

## 道路交通違規管理系統之現況課題與基本對策

曾平毅<sup>1</sup> 周世恕<sup>2</sup>

1 中央警察大學交通學系副教授

2 中央警察大學警政研究所研究生

### 摘 要

本研究透過系統分析的方法，將交通違規管理工作視為一系統，進而構建各項作業及其關係之系統模型，並探討現行作業的各項課題及基本對策。經本研究之探討，當前交通違規管理工作之現況課題為相關法令不健全、法令修正曠日廢時、交通事件裁決所未普遍設置、交通行政與交通警察業務未合理劃分、警監資訊系統尚未整合、道安講習無法推行、執法效能不彰等項。為達成交通執法的目標，本研究提出訂定「道路交通法」、形成壓力團體、依法設置交通事件裁決所、儘速成立交通專責單位、警監資訊連線整合、研究道安講習委民間辦理、改變執法績效制度等基本對策，並建立一套提昇交通違規管理品質施實步驟，以確保我國交通違規管理制度更符國人與現代化國家之需要。

### 一、緒 論

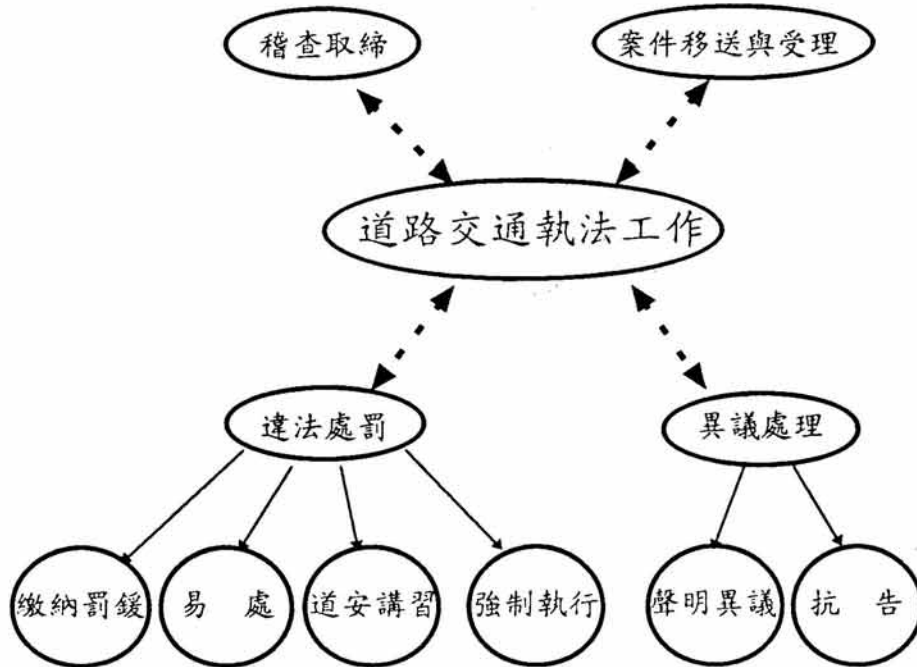
就學理而言，交通執法是三E工程之一，其目的在於加強道路交通管理、維護交通秩序與確保交通安全。就實務而言，交通執法係指違反道路管理事件之處理，其工作要項包括警察機關或公路監理機關之稽查取締，不同管轄地或機關之案件移送與受理，交通裁決所或處理機關之裁罰，違反行為人之繳納罰鍰、吊扣照、異議處理、易處、強制執行或交通安全講習等項。道路交通執法工作是否得以順行，並不是只有警察開違規告發單就可以達成，其後的到案裁罰與執行，或是道安講習與強制執行等項，更是不可偏廢。故完善的道路交通違規管理系統，不論在法令規章之完整性與周延性（法規體制面）、公路監理機關與警察機關之權責及功能劃分（組織機能面），以及移送與電腦管理作業技術（執行技術面）等方面，均必須確實有效之配合與執行，才能達到有效執法之目的。

