

調 查 報 告

壹、案由：基隆市政府為維護市民安全，於高肇事路段推行空櫃大貨車與聯結車依規定禁止行駛部分路段或管制行駛時間之措施，惟因基隆港屬貨櫃集散地，每日均有大量大型車出入，新制度之落實亟需政府相關部門，甚至業者共同研擬妥善計畫，並應具備完整配套措施，始能防止大貨車與聯結車逕行其他未管制道路，進而造成更多交通事故，使民眾陷於更大危機，對此新機制落實情形及相關單位配合狀況，實有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

本案緣於本院民國(下同)105年4月15日巡察基隆市政府，該府市政簡報之「空櫃大貨車與聯結車行駛基隆市區標章及檢查機制歷程報告」，並依「道路交通管理處罰條例」規定，自105年1月1日實施大型車輛禁止行駛市區部分路段之措施，惟基隆港屬貨櫃集散地，每日均有大量大型車出入，各主管機關是否善盡職責？是否針對道路、用路人、車輛及環境等因素兼顧點、線、面之配套措施？均有深入瞭解之必要；案經本院調閱佐證資料及詢問相關主管人員，茲彙整調查意見如次：

- 一、基隆市政府基於維護用路人安全，為避免交通事故頻仍及大型車輛造成橋梁結構損害，公告自105年1月1日起全面禁止大貨車、聯結車行駛中正(東岸)高架橋，取消貨櫃車於基隆港東西岸互轉機制，尚屬可行；惟基隆市政府及基隆市警察局仍應加強宣導大型車輛行駛聯外道路，並不定期取締違規大貨車行駛禁止路段，以確保交通行車安全。

- (一)按道路交通管理處罰條例第5條規定略以：為維護道路交通安全與暢通，公路或警察機關於必要時，得指定某線道路或某線道路區段禁止或限制車輛發布命令。另公路法第58條第1項規定：「公路主管機關為維護公路之安全及暢通，應於必要地點設置標誌、標線、號誌、護欄及行車分隔設施等交通安全工程設施，並得視實際需要劃設車輛專用道。」市區道路條例第28條規定：「市區道路主管機關於必要時，得限制道路之使用。」此均為道路主管機關公告大型車輛禁行路段之法律依據。
- (二)基隆港屬天然深水港灣，位於臺灣最北端的基隆市，鄰近大臺北都會區及重要政經工商業中心，可提供船舶運送業、國際物流倉儲業等跨國貿易商作為營運基地，70年代曾為世界第7大貨櫃港。惟基隆市95%土地為丘陵地，東、西、南三面環山，以市區南側之獅球嶺為中心，左右延伸的丘陵地為地理分界線，獅球嶺以北即為基隆市的精華地帶及基隆港之所在，顯示基隆港港區腹地受限之現實狀況。89年間通車之臺2己線為基隆港西岸聯外道路，係配合國道3號基隆至汐止路段的新建計畫，興建連接基隆港西岸碼頭與國道3號的聯外快速公路；基隆市政府為配合臺灣港務股份有限公司(下稱臺灣港務公司)基隆港務分公司、船務、載運業者分別於東西岸間裝卸貨，自92年起陸續針對進出基隆港區之預拌混凝土車及貨櫃車等大型車輛採行管制措施；且基隆市中正高架橋一度被列為老舊危橋，101年間中正高架橋補強及整修工程竣工後，基隆市政府與貨櫃運輸業者達成共識，僅開放基隆港東西岸轉運之空櫃聯結車行駛。又102年12月19日通車之臺62甲線為基隆港東岸聯外道路，於

臺2線沿中正路旁之山側前行，可銜接至臺62線及北37線，基隆市政府於103年5月21日修正進出東岸碼頭及西岸碼頭間轉運20噸以上大貨車、聯結車行駛路線，除東、西碼頭間轉運車輛得於9時至16時及19時至22時行駛中正路外，禁止20噸以上大貨車、聯結車行駛中正路，以避免大型車輛行駛市區產生危險。

