

違反道路交通管理事件統一裁罰基準之審思

黃慧娟¹

呂怡穎²

摘要

現行交通違規行為係依道路交通管理處罰條例第 92 條第 4 項之規定，授權由交通部會同內政部訂定之「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」進行裁罰。亦即對於違規行為之處罰僅以當事人接到違規舉發通知書後之「到案時間及到案與否」，為裁決罰鍰數額高低之唯一準據，而非根據當事人違規事實情節及對交通危害之輕重，進行處罰，如此之裁罰似有違法律保留、比例原則及立法授權之目的。依據權力分立原則及法律保留原則，針對限制人民權利之處分，立法者應以法律或法律授權之法規命令予以規範，行政機關為補充裁量權之行使，對於處分如何執行之細節性、技術性次要事項，可本於法定職權訂定裁量基準。司法院釋字第 423 號針對交通工具排放空氣污染物罰鍰標準僅以當事人接到違規舉發通知書後之「到案時間及到案與否」，作為裁決罰鍰數額下限之唯一標準，與母法授權之目的未盡相符，且損及法律授權主管機關裁量權之行使而宣告違憲。惟司法院釋字第 511 號則認為道路交通管理處罰條例第 92 條授權訂定違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則乃屬法律授權主管機關就裁罰事宜所訂定之裁量基準，其罰鍰之額度並未逾越法律明定得裁罰之上限，且寓有避免各行政機關於相同事件恣意為不同裁罰之功能，亦非法所不許。查兩號解釋雖針對不同行政法領域，惟共通點在於對象均為裁量基準，釋字第 423 號僅以「到案時間及到案與否」作為決定罰鍰之唯一要件而宣告違憲；而釋字第 511 號以違反交通規範為違法構成要件，且一律依基準表規定之金額處以罰鍰，卻被認定無違憲之虞，兩者歧見乃裁量基準所需討論者。爰此，本文整理裁量之相關學說理論，探討到案期限作為裁罰基準之合憲性，輔以法院關於行政裁量之判決，以為交通案件於行政裁量上之審思。

一、前言

¹ 中央警察大學行政管理學系教授(聯絡地址：桃園市龜山區大崗里樹人路 56 號，電話：03-3282321 轉 4513，E-mail:una141@mail.cpu.edu.tw)。

² 嘉義縣政府警察局科員。

現行交通違規行為之裁決處罰，主要依道路交通管理處罰條例第 92 條第 4 項之規定，授權由交通部會同內政部訂定「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」，並依規定的裁決程序進行裁罰，依處罰條例規定，自動繳納罰鍰可處以最低罰鍰，以不依規定自動繳納為由，加重罰鍰數額，亦即對於違規行為之處罰僅以當事人接到違規舉發通知書後之「到案時間及到案與否」，為裁決罰鍰數額高低之唯一準據，而非根據當事人違規事實情節及對交通危害輕重，進行處罰，這樣的裁罰程序與結果，顯然與立法的精神與目的不符，而似有違法律保留、平等之原則及立法授權之目的，且處以最高限額罰鍰，與原違規事實對於交通所形成之危害相比，亦不合比例原則。裁罰機關本應促使交通違規行為對交通危害程度與處罰相當，實現社會公平正義的原則，亦即交通違規行為對整個社會的危害程度愈高，其處罰自然應隨之增加，同時反應各種違規行為所造成不同之社會成本，然如今所依據之裁罰基準已本末倒置，認為逾時不繳納罰鍰所形成之危害反大於超速之危害，此不當、不公平、不合理之處罰方式存在諸多問題。

依據權力分立原則及法律保留原則，針對限制人民權利之處分，立法者應以法律或法律授權之法規命令予以規範，行政機關為補充裁量權之行使，對於罰鍰處分如何執行之細節性、技術性次要事項，除由主管機關發布命令為必要之規範外，亦可本於法定職權訂定裁量基準。司法院釋字第 423 號針對交通工具排放空氣污染物罰鍰標準僅以當事人接到違規舉發通知書後之「到案時間及到案與否」，作為裁決罰鍰數額下限之唯一標準，與母法授權之目的未盡相符，且損及法律授權主管機關裁量權之行使而宣告違憲。然司法院釋字第 511 號則針對道路交通管理處罰條例第 92 條授權訂定「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」，其第 44 條第 1 項規定，違反道路交通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者，處罰機關即一律依基準表規定之金額處以罰鍰，此屬法律授權主管機關就裁罰事宜所訂定之裁量基準，其罰鍰之額度並未逾越法律明定得裁罰之上限，且寓有避免各行政機關於相同事件恣意為不同裁罰之功能，亦非法所不許。

兩號解釋雖針對不同行政法領域，惟共通點在於對象均為裁量基準，釋字第 423 號僅以「到案時間及到案與否」作為決定罰鍰之唯一要件而宣告違憲；而釋字第 511 號單純以違反交通規則為違法構成要件，且一律依基準表規定之金額處以罰鍰，卻被認定沒有違憲之虞，兩者歧見乃裁量基準所需討論。行政機關於行使法律賦予的裁量權限以實現行政任務時，除在個案中作成具體的行政處分之外，基於種種因素的考量，行政機關以制定抽象規範的行政命令行使裁量權。而主管機關於裁處時，固有其裁量之權限，惟就不同之違法事實裁處罰鍰，若未分辨其不同情節，自不符合法律授權裁量之旨意，其裁量權之行使，即出於恣意而屬裁量怠惰，所為處分即屬違法。換言之，

