

舉辦活動交通維持作業規範制定之研究

蔡中志 Chung-Chih Tsai¹

吳元維 Yuan-Wei Wu²

摘 要

「交通維持作業」是確保道路維持既有服務水準與交通安全的策略及手段，應用的層面有「工程施工」與「舉辦活動」兩種。目前國內「工程施工交通維持作業」在相關研究、法令規範及實務作業，均比「舉辦活動交通維持作業」更為詳實、完備。然現今各種公益、藝文、體育活動次數愈來愈頻繁，如何維持活動舉辦期間的交通秩序，已成為活動主辦單位與交通主管機關一項重要的課題。本研究先以比較分析法，針對我國 8 個縣、市之現行法令規定進行研討，發現各縣、市無論在「法令規範架構」、「主管機關與申請門檻」、「申請程序」、「審查程序」、「執行與罰則」等方面，仍存有許多差異性，內容也不盡完整。以問卷調查各縣、市目前從事交通維持作業之業務人員，訪問其對於交通維持作業規範之意見後，利用單因子變異數分析及卡方檢定，發現即使各受訪者之背景不同，對相關議題的看法與意見，幾無顯著差異。本研究據此對交通維持作業之各要項進行研討後認為，除了在中央法令中應增訂相關條文規定外，更建議各地方政府訂定自治條例，並依據研究結果及行政法之原則，研訂「舉辦活動交通維持作業」之一般性規範，架構依序為「總則」、「申辦與審查」、「執行」、「罰則」及「附則」；內容涵蓋「交通維持作業之定義」、「適用範圍」、「活動主辦單位申請程序」、「主管機關審查作業」、「活動執行期間之義務與責任」、「處罰規定」等各個要項。

關鍵字：舉辦活動、交通維持、行政法、法規制定

一、前 言

以文化部統計全國各縣、市舉辦各類藝文活動場次及人數資料為例，自民國 93 年至 102 年的 10 年期間，舉辦各類藝文活動達 50 萬 2,694 場，平均每年 5 萬 0,269 場次；參與各類藝文活動人數 10 年累計達 15 億 9,507 萬 5,000 人次，平均每年 1 億 5,950 萬 7,000 人次參與，舉辦場次及參與人均逐年增加。

無論係何種類型的活動，主辦場地在路外或甚至直接利用道路作為活動場地，均會對既有的交通狀況造成衝擊，活動舉行伴隨的各種交通管制措施、湧入活動會場周邊的人、車潮，往往使原有的道路容量設計、號誌時制設計無法負荷，造成交通延滯，引發負面觀感、造成輿論與民意撻伐，形成與舉辦活動本意背道而馳的結果。為因應愈發蓬勃的各類活動，實有必要研擬交通維持計畫，避免因舉辦活動影響原有交通秩序與順暢。

長期以來有關交通衝擊評估與交通維持之研究，大多聚焦於「工程施工」

¹ 中央警察大學交通學系暨交通管理研究所教授。

² 桃園縣政府警察局交通警察大隊警務員。

之領域，對於「舉辦活動」交通維持作業之相關研究則相對較少，目前中央法令亦無任何法源規範可供地方政府參研，然依我國舉辦各項活動日趨熱絡之情形，所產生交通衝擊之頻率與程度已不亞於工程施工，因此研擬詳盡的「舉辦活動交通維持作業」規範至為重要。

二、文獻回顧

2.1 交通維持計畫之目的

曹壽民、賀陳旦君(1993)指出，工程興建期間，造成施工地點附近車流之嚴重衝突與延滯之增加，更有若干工程於施工期間，因所設立之交通管制設施欠當，造成交通事故頻生進而引起各類賠償糾紛，是故為有效降低道路施工、集會遊行或開發建設等活動所引致之交通衝擊，實有必要針對交通衝擊之原因加以探討，並進行相關約制或對策，以降低施工範圍對交通安全之威脅，且增加用路者於工程影響範圍之安全，並確保道路之服務水準。

黃台生君(1993)主持臺北市政府工務局委託研究案「重大工程交通維持方案設施標準之研究」，指出重大工程施工之交通維持工作一直受到社會大眾及交通主管單位之重視。擬定詳細周延的交通維持計畫除可使施工成本及社會成本總和趨向於最小外，上可達成減少道路使用者之不便減少交通延滯保障交通安全保障施工人員安全確保施工進度之管制等目標。

桃園縣政府交通局(2004)委託研究案「桃園縣交通維持計畫暨交通衝擊影響評估審議制度及作業規範之研究」，將臺灣地區交通維持計畫之適用對象，概分為「工程施工」與「舉辦活動」兩個層面；其中「工程施工」主要包含利用道路進行相關工程施工的「道路交通工程」，以及於實施基地開發時所進行的「建築工程施工」等兩類；在「舉辦活動」方面，主要包含利用路外場所舉辦的「路外活動」，以及利用道路舉辦的「路上活動」等兩類。

2.2 交通維持作業規範與審議制度

臺北市政府交通局(2003)委託研究案「路外活動交通維持計畫門檻值及其作業規範之研究」，說明臺北市為國內最早建立並實施交通維持計畫審議制度之縣市，民國79年即由臺北市道路交通安全督導會報，依據民國78年11月第215次委員會議決議，基於維持重大工程施工期間鄰近道路之交通順暢，特訂定「臺北市重要工程施工期間交通維持計畫作業規定」，並遵行至今。