有鑑於我國現行道路交通違規管理作業，存在公路監理機關與警察機關間之部份權責劃分不明確、道路交通管理案件作業程序不合理、裁罰作業採屬人或屬地方式模糊不明、交通裁決所未善設與其組織定位有待調整、警監電腦系統未整合、道安講習工作成效不彰等現況課題<sup>(1)</sup>，在機動車輛與道路交通量快速增加的環境下，亟須有明確的因應對策予以改善。本研究首先探討道路交通違規管理作業現況，並透過系統分析的方法，將交通違規管理工作視為一系統，進而構建各項作業及其關係之系統模型，並藉此探討現行作業的各項課題及基本對策，供作實務機關參考。

本研究探討之內容為：

- 1.釐清交通違規管理系統之要素，包括交通執法遷涉之組織、法令、執行等因素，以及稽查、取締、移送、裁罰等工作要項之意義說明。

- 2.建立道路交通違規管理系統基模。
- 3.檢討道路交通違規管理體系之現況問題。
- 4.研訂具體之交通執法與違規管理目標。
- 5.提出各項課題之基本對策。



圖一、道路交通執法工作之內涵

## 二、道路交通違規管理現況

我國的道路交通違規管理體系，以警察機關及交通行政(公路監理)機關為主體，並以「道路交通管理處罰條例」及「公路法」為主要法源，據以辦理各項違反道路管理事件之管理工作。目前的組織體制與任務職掌、相關作業規章、作業流程，分述如后。

### (一)組織體制與任務職掌

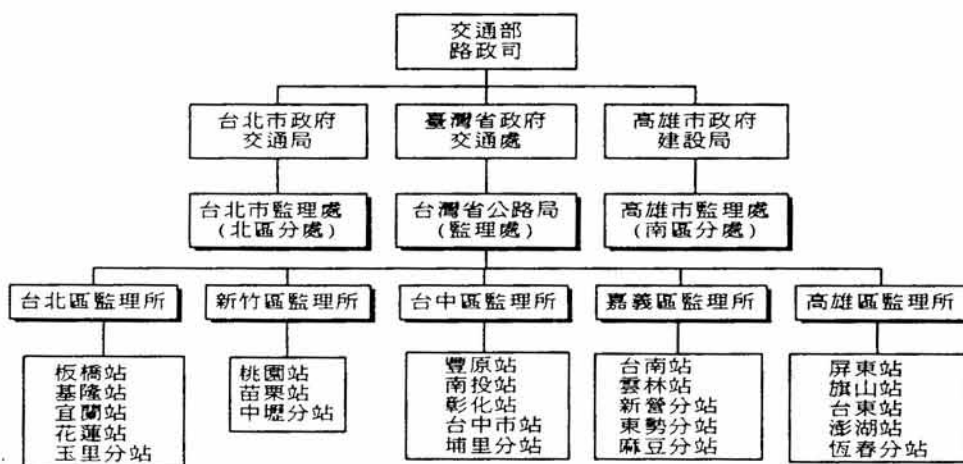
道路管理處罰條例第五次修正後(86年3月1日實施)，違反道路管理事件之處罰，除行人、慢車、道路障礙等仍由警察機關辦理外，其餘大部份均由公路監理機關處罰，但違規行為之取締仍以警察機關為主(違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則第六條)。

#### 1.交通行政(公路監理)機關

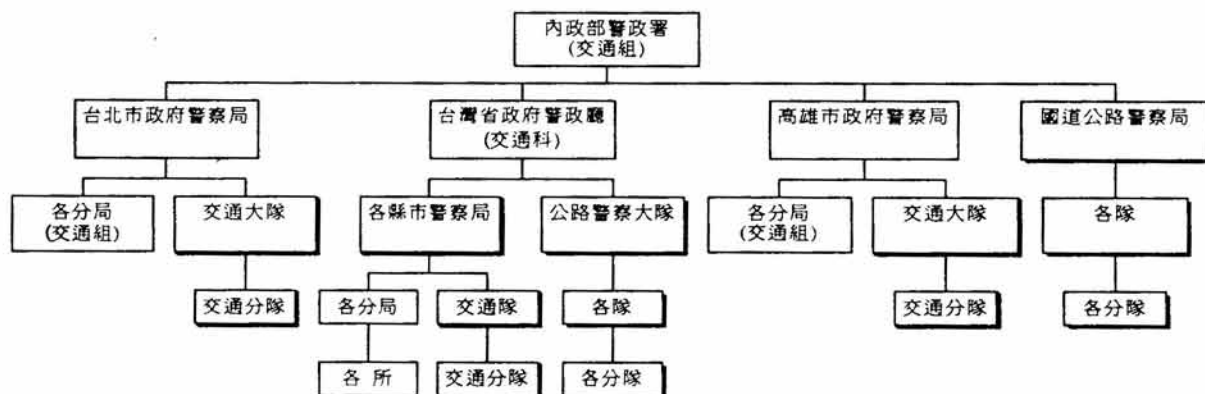
現行的公路監理機關其組織體制如圖二<sup>[2]</sup>，中央管理機關為交通部(目前尚未設置「公路總局」)，各項監理業務係委由省(市)辦理，故台北市由交通局下設監理處，高雄市由建設局下設監理處，台灣省則由(交通處)公路局下設監理處(並分台北、新竹、台中、嘉義及高雄等五區監理所)，辦理各項監理業務。

