

論一行為不二罰——以交通秩序罰為探討重心

陳正根*

摘 要

一行為不二罰與一事不二罰究竟是否相同或不同，本文首先探討兩者之區別。一般而言在行政法之理論與實務上，即出現兩者混合使用之情形。一事不二罰之原則原為刑事法上的概念，是指同一行為不得受到二度或二度以上之處罰，而一行為不二罰原則係單純就事件實體內涵，指出國家不得對於人民之同一行為，以相同或類似之措施多次地處罰。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。而論述「一行為」，依據我國法以及德國法理論，則區分為「自然一行為」與「法律一行為」作為各項問題之論述基礎。「一行為不二罰」之原則，相關問題之探討則擴及至行政罰與執行罰之區隔，以及行政罰與刑罰之競合。又現代社會中交通行為與人們有密切不可分的關係，交通行政已經成為國家行政之重要內涵，所以交通行政中有關違規處罰之研究與探討相當重要，本文之探討亦即突顯其重要性，從交通基本

* 德國杜賓根大學法學博士，國立高雄大學法律系專任助理教授

權之概念出發，以交通基本權之保障與限制為觀點，針對處罰之重要類型如違規超速、違規停車與酒醉駕車等等，探討其本質並檢驗其在「一行為不二罰」原則下之適用，相關結論據以作為未來修正處罰規定之建議。

A Study on the Singularity act with impunity --- A Focus on the punishment of traffic irregularities

Chen, Cheng-Ken

Abstract

Whether "singularity act with impunity" and "impunity Singularity" are the same or different is an issue of great interest. This paper first explores the difference between the two terms. Generally, a mix of the two cases exists in the theory and practice of administrative law. Impunity Singularity originates from the concept of the criminal law, meaning that the same conduct may not be punished a second or more times. Principles of impunity singularity, by contrast, have entity connotation on the incident, pointing out that those who conducting the same behavior cannot be punished with the same or similar measures on many occasions. After Taiwan's Administrative Punishment Law was enacted, the concept of impunity singularity has been expressly used in the acts. Since then, administrative penalty of impunity singularity include the concept and content of impunity singularity. The discussion of the "acts" is based on Taiwan's law and Germany's theory, to distinguish "a natural act" and "a legal act" in addressing the above the issues. According to Principles of "impunity singularity", the relevant issue

of impunity is extended to the implementation of the impunity of the segment, and the competing of administrative fines and penalties. And traffic behaviors are closely related to people in modern society. Traffic has become the important content of the national administration, so it is of great importance to discuss the administration and punishment on traffic irregularities. The current paper discusses the basic concept of traffic rights, protection of traffic rights, and limitations of traffic rights. Examinations of punishment for violations such as speeding, drunk driving and illegal parking, in the "singularity act with impunity" are made and conclusions as well as recommendations are offered for act amendment in the future.

論一行為不二罰——以交通秩序罰為探討重心

陳正根

目 次

壹、前言	
貳、一事不二罰與一行為不二罰	
一、概說	
二、一事不二罰	
(一) 概念與憲法定位	
(二) 美國法與德國法理論	
(三) 釋字六〇四號解釋	
(四) 綜論	
三、一行為不二罰	
(一) 概念與憲法相關原則	
(二) 行政罰法之規定	
(三) 綜論	
四、小結	
參、單一行為論與處罰的競合	
一、自然的一行為與法律的一行為	
二、行政罰與執行罰之區隔	
三、行政罰與刑罰之競合問題	
四、小結	
肆、交通秩序罰之適用探討	
一、交通權益之保障與限制	
二、交通秩序罰之定位	
三、重要違規處罰之適用探討	
(一) 違規超速與連續闖紅燈	
(二) 無照駕駛、車輛超載與違規改裝車箱	
(三) 違規停車	
(四) 酒醉駕車	
四、小結	
伍、結語	

關鍵字：一行為不二罰、一事不二罰、自然一行為、法律一行為、
行政罰、秩序罰、交通秩序罰、交通基本權、違規處罰。

Keywords : Singularity act with impunity, impunity Singularity, a
natural act, an act legal, administrative punishment,
punishment order, traffic order impunity, transport
to disciplinary action.

壹、前言

對於人民同一違法行為是否容許國家做出多次制裁，乃有所謂「一行為不二罰」原則之適用，此原則原本為刑事法上所恪遵並予於落實與貫徹，然而近年來在行政法方面，亦引起注意，尤其在我國行政罰法制定實施後，對於行政罰適用「一行為不二罰」原則之情形，更引起廣泛以及深入的討論。在我國文獻亦常出現「一事不二罰」之用語，一事不二罰與一行為不二罰究竟是否相同或不同，一般而言在行政法之理論與實務上，即出現兩者混合使用之情形，因此本文擬就二者之理論、法源依據、憲法位階以及行政法上之理論基礎等作一探討。又在一行為不二罰之概念下，有關行為之概念與理論亦屬相當重要，亦即何謂「一事」以及「一行為」，有關連續行為與繼續行為相對於單一行為之關係等。另在行為之競合理論下，行政罰與執行罰之區隔以及行政罰與刑罰競合之處罰均值得一併探討。

在現代社會中交通行為與人們有密切不可分的關係，交通行政已經成為國家行政之重要內涵，所以交通行政中有關違規處罰之研究探討，其重要性不言自明。尤其，在釋字六〇四號針對違規停車問題作出重要解釋後，亦使得「一行為不二罰」以及「交通秩序罰」成為重要探討課題，所以本文於探討「一行為不二罰」原則之餘，擬以「交通秩序罰」之適用情形為探討重心，主要為突顯「交通秩序罰」研究之重要性。本文擬從交通基本權之概念出發，以交通基本權之保障與限制為觀點，針對違反道路交通管理條例之處罰重要類型如違規超速、連續闖紅燈、無照駕駛、車輛超載、違規改裝車箱與違規停車以及酒醉駕車等，探討其本質並檢驗其在「一行為不二罰」原則下之適用，以及探討此原則在個別法規之落實情形，相關結論後可據以作為未來修正處罰規定之基礎與方向，以避免交通秩序罰過度限制交通基本權，致使侵

犯人民應有的基本權利之保障。

貳、一事不二罰與一行為不二罰

一、概說

在我國法學文獻中常出現一事不二罰之用語，也常出現一行為不二罰之詞句，而一事不二罰與一行為不二罰究竟是否相同或不同，一般而言，不區分兩者而交叉使用者，大有所在，亦即出現兩者可以混合使用之情形。

因此本文擬就二者之理論、法源依據、憲法位階以及行政法上之理論基礎等作一探討。另自從我國行政罰法制定實施後，即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是否均包含一事不二罰之概念與內涵在內，均值得注意。

二、一事不二罰

(一) 概念與憲法定位

一事不二罰之原則原為刑事法上的概念，是指同一行為不得受到二度或二度以上之處罰，又稱為「禁止雙重處罰原則」(der Prinzip des Doppelbestrafungsverbot)，亦有學者稱為「重複處罰之禁止」。此項原則根源於刑事訴訟法上之「一事不再理」的概念，是指同一行為已受刑事判決確定，對該同一行為不得於程序法上再以刑罰追訴或處罰，而一般所稱「一事不二罰」是以「程序法」上的意義來理解，亦即，不得對同一行為，再度進行同樣之程序加以處罰¹。

¹ 蔡震榮，論行政罰上一事不二罰之原則，收錄於公法學與政治理論文集—吳庚大法官榮退論文集，頁 523-525，元照出版社，2004 年 10 月；王兆鵬，論一事不再理之憲法原則(上)，頁 52-54，台灣本土法學第 80 期，2006 年 3 月。

一事不二罰原則在大陸法系國家的法制史發展上，早期本來僅屬法律層次之原則，由於該原則具有類似訴訟基本權的特徵，在德國，乃至於歐洲逐漸發展成為憲法上的原則。不過在威瑪時代，德國上尚未將此原則納入憲法中，直到戰後制定基本法時，始於第 103 條第 3 項明文規定：「任何人不得因為同一行為，受到普通刑罰多次之刑罰。」²，禁止對同一行為重複刑罰，明確賦予其憲法上之地位³。在英美法系中，「一事不二罰原則」之相對應概念為「雙重危險禁止原則」。而受美國法影響甚深的日本，於昭和 21 年所制頒之新憲法亦以美國聯邦憲法為藍本，將「雙重危險禁止條款」亦明文納入日本憲法規定⁴。而我國憲法並無一事不二罰原則或雙重危險禁止原則之明文規定，但仍然有其憲法理論基礎，如本於對人性尊嚴、自由權之維護、法安定性之要求、比例原則、信賴保護原則及正當法律程序之具體化與延伸，並參酌大法官解釋及相關不同意見書，大法官已承認該原則之憲法定位，因此一事不二罰原則應為我國憲法所承認之基本原則⁵。

（二）美國法與德國法之理論

關於一事不二罰原則，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規定可以顯示其內涵。美國聯邦憲法第五修正案條文規定：「任何人不得因同一罪行，而使其生命或身體遭受兩次危險。」此賦予「雙重危險禁止原則」明確的憲法依據。美國聯邦最高法院在 *North Carolina v. Pearce* 案，進一步闡釋雙重危險條款所明確保護的三項利益：（一）禁止對於已經受無罪宣告之相同犯行，更行訴追。（二）禁止對於已受有罪判決宣告之相同犯

² Vgl. Bohnert, Einleitung, in: *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, hrsg. Karlheinz Boujong 2000, Rn. 134.

