

111 年 道 路 交 通
安 全 與 執 法 研 討 會
中 華 民 國 111 年 09 月 29 日

交通違規行為適用法令認定之探討

Discussion on Applicable Laws of Traffic Violations

陳俊宏 Chun-Hung Chen¹

摘要

道路交通管理處罰條例，為規範交通違規行為之處罰依據，惟構成處罰之要件，因不同之人員或機關而有不同之解讀，形成見解上適用之疑義。為能統一見解，最高行政法院設有統一見解之裁定機制，而 108 年 7 月更建立大法庭制度，俾解決見解歧異之問題。

本文為探討交通違規法令適用疑義，爰就過去法律適用有歧異之案例，經最高行政法院判決或大法庭作出統一見解之裁定，析述各自適用之理由，並摘述整理統一見解之理由，引導實務執法機關依統一見解分析之步驟與邏輯，期能建立正確解讀適用法律之思維，俾減少行政爭訟。另就發動攔查人車之作用法依據，探討適用之作用法依據，供執法人員作為攔停人車適用法令之參考。

關鍵字：交通違規、統一見解、攔停、舉發、裁決

一、前言

道路交通管理處罰條例(以下稱處罰條例)規範著人民違反該條例時之處罰，然而處罰規範之文義解釋，也常因不同之地方或機關在適用時，產生不同之認定，包括不同之法院對於相同處罰之規範，亦偶有作不同見解之判決。行政訴訟法第 235 條之 1 第 1 項規定：「高等行政法院受理前條第 1 項訴訟事件，認有確保裁判見解統一之必要者，應以裁定移送最高行政法院裁判之。」此規定係為避免簡易訴訟程序事件(包括交通裁決事件)因以高等行政法院為終審，而衍生原裁判所持法律見解與裁判先例歧異之問題，為確保裁判見解統一之必要而制定。

司法院為了強化終審法院統一法律見解的功能，推動建立大法庭制度，而最高法院與最高行政法院「大法庭」制度已於民國 108 年 7 月 4 日正式上路，我國司法已邁入新的篇章，未來統一法律見解的方式將更符合司法權的本質。大法庭制度實施後，判例選編及決議制度也一併廢除²。大法庭設置是為了回應 2017 年司法改革國是會議決議，期望藉由 11 位法官公開審理的程序，統一法律見解，同時也希

¹ 臺灣警察專科學校行政警察科副教授，臺北市文山區興隆路三段 153 號，02-22308512，分機 3313，scott160@mail.tpa.edu.tw。

² 參閱司法院網頁，網址：<https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-1578-58280-8179d-1.html>。

望透過這個制度解決過去判例與決議的爭議問題。根據法院組織法第 51 條之 10、及行政法院組織法第 15 條之 10 等二法均有明定，大法庭之裁定對提案庭提交之案件有拘束力。亦即大法庭裁定後，提案庭就該提交案件，應依據大法庭裁定所表示的法律見解，作成本案終局裁判。「大法庭制度」何以能統一法律見解？另一個關鍵在於法院組織法第 51 條之 2 第 1 項（行政法院組織法第 15 條之 2 第 1 項）之「法定提案義務」，提案庭依據大法庭裁定之法律見解作出確定之終局裁判，成為最高法院、最高行政法院之「先前裁判」，各審判庭對於受理之案件，除非擬對於採取大法庭裁定見解之先前裁判表示不同之法律見解，再次開啟徵詢、向大法庭提案等程序，否則應採取與先前裁判相同之見解，此項機制確保了最高法院、最高行政法院各庭之間（橫向）法律見解之一致性。透過審級制度，下級審法院對於該項統一之法律見解，亦應遵循，由此達成縱向法律見解之統一³。

爰上，本文將蒐集幾個處罰條例上，有關其規範認知見解有歧異，經最高行政法院或大法庭統一見解之案例，探討其作出統一見解之理由分析，俾利警察機關或裁罰機關得以快速掌握處罰條例相關規範之認知基礎。此外，有關處罰條例雖規範各項違反義務之處罰規定，惟對於如何發動攔停違反義務之人車的作用法規定，卻沒有明確的規定，因而交通勤務警察多以警察職權行使法第 7 條、第 8 條作為發動攔停人車的作用依據，但對於不是警察人員而依法令執行交通稽查人員，則不得適用警察職權行使法作為攔停或制止違反處罰條例義務之人車，進而執行交通稽查之任務，此一部分適用的作用法規以何者為適當妥切，亦為本文探討的課題。

二、問題意識

法律為了要能普遍適用到社會上的所有事物，往往會使用很抽象的用語及概念，或者設計成不確定法律概念或概括條款的形式；但是社會的運作往往很複雜且一直變動，在適用法律時又常會對於特定事實有所評價，這使得瞭解法律在說什麼、並且適用法律變得很困難。當人做了特定的行為（具體事實）時，這個行為會不會符合法律規定的特定條件（規範要件），因而發生一定的法律效果。在此套用、解釋（法律學習過程中稱為「涵攝」）的過程中，往往會發現有些法律概念的意義似乎有待釐清，此時就需要解釋法律，來瞭解法律規定的真正意涵⁴。

本文以探討處罰條例有關規範之認知為主，該條例主要規範人們日常的生活之交通往來等秩序，當人們一時疏忽交通秩序的順序或細節時，可能就會面臨相當罰鍰，而處罰的認定，亦處罰之主管機關為主；惟主管關如有認事用法違反法規範文義，或不合規範目的時，被處罰人往往就會提出行政訴訟爭取權益。對於訴訟兩造之攻防，我們常見被處罰人經常援引一般法律原則來為自己作答辯；而主管機關則多依法規範文義上的認知作認定；法院則綜合兩造之主張，並依法規範立法初時之條文照說明，作為解讀法規範的用法；當法院之間出現對法規範有不同解讀時，此時就有賴最高法院作出公正客觀的統一見解，作為解決實務上認事用法上的歧異。

