

## 道路交通事故初步分析研判表之法律分析

黃祖斌<sup>1</sup>

### 摘要

自道路交通事故處理辦法於92年9月24日重新訂定以來，為加強為民服務，賦予道路交通事故案件當事人或利害關係人申請提供道路交通事故初步分析研判表的權利，同時也賦予警察機關交通事故分析研判之義務。惟該辦法對於交通事故分析研判之內容未能訂明，經參考交通事故處理規範可知，分析研判乃指肇事原因分析，惟目前學者及實務多認為「肇事原因分析」之主要目的在於釐清後續「肇事賠償責任」，故多朝向「肇事責任分析」，因而使得道路交通事故初步分析研判表成為事故當事人進行民事和解或調解的主要官方依據，背離交通法規立法意旨「加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全」。因此，本文嘗試由新的觀點重新定義肇事原因分析，期能提供交通事故分析研判實務參考，並能符合立法目的之要求。此外，道路交通事故初步分析研判表在作為事故當事人民事和解或調解依據的同時，若對其內容有疑義時，是否可以救濟？救濟管道為何？對此有究明該表法律性質之必要，本文亦予探究，俾供警察機關為行政行為及事故當事人救濟時參考。

**關鍵詞：**交通事故、肇事原因、肇事責任。

### 一、前言

道路交通事故處理辦法(以下簡稱「事故處理辦法」)第10條第1項：「警察機關對道路交通事故現場，應就下列事項詳加勘察、蒐證、詢問關係人，據以分析研判：」又第13條第1項：「道路交通事故案件當事人或利害關係人，得於下列期間向警察機關申請閱覽或提供相關資料：三、於事故三十日後得申請提供道路交通事故初步分析研判表(以下簡稱「分析研判表」)。」可知，警察機關對於交通事故有分析研判的義務，俾供事故案件當事人或利害關係人之申請。惟所分析研判者究係「肇事責任」抑或「肇事原因行為」？實無法自上開條文看出端倪。實務上，各警察機關均由審核小組依據道路交通事故處理規範(以下簡稱「事故處理規範」)，進行「肇事原因」分析與研判，並製作分析研判表。然而事故處理規範未明確界定「肇事原因」，且後續法律責任問題亦受「肇事原因」分析結果影響，因此分析研判之對象，實有明確界定的必要，以作為警察機關分析研判之準則，亦可作為修正相關法令規定之參考。

<sup>1</sup> 高雄市政府警察局三民第一分局警務員、中央警察大學警政研究所碩士生(聯絡地址：桃園縣龜山鄉大崗村樹人路56號，電話0932202930，E-mail: water103011@gmail.com)。

事故當事人常以分析研判表作為民事上侵權行為損害賠償責任間和解之用。警察機關所為之分析結果，若使一方當事人於和解時處較不利地位，易導致當事人主觀認為分析研判結果對其造成實質不利之影響，而向警察機關表示不服。是故，分析研判表之法律性質為何，對後續救濟之方式有本質上的影響，實有定性之必要。

## 二、現況說明

### 2.1 初步分析表之源起：加強為民服務

據前經廢止之道路交通事故處理辦法(63.8.26 訂定)第 13 條：「處理機關對道路交通事故之現場，應就左列事項詳加勘查、蒐集事證、詢問關係人，予以分析研判，究明肇事真相：」又該辦法於 92 年 9 月 24 日重新訂定，將前條修正為現行事故處理辦法第 10 條並將「究明肇事真相」刪除，另增訂第 13 條，賦予道路交通事故案件當事人或利害關係人，得於事故 30 日後向警察機關申請提供道路交通事故初步分析研判表，此一規定係因內政部警政署在進行事故處理革新工作時，為加強為民服務作為而增訂(陳舒豪，2006)。

所謂「加強為民服務」，係因為交通事故發生後當事人間有民事上侵權行為損害賠償責任的問題，而分析研判表恰可作為其判定責任的一個官方依據，便利當事人進行訴訟外紛爭解決機制，故算是一種「為民服務」，達到息紛止爭的效果。(蘇志強，2010)

### 2.2 法令依據

事故處理辦法於第 1 條明列其授權依據乃道路交通管理處罰條例(以下簡稱「處罰條例」)第 92 條第 4 項，該辦法所規範者乃交通事故處理機關權責與事故當事人之權利義務。

依道路交通管理處罰條例(以下簡稱「處罰條例」)第 92 條第 4 項規定：「道路交通事故駕駛人、肇事人應處置作為、現場傷患救護、管制疏導、肇事車輛扣留、移置與發還及調查處理之辦法，由內政部會同交通部、行政院衛生署定之。」可知，現行事故處理辦法係依道路交通管理處罰條例授權訂定之法規命令，對外發生法律效果。現行事故處理規範係由內政部警政署於 93 年 1 月 1 日修正，下達所屬警察機關，作為警察人員處理交通事故之操作依據，期能保障事故當事人權益之作業性行政規則。又行政規則雖非直接對外發生法規範效力，惟其透過平等原則及信賴保護原則推導而出的「行政自我拘束原則」產生外部效力。故警察機關或人員若未依該規範處理交通事故，當事人可據以向該機關請求依規定處理，惟該規範並不具拘束人民之效力。

