

交通部公路總局臺北區監理所

100 年度自行研究計畫

公路監理機關之行政行為初探

以交通部公路總局各監理所站為例

研 究 報 告

指導人員：張朝陽

方素清

研究人員：魏武盛

100 年 11 月

臺北區監理所 100 年自行研究報告提要表		填表人：魏武盛/100 年 11 月 1 日	
研究報告名稱	公路監理機關之行政行為初探：以交通部公路總局各監理所站為例		
研究人員	張朝陽、方素清、魏武盛	研究期間	100 年 1 月至 10 月
研究內容摘要			
<p>公路監理機關業務範圍包括汽（機）車管理、駕駛人管理、公路運輸之管理、稅費管理及交通違規處理等，是與國人日常生活息息相關及接觸最頻繁行政機關之一。公路監理機關作為與用路人權利義務息息相關，故關係全國用路人及運輸業之公路監業務規定及主要目的如何，身為公路監理機關一員，應有了解必要。此為本研究動機之一。</p> <p>公路監理機關職司業務既為影響全國用路人及運輸業，則其行政行為包含了行政處分、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程序，內容則有公路監理設施計畫、汽車運輸業管理、車輛技術安全與車牌行照管理、駕駛人安全訓練及駕駛人管理事項、汽機車違規裁罰、申訴、路邊稽查及代辦稽徵稅費等事項，而如何行使此公權力及公路監理機關人員對於該行政行為，其實務所遭遇情形及困境如何，應有認識必要，在了解後從而提出執行參考及改進意見。此為本研究動機之二。</p> <p>基於以上研究動機，本研究問題如下所述：</p> <p>一、了解當前公路監理機關職掌業務規定及主要目的如何？</p> <p>二、公路監理機關人員對於行政行為，其實務所遭遇情形及困境為何？</p> <p>根據上述的研究問題，本研究希望達到以下目的：</p> <p>一、收集與公路監理機關行政行為相關法院判例、判決、主管機關行政函釋及學者看法等，建構完整行政行為概念及架構。</p> <p>二、藉著研究公路監理機關基層人員行政行為執行情形，以了解目前公路監理機關行政行為的困境，從而提出執行參考及改進意見。</p>			

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機	1
第二節 研究目的	1
第三節 研究範圍與限制	1
第二章 我國公路監理政策現況與發展	3
第一節 形成背景	3
第二節 相關法令	11
第三節 政策執行組織體系	14
第三章 公路監理機關行政行為	27
第一節 通知單性質	27
第二節 交通違規聲明異議及抗告	35
第三節 變(偽)造號牌執照、偽簽通知單	41
第四節 切結書性質	42
第五節 管轄權	45
第六節 行政機關	49
第七節 裁處權時效	50
第八節 裁量權	55
第九節 行政處分	57
第十節 觀念通知	61
第四章 代結語：問題與看法	65
第一節 現行公路監理法令管轄規定	65
第二節 行政機關	73
第三節 逾裁處權及執行權註銷	75
第四節 裁量權	79
第五節 駕照考驗	81

第六節 運輸業空白處罰 -----	82
第七節 裁決確定公函通知後續處理觀念通知-----	83
第八節 動產擔保行政處分 -----	84
參考書目-----	86

第一章 緒論

第一節 研究動機

公路監理機關業務範圍包括汽（機）車管理、駕駛人管理、公路運輸之管理、稅費管理及交通違規處理等，是與國人日常生活息息相關及接觸最頻繁行政機關之一。公路監理機關作為與用路人權利義務相關，故關係全國用路人及運輸業之公路監業務規定及主要目的如何，身為公路監理機關一員，應有了解必要。此為本研究動機之一。

公路監理機關職司業務既為影響全國用路人及運輸業，則其行政行為包含了行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實行政指導及處理陳情等程序，內容則有公路監理設施計畫、汽車運輸業管理、車輛技術安全與車牌行照管理、駕駛人安全訓練及駕駛人管理事項、汽機車違規裁罰、申訴、路邊稽查及代辦稽徵稅費等事項，而如何行使此公權力及公路監理機關人員對於該行政行為，其實務所遭遇情形及困境如何，應有認識必要，在了解後從而提出執行參考及改進意見。此為本研究動機之二。

第二節 研究目的

基於以上研究動機，本研究問題如下所述：

- 一、了解當前公路監理機關職掌業務規定及主要目的如何？
- 二、公路監理機關人員對於行政行為，其實務所遭遇情形及困境為何？

根據上述的研究問題，本研究希望達到以下目的：

- 一、收集與公路監理機關行政行為相關法院判例、判決、主管機關行政函釋及學者看法等，建構完整行政行為概念及架構。
- 二、藉著研究公路監理機關基層人員行政行為執行情形，以了解目前公路監理機關行政行為的困境，從而提出執行參考及改進意見。

第三節 研究範圍與限制

公路監理機關行政行為包含成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令

公路監理機關之行政行為初探

與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等程序，其內容包含公路監理設施計畫、汽車運輸業管理、車輛技術安全與車牌行照管理、駕駛人安全訓練及駕駛人管理事項、汽機車違規裁罰、申訴、路邊稽查及代辦稽徵稅費等事項等，本文僅就交通部公路總局（以下若未特別說明，所稱公路監理機關皆以交通部公路總局所屬監理所、站為例）公路監理機關所面對違規通知單、裁決書、處分書、公文為範圍，而探討公路監理機關行政行為所遭遇問題。

因囿於時間及空間，故以現行監理機關所掌理之公路法、道路交通管理處罰條例（以下簡稱處罰條例）及強制汽車責任保險法為範圍。

第二章 我國公路監理政策現況與發展

本章將針對我國公路監理政策之形成背景與發展現況進行探討，分為下列三節：（一）我國公路監理政策之形成背景為何？有何特點？（二）我國公路監理政策相關法令基礎為何？（三）我國公路監理政策執行體系為何？

第一節 形成背景

壹、政策背景

依照中華民國憲法第 107 條第 1 項第 5 款規定「航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政」由中央立法並執行之，第 108 條第 1 項第 9 款「二省以上之水陸交通運輸」由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。而中華民國憲法增修條文第 9 條第 1 項規定「省、縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之，不受憲法第 108 條第 1 項第 1 款、第 109 條、第 112 條至第 115 條及第 122 條之限制：六、中央與省、縣之關係。」，而地方制度法第 18 條規定「直轄市自治事項：十、關於交通及觀光事項如下：（一）直轄市道路之規劃、建設及管理。（二）直轄市交通之規劃、營運及管理。」，而縣（市）自治事項規定於第 19 條「十、關於交通及觀光事項如下：（一）縣（市）管道路之規劃、建設及管理。（二）縣（市）交通之規劃、營運及管理。」，直轄市及縣（市）對於交通自治事項，包含道路之規劃、建設及管理、交通之規劃、營運及管理，而關於公路監理業務並非直轄市、縣（市）政府自治事項（權責），且通行於全國，應為中央辦理事項。

依現行法律規定，我國汽車及電車之登記、檢驗、發照、駕駛人及技工之登記、考驗發照，由中央公路主管機關交通部統一辦理，交通部並得委託直轄市公路主管機關或相關法人、團體辦理¹，公路法係為加強公路規

¹ 公路法第 3 條、第 61 條。

公路監理機關之行政行為初探

劃、修建、養護、健全公路營運制度，發展公路運輸事業，以增公共福利與交通安全所制定，於民國 48 年 6 月 27 日制定公布全文 60 條，民國 49 年 7 月 1 日施行，所以公路監理業務有全國統一性由交通部統一辦理。

又依照交通部公路總局組織條例第 2 條規定，交通部公路總局職掌有關公路監理有「公路監理設施計畫、汽車運輸業管理、車輛技術安全與車牌行照管理、駕駛人安全訓練及駕駛人管理事項、汽機車違規裁罰、申訴、路邊稽查及代辦稽徵稅費等事項、其他有關公路工程及監理行政事項」等，第 8 條亦有「為辦理公路監理業務，分為五區，各設監理所；其組織通則另定之。」規定，交通部公路總局各區監理所組織通則第 2 條明定，交通部公路總局各區監理所掌理下列事項：「車輛檢驗、發照登記及審核管理事項、汽車駕駛人執照與技工執照考驗、核發、審核及駕訓班管理事項、公民營汽車運輸業督導管理事項、規費及代辦業務事項、自用車輛違規裁罰事項、營業車輛與機車違規裁罰、各類汽車違規申訴及路邊稽查等事項、其他有關各項公路監理事項」。現行交通部依汽車運輸業管理規則第 139 條之 1 規定，將臺灣省轄內之遊覽車客運業、計程車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業之申請核准籌備、立案及經營管理，由交通部委任交通部公路總局辦理。福建省金門縣、連江縣轄內之遊覽車客運業、計程車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業之申請核准籌備、立案營運管理及處罰，由交通部委託福建省金門縣政府及連江縣政府辦理。臺灣省轄內公路汽車客運業之營運管理及處罰，由交通部委任交通部公路總局總理；直轄市轄內公路汽車客運業之營運管理及處罰，由交通部委辦直轄市政府辦理。

故現行公路監理業務執行機關，有臺灣省境內由交通部公路總局辦理、臺北市轄區由臺北市政府辦理、高雄市則由高雄市政府辦理、福建省由金門縣政府及連江縣政府辦理

貳、管制性政策型態的特質

從公共政策角度來看，公路監理業務是我國道路交通管制性政策（regulative policy），管制性政策係指政府設定某些一致性規則或規範，用以指導或限制政府機關或標的團體（亦即政策的目標對象，例如取締酒後駕車違規政策，其政策的目標對象係駕駛人），從事或採取某些活動。此類型政策屬於賽局理論（game theory）之零和賽局（zero-sum game），因為此政策制定及執行，將導致一方所得，乃他方之所失情形，被管制者與未被管制者間，造成「我得你失」或「我失你得」結果²。例如制定超速將被處罰政策，則超速駕駛人係被管制者，將被處以罰鍰，未駕駛車輛之人即未被管制者，不用擔心被處罰。

一、管制性政策分類

（一）Reagan Michael D.³：

1. 經濟管制政策（Economic regulation）：原因為市場失靈藉由管制性政策，以挽救市場失靈。例如，政府曾經凍結之計程車、遊覽車牌照發放、匯率管制等。
2. 社會管制政策（Social regulation）：原因乃對社會環境、安全、健康等產生恐懼，藉由此管制來保護之。例如，道路交通安全管制、水污染管制、空氣污染管制、槍枝管制、藥物管制等。

（二）Wilson James Q.⁴：

1. 多數主義政治（Majoritarian Politics）：此類型管制政策，係政府決策考量到多數民眾，由多數民眾承受利益及成本。例如，政府補貼大眾運輸業者，使運輸業者能不計成本提供大眾運輸工具，予大多數民眾搭乘；又例如提高所得稅免稅額。
2. 利益團體政治（Interest Group Politics）：此類管制政策係政

² 吳定，公共政策辭典，2001，245 頁。

³ Reagan Michael D.，(1987) . *Regulation : the politics of policy* , Boston : Little Brown and company. pp45-111。

⁴ Rosenbloom, David H. & Kravchuk, Robert S. *Public Administration* , New York : McGraw - Hill company , pp434-436。

治考量，決策受益者為少數利益團體。例如，允許少數廠商可載運有毒廢棄物，形成幾乎獨占市場。

3. 顧客政治 (Client Politics): 此類型管制政策，效益集中於少數人，但卻由多數人承擔成本。例如，90年6月應實施砂石車超載違規以重量法來取締，交通部「綜合考量」後，延至92年6月後，又再延至93年6月始實施，在這三年中，砂石車超載行駛於道路，但卻由用路人承擔其行車風險，及全體納稅人負擔道路破壞養護成本；又如允許少數建商於山坡地興建住宅，或開闢高爾夫球場，由少數富人享受成果，但是卻由全民納稅承擔土石流防治經費。
4. 企業政治 (Entrepreneurial Politics): 此類型管制政策，效益集中於多數人，但卻由少數企業承擔成本。例如，要求大客車業者，其大客車應具備逃生門、滅火器、車窗擊破裝置，以保障乘客；又如要求菸品製造商，提出一定比例金額，用於菸害宣導防治上。

(三) Weimer David L. & Vining Aidan R⁵:

1. 法制性管制政策 (Framework rules): 行為受到法律約束，在競爭的市場無法由私人所掌控，例如，交通違規的處罰，明定於處罰條例法律中。
2. 命令型管制政策 (Regulations): 對價格、數量等管制，以及實施證照制度，例如，公路法規定，對於汽車檢驗、駕照考驗，須具備證照人員始得擔任之等。

二、管制性政策特色

(一)、Rosenbloom⁶ 指出管制行政 1970-1980 年代達到全盛期，許多法規看似不需要、毫無意義或者會造成不良的後果，另外太多的管制可能會造成國家經濟蕭條，所以說解除管制或者說革新管制，似乎就有必

⁵ Weimer, David L. & Vining, Aidan R. *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 3rd ed. N. J.: Prentice-Hall Inc.。

⁶ Rosenbloom, David H. & Kravchuk, Robert S. *Public Administration*, New York: McGraw-Hill company, 2002, pp442-466。

要。以下就其認為管制行政會造成問題，分述如下：

1. 管制是昂貴的 (regulation is expensive)：有一些管制是必須的，它可保障人民生命財產安全，提升生活品質。例如管制毒品、槍枝，管制空氣污染，管制山坡地開發等。但是管制成本所費不貲，沒人知道管制對於社會所應當承受的成本，一般而言，管制會影響生產力、創造力以及競爭力。例如高速公路高乘載管制，限制部分用路人使用高速公路，對部分不符高承載管制的用路人而言代價高。又如限制貨車行使部分道路，亦影響商業運輸行為。
2. 管制會抑制經濟成長 (regulation dampens economic performance)：管制長期以來被認為對經濟之生產力、成長有負面影響。管制行政常被批評保護國內公司，禁止國外公司進入，但是並未如預期扶植國內企業能與國外公司競爭，使得國內消費者承擔較高費用，但卻是卻無法享受同品質的物品。例如，我國長期管制汽車進口，係為保護國內汽車業者，其結果是國人無法享受到價美價廉汽車，國內汽車業者仍無法自造引擎。
3. 管制所產生延誤及繁文縟節 (regulation produces delay and extravagant red tape)：管制行政措施過於遲緩，也是管制行政特點之一，行政機關有官僚作業程序，而管制的行政也就無法避免有此繁文縟節需要辦理。例如違規人對於舉發事實不服，向處罰機關申訴，處罰機關便向舉發的警察機關函查，之後再回覆申訴人，若再不服，便需提出聲明異議由法院裁定，裁定確定往往需要數月之久，期間的官僚層層節制，造成行政效率緩慢可見一斑。
4. 不適任 (incompetence)：在管制委員會中常常充斥著政治任命人員，相對的也就會有不適任的問題。例如，為了安排政治酬庸人員，政府許多委員會，便充斥著這些人員。行政人員有永業化保障，相較於私人機構亦出現不適任情形。
5. 貪污 (corruption)：管制者與被管制者之間存在著互不信任情形，而管制者與被管制者接觸，則會造成不當行為，因為會造成

執行偏袒。例如，行賄、貪污。例如，違規被開罰單，投機民眾會以情、理、利誘來促使處罰機關處罰最少的金額，裁罰人員或者利用職權將較重罰鍰條款裁處成較輕違規條款，而中飽私囊。

6. 過度增加管制內容 (the ever-increasing inclusiveness of regulation) : 管制者被批評之一，為訂定過多法規及過於擴張法規範圍，範圍太大則造成在複雜情況之下，難以確實及合理執行。例如，處罰條例不只處罰汽車，亦修法擴大連無牌照之動力機械或可運行載具 (例如沙灘車) 等皆列入處罰標的，處罰機關如何執行新增加業務，令人擔憂。又如處罰條例新增規定，於辦理汽車檢驗、換發行照、駕照時，應將交通違規清結，是否超出行政法原理之不當聯結，尚有人持不同意見。
7. 管制過程失控 (the regulation process is out of control) : 管制委員會成立目的，是以避免藉由政府選舉介入而受到黨派左右，應該是公正的立場，但是卻也形成政府的第四部門，同時扮演行政、立法、司法角色，但卻不受行政或立法監督。例如，對於各種與交通安全有關協會、運輸業者公會等，利用民意代表影響政策制定及執行，造成道路交通安全管制無法達到當初政策預期目標。
8. 成功之認定 (determining success) : 管制行為沒有一套受到認可的標準，來斷定其管制的成功，有時候管制是屬於經濟方面的，但是卻是政治或者是社會效益。例如，交通違規的減少，是處罰條例執行處罰有績效，民眾懼怕處罰違規減少；或者是交通安全教育成功，用路人守法了；還是警察舉發件數少了，成功的標準難以認定。

(二) 柯三吉對於管制性政策認為有以下特性⁷

1. 管制性政策通常由中央政府制定。例如，交通違規管理母法——處罰

⁷ 柯三吉，社會福利政策之執行：高雄市就業服務執行的個案分析，公共政策學報，第八期，1985，211-213 頁。

條例，便是由交通部與內政部制定，經行政院函請立法院審議，經立法院三讀通過，總統公佈之法律。

2. 管制性政策不易解除。例如，上開條例自民國 57 年制定以來，經過十餘次修正，以配合不同時代交通管理需求，但並未見解除。
3. 管制者與被管制間具敵對性。例如：前開處罰條例對於第一線直接面對違規人之處罰機關人員而言，要依法行政執行罰鍰處罰，甚至加重處罰吊扣駕照、牌照，甚至吊銷牌照、駕照，常常要遭受到違規人言詞辱罵、爭執、甚至語帶威脅等情形，違規人常與執行處罰人員產生敵對狀態。
4. 涉及管制政策之政府與私人部門種類繁多，實施集中有效控制困難。例如道路交通管制政策所涉及政府部門有：交通部（政策主管機關）、內政部（執行取締機關）、法務部（強制執行機關）、環保署（廢棄車輛主管機關）、勞委會（危險物品之物質安全資料表）、教育部（學校教育）、各縣市政府（拖吊車輛移置、保管、拍賣）、司法院（交通違規聲明異議裁定）、新聞局（交通宣導）。涉及被管制者有：車主、駕駛人、行人、運輸業者、汽車修理業買賣業、攤販、道路障礙設置者等。
5. 被管制者因利益取得或損失，會因為加入或退出競賽場合，而產生變化。例如：本來是駕駛人，俟後改以公車、火車代步，則便不會被以道路交管理處罰條例被舉發、處罰。反之，若考上駕照駕駛車輛，則便加入此交通管制政策行列。
6. 民意代表常常干涉、探究各種執行活動。例如，民意代表常常以開會為由，要求警察撤銷其超速交通違規（依現行法令，民意代表亦不能免責）；或者以立法院開會質詢為藉口，質詢交通部對於交通違規處罰業務；或者藉召開公聽會，聯合業者向制定管制機關施壓；或者藉由考察、書面質詢，要求行政機關提供執行管制政策方案，而藉機加以干涉。

(三) 張世賢、陳恆均等認為管制政策具有以下特性⁸：

1. 來自於國家公權力。政府以公權力強制人民遵守、接受，違反必須接受處罰。例如，道路上紅綠燈號誌，用路人必須遵守號誌管制規定，違反者便須受處罰。
2. 剝奪人民自由、財產甚至生命來貫徹管制政策。人民因唯恐自由、財產甚至生命喪失，不得不順服管制政策。例如酒後駕車超過法規規定呼氣每公升 0.25 毫克以上者，除罰鍰、吊扣駕照、被代保管車輛外，尚要參加道路交通安全講習，除財產損失且剝奪駕車自由等手段，來強制用路人不要酒後駕車。
3. 就人民彼此關係而言，係零合賽局。例如，交通違規停車的取締，能夠使用路人減少在道路上塞車時間。
4. 限於保障社會秩序與公共利益必要的範圍。憲法第 22 條規定基本人權，保障凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障，而第 23 條基本人權之限制規定「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」。管制政策係用強制手段，剝奪人民自由、財產、生命等，僅限於妨害社會秩序、公共利益時。對此，司法院大法官會議於民國 80 年月 13 日釋字第 284 號解釋「處罰條例第 62 條第 2 項規定：『汽車駕駛人如肇事致人受傷或死亡，應即採取救護或其他必要措施，並向警察機關報告，不得逃逸，違者吊銷其駕駛執照。』旨在增進行車安全，保護他人權益，以維持社會秩序，為憲法第 23 條之所許，與憲法尚無抵觸。

⁸ 張世賢、陳恆均，公共政策—政府與市場，1997，181-182 頁。

第二節 相關法令

壹、憲法

憲法增修條文第 107 條第 1 項第 5 款規定「航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政」由中央立法並執行之，第 108 條第 1 項第 9 款「二省以上之水陸交通運輸」由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。而中華民國憲法增修條文第 9 條第 1 項規定「省、縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之，不受憲法第 108 條第 1 項第 1 款、第 109 條、第 112 條至第 115 條及第 122 條之限制：六、中央與省、縣之關係。」，而地方制度法第 18 條規定「直轄市自治事項：十、關於交通及觀光事項如下：（一）直轄市道路之規劃、建設及管理。（二）直轄市交通之規劃、營運及管理。」，而縣（市）自治事項規定於第 19 條「十、關於交通及觀光事項如下：（一）縣（市）管道路之規劃、建設及管理。（二）縣（市）交通之規劃、營運及管理。」，直轄市、縣（市）自治事項為道路之規劃、建設及管理，交通之規劃、營運及管理。所以關於通行於全國公路監理業務，應為中央辦理事項。

貳、法律

一、**車輛、駕駛人管理**：依現行法律規定，我國汽車之登記、檢驗、發照、駕駛人及技工之登記、考驗發照，由中央公路主管機關交通部統一辦理，交通部並得委託直轄市公路主管機關或相關法人、團體辦理⁹。故汽車、駕照、民營駕訓班為中央交通部或直轄市公路主管機關所管理，現行公路監理業務中車輛及駕駛人管理，由交通部公路總局及臺北市、高雄市政府交通局所屬監理處辦理。

