

調 查 報 告

壹、案由：據報載，民眾騎乘自行車任意橫行於人行道及行人穿越道，侵害行人合法路權；又交通管理主管機關、市區道路主管機關及警察機關，對於自行車之定位、路權、管理制度與執行、違規取締等，疑有怠失乙案。

貳、調查意見：

本案係據報載，民眾騎乘自行車任意橫行於人行道及行人穿越道，侵害行人合法路權；又交通管理主管機關、市區道路主管機關及警察機關，對於自行車之定位、路權、管理制度與執行、違規取締等，疑有怠失乙案，並由值日委員核批調查。案經交通部及內政部警政署（下稱警政署）函復說明到院，茲已調查竣事，臚列調查意見如下：

一、交通部推動自行車政策，坐視未能提供自行車用路人通勤旅次友善行車環境，相較於自行車盛行之各國，顯難達自行車節能減碳的功能，容有提升改善空間。

（一）依公路法第 58 條第 2 項規定，公路主管機關得依自行車與行人之需求，於既有路面內或另以替代道路方式，設置可供自行車及行人安全通行之專用道；道路交通安全規則第 6 條規定，慢車種類及名稱如下：一、自行車…；同安全規則第 124 條規定，…慢車應在劃設之慢車道上靠右順序行駛，在未劃設慢車道之道路，應靠右側路邊行駛；道路交通管理處罰條例第 90 條之 3 規定，…公路主管機關、市區道路主管機關或警察機關得在不妨害行人通行或行車安全無虞之原則，於人行道設置必要之標誌或標線

供慢車行駛。由上開法令規定可知，公路主管機關應提供安全的自行車行車環境，自行車之用路人則應依各項指示及規定行駛道路慢車道或人行道上。

- (二)依交通部統計處「民眾日常使用運具狀況調查」、「自行車使用狀況調查」、「99 年民眾日常使用運具狀況之性別分析」等統計資料顯示，就臺灣地區外出民眾使用之所有公、私運具觀察，以私人運具中之「機車」所占比率最高，達 49.1%，「自行車」僅占 5.9%；就自行車騎乘者目的觀察，以從事「休閒、運動、旅行」的比例 60.5%最高，其次是從事「社區型活動」26.4%，最後則是「通勤（學）」12.5%；「提供安全的自行車騎乘地區」為最能增進民眾騎自行車意願的措施，所占比例為 40.1%，其次為「增設更多的自行車設施」（如自行車道、自行車停車架），占 39.0%，顯示安全與便利的環境仍為民眾騎乘自行車與否最大的考量；「自行車道不完善」（10.2%）者中，逾半數（55.6%）表示如果在通勤（學）主要路段設置自行車專用道，或開放人行道騎乘自行車，即願意騎自行車通勤（學）；依 99 年 12 月運輸計劃季刊「發展都市自行車運輸的另類思維與策略」一文中指出，國內近十年來各都市推動自行車運輸主要特點，係以觀光旅遊、休閒運動為目的，然而這樣的推動方式未能具體落實綠色交通的理念。且以臺北市交通局的民意調查顯示，通勤者以自行車為主要運具者僅 3%。自行車在觀光旅遊、休閒運動中的角色，只是使休閒旅遊的方式更為多元，但並不符合

都市綠色交通工具的本質。由上開統計資料及研究可知，民眾從事自行車活動之功能與定位，係以觀光旅遊、休閒運動為主要目的，且因主管機關未能提供安全的自行車騎乘環境，而減少民眾以自行車作為通勤（學）交通工具之意願。

（三）詢據交通部，國內對於自行車之推廣，現階段並不會大力推動通勤使用，而係以優先發展自行車之休閒觀光功能，打造臺灣成為「自行車的樂園」、「自行車遊憩島」之推動方向為目標，係優先發展自行車之休閒觀光功能為主，從自行車路網構建及整合觀光行銷兩方面切入，以漸進方式設定「由遊憩到生活」之分階段推動目標，由「打造自行車遊憩島」為短期階段目標，進而到「打造自行車生活島」為中期階段目標，最後完成「自行車島」的長期階段目標，故就現階段國內交通環境而言，並不會大力推動自行車通勤使用。又道路交通秩序與安全的維護，需要應用工程、教育與執法等層面之策略或措施來達成，對於自行車等慢車行駛道路，應遵守道路交通安全規則第 5 章（第 115 條至第 131 條）等慢車行駛規範，如違反規定之處罰，於處罰條例第 3 章（第 69 條至第 76 條）亦已定有明文，故對於該等慢車相關違反道路交通管理規定之行為，現行各執法機關係可依違規事實稽查舉發之。故由上開說明可知，現行自行車推廣方向係以觀光旅遊為主，故自行車道之設置大多以觀光景點或遊憩據點為主，與一般通勤（學）之旅次需求路徑相異，又現有都會區並無完善通勤旅次需要之自行