³ 洪家殷，行政罰法論，頁 120-122，五南出版社，2006 年 2 版。

⁴ 呂月瑛，一事不二罰之研究，頁 23，國立中正大學財經法律研究所碩士論文，2006 年 7 月。

⁵ 洪家殷，行政罰法論，頁 124-129，五南出版社，2006 年 2 版。

行，再次追訴。(三)禁止對於相同犯行施以多重處罰。前二者均是涉及訴訟法上的「一事不再理原則」⁶，以保護當事人權益，並維護法秩序之安定性，而第三項保護內涵為關於實體法處罰的情形，涉及公平與必要性原則。此條款亦包含下列多種核心價值：(一)該條款保護人民免於遭受不必要的窘困與犧牲以及心理上的創傷。(二)確保裁判的終局性，此對於社會秩序而言，具有實質的重要性，蓋連續不斷的調查與追訴，將對於人民的隱私生活造成嚴重侵擾。(三)避免人民受到來自政府不合理騷擾行動。(四)避免檢察官對於相同案件事實於重啟新的訴訟程序時，以不同理由予以論罪⁷。雙重危險禁止條款本屬於正當法律程序之一環⁸，其所隱含之核心價值，縱然描述方式不同，稽其精神與法治國家原則不謀而合，並係基於人性尊嚴之維護，法安定性之要求，信賴保護原則，以保障基本人權。

德國基本法第 103 條第 3 項規定：「任何人在一般刑事法律中不得基於同一行為多次受罰。」是指針對行為人同一行為的重新追訴，基本上是不被許可的，此為一程序法上的基本權，擔保一個主觀公法合憲請求權，屬於所謂的「消極的防衛權」，擔保個人有請求一行為不得多次處罰之權，不得對已有罪或無罪確定判決之事件重新起訴。在程序法上，一事不二罰之原則表現出「程序上之中止阻斷」多次處罰，其主要適用在刑事罰上不得多次之處

⁶ 王兆鵬，論一事不再理之憲法原則（上），頁 51-53，台灣本土法學第 80 期，2006 年 3 月。

⁷ 呂月瑛，一事不二罰之研究，頁 13-15，國立中正大學財經法律研究所碩士論文，2006 年 7 月。

⁸ 法治斌，試讀一事不二罰，頁 305-307，收錄於台灣行政法學會學術研討會論文集（1999），元照出版社，2001 年。美國最高法院甚早即採擴張解釋，將此條款適用涵蓋所有法益受損之情形，然又曾於 1937 年一度拒絕將此條款之適用範圍，經由第 14 調正當法律程序條款之轉介，延伸進入州法之層次，以約束州政府公權力之行使。但於 32 年後已改弦更張，承認此條款之規定得為正當法律程序所包容，而間接適用於各州。

罰⁹。在德國，一事不二罰亦適用於秩序違反法（Gesetz über Ordnungswidrigkeiten），該法第 84 條第 1 項規定：「已具確定判決之罰鍰或法院對違反秩序行為或犯罪行為已作出確定判決時，同一行為不得再以違反秩序追訴。」第二項前段規定：「對違反秩序行為已作出確定判決時，同一行為不得再以犯罪行為追訴。」德國法院亦得作出罰鍰之決定，而法院作出罰鍰決定之效力與行政機關裁罰決定之效力不同。本條之「一事不二罰原則」規定，共分為三種情形：第一，對一已具「確定力」的裁罰決定，行政機關或法院不得對該同一行為再以違反秩序追訴，亦即，同一行為不得兩次違反秩序處罰。其次，已具「確定力」的法院若已作出裁罰判決，則該判決對後來的刑事追訴仍有「一事不二罰原則」之適用。第三，已具「確定力」的行政機關裁罰決定，並無中止阻斷事後對同一行為刑罰之追訴，此種情形即所謂「一事不二罰原則」受限的適用，亦即行政機關裁罰決定並無中斷阻止事後對該同一行為的刑事追訴¹⁰。

（三）釋字六〇四號解釋

然而一事不二罰與一行為不二罰所規範之內容究竟是否相同或不同，經由大法官釋字六〇四號解釋，彭鳳至大法官提出：「一事指一個事件，『事件』則依『自然觀點去判斷的一段生活過程』，目的在界定確定判決確定力的範圍。由於德國基本法第一〇三條第三項所規定『事件』的概念，特別強調一件刑事判決確定後，與其與相關的另一刑事追訴程序是否為重複處罰的情形，故以該國刑法第五十二條、第五十三條規定的刑事實體法上行為的概念本不一致，而較接近德國刑事訴訟法第一五五、第二六四條所規

⁹ Vgl. Fliedner, Die verfassungsrechtlichen Grenzen mehrfacher staatlicher Bestrafungen aufgrund desselben Verhaltens, AöR 1974, S. 252 f.

¹⁰ 蔡震榮，論行政罰上一事不二罰之原則，收錄於公法學與政治理論文集—吳庚大法官榮退論文集，頁 540-542，元照出版社，2004 年 10 月。

定的刑事訴訟法上行為的概念。」另許玉秀大法官所持意見大致相同，其認為：「德國基本法第一〇三條第三項規定的同一事實只受一次處罰，其中同一事實的概念，始終是討論的重心，德國憲法文獻的說明當中，只有一點是清楚的：這個『事實』的概念與德國刑法想像競合（事實單一）及實質競合（事實多數）的『事實』並不完全相同。如果就程序法上一事不再理的意義而言，一事就是一個案件，一個案件當然未必是一個行為。」從上述的觀點可得出，一事不二罰是針對同一事件不得再追訴或重複處罰，此即所謂的「程序障礙」，透過此阻斷對同一事件的追訴或處罰。

此號解釋大法官對於道路交通管理處罰條例 85 條之 1 有關違規停車之連續處罰規定，已表達出其明確之見解，加上個別大法官之協同意見或不同意見，顯示出大法官之各種態度，雖然意見未必完全一致，惟確已深入思考過相關問題。針對連續處罰有無牴觸一事（行為）不二罰原則，本號解釋既視立法者藉由舉發之次數，以認定違規之次數，屬多數行為，故推論無一事（行為）不二罰原則之適用，惟並未對此原則之內涵有所闡釋。另將其解釋為法律上的多數行為並處以多次之處罰，實不符該行為之本質，且應非正確之立法目的，亦是對人民權利之過度侵害。而本號解釋以「每逾二小時」為連續舉發之標準，認為尚未逾越必要之程度，但仍以此種授權連續舉發之目的及範圍，宜以法律定之。對此，以每逾二小時為連續處罰之標準，其根據理由卻不明確，並不符合行政罰之明確性原則之要求，因此實難進一步推論是否符合比例原則¹¹。有關本號解釋之其他論述，本文於第肆：交通秩序罰之適用探討，有關違規停車部分繼續詳為探討。

¹¹ 洪家殷，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，頁 188-190，月旦法學雜誌，2006 年 2 月。

（四）綜論

因此，一事不二罰是指程序法上之「事件」，可說是源自於刑事訴訟法上之「一事不再理原則」，並涉及所謂的「訴訟基本權」（Prozeßgrundrecht）。詳言之，其本係單純屬於法律層次之刑事程序法上問題，為刑事訴訟上常用之一事不再理原則，即當法院判決具有確定力後，將不容許對同一行為再進行新的刑事程序。此原則具有阻斷效力（Sperrwirkung），可保護被告免於再一次成為其他刑事程序之標的¹²。而在我國行政罰法制定實施後，一事不二罰在行政罰之適用，即稱一行為不二罰，其是指如行政罰法第 24 條所稱的「一行為違反數個行政法上義務」的「想像競合」，著重在實體法上之行為數之計算，兩者著重之重點明顯有所不同。但一事若僅是處理一行為時，則兩者會產生重疊的現象，只是發生的時間有先後而已¹³。針對一行為不二罰之概念，本文將於下一節詳細論述。

三、一行為不二罰

（一）概念與憲法相關原則

前述一事不二罰與一行為不二罰究竟是否相同或不同，一般而言，不區分兩者而交叉使用者，大有所在，亦即出現兩者可以混合使用之情形。然而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，

¹² 洪家殷，違規停車連續處罰相關問題之探討——以釋字第六〇四號解釋為中心，頁 195-196。

¹³ 蔡震榮，論釋字第六〇四號解釋對交通裁量之影響，頁 34，台灣本土法學第 78 期，2006 年 1 月。針對此進一步指出，例如釋字第 503 號解釋，行為罰與漏稅罰間，若行為罰已經先處理過，該處分已經確定時，其雖屬較輕之處罰，但就該行為即不得作處罰較重的漏稅罰，在此產生了兩者有重疊之現象。

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¹⁴。

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，等於已就其過錯贖罪，國家即不應再次予以制裁¹⁵。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。故基於比例原則之要求，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¹⁶。

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

¹⁴ 洪家殷，違規停車連續處罰相關問題之探討—以釋字第六〇四號解釋為中心，頁 189-190，月旦法學雜誌第 129 期，2006 年 2 月。

¹⁵ Vgl. Dürig, Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage, 1991, Rn. 124 ff.

¹⁶ 同前註第 13。

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適用¹⁷。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 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」¹⁸。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¹⁹。

（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

¹⁷ 參閱吳庚釋字第 337 號解釋之不同意見書。

¹⁸ 李惠宗，行政法要義，頁 502，增訂二版，2002 年 10 月。

¹⁹ 蔡震榮，論行政罰上一事不二罰之原則，頁 545-547。

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。

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」²⁰。

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

²⁰ 蔡志方，行政罰法釋義與運用解說，頁 98-100，三民書局，2006 年 11 月。

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²¹。

（三）綜論

一行為不二罰原則如前所述係指國家不得對於人民之同一行為，以相同或類似之措施多次地處罰，而其適用範圍究竟有多廣，是否刑罰及行政罰均包含在範圍內，另是否僅限於實體上之處罰，抑或亦涵蓋程序上之訴訟行為。經依前述歸納我國學者等相關見解，有認為廣義上可包含刑事制裁，適用於刑事訴訟程序之「一事不二罰原則」，以及行政罰之行政制裁程序之狹義「一行為

²¹ 蔡志方，行政罰法釋義與運用解說，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，行政罰法之理論與案例，頁 127；蔡震榮、鄭善印，行政罰法逐條釋義，頁 383。

不二罰」。亦有學者認為可包括訴訟法上之程序障礙之一事不再理，以及實體上規定行為次數或處罰次數與方式間問題之一行為不二罰。綜之，一行為不二罰原則具有憲法上之位階，且其本意係在禁止國家對人民之同一行為施以多次的處罰，而國家之處罰行為，未必只侷限於刑罰或行政罰時，則此原則之適用範圍應可涵蓋所有的國家制裁行為。此外，國家之處罰措施，既可分成實體及程序兩部分，程序部分尚有訴訟程序及行政程序，同樣應皆可涵蓋在此原則之內。因此，在實體法上，一行為不得適用處罰規定之多次處罰，不論是刑罰法規或行政罰法規；程序法上，刑事訴訟程序或行政訴訟程序之一事不再理，可認屬本原則之下位概念，另在行政處罰程序中，對於已確定之同一行為，應不得再任意開啟²²。

