

九十七年道路交通  
安全與執法研討會  
中華民國97年10月

## 交通聲明異議案件如採行有償制所生影響 與交通執法關係之探討

林家賢<sup>1</sup>

### 摘要

交通聲明異議案件現今為普通法院刑事庭兼為交通法庭所審理，訴訟程序準用刑事訴訟法而採行無償制，為原本屬於行政法院審判權範圍行政爭議事件之例外。本文以下透過交通聲明異議案件救濟程序之爭議為開端，先探討前提要件中之訴訟制度劃歸普通法院交通法庭之合憲性後，再針對此類案件日後如回歸行政爭訟救濟途徑並改採有償制後，對交通法庭、處罰機關、舉發機關（警察機關）交通執法、受道路交通裁罰處分之人民等四個面向所生影響作一探討，並提出本文之結論與建議。

### 壹、前言

交通聲明異議案件，其意義乃指依道路交通案件處理辦法第2條第1款所規定：「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。」而不包括同辦法第2條第2款所規定之「道路交通刑事案件」<sup>[1]</sup>。我國由於以往行政爭訟法制之不備，以及立法者與人民對於行政機關所為之行政行為缺乏信賴，導致諸多原本屬於行政法院審判權範圍之行政爭議事件皆透過所謂之「立法形成自由」遁入分屬法制面較為完備之普通法院民事庭、刑事庭而為審判，而形成行政訴訟審判之例外。以交通聲明異議案件為例，即屬此種典型之例外，亦即由普通法院刑事庭兼為交通法庭，對於人民不服處罰機關所裁處之本質上屬於行政罰之交通秩序罰<sup>[2]</sup>而提起的交通聲明異議案

<sup>1</sup>臺灣板橋地方法院法官

<sup>[1]</sup>道路交通刑事案件，在形式裁判上雖係由普通法院刑事庭對外以交通法庭名義行之，然實際上係因檢察官偵查被告有無因道路交通事故涉有相關刑事責任而予偵查起訴，再由普通法院刑事庭法官依調查證據之結果予以判決認定被告之行為有無構成刑事犯罪而加以處罰，係由普通法院刑事庭（交通法庭）為原始管轄，與審理交通聲明異議案件之裁定屬於後置管轄之概念有所不同。

<sup>[2]</sup>本文以下所稱之交通秩序罰，係採其狹義概念，亦即僅限於違反道路交通管理處罰條例中所明文規定具有制裁性質之侵益處分而言。其餘最廣義的概念、廣義的概念或相關名詞詮釋，參見

件而為審查。此種訴訟制度之規範是否妥適，前雖經司法院大法官議決釋字第四一八號肯定其合憲性，惟學理及司法實務層面對此號解釋之檢討及質疑，至今仍源源不絕，更遑論交通聲明異議案件之數量逐年增加，逐漸佔據原本需行第一審合議審判、交互詰問而負擔早屬沈重之普通法院刑事庭法官於審理刑事案件之時間與空間。此外，另輔以目前法制上亦屬於行政訴訟審判例外之選舉罷免事件、社會秩序維護法事件、國家賠償事件等因訴訟制度本質對於普通法院民事庭、簡易庭法官所生之影響及負荷，以至於現今司法院乃有「設立地方行政法院可行性」之倡議<sup>[3]</sup>。

有關普通法院交通法庭審理交通聲明異議案件之訴訟制度，依現行道路交通管理處罰條例第89條準用刑事訴訟法之規定，固雖運作至今將近40年，看似並無窒礙，惟將本質上屬於對行政處分不服之行政爭訟事件之訴訟程序準用刑事訴訟法之結果，實際上對道路交通法規所衍生之法律爭議問題解決，助益甚少，更遑論可發揮權力分立原則下之司法權監督行政權，並對行政行為為合法性控制，進而解決法律問題之爭議，其後再據之強化行政行為之合法性等功能。尤以交通聲明異議案件之訴訟程序準用與其本質不符之刑事訴訟法之結果，因無需徵收裁判費而使受有輕微罰鍰或輕微不利處分之道路交通裁罰受處分人，例如闖紅燈、違規停車、超速違規行為等，在諸多違規事實與證據相當明確下，或猶抱持姑且一搏冀獲免罰之心態而濫行提起異議，使得此類濫訴之異議人排擠正當權利人迅速請求普通法院交通法庭保護之機會，並有違公平原則及使用者付費原則，更嚴重侵蝕、排擠普通法院刑事庭法官審理金融、貪瀆、暴力、性侵害、智慧財產、組織犯罪等重大刑事案件所需耗費之國家司法資源。又以行政訴訟為例，亦因自89年7月1日起施行新制之行政訴訟法以來，因採取無償制而無需徵收裁判費，導致濫訴者嚴重耗費國家有限之司法資源，亦造成高等行政法院及最高行政法院沈重之負擔，故為遏止此類濫訴等情形，司法院乃召集行政訴訟制度研究修正委員會及蒐集國內外相關立法例及學說而修正行政訴訟法有關裁判費改採有償制之規定，其後該修正案業經立法院三讀通過並於96年7月4日經總統公布而施行。是以

---

林家賢，《司法對交通秩序罰審查問題之研究—以普通法院交通法庭審查為中心》，新學林，1版1刷，2007年7月，4-7頁。

<sup>[3]</sup>〈司法院評估設置地方行政法院可行性〉，《司法周刊》，第1382期，97年3月。其內容摘要即以：行政訴訟制度自89年7月1日起，由一級一審制改採二級二審制度，設置臺北、臺中、高雄3所高等行政法院及改制原行政法院為最高行政法院，審理公法上爭議事件。隨著社會變遷，行政事務越趨龐雜、專業，使公法上爭議事件集中行政法院審判，確有其必要。惟目前選舉罷免事件、交通聲明異議事件、社會秩序維護法事件、國家賠償事件等具有公法性質的爭議事件，依相關法律規定，仍由普通法院審理，爭議之性質與審理之程序不相配合，有檢討之必要。因此，司法院將研議設置地方行政法院或在地方法院設置行政法庭，以評估由行政法院集中處理上述各類行政爭議事件之可行性。制度的創設與變革，必須結合現實情狀予以衡量。設置地方行政法院攸關人民訴訟權，除涉及司法二元制、審級制度等學理面議題的探討，尚需考量國家財力、人力需求、法規修正及行政機關的配合等諸多問題。司法院近期內將成立「設置地方行政法院評估專案小組」，就相關問題審慎研議。

在未來交通聲明異議案件之訴訟制度即將面臨幡然改貌之際，本文以下僅以如採行有償制為例，分述探討在訴訟制度本質上屬於行政訴訟性質之交通聲明異議案件在現行法制下之救濟制度相關爭議，以及日後此一訴訟制度如準用或適用行政訴訟法採行有償制後，對交通法庭、處罰機關、舉發機關交通執法、受道路交通裁罰處分之人民所生影響作一探討，並提出本文之結論與建議。

## 貳、交通聲明異議案件救濟程序之爭議

### 2.1 現行法制有無妥適保障人民訴願權

訴願權係憲法所賦與人民之基本權利之一，我國憲法第16條即規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」而依訴願法第1條第1項規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願，但法律另有規定者，從其規定。」由此可知，訴願之目的，在於矯正行政機關之違法或不當處分，保護人民之權利或利益，以貫徹法治之本旨。此種藉由行政自我控制（Selbstkontrolle）作為司法（行政法院）審查之先行程序所為之事後審查，除保障人權之功能外，一則可減輕行政法院之負擔，再則可藉以表示司法尊重行政<sup>[4]</sup>。

然立法者並非將所有不服行政處分之違法或不當事件，皆經由訴願程序，進而交由行政法院審理。如交通聲明異議案件，即屬於訴願法第一條第一項但書所稱之法律另有規定情形，亦即道路交通管理處罰條例第87條規定：「受處分人，不服第八條主管機關所為之處罰，得於接到裁決書之翌日起二十日內，向管轄地方法院聲明異議（第1項）。法院受理前項異議，以裁定為之（第2項）。不服前項裁定，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（第3項）。」此一規定，應屬於例外排除人民行使憲法所保障「訴願權」之規定<sup>[5]</sup>。或認人民不得訴願，應向法院提起訴訟之謂<sup>[6]</sup>。至於曾有論者引用學者所述因道路交通案件處理辦法（第12條以下之異議、抗告）視為訴願有關之法規命令，亦為訴願制度之規範基礎<sup>[7]</sup>，因而認為交通法庭審理交通聲明異議案件之性質，雖名為「聲明異議」，目的乃為請求撤銷或變更原處分，實質上即為訴願<sup>[8]</sup>。然此一見解實有未妥，理由如下：其一，我國採取大陸法系國家之司法二元訴訟制度，亦即在