## 2.(交通)警察機關

交通警察為警察機關的一部份，且為道路交通執法工作之主要執行者，其組織架構如圖三所示。其中，國道公路警察局、省公路警察大隊及各警察局交通(大)隊為交通專業警察單位，專司交通執法與事故處理工作，而各警察分局及派出所亦執行部分交通執法及事故處理工作。



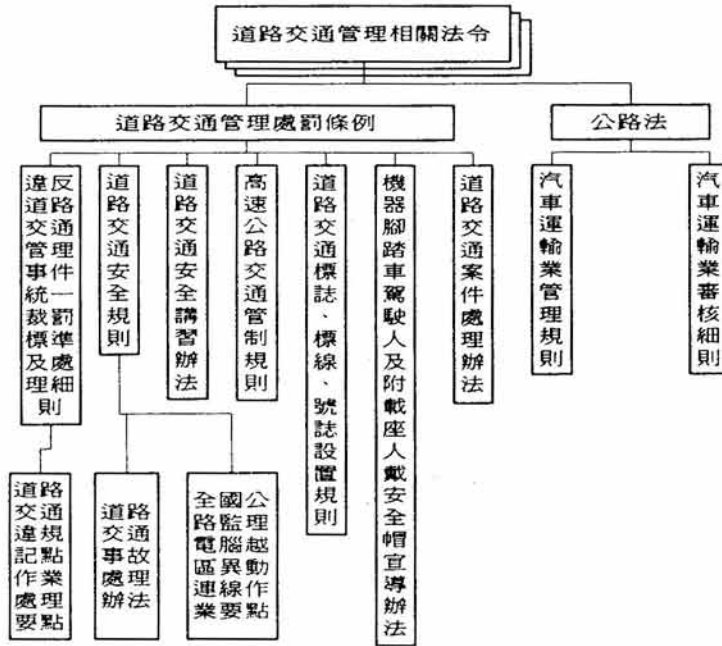
圖二 我國公路監理機關組織體制圖



圖三 交通警察機關組織圖

### (二)相關作業規章

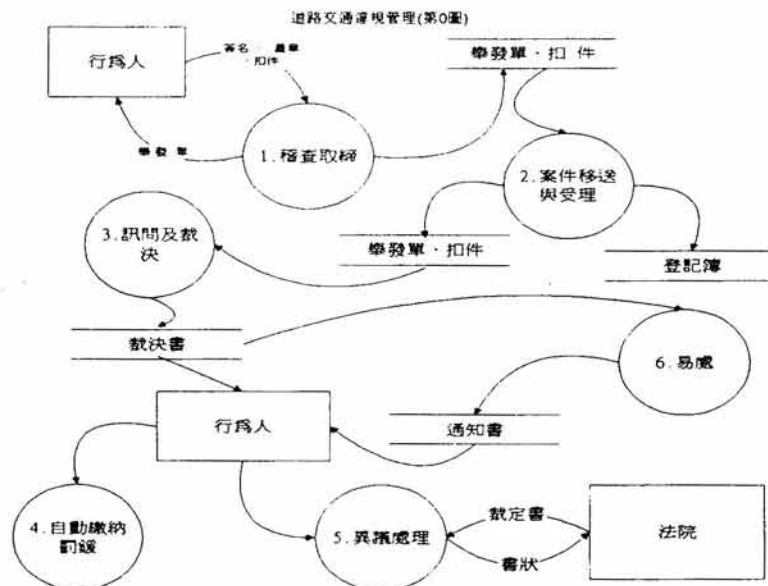
與交通執法有關之法令規章，主要源自「公路法」與「道路交通管理處罰條例」(以下簡稱處罰條例)，重要的法令規定及其關係示如圖四<sup>[3]</sup>。其中有關公路建設養護及汽車運輸業管理等項，與一般民眾違反道路管理事件較為不同，本文暫不予討論。本文將就違反道路管理事件行為及如何管理進行探討。



