

第五章 酗酒駕車處罰

與一事不再理

第一節 前言

酗酒駕車一行為同時違反行政法規與刑法，依行政罰法第 26 條第 1 項規定，先依刑事法律處罰，當案件進入刑事訴訟程序處理後，倘經檢察官為緩起訴處分（刑事訴訟法第 253 條之 1 以下規定），甚或檢察官依刑事訴訟法第 253 條之 2 規定命被告於一定期間內遵守或履行特定事項（以下簡稱為「附帶處分」），尤其當檢察官在緩起訴處分中命被告「向公庫或指定之公益團體、地方自治團體支付一定之金額」或「向指定之公益團體、地方自治團體或社區提供 40 小時以上 240 小時以下之義務勞務」時，行政機關應如何進行行政制裁程序，行政罰法第 26 條並未規定。

由此可知，因行政罰法制定當時，並未考量刑事訴訟法關於緩起訴制度之規定¹，導致行政罰法第 26 條第 2 項規定只有不起訴處分而未列有「緩起訴處分」，因此，在行政罰法施行後，緩起訴制度對行政罰之運作即有不少影響，本章主要探討酗酒駕車行為遭緩起訴後，行政機關如何看待後續處置，引發緩起訴是否等同不起訴之爭論。

又酗酒駕車行為人遭緩起訴後，行政機關再度裁處有無違反一事不再理原則，該原則與一行為不二罰原則有何區別？以下就一事不再理加以分析並說明與一行為不二罰原則其間差異，並指出實務交通裁定的問題。

¹ 法務部於 94 年 7 月 28 日法所召開行政罰法諮詢小組第 1 次會議紀錄中，學者李震山認為此是立法者有意排除適用的看法。但陳明堂委員在行政罰法諮詢小組第 1 次會議發言認為行政罰法於 2000 年草擬階段當時及後來陳報行政院審查時尚未有緩起訴制度，因此並非有意省略，且刑事訴訟法於 2002 年增訂緩起訴制度後，2003 年在立法院委員會審查行政罰法草案及政黨朝野協商時，要求盡速完成行政罰法之立法，未考慮緩起訴制度之問題，故應屬立法疏漏。

第二節 一事不再理原則

我國憲法條文雖無明文規定一事不再理原則，然吳庚大法官於大法官釋字第 271 號解釋發表不同意見書提及此一概念，並指出此為憲法第 8 條保障人身自由之基本權利，而認為犯罪嫌疑人必須遵守法定程序始得審問處罰，不僅指憲法施行時已存在之保障刑事被告之各種制度，尤應體認憲法保障人身自由之精神，予以詮釋。準此以解，在實體法包括：罪刑法定主義、對被告不利之刑罰法律不得溯及既往；在程序法上則為：審判與檢察分離、同一行為不受二次以上之審問處罰²。

劉鐵錚大法官在釋字第 490 號指出一事不二罰是我國憲法基本原則亦謂：「就本件聲請案當事人而言，聲請人基於單一之良心因素拒絕服役而遭重複處罰至為明顯。此一由過去持續至將來之良心決定，確定了聲請人外部之行為，從而不論聲請人日後將再受多少次之徵召，其仍將一本初衷，持續拒絕服役。參考前揭德國聯邦憲法法院所表示之見解，原判決及其所適用之兵役法施行法第 59 條第 2 項規定，顯然未能掌握本件事實之內涵及其特殊性，同時亦使我國憲法所保障之宗教信仰、良心自由受到漠視，違反一事不二罰之憲法原則。且我國刑事訴訟法亦規定，已經提起公訴或自訴之案件，不得再為起訴或自訴，否則法院應依刑事訴訟法第 303 條第 2 款逕為不受理判決，不得為實體審判，就確定判決之同一案件重行起訴，

²大法官解釋第 271 號略謂：「憲法第 8 條第 1 項則就人身自由之保障作原則性之宣示，所稱：人民身體之自由應予保障，除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。」究竟包含如何之規範內容，為本件解釋上首應闡明之前提。本席以為上述憲法條文至少涵蓋下列原則：（一）刑事被告利益之保障在一定限度內乃憲法保留範圍，除現行犯之逮捕，委由法律加以規定外（即法律保留），本項所舉之其他事項縱令法律亦不得與之抵觸，此及違警罰法雖屬憲法第 23 條所指之法律，仍為本院釋字第 166 號及釋字第 251 號宣告限制人身自由之違警罰為違憲之主要理由。（二）人民因犯罪嫌疑有接受依法設置之法院及法官審判之權利。（三）逮捕、拘禁、審問、處罰須遵守法定程序。（四）對於違反法定程序之行為，提供人民一項消極的防衛權利，此即修文所稱「得拒絕之」真諦所在。至何謂法定程序，不僅指憲法施行時已存在之保障刑事被告之各種制度，尤應體認憲法保障人身自由之精神，予以詮釋。準此以解，在實體法包括：罪刑法定主義、對被告不利之刑罰法律不得溯及既往；在程序法上則為：審判與檢察分離、同一行為不受二次以上之審問處罰。」

法院亦不得為實體審判，應依刑事訴訟法第 302 條第 1 款規定逕為免訴判決。」

上述大法官乃係將一事不再理原則之精神，具體表現於解釋文之中，而落實於我國刑事訴訟法第 302 條，滋說明一事不再理概念與一行為不二罰兩者間關聯。

第一項 概念

一事不再理之概念，在吳庚大法官於司法院釋字第 271 號解釋發表之不同意見書中詳細指出就不受兩次審問處罰在刑事訴訟程序稱為一事不再理³，該原則一般認為在希臘或羅馬法時代即有此法律概念，西元前 355 年希臘法即規定禁止就同一爭議審判二次，而在英國則在 12 世紀的普通法即承認一事不再理原則⁴。

從程序處置而言，一事不再理又稱一罪不兩罰，其表現同一案件禁止再訴，包含判決確定前的禁止再訴即重複起訴以及判決確定後的禁止再訴，一事不再理的用意在於同一案件之禁止雙重處罰，亦即特定被告就特定事實最多只受一次處罰⁵。

³ 參閱吳庚大法官於釋字 271 號不同意見書「...是則本件乃屬是否違反同一行為不受二次以上審問處罰原則以及審級救濟之結果可否予被告不利益之變更問題。先就不受二次審問處罰而言，此一原則在刑事訴訟程序通稱為一事不再理（nebis in idem）。多數意見基於實體判決與程序判決有別之前提，以最高法院駁回上訴之程序判決，祇有形式上羈束力，不具有實質確定力，與一事不再理原則無關為立論基礎，固有其訴訟技術上之依據。惟是否構成同一行為不受二次以上審問處罰應從憲法保障人身自由之根本精神予以解答，不應限於訴訟技術之層次。蓋不受二次處罰之原則在羅馬法上已經存在，並表現於下列法諺：a man shall not be twice vexed for one and the same cause。18 世紀英國法學家布萊克史東在其經典著作《英格蘭法律詮釋》中宣稱：不受一次以上之危險乃舉世普遍之法則。美國聯邦憲法制定時，將已見諸殖民地各州憲法之條款列入聯邦憲法修正案第五條，此乃眾所熟知之雙重危險保障條款。二次大戰之後，德國基本法第 103 條第 3 項、日本憲法第 39 條亦均有類似規定，其他大陸法系國家則多以一事不再理之方式，規定於刑事訴訟法...。」

⁴ 王兆鵬，論一事不再理之憲法原則(上)，台灣本土法學雜誌第 80 期，新，2006 年 3 月，頁 56。

⁵ 林鈺雄，刑法與刑訴之交錯適用，元照，2008 年 8 月，頁 166。

總而言之，一事不再理原則（又稱禁止雙重危險原則）即禁止國家對人民的同一行為先後或同時進行兩次以上追訴、審判程序，或開始兩道以上制裁程序。

第二項 功能

之所以發展出一事不再理原則，乃是因為刑事訴訟程序迫使人民暴露於一個公開審查程序，以決定是否對其個人作非價之非難，進而施以處罰，是為確保這種使人難堪，使人之生命與身體可能遭受剝奪之風險的程序，僅能侷限於必要之範圍，並儘可能縝密、澈底地實施，自有必要將針對同一行為所實施之刑事追訴程序加以限制，至多僅允許其作一次之嘗試。在這樣的理念之下，可以推出該原則有下列功能：

一、避免造成冤獄

檢察官可就同一案件持續追訴直至或有罪判決為止，等於告知被告其永遠無法擺脫被判決有罪的命運，大多數被告可能因此在第一次審判時就乾脆認罪，此種情形無異強迫無辜之人認罪，造成冤獄，此外，在經過第一個勞民傷財的審判以後，資源有限的被告可能已經彈盡援絕，只是因為無資源、精神再應付第二次審判，而輸了第二場官司，致獲有罪判決，因而事實上無辜之人，確實能依此學說而受到保護⁶。

換言之，對於無罪者變成有罪的冤獄，若無一事不再理原則，國家機關很容易造成冤獄的情況，例如：被告酗酒駕車在第 1 次判決獲判無罪後，檢察官就可毫無忌憚的運用法律技巧對同一案件持續為第 2 次、第 3 次、第 4 次重複起訴審判，直至檢察官得到其所想要的有罪判決為止，如此一來無罪者變成有罪者，產生冤獄的結果。

