



# 道路交通違規舉發通知單 之法律性質、生效與效力 ——行政處分概念、生效、效力 與行政訴訟之關聯課題

李 建 良\*

## 要 目

壹、引論：舉發通知單與行政處分之關聯課題	一、告別釋字第四二三號解釋——重新出發
一、問題提出	二、舉發通知單的法律框架與程序建制
二、論述重點	(一)程序構造
貳、緒論：重讀釋字第四二三號解釋	(二)組織構造
一、爭議經過	(三)救濟構造
二、釋憲爭點	三、舉發通知單之法律性質
三、憲法解釋	(一)觀念概說
四、解釋評析	(二)裁判舉隅：《駕駛人未繫安全帶案》
(一)憲法解釋之程序標的？	(三)分析檢討
(二)行政爭訟之程序標的？	四、舉發通知單之正當程序
(三)通知書是否為行政處分？	(一)觀念概說
五、問題重整	(二)裁判舉隅：《機車闖紅燈處罰案》
參、本論：舉發通知單之法律性質、生效、效力與訴訟關聯	

DOI : 10.3966/199516202016050019001

\* 中央研究院法律學研究所研究員，德國哥廷根大學法學博士。  
投稿日期：一〇四年十一月三日；接受刊登日期：一〇五年一月十四日

(三)分析檢討  
五、舉發通知單之生效要件  
(一)觀念概說  
(二)裁判舉隅：《道路擺攤處罰案》  
(三)分析檢討  
六、舉發通知單之效力問題

(一)觀念概說  
(二)裁判舉隅：《機車闖紅燈記點案》  
(三)分析檢討  
肆、結論：以修法解決法適用之難題

## 摘 要

道路交通處罰事件質輕量多，違規舉發通知單的法律問題則複雜難解。常見的問題是：舉發通知單是否具行政處分之性質？如何生效？效力為何？其一方面屬於道路交通法制之一環（行政法各論），另一方面是行政處分的基礎課題（行政法總論），值得探討。本文先闡述舉發通知單的法律框架與程序構造，再依序探討行政處分之法律性質、生效、效力、正當程序及其與行政訴訟之關聯。為掌握基本觀念與思考要領，並檢討分析實務與法制之運作，本文擇取實務上重要裁判，分成觀念概說、裁判舉隅、分析檢討三個層次，逐次論述。最後，本文認為，舉發通知單作為一種行政秩序罰工具，之所以引發法律爭議，主要導因於到案聽候裁決制度。若能廢除「到案候決」暨「繳納結案」的規定，回歸行政秩序處罰制度的常軌正道，舉發通知單的錯雜問題或可迎刃而解。

**關鍵詞：** 道路交通、違規舉發通知單、行政處分、行政處罰、正當程序

## 壹、引論：舉發通知單與行政處分之關聯課題

### 一、問題提出

舉發違反道路交通管理事件通知單（下稱「舉發通知單」），可能在道路現場直接從交通警察手上接獲，或在信箱中非自願的發現，如果你是汽車駕駛人或汽車所有人。

這紙公文書（有時附有照片）究竟帶給人民何種法律上的效力？人民如何面對或回應這些舉發通知單？換個立場來問，交通警察如何將這紙公文書完整無誤地交到人民手上？當人民拒絕收受或置之不理時，交通警察如何應對，才能既合法又有效的達成行政任務？這些看似簡單的日常生活「瑣事」，長期以來，始終是行政法學理上爭辯不休的法律課題，二〇一二年九月六日行政訴訟審級改制之後，則成為地方法院行政訴訟庭必須時時面對處理的訴訟事件，只要稍微檢索法院判決，即可窺見一斑。

道路交通處罰事件「質輕量多」，舉發通知單則「量微質難」，問題到底出在哪裡？常見的提問是，舉發通知單是否具有行政處分的性質？這是探問舉發通知單爭議所在的首要課題，也是行政法理論體系開展的核心概念之一，構成行政法體系組建的重要支點與礎石，由此衍生行政法實體、程序、訴訟之間的交互關聯，更是五花八門，目不暇給。

行政處分為行政作用之一，亦是行政法的基礎概念，貫通行政實體法、行政程序法及行政爭訟法。過去，行政處分之存在為提起撤銷訴訟之程序標的，亦是提起行政訴訟的基本前提，行政行為是否具有行政處分之性質，攸關人民得否提起行政訴訟。於今，行政訴訟審判權之範圍原則上是所有之公法上爭議（行政訴訟法第二條），得提起行政訴訟的標的，不再侷限於行政處分。不過，行政處分的定性問題仍具重要性。行政處分不僅是訴訟類型選擇的判準，同時牽動行政實體法及行政程序法的解釋適用，以及行政爭訟的程序進行，允為行政法學恆常的課題與難題之一。

## 二、論述重點

依筆者的觀察，舉發通知單的定性爭議，緣於一九九七年三月二十一日公布的釋字第四二三號解釋，其解釋文如下：

「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爲或載有不得提起訴願，而視其爲非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。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，猶不認其爲行政處分性質，於法理尤屬有悖。」

解釋全文及理由書從頭至尾雖未曾出現「舉發通知單」或「舉發通知書」的用語，但從「遇有行政機關依據法律製發此類通知書<sup>1</sup>」等語、本件原因事實及其所附行政法院判決內容對照觀之，顯然是針對「交通工具排放污染物違章通知書」或所謂「告發單」而發。從行文脈絡與語彙用詞，可以清楚的讀到如下的憲法旨趣：未經裁罰之「通知書」（告發單），亦應視爲行政處分，允可讓人民對之提起行政爭訟，以維憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨，並不悖於法理。本號憲法解釋一定程度影響學界與實務的法律思維，或引據本號解釋直接將「舉發通知單」或此類似的「告發單」定性爲行政處分<sup>2</sup>，或有所修正（例如提出所謂「暫時性行政處分」之概念）<sup>3</sup>。緣此，舉

<sup>1</sup> 關於是否「依據法律製發」乙節，容後詳述。

<sup>2</sup> 學說見解，例如：許宗力，行政處分，載行政法（上），第3版，2006年10月，頁486：「主管機關對違反交通法規或環保法規者所開出的所謂違規告發通知單，即便實務上以尚未發生法律效果爲由，認定屬觀念通知，而非行政處分，但其上既已載明應繳違規罰款數額、繳款方式、逾期倍數增加等字樣，其強制性可說也已達到使相對人幾乎不可能抗拒程度，若謂尚未直接影響人民權利義務關係，委實難昭信服，故依本文前述理解，自亦以定性爲行政處分爲正辦（大法官釋字第423號解釋參照）。」實務見解，例如台灣台中地方法院103年度交字第148號行政訴訟判決、台灣台中地方法院102年度交字第84號行政訴訟判決。

<sup>3</sup> 例如桃園地方法院101年度交字第67號行政訴訟判決，詳細評析，見本文「參、三」。

發通知單法律性質之探討，或可回頭重讀一次釋字第四二三號解釋，此為本文「緒論」之所由設。

本文闡論舉發通知單之法律性質、生效與效力，其一方面屬於道路交通法制之一環（行政法各論）；另一方面是行政處分的基礎課題（行政法總論）。為期整合此二領域，交互印證，「本論」部分先闡述舉發通知單的法律框架與程序構造，再依序論究行政處分之法律性質、生效、效力、正當程序及其與行政訴訟之關聯。行政處分同時是學術概念、法制用語與行政工具，其理解運用與問題探討，應掌握若干基本觀念與思考要領，並檢討分析實務與法制之運作，始能得其肯綮，故本文各節鋪陳分成觀念概說、裁判舉隅、分析檢討三層次，逐步遞進，合先敘明。

## 貳、緒論：重讀釋字第四二三號解釋

### 一、爭議經過

聲請人所有之重機車於一九九四年十月十七日十時二十五分由聲請人之兄駕駛，經台北市政府環境保護局所屬衛生稽查大隊於台北市和平西路2段102號前檢驗結果，該重型機車排氣管排放之一氧化碳（CO）濃度達5.5%，超過法定排放標準，違反空氣污染防治法，當場由該行政機關告發（告發單統一編號D.No.603759，北市環稽三中字第831017號）。案經台北市政府環境保護局據以裁處1,500元罰鍰，聲請人不服，提起訴願、再訴願<sup>4</sup>，均遭決定駁回，提起行政訴訟。

聲請人起訴意旨中涉及「行政處分」定性的主張，整理如下：

(一)台北市政府環境保護局所為之一九九四年十一月十四日機字第EO17537號行政處分，強制聲請人必先繳納罰鍰後始作成處分，該先行繳款程序並非憲法第二十三條必要限制事項，且無法律明文，阻礙人民行使訴願之權利，其作法已然違憲（司法院釋字第三二一號解

<sup>4</sup> 行政院環境保護署1995年5月19日(84)環署訴字第12598號再訴願決定。

釋參照)。

(二)台北市政府訴願決定就此部分未予說明，是理由不備應予撤銷。行政院環境保護署再訴願決定則將「罰鍰決定」與「先行繳款程序」相混淆，雖說罰鍰金額多寡取決於聲請人何時到案接受裁決，但並非意謂因此強制聲請人有先行繳款義務。

(三)台北市政府環境保護局一九九四年十月十七日北市環稽三中字第831017號違規通知書部分，係強制聲請人前往台北市衛生稽查大隊接受裁決，若聲請人不於其規定十日期限內為之，台北市政府環境保護局將逕行裁決加倍處罰，此即課予聲請人前往接受裁決繳納罰鍰義務，該通知書顯已成立訴願法第二條所稱之行政處分。

(四)再訴願決定則謂：「訴願法第一條所稱官署之處分，損害人民之權利或利益者，限於現已存在，有直接損害人民之權利或利益之情形者，始足當之，如恐將來有損害其權利或利益之行政處分發生，遽即提起訴願，預行請求行政救濟，即非法所許可。行政法院四十八年度判字第九十六號亦著有判例。」殊不知行政法院判例僅有拘束個案效力，不得據此作為再訴願決定之基礎。

行政法院駁回聲請人之訴<sup>5</sup>，理由整理如下：

(一)法規依據：(舊)空氣污染防治法第二十三條第一項<sup>6</sup>及第四十三條第一項<sup>7</sup>、行政院環境保護署八十一年七月二十七日環署空字第三四二二六號修正發布之「交通工具空氣污染物排放標準」第六條<sup>8</sup>。

(二)系爭重型機車排氣管排放之一氧化碳(CO)達5.5%，超過法定排放標準之事實，其違規行為，堪以認定。

<sup>5</sup> 行政法院84年度判字第2095號判決。

<sup>6</sup> 內容：「交通工具排放空氣污染物，應符合排放標準。」

<sup>7</sup> 內容：「違反第二十三條第一項或第二十四條規定者，處使用人或所有人新臺幣一千五百元以上六萬元以下罰鍰。」

<sup>8</sup> 內容：「使用中機器腳踏車惰轉狀態下測定排氣管之排放標準為一氧化碳(CO)百分之四·五。」

(三)訴願法第二條規定之行政處分，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行政行為，且該行政行為致損害人民之權利或利益者，應限於現已存在，且有直接致損害人民之權利或利益時，始足當之，復有本院四十八年判字第九十六號判例，可資參照。

(四)本件台北市政府環境保護局所屬衛生稽查大隊值勤人員於上述事實欄所載時、地檢測聲請人所有由其訴訟代理人駕駛之系爭機車排放氣狀污染物一氧化碳濃度為5.5%，超過法定標準，當場開立違章通知書予以告發，台北市政府環境保護局然後再據以為裁罰之處分，前者之告發行政行為，祇係通知違規之事實，其性質屬觀念通知；後者係根據違規事實，依法處罰，使發生公法上之效果，始屬行政處分，是聲請人以該告發違章通知書屬行政處分，核與上揭法條及判例意旨有間，不無誤解。

(五)（舊）交通工具排放空氣污染物罰鍰標準第五條規定課違反空氣污染防治法第二十三條第一項規定者到案接受裁決處罰之義務，雖為母法所無，但其所定科罰之標準既在法定罰鍰範圍之內，顯係以受裁罰者是否及時到案作為量罰之參考，要無逸出母法之規定。

(六)行政處分對違規之處罰所處罰鍰之金額應予明確，俾受處分者得以遵循，台北市政府環境保護局所為科處罰鍰之處分，苟果如聲請人所稱：先行繳款程序，再製作行政處分。固有本末倒置之違法。惟未舉證以實其說，且證諸訴願卷附罰鍰收據上載有原處分書字號及罰鍰金額，似與事實不符<sup>9</sup>，況聲請人確有違規行為，有如前述，而台北市政府環境保護局所為之處罰之罰鍰係法定之最低金額，縱其程序上不無瑕疵，但其結果核與首揭法條規定，並無不合，仍應

<sup>9</sup> 聲請人所稱：先行繳款程序，再製作行政處分云云，殊難想像，亦不符常理。蓋果真如此，人民只要不先行繳納罰鍰，即不致獲得罰鍰之處分書。實際之情形應是，主管機關告以若不先行完成繳款程序，將受較重之罰鍰處分。此點亦是聲請人一再主張通知書具有行政處分性質之原因所在（以重罰逼迫人民繳款）。

維持。

## 二、釋憲爭點

釋憲之主張及爭點，與行政處分性質之認定有關者，如下三點：

(一)此一告發單係課予人民到案接受裁決之義務，已限制人民行動自由，其性質已為行政處分。且其限制人民行動自由，係限制人民憲法第八條所保障之人身自由，依憲法第八條第一項後段之規定「非依法定程序之處罰得拒絕之」，同時憲法第二十三條亦規定：「人民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。」

(二)此一告發單限制人民人身行動自由之依據，僅為空氣污染物罰鍰標準，乃為一紙行政命令，既非「法定程序」非「法律」「所為之必要」限制，故此一罰鍰標準已有違法違憲之實。

(三)告發單之「注意事項欄」之一規定「本通知書不得作為訴願之依據」。復因行政法院八十四年度判字第○九五號判決理由書中及其所適用之行政法院四十八年判字第九十六號判例，認定此一通知書之性質為觀念通知。行政機關此等行政行為及行政法院此等判決及判例，有違憲法第八條保障人民之人身自由、第十六條保障人民之提起訴願及行政訴訟之基本人權，應屬違憲。

## 三、憲法解釋

關於通知書之法律性質，釋字第四二三號解釋之解釋文為：「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。行政法院四十八年判字第九六號判例僅係就訴願法及行政訴訟法相關規定，所為之詮釋，與憲法尚無牴觸。」

