

九十年國際道路交通
安全與執法研討會
中華民國 90 年 9 月

「道路交通管理處罰條例」處罰制度之研究

A Study of the Punishment Systems of the Road Traffic Management and Punishment Code

蔡中志 (Tsai, chung-chih)¹ 黃建樂 (Huang, chien-le)²

摘要

由於國人交通守法觀念不佳，所以儘管政府機關每年開出大量的交通違規告發單，然而交通秩序與交通安全之改善效果仍然有限，本研究針對現行「道路交通管理處罰條例」處罰制度進行研析，重點包括處罰之種類、處罰之程序（管轄、舉發、移送、裁處）、處罰之執行及處罰之救濟等。研究結論包括：現階段尚不宜於「處罰條例」中直接規定刑罰制裁；罰鍰等級計有二十八種，宜予以簡化；處罰條例第十條有關行政罰與刑罰「併罰」之規定宜予修正；「易處」之規定宜予刪除；「移送法院強制執行」之字語宜修正為「依法移送強制執行」等，本研究可作為未來道路交通法令修法之參考。

關鍵詞：道路交通、處罰制度

Abstract

Owing to the lack of the concept of traffic law-abiding in Taiwan, the police authorities enforce lots of bans in every year, but the effect of the improved of traffic order and traffic security are still limited. The research discusses the road traffic punishment systems, including the punishment various, process, enforcement and the guarantee of the Road Traffic Management and Punishment Code (RTMPC). The conclusions include that the RTMPC should not directly stipulate criminal punishment sanction; the fine that totally ranks 28 types should be simplified, and so on. The research can be as a reference of a revision of road traffic act in the future.

Key words: road traffic, punishment system

一、道路交通處罰種類分析

1.1 道路交通罰之處罰種類

道路交通違法行為態樣繁多，為能確保交通安全與交通秩序等行政目的之達成，並進一步預防交通危害，針對違反道路交通法令義務者所科處之制裁或處罰種類亦甚多，包括：罰鍰、沒入、吊扣駕駛執照（車輛牌照）、吊銷駕駛執照（車輛牌照）、違規記點、違規記錄等，其性質通常屬「不利益」行政處分或「負擔性」行政處分，其型態有單獨處罰者，亦有合併數種處罰同時為之者，惟彼此間並無主罰或從罰之關係，法務部九十年一月二十日研擬完成之「行政罰法草案」將行政罰之處罰種類區分為罰鍰、沒入及其他種類行政罰，本研究參酌該草案對於行政罰之分類方式，將「道路交通罰」罰鍰、沒入種類彙整如表一。

¹中央警察大學 交通管理研究所 教授

²中央警察大學 交通管理研究所 碩士、台中市警察局課員

表一 現行道路交通處罰種類分析表

類 別	處罰種類 (罰鍰以新臺幣計算)	說 明	
罰 鍰	1	180 元 (§71 ; 72 ; 73 ; 84)	慢車未帶證照；慢車擅自變更裝置；慢車違規；疏縱禽畜。
	2	300 元 (§69)	慢車未依規定登記領證行駛。
	3	300~600 元 (§14 ; 25 ; 26 ; 31 ; 41 V ; 55 ; 74 ; 76 ; 83)	牌照行照之違規；基本資料更改未變更登記；執業駕照逾期未審驗；按鳴喇叭不依規定；機車違規裝載；違規臨時停車；慢車一般違規；慢車違規裝載；違規在道路曝曬物品或設攤。
	4	360 元 (§78)	行人一般違規。
	5	500 元 (§31 III ; 31 VI ; 81)	附載幼童未置於安全椅；騎機車未戴安全帽；攀附隨行。
	6	600~1,200 元 (§38 II ; 39 ; 42 ; 50 ; 51 ; 52 ; 56 ; 58)	營小客拒載乘客；未靠右行駛；違規使用燈光；違規倒車；違規上下坡；行經渡口不依規定；違規停車；未保持車距。
	7	600~1,800 元 (§32 ; 44 ; 45 ; 46 ; 48 ; 49 ; 62-2)	動力機械未請領臨時通行證；違反減速慢行規定；違規爭道行駛；違規交會；違規轉彎；違規迴車；輕微肇事妨害交通。
	8	900~1,800 元 (§15 ; 16 ; 17 ; 60 II)	未依規定換照；各項異動未申報；違反檢驗規定；不服取締。
	9	1,000 元 (§31 IV ; 31-1 II)	單獨留置六歲以下兒童於車內；行車使用行動電話 (機車)。
	10	1,200 元 (§36 II ; 80)	營小客執業登記異動未申報；行人闖越鐵路平交道。
	11	1,200~2,400 元 (§34 ; 40 ; 47 ; 75 ; 82)	疲勞或患病駕車；違反速限規定；違規超車；慢車闖越鐵路平交道；道路障礙。
	12	1,500 元 (§31 I ; 36 III)	汽車未繫安全帶 (一般道路)；執業登記證未安置於插座。
	13	1,500~3,000 元 (§38 ; 59 ; 81-1)	汽車駕駛人違規覽客；故障未依規定處理；違規覽客。
	14	1,500~3,600 元 (§36 I)	營小客未辦執業登記證。
	15	1,800 元 (§24)	不參加道安講習。
	16	1,800~3,600 元 (§18 ; 19 ; 20 ; 22)	重要設備變換未檢驗；煞車未調整完妥；重要設備損壞未修復；駕照違規使用。
	17	1,800~5,400 元 (§53)	闖紅燈。
	18	2,400~4,800 元 (§13 ; 57)	牌照及標明事項之違規；在道路停放待售或承修之車輛。
	19	3,000 元 (§31-1)	行車使用行動電話 (汽車)。
	20	3,000~6,000 元 (§27 ; 31 II ; 33 ; 60)	汽車行駛應繳費之公路、橋樑不依規定繳費；汽車未繫安全帶 (高速公路)；不遵守管制規定；不服稽查取締而逃逸。
	21	3,000~9,000 元 (§29 ; 30)	違規裝載；違規裝載 (二)。
	22	3,600~7,200 元 (§12)	無牌照行駛。
	23	6,000~12,000 元 (§21 ; 28 ; 54)	無照駕駛；聽任或僱用無駕照之人駕車；闖越平交道。
	24	6,000~24,000 元 (§43 I)	蛇行或危險駕駛。
	25	10,000~∞元 (§29-2)	裝載貨物超重。
	26	15,000~60,000 元 (§35)	酒醉駕車。
	27	30,000~90,000 元 (§43 III)	競駛或競技。
	28	40,000~80,000 元 (§21-1 ; 29-1)	大型車無照駕駛；砂石車未使用專用車輛。
沒 入	沒入§12 II ; 16 II ; 40 ; 43 IV ; 70 ; 82 II	拼裝或報廢之車輛；高音喇叭或噪音器物；裝用測速雷達感應器；危險駕駛；慢車淘汰後仍行駛者；違規之攤棚、攤架。	