<sup>[4]</sup>李震山，〈「道路交通安全行政法制」之建構與問題舉隅〉，《台灣本土法學雜誌》，第63期，2004年10月，115頁。

<sup>[5]</sup>李震山，前揭文（註<sup>[4]</sup>），115頁。

<sup>[6]</sup>陳新民，《行政法學總論》，三民書局，修訂7版，89年8月，493頁。

<sup>[7]</sup>蔡志方，〈訴願制度〉，翁岳生編，《行政法（下）》，元照，3版1刷，2006年10月，267頁。

蔡志方，《行政救濟法新論》，元照，2版1刷，2001年8月，26頁。

<sup>[8]</sup>李昆霖，〈交通聲明異議案件之處理（上）〉，《司法周刊》，第1213期，93年12月2日。

普通法院之外，另設行政法院以受理行政訴訟，雖我國立法者將本質上屬於行政爭議事件的交通聲明異議案件審判權（或稱裁判權）劃歸普通法院交通法庭審理，然此處司法審查制度之本質仍在於審查原處分之違法與否，此係基於權力分立原則下之司法監督、審查行政行為之合法性所始然，並不及於監督、審查行政行為之合目的性，且亦係基於司法權尊重行政權所得出之結果。司法審查制度在此所為者，主要在於監督、審查行政行為之合法性，作為行政行為的「合法性控制」，並非以自己所為之裁定取代處罰機關所裁處之交通秩序罰。又司法的基本功能係在具體個案中適用法律，確定法的意旨，從而透過訴訟方式所提供的權利保障，自亦僅得限制在對行政機關適用法律是否正確，有無違法之合法性審查，而不得及於對行政決定是否妥當之合目的性審查<sup>[9]</sup>。亦即行政訴訟應嚴守司法的界限，避免成為如德國學者Fleiner所謂之「上級行政機關」<sup>[10]</sup>。其次，訴願與司法二元訴訟制度在制度設計上，本即不同，訴願乃在於藉由行政自我控制作為司法審查之先行程序所為之事後審查，除有保障人權之功能外，並有減輕司法之負擔及司法權尊重行政權之功能，而司法審查制度則係基於權力分立原則下之司法監督、審查行政行為之合法性，用以保障人民權益，故兩者除保障人權之功能相同外，其餘功能均屬迥異，若認交通法庭所為之訴訟程序及裁定係屬於實質上之訴願程序及決定，不僅混淆訴願機關與交通法庭兩者於憲法所架構之權力分立原則下之定位，亦即司法權與行政權兩者之權限分配與權力制衡模糊不清，且交通法庭亦自我侷限為處罰機關之上級訴願機關，並產生司法權干涉行政權而有違反權力分立原則之虞。再者，雖道路交通案件處理辦法第20條規定：「交通法庭認為聲明異議有理由或聲明異議雖無理由而原處分『不當』或違法者，應以裁定將原處分經聲明異議部分撤銷，並自為裁定，但因原處分機關無管轄權而撤銷之者，應移送有管轄權之機關。」顯然將交通法庭之審查範圍及基準擴及於交通秩序罰之合目的性，然此一規定應有違憲之虞，理由亦如先前二點所述，且學者見解亦認為，交通法庭對於原處分「不當」者，竟得以逕行撤銷自為裁定，相較於行政法院審理行政訴訟時，僅止於以「違法」之行政處分為裁判對象，是否妥適頗值爭議<sup>[11]</sup>。故此處自不得以該規定，倒果為因，反推認為交通法庭所為之訴訟程序及裁定係屬實質上之訴願程序及決定。

學者亦曾指出，聲明異議制度（不得訴願）之規定，完全限制、甚至剝奪了交通裁罰機關行政自我審查的機會與權利，反而無法就違法或不當的交通裁罰處

---

<sup>[9]</sup>盛子龍，《行政法上不確定法律概念具體化之司法審查密度》，台灣大學法律學研究所博士論文，1998年6月，216頁。

<sup>[10]</sup>葉俊榮，《行政裁量與司法審查》，台灣大學法律學研究所碩士論文，1985年6月，209-210頁。

<sup>[11]</sup>李震山主持，《司法對警察行政行為審查問題之研究》，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，中央警察大學國境警察學系執行之研究計畫，87年8月，73頁。

分，即時而有效地處理（如撤銷或變更原處分）。如此一來，根本違背一般行政救濟法制中訴願程序，希冀提供行政機關自我省審之目的。復因原處罰機關大多不願主動撤銷或變更違法或不當之原處分，無形中亦增加地方法院交通法庭的案件負擔量。同時也助長了交通裁罰機關行政怠惰的心態，使其逐漸欠缺行政自我反省的能力，並造成司法人力與資源的浪費。由此可見目前交通裁罰處分之行政救濟，不經訴願程序而向地方法院提出聲明異議，此一制度之弊害，實不容小覷<sup>[12]</sup>。準此可認，在現行法制下之交通聲明異議案件救濟程序顯然缺乏訴願層級之救濟，對於交通法庭、處罰機關、受交通裁罰處分之人民而言，所生影響顯以負面居多，更無以妥適保障憲法所揭示之人民訴願權。

## 2.2 訴訟制度之爭議

在司法審查之訴訟制度救濟層級上，將原本屬於行政爭訟事件之交通聲明異議案件劃歸普通法院交通法庭審理，而不循訴願、行政訴訟之救濟途徑，雖在形式上符合訴願法第1條第1項但書之規定，然在實質上是否合於司法二元訴訟制度之精神，雖前於85年12月20日經司法院大法官議決作出釋字第四一八號解釋，惟來自於學理及司法實務層面對此號解釋之檢討及質疑始終不曾間斷，以下即就此一訴訟制度劃歸普通法院交通法庭之合憲性有肯定及否定之二種見解析述如下：

### 2.2.1 肯定訴訟制度劃歸普通法院交通法庭之合憲性

司法院大法官議決釋字第四一八號解釋即係肯定此一訴訟制度劃歸普通法院交通法庭之合憲性，其解釋文即以：「憲法第十六條保障人民有訴訟之權，旨在確保人民有依法定程序提起訴訟及受公平審判之權利。至於訴訟救濟，究應循普通訴訟程序抑依行政訴訟程序為之，則由立法機關依職權衡酌訴訟案件之性質及既有訴訟制度之功能等而為設計。道路交通管理處罰條例第八十七條規定，受處分人因交通違規事件，不服主管機關所為之處罰，得向管轄地方法院聲明異議；不服地方法院對聲明異議所為之裁定，得為抗告，但不得再抗告。此項程序，既已給予當事人申辯及提出證據之機會，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牴觸。」並於理由書中進一步指出：「……是受處分人因交通事件對行政機關處罰而不服者，應由普通法院之交通法庭審理，而非如一般行政爭訟事件循訴願、再訴願及行政訴訟程序，請求救濟。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……」輔以本號解釋之作成係於85

<sup>[12]</sup>劉嘉發，〈道路交通秩序罰回歸行政訴訟救濟制度之研究〉，《行政訴訟制度相關論文彙編第5輯》，司法院印行，1版，96年12月，120-121頁。

年12月20日，該時訴願法、行政訴訟法皆沿襲簡陋舊制，並未大幅翻修，行政法院亦僅有一所，現實上行政法院法官人力根本不足，立法者及司法院大法官在此一訴訟制度之設計及解釋上，所持肯定劃歸普通法院交通法庭合憲性之主要理由偏重上開論述，而承認此一訴訟制度之設計係立法形成自由之空間而屬合憲，顯係遷就當時現實時空及法制之考量。

## 2.2.2 質疑訴訟制度劃歸普通法院交通法庭之合憲性

然而，隨著時空的變遷，我國行政法學理論及實務亦隨之大幅進展，在行政爭訟法制上，訴願法及行政訴訟法隨之大幅翻修而均自89年7月1日起施行，在法院組織上亦擴編為最高行政法院一所，臺北、臺中、高雄高等行政法院三所，行政法院法官人力亦大幅擴編。而在行政作用法制上，行政程序法、行政執行法、警察職權行使法及行政罰法等其後亦隨之分別公布而施行，是在時空演變及相關法制變革後，上開肯定交通聲明異議案件訴訟制度劃歸普通法院交通法庭係屬合憲性之主要論點即隨之受到來自於學理及司法實務層面之檢討及質疑，而學者及論者對於此一訴訟制度通常連同道路交通管理處罰條例第89條：「法院受理有關交通事件，準用刑事訴訟法之規定；其處理辦法，由司法法院會同行政院定之。」之規定一併探討，以下茲將各種質疑見解分述之：

