

超載違規之舉發與一行為不二罰論^{*} — 兼評台北地方法院 102 年度交字第 24 號行政訴訟判決

陳正根^{**}

【目次】

壹、前言

貳、交通違規之舉發

- 一、交通舉發執法之概說
- 二、交通舉發之多階段程序
- 三、交通違規之職權不舉發

參、一行為不二罰理論

- 一、概念與憲法相關原則
- 二、行政罰法之規定
- 三、單一行為論
- 四、處罰的競合
- 五、小結

肆、超載案例評析

- 一、概說
- 二、案例事實
- 三、判決要旨

^{*} 感謝兩位匿名審查委員對於本文提供寶貴意見並斧正未周之處。

^{**} 國立高雄大學法律系專任副教授，德國杜賓根大學法學博士

四、判決評析

五、小結

伍、結語

摘 要

交通違規舉發關係人民權益甚鉅，係行政重要作用，另同一違規行為可能適用數個法規而產生多項處罰，此關係行政法上一行為不二罰理論，故本文首先針對交通違規之舉發與一行為不二罰理論，予以探討論述，並據此評析法院判決之案例，以此印證實務運作。針對交通違規之舉發，論述包括交通舉發執法之概說、交通舉發之多階段程序與交通違規之職權不舉發。另一行為不二罰理論方面，在此論述包含其概念與憲法相關原則、行政罰法之規定、單一行為論、處罰的競合。基於上述理論，評析本文超載判決之案例，本文認為道路交通管理處罰條例有關超載之規定，該條例第 29 條及第 29 條之 2 應整併修正以明確整體物品之超載以及非整體物品超載等裁罰規定。又本案超載行為可視為法律上之一行為，應適用較重之道交條例第 29 條之 2 第 1 及第 3 項規定予以裁罰，僅因原處分所認定之超載各項事實之基礎有誤，故法院應予撤銷。

關鍵詞：交通舉發、警察舉發、職權不舉發、行政罰、處罰競合、多階段處分。

壹、前言

交通違規之舉發關係人民權益甚鉅，因雖然人民違規所受處罰之罰鍰金額在新台幣幾百元或數千元，並非違法重大案件，然而交通行為之普遍性，幾乎與所有人民相關，更何況交通違規之舉發，若未能達到效果，往往亦衍生未來交通重大事故。另交通舉發針對違規行為所適用之法規，同一違規行為可能有數個，亦即符合產生數個處罰，此係屬於行政法上一行為不二罰理論之適用問題，此亦為重要議題。基此，本文擬先探究交通違規之舉發與一行為不二罰理論，並作為本文立論之基礎。又近年來不服交通違規處罰事件之爭議已由地方法院行政訴訟庭審理，因此已有許多地方法院行政訴訟之判決可供分析參考，本文擬針對地方法院超載行政訴訟之判決予以評析，因該案例部分原處分經法院判決撤銷，且關係上述交通違規舉發與責任人之理論，在此值得一併深入探究。經由上述案件之評析，分別論述所適用之法理論，並印證實務之運作，以供參考。

貳、交通違規之舉發

一、交通舉發執法之概說

交通舉發之執法係警察舉發之一環，從機關舉發與人民舉發觀察，在舉發行為之本質定義範圍有所不同，因人民舉發前所為之行為仍屬於私法行為，而非公法行為。在此針對交通舉發等執法措施之觀察，必須進一步探究警察舉發。警察舉發係屬機關舉發之一環，其與人民舉發之不同，應從舉發行為之定義範圍著手區別。蓋人民於發現有違規事實時，能勇於舉發，而即時通報行政機關，可有效遏止危害之發生或擴大，以此對公共安全與秩序之維護發揮重大作用。然而針對人民舉發之行為，重點在於人民向行政機關舉報違規事實，以促使行政機關發動職權（Befugnisse），對違規行為有所作為之制度，故包

含相同意義之「檢舉」在內。亦即，在人民向行政機關舉報違規事實之前，有關人民自行蒐集資料或證據，或者舉發事後有關行政機關之調查，並不包括於人民舉發之行為內。因為人民舉發前之行為，例如舉發違規小廣告，人民自行拍照蒐證等行為，並非屬行政行為，故非行政法法律關係，當非探討重點，而舉發後行政機關之調查行為，則屬行政機關之行為，當亦不歸屬於人民舉發行為。

然而相對的，前述警察舉發係機關舉發，而非人民舉發，此概念之定義範圍，其重點自有所區別，因為警察舉發前或舉發後之蒐集證舉或調查行為皆屬行政行為，仍屬於行政法法律關係，自仍有探討之重要性，故警察舉發之概念與定義範圍，自可能延伸至警察取締前或舉報違規事實前之行為。由此，本文認為有必要在此區分廣義與狹義之警察舉發行為，若先從狹義警察舉發行為觀察，其應與人民舉發之概念範圍類似，著重於警察取締與舉報違規事實之即時行為，例如警察取締違規攤販，則就攤販違規事實予以認定行為，而不包含認定前對於攤販之合法性調查。至於廣義之警察舉發行為則除了警察取締與舉報之行為外，尚包括舉發前或舉發後之相關調查證據與資料蒐集等行為，且亦可包含至行政檢查¹。針對此，基於警察調查證舉或行政檢查與蒐集資料仍關係人民權力甚鉅，故本文所論述之警察舉發行為大多應屬廣義之警察舉發行為。

另一重點係為警察舉發之特色，由於依據警察任務法基礎理論，警察負有危害防止（Gefahrenabwehr）與犯行追緝（Verfolgung von Straftaten）之雙重任務，所負危害防止任務係為行政法上之作用，而犯行追緝則為刑事司法作用，因此所產生之法律關係與效果即有區

¹ 參閱蔡震榮/王曰諾合著（2005），〈簡論警察公權力措施〉，載：《警察法學》，4期，頁261-262。所謂行政檢查，檢言之為警察機關為達成特定行政目的，對於特定行政客體所為之查察、蒐集資料活動，或指行政主體以蒐集、查察、驗證相關事實或資料為目的，就個別具體事件，針對特定人民，行使公權力之行為；董保城（1995），〈德國行政檢查法制——以工商業為例並兼論我國工商業檢查〉，載：《政大法學評論》，53期，頁91。

別。所以當探討警察舉發行為時，若由警察任務法之觀點，亦可區分為危害防止之舉發與刑事追緝之舉發，在此亦為警察舉發之重大特色²。從公法理論與依法行政分析而言，危害防止之舉發為行政作用，所依據之法律為行政程序法、行政罰法、警察職權行使法以及警察個別行政法等，而刑事追緝之舉發為刑事司法作用，所依據之法律即為刑事訴訟法。因刑事追緝之舉發，在程序與職權上均依據刑事訴訟法，在研究上偏屬於刑事法學，故本文著重於危害防止之舉發行為，即聚焦於警察行政法學之觀察。

又警察基於維護治安之目的，依據行政法令所為之危害防止與依據刑事訴訟法所為之追緝犯行，狀似各自獨立，事實上警察必須於同一時間面對該兩項任務³。前述廣義之警察機關包含著行政調查，而當警察機關實施行政調查時，後續發現犯罪事實，實施行為將從行政程序轉換為犯罪偵查程序，則產生典型任務競合，在此皆因警察具有雙重功能（Doppelfunktion）之角色所引起⁴。而刑法與行政法在本質、目的、手段各有其不同，因此從警察任務與作用中區別雙重功能，避免警察利用行政手段為犯罪偵查，或利用司法作用以防止行政危害，有其必要，惟在實務運作上，往往無法截然劃分兩項作用。故警察舉發行為亦可能導致警察雙重作用交錯之可能，其可能之規範類型為：一、行政秩序罰與行政刑罰並存於一法律⁵。二、針對同一行為有採行政作用與刑事作用之可能⁶。三、行政法規範中明定以防止犯罪或預防

² Vgl. Wolf-Rüdiger Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 7. Auflage, 2011, S. 121 ff.; Krause/Nehring, Strafverfahrensrecht in der Polizeipraxis, 1978, S. 34.

³ 例如發現有人縱火正逃逸時，擒火首（犯行追緝）與滅火（危害防止）；肇致車禍者駕車逃逸時，緝拿逃逸者（犯行追緝）及營救傷者（危害防止）。

⁴ Vgl. Württenberger/Heckmann/Riggert, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 5. Auflage, 2002, Rn. 188.