車道，自行車僅能依規定行駛於慢車道，惟都會區之慢車道係屬混和車道，除自行車行駛於該車道之外，亦有公車停靠、右轉車輛行駛、臨停車輛占用及數量龐大之機車行駛其間，相較於相對弱勢的自行車族群自然是險象環生，自行車除騎上人行道侵犯行人路權外，僅能選擇其他交通工具，故造成民眾以自行車作為通勤（學）之交通工具意願低落。

- （四）查國外歐美日各國之都會自行車運輸發展之成功經驗與策略，包括：政府有具體明確的自行車政策支持，且市政都市規劃、交通建設等部門能充份橫向整合；由汽車依賴轉向大眾運輸導向，由機動車輛便利轉向行人、自行車友善環境；完善多樣的自行車交通設施，如自行車專用道、自行車友善共用道路、人車共存道路、停車架、標誌、（地面）標線、專用號誌等交通設施建設能因地制宜，滿足多樣的交通環境需求；方便的運具轉乘措施，如自行車可直接進入捷運、鐵路車廂；充足方便的自行車停車場，包括現有公共停車場與建築物附設法定停車空間，應提供自行車停車位；安全舒適的騎乘環境，路口轉向交通設施、鋪面、行道樹等；以都市設計或交通工程手段降低機動車輛的使用便利性，提高自行車使用的安全性。由上開歐美日各國之都會自行車運輸發展之成功經驗與策略可知，要成功發展都會通勤旅次使用自行車為運具，必須提供自行車用路人友善、安全的行車環境，而非將自行車以慢車種類定位，無視於都會之混和車道中與其他車種競用路權，或放任自行車騎上原本已擁擠的人行

道，與更為弱勢的行人爭道。

(五)綜上，交通部推動自行車政策，係以觀光旅遊為主，故自行車道之設置大多以觀光景點或遊憩據點為主，與一般通勤（學）之旅次需求路徑相異，相較於自行車盛行之歐美日各國都會自行車運輸發展之成功經驗與策略，其未能提供自行車通勤旅次友善行車環境，無視於自行車在都會混和車道中與其他車種競用路權，或與更為弱勢之行人爭道，因主管機關未能提供安全的自行車騎乘環境，而減少民眾以自行車作為通勤（學）交通工具之意願，顯難達自行車節能減碳的功能，容有提升改善空間。

二、警政署執行自行車違規取締，針對自行車危害行車安全事件，允宜訂定執法目標及標準流程，以執行取締自行車違規情事，落實自行車管理，維護法律尊嚴。

(一)據道路交通管理處罰條例第 73 條規定，慢車駕駛人，有下列情形之一者…一、不在劃設之慢車道通行，或無正當理由在未劃設慢車道之道路不靠右側路邊行駛。二、不在規定之地區路線或時間內行駛。三、不依規定轉彎、超車、停車或通過交岔路口。四、在道路上爭先、爭道或其他危險方式駕車…；同處罰條例第 74 條規定，慢車駕駛人，有下列情形之一者…一、不服從執行交通勤務警察之指揮或不依標誌、標線、號誌之指示。二、在同一慢車道上，不按遵行之方向行駛。三、不依規定，擅自穿越快車道。四、不依規定停放車輛。五、在人行道或快車道行駛…；依 95 年 7 月 1 日生效施行道路交通管理處罰條例對於汽車、慢車、行人

、道路障礙行為人等有輕微違規勸導之規定，故現行自行車等慢車違反處罰條例第 69 條、第 71 條至第 74 條如未依標誌標線號誌之指示行駛、讓車、轉彎、逆向行駛等情形，其未嚴重危害交通安全、秩序或發生交通事故，且情節輕微，以不舉發為適當之違規行為者，交通勤務警察係得依違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則第 12 條第 1 項第 1 款規定，施以勸導不予舉發處罰。由上開規定可知，自行車係歸類於慢車，自當依慢車管理之相關規定進行管理處罰，惟因多數自行車違規行為並未嚴重危害交通安全、秩序或發生交通事故，且情節輕微，故警政署多以不舉發為適當之處分。

- (二)依警政署 98 年委託中央警察大學辦理「自行車及行人事故特性與道安防制措施研究案」，分析自行車事故主要肇因為「未依規定讓車」、「未注意車前狀態」、「違反號誌管制或指揮」、「違反特定標誌（線）禁制」及「左轉彎未依規定」等項目。另由該研究案顯示，95 至 97 年 A1 類（造成人員當場或 24 小時內死亡之交通事故，下同）與 A2 類（造成人員受傷或超過 24 小時死亡之交通事故，下同）自行車交通事故計 26,287 件，其中 A1 類 495 件（占 1.88%）依事故發生地點的道路類別區分，以市區道路 14,368 件（占 54.66%）最多；依事故發生地點的事故位置區分，主要以交岔路口內 10,782 件（占 41.02%）最多；依事故發生地點的號誌種類區分，以無號誌 18,720 件（占 71.21%）最多；依事故發生地點的道路快車道