二、**運輸業管理**：公路法第 37 條「經營公路汽車客運業、經營遊覽車客運業、計程車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業，其主事務所所在直轄市者，向直轄市公路主管機關申請，在直轄市以外之區域者，向中央主管機關申

⁹ 公路法第 3 條、第 61 條。

請。」，為交通部及直轄市政府辦理 8 種（除市區汽車客運業外）汽車運輸業規定依據。

三、汽車燃料使用費徵收：公路法第 27 條「公路主管機關，為公路養護、修建及安全管理所需經費，得徵收汽車燃料使用費」，公路主管機關依公路法規定分三級，現行依汽車燃料使用費徵收及分配辦法規定為交通部公路總局及臺北市、高雄市政府交通局所屬監理處辦理徵收汽車燃料使用費。

四、交通違規裁罰：處罰條例第 8 條規定「違反本條例之行為，由下列機關處罰之：一、第 12 條至第 68 條由公路主管機關處罰。二、第 69 條至第 84 條由警察機關處罰。前項處罰於裁決前，應給予違規行為人陳述之機會。第 1 項第 1 款之處罰，公路主管機關應設置交通裁決單位辦理；其組織規程由交通部、直轄市政府定之。」，從其組織規程由交通部、直轄市政府定之規定觀之，交通違規是由交通部（其所屬公路總局各區監理所、站）、直轄市政府辦理。

五、組織法：又依照交通部公路總局組織條例第 2 條規定，交通部公路總局職掌有關公路監理有「公路監理設施計畫、汽車運輸業管理、車輛技術安全與車牌行照管理、駕駛人安全訓練及駕駛人管理事項、汽機車違規裁罰、申訴、路邊稽查及代辦稽徵稅費等事項、其他有關公路工程及監理行政事項」等。第 8 條亦有「為辦理公路監理業務，分為五區，各設監理所；其組織通則另定之。」規定，交通部公路總局各區監理所組織通則第 2 條所明定，交通部公路總局各區監理所掌理下列事項「車輛檢驗、發照登記及審核管理事項；汽車駕駛人執照與技工執照考驗、核發、審核及駕訓班管理事項；公民營汽車運輸業督導管理事項；規費及代辦業務事項；自用車輛違規裁罰事項、營業車輛與機車違規裁罰；各類汽車違規申訴及路邊稽查等事項；其他有關各項公路監理事項」。

參、法規命令

一、車輛、駕駛人管理：道路交通安全規則第 8 條「汽車牌照包括號牌、

行車執照及拖車使用證，為行車之許可憑證，由汽車所有人向公路監理機關申請登記，經清繳其所有違反公路法與處罰條例規定之罰鍰及未繳納之汽車燃料使用費並檢驗合格後發給之。但拖車號牌及拖車使用證得由使用人申請之。」、第 9 條「汽車號牌之型式、顏色及編號，按其種類由交通部定之。」、第 50 條「汽車駕駛執照為駕駛汽車之許可憑證，由駕駛人向公路監理機關申請登記，考驗及格後發給之。汽車駕駛人經考驗及格，未領取駕駛執照前，不得駕駛汽車。」、第 51 條「汽車駕駛執照及技工執照之型式、顏色及編號，按其種類分別由交通部定之。國際駕駛執照之型式、顏色及許可駕駛之車類，依國際道路交通公約之規定。」。

- 二、**運輸業管理**：現行交通部依汽車運輸業管理規則第 139 條之 1 規定，將臺灣省轄內之遊覽車客運業、計程車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業之申請核准籌備、立案及經營管理，由交通部委任交通部公路總局辦理。臺灣省轄內公路汽車客運業之營運管理及處罰，由交通部委任交通部公路總局總理。
- 三、**汽車燃料使用費徵收**：汽車燃料使用費徵收及分配辦法第 3 條亦有「汽車燃料使用費由交通部委任公路總局或委託直轄市政府及其他指定之機關分別代徵之」。汽車燃料使用費是由交通部（其所屬公路總局各區監理所站）、直轄市政府辦理。
- 四、**交通違規裁罰**：違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則（以下稱處理細則）第 7 條「依本條例第二章各條款規定舉發之違反道路交通管理事件，得由中央（交通部）及直轄市公路主管機關（臺北市、高雄市）委任所屬機關處罰。」、第 25 條「舉發汽車違反道路交通管理事件，以汽車所有人為處罰對象者，移送其車籍地處罰機關處理；以駕駛人為處罰對象者，移送其駕籍地處罰機關處理；駕駛人未領有駕駛執照者，移送其戶籍地處罰機關處理。但有下列情形之一者（5 種），移送行為地處罰機關處理」。

五、違反強制汽車責任保險法裁罰：車輛、號牌、行照、駕照及交通違規，均為交通部公路總局各監理所站及臺北市、高雄市公路監理機關管轄、處理之。而強制汽車責任保險法第 49 條規定「投保義務人未依本法規定訂立本保險契約，或本保險期間屆滿前未再行訂立者，其處罰依下列各款規定：一、經公路監理機關或警察機關攔檢稽查舉發者，由公路主管機關處以罰鍰。為汽車者，處新臺幣 3 千元以上 1 萬 5 千元以下罰鍰；為機車者，處新臺幣 1,500 元以上 3,000 元以下罰鍰。二、未投保汽車肇事，由公路監理機關處新臺幣 6,000 元以上 3 萬元以下罰鍰，並扣留車輛牌照至其依規定投保後發還。公路監理機關，得視需要設置違反本保險事件裁決機構；其設置辦法，由中央交通主管機關會同主管機關定之。」，強制汽車責任保險法施行細則第 9 條亦有「本法第 49 條第 1 項第 1 款規定之處罰其執行機關為公路監理機關」規定。所以違反強制汽車責任保險法裁罰為交通部公路總局各監理所站及臺北市、高雄市公路監理機關執掌。

第三節 政策執行組織體系

我國公路監理機關政策之執行組織體系，係以監理機關組織體系為核心。故實有必要針對我國之監理機關加以分析：

壹、監理機關組織體系

我國公路監理制度，依照公路總局 60 年專刊記載¹⁰，肇始於民國 19 年交通部汽車牌照管理所之設立，經數度改組至抗戰勝利後，於民國 35 年 1 月交通部恢復公路總局建制，為求公路交通管理及實施監理制度一元化，訂定監理計畫，擬在全國各地設置 86 處監理所，隸屬於交通部公路總局直接監督指揮，茲因政局不安未能全部實施，至民國 35 年底，全國設有 33 個監理所。

臺灣省公路局於民國 35 年 8 月 1 日，由臺灣行政長官公署交通處

¹⁰ 公路總局 60 年專刊，2006，138 頁。

第二章 我國公路監理政策現況與發展

鐵路管理委員會汽車處改組而成，負責接管公路運輸業務同時代辦交通部公路總局所委託的公路監理行政業務，民國 36 年 5 月臺灣省政府成立後，改名為臺灣省公路局，隸屬於臺灣省政交通處。民國 86 年 7 月 21 日國民大會完成修憲，精簡臺灣省政府組織，因公路局業務涉及全國性，故於 88 年 7 月 1 日改隸交通部成為交通部公路局，民國 90 年 12 月 25 日「交通部公路總局組織條例」、「交通部公路總局各區監理所組織條例」，經立法院第四屆第六會期第十一次會議三讀通過，91 年 1 月 21 日總統公布。嗣交通部報奉行政院核定，民國 91 年 1 月 30 日起正式施行，改為交通部公路總局。我國監理制度及交通部公路總局沿革整理如圖 1。

公路監理機關之行政行為初探

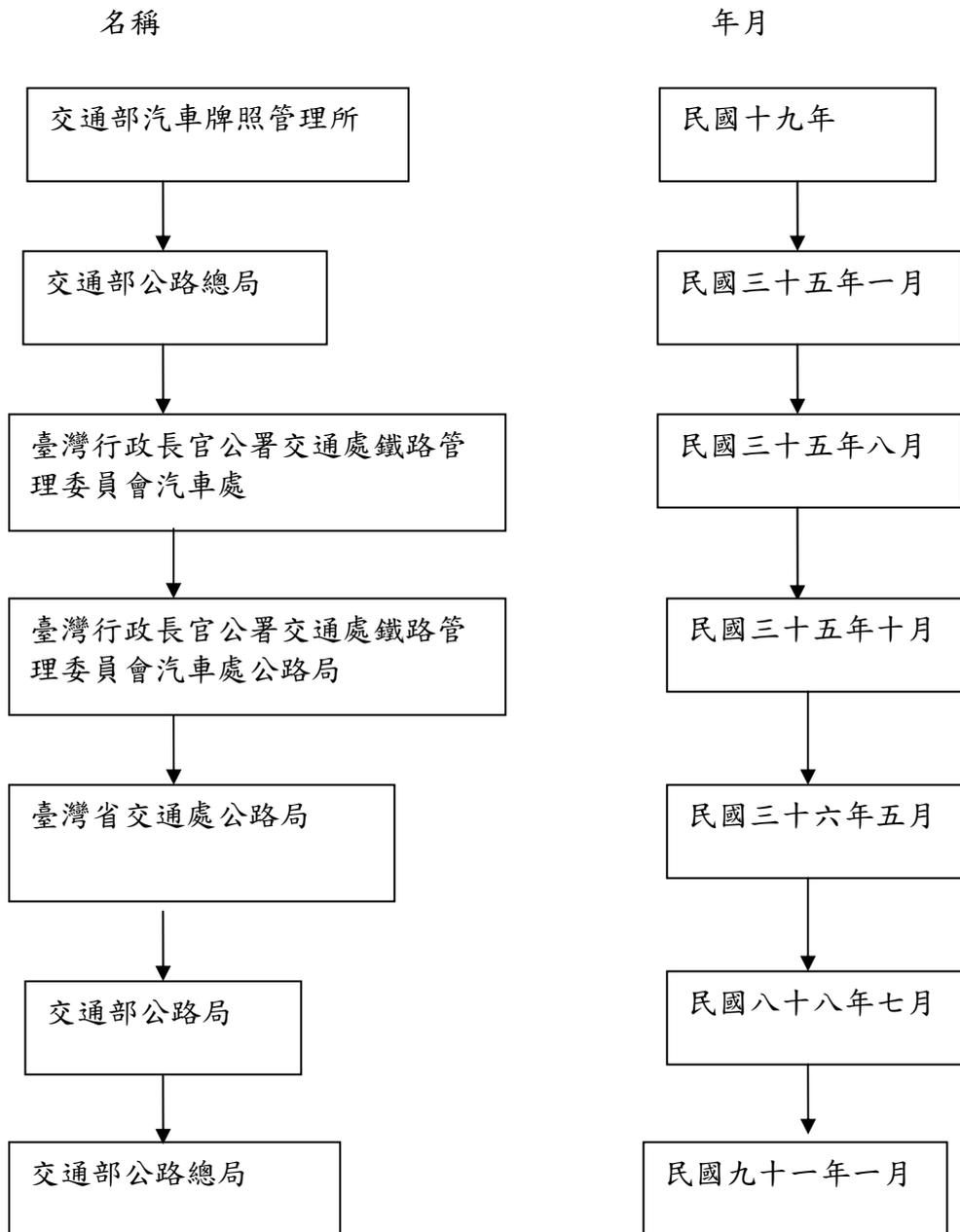


圖 1 我國監理制度及交通部公路總局沿革
資料來源：公路總局 60 年專刊，本研究整理

公路局民國 35 年 10 月 1 日增設監理處，下設督導課、稽核課、牌照課及交通安全共四課，後改設營運課、稽核課、車輛課及駕駛課共四

課，因為務需要改制為現今督導科、牌照科、企劃科及交通安全科共四科。民國 35 年 10 月 1 日增設監理處外，另在臺北、臺中、高雄分設三個段監理辦公處，並設基隆、羅東、桃園、新竹、彰化、嘉義、臺南、屏東、臺東、花蓮等 10 個監理站，其中臺東、花蓮兩站係直隸監理處管轄；基隆、羅東、桃園、新竹 4 站隸屬駐臺北段監理辦公處；彰化、嘉義兩站隸屬駐臺中段監理辦公處；臺南、屏東兩站隸屬駐高雄段監理辦公處。

各區監理所業務單位原設管理課、稽查課，之後改為檢驗課、考驗課及稽查課，又因業務增加改設第一至第四課，第一課掌理汽車管理，第二課掌理駕駛人管理，第三課掌理運輸業管理及交通違規裁罰，第四課掌理稅費處理，由於交通違規增加及修正處罰條例第 8 條，致使監理機關增加數倍交通違規裁罰業務，於 86 年 1 月增設第五課專責處理交通違規業務¹¹。

貳、公路監理機關組織

依交通部公路總局各區監理所組織通則第 2 條、交通部公路總局各區監理所辦事細則第 2 條規定，各區監理所設車輛管理課、駕駛人管理課、運輸業管理課、稅費管理課、自用車裁罰課、營業車及機車裁罰課、資訊室、秘書室、人事室、會計室、政風室及各監理站等業務及幕僚單位。各區監理所業務單位（資訊室、秘書室、人事室、會計室、政風室除外，各監理站業務比照監理所）掌理下列事項有：

（一）車輛管理課掌理下列事項：

- 一、車輛檢驗業務及管理事項。
- 二、委託代檢廠代辦業務之規劃、管理及督導、查核事項。
- 三、車輛申領牌照、異動、換照之審查、核發、登記事項。
- 四、牌照之管理、請領、收發事項。
- 五、車籍資料管理事項。
- 六、車輛動產擔保交易登記事項。

¹¹ 公路局 52 年專刊，1999，126-129 頁。

公路監理機關之行政行為初探

- 七、車輛、工程重機械編管業務事項。
- 八、車輛各種統計資料製作及管理事項。
- 九、車輛管理業務之改進建議事項。
- 十、其他交辦事項。（第5條）。

（二）駕駛人管理課掌理下列事項：

- 一、駕駛人考驗管理作業事項。
- 二、駕駛人駕照審驗、吊、註銷等事項。
- 三、委託辦理職業汽車駕駛人審驗等事項。
- 四、駕駛人異動、變更、補換照事項。
- 五、委託或辦理駕駛人體能測驗及體格檢查事項。
- 六、駕駛人安全教育及道路交通安全講習事項。
- 七、汽車駕駛人訓練機構管理事項。
- 八、會同有關單位取締非法駕訓班事項。
- 九、技工執照考驗、發照事項。
- 十、駕駛人各種統計資料製作及管理事項。
- 十一、駕駛人管理業務之改進建議事項。
- 十二、其他交辦事項。（第6條）。

（三）運輸業管理課掌理下列事項：

- 一、汽車運輸業籌備立案之審（核）查事項。
- 二、汽車運輸業組織、轉讓、名稱、負責人、地址、資本額、營運種類、營運路線、設站等變更、登記之審（核）查事項。
- 三、汽車運輸業車輛增減、替補、異動之審核事項。
- 四、貨車裝載整體物品臨時通行證之審核事項。
- 五、貨車裝載危險物品臨時通行證之審核事項。
- 六、動力機械臨時通行證之審核事項。
- 七、查處違反汽車運輸業管理事項。

- 八、汽車運輸業相關業務之督導管理事項。
- 九、運輸業營運資料之統計及管理事項。
- 十、計程車客運服務業、運輸合作社及無線電臺之設置許可及督導管理事項。
- 十一、汽車運輸業管理業務之改進建議事項。
- 十二、其他交辦事項。（第7條）。

（四）稅費管理課掌理下列事項：

- 一、代徵汽車使用牌照稅事項。
- 二、徵收汽車燃料使用費事項。
- 三、監理規費管理事項。
- 四、稅費資料管理事項。
- 五、稅費業務督導事項。
- 六、編造稅費各類表報事項。
- 七、各種統計資料製作及管理事項。
- 八、稅費管理業務之改進建議事項。
- 九、其他交辦事項。（第8條）

（五）自用車裁罰課掌理下列事項：

- 一、自用車違反道路交通管理之處理事項。
- 二、自用車違反強制汽車責任保險之處理事項。
- 三、前二款業務強制執行、聲明異議、訴願、行政訴訟之處理事項。
- 四、各種統計資料製作及管理事項。
- 五、自用車有關裁罰業務之改進、建議之處理事項。
- 六、其他交辦事項。（第9條）

（六）營業車及機車裁罰課掌理下列事項：

- 一、營業車、機車違反道路交通管理之處理事項。
- 二、營業車違反汽車運輸業裁罰之處理事項。

- 三、營業車、機車違反強制汽車責任保險之處理事項。
- 四、前三款業務強制執行、聲明異議、訴願、行政訴訟之處理事項。
- 五、汽車運輸業車輛違規申訴處理事項。
- 六、監警聯合路邊稽查小組查處取締違反道路管理事件之違規車輛及陳報成果事項。
- 七、營業車及機車裁罰業務之改進、建議之處理事項。
- 八、其他交辦事項。（第 10 條）

參、監理組織的成長與轉型

一、成長

組織的目的，是要使人和設備相配合進而達成工作目標。所以，組織結構必須配合人的特性與外在環境，才能反映出人的能力及設備的功能。一般的組織結構設計大都離不開縱向分層與橫向分工。並且決策過程也是根據專長的特質而劃分出責任的歸屬，人們透過層級結構運作發揮出科技與文明進步。雖然有人反對層級制度不具人性，不過這種結構的公平、平等、效率與效能也應受肯定，組織型態隨著任務、環境、技術及組成人員而改變，沒有任何一種結構型態能適用所有組織現象。

組織型態的改變有人持進化論，認為組織是由於外界競爭，優勝劣敗適者生存；另有人持演化論，認為組織是不斷演進的，其主要動力是合作非競爭，最能合作者得以生存。組織的一生可被設想成一個演進的過程，隨著時間發展組織型態也將依循某一方向逐漸改變。

組織結構設計，大多強調三種不同面向¹²：

第一是著重功能：強調個人應以最大限度來適應組織，必須有一種穩當而固定的結構形式，是以人來適應組織非組織去適應個人。

第二是著重個人：強調組織是人在從事工作，工作必須因人而確定，尤其是高階管理階層，這種工作因深具彈性而無法固定。

第三種是責任無從固定或指派：因為將人至於方格中，亦即將使其

¹² 彭文賢，組織結構，2001，25 頁。

創意受限，權限的固定，無異將限制人類創造力。

以現行交通違規處罰機關的組織結構設計，仍然是著重功能設計面向，強調是人來適應組織，一方面交通違規處罰所涉及的是公權力的執行者，應有明確組織層級，以明責任；再者為求效率、效能達到既定政策目標，也促使交通違規處罰機關組織結構設計朝功能面向設計。

事實上，組織不僅是一種職能的安排，也是工作、人員、資源、科技環境等因素結合。組織結構分化有垂直分化及橫向分化兩種。橫向分化將造成相互依賴性的提高，及造成縱向分層的連環擴大；縱向垂直分層將造成以下幾種活動組群¹³：

- (1) 策略制定層 (the strategic apex)：策略制定層可視為組織與環境之間斡旋者，主要職責乃是設計策略，順應環境變遷，確保組織存在與發展¹⁴。
- (2) 中層管理者 (the middle line)：它是領導者與運作者之間橋樑，將領導者指令傳遞給運作者，直接對運作者施予監督，並對領導者負責。
- (3) 技術參謀層 (the techno structure)：專門從事政策設計與分析，主要職務是設計工作、改變工作、訓練員工，無實際從事運作工作。
- (4) 支援性幕僚層 (the support staff)：提供服務性支援的幕僚單位，不具有決策權威，只是專司襄助支援實做單位之功能，是輔助、事務、參助機關。
- (5) 運作階層 (the operating core)：是組織中直接負責生產產品，提供服務的部門或人員所組成，在組織中所佔比例較多，是整個組織運作核心，將輸入轉為輸出，並對輸入、轉換與輸出提供直接服務。

¹³ 彭文賢，組織結構，2001，42-66 頁。

¹⁴ Zammuto, Raymond F. (1988). "Organization Adaptation: Some Implication of Organization Ecology for Strategic Choice", *Journal Management Studies*, Vol. 25, No. 2, pp108-109。

圖 2 是公路總局各區監理所組織架構，從組織架構觀察，是典型傳統層級結構型態，垂直分化成所長、副所長、課長、站長；橫向分化成各課室、及監理站各股。所長負整個監理所成敗責任，乃是設計策略，順應環境變遷，確保組織存在與發展之策略制定層；副所長是領導者與運作者之間橋樑的中層管理者；而人事室、資訊室、秘書室、會計室、政風室則是技術參謀層與支援性幕僚層；運作階層則是：各課、股實際從事處理人員。

監理機關的成長在電腦化部份佔有重要地位，從民國 70 年 9 月開始推動「公路監理業務電腦化」開始，第一代公路監理電腦系統自民國 73 年起實施，82 年 3 月至 83 年 2 月 28 日第二代公路監理電腦系統換裝完成，到 83 年 10 月 26 日臺灣省各監理所、站啟用連線作業，乃至 85 年 2 月 29 日開始公路監理電腦系統全國連線，開創公務機關電腦化及全國越區連線先河。

監理機關在我國汽機車車輛數、駕駛人數每年成長下，業務不斷成長，組織規模不斷擴大，藉由公路監理電腦系統及全國越區連線，開創有別以往人工、單區作業模式，而對監理機關的組織影響深遠，除公路監理業務電腦化，全國越區連線外，民國 86 年處罰條例修正，臺灣省監理機關因為增加交通違規處罰業務，於 88 年公路特考增加 296 位正式編制人員，對於組織產生了質與量正面影響。