針對本文而言，著重探討於行政罰法所規定之一行為不二罰，因此與其密切相關之行為概念以及處罰競合問題，即為下文繼續探討之重心。

四、小結

一事不二罰之原則原為刑事法上的概念，是指同一行為不得受到二度或二度以上之處罰。此項原則根源於刑事訴訟法上之「一事不再理」的概念，是指同一行為已受刑事判決確定，對該同一行為不得於程序法上再以刑罰追訴或處罰，涉及所謂的「訴訟基本權」。而一行為不二罰原則係單純就事件實體內涵，指出國家不得對於人民之同一行為，以相同或類似之措施多次地處罰。一事不二罰與一行為不二罰究竟是否相同或不同，在我國行政罰法實施前，一般而言在行政法之理論與實務上，即出現兩者可以混合使用之情形。然而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

²² 洪家殷，違規停車連續處罰相關問題之探討—以釋字第六〇四號解釋為中心，頁 190-191，月旦法學雜誌第 129 期，2006 年 2 月。

罰之概念與內涵，因此兩者之區分已經不是探討重點，重要應是後面所探討的行為論，亦即何謂「一事」或「一行為」。另在美國以及德國，均有針對此原則之憲法規範，而在我國憲法上雖未有相當之條文為依據，然而可以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。

參、單一行為論與處罰的競合

一、自然的一行為與法律的一行為

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²³，行政罰則著眼於遵守行政法規，故難免有不同之判斷²⁴。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

²³ 柯耀程，刑法關於行為數之判斷，頁 184-186，警察法學第 6 期，2005 年 12 月。

²⁴ 林錫堯，行政罰法，頁 51-53，元照出版社，2005 年。

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)²⁵。

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²⁶。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²⁷。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²⁸，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：繼續違反是指行為人因故意或過失，持續地維持

²⁵ Erich Göhler, Ordnungswidrigkeitengesetz, 14. Auflage, 2006, S. 170 f.

²⁶ Vgl. Joachim Bohnert, Ordnungswidrigkeitenrecht— Grundriss für Praxis und Ausbildung, 2. Auflage, 2004, S. 34.

²⁷ 鄭善印，行政罰法之行為論，頁 50-52，中央警察大學行政罰法對警察工作之影響學術研討會論文集，2005 年 12 月。

²⁸ Vgl. Erich Göhler, Ordnungswidrigkeitengesetz, 14. Auflage, 2006, S. 171 ff.

實現單一構成要件的違反狀態²⁹。(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³⁰。

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³¹。「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（dauer 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

²⁹ 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.

³⁰ 蔡震榮、鄭善印，*行政罰法逐條釋義*，頁 53-58，新學林出版社，2006 年。

³¹ 廖義男，*行政罰法*，頁 210-212，元照出版公司，2007 年。

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³²。

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，如認為多數動作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³³。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」。綜合參考德國法理論（德國秩序違反法 § 19, 20 參照），行政罰之行為在理論上應如下圖解³⁴：

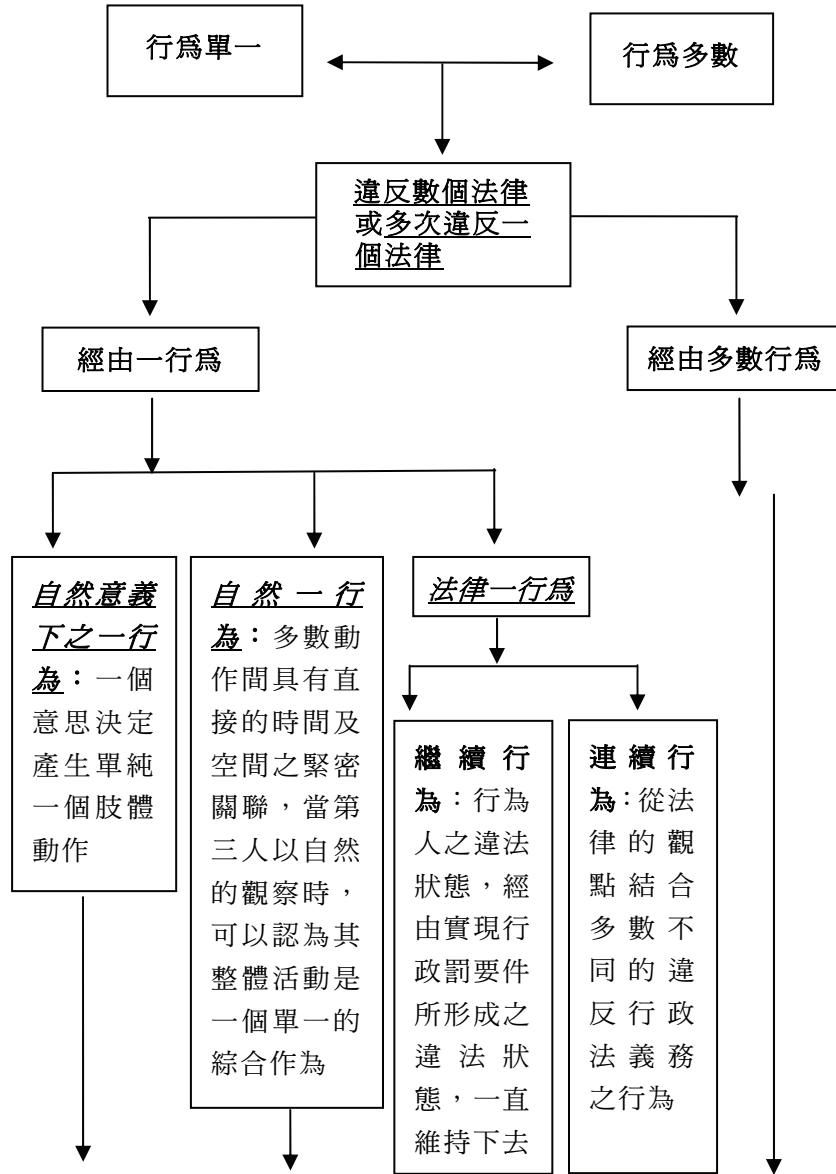
* 本圖名稱為「行政罰之行為論圖」，主要顯示行政罰與行為之關係，出自德國 Günter Rosenkötter 教授所著「秩序違反法」（Das Recht der Ordnungswidrigkeiten）一書，第 133 頁。

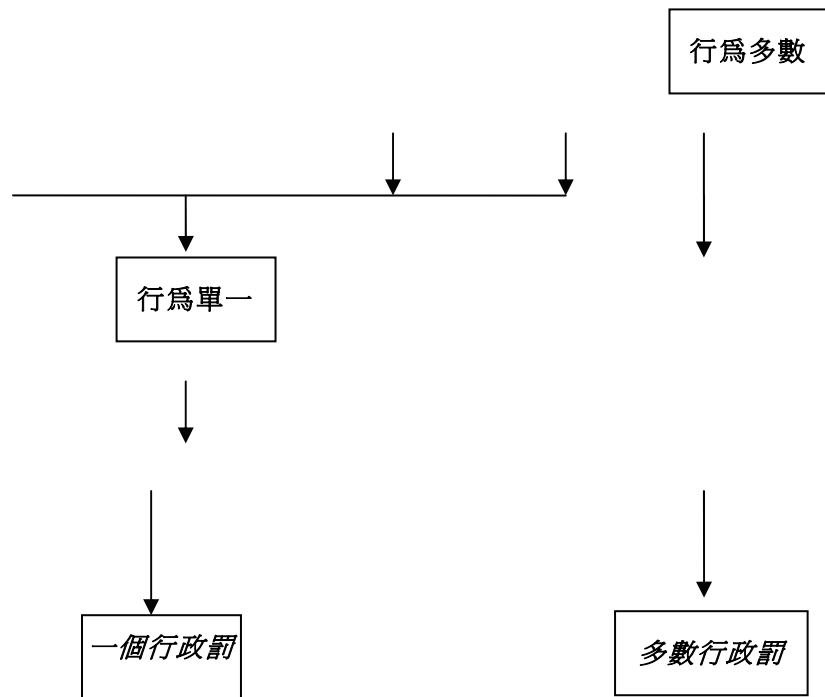
³² 洪家殷，違規停車連續處罰相關問題之探討—以釋字第 604 號解釋為中心，頁 191-193，月旦法學雜誌第 129 期，2006 年 2 月。

³³ 呂月瑛，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，2006 年 7 月。

³⁴ Vgl. Günter Rosenkötter, Das Recht der Ordnungswidrigkeiten, 4. Auflage, 1995, S. 133.

行政罰之行為論圖解





二、行政罰與執行罰之區隔

所謂行政罰主要係指秩序罰，可說是行政機關基於維持行政秩序之目的，對於過去違反行政法上之義務者，所施以刑罰以外之處罰，資為制裁之謂³⁵。而執行罰指為行政上之強制執行，係人民違反行政法上之義務，為督促其履行，以實現與該義務已履行之同一狀態，由行政機關採取行政上強制執行之手段³⁶。此兩者之共通點，在於皆係基於行政目的之達成，對於違反行政法上之義務者，所施加刑罰以外之不利益。兩者之差異，主要在於對象不

³⁵ 林錫堯，行政罰法，頁 42。

³⁶ 蔡震榮，行政執行法，頁 2-5，修訂三版，元照出版公司，2002 年。

同，即行政罰係對過去已違反行政法之義務者，基與制裁之特徵，所額外施加之不利益。本於處罰法定原則，對行為人處以行政罰，係以行為人於行為時是否符合法律所規定之構成要件為依據，至於行為後所造成之違法效果如何、違法狀態是否有所改善、行為人是否繼續從事其他違法行為等，則屬處罰輕重之衡量以及是否構成另一處罰要件之問題，與該違法行為是否應受行政罰之處罰無必然關係。不過，由於行政罰具有對於行為人施以額外不利益之制裁特徵，故其亦不排除有遏阻行為人違法之效果³⁷。

行政執行罰係以督促相對人履行其應盡之義務為目的，蓋相對人已有違反行政法上義務之情形存在，為督促其改善，所施加之強制手段，因此其重點並不在對該已存在違法行為之處罰，且是否已受到處罰並非其考量重點，而係要求其改善，故只要相對人一履行其義務，由於目的已實現，故強制行為即告結束。因此，在未改善期間，行政機關得不斷採取各種強制手段，以督促其履行。雖然此種督促手段亦會對相對人造成不利，然並非對過去行為之處罰。基此，在判斷行政機關對於違反行政法上義務者，所施加之不利益，究屬行政罰或行政執行罰，可根據該規定之對象及目的而定。倘係以過去已存之違法行為為對象，且基於制裁之目的時，應屬行政罰；若係以未履行之義務為對象，且目的在督促其履行或改善時，則歸於行政執行罰³⁸。

