

道路交通稽查執法問題研究

洪文玲*

摘 要

交通執法機關依據「道路交通管理處罰條例」實施道路交通安全稽查。由於稽查手段常含有強制性質，可能影響道路使用人的自由權、隱私權與財產權，為保障人權、落實法治，對於交通稽查執法過程涉及諸多法律問題有待進一步釐清與解決，因此本文擬就：交通稽查之目的與法依據，稽查權的性質與警察路檢勤務、犯罪偵查工作之關係，稽查組織與權責的劃分，稽查手段與程序的要求，稽查實效的擔保制度，違法稽查的法律救濟等問題加以分析探討，以期溝通觀念，建立交通執法共識。

一、前 言

為維護交通秩序，確保交通安全，對道路使用人包括駕駛人、行人實施交通違規事實之蒐集活動，稱為道路交通安全稽查（以下簡稱交通稽查）。交通執法機關依據「道路交通管理處罰條例」及相關法令實施道路交通安全稽查。稽查項目包括：證件檢查、載重檢查、違反道路交通管理法規之違規事實的發現與證據蒐集等，由於交通稽查執法過程涉及諸多強制手段，如攔車盤詰、呼吸測試、逕行傳喚、保管證件、禁止通行，可能影響道路使用人的自由權、隱私權與財產權，為保障人權、落實法治，對於稽查執法過程常遇到之法律問題實有必要加以分析探討，以期溝通觀念，建立交通執法共識。

因此，本文擬針對現行道路管理法規之規定，分就：交通稽查之目的與法依據，稽查權行使之範圍，稽查權的性質，及其與裁決訊問、車輛檢驗、警察路檢勤務、犯罪偵查工作之關係，稽查組織與權責的劃分，稽查方法與程序的要求，稽查實效的擔保制度，違法稽查的法律救濟等子題，分別探討其中牽涉的法律問題。

二、交通稽查之目的與法依據

為了維護交通秩序、確保交通安全，制定了交通法規；為了貫徹交通法規，必須實施交通稽查。

透過交通稽查發現並蒐集違反道路交通管理法規之違規事實，作為處罰證據，其直接目的固然是為了使用路人遵守交通法規，但其更高的目的是藉由稽查以維護交通秩序、確保交通安全，因此應於何時、對何人、採取何種方式實施稽查，主管機關即應立於此最高目的之下進行裁量，此目的也是衡量裁量有無瑕疵的標準。

我國交通稽查之實施，係依據「道路交通管理處罰條例（以下簡稱處罰條例）」及其授權命令「道路交通安全規則（以下簡稱安全規則）」、「違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則（以下簡稱處理細則）」等相關規定而為。

其中處罰條例第七條規定，「道路交通管理之稽查，違規記錄，由交通勤務警察，或依法令執行交通稽查任務人員執行之。」「並得由交通助理人員協助執行。」是屬於稽查組織之法依據；至於「違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則」第二、三章，則是稽查機關的權責劃分與程序規定，內容似屬於內部勤務性規範；真正課予道路使用人接受稽查之義務者，是在「道路交通安全規則」第九十條。不過，該條的規範對象是汽車駕駛人，至於慢車、行人部份及製造道路障礙之人是否有接受稽查之義務，則未見規定¹。實際上應無排除後者適用的特別理由，此屬立法之疏漏，宜於修法之時合併為一個條文統一規定之。

另為符合憲法第二十三條、中央法規標準法第五條及司法院大法官歷次解釋強調之「法律保留原則」，實應提高稽查權依據授權法的位階，以法律規定課予道路使用人接受稽查之義務及拒絕稽查之法律效果。至若立法機關以目的特定、內容具體、範圍明確之方式，授權主管機關以命令規定，亦非憲法所不許²。

三、稽查權行使之範圍

¹ 安全規則第一二四條僅規定，「慢車行駛應服從執行交通勤務警察之指揮」未如安全規則第九十條周延。安全規則第九十條規定，「不服從執行交通勤務之警察，或依法令執行交通稽查任務人員之指揮或稽查者」。

² 司法院釋字三一三號、三四六號、三九〇號解釋參照。

（一）地的範圍

稽查權行使之地的範圍，應限於「道路」。所謂「道路」，依處罰條例第三條第一項規定，「道路，指公路、街道、巷衖、廣場、騎樓走廊或其他供公眾通行之地方」，已對道路為列舉性與概括性說明。易言之，主管機關判斷是否為稽查權行使之範圍，應就個案具體認定之，凡屬供公眾通行之地方即為前述道路之範圍，而不問其所有權歸屬。因此，醫院內之道路³、公寓出入口⁴、騎樓地⁵、工業區內道路、公民有零售市場之通道、地下街商場之通道、校園內道路、既成巷道、港區道路⁶、加油站通道⁷、私人停車場出入口等，如開放供不特定人車通行，即為稽查權行使之範圍。反之，如有管制人車進出，自訂有內部管理規定，對使用人資格加以限制不具供公眾通行之功能，當非屬道路之範圍⁸，例如私人工廠內道路、建築物附設停車場或公私立路外停車場屬之。

（二）人的範圍

稽查權行使之人的範圍，應包括所有用路人。現行法課予道路使用人接受稽查之義務者，僅在「道路交通安全規則」第九十條。不過，該條的規範對象是汽車駕駛人，至於慢車、行人部份及製造道路障礙之人則未見規定。此屬立法之疏漏，已如前述，不再贅敘。

四、稽查權的性質

稽查係交通秩序管理機關對於道路使用人蒐集交通違規事實之活動。屬於行政調查的一種⁹，惟其性質為何，因稽查手段的型態殊異，難一概而論，多數學者認為其本質屬事實行為¹⁰。