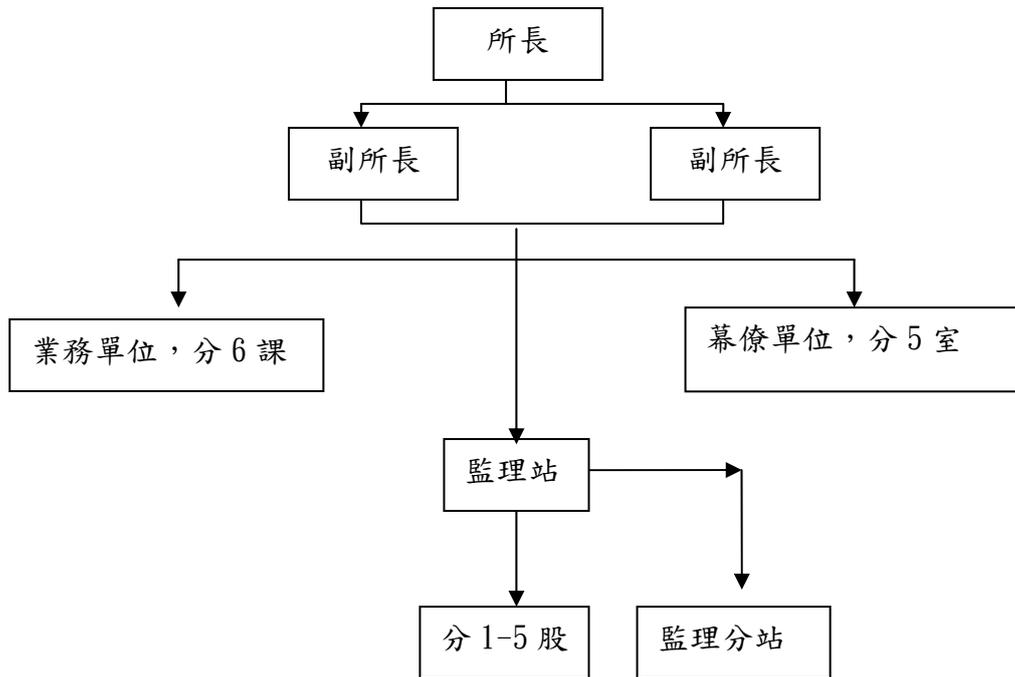


圖 2 公路總局各區監理所組織架構

二、轉型

(一) 人員

根據 Simon 看法，一個人的工作動機的產生可從三個變數加以考量¹⁵：

- (1) 一個人考慮是否為某一組織從事工作時，他會將各種工作機會加以比較，衡量誘因何者誘因最強烈。
- (2) 從事抉擇時，每人都會衡量各種工作機會所得到預期結果。
- (3) 最後，將預期方案與結果，拿來與自己的希望與抱負做比較，再擬定抉擇。

同時 Simon 也提出「誘導—貢獻的平衡」(the Equilibrium of

¹⁵ March and Simon, 1958, pp528, 轉載自彭文賢，組織結構，2001，231-232 頁。

Inducements and Contributions) 觀點，Simon 認為，一個人之所以願意參加該組織，是因為組織對之有誘導，為報答此誘導，應該對組織有貢獻。各種參與者對組織的貢獻，即為該組織對其參與者所提供之誘導來源。以大臺北地區處罰機關因應增加處罰條例修正增加業務，於 88 年舉辦公路特考所進用編制人員留任 29% 比率來觀察，無法提供特考正式編制人員願意留任之誘導，也影響到公權力執行正確性及經驗傳承，實為一大隱憂。

(二) 機關

臺灣省監理機關組織，在民國 35 年 10 月 1 日已成立，在行政院組織改造推動委員會推動組織改造策略中，將四化「委外化」、「去任務化」、「行政法人化」、「地方化」列為重要政策之下，交通部公路總局所屬監理所、站，面臨著重要的轉型。

監理機關在「委外化」方面，從委託郵局、超商代收交通違規，委託民間代檢廠檢驗車輛，委託駕訓班原場地原車考駕照，機關清潔打掃委託民間清潔公司辦理，機關安全維護委由保全公司辦理等等，已充分執行委外工作。

所謂「去任務化」，也就是「解除管制」。由於時代變遷，需要重新從人權以及資源效率的觀點來檢討國家的任務，對於有侵害人權之嫌的業務，即不再辦理，或者該業務由政府辦理沒有效率的，就由民間辦理。所以去任務化是一個去蕪存菁的過程，從積極面去思考國家任務的正當性，以及執行效果。依此定義，監理機關業務應尚不涉及「去任務化」問題。

「行政法人化」。行政法人制度的建立，是在提供實施特定公共任務的另一種方式選擇，以分流的方式提昇相關業務的效能，並解決傳統行政機關職能壅塞的困境。相關任務的確保實施仍然屬於國家的責任，只是考量此等任務以傳統科層式行政機關上實施，容易受限於既有人事、會計等法令限制，不易達到專業化及效率化等需求，因此透過行政法人制度的建立，給予組織、人事及財務合理鬆綁，本於權責相符原則追求更好的效能，進一步將現行政府組織形態盡量朝領航型政府推移、轉型。

所以監理機關亦與「行政法人化」無關。

對監理機關衝擊最大便是「地方化」。所謂地方化，意即將現行中央機關辦理之業務，改由地方（直轄市及縣市政府）辦理，也就是「業務下放」，主要是以地域性和親近性等因地制宜因素為主要考量。目的在於：

1. 地方政府在許多方面有基於地利之便，較中央政府能體察民情，能夠更貼心地為民眾服務。
2. 許多具備地域性質的管制業務，由地方政府執行，可以提高行政效能。例如許多地方上的環保稽查由中央環保署的環保稽查大隊來執行，即有商榷餘地。
3. 真正將業務下放，讓地方做主，才能提高地方自治的素質和量能，健全地方制度發展。

部分地方縣市政府在「地方化」要求下，極力爭取監理業務下放，由縣市政府辦理，所著眼不外乎數十億監理規費、交通違規罰鍰收入及運輸業務管理之「錢」與「權」，並不在乎上述三點「地方化」目的。監理機關不願下放地方理由，除了主觀認為權利會受影響外，更應該積極客觀面對不應下放地方理由。以交通違規裁罰而言，現行道路交通管理處罰條例第 8 條第 2 項將處罰機關分為中央（交通部所屬監理所站）與地方（直轄市政府）為法規中少見，因其牽涉公權力執行及處罰具全國一致性的問題，如何透過有效執行道路交通管理政策，來說服中央及直轄市政府，此項政策由中央執行最有績效、最恰當，實為交通違規裁罰機關轉型重要課題。

從系統觀點來看，監理機關組織是一個開放系統，組織在演進過程中，皆有一段促進成長的管理方式，而每一個改革時期，也有必須解決的危機和管理上問題¹⁶。圖 3 是組織成長的階段圖，成長曲線會因為組織成長快慢而有不同，依本文觀察，監理機關組織成長的階段應已進入第五階段——新的危機。

¹⁶ Greiner, Greiner, L. E. (1972). "Evolution and Revolution as Organization Grow", *Harvard Business Review* 50, pp3-15。

公路監理機關之行政行為初探

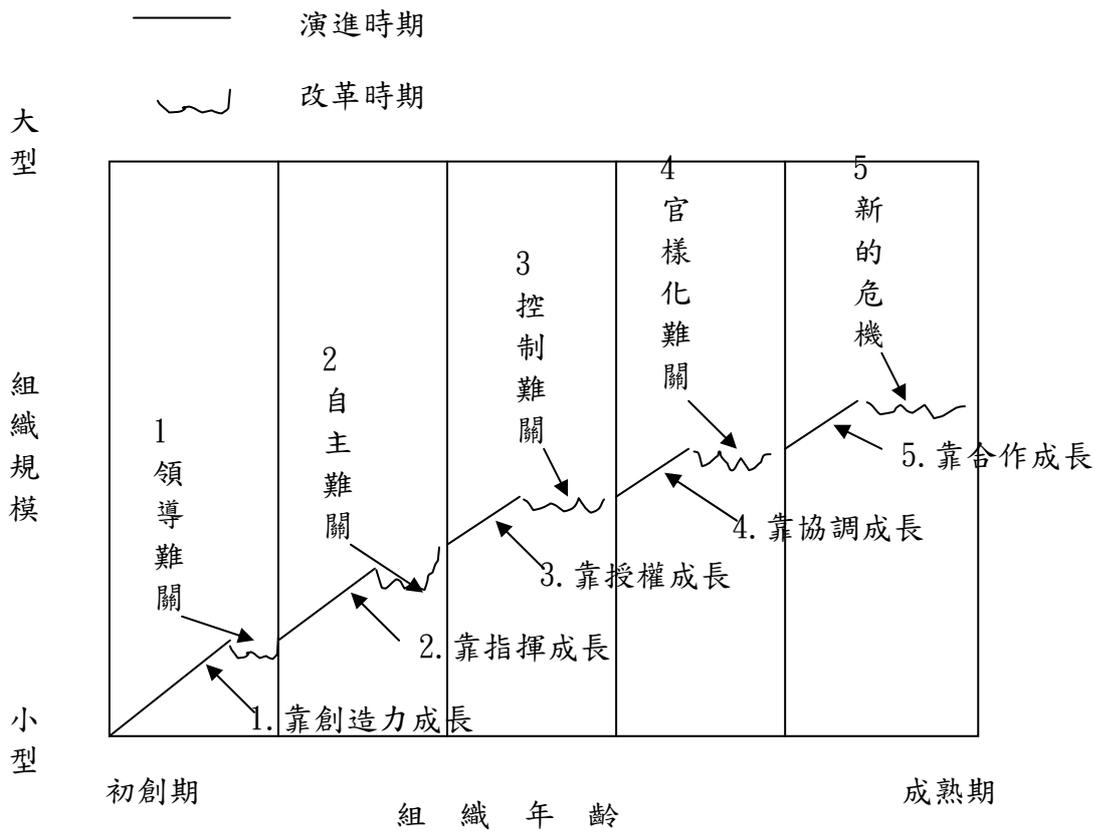


圖 3 組織成長的階段

資料來源：Greiner, 1972：3-15，轉載彭文賢，2001：122-123

第三章 公路監理機關行政行為

第一節 通知單性質

壹、公定力

法院實務針對違反處罰條例聲明異議案件，通常均認為交通勤務警察依違反處罰條例所列之違規事實¹⁷，製單舉發違反道路管理事件之通知單，其本質上為行政處分¹⁸，是公務員基於職務上權力，依法就特定之具體事件所為具公法上效果之單方行政行為，基於公務員為公法上行行為具有公信力之原則，行政處分一旦有效成立，有以「公定力」規定法律秩序之效力¹⁹，該行政處分當可被推定為真正，其據以依法處分之事實認定亦正確無誤，此與民事訴訟法第 355 條第 1 項規定「文書依其程式及意旨得認作公文書者，推定為真正」之情形相同；依此公信原則，立法者賦予執勤員警得當機處分（如該條例第 7 條之 2²⁰）以達其維護交通秩序、安全之行政目的，若公務員一切行政行為均需預留證據以證其實，則國家行政勢必窒礙難行。執勤員警本其維護交通秩序、安全職責所為之舉發，自應受到合法、正確之推定²¹。該行政處分不受其是否有瑕疵所影響，先認定其具有效力，再進行事後審查，應係基於交易安全與法律安定性之考量，任何機關或人民不能無視此一國家行為之存在，此為通說行政處分之「公定力」理論。

¹⁷ 處罰條例第 7 條第 1 項規定「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」。

¹⁸ 司法院大法官會議釋字第 423 號解釋。

¹⁹ 最高行政法院 91 年判字第 270 號判決。

²⁰ 處罰條例第 7 條之 2：汽車駕駛人之行為有下列情形之一，當場不能或不宜攔截製單舉發，得逕行舉發：一、闖紅燈或平交道。二、搶越行人穿越道。三、在道路收費停車處停車，不依規定繳費。四、不服指揮稽查而逃逸，或聞消防車、救護車、警備車、工程救險車之警號不立即避讓。五、違規停車或搶越行人穿越道，經各級學校交通服務隊現場導護人員簽證檢舉。六、行經設有收費站、地磅之道路，不依規定停車繳費或過磅。七、經以科學儀器取得證據資料證明其行為違規者。

²¹ 臺灣高等法院 85 年度交抗字第 185 號、86 年度交抗字第 11 號、87 年度交抗字第 157 號、90 年度交抗字第 281 號、91 年度交抗字第 1033 號、92 年度交抗字第 446 號裁定參照。

「公定力」係由日本公法學者美濃部達吉繼受德國公法學者 Otto Mayer 之「行政處分自我確認理論」所創設之概念，為國家行為皆受合法之推定，除有權機關撤銷或認定無效外，任何人均不得否定其效力，其本質上係威權時代以國家權威作為行政處分合法有效之基礎，與當代法治國理念顯有不同，今日「公定力」理論早已為各民主法治先進國家所揚棄，亦為我國近代多數行政法學者所拋棄²²。司法實務上認為行政處分一旦有效成立，有公定力以維法律秩序，故撤銷行政處分之舉無疑將破壞法的安定性²³。但「公定力」應僅為「有效推定²⁴」，並非「合法推定」，否則行政行為將唯我獨尊，無法受司法最後檢視，行政、司法分立原則即無從建立。甚至有學者認為行政處分之公定力並不是只適法性之推定，而是指適法、違法未決而承認其效力而言²⁵。

處罰條例第 87 條明文賦予人民不服交通主管機關所為之處罰，得向管轄地方法院聲明異議，如員警製單舉發交通違規之行政行為皆受合法、真正之推定，則交通違規案件聲明異議，法院介入進行司法審查制度即無實益、沒必要，在交通違規救濟中，絕對「公定力」理論之引用應有修正必要。

貳、通知單

一、通知單應送達被通知人

交通違規受處分人不服第 8 條主管機關所為之處罰，得於接到裁決之翌日起 20 日內，向管轄地方法院聲明異議，處罰條例第 87 條第 1 項有明文，但裁決前，應給予違規行為人陳述之機會，又行為人於接獲違反道路管理事件通知單後，應於 15 日內到達指定處聽候

²² 吳庚，行政法之理論與實用，2000，第 345 頁；陳敏，行政法總論，1998，第 337-338 頁。

²³ 最高行政法院 94 年判字第 760 號判決、最高行政法院 52 年判字第 345 號判例亦同此看法。

²⁴ 不過此有效推定還是受到法院實務上先予採用，臺灣高等法院 94 年度交抗字第 359 號交通事件裁定「認員警舉發之行政處分有公定力，此為晚近實務所採一貫見解」。

²⁵ 林錫堯，行政法要義，2006，304 頁。

裁決，同條例第 8 條第 2 項、第 9 條第 1 項前段均分別有規定，所以違反道路交通管理事件通知單顯應先合法送達予違規之行為人，行為人（受處分人）才有知悉、行使其陳述、聽候裁決或聲明異議權利。

違反處罰條例之行為，自行為成立之日起；行為有連續或繼續之狀態者，自行為終了之日起，逾 3 個月不得舉發，為處罰條例第 90 條規定，該規定在避免法律關係遲不確定致生法秩序不安定之結果，並同時保障人民權益，故舉發通知單是否合法送達，將動搖舉發效力。

處理細則第 11 條第 1 項第 4 款規定「行為人有本條例之情形者，應填製舉發違反道路交通管理事件通知單，並於被通知人欄予以勾記，其通知聯依下列規定辦理、一、二、三、四、逕行舉發者，應按已查明之資料填註車牌號碼、車輛種類、車主姓名或地址，並於通知單上方空白處加註逕行舉發之文字後，由舉發機關送達被通知人。」明文規定逕行舉發之舉發通知單，應依行政程序法規定送達於被通知人²⁶。

公法上有特定相對人之意思表示或意思通知，除法律有特別規定者外，在非對話為之者，應以達到相對人時生效，所謂達到，則使相對人居於可得瞭解之狀態為已足²⁷。又行政程序法就行政機關所為有特定相對人之書面行政處分或行政行為之送達，規定在第 67 條至第 91 條，同法第 110 條第 1 項亦規定「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」。交通違規行為舉發之性質，不論屬公法上有相對人之書面意思通知或行政處分，自應將舉發通知單送達於受通知人，或使其達於可得瞭解舉發通知單之內容之狀態，始完成舉發程序而發生效力。

交通違規舉發通知單，應依法送達，且交通違規事件之處罰，

²⁶ 同細則第 5 條「處理違反道路交通管理事件，有關文書送達之程序，依行政程序法之規定。」

²⁷ 最高行政法院 68 年度判字第 838 號裁判。

必須該違規事件業經合法舉發為前提；於逕行舉發之案件，亦須將舉發通知單送達於違規人，始生舉發之效力（處罰條例第 9 條、處理細則第 11 條）。司法實務上認為舉發通知單未合法送達，亦無證據證明受處分人對舉發通知單之內容、權益已知悉，若受處分人違規時間已 3 個月以上²⁸，警察及公路主管機關已不得再舉發、處罰。

二、通知單舉發為成立要件，送達為生效要件

但是，臺灣高等法院另有不同看法，認為道路管理事件統一裁罰基準及處理細則第 11 條第 1 項固規定，對於逕行舉發者，應由舉發機關「送達」被通知人，但處罰條例第 90 條對於自行為終了之日起，逾 3 個月不得舉發之規定，其立法目的，係在避免法律關係遲不確定致生法秩序不安定之結果，並同時保障人民權益。該條所指「逾 3 個月不得舉發」之規定，不過係為促使各處罰機關儘速處理，以免造成案件久而不決，而無法達成交通管理之目的。

舉發行為性質上本係行政處分，而行政處分的成立要件與生效要件有別，在具備成立要件之後，其本身雖能有效成立，惟尚須具備生效要件，始能對外發生效力，而上開「送達」之要件，最高行政法院 68 年度判字第 838 號裁判意旨所指「對於公法上有特定相對人之意思表示或意思通知，除法律有特別規定者外，在非對話為之者，應以達到相對人時生效，所謂達到，乃在使相對人居於可得瞭解之狀態為已足，此在法理上應為當然之解釋」等語，該送達規定係舉發行為之生效要件之一，不影響舉發行為已然成立之事實。上開條文係規定「逾 3 個月不得舉發」，並非規定「應於 3 個月完成舉發」，自無以「自行為成立日起至『收到』舉發通知單止」解釋之理，故對於違規人未依規定變更地址致無法送達之違反道路管理事件者，應係以原製單付郵日期之客觀事實，認定是否依 3 個月內舉發為宜²⁹。

²⁸ 參照處罰條例第 90 條「違反本條例之行為，自行為成立之日起；行為有連續或繼續之狀態者，自行為終了之日起，逾 3 個月不得舉發」。

²⁹ 臺灣高等法院 95 年度交抗字第 229 號交通事件裁定。可參考交通部交通部 86 年 6 月 13 日交路字第 030342 號、86 年 9 月 8 日交路字第 006274 號函。

所以處罰條例第 90 條所指「逾 3 個月不得舉發」之規定，是對於舉發行為成立要件所設之限制，送達是否合法屬舉發行為生效要件之一，自不在該條之限制內，若送達有不合法致其後補充送達生效日，已逾違規行為成立 3 個月後，所關係者不過救濟期間起算時點之問題，與舉發行為本身是否已經成立無涉³⁰。

道路交通主管機關交通部曾解釋³¹：「查道路交通案件處罰條例第 90 條，係對違反道路管理事件通知單逾 3 個月不得『舉發』規定，而非『送達』與否之規定，故舉發機關於違規定行為日起 3 個月內付郵，不論其有無送達，即已完成舉發。」、「查道路交通案件處罰條例第 90 條規定『自行為成立之日起，逾 3 個月不得舉發』之旨意，係為規範舉發機關應於 3 個月內完成舉發違反道路管理事件之程序，故若屬逕行舉發案件，員警雖於違反行為成立之日起 3 個月內，填製違反道路管理事件通知單，但未立即交郵而遲至行為成立之日起 3 個月後方投郵，其雖已填製違反道路管理事件通知單但未寄出，對違規行為人仍無法生 3 個月內舉發通知之效力，則該等案件即有上開條例第 90 條第 1 項不得舉發之適用」。

所謂「舉發」係指道路交通管理之執法人員，發現交通違規事實後，填製舉發違反道路管理事件通知單，予以檢舉告發，將舉發事項轉送公路主管處罰機關予以裁決處罰。當場舉發之案件已由受處分人當場收受，逕行舉發部分，將舉發通知單投郵通知受處分人，應已發生效力。舉發之效力，一經為上揭舉發行為即發生其效力，不因舉發通知單是否合法送達予被通知人而受影響，至其舉發通知單何時送達於受處分人，並不影響其早已完成之舉發行為，若認送達後始生效力，則違反道路管理事件之人，可藉搬遷住所、拒絕收受、行方不明等方式，拖過 3 個月之期限。且依行政程序法第 81 條公示送

³⁰ 臺灣高等法院暨所屬法院 98 年法律座談會刑事類提案第 22 號

³¹ 交通部 86 年 12 月 26 日交路 (86) 字第 055202 號函、87 年 5 月 7 日交路 (87) 字第 003563 號函。

達之規定，公示送達自公告之日或刊登政府公報或新聞紙起，亦須經 20 日或 60 日始發生效力，則在送達程序中，亦可能經過 3 個月之期間，而使已完成之舉發無效，則舉發處罰將無法達到。故舉發行為與送達為不同之概念，舉發機關已將舉發事由通知處罰機關，並將違反道路管理事件通知單曾向受處分人之原車籍地投寄，已完成舉發行為³²。

三、本文看法

處罰條例交通部在 85 年送立法院審議修正第 90 條時即有說明³³，係因當時條例對於違反條例行為之舉發、處罰與處罰之執行，未有期限之規定，致使尚未執行處罰違規案件，其違規紀錄長時存在，無法消滅，就社會秩序之安定，有欠妥適，而執行機關也難以結案。所以，增列違反條例行為之舉發與處罰執行期限。綜觀條例第 90 條第 1 項對於違反該條例之行為舉發之規定，其目的係在避免法律關係遲不確定而產生法律秩序不安定之結果，並同時保障人民權益，應該沒有「自行為成立日起至送達通知單」應在 3 個月內期限解釋之理，況且處罰條例第 90 條之規定即僅明示為違規行為逾 3 個月，不得「舉發」，並未及裁決機關之「裁決」處分，受處分人自無逾 3 個月未「裁決」即因時效完成而免罰之信賴保護原則之適用。又，道路管理處罰條例既未對「裁決」處分權為時效之規定，則應回歸行政罰法有關「裁處權」時效之相關規定。「逾 3 個月不得舉發」是對於舉發行為之成立要件所設之限制，至於送達與否是舉發行為生效要件之一，與該違規已成立分屬二事。