(三)然基隆港區內除設置東西岸貨櫃場供貨主領貨或採船邊提貨外，其餘貨櫃均透過貨櫃車運輸方式分別運往基隆市七堵區、新北市汐止區及瑞芳區等貨櫃集散站放置，復因基隆市區交通尖峰時段車輛擁擠，致交通事故層出不窮。經查104年7月31日及8月27日分別於臺62甲線及中正路匝道口、中正路及中船路口發生貨櫃聯結車之重大交通事故，案經基隆市港道路交通安全聯席會報104年8月31日第9次會議決議，針對東西岸互轉管制機制再做檢討，基隆市政府即以104年12月25日基府交規壹字第1040252783b號公告，基隆市中正(東岸)高架橋自105年1月1日起禁止行駛大貨車、聯結車，及基隆市20噸以上大貨車、聯結車行駛中山一、二路、港西街，及進出東、西岸碼頭之行車動線。

(四)有關基隆港東西岸互轉路線，採用google map路線規劃檢核，行經市區中正路約5公里費時13分，若經由聯外道路臺2己線及臺62甲線24.7公里則費時26分。又考量貨櫃集散場最密集之七堵區為例，採長春貨櫃儲運公司(基隆市七堵區明德三路96號)之通行動線，至西岸碼頭經臺2己線13.7公里費時15分，若經市區中山二路12.4公里則費時20分；至東岸碼頭經臺62甲線17.9公里費時20分，若經市區中正路11.5公里則費時16分，顯示102年底通車之

臺62甲線及89年臺2己線已具有基隆港東西岸碼頭聯外道路之功能，若取代經由市區中正路之東西岸互轉路線，距離雖增加約20公里，但其路程僅由13分鐘增加至26分鐘，為維護用路人安全，避免交通事故頻仍，基隆市政府自105年起取消市區中正路供東西岸互轉開放空櫃行駛之機制，全時段限制大型車輛行駛，尚屬可行。惟106年3月17日、4月11日復因貨櫃車駕駛未注意車前狀況及行經彎曲路段未減速，而發生致死事故，故基隆市政府及基隆市警察局仍應加強宣導大型車輛行駛聯外道路，並不定期取締違規大貨車行駛禁止路段，避免貨櫃車利用夜間或為貪圖節省油資及時間，罔顧安全而違規行駛於基隆市區禁行路段，以確保交通行車安全。

二、交通部主管全國交通行政及交通事業，掌理公路行車安全之策劃與港務發展計畫之核議及其監督事項，有關貨櫃車行駛於基隆港區、聯外道路及市區道路之相關交通安全及運輸管理事宜，卻未建立商港管制區貨櫃超重查核之源頭管制與罰鍰機制，亟待會商內政部通盤策劃，並善盡監督管理之責。

(一)按商港法第3條第7款、第35條及第40條第7款分別規定：「商港管制區係指商港區域內由航港局劃定，人員及車輛進出須接受管制之區域。」「進入商港管制區內人員及車輛，均應申請商港經營事業機構、航港局或指定機關核發通行證，並接受港務警察之檢查。」「在商港區域內為鐵路、道路之建築、修建或拆除，應經商港經營事業機構、航港局或指定機關同意。」依商港港務管理規則第18條第1項規定：「進出港區各業作業人員或車輛，均應由各業負責人或車輛所有人檢具有關文件，向商港經營

事業機構、航港局或指定機關申請核發港區通行證件並接受港務警察檢查後，始可通行。」係為維護港區秩序，確保港區安全。復按道路交通管理處罰條例第2條、第3條第1款規定：「道路交通管理處罰，依本條例規定；本條例未規定者，依其他法律規定。」「道路：指公路、街道、巷街、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。」就「道路」定義而言，商港區域內外之道路均屬前揭條例規定之範疇。故於道路上發生違反該條例之事件，自應依該條例規定處罰，亦與法務部81年1月31日法律字第1530號函示意旨相符；至港區內依商港港務管理規則第18條規定，對於進出港區各業作業人員、車輛之許可或檢查，係為商港運輸安全所採之行政管理措施，尚不足以排除首開條例之適用。