³ 同上註。

⁴ 李建良，法學方法與基本權解釋方法導論，人文及社會科學集刊，第 30 卷第 2 期，2018 年 6 月，頁 244-245。

為能聚焦緣舉出以下三例業經最高行政法院或大法庭統一見解之案例，並分析統一見解之理由與其結論。

1. 砂石車輛未符合交通部訂定之「砂石專用車輛規定」，可否依處罰條例第 29 條之 1 第 1 項規定：「裝載砂石、土方未依規定使用專用車輛或其專用車廂未合於規定或變更車廂者，處汽車所有人新臺幣 4 萬元以上 8 萬元以下罰鍰，並當場禁止通行。」裁罰。
2. 汽車(含機車)「未懸掛號牌停放道路」應依處罰條例第 12 條第 4 項前段或後段裁罰？或應考量有無更適合之處理依據？
3. 處罰條例第 90 條前段規定：「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 3 個月不得舉發。」(現行法已修正為逾 2 個月不得舉發)關於該條所定 3 個月之舉發期限，是以何時點作為認定舉發是否已逾 3 個月之準據？

此外，有關處罰條例雖規範各項違反義務之處罰規定，惟對於如何發動攔停違反義務之人車的作用法規定，卻沒有明確的規定，警察或依法令執行交通稽查任務人員執行交通稽查任務時，所為對交通違規人車攔停之作用法執行依據，應如何適用有關之法規範？

以上四個問題意識中，前三個為客觀的事實，因法規適用及認定上各有歧異，經行政訴訟後並提最高行政法院或大法庭作出統一見解之判決(裁定)，本文除摘要不同認知見解外，並摘述最高行政法院或大法庭統一見解之理由，俾利掌握適用法規之解讀邏輯；最後一個問意識，則是發現有交通違規人車時，探討發動攔停或制止其行為之法依據，亦為法規適用之範圍，爰一併探討。

三、法解釋的取捨--案例探討

法條文義有多種解釋的可能時，如何取捨？這是法律解釋的基本問題。雖然同在法條文義範圍內解讀條文的意涵，但判決書和不同意見對法條的解讀，卻相當分歧⁵。美國聯邦最高法院常表明，解釋法律時，應以法條的通常文義為準。所謂通常文義，並沒有明確的定義，法院在決定法條的通常文義時，有時依立法目的及體系脈絡等因素，將法條文義擴及於邊緣意義。但有時則堅持限於核心文義，認為立法目的的考量，不能擴張法條的通常文義，法院取捨之間，並未建立明確的規則，大法官各自使用自己確信的法律解釋方法，相同的解釋方法，可以得出相同的結論，也可以得出不同的結論，其中的分歧，主要取決於大法官的價值觀之選擇⁶。

相對於我國的法律解釋，當法院之間出現不同的法律解讀時，最高行政法院已建立作出統一見解的機制；對於統一見解的法律解釋方法如何取捨，本文擇取三件處罰條例的法律解讀歧異案件，摘錄各自不同的解讀要點，以及最高行政法院作出統一見解的分析，讓閱讀者得以相互比較，並吸收最高行政法院統一見解的理由。

⁵ 參見賴英照，通常文義與法律解釋，中原財經法學第 47 期，2021 年 12 月，第 2 頁。

⁶ 同上註，第 55 頁。

3.1 法律保留原則與法律授權明確性的審查

第一個問題：砂石車輛未符合交通部訂定之「砂石專用車輛規定」，可否依處罰條例第 29 條之 1 第 1 項規定：「裝載砂石、土方未依規定使用專用車輛或其專用車廂未合於規定或變更車廂者，處汽車所有人新臺幣 4 萬元以上 8 萬元以下罰鍰，並當場禁止通行。」裁罰。

本案業經最高行政法院 107 年判字第 345 號判決作出統一見解，摘要如下：

3.1.1 事實

民眾所有之牌照號碼為 088-ZY 號之營業貨運曳引車（下稱系爭車輛），領有「砂石專用車（港）」，並附掛牌照號碼 57-KD 號營業半拖車，於民國 105 年 1 月 25 日 8 時 27 分許，行經新北市○○區○○路與八勢路路口時，為新北市政府警察局淡水分局警員攔查，認系爭車輛有「載運土方未依「裝載砂石土方車輛使用專用車輛及專用車廂規定」（下稱砂石專用車輛規定）使用專用車廂，土方證明文件：PB000-0000000」之違規行為，遂當場舉發並填製北警交字第 C00000000 號舉發違反道路交通管理事件通知單，記載應到案日期為 105 年 3 月 1 日前，並移送上訴人處理。民眾於 105 年 1 月 25 日到案陳述不服舉發，舉發機關於 105 年 5 月 10 日以新北警淡交字第 1053336934 號函更正違規事實為「裝載砂石土方未依規定使用專用車輛（未依規定使用專用車輛）」。民眾仍不服，遂提起行政訴訟，並主張：

- 1.交通部 95 年 11 月 24 日交路字第 0950059883 號函釋（下稱交通部 95 年 11 月 24 日函）為解釋性行政規則。又交通部 96 年 11 月 7 日交路字第 0960010483 號函釋（下稱交通部 96 年 11 月 7 日函）之意旨，在解釋何種車輛得或不得行駛於道路，已涉及限制人民權利事項，不得以行政函釋為之，始符合法律保留原則。
- 2.交通部依處罰條例第 29 條之 1 及道路交通安全規則第 39 條、第 39 條之 1、第 42 條等規定，所制定「砂石專用車輛規定」，第 1 點雖規定「並為建立砂石用車制度及加強管理砂石車輛訂立之」，看不出授權依據何在，更遑論授權目的、內容及範圍均不明確，足見職權命令性質，行政機關不得以該規定為裁罰依據。
- 3.交通部 96 年 11 月 7 日函已超脫母法文義解釋可能範圍，依司法院釋字第 137 號、第 216 號解釋意旨，法官不應受交通部 96 年 11 月 7 日函之拘束。