解釋理由書：

「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。行政法院四十八年判字第九十六號判例：『訴願法第一條所稱官署之處分，損害人民之權利或利益者，限於現已存在之處分，有直接損害人民權利或利益之情形者，始足當之。如恐將來有損害其權利或利益之行政處分發生，遽提起訴願，預行請求行政救濟，則非法之所許。』（按：原文漏植下引號）僅係就訴願法及行政訴訟法相關規定，所為之詮釋，與憲法尚無牴觸。」

#### 四、解釋評析

##### (一) 憲法解釋之程序標的？

重讀釋字第四二三號解釋，啓人疑問的首先是：本件的釋憲標的究竟為何？表面上看，這是憲法訴訟之程序問題，實則關及本號解釋的打擊對象（是否打擊錯誤？）。

依現行規定，人民聲請釋憲的要件是：「於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。」<sup>10</sup>據此規定，須「確定

<sup>10</sup> 司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款。

終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義」，始能聲請釋憲。問題在於：本件確定終局裁判所適用之法律或命令為何？

從解釋文及理由書的文句觀之，應係指行政法院四十八年判字第九十六號判例。但弔詭的是，本號解釋宣示：本號判例「僅係就訴願法及行政訴訟法相關規定，所為之詮釋，與憲法尚無牴觸」。既然合憲，本號解釋所謂之「自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符」，又何所指？

回首尋究此前整理之釋憲經過及聲請意旨，可知聲請人的主張是：行政法院八十四年度判字第二〇九五號判決理由書中及其所適用之行政法院四十八年判字第九十六號判例，認定此一通知書之性質為觀念通知。行政機關此等行政行為及行政法院此等判決及判例，有違憲之疑義。由於行政法院四十八年判字第九十六號判例只是就行政處分之要素（法效性）及提起行政爭訟之要件作脫離個案脈絡的「抽象」闡釋，無違憲之可能。是以，從聲請人的角度來看，唯一可能構成違憲的是，行政法院八十四年度判字第二〇九五號判決將系爭通知書之性質認定為觀念通知。然此為行政法院八十四年度判字第二〇九五號判決之法律見解，而非判例見解，實屬個案、也就是個別裁判法律見解是否違憲的問題。就此部分，應非大法官所得解釋者<sup>11</sup>。不過，本號解釋就此部分仍予受理，並作成違憲認定之闡釋（若……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）<sup>12</sup>。

<sup>11</sup> 陳計男大法官提出部分不同意見書亦表示：「行政法院對於行政機關所為行政行為是否屬於行政處分，並不以其用語、形式等為其判斷標準，觀同院二十六年判字第五四號、四十六年判字第六六號判例即明。行政機關之行政行為是否屬於行政處分，係行政法院認定事實問題，既不涉及違反憲法及法律之疑義，又非聲請人聲請之事項，殊無作成解釋之必要。」

<sup>12</sup> 類此針對行政行為是否屬於行政處分之爭議，大法官予以受理並作成憲法解釋，並非首例。在此之前，釋字第156號解釋：「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，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟，本院釋字第一

## (二)行政爭訟之程序標的？

退步言之，若不追究大法官能否針對個案裁判之法律見解進行違憲審查，僅就系爭行政法院八十四年度判字第二〇九五號判決之爭點及內容而言，大法官是否有作成解釋之必要，亦非無疑。查系爭判決理由中固然有「本件台北市政府環境保護局所屬衛生稽查大隊值勤人員……，當場開立違章通知書予以告發，台北市政府環境保護局然後再據以為裁罰之處分，前者之告發行政行為，祇係通知違規之事實，其性質屬觀念通知」等語，然本件訴訟之程序標的為罰鍰處分，而非違章通知書；聲請人並未針對違章通知單提起行政爭訟，其所欲撤銷者，乃罰鍰處分，僅於爭訟理由中論及該通知單應具有行政處分之性質，並以此質疑系爭罰鍰處分的合法性（實體主張）。固然，違章通知書是否具有行政處分性質，屬於可資討論判定之獨立問題。然就系爭案件而言，聲請人並無不能提起行政爭訟之情形，更不生因該通知單被視為非行政處分，而有與憲法保障人民訴願及訴訟權利意旨不符之疑義<sup>13</sup>。全案之爭點毋寧是該通知單印有「應限期到案接受裁決，否則將受較高罰鍰」之記載，是否構成違法（後詳）？行政法院未查及此，逕就原告有關通知單應屬行政處分之主張，援引判例予以核駁；大法官未予詳究即針對此一問題進行解釋，最後打造出「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」的論述，影響至今。

---

四八號解釋應予補充釋明。」亦屬以行政法院裁判為標的之憲法解釋。

<sup>13</sup> 陳計男大法官於部分不同意見書中指出：「通知書與處分書（裁決）有別，前者既非行政機關所為，且無處分之具體內容，並未生公法上法律效果者，自難認係行政處分，即無對（按：漏植「之」）提起訴願之餘地。」此段論述去脈絡化來看，無可訾議；對照原因案件觀之，則待商榷。蓋聲請人並未單獨就通知書提起訴願。

### (三)通知書是否為行政處分？

再退步言之，若不問本號解釋之釋憲標的，亦不管行政爭訟的程序標的與訴訟爭點，系爭通知書究竟是否及如何具有行政處分的性質，還是有探討與究明的必要。本號解釋理由先提出一段行政處分之定義，並強調「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」；繼之，以「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」數語，得出通知書屬行政處分的結論。最後，附上「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」的補充說明。

暫且不論大法官有關行政處分的實體論點是否充分允妥，上述理由中之最後一點，值得贊同及進一步闡微，即：行政行為是否具有行政處分性質的認定，與相對人是否表示異議而接受處罰無關，更不因無異議接受處罰而喪失對之提起行政爭訟之權利。問題在於，系爭通知書何以具有行政處分性質一節，審視上開闡釋之內容，僅「直接影響人民權利義務關係」一端，實不足以作為系爭通知書屬行政處分之理據。蓋本號解釋對行政處分所下的定義是：「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」，其中並無「直接影響人民權利義務關係」等語，如何據此認定舉發通知單為行政處分，此其一。「直接影響人民權利義務關係」並非行政處分獨有的要素，「直接影響人民權利義務關係」固為行政處分之必要條件，但非充分條件，行政契約或行政事實行為直接影響人民權利義務關係者，所在多有，此其二。行政處分「對外發生法律上效果」，可能直接影響人民權利義務關係；反之，直接影響人民權利義務關係之行政行為，並非當然是行政處分，此其三。是以，本號解釋僅以「直接影響人民權利義務關係」一端認定系爭通知書屬行政處分，只有結論，缺乏理由，難以發揮一般性之規範效力。

回歸法規面從頭細究，空氣污染防治法僅規定交通工具排放空氣污染物，應符合排放標準，違反者處以罰鍰，系爭所謂之「告發」或「舉發」程序，未見於法律，而是規定在（舊）空氣污染防治法施行細則第三十一條：「各級主管機關得視交通工具排放空氣污染物管制工作之實際需要，組成聯合稽查小組，施行檢查及舉發。<sup>14</sup>」法律中未設有被舉發人應到案接受處理之規定。

再觀系爭所謂之「通知書」，係由稽查大隊所製發，註明其為「舉發」單位，載明舉發違規車輛種類、違規時間、違規地點及違反事實等項，並於注意事項欄中註明「(1)本通知書不得作為訴願之依據；(2)請於接到副本通知書後迅即改善，依上開應到時間處所，帶本通知書接受處理並接受舉發，逾期不到案者，逕行裁決<sup>15</sup>，並送法院強制執行，另機動車輛送公路監理機關停止辦理車輛異動；(3)請參閱背面繳款說明。<sup>16</sup>」

根據上述之記載，可知：

1. 交通工具排放污染物之舉發制度，係施行細則所創設，並非法定之程序，不具強制性，僅由地方主管機關組成聯合稽查小組（不具行政機關屬性）實施之，以因應實際需要。

2. 準上以推，聯合稽查小組（即衛生稽查大隊）並無依法律作成行政處分之權限。此一基本前提有二種推導可能：(1)稽查小組所為

<sup>14</sup> 現移為第34條第1項。

<sup>15</sup> 以上注意事項欄中之註明，源於1993年2月15日修正發布之交通工具排放空氣污染物罰鍰標準第5條：「交通工具排放空氣污染物超過排放標準或汽車所有人違反本法第二十四條規定者，依左列規定處罰：一、違規通知書送達之日起十日內到案接受裁決處罰者，依下限標準處罰之。二、違規通知書送達之日起逾十日三十日到案接受裁決處罰者，依下限標準兩倍處罰之。三、違規通知書送達之日起逾三十日到案接受裁決處罰或未到案者，依上限標準處罰之依前項規定為裁決處罰者，應掣給違反空氣污染防治法案件處分書。」本條規定現已刪除。同標準第6條：「交通工具違反空氣污染防治法案件通知書及交通工具違反空氣污染防治法案件處分書，其格式由中央主管機關定之。」本條規定現移列為第7條，內容不變。

<sup>16</sup> 此處所引通知書之內容，係取自陳計男大法官所提部分不同意見書。

之公文書，不具行政處分之性質；(2)稽查小組有意作成行政處分，並以行政處分之形式對外為公文書，該公文書仍為行政處分，但因欠缺法律之授權依據而違法。

3.該通知書之內容，除載明舉發違規車輛種類、違規時間、違規地點及違反事實等項，主要是要求被通知人到案接受處理及舉發；不到案者，逕予舉發裁決處罰。上開「要求」若衡之以「下命處分」、「形成處分」與「確認處分」三種行政處分的效力類型，一則，該通知書並非課予得強制執行之到案接受處理「義務」，被通知人違反者，僅生「逕行裁決」之不利後果<sup>17</sup>，非屬「下命處分」；二則，該通知書尚未對被通知人之權利或法律關係產生得喪變更之效力，亦非「形成處分」；三則，系爭要求被通知人到案接受處理及舉發，並非對於特定之事實、狀態、資格、身分等為具有法律上拘束力之確認，要難稱之為確認處分。

4.承上理路，系爭通知書若要構成行政處分，可資考量者，唯僅其所載明舉發違規車輛種類、違規時間、違規地點及違反事實等項，是否具有「確認處分」性質之可能。然如前所述，舉發通知書及其程序並非法律所明定的制度與程序，聯合稽查小組（即衛生稽查大隊）根本欠缺得就特定之事實、狀態等為具法律上拘束力之法律上授權<sup>18</sup>，故系爭通知書雖具有構成確認處分之可能要素，然與確認處分之間尚有一段距離<sup>19</sup>。

## 五、問題重整

回溯窮究釋字第四二三號解釋之問題根源，可以發現系爭通知書是否具有行政處分之性質，就原因事件的爭點而言，乃屬一種「假性

<sup>17</sup> 此不利之後果，並非該通知書直接所生之法律上效果，須俟處分機關依法作成罰鍰處分後，始足生之。

<sup>18</sup> 此點涉及確認處分的容許性（Zulässigkeit）問題，亦即確認處分之作成是否須經法律明文規定，始得為之。參見Hans-Günther König, Der feststellende Verwaltungsakt, BayVBl. 1987, 261/263 f.

<sup>19</sup> 此一問題，容後再論。

問題」。蓋聲請人之所以一再執著於主張系爭通知書具有行政處分之性質，肇因於該通知書中寓有若不先按法定罰鍰下限標準繳納或不到案接受處理者，將受到較高罰鍰額度的處罰。聲請人認為其處於某種「受制」狀態，在非自願的情況下依下限標準繳納罰鍰，故而心生不滿與怨懟。本案原審判決中所謂「台北市政府環境保護局據以裁處1,500元罰鍰」，實情是在聲請人自願（被迫！）繳納1,500元之情況下，由台北市政府環境保護局「據以」掣給罰鍰之處分書。聲請人所稱：先行繳款程序，再製作行政處分，殆指此種情狀。是以，真正的問題不在通知書的法律性質，而是違規罰鍰的額度何以建立在受舉發人之自動繳納或是否自動到案的前提之上？更精確的說，若不自動繳納，至少也須到案說明，否則將處以較重罰鍰，是否違法、違憲？此或許才是承審大法官所欲解釋之憲法問題。也就是說，本件釋憲案的真正程序標的是（舊）交通工具排放空氣污染物罰鍰標準第五條，而非行政院四十八年判字第九十六號判例<sup>20</sup>。就此本號解釋認為系爭規定：「為設定裁決罰鍰數額下限之唯一準據，並非根據受處罰之違規事實情節，依立法目的所為之合理標準。縱其罰鍰之上限並未逾越法律明定得裁罰之額度，然以到案之時間為標準，提高罰鍰下限之額度，與母法授權之目的未盡相符，且損及法律授權主管機關裁量權之行使。又以秩序罰罰鍰數額倍增之形式而科罰，縱有促使相對人自動繳納罰鍰、避免將來強制執行困擾之考量，惟母法既無規定復未授權，上開標準創設相對人於接到違規通知書起十日內到案接受裁罰及逾期倍增之規定，與法律保留原則亦屬有違，其與

<sup>20</sup> 行政院84年度判字第2095號判決理由提及「交通工具排放空氣污染物罰鍰標準第5條規定課違反空氣污染防制法第23條第1項規定者到案接受裁決處罰之義務，雖為母法所無，但其所定科罰之標準既在法定罰鍰範圍之內，顯係以受裁罰者是否及時到案作為量罰之參考，要無逸出母法之規定。」之法律見解。從釋憲之程序標的來看，聲請人之聲請書中並未提及並指摘交通工具排放空氣污染物罰鍰標準第5條，嚴格而言，本號解釋有「聲請外解釋」之嫌。不過，依照大法官歷來解釋所發展之「重要關聯原則」，應可將上開規定納為審查對象，只是本號解釋就此應加說明。

本解釋意旨不符部分，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿六個月時失其效力。」

於解釋理由書中，大法官並補充說明：「法律既明定罰鍰之額度，又授權行政機關於該範圍內訂定裁罰標準，其目的當非僅止於單純的法適用功能，而係尊重行政機關專業上判斷之正確性與合理性，就交通工具排放空氣污染物不符排放標準者，視違規情節，依客觀、合理之認定，訂定合目的性之裁罰標準，並可避免於個案裁決時因恣意而產生不公平之結果。」

