

交通警察豈可是配槍的稅務員

陳國樑

政大財政系教授暨系主任／政大財稅研究中心主任

11 April '26

馬路上的每一次違規，往往不是單純的個人選擇，而是將代價轉嫁給他人的行為。一次搶快的闖紅燈，看似為自己節省幾秒鐘，卻可能把車禍風險與交通壅塞的成本，移轉給所有用路人承擔。這種為自身便利而讓他人付出代價的情形，在財政學上稱之為——「負面外部性」。

為了導正這種扭曲，交通罰單在學理上扮演著「矯正稅」的角色；其邏輯並不複雜：透過為違規行為「定價」，讓原本由他人承擔的成本回到行為人自身。當交通違規不再是無本生意，而必須付出金錢代價時，用路人自然會在行動前權衡得失，進而減少違規，達成社會最適的交通秩序。

然而，上述學理的實踐，在現實運作中衍生出了資源分配的爭議。依據《道路交通違規罰鍰收入分配及運用辦法》，地方罰單收入的百分之七十五歸市縣政府、百分之廿四歸處罰機關、僅百分之一解繳國庫；而市縣道路之處罰機關本就隸屬地方政府，換言之，一般罰單收入中，高達百分之九十九最終流入地方財庫。

即使該《辦法》要求地方政府須提撥至少百分之十二，用於交通執法與安全改善，但多數地方僅按下限編列，且主要投入自動化取締設備，形成「以罰養罰」的循環：一方面降低開單成本，另一方面推升罰單收入。結果是，絕大多數罰金（罰鍰）並未用於改善交通環境，而是轉而支應一般性與交通無關的地方支出（如重陽敬老金、跨年晚會等）。

在財政學上，租稅主要用於支應一般施政，強調統收統支；而規費與罰金則因對應特定目的，原則上應專款專用。當罰金被挪為一般財源、甚至成為政府不可或缺的重要收入來源時，便形同「以罰代稅」（*taxation by citation*），使原本為矯正行為而設的制度，逐漸偏離初衷，對公共治理造成嚴重扭曲。

正常的稅收（如所得稅、消費稅）建立在經濟的產出與交易活動之上；但罰金收入卻是建立在「民眾犯錯」基礎的「罪惡稅」。理應來說，處罰若能有效嚇阻違規，罰金收入最終必然會走向「枯竭」。政府將罰金視為常態性財源，等同於在施政規劃上期盼民眾「持續違規」。若為了擴大施政而需籌措財源，豈不是還要仰賴民眾「增加違規」來挹注庫收？如此運作邏輯，已非單純政策選擇，而是公共治理上的根本錯亂。

再者，正常的稅收講究「量能原則」，但行政罰鍰多為不分所得高低的「絕對金額」。若將此種定額罰款作為政府的一般性財源，無異於對中低收入階層課徵不成比例的「重稅」，嚴重背離了財政學上的公平概念。

更令人擔憂的是，一旦執法機關為了達成預算目標而「柿子挑軟的吃」——例如在寬敞筆直卻速限不合理的路段頻繁架設測速照相——將形成「掠奪性罰單」。當交通裁罰變態發展為政府斂財的手段，本應維護交通安全的警察，無異於配戴槍枝的地方稅務員。

這並非毫無根據的推論。國外早有嚴謹的學術研究證實，「預算誘因」確實會扭曲交通執法行為。當地方政府面臨財政赤字或稅收減少時，警察開出罰單的機率會顯著上升；實證亦指出，地方政府下一年度編列的交通罰單預算，會與前一年度的地方財政缺口呈現高度相關。

追根究柢，交通違規處罰的目的在促進交通安全，交通罰單收入應專款專用，回歸增進交通安全目的，不宜做為地方政府一般性財源的提款機。交通安全有賴：工程建設、安全教育、交通執法三管齊下，且首重工程建設；台灣卻是反其道而行，本末倒置地強調末端執法。此一行政失靈，早該認真檢討。