⁶王兆鵬，註 4 文，頁 56-59。

二、保護經實體判決確定之被告

如檢察官不斷對同一事件重複起訴，被告不斷接受一次次訴訟程序的騷擾、折磨、消耗與負擔⁷，也會對被告親友、甚至被害人都將帶來極為痛苦的精神折磨，況且被害人亦得藉由自訴持續騷擾被告。或檢察官可能因政治，宗教或其他不良目的，而意圖騷擾或報復被告時，也可能將單一事件拆為二，分別起訴以耗損被告的財源、精力。有時第一次審判雖然判決被告有罪，但刑期過輕，檢察官心生不滿，為報復被告或嚇阻將來之其他被告，故意提出第二個起訴以騷擾被告。所以，一事不再理原則得防止對被告持續騷擾，如果有一事不再理原則之約束，將可避免這樣的問題。

三、確保判決終局性

法院判決確定後，等於向人民宣布有公信力判決的結果，若能得就同一案件再為起訴審判，人民勢必會喪失對司法程序的信心，會覺得訴訟無任何實益。所以有一事不再理原則，也等於確保判決的終局性，提昇司法程序的公信力，使國家機關及人民不再就已審判之事項再為爭執⁸。

換言之，對於一酗酒駕車犯罪事實之訴訟程序已經因為有效的法院判決而終結後已生終局之效力，不得再對同一酗酒駕車行為於其他訴訟進行追訴，因該法院判決所確定之犯罪事實具有確定力以及拘束力⁹，否則不但對被告帶來無止境的痛苦，對國家的司法資源更是浪費。

⁷ 許玉秀、許宗力 林子儀於大法官 636 號解釋部分協同意見書。

⁸ 王兆鵬，註 4 文，頁 56-59。

⁹ 張麗卿，刑法修正與案件同一性 - 兼論最高法院 90 年度台非字第 168 號判決，驗證刑訴改革脈動，五南，2008 年 9 月，頁 93。

四、維護法安定性

犯罪事實的發生，國家對犯罪之人立即產生刑罰權，透過訴訟程序來確定刑罰權存在之範圍或不存在的追溯程序，但是只能行使一次，亦即特定被告的特定事實，只應受到國家一次性的追溯處罰，不得重複追溯處罰相同被告的犯罪事實以免爭端無窮無盡，被告陷入二重危險，換言之，實體判決確定後，國家追訴的犯罪事實之爭端就此終了，可知，一事不再理同時也是訴訟法上法和平安定性的體現¹⁰。

另許玉秀、許宗力、林子儀於大法官釋字第 636 號解釋部分協同意見書中說明，被告已經判決有罪或無罪開釋確定者，有一事不再理原則把關，被告認為無庸就同一行為再受一次刑事訴究，就不用再受法律的檢驗，遭受更不利之後果，事件終於落幕，而產生法律安定的結果。

針對一行為不二罰與一事不再理間之關連，在英美法所稱雙重危險之禁止在於避免被告因同一犯罪而蒙受雙重處罰之危險稱之為「雙重危險之禁止」，而歐陸法上，對於判決確定之案件，不允許就同一案件再度予以追訴處罰，稱之為「一事不再理」。兩者在目的及功能上雖趨於一致，惟在概念上，前者在於保護被告免於刑事程序本身所生之危險；後者係以確保確定判決之權威、既判力之效果為重點，防止一事件重複裁判，且因訴訟制度及運作之不同，就該法理之適用範圍，也略見差異¹¹。

綜上，國家機關必須有兩次以上的追訴，才會產生重複處罰效果，但國家機關也可能在單一訴訟中，對被告為重覆之控訴，此時即無法藉由一事不再理原則來貫徹一行為不二罰。

¹⁰ 林鈺雄，刑法與刑訴之交錯適用，元照，2008年8月，頁165-166。

¹¹ 陳運財，犯罪之競合與刑事裁判確定的效力，月旦法學雜誌第122期，2005年7月，頁87-88。

例如：甲重傷乙後綑綁殺之，檢察官一次起訴甲重傷害罪、妨害自由罪、殺人罪，法院判處三者皆有罪，並且併罰之，或者丙先出拳毆打丁，再重傷害之，檢察官一次起訴丙犯傷害罪及重傷害罪，就憲法角度言，法院對甲及丙之判決可能構成禁止一行為不二罰之原則，蓋被告甲、丙基於單一決定，或自然意義之單一行為，違反數個法律，卻被科處3次、2次之刑罰。此時因為檢察官並未對甲、丙重複起訴，因此即令貫徹一事不再理原則，亦無法防止一行為不二罰¹²。換言之，檢察官可以運用方法，只透過一次審理程序，規避掉一事不再理原則之拘束。

此外，一事不再理與一行為不二罰的真正核心問題並不相同，例如：甲酗酒駕車，一行為不二罰原則所注重的是就此一酗酒駕車行為，不得被處罰兩次，至於被起訴，審判幾次，則並非該原則關心的重點；反之，一事不再理原則所注重的是乃係就甲就此酗酒駕車行為，只能被追訴審判一次，不得重複追訴審判，而使甲因此陷入重複訴訟及追訴的痛苦¹³。

因此，必須特別澄清，在一般情形，國家機關一定要經過兩次訴訟，才可能產生雙重處罰的結果，並只要落實一事不再理原則，即能達到一行為不二罰之目的。

例如：甲酗酒駕車，除非重複起訴甲並取得二個判決確定，才會對甲重複處罰，否則不可能對甲處罰二次以上，因此只要在酗酒駕車第一次起訴後，嚴格要求禁止對甲的相同酗酒駕車行為做第二次的重複起訴（落實一事不再理原則），便可能達到一行為不二罰之目的，除非有上開學者所舉的特例。

本文以為兩原則之目的部分相同，即皆為避免人民同一行為遭受國家重複處罰，兩者差別在於，一事不再理原則是從程序角度出發，藉由禁止檢察官對同一案件重複追訴、法院重複審理，以達到避免國家對人民同一行為重複處罰之目標；而一行為不二罰原則係

¹² 王兆鵬，註4文，頁59。

¹³ 王兆鵬，註4文，頁59。

從實體法出發，要求國家機關不得各自適用對行為人同一行為二次以上的制裁，換一角度觀察，似乎亦可認為此一原則係要求國家機關不得對於人民已遭受國家處罰的同一行為重複審理、制裁。

總而言之，以上所述可看出一事不再理是程序原則，一行為不二罰是實體原則¹⁴。兩者皆避免遭受國家重覆處罰的目的相同，但概念不同。如運用在關酗酒駕車遭緩起訴處分後，監理機關又再度裁處，酗酒駕駛人對監理機關的裁處向交通法庭提出異議的案件，精確的說應是涉及實體上一行為不二罰的問題，而非一事不再理重複起訴審判的觀念，因此，實務上關於這類案件的交通裁定混用兩者觀念¹⁵，並不正確，應要修正。

第三節 酗酒駕車之偵查結果—緩起訴

第一項 緩起訴制度

緩起訴制度是我國 2002 年 2 月 8 日修訂刑事訴訟法時所新增，依其立法理由之說明，我國之修法係參考自日本刑事訴訟之「起訴猶豫制度」與德國之緩起訴制度而來，所以我國的緩起訴處分制度是一種混合德日制度，既不能與日本的緩起訴處分等同視之，亦不能與德國的緩起訴處分作相同之解讀。欲釐清緩起訴之性質是否為不起訴處分，或可藉由觀察外國法制之設計，作為法律解釋之參考之一。但主要重點在瞭解我國緩起訴功能，後續始能探討檢察官對酗酒駕車行為人做出緩起訴時，甚至在緩起訴後命行為人附帶處分，行政機關如何因應，司法機關應如何裁決。

我國之緩起訴制度，係指非重罪之案件（死刑、無期徒刑或最輕本

¹⁴ 以台北地院為例 97 年度交聲字第 2213 號交通裁定、台北地院 97 年度交聲字第 2214 交通裁定、台北地院 96 年度交聲字第 296 號交通裁定等。

¹⁵ 台北地院 95 年度交聲字第 2213 號交通裁定、板橋地院 97 年度交聲字第 2697 號交通裁定、桃園地院 97 年度交聲字第 610 號交通裁定、基隆地院 94 年度交聲字第 200 號交通裁定等。

刑 3 年以上有期徒刑以外之罪)，檢察官參酌刑法第 57 條所列事項及公共利益之維護，認以緩起訴為適當者，得定 1 年以上 3 年以下之緩起訴期間，為緩起訴處分(刑事訴訟法第 253 條之 1)，此乃係檢察官基於「起訴猶豫」所為「暫不提起公訴」之處分¹⁶。

有學者稱之為檢察官所為「暫緩起訴之處分」，或者說是一種「附條件的便宜不起訴處分」，需條件成就後處分才會確定，「處分確定」之後被告才能終局獲得不起訴之利益，在緩起訴的猶豫期間內，尚未具有實質的確定力¹⁷，應為預防再犯所為之必要命令。