上開解釋中，大法官除闡釋行政裁量權行使之重點在於受處罰之違規事實情節外，並且在法律保留原則的框架下，指摘系爭規定創設法律所無之到案接受裁罰及逾期倍增規定。由於預伏了此項「保留」，二〇〇〇年九月十五日公布的釋字第五一一號解釋以「與本院釋字第四二三號解釋所涉聲請事件尚屬有間」為由，肯認法律創設此制的合憲性，也就不足為怪。於該號解釋中，大法官認為：「道路交通管理處罰條例第九條第一項規定應受處罰人之行為人接獲違反道路交通管理事件通知單後，得於十五日內逕依各該條款最低額，自動繳納結案。依同條例第九十二條授權訂定之違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則第四十一條第一項及第四十八條第一項僅係就上開意旨為具體細節之規定，並未逾越母法之授權，與法律保留原則亦無抵觸。」在此基礎之下，大法官推翻了釋字第四二三號解釋建立的秩序罰之裁罰原則（以違規個案情節為準據），認為：「此屬法律授權主管機關就裁罰事宜所訂定之裁量基準，其罰鍰額度並未逾越法律明定得裁罰之上限，且寓有避免各行政機關於相同事件恣意為不同裁罰之功能，亦非法所不許。」

面對違規罰鍰的額度得否以受舉發人之自動繳納或是否自動到案為基準的問題，大法官曾經設法提升憲法的思維高度，卻因自毀立基，退回到行政法院八十四年度判字第〇九五號判決的法律水平。釋字第五一一號解釋假法律保留之名使釋字第四二三號解釋所示行使裁量應然的憲法旨趣無所附麗，內涵盡失。儘管「交通工具違反空氣

「污染防制法案件通知書」的制度仍在，但實務上似已未見以此通知書為程序標的之爭訟案件，縱有與固定污染源空氣污染物排放標準第五條後段<sup>21</sup>「告發」有關之訴訟事件，爭點已非告發之法律性質，而是內容之合法性<sup>22</sup>。

### 參、本論：舉發通知單之法律性質、生效、效力與訴訟關聯

#### 一、告別釋字第四二三號解釋——重新出發

再次審視釋字第四二三號解釋，顯示其中存有大法官一時執誤傳遞的法律權威與本應堅持卻輕言放棄的憲法原則，允應與之告別，重新出發，為舉發通知單暨道路交通管理處罰相關法制、實作及其訴訟問題之探討，另尋理路。舉發通知單之法律性質的判定，屬於一項開放性之課題，既不受釋字第四二三號解釋之拘束，亦不應以其為思考起點。

在此前提下，須先指出者，儘管釋字第五一一號解釋肯認道路交通管理處罰條例（下稱「道交條例」）第九條第一項規定有關自動繳納結案、未到案說明逕予（較重）裁決規定之合憲性，依本文之確信，此種規定不僅不符行政裁量之權力本質，且與「不當聯結禁止」<sup>23</sup>原則有所牴觸，仍應屬違憲。不過，就法律論法，行政機關及司法實務於法律解釋、適用時，除非確認法律違憲為聲請解釋外，仍應受法律規定之拘束，從而有關行政行為是否具有行政處分之性質、生效要件為何及其效力等問題之探討，仍須以現行法律為解釋、適用

<sup>21</sup> 內容：「公私場所污染源之所有人或代表人對周界之認定如有異議，應於該污染源於第一次被告發之次日起三十日內檢具書面資料向當地主管機關申請周界之再認定。」

<sup>22</sup> 例如最高行政法院102年度判字第616號判決。

<sup>23</sup> 基本觀念，參見李建良，行政法上不當聯結禁止原則，月旦法學雜誌，第82期，2002年3月，頁20-21。

之依歸。

## 二、舉發通知單的法律框架與程序建制

行政處分爲行政法制之一環，行政處分的存否與行政法制的內涵互爲條件，故舉發通知單之法律性質的探求，非能自外於所由之法制進行隔離觀察、詮釋。以下先略述道路交通處罰之法制框架及程序建制，並作簡析，以爲後續問題探討的基礎。

### (一)程序構造

舉發通知單，乃是法律針對「罰鍰之裁處」明定的制度，且建立在「舉發」與「裁決」分立的二元裁罰體制之上。法律依據爲道交條例第九條，以「受處罰人」<sup>24</sup>接獲「違反道路管理事件通知單」爲前提，建構出如下之裁罰程序：

#### 1. 不經裁決

於十五日內逕依罰鍰基準（最低額），向指定之處所繳納結案<sup>25</sup>。

#### 2. 陳述意見後裁決

不服舉發事實者，於十五日內，向處罰機關陳述意見。

#### 3. 逕行裁決

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。

依流程可簡化如下：

- (1)舉發→繳款→結案。
- (2)舉發→陳述意見→裁決。
- (3)舉發→裁決。

單從法條以觀，顯有疑問的是「聽候裁決」的制度意涵？依文義

<sup>24</sup> 「受處罰人」一語帶有未裁處既已獲罰的意味，不符法治國原則，以下以「受舉發人」代之，特先註明。

<sup>25</sup> 此種自動繳納結案之規定，最早見諸於1975年7月24日修正公布之道交條例。

以解，似僅指受舉發人必須親身赴場聽判之意，屬於一種「到場」義務。然則，人民違反行政法上義務，國家固得依法予以處罰，但違反義務之人民並無聽判之義務，否則人民無異於國家權力之客體，違反人性尊嚴不受侵犯之憲法意旨（「聽候」二字，封建專制之味溢於言表）。是故，聽候裁決之規定若進行合憲解釋，至多可解為對於違規事實若不到案有所說明（協力義務），將獲較重處罰之不利後果。

再從正當行政程序原則之觀點以度，罰緩乃屬限制或剝奪人民權利之行政處分，於作成前理應給予陳述意見之機會，行政程序法第一〇二條第一項、行政罰法第四十二條定有明文，可資參照。值得注意者，乃道交條例第八條第二項明定：「前項處罰於裁決前，應給予違規行為人陳述之機會。」此項規定應屬行政程序法及行政罰法之特別規定，應優先適用，且排除此二法有關得不給予陳述意見機會之例外規定的適用。另外，所謂「裁決前」，在時間上似乎涵蓋「舉發」階段。然因該項係接續第一項處罰機關之規定，故解釋上應僅適用於裁處決定之作成，至於舉發通知單之正當程序，則應回歸適用行政程序法之規定。

### （二）組織構造

所謂「舉發」與「裁決」二元裁罰體制，係指法律將交通違規事件的處罰分割為舉發與裁決兩道程序，並分別交由不同的機關掌理。依道交條例第八條第一項規定，違反本條例之行為，分由「公路主管機關<sup>26</sup>」與「警察機關<sup>27</sup>」處罰。後者由警察機關<sup>28</sup>負責舉發及處罰，自無疑問；於前者之情形，是否由警察機關舉發，法無明文<sup>29</sup>。惟對照道交條例第七條、違反道路管理事件統一裁罰基準及處理

<sup>26</sup> 道交條例第12條至第68條及第92條第7項、第8項之違規行為（汽車）。

<sup>27</sup> 道交條例第69條至第84條之違規行為（慢車、行人及道路障礙）。

<sup>28</sup> 何謂「警察機關」，道交條例並無明文。

<sup>29</sup> 道交條例僅設有舉發之規定，如第7條之1、第7條之2、第12條、第85條、第85條之1、第90條，未明定舉發之機關。

細則<sup>30</sup>（下稱「裁處細則」）第六條第一項，並參諸實務常例，應係由警察機關（交通勤務警察，或依法令執行交通稽查任務人員）舉發，公路主管機關裁決，公路主管機關並應設置交通裁決單位辦理（道交條例第八條第三項），故處罰之程序分為舉發與裁決程序，公路主管機關的裁決處罰，以警察機關的舉發為前提，類如檢察官偵查起訴、法院審理判決之司法構造<sup>31</sup>。

### （三）救濟構造

道交條例第八十七條規定：「受處分人不服第八條或第三十七條第五項處罰之裁決者，應以原處分機關為被告，逕向管轄之地方法院行政訴訟庭提起訴訟；其中撤銷訴訟之提起，應於裁決書送達後三十日之不變期間內為之。」此條規定係配合行政訴訟法第二三七條規定所為之修正。不過，以「裁決書」作為訴訟之程序標的，並以之計算起訴期間，於舊法時期即已存在<sup>32</sup>。因道交條例設有自動繳納結案之制度，未必有裁決書之存在，人民事後若向該管法院聲明異議，實務向以「非道路交通案件處理辦法所稱之交通案件」為由，駁回異議。此等問題於新法施行後繼續存在，亟待修法解決，以維人民訴訟權益。

較須留意、值得探討者，乃道交條例第八十七條與第九條間之搭配關係。觀諸第九條歷來修法過程，該條原僅規定：「行為人接獲違反道路管理事件通知單後，應於十日內，到達指定處所聽候裁決」<sup>33</sup>，並無「不服舉發事實者，應於十五日內，向處罰機關陳述意見」的明文。有關「不服」而陳述意見之規定，始於二〇〇一年一月十七日修正公布之條文，且配合新增「不依通知所定期限前往指定處

<sup>30</sup> 交通部及內政部依據道交條例第92條第4項授權訂定發布。

<sup>31</sup> 此為行政權之平行劃分，與行政、司法之分權，仍有不同。

<sup>32</sup> 關於交通裁決之新舊法比較，參見李建良，行政訴訟審級與交通裁決事件審判權之改制——2011年行政訴訟新制評介，台灣法學雜誌，第192期，2012年1月，頁6-12。

<sup>33</sup> 參見1975年7月24日修正公布之條文。

所聽候裁決，且未依規定期限陳述意見或提出陳述書者，處罰機關得逕行裁決之」<sup>34</sup>。如前所述，道交條例早有「自動繳納結案」之規定，從邏輯推想，受舉發人若不願自願繳納結案者，自得向處罰機關陳述意見；如置之不問，處罰機關自得（也必須）逕行裁決，無待法律之明文規定。是以，就規範體系脈絡而言，法律明定受舉發人對於違規事實如有不服，「應」向處罰機關陳述意見，除連結可能處以較重罰鍰之不利後果外，不無寓有針對舉發通知單所載違規事實給予人民表示不服之機會的意旨，屬於一種以舉發通知單為標的之特殊救濟程序。循此解釋之方向，至少可以得出兩項推論：

1. 所謂「逕行裁決」者，應非處罰（裁決）機關得為較重之裁決處分，毋寧猶如法院於當事人之一造不到場而為之一造辯論判決，處罰（裁決）機關仍應調查事實，為客觀、公正、合法的裁決。必要時，裁決機關得推翻舉發機關所認定之事實，此乃制度設計及規範意旨之所應然。

2. 裁決程序既寓有針對舉發通知單之救濟功能，且為法律所明定，則從訴訟經濟及權利保護必要之角度，受舉發人對於舉發通知單如有不服，應先循裁決程序，謀求救濟，非得以舉發通知單為標的（先不問其法律性質為何）提起行政訴訟。是以，人民若直接以舉發通知單為程序標的而提起行政訴訟者，不問訴訟類型為何，行政訴訟庭均應以不具訴訟利益為由，裁定駁回之。

### 三、舉發通知單之法律性質

基於上述法制框架與程序結構，以下先探討舉發通知單是否具有行政處分之性質？此一問題之重要性在於，其不僅攸關人民能否及如何對之提起救濟，更涉及舉發通知單之法定形式、生效要件及應遵守

<sup>34</sup> 立法理由：「為簡化行為人認為舉發之事實與違規情形相符者，到達指定處所聽候裁決之不便，得於十五日內不經裁決逕依規定之罰鍰標準，自動向指定之處所繳納結案；如有不服舉發事實者，始應於十五日內，向處罰機關陳述意見或提出陳述書。另不依通知所定期限前往指定處所聽候裁決且提出陳述書者，處罰機關得逕行裁決。」

之正當法律程序。

### (一)觀念概說

行政處分的概念，涉及行政行為是否具有行政處分性質之所謂定性問題，或者何謂行政處分之提問。行政行為是否構成行政處分，須具備行政程序法第九十二條所定之各項要件要素，其中最具爭議者，厥為行政行為是否「發生法律效果」，或稱「法效性」<sup>35</sup>。行政行為若不具法效性，則該行為非屬行政處分，而非不生效力之行政處分<sup>36</sup>。

觀念上須區辨者，乃行政處分之「概念」、「作成」與「生效」。行政處分概念之判定並非無中生有、憑空設想，必須存有一定的外在形式存在，作為判定之標的。因此，行政機關必須先「作成」行政處分，也就是行政機關至少必須表現出足以發生規制效力之外觀，不論是口頭、書面、公告或電子郵件，始有判斷行政處分要件要素之客體。行政機關若未作成處分，則不存在行政處分之判定問題，更無行政處分之生效可言。

### (二)裁判舉隅：《駕駛人未繫安全帶案》

原告於二〇一二年七月三十日駕駛其所有之自用大貨車，行經國道一號北上某公里處，為內政部警政署國道公路警察局第一警察隊泰山分隊員警認原告有「駕駛人未繫安全帶」之違規，當場舉發並填製舉發通知單，記載應到案日期為二〇一二年八月十四日前，並移送被

<sup>35</sup> 德國行政程序法第35條有關行政處分之定義，雖亦規定「直接對外發生法律效果」（auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet），然其同時規定「行政機關為規制具體事件」（zur Regelung eines Einzelfalls），故此所謂之「法律效果」有無的判定，重點在如何理解「規制」（Regelung）的意涵。德國行政程序法第35條規定全文如下：Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.

