

道 路 交 通 安 全 基 本 法 之 立 法 分 析 及 建 議

陳 瑋 澤¹

摘 要

鑒於我國道路交通事故死傷頻仍，極需重視且貫徹改善，政府日前面臨權責單位缺乏具體政策方向、推動組織僅為任務編組、未規劃有足夠經費預算且無法制化監督機制等課題，因此期盼借鏡日本成功之道路交通改革經驗，推動我國「道路交通安全基本法」之立法。

政府參考日本立法體例、各界建議及兼顧我國國情，推動道路交通安全基本法，並於 112 年 12 月 1 日立法院三讀通過，行政院令 113 年 1 月 1 日施行。本法分 5 章、共計 28 條，首先定明各道路交通安全重要關係者之責任；次就九大面向訂定基本政策，作為各級政府分層擬定計畫後，落實分工執行事務之依據。再者，規定中央及地方之道路交通安全會報之組成及召開模式，以落實各級政府依權責推行道路交通安全工作；此外，亦完整規範有關充裕道安經費、資訊公開與執行成效監督、資料取得與行政協助、官民學合作及法規檢討等事項，用以完善我國道安推動制度，以達政策統合及事務協調之效，進而回應人民對道路交通安全之期待，並期盼藉此凝聚社會共識。

然而，由於基本法之綱要性、原則性及政策性等法律性質，雖具上位指導地位，惟是否具有實質法律效力，即非無疑。又實務上，其宣示性內容對於各級政府執行之強制力尚有提升空間，例如道安計畫執行成效監督、編訂充足經費標準等，本文期藉由文獻回顧、分析相關法規及彙整各級政府執行政策資料等方式，探究並針對實務需求提出精進做法，以作為未來政府修法及政策之參考。

關鍵詞：道路交通安全、道路交通安全基本政策、道路交通安全推動體制。

一、前 言

近年我國道路交通事故狀況不佳，相較 5 年前，即民國（下同）²108 年起，道路交通事故狀況有逐年呈現惡化趨勢；另外，道路交通事故 30 日內死亡人數於 111 年起已達 3,064 人（自 104 年後再次突破 3,000 人），112 年受傷事故總件數首度突破 40 萬件，此社會問題已深深影響全民的生命財產安全，且道路交通事故確實衍生極高社會成本。

鄰國日本於 1970 年時，道路交通事故死亡人數也曾高達 1.6 萬餘人，該國於同年訂定《交通安全対策基本法》，並據此啟動相關改善措施後，於 2020 年起至 2022 年間，其道路交通事故死亡人數分別為 2,839、2,636 及 2,610 人，皆低於

¹ 交通部路政及道安司科員，臺北市中正區仁愛路 1 段 50 號，02-23492900 分機 2841，ts851148@gmail.com。

² 本文年份之使用，以民國紀年表示，惟涉及外國立法例或外文文獻者，則以西元年號表示。

我國人數³。因此我國政府提出政策規劃，擬借鏡日本成功之道路交通安全改革經驗，推動《道路交通安全法基本法》之立法作業。

本法是我國第 10 部基本法，其性質屬於道路交通安全上位指導方針原則，惟基本法條文多為有綱要性、原則性及政策性內容，因此實質法律效力尚有疑義；在實務層面，各級政府據此推動政策時，常面臨執行困境，且執行成效尚有提升空間。因此藉由文獻回顧、分析法規等方式，探究並針對實務需求提出具體建議，以作為未來政府修法及政策之參考。

二、近 5 年政府推動道路交通安全重要政策

近年來，我國長期面臨道路交通安全事故狀況不佳、道路交通安全環境不友善、用路人交通觀念待提升等議題，前述問題實已成為社會各界關注重點。為積極推動道路交通安全改善措施，中央政府持續發展相關重要道安政策，近 5 年（自 108 年起）內提出之改善策略分別有第 13 期院頒道路交通秩序與交通安全改進方案（108 年 -111 年）、111 年道安改善精進作為、第 14 期院頒道路交通秩序與交通安全改進方案（112 年 -115 年）、行人優先交通安全行動綱領、行人交通安全政策綱領等，用以作為中央跨部會及各地方政府執行道路交通安全事務之重要依據。

2.1 院頒「道路交通秩序與交通安全改進方案」

自 71 年起，政府為進行系統性道路交通安全改善措施，由交通部會同內政部、教育部及直轄市政府定期研擬道路交通秩序與交通安全改進方案（下稱院頒方案）後，報請行政院核定後實施，以作為後續中央及地方相關機關辦理工作執行計畫之重要根據⁴。

各期院頒方案內容大致包含我國事故特性分析、過去方案執行成果之檢討及未來改善目標及行動方案等，並對於行動方案再細分各小組工作要項，例如：工程、教育、監理、執法等小組之具體工作項目。另外方案內也規劃實施列管、成果考評及獎勵等措施，以落實院頒方案之「計畫、執行、查核與行動」的目標管理 PDCA（Plan-Do-Check-Act）。

行政院分別於 107 年及 111 年核定並實施第 13 期院頒方案（108 年 -111 年）及第 14 期院頒方案（112 年 -115 年），茲就上揭方案分述說明之：