因此，目前警察機關對交通事故進行分析研判，主要係依據事故處理辦法第 10 條及事故處理規範第 15 條、第 17 條之規定辦理，而有關當事人之交通違規行為，則於審核後依據處罰條例製單舉發。

## 2.3 初步分析研判表之用途

交通事故分析研判所得資料，依事故處理規範第 19 條第 2 款，主要係為提供個案資料查詢及統計分析等內部作業之用。故警察機關即可根據肇事原因分析之結果進行相關警政統計，選定易肇事地點、時段、車種及發生原因等，研訂交通執法及工程改善策略，達預防交通事故之目的。

此外，警察機關將分析研判結果製作成分析研判表後，事故當事人或利害關係人(含保險人)得申請閱覽或提供，以作為釐清雙方民、刑事法律責任之初步依據；另保險行政機關及各鄉鎮市(區)調解委員會為調查、審理、鑑定、調解交通事故案件或公路主管機關為裁決交通事故違規申訴案件，亦可函請警察機關提供該案相關資料，警察機關得依規定提供分析研判表、現場圖及採證照片，如有其他資料不宜提供者，則以函文敘明替代資料提供。

## 三、交通事故分析研判內容

### 3.1 肇事原因或肇事責任

事故處理辦法第 10 條，所謂「分析研判」究指研判「肇事原因」或是「肇事責任」？按交通事故之處理，係由道路交通管理處罰條例授權訂定，該條例之立法目的乃「加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全」，為達成上述目的必須制定相關政策或採行使有作為，而「肇事責任」對於交通安全政策或改善作為之策訂並無實質幫助，故條文所指分析研判者，應指「肇事原因」。

#### 3.1.1 肇事原因與肇事責任之比較

肇事原因，依事故處理規範第 1 條第 12 項定義，係指「與交通事故之發生有客觀上相當因果關係之原因、行為或事實。」，又第 15 條第 3 款：「凡與肇事發生無客觀上相當因果關係之原因行為或事實，即不屬肇事原因，例如駕駛人未帶駕、行照，僅能視為一般交通違規行為，與肇事無關。」也就是說，交通事故案件中，縱當事人有交通違規行為，如與交通事故結果無客觀上相當因果關係者，該不法行為非屬肇事原因。所謂相當因果關係，「係指依經驗法則，綜合行為當時所存在之一切事實，為客觀之事後審查，認為在一般情形下，有此環境、有此行為之同一條件，均可發生同一之結果者，則該條件即為發生結果之相當條件，行為與結果即有相當之因果關係。反之，若在一般情形下，有此同一條件存在，而依客觀之審查，認為不必皆發生此結果者，則該條件與結果不相當，不過為偶然之事實而已，其行為與結果間即無相當因果關係。」(最高法院 76 年台上字第 192 號判例)

肇事責任係指交通事故發生後的法律責任。道路交通事故處理辦法第 2 條第 1 款：「道路交通事故：指車輛或動力機械在道路上行駛，致有人受傷或死亡，或致車輛、動力機械、財物損壞之事故。」，可知交通事故，必以有人

受傷或死亡或財產損壞等權利或法益侵害為前提，肇事當事人可能須負民事侵權行為損害賠償責任或受國家以刑罰懲罰，若當事人又有違反道路交通法規之規定，則尚有行政罰之問題。

民事責任與刑事責任之成立要件並不相同，且具有本質上的差異。其中民事侵權行為責任與刑罰，兩者本於「復仇」的概念，隨後歷史的演進而分家，目前民事侵權行為責任以填補被害人所受損害為原則，而刑事追訴懲罰部分，則由國家所獨占，因此兩者在概念上有相似之處。兩者責任之成立，客觀上必先有「不法行為」，並且有「損害結果」發生，而該損害結果與不法行為間必須具有「客觀相當因果關係」(參照最高法院 76 年台上字第 192 號判例、道路交通事故處理規範第 15 條第 3 款)，此外亦應有「故意或過失」以使行為與行為人產生連結，始能進而使行為人負起相關責任。

綜上可知，肇事原因包括「行為」與「事實」；而肇事原因分析係肇事責任區分的前階段行為，若從責任歸屬的角度來看，僅「行為」始能歸責，而「事實」仍應追溯至其原因行為，始可進一步討論責任歸屬。

### 3.1.2 交通事故處理規範的規定

交通事故分析研判為何？事故處理辦法雖未明定，惟可由事故處理規範第 2 條得知，警察機關係就「肇事原因分析」，又第 15 條就「肇事原因分析」所為的定義乃「根據肇事事實、證據、相關法令規定等，針對肇事之背景、經過及因素加以分析、研判的一項具有技術性的專門工作」。該條並提供以下六款「要領」供分析研判人員參考。

