駛人行經高速公路收費站，未依高速公路及快速公路交通管制規則第23條規定及相關標誌標線指示行駛過站者，例如：非電子收費使用者行駛電子收費車道之情形，應依道路交通管理處罰條例第33條第3項之規定，處「駕駛人」6百元以上1千2百元以下之罰鍰；若經通知補繳而續有未依規定繳費之行為，則另依同條例第27條第1項規定，處「汽車所有人」或「駕駛人」3千元以上6千元以下罰鍰。

4.3 道路交通管理處罰條例第 27 條第 1 項所處罰者係「逾期未補費」之行為

承前所述，我國以往使用公路、橋樑或隧道收費均採人工收費方式，故駕駛人行駛於上開地點不以現金或回數票券繳費，就是明知未繳費而強行通過收費處所之行為，較難諉稱是因疏忽所導致；但隨著ETC電子收費設備之採用，取代部分傳統人工收費，駕駛人縱使在行駛前有檢查e通機餘額是足數繳費之義務，惟在駕駛過程中，難以隨時觀察e通機餘額是否足夠，且在行駛高速公路通過收費站發覺

⁷ 網頁位置：<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>，檢索日期 98 年 8 月 1 日。

餘額不足時，為求交通安全及行車順暢，不適合立即停止駕駛或倒車改走人工收費車道，是駕駛人行駛於電子收費設備車道不依規定繳費，是否必然具有不繳費之故意或違反繳費規範之故意，似不宜一概而論。

再者，比較處罰條例第27條第1項汽車行駛於應繳費之公路應繳納之通行費，及同條例第56條第2項在道路收費停車處所停車應繳納之停車費，均有公法上金錢給付義務之特質（此觀諸規費法第8條第1項第1款之規定即明），然處罰條例第56條第2項於94年2月5日已立法修正如下：「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3百元罰鍰」⁸，即其處罰型態為「經通知補繳停車費後，逾期仍未繳納」之行為，則於處罰條例第27條第1項在以電子設備收費情形，未及比照同條例，仍應作相同之解釋，即認為在汽車行駛於應繳費並使用電子收費設備之情形下，該條第1項所謂「不依規定繳費」，應解釋為「經通知補繳通行費後，逾期仍未繳納」之行為⁹，較為妥適。

另參考公路法第24條第2項授權交通部訂立之公路通行費徵收管理辦法，及交通部臺灣區國道高速公路局電子收費申裝及欠費追繳作業注意事項第10點規定：「高速公路電子收費票證之可用金額不足抵扣應繳通行費時將不予扣款，營運單位將依不照章繳費之規定處理」；同注意事項第13點規定：「車輛不依規定繳納通行費，營運單位之自動收費系統應將該用路人車輛之車種、牌照號碼、通行時間、地點、行駛方向等予以記錄並照相或錄影存記。營運單位應依本局查明之車籍資料，製發『補繳通行費及作業處理費通知單』，追繳通行費並加收作業處理費用。但因系統因素致無法完成扣款交易者，不另收作業處理費」；同注意事項第17點則規定：「用路人應依『補繳通行費及作業處理費通知單』所列金額及繳費期限完成補繳，逾補繳期限截止日未繳納者，依法舉發」，將上開規定綜合觀之，益徵處罰條例第27條第1項依法舉發之前提要件，應為「用路人行駛於應繳費之公路，不依規定繳費，又逾通知單所列之繳費期限未完成補繳」，至為明灼¹⁰。

4.4 處罰對象究竟為實際用路人或車輛所有人？

由於交通違規之行為態樣眾多，常使用不同管制手段藉以達成交通安全及秩序維護之目的，因此處罰對象亦有相應之區別：有單以「汽車所有人」或「汽車駕駛人」為處罰主體者，例如處罰條例第29條、第29條之2、第63條；有併同處罰「汽車所有人及駕駛人」者，例如處罰條例第21條之1；亦有授權主管機關得職權裁量選擇處罰對象，而以「汽車所有人或駕駛人」為受罰主體者，本件案例所依據之處罰條例第27條第1項即屬之。該條規定係以「汽車所有人」或「駕駛人」為

