

我國道路交通管理法令分析研究¹

蔡中志² 曾平毅³

2 中央警察大學交通管理研究所教授

3 中央警察大學交通管理研究所副教授

摘 要

道路交通的構成要素包括道路、用路人、車輛，以至於環境，故於學理上道路交通行政之基本法律應包含以下四種：一是以規範道路建設、維護及安全設施為主的「道路建設法」，二是以規範車輛設備（安全基準）、牌照及檢驗等為主的「道路車輛法」，三是以規範大小客、貨運業營運為主的「道路運輸業法」，四是以規範通行方法及使用道路的權利義務為主的「道路交通法」。在我國道路交通行政幾十年來的蓬勃發展中，法令亦隨之權宜修改增訂，使得當今我們的道路交通法律體系錯綜複雜，產生一些不合邏輯的地方，亦可見不當的授權命令逾越母法，或者應該以法律規定之事項卻暫時以行政命令充當的現象。因此，亟需妥善規劃整合立法，以健全道路交通行政之法律體系。本研究首先解析我國現行道路交通法令體系，其次研析現行法令架構之問題，而後藉由交通學理與先進國家美、日、德等國法律架構之分析，研提我國道路交通法令架構之調整芻議。本研究之成果，可以作為修正我國現行道路交通法令架構與研擬未來道路交通行政相關法律之參考。

一、前 言

道路交通的構成要素為：道路、用路人、車輛，以至於環境；從最原始的馬路到最現代化的智慧型運輸系統皆不外人、車、路所組成，故於學理上道路交通行政之基本法律應包含以下四種：一是以規範道路建設、維護及安全設施為主的道路建設法，二是以規範車輛設備（安全基準）、牌照及檢驗等為主的道路車輛法，三是以規範大小客、貨運業營運為主的道路運輸業法，四是以規範通行方法及使用道路的權利義務為主的道路交通法[1-3]。在我國道路交通行政幾十年來的蓬勃發展中，法令亦隨之權宜修改增訂，使得當今我們的交通法律體系錯綜複雜，產生一些不合邏輯的地方，亦可見不當的授權命令逾越母法（例如違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則、道路交通安全規則等，逾越了母法道路管理處罰條例之授權），或者應該以法律規定之事項卻暫時以行政命令充當的現象（例如汽車運輸業管理規則、公路經營業管理規則等部份內容）。因此，亟需妥善規劃整合立法，以健全道路交通行政之法律體系。

民主法治國家，政府要能有效地施政，完備的法律與健全的組織缺一不可。

¹ 本文係交通部委託計畫「道路交通管理相關法律體系架構之研究」[1]之部分研究成果，不代表任何單位之意見。

每一部法律在立法之初，皆有其時、空背景因素；換言之，都可說是時代的產物。而為因應社會環境之變遷，於是必須透過修法使其成長。若欲有效規範道路交通運輸行為，增進交通效率及安全，且兼顧保障人民自由權利，合乎依法行政原理，必須再徹底檢討道路管理法制，增修訂道路交通法令，始能竟其功。

本研究首先解析我國現行道路交通法令體系，其次研析現行法令架構之問題，而後藉由交通學理與先進國家美、日、德等國法律架構之分析，研提我國道路交通法令架構之調整芻議。本研究之成果，可以作為修正我國現行道路交通法令架構與研擬未來道路交通行政相關法律之參考。

二、我國現行道路管理法律體系

我國道路交通法令以「公路法」及「道路交通管理處罰條例」為主體架構，輔以規範停車場規劃設置管理之「停車場法」，規範都市計畫地區道路之「市區道路條例」，以及提供道路交通事故受害人迅速獲得基本保障之「強制汽車責任保險法」。本研究並將這些法律與其行政命令所主要規範事項，與道路交通四大基本法「道路建設法」、「道路運輸業法」、「道路車輛法」及「道路交通法」之關係，整理如圖 1 所示。重要的法律規範簡述如下。