2.1.1 第 13 期院頒「道路交通秩序與交通安全改進方案」（108 年 -111 年）

行政院於 107 年 10 月 17 日核定實施第 13 期院頒方案（108 年 -111 年），其中「更安全、友善的交通」及「零死亡、零重傷」分別是第 13 期院頒方案的願景及終極目標；此外，方案之短期目標設定為「4 年內每 10 萬人交通事故死亡人數低於 10 人（意即 111 年度降至 2,300 人以下）」；長期目標為「2030 年死亡人數較 2019 年降 30%」。

³ 立法院 (2023)，112 年 10 月立法院第 10 屆第 8 會期交通委員會「道路交通安全法基本法草案」公聽會報告，擷取日期：2024 年 7 月 30 日，網站：https://ppg.ly.gov.tw/ppg/SittingAttachment/download/2023101308/PPGB60500_2400_20838_1121027_0006.pdf。

⁴ 交通部 (2015)，第 12 期院頒「道路交通秩序與交通安全改進方案」（104 年 -107 年）。

第 13 期院頒方案（108 年 -111 年）之實施策略計有 10 項，其架構可再細分為 7 大工作面向、40 項工作要項、122 項行動方案，10 項道安實施策略分別為「善用大數據分析，診斷地區交通癥結以減少事故，並降低社會與醫療成本」、「道安意識應普及為全民的價值、必須深入社會基層扎根宣導」、「科技執法矯正駕駛人違規投機習慣、減少警力負荷與安危」、「大破大立的考照駕訓改革」、「加強違規駕駛人履歷管理及回訓制度的推廣」、「給學童一個安全通學學習環境」、「準備高齡社會未來的安全通用道路環境」、「正視疲勞駕駛與酒後駕車的嚴重性，並同步宣導防制」、「汽車安全配備與機車改裝問題應未雨綢繆」、「強化事故緊急救護醫療機制」⁵。

2.1.2 第 14 期院頒「道路交通秩序與交通安全改進方案」（112 年 -115 年）

第 14 期院頒方案訂定「以零死亡為願景，朝逐年下降趨勢努力，每年至少降低 5% 為目標」。其方案願景主要強調著重事故發生之積極預防措施、全面提升道路交通環境的安全性設計，以及提升用路人的行為及觀念。

本期院頒方案係立足於行政院 111 年道路交通安全精進作為，並參考過去院頒方案及相關重大道安政策，再提出各工作小組行動方案。內容除延續 111 年道安精進作為外，新增之行動方案舉例如下：「依據每年傷亡目標訂定縣市控管指標，每月定期列管進度，交通部得定期或不定期要求績效較差之縣市提出改善說明或專案報告，並對外發布縣市績效狀況」、「盤點無號誌路口安全性，如檢視及改善無號誌路口行車視距」、「檢討駕照管理制度，例如不適任駕駛人資料介接、研議高風險族群定期換照等」、「因應微型電動二輪車納牌管理，加強重點違規執法」、「閃紅燈及非號誌路口之行人與駕駛的安全觀念，納入學校相關教學活動與課程」、「推動交通安全月」等⁶。

2.2 道路交通安全精進作為

111 年 1 月 6 日交通部指出道路交通事故 30 日內死亡人數持續居高不下，因此，為有效降低道路交通事故死亡人數，交通部於行政院第 3785 次院會報告「道路交通安全精進作為」，從「管考加強」、「工程升級」、「監理革新」、「酒駕零容忍」、「修法嚴懲」、「執法提升」及「教育扎根」7 大方面推動 21 項改善措施，以期達成強力遏止危險違規行為、提升年輕及高齡族群安全、升級路口軟硬體安全及扎根自律利他文化素質之目標⁷。

此 21 項改善措施之權責機關分屬 9 個不同部會，計有交通部、內政部、教育部、法務部、衛生福利部、財政部、主計總處、勞動部及金融監督管理委員會，因此，本精進作為透過中央跨部會與地方政府通力合作改善外，搭配行政院同意支持道路安全預算增加，以期未來能有效逆轉逐年攀升交通事故死亡人數趨勢⁸。

⁵ 交通部 (2018)，第 13 期院頒「道路交通秩序與交通安全改進方案」（108 年 -111 年）。

⁶ 交通部 (2023)，第 14 期院頒「道路交通秩序與交通安全改進方案」（112 年 -115 年）。

⁷ 行政院政策櫥窗 (2022)，道路交通安全精進作為，擷取日期：2024 年 7 月 30 日，網站：<https://www.ey.gov.tw/Page/5B2FC62D288F4DB7/60712590-0130-4b84-9a47-4934f00b8ed8>。

⁸ 行政院會議 (2023)，行政院第 3785 次院會決議，擷取日期：2024 年 7 月 30 日，網站：<https://www.ey.gov.tw/Page/4EC2394BE4EE9DD0/23069251-1757-4e6b-86ba-0bf74cb8cd77>。

21 項作為經各部會執行後，其成效如下：每月公布道安數據、改善路口環境 111 年底共完成 1,331 處，機車駕訓補助名額增加至 2 萬名、加重酒駕罰則、增設路口科技執法設備、推動 5 階段交通安全教育課程模組等⁹。