黃麗燕君(2006)提出臺灣省政府則於民國85年，函發「臺灣省道路工程施工期間交通維持計畫作業規定大綱」，以供各縣市政府作為擬訂交通維持計畫作業規定之參考，該作業規定原則上以省、縣道及重要市區道路為實施範圍，其大綱僅針對道路施工工程進行規範，至於送審原則及受理審核單位，則授權各縣市依地方特性自行訂定，各縣、市遂陸續參考上開大綱，各自訂定相關規範，將交通維持計畫審查程序，依審查門檻分為三類：

1. 第一類：提送道路交通安全聯席（督導）會報審查，採二層級審議方式，於道安會報下組成工作小組，先行審查，審查通過後再提送道安會報；部分縣市於受理交通維持計畫審查案後，由道安會報秘書小組先進行初審，

並請提送單位進行修改或補充，至完成後才提送工作小組審查。

2. 第二類：提送道路主管機關或管理機關審查，缺點是由單一機關進行審查作業，在審查專業及人力上較容易不足。
3. 第三類：適用於對道路交通衝擊較小之工程，由工程單位邀集、召開協調會，或以會勘方式決定交通維持內容是否可行。

2.3 工程施工交通維持作業

杜書勤君(1990)指出，各道路之交通狀況不盡相同，道路使用者對不同區位、不同路型之道路服務水準之要求亦有所不同。故界定道路可承受衝擊量時，應考慮道路所在區位、路寬、路型及其現況服務水準，以一般道路使用者所願忍受之最低服務水準下限做為該道路所能承受之上限。

林良泰等(1995)，曾研擬「工程施工期間交通維持計畫作業規定草案」，認為道路工程送審之認定原則，須依道路寬度、道路等級、施工工期及占用寬度為考量。而道路施工交通維持計畫其內容應涵蓋工程內容概要、施工路段臨近道路之土地使用特性及交通特性之現況評估分析、交通衝擊分析、交通維持方案、送審程序等。

2.4 舉辦活動交通維持作業

臺北市政府交通局(2003)委託研究案「路外活動交通維持計畫門檻值及其作業規範之研究」，分析舉辦路外活動的交通特性為旅次產生吸引量高、旅次尖峰特性集中、旅次方向性明顯、汽機車停車需求高、路邊臨時停車需求大增、行人量大幅增加等六項。該研究亦將路外活動進行分類：

1. 依活動性質分類：藝文活動、民俗節慶活動、商業活動、休閒公益活動、運動競賽活動、其他活動。
2. 依活動範圍與到離型態劃分：
 - (1) 活動範圍：
 - 1、固定場址（點）：於固定場所舉辦活動，涵蓋大部分的活動型態，如在國父紀念館、大安森林公園舉行活動。
 - 2、特定區域（面）：活動範圍較大，可能跨越數個街廓，如年貨大街。
 - 3、特定路線（線）：以道路為活動範圍，如遊行、路跑、自行車比賽。
 - (2) 依旅客到離特性劃分：
 - 1、集中到離：活動時間集中，訪客多於活動開始前後時段到離，如演唱會、職棒比賽。
 - 2、分散到離：活動時間較長，訪客於活動時間內分散到離，如展覽、園遊會。

2.5 交通維持作業現行規定

1. 「公路法」第三十條之一第一項、第三項、第四項

公路主管機關修建或改善公路時，應於施工前公告，除國道工程外，應先協商當地直轄市、縣（市）政府，並通知必須使用公路之公私機構同

時配合施工。管線機構或其他工程主辦機關(構)為埋設管線或其他工程，必須挖掘公路時，應依前條第二項規定申請公路主管機關許可，並繳交許可費，始得施工。但緊急搶修，得以電話或傳真先行告知該管公路主管機關後，迅即辦理，並於事後補正許可程序。前項管線機構必須挖掘公路時，除國道施工及緊急搶修外，應擬訂挖掘施工交通維持計畫，送所在地直轄市、縣(市)政府審查同意。

2. 「公路用地使用規則」第十條第一項

公路主管機關依本法第三十條之一第一項規定與當地直轄市、縣(市)政府協商時，其內容應包括施工期間之交通維持措施。

3. 各地方政府現行規定

本研究在我國北、中、南、東等四個區域中，挑選以密集都市為主、交通較繁忙之行政區，以及以鄉村田野為主、交通負擔較輕之行政區各 1 個，蒐集、分析現行交通維持作業法令規定；擇定臺北市、桃園縣、臺中市、南投縣、高雄市、嘉義縣、花蓮縣、臺東縣等 8 個研究標的，分析比較如表 1。

表 1 研究標的現行法令規定分析比較表

縣市別	臺北市	桃園縣	臺中市	南投縣	高雄市	嘉義縣	花蓮縣	臺東縣
法規名稱	臺北市使用道路舉辦臨時活動管理辦法	桃園縣交通維持計畫自治條例(草案)	臺中市使用道路辦理活動施工管理自治條例	南投縣各機關團體舉辦各類大型活動使用道路管理要點	高雄市使用道路舉辦大型活動管理辦法	嘉義縣使用道路舉辦活動管理自治條例	花蓮縣市區道路臨時活動使用管理辦法	各機關團體舉辦臨時活動使用臺東縣道路管理要點
修(制)訂日期	101 年 7 月 10 日	93 年 12 月	100 年 12 月 14 日	95 年 10 月 16 日	100 年 10 月 13 日	95 年 7 月 22 日	98 年 5 月 11 日	91 年 6 月 19 日
形式	自治規則	自治條例	自治條例	行政規則	自治規則	自治條例	自治規則	行政規則
條文數	18 條	26 條	21 條	11 點	14 條	15 條	11 條	6 點
申請門檻	無	舉辦活動道路等級、活動日數與時段	無	無	無	無	無	無
申請期限	「一個月前、兩個月內」以及「公告申請期間」	無	三十日	一個月	二十日	兩週	三十日	無