一行為不二罰在行政罰上有其適用，一違規行為經處罰確定後不得對同一行為再做處罰。但其並不適用在行政執行上，因為行政執行在設計上，是可對同一違規行為的進一步加以執行，甚至可提高怠金的額度。針對此之觀點為，行政法上為避免陷入一行為不二罰的嫌疑中，乃創造了行政執行的概念，一違規行為經

³⁷ 洪家殷，違規停車連續處罰相關問題之探討——以釋字第六〇四號解釋為中心，頁 182-183，月旦法學雜誌第 129 期，2006 年 2 月。

³⁸ 同前註。

處以秩序罰後，若其違規狀態仍繼續存在，且違反行政目的時，為排除此種違法狀態，行政機關得採取即時強制或透過告戒手段，限期命其改善，而進入另一種法律狀態³⁹。在執行當中，行政機關得就具體執行情形，可由一執行行為轉變成另一執行行為，例如由怠金轉變成代履行或甚至直接強制。因此，行政罰與行政執行在時間上的順序是，原則是行政罰處罰後，才有行政執行的問題，但有可能在針對同一行為第一次處罰時，兩者可以同時為之，例如處以違規行為的秩序罰並同時命其改善的告戒。處以秩序罰後，針對同一違規行為如有持續違規狀態即可實施告戒程序，此時原處分機關即進入執行階段，其可以就強制手段間作選擇⁴⁰。

三、行政罰與刑罰之競合問題

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⁴¹。

³⁹ Vgl. Erich Göhler, Ordnungswidrigkeitengesetz, 14. Auflage, 2006, S. 175 ff.

⁴⁰ 蔡震榮，論釋字第六〇四號解釋對交通裁量之影響，頁 42-44，台灣本土法學第 78 期，2006 年 1 月。

⁴¹ 洪家殷，行政罰法論，頁 133-135，五南出版社，二版，2006 年。

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⁴²。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⁴³。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⁴⁴。

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的法律評價，取決於是否一犯罪行為或一違反秩序實現

⁴² Vgl. Joachim Bohnert, Ordnungswidrigkeitenrecht— Grundriss für Praxis und Ausbildung, 2. Auflage, 2004, S. 35 f.

⁴³ Vgl. Wolfgang Mitsch, Recht der Ordnungswidrigkeiten, 2. Auflage, 2004, S. 205 ff.

⁴⁴ 林錫堯，行政罰法，頁 47-49，元照出版社，2005 年。

法律所規定特別情況⁴⁵。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⁴⁶。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。

四、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。另在行政罰與執行罰之區隔部分，倘係以過去已存之違法行為為對象，且基於制裁之目的時，應屬行政罰；若係以未履行之義務為對象，且目的在督促其履行或改善時，則歸於行政執行罰。又在行政罰與刑罰競

⁴⁵ Vgl. Erich Göhler, Ordnungswidrigkeitengesetz, 14. Auflage, 2006, S. 191 ff.

⁴⁶ 蔡震榮、鄭善印合著，行政罰法逐條釋義，頁 344-346，新學林出版社，2006 年。

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。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、交通秩序罰之適用探討

一、交通權益之保障與限制

有人類即有交通，若無交通則人類社會難以形成，交通為過去、當前與未來社會與個人發展不可或缺要素之一。人類社會工業化與都市化結果，固然帶給人類許多便利與進步，相對地亦帶來前所未有之衝擊與問題，交通問題即是其中之一。自從給付行政之概念以來，提供人民日常生活不可或缺之交通服務行政已經成為國家行政之重要內涵，是以交通事務對國家與人民之重要性，不言自明。由於隨著時代潮流及人權演進，人民享有交通安全、秩序與順暢以及道路使用權限，是一種主觀上公法的權利（ein subjektive-öffentliches Recht）⁴⁷，已經不是反射利益，而是直接可以落實予人民，使其據以要求國家應滿足其交通事務之基本需求的一種權利，而其權利若受到侵害，得據以請求救濟。交通既為人類社會必然之現象，且為先於國家即存在之事實，因此有關上述人民在交通基本事務上的權利，我國學者有稱為「交通基本權」，甚至認為此基本權應在憲法明定或概括規定，以確實保障人

⁴⁷ Vgl. Christof Hoffmann, Grundrechte und straßenrechtliche Benutzungsordnung, 2004, S. 1 f.

民的權利⁴⁸。

然而一項權益若要提昇為憲法所保障之基本權利之位階，則應視此基本權的重要性有多高，而釋憲者必須評價系爭基本權的重要性，例如我國大法官釋字第 603 號有關按捺指紋的資訊自決基本權以及釋字 443 號有關集會遊行基本權，並須進一步考量相互衝突的公共利益有多高，其是否屬於憲法層次的公共安全與秩序之法益。由於人民在交通上之權益，在我國憲法法理以及大法官解釋中並未直接提及交通基本權，因此是否成為憲法上保障的基本權，而以憲法 22 條予以概括規定之，此將繼續引起討論並且可能會處於爭議中，所以本文仍以交通權益為重點，而不以交通基本權為名作探討。然而基於交通權益之重要性，希望未來能經過更多的討論與研究，將交通基本權之認定問題，有進一步的確認與發展。

在我國憲法第二章所規定人民權利義務中，雖無交通基本權之明文規定，然而與交通有關係密切的基本權利則仍視為交通權益受保障之基礎，例如平等權⁴⁹、生存權⁵⁰、行動自由權⁵¹、財產

⁴⁸ 許文義，從憲法觀點論交通基本權及其限制，頁 91-93，八十九年道路交通安全與執法研討會論文集，中央警察大學交通警察學系主辦，2000 年。

⁴⁹ 平等原則與交通事務有關者，主要在於隱身於交通個別法規中，而執法機關於行政裁量應遵守平等原則並於發布命令時亦應遵守，另立法機關制定法規亦應遵守平等原則。

⁵⁰ 交通事故中常有傷亡情事發生，人民因為交通事故而死亡，卻是一種無法讓人民安全且安心生活的事實。交通事故的原因，個人行為固然是難脫責任，但國家交通政策之擬定與執行亦責無旁貸。基於尊重生命為現代民主法治國家施政之基本指標，並將之落實於憲法保障，因此國家實有義務及責任創造一個使人民之生命部受傷害的生活空間，此時在交通事務上，生存權之內涵就顯得相當重要。

⁵¹ 行動自由可分為消極與積極兩種，前者係指任何人得消極抵抗無法律依據之違反其意志之移動措施，在此執法需有憲法與法律明確授權依據。消極行動自由包括住居不受非法入侵之自由，積極行動自由指不需他人或機關事先許可欲往何方之自由，包括使用各種交通工具之行動自由，而從使用交通工具自由又可延伸為速度之自由。

權⁵²、訴訟權⁵³，另仍有憲法中未明文化之其他權利，如人格權、環境保護權以及身體不受傷害權等等。此種廣泛相關權利應保障人民之自由往來之交通為一重要權利，而請求國家予以保障，甚至進而請求國家有義務創造一個交通安全、秩序與順暢之生活空間。綜上，有關交通上之權益係為一綜合性權利，在我國憲法所規定除了中央與地方政府對於交通事務權限分配外，即為上述諸多憲法條文明定與交通事務有關之權益，此亦為保障交通權益之基礎內涵。另憲法第二十二條之概括規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序、公共利益者，均受憲法的保障」。此一規定，學說上稱為「憲法直接保障主義」，亦即憲法保障所有自由權利，人民之自由及權利只要消極不對社會共同體造成侵害，即應受憲法之保障⁵⁴。當前我國憲法中雖並無明定「交通基本權」之保障，然而交通權益之保障應可經由上述規定之精神，積極落實於法律中，然後敦促主管機關執行之。

人民在交通權益之保障，仍應以不侵害社會秩序、公共利益為前提⁵⁵，倘若個人為遂行其交通基本權及往來自由，而妨害社會秩序以及公共利益，例如超速、超載、違規停車以及酒醉駕車等交通行為，即不受保障，法律可以加以限制。在法律保障主義下，行政或司法機關對人民之自由及其他權利，雖不得擅加限制，而立法機關得以法律限制之。由此，交通權益之限制即以憲法第二

⁵² 在交通方面與人民財產權有關者，首先為直接因交通事故而對財產造成損失者，國家對於交通事故之損失負有防止之義務與責任。其次為違規「罰鍰」之處罰，亦關係人民之財產權之運用。

⁵³ 人民對於政府之交通事務各項行為，若有所不服可以提起救濟，關於交通事件之救濟途徑，則因當事人違反之法律不同，而使得救濟途徑有所不同，如依據道路交通管理處罰條例，不服交通處分則向普通法院提出聲明異議；而針對交通主管機關一般行政處分則應循行政爭訟，最終可向行政法院提起訴訟。

⁵⁴ 李惠宗，憲法要義，頁 317-320，元照出版社，2004 年。

⁵⁵ Vgl. Christof Hoffmann, Grundrechte und straßenrechtliche Benutzungsordnung, 2004, S. 3 f.

十三條規定為依據，憲法第二十三條規定：「人民之自由與其他權利，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。」此條文揭示了人民自由與其他權利之限制要件，基於公益動機以及其必要性而需以法律限制之。因此，為了維持交通秩序以及公眾利益，制定以道路交通管理處罰條例為主的交通秩序罰則，並對於違反者施以處罰，即為交通秩序罰，另對於惡性更重之交通違規行為，甚至處予刑事罰等，此皆為上述對於人民交通權益之限制規範與措施，而其中有關交通秩序罰之定位與重要違規型態等則為本文探討範圍。

二、交通秩序罰之定位與概念

交通行政事務所涉及之範圍與層面甚廣，依交通狀況之不同，應可包括陸路、水路、空路，單就陸路部分，又可分為鐵路、公路，而又以公路中之都市道路交通事務為主。進一步言，從國家行政權的作用是否具干預性質而言，行政約可概分為給付行政與干預行政兩種，前者重在積極興利，以服務為手段，創造交通便捷與福祉⁵⁶。後者則藉消極干預、制止、處罰以維護交通秩序，旨在防止交通危害之即將發生，並立即制止以及排除已發生之交通危害，而交通秩序罰即是以處罰為手段，達成維護交通秩序為目的之國家干預行政，在此亦即呈現出其定位⁵⁷。

若從交通法律體系觀察，道路交通管理處罰條例及其相關法令則係以干預行政為主要內容，有關道路交通危害防止與制止等部分，大都交由警察機關處理，如交通違法及事故之立即處置。其中危害發生後之處罰，主要為本文所探討之交通秩序罰，分由公路主管機關、警察機關或交通事故裁決機構為之⁵⁸。依據道路交

⁵⁶ Vgl. Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Auflage, 1985, S. 66 ff.

