

違反道路交通管理處罰條例實務案例研析

-以一次裁罰作業為中心-

許仲盛¹

摘要

道路管理事件，實務上針對部分違規案件常採取所謂的「一次裁罰作業」或稱之為「一次裁決作業程序」來加以處理，即當汽車、機車及駕駛人被舉發違反道路交通管理處罰條例後，如車主或駕駛未在應到案期限內自動完成繳納罰鍰或到案聽候裁決時，則處罰機關乃於三個月內依違反道路管理事件統一裁罰標準表逕行裁決。如有有效牌照或駕照可資易處者，將分階段處罰之內容（罰鍰、吊扣、吊銷及逕行註銷）及履行期限，於裁決書中一次敘明並送達於受處分人；如無有效牌照、駕照可資易處處罰者，則就原處分或裁定確定之罰鍰加倍處分並訂定應繳納之期限，如仍無故不予繳納者，將移送法院強制執行並註明各履行期限於裁決書送達於受處分人，冀此特以簡化交通違規案件之裁決程序，於此對受處分人權益之影響不可謂不大，而法院針對此等以一次裁罰作業而為數種法律效果不同行政處分裁判上之見解甚為分歧，採肯定說者認為「易處逕註」駕照本係法律明訂「罰鍰不繳」之當然法律效果；否定說者，則認為違反正當法律程序且與法律保留原則有違而主張行政處分具有重大明顯瑕疵而無效。關於上述行政處分本文暫且稱之為「一次裁罰處分」，著者之目的在於探討此一次裁罰處分對一般民眾所造成之影響，進而討論該措施之適法性與否以及就目前法院實務在面對此類情形所為實際操作進行分析研究，望能起拋磚引玉之效，促使學術界重視此等對人民權益影響重大而歸普通法院交通法庭管轄之行政爭訟案件。

壹、前言

相信許多人都曾因為交通違規案件，而接到違規舉發通知單，現實上，像此類違反道路交通管理處罰條例之案件，可謂是數量最為龐大之「行政爭訟案件」。而在這些繁複多種的交通案件當中，有一種所謂的「一次性裁罰」處分，其近來在實務的操作上頗受爭議。像之前梅嶺車禍¹，也正是因為「一次性裁罰」的緣故，

¹臺灣屏東地方法院法官助理

使得當時的受難家屬無法取得遊覽車公會的理賠金，而這也引發社會大眾深切的質疑。

大法官在針對行政機關執法人員就民眾違規停車之行為，所為之「連續舉發」處分，是否有違背「一行為二罰原則」之情形，作出釋字第604號解釋。依該解釋文之意旨，大法官認同行政機關執法人員就民眾違規停車之行為，所為之「連續舉發」處分，原則上認為並不違背憲法上之比例原則，但仍指出有關連續舉發之授權，其目的與範圍仍以法律明定為宜。足見大法官既使基於公益之考量，而認同行政機關得採取現實客觀之便宜措施來維護交通秩序，但針對此等便宜措施，仍要求其必須符合法律保留原則之要求。

所謂的「一次性裁罰」，嚴格講，亦屬行政機關基於現實行政效益考量之下，所作的便宜性措施，如參照大法官在釋字第604號解釋所宣示之意旨，基於憲法「法治國」原則之考量，一次性裁罰作業應當也要有法律保留原則之要求才是。本文擬自我國道路交通管理處罰條例處罰制度之介紹出發，進而探討所謂的「一次性裁罰」在實務上所衍生之相關爭議及是否可以通過大法官在釋字第604號解釋所宣示的「法律保留原則」之驗證，並且以此為中心，對於交通法庭的相關裁定，提出研究分析。

最後本文必須強調的，本文所引用的實務看法以及裁判，均係引自「司法院法學資料檢索系統」網站〔1〕²，於此合先敘明。

貳、我國交通案件及救濟制度之介紹

依道路交通管理處罰條例（以下簡稱「道交條例」）第2條之規定：「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。由上開規定可以得知，道交條例乃處理「交通事件」之基本法。另依道路交通案件處理辦法第2條規定：「本辦法所稱之交通案件如下：一、違反道路交通管理處罰條例經公路主管機關或警察機關或其聯合設置之裁決機關處罰後，聲明異議之案件。二、道路交通刑事案件。」故可知所謂的「交通案件」係指下列兩種案件：一、因違反道路交通管理處罰條例而遭處罰後，聲明異議之案件；二、道路交通刑事案件。

另外參照大法官所作之釋字第423號解釋，大法官在該解釋宣示：「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且

² 網址：<http://nwjirs.judicial.gov.tw/>，最後搜尋時間為2008年8月30日。

實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。」故從該號解釋之意旨，我們可以得出，依道交條例所舉發之交通違規案件，其舉發行為之性質為「行政處分」。^[2]³

而交通案件如發生爭議，其救濟途徑主要係依道交條例第8條、第9條、第87條，總結如下：以行為人係違反第12條至第68條規定或第69條至第84條規定，分別由公路主管機關或警察機關處罰。而上開處罰於裁決前，應給予違規行為人陳述之機會；另外依道交條例所定罰鍰之處罰，受處罰人接獲違反道路管理事件通知單後，於15日內得不經裁決，逕依第92條第3項之罰鍰基準規定，向指定之處所繳納結案；不服舉發事實者，應於15日內，向處罰機關陳述意見；其不依通知所定期限前往指定處所聽候裁決，且未依規定期限繳納罰鍰結案或向處罰機關陳述意見者，處罰機關得逕行裁決之；受處分人，不服主管機關所為之處罰，得於接到裁決書之翌日起20日內，向管轄地方法院聲明異議，而法院受理前項異議，以裁定為之。不服該裁定時，受處分人或原處分機關得為抗告。但對抗告之裁定不得再抗告。^[3]⁴

有一點是必須注意的，我國在針對交通案件之救濟上，其客體係針對裁決書，大部分實務之見解都認為只有「裁決書」才是行政處分，而「舉發通知單」，其性質則非行政處分，^[4]⁵故如行為人未針對裁決書聲明異議，而僅係針對舉發通知單聲明異議時，實務通常的作法係以程序不合法而裁定駁回。^[5]⁶

參、一次性裁罰處分性質之介紹及其衍生之相關問題

所謂的一次性裁罰處分係指，當汽車、機車及駕駛人被舉發違反道路管理處罰條例後，如車主或駕駛未在應到案期限內自動完成繳納罰鍰或到案聽候裁決時，則處罰機關乃於三個月內依違反道路管理事件統一裁罰標準表逕行裁決。如有有效牌照或駕照可資易處者，將分階段處罰之內容（罰鍰、吊扣、吊銷

³ 參閱林明鏘，警察法上行政救濟--以道路管理處罰條例及社會秩序維護法為中心，警察法學，3期，2004年12月，頁112。

⁴ 其流程參閱圖1，本圖係參考下列兩位學者製作之圖表綜合整理出來。參閱林明鏘，警察法上行政救濟--以道路管理處罰條例及社會秩序維護法為中心，警察法學，3期，2004年12月，頁119；蔡中志、黃建樂，「道路管理處罰條例」處罰制度之研究，中央警察大學警學叢刊，32卷5期，2002年3月，頁222。

⁵ 參閱錢建榮，違反道路管理事件案例檢討(下)--以舉發通知單為中心，臺灣本土法學，70期，2005年5月，頁11。

⁶ 但有學者持不同之看法，其認為繳納罰鍰的依據，就是舉發通知單，該舉發通知單兼具確認及下命處分之性質，且係終局之處分，行為人自得依據裁處細則第58條第2項規定，於20日內聲明異議，惟其聲明異議之相對人應為警察機關，而非公路主管機關。參閱錢建榮，違反道路管理事件案例檢討(中)--以舉發通知單為中心，臺灣本土法學，69期，2005年4月，頁17。

及逕行註銷)及履行期限,於裁決書中一次敘明並送達於受處分人;如無有效牌照、駕照可資易處罰者,則就原處分或裁定確定之罰鍰加倍處分並訂定應繳納之期限,如仍無故不予繳納者,將移送法院強制執行並註明各履行期限於裁決書送達於受處分人。

簡單講便是處分機關為簡化交通違規裁決程序,把原來要分四次送達的裁決書內容,都寫在同一張裁決書上送達,車主或駕駛人未在應到案期限內,繳納罰鍰或到案聽候裁決,處罰機關就可於3個月內依標準表逕行裁決。

此措施係來自於交通部於87年時邀集內政部、法務部等相關部會經年餘之規劃及十餘次會議研商獲致共識後,所研擬修訂之違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則第43條、第61條等相關條文而誕生之行政簡易措施。