倘若緩起訴處分依法被撤銷，即便被告對檢察官所命應遵守事項已全部或部分履行，依刑事訴訟法第 253 條之 3 第 2 項規定，被告仍不得要求返還或賠償。撤銷緩起訴後，檢察官仍得在合於要件之前提下，分別為不起訴、緩起訴或起訴¹⁸。

因此，緩起訴此種附條件暫時不予起訴的處理在訴訟程序上最終結果將有二種可能，一是被宣告緩起訴之被告在法定期間履行法律規定關於其應承擔的義務，則檢察機關撤銷起訴決定，對其所犯罪行不再起訴；二是在緩起訴期間，倘若被告有違反關於緩起訴之規定，則檢察機關應撤銷緩起訴決定而起訴。

我國刑事訴訟法緩起訴分成兩部分¹⁹，1.單純緩起訴(刑事訴訟法第 253 條之 1)；2.附條件之緩起訴(刑事訴訟法第 253 條之 2)。前者，檢察官並未指示或要求被告負擔任何義務；而後者，檢察官可能課予被告一定之負擔或指示被告為一定之行為，在酗酒駕車案件少有只是緩起訴處分而已，幾乎都會附帶一定條件，大都以繳交一定金額給國庫或公益

¹⁶ 95 年台非字第 29 號判決要旨：「...考其立法意旨，在為使司法資源有效運用，填補被害人之損害，有利被告或犯罪嫌疑人之再社會化及犯罪之特別預防等目的，參考「日本起訴猶豫制度」，及「德國附條件及履行期間之暫不提起公訴制度」，而增訂之緩起訴處分制度；且基於個別預防、鼓勵被告自新及復歸社會之目的，允宜賦予檢察官於「緩起訴」時，得命被告遵守或履行一定之條件或事項之權力，乃增列第 253 條之 2 第 1 項之規定。是「緩起訴」，既係檢察官基於「起訴猶豫」所為「暫不提起公訴」之處分，自無法與檢察官提起公訴或自訴人提起自訴，等同看待。」

¹⁷ 王兆鵬，刑事訴訟法講義，元照，2008 年 9 月，頁 520；林俊益，刑事訴訟法概論(下)，2008 年 2 月，頁 86；林鈺雄，刑事訴訟法(下冊)，自版，2007 年 9 月，頁 73。

¹⁸ 王兆鵬，刑事訴訟法講義，元照，2008 年 9 月，頁 520。

¹⁹ 黃朝義，刑事訴訟法，一品文化，2007 年 8 月，頁 291。

團體。

所謂附條件之緩起訴刑事訴訟法第 253 條之 2 規定，檢察官所附之條件可分為下列各款事項：向被害人道歉。立悔過書。向被害人支付相當數額之財產或非財產上之損害賠償。向公庫或指定之公益團體、地方自治團體支付一定之金額。向指定之公益團體、地方自治團體或社區提供 40 小時以上 240 小時以下之義務勞務。完成戒癮治療、精神治療、心理輔導或其他適當之處遇措施。保護被害人安全之必要命令。

相較於日本的緩起訴制度實際上係一種不起訴處分，因為依據日本現行刑事訴訟法第 248 條之規定，檢察官「依據犯人之性格、年齡及境遇、犯罪之輕重及情況與犯罪後之情狀，認為不需要追訴時，即得不提起公訴，該法就緩起訴應考量之事項，僅為抽象之規定，與我國刑事訴訟法第 253 條之 1 第 1 項限於「被告所犯為死刑、無期徒刑或最輕本刑 3 年以上有期徒刑以外之罪」的犯罪類型限制，差別甚大，因此，即使被告犯重罪在日本仍可能獲得緩起訴，而且日本的緩起訴，係由檢察官做成不起訴處分，而與我國檢察官依刑事訴訟法規定做成緩起訴處分有異，惟因日本以檢察官的不起訴處分並不具有確定力，檢察官依據上開規定為不起訴處分後，仍得視被告日後之表現，就同一案件再行起訴²⁰，因此，實質上有類似我國檢察官緩起訴處分之效果。

至於德國法之緩起訴處分，係規定於該國刑事訴訟法第 153 條 a，得為緩起訴處分之案件，與我國現行法相同，限於被告所犯為死刑、無期徒刑或最輕本刑 3 年以上有期徒刑以外之罪²¹。惟德國檢察官之緩起訴處分確定程序，與我國制度仍有些許不同之處。依德國刑事訴訟法第 153 條第 1 項之規定，如以輕罪為對象之程序，檢察官經管轄法院之同意後，如認行為人之責任輕微，且對其追溯並無符合公共利益時，得為不起訴。但如犯罪所引起之損害輕微，而屬於純粹財產犯罪的情形，且

²⁰ 吳巡龍，我國應如何妥適運用緩起訴制度，新刑事訴訟制度與證據法全集，新學林，2008 年 11 月，頁 293-294；陳運財，日本檢察官之起訴裁量及其制衡，刑事訴訟法之運作-黃東熊教授六秩晉五華誕祝壽論文集，五南，1997 年 11 月，頁 320。

²¹ 張麗卿，評析新增訂之緩起訴制度，驗證刑訴改革脈動，五南，2008 年 9 月，頁 135。

僅能以最輕本刑者，則無庸獲得法院之同意²²。

由是觀之，德國檢察官為緩起訴處分時，除上述屬於侵害財產法益而損害輕微之輕罪，且僅能科以最輕本刑者，無庸經法院之同意外，其他案件依同法第 153 條 a 第 1 項之規定，均須經召開審判程序得管轄法院與被告之同意後，檢察官始得暫不為公訴之提起，並命被告履行該條各款所定事項：

例如：第 1 款規定，命被告為一定的給付以補償犯罪所造成的損害或是給付一定數額的生活費用；第 2 款規定，命被告向公益團體給付一定的金錢；第 3 款規定，命被告從事公益事務；第 4 款規定，給付被害人一定的生活費用與慰撫金等²³。上揭規定與我國檢察官依刑事訴訟法第 253 條之 2 及第 3 至 6 款之規定，僅須依同條第 2 項之規定，徵得被告之同意即可為之者，亦屬有間。

緩起訴制度是一種協商制度，德國屬職權主義的國家，因此，有檢察官知有犯罪嫌疑即應起訴的法定原則，而此種授與檢察官自由裁量的緩起訴制度，應是參考美國法的認罪協商制度而來，即以協商方式解決司法問題，換言之，檢察機關與被告或其辯護律師事先協商，以被告是否願意履行一定之負擔作為停止訴訟之對價。然而，英美之認罪協商制度乃包括「起訴後」的被告對於罪名協商、罪數協商及量刑協商，與德、日在「起訴前」的緩起訴還是有些不同²⁴。

我國緩起訴與德日兩國仍有若干差異，例如我國檢察官為緩起訴處分時，得為具體之負擔與指示（附帶處分）此與德國法之規定類似，而為日本起訴猶豫制度所無，另一方面，我國與日本起訴猶豫制度相似部分是檢察官對於被告之案件是否作出暫緩起訴處分，享有裁量空間，而德國之緩起訴制度原則上須得法院同意始得為之。

可知我國緩起訴制度賦予檢察官權限比外國緩起訴制度還多，除要

²² 張麗卿，起訴便宜原則的比較研究，刑事訴訟制度與刑事證據，元照，2000 年 10 月，頁 94。

²³ 張麗卿，註 22 書，頁 97。

²⁴ 陳運財，協商程序的光與影，月旦法學雜誌第 110 期，2004 年 7 月，頁 236。

受非重罪案件的拘束外，掌有相當自由運用的空間與多重附帶處分的選擇，因此，不難以理解檢察官為何大量的運用緩起訴附帶處分來消化酗酒駕車案件。

第二項 實務運作狀況

酗酒駕車行為被犯罪化之後，這個嚴厲的規定，除了實體法上抑制設計外，程序上檢察官對酗醉駕車行為以大量引用緩起訴處分方式來消化案件，是欲藉由訴訟程序上的措施加以限制，以達到緩和抽象危險構成要件過度嚴厲的目的。

從法務部統計資料顯示²⁵，2004年地方法院檢察署偵查案件終結（含舊收）總計299,935件，共377,734人，其中依通常程序提起公訴者為62,799人，占16.63%，聲請簡易判決處刑者共76,655人，占20.29%，不起訴處分者共128,691人，占31.37%，緩起訴處分為25,142人，占6.62%，其他原因簽結者為84,447人，占22.36%。

其中獲緩起訴處分者計25,142件，較多罪名為公共危險罪12,827件（多為酒後不能安全駕駛），占51.02%，偽造文書罪1,283件，占5.10%，竊盜罪1,105件，占4.40%。緩起訴期間，檢察官命被告應遵守或履行之事項21,965件，以向公庫或指定之公益團體、自治團體支付一定之金額為最多，為16,652件，占75.81%，其次為向指定的公益團體，地方自治團體或社區提供40小時以上240小時以下之義務勞務者，為2,052件，占9.34%，再次為立悔過書，為856件，占3.90%。

