

108 年 道 路 交 通
安 全 與 執 法 研 討 會
中 華 民 國 108 年 9 月 26 日

對我國警政署下設「交通警察局」之芻議

朱愛群¹

一、緣起背景

1. 民國 91 年、102 年兩次被監察院糾正

監察院分別於民國 91 年及 102 年對內政部警政署提出糾正案，內容皆針對內政部警政署對於警察機關處理交通事故屢有測繪、蒐證不確實等缺失，於該項業務之運作、組織、法制及管理方面，迄未確實辦理及督促改善，有嚴重違失。

2. 現況「重治安、輕交安」的迷思

警察法第 9 條警察依法行使職權中第 3 款協助偵查犯罪、第 4 款執行搜索、扣押、拘提及逮捕均屬刑事警察職權。然第 7 款警察交通業務雖亦明定於警察法中，卻普遍存在重治安、輕交安的迷思，著重破大案、立大功及績效制度，卻輕忽了嚴重影響民眾生命、財產安全的交通問題。

103 年	104 年	105 年	106 年	107 年
415086	411805	405550	395746	429579

依據內政部警政署年度統計刑事案件 107 年共發生 28 萬 4,538 件，全年被害人數共 18 萬 6936 人。而交通部道安會整合警政署、衛福部數據在「168 交通安全入口網」交通部統計數據。107 年 1-12 月(僅統計 A1 及 A2，不含 A3)就發生 32 萬 0315 件，死傷人數更達到 42 萬 9579 人!

事實上，世界車禍傷亡密度最高國家名單，台灣榜上有名；據我國交通部統計，近 4 年，因交通事故致死傷人數每年約 40 萬人不等。107 年，交通事故後 30 日內死亡人數達 2,780 人，換算之下平均每日有近 8 人死於交通事故，數字驚人。

交通事故除了造成傷亡者損失，也增加了相當驚人的社會成本；據交通部推估，每增加 1 位車禍死亡民眾，社會成本增加約新臺幣(下同)1,600 萬元；

¹ 中央警察大學行政警察學系暨警察政策研究所教授。連絡電話：03-3282321 分機 4517。
電子郵件：ju@mail.cpu.edu.tw

每增加1位車禍受傷民眾，社會成本增加約100萬元。單以107年道路交通事故死亡2,780人及受傷42萬6,799人數估計，社會成本金額達4,712億7,900萬元，占臺灣該年度GDP的2.65%。鉅額社會成本，不容小覷。從上述的數字可以看到交通事故的發生，無論在生命、財產安全及社會成本上都造成巨大的損失。

警察法第9條警察依法行使職權中第3款協助偵查犯罪、第4款執行搜索、扣押、拘提及逮捕均屬刑事警察職權。然第7款警察交通業務雖亦明定於警察法中，卻普遍存在重治安、輕交安的迷思，著重破大案、立大功及績效制度，卻輕忽了嚴重影響民眾生命、財產安全的交通問題。

依內政部警政署組織法第六條（次級機關及其業務）規定本署之次級機關及其業務如下：

- 一、刑事警察局：執行犯罪偵防事項。
- 二、航空警察局：執行機場治安及安全維護事項。
- 三、國道公路警察局：執行國道與經指定之快速公路治安及安全維護事項。
- 四、鐵路警察局：執行鐵路治安及安全維護事項。
- 五、各保安警察總隊：執行保安、警備、警戒、警衛、治安及安全維護事項。
- 六、各港務警察總隊：執行港區治安及安全維護事項。

警政署刑事警察局掌理政策規劃、督導考核、發展技術、及偵辦、鑑定，現員約1千餘人，卻始終以20餘人的交通組辦理各警察機關的交通警察業務，人力薄弱，難以發揮政策統合、指導、監督之功能。刑事及交通警察兩者在規劃、推動、指導、督考、培訓人才與專業、研究發展的能量，相去甚遠。

3.專業性不足

中央警察大學民國七十二年於警政研究所中增設交通科學組。至民國八十六年八月，才成立交通管理研究所。也就是說現位居交通警察重要警職人員肩負領導、決策及指揮要職，這些領導者的交通領域專業知識多來自歷練，而非專業。

無論警察大學交通學系畢業生、特考晉用交通類科考取生，全員均非專業分發於交通相關職缺中，而是和所有類組一起行政分發，受過之專業訓練無法學以致用。導致各機關分局或交通警察大隊巡官以上承辦交通業務者，多未受過交通方面專業知識訓練，初接觸交通領域後才邊學邊做，無法做到業務或案件的實質審核，易生疏漏。

