

改善「行人地獄」：交通執法之道路認定問題與建議

林聖章 Shen-Chang Lin¹

摘要

我國道路經常欠缺行人空間之妥善規劃與維護，近來被媒體報導為「行人地獄」引發社會高度關注，在交通管理 3E 原則下，除建構行人友善道路設施、加強教育宣導外，如何落實執法亦為重要，為維護行人通行空間的通暢與安全，針對占用人行道、騎樓停車、道路障礙等違規行為，應能有效遏制與清除。在依法行政原則下，第一線員警交通執法作為之關鍵前提為認定相關地點是否屬於道路交通管理處罰條例第 3 條所定義之「道路」範疇，然而，由於土地及建物態樣複雜、土地劃分界限不明等問題，實務上，經常導致難以即時認定道路範圍並具有高度模糊空間，而影響交通執法效率並易衍生爭議。因此，本研究基於「員警交通執法認定『道路』問題與判斷原則為何？」之問題下，期藉由文獻回顧、彙整相關法令規範、交通部函釋及透過專家訪談等方式，深入分析道路認定衍生之執法問題及針對實務需求提出因應作法，以釐清道路認定原則與策進執行程序，本研究以 M-Police 警用行動電腦「交通違規舉發 App」結合「臺北地理資訊 e 點通」為例，提出員警交通執法即時查詢平臺之芻議，期有助提升交通違規執法之效能與正確性，以有效維護人本交通之道路環境，最後，本研究對於未來可進一步研究之課題提出相關建議與討論。

關鍵詞：道路範圍認定、交通執法、人本交通、交通舉發平台

一、前言

台灣的道路與交通問題長年以來為民眾詬病，以我國道路環境而言，過去「以車為本」之道路設計方式下，經常欠缺行人通行空間之妥善規劃與維護，由於對於行人欠缺友善的用路空間，更被 CNN 報導稱為有如「行人地獄」而引發社會輿論高度關注(自由時報，2022)，為建構行人安全的用路空間，在交通管理 3E(工程、教育與執法)原則下，除建構行人友善之道路工程規劃、加強教育宣導之外，如何針對人車事故加強防制及落實執法作為，以有效遏制違規行為、確保行人通行空間通暢與安全亦為重要，亦是交通主管機關及警察單位應重視之課題。

依道路交通管理處罰條例(以下稱道交條例)第 3 條第 1 項第 1 款，針對「道路」之定義：「道路：公路、街道、巷弄、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方」；另依第 3 款規定，針對「人行道」之定義：「指為專供行人通行之騎樓、走廊，及劃設供行人行走之地面道路，與人行天橋及人行地下道」。在依法行政原則下，交通執法框限於違規地點應屬於道交條例所定義之「道路(包括人行道)」範圍，

¹ 臺北市政府警察局大同分局副分局長；中央警察大學交通系兼任助理教授。聯絡電話：0922-298249。電子信箱：linshenchang@gmail.com。

否則應依相關法令協由其他權責機關查處，尤其，由於員警經常為第一線執法人員，在適法性原則下，如何認定相關影響行人通行空間地點是否屬於「供公眾通行」或「專供行人通行」之道路等，係為員警進行交通執法作為之關鍵前提，亦是值得進一步研究探討的重要課題。

道交條例所定義之「道路」僅以文字列舉屬於道路之土地類別並含蓋其他「供公眾通行」之地方，員警針對影響行人通行空間之地點，如何判斷該地點是否屬於列舉之道路類別或供公眾通行之地方或專供行人通行之道路，仍欠缺明確之判斷標準以作為員警執法參考，且由於土地屬性與土地劃分界線於現場經常未有明顯標示，導致「道路」之認定具有相當困難度與模糊空間。

不論於學術與實務上，有關交通執法道路認定之議題仍缺乏深入研究與探討，尤其，針對影響行人通行空間之違規停車及道路障礙違規等相行地點，經常面臨土地及建物屬性具有高度複雜樣態與不明確性，如何提升員警現場執法時對於道路屬性判斷之正確性、強化執法效能及減少執法爭議，並協助釐清道路認定之判斷原則與建議相關可行作法，實有進一步深入研究之需求。因此，本研究基於「員警交通執法認定『道路』相關判斷原則及可行作法為何？」之問題下，期透過文獻回顧、蒐集相關法令及交通部函釋等，歸納分析不同地點之道路認定結果，其次，本研究以專家訪談方式，以質性資料分析深入了解道路認定與員警交通執法衍生之問題與爭議，並依道路認定實務需求據以提出可行之改善方向，再者，本研究對於員警交通執法道路認定程序提出相關建議與執法原則，並提出 M-Police 警用行動電腦「交通違規舉發 App」結合「臺北地理資訊 e 點通」之概念性平臺設計，以符合員警即時查詢違規地點土地屬性之需求，期能有助於提升交通執法效能與正確性，最後，本研究對於未來可進一步研究之課題提出相關討論與建議。