資料來源：本研究整理

1.2 刑法上之道路交通罰

德國刑法對於：1.肇事逃逸者處三年以下自由刑或罰金；2.因為飲酒或使用其他麻醉藥品、精神或身體有缺陷、未注意優先行駛權、違規超車、搶越行人穿越道、超速或違規停車而危及他人生命、身體或重要物品者，處五年以下自由刑或罰金；3.酒後駕車（不能安全駕駛）處一年以下自由刑或罰金；4.違反急救義務者處一年以下自由刑或罰金，以上通稱為刑法上之道路交通罰。

事實上我國道路交通罰之制裁方式除了上述罰鍰、沒入及其他不利行政處分外，亦有類似德國刑法上之道路交通罰規定；「刑法」第一百八十五條第一項規定：「**損壞或壅塞陸路、水路、橋樑或其他公眾往來之設備，或以他法致生往來之危險者**，處五年以下有期徒刑，拘役或五百元以下罰金」；第二項規定：「**因而致人於死者**，處無期徒刑或七年以上有期徒刑。致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑」，即是對於造成道路交通具體危險之行為人施予之刑罰制裁。

另觀察民國八十八年四月二十三日新增修之「刑法」第一百八十五條之三規定「**服用毒品、麻醉藥品、酒類或其他相類之物，不能安全駕駛動力交通工具而駕車者**，處一年以下有期徒刑、拘役或三萬元以下之罰金」，及第一百八十五條之四規定「**駕駛動力交通工具肇事，致人死傷而逃逸者**，處六月以上五年以下有期徒刑」，前者係對於「酒醉駕車」之刑罰制裁；後者則係「肇事逃逸」之刑罰制裁。

此外，對於因為交通事故造成傷亡者，尚有刑法第二百七十六條之過失致人於死罪、二百八十四條之過失傷害罪可資適用，惟肇事致人死傷逃逸罪以處罰肇事後逃逸之駕駛人為目的，俾促使駕駛人於肇事後能對被害人即時救護，以減少死傷，該罪之成立以行為人有駕駛動力交通工具肇事致人傷亡後逃逸之事實為已足，至行為人之肇事有否過失，則非所問，其與刑法第二百七十六條之過失致人於死罪、二百八十四條之過失傷害罪之立法目的及犯罪構成要件截然不同，且駕駛人之**肇事逃逸**，係在其過失行為發生後，為規避責任，而另行起意之另一行為，故行為人之過失犯行與其肇事致人死傷逃逸之行為，應屬併罰關係（參照八十八年度台上字第七三九六號判決）。

由上述分析可知，對於因為交通違法行為而造成侵害法益之結果，傳統之「刑法」早有處罰之規範，例如前述「刑法」第二百七十六條（過失致人於死）及第二百八十四條（過失傷害）等，而「刑法」增修條文（第一百八十五條之三、第一百八十五條之四）則再加以進一步規範，另外，「處罰條例」第八十六條：「汽車駕駛人，無駕駛執照駕車、酒醉駕車、吸食毒品或迷幻藥駕車、行駛人行道或行經行人穿越道不依規定讓行人優先通行，因而致人受傷或死亡，依法應負刑事責任者，加重其刑至二分之一。」則係明文規定因為是類交通違法行為肇事致人傷亡而應負刑責者，應加重其刑。

1.3 道路交通處罰種類議題分析

基於以上分析，目前「處罰條例」存在有關處罰種類之議題至少包括：1.罰鍰等級共二十八種，是否過於繁複而有簡化之必要？2.為遏止重大且惡性之交通違規行為，「道路交通罰」應否採用「刑罰」制裁？茲分析如下：

1.3.1 道路交通罰鍰問題分析

罰鍰為「處罰條例」最為廣泛使用之處罰方式，依據立法院九十年一月十七日最新修正公布之「處罰條例」規定，目前罰鍰金額最低為新台幣一百八十元，最高為新台幣九萬元（不含裝載貨物超重之處罰），其處罰標準區分為二十八個等級，罰鍰之幣值計算採「新臺幣」與「銀元」

混合使用，為瞭解上述等級規範是否適宜，茲參酌國內部分與環保、民生有關之行政法規罰鍰規定，以及德國交通罰鍰目錄、日本反則金一覽表之規定加以分析比較，發現無論與國內行政法規，或與德、日「道路交通罰」相較，「處罰條例」現行罰鍰標準區分為二十八個等級，顯然較為繁複。陳高村君於「道路交通管理法立法技術之研究」一文中曾建議：「違規處罰標準分二十三等級與交通危害程度欠缺相關性，有加以簡化之必要」〔1〕，本研究亦贊同此一看法。