⁵ 例如集會遊行法中，針對違反該法之制裁有處罰鍰及刑名者，從而有交互運用之可能。

⁶ 例如依道路交通管理處罰條例針對違規車輛為攔停，屬行政作用，其後發現駕駛人有該法第三十五條「酒精濃度超過規定標準」而同時觸犯該法及刑法第一八五條之三「不能安全駕駛」之罪，必須採取刑事罰措施。同理，若法律明定針對違反行政義務者之

犯罪為要件者⁷。而若在同一時間內，雙重任務產生競合，警察應優先針對危害防止或刑事追緝，則應從指令權（Weisungsrecht）、衡量權（Ermessensrecht）與調查權（Untersuchungsrecht）等層面予以判斷⁸。

而有關警察舉發之法律性質如何判斷，依據任務法理論，警察舉發可分為危害防止舉發與刑事追緝舉發。依據前述理由，本文認為警察舉發應以危害防止之舉發為主要討論重點，因刑事追緝舉發係以刑事訴訟法之規定實施，其性質非屬行政作用，係為刑事司法作用，有關職權措施與救濟等均與法院之運作相關⁹，例如警察舉發飆車行為，若符合違反刑法「不能安全駕駛」之罪，即移送地檢署，至於舉發行為即屬刑事司法作用之一，並非行政作用。而危害防止之舉發行為，即為警察行政作用，究其性質，亦應從廣義之警察舉發與狹義之警察舉發而分別論述之。因狹義之警察舉發行為係僅指取締行為或舉報違規事實之行為，所指主要為一個定點行為，若依傳統類型化行政行為觀察，取締行為應為行政事實行為（Realakte），而舉報違規亦應為事實行為。然若從法律效果觀察，有可能視為一種即時性行政處分

行政制裁效果不彰時，得改採刑事罰，亦會產生雙重措施之競合現象。

⁷ 例如行政執行法第三十六條第一項規定：「行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，得為即時強制。」又例如警察職權行使法第六條「犯罪嫌疑」、第十條「可能發生犯罪案件」等，其中涉及有犯罪之虞及可能發生犯罪之預測與判斷。此種為符合警察功能之立法設計，係造成行政與刑事手段交錯之重要原因。

⁸ 在指令權方面，是一種指揮命令之權，係偏重警察於具體事件下，執行任務時，指令權歸屬問題，針對行政上之危害防止，因純係行政作用，原則上僅有服從其上級長官就監督範圍以內所發命令之義務（公務員服務法第二條）。針對刑事追緝而言，警察執行偵查犯罪之任務時，受檢察官之指揮命令，在法制上並無爭議。當任務競合時，警察應依法益及義務衡量以判斷具體案件中，犯行追緝與危害防止何者法益較高，並決定優先順序，情況急迫，檢察官不及介入時，才依警察指令決定之。針對衡量權，若遇競合時，亦依法益衡量合理判斷。另針對調查權，必須透過立法配套解決，例如在警察法與刑事訴訟法中，皆需各配置一套近似的警察職權，以利接軌。警察則須在轉換過程中，踐行其告知義務及相應之程序。參閱李震山（2007），《警察行政法論》，頁 362-364，元照出版公司。

⁹ Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Auflage, 2004, S. 91 ff.

(Sofortiger Verwaltungsakt)，且可視為多階段處分(Mehrstufiger Verwaltungsakt)之一環或暫時性處分(Vorläufige Verwaltungsakt)¹⁰。至於廣義之警察舉發行為，前述因包含行政調查行為，而論其性質亦分為二部分，前部分之調查行為被認為係行政處分之先行程序、準備行為或輔助行為，而屬行政事實行為¹¹。而第二部分有關取締或舉報違規事實之舉發行為，如前已述可被視為事實行為或即時性處分。由此觀點，交通舉發應屬於廣義之警察舉發行為。

二、交通舉發之多階段程序

一般而言，交通違規之處罰可視為一種多階段處分程序，所謂多階段處分指行政處分之作成，須二個以上機關本於各自職權共同參與而言¹²，此際具有行政處分性質者，亦即直接對外生效之部分，至於先前階段之行為則仍為內部意見之交換，例如某一特定營業其執照之核發，雖屬直轄市建設局之職權，但建設局准許與否係根據事先徵詢目的事業主管機關警察局之意見，整個過程中雖有多次之意思表示存在，原則上仍以建設局之准駁為行政處分。在例外情形，如法規明定其他機關之參與行為為獨立之處分，或其參與行為（許可或同意）(Erlaubnisse)，依法應單獨向相對人為之者，則亦視為行政處分¹³。

多階段處分係處分之作成須其他機關參與並提供協力，而協力之機關主要可以區分為平行機關與垂直機關，就行政機關平行關係而言，此類處分以往多於營業許可、減免稅捐事件存在，近年限制入出境處分常以多階段處分方式出現。而行政機關之垂直關係中，凡下級機關之處分須經上級機關核准始對外生效者或上級機關之決策已定，

¹⁰ 例如違規交通之舉發，因舉發機關與裁處機關之不同，故使舉發行為只成為暫時性處分，最終處分由公路主管機關裁處。

¹¹ 洪文玲（2005），〈行政調查制度之研究〉，載：《警察法學》，4期，頁49。

¹² Vgl. Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht, Bd III, 7. Auflage, 2010, S. 178.

¹³ 吳庚（2010），《行政法理論與實用》，頁354，台北：自印。

而指示其下級對於人民為行政處分者¹⁴，均屬多階段處分之例。惟此類垂直關係之多階段處分，有時亦發生誰是原處分機關判斷上之困難。例如在人事行政行為中，可以公務人員考績事件為例，年度考績常由三個階段之行為構成，及考績機關（原服務機關）、核定機關（上級主管機關）及審定機關（銓敘部）共同參與，以法官而言乃各級法院、司法院及銓敘部。採取多階段處分概念，除有助於確定何者係直接對外生效而應視為行政處分，何者尚在內部行為階段並非處分外，尚有兩項實益，第一：當事人提起爭訟實審查範圍之認定，在訴願階段屬共同上級機關，在行政訴訟程序則為行政法院，應審查各個階段行為之適當性或合法性，若只以對外生效之行為作為審查對象，將無法達行政救濟之目的。第二：法規明定須其他機關協力時，如欠缺協力行為，行政處分即有撤銷原因¹⁵。

依據上述法理，而交通違規之處罰程序，依據道路交通管理處罰條例第七至八條及違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則第三至六章之規定，道路交通違規之處罰過程，其程序主要可分為三個階段，第一階段為稽查，第二階段為舉發與移送，第三階段為受理與處罰。針對第一階段，所謂「稽查」程序，係指稽查人員，對車輛或行人執行道路交通管理之查察，藉以發現違反道路交通管理行為之程序。由於稽查係對人或物之查驗、干涉，勢必影響人民行動自由、財產權及隱私權，依法律保留原則，除實施稽查之要件、程序及救濟程序，均應有法律明確規範外，執行稽查人員亦須依法有執行之權限。而執行稽查人員依道路交通管理處罰條例第七條之規定，係由交通勤務警察、依法令執行交通稽查任務人員、交通助理人員擔任之。員警執行道路交通管理稽查，採機動巡邏之方式，遇有違規行為時，即依法加以舉發取締。道路交通管理處罰條例規定之稽查，如由交通警察

¹⁴ 參閱司法院院字第 2650 號解釋。

¹⁵ 參照行政法院七十五年判字第 1518 號判決，收錄於裁判要旨彙編，第 6 輯，1257 頁；吳庚，同註 13，355 頁。

勤務執行時，於解釋上，應認係相當於警察勤務條例第十一條之巡邏與臨檢勤務方式，故應遵照依釋字第五三五號解釋之意指為之，對於稽查之要件、程序及對違法稽查之救濟，亦有警察職權行使法相關規定之適用。

針對第二階段，所謂「舉發及移送」程序，係指稽查人員發現違反道路交通管理處罰條例行為時，填製舉發交通違規通知單送達違規人，並由稽查人員所屬機關將該違規事實及違規資料，移送管轄本案之處罰機關。舉發移送程序，雖可細分為前階段之「製單舉發」及後階段之「移送」，但由於移送僅係舉發機關與處罰機關間之行政機關作業流程，一般並不影響違規人之權益，故如以裁決或處罰處分而言，可將視為內部程序。如依舉發者分類，可分為「機關舉發」及「民眾舉發」，依規定舉發機關可分為公路主管機關或警察機關。因道路交通稽查多由交通警察執行，而員警於執行道路交通管理稽查，遇有違規行為時，即依法加以舉發取締，故依目前實務狀況而言，一般舉發機關多為警察機關。如前所述，一般道路交通違法之舉發多係此種方式，但亦有係因民眾之檢舉而舉發之情形。依道路交通管理處罰條例第七條之一之規定，民眾發現違反道路交通管理處罰條例之行為時，得敘明違規事實或檢具違規證據資料，向公路主管機關或警察機關檢舉違規行為；公路主管機關或警察機關受理檢舉，查證屬實者，應即舉發。對於公路主管機關或警察機關接獲檢舉後，如何進行查證及是否進行舉發等，於違反「道路管理事件統一裁罰基準及處理細則」第二十條至第二十四條，則有詳細規定¹⁶。