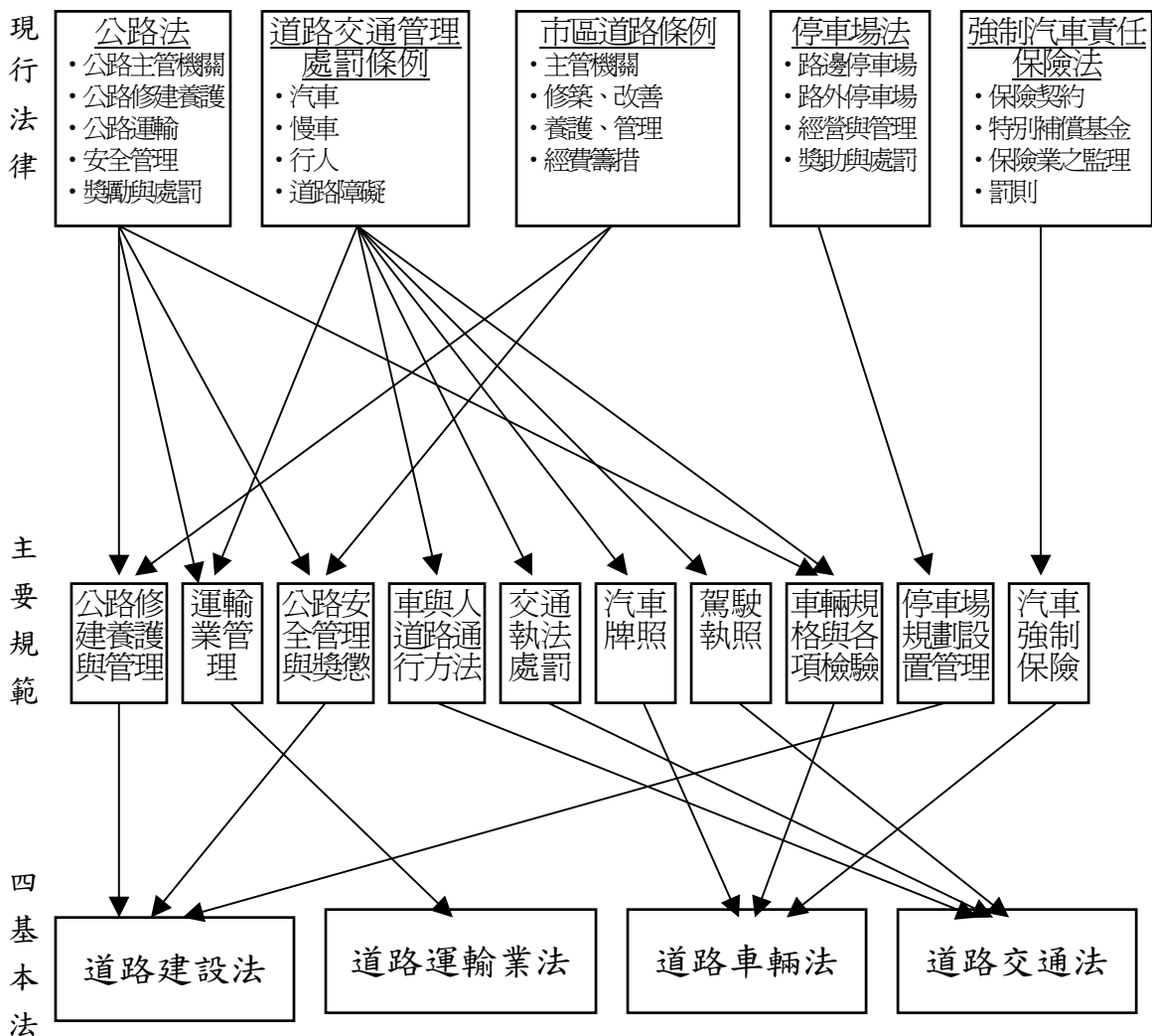


圖 1 我國道路管理法律體系關係圖

(一)公路法(48.6.27.~88.6.2.)

「公路法」立法的目的為加強公路規劃、修建、養護，健全公路營運制度，發展公路運輸事業，以增進公共福利與交通安全(第一條)。全文分總則、公路修建與養護、公路運輸、安全管理、獎勵與處罰、附則等六章，共 81 條。由「公路法」而訂定之授權命令至少包括：(1)汽車燃料使用費徵收及分配辦法(公路法 27 條，49.6.29.~88.6.29.)，(2)汽車運輸業審核細則(公路法 39 條，50.8.5.~88.6.29.)，(3)汽車運輸業客貨運價準則(公路法 42 條，49.7.28.~88.6.29.)，(4)計程車客運服務業申請核准經營辦法(公路法 56 條，75.1.15.~86.7.12.)，(5)公路兩側公私有建築物與廣告物禁建限建辦法(公路法 59 條，80.2.15.~88.7.25.)，(6)民營汽車駕駛人訓練機構管理辦法(公路法 62 條，80.2.15.~88.7.5.)，(7)汽車委託檢驗實施辦法(公路法 63 條，58.12.17.~88.6.29.)，(8)汽車運輸業行車事故損害賠償金額及醫藥補助費發給辦法(公路法第 64 條第二項，74.1.16.~82.3.23.)，(9)汽車運輸業管理規則(公路法 79 條，49.7.28.~88.6.29.)，(10)公路修建養護管理規則(公路法 79 條，54.2.27.~74.10.15.)，(11)公路土地使用規則(公路法 79 條，53.9.14.~88.6.29.)，(12)公路經營業管理規則(公路法 79 條，49.7.28.~74.12.15.)，(13)專用公路管理規則(公路法 79 條，54.4.30.~88.6.29.)。

(二)道路交通管理處罰條例(57.2.5.~88.4.21.)

「道路交通管理處罰條例」立法目的為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全(第一條)。全文分總則、汽車、慢車、行人、道路障礙、附則等六章共 93 條，其法律授權訂定之行政命令主要在第 92 條授權訂定「道路交通安全規則」、「道路交通安全講習辦法」、「道路交通標誌標線號誌設置規則」、「高速公路交通管制規則」、「違反道路交管理事件統一裁罰標準及處理細則」等。其他尚有：(1)交通助理人員設置辦法(處罰條例第 7 條，77.5.12.)，(2)交通事件裁決所設置辦法(處罰條例第 8 條，71.8.2.)，(3)機器腳踏車駕駛人及附載座人戴安全帽實施及宣導辦法(處罰條例第 31 條第三項，70.12.30.~88.6.29.)，(4)營業小客車駕駛人執業登記管理辦法(處罰條例第 37 條第六項，58.12.4.~86.8.25.)，(5)道路交通案件處理辦法(處罰條例第 89 條，58.3.28.~86.4.30.)，(6)促進道路交通安全獎勵辦法(處罰條例第 91 條，64.12.23.~88.7.20.)。

(三)停車場法(80.7.10~)

「停車場法」立法的目的為加強停車場之規劃、設置、經營、管理及獎助，以增進交通流暢，改善交通秩序(第一條)。全文分總則、路邊停車場、路外停車場、經營與管理、獎助與處罰、附則等六章共 44 條。主要的內容以停車場的設置和經營管理為規範。

(四)市區道路條例(54.1.28.)