第一線交通專業處理交通事故人員不足，事故處理人員須與時間賽跑，常遇有線上交通事故未處理完畢，又再接再獲交通事故需掛號情形，一案件也多由一名專責交通事故處理人員獨力完成，例如某交通事故於高速公路引道旁，汽車衝撞3輛機車，3位傷者分別送3間醫院，員警1人疲於奔命，需跑3間醫院製作筆錄，1件A2共耗費5個多小時。只能將A3案件轉由非受過專業訓練之派出所行政員警處理，造成許多案件蒐證工作無法針對不同案

件重點項目蒐證保存，處理及蒐證品質粗劣，甚至導致案件無法釐清事實真相而在司法程序中纏訟多年致影響民眾權益。

4. 員額人力不足

專責交通事故處理人員編制人數尚不足處理平均每年 30 萬餘件交通事故案件(僅統計 A1、A2 不含 A3)，尤其高速公路或快速道路交通事故案件，最安全的處理方式應需要兩組人，一組專門處理交通事故，另一組人則負責交通管制安全維護，國道公路警察局每隔幾年就會發生同仁因處理交通事故卻因公傷亡的社會新聞事件，卻遲遲無法全面改善肇事原因，同仁的執勤安全未能受到真正保障。而編制於第一線處理交通事故的交通小隊，案件量大且多，許多初發生看似單純的案件因案件掛號、時間壓力而草草製作卷宗結案，事後再發現案件資料疏漏時，現場跡證已滅失，同仁也因為處理案件量龐大再回想當時案件已失去印象，期間經過後幾乎沒有補件的可能。交通小隊同仁常於服勤 12 小時內整日在勤務處所外處理案件，勤務時間結束後才利用自己勤餘時間整卷、製作文件資料，真正的服勤時間常超過 14 小時，擠壓同仁勤餘休息時間，長期下來不僅影響身體健康，也影響同仁的家庭生活。

另交通工作龐大且繁雜，單只由交通小隊根本無法消化，除了交通事故多由交通專責人員處理外，其餘多由一般派出所行政員警分擔，例如：交通指揮的交整崗、各項活動交通疏導勤務、交通執法取締違規工作、擴大臨檢取締酒危駕駛勤務等等，佔據大量派出所員警勤務項目。

分局內交通組承辦人工作時間長期超時，交通工作繁重且沒有假日，造成多數同仁不願意擔任交通組職務。單以民眾檢舉違規一項業務來看，依據道路交通管理處罰條例第 7 條之 1 規定，民眾得敘明違規事實或檢具違規證據資料，向公路主管或警察機關檢舉。科技監督時代來臨，行車紀錄器、智慧型手機等 3C 通訊產品興起、工具設備精良、蒐證容易，方便取得交通違規事證，且民眾檢舉管道多元，即便今年元旦起改採「實名制」數量仍不減反增，造成交通組案件量只增不減。根據臺中市政府警察局統計，該局依交通違規所舉發之件數分析，民眾檢舉件數自 104 年 7 萬 1,799 件、占舉發總件數 5.89%、105 年 12 萬 3,547 件、占舉發總件數 9.38%、而 106 年 1 至 7 月已累計達 11 萬 4,477 件、占舉發總件數 15.13%，民眾檢舉件數占整體檢舉件數比例越來越高，每年幾乎可說是「倍數成長」，交通組每年案件量以驚人速度成長，人員編制卻未適時調整，即便有交通專長者，在同工不同酬的現實情形下留任意願偏低。

5. 案件資料零落分散，未有完整檔案機制

單以交通事故處理來說，最先接觸事故現場的很可能是派出所編制員警，除負責交通管制外，肩負事故現場的第一次蒐證工作，其次是專責交通事故處理的交通小隊，負責較為專業的現場圖測繪及第二次蒐證工作，若需要更專業的事故鑑識，例如製作體傷相驗報告、體傷照片、勘察報告與照片、現場調查報告與照片等則是由分局內刑事體系的偵查隊鑑識小組負責第三次蒐證工作，僅一樣事故蒐證工作分屬三個單位。