當時該細則第61條規定:違反道路管理事件,受處分人於裁決後逾二十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,依下列規定處理:一、罰鍰不繳者,如受處分人領有有效之汽車牌照、駕駛執照時,得以新臺幣每滿一千元罰鍰折算易處吊扣汽車牌照、駕駛執照一個月,不足一千元者以一千元計算,但易處吊扣期限不得逾三個月;受處分人仍不於十五日限期內繳送汽車牌照、駕駛執照者,吊銷其汽車牌照、駕駛執照。二、經處分吊扣汽車牌照、駕駛執照者,按其吊扣期間加倍處分,受處分人仍不於十五日限期內繳送汽車牌照或駕駛執照者,吊銷其汽車牌照或駕駛執照。三、經處分吊銷、註銷汽車牌照、駕駛執照者,由處罰機關逕行註銷。四、經處分吊銷、註銷執業登記證者,由處罰機關於裁決確定後,移送該管警察機關逕行註銷。五、經處分沒入之車輛、高音量喇叭或噪音器物、測速雷達感應器、攤棚、攤架者,於裁決確定後銷燬。六、經處分追繳欠費者,於裁決確定後,將裁決書抄本移送應收欠費之機關以憑繳欠費。前項第一款之受處分人,如無汽車牌照、駕駛執照可資易處吊扣時,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,移送行政執行處執行。依第一項各款所為之處罰,均應於裁決書處罰主文內填記明確,罰鍰折算易處吊扣處分之標準,並應於裁決書附記欄內記明;依前項規定加倍處罰罰鍰之數額、繳納期限,亦應於裁決書處罰主文記明。

上開細則第61條規定於95年6月30日修正時遭到廢除,並自該年起至96年10月31日再次修訂為止,從未回復過,但此等對行政執法機關來說極為簡便之措施,自89年7月1日開始實施起至95年6月30日停止為止,約實施了6年,在此6年之間,各縣市交通違規案件處罰機關都將該措施視為節省行政作業流程的萬靈丹。更甚者,上開細則明明於95年6月30日修正時,已廢除有關一次性裁罰作業之規

定，但部分縣市處罰機關仍舊恣意施行，僅臺北市一地，自96年1月1日至96年12月31日止，該市處罰機關總共就寄發575,799件的一次裁決書。〔6〕⁷

此種對行政機關來說，是極為簡便的措施，卻對一般民眾造成相當嚴重的困擾，就舉實務上發生的兩件案例便可以看出，一件是苗栗縣卓蘭鎮民詹○○的一件小違規案。從事水電工的他在2001年10月中旬駕車因未帶駕照，所以被臺中縣警方開單罰款六百元，他一直沒去繳錢，苗栗縣監理站便於2003年9月寄裁決書給他，文中載明罰鍰限於2003年9月6日前繳納，逾期自9月7日起吊扣駕照一個月，同月22日前未繳送駕照，將吊銷，且一年內不得重新考照。由於該員的小孩在收到裁決書後沒有告訴他，所以他一直未處理，而這一直要等到他遇到攔查時，才知道他的駕照被註銷了。〔7〕⁸

另外先前頗轟動社會之新聞，即造成21人死亡的梅嶺車禍以及有著8死24傷的陽明山車禍的遊覽車司機，也是一次裁罰處分下的無照駕駛，而雇主因為無從分辨，所以導致受害者無法向保險公司進行理賠求償。事實上各縣市的監理單位係依法務部先前的解釋令來實施所謂的「一次裁決」處分。雖然法界有人認為「一次裁決」處分在性質上仍有爭議，但監理單位還是依照法務部該項見解而持續實行。其實施期間從民國89年7月1日開始，到95年6月30日為止。

但此等作法卻引發極大的爭議，故交通部又在95年7月1日廢除一次裁罰之相關規定，交通裁罰改為強制執行。不過在這六年間，估計有超過十萬人因一次裁罰而導致駕照被註銷，其中有多數人還不自知。

在這種情況下，若干需要職業駕照的雇用人如果想知道被雇用人有沒有駕照，光看監理單位所發給的駕照根本無用。未來發生事故時，駕駛若是因一次裁罰被吊照的受處分者，乘客的權益也會受影響而無法得到應有的理賠。

故此等措施之合法性也就受到部分法院的挑戰，苗栗地方法院法官在審理一件民眾對交通裁罰的聲明異議案時，認為當事人只是違規被罰一千八百元沒繳，

⁷ 轉自http://www.judge.taipei.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=4354b011，臺北市交通事件裁決所，配合交通部政策，自89年7月1日起，一次告知違規人全部裁罰程序，不再分4階段通知，簡化裁罰作業時程及流程，且不分大小案均完成催繳流程。自96年1月1日至96年12月31日止，共寄發575,799件一次裁決書。

⁸ 轉自<http://www.tpy.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=24057&ctNode=15177&mp=031>，王超群，台北報導 2007.09.04，罰單一次裁罰侵人權，水電工申訴成功，法官：交部相關命令失效。

就遭註銷駕照，不符比例原則，有違憲之虞。〔8〕⁹

由上開例子可以清楚的瞭解，一次性裁罰處分實際上對一般民眾的影響是相當大的。事實上交通部也感受到民眾對此措施有著相當大的反彈，故於今年正式擬定一套對此措施進行救濟之途徑，目前交通部預定此項救濟途徑從今年9月1日起開始實施，但正確的施行日期仍須以行政院發布時間為準。

依交通部對外所提供的資料，因此新救濟措施而得受惠之人約20萬人，其救濟主體為自1997/07/01~2006/06/3因交通罰鍰未繳納被吊銷駕駛執照或汽車牌照者。聲請者可透過補繳罰款來重新申領駕照、牌照。救濟方式為由上開受處分人攜帶身分證，到原發照監理機關辦理。實施日期預計自今年9月1日起5年內均可辦理。〔9〕¹⁰

交通部此等對一次性裁罰處分立場之轉變，我們可以從立法院在審議一次性裁罰的過程中，立法委員向交通部所提出之質詢以及交通部所做之答覆內容窺知一二。

質詢意旨為：

- 一、媒體報導，桃園一位民眾，因為搬家，沒收到超速罰單，結果因為「一次裁罰」的影響，讓他的職業大客車駕照被吊銷，但他渾然不知，三年多來都是無照駕駛。報導還說，根據估計受到一次裁罰的舊制所苦的民眾，估計全台大約有二十萬人。
- 二、雖然95年7月1日相關單位已經改為罰鍰未繳直接送法院強制執行，不再施行「一次裁罰」制度，但是，這六年來已經被監理單位偷偷摸摸吊銷駕照的人，卻有可能至今仍不知道自己駕照被吊銷，而每天開車在路上跑，造成許多潛在性的危險。
- 三、縱裁罰一次性確有其必要，主管機關仍須俟立院修法後方可施行，否則前開一次裁罰之合法送達僅一次，卻對異議人產生四個行政處分，無異讓異議人喪失前開法律所規定救濟之權利，不但違反行政程序法第九十六條第一項第

⁹轉自<http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/jan/10/today-so5.htm>，記者傅潮標／苗栗報導，2008年8月30日，欠罰款註銷駕照 聲請「釋憲」

¹⁰轉自

<http://tw.myblog.yahoo.com/badlaw-badgov/article?mid=998&prev=999&next=956&l=f&fid=5>，蘋果日報，2008年8月13日，陳如嬌／台北報導，一次裁罰 吊照 9/1 起繳錢可領回~20萬人受惠 民眾罵：300元罰款變12萬 修了也要繳 有差嗎？

六款、第一百一十條及違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第四十五條但書之規定，而且與母法（道路交通管理處罰條例）授權之目的未盡相符，亦與法律保留原則有違。四、爰此，為免徒增後續之司法訴訟，浪費國家司法資源，敬請相關單位全面檢討並撤查，研議相關補救措施，以維民眾應有權益，增進人民對政府行政之信賴。

而交通部的回覆為：

- 一、查95年7月1日修正施行前道路交通管理處罰條例第65條第1項第3款既已明文規定：「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；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。」，違反道路交通管理事件裁決書「附記一」並已有：「受處分人不服處罰者，得於接到裁決書之翌日起二十日內，以司法狀紙提出聲明異議，載明裁決日期、字號及理由、交由本（○○監理）所轉送管轄地方法院。」之明確記載，各監理（裁罰）機關依法執行應尚無違反行政程序法之疑慮。
- 二、惟考量原道路交通管理處罰條例第65條第1項第3款既已於95年7月1日修正刪除，針對 貴委員所詢，交通部已責成相關權責單位積極研擬「95年7月1日法規修正前民眾因交通違規罰鍰逾期未繳而於裁處送達時因故未實質送達，致遭註銷駕駛執照，是否宜予補救？」並進行法律可行性之探討。〔10〕

11

從這次質詢，可以清楚瞭解，行政機關認為一次性裁決處分並無違反行政程序法之相關規定，且符合法律保留原則之要求，惟考量原道路交通管理處罰條例第65條第1項第3款既已於95年7月1日刪除，考量該項裁決處分對民眾所造成的重大影響，故試圖研擬相關具體措施，提供給於95年7月1日法規修正前，因交通違規罰鍰逾期未繳而於裁處送達時因故未送達而遭註銷駕駛執照之民眾一個救濟的管道。

肆、實務案例分析-以兩則高等法院之裁定為探討中心

一次性裁決處分對民眾影響甚大，已如同上述，但實務的見解如何，從二件實務上發生的案例，可以清楚的看出實務之看法與態度：

第一件事實為：行為人甲○○於民國（下同）九十年十月十四日十四時三十

¹¹ 此參閱立法院第6屆第6會期第1061號專案質詢，該次質詢係由彭添富委員就一次性裁罰對交通部所做之質詢。轉自<http://210.69.7.187/query/query.jsp>