一、有學者認為，大法官上述之見解，大都植基於「對不服受處分者已提供正當法律程序以供救濟，與憲法第十六條尚無抵觸」，其既承認立法所創設之司法裁判管轄二元體系在先，嗣後卻又以「立法形成自由」之名，任由立法者將行政事件之爭執交由普通法院審理，且未闡明其要件及準據，是否妥適值得懷疑<sup>[13]</sup>。首先，由普通法院交通庭之刑庭法官準用刑事訴訟法，審理行政爭議事件，是否會因偏離行政事件之本質，而降低審判品質，似值注意。再者，人民訴訟基本權之保障固然以訴訟為核心考量，但是否即不再顧及亦屬程序基本權之「訴願」及其應有功能，以他種途徑取代訴願之結果，是否即能充分保障當事人之訴訟基本權，亦值懷疑。最後，準用刑事訴訟法之規定，在行政爭訟上本處於被告的原處分機關，將搖身一變為「原告」，原告在訴訟程序中又可能成為「證人」，對受處分之人民甚為不利。雖說準用刑事訴訟法的結果，可能使行政訴訟事件之舉證分配原則，由刑事法「無罪推定原則」或「罪疑唯輕原則」所取代，就運用法律上，「罪刑法定原則」亦可取代理行政法上「程序從新原則」，似乎是對受處分之人民有利，但準用僅是就某事項所定之法規，於性質不相抵觸之範圍內，適用於其他事項之謂，因此，準用非完全適用所援引之法規，而是在性質相容範圍內類推適用該法

<sup>[13]</sup>李震山，前揭文（註<sup>[4]</sup>），117-118頁。

規而已，法院實際處理與操作並不一定對人民真正有利。若是如此，對本質屬行政事件而異其處理，若提不出合理差別待遇之充足理由，與平等原則已有違背。若將道路交通管理處罰條例第89條改為準用行政訴訟法，由刑庭處理行政事件審查之根本問題仍存在。其實，以行政訴訟制度漸趨完備及刑事訴訟制度之改革已明朗之際，應為改弦易轍之適當時機。若以行政法院「案件負荷量過重」為由，輕忽人民訴訟基本權之保障，就難免加深國家是目的，人民是手段之刻板印象<sup>[14]</sup>。

二、有學者認為，行政訴訟法之立法精神係趨於民事訴訟法，依行政訴訟法上許多準用民事訴訟法之規定則不難得知，立法者是否考量行政罰與刑法有其類似性而準用刑事訴訟法不可而知，但若基於此理由，則不論行政秩序罰法草案通過與否，行政秩序罰之案件除違反道路交通管理處罰條例外，皆適用行政訴訟法之規定，除非就事實狀況之差異及立法之目的有所謂之「合理差別待遇」外，法律不得為不同之對待，否則將牴觸憲法之平等原則。在實質上，道路交通管理處罰條例第89條及道路交通案件處理辦法第4條第1項之規定，該準用哪些有關規定亦將交代不清，依該辦法第26條及第10條第1、2項規定，亦僅得知準用刑事訴訟法有關抗告與鑑定程序的規定而已，如此也才符合準用的要件。惟如此的規定與「準用」，已有違反「依法行政」原則與立法上背離體系正義的情形，殊值檢討。又訴訟法之不同會改變法院之操作，進而恐影響原事物本質之虞，亦即法官於適用刑事訴訟法操作違序案件之訴訟程序，則行政事件恐生行政刑事化之質變，且準用之操作亦因法官個案之適用有所不同，對於支配訴訟流程之程序人民處於無法預見之狀態。此外，行政訴訟法係專門針對行政案件所設計之訴訟法，有撤銷訴訟等之訴訟種類，行政罰之救濟主要適用撤銷訴訟之類型，此類型非刑事訴訟法之規定得加以承載的。例如：撤銷訴訟之判決，依行政訴訟法第187條以下之規定作成，顯然與刑事訴訟法所規範判決無罪、有罪等有所不同。是立法者必須重行審視事務本質（行政事件），選擇最適其本質之訴訟程序，方足以保障訴訟權而達到公平、正義及最適之判決<sup>[15]</sup>。

三、有學者認為，時至今日，我國訴願法及行政訴訟法制已燦然大備之際之際，行政機關對於訴願案件之處理已日趨嫻熟，行政法院之法官人力亦已日增。道路交通秩序罰之救濟案件是否應回歸正途，交由行政法院管轄審理；在審判程序上，有無必要再依刑事訴訟法規定之程序，來處理本質上

<sup>[14]</sup>李震山，《行政法導論》，三民書局，修訂7版1刷，2007年10月，569-570頁。

<sup>[15]</sup>林明鏘，〈警察法上行政救濟-以道路交通管理處罰條例及社會秩序維護法為中心〉，《警察法學》，第3期，93年12月，143-147頁。

原為行政救濟之交通異議案件。均有重新檢討評估之必要。一勞永逸、斧底抽薪之計，應將道路交通秩序罰之救濟制度，完全回歸到普通行政救濟之程序，即依一般訴願、行政訴訟之程序，最終由行政法院來審理是類案件之爭議，不再交由普通法院管轄。其中就警察機關為交通裁罰機關而言，其人力與相關訴願層級機關之配置，尚無太大困難。在直轄市交通事件裁決所方面，其訴願組織層級亦無窒礙難行之處；臺灣省各區監理所（站）部分，最終則由交通部公路總局負責交通訴願之審理，未來只要強化其訴願管轄機關之行政自我審查人力與資源配置，即可解決問題。如此一來，當能強化交通裁罰機關行政自我審查的機會與能力，即時有效地處理此類案件爭議。並因而減輕普通法院刑事庭法官之案件負荷，使彼等能專心辦理刑事案件之審理，避免國家司法人力與資源的浪費，進而保障人民之訴願及訴訟權利<sup>[16]</sup>。

四、有學者認為，違反道路交通管理處罰條例之案件，乃典型且原則上較簡易之行政制裁案件，除非確有重大之理由，其救濟程序之設計必須維持現制。否則，實應考慮將人民不服機關「舉發」與「裁決」案件之救濟途徑，如同其他一般行政法律案件，改為循訴願及行政訴訟之程序，最終統一由行政法院審議，以減少民眾尋求救濟時之困擾<sup>[17]</sup>。

五、有論者認為，刑事訴訟的控訴原則或偵查程序，以及其他證據調查之原則等，於交通管理處罰事件，均無準用餘地。誠如大法官釋字第四一八號解釋理由書所言：「道路交通管理處罰條例中所規定之處罰計有罰鍰、吊扣駕駛執照及汽車牌照等，均係行政機關對違反秩序行為之裁罰性行政處分」，而行政罰與刑罰之區別，不論採多數說的「量的區別說」或有利說的「質量兼差理論」，一旦定性為行政罰或刑罰範疇後，其後續的處理程序即應針對事件特性而有不同之設計，簡言之，行政事件應依據行政訴訟法，刑事案件應依據刑事訴訟法，如此方符區分不同訴訟制度之事物本質及符合平等原則。至於審理行政事件之管轄法院究為普通法院或行政法院，固屬立法者的形成自由空間，但非謂普通法院所管轄之行政事件，就不得依據行政訴訟法等程序來處理。釋字第四一八號解釋僅係針對道路交通管理處罰條例第87條管轄法院的指示條文，認定其合憲，換言之，其解釋效力及射程範圍僅及於道路交通管理處罰條例第87條，至於道路交通管理處罰條例第89條的準用規定，亦即普通法院所應適用之司法程序，是否亦委由立法者有自由之形成空間，

<sup>[16]</sup>劉嘉發，前揭文（註<sup>[12]</sup>），135-136頁。

<sup>[17]</sup>黃啟禎，〈交通違規案件時效問題評議—兼評高等法院暨所屬法院九十四年度法律座談會刑事類提案第十八號及相關判決〉，《月旦法學雜誌》，第150期，2007年11月，233頁。