又各警察分局設置交通組，交通（大）隊設置事故組，辦理交通事故統計、事故特性分析、事故審核(交通事故相關表件資料、現場圖及照片之檢核、案件列管)及肇事原因分析等。單一案件資料散落於多個不同單位，未能統一由一個單位負責完整存檔，於民國 102 年曾被監察院糾正為影響事故原因分析與鑑定品質之關鍵因素之一，卻至今仍未見改善。

6.不願面對的真相

早在民國 91 年監察院即調查「我國交通管理機關未能妥善辦理交通事故相關業務，影響人民權益，損害政府形象，應予調查導正」乙案，而糾正內政部警政署、中央警察大學、臺灣警察專科學校及交通部。雖於民國 93 年 1 月起，警察機關已全面實施交通事故專責制度，配置專責警力處理交通事故；各警察分局設置交通組，交通（大）隊設置事故組，以確保現場蒐證與勘察資料之完整與正確；在裝備、教育訓練、獎懲等均已大幅改善。並提供「交通事故當事人須知」、「道路交通事故當事人登記聯單」，以利當事人處理後續事宜，並於事故 7 日後受理民眾申請閱覽或提供「現場圖、現場照片」，事故 30 日後得申請提供「道路交通事故初步分析研判表」。惟民國 102 年又再次被監察院糾正警察機關於交通事故處理業務之缺失，仍涵蓋前案(民國 91 年糾正案)大多缺失在內，而法制不備，職權、機制、專業及組織迄未健全之問題依然不見改善。顯見警政署並未真正重視監察院分別於民國 91 年及 102 年針對警察機關糾正文內容，規劃、督考動能減弱，亟待積極改進。

知名雜誌自民國 84 年起，每年針對「縣市長施政滿意度調查」、「縣市首長評比」等活動，納入民眾對縣市長的施政滿意度、對施政表現的給分，以及教育、環保、警政治安、道路與交通、消防與公共安全、醫療衛生、觀光休閒及經濟與就業等縣市政府八大面向施政表現，依權數計算成績，評定星等。縣市首長為爭取佳績，愈發重視交通事故數據，卻形成一種很弔詭的情形，依據內政部戶政司及交通部公路總局公開資料顯示近五年來，人口數及機動車輛登記數均為正成長，部分警察機關隱匿交通事故案件發生數，使數據呈現負成長，單從數據上看來，施政表現亮眼，但數據反應不真實，致無法發現隱藏在數據背後真正的發生原因。

二、問題的結構

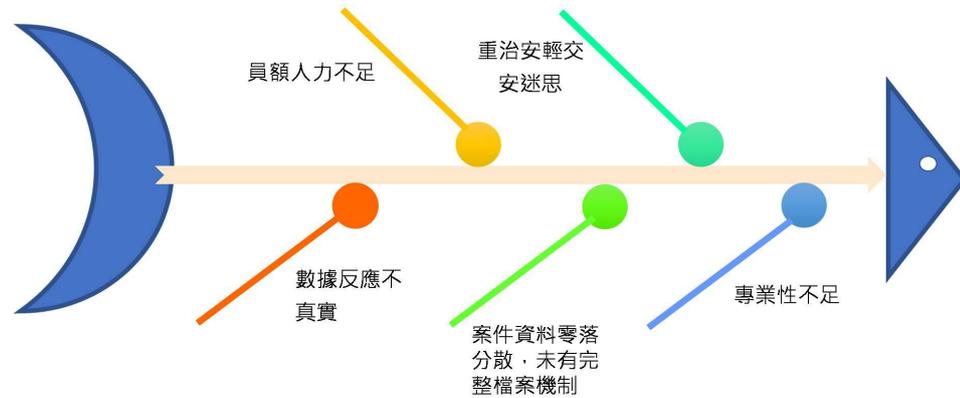


圖 2-1 問題結構魚骨圖

三、組織重設計的參考架構

3.1 任務與功能評鑑

從上述探討的警察交通安全的執法機關與功能運作來觀察，已經明顯的存在許多必須解決的問題與困難，必須進行組織變革與再造的工程，才能夠從根本來改善問題。而組織變革與再造工程的基本目的，在於能夠讓公共行政的生產力與績效能力得到一定程度的保障，就可以維持行政的品質。當某些影響因素會干擾生產力與績效能力時，就應該進行任務與功能的評鑑分析，來保障任務執行的品質。影響因素主要的約有三項

