

「道路交通安全法」罰則之研究

蔡中志* 曹顧齡**

摘要

目前交通違規行為之處罰，未能根據行為嚴重程度之不同，訂定輕重不同之罰則，且許多規範不周延、不合理，容易形成執法怠惰及民眾投機心態，使得台灣地區長久以來交通混亂、交通秩序無法建立，交通安全失去保障。欲有效規範交通行為，增進交通效率，惟有另立新法—「道路交通安全法」以規範用路人，始能竟其功。本研究係就道路交通安全法中處罰部份加以探討，內容包括行政與犯刑事犯、行政罰與行政刑罰之區別，道路交通安全法處以刑罰必要性之探討，危險性重大交通違規行為之處罰，現行道路交規罰則及裁罰成效之檢討等，並建議重新立法時，應針對違規行為之抽象或具體危險性、故意或過失、惡質性、嚴重程度來訂立罰則，且配合罰鍰、吊扣吊銷駕照執照、記點等處分，甚至自由刑，以維持用路之公平正義，並促進交通安全。

一、前言

行政院衛生署八十五年四月二十六日於「酒精與交通事故傷害防制研討會」發表台灣交通事故死亡率的最新統計指出：台灣地區事故傷害的死亡率幾居世界之冠，每十萬人就有六十二點七人因此死亡，約是日、美、新加坡等國的二到四倍；而因機動車交通事故死亡率同樣居冠，每十萬人中有三十四點四人因此死亡，是其他國家的二到六倍。可見目前交通問題不僅是每個人「行」的問題；更是每日出門須面臨的「生存」問題！

台灣地區交通秩序的改善，除改進交通工程、加強交通安全教育外，最有效的措施莫過於落實交通執法。而目前交通違規行為之處罰，未能根據行為嚴重程度之不同，訂立輕重不同之罰則，且許多規範內容不周延，容易形成執法怠惰及民眾投機心態，使得台灣地區長久以來交通秩序無法建立，交通安全失去保障。欲有效規範交通行為，增進交通效率，惟有另立新法—「道路交通安全法」以規範用路人，始能竟其功¹。本研究係就道路交通安全法中處罰部份加以探討，期能作為日後

* 蔡中志，中央警察大學交通學系教授兼系主任。（電話與傳真：（03）- 3281991）

** 曹顧齡，中央警察大學警政研究所研究生。

¹ 蔡中志，中日交道路法法規處罰規定與執行之比較研究，警學叢刊，第 25 卷 3 期，84 年 3 月，第 234 頁。

立法之參考。

二、道路交通法處罰性質之探討

(一) 刑事犯與行政犯之區別

學理上，本於傳統「自然犯」與「法定犯」的概念，認為刑事犯屬自然犯，也就是一個實質上違反社會倫理道德的違法行為，因侵害公共秩序、善良風俗，為一般社會所不容者；而行政犯屬法定犯之性質，其行為本質上並未違反倫理道德，但為因應情勢的需要，或貫徹行政措施的目的，對於違反行政義務者，加以處罰。二者之區別隨著福利國家理念之發展，為了經濟行政、交通秩序、環境行政之目的，而增加行政刑罰之運用，使得原有刑事犯與行政犯之區別界線發生動搖²。我國學者對二者之區分有傾向德國學說的「質量差異理論」，有傾向日本學說的「質的區別說」，有採折衷說者，以「正義價值對福利價值」及「基本生活秩序對派生生活秩序」為區分標準³。

(二) 行政罰與行政刑罰

行政罰與行政刑罰之概念我國學者有不同之定義，有認為行政罰為維持行政上之秩序，達成國家之目的，對違反行政上之義務所科之制裁，又稱秩序罰；而違反行政義務，科以刑法所訂刑名之制裁者，稱為「行政刑罰」，應屬刑法之一部份，不在行政法之列⁴。有認為行政罰包括行政刑罰與行政秩序罰者⁵。有認為行政罰包括行政刑罰、行政執行罰與行政秩序罰者⁶。為便於說明，本文所謂「行政罰」指國家對違反行政義務者所科之制裁，又稱行政秩序罰，以罰鍰、勒令停工、停業或歇業、撤銷許可、註銷證照等為制裁方式；「行政刑罰」指違反行政義務，科以刑法所訂刑名之制裁，以死刑、有期無期徒刑、拘役、罰金、沒入等為制裁