1. 現場蒐證「正確」、「精細」、「周密」是正確分析肇事原因的必備條件。因此，凡現場有關之人、車、天候、路況、環境等資料，必先蒐集齊全。
2. 分析肇事原因應摒棄個人主觀意見，為求客觀、公正起見，應以事實、證據為依據。
3. 凡與肇事發生無客觀上相當因果關係之原因行為或事實，即不屬肇事原因。例如駕駛人未帶駕、行照，僅能視為一般交通違規行為，與肇事無關，亦即肇事原因不可僅拘泥於交通違規行為；交通違規行為並非一定即是肇事原因，主要應視與肇事發生是否有客觀上相當因果關係而定。
4. 交通事故可能為蓄意製造。例如製造交通事故以達自殺、謀殺、及詐財(如詐領保險金)等目的，都屬於故意肇事的範圍。因此，對於任何肇事案件，處理時不可僅單純認定屬於一般交通事故案件，應仔細查證肇事人是否係經常性肇事、是否有很明顯能防止而未防止之情形、車內是否有故意縱火情事、目擊者是否提供有關故意肇事情節之陳述...等，以防偏失。
5. 肇事人自行供稱係車輛機件故障肇事案件，分析原因不可只採信片面之詞，應依現場跡證及車輛檢驗結果等事實證據研判是否確有機件故障情形。
6. 為避免疑似肇事逃逸或自撞案件之爭議，應以事實為依據，依現場人員、車輛、路面跡證研判認定，如無肇事逃逸之具體事證，相關文件資料勿記載「疑似與不明車輛撞擊...」等敘述，避免爭議。

### 3.1.3 小結

肇事原因分析之後，即是要進行肇事責任的區分(蘇志強，2010)，按目前學者(蘇志強，2010；陳高村，2004；廖信智，2002)與實務看法均認為肇因分析目的之一係為其後判定責任歸屬，因此現行肇事原因分析已帶有歸責的觀點，分析所得之肇事原因即帶有法律的評價，導致現行肇事分析研判偏向「肇事責任」分析。

## 3.2 肇事原因之範圍

道路交通管理處罰條例規定警察機關為舉發、處罰機關，從立法目的來看，道路交通法令乃「為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全」(第 1 條)，因此對於交通事故之處理，其任務目的亦同。因此「為民服務」應非交通事故肇因分析研判之目的，雖然當初訂定事故處理辦法時將該目的考量在內。

從立法目的出發，肇因分析最主要係為達成「確保交通安全」的目的，因此民事責任或是刑事責任的肇事原因應非屬分析研判的標的。又分析所得之肇事原因應當是作為後續交通執法政策或作為之規劃依據，因此，交通違規行為理當為交通事故分析研判之標的之一。其他非屬交通違規之行為，若與肇事原因有關者，也可用於交通安全策進之用，例如道路上有坑洞而導致的交通事故之發生。關於此論點，如從機關管轄的功能來論述，警察機關係道路交通管理處罰條例之舉發、處罰機關，其違反道路交通法令之行為為其事務管轄範圍，而交通事故中肇事原因涉及違反交通法令者，由警察機關來認定當無疑義，至於其他非屬交通違規行為與交通事故結果有因果關係者，若非屬警察機關之事務管轄，由警察機關來認定明顯不妥。因此，警察機關為交通事故分析研判時，是否限縮在交通違規行為者，則有斟酌餘地。

### 3.2.1 實務作法

道路交通事故之處理係依據處罰條例第 92 條第 4 項授權，而肇事原因行為之分析是否因此侷限於交通違規行為？例如，1、建築物上之廣告招牌未依規定設置，導致大客車撞及，其違法設置行為非屬道路交通違規行為，是否將之認定為肇事原因行為？2、道路養護不週，導致機車騎士摔倒，該養護不當之國家不法行為，可否認定為肇事原因行為？對此，事故處理規範第 15 條第 3 款復指出，肇事原因「不可僅拘泥於交通違規行為」，亦即除了交通違規行為之外之其他行為，並不排除其成為肇事原因行為。此一敘述，產生肇事原因之範圍如何的問題？另外亦衍生另一個問題，即當肇事原因行為之認定已超出警察機關職權範圍時，應否限縮肇事原因的範圍？

目前實務多係以事故當事人有無違反路權或相關交通法令規定(道路交通管理處罰條例、道路交通安全規則)，因而判斷是否將該駕駛行為列為肇事原因，亦即將肇事原因侷限於交通違規行為，惟此舉引發另一個問題，即審核人員多未詳加究明駕駛人之違規行為是否為引致該事故之原因，凡屬違規

駕駛行為，即將之列入肇事原因，導致當事人對於肇事原因分析結果易表示不服。

道路交通事故處理規範於 95 年修訂前原第 15 條第 3 款規定：「肇事原因分析可循下列程序進行：...3、依重組之肇事經過個別分析導致進入碰撞關鍵點之直接原因行為或事實，此即肇事之『主要原因』。4、個別分析其他與肇事發生有因果關係之原因行為或事實，此即肇事之『次要原因』。」該規定因與現行各警察機關審核分析不符，故予刪除。惟目前實務進行分析研判時雖未明文將肇事原因區分為「主要原因」、「次要原因」，惟於製表時卻分別將之列為第 1 當事人及第 2 當事人，在肇事責任區分階段即據以區分「主要責任」及「次要責任」。可是原因之判別屬於客觀層次，若區分主要、次要原因將涉及價值的評價而落入主觀層次，如此作法是否妥當，亦有探究餘地。