3.1.2 主管機關的對處罰規定的解讀

交通部公路總局新竹區監理所認被民眾前開違規事實屬實，確有「裝載砂石土方未依規定使用專用車輛（未依規定使用專用車輛）」之情形，即於 105 年 6 月 20 日，按道路交通管理處罰條例（下稱處罰條例）第 29 條之 1 第 1 項及道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則規定，以竹監裁字第 50-C0000000 號裁決書（下稱原處分）裁處被上訴人罰鍰新臺幣（下同）6 萬元。其理由：

- 1.裝載砂石、土方之傾卸框式大貨車及傾卸框式半拖車，應使用專用車輛或專用車廂，違者依處罰條例第 29 條之 1 規定處罰。至道路交通安全規則第 42 條第 1 項第 3 款、第 15 款等規定，用以裝載砂石、土方之車輛，除需具備相關裝置與標示外，尚需經向監理機關申請登檢為「砂石專用車」，方得作為裝載砂石、土方之使用。

- 2.依交通部 95 年 11 月 24 日函所示「自港區駛出且出具港區過磅單之傾卸框式大貨車及傾卸框式半拖車，其貨廂容積及貨廂外框顏色得不受限制，如准於港區外載運砂石土方，易與一般傾卸框式車輛混淆，衍生管理問題，業者如有是項需求，應依規定申請變更登記為砂石專用車」。
- 3.本件已有相關判例，如臺灣新北地方法院 103 年度交字第 129 號判決，臺灣雲林地方法院 101 年度交字第 21 號判決亦採相同見解。

3.1.3 初審法院對處罰規定的解讀

臺灣新竹地方法院（下稱原審法院）於 105 年 12 月 30 日以 105 年度交字第 97 號判決（下稱原判決），判決原處分撤銷。其理由：

- 1.道路交通安全規則第 1 條之規定，係主管機關依處罰條例第 92 條第 1 項授權所制訂之授權命令，而處罰條例第 92 條第 1 項中未就載運砂石、土方車輛之規格、顏色予以規定。
- 2.處罰條例第 29 條之 1 第 1 項係以「裝載砂石、土方未依規定使用專用車輛或其專用車廂未合於規定或變更車廂者」為要件，但該項規定中就「規定」未載明授權之目的、內容及範圍。依司法院釋字第 680 號解釋之意旨，實難以道路交通安全規則關於砂石車檢定規定為處罰條例第 29 條之 1 第 1 項所稱「規定」。
- 3.砂石專用車輛規定亦無法律明確授權，是否可認係屬處罰條例第 29 條之 1 第 1 項所稱之「規定」。被上訴人(民眾)所有系爭車輛既係以港區作業為由登檢之砂石專用車，遭舉發時雖非港區作業，但既屬載運砂石專用車輛及專用車廂，即不符處罰條例第 29 條之 1 規定之要件。
- 4.依交通部 95 年 11 月 24 日函之意旨，僅係明白確認以港區作業為由登檢砂石專用車與砂石專用車不同，並無明白表明，該港區砂石專用車，如非以港區作業為目的，即違反處罰條例第 29 條之 1 規定。
- 5.又交通部 96 年 11 月 7 日函，既考量砂石專用車（港）係經登檢合格之砂石專用車，且未考量砂石專用車輛規定並無法律明確授權

3.1.4 最高行政法院統一見解的分析

- 1.按「對於人民違反行政法上義務之裁罰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件、法律效果，應以法律定之；以命令為之者，應有法律明確授權，始符合憲法第 23 條法律保留原則之意旨，本院釋字第 394 號、第 402 號、第 619 號解釋足資參照。」司法院釋字第 638 號解釋理由書闡述甚明。
- 2.行政法上義務，其構成要件之內容，除義務主體之外，其行為（作為或不作為）、結果等要件，均應以法律或法規命令為據，惟法律就其構成要件授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，始符合授權明確性之要求。
- 3.按「裝載砂石、土方未依規定使用專用車輛或其專用車廂未合於規定或變更車廂者，處汽車所有人新臺幣 4 萬元以上 8 萬元以下罰鍰，並當場禁止通行。」處罰條例第 29 條之 1 第 1 項定有明文。係屬對於砂石車未依規定使用專用車輛等違規行為之處罰規定，為對於人民違反行政法上義務之裁罰，涉及對人民權利之限制，故處罰之構成要件暨法律效果，應以法律定之，以命令定之者，應有法律明確授權，始符憲法第 23 條法律保留原則之意旨。

- 4.惟按「砂石專用車輛規定」第1點雖規定：「依據道路交通管理處罰條例第29條之1及道路交通安全規則第39條、第39條之1及第42條等之規定，並為建立砂石專用車制度及加強管理砂石車輛訂定之。」然就處罰條例第29條之1文義觀察，並未有如同條例第4條第3項、第7條第2項、第21條第2項、第33條第6項、第92條第1項等明文授權「由交通部定之」之規定，實無從依該處罰條例第29條之1所規定之內容審查授權之目的、內容及範圍是否明確，難謂符合授權明確性原則。
- 5.道路交通安全規則本身即為授權命令，自不得本於授權命令再為授權命令，致違反再授權禁止原則。
- 6.對於本件已領有「砂石專用車(港)」行車執照之車輛，其於裝載砂石、土方時，究在何種情形下使用，始屬未依規定使用而合致違反處罰條例第29條之1第1項之規定，則付之闕如，亦乏任何領有「砂石專用車(港)」行車執照之車輛究應如何行○於○區○○○道路，其行駛路段有無限制之明文，自均與本件違規事實無涉。
- 7.查交通部95年11月24日函略謂：「自港區駛出且出具港區過磅單之傾卸框式大貨車及……，應依規定申請變更為登記為砂石專用車。」及交通部96年11月7日函略謂：「……另為期因應到港砂石載運需求，……，經查驗合格得登檢為『砂石專用車(港)』之車輛，亦即該等車輛僅得載運砂○○○區○○○道路。」等語，上開兩函釋均未提及港區砂石專用車行駛於○○區○○○道路即屬違反處罰條例第29條之1第1項規定，且均未有法令之授權依據，自不能作為認定港區砂石專用車行駛於○○區○○○道路，即屬違反處罰條例第29條之1第1項規定而得加以處罰之依據。