² 蘇俊雄，刑事犯與行政犯之區別理論對現代刑事立法的作用，刑事法雜誌，第37卷第1期，82年2月，第25頁。

³ 鄭善印，刑事犯與行政犯之區別—德、日學說比較—，三鋒出版社，79年4月出版，第163-166頁。

⁴ 吳庚，行政法之理論與實用，三民書局，84年3月增訂二版。林山田教授並認為在行政法使用刑罰的制裁手段，乃屬刑事刑罰，既不宜稱為行政罰，亦不宜稱為行政刑罰，見林山田，行政刑法與行政犯辯正，法令月刊，第40卷第9期，78年9月，第21頁。

⁵ 林紀東，行政法，三民書局，78年9月修訂四版，第362頁。

⁶ 陳新民，行政法學總論，三民書局，84年4月修正五版，第286-288頁。

方式⁷。

（三）道路交通法處「刑罰」必要性之探討

道路交通基本要素為人、車、路及環境。道路交通管理之目的在保障交通安全，使人貨運行流暢，並提高道路使用效率，為達成這些目的，除透過交通工程、交通管制、交通教育外，尚需交通執法，而執法須藉法規來建立規範，其基本法本文認為應包括：道路建設法、道路運輸法、道路車輛法、道路交通法。其中「道路交通法」主要規範用路人之權利與義務，以建立全民之道路交通共識，維持交通秩序，保護交通安全與促進交通流暢。

違反「道路交通法」規範之義務，究宜賦予刑罰之法律效果，使其成為犯罪行為，抑或僅賦予行政罰的法律效果，使其成為秩序違反行為，乃涉及學說上「刑事不法」及「行政不法」之爭論⁸。為便於瞭解，茲將日本、德國及中國大陸對交通違規行為處罰之立法情形簡述如下：

1 日本

日本「道路交通法」本質上屬於「行政刑法」，其處罰最高可達五年之懲役或二十五萬日圓之罰金；對於具惡質性、危險性高、反社會正義之交通行為，均規定處以拘束人身自由之徒刑（懲役或監禁）。因此，其檢舉處罰程序，皆如刑事案件般之追訴，由警察告發後，須經法院之裁判。但因大量違反道路交通法案件影響國家司法行政效率至鉅，故在昭和四十二年（1968年）第五十五次國會審查通過，修改部份條文，於次年七月實施交通反則通告處分制度，對於輕犯罪行為，不用刑罰制度，改採簡易迅速的「通告」繳納「反則金」之制度，若交通違法者被通告交通違規，而能依規定在法定期間內繳納反則金則毋須提起公訴，但有三種「反則金」不適用此一制度，即無照駕駛者、精神耗弱者（酒醉者、過勞者、病氣者、受藥物影響者），及該反則行為引起交通事故者⁹。此外，在處罰方式上，亦實施違規記點制度、停止駕駛（吊扣駕照）、取銷駕照（吊銷駕照）；至於講習制度，日本著重於交通安全講習、領照講習，而非違規講習¹⁰。

2. 德國

對違反交通法規之處罰，德國隨著法律思想之演變，目前立法係依危險程度之不同，而分等級立法，例如，德國刑法規定由於飲酒或使用其他麻醉藥，已無能力安全行車而仍開車者（目前聯邦最高法院認定血液中酒精含量超過千分之一點一），處一年以下自由刑或併科罰金¹¹；又德國刑法第三一五 c 條（第一項第

⁷ 林山田教授稱此類制裁為「附屬刑法」，同註 4，第 20 頁。

⁸ 林山田，使用刑罰或秩序罰的立法考量，刑事法雜誌，第 34 卷第 1 期，79 年 2 月，第 1 頁。

⁹ 阿南一成，交通警察概論，日本東京，大成出版社，平成六年（1992）8 月。轉引自蔡中志，同註 1，第 236 頁。

¹⁰ 蔡中志，同前註，第 236 頁。

¹¹ 林東茂，危險犯的法律性質，臺大法學論叢第 24 卷 1 期，83 年 6 月，第 279 頁。

二款 b) 規定：違規超車或其他錯誤之超車行爲，致生他人生命或身體或重大價值財產之危險者，處五年以下自由刑或科罰金¹²。均依危險犯處以刑罰。

3. 中國大陸

大陸對肇事者、交通違規的處罰分爲刑事處罰及行政處罰兩種。刑事處罰係處罰違犯交通管理法規，造成重大交通事故（致人重傷、死亡或使公私財產有重大損失），依「中華人民共和國刑法」第一百一十三條規定處有期徒刑或拘役；行政處罰係處罰交通違章者的行政責任，依「中華人民共和國治安管理處罰條例」及「中華人民共和國道路交通管理條例」處罰，處罰種類包括警告，罰款，拘留，吊扣、吊銷駕駛證，吊扣機動車號牌、行駛證，沒收等¹³。其中治安管理處罰條例第二十七條針對較重大之交通違規如酒醉駕車、無照駕車、肇事尚不夠刑事處罰等行爲處以拘留、罰鍰等處分。故大陸對違反交通行政法規之義務者，係以行政罰制裁，並無行政刑罰之處罰。