「市區道路條例」立法目的為規定市區道路之修築、改善、養護、使用、管理及經費籌措(第一條)，全文 34 條。

(五)強制汽車責任保險法(85.12.27.)

「強制汽車責任保險法」立法目的為使汽車交通事故所致體傷、殘障或死亡之受害人，迅速獲得基本保障，並維護道路交通安全(第一條)。全文分總則、保險契約、汽車交通事故特別補償基金、保險業之監理、罰則、附則等六章，共 50 條。「強制汽車責任保險法」與道路建設、公路運輸、交通管理、車輛檢

驗等道路管理基本事項之關聯較少，但對於促進道路交通安全有絕對正面之影響，屬於輔助性法律。

現行交通管理之行政命令中，仍存在一些沒有法律明確授權或「公路法」及「道路交通管理處罰條例」以外法律授權訂定之命令，重要之規定包括：(1)公路證照及監理規費收費辦法(59.1.24.~88.6.29.)，(2)大眾運輸補貼辦法(87.2.4.~88.6.29.)，(3)計程車運輸業合作社設置管理要點(84.9.13.)，(4)車輛編用辦法(84.11.28.)，(5)計程車專用無線電臺設置使用管理辦法(86.7.12.~88.6.29.)，(6)汽車檢驗有關規定。

三、我國道路交通管理法規架構問題探討

我國道路交通之各相關法令繁多，雖以「公路法」及「道路交通管理處罰條例」為主體架構，但其規範事項應以法律或命令訂之，相關行政命令之法律授權問題，以及法令體系之明確定位等項，均存在一些問題，有必要加以探討與釐清。本節主要就各項現況問題加以探討。

(一)「公路法」之問題分析

- 1.規定有關公路之修建、養護及公路運輸設置與安全管理事項，內容涵蓋層面廣，規範有所不足。
 - (1)公路建設：於該法第一章、第二章及第四章之一部分規定，總計僅約四十二條左右，實嫌不足；罰則部分均為行政罰，能否有效實施不無可疑。
 - (2)車輛登檢：僅規定於該法第六十一條及第六十三條，主要規範事項均授權行政機關制訂，法律授權範圍與內容均未明確。
 - (3)公路運輸：規定於該法第三十四條至第五十七條，主要事項多授權「汽車運輸業管理規則」，由於條文內容過於簡略，致行政命令(汽車運輸業管理規則)部分規定超越授權範圍，如「汽車運輸業管理規則」第九十三條至第九十六條，有關個人經營計程車客運業之規定；第一三七條、第一三八條有關扣留車輛行車執照、或車輛等，均超越公路法授權。而罰則僅為行政罰，難期有效管理。
- 2.未納入規劃觀念，因應交通運輸發展需求。運輸規劃主要目的在探討人民各種社經活動及未來活動規模，從而預測未來可能產生之運輸需求，並研擬合理的運輸策略及改善措施，美國早於 1962 年通過「聯邦補助公路法案」(Federal Aid Highway Act)，規定當時全美 213 個五萬人以上的都市，均需完成「綜合運輸規劃」(Comprehensive Transportation Planning)，始能申請聯邦經費補助道路建設，此項政策有效地使各交通部門重視都市運輸之規劃，以因應都會地區短中長期之運輸需求。我國公路法第一條所宣示之立法目的：「為加強公路規劃、修建...」，而相關條文均無運輸規劃之實體規定，實難以有效評估運輸發展需求，從而訂定適當之交通管理策略。
- 3.安全管理行政機構無法源依據。依公路法第一條規定：增進公共福利與交通安全，為本法之立法目的，另依第三條：公路主管機關在中央為交通部、在縣(市)為縣(市)政府。可知現行負責交通安全政策擬定與執行之主管機關為交通部與各縣(市)政府，然交通部道安委員會與各縣市道安會報均屬任務編組，我國交通安全政策與任務職掌均缺乏法定規範，顯有不足。
- 4.相關規定散見於其他行政命令，而非本法授權命令。例如(1)汽車修護技工證照管理，係依據公路法第六十一條：由中央或委託省(市)辦理，然其相關規定則見於「道路交通安全規則」第七十一條至第七十六條，與其母法「道路

交通管理處罰條例」授權事項無涉。(2)汽車檢驗規定於公路法第六十三條，而其檢驗標準及檢驗事項則於「道路交通安全規則」第三十七條至第四十九條規範。其他有關車輛檢驗或安全標準之行政命令，如車輛型式安全及品質一致性審驗處理辦法、常壓液態罐裝槽車檢驗及管理要點、使用中汽車軸荷重及總重量變更審驗及登檢作業規定、汽車變更使用液化石油氣燃料系統車型安全及品質一致性審驗作業要點等，則尚無明確法律授權。