- (二)為因應臺北港貨櫃碼頭98年3月啟用後之衝擊，未來基隆港將朝客貨運並重之「增值型物流港」發展，並規劃調整部分碼頭之客貨運或觀光遊憩功能。鑑於世界海運先進國家多採「政商分立」之港埠經營體制，原基隆港務局隸屬於交通部轄下，配合政府組織改造，基隆、臺中、高雄及花蓮等4個港務局於101年3月1日改制為職司航政及港政公權力業務之交通部航港局，及專責港埠經營業務之臺灣港務公司。且基隆港與基隆市唇齒相依，基隆市區的街廓即沿著港區發展，基隆港於104年10月14日正式開展多國貨櫃(物)集併通關作業，發展自由港區多元營運模式，以基隆港105年度為例，其進口櫃約75萬TEU(20呎標準貨櫃，Twenty-foot Equivalent Unit，縮寫為TEU)，估計進出港區貨櫃車每年約有40萬車次。又按我國道路區分為交通部主管公路及內政部主管市區道路，國際商港管制區內道路係由

臺灣港務股份有限公司負責管理養護，商港管制區外管理權責單位分別為基隆港東岸聯外道路臺62甲線之交通部公路總局、基隆港西岸聯外道路臺2己線之交通部臺灣區國道高速公路局，及基隆港周邊中正路、祥豐街、中山一路、中山二路、中山三路、中山四路之基隆市政府自治事項所轄管，進出基隆港之貨櫃車行駛路線涉及多個管理權責單位，且貨櫃車分為限重35公噸(20英呎)及42公噸(40或45英呎)貨櫃，其裝載結構及操控特性包括：煞車不易、衝撞力大、載重及重心位置影響軸負載分配、轉彎離心力及對道路之破壞，且軸距較長及車廂運具型態，造成行車動線之「視覺死角」及轉彎時較大之「內輪差」，均增加交通事故碰撞之危險特性，故貨櫃車肇事意外往往造成重大傷亡事件。

- (三)經查交通部為配合國際海事組織105年7月1日推動「海上人命安全國際公約」，增加貨物運送驗證貨櫃重量之要求，雖於105年9月20日修正「我國實施載貨貨櫃總重驗證指導原則」，然尚待建立商港管制區完成貨櫃超重查核之源頭管制與罰鍰機制，以降低貨櫃超重運出港區外之風險，亦應提升港區貨櫃專用車道之服務功能，以達成港市交通分離目標。綜上，交通部未建立商港管制區貨櫃超重查核之源頭管制與罰鍰機制，允應考量基隆港市整體用路人、車及道路之環境特性，會商內政部通盤策劃貨櫃車行駛於基隆港區、聯外道路及市區道路之相關交通安全及運輸管理事宜，並善盡監督管理之責，以強化基隆港區交通運轉功能。