分，駕駛車牌號碼MF-9785號自小客車，行經中橫公路十七公里處時，因「未帶駕照行駛公路（禁駛）」之違規，為台中縣和平分局警備隊隊員吳正好逕行舉發，並依道路交通管理處罰條例第二十五條第一項第三款規定，裁處罰鍰新臺幣（下同）陸百元。裁決書上載明「罰鍰限於九十二年九月六日前繳納。」，上開罰鍰逾期不繳款時之處理：「**1.**自九十二年九月七日起易處吊扣駕駛執照壹個月，並限於九十二年九月二十一日前繳送執行。**2.**九十二年九月二十一日前未繳送駕駛執照者，自九十二年九月二十二日起易處吊銷，並逕行註銷駕駛執照。**3.**駕駛執照吊（註）銷後，自九十二年九月二十二日起壹年內不得重新考領駕駛執照。」異議人即受處分人甲○○未依裁決書上「裁罰主文」到案，經執行註銷其駕照，一年內不得考照；異議人又於九十三年五月十四日二十一時許，駕駛車牌號碼MF-9785號自小客車，行經台中縣和平鄉○○路○段（白布帆橋前），因「持逾期駕照駕車」之違規，為台中縣政府警察局和平分局雙崎派出所執勤員警當場舉發，苗栗監理所則依法掣開竹監苗字第裁54-HB000000號裁決書，改裁「使用註銷駕照駕車」爰依道路交通管理處罰條例第二十一條第一項第六款規定，裁處罰鍰新臺幣（下同）九千元。針對該一次裁罰性處分，受處分人向臺灣苗栗地方法院聲明異議，該地方法院所持之見解略為：

按所謂行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，唯「行政機關」始得為行政處分。……因此交通部公路總局依據該局之組織條例第八條規定制定交通部公路總局各區監理所組織通則，規範各區監理所組織，因此各區○○○○○道路交通管理處罰條例（以下簡稱本條例）第九十二條第三項規定，所訂定之違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則，對於違反交通規則之裁決書，自屬行政處分。又為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定行政程序法。而其中該法第二條，本法所稱行政程序，係指行政機關作成行政處分。第四條規定，行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。第五條規定，行政行為之內容應明確。第六條規定，行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。第七條規定，行政行為，應依下列原則為之：**1.**採取之方法應有助於目的之達成。**2.**有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。**3.**採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。而行政處分亦為行政行為之一種，自應遵循上開原理原則。就行政處分而言，亦需就具體個案，衡量其方法與目的間是否均衡。

又道路交通管理處罰條例第六十五條規定及道路管理事件統一裁罰基準及處理細則第六十一條規定等規定，可說明監理所對受處分人合法送達裁決書之後，而受處分人於裁決後逾二十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，監理所才能依據上開處罰條款第六十五條及基準及處理細則第六十一條規定依序為之，否則依照監理所目前所採用之一次裁決之合法送達，對異議人產生四個行政處分，讓異議人喪失前項法律規定之權利，實不符合交通管理事件處罰所規定之正當法律程序原則。

從苗栗地方法院之裁定，我們可以發現該地方法院表達出幾點重要之訊息：

- 一、各監理所乃行政機關。
- 二、各監理所依違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則，所為之裁決書，其性質屬行政處分。
- 三、行政機關為行政處分時，應受法律及一般法律原則之拘束，諸如平等原則及比例原則，此乃行政程序法所要求。
- 四、監理所目前所採用之一次裁決之合法送達，對異議人產生四個行政處分，讓異議人喪失道交管理處罰條例及道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則等相關規定之權利，實不符合交通管理事件處罰所規定之正當法律程序原則。

針對該裁定，該監理所向高等法院提起抗告，其所持的理由略以：

- 一、法治主義為中華民國憲法之基本原則，憲法對於構成主義之要素：法律保留及法律優越分別於憲法第二十三條第一七二條規定甚明，準此有關人民權利義務之重大事項，不僅須由法律加以規定，法律之內容且須符合憲法第二十三條所樹立之準則，因法律對行政機關予以必要之授權，但行政機關依據該項授權而為特定行政處分，係憲法賦予之任務，因此，交通部公路總局之組織條例第八條規定制定交通部公路總局各區監理所組織通則，因此各區監理所也隸屬行政機關並承有行政裁量之義務與權利，而違反道路交通管理事件之裁決，依法並無不合，應屬合理法律程序，無庸置疑。
- 二、依違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第四十三條、第四十六條規定，本案異議人，因逾期未到案，本站依法掣開竹監苗字第裁54-H0000000號裁決書，裁決書上處罰主文明確記載各階段裁罰內容，並於附記詳告，如有不服裁決，得依法提出聲明異議之期限；本案裁決書雙掛號送達，由「羅淑貞」君蓋章收受寄回本站，又未依處罰主文到案，本站依處罰主文（二）註銷其駕照應無違法；故本案雖原舉發警局掣單舉發「持逾期駕照駕車」，本站則依法掣開竹監苗字第裁54-HB0000000號裁決書，改裁「使用註銷駕照駕車」。

三、依大法官釋字第四二三號解釋文所示，「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。」本署依法掣開竹監苗字第裁54-H00000000號裁決書，裁決書上處罰主文明確記載各階段裁罰內容，並於附記詳告：「受處分人不服處罰者，得於接到裁決書之翌日起二十日內，以司法狀紙提出聲明異議，．．．」故依前示，本掣開之裁決書實已符合行政處分之構成要件，亦符合行政程序法第五條行政行為之內容應明確。

四、交通部研擬違反道路管理事件裁罰一次性，係參照刑事訴訟有關裁判一次性理論，即裁判之自縛性或稱拘束性及定既判力之範圍，九十年六月一日公佈施行前「違反道路管理處罰條例」第九十條第二項規定「逾三年未執行者，免予執行」，依現行監理作業，裁決後之三次易處處分程序，主管機關若均選擇三年時效將屆滿前行使，致單一違規案件非長達十二年不能結案，恐與時效制度嚴重有違，因之裁罰一次性確有其必要；對於違反道路管理事件之一次裁決作業需經合法送達，對違規人始產生行政處分之效力，倘違規人於收受裁決書後，能於法定期限內對第一階段之裁決繳納罰鍰或不服裁決提出異議時，即無後續吊扣、註銷駕照或延續之處分，只有對漠視行政處分不守法者，才會生四個行政處分，並非對四個行政處分都要聲明異議，亦未直接讓異議人喪失救濟之權利，公路監理單位對違反道路管理事件之裁決，原亦採四個行政處分分別裁決，然施行多年後經檢討發現，分段裁決對不守法者，不但不能達到處罰之效力與目的，對龐大的違規案件處理，產生費時、費力、又浪費公帑。為響應政府推動行政革新、簡化作業、精簡人力、講求效率，自八十九年六月一日起實施違規一次裁決作業，此一次裁決為全國一致性之作業，並已實施四年餘，如被裁定為「應非適法」顯非合法」而撤銷，對四年來已被執行註銷者，實不公平而有差別待遇之嫌，嚴重損及政府執政之公正、公開、合法性與公信力，則對爾後違反道路管理事件裁決業務之執行勢必窒礙難行。

行政機關所持的見解簡單講可以分為下列幾點：

一、各區監理所具有行政裁量之權利，故其依其裁量就違反道路管理事件之裁決，依法並無不合，應符合合理法律程序。

二、該行政機關所為之一次性裁決處分，係依違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第四十三條規定而為之。

三、認同裁決書的性質為行政處分。

四、基於公益及行政效率之考量，一次性裁罰處分應為合法。

該裁定抗告到高等法院時，臺灣高等法院臺中分院係採取支持地方法院見解之立場，而且除了認同地方法院的上開見解外，臺中分院更作出幾點補充：

一、按「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」、「本法所稱行政程序，係指行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為之程序。」行政程序法第一條及第二條定有明文。是行政機關之行政行為若無特別的排除行政程序法適用之明文規定，自應受行政程序法之規範，俾確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴。又行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異（釋字第四二三號意旨參照）。是交通部公路總局依據該局之組織條例第八條規定制定交通部公路總局各區監理所組織通則，規範各區監理所組織，因此各區○○○○○道路交通管理處罰條例（以下簡稱本條例）第九十二條第三項規定，所訂定之違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則，對於違反交通規則之裁決，自屬行政處分，亦應受行政程序法之規範。

二、次按行政程序法第九十六條第一項第六款規定：行政處分以書面為之者其中應記載事項之一有「表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關」。又觀諸違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第四十五條規定：「違反道路交通管理事件，於行為人到案聽候裁決者，處罰機關經裁決後，應宣示裁決內容，並將聲明異議期間及提出書狀之機關，於宣示時一併告知，且記載於裁決書。違反道路交通管理事件，行為人不依規定自動繳納罰鍰，或不依通知限期到案，處罰機關逕行裁決者，得不宣示。但應依前項規定於裁決書載明應記載事項，並送達受處分人」。此規定即與上開行政程序法第九十六條第一項第六款規定之意旨相符，且其中更強調「應依前項規定於裁決書載明應記載事項，並送達受處分人」。申言之，行政程序法中所重視之教示制度，於違反交通規則之裁決非但亦須為同一之適用，尚且須要特別注意遵守，除確保依法行政之原則外，同時俾便人民於