尚非本號解釋所欲處理之標的。蓋自聲請意旨觀之，道路交通管理處罰條例第89條並非其聲請標的，且大法官亦未逾越聲請標的之形式限制，而藉「裁判重要關聯性」理論，將其解釋範圍擴及於其他有相關聯性之條文，故解釋理由書雖曾提及「適用何種司法程序則屬立法者之權限」等語，惟綜觀解釋文及理由書，該段文字並非聲請標的，亦非解釋標的所得涵蓋，更非形成「解釋主文」所不可或缺的「解釋主要理由」，應僅屬「解釋傍論」(Obiter dictum)，未生任何形式或實質上之拘束力。毋寧謂大法官尚無意識到審查準用規定之違憲。而將交通事件交由「地方法院」管轄，即是解決目前僅有三所高等行政法院，不可能消化數量龐大交通事件之窘況，惟無論如何，交通事件之處理仍應由地方法院準用「行政訴訟法」，而非刑事訴訟法。單從形式上言，將舉發通知單準用為「刑事案件移送書」，就令人倍感突兀，如此推論，裁決書就是「起訴書」，地方法院的裁定就是「刑事判決書」，那麼仍占多數的未聲明異議的裁決案件都是未審先判，而且還執行完畢？！完全顛覆控訴原則。更別說其他無罪推定原則、緘默權保障、交互詰問等規定，與行政訴訟事件的舉證責任分配法理、行政罰的責任推定，甚至原、被告角色的混淆，應如何調和的難題，所以在討論舉發通知單的性質前，實在應先擺脫有違憲之虞的「準用刑事訴訟法」魔咒，始能開展<sup>[18]</sup>。該論者並以自身所審理之交通聲明異議案件為例，認為道路交通管理處罰條例第89條規定之準用刑事訴訟法規定，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義，而以之為先決問題，在大法官對此作出解釋前，裁定停止審理程序<sup>[19]</sup>。惟該項聲請案仍於96年9月14日經司法院大法官以第1311次會議議決不受理在案，其理由仍係略以：「……業經本院以釋字第四一八號解釋闡釋甚明(釋字第四一八號解釋理由書參照)。茲聲請人所指之道路交通管理處罰條例第89條前段準用刑事訴訟法之規定，既屬「適用司法程序」之範疇，而其復經本院前開釋字第四一八號解釋如上，則本件之聲請，自無再予解釋之必要，應不予受理。」此後，司法院大法官亦對臺灣嘉義地方法院法官類似前開聲請案之聲請，亦即認為道路交通管理處罰條例第87條及第89條、道路交通案件處理辦法第20條之規定，有牴觸憲法第16條訴訟權保障、正當法律程序、法律保留原則及權力分立原則疑義之聲請案，另於96年11月30日經司法院大法官以第1314次會議議決不受理在案，其理由略以：「……至於交通事件如何準用刑事訴訟法規定，

<sup>[18]</sup>錢建榮，《交通事件處理及救濟程序相關案例之檢討—以舉發通知單為中心》，臺灣桃園地方法院93年度司法研究發展報告，臺灣桃園地方法院，21-27頁。

<sup>[19]</sup>臺灣桃園地方法院91年度交聲字第602號、92年度交聲字第16號、第159號、第271號、第462號、第533號、92年度交聲更字第2號、第23號、93年度交聲字第11號、第66號、第91號、第217號、94年度交聲字第502號等交通事件裁定。

乃法律適用問題。本件聲請人並未敘明本件立法裁量有如何違憲之處，而一再指摘處罰條例第87條、第89條侵害人民訴訟權、違反正當法律程序；處理辦法第19條、第20條規定違反法律保留原則、權力分立原則等語，論證尚有未足，難謂已提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由。」如此以觀，司法院大法官似乎對此一訴訟制度之審判權歸屬及法律適用程序之爭議，仍以先前釋字第四一八號解釋為圭臬，而封閉其日後聲請釋憲之途徑。

六、有論者認為，普通法院對聲明異議所提供之救濟，均係針對違法之違規裁決書予以撤銷，全然未見有撤銷不當之違規裁決書之情形<sup>[20]</sup>，故將此應由原處分機關之上級機關所行使之職權，分配予毫無隸屬關係，且未能透徹體察行政目的之普通法院執行，從實務運作之統計結果顯示，已見僅係聊備一格，未有任何實益之窘境，值此情形，實與剝奪人民對不當之違規裁決書提起救濟之權利無異，故欲改進此現象，惟有正視是否將之納入訴願程序進行救濟之途徑，因此主張應刪除道路交通管理處罰條例第87條及第89條之規定，使交通違規事件之救濟機制，回歸至正常行政救濟體系，期能對人民訴願及訴訟權之保障，更加周全<sup>[21]</sup>。

七、有論者認為，違反處罰條例之異議案件，其本質屬對行政處分不服之公法爭訟事件，與行政訴訟之撤銷訴訟性質相當，實定法將其審理程序準用刑事訴訟法之規定。有疑義者，其準用刑事訴訟法之規定，除準用刑事訴訟法之職權調查證據規定外，行政機關有無準用檢察官舉證責任之餘地？首先，前述為行政處分之行政機關，其行政色彩與具準司法色彩之檢察官地位與角色，難以比擬。其次，對於檢察官之舉證最高要求，且止於無庸置疑程度，亦未達犯罪事實具體存在之舉證要求，此與行政訴訟撤銷訴訟中之被告機關，應負擔所為行政處分為適法，程度上有間。因此，該本質上屬行政訴訟撤銷訴訟之爭訟程序，有無準用刑事訴訟法檢察官舉證責任，其答案非必然是肯定的，此問題，是否應從行政訴訟法所形成之撤銷訴訟舉證責任規範，係其他公法性質撤銷訴訟舉證責任分配之普通法之角度出發，而認為該部分無準用刑事訴訟法之餘地？論理上，似應類推適用行政訴訟法前開規範，否則，同為公法撤銷訴訟性質之爭訟，卻有不一致之舉證分配。再者，從各種法域，其共同維護法秩序之目的應同一之觀點而言，可導出所謂「法律秩序單一性原則」或「法秩序無矛盾原則」。在行政訴訟法修正前，行政訴訟體

<sup>[20]</sup>該論者此部分所述似未窺全貌，以本文作者曾蒐集、參考之第一、二審交通事件裁定為例，仍有少數係對裁量不當之交通秩序罰為之。

<sup>[21]</sup>李代昌，《交通違規救濟規範之研究》，中正大學法律學研究所碩士論文，2004年1月，157、169頁。

系不完備，前述異議，準用體系較完備之刑事訴訟制度，或可理解，但行政訴訟法修正後，行政訴訟體系與民、刑事訴訟相同，具有完整之理論架構，為免於救濟體系之紊亂，縱將管轄權歸屬於普通法院，惟其程序非不得立法修正準用或適用行政訴訟法之規定<sup>[22]</sup>。

八、有論者認為，由於現今刑事庭法官未必精通行政法專業領域，亦造成誤解事實，形成訴訟上之浪費，而須付出相當代價及成本。又法院資源極其有限，近年來刑事訴訟制度變革甚大，在刑事案件改為全面合議並進行交互詰問後，地方法院人力益顯吃緊，加上隨著整頓交通政策之推動，交通聲明異議案件亦逐年暴增，喧賓奪主地佔據刑事庭法官諸多開庭時間及製作裁判書之時間，且多數交通聲明異議案件均須開庭及傳喚證人或調閱相關資料，甚至需至現場履勘，更甚者，往往有許多案件僅係罰鍰區區數百元，即須傳喚證人或履勘現場，證人旅費、出差費等所費不貲，常是超出罰鍰金額甚多，造成地方法院極大負荷，而司法改革卻始終對此未做出適當之因應，任其滋生，實係司法資源之浪費。希望司法院及交通部相關單位能儘速檢討修法，讓交通聲明異議案件回歸訴願、行政訴訟之救濟途徑<sup>[23]</sup>。

### 2.3 小結

司法院對於交通聲明異議案件是否應由普通法院交通法庭審理，以及訴訟程序是否準用刑事訴訟法之規定，曾於94年5月31日舉行司法院主管會報第244次會議，並於該會議指示事項第5點表示：道路交通管理處罰條例修正草案原擬修正為準用行政訴訟法之規定，現已回復原狀，準用刑事訴訟法，惟仍請行政訴訟及懲戒廳就是否成立地方行政法院以及在地方法院設行政訴訟庭，進行業務方面之評估<sup>[24]</sup>。對此，曾有法官質疑司法院行政訴訟及懲戒廳、司法院刑事廳為何交通聲明異議事件復改列準用刑事訴訟法之規定？而司法院行政訴訟及懲戒廳回覆之意見為：依照大法官會議釋字第四一八號解釋，立法機關將性質特殊之行政爭訟事件劃歸何種法院審理、適用何種司法程序，係屬立法者之權限，而現行道路交通違規裁罰之聲明異議事件，由普通法院交通法庭審理，而未循行政救濟程序，仍屬符合正當法律程序，與人民訴訟權之保障，亦無抵觸。而立法委員前雖曾提修正道路交通管理處罰條例第89條，改為準用行政訴訟法，但係指適用之法律而言，其提案理由並未支持將交通聲明異議事件直接改由現行三所高等行政法院處理，因如此修正是否妥適，仍有疑問，而於協商時經徵詢各方意見後，立法

<sup>[22]</sup> 朱敏賢，《行政爭訟舉證責任分配之研究》，輔仁大學法律學研究所碩士論文，1997年6月，162-163頁。

<sup>[23]</sup> 李昆霖，〈交通聲明異議案件之處理（下）〉，《司法周刊》，第1214期，93年12月9日。

<sup>[24]</sup> 〈司法院第244次主管會報重要指示事項〉，《司法周刊》，第1239期，94年6月。

委員乃決定暫回復原條文。而交通聲明異議事件，如改依行政訴訟程序救濟時，牽涉其每年平均萬餘件之案件量影響所及之各法院法官負荷及相關人力檢討、適宜處理此類案件之法院層級、人民權利救濟之便利性及有效性、需進行研修之訴訟法或組織法，以及應協調其他機關修正之相關特別法之範圍，司法院就以上問題均持續進行研議。另司法院刑事廳回覆之意見亦為：道路交通管理處罰條例係交通部主管之法規，有關交通裁罰聲明異議案件應回歸行政程序之修法意見，本廳前曾以同一理由函請交通部修改該條例，惟據該部函復：考量體制及作業之可行性、行政及司法資源之公平有效利用、法律之安定性與效率，人民權益之維護與信賴等因素，認仍以維持現制為宜。本廳仍將繼續研究相關制度的變革，於適當時續向該部提出修法建議。