⁵⁷ Vgl. Schnebelt/Sigel, Straßenrecht Baden-Württemberg, 2. Auflage, S. 15 ff.

⁵⁸ 李震山，警察行政法論，頁 55-58，元照出版社，2007 年 9 月。

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之相關規定，道路交通違規之處罰過程，其程序可分為稽查、舉發、移送、受理、處罰等階段。另道路交通行人與慢車違規事項，舉發機關以及裁決機關都是警察機關，其餘有關違規之處罰機關為公路主管機關，舉發機關主要仍為警察機關。

交通秩序罰之法律性質為典型的行政處分，然而在道路交通中較為重要的「汽車違規」事件上，警察是現場的舉發機關，由於其並非最終裁決處罰機關，究竟其於現場所開具「舉發通知單」，其是否為行政處分，是否具有相當程度的處罰權，值得注意。此問題自司法院大法官釋字第四二三號解釋以來，已較無爭議，只不過此一行政處分，究為何種類之處分，則仍有不同意見，有認為類似德國之「暫時行政處分」，亦有學者認為此通知單僅係「確認違規事實」之處分⁵⁹。本文針對違反道路管理條例之處罰重要類型如違規超速、連續闖紅燈、無照駕駛、車輛超載、違規改裝車箱與違規停車等，首先作概念之介紹，再探討其在「一行為不二罰」原則下之適用情形，俾以更了解此原則在個別法規之落實，以上違規類型即為典型交通秩序罰。另針對酒醉駕車之探討，在於此一違規類型牽涉交通刑事罰與交通秩序罰，有關其競合情形本文亦在「一行為不二罰」之前提概念下一併探討。

三、重要違規處罰之適用探討

（一）違規超速與連續闖紅燈

一般所稱違規超速之型態係指汽車不遵守道路管制行為，目前依據道路管理處罰條例可分為在高速公路以及一般公路之超速違規型態，首先依據該條例第 33 條第 1 項規定，汽車行駛於

⁵⁹ 林素鳳，交通標示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法院九十一年度判字第一五四八號判決，頁 227-231，月旦法學第 104 期，2004 年 1 月。

高速公路、快速公路或設站管制之道路，不遵使用限制、禁止、行車管制及管理事項之管制規則而有下列行為者，處汽車駕駛人新臺幣三千元以上六千元以下罰鍰。其中第一款為：行車速度超過規定之最高速度或低於規定之最低速限。而上述高速公路超速違規即是違反此條款所規定：在高速公路行車速度超過規定之最高速限。其次在一般公路超速違規型態為依據該條例第 40 條規定，汽車駕駛人，行車速度超過規定之最高時速或低於規定之最低時速，除有第 43 條第 1 項第 2 款情形外，處新台幣一千二百元以上二千四百元以下罰鍰；而上述該條例第 43 條第 1 項第 2 款規定，行車速度超過規定之最高時速六十公里以上者，處汽車駕駛人新臺幣六千元以上二萬四千元以下罰鍰，並當場禁止其駕駛。

然而不管在高速公路或一般公路違規超速，針對其型態是多數行為、自然上一行為或法律上一行為對於是否可以連續處罰之法理基礎有相當大的影響。首先應從違規超速行為之法理與性質論述，再探討實定法上我國道路交通管理處罰條例之規定。超速行為在實務上理應是一種連續行為⁶⁰，因為駕駛人不至於在實施一次超速行為後就停止，而應為儘速達到交通目的地而實施連續性的超速行為，此「連續行為」前已述及，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。此種概念係由實務上基於自然的觀察方式，為了避免實務上的困難以及法律上難以分類等理由所發展出來。連續行為須具備下列要件：第一，多數的個別行為；第二，所有的個別行為皆具備構成要件合致性及可罰性；第三，客觀顯示外形之單一；第四，空間及時間之關

⁶⁰ 德國法院實務上之見解有別於連續行為之觀點，認為持續「相當時間」之超速行為，是一種「繼續違法行為」，即是法律上一行為，而駕駛人違規超速行為持續中，如因交通狀況改變或係「間接性之超速行為」，其違規行為經中斷達五分鐘，後續之違規超速行為即非「繼續違法行為」，而係另一行為。Vgl. Bohnert, Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, hrsg. Karlheinz Boujong 2000, § 19, Rn. 39.

聯；第五，整體故意⁶¹。此種連續違反秩序行為如果在法律上視為一個單一行為，則應只受一個行政罰之處罰，即有一行為不二罰之適用⁶²。

在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，仍是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⁶³。雖然如此，在行政罰法中並未明確規定連續行為可視為法律上的一行為而適用一行為不二罰，但針對超速行為，在道路交通管理處罰條例第八十五條之一第二項針對逕行舉發汽車違規超速之連續舉發情形為：逕行舉發汽車行車速度超過規定之最高速或有三十三條第一項之情形（於高速公路行車速度超過規定之最高速度），其違規地點相距六公里以上、違規時間相隔六分鐘以上或行駛經過一個路口以上。上述規定明顯將違規超速可分割為多數的法律上的一行為，以法律上一行為作為處罰之標準。亦即，不管汽車超速行為是否為自然的一行為，上述規定已將超速行為視為連續多數的法律上一行為，而依據現行行政罰法對於連續行為並未視為法律上之一行為，而應予以連續舉發處罰。然而，若從反面而言，違規地點相距六公里以內、違規時間相隔六分鐘以下或行駛經過一個路口以下，即使有多數超速違規行為，亦可被視為法律上的一行為。

闖紅燈之違規行為處罰主要規定於道路交通管理處罰條例第五十三條，汽車駕駛人行經有燈光號誌管制之交叉路口闖紅燈者，處新台幣一千八百元以上五千四百元以下罰鍰，而紅燈右轉行為者，處六百元以上一千八百元以下罰鍰。另依第四十八條第

⁶¹ Vgl. Erich Göhler, Ordnungswidrigkeitengesetz, 14. Auflage, 2006, S. 178 ff.

⁶² 德國秩序違反法第十九條第一項規定，「多次違反一個法律」亦適用一個行政罰，即可視為針對連續違反行政法上義務可以視為法律上一行為之規定。

⁶³ 洪家殷，行政法院裁判中有關違反秩序行為態樣之檢討，頁 3-5，行政法實務與理論（一），2003 年 3 月。

二款規定，汽車駕駛人轉彎時，不依標誌、標線、號誌指示者，處六百元以上一千八百元以下罰鍰。針對「紅燈右轉」之處罰曾經引起討論，主要在於紅燈右轉之本質是闖紅燈之行為或是上述不依號誌指示者之行為，在以前的處罰並未於闖紅燈條款另特別增訂「紅燈右轉」之處罰，因此若適用不同的法條即有不同程度的處罰，由於「闖紅燈」與「紅燈右轉」在造成交通危害之程度上顯然有很大之區別，所以後來特別增列「紅燈右轉」條款，而其處罰之程度即與「不依號誌指示者之行為」相同，均處六百元以上一千八百元以下罰鍰。依此亦解決實務上「紅燈右轉」適用法條之疑義，因為依據特別規範優於普通規範之原理，該違規行為即直接適用特別增訂之條款，而毋須再考量是否違反「不依號誌指示者之行為」。

闖紅燈之行為似較無「一行為不二罰」之適用爭議，因為其應為自然的一行為，而此一行為經實施完成，其效果亦應無連續或繼續之狀態。但在實務上則常有連續闖紅燈之行為，此為行政罰上「連續行為」之典型違規。「連續行為」在德國秩序違反法第十九條規定亦可視為法律上的一行為，因此可以只處罰一罰，但在我國行政罰法以及道路交通管理處罰條例並未規定對「連續闖紅燈」之連續行為可視為法律上一行為，而仍須視為數行為而予以數個處罰。不過針對連續闖紅燈若毫無彈性予以數行為數個處罰，在基於整體故意以及空間時間關聯性之連續闖紅燈行為，而予以數個處罰，因為單一闖紅燈之違規處罰已並不輕微（處新台幣一千八百元以上五千四百元以下罰鍰），連續闖紅燈之數個處罰是否太重，為了避免實務上執法的困難以及執法的比例原則，應該有再檢討之必要。雖然我國刑法總則業已廢除連續犯以一罪論之規定，但行政罰之規定未必皆循同行法的角度，而仍應從行政實務與法理論作一檢討。

（二）無照駕駛、車輛超載與違規改裝車箱

無照駕駛之處罰主要依據道路交通管理處罰條例第 12 條第 1 款規定，未領用牌照行駛處汽車所有人新台幣三千六百元以上一萬零八百元以下罰鍰，並禁止其行駛。另主要依據第 21 條第 1 項第 1 款規定，未領有駕駛執照駕駛小型車或機器腳踏車，處新台幣六千元以上一萬二千元以下罰鍰，並當場禁止其駕駛。有關未領有駕照駕駛或未領用牌照行駛，仍有許多相關管理規定，如使用偽造、變造之牌照或領有機器腳踏車駕駛執照駕駛小型車等之處罰。本文仍從無照駕駛的法律本質以及相關規定觀察，無照駕駛可視為一種「繼續行為」⁶⁴，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，因為此種行為之違法狀態繼續存在，且其完成及持續效力被視為構成要件單一，在法理上亦可視為在法律上單一行為，而只受一個行政罰之處罰。

「繼續犯」在刑法上的概念是指行為的意思，足以決定行為所造成違法情狀的久暫的犯罪，並且立法者的非價重點，在於行為人以其意思決定這一個違法狀態的持續期間。行為人的行為只要實現不法構成要件，導致一定違法狀態的出現，犯罪既屬既遂；惟行為人假如未放棄犯罪的實施者，則犯罪的違法情狀及繼續進行，而不法構成要件猶如不間斷地繼續被實現，直至該違法狀態結束之時，犯罪始告終了，例如私行拘禁罪。另有一概念為「狀態犯」，係指行為一旦造成法定的違法狀態，犯罪即告既遂，而立法者的非價重點僅在於一定違法狀態的導致，例如傷害罪⁶⁵。然而在行政罰之「繼續犯」與「狀態犯」二者十分容易混淆，後者係