不服時能依其教示適時提出救濟，以保障人民權益。

三、再按書面之行政處分自送達相對人及已知之利害關係人起；書面以外之行政處分自以其他適當方法通知或使其知悉時起，依送達、通知或使知悉之內容對其發生效力。亦為行政程序法第一一〇條所明定。第查交通部為響應政府推動行政革新、簡化作業，固自八十九年六月一日起實施違規一次裁決作業，其實施之理由縱如抗告人所述「公路監理單位對違反道路管理事件之裁決，原亦採四個行政處分分別裁決，然施行多年後經檢討發現，分段裁決對不守法者，不但不能達到處罰之效力與目的，對龐大的違規案件處理，產生費時、費力、又浪費公帑，裁罰一次性確有其必要云云」。然為確實落實依法行政之原則，才能以保障人民權益，增進人民對行政之信賴，因此裁罰一次性即若確有其必要，主管機關仍須修法後方可施行，否則前開一次裁決之合法送達僅一次，卻對異議人產生四個行政處分，無異讓異議人喪失前開法律所規定救濟之權利，不但違反前開行政程序法第九十六條第一項第六款、第一百一十條及違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則第四十五條但書之規定，而且與母法（道路交通管理處罰條例）授權之目的未盡相符，亦與法律保留原則有違。〔11〕¹²〔12〕¹³

簡單講，臺中分院所闡述的意旨可分為下列幾點：

- 一、依據違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則規定，對於違反交通規則之裁決，其性質係屬行政處分，此應受行政程序法之規範。
- 二、行政程序法中所重視之教示制度於違反交通規則之裁決非但須為同一之適用，且須要特別注意遵守，除確保依法行政之原則外，同時俾便人民於不服時能依其教示適時提出救濟，以保障人民權益。
- 三、一次性裁罰處分縱使基於公益及行政效率之考量有其必要性，然為確實落實依法行政之原則，保障人民權益，增進人民對行政之信賴，主管機關仍須修法後方可施行，否則前開一次裁決之合法送達僅一次，卻對異議人產生四個行政處分，無異讓異議人喪失前開法律所規定救濟之權利，不但違反前開行政程序法第九十六條第一項第六款、第一百一十條及違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則第四十五條但書之規定，而且與母法（道路交通管理處罰條例）授權之目的未盡相符，亦與法律保留原則有違。

而臺灣高等法院臺中分院於97年度交聲更字第10號裁定，再度重申相同之見

¹² 臺灣高等法院臺南分院於94年度交抗字第116號裁定，亦持相同見解。

¹³ 此見臺灣高等法院臺中分院93年度交抗字第697號裁定。

解。

惟相同之情形，臺灣高等法院高雄分院就採取迥然不同之看法：〔13〕¹⁴

原審裁定雖以：上開裁決書係屏東區監理所逾越母法以一次之裁決，作成4個行政處分而送達，此一次裁決之合法送達應僅有1次，然卻對異議人產生4個行政處分，實無異讓異議人喪失救濟之權利，不但違反前開行政程序法第96條第1項第6款、第110條及違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第45條但書之規定，而且與母法（修正前道路交通管理處罰條例）授權之目的未盡相符，亦與法律保留原則有違云云。惟按，監理機關自89年7月1日起採用「一次裁罰作業」，即當汽車、機車及駕駛人被舉發違反道路交通管理事件後，如車主或駕駛未在應到案期限內自動繳納罰鍰或到案聽候裁決，處罰機關乃於1個月內依違反道路交通管理事件統一裁罰標準表逕行裁決。如有有效牌照或駕照可資易處者，將分階段處罰之內容（罰鍰、吊扣、吊銷及逕行註銷）及履行期限，於裁決書中一次敘明並送達受處分人；如無有效牌照、駕照可資易處處罰者，則就原處分或裁定確定之罰鍰加倍處分並訂定應繳納之期限，仍無故不繳納者，將移送法院強制執行並註明各履行期限於裁決書送達受處分人，以簡化交通違規之裁決程序，該「一次裁決作業程序」依道路交通管理處罰條例第65條第1項第3款之規定，於受處分人罰鍰不繳納時，按其罰鍰數額，易處吊扣汽車牌照或駕駛執照；如再不依期限繳送汽車牌照或駕駛執照供吊扣，則吊銷汽車牌照或駕駛執照，上開經處分罰鍰，而行為人不繳納罰鍰後之「易處吊扣」、不依期限繳照供吊扣則「吊銷汽車牌照或駕駛執照」，均係法律明定之「罰鍰不繳」之當然法律效果，不待原處分機關另行作成「易處吊扣、吊銷」之行政處分或通知，原處分機關亦無裁量是否易處吊扣、吊銷汽車牌照或駕駛執照之權限，至多僅可依法訂定其吊扣期間及繳交汽車牌照或駕駛執照期限；而法條既明定罰鍰不繳即有易處吊扣、吊銷之後續法律效果，行為人即無因易處吊扣、吊銷而遭受額外不可測之行政行為侵害之虞，是原處分機關縱未另外做成行政處分，而另行通知受處人其原有之駕駛執照遭易處吊扣、吊銷等等，原審遽認為違法，即有審酌之餘地。是本件原審法院認：屏東區監理所以一次之裁決，作成4個行政處分而送達，該行政處分因逾越母法而無效云云，亦有待商榷。

高雄分院所表達的看法可分為下列幾點：

- 一、「一次裁決作業程序」係依道路交通管理處罰條例第65條第1項第3款之規定，對於受處分人罰鍰不繳納時，按其罰鍰數額，易處吊扣汽車牌照或駕駛執照；如再不依期限繳送汽車牌照或駕駛執照供吊扣，則吊銷汽車牌照或駕駛

¹⁴ 此見臺灣高等法院高雄分院96年度交抗字第45號裁定。

執照，上開經處分罰鍰，而行為人不繳納罰鍰後之「易處吊扣」、不依期限繳照供吊扣則「吊銷汽車牌照或駕駛執照」，均係法律明定之「罰鍰不繳」之當然法律效果，而非行政機關另外多作之行政處分。

二、原處分機關無裁量是否易處吊扣、吊銷汽車牌照或駕駛執照之權限，至多僅可依法訂定其吊扣期間及繳交汽車牌照或駕駛執照期限；而法條既明定罰鍰不繳即有易處吊扣、吊銷之後續法律效果，故行為人即無因易處吊扣、吊銷而遭受額外不可測之行政行為侵害之虞。

考量高雄分院持肯定「一次性裁罰處分」之立場，其可能係基於現實情況之考量，畢竟一次性裁罰處分的作法實行了約6年，倘若不肯認行政機關為此等措施之合法性，則因此等爭議所衍生之交通案件，其數量必定繁多，除現實救濟可行性之難以達成外，亦會侵害民眾對行政機關之信任。

惟現實之考量並不能作為行政行為絕對合法之依據，依照行政程序法之規定，行政機關在實行政行為時，仍應受法律及一般法律原則，諸如平等原則及比例原則之拘束。

高雄分院在針對一次性裁罰處分之處理上係將其定位為一個處分，但具有四個法律效果，此與臺中分院所採取的一份裁決書，包含四個行政處分之見解迥然不同。其在對民眾權益之保障上可能稍嫌不足，但在民眾對法律秩序信任的維護上，確實係具有相當之助益。且考量全國行政機關所作之一次性裁罰處分數量之龐大，高雄分院之用心或許可以體諒。惟美中不足之處在於高雄分院未對民眾權益保障作出更為深入之論述，畢竟「誠信原則」亦為行政機關在為行政行為時，所必須考量的重要原理原則，基於「誠信原則」之考量，縱肯認一次性裁罰處分之合法性，在對民眾權益之保障上，是否得依「誠信原則」來賦予受處分人具有其他之救濟管道，則是頗值得研究之處。

伍、結論

觀察大法官於釋字第604號解釋所宣示之意旨，針對行為人於事實上所為一個違規停車行為，以「每逾二小時」為連續舉發之標準，切割為數行為，以達成多次處罰之目的，此一見解將單一之生活事件予以不自然的分割，其在現實上已將行政罰法所接襲之「一行為不二罰原則」，排除於交通法規之領域外，且與大法官於釋字503號解釋中對於單一行為之認定標準不符，對此有部分學者提出批

評。〔14〕¹⁵

本文所探討之一次性裁罰處分，如依行政罰法對「一行為不二罰原則」所建構之原則來作驗證的話，應當無任何違背「一行為不二罰原則」之處，惟大法官於該號解釋意旨所宣示之審查標準，仍舊可以提供我們研究一次性裁罰處分合憲性探討的方向。

在該號解釋中，大法官就「連續舉發」界定為行政執法人員欲藉多次處罰之遏阻作用，以防制違規事實繼續發生，此種手段有助於目的之達成，對維護交通秩序、確保交通安全之目的而言，在客觀條件之限制下，更有其必要性及實效性。

