

調 查 報 告

壹、案由：鑑於大型車輛超載除破壞道路路面外，更嚴重影響行車安全，又於104年8月18日晚間高雄市發生拖板車載運重達數十噸鋼圈，因捆紮不牢掉落，致機車騎士2死之重大事故。類此超載或裝載物品捆紮不牢，致釀車禍傷亡或阻礙交通等情時有所聞，究係執法不嚴、民眾心存僥倖或交通管理措施不當？有詳加查究之必要案。

貳、調查意見：

本案係鑑於大型車輛超載除破壞道路路面外，更嚴重影響行車安全，又於民國(下同)104年8月18日晚間高雄市發生拖板車載運重達數十噸鋼圈，因捆紮不牢掉落，致機車騎士2死之重大事故。類此超載或裝載物品捆紮不牢，致釀車禍傷亡或阻礙交通等情時有所聞，究係執法不嚴、民眾心存僥倖或交通管理措施不當等情。本案經調閱交通部、內政部警政署(下稱警政署)等機關卷證資料，並於105年1月18日諮詢相關專家學者，嗣於同年3月18日詢問上開機關人員，已調查完竣，列述調查意見如下：

一、交通部主管修正汽車裝載行駛相關法令，對於法令規定與落實執法顯有落差之情事，猶如：拒絕過磅較超載之舉發件數多、法令規定為「防止發洩」與「牢固平穩」，實務取締以「掉落車外」及「器材固定」為認定、貨物裝載應嚴密覆蓋，執法標準係依個案認定等差異，嗣對國道掉落物之減量、業者與肇事者之督考與罰則，顯應儘速研修妥適之法令，亦未盡道路交通安全主管機關之權責，核有怠失。

(一)據公路法第一章總則，第1條規定略以，為加強公

路規劃、修建、養護，……，以增進公共福利與交通安全，特制定本法。同法第3條略以，本法所稱公路主管機關：在中央為交通部……。同法第三章公路運輸，第47條略以，汽車運輸業經營不善、妨礙公共利益或交通安全時，公路主管機關得為下列之處理：一、限期改善。二、經限期改善，逾期不改善或改善而無成效者，得停止其部分營業。三、受停止部分營業處分1年以上，仍未改善者，廢止其汽車運輸業營業執照……。同法第四章安全管理，第64條略以，汽車或電車運輸業遇有行車事故，致人、客傷害、死亡或財、物損毀、喪失時，應負損害賠償責任。故由上開法令規定可知，交通部係公路主管機關，應予維護交通安全，並善盡對駕駛人及汽車運輸業管理之責。

(二)查道路交通管理處罰條例第29條之2第4項規定，汽車裝載貨物行經設有地磅處所1公里內路段，未依標誌、標線、號誌指示或不服從交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員之指揮過磅者，處汽車駕駛人新臺幣（下同）1萬元罰鍰，並得強制其過磅。另依該處罰條例第29條之2第3項之規定，對於違規超載車輛，係採累進處罰方式，超載越重，罰鍰越高，以超載逾30公噸為例，罰鍰從15萬元起跳。惟拒絕過磅者僅處罰1萬元，明顯較違規超載之處罰為輕，故駕駛人大多拒絕配合實施過磅。以103年舉發違規超載計有11,984件，舉發拒絕過磅則有18,890件，拒絕過磅較超載之舉發件數多出6,906件(+57.63%)，顯見取締超載法令確有修正之必要。

(三)依道路交通安全規則第77條有關於一般汽車裝載之

規範，包含「裝置容易滲漏、飛散、氣味惡臭之貨物，能防止其發洩者，應嚴密封固，裝置適當。」、「載運人客、貨物必須穩妥，車門應能關閉良好，物品應捆紮牢固，堆放平穩。」……等規定。惟據交通部被約詢時提供之書面資料，有關「容易滲漏、飛散」之取締標準實務，係員警執勤發現車輛裝載之貨物滲漏、飛散，已掉落至車外，為執法取締標準。至於「貨物必須穩妥、物品應捆紮牢固、堆放平穩」之相關執法判斷，係以車輛裝載貨物是否以繩索、木樁、鐵樁、棧板、插鞘及容器等物固定，或以帆布、紗網等物覆蓋，不致掉落，車輛裝載貨物是否有明顯傾斜失去平衡、行駛中有搖晃不穩之情形為取締之認定。由上開法令規定與實務執法之差異，確實容易讓用路人心存僥倖，致生貨物滲漏、飛散或掉落情事屢見不鮮。

