

## 交通違規舉發方式相關爭議之探討

陳俊宏<sup>1</sup>

### 摘 要

本文主要探討交通違規之舉發方式，以及警察跟追以行車紀錄器紀錄舉發之法律效果，文章將從交通秩序罰之重要原則說起，並彙整道路交通管理處罰條例及違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則等相關規定之舉發方式，觀察行政院對於交通裁決所為撤銷免罰之理由，探討訴訟實務對於交通裁決所持之立場，進而分析行政法相關文獻之見解，綜合比較後，歸納建立一套適切可行之舉發模式，提供交通執法實務參考應用。

**關鍵字：**舉發、行車紀錄器、一行為不二罰、交通裁決

### 一、前言

一般而言，對於交通違規之舉發，依道路交通管理處罰條例（以下簡稱本條例）之規定，計有該條例第 7 條之 1 的民眾檢舉，以及第 7 條之 2，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，當場不能或不宜攔截製單舉發者，得逕行舉發；爰此，交通違規之舉發，依上述法定之舉發方式，可歸納為當場攔停舉發、逕行舉發及民眾檢舉舉發等三種，惟實務單位之作法，把違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則 6 條第 2 項之「公路主管及警察機關就其主管業務，查獲違反道路交通管理之行為者，應本於職權舉發或處理之。」列為舉發方式之一種，並稱之為「職權舉發」，其既非在當場攔停舉發，亦不限於逕行舉發之項目，更不是民眾檢舉舉發，則「職權舉發」究應如何界定？是否符合正當法律程序，是本文所欲探討的問題之一。

其次，去年 11 月在苗栗縣竹南鎮，媒體報導一則「警跟車舉發違規 16 分鐘舉發 15 張罰單」，引發爭議；因本案警方指稱違規人經攔停未停，故以跟車並使用行車紀錄器紀錄，然後將所有違規行為分別舉發之，致在短短 16 分鐘內，舉發 15 張違規，引起輿論之批評，類此案件，執勤員警不為一一舉發，又恐被指為圖利，惟一一舉發又蒙上強錢之批評，執勤員警究該如何處置，始為正當合理。又類此案件，目前有警察機關以行車紀錄器跟車或逕為採證後，返回勤務處所，列印照片予以逕行舉發，此種方式，是否符合本條例第 7 條之 2，所謂「當場不能或不宜攔截製單舉發」，則有待討論。為防杜

---

<sup>1</sup>臺灣警察專科學校行政警察科助理教授（聯絡地址：新北市林口區湖北里後湖 11-56 號，電話：0912676514，E-mail：scott160@cc.tpa.edu.tw）。

交通勤務警察便宜行事，此種舉發方式，應有適當之限制，而應如何限制，則為本文欲探討的問題之二。

本文囿於篇幅，僅就上述兩問題作為研究範圍，亦是本文之研究限制。而研究目的，乃為避免有些警察失之過嚴，有些警察則失之過寬，寬嚴不一致，易導致民眾變成無法適從，終非交通執法所樂見，故上述兩問題有必要加以探討。本文將從交通秩序罰之重要原則說起，並彙整道路交通管理處罰條例及違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則等相關規定之舉發方式，觀察行政法院對於交通裁決所為撤銷免罰之理由，探討訴訟實務對於交通裁決所持之立場，進而分析行政法相關文獻之見解，綜合比較後，歸納建立一套適切可行之舉發模式，提供交通執法實務參考應用。

## 二、交通違規處罰之重要法律原則

我國行政罰法係以行政秩序罰為中心而規範，亦即學者所稱之狹義行政罰或秩序罰為主要規範對象，並不包括行政刑罰、懲戒罰及執行罰<sup>2</sup>。也因為行政罰法的制定公布施行，日後學者間就行政罰之概念勢將趨於一致，而本文以下所稱之行政罰，均係以行政秩序罰之概念而為論述。

行政罰法對行政罰種類之規定，依第一條規定可區分為三種類型：（一）罰鍰；（二）沒入；（三）其他種類之行政罰。而其他種類之行政罰，再依第二條規定，係指下列裁罰性之不利處分：1.限制或禁止行為之處分：如限制或停止營業、吊扣證照、命令停工或停止使用、禁止行駛、禁止出入港口、機場或特定場所、禁止製造、販賣、輸出入、禁止申請或其他限制或禁止為一定行為之處分；2.剝奪或消滅資格、權利之處分：如命令歇業、命令解散、撤銷或廢止許可或登記、吊銷證照、強制拆除或其他剝奪或消滅一定資格或權利之處分；3.影響名譽之處分：如公布姓名或名稱、公布照片或其他相類似之處分；4.警告性處分：如警告、告誡、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類似之處分。

而交通秩序罰係具有制裁性質之侵益處分，而且又屬於典型之行政罰。依上揭行政罰法中對於行政罰分類之類型，包括有罰鍰、沒入、限制或禁止行為之處分、剝奪或消滅資格、權利之處分、影響名譽之處分、警告性處分等七種。其本質為侵益處分，其作成自應遵守行政程序法所規定之法律原則；又因其性質具有制裁性，故更應遵守行政罰法所規定之法律原則。而在行政程序法所規定之法律原則方面，計有依法行政原則、明確性原則、禁止差別待遇原則、比例原則、誠實信用和信賴保護原則、利益衡平原則、裁量權正當行使原則<sup>3</sup>。又因為行政程序法所規定之法律原則屬於一般行政處分作成時