2.3 行人優先交通安全行動綱領

我國於 111 年道路交通 30 日內死亡人數已逾 3,000 人，其中行人有 394 人，遠高於鄰近的日本及韓國，因此道路交通安全有其急迫改善之必要。交通部、內政部及教育部共同於 112 年 5 月 25 日行政院第 3857 次院會報告「行人優先交通安全行動綱領」，規劃從工程、教育、監理及執法 4 大面向，推動 19 項行動方案，結合中央跨部會與地方政府力量，用以完善行人通行環境、建立國人正確用路觀念¹⁰。

綱領推動重點有「完善安全的行人通行環境（工程）」、「分齡分眾推廣停讓文化（教育）」、「要求駕駛人遵守規定（監理）」以及「遏止交通違規及降低肇事風險（執法）」，行政院指出每位民眾都是行人，也有可能是駕駛人，應設身處地為彼此的安全著想。期盼透過全民共同努力，讓街道成為安全、可靠、方便的行人空間，進而使我國逐步邁向「行人道路交通事故零死亡」願景¹¹。

截至 112 年 12 月，前揭行動方案均有其執行績效，例如：工程面已完成路口行人安全設施改善 3,486 處（目標 1,218 處）、改善人行道已完成 167.79 公里（目標 113.9 公里）；完成補助 728 高級中等以下學校實施交通安全課程（目標 650 校）；試辦機車道路駕駛訓練 2,040 人（目標 2,000 人）；取締路口不停讓行人共 9 萬 8,561 件，較去年同期增加 6 萬 7,119 件（+213%）¹²。

2.4 行人交通安全政策綱領

為展現政府澈底改善道安的決心，行政院於 112 年 5 月通過「行人優先交通安全行動綱領」，再於 112 年 8 月 17 日行政院第 3867 次院會決議通過更上位的「行人交通安全政策綱領（2023-2027）」，綱領提出 3 大精進作為，以及短、中、長期執行項目，希望藉由中央、地方與全民通力合作，達成 2030 年前降低道路交通事故死亡人數 30% 之目標，並朝長期「零死亡」（Vision Zero）¹³。

3 大精進作為有制定《道路交通安全法基本法》、建置完整公共運輸系統及落實行人交通安全改善。另外短期（半年內）執行項目分別為推動永續提升人行安全計畫、盤點行人交通安全設施優先改善項目、成立院級中央道路交通安全會報；

⁹ 交通部，國家道路交通安全綱要計畫（113 至 116 年）。

¹⁰ 行政院會議（2023），行政院第 3857 次院會決議，擷取日期：2024 年 7 月 30 日，網站：<https://www.ey.gov.tw/Page/4EC2394BE4EE9DD0/e90c9370-eeef-42c3-bddc-a7f4205ed2a4>。

¹¹ 行政院重要政策（2023），行人優先交通安全行動綱領，擷取日期：2024 年 7 月 30 日，網站：<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/6bb0a2a4-51ee-4655-ad59-e7fad2dd095c>。

¹² 同註 9。

¹³ 行政院會議（2023），行政院第 3867 次院會決議，擷取日期：2024 年 7 月 30 日，網站：<https://www.ey.gov.tw/Page/4EC2394BE4EE9DD0/d0b2413e-6e28-4446-b5ab-8a4a391424c4>。

中期（1年內）執行項目分別為制定《行人交通安全設施條例》、分層訂定道安計畫、強化人車監理管理機制、擴大公路公共運輸補助及建置「道安總動員」平臺；長期（4年內）執行項目則分別有落實道路交通安全檢核機制、精進汽機車駕駛考驗制度及駕訓班評鑑制度及提升公共運輸普及率¹⁴。

目前政府已完成制定《道路交通安全法基本法》，並自113年1月1日施行；行政院已於112年11月8日函頒中央道路交通安全會報設置要點¹⁵，於113年1月25日由行政院院長召開第1次會議，並於會議上審議通過國家道路交通安全綱要計畫¹⁶；易肇事路口改善部分，113年預計完成799處路口、省道2,000處路口、200校周邊路廊之改善，並新增175處科技執法。此外，政府已完成制定《行人交通安全設施條例》，並於113年5月1日總統公布，預計於113年10月1日與其施行細則同步施行；「道安總動員」平臺已於113年6月24日上線，網站定期公開各項道路交通事故統計資料，並提供民眾通報道路改善之單一窗口，簡化流程並強化民眾與政府雙向溝通及管考機制¹⁷。

2.5 小結

第13期院頒方案於108年開始執行，並於111年辦理完畢。為初探其改善道路交通安全之成效，粗以道路交通30日內死亡人數統計為例，我國於107年為2,780人，經過第13期院頒方案執行後，111年數據反增達到3,064人，且111年內受傷人數也有明顯增加；此外，108年至111年間，30日內死亡人數逐年攀升（除110年數值有較109年數值減少10人，惟仍高於107年數值）¹⁸。另根據審計部指出在高齡者、年輕人、機車及電動自行車等特定族群或運具中，其交通事故傷亡情形與第13期院頒方案實施前相較，確實未有改善趨勢¹⁹。