- 1.資源的不足；
- 2.任務的貫徹不足；
- 3.任務的總量超過負荷能力。²

組織重設計的任務與功能評鑑分析，能夠推動的前提是，必須要接受 / 承認當下的現況，以及針對不同類型的公共任務做個別的定性，一則是接受事實，另一則是對不同的任務需求做不同的考量，這樣任務評鑑才會更落實的執行。另外，任務與功能評鑑也要關照到不同行政層級應有不同的考量，

² 請參閱 Brünner, "Aufgaben der Verwaltung", in Wenger / Brünner / Oberndorfer (Hrsg), Grundriß der Verwaltungslehre, 1983, S. 127。

因為不同層級所要達成的目標層次是不一樣的。如果任務設有既定目標時，任務評鑑也可以引用標竿管理的方法，來了解目標的達成度。

在面對特殊的公共任務時，任務的規劃與執行皆與通案性的做法不同，一般常用的任務評鑑的方法就不一定能夠適用，但是特殊的、獨特的任務，並沒有定於一尊的評鑑做法，而是要一點一點的對現有的結果詳細的檢驗，來作為評鑑的結論。所以任務與功能評鑑不僅是一件就事論事、深究事理的分析與評價工作，也是逐步減少行政任務的合理化機制，而且是管理者非常有用的決策助力。³

公共任務在啟動階段有任務的規劃，任務與功能評鑑則是任務規劃的前置作業，其作用在持續保障公共行政的生產力與績效能力。任務與功能評鑑工作是以過去的任務規劃為對象，來瞭解、釐清 - 「截至目前為止的任務執行有沒有必要繼續再做下去？」。⁴布呂納氏 (Christian Brünner) 將任務評鑑更區分為二類：執行的評鑑 (Vollzugskritik) 和目標的評鑑 (Zweckskritik)，前者就流程的部分來討論公共任務「如何」來執行，後者就內容部分來討論公共任務「是否」該執行。任務執行的評鑑針對目前執行中的行政任務進行檢驗與查察，了解其執行是否已經做到最佳的地步，其焦點置於「執行面的最適化」。目標的評鑑的作用在於，釐清與確認現在的任務是否有繼續執行的必要，或者截至目前為止的任務範圍是否必要？內容項目是否必不可少？從執行的評鑑與目標的評鑑二項結合來看，任務評鑑是針對現有任務封閉化的、保守的傾向，進行一種相對反思的作用與批判，使行政作用事中回饋的機制真正的落實，公共任務的認知能夠合乎各種檢驗的指標。

其次，任務與功能評鑑不僅針對一個指定的行政單位來進行，例如某一個市政府，也會針對公共任務是否交在一個正確的、對的執行者手上。

3.2 組織重設計的標準

任務評鑑可以分成實質內容層面和工具性的流程面二種。就內容層面而言，任務評鑑提出的問題必須依據某些標準，在這些標準下，授評鑑機關來回答各項提出的問題。標準約為：

1. 國家與公共行政對於一項已經確定的公共事務，是否確實應該接受？或者應該繼續接受？
2. 這一些公共事務應該追求哪些目標？
3. 這一些公共事務應該由國家組織中的哪些人來關照、處理？
4. 完成這一些目標會使用到哪些工具？

³ 請參閱 Püttner, "Verwaltungslehre", S.36f.。

⁴ 請參閱 Thieme, Werner, "Verwaltungslehre", 1977, Rz197.。

5.這一些公共事務應該做到什麼程度？其強度、幅度與頻率應為何？

任務評鑑標準又可以分為法律的標準、經濟的標準、社會學的標準、政治的標準。而所謂的標準，其意義係指謂：有一個限定的範圍、有定位點、有指定的價值、有導向的系統和理想的價值等。

一個「標準系統」的設立就是為了追求理想的價值，希望公共行政的任務和行政機關都可以達到這樣的標準，其必要性、實施的順位等都能夠符合評鑑的要求。這樣的一套「標準系統」就是公共任務規劃與發展規劃的基礎。

「標準系統」如果就前述－限定的範圍而來檢驗，就已經可以處理許多的問題，諸如：各個單項的任務是否應該接受或處理？該任務的種類與數量為何？是否為多餘？是否不合目標？是否不可靠？等等。在回答了這一些問題之後，就可以知道這一些任務是否應該廢除、或精簡、或者加以限制等。