### 3.2.2 道路交通事故處理規範之規定

道路交通事故處理辦法第 2 條第 1 款：「道路交通事故：指車輛或動力機械在道路上行駛，致有人受傷或死亡，或致車輛、動力機械、財物損壞之事故。」交通事故發生的流程，吾人可簡化為圖 1。

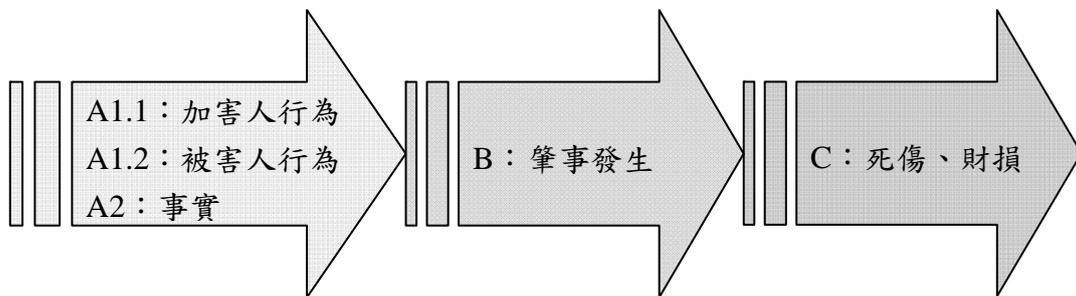


圖 1 交通事故發生的流程圖

在肇事責任分析的觀點下進行肇事原因分析，必須由 C：死傷結果逆推與之有客觀因果關係的行為，行為的範圍即為 C 之前有社會意義的行為，其範圍為 A1.1+B：從加害人行為至肇事發生的整體行為，A1.2：被害人行為因非屬究責對象，故不包括之，而 A2：事實亦無法歸責，亦不包括之。然而這樣的分析方式，會導致分析研判的結果與立法目的及機關功能有扞格。

為解決此問題，本文試著將肇事原因分析之後階段任務「肇事責任分析」拋棄，回歸事故處理規範第 15 條第 3 款要領定義肇事原因，指與「肇事發生」具有「客觀上相當因果關係」之「行為」或「事實」。

意即以 B：肇事發生為因果關係推論過程的「結果」，而所謂「肇事發生」係指事故之引起，而非指肇事後所產生的人身傷亡或財產損害結果，具體而言，指的是交通事故中「人車的撞擊」，此「結果」在法律上尚未涉及法益或權利的侵害，因此也無「歸責」的觀念存在其中，以 B：肇事發生逆推有因果關係存在的「原因」，自可包括 A1.1：加害人行為、A1.2：被害人行為及 A2：事實，不必如同前述將 A1.2 及 A2 排除。

接著再將 A1.1：加害人行為與 A1.2：被害人行為適用交通法規，如有違反者，則將該交通違規行為列為肇因，並可作為後續舉發處罰之依據；若非

屬交通法規規範之行為，則單純敘述行為態樣，不再適用其他非交通法規範圍之行政法，如此亦不違反機關管轄。

又 A2：事實部分，以人、車、路三要素來說明，應指「車」的狀態，如車輛機件故障；「路」的環境，如道路坑洞或交通標誌、標線、號誌設置不當，如此可避免再追溯其原因行為之困難。

另外也因為拋棄肇事責任分析目的的緣故，因果關係純係客觀的推論，不涉及主觀的評價，所以無須再區分主要或次要原因，如此足可用於交通安全政策之研擬與改善。

### 3.2.3 小結

民事紛爭之解決，非屬警察機關之任務，且警察機關亦無能力去作民事責任的原因分析；又刑事犯罪行為之認定及犯行之追緝為刑事訴訟之程序，與交通事故處理係屬二事，因此，交通事故分析研判所欲者，應非上述二者。因此，本文以為交通事故分析研判工作應回歸行政機關之角色定位，以行政目的之角度，去分析交通事故之肇事原因，也就是以從交通事故結果逆推與其有客觀相當因果關係之事實或行為。

## 3.3 分析研判之肇事原因應明確

目前實務對於無法明確分析肇事原因之交通事故案件，多於分析研判表書明「疑似...」或「無法分析肇責」。前者如：「煞車痕 4 公尺，疑似超速」、「疑似超車不當」，後者如：「因號誌問題，雙方各執一詞，無法分析肇責」、或逕自書明「無法分析肇責」等。如此分析研判內容，易致使當事人質疑警察機關之專業性，甚至認為所謂分析研判之過程，僅是就肇事雙方當事人之說詞判斷，此外，不明確行政作為是否符合行政程序法之相關規定，實有探討餘地。