表 1 研究標的現行法令規定分析比較表(續)

縣市別	臺北市	桃園縣	臺中市	南投縣	高雄市	嘉義縣	花蓮縣	臺東縣
審查流程	有類似「初審(業務單位形式審查)」及「複審(審查會實質審查)」之兩階段審查規定			單一階段由主管機關審查(可請相關機關一同審查)				
補正規定	有	有	無	有	無	有	有	無
責任義務	維持秩序、安全或環境，規範詳盡		僅規範發布新聞	維持秩序、安全或環境，規範詳盡				僅規範應自行維持秩序
變更申請規定	無	有	無	無	無	無	無	無
罰則	無	有	有	無	無	有	無	無

三、問卷調查

3.1 問卷設計

本研究為瞭解目前實務單位從事相關業務之交通工作人員，對於「舉辦活動交通維持作業」的看法，實問卷訪問調查，以進行研究及分析，問卷內容分為四個部分，第一部分為個人基本資料，第二部分為舉辦活動交通維持作業法規制定之相關意見，第三部分為舉辦活動交通維持作業申請與審查之相關意見，第四部分為舉辦活動交通維持計畫書與執行之相關意見。茲敘述如下：

1. 個人基本資料：

- (1) 承辦交通維持作業年資：將承辦交通維持作業年資未滿 1 年之受訪者做為起始的分群，每 3 至 5 年建立一個區間，共分為 5 個區間。
- (2) 每月平均承辦交通維持（施工及活動）作業件數：每 10 件建立一個區間，包含 0 件，分為 5 個區間。

2. 法規制定之相關意見：

為瞭解受訪者對於交通維持作業重要性的認知、現行規定是否完善、應以何種法律位階訂定規範、交通維持作業應包含的內容、達到交通維持作業門檻的條件，以及廟會、路外活動是否應實施交通維持作業等。

3. 申請與審查之相關意見：

為瞭解受訪者對於主辦單位申請時間與主管機關審核時間的意見、審查流程與審查作業應如何進行、是否需要召開協調會等。

4. 交通維持計畫書與執行之相關意見：

為瞭解受訪者認為交通維持計畫書應含之內容、是否應明定主辦單位及主管機關之義務與責任、是否應訂定處罰規定、違反規定能否連續處罰，以及主辦單位是否應加強宣導作為等。

3.2 調查方式

本研究以我國各縣、市之交通主管機關與警察機關業務承辦人員為問卷發放對象，各縣市以一至三人為原則，以求整體問卷分析結果能呈現一般化之意見，並期望回收之總問卷數至少能超過 30 份。本研究問卷在進行正式調查之前，先針對桃園縣政府警察局之承辦人員及業務主管進行問卷調查預試，共計發放 15 份，回收有效問卷 15 份，以 SPSS17.0 統計軟體作信度分析， α 係數值為 0.707，屬於高信度，並最後確認問卷各項內容後，才正式實問卷調查。

本研究調查期間為 102 年 5 月份，計有臺北市、新北市、桃園縣、基隆市、臺中市、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義市、嘉義縣、臺南市、高雄市、宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣。經統計發放問卷 32 份，有效問卷為 32 份。

四、資料分析與探討

本研究於此節先進行資料之敘述統計分析，再利用推論統計之單因子變異數分析及卡方檢定等分析方法，探討不同受訪對象對於舉辦活動交通維持作業相關議題之意見是否存在不同差異。

4.1 描述性統計分析

表 2 為受訪者個人背景變項之調查結果；表 3 為受訪者對於舉辦活動交通維持作業法規制定相關意見之調查結果；表 4 為受訪者對於舉辦活動交通維持作業申請與審查相關意見之調查結果；表 5 為受訪者對於舉辦活動交通維持計畫書與執行相關意見之調查結果。

表 2 個人基本資料變項次數統計表

類別	分群	人數	百分比%
承辦交通維持作業年資	未滿 1 年	2	6.3%
	1~3 年	13	40.6%
	3~5 年	6	18.8%
	5~10 年	6	18.8%
	10 年以上	5	15.6%
每月平均承辦交通維持(施工及活動)作業件數	無	0	0.0%
	10 件(含)以下	19	59.4%
	11~20 件	10	31.3%
	21~30 件	3	9.3%
	30 件以上	0	0.0%

表 3 舉辦活動交通維持作業法規制定相關意見統計表

類別	分群	人數	百分比%
「交通維持作業」是否為舉辦活動時必要的交通管理措施(李克特五點量表)	非常贊成	12	53.1%
	贊成	17	37.5%
	普通	2	6.3%
	不贊成	0	0%
	非常不贊成	1	3.1%
「舉辦活動交通維持作業」是否需要透過制定法規後再據以實施(李克特五點量表)	非常贊成	12	37.5%
	贊成	16	50.0%
	普通	3	9.4%
	不贊成	0	0%
	非常不贊成	1	3.1%
「舉辦活動交通維持作業」應在何種層級進行法制作業(複選)	由中央政府制訂單行法令	6	18.8%
	由中央政府在現有法令中訂定相關條文規定	18	56.3%
	由各地方政府自行制訂單行法令	13	40.6%
	由各地方政府在現有法令中訂定相關條文規定	6	18.8%
目前中央法令之中，對「舉辦活動交通維持作業」的規定是否完善(李克特五點量表)	非常完善	0	0%
	完善	2	6.3%
	普通	13	40.6%
	不完善	12	37.5%
	非常不完善	5	15.6%
目前所服務的縣(市)，對「舉辦活動交通維持作業」	非常完善	0	0%
	完善	5	15.6%