2005年地方法院檢察署偵查案件終結（含舊收）總計340,196件，426,546人，其中依通常程序提起公訴者共76,513人，占17.94%，聲請簡易判決處刑者共82,304人，占19.30%，不起訴處分者共134,965人，占31.64%，緩起訴處分為28,465人，占6.67%，其他原因簽結者共104,302人，占24.5%。

²⁵ 法務部全球資訊網，法務統計，統計專題分析報告，93、94、95年法務統計重要指標分析，<http://www.moj.gov.tw>，98年3月19日查閱。

其中獲緩起訴處分者總計 24,626 件，較多罪名為公共危險罪有 14,264 件（酒後不能安全駕駛最多），占 57.92%，兒童及少年性交易條例罪 1,335 件，占 5.42%，竊盜罪 1,087 件，占 4.41%。緩起訴期間，檢察官命被告應遵守或履行之事項計 24,587 件，以向公庫或指定之公益團體、自治團體支付一定之金額為最多，為 16,975 件，占 69.04%，其次為向指定的公益團體 地方自治團體或社區提供 40 小時以上 240 小時以下義務勞務者，為 2,043 件，占 8.31%，再次為立悔過書，811 件，占 3.30%。

2006 年地方法院檢察署偵查案件終結（含舊收）計 373,398 件，共 474,688 人，其中依通常程序提起公訴者為 90,942 人，占 19.15%，聲請簡易判決處刑者 99,001 人，占 20.85%，不起訴處分者 154,805 人，占 32.61%，緩起訴處分為 32,729 人，占 6.89%，其他原因簽結者為 97,221 人，占 20.47%。

其中獲緩起訴處分者總計 27,898 件，較多罪名為公共危險罪 15,420 件（酒後不能安全駕駛最多），占 52.72%，兒童及少年性交易條例罪 1,598 件，占 5.72%，竊盜罪 1,234 件，占 4.42%。緩起訴期間，檢察官命被告應遵守或履行之事項 27,898 件，以向公庫或指定之公益團體、自治團體支付一定之金額為最多，為 20,285 件，占 72.76%，其次為向指定的公益團體 地方自治團體或社區提供 40 小時以上 240 小時以下之義務勞務者，為 2,748 件，占 9.85%，再次為立悔過書，1,029 件，占 3.68%²⁶。

2007 年地方法院檢察署偵查案件終結（含舊收）總計 404,283 件，緩起訴處分為共 29,476 件，以公共危險罪名較多，為 14,377 件（多為酒後不能安全駕駛者），其次依序為違反兒童及少年性交易防治條例罪 2,262 件、詐欺 1,577 件、妨害風化罪 1,219 件及竊盜罪 1,215 件等。緩起訴期間，檢察官命被告應遵守或履行之事項 29,467 件中，以向公庫或指定的公益團體、自治團體支付一定之金額為最多，總共有 20,685 件，占 70.20%，其次為向指定的公益團體、地方自治團體或社區提供 40 小時以上 240 小時以下義務勞務者，為 3,234 件，占 10.79%，再次為立悔過書，1,311 件，占 4.45%²⁷。

²⁶ 95 年犯罪狀況及其分析，法務部，2007 年 11 月，頁 121。

²⁷ 96 年犯罪狀況及其分析，法務部，2008 年 12 月，頁 122。

茲將上開統計數字擷取與本文酗酒駕車緩起訴有關的數據歸納如圖表 C：

圖表 C：近年來檢察官對酗酒醉駕車緩起訴處分案件數量表

年度	緩起訴案件數	酗醉駕車	百分比
2004	25142	12827	51.02
2005	24626	14264	57.92
2006	27898	15420	52.74
2007	29476	14377	48.77

由上表可知檢察官對付酗酒駕車案件多以緩起訴來終結案件，係因緩起訴實際上有多方面的功能，茲分述如下²⁸：

對政府而言，緩起訴可減輕司法審理工作與獄政的財政負擔、增加國庫收入及資助公益團體且刑罰權發揮威嚇與教育之作用、復歸社會代替行刑，增加司法制度的功能與價值。

對社會而言，可解決輕微的社會問題，調節社會內控機制、被告投入社區建設的人力或資金，有助於社區集體意識覺醒、提供主管機關對社區或公益團體更具體的考評及核撥補助款參考依據、經由公益補助與勞務協助，注入社區與社團的發展活力。

對被害人而言，考慮及於被害人之意願 重視被害人內心之感受(向被害人道歉) 填補被害人財產或非財產上之損害賠償之功能。

對被告而言，不必為冗長且不可預知的訴訟程序與花費而寢食難安、得到贖罪以彌補過錯的社會回饋機會、避免短期入監所衍生之家庭、社會或犯罪感染等問題、犯罪補償與正常社會生活可同時併行。

²⁸ 林錦村，附條件緩起訴處分之實務運作-以台北地檢署為例，檢察新論第 2 期，台灣高等法院檢察署，2007 年 7 月，頁 121。

第四節 緩起訴制度對行政罰制度之影響

檢察官在對付酗酒駕車所為之緩起訴處分時，又可分為「單純緩起訴」與「附條件緩起訴」，而行政罰法第 26 條第 2 項規定「前項行為如經不起訴處分或為無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之」，其中針對檢察官所為之緩起訴處分可否視同不起訴分而適用本條項之規定，學說實務均見解分歧，茲分述之：

第一項 緩起訴之效力

一、學說

法務部民國 94 年 7 月 28 日所召開法務部行政罰法諮詢小組第 1 次會議進行討論以三說，分別為肯定說、否定說、個別認定說結論為²⁹：行政罰法第 26 條第 1 項前段及第 2 項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。（第 1 項前段）前項行為如經不起訴處分或為無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。（第 2 項）」因上開規定未列有「緩起訴處分」，則檢察官為緩起訴處分後，行政機關得否再處以行政罰鍰，有無違反一行為不二罰原則，滋生疑義。

該諮詢小組第 1 次會議即針對上開疑義進行討論並獲致具體結論略以：「刑事案件經檢察官為緩起訴處分確定後，宜視同不起訴處分確定」。惟自本法施行以來，各地方法院有關酒駕聲明異議案件之裁定，對於本法第 26 條所定案件經檢察官為緩起訴處分確定後，行政機關得否處以罰

²⁹ 行政罰法諮詢小組第一次會議：<http://www.moj.gov.tw/public/Attachment/5122323401447.pdf>(最後造訪日期 2009 年 7 月 4 日)

緩，意見不一，經查各地方法院自95年2月5日至11月30日止有關上開案件之裁定共298件，其等見解大致可區分有以下4類：1.緩起訴處分確定視同不起訴處分確定（19.8%）2.緩起訴處分期間屆滿且未經撤銷時，視同不起訴處分確定。（40.6%）；3.緩起訴處分為實質刑事處罰（37.6%）。4.其他（2%）。

而上開第1類及第2類均認為緩起訴處分確定視同不起訴處分確定，惟對於行政機關得裁處之時間點見解不同，第1類認為緩起訴處分確定行政機關即得處罰；第2類則認為應俟緩起訴處分期間屆滿且未經撤銷時，行政機關始得處罰。現因上開裁定見解分歧，致行政機關無所適從，爰再召開第5次會議續予討論。法律事務司初步研究意見有肯定說、否定說，個別認定說。本文綜合學者及參與研討會學者見解分析如下。

（一）緩起訴性質等同於不起訴處分

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，宜視同「經檢察官不起訴處分確定」，應有行政罰法第26條第2項之適用為，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行政罰³⁰。

惟倘若緩起訴處分事後經檢察官依職權或告訴人之聲請予以撤銷，且檢察官繼續偵查並起訴該刑事案件，復經法院判決有罪確定則於該有罪判決所涵蓋之範圍內，原行政機關就同一行為依法律或自治條例規定裁處罰緩及沒入，已屬違法，應予以依職權撤銷或廢止之³¹。

洪家殷、林錫堯、陳愛娥、張正勝、吳庚、董保城、曾華松、藍獻林、陳明堂共9人在該次行政罰諮詢研討會小組採肯定說，認為緩起訴處分可說是一種便宜不起訴處分，檢察官為緩起訴處分時依刑事訴訟法第253條之2第1項規定對被告所為之指示及課予之負擔，係一種特殊的處遇措施，並非刑罰。因此，刑事案件經檢察官為緩起訴處分確定後，宜視

³⁰ 林錫堯，行政罰法，元照，2006年9月，頁48；相同見解者：吳志光，行政法新學林，2007年9月，頁298。

³¹ 李惠宗，行政罰法之理論與案例，元照，2007年10月，頁129。

同不起訴處分確定。

該研討會小組最後結論亦採肯定說：「緩起訴者乃附條件的不起訴處分，亦即是不起訴的一種，此觀諸刑事訴訟法第256條規定自明，既為不起訴即依不起訴處理。檢察官為緩起訴處分時依刑事訴訟法第253條之2第1項規定對被告所為之指示及課予之擔，係一種特殊的處遇措施，並非刑罰。因此，刑事案件經檢察官為緩起訴處分確定後，宜視同不起訴處分確定，依行政罰法第26條第2項規定，得依違反行政法上義務規定裁處之。」