3.1.5 簡評

本案據以處罰之「砂石專用車輛規定」，不但缺乏明確授權依據而有違法律保留原則外，且該規定第1點至第7點全部規定均與領有「砂石專用車(港)」行車執照之車輛行駛於○○區○○○道路之違規事實無關；另交通部上開兩函釋，均未提及港區砂石專用車行駛於一般道路究應如何處罰；主管機關基於依法行政及法律保留原則，均不得援引作為認定違反處罰條例第29條之1第1項之裁罰依據。綜上，本案在價值觀上，仍應嚴守以下原則：

- 1.對於人民違反行政法上義務之裁罰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件、法律效果，應以法律定之；以命令為之者，應有法律明確授權，始符合憲法第23條法律保留原則之意旨。
- 2.違反行政法上義務之構成要件內容、行為、結果等，均應明定於法律或法規命令為準據，如構成要件依法律以授權命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，始符合授權明確性之要求。
- 3.行政機關之函釋或授權命令，不得再授權訂定處罰人民之規定。

3.2 已報廢而未懸掛號牌停放路邊之法律適用

第二個問題：汽車(含機車)「未懸掛號牌停放道路」應依處罰條例第12條第4項前段或後段裁罰？或應考量有無更適合之處理依據？

本案業經最高行政法院 107 年判字第 731 號判決作出統一見解，摘要如下：

3.2.1 事實

民眾所有 000-000 號普通重型機車（下稱系爭機車），於民國 105 年 10 月 29 日 20 時 45 分許，在臺北市○○區○○街○○○號前，因「未懸掛號牌停放道路」，為臺北市政府警察局信義分局依違反道路交通管理處罰條例第 12 條第 4 項規定，填製第 AFU794928 號舉發違反道路管理事件通知單，逕行舉發。並經臺北市交通裁決所依道路交通管理處罰條例第 12 條第 4 項規定「未懸掛號牌於道路停車者」依同條第 1 項規定處罰新臺幣（下同）5,400 元，牌照扣繳（下稱原處分）。民眾認為該車已報廢而不服裁罰，遂提起行政訴訟主張：系爭機車已於 105 年 7 月 12 日報廢，並已繳交車牌，訴請臺灣臺北地方法院撤銷原處分。

3.2.2 初審法院對處罰規定的解讀

臺灣臺北地方法院 105 年度交字第 476 號判決（下稱原判決）撤銷原處分超過 3,600 元罰鍰部分，並駁回被上訴人其餘之訴。其理由如下：

1. 道路交通管理處罰條例第 12 條第 4 項規定之處罰態樣有：汽車未領用有效牌照於道路停車、懸掛他車號牌於道路停車、未懸掛號牌於道路停車三種，可知汽車未領用有效牌照與未懸掛號牌於道路停車係屬二種不同違規行為。
2. 違反道路管理事件統一裁罰基準表亦將「汽車未領用有效牌照」及「未懸掛號牌」於道路停車，於期限內繳納或到案聽候裁決者，分別處罰鍰 3,600 元及 5,400 元。
3. 依前開立法文義及體系可知，所謂未懸掛號牌係指已領有號牌而未懸掛，自不包括未領用有效牌照之情形。
4. 所謂未領用有效牌照，當包括從未領用牌照與牌照已繳銷或註銷等情形。
5. 本件系爭機車未有號牌於前揭時地停車，因其牌照已經報廢，即非屬有號牌而未懸掛，應構成道路交通管理處罰條例第 12 條第 4 項前段「汽車未領用有效牌照於道路停車」之違規事實，則原處分逕依後段「未懸掛號牌」於道路停車裁處，於法未合。

3.2.3 最高行政法院統一見解的分析

1. 本件關於道路交通管理處罰條例第 12 條第 4 項「汽車未領用有效牌照於道路停車」與「未懸掛號牌於道路停車」如何區別，是否排除同法第 82 條之 1 查報廢棄車輛規定之法律爭議，查原裁定法院之見解確有歧異情事，是原裁定認有確保裁判見解統一之必要。
2. 又道路交通管理處罰條例第 12 條第 4 項規定「未懸掛號牌」，係指只須其事實上未懸掛號牌，即構成該條項之「未懸掛號牌」，尚無須區分查獲當時是否領用有效牌照。而同條項「未領用有效牌照」，自係指懸掛已非有效牌照，亦即曾領用牌照已遭註銷、吊銷之情形。
3. 道路交通管理處罰條例第 92 條第 4 項授權訂定之違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則，其第 2 條第 1 項規定之違反道路管理事件統一裁罰基準表，關於違反道路交通管理處罰條例第 12 條第 4 項部分之裁罰標準，區分汽車未領用有效牌照、懸掛他車號牌或未懸掛號牌的行為態樣，及衡酌該等行為態

樣於交通違規稽查時，以「懸掛他車號牌或未懸掛號牌」者相對於「汽車未領用有效牌照」者，較不易辨識及查明車輛所有人，對公益侵害相對情節較重，而為不同之裁罰，亦即：如為「汽車未領用有效牌照於道路停車」，期限內繳納或到案聽候裁決者處罰鍰 3,600 元，如為「汽車懸掛他車號牌或未懸掛號牌於道路停車」，期限內繳納或到案聽候裁決者處罰鍰 5,400 元，並無違比例原則。