<sup>2</sup> 行政罰法草案總說明，第2頁。

<sup>3</sup> 分別參見行政程序法第4條：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」；第5條：「行政行為之內容應明確」；第6條：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」；第7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之利益顯失均衡。」；第8條：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民

所應遵守之原則，已有諸多相關文獻，故本文不再多作論述。以下僅就交通秩序罰中，幾個重要之法律原則分述如下：

## 2.1 處罰法定主義

學者又稱為法定原則、合法主義、處罰法定原則，係指一違反義務行為如合致法定處罰構成要件時，處罰機關應作成該當法律效果之處罰。係以憲法上法治國原則之法律保留原則為依據，即如同罪刑法定主義一般，對於違反行政法上義務者之處罰，必須在行為時之法律有明文規定。其目的在於滿足法律適用之可評估性及明確性，以保護人民避免來自於國家恣意決定之侵害<sup>4</sup>。行政罰法第四條規定：「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。」即揭示此旨。

在我國憲法上並無明文規定，但透過解釋，應認為係法治國家基於法律保留、法律明確性原則及制度性保障所當然不可或缺之一環。在比較法上有與我國相同之例，如奧地利；也有與我國不同者，如德國憲法第一百零三條第二項明定：「行為之處罰必須以行為時法律有明文規定者為限。」所謂處罰當然包括刑罰及行政罰在內，所以「法無明文不受罰」的法諺同時適用於刑罰及行政罰<sup>5</sup>。

## 2.2 從新從輕原則

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意涵。

## 2.3 便宜原則

亦稱便宜主義、隨機應變原則、權變原則<sup>6</sup>，有緩和嚴格法定原則之作用，係指一違反義務行為縱然合致於法定處罰構成要件，然基於具體事實中各種情況之考量，包括違反情節、行為人之經濟能力、處罰所付出之社會成本等，認為以不處罰為適當時，得免予處罰。惟便宜原則之適用，仍應遵守合義務性裁量，且便宜並非對於違法事實之存否，可便宜行事，僅是對處罰措施之行使求其合理化，與刑事訴訟法上微罪不檢舉之政策相當<sup>7</sup>。另有學者認為，

---

正當合理之信賴。」；第 9 條：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」；第 10 條：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」

<sup>4</sup> 洪家殷，〈行政罰〉，翁岳生編，《行政法（上）》，元照，3 版 1 刷，2006 年 10 月，632 頁。

<sup>5</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，臺北：三民，增訂 9 版 2 刷，2005 年 10 月，第 478 頁。

<sup>6</sup> 李震山，對警察處分與裁量在內容上之要求，刊於警學叢刊，第 25 卷 1 期，1994 年 9 月，第 12 頁。

<sup>7</sup> 吳庚，前揭書（註 5），第 480 頁。

便宜原則即所稱之決定裁量，然就行政罰之特質而言，其違反義務行為多數乃屬行為犯，在此情況下，追訴與處罰發生之時間點幾乎相同，是以便宜原則亦適用在決定是否對於該案件之追訴或調查<sup>8</sup>。有論者亦闡述便宜原則在傳統行政法領域之表現可區分為，警察法上之便宜原則、違反秩序罰法上之便宜原則、行政強制執行法上之便宜原則、行政程序法上之便宜原則等，主要功能在於程序經濟及較大法益之保護<sup>9</sup>。我國行政罰法第 19 條規定：「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）。」此即為便宜原則之明文化。

## 2.4 數行為分別處罰原則

行政罰法第 25 條：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」此即為數行為分別處罰原則之明文規定，行政罰法不採 94 年 2 月 2 日修正公布前之刑法第 55 條後段、第 56 條所謂牽連犯及連續犯之規定。因此，判斷行為數之關鍵即在於是否能精準地掌握、理解「一行為」之概念，一旦判斷該行為非屬一行為時，則該行為即為數行為，自可分別處罰而無抵觸一行為不二罰原則之疑慮，

## 2.5 一行為不二罰原則

此一原則又稱為「禁止雙重處罰原則」，係指禁止國家對於行為人同一違法行為為重複的處罰，在我國憲法上並無「一行為不二罰原則」之明文，然從法治國家所要求之法安定性原則、信賴保護原則及比例原則均可導出此一原則，而認此一原則具有憲法位階<sup>10</sup>。又「一行為不二罰原則」與訴訟法上之一事不再理原則、歐洲法傳統上的 *ne bis in idem* 原則以及美國法上的 *double jeopardy* 原則關係密切，但仍非完全之概念。*ne bis in idem* 原則與 *double jeopardy* 原則意義相當，追溯其理念史，可知係適用刑事程序法上之概念，即禁止就同一違法行為，為重複之刑事訴追與處罰<sup>11</sup>，是其概念相當於我國刑事訴訟法上之一事不再理原則，一般又稱「一事不二罰原則」。目前實務出現以下見解：「行政法上所謂『一事』或『一行為』，係以一項法律之一個管制目的為認定基礎。因此，一事實行為分別違反不同法律之規定者，即非屬一事，或一行為，應分別處罰，除有法律明文規定免罰者外，尚無一事不二罰法理之適用。」<sup>12</sup>

<sup>8</sup> 蔡震榮·鄭善印，行政罰法逐條釋義，臺北：新學林，1 版 2 刷，2006 年 9 月，第 53 頁。

<sup>9</sup> 羅名威，論行政法上之便宜原則，收錄於行政法上之一般法律原則（二），臺北：三民，初版，1997 年 7 月，第 466-486 頁。

<sup>10</sup> 司法院大法官議決釋字第 604 號解釋中之許宗力、城仲模大法官協同意見書，第 8、27 頁。

<sup>11</sup> 司法院大法官議決釋字第 604 號解釋中之許宗力大法官協同意見書，第 8 頁。

<sup>12</sup> 最高行政法院 92 年度判字第 1290 號判決意旨。相同於此之見解，亦可參照最高行政法院 93 年度判字第 1309 號及 93 年度判字第 1084 號判決意旨。