立法機關制定罰鍰額度之上下限，授權行政機關裁量權者，行政機關固得於該罰鍰之上下限內選擇適當之額度，惟應依受處罰之違規事實情節，考量立法授權目的為之，否則縱其裁處之罰鍰並未逾越法律規定之上限額度，亦損及立法授權行政機關裁量權之行使。再者，行政機關裁量權之行使，未審酌各該案件之違法情節給予相對應的裁罰數額，而處以較高罰鍰數額，對於其中可能違法情節較為輕微的案件而言，該手段即有逾越必要限度而違反比例原則(翁岳生，2015)，應構成裁量濫用。

蓋違反交通案件之行為態樣多變、情節輕重不一，立法機關除了在個案中作成具體的行政處分之外，基於種種因素考量，多授予行政機關對於違反此類案件之處罰有裁量權，而行政機關於行使法律賦予的裁量權限以實現行政任務時，常以制定抽象規範的行政命令行使裁量權，使個案的裁罰決定能有更明確的準則可以依循，惟此裁量基準的內涵究竟為何？行政機關行使此裁量權之適法性界限如何？如僅以當事人接到違規舉發通知書後之到案時間及到案與否，為裁罰數額高低之唯一準據，是否恰當？爰此，本文整理裁量之相關學說理論，探討到案期限作為裁罰基準之合憲性，輔以法院關於行政裁量之判決，冀能為實務界提供一些意見，以作為日後相關機關裁處之參考。

二、行政裁量之概念

2.1 行政裁量之意義

行政機關處理具體個案時，所適用之法規，其結構上呈現著一個法律構成要件而賦予行政機關得從二個以上的處理方式中，選擇一個以上之處理方式。法律並未規定一個法律構成要件，只有唯一的一個法律效果與其應對，而是法律授權行政機關得自行決定法律效果之種類或額度，稱之為行政裁量(劉鑫楨，2005)。立法機關之所以授予行政機關裁量權，乃是基於現實的理由考量，立法機關對於可能發生的事實未能窮盡規範之；且對於因應情況的對應措施，採取何者是最適當的，更是難以事先一一臚列；再者，行政機關之專業知識與經驗，立法機關應予以尊重。基於以上理由，立法機關乃訂定法律委由行政機關依據個案具體情況裁量決定。故行政裁量係指行政機關在法律積極明示之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，而不受法院審查者(翁岳生，2015)。

2.2 行政裁量之界限

行政裁量除受法律授權之拘束，不能逾越法律規定之範圍外，同時亦受其內部之限制，即受一般法律原則的拘束，否則即為裁量權的濫用，而構成違法。

2.2.1 依法行政原則

法治國家要求，國家的權力作用，應為人民之利益而存在，故權力之取得與運作，不但要合法，所依之法更必須「合乎憲政秩序」，從本質上言，有兩大重要內涵：

1. 法律優位原則

法律優位的概念可從兩個面向去理解：其一，從行政與法之關係；其二，從法位階關係。就行政與法之關係言，法律優位係指法律對於行政權之優越地位，以法律指導、支配行政，行政作用與法律牴觸者，應不生效力。行政既受法之支配，經訴願或行政訴訟，審查認定為違法之行政處分則予以撤銷，以貫徹法律優位原則，確保人民之權利。另法律優位原則配合法位階理論而發展至今，已逐漸擴張至行政作用不得牴觸憲法、法律、條約、命令、習慣法、解釋例、判例及行政法一般法律原則，其不斷地受到憲法優位原則之補充，使得違憲審查機關對各項法律合憲與否之審查逐漸深化，其最終目的乃求其合乎憲法基本權利保障之各項原則(黃錦堂，2001)。

2. 法律保留原則

法律保留，係指國家機關之組織及特定領域的行政行為，尤其是干預人民自由權利之行為，其行事所依據之法規範，應保留給具民主正當性的立法者以法律規定，不得由行政機關以命令訂之，藉以保障人民基本權利。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異。諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。

2.2.2 平等原則

平等原則並非要求完全不得為差別對待，而是要求「不得恣意差別對待」，如應區別對待而不為區別，亦屬違反平等原則，司法院釋字第 412 號

解釋理由書即認為，「憲法第七條所定之平等原則，係為保障人民在法律上地位之實質平等，亦即法律得依事物之性質，就事實情況之差異及立法之目的，而為不同之規範。法律就其所定事實上之差異，亦得授權行政機關發布施行細則為合理必要之規定(李惠宗，2010)。」就平等原則「等則等之，不等即不等之」之意旨，行政機關對於數人同時或先後違反同一行政法上義務，在個案裁處時，應就各個案件間是否存在同中有異之情況加以考量。換言之，行政機關對於某種案例類型的處理模式，經由行政自我拘束原則之作用，於行政機關未來處理相同案例類型時發生某種規範作用(常淑慎，2009)。