³ 參見交通部路政司 74.7.22 路台(74)監字第 06283 號函。

⁴ 參見內政部警政署 74.10.21 警署交字第 43307 號函。

⁵ 參見台灣省政府警務處 74.7.8(74)警交字第 048060 號函。

⁶ 參見交通部 81.4.23 交路(81)字第 014408 號函。

⁷ 參見交通部 81.2.1 交路(81)字第 004059 號函。

⁸ 參見交通部 84.11.28 交路(84)字第 048060 號函。

⁹ 所謂行政調查，係指行政機關為達成行政目的對人民所為之一切資料蒐集活動。參見洪文玲，論行政調查法制，三鋒出版社，民國八十二年，第十一頁。

依強制力的有無，稽查手段可分為任意性稽查與強制性稽查兩種。

任意性稽查係指主管機關本於組織法之法定任務¹¹而實施之稽查。其檢查實效無制裁做為擔保，不能強制實施，純賴受稽查者之配合、協助，方能達成目的。任意調查因純賴受調查者之協助及配合方能達成調查目的，且通常係以非公權力手段實施，故從「侵害保留理論」或「權力保留理論」觀之¹²，若屬該行政機關設置目的範圍內之行爲者，原則上不須有行政作用法上之授權根據。

而強制性稽查係有作用法之授與權限，受稽查者有接受稽查之義務，若拒絕檢查，得予以制裁，或強制實施。基於檢查實效擔保制度不同，強制性稽查又可分為兩種，一為以罰則做為擔保者，稱為「間接強制稽查」¹³，我國目前交通法採之（如處罰條例第六十條第二款對不服稽查者處罰鍰）；另一種是以強制實施做為擔保者，又稱為「實力強制稽查」¹⁴，得不經受稽查者同意，逕行以實力排

¹⁰ 所謂事實行為，係指行政機關所為，不直接對外發生法律效果之行爲。例如，機關之內部行為、對公眾所為之指導、勸告、通知等，因其只生事實之效果，不影響相對人之權利義務，故非訴願法上之行政處分。

¹¹ 日本通說認為，任意調查無須作用法之個別授權。

¹² 有關「法律保留」原則之學說，參照鹽野宏，「法律による行政の原理」，學說展望（ジュリスト 三〇〇號），一九六四年，第七二頁。手島孝，「法律による行政」，法學教室，二期六號，一九七四年，第八八頁。

¹³ 間接強制調查，日本學者分類較為統一，有刑罰擔保型間接強制調查與行政制裁擔保型間接強制調查。後者係指以不利行政處分作為調查實效擔保，參見劉宗德，日本行政調查制度之研究，政大法學評論第五十二期，民國八十三年十二月，第一一七頁。如對應於我國法制，則以刑罰擔保者，僅國家安全法規定之安全檢查，參見國家安全法第六條規定。其餘大都屬於以行政罰鍰做為擔保者，至於用不利處分做為擔保者，尚乏明文。與日制稍有差異。

¹⁴ 以上分類用語，學界尚未形成共識，現有國內文獻大多引譯日本學說，其分類標準與用語並不一致。如實力強制調查，有稱為直接強制調查者，參見洪文玲，論行政調查法制，三鋒出版社，民國八十二年，第二十二頁；陳景發，論行政調查之法的統制，警大法學論集創刊號，民國八十五年三月，第七十九頁；有稱為強制進入的調查，參見阿部泰隆，行政の法システム（上），一九九二年，第三一一頁。有關實力強制調查，有再細分為：一、犯罪搜查併用型，

除抗拒強制執行稽查，依我國目前法制，實力強制稽查必須符合行政執行法第十條¹⁵或刑事訴訟法第一三一條規定¹⁶之要件方為適法，故若於稽查時發現車內有人犯罪而情形急迫，則得轉換執法依據，改依刑訴法實施逕行搜索，此時檢查行為之性質已非交通稽查，而係即時強制或犯罪偵查。

強制性稽查，不論其屬「實力強制稽查」或「間接強制稽查」，均須有明確之行政作用法根據。因實力強制稽查之性質係不待受稽查者之同意，逕以實力強制實施，一旦遭遇抵抗得訴以刑法之妨害公務罪；而間接強制稽查，受稽查者若無正當理由而抗拒，稽查機關亦得以罰則或行政制裁等間接強制手段臨之，此等均具行使公權力之性質，且對受調查者而言均為侵害處分，故從「侵害保留」或「權力保留」任一理論而言，均須有法律¹⁷根據。

道路交通安全規則第九十條課予汽車駕駛人駕駛汽車有服從交通警察、交通稽查任務人員指揮之義務。駕駛人「不服從執行交通勤務之警察，或依法令執行

二、即時強制型，見劉宗德，日本行政調查制度之研究，政大法學評論第五十二期，民國八十三年十二月，第一一七頁；亦有稱令狀主義型與即時強制型，見佐藤英善，行政法總論，日本評論社，一九九二年四月，第九二五頁；甚有另創一類，稱「複合強制型」行政調查，指原則上屬刑罰擔保型間接強制調查，但於人身保護有緊急必要時，得兼採即時強制強行進入檢查，參見兼子仁，行政法總論，筑摩書房，一九八三年，第一三七頁。

¹⁵ 行政執行法第十條規定：「對於家宅或其他處所之侵入，非有左列情形之一者，不得為之：一、人民之生命、身體、財產危害迫切，非侵入不能救護者。二、有賭博或其他妨害風俗或公安之行為，非侵入不能制止者。」

¹⁶ 刑事訴訟法第一三一條第一項規定，「有左列情形之一者，司法警察或司法警察官雖無搜索票，得逕行搜索住宅或其他處所：三、有事實足信為有人在其內犯罪而情形急迫者。」同條第二項：「前項搜索，應於執行後二十四小時內，呈報檢察官或法院。」

¹⁷ 此處所謂「法律」係指國會制定之「法律」而言。但有學者認為亦包括地方議會制定之法規。例如日本地方議會制定之「條例」，條例規定之典型，如「公害防止條例」、「青少年保護條例」或「風俗營業適正化法施行條例」等。參見劉宗德，日本行政調查制度之研究，政大法學評論第五十二期，民國八十三年十二月，第一二二頁。