<sup>36</sup> 不具法效性之具體行政行為，一般稱為「觀念通知」。參見李建良，行政處分與觀念通知，月旦法學雜誌，第47期，1999年3月，頁18-19。

告（交通部公路總局新竹區監理所）處理。原告於二〇一二年八月十四日到案陳述不服舉發，經被告查證明確後，認原告前開之違規事實屬實，依道路交通管理處罰條例第三十一條第二項及道路管理事件統一裁罰基準及處理細則等規定，以裁決書（下稱「原處分」）裁處原告罰鍰3,000元。原告不服，提起訴訟。

桃園地方法院一〇一年度交字第六十七號行政訴訟判決駁回原告之訴。本件爭點為：原告行駛於上述路段時，是否有未依規定方式繫安全帶之違規行為？被告機關提出當日舉發原告違規之警察為證人，職司舉發之警察是否足為證人之適格？本判決除就此論述外，並對舉發通知單之法律性質及其救濟問題，著墨甚多，值得參考，茲整理如下：

1. 舉發通知單原則上應定性為「暫時性行政處分」。舉發通知單對於行為人固然產生特定之拘束效果，惟其接受處罰法律效果之最終依據，仍為裁決書，舉發通知單僅發生暫時確定之法律效果，而與暫時性行政處分之概念相近。

2. 行為人接獲舉發通知單後，雖遵期到案，惟對於舉發事實有爭執，不願繳納（法定最低額）罰鍰，或另受其他不利益之處分，或逾期到案，對於舉發事實不爭執，願意繳納較高或最高額罰鍰時，舉發通知單僅具有「對於舉發事實暫時確認」之暫時性行政處分性質，此時舉發通知單所確認之事實，必須經由裁決處分之作成始終局確定，其法律效果係因裁決書而發生，行為人訴訟之相對人應為公路主管機關，惟行政訴訟庭如因為調查舉發事實是否存在或有無違法情事者，不排除得命警察機關參加訴訟。

3. 舉發違規事實之警察，仍應具有證人適格性，惟尚不影響警察機關在裁決處分訴訟中的利害當事人地位。

4. 裁處細則第四十一條第一項有所謂不經裁決之規定<sup>37</sup>，即有修

<sup>37</sup> 內容：「本條例所定罰鍰之處罰事件已依限期到案，除有繼續調查必要外，其有下列情形之一者，得不經裁決逕依基準表期限內自動繳納之規定收繳罰鍰結

正之必要。蓋依據道交條例第八十七條規定，處罰機關有義務開具裁決書，使行為人取得裁決書，以為提起行政訴訟之依據。如果行為人到案陳述對於舉發事實不服，而仍繳納法定最低罰鍰者，實務上應同樣開具裁決書，惟現行實務運作經驗顯示，裁罰之監理機關係依據裁處細則第四十八條第一項之規定，認係「不經裁決」之程序。

5. 實務上仍應補具裁決書，以作為民眾提起行政訴訟之標的，如堅持不補具裁決書者，其繳納罰鍰的依據，即為警察機關開具之舉發通知單，此時舉發通知單兼具確認及下命處分之性質，且轉為終局行政處分。此時行政訴訟的被告應為舉發（且兼產生裁罰效果）之警察機關，而非公路主管機關，尤以行為人此時爭執者，往往係該罰鍰法律效果前提之舉發事實不存在，如事後確定舉發事實不存在或違法，法院撤銷舉發通知單之處分即可。

6. 如此可能產生警察機關例外成為交通裁決行政訴訟被告之結果，是根本解決之道在於，裁處細則第四十一條、第四十八條所謂「不經裁決」之程序，至少在受處分人表明提起訴訟前或之際，應補具裁決書。

### （三）分析檢討

舉發通知單與「不經裁決逕行繳納結案」是現行道交條例特設之制度，已見前述，由此衍生出舉發通知單法律性質之認定及如何救濟的難題。本判決提出明確的法律見解及解決方案，具有參考價值，能否成為行政法院共通之見解，有待觀察。惟須一言者，本件訴訟之程序標的為裁決書，而非舉發通知單，且原告到案陳述不服舉發，經被告查證明確後作成罰鍰處分，亦無不經裁決逕行繳納結案之情形，故本判決論及舉發通知單之法律性質，並表示裁決機關仍應補具裁決書，以作為民眾提起行政訴訟之標的，雖不致構成「訴外裁判」，卻不無「借題發揮」之意。

如前所論，由公路主管機關所為罰鍰或其他處分之裁決，具有行

---

案：一、行為人對舉發事實承認無訛；二、行為人委託他人到案接受處罰。」

政處分之性質，殆無疑問，故舉發通知單之法律性質及其救濟問題，從行政處分、行政程序與權利救濟之角度出發，應先澄清的觀念是：舉發通知單是否具有行政處分之性質，屬於一項可資探討之獨立課題，應依行政程序法第九十二條所定行政處分之構成要件要素判別之，基本上不受如何救濟問題的影響，亦不因受舉發人是否自動繳納罰鍰而異其性質。因此，在思考的步驟上，應先作確認舉發通知單之法律性質，而後再討論其救濟問題（是否為行政處分與如何救濟應予區分）。

### 1. 舉發通知單之規制內涵

舉發通知單之形式與內容大抵合於行政程序法第九十二條第一項所定行政處分之要件要素，僅是否「發生法律效果」一節，存有疑義與爭議。查舉發通知單所載事項，厥為違規事實、應到案日期及得自動繳納結案三端。其中得自動繳款結案之記載，應不具規制性。蓋受舉發人自動繳款所生之「結案」效果，係來自法律之規定，而非舉發通知單本身之記載使然。至於罰鍰之處分為何？「裁決書」存於何處？則屬另一問題，與「舉發」通知單本身是否具有行政處分之性質無關，不宜混為一談。

其次，有關「違規事實」部分的記載，舉發通知單的作成允有確認該具體事件之事實的作用，從而有構成確認處分之可能。不過，任何處罰案件之作成，均應先就處罰構成要件之違法事實加以確認，始能據以作成裁罰處分。是以，嚴格而言，僅違規事實部分之確認是否足以構成行政處分之法效性要素，不無疑問<sup>38</sup>。由於警察機關所舉發之違規事實不具終局性，裁決機關仍得調查並推翻之，故縱使道交條

<sup>38</sup> 須併予指出的是，在未設有舉發制度之裁罰案件中，行政機關所為之裁罰處分，除法律有明文規定外，其處分之效力並不及於違規事實部分。是以，只因法律設有舉發制度，即當然地將舉發單定性為對違規事實的確認處分，似有未恰。又，行政處分中關於事實部分之效力，一般稱為「確認效力」（Feststellungswirkung），與「確認處分」（feststellende Verwaltungsakte）不同，應予區別。

例賦予警察機關舉發違規事實之權限，亦難據此而認警察機關依法律之授權取得以行政處分確認特定事實之權限。

針對上述情形，前揭判決試圖以「暫時性行政處分」概念加以定性，理由是：「舉發通知單對於行為人固然產生特定之拘束效果，惟其接受處罰法律效果之最終依據，仍為裁決書，舉發通知單僅發生暫時確定之法律效果，而與暫時性行政處分之概念相近。」所謂「暫時性行政處分」，殆為德國學說使用之 *vorläufiger Verwaltungsakt* 一詞。此一概念的提出，基本上是著眼於行政處分之效力問題，而非創設新的行政處分之特殊類型。質言之，德國「暫時性行政處分」概念的運用，並非用以處理行政行為是否具行政處分性質的判定問題（定性問題），而係以特定行政行為具行政處分性質為前提，基於特殊之考量，透過法律規定、行政實務或司法裁判，使其效力暫時處於不具終局拘束力之狀態（效力問題）。暫時性行政處分之類型可能是下命處分、形成處分或確認處分<sup>39</sup>。是以，若援引暫時性行政處分作為判斷行政行為是否具有行政處分性質之對照模組，即有將前提錯置於結論之謬。至於所謂「特殊之考量」，主要是行政處分所欲規制之事實尚處於不確定狀態或仍有變動之可能性，但又有（暫先）作成處分之規範需求<sup>40</sup>。除了上述產生「暫時性」處分之特殊成因外，「暫時性行為處分」非僅只是一種描述性概念，尚且具有規範上之意義，欲藉此免去行政機關「撤銷」或「廢止」行政處分所可能面臨的法律上限制<sup>41</sup>。例如行政程序法第一一七條有關信賴保護之規定。

反觀舉發通知單所載之違規事實，並非處於不確定或變動狀態，

<sup>39</sup> 德國法制明定或學說探討「暫時性行政處分」，以形成處分居多，授益處分尤為主要適例。

<sup>40</sup> 參見Udo Di Fabio, *Vorläufiger Verwaltungsakt bei ungewissem Sachverhalt*, DÖV 1991, 629 ff.; Ulrich Stelkens, in: Paul Stelkens/Heinz Joachim Bonk/Michael Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 8. Aufl., 2014, § 35 Rn. 243 ff.; Guy Beaucamp, *Zur Notwendigkeit vorläufiger Verwaltungsakte*, JA 2010, 247 ff.; Stefan König, *Der vorläufige Verwaltungsakt*, BayVBl. 1989, 33 ff.

<sup>41</sup> 參見Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 18. Aufl., 2011, § 9 Rn. 63b.

而是已然發生之確定事實，例如駕駛人未繫安全帶，或超速駕駛。事實只有一個，但需要證明及確定。舉發通知單所載之違規事實，之所以不具有終局性，並非該事實有不確定或尚有變動的可能性，而是因為法律規定之終局處罰機關為公路主管機關，其依法享有推翻舉發之事實並作成終局裁決之權限。換言之，舉發事實之「暫時性」與裁決之「終局性」，係來自法律設計之舉發—裁罰二元體制，而非出於事實特性之本然。此猶如國家犯罪刑罰權之行使，分由檢察官起訴、法院判決，檢察官對於犯罪事實之認定暨公訴之提起，雖須經法院判決始能定罪，或法院可能推翻公訴事實而為無罪判決，然檢察官之起訴並非「暫時性之處分」，而是具有一定法效性之決定，甚且是構成法院判決之前提。前揭判決將舉發通知單定性為「暫時性行政處分」，未先說明「暫時性行政處分」的概念來源及意涵，且未深究行政處分構成要件要素之該當性，從法學方法的角度以論，不無商榷餘地。換言之，法院應先依行政程序法第九十二條說明舉發通知單構成行政處分之理由，尤其論證其何以滿足「發生法律效果」之要件，而後再論及該處分「效力之暫時性」，始為條理有序之法律推論。

不過，系爭判決僅稱舉發通知單「與暫時性行政處分之概念相近」，只是概念相近，而非相同，故將道交條例第九條視為（我國特有）「暫時性行政處分」之法律依據，自無不可。撇開概念用語之爭，比較值得吾人關注者，毋寧是其規制內涵為何？與行政訴訟有何關聯？得否直接作為撤銷訴訟之程序標的？

依本文之見，真正可能構成行政處分之關鍵要素（法效性），厥為舉發通知單中所載應到案日期並結合違規事實。表面上觀，到案日期之設定並未課予人民真正之行政法上義務（所謂「到場義務」），實則形成被舉發人與主管機關（處罰機關）之間的特定行政法律關係，諸如：

- (1) 受舉發人因舉發通知單之作成，而取得得自動繳納結案之法律地位。
- (2) 受舉發人因舉發通知單之作成，而取得陳述意見之法律地位。

(3)裁決機關因舉發通知單之作成，而取得對系爭事件調查並裁決之權限。

以上之行政法律關係，若單從「實體」權利義務之角度以觀，似乎尚未產生一定之法律效果。然若從形成特定程序法律關係之觀點以思，則不無構成所謂「獨立性、具行政處分性質之程序處分」(selbständige Verfahrenshandlung)<sup>42</sup>之可能。特別須指出、強調者，警察機關舉發通知單之作成，為公路主管機關作成裁決處分之前提與基礎。警察機關若撤銷或廢止舉發通知單，公路主管機關即喪失作成裁決處分之權限。由此觀之，舉發通知單(加上實務上所謂之「移送」行為)，本身具有獨立(有法律基礎)之法效性，應具有行政處分之性質<sup>43</sup>。

## 2. 舉發通知單之救濟問題

與舉發通知單之法律性質判定應予區隔者，乃在舉發制度之下，人民如何救濟之問題。道路交通違規之舉發、繳納結案與裁決之關係，通常約有以下四種情形：

- (1)舉發→未經裁決→繳納結案。
- (2)舉發→遵期到案→繳納結案。
- (3)舉發→遵期到案→裁決處罰。
- (4)舉發→逾期/未到案→裁決處罰。

於第(3)種及第(4)種情形，公路主管機關經調查後所為之裁決書，屬獨立之行政處分，其中包含舉發通知單所舉發之違規事實，舉發通知單已無獨立存在之必要，人民如有不服，得於裁決書合法送達後，於法定期間內向該管地方法院行政訴訟庭提起行政訴訟。

<sup>42</sup> 關於非獨立及獨立程序行為之區分，參見Ferdinand O. Kopp/Ulrich Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 13. Aufl., 2012, Rn. 109 ff.

<sup>43</sup> 相關文獻，參見陳景發，論道路交通違規事件之舉發與處罰，中央警察大學法學論叢，第16期，2009年4月，頁122-125；林明鏞，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，2004年12月，頁112；錢建榮，違反道路交通管理事件案例檢討(下)——以舉發通知單為中心，台灣本土法學雜誌，第70期，2005年5月，頁9。

於第(2)種情形，人民雖逾期到案，惟仍願繳納結案，由於裁處細則第四十一條第一項設有「不經裁決」之規定，亦即公路主管機關並未作成裁決書，爰生舉發通知單之法律性質的認定及如何救濟之疑義。此一爭議之解決，如本判決之見解，公路主管機關仍應為作成裁決書，以供人民提起救濟之憑藉。

第(1)種情形，實際上頗為常見，被舉發之人民於自動繳納結案後，不服舉發之違規事實而欲提起行政救濟。查行政訴訟法第二三七條之三第二項規定：「交通裁決事件中撤銷訴訟之提起，應於裁決書送達後三十日之不變期間內為之。」單從文義以觀，撤銷訴訟之提起似乎以「裁決書」存在為前提。於人民自動繳納結案之情形，並無裁決書之存在，似無從提起救濟。然從憲法保障人民訴訟權之意旨來說，人民不因自動繳納罰鍰而喪失救濟之權利。行政訴訟法規定有所不足，應修法補充。在修法之前，解決及救濟之道有二：

①若仍在到案期限之內，人民得逾期到案，並依前述方式處理，即由公路主管機關作成裁決書，以為人民救濟之憑據，並符合行政罰法之要式規定。

②若已逾到案期限，人民不能因守法而受不利益，故仍得向公路主管機關請求作成裁決書，並據以提起訴訟；公路主管機關拒絕作成裁決書者，人民得逕以舉發通知單為程序標的，提起訴訟。由於舉發通知單並無訴訟救濟之教示，準用行政程序法第九十八條第三項規定，如自舉發通知單送達後一年內聲明不服時，視為於法定期間內所為。

除了上舉情形外，尚有一種可能性，即人民對於舉發事實不服，於收受舉發通知單後，即直接以該舉發通知單為程序標的向該管地方法院行政訴訟庭提起訴訟。依本文之見解，舉發通知單具有行政處分之性質，得為撤銷訴訟之程序標的。然道交條例第九條第一項已設有「陳述意見」及「到案聽候裁決」之程序，人民應先循該程序表示不服，以資救濟。人民如直接提起訴訟，該管行政法院得以欠缺權利保護必要為由裁定駁回之。

道路交通處罰事件「質輕量多」，所涉行政實體法及行政救濟法上之法律課題，則多端糾結、複雜難解。追根究柢，出於「自動繳納結案」之制度設計，而此項「經濟誘因」制度復又連結「未自動繳納、且未到案聽候裁決，將受較高罰鍰裁處」之不利後果，實寓有「促使相對人自動繳納罰鍰、避免將來強制執行困擾」之考量用意，並非根據受處罰之違規事實情節，嚴格而言，有牴觸比例原則之違憲嫌疑。惜乎，釋字第五一一號解釋以「就此部分與本院釋字第四二三號解釋所涉聲請事件尚屬有間」，認為並未逾越母法之授權，與法律保留原則亦無違背，馴至造成法治齟齬和實務困擾。於今之計，立法機關應打破「法律解釋者較之立法者聰明」的僵化迷思，通盤檢討修法，建立合於行政法理與權利救濟之道路交通管理法制。

