

論警察機關與交通行政機關危害防止任務之分配

李震山*

摘 要

警察工作素以維護治安及交通秩序為主軸。交通秩序所涉及之交通管理、安全、教育、執法等諸事宜，皆與一般交通行政機關產生關係，有待釐清。為免論述失之空泛，本文係以交通行政中公路之干預行政，為任務分配之標的，因此乃以警政機關及公路主管機關為分配之主體。以「危害不可遲延性」及「強制力經常行使之必要性」為分配原則。至於國家行政權中危害防止任務分配之整體理念，則是以民主制度下之分權原理為基礎，最終目標期能調和分權與效能，追求人民交通福祉與利益。最後，本文舉出一些任務分配之實例，並試行提出具體見解，但願能拋磚引玉，並作為有興趣繼續研究此問題者參考之用。

一、概 論

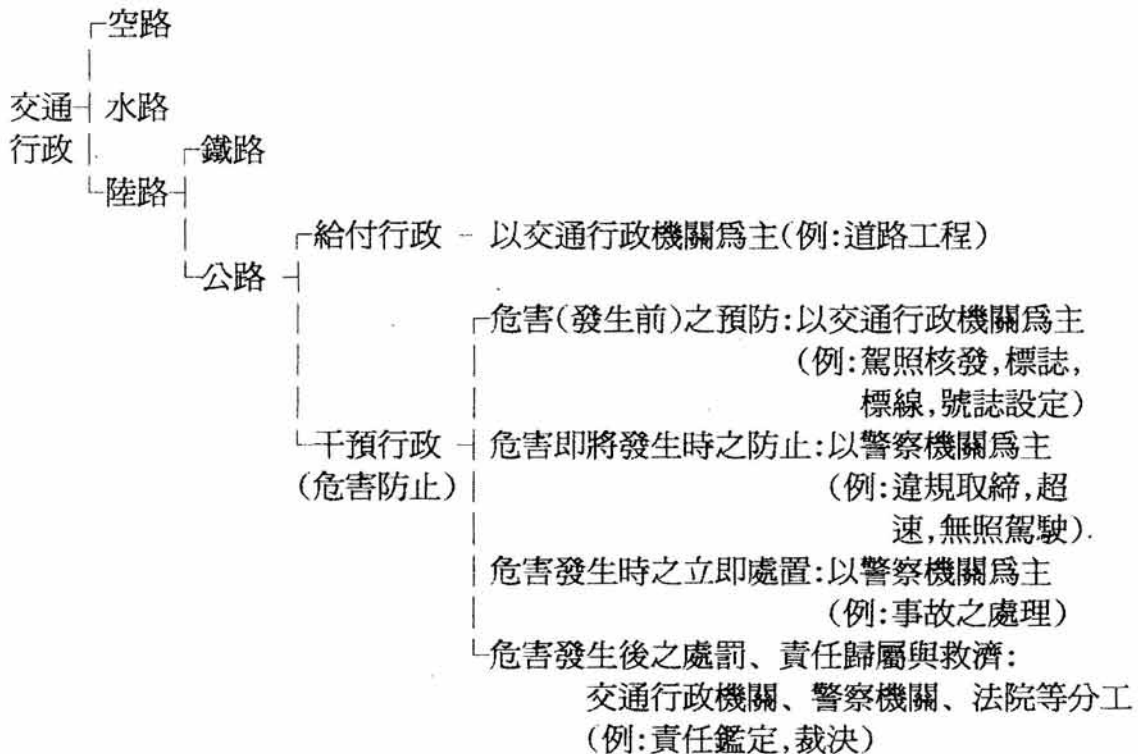
交通行政事務所涉及之範圍與層面甚廣，依交通狀況之不同，應可包括陸路、水路、空路，單就陸路部分，又可分為鐵路、公路，本文所述者，即以公路中之都市道路交通事務為主。進一步言，若從國家行政權的作用是否具干預性質而言，行政約可概分為給付行政(Leistungsverwaltung)與干預行政(Eingriffsverwaltung)兩種，前者重在積極興利，以服務為手段，創造交通便捷與福祉。後者則藉消極干預、制止、處罰以維護交通秩序，旨在防止危害之即將發生，並立即制止、排除已發生之危害，本文乃是以危害防止(Gefahrenabwehr)為探討之範圍。