(二)「道路交通管理處罰條例」之問題分析

- 1.「道路交通管理處罰條例」的名稱以「處罰」為名，與其他先進國家以「道路交法」迥異[2]。以處罰為主體，而將用路人通行方法及行止義務之規定事項置於其授權命令「道路交通安全規則」中，有所不妥。
- 2.總則為法規之前示規定，舉凡立法依據、目的、名詞定義、管轄機關等事項，均應於總則中規範，而現行處罰條例之總則雜亂，另有關違規人責任能力、違規處罰程序，諸如違規之舉發、移送、裁決、易處、執行、救濟等均未於罰則明訂，實有不足。
- 3.附則為法規之附屬規定，如表格制訂、行政命令之授權及施行日期等，惟處罰條例附則仍存有實體規定，如第八十五條之責任歸屬、第八十五條之一連續舉發、第八十六條加重、減輕刑責、第八十七條聲明異議、第九十條時效規定等，均應納入總則或罰則規範為宜。
- 4.分則區分汽車、慢車、行人、道路障礙等四章，條文間缺乏邏輯關係[4]。部分違規未依嚴重程度處罰，且部分條文規定與道路交通安全無涉，且與其他法規重複，如計程車駕駛人執業管理屬旅客運輸範疇，卻於「道路交通管理處罰條例」中規範，又部分規定與「公路法」授權之「汽車運輸業管理規則」重複。

(三)「市區道路條例」之問題分析

- 1.未納入道路規劃觀念。同前項公路法 2。
- 2.市區道路條例第四條規定市區道路主管機關在中央為內政部，而公路法第三條規定中央主管機關為交通部，主管機關不同，事權不統一，而公路法第四條第二項：「市區道路劃歸公路系統者，視同公路，其制定程序，由交通部、省市或縣市政府分別會商擬定...」，反忽略了市區道路主管機關—內政部。
- 3.市區道路條例第三十三條對違反第十六條(於道路範圍非法建築)、第二十七條(挖掘破壞道路及設施)處罰六百元之罰則，為行政罰且無強制執行規定，與日本道路法有關損壞道路處以三年以下徒刑之刑事罰，相去甚遠[5]。

(四)我國道路交通行政法授權命令之問題分析

所謂「授權命令」，係立法機關基於對行政機關專業之尊重及考量社會變動事實之需要，以法律條文型態，授權行政機關為行使公權力單方面所訂定具有抽象及一般性拘束力之規範。其所牽涉之問題，一方面是在訂定授權命令之先，立法機關之授權是否具體明確？不致破壞憲法上，立法與行政權限之分配。另一方面則是行政機關所訂定之授權命令是否逾越授權之範圍，違反法律保留原則之精神？及授權命令可否再授權行政機關訂定命令？此外，立法機關考量「法制度之彈性」以授權方式賦予行政機關之行政裁量是否能正常運行？等皆是在探究我國道路交通行政法之授權命令時必須加以研析者。

我國道路交通行政法授權命令之問題眾多，由實務上道路交通行政法相關判例亦可窺其一斑。為深入探討起見，本研究以「公路法」及「道路交通管理

處罰條例」為對象，分析我國道路交通行政法之授權命令存在以下問題：

1. 授權命令之制裁性規定有違法律保留原則

交通主管機關訂定授權命令時增加制裁性規定，有違法律保留原則，例如：

- (1) 停止營業或撤銷營業執照規定。如汽車運輸業管理規則第二十八條（有關運輸業經營不善、妨礙公共利益或交通安全之處理），民營汽車駕駛人訓練機構管理辦法第三十七條（有關駕訓班招生違規情事之處理），汽車委託檢驗實施辦法第十三條（有關代辦檢驗違規情事之處理），計程車客運服務業申請核准經營辦法第十八條（有關計程車客運服務業違反規定之處理）等。查停止營業或撤銷營業執照均係對人民工作權嚴重限制之制裁手段，縱有限制之必要，依憲法第二十三條、中央法規標準法第五條第一、二款及第六條規定，仍應以法律定之。然而，上列停止營業或撤銷營業執照之規定在母法並無規定，且亦無授權情形下，行政機關卻增列於授權命令，顯有違背法律保留原則之虞。
- (2) 罰鍰規定。違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則規定行政機關以「到案時間」作為裁罰行為人罰鍰上限或下限之唯一準據。按本條例立法時已認為違反道路管理之罰鍰，不應一律採行單一罰(定額罰)，因為違法行為常有各種情形輕重不同，例如同為超速，則衡情處理，二者不應依同一標準處罰，故認為不宜採行，且與我國立法體例不合，在執行技術上亦將有困難，故經決定仍採彈性規定。然自交通裁罰標準訂定後，違反本條例規定者，一律按最高額處罰，已等於是單一罰鍰。此與立法目的顯然不符，有違背法律保留原則之精神。處罰條例第二條規定：「道路交通管理、處罰，依本條例規定；本條例未規定者，依其他法律規定。」，同法第九條規定：「本條例所定罰鍰之處罰，行為人接獲違反道路管理事件通知單後，應於十五日內，到達指定處所聽候裁決。但行為人認為舉發之事實與違規情形相符者，得不經裁決，逕依各該條款罰鍰最低額，自動向指定之處所繳納結案。」並於同法相關條款中明定違反規定者其處罰之方式與罰鍰之額度。同法第九十二條授權交通部會同內政部訂定違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則。但裁罰標準，卻以當事人接到違規舉發通知單後「未到案」，設定裁決以最高罰鍰數額，並非根據受處罰之違規事實情節，參照司法院大法官釋字第四二三號解釋之法理，顯係未依立法目的所為之合理標準。縱其最高罰鍰數額並未逾越法律明定得裁罰之額度，然以未到案為標準，處以最高罰鍰，與母法授權目的未盡相符。處罰條例既無規定復未授權，上開標準創設相對人於接到違規通知書起十五日內到案接受裁罰及逾期處以最高罰鍰規定，實有違法律保留原則。
- (3) 扣留車輛之行車執照、號牌或車輛。汽車運輸業管理規則第一百三十七條規定，汽車運輸業違反本規則規定者，監警稽查人員於舉發時，得扣留違規車輛之行車執照、號牌或車輛，並依公路法第七十七條第一項之規定處罰。另第一百三十八條未經申請核准而經營汽車運輸業者，監警稽查人員於舉發時，得扣留違規車輛之行車執照、號牌或車輛，並依公路法第七十七條第二項之規定處罰。然而，扣留違規車輛之行車執照、號牌或車輛之規定並非母法所授權，故亦有違法律保留原則之精神。