此外，我國之「空氣污染防治法」等與環保、民生有關之行政法規，其罰鍰額度最高上限大都比「處罰條例」之罰鍰最高上限為高，例如「水污染防治法」最高罰鍰上限為新台幣六十萬元，而「健康食品管理法」最高罰鍰上限為新台幣一百萬元，「空氣污染防治法」對於違反「開發特殊性工業區應設空氣品質監測設施」之作為規定者，最高處以「開發單位」新台幣五百萬元罰鍰，是以，「處罰條例」目前罰鍰最高額為新台幣九萬元，在行政法規中尚屬偏低，至於道路交通罰鍰金額是否應全面提高，或應如何配合交通違法行為對整體社會之危害程度而訂定輕重不同之裁罰標準，則是另外一個議題，宜專案探討。

1.3.2 道路交通罰採用刑罰制裁之迷思

參酌德、日等國道路交通法令發現，德國道路交通法對於無照駕駛、酒醉駕車等行為係以刑罰處罰，日本道路交通法對於酒醉駕車等嚴重危害交通行為亦處以刑罰，是以，為遏阻重大危害交通安全之駕駛行為，我國是否有必要參考德、日等國之做法，於道路交通法令中直接規範限制人身自由之刑罰，實有需要詳加探討。

1.行政罰與行政刑罰之問題

違反行政法之作為或不作為義務，究竟應處以單純的行政罰鍰及其他不利行政處分，或應兼採刑罰制裁？此問題可說是眾說紛紜、莫衷一是，贊成兼採行政刑罰者認為，某些違反行政義務之行為，例如酒醉駕車、闖紅燈、超速、超載等行為，事實上已嚴重影響人民之生命、身體、財產安全，有必要科以限制人身自由之刑事處罰，以有效遏止違法行為；反對者認為，刑事處罰必須透過法院進行司法程序，而司法審判過程往往曠日費時，對於大量產生之行政違反行為根本無法立即收到處罰之效，反而會讓違法者毫無警惕地繼續不斷違法。

在行政法的立法技術上，對於違反禁止或命令規定之行為，究宜賦予刑罰之法律效果，使其成為犯罪行為，抑或僅賦予行政罰或秩序罰之法律效果，使其成為秩序違反行為，乃涉及學說上「刑事不法」與「行政不法」之古老爭論課題，學者林山田教授對於此一問題主張採取「質量兼差」之理論，認為法案起草人應就行為的「質」、「量」、「行政管理政策」、「刑事政策」等四方面作綜合考量〔2〕。

2.刑罰除罪化問題

依據法務部民國九十年三月十五日「法務統計—公共危險罪統計分析」發現，歷年因觸犯公共危險罪被起訴之人數均在千人左右，起訴率均逾五成，犯罪型態多為危害他人生命財產公共安全之放(失)火燒燬建築物或住宅罪、妨害衛生罪、妨害公眾往來安全罪、危險物罪、妨害飲水罪等罪行，其起訴人數在全部刑案中約僅占千分之七。惟自八十八年四月政府為嚇阻日益嚴重之酒醉肇事，增修「刑法」將酒後不能安全駕駛納入公共危險罪規範後，使得公共危險罪之犯罪人數大幅增加。

民國八十八年之公共危險罪起訴人數達一萬一千人，除上述一般傳統之公共危險罪者外，有近萬人（佔九成）為酒後不能安全駕駛者；而民國八十九年之公共危險罪起訴人數更躍增至二萬

二千多人，其中屬於**酒後不能安全駕駛者約二萬一千人**，可謂倍數成長，起訴比率約為八成六，其中一般傳統之公共危險罪者之起訴比率仍維持在五成左右，而酒後不能安全駕駛者之起訴比率則達九成。此外，民國八十九年公共危險罪起訴人數在全部刑案中約占七分之一，亦使其排序竄升至毒品罪、竊盜罪、賭博罪之前，高居首位。

由於犯公共危險罪者，其妨害公共安全之犯罪事實及證據確鑿，一經起訴多予以定罪，定罪率約達九成，尤其是酒後不能安全駕駛者，定罪率更近乎百分之百。民國八十九年定罪者計二萬人，占全部刑案定罪人數的六分之一，分析其刑罰結構，其中以**科罰金者占四成八**居多，次為**處拘役者占三成六**，再次為判處六月以下徒刑者占一成二，而**判處刑期在六月以上者尚不及半成**。至於因公共危險罪入監服刑之人數，經判決有罪之被告雖有二萬人，但大部分經繳納罰金或得以易科罰金結案，致**實際入監執行者約一千二百人**，僅佔公共危險罪起訴人數 5%。公共危險罪犯的特性分析，在民國八十九年檢察機關執行定罪人數中，男性占九成六，女性不及半成；男女比例約為二十四比一；初犯者占 74%，而再、累犯所占比重為 26%。

此外，廢除短期自由刑乃世界各先進國家時勢所趨，所謂自由刑，係指以拘束犯罪行為人之身體自由為內容之刑罰，其目的在於隔絕犯罪人與社會之聯繫，使其不致危害社會並藉此矯治犯罪人，避免其重返社會時再度犯罪。然而觀諸短期自由刑，犯罪人於短期內即重返社會，既不及受矯治，復無法阻止其繼續危害社會；更有甚者，反使監獄成了精進犯罪技巧的溫床。立法院於民國九十年一月四日三讀通過「刑法第四十一條修正案」，對於刑法第四十一條得易科罰金之限制，由法定本刑「三年以下有期徒刑」之門檻，放寬為「五年以下有期徒刑」，立法院院會並通過相關回溯條款，增訂「中華民國刑法施行法第三條之一」，在「刑法」新條文公布施行前已經判決確定惟尚未執行或執行未完畢者，亦有適用。就刑事事實體法而言，由於短期自由刑並未能實質促進受刑人改過遷善，為避免短期自由刑之流弊，本次修正「刑法」第四十一條，放寬得易科罰金之門檻，確保明智之立法。