針對第三階段，依道路交通管理處罰條例第八條第一項規定，根據依違規行為之不同而異其處罰機關，分別由公路主管機關或警察機

¹⁶ 此細則第二十條規定，有關民眾以言詞或其他方式舉發內容；第二十一條規定，受理民眾舉發機關應依法辦理；第二十二條規定，機關受理民眾檢舉，經查證屬實者，應即舉發等；第二十三條規定，民眾檢舉案件不予舉發之情形；第二十四條規定，機關受理民眾檢舉不得洩漏檢舉人個人資料。

關加以處罰，即舉發交通違規通知單上所載之應到案處所。關於被舉發人之交通違規事件之處罰，應由處罰機關於受理舉發單位所屬機關移送之舉發違反道路交通管理事件有關文書等物件，給予違規人陳述意見機會後，作成之行政處分，性質上為學理上所稱之行政處分。而經前述舉發程序所填製之交通違規通知單，即俗語通稱之「紅單」，關於此一「舉發交通違規通知單」之法律性質係屬行政處分，自大法官釋字第四三三號解釋以來，應無爭議。不過，此一行政處分究為何種類之處分，仍有不同意見。例如有學者認為應類似德國之「暫時行政處分」或稱「暫時效力之行政處分」¹⁷，亦有其他學者認為此通知單僅係「確認違規事實」之處分¹⁸，而另有學者認為，因交通裁決係最後對外發生法律效果（Rechtserfolg）之行政行為，係行政處分，性質上為學理上所稱之行政罰或秩序罰，而因整個行政行為過程中之「舉發交通違規通知單」未對民眾直接產生法律效果，並非行政處分¹⁹。

三、交通違規之職權不舉發

交通違規取締之舉發，在實務上係以違規臨時停車屬最為常見之交通違規態樣之一，其與超速分別居靜態與動態交通違規行為之冠。此類汽車駕駛人多以為，只是臨時停車購物並不會造成交通阻礙或危險，或只是短暫裝卸貨物馬上離開，而認為違規情節輕微，應不具可罰性並應免予被舉發。在此車輛超載違規行為，亦有因只超載所規定重量一些，亦有不具可罰性之可能。然而是類違規行為，終究是所欲處罰之具體抽象危險的交通行為，不因其違規情節輕微乃至尚未造成實害而認為不具違法性²⁰。惟針對違規輕微之案件，若毫無彈性予以

¹⁷ 參閱陳敏（2007），《行政法總論》，頁 322，新學林出版公司；吳庚，同註 13，頁 338。

¹⁸ 李建良（2001），《行政程序法實用》，頁 203，學林出版公司。

¹⁹ 參閱林素鳳（2004），〈交通標誌及違規車輛拖吊等法律問題—兼評高雄高等行政法院八十九年度訴字第一二六九號判決及最高行政法院九十一度判字第一五四八號判決〉，載：《月旦法學雜誌》，104 期，頁 230。

²⁰ Vgl. Janiszewski/Jagow/Burmann, Straßenverkehrsrecht Kommentar, 2006, 19. Auflage, S.

處罰，從處罰相當性、社會妥當性之觀點觀之，亦有檢討空間²¹。在實務上，警察機關對輕微交通違規行為，於兼顧法理情並避免不必要警民對立之原則下，多以柔性勸導，帶不聽勸導後，始開單舉發。

針對上述交通違規與職權不舉發之問題，現行依據行政罰法第十九條第一項規定：「違反行政法上義務應受法定最高額新台幣三千元以下罰鍰之處罰，其情節輕微，認以不處罰為適當者，得免予處罰。」而為配合行政罰法之制定施行，道路交通管理處罰條例於民國九十四年十二月二十八日修正時亦新增「職權不舉發」之規定，在此同時考量交通違規事件之數量與種類繁多，且違規原因亦不一，或因出於故意或疏忽，亦可能是為閃避突發狀況、或因測試儀器之誤差等態樣多端，故而授權主管機關參酌具體的違規情狀訂定有關得為勸導代替舉發之處理準則，供作現場警察執法之所據。依據道路交通管理處罰條例第九十二條第四項規定：「本條例...舉發或輕微違規勸導...等事項之處理細則，由交通部會同內政部定之。」，據此授權訂定之處理細則第十二條第一項乃針對交通輕微違規等十六種情形²²，規定於未嚴重危害交通安全、秩序或發生交通事故，且情節輕微而以不舉發為適當時，得由警察對其施以勸導免於舉發。

在一般行政法領域上實施「職權不處罰」權限，較無爭議，然而有關交通違規事件，因在組織與職權上有其特別制度，故產生問題，例如在取締處罰交通違規程序上，係採取「雙主管機關」之制度，故該權限究應歸屬警察機關或公路主管機關，即有疑義。由於警察機關

756 ff.

²¹ Vgl. Göhler, Erich, Ordnungswidrigkeitengesetz, 14. Auflage, 2006, S. 177 f.

²² 依據違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第十二條規定，交通警察得施以勸導免予舉發，重要情形者諸如第十款規定：因緊急救護傷患或接送身心障礙者上下車，致違反本條例規定者，第十一款規定：行車速度超過規定之最高時速未逾十公里者，第十二款規定：經測試檢定，其吐氣所含酒精濃度超過規定之標準值未逾每公升 0.02 毫克者，第十三款規定：裝載貨物超過核定之總重量或總聯結重量未逾百分之十者。

掌理交通違規事件之稽查與舉發，對違規現場之情形以及違規行為之情節是否輕微，宜否施以勸導，遠比職司處罰權之公路主管機關更為清楚，故由現場警察面對交通違規之時刻，即時指導正確之交通用路觀點，當比公路主管機關於日後實施勸導者有效。然而警察是否具有此種「職權不舉發」之職權，應從行政法理上探討，亦即可從「授權明確性」與「權限委託」之觀點著手²³。在此針對「授權明確性」而言，因道路交通管理處罰條例第九十二條第四項僅規定，關於「舉發或輕微違規勸導」事項之處理細則，由交通部會同內政部定之，從本條例與處理細則之整體關連性觀之，或可推知其意在授權相關機關得於斟酌具體交通違規事件之特殊性後，訂定得對「何種違規行為」以勸導代替舉發以及得為「何種處理程序」之準則；但對於勸導之主體，由於行政罰法第十九條已明示處罰機關始具有勸導權，且在該條例第八條第一項第一款特別規定公路主管機關為汽車違規之處罰機關之下，本條例若未就此另為明確規定或授權規定，似難僅從本條例第九十二條第四項之規定，而明確認為警察機關已獲有此項授權。另從「權限委託」而言，依據行政程序法第十五條第二項規定，行政機關得依據「法規」為權限委託，所稱法規者，一般認為除法律外，尚包含經法律授權訂定之法規命令在內²⁴，且法規命令既由被授權之行政機關訂定，在解釋上，被授權之交通部應得在會同內政部訂定法規命令，即前述處理細則之過程中，基於業務之需要，經內政部同意而直接將勸導權限委託警察機關並明定在處理細則。

另外職權不處罰之立法旨意固佳，但若同時考量我國之民風國情，似有探討空間。因為現今社會上民眾在守法意識上仍屬薄弱，各種違法、違規行為層出不窮，尤其目前交通秩序常相當混亂，違規數量令人嘆為觀止。究其根本，皆與執法不嚴、公權力並未貫徹、民代關說干涉行政等有關。於此現況下，若行政機關得裁量免予處罰之權

²³ Vgl. Uwe Thieß, Ordnungswidrigkeitenrecht, 2001, S. 127 ff.