## 三、交通違規之舉發方式

### 3.1 交通違規之處罰程序

依「道路交通管理處罰條例」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。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。」另依「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」第 10 條規定：「交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員，對於違反道路交通管理事件之稽查，應認真執行；其有不服稽查而逃逸之人、車，得追蹤稽查之。」所謂「稽查」程序，係指稽查人員，對車輛或行人執行道路交通管理之查察，藉以發現違反道路交通管理行為之程序。

由於稽查係對人或對物之查驗、干涉，勢必影響人民行動自由、財產權及隱私權，依法律保留原則，除實施稽查之要件程序救濟程序，均應有法律明確規範外，稽查執行人員亦須依法有執行之權限。而執行稽查人員依道路交通管理處罰條例第 7 條之規定，係由交通勤務警察、依法令執行交通稽查任務人員、交通助理人員擔任之。

### 3.2 舉發方式

所謂舉發，係指交通違法者以外之第三人或交通執法人員因執行職務，知有交通違法情事，向交通主管機關報告交通違法事實者謂之。依舉發者分類，可分為「機關舉發」與「民眾舉發」，一般而言，交通違規之舉發，乃以機關舉發為主，民眾檢舉舉發為輔。

#### 3.2.1 機關之舉發

機關之舉發，依違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第 6 條：「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。公路主管及警察機關就其主管業務，查獲違反道路交通管理之行為者，應本於職權舉發或處理之。」及同法第 9 條，又可分為公路主管機關或警察機關，實務上大多由警察機關所屬之警察人員負責為之。另依舉發方式之不同，依道路交通管理處罰條例第 7 之 2 條，及裁處細則第 11 條規定，可歸納出「當場攔截舉發」與「逕行舉發」；另依處罰條例第 90 條但書之規定，及裁處細則第 15 條規定可導出「鑑定後舉發」；此外，裁處細則第 6 條規定有所謂之「職權舉發」等，故依上揭相關規定歸納後，有關交通違規之舉發方式計有「當場攔截舉發」、「逕行舉發」、「鑑定後舉發」及「職權舉發」四種等分述如下：

## 1. 當場攔截舉發

當場攔截舉發係交通違規最主要之舉發方式，當場攔截違規車輛或行為人，除能使違規之行為人當場受到警告外，更能發揮警察防止危害之任務。依處罰條例第 7 條之規定：「(第 1 項) 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 2 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。」故執當場舉發之人員為交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務之人員，而交通助理人員僅得就靜態之違規停車作稽查，並為逕行舉發<sup>13</sup>。

另依裁處細則第 11 條規定：「行為人有本條例之情形者，應填製舉發違反道路管理事件通知單（以下簡稱通知單），並於被通知人欄予以勾記，其通知聯依下列規定辦理：一、當場舉發者，應填記駕駛人或行為人姓名、性別、出生年月日、地址、身分證統一編號及車主姓名、地址、車牌號碼、車輛種類。被查獲之駕駛人或行為人為受處分人時，應於填記通知單後將通知聯交付該駕駛人或行為人簽名或蓋章收受之；拒絕簽章者，仍應通知聯交付該駕駛人或行為人收受，並記明其事由及交付之時間；拒絕收受者，應告知其應到案時間及處所，並記明事由與告知事項，視為已收受。二、受處分人非該當場被查獲之駕駛人或行為人，舉發機關應另行送達之。三、駕駛人或行為人未滿十四歲者，應於通知單上另行查填其法定代理人或監護人之姓名、身分證統一編號及地址，並送達其法定代理人或監護人。……(第二項) 交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員依前項規定舉發時，應告知駕駛人或行為人之違規行為及違犯之法規。對於依規定須責令改正、禁止通行、禁止其行駛、禁止其駕駛者、補換牌照、駕照等事項，應當場告知該駕駛人或同車之汽車所有人，並於通知單記明其事項或事件情節及處理意見，供裁決參考。(第三項) 當場舉發違反道路管理事件，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。」即屬攔停舉發之措施。

## 2. 逕行舉發

逕行舉發係依處罰條例第 7 條之 2 規定：「汽車駕駛人之行為有下列情形之一，當場不能或不宜攔截製單舉發者，得逕行舉發：一、闖紅燈或平交道。二、搶越行人穿越道。三、在道路收費停車處所停車，不依規定繳費。四、不服指揮稽查而逃逸，或聞消防車、救護車、警備車、工程救險車之警號不立即避讓。五、違規停車或搶越行人穿越道，經各級學校交通服務隊現場導護人員簽證檢舉。六、行經設有收費站、地磅之道路，不依規定停車繳費或過磅。七、經以科學儀器取得證據資料證明其行為違規。(第 2 項) 前項第七款之科學儀器應採固定式，並定期於網站公布其設置地點。但汽車駕駛人之行為屬下列情形之一者，不在此限：一、蛇行、危險方式駕車或二輛以上之汽車競駛或競技。二、行駛路肩。三、違規超車。四、違規停車而駕駛人不在場。五、未依規定行駛車道。六、未依規定變