參、通知單為行政處分、行政罰

按處罰條例中所規定之處罰計有罰鍰、記點、記次、沒入、道安講習、吊扣、吊銷駕駛執照、汽車牌照、禁止其行駛、禁止其駕駛及禁止通行等，均係行政機關對違反秩序行為之「裁罰性行政處分」（大法官會

³² 臺灣高等法院 95 年度交抗字第 229 號、第 446 號交通事件裁定。

³³ 立法院公報第 83 卷第 35 期紀錄。

議第 418 號解釋理由書) 或行政罰法所稱「裁罰性之不利處分」。又依處罰條例第 9 條規定「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 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。」，交通違規案件之處罰，為二階段之設計，第一階段為舉發違規開立違規通知單（或稱暫時處分）³⁴，第二階段為裁決（行政處分）。受處分人無異議而繳納罰鍰，於第一階段即可結案，不必進入第二階段。

此立法設計，在於迅速處理大量交通違規案件³⁵，若無爭執之案件儘速予以結案。究竟第一階段之違規「通知單」是否為行政處分，司法院大法官會議釋字第 423 號曾對此解釋「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。」，解釋理由書載明「我國現行行政訴訟制度以撤銷訴訟為主，得提起撤銷訴訟之事項則採概括條款之立法形式，凡人民對於行政處分認為違法或不當致損害其權利或利益者，均得依法提起訴願或行政訴訟。所謂行政處分係指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為，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，諸如載明應繳違規罰款數額、繳納方式、逾期倍數增加之字樣，倘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

³⁴ 吳庚，行政法之理論與實用，2000，316 頁。

³⁵ 交通違規案件在 89 年曾創下 1 年 2100 萬件高鋒，99 年則為 854 萬件。

民訴願及訴訟權利之意旨不符。遇有行政機關依據法律製發此類通知書，相對人亦無異議而接受處罰時，猶不認其為行政處分性質，於法理尤屬有悖」，故處罰條例第 9 條所規定之通知單應屬行政處分、行政罰。

肆、通知單是暫時性行政處分

警察機關或監理機關開出舉發通知單後，在法律上已產生行政機關確認其違規事實之效果，作為繳納法定罰鍰之處分依據，產生必須於 15 日到案期限內到案陳述意見之作為義務，直接影響人民之權利義務關係，除了行為人自願於到案期限內繳納法定罰鍰之情形外（處罰條例第 9 條第 1 項前段），通知單對於相對人之權利義務，尚賴裁決書之作成始得確定。通知單對於行為人固然產生拘束效果，但其接受處罰之最終依據，仍為裁決書，所以舉發通知單僅有「暫時性行政處分³⁶」之性質。我國實務界也有認為舉發通知單屬於「暫時性行政處分」之判決³⁷，行政處分之作成，須二個以上機關本於各自職權先後參與者，為多階段行政處分，此際具有行政處分性質者，原則上為最後階段之行政行為，即直接對外發生法律效果部分，人民對多階段行政處分如有不服，應對最後作成行政處分之機關提起訴訟，惟行政法院審查之範圍，則包含各個階段行政行為是否適法³⁸。而製開裁決書為人民聲明異議之標的（處罰條例第 87 條），亦由行政機關所作成，屬於行政處分。

交通違規通知單所為之行政處分自己送達被處分人而對外發生效力，屬行政處分之先行行為，是否經由舉發違規事實時，由在場之駕駛人或相關人員簽名或收受違規通知單，並非行政處分之生效要件，因違規通知單係舉發機關之稽查人員就違規事實為觀念通知之目的，而製作之公文書，只須記載製作之年、月、日及其所屬機關，並由製作人簽名，

³⁶ 有學者稱為暫時處分「全案事實尚未明確，因利害關係人之申請，在終局裁決前，做成暫時性處分」，吳庚，行政法之理論與實用，2000，316 頁。錢建榮，交通事件處理及救濟程序相關案例之檢討，司法研究年報第 25 輯第 20 篇，49 頁。

³⁷ 臺北高等行政法院 92 訴字 863 號、91 年簡字 821 號、90 年簡字 7850 號、臺灣高雄高等行政法院 90 年簡字第 3878 號判決。

³⁸ 最高行政法院 91 年判字第 2319 號判例。

即符合法律上之程式，縱使舉發機關之稽查人員未當場製作違規通知單交由在場之人簽收，或事後填具違規通知單寄發被處分人，已具備行政處分之要素³⁹。

伍、拖吊為事實行為

關於交通違規汽機車之移置（即拖吊）及移置費之法律性質，學者多認為係行政強制執行，即汽車駕駛人違規停車後離去，因該車輛嚴重妨礙交通，執行勤務警察依處罰條例第 56 條、第 85 條之 2，即將車移置適當處所，並對駕駛人收取移置費，應為代履行或直接強制，即該行為係一強制措施性質之事實行為，汽車拖吊及收取移置費之行為，此性質為事實行為，自非行政處分，而撤銷訴訟之提起以人民因中央或地方行政機關之違法行政處分，認損害其權利或法律上利益者為限，則提起撤銷訴訟請求撤銷，並不會被允許。受處分人若認為交通違規之汽車拖吊性質上係屬行政秩序罰中的不利益處分，則得循聲明異議救濟途徑予以救濟⁴⁰。

事實行為與行政處分最大區別在於是否發生法律效果，事實行為為不發生法律效果之行政行為，例如設置測速照相行為，尚無法因法規之連結而自動產生法律效果，故屬事實行為⁴¹。

第二節 交通違規聲明異議及抗告

壹、裁決後始能進入司法救濟

按照處罰條例之設計，必須先經過裁決，不服裁決之受處分人提出聲明異議，才能進入司法救濟階段。所以「通知單、裁決書、聲明異議」為有順序之過程。公路監理機關若延遲了裁決，也就影響受處分人進入聲明異議提起司法救濟之時機。行政機關作二階段的處罰程序，在我國行政法上，除空氣污染防治法外，稅捐稽徵法亦有相類似規定。若異議

³⁹ 行政法院 89 年判字第 531 號裁判。

⁴⁰ 最高行政法院 91 年判字第 1548 號裁判。

⁴¹ 李惠宗，行政法要義，2000，313 頁。

人明知已被開單舉發，但裁決機關遲遲不為主動裁決⁴²，異議人則不能進入司法救濟程序，「裁決沒有時間限制，可任意無限期延長」的看法，意味著「司法救濟也可以無期限地被耽誤」，但是行政罰法第 27 條規定「行政罰之裁處權，因 3 年期間之經過而消滅。」，而 3 年裁罰期間起算是「自違反行政法上義務之行為終了時起算」，公路監理機關 95 年 2 月 5 日後即不能有裁決尚未啟動，所以沒有時效起算之時，而有延宕裁處理由了。

貳、聲明異議救濟有其特殊立法背景⁴³

交通違規行為之處罰行為，本質上就是一般行政權之作用，與其他行政機關之處罰行為並無不同。57 年 2 月 5 日公布施行處罰條例全文 77 條，並自同年 5 月 1 日起施行，而當時處罰之形式，並無所謂「裁決」名稱出現，且依據當時 75 條第 1 項之規定，不服處罰者應於接獲處分通知翌日起 10 日內提出「訴願」。然此項立法施行不到一年即提出修正案，處罰機關方面，參照「違警罰法」之立法，由內政部與交通部聯合設立「交通事件裁決所」，才有了「裁決」之名稱，但「裁決」或「裁決所」都是日本法律用語，沿用違警罰法的用語。雖然「裁決」含有制裁判決之意思，但事實上，交通裁決程序，並未進入到司法程序，仍是行政處罰性質，救濟途徑方面，由地方法院設立「交通法庭」專責處理聲明異議案件，並準用刑事訴訟法規定審理，而不同於一般行政處分之訴願、行政訴訟之行政救濟途徑⁴⁴。此修正自 58 年 1 月 27 日起施行至今，雖然現今行政救濟法制已經有大幅改進，但對於交通案件行政處罰之司法救濟，仍由地方法院受理，司法院大法官會議釋字第 418 號也認為，此套

⁴² 違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則第 41 條第 4 項有「處罰機關對於非屬第一項情形之案件，或行為人到案陳述不服舉發者，應使用違反道路管理事件裁決書裁決之。」、第 44 條第 1 項「違反道路管理事件行為人，未依規定自動繳納罰鍰，或未依規定到案聽候裁決，處罰機關應依基準表於舉發違反道路管理事件通知單送達且逾越應到案期限 60 日之 3 個月內，逕行裁決之。」。

⁴³ 臺灣雲林地方法院 94 年度交聲字第 261 號交通事件裁定。

⁴⁴ 立法院公報，法律案專輯、第十輯、交通(三)。

救濟制度，由受處分人向管轄地方法院聲明異議，並得抗告，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 16 條保障人民訴訟權之意旨尚無抵觸。

參、聲明異議程序

雖然不服交通違規處分而聲明異議由交通法庭裁定，但依處理細則第 65 條規定「違反道路交通管理事件，受處分人不服處罰，依法聲明異議者，處罰機關應於接受異議書狀 5 日內，製作不服違反道路交通管理事件裁決聲明異議移送書，將案卷及有關證物連同聲明異議書狀，送交該管地方法院審理。」，司法院及行政院訂定之道路交通事件處理辦法（以下稱處理辦法）第 12 條聲明異議程序也規定「聲明異議，應以司法狀紙，敘述異議之理由，提出於原處分機關為之。原處分機關應於接受異議書狀後 5 日內，將該案卷宗及有關證物，送交該管法院」、第 13 條亦有處分機關意見書之提出「原處分機關就聲明異議之理由，得提出意見書；法院認為有必要時，亦得限期命其提出。」規定。故異議人應先將聲明異議狀送交原處分公路監理機關，而由原處分之公路監理機關檢送相關案卷及移送書移交地方法院審理，而非由異議人將聲明異議狀送交管轄地方法院，程序上應特別注意。

肆、行政救濟設計

雖然有公法性質，但法律已明確規定其歸屬於其他審判權時，不因行政訴訟改制擴張訴訟種類，而成為行政法院管轄之公法事件，例如選舉無效事件、當選無效事件（公職人員選舉罷免法第 101 條）、交通違規事件（處罰條例第 88 條、第 89 條）、行政罰事件（社會秩序維護法第 55 條以下）等，除仍分別由民事法院及刑事法院審判外，其審級及救濟程序與通常民、刑事案件不盡相同。此類事件即行政訴訟法第 2 條所稱公法事件法律別有規定，而不屬於行政法院審判之情形⁴⁵。

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

⁴⁵ 司法院大法官會議釋字第 540 號。

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。又憲法第 16 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。處罰條例第 87 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 16 條保障人民訴訟權之意旨尚無牴觸⁴⁶，則處罰機關（公路主管機關）所為處分之聲明異議案件，在現行立法制度下，地方法院交通法庭即應予適法性之審查。

交通違規受處分人所不服的對象，係公路主管機關所為之裁決，為行政機關所為具行政罰性質之行政處分，至管轄地方法院所審理者，為該裁決是否合法，有別一般行政處分之行政救濟程序。司法機關之管轄權，乃屬後續管轄權，而行政機關之管轄權，方屬原始管轄權，此主要係行政處分之本質使然，亦兼具減輕司法機關負擔之功能。若公路主管機關於案件經舉發而列管後，尚未為裁決，其原始管轄權既未行使、消滅，則司法機關之後續管轄權自未產生，尚無發動司法權時機，故受處分人於公路主管機關裁決前，若先向管轄地方法院聲明異議，因其聲明異議之對象尚未存在，該異議自不合處罰條例第 87 條第 1 項及處理辦法第 11 條法律上之程式⁴⁷。

例如，「原告因違反交通規則，經被告官署依處罰條例科處罰鍰並吊銷其駕駛執照。對於此項行政處分如有不服，依同條例第 75 條（現為第 87 條）規定應向該管地方法院聲明異議，乃原告不依該特別程序請求救濟原處分官署，係依處罰條例之規定科處原告罰鍰並吊銷其駕駛執照，該原告如有不服應依同條例第 75 條（已修正為第 87 條）向該管地方法

⁴⁶ 司法院大法官會議釋字第 418 號。

⁴⁷ 臺灣高等法院 89 年度交抗字第 68 號刑事裁定。

院聲明異議，乃不循法定途徑，以求救濟，向行政法院提起行政訴訟，即有未合」⁴⁸，對於交通違規司法救濟為普通法院專屬，而非提起訴願或向行政法院為之。

道路交通案件中之聲明異議案件，受處分人對於地方法院或其分院交通法庭所為之裁定有不服者，得為抗告，處罰條例第 87 條第 3 項及處理辦法第 24 條皆有規定，對於抗告法院之裁定如有不服，上開處罰條例及處理辦法規定不得再抗告，而依上開處罰條例第 89 條及處理辦法第 25 條規定準用刑事訴訟法第 415 條第 1 項，則係「不得再抗告」，交通違規聲明異議案件係以高等法院或其分院為終審，為二級二審設計。

交通違規處罰案件，性質上雖屬公法上之裁罰案件，惟依處罰條例第 87 條第 1 項及第 3 項規定，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。故有關交通違規處罰案件，受處分人如對公路主管機關所為之處罰（裁決）不服，自應向管轄地方法院（普通法院）聲明異議，如對異議之裁定不服，再循抗告途徑救濟。是有關交通違規處罰之救濟程序應循普通訴訟程序為之，此即為此即訴願法第 1 條第 1 項「但法律另有規定者，從其規定」、行政訴訟法第 2 條所稱「除法律別有規定外」之情形，交通違規處罰案件，應循普通訴訟程序之途徑尋求救濟⁴⁹，非屬行政法院之權限，若受處分人提起行政訴訟，行政法院將依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 1 款「訴訟事件不屬行政訴訟審判之權限」規定，以裁定駁回。

伍、抗告期間

抗告期間，除有特別規定外為 5 日，自裁定送達後起算，刑事訴訟法第 406 條前段定有明文。又關於不變期間之計算，當事人郵遞上訴或抗告等書狀者，應以書狀到達法院之日，為提出於法院之日⁵⁰。將抗告狀

⁴⁸ 行政法院 59 年裁字第 107 號、60 年裁字第 252 號判例。

⁴⁹ 最高行政法院 92 年裁字第 1547 號裁定。

⁵⁰ 最高法院 50 年度臺抗字第 311 號、69 年抗字第 236 號判例。

交付郵局送交原法院者，須到達於原法院時，始得謂有抗告狀之提出，再抗告人交付郵局提出之抗告狀到達於原法院時，若已逾抗告期間，則抗告法院將會認為抗告為不合法以裁定駁回，抗告人認為應以交付郵局之日，為其提出抗告狀之日，抗告期間尚未經過，並非正確⁵¹，故抗告係以法院收到日計算，為收信主義（訴願法第 14 條第 1 項亦同），與一般以掛號郵寄方式向行政機關提出者，以交郵當日之郵戳為準的發信主義觀念不同，應特別注意。

陸、行政爭訟事件並不受刑事判決認定事實之拘束

在交通違規案件中有交通事故或有刑事之罪，違規人或有已和解或被判無罪而要求免於行政處罰，因行政處罰與刑事處罰認定要件不同，行政處罰不受刑事判決認定事實而影響行政爭訟之結果，故行政爭訟事件並不受刑事判決認定事實之拘束⁵²，但對於行政罰法第 26 條「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。」一行為不二罰原則的刑事罰與行政罰競合應特別注意。

柒、視同提出聲明異議

交通違規的受處分人收到裁決書常以「申訴狀」名義提出異議，於狀內並記載：「請鈞所（站）撤銷原處分」等語，探其真意似對裁決書為異議，若受處分人於再提出前述「異議狀」，再對原處分機關針對前開「申訴狀」於函復受處分人，告知原處分機關之裁處並無不當，並謂「請於文到 15 日內（以信封郵戳為憑）攜帶本函至本所（站）繳納罰鍰結案，如對於本案裁處仍有異議，依據處罰條例第 87 條第 1 項規定，以司法狀紙撰狀提交本所轉送地方法院交通法庭」等語，致受處分人誤以為收受該函文後可再於法定期限內提出異議，因之受處分人前開申訴狀之真意若即係對裁決書之異議，即無逾期之問題⁵³，兼顧受處分人已提出申（陳）

⁵¹ 最高法院 29 年抗字第 49 號判例，最高法院 50 年臺抗字第 311 號判例亦有相同看法。

⁵² 行政法院 59 年判字第 410 號判例。

⁵³ 臺灣高等法院 87 年交抗字第 6 號、90 年交抗字第 384 號裁定。

述，但未依規定提出聲明異議所做維護權益考量，視同聲明異議之提出。

第三節 變（偽）造號牌執照、偽簽通知單

壹、號牌及執照

汽車牌照為政府管理車輛發給之車輛號碼，按刑法第 212 條規定，其性質上應以公文書論，若擅予變造並懸掛於車上使用，足生損害於公眾，應以變造公文書而行使罪論，變造之低度行為，已為行使之高度行為所吸收，應只依行使變造公文書罪論處⁵⁴。另外汽、機車引擎號碼，係汽、機車製造廠商出廠之標誌，乃表示一定用意之證明，依刑法第 220 條規定，應以私文書論，將原有舊機車上之引擎號碼鋸下，用強力膠粘貼於另一機車引擎上，乃具有創設性，應屬偽造而非變造⁵⁵。

汽、機車的牌照，是公路監理機關發給車輛所有人作為行車的許可憑證，如果偽造或者變造汽車牌照，司法實務上認為係屬刑法第 212 條的所規定的偽造、變造特種文書罪，處 1 年以下有期徒刑、拘役或 3 百元以下罰金。將公路監理機關發給號牌塗改，在刑法上犯變造特種文書罪，若將塗改後的號牌掛在汽、機車，便是行使行為，應依行使偽造文書罪來處斷。使用變造的號牌，依處罰條例第 12 條第 1 項第 3 款的規定，要處新臺幣 3 千 6 百元以上 1 萬 8 百元以下的罰鍰，但這兩種違法行為，刑法及行政法皆要處罰，依行政罰法第 26 條中明定，一行為同時觸犯刑事法律與行政法上的義務者，依刑事處罰。當然所謂牌照包括號牌、行車執照及拖車使用證，對於駕駛執照，道路交通安全規則第 50 條亦有「汽車駕駛執照為駕駛汽車之許可憑證，由駕駛人向公路監理機關申請登記，考驗及格後發給之。汽車駕駛人經考驗及格，未領取駕駛執照前，不得駕駛汽車。」規定，同樣可適用之。

貳、偽簽通知單

⁵⁴ 最高法院例 63 年臺上字第 1550 號判例。

⁵⁵ 最高法院 66 年臺上字第 1961 號判例。

若違規人（王二）在交通違規通知單移送聯「收受通知聯者簽章」欄內偽簽他人姓名（例如張三），自不待依據習慣或特約，單從形式上觀察，即足以知悉係表示由張三名義出具領收通知聯之證明，此與事先在印妥內容之收據上偽簽張三姓名之情形，無分軒輊，屬於刑法第 210 條所稱之私文書，係犯行使偽造私文書罪，不是第 220 條以文書論之規定⁵⁶。偽造他人之署押於違反道路管理事件通知單上之行為，為其偽造私文書行為之階段行為，而其偽造該私文書後又進而提出行使，其該部份偽造他人之署押及偽造私文書之行為，均應為行使偽造私文書之高度行為所吸收，均不另論罪⁵⁷。

另外，在交通違規通知單「收受通知聯者」欄內（第二聯），若甲君偽造他人乙君之署押，依習慣表示領取該通知單之通知聯之證明，事後將該通知單交付執勤員警，足以生損害於道路交通管理機關之正確性及乙君權益，但假冒乙君之名簽名於第二聯，而警察交付甲君，甲君轉交他人前往繳款為第一聯（通知聯），其上並無甲君偽造冒名簽名之署押，則乙君對於甲君所提出繳納罰款之第一聯（通知聯）既無甲君所偽造之署押，就不是法律上所謂偽造之私文書，雖然甲君持以行使，亦難以行使偽造私文書罪處罰。舉發違反道路管理通知單，為警方發現違反處罰條例之案件，主動舉發記載，舉發之警察並有調查違規人真實身分之義務，並非他人主動，「而使」公務為一定之登載，縱使該通知單上姓名不符，亦不屬明知不知事項而使公務員登載於職務上所掌之公文書⁵⁸，不可不察。

第四節 切結書性質

在公路監理實務中，經常有「切結書」、「具結書」、「申請書」、「同意書」（通稱切結書）等不同性質由民眾書面所提出文件，但究竟

⁵⁶ 最高法院 83 年臺上字第 6631 號判例。

⁵⁷ 臺灣高等法院臺南分院 85 年度上訴字第 149 號判決。

⁵⁸ 臺灣高等法院 85 年度上訴字第 2338 號刑事判決。

上開文件書類法律性質為何，應有探討必要。切結書有公法意思表示者、有事實認定功能、有當事人互為讓步和解之意、釐清政府與民眾權責、拋棄權利等。以下就切結書意涵整理以供參考⁵⁹。

一、公法意思表示者

雖以書面為之但只是單方面意思表示，與行政程序法第 139 條雙方當事人不同，此種情形在公路監理實務中不多見。

二、事實認定功能

法規要求作為人民提供資訊之通知行為，或法規課以人民一定監督、查核，而需就此提出說明、證明或申報義務，公路監理機關可據以要求人民提出書面文件證明之。例如，汽、機車行（駕）照遺失，因違規需執行吊銷（須具備駕、行照）時，由被處分人立切結准辦吊銷執行，惟仍應辦理補發手續，但不列印新照，免繳規費，以免繳交規費補發行（駕）照後立即作廢，遭致民怨乙案⁶⁰即為其例。此時由被處分人立切結其汽、機車之行（駕）照確實遺失，作為人民提供資訊之通知行為。