上述問題，若從交通法律體系觀察，公路法及其相關法令係以給付行政為範主要對象，道路交通管理處罰條例則係以干預行政為主要內容。干預行政中危害防止任務分配事宜，見諸道路交通管理處罰條例第七條與第八條，第七條分配之客體為道路交通管理之「稽查」權與「違規紀錄」權，第八條則係違反道路交通管理之「處罰權」。本文以為前述「處罰權」之分配尚稱明確，至於「稽查權」何所指？交由「交通勤務機關」或「依法令執行交通稽查任務人員」或得由「交通助理人員」執行之，其界限如何？理論尚未明確，乃思借助警察法學中，危害防止任務分配之理論，加以分析解決。

* 中央警官學校國境警察學系教授

依現況而言，道路交通事務之給付行政部分，大都由交通行政機關(註一)依據公路法及相關法規掌理之，包括交通工程及設施規劃、設計養護等事宜，警察行政機關權限，較少涉及此領域。反之，道路交通危害防止與制止則大都交由警察機關處理，如交通違法及事故之立即處置。但交通危害發生前之預防，則由交通行政機關擔負主要責任。危害發生後之處罰，依道路交通管理處罰條例第八條規定，分由公路主管機關、警察機關或交通事件裁決機構為之。至於危害發生後責任歸屬與救濟，則由交通行政、警察、法院共同分工。但各該危害防止任務之分配，除前述道路交通管理處罰條例第七條、第八條之規定外，是否可有更清楚的原則可，若乏原則可資依據，是否只好依賴「立法決定論」，但在未有明確法令依據前，是否只有「以人為治」之選擇，所謂「主辦」與「協辦」之糾葛不清乃應運而生。因此問題之上游若不清澈，下游自難整治，兩機關危害防止任務分配之原則，成為本文論述之重點。

茲先以下表明示本文探討之範圍與方向：



二、分權原理與危害防止任務分配

1. 分權原理

在民主憲政體制下非常講究分權，就縱向(垂直)而言，有中央與地方分權。就橫向(水平)而言，分為行政、立法、司法，其目的在避免權力集中及濫用，進而

侵害人民自由與權利，此乃國民將主權釋出，再以分權制度保障「國民主權」理念之落實，此種制度保障(institutionelle Garantie)之大原則，已為絕大部分民主法治國家所認同與採行。

就三權分立之角度言，危害防止任務大都集中在行政權，但在行政權中仍有再分配之必要與事實，因為國家不能任令其危害防止事務為水平式集中(vertikal konzentriert)，即集中在一有權力之機關(entscheidungsbefugte Stelle)。反之，應在不失其時間與經濟效能上，以及避免導致不必要之行政空轉與磨擦(Reibung und unnoetigen Verwaltungsleerlauf fuehren)下，加以分散。

行政權中之分權，往往將同一事務或性質相近之事務，交由不同機關執行以求制衡，但若顧此失彼，權責劃分不當，將形成多頭馬車，事倍功半，此乃當今行政機關屢強調「事權統一」之原因。分權之後，若不能依法強有力的執行，並秉持職權分工，相互協力精神，各機關終將力量抵銷，無法達成行政目的。長久以往，將喪失效能，進而質疑分權之必要性，影響民主制度之奠基，如何將分權與法治融於一爐，實為後進民主國家應努力之重點。(註二)

以上諸問題構成一循環共生體制，其是否能良性循環，關鍵點應在於危害防止任務分配之妥當性，該項任務之分配，直接、間接影響人民生命、身體、財產權，並涉及民主政治中之責任政治，應有其必要性。

2. 分權原理下危害防止任務分配之前提(註三)