的規定是否完善(李克特五點量表)	普通	15	46.9%
	不完善	8	25.0%
	非常不完善	4	12.5%
各地方政府如果針對「舉辦活動交通維持作業」進行立法,該法令以何種位階較為適當(單選)	自治條例	19	59.4%
	自治規則	8	25.0%
	行政規則	5	15.6%
「舉辦活動交通維持作業」宜包含哪些主要內容(複選)	「活動」適用範圍之定義	29	90.6%
	申請門檻	22	68.8%
	申請程序	28	87.5%
	審查程序	26	81.3%
	交通維持計畫	30	93.8%
	主辦單位之責任與義務	28	87.5%
	主管機關之責任與義務	22	68.8%
	罰則	23	71.9%
	保證金	15	46.9%
	公共意外險	21	65.6%
訂定申請實施「交通維持作業」的門檻,應考慮的條件為何(複選)	舉辦地點	29	90.6%
	在道路上占用的面積	30	93.8%
	參與人數	24	75.0%
	主辦單位為機關或民間團體	13	40.6%
	吸引旅次之到離型態	9	28.1%
	時間長短	17	53.1%
	舉行時段	24	75.0%
傳統「廟會」、「遶境」活動,是否需要申請實施「交通維持作業」(李克特五點量表)	非常贊成	8	25.0%
	贊成	14	43.8%
	普通	7	21.9%
	不贊成	3	9.4%
	非常不贊成	0	0%
路外活動之活動範圍未占用道路,是否需要申請實施「交通維持作業」(李克特五點量表)	非常贊成	3	9.4%
	贊成	11	34.4%
	普通	10	31.3%
	不贊成	8	25.0%
	非常不贊成	0	0%

表 4 舉辦活動交通維持作業申請與審查意見統計表

類別	分群	人數	百分比%
主辦單位應最遲於活動舉行多久之前,向主管機關提出申請「舉辦活動交通維持作業」(單選)	比照集會遊行法於 6 天前	2	6.3%
	6 至 10 天前	5	15.6%
	11 至 20 天前	5	15.6%
	21 至 30 天前	7	21.9%
	31 天以前	13	40.6%
主管機關審查「舉辦活動交通維持作業」,自受理案件起,應幾天內將審查結果通知申請人,才能兼顧詳實審查及申請人之權益(單選)	比照集會遊行法於 3 天內	4	12.5%
	3 至 10 天	17	53.1%
	11 至 20 天	9	28.1%
	21 至 30 天	2	6.3%
主管機關之審查流程應採何種方式較佳(單選)	單階審查	8	25.0%
	多階審查	10	31.3%

	分群審查	14	43.8%
主管機關之審查作業，應採何種方式較佳（單選）	業務審查	8	25.0%
	聯合審查	6	18.8%
	多層審查	18	56.3%
	非常贊成	14	43.8%
活動主辦單位在申請「舉辦活動交通維持作業」之前，是否應先與相關機關舉行協調會議（李克特五點量表）	贊成	16	50.0%
	普通	1	3.1%
	不贊成	1	3.1%
	非常不贊成	0	0.0%

表 5 舉辦活動交通維持計畫書與執行相關意見統計表

類別	分群	人數	百分比%
「舉辦活動交通維持計畫書」，應包含哪些內容（複選）	活動概述	31	96.9%
	交通現況分析	26	81.3%
	旅次預測	14	43.8%
	交通衝擊分析	30	93.8%
	減輕交通影響之措施	29	90.6%
	交通宣導措施	30	93.8%
	行政協助事項	26	81.3%
	善後復原計畫	25	78.1%
「舉辦活動交通維持作業」之規範中，是否應訂定主辦單位應遵守之義務及核准之附款條件（李克特五點量表）	非常贊成	15	46.9%
	贊成	15	46.9%
	普通	2	6.3%
	不贊成	0	0.0%
	非常不贊成	0	0.0%
「舉辦活動交通維持作業」之規範中，是否應訂定主管機關稽查與監督之責任（李克特五點量表）	非常贊成	11	34.4%
	贊成	18	56.3%
	普通	2	6.3%
	不贊成	1	3.1%
	非常不贊成	0	0.0%
「舉辦活動交通維持作業」之稽查，應該如何實施（單選）	全面稽查	4	12.5%
	重點稽查	26	81.3%
	核心稽查	2	6.3%
未依規定辦理「舉辦活動交通維持作業」之情形，是否應在現有交通法令規定外，單獨制定處罰條文規定（李克特五點量表）	非常贊成	9	28.1%
	贊成	13	40.6%
	普通	5	15.6%
	不贊成	5	15.6%
	非常不贊成	0	0.0%
未依規定辦理「舉辦活動交通維持作業」，如經主管機關責令改善，逾期未改善者，能否對主辦單位連續處罰（李克特五點量表）	非常贊成	12	37.5%
	贊成	19	59.4%
	普通	1	3.1%
	不贊成	0	0.0%
	非常不贊成	0	0.0%
活動主辦單位是否有義務加強「舉辦活動交通維持作業」之宣導作為（李克特五點量表）	非常贊成	20	62.5%
	贊成	9	28.1%
	普通	3	9.4%
	不贊成	0	0.0%
	非常不贊成	0	0.0%

4.2 資料統計推論

本研究之問卷調查，主要目的是為瞭解受訪者之背景變項「受訪者年資」、「每月平均承辦件數」，是否會對舉辦活動交通維持作業相關問題產生不同意見。對於問卷單選問題之結果，採用卡方檢定方法檢定有無差異，其他屬李克特五點量表法之問題，採用單因子變異數分析檢定有無差異，若 P 值達到顯著水準時，再進行事後比較。

