

## 道路交通管理處罰條例裁罰結構與相關原則之探討

陳俊宏<sup>1</sup>

### 摘要

道路交通管理處罰條例（以下簡稱道交條例）自民國 57 年 5 月 1 日施行迄今，業經 46 餘次的修法，一方面配合時代的進步納入新興的科技設備與規範外，另一方面也因應處罰效果作了一些的調整；如此頻繁的修法，可能讓一般民眾難能清楚瞭解，有鑑於此，本文想從道交條例的結構解析，以構建道交條例之架構，而令一般民眾更容易瞭解與掌握道交條例之規範。道交條例係為民眾出外行動與用路交通建立之交通秩序，凡有違反該秩序者，即可能受到相對應之處罰，對於違反行政法上義務之處罰，行政機關更應建立公正公開之裁罰準則，因此，為利社會大眾更容易瞭解道交條例，本文乃探討道交條例之裁罰結構及應遵守相關之裁罰原則，以期讀者快速理解並掌握道交條例之裁罰流程與要求，使社會大眾對道交條例均能理解，所為之裁罰亦能預期，並可通過法院之檢驗。

關鍵字：道交條例、攔停、舉發、裁罰

### 一、前言

道路交通管理處罰條例（以下簡稱道交條例）自民國 57 年 5 月 1 日施行迄今，業經 46 餘次的修法，一方面配合時代的進步納入新興的科技設備與規範外<sup>2</sup>，另一方面也因應處罰效果作了一些的調整<sup>3</sup>；這樣頻繁的修法，雖然可以因應新興科技產品納入規範，但亦可能產生民眾對於現行規範的疏離，導致違規而不自知。行政罰法第 8 條規定：「不得因不知法規而免除行政處罰責任。但按其情節，得減輕或免除其處罰。」其立法理由係指「行為人因不瞭解法規之存在或適用，進而不知其行為違反行政法上義務時，仍不得免除行政處罰責任。然其可非難程度較低，故規定得按其情節減輕或免除其處罰。」

行政罰法第 7 條第 1 項也規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」換言之，違規行為不管是故意，或有過失之情形者，均屬行為人主觀上有可非難性及可歸責性，而符合「有責任始有處罰」之原則。其立法

<sup>1</sup> 現為玄奘大學法律學系教授兼教務長，新竹市香山區玄奘路 48 號，scott160@hcu.edu.tw。作者曾任職於警政署法制室科員、臺北市政府警察局交通大隊組長、宜蘭縣及彰化縣警察局分局長職務。

<sup>2</sup> 例如該條例第 14 條第 2 款：「二、行車執照、拖車使用證或預備引擎使用證，未隨車攜帶。」經 102 年 4 月 16 日修正刪除，其理由「配合將來道路運輸證件，執法人員交通員警已可經由隨身電腦配備來查詢據駕駛人背景資料與駕駛人的駕照與行照之有效性。原條文第二款已無可罰性存在，爰予以刪除。」。

<sup>3</sup> 例如該條例第 35 條迄今已修了 10 次，其中對酒駕的處罰效果，作了多次的提高及加強。

理由亦說明「現代民主法治國家對於行為人違反行政法上義務欲加以處罰時，應由國家負證明行為人有故意或過失之舉證責任，方為保障人權之進步立法。」可知，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，而其可非難程度如屬較低者，法規範亦多有規定可依其情節減輕或免除其處罰。

撰寫本文之動機，旨在探討道交條例所規範之裁罰結構與相關原則；本文探討順序上，先析述道交條例的性質與裁罰結構；其次，探討道交條例定有明文的裁罰原則，然後再就行政罰法適用的相關原則作討論，期能掌握並深入瞭解道交條例的裁罰原則。

## 二、道路交通管理處罰條例的裁罰結構

### 2.1 道交條例之性質

在道路範圍內叫賣物品（例如販賣玉蘭花）之違規行為，該適用社會秩序維護法第 79 條第 1 項第 1 款處罰，還是道交條例第 83 條規定處罰？按社會秩序維護法第 79 條第 1 項第 1 款：「有下列各款行為之一者，處新臺幣三千元以下罰鍰或申誡：一、於公共場所任意叫賣物品，妨礙交通，不聽禁止。」如果該叫賣行為係在車道上或車站內或廣場等道路範圍，道交條例第 83 條第 2 款亦規定：「有下列情形之一不聽勸阻者，處行為人或雇主新臺幣三百元以上六百元以下罰鍰，並責令撤除：二、在車道上、車站內、高速公路服務區休息站，任意販賣物品妨礙交通。」兩者若有競合時，應優先適用社會秩序維護法或道交條例？若依行政罰法第 24 條第 1 項規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」若依此原則，則以適用社會秩序維護法第 79 條第 1 項第 1 款可裁罰較高罰鍰。

惟法律之所以有普通法與特別法之分，乃有二種以上之法律同時存在，對於同一事件，均有所規定，而其規定不相同者屬之。因此普通法與特別法僅為對立之稱謂，屬於相對性，而非絕對性，同一法律對某種法律原為特別法，而因變更其地位時，對某種法律則為普通法，例如公司法、票據法對民法而言，固為特別法，但對證券交易法而言則為普通法。其認定標準，如同一事件規定之性質為一般性者，為普通法，性質較為特殊者，為特別法；就同一事件規定之事項，較為粗疏簡陋者為普通法，規定較為詳細者，為特別法；就同一事件之規定，範圍廣泛而性質較單純為普通法，規定較狹小而複雜詳細者為特別法<sup>4</sup>。此觀道交條例第 2 條：「道路交通管理、處罰，依本條例規定；本條例未規定者，依其他法律規定。」可以探知道路交通管理、處罰優先適用道交條例之規定，該條例未規時，才適用其他之法律，故道交條例在道路交通管理及處罰，有著特別法的性質，依中央法規標準法第 16 條規定：「法規對於其他法規所規定之同一事項而為特別之規定者，應優先適用之，其他法規修正後，仍應優先適用。」此即「特別法優於普通法」適用原則。依此原則，對於前述之案例，若有競合時，雖道交條例之罰額較低，惟該條例性質上為社維法之特別法，故宜優先適用道交條例第 83 條規定，以符特別法優先普通法適用之原則。

<sup>4</sup> 梁宇賢著，法學緒論，1993 年 9 月修訂 4 版，第 58 至 60 頁。

## 2.2 道交條例之裁罰主體

道交條例第8條第1項規定：「違反本條例之行為，由下列機關處罰之：一、第十二條至第六十八條及第九十二條第七項、第八項由公路主管機關處罰。二、第六十九條至第八十四條由警察機關處罰。」依本條規定之劃分，裁罰機關可以區分為交通監理機關及警察機關。有關汽車之違規裁罰主體為交通監理機關，而慢車、行人及道路障礙等違規行為，其裁罰主體則歸屬警察機關。但這個區分的大原則還有例外，依道交條例第37條第6項：「計程車駕駛人違反前條及本條規定，應廢止其執業登記或吊扣其執業登記證者，由警察機關處罰，不適用第八條第一項第一款規定。」所以對計程車駕駛人裁處廢止其執業登記或吊扣其執業登記證者，由警察機關裁罰。