惟每次舉發既然各別構成一次違規行為，則連續舉發之間隔期間是否過密，以致多次處罰是否過當，仍須審酌是否符合憲法上之比例原則，且鑑於交通違規之動態與特性，進行舉發並不以違規行為人在場者為限，則立法者欲藉連續舉發以警惕及遏阻違規行為人任由違規事實繼續存在者，自得授權主管機關考量道路交通安全等相關因素，將連續舉發之條件及前後舉發之間隔及期間以命令為明確之規範。

亦即雖基於公益之考量，原則上承認「連續舉發」之合理性，惟仍須符合憲法第二十三條之比例原則及法律授權明確性原則。大法官最後宣示：衡諸人民可能因而受處罰之次數及可能因此負擔累計罰鍰之金額，相對於維護交通秩序、確保交通安全之重大公益而言，尚未逾越必要之程度。

參照大法官就「連續舉發」之合憲性係採取較為保守的立場，則大法官在衡量一次性裁罰處分之合憲性時，應當會採取肯定的立場。原則上，一次性裁罰處分係基於公益及行政效率之維護等目的而創設，其目的具有合理性，此外行政機關所持之依據，雖為行政命令，但具有道路交通管理處罰條例之授權，故符合法律保留原則，但其在法律授權明確性原則的認定上可能會有不甚明確之疑慮。

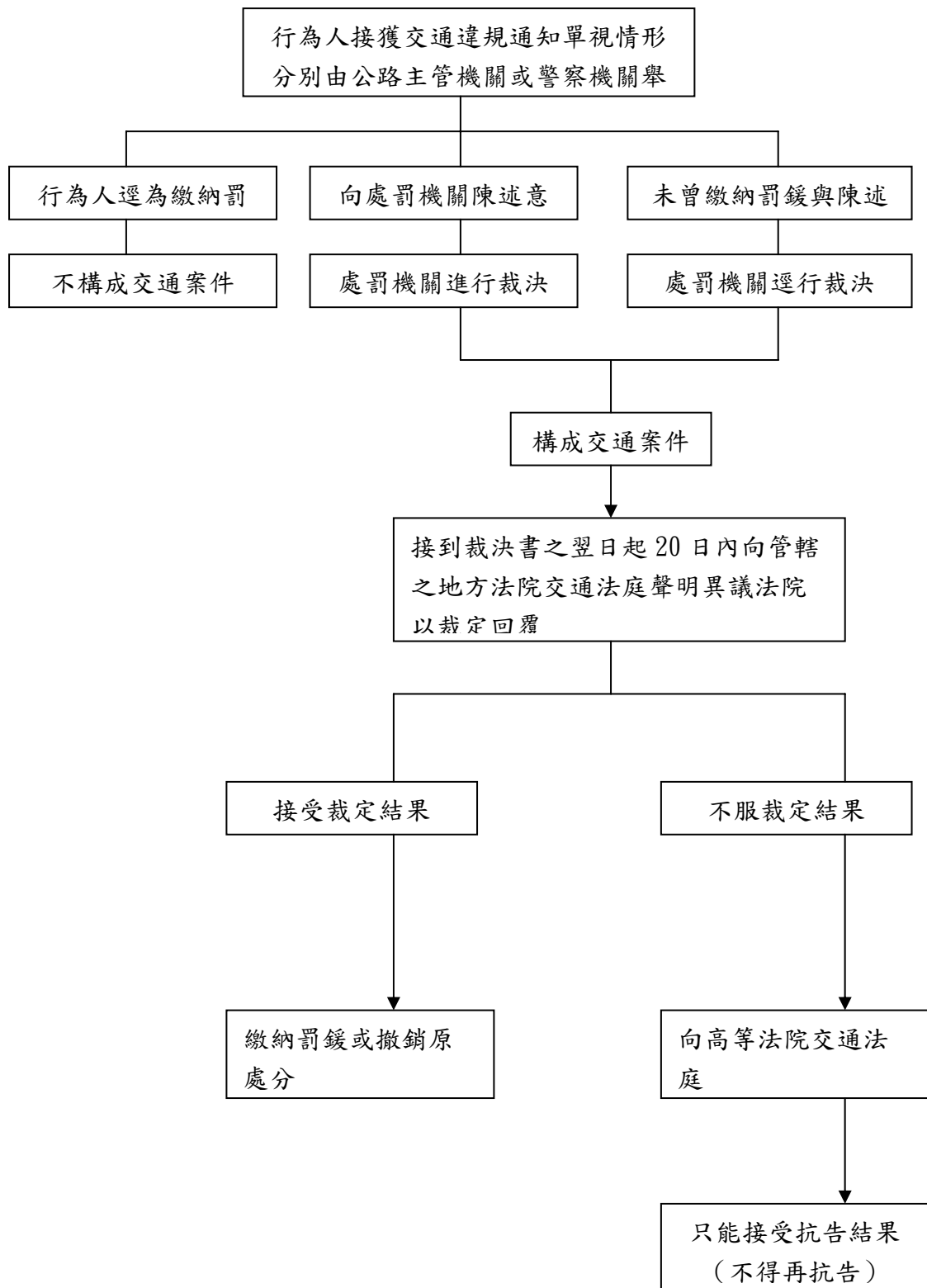
惟就現實環境之考量，一次性裁罰處分對民眾的影響不可謂不大，此從該處分所恃之依據-道路管理事件統一裁罰基準及處理細則第61條於95年6月30日便遭刪除可為得知，而交通部雖然在立場上仍然堅持一次性裁罰處分並不具違法性，但也已開始研擬相關救濟途徑來提供那些受處分者救濟的管道，嚴格講，這仍是一件頗值得令人高興的事情。

總而言之，無論採否定之見解，認為一次性裁罰處分不具合法性，或者是採肯定之見解，認該類處分具備合法性。實務從未明白否定民眾有訴求救濟之權

¹⁵ 參閱劉建宏，大法官釋字第604號解釋之研究-行政罰法上「單一行為」概念之探討，臺北大學法學論叢，64期，96年12月，頁1。

利，畢竟照顧國民亦是憲法賦予國家機關之憲法義務。此次，交通部開始研擬一套可提供先前受一次性裁罰處分者救濟之措施，其機制可能未盡完善，但其所宣示之照顧民眾目的，仍是值得令人讚賞的。

圖一、交通案件救濟程序



九十七年道路交通
安全與執法研討會
中華民國97年10月

澎湖地區酒後駕車防制策略之研究

王瑩瑋¹ 許文光² 黃琪嫻³

摘要

近年來由於酒後駕車肇事之死傷人數一直居高不下，帶來嚴重之社會成本，有鑑於此，政府部門即加強修法，嚴格規範飲酒之數量，並嚴厲懲罰飲酒過量後駕車之民眾，以遏止國內飲酒駕車之風氣。澎湖縣政府為配合中央政策，實施加強臨檢、宣導活動、代客叫車等活動，期能有效防制酒後駕車之行為。

本研究以酒後駕車事故特性(含發生地區、路段、時間、原因、職業別、車種、年齡、性別、死傷人數等)、取締酒駕勤務安排(含人力、路段、時間、績效等)、宣導活動資源投入、以及區域社會經濟與生活型態等多項特性進行分析，用以深入了解酒後駕車與各項變數間之關連性，以及澎湖地區酒後駕車各項問題之癥結，據以研擬有效之酒駕防制措施，以做為取締或服務勤務及教育宣導活動安排之參考，期能提升執法績效，有效防止酒後駕車之違規行為。

壹、前言

近二十年來台灣地區交通事故死亡人數由76年高峰(4373人次)，逐漸下降至約2600人規模，呈穩定之狀況，而近5年來在95年亦增加到3140人次之規模，96年再度下降至2573人次，其中酒後駕車死亡人數平均大約有550人次，其所佔死亡人數比率約為20%，此比率相較於先進國家實有相當大的改善空間，是故進年來政府採取諸多之對策，例如呼氣或血液濃度之規定，及違規之重罰，甚或移送法辦等等，希冀能有效降低其發生之頻率，然其效果似乎並不明顯。澎湖縣是台灣少數之離島縣市，幅員不大，約為126.7平方公里，而人口數僅約9萬人次，每年交通事故之件數平均約有420件，僅佔台灣地區之0.3%，然其近三年來之發生件數(分別是401、512、495件)呈現略為成長之趨勢，相對地死傷人數也由467人次躍升至634人次(雖死亡之人數並無明顯遞增之狀況)，且其中酒後駕車事

¹國立澎湖科技大學行銷與物流管理系副教授

²澎湖縣警察局交通隊隊長

³國立澎湖科技大學服務業經營管理研究所研究生

故件數近三年來亦呈大幅遞增之現象（32→41→81），如下表所示。而死傷人數亦由54人次躍升至82人次，雖然死亡人數並無明顯之增加，但其佔有澎湖交通事故死亡人數之比例一直居高不下，平均有28.2%（11/39），相當值得重視。