⁶⁴ 學者蔡志方教授認為長時間不攜帶行照而駕車是一種連續的不作為狀態，請參閱蔡志方，行政罰法釋義與運用解說，頁 100-102，三民書局，2006 年 11 月。

⁶⁵ 林山田，刑法通論，頁 220-222，2003 年 11 月增訂八版。

指行政罰只處罰其違法狀態之產生，而不在於獨立違法的維持。因此，「繼續行為」與「狀態行為」雖皆具有違法結果持續存在之特徵，惟前者之構成要件之實現仍在繼續中，而後者之構成要件之實現已經結束，只是實際上其違法結果仍然存在而已，前者即如行車中未帶駕照，後者如違規改裝車箱之行為。

無照駕駛應是一種不作為的「繼續犯」，而車輛超載在實務上即是處於「繼續犯」與「狀態犯」容易混淆而難以區別，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」，因此在判斷上應視從何種角度。汽車超載之處罰主要依據道路交通管理條例第二十九條之二規定，汽車裝載貨物超過核定之總重量、總聯結重量者，處汽車所有人罰鍰，並記汽車違規紀錄一次，其應歸責於汽車駕駛人時，除依第三項規定處汽車駕駛人罰鍰及依第六十三條第一項第二款規定記點外，並記該汽車違規紀錄一次。此種違規行為可否連續處罰，依據前述我國行政罰法，不管是繼續犯或狀態犯並無將其視為一行為，僅僅在學理上可視為法律上之一行為，依據上述處罰規定，亦無如同超速處罰有特別規定，因此針對持續狀態在不同時間與空間的超載行為，應可視為多數行為予以多數處罰。

在此一併探討交通違規行為中屬於「狀態犯」之違規行為，一種典型行為是違規改裝車箱，此違規型態詳細規定於道路交通管理條例第二十九條之一，第一項規定：裝載砂石、土方未依規定使用專用車輛或其專用車廂未合於規定或變更車廂者，處汽車所有人新台幣四萬元以上八萬元以下罰鍰，並當場禁止通行。第二項規定：專用車廂未合於規定或變更車廂者，並處車廂打造或改裝業者新台幣四萬元以上八萬元以下罰鍰。其中第二項所規

定，針對裝載砂石、土方未依規定使用之專用車輛或其專用車廂，其中變更車廂者車廂打造或改裝業者即為此類型的「狀態犯」。因為在實務上，砂石車違規釀成重大車禍事故層出不窮，因此訂定此處罰條款，除了針對違規使用專用車輛或車廂予以處罰，更擴大了「責任主體」，對於車廂打造或改裝業者亦予以處罰，經由處罰本行為以外的提供方便行為，以遏止減少砂石車違規造成的交通事故。

（三）違規停車

違規停車之處罰主要規定於道路交通管理條例第五十六條第一項，汽車駕駛人停車時，有違反所列舉十款情形，處新台幣六百元以上一千二百元以下罰鍰。其情形為第一，在禁止臨時停車處所停車。第二，在彎道、陡坡、狹路、槽化線、交通島或道路修理地段停車。第三，在機場、車站、碼頭、學校、娛樂、展覽、競技、市場、或其他公共場所出、入口或消防栓之前停車。第四，在設有禁止停車標誌、標線之處所停車。第五，在顯有妨礙其他人、車通行處所停車。第六，不依順行方向，或不緊靠道路右側，或併排停車，或單行道不緊靠路邊停車。第七，於路邊劃有停放車輛線之處所停車營業。第八，自用汽車在營業汽車招呼站停車。第九，停車時間、位置、方式、車種不依規定。第十，於身心障礙專用停車位違規停車。針對違規停車之問題，其型態應為前述的「繼續行為」，前述在法理上應可視為法律上之一行為，應可適用「一行為不二罰」之原則，然而實務上依據上開條例，針對長時間違規停車，交通警察仍可以連續舉發，因此連續舉發與一行為不二罰等問題受到熱烈討論，直到司法院大法官釋字六〇四號解釋針對違規停車連續處罰的相關問題作出原則性規定，才使得違規停車連續處罰之問題有所定論，但即使如此，仍有大法官不同意見書以及學者不同的意見。

釋字六〇四號解釋針對違規停車之行為認為，有關「得為連續認定及通知其違規事件之規定，乃立法者對於違規事實一直存在之行為，考量該違規事實之存在對公益或公共秩序確有影響，除使主管機關得以強制執行之方法及時除去該違規事實外，並得藉舉發其違規事實之次數，作為認定其違規行為之次數，從而對此多次違規行為得予以多次處罰，並不生一行為不二罰之問題，故與法治國家一行為不二罰之原則，並無牴觸。」針對此解釋理由書主要論述為「立法者對於違規事實一直存在之行為，如考量該違規事實之存在對公益或公共秩序確有影響，除使主管機關得以強制執行之方法及時除去該違規事實外，並得藉舉發其違規事實之次數，作為認定其違規行為之次數，即每舉發一次，即認定有一次違反行政法上義務之行為發生而有多次違規行為，從而對此多次違規行為得予以多次處罰，並不生一行為二罰之問題，故與法治國家一行為不二罰之原則，並無牴觸。」

本號有關違規停車問題的解釋，其若干見解從比較法的觀察角度，意圖在不同國度的成文憲政規範基礎上（例如德國基本法第一〇三條第三項規定），論列「一行為不二罰原則」的廣狹內涵以及適用的寬嚴範疇，進而植栽於未有相同規範背景的我國憲法解釋上，直接切入爭執該原則只適用於刑事罰，抑或包括行政秩序罰等問題的作法，總有令人不安的感覺。實則此類規定直接描述的是禁止就同一違法行為，為重複之刑事追訴與處罰，其概念相當於我國刑事訴訟法上之「一事不再理原則」或釋憲實務上所指「同一行為不受二次以上審問處罰」，其真正目的乃在於以之作為刑事追訴之程序障礙的理由。本號解釋所涉爭議無關程序法上一事是否再理，大法官在本案中所適用之「一行為不二罰原則」當不宜與上述國外規範之理解加以過度連結。我國憲法中並無類似明文規定，在此種情形下，我國大法官解釋直接論述「一行為不二罰」為法治國家基本原則的作法，實難脫論證不足之議。不過另一觀點，雖然在我國沒有憲法明文規範的根據或者可供限縮

解釋前提下，可以推斷相信其源於法治國原則中之法安定性、信賴保護原則與比例原則，而導出禁止國家對於行為人之同一行為，以相同或類似的措施予以多次處罰⁶⁶。

違規停車主要係指汽車駕駛人停車時，有道路交通管理處罰條例第五十六條第一項所規定之十款情形，此時駕駛人應只有一個在特定地點停車之動作，且以自然的方式觀察時，可以認為其整體的活動是一個單一的作為，故屬自然的單一行為。當駕駛人於未駛離之前，皆處於違規停車之違法狀態，且此種實現行政罰構成要件之狀態，一直延續下去，應屬繼續行為⁶⁷，由於此種違法狀態之完成及延續，在整體上被視為構成要件單一，因此在法律上只當做單一行為，即法律上的單一行為只能處以一個行政罰。

而道路交通管理處罰條例第八十五條之一所規定係將違規停車之自然的單一行為，轉換為法律上的多數行為；雖然行為個數之認定本屬不易，且亦不排除立法者基於特定目的之達成，得對行為作成不同之界定，惟此仍須符合該行為之本質，且不得偏離其立法目的，更不得使人民受到過度之侵害。因此，對於違規停車之行為，本應屬自然的或法律的單一行為，只因有連續舉發之規定，即將其解釋為法律的多數行為，顯然不符此種行為之本質。況且，將本應只受到一次處罰之單一行為，將其切割成多數行為並施多次之處罰，對人民權利所造成之侵害，恐明顯牴觸比例原則。本號解釋雖提及應符合比例原則之要求，未見有進一步之說明，且實在難有明確之標準，實務上操作顯有困難，故本號解釋

⁶⁶ 程明修，「若世界實有者，即是一合相一」大法官釋字第六〇四號解釋簡析，頁 215-217，台灣本土法學第 76 期，2005 年 11 月。

⁶⁷ 劉建宏，行政罰法上單一行為及數行為之概念——評大法官釋字第 604 號解釋，頁 4-6，第六屆台灣大學行政法實務與理論學術研討會，2006 年 11 月。蓋道路交通管理處罰條例第 56 條第 1 項禁止違規停車之規定，其構成要件係「違規停車」，行為人違反該條規定停放車輛時，在其移置其車輛之前，實現構成要件之行為仍在持續中，並未結束。

有關應符合比例原則部分，意義不大⁶⁸。

本號解釋文另一重點為：「道路交通管理處罰第 56 條第 2 項關於汽車駕駛人不在違規停放之車內時，執法人員得於舉發其違規後，使用民間拖吊車拖離違規停放之車輛，並收取移置費之規定，係立法者衡量各種維護交通秩序之相關因素後，合理賦予行政機關裁量之事項，不能因有此一規定而推論連續舉發並為處罰之規定，違反憲法上之比例原則。」針對此，在其解釋理由書為：「該條文並不限定值勤員警一定要使用民間拖吊車拖離違規停放車輛，且縱要執行拖吊車輛，亦未規定必須在一次舉發後為之，此等事項均授權值勤員警視個案裁量決定。除此之外，有鑑於拖離以前仍以違規行為人自行排除交通障礙為當，故容許值勤員警視情況依其合義務性之裁量，選擇執法之方法。是以，得視違規停車狀況，決定執行移置保管或連續舉發之優先順序，係立法者衡量各種因素後，合理賦與行政機關裁量之事項，不能因有此規定而推論連續舉發並為處罰之規定，違反憲法上之比例原則。」此種見解，較偏向行政目的之考量，即係授權由現場值勤員警視當時狀況，裁量決定採取何種手段最為適當，固有其立論基礎。惟此種解釋是否會過度配合實務上之需求，而偏離應有之立法目的，並混淆了行政罰與行政強制執行之界限，而使人民承擔難以預見之不利益，恐非比例原則所可解決。亦即，在本號解釋後，執法人員可以對違規停車的行為在處以秩序罰後，可以依上述規定移置車輛或連續告發，因此執法的員警有極大選擇權，穿梭在秩序罰與執行罰之間，此種裁量是否有當，容有探究。此種裁量權之授與，以及本號解釋已將「連續告發」視為秩序罰後，行政罰與行政執行並非如學理上所稱，原則上「先秩序罰後行政執行」的情形，而依本解釋的結果顯然兩者可以隨時並行之，而此乃完