2.2.3 禁止恣意原則

「禁止恣意」原則乃係由「平等原則」所衍生出之概念，所謂「恣意」，即與「欠缺合理的、充分的實質上的理由」同義。也就是並未依照「事務的本質」及「實質正義」所為之行為。所謂「事務本質」乃是由社會生活關係中就事務之性質所分析出之法律上重要的特徵，而這種特徵乃屬理所當然者，將此類特徵作為法律規範之要素，即為「事務之本質」，乃將現實上的存有加以評價使之成為法律規範之要素。當行政機關被賦予裁量權時，其並非得自由裁量而係應為合於義務的裁量。而此合於義務的裁量即必須依其準據和目標作正確的而非恣意的裁度推量。此外，為裁量時，對於行政先例與具體個案本質上是否相同，亦應探究之(張錕盛，1994)。

2.2.4 行政自我拘束原則

所謂「行政自我拘束原則」指行政機關於作成行政處分時，對於相同或具有同一性的事件，如無正當理由，應受其「行政先例」或「行政慣例」之拘束，而為相同之處理，否則即違反平等原則，而構成違法。一般認為「行政自我拘束原則」與「禁止恣意原則」，均係由「平等原則」所導出。所謂「行政先例」或「行政實例」，是指關於行政上同一或具有同一性的事項，經過長期的、一般的、繼續的且反覆的施行，則即可認為已成為行政行政措施的通例。因此，這個行政先例，也就成為所謂的「行政先立法(行政慣習法)」的內容(林國彬，1994)。

2.2.5 比例原則

比例原則是源自法治國家是為調和公益與私利，達到實質正義的一種理性思考法則(李震山，2009)。行政程序法第七條：「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。」據此可知，比例原則之內涵包括「適當性」、「必要性」及「合比例性」。

2.2.6 不當聯結禁止原則

所謂不當聯結禁止原則所禁止者，不是指所有之聯結，而是沒有事理上關聯的聯結，亦即行政行為與人民之給付間無實質內在關聯者，則不得互相聯結。不當聯結禁止原則之概念，其最主要之涵義在於要求行政機關追求定行政目的之同時，須認真考慮對相對人之侵害，是否合理妥當，以保障人民憲法上之基本權利(趙義德，1994)，故而行政決定若是根據不相關的因素而作成的，那麼此一決定便是牴觸不當聯結禁止之原則，而為違法之決定。

三、到案期限作為裁罰基準之合憲性

依據「違反道路交通安全事件統一裁罰基準及處理細則」基準表規定，凡行為人逾越繳納期限或經逕行裁決處罰者，處罰機關即一律依基準表³規定之金額處以罰鍰。然法律應係處罰行為而非處罰遲交罰鍰，故僅依「到案期限」做為裁罰之標準有無疑義，實值探究，以下就司法院釋字第 423 號及 511 號加以分析：

3.1 司法院釋字第 423 號(解釋日期：1997 年 3 月 21 日)

3.1.1 解釋爭點

交通工具排放空氣污染物罰鍰標準，以到案時間為裁決罰鍰下限之唯一標準，以及逾期被罰之規定，是否違憲？

3.1.2 解釋文

……空氣污染防治法第 23 條第 1 項規定：「交通工具排放空氣污染物，應符合排放標準。」同法第 43 條第 1 項對違反前開規定者，明定其處罰之方式與罰鍰之額度；同條第 3 項並授權中央主管機關訂定罰鍰標準。交通工具排放空氣污染物罰鍰標準第 5 條，僅以當事人接到違規舉發通知書後之「到案時間及到案與否」，為設定裁決罰鍰數額下限之唯一準據，並非根據受處

³依違反道路交通安全事件統一裁罰基準表，對於違反事件之統一裁罰標準以到案期限逾期之日數分為四種裁罰標準，即一、期限內繳納或到案聽候裁決者。二、逾越應到案期限 30 日內，繳納罰鍰或到案聽候裁決者。三、逾越應到案期限 30 日以上 60 日內，繳納罰鍰或到案聽候裁決者。四、逾越應到案期限 60 日以上，繳納罰鍰或逕行裁決處罰者。

罰之違規事實情節，依立法目的所為之合理標準。縱其罰鍰之上限並未逾越法律明定得裁罰之額度，然以到案之時間為標準，提高罰鍰下限之額度，與母法授權之目的未盡相符，且損及法律授權主管機關裁量權之行使。又以秩序罰罰鍰數額倍增之形式而科罰，縱有促使相對人自動繳納罰鍰、避免將來強制執行困擾之考量，惟母法既無規定復未授權，上開標準創設相對人於接到違規通知書起 10 日內到案接受裁罰及逾期倍增之規定，與法律保留原則亦屬有違，其與本解釋意旨不符部分，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿 6 個月時失其效力。」