本研究分析「受訪者年資」及「每月平均承辦件數」對各種交通維持作業意見（單選問題）之卡方檢定結果，發現 P 值均大於 0.05，顯示各受訪者之承辦年資與每月的工作量即使不同，對於相關問題之意見卻沒有顯著差異（參見表 6）。

本研究分析「受訪者年資」及「每月平均承辦件數」對各種交通維持作業意見（李克特五點量表法問題）之單因子變異數分析檢定結果，發現除了在「主辦單位是否有義務加強舉辦活動交通維持作業之宣導作為」方面，「每月平均承辦件數」不同之受訪者意見有顯著差異外($P < 0.05$)，其他相關問題之 P 值均大於 0.05，顯示各受訪者之承辦年資與每月的工作量即使不同，對於相關問題之意見依然沒有顯著差異（參見表 7）。

表 6 單選問題卡方檢定統計表

問題分類	交通維持作業意見	年資	每月承辦件數
		P 值	
法規制定	各地方政府如針對舉辦活動交通維持作業進行立法，以何種位階較適當	0.318	0.243
申請與審查	主辦單位應最遲於活動舉行多久之前，向主管機關提出申請舉辦活動交通維持作業	0.380	0.818
	主管機關審查舉辦活動交通維持作業，自受理案件起，應幾天內將審查結果通知申請人，才能兼顧詳實審查及申請人之權益	0.664	0.303
	主管機關之審查流程應採何種方式較佳	0.171	0.969
	主管機關之審查作業應採何種方式較佳	0.365	0.872
計畫書與執行	舉辦活動交通維持作業之稽查應該如何實施	0.321	0.298

表 7 李克特五點量表法問題檢定統計表

問題分類	交通維持作業意見	年資	每月承辦件數
		P 值	
法規制定	交通維持作業是否為舉辦活動時必要的交通管理措施	0.714	0.461
	舉辦活動交通維持作業是否需要透過制定法規後再據以實施	0.901	0.061
	目前中央法令之中，對舉辦活動交通維持作業的規定是否完善	0.743	0.727
	目前所服務的縣(市)，對舉辦活動交通維持作業的規定是否完善	0.475	0.762
	傳統廟會、遶境活動，是否需要申請實施交通維持作業	0.651	0.281

	路外活動，活動範圍未占用道路，是否需要申請實施交通維持作業	0.432	0.781
申請與審查	活動主辦單位在申請舉辦活動交通維持作業之前，是否應先與相關機關舉行協調會議	0.192	0.818
計畫書與執行	舉辦活動交通維持作業之規範，是否應訂定主辦單位應遵守之義務及核准之附款條件	0.113	0.090
	舉辦活動交通維持作業之規範中，是否應訂定主管機關稽查與監督之責任	0.573	0.239
	未依規定辦理「舉辦活動交通維持作業」之情形，是否應在現有交通法令規定外，單獨制定處罰條文規定	0.977	0.709
	未依規定辦理舉辦活動交通維持作業，如經主管機關責令改善，逾期未改善者，能否對主辦單位連續處罰	0.088	0.815
	主辦單位是否有義務加強「舉辦活動交通維持作業」之宣導作為	0.138	0.002*

在「主辦單位是否有義務加強舉辦活動交通維持作業之宣導作為」方面，以 Scheffe's Method 進行事後比較後發現，每月承辦「11~20 件」及「10 件(含)以下」的受訪者分數(M=4.70、4.68)顯著大於「21~30 件」受訪者分數(M=3.33)；顯示每月承辦「11~20 件」及「10 件(含)以下」的受訪者，比「21~30 件」的受訪者更贊成主辦單位有義務加強舉辦活動交通維持作業之宣導作為。推論工作量較少的承辦人，尚有餘裕詳實要求主辦單位落實交通宣導工作，而業務量較大的承辦人，可能已無暇在現有之作業流程中再顧及主辦單位是否有交通宣導工作。

五、舉辦活動交通維持作業規範之制定

從問卷調查結果可知，不論承辦年資或業務量多寡，對於各問題面向的認知與期望，都沒有明顯的差異，亦可從各個問題面向選答情形，瞭解受訪者對於各答案選項之重視程度。本研究參據臺北市、桃園縣、臺中市、南投縣、高雄市、嘉義縣、花蓮縣及臺東縣等 8 處研究標的之現行規定，以及上開問卷調查之研究結果，探討「舉辦活動交通維持作業」各部分之目的與功能，輔以法規制定之相關概念，建立一般性的作業規範。

5.1 法令規範架構與內容研析

1. 法律位階

「法律保留原則」學理上係自「依法行政原則」而生，「依法行政原則」在消極的面向上，要求行政行為不得抵觸法律，即為「法律優位原則」；在積極的面向上，則要求行政行為須有法律之依據，即為「法律保留原則」。「舉辦活動交通維持作業」之規範，其實行之過程與內涵，均含有許多行政機關對外直接發生法律效果之行政處分，應有「依法行政原則」及「法律保留原則」之適用，其法令規範之法律位階，宜以法律制定。

在本研究問卷調查「舉辦活動交通維持作業應在何種層級進行法制作業」方面，認為「由中央政府在現有法令中訂定相關條文規定」佔 56.3%、「由各

地方政府自行制訂單行法令」佔 40.6%等選項最為受訪者所認同，本研究據此認為，應在中央法令（如：公路法）增訂相關條文，並由各地方政府以該中央法令之條文為法源依據，訂定單行法令（自治規章）進行規範。