在111年，政府特別再提出道路交通安全精進作為，經查111年道安事故統計資料，多項道路事故數據相較110年數據不增反減，例如道路交通30日內死亡人數、高齡者死亡人數、機車騎士死亡人數、自行車騎士死亡人數等²⁰，顯然21項作為仍有檢討及再精進之空間。

¹⁴ 行政院重要政策(2023)，行人交通安全政策綱領(2023-2027)，擷取日期：2024年7月30日，網站：<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/a398fe41-4b21-4b9f-9450-7428d4332a39>。

¹⁵ 行政院112年11月8日院臺交字第1125022921號函。

¹⁶ 交通部中央道路交通安全會報(2024)，中央道路交通安全會報113年第1次會議紀錄，擷取日期：2024年7月30日。網站：<https://www.motc.gov.tw/ch/app/data/doc?id=10042&module=roadmeetlist&detailNo=1209384484521119744&serno=f9655926-dca4-41f0-8d03-e7bd1e6a8ff3&type=s&previww=&aplistdn=>。

¹⁷ 同註14。

¹⁸ 道安總動員(2024)，道安儀錶板，擷取日期：2024年7月30日。網站：<https://roadsafety.tw/>。

¹⁹ 審計部審計專區-政府重要施政議題(2022)，政府推動交通安全改善情形，擷取日期：2024年7月30日，網站：<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-462.php?Lang=zh-tw>。

²⁰ 同註18。

112年起，政府開始執行第14期院頒方案，亦有推出「行人優先交通安全行動綱領」，以及「行人交通安全政策綱領」作為道路交通安全改善上位指引。其中第14期院頒方案係以道路交通事故零死亡為願景，以道路交通事故30日內死亡人數逐年下降5%為目標，查112年道路交通事故30日內死亡人數、行人死亡人數、機車騎士（含大型重型機車騎士）死亡人數、高齡者死亡人數分別較111年同期減少41人（減少1.3%）、減少14人（減少3.6%）、減少58人（減少3.0%）、減少6人（減少0.5%）²¹，單就統計層面顯示多項道路事故數值確實符合改善趨勢，惟未達成14期院頒方案之改善目標。

三、道路交通安全基本法立法分析

我國道路交通安全法制系統過往多透過「道路交通管理處罰條例」進行延伸，例如：道路交通安全規則、道路交通安全講習辦法、道路交通標誌標線號誌設置規則、高速公路及快速公路交通管制規則、違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則等相關子法。有學者指出過往相關道路法律是參考「道路交通管理處罰條例」制定，並常使用處罰方式辦理道路交通安全事務，惟近年道路交通事故狀況仍不佳，實已完全無法僅依賴處罰措施突破道路交通安全困境，因此學者認為我國交通法規體制確實有改進空間²²。

交通部於112年2月份道路交通安全記者會指出，政府將師法日本改革經驗，政府將推動《道路交通安全基本法》之立法作業，規劃逐步完善相關法規，提升道路交通安全位階。其次，透過立法對於道安組織定位、中央地方權責進行規範；再者，未來交通部及相關機關均須分別研提所屬道安改善計畫；此外，也透過法規使充足穩定之道路交通安全經費有其法源依據²³。

經交通部主政研提法條草案後，於112年7月28日陳報道路交通安全基本法（草案）至行政院審查後，並經112年8月17日行政院第3867次院會審查通過並決議核轉立法院審議²⁴。

於本次立法過程中，立法院各委員及黨團共提出有關道路交通安全基本法草案共計28版本²⁵，本次提案版本總數係為制定基本法之立法史上最多，經交通部積極與立法院朝野各黨團溝通協商後，《道路交通安全基本法》順利引頸期盼於112年12月1日立法院三讀通過，並於113年1月1日行政院令發布施行。

²¹ 同註18。

²² CTWANT (2023)，交通部終於推「道路交通安全基本法」；學者：台灣等了20年，擷取日期：2024年7月30日，網站：<https://www.ctwant.com/article/291088/>。

²³ 自由時報 (2023)，去年1至11月交通事故死傷增5% 擬推道交安全基本法4月出爐，擷取日期：2024年7月30日，網站：<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/4220425>。

²⁴ 同註13。

²⁵ 立法院議事及發言系統 (2024)，交通安全基本法，擷取日期：2024年7月30日。網站：<https://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm>。

3.1 基本法之立法體例、疑義

3.1.1 基本法體例

基本法位階係屬「法律」，其性質係屬有關重要事務之原則性、綱領性、方針性規範，可作為補充憲法相關重要事務條款之不足，並確定重要事物法制之根本目的與原則²⁶。

3.1.2 基本法制定之必要性、法律位階優先性疑義

行政院法規會諮詢會議曾對於基本法相關疑義進行討論，學者對此有正反意見，贊成理由係為基本法可作為政策統合之宣示，亦可為特定領域之總則性規範，並可將基本原理原則、共通措施納入規範。此外，基本法仍有其規範意義，足以拘束立法機關及行政機關；反對意見認為政策性宣示並無實質法律意義，且相關原則性規定應於個別法律規定，尚無需制定專法，若有需制定專法時，不宜以基本法稱之。另基本法無法進行政策統合，且現行立法技術亦無法使基本法成為各專業領域之總則編性質法律。