²⁴ 林錫堯（2006），《行政法要義》，頁 97，元照出版公司，3 版。

限，此對法治國家之建立而言，恐怕是負薪救火之舉。因此警察執法人員擁有過大裁量權現誠屬不宜，故應有行政規則以為限制。例如，經逐條檢視道路交通管理處罰條例之結果，發現該條例之罰鍰在三千元以下之條文為數甚多，幾近於三分之二，亦即均可能適用職權不舉發之規定。是則，交通警察若擁有職權不舉發之完全裁量權，在另一層面將出現風紀或紀律問題。因此，針對此警察機關應就各種交通違規處理情況作成「行政規則」，前述所定處理細則仍有所不足。亦即，統籌規定何種情形始得以勸導或糾正代替舉發，何種情形則不許，並且能考量各地交通狀況，不可將澎湖也當成台北，以便讓基層員警合理合情執法²⁵。

參、一行為不二罰理論

一、概念與憲法相關原則

我國行政罰法制定實施後，則明文使用一行為不二罰之概念，爾後行政法上一行為不二罰原則均包含一事不二罰之概念與內涵。由此，前述有關一事不二罰之概念，事實上亦包含一行為不二罰之基本概念，尤其有關憲法條文之依據，一行為不二罰原則仍然可引用美國的雙重危險禁止條款以及德國基本法與秩序違反法之相關規定，而在我國憲法上亦並未有相當之條文為依據，只能從憲法原則中尋找其憲法依據，與此相關之憲法原則即為法安定性原則、比例原則以及信賴保護原則²⁶。

法安定性原則之主旨在於強調法秩序之維護，避免由於法秩序之破壞，造成人民權益受損。當個人違法行為已受到國家之處罰，等於

²⁵ 參閱蔡震榮/鄭善印著（2008），《行政罰法逐條釋義》，頁 305-307，新學林出版公司。

²⁶ 洪家殷（2006），〈違規停車連續處罰相關問題之探討——以釋字第 604 號解釋為中心〉，載：《月旦法學雜誌》，129 期，頁 189-190。

已就其過錯贖罪，國家即不應再次予以制裁²⁷。比例原則為當人民之違法行為已受到國家之處罰，就該違法行為應已達到處罰之目的，若再施以其他的處罰，將超過達到處罰目的之必要程度。且一行為受到國家多次處罰，在手段與目的間亦不成比例。故基於比利原則之要求，一行為不得受到新的處罰，且不得重複處罰。而信賴保護原則在於當人民已就違法行為受到國家之處罰後，其會相信國家不會再就同一行為予以處罰，並藉此而形成自身之生活。此種信賴，國家應予保護，不得輕易破壞，以免侵害人民之權利。因此，人民對於國家公權力行使結果所生之合理信賴，自應予以適當之保障。所以，不論法安定性原則、比例原則或信賴保護原則，皆屬憲法原則且為法治國之重要內容，一行為不二罰原則既可在上述各原則中獲得其憲法基礎，應亦可確認為我國憲法上之原則並具有憲法位階²⁸。

上述憲法三原則由比較憲法原理以及司法院大法官解釋中可以間接導出，參酌大法官解釋及相關不同意見書，大法官已承認一行為不二罰之憲法定位。法安定性原則從德國基本法第 103 條第 3 項可以更明確顯示出，係指人民會因為國家已決定處罰而有利，人民不再長期受到處罰之威脅。另比例原則可以參見釋字 503 號解釋，針對納稅義務人違反作為之處罰，必須採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的所必要者。而信賴保護原則可以參見釋字 525 號解釋，針對公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者。而從憲法法理以及大法官解釋中觀察，上述三原則並非以某個原則為核心，而是各有相同比重，同時顯現一行為不二罰在我國憲法具有之位階。

學者又有認為憲法第八條所稱之法定程序，已經包含了同一行為受二次以上之處罰原則在內，基於法治國原則亦應有一行為不兩罰之

²⁷ Vgl. Dürig, Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage, 1991, Rn. 124 ff.

²⁸ 蔡震榮(2006)，〈論釋字第六〇四號解釋對交通裁量之影響〉，載：《台灣本土法學》，78 期，頁 34。

適用²⁹。亦有認為釋字第 384 號解釋理由書中闡明包括同一行為不得重複處罰，故認為已為我國憲法所承認之基本原則，亦有學者認為釋字第 503 號解釋，已將一行為不二罰原則提昇為「現代民主法治國家之基本原則」³⁰。一行為不二罰原則存在之目的乃是為避免人民因為同一行為而遭受國家二次以上之處罰，為程序上之保障，應屬正當法律程序之一部分，而為法治國原則中不可或缺的一環，其一方面為保障程序基本權的當然要求，另一方面亦可以防止國家機關之恣意。一行為對當事人之雙重處罰不但違反正當程序，且違反平等原則、比例原則以及法治國原則。衡諸前述一行為不二罰可視為具有憲法位階，大法官釋字第 384 號解釋理由書中已作出解釋，其適用範圍不但包括刑事罰，且及於行政罰，如釋字第 503 號解釋所稱般，故應認為一行為不二罰在我國不但具有憲法之位階，且其適用範圍包括行政法罰在內³¹。

二、行政罰法之規定

一行為不二罰又可稱為禁止雙重處罰原則，其本意應係在禁止國家對於人民之同一行為，以相同或類似之措施多次地處罰，理論上包含兩種情形：其一，一行為已受到處罰後，對同一行為再行處罰；其次，一行為同時受到多數處罰。行政罰法對於一行為不二罰原則之適用，有兩種情形，其一為行政罰法第 24 條「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者」競合時，採法定罰鍰最高之規定裁處之；其次為行政罰法第 26 條「刑法與違反行政法上義務規定」發生競合之情形，採刑法優先原則。因此，我國行政罰法，不管一行為是在行政罰管轄內或跨越到刑法領域內，只能就其一選擇處罰之，不得併罰。

²⁹ 參閱吳庚釋字第 337 號解釋之不同意見書。

³⁰ 李惠宗（2002），《行政法要義》，頁 502，元照出版公司，增訂二版。

³¹ 蔡震榮（2004），〈論行政罰上一事不二罰之原則〉，載：《公法學與政治理論論文集—吳庚大法官榮退論文集》，頁 545-547，元照出版公司。

行政罰法第 24 條第 1 項規定違反行政法上義務的行政「同種類想像競合犯」罰鍰的處罰基準，是依法定罰鍰最高的法律規定去裁處，可是如果裁處規定是容許裁量的，也就是屬於裁量條款的，那麼具體的裁處金額，最低也不可以低於各該有關規定的最低額度，這種規定也可以說是「雙重的從重處斷控制機制」。本條第 2 項規定違反行政法上義務的行政「異種類想像競合犯」的併罰和例外。本項規定，一個行為違反了數個行政法上的義務規定，而該違反行政法上義務的行為，除了應該被處罰鍰以外，如果另外還有沒入或者其他種類行政罰的處罰，包括限制或者禁止從事一定行為的行為、剝奪或者消滅被罰人的資格、權利，影響受罰人的名譽或者具有警告性的處罰，可以依據該規定一併裁處該等處罰。但是如果處罰種類相同的，而如果從一重處罰就已經足以達成行政的目的，就不可以重複裁處。本條第 3 項規定違反行政法上義務的行政「想像競合犯」行為，如果是既屬於違反社會秩序維護法，同時也屬於其他行政罰法所規定，都要處罰的行為，則只要已經被裁處拘留了，那麼就不再裁處罰鍰，這也是「拘留罰排除罰鍰原則」³²。

行政罰法第 26 條第 1 項規定刑事責任和行政責任想像競合時，刑事責任優先，換句話說，只就刑事責任去追究。但是如果行政責任內容屬於「限制或者禁止從事一定的行為」、「剝奪或者消滅受罰人的資格、權利」、「影響受罰人的名譽」或者是「警告受罰人」的處罰、行政罰上可以被處沒入的物，在刑法上剛好可以被宣告「沒收」，而法院並沒有作沒收的宣告，那麼這些其他種類的行政罰和刑事罰想像競合的時候，仍然要被另行處罰。如此看來，行政罰和刑事罰關於「沒收」和「沒入」部分，其實只有備位的想像競合，也就是法院沒有處罰的，行政機關就可以處沒入。本條第 2 項規定刑事責任不成立或未受罰時，行政責任的裁處。此項規定是基於「刑事責任優先原則」和「行政責

³² 蔡志方（2006），《行政罰法釋義與運用解說》，頁 98-100，三民書局。

任補充原則」而來，在適用的條件上，是以行為的刑事責任，因為受到檢察官不起訴處分或者經法院判決無罪、免訴、不受理或者是刑事訴訟法第 258 條之 3 第 2 項的「不交付審理」的裁判確定的，仍然可以依違反行政法上義務的規定，裁處該罰的種類³³。