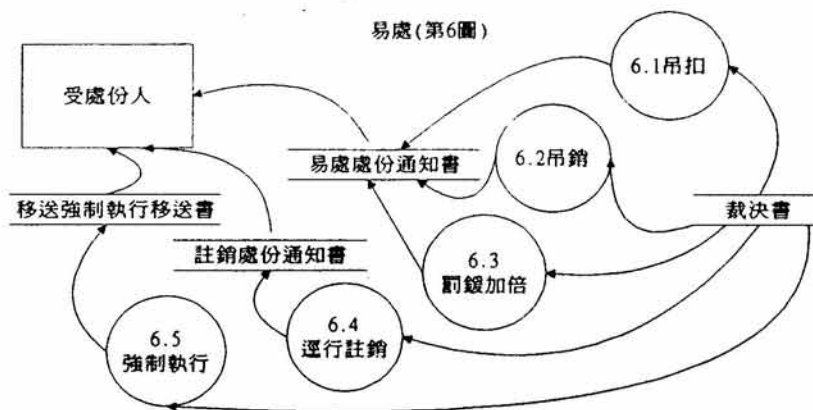
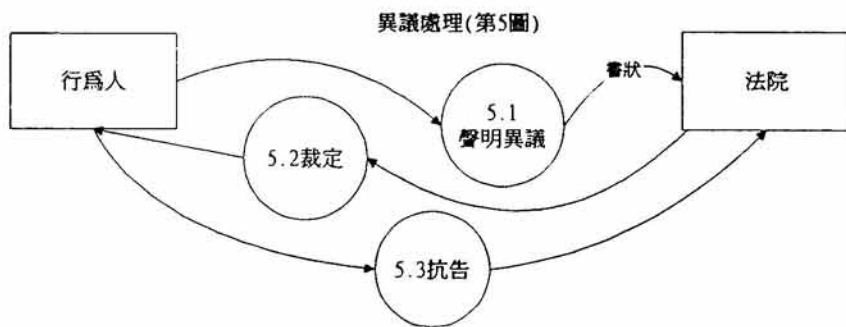
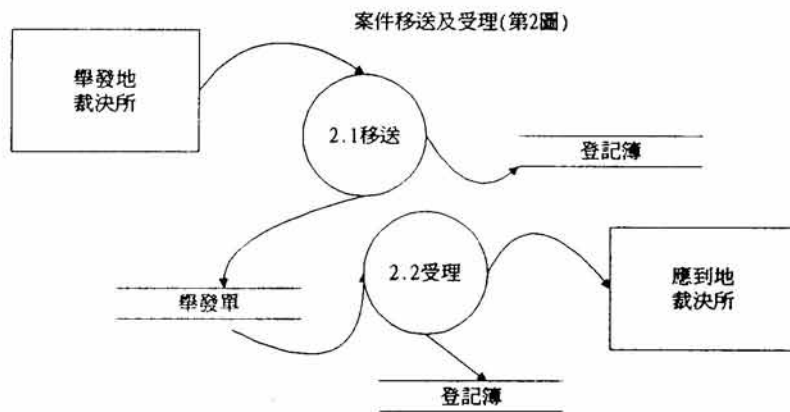
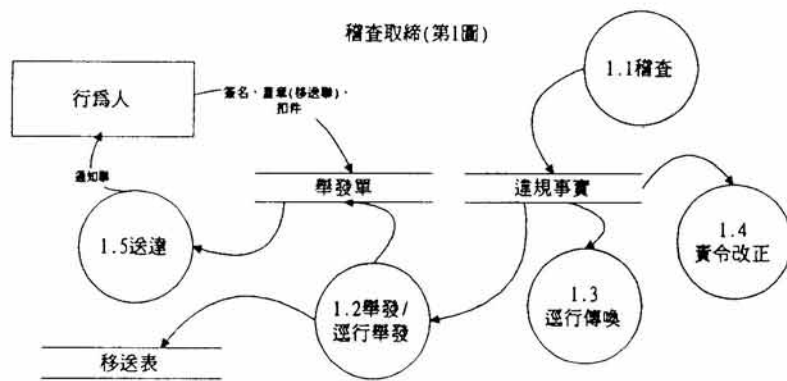
圖四 與道路交通執法有關之重要法令規章