(四) 嗣依高速公路及快速公路交通管制規則第21條規定，貨車行駛高速公路及快速公路「裝載之貨物，應嚴密覆蓋、捆紮牢固。裝載砂石等粒狀物品，除應嚴密覆蓋外，並不得超出車廂高度」、「載運獸類、家畜、魚類之車輛，應有防止滲漏及盛裝排泄物之裝置……」等。惟據交通部被約詢時提供之書面資料，於實務執法時，係依個案認定，有掉落、飛散或洩漏之虞，則予照相、舉發。故此，於高速公路及快速公路上屢見未依法「嚴密覆蓋、捆紮牢固」之情事，且因車速快，即使是小物件之散落，殺傷力亦相當大，且車流量大，散落物閃避不易，致常造成後行人車之重大損傷，影響行車安全及順暢甚鉅。

(五) 據近3年國道散落物統計，101年39,538件、102年

43,584件、103年46,488件，不僅逐年上升，又分析其掉落物之種類，以胎皮（約20%）、動物類（多屬貓、犬類，約10%）及其他（約10%以上）分類居多，其中占最大之胎皮部分為大貨車使用之再生胎，另施工養護物件（約4%）之物主亦屬公路主管機關或承包商，顯見國道公路主管機關，對於散落物之管理仍有提升改善之處。

(六)又有關本案案由：104年8月18日晚間高雄市發生拖板車載運重達數十噸鋼圈，因捆紮不牢掉落，致機車騎士2死亡之重大事故。經警方檢討係因車輛超載（鋼圈貨重64.2噸，空車重17噸，總重81.2噸，核重43噸，超載38.2噸）於車道轉彎，鋼纜斷裂所致，惟據警政署被約詢時表示，超載部分已於當場掣單，刑事案件報告書同年9月19日以高市警港分偵字第10472010000號移送，肇事致人死亡於同年9月2日掣單，同年9月18日臺灣高雄地方法院檢察署訊問筆錄，民事部分於同年10月1日以900萬元整達成和解，105年1月15日業經偵查終結予以緩起訴處分。由本案可知因超載及捆紮之疏失，所造成之人命損傷嗣因民事達成和解，而以緩起訴終結，惟上開裝載行為若能建立專業認證或證照機制，不僅可避免超載，對捆紮之專業性亦可防止意外發生，且有關本案之肇事原因，除當事人之責任外，對於業者及是否靠行車輛如何有效負起應負責任，又與主管機關對運輸業者之考核督導及評鑑之結合情形，亦應一併納入考量。

(七)另有關國際間對車輛超載與捆紮不牢或零件散落等情事之管理規定，經交通部交通運輸研究所蒐集美、日資料顯示，對於車輛超載或貨物散落之違

規情事，均有科以罰金，而其中日本定有相關違規記點之規定，且針對大型車嚴重超載之惡性違規並規定得沒入車輛；美國部分州對於車輛散落貨物則定有監禁或有期徒刑等規定。然據交通部函稱，各國因法令體系或架構之不同，對於車輛超載或貨物散落違規有以特別刑法(行政刑罰)處罰，有以行政秩序罰(如道路交通管理處罰條例)處罰，而我國係以行政秩序罰處罰為主，如因此肇事致人受傷或死亡，尚須接受刑法第276條過失致人於死或第286條過失傷害等規定之制裁。對此我國有無比照酒駕，修法提高罰鍰或增定刑責(公共危險罪)之可能，惟因採處罰金或增訂刑責之處罰，已涉及法務部主管刑事法律之檢討修正，宜請交通部會同法務部視我國國情及交通違規狀況審慎考量。

- (八)綜上，交通部主管修正汽車裝載行駛相關法令，依權責應予維護交通安全，並善盡駕駛人及汽車運輸業管理之責，然如拒絕過磅者僅處罰1萬元，明顯較違規超載之處罰為輕，故駕駛人大多拒絕配合實施過磅；貨物裝載之法令規定為「防止發洩」與「牢固平穩」，實務取締以「掉落車外」及「器材固定」為認定，易讓用路人心存僥倖，致生貨物滲漏、飛散或掉落情事屢見不鮮；依高速公路及快速公路交通管制規則，貨物裝載應嚴密覆蓋，執法標準係依個案認定等差異，因車速快，即使是小物件之散落，殺傷力亦相當大，且近3年國道散落物件數逐年上升，應予思考如何減量；有關本案之肇事原因，除當事人之責任外，對於業者及是否靠行車輛如何有效負起應負責任，又與主管機關對運輸業者之考核督導及評鑑之結合情