3.1.3 本文評釋

釋字第 423 號解釋係針對「交通工具排放空氣污染物罰鍰標準」之規定因違反授權規範的立法意旨而宣告其為違法。依授權規範之空氣污染防制法第 23 條第 1 項、第 43 條第 1 項與同條第 3 項，係規定交通工具排放空氣污染物之排放標準、違反排放標準之處罰之方式與罰鍰之額度，以及授權中央主管機關訂定罰鍰標準。然而「交通工具排放空氣污染物罰鍰標準」第 5 條僅以當事人到案時間及到案與否作為設定裁決罰鍰數額之唯一準據，此標準之訂定與立法目的並無合理正當之關聯，亦即違反不當聯結禁止原則，且損及法律授權主管機關裁量權之行使。其標準創設相對人於接到違規通知書起 10 日內到案接受裁罰及逾期倍增之規定，與法律保留原則即有違背(王志強，2005)。從促進行政機關於訂定裁罰標準時，應重視合理、公平性之觀點，應予本號解釋正面的肯定。然而，行政機關訂定合理裁罰標準之依據為何？行政機關行使裁量權應採取何種方式以避免損害行政裁量？以下分別敘述之(藍應華，1998)：

1. 裁罰之合理標準

由環保機關訂定之裁罰標準，係環保主管機關為處理環保行政事務，行使公權力，訂定之裁罰標準，雖具有抽象及一般性拘束力，然其與法律畢竟不同，在實質上該項標準僅能規定非屬法律保留之事項(吳庚，1999)。換言之，此項由立法授權，所制定的裁罰標準在內容及效力方面受有下列限制(李震山，2009)：

- (1) 裁罰標準之內容，不得逾越母法的授權範圍，包括增加母法所無之限制與條件、限縮母法之適用或逕為裁罰性規定，且在原則上應與母法的內容互相協調配合。
- (2) 訂定裁罰標準之目的，不得違背母法的立法精神。
- (3) 裁罰標準不得與其他上位階的法律相牴觸。

是故所謂「依立法目的所為之合理標準」，實可參照空氣污染防治法為防止空氣污染危害之立法目的，根據違規情節所造成之危害大小及違規行為發生後違規人是否採取具體補救措施等因素做為訂定合理裁罰標準，但仍不宜以「到案時間與到案與否」為單一之標準，否則有違授權目的。

2. 裁量之行使方式

立法者為避免行政機關在適用法律時缺乏彈性，以維持個案正義精神，往往授權行政機關行使裁量權。空氣污染防治法亦是如此，大部分罰鍰有上限與下限之規定，而不採單一罰則，立法機關授權裁罰機關有裁量權，依各個違反行為態樣以及違反程度等個案之不同情形，作不同程度處罰。因此，423 號解釋才會認為交通工具排放空氣污染物罰鍰標準，縱然其罰鍰之上限並未逾越法律明訂得裁罰之額度，然以到案之時間為標準，提高罰鍰下限之額度，已損及法律授權主管機關裁量權之行使。

3.2 司法院釋字第 511 號（解釋日期：2000 年 7 月 27 日）

3.2.1 解釋爭點

道交裁罰標準等之最低額、定額裁罰規定違憲？

3.2.2 解釋文

「為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保道路交通安全，道路交通管理處罰條例對違反該條例之行為定有各項行政罰。同條例第 9 條第 1 項規定應受罰鍰處罰之行為人接獲違反道路交通管理事件通知單後，得於 15 日內逕依各該條款罰鍰最低額，自動繳納結案。依同條例第 92 條授權訂定之違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則第 41 條第 1 項及第 48 條第 1 項僅係就上開意旨為具體細節之規定，並未逾越母法之授權，與法律保留原則亦無違背，就此部分與本院釋字第 423 號解釋所涉聲請事件尚屬有間。至上開細則第 41 條第 2 項規定，行為人逾指定應到案日期後到案，另同細則第 44 條第 1 項規定，違反道路交通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者，處罰機關即一律依標準表規定之金額處以罰鍰，此屬法律授權主管機關就裁罰事宜所訂定之裁量基準，其罰鍰之額度並未逾越法律明定得裁罰之上限，且寓有避免各行政機關於相同事件恣意為不同裁罰之功能，亦非法所不許。上開細則，於憲法保障人民財產權之意旨並無牴觸。至行為人對主管機關之裁罰不服，法院就其聲明異議案件，如認原裁決有違法或不當之情事，縱行為人有未依指定到案日期到案或委託他人到案者，仍得為變更處罰之裁判，乃屬當然。」

3.2.3 本文評釋

立法者制定法律之目的，原在於實現正義公平，為確保法律之彈性，在處理個別事件時，能發揮公平正義之原則，故法律遂以裁量規定，容許行政機關於處理個案時，得考慮法律之目的及具體個案之狀況，為適當及合理之解決，從而實現「個案正義」。裁量之目的乃在於實現個案正義，惟為維持法律適用之一致性，以符合平等原則之要求，上級機關亦得以「裁量基準」，對下級機關如何行使裁量，為統一之規定，以致剝奪行政機關之裁量可能性時，即非法律所許可(陳敏，2009)。