從分權(Dezentralisation)理念出發，分散危害防止(Dekonzentration der Gefahrenabwehr)任務，如前所述，可以避免權力集中與獨斷，應有其必要且合乎民主原則，然而又恐缺乏效能之民主，會形成獨裁專斷的溫床，乃戮力尋找既兼顧權力分配，而又完全不影響國家行政一致性原則(Grundsatz von der Einheit der Verwaltung)的兩全其美方法。事實上，本文以為，民主政治原本即為人類自我提昇的過程，我們必須努力使「民主」與「效率」兩種不必然衝突的範疇結合起來，而不能在民主的無效率負面因素出現時，即將民主捨棄。

行政上危害防止任務之分配，本文以為應在幾個大前提下進行，其一，避免整體公共行政之警察化(Verpolizeilichung)，就一般行政而言，即造成每一行政機關皆有警察，如衛生、建築、環保、捷運、森林警察..。若以交通行政為例，則係在交通部下設警察機關，統籌交通安全事宜。此舉將使各該機關，在名稱不當暗示與制度上不確定授權認知下，時時對人民採用下令與強制之手段，混淆給付行政與干預行政，此種現象從正面觀之，稱為完全福利國家(totaler Wohlfahrtsstaat)，從負面則稱為完全警察國家(Polizeistaat)，人民未蒙其利前，可能先在多重管

制下喪失很多自由。其二，避免將行政中狹義給付行政中屬專業、特殊且較有可預見性之危害防止任務交給警察，而應將其脫警察化。在一般行政中，如戶籍行政不再由警察掌理，在交通行政上，如標線、標誌、號誌之設置，不應由警察機關掌理。其三，組織意義上之警察(警察機關與警察人員)，在「危害防止」任務分配上，儘可能扮演輔助、承接性角色。即「其他機關不能或不可能適時防止危害時，方由警察執行之」。其四，危害防止有需使用射擊武器或類似強制力之器械，宜由組織意義上之警察行之。其五，危害防止之任務涉及人民權利義務者，應依法律保留精神，由立法機關以法律或自治規章分配之，該項立法分配，不應僅止於組織上，應同時賦予明確執行之法律依據，否則警察機關仍有引用概括條款，破壞原有組織分配之機會。

三、交通行政與警察機關在道路交通危害防止任務分配之原則

「危害防止任務」分配間之標準，確不易尋獲，由於國家機關設官分職，在組織關係上必須求和諧，有效率，既言組織，就不能等個案發生再逐一審酌分配，必須在組織成立當初，則賦序特定管轄與任務。在標準上，本文擬提出兩個分配原則，藉供參考。其一，某危害之防止在時間上是否具有不可遲延性(危害是否有急迫性)。其二，危害防止之執行是否應經常使用強制力。若此兩標準之要件同時構成，該危害之防止任務則應賦予警察，其餘原則上交由交通行政機關負責之。交通行政機關若在執行上確有困難者，再依補充性原則(Subsidiaritätsprinzip)及職務協助原則(Amtshilfesprinzip)由警察機關介入，以防危害防止任務產生疏漏，影響人民權益。

1. 危害不可遲延性(危害急迫性)

危害的型態或種類極多，有具體與抽象、可預見及不可預見、地域性或超越地域性、及顯見的與隱藏的等危害之別。但此處所論之急迫性危害，係指我們依經驗與事實，在日常生活中，有些危害必須當場制止，方足以避免或擴大對公共安全或秩序之滋擾，此類危害若在發生時間上大多無可預見性

(Unvorhersehbarkeit)，因而其防止具有不可遲延性(Unaufschiebbarkeit bzw. Gefahr im Verzug)者，應於立法之初即劃歸警察機關負責，因為以警察之機動性及全天候值勤，方足以防止該類危害，譬如；闖紅燈之制止與取締。反之，危害產生是可預見，但以長時間預防或制止措施即可生效的，則由交通行政機關負責，譬如；汽機車之發照、管理等工作亦屬防止交通之危害，但危害尚未產生，無急迫性，以