我國對違反道路交通行政之義務者是否應有刑罰之制裁？本文認爲應對惡質性、高危險性、或嚴重妨礙車流的交通行爲處以刑罰，其理由包括：一、我國取締告發交通違規超過一千八百萬件¹⁴，交通依然混亂危險，顯示目前處罰成效不彰，無法達到遏阻功能。二、許多先進國家對危險性高的交通違規行爲有處刑罰之規定，如酒後駕車、魯莽駕駛行爲、無照駕駛等。三、根據客觀資料而言，目前台灣地區民眾生命、身體、財產最大的危害，不是火災，也不是犯罪，而是車禍。最近每年兇殺案死亡約三、四百人，火災死亡四、五百人¹⁵，遠不及車禍死亡近三千人¹⁶。爲防止車禍所造成之危害，須對危險性重大之交通違規行爲處以刑罰。

三、危險性重大交通違規行爲處罰之探討

（一）實害犯與危險犯

以犯罪對於法益侵害程度爲準，於實質犯中可分爲「實害犯」與「危險犯」兩種。實害犯指以發生實際損害爲要件之犯罪，故又稱侵害犯；例如強盜罪、殺人罪等，刑法保護個人法益爲內容之犯罪，多屬實害犯。所謂危險犯，則指以實施構成要件內容之行爲，致法益有受侵害之危險性，而不以受有現實侵害爲必要之犯罪，易言之，即其犯罪僅以發生一定之危險爲已足。例如偽造貨幣罪、公共危險罪、公然侮辱罪等¹⁷。

危險犯又可分爲具體危險犯與抽象危險犯兩種。前者指必須以發生具體危險

¹² 同前註，第 283 頁。

¹³ 王景榮，公安法制通論，北京，群眾出版社，1994 年 9 月。

¹⁴ 內政部警政署交通組，台灣地區取締交通管理事件成果累計表，84 年。

¹⁵ 行政院衛生署，生命統計，行政院衛生署，83 年。

¹⁶ 交通部統計處，中華民國交通統計月報，85 年 1 月。

¹⁷ 高仰止，刑法總論之理論與實際，五南圖書出版公司，75 年 8 月三版，第 143-144 頁。

為構成要件內容之犯罪，例如刑法第一七四條放火罪、同條第三項失火罪，第一七五條放火罪及失火罪。後者，指行為本身具有侵害法益之危險性，不以有具體侵害法益之危險為必要之犯罪，故法律上不必以明文將危險性規定於犯罪構成要件中，例如刑法第一七三條放火罪，對於現供人使用之住宅放火，當然有侵害法益之危險性，故以為罪¹⁸。普通刑法中的抽象危險犯數量少於實害犯與具體危險犯，但在附屬刑法與特別刑法中，抽象危險犯之數量相當多。特別刑法中，如肅清煙毒條例、槍砲彈藥管制條例；附屬刑法中，水污染防治法、證券交易法、銀行法、食品衛生管理法¹⁹。二者之區別，在具體危險犯，對危險之有無，須加確實之判斷；而抽象危險犯，則毋庸為危險之判斷，一有構成要件行為之實施，則可解釋為具有一般之危險²⁰。

（二）危險性重大交通違規行為類型分析

危險性重大交通違規行為指嚴重破壞交通秩序與威脅交通安全之違規行為。這些行為雖尚未形成現實上之侵害，卻對其他用路者形成威脅，已達到刑法上具體或抽象危險犯之構成要件，本文認為這些行為應處以刑罰，以維持社會安全。茲將其列舉如下：

1. 酒醉駕駛

酒醉駕車導致交通事故非常嚴重，各國皆十分重視。如美國、日本、德國等對酒醉駕車均依刑罰處罰，而我國對酒後駕車肇事致人重傷或死亡才處刑罰，且僅依道路交通管理處罰條例第三十五條及道路交通安全規則第一一四條對酒氣測試超過每公升 0.25 毫克者處九百元以上一千八百元以下罰鍰，處罰過輕。

2. 強迫性變換車道

指未考慮後方來車之距離及速度，強行由一行駛之車道移動到另一車道之惡性行為；常見於高速公路。此種駕駛行為，不僅容易造成後方車輛追撞，又迫使後車減速，妨礙車流行進，危險性甚高。