然依道交條例第36條第1項規定：「計程車駕駛人，未向警察機關辦理執業登記，領取執業登記證，即行執業者，處新臺幣一千五百元以上三千六百元以下罰鍰。」依此規定，計程車駕駛人應向警察機關申請辦理執業登記，而警察機關則負有審查計程車駕駛人申請執業登記之資格條件是否符合規定，若不符合亦應作出否准之行政處分，此部分在救濟程序上，允應依一般救濟程序採先訴願，不服再向高等行政法院提出行政訴訟，惟在道交條例對此一部分均未著墨，而令人容易誤認亦採交通裁決事件之救濟途徑。此部分在道交條例宜有較明確之規範，以避免此部分之救濟形成混亂及分歧。

## 2.3 道交條例關於交通違規之裁罰程序

對於交通違規之裁罰，係自交通勤務警察，或依法令執行交通稽查任務人員發現人、車違規行為開始，進而實施攔停、舉發、移送、裁決、救濟及執行等裁罰程序；為使裁罰程序順利執行，各階段之操作均應符合法規要件，使所為之行政處分等無瑕疵。此外，各階段程序亦必須注意時效上之規定，以符合法處分之條件。以下就裁罰程序各階段分別敘述之。

### 2.3.1 攔停

#### 1. 攔停適法依據

有關交通稽查之攔停如何實施，道交條例並無明文，故而執行交通稽查在操作面上的措施上，可區分為動態的稽查及靜態的稽查。前者乃以交通勤務警察發現有違反交通法令時，令其靠邊停車接受檢查，其據以執行的法律依據，一般會爰引警察職權行使法第8條規定為之，惟警察職權行使法第8條第1項規定為：「警察對於已發生危害或依客觀合理判斷易生危害之交通工具，得予以攔停並採行下列措施：一、要求駕駛人或乘客出示相關證件或查證其身分。二、檢查引擎、車身號碼或其他足資識別之特徵。三、要求駕駛人接受酒精濃度測試之檢定。」可知本條攔停規定的發動原因為「已發生危害或依客觀合理判斷易生危害」，而就交通稽查而言，對於違規車輛是否即等於「已發生危害或依客觀合理判斷易生危害」，這部分可能是有疑問的！例如牌照吊扣期間行駛、號牌污穢不洗刷清楚或為他物遮蔽、領用試車或臨時牌照期滿未繳還、各項異動不依規定申報登記、未依規定行駛車道等等，這些行為是違反道交條例之法規範義務，惟尚無實體危害，亦不致因此而易生危害，故而以警察職權行使法作為攔停交通違規行駛之車輛，

解釋上，宜把交通違規之行為，視為對法規義務之抽象危害，亦即對法規義務「已發生違害」之行為<sup>5</sup>，如此解釋則對交通違規行為之攔停，即無疑義。

亦有論者主張依行政罰法第 34 條第 1 項規定作為交通違規攔停之發動依據。觀行政罰法第 34 條第 1 項規定：「行政機關對現行違反行政法上義務之行為人，得為下列之處置：一、即時制止其行為。二、製作書面紀錄。三、為保全證據之措施。遇有抗拒保全證據之行為且情況急迫者，得使用強制力排除其抗拒。四、確認其身分。其拒絕或規避身分之查證，經勸導無效，致確實無法辨認其身分且情況急迫者，得令其隨同到指定處所查證身分；其不隨同到指定處所接受身分查證者，得會同警察人員強制為之。」本條款可以發動即時制止其行為之措施，易言之，對處於行駛狀態之違規車輛，得為制止其行為而施以攔停措施，故爰引行政罰法第 34 條作為攔停違規車輛施以交通稽查之發動依據，似亦可得為之。但以交通勤務警察而言，其對通違規之攔停稽查，亦屬行使警察職權之行為，自應優先依警察職權行使法作為行使依據。而對非警察人員之依法令執行交通稽查任務人員，則其因不得適用警察職權行使法，故其應依行政罰法第 34 條作為攔停之依據。

## 2. 攔停之例外

依違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則（以下簡稱處理細則）第 10 條第 1 項規定後段，有關「其有不服稽查而逃逸之人、車，得追蹤稽查之」，常被警察人員引為得以追車之依據，然而，對於單純交通違規行為而言，實務運作下對該等車輛之追車行為，經常是提高行為人、警察、及相關的用路人之危害的風險狀態，亦即追蹤稽查大多只會提高風險，而不是警察任務所要求的防止危害，亦不符道交條例第 1 條所指「維護交通秩序，確保交通安全」的立法目的，故此一規定應以獲得可以逕行舉發之資訊為目的，當目的已達成（即取得該車號牌資訊），或依客觀判斷目的顯然無法達成時，宜依警職法第 3 條第 2 項之規定，依職權終止職權之行使（即停止繼續追蹤稽查之行為）。

### 2.3.2 舉發

執行稽查獲知有違規者之舉發方式有五種，包括當場舉發、逕行舉發、職權舉發、肇事舉發及民眾檢舉舉發等五種，此見於處理細則第 10 條第 2 項規定：「前項稽查，查獲違反道路交通管理事件之舉發方式如下：一、當場舉發：違反本條例行為經攔停之舉發。二、逕行舉發：依本條例第七條之二規定之舉發。三、職權舉發：依第六條第二項規定之舉發。四、肇事舉發：發生道路交通事故，肇事原因或肇事責任不明，經分析研判或鑑定後，確認有違反本條例行為之舉發。五、民眾檢舉舉發：就民眾依本條例第七條之一規定檢舉違反本條例之行為，經查證屬實之舉發。」

而得以執行舉發措施者，除交通勤務警察外，尚包括依法令執行交通稽查任務人員、交通助理人員、一般民眾之檢舉等；以下各該人員對於交通違規之舉發及相關措施，在道交條例及其細則，以及有關的規範，分述如下：

#### 1. 交通勤務警察及依法令執行交通稽查任務人員

<sup>5</sup> 參照蔡庭榕，警察職權行使法施行 20 週年回顧與展望與談稿，112 年執法人員行政管理理論與實踐研討會，2023 年 11 月 3 日。

道交條例第7條規定：「道路交通管理之稽查，違規紀錄，由交通勤務警察，或依法令執行交通稽查任務人員執行之。（第1項）前項稽查，得由交通助理人員協助執行，其稽查項目為違規停車者，並得由交通助理人員逕行執行之；其設置、訓練及執行之辦法，由內政部會同交通部定之。（第2項）」依本條規定，交通管理稽查，以交通勤務警察，或依法令執行交通稽查任務人員執行之，而實務上則以交通勤務警察為主。除了警察人員之外，本條亦明定有「依法令執行交通稽查任務人員」，一般係指交通監理機關之人員，其稽查舉發則多以靜態為主，例如車輛逾期檢驗，其可從監理系統查知，或車輛辦理異動申請時查知之情況下，交通監理機關承辦人員即有權予以舉發，實務上也稱為職權舉發。

## 2. 交通助理人員

交通助理人員得以協助執行，此部分乃以配合警察人員共同出勤時，該交通助理人員得以協助警察人員執行交通稽查。依交通助理人員管理辦法第3條規定：「交通助理人員由內政部警政署國道公路警察局、直轄市、縣（市）政府警察局、交通局或相關機關，依據交通狀況及執行交通稽查實際需要僱用之。」可知交通助理人員係警察局或交通局約聘僱用的約聘僱人員，原則上採一年一聘。而其可執行之工作項目，依同辦法第4條規定：「交通助理人員除得逕行執行違規停車稽查外，並得協助執行道路交通管理之稽查，其工作項目如下：一、疏導道路交通。二、維持停車秩序。三、整理車站交通秩序。四、提供交通服務。五、排除道路障礙。六、執行其他道路交通稽查。」故若是違規停車部分，交通助理人員可以逕行執行之，而其他如交通疏導、交通指揮、交通稽查等，則須有正職人員帶同督導執行之。