二、道路認定相關法令規範

2.1 道路定義-道路交通管理處罰條例

基於道交條例之立法目的是加強道路交通管理、維護交通秩序、確保交通安全，因此除列舉不同「道路」型式之樣態，並擴及廣場、騎樓、走廊及其他供公眾通行之地方，因此，基於立法目的及概括性道路定義，針對道路認定應較為寬泛，以確保「公眾通行」權益。然而，如何認定是否屬於道交條例所列舉之道路型式、如何確定該地點是否「提供公眾通行」等問題，尚缺乏細部規範與認定標準，因此，易存在道路定義解釋與認知上之模糊空間，為進一步釐清道交條例所列舉之道路型式，除公路、街道、巷街等道路類型外，經參考相關法令，現行法規對於廣場、騎樓、走廊等仍缺乏明確定義，說明如下：

- 1.公路：依「公路法」第 2 條第 1 款，公路指國道、省道、市道、縣道、區道、鄉道、專用公路及其用地範圍內之各項公路有關設施。
- 2.街道及巷街(同弄)：參考「臺北市道路命名及門牌編釘自治條例」，針對道路(街道、巷弄)之區分標準進行認定：1)路：通道寬度在十五公尺以上，長度在三百公尺以上者；2)街：通道寬度在八公尺以上未滿十五公尺，長度在三百公尺以上者；3)巷：通道與前二款道路相交而未符其要件者；及 4)弄：巷內復有小通道者。

- 3.廣場：針對廣場於我國各項法規尚缺明確定義，試從相關法規進行解讀，依「都市計畫法」第四章，廣場應屬「公共設施用地」。另於建築法系中之「開放空間」亦有相似性質，依「建築技術規則」第 283 條，開放空間指建築基地內依規定留設達一定規模且連通道路開放供公眾通行或休憩之空間，包括「沿街步道式開放空間」及「廣場式開放空間」等兩種，一般而言，開放空間多屬建築容積獎勵之補償，以維護都會地區之公共環境與生活品質，然而，前述兩種開放空間均有與人行道或道路相鄰融合設計之特性，以便利公眾通行並提升生活環境品質，開放空間雖具有供公眾通行之目的，然而，其管理係屬建物所有權人，且其使用並非道交條例所規範，是否適用道路交通管理處罰條例所列道路範疇或可認定為「廣場」仍欠缺明確規範。
- 4.騎樓：現行法規對於騎樓無明確定義，一般而言，騎樓係建築物自道路境界線至建築物地面層外牆面留設具有頂蓋供不特定行人通行之空間，屬於一樓建築物之一部分，既為私有所有權，又是道路也是人行道之一部分。此外，騎樓可分為：1)法定騎樓：依建築技術規則建築設計施工編第 57 條相關訂定標準設置者；及 2)自設騎樓：建築法規並未強制設置，由建築起造人自行視需要而設置者。依道交條例第 3 條第 1 項規定，騎樓應屬道路及人行道類型之一，因此，若騎樓事實上有供公眾通行性質，不論是法定騎樓或私設騎樓(除僅具騎樓形式但不供公眾通行者不受限制外)即有納入道路範圍之適用。又由於騎樓兼具有私法(所有權)與公法(適用道交條例)之法律關係，而具有「私有公物」之性質，騎樓使用與管理涉及財產權保護、共同利益維護與交通安全管制等複雜關係，實務上，若騎樓所有權人對於騎樓管理使用權利與維護民眾公共通行權益有所衝突，且民眾對道路認定之法令觀念不足下，經常衍生執法爭議(林根旺，2022)。
- 5.走廊：現行法規對於走廊無明確定義，參考「建築技術規則建築設計施工編」第 92 條，針對走廊之設置寬度有相關規範。另依「公寓大廈管理條例」第 16 條第 2 項：「住戶不得於私設通路、防火間隔、防火巷弄、開放空間、退縮空地、樓梯間、『共同走廊』、防空避難設備等處所堆置雜物、設置柵欄、門扇或營業使用，或違規設置廣告物或私設路障及停車位侵占巷道妨礙出入。」由上可知，現行法規針對走廊之規範僅屬設計與管理性質，雖適用道交條例之道路類型之一，實際上亦可能與私設通路、開放空間、退縮空地等連接而不易區別與認定，若有占用影響公眾通行等情形，亦易因該地點是否認定為走廊而衍生執法疑義。