2. 母法授權過於廣泛

我國道路交通行政法之授權命令相當泛濫，有些個別法律即同時對多個行政命令進行授權。甚至在法律的某一條文中即授權多個行政命令的訂定。

以道路交通管理處罰條例為例，第九十二條就同時授權道路交通安全規則、道路交通安全講習辦法、道路交通標誌標線號誌設置規則、高速公路交通管制規則、違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則等共六個行政命令；公路法第七十九條，亦同時授權汽車運輸業管理規則、公路經營業管理規則、專用公路管理規則、公路用地使用規則、公路修建養護管理規則等共五個行政命令。而這些行政命令的授權形式，絕大部分只指出行政命令的名稱，及指明何行政機關訂定。此種大量、廣泛授權的情形，造成道路交通行政命令的訂定，根本在法律形式的授權之後，就完全離開立法機關的掌握，民眾當然地無法由授權母法之中預見行政命令的可能面貌[6]。

3. 授權命令損害行政裁量行使

按道路交通管理處罰條例第九十二條規定交通部會同內政部定訂違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則，係授權行政機關於該範圍內訂定裁罰標準，其目的當非僅止於解釋單純的法適用功能，而係尊重行政機關專業上判斷之正確性與合理性，就違反道路交通秩序者，視違規情節，依客觀，合理之認定，訂定合目的性之裁罰標準，並可避免於個案裁決時因恣意而產生不公平之結果。然該項標準僅以當事人接到違規舉發通知單後之「到案與否」，而設定裁決罰鍰一律以最高數額之準據，依照司法院大法官釋字第四二三號解釋理由書之精神，實非根據受處罰之違規事實情節，依立法目的所為之合理標準，已損及法律授權主管機關裁量權之行使。

四、各國道路交通法律架構分析

(一) 日本道路交通行政作用法

1. 日本的「道路法」，規定有道路之分類、路線之指定與認定、道路之管理、施工、費用負擔、結構、佔用、保全、立體區域、汽車專用道、自行車專用道、監督、道路審議會、雜則及罰則等洋洋灑灑，共八章共一百零六條。不但將國家、地方與人民，關於道路建設之權利義務規定得一清二楚，並且有關罰則部份不僅有刑罰規定，同時皆以法律明文規定（如第八章），而關於授權命令部份，亦以法律明文規定其目的、範圍與內容（如第八十四條）。反觀我國的公路法，關於公路建設之規定，僅第一、二章及第四章一部份，總計約四十二條左右之規定，實嫌不足；同時，罰則部份皆為行政罰，因此，我國是否能有效實施公路法，不無可疑。
2. 日本的「道路運送車輛法」共八章一百十二條。全文涵蓋車輛之種類、登記、結構、裝備、裝載、保安基準(安全標準)、點檢與整備、檢查、輕型汽車協會之設立、管理、業務、財務及會計、汽車整備事業之認證、保安基準以及若干罰則等。其特色非但在於周延清楚，並且含有大量的授權法條，同時其對違反者亦不惜以刑法對付。而我國的道路車輛管理，則主要規定在公路法的第六十一條至第六十三條，其內容之繁簡、考慮之詳疏、規定之完缺，差別甚大，亟應急起直追。
3. 日本的「道路運送法」，乃規定道路運輸業中有關旅客運送之部分，此外有關貨物運送之部分，則規定於「貨物汽車運送事業法」。「道路運送法」共七章一百零八條，其中主要規定「旅客汽車運送事業」及「汽車路線事業」兩項。舉凡旅客運送事業之執照、審查基準、運費及其他費用、定型化契約、運送事業計畫、事故之報告、駕駛人資格之限制、改善命令、事業之繼承、停止及廢止、汽車路線事業之申請、審查基準、技術基準、路線管理等，莫不鉅細靡遺規定詳盡，尤其授權命令之繁多，及刑事責任之超高（有期徒刑十年），皆令

人注目。反觀我國有關道路運輸業之規定，主要在公路法中的第三十七至五十七條，不僅內容有限，且僅有的授權條款皆屬完全空白授權，其罰則更只有行政罰而已，顯然有大幅修正之必要。

4. 日本之「道路交通法」，體系儼然，規定詳盡，授權條款亦多，處罰又嚴格。我國道路交通管理處罰條例及其若干授權命令等，則為數十年前農業社會之產物，難以適應現代社會及甚囂塵上之地方自治，有必要整體重新檢視再作規定。