### 3.3.1 可否使用「疑似...」之用語

實務進行分析研判時，對於不明確的肇事原因，常用「疑似...」之用語而導致爭議，然如此用語是否妥當實有疑義？

行政程序法第 5 條：「行政行為之內容應明確。」此為行政行為明確性原則之明文規定。行政行為一詞行政程序法未予定義，該法僅於第 2 條第 1 項定義「行政程序」為「行政處分」、「行政契約」、「法規命令與行政規則」、「行政計畫」、「行政指導」、及「陳情處理」等，可推知該七種行政程序皆為行政行為。

另法務部 91 年 2 月 21 日法律字第 0090048828 號函謂：「按行政程序法之規範範圍，係以行政機關『行使公權力之行為』為限。...準此，地政機關依土地法規所為之地籍重測係屬行使公權力之行為，該行政行為自有本法之適用，合先敘明」，似認「行使公權力之行為」即為「行政行為」（法務部，

2002)。又交通事故分析研判係警察機關所為行使公權力之行為，故應符合行政行為明確性原則之要求，因此實務進行分析研判時，對於不明確的肇事原因，使用「疑似...」之用語，則與行政行為明確性原則明顯有違。

### 3.3.2 可否以「無法分析」為分析結果

依事故處理辦法第13條第1項第3款規定，事故當事人或利害關係人得於事故30日後，向警察機關申請提供道路交通事故初步分析研判表。礙於法令時間限制及實務人力不足等因素，實務上對於因傷住院未及完成談話紀錄、各執一詞或無路口監錄影像可供參考之案件，多未詳加調查即以「無法分析肇責」結案，如當事人存有疑義者，則請其向地區行車鑑定委員會申請鑑定或地方法院提出訴訟。

行政機關應依職權調查證據(行程§36)，且為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人(行程§43)。因此警察機關於其所調查之資料無法作出決定前，仍應本於職權將事證調查事證，待事證明確後始能進行分析研判並決定分析研判之結果。惟警察機關面對法令規定及實務之限制，應如何處置始能符合規定，亦值得探討。

## 3.4 肇事原因分析在民事和解運作之現況

按肇事原因行為應指與交通事故結果發生有相當因果關係不法行為，一個行為，如對法或法益產生破壞，就可以稱之為不法行為。「不法本身是一種層升概念，民事不法之不法內涵最輕，行政不法之不法內涵次重，刑事不法之不法內涵最重。」(林山田，2008)

交通違規行為係行政不法行為，雖可作為民法上的侵權行為或刑法上的犯罪行為之不法行為，然而在概念上仍有所不同。亦即，違反道路交通法令之行為，不能直接認定即構成侵權行為或是犯罪行為。所以，「在交通事故案件，違反道路交通法令的行為，與民法或刑法上的行為，在規範上並不存在任何必然關係，而僅在事實上有重疊的可能。」(許育典、盧浩平，2005)

又受害者之行為不論在民事侵權行為或刑事犯罪行為，一開始就不會進入構成要件分析的層次中，蓋追究責任指的是追究加害人的責任，而不是被害人的責任，此點與現行肇事原因分析將被害人行為納入分析研判的作法明顯不同。

民法第217條第1項：「損害之發生與擴大，被害人與有過失者，法院得減輕賠償金額，或免除之。」可知被害人與有過失對於加害人之責任會產生影響。刑法並無類此規定，刑法在客觀歸責評價時，被害人之故意或過失行為所導致的法益侵害結果，可能會被評價為被害人自我負責的範圍，使行為人不成立犯罪。

從上述的分析可知，民事責任、刑事責任及行政責任三者之構成要件有明顯有不同，因此必須定位分析研判所得之肇事原因行為，所欲歸責之責任

為何，是民事責任、刑事責任亦或行政責任，如此始可正確的分析出「肇事原因」以歸責後續的「肇事責任」。

實務上交通事故分析研判之肇事原因行為，為何會近似於民事責任之侵權行為？原因在於「不法行為」的範圍，以民事不法的範圍最廣，其次為行政不法、刑事不法，恰好呼應了事故處理規範第 15 條第 3 款肇事原因分析「不可僅拘泥於交通違規行為(行政不法)」的要領。

由於肇事原因分析實務偏向「肇事責任」分析，且分析結果包含雙方當事人(加害者及受害者)之肇事原因，恰可運用雙方民事責任的分配，因此現行交通事故的民事調解或和解，會依賴警察機關作出的分析研判表的原因。

## 四、分析研判表之性質及其救濟

道路交通事故初步分析研判表記載各造當事人之肇事原因，而該原因卻成為當事人和解或調解時之民事責任分配依據，蓋民事和解或調解之證據不適用嚴格證明程序，任何證據均得採用，而分析研判表恰好是事故當事人最易取得的一個官方文書，故於民事和解或調解時會採用作為判斷依據。因而事故當事人主觀感受認為該分析研判表對其權益影響甚鉅。實務有爭議者，在於當事人或利害關係人對於分析研判表之肇因分析結果不服，而向警察機關陳情請求更正有關肇事原因之記載時，警察機關之處理方式，多以函文答覆該分析研判表係屬初步分析，僅供雙方當事人參考且不具法律效力，故拒絕更改，並請其向「車輛行車事故鑑定委員會申請鑑定」(公路法第 67 條)或逕向地方法院提出訴訟，以該鑑定或法院判決結果為依歸。