惟立法中常有授權行政機關為裁量之規定，使行政機關得在具體個案之法律適用中實現立法目的，並使抽象性規範的適用亦得獲致「個案正義」的滿足。關於裁量規定，其一方面授予行政機關裁量權，使得行政機關有決定空間，尤其是原則上不受司法介入的空間；但另一方面，其同時也是規定了行政機關在個案中依具體情況為最適目的之考量之義務。簡單來說，行政機關依法律裁量規定而擁有一定裁量權，同時也負有裁量「義務」。這種裁量行使的一般性規則，仍然是依抽象性之「典型案件」為適用對象，而無法及於所有的現實樣態；也因此，為符合授權法律規定之應依個案決定的裁量要求，這種裁量基準不應被理解為得作為「唯一」或「絕對」的判斷依據，而必須留給實際決定機關在面對「非典型」案件時，得有衡量原先裁量基準未納入考量但與立法目的及個案正義實現有關的情事。統一裁罰基準及處理細則並非空白構成要件的補充授權規定，而是提醒行政機關對於大量的交通違規事件得制訂統一參考標準，俾使執行上不致因人而異，這項授權下制訂的裁罰標準自應解釋為僅為實際決定機關作決定時之參考依據，而非認以此標準之適用即得取代個案中之裁量。藉由準則之訂定，排除裁量空間，剝奪所屬裁量權，等同於裁量不行使，屬裁量濫用之一種，顯與裁量行使之「個案裁量」本旨不符。制定裁量規則，作成行政釋示限制裁量權，確實已經侵害裁量權之本質(李震山，2009)。

釋字第 511 號中所提及行政機關根據授權所訂定之裁罰標準，「寓有避免各行政機關於相同事件恣意為不同裁罰之功能」，固無疑義。惟相較於釋字第 423 號解釋，就性質相同之裁罰標準案件做出不同之解釋，而未就該事件之性質提出合理可令人信服之區別基礎，即與平等原則有違。且以行政強制執行之目的做為行政機關行使行政秩序罰時裁量之準據，亦不符此種處罰之性質。準此，釋字第 511 號解釋於裁量基準與授權目的關係之認定，有應行檢討之處(洪家殷，2002；林家賢，2007)。

四、法院關於行政裁量之判決

行政裁量除應就法理部份闡釋外，亦應注意實務上之見解，以下介紹我國法院針對裁罰機關於交通裁處案件裁量權之判決：

4.1 臺北高等行政法院 104 年度交上字第 234 號

「……汽車之汽車駕駛人，非遇突發狀況，在行駛中驟然煞車者，於期限內繳納罰鍰或到案聽候裁決者，裁罰 18,000 元；逾越應到案期限 30 日內，繳納罰鍰或到案聽候裁決者，裁罰 19,800 元；逾越應到案期限 30 日以上 60 日內，繳納罰鍰或到案聽候裁決者，裁罰 23,400 元；逾越應到案期限 60 日以上，繳納罰鍰或逕行裁決處罰者，裁罰 24,000 元，此有違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則第 2 條第 2 項所定之違反道路管理事件統一裁罰基準表可資參照。此裁罰基準並經司法院大法官釋字第 511 號解釋認無違背法律保留原則，自得為法院裁判時所適用。原判決已敘明：違反道路管理事件統一裁罰基準表，係就違規車輛類別、違規情節、違規人是否於應到案期限內到案及其逾越應到案期限之時間長短等因素，作為決定處罰金額之衡量依據，……，尚無違行政罰法第 18 條第 1 項規定，亦未逾越法律授權及違反法律保留原則。上開基準表既經由被上訴人經常性適用，而建立規律之行政實務（行政慣例），基於憲法平等原則產生行政自我拘束，自具有對外效力。因此，除有特別情形並經被上訴人載明具體裁量理由外，被上訴人於個案進行裁罰時，自應加以適用，若無正當事由而未予適用，即構成平等原則之違反而屬違法。本件上訴人之違規事實明確，被上訴人依道路管理處罰條例第 43 條第 1 項第 4 款、第 43 條第 4 項、第 60 條第 1 項及違反道路管理事件統一裁罰基準表之規定，罰鍰 18,000 元整並吊扣該汽車牌照 3 個月、並依同條例第 63 條第 1 項第 3 款記違規點數 3 點及依同條例第 24 條第 1 項第 3 款規定應接受道路交通安全講習處分，於法並無不合等語。經核亦無違誤。是上訴人主張：其攔停行為並非惡意於道路上驟然減速、煞車、於車道上暫停之危險駕駛，被上訴人未考量本案個案事實，逕依道路管理事件統一裁罰基準表，裁罰上訴人 18,000 元之罰鍰、記違規點數 3 點，並應參加道路交通安全講習及吊扣汽車牌照 3 個月之處分，有違比例原則云云，亦無可採……」。