⁶⁸ 洪家殷，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，頁 192-193，月旦法學雜誌第 129 期，2006 年 2 月。

全取決於舉發員警的裁量，使得行政執行之概念更加模糊⁶⁹。

（四）酒醉駕車

酒醉駕車之處罰主要是依據道路交通管理處罰條例第 35 條第 1 項第 1 款規定，汽車駕駛人駕駛汽車經測試檢定，酒精濃度超過規定標準，處新台幣一萬五千元以上六萬元以下罰鍰，並當場移置保管該汽車及吊扣其駕駛執照一年；因而肇事致人受傷者，並吊扣其駕駛執照二年；致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領。該條第 2 項至第 8 項針對汽車駕駛人之各種特殊情形，有擴大處罰規定。另在刑法公共危險罪訂有「酒後駕車」相關罰則，「酒後駕車」的行為，必須移送檢方偵辦，依據刑法第一百八十五條之三規定：「服用毒品、麻醉藥品、酒類或其他相類之物，不能安全駕駛動力交通工具而駕駛者，處一年以下有期徒刑、拘役或三萬元以下罰金。」而關於一般酒醉駕車之取締標準係依道路交通安全規則第一百十四條第一項第二款規定：「飲酒後其吐氣所含酒精成份超過每公升 0、二五毫克以上者不得駕車」據以執行，如駕駛人因交通事故死亡或受傷送醫急救，處理人員對等駕駛人執行檢測吐氣所含酒精濃度有困難時，可請醫院抽血做血液中酒精濃度之檢驗。

酒醉駕車一直是許多國家道路交通安全課題中，非常困難的問題，在我國並不例外。近年來，我國為遏止酒後駕車之道路交通問題，政府多次修訂法律，一再加重酒醉駕車行政處罰之金額與型態，甚至祭出刑事處罰的手段，冀以遏止社會上充斥的酒後駕車不良駕駛習慣，提高道路交通安全，避免因酒駕肇事傷亡所造成的家庭破碎等社會問題⁷⁰。然而處罰的一再加重，其效果似乎

⁶⁹ 蔡震榮，論釋字第六〇四號解釋對交通裁量之影響，頁 44-46，台灣本土法學第 78 期，2006 年 1 月。

⁷⁰ 湯儒彥、曹壽民，從連坐處罰觀念探討酒醉駕車行政處罰的界限，頁 96，台

未盡滿意，行政機關甚至構思透過連坐處罰的方式⁷¹，增加相關民眾的作為與不作為義務，達成預防交通事故，保障一般用路人的目的。連坐處罰是針對一單純情事之擴大處罰，係惟達到行政目的，擬透過立法增列法定責任人，其法理與程序是否得當，不免引發討論⁷²。但基本上，針對酒醉駕車之處罰，其基本問題之探討亦應回溯「一行為不二罰」之原則，尤其是交通行政罰與刑罰之競合問題，依據我國現行行政罰法已有一定遵循之原則，然而在法理上應仍有討論的空間，而列為本文探討範圍。

依據上述各項規定，裁罰之行政罰標準為吐氣所含酒精濃度超過每公升○·二五毫克或血液中酒精濃度超過百分之○·○五以上者，處新臺幣一萬五千元以上六萬元以下罰鍰。另移送刑事偵查標準為達到不能安全駕駛，吐氣所含酒精濃度超過每公升○·五五毫克或血液中酒精濃度超過百分之○·一一以上者，一律移送。此乃依據法務部(88)法檢字第001669號函：「本條係「抽象危險犯」，不以發生具體危險為必要，參考德國、美國之認定標準，對於酒精濃度呼氣已達每公升○·五五毫克(○·五五MG/L)或血液濃度達○·一一%以上，肇事率為一般正常人之

北大學法學論叢第62期，2007年6月。

⁷¹ 參閱警政署交通組長何國榮，中國時報，A19/時報論壇，2007年4月5日投書略以：我國酒後駕車違規，逐年增加，九十五年已達115785件。但酒後駕車肇事死亡人數，卻不降反升，九十五年已達727人，占全部交通事故23.15%，更創下歷史新高。喝酒雖為社會文化的一元，但「酒後駕車」卻是社會大眾「零」容忍的。連日來社會各界對內政部警政署研擬防制酒後駕車肇事的具體對策(草案)引起廣泛討論，有人認為降低酒測值不合情理且處罰同車乘客認定為株連九族、窒礙難行。但防制酒後駕車的責任，必須由餐廳、KTV及販賣酒類業者配合宣導「酒後不開車」、「指定駕駛」及提供「代客叫計程車」或「代客停車」的服務，計程車業者也要提供「代客開車」服務，以避免駕駛人酒後開車上路，加上有效的教育宣導、同車乘客的勸阻，而且對於「酒醉駕車」移送法辦累犯經判處有期徒刑、拘役者，也應落實入監執行，始能竟其功。

⁷² 有關酒醉駕車之連坐處罰，請參閱湯儒彥、曹壽民，從連坐處罰觀念探討酒醉駕車行政處罰的界限，頁95-124，台北大學法學論叢第62期，2007年6月。

十倍，認為已達「不能安全駕駛」之標準；至於上揭數值以下之行為，如輔以其他客觀事實得作為「不能安全駕駛」之判斷時，亦應依刑法第一百八十五條之三之規定移送法辦處以刑罰。」亦即，現行實務作法乃對飲酒駕車且呼氣酒精濃度超過每公升0.55mg/L者，則依據道路交通管理處罰條例第十條規定移送地檢署等機關法辦，地檢署在審認駕駛人確有上情且綜合判斷員警目測紀錄已達不能安全駕駛時，即以起訴。

綜上，針對酒醉駕車處罰之相關規定，雖然涉及行政罰以及刑罰之可能競合，在實務上為避免違反「一行為不二罰」，依其酒測值標準之高低，較低值則適用道路交通安全規則第 114 條規定：「汽車駕駛人有左列情形之一者，不得駕車：…二、飲用酒類或其他類似物後其吐氣所含酒精濃度超過每公升〇·二五毫克或血液中酒精濃度超過百分之〇·〇五以上者。」以及道路交通管理處罰條例第三十五條第一項之處罰，較高值則移送地檢署經法院依刑法第一百八十五條之三之規定予以刑事處罰。然而這只是實務上之作法，而從法理上而言，若所測酒精值標準即使較低時，並不意味不會到達「不能安全駕駛」之程度，亦不是絕對不能移送地檢署法辦，因此判斷的法理標準似乎應回溯交通刑事罰與交通行政罰是否有實質上或客觀上的區別。

依前述刑法第一百八十五條之三及道路交通管理處罰第三十五條第一項之規定觀察，交通刑事處罰以及交通行政罰之共同要件之一為「危險駕駛行為」，而其主要區分應在於「是否不能安全駕駛」，而不在於「酒精濃度超過規定標準」，否則若將刑法第一百八十五條之三解釋為：「駕駛人若血液中具有酒精含量，即使呼氣酒精濃度僅達每公升 0.1MG/L，未超過規定標準，只要『不能安全駕駛』，一樣需負刑責，但不一定負行政責任」，亦即將處刑罰之行為與處行政罰之行為完全脫勾解釋，如果認為兩者構成要件各不相同，可以各自符合各別處罰的話，那是所謂「值的區別

理論」的結論。但若解釋為：「需負刑責者不僅需『酒精濃度超過規定標準』，且需『不能安全駕駛』；反之，需負行政罰責任者僅需『酒精濃度超過規定標準』即可」，則係採「量的區別理論」為結論。具體地說，若不重視交通刑事罰與交通行政罰在處罰本質上所雷同的「危險駕駛行為」，而各自以「不能安全駕駛」或「酒精濃度超過規定標準」作為各自構成要件之主要要素，即將出現「一行為二罰」之情形，亦即與「一行為不二罰」之原則不相符合。在此，交通刑事罰中的「不能安全駕駛」，以量化的血液中酒精濃度來取代，以符合「量的區別理論」。目前實務上，難以證明駕駛人「是否不能安全駕駛」，乃用酒精在血液中之濃度為準，並輔以取締人員之目測記錄，而其實在量的區別理論下，目測記錄並非絕對必要，反而血液中的酒精濃度要比目測更具科學證據性質⁷³，因此目前該處罰「不能安全駕駛」之構成要件之認定仍有理論上之爭議，將使處罰徘徊於交通秩序罰以及刑事罰之間⁷⁴。

綜上所述，酒醉駕車同時觸犯行政罰與刑罰之問題，是否適用「一行為不二罰」之必然命題，本文認為關係眾多人民權益之交通秩序罰，重點在於當國家之制裁權於第一次已使用過時，其再次行使，將破壞法秩序之安定，違背人民之信賴，並會影響眾多人民之行為自由，甚至侵及其人性尊嚴，此即違反一行為不二罰之原則。另基於刑罰程序較為謹慎以及針對法院判斷尊重等因素，若已依刑事法律處罰，應已足達到制裁之目的，不得再處以行政罰中之罰鍰。至於其他種類之行政罰或得沒入之物未經法院宣告沒收者，因另有其他行政目的存在，基於比例原則之考量，

⁷³ 鄭善印，行政罰法與交通執法，頁 217-220，警察法學第 4 期，2005 年 12 月。

⁷⁴ 在此情形下，現今所討論加重酒醉駕車處罰，主管機關若一味以降低酒精濃度規定標準，甚而有只要測到有酒精含量就可處罰或者採用同車乘客連坐處罰，是否符合實務狀況或如此已過度限制人民之交通基本權，例如在餐廳飲食中含有酒精成份，飲食者無法掌控，在自覺並無飲酒卻受處罰或同車乘客亦無法得知駕駛飲酒狀況下，恐引發更多爭議。

故仍得併罰，此亦已為行政罰法第 26 條所明訂⁷⁵。所以針對我國日益嚴重的酒醉駕車問題，主管機關或立法機關所採取相關政策與措施，即使如何加重其處罰，亦不能違反上述一行為二不罰原則之要求。