至於基本法適用上是否有優先性部分，贊成意見認為基本法為綱領性、原則性或政策性之專法，其適用上自應先於一般法律；反對意見則主張憲法或中央法規標準法未定明基本法優先適用於一般法律，而且難認基本法與一般法律間有普通法、特別法之關係或前後法之關係²⁷。

3.1.3 簡評

以鄰國日本為例，因該國憲法無基本國策章，故過往有立法習慣制定特定領域之基本法，用以確立政策方向後，再據以制定各項子法，例如：1970年《交通安全對策基本法》²⁸。而我國憲法第13章基本國策已針對國防、外交、國民經濟、社會安全、教育文化、邊疆地區已有原則性規範，惟尚無對於道路交通安全有明確規定，因此有學者認為，如憲法基本國策章無明確規定或未規定者，為達政策宣示之目的，仍可參考日本經驗進行制定基本法²⁹。

3.2 道路交通安全基本法立法目的及法條架構

3.2.1 立法目的

立法目的指出我國道路交通安全議題多元，且道路交通事故狀況待積極改善提升。過往，政府推動相關道安改善措施僅係依據行政院頒「道路交通秩序與交通安全改進方案」，因此常面臨權責單位缺乏完整政策方針、任務編組的推動組織、不充裕穩定預算等課題。

另憲法第13章基本國策對於社會安全有相關規定，惟並未將道路交通安全政策明確納入，因此實有制定道路交通安全基本法之必要，透由立法明定政策方

²⁶ 羅傳賢(2023)，立法程序與技術，五南圖書出版公司，頁332-333。

²⁷ 行政院(2020)，行政機關法制作業實務。

²⁸ 立法院法制局(2023)，道路交通安全基本法草案評估報告。

²⁹ 同註26，頁332-333。

針原則、各級政府專責組織推動、明定預算編列及專款專用，以達完善道路交通安全政策及事務。

3.2.2 法規架構

本法共分 5 章計 28 條，各章分別為「總則」、「道路交通安全基本政策」、「道路交通安全計畫」、「道路交通安全會報」及「附則」。首先說明改善道路交通安全係全民共同任務，同時亦定明各道路交通安全重要關係者之責任；其次闡明九大道安面向基本政策，並作為跨部會、各級政府分層擬定計畫並落實分工執行事務之依據；此外，中央及地方應依法分別設置道路交通安全會報；最後，附則篇對於充裕穩定道安改善經費、資訊公開與成效監督、資料取得與行政協助、官民學合作及法規檢討等均有完整規範。

3.3 我國道路交通安全基本法特色

《道路交通安全法基本法》已於 113 年 1 月 1 日施行，為翻轉過往使用「處罰（道路交通管理處罰條例）」方式處理道路交通安全議題，本次立法確立道路交通安全政策方針原則、強化各級政府道路安全運作機制、中央相關機關及地方政府依權責推動並落實成效監督等，用以完善我國道路交通安全改善推動制度，有關本法特色部分，說明如下：

3.3.1 法律定明道路交通事故零死亡願景

有別於我國政府過往僅透過計畫、政策等方式宣誓未來目標願景，例如：第 14 期院頒方案改善總目標以零死亡為願景、行人交通安全政策綱領訂定長期朝「零死亡願景」（Vision Zero）邁進，《道路交通安全法基本法》第 1 條特別定明達到道路交通事故零死亡是法律願景，並於同條之說明欄闡明我國道安改善目標是 139 年達到道路交通事故零死亡，此外，各階段之分年目標將於國家道路交通安全綱要計畫訂定之³⁰。

3.3.2 建立我國道路交通安全九大面向政策

過往中央及地方機關多依據院頒方案辦理道路改善事務，惟院頒方案缺少法律位階，且按地方制度法第 18 條及第 19 條規定，道路之規劃、營運及管理係屬直轄市、縣（市）自治事項，因此曾有立法委員認為我國道路交通安全事務執行層面係長期處於多頭馬車與因地制宜³¹，因此透過法律定明駕駛人、車輛、道路、汽車運輸業、教育宣導、執法、緊急醫療救護、保險與研究發展等九大面向為基本政策，用以明確化各級政府未來執行事務之共同具體方向。

3.3.3 闡明道路交通安全事務權責部會

道路交通安全議題多元，例如：工程、監理、教育、執法等層面，其涉及權責機關眾多，爰此，本法第 3 條、第 9 條至第 16 條之說明欄闡明道安基本政策之權責機關，用以輔助明確事權。

³⁰ 同註 6，頁 2。

³¹ 同註 3，頁 26。

3.3.4 整合我國道路交通安全計畫制度

過往行政院頒「道路交通秩序與交通安全改進方案」之撰寫方式主要係透過交通部研提改進草案後，會同內政部、教育部等相關部會及直轄市政府確認各項應執行工作後，報請行政院核定實施。