#### 四、舉發通知單之正當程序

##### (一)觀念概說

行政行為是否具行政處分之性質，須有可資判斷的外在客體，如口頭、書面、公告或電子郵件等，已見前述。行政行為之法定形式，不僅是判定其法律性質的重要憑據，同時關乎行政行為是否發生效力及遵守正當程序之規範要求。例言之，行政行為是否以書面為之，一方面涉及行政行為是否「作成」之重要表徵（口頭相對較難證明），另一方面攸關該行政行為是否生效及合法。法律明定行政處分應以書面為之者，行政機關若以口頭為之，則於使相對人知悉時，該行政處分即生效力，因未以書面為之，構成違法，得予撤銷。反之，行政機關若以書面為之，則應依法送達相對人，始生效力。

就正當程序之規範要求而言，書面之行政處分原則上應記載主旨、事實、理由及法令依據（行政程序法第九十六條第二款），除有法定例外情形（行政程序法第九十七條）或已於事後記明者（行政程序法第一一四條第一項第二款）外，行政處分構成違法，得予撤銷。又，行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，原則上應給予該處分相對人陳述意見之機會（行政程序法第一〇二條），否

則亦構成違法而得予撤銷。

觀念上，行政機關以何種證據方法證明法律要件事實之存在，與行政機關於作成行政處分「之前」是否給予處分相對人陳述意見之機會，乃屬二事，應予分辨。前者涉及調查事實及證據之問題，行政機關得適用行政程序法第三十六條以下規定，必要時，得通知處分相對人陳述意見，並同時滿足應給予處分相對人陳述意見機會之規範要求。反之，法律明定行政機關得以或應以科學儀器調查並證明違規事實之存在者，並未同時免除行政機關應給予處分相對人陳述意見機會之義務，除有法定例外情形者（行政程序法第一〇三條）外，行政機關仍應給予處分相對人陳述意見之機會，尤其在以書面作成行政處分之情形。

#### （二）裁判舉隅：《機車闖紅燈處罰案》

原告於二〇一二年七月十一日騎乘其所有之普通重型機車，行經新北市板橋區新海路、漢生西路口，為新北市政府警察局海山分局員警認原告有「闖紅燈」之違規，當場舉發並依違反道交條例第五十三條第一項之規定，製開舉發違反道路管理事件通知單，記載應到案日期為二〇一二年七月二十六日前，並移送被告（交通部公路總局新竹區監理所）處理。原告嗣於二〇一二年七月三十日到案陳述不服舉發，惟經被告認已查證事實明確，原告確有上開違規情事，依道路交通管理處罰條例第五十三條第一項、第六十三條第一項，以裁決書（下稱「原處分」）裁處原告罰鍰1,800元，並記違規點數3點。原告不服，提起訴訟。

桃園地方法院一〇一一年度交字第二十三號行政訴訟判決撤銷原處分<sup>44</sup>，法院見解如下：

1. 二〇一二年九月六日以後，交通裁決訴訟案件已適用行政訴訟法，昔日諸多準用刑事訴訟法之下，甚至導致受刑事實體法拘束的謬

<sup>44</sup> 同旨尚有：桃園地方法院101年度交字第60號、101年度交字第67號、101年度交字第89號行政訴訟判決。

誤法理與適用結論，均應揚棄不採，而回歸行政救濟法制及行政法法理。

2. 按行政救濟程序舉證責任之分配，不論學說或實務早已拋棄早期偏重國家權威性的過時的行政處分「公定力」理論，而係自行政訴訟當事人法對等性的觀念出發，認行政救濟程序之舉證責任分配，亦應採行民事訴訟程序上舉證責任分配原則，參諸行政訴訟法第一三六條明定準用民事訴訟法第二七七條舉證責任分配之規定，更足證之。

3. 行政訴訟之審理程序原則上採職權調查主義（行政訴訟法第一三三條參見），並無證據提出責任之觀念，從而所謂舉證責任係就「客觀舉證責任」而言，其意在經法院審理結果，事實仍陷於真偽不明時，有將事實不明轉化為終局法律效果，以及將事實無法證明之不利利益分配於當事人間之功能。

4. 法院經調查程序並適用自由心證原則，仍無法克竟確定事實之功能時，當證明度要求愈高，法院之心證愈不易形成，舉證責任愈有其運作之空間；又限制性等非授予利益之行政處分因有須符法律保留原則要求之強度，原則上自應由行政機關負舉證責任，證明其合法性，除非法律明文規定，否則舉證責任不能任意移轉予通常為人民一方的受處分人負擔。

5. 爲了減輕行政機關於特定事件舉證上之負擔與困難，法院透過事實上推定、表見證明或當事人協力義務等立法明定法則之運用，使處分要件事實不致陷於真偽不明，避免舉證責任裁判過度浮濫，仍不違反舉證責任分配應抽象預定之法治國原則要求。

6. 道交條例第七條之二第一項<sup>45</sup>、第四項<sup>46</sup>有關「逕行舉發」之

<sup>45</sup> 內容：「汽車駕駛人之行為有左列情形之一，當場不能或不宜攔截製單舉發者，得對汽車所有人逕行舉發處罰：(一)闖紅燈或平交道。(二)搶越行人穿越道。(三)在道路收費停車處所停車，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。」

規定，因為非當場舉發，原則上受舉發之違規者無從當場得知違規事由及情狀，且因舉發之警察機關無從給予受舉發之人民陳述意見之機會，係對於人民基本權之限制及侵害，實有必要限縮，使限於重大且急迫性之違規事由。

7. 「當場舉發」為常態之舉發程序，非常態之「逕行舉發」事由，應限於前述道交條例第七條之二第一項明定之事由，舉發機關並應遵守同條第四項所定之應記明車輛牌照號碼、車型等可資辨明之資料，以汽車所有人為被通知人製單舉發之。

8. 此等逕行舉發之事由，因為剝奪當事人事前陳述意見之機會，自應有更為精確之證據，以及符合更大之公益需求，該條第一項第一款至第七款所以列舉限於特定違規事由，始得逕行舉發，至於列舉事由及以外之其他違規行為，同條項第七款即明定舉發機關應提出「經以科學儀器取得證據資料者」之證據，換言之，如舉發機關提不出「以科學儀器取得之證據資料」以證其所舉發之其他違規行為，自不得僅憑舉發員警之片面說詞為證據，以保障舉發機關可能故意濫用本條項，或係因誤記、錯記所導致之可能違誤舉發行為。

9. 實務上常以舉發機關之警察「目視」方式作為認定違規闖越紅燈之依據，其合法可行？本院以為，應先從本條例第七條之二第一項第一款至第六款之逕行舉發事由，是否即無庸受第七款所定「經以科學儀器取得證據資料證明其行為違規」之限制談起。固然從文義及體系解釋，似應得出排除前六款事由之結論，惟舉發之警察機關原則上仍須提出如第七款所要求之「以科學儀器取得」之證據資料（包括足以證明為現場拍攝之相片），以供法院判斷。蓋本條項除列舉事由外，尚須符合「當場不能或不宜」之前提，而所謂「當場不能或不宜」，應係指「客觀上」有當場不能或不宜舉發之情，例如發生在警察眼前「稍縱即逝」之闖紅燈之嚴重違規行為，根本「不及」攔查，

<sup>46</sup> 內容：「逕行舉發，應記明車輛牌照號碼、車型等可資辨明之資料，以汽車所有人為被通知人製單舉發。」

或攔查反造成更具交通危害之情，或即使得花費時日追逐攔停，惟相較違規態樣，顯不符經濟效益及成本等「不宜」攔查情事，尙不應放寬至得委由舉發警察「主觀上自認」不能或不宜舉發之判斷。尤其更多情形係警察當場將異議人之汽車攔停後之「當場舉發」，並非「逕行舉發」，考諸闖越紅燈此種具高度危險性且本質上又「稍縱即逝」之違規行爲，固難強令警察於「當場舉發」時尙須另輔以其他證據，惟如警察機關當時係「專爲」執行闖紅燈勤務者，例如以路檢或路障方式，設於紅綠燈號誌不遠處（不論地點是否隱密），專爲取締或針對執行闖紅燈違規執勤，自有充分之事前準備時間，本應準備攝錄影等科學儀器（尤其行車紀錄器已然普及），以取得違規相片或錄影光碟等證據資料，佐證其親見之違規事實。即令承認舉發警員於此類交通違規案件中具有「證人」之適格性，衡情自無可能期待該員警自行承認其舉發錯誤或有不當，是除客觀上不可能外（例如於執行其他勤務時，適巧發生於眼前之「稍縱即逝」之違規行爲），否則舉發或原處分機關，仍應提出其他證據以實其說，始爲適當。

10.原告始終否認沒有闖越紅燈之違規行爲。被告所提出舉發員警之證言，因員警未親眼目睹原告闖越系爭交叉路口，而係依據相對道路的號誌爲其推斷。如此證言實難排除原告所辯其於燈號爲綠燈時即進入路口之主張，抑或其機車頭超越停止線後，號誌始轉爲紅燈之合理懷疑。本案又乏其他科學證據足以補強員警所稱原告有騎車闖越紅燈之情。是僅憑員警上述難以明確違規事實之證言，無從使本院確信原告確有於新海路與幸福路交叉路口之燈號已變成紅燈後，仍執意通過停止線，進入系爭路口並穿越，而有闖越紅燈之違規行爲。

### （三）分析檢討

道路交通處罰事件最常發生之爭議，爲違規事實之認定與舉證問題，被舉發之人民與舉發之警察往往各執一詞，事實真偽莫辨。於舊制時期，聲明異議程序準用刑事訴訟法之規定，交通法庭習於採信舉

發員警一面之詞<sup>47</sup>。新制改依行政訴訟程序之後，行政訴訟庭頗有建立「客觀舉證責任」之趨勢，不再片面採憑員警「主觀」之認定，本判決即為一例，可供參考。不過，本件爭執之（是否）闖越紅燈違規行為，嚴格而言，屬於行政處罰程序之舉證責任問題，涉及的是交通違規處罰的「正當行政程序」問題<sup>48</sup>，除依行政程序法及行政罰法相關規定外，原則上繫於各別專業法律之規定，此又與各該行政事務之特性有關，立法者基本上享有形成自由，得設特殊之規定與舉證方式，以供遵循，道交條例第七條之二<sup>49</sup>，即是一例。於此，須先進行法律解釋，探求立法者之真意，本判決對於「逕行舉發」與「當場舉發」區別之法律見解，即是一種解釋方法。若放在交通違規處罰的法律框架作整體觀察，則尚須區分「舉發」與「裁決」的正當程序。舉發通知單若屬一種行政處分，則又可由此衍生出舉發通知單（行政處分）之程序（含程式）要件問題。

### 1. 舉發通知單之書面要式

依道交條例第七條之二第一項、第四項有關「逕行舉發」（當場不能或不宣攔截製單舉發者）規定，可將舉發通知單區分為「當場舉發通知單」與「逕行舉發通知單」二種。所謂「製單舉發」者，意指舉發須以「書面」為之，屬於行政程序法第九十五條第一項所定依法規應以書面為之的行政處分。

<sup>47</sup> 相關文獻，參見蔡佩芬，警察舉發違規無需證據——評板橋地院九十八年度交聲字第3837號裁判，開南法學，第6期，2014年2月，頁70-75。

<sup>48</sup> 行政程序（尤其行政處罰）與行政訴訟程序之舉證責任應予區分，前者係將視角放在「行政機關」身上，審究行政機關作成行政處分（尤其是處罰）所應負之舉證責任（包括是否符合主觀要件及客觀要件）；後者則是從「原告」的角度，檢視原告提起系爭行政訴訟是否負有最基本之舉證負擔。行政訴訟法第133條有關行政訴訟之審理程序原則上採職權調查原則，及行政訴訟法第136條明定準用民事訴訟法第277條舉證責任分配之規定，屬後者之情形，不宜與前者（行政程序）之舉證責任問題，混為一談。

<sup>49</sup> 本條於2002年7月3日公布新增，理由為：「現行違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則第二十三條得逕行舉發之規定，因影響人民權利義務，為符合法律保留之精神，爰酌予修正增訂於本條。」

## 2. 舉發通知單之記載事項

「當場舉發通知單」與「逕行舉發通知單」之主要區別在於，前者係由舉發之警察直接交付予汽車駕駛人（違規人）<sup>50</sup>；後者則是由舉發機關事後以「汽車所有人」（未必是違規人）為對象以書面通知之。道交條例第七條之二第四項規定，逕行舉發應記明車輛牌照號碼、車型等可資辨明之資料。由此似可反推，當場舉發無須記明前述之資料。惟依行政程序法第九十六條第一項規定，書面行政處分應記載主旨、事實、理由及其法令依據。車輛牌照號碼、車型等可資辨明之資料應屬「違規事實」不可或缺之部分，於當場舉發之情形，亦應記明之。

## 3. 舉發通知單之證據方法

較為複雜而棘手的法解釋及適用問題是，當場舉發與逕行舉發之關係為何？是否如本判決所指：前者為常態；後者非常態？從道交條例第七條之二第一項：「汽車駕駛人之行為有左列情形之一，當場不能或不宜攔截製單舉發者，得對汽車所有人逕行舉發處罰……」的文義觀之，當場舉發為原則，逕行舉發為例外，且須具備二項要件：(1) 須有該條第一項所列七款情形；(2) 須當場不能或不宜攔截製單舉發。再從道交條例第七條之二規定之整體進行體系及目的性解釋，並探求該條規定之內在規範邏輯，可以看出此種「例外」是兩組情況：一組是第一款至第六款<sup>51</sup>，屬於特殊之違規行為（違規行為類型）；另一組是第七款，屬於取得行為違規證據資料之特殊方法（證據方法類型），而第二項及第三項又與第一項第七款共同合為一組，二者應分別觀之，逐細論之：

### (1) 違規行為類型

指違規行為具有當場不能或不宜攔截製單舉發之特殊性，例如闖

<sup>50</sup> 舉發通知單是否及如何「合法送達」，容後再論。

<sup>51</sup> 第3款原為「違規停車而駕駛人不在場」，2005年12月28日修正公布改為「在道路收費停車處所停車，不依規定繳費」。

紅燈、在道路收費停車處所停車，不依規定繳費、不服指揮稽查而逃逸等，屬於行進間違規或駕駛人不在場之情形，值勤警員通常無法在第一時間攔停舉發或無當場舉發之對象，故設例外規定，以資應對。至於值勤警察應以何種方法證明違規行為之存在，該條並未規定，亦非其規範之重點。