交通稽查任務人員之稽查者」「處一百元以上四百元以下罰鍰」（處罰條例第六十條第二款）。該條的規範對象是汽車駕駛人，至於慢車、行人部份及製造道路障礙之人，因法未明文課以接受稽查之義務，故若渠等拒絕稽查，實無法據以制裁之。就上述規定辨明交通稽查之性質，汽車稽查應屬於間接強制性稽查；慢車、行人及製造道路障礙之人部份則屬於任意性稽查。

由於目前法尚未明文賦予稽查機關得不經受稽查者同意，逕行以實力強制稽查。故僅能以罰則做為擔保，尚不能強制實施。未來如欲強化執行實效，可仿採我國空氣污染防治法第四十一條及水污染防治法第四十七條立法例，對不服稽查者除處罰鍰外，並得強制執行稽查工作。

五、交通稽查與裁決訊問、車輛檢驗、警察 路檢勤務、犯罪偵查工作之關係

（一）交通稽查與裁決訊問

違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則第六章規定「訊問及裁決」，此處之訊問與稽查有無不同？稽查與訊問是行政機關蒐集資料發現真實常用的手段，訊問所得事證、陳述與稽查人員之稽查報告，皆為裁決之基礎，但兩者仍有差別，在交通違規案件取締處罰之程序中，先為稽查，繼為通知、移送，經有管轄權機關受理後才為訊問，故兩者有先後之別。稽查是實施交通秩序管理的開端，目的在於發現違規事實，由稽查人員對不特定的道路使用人為之，故具有普遍性與例行性；而訊問之目的則在確定違規事實，以求勿枉勿縱，由裁決機關對特定之被舉發人為之，故具有個別性與偶發性；法治國家之行政程序法制，要求行政機關作成處罰裁決之前，應給予被處分人有陳述意見之機會¹⁸。故除非該被舉發人承認舉發事實，或自動繳納罰鍰，得不經訊問逕行裁決，否則訊問是合法裁決的程序要件，未經訊問之裁決構成瑕疵，可為提起救濟之理由。

¹⁸ 德國行政程序法第二十八條第一項；日本一九九一年行政手續法綱要案第十三條第一項；我國行政院八十四年版行政程序法草案第八十六條皆有規定。

（二）交通稽查與汽車檢驗

在交通法規中出現的檢查，除前述交通稽查外，另有汽車檢驗，規定於「道路交通安全規則」及「道路交通管理處罰條例」。依該規則第三十五條規定，汽車檢驗分為申請牌照檢驗、定期檢驗及臨時檢驗三種，前兩種檢驗均係領照、換照之必經程序，與交通稽查較易區別。至於臨時檢驗又分兩種，有由汽車所有人申請實施者，亦有由公路監理機關依職權實施者。後者之性質即與交通稽查較易混淆。由公路監理機關依職權實施之臨時檢驗，係公路監理機關對於顯屬老舊或行駛有安全之虞之汽車，於必要時實施之臨時檢驗，依該規則第四十五條第二項規定，公路監理機關應按所轄汽車數量比例訂定年度計劃而實施，實施結果再定期彙報交通部備查。由於此種檢驗須由專業檢驗員以特定之儀器設備實施，不可能交由一般交通警察或稽查員來做檢驗，故目前都是併入定期檢驗中委由公民營汽車製造廠、修理廠代辦檢驗，交通警察實施行車稽查時，若發現車輛故障，亦得個別責令檢驗（處罰條例第十八條）。另監警聯合稽查小組¹⁹於實施路邊稽查時，亦可做簡單之檢驗。

（三）交通稽查與警察路檢勤務

警察路檢勤務之實施，係於巡邏區線、公共場所或指定處所、路段，由服勤人員擔任臨場檢查或路檢，執行取締、盤查及有關法令賦予之任務（警察勤務條例第十一條）。依據警察勤務規範第一二六條第三、四款巡邏勤務工作項目及第一五六條臨檢勤務工作項目之規定，一般警察亦負有交通秩序之維持與處理交通事故之任務，基層警察執行巡邏、臨檢兩項勤務時，須攜帶違警事件呈報單、臨檢紀錄表、違反道路管理事件通知單等應勤用具裝備，視治安狀況具體個案依法處理之。實際上似將交通稽查工作涵蓋於警察路檢勤務之中。

基於組織經濟原則，一機關掌理多項業務，已為組織法之常態。不同業務適用不同法令規定，使用不同作業文書，亦為當然之理。職是之故，交通稽查與警察路檢勤務常被混為一談，實則兩者僅有部份交集，大部份仍然不同，從下列區別可說明之：

¹⁹ 詳如後文稽查組織之介紹。

	交通稽查	路 檢
執行機關	監理機關 警察機關	警察機關
目的	限於交通違規事件之 發現取締	包括： 1.犯罪預防：對可疑人、地、事、物之查 察及盤詰。 2.人犯查捕：對通緝犯、現行犯、準現行 犯、逃犯之逮捕。 3.事故處理：交通事故、違警、刑事案件 等。 4.秩序維護：交通秩序之維持取締等。 5.其他有關政令執行及為民服務事項。
依據	道路交通管理處罰條 例第七條	警察勤務條例第十一條巡邏、臨檢兩項 警察勤務規範第一百二十六條、第一百 五十六條
對象	駕駛人	可疑之人
性質	間接強制稽查	任意性檢查

如上表所示，執行路檢勤務而攔車檢查，其檢查目的不限於交通違規事件之發現取締，而已擴及非法活動之取締檢肅等維護社會治安目的。其檢查對象不限於駕駛人，而是針對通緝犯、現行犯、準現行犯、逃犯等可疑違法違規之人及違禁物，通常應依據可靠情報，事先選定目標對象（規範第一百五十七條），其檢查範圍係要求相對人出示身份證件，核對身分，並檢視車廂。實務解釋尚且認為執行「擴大臨檢及路檢勤務時，用路人不管其有無違規情事，概皆應熄火離座下車接受檢查。」而交通稽查，如發現用路人違規，「為避免其離座發生危險，當可不必下車即由警員前往駕駛座旁索照處理，然若駕駛人有明顯其他情事滋生或