3.3 行政發展的參考架構

3.3.1 行政組織的目標

行政組織的目標，就是透過行政組織的對象來完成行政目標者稱之。下列問題，就是行政組織目標必須回答的課題：

- 1.公共行政有哪些任務與目標?(確定所需完成的任務,是組織考量的一切基礎;必須確定行政的目標)
- 2.應該有哪些組織單位?(如:機關、科室、組)才能夠達成任務?(如:任務分配、行政工作的組合與建制)
- 3.怎樣才能將所有的任務完善的分配給組織成員?讓每一個組織成員都了解自己的任務。該由個人獨力完成?或者必須會同他人一起來完成?
- 4.工作的方式有沒有考量組織成員的期待?(包括:工作流程或工作位置的安排;工作是有意義的;如何與同儕合作?升遷的機會等)
- 5.組織將對組織成員產生怎樣的影響?或者,組織成員將對組織產生怎樣的影響?成員彼此間的行為互動為何?(包括:組織對成員行為的操控及影響:成員行為對組織可能產生的影響為何?領導行為、成員彼此間互動、職涯的發展等)。
- 6.怎樣才能既經濟、又有效的達成任務?(包括工作流程的改善、合作的改善、工作條件的改善、工作方法與工具的投入等)

以上這些項目是組織必須思考的主要內容，也是組織及其運作的主要目標。

3.3.2 組織的基本原則

國家負有公共任務執行之責、國家機器有效運作必須加以合理化建構，以及國家統治及政治理想的推行，以上各點，端有賴國家行政機器的執行，行政機器的建構就是行政組織的建構。行政組織是國家治理的主要工具，綱要所繫，必須有最堅實及最有效的設計，作為行政運作大根大本之基礎。根本者，即應符合行政組織建構的基本原則，約如下：

1. 建構通貫性的、可以綜覽的統一性原則上：統一的原則包括可操控性的、可控制性的、行政的透明度等，不能夠讓行政組織成為漫無結構、亂無章法的結構體，更不能任其發展為一個龐大的巨人。各個單位的建制都可以在瞭解、能夠掌控的大小規模下，能夠獨立完成其規定任務者，為其原則。
2. 儘可能符合最理想的大小規模：每一個行政單位的大小規模必須符合一可以綜覽、可操控性與可控制性以外，還能夠滿足降低成本、專業化、可以使組織運作流程更順暢等等優點。最佳的(optimal)大小規模在不同的專業領域又有不同的要求，不同的公共任務對行政組織的規模也有不同的需要，必須依照專業與任務的需要來加以設置。
3. 次級單位有意義的連結：行政組織下有許多次級單位，次級單位之間的協調，次級單位形成群組間的聯結，以及形成不同領域，領域間的相互關聯性等等，必須建立在有意義的聯結性之上。如果次級單位彼此之間是齟齬的、敵對的、無法協調的，就行政運作、預算編列、政治決策等等面向來看，將會是有問題的組織設計。

若於警政署下成立交通警察局，甚至納入性質相同的國道警察局、鐵路警察局，整合現散落於各個行政機關內的不同部門使彼此之間能夠協調與合作，能夠讓行政機關連結、組合成一個行政體系。使行政機關彼此之間相互依存、相互依賴。以形成一個有良好結構的行政組織，一個以任務為導向，儘可能完善達成公共任務的組織。

3.3.3 行政組織的集與分

集中與分散：「分散制」(Dezentralisation)的組織設計原則，就是將行政組織與工作，分散到許多自主行政機關的手中，例如將中央的行政組織與工作分散到地方政府、縣政府或鄉鎮公所，或是教育部的職權分散到大學的行政機關，將職責、管轄權分給隸屬機關者，就是「散在制」。

集權與分權：「集權制」就是將所有的管轄權集中到一個機關的手中，例如聯邦的層級的權利全部集中到總理府，各邦的權力全部集中在邦總理的手中。「分權制」則是行政權分散在不同機關手中。「集權」與「分權」可以同時以橫向和縱向的方式進行之。例如：垂直縱向的集權，就是將所有的權利都集中在最高層機關的手中，中層機關和下層機關都沒有權力；橫向平行的集權，就是將所有的權利都集中在某一個行政區的某一個機關之謂。而橫向的分權就是將權力授予各平行機關。

「集權制」的優點是(1)可以用較大的經濟規模來獲取更多的行政經濟性，例如裝備的採購；(2)統一行政作業的步調，減少內部分歧，提高行政效率與組織認同感；(3)減少衝突，使內部次級團體製造問題的可能性降到最低；(4)抗壓性較高，組織愈大，對壓力團體的抗壓性就愈高；(5)民眾容易認識，機關組織愈大，管轄權責愈集中，民眾就愈容易知道負責的機關是誰。「分權制」的優點則與此相異，約有下列各點：(1)較合乎民主原則；(2)分權可以防止官僚權力集中產生的所有弊病；(3)分權後組織成員的成就感與工作滿足感較高；(4)因地制宜等。