又例如處理細則第 42 條「處罰機關對於有代保管物件之違反道路交管理事件，於收繳罰鍰時，應將原舉發機關製發之通知單通知聯收繳附卷；通知聯遺失者，應由受處分人或其委託人切結附卷。」，第 69 條「汽車牌照或駕駛執照受處罰吊扣、吊銷、註銷者，執行時應分別收繳汽車牌照或駕駛執照後，製發執行單交付被處分人收執。第一項之執行單為吊扣處分者，於吊扣期滿，被處分人領回汽車牌照或駕駛執照時，處罰機關應將執行單收回附卷；如執行單遺失者，應由受處分人或其委託之人切結附卷。」等，均是由人民提供其通知單或執行單遺失說明事實義務情形。

三、當事人互為讓步和解之意

例如依法規規定，辦理註銷需繳送牌照與公路監理機關，但是若車

⁵⁹ 臺北市法規會，行政程序法施行後現行臺北市法規之衝擊與因應，2003，198-222 頁。

⁶⁰ 交通部 86 年 11 月 5 日交路 86 字第 86007784 號函。

輛遭他人侵佔，車主日後對於違規或稅費將產生不利負擔，故交通部曾做出「小客車租賃業供租賃之車輛，租車人不依約定還車一節，業者可函寄郵政存證信函要求限期還車，屆時未還車，則檢具存證信函及自備之報請警察單位協尋單一式二份，經當地警察機關受理簽章後，一聯并存證函由警方保管，一聯由業者保存，於屆滿一個月仍未尋獲時，並同切結書送當地公路監理單位辦理車輛牌照註銷⁶¹，即為對小客車租賃業無法提供號牌以繳銷替補新車、減少稅費損失，而公路監理機關為解決其無法提供號牌實際困難，互為讓步做法。

四、釐清政府與民眾權責

政府負有調查事實義務，但因人力、物力等因素無法完全調查或查明，而以人民附切結書，以減輕行政機關查核負擔。例如逕行舉發（照相）交通事件，若車主依規定提出當時違規駕駛資料，申請或書面指出駕駛之違規人，公路監理機關無法（例如未附照片）或無法完全（例如照片未能全窺辨識之），判定當時違規人是否車主所提駕駛人，而由車主提出申請（切結）書，以釐清車主與公路監理機關責任。雖然作為人民提供資訊之通知行為，人民負有說明事實義務而以切結書為之，但公路監理機關實務上會以「如有不實，應負法律責任」等語加註，惟應屬贅語，因切結書人究應負何種法律責任，應視具體情事與相關法律而定，但此語仍有教示作用，以提醒切結書人注意相關法律規定。

五、拋棄權利

人民單方面意思表示，尤其是單方承諾負擔一定義務或拋棄一定權利情形，人民單方面承諾拋棄權利之表示，在此時，權利應是可拋棄及無抵觸不當連結禁止原則情形。例如，個人計程車客運業牌照，在其執業期間欲考領職業大貨車駕照，作為日後轉行準備，為維護其考照權益，同意其報考，惟報名時請其切結考取職業大貨車駕照後暫不領照，俟個人計程車牌照繳銷後再領該駕照⁶²。

⁶¹ 交通部 81 年 5 月 6 日交路字第 014585 號函。

⁶² 臺灣省政府交通處 84 年 11 月 10 日交一字第 53465 號函。

例如 95 年 6 月 30 日前受處分人自願接受易處吊扣牌照、駕照處分者，應由其本人或經委託有權代理之人，於「應到案日期之後」，附其切結書、受委託者之委託書附卷備查，註明「捨棄聲明異議、自願接受易處吊扣牌（駕）照處分」等字樣後，始予受理⁶³，其中具有法律效益者為「捨棄聲明異議」，而此捨棄聲明異議應指依處罰條例第 87 條第 1 項由法院審理交通事件行政救濟而言，但是行政救濟是否可拋棄，即有疑問，此類文字應不適再引用。又如離島免使用牌照稅車應在其車籍地檢驗，離島免稅車輛檢驗、新領牌照、換照及異動登記不得受理越區連線辦理，惟過戶、地址變更移至外區及自願取消免牌照稅、汽車燃料使用費優惠，經申請填妥拋棄免稅、費申請書，並繳納使用牌照稅、汽車燃料使用費者則可於臺灣本島辦理⁶⁴。車主填「離島地區免徵使用牌照稅車輛在臺灣本島使用及檢驗拋棄免稅申請書」，其拋棄申請書亦為適例。

第五節 管轄權

壹、管轄權

管轄權係行政機關掌理某特定行政事務之權利與義務⁶⁵。無管轄機關所為行為，若無授委任、委託、從上級或平行獲得機關授權，即有處分行為瑕疵問題，法律上強制遵守機關權限劃分理由有二：一、貫徹憲法權力分立原則，及設置部會制度。二、維護人民救濟利益，因行政機關一旦違反管轄劃分，則行政爭訟之審級救濟必陷於混亂⁶⁶。管轄分以下三種⁶⁷：

一、**事物管轄**：依行政事務之種類為標準所訂權限劃分，通常係依各機關之組織法律定之。例如交通部組織法第 1 條明定「交通部主管全國

⁶³ 交通部 82 年 5 月 6 日交路字第 015297 號函。

⁶⁴ 全國公路監理電腦越區異動連線作業要點第 5 點第 1 項第 5 款。

⁶⁵ 林錫堯，行政法要義，2006，108 頁。

⁶⁶ 吳庚，行政法之理論與實務，2000，359 頁。

⁶⁷ 蔡茂寅等，行政程序法實用，2006，43-46 頁。

交通行政及交通事業」。

二、**土地管轄**：指於事物管轄所及地域範圍內，依地域之界線劃分行政機關之權限，以土地區域劃分行政機關管轄範圍，土地管轄通常畫分同層級行政機關權限即所謂「平行之劃分」，例如，交通部公路總局組織條例第 8 條「本局為辦理公路監理業務，分為五區，各設監理所；其組織通則另定之」，故有臺北區、新竹區、臺中區、嘉義區、高雄區監理所等五個區監理所，管轄臺灣省區域內公路監理業務。

三、**層級管轄**：指同一種類行政事務分屬不同層級之機關管轄，例如公路法第 3 條「本法所稱公路主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」三級公路主管機關。

貳、管轄恆定

行政程序法第 11 條第 1 項及第 5 項規定「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。」（管轄法定原則）、「管轄權非依法規不得設定或變更。」（管轄恆定原則）、第 111 條第 6 款及第 110 條第 4 項亦有「行政處分有下列各款情形之一者，無效：六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。」、「無效之行政處分自始不生效力。」。該法第 11 條所稱「法規或其他行政法規」為「法律、法律具體授權之法規命令、法律概括授權之法規命令。」，第 111 條第 6 款之「法規」，原則上僅限於法律，但於中央機關組織基準法制定公布施行後，包括依該法具體及概括授權之法規命令⁶⁸。行政罰法第 29 條也有「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。」規定。

另學者對於上開管轄之法規認為係組織法，除憲法、法律與法規命令外，尚包含組織規程、組織編製表之行政規則⁶⁹。另「缺乏事務權限者」，指重大而明顯，諸如違反權力分立原則，除此之外，均屬得撤銷而非無

⁶⁸ 法務部 89 年 7 月 20 日法 89 律決字第 000258 號函。

⁶⁹ 李惠宗，行政罰法之理論與案例，2005，121 頁。

效，甚至不影響行政處分，例如同法第 115 條情形⁷⁰。

參、違背管轄效果

行政機關之行政行為（尤其是行政處分），若違反管轄規定，為一種有瑕疵行政行為，其法律效果依瑕疵程度而有不同：

- 一、違背專屬管轄規定者（指土地管轄），依行政程序法第 111 條第 6 款規定，其處分無效。例如臺北市監理處製開臺北區監理所所管轄公路法處分書。
- 二、違背專屬管轄之土地管轄之規定者，而有管轄權之機關如就該事件仍應為相同之處分時，原處分無須撤銷（行政程序法第 115 條規定）。
- 三、違背專屬管轄之土地管轄之規定者，而有管轄權之機關如就該事件為不同之處分時，原處分得予撤銷（行政程序法第 115 條規定）。
- 四、違背事務管轄且屬重大明顯之瑕疵者，其處分無效。例如由警察機關製開公路法處分書、交通部發給大學畢業證書等。
- 五、違背事務管轄但不屬重大明顯之瑕疵者，原處分得予撤銷。例如刑事警察局員警製開交通違規。

肆、管轄之變動

關於管轄之變動大體有以下六種⁷¹：

- 一、委任：行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之，應將委任事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。例如交通部依汽車委託檢驗實施辦法第 2 條之 1 規定委任所屬公路總局辦理受委託檢驗業務之廠商資格、條件、申請、檢驗儀器設備與人員、收取費用、證照格式、合約應載事項、查核及監督管理等事項。有管轄權之機關除依行政程序法第 18 條規定喪失管轄權外，不因其將權限之一部委任或委託其他機關辦理，而發生喪失管轄權之效果。縱其未將委任或委託之權限收回，仍得自行受理人民之申請案並為准

⁷⁰ 吳庚，行政法之理論與實務，2000，359-360 頁。

⁷¹ 蔡茂寅等，行政程序法實用，2006，48-52 頁。

駁之決定⁷²。

- 二、**委託**：行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。例如交通部為強化船舶行安之管理，對於違規超載等之行為人，委託海岸巡防機關「責令改善後放行」或「命令其停止執行」。
- 三、**行政委託（或稱職權委外、權限委外）**：行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理，將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙，委託所需費用，除另有約定外，由行政機關支付之。例如公路主管機關依公路法第 63 條第 3 項規定，將汽車定期檢驗委託汽車修理業、加油站辦理。
- 四、**委辦**：指中央機關與自治團體或上下級自治機關間權限變動，例如地方制度法第 2 條第 3 款定義。
- 五、**移轉管轄**：行政機關因法規或事實之變更而喪失管轄權時，應將案件移送有管轄權之機關，但經當事人及有管轄權機關之同意，亦得由原管轄機關繼續處理該案件。例如新北市政府成立交通事件裁決所，原臺北區監理所及轄站管轄之新北市未結案件，即應將移送新北市政府管轄。
- 六、**介入**：原無管轄權機關直接行使他機關權限，此為對法定管轄權之干預，應有法律為依據始適當，通常發生在自治監督機關直接行使地方政府機關權限情形，例如地方制度法第 76 條「代行處理」。

伍、管轄變動生效

委任、委託、行政委託若未踐行公告程序其效力為何有以下三說⁷³。

- (一) 程序瑕疵說：未公告僅程序瑕疵，得補正。
- (二) 生效要件說：未公告不生權限移轉效力。
- (三) 折衷說：行政機關以行政契約或行政處分方式委任者，未踐行公告屬程序瑕疵。但若以內部指令或協商方式委任，

⁷² 最高行政法院判例 96 年判字第 1916 號（96 年 10 月 31 日）

⁷³ 法務部行政程序法諮詢小組會議第 13 及 16 次會議紀錄。

則公告為權限移轉生效要件，未公告不生移轉效力。

第六節 行政機關

對於行政機關學者指出，行政機關乃是國家或地方自治團體所設置之獨立之組織體，依行政權範圍內之管轄分工，有行使公權力並代表國家或自治團體為各種行為之權限，其效果則歸於國家或自治團體⁷⁴。中央行政機關組織基準法第 3 條規定「機關：就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令設立，行使公權力之組織。」、「單位：基於組織之業務分工，於機關內部設立之組織。」

「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」、「本法所稱行政處分，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。」為行政程序法第 2 條第 2 項及第 92 條第 1 項所規定，亦即做成行政處分需行政機關始適格，行政機關應具單獨組織法規、獨立編制、預算、印信四者（對外行文）⁷⁵。其特徵為（一）代表國家、地方自治團體或其他行政主體。（二）從事公共事務。（三）具有單獨法定地位之組織。

司法實務上有「行政機關內部，基於分工原則，而劃分出之若干小規模之分支組織（即內部單位），並無單獨法定地位，僅分擔機關一部分之職掌，一切對外行為原則上均應以機關名義為之，始生效力」看法⁷⁶。內部單位並無做成行政處分之權能，僅是機關內部之分支機構，並非獨立機關，實務上基於分層負責及增進效率原因，授權以單位或單位主管名義對外發文為意思表示者，如具備行政處分要件，判例一向視單位之

⁷⁴ 吳庚，行政法之理論與實務，2000，166 頁。

⁷⁵ 行政院 74 年 11 月 7 日臺(74)組一字第 081 號書函。吳庚，行政法之理論與實務，2000，168 頁。

⁷⁶ 高雄高等行政法院 90 年訴字第 1702 號裁判。

意思表示為其隸屬機關之行政處分，俾相對人有救濟機會⁷⁷，惟此種便宜措施，恐已構成程序瑕疵⁷⁸。行政機關基於分層負責需要，依公文程式條例第4條規定，可授權內部行政單位以該單位或首長名義對外行文⁷⁹。

第七節 裁處權時效

壹、行政罰

行政罰亦稱為「行政秩序罰」，違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰。行政罰並不是以倫理非難的評價為核心價值，只為輔助行政正常運作之目的而存在。行政罰只是達成行政目的之「手段」，而不是追求刑法般報應的正義（刑法的核心，是確保公眾生活之基本價值，違反者即予以道德上之責難，而有報應的成分）。行政秩序罰與刑罰不同，以交通違規處罰為例，情節比較嚴重的，如、無照駕駛、酒後駕車等，以具有抽象危險之性質，藉由處罰手段以抑制此種危險行為發生，情節比較輕微的，如未帶行照、駕照違規，雖未造成他人的不便，但仍具有對法益危險成分在內。所以處罰只是一種手段而已，與刑罰相比較，行政罰的種類較輕微，程序較簡單，不以道德苛責為核心。所以行政罰是以「警告其義務」為核心，藉由行政處分來警告違反行政法上義務之人，其應接受一定制裁，以促其將來不再犯⁸⁰。

在公路監理行政中，違反行政罰係違反公路監理法規義務而受罰鍰、沒入（例如，沒入車輛）或其他種類行政罰等三種處罰，而其他種類行政罰，指限制或禁止行為之處分（例如，吊扣牌照、駕照；核減招生人數、定期停止派督考、定期停止招生；限期停止其繼續接受委託期

⁷⁷ 吳庚，行政法之理論與實務，2000，291-292頁。

⁷⁸ 李震山，行政法導論，2006，322頁。

⁷⁹ 公文程式條例第4條「機關首長出缺由代理人代理首長職務時，其機關公文應由首長署名者，由代理人署名。機關首長因故不能視事，由代理人代行首長職務時，其機關公文，除署首長姓名註明不能視事事由外，應由代行人附署職銜、姓名於後，並加註代行二字。機關內部單位基於授權行文，得比照前二項之規定辦理。」

⁸⁰ 蔡震榮、鄭善印，行政罰法逐條釋義，2006，3-18頁。

間；停止其辦理檢驗、考驗期間；禁止其行駛、禁止其駕駛、禁止通行）、剝奪或消滅資格、權利之處分（例如，吊銷、註銷其牌照、駕照；廢止其汽車運輸業營業執照；廢止其立案證書；廢止其汽車檢驗員、汽車駕駛考驗員、汽車修護技工證照）、影響名譽之處分（例如公布其法定代理人或監護人姓名）、警告性處分（交通違規記點、記次、講習）。

貳、裁罰權時效

裁罰權時效是指行政機關作出處罰（處分）之時間限制，逾此期間仍未作出處罰，裁罰之權利即歸於消滅。裁罰權是形成權（下令權），不是公法上請求權，所以「裁罰權時效」沒有類似民法「時效中斷」、「時效不完成」問題，只有類似刑法第 83 條時效停止進行問題⁸¹（行政罰法第 28 條），換言之裁處權時效起算後，因特定原因（例如天災、戰爭事變、刑事程序尚未確定）發生而停止進行（停止計算），於原因消滅後繼續進行（繼續計算），時效因停止而延長，有除斥期間適用⁸²。裁罰權時效是公權力的界線，行政罰應於一定期限內作成、執行，而能避免法律秩序不安定而違背「明確性原則」。時效制度之目的，在於保護人民利益，避免時間拖延而證據滅失，導致舉證困難而使法律關係陷於不確定，同時對怠於行使權利者，以剝奪權利之方式加以處罰。早期行政法院見解認為行政罰沒有時效問題⁸³。但是刑法所列惡性重大犯罪，訂有追訴時效限制，行政法不可能對行為人終其一生追究其違規行為，認為行政罰沒有時效問題，有縱容行政權無限擴張，具裁罰性質之行政罰可隨意擱置而無任何限制，其結果會造成行政懈怠之可能。

⁸¹ 林錫堯，行政罰法，2005，76-77頁。時效停止制度係指時效進行中，因為某些特定事由存在，而時效的進行停止，停止進行的時間不計入時效期間，其結果，時效將因為停止進行而延長。

⁸² 就是形成權存在的法定時間，如民法第 90 條規定，因錯誤、誤傳之撤銷權，自意思表示起，經過一年而消滅，這種撤銷權就是除斥期間。例如，未成年人結婚，其法定代理人可在一年之內行使撤銷權，使已成立的婚姻關係歸於消滅。除斥期間有固定期間不得延展，期間過後形成權消滅。

⁸³ 司法院 29 年 9 月 16 日院字第 2066 號、32 年 5 月 3 日院字第 2516 號、行政法院 57 年判字第 253 號判決、68 年度判字第 356 號判決

我國行政罰法已於 95 年 2 月 5 日起生效，依據該法第 27 條第 1、2 項規定「行政罰之裁處權，因 3 年期間之經過而消滅」、「前項期間，自違反行政法上義務之行為終了時起算。但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算。」。如果裁處已過了法定裁處時效，則縱使該處分確定之日起算還沒有超過行政執行法第 7 條規定，但該處分依行政程序法第 111 條第 7 款規定屬無效，依同法第 110 條第 4 項規定無效行政處分自始不生效力，所以就沒有執行力，不能行政執行⁸⁴。行政處分係以合法送達為生效要件，如未合法送達，自不生效力，亦無從起算執行期間，如裁處機關因未合法送達，而逾越裁處權期間，也不得再行裁罰。

裁處權係國家對違反行政法義務者得課處行政罰之權力，屬形成權，非公法上請求權，故行政罰法第 27 條第 1 項之裁罰權（違反行政法上義務）時效與行政程序法第 131 條之公法上請求權（基於公法，一方得請求他方為特定給付之權利）消滅時效係屬二事，裁罰權時效並非公法上請求權消滅時效。在裁處權時效內裁處，且經合法送達並確定者（處分之相對人已不得再對該處分表示不服時，例如，已逾救濟期限、提起訴願之期間經過或訴訟經判決確定），即屬起算執行期間之問題，不是公法上請求權時效之問題，於此情形並無行政程序法第 131 條規定之適用⁸⁵。

參、公法請求權

公法上請求權，係指公法上權利義務主體相互間，基於公法，一方得請求他方為特定給付之權利，包括人民對行政機關之公法上請求權（例如徵收用地補償），及行政機關對人民之公法上請求權（例如依公路法第 27 條規定徵收汽車燃料使用費、使用牌照稅法徵收牌照稅等）二種情形。行政程序法第 131 條第 1 項規定「公法上之請求權，除法律有特別規定外，因 5 年間不行使而消滅。」。行政機關以行政處分對行為人等裁處後，因而發生之公法上金錢債權之請求

⁸⁴ 蔡志方，行政罰法釋義與運用解說，2006，117 頁。

⁸⁵ 法務部 90 年 3 月 22 日法 90 令字第 008617 號令、95 年 6 月 8 日法律字第 0950016915 號函。

權時效及其衍生之移送執行以及執行期間之計算問題。行政程序法有關公法上請求權消滅時效，係指已發生且可得行使之公法上請求權，因經過一定期間不行使，致使該請求權消滅之法律制度。公法上請求權消滅時效，除行政程序法或其他法律有特別規定者外，得類推適用民法有關消滅時效期間（權利人可以行使權利却怠於行使權利，而加以制裁。）、中斷⁸⁶、重行起算及不完成⁸⁷等相關規定，以補充公法規定之不足，消滅時效期間之起算點，則應自該請求權得行使時起算。所以公法請求權有消滅時效重行起算問題，但並非任何公法上之請求權均適用公法上之消滅時效，行政法學者通說認為，原則上僅公法上財產請求權始適用消滅時效⁸⁸。

時效制度，乃一定事實狀態存在於一定期間之法律事實；其由權利之不行使而造成無權利狀態，繼續存在於一定期間而發生權利消滅之效果。時效制度與人民權利、義務有重大關係，其目的在於尊重既有之事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關，須由法律明定。「公法上請求權，因時效完成而當然消滅。」行政程序法第131條第2項規定，對於公法請求權消滅時效採權利消滅主義而非抗辯權發生主義，亦即無需當事人主張、援用即當然消滅，其理由乃公法具有強制性，如採抗辯權發生主義，將產生公法上自然債務，有違公法性質，另外亦使關係明確並避免權利濫用。行政程序法第131條第2、3項「公法上請求權，因時效完成而當然消滅」、「前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷」，人民有了違反行政法規定，行政機關即有公法請

⁸⁶ 時效中斷係指，消滅時效開始進行後，如有行使權利的事實，得發生「時效中斷」，使已進行之期間，全部歸於無效。事由在民法第129條中規定：「消滅時效，因左列事由而中斷：一、請求。二、承認。三、起訴。」。

⁸⁷ 時效不完成者，指於時效期間將近終止之際，因有請求權無法或不便行使之事由，法律乃使已應完成之時效，於該事由終止後，一定期間內，暫緩完成，俾因時效完成而受不利益之當事人，得利用此不完成之期間，行使權利，以中斷時效的制度。於該時效不完成之一定期間內，如無時效中斷事由發生，其時效即告完成。最高法院80年台上字第2497號判例。