4. 道路交通管理處罰條例第 82 條之 1 規定：「(第 1 項) 占用道路之廢棄車輛，經民眾檢舉或由警察機關、環境保護主管機關查報後，由警察機關通知車輛所有人限期清理；……。」
5. 交通部為處理占用道路之廢棄車輛應如何認定與查報，會同內政部、法務部、行政院環境保護署，依道路交通管理處罰條例第 82 條之 1 第 2 項授權而訂定占用道路廢棄車輛認定基準及查報處理辦法（下稱廢棄車輛查報辦法），依該辦法第 2 條規定：「占用道路車輛，有下列情形之一者，認定為廢棄車輛：一、經所有人或其代理人以書面放棄之車輛。二、車輛髒污、銹蝕、破損，外觀上明顯失去原效用之車輛。三、失去原效用之事故車、解體車。四、其他符合經中央環境保護主管機關會商相關機關公告認定基準之車輛。」可知，廢棄車輛查報辦法已對於廢棄車輛之定義有明確規定。如屬占用道路之廢棄車輛，應依道路交通管理處罰條例第 82 條之 1 規定處置，而非適用道路交通管理處罰條例第 12 條第 4 項規定予以處罰。
6. 道路交通管理處罰條例第 12 條規定之標的為「汽車」，當係指尚未經報廢，或尚未失去原效用之車輛而言，即不包括廢棄車輛查報辦法第 2 條定義之廢棄車輛。且道路交通管理處罰條例第 12 條立法目的在於管制違規「汽車」在道路行駛或停車，此與道路交通管理處罰條例第 82 條之 1 第 1 項立法目的係在規範占用道路之「廢棄車輛」的移置及清除，二者有別。

3.2.4 簡評

車輛既已完成報廢手續，該報廢車即不得再申領號牌並行駛於道路上，易言之，即屬失去原有車輛自由行駛之功能，而得認定廢棄車輛查報辦法第 2 條第 1 款規定之廢棄車輛；該廢棄車輛未懸掛號牌而占用道路，自不應適用處罰條例第 12 條第 4 項規定處罰，而應思考以處罰條例第 82 條之 1 規定，依廢棄車輛查報辦法處置。此外，本案最高行政法院以下的解讀可作為規範的解釋：

1. 未懸掛車牌之認定，係只需車輛外觀未懸掛規定之牌照即屬構成義務之違反，而無需區分是否領用有效車牌或未領用車牌。
2. 車輛經向主管機關報廢後，即非屬具汽車效用之汽車，爰此，該報廢車輛即非屬處罰條例第 12 條所指之汽車，而不適宜依該條規定之義務據以裁罰。
3. 車輛經向主管機關報廢後，如有違反處罰條例構成道路障礙等違規行為時，即應考量依處罰條例第 82 條或 82 條之 1 等規定處置。

3.3 舉發時效逾期的計算基準

第三個問題：處罰條例第 90 條前段規定：「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 3 個月不得舉發。」（現行法已修正為逾 2 個月不得舉發）關於該條所定 3 個月之舉發期限，是以何時點

作為認定舉發是否已逾3個月之準據？

本案業經110年度大字第2號裁定作出統一見解，摘要如下：

3.3.1 事實

上訴人於民國108年11月3日12時3分許駕駛車牌號碼0000-00號自用小客車，在高雄市○○區○○路000號前，因有「在人行道臨時停車」之違規行為（下稱系爭違規行為），經民眾檢舉，由高雄市政府警察局交通大隊三民二分隊（下稱舉發機關）員警填製高市警交相字第BQD207153號舉發違反道路交通管理事件通知單逕行舉發。

3.3.2 爭點

行為時即90年1月17日修正公布之道交處罰條例第90條前段規定：「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3個月不得舉發。」（現行法已修正為逾2個月不得舉發）關於該條所定3個月之舉發期限，就同條例第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3個月之準據？

3.3.3 大法庭分析理由

1.舉發通知單送達時說不可採之理由：行為時道交處罰條例第90條前段係規定「逾3個月不得舉發」，而非舉發通知單「送達」與否之規定。況依現行道交處罰條例第90條規定已修正為「逾2個月不得舉發」，已明顯短於部分送達程序所需期間（例如於依行政程序法第78條第1項第3款為公示送達者，須經60日始發生效力），於法律上及事實上恐將不存在合法送達之可能性，足見行為時道交處罰條例第90條前段規定「逾3個月不得舉發」，並非舉發通知單「送達」與否之規定。

2.舉發通知單作成時說不可採之理由：

(1) 舉發機關就舉發通知單之作成日期（填單日）固為舉發之日期，然於舉發通知單未交付、送達受舉發人或移送處罰機關之前，純屬行政內部作業程序，須經發布而對該發布者始成立、生效，未發布前，難謂已完成舉發之效果，「舉發日」並不同於「完成舉發效果日」，尚不成為處罰機關裁決之前提，亦難謂對受舉發人成立、生效。

(2) 舉發通知單作成日期雖為舉發日期，然於舉發通知單未送達受舉發人或移送處罰機關之前，純屬行政機關內部行為，尚不成為處罰機關裁決之前提，亦難謂對受舉發人發生舉發作用。不論其舉發日期為何，倘未於行為人違規行為後3個月內完成移送處罰機關受理時，即不生完成舉發之效果，「舉發日」並不等於「完成舉發之效果日」，並不會因「舉發」與「移送」之時點不同而有異，亦與移送期間之規定無涉。

3.舉發通知單付郵時說不可採之理由：交通部87年5月7日交路字第003563號及86年12月26日交路字第055202號等函釋，就如何認定舉發機關有無依規定在3個月內完成舉發程序，雖採舉發機關已填製違反道路交通管理事件通知單，並已寄出付郵，不論其有無送達，即已完成舉發，係以舉發通知單付郵日期為完成舉發日期。此說以舉發通知單發出之時點為完成舉發行為之認定，對受舉發人而

言，無異採「發信主義」。然依行政程序法第 49 條規定，僅在人民申請案件以「掛號郵寄」方式者，係以交郵當日郵戳日期為準，就人民之意思表示採取「發信主義」。舉發通知單係將交通違規事實告知受舉發人，若採發信主義，顯與行政機關對於相對人之書面行政處分或其他行政行為之通知係採取到達主義者，已有抵觸，難認可採。

4.行為時道交處罰條例第 90 條前段規定：「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 3 個月不得舉發。」關於該條所定 3 個月之舉發期限，就同條例第 8 條第 1 項第 1 款之汽車違規行為，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 個月之準據。理由如下：