三、交通部允應推動貨櫃車裝設數位行車紀錄器之法令面及制度面等事宜，並配合修正相關法令，以落實數

位式行車紀錄器資料列為執法依據，有效管理貨櫃車駕駛行為及其行車動態，遏止違規情況之發生。

- (一)按道路交通管理處罰條例第18條之1規定略以：「汽車未依規定裝設行車紀錄器者，處汽車所有人新臺幣1萬2千元以上2萬4千元以下罰鍰。汽車裝設之行車紀錄器無法正常運作，未於行車前改善，仍繼續行車者，處汽車所有人新臺幣9千元以上1萬8千元以下罰鍰。未依規定保存行車紀錄卡或未依規定使用、不當使用行車紀錄器致無法正確記錄資料者，處汽車所有人新臺幣9千元以上1萬2千元以下罰鍰。違反前三項之行為，應責令其參加臨時檢驗。」此係強制汽車應裝設行車紀錄器，並規定汽車所有人或使用人於行車前檢查並維持行車紀錄器之正常運作，及規定應保存行車紀錄卡，或避免不當使用行車紀錄器與違反之罰鍰。復依道路交通管理處罰條例第92條第1項授權交通部會同內政部規定「道路交通安全規則」，其中第39條第1項第24款及第39條之1第1項第18款略以：「汽車申請牌照檢驗及定期檢驗之項目及基準總聯結重量及總重量在20公噸以上之新登檢領照汽車，應裝設具有連續記錄汽車瞬間行駛速率及行車時間功能之行車紀錄器……並應檢附行車紀錄器經審驗合格之證明。」此為大型車輛貨櫃車應裝設之行車紀錄器裝置，未依規定裝設或經檢查未能正確運作，或未使用紀錄卡或未按時更換紀錄卡時，不得行駛，且紀錄卡應妥善保存1年備查之法令依據。
- (二)經查現行裝於大型客貨運車輛之行車紀錄器，係指具有機械式連續記錄汽車瞬間行駛速率、行車距離、時間及引擎運轉、進行及停止功能之裝置(俗稱大餅)，其運作原理是藉由車輛傳動系統所傳訊

號，經由轉軸帶動指針於行車紀錄卡紙繪製曲線，以判讀相關行車紀錄，且行車紀錄卡紙概分為「1日型」或「7日型」，尚難落實保存備查之機制。又車輛之行車記錄器如同飛機黑盒子，國內引進係因88年間大型客貨車事故造成傷亡程度受到廣泛重視，交通部即規定20公噸以上新車需裝設行車紀錄器，以利車輛管理及肇事責任鑑定，此與坊間小型車輛經常設置具有錄影及導航功能之數位式行車紀錄器不同。

(三)復查交通部以93年4月7日交路第0930028986號書函，針對相關貨運公會曾建議交通部，對於已裝設衛星導航系統設備車輛可免裝設行車紀錄器之建議，回應略以：「道路交通安全規則第39條第1項第24款行車紀錄器，應具有連續記錄汽車瞬間行駛速率及行車時間功能之行車紀錄器，經轉該部運輸研究所等單位研議了解目前經審驗合格之行車紀錄器功能，尚無法完全由衛星導航系統設備取代。」然而數位式行車紀錄器內建車用全球衛星定位系統(GPRS)之功能與規格日新月異，不僅具有導航功能、擷取及記錄行車相關資料，亦可全天候24小時持續記錄車輛起動開關、車速、引擎轉速、里程、煞車、左右方向燈、遠近光燈、經緯度座標及方向等行車資訊，並將行車資訊即時傳輸回報，以作為業者管理貨櫃車隊之即時統計分析資料。

(四)又查交通事故之主因多屬人為操作疏失，次為駕駛人違規所致，道路管理處罰條例及道路交通安全規則對於汽車裝設之行車紀錄器之強制規定，不外乎運輸管理之一環，並作為車輛肇事鑑定之參考，及防患交通事故之發生。參照歐盟立法於2004年8月起強制所有商用新車裝設數位式行車紀錄器，更

能準確記錄及讀取數位式行車紀錄(如車速、距離、行車時數、加減速、運行及停止等資料)、車隊管理之行動交換資訊及駕駛輔助資訊，故數位式行車紀錄器不僅能提供車輛行駛及使用狀況，保障交通行車安全，更能有助於運輸管理，遏止駕駛人違規行駛管制路線、疲勞駕駛、超速或因超載而拒絕過磅等違規行為，並可佐證交通事故相關鑑定之科學數據。綜上所述，交通部允應推動貨櫃車裝設數位行車紀錄器之法令面及制度面等事宜，並配合修正相關法令，以落實數位式行車紀錄器資料列為執法依據，有效管理貨櫃車駕駛行為及其行車動態，並遏止違規情況之發生。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，函請基隆市政府、交通部及內政部轉促所屬確實檢討改進見復。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購、內政及少數民族委員會聯席會議處理。

調查委員：尹祚芊

包宗和