值勤警員認為必要時，用路人仍應配合下車受檢。」²⁰就此部份，似容認路檢勤務較交通稽查具更大權限。

實則路檢之授權法依據為警察勤務條例，該法之性質屬於內部組織法²¹，依據組織規範實施任意手段，學說尚無異議²²；至於涉及違反人民意志之強制手段，則須另有作用法之依據²³，故在勤務條例與相關法令修正以前，路檢勤務僅具任意檢查之性質，不能強制實施，必須仰賴受檢查者之配合、協助，方克竟全功。除非符合行政執行法第十條²⁴或刑事訴訟法第一三一條規定²⁵之要件，轉換執法依據，改依刑訴法實施逕行搜索，方為適法。惟此時檢查行為之性質已非路檢，而係即時強制或犯罪偵查。故實務解釋言及執行「擴大臨檢及路檢勤務時，用路人不管其有無違規情事，概皆『應熄火離座下車』接受檢查。」似有違反法治主義之嫌，其合憲性令人質疑。

如此嚴格解釋，對警察工作之遂行非無阻礙，然此乃法治國家「保護個人自由不受官方干擾」的基本要素，是憲政體制的基礎²⁶。此一問題唯有透過立法手段根本解決²⁷。

²⁰ 內政部警政署 79.8.14 (79) 警署交字第 7908 號函。

²¹ 警察勤務條例之規範主體為警察機關內部成員，其規範用語和一般外部作用法有明顯不同，條文中既未課以相對人民義務又未規定違反義務之法律效果。

²² 有關日本學者對警察組織法得否作為警察活動之根據，學說紛紜。但依據組織規範實施任意手段，學說尚無異議。參見劉宗德，日本行政調查制度之研究，政大法學評論第五十二期，民國八十三年十二月，第一二二頁，及梁添盛，警察法專題研究（一），中央警官學校出版社，民國八十一年，第十九頁。

²³ 劉宗德，前揭註。

²⁴ 行政執行法第十條規定：「對於家宅或其他處所之侵入，非有左列情形之一者，不得為之：一、人民之生命、身體、財產危害迫切，非侵入不能救護者。二、有賭博或其他妨害風俗或公安之行為，非侵入不能制止者。」

²⁵ 刑事訴訟法第一三一條第一項規定，「有左列情形之一者，司法警察或司法警察官雖無搜索票，得逕行搜索住宅或其他處所：三、有事實足信為有人內犯罪而情形急迫者。」同條第二項：「前項搜索，應於執行後二十四小時內，呈報檢察官或法院。」

²⁶ Schwartz, Bernard. 1991. *Administrative Law*. p.109.

(四) 稽查與犯罪搜索

由於警察兼負有危害防止與犯行追緝之雙重任務²⁸，並具交通稽查與犯罪偵查之權力，兩者之目的與手段截然不同，警察人員如對之間的關連性未能拿捏清楚，不啻走在法律邊緣，隨時有觸法之危險。

茲以下表說明兩者之不同：

	交通稽查	犯罪搜索
執行機關	監理機關 警察機關	司法警察機關
目的	發現交通違規證據	發現犯罪證據
依據	道路交通管理處罰條例第七條	刑事訴訟法第十一章
對象	駕駛人	被告之身體、物件、住宅或有應扣押之物存在之處所
性質	間接強制稽查	實力強制性檢查

交通稽查僅具間接強制稽查之性質，不能強制實施，必須仰賴受檢查者之配合、協助或以罰則間接強制。稽查時如發現符合刑事訴訟法第一三一條規定²⁹之

²⁷ 日本最高法院對車輛之「一齊路檢」，亦援用組織規範警察法第二條第一項，認路檢係交通取締之一環，屬警察職責，於短時間內攔阻車輛，並對駕駛人為必要質問，此乃基於車輛駕駛人之任意協助，對其自由並無不當限制，而為適法解釋²⁷。此最高法院之判決及決定均遭刑法、刑事訴訟法及行政法學界嚴厲批評，因「檢查攜帶物品」之授權規定曾被列入警察官職務執行法之修正案中，但因輿論反對警察權限之擴張而遭廢案，故依現行法之正確解釋，應無許可警察為此種調查行為之理。故「搜身查物」僅得解釋為係依警察官職務執行法第二條第一項所為之「即時強制」，絕非「任意調查」²⁷。而對駕駛人之自由事實上造成限制之「車輛路檢」，縱依最保守之「侵害保留說」亦應有作用法之根據

²⁸ 參見李震山，警察任務法論，民國八十二年，登文書局，第十二頁以下。

²⁹ 刑事訴訟法第一三一條第一項規定，「有左列情形之一者，司法警察或司法警察官雖無搜索票，得逕行搜索住宅或其他處所：三、有

要件，得直接轉換執法依據，改依刑訴法實施逕行搜索。惟此時檢查行為之性質已非交通稽查，而係犯罪偵查。

六、稽查組織與權責的劃分

交通主管機關有兩種，一為交通工程管理機關；一為交通秩序管理機關。交通稽查乃交通秩序管理手段之一，原則上應由交通秩序管理機關掌理之。至於稽查組織應隸屬警察機關或交通機關，則隨各國政治制度與組織分工而異，我國交通秩序管理機關係採分權制，依交通違法情節之內容分別定其管轄機關，故負責稽查工作之機關有下列四種：

（一）監理機關

按全國公路監理業務，原由交通部所屬之公路總局在全國各地分設監理所直接指揮監督管理，惟台灣光復之初因情形特殊，公路總局委託台灣省公路局代辦地方公路監理業務，中央政府遷臺後鑒於當時台灣地區車輛及駕駛人數不多，且汽車客貨運輸業尚未發達，公路監理業務較為單純，行政院為精簡人事乃將公路總局機構裁撤名義保留，而將制定解釋公路監理法規、政策及製發車輛牌照、駕駛人及技工執照等職權轉交交通部，由路政司賡續辦理交通稽查業務³⁰。