表 1

年度	合計			A1 類			A2 類		A3 類
	件	死	傷	件	死	傷	件	傷	件
92 年	378 (38)*	12 (6)*	533 (53)*	9	12	5	369	528	-
93 年	309 (42)	6 (0)	461 (63)	6	6	1	303	460	-
94 年	401 (32)	13 (3)	586 (51)	11	13	5	390	581	-
95 年	512 (41)	4 (1)	664 (48)	4	4	1	434	663	74
96 年	495 (81)	4 (3)	630 (81)	4	4	2	425	628	66
合計	2095 (214)	39 (13)	2874 (296)	34 (-)	39 (-)	14 (-)	1921 (-)	2860 (-)	140 (-)

*：()表酒後駕車件數或人次

資料來源：澎湖縣警察局(2008) [1]

澎湖縣雖為離島縣市其警政組織亦相當完備，設有警察局下轄三個分局（望安、白沙、馬公），分局下設有各分駐所或派出所，每年配合警政署及交通部政策推動相關執法之工作。而現階段對於酒後駕車之防制措施，在區域上，除教育宣導活動外，乃以路邊攔檢為主要之策略，並輔以機動巡邏攔檢之方式加以進行。自94年來為執行酒駕防制勤務，投入之員警人力已較前年大幅增加（約有3-4倍），然其取締之績效（如下表之所示）並未十分顯著。再者每年交通事故發生件數及其死傷人數反呈遞增之趨勢，相當值得探討。

表 2 投入警力與酒後駕車取締績效

年份	92	93	94	95	96	合計
投入警力(人)	1657	1880	6207	7869	7303	24920
取締件數(件)	126	284	149	253	291	1103
移送法辦(件)	70	121	66	107	127	491

資料來源：澎湖縣警察局(2008)

本研究嘗試以統計分析的方法，深入了解本地酒後駕車事故之特性，再配合區域社會經濟特性之分析，並輔以文獻回顧方法，了解國內外酒駕防制之政策或策略，研擬適合本地之酒後駕車防制策略，盼能發揮執法之績效，以有效降低酒後駕車事故之發生。

貳、澎湖縣酒後駕車事故現況及特性分析

2.1 酒後駕車事故現況分析

依酒後駕車肇事及執法績效說明及分析如下：

2.1.1 酒後駕車肇事現況分析：

就酒後駕車肇事案件及死傷人數而言，96年肇事案件共計81件分別是馬公分局72件、白沙分局9件、及望安分局0件，與95年發生60件比較，件數增加21件，死亡增加1人，受傷增加23人，如下表3所示。

表 3 96 年酒後駕車肇事統計表

單位 年度	馬公分局			白沙分局			望安分局		
	件數	死亡	受傷	件數	死亡	受傷	件數	死亡	受傷
96 年	72	3	81	9	0	6	0	0	0
95 年	51	2	53	7	0	8	2	0	3
比較	+21	+1	+28	+2	0	-2	-2	0	-3
項目	件數			死亡			受傷		
96 年合計	81			3			87		
95 年合計	60			2			64		
比較	+21			+1			+23		

資料來源：澎湖縣警察局(2008)

就肇事之時間而言，以星期五發生17件為最多，星期二發生13件次之，星期三、星期日各發生12件再次之。與一般人觀念，認為週休二日為酒後駕車違規之高峰期，明顯不同。另肇事時段則以22-24時發生21件為最多，0-2時發生14件次之，18-20時發生11件再次之，如下表4、5及圖1、2所示。此可作為未來取締酒駕勤務規劃之參據。

表 4 96、95 年酒後肇事星期別分類

年度	星期一	星期二	星期三	星期四	星期五	星期六	星期日	合計
96 年	10	13	12	9	17	8	12	81
肇事率	12.3%	16%	14.8%	11.1%	21%	9.9%	18.4%	100%
95 年	5	12	14	4	12	6	7	60
肇事率	8.3%	20%	23.3%	6.7%	20%	10%	11.7%	100%
增減比較	+5	+1	-2	+5	+5	+2	+5	+21

資料來源：澎湖縣警察局(2008)

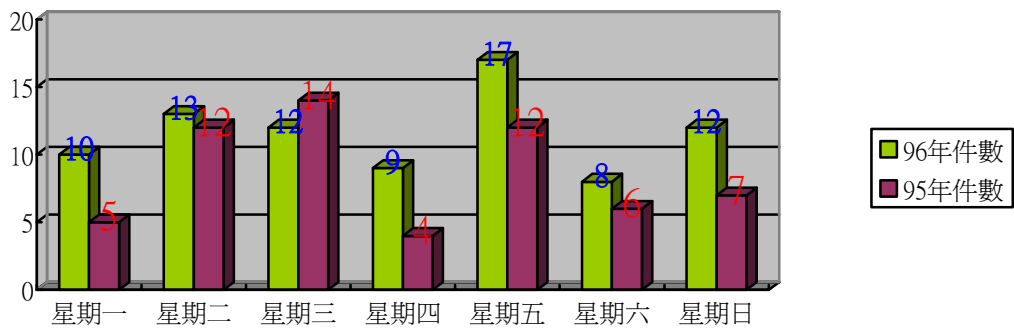


圖 1 96、95 年酒後肇事星期別分類

表 5 96 年酒後肇事時段統計表

晝夜	時段	件數	肇事比率	合計	肇事比率
深夜	0-2	14	17.3%	23	28.4%
	2-4	6	7.4%		
	4-6	3	3.7%		
日間	6-8	1	1.2%	19	23.5%
	8-10	2	2.5%		
	10-12	2	2.5%		
	12-14	1	1.2%		
	14-16	5	6.2%		
	16-18	8	9.9%		
夜間	18-20	11	13.6%	39	48.1%
	20-22	7	8.6%		
	22-24	21	25.9%		
總計				81	

資料來源：澎湖縣警察局(2008)

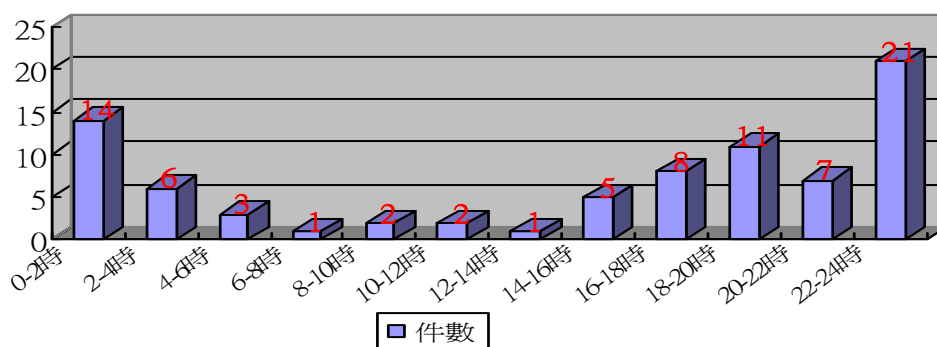


圖 2 96 年 1-12 月酒後肇事時段分佈

就肇事路(段)口而言，酒後駕車易肇事路段以縣204線發生14件，造成1人死亡、18人受傷為最多，縣203線西文段發生10件，造成19人受傷次之，馬公市中華路段發生6件再次之。另縣202線西溪段、縣203線通梁段、外垵段及縣205線案山段等路段，皆有發生酒後肇事情事。

就肇事車種而言，酒後駕車肇事車種以重機車發生36件最多，佔44%；自小客車發生24件次之，佔30%；輕機車發生13件再次之，佔16%；小貨車發生

8件，佔10%。

2.1.2 酒後駕車執法績效分析

96年縣警局共計主動取締酒後駕車210件（馬公分局57件、白沙分局11件、望安分局1件、交通隊104件、保安隊37件），與95年取締193比較，計增加17件。執法件數增加8.8%，如下表6所示。

表 6 96 年取締酒後駕車執法績效統計表

單位	交通隊	保安隊	馬公分局	白沙分局	望安分局	合計
96 年合計	104	37	57	11	1	210
95 年合計	102	42	42	7	0	193
增減比較	+2	-5	+15	+4	+1	+17
百分比	+2%	-12%	+36%	+57%	+100%	+8.8%

備註：不含酒後肇事取締案件。

資料來源：澎湖縣警察局(2008)

就違規年齡之分佈而言，以31-40歲82人最多，21-30歲64人次之，41-50歲61人再次之，如下表7所示。顯見中高年齡者酒後駕車比例甚高，各單位應將傳統強力執法於青壯人口之觀念，擴及中高年齡層，有效防制酒後駕車情事。

表 7 酒後駕車違規年齡別

酒後駕車肇事當事人年齡別							
年齡	15-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80
96 年 人數	8	64	82	61	47	27	2
95 年 人數	12	54	71	62	37	15	2
增減 比較	-4	+10	+11	-1	+10	+12	0

綜上分析，96年計主動取締酒後駕車案件共210件，發生酒後肇事交通事故計81件，相較於95年主動取締193件，而酒後肇事有60件，可知取締件數增加17件，酒後肇事反而增加21件，故雖警局執法取締件數增加，唯酒後肇事案件不降反升，顯示本縣民眾仍對於酒後駕車之事故風險知覺尚稱薄弱，對於取締工作仍具僥倖心態，酒後駕車習慣尚未根除，未來局內尚需加強「酒後不開車」之宣導，並持續取締酒後駕車違法（規）行為。