三、單一行為論

經確認一行為不二罰或一事不二罰之概念後，最重要的探討在於何謂「一事」或「一行為」，前述針對概念的確認探討，可以認定「一事」與「一行為」在行政法上之定義並無太大差別，因此在行政罰法實施後，確認何謂「一行為」自然成為探討的重點。其實違反行政法上義務之行為是否為「一行為」，則係個案判斷之問題，即必須就個案具體事實於以判斷，而不是就某法規與某法規之間之關連為何，或就抽象事實，予以抽象之判斷。於具體個案判斷時，宜就個案具體情節，斟酌法條文義、立法意旨、制裁意義、期待可能與社會通念等因素決定之。又「行政罰法上一行為」之概念，亦當與「刑法上一行為」有所區別，因為二者判斷標準未必一致。通常「刑法上一行為」即可認為「行政罰法上一行為」，而「行政罰法上一行為」卻可能構成「刑法上數行為」。蓋以刑罰係著眼於保護法益³⁴，行政罰則著眼於遵守行政法規，故難免有不同之判斷³⁵。雖然是否為「一行為」之問題係屬個案判斷之問題，但為求個案判斷正確，仍有闡釋「一行為」概念之必

³³ 蔡志方，同前註，頁 109-111。蔡志方教授進一步指出，受到緩起訴處分者，是否也有本條第 2 項規定的適用，因為本項並無明文，致學者間意見不一。學者李惠宗教授認為，緩起訴處分與不起訴處分、免訴、不受理、不付審理的裁判等，均為不生刑法效果的處分，為避免價值失衡，應有本條第 2 項的適用。另學者蔡震榮、鄭善印教授認為，緩起訴處分與不起訴處分，仍屬有異。在緩起訴處分的情形，檢察官得依刑事訴訟法第 253 條之 2 的規定，命被告於一定期間內遵守或履行一定的負擔，亦屬於刑事的處罰。惟此問題經法務部行政罰法諮詢小組第一次會議紀錄有明確結論：「緩起訴者乃附帶條件的不起訴處分，亦即是不起訴的一種。」請參閱李惠宗，同前註 31，頁 127；蔡震榮、鄭善印，同前註 26，頁 383。

³⁴ 柯耀程（2005），〈刑法關於行為數之判斷〉，載：《警察法學》，6 期，頁 184-186。

³⁵ 林錫堯（2005），《行政罰法》，頁 51-53，元照出版公司。

要。而我國學界與實務上均參考德國法理論與文獻資料，並參酌我國行政罰法立法原則，就行為論予以探討，最通常論述所謂「一行為」，則可區分為「自然一行為」(natürliche Handlungseinheit)與「法律一行為」(rechtliche Handlungseinheit)³⁶。

自然一行為是指外觀上由多數自然行動所構成，即從自然生活觀(natürliche Betrachtung)加以判斷，認外觀上可分割為整個事件之數動作，若行為人係於單一之意思決定，且該數個部分行動在時空上又存有緊密關係，而由第三者觀察，足視為單一之綜合行為者稱之³⁷。這些內在關聯的行為，若分別評價論處將被視為不自然的區分³⁸。判斷自然一行為共有三項要素：(一)單一與同種類之意思決定：行為不必具有概括之故意，強調除單一的意志決定外，且必須此單一決定設定在同種類之行動意志上，才屬自然一行為。(二)時空緊密關聯：這些行為間，有無時空緊密關係，亦即依通常經驗判斷該行為時空緊密而難以分辨前後關係，得視為一行為，否則屬數行為。(三)第三者的觀察為準：亦即以非當事人角度觀察，這些行為間無法分割為數行為時，則應視為一行為。而所謂法律一行為是從法律觀點將上述所謂多數自然意義的行為，經由法律的構成要件的結合評價為單一行為(Handlungseinheit)。在一時空緊密下重複地實現構成要件則視為單一行為。法律上之一行為通常是指對於該事件雖存在著多數自然一行為³⁹，但在立法政策所考量的法律規範上，卻視其為一行為而處罰之。其分別有下列行為：(一)構成要件的一行為：法律的構成要件將多數自然一行為結合成為一行為。上述皆屬數個自然的違反行為，卻同時符合法律上同一構成要件，以一行為論。(二)繼續違法行為：繼續違

³⁶ Erich Göhler, Ordnungswidrigkeitengesetz, 14. Auflage, 2006, S. 170 f.

³⁷ Vgl. Joachim Bohnert, Ordnungswidrigkeitenrecht—Grundriss für Praxis und Ausbildung, 2. Auflage, 2004, S. 34.

³⁸ 鄭善印，〈行政罰法之行為論〉，行政罰法對警察工作之影響學術研討會，中央警察大學，2005年12月，頁50-52。

³⁹ Vgl. Erich Göhler, Ordnungswidrigkeitengesetz, 14. Auflage, 2006, S. 171 ff.

反是指行為人因故意或過失，持續地維持實現單一構成要件的違反狀態⁴⁰。(三)連續違反行為：指行為人基於概括之犯意，連續數行為實現同一規定之構成要件，且個別行為間具時空之關聯性者⁴¹。

綜合而言，一行為不二罰原則之適用，與違反行政法上義務之行為究係單一行為或數行為，有密切之關係，惟兩者間不易區別。依據前述德國理論，所謂「自然單一行為」係指行為只有一個動作，或是有多數動作，而在多數動作兼具有直接的時間及空間關係，當第三人以自然的觀察方式觀察時，可以認為其整體的活動是一個單一的綜合作為⁴²。「法律的單一行為」係指結合多數自然意義的動作成為單一行為，而此種單一行為只構成一個違法，並只得受一個行政罰之處罰。因此，法律的單一行為著重於法律上之意義，而與自然的行為是否單一，並無必然之關係。其可以再區分成以下幾種重要的類型：多次實現構成要件之行為、連續行為、繼續行為、持續行為及集合行為等。連續行為（fortgesetzte Handlung）即如同刑法上之「連續犯」，亦被承認為法律上的單一行為，其係從法律的觀點結合多數不同的違反行政法上義務之行為，而成為單一行為。而繼續行為（dauere Handlung）亦稱為「繼續犯」（Dauerdelikt），係指行為人之違法狀態，即由於實現行政罰要件所形成之違法狀態，有意地或無意地維持下去。此種行為係單一的實現行政罰之構成要件，並在時間上延續下去。不過連續行為與繼續行為雖皆可歸屬於法律之單一行為，惟我國實務界向來並不接受行政罰中有連續行為類型之存在，仍視為多數行為得處以多次之處罰，於行政罰法中亦未將此納入⁴³。

⁴⁰ Vgl. Bohnert, Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, hrsg. Karlheinz Boujong 2000, § 19, Rn. 40; Günter Rosenkötter, Das Recht der Ordnungswidrigkeiten, 4. Auflage, 1995, Rn. 168 ff.

⁴¹ 蔡震榮、鄭善印合著，同註 26，頁 53-58。

⁴² 廖義男（2007），《行政罰法》，頁 210-212，元照出版公司。

⁴³ 洪家殷，同註 27，頁 191-193。

然而依據德國法理論所建構的「自然一行為」與「法律一行為」仍有檢討之處，在「自然一行為」方面，以自然的觀察方式觀察一個動作或是多個動作，如認為多數動間具有直接的時間及空間關係，則可以認為整體的活動是一個單一的綜合行為。在此所謂「自然觀察」、「直接的時間及空間關係」，均屬不確定法律概念，具體的操作標準，仍委諸實務運作，法官的主觀認定，在執行上顯有困難，且易流於法官恣意。而在「法律一行為」方面，係透過案例類型的建立，以類型化的方式，基於法規的目的，將數個自然意義的單一行為在法律上擬制為一個同一行為，以限縮行政罰之處罰，其理論之提出應係出於比例原則。然而此理論所論述的概念類型仍屬高度不確定法律概念，於實際操作運用時，恐有困難。另此理論基本上是援引刑法上關於法律同一行為之理論做參考，以連續犯為例，其在刑法上有明文規定得做為法源基礎，故得以將自然意義的數行為，在法律上將之「擬制」為一行為，但是現行法制之下，行政罰法並未明文規定法律上單一行為的概念，因此可能被認為欠缺適用之基礎⁴⁴。在德國對於連續行為亦可經由行為理論（多次違反一個法律），擬制為「法律一行為」。