1.4 道路交通處罰種類之研擬

綜合上述論點，本研究嘗試研擬未來「道路交通法」之處罰種類，首先，本研究認為我國現階段「道路交通法」仍不宜直接採用「刑罰」制裁，原因如下：

1. 就有無社會倫理的非難性及行為後果所造成的損害或危險程度之「質」與「量」觀點雖不易看出交通違法行為是否宜處以「刑罰」制裁，惟就行政管理政策及刑事政策之考量，由行政機關裁決可達到行政管理的有效性與目的性，而由司法機關透過較為慎重而繁瑣的刑事司法程序雖較能踐行個案之正當法律程序，惟較不具經濟效益，且刑罰具有最後手段的特質，立法上只有在所有的制裁手段均無法有效制止不法行為時，始可考量動用刑罰制裁，倘立法不當而將過多的不法行為犯罪化，輕易將本由行政機關處理已足之秩序違反行為規定為犯罪行為，將使刑事司法超量負載。
2. 目前刑法對於道路交通之抽象危險犯已有刑罰之規範，而對於具體危險犯，傳統「刑法」業早有規範，故毋須另於「道路交通法」中規定刑罰之制裁，且短期自由刑「除罪化」乃時勢所趨，另觀察法務統計資料分析可知，酒後不能安全駕駛於入罪化後，公共危險罪之案件增加約二十倍，惟實際入監執行者約僅佔公共危險罪起訴人數 5%，亦即有 95% 之公共危險罪案件均經繳納罰金或以易科罰金而結案，故未來仍可藉由增加罰鍰數額或輔以其他不利行政處分之方式以遏止重大危害交通之違法行為，而毋須以刑罰制裁。

綜上分析，「道路交通安全法」之處罰種類主要仍包括罰鍰、沒入及其他不利行政處分，另基於本章之探討，目前「處罰條例」罰鍰等級計二十八種，而我國之「空氣污染防治法」等行政法規，其罰鍰等級均在十種以下，而德國交通違規罰鍰等級為十種、日本則為十六種，是以，無論以國內行政法規或國外交通法規之立法例，我國現行交通違規罰鍰等級均有加以簡化之必要，本研究建議參考表一，將罰鍰等級相近者予以簡併，初步建議簡化為十一種。

二、道路交通處罰程序

「處罰條例」目前對於攸關人民權益之處罰程序，包括管轄、舉發、移送、裁處等程序並未明確規定，而是於授權命令「違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則」中規範，恐有違反法律保留及授權明確性之要求，有必要加以檢討分析，並將部分條文進一步提昇法律位階，以確實保障人民之權利義務。

2.1 管轄

依「行政秩序罰法草案」第三十一條規定：「行政不法行為之裁處，除法律另有規定外，由有事務管轄權之行政主管機關為之。」，另法務部「行政罰法草案」第二十八條第一項規定：「違反行政法上義務之行為，由行為地、結果地、行為人之住所、居所或營業所、事務所或公務所所在地之主管機關管轄。」，此乃基於大法官釋字第一〇五號解釋肯定行政機關得有處罰權之合憲性，另一方面基於行政效率之合目的性考量，故賦予行政主管機關對行政不法行為有原則性之管轄權。參考上述規定及「裁罰細則」第二十六條之規定，違反道路交通義務行為之管轄，亦應由「行為地或行為人之住所、居所或車籍地之主管機關管轄」。

2.2 舉發

「處罰條例」第七條規定：「道路管理之稽查，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。」；另第六十條第二項規定：「汽車駕駛人，駕駛汽車有左列情形之一，而本章各條無處罰之規定者，處新臺幣九百元以上一千八百元以下罰鍰：一、不服從交通勤務警察或依法令執行交通指揮、稽查任務人員之**指揮或稽查者**。」。由上述二條文之規定發現，汽車駕駛人不服稽查取締者，除個別條文（例如酒後駕車而肇事）另有強制規定外，似乎僅得處以罰鍰，無法進行其他處置，而所謂的「不服稽查取締」之狀況，該條例並未明確界定，參酌內政部警政署七十年七月十三日警署交字第一九四一八號函釋：「對交通違規不服稽查取締之事實認定，須經攔停稽查而有下列情事之一者：1.拒絕查驗駕照、行照或其他足資稽查之文件者；2.拒絕停靠路邊接受稽查者；3.以消極行為不服從稽查者；4.經以警報器、喊話器呼叫靠邊停車而不靠邊停車接受稽查取締或逃逸者」，此項規範之缺憾在於行為人拒絕表明身分或不能立即確認其身分時，交通執法人員並無明確之法律依據得以進行必要之查證，可能使潛在之刑事案犯逍遙法外，喪失第一時間即將其逮捕之機會，不符廣義的社會秩序維護精神。

參考「行政秩序罰法草案」第二十九條規定：「對現行違反行政義務之人，**如不能立即確認其身分者，有管轄權之行政機關之執行調查人員，得強制其到案**。前項行為人之身分應即加以確認，經確認後，應即釋放，自強制到案時起至遲不得逾二十四小時」，及法務部「行政罰法草案」第三十二條規定：「行政機關對現行違反行政法上義務之行為人，得即時制止其行為，並確認其身分；**其為自然人而不能確認其身分者，得令其隨同到場；其不隨同到場者，得強制為之**。前項強制，不得逾越確認身分目的之必要程度。」。本條文旨在防止違反行政法上義務之行為持續

造成更嚴重之損害，明定行政機關對於現行違反行政法上義務之行為，得即時制止之，並確認違反行政法上義務行為人之身分，以利處罰等行政作為之實施；且明定行政機關於制止自然人違法行為之同時，如無法當場確認其身分者，得令其隨同到場，其不隨同到場者，得強制為之。

因此，對於現行違反「道路交通安全法」之行為人，交通執法人員應得及時制止其行為；且當發現有身分不明或有犯罪嫌疑者，亦得令其隨同到案；其不隨同到案者，並得強制其到案。