(二) 德國道路交通行政作用法

1. 德國的交通行政法，在道路建設部份有「聯邦遠程道路法」以及「人員運送法」，聯邦遠程道路法對於道路之級別、建設之負擔、建設之主體、授權條款等都有規定，尤其因德國特重自然環境的保護，故在該法中有防護林之保護以及保護措施等規定，是其特色；人員運送法則除規定人員之運送外，其主要重點之一在規定捷運道路之建設，此與我國有所不同。
2. 在道路車輛部份，則由「道路交通法」授權訂定「道路交通許可命令」，在該命令中除規定駕駛執照外，尚規定有關車輛的許可、車體各部份的運作、與國際間之關係、保險義務以及各種車輛之配備與規格等，此與我國由各種交通行政命令來規定上述項目者相同，只是我國的交通行政命令是否有足夠的法律授權尚有疑問而已。
3. 在道路運輸部份，則有「貨車交通法」規定有關貨物運送的事項；而「人員運送法」規定有關人員運送的事項。貨車交通法條文多達 107 條，其中規定貨物遠程交通及近程交通，並且規定有關費率的事項，此為其特色；此外，「人員運送法」則規定有關捷運、公車及汽車之核准、營運、路線、補償交付、監督檢查、救濟、授權命令、罰鍰等，這些規定在我國交通法規中較為少見，實有必要參考。
4. 在道路秩序部份，則有「道路交通法」以及「道路秩序命令」兩法規以為規範，後者乃依前者之授權而來。在道路交通法部份，除規定駕駛、責任及刑罰與罰鍰外，尚規定中央交通登錄局以及車輛之登錄，此為該法之特色；至於道路秩序命令，其規定之內容，則與我國「道路交通管理處罰條例」及「道路交通安全規則」所規定者相差不大。

(三) 美國紐、加二州交通法律

由於法律體系之不同，美國交通法制不易如大陸法系般區分出組織法與作用法，亦難在作用法下清楚地切割成道路建設、道路車輛、道路運輸、道路交通等領域，而主要集中於一部法律。以紐約與加州為例：紐約州的主要交通法規稱為「車輛交通法(Vehicle and Traffic Law)」，其下分為十二個部份、五十章，內容遍及：監理所職掌；車輛之安全責任、財物保證、裝備、檢查、體積與重量、其他規定等；車輛登記；駕駛執照；事故與事故報告；道路規則；州政府與地方政府之權限；刑罰、罰鍰與沒入；行車執照；雪車、機動船隻及限用汽車之登記等等內容。另外，該州亦針對州公路之管理訂有「公路法(Highway Law)」內容含：交通處職掌、州公路、聯邦補助改善公路、各郡公路局(長)、郡公路、各城鎮公路科(長)、城鎮公路、城鎮公路改善方案、橋樑養護、經費、州基於公路交通對市鄉鎮之補助、路線設計、州付費道路、主要州公路經各市區之處理等等。

加州的情形也差不多，最主要的交通法規是「加州車輛法(Vehicle Code, State of California)」，共計十八部，重要內容有：業務機關；車輛登記、發照；車輛買賣；特殊反竊法、職業證照及營業規定；駕駛執照；與未成年人交易

車輛；財務責任；民事責任；事故及事故報告；道路規範；車輛配備、拖吊、爆裂物運輸、危險物品、機動託運、安全規則；車輛體積、重量及裝運規定；農用車輛；禁上高速公路車輛；腳踏車；違反及起訴；刑罰及罰金規定等等。此外，由於本法未能盡括所有交通行為，故與交通有關之行為必須援引其他法令，引用的範圍遍及下列法令：營業法規、民事法規、民事程序法規、教育法規、博弈法規、食品農業法規、政府機關法令、港口及航業法規、健康安全法規、保險法規、勞工法規、軍事及榮民法規、刑事法、公共資源法、公共設施法、街道及公路法、稅法、福利法規等等。本研究的介紹乃以「紐約州車輛交通法」與「加州車輛法」為限。一般說來，美國各州是以一部法律來規範所有相關的交通法令，亦即所謂的集中立法。該法中，可能再以子法的方式處理某一事項，譬如紐約州車輛交通法中的第十三章便是「汽車修理場登記法」，可以說，這是一種「法中有法」的形式。當然，即使如此，該法亦不可能規範所有交通相關行為，某些行為尚需配合其他法律的規定。本研究中的紐約州部份，便在每個條文之後列出其他相關法令，加州部份則是在總條文之後，統一系列出相關法令。

總之，無任何兩個國家的交通法律架構是一致的，即使美國國內各州的交通法制亦有所不同，皆難以相提並論。但是，道路交通的要素不外人、車、路所組成。故各國之道路交行政法律基本內容主要皆包含：道路建設、道路車輛、道路運輸業、道路交通秩序等之管理。

五、我國道路交通管理法令架構之調整芻議

(一) 道路交通管理法規實權之分配

在比較美、日、德道路交通管理法令後發現，各國仍有許多法規係以命令方式為之。顯然命令之存在於交通規範上，有其必要性。但若容許命令存在，則必須進一步確定，究竟交通管理上之何種規範，仍應以法律定之，始合乎我國「法律保留」原則。對此之劃定，實有必要一明確之界限。

道路交通法規規範之事項很多，諸如駕駛執照、汽車牌照（含行車執照與汽車號牌）、用路人之權利義務、通行方法、公路或道路之建設、違規之處罰等等，大致包括車輛、道路、用路人、客運及貨運等重要項目。依據司法院釋字第四四三號之解釋，如剝奪人民生命或限制人民自由權利者，應以法律定之（採絕對法定主義）；涉及人民其他權利則應符合明確授權原則（採相對法定主義）；若僅屬於執行法律之細節性、技術性之次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範；此外，影響公共利益之重大事項者，亦採相對法定主義。