（二）緩起訴性質與不起訴處分不同

緩起訴並不即為起訴與否之決定，而係以一定猶豫期間，觀察被告能否改過遷善，若其確能達此期待而無得為撤銷緩起訴之原因者，則不予提起公訴，而非為不起訴之處分，因此，緩起訴處分與不起訴處分性質仍有不同³²，況且，一旦被告受緩起訴處分，檢察官即得依刑事訴訟法第253條之2規定，命被告在一定期間內遵守或履行一定的義務，此一遵守或履行一定的義務，當然亦屬刑事處罰³³。

李震山教授於該次研討會小組中採否定說，其認為檢察官為緩起訴處分時依刑事訴訟法第253條之2第1項規定對被告所為之指示及課予之負擔雖非刑罰，但對被告多少都有財產減少及自由受限之影響，性質上可說是實質的制裁，且緩起訴制度雖以特別預防為優先考量，但在具體個案決定上，其實亦達到一般預防的作用及報應理念，基於一行為不二罰原則，被告既已就其行為受到實質的制裁，自不應因同一行為再受到國家的處罰，況行政罰法第26條第2項中亦未列「緩起訴處分」，故檢察官為緩起訴處分時如已對被告課予指示及負擔，宜視為已依刑事法律受到處罰，不得再處以行政罰鍰。

³² 林永謀，刑事訴訟法論(中冊)，自版，2007年2月，頁358。

³³ 蔡朝安、鐘典宴，違章行為人受緩起訴處分後仍須處漏稅罰或行為罰？以一行為不二罰原則為中心，稅務旬刊第1998期，2007年3月，頁35。

（三）個別認定說

學者陳清秀在該研討會小組採個別認定說者，其認為檢察官為緩起訴處分時依刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項規定對被告所為之指示及課予之負擔，或有影響被告財產上權利或身體自由，惟亦有基於特別預防理論，為使被告在社會化所為之措施（如該條第 6 款所定治療），並非均屬實質「制裁」。又檢察官為緩起訴處分時，並非均於處分中課予指示及負擔，可能是個案情形而定，如未附任何指示或負擔，於此情形，緩起訴期間期滿確定，則與一般不起訴處分未命被告遵守或履行一定事項之情形相同，是以，應是緩起訴處分具體個案情形而定，不宜概以論之。

二、實務

（一）行政實務

法務部 95 年 05 月 25 日法律字第 0950700393 號函略以：「本法第 26 條規定：一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。（第 1 項）前項行為如經不起訴處分或為無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。（第 2 項）準此，一行為同時構成刑事罰與行政罰者，除有本法第 26 條但書規定之情形外，行政機關應將涉及刑事部分移送該管司法機關，依刑事法律罰之；如司法機關就刑事案件為不起訴處分、或為無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判確定者，應通知原移送之行政機關（本法第 32 條規定參照），俾使原移送之行政機關得依違反行政法上義務規定裁處之。又上開規定所稱不起訴處分，包括緩起訴處分。」

可知行政司法實務看法完全引用前開法務部於 94 年 7 月 28 日召開行政罰法諮詢小組第 1 次會議決議之結論。

(二) 司法實務

實務針對檢察官所為之緩起訴是否視同行政罰法第 26 條第 2 項所稱之不起訴處分之司法判決表示，採否定看法，其理由歸納如下³⁴。

首先行政罰法第 26 條明定一事不二罰原則，且應受行政罰之行為如經不起訴處分或為無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判「確定」者，始得依違反行政法上義務規定裁處之，並未包括「緩起訴」處分在內。

再者依行政罰法第 26 條第 2 項之立法意旨，亦必須待緩起訴處分實質確定時，被告才最終地確定免於受刑事訴追，原處分機關始得為行政裁罰，亦即在緩起訴期間內即猶豫期間期滿前，該緩起訴處分仍有被撤銷之可能，此時原處分機關若依法為行政裁決，將使受處分人有同時遭受行政處罰及刑事訴追之危險，顯與行政罰法第 26 條規定之立法意旨相違背。

最後行政罰法第 26 條第 2 項並未明列「緩起訴處分」，本不宜擴張解釋，且緩起訴處分性質上亦與不起訴處分不同，無適用行政罰法第 26 條第 2 項規定之餘地。然而，經檢察官為緩起訴處分之行為，如同時違反行政法上義務之規定，因已有刑事處罰，此時行政機關若另行依法行政裁罰，無異一罪二罰，因此參酌行政罰法第 26 條之立法意旨，違反行政法上義務之行為，若同時亦經檢察官另為緩起訴處分時，行政機關應不得就同一行為，再為與刑罰相類之罰鍰處分。

本文以為從形式面觀察，緩起訴或不起訴處分，被告均未進入法院審判程序、也無遭受刑罰之處罰，所以視同不起訴處分。另從實質面向觀察，檢察官所為之緩起訴處分，僅是暫緩起訴，並未做出「不起訴處分」，且緩起訴制度上有搭配有課予被告負擔或指示被告為一定行為之制度，此與不起訴處分不同。

³⁴ 台灣高等法院 97 年度交抗字第 1771 號刑事裁定、採相同見解有台灣高等法院台南分院 95 年度交抗字第 207 號刑事裁定；台灣高等法院台中分院 98 年度交抗字第 533 號刑事裁定、台中高分院 98 年交抗字第 436 號刑事裁定；台中地院 96 年度交聲字第 1184 號等。

且在單純不起訴處分，檢察官並無法律依據可以要求被告遵守或履行一定之義務，且不起訴處分的理由，有的是因無犯嫌不足或欠缺證據否定被告涉有罪嫌，故等同於從未受到刑事上處罰；而緩起訴處罰部分，依緩起訴處分法理，緩起訴處分前提要件，必須被告罪責足堪認定，亦即檢察官足認被告有犯罪嫌疑，檢察官對於此種情況，亦得提起公訴(刑事訴訟法第 251 條第 1 項)，但基於一定刑事政策目的³⁵，檢察官得不提起公訴而改為緩起訴處分，就此而言，緩起訴處分具有類似刑事判決之功能³⁶，因此，兩者本質上應屬不同。

第二項 緩起訴附帶處分之效力

針對檢察官為緩起訴時所為之附帶處分，究竟是否屬於刑罰、亦或係刑罰以外之處遇？實務與學說眾說紛紜，因牽涉到緩起訴之負擔與指示部分適用，其本質是否具有刑罰特質或僅是一般不利之處分而不具制裁的特質，如有制裁之性質，酗酒駕車緩起訴所為附條件便是一種制裁性質，而適用一行為不二罰原則；反之則無。

一、學說爭議

檢察官對酗酒駕車行為做成緩起訴處分中對被告為附帶處分時，究竟是否屬於刑罰、亦或係刑罰以外之制裁？我國在緩起訴之負擔與指示部分適用，其本質是否具有刑罰特質或僅是一般不利之處分而不具制裁的特質，目前實務與學界仍眾說紛紜，本文試圖先整理後，再提出看法：

³⁵ 比如為解決超量的司法案件，減輕法院之負擔；避免微罪犯罪人被標籤化，促使其再社會化，以及促使犯罪人對被害人道歉補償的修復型司法作用，這些都是緩起訴制度的精神所在。王皇玉，形式追訴理念的轉變與緩起訴-從德國刑事追訴之變遷談起，月旦法學雜誌第 119 期，2005 年 4 月，頁 67。

³⁶ 法務部行政罰法諮詢小組第 5 次會議何賴傑意見：<http://www.moj.gov.tw/public/Attachment/5122323401447.pdf>(最後造訪日期 2009 年 7 月 24 日)

(一) 附帶處分非屬刑事制裁

依文義解釋與罪刑法定原則之要求，並不包括刑事訴訟法第 253 條之 2 項所規定負擔。且從形式上觀之，刑法第 33 條、第 34 條僅規定 5 種主刑與 3 種從刑之刑罰類型，不在刑法主刑與從刑所列之處罰類型，均非屬刑罰³⁷。故檢察官為緩起訴處分並命犯罪嫌疑人向公庫為一定金額之支付，該填補損害或歸還不當得利之負擔，並非刑事制裁³⁸。

緩起訴時命被告所為之「負擔」，係讓被告透過一定金錢之支付或為一定行為，實質上係為彌補其對被害人或社會所為之侵害，藉以回復法律和平（刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項第 1、3、4、5 款）；而「指示」，則是為達特殊預防功能，要求被告遵照指示行事，藉此幫助被告早日回歸社會（刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項第 2、6、7 款）；另外為了保護被害人，檢察官得指示被告不得為任何危害被害人之行為（刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項第 8 款），因此，負擔並不同於刑罰。再者，依刑事訴訟法第 253 條之 2 第 2 項³⁹規定觀之，檢察官命被告遵守或履行特定事項時，應得被告之同意，倘若該特定事項具有處罰性質，應本其職權依法處罰之，何以需要獲得被告同意始得為之道理⁴⁰。