2.3 移送

「處罰條例」第十條規定：「車輛所有人、駕駛人、行人、道路障礙者，違反道路交通管理，依法應負刑事責任者，除依本條例規定處罰外，分別移送該管地方法院檢察署、地方法院少年法庭或軍事機關處理。」，此項規定事實上觸及一行為同時違反行政法上義務之行為與犯罪行為時，應否「併罰」之問題。

為避免同一行為受二次以上之追訴處罰，在刑事訴訟之程序法上有一項普遍適用之原則，即「一事不再理」原則，所謂一事不再理原則通常係指同性質之處罰而言，若**刑罰與行政罰可謂其性質不同，發生競合時並非不能併科**，我國判解對此問題多採此一見解，惟學者吳庚氏另認為，就維護社會秩序之功能而言，刑罰顯然為主要手段，行政罰相對於刑罰僅係補充性質，同一行為如同時為犯罪行為及違反秩序行為，則應只適用刑罰法律，此一原則已為德國秩序違反法（第二十一條）及租稅通則法所採用，故**傳統分別處罰之理論，非無商榷餘地**。此外，學者陳敏氏及李震山氏亦持類似見解，認為行政罰與刑事罰未必有本質上之差異，如以基於本質不同之論點，而斷言所有之行政罰及刑罰皆可併罰，自有未合，並認為**如有關規定之法律目的相同，而處罰之手段又有相似或輕重關聯之情形，則應僅科處刑罰，而不另科處行政罰**，例如，**徒刑為自由罰之刑事制裁，重於金錢罰之行政制裁，即不宜重複處罰**。

參考「行政秩序罰法草案」第二十六條規定：「一行為同時觸犯刑法與科處行政秩序罰之法律者，**適用刑罰之規定**。但行政主管機關仍得為管制罰之裁處。前項行為如**未受刑罰之宣告者，仍得依科處行政秩序罰之法律裁處之**」，及法務部「行政罰法草案」第二十五條規定：「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**。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。前項行為如**未受刑罰之宣告，得依違反行政法上義務規定裁處之**。」

綜合上述分析，為避免重複處罰，違反「一事不再理」之精神，並符合未來我國「行政罰法」立法趨勢，本研究認為一行為同時觸犯刑事法律及違反「道路交通安全法」上義務規定者，應**優先依刑事法律處罰**，但其行為應處以其他不利行政處分或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之，而該行為如未受刑罰之宣告，得依違反行政法上義務規定裁處，以求周延，「處罰條例」有關刑罰與行政罰「併罰」之規定應不再沿用。

2.4 裁處

2.4.1 裁罰標準

「處罰條例」第八次修訂案將第九條修正為「本條例所定罰鍰之處罰，行為人接獲違反道路交通管理事件通知單後，於十五日內得不經裁決，逕依**規定之罰鍰標準**，向指定之處所繳納結案；不服舉發事實者，應於十五日內，向處罰機關陳述意見或提出陳述書。其不依通知所定期限前往指定處所聽候裁決，且未依規定期限陳述意見或提出陳述書者，處罰機關得逕行裁決之。前項罰鍰標準、罰鍰繳納處理程序及繳納機構，由交通部會同內政部定之。」，亦即為避免侵害行政機

關裁量權之行使，將自動繳納罰鍰之規定由原依據「該條款最低額」修正為依據「規定之罰鍰標準」，並授權行政機關訂定罰鍰標準及罰鍰繳納處理程序等規定。

然而，「處罰條例」第九條作如此之修正後，是否表示已經確實保障了人民的權益？大法官蘇俊雄針對五一一號解釋提出部分不同意見書略以：依「處理細則」第四十一條第二項、第四十四條第一項配合「違反道路交通安全管理事件統一裁罰標準表」之標準，凡違反交通管理事件行為人**逾指定日期後到案、未自動繳交罰鍰或未依規定到案者**，即一律依「標準表」所定之**定額**裁決處罰；對此部分，多數意見以（一）此屬**法律授權主管機關就裁罰事宜所訂定之裁量基準**，其**裁罰金額並未逾越法律明定得裁罰之上限**；（二）相關規定寓有**避免各行政機關於相同事件恣意為不同裁罰之功能**，此兩項理由認相關規定並非法所不許。對此，本席認為，多數意見未辨明**行政機關行使法律所授予之裁量權時應有的適法界線**，容任行政機關漠視法律規定之**依個案衡量法律效果**的要求，自非妥適決定。

由蘇俊雄大法官部分不同意見書可看出，違反交通管理事件行為人逾指定日期後到案、未自動繳交罰鍰或未依規定到案者，即一律依「標準表」所定之**定額**裁決處罰，仍有**容任行政機關漠視法律規定（依個案衡量法律效果）**之情形，故僅訂定「裁罰標準」並非萬靈丹，行政機關於裁罰時，仍應適時衡量個案之特性予以合理決定，而不應將就於「裁罰標準」而致完全忽視個案正義。事實上，以往交通裁罰機關於實務運作上，均將「**逕行裁決**」與「**最高罰額**」劃上等號，殊不知逕行裁決如同刑事訴訟上經依法傳喚而被告未出庭之缺席審判，法官仍須依據客觀犯罪事實量刑用法；同理，**交通違規行為人未依規定到案接受裁決**，只表示其自願放棄申辯機會，**裁罰機關實不得因行為人未到案即逕行裁處最高額罰鍰**，否則即有混淆程序規範與實體規範之虞〔3〕，惟參酌交通部甫於九十年六月修正公布之「違反道路交通安全管理事件統一裁罰標準表」之規定，業將往昔「期限內」及「期限外」之二分法進一步區分為四個等級，亦即依據「期限內」、「**逾越應到案期限十五日內**」、「**逾越應到案期限十五日以上三十日以內**」、「**逾越應到案期限三十日以上**」，分別裁處不同之罰鍰，另外，並增訂得依違規車種類別或違規情節作為裁罰之參考。