3. 高速公路上逼壓前車

高速公路上常見大貨車或大客車超速，並按鳴喇叭或以遠光燈壓迫前車避讓。此種行為不僅危險，且可能還觸犯刑法第三〇四條強制罪：以強暴脅迫使人行使無義務之事或妨害人行使權力者，處三年以下有期徒刑。

4. 強迫性闖紅燈

指紅燈時，不遵守號誌逕行闖越，而脅迫正常之用路人，進行無義務之避讓或妨害其使用道路權利之行為，此種行為不僅惡性重大，亦可能構成刑法第三〇四條之罪。

5. 爭道行駛

在道路行車當中，常會因其他交通因素而停等，如遇有號誌交叉路口、行人

¹⁸ 同前註，第 143 頁。

¹⁹ 同註 11，第 284-285 頁。

²⁰ 同註 17，第 143 頁。

穿越道、高路公路匝道、塞車等，駕駛人若依序通行，車流會順暢，但常有駕駛人搶道行駛；甚至，佔用慢車道或轉彎車行駛車道伺機插入車流。這些行為會干擾後續車流並容易造成擦撞，且嚴重妨害他車之道路使用權。

6. 嚴重超載行駛

任何車輛載重均有一定限制，若嚴重超載會超過引擎馬力負荷降低行車速度，並增加爆胎之危險及煞車煞停之距離，而危害交通安全及妨礙交通秩序²¹。

7. 逆向行駛及違規超車

駕駛人爲貪圖一時之快，於單行道或雙向道對向車道逆向行駛（尤其是機車），或在禁止超車地點不顧對向來車而強行超車等行為，容易造成交通秩序混亂，肇事可能性增加，而危害行車安全。

8. 併排停車

汽車不得於禁止停放車輛之處所停車，以維持交通流暢，然現於市區道路內卻隨時可見違規停車，甚至「併排停車」，有時五線道的道路竟剩下二線道可通行。駕駛人一時之便利，會使得慢車道車輛不得不駛入快車道，而影響交通流之運行並造成行車之危險。

四、我國目前道路交通法規處罰檢討

現行交通違規之處罰，以道路交通管理處罰條例爲主，其制訂於民國五十七年二月五日，至今已二十八年，僅修改四次。許多規定無法因應現今社會環境之變化，亟待重新修法來重建交通秩序。茲將該條例罰則及裁罰執行之缺失檢討如下：

（一）罰則部份

1. 法制體系不完整

道路交通管理處罰條例每一條文都先訂定處罰之罰鍰，再定哪幾種行為的違反符合這樣的罰鍰，沒有依照通行方法與交通義務去定法條，因此必須另定「道路交通安全規則」作補充；但因其係行政命令，所以功能不彰，且法規內容粗糙，疏漏頗多²²。如講習、記點、吊扣吊銷駕照等，可混合處罰，而無主從罰之關係；又如告發、執行時效，連續犯，競和犯等並未明文規定，產生爭議。

2. 量罰欠週

未依照對於交通安全與交通秩序的危害程度區分處罰輕重。例如，汽機車駕駛人行經設有號誌管制的交叉路口闖紅燈，依據處罰條例第五十三條規定處六百

²¹ 王文麟，交通工程學（理論與實用三版），自版，82年9月，第21頁。

²² 有關法條之檢討詳見陳寶興，道路交通管理處罰條例之研究，中央警察大學碩士論文，75年6月，第29-64頁；交通部運輸研究所，「道路交通管理處罰條例」修正實施後對駕駛人行爲之影響評估，交通部運輸研究所，78年6月，第10-18頁；呂青霖，道路交通管理處罰條例之立法特色之檢討，警政學報第十二期，第449-457頁。

元以上、一千二百元以下罰鍰，與處罰條例第四十三條機車拆除消音器或以其他方式造成噪音者處罰相同；又如在高速公路的各種違規，不分行爲嚴重性皆依處罰條例第三十三條處一千元以上二千元以下罰鍰，實不妥當。

3. 處罰太輕

現行道路交通管理處罰條例係於七十六年公佈實施，已近九年未修正，隨著國民所得增加，經濟能力提高，目前各項違規處罰之標準均太低，不足以遏止日益嚴重之交通問題²³。如現行最高處罰只有四千罰鍰，還不及保護野生動物之「野生動物保護法」非法宰殺、獵捕保育類野生動物者，可處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科三萬元以下罰金；亦不及保護古物之「文化資產保存法」毀損公有古物者，可處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科三萬元以下罰金²⁴。雖說野生動物保護法與文化資產保存法，所保護之法益和道路交通管理處罰條例不能相提並論，但以其保護人命安全來看，人的「生存權」似乎比不上動物及古物！