為凝聚並提升中央各目的事業主管機關對於改善道路安全工作上之意識，並強化其權責事項，《道路交通安全法基本法》定明由各部門研議部門權責政策及計畫後，由交通部統合研提國家道路交通安全綱要計畫，報請行政院核定後實施；同時再規範中央各目的事業主管機關應依循國家道路交通安全綱要計畫訂定年度推動計畫，使直轄市政府、縣（市）政府得以依前揭計畫訂定道路交通安全執行計畫。

本法對於各級政府之道安計畫訂有研提制度外，透過規範直轄市政府、縣（市）政府之執行計畫應依國家道路交通安全綱要計畫及相關部會年度推動計畫訂定，以確立各計畫之目標一致。

3.3.5 提升各級道路交通安全會報法律位階

過往各級政府常透過行政規則規範所屬道路交通安全會報，例如：《交通部道路交通安全督導委員會設置要點》（配合行政院頒中央道路交通安全會報設置要點，已於113年1月1日廢止）、《臺中市道路交通安全會報設置要點》、《南投縣政府道路交通安全會報設置要點》等，是以多數縣市政府係透過「設置要點」規範會報組成、任務等事項。

民間團體於112年還路於民大遊行時，提出行政院應建立院級跨部會零死亡願景指揮中心³²，政府為宣示改善道路交通安全之決心，自民國59年成立之交通部道路交通安全督導委員會於112年底走入歷史，自113年起提升至行政院中央道路交通安全會報，並透過本法將各級道路交通安全會報層級提升至法律位階，藉由法律規範召開方式及成員組成，例如：中央道路交通安全會報由行政院院長召集學者專家、道路交通安全相關民間團體、政務委員、相關機關首長或代表、直轄市及縣（市）政府首長組成；另直轄市政府、縣（市）政府地方道路交通安全會報則由直轄市政府、縣（市）政府首長召集學者專家、道路交通安全相關民間團體、相關機關代表組成。

四、道路交通安全事務之實務困境

4.1 規範之明確性不足

參酌基本法之法規體例及性質，本法多屬原則性、綱要性規範，無納入具體、細節性內容，多有不昷釐清之處，例如：第11條定明各級政府為建立以人為本之安全用路環境，應完備道路交通設施、道路設計規範、道路養護與改善制度、道路交通安全法規、道路交通安全檢核機制及相關管理措施。因此本法並無對於前

³² 聯合新聞網(2023)，整理包／820還路於民大遊行今登場9大最詳盡QA一次查，擷取日期：2024年7月30日，網站：<https://udn.com/news/story/123697/7381374>。

述「以人為本」之安全用路環境、「完備」道路交通設施、「完備」道路設計規範等名詞訂定明確定義，可能導致公務人員無法僅依據本法順利執行所有道路交通安全業務，最終也可能導致「徒法不足於自行」的窘境。

4.2 實質法律效力不明

基本法內容多屬宣示性、方針性規範，因此本法是否具有實質法律效力，是否賦予人民法律權利效果，尚有疑義；此外，基本法在法律適用上是否有優先性，亦有爭議。

立法院法制局也曾於90年9月10日舉辦「有關中央法規標準法及立法院職權行使法修正方向座談會」，會中學者專家也對制定基本法指出許多否定看法，例如：法律性質有疑義、法律效力及位階不明等意見³³。

4.3 縣市政府執行成效監督機制待提升

為落實縣市政府執行道路交通安全事務之績效監督，本法第4條規定直轄市政府、縣（市）政府應訂定所屬道路交通安全執行計畫，定期評估及公布檢討道路交通安全狀況；另第24條規範各級政府應定期公布道路交通安全相關計畫等必要資訊，並精進、整合、公開道路交通安全狀況、事故統計資料及各級政府道路交通安全會報之會議紀錄，以增進人民對道路交通安全瞭解及監督。惟前述「定期評估」及「公布檢討狀況」並無明文規範執行頻率，僅於第4條說明欄闡明至少每年一次評估相關執行結果，因此縣市政府實際執行「定期評估」及「公布檢討狀況」之頻率可能有所不同。

4.4 未定明各級道路交通安全會報召開頻率

本法第21條及第22條規範中央道路交通安全會報及地方交通安全會報之原則事項，惟對於會議召開頻率並無明確規範。按中央道路交通安全會報設置要點第5點規範中央道路交通安全會報應每3個月召開1次會議；另目前各地方道路交通安全會報以每月召開為原則，惟因無法律強制性，目前仍有部分縣市會報未如期每月召開³⁴。

4.5 各級政府之道安經費編訂標準不一

按財政紀律法第7條規定各級政府及立法機關制（訂）定或修正法律、法規或自治法規時，不得增訂固定經費額度或比率保障，或將政府既有收入以成立基金方式限定專款專用。因此108年財政紀律法施行後，各法均無法增訂比率保障或固定經費額度，僅能透過原則性規範各級政府為執行道路交通安全所需之政策或措施，應規劃及提供足夠經費，並視實際需要合理分配之。