2.4.2 裁罰之易處

現行「處罰條例」第六十五條規定汽車所有人、駕駛人違反道路交通管理，經主管機關裁決後逾十五日未向管轄地方法院聲明異議，或其聲明異議經法院裁定確定，而不依裁決或裁定繳納罰鍰或不繳送汽車牌照、駕駛執照者之處理程序。

由現行規定可知目前「處罰條例」對於拒絕繳納交通違規罰鍰者，依據「有無駕照或牌照」區分為二種處理方式，對於無駕照或牌照可資易處者，規定得就原處分或裁定確定之罰鍰**加倍處罰**；逾十五日後仍不繳納者，移送法院強制執行；而對於有駕照或牌照可資易處者，依規定按其罰鍰數額，易處吊扣汽車牌照或駕駛執照一個月至三個月，不依期限繳送汽車牌照或駕駛執照者，吊銷其汽車牌照或駕駛執照。依上述圖解及法條分析應可理解「易處」所衍生之問題至少包括：1.對於拒繳罰鍰但有駕照或牌照者，處罰機關即應依規定易處吊扣其駕照或牌照，恐影響行政機關裁量權之行使。2.本條文所稱之駕駛執照並未明確規範係何人所有，實務上交通違規行為人常借用親友之駕照易處吊扣（尤以逕行舉發案件為然），如此，既無須繳納罰鍰，復不必親自遭吊扣駕（牌）照而導致交通自由受限之苦，故對於交通違規之處罰效果可謂大打折扣。劉嘉發君，於「交通行政強制執行之研究」一文中曾建議「為達處罰之實效，並確保交通罰鍰義務之履行，「處罰條例」第六十五條有必要修改為：**罰鍰不繳納者，依行政執行法規定執行之**」〔4〕，

事實上，「處罰條例」第八次修正業增訂第九十條之二「慢車所有人、駕駛人、行人、道路障礙者，依本條例所處罰鍰裁決或裁定確定，經通知限期繳納，逾期不繳納者，得移送法院強制執行。」。是以，本研究認為「處罰條例」第六十五條之易處規定應加以修正，即該條文第一項第三款以下之規定應予刪除，未來對於拒繳罰鍰者，應直接依據「行政執行法」之規定強制執行，另規定有欠繳罰鍰者不准辦理各種監理事項，以敦促行為人繳納罰鍰，確保處罰之效果。

三、道路交通處罰之執行

我國法制對於行政執行最主要之規範當屬新修正之「行政執行法」，依該法第二條規定「本法所稱行政執行，指公法上金錢給付義務、行為或不行為義務之強制執行及即時強制」，亦即包含有義務存在為前提而不履行之「行政上之強制執行」，以及原無義務存在而係避免目前急迫危害之「即時強制」。本研究探討之道路交通處罰種類包括罰鍰、沒入及其他不利行政處分，本節爰探討其執行方面之問題。

3.1 罰鍰之執行

依據「行政執行法」第四條規定「行政執行，由原處分機關或該管行政機關為之。但公法上金錢給付義務逾期不履行者，移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行之」，惟「處罰條例」新增訂第九十條之二規定「慢車所有人、駕駛人、行人、道路障礙者，依本條例所處罰鍰裁決或裁定確定，經通知限期繳納，逾期不繳納者，得移送法院強制執行。」，及第六十五條規定「罰鍰不繳者，按其罰鍰數額，易處吊扣汽車牌照或駕駛執照一個月至三個月」，顯見「處罰條例」對於罰鍰不繳者之處置方式並不一致，產生法規競合之問題，如前所述，本研究建議應統一適用強制執行之規定，且將「處罰條例」第九十條之二之用語修正為「得依行政執行法之規定強制執行」，或根本不必規定，而直接適用「行政執行法」之規範。

至於違反道路交通管理案件之行為人對於違規罰鍰因經濟狀況等因素無法完納者，得否易處拘留？亦為值得探討之問題。依據「社會秩序維護法」第十九條規定處罰之種類包括拘留、勒令歇業、停止營業等六種；第二十條規定「罰鍰應於裁處確定之翌日起十日內完納。被處罰人依其經濟狀況不能及時完納者，得准許其於三個月內分期完納。罰鍰逾期不完納者，警察機關得聲請易以拘留。在罰鍰應完納期內，被處罰人得請求易以拘留。」；第二十一條規定「罰鍰易以拘留，以新台幣三百元以上九百元以下折算一日。但易以拘留期間不得逾五日」，另依「社會秩序維護法」第三十三條之規定「違反本法之案件，由行為地或行為人之住所、居所或所在地之地方法院或其分院或警察機關管轄」，及第四十三條規定「違反本法行為專處罰鍰或申誡之案件由警察機關裁處」，亦即警察機關對於專處罰鍰之案件有管轄、裁處、聲請易以拘留之權，反觀違反道路交通管理案件，其舉發由警察機關或公路主管（監理）機關本於職權為之，而對於裁處之權責，除慢車違規由警察機關裁處外，其他違規案件主要係以交通事件裁決所或監理機關為之，故對於拒絕繳納罰鍰或無力繳納者，應不宜比照「社會秩序維護法」之規定由警察機關聲請易以拘留。另觀察「行政秩序罰法草案」及法務部之「行政罰法草案」均未將「拘留」列入處罰種類，亦無罰鍰未繳納者得聲請易以拘留之規範，是以，對於罰鍰未繳納者之處置方式宜由「行政執行法」統一規範以符法制。

3.2 沒入之執行

「處罰條例」目前對於得處以沒入之規定包括：拼裝或報廢之車輛（處罰條例第十二條）、裝置高音量喇叭或其他產生噪音器物（處罰條例第十六條）、裝用測速雷達感應器（處罰條例第