## 3. 一般民眾之檢舉

道交條例第7-1條第1項序文規定：「民眾對於下列違反本條例之行為者，得敘明違規事實並檢具違規證據資料，向公路主管或警察機關檢舉。」本條規定授權民眾亦得敘明違規事實並檢具違規證據資料，在規定可檢舉之範圍內向公路主管或警察機關檢舉。道交條例第7-1條第2項規定：「公路主管機關或警察機關對於第一項之檢舉，經查證屬實者，應即舉發。但行為終了日起逾七日之檢舉，不予舉發。」

民眾檢舉若時間間隔太小者，依道交條例第7-1條第3項規定：「民眾依第一項規定檢舉同一輛汽車二以上違反本條例同一規定之行為，其違規時間相隔未逾六分鐘及行駛未經過一個路口以上，公路主管或警察機關以舉發一次為限。」此規定亦反映民眾檢舉之舉發，亦應受道交條例連續舉發規定之限制。而民眾檢舉後，公主主管機關或警察機關之舉發性質，則視同逕行舉發，此有道交條例第7-1條第4項規定：「公路主管或警察機關對第一項檢舉之逕行舉發，依第七條之二第五項規定辦理。」

## 4. 舉發之例外 - 輕微違規免於舉發

交通稽查發現係屬輕微違規者，符合處理細則第12條第1項所列情形，未嚴重危害交通安全、秩序，且情節輕微，以不舉發為適當者，交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員得對其施以勸導，免予舉發。例外仍得舉發之情形，依有處理細則第12條第2項：「行為人發生交通事故有前項規定行為，除本條例第14條第2項第2款、第25條第2項、第69條第2項之情形外，仍得舉發。」

及第4項「對於不聽勸導者，必要時，仍得舉發，並於通知單記明其事件情節及處理意見，供裁決參考。」

### 2.3.3 移送

交通違規行為之舉發後，要將該舉發通知單之移送聯，移送給處罰機關據以裁罰，此部分涉及到民眾何時能開始繳納罰款。依處理細則第28條第1項規定：「舉發違反道路交通管理事件後，舉發單位應於舉發當日或翌日午前，將該舉發違反道路交通管理事件有關文書或電腦資料連同有暫代保管物件者之物件送由該管機關，於舉發之日起四日內移送處罰機關。」本條項即指過去之交通違規舉發後，還要經過業務單位審查<sup>6</sup>正確無誤後，始得將該筆違規資料鍵入電腦建立成電腦資料傳送至處罰機關，所以違規人自違規行為過五日後始得繳納罰款；惟如違規人持通單至指定到案處所欲繳納罰款時，依處理細則第35條第1項前段：「被通知人持通知單於指定應到案日期到案，而處罰機關尚未收到該移送事件時，應催請原舉發機關速即移送。」然實務運作上，再迅速均需耗費一定之時間，故違規人一般均不願等候。此一部分，道交條例目前尚查無幾日後可去繳納罰款之相關規範，故民眾一般都只能透過詢問始得知何時可以開始去繳罰款，此部分似可納入上述處理細則第28條第1項規定內說明，以資明確。且現今科技發達，目前亦有採用電腦逕行製單，該違規紀錄即時即已完成，故而違規人若無異議，應於收到電腦列印之舉發通知單<sup>7</sup>後即有違規資料可據以繳納罰款，但若有規範幾日後始開始繳納罰款之明文，對於該舉發通知單正確與否之審查，將更能保證其內容與舉發條款之正確性。

另依處理細則第25條規定：「舉發汽車違反道路交通管理事件，依下列規定移送處理：一、以汽車或動力機械所有人為處罰對象者，移送其車籍地處罰機關處理。二、以租用人、行為人、駕駛人或乘客為處罰對象者，移送其駕籍地處罰機關處理。三、以未領牌汽車、動力機械、拼裝車所有人或未領有駕駛執照之人為處罰對象者，移送其戶籍地處罰機關處理。四、以無駕籍或戶籍之外籍人士為處罰對象者，移送其居留地處罰機關處理。五、以非自然人為處罰對象者，移送其事務所或營業登記所在地處罰機關處理。」這裏區分為車籍地、駕籍地及戶籍地等所在之處罰機關作為管轄機關。而處理細則同條第2項規定：「前項各款處罰對象有下列情形之一者，移送行為地處罰機關處理：一、汽車肇事致人傷亡。二、抗拒稽查致傷害。三、行為人、汽車駕駛人或乘客未領有駕駛執照且無法查明其戶籍所在地或居留地。四、汽車買賣業或汽車修理業違反本條例第五十七條規定。五、汽車駕駛人違反本條例第三十五條規定。」這五種情形，則移送至行為地之處罰機關處理。而慢車、行人及道路障礙之違規案件，依處理細則第26條規定：「舉發慢車、行人及道路障礙之違反道路交通管理事件後，應由行為地警察機關處理。」均移送由行為地之警察機關裁罰。

<sup>6</sup> 審查項目及內容，參見依處理細則第30條第1項規定：「依前條規定辦理移送之機關，收受舉發單位送交違反道路交通管理事件後，應審查該事件填記內容是否符合規定、附件是否齊全；發現不符規定或附件欠缺者，應即協調補正後再行移送；其屬填記錯誤者，並應即日通知被通知人更正。」。

<sup>7</sup> 電腦列印製單可參見處理細則第11條第3項：「當場舉發違反道路交通管理事件，除有駕駛人或行為人未滿十四歲之情形外，如交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員使用電腦列印通知單時，得僅列印違反駕駛人或行為人之身分證統一編號及出生年月日。」

至於計程車駕駛人應受吊扣執業登記證或廢止執業登記處分者，移送其辦理執業登記之警察機關處理；以大眾捷運系統營運機構為被通知人舉發者，移送其營運機構監督機關所在地處罰機關處理，此於處理細則第 25 條第 3 項及第 4 項均有明定。

### 2.3.4 裁決

交通違規案件之裁決，並非一定要製裁決書，依處理細則第 41 條第 1 項規定：「本條例所定罰鍰之處罰事件已依限期到案，除有繼續調查必要外，其有下列情形之一者，得不經裁決逕依基準表期限內自動繳納之規定收繳罰鍰結案：一、行為人對舉發事實承認無訛。二、行為人委託他人到案接受處罰。」亦即違規人願意不經裁決逕依基準表期限內自動繳納之規定收繳罰鍰結案者，即得不使用裁決書；換言之，這種情形，即係依舉發通知單所記載違規條款及處罰金額，逕行到案繳納或採用代繳機構繳納罰款結案，故有論者指出，此種情形之舉發通知單，即具行政處分之性質<sup>8</sup>。