台灣省辦理全省監理業務，其組織為公路局，設有監理處，下設台北、新竹、台中、嘉義、高雄等五個監理所及各監理站或分站，管理全省各種車輛、駕駛人以及汽車運輸業督導之監理業務。北、高兩市之監理業務，則分別由台北市政府交通處下設監理處；高雄市政府建設局下設監理處辦理之。

公路法令之執行，原係由公路機關所屬各地監理所（站）監理人員擔任。在民國七十年間，特權、暴力、幫派介入汽車運輸業之經營，因監理人員執行公路法令之稽查取締處罰工作阻礙其牟取非法利益，致發生數起圍毆、砍傷監理人員事件。交通部鑑於監理人員執行檢查工作之安全保障，乃協調內政部支援警力組成「監警稽查小組」，以監理所為單位，全國設八個小組，省五個，北、高兩市共三個。小組成員由監理所人員及公路警察派員擔任。按月排表執行稽查任務。

事實足信為有人內犯罪而情形急迫者。」同條第二項：「前項搜索，應於執行後二十四小時內，呈報檢察官或法院。」

³⁰ 交通部編印，交通年鑑，民國八十二年，第三〇五頁。

稽查時，由警察攔車，監理人員檢查證照；或於監理人員檢查時，警察持械在旁警戒護衛。由於監理人力有限，此種公路經營管理之檢查頻率每月僅一、二次，離「徹底檢查」尚有一段距離，連帶影響公路法之落實執行。

依公路法子法之一「汽車運輸業管理規則」(非授權命令)第一三七條規定：「汽車運輸業違反本規則規定者，監警稽查人員於舉發時，得扣留違規車輛之行車執照、號牌或車輛，並依公路法第七十七條第一項規定處罰。」其中出現「監警稽查人員」之用語，其組織成員、稽查權限及稽查程序，與道路交通管理處罰條例之「交通稽查人員」之組成與執行任務範圍均有不同。前者著重於非法公路營業之取締處罰；後者則置重於靜態違規之舉發。

(二) 警察機關

依據道路交通管理處罰條例第七條規定「道路交通管理之稽查，違規記錄，由交通勤務警察，或依法令執行交通稽查任務人員執行之。」「並得由交通助理人員協助執行。」

目前台灣地區交通警察稽查業務係依道路所在地不同而分屬不同警察機關掌理。例如，在國道高速公路上之稽查工作由國道公路警察局負責；但各地小販在高速公路沿線兩側鐵絲網外向鐵絲網內駕駛人或旅客銷售飲食物品時，由一般警察機關（指警察分局、分駐[派出]所）管轄；在埔心橋以東中正機場專用道路沿線之交通稽查，屬航空警察局管轄；但自南崁交流道至機場之聯絡道，則歸桃園縣警察局交通隊管轄。又高速公路沿線兩側之違規廣告，拆除權歸屬樹立廣告物當地之警察機關，但取締調查工作由公路警察局所屬各分隊負責。至於各省道、縣道則由省警務處公路警察大隊及各縣市警察局分別管轄。港區由港警所；市區則為分局、派出分駐所。

(三) 受行政委託之機關與人員

所謂「行政委託」³¹，係行政機關基於法律之直接規定³²或法律之授權³³，將其權限之一部份交由私人代為行使。該私人因此項委託而成為行政主體，成為具有功能意義之行政機關，得以自己名義對外執行公權力。

³¹ 關於行政委託制度，請參閱楊雲驊，行政委託制度之研究，台大法研所碩士論文，民國八十二年。

³² 例如海商法第四十一條授與船長行使警察權。

一旦受託者有違法執行公權力之情事，應向何機關提起救濟，由於現行法規定頗為紊亂，誠屬可資研究之議題。就理論上而言，對受託者之行政決定不服者，應向其監督機關提起訴願，蓋因監督機關理應對受委託人進行適法性監督與目的性監督，由其受理訴願應可發揮監督救濟之功能，基於此，訴願法第六條³⁴似應斟酌修正；行政訴訟部份，釋字二六九號解釋肯定該受託團體以行使受託事件為限，具有行政訴訟之被告當事人能力，此號解釋與理論一貫可資參照。至於國家賠償部份，國家賠償法第四條明定受託者於「行使公權力時，視同委託機關之公務員」，被害人得直接向國家請求損害賠償。事後賠償義務機關再向受託者行使求償權。

現行交通法規並未如一般委託法制明定行政委託制度，但實務上汽車代檢、違規車輛拖吊、交通助理員、義勇交通警察、綠十字等協勤人員，常見其單獨於路口執行指揮交通操控號誌之公權力活動，均具有行政委託之意味，尤其是學校教師、學生、義工媽媽或導護家長等人在學校門口指揮交通時，其法律地位又如何，均值得探討。根據台灣省政府公告³⁵，「學校教師與學生在學校門口指揮交通時，應視為執行交通稽查任務人員」，此公告之性質屬於行政命令，依此公告而取得交通指揮及稽查之權限，應屬行政委託固無疑義；惟其專業能力是否足以勝任，尤以中、小學生部份，似值商榷。宜限縮委託範圍至教師即可，學生部份適用行政助手理論以明責任。至於交通助理員、義勇交通警察、綠十字等協勤人員，由於其授權法並不明確，故雖有認為係行政委託者³⁶，本文仍採取否定看法，認為僅是行政助手³⁷。