德國通說亦有相同看法，認為就檢察官得事後變更負擔與指示，以及法律條文觀之，因檢察官與被告雙方要承擔相互的「契約義務」，故由此可看出制度的設計者將附條件不起訴視為一種契約，既然是契約就必須得到雙方同意始成立，換言之，賦予被告之義務是經由被告自己同意，因此不具刑罰特質。因基於自己意志下完成協商，由檢察官賦予被告負擔或指示之主要目的是，要求被告的不法行為支付一定的代價、賠償其所造成社會及公眾的損失，藉以告誡其不要再犯的「非刑罰的制裁」，此如德國刑法第 56 條 b 以及少年法院法第 23 條也有類似之規定⁴¹。

³⁷ 楊義翔，緩起訴處分後可否再行政罰？台灣高等法院高雄分院 95 年度交抗字第 190 號裁定之評析，法令月刊，第 58 卷第 9 期，2007 年 9 月，頁 38。

³⁸ 陳運財，緩起訴制度之研究，台灣本土法學雜誌第 35 期，2002 年 6 月，頁 83。

³⁹ 刑事訴訟法第 253 條之 2 第 2 項規定：「檢察官命被告遵守或履行前項第 3 款至第 6 款之事項，應得被告之同意；第 3 款、第 4 款並得為民事強制執行名義。」

⁴⁰ 張麗卿，刑事訴訟法理論與應用，五南，2007 年 9 月，頁 499。

⁴¹ 蔡震榮，緩起訴性質與行政罰之關係，月旦法學雜誌第 155 期，2008 年 4 月，頁 26-28。

（二）附帶處分屬於刑事制裁

檢察官依刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項規定命被告所遵守或履行之各款事項，從而，檢察官依此所命被告遵守的緩起訴處分條件，即應界定為係屬一種刑事上之制裁或處罰手段⁴²。

檢察官於緩起訴處分所施加之負擔，雖現行法在用語上規避「刑罰」之字眼，但將「實質上」產生處罰之效果，尤其是戒癮治療、精神治療等，常常需長時間之配合與進行，此與「鑑定留置」有相同之效果。因此，無論負擔或指示，其法律性質，名義上雖非「刑罰」，亦應認為是一種特殊的處罰⁴³。

刑事訴訟法第 253 條之 3 第 2 項規定：「檢察官撤銷緩起訴之處分時，被告已履行之部分，不得請求返還或賠償。」有學者認為此部分恐有違「一行為二罰」之疑慮，蓋因緩起訴所附加之負擔，實質上已有處罰之效果，事後經檢察官撤銷緩起訴處分後可再為起訴或起訴裁量，對被告相同之犯行，再施加一次刑罰權，如此法制實有雙重處罰之疑慮⁴⁴。

且德國學者亦有認為暫緩起訴所附的條件，即檢察機關科予被告必須履行的義務，具有制裁的性質，若被告履行所規定的義務，視為條件成就，檢察機關將放棄對其追訴；反之，如果犯罪嫌疑人拒絕接受這些條件，則視為條件不成就，檢察機關得對依法對其提起公訴，因此，德國刑事訴訟法第 153 條 a 規定，檢察官有權要求被告向國庫交納一部分款項，「要求被告支付款項以撤銷案件的權力實際上已經使得檢察官的作用類似於（量刑）法官。雖然這些款項在制度設計上未被視為罰金，但它們起了懲罰的作用。」有謂檢察官科予被告必須履行的義務，是對被告施加一種與有罪判決並無關係的制裁⁴⁵。

⁴² 蔡朝安、鍾典晏，註 33 文，頁 35。

⁴³ 許澤天，刑事訴訟法，神州圖書，2002 年 7 月，頁 263；黃朝義，刑事訴訟法，一品文化，2007 年 8 月，頁 293。

⁴⁴ 黃朝義，註 43 書，頁 294。

⁴⁵ 蔡震榮，註 41 文，月旦法學雜誌第 155 期，2008 年 4 月，頁 26-28

(三) 附帶處分屬於特殊處遇

因為緩起訴制度是刑事政策上「預防之綜合思想」之具體實踐。預防的綜合理論所強調者，規範存在的理由是為保護個人之自由及社會之秩序⁴⁶。故對被告課予負擔與指示，主要是讓被告透過金錢之支付或為一定行為，彌補對被害人或社會所為之侵害，藉以回復法律秩序的和平。同時，為達「特殊預防功能」，要求被告遵照指示行事，藉此幫助被告回歸社會。由於指示與負擔不是「刑罰」，亦非屬行政罰法所謂的「具裁罰性的不利處分」，而是一種「特殊的處遇措施」⁴⁷，應無一行為不二罰的問題。

無論何種指示或負擔，對被告都有財產減少及自由受限的影響，故有學者主張，若是被告最後仍受刑事處罰，則之前被行政機關所裁處之罰鍰，主管機關應予返還，此與行政罰法第32條第2項規定當司法機關就刑事案件為不起訴處分後，應通知原移送之行政機關，視情形得再科處罰鍰的法理相同⁴⁸。

緩起訴處分不僅係為達到「特別預防」之「特殊處遇措施」，應重視其具備之裁罰性效果，且緩起訴處分除刑事訴訟法第253條之2的指示與負擔外，其實亦賦予人民一定期間內不作為之義務（1年至3年間不得再為其他違法情事）其實亦有制裁之效果。另一方面，若認為緩起訴處分是實質刑事處罰，恐將侵蝕憲法第8條法官保留原則，而與刑事訴訟法之控訴原則有所抵觸，同時喪失對犯罪驗證之可能，故緩起訴處分雖然可能對被告之自由或財產作出限制，但究其性質上，似不應認定其為實質刑事處罰⁴⁹。

⁴⁶ 張麗卿，評析新增訂之緩起訴制度，驗證刑訴改革脈動，2008年9月，頁134。

⁴⁷ 張麗卿，註46書，頁139。

⁴⁸ 張麗卿，刑事訴訟法理論與應用，五南，2007年9月，頁500；法務部行政罰法諮詢小組第5次會議張麗卿意見：<http://www.moj.gov.tw/public/Attachment/5122323401447.pdf>(最後造訪日期 2009年7月24日)

⁴⁹ 蔡震榮，註41文，頁31。

(四) 視各款規定個別認定

採此說學者認為，檢察官於緩起訴處分所為之附帶處分，其性質為何，不可一概而論，而須視各款規定內容之性質而逐一討論，以下整理實務及學者之看法⁵⁰：

1.未附帶處分

經檢察官為緩起訴處分，但未命被告於一定期間內遵守或履行該條第 1 項第 1 款至第 8 款所定事項之一者，基本上係一種無條件的緩起訴處分，只是單純的緩起訴處分對被告而言並未遭人身自由受有拘束或財產受到剝奪之認何不利益，從而自非屬一種制裁或處罰措施。

2.命被告向被害人道歉者

檢察官依刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項第 1 款命加害人對被害人道歉實質上是單純的意思表示，與拘束人身自由或剝奪財產之不利益處分性質完全不同，可說無關痛癢，且向被害人道歉屬民事上的行為，國家並未對被告施以何種的實質制裁，而命被告向被害人道歉而給予緩起訴處分者，多屬告訴乃論之罪，或已徵得告訴人或被害人原諒之情形下所為，性質上亦不具有公法上的制裁或處罰效果，亦非屬實質的制裁或處罰⁵¹。

3.命被告立悔過書者

檢察官依刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項第 2 款命被告立悔過書之緩起訴條件，與命被告向被害人道歉之意思表示相似，檢察官運用此一條件通常係被告所犯之罪情節輕微，或有刑法第 59 條可憫恕之情形者，

⁵⁰ 陳文貴，緩起訴處分與行政罰法第 26 條第 2 項不起訴處分之法律關係-從憲法禁止雙重危險原則加以檢視，月旦法學雜誌第 153 期，2008 年 2 月，頁 144-145。

⁵¹ 台中地院 98 年度交聲字 1800 號交通裁定、採相同件解有同院 98 年度交聲字 1731 號交通裁定、98 年度交聲字 1762 號交通裁定、98 年度交聲字 1495 號交通裁定、98 年度交聲字 1004 號交通裁定、98 年度交聲字 1088 號交通裁定、98 年度交聲字 1058 號交通裁定、98 年度交聲字 929 號交通裁定、98 年度交聲字 165 號交通裁定等。

性質上亦不具刑罰或行政罰之法效果⁵²。

4.命被告向被害人賠償

檢察官依刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項第 3 款緩起訴處分經檢察官命被告向被害人支付相當數額之財產或非財產上之損害賠償，是剝奪被告財產權之一種緩起訴處分條件，惟此種條件具有代替民事訴訟之功能，此類案件係因為行為人之犯罪行為造成被害人受有損害，而事後被告與被害人或告訴人達成民事上之和解，經告訴人或被害人之同意予以被告為緩起訴處分，但為確保被告履行民事上之損害賠償，而以此種緩起訴處分之附加條件加以確保，性質上並非一種行政罰法或刑法上之處罰措施⁵³。