管理、監督等預防性措施行之則可。當然，危害急迫性與危害防止不可遲延性，並非惟一之標準，尚需斟酌危害防止是否需經常使用強制力。

2. 強制力經常行使之必要性

消極干預行政與積極給付行政最主要區別在於，前者經常需使用國家強制功能(Zwangsfunktion des Staates)，亦即警察權力(Polizeigewalt)，後者則以不具強制力性質之公權力(Oeffentliche Gewalt)為手段，譬如；監督、管理，其大多在辦公室內即可完成，縱需必要時使用強制力，亦可循請求警察機關協助之途徑為之。國家之所以將強制權大多賦予警察機關，首先應是著眼於效率層面，因為其有能力在任何時間、地點採取直接強制措施，能快速防止危害，此外，因直接強制屢涉及射擊武器或其他警械行使，宜由有專門訓練人員行之，以保障人民權益。

3. 兩要件重合

事實上，前述兩要件合併考量，將使危害防止任務分配更具實益，若將兩要件再細分為正、反兩項，可交叉分析如下：

- A. 危害有急迫性且防止具不可遲延性
 - B. 危害無急迫性
 - C. 必須經常使用強制力(強度大之強制力)
 - D. 無須或無須經常使用強制力(或使用強制力為單純有利於當事人)
- A + C:譬如;交通違規之稽查取締,應分配給警察機關。
- A + D:譬如;交通事故之救難工作,宜分配給警察或交通行政機關。
- B + C:譬如;淘汰落後車輛事宜,宜分配予交通行政機關。
- B + D:譬如;汽機車駕駛執照之核發,應分配予交通行政機關。

就危害防止任務分配而言,A+C 與 B+D 兩範圍較易釐清,應該堅持。至於A+D 與B+C部分則較難截然劃分,原則上宜分配予交通行政機關,但亦不排除在「例外時」委由決策者或立法者,依分權原理、執行能力、經濟效能、人民期望等諸方向考量分配之。此外,重大天然或人為突發性災害與事故之危害防止,宜另有規定可循,以肆應實際狀況。(註四)

前述任務分配之準據,以兩要件重合考量為重點,不宜單就危害不可遲延性或強制力經常行使之必要性個別考量,因恐顧此失彼。此外,本準據之提出,主要是作為立法或政策決定整體考量之參考,當然亦希望能成為個別具體狀況檢驗之依據。

4. 權力分立並非孤立

危害防止任務分配之後，並非即各行其是，不相聞問。本文所強調者係任務範圍確定，職權行使方有其依據與方向，有其權限自然要承擔責任，但執行過程中，往往因為行政強制執行之人力與能力不足，或專業知識的欠缺有互相協助，甚至委由他機關辦理之情形。

警察機關若協助交通行政機關，應側重在行政強制執行面，易言之，規劃、管理、監督由交通行政機關處理，遇有強制執行者，先自行執行，能力確有不足者，請求警察機關協助，在方向上是各執行機關各自加強其執行能力，自行向上級機關，以及政府、民意機關負責，此時，當然應在人力、預算上獲得充分配合與授權，惟有當本身力量無法執行或遇有急迫情形下，才請求其他機關協助。這方面，德國警察法與行政程序法中，有非常完善的行政協助或職務協助之制度。每個機關都具備相當執法能力，在必要時，方得請求其他機關協助，而在請求要件上、經費分攤上、責任歸屬上、人民救濟上都有明確完整規定，此除確保組織正常運作，民意機關可作組織法監督行政機關外，最主要可使組織法規定與事實發生新興事務處理之執行間有互補機會，人民權利保障不致產生疏漏，政府追求積極福利行政之目的，方不致於倚輕倚重。因此，本文認為此種型態最為可行，亦是恢復常態必走的方向，否則國家設官分職，各有所司之意義將喪失泰半。(註五)