⁸ 94年2月5日道路交通管理處罰條例第56條修正理由，原提案說明認「停車」本身不具規範違反性，且駕駛人往往疏忽未繳納該費用，是停車費繳交義務之違反，僅係公法上金錢給付義務之給付遲延，主張該條例原第56條第1項第11款「在道路收費停車處所停車不依規定繳納」之處罰予以刪除，雖嗣後依黨團協商結果將其改列同條第2項仍予處罰，惟參酌修正後之處罰型態改為「逾期再不繳納」，可認立法者認其規範違反性非於「停車未繳費」之行為，而係「經通知補繳後逾期仍未繳納」之行為。

⁹ 臺灣高等法院暨所屬法院97年法律座談會交通類臨時提案第1號討論意見參照，臺灣高等法院（2008），臺灣高等法院暨所屬法院97年法律座談會彙編，頁586至598。

¹⁰ 臺灣高等法院97年度交抗字第800、802、803、804、866、873至926號裁定參照。

受罰主體，乃由處罰機關選擇其中之一為處罰對象，屬於行政法學理上行政裁量中之「選擇裁量」。所謂「裁量」者，係指行政機關經法律授權，於法律構成要件實現時，得決定是否使有關之法律效果發生，或選擇發生何種法律效果¹¹。在「選擇裁量」之情況，行政機關在法律授權範圍內，針對個別具體情況，衡諸法規意旨，從事合理性及合目的性之考量，在數個法律均許可之相對人間，擇其最適當者為之，以實現行政目的¹²¹³。是以此項裁量，除有裁量逾越或裁量濫用之情形外，如違規事實明確，裁罰機關據以處罰，自不得任意指為違法¹⁴。

前揭因ETC收費方式所衍生之違規處罰所使用之罰則中，處罰條例第33條第3項之處罰僅限於「駕駛人」，實務運作對於裁罰對象之選擇，大致上較無爭議，本文爰不再討論；然處罰條例第27條第1項所規定處罰「汽車所有人」或「駕駛人」，賦予處分機關得依具體個案，選擇受罰對象，在此種因ETC收費方式衍生之違規行為，大多發生在車輛快速行駛通過電子收費系統之瞬間，無法概由值勤員警以攔檢之方式當場舉發，為維護交通秩序，允許以科技設備為適當之查察，而以逕行舉發之方式，又因往往無法得知實際駕駛人，故先以車輛所有人為裁罰對象擊單處罰¹⁵。此種以車輛所有人為裁罰對象之法規，在一般實質所有人與登記名義所有人同一之情況下，殆無疑問，惟在我國汽車運輸業習稱之「靠行制度」下，「靠行車輛」與「靠行公司」之法律關係為何，會否因此影響應歸責對象之判斷？又靠行公司得否爰引處罰條例第85條第1項之規定，認為受舉發之違規行為應歸責他人者，應於舉發違反道路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，向處罰之監理機關告知應歸責人，由處罰機關應另行裁罰應歸責人即靠行駕駛人？等等問題，爰逐一就法律層面析述如下。

五、我國汽車運輸業之特殊生態－「靠行」

5.1 「靠行」之成因

在我國目前之公路監理實務中，鑒於營業大型車（包括營業用大貨車、聯結車、曳引車、客運服務業），其本質即為牟利，而往往頻繁、經常性在道路上行駛，較諸於其他非營利車輛或小型車，有更高之危險性，資為確保其他用路人之安全，現行法令諸如公路法第39條第2項、汽車運輸業管理規則第3條及汽車運輸業審核細則第4條等，乃明確限定具有法人資格且符合特定條件者，始得受核准經營營業大型車運輸事業，且於籌備期間依法辦理公司或商業登記，並報請該管公路主管機關核准發給汽車運輸業營業執照及公路汽車客運業之營運路線許可證後，方得開始營業或通車營運，且就該等汽車運輸業者之經營方式，復設嚴格之規範，考其立法意旨，乃在於以具法人資格之汽車運輸業者，而非係屬自然人（個人）