### (三)交通執法作業之內涵與流程

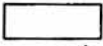
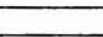

道路交逯違規管理工作包括稽查取締、移送與受理、訊問及裁決、處罰、異議處理等工作，各工作要項列及內容示如表一。由於其各工作間之文書資料傳遞、單位間關係、行為人之處置等關係十分複雜，且涉及多項作業規定。本研究為確切掌握其間各項關係與作業流程，乃運用「系統分析」<sup>[4]</sup>的方法將整個違規管理作業視為一個系統，並明確界定其各項成份及其關係，加予分層解析；亦即透過將交通違規行為人、法院作為外部實體，將各項違規管理工作之處理流程以資料流相連接，再依處理程序編號將其更細微之處理流程展開，直到無法切割，針對最底層之處理程序，以結構化之陳述加以描述，建立系統關係模型。主要的關係架構表示如圖五，將本系統切割為較細之子系統，以利能更深入探討。



圖五 交通違規管理資料流程圖



圖五(續) 交通違規管理資料流程圖

- 圖例：
-  表外部實體(ENTITY)
  -  表處理作業(PROCESS)
  -  表資料儲存(DATA STORE)
  -  表資料流(DATA FLOW)

表一 交通執法工作內涵表

執法工作	工作要項	工作內涵說明
稽查取締	稽查	由交通勤務警察、依法執行交通稽查任務人員執行。
	逕行傳喚	違規人有逃亡之虞、非逕行傳喚無法制止、無(偽)照駕駛者。
	舉發	當場填掣「舉發違反道路管理事件通知單」
	逕行舉發	如以科學儀器取得證據，足認定違規事實者。
移送與受理		車籍地或駕照(戶籍)地為管轄機關
訊問及裁決	裁決	於訊問後即時填寫「違反道路管理事件裁決書」
	逕行裁決	當事人對舉發事實承認無訛者
	自動繳納罰鍰	接獲舉發單十五日內逕依最低額罰鍰繳納
處罰	責令、改正、撤除、安裝	
	記違規、點數	若6個月內6點，則吊扣駕照1個月。
	記違規、紀錄	若3個月內3次，則吊扣牌照1個月。
	罰鍰	依不同行為處300至12000元不等
	道路交通安全講習	
	吊扣(牌照、駕照)	1、3、6個月、1年不等；若一年內吊扣二次後，再有任何違規記點者，則執行註銷。
	吊銷(牌照、駕照)	
	註銷、逕行註銷	
	禁止、行駛、通行	
	禁止、駕駛	
	暫時代保管物件	
	沒入(後銷毀)	
	扣留車輛	
	拖吊(移置)	不依規定停車者除罰鍰外，必要時得予以拖吊
	易處吊扣	原處份罰鍰者易處吊扣1-3個月
	易處罰鍰	無照者，加倍易處罰鍰。
	強制執行	易處罰鍰超過15日拒繳罰鍰者，移送法院強制執行。
不得考照	若吊銷者，依行為不同分於終身、三年內、一年內，不得考照。	
異議處理	聲明異議	不服裁決者於十五日提聲明異議書狀於原裁決機關轉地方法院
	裁定	地方法院受理聲明異議後，以裁定為之
	抗告	不服裁定者得為抗告，但不得再抗告