4.2 臺北高等行政法院 104 度交上字第 174 號

「……再者，按行政罰法第 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。故行政機關為罰鍰處分時，在法定罰鍰金額範圍內，固有其裁量之權限，惟就不同之違法事實為裁處，必須遵守比例原則，應分辨其不同之違法事實為裁處，按具體個案情節為適當考量而行使裁量權，始符合法律授權裁量之意旨。是以，主管機關倘無重大違規情節之衡量，逕以法定最高罰鍰予以裁罰，未具體說明審酌應處法定最高額度之情由，可認為不行使法規授與之裁量權，而有裁量怠惰之違法(參照最高行政法院 102 年度 3 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議意旨)。次按行政機關基於行使裁量權之需要，得根據其行政目的之考量而訂定裁量基準，此種裁量基準可由行政機關本於職權自行決定無須立法者另行授權，然仍應遵循立法者授權裁量之意旨。故行政機關於訂定裁量基準時，除作原則性，或一般性裁量基準之決定外，仍應作例外情形時裁量基準之決定，始符合立法者授權裁量之意旨，以達具體個案之正義(最高行政法院 93 年度判字第 1127 號判決意旨參照)。查道路交通管理處罰條例第 92 條第 4 項規定：「本條例之罰鍰基準、舉發或輕微違規勸導、罰鍰繳納、向處罰機關陳述意見或裁決之處理程序、分期繳納之申請條件、分期期數、不依限期繳納之處理、分期處理規定及繳納機構等事項之處理細則，由交通部會同內政部定之。」依此條文授權由交通部會同內政部訂定之違反道路交通管理事件統一裁罰基準表，就違反道路交通管理處罰條例之各法條依據，如定有最高及最低法定罰鍰範圍者，大多按「違規車種或違規情節」、或按「期限內繳納或到案聽候裁決者」「逾越應到案期限 30 日內，繳納罰鍰或到案聽候裁決者」「逾越應到案期限 30 日以上 60 日內，繳納罰鍰或到案聽候裁決者」「逾越應到案期限 60 日以上，繳納罰鍰或逕行裁決處罰者」作為區分不同金額罰鍰等級之裁量標準，俾供執法人員有所依循，固無不合。惟查本件依上訴人所涉違規之道路交通管理處罰條例第 62 條第 1 項規定可知，其罰鍰範圍為 1,000 元以上 3,000 元以下，而原處分關於裁處上訴人罰鍰部分，以法定最高罰鍰 3,000 元予以裁處。參酌行為時違反道路交通管理事件統一裁罰基準表就汽車駕駛人所涉違反道路交通管理處罰條例第 62 條第 1 項「汽車駕駛人駕駛汽車肇事，無人受傷或死亡而未依規定處置逃逸者」，規定為一律處罰法定最高額罰鍰 3,000 元，並未依前揭各種區分罰鍰等級之標準予以區分罰鍰額度，似未予斟酌違規情節應受責難程度或所生影響，而有違行政罰法第 18 條規定暨比例原則；又縱觀全卷資料，並無被上訴人具體說明其所斟酌本件應處法定最高額罰鍰之情由，則關於此部分之裁罰金額，被上訴人逕以法定最高額度予以裁罰，是

否為適法？有無裁量怠惰及審酌行政罰法第 18 條第 1 項等情形，均未據原判決予以詳查說明，是原判決就此部分亦有判決不備理由之違誤……」。

4.3 臺北高等行政法院 104 年度交上字第 154 號

「……本件原審判決以上訴人於上開時間地點，駕駛所有之系爭汽車，在公共汽車招呼站 10 公尺內臨時停車，為員警依道路交通管理處罰條例第 55 條第 1 項第 2 款規定，當場製單舉發之事實，為上訴人所不爭執；又道路交通管理處罰條例對違反該條例之行為定有各項行政罰，依同條例第 92 條授權訂定之違反道路管理事件統一裁罰標準（下稱裁罰基準）及處理細則第 41 條第 1 項及第 48 條第 1 項規定，並未逾越母法之授權，與法律保留原則亦無違；另依同細則第 44 條第 1 項規定，依上開裁罰基準，凡行為人逾越繳納期限或經逕行裁決處罰者，處罰機關即一律依裁罰基準所規定之金額處罰，此屬法律授權主管機關就裁罰事宜所訂定之裁量基準，其罰鍰之額度未逾越法律明定得裁罰之上限，避免各行政機關於相同事件恣意為不同裁罰，並非法所不許。上開細則，業經司法院釋字第 511 號解釋宣示，於憲法保障人民財產權之意旨並無抵觸。揆諸裁罰基準，原處分已參酌「車輛大小」，而對機車、汽車分別裁處不同罰鍰金額。而上訴人違規時間，屬上班交通尖峰時間，違規地點車流量大，公車停靠頻繁，始據以維持原處分，並認原處分無輕重失衡或裁量逾越、濫用等裁量瑕疵及違反平等原則情事，核無不合……」。

伍、結論與建議

5.1 結論

5.1.1 到案期限作為裁罰基準之合憲性

大法官於釋字第 423 號解釋中認定，「交通工具排放空氣污染物罰鍰標準」第 5 條規定，固有其特定行政目的考量，惟其僅以「到案時間及到案與否」作為裁罰數額下限的唯一準據，並不符合授權目的。但是，大法官在釋字第 511 號解釋的解釋文與解釋理由書中卻未先行探求其母法的授權目的，而是以本案與前述釋字第 423 號解釋不同，無須相提並論作為立論基礎。具體而言，大法官似認為空氣污染事件應考量的因素較複雜，對於污染源以及

污染物排放量又有主管機關抽驗的數據可憑。僅以「到案時間」「到案與否」作為決定裁罰額度的唯一準據，與授權裁量之立法目的不符。但是交通違規事件較為單純，也不具有類似的客觀抽驗數據，「違反道路交通管理事件統一裁罰標準表及處理細則」同樣以「到案時間」、「到案與否」作為決定裁罰數額之準據，即不生違反立法目的問題。