¹¹ 陳敏（2003），行政法要義，頁178。

¹² Vgl. Maurer, Allg. VwR, §7 Rdnr. 8。

¹³ 參見行政程序法第10條、李建良（2002），個別裁量與一般裁量，月旦法學教室公法學篇，頁134至135。

¹⁴ 翁岳生（1990），不確定法律概念與行政裁量，收錄於氏著「行政法與現代法治國家」，頁37至107。

¹⁵ 道路交通管理處罰條例第7條之2第1項第7款規定：「汽車駕駛人之行為，經以科學儀器取得證據資料證明其行為違規，當場不能或不宜攔截製單舉發者，得逕行舉發」。

之駕駛人本身，「直接」負擔交通法規所課相關義務，期藉由汽車運輸業者以自身之組織規模、財力，保證各該用路及交通安全規範得予確實遵守（不遵守即撤銷營運許可，且另又取締非法業者），是以在營業用大型車運輸業中，由於不允許個人車行經營，靠行制度因此應運而生，成為汽車運輸業界極為普遍之型態¹⁶。

5.2 「靠行」之法律關係

「靠行」關係既是汽車運輸業存在之現象，司法實務對於處理此種制度產生之法律糾紛時，仍須定性其法律關係，以便作出判斷。在我國法院之見解，「靠行」制度係指汽車所有人為達營業之目的，將汽車所有權移轉於車行之雙方行為。在靠行制度下，車輛駕駛人為營業之經濟上目的，將車輛在監理機關登記為車行所有，其登記之行為實已超過營業之經濟上目的，故其為信託行為之一種¹⁷。所謂信託（Trust），依信託法第1條之規定：「謂委託人將財產權移轉或為其他處分，使受託人依信託本旨，為受益人之利益或為特定之目的，管理或處分信託財產之關係。歸納信託法及最高法院過去在信託法未明文立法前做成之數則判例要旨¹⁸，信託基本上具有：（1）、信託人係為達到特殊（經濟）目的；（2）、信託人將財產所有權移轉予受託人，因此真正之所有權人乃信託人，受託人僅為法律上、形式上之所有權人等特色¹⁹。所以依信託行為之本質，在信託關係終止並將信託財產（即車輛）移轉於信託人（即靠行之職業駕駛人）之前，應認受託人（即受靠行之汽車運輸公司）為信託財產法律上之所有權人。且於汽車運輸業之經營情形，運輸公司既為基於信託法律關係取得靠行車輛所有權之受託人，又依公路法第79條授權所訂定之汽車運輸業管理規則第19條規定：「汽車運輸業對所屬車輛、駕駛人及僱用之從業人員應負管理之責」，解釋上汽車運輸業者對於名下營業大型車於營運（業）過程中衍生之相關費用（包括規費、驗車及維修費用），或對於所屬各該車輛之駕駛人，實應善盡管理、監督責任，似乎不能單以靠行駕駛人個人如何經營、執行業務，運輸公司無從管理為由，免除其對於所屬車輛之管理、監督責任。

六、交通違規事件異議程序中舉證責任分配與時機之探討

6.1 逾期提出會否發生失權效果？

本案例適用之處罰條例第27條第1項既然賦予處分之監理機關選擇裁罰駕駛人或汽車所有人之裁量空間，又目前汽車運輸界存在著前述「靠行」之特殊生態，則案例中受交通違規裁罰之某乙汽車運輸公司，未及在裁決前向處分機關告知應歸責人，然其在向法院聲明異議階段，得否檢附相關證據及應歸責人相關證明文件，向法院主張違規行為應歸責他人？亦即法院能否以某乙運輸公司延遲提出應歸責人之相關證明文件，而認為某乙運輸公司已喪失實質異議之權利？

¹⁶ 根據問卷統計，截至96年7月間止，汽車運輸業中靠行營運之車輛比例約達8成，參見陳玉好（2006），汽車貨運業靠行管理與規範之初探。

¹⁷ 最高法院85年度臺上字第2962號民事判決要旨參照。

¹⁸ 最高法院66年度臺上字第2996號、66年度再字第42號判決要旨參照。

¹⁹ 呂榮海（1984），實務上利用信託行為之類型，律師通訊，頁15、16。

首先回歸法制面分析，處罰條例第85條第1項規定：「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。逾期未依規定辦理者，仍依本條例各該違反條款規定處罰」，違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第36條亦同此規定。該條項之所以允許受處罰之人收受違規舉發通知後，指明可歸責之人，並申請轉罰，考其立法意旨，乃在將行政處罰歸於實際應負責任之人，以符公平正義，並使實際應負責之人能知所警惕，避免再犯。惟又考慮到交通違規之處罰係大量而反覆性之行政行為，處罰機關礙於人力、時間之短絀，有時難以一一詳查違規者為何人，尤其在逕行舉發之情形，更難期待舉發單位具體查證，相較之下，受處分人時間、人力較為寬裕，且受處分人對於實際駕駛者為何人多知之甚詳，相關證據及證明文件亦均在受處分人掌握之中，具有資訊上之優勢，故特設本條規定，藉由受處罰人適當之舉證協助，以釐清責任歸屬。