※資料來源：本研究整理

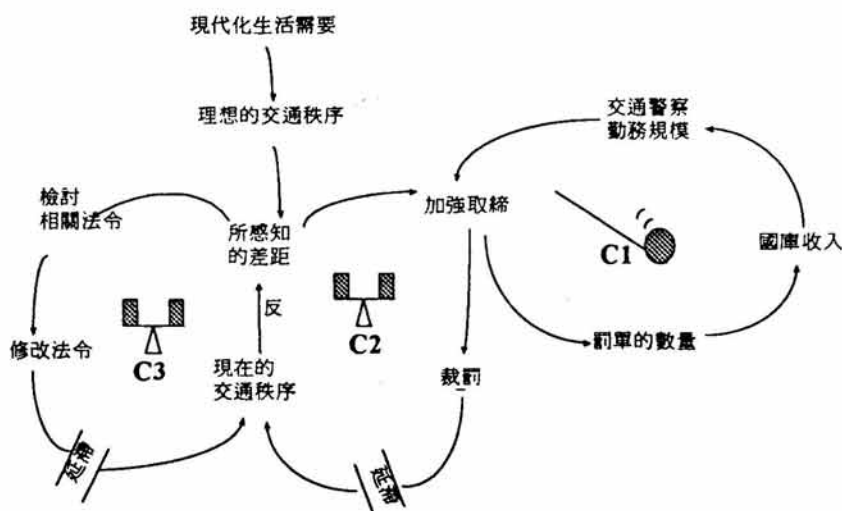
### 三、現況課題分析

面對道路交通違規管理作業現狀，應整體性全面地探討，以研擬較完整之基本對策，不宜僅限於局部的思考。經由第二節之系統模型深入瞭解作業現況後，本研究進而提出一環路系統基模，來作為系統思考之工具<sup>[6]</sup>，以便進行現況課題分析與基本對策之研擬。

#### (一)問題初探（參見圖六）

由我國交通違規管理現況知：因民眾對現代化生活之需要，民眾期待著有一個理想的交通秩序（環境），惟與交通現狀之間，存有明顯的感知差距，故而有「問題」的存在。對於交通秩序問題，最傳統的處理方式為：警察被要求加強取締告發交通違規行為！然而，若是只強調製造大量的告發單（加強取締），國庫歲入及警察勤務規模將不斷的擴大，對於原本預期交通秩序是否真有改善？另外，警察如只靠加強取締來因應混亂的交通秩序，而未無意識到加強取締是否對違規行為之管理真否有效？不僅造成交通事件裁決單位要處理大量的舉發單，人力及組織要增加，若是無法有效處理，造行積案累累，降低處罰效能，則無法警惕違規人，使得交通秩序更加混亂，需要更多的警察……，終就落入惡性循環，加重整個系統的問題。

此種傳統典型的局部思考模式，誤認了自己的行為與他人所形成的互動關係是來自「外部的」！要突破此種困境，惟有將外部的互動關係納入系統內，也就是將思考模式擴大到整個系統，如圖六所示。圖中包含二個「調節環路」與一個「增強環路」。其中，「增強環路」(C1)即為前述之大量開罰單的環路，無法有效改善問題，宜導引至C2的「調節環路」；C2在於強化加強取締之舉發單經由告發、裁決的程序處理後，要對於違規人之行為施以即時、有效之處罰，以匡正不良的交通行為！此一調節環路的形成，需要各單位間作業的協調配合，包括警察對動態違規之即時處理、靜態違規之告發、違規告發單之處理時效管理、資訊系統之配合等等，期使交通秩序能藉由取締、處罰及教育的機制，改善交通現狀與理想之差距。「調節環路」(C3)則屬中長期之作法，其重點在於檢討現行的交通管理相關法令，以更合情合理的法律規章來規範目前的交通秩序，作為交通執法工作之基石。



圖六 道路交通秩序管理環路

## (二)現況課題分析

本研究將道路交通違規管理現況課題，分為法規體制面、組織機能面、執行技術面等三方面來分析：

### 1.法規體制面

#### 課題一：道路交通管理法令不健全

說明：目前道路交通違規管理之主要法源為處罰條例，此為民國五十年代為因應當時社會環境需求臨時而訂定，整部法律欠缺整體性的規劃，導致該條例非以大眾共同遵守的道路通行方法、交通行為規範(路權)為依歸，而以「管理處罰」為宗旨，明示政府與民眾對立之心態，且諸多有關人民權利義務等重要規定，卻訂在子法「道路交通安全規則」(以行政命令方式頒行)，故雖經多次修正，仍無法构建整體性之道路交通管理規定，民眾並無一套完整的道路使用「遊戲規則」。