然而，交通違規事件是否能如大法官所認定，僅以「到案與否」與「到案時間」就足以作為行政機關行使裁量權的標準，何以「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」於決定裁罰數額時，毋庸考慮違規情節輕重、肇致損害大小、主觀故意過失以及是否再犯等因素，實不無疑問。如是對於性質相同的案件，於欠缺實質合理的理由之下根據不同的立論過程作出不同的結論，不無違反平等原則之疑慮(洪家殷，2002)。

另外，在釋字第 511 號解釋中，主管機關交通部訂定「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」所欲達成的行政目的，不無違反行政罰的本質之疑慮。行政秩序罰的性質，在於對過去違反義務者的制裁，行政強制執行的目的則為督促相對人履行其未盡的義務(翁岳生，2006)。依大法官所見，「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」的行政目的在於促使行為人自動繳納、避免將來強制執行困擾及節省行政成本，其性質應屬於為了督促行為人早日繳納罰鍰以利行政機關作業的行政強制執行目的。然而，道路交通管理處罰條例的授權目的在於：加強道路交通管理、維護交通秩序、確保道路交通安全，從而對於違反本條例之行為訂有行政罰。質言之，主要是針對違反義務者的制裁。如此大法官於釋字第 511 號解釋中，對於完全依據行政強制執行目的為唯一的考量目的與裁罰準據之「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」並未認定其違反授權目的，似有未恰之處(王志強，2005)。是故，統一裁罰基準透過釋字第 511 號解釋而認係屬合憲，惟其內涵係以到案時間與到案與否作為裁處罰鍰審酌之唯一依據，實有不當。統一裁罰基準作為處罰機關之參考依據，而非強制規定，在裁罰上仍應參考行政罰法第 18 條第 1 項及違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第 43 條第 1 項規定審酌各項裁量要素，而作一妥適之處罰，並非完全遵循裁罰基準表規定來決定罰鍰金額之多寡(林家賢，2007)。

5.1.2 法院關於行政裁量判決

綜上關於法院對於交通案件裁量之判決，本文歸納如下：

1. 道路交通管理處罰條例規定裁罰之範圍，如逾越此一範圍，則有裁量瑕疵，屬違法之行政裁量。

2. 基準表既經行政機關經常性適用，而建立規律之行政實務（行政慣例），基於憲法平等原則產生行政自我拘束，自具有對外效力。因此，除有特別情形之具體裁量理由外，行政機關於個案進行裁罰時，自應加以適用，若無正當事由而未予適用，即構成平等原則之違反而屬違法。
3. 道路交通管理條例規定其罰鍰有上下限之裁量範圍，而處分機關僅依違反道路交通管理事件統一裁罰基準表，一律處罰法定最高額罰鍰，亦即該裁罰基準表並未依是否有逾到案日期亦未考慮任何違規情形，一律規定同樣之裁罰金額，且處分機關也未具體審酌違規人究有何重大情節，其逕以法定最高額罰鍰予以裁處，可認其不行使法律授與之裁量權，而有裁量怠惰之情事。

母法中就訂定標準之授權，同時也是義務要求，乃在提醒行政機關對於大量的交通違規事件得訂定統一參考標準，俾使執行上不致因人而異，這項授權下訂定的裁罰標準自應解釋為僅為實際決定機關作決定時之參考依據，而非認以此標準之適用即得取代個案中之裁量，主管機關仍應衡酌個案具體情狀為符合立法目的之決定。因此，立法者係賦予行政機關就個案裁量之權利，行政機關有得否課予處罰之權利，然行政機關根本未衡量個案情形之不同，形式上雖符合道路交通管理事件統一裁罰基準，惟並未探究立法目的與具體個案情節為處分，而係制式化依前開裁罰基準為處分，逕予處罰相同之裁處，恐有裁量怠惰之瑕疵，而造成違法的行政處分。

5.2 建議

行政機關實行裁量權限的方式甚多，除了表現於具體的行政處分之外，主要係以裁量基準為之。其次，行政機關於個案適用行政基準的過程是否適法的問題，主要涉及下級機關基於避免恣意、預防裁量權認定差異、維護人民預測可能等考量。惟下級行政機關此種作法是否與立法者授予裁量權追求個案正義的本旨相違背，應予思考，即是呈現下級機關如何在行政一體與個案正義之間抉擇的問題（王志強，2005）。但於交通違規案件數量之龐大的情況下，如無一定的裁量基準，除了造成違規人對於處罰有不可預見性之可能外，更對裁罰人員如何作成裁罰無所依據，故建議如下：

1. 運用裁量審酌之必要

道路交通管理處罰條例在立法之初，為避免處罰機關適用法律缺乏彈性，恣意裁處使人民遭受不當之行政制裁，大多數違規罰鍰均設有上下限，不採單一罰則。此係相同的違規行為之行為樣態及影響程度不同，授權處罰機關就個案差異情形，為不同程度之裁罰。就實踐個案正義、提高行政效率兩方面，應加以探討現行交通裁量制度之必要性（藍應華，1998）。