4. 事權劃分欠週²⁵

目前警察機關集交通違規案件之取締及裁罰於一身，舉發部份，除部份因監理單位本於職權舉發者外，皆由警察負責；裁罰部份，除處罰條例第十二條至第三十三條外，亦由警察機關負責。而部份舉發工作所要運用或建立之資料，則由公路監理機關掌握管理，因此資料之取得，尚須透過其他設備或人力作業，非常不切實際，且不合時宜。

(二) 裁罰執行

1. 吊扣、吊銷處分未落實²⁶

吊扣、吊銷駕駛執照或牌照，係暫時或永久停止汽車駕駛人或所有人駕駛人使用車輛，藉此處罰手段達到促進行車安全之目的。若能依照法規貫徹執行，應可收到相當效果，尤其是職業駕駛人及以汽機車爲代步工具之上班族最明顯。然目前吊扣、吊銷作業之執行，因執行單位人力限制以及相關單位制度未臻健全，如裁罰單位對於使用已吊扣、吊銷，註銷之駕照或牌照行駛者未能配合徹底執行取締，而使嚇阻違規之效果未盡理想。

2. 道安講習未落實²⁷

道安講習之目的，除處罰外，更是對駕駛人再教育。惟因各縣市道安講習之經費、人力及師資不一，使同樣一種違規行爲，可能因地區不同而產生需講習與不需講習之結果，使得違規人因不平而產生抗拒心理。

²³ 劉建邦，交通違規嚴重度及違規罰則接受性之研究，國立交通大學碩士論文，84年6月。

²⁴ 蔡中志，影響道安之交通犯罪研究，中華民國運輸學會第十屆論文研討會，84年10月。

²⁵ 陳惠堂，交通違規裁罰作業之探討，警學叢刊第21卷2期，79年12月，第86頁。

²⁶ 同前註，第85頁。

²⁷ 同前註，第86頁。

3. 記點制度規畫與執行欠周延²⁸

目前違規記點之記點數只有一點與二點之區分，對於嚴重之違規行為僅計二點，故其效果難顯；又依處罰條例規定，經記點達到吊扣之規定者係屬公路監理機關之職權，而目前警察監理機關電腦連線記點並未落實，形成漏洞。

4. 警察執法功能未發揮

目前交通違規之舉發及裁罰係以警察為主。而根據一項研究發現：目前警察取締情況適當的違規僅有闖紅燈、超速行駛、無照駕駛、裝載違規及違規停車，其餘違規項目取締均不合格²⁹。顯示警察交通執法工作有待加強。

五、結論與建議

交通問題之改善牽涉交通工程、交通安全教育甚至整個社會大環境因素，本文認為應先從健全法制做起，短期目標在修正目前之「道路交通管理處罰條例」，長期目標要將相關法令合併，重新起草「道路交通法」，而整部新法應該是交通原理、通行方法以及交通義務的具體表現和宣告，且能讓全體用路人共同遵守的道路交通規範³⁰，並在其最後一章才列罰則。對於未來修法或重新立法之立法面及執行面，本文提出幾點建議：

(一) 依照違規行為對於交通安全與交通秩序危害的嚴重程度來區分處罰輕重，如依超載程度，超速程度，酒精檢測濃度，行為之故意過失程度、具體及抽象危險程度等來訂立處罰之標準。

(二) 對於具惡質性、危險性高、違反社會公平正義之違規行為處以刑罰，以收遏止效果，其方式可於刑法列專章規定，或於道路交通法罰則中規範，而本文主張在道路交通法直接規定較為直接明確且有效。

(三) 違規記點制度考量可根據下列三要件³¹：1. 應依違規行為的嚴重性與複雜性而配以不同輕重點數，且點數級距宜廣，以符現今交通狀況之需要。2. 記點點數不宜過短，方能減少駕駛人僥倖之心態。3. 記點累計後之處罰方式，宜採「累犯加重」方式，方符合處罰之公平性。

(四) 為使記點，吊扣、吊銷駕照牌照之功能發揮，警察機關與監理機關電腦作業連線必須有效。

(五) 警察機關加強違規取締，並將重點放在嚴重程度較高的違規行為上³²。

(六) 訂立公平合理之獎勵措施，對執行交通執法、管理工作辛勞有功人員予適當獎勵，以提高工作士氣。

²⁸ 同前註，第 86 頁。

²⁹ 同註 23，第 76 頁。

³⁰ 同註 1，第 241 頁。

³¹ 李名昌，我國交通違規記點制度之研究，警政學報第 21 期，81 年 7 月。

³² 同註 23，第 77 頁。