（四）交通助理員等協勤人員

³³ 例如兒童福利法第三十六條授權社會福利主管機關委託兒童福利機構進行訪視調查；台灣地區與大陸地區人民關係條例第四條授權行政院得委託民間團體處理兩岸事物。

³⁴ 訴願法第六條之規定用語，似係行政機關之間的「職務協助」與學理上之行政委託不甚一致。

³⁵ 台灣省政府六十一年七月三日府警交字第七一四〇〇號公告。

³⁶ 廖義男，國家賠償法，民國八十三年，第二十六頁。

³⁷ 同採否定看法者，另有吳庚，行政法之理論與實務，民國八十四年，第一六三頁；李震山，警察任務法論，民國八十二年，登文書局，第二七一頁。

如前所述，實施交通安全稽查，是以交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員為主。鑑於稽查人力之不足，交通主管機關內政部與交通部特於民國七十七年發布「交通助理人員設置辦法」，授權直轄市、縣市政府警察局、內政部警政署國道公路警察局依據交通狀況及警察執行交通稽查實際需要雇用交通助理人員³⁸。除了交通助理人員外，尚有義交、綠十字等協勤人員亦屬之。此等人員可否單獨執行交通稽查工作，為下命處分或其他公權力措施，頗值深究。

交通助理人員係依法協助執行交通稽查工作，從處罰條例第七條第二項文字用語來看，性質上傾向為機關之輔助人力，又稱「行政助手」，其與前述受委託行使公權力之受託者不同，行政助手必須在行政機關指示下，以行政機關之名義執行公權力，既非獨立官署，亦無自主之地位³⁹，故此等協助人員不能單獨服勤，惟目前因侷於警力調派不足，常見其單獨於路口執行指揮交通操控號誌之公權力活動，其適法性受到質疑。如因助手之行為致使相對人民權利受損，人民應直接依國家賠償法第二條向該行政機關請求賠償⁴⁰。

為使行政助手適當協助執行交通稽查工作，以避免或減輕行政機關責任負擔，行政機關應妥善規畫、遴選、編組、教育、訓練，務使其充分理解協勤之目的與權力界限⁴¹。

此外，一般民眾可否逕行對交通違規行為進行稽查？由於處罰條例第七條第一項是以「交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員」為行政主體，非交通

³⁸ 交通助理人員設置辦法第三條、第九條。

³⁹ 吳庚，行政法之理論與實用，民國八十四年，頁一六三。

⁴⁰ 對行政助手之行為，國家應否負損害賠償責任，須視該公務員能否將該工作交由助手執行，指揮執行時有無過失，或者在選任助手、指揮其協助時，有無盡其應注意之義務等情形決定之。參見 Bender, Staatshaftungsrecht, 2. Aufl. 1974, S.163f.; Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, 1976, S.13ff. 引自廖義男，國家賠償法，民國八十三年，第二十七頁。

⁴¹ 交通部 84.5.24 交路(84)字第 024464 號函謂：「查台中市駕駛安全服務協會係依人民團體法向台中市政府申請立案，其性質應屬民間社團無疑，且該協會未經公路主管或警察機關基於交通需要，依據相關法令予規劃、遴選、編組成立，自無依法執勤之適用，該協會會員不宜視同道路交通管理處罰條例第四條所規定之「依法令執行指揮交通之人員」。

勤務警察或無法令授權執行交通稽查任務之人員，即非稽查行為主體。故一般民眾⁴²、駐衛警⁴³、法警⁴⁴、消防隊員⁴⁵僅得以檢舉人身分具明違規車號、違規時地事實，函向警察機關舉發。至於支援保安警力可否單獨對交通違規行為進行稽查？實務上認為，「現階段保安警力協同執行組合勤務，依規定係已被支援單位編制警力為主，支援保安警力為輔，嚴格禁止保警單獨服勤」⁴⁶，因稽查任務須具備熟稔交通法令之專業技能，除非保警已實施專業訓練，否則仍以否定見解為宜。

七、稽查手段與程序的要求

（一）攔車檢查有無令狀主義之適用

「個人隱私與不受官方干擾」是自由的基本元素，也是憲政體制的基礎⁴⁷。美國憲法增修條文第四條規定：「人民有保護其身體、住所、文件與財物不受無理拘捕、搜索與扣押之權，並不得非法侵犯之。除有正當理由，經宣誓或代誓宣言，並詳載搜索之地點、拘捕之人或扣押之物外，不得頒發搜索票、拘票或扣押狀。」此即所謂令狀主義，為正當程序原則重要之一環。

行政機關為達成行政任務，卻無法自人民自願提供之資料獲取所需資訊時，是否允許行政機關有強制檢查權，進入人民之身體、居所、營業處所、交通工具、文件書信與行李包裹等隱私之中，行使類似刑事司法機關的犯罪偵查權，搜索並扣押所需資訊證物？是否亦須法院在具正當理由且經宣誓基礎下頒發搜索票，作

⁴² 參見台灣省警務處 66.10.10(66)警交字第 130768 號函。

⁴³ 參見內政部警政署 67.12.23 警署刑（壹）字第 18872 號函。有關駐衛警協助整理交通部份，內政部警政署於 79.5.9 以(79)警屬交字第 18707 號函定有「各機關團體駐衛警察協助整理交通實施規定」，其中列舉駐衛警察檢舉交通違規項目及程序要領。警察分局接到檢舉通知單及照片後，應逐件審核，合於違規要件者，即由員警填單舉發，移送裁決；不合要件者，即退回送件單位。引自內政部警政署編印，道路交通管理處罰條例解釋輯要，民國八十五年元月，第四十四頁以下。

⁴⁴ 參見台灣省警務處 68.12.1 警刑司字第 147746 號函。

⁴⁵ 參見台灣省警務處 82.3.19(82)警交字第 40247 號函。

⁴⁶ 參見台灣省警務處 78.8.2(78)警交字第 84766 號函。

⁴⁷ Schwartz, Bernard. 1991. *Administrative Law*. p.109.