2.應授予裁罰機關之裁量權

道路交通管理處罰條例第 92 條第 4 項授權交通部會同內政部所訂定違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則，該細則乃是就道交條例之罰鍰基準、舉發或輕微違規勸導、罰鍰繳納、向處罰機關陳述意見或裁決之處理程序、分期繳納之申請條件、分期期數、不依限期繳納之處理、分期處理規定及繳納機構等事項作細部規定，關於該細則第 43 條第 1 項規定：「違反道路交通管理事件之裁決，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。」因此，此項授權命令授權裁決機關應參酌具體違規事實、稽查人員處理意見及被處分人之陳述等事實來裁處；惟其後半段規定應依基準表裁處，不得枉縱或偏頗。綜觀裁罰基準表，大多數違規項目均以受罰者「到案時間」或「繳交罰鍰時間」作為裁處罰鍰額度之標準。前述所謂「參酌違規事實、稽查人員處理意見及受處分人陳述」係處罰機關決定處罰與否之參考事實，易為裁罰之核心。

3.裁罰基準不宜被視為裁罰之唯一依據

隨著社會日趨多元發展，行政機關所面對之具體個案，不僅數量日漸繁多，內容亦十分繁雜，為避免行政裁量權之行使因裁罰人員之裁量標準不同，而使裁罰處分之作成因人而異，有失公允。因此，對於具大量發生性質相同之違反行政法上義務的行為，行政機關仍依職權或在法律的授權之下，訂定裁罰基準，使實際決定機關有所依循，而得以提高行政效率並減少對相同情節事件卻有不同效果的規範不穩定與不公平情形(常淑慎，2009)。依此，裁罰基準之訂定目的，應係上級機關就其所屬下級機關於法律授與裁量權之範圍內，對於相同處罰構成要件之處理，設定裁罰時之「考量因素」以及「決定模式」，以避免就相同事件恣意為不同裁罰，如此類型化之處罰設定，乃為顧及法律適用之一致性並符合平等原則(蔡進良，2007)。

惟立法機關授予行政機關裁量權，其一方面係為使行政機關享有一定程度的決定空間，但同時也規定了行政機關應就個案之具體情況做最適目的考量之義務。但裁罰基準的訂定，使得裁量空間被排除，實際上等同行政機關自行對裁量權加以限制與剝奪，此種裁量權得限制與剝奪，除造成行政機關無法履行其個案裁量義務外，在裁量權無法行使的情況下，亦形成裁量濫用，甚至違反了立法者授權的目的(李震山，2009)，故其正當性仍有待斟酌。蓋裁罰人員，僅能就違規行為按是否於應到案日期內，或逾期之期限而為裁罰，其違規情節則在所不問，此等嚴重限縮裁罰人員應有之裁量權，且未能依情節之輕重而為處罰，則亦有違比例原則之規定(陳祥澤，2013)，故行政機關裁罰人員僅依裁罰基準之期限為裁罰依據顯然未妥，不宜將裁罰基準視為個案裁罰時唯一且絕對的依據，應僅係作為裁罰時之參考依據之一。

參考文獻

- 王志強 (2005), 「論裁量基準的司法審查」, 東吳大學法學院法律系碩士班碩士論文。
- 李惠宗 (2010), 行政法要義, 臺北: 元照出版社。
- 李震山 (2009), 行政法導論, 臺北: 三民書局。
- 林家賢 (2007), 「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」, 國立中正大學法律學研究所碩士論文。
- 林國彬 (1994), 「論行政自我拘束原則」, 城仲模編「行政法之一般法律原則」所收, 臺北: 三民書局。
- 吳庚 (1999), 行政法之理論與實用, 臺北: 三民書局。
- 洪家殷 (2002), 「論裁罰標準表之性質及目的——高雄高等行政法院 90 年度簡字第 3840 號判決評釋」, 台灣本土法學雜誌 41 期, 頁 23-36。
- 翁岳生 (2006), 行政法 (上), 臺北: 元照出版社。
- 翁岳生 (2015), 行政法與現代法治國家, 臺北: 三民書局。
- 常淑慎 (2009), 「行政罰罰鍰額度之規範與裁量」, 東吳大學法律學系碩士論文。
- 陳祥澤 (2013), 「道路交通裁決事件救濟程序之研究」, 國立中正大學法律學研究所碩士論文。
- 陳敏 (2009), 行政法總論, 臺北: 新學林出版。
- 黃錦堂 (2001), 「依法行政原則」, 台灣行政法學會編「行政法爭議問題研究 (上)」所收, 臺北: 五南出版社。
- 張錕盛 (1994), 「析論禁止恣意原則」, 城仲模編「行政法之一般法律原則」所收, 臺北: 三民書局。
- 趙義德 (1994), 「析論不當聯結禁止原則」, 城仲模編「行政法之一般法律原則」所收, 臺北: 三民書局。
- 蔡進良 (2007), 「行政裁罰標準之規制、適用與司法審查」, 月旦法學雜誌 141 期, 頁 62-79。
- 劉鑫楨 (2005), 論裁量處分與不確定法律概念, 臺北: 五南圖書。
- 藍應華 (1998), 「論交通裁罰之行政裁量」, 中央警察大學警政研究所碩士論文。