司法實務上曾有看法認為：若容許受處分人僅泛稱係他人駕駛而不提供足資識別之身分，又或稱為某某人所為但不提出證據，則處罰機關勢需耗費大量時間勞力調查，仍恐一無所獲，此種責任之分配並非合理。又倘若僅課予受處分人檢附相關證據及足資辨識、通知應歸責人之證明文件，而容任其於任何時間均得提出，亦將使究竟何人應負最終行政罰責任之法律關係長期懸而未決，並使前揭規定中「應於到案日期前提出」期限之限制形同具文，此應非屬立法之本意，是故立法者課予受處分人在期限前提出證明之義務，違反則產生失權之效果，不得再申請轉罰，如此解釋方式始核與前揭規定之立法目的相符²⁰，而在汽車所有人向法院聲明異議之救濟程序中，以此程序理由駁回異議，固非全然無據。

惟細究處罰條例第85條第1項規定之文義，受處分人「逾期未依規定辦理」之效果，係處罰之監理機關「仍依本條例各該違反條款規定處罰」，並未明文規定發生失權之效果；且觀諸上開規定修正之立法理由²¹，亦未顯示逾期未告知應歸責人時，即產生失權之效果。況苟採上述見解，倘若舉發通知單送達受處分人時，已逾通知單所定之到案期日，則因未符合處罰條例第85條第1項規定，即發生失權之效果，如此將使是否發生失權之效果，取決於舉發通知單送達之遲速，如送達在到案期日前者，即生失權效果；送達在到案期日後者，即不生失權效果，顯失公平，尤其若舉發通知單送達受處分人時，恰係舉發通知單所定到案期日之同日或前一日，將使受處分人因無法及時告知應歸責他人之狀況，而承受失權之不公平結果²²。

再由行政罰之角度探討之，交通違規罰鍰係違反行政法上義務而受處罰，本質上即屬行政罰²³。依行政罰法第7條規定：「違反行政法上義務之行為非出於故

²⁰ 臺灣高雄地方法院 96 年度交聲字第 1355 號交通事件裁定、臺灣高等法院高雄分院 97 年度交抗字第 200 號、第 77 號裁定參照。

²¹ 道路交通管理處罰條例第 85 條第 1 項立法理由：本條原第 1 項、第 2 項、第 3 項規定不清，是採二罰或改變處罰客體未見分明，亦造成處罰機關之困擾，且處罰對象不僅關於車輛，尚有其他情況，爰仿照第 7 條之立法精神，予以修正之。

²² 臺灣高雄地方法院 96 年度交聲字第 1325 至 1334 號裁定參照。

²³ 行政罰法第 1 條：「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法，

意或過失者，不予處罰」，此項實體法上責任成立之條件，除有明文規定外，本宜一體適用。依處罰條例第85條第1項法條文義觀之，受處罰人「逾期未依規定辦理」之法律效果，係處罰機關「仍依本條例各該違反條款規定處罰」，此與一般受罰者依所違反條款之規定處罰尚無不同，尚難逕解為已生實體法上失權之效果。且同條第4項仍明文規定「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」，配合第7條之2第1項第7款、第4項之規定為體系上之觀察，於逕行舉發之情形，如認受處罰人未申請轉罰或適當舉證，即生失權效果，自己無須判斷受處罰人主觀責任條件之有無，則實體法上又推定其有過失，亦不無扞格之處²⁴。實務上主管之交通部認為「逾越應到案日期，汽車所有人始向處罰機關告知應歸責人者，為維護當事人之權益，於裁決機關為裁決前，裁決機關仍應受理當事人之舉證或陳述案件」，復有交通部78年1月16日交路(78)第00527號函文可供參考，顯然亦未將該條解釋為「失權效」之規定。