四、交通行政與警察機關在道路交通危害防止任務分配之實例舉隅

1. 交通警察職掌

依據內政部警政署辦事細則第十二條規定，交通警察之職掌如下：(1)關於交通安全維護之規劃督導事項。(2)關於交通安全管制設施之規劃督導事項。(3)關於交通秩序整理之規劃督導事項。(4)關於交通事故處理之規劃督導事項。(5)關於協助道路交通安全宣傳、講習之督導事項。(6)關於交通警察執法督導事項。(7)關於交通警察裝備器材之規劃督導事項。(8)關於營業小客車駕駛人執業管理之規劃督導事項。(9)關於協助淘汰落後車輛之規劃督導事項。(10)關於交通統計、紀錄及通報規劃督導事項。(11)其他有交通警察業務事項。前述事項除協助淘汰落後車輛工作，因目前收購期限已到，而停止該項業務外(註六)，另於各地方政府命令或會議決議暫由警察機關辦理或協辦，警政署亦予默認之業務有下列各項：(註七)

(1)停車場規劃及管理：特別為路邊廣場等處(非建築物停車場)之規劃均由警察機關負責。(台北市除外)

- (2)道路使用規劃:如單行道、調撥車道、專用車道等目前均由警察機關規劃提報各地道安會報通過後實施。
- (3)道路管制工程調查、規劃、建議及協助規劃:如道路槽化、道路分隔、分隔帶缺口及關閉等。
- (4)違規客運營業取締及協助取締:如自用大客車、遊覽車、自用小客車、營業小客車違規營業等原屬交通主管機關稽查取締權責,由於事實上困難,於執行稽查取締時必須警察協助,逐漸由協助取締,而獨立取締,甚且取締不力社會也一致責怪警察未能盡責。
- (5)小客車營運管制及規劃:計程車依規定為在規定營業區內巡迴攬客營業,由事實需要為計程車設置招呼站,一部份便於營業區內排隊等候乘客改善交通秩序,及便利駕駛人休息,節省能源,減少不必要之交通流量,另一部份為較遠距離之載客營運,以免搶攬生意造成秩序紊亂,如於台北火車站前後設招呼站便於去基隆、宜蘭、淡水、桃園等地乘客叫車及方便計程車排隊候客,諸多措施均由警察機關規劃執行。

對以上現況之妥當性,試以前述之原則分析如次。

2. 交通給付行政應由交通行政機關負責

此部分之工作與「危害防止」之性質相去較遠,又不需對人民直接使用強制力,不應將之交由以危害防止為主要任務之警察執行,一則避免國家行政權警察化,再者,使警察得以戮力於交通事務中具危害處理急迫性的事務上,基此,本文同意前述現行職掌中,有關交通工程部分,如停車場規劃及管理,道路使用規劃,道路管制工程調查、規劃、建議及協助規劃等,立即交由交通行政機關掌理。

交通安全教育亦屬本文給付行政之範圍,但廣義的交通教育,又可分為二;其一,非具制裁性之交通安全教育宣導、講習,如學校中之交通安全教育、促使人民遵守交通法令之宣導,以及其他預防性之事前交通安全講習等,此部分不應由警察機關負責,頂多是配合其他機關執行之,例如接受中、小學之邀請作交通安全有關之演講與宣導,在不妨害本身工作情形下,可斟酌接受。其次,具有制裁性質之交通安全教育,譬如違規後之交通安全講習,不論用路人屬行人或駕駛人,不論係因人之行為或物之狀況而違規或違章,本文認為其講習亦應由監理機關負責,因為,此係危害發生後之處置行為,其已不具危害防止之急迫性,就此,警察機關當然可視需要提供其專業見解及講員支援之,但不應為主管機關。

3. 危害(發生前)之預防

此類工作與危害防止有關，但屬事前防止性質，譬如核發駕照、行照以排除不適格之用路人及陸上交通工具，又如設置交通號誌、標誌、標線以防止危害之發生，此部分亦因不具危害急迫性，且不需使用強制力，應由交通行政機關掌理。

惟交通號誌故障、標誌毀壞、標線不清，若因狀況急迫，交通行政機關不能或不可能適時防止危害時，方由警察機關介入，其可依道路交通管理處罰條例第四、第五、第六諸條採取必要且有效之措施，但警察機關之介入處理僅係暫時性排除危害之措施，譬如以指揮代替故障之號誌，但不必為此而專設檢修號誌、標誌、標線之單位，強化交通行政主管機關此方面之機動性，方是正本清源之道，而非本末倒置的將此事交給具機動性之警察機關負責之。