四十條)、慢車經依規定淘汰後仍行駛者(處罰條例第七十條)、在公告禁止設攤之處擺設攤位之攤棚、攤架(處罰條例第八十二條),此外,值得注意的是,「處罰條例」新修正第四十三條第四項規定「汽車駕駛人有第一項第一款(蛇行)、第三項(競駛或競技)行為者,並吊扣該車輛牌照三個月;經受吊扣牌照之車輛再次提供為違反第一項第一款、第三項行為者,沒入該車輛。」,亦即對於蛇行及競駛或競技等危險駕駛行為之累犯處以沒入車輛,以遏止其一再地重複違規行為。

3.3 不利行政處分之執行

3.3.1 車輛之移置

新修正「處罰條例」第八十五條之三規定「第十二條第三項、第五十六條第二項、第五十七條第二項及前條第一項之移置,得由交通勤務警察、依法令執行交通稽查任務人員逕行移置或使用民間拖吊車拖離之,並收取移置費及保管費。前項移置保管之車輛,經通知車輛所有人限期領回;逾期未領回或無法查明車輛所有人,經公告三個月,仍無人認領者,由移置保管機關拍賣之,拍賣所得價款應扣除違反本條例規定應行繳納之罰鍰、移置費、保管費及其他必要費用後,依法提存。前項公告無人認領之車輛,符合廢棄車輛認定標準者,依廢棄物清理法令清除之。依本條例應沒入之車輛或其他之物經裁決或裁定確定者,視同廢棄物,依廢棄物清理法令清除。本條文賦予為收取移置費及保管費明確之法源依據,並加速清除無人認領之移置保管車輛。

3.3.2 禁止駕駛

新修正「處罰條例」第八十五條之二規定「車輛所有人或駕駛人依本條例規定應予禁止通行、禁止其行駛、禁止其駕駛者,交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員應當場執行之,必要時,得逕行移置保管其車輛。前項車輛所有人或其委託之第三人得於保管原因消失後,持保管收據及行車執照領回車輛。」,本條文之規定使執法人員取得執行禁止通行、禁止其行駛、禁止其駕駛之明確法源依據,可立即排除危害交通安全或交通秩序之違法行為。

3.3.3 違規記點

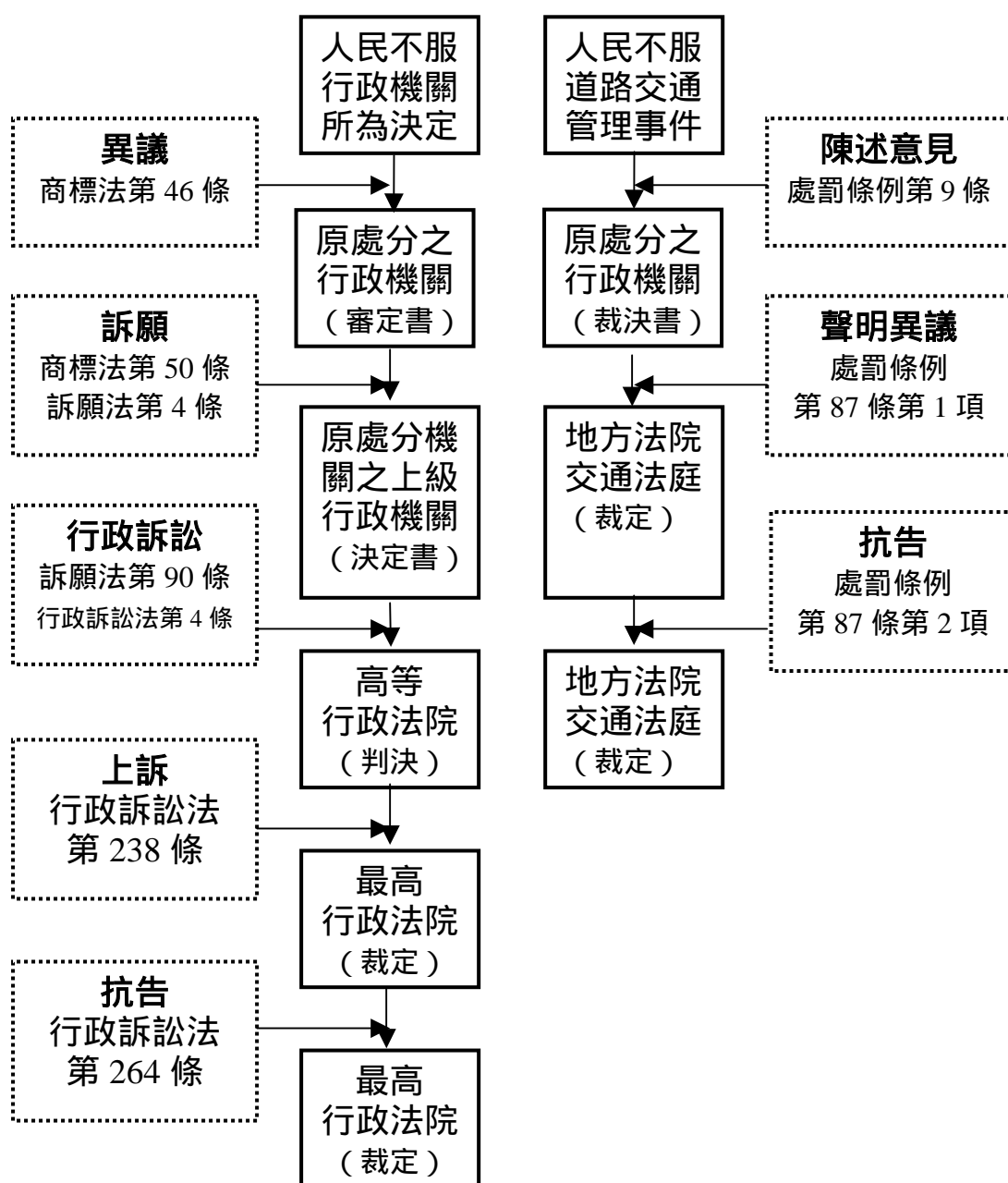
「處罰條例」第六十三條第三項規定:「汽車駕駛人在六個月內,違規記點共達六點以上者,吊扣駕駛執照一個月;一年內經吊扣駕駛執照二次,再違反第一項各款所列條款之一者,吊銷其駕駛執照。」,另依據該條文第一項規定,應予記點之違規行為包括:違反管制規定;違規攬客;超速;爭道行駛;違規超車;違規轉彎;違規迴車;拒絕停車受檢;不服稽查取締(以上記一點);裝載貨物超重;違規裝載(以上記二點);危險駕車;闖紅燈;闖越平交道(以上記三點)。由上述規定可知,「處罰條例」僅列舉部分違規事項處以記點,點數範圍為一至三點,就以往違規記點制度而言,實際遭違規記點而吊扣或吊銷駕照的機會甚低,實施成效不佳。