⁸⁸ 法務部99年8月25日法律決字第0999032359號。

求權，若 5 年內行政機關未行使公法上請求權，該請求權即消滅（權利消滅主義），但在未罹於消滅前行政機關作成行政處分，則該公法請求權就告中斷。在第 133 條中規定「因行政處分而中斷之時效，自行政處分不得訴請撤銷或因其他原因失其效力後，重行起算」、第 134 條「因行政處分而中斷時效之請求權，於行政處分不得訴請撤銷後，其原有時效期間不滿 5 年者，因中斷而重行起算之時效期間為 5 年。」，所稱「行政處分不得訴請撤銷」是指未提救濟、逾越救濟期限或提起救濟經駁回確定等；「因其他原因失其效力」是指訴請撤銷以外之原因而失效，例如和解。故自行政處分不得訴請撤銷後之救濟期限起算 5 年為公法請求權期限。

行政執行案件如已逾行政執行法所定之 5 年執行期間而不得再移送時，移送機關得否繼續收受義務人所繳納罰款，須視原處分機關公法上請求權是否罹於時效消滅而定，公法上請求權消滅時效若中斷而重行起算，原處分機關於公法上請求權尚未罹於時效而消滅前，仍得受領該給付或受領義務人所繳之罰鍰，而無公法上不當得利之情形⁸⁹，但已屆滿之執行期間（5 年）不受影響，仍不能移送行政執行。

肆、行政執行權

行政執行期限在該法第 7 條第 1 項規定「行政執行，自處分、裁定確定之日或其他依法令負有義務經通知限期履行之文書所定期間屆滿之日起，5 年內未經執行者，不再執行；其於 5 年期間屆滿前已開始執行者，仍得繼續執行。但自 5 年期間屆滿之日起已逾 5 年尚未執行終結者，不得再執行」，「行政處分、裁定確定日」即處分之相對人已不得再對該處分表示不服之時，為行政處分確定之日，例如，已逾救濟期限、提起訴願之期間經過或訴訟經判決確定之日。又行政執行在同法第 2 條亦有解釋「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。」所以凡是違反行政法上義務之交通違規罰鍰，或是基於公法（公路法），行政機關對人民請求為特定給付（繳納

⁸⁹ 法務部 97 年 4 月 9 日法律決第 0960046636 號函。

汽車燃料使用費) 權利之公法請求權未繳納，皆可在期限內移送行政執行處行政執行。

裁處權時效內依法裁處，且經合法送達並確定(處分之相對人已不得再對該處分表示不服之時，例如，已逾救濟期限、提起訴願之期間經過或訴訟經判決確定)者，即屬起算執行期間之問題，行政執行期間是一種法定不變期間。處分後沒有行政執行，超過行政執行法第 7 條規定時效，這種屬於純粹喪失執行力問題，和裁處權時效無關⁹⁰。行政執行案件於 5 年執行期間屆滿前，而行政執行處已開始執行尚未終結者，可繼續執行，最長之執行期間為 10 年。至於行政執行案件已逾 5 年執行期間，並核發執行(債權)憑證交移送機關(債權人)收執，不是「尚未執行終結」之案件，該名義之執行力已因上開法律規定而受限制，即屬不得再移送執行。又行政執行法第 7 條所定 5 年性質，目前通說及實務見解均採執行期間，而非請求權時效。

行政執行處核發執行(債權)憑證者，其執行期間之計算，仍自原處分、裁定確定之日或其他依法令負有義務經通知限期履行之文書所定期間屆滿之日起算，屆滿 5 年者，亦不得再移送執行。如已逾行政執行法第 7 條所定執行期間，縱移送機關嗣後查知可供執行之財產，亦不得再就該財產予以執行⁹¹。

第八節 裁量權

壹、重要性

行政裁量要追求的是合法及有效能的公共服務，但是從各種行政裁量權的邏輯及運作上，都有衍生濫權之可能。因為行政裁量權是要跟執行者本身的誠信相結合，使得公務運作能配合主動性和動態性，並且檢驗個人的誠信價值等，行政裁量權的標準抉擇，是一種反覆驗證的價值

⁹⁰ 蔡志方，行政罰法釋義與運用解說，2006，117 頁。

⁹¹ 法務部 99 年 7 月 21 日法律第 0999019940 號函。

判斷過程⁹²。法治國家思想的興起，依法行政原則被接受後，法院得因人民之訴求，對於行政行為之合法性，加以審查，但是一切行政機關之公法行為是否均受法院審查，各國學者及判例，將下列兩項排除在外⁹³：

（一）統治行為：凡富有高度政治性的國家機關之法律行為，不受法院審查。

（二）行政裁量之行為：凡行政機關根據立法機關之授權，在其法定範圍內所為之自由裁量行為，不受法院的審查。

法治國家的理想是行政機關一切行為是否合法，應受法院審查。但是在現代化民主國家構成下，不僅要遵守法治國家的原則，還要採納與調和主權在民、權力分立及福利國家等重要原理、原則，法治國家只是民主憲政中一項原則而已，故統治行為與行政裁量之行為排除法院管轄，並不違背民主思想的根本精神。對於行政機關而言，執行法律並不是其本身的目的，而是要達到更高國家目的的一種手段，行政機關裁量不僅重視具體的單獨案件，更須考慮其他眾多類似或非類似案件，不只重視個別，還要斟酌政治、經濟等社會環境及整個行政計畫的配合，重視目前的公平，也要參酌過去及未來的展望。行政裁量的斟酌衡量也不受呆板的邏輯法則之拘束，而在國家行政目的之前提下，得有較大的意思活動。

貳、內涵

法治國的特色是依法行政，法律不僅拘束人民，也拘束一切國家機關。行政機關之違法處分由法院審查，但法院審查的行政處分亦只有違法的行政處分而已，此乃是根據權力分立原則而來。而違法的行政處分，指行政處分違反法規而言，行政裁量行為如在法律授權範圍內，其斟酌選擇的任何行為既無違反法規，在法律上亦屬合法的行為。法律消極默許之行政裁量行為，既無法規明文限制，更無違反法規之可能，縱使客觀上違背國家目的，不合公益，只是不當的處分而已，並不違法，所以

⁹² 蕭武桐，行政倫理，1996，237-257 頁。

⁹³ 翁岳生，行政法與現代法治國家，1990，38-39 頁。

法院不得加以審查，只有上級機關依行政監督，得要求改正而已。將統治行為與行政裁量之行為排除法院管轄，是行政裁量權受重視的理由，亦為其特徵之一⁹⁴。

在法規規定內朝著對民眾有利的方向考量從寬行使裁量權，與法規規定內朝著法規方向考量儘量限縮裁量權，是兩種截然不同的執行方向，執行人員或許個人「不做不錯」的心態，或者專業知識不足，未對民眾有利的方向思考，而以保守的做法回絕民眾的陳述，這種執行模式在現行公路監理機關執行人員中仍然可見，但是在首長及主管認知中，在不違法情形下，憑著公益考量，應該是行使裁量權的最高指導原則。

公路監理法規不見得人民都了解，能夠協助人民的便是執行人員，因為執行人員了解如何協助，對於每位人民若是公平對待，裁量權可就一體適用，不要使人民認為透過關係、找民代才能獲得其認為合理的對待，行政行為之平等原則能使行政作為有公平及一致性，這樣方能使人民相信，建立公信力，且可以化解民眾爭執，提升效率。另外，裁量權比較能夠彈性解決一些特別人民的問題，法律訂定無法面面俱到，在不圖利特定人及不違法的情形下，給予民眾從寬的處理，也兼顧到情、理，實務上有需要。

第九節 行政處分

壹、行政處分要素

「本法所稱行政處分，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。前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同。」為行政程序法第 92 條規定，而訴願法第 3 條有「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決

⁹⁴ 翁岳生，行政法與現代法治國家，1990，41-42 頁。

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。前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，亦為行政處分。有關公物之設定、變更、廢止或一般使用者，亦同。」。

故行政處分包含下列要素（一）行政機關。（二）公法事件。（三）特定或可得特定事件。（四）行政決定或其他公權力措施。（五）對外發生法律效果。（六）直接發生法律效果。（七）單方行為。

行政機關依其行政權之作用，就具體事件所為之單方行政行為，發生公法上具體效果者，不問其對象為特定之個人或某一部份有關係之人民，是為行政處分。人民如因該行政處分致權利或利益受有損害，可提起訴願以求救濟，這與行政機關對於一般人民所為一般性之措施或雖然是具體事件及抽象之規定，但不發生公法上具體之效果，而影響其權利或利益者不同。例如行政機關變更原已公布之都市計劃，此項變更計劃，將使其原所有土地降低其價值，損害其權益，對被告官署此項變更都市計劃之行為，提起訴願，應為法所許⁹⁵。

因不服中央或地方機關之行政處分而循訴願或行政訴訟程序謀求救濟之人，依現有之解釋判例，包括利害關係人而非專以受處分人為限，而利害關係是指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內⁹⁶。

隸屬行政機關之內部單位，不是對外獨立行使職權之機關，就其職權所為之評斷處分，應視為各該行政機關所為之行政處分，不服該處分之當事人提起訴願，應依訴願法關於訴願管轄之規定辦理，方為適法，

⁹⁵ 行政院 59 年判字第 192 號、87 年判字第 2538 號判例。大法官會議釋字第 156 號「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致使特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，依照訴願法第 1 條、第 2 條第 1 項及行政訴訟法第 1 條之規定，自應許其提起訴願或行政訴訟，以資救濟。始符憲法保障人民訴願權或行政訴訟權之本旨」。

⁹⁶ 最高行政法院 75 年判字第 362 號判例「訴外人陳某雖為原告同財共居之配偶，但並未因此使陳某違反廢棄物清理法致受罰鍰之處分，與原告有當然之法律上利害關係，而得以其自己之名義對陳某之處分案件為行政爭訟。」。

該內部單位尚難認有當事人能力⁹⁷。例如，觀光旅館業執照之發給乃交通部之職權，則該項執照之撤銷亦應為交通部之職權，而非該部所屬觀光局之職權。交通部與該部所屬觀光局間雖就觀光旅館業之處罰事務（含觀光旅館業執照之撤銷）定有授權由觀光局核定之規定，惟此核定僅係內部之事務分工，對外仍應以交通部名義作成處分，難認交通部觀光局憑此即得以自己之名義為撤銷觀光旅館業執照之處分。若交通部觀光局以自己名義為撤銷觀光旅館業執照之處分，自屬缺乏事務權限之行政處分。依行為後施行之行政程序法第 111 條第 6 款規定，缺乏權限之行政處分，係屬無效之行政處分，此項規定雖為行為時所未規定，但於行為時，亦應為同一解釋⁹⁸。

貳、行政處分效力

行政處分一旦有效成立，有以公定力規定法律秩序之效力，故撤銷行政處分之舉，無疑將破壞法的安定性。司法院 35 年院字第 1557 號解釋「苟原處分或原決定或再訴願官署於訴願或再訴願之決定確定後，發現錯誤或因有他種情形，而撤銷原處分另為新處分，倘於受處分人之權利或利益並不因之而受損害，自可本其行政權或監督權之作用另為處置。」，行政法院 54 年判字第 255 號判決重申上述解釋意旨，認行政官署對其已為之「行政行為」發覺有錯誤之處，得自動更正或撤銷原處分，但須於不損害當事人正當權利或利益之情形下始得為之。上開解釋及判決均明白指出，行政機關如發現其原來之「行政處分」或「行政行為」錯誤或其他種情形，而撤銷原處分另為新處分，必須於受處分人之正當權利或利益不受損害之情形下始得為之。若撤銷原處分另為新處分之結果，使受處分人之正當權利或利益遭致損害，即有違信賴保護原則，行政機關不得任意為之⁹⁹。行政機關之處分、訴願決定性質均屬行政處分，

⁹⁷ 行政法院 78 年判字第 1311 號裁判。

⁹⁸ 最高行政法院 92 年度判字第 323 號判決。

⁹⁹ 最高行政法院 91 年判 270 號判決。

行政處分確定後（稱為行政處分之不可爭力¹⁰⁰），原處分機關或上級機關發現有錯誤或其他種情形，而欲撤銷原處分另為新處分，必於受處分人之權利或利益無受損害之情形，始得為之。

上級機關透過命令或指示下級機關為一定行為，一般而言，指示之內容通常視為內部之行為，並不對人民產生直接之效力。但若指示之內容涉及人民權益，並由被指示機關直接通知人民時，則又當別論。行政程序法第 111 條之規定，行政處分無效之原因，除該條第 1 款至第 6 款之例示規定外，尚有該條第 7 款「其他具有重大明顯之瑕疵者」之概括規定，用以補充前六款所未及涵蓋之無效情形，而該款所謂「具有重大明顯之瑕疵」，應指行政處分內容有一望而知，顯屬具有重大瑕疵者¹⁰¹，且依一般人合理之判斷甚為明顯而一目了然者而言，例如行政機關對於因變更登記而已喪失法人人格之公司，作為行政處分之客體，顯然欠缺處分之客體要件，在外觀上具有嚴重而顯著之瑕疵，應屬無效¹⁰²。至於行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分，未具備行政程序法第 102 條及第 103 條例外得不給予陳述意見之情形，而未給予當事人陳述意見之機會，亦未依同法第 114 條第 3 款規定予以補正，該行政處分即有瑕疵，惟該瑕疵應僅可能構成撤銷之原因¹⁰³，並非屬行政處分無效之原因，受處分人已依行政處分繳納罰鍰，在行政處分尚未撤銷前，相對人不得以上開事由，申請退還已繳之罰鍰¹⁰⁴。

¹⁰⁰ 最高行政法院 59 年判字第 197 號判例：人民不服官署之處分，固得循訴願程序以求救濟。但處分如已確定，仍對之提起訴願，即為法所不許。【依法生效之行政處分因不可抗爭而確定，稱為行政處分之不可爭力，學說上亦有稱為形式確定力者。其態樣有因為行政救濟期間經過而確定，例如交通違規裁決書送達後經過 20 天、公路法處分書送達後經過 30 天；亦有因為提起行政救濟後，經訴願不合法或無理由駁回確定，致相關行政處分確定；或因行政訴訟不合法或無理由駁回確定，或當事人撤回其訴，或訴願及行政法院以其他方式終結救濟程序，致使各該系爭行政處分因不得再依法抗爭而確定】。

¹⁰¹ 高雄高等行政法院 91 年度訴字第 691 號裁定。

¹⁰² 蔡茂寅、林明鏘、李建良、周志宏，行政程序法實用，2006，242 頁。

¹⁰³ 吳庚，行政法之理論與實用，2000，545 頁。

¹⁰⁴ 法務部 92 年 6 月 3 日法律字第 0920020318 號函。

參、特別規定

「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。」訴願法第 1 條第 1 項定有明文。又「違反本條例之行為，由左列機關處罰之：一、第 12 條至第 68 條由公路主管機關處罰。二、第 69 條至第 84 條由警察機關處罰。」、「受處分人，不服第 8 條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。」分別為處罰條例第 8 條第 1 項及第 87 條第 1 項所明定。公路主管機關對於人民因違反處罰條例所為之處罰，性質上屬行政處分，其救濟程序因處罰條例第 87 條已設有特別規定，不服者應向普通法院聲明異議，尋求救濟。惟公路主管機關所為交通違規裁罰以外之其他處分，例如判定檢驗不合格、路考不及格或不予換照等，則非屬處罰條例第 87 條規範之列，不服者自仍應依一般行政處分之通常救濟程序，經由訴願及行政訴訟程序尋求救濟。

第十節 觀念通知

觀念通知（事實通知）與行政處分一般區別不易，兩者行政救濟不同，有必要了解其差異之處。判別行政處分與觀念通知，有學者提出三項標準¹⁰⁵：（一）不拘泥公文書所使用文字，應探求行政機關真意。（二）以是否有後續處置為斷。（三）表意行為就為行政處分或觀念通知發生爭議時，此一爭議即可為行政爭訟標的。

「觀念通知」係指行政機關對外所為公法上之單方行為，純屬單純之意思通知，對於當事人申請事項並無准駁之表示，亦不生法律上之任何效果，自不得為行政訴訟之標的¹⁰⁶。例如，官署飭由該管行政機關查明法院判決情形，令該行政機關以「本案既經法院判決確定自應依照司法

¹⁰⁵ 吳庚，行政法之理論與實用，2000，315-316 頁。

¹⁰⁶ 行政法院 61 年裁字第 75 號判例。

機關審定情形辦理」等語，此乃官署基於上級機關對下級機關之監督關係對該管行政機關為處理事務之指示，並非本於行政權而對人民行政行為，不生具體的法律上之效果，自不能謂為行政處分，而行政機關將此項命令內容轉知人民，則純屬事實通知（觀念通知）不能視為行政處分¹⁰⁷。又例如對人民應另為合法適當之處分，該行政機關乃向上級機關請示，在未奉核示前，人民再度請求（例如要求補償地價），該行政機關遂以「俟上級研辦後統一辦理」復知人民，此項復知，純屬單純之意思通知，對於人民之請求並無准駁之表示，不生法律上之任何效果¹⁰⁸。

訴願法及行政訴訟法上所謂之處分，係指官署對人民所為之單方行政行為而發生具體的法律上效果而言，如係單純的事實之敘述或理由之說明，既不因該項敘述或說明而生法律上效果，並不是行政處分，如主管官署之通知，並非對人民之請求有所准駁，在法律上即沒有何種效果因而發生，亦即積極或消極之行政處分，均不存在，人民對之提起訴願及行政訴訟，即非法之所許¹⁰⁹。例如公文函復通知，其性質純係斟酌實情，屬於觀念通知對原告之輔導就業聲請，既未決斷其准駁，就沒有發生法律上之具體效果可言¹¹⁰。

人民有訴願及訴訟之權，為憲法第 16 條所明定，但行政爭訟之進行，仍應依有關法律之規定。訴願法第 1 條前段「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」，第 2 條第 1 項「本法所稱行政處分，謂中央或地方機關基於職權，就特定之具體事件所為發生公法上效果之單方行政行為」，同條第 2 項「中央或地方機關對於人民依法聲請之案件，於法定期限內應作為而不作為，致損害人民之權利或利益者，視同行政處分」，係規定訴願之提起，以有行政機關就特定之具體事件所為發生公法上效果之行政處分或視同行政處之情形存在為前提。又行政訴訟法第 1 條則以人民認為行政處分

¹⁰⁷ 行政院 50 年判字第 7 號判例。

¹⁰⁸ 行政院 61 年裁字第 75 號判例。

¹⁰⁹ 行政院 48 年判 70 號、52 年判 269 號、54 年判 277 號判例。

¹¹⁰ 行政院 62 年裁字第 41 號判例。

損害其權利，經依訴願程序請求救濟，仍不服其決定為提起行政訴訟之要件，前開規定乃採取類似行政爭訟制度國家之通例。行政法院 62 年裁字第 41 號判例稱「官署所為單純的事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，非訴願法上之行政處分，人民對之提起訴願，自非法之所許」，為前開訴願法條文之當然詮釋，並未違背釋字第 156 號解釋意旨，亦未限制人民依訴願法應享之權利，與憲法第 16 條無抵觸¹¹¹。

行政機關所為單純事實之敘述（或事實通知）或理由之說明，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果者，自非行政處分，人民即不得對之提起訴願¹¹²。若行政機關公函之內容係促請依法規確實辦理，未依規定辦理者將依予以處分，實際尚未有任何公法上效果之行政處分發生，公函所表述者，皆屬法律所規定之事項，行政機關依該法律規定予以表達，目的在促使人民注意依該法規定辦理而已，並非對人民之行為有具體之處分，並不是行政處分，其性質係屬觀念通知¹¹³。

判斷公文書之性質是否為行政處分，應本於客觀主義之精神從實質上予以分辨，探求行政機關之實際用意及是否發生法律效果，而不應拘泥於公文書之形式及所使用之文字。

又如「查相對人判斷抗告人之專利權已消滅，要求抗告人辦理退費之公文，無異拒絕抗告人補繳專利年費以維持其專利權之請求，使抗告人之專利權消滅，對抗告人產生不利之法律效果，應屬行政處分」¹¹⁴。

而「第二次裁決」是指原行政處分發生形式上之存續力後，行政機關依職權或經當事人異議，就原行政處分於未變更原有行政處分之事實及法律狀態，重新為實體上審查，另為裁決而言，第二次裁決未變更原行政處分之裁決結果，但於裁決理由或教示規定有變更或添加內容，實質

¹¹¹ 大法官會議釋字第 230 號。

¹¹² 行政法院 44 年判字第 18 號判例。

¹¹³ 行政法院 87 年裁字第 101 號裁判。

¹¹⁴ 最高行政法院 92 年度裁字第 1368 號裁定。

公路監理機關之行政行為初探
上為另一行政處分¹¹⁵。

¹¹⁵ 最高行政法院 93 年度裁字第 864 號裁定。

第四章 代結語：問題與看法

第一節 現行公路監理法令管轄規定

壹、公路監理機關管轄

一、處罰：現行公路監理機關職掌行政罰法裁處權有公路法、強制汽車責任保險法、道路交通管理處罰條例等，分述如下：

- (一) 違反道路交通管理事件管轄：「舉發汽車違反道路交通管理事件，以汽車所有人為處罰對象者，移送其車籍地處罰機關處理；以駕駛人為處罰對象者，移送其駕籍地處罰機關處理；駕駛人未帶駕駛執照或無照駕駛者，移送其戶籍地處罰機關處理。」處理細則第 25 條定有明文，交通違規處罰機關係以違規人車籍地、駕籍地、住所（戶籍地）之公路監理機關（監理所站）為管轄機關。
- (二) 違反強制汽車責任保險事件管轄：強制汽車責任保險法施行細則第 9 條第 2 項訂有「本法第 49 條第 1 項各款規定之處罰，處罰對象為汽車所有人時，以其車籍所在地之公路監理機關為處罰機關；處罰對象為汽車使用人或管理人時，以其戶籍所在地之公路監理機關為處罰機關。」，違反強制險處罰機關係以違規人車籍地、住所（戶籍地）之公路監理機關（監理所站）為管轄機關。
- (三) 違反汽車運輸業管理事件管轄：汽車運輸業管理規則第 139 條之 1 第 1 項規定「臺灣省轄內之遊覽車客運業、計程車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業之申請核准籌備、立案及經營管理，由交通部委任交通部公路總局辦理。」、第 2 項「福建省金門縣、連江縣轄內之遊覽車客運業、計程車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業之申請核准籌備、立案營運管理及處罰，由交通部委託福建省金門縣政府及連江縣政府辦理。」、第 3 項「臺灣省轄內公路汽車客運業之營