按依道交條例第 8 條第 2 項規定：「前項處罰於裁決前，應給予違規行為人陳述之機會。」而處理細則第 37 條規定：「違反道路管理事件之處罰機關，得於適當地點設置陳述室，供違規行為人於裁決前，陳述被舉發之違規事實。」同細則第 40 條規定：「違反本條例行為之處罰，處罰機關於裁決前，應給予違規行為人陳述之機會；違規行為人陳述時，得交付違反道路管理事件陳述單，請其自行填明或由處罰機關指定人員代為填寫，並由陳述人簽章後處理之。」這裏所指之陳述，就是一般俗稱之申訴，惟並沒有強制一定要履行，亦即未經陳述程序，仍得處罰或提出行政訴訟，使得此一陳述之制度顯得不具重要性，而經常被忽略。

處理細則第 43 條第 1 項規定：「違反道路管理事件之裁決，應參酌舉發違規事實、違反情節、稽查人員處理意見及受處分人陳述，依基準表裁處，不得枉縱或偏頗。」這個規定看起來令人覺得裁決似乎具有一定的裁量空間，然而其後段強調應依「基準表」裁處，事實上，依基準表所列情形裁處，其考量因素的違規種類、繳納期間等均已具有明確之罰額，裁處人員亦只能依其違規車輛種類及係到案期間或依已逾期期間，照表裁決該明定之罰款金額，幾乎沒有裁量空間。

### 2.3.5 救濟

道交條例經裁決處罰後，若有不服者，目前採用向地方法院行政訴訟庭，提起行政訴訟，稱為交通裁決事件。依道交條例第 87 條規定：「受處分人不服第八條或第三十七條第六項處罰之裁決者，應以原處分機關為被告，逕向管轄之地方法院行政訴訟庭提起訴訟；其中撤銷訴訟之提起，應於裁決書送達後三十日之不變期間內為之。」另依行政訴訟法第 237-1 條第 1 項規定：「本法所稱交通裁

<sup>8</sup> 有關舉發通知單之法律性質有諸多討論，有認為屬觀念通知者，如臺灣高等法院 93 年交抗字第 708 號刑事裁定；有採認為暫時性行政處分者，如林家賢，司法對交通秩序罰審查問題之研究 - 以普通法院交通法庭審查為中心、陳敏，行政法總論、臺北高等行政法院 92 年訴字第 863 號裁定；有認屬行政處分者，如黃啟禎，交通違規案件時效問題評議；對舉發通知單整體深論者，見李建良，道路交通違規舉發通知單之法律性質、生效與效力—行政處分概念、生效、效力與行政訴訟之關聯課題、興大法學第 19 期，2016 年 5 月，第 1 至 60 頁。

決事件如下：一、不服道路交通管理處罰條例第八條及第三十七條第六項之裁決，而提起之撤銷訴訟、確認訴訟。二、合併請求返還與前款裁決相關之已繳納罰鍰或已繳送之駕駛執照、計程車駕駛人執業登記證、汽車牌照。」

依處理細則第 65 條第 1 項規定：「違反道路交通管理事件，受處分人不服處罰，依法提起行政訴訟者，處罰機關應於收受法院送達之起訴狀繕本後二十日內，由承辦人會同法制單位或專責人員就原裁決是否合法妥當重新審查。」處罰機關接獲法院轉來之起訴書時，要先重新審查，確認其起訴有無理由，若有理由應自行撤銷或變更原裁決，若無理由，應附具答辯狀，並將重新審查之紀錄及其他必要之關係文件，一併提出於管轄之地方法院行政訴訟庭，以利承審法院之法官作出公平客觀之判決。

### 2.3.6 執行

交通違規之罰鍰，若未依規定履行義務繳納者，道交條例規範行為人臨櫃辦理車輛異動業務時，即要求其應先完繳納罰鍰始得辦理相關業務，此有道交條例第 9-1 條規定：「汽車所有人或駕駛人應於向公路監理機關辦理車輛過戶、停駛、復駛、繳交牌照、註銷牌照、換發牌照或駕駛執照前，繳清其所有違反本條例第二章、第三章尚未結案之罰鍰。」此一規定多能達成催繳之目的；惟若行為人未到案或不需辦理車輛異動業務，則該規定做法即無用武之地，故仍需移請行政執行署強制執行；除罰鍰外，尚有其他處罰如吊扣、吊銷駕照、車牌等，則這些處罰之執行，依處理細則第 67 條第 1 項規定：「違反道路交通管理事件，受處分人於法定救濟期間經過後或訴訟經法院駁回確定後，而不繳納罰鍰或不繳送汽車牌照、駕駛執照或執業登記證者，依下列規定處理：一、罰鍰不繳者，依法移送強制執行。二、經處分吊扣汽車牌照、駕駛執照者，按其吊扣期間加倍處分，受處分人仍不於十五日限期內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、經處分吊銷、註銷汽車牌照、駕駛執照者，由處罰機關逕行註銷。四、受吊扣執業登記證之處分，未將執業登記證送交發證警察機關者，廢止其執業登記。五、經處分廢止執業登記，其執業登記證由警察機關收繳之。六、經處分沒入之高音量喇叭或噪音器物、攤棚、攤架者，於裁決確定後銷燬。七、經處分沒入之車輛，於裁決確定後依本條例第八十五條之三第四項、第五項規定辦理。八、經處分追繳欠費者，於裁決確定後，將裁決書抄本移送應收欠費之機關以憑追繳欠費。」亦即罰鍰不繳者，則依法移送各行政執行分署強制執行。

而經吊（註）銷或吊扣汽車牌照或駕駛執照、吊扣（廢止）計程車駕駛人執業登記證等處罰，若未依規定繳回指機關者，則由交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員執行交通稽查時，一有查獲即行查扣並依規定處理之。故警察機關經常安排有路檢、取締酒駕勤務、安程專案等，這些勤務均帶有執行檢查受檢人之駕、行照或相關證照有無被吊扣、吊銷或註銷、廢止等情事，一經發現有前述情況，即行查扣附隨舉發通知書移送至處罰機關收繳之。

### 2.3.7 抽象的合法要件 - 時效

消滅時效制度之目的在於尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關，且與人民權利義務有重大關係，不論其係公法上或私法上之請求權消



滅時效，均須逕由法律明定<sup>9</sup>。道交條例有關交通違規之處罰，亦有時效消滅之規定，以維持法的安定性及人民的權益保障。其可分為舉發時效及裁處時效兩者。

## 1. 舉發時效

道交條例第 90 條規定：「違反本條例之行為，自行為成立之日起；行為有連續或繼續之狀態者，自行為終了之日起，逾二個月不得舉發。但汽車肇事致人受傷或死亡案件，因肇事責任不明，已送鑑定者，其期間自鑑定終結之日起算；未送鑑定而須分析研判者，逾三個月不得舉發。」本條規範交通違規行為之舉發，一般性違規的舉發時效不得逾兩個月，而涉及肇事責任不明，尚須鑑定者，亦依其合理性以鑑定終結之日起算，逾兩個月不得舉發；惟若未送鑑定而須分析研判者，則舉發時效不得逾三個月。

所指 2 個月之舉發期限，就道交處罰條例第 8 條第 1 項第 1 款之汽車違規行為，是以何時點作為認定舉發是否已逾 2 個月之準據？高雄高等行政法院 110 年度交上字第 2 號裁定，移送最高法院就以何時點認定舉發已逾 3 個月（現已修正為 2 個月）之準據，案經最高法院 110 年度徵字第 2 號裁定，提案予大法庭裁判，以統一見解。該裁定整理出先前實務所持這種法律見解，包括舉發通知單付郵時說、舉發通知單送達受舉發人時說、舉發作成時說（多數判決採此說），惟最高法院第二庭提出舉發機關移送處罰（裁決）機關受理所繫屬之時點說，此說亦引起該院內部意見之歧異，案經最高法院作出裁定，認應以處罰機關受理（收到）舉發機關移送舉發違反道路管理事件之時點，作為認定舉發是否已逾 3 個月（現已修為 2 個月）之準據<sup>10</sup>。