至於地方自治規章，究應以何種法律位階制定為宜，受訪者認為應以「自治條例」立法者，佔總樣本數的 59.4%為最多，本研究亦認為相關法令規範如須涵蓋違反義務之法律效果與處罰規定，當宜以「舉辦活動交通維持作業自治條例」作為之立法方向。

2. 規範內容

問卷調查結果「活動適用範圍之定義」、「申請門檻」、「申請程序」、「審查程序」、「交通維持計畫」、「主辦單位之責任與義務」、「主管機關之責任與義務」、「罰則」、「公共意外險」等選項之認同比例都超過 60%。本研究擬建構「舉辦活動交通維持作業自治條例」，並分為「總則」、「申辦及審查」、「交通維持作業之執行」、「罰則」等四個主要部分，最後再加上「附則」以補充相關說明。

3. 申請門檻

在立法技術上，自治條例係主要及原則性的規範，技術性之補充規定宜在其施行細則中訂定，故有關申請交通維持作業之「門檻值」，宜由主管機關在施行細則中另定。本研究建議參考現行臺北市規定以及本研究問卷調查結果，考量將「活動性質」、「舉辦地點（建築物則含樓地板面積等）」、「在道路上占用的面積（活動範圍）」、「參與人數」、「時間長短」、「舉行時段」列為指標項目。但其標準則不宜直接援引臺北市之數據規定，各地方政府訂定門檻值時，宜針對本身之環境及活動特性，進行調查與研究分析後，再參考其它縣、市之現行規定進行研擬。

4. 申請時效

申請交通維持作業之期限規定，攸關主辦單位提出之時間與後續審查作業之進行，因此必須明確規範主辦單位在舉辦活動前之一定期間，向主管機關提出申請，本研究問卷調查中，受訪者認為至遲應在活動舉辦之「31 天以前」提出者，佔總樣本數的 40.6%為最多，故建議以「30 天」作為申請之期限，但為因應專案核准之特殊活動，建議仍保留例外條款，以供主管機關及主辦單位彈性運用。

5. 計畫書內容

「交通維持計畫書」是活動主辦單位針對道路現況，評估活動舉行時造成之交通影響，進而提出維持道路服務水準，確保交通秩序與安全之策略與計畫的文書。交通維持計畫書應包含之內容，大致可列出以下要項：「活動概述」、「現況分析」、「交通衝擊評估」、「減輕交通衝擊之措施」、「宣導措施」、「行政協助事項」、「善後復原計畫」等。本研究問卷調查「舉辦活動交通維持計畫書應包含哪些內容」題項（單選或複選）方面，除了「旅次預測」認同比例較低之外，其他項目之認同比例都超過 70%，爰可參考將上述相關要項納入規範。

6. 協調會議

本研究問卷調查中，約有 93.8% 的受訪者認為活動主辦單位在申請「舉辦活動交通維持作業」之前，應先與相關機關舉行協調會議，認為不需要的僅佔 3.1%，故本研究認為主辦單位應事先邀集相關機關舉行協調會議。

7. 審查作業

為確保主辦單位之權益，主管機關收到申請案件之後，該申請案件就應視同已經進入審查程序，主管機關應即實施審查，此為審查程序之「發動」，主管機關進行審查後，對申請案件可能有「核准」、「駁回」、「補正」或「重新提送」等結果，也就是舉辦活動交通維持作業之法令規範，本研究認為係採「許可制」，而非「報備制」。

從問卷調查中可發現，受訪者以贊成「分群審查」及「多層審查」為主，各種審查之方式區分如下：

(1). 審查流程，依臺北市政府交通局(2003)委託研究案「路外活動交通維持計畫作業門檻值及其作業規定」，可分為下列項目：

- I. 單階審查：即訂定一般之門檻值，所有達到該標準值者，都要依規定提出申請。
- II. 多階審查：訂定較低門檻值，先提送活動概述，由主管機關初審，認為需要提送交通維持計畫者，再要求主辦單位提送。
- III. 分群審查：對經常舉辦、計畫性活動，以明確性門檻要求提送交通維持計畫；初次舉辦或性質特殊之活動，先進行初審，再決定是否要求提出交通維持計畫。

(2) 審查作業，本研究依各研究標的之現行規定，整理分類如下：

- I. 業務審查：均由主管機關之業務單位進行審查。
- II. 聯合審查：均由主管機關邀集相關機關組成審查小組進行審查。
- III. 多層審查：律定簡易案件由主管機關之業務單位進行審查，其餘案件再邀集相關機關組成審查小組進行審查。

本研究參考問卷調查結果，認為主管機關自受理案件起，以 10 日為期限，至少應將初步審查結果通知申請人，並建議主管機關至少應在活動舉行之 10 日前，將准、駁之核定結果通知主辦單位，而應召開交通維持作業審查會議之案件，則可延後至活動舉行之 7 日前通知審查結果。

(3) 執行與罰則

本研究問卷調查中，有 93.8% 的受訪者認為應訂定主辦單位應遵守之義務及核准之附款條件。本研究建議主管機關在「核准」之行政處分中，增訂與交通維持作業相關之「附款」作為補充，明示主辦單位應瞭解及遵守之特別事項，附款之內容可包含「宣導作為」及「違反規定之處理原則」。

主管機關核准交通維持作業之申請後，主辦單位在進行規劃與活動執行時，可能遇到特殊事由，導致活動期程交通維持措施必須變更，此時應再向主管機關申請。

本研究問卷調查中，有 90.6% 的受訪者認為應訂定主管機關應遵守之義

務與稽核責任。實務運作中，「無法」也「無需」對所有的活動全面實施相同程度的稽核，故本研究認為，稽核與監督應該依「對象」有程度之區別。此部分可以從本研究問卷調查獲得印證，81.3%受訪者認為應採「重點稽查（針對大型、複雜或特殊的活動才進行完整稽查，其餘進行簡易稽查）」。