#### (2)證據方法類型

指取得違規行為證據資料之方法具有當場不能或不宜攔截製單舉發之特殊性，於此專指「科學儀器」之證據方法，例如測速照相裝置或闖越紅燈照相裝置。此種證據方法除為捕捉「稍縱即逝」（例如闖越紅燈）或「非肉眼可以辨識」（例如超速駕駛）的違規行為外，尚有代替值勤警員、擲節人力之功能，故無法當場製單舉發，只能事後舉發，爰有此一例外規定，同時乃進一步設有以下之設置形式要求：

##### ①原 則

應採固定式，並定期於網站公布設置地點。

##### ②例 外

得採非固定式（道交條例第七條之二第二項第一款至第十一款之特定違規行為，例如違規超車或超速）。

##### ③標示義務

取締違反速限之違規行為，採固定式或非固定式儀器，均應明顯標示，距離範圍，一般道路：100公尺至300公尺；高速公路：300公尺至1,000公尺（道交條例第七條之二第三項）<sup>52</sup>。

經由上述對於法條之分析，初步以觀，逕行舉發為當場舉發之例外，且限於特定情形，其中「經以科學儀器取得證據資料證明其行為違規」乙節，表面上看，似乎給予舉發機關某種舉發方式的「選擇

<sup>52</sup> 本項規定原為：「對於前項第九款之違規行為，採用固定或非固定式科學儀器取得證據資料證明者，於一般道路須至少於一百公尺，於高速公路、快速公路須至少於三百公尺前，明顯標示之。」僅有最少距離之規定，導致執法機關常常便宜行事，拉大標示距離，喪失提醒駕駛人減速或增速之立法原意，爰修正其須明顯標示之範圍距離。

權」，讓舉發機關得自行決定以科學儀器作為取證方法，並藉此以逕行舉發取代當場舉發，且唯有在此（舉發機關選擇）的情形才須受到第二項、第三項之限制與規範。仔細推想，實非如此。蓋從道交條例第七條之二第二項所列得採「非固定式」科學儀器取證之違規行為以觀，其多屬具「稍縱即逝」或「非肉眼可以辨識」特性之違規行為，前者如蛇行或違規超車；後者如超速駕駛或未保持安全距離，其非以科學儀器取得證據資料不可，或雖得以肉眼辨識，然因違規行為極為短促，且無持續性，須藉科學儀器取得並留存證據，以免爭議。凡此違規行為若要當場舉發，殆屬客觀不能，特別是在高速公路或快速道路之上。而道交條例第七條之二第一項又以當場舉發為「原則」，其結果無異迫使舉發機關「必須」採科學儀器之取證方法暨逕行舉發之方式（無選擇餘地），並應遵守設置方式及標示義務之規定，否則即構成違法。由此乃可作進一步的引申，凡具「稍縱即逝」或「非肉眼可以辨識」特性之違規行為，原則上均應以科學儀器之取證方法，方足以作為證明違規行為之證據資料。為杜爭議，前揭之規範意旨以立法明文規定為宜。

#### 4. 舉發通知單與陳述意見

關於給予陳述意見之正當程序要求，本判決謂：「因為非當場舉發，原則上受舉發之違規者無從當場得知違規事由及情狀，且因舉發之警察機關無從給予受舉發之人民陳述意見之機會，係對於人民基本權之限制及侵害，實有必要限縮，使限於重大且急迫性之違規事由」，似乎認為於逕行舉發之情形，得不給予受舉發之人民陳述意見之機會；反之，於當場舉發之情形，必然會給予受舉發之人民陳述意見之機會。然查道交條例僅於第八條第二項規定：「於裁決前，應給予違規行為人陳述之機會」，舉發無此明文，自應回歸行政程序法第一〇二條規定。

如前所述，於逕行舉發之情形，乃係由舉發機關於違規事實發生後以書面（舉發通知單）通知汽車所有人，而舉發通知單若具有行政處分之性質，則除非有行政程序法第一〇三條所列得不給予陳述意見

機會之情形，仍應給予處分相對人陳述意見之機會；反之，於當場舉發之情形，由於值勤警員與受舉發人處於面對面的狀態，受舉發人自有當場陳述意見之機會。然若遇有特殊之例外情事，例如情況急迫，則不排除不給予當場陳述意見機會之可能性。

## 五、舉發通知單之生效要件

### (一) 觀念概說

行政處分既是具有法效性之行政行為，則須滿足一定的法定生效要件，始能對外產生法效性。行政處分的效力發生，主要是一套行政行為「外部化」與「向外發出」的過程。依行政程序法之規定，「送達」、「通知」、「使知悉」、「公告」、「刊登政府公報、新聞紙」，分別是「書面行政處分」、「書面以外之行政處分」、「一般處分」之對外生效要件<sup>53</sup>，由此乃有「生效時點」之認定問題<sup>54</sup>。

上述方式中，「送達」是我國行政程序法專為「書面行政處分」規定的生效要件，如何與「通知」區分，為行政程序法解釋之基本問題。觀察行政程序法之規定，以第六十七條：「送達，除法規另有規定外，由行政機關依職權為之。」作為出發點，往下審視第六十八條至第九十一條有關送達方式之規定。若以「通知」檢索，則可發現諸如機關間之「通知」<sup>55</sup>或行政機關對人民之「通知」<sup>56</sup>的規定。嚴格而言，送達，乃是一種正式、法定化的通知制度，其須以書面為之，並且須依照法律所明定之方式，與通知之差別在於，送達通常用於重要的文書，例如法院的裁判；反之，一般的文書未必需要送達，可循意思表示到達之方式為之。我國行政程序法在繼受德國行政程序法時，由於未能清楚地分辨「送達」與「通知」的關係與差異，一律

<sup>53</sup> 參見行政程序法第110條第1項、第2項、第100條。

<sup>54</sup> 行政處分之是否生效及生效時點，攸關人民權益，包括提起訴願、訴訟之權利。參見釋字第663號、第667號解釋。

<sup>55</sup> 例如行政程序法第13條、第14條。

<sup>56</sup> 例如行政程序法第17條、第18條、第23條、第39條、第41條、第42條。

以「送達」作為書面行政處分之生效要件<sup>57</sup>，而不問行政處分之類別，滋生實務運作之困擾與行政法理的曲解。暫且捨此不論，從行政程序法之規範體系整體觀之，可以得出如下之區分：「送達」為書面行政處分之生效要件；「通知」則為其他具體行政行為（含書面）之表示方式，除法律特別規定外，不以送達為必要。

觀念上應加區分者，乃「未生效」與「無效」之差異。前者為行政處分欠缺外部化要件，以致未產生法之效力；後者則是行政處分內容具有重大明顯之瑕疵<sup>58</sup>，而自始不發生規制效力。無效之行政處分，通常符合生效之要件，例如經合法送達；反之，未符合生效要件之行政處分，例如未合法送達，因未發生效力（也就是尚未取得足以開展行政處分效力之適格性），則縱其內容有重大明顯之瑕疵（未生效之無效行政處分！），仍屬未生效之行政處分。從而，原應構成規制內容之無效問題因失所附麗，而無論究之必要。

<sup>57</sup> 反觀德國聯邦行政程序法第41條第1項前段規定：「行政處分應通知（bekannt zu geben）處分相對人或其利害關係人。」其中所稱「通知」（Bekanntgabe），不等於「送達」（Zustellung），後者是「通知」（Bekanntgabe）之一種。書面行政處分應送達者，須法律明文規定（參見同法第41條第5項），屬於一種特別通知方式。換言之，於德國，書面行政處分之生效，原則上以通知為已足，不以送達為必要。或謂：我國行政程序法第68條第1項之「由郵政機關送達」，相當於德國行政程序法第41條第1項以「郵寄」（Postsendung）方式所為之「通知」（Bekanntgabe），恐有誤解。一則，德國之「郵務通知」，於附郵後第三日（am dritten Tag nach der Aufgabe zur Post），不問是否到達，推定已生通知之效力，無須掛號，且不以收受人掣給回執憑據為必要（參見Jan Ziekow, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 3. Aufl., 2013, § 41 Rn. 11）。反之，我國行政程序法第68條第3項但書規定，由郵政機關送達者，「文書內容對人民權利義務有重大影響者，應為掛號。」同條第5項規定：「前項郵政機關之送達準用依民事訴訟法施行法第三條訂定之郵政機關送達訴訟文書實施辦法。」據此等規定之「郵務送達」，均非於交付郵政機構第三日後發生送達之效力。二則，依據德國行政送達法（*Verwaltungszustellungsgesetz, VwZG*）規定之送達方式，較接近我國行政程序法第68條「由郵政機關送達」之方式。由此可知，我國行政程序法第68條第1項之「由郵政機關送達」，與德國行政程序法第41條第1項以「郵寄」（Postsendung）方式所為之「通知」（Bekanntgabe），有所不同。

<sup>58</sup> 參見行政程序法第111條。

## (二) 裁判舉隅：《道路擺攤處罰案》

原告因「未經許可在道路擺設攤位」違規，先後經舉發單位員警製開舉發違反道路交通管理事件通知單當場舉發，記載應到案日期，惟均遭原告拒絕簽章收受，嗣移送被告（新北市政府警察局三重分局）處理。原告未於應到案日期前向被告陳述意見，經被告調查認定原告有上開交通違規情事，乃依道交條例第八十二條第一項第十款規定，分別以違反道路交通管理事件裁決書裁處原告罰鍰。原告不服，提起訴訟。

台灣新北地方法院一〇一年度交字第一三三號行政訴訟判決撤銷系爭罰鍰處分。本案的主要爭點在於，系爭舉發通知單是否「合法送達」？本判決持否定見解，理由構成如下：

1. 按「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。」違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第五條固有明文，惟實務上舉發警員遇有違規人拒絕簽章收受舉發通知單之情事，時有所見，而解釋上，舉發通知單又係因可歸責於當場舉發之違規人之事由，致無法完成送達，故為節省傳統送達方式之勞費，上開裁處細則第十一條第一項第一款乃規定：「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、……拒絕簽章者，仍應將通知聯交付該駕駛人或行為人收受，並記明其事由及交付之時間；拒絕收受者，應告知其應到案時間及處所，並記明事由與告知事項，視為已收受。」

2. 此「視為送達」之便宜方式，固或係為期增進行政效能，但究與行政程序法規定之送達方式有異，倘採此視為送達方式，依此規定行為人有違反道路交通管理處罰條例之行為，而拒絕簽名、收受舉發通知單者，舉發警員至少應踐行上開程序，告知應到案時間及處所，並記明事由與告知事實，始得視為送達，否則即難認為已生合法送達效力。

3. 舉發通知單之送達，係影響處罰機關依上開統一裁罰基準表而

對受處分人是否於應到案期限內遵期繳納最低罰鍰金額或陳述意見聽候裁決，或是逾越應到案期限多久而決定罰鍰金額高低之裁處審酌事由，除非處罰機關為裁處時完全排除應到案期限內或逾越應到期限多久之時間的審酌事由，否則，舉發通知單之送達，仍為影響處罰機關對於受處分人裁處罰鍰金額高低之重要審酌事由之一。

4.原告於如附表所示之時、地，為警員舉發有未經許可在道路擺設攤位之事實；惟觀諸前開舉發通知單之移送聯，均僅於其上「收受通知聯者簽章」欄內註記「拒簽收」字樣，而未記明其事由與告知事項，核與違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則第十一條第一項第一款之規定不符，不得視為異議人業已收受該舉發通知單，自不生合法送達效力；再前開舉發通知單經移送被告處理，被告並未審酌前開舉發通知單未生合法送達予原告之事實，逕行裁決如原處分之罰鍰金額，於法自有未洽，顯有違誤。

### (三)分析檢討

有關舉發通知單是否「合法送達」之爭議，本判決所持法律見解，對於人民權利之保障及正當行政程序之確立，殊具意義，值得參考。依行政程序法第一一〇條第一項規定，須經合法送達始生效力者，為書面之行政處分，本判決有關舉發通知單不生合法送達效力之法律見解，基本上亦係建立在舉發通知單為書面之行政處分的基礎上，足以呼應本文前述有關舉發通知單書面要式的看法。問題只在於，舉發通知單如何合法的送達？尤其如何處理受舉發人拒絕收受舉發通知單所生之實務困境<sup>59</sup>？

#### 1. 舉發通知單之送達依據

從本判決之理由可知，實務上對此問題的思考出發點，基本上是放在裁處細則第十一條第一項第一款規定，即：「行為人有本條例之情形者，應填製舉發違反道路管理事件通知單，並於被通知人欄

<sup>59</sup> 相關文獻，參見陳景發，前揭註43，頁135-138。

予以勾記，其通知聯依下列規定辦理：一、……拒絕簽章者，仍應將通知聯交付該駕駛人或行為人收受，並記明其事由及交付之時間；拒絕收受者，應告知其應到案時間及處所，並記明事由與告知事項，視為已收受。」據此規定，似乎只要（必須）告知受舉發人應到案時間及處所，並記明事由與告知事項，即生送達之效力。

按裁處細則雖係法規命令，然是在法律空白授權之下所訂定，僅能規定細節性、技術性之次要事項，能否規範攸關實質權利義務關係之行政處分生效要件，不無疑問。實則，立基於舉發通知單具有行政處分之性質的前提，順理成章之思考理路是，除法律有特別規定外，應適用行政程序法有關書面行政處分的生效要件，即行政程序法第一一〇條第一項規定：「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。」再由此連結適用行政程序法第六十七條以下有關送達之規定。

## 2. 舉發通知單之送達判準

舉發通知單之生效要件連結到行政程序法第六十七條以下有關送達之規定，並不表示舉發通知單之生效問題，將因此勢如破竹，迎刃而解。如引論所述，台灣行政法學界多數及現行法制將「送達」與「通知」（意思表示之到達）錯誤地等同視之，導致書面行政處分如何生效之問題，趨於複雜化，影響法治行政至鉅。

查行政程序法有關送達之規定，大抵區分為由行政機關自行送達與交由郵務機關送達二種。於逕行舉發之情形，殆可依郵務送達之方式為之；於當場舉發之情形，則唯有行政機關自行送達一途。依行政程序法第七十二條第一項規定：「送達，於應受送達人之住居所、事務所或營業所為之。但在行政機關辦公處所或其他處會晤應受送達人時，得於會晤處所為之。」參照同法第七十三條第三項規定：「應受送達人或其同居人、受雇人、接收郵件人員無正當理由拒絕收領文書時，得將文書留置於應送達處所，以為送達。」可知送達得於會晤處所為之，於拒絕收領時，得將文書置於該處所，以為送達。值勤警察

於道路上當場舉發時，固可視為於他處會晤應受送達人，然應受送達人所在之道路位置，難謂是「應送達處所」，警察無法將舉發通知單留置於該處，以為送達，只能依行政程序法第七十四條為寄存送達。此不僅有礙行政效能，且不合於交通事件質輕量多之特性。解決之道，除將裁處細則第十一條規定明定於道交條例，以符法律保留原則外，應重新檢討行政程序法中有關書面行政處分生效要件規定之妥適性，區分送達（Zustellung）與通知（Bekanntgabe）二種概念，為合於行政效能與權利保障之規範。

## 六、舉發通知單之效力問題

### （一）觀念概說

行政處分一旦生效，即取得一定的法律上效力。所謂「效力」者，乃是在行政處分生效的前提下，行政處分得以產生的法律上規制效力，為行政處分存續期間所得開展的法效力，學理上通常以「行政處分之存續力」稱之。行政處分之效力與行政處分的合法性應予區分，行政處分符合生效要件，即產生法效力，其是否合法，則非所問。「準合法」之效力（Legalisierungswirkung）<sup>60</sup>為行政處分之特性，效力的內涵則屬另一複雜而具爭議性之課題。簡要以言，可分為三端：

#### 1. 行政處分之共通效力

主要指行政處分的拘束效力，尤其對於處分相對人及處分機關本身。行政處分對於當事人以外之人民及機關，原則上亦有拘束力，學理上稱為「行政處分之構成要件效力」<sup>61</sup>。

<sup>60</sup> 相關問題，參見Franz-Joseph Peine, Die Legalisierungswirkung, JZ 1990, 201 ff.