另因民眾檢舉舉發之交通違規案件，尚須經警察或公路主管機關調查屬實後始得舉發，而被檢舉人若對被檢舉行為要檢視相關行車紀錄器或監視影帶等證據時，常因時間過久而行為當時之資料已遭覆蓋而無法查實致生疑義，立法者考量被檢舉違規之行為人行車紀錄保存時間不長，故有關民眾檢舉違規資料，乃規範不得逾七日。爰納入道交條例第 7-1 條第 2 項之規定：「公路主管機關或警察機關對於第一項之檢舉，經查證屬實者，應即舉發。但行為終了日起逾七日之檢舉，不予舉發。」

## 2. 裁處時效及執行時效

有關裁處時效之規定，道交條例並無相關規範，惟處理細則第 44 條第 1 項雖有「違反道路管理事件行為人，未依規定自動繳納罰鍰，或未依規定到案聽候裁決，處罰機關應依基準表於通知單送達且逾越應到案期限六十日之三個月內，逕行裁決之。但警察機關管轄部分，應於通知單送達且逾越應到案期限之三個月內，逕行裁決之。」此處所指之三個月內逕行裁決之規定，並未明定若未裁決則不得再裁決之時效消滅意旨，故而此規範僅為形式上之規定，而不具時效消滅之效果。

有關裁處時效，可以依行政罰法

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。」故

<sup>9</sup> 參見大法官釋字 723 號解釋理由書。

<sup>10</sup> 參見 2021 年 11 月 22 日最高法院 110 年度大字第 2 號裁定。

交通違規行為經舉發後，處罰機關須依本條規定在三年內裁處之，逾三年時效則不得再行裁處。

裁處完成，經送達義務人後，有關執行收繳其罰款之時效，則依行政執行法第7條第1項：「行政執行，自處分、裁定確定之日或其他依法令負有義務經通知限期履行之文書所定期間屆滿之日起，五年內未經執行者，不再執行；其於五年期間屆滿前已開始執行者，仍得繼續執行。但自五年期間屆滿之日起已逾五年尚未執行終結者，不得再執行。」換言之，在執行時效裏，最長之執行時間將可達十年之久。

### 三、道交條例有關之裁罰原則

有關裁罰性質屬剝奪人民的權益，故在規範及執行上應建立讓人民具可理解、可預見、可審查這三個要件<sup>11</sup>之法明確性，亦即行政程序之明確性原則。行政機關之行政行為原則應遵守行政程序法，有關行政行為之一般法律原則，如依法行政原則、明確性原則、平等原則、比例原則、誠實信用原則、信賴保護原則、有利不利一體注意原則及行使裁量權原則等，雖說行政程序法屬普通法性質，而適用上允有特別法優先適用之原則，惟在具體個案上會不會與程序基本權之核心內容有所不合？有論者認為行政程序法具有準憲法性質，其認為「行政程序法在實踐憲法上正當法律程序的面向上，為行政程序的最低限度規定，其他法律若有與行政程序法不同的程序性規定，仍應受到憲法上正當法律程序的檢證。……因此判斷該法律是否違憲時，可以行政程序法的立法內容與精神作為判斷的基礎。<sup>12</sup>」、「因此，當特別法程序規定較行政程序法嚴格時，優先適用特別法，若特別法程序規定寬於行政程序法規定時，為維持後者通則法之地位，恐應檢視特別法所規範的事項，是否有本質上特別而需為差別規定之必要。<sup>13</sup>」故有關交通違規裁罰，允應優先遵守行政程序法上述正當法律程序原則。除此之外，道交條例亦有規範以下幾個裁罰上之原則。

#### 3.1 數行為分別處罰原則

處理細則第3條第1項：「二以上違反道路交通管理之行為，應分別舉發、處罰。但其違反行為，經責令其於一定期間內修復、改正或補辦手續者，不在此限。」這個原則所指之二以上之違規行為，分別依其違規條款處罰之。其但書所指，亦即經責令補正或消除違規狀態者不在此限。

一般而言，交通違規所規範的違規行為，均有其規範目的，故行為若違反各不同規範義務者，均需依其所違反的條款予以舉發處罰。例如超速行使的車輛，在變換車道或轉彎時未依規定使用方向燈，這超速是一個違規行為，而變換車道或轉彎時未依規定使用方向燈，是另一個違規行為，兩者分別舉發。

<sup>11</sup> 參見大法官釋字第432號解釋。

<sup>12</sup> 參見葉俊榮，面對行政程序法，元照出版，2010年3月，第70-71頁。

<sup>13</sup> 參見李震山，行政法導論，三民書局，2014年9月，第247頁。

## 3.2 刑事先理原則

處理細則第 3 條第 2 項：「一行為同時觸犯刑事法律及違反本條例規定者，依刑事法律處罰之。但其行為依本條例規定處罰緩以外之其他種類處罰，或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，仍應依規定裁處之。」本條項規定與行政罰法第 26 條第 1 項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」為相同之規範。其一行為同時觸犯刑事法律及違規行為，當優先依刑事法律裁罰之。例如道交條例第 35 條所規範之酒駕行為，只要酒測值達 0.15ml/g 以上，即屬違規行為而得依道交條例裁處罰鍰；惟酒測值若達 0.25ml/g 以上，即構成刑法第 185 條之 3 的公共危險罪，此時則應優先依刑法公共危險罪移送偵辦處罰，而道交條例則暫不適用。惟其但書所指與刑罰具不同種類之處罰，則仍可併行處罰之；例如酒駕者所駕駛之車輛車牌已逾檢經逕行註銷，此時行為人當依法移送偵辦受刑事處罰，而該逾檢車輛之車牌，仍應依法予以扣案沒入之。

另依處理細則第 28 條第 3 項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反本條例規定，經移送地方檢察署偵辦，並依本條例規定舉發者，舉發機關應於通知單移送聯記明移送書之日期文號，或以移送書副本或其他適當方式通知處罰機關。」依本條款之規定可知，違規行為雖已移送地檢署偵辦，但該違規行為仍需依規定予以舉發，而舉發通知單移送處罰機關時，應於該舉發通知單移送聯記明移送書之日期文號，或以移送書副本或其他適當方式通知處罰機關。這規定是為了依行政罰法第 26 條第 2 項規定：「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定<sup>14</sup>者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」當違規人在刑事罰未遭受處罰時，則其違反行政法義務部分，仍得依規定裁處之<sup>15</sup>。

## 3.3 連帶或轉嫁處罰原則

### 3.3.1 處罰法定代理人或監護人

轉嫁處罰之制度，依社會秩序維護法第 10 條規定：「未滿十八歲人，心神喪失人或精神耗弱人，因其法定代理人或監護人疏於管教或監護，致有違反本法之行為者，除依前兩條規定處理外，按其違反本法之行為處罰其法定代理人或監護人。但其處罰以罰鍰或申誡為限。」即有明文規定追究法定代理人或監護人，