<sup>13</sup> 參見交通部 87 年 11 月 6 日 (87) 交路字第 008791 號函。

換車道。七、未保持安全距離。八、跨越禁止變換車道線或槽化線。九、行車速度超過規定之最高速限或低於規定之最低速限。十、汽車駕駛人或乘客未依規定繫安全帶。十一、汽車駕駛人或附載座人未依規定戴安全帽。(第 3 項)對於前項第九款之違規行為,採用固定或非固定式科學儀器取得證據資料證明者,於一般道路應於一百公尺至三百公尺間,於高速公路、快速公路應於三百公尺至一千公尺間,明顯標示之。(第 4 項)第 1 項逕行舉發,應記明車輛牌照號碼、車型等可資辨明之資料,以汽車所有人為被通知人製單舉發。」由此可歸納逕行舉發之要件有二,一為當場不能或不宜攔截者,二為上述所列舉之違規項目,始能逕行舉發。

逕行舉發之措施,規定於裁處細則第 11 條第 1 項第 4 款規定:「行為人有本條例之情形者,應填製舉發違反道路管理事件通知單(以下簡稱通知單),並於被通知人欄予以勾記,其通知聯依下列規定辦理:……四、逕行舉發者,應按已查明之資料填註車牌號碼、車輛種類、車主姓名及地址,並於通知單上方空白處加註逕行舉發之文字後,由舉發機關送達被通知人。」。

### 3. 鑑定後舉發

鑑定後舉發常被誤認為是逕行舉發之一種,事實上兩者並不相同,此有交通部 102 年之函釋略以「另條例第 90 條但書亦有明文汽車肇事致人受傷或死亡案件,因肇事責任不明送鑑定,警察機關於鑑定終結後據以查明違反條例之行為予以舉發之時效期間規定,爰依上開條文規定,應非貴公司所稱警察機關對於違反條例之行為,僅能以當場攔檢舉發或依條例第 7 條之 2 逕行舉發等 2 種舉發方式。<sup>14</sup>」

此部分從鑑定後舉發之違規項目,並未限於處罰條例第 7 之 2 條所列之得逕行舉發之項目自明;且其時效亦例外於處罰條例第 90 條之規定,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,逾三個月不得舉發。故對於交通事故案件,有關肇事責任不明時,處罰條例第 90 條但書規定,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。亦即汽車肇事致人受傷或死亡案件,因肇事責任不明送鑑定,於鑑定終結後據以查明有違反條例之行為時,該等查明之違規行為舉發時效期間,自鑑定結果完成後起算三個月之時效。

有疑義者在於「鑑定」的意義。所謂之鑑定,一般係指各區行車事故鑑定委員會暨國道行車事故鑑定委員會所作之行車事故鑑定(以下簡稱車鑑會),包括行車事故鑑定覆議委員會暨國道行車事故鑑定覆議委員會(以下簡稱覆議會)等鑑定機構所為之鑑定;惟對於警察機關之交通事故初步分析研判表結果,是否亦屬鑑定之範圍,而得據以作為舉發之依據,在處罰條例並無明文,故依交通事故初步分析研判表舉發即有疑義;對於大部分之交通事故案件而言,大部分並未送請行車鑑定委員會等作鑑定,若案件所涉當事人其違規行為已為具體明確不待查明,則不論其是否為已送鑑定之一方,交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員,當場應依其具

<sup>14</sup> 參見交通部 102 年 3 月 28 日交路字第 1020006174 號函。

體違規行為依條例第 90 條前段規定舉發，自無疑義<sup>15</sup>。

若交通事故肇事責任未明，而由管轄警察機關自行分析研判後始研判違規行為時，依裁處細則第 15 條第 1 項第 3 款：「道路交通事故肇事原因無法立即查明，需經研判分析或鑑定始確認有違反本條例之行為。」填製舉發通知單之應到案日期，應距舉發日為三十日，此有交通裁決實務判決可參照，如臺灣士林地方法院行政訴訟判決 102 年度交字第 32 號、101 年度交字第 34 號、101 年度交字第 58 號等判決。此規定雖有補充母法不足之處，惟處罰條例第 90 條但書規定係指明「已送鑑定」，此應指鑑定單位被動受理之「鑑定」，與各警察機關主動所為之交通事故初步分析研判表，所作肇事責任之初判結果應有不同，在解釋上雖得作為事後舉發之依據，但舉發時效仍應符合處罰條例前段三個月期間之限制。

#### 4. 職權舉發

職權舉發並非當場攔截舉發，亦非屬逕行舉發，裁決機關多以依處罰條例第 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。」再依裁處細則第 6 條第 2 項規定：「公路主管及警察機關就其主管業務，查獲違反道路交通管理之行為者，應本於職權舉發或處理之。」作為「職權舉發」之依據，其舉發方式即非當場攔截，而為事後製單之舉發，惟其亦包括不屬於逕行舉發之違規項目，故自非逕行舉發之一種；故「職權舉發」是否得為處罰條例所規定之舉發方式之一，實有疑義，在實務上，交通裁罰機關與交通裁決之判決，有肯定與否定之見解，分述如下：

##### (1) 肯定說

肯定說之見解，即肯認舉發機關對於違規事實，得以事後再補製通知單，作為裁處之依據，此有臺灣新竹地方法院行政訴訟判決<sup>16</sup>，其認為按裁處細則第 1 條規定：「本細則依道路交通管理處罰條例第 92 條第 4 項規定訂定之。」第 2 條第 1 項規定：「處理違反道路交通管理事件之程序及統一裁罰基準依標細則之規定辦理。」「前項統一裁罰基準，如附件違反道路交通管理事件統一裁罰基準表....」核以上規定，係基於母法之授權而訂定，且其內容並未抵觸母法，被告據以適用，於法並無不法。本件原告因闖越紅燈，經新竹新市警察局警員當場舉發，移送至被告處理，被告本於職權查證，發現原告所有前開車輛於違規當日行照已逾期，乃轉請舉發單位補行舉發，新竹市警察局員警乃據以於事後填製舉發通知單舉發，依法並無違誤。