<sup>61</sup> 行政處分構成要件效力之相關文獻，參見李建良，行政處分對行政機關的構成要件效力，月旦法學雜誌，第79期，2001年12月，頁22-23；李建良，行政處分的構成要件效力與行政爭訟，月旦法學雜誌，第86期，2002年7月，頁24-25；陳愛娥，行政處分的構成要件效力與行政罰中的不作為、故意或過失——最高行政法院九十年度判字第一五九四號判決評釋，台灣本土法學雜誌，第34期，2002年5月，頁51-63。

## 2. 行政處分之類別效力

指依行政處分規制內涵之不同所生之效力。行政處分一般被分為下命處分、形成處分、確認處分三類，各有不同之效力。例如作為行政執行名義之執行效力，僅下命處分有之。

## 3. 行政處分之特殊效力

指基於特殊考量或需求而設定之效力，例如「暫時性行政處分」之作成，係基於規制事實之不確定性或變動性，使行政處分之效力處於「尚未終局」的法狀態<sup>62</sup>。不過，此種特殊效力通常須有法律之依據，始足產生。

行政處分之效力有時而終，行政程序法第一一〇條第三項規定：「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」反面言之，行政處分效力喪失之原因多端，除撤銷、廢止外，尚有因其他事由而失效者，例如解除條件成就、期限屆至等，行政處分效力之解消，亦屬之。不過，不符合生效要件而未生效之行政處分，無法取得法律上之效力，自亦無從撤銷或廢止，以終結其效力。

### (二) 裁判舉隅：《機車闖紅燈記點案》

原告前於二〇一二年三月二十七日騎乘普通重型機車，為桃園縣政府警察局交通大隊桃園分隊員警查獲「闖紅燈左轉」之違規行為而當場舉發；復於二〇一二年六月五日騎乘前開機車，再為桃園縣政府警察局交通警察大隊警員查獲「紅燈左轉」之違規行為而當場舉發。因原告上述二次違規，依道路交通管理處罰條例第五十三條、第六十三條第一項第三款規定，各記違規點數3點，合計六個月內共達6點以上，被告（交通部公路總局嘉義區監理所）遂於二〇一二年十月十五日開立裁決書（下稱「原處分」），依道路交通管理處罰條例第六十

<sup>62</sup> 關於「暫時性行政處分」之概念及相關問題，另可參見程明修，論暫時性行政處分與行政程序法之修法建議，東吳法律學報，第26卷第1期，2014年6月，頁50。

三條第三項等規定，裁處原告吊扣駕駛執照一個月，並應參加道路交通安全講習。原告不服，提起訴訟。

桃園地方法院一〇一年度交字第六十九號行政訴訟判決撤銷原處分。本件爭點為：(一)原告之「紅燈左轉」行為，是否屬於道交條例第五十三條第一項<sup>63</sup>規定所指「闖紅燈」之行為？(二)被告以原告前開二次闖紅燈行為各須記點數3點，六個月內合計達6點，而開立系爭裁決書裁處吊扣駕照一個月及應參加交通安全講習之處分，原告主張應予撤銷，有無理由？前一爭點屬於交通法規解釋適用之行政法各論問題；後一爭點則牽涉行政處分生效與否之行政法總論課題，值得研究，僅就此整理法院之見解如下：

1. 行政處分要發生效力之前提有三：首先，須具備行政處分之要素，如果欠缺，則可能為私法行為，或可能為他種行政行為；其次，須使相對人知悉，其方法包括：告知、送達或公告；其三，須非當然無效之行政處分。

2. 被告對原告「闖紅燈」之違反道路交通管理處罰條例行為，固得依相關規定作出裁處罰鍰及記點之行政處分，然被告就其作出之裁罰行政處分，自應使原告明確知悉其內容，否則即難認該處分已生效力。

3. 本件原告前揭二次闖紅燈行為，均經警員當場開立舉發通知單後，由原告當場簽收送達，觀諸兩份舉發通知單上均僅記載「舉發違反法條」為道路交通管理處罰條例第五十三條第一項（闖紅燈應處罰鍰之規定），惟均未記載同條例第六十三條（應予記點之規定）。原告分別繳納罰鍰結案，被告就原告的二次違規行為，均未製開裁決書。

4. 被告就原告二次違規行為「應予記點」之部分，均未以口頭、書面或其他方式告知原告，核諸前述行政處分發生效力之前提，顯然

<sup>63</sup> 內容：「汽車駕駛人，行經有燈光號誌管制之交岔路口闖紅燈者，處1,800元以上5,400元以下罰鍰，並應記違規點數3點。」

關於二次違規行為「記點」部分之處分應尚未生效，則被告嗣開立本件裁決書，以原告「在六個月內，駕照違規記點共達6點以上者」而裁處吊扣駕照一個月並應參加道路交通安全講習，即有不當。

5. 道交條例關於記點之規定，觀諸其中第六十三條第三項「汽車駕駛人在六個月內，違規記點共達6點以上者，吊扣駕駛執照一個月」之規定，可知其立法目的在於藉記點之方式，警惕駕駛人，據以造成駕駛人之壓力，使駕駛人因而可時時提醒自己不要再有任何違規記點之行為，否則若再有違規記點行為時，將可能遭受吊扣駕照之不利情形。

6. 上開第六十三條第三項規定之裁處前提，即係駕駛人必須確已知悉其遭舉發違規，且其遭舉發之違規行為業經裁處記違規點數，駕駛人並合法收受上開處分內容，完全明瞭其已遭記下之點數，之後，若再發生第二次違規行為，且半年內違規點數達6點以上時，相關機關始得依據上開規定裁處駕駛人吊扣駕照之處分。

7. 本件被告於原告先、後兩次違規行為時，均未告知原告有各「應記3點」之處分，其後始一次告知「六個月內點數共達6點」並裁處吊扣駕照之處分，此亦顯與法律規範「記點」處罰制度之目的不符。

8. 本件原告闖紅燈之違規行為，其處罰內容既包含「罰鍰」與「記點」，則在原告自行繳納罰鍰完畢後，被告仍應就「記點」處分另行通知、送達原告，否則「記點」處分對原告即不生效力。

9. 被告所引前開條例第九條第一項規定，僅針對「罰鍰」之處罰，受處罰人得不經裁決逕行繳款而結案，至於「記點」之處罰，並無因受處罰人自行繳納罰鍰而結案之規定。

10. 被告所稱：受處罰人自行繳納罰鍰結案又未陳述意見時，即不需製開裁決書一節，於受處罰人的違規行為尚有「記點」處罰之情形下，尚有未洽，應由被告機關再行檢討後，另為妥適之處理。

### (三)分析檢討

本件所涉記點之法律性質及其生效問題，亦與舉發通知書之法律性質相關，本判決之法律見解可作以下幾點申論與深究：

#### 1. 行政處分之概念、生效與效力之辨分

暫且不談本件之實體爭議，本判決之論述起點：「行政處分要發生效力之前提有三：首先，須具備行政處分之要素，如果欠缺，則可能為私法行為，或可能為他種行政行為；其次，須使相對人知悉，其方法包括：告知、送達或公告；其三，須非當然無效之行政處分」，有先為觀念辨清之必要。上述論述明顯將行政處分之概念、生效、效力，混為一談。

首先，「行政處分要發生效力」與「須具備行政處分之要素」即是二律背反、互不併存、先後倒置的二項命題。在邏輯概念上，須先判定是否存在行政處分（概念定性），始有行政處分如何發生效力之問題（生效）。是否具備行政處分之要素，屬於是行政處分之判定問題，觀念上不是行政處分是否發生效力之前提。至於行政行為具公法或私法性質，與行政處分之生效與否，並無關係。

其次，「須非當然無效之行政處分」，涉及行政處分實質內涵及實質合法性之問題。行政程序法第一一一條規定例示六款行政處分無效之事由，第七款並有概括規定：「具有重大明顯之瑕疵」，究其實，無效係涉及行政處分比較嚴重的違法問題。同樣在觀念上，是否為行政處分，與行政處分是否違法乃至於無效（涉及行政處分之合法性問題），乃屬二事，更確切的說，違法、無效的行政處分，還是行政處分，須予撤銷或確認其無效。此外，行政處分未生效力，與行政處分自始無效，亦未盡相同，前者可能因未合法送達而不生效力；後者則合法送達，但因規制內容有重大明顯瑕疵而自始無效。

#### 2. 記點之法律性質、形式與訴訟之關聯

本案之特點在於，原告爭執的不是罰鍰處分，而是記點。蓋記點達一定程度，將生吊扣駕駛執照一個月之法律效果。從行政爭訟之角

度而言，應先定性「記點」是否具行政處分之法律性質，始得進一步檢視其生效及合法性。若具有行政處分之性質，尚須確認「記點」是否屬行政罰法第二條所稱之「裁罰性之不利處分」。若為裁罰性不利處分，即須具備行政罰法所定各項處罰要件，包括責任條件與責任能力，且須以「書面」為之。此一問題之所以重要，乃因行政罰法第四十四條規定：「行政機關裁處行政罰時，應作成裁處書，並為送達。」故「記點」不僅應使處分相對人明確知悉其內容，且須依行政程序法規定以書面合法送達之。

從行政訴訟的角度反思，本件程序標的是裁決書，其內涵為「吊扣駕照一個月並應參加道路交通安全講習」，原告提起行政訴訟欲排除此二項權利限制，其主張的理由是記點違法。「記點」並非本件訴訟的程序標的，而是上開吊照、接受講習義務違法的理由。此種訴訟情狀及問題結構，與釋字第四二三號解釋原因案件的情形，頗為類似。是以，單從本件訴訟表面上看，記點的法律性質為何？是否屬於行政處分？非本件訴訟之程序合法要件，似乎無須論究。實質以觀，本件之問題構造與釋字第四二三號解釋仍有不同。蓋記點之法律性質與系爭裁決書之合法性互有關聯，記點若具有行政處分之性質，且屬於一種裁罰性不利處分<sup>64</sup>，則不僅須具備行政處分之形式及生效要件，且須合於行政罰法的各項要求。

基於上述分析架構，檢視本判決理由，從以下兩段論述：「被告所稱：受處罰人自行繳納罰鍰結案又未陳述意見時，即不需製開裁決書一節，於受處罰人的違規行為尚有『記點』處罰之情形下，尚有未洽，應由被告機關再行檢討後，另為妥適之處理。」「觀諸兩份舉發通知單上均僅記載『舉發違反法條』為道路交通管理處罰條例第五十三條第一項（闖紅燈應處罰鍰之規定），惟均未記載同條例第六十三

<sup>64</sup> 相關文獻，參見洪家殷，行政訴訟中適用簡易訴訟程序「輕微處分」概念之探討——兼論我國簡易訴訟程序之檢討，臺北大學法學論叢，第94期，2015年6月，頁92-93。

條（應予記點之規定）。原告分別繳納罰鍰結案，被告就原告的兩次違規行為，均未製開裁決書。」應可推知承審法官認定記點應屬一獨立之行政處分。換言之，本判決要求主管機關應針對記點單獨作成裁決書，始生記點的效力。不過，基於論述明確性與觀念清晰性之要求，允宜針對記點之法律性質獨立論述。至於「記點」之處罰並無因受處罰人自行繳納罰鍰而結案之規定，乃屬程序規範，與記點之法律性質並無關聯，應予分辨。

交通處罰事件的特殊之處，在於道交條例第九條第一項設有受處罰人得於接獲「違反道路管理事件通知單」後自動繳納結案之制度，由此產生舉發通知單法律性質之爭議，同時亦造成「罰鍰處分」之存否及其與舉發通知單之關係的認定困擾，已如前述。本判決所言，關於「記點」之處罰，該條例並無因受處罰人自行繳納罰鍰而結案之規定，或可反推主管機關應獨立為記點之處分，然論述上仍應正面的探討記點的法律性質，再分析其應遵循之程序、生效要件等問題。

### 3. 記點與舉發通知單之關係與效力關聯

上述觀念之建立與界分，其重要性在於交通裁決事件的特性是：「舉發」與「裁決」二元程序架構。就裁決程序而言，以裁決書為記點，構成獨立之行政處分，固無疑問。於舉發程序階段，若謂舉發通知單屬於一種行政處分，則記點與舉發通知單之關係為何？容待釐清。

從本判決理由「觀諸兩份舉發通知單上均僅記載『舉發違反法條』為道路交通管理處罰條例第五十三條第一項（闖紅燈應處罰鍰之規定），惟均未記載同條例第六十三條（應予記點之規定）」觀之，似乎認為舉發通知單中應記載記點之規定，從而記點應屬舉發通知單內容的一部分。實則，記點是交通違規的不利法律效果之一<sup>65</sup>；

<sup>65</sup> 記點是否屬於一種具制裁性之處罰處分，學理與實務上存有爭議，因非本文之重點，在此不論。參見李建良，行政罰法中「裁罰性之不利處分」的概念意涵

反觀舉發通知單的重點在於違規事實的確認與裁罰程序的開啓，屬於構成要件部分及作成法律效果的前提要件，二者應予區分。至於舉發通知單記載得自動繳納結案，係出於道交條例第九條第一項設有自動繳納結案制度之故。換言之，舉發通知單構成行政處分之關鍵要素，厥為其中所載應到案日期並結合違規事實<sup>66</sup>。準此以言，記點並非舉發通知單的規制要素之一，至多僅是基於裁罰正當法律程序之要求，「預先」提示可能之法律效果，俾使受舉發人知所因應，尤其是陳述意見及預作後續救濟之準備。