四、處罰的競合

行政罰與刑罰皆為國家對人民不法行為之制裁，對於人民同一之不法行為可否同時施以行政罰與刑罰之問題，首先必須考慮到此兩種處罰在本質是否相同，此亦涉及一行為不二罰之適用問題，尤其是在比例原則之要求。關於行政罰與刑罰間究竟為「質」的差別或「量」的差別，學說上之爭議由來已久，雖無論採取何者，皆有難以克服之缺點存在，惟現今之趨勢，可說已放棄純粹質的區別，而傾向於量的差異，並由立法者決定，對違反之行為科以刑罰或行政罰。一般以量的區別說而言，則行政罰與刑罰只是處罰手段之不同而已，其間並不

⁴⁴ 呂月瑛（2006），《一事不二罰之研究》，頁 99-101，國立中正大學財經法律研究所碩士論文。

存在保護法益或制裁目的等之本質差異。因此，當行為人就其行為已被科以較重之處罰時，國家應已達到制裁之目的，不得再行處罰，否則將逾越必要之程度，不符比例原則之要求⁴⁵。

我國行政罰法第 26 條第 1 項及第 2 項所規定即為一行為同時觸犯刑事法律與違反行政法上義務者之情事，在此規定之前，我國實務素認行政罰與刑罰不適用一行為不二罰原則，對此亦引起學界之討論，後來採取德國法的觀點，德國秩序違反法第 21 條明文規定，處罰競合以刑事罰為優先⁴⁶。此觀點有鑑於行政罰與刑罰同屬對不法行為之制裁，且因刑罰之制裁功能強於行政罰，刑罰之處罰程序較行政罰嚴謹等立論，而為上述規定，並揭示行政罰與刑罰亦適用一行為不二罰原則及其具體內涵⁴⁷。依據此規定，其處原則為：（一）刑罰優先，故先進行刑事訴訟程序。（二）依法律或自治條例「得沒入之物」，未經法院宣告「沒入」者，行政機關得另為「沒入」之裁處。（三）依法律或自治條例應處以「其他種類之行政罰」者，行政機關得另為其他種類行政罰之裁處。蓋此非刑罰所能涵蓋或替代，故行政機關可不待法院判決，即為裁處，以達行政目的。（四）案件經刑事訴訟程序處理後，如經檢察官不起訴處分確定，或經法院為無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判確定者，行政機關仍得另因其違反行政法上義務，依法律或自治條例規定裁處罰鍰及沒入。此外，案件經刑事訴訟程序處理後，如經檢察官緩起訴處分，前述看法即宜視同「經檢察官不起訴處分確定」，亦即行政機關仍得另因其違反行政法上義務，依法律或自治條例規定裁處罰鍰及沒入⁴⁸。

惟一行為同時觸犯行政罰與刑罰的情形，在理論上仍與所謂的混合構成要件（Mischtatbestand）有別，其是介於犯罪行為與違反秩序間

⁴⁵ 洪家殷（2006），《行政罰法論》，頁 133-135，五南出版公司。

⁴⁶ Vgl. Joachim Bohnert, Ordnungswidrigkeitenrecht—Grundriss für Praxis und Ausbildung, 2. Auflage, 2004, S. 35 f.

⁴⁷ Vgl. Wolfgang Mitsch, Recht der Ordnungswidrigkeiten, 2. Auflage, 2004, S. 205 ff.

⁴⁸ 林錫堯（2005），《行政罰法》，頁 47-49，元照出版公司。

的法律評價，取決於是否一犯罪行為或一違反秩序實現法律所規定特別情況⁴⁹。例如違反集會遊行法召集的負責人，處予行政罰或刑罰取決於法律上規定之構成要件，因此具體事實只能符合「混合構成要件」的其中一種，或是刑罰或是秩序違反，負責人只能符合其一排除另一的處罰，理論上是不會產生所稱同時觸犯想像「競合」的情形，而是依法規競合的原理或者行政罰構成要件不適用或者其被刑法構成要件吸收，但若就「一行為」定義觀之，只要部分行政罰構成要件成為另一刑罰構成要件時，即成立一行為的概念，若如此，則混合構成要件的情形，正好也是部分構成要件為刑罰之一部分，因此仍有 26 條第 1 項之適用⁵⁰。又現今通說就行政犯與刑事犯之區別係採量的區別說，如果行為人所觸犯之刑法規定比較其所觸犯之行政法為輕（例如罰金額度少於罰鍰），則其所產生的制裁效果反而會減輕，其中之輕重失衡，顯然可見，故未來立法似可考量若干例外情形，兩者競合時從重處理。

五、小結

我國學界與實務上均參考德國法理論與文獻資料，並參酌我國行政罰法立法原則，最通常論述「一行為」，則區分為「自然一行為」與「法律一行為」。依據德國法理論，所謂「自然單一行為」係指行為只有一個動作，或是有多數動作，而在多數動作兼具有直接的時間及空間關係，當第三人以自然的觀察方式觀察時，可以認為其整體的活動是一個單一的綜合作為。「法律的單一行為」係指結合多數自然意義的動作成為單一行為，而此種單一行為只構成一個違法，並只得受一個行政罰之處罰。而在行政罰與刑罰競合處罰時，一般以量的區別說而言，若從評價的觀點而言，當行為人就其行為已被科以較重之處罰時，國家應已達到制裁之目的，不得再行處罰，否則將逾越必要之程

⁴⁹ Vgl. Erich Göhler, Ordnungswidrigkeitengesetz, 14. Auflage, 2006, S. 191 ff.

⁵⁰ 蔡震榮、鄭善印合著，同註 26，頁 344-346。

度，不符比例原則之要求。因此法律一行為處予一處罰，其操作方法則以實定法上的擬制規定為重要準則，此即在我國行政罰法第 26 條第 1 項與第 2 項所已規範之精神與內涵。然而於例外情形，例如行為人所觸犯之刑法規定比較其所觸犯之行政法為輕（例如罰金額度少於罰鍰），則其所產生的制裁效果反而會減輕，未來立法似可考量，兩者競合時從重處理。

肆、超載案例評析

一、概說

本章就台北地方法院針對超載交通違規之行政訴訟判決，將其案例事實與判決要旨作一簡述，並針對主要爭點與判決予以評析。尤其針對判決評析，將法院判決所運用之法理與法規予以分析。在此所探究之判決係為法院撤銷原處分之判決，因此重點亦在於撤銷交通違規處分之重點評析。經由評析超載之判決，將判決評析所關係適用之法理論予以整理論述，並將案例所常運用之法理論深入探究，以供理論與實務參考。

二、案例事實

依據臺灣台北地方法院行政訴訟判決 102 年度交字第 24 號案件事實與判決要旨概述，原告甲所有之營業貨運曳引車載運挖土機，於 101 年 11 月 12 日在桃園市三民路與自強路口，為桃園縣政府警察局交通警察大隊員警攔查，會同司機過磅後，測得該車總重 63.2 公噸，其臨時通行證核重 49 公噸，認超重 14 公噸，遂依規定舉發，並移送被告乙。被告乙依規定裁處罰鍰 4 萬元，並記汽車違規紀錄 1 次之處分，原告甲不服，遂提起本件行政訴訟。

原告甲主張略以：原告所有營業貨運曳引車當日確有裝載整體物超重 14 公噸之違規事實。惟原告所載運者為整體不可分割之挖土機，

應適用道路交通管理條例第 29 條第 1 項第 2 款，而非同條例第 29 條之 2 第 1 項及第 3 項。依道路交通安全規則第 79 條第 1 項第 1 款規定，貨車裝載貨物不得超過核定總重量，違反者應依道交條例第 29 條之 2 處罰。又裝載整體物品之軸重，總重量或總連結重量超過道路交通安全規則第 38 條第 1 項第 2 款、第 3 款限制者，應填具申請書等申請核發臨時通行證，憑證行駛，道路交通安全規則第 79 條第 1 項第 1 款定有明文，如有違反應依道交條例第 29 條第 1 項第 2 款處罰。而第 29 條第 1 項第 2 款對於「單一整體物品」之超重既已處罰，自不能再適用同條例第 29 條之 2 第 1、3 項規定，足證同條例第 29 條之 2 第 1 項係對汽車載運超重之一般規定，同條例第 29 條第 1 項第 2 款則係針對裝載整體物品超重所為之特別規定至明。故原處分有適用法令錯誤之情形，另原告或有違反道交條例第 29 條第 1 項第 2 款規定之情，且原告所有此種巨型曳引車專門吊載重型機具，經常使用於國家重大工程、救災、急難救助之用，申請時常緩不濟急。原告聲明原處分撤銷。