##### (2) 否定說

否定說之見解，係基於法律保留原則作為論述基礎。例如臺灣新北地方法院即有行政訴訟判決<sup>17</sup>認為，人民如有違反道路交通管理處罰條例之行為，原則上應採當場、攔停舉發，例外如符合道路交通管理處罰條例第 7 條之 2 規定之情形，方得依法定程序逕行舉發，交通裁決機關爰引裁處細則第 6、10、30、33 條規定另補為製單舉發，法院則認為裁處細則係依處

<sup>15</sup> 參見交通部 100 年 1 月 4 日交路字第 0990060744 號函。

<sup>16</sup> 臺灣新竹地方法院 101 年 1 月 15 日 101 年度交字第 27 號行政訴訟判決。

<sup>17</sup> 臺灣新北地方法院 102 年 1 月 24 日 101 年度交字第 83 號行政訴訟判決。



罰條例第 92 條第 4 項規定所授權訂定，其內容自不得逾越母法規定意旨，而立法者基於法律保留（國會保留）特別於「當場舉發」程序外，於道路交通管理處罰條例明定特別之「逕行舉發」程序，除此兩種舉發程序外，遍尋本條例或裁處細則之規定，難以發現有第三種法定舉發程序。至有關裁處細則第 6 條第 2 項所謂「依職權舉發」之規定，毋寧僅係賦予或明定公路主管及警察機關有本於職權舉發違反道路交通管理行為之義務，立法者目前並無容許第三種舉發程序，是依裁處細則第 6 條第 2 項規定，可職權舉發之逕行舉發案件，自仍應符合道路交通管理處罰條例第 7 條之 2 之規定（參照臺灣高等法院 101 年度交抗字第 435 號、第 53 號交通事件裁定意旨足資參照）。至於被告所另謂裁處細則第 10 條乃係規定稽查之執行、第 30、33 條則係規定就舉發內容之程式或要件欠缺之查明補正，當非屬法律所規定之另一種舉發程序。

持相同見解者，尚有臺灣宜蘭地方法院行政訴訟判決<sup>18</sup>，其則標舉正當法律程序為基礎，指出逕行舉發除有違規行為種類及採證方式之限制外，適用上更須以舉發機關實際上有不能或不宜攔停之情形為限。依該條之反面解釋，除逕行舉發外，人民如有違反道路交通管理處罰條例之行為，原則上應採當場、攔停舉發，而不得於事後離開現場後，再另行製單舉發，否則道路交通管理處罰條例就逕行舉發之要件予以嚴格限制，即失其意義。至於裁處細則第 6 條第 2 項所謂「職權舉發」之規定，該條項應僅係賦予或明定公路主管及警察機關於人民違反道路交通管理行為時，有本於道路交通管理處罰條例所定之舉發程序職權舉發之義務，並非容許第三種舉發程序之存在。

### (3) 本文見解

目前警察機關在舉發交通違規之實務上，交通勤務警察之舉發方式，依處罰條例之規定，僅有當場攔截舉發、逕行舉發及鑑定後舉發等三種，尚無所謂之「職權舉發」方式。此觀處罰條例第 7 條之 2、第 90 條但書自可明。惟裁處細則第 6 條第 2 項規定，公路主管及警察機關就其主管業務，查獲違反道路交通管理之行為者，應本於職權舉發或處理之。解釋上，此處所指之職權舉發，應指交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員，在執行職務之時查獲違規行為，即應依職權予以舉發，亦即交通勤務警察在執行勤務時查獲，或公路主管機關人員，在執行裁決時查知，均屬執行本身之職權工作，此時所為依職權之舉發，即屬「職權舉發」，對於交通勤務警察而言，「職權舉發」並非舉發方式之一，而係賦予或明定警察機關有本於職權舉發違反道路交通管理行為之義務。

相對於公路主管機關在執行裁決時，若依規定查知車輛於違規當時無駕照或行照已逾期等違規行為，即應自行依道路交通管理處罰條例及道路交通安全規則等相關規定，填製舉發違規通知單，始符本於職權舉發之涵義。若再函請警察機關另行補製舉發違規通知單，則已逾越處罰條例及裁處細則之正當程序。所謂正當程序(due process)為一個重要的法律原則，其內容為，政府必須要尊重任何依據國內法賦予給人民的法律上之權利，而

<sup>18</sup> 臺灣宜蘭地方法院 102 年 5 月 30 日 102 年度交字第 6 號、102 年 5 月 27 日 101 年度交字第 20 號等行政訴訟判決。

非僅尊重其中一部分或大部分的權利。警察執法必須遵守法律的正當程序(due process of Law)，所謂法律的正當程序，通常又譯為「正當法律程序」或「正當程序(due process)」，其理念源自英國法上的「自然正義法則」(rules of natural justice)。而「自然正義」依其固有之理性即可判斷為正當之意，其包含在公正的法庭前聽證（就審）的權利(the right to be heard by an unbiased tribunal)、獲悉指控的權利( the right to have notice of charges of misconduct)、就指控進行答辯的權利( the right to be heard in answer to those charges)等三項要素，故「自然正義原則」可化約為「公正」與「公平」兩個原則；至於現今之「正當程序」，猶需加上美國行政程序法倡導而日益普及的「公開(openness)」原則<sup>19</sup>。