綜上諸情，本文亦認為處罰條例第85條第1項規定，應僅屬處罰機關得為實體上處罰之依據，並課予受處罰人適當舉證之義務，即使受處罰人未依本條規定申請轉罰，舉發機關亦僅因此取得處罰之依據，尚不因此即發生確定實體法上法律關係之效力²⁵，特別是在逕行舉發案件中，處罰汽車所有人乃基於便利調查程序及促使車輛所有人積極管理車輛之考量，故有先逕行舉發、處罰汽車所有人之必要性，再藉由汽車所有人舉反證加以推翻，性質上應屬舉證責任倒置之規定²⁶，基於救濟程序之目的首重保障人民權益，汽車所有人縱使未遵守處罰條例第85條第1項之規定，在應到案日期前，向處罰之監理機關檢附相關文件，告知其並非應受歸責之對象，在法院之聲明異議案件審理時，仍允許其有舉證證明該項交通違規並非可歸責於運輸公司之機會，較為妥當。準此，本案例中之某乙運輸公司，在法院聲明異議程序中，仍得抗辯靠行之駕駛人某甲方為應實際受歸責之對象，不因為延遲提出此項主張而受到失權之效果。

6.2 交通違規事件處罰之主觀要件

承前所述，本案例中某乙運輸公司論靠行貨運公司固然在法院聲明異議之程序中，仍得主張駕駛人某甲為實際應歸責之人，請求法院予以調查，而不因提出證據時間不同而發生失權之效果，然而，某乙運輸公司在此種案例中究竟有無可罰行性，將繼續討論如後。

按違反行政法上義務對行為非出於故意或過失者，不予處罰；又法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失，行政罰法第7條第1項、第2項分別定有明文，對照該條文之立法理由：「基於有責任始有處罰之原則，對於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

但其他法律有特別規定者，從其規定」。

²⁴ 臺灣高雄地方法院 96 年度交聲字第 1325 至 1334 號交通事件裁定參照。

²⁵ 臺灣高等法院暨所屬法院 97 年法律座談會紀錄交通類第 41 號提案研討結果亦同此意見，參見臺灣高等法院 (2008) 前揭書，頁 557 至 562。

²⁶ 林家賢 (2007)，司法對交通秩序罰審查問題之研究，頁 310。

主觀上並非出於故意或過失情形，應無可非難性及可歸責性，...且本法不採「推定過失責任」之立法，並就法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織之故意與過失認定為擬制規定」，足認行政罰法第7條第2項規定「職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失」中，所謂「推定」，應係指代表人對該等人執行職務之「監督」有故意或過失而言，非指該等人之故意或過失直接歸屬代表人，再歸屬予組織體，方能貫徹本條立法理由所揭櫫之「自己責任原則」²⁷。

又交通秩序罰中之處罰對象類型係以「駕駛人」及「所有人」為主，而「駕駛人」之概念通常為自然人，所以在道路交通管理處罰條例中若明文規定以「駕駛人」為單一處罰對象者，此時僅需依行政罰法第7條第1項，考量該自然人是否對於行政義務之違反具有故意或過失即可。然在法條規定處罰之對象包括「汽車所有人」時，概念上即不限於自然人，因法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織等，均可登記為汽車所有人，從而，如該「汽車所有人」為法人、非法人團體、中央或地方機關、組織時，則應依行政罰法第7條第2項規定，檢討其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員，是否具有故意、過失，而推定為該等組織之故意、過失。