形，亦應納入考量；依國際資料顯示，對於車輛超載或貨物散落之違規情事，其中日本針對大型車嚴重超載之惡性違規並規定得沒入車輛，美國部分州對於車輛散落貨物則定有監禁或有期徒刑等規定，我國有無比照酒駕，主管機關是否修法提高罰鍰或增定刑責（公共危險罪）等情事，交通部顯應儘速研修妥適之法令，並善盡道路交通安全主管機關之權責。

二、警政署依法執行汽車裝載行駛相關稽查，對於執法盲點或難以舉證之情事，猶如：地磅處所1公里內路段之限制難以強制過磅、行駛中掉落物舉證之認定、國道掉落物件數遠高於取締件數等窒礙處，應予提升執法技巧，以落實稽查舉發，惟卻坐視違規情事迭然重生，難維交通秩序之目標，核有怠失。

(一)據違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則，第二章權責劃分，第6條規定略以，道路交通管理之稽查，違規紀錄，由交通勤務警察執行之。公路主管及警察機關就其主管業務，查獲違反道路管理之行為者，應本於職權舉發或處理之。同處理細則第20條規定略以，違反本條例之行為，民眾得以言詞或其他方式，向公路主管或警察機關敘明下列事項，檢舉違反道路管理事件。同處理細則第21條規定略以，公路主管或警察機關受理民眾檢舉違反道路管理事件後，應依第7條、第8條規定，移請該管機關處理。同處理細則第22條規定略以，公路主管或警察機關受理民眾檢舉違反道路管理事件；另檢舉違規證據係以科學儀器取得，足資認定違規事實者，得逕行舉發之。由上開法令規定可知，警政署依法執行道路管理稽查，且可接受民

眾檢舉違反道路交通管理事件，且檢舉違規證據得以科學儀器取得，經查證屬實者，應即舉發。

(二)依道路交通管理處罰條例第29條之2第4項規定略以，汽車裝載貨物行經設有地磅處所1公里內路段，未依標誌、標線、號誌指示或不服從交通勤務警察之指揮過磅者，處汽車駕駛人1萬元罰鍰，並得強制其過磅。惟據警政署函稱，對於「得」強制其過磅之執行情形，確有窒礙難行之處：1、因法令規定限制在設有地磅處所1公里內路段，始得強制違規超載車輛過磅，故司機明知超載時只要繞道就能規避警方稽查。2、即便符合「得」強制過磅之情形，以拖吊車或由員警執行之困難，因違規超載車輛（如35-43噸砂石車輛）無法以拖吊車拖吊，且僅少數員警有適當駕照，若由員警駕駛過磅，又涉及各型車輛駕駛操作不盡相同，勉強駕駛恐發生事故。3、各警察機關雖有靜態式活動地磅，但因活動地磅設置地點應為平坦且不易造成交通堵塞之路段，故能執法之地點有諸多限制，以103年為例，致生拒絕過磅較超載之舉發件數多57.63%。

(三)有關近3年內政部警政署國道公路警察局舉發違反道路交通管理處罰條例第30條第1項第2款「汽車裝載貨物滲漏、飛散或氣味惡臭。」、第7款「汽車載運人客、貨物不穩妥，行駛時顯有危險。」及第33條第1項第11款「汽車行駛於高速公路、快速公路或設站管制之道路裝置貨物未依規定覆蓋、捆紮。」、第16款「汽車行駛於高速公路、快速公路或設站管制之道路車輪、輪胎膠皮或車輛機件脫落。」之舉發件數共計14,199件，然由103年國道掉落物統計，僅一年即高達46,488件，近3年共計

129,610件，取締數與實際發生數有相當落差。據警政署函稱，高速公路車道上散落物係屬隨機性，無法臆測其掉落之時間及空間，取締亦不易，且目前行政法院審理交通違規案件，均採嚴格證明原則，員警「目擊」違規過程舉發交通違規，已非法院必定採信，多必須利用蒐證器材，儘可能舉證違規過程，完備舉發程序，惟囿於警力及巡邏密度，執法能量有限，本項違規舉發困難，致違規取締件數遠低於掉落物實際件數。由上開說明可知，散落或掉落物之執行取締，目前由員警發現，確認違規車輛，即時舉證，現場攔停舉發等作法確有其不易，然現今用路人行車記錄器及智慧型手機之普遍使用，且高速公路上之各項監控設施，如ETC、CCTV等錄影設施，亦可作為符合法令所規定之民眾檢舉及以科學儀器取得檢舉違規證據，執法機關應予善加使用，以提升執法效能。