2.2 道路定義-其他相關法令

其他法令基於不同之立法目的與管理需求而對於「道路」有所不同定義，不同法令所稱之「道路」是否適用道交條例所定義之道路，仍有進一步釐清之需要：

- 1.計畫道路：在都市計畫圖和地籍圖上都有標示，但尚未施工的道路用地，由於計畫道路尚未實際設置供公眾通行，應非屬道交條例所稱之道路。
- 2.既成道路：通常在都市計畫圖上有標示，但在地籍圖上則不會標示，一般而言，既成巷道係指具有「公用地役權」的私有土地，多數原本為「私設道路」，在符合以下要件而成為既成道路：1)道路無償供民眾通行；2)從道路通行開始，從未中斷過，超過 20 年以上；3)須為不特定民眾通行之必要道路；及 4)供民眾通行初始，所有權人並未提出反對與阻止。既成道路地主仍保有所有權，因有供公眾通行之事實，而被政府依法徵收、補償、免徵地價稅等方式作為公物使用

(司法院，1996)。另參考「臺北市市區道路管理自治條例」規定既成道路為「已成立公用地役關係之市區道路，其土地所有權人不得違反供公眾通行之目的而為使用。」，因此，由於既成道路具有供公眾通行之必要，應屬道交條例所定義之道路範疇。

3. 現有巷道：私有既成道路如經權管機關認定「公告認定」，依建築法規為「指定建築線」之目的而認定現有巷道，否則僅能有通行之權利，如已經認定為都市計畫內之現有巷道，縱為私有權之土地，其管轄、管理、使用、申請請照或道路開挖埋設管線，皆屬應向主管機關申請，無須檢附出具地主土地使用同意書，現有巷道係屬經公告認定為指定建築線目的之「既成道路」，同上亦應屬道交條例所定義之道路範疇。
4. 私設道路：在都市計畫圖或地籍圖上都沒有標示，一般只在建築執照中會有標示，其可供公眾通行或供公眾通行未達 20 年或僅提供特定人士或自行留設的私人道路(如自家通道、社區通道、住戶共用出入口等)，一般而言，私設道路的所有權和使用權都屬於地主，私設道路若未申請變更道路用途成為「既成道路」，並非屬於道交條例所定義之道路。
5. 道路(建築法)：依建築技術規則建築設計施工編第 1 條對建築技術用語之定義，包括：1)道路；2)類似通路及；3)私設通路。由於建築法所定義之道路，包括其他法律公布之道路(除另有規定外，不包括私設通路及類似通路)，因此，應與道交條例所定義之道路範疇相符，而「類似通路」及「私設通路」則非屬道路範圍之適用。
6. 市區道路(市區道路條例)：依市區道路條例第 2 條定義市區道路範疇，且依市區道路條例立法意旨，市區道路代表該道路要受市區道路主管機關的養護、管理及使用，換言之，市區道路必須供公眾通行。然而，依最高行政法院 109 年度判字第 46 號行政判決，市區道路條例所指之市區道路非因政府予以修築、改善、養護、使用、管理而得逕以認定該市區道路適用道交條例所定義之道路範疇，仍應視該道路是否「供公眾通行」而予判斷。
7. 退縮騎樓地：依建築技術規則建築設計施工編第 28 條第 2 款規定：「建築基地退縮騎樓地未建築部分計入法定空地。」；另依內政部 72 年 9 月 27 日函釋略以：「…依建築法第 11 條第 1 項規定：…法定空地屬於建築基地之一部分…」，退縮騎樓地雖非屬於騎樓，該地點是否是否認定為道路，仍需視其供公眾通行之事實據以判斷。
8. 袋地通道：所謂「袋地」是指該土地四周都為他人的土地所圍繞，因而與公路隔絕，必須通行他人的土地才能到達公路(法務部，2023)。依據民法第 787 條第 1 項規定行使「袋地通行權」，然而，袋地通行權係保障袋地民眾通行，土地所有人對於得否供公眾通行，是否有管理權利及是否適用道交條例所定義之道路仍具疑義。