觀察德、日等國外之記點制度,我國未來之記點制度應可適度調整點數範圍為一至五點,而考量對於道路交通安全及秩序之維護不能全賴對違規者處以罰鍰,而應輔以導正及其他嚇阻措施,對於各種違規行為均應予以記點,初步建議處罰鍰新台幣三千元以下者,均記違規點數一點,而罰鍰每逾新台幣三千元者,再增加違規點數一點,但當次違規行為最高以五點為限。另參酌國外對於累計達一定點數者多直接施予吊銷駕照之做法(比我國處分為重),建議修正為行為人於一年內記點累積點數達十點者,其駕照受吊扣處分之期間由現行規定之「一個月」酌予提升為「三個月」俾加重其處罰效果;且二年內經吊扣駕駛執照二次,再違反規定者,吊銷其駕駛執照,俾用路人有所警惕。

四、道路交通處罰之救濟

學理上所稱之「異議」，又稱「複核」或「申請復查」，係指人民依法律規定，對行政機關所為之決定，向原為該決定之行政機關表示不服，並請求為一定決定之謂〔5〕，其性質與「訴願」類似，只是異議通常向原處分機關提出，而訴願常向原處分機關之上級機關提出，此外，在特定行政領域，異議程序為提起訴願之前提要件，亦即異議程序相對於訴願程序，為其「先行程序」，例如「商標法」、「海關緝私條例」之規定等。而關於聲明異議制度，現行法並無一般規定，如法規無此項特別規定者，應準用「訴願法」之相關救濟規定。

依據現行「處罰條例」之救濟制度，交通違規行為人不服舉發事實者，得於尚未裁決前，向交通裁決機關（主管機關）陳述意見；對主管機關之處罰不服者，應由普通法院之交通法庭審理，而非如一般之行政爭訟事件循訴願、行政訴訟程序請求救濟（詳圖一分析）。



圖一 行政法律救濟程序分析圖

由圖一可知，「處罰條例」對於人民不服交通主管機關所為決定之法律救濟（聲明異議）程序，與一般行政法律救濟程序有諸多差異之處，說明如下：

- 1.一般行政法律救濟程序，以「商標法」為例，該法第四十六條規定之「異議」係向商標**主管機關**提出；「處罰條例」第八十七條第一項規定之「聲明異議」則向管轄**地方法院**提出。
- 2.一般行政法律救濟程序，不服原處分機關對於「異議」之審定，得向其上級機關提出「**訴願**」，不服訴願之決定，得向高等行政法院提出「**行政訴訟**」，不服高等行政法院之判決，可向最高行政法院提出「**上訴**」，不服最高行政法院之裁定，得再向最高行政法院提出「**抗告**」；反觀「處罰條例」規定，違反交通管理事件於未裁決前，行為人可提出陳述書（至於受理陳述書後主管機關應如何處置則未明確規範），而在裁決確定之後，僅得向管轄地方法院提出「聲明異議」，不服法院之裁定，得提出「**抗告**」，但不得再抗告，其**救濟程序顯然較為簡略**，惟此係立法機關基於行政處分而受影響之權益性質、事件發生之頻率及其終局裁判之急迫性，以及受理爭訟案件機關之負荷能力等因素之考量，進而兼顧案件之特性及既有訴訟制度之功能而為設計。上開法條既給予當事人申辯及提出證據之機會，並由憲法第八十條所規定之法官斟酌事證而為公平之裁判，顯已符合正當法律程序，與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨尚無抵觸，業經司法院大法官釋字第四一八號解釋在案。

五、結語

國人守法觀念長久以來皆遠不及鄰近國家如日本、新加坡、香港。表現在道路交通上，即是隨時隨地可見的違規超車、插隊等「目無法紀」的交通行為模式。多數人不遵守交通法令之結果，不僅擾亂交通秩序，甚且衍生交通事故，造成生命財產損失。儘管政府機關每年耗費龐大的人力，開出大量的交通違規告發單，然而，由於處罰制度之問題，難以產生嚇阻作用，而某些處罰規定違反一般法律原則，亦應檢討修正。

道路交通管理處罰條例自民國五十七年公布實施迄今（民國九十年），因時空環境變遷、機動車輛數急速成長，及為因應交通管理實際需要，歷經八次修訂，雖然每次增修均有其價值及時代意義，惟事實上「處罰條例」尚有若干整體性之問題未獲改善，本文針對道路交通管理處罰條例現行處罰制度進行探討，相關研析內容期對於日後修法有所助益。

參考文獻

- 1.陳高村，「**道路交通管理法規立法技術之研究**」，八十九年道路交通安全與執法研討會，民國 89 年 6 月。
- 2.林山田，「**使用刑罰或秩序罰的立法考量**」，行政院經建會，民國 79 年 5 月，第 8 頁。
- 3.藍應華，**論交通裁罰之行政裁量**，中央警察大學警政研究所碩士論文，民國 87 年 6 月。
- 4.劉嘉發，「**交通行政強制執行之研究**」，行政強制法制學術研討會，台灣行政法學會辦理，民國 89 年 11 月。
- 5.陳敏，「**行政法總論**」，三民書局，民國 88 年 12 月第二版，第 1108 頁。