運管理及處罰，由交通部委任交通部公路總局總理；直轄市轄內公路汽車客運之營運管理及處罰，由交通部委辦直轄市政府辦理。」。故交通部公路總局有前揭 7 種運輸業申請核准籌備、立案及經營管理之責，但並無處罰之權；福建省金門縣政府及連江縣政府有上開 7 種運輸業申請核准籌備、立案營運管理及處罰之權。臺灣省轄內公路汽車客運業之營運管理及處罰權責是交通部公路總局。臺灣省轄內 8 種汽車運輸業（公路汽車客運業、遊覽車客運業、計程車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業）違反公路法事件處罰現行係由違規人行為人（業者）之營業所、事務所所在地（行政罰法第 29 條第 1 項）之公路監理機關（僅限有管轄運輸業之監理所站）管轄處罰之，與前揭汽車運輸業管理規則第 139 條之 1 第 1 項規定不同（後 7 種公路總局未有處罰委任），以及是否有法規命令（如汽車運輸業管理規則）或行政規則規定管轄處罰機關範圍，值得注意。

（四）現行上開監理機關所據以管轄處罰依據，依法務部解釋¹¹⁶應有「法律、法律具體授權之法規命令、法律概括授權之法規命令。」，或學者所稱「組織規程、組織編製表之行政規則」¹¹⁷。惟現行作用法法律部分並無土地管轄規定，法規命令（例如上開細則、規則）亦未有規定，退而求其次，在組織法法律方面，交通部公路總局組織條例、交通部公路總局各區監理所組織通則經查並無規定管轄權，而法規命令之交通部公路總局各區監理所辦事細則亦無管轄規範。

二、關於管轄之變動發生在公路監理機關執行職務情形，約有以下幾種：

（一）委任：最高行政法院判例曾指出，有管轄權之機關除依行政程序法第 18 條規定喪失管轄權外，不因其將權限之一部委任或委託其

¹¹⁶ 法務部 89 年 7 月 20 日法 89 律決字第 000258 號函。

¹¹⁷ 李惠宗，行政罰法之理論與案例，2005，121 頁。

他機關辦理，而發生喪失管轄權之效果。縱其未將委任或委託之權限收回，仍得自行受理人民之申請案並為准駁之決定¹¹⁸。行政程序法第 15 條規定，行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之，並應將委任事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。以下就公路監理業務受委任情形加以探討：

1. **車輛及駕駛人管理**：公路法第 61 條第 1 項規定「汽車及電車之登記、檢驗、發照、駕駛人及技工之登記、考驗發照，由中央公路主管機關統一辦理，並得委託直轄市公路主管機關或相關法人、團體辦理。」，車輛及駕駛人管理為交通部權責，現行在臺灣省轄內係由公路監理機關（監理所站）執行，在交通部公路總局組織條例第 2 條雖有「交通部公路總局掌理下列事項：六、公路監理設施計畫、汽車運輸業管理、車輛技術安全與車牌行照管理、駕駛人安全訓練及駕駛人管理事項」，律定了車輛及駕駛人管理掌理事項，惟依公路法第 61 條第 1 項規定，車輛及駕駛人管理並未有委任下級機關（各監理所、站）辦理情形，實務與法規不同，值得注意。
2. **汽車委託檢驗管理**：汽車委託檢驗實施辦法第 2 條之 1 第 1 項「汽車委託檢驗實施辦法中央公路主管機關得委任所屬下級機關辦理受委託檢驗業務之廠商資格、條件、申請、檢驗儀器設備與人員、收取費用、證照格式、合約應載事項、查核及監督管理等事項。」、第 2 項「前項情形，中央公路主管機關應將委任事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」，交通部在 94 年 5 月 13 日以交路字第 0940005016 號公告，委任公路總局辦理汽車委託檢驗實施辦法第 2 條之 1 之受委託檢驗業務之廠商資格、條件、申請、檢驗儀器設備與人員、收取費用、證照格式、合約應載事項、查核及監督管理事項，公路總局辦理受委託廠商之汽車委託檢驗

¹¹⁸ 96 年判字第 1916 號（96 年 10 月 31 日）

相關業務即有據。

- 3、**民營駕訓班管理**：另外公路法第 62 條之 1「民營汽車駕駛人訓練機構之設立，應先經中央或直轄市公路主管機關核准籌設；其依規定期限完成籌設，並經中央或直轄市公路主管機關核准立案，發給立案證書後，始得對外招生。民營汽車駕駛人訓練機構之設立程序、設備基準、組織、師資、課程、收費、督導考核等與對民營汽車駕駛人訓練機構之限制、禁止事項與其違反之糾正、限期改善、核減招生人數、定期停止派督考及定期停止招生，或廢止其立案證書之條件等事項之管理辦法，由交通部會同教育部定之。」。

民營汽車駕駛人訓練機構管理辦法第 50 條之 1 第 1 項有「交通部為辦理駕訓班之申請核准籌設、立案、收費、派督考、督導考核、糾正並限期改善、核減招生人數、定期停止派督考、定期停止招生、廢止立案證書等事項，得委任交通部公路總局辦理。」、第 2 項「前項情形，交通部應將委任事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」，而交通部 94 年 4 月 26 日以交路字第 09400040911 號公告，委任公路總局辦理駕訓班之申請核准籌設、立案、收費、派督考、督導考核、糾正並限期改善、核減招生人數、定期停止派督考、定期停止招生、廢止立案證書等事項，並自 94 年 5 月 1 日起實施，公路總局辦理民營駕訓班管理業務合法制規範。

- 4、**運輸業管理**：汽車運輸業管理規則第 139 條之 1 第 1 項「臺灣省轄內之遊覽車客運業、計程車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業之申請核准籌備、立案及經營管理，由交通部委任交通部公路總局辦理。」、第 3 項「臺灣省轄內公路汽車客運業之營運管理及處罰，由交通部委任交通部公路總局總理」。現行違反公路法事件處罰現行係由違規人行為人（業者）之營業所、事務所所在地之公路監理機

關管轄處罰之，與前揭汽車運輸業管理規則第 139 條之 1 第 1 項規定不同（後 7 種公路總局未有處罰委任），以及是否有法規命令（如汽車運輸業管理規則）或行政規則規定管轄處罰機關範圍，值得注意。另外上開法規明定委任公路總局辦理，是否應如汽車燃料使用費做法，由交通部依行政程序法第 15 條規定公告之，值得探討。

未依行政程序法第 15 條第 3 項規定之立法目的，及行政機關未踐行此公告程序之法效性為何，法務部曾有函釋為「行政程序法第 15 條第 3 項規定：『前 2 項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。』之規定，其立法目的係權限之委任與委託，於人民之利害亦屬息息相關，故委任與委託之法律依據、內容與對象均有公告為眾人週知之必要。又行政機關未踐行公告程序之效力，依本部行政程序法諮詢小組第 16 次會議研商結論，將學者意見共歸納為 3 種：（一）程序瑕疵說：未踐行公告程序者，僅屬程序瑕疵，可能有得補正、得撤銷或無效之效果，尚待深入研究。（二）生效要件說：公告，係行政機關為委任或委託時權限移轉之生效要件，倘未踐行公告程序，尚不生權限移轉之效力。（三）折衷說：倘行政機關以行政契約或行政處分之方式為委任或委託者，未踐行公告程序，屬程序瑕疵；惟倘行政機關間以內部指令或協商之方式為委任或委託者，公告為權限移轉之生效要件，未踐行公告程序，不生權限移轉之效力」¹¹⁹應注意。

5、**汽車燃料使用費徵收**：汽車燃料使用費徵收及分配辦法第 3 條規定「汽車燃料使用費，由交通部委任公路總局代徵之」。交通部曾於 91 年 6 月 5 日以交路字第 0910005543 號公告，委任交通部公路總局辦理汽車燃料使用費徵收之事項，自 91 年 6 月 1 日起實

¹¹⁹ 法務部 95 年 6 月 8 日法律決字第 0950019585 號函。

施，公路總局辦理汽車燃料使用費徵收自無疑義。

- 6、**交通違規裁罰**：處理細則第 7 條「依本條例第二章各條款規定舉發之違反道路交通管理事件，得由中央及直轄市公路主管機關委任所屬機關處罰。」。現行違反道路交通管理事件在台灣省係由公路總局各區監理所站裁決、處罰，交通部應公告委任之始符合上開規定，未依行政程序法第 15 條第 3 項規定踐行公告程序之法效性為何，可參考上開法務部 95 年 6 月 8 日法律決字第 0950019585 號函釋。
 - 7、**強制汽車責任保險裁罰**：違反強制汽車責任保險事件裁決機構設置辦法第 2 條規定「中央及直轄市公路主管機關得委任所屬下級機關辦理汽車所有人違反強制汽車責任保險（以下簡稱本保險）事件裁罰之業務。前項受委任機關為執行委任業務，得設置專責之裁決機構或單位辦理。」，交通部 90 年 1 月 17 日以交路 90 字第 000625 號公告，有關臺灣省汽車所有人違反強制汽車責任保險事件裁罰之業務，委任交通部公路局（現公路總局）辦理，公路總局自可辦理違反強制汽車責任保險事件業務。
- (二) **委託**：行政程序法第 15 條第 2 項規定，行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。現行交通違規除監理所（站）、裁決所（處）收受罰鍰外，尚有郵局代收罰鍰，而郵局現為國營應有該項適用。另外公路監理機關委託警察機關代收違規停車遭拖吊罰鍰，其名義為公路監理機關非警察機關，應為行政程序法第 19 條之行政機關間職務協助。
- (三) **行政委託（委外）**：行政程序法第 16 條規定，行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理，及將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙，而委託所需費用，除另有約定外，由行政機關支付之。行政委託（委外）涉及公權力移轉，公權力移轉之委託方式究應以行政契約或行政處分為之，由行政機關斟酌委託事項及相關法規規定而定。交通部公路

總局委託民間汽車修理業者辦理汽車定期檢驗，如以締結行政契約方式為之，依行政程序法第 138 條規定：「行政契約當事人之一方為人民，依法應以甄選或其他競爭方式決定該當事人時，行政機關應事先公告應具之資格及決定之程序。決定前，並應予參與競爭者表示意見之機會。」，交通部公路總局現行委託民間汽車修理業者，辦理汽車定期檢驗業務係依「汽車委託檢驗實施辦法」之規定辦理，政策上若決定以競爭方式，決定該受委託辦理檢驗之民間汽車修理業者(即行政契約之相對人)，則應循行政程序法第 138 條規定程序，即「公告」與「給予表示意見之機會」¹²⁰。

- 1、**民間代檢廠**：公路法第 63 條第 3 項「汽車修理業、加油站具備完善之汽車安全檢驗設備，經公路主管機關查驗合格發給證照者，得受委託為汽車定期檢驗。」、第 4 項「公路主管機關依前項委託廠商辦理汽車定期檢驗，應支付委託費用，其費用由汽車檢驗費扣抵。」，故委託民間代檢廠驗車應有行政程序法第 16 條規定適用¹²¹。
- 2、**委託醫療機構實施採樣及測試檢定**：處罰條例第 35 條第 5 項明定：「汽車駕駛人肇事拒絕接受或肇事無法實施第一項測試之檢定者，應由交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員，將其強制移由受委託醫療或檢驗機構對其實施血液或其他檢體之採樣及測試檢定」。故警察機關得依據行政程序法第 16 條規定委託醫院執行本項工作。
- 3、**交通違規代收罰鍰**：現行交通違規除監理所(站)、裁決所(處)收受罰鍰外，尚有民間機構如金融機構、超商、代檢廠等，應有

¹²⁰ 法務部 90 年 9 月 4 日 (90) 法律字第 029825 號函。

¹²¹ 法務部 90 年 7 月 11 日 (90) 法律字第 024438 號函「故公路監理機關依上開規定委託民間業者辦理汽車定期檢驗，且此一檢驗並由代辦檢驗單位出具檢驗紀錄，經檢驗不合格車輛，應於一定期限內整修完善申請覆驗，逾期或覆檢不合格者，吊扣牌照(安全規則第 46 條參照)，已涉及公權力行使權限之移轉，應屬首揭行政程序法第 16 條第 1 項所定之權限委託」。

行政委託性質，在處理細則第 52 條「違反道路交通管理事件行為人，向委託代收罰鍰之金融機構繳納罰鍰者，依下列規定辦理」、第 53 條「除前三條規定外，處罰機關委託其他機構辦理金融卡、信用卡轉帳或其他方式繳納罰鍰業務者，應報請該管公路主管機關核准。」，公路監理機關是否踐行第 16 條規定，值得注意。

貳、監理業務管轄權建議

一、監理機關管轄權法令應有「法律、法律具體授權之法規命令、法律概括授權之法規命令。」，或學者所稱「組織規程、組織編製表之行政規則」。而確認土地管轄應具行政機關地位之監理所為範圍，例如交通部公路總局組織條例第 8 條規定「本局為辦理公路監理業務，分為五區，各設監理所；其組織通則另定之。」，現行交通部公路總局下轄五個區監理所，如臺北區監理所管轄新北市、基隆市、宜蘭縣、花蓮縣之「公路監理設施計畫、汽車運輸業管理、車輛技術安全與車牌行照管理、駕駛人安全訓練及駕駛人管理事項。汽機車違規裁罰、申訴、路邊稽查及代辦稽徵稅費等事項。其他有關公路工程及監理行政事項。」（交通部公路總局組織條例第 2 條）。故應制定相關管轄權法令，規定各區監理所土地管轄區域，方不致有管轄權不明情形發生。

例如行政執行處組織通則第 2 條「直轄市或縣（市）各設行政執行處。但得視其地理環境及案件多寡，合設行政執行處；或將其轄區之一部劃歸其他行政執行處，不受行政區劃限制。前項轄區之劃分或變更，由行政院核定之。」，而法務部因應新北市等縣市改制為直轄市，在 99 年 12 月 29 日發布，修正「法務部行政執行署所屬各地行政執行處轄區一覽表」，並自 99 年 12 月 25 日生效，即為組織通則中管轄權修正例子。交通部公路總局執掌的汽機車管理、駕駛人管理、運輸業管理、稅費管理及交通違規處罰等，是否有「各區監理所站轄區一覽表」之訂定，值得重視。

二、監理所下設監理站為其內部單位，監理所與監理站對於監理業務土地管轄權，應可由行政機關地位之監理所，基於分層負責及增進效率原因而加以規定或調整，但應有發布行政規則或公文發函方式通告相關機關。則對於監理所各單位（例如，課、監理站）逾越監理所土地管轄範圍內監理業務（例如，監理站做出監理所內課、室業務）之行政處分，並不生行政程序法第 11 條、第 111 條第 6 款行政處分無效，但有違行政程序法第 159 條第 2 項第 1 款「關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。」規定。

第二節 行政機關

壹、以監理所名義

交通部公路總局組織條例第 8 條規定「本局為辦理公路監理業務，分為五區，各設監理所；其組織通則另定之。」，交通部公路總局各區監理所組織通則第 2 條（有關掌理事項）、第 8 條（有關員額）、第 9 條（有關人事室）、第 10 條（有關會計室），交通部公路總局各區監理所辦事細則第 3 條（有關設置課、室、監理站）、第 13 條（有關組織編制、預算員額、人力規劃、辦事細則、權責劃分、分層負責事項。）、第 14 條（有關預算控制、執行及財務之稽核事項、預算執行績效報告之編製事項）規定，各區監理所具單獨組織法規、獨立編制、預算、印信四者（對外行文），為行政機關無疑。

「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」、「本法所稱行政處分，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。」行政程序法第 2 條第 2 項及第 92 條第 1 項所規定，亦即做成行政處分需行政機關始適格，行政

公路監理機關之行政行為初探

機關應具單獨組織法規、獨立編制、預算、印信四者¹²²（對外行文）。「行政機關內部，基於分工原則，而劃分出之若干小規模之分支組織（即內部單位），並無單獨法定地位，僅分擔機關一部分之職掌，一切對外行為原則上均應以機關名義為之，始生效力」¹²³，監理站為監理所行政機關之內部單位，單位並無做成行政處分之權能，實務上基於分層負責及增進效率原因，授權以單位或單位主管名義對外發文為意思表示者，如具備行政處分要件，判例一向視單位之意思表示為其隸屬機關之行政處分，俾相對人有救濟機會¹²⁴，惟此種便宜措施，恐已構成程序瑕疵¹²⁵。交通部亦曾函釋¹²⁶「查裁決單位雖非法定獨立機關，惟如基於授權或內部分工，交由裁決單位執行，但處分名義機關仍為公路主管機關時自無不可，故本案請自依行政程序法第 15 條規定辦理。」，故監理站為監理所行政機關之內部單位¹²⁷，單位並無做成行政處分之權能，其處分名義（例如交通違規通知單、裁決書）應以監理所名義始恰當。

但是在公路法，其處分機關為中央主管機關交通部，但交通部委託下屬公路總局執行，依訴願法第 8 條、第 13 條規定，以實施行政處分時之名義為準，亦即應以受委任機關交通部公路總局為行政處分機關¹²⁸，而

¹²² 行政院 74 年 11 月 7 日臺（74）組一字第 081 號書函。吳庚，行政法之理論與實務，2000，168 頁。

¹²³ 高雄高等行政法院 90 年訴字第 1702 號裁判。

¹²⁴ 吳庚，行政法之理論與實務，2000，291-292 頁。

¹²⁵ 李震山，行政法導論，2006，322 頁。

¹²⁶ 交通部 91 年 12 月 3 日交路字第 0910068352 號函。

¹²⁷ 交通部公路總局各區監理所辦事細則第 3 條規定「各區監理所設車輛管理課、駕駛人管理課、運輸業管理課、稅費管理課、自用車裁罰課、營業車及機車裁罰課、資訊室、秘書室、人事室、會計室、政風室及各監理站。」，各監理站與各監理所設課、室，均為各監理所（行政機關）之內部單位。

¹²⁸ 最高行政法院 94 年 10 月份庭長法官聯席會議「汽車燃料使用費之徵收，依公路法第 3 條及第 27 條規定中央主管機關為交通部，其依據公路法第 27 條、行政程序法第 15 條、汽車燃料使用費徵收及分配辦法規定，公告委任其所屬公路總局辦理汽車燃料使用費徵收之事項，交通部公路總局為辦理該徵收委任事項，乃以交通部公路總局名義為徵收機關，製作汽車燃料使用費繳款書（通知），並蓋用徵收機關長官即交通部公路總局局長之印章，依行政程序法第 96 條第 1 項第 4 款、訴願法第 13 條、第 8 條、第 4 條第 6 款

人民對公路法處罰不服時，應向原實施行政處分機關公路總局提出訴願，而以公路總局名義答辯。而強制汽車責任保險法處罰機關則為公路監理機關（第 49 條及第 50 條），則由具機關地位的各區監理所處罰。

貳、罕見以監理站名義製發裁決書

行政機關及內部單位如前述，但交通部 89 年 2 月 11 日交路(89)字第 018189 號函「查本案既經貴局說明有關『違反道路管理事件』通知單及裁決書之機關全銜以實際為處分之監理所、站名義印製，就法規面而言，並無適法疑義，另就實務面而言，亦無地方法院或其他單位質疑其適法性及妥適性，故本案貴局處理意見，本部同意備查，請以『交通部公路局、監理所（站）』名義印製。」，則交通違規裁決書以監理站為名義，能對外行文之內部單位監理站實務上似乎具行政處分權能，實為罕見。

第三節 逾裁處權及執行權註銷

壹、裁處權、公法請求權及執行權

公路監理機關執掌公路法、強制汽車責任保險法及處罰條例等行政罰法裁處權，因上開法律無特別規定裁處權時效（法律有特別規定，例如稅捐稽徵法第 23 條第 1 項：稅捐之徵收期間為 5 年，自繳納期間屆滿之翌日起算），所以皆以行政罰法第 27 條 3 年為裁處期限。

裁處權係國家對違反行政法義務者得課處行政罰之權力，屬形成權，在裁處權時效內依法裁處，且經合法送達並確定者，即屬起算執行期間之問題。例如張三在 99 年 1 月 1 日被警察當場開出闖紅燈交通違規並送達該罰單，要求 99 年 1 月 15 日前到案繳清違規結案，違規人逾期未到案，監理機關在 99 年 5 月 1 日開出裁決書（行政處分）並在 99 年 5 月 5 日送達，救濟期限為 99 年 5 月 25 日，該違規裁處權係 99 年 1 月 1

之規定意旨觀之，原行政處分機關之認定，應以實施行政處分時之名義為準，亦即應以受委任機關交通部公路總局為行政處分機關，其上級機關交通部為訴願管轄機關。」。

日至 102 年 12 月 31 日，而行政執行權係 99 年 5 月 26 日至 104 年 5 月 25 日。

所以若未於 102 年 12 月 31 日前製開裁決書或曾開製裁決書但未送達，則該案即不能裁罰。同樣，若該案雖在 3 年內裁決並送達，但並未在 104 年 2 月 25 日之前移送行政執行；或者雖在 104 年 2 月 25 日之前移送行政執行，但獲核發債權憑證執行終結後，未在 104 年 2 月 25 日之前再次移送行政執行，則該名義之執行力已因上開法律規定而受限制，即屬不得再移送執行。違反公路法及強制汽車責任保險法案件均同。