被告答辯略以，依據交通部函釋，有關汽車裝載整體物品有超重且未請領臨時通行證之違規行為，應屬兩種違規行為，參考交通部函，對數行為違反數個行政法上義務規定者，應分別處罰。又道交條例第 29 條第 1 項第 2 款所處罰之態樣，係著重在超載時未請領臨時通行證或未懸掛危險標誌，顯與本件原告超載之違規行為態樣有異，原告認原處分適用法律錯誤，應屬誤解。原告之營業大貨車核定總重為 35 公噸，惟經舉發機關過磅總重為 63.2 公噸，已逾核重之 35 公噸，超載違規明確，原處分據以裁罰並無違誤。答辯聲明原告之訴駁回。

三、判決要旨

就道交條例第 29 條第 1 項第 2 款及第 29 條之 2 第 1 項之適用，實務上曾有見解認為係特別法與普通法之關係，於汽車裝載整體物品有超重，而未請領臨時通行證之情形，認應優先適用道交條例第 29 條第 1 項第 2 款規定裁罰，而不得適用道交條例第 29 條之 2 第 1 項規定。

此見解大體係認為道交條例第 29 條第 1 項第 2 款及第 29 條之 2 第 1 項均係基於管制汽車裝載超重之目的而定，僅構成要件有所區隔，屬法規競合關係。惟上開見解為本院所不採，因依道交條例第 29 條第 1 項第 2 款及第 30 條第 1 項第 1 款規定裁罰，係屬「行為」之管制，與道交條例第 29 條第 1 項第 1 款及第 29 條之 2 第 1 項管制「結果」之規範目的不同。而卷附原告所有車牌號碼「貨車裝載整體物品臨時通行證」為例，該車核定總重為 36.8 噸，為載運整體物之必要，僅得放寬至 49 噸，是載運整體物後之總重逾 49 公噸者，仍屬違章，由於非屬未請領臨時通行證之情形，是無道交條例第 29 條第 1 項第 2 款，僅得依道交條例第 29 條之 2 第 1 項規定裁處。倘依上開實務見解所主張，裝載整體物超重且未請領臨時通行證者，應適用罰鍰額度較輕之道交條例第 29 條之 2 第 1 項第 2 款裁處，而領得臨時通行證，惟仍超重者，即超過臨時通行證核定之總重，則適用道交條例第 29 條之 2 第 1 項及第 3 項裁罰，豈不鼓勵有裝載整體物需求之汽車駕駛人不要申請臨時通行證，以適用處罰較輕之規定，如此一來，即有輕重失衡之情，並衍生管制之漏洞，顯非立法本意。本院以為道交條例第 29 條第 1 項第 2 款與第 29 條之 2 第 1 項規定之規範目的不同，非屬法規競合關係，是汽車所有人之行為同時該當於二者所定之構成要件者，應視其違章態樣，分別依行政罰法第 24 條第 1 項想像競合，或行政罰法第 25 條併罰之規定予以裁處。

本件被告依道交條例第 29 條之 2 第 1 項規定予以裁罰尚非無據，故原告雖主張被告應依道交條例第 29 條第 1 項第 2 款予以裁罰，而非第 29 條之 2 第 1 項云云，且被告未另依道交條例第 29 條第 1 項第 2 款規定就其未申請臨時通行證之行為予以裁罰，係原告前開主張，為本院所不採。依據舉發通知單上違規事實記載，本件應可推認原處分認定營業貨運曳引車領有臨時通行證，且超載 15 公噸。該車駕駛所出示之「貨車裝載整體物品臨時通行證」，係該車之臨時通行證，所載之核定總重為 49 公噸，故本件之裁罰應屬未領得臨時通行證，而載運挖

土機，且有過磅總重(63.2)公噸逾核定總重(35 公噸)之超重情事。就此，原處分認定領有臨時通行證及關於超載噸數之計算均有錯誤，而有違法之情，無從維持。綜上，被告依道交條例第 29 條之 2 第 1 項規定予以裁罰，固非無據，原告之主張尚無可採，惟原處分所認定之事實基礎有誤，難認合法，自應予以撤銷，由被告另為適法之處分。

四、判決評析

本案主要爭點在於有關道路交通管理處罰條例第 29 條第 1 項第 2 款及第 29 條之 2 第 1 項之適用，上開兩條款是否係特別法與普通法之關係，是否係屬法規競合關係等。本案原告認為其所載運者為不可分割之挖土機，應適用道交條例第 29 條第 1 項第 2 款，即「裝載整體物品有超重、超長、超寬、超高，而未請領臨時通行證，或未懸掛危險標誌。」，而非同條例第 29 條之 2 第 1 項及第 3 項，其規定大略係指汽車裝載貨物超過核定之總重量者，依據超重比例加重處罰。本案法院判決認為，道路交通管理處罰條例第 29 條第 1 項第 2 款與第 29 條之 2 第 1 項規定之規範目的不同，非屬法規競合關係，是汽車所有人之行為同時該當於二者所定之構成要件者，應視其違章態樣，分別依行政罰法第 24 條第 1 項想像競合，或行政罰法第 25 條併罰之規定予以裁處⁵¹。

就上述相關部分評析，首先應針對立法上二條款之設計問題，法院雖認為二條款規範目的不同，並非法規競合，然而整體而言，若以防止超載之目的而言，兩者其實難以論斷區分⁵²。就此法院以規範目的不同，並非法規競合，亦即認定此為完全不同之規範條款，如此認定，究其原因，除了依據法理外，主要乃深究其立法本意，故在本案判決書中云：「實務見解所主張，裝載整體物超重且未請領臨時通行證

⁵¹ 蔡志方，同註 33，頁 100-102。

⁵² Vgl. Josef König, Eingriffsrecht—Maßnahmen der Polizei nach der Strafprozessordnung und dem Polizeigesetz Baden-Württemberg, 2. Auflage, 2001, S. 68 ff.

者，應適用罰鍰額度較輕之道交條例第 29 條第 1 項第 2 款裁處，而領得臨時通行證，惟仍超重（即超過臨時通行證核定之總重）者，則適用道交條例第 29 條之 2 第 1 項及第 3 項裁罰，豈不鼓勵有裝載整體物需求之汽車駕駛人不要申請臨時通行證，以適用處罰較輕之規定，如此一來，即有輕重失衡之情，並衍生管制之漏洞顯非立法本意。」

故本文認為道路交通管理處罰條例有關超載之規定，上述第 29 條及第 29 條之 2 應整併修正以明確整體物品之超載以及非整體物品超載等裁罰規定。本案法院判決，汽車所有人之行為同時該當於上述兩條款所定之構成要件，應視違章態樣，分別依行政罰法第 24 條第 1 項想像競合，或行政罰法第 25 條併罰之規定予以裁處。亦即，本案應依行政罰法所規定一行為不二罰或數行為併罰之理論予以裁處，故在此必須先論斷原告甲違規超載係屬一行為或數行為，若屬一行為則應就上述二條款，從一重處罰，即適用道交條例第 29 條之 2 第 1 項及第 3 項裁罰，若屬二行為則依據上述二規定予以併罰⁵³。然而超載行為係屬一行為或數行為，究其性質一方面可視為一種作為的「狀態犯」，主要在於其超載之構成要件行為之實現雖已結束，但實際上其違法超載結果仍然存在，然而另一方面也可認為即由於實現違規超載構成要件所形成之違法狀態，有意地或無意地維持下去，而視為「繼續犯」。在此，原告甲之超載行為可視為法律上之一行為，應適用較重之道交條例第 29 條之 2 第 1 及第 3 項規定予以裁罰，僅因原處分所認定之超載各項事實之基礎有誤，而予以撤銷⁵⁴。

五、小結

在超載案例中，此項超載行為事涉道交條例第 29 條第 1 項第 2 款

⁵³ Vgl. Georg Huttner, Handbuch für die Ortpolizeibehörden Baden-Württemberg, 3. Auflage, 2005, S. 122 ff.