#### 課題二：道路交通管理法令修正曠日廢時

說明：處罰條例第五次修正案歷時七年才勉強三讀通過，且若無彭婉如命案的發生，引起輿論壓力，迫使該法快速通過，否則不知何時才能通過施行。故以此種遲緩的立法進度，將使得在圖六中 C3 調節環路卡在延滯中，使得環路中斷，無法發揮法律規範交通行為、改善交通秩序的功用。

### 2.組織機能面

#### 課題一：交通事件裁決所未普遍設置

說明：目前台灣地區只有五個縣市設置交通事件裁決所，其它縣市則尚未成立，故現階段在無裁決所之縣市仍由當地所轄分局負責辦理裁罰業務，在無常規組織且人員為任務編組的情況下，對於裁罰業務的工作量、工作品質與效率的提升等均形成嚴重瓶頸。

#### 課題二：交通行政與交通警察業務未合理調整

說明：目前台灣地區除台北市設有專通專責單位——交通局外，其餘各縣市警察局交通隊均需負責屬於交通行政業務之工作，如標誌、標線、號誌等交控設施之規劃、設計、發包等業務、停車規劃與管理等非交通警察之業務，對於承擔交通執法重任的警察機關來說，根本不勝負荷，嚴重地影響執法效能。

### 3.執行技術面

#### 課題一：資訊系統尚未整合

說明：公路監理機關目前所採用的二代監理系統(分散式)與警察機關所使用的警政資訊系統(集中式)，因系統架構差異太大，加上其它種種因素，導至二機關資訊系統至今仍未連線<sup>9)</sup>，使得逕行舉發資料的取得既不快速也不正確，更嚴重的是因量大而對於易處(吊扣、吊銷)之裁決案件無法送至監理機關有效地執行，造成在圖六的 C2 調節環路在裁罰後即中斷。

#### 課題二：道安講習無法推行

說明：道安講習原對不良駕駛行為有教育及處罰等雙重意義，但在台灣省和高雄市，此項預算均被刪除，致使立意良好之道安講習無經費繼續辦理，無法透過教育的途徑導正駕駛人不良的交通行為。



### 課題三：執法效能不彰

說明：警察機關因績效制度的要求，對於交通執法只求效率—罰單數量與歲入執行的達成，相對的較忽略執法的效果—導正不良的駕駛行為。為達效率，大量採用逕行舉發(電腦製單)以節省警力，但卻於尖峰時間以最耗警力的方式要求交通警察站路口指揮交通；大量地裁決處罰堆積如山的舉發單，以達成歲入執行率，但卻忽略「當場舉發」(舉發比率較低)最能改變不良駕駛行為。故警察機關執法效能不彰，讓被舉發之違規人心中只感到比較倒楣，並無法杜絕違規人之僥倖心理。

## 四、基本對策

要做好道路交通違規管理並非易事，其管理政策、目標、原則等均應有一明確之指標，且其作業流程更應緊密結合、環環相扣。本研究針對前述現況課題，參考 ISO-9000 品質管制之系統性作法，嘗試提出幾項基本對策，供各界作為共同努力於改進交通執法工作之參考。

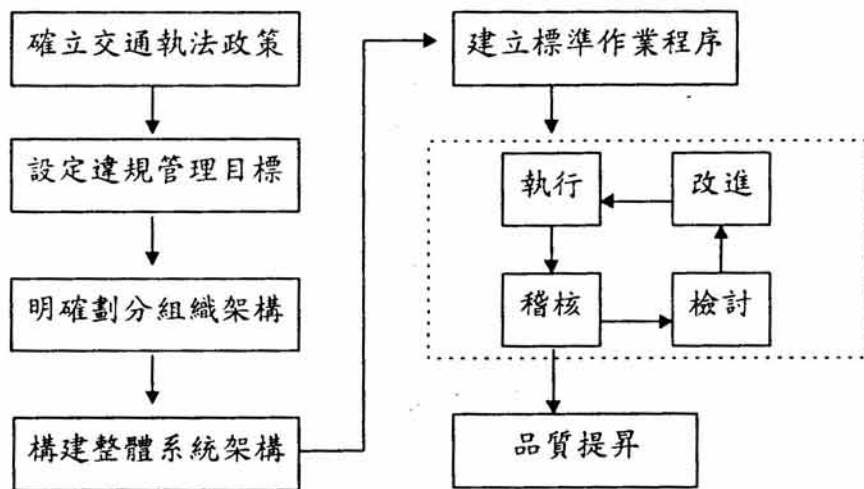
「促進交通順暢」與「確保交通安全」為道路交通執法之兩大目標，須透過取締、裁罰、教育等機能，才能達到交通違規管理的目的。順應著民主法治社會的發展，我國道路管理工作應擺脫過去以政府管理處罰人民為主之理念，改以尊重民眾意見、建立共同交通規範、確保用路人行的權益之基礎下，制定一部「道路交通安全法」<sup>[7]</sup>，並強化各項執法機能，方可有效達成目標。基此理念，本文由法規體制面、組織機能面、執行技術面著手，考量可行性、適法性、合理性等基本原則，針對各項現況課題，提出基本對策及其預期效果(表二)，供實務單位擬訂行動計畫之參考。