綜上，有關「職權舉發」之爭議，允宜在母法之處罰條例明文規定清楚，以避免實務上公路主管及警察機關權責不明，而形成一國兩制之情形。

### 3.2.2 民眾之舉發

民眾之舉發，則依據「道路交通管理處罰條例」第 7 條之 1 規定：「對於違反本條例之行為者，民眾得敘明違規事實或檢具違規證據資料，向公路主管或警察機關檢舉，經查證屬實者，應即舉發。」警察依裁處細則第 20 條規定，民眾得以言詞或其他方式，向公路主管或警察機關敘明違規行為發生地點、日期、時間及違規事實內容，及違規車輛牌照號碼、車型或足以辨識車輛之特徵，檢舉違反道路管理事件。

另依裁處細則第 22 條規定，公路主管或警察機關受理民眾檢舉違反道路管理事件，應即派員查證，經查證屬實者，應即舉發，並將處理情形回復檢舉人。若檢舉違規證據係以科學儀器取得，足資認定違規事實者，得逕行舉發之。此外，公路主管或警察機關為查證民眾檢舉違反道路管理事件，必要時得通知被檢舉人到案說明。

## 四、違規行為裁罰之競合

### 4.1 一行為不二罰之概念

有關違反行政法上義務之行為，究係一行為或數行為之判斷，具有重要意義，因其涉及處一個或多個行政秩序罰；但二者之間的區別卻不容易，尤其在行為人有多數動作時，如何判斷該多數動作應屬「一行為」或「數行為」，在行政罰法施行後，不論學界或實務界，仍無明顯之共識；實務上於個案之適用時，往往依具體案認定之，而無建立相同之認定標準。一行為不二罰原則雖未直接見諸我國憲法明文，但在司法實務上之運用，卻極為普遍。在行政秩序罰領域，於行政罰法公布前，我國僅有社會秩序維護法的中有一行為不二罰原則之相關規定，依該法第 24 條第 2 項：「一行為而發生二以上之結

<sup>19</sup> 參見湯德宗，行政程序法論，臺北：元照，2005 年 2 月，第 8-9 頁。

果者，從一重處罰。」至 94 年 2 月 5 日，我國行政罰法公布，並於公布後一年施行，共同適用於各種行政秩序罰之原則性規定。

行政罰法第 24 條至第 26 條，係處理單一行為或數行為，於有數次違反同一行政法上義務之規定、同時違反數個行政法上義務之規定，抑或觸犯刑事法律及行政法上義務之規定，亦即發生所謂競合問題時，如何處罰的課題。行政罰法第 24 條乃數行政秩序罰競合之處理，第 1 項規定一行為同時違反數行政法上義務者，從一重處罰；第 2 項指出，若為不同種類之行政秩序罰，則得以併罰；第 3 項則規定拘留吸收罰鍰。同法第 26 條乃刑罰與行政秩序罰間競合問題之處理，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。這些規定乃有關一行為不二罰原則之具體內涵表現<sup>20</sup>，已成為我國行政秩序罰領域一行為不二罰原則的具體化之明確法律依據。

## 4.2 數行政罰競合之處理

一行為不二罰原則，蓋應先確定是否屬於「一行為」方有「不二罰」之考慮；若為數行為，不論數行為係違反同一行政法上義務規定或不同行政法上義務規定，均非單一行為之情形，應依行政罰法第 25 條之規定，採「分別處罰」原則，以貫徹個別行政法規之制裁目的<sup>21</sup>。在判斷其是否有行為單一或行為多數存在之前，必須先考慮其法條間之關係，學說見解多仿照刑法理論，將之分為「法條競合」與「想像競合」兩種情形討論。若有法條競合的情形存在時，因其僅適用一個法條，而非適用多個法條，此時並非真正競合之情形，故無適用一行為不二罰的原則之問題存在。然若屬於「想像競合」之情形，方有行政罰法第 24 條之適用。

## 4.3 法條競合

「法條競合」又有稱之為法律競合或法規競合，是指行為人的行為在形式上實現多個法條的制裁構成要件，然而這幾個法條之間，僅係因為法條規定的錯綜複雜，以致有數個法條同時可以適用，然而實際上在對行為作處斷時，依據法條彼此間的關係，應該只適用其中一個法條，至於其他法條則退居其次，不予適用；由於退居次要法條不再被適用，在行政處罰的決定上也不需特別表明<sup>22</sup>。因此，在法條競合中，行為人的行為表面上雖然符合數個制裁構成要件，但實際上只用一個法條來評價行為，並無存在複數法條均有適用而彼此競爭的情形，因此學說上又有將其稱之為「不真正競合」。因此，對於一個行為存有數個按照條文的文義均可適用的不法構成要件的情形，只