上述處理方式妥適與否，涉及當事人對分析研判表不服時，可否提出救濟？如何救濟？以下就其在行政法上性質予以探討，並究明其後之救濟程序。

### 4.1 分析研判表之性質

分析研判表係由警察機關所核發之書表，該表件記載交通事故當事人之初步肇事原因分析結果，由於該項資料對於當事人後續求償具有影響性，因此，當事人若對於該表記載資料不服時，應如何陳請或救濟？由於不同的行政作為，救濟管道不同，所以，確有釐清分析研判表屬性之必要，本文分就「行政處分」與「政府資訊」兩方面來探討。

#### 4.1.1 是否為「行政處分」？

按行政程序法第 92 條第 1 項明定「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」又「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異」，亦經司法院大法官會議釋字第 423 號解釋有案。交通事故當事人或利害關係人依事故處理辦法第 10

條向警察機關申請提供分析研判表，該分析研判表雖非以行政處分為名，惟其是否具有行政處分性質，應就行政處分之要素分析之。

按行政處分之要素：1、行政處分係由「行政機關」作成；2、行政處分係行政機關之「單方規制措施」；3、行政處分係行政機關行使「公權力」之規制措施；4、行政處分係對「具體事件」為之；5、行政處分係以「對外」「直接」發生「法律效果」為目的。(陳敏，2009)分析研判表係行政機關(警察機關)就公法上具體事件所為之決定之單方行政行為無疑，惟其是否屬行政處分，關鍵在於分析研判表之內容是否為「單方規制措施」，所謂「規制」係以設定法律效果為目的，具有法律拘束力之意思表示。規制之法律效果，在於設定、變更或廢棄權利及義務，或對權利義務為拘束力之確認。(陳敏，200)道路交通管理處罰條例及其授權之法規命令對於交通事故之分析研判無任何法效果之規範，且分析研判表之內容亦未就權利義務有任何設定、變更或廢棄之意思表示，僅就交通事故之肇事原因為通知或評價之內容表示，未引起法律效果，故非屬行政處分。

事實行為泛指公行政一切並非發生法律效果為目的，而以發生事實效果為目的的行政措施。可粗略分為三類，一、「知之表示」，係指不具法效意思之表示行為，如提供資訊、警告、報告鑑定等；二、「執行行為」，亦即用以執行行政處分或其他具有規制作用高權行為之事實行為，如對經核定之低收入戶發放生活補助費；三、「事實作業」，係指前二項以外之其他行政事實行為，如支付現金、對集會遊行之攝影搜證。(陳敏，2009)而分析研判表之提供，屬於「知之表示」的事實行為。

在救濟方面，因分析研判表非行政處分，故不能依訴願法第1條第1項或行政訴訟法第4條第1項提起撤銷訴願或撤銷訴訟。

#### 4.1.2 是否為「政府資訊」？

為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定政府資訊公開法(政府資訊公開法第1條)。該法所稱政府資訊，指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息(政府資訊公開法第3條)。又資訊依據公開的對象是否特定，可分為「絕對公開」、「相對公開」，前者係對所有不特定人為之。後者僅就特定相對人公開，亦即該特定人之閱卷請求權。資訊公開請求在性質上，僅具有客觀法規範的地位或可以作為主觀公權利的依據？亦即，人民是否具有「資訊公開請求權」？按「資訊公開請求」是貫徹「公開行政程序」(行程§1)的前提之一，其目的在促進公眾監督的可能性，並保障人民知的權利，故有關資訊主動公開之規定，除有客觀法規範的性質外，尚有主觀公權利的性質，違反資訊公開之規定，可認定其屬「違法」並侵害人民知的權利。(李惠宗，2008)

道路交通事故案件當事人或利害關係人依道路交通事故處理辦法第 13 條規定，得於事故 30 日後向警察機關申請提供道路交通事故初步分析研判表。該分析研判表屬於前述政府資訊公開法第 3 條定義之政府資訊，惟其得申請提供者為事故當事人或利害關係人，可知，分析研判表為「相對公開之政府資訊」。

## 4.2 分析研判表之救濟

實務上肇事雙方當事人、區公所調解委員會、甚或保險公司，多會依據警察機關作出的分析研判表進行民事調解或和解等責任賠償事宜，因為分析研判表既屬官方文書，當事人即不須續行程序繁瑣且須額外付費之鑑定或訴訟程序。然而，如當事人對於警察機關所為之分析研判結果表示不服時，是否有權要求警察機關更正？實務上如有當事人提出質疑時，警察機關多表示分析研判表僅供參考，如有疑問應向行車鑑定委員會申請鑑定或向地方法院提出訴訟，因此分析研判表不影響當事人權益，無須更正。惟該表既實質影響當事人權益，行政機關得否不另調查，逕自認定無須更正？的確有斟酌之餘地。