3.3.4 組織變革

組織變革是組織因應危機而改變舊狀態的一種歷程。換言之，舊狀態是一種相對穩定的狀態，但卻因為外在的狀態而必須改變，雖然組織改變的歷程是處在不穩定的狀態中，但是卻可以讓組織或成員獲得能力，以解決組織面臨的問題，能使組織再次達到穩定狀態(黎素君，2018)。警察交通工作現雖已分工細緻，相關單位散落在不同部門中各司其職，能因應大多數交通工作運作，惟交通工作日益繁重且龐雜，外在環境變遷及社會期待均和從前大相逕庭，推行組織變革能讓組織解決目前遭遇的問題，遂行組織任務。

四、結論與建議

由警察組織觀察交通工作，其已具備組織規模，投入社會資源龐大，然卻未能有效整合資源、人力、物力，各縣市交通警察大隊、分局交通組各自為政，未有統一的標準程序或流程，處理交通事件品質不穩定。監察院業於民國 102 年糾正文中直指內政部警政署對於交通事故處理該項業務之運作、組織、法制及管理方面，迄未確實辦理及督促改善，洵有嚴重違失。

依中央行政機關組織基準法第四條規定一級機關、二級機關及三級機關之組織以法律定之，其餘機關之組織以命令定之，警政署如能以命令設立交通警察局，甚至納入性質屬性相似之國道警察局及鐵路警察局，必能有效解決現階段所遭遇的困境。

以現有資源成立交通警察局統整交通工作，有效督導、協調、整合規劃及執行各項交通業務並提升交通專業知能，彙整各項交通數據統計分析，有效利用，不再單單淪為評價縣市首長政績的紙上數字。另交通專業培訓人員應予專業分發，並提供專業加給以留用人才，讓交通工作人力上真正落實考、訓、用制度，使所學與實際工作相連結。

行政組織在社會變遷下應與時俱進，適時的推行組織變革能更貼近社會真實的需求，期待新組織的成立能累積規劃、推動、指導、督考、培訓人才與專業、研究發展的能量。

依照我國警政署針對治安與交安的兩個重點來看，重治安與輕交安是一個表象，而真實交通安全的組織與運作的內在狀況，可謂問題重重。可是要

處理這一個問題必須有清清楚楚的理性架構，來達到行政的合理性、經濟性等最佳設計，就必須參照第三節所臚列之參考架構，來完備經濟性與合理性的要求。警政署下設交通警察局是一個最具備行政、政策、經濟、組織運作最佳合理性的答案。

在警政署下設交通警察局室一個組織理性的政策議題。然而從我國歷來行政變革的經驗與歷史來看，卻是一個只聞樓梯響卻不會有人下來的議題。因為行政革新在我國，從民國 23 年的南超新生活運動，陳雪屏的總統府行政改革委員會，到 90 年代的政府三大再造運動，及至今日的後續再造運動，所有的改革都是起源於部與會的層級做調整與改變，然後三、四級組織的再造隨之更動。但是卻沒有三或四級的行政機關獨立做行政變革的案例。因此，警政署下設交通警察局的芻議，其可行性之評估應該從政策推動與立法的途徑來推動，才是首要之務。

參考文獻

黎素君(2018)國民小學校長正向領導、學校組織變革與學校競爭優勢關係之研究。臺北市立大學，臺北市。

朱愛群(2012)行政學—海洋法系、大陸法系與中華法系國家行政之通觀。新北市:鼎易。

交通部道路交通安全督導委員會「168 交通安全入口網」網頁，檢自 <https://168.motc.gov.tw/citydata>(Aug. 25, 2019)

臺中市政府警察局交通警察大隊網頁，檢自 https://www.police.taichung.gov.tw/traffic/home.jsp?id=10&parentpath=0&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=106838&t=News&mserno=201710280073(Aug. 25, 2019)

交通部彙整內政部戶政司、公路總局統計查詢網頁，檢自 <https://stat.motc.gov.tw/mocdb/stmain.jsp?sys=100&funid=a3301>(Aug. 25, 2019)

內政部警政署刑事警察局(民國 108 年 7 月)。中華民國 107 年中華民國刑案統計。