綜上，除道交條例之外，公路法、都市計畫法、建築法等相關法令對於道路各具有相關定義與分類，基於立法目的、法令解釋與法院判例，其中公路、既成道路、現有巷道、市區道路等應適用道交條例所定義之道路範圍，而計畫道路(因尚未實際設置道路)及私設道路、類似通路、私設通路、袋地通道等，因未具既成道路性質或建築基地內之私人土地則應為排除適用(詳如表 1)。

表 1 依不同道路類別是否適用道交條例定義之道路彙整一覽表。

道路土地類別		相關法令	說明	適用道交條例「道路」定義
1	公路	公路法	公路法第 2 條第 1 款：「公路：指國道、省道、市道、縣道、區道、鄉道、專用公路及其用地範圍內之各項公路有關設施。」	適用
2	計畫道路	都市計畫法	都市計畫書圖上發布的道路即「計畫道路」但未實際設置供公眾通行。	不適用
3	既成道路	大法官第 400 號解釋/民法/地方自治條例	具有「公用地役權」的私有土地具有供公眾通行之必要。	適用
4	現有巷道	建築法	私有既成道路如經權管機關認定「公告認定」，依建築法規為「指定建築線」之目的而認定現有巷道。	適用
5	私設道路	建築執照標示	可供公眾通行或供公眾通行未達 20 年或僅提供特定人士或自行留設的私人道路(如自家通道、社區通道、住戶共用出入口等)，尚未申請變更道路用途成為「既成道路」。	不適用
6	市區道路	市區道路條例	市區道路條例第 2 條定義市區道路。市區道路必須供公眾通行，然若為私設道路，非因政府予以修築、改善、養護、使用、管理而逕以認定該道路適用道交條例定義之道路範疇。	適用/不適用(私設道路)
7	道路 (建築法規)		依都市計畫法或其他法律公布的道路或經指定建築線的現有巷道。	適用
8	類似通路 (建築法規)	建築法(建築技術規則建築設計施工編)	各幢建築物間及建築物至建築線間之通路，類似通路視為法定空地，其寬度不限制。	不適用
9	私設通路 (建築法規)		基地內建築物之主要出入口或共同出入口(共用樓梯出入口)至建築線間之通路。	不適用
10	退縮騎樓地	建築技術規則建築設計施工編	建築基地退縮樓地未建築部分計入法定空地，另法定空地屬於建築基地之一部分…，退縮騎樓地雖非屬於騎樓，該地點是否是否認定為道路，仍需視其供公眾通行之事實據以判斷	不適用
11	袋地通道	民法第 787 條第 1 項	袋地通行權係保障袋地民眾通行，土地所有人對於得否供公眾通行是否有管理權利及是否適用道交條例所定義之道路仍具疑義。	不適用 (私設道路)

2.3 道路範圍認定相關函釋

為釐清道路認定方式與納入道路範圍考量要件，本研究彙整近年來相關道路認定交通部函釋內容，經分析分類說明如下：

1. 保留由地方政府依事實認定之類別：地方政府由道路主管機關會同警察單位實地勘查後依事實認定處理，依該地點是否納入道路範圍主要考量因素為是否「應供公眾通行」，並輔以道路主管機關確認「交通管制設施及交通執法等事項」，以將該地點納入交通法規管理，相關地點多具有下列特性(如表 2)：