<sup>14</sup> 所指確定者，係指刑事程序已確定後，才審視有無行政罰裁罰之適用。此有 102 年度高等行政法院及地方法院行政訴訟庭法律座談會提案一：「法律問題：交通事件中，原處分機關為裁決之同一行為，業經依行政罰法第 32 條第 1 項規定移送該管司法機關但審理結果尚未確定前，原處分機關即就同一行為裁處罰鍰之處分，是否違反行政罰法第 26 條規定之刑事處罰優先原則？」結論是採肯定說，其指司法機關偵、審結果未確定前，在法律並無另有規定下，原處分機關即就同一行為裁處罰鍰，不僅未符刑事優先原則，且徒增民怨。

<sup>15</sup> 行政罰法第 27 條第 3 項規定：「前條第二項之情形，第一項期間自不起訴處分、緩起訴處分確定或無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定日起算。」故行政罰之裁罰時效，係依刑事罰裁判(定)確定後起算，惟對於交通違規之 2 個月的短時效，必須特別注意時程上的掌握。

疏於管教或監護之責任。此種轉嫁處罰在道交條例亦將其納入，以處罰其法定代理人或監護人疏於管教或監護之責任。

道交條例第 85-4 條規定：「未滿十四歲之人違反本條例之規定，處罰其法定代理人或監護人。<sup>16</sup>」亦即對於無責任能力者違反道交條例時，並非不罰，而係將其所違反之義務課責，轉嫁至其法定代理人或監護人上，以追究其疏於管教或監護之責任。

道交條例第 31 條前段：「汽車行駛於道路上，其駕駛人、前座或小型車後座乘客未依規定繫安全帶者，處駕駛人新臺幣一千五百元罰鍰。」第 56-1 條：「汽車駕駛人臨時停車或停車時，駕駛人或乘客未依規定開啟或關閉車門因而肇事者，處汽車駕駛人新臺幣一千二百元以上三千六百元以下罰鍰。」乘客違反之義務，課責駕駛人，但這對營業性駕駛恐無法對乘客強制要求，故駕駛人已盡告知義務，乘客仍未繫安全帶時，則以處罰該乘客為原則。

### 3.3.2 連帶責任之處罰

道交條例第 43 條第 5 項規定：「未滿十八歲之汽車駕駛人違反第一項、第三項規定者，得由警察機關公布其法定代理人或監護人姓名。」及道交條例第 35 條第 8 項：「汽機車駕駛人，駕駛汽機車經測試檢定吐氣所含酒精濃度達每公升零點二五毫克或血液中酒精濃度達百分之零點零五以上，年滿十八歲之同車乘客處新臺幣六百元以上三千元以下罰鍰。但年滿七十歲、心智障礙或汽車運輸業之乘客，不在此限。<sup>17</sup>」以上兩條規定，即有連帶處罰之性質，亦即課予相關人應負互相勸導之責，以減少交通違規或事故

### 3.4 連續處罰之明定

道交條例 85 年 12 月 31 日增訂的第 85-1 條規定：「汽車駕駛人、汽車買賣業或汽車修理業違反第 33 條、第 40 條、第 56 條或第 57 條規定，經舉發後，不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，得連續舉發之；其無法當場責令改正者，亦同。但其違規計點，均以一次核計。」當時增訂此一規定之理由為「交通違規狀態持續不改正者因無得連續舉發之明文規定，致民眾常以已獲有交通違規舉發通知單，資為不得重複處罰之藉口，爰增訂本條，以杜流弊。」當時增訂時尚未考量到逕行舉發之間隔條件等，故 91 年 6 月，原逕行舉發案件得連續舉發之規定，係規範於違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則第 12 條，因其影響人民權利義務，為符合法律保留之精神，故予以增列至本條第 2 項規定。並於 94 年 12 月 9 日再酌予修正為：「汽車駕駛人、汽車所有人、汽車買賣業或汽車修理業違反第 56 條第 1 項或第 57 條規定，經舉發後，不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，得連續舉發之。（第 1 項）第 7 條之 2 之逕行舉發後，有下列之情形，得連續舉發：一、逕行舉發汽車行車速度超過規定之最高速限或低於規定之最低速度或有違反第 33 條第 1 項、第 2 項之情形，其違規地點相距六公里以上、違規時間相隔六分鐘以上或行駛經過一個路口以上。但其違規地點在隧道內者，不在此限。二、逕行舉發汽車有第

<sup>16</sup> 民國 90 年 1 月 2 日增訂。

<sup>17</sup> 民國 108 年 3 月 26 日增訂。

56條第1項、第2項或第57條規定之情形，而駕駛人、汽車所有人、汽車買賣業、汽車修理業不在場或未能將汽車移置每逾二小時。（第2項）」

本條規定將自然的一行為，以法律擬制的方式，以「違規地點相距六公里以上、違規時間相隔六分鐘以上或行駛經過一個路口以上」及「每逾二小時」認定成一個新的違規行為，而得以再行舉發。

### 3.5 便宜原則 - 輕微違規以勸導替代舉發

行政罰之處罰，有便宜原則與法定原則之區別。便宜原則係指對於符合法律構成要件之行為，行政機關有決定是否予以處罰的「決定裁量」。依處理細則第12條第1項規定：「行為人有下列情形之一，而未嚴重危害交通安全、秩序，且情節輕微，以不舉發為適當者，交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員得對其施以勸導，免予舉發：……」此即輕微違規，只要符合未嚴重危害交通安全、秩序，且情節輕微，以不舉發為適當者，可由交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員得對其施以勸導，免予舉發。要注意的是，本項除了第14款：「駕駛汽車因閃避突發之意外狀況，致違反本條例規定。」及第15款：「因客觀具體事實，致違反本條例規定係出於不得已之行為。」兩項得由執行交通稽查人員視具體事實情形裁量外，其他各款所列之輕微違規均已明確列舉訂定，亦即所指輕微違規之行為已有明定，而執行交通稽查之人員僅能就有無嚴重危害交通安全與秩序認定。

另行為人若違規雖屬輕微違規範圍，惟若有發生交通事故，除道交條例第14條第2項第2款、第25條第2項、第69條第2項或不聽勸導者外，仍得舉發（處理細則第12條第2項及第4項）。而執行稽查之人員，施以勸導時，以作成書面紀錄為原則，惟若有客觀事實足認無法當場執行勸導程序時，得免予勸導。

此外，對於「應繳費之公路或橋樑，汽車所有人或駕駛人未繳費者，應補繳通行費；主管機關應書面通知補繳，逾期再不繳納，處新臺幣三百元罰鍰（第27條第1項）」違規行為屬情節輕微，以不舉發為適當者，公路主管機關得以寄發通知方式對其施以勸導，免予舉發。但對於不聽勸導者，仍得舉發<sup>18</sup>。而對年滿七十五歲汽車駕駛人，其「駕駛執照逾有效期間仍駕車（違反第22條第1項第7款規定）」，受舉發後經公路監理機關以寄發通知方式施以勸導，於三個月內依規定完成換發新照或自願繳回駕駛執照者，免予處罰<sup>19</sup>。