上述司法院釋字第四四三號之解釋如運用於交通管理規定時，大致可以理出那些應由法律規範之事項，諸如一些許可或核准事項，如車輛之製造、販售、車輛與營業之許可（牌照發放）、行車執照、駕駛執照之核准、道路建設計畫之核准、違規之處罰等，這些項目涉及人民之權利及人民自由之限制，應由法律訂之。至於有關交通標誌、標線、號誌以及用路人之一些應遵守事項，涉及技術性、細節性之事項，則可以授權行政機關為之。由此，大致可以區分，凡涉及干預、限制人民事項，如人民必須經由公路主管機關核准之事項，亦即應經由行政機關之處分，始得享有該項權利時，如汽車運輸業、駕駛執照、行車執照等之許可、核准之事項，應採絕對法定主義。此外，涉及刑罰或行政罰之事項，亦同樣以法律定之。其次，對於用路人無需核准，但卻有用路應遵守之規定，則應可採授權命令訂之，但亦可以法律定之。至於，有關標誌、標線、

號誌之設置或人員運輸路線之設定等，則屬於細節性、技術性之事項，行政機關可自行訂定執行要點。

(二)現行道路交通管理法規之改進方向

由於實定法無法充分規範不斷變動之社會現象，「授權命令」便成為立法機關與行政機關之間克服此一問題所不可偏廢之機制。然而「授權命令」並非萬靈丹可以任意為之，其仍必須踐履在依法行政原理原則下，否則「授權命令」將會成為立法怠惰及行政濫權之濫觴。而多年來我國道路交通行政法之授權命令即充斥著諸如母法授權有欠明確性、授權命令違背法律保留原則帶有制裁性規定、授權命令逾越母法授權範圍及授權命令損害行政裁量之行使等問題。為求解決之道，本研究提出的改進作法建議如下：

1.修訂原有母法

在短期中修正目前之「道路交通管理處罰條例」及「公路法」，將相關授權條款之條文增加授權之具體內容、目的及範圍。尤其，目前授權命令中確實有必要保留之制裁性規定，如「道路交通安全講習辦法」、「高速公路交通管制規則」、「道路交通安全規則」、「違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則」等部份內容、計程車客運服務業申請核准經營辦法第十八條、民營汽車駕駛人訓練機構管理辦法第三十七條、汽車委託檢驗實施辦法第十三條、第十四條、汽車運輸業管理規則第二十八條、第一百三十七條、第一百三十八條等項規定應在母法中列有制裁之方式、制裁輕重之標準等規定。而非目前僅以「本法施行細則由XXX定之」或「XXX辦法由XXX定之」之完全「空白授權」方式，令行政機關訂定有違背法律保留原則之制裁性規定。

2.訂定新法調整道路交通管理法律體系

本研究從整體道路交通行政上作評估與規劃，並且召開多次學者專家座談會討論獲致共識，認為長期應調整「公路法」及「道路交通管理處罰條例」之內容架構，提昇「汽車運輸業管理規則」、「公路經營業管理規則」、「高速公路交通管制規則」、「道路交通安全規則」、「違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則」等部份內容至法律位階，而將管理道路運輸業相關之法律與授權命令整合，制定「道路運輸業法」；另有關車輛製造、型式安全認證、檢驗、牌照等統一訂定成為新的「道路車輛法」。而「公路法」之規範內容則以公路規劃、建設、養護、安全設施等與公路本身直接相關之事項為主。「道路交通管理處罰條例」則重新訂定為「道路交通法」。

(三)增修訂法律建議事項

1.短期建議--修訂「公路法」、「道路交通管理處罰條例」

在短期中將相關空白授權條款之條文，增加授權之具體內容、目的及範圍；尤其，現行授權命令中確實有必要保留之制裁性規定，應提升為法律位階。至於有關實際規範事項之不足或有修正之必要者，因非屬法律體系架構之問題，不在本研究範圍。

2.長期建議--我國未來道路交通管理相關法律體系架構

如圖 2 所示，我國未來的道路交通行政法律架構：可以保留「公路法」與「市區道路條例」，但架構再作修正，兩者皆以道路之建設、維護與安全設施等事項為重點，而將有關運輸業管理的內容抽出；或者直接將兩者整合成為「道路建設法」；另增訂「道路運輸業法」、「道路車輛法」、「道路交通法」。