### 4.2.1 分析研判表之附註

現行警察機關所核發之分析研判表均於表末附註：「本表係警察機關依道路交通事故處理辦法第 10 條所為之初步研判，非可供保險業者作為理賠當事人之完全依據，對肇事原因存有疑義者，仍應依公路法第 67 條所定車輛行車事故鑑定委員會鑑定之結果或法院之判決為最終之確定。」，上述附註內容是否即揭示本表僅供事故當事人參考之用，若對於肇因分析結果存疑，應循鑑定或訴訟程序救濟？如此一來，即將車鑑會視為警察機關分析研判之救濟機關，恐與一般實務認知略有出入。又或者該附註僅係政府提供資訊，讓當事人知悉如何取得較具效力之肇事原因分析研判結果？該附註內容既令人存疑，實有釋明之必要。

### 4.2.2 行車事故鑑定與分析研判表之關係

公路法第 67 條第 1 項第 2 項，將車輛行車事故鑑定及覆議事項交由車輛行車事故鑑定委員會(以下簡稱車鑑會)與車輛行車事故鑑定覆議委員會辦理。又車輛行車事故鑑定及覆議作業辦法第 3 條：「鑑定委員會受理行車事故鑑定以經警察機關處理，並經行車事故當事人或其繼承人或法定代理人、車輛所有人申請，或經現場處理機關移送、司(軍)法機關囑託為限。」可知，車鑑會所鑑定之交通事故案件必為經警察機關處理者。目前警察機關，對於分析研判表不服之當事人，認其陳情無理由，均於回覆函文告以請其向車鑑會申請鑑定，有疑問者，此敘述是否為救濟教示？又車鑑會是否為警察機關分析研判之救濟機關？

綜觀道路交通事故處理辦法及車輛行車事故鑑定及覆議作業辦法，均未規定，警察機關所為之交通事故分析研判應向車鑑會申請鑑定，故車鑑會應非分析研判表之救濟機關。參照車輛行車事故鑑定及覆議作業辦法第 2 章鑑定之規定，及臺灣省各區車輛行車事故鑑定委員會組織規程有關鑑定委員會之組成規定，可知車鑑會在交通事故之鑑定分析上相較於警察機關之分析研判較為專業及客觀，在性質上為鑑定人(許育典、盧浩平，2005)。儘管如此，車鑑會仍非警察機關所為交通事故分析研判之救濟機關，車鑑會所為之鑑定結果縱與分析研判表不同，警察機關仍可依行政程序法第 43 條規定，斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實真偽，以決定分析研判表是否更改。

按當事人或利害關係人就分析研判表請求更正，而警察機關所為不予更正之決定係行政處分(參 4.2.2)，而行政處分依行政程序法第 96 條第 1 項第 6 款，應表明不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。實務上記載「向車鑑會申請鑑定」之敘述，非該款之救濟教示，應依行政程序法第 98 條第 3 項規定，自處分書送達後 1 年內聲明不服時，視為於法定期間內所為。

實務上，當初不服分析研判表之當事人，多因鑑定報告之作成，將焦點改放在鑑定報告上，而忽略了分析研判表，警察機關亦未再重新斟酌分析研判表之分析是否適當。由於當事人可循事故鑑定或法律訴訟的途徑解決民事賠償問題甚或撤銷原舉發之交通罰單，故多數當事人對於分析研判表未另予更正並無爭議，惟若當事人主張該分析研判表就肇因研判部分確有明顯疏誤應予更正時，警察機關應否更正？抑或仍得主張該表「僅供參考，不具法律效力」且當事人已循其他管道獲得「平反」，而作出不予更正之決定？實則，警察機關應就當事人之陳述與提供之新事證，重啟調查並依論理及經驗法則判斷事實真偽，以決定分析研判表是否更改。

#### 4.2.3 小結：循政府資訊公開法之救濟

分析研判表既屬「相對公開之政府資訊」(4.1.2)，當事人如須要求政府更正或補充時，則應循政府資訊公開法等相關規定辦理，惟如受理之機關仍不為更正時，其救濟管道為何？以下就相關規定說明分析如次。

##### 1. 分析研判表之更正或補充

政府資訊公開法第 14 條第 1 項：「政府資訊內容關於個人、法人或團體之資料有錯誤或不完整者，該個人、法人或團體得申請政府機關依法更正或補充之。」同法第 15 條第 1 項：「政府機關應於受理申請更正或補充政府資訊之日起三十日內，為准駁之決定；必要時，得予延長，延長之期間不得逾三十日。」此為「資訊更正請求權」的規定，屬主觀公權利。(李惠宗，2008)

分析研判表為政府資訊之一種，表內所載「肇事原因」則係關於事故當事人個人之資料，當事人或利害關係人如對肇事原因之記載認有更正或補充之必要，自得依上開規定請求警察機關更正或補充分析研判表。