³³ 蔡明珏(2002)，「制定「社會福利基本法」必要性之探討」，社區發展季刊，第100期，頁369-370。。

³⁴ 道安總動員(2024)，縣市首長主持道安會議情形，擷取日期：2024年7月30日。網站：<https://roadsafety.tw/>。

就實務層面，依過去已施行之「公路法」、「道路交通管理處罰條例」及「道路交通違規罰鍰收入分配及運用辦法」等規定，直轄市及縣（市）政府應將分配之汽車燃料使用費及提撥之部份罰鍰收入專款專用於改善道路交通安全之特定項目。然而，因應地方自治，前開專款專用經費常流入直轄市及縣（市）財庫統籌運用，因各地方政府財政狀況之差異，其財政主計單位就經費統籌運用各有主張，恐導致地方道安實際執行單位不易得到足夠經費支援，失去原先專款專用改善道安之政策立意³⁵。

4.6 其他事項

4.6.1 道路交通安全教育時數未入法

目前南韓已將道路交通安全課程時數入法³⁶，惟目前我國教育部仍以鼓勵性質，促使學校將道路交通安全課程納入課綱。教育是百年大計，而道路交通安全深切攸關生活，本項措施更是不能等待，因此未將道路交通安全課程時數入法（或說明欄）實屬可惜。

4.6.2 道路保險制度暫未有明顯策進作為

現況道路保險制度係屬從車制度，並未將事故風險真正轉由駕駛人承擔。惟查 113 年第 1 次中央道路交通安全會報紀錄載明行政院指示金融監督管理委員會參考日本等其他先進國家的保險經驗及制度，研議保險調整為從人因素等方式之可行性，以利導正駕駛之不良行為³⁷。

五、結論與建議

5.1 結論

近年來，多數民眾對於現有道路交通環境、制度及文化等可能已趨於習慣，又在新世代生活中，人民可能比較在乎新興事項大於道路交通安全議題，例如 3C 科技、新媒體等。然而，道路交通確實關乎每個人的生活，又道路文化是全體用路人共同行為表現之集合，意即提升道路交通安全非僅能倚靠政府單方努力就可完成任務。因此，徹底改善道路交通安全之唯一途徑就是凝聚社會共識，並集結各級政府資源與社會各界力量，才得以徹底突破我國道路交通安全困境。

就本法整體內容觀之，雖然多數條文係屬政策宣示法律化，或就現行相關道路交通法規之一般性、通則性概念，加以重複規範，因此可能遭質疑效力及制定必要性不高³⁸，惟基本法之規範倘能獲得民眾之認同與支持，建立全體國民對該項重要目標之共識，則可形成上位政策指引，並且具有導正重要事務法制與活動

³⁵ 同註 28，頁 16-17。

³⁶ 同註 6，頁 28。

³⁷ 同註 16，頁 4。

³⁸ 民報 (2023)，【民意論壇】從道安基本法草案檢視基本法之效力及其適用，擷取日期：2024 年 7 月 31 日，網站：<https://www.peoplenews.tw/articles/e40e83c828>。

之功能³⁹。因此，在此艱困的道路交通安全改革年代中，倘能透過本法喚起民眾意識及形成共識，本文認為制定本法確實有其高度必要性及急迫性。

5.2 建議

5.2.1 法條明確性疑義說明

道路交通涵蓋範圍甚廣，例如：工程、教育、監理、執法等事項，各事項性質有所差異，所屬行政體系不同，本次立法將其統合訂定一部基本法，確實難兼顧法條內容之細緻性及周延性。因此在實務執行上，本法得作為上位指導方針，同時建議搭配其他作用法規，例如：工程層面之市區道路及附屬工程設計標準及公路路線設置規範等，以利順利執行相關業務。此外，建議各級政府應依據《道路交通安全法基本法》第 27 條持續檢視各主管法規有無修正、廢止或制（訂）定之需要，其檢討過程可能繁瑣及費時，但得以完備道路交法法規體系。

5.2.2 法律效力說明

基本法之法律效力部分，目前尚有正反爭議，惟在法律實務見解上，得透過審視個別法條之意旨，探究其內容，以及參酌實務狀況、立法過程討論等事項，才得據以判斷個別條文是否具有實質法律效力，並非完全無實質法律效力，例如：臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1505 號判決參照（有關原住民族基本法第 21 條第 1 項規定之諮商同意參與過程）。因此仍建議各級政府應積極推動道路交通安全基本法、相關法規及其事務。

5.2.3 落實成效監督

為增加縣市政府執行道路交通安全事務之績效，建議後續修法時，得將就本法第 4 條增訂執行計畫之評估頻率，以及增訂定期評估及公布檢討道路交通安全狀況之頻率，並落實政府資訊公開及全民監督。

5.2.4 會議頻率法制化

各地方政府之積極配合程度是推動道路交通安全之重要成敗因素之一，為敦促直轄市及各縣（市）道路交通安全會報需定期召開，避免相關地方道安議題延宕，本文建議後續如有進行法規修正時，得將會議召開頻率入法。透過法律明確約束直轄市及各縣（市）道路交通安全會報之召開頻率，以宣示中央地方應共同緊密攜手合作，一起解決道路交通安全議題。

5.2.5 確立道安經費穩定且充裕

近年道路交通安全狀況已持續不佳，顯然已成為國家及社會問題，因此建議得於基本法修正時，增訂有關經費之原則性規範，例如：「前項所稱合理分配，係指各級政府均有穩定足夠之經費，以順利執行道路交通安全政策及措施。」用以再次強調穩定充足之經費是改善道路交通安全之所需，並同時展現各級政府改善道安之決心。