而徵收汽車燃料使用費則是公法請求權問題，最高行政法院¹²⁹見解為：「行政程序法係於 90 年 1 月 1 日施行，是本件（徵收汽車燃料使用費）公法上請求權之時效期間，基於實體從舊原則，固無行政程序法第 131 條第 1 項規定之適用，並因公法無性質相類之規定，而應類推適用民法第 125 條一般時效即 15 年之規定；惟此類推適用之時效期間，若自行政程序法施行日起算，其殘餘期間較行政程序法第 131 條第 1 項所定 5 年時效期間為長者，應自行政程序法施行日起算，適用行政程序法第 131 條第 1 項關於 5 年時效期間之規定，俾得兼顧行政程序法規定時效期間為 5 年之目的，以使法律秩序趨於一致。此為本院目前一致之見解」。惟法務部在 99 年函釋謂「考量公法上請求權消滅時效包含人民對國家請求權之行使，變更解釋恐影響人民權益及法律秩序之安定，基於法律不溯及既往原則及信賴保護原則等因素，90 年 3 月 22 日法 90 令字第 008617 號令之見解（行政程序法 90 年 1 月 1 日施行前已發生之公法上請求權，其消滅時效期間經類推適用民法時效後，該消滅時效期間，若自該法施行日起算，其殘餘期間較本法第 131 條第 1 項所定 5 年時效期間為長者，仍依其殘餘期間計算，不因本法第 131 條第 1 規定而縮短為 5 年）應予維持本部見解尚無變更¹³⁰，與司法實務上認為行政程序法於 90 年 1 月 1

¹²⁹ 最高行政法院 99 年度裁字第 615 號裁定。

¹³⁰ 法務部 99 年 4 月 20 日法律第 0999016366 號函

日施行後，其殘餘期間長於5年者，適用行政程序法第131條第1項關於5年時效期間之規定不同，值得注意。

貳、逾裁處權、公法請求權、及執行權處理

處罰條例第9條規定「本條例所定罰鍰之處罰，受處罰人接獲違反道路交通管理事件通知單後，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。」、處理細則第44條「違反道路交通管理事件行為人，未依規定自動繳納罰鍰，或未依規定到案聽候裁決，處罰機關應依基準表於通知單送達且逾越應到案期限60日之3個月內，逕行裁決之。」，規定了交通違規逾期未結，處罰機關於通知單送達且逾越應到案期限60日之3個月內，逕行裁決之。

上開處理細則究為法規命令或行政規則，行政程序法第159條規定：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。」，行政規則係由行政機關本於職權自行決定而訂定之，無須立法者另行授權，其本質上並不具直接對外發生法規範之效力，不得作為限制人民基本權利之直接依據。同法第150條第1項規定：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」至其名稱，依中央法規標準法第3條之規定，包括規程、規則、細則、辦法、綱要、標準、準則共七類。前開處理細則係交通部及內政部依據處罰條例第92條第4項之授權而訂定，具有直接對外發生法規範之效力，屬法規命令之性質。

而行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇，且應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴，行政程序法第6條、第8條定有明文，此即平等原則及信賴保護原則，而由平等原則即可導出禁止恣意原則。又處理細則第44條第1項規定「違反道路交通管理事件行為人，未依規定自動繳納罰鍰，或未依規定到案聽候裁決，處罰機關應依

基準表於舉發違反道路交通管理事件通知單送達且逾越應到案期限 60 日之 3 個月內，逕行裁決之」，此關於裁決時效之行政命令，應屬訓示規定，違反者並不生失權效果，但為保障人民權益，行政機關為交通裁決之行政行為時，仍不得恣意違反上開期間，無故延宕數年後始加以裁決，將使人民對違規事實有所爭執時，因時間之經過，造成舉證之困難，而蒙受重大之不利益，有違禁止恣意原則及信賴保護原則¹³¹。交通違規過了 3 年裁處權而產生失權效果，公路監理機關即不能裁處，而應註銷。而應裁處而未在 3 年內裁處，或雖在 3 年內裁處但並未送達產生處分效果，公務員是否有責任？就行為所違背的義務性質來看：作為是違背其應不作為之義務，反之，不作為則違背其應作為之義務。不作為就是法律上有規定應作為而不作為情形，因此該不作為便成為被處罰的原因了。從「通知單送達且逾越應到案期限 60 日之 3 個月內，逕行裁決之」規定來看，公路監理機關對於逕行裁決者，其前提有以下條件：(1) 警察機關舉發通知單應先送達，若通知單未送達，即不能逕為裁決製開裁決書。(2) 通知單送達且逾越應到案期限 60 日後始能逕行裁決。(3) 應在 3 年內裁決並送達。在符合以上前二種條件後，公路監理機關未在 3 年內裁決並送達，其人力、經費上是否有妥為規劃或請求上級機關支援，應該都可列為是否應被究責原因。若已善盡管理人應有注意，則可製作已逾執行時效債權憑證註銷清冊，經機關首長核准後，陳主管機關轉審計部審核，經審計部核准後，該逾期債權憑證即可註記刪除，並通知會計單位減列¹³²。

無法再行移送之執行（債權）憑證罹於時效後，行政罰鍰債權是否仍然存在，事涉行政程序法公法上請求權消滅時效與行政執行法執行期間之差異。如已逾執行期間而依行政執行法第 7 條規定不得再移送執行之案件，移送機關是否仍得收受義務人所繳納保險費，端賴行政機關之

¹³¹ 臺灣高等法院刑事裁判 97 年交抗字第 217 號、97 年交抗字第 216 號。

¹³² 公路監理機關清理汽車燃料使用費欠費作業要點。交通部 100 年 1 月 17 日路交字第 1000000483 號函修正。

公法上請求權是否罹於時效而消滅者，尚未罹於時效而消滅者，似仍得受領該給付，而無公法上不當得利之虞（公法上請求權得類推適用民法有關消滅時效期間、中斷、重行起算及未完成等相關規定；行政執行期間是一種法定不變期間）。又個案消滅時效期間如何計算、有無中斷事由等係事實認定，主管機關應就具體案情自行審酌¹³³。相對的，行政機關之公法上請求權若已罹於時效而消滅者，即不得受領該給付、罰鍰，該債權即歸消滅，業務單位即應通知會計、出納單位將該帳務抽出、沖銷¹³⁴。

至於有關不得再移送行政執行處執行之案件，應否為銷帳之處理，事屬會計、審計機關之權責，請洽詢相關機關辦理¹³⁵。

第四節 裁量權

行政罰法第 18 條有：裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。規定了行政機關對於罰鍰有裁量權，而裁量權審酌（1）違反行政法上義務行為應受責難程度。（2）因行為所生影響。（3）因行為所得之利益。（4）受處罰者之資力。

在強制汽車責任保險法雖未明文授權財政部及交通部訂立統一裁罰標準（違反強制汽車責任保險事件統一裁罰基準表，係規定在『投保義務人違反強制汽車責任保險事件裁決作業規定』之行政規則中），惟此裁罰標準仍應解釋為僅供決定機關作決定時之參考依據，而非認以此標準之適用即得取代個案中之裁量，惟為使辦理裁罰機關對違章案件之裁罰金額或倍數有一客觀之標準可資參考，使執行上不致因人而異，因而訂定統一之裁罰標準，雖非法所不許，但此裁罰標準仍應解釋為僅供決定機關作決定時之參考依據，而不是認為以此標準之適用即得取代個案中之裁量。違反強制汽車責任保險法應受處罰而有上下限時，則其行使裁

¹³³ 法務部 99 年 2 月 2 日法律第 0980051718 號。

¹³⁴ 交通部公路總局暨所屬機關取得債權憑證管理作業要點第 5 點。

¹³⁵ 法務部 96 年 1 月 3 日法律字第 0950047243 號曾有函釋在案。

量權時，自應參酌舉發違規事實、違反情節、稽查人員處理意見及被處分人之陳述等，僅以裁罰標準作為裁罰之唯一且絕對之標準，違背法律僅規定罰鍰範圍，而留由行政機關有裁量空間之原意。違規人於逾指定日期未自動繳交罰鍰或未依規定到案，即依上開裁罰標準表處以定額罰鍰，未審酌違規人主張事項，有違反充分衡量原則，而可能遭法院撤銷原處分及訴願決定¹³⁶。惟交通部所訂上開『投保義務人違反強制汽車責任保險事件裁決作業規定』中，並無處理細則第 43 條「違反道路交通管理事件之裁決，應參酌舉發違規事實、違反情節、稽查人員處理意見及受處分人陳述，依基準表裁處，不得枉縱或偏頗。」授與裁決人員裁量空間，值得注意。

「處理細則」第 2 條訂有違反道路交通管理事件統一裁罰基準表，性質上屬於行政程序法第 159 條第 2 項第 2 款之「為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準」定義之範疇，屬於「行政規則」應無疑義。同細則第 43 條亦有「違反道路交通管理事件之裁決，應參酌舉發違規事實、違反情節、稽查人員處理意見及受處分人陳述，依基準表裁處，不得枉縱或偏頗。」，有授與裁決人員裁量空間。

行政規則理論上係在規範機關內部秩序及運作，並未直接對外發生法規範效力，故行政機關於執行業務時，縱違反前開作業程序，亦不當然導致行政裁罰之失效，為一般學理所公認。但也有學理、實務均公認之例外情形，即如「行政裁量」上，若上級行政機關已頒布所謂「裁量性準則」的行政規則，以作成合義務性裁量時，在沒有特殊的情況下，乃形成一種行政慣例，此一行政慣例基於平等原則，適用於相同情形之案例，而使行政規則亦具有對外效力。若裁量違其行政慣例，造成差別待遇時，例如對於無照駕駛違規已逾期 1 天，因民眾透過民代申訴即裁處低罰，未申訴即裁處高罰，即屬裁量濫用情況（雖都在處罰上下限額

¹³⁶ 最高行政法院 92 年判字第 1079 號裁判。

度之內)，司法機關即得對此審查¹³⁷。而公路法中公路汽車客運業違反汽車運輸業管理規則第 19 條第 1 項規定發生行車事故，依公路法第 77 條第 1 項規定應處以罰鍰及吊扣牌照時，為公路主管機關行使裁量權之統一，訂定「公路汽車客運業行車事故罰鍰及吊扣牌照裁罰基準」，違反第 75 條亦有「公路法第 75 條規定逾期不繳納汽車燃料使用費罰鍰基準」等這些都是行政規則，亦看不到有行政裁量空間。

第五節 駕照考驗

公路監理駕照考驗為重要工作項目之一，而汽、機車駕照路考情境或項目是否應予閒時道路狀況相當呢？按交通部頒布之「機車駕駛人術科考驗扣分項目」，其目的在於測驗應考人駕駛技能及對交通法規之瞭解，與憲法保障人民權利之意旨並無違背。路考測驗有關閃雙黃燈之狀況，設定為閃燈停止後才可通行行人穿越道，與道路交通標誌標線號誌設置規則第 194 條、第 210 條有關斑馬紋行人穿越道前閃雙黃燈設置規定，與道路交通管理處罰條例第 4 條第 2 項授權設置前開意旨相符，應無逾越母法之虞。

若有人主張國際上並無任何慣例要求等閃黃燈熄滅後才可通行，而一般道路有人車穿越之情形而言，與機車路考駕駛考驗，設定道路號誌狀況進行模擬測驗之情形不同，自不得以行車慣例相互比擬等，但交通部頒布之「機車駕駛人術科考驗扣分項目」，其目的在於測驗應考人駕駛技能及對交通法規之瞭解，與憲法保障人民權利之意旨並無違背¹³⁸，與道路交通標誌標線號誌設置規則規定不同自無不可，例如，闖黃燈在機車駕駛人術科考驗項目中扣分 32 分，但道路交通標誌標線號誌設置規則第 206 條規定「圓形黃燈用以警告車輛駕駛人及行人，表示紅色燈號即將顯示，屆時將失去通行路權。」，並不會有違規可言，即屬考驗及行

¹³⁷ 高雄高等行政法院 90 年度訴字第 2148 號裁判。

¹³⁸ 最高行政法院 93 年判字第 160 號裁判。

駛道路時規定不同之案例。

第六節 運輸業空白處罰

交通部頒布之汽車運輸業管理規則係依公路法第 79 條之授權而訂定屬委任立法之行政命令，汽車運輸業管理規則第 84 條第 1 項第 1 款規定「車輛應停置車庫場內待客包租，不得外駛個別攬載旅客、或開駛固定班車。」，依公路法第 1 條之立法目的「發展公路運輸事業，以增進公共福利與交通安全。」，並未逾越公路法第 34 條第 1 項第 3 款「遊覽車客運業：在核定區域內，以遊覽車包租載客為營業」範圍，且關於「遊覽車客運業」之分類營運之母法授權，為有效管理遊覽車客運業，及該客運業與其他公路汽車運輸業之分類營運所必要，其合法性應無疑義，而得作為規範遊覽車客運業之授權命令。公路法第 77 條第 1 項規定「公路經營業、汽車或電車運輸業，違反本法及本法所發布之命令者，除本法另有規定外，處、、、」，其中「違反本法所發布之命令者」，即所謂「空白處罰規定」，是對行政罰之構成要件，法律本身不予明定或不為完整之規定，而授權以命令訂定。這是因為行政法上之義務種類繁多，且有因時因地制宜之客觀情況存在，無法於制定法律時絕對明確訂立其義務之內容，而以罰則強制義務之遵守，又為實際所需要，所以法制上有空白處罰規定。司法院釋字第 313、402 號解釋認為「若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容、目的及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符合憲法第 23 條以法律限制人民權利之意旨」，即宣示授權命令應具備明確性原則，才符合法律保留原則。法律之授權不明確或者以空白條款方式授權，雖為法所不許，但也不是法律對於任何細節事項，均須規定，授權明確與否不能僅就字面解釋，而應就該項法律整體所表現之關聯意義為判斷，此即司法院釋字第 394、426 號解釋所闡釋之意旨。授權之內容、目的及範圍並非必須表示於條文之中，對授權條款以一般解釋之方法，探求其與其他條文之意義關聯性，以及法律整體所欲追求之目的為已足，而此等目的則可從法律制定過程中得知。

前揭交通部依公路法之授權而發布之汽車運輸業管理規則第 84 條第 1 項第 1 款之規定，其條文並無行政罰之法律效果，而僅係作為補充公路法第 77 條第 1 項之行政罰構成要件之授權命令，具合法性，若稱之該款之規定是增加公路法第 34 條第 1 項第 3 款所無之條件，致侵害其運輸業者權利，有違法律保留原則，而屬違憲無效之命令並不會被行政法院認同¹³⁹。

另於公路法裁罰時，依交通部所定遊覽車客運業違規營業處罰作業要點處以罰鍰及吊扣牌照之處分，其裁量權之行使，是否有違一般法律原則值得探究。交通部函統一規定累計處罰之作業標準，係交通部基於中央之公路主管機關，為協助下級機關行使公路法第 77 條第 1 項行政罰法律效果之裁量權，而訂頒之裁量基準（行政程序法第 159 條第 2 款），其目的即在使下級機關於具備公路法第 77 條第 1 項之構成要件違規事實時，能在法定之法律效果範圍內，按違規情節裁處，以免不同之地方公路主管機關或同一地方公路主管機關不一情形，而違背平等原則與比例原則。

公路法第 77 條第 1 項，係對「不服從犯」之處罰，該條項對行政秩序罰之故意過失的責任條件並無特別規定，僅須行為人違反禁止規定或作為義務，而不以發生損害或危險為其要件，即構成行政罰之要件，為顧及公路法立法目的之實現，參照大法官釋字第 275、495 號解釋意旨，如行為人對具備構成要件之違規事實無法舉證其無故意、過失即應推定其有過失而受罰¹⁴⁰。

第七節 裁決確定公函通知後續處理觀念通知

因違反行為時處罰條例規定，經地方法院聲明異議裁定駁回確定在案，公路監理機關以公函通知受處分人「請於某日前到案，繳納違規罰鍰結案、吊扣牌照」等，為實務上公路監理機關作法。通知受處分人依

¹³⁹ 行政法院 89 年判字第 531 號裁判。

¹⁴⁰ 行政法院 89 年判字第 531 號裁判。

已確定之裁決書，限期繳納罰鍰及到案執行吊扣牌照，並非行政處分，受處分人若對該函提起訴願，應不合法制。受處分人或有認為上開函就原裁決書增加課予受處分人「期限」及「繳送牌照」之義務，另生法律效果，應屬新行政處分，但「違反本條例之行為，由左列機關處罰之：一、違反第 12 條至第 68 條由公路主管機關處罰。」、「受處分人，不服第 8 條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。」處罰條例第 8 條第 1 項第 1 款、第 87 條第 1 項分別定有明文，此項適用特別規定之事件，自不得循行政救濟程序提起訴願及行政訴訟¹⁴¹，對已確定之裁決內容（聲明異議確定），所為限期催告履行之觀念通知，非屬行政處分¹⁴²。

例如檢舉人依法檢舉事件，主管機關依該檢舉進行調查後，所為不予處分之回復函，僅在通知檢舉人，主管機關就其檢舉事項所為調查之結果，其結果因個案檢舉事項不同而有不同，法律並未規定發生如何之法律效果。縱使主管機關所為不予處分之復函，可能影響檢舉人其他權利之行使，為事實作用，不是法律作用。回復函既未對外直接發生法律效果，自非行政處分¹⁴³。

第八節 動產擔保行政處分

車輛動產抵押之公開拍賣程序中，他人（例如張三）以最高價拍定取得之該汽車，該車經法院強制執行點交其債權人銀行之前，尚有未結交通違規案件未繳納。張三於拍定該車後，因受公路監理機關告知汽車辦理過戶登記時，所積欠之交通違規罰鍰，依相關法令規定及交通部釋示應由新車主（張三）繳納等，遂將該汽車前車主所積欠之罰鍰繳清。嗣後張三以書面陳情表達質疑，經公路監理機關函復依相關法令規定及交通部釋示，拍賣之車輛辦理過戶登記時，應由拍定人結清所積欠之稅

¹⁴¹ 行政院 60 年裁字第 252 號判例。

¹⁴² 最高行政法院 94 裁 583 號裁定。

¹⁴³ 最高行政法院 99 年度 6 月份庭長法官聯席會議（四）

費及交通違規罰鍰等語。張三仍認公路監理機關要求其繳納前車主之罰鍰於法不合，遂提起訴願。此例係汽車前車主因駕駛該汽車違反處罰條例，受公路監理機關裁處罰鍰，該汽車經張三拍定取得，於辦理汽車異動登記並申領行車執照時，公路監理機關要求應承受繳納罰鍰，故該罰鍰之公法上金錢義務，就張三而言，應屬交通違規行為之處罰，張三有不服，固應向普通地方法院聲明異議，但就張三而言，則僅屬其因受讓該汽車而遭交通主管機關課予之金錢給付義務，察其性質，應非處罰條例第 87 條所指，因違反本條例而受主管機關裁罰之處分，而屬交通主管機關對於汽車受讓人所作成之另一獨立行政處分，依訴願法規定，受讓人若有不服，仍應循行政處分之通常救濟程序，即提起訴願及行政訴訟尋求救濟¹⁴⁴。又例如，對於檢驗、考驗、汽機車行（駕）照異動、過戶等，若對公路監理機關處分不服（例如有違規不准辦理過戶），均可向該公路監理機關（監理所而非監理站）提起訴願。

¹⁴⁴ 高雄高等行政法院 91 年度簡字第 203 號簡易判決。

參考書目

一、書籍

公路局 52 年專刊，1999。

公路總局 60 年專刊，2006。

吳定，公共政策辭典，2001，五南圖書公司。

吳庚，行政法之理論與實用，2000，三民書局。

李惠宗，行政法要義，2000，五南圖書公司。

林錫堯，行政法要義，2006，五南圖書公司。

林錫堯，行政罰法，2005，元照出版社出版。

柯三吉，社會福利政策之執行：高雄市就業服務執行的個案分析，公共政策學報，第八期，1985，211-213 頁。

翁岳生，行政法與現代法治國家，1990，著者發行。

張世賢、陳恆均，公共政策—政府與市場，1997，商鼎出版社。

彭文賢，組織結構，2001，三民書局。

蔡志方，行政罰法釋義與運用解說，2006，三民書局。

蔡茂寅、林明鏘、李建良、周志宏，行政程序法實用，2006，新學林公司。

蔡震榮、鄭善印，行政罰法逐條釋義，2006，新學林公司。

蕭武桐，行政倫理，1996，國立空中大學。

Greiner, L. E. (1972). " Evolution and Revolution as Organization Grow" , *Harvard business Review* 50, pp37-46.

March, J. and Simon, H. A. (1958) . *Organizations*, N. Y. : John Wiley.

Reagan, Michael D. (1987) . *Regulation : the politics of policy* , Boston : Little Brown and company.

Rosenbloom, David H. & Kravchuk, Robert S. (2002) . *Public Administration* , New York : McGraw—Hill company , p442-466.

- Weimer, David L. & Vining, Aidan R. (1998). *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 3rd ed. N. J. : Prentice-Hall Inc.
- Zammuto, Raymond F. (1988). "Organization Adaptation: Some Implication of Organization Ecology for Strategic Choice", *Journal Management Studies*, Vol. 25, No. 2, pp105-120.

二、文件

- 中華民國憲法，1946.12.25 制定
- 中華民國憲法增修條文，2005.6.10 修正
- 公路法，2010.1.27 修正。
- 交通部公路總局組織條例，2002.1.21 制定。
- 交通部公路總局各區監理所組織通則，2002.1.21 制定。
- 交通部公路總局各區監理所辦事細則，2003.4.15 制定。
- 地方制度法，2010.2.3 修正。
- 行政程序法，2005.12.28 修正定。
- 行政罰法，2005.2.5 制定。
- 汽車運輸業管理規則，2011.6.30 修正。
- 汽車燃料使用費徵收及分配辦法，2011.9.30 修正。
- 使用牌照稅法，2009.12.30 修正。
- 強制汽車責任保險法，2010.5.19 修正。
- 強制汽車責任保險法施行細則，20010.11.8 修正。
- 道路交通管理處罰條例，2011.5.18 修正。
- 違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則，2011.7.28 修正。
- 中央行政機關組織基準法，2010.2.3 修正。

三、網站

- 司法院，〈法學資料檢索系統〉<http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>
- 全國法規資料庫入口網，網址：<http://law.moj.gov.tw/>
- 法務部，〈主管法規資料庫查詢系統〉，網址：
<http://mojlaw.moj.gov.tw/>

公路監理機關之行政行為初探

電子公路監理網，〈法規檢索〉，網址：

<http://www.mvdis.gov.tw/weblaw.htm>