四、小結

由於隨著時代潮流及人權演進，人民享有交通安全、秩序與順暢之權利，已可定位為基本權利之性質，並使其據以要求國家應滿足其交通事務之基本需求的一種權利，可以稱為交通基本權。針對此項基本權，國家應積極予以保障並落實，然而為了維持交通秩序以及公眾利益，國家亦應依據憲法第二十三條規定予以必要的限制，例如制定以道路交通管理處罰條例為主的交通秩序罰則，並對於違反者施以處罰，即為交通秩序罰。針對違反道路交通管理條例之處罰重要類型如違規超速、連續闖紅燈、無照駕駛、車輛超載、違規改裝車箱與違規停車以及酒醉駕車等，當了解其本質並檢驗其在「一行為不二罰」原則下之適用，以及探討此原則在個別法規之落實情形，獲得相關結論後，應據以作為未來修正處罰規定之基礎與方向，以避免交通秩序罰過度限制交通基本權，致使侵犯人民應有的基本權利之保障。

伍、結語

一事不二罰之原則原為刑事法上的概念，是指同一行為已受刑事判決確定，對該同一行為不得於程序法上再以刑罰追訴或處罰，涉及所謂的「訴訟基本權」。而一行為不二罰原則係單純就事件實體內涵，指出國家不得對於人民之同一行為，以相同或類似之措施多次地處罰，並可在法律安定性原則、比例原則以及信賴

⁷⁵ 洪家殷，行政罰法論，頁 139。

保護原則等憲法原則下，確認其具有一定之憲法定位。一事不二罰與一行為不二罰究竟是否相同或不同，在我國行政罰法實施前，一般而言在行政法之理論與實務上，即出現兩者可以混合使用之情形。然而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，因此兩者之區分已經不是探討重點，重要應是行為論，亦即何謂「一事」或「一行為」。

參考德國法理論與文獻資料以及行政罰法立法原則，通常所論述「一行為」則區分為「自然一行為」與「法律一行為」。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，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「法律一行為」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，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，然而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。因此本文建議將來我國行政罰法應考慮將「法律一行為」，此一重要法學概念之類型或概念列入規範，亦即一併檢討「繼續行為」、「狀態行為」，甚或「連續行為」等適用「法律一行為」之個別狀況與情形。

交通權益的保障與落實為國家行政重要的一環，惟交通權益之保障應以不侵害社會秩序、公共利益為前提，倘若個人為遂行其交通基本權及往來自由，而妨害社會秩序以及公共利益，例如超速、超載、違規停車以及酒醉駕車等交通行為，即不受保障，法律可以加以限制。因此，為了維持交通秩序以及公眾利益，制

定以道路交通管理處罰條例為主的交通秩序罰則，並對於違反者施以處罰，即為交通秩序罰，另對於惡性更重之交通違規行為，甚至可以施以刑事罰。而「一行為不二罰」在交通秩序罰之適用，主要意義關係著處罰是否合乎上述憲法原則中之法安定性原則、比例原則以及信賴保護原則，並終究檢驗交通秩序罰是否會過度限制人民在交通上之權益。

依據「一行為不二罰」之原則檢驗重要交通違規處罰類型，例如違規超速、連續闖紅燈、無照駕駛、車輛超載、違規改裝車箱、違規停車與酒醉駕車等，所獲得相關結論可據以作為未來修正處罰規定之基礎與方向。在違規超速與連續闖紅燈部分，超速行為在實務上理應是一種連續行為，為儘速達到交通目的地而實施連續性的超速行為，此「連續行為」即如同刑法上之「連續犯」，可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。「連續行為」在德國秩序違反法第十九條規定亦可視為法律上的一行為，因此可以只處罰一罰，但在我國行政罰法以及道路交通管理處罰條例並未規定對「連續闖紅燈」之連續行為可視為法律上一行為，而仍須視為數行為而予以數個處罰。超速與連續闖紅燈之數個處罰是否太重，為了避免實務上執法的困難以及執法的比例原則，應該有再檢討之必要。雖然我國刑法總則業已廢除連續犯以一罪論之規定，但行政罰之規定未必皆循同刑法的角度，而仍應從行政實務與法理論作一檢討。

無照駕駛應是一種不作為的「繼續犯」，而車輛超載在實務上即是處於「繼續犯」與「狀態犯」容易混淆而較難以區別，然而不管性質，重點是此種違規行為可否連續處罰，而依據前述我國行政罰法，不管是繼續犯或狀態犯並無將其視為一行為，僅僅在學理上可視為法律上之一行為，依據上述處罰規定，亦無如同超速處罰有特別規定，因此針對持續狀態在不同時間與空間的超載

行為，應可視為多數行為予以多數處罰，仍然有上述多次處罰是否符合比例原則之問題存在。在違規停車部分，釋字六〇四號解釋，對於違規停車之行為，認為本應屬自然的或法律的單一行為，只因有連續舉發之規定，將其解釋為法律的多數行為，顯然不符此種行為之本質。況且，將本應只受到一次處罰之單一行為，將其切割成多數行為並施多次之處罰，對人民權利所造成之侵害，恐明顯牴觸比例原則。另對違規拖吊之解釋，是否會過度配合實務上之需求，而偏離應有之立法目的，並混淆了行政罰與行政強制執行之界限，而使人民承擔難以預見之不利益。本號解釋已將「連續告發」視為秩序罰後，行政罰與行政執行並非如學理上所稱，原則上「先秩序罰後行政執行」的情形，而依本解釋的結果顯然兩者可以隨時並行之，而此乃完全取決於舉發員警的裁量，使得行政執行之概念更加模糊。

針對酒醉駕車之處罰，為了在行政罰與刑罰競合下，符合「一行為不二罰」之原則，所應重視為交通刑事罰與交通行政罰在處罰本質上所雷同的「危險駕駛行為」，而不是各自以「不能安全駕駛」或「酒精濃度超過規定標準」作為各自構成要件之主要要素。目前實務上，難以證明駕駛人「是否不能安全駕駛」，乃用酒精在血液中之濃度為準，並輔以取締人員之目測記錄，然而其實在量的區別理論下，目測記錄並非絕對必要，反而血液中的酒精濃度要比目測更具科學證據性質。因此目前該處罰「不能安全駕駛」之構成要件之認定仍有理論上之爭議，將使處罰徘徊於交通秩序罰以及刑事罰之間。而現今討論加重酒醉駕車處罰，主管機關一味以降低酒精濃度規定標準，甚而有只要測到有酒精含量就可處罰或者採用同車乘客連坐處罰，是否符合實務狀況或已過度限制人民在交通上之權益，實有檢討之必要。

參考文獻

中文部分

(一) 書籍

- 1.李惠宗，憲法要義，元照出版社，2004年。
- 2.李惠宗，行政罰法之理論與案例，元照出版社，2005年。
- 3.李震山，警察行政法論，元照出版社，2007年9月。
- 4.林山田，刑法通論，增訂八版，2003年11月。
- 5.林錫堯，行政罰法，元照出版社，2005年。
- 6.洪家殷，行政罰法論，五南出版社，二版，2006年。
- 7.蔡志方，行政罰法釋義與運用解說，三民書局，2006年11月。
- 8.蔡震榮，行政執行法，修訂三版，元照出版公司，2002年。
- 9.蔡震榮、鄭善印合著，行政罰法逐條釋義，新學林出版社，2006年。
- 10.廖義男，行政罰法，元照出版公司，2007年。

(二) 期刊論文

- 1.王兆鵬，論一事不再理之憲法原則（上），台灣本土法學第80期，2006年3月。
- 2.呂月瑛，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，2006年7月。
- 3.法治斌，試讀一事不二罰，收錄於台灣行政法學會學術研討會論文集（1999），元照出版社，2001年。
- 4.林素鳳，交通標示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法院九十一年度判字第一五四八號判決，月旦法學第104期，2004年1月。
- 5.洪家殷，行政法院裁判中有關違反秩序行為態樣之檢討，行政法實務與理論（一），2003年3月。

- 6.洪家殷，違規停車連續處罰相關問題之探討— 以釋字第六〇四號解釋為中心，月旦法學雜誌，2006年2月。
- 7.柯耀程，刑法關於行為數之判斷，警察法學第6期，2005年12月。
- 8.許文義，從憲法觀點論交通基本權及其限制，八十九年道路交通安全與執法研討會論文集，中央警察大學交通警察學系主辦，2000年。
- 9.程明修，「若世界實有者，即是一合相— 大法官釋字第六〇四號解釋簡析」，台灣本土法學第76期，2005年11月。
- 10.蔡震榮，論釋字第六〇四號解釋對交通裁量之影響，台灣本土法學第78期，2006年1月。
- 11.蔡震榮，論行政罰上一事不二罰之原則，收錄於公法學與政治理論論文集— 吳庚大法官榮退論文集，元照出版社，2004年10月。
- 12.鄭善印，行政罰法之行為論，中央警察大學行政罰法對警察工作之影響學術研討會論文集，2005年12月。
- 13.鄭善印，行政罰法與交通執法，警察法學第4期，2005年12月。
- 14.劉建宏，行政罰法上單一行為及數行為之概念— 評大法官釋字第604號解釋，第六屆台灣大學行政法實務與理論學術研討會，2006年11月。
- 15.湯儒彥、曹壽民，從連坐處罰觀念探討酒醉駕車行政處罰的界限，台北大學法學論叢第62期，2007年6月。

德文部分

- 1.Bohnert, Ordnungswidrigkeitenrecht— Grundriss für Praxis und Ausbildung, 2. Auflage, 2004.
- 2.Bohnert, Einleitung, in: Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, hrsg. Karlheinz Boujong 2000.
- 3.Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Auflage, 1985.

4. D r i g, Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage, 1991.
5. F l i e d n e r, Die verfassungsrechtlichen Grenzen mehrfacher staaltlicher Bestrafungen aufgrund desselben Verhaltens, AöR 1974.
6. G ö h l e r, Erich, Ordnungswidrigkeitengesetz, 14. Auflage, 2006.
7. H o f f m a n n, Christof, Grundrechte und straßenrechtliche Benutzungsordnung, 2004.
8. M i t s c h, Wolfgang, Recht der Ordnungswidrigkeiten, 2. Auflage, 2004.
9. R o s e n k ö t t e r, Günter, Das Recht der 10. Ordnungswidrigkeiten, 4. Auflage, 1995.
10. S c h n e b e l t / S i g e l, Straßenrecht Baden-Württemberg, 2. Auflage.