(四)綜上，警政署依法執行汽車裝載行駛相關稽查，並可接受民眾檢舉違反道路交通管理事件，然對用路人拒絕強制過磅或執法窒礙難行處，應予研擬提升執法效能之措施，如委託業界採代理駕駛方式，執行過磅取締，或配合監警聯合稽查，由監理機關派調合格駕駛，執行代理駕駛；散落或掉落物之執行取締，經確認違規車輛，即時舉證，現場攔停舉發等作法確有其不易，然今用路人行車記錄器及智慧型手機之普遍使用，且高速公路上之各項監控設施，如ETC、CCTV等錄影設施，亦可作為民眾檢舉及以科學儀器檢舉違規證據，應予善加使用科技器材，以提升執法技巧，落實稽查舉發，惟卻坐視違規事件迭然重生，顯難維護

交通秩序之目標。

三、**道路交通安全主管與執法機關本於權責，應提供用路人安全無虞的駕駛環境，惟因貨物超載或裝載捆紮不牢之肇事特性，致交通管理三原則中之「工程設施」及「交通執法」等作為，難以有效防範釀禍傷亡或阻礙交通情事一再發生，故針對「教育宣導」應予持續加強，以維道路交通管理之安全目的。**

(一)依行政院「**道路交通秩序與交通安全改進方案**」，將人、車、路視為交通組成要素。而有效管理道路交通秩序及安全，則有賴交通管理基本三原則：1. 工程設施：包括道路工程、車輛工程、交通管制與停車設施工程等，為公路設施通車前所需完成，使人車行的安全，必須配合需要之各項交通工程。2. 教育宣導：包括所有道路用路人及運輸業者，即車輛駕駛人、所有人、乘客、行人，以及有關運輸作業，修護保養等人員之交通法規教育，及駕駛技術教育等之施教與宣導，要求遵守交通規則及其他應注意事項。3. 交通執法：包括公路監理之車輛登記、檢驗、駕駛執照考照，警察執法之交通整理與指揮，交通稽查與取締、交通事故處理與調查統計分析，交通法庭之違反道路交通管理事件之處理、違規事件之訊問及裁決，有關異議處理等事項之辦理。由上開說明可知，有效管理道路交通秩序及安全，有賴交通管理三原則：「工程設施」、「教育宣導」及「交通執法」的相互配合。

(二)據交通部函稱，為避免車輛出現超載與捆紮不牢或零件散落等情事，該部將持續透過各縣市政府道安體系辦理宣導，亦請公路監理機關將其納入交通安全巡迴教育及對職業汽車駕駛人定期講習之

課程中，及將其納入砂石貨運業考核督導計畫等相關考核及評鑑項目中。又詢據交通部道安會徐組長，交通部已補助桃園市警察局，針對全市一千餘個路口監視器所拍到交通事故一瞬間影像，歸納剪接成「生死一瞬間，你選哪一邊」的宣導短片，做為交通安全宣導教材，影片放於各警局網站或各大影音媒體，供民眾自由點閱，相關機關或專家學者亦會擷取部分片段作為交通安全宣導之教材。由上開說明，目前之宣導方式及管道，對於非職業駕駛或靠行車輛之宣導情形是否落實，時段及頻率是否足夠？上述宣導情形，是否足以提醒貨物裝載車輛駕駛員善盡義務，及對其他用路人之防衛駕駛警覺，應予持續檢討改善。

(三)綜上，交通部為道路交通安全主管機關，警政署則為交通管理執法機關，依法皆應本於權責提供用路人安全無虞的駕駛環境，惟因貨物超載或裝載捆紮不牢之肇事特性，肇禍於用路人之蓄意超載或輕忽掉落等情事，且執法機關亦因舉證困難或人力限制，致交通管理三原則中之「工程設施」及「交通執法」等作為，難以有效防範釀禍傷亡或阻礙交通情事一再發生，故針對「教育宣導」措施，主管與執行機關應予持續加強，以維道路交通管理之安全目的。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正交通部。
- 二、調查意見二，提案糾正內政部警政署。
- 三、調查意見三，函請交通部及內政部警政署確實檢討改進見復。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、內政及少數民族委員會聯席會議處理。

調查委員：尹祚芊