5.命被告捐款

檢察官依刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項第 4 款緩起訴處分命被告向公庫或指定之公益團體、地方自治團體支付一定之金額者，本質上係一種剝奪被告財產權之處罰手段，與刑法主刑之罰金，以及行政罰法之罰鍰效果等同。被告依此種緩起訴條件履行，在其財產方面受有實質上之減少，形式上雖然係得被告之同意為之，但在實質上被告係受有不得不接受之心理上強制，係一種實質上的制裁措施⁵⁴。實務上對付酗酒駕車最多用這種附帶處分的方式（捐款）來結案。

6.命被告服義務勞務

檢察官依刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項第 5 款命被告向指定之公益團體、地方自治團體或社區提供 40 小時以上 240 小時以下之義務勞務者，由於此種義務勞務之履行，性質上亦具有拘束人身自由之法律效果，與刑法第 42 條罰金易服勞役有等同之法效果，雖然易服勞役非屬刑法主刑之一種，但基於易服勞役係被告受罰金刑判決之宣告，無力完納時所採行的代替處罰手段，同樣亦具有強制拘束人身自由之法效力，而被告

⁵² 台中地院 98 年度交聲字 1797 號交通裁定。

⁵³ 然實務持相反之意見，參見註 51。

⁵⁴ 參見註 51。

為履行此項緩起訴處分條件，實質上在一定時數義務勞務之提供上，其人身自由亦受有限制，自應認亦屬制裁措施之一種⁵⁵。實務上當被告無經濟能力捐款時，檢察官通常會運用義務勞動來取代。

7.命被告戒癮、精神治療、心理輔導等

緩起訴處分經檢察官依刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項第 6 款命被告完成戒癮治療、精神治療。心理輔導或其他適當處遇措施之條件者，此種緩起訴處分之附帶處分在性質上係屬於一種保安處分措施。

保安處分與刑罰雖同屬刑法制裁的法律效果，但基於保安處分係出於預防社會危險性之目的的構想，而對行為人之社會危險性上所提出之防衛措施，其本質並非對行為人之懲罰與非難⁵⁶，從而，此款類似保安處分之處遇措施，在解釋上並不具有行政罰或刑罰主刑相同之法律效果，非屬制裁措施的一種。

8.保護被害人安全之必要命令

緩起訴處分經檢察官依刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項第 7 款命被告遵守一定保護被害人安全之必要命令，例如：禁止實施家庭暴力行為，命被告遷出被害人住所，禁止對被害人為直接或間接之騷擾、接觸、通話或其他聯絡行為；命接受加害人處遇計畫；戒癮治療、精神治療、心理輔導或其他治療、輔導或其他保護被害人或其特定家庭成員安全或更生保護之事項等⁵⁷。此類緩起訴處分之附帶處分，性質上亦屬保安處遇措施之一種，與刑法主刑及行政罰之制裁措施性質上有異，亦非屬刑事或行政罰之制裁措施。

9.預防再犯所為之必要命令

緩起訴處分經檢察官依刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項第 8 款 被告履行一定預防再犯所為必要命令之條件者，亦屬保安處遇措施之一

⁵⁵ 參見註 51。

⁵⁶ 林山田，刑法通論(下)，2008 年 1 月，自版，頁 585

⁵⁷ 家庭暴力防治法第 23 條。

種，性質上亦非刑事制裁或行政罰，因為不得再犯罪或再違反行政法上之義務規定，基本上係是理所當然。

由上觀之，緩起訴之附帶處分在第 1 款至第 3 款，及第 6 款至第 8 款部分，因不具有與刑罰或行政罰法制裁手段相同之法律效果，故性質上自非屬一種處罰或制裁措施，因此，案件經檢察官為緩起訴處分，並附加上述附帶處分者，行政主管機關得依行政罰法第 26 條第 2 項之規定另為行政制裁，對行為人不發生一行為二罰之雙重危險。

惟刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項第 4 款之「向公庫或指定之公益團體 地方自治團體支付一定之金額」，及第 5 款之「向指定之公益團體 地方自治團體或社區提供 40 小時以上 240 小時以下之義務勞務」等附帶處分，因命被告為金錢給付與勞務給付部分，在金錢給付部分，其實質上與刑罰之罰金及行政罰之罰鍰具有等同之法律效果；在義務勞務部分，亦具有與刑罰易服勞役相當之法律效果，實質上均屬限制人身自由或剝奪人民財產權的「制裁」措施之一種⁵⁸。因此，實務上檢察官大多對酗酒駕車行為人予以緩起訴附帶繳交一定金錢給國庫或公益團體之處分，應屬制裁性質。

二、實務爭議

（一）特殊處遇說

認為是特殊處遇的實務見解其主要理由完全依照法務部行政罰諮詢小組第 1 次會議記之結論及法務部 95 年 5 月 25 日法律字第 0950700393 號函之要旨。

採並不違反一行為不二罰原則，其理由：「按刑事訴訟法所規定之緩起訴處分乃附條件之不起訴處分，本質上為不起訴處分之一種，此觀該法第 256 條之規定自明；至檢察官為緩起訴處分時，依刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項規定，對被告所為之指示及課予之負擔，乃屬一種特殊之

⁵⁸ 法務部行政罰法諮詢小組第 5 次會議中，陳清秀委員之書面意見亦採同一見解。

處遇措施，並非刑罰；故刑事案件經檢察官為緩起訴處分確定後，應視同不起訴處分確定。則依上開行政罰法第 26 條第 2 項所定，自得依違反行政法上義務規定裁處之⁵⁹。」

（二）刑事制裁說

緩起訴處分並附條件為捐款命令乃刑事處分，行政機關即不得對同一行為再課以行政罰鍰，採此說認為法務部行政罰諮詢小組第 1 次會議記錄認為依刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項規定對被告所課予之負擔，係一種特殊之處遇措施，並非刑罰，無行政罰法「一事不二罰」之適用。但按法官依據法律獨立審判，憲法第 80 條載有明文。各機關依其職掌就有關法規為釋示之行政命令，法官於審判案時，固可予以引用，但仍得依據法律，表示適當之不同見解，並不受其拘束；司法行政機關所發司法行政上之命令，如涉及審判上之法律見解，僅供法官參考，法官於審判案件時，亦不受其拘束⁶⁰。

如採此說之下，值得一提的是補足的問題，實務上檢察官常命受處分人所支付之捐款未達道路交通管理處罰條例第 92 條第 3 項所訂最低罰鍰基準規定（依違反道路管理事件統一裁罰基準表）⁶¹，比如：檢

⁵⁹ 台中地院 96 年度交聲字第 1111 號刑事裁定，採同樣見解有台中地院 98 年度交聲字第 1340 號交通裁定、台中地院 98 年度交聲字第 1449 號交通裁定、台中地院 98 年度交聲字第 978 號交通裁定、台中地院 98 年度交聲字第 885 號交通裁定、台中地院 98 年度交聲字第 200 號交通裁定；台北地院 97 年度交聲字第 1320 號交通裁定、96 年度交聲字第 1932 號交通裁定、台北地院 96 年度交聲字第 1365 號交通裁定、台北地院 96 年度交聲字第 711 號交通裁定、台北地院 96 年度交聲字第 1380 號交通裁定、台北地院 96 年度交聲字第 1334 號交通裁定、台北地院 96 年度交聲字第 817 號交通裁定、台北地院 96 年度交聲字第 689 號交通裁定等。

⁶⁰ 臺灣高等法院暨所屬法院 96 年法律座談會刑事類提案第 36 號研討結果參照；採相同見解有台灣高等法院 95 年度交抗字第 863 號刑事判決等。

⁶¹ 交通管理處罰條例第 92 條第 3 項規定；本條例之罰鍰基準、舉發或輕微違規勸導、罰鍰繳納、向處罰機關陳述項之規則，由交通部會同內政部定之。車輛分類、汽車牌照申領、異動、管理規定、汽車載重噸位、座位立位之核定、汽車檢驗項目、基準、檢驗週期規定、汽車駕駛人執照考驗、換發、證照效期與登記規定、車輛裝載、行駛規定、汽車設備變更規定、動力機械之範圍、駕駛資格與行駛規定、車輛行駛車道之劃分、行人通行、道路障礙及其他有關道路交通安全等事意見或裁決之處理程序、分期繳納之申請條件、分期期數、不依限期繳納之處理、分期處理規定及繳納機構等事項之處理細則，由交通部會同內政部

察官對酗酒駕車者緩起訴並命捐款 3 萬，因駕駛人違反道路交通管理處罰條例第 35 條第 1 項第 1 款之規定，駕駛人吐氣所含酒精濃度超過每公升 0.4 毫克以上未滿 0.55 毫克，在限期內到案者，處罰鍰 3 萬 4500 元，依該條例第 35 條第 8 項之規定，尚須補繳不足部分（4500 元）⁶²。

交通裁定認為補繳不足部分無違反一事不二罰原則，本文以為實有問題，因既然法官獨立審判，得依據法律表示見解，不受屬於行政規則的統一裁罰基準表所拘束，因而認為命受處分人補繳不足部份無違法，等於法院替監理機關再次的財產上處罰為背書，且兩者同為課予財產上處罰的性質，已做雙重評價，實有違反一行為不二罰原則，有關類似的交通裁決委不可採⁶³，釜底抽薪的方法應廢除道路交通管理處罰條例第 35 條第 8 項。