為搜索行為之依據？由於我國憲法未見類似明文規定，以下僅以美國車檢為例，提供另一思考點：

車輛檢查或行車路檢，係指執法機關依據交通法規，懷疑駕駛人正在或已經違反交通法規，或駕駛人無照駕駛或車輛未經登記等情事，而將行進中之車輛攔阻下來檢查之執法作用。

車檢實為盤查權適用之延伸，得視為廣義之盤查概念。在*Camara*案中，法院認為憲法增修條文第四條所提供的保障，不只限於身體，亦包括對私人住宅、營業處、個人及公司文件，甚至對車庫和車輛的搜索扣押在內。「我們同意，對私人財產健康條件的例行檢查是比警察對贓物或犯罪工具的搜查來得較少恣意侵擾，僅以此點而言，*Frank* 案與大部分增修條文第四條的判例不同....但我們不能同意其認為增修條文第四條押注在這些檢查判例中的利益是微不足道的。否則便有下列此種奇特的說法，個人及其財產只在其有犯罪嫌疑時，才受憲法之保障。」⁴⁸

法院表示「憲法增修條文第四條有關搜索票之規定不僅保護私人處所，也保護商業建築」，「行政搜索確實是侵犯了憲法增修條文第四條保護之利益」⁴⁹。一九七八年的*Marshall*案，法院反對政府職業安全衛生局（簡稱OSHA）檢查員在商業處所之非公共區域，對非屬負責人之物品實施無搜索票之任意的安全檢查。法院支持本案原告*Marshall*引用 *Camara*案之主張，認為「一個人的辦公室或營業場所，與其廚房或臥室無異，皆受保障，非有搜索票不得搜索。」⁵⁰故雖交通法規要求所有駕駛人開車時隨身攜帶駕駛證件，並應於交通執法人員要求時出示。執法機關對車輛實施強制搜索，亦須取得搜索票。但在特殊情形下，基於公益需求（special governmental needs doctrine），美國地方法院允許不用搜索票，對邊界出入境之移民檢查站附近來往之車輛檢查有無偷渡客，及對常有酒醉駕車路段之來往車輛，檢查有無酒醉駕車，或卡車超載⁵¹等情形，准許實施合理的短

⁴⁸ *Camara v. Municipal Court*, 387 U.S. 523 at 530(1967).

⁴⁹ *Id.*, at 523 (1967).

⁵⁰ *Marshall v. Barlows, Inc.*, 436 U.S. 307 at 311, 315 (1978).

⁵¹ *United States v. Rivera-Rivas*, 380 F.Supp. 1007 (D.N.M.1974).

暫攔車檢查⁵²。在Delaware v. Prouse一案中，法院認為警察基於合理的理由懷疑駕駛人違反交通法規、或無照駕駛或車輛未登記而攔車檢查的行為並未違憲。但若攔車檢查之執行有構成歧視或擅斷之潛在危險，則另當別論。至於由各州政府基於合理理由自行採取定點檢查（Spot Checks）措施，係以一客觀標準對所有來車加以攔阻、詢問之路檢方式（Road block type），雖造成輕微侵擾（Less Intrusion），尚非恣意選擇，故為憲法所允許⁵³。

（二）車輛「一齊路檢」之法依據⁵⁴

日本最高法院曾認為警察於臨檢時所為「檢查攜帶物品」之行為，係附隨於警察官職務執行法第二條第一項所定「職務質問」之任意手段，依具體狀況判斷，雖未得持有人之承諾，亦得行使一定之有形力而為「任意搜查」⁵⁵。至於對車輛之「一齊路檢」，最高法院亦援用組織規範之警察法第二條第一項，認路檢係交通取締之一環，屬警察職責，於短時間內攔阻車輛，並對駕駛人為必要質問，此乃基於車輛駕駛人之任意協助，對其自由並無不當限制，而為適法解釋⁵⁶。此二最高法院之判決及決定均遭刑法、刑事訴訟法及行政法學界嚴厲批評，因「檢查攜帶物品」之授權規定曾被列入警察官職務執行法之修正案中，但因輿論反對警察權限之擴張而遭廢案，故依現行法之正確解釋，應無許可警察為此種調查行為之理。故「搜身查物」僅得解釋為係依警察官職務執行法第二條第一項所為之「即時強制」，絕非「任意調查」⁵⁷。而對駕駛人之自由事實上造成限制之「車輛路

⁵² Terry v. Ohio, 392 U.S. 1, 88 S.Ct. 1868, 20 L.Ed.2d 889(1968); LaFave, Search & Seizure, p.379.

⁵³ Delaware v. Prouse, 440 U.S. 648 (1979).

⁵⁴ 本節主要參考劉宗德前揭文。

⁵⁵ 最高裁昭和五十三年九月七日第一小法庭判決（刑集，三十二卷六號，頁一六七二），有關本判決之評釋不勝枚舉，參照曾和俊文，「警職法による所持品検査」，鹽野宏、小早川光郎編，行政判例百選I（第三版），一九九三年，頁二一六至二一七。

⁵⁶ 最高裁昭和五十五年九月二十二日第三小法庭決定（刑集，三十四卷五號，頁二七二），有關本決定之解說亦不少，參照曾和，「自動車の一齊検問」（上註行政判例百選I（第三版），頁二一八至二一九）。

⁵⁷ 最高法院本身則認為：（a）檢查攜帶物品係職務質問之附隨行為、（b）原則上須經持有人承諾、（c）若符合必要性、緊急性及相當

檢」，縱依最保守之「侵害保留說」亦應有作用法之根據，而警察法係組織規範，不得解為係個別警察活動之根據規定⁵⁸。

（三）稽查程序與注意事項

1、身份證明

交通警察執行稽查勤務時須著制服。如由其他依法執行稽查任務之人員實施者，則應配戴稽查證，俾利民眾辨識，避免無謂紛爭。

2、攔車警告標示

另對行駛中之違規車輛稽查時，必須使用攔車檢查之手段，爲了避免車輛高速行駛緊急煞車發生危險，攔車檢查非必要時不得執行，且執行時應提前設置警告標誌，或以閃光燈號提醒車輛減速，再配合稽查人員之鳴笛或手勢指示，促使車輛靠邊停止。如未遵守比例原則與合理性考量，即對未接受稽查者科處罰鍰，應構成行政恣意之裁量瑕疵⁵⁹。

3、行政指導請求受稽查者配合出示證件

基於法令課予受檢義務之有無，決定該請求之法律性質，在任意稽查之場合，稽查人員之請求係爲一種任意性之行政指導；但在強制稽查之場合，稽查人員之請求則爲一種下令處分，命提出證件，課以相對人有作爲之義務，如遭拒絕，即生強制執行與制裁之法律效果。