對於應受處罰的行為，其處罰之類型與強度，本研究認為可依照規範目的、行為之性質與違反之嚴重性，分為「違反申請交通維持作業之相關規定」、「違反宣導規定」及「違反其他法令規定」等三種情形。

5.2 研擬舉辦活動交通維持作業規定

本研究依上述研究成果初擬參考規定如表 8，實務運作時，仍應由主管機關依據行政慣例與法律原理原則，透過法制程序詳實訂定相關規範。

表 8 舉辦活動交通維持作業自治條例草案條文一覽表

舉辦活動交通維持作業自治條例草案		
第一章	總則	說明
第一條	○○縣（市）政府（以下簡稱本府）為管理使用道路舉辦之活動，降低舉辦活動對交通造成之衝擊，以維持道路交通順暢及維護道路交通安全，特訂定本自治條例。	明定立法意旨
第二條	有關本縣（市）舉辦活動之交通維持作業，應依本自治條例之規定辦理。本自治條例未規定者，適用其他法令之規定。	明定應適用本條例及其他法令之情形
第三條	本自治條例所稱活動，以下列活動為限： 一、學術、藝文、慈善公益、體育競賽或類似之休閒活動。 二、大型展示或博覽活動。 三、迎神賽會、遶境及宗教法會。 四、音樂、戲劇表演及演唱會。 五、其他經主管機關核准之活動。 婚、喪、喜、慶與集會遊行法所規範之集會、遊行活動，依各該法令規定辦理，不適用本自治條例。	明定本條例適用範圍
第四條	本自治條例所稱主管機關，指本府○○局。	明定主管機關（以道路主管機關為本條例之主管機關）
第五條	本自治條例所稱主辦單位，指舉辦活動之人民、團體或公私機關（構）。	主辦單位名詞定義
第六條	本自治條例所稱交通維持作業，指為因應舉辦活動對周邊道路交通造成之衝擊，所進行之行政流程、影響分析、策略研擬及具體執行措施。	交通維持作業名詞定義
第二章	申辦及審查	說明
第七條	舉辦活動達申請交通維持作業門檻者，應依下列規定提出申請： 一、應於活動舉辦之三十日前，以書面向主管機關提出申請；變更交通維持作業時亦同。 二、專案核准之活動，得不受前款提出時間之限制，但仍應以書面向主管機關提出申請。 三、申請之書面資料包含申請書及交通維持計畫；交通維持計畫應含活動實施計畫概要、現況分析、交通衝擊評估、減輕交通衝擊之措施、交通宣導	明定申請程序

	措施、行政協助事項與善後復原計畫等要項。 前項申請交通維持作業門檻、申請書及交通維持計畫及書表格式，由主管機關訂定之。	
第八條	主辦單位得於提出申請前，請活動相關業務主管機關邀集交通維持作業相關機關舉行協調會，由本府各機關(學校)主辦之活動亦同。	明定召開協調會之規定
第九條	主管機關收受主辦單位之申請後，應辦理申請案件之審查事宜。 無法確保道路交通服務水準及道路交通安全者，主管機關得不予核准。	明定主管機關審查原則
第十條	對申請案件，主管機關業務單位應先為初步審查，除應召開交通維持作業審查會之情形外，影響道路交通規模較小者或緊急案件，得逕為准、駁之核定。 初步審查時，發現資料缺失、錯漏、內容不明或不合規定者，得逕通知主辦單位依限補正或重新提送，主辦單位逾期未補正或重新提送者，主管機關應駁回申請。	明定主管機關審查程序及補正之規定
第十一條	主管機關應於收受申請書之日起，十日內將補正或重新提送等審核情形，以書面通知主辦單位。 主管機關應於活動舉行之十日內，將准、駁之核定結果，以書面通知主辦單位；如為應召開交通維持作業審查會議之情形，應於活動舉行之七日前，將准、駁之核定結果，以書面通知主辦單位。 第七條第一項第二款之情形，不受第一項及第二項之限制。	明定主管機關審查結果通知規定
第十二條	審查結果及交通維持作業審查會決議作成之會議紀錄，均應以書面通知主辦單位，並副知相關機關。	明定審查會議決議
第三章	執行	說明
第十三條	主辦單位應於接獲交通維持作業核定函後，始得舉辦活動，並依核定之交通維持計畫實施交通維持作業。	明定核准處分效力
第十四條	主辦單位應遵守下列規定： 一、應對活動本身及安全負責。 二、應自行負擔維持交通秩序之人力與費用。但遇有妨害公共秩序之情形，非公權力協助不足以排除者，得申請警力支援。 三、應遵守噪音管制及活動場地清潔之規定。 四、不得毀損既有之交通硬體設施及路面。 五、在道路上臨時設置之硬體設施，不得阻礙建築物之緊急出入口或阻絕行人通行，並規劃足夠救護及救災車輛通行之出入口，且應於活動結束後立即拆除，回復原狀。	明定主辦單位之責任與義務
第十五條	主管機關核定准許交通維持計畫時，得載明下列附款要求主辦單位遵守，主辦單位應配合辦理： 一、視情形要求主辦單位，應於舉辦活動開始前一日至五日內，發布交通維持作業之新聞及其他宣導措施；持續三日以上之活動，應於活動期間內持續發布交通維持作業之新聞及其他宣導措施。 二、違反本條例第十三條規定、未依經核准之交通維持計畫執行且情節重大，或違反其他相關法令者，主管機關得廢止原核准之處分，並通知相關機關依各該法令規定辦理。	明定主管機關核准處分之附款規定
第十六條	交通維持作業應設置必要之管制告示牌面，其設置與形式須符合規定，且至遲應在舉辦活動開始前五日設置完畢。 前項管制告示牌面設置之設置與形式，由主管機關定之。	明定告示牌面規定
第十七條	主辦單位於接獲交通維持作業核定函後，有下列情形之一者，應以書面向主管機關申請變更：	明定核准後交通維持作業變