表二 道路交通違規管理系統現況課題與基本對策

	現況課題	基本對策	預期效果
法規體制面	相關法令不健全	修訂「道路交通安全法」	交通執法合法依據，交通行為合理規範。
	法令修正曠日廢時	形成壓力團體	彰顯交通相關法令重要性，加速法令通過
組織機能面	交通裁決所未普遍設置	依法普設交通裁決所	提昇裁決案件之質與量
	交通行政與交通警察業務未合理調整	交通行政機關組織調整，儘速檢討成立交通局(課)	專業分工，各司其職
執行技術面	資訊系統尚未整合	編列預算規劃連線事宜	發揮執法效果、避免執法無效
	道安講習無法推行	研究道安講習委託民間辦理	教化違規心理，改變違規行為
	執法效能不彰	改變執法模式與績效制度	提昇執法效能(效率+效果)

※資料來源：本研究整理

為不斷提昇道路交通違規管理之效能與品質，本研究建議參考 ISO-9000 的品管認證的精神，透過確立交通執法政策、設定違規管理目標等一連串有系統的程序及稽核，不斷的提昇品質<sup>[8]</sup>。藉由系統性的管考及品質認證過程，以助於確保我國交通違規管理制度更能滿足全體國民實際需要，也更能符合現代化國家需求。(實施步驟示如圖七)



圖七 交通違規管理品質管制實施步驟

## 五、結語

交通執法工作並非只是由警察人員取締交通違規行為、填製告發單，就告完成，其所涉及的組織、法令、執行等要素，以及稽查、取締、移送、裁罰等工作要項，均十分重要且複雜。本研究以系統分析的方法，構建道路交通違規管理系統模型，並藉以檢討現況課題及研擬各項基本對策，這是一種嘗試，其主要目的在於強調交通執法（違規管理）工作之整體性與全面觀！藉由有系統性的面對問題，才能有效地處理問題，也才不會造成頭痛醫頭、腳痛醫腳之偏差行為。事實上，熟悉交通違規管理的人都知道，要將如此複雜事項與關係表達的很周延、完整，須克服其高難度，希望本文的努力，能對有關的工作者與關心者，對於整體性的相互關係有進一步的掌握，對改進交通執法工作有所助益。

## 參考文獻

1. 曾平毅（民 86 年 2 月），「監理法規與實務」講義（未發行）。
2. 李名昌（民 81），我國交通違規記點制度之研究—多評準決策法之應用，中央警官學校警政研究所碩士論文。
3. 「交通管理常用法令彙編」（民 85 年 3 月），交通部道安委員會、台北市政府交通局編印。
4. Edrard Yourdon(1989), Modern Structured Analysis, Prentice-Hall, inc.
5. 彼得·聖吉（民 83），第五項修練—學習型組織的藝術與實務（郭進隆譯），頁 160-184，天下文化出版股份有限公司，台北。
6. 周世恕、張國哲（民 86 年 3 月），警察與監理機關交通違規管理系統連線之問題與因應策略，第二屆資訊管理與警察資訊實務研討會。

7. 蔡中志（民 86 年 4 月），「道路交通法」立法之研究，中華顧問公司委託，中華民國運輸學會辦理。
8. 施保旭（民 85 年 11 月），頁 254-258，地理資訊應用系統開發入門，資訊與電腦出版社，台北。