4、逕行舉發

刻正研議之行政程序法草案⁶⁰中，提出「當事人參與原則」，要求行政機關在對人民作成行政處分前，應給予當事人以口頭或書面陳述意見之機會。此外，爲確保行政行爲之合法性與正確性，宜適度課予當事人參與行政程序之責任，如

性之要件時，得不經承諾而逕行開啓，而強調此一行爲之「任意性」。參照田宮裕，刑事訴訟法，一九九二年，第五九頁以下。

⁵⁸ 最近日本有將作用法上之授權與組織法上之授權兩者區別相對化的驅勢，將警察法第二條第一項視為車輛路檢之授權規定即爲一例，此乃法律欠缺下之權宜解釋，並非常態。參照劉宗德前揭文，芝池義一，行政法總論講義，一九九四年，第五七頁。

⁵⁹ 參見張錕盛，析論禁止恣意原則，收於城仲模編，行政法之一般法律原則。第二〇二頁以下。

⁶⁰ 民國八十四年三月二十日行政院版本。

到場陳述、提供物證、接受鑑定或勘驗等責任。當事人如違反參與之責任，則須承擔於事實認定或法律判斷時不利之後果⁶¹。在交通違規處罰程序上，針對交通違規行為之特殊性而採用「逕行舉發」之簡易程序，對於不服稽查而逃逸者、闖紅燈、搶越行人穿越道、違規停車駕駛人不在場者；或以科學儀器取得違規證據資料足資認定其違規事實等當場不能或不宜攔截舉發者，得「逕行舉發」（處理細則第二十三條），除符合交通執法之效率外，並可避免現場取締影響交通順暢。惟為落實「當事人參與原則」之精神，在對人民作成裁決處分前，應給予當事人以口頭或書面陳述意見之機會。現行自動繳納罰鍰制度，規定得不經裁決程序，逕行舉發通知單依罰鍰最低額繳納罰款，對於不服舉發者未依繳納期限繳款，即須承擔依罰鍰最高額繳納罰款，似不合理。

6、呼吸測試

對於疑似酒醉駕車之駕駛人，可否強制進行呼吸測試或限制駕駛行動？交警稽查時，發現車輛行駛左右搖擺，基於經驗研判疑似酒醉駕車。乃攔車要求接受呼吸測試，以便決定有無違反道路交通管理處罰條例第三十五條第一項第一款「酒醉者不得駕車」之規定。酒醉駕車，處新台幣二千七百元至五千四百元，並禁止駕駛，因而肇事致人重傷或死亡者，並吊銷其駕駛執照，另記兩點。而酒醉之標準何在？在道路交通安全規則第一一四條第二款中進一步規定，汽車駕駛人飲酒後吐氣含酒精成分超過每公升〇、二五毫克以上者不得駕車。有無超過標準，須透過儀器檢定。由於現行法非採實力強制型交通稽查，故若遇有拒絕接受測試者，僅得依道路交通管理處罰條例第六十條第一款「不服稽查」之規定處以效果輕微之處罰，實務見解固然有據⁶²，卻對危害之防止無所助益。如有具體事例符合行政執行法第七條或第十條之要件，似宜適時採取緊急作為即時強制。

7、對營業小客車駕駛人之檢查

道路交通安全規則第一一四條第四款規定，營業小客車駕駛人未依規定穿著制服不得駕車；第五款規定，未請領執業登記證，或未依規定放置車內指定之插座者不得駕車；乃至於第一款規定之連續駕車超過八小時者不得駕車，雖非針對營業小客車駕駛人作規定，但以汽車作為營業場所，營業人及其營業場所的隱私

⁶¹ 草案第八十六條至第九十三條。

⁶² 交通部 76.11.24 交路(76)字第 27621 號函。

利益即應受到限制，為保障一般消費大眾之安全，警察公權力應積極介入，現行交通法未區分一般自用車與營業客車之稽查強度，似為可再著力之點。

八、稽查實效的擔保制度

（一）秩序罰

現行法係以秩序罰作為稽查實效的擔保制度，見處罰條例第六十條第一款「不服從執行交通勤務之警察，或依法令執行交通稽查任務人員之指揮或稽查者」「處一百元以上四百元以下罰鍰」規定，但此規定僅適用於汽車駕駛人，至於慢車、行人部份及製造道路障礙之人，則無法可罰。又「抗拒執行交通勤務之警察或依法令執行交通稽查人員之稽查，因而引起傷害或死亡者。」「吊銷其駕駛執照」（處罰條例第六十一條第一項第二款）除刑責外另併罰秩序罰，藉此保障稽查人員之身體安全，乃該法異於其他行政檢查法制之處。

（二）追蹤取締

遇有不服稽查取締而逃逸之人車，「得追蹤取締之」（違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則第十條）。如遇衝車逃逸拒檢，得否使用武器？法未明定進一步處置之程序，如要件吻合警械使用條例之規定，則使用警械應無異議。

九、違法稽查的法律救濟

（一）預防不作為訴訟之請求權

針對間接強制稽查之司法救濟，學理上有提出所謂「預防不作為訴訟」之救濟類型，即向法院請求作成「禁止實施調查」或「確認調查不存在」之訴訟⁶³。但亦有認為，間接強制稽查之侵害，須俟罰則作成，其侵害性不若實力強制檢查急迫，且由於現行訴願法、行政訴訟法，仍以撤銷訴訟為主，故尚無法也無必要提起預防不作為訴訟。

（二）國家賠償請求權

⁶³ 參見雄川一郎，行政行為の預防的訴訟，收於氏著，行政爭訟の理論，一九八六年，第二五一頁以下。

稽查爲典型之公權力行使，如執勤者逾越權力界限或濫用權力，成立違法稽查之情事，除依刑事訴訟程序控訴其違法搜索外，當事人權利受損部份，並可向其服務機關請求國家賠償，自不待言。