6.3 靠行公司可歸責性之探討--代結語

在本文討論之案例中，處分機關據以裁罰某乙運輸公司之法條依據為處罰條例第27條第1項，而該條文所處罰者係「逾期仍不繳費」之行為，又在靠行制度下，車輛駕駛人為營業之經濟上目的，將車輛在監理機關登記為運輸公司所有，其登記之行為實已超過營業之經濟上目的，為信託行為之一種，均已詳如前述，若以目前實務由國道高速公路局委託遠通公司製發補費通知，因靠行之運輸公司為車輛之登記所有權人，該補繳通知書函亦會對於靠行之運輸公司送達，此際運輸公司對於違規之職業駕駛人「應依規定繳費」一事，基於雙方合作營利之「靠行關係」，運輸公司自應詳實督促，確切管理，令靠行駕駛人依規行事，以免日後無端受罰。然若運輸公司僅持補繳通知書告知、催促靠行駕駛人補繳費用外，並無任何扣款、追蹤、查覆或其他較積極性之作為，終而任令補費期間經過而不依規定繳費之違規情事發生，依目前處罰之監理機關或法院審理觀點²⁸，均不認為運輸公司已盡其「靠行公司」管理、監督責任，不能推稱毫無過失，而具有可歸責性。從而，處分機關在本案中以某乙以運輸公司為裁罰對象，在無裁量逾越或裁量濫用之情事下，該等行政處分並無不妥之處。

另值得注意者，尚有運輸公司可否以其與靠行駕駛人簽訂之契約（以下簡稱靠行契約）²⁹，於契約條款中約明「車輛之實質所有權仍歸靠行駕駛人」，而抗辯一切違規應由實際駕駛人負責？

²⁷ 蔡震榮、鄭善印（2006），行政罰法逐條釋義，頁184。

²⁸ 臺灣高雄地方法院97年度交聲字第1325號至1334號、同院96年度交聲字第1295號至1304號、臺灣彰化地方法院97年度交聲字第2217號至3006號、同院98年度交聲更字第5號。

²⁹ 目前有以「汽車貨運業接受個別經營者（寄行）委託服務契約書」為名，或有以「汽車貨運業接受自備車輛參與經營契約書」為名，多為汽車貨運商業同業公會製發之定型化契約。

觀諸目前坊間簽訂之此種自備車輛靠行契約，固載明由駕駛人自備車輛登記於運輸公司名下，惟同時亦有「各項稅費、規費、保險費及交通違規罰款，由運輸公司代繳」，或「駕駛人委託運輸公司代辦車輛監理業務，或協助處理行車事故相關事宜」等契約條款，則在此情形下，法院實務上較可能認定：運輸公司接受職業駕駛人自備車輛靠行運輸經營，具有相對應之權利義務關係，非僅單純提供「靠行」營業，收取靠行費用而已。再者，運輸公司既係依公路法相關規定，因具備一定條件審查合格後而取得營業資格，並藉由「靠行」營業以牟利，則對於其不論受僱或靠行之駕駛，自應負擔相當之管理監督義務，不得片面以上開靠行契約條款排除責任。推敲法院實務之思維，並非要課予汽車運輸公司極嚴苛之義務，而係認為倘若各該規費用、罰鍰最終係可歸責於駕駛人個人，汽車運輸業者仍可依「內部契約關係」向該駕駛人求償，是以在法律明文規定以「汽車所有人」為裁罰對象之交通法規中，基於前揭風險分配之觀點，以運輸公司為違規裁罰對象，應無不合理之處³⁰，此點值得日後主管機關或運輸貨運同業工會在研擬「靠行契約」條款時予以列入考慮，並期待藉由本文提出之上開現象，促使主管機關更加正視「靠行」制度下汽車運輸事業之管理問題。

參考文獻

1. 交通部運輸研究所（1997），汽車運輸業靠行營業問題之研究，交通部運輸研究所編印。
2. 吳庚（1998），行政法之理論與實用，作者自印。
3. 陳敏（2003），行政法總論，作者自印。
4. 錢建榮（2004），交通事件處理及救濟程序相關案例之檢討—以舉發通知單為中心，臺灣桃園地方法院 93 年度司法研究發展報告。
5. 李代昌（2004），交通違規救濟規範之研究，中正大學法律學研究所碩士論文。
6. 陳玉好（2006），汽車貨運業靠行管理與規範之初探--以北基宜花四縣市為例，中華大學行政管理學系研究所碩士論文。
7. 廖義男主編（2007），行政罰法，元照出版有限公司。
8. 林家賢（2007），司法對交通秩序罰審查問題之研究，新學林出版股份有限公司。
9. 楊正雄（2007），砂石車「靠行現象」之安全管理，逢甲大學交通工程與管理研究所在職專班碩士論文。

³⁰ 臺灣高雄地方法院 96 年度交聲字第 1264 號、1295 號等裁定要旨參照。