³⁹ 同註 26，頁 332-333。

5.2.6 深耕道安教育及翻轉保險制度

對於道路交通安全教育時數及保險制度部份，本文建議參採南韓法制經驗，因為良好道路交通安全需長期養成，透過立法明訂教育時數及實施方式（得透過另立他法），強制全面落實交安教育扎根；另建議我國可參考鄰國日本之道路交通保險制度，透過保險制度將道路風險內部化，轉由風險製造者承擔，以提高其風險意識，同時鼓勵用路人採取正確用路態度及低風險之用路行為。

參考文獻

- 立法院(2023)，112年10月立法院第10屆第8會期交通委員會「道路交通安全基本法草案」公聽會報告，擷取日期：2024年7月30日，網站：https://ppg.ly.gov.tw/ppg/SittingAttachment/download/2023101308/PPGB60500_2400_20838_1121027_0006.pdf。
- 交通部(2015)，第12期院頒「道路交通秩序與交通安全改進方案」(104年-107年)。
- 交通部(2018)，第13期院頒「道路交通秩序與交通安全改進方案」(108年-111年)。
- 交通部(2023)，第14期院頒「道路交通秩序與交通安全改進方案」(112年-115年)。
- 行政院政策櫥窗(2022)，道路交通安全精進作為，擷取日期：2024年7月30日，網站：<https://www.ey.gov.tw/Page/5B2FC62D288F4DB7/60712590-0130-4b84-9a47-4934f00b8ed8>。
- 行政院會議(2023)，行政院第3785次院會決議，擷取日期：2024年7月30日，網站：<https://www.ey.gov.tw/Page/4EC2394BE4EE9DD0/23069251-1757-4e6b-86ba-0bf-74cb8cd77>。
- 交通部(2024)，國家道路交通安全綱要計畫(113至116年)。
- 行政院會議(2023)，行政院第3857次院會決議，擷取日期：2024年7月30日，網站：<https://www.ey.gov.tw/Page/4EC2394BE4EE9DD0/e90c9370-eeef-42c3-bddc-a7f4205ed2a4>。
- 行政院重要政策(2023)，行人優先交通安全行動綱領，擷取日期：2024年7月30日，網站：<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/6bb0a2a4-51ee-4655-ad59-e7fad2dd095c>。
- 行政院會議(2023)，行政院第3867次院會決議，擷取日期：2024年7月30日，網站：<https://www.ey.gov.tw/Page/4EC2394BE4EE9DD0/d0b2413e-6e28-4446-b5ab-8a4a391424c4>。
- 行政院重要政策(2023)，行人交通安全政策綱領(2023-2027)，擷取日期：2024年7月30日，網站：<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/a398fe41-4b21-4b9f-9450-7428d4332a39>。

行政院，112 年 11 月 8 日院臺交字第 1125022921 號函。

交通部中央道路交通安全會報(2024)，中央道路交通安全會報 113 年第 1 次會議紀錄，擷取日期：2024 年 7 月 30 日，網站：<https://www.motc.gov.tw/ch/app/data/doc?id=10042&module=roadmeetlist&detail-No=1209384484521119744&serno=f9655926-dca4-41f0-8d03-e7bd1e6a8ff3&type=s&preview=&aplistdn=>。

道安總動員(2024)，道安儀錶板，擷取日期：2024 年 7 月 30 日，網站：<https://roadsafety.tw/>。

審計部審計專區 - 政府重要施政議題(2022)，政府推動交通安全改善情形，擷取日期：2024 年 7 月 30 日，網站：<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-462.php?Lang=zh-tw>。

CTWANT(2023)，交通部終於推「道路交通安全基本法」學者：台灣等了 20 年，擷取日期：2024 年 7 月 30 日，網站：<https://www.ctwant.com/article/291088/>。

自由時報(2023)，去年 1 至 11 月交通事故死傷增 5% 擬推道交安全基本法 4 日出爐，擷取日期：2024 年 7 月 30 日，網站：<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/4220425>。

立法院議事及發言系統(2024)，交通安全基本法，擷取日期：2024 年 7 月 30 日，網站：<https://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm>。

羅傳賢(2013)，立法程序與技術，五南圖書出版公司，頁 332-333。

行政院(2020)，行政機關法制作業實務。

立法院法制局(2023)，道路交通安全基本法草案評估報告。

聯合新聞網(2023)，整理包／820 還路於民大遊行今登場 9 大最詳盡 QA 一次查，擷取日期：2024 年 7 月 30 日，網站：<https://udn.com/news/story/123697/7381374>。

蔡明砒(2002)，「制定「社會福利基本法」必要性之探討」，社區發展季刊，第 100 期，頁 369-370。

道安總動員(2024)，縣市首長主持道安會議情形，擷取日期：2024 年 7 月 30 日，網站：<https://roadsafety.tw/>。

民報(2023)，【民意論壇】從道安基本法草案檢視基本法之效力及其適用，擷取日期：2024 年 7 月 31 日，網站：<https://www.peoplenews.tw/articles/e40e83c828>。