### 3.6 必要性原則 - 移置或扣留車輛

為維持行車秩序，並防止危害之目的，執行交通勤務之警察，或依法令之執行交通稽查之人員，得依法規定扣留並移置保管違規車輛，以防止危害或避免危害繼續擴大。

首先，依道交條例第12條第3項規定：「第1項第4款、第6款及第8款之汽車當場移置保管，並通知汽車所有人限期領回之。」本項所指汽車，包括「使

<sup>18</sup> 處理細則第12-1條。

<sup>19</sup> 處理細則第12-2條。

用吊銷、註銷之牌照」、「牌照吊扣期間行駛」、「牌照業經繳銷、報停、吊銷、註銷，無牌照仍行駛」，以及「汽車未領用有效牌照、懸掛他車號牌或未懸掛號牌於道路停車者」，這些車輛使用無效之牌照，或無牌照行使或停車，故一經查獲，即以移置保管，以防止可能發生之危害。

其次，依道交條例第 35 條及 35 條之 1，對於酒駕或有酒駕嫌疑而拒測、不依指示停車受檢、酒駕被吊銷駕照再考取者，其所駕車輛應配備有車輛點火自動鎖定裝置而未配備者等，經查獲均應依法移置保管其車輛，以防止危害擴大。

再者，道交條例第 56 條第 1 項及第 2 項、第 57 條第 1 項等情形，違規停車或在道路上停放待售或承修之車輛者，交通勤務警察、依法令執行交通稽查任務人員或交通助理人員，應責令汽車駕駛人將車移置適當處所；如汽車駕駛人不予移置或不在車內時，得由該交通勤務警察、依法令執行交通稽查任務人員或交通助理人員為之。

另屬於慢車之微型電動二輪車違規未領用牌照等、行駛速率超過型式審驗合格允許之最大行駛速率、慢車駕駛人，駕駛慢車經測試檢定酒精濃度超過規定標準，或吸食毒品、迷幻藥、麻醉藥品及其相類似之管制藥品者，經查獲亦應予以移置保管該微型電動二輪車，以防止可能危害。

綜上，依道交條例第 85-3 條第 1 項規定：「第 12 條第 3 項、第 4 項、第 35 條、第 35 條之 1 第 1 項、第 2 項、第 56 條第 4 項、第 57 條第 2 項、第 62 條第 6 項、第 71 條之 1 第 2 項、第 3 項、第 72 條之 2 第 1 項、第 73 條第 2 項、第 3 項及前條第 1 項之移置或扣留，得由交通勤務警察、依法令執行交通稽查任務人員逕行移置或扣留，其屬第 56 條第 4 項之移置，得由交通助理人員逕行為之。上述之移置或扣留，得使用民間拖吊車拖離之。」

## 四、行政罰法揭示的裁罰原則

### 4.1 處罰法定原則

行政罰係行政機關對違反行政法義務者之處罰，其涉及人民權利之限制或剝奪，依中央法規標準法第 5 條規定，關於人民之權利、義務者，應以法律定之，故行政罰法第 4 條規定：「違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。」本條即揭示了處罰法定原則。

處罰法定原則如同刑法揭示的罪刑法定原則，係基於法治國原則中之法律保留原則，使人民得以理解其行為有無處罰規定，以及預見何種之處罰，以避免國家恣意之侵害。

### 4.2 從新從輕原則

從新從輕原則係依中央法規標準法第 18 條而來，其規定內容：「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。」此原則之法理在於保護人民對法秩序的預見可能性，國家價值秩序有改變時，原則上應依據新的價值作為衡量標準，但如果舊的價值秩序係有利於人民者，不應讓人民受到不可預見的損

害，以維護法的安定性<sup>20</sup>。故行政罰法第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。」即為從新從輕原則之明文。

### 4.3 責罰相當原則

行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」裁處罰鍰時應審酌之因素，即「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」憲法第23條「必要」所呈現之比例原則，於行政程序法第7條有具體化之規定，即「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」其中，針對行政不法行為之制裁，該裁處權之行使，性質係屬行政行為，應依比例原則為之<sup>21</sup>。

### 4.4 便宜原則 - 勸導替代舉發

行政罰之處罰，有便宜原則與法定原則之區別。便宜原則係指對於符合法律構成要件之行為，行政機關有決定是否予以處罰的「決定裁量」。法定原則則指對於符合法律構成要件之行政不法行為，行政機關無論如何必須對之進行處罰，以維法律的尊嚴。行政罰法第19條所規範者即為便宜原則，其規定：「違反行政法上義務應受法定最高額新臺幣三千元以下罰鍰之處罰，其情節輕微，認以不處罰為適當者，得免予處罰（第1項）。前項情形，得對違反行政法上義務者施以糾正或勸導，並作成紀錄，命其簽名（第2項）。」。

對於情節輕微之違反行政法上義務行為，有以糾正或勸導較之罰鍰具有效果者，且刑事處罰基於微罪不舉之考量，亦採取職權不起訴，宥恕輕微犯罪行為，因行政罰法係規範行政罰裁處之統一性、綜合性法典，對於違反行政法上義務應受法定罰鍰最高額新臺幣三千元以下罰鍰之處罰，其情節輕微，認以不處罰為適當者，允宜授權行政機關按具體情況妥適審酌後，免予處罰，並得改以糾正或勸導措施，以發揮導正效果，故於本條就職權不處罰之要件及其處理明定之<sup>22</sup>。

### 4.5 一行為不二罰原則

一行為不二罰係指同一違反行政法義務之行為，禁止重複的加以處罰。此一原則係來自憲法實務的開展，並被承認為憲法原則。例如大法官釋字第384號、503號、604號及754號等解釋，均論及一行為不二罰原則為法治國原則之內涵<sup>23</sup>。

<sup>20</sup> 李惠宗，行政罰基本原理，授課講義，第10頁。

<sup>21</sup> 黃俊杰，比例原則與罰鍰之裁處，刊於月旦法學教室第96期，2010年10月，第11頁。

<sup>22</sup> 行政罰法第19條之立法理由第1點。

<sup>23</sup> 王韻茹，一行為不二罰原則之內涵及行為數之判斷 - 以兒童及少年副利與權益保障法第43條規定為中心，法律鑑定意見書，載於臺北市政府法務局網址：<https://legalaffairs.gov.taipei>。擷取日期：2024年7月30日。

行政罰法對於一行為不二罰原則之規範有三，包括：

#### 4.5.1 一行為違反數個行政法之適用

一行為違反數個行政法義務時如何適用？依行政罰法第24條第1項規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」可知行政罰法對此一情形，係依法定罰鍰額最高之行政法規定裁處。

#### 4.5.2 一行為如已裁處拘留即不再處罰鍰

行政罰法第24條第3項規定：「一行為違反社會秩序維護法及其他行政法上義務規定而應受處罰，如已裁處拘留者，不再受罰鍰之處罰。」一行為如違反社會秩序維護法而依法裁處拘留者，因涉及人身自由之拘束，其裁處程序係由法院為之，與行政罰法所定之由行政機關裁罰者不同，基於司法程序優先之原則，故於本項明定為如已裁處拘留者，不再受罰鍰之處罰<sup>24</sup>。

#### 4.5.3 刑事罰先理原則

行政罰法第26條第1項：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」依本項之立法理由指出，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，由於刑罰與行政罰同屬對不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，故依刑事法律處罰，即足資警惕時，實無一事二罰再處行政罰之必要。且刑事法律處罰，由法院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應予優先適用。另在但書又規定得以併罰，係以罰鍰以外之沒入或其他種類行政罰，因兼具維護公共秩序之作用，為達行政目的，行政機關仍得併予裁處。