間分道設施區分，以未繪設車道線（一般為單一混合車道或單一快車道之路段）16,067 件（占 61.12%）最多；依事故類型及型態（碰撞種類）區分，主要以側撞 8,824 件（占 33.57%）最多；依事故類型及型態（碰撞種類）與道路類別交叉分析，經交叉分析後發現主要以在「市區道路-側撞」4,844 件（占 18.43%）最多；對造成當事人個別肇事原因統計，主要以「未注意車前狀態」9,590 人（占 35.53%）最多，其次為「未保持行車安全間隔」1,646 人（占 6.1%）、「違反號誌管制或指揮」1,553 人（占 5.75%）、「未依規定讓車」1,510 人（占 5.59%）。詢據警政署，於 100 年 4 月 7 日函發「自行車違規取締現況檢討及策略展望」會議紀錄，要求各警察機關針對自行車「闖紅燈」、「穿越快車道」、「行駛快車道」及「逆向行駛」等重大惡性違規行為加強執法，其他行為若未嚴重危害交通安全、秩序或發生交通事故，且情節輕微，以不舉發為適當者，以勸導代替舉發。由上開之研究可知，自行車事故以市區道路、交叉路口、無號誌及遭車輛側撞等特性為主，與警政署所認定之自行車「闖紅燈」、「穿越快車道」、「行駛快車道」及「逆向行駛」等重大惡性違規行為是否相關，而採行加強執法取締，仍待警政署確實檢討確認。

(三)次查警政署函報資料，其中 97 至 99 年間，連續 3 年竟有 11 個縣市對自行車並無開出任何違規舉發或勸導案件，另有 2 縣市，3 年間僅開出個位數之違規舉發或勸導案件，且違規舉發或勸導案件數顯與各該縣市人口比例相違，如

臺北市僅開出 1,017 件，宜蘭縣卻開出高達 7,464 件之違規舉發或勸導案件，又部分縣市僅有取締件數，未有勸導案例；又查 100 年（1-8 月）自行車違規取締、勸導件數統計資料，亦有部分縣市政府警察局竟無任何或僅個位數的自行車違規取締件數，又其勸導件數亦有部分縣市政府警察局無任何或僅個位數之勸導案件，且違規舉發或勸導案件數顯與各該縣市人口不成比例。由上開警政署函報資料可知，各地縣市政府警察局對自行車之執法標準及流程仍有待加強，亦可提升民眾對法令規定之尊重。

- (四) 詢據警政署，道路交通涉及人、車、路、環境，其中自行車管理包含工程、教育宣導及執法等三大面向，執法之目的係為達到交通安全所為最後之手段，因各縣市自行車使用態樣，因屬都市型或鄉村型而有所不同，又自行車使用族群選擇作為轉運通勤使用，或從事休閒遊憩目的，亦不盡相同，警察機關對於自行車違規行為之執法標準，係依「道路交通管理處罰條例」、「道路交通安全規則」及「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」等相關法令處理，然依「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」第 12 條第 1 項第 1 款規定，大部分慢車違規行為，如未嚴重危害交通安全、秩序或未發生交通事故，且情節輕微，以不舉發為適當者，執法者得對其施以勸導，免以舉發；警察機關依法行政，為兼顧法令規定及避免衍生執法者過度干涉濫行取締爭議，除自行車之違規行為嚴重影響交通安全與秩序

，或違規者經勸導後仍不予改善者，將依據道路交通管理處罰條例規定裁處外，對於自行車之輕微違規，多於當場攔停告知違規事由，並予勸導促其改善。

(五)綜上，警政署執行自行車違規取締，針對自行車危害行車安全事件之「闖紅燈」、「穿越快車道」、「行駛快車道」及「逆向行駛」等態樣，與自行車事故以市區道路、交叉路口、無號誌及遭車輛側撞等特性為主，其所認定之自行車違規行為是否相關，仍待警政署確實檢討執法目標；又由近年自行車違規取締、勸導件數統計資料，部分縣市竟無任何或僅個位數的違規取締或勸導件數，且違規舉發或勸導案件數與各該縣市人口不成比例，顯見警政署對自行車之執法標準及流程仍有待加強，以落實自行車管理，維護法律尊嚴。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一函請交通部確實檢討改進見復。
- 二、調查意見二函請內政部警政署確實檢討改進見復。
- 三、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：余騰芳