政府機關核准更正或補充政府資訊之申請時，應以書面通知申請人更正、補充之結果(政府資訊公開法第 16 條第 1 項)。應更正之資訊，如其內容

不得或不宜刪除者，得以附記應更正內容之方式為之(第 2 項)。政府機關全部或部分駁回更正或補充政府資訊之申請時，應以書面記明理由通知申請人(第 3 項)。

## 2. 訴願、行政訴訟

分析研判表非行政處分，如 4.1.1 所述，故不能據訴願法第 1 條或行政訴訟法第 4 條提起撤銷訴願或撤銷訴訟。

政府資訊內容關於個人、法人或團體之資料有錯誤或不完整者，該個人、法人或團體得申請政府機關依法更正或補充之(政府資訊公開法第 14 條第 1 項)。分析研判表為政府資訊之一種，肇事原因則係關於事故當事人個人之資料，如事故當事人或利害關係人認其上記載關於其個人之資料有錯誤或不完整者，得申請政府機關依法更正或補充之，為其主觀之公權利。且受理申請之警察機關應於 30 日內為准駁之決定。

如警察機關對於當事人之請求為拒絕更正之決定，係警察機關就公法上具體事件所為之決定，且對外直接發生法效果之單方行政行為，屬行政處分，又申請人對於政府機關就其申請提供、更正或補充政府資訊所為之決定不服者，依政府資訊公開法第 20 條規定，得依法提起行政救濟。

按人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得提起訴願(訴願法第 1 條第 1 項)。既然受理之警察機關不為更改之決定係一行政處分，若相對人認為違法或不當且又侵害到其資訊更正請求權(政府資訊公開法第 14 條第 1 項)，自得依訴願法第 1 條提起訴願；經訴願程序後，尚得依行政訴訟法第 5 條第 2 項向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。

如警察機關對於當事人之請求未於期限內為准駁之確答，則當事人得依訴願法第 2 條第 1 項，以該行政機關應作為而不作為，侵害其資訊更正請求權，提起訴願。經依訴願程序後，尚得依行政訴訟法第 5 條第 1 項向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。

## 五、結論

1. 道路交通事故案件當事人或利害關係人，得申請提供分析研判表之規定係因內政部警政署在進行事故處理革新工作時，為加強為民服務作為而增訂。
2. 肇事原因使用「疑似...」用語，與行政行為明確性原則不符，因此當相關證據不足以得出肇事原因時，仍應本於職權蒐集證據，不得冒然分析。
3. 事故處理辦法第 10 條，所謂「分析研判」係指「肇事原因分析」，實務上肇事原因分析，因帶有肇事責任分析的觀點，將肇事原因分為主要、次要原因，使得其分析結果近似於民事責任的原因分析，也使得當事人於民事和解或調解時參考之官方依據。

4. 民事責任及刑事責任的追究非道路交通法規賦予警察機關之責任，而交通事故分析研判之主要目的係供行政機關研擬交通安全政策及作為的參考，因此目前實務分析研判的結果與立法目的及機關功能不符。
5. 肇事原因分析應拋棄原有肇事責任分析的思維，回歸事故處理規範第 15 條第 3 款之定義，即僅分析與「肇事發生」具有「客觀上相當因果關係」之「行為」或「事實」，以人、車、路三要素與肇事發生有客觀上相當因果關係者為肇事原因，即可滿足交通安全的立法目的與機關功能的定位。
6. 分析研判表究其性質，非行政處分，係政府資訊，若關於個人資料之記載有誤時，得本於資訊更改請求權向警察機關申請更正或補充，若不予更正或未得回應時，可循訴願或行政訴訟救濟。
7. 行車事故鑑定與交通事故分析研判係不同的制度設計，行車事故鑑定非交通事故分析研判之救濟程序，若警察機關對於申請更正分析研判表不予更正時，其行政處分應記載循訴願途徑之救濟教示，而非請當事人申請行車事故鑑定以為救濟。

## 參考文獻

- 王澤鑑(2010)，*侵權行為法*，第一冊，頁 261~264，台北：元照出版有限公司。
- 李惠宗(2008)，*行政法要義*，四版，頁 227，台北：元照出版有限公司。
- 林山田(2008)，*刑法通論(上冊)*，增訂 10 版一刷，頁 302~304，台北：著者發行。
- 林鈺雄(2006a)，*新刑法總則*，95 年 9 月初版一刷，著者發行。
- 林鈺雄(2006b)，*新刑法總則*，初版 1 刷，頁 212，台北：元照出版有限公司。
- 法務部(2002)，*行政程序法解釋及諮詢小組會議紀錄彙編(二)*，初版，頁 9，台北：法務部。
- 孫森焱(2008)，*民法債編總論上冊*，頁 204~241，著者發行。
- 許育典、盧浩平(2005)，「行車事故鑑定意見的法律分析」，94 年道路交通安全與執法研討會論文集，頁 15~30。
- 陳高村(2004)，*道路交通事故處理與鑑定*，桃園縣龜山鄉：著者發行。
- 陳敏著(2009)，*行政法總論*，頁 700~706；738~754，著者發行。
- 陳舒豪(2006)，*道路交通事故處理品質評核機制之研究*，頁 7~14，中央警察大學交通管理研究所碩士論文。
- 廖信智(2002)，*事故原因鑑定準則之研擬*，中央警察大學交通管理研究所碩士論文。
- 蘇志強(2010)，*交通事故偵查理論與實務*，增訂二版，頁 7，著者發行。