此外，刑事程序先行審理後，若行為如經不起訴處分或為無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判確定者，仍得依違反行政法上義務規定裁處之，此有行政罰法第26條第2項之規定。其立法理由即指，行為如經檢察官為不起訴處分或法院為無罪、免訴、不受理或不付審理（少年事件）之裁判確定，行政罰之裁處即無一事二罰之疑慮，故第2項規定此時仍得依違反行政法上義務之規定裁處。

### 4.6 逕行裁處原則 - 應給予受處罰者陳述意見之例外

行政法第42條：「行政機關於裁處前，應給予受處罰者陳述意見之機會。但有下列情形之一者，不在此限：一、已依行政程序法第39條規定，通知受處罰者陳述意見。二、已依職權或依第43條規定，舉行聽證。三、大量作成同種類之裁處。四、情況急迫，如給予陳述意見之機會，顯然違背公益。五、受法定期間之限制，如給予陳述意見之機會，顯然不能遵行。六、裁處所根據之事實，客觀上明白足以確認。七、法律有特別規定。」

行政機關於裁處前，應給予受處罰者陳述意見之機會，以避免行政機關之恣意專斷，並確保受處罰者之權益。惟行政機關已依行政程序法第39條規定，通

<sup>24</sup> 行政罰法第24條之立法理由第3點。



知受處罰者陳述意見，或已依職權或依行政罰法第 43 條規定舉行聽證者，均已給予受處罰者陳述意見之機會，故無庸再依本條給予陳述意見之機會；又大量作成同種類之裁處，基於行政經濟之考慮，亦得不給予陳述意見之機會；另情況急迫，如給予陳述意見之機會，顯然違背公益，或受法定期間之限制，如給予陳述意見機會，將坐失時機而不能遵行者，亦不宜給予陳述意見之機會；此外，裁處所根據之事實，客觀上已明白且足以確認者，再事先聽取受處罰者之意見，顯然並無任何實益，故亦無須給予受處罰者陳述意見之必要；另法律如有特別規定，亦得不給予受處罰者陳述意見之機會<sup>25</sup>。

## 五、結語

本文有關道交條例裁罰原則之探討，討論係著重在道交條例的裁罰結構及裁罰之相關原則，故以警察機關實務執行的立場作為出發點，期以觀察並迅速掌握道交條例之規範架構，與裁罰所應注意之原則作一整合，以期反應道交條例之規範架構外，並應注意在適用上仍需受到行政法一般法律原則之約束。

此外，在法規適用遇有疑義時，亦經常會回觀其立法目的，並依其立法目的下作限縮的解釋適用。行政機關在研議制定一項法律時，一般而言是有必要且有需求之下，才會動用法律規範來維持一定的秩序，或增進人民的福利；故而在制定法律時，也會將立法的目的明定在第 1 條，除了揭示制定該法律的目的外，亦作為執法者在執行該法律時明確的目標。

交通部於民國 55 年 2 月，會同內政部、司法行政部、臺灣省政府等單位研訂「道路交通管理稽查處罰條例草案」，納入汽車、慢車、行人、道路障礙等統一道路交通管理，以維護道路交通秩序，確保道路交通安全與暢通，故而研訂該條例草案送立法院審議<sup>26</sup>。該草案在第 1 條明定：「為加強道路交通管理，維護道路交通秩序，確保道路交通安全，特制定本條例。」其立法說明，明確指出「本條例制定之目的，在加強道路交通管理，維護道路交通秩序，確保道路交通安全與暢通，使道路交通不致因各種車輛及行人之通行而形成混亂阻塞，以求縮短行車時間，避免車禍之發生，減少人民生命財產之損失。<sup>27</sup>」可知當時行政院送出的草案，對於道路交通管理處罰條例之立法目的，以保道路交通安全與暢通為主。

該草案送立法院審查期間，經立法院交通、內政、司法三委員會審查後，將原草案「道路交通管理稽查處罰條例」之名稱，修正為「道路交通管理條例」，其理由為「稽查處罰」之義可涵蓋於「管理」之中，故將「稽查處罰」四字刪去<sup>28</sup>，惟該名稱逐條審查會議上，經多名立法委員提出不同的看法，法律之名稱亦提出包括「道路交通管理制度」、「違反交通秩序罰法」、「道路交通安全條

<sup>25</sup> 參見行政罰法第 42 條之立法理由第 2 點。

<sup>26</sup> 參見第 1 屆立法院議案關係文書院總第 756 號，政府提案第 838 號，民國 55 年 6 月 14 日，第 0030 頁。

<sup>27</sup> 同上註，第 0032 頁。

<sup>28</sup> 參見第 1 屆立法院議案關係文書院總第 756 號，政府提案第 838 號之 1，民國 57 年 1 月 5 日，第 0345 頁。

例」<sup>29</sup>、「違反道路交通處罰條例」、「道路交通管理處罰條例」<sup>30</sup>。最後在三讀時亦將該條例名稱確定修正為「道路交通管理處罰條例」且將原草案之第1條修正為：「為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全，特制定本條例。」將其中第二句及第三句之「道路」刪除；第三句之「與暢通」三字亦刪除<sup>31</sup>。而最終立法院於民國57年1月24日完成三讀，該條例第1條之立法目的，亦自此文字修正後適用迄今。因此，我們要探討道路交通管理處罰條例之立法目的時，除了現有強調的交通安全外，亦應考量達到交通暢通的目的。

道交條例的裁罰應用，除了本文所探討之裁罰結構所須遵守之程序，及受本文前述所整理相關原則之拘束外，如仍有疑義，自當以目的解釋來限縮解釋適用，以避免道交條例過度解釋，而失去保障道路交通安全與暢通為主之目的。

## 參考文獻

- 王韻茹，一行為不二罰原則之內涵及行為數之判斷 - 以兒童及少年副利與權益保障法第43條規定為中心，法律鑑定意見書，載於臺北市政府法務局網址：<https://legalaffairs.gov.taipei>，擷取日期：2024年7月30。
- 李建良，道路交通違規舉發通知單之法律性質、生效與效力—行政處分概念、生效、效力與行政訴訟之關聯課題、興大法學第19期，2016年5月。
- 李惠宗，行政罰基本原理，授課講義。
- 李震山，行政法導論，三民書局出版，2014年9月。
- 林家賢，司法對交通秩序罰審查問題之研究 - 以普通法院交通法庭審查為中心，新學林出版，2007年7月。
- 梁宇賢，法學緒論，作者自印，1993年9月修訂4版。
- 陳敏，行政法總論，新學林出版，2019年11月。
- 黃俊杰，比例原則與罰鍰之裁處，刊於月旦法學教室第96期，2010年10月。
- 黃啟禎，交通違規案件時效問題評議 - 兼評高等法院暨所屬法院九十四年度法律座談會刑事類提案第十八號及相關判決，月旦法學雜誌第150期，2007年11月。
- 葉俊榮，面對行政程序法，元照出版，2010年3月。
- 最高行政法院大法庭裁定之統一見解，網址：<https://tpa.judicial.gov.tw/>。
- 立法院法律系統，網址：<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm>。
- 憲法法庭，網址：<https://cons.judicial.gov.tw/>。
- 全國法規資料庫，網址：<https://law.moj.gov.tw/Index.aspx>。

<sup>29</sup> 參見立法院公報第57卷第6期院會紀錄，第331-333頁。

<sup>30</sup> 同上註，第0349頁。

<sup>31</sup> 同上註，第0349頁。