由於未能準確掌握記點與舉發通知單之關係，本判決乃有以下誤導之虞的連結：「被告就原告兩次違規行為『應予記點』之部分，均未以口頭、書面或其他方式告知原告，核諸前述行政處分發生效力之前提，顯然關於兩次違規行為『記點』部分之處分應尚未生效」、「被告對原告『闖紅燈』之違反道路交通管理處罰條例行為，固得依相關規定做出裁處罰鍰及記點之行政處分，然被告就其做出之裁罰行政處分，自應使原告明確知悉其內容，否則即難認該處分已生效力。」

上述論述不無將作成行政處分之正當程序與行政處分的生效要件，混為一談。其中「前述行政處分發生效力之前提」、「應使原告明確知悉其內容」，係本文前述所指「須使相對人知悉，其方法包括：告知、送達或公告」，確屬行政處分之生效要件，而記點又是行政處分，則可以順理推導出「因未告知，故未生效」。然而，此一論證的運用須區分「記點之裁決書」與「違規事實之舉發通知單」。確切言之，記點須以裁決書為之，於裁決書合法送達之前，即不生記點之效力，並無「告知」與否之問題；相對於此，記點非得以舉發通知單為之（舉發機關並無記點之權限），記點之規定是否記載於舉

---

及法適用上之若干基本問題——「制裁性不利處分」概念之提出，月旦法學雜誌，第181期，2010年6月，頁133-163。

<sup>66</sup> 詳見本文「參、三、(二)、1。」。

發通知單上，或於舉發時未以口頭、書面或其他方式告知受舉發人，並不會影響舉發通知單之效力，亦與舉發通知單生效與否無關，更無「兩次違規行為『記點』部分之處分應尚未生效」之可言。從本文的題旨來說，值勤警察於舉發時未以口頭、書面或其他方式告知受舉發人記點之法律效果，亦未於舉發通知單上記載記點之規定，若符合舉發通知單之生效要件<sup>67</sup>者（由受舉發人當場簽收），即產生後續裁處法律關係之效力，構成裁決機關得作成記點之法律基礎（無舉發、無裁決）。

最後，細究本案之情節，尚須澄清的概念是：行政處分之「作成」與行政處分之「生效」。本案之爭點，簡言之，乃裁罰機關未先為記點之處分即以「六個月內點數共達6點」為由作成裁處吊扣駕照之處分，此所以本判決再三闡論記點處分未生效力之原因所在。嚴格而言，本件之重點實非行政處分之生效，而是未作成處分之問題。在觀念上，行政機關須先作成行政處分，然後依法定之方式使之到達相對人或廣為人知，從而發生行政處分之效力，也就是在形式上先有行政處分之存在，具備足以發生規制效力之外觀，始有是否生效之問題。行政機關若未作成處分，則根本不存在行政處分，自無生效與否可言。於本案中，被告機關表示記點「不需製開裁決書」，是否合於道交條例及行政罰法之規範意旨，有待探討。至少本判決若認定記點屬行政處分之一種，則在裁決書作出之前，並不存在記點之行政處分，既無記點之處分，自無「六個月內點數共達6點」，此為系爭（吊扣駕照）裁決書違法之主要原因所在。

#### 肆、結論：以修法解決法適用之難題

道交條例可說是我國行政法律中歷史悠久、修改次數最為頻繁、與人民生活關係至切、卻可能是立法技術最為拙劣、體系最不清晰、

<sup>67</sup> 詳見本文「參、五、(二)、2。」。

內容最不完整、觀念最為落伍的一部行政法律。本文探討主題之諸般難解問題與實務困境，絕大部分歸因於立法之粗糙與疏略。雖說法律解釋者較之立法者聰明，但遇此劣法（未必惡法），再睿智的法律解釋適用者，恐怕也束手無策，難以化腐朽為神奇。

揚湯止沸，不如去薪。舉發通知單作為行政秩序罰的一種法律工具，之所以乖離行政法學理如此之甚，產生法治行政困局如此難解，追本溯源，除主其事者缺乏嚴整的公法素養外，主要導因於立法部門暨行政官僚執著於到案聽候裁決制度「得促使行為人自動繳納、避免將來強制執行困擾及節省行政成本」（釋字第五一一號解釋語）的迷思。此種以利益「誘迫」人民「守法」的制度背後，隱藏的是一種「官尊民卑」與「威權本位」的封建心態<sup>68</sup>。國家挾其行政資源及位高權力，威逼人民就範<sup>69</sup>，實有悖於以人民為主體的民主憲政法治基本精神。台灣法治始終停滯不前、甚或倒退，其病灶或亦在此。

儘管現行制度的合憲性獲有司法解釋的支持，但不表示主政者不能主動從法制層面徹底更張及改誤。況且，過去被認為合憲的規定，將來未必不會被宣告違憲，如果台灣憲法仍然處於良性的進化狀態。因此，若能鄙棄便宜執迷及官僚心態，廢除所謂「到案候決」暨「繳納結案」的規定，回歸行政秩序處罰制度的常軌正道，則纏繞在舉發通知單的盤根錯節，或可迎刃而解。

如果一時之間無法讓整個體制改頭換面，至少必須進行法制上必要的修護及補強，可分為訴訟法與實體法兩道門路與工法：

訴訟法上明顯而重大的疏漏是，行政訴訟法第二三七條之三第二項僅將「裁決書」設定為提起撤銷訴訟之程序標的，並以之作為計算起訴期間之基準，完全未慮及道交條例設有「自動繳納結案」之規

<sup>68</sup> 基於類似心態所衍生之法制，不止於此，諸如須繳清罰鍰結案始能換照之規定（例如道交條例第9條之1），思維本源相同，類此規定均不無抵觸「不當聯結禁止」原則之嫌，不因其規範方式不同而異其違憲之本質。

<sup>69</sup> 追繳罰鍰本是行政的任務，先繳納罰鍰以換取輕罰，或須先繳納始能獲得依法享有之權利，無異於剝奪人民救濟之權利，且有將人民與行政地位倒置之謬。

定。除非修正草案之主筆者或主事者不知有此制度，或者誤以為自動繳納即喪失救濟權利，否則此一規定顯然存有「無心的漏洞」，有待填補。此外，透過裁處細則形構成出「到案接受裁處—自動繳納—不出具裁決書」的實務慣例，導致人民事後欲索取「裁決書」而不可得的窘境與爭執，從而衍生行政救濟上之難題與困擾。為杜爭議，並周全法制，允宜修改法律，對應道交條例之各種情狀，分門別類，為合於人民訴訟權益之規定。例如針對自動繳納結案之情形，明定得以「舉發通知單」為程序標的提起撤銷訴訟，並自取得繳納憑據後三十日之不變期間內為之；同時，於道交條例明定對於到案候決之事件，裁罰機關應一律作成裁決書，不問是否自動繳納罰鍰。

於實體法上，首要之務，乃針對舉發通知單的「在途」特性，於道交條例中明定舉發通知單的生效要件與方式。若要遷就現行實務之作法，至少應將裁處細則第十一條規定提升到法律位階，使之成為行政程序法之特別規定，並可稍微彌補行政程序法混淆「送達」與「通知」觀念所生之立法疏誤與運作齟齬。

除上之外，道路交通管理處罰所生之法制實務難題，固與行政法基本觀念及體系思維的欠缺有關，但不容否認的是，稍縱即逝、非肉眼可以辨識以及違規人不在現場的交通違規特性，亦是問題難解的主因之一。無怪乎管理處罰的對象明明應該是「行為人」（駕駛人），整部法律卻不乏以「汽車所有人」為處罰對象之規定，而實務上主管機關以汽車所有人充當汽車駕駛人予以處罰之情形，更是屢見不鮮。面對交通之事物特性（本質），如何透過法律建立既符法理又合實用的管理及處罰制度，確實是一項高難度的立法挑戰。僅就本文分析之問題，綴述三端，以佐有司：

一、道交條例若要維持舉發與裁決二元制度，應將「舉發」暨「舉發通知單」完整的法制化，例如增闢專章，明定舉發機關、形式、證據方法、程序、應記載事項、生效要件等事項。

二、道交條例第七條之二之「逕行舉發」規定，考其用意，乃為因應交通違規行為稍縱即逝、非肉眼可以辨識或違規人不在現場的特

性。為杜實務上舉證之爭議，並求規範體系之一致性，允宜規定逕行舉發應一律採取科學儀器之證據方法，使道交條例第七條之二第一項第一款至第六款之違規行為，亦須以科學儀器取得證據資料。至於究應採固定式或非固定式，則可視個別違規行為之特性而定。

三、舉發「通知單」一詞於道交條例中僅出現二次，分別在第九條第一項及第八十五條第一項，主要扣緊罰鍰之處罰及其連帶之自動繳納結案制度，致使實務上所製發的舉發通知單多半未記載罰鍰以外之法律效果，更有只要受舉發人自動繳納結案，即無須製發（含罰鍰以外法律效果之）裁決書錯解。鑑於舉發通知單之功能在於告知違規行為，並且開啓後續之裁決程序，為使受舉發人預知可能受到之法律效果（非僅罰鍰一種），俾以陳述意見、主張權利，應明定舉發通知單之應記載事項，除違規事實外，應包含可能之法律效果及其法律依據。

附此一言者，訴訟法與實體法交錯關聯之法制課題，尚有交通標示（標線、標誌、號誌）與交通裁決之間的關係，尤以行政訴訟庭能否審查交通標示合法性之問題，最為棘手，爭議頗多，見解不一，有待探究（另文討論）。為求問題的一次解決，或許可以考慮透過立法，予以明定。道路交通爭議事件的第一審訴訟，於現行制度下，係由地方法院之行政訴訟庭與高等行政法院分別掌理，事物管轄不同，訴訟審級亦有別。此種「一事兩分」的切割處理制度，往往無法周全的照顧到交通標示與交通裁決之間的前提及關聯問題，如何重新整合、適切劃分，亦屬制度改進的重要課題之一。

## 參考文獻

### 一、中文

#### (一)專書

- ◎許宗力，行政處分，載行政法（上），第3版，元照，2006年10月，頁475-558。

#### (二)期刊論文

1. 李建良，行政處分與觀念通知，月旦法學雜誌，第47期，1999年3月，頁18-19。
2. 李建良，行政處分對行政機關的構成要件效力，月旦法學雜誌，第79期，2001年12月，頁22-23。
3. 李建良，行政法上不當聯結禁止原則，月旦法學雜誌，第82期，2002年3月，頁20-21。
4. 李建良，行政處分的構成要件效力與行政爭訟，月旦法學雜誌，第86期，2002年7月，頁24-25。
5. 李建良，行政罰法中「裁罰性之不利處分」的概念意涵及法適用上之若干基本問題——「制裁性不利處分」概念之提出，月旦法學雜誌，第181期，2010年6月，頁133-163。
6. 李建良，行政訴訟審級與交通裁決事件審判權之改制——2011年行政訴訟新制評介，台灣法學雜誌，第192期，2012年1月，頁1-22。
7. 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，2004年12月，頁109-149。
8. 洪家殷，行政訴訟中適用簡易訴訟程序「輕微處分」概念之探討——兼論我國簡易訴訟程序之檢討，臺北大學法學論叢，第94期，2015年6月，頁67-106。
9. 陳景發，論道路交通違規事件之舉發與處罰，中央警察大學法學論叢，第16期，2009年4月，頁95-149。
10. 陳愛娥，行政處分的構成要件效力與行政罰中的不作為、故意或過失——最高行政法院九十年度判字第一五九四號判決評釋，台灣本土法學雜誌，第34期，2002年5月，頁51-63。

11. 程明修，論暫時性行政處分與行政程序法之修法建議，東吳法律學報，第26卷第1期，2014年6月，頁47-92。
12. 蔡佩芬，警察舉發違規無需證據——評板橋地院九十八年度交聲字第3837號裁判，開南法學，第6期，2014年2月，頁55-96。
13. 錢建榮，違反道路交通管理事件案例檢討（下）——以舉發通知單為中心，台灣本土法學雜誌，第70期，2005年5月，頁9-24。

## 二、德 文

### (一)專 書

1. Ferdinand O. Kopp/Ulrich Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 13. Aufl., 2012.
2. Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 18. Aufl., 2011.
3. Jan Ziekow, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 3. Aufl., 2013.
4. Paul Stelkens/Heinz Joachim Bonk/Michael Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 8. Aufl., 2014.

### (二)期刊論文

1. Franz-Joseph Peine, *Die Legalisierungswirkung*, JZ 1990, S. 201-212.
2. Guy Beaucamp, *Zur Notwendigkeit vorläufiger Verwaltungsakte*, JA 2010, S. 247-250.
3. Hans-Günther König, *Der feststellende Verwaltungsakt*, BayVBl. 1987, S. 261-266.
4. Stefan König, *Der vorläufige Verwaltungsakt*, BayVBl. 1989, S. 33-38.
5. Udo Di Fabio, *Vorläufiger Verwaltungsakt bei ungewissem Sachverhalt*, DÖV 1991, S. 629-637.

# **On the Legal Nature, Effectiveness, Effect of the Road Traffic Violation Citation: Some Connected Legal Issues between the Administrative Disposition and the Administrative Procedure**

Chien-Liang Lee \*

## **Abstract**

Although the character of the road traffic punishment case is known as numerous but simple, the legal issues of road traffic violation citation are very complicated. The common issues are that if the violation citations are dispositions, how the violation citation become effective, what the effect of the violation citation is. On the one hand, these issues are involved in the regulation of road traffic (Specific Administrative Law). On the other hand, they are also the fundamental issue of disposition (General Administrative Law) which is worth to study. This article firstly elaborates the legal scheme and the procedural contracture of violation citation and then sequentially discusses the legal nature, effective, effect, due process of disposition

---

\* Research Professor, Institutum Iurisperdentiae, Academia Sinica; Dr. jur., University of Göttingen, Germany.

Received: November 3, 2015; accepted: January 14, 2016

and its relation with the administrative procedures. In order to realize the basic concepts and thinking points, as well as to analyze the operation of regulations and practice, this article selects some important judgments in judicial practice to introduce the concepts, list some examples and analyze the issues. To sum up, this article claims that violation citations as a tool of administrative order punishment have raised some legal issues. It is because the system of requiring the party to receive the punishment in person. If we can abolish the current regulation that requires the party to receive the punishment in person and closes such case after the party make the payment and return to the common track of administrative order law, the complicated problems of violation citation could all be solved.

**Keywords:** Road Traffic, Violation Citation, Administrative Disposition, Administrative Punishment, Due Process