綜合上述，司法院刑事廳雖對交通聲明異議案件向掌理道路交通管理處罰條例法案修正之交通部提出回歸行政爭訟之修法建議，以及立法委員亦曾提出交通聲明異議案件改為準用行政訴訟法之修正草案，惟目前均不為交通部所採納。至於司法院行政訴訟及懲戒廳對於交通聲明異議案件是否劃歸普通法院交通法庭來審理，可能考量現今僅有三所高等行政法院之現況以及交通聲明異議案件之數量龐大，如回歸行政法院審理，則三所高等行政法院法官的案件負荷量確屬過重，故仍持與司法院大法官議決釋字第四一八號解釋之相同意見，認為劃歸普通法院交通法庭審理乃屬立法形成自由而屬合憲，至於訴訟程序改為準用行政訴訟法之規定，亦持保留之態度。

本文以為，道路交通管理處罰條例將交通聲明異議案件由訴願改為向普通法院交通法庭提起之的立法背景係於58年間，而當時所持之修正理由主要有五點，亦即：（一）於道路交通管理處罰條例制定通過時曾一併決議：「並從速籌設交通法庭以加強本條例之執行」，以求對於事件處理之迅速公平與所需人力、財力的統籌兼顧，同時以便民為原則。（二）道路交通管理處罰條例制定施行半年來，提出行政訴願者很少，估計一年不會超過二百件，實際上如果再多，法院亦無法應付。（三）外界一般反應，認為但憑警察處理，沒有第三者的裁決，心有不服，如提起訴願，需跑衙門，如設立交通法庭以後，主要交通事件之處罰，雖仍須依靠警察，但能使人覺得警察是屬於第三者。而在修正前道路交通管理處罰條例由行政系統擔任處罰的執行人，又擔任處罰的判定人的規定下，不免發生上下相護，如今有第三者的司法機關，臨空鑑衡，自然具有有冤得直，有枉得伸的心理信心。（四）在交通法庭外，設立裁決所，先做初步的處理，如其不服，可向交通法庭申訴，可達到立法者的期望與社會的需要。（五）法院所設之交通法庭或指定之專人，除受理裁決機構之案件外，並應辦理涉及刑事責任之交通刑事案件，使交通法庭能處理所有交通案件，以達法庭專業化之目的。又如果不服裁定，

還可以提出抗告，這樣才能保障人民權益，使處罰更為公平<sup>[25]</sup>。由上開五點修正理由加以分析即可得知，因我國當時訴願法及行政訴訟法之行政爭訟法制甚為簡陋且不完備，行政法院僅有一級一審，對人民權益保障甚欠周全，故傳統之觀念及意識均以普通法院較能確保人民之權益，人民亦認為官官相護，不信賴處罰機關之上級機關所為之訴願決定，且當時交通聲明異議案件數量非多，故掌理道路交通管理處罰條例法案修正之主管機關交通部將交通聲明異議案件與立法機關修法將此類案件交由普通法院交通法庭審理，其訴訟程序亦準用當時較為完備之刑事訴訟法之規定，而不循行政爭訟救濟途徑加以救濟，固有其時空及法制背景所不得不然。然現今訴願法及行政訴訟法等行政爭訟法制已日趨完備，人民之教育水準及智識更較以往提升甚多，而負責交通秩序罰之舉發機關及處罰機關之相關公務人員所受之教育及考選亦較以往水準提升甚多，此時道路交通主管機關實不應墨守成規，或為求裁罰之便捷及效率，全然置人民之訴願權及行政訴訟權之基本權利保障於不顧，並漠視司法裁判管轄二元體制之精神，忽視刑事訴訟與行政訴訟所採行之訴訟制度及相關配套措施日趨迥異，不僅剝奪人民之訴願權，亦將本質上屬於行政訴訟中之撤銷訴訟的交通聲明異議案件，強行準用性質大相逕庭之刑事訴訟法！

本文以為上開學者及論者之見解均有可取之處，故將之予以整合而認為交通聲明異議案件之救濟程序日後應可朝三個進程目標邁進：

#### 一、近程目標方面

於道路交通管理處罰條例第87條及第89條尚未修正或刪除前，交通法庭可以透過法律解釋認為刑事訴訟法之相關規定與屬於行政罰之交通秩序罰本質不合部分，不在準用之列，而應類推適用行政訴訟中之撤銷訴訟法理及相關規定，使交通法庭在審查交通聲明異議案件之際，能儘可能納入或受行政法總論之理論及體系支配，以及吸收、結合行政訴訟之撤銷訴訟中之司法理論及實務資源，並避免交通法庭法官因準用刑事訴訟法操作之結果，產生行政刑事化之質變，而有影響原事務本質之疑慮。

#### 二、中程目標方面

司法院、交通部或立法院應透過立法修正道路交通管理處罰條例第89條之規定，使交通法庭審理交通聲明異議案件能準用或適用行政訴訟法之相關規定，司法院亦應定期舉辦審理交通聲明異議案件之研討會或編纂交通聲明異議案件之辦案參考手冊，使普通法院刑事庭兼為交通法庭審理之法官能

<sup>[25]</sup>參見立法院公報 法律案專輯 第十輯 交通（三），《道路交通管理處罰條例第一次修正案》，立法院秘書處，59年10月，24-27、221-223頁。

正確操作行政訴訟中之撤銷訴訟相關規定。司法院、交通部或內政部或應每年定期就交通聲明異議案件舉辦聯合研討會，以研究、探討、溝通有關交通聲明異議案件所衍生事實及法律爭議問題以資解決。

### 三、遠程目標方面

司法院、交通部或立法院應透過立法修正或刪除道路交通管理處罰條例第87條之規定，亦即應設立或回歸交通秩序罰之處罰機關的上級機關作為人民可提起訴願之受理訴願機關，使交通聲明異議案件能回歸行政爭訟救濟途徑，以保障人民之訴願權，並使行政機關發揮行政自我控制及自省機制，減輕法院之負擔，並可顯示司法權尊重行政權之功能，斷無以人力不足、或經費缺乏、或裁罰之便捷及效率而否定此一修正，然卻將此一曠日費時之調查證據程序歸由交通法庭加以承受，反而使上述減輕法院負擔、司法尊重行政、發揮行政自我控制及自省機制等功能全數喪失，並嚴重破壞憲法所架構之權力分立原則及制衡之目的。至於交通聲明異議案件審判權之歸屬，在回歸行政爭訟途徑後，本應由三所高等行政法院審理，然司法院若考量三所高等行政法院法官員額不足以及案件負荷量過重之情形，應可從制度組織面出發，亦即透過立法設立地方行政法院或在地方法院設置行政訴訟庭，使包括交通聲明異議案件在內之其他現行劃歸普通法院審判之國家賠償事件、選舉罷免事件、違反社會秩序維護法案件等，皆能回歸由地方行政法院或地方法院行政訴訟庭依行政訴訟法之規定而為審理，以貫徹司法裁判管轄二元體制之精神並落實保障人民之訴訟基本權。

## 參、交通聲明異議案件如採行有償制所生影響

### 3.1 現行訴訟制度因準用刑事訴訟法採行無償制所生之沈疴

刑事訴訟法所規範的刑事訴訟程序主要攸關國家刑罰權之行使，其程序之進行係採職權原則，並以此開啟刑事訴訟程序，其目的在於法益保障及法秩序之維護，滿足社會大眾對於正義之需求，並使每一位犯罪行為人皆能受到刑事追訴及審判，而受刑法之制裁，故由司法機關本於職權開啟並進行刑事訴訟程序，不可任意由被害人自行決定，在此等職權原則與法益保障及法秩序維護之目的立基下之刑事訴訟法，自係採行無償制。然交通聲明異議案件，除事實之認定及法律之適用近似於刑事法領域外，在訴訟制度上，仍屬為求解決行政事件之爭議確定公法上權利義務關係之行政訴訟事件。惟由於現行交通法庭審理交通聲明異議案件因訴訟制度準用刑事訴訟法而採行無償制之結果，所生沈疴主要即有以下三點：

#### 一、人民濫行提起交通聲明異議

現行法制採取無償制而免徵收裁判費之情況下，衍生人民濫行提起交通聲明異議，尤其在受有輕微罰鍰或輕微不利處分之道路交通裁罰受處分人，於動態交通違規行為通常未有採證照片等證據資料下，交通法庭即需傳喚舉發員警前來作證，所耗費的國家司法資源及警力資源常數倍於原本之輕微罰鍰或輕微不利處分。