	<p>一、變更活動期程。</p> <p>二、發現無法依交通維持計畫書執行。</p> <p>三、依原核定交通維持計畫辦理，有影響公眾通行或安全之虞。</p> <p>主管機關核定交通維持作業後，如發現前項各款情形時，得要求主辦單位以書面向主管機關申請變更。主管機關受理主辦單位之變更申請後，應即辦理審查事宜，並將審查結果以書面通知主辦單位，並同時副知相關機關。</p>	更之規定
第十八條	主管機關得不定時稽核監督交通維持作業執行情形。應召開交通維持計畫審查會進行審查者，主管機關應成立督導小組，稽核監督交通維持作業執行情形。	明定主管機關之稽核與監督
第四章	罰則	說明
第十九條	違反本自治條例第七條、第十三條及第十七條規定，或未依核准之交通維持計畫實施者，處新臺幣〇元以上，〇元以下罰鍰。 前項情形主管機關得命令停止舉辦活動，責令改善，逾期未改善者，主管機關得於前項處分送達後，原因消滅之前，按日連續處罰；已核准之活動，主管機關並得廢止原核准之處分。	明定未經核准舉辦活動之處罰規定
第二十條	違反本自治條例第十五條第一款規定，未依規定發布交通維持作業之新聞或實施其他宣導措施者，處新臺幣〇元以上，〇元以下罰鍰。 違反本自治條例第十六條規定，或未依規定設置管置告示牌面者，處新臺幣〇元以上，〇元以下罰鍰。	明定未依規定宣導及設置告示牌面之處罰規定
第二十一條	主辦單位於活動舉辦期間有違反道路交通管理處罰條例、公路法、噪音管制法、廢棄物清理法、爆竹煙火管理條例及其他法令規定之情形者，由相關法令之主管機關處罰之。	明定違法其他法令處罰規定
第五章	附則	說明
第二十二條	本自治條例之施行細則及所需書表格式，由主管機關另訂之。	明定書表格式
第二十三條	本自治條例自公布日施行。	明定施行日期

六、結論與建議

在缺乏中央法令之依據下，各地方政府現行舉辦活動交通維持作業之規範，體系紛亂、各自為政。從本研究調查結果可以發現，即使各受訪者「承辦交通維持作業年資」與「每月平均承辦交通維持作業件數」不同，對於相關法規制定、申請與審查、計畫書與執行等問題構面的意見與想法仍十分一致，本研究以受訪者的理念做為建構規範的基礎，結果應屬可行，並據此建立一部可供實務參考之一般性規範-「舉辦活動交通維持作業自治條例草案」。

有關各地自治規章之罰則部分，建議由各地方政府參考現行各該縣、市其他自治規章之處罰額度，衡量公共權益影響之程度後，再訂定處罰金額，以維持各自治規章之間處罰強度之穩定性。但本研究建議，該額度至少應超過現行道路交通管理處罰條例之相關條文-「第八十二條第一項」規定之最高處罰額度：「新臺幣二千四百元」，可作為與現行規定之區別以外，也能促使主辦單位能有效遵守規定。

至有關「施行細則」部分，本研究建議由各地方政府依地區特性與行政慣例，針對「申請實施交通維持作業之門檻值」、「申請書與交通維持計畫書之書表格式」、「初步審查流程」、「應召開交通維持作業審查會之情形」、「交通維持作業審查會之組織及審查流程」、「管制告示牌面之設置與形式」等項目，深入調查與研究之後再行訂定，才能在本研究所建立之「舉辦活動管理自治條例」的基礎上，研訂出能切合實務運作的執行補充規定，真正能落實實施交通維持作業，創造主辦單位、主管機關與一般大眾「三贏」的成果。

參考文獻

- 文化部(2014)，業務統計，擷取日期：2014年7月8日，網站：
<http://www.moc.gov.tw/public.do?method=list&categoryId=3>。
- 曹壽民、賀陳旦(1993)，都市重大工程施工的交通管理，第一屆海峽兩岸都市交通學術研討會。
- 黃台生等(1993)，重大工程交通維持方案設施標準之研究，臺北市政府工務局委託研究。
- 易緯工程顧問有限公司(2004)，桃園縣交通維持計畫暨交通衝擊影響評估審議制度及作業規範之研究，桃園縣政府交通局委託研究。
- 亞聯工程顧問股份有限公司(2003)，路外活動交通維持計畫門檻值及其作業規範之研究，臺北市政府交通局委託研究。
- 黃麗燕(2006)，「道路施工交通維持計畫提送門檻之研究-以高雄縣為例」，國立臺灣大學土木工程學研究所碩士論文。
- 杜書勤(1990)，「交通衝擊評估門檻值之研究」，國立臺灣大學土木工程學研究所碩士論文。
- 林良泰等(1995)，「重大工程施工期間交通維持計畫作業規範」，逢甲大學交通工程與管理學系出版。
- 吳元維(2013)，「舉辦活動交通維持作業規範制定之研究」，中央警察大學交通管理研究所碩士論文。