2.2 歷年酒後駕車事故特性分析

根據澎湖縣警察局（2008）提供之交通事故相關資料得知，澎湖地區酒後駕車事故發生之地區，乃以馬公市區為主約佔有86.2%（1686/1955），即落在馬公分局之轄區內，而其道路之類別乃以市區道路為主約佔有50%（976/1955），其次是縣道約佔有38%（743/1955），道路型態則以交叉路為主約有58.36%（1141/1955），且其於單路部份乃以直路上之事故最為頻繁，佔有87.45%。再者，酒後駕車事故發生之時段在下班之後，即下午4~5點以後到凌晨1點最為密集，約佔有事故之60%（212/354），而其相對應之使用車輛型態，乃以機車為最多約佔56.2%（199/354），其次是自用小客車約佔33.3%（118/354）、小貨車佔12.4%（44/354）。而其發生事故之原因，乃以酒醉（後）駕車失控為最大宗，約佔48.3%（171/354），其次是未依規定讓車約佔17.23%（61/354），再其次為逆向行駛6%（22/354）、及未注意車前狀態5%（17/354）；此原因明顯與一般事故原因以未依規定讓車最多約佔34.6%（677/1955），其次是未注意車前狀態19.48%（381/1955），有所差異。

而事故當事人之職業類別乃以「其他類」居多，約佔26.65%（777/2915），其次為無業者約佔17.22%（502/2915），再其次為大學（研究）生約佔8%（235/2915）、服務工作者約佔6.68%（195/2915），且其年齡之分佈上乃以20~24歲最多佔16%（544/3400），其次是25~29歲約佔11.85%（403/3400），即20~29歲者佔有27.85%比例，而30~39歲者約佔有19%（649/3400）居次，此數據與取締之年齡分佈上，以20~30佔有22.39%（居次），而30~40歲者佔27.47%（居首）略有差異。而在酒駕死傷人數之分佈上，於前言中提及近三年有明顯增加之趨勢，而且死亡人數佔有交通事故死亡人數之大部分，顯見酒後駕車事故導致死亡之機會明顯高於一般之車輛事故。

2.3 澎湖地區社會經濟特性之分析

澎湖羣島距台灣本島約40浬，幅員不大約有126.86平方公里，截至97年7月人口數有92,769人[2]，平均所得不高，而就業人口之分佈上，農林漁牧就業人口不高，僅佔人口之8.57%，工業人口佔20%，最多者為服務業佔71.43%，主要就業機會集中於公部門，受雇於政府部門者佔就業人口之33.9%（遠高於台灣的平均數10.16%），建構了相當特殊且穩定之社會經濟結構[2]。

在產業之發展上主要以推動觀光休閒產業之發展為主，為吸引觀光客之蒞臨，住宿及餐飲業林立，其密度居全台之冠（6.32家/每平方公里）。因以休閒觀光為主要之重點，再加上島民之公部門職業及地理環境之區隔特性，島上之生活步調較為固定且緩慢，人民熱情好客，社會活動也相當頻繁，植

此，三五好友飲酒熱鬧之機會自然較多，加上守法之觀念較為淡薄，交通環境甚為單純（道路不多、車流量不大，約有A~B級之道路服務水準），是故酒後駕車之行為自然而然地衍生出來。

參、酒後駕車防制相關文獻回顧

本研究針對國內外目前存在之酒後駕車防制政策或法規及執法措施或策略，包括呼氣或血液酒精濃度法規（blood alcohol concentration (BAC)）、路邊攔檢（sobriety checkpoint）、適用於年輕人及缺乏經驗駕駛人之較低BAC法規、最低合法飲酒年齡、以及酒類飲料服務人員之人力訓練計畫等，依序回顧如下：

一、呼氣或血液酒精濃度（BAC：blood alcohol concentration）法規

第一次世界大戰前，美國才有州政府通過規定酒後駕車是刑事案件的相關法案。早期酒後駕車法規主要認定酒醉駕車才是違規狀況，爾後再修正為一個體雖然未呈現酒醉狀況，但仍受到相當程度之損傷，在道路上足以產生風險，稱之為「受酒精影響下駕車或損傷時駕車」（Driving under the influence of alcohol or alcohol-impaired driving）[3]。

世界各國就事實判決的法令中採用不同的BAC值之限制，例如：挪威採用0.05g/dL（1963）、瑞典採用0.02g/dL（1990）、澳洲採用0.05 g/dL（1990）、美國採用0.08g/dL（2001），而台灣目前採用0.05g/dL，意即體內血液酒精濃度超過最高之法定BAC值0.05（相對於呼氣酒精濃度0.25 mg/L），即是違法行為。

該項措施對於防制酒後駕車行為，被評估為有強而有力之證據支持該策略是有效的[4]，且其實行後可減少死亡比率約為7%（以中位數表示，其四分位差界於15%~4%之間）。

二、路邊攔檢

攔檢（Sobriety checkpoints）策略一般而言有二種做法[4]：

一為隨機性呼氣測試攔檢（RBT：random breath testing）：所有駕駛人停下來接受檢測，應用於澳洲及歐洲一些國家，常引發憲法保護不受不合理搜索和逮捕之爭議，在美國並不採用。美國另採用另一種做法，即選擇性呼氣酒精測試（SBT：selective breath testing），警員需有明顯理由懷疑駕駛人有喝酒，才攔檢進行酒測，而定點攔檢之作為需透過媒體加以公佈（publicize），故台灣採行之路邊攔檢接近此方式。

攔檢策略乃衍生於嚇阻理論（deterrence theory），即利用增加酒後駕車

被逮捕之知覺風險以減少酒駕之事故。而其知覺風險受公開化水準 (level of publicity) (伴隨執法努力所產生)、攔檢活動之能見度、偵測可能性查核之頻率和駕駛人閃避偵測能力之信念等因素之影響, 根據Voas等[5]研究針對擁有100,000個有駕照之駕駛人社區, 進行為期一年之156個查核點 (每一個有4小時) 之實驗活動, 評估其SBT之成本效益比為\$6 (每一元之投資) (\$7.6百萬/\$1.6百萬)。另一研究者Stuster et al. [6]評估一9個月選擇性攔檢活動 (針對加州4個社區, 每個社區有18個檢查點) 之成本效益比為\$23 (每一元投資) (\$3.7 million/\$0.164 million)。

另就RBT攔檢之成本效益而言, 在Arthurson et al. [7]研究中, 針對New South Wales (Australia) 進行3年全州之RBT實驗活動, 其花費之經費僅約\$4百萬, 而創造之利益有\$228百萬 (約減少75%之死亡及受傷之件數), 其執行成果相當令人滿意。另Wesemann et al. [8]針對荷蘭全國所施行之RBT查核點進行評估, 其所創造之利益約有\$31.4百萬, 而其成本僅約有\$15.6百萬, 其益本比約為\$2 (每元之投資), 其執行成果也相當不錯。

由上述之文獻回顧可知, 攔檢策略在各國之研究報告均指出是一項益本比相當高之可行的酒駕執法策略。然近幾年來, 攔檢之措施在美國有許多州政府, 其實行意願出現不彰之現象[9], 歸納其原因主要是警力及資金 (訓練及設備) 之缺乏所致, 其他原因尚有某些州認為機動性之巡邏效果遠大於定點攔檢措施 (其缺點有: 攔檢率低、需要人力較多、攔檢勤務較無變化、氣候影響大、人員有受傷之風險、對於無飲酒被檢查者造成不便及不公平、政治上之支持較少), 其研究中提及若要提昇攔檢績效, 需針對警員進行適當之教育訓練, 讓其學習如何有效率、有效能、安全地、合法地透過小組 (2~5人) 人員執行攔檢活動。

三、較低血液酒精濃度法規 (針對年輕人或無駕駛經驗者)

Zador et al. [10]研究推估男性駕駛人年齡界於16~20歲, 若其血液酒精濃度界於0.08~0.1 g/dL之間, 因而發生事故之機率是沒喝酒駕駛人之24倍, 顯示較年輕或缺乏駕駛經驗者飲酒後發生事故之機會較正常人高出許多, 故世界各國對於年輕人或缺乏駕駛經驗者均規定較低之BAC值, 例如美國採用0.02 g/dL (1995), 適用於21歲以下年輕人。反觀國內合法開車年齡在18歲, 顯然較低於美國, 並未對於18歲以下設定合法之血液酒精濃度值, 然於兒童及少年福利法中規定未滿18歲者, 是不能飲酒的。

四、最低合法飲酒年齡規定 (MLDA: minimum legal drinking age)

在美國有許多州在1970年代早期紛紛調降合法飲酒年齡, 然因青少年的

交通事故增加，故又紛紛調昇年齡限制，而為解決青少年喝酒開車之問題，聯邦立法要求各州採行最低21歲之合法飲酒年齡限制。直到1987全美各州才均加以採用[4]。反觀國內現階段於根據兒童及少年福利法（97.08.06修訂）第26條規定：「兒童與少年（指未滿18歲之人）不得為下列之行為：一、吸藥、飲酒、嚼檳榔...任何人均不得提供第一項之物質、物品予兒童及少年」。