- (1) 道路交通違規處罰制度，依道交處罰條例第 8 條第 1 項規定，採雙主管機關，亦即原則上就汽車違規處罰，劃歸公路主管機關；慢車、行人及道路障礙之違規處罰，劃歸警察機關。
- (2) 依道交處罰條例第 9 條規定，道路交通違規處罰程序可分為舉發與裁決程序。另依道交處罰條例第 7 條至第 8 條及違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則（下稱處理細則）第 3 章至第 6 章之規定，道路交通違規之處罰過程，其程序主要可分為 3 個階段，第 1 階段為稽查，第 2 階段為舉發與移送，第 3 階段為受理與處罰。
- (3) 違反道交處罰條例之行為，必經舉發機關之合法舉發程序後，處罰機關方得進行裁決處罰，倘逾 3 個月舉發，即因舉發逾期而不合法，裁決機關自不得裁決處罰。
- (4) 交通違規舉發是對違規事實的舉報，乃是舉發機關將稽查所得有關交通違規行為時間、地點及事實等事項記載於舉發通知單，並告知受舉發人，屬舉發機關於處罰機關作成完全及終局裁決前的行政行為。
- (5) 交通違規事件具質輕量多之特性，基於大量行政而具有行政效能考量，行為時道交處罰條例第 90 條前段規定，乃係對於舉發機關之「舉發時程」進行規範，以防止舉發機關怠惰，促使舉發機關對已發生或已發現之交通違規案件儘速處理。舉發機關於舉發違反道路管理事件後，應依處理細則第 28 條規定，將該事件必要之相關資料移送處罰機關。由處罰機關依相關資料進行裁決處罰，該移送及受理程序具有公示性及明確性。
- (6) 處罰機關受理舉發機關所移送之事件，自應依處理細則第 33 條第 1 項規定審核查明舉發要件有無欠缺，舉發機關是否在受舉發人違規行為成立時起 3 個月內完成舉發效果之程序，倘逾 3 個月舉發，即因舉發逾期而不合法，裁決機關自不得裁決處罰。

3.3.4 簡評

本案經大法庭認定所定 3 個月之舉發期限，依處罰條例第 8 條第 1 項第 1 款之汽車違規行為，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 個月之準據。易言之，所指之「舉發」，其文義上應理解為「有效之舉發」，亦即若舉發逾期始送達處罰機關，則該舉發行為即告無效，處罰機關即不得據以裁罰。綜上，本案應注意以下幾點：

- 1.交通違規舉發行為，如尚未形成公示性及明確性時，即非屬有效之舉發行為；亦即須經發布成立、生效，始完成舉發之效果，而為有效之舉發行為。無效的舉發行為，屬行政機關之內部作業程序，即行政機關之內部行為，對外尚未發生法效效果。這一點與處罰條例上的法條文義難能連結，而須特別解讀之。
- 2.依處理細則第3章至第6章之規定，道路交通違規之處罰過程，其程序分為3個階段，第1階段為稽查，第2階段為舉發與移送，第3階段為受理與處罰。惟稽查之前置行為，應有實施攔停之作用階段。此一攔停的法律依據，分別有警察職權行使法(警察人員適用)及行政罰法，均有攔停制止之作用依據，執行交通稽查人員仍應注意攔停或制止的構成要件，始為合法。
- 3.交通部87年5月7日交路字第003563號及86年12月26日交路字第055202號等函，所採「舉發通知單付郵時說」為完成舉發日期之解釋，經大法庭分析為對人民不利之「發信主義」而不宜適用，允宜修正適用「到達主義」。此舉等於否決主管機關的這個解釋，主管機關應適時檢討本解釋並作出停止適用之公告，以免日後再經誤用。

3.4 小結

法律解釋的目的，我國向來區分主觀說與客觀說，主觀說認為法律解釋的目的在探求立法者意思，即歷史上的立法者事實上之看法、企圖與價值觀；其立論點在於權力分立下，立法者具有規範的決定權，立法者的意思可正確認知法律原有的目的，且立法史料及歷史事實可界定立法者意思，法律內容不易遭誤會，執法機關不會捉摸不定，增加法安定性。客觀說則認為法律解釋的目的在闡釋法律本身蘊含的意旨，將法律視為自頒布起，具有一個內在於法律自己的意旨（規範性的法律意義）。其認為法律自頒布時起，即與立法者脫離關係，法律思想於此時確定，自法規範的文義作為受規範人認知法律的基準，當歷史資料為一般人不易接觸的事實環境，避免自立法史料探詢立法者的意思，才可增加法安定性⁷。

觀第一個案例，司法院大法官會議解釋第394號、402號、619號、及第638號等解釋，均陳述對於人民違反行政法上義務之裁罰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件、法律效果，應以法律定之；以命令為之者，應有法律明確授權，始符合憲法第23條法律保留原則之意旨。且違反行政法上義務之構成要件內容、行為、結果等，均應明定於法律或法規命令為準據，如構成要件依法律以授權命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，始符合授權明確性之要求。此外，授權命令(即法規命令)及行政函釋等，均不得再授權訂定處罰人民之相關規定，以符合法治國之法律保留原則。

而第二個案例，就違反義務行為之外觀，雖符合處罰規定之文義，然而客觀要件雖然符合處罰文義，惟仍應注意立法者主觀上的意思，亦即立法者訂定該處罰的企圖與價值觀為何，在作法律解釋時，仍應兼顧主觀說與客觀說之解釋，始能適應社會情勢之變化。

第三個案例，就文義上的解讀，似乎只規範在舉發行為是否發生，然而就發生

⁷ 郭玉林，美國文本主義解釋方法為我國審判實務繼受之可能性及方法—以 Justice Antonin Scalia 見解為例示，高大法學論叢，第13卷第2期，2018年3月，第45-46頁。

結果是否產生法效果這部分，卻是法律的基本內涵。換言之，交通稽查的舉發行為，除了要完成舉發動作外，尚須把舉發的通知讓處罰機關收悉，據以對外發生公示性與明確性之法律效果。亦即交通稽查之舉發行為，又要區分為內部程序及外部生效作業，只有將該舉發通知完成送達到處罰機關時，該舉發行為始具有法律效果，而屬行政機關對外之行政行為。