4. 危害即將發生時之制止及危害發生後之立即處置

此部分工作屬警察機關在交通安全工作上之核心領域，其大都以干涉、禁止、取締、強制為手段，旨在防止危害之發生及危害發生後狀態繼續，譬如超速之制止與取締，交通事故之處理，無疑應由警察機關負責，此或係道路交通管理處罰條例第七條所指「稽查」之內涵所在。

但上述危害情形之產生，從警察法上責任人理論言可分為二；(註八)其一，行為責任人(Verhaltensverantwortlicher)，其係指危害狀況之構成是肇因於人的行為，從交通行為而言，應可分為駕駛行為及經營管理行為，前者如駕駛人違規左轉，後者如違規營業(包括大客車、小客車、貨車)。前者由警察機關負責應無問題，若由立法明定，交由非警察人員執行，亦無不可，如將路邊違規停車之稽查，交由交通助理員協助執行。後者究應由交通行政或警察機關負責，宜進一步探討。本文以為此部分宜就個案檢討，該違規經營管理行為，若非立即處置即會肇致危害或事後不易追查者，其取締事項交給警察機關。至於其管理事宜及其他非立即肇致危害之管理情形，則應由交通行政機關負責之，但違規需強制取締，必要時，警察機關應儘可能予以協助。此種規劃、管理、監督、執行是由一機關完成或由數機關共同完成之問題，是實務上最感棘手，可以下列諸種方式解決；(1)由立法者適時空環境決定之。(2)由地方行政首長依行政裁量決定之。(3)由警察機關與交通行政機關加強聯繫訂定辦法處理之。(4)由交通行政機關依職務協助原理請求警察機關協助之。

其次，為狀況責任人(Zustandsverantwortlicher)，其係因物之狀況而需負責之人，需因物之本身狀況肇致危害，而無人為因素摻雜其間(Ohne menschliches Zutun)方構成狀況責任。譬如汽機車設備之損壞未修復，依道路交通管理處罰條例規定，此類責任人之處罰，由公路主管機關負責，其稽查則由「交通勤務警察」

或「依法令執行交通稽查任務人員」執行之。本文以為，該項因物之狀況所肇致之危害，若因行駛時顯有危險，且非具機械專業知識亦可辨識者，其稽查宜由警察機關執行，其餘由交通行政機關處理之。

5. 危害發生後之責任歸屬、裁決與救濟

危害發生後，處罰確定前，屢生責任歸屬問題，如交通事故之責任鑑定、交通事件裁決以及救濟問題，茲分三部分敘述之。

其一，有關責任歸屬部分。若以交通事故之責任鑑定為例，關於車輛行車事故鑑定分析，依公路法第六十七條第一項規定：「省(市)公路主管機關，為處理車輛行車事故，得在各地設立車輛行車事故鑑定委員會，辦理車輛行車事故鑑定事項。其委員由當地公路主管機關與有關機關、團體指派富有經驗之專門人員及專家擔任之。」，至於對前述鑑定案件之覆議，則在臺灣省、台北市、高雄市各設一覆議委員會。有關責任認定問題則交由法官及檢察官依責任之性質分別認定。鑑定委員會委員各具功能性，其任務之執行，並未產生本文危害防止任務分配問題。至於行政與司法之分界，顯現在事故鑑定分析與事故責任認定之區別上，亦屬允當。

其二，有關交通事件裁決部分。依道路交通管理處罰條例第八條第三項規定：「第一項之機關得視需要聯合設立交通事件裁決機構，其設置辦法，由內政部會同交通部、法務部定之。」，依交通事件裁決所設置辦法規定，該所係專責處理道路交通管理處罰條例第二章各條所定之違反道路管理事件，該所由警察機關管理，其業務分別受各該業務主管機關監督。上述裁決所係設置於交通事件較多之基隆市、台北市、台中市、台南市、高雄市，其他縣市則由警察機關負責所謂違規，監理處負責違章。此部分已由法律所明定，基於便民之取向，尚稱允當。倒是裁決所內不同機關人員之權責、協調等問題，或可從行政組織法之觀點研究其妥當性。