第五節 小結

由本章說明可知，一事不再理是所指的是程序事項的原則，一行為不二罰是實體事項的原則。兩者皆避免遭受國家重覆處罰的目的相同，但內涵及概念不同。有關酗酒駕車遭緩起訴處分後，監理機關又再度裁處，酗酒駕駛人對監理機關的裁處向交通法庭提出異議的案件，應是涉及實體上一行為不二罰的問題，而非一事不再理重複起訴審判的觀念。

又司法實務運作上對酗酒駕車之處罰以緩起訴為大宗，我國檢察官的緩起訴處分及附帶處分之性質，眾說紛紜，不但實務界有不同說法，學界也有不同看法，因此本文以為勢必再從緩起訴處分及附帶處分的形式面與實質面向來加以分析。究竟緩起訴處分及附帶處分是否為刑事制裁，亦或具有行政處分之性質，牽涉到酗酒駕車之案件經檢察官為緩起訴處分或附帶處分確定後，行政機關是否仍得另為行政罰裁處之實質爭

定之。

⁶² 道路交通管理處罰條例第 35 條第 8 項：前項汽車駕駛人，經裁判確定處以罰金低於本條例第 92 條第 3 項所訂最低罰鍰基準規定者，應依本條例裁決繳納不足最低罰鍰之部分。

⁶³ 台中地院 98 年度交聲字第 1937 號交通裁定。以台中地院為例採相同見解有 98 年度交聲字第 1797 號交通裁定、98 年度交聲字第 1977 號交通裁定、98 年度交聲字第 1974 號交通裁定、98 年度交聲字第 1735 號交通裁定、98 年度交聲字第 1646 號交通裁定、98 年度交聲字第 1716 號交通裁定、98 年度交聲字第 1626 號交通裁定、98 年度交聲字第 1742 號交通裁定等均有問題。

議，本文分形式面與實質面來觀察。

以形式面向觀察，由於我國刑事訴訟法就檢察官偵查犯罪結果所為之決定，係以「檢察官」之名義，如「臺中地方法院檢察署檢察官緩起訴處分書」，而非以「檢察署」之名義，然而，行政機關所為之行政處分係以機關名義為之。例如：「臺中縣政府處分書」或法院所為之裁判係以法院之名義為之，而以「臺中地方法院刑事判決」均有所不同。換言之，檢察官所為之起訴或緩起訴處分，形式上為檢察官個人的決定，與行政處分係行政機關的決定、裁判係法院之判決迥然不同。從而，緩起訴處分及附帶處分是係屬刑事制裁，非行政處分之一種。

另要釐清的是檢察官究為「行政官」或「司法官」？其法律上的地位如何？向來為我國法制上爭論之議題。如果檢察官係司法官，那麼緩起訴處分就有可能被定義為刑事制裁的一種，反之，則可能被定義為係行政處分。憲法第 8 條第一項所規定之司法機關並非僅指同法第 77 條規定之司法機關而言，而是包括檢察機關在內之廣義司法機關。而狹義的司法機關則專指行使憲法第 8 條第一項規定審問權限之法院，亦即，憲法第 77 條所指之司法機關，與同法第 80 條所指之法官⁶⁴。

從而，檢察官所為之緩起訴處分即非屬行政程序法上所定義行政機關所做出行政處分性質，亦非刑事訴訟法所定義的法院裁判，但實質上則兼具有行政處分與法院裁判之雙重性質，又從上揭歐陸檢察官度的設計，與釋字第 329 號解釋意旨來看，我國的檢察官制度顯然較具有濃厚刑事司法色彩無疑。

且行政程序法第 3 條第 2 項第 2 款及第 3 項第 3 款，已明文規定排除司法機關及刑事案件犯罪偵查程序之適用，然檢察官程序必須遵守刑

⁶⁴ 大法官釋字第 392 號解釋文：「司法權之一之刑事訴訟、即刑事司法之裁判，係以實現國家刑罰權為目的之司法程序，其審判乃以追訴而開始，追訴必須實施偵查，追判決確定，尚須執行始能實現裁判之內容。是以此等程序悉與審判、處罰具有不可分離之關係，亦即偵查、追訴、審判、刑之執行均屬刑事司法之過程，其間代表國家從事「偵查」「追訴」「執行」之檢察機關，其所行使之職權，目的既亦在達成刑事司法之任務，則在此一範圍內之國家作用，當應屬廣義司法之一。憲法第 8 條第 1 項所規定之「司法機關」，自非僅指同法第 77 條規定之司法機關而言，而係包括檢察機關在內之廣義司法機關。憲法第 8 條第 1 項、第 2 項所規定之「審問」，係指法院審理之訊問，其無審判權者既不得為之，則此兩項所稱之「法院」，當指有審判權之法官所構成之獨任或合議之法院之謂。」

事訴訟法犯罪偵查程序的規範，足認我國檢察官之緩起訴處分，實質上係屬廣義刑事制裁或強制處分之一種，非行政處分。

從實質面來觀察，緩起訴處分與不起訴處分之效力並非等同，緩起訴處分須經緩起訴期間屆滿，而未經撤銷緩起訴處分者，始具有與不起訴處分相同之效力，因此緩起訴處分雖經確定，然事實上仍處於不確定之狀態，因為在緩起訴期間，檢察官尚可能因被告有違反刑事訴訟法第 253 條之 2 各款應遵守之事項，而撤銷原來的緩起訴處分。

從而，事實上緩起訴處分雖然確定，但在緩起訴期間屆滿前，仍處於懸而未決之狀態，須待緩起期間屆滿而未經撤銷緩起訴處分，就未經法院判決的觀點來看，與不起訴處分具有同等的結果。然實質上緩起訴處分最多只能謂係「附條件的便宜不起訴處分⁶⁵」，「起訴便宜⁶⁶」，「起訴裁量⁶⁷」或附條件之不起訴處分，尚非等同於實質的不起訴處分。

緩起訴處分經檢察官命被告應遵守一定之條件，這種條件是否制裁或者處罰，此即牽涉到監理機關是否仍得為行政罰裁處的實質問題。依刑事訴訟法第 253 條之 2 規定，經檢察官為緩起訴處分時，有可能係無條件的緩起訴處分，亦有可能經檢察官命被告履行其中一款或數款事項的緩起訴處分條件，從而緩起訴是否係一種制裁或處罰，不能一概而論，而應分別觀之。

上揭一行為不二罰之法理觀點，認為緩起訴處分條件，如屬具有財產上剝奪或人身自由限制之性質，實與刑法主刑之罰金、有期徒刑、拘役、勞役有等同之實質處罰法效果，從而，檢察官依此所命被告遵守的的緩起訴處分條件，即應認為係屬一種刑事上之「制裁」或「處罰」。

剝奪財產及人身自由現制這種緩起訴處分條件形式上雖非司法判決，但實質上卻與司法判決始具有裁決被告應受財產上剝奪，或人身自由限制之正當性之法效力相當，應認為屬一種實質上的「制裁」或「處罰」手段。從而，在此種條件下的緩起訴處分，即應視被告已依行政罰

⁶⁵ 林鈺雄，註 17 書，頁 72。

⁶⁶ 張麗卿，註 46 書，頁 133。

⁶⁷ 吳巡龍，註 20 書，頁 284-285。

法第 26 條第 1 項前段之規定，由司法機關依刑事法律處罰，既然是刑事法律之處罰，就不等未受處罰之不起訴處分，行政機關除合於同項但書所定之情形外，自不得再就該次違法行為重複之裁處，否則即違反一行為不二罰原則。

因此實務上亦有不少與本文看法相同之交通裁決，認為就酗酒駕車受處分人遭緩起訴且負有捐款之義務觀察，如其未能確實履行義務，依刑事訴訟法第 253 條之 3 第 1 項第 3 款之規定，受處分人將遭受撤銷緩起訴處分之不利益；相反的，倘其確實遵守並履行各項緩起訴條件，除非合於刑事訴訟法第 260 條所定情形之一，否則受處分人即無再就同一案件遭受刑事訴追之虞。是以，檢察官所課以受處分人捐款之負擔，雖非刑罰，但性質上可以說是實質的制裁，並且對受處分人之權利也造成影響，已產生實質刑罰之效果，而與不具任何制裁或處罰作用之不起訴處分，並不相同⁶⁸。

⁶⁸ 台中地院 97 年度交聲字第 1044 號交通裁定；以台中地院為例採相同見解有台中地院 98 年度交聲字第 1201 號交通裁定、台中地院 98 年度交聲字第 1760 號交通裁定、台中地院 98 年度交聲字第 1713 號交通裁定、台中地院 98 年度交聲字第 1706 號交通裁定、台中地院 98 年度交聲字第 995 號交通裁定、台中地院 98 年度交聲字第 1189 號交通裁定、台中地院 98 年度交聲字第 1709 號交通裁定；台北地院 97 年度交聲字第 403 號交通裁定、台北地院 96 年度交聲字第 1427 號交通裁定等。上開法院見解說明捐款的附帶處分是發生實質制裁效果，本文以為是值得採取的意見