<sup>20</sup> 林明昕，從德國法制之比較論行政罰法中之「單一行為」概念，法務部委託，2007 年 12 月，第 77 頁。

<sup>21</sup> 參見行政罰法條文對照表第 25 條立法說明二。

<sup>22</sup> 洪家殷，行政罰法論，2 版 1 刷，2006 年 11 月，第 233-234 頁。

要適用其中的一個不法構成要件，即可完全掌握該行為的不法內涵者，就會形成法條競合<sup>23</sup>。

「法條競合」之判斷要求，雖在行政罰法中無明文之規定，但卻可在中央法規標準法中找到依據；按中央法規標準法第 16 條規定：「法規對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。」明定特別法優先於普通法適用之原則。因此，當法規之間如具有特別與普通關係時，依據特別法優先適用原則，應優先適用特別法時，則一般法或普通法已經不適用；此種情形與行政罰法第 24 條第 1 項規定：「一行為違反『數個』行政法上義務而應處罰鍰」要件不符，也就毋庸適用行政罰法第 24 條第 1 項關於一行為不二罰之規定，當不發生一行為兩罰之重複處罰問題<sup>24</sup>。申言之，一行為違反二以上行政法上義務規定，而該二以上規定之間存有特別法與普通法關係者，於此情形，特別法優先適用之原則，為更重要之法規適用原則，在法規適用之順序上，應更高於行政罰法第 24 條第 1 項從一重處罰之原則而適用<sup>25</sup>。因此，在探討一行為不二罰原則時，雖在法無明文規定的情形下，也必須先確認是否有法條競合的情形存在。

#### 4.4 想像競合

所謂想像競合，係指一個行為違反數個不同目的之法規範的構成要件而言。可區分成「同種想像競合」與「異種想像競合」，前者係指同時多次違反同一法律之規定；後者係指同時多次地違反不同之法律規定者而言。學理上之見解認為，想像競合之關係，原則上應該從一重處罰<sup>26</sup>。「想像競合」所違反的數個法律規定皆可「成立」，所以是「真正」競合；惟「法條競合」僅成立違反其中一個法律規定而排斥其他，所以是「不真正」競合；因此，「想像競合」與「法條競合」有本質上的不同。「想像競合」雖然違反的數個法律規定均成立，但是因為評價的對象是「行為本身」，既然行為僅止於單數，因此，為了避免對同一行為進行重複評價，所以由法律在效果上擬制為單數，僅從一重處斷。「想像」競合表達的就是這種法律效果上的擬制關係<sup>27</sup>。

行政罰法第 24 條為一行為違反數行政法上義務，亦即出現想像競合時應如何處罰之規定，該條係參考刑法第 55 條、司法院釋字第 503 號解釋及德國違反秩序罰法第 19 條訂定<sup>28</sup>；本條第 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」競合時，依法定罰鍰最高之規定裁處之，採吸收制。亦即行為單一，且同時違反數行政法規，且法效均為罰鍰，既然處罰種類同

<sup>23</sup> 林山田，刑法通論（下），自版，增訂 10 版，2008 年 1 月，第 328 頁。

<sup>24</sup> 參見法務部行政罰法諮詢小組第 2 次會議（94 年 8 月 4 日），陳清秀委員書面意見，法務部全球資訊網行政罰法專區，<http://www.moj.gov.tw/>（102 年 6 月 26 日）。

<sup>25</sup> 參見法務部行政罰法諮詢小組第 2 次會議結論（94 年 8 月 4 日），法務部全球資訊網行政罰法專區，<http://www.moj.gov.tw/>（102 年 6 月 26 日）。

<sup>26</sup> 陳慈陽，行政罰法行為數認定問題之研究，於廖義男主編《行政罰法》，初版 1 刷，2007 年 11 月，第 214 頁。

<sup>27</sup> 林鈺雄，新刑法總則，初版 1 刷，2006 年 9 月，第 577 頁。

<sup>28</sup> 參見行政罰法立法條文對照表第 24 條說明四。

一，從一重處罰就足以達行政目的，所以應依法定罰鍰額最高之規定裁處；由此可知，在一行為違反數法律之行政法義務時或同一法律數行政法義務時，採由最高法定額度，來吸收其他較低之罰鍰處分。

至本條第 2 項則規定罰鍰與沒入、其它種類行政罰間之競合情形時，原則採併罰制，例外採吸收制。此時乃因處罰有其性質上之差異，並無法有孰輕孰重之公平基準，所以採取併罰<sup>29</sup>。惟若雖非罰鍰處分規定，但卻是同種類之行政罰，相競合之其他種類之行政罰處罰種類皆相同，且從一重處罰已足以達成行政目的者，亦不得重複裁處<sup>30</sup>。至於行政罰法第 24 條第 3 項所規定一行為違反社會秩序維護法及其他行政法上義務者，如受拘留裁處，就不再受罰鍰處分，實乃拘留處分乃對人身自由之限制，其已屬較重處分，且基於司法程序優先原則，因此較輕之罰鍰處分應被吸收，而不再處罰<sup>31</sup>。

## 4.5 刑罰與行政罰間競合之處理

行政罰法施行後，由該法第 26 條之立法理由觀之，其將刑罰與罰鍰均視為國家權對人民「不法行為」的制裁，應係採行政秩序罰與刑罰之性質並無本質差異，僅具量之差異而非屬質之區分，亦即本質上僅屬於非難程度不同之處罰<sup>32</sup>。故當行為人所違犯之數個構成要件中，一為秩序罰，一為刑事罰，依行政罰法第 26 條之規定，因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；但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<sup>33</sup>。

## 4.6 實務案例研析

本文提出問題之二，去年 11 月在苗栗縣竹南鎮，媒體報導一則「警跟車舉發違規 16 分鐘舉發 15 張罰單」，引發爭議；因本案警方指稱違規人經攔停未停，故以跟車並使用行車紀錄器紀錄，然後將所有違規行為分別舉發之，致在短短 16 分鐘內，舉發 15 張違規，引起輿論之批評，類此案件，依上揭各項原則分析如下：