其三，有關救濟部分。依憲法第十六條規定，人民有請願、訴願及訴訟之權。人民對本身權利之救濟，尚有依陳情、集會遊行等方式行之。交通事務之請願，由受理之主管機關或民意機關依請願法處理之。集會遊行，則依集會遊行法處理。陳情部分在「行政程序法」尚未完成立法前，宜由各該受理機關制訂辦法，以慎重態度處理之。

除前述救濟方式之外，其他救濟途徑約可歸類為行政救濟與司法救濟兩種，行政救濟通常依訴願法由各機關設訴願審議委員會處理，但道路交通管理處罰條例與相關法令則另有別於訴願法之「行政救濟」，即在車輛行車事故方面請求鑑定及覆議，在行車違規上，向交通事件裁決所或未設裁決所縣市之主管機關，表示不

服。若對不服之決定仍有異議者，得向管轄地方法院聲明異議，對異議之裁定不服，尚可提起抗告，後者稱為司法救濟。

從司法裁判管轄二元制之觀點，將純屬「行政事件」之交通事件處罰之救濟，不採正統訴願及行政訴訟途徑為之，而將之交由普通法院審理，顯已紊亂司法管轄。法院之所以分為普通法院與行政法院，即是從專業角度，由前者受理民、刑事事件，後者受理行政事件。過去地方法院法官因受限於行政法學之專業知識，都以民、刑法之理念審究交通行政事件(有關交通刑事、交通民事案件，另當別論)，最大的反效果，可以反映在「交通行政法」領域無法建立完整公法理論體系，此雖非本文之探討範圍，但亦提出，請交通學者專家注意此問題之重要性。

五、結 論

由於本人非專研交通，只從行政法學或警察法學觀點提出一些危害防止任務分配之原則，是否可行與正確，仍需由行家進一步指教，有很多爭議點，或尚需經由實證調查、實務執行上予以佐證，以求完備。

由本研究約略可知，警察人員交通教育之內容，應以干預行政中危害即將發生及發生後之立即處置部分為主，有關給付行政及危害發生前之預防，則可列為輔助材料。若能把握此重點，或才有可能將「交通警察」在整體國家交通行政中，清楚的定位出來。

**感謝蔡中志、陳家福、呂青霖、張新岳諸位先生資訊之提供，然文責由作者自負。

附 註：

註一：此處所謂交通行政機關主要係指公路法第三條之公路主管機關，但「道路主管機關」、「交通主管機關」、「監理機關」、「汽車運輸管理機關」等用語充斥，為免掛一漏萬，並表示與警察機關之區別，乃用交通行政機關一詞。

註二：蔡中志，中日道路交通法規處罰規定與執行之比較研究，中華民國第一屆運輸安全研討會，83年11月19日，第125頁。

註三：有關危害防止任務分配之前提及原則，請參考拙著，警察任務法論，增訂三版，1993年，第二章。本論文或可用於檢驗該理論之可行性。另參考曾淑英，國家危害防止任務分配之研究－以警察依法防止一切危害任務為例，中

央警官學校碩士論文,82年6月。

註四：依報載交通部於84年2月15日邀集三十個機關會商決定,遇到海、空難及陸上重大交通事故時,依作業分工規定,立即成立中央災害防救中心,由交通部統籌處理搶救等事宜。至於天然災害的防災工作,則由行政院指定內政部協調相關機關處置。見中國時報,84年2月16日報導。

註五：李震山,前揭書,第49 - 50頁。許文義,警察職務協助法論,高雄登文書局,81年3月初版。

註六：詹丙源,交通警察學,中央警官學校印行,83年10月初版,第25頁。

註七：呂青霖,丘立誠合著,交通警察,台灣省警察專科學校教材,83年,第13 - 14頁。詹丙源,前揭書,第25頁。兩書作者皆認為諸項業務皆屬越俎代庖之職掌,頗為正確。

註八：李震山,前揭書,第241 - 249頁。