四、攔停交通違規稽查之作用法依據

自警察職權行使法於民國 92 年 12 月 1 日施行後，警察執勤時所為之職權行使，不管什麼情況，幾乎均援引警察職權行使法作為攔停人車之作用法依據，雖說大致上均能應付得過去，尤其遇有須對人民身分查證需求時，幾乎均以警察職權行使法第 6 條、第 7 條、第 8 條作為執行之依據，而這樣的操作下，似乎也沒有發生什麼大的問題，如有民眾依法訴請救濟時，也未見法院就警察依警察職權行使法查證人民身分，有提出不合適用之問題，有疑義者大概在「表明身分、告知事由」這個程序上，警察比較容易疏忽告知事由，或者僅告知民眾其正在執行之勤務方式，如執行取締酒後駕車勤務、執行擴大臨檢勤務等，部分警察常把正在執行之勤務方式，作為攔停民眾之事由為告知，這部分比較容易造成程序上的瑕疵外，警察在實務上一直堅信，對人民作身分查證時，只要依警察職權行使法第 6 條至第 8 條規定作為法依據就沒問題了。

然而事實是否真的如此了，若以實務操作，只要適用之執法依據不出大問題，原則上也不會去檢討分析與改進，故日積月累久了，很容易就像往昔警察以警察勤務條例，作為臨檢之作用法依據，而未能以精準適用的作用法作為執勤依據，久而久之可能就會誤解法律的立法目的，進而可能一直誤用。

對於交通違規事件，其實體規定以道路交通管理處罰條例為主，一般而言，警察對於交通違規事件，可以具體且很明確的發現與認定，主要是因為道路上均設有明確之號誌或標線與標誌，而違反交通號誌或標線、標誌者，大多數均能一眼即辨別出其有無違反交通規則而構成違規行為，或者以科學儀器檢測後，依既定的數值判斷有無違反交通規則等；換言之，警察對於違規行為對象，通常均係先確認其違規行為構成後，始有攔停執行交通稽查，並開立舉發違規事件通知單。

對於道路交通違規事件如何發動攔停稽查，首先，有人會很先入為主的想說，交通違規事件之攔停，當然依道路交通管理處罰條例為依據啊！但道路交通管理處罰條例之規定，只有在該條例第 7 條第 1 項規定：「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。」除此之外，並無明確且具體的條文規定，遇有交通違規人、車時得施以攔阻稽查之具體規定，故而違反道路交通管理處罰條例所規範之交通稽查，似指就靜態的人、車作為執行稽查之對象，而對動態之人車狀況，要發動攔停人車之作用法依據，尚難依該條例查找到適合作為發動攔停動態違規車輛之依據。

其次，交通勤務警察面對交通違規人車，目前均會依警察職權行使法攔停該違規人車；尤其針對違規車輛，幾乎所有警察均會以「依警察職權法第 8 條規定」予以攔停，惟細探警察職權行使法第 8 條之攔停要件為「已發生危害」、或「依客觀合理判斷易生危害」，依據這個要件觀之，警察攔停車輛係以防止危害為出發，當然，以交通違規事件來說，大部分違規均帶有可能發生危害之虞，因而被警察視為符合「依客觀合理判斷易生危害」之要件，而事實上這個標準也是最容易掌握的要件，

故而以警察職權行使法第 8 條攔停，似乎也不會發生很大的矛盾問題，而且合理也合情。

然而，再細究之下，是否所有的違規行為均帶有易生危害之情形，此部分似乎不是等號，例如前揭問題意識中的第二個問題--未懸掛車牌停放於路邊之車輛，其規範目的比較傾向於違反主管機關之交通管理義務，而不是車輛行駛中易生危害的問題；若危害與違規行為不是等號時，那麼以警察職權行使法第 8 條作為攔停交通違規之依據，就會發生無法完全適用的狀況，如懸掛經註銷之車牌正常行駛在道路上，或車輛未依指定位置懸掛等均屬違反主管機關所要求之行政管理措施，此類違規行為，原則上不會造成用路人等之危害狀況，但卻是違反交通管理措施的違規行為，亦屬道路交通違規事件。這種違反管理措施似與警職職權行使法第 8 條之攔停車輛的要件存有間隙，若無法援引警察職權行使法第 8 條作為攔停車輛執行交通稽查時，就可能造成稽查交通違規的漏洞，這終究不是法律規範所樂見之情形，因此，當警察職權行使法第 8 條無法作為攔停交通違規車輛的作用依據時，此時即有探求普通法(如行政罰法)的規範有無補充；除此之外，道路交通管理處罰條例第 7 條第 1 項規定，除了警察可以稽查違規事件外，尚有「依法令執行交通稽查任務人員」亦被賦予執行交通稽查之職權，渠等人員若不是警察人員，自亦不得依警察職權行使法執行職權措施，由此可知，警察職權行使法雖得作為交通違規行為之攔停發動依據，唯如遇有違反交通管理措施之行為義務時，仍難能適用，此時，即有必要回歸行政法總則性之普通規範來探求相關之攔停交通違規事件的執行依據。

如果道路交通管理處罰條例與警察職權行使法均無法完整適用交通違規事件之攔停車輛時，此時當思考回歸行政法總則性之法規範，如行政程序法或行政罰法；從交通違規的本質思考時，交通違規係違反道路交通管理處罰條例所要求應遵守之義務，一旦違反此一義務時，就能以該條例之處罰規定舉發裁罰；最高行政法院 104 年度判字第 633~636 號判決：「至於舉發應踐行之法定程序，因交通違規之舉發與裁處，性質上仍屬與行政罰相關之行政程序，則依特別法與普通法之關係，如處罰條例及相關交通法規無特別規定可資適用或類推適用，仍得依行政程序法及行政罰法之相關規定辦理。⁸」可知違反行政法義務可適用之總則性行政法規範，包括行政程序法及行政罰法兩者，觀行政罰法整個法律規範中，其中第 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。」這個規定適用的對象為「對現行違反行政法上義務之行為人」，與交通違規事件所要調查的違反義務之行為人相符；且這個條文亦賦予行政機關得「即時制止其行為」、「確認身分」等措施，易言之，此一規定可以據以即時制止行為人違規行為(攔停違規車輛)，又可確認違規行為人身分，與身分查證措施具相同作用，故以行政罰法第 34 條作為對交通違規事件攔停車輛之執行依據，能作為補充警察無法依警察職權行使法第 8 條攔停違規車輛之執行法依據，更能作為非警察之「依法令執行交通稽查任務人員」發動攔停違規人車，實施交通稽查之準據。