(1)「道路運輸業法」：規範道路運輸業之分類、業務範圍、申請程序、營運與安全管理、獎勵與處罰等事項。

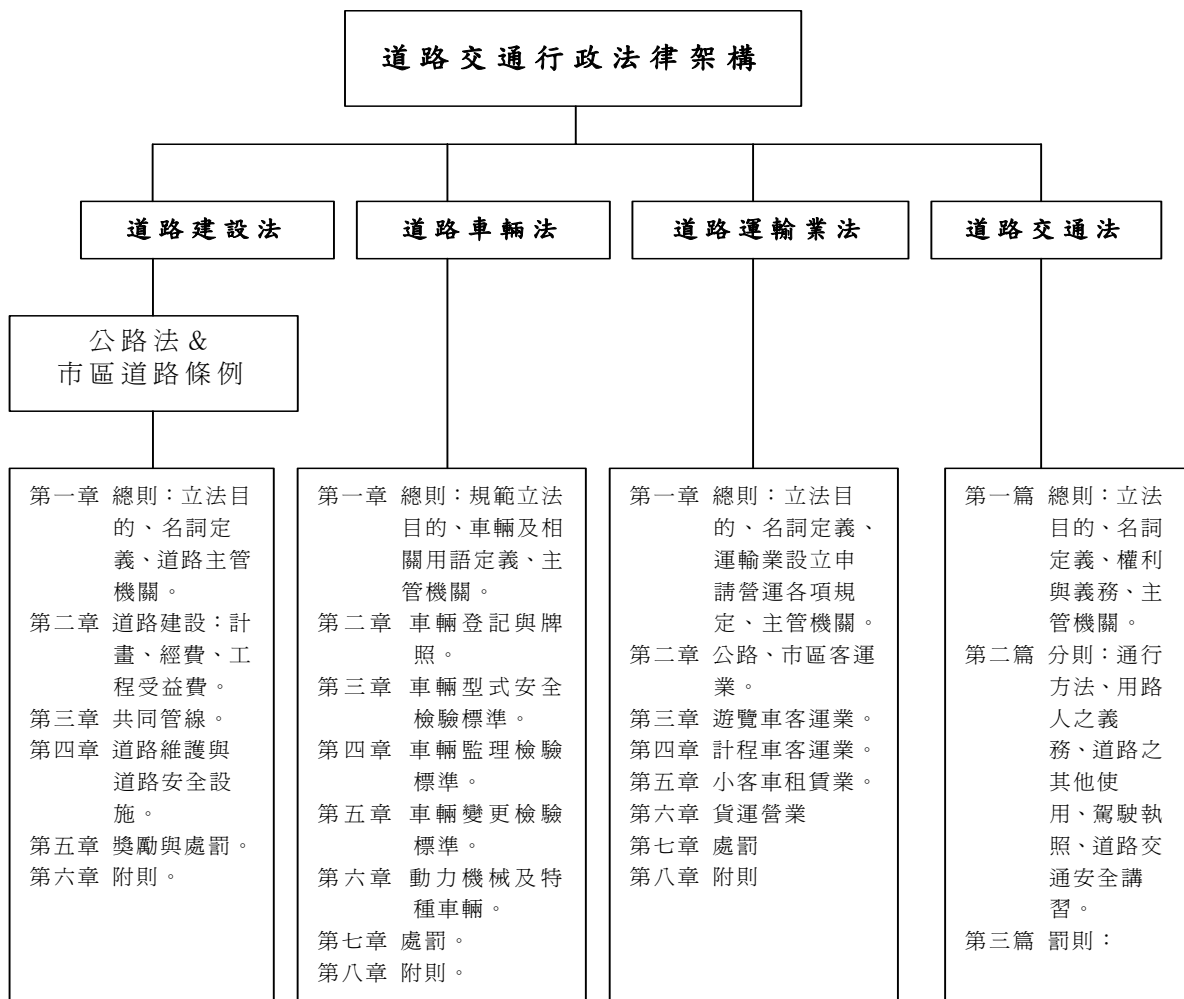


圖 2 道路交通行政法律架構圖

- (2) 「道路車輛法」：規範道路車輛之分類、製造、型式規格、安全設備、檢驗認證、領照與異動辦理程序等事項。
- (3) 整合現行「道路交通管理處罰條例」、「道路交通安全規則」、「違反道路交管理事件統一裁罰標準及處理細則」、「高速公路交通管制規則」、「道路交通安全講習辦法」、「道路交通事故處理辦法」等，重新訂定為「道路交通法」，先規範通行方法與使用道路的權利義務，再訂定罰則、處罰與救濟程序等，以使層次條理分明，從而減少許多授權命令。

六、結語

在今後法治社會中，不論政府或民眾，大家所共同遵循的社會規範，最重要的就是「法規」。近代社會發展迅速、急遽變遷，而關於道路交通運輸，不管從最原始的馬路進步到最現代化的智慧型運輸系統，其建設、通行、營運、管理等皆要有『法』可循。因此，道路交通管理相關法律亦需與時俱新，繼續不斷之研究與修訂。

參考文獻

1. 蔡中志，道路交通管理相關法律體系架構之研究，交通部委託研究，中央警察大學交通學系辦理，民國 88 年 12 月。

2. 蔡中志，「道路交通法」立法之研究，中華顧問工程司委託專題研究，民國 86 年 6 月。
3. 蔡中志，「道路交通法」之國際比較，第六屆海峽兩岸都市交通學術研討會，中國重慶，1998 年 9 月，頁 301-309。
4. 蔡中志，道路交通管理處罰條例第五次修正之分析檢討，86 年道路交通安全與執法研討會，桃園中央警察大學，民國 86 年 6 月，頁 1-15。
5. 蔡中志，「中日道路交通法規處罰規定與執行之比較研究」，警學叢刊，第 25 卷第 3 期，民國 84 年，頁 233-242。
6. 葉俊榮，行政裁量，收錄於翁岳生編，行政法上冊，民國 87 年 3 月，第 479 至 480 頁。
7. 吳庚，行政法之理論與實用，民國 85 年 8 月，第 43 頁。
8. 李震山，行政法導論，民國 86 年 9 月，第 74 至 75 頁。
9. 城仲模，行政法之基礎理論，增訂初版，第 179 頁。
10. 藍應華，論交通裁罰之行政裁量，中央警察大學碩士論文，民國 87 年 6 月。