⁵⁴ 洪家殷（2003），〈行政法院裁判中有關違反秩序行為態樣之檢討〉，載：《行政法實務與理論（一）》，頁 3-6，元照出版公司。

與第 29 條之 2 第 1 項及第 3 項之裁罰，本文認為針對立法上二條款之設計問題，法院雖認為二條款規範目的不同，並非法規競合，然而整體而言，若以防止超載之目的而言，兩者其實難以論斷區分。故本文認為道路交通管理處罰條例有關超載之規定，上述第 29 條及第 29 條之 2 應整併修正以明確整體物品之超載以及非整體物品超載等裁罰規定。又本案超載行為可視為法律上之一行為，應適用較重之道交條例第 29 條之 2 第 1 及第 3 項規定予以裁罰，僅因原處分所認定之超載各項事實之基礎有誤，故法院應予撤銷。

伍、結語

整體而言，在法治國家依法行政原理下，交通違規之取締均關係交通執法正當程序之實踐，在此包含交通舉發執法之概說、多階段程序與職權不舉發。此正當程序首先係由交通舉發啟動，本文認為交通舉發應屬於廣義之警察舉發行為。又最主要之正當程序在於交通執法應符合多階段程序之法理，道路交通違規之處罰過程，其程序主要可分為三個階段，第一階段為稽查，第二階段為舉發與移送，第三階段為受理與處罰。另交通警察若擁有職權不舉發之完全裁量權，在另一層面將出現風紀或紀律問題。因此，針對此警察機關應就各種交通違規處理情況作成「行政規則」，前述所定處理細則仍有所不足。亦即，統籌規定何種情形始得以勸導或糾正代替舉發，何種情形則不許，並且能考量各地交通狀況，以便讓基層員警合理合情執法。

另針對一行為不二罰理論之探討，最通常論述「一行為」，則區分為「自然一行為」與「法律一行為」。依據德國法理論，所謂「自然單一行為」係指行為只有一個動作，或是有多數動作，而在多數動作兼具有直接的時間及空間關係，當第三人以自然的觀察方式觀察時，可以認為其整體的活動是一個單一的綜合作為。「法律的單一行為」係指結合多數自然意義的動作成為單一行為，而此種單一行為只構成一

個違法，並只得受一個行政罰之處罰。而在行政罰與刑罰競合處罰時，一般以量的區別說而言，若從評價的觀點而言，當行為人就其行為已被科以較重之處罰時，國家應已達到制裁之目的，不得再行處罰，否則將逾越必要之程度，不符比例原則之要求。

經由上述地方法院行政訴訟判決之評析，整體而言，相對上法院判決撤銷原交通處罰處分之案件在比例上並不高，然而此種趨勢與其他一般行政訴訟案件相比並無太大差異，惟人民涉及交通違規處分之普遍性較其他一般行政事件為多，故此趨勢顯示人民在行政訴訟中勝訴之機率仍不高，因此相對人應提出相關證據並有充分理由才能達成訴訟目的。以本文所評析之超載案件而言，除了交通舉發應符合正當程序外，本文認為道路交通管理處罰條例有關超載之規定，該條例第 29 條及第 29 條之 2 應整併修正以明確整體物品之超載以及非整體物品超載等裁罰規定。又本案超載行為可視為法律上之一行為，應適用較重之道交條例第 29 條之 2 第 1 及第 3 項規定予以裁罰，僅因原處分所認定之超載各項事實之基礎有誤，故法院應予撤銷。

參考文獻

一、中文文獻

- 李建良（2001），《行政程序法實用》，學林出版公司。
- 李惠宗（2002），《行政法要義》，元照出版公司，增訂二版。
- 李震山（2007），《警察行政法論》，元照出版公司。
- 呂月瑛（2006），《一事不二罰之研究》，國立中正大學財經法律研究所碩士論文。
- 吳庚（2010），《行政法理論與實用》，台北：自印。
- 洪文玲（2005），〈行政調查制度之研究〉，載：《警察法學》，4 期，頁 403-455。
- 洪家殷（2006），〈違規停車連續處罰相關問題之探討—以釋字第六

- 四號解釋為中心>，載：《月旦法學雜誌》，129期，頁179-196。
- 林素鳳（2004），〈交通標誌及違規車輛拖吊等法律問題—兼評高雄高等行政法院八十九年度訴字第一二六九號判決及最高行政法院九十一度判字第一五四八號判決〉，載：《月旦法學雜誌》，104期，頁225-237。
- 林錫堯（2005），《行政罰法》，元照出版公司。
- 林錫堯（2006），《行政法要義》，元照出版公司，3版。
- 柯耀程（2005），〈刑法關於行為數之判斷〉，載：《警察法學》，4期，頁177-210。
- 洪家殷（2003），〈行政法院裁判中有關違反秩序行為態樣之檢討〉，載：《行政法實務與理論（一）》，頁1-26，元照出版公司。
- 洪家殷（2006），《行政罰法論》，五南出版公司。
- 陳敏（2007），《行政法總論》，新學林出版公司。
- 陳景發（2009），〈論道路交通違規事件之舉發與處罰〉，載：《警大法學論集》，16期，頁95-149。
- 董保城（1995），〈德國行政檢查法制—以工商業為例並兼論我國工商業檢查〉，載：《政大法學評論》，53期，頁91-110。
- 鄭善印，〈行政罰法之行為論〉，行政罰法對警察工作之影響學術研討會，中央警察大學，2005年12月，頁49-54。
- 廖義男（2007），《行政罰法》，元照出版公司。
- 蔡志方（2006），《行政罰法釋義與運用解說》，三民書局。
- 蔡震榮（2004），〈論行政罰上一事不二罰之原則〉，載：《公法學與政治理論論文集—吳庚大法官榮退論文集》，頁540-567，元照出版公司。
- 蔡震榮（2006），〈論釋字第六○四號解釋對交通裁量之影響〉，載：《台灣本土法學》，78期，頁31-48。
- 蔡震榮/王曰諾合著（2005），〈簡論警察公權力措施〉，載：《警察法學》，4期，頁261-262。

蔡震榮/鄭善印著（2008），《行政罰法逐條釋義》，新學林出版公司。

二、德文文獻

Bohnert, Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, hrsg. Karlheinz Boujong 2000.

Dürig, Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage, 1991.

Erich Göhler, Ordnungswidrigkeitengesetz, 14. Auflage, 2006.

Georg Huttner, Handbuch für die Ortspolizeibehörden Baden-Württemberg, 3. Auflage, 2005.

Günter Rosenkötter, Das Recht der Ordnungswidrigkeiten, 4. Auflage, 1995.

Janiszewski/Jagow/Burmann, Straßenverkehrsrecht Kommentar, 2006, 19. Auflage.

Joachim Bohnert, Ordnungswidrigkeitenrecht—Grundriss für Praxis und Ausbildung, 2. Auflage, 2004.

Josef König, Eingriffsrecht—Maßnahmen der Polizei nach der Strafprozessordnung und dem Polizeigesetz Baden-Württemberg, 2. Auflage, 2001.

Krause/Nehring, Strafverfahrensrecht in der Polizeipraxis, 1978.

Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Auflage, 2004.

Uwe Thieß, Ordnungswidrigkeitenrecht, 2001.

Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht, Bd III, 7. Auflage, 2010.

Wolfgang Mitsch, Recht der Ordnungswidrigkeiten, 2. Auflage, 2004.

Wolf-Rüdiger Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 7. Auflage, 2011.

Würtenberger/Heckmann/Riggert, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 5. Auflage, 2002.

Reporting of Overload Traffic Violation and the Principle of Double Jeopardy - with comments on the No. 24 administrative judgments of Taipei District Court in the year of 102

Cheng-Ken CHEN

Abstract

Reporting of traffic violation has huge influences on human rights. It plays an important role in the administration as well. A violation may apply in several regulations, resulting in multiple penalties. This is related to the theory of Double Jeopardy on the administrative law. Therefore, this paper will shed light on reporting of traffic violation and the principle of Double Jeopardy. Discussions will be made on the judged cases in the court to affirm the practical operation. As for the reporting of traffic violation, issues relating to the introduction of the traffic violation enforcement, multi-stage of traffic violations and right of not reporting traffic violations will be included. Regarding the principle of Double Jeopardy, we will discuss the concepts of the principle of Double Jeopardy, the related principles with the Constitutions, the Administrative Penalty Regulation, the theory of single behavior, and concurrence of penalties. Based on the above theories, this paper comments on the judgment of overloading cases. It is argued that modifications should be made relating to the overloading regulations in Section 29 and No.2 of Section 29 of the Traffic Regulations on Administrative Penalties. Moreover, the case of overloading behavior is considered to be a behavior in the law, so it should follow some more

severe regulations, No. 1 and 3 in Action 2 of Section 29. Based on the wrong judgement of the overloading facts in the original penalty, the court shall revoke the case.

Keyword: traffic reporting, police reporting, right of not reporting , administrative penalties, concurrence, multi-stage action.