五、酒品服務人員介入防制酒後駕車計畫

一般人經常在酒吧、俱樂部及餐廳喝酒後開車回家。在O'Donnell[11]及Lang et al.[12]研究中發現有40~60%之酒後駕駛人是剛從合法之飲酒地點離開。故美國於2000年有11個州推動服務人員訓練計畫，有10個州針對自願實行服務人員訓練之合法業者提供責任性之保護。而地方政府也同時下令推動服務人員之訓練計畫。而其訓練之內容有：特定之介入技巧，諸如在飲酒過程中提供食物、延遲送酒服務、或拒絕送酒服務等。

另有些計畫係針對合法可飲酒之行業，評估其酒品服務政策，並提供建議以減少酒醉之發生，諸如減少飲酒之鼓動、提供非酒精類飲料、及增加食物之取得或提供。反觀國內並無諸如此類之訓練計畫，然近年來結合餐飲業者推動代客叫車之服務，堪稱是一可行之作法，然其績效及作法，尚需加以探討及改善。

肆、可行酒駕防治策略之研擬

由上述之酒後駕車防制現況及酒駕事故與社會經濟之特性分析可知，有效之酒駕防制策略，應專注於提高駕駛人酒後駕車被攔檢之知覺風險，並提高攔檢之成功率，再者由執法之角度轉為以服務為出發之觀點，適時創新防制之策略，是未來必須持續進行之策略再造工程。以下提出幾點可供參考之酒後駕車防制策略：

一、由點至線再擴大至網狀面之攔檢策略

警力之統整並進行集體攔檢行動，以創造面狀包圍之氣勢及作為，再透過機動巡邏攔檢之措施，達到網狀封鎖之效果。就澎湖地區而言，取締酒後駕車勤務的規劃，應整體考量，分析研判規劃具體任務目標，置重點於餐飲業週邊道路、市區主要聯外道路及郊區道路。以市區為主、郊區為輔，針對轄內酒後肇事案件發生較多之路段，增設路檢點，加強執法強度與密度；另不宜偏重夜間及週休二日，而忽略星期一至星期四之勤務規劃，除夜間18時至24時即深夜0時至2時時段編排取締勤務外，日間應不定時規劃，以提高見警與攔查率，達到嚇阻之效果。

另需針對轄區舉辦各項重要餐會、喜宴等易飲酒活動場所，由各分局於活動場所出入口或附近道路彈性規劃執法勤務，以達預防事故發生功效。為避免路欄檢查時，駕駛人突然採取倒車、調頭駛離、轉入巷弄等危險之逃避稽查行為，攔檢點的勤務部署，應予檢討強化，配置網狀攔截警力，以防制規避稽查之駕駛行為，彌補勤務漏洞。

再者，應提昇員警對於酒後駕車外顯徵兆的辨識判別能力。參照酒精測試紀錄表，針對駕駛人未依規定使用燈光、駛入對向車道、對交通號誌反應遲緩、蛇行、車身搖擺不定、轉彎半徑過大或過小、車輛行徑偏離常軌及忽快忽慢等險無法正常操控或其他險無法正常安全駕駛之具體情狀，不限於專案勤務時機，尤以騎乘機車駕駛人，均應加強機動攔檢。

二、機動巡邏攔檢策略

被動定點式之路檢有其缺點存在，其中用路人之逃避能力或行動，諸如突然倒車、調頭駛離、轉入巷弄等等，可能引發額外之事故，需加以考量。由前述之文獻回顧中，得知美國有若干州認為機動式巡邏攔檢優於定點式之路檢，再者，由縣內執勤之員警之經驗得知，該法確有其優越性，諸如主動性高、機動性佳（具空間搜尋之能力）、攔檢率高、人力節省、有效抑制駕駛人之逃避行為、同時兼具巡邏之效果等，其亦可搭配定點或路檢執行，可收事半功倍之效果。

三、餐飲業代客叫車策略

合法飲酒地點提供飲酒之場所及氣氛是酒後駕車之重要來源。為有效避免消費人員飲酒過量之問題，服務人員介入控制的積極預防做法，國外已行之多年，然因國內之文化背景不同，其實用性或適用性仍受質疑，故各縣市政府遲未採用。然為有效避免飲酒後開車之行為，遂鼓勵各縣市（社區）能推廣餐飲業「代客叫車」之消極防範做法，然此做法畢竟是自發性之服務工作，其效果需視餐廳業主及飲酒者之配合程度而定，是故公部門應加強代客叫車活動之宣導工作，以推廣該活動並增進其實質之效果。再者其執行之實績應有適當紀錄及鼓勵，故需建立適當之追蹤機制，以作為獎勵之依據。

四、酒後駕車防制「志工」介入策略

類似於醫院之志工，酒駕防制「志工」巡迴於各餐飲業進行宣導，及一線之防制措施，例如幫忙處理、協調、並紀錄代客叫車事宜，甚至進行專車接送（酒（後）醉專車之服務）服務，且此服務可採機動性派遣方式進行，即餐廳有需要時，隨即呼叫志工處理。再者，該等服務事業，若將「志工」之

定義加以推廣至一般個人或公司之運送業者，或許可能成為未來新興之「酒醉人員宅配服務業」，即類似於現階段計程車與餐廳搭配送人到家或目的地之活動，只是由專業之公司加以處理，因為有些計程車司機並不願意涉入。

五、持續性之宣導活動

酒後駕車之不當行為，雖有相關規定，並採取重罰的措施，然民眾之認知尚有差距，為有效改善該等行為之發生，需透過持續不斷的宣導及防範措施，讓民眾深入了解行為之嚴重性，適度修正其行為或喝酒時之因應措施，以實質避免酒後駕車狀況之發生。而全民宣導活動除配合中央之政策執行之外，需針對縣內學校之巡迴教育宣導工作持續地進行，以內化為學生之實際認知。

伍、結論與建議

酒後駕車所造成之交通事故不管是件數或死傷人數，近幾年來一直居高不下，而澎湖地區酒駕死亡人數更是本地交通事故死亡人數之主要來源，究其事故原因主要是酒後車輛失控所造成，是故如何減少或杜絕駕駛人酒品之使用量，成為政府部門及各界關切之重要問題。

本研究根據目前澎湖縣警察局之酒後駕車執法勤務現況、酒駕事故、及社會經濟特性之分析，深入了解其酒後駕車行為之發生源由，事故發生之原因及其特性，試擬初步之改善策略，以供實務界之參考。

因本研究僅為初探，未來需更進一步蒐集更詳細之酒駕相關之資料，有效釐清酒駕事故之內涵特性、酒駕勤務規劃之策略思維、宣導活動之規劃、設計與執行，甚至於績效之評估等，以了解各策略執行之瓶頸所在，再透過問卷之訪談，得知居民對於酒後駕車防制措施及相關規定之了解及認知，以做為更具體改善策略研擬及施作之參考依據。

參考文獻

1. 澎湖縣警察局，92~96 年交通事故及酒後駕車事故統計表，2008。
2. 澎湖縣政府網頁，網址<http://www.penghu.gov.tw/files/PH.pdf>，2008。
3. 胡谷展、黃承傳，2002。台北市酒後駕車執法策略與績效之研究，碩士論文。
4. Ruth A. shults, Mary O. Alao, Robert S. Thompson, 2001. Reviews of evidence regarding interventions to reduce alcohol-impaired driving, *Am J Prev Med*, 21(4S), 66-88.
5. Voas RB., Tippets AS., Fell J., 2000. The relationship of alcohol safety laws to drinking drivers in fatal crashes. *Accid Anal Prev*, 32, 483-92.
6. Stuster JW., Blowers PA., 1995. Experimental evaluation of sobriety checkpoint programs, Washington DC: U.S. Department of Transportation, National Highway Safety Traffic Administration, DOT HS 808 287.
7. Arthurson RM., 1985. Evaluation of random breath testing, Sydney: Traffic Authority of New South Wales, Research Note RN 10/85.
8. Wesemann P., 1990. Costs and benefits of police enforcement in the Netherlands. In: Perrine MW, ed. *Alcohol, drugs, & traffic safety: proceeding of the 11th International Conference on Alcohol, Drugs & Traffic Safety*, Chicago, IL, October 24-27, 1989. Chicago, IL: National Safety Council.
9. James C.F., Susan A.F., Allan, F.W., Michele F., 2003. Why are sobriety checkpoints not widely adopted as an enforcement strategy in the United States? *Accident analysis and prevention*, 35, 897-902.
10. Zador PL., Krawchuk SA., Voas RB., 2000. Alcohol-related relative risk of driver fatalities and driver involvement in fatal crashes in relation to driver age and gender: an update using 1996 data. *J Stud Alcohol*, 61, 387-395.
11. O'Donnell MA., 1985. Research on drinking locations of alcohol-impaired drivers: implications for prevention policies. *J Public Health Policy*, 510-525.
12. Task Force on Community Preventive Services, 2001. Recommendations to reduce injuries to motor vehicle occupants: increasing child safety seat use, increasing safety belt use, and reducing alcohol-impaired driving. *Am J Prev Med*, 21 (suppl4): 16-22.