## 二、侵蝕、排擠普通法院刑事庭法官審理重大刑事案件之資源

由於現行法制採行無償制而免徵收裁判費及裁判費以外必要費用之結果，輔以近年來人民法律意識提高及自我權益維護之強烈，隨之而來地，即是大量的交通聲明異議案件湧進普通法院刑事庭，進而嚴重侵蝕、排擠普通法院刑事庭法官審理金融、貪瀆、暴力、性侵害、智慧財產、組織犯罪等重大刑事案件所需耗費之國家司法資源，亦即，普通法院刑事庭之設立，主要即為審理上述重大刑事案件，以使犯罪行為人受到應有之刑法制裁，並使得憲法所揭示的法治國家、基本人權保障及公平正義等原則與理念得以落實，然而在近十餘年來，犯罪型態千變萬化，犯罪情節及所造成之法益損害更形嚴重，如掏空國家或公司數十億或數百億之資產、官商勾結、利益輸送、幫派組織暴力討債及犯罪、嚴重性侵害暴力犯罪、科技發展與商業型態多元化結果所產生之高度專業性專利、商標及著作權等智慧財產權案件，凡此種種重大刑事案件亦隨之逐年蜂湧而至普通法院刑事庭結果，早已使得普通法院刑事庭法官焚膏繼晷、分身乏力，尤其在刑事訴訟程序改採行第一審合議審判、交互詰問制度下，上述重大刑事案件常需傳喚數十名、甚至數百名不等之證人到庭接受檢辯雙方之交互詰問而為證言，所耗費之法官人力、精神及時間更不可勝數。最後，或因司法行政層面管考之要求，或因人民對司法裁判需詳附理由之要求，或因法官個人為求裁判論理之周延完整，關於裁判書類之製作，更花費法官諸多時間及心力，導致普通法院刑事庭法官平日於審理上述重大刑事案件與一般刑事案件時，常已身心俱疲。至此，更遑論投注更多心力於兼辦的交通聲明異議案件審理上。

## 三、交通聲明異議案件淪於邊緣化地位

由於普通法院刑事庭法官審理上述重大刑事案件需曠日廢時、耗時費力，除非對於公法學、行政法學、道路交通法規領域有濃厚研究熱忱及理念者，否則，大多數普通法院刑事庭法官對於此類兼辦性質之交通聲明異議案件顯少投注研究心力，如遇有相關法律或事實爭議問題，常見搜尋他人已為裁定之類似案例而為引述，或委請法官助理研究後草擬理由而為裁定，久而久之，一些脫離、過時之公法學、行政法學之論理隨之出現於交通事件裁定

上，例如舉發通知單具有公定力之見解，其後更積非成是、相衍成習地為其他法官於交通事件裁定上所大量引用，實難期待此類裁判之審查品質對於促進道路交通法規之進展有何助益。又因交通聲明異議案件在司法實務界缺乏積極與正確的態度處理並解決相關事實及法律爭議問題，因此無法有統一見解、解釋或裁判以資依循或據以判斷，學術界亦因此缺乏足供探討之題材以供評釋，相較於其他行政法學領域如稅捐行政、環保行政、人事行政等等於司法審查之層面上，因適用正確之行政爭訟救濟途徑結果，使得在司法實務界及學術界有諸多之題材可供研究及評釋，進而促進該等行政法學領域之發達與進展。是以交通聲明異議案件之訴訟制度因不當準用刑事訴訟法之結果，導致此類案件在普通法院刑事庭法官之觀感大多為形同雞肋，只因法律規定而不得不為審理。至此，此類案件之於普通法院刑事庭中淪於邊緣化地位，自屬應然。此外，隨著司法事務官自97年以後之人力增置，司法院司法行政廳亦曾研議部分法官所建議之交通聲明異議案件交由司法事務官審理之可行性，其後研議結論認為：考量交通聲明異議案件涉及詰問證人程序及事實之實體認定，法院所為裁定不僅直接影響人民之權利義務關係，且將間接關係到相關民、刑事案件之裁判。倘由司法事務官獨立辦理訟爭性較高的交通聲明異議案件，將涉及審判核心的根本問題，司法院幾經研究後，認為目前在欠缺高度共識之下，尚不宜將交通聲明異議案件交由司法事務官專責辦理。所幸此一結論為此，因雖交通聲明異議案件之違規事實認定及法律適用上顯然不及於刑事案件之犯罪事實及法律適用上來得繁雜，但其仍屬具有高度訟爭性之訴訟案件，如將此類案件交由司法事務官審理，恐將有動搖憲法所揭示權力分立原則下之司法審查制度之疑慮。準此，益可徵此類案件之訴訟制度在不當準用刑事訴訟法之結果，又無法回歸正確之行政爭訟救濟途徑，導致有更多悖於權力分立原則、司法審查制度之奇特救濟途徑之想法產生。

### 3.2 訴訟制度變革後採行有償制所生影響

我國自89年7月1日起施行新制之行政訴訟法以來，因採取無償制而免予徵收裁判費，亦隨著人民法律意識之高漲及自我權益保護之積極，導致少數人民在無真實紛爭情形下，利用此一無償制而濫行起訴，首要衝擊者，即嚴重耗費國家有限之司法資源，造成高等行政法院及最高行政法院沈重之負擔。其次，在於使居於被告地位之行政機關亦疲於乏命，為應付此類濫訴而需準備相關之證據資料。故為遏止此類濫訴情形，司法院乃召集行政訴訟制度研究修正委員會及蒐集國內外相關立法例及學說而修正行政訴訟法有關裁判費改採有償制之規定，其後該修正案業經立法院三讀通過並於96年7月4日經總統公布而施行。又對照刑事



訴訟法中之自訴制度設計而言，本係為彌補公訴制度之缺失，使人民另有直接向法院尋求刑事救濟之途徑，立意本屬良善，且於92年2月6日修正公布，而於92年9月1日施行前之刑事訴訟法第319條、第37條規定，有關自訴之提起非必須委任律師為自訴代理人，然此一制度於司法實務運作結果，已然造成人民之恣意濫用，亦即人民常未具備法律專業知識，每有誤解法律或任意將機關首長及相關官員一併列為被告，而任意提起自訴，亦有利用自訴程序恫嚇被告或以之作為解決民事爭議之手段等情事，不僅增加法院工作負擔，影響裁判品質，更令被告深受不必要之訟累，因上開自訴制度設計於司法實務上運作結果，負面效果遠甚於正面，輔以當時刑事訴訟法改採改良式當事人進行主義之相關法條修正，故一併就自訴制度之設計修正之，是依修正後之刑事訴訟法第319條、第37條、第329條等規定，有關自訴之提起應委任律師為自訴代理人，亦即自訴人如欲提起自訴，一般而言，需支付委任費用予律師請其擔任自訴代理人，如未委任律師而提起自訴，法院應以裁定命自訴人限期補正，如逾期不補正，則法院應諭知不受理判決。就此一制度修正施行至今，以本文作者親身經歷此一修正施行前、後過程，於修正施行後，顯然大幅降低人民濫用自訴制度，亦即法院不再因人民隨意寄送一封信件或恣意遞狀而隨之起舞開啟刑事訴訟程序，造成司法資源之無端耗費。綜上可知，原先行政訴訟法採行無償制以及刑事訴訟法之自訴制度設計，本係顧及人民不因階級、貧富之差距，而無法妥善行使憲法所保障之訴訟基本權而設，然或因我國民情風俗無法正確體認及行使此等制度，以致此等良法美意每每於司法實務運作結果，大多為人民所恣意濫用，而無法達成其立法本意。故以訴訟制度本質屬於行政訴訟性質之交通聲明異議案件而言，如為遏止人民濫訴情形，即應回歸其訴訟制度本質，亦即回歸行政爭訟並改採有償制為妥。

現行交通聲明異議案件之訴訟制度雖囿於法律規範而尚無以改變，然可預見的未來，為因應法律意識日益高漲之人民訴訟需求以及來自司法權內部之法官群體對於合理訴訟制度運作及資源分配的不斷反省，此一訴訟制度之改弦易轍並非遙不可及，因此，不論未來是採取變革幅度最鉅之設置地方行政法院、或採取變革幅度較小之設置地方行政法庭、抑或採取變革幅度最小而僅針對道路交通管理處罰條例第89條修正改採準用行政訴訟法之規定<sup>[26]</sup>，首要面對的課題即是採取有償制之裁判費及裁判費以外必要費用之徵收，隨之而來地，將會有適用簡易或通常訴訟程序<sup>[27]</sup>、訴訟程序進行方式、證據如何採擇、裁判種類、效力及裁