### 4.6.1 一行為或二以上之行為

本案車輛違規係於行駛狀態，其各個違規行為之態樣、時間、地點，均非在同一時間同一地點所為，於事實上仍可予以切割認定，實難概括認定為一行

<sup>29</sup> 陳慈陽，前揭文，第 226 頁。

<sup>30</sup> 蔡震榮、鄭善印，前揭書(註 8)，第 329-330 頁。

<sup>31</sup> 陳慈陽，前揭文，第 226 頁。

<sup>32</sup> 陳慈陽，前揭文，第 227-228 頁。

<sup>33</sup> 參見行政罰法立法條文對照表第 26 條說明一、三。

為，故其所為應為行為之複數，依上揭行政罰法第 25 條、裁處細則第 3 條第 1 項之規定，自可分別舉發裁處之，而無「一行為不二罰」原則之適用問題。因此，雖在短短 16 分鐘內，無處罰條例第 85 條之 1 的連續舉發限制情形(超速之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)，即可予以分別舉發之。

#### 4.6.2 舉發方式

行車紀錄器屬科學儀器之一種，一般係裝置在車上，亦即並非固定式之科學儀器，若員警採用當場攔截舉發，並作為行為人違規之佐證資料，依二行為以上之違規行為分別舉發規定舉發，尚無疑義。惟若無法當場攔截舉發，勢必要以逕行舉發為之，有問題的是逕行舉發之立法旨意，立法者係考量舉發違反處罰條例之行為性質，藉由列舉規定限定得採逕行舉發之情形，以避免濫為逕行舉發，並規避當場攔截製單舉發，滋生不必要之爭議。換言之，交通勤務警察或依法執行交通稽查任務之人員，若發現汽車駕駛人涉有交通違規情事時，原則上須當場攔截而製單舉發，此除可立即向汽車駕駛人告明其所涉之交通違規情事外，亦可令其有當場陳述意見之機會，並使交通稽查人員所為之誤判可即時獲得補救。故行為人所涉之交通違規行為，若非屬處罰條例第 7 條之 2 第 1 項各款所列舉之違規行為種類及採證方式，交通稽查人員即應當場攔截製單舉發，始符憲法所揭櫫之正當法律程序原則，尤不得任令行政機關徒以便利、經濟等考量而恣意違反，逕於事後以「逕行舉發」方式舉發違規，否則將置人民權益之保障及法律保留之原則於不顧。

爰上，若員警係以車內行車紀錄器攝得原告違規影像，為其逕行舉發之依據，即非以固定式科學儀器採證，而必須符合處罰條例第 7 條之 2 第 1 項、第 2 項之規定。否則，舉發機關之舉發方式若有前述違反法定程序之瑕疵，裁處機關仍憑以作為裁罰處分，即不合法而得予撤銷<sup>34</sup>。

#### 4.6.3 刑罰優先

行為人所違犯之數個構成要件中，若有秩序罰與刑事罰同時適用時，依行政罰法第 26 條之規定及裁處細則第 3 條第 2 項規定，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。但其行為依處罰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。故另依裁處細則第 28 條第 3 項規定，一行為同時觸犯刑事法律及違反處罰條例規定時，經移送地方法院檢察署偵辦，並依處罰條例規定舉發者，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，此舉避免行為人之一行為受到二罰。

---

<sup>34</sup> 以行車紀錄器紀錄作為逕行舉發之案例並不多，而提出行政訴訟者更少，本文搜尋到一則交通裁決為臺灣臺中地方法院 102 年 4 月 30 日 101 年度交字第 112 號行政訴訟判決，與本文持相同看法。

## 五、結語

綜上可知，有關交通違規之舉發方式，除了民眾檢舉之舉發外，依處罰條例相關規定歸納後，計有「當場攔截舉發」、「逕行舉發」、「鑑定後舉發」及「職權舉發」，其中，職權舉發是有較大之疑問，除了處罰條例未有明文外，公路主管機關執行業務人員之職權，有無包括舉發亦有未明，致目前作法再函轉警察機關舉發，而衍生事後補單之更大疑義，亦不符正當法律程序，此部分亟待修法以釐清疑義，避免公路主管機關與警察機關之間，因權責不明而推諉致生不作為之行政怠惰情形發生。

其次，警察跟車以行車紀錄器跟拍後舉發應儘量避免<sup>35</sup>，交通違規之舉發應以當場攔截而製單舉發為主，此除可立即向汽車駕駛人告明其所涉之交通違規情事外，亦可令其有當場陳述意見之機會，並使交通稽查人員所為之誤判可即時獲得補救。若確有當場不能或不宜情事，始得以逕行舉發為之，惟觀逕行舉發之立法意旨，係考量舉發違反處罰條例之行為性質，藉由列舉規定限定得採逕行舉發之情形，以避免濫為逕行舉發，並規避當場攔截製單舉發，滋生不必要之爭議。

最後，衡諸警察之積極任務在於維護公共秩序、保護社會安全、防止一切危害，取締交通違規除了係為維護交通行車秩序外，更是保護用路人之一切危害，故警察發現交通違規情形，即應予立即予以制止違規行為，以達到防止一切危害之警察任務，致於舉發與否，則應視行政法之一般法律原則、處罰條例之構成要件、以及裁處細則第 12 條規定之輕微違規等全般審酌為之，以達到合法合理的行政行為。

---

<sup>35</sup> 試想警察跟追，務必造成前車之緊張或分心，其結果除了製造前車更大之危險外，亦增添其他用路人之危險，從警察應防止一切危害之積極任務觀之，警察跟追即應避免，而應以攔截圍堵方式為之。