⁸ 參見 104 年 10 月 29 日最高行政法院 104 年度判字第 633~636 號判決。

警察職權行使法第 1 條開宗明義規範：「為規範警察依法行使職權，以保障人民權益，維持公共秩序，保護社會安全，特制定本法。」而觀本法推動完成立法之釋字 535 號解釋最後一段：「現行警察執行職務法規有欠完備，有關機關應於本解釋公布之日起二年內依解釋意旨，且參酌社會實際狀況，賦予警察人員執行勤務時應付突發事故之權限，俾對人民自由與警察自身安全之維護兼籌並顧，通盤檢討訂定，併此指明。」而警察法第 2 條明定為：「警察任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利。」由此可知，警察乃以維持秩序、保護安全及防止危害為主軸的任務，故而警察職權行使法第 6 條、第 7 條及第 8 條等身分查證措施，乃以防止犯罪、防止具體危害、以及防止潛在危害為職權行使之主要目標，本質上乃以維持整個社會秩序的和協運作，以達保障社會之安全，及防止相關危害之預防性思維，而對於非權責之違反行政義務行為，依警察職權行使法第 28 條規定，警察行使職權或採取措施，制止或排除現行危害公共安全、公共秩序或個人生命、身體、自由、名譽或財產之行為或事實狀況時，以其他機關就該危害無法或不能即時制止或排除者為限，此即所謂之「警察補充性原則」。

一般人民面對新興之危害，雖非必屬警察任務範圍，本應由各該任務機關自行處理。但實務上，一般民眾遇有危害，多求助警察；且各該任務機關，非如警察接近民眾且二十四小時服勤，遇有危害均要求權責機關到場處理，實在屬不可能，且有些危害之制止或排除間不容髮，為維持行政之一致性，並填補人權保障之闕漏，宜由其他機關就該危害無法或不能即時制止或排除者，依法請求警察適時補充介入協助，因此，若要求警察出面處理，自亦應賦予其相應之職權，警察職權行使法第 28 條就是在這樣的背景下制定⁹。

五、結論

道路交通管理處罰條例規範了各式各樣的交通違規態樣，而每日頻繁的人與人之交通往來，形成日常生活最頻繁的交織網絡，在頻繁的交通往來之下，造成的交通違規案件居高不下，因此，交通違規的裁罰經常就會依裁罰機關最直覺的文義解釋認定之，當這樣的認定，與被處罰人之認知有所差異時，往往就會提起訴訟爭取權益，訴訟之際，自然會有不少對法規範的不同解讀，因此，爭執在法規範的字裏行間，就會衍生不少的解讀意思。尤其是不同法院之間如果也產生了不同的解讀時，過去即有移請最高行政法院作出統一見解之裁定機制，而 108 年 7 月以後，司法院成立了大法庭，專門就法規範在法院之間出現見解歧異時，提案至大法庭審酌裁定統一見解，這個機制可以將法規範的適用，作出全國一致性的認定，可以解決對法規範見解歧異的紛擾，尤其對量多質不甚佳的交通違規法令，在這個機制之下，可以定紛止爭，同時可以引導執法人員的法令思考學習與認知。本文所舉之三個案例，在適用上均因對圖規不同之解讀致生歧異，俟經最高行政法院及大法庭作出統一見解之判決（裁定），以確定法規之適用。

另就交通違規案件的人車發動停的執行依據，本文亦從特別法的適用探討，如有不足，則可援引普通法作補充，依法規適用的邏輯，層層探討與檢視，以免法

⁹ 參見蕭玉文、陳俊宏著，警察勤務概論，臺灣警察專科學校印行，109 年 8 月修訂第 17 版，第 146 頁。

令適用出現漏洞，探討法令適用的目的，亦在期使執法人員均能遵守依法行政，並秉持誠實信用之執法原則，做好本分的執法工作。

參考文獻

- 李震山，警察行政法論-自由與秩序之衝，元照出版公司出版，109年9月第5版。
- 李建良，法學方法與基本權解釋方法導論，人文及社會科學集刊，第30卷第2期，2018年6月。
- 林明鏘，警察職權行使法之基本問題研究，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，94年12月。
- 郭玉林，美國文本主義解釋方法為我國審判實務繼受之可能性及方法—以 Justice Antonin Scalia 見解為例示，高大法學論叢，第13卷第2期，2018年3月。
- 蔡震榮、黃清德，警察職權行使法概論，五南出版社出版，108年11月。
- 蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，警察職權行使法逐條釋論，五南出版社出版，109年9月。
- 賴英照，通常文義與法律解釋，中原財經法學第47期，2021年12月。
- 陳敏，行政法總論，作者自版，108年11月。
- 蕭玉文、陳俊宏著，警察勤務概論，臺灣警察專科學校印行，109年8月修訂第17版。
- 最高行政法院 107 年判字第 345 號判決
- 最高行政法院 107 年判字第 731 號判決
- 最高行政法院 104 年度判字第 633~636 號判決
- 最高行政法院 110 年度大字第 2 號裁定
- 大法庭制度，參閱司法院網頁，網址：<https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-1578-58280-8179d-1.html>。
- 憲法法庭解釋，網址：<https://cons.judicial.gov.tw/judcurrent.aspx?fid=2195>。
- 憲法法庭判決，網址：<https://cons.judicial.gov.tw/judcurrentNew1.aspx?fid=38>。