<sup>[26]</sup>亦即訴訟事件救濟程序之劃分，並不以審判機關分別設置為必要條件。在同一法院之內設不同之法庭，適用各自之訴訟法規亦可達到訴訟事件應分門別類予以審判之目的。參見吳庚，《行政爭訟法論》，三民書局，修訂3版2刷，95年9月，25頁。

<sup>[27]</sup>行政訴訟法第229條雖規定：「左列各款行政訴訟事件，適用本章所定之簡易程序：一、關於稅捐課徵事件涉訟，所核課之稅額在新臺幣三萬元以下者。二、因不服行政機關所為新臺幣三萬元以下罰鍰處分而涉訟者。三、其他關於公法上財產關係之訴訟，其標的之金額或價額在新

判基準時如何適用等種種課題。然僅就本文所探討採取有償制之裁判費及裁判費以外必要費用徵收之變革，即會對交通法庭、處罰機關、舉發機關交通執法及受道路交通裁罰處分之人民產生極大之影響，以下即針對此四面向分別敘述之：

### 3.2.1 對交通法庭所生影響

#### 一、法官對於行政法學與道路交通相關法規之再進修

如交通聲明異議案件回歸行政爭訟救濟途徑並改採有償制後，不論未來是制度變革後之地方行政法院（庭）法官，抑或仍屬普通法院刑事庭兼辦交通聲明異議案件之法官為審理，均必須對於行政訴訟中之撤銷訴訟相關規定有所熟悉，方能正確指揮、操作及進行訴訟程序，又行政訴訟程序對應於行政作用層面上，法官對於行政程序法、行政執行法、警察職權行使法、行政罰法、道路交通法規中之道路交通管理處罰條例、違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則、道路交通安全規則、高速公路及快速道路交通管制規則、道路交通標誌標線號誌設置規則、違反道路交通管理事件統一裁罰基準表、內政部警政署交通違規稽查與輕微勸導作業注意事項、警察人員對於酒後駕車當事人實施強制作為應注意事項及取締酒後駕車程序等相關法律、法規命令及行政規則之內容及修正動態加以瞭解熟悉，方能正確對於道路交通裁罰處分為合法性審查，亦即判斷該處分有何法律構成要件對應於具體事實上之涵攝錯誤、裁量逾越、裁量濫用、裁量怠惰等瑕疵已達違法之程度，此皆有賴法官對於行政法學及道路交通相關法規之再進修，抑或司法院隨時提供充分之法規資訊、最新實務動態及見解，方能克盡其功。

#### 二、使交通聲明異議案件脫離邊緣化地位

如交通聲明異議案件回歸行政爭訟救濟途徑並改採有償制後，因人民已付費使用國家司法資源，法官於司法審查之心態上自不能過於輕忽而造成人民財產權之再度耗費及損失，勢必當以謹慎、認真之態度為之。如此，當多數法官皆能投注更多心力於此類案件之審理上，必然使交通聲明

---

臺幣三萬元以下者。四、因不服行政機關所為告誡、警告、記點、記次或其他相類之輕微處分而涉訟者。五、依法律之規定應適用簡易訴訟程序者（第1項）。前項所定數額，司法院得因情勢需要，以命令減為新台幣二萬元或增至新臺幣二十萬元（第2項）。」而司法院亦前於93年1月1日將行政訴訟簡易程序之訴訟金額（價額）提高為新臺幣二十萬元。至於交通裁罰處分在大部分之罰鍰金額上雖符合適用行政訴訟簡易程序規定，然常伴隨著罰鍰尚有其他裁罰性不利處分，除去記點、記次等輕微處分外，其他如吊銷、吊扣駕照或牌照等，是否可認於行政訴訟上亦一併適用簡易程序，即有疑問？惟此乃屬另一議題，有待另行探討。又以上區分適用行政訴訟通常或簡易程序，主要在於行政訴訟法第98條、第98-2條之規定，亦即裁判費之徵收究係以新臺幣四千元或二千元為之，以及上訴費用加徵裁判費二分之一之計算。此外，在審級救濟上亦有許可上訴制之問題，此均有待另行探討。

異議案件於司法實務運作上逐漸受到重視，而脫離邊緣化地位。

### 三、提升司法審查品質

當多數法官投注更多心力於交通聲明異議案件之審理後，必然繼續研習、進修、吸納有關行政法學理之概念及相關行政訴訟實務見解，並將之導入於裁判理由中，而不再出現一些脫離、過時之公法學、行政法學之論理。如此，方能有助於司法審查此類案件品質之提升。此外，下級審法院亦可避免此類案件因調查事證、認事用法未臻詳盡而一再遭上訴審法院撤銷發回更審，司法內部自我消耗訴訟資源情形之產生。

### 四、有效合理分配司法資源

如交通聲明異議案件回歸行政爭訟救濟途徑並改採有償制後，為使此類案件在司法審查上獲致迅速、適時及正確之裁判，勢必將擴充法官及相關行政人員之人力以及增設相關對應配套措施，以使得此類案件獲得合理分配的司法資源。

### 五、促進道路交通法規之進展

於司法審查交通聲明異議案件之品質提升後，針對在道路交通裁罰處分上產生爭議之相關事實及法律問題，勢必由上級審法院以會議研究結論或以裁判方式來統一見解，如此，如道路交通法規有不合時宜，或有違法、違憲之疑慮時，勢必將透過司法審查之裁判將之導正或指出，甚而由法官停止審判聲請司法院大法官釋憲，抑或由人民對確定終局裁判聲請司法院大法官釋憲，抑或由相關道路交通主管機關體察後主動提案修正。凡此，均可促進我國道路交通法規之進展，使得交通安全、交通秩序、交通執法得以確保及維護。

## 3.2.2 對處罰機關所生影響

### 一、謹慎裁罰

如交通聲明異議案件回歸行政爭訟救濟途徑並改採有償制後，提起訴訟之受道路交通裁罰處分之人民雖需先繳納裁判費，惟經交通法庭審理後，當事人必有一方敗訴，抑或一部勝敗，此時需由敗訴一方之當事人負擔裁判費，以及裁判費以外必要費用如證人、鑑定人、通譯到場日費、通譯費、交通費、食宿等旅費，故處罰機關在為免敗訴而增加機關之預算及開銷之情況下，必須謹慎裁罰。

### 二、認事用法及證據採擇趨於嚴謹

如採行有償制後，在行政訴訟上需由敗訴一方之當事人負擔裁判費以及裁判費以外必要費用，故處罰機關必須謹慎裁罰，以免遭到敗訴之不利益，故不再可能於違規事實認定及法律適用在行政調查未臻明確情形下，僅以舉發機關回覆舉發無誤之函文等書證後，即率以裁罰，而必須詳予調查並嚴謹採擇證據後，方得對違規行為人予以裁罰與否，否則，一旦在事證調查未臻明確情形下率予裁罰，日後在訴訟上未再能克盡舉證責任，則遭受敗訴之不利益裁判將可預見。

### 三、尊重司法裁判以統一見解、提升裁罰品質

如交通聲明異議案件回歸行政爭訟救濟途徑並改採有償制後，將使交通聲明異議案件於司法實務運作上逐漸受到重視，而脫離邊緣化地位，亦即針對相關法律爭議問題，上級審法院勢必以會議研究結論或以裁判方式來統一見解，以使得下級審法院有所依循，尤其以現今交通聲明異議案件常見之法律爭議問題，如酒後駕車是否能吊銷各級駕照、緩起訴或緩刑與一行為不二罰之爭議、是否承認有三個月舉發權時效等等，在司法審查上勢必不再有各自為政之分歧見解，而處罰機關亦無法僅認對其不利益之裁判僅屬個案見解，猶持其內部行政函釋而不尊重在司法審查上已形成共識或統一之裁判見解，日後仍一再地對於同類型事件加以裁罰，或於受不利益之裁判後一再抗告，而不斷地耗費司法資源。反而因此能尊重於司法審查上已形成共識或統一之裁判見解，進而有助於其日後對同類型事件裁罰與否之判斷，因而提升裁罰品質。

#### 3.2.3 對舉發機關交通執法所生影響

##### 一、謹慎舉發

如交通聲明異議案件回歸行政爭訟救濟途徑並改採有償制後，於行政訴訟上受敗訴一方之當事人必須負擔裁判費以及裁判費以外必要費用，處罰機關為免遭敗訴之不利益，勢必在證據採擇上趨於嚴謹而謹慎裁罰，其必轉而要求舉發機關於舉發違規行為當時謹慎為之，避免在違規事實仍屬不明確或無法釐清之狀態下，為求績效或獎金而濫行舉發，否則，不僅引發民怨，更進而導致處罰機關在行政訴訟上未克盡舉證責任而遭受敗訴之不利益。

##### 二、促使交通執法依循正當法律程序而為

依道路交通管理處罰條例第12條至第68條規定有關汽車之交通秩序罰，警察機關在此通常居於舉發機關之地位，由此所衍生之交通聲明異議案件在事實及法律爭議問題上亦屬多見，例如受道路交通裁罰處分之人民常見

抗辯有：警方攔檢酒測並無合理懷疑、警方未依取締酒後駕車程序相關規定進行酒測、舉發通知單未合法送達、警方所依據舉發之交通標誌、標線、號誌設置違法或不當、測速照相採證照片未依法於一定距離前設置明顯警告標誌或告示、違規採證照片係警方偷拍而取得等等，凡此種種，皆有賴於警察機關於交通執法上，確實能恪遵行政作用面中之行政程序法、行政執行法、警察職權行使法、行政罰法、道路交通法規中之道路交通管理處罰條例、道路交通安全規則、高速公路及快速道路交通管制規則、道路交通標誌標線號誌設置規則、內政部警政署交通違規稽查與輕微勸導作業注意事項、警察人員對於酒後駕車當事人實施強制作為應注意事項及取締酒後駕車程序等相關法律、法規命令及行政規則規範之正當法律程序，方能使交通執法於舉發程序及舉發權之行使上減少瑕疵爭議，其後處罰機關所據以作成之道路交通裁罰處分才能減少瑕疵爭議，以使真正違規行為人無以藉由各種舉發程序或舉發權行使之瑕疵而試圖規避法律之制裁。

### 三、證據蒐集趨於嚴謹

如交通聲明異議案件於回歸行政爭訟救濟途徑並改採有償制後，於行政訴訟舉證責任分配上，無法舉證之一方常為敗訴之一方，舉發機關勢必不能再以動態交通違規行為難以蒐集證據，全端賴交通法庭僅以傳喚舉發員到庭作證而採信其證詞作為唯一之證據，而必須再加強證據之蒐集，縱令動態交通違規行為蒐證確有困難，然亦應設法強化相關配備之齊全，例如以錄音、錄影設備全程蒐證，或以先進之科技設備如可拍照之雷射測速儀器拍攝超速等動態交通違規行為、相關違規採證之科學儀器均需有我國具有公信力之行政機關如經濟部標準檢驗局等之定期檢驗或檢測合格證明，才能使此等證據資料在行政訴訟上提出而獲致高度之證據證明力，並為法官所得採信。

### 四、提升交通執法品質

舉發機關於交通執法能恪遵上述相關法律、法規命令及行政規則規範之正當法律程序，並對證據之蒐集趨於嚴謹而後才對交通違規行為人為舉發，則縱使日後發生爭訟時，在行政訴訟程序進行中，舉發機關所為之交通執法相關程序及作為仍將為交通法庭所高度支持及採信，如此，於憲法所揭示權力分立原則下之司法對行政行為之合法性控制以及強化行政行為合法性等功能即可達成。如此，將有助於交通執法品質之提升，長久以往，亦將能使人民信服舉發機關之交通執法而減少爭議之產生。

## 3.2.4 對受道路交通裁罰處分之人民所生影響

### 一、遏止濫訴

如交通聲明異議案件於回歸行政爭訟救濟途徑並改採有償制後，不論行政訴訟上係適用簡易程序或通常程序，提起交通聲明異議之受道路交通裁罰處分之人民勢必需先繳納新臺幣二千元或四千元之裁判費，對於一些受有輕微罰鍰或輕微不利處分之人民，如闖紅燈、超速、違規停車等行為，於舉發機關、處罰機關各善盡其責，充分舉證而使違規事證相當明確之情形下，將可使以往猶抱持姑且一搏提起交通聲明異議冀獲免罰之異議人，在繳納罰鍰金額遠低於日後可能獲致敗訴而需負擔裁判費、裁判費以外必要費用及原本應繳納之罰鍰金額的利益衡量後，勢將有效遏止濫訴之發生。如此，反而能使真正受有違法道路交通裁罰處分之人民提起交通聲明異議而請求交通法庭迅速為適法裁判以保護之機會，亦將使交通法庭法官可專注心力解決真正具有高度訟爭性及爭議性之問題上。

## 二、避免過度耗費司法資源

如交通聲明異議案件於回歸行政爭訟救濟途徑並改採有償制後，勢將能遏止泰半此類案件濫訴之產生，避免過度耗費司法資源，甚至為該等濫訴而需傳喚舉發員警所浪費之警力資源。

## 三、促使人民信賴交通執法、裁罰及司法審查之品質

如交通聲明異議案件於回歸行政爭訟救濟途徑並改採有償制後，舉發機關交通執法、處罰機關及交通法庭均能以謹慎之態度，依循正當法律程序以及嚴謹的證據蒐集、採擇及調查程序而為舉發、裁罰及裁判，以減少違法或不當之情形發生，則長久以往，人民亦將因此對交通執法、裁罰及司法審查所為之裁判產生信賴及折服，不再濫訴，則交通秩序之維護、交通安全之確保，應當指日可待。

## 肆、結論及建議

現今司法院已然體察原本屬於行政法院審判權範圍之各類行政爭議事件卻分別透過「立法形成自由」遁入普通法院民事庭、刑事庭之例外，並籌組設置設立地方行政法院（庭）評估專案小組，雖於97年5月9日諮詢會議中，交通部、內政部代表均認為交通聲明異議事件、違反社會秩序維護法事件於現行司法救濟程序行之有年，並無窒礙難行之處，不宜作大幅度之變動。惟法務部、中央選舉委員會代表對於國家賠償法事件與選舉罷免事件回歸行政訴訟審判系統則樂觀其成，而與會法官對上述事件大部分均傾向於應回歸行政訴訟審判系統，惟在程序及審級之規劃上，應依事件之性質，作更周詳及縝密之設計<sup>[28]</sup>。又司法院仍認

<sup>[28]</sup> 〈司法院召開評估設置地方行政法院諮詢會議〉，《司法周刊》，第1389期，97年5月。

隨著社會變遷、行政事務越趨龐雜、專業，使具有公法性質爭議事件集中行政法院審判，確有其必要，故於97年5月9日及23日舉辦二場諮詢會議後，歸納與會者之發言意見，乃擬具五大議題作為嗣後會議討論之議題，亦即：（1）特殊行政訴訟事件回歸公法審判權之制度設計及修法範圍之評估；（2）行政訴訟制度之規劃；（3）修法之範圍；（4）配套措施；（5）方案之評估<sup>[29]</sup>。

本文透過以上分析，歸納出交通聲明異議案件如回歸行政爭訟救濟途徑並改採有償制後，對於交通法庭、處罰機關、舉發機關交通執法及受道路交通裁罰處分之人民所生影響之正面效應遠大於負面效應，並衡以道路交通行政從古至今，皆與社會一般大眾生活息息相關，並影響人民對政府施政及效能觀感甚鉅，一當有重要節日卻時常發生塞車，抑或常有道路交通事故之發生或道路維修，抑或交通執法出現諸多爭議，時常導致人民對政府施政及效能產生無能、為求績效及獎金或搶錢之觀感，道路交通行政之於行政法學領域及司法審查層面，本應受到更多重視及研究，而形成國家各類行政中之重要領域，然其行政爭訟救濟途徑卻因過往立法設計之不當，導致無訴願制度、訴訟制度又係準用刑事訴訟法，無法回歸正軌之行政爭訟救濟途徑，而形成一獨特之救濟程序，以致於在司法審查層面及行政法學領域中逐漸受到忽視，如道路交通主管機關至今仍未體察交通聲明異議案件此一獨特救濟程序係導致長久以來導致道路交通行政受到司法審查層面及行政法學領域忽略之主因，猶認為「現行司法救濟程序行之有年，並無窒礙難行之處，不宜作大幅度之變動」，則道路交通行政日後實難以受到司法審查層面及行政法學領域之重視並投注心力加以研究，則其邊緣化之地位仍會持續下去。

本文以為，現今司法院既已體察此等行政法院審判權範圍之各類行政爭議事件卻遁入普通法院民事庭、刑事庭之例外，並籌組設置設立地方行政法院（庭）評估專案小組，則道路交通聲明異議案件之訴訟制度於可預期之未來，應當可回歸行政訴訟程序之正軌，道路交通主管機關於此一改弦易轍時機及相關法制燦然大備之際，實不應墨守成規，猶因襲不當舊制，擔憂制度變革影響組織層面過大，實應體認現今大多數人民對於合理完善行政爭訟制度之要求，而可主動修法或與司法機關、立法機關配合為相關修法及配套措施之研議。則以交通聲明異議案件日後如能回歸行政爭訟救濟途徑並改採有償制後，應將能重拾其在國家各類行政領域中位居舉足輕重之地位，其所生影響勢必能提升交通執法、裁罰及司法審查之品質，而獲得人民之信賴及折服，最終達到維護交通秩序，確保交通安全之目的。

---

<sup>[29]</sup> 〈設立地方行政法院評估小組首次會議〉，《司法周刊》，第1404期，97年8月。