表 2 交通部函釋-由地方政府依權責認定處理案件彙整一覽表。

序	地點類型	交通部函釋重點摘要			備註	函釋文號
		認定方式	如納入「道路」範圍要件 與納管辦理事項			
		1. 事實認定問題，地方政府本權責認定處理	2. 應供公眾通行	3. 道路主管機關確定交通管制設施及交通執法等事項，依現行交通法規予以納入管理		
1	沿街步道式開放空間/建築物開放空間	◎	◎	◎	開放空間道路認定/ 建築物開放空間之定義及其使用性質、使用限制、變更申請等事項，於建築法令已有專責規定。由相關主管機關實地勘查後認定之。	交通部民國 100 年 04 月 28 日 交路字第 1000026642 號函/ 交通部民國 95 年 05 月 17 日 交路字第 0950032160 號函
2	開放型社區私設道路 /社區私有道路	◎	◎	◎	其使用者為社區住戶及部分訪客，是否屬於上述處罰條例所稱之「道路」，宜由道路主管機關及警察機關會同實地勘查，就其是否符合「供不特定多數人得以通行」本於權責認定，封閉社區私有道路，如未設置任何管制設施無條件開放公眾通行使用，且當地警察機關同意依現行交通法規予以納入管理者。	交通部民國 93 年 04 月 08 日 交路字第 0930029486 號函/ 交通部民國 94 年 08 月 17 日 交路字第 0940046120 號函
3	社區大門口/ 社區之地下室 停車場出入口	◎	◎	◎	道路之延伸認定	交通部民國 98 年 09 月 21 日 交路字第 0980050923 號公告 交通部民國 93 年 04 月 08 日 交路字第 0930028862 號函
4	相關學術、醫療機構及私有 路外停車場	◎	◎	◎	道路及執法機關實地勘查/路外停車場道路認定	交通部民國 100 年 01 月 14 日 交路字第 0990065792 號函
5	國道客運總站 (轉運站)內 通道	◎	◎	◎	雖自訂有內部管理規範及相關交通設施，僅供特定車輛自由進出之特殊性，宜會同當地警察機關實際觀察認定之	交通部民國 98 年 09 月 28 日 交路字第 0980052480 號函
6	公有零售市場 內	◎	◎	◎	攤位規劃設置、攤販管理等係屬各地方政府建設局主管權責，故相關市場內秩序維護等管理事項，宜由主管機關援引相關法規自本權責處理。	交通部民國 90 年 09 月 20 日 交路字第 055390 號函
7	中油員工宿舍 區內之通道	◎	◎	◎	私有道路適用道交條例道路範圍之認定	交通部民國 95 年 11 月 15 日 交路字第 0950057580 號函
8	醫療園區內醫 療區與醫療服 務區間之通道	◎	◎	◎	私有道路適用道交條例道路範圍之認定	交通部民國 95 年 04 月 27 日 交路字第 0950030058 號函
9	客運車站內及 廟宇廣場	◎	◎	◎	私有土地納入道路範圍予以管理乙節，因屬事實認定問題，應依個案分別認定為宜。	交通部民國 88 年 06 月 04 日 交路字第 028146 號函
10	防汛道路	◎	◎	◎	若非認定為道路，「防汛道路搶險救災專用禁止車輛通行」之警示牌面效力，宜由水防道路主管機關就實際情形予以查察確認	交通部民國 98 年 03 月 11 日 交路字第 0980021113 號函
11	親水公園園區	◎	◎	◎	主管機關實地勘查	交通部民國 94 年 08 月 31 日 交路字第 0940048835 號函
12	河川高灘地 (河濱公園)	◎	◎	◎	河濱公園道路認定	交通部民國 91 年 12 月 09 日 交路字第 0910069466 號函

- (1)具私人土地性質：如建築物開放空間、社區私設道路、社區大門口、園區內通道、車站內車道等，相關地點雖係私人土地範圍，但若有應供公眾通行之事實，則可依需求認定納入道路範圍，依交通法規管理。
- (2)具私人管理性質：針對屬私人管理性質之地點與道路延伸之通道或區域內通道是否屬於道路之認定(如社區大門口、停車場出入口、客運轉運站車道、市場內通道等)，若有供公眾通行事實，則可認定納入道路範圍，並依交通法規管理。
- (3)具特殊設置目的性質：例如河濱公園、高灘地道路、防汛道路等特殊路段，除由水防道路等主管機關依權責管理外，若有供公眾通行之事實，亦可依需求認定納入道路範圍，依交通法規管理。

2.函釋認定屬道路範圍之類別(表 3)：針對相關地點若本屬道交條例第 3 條所規範之道路及人行道(如無遮簷人行道)，或依其他法令所設置之通道具有道路適用屬性(如依都市計畫設置之人行步道)，或針對明顯已供大眾通行之通道(如加油站通道、機場範圍內之車道等)，針對「無管制設施」、「可供公眾(車輛)自由進出」、「依法令具道路屬性」之地點，可明確認定納入道路範圍。

表 3 交通部函釋-認定納入道路範圍案件彙整一覽表。

序	地點類型	函釋說明是否屬道路範圍	道路	函釋文號	備註
1	無遮簷人行道	無遮簷人行道自屬道交條例第 3 條所稱之人行道，而受道路交通管理處罰條例之規範。	◎	臺北市政府 90 年 7 月 11 日 北市法一字第 9020511200 號	人行道道路認定
2	都市計畫 「人行步 道」	都市計畫「人行步道」乙詞，與道交條例相關條文所稱之「人行道」乙詞並非完全一致，各該法規使用之名詞，其定義範圍、使用目的等涉及各該法規之立法目的等，得有不同之定義；若適用道交條例處罰則應以該用地屬道交條例第 3 條第 3 款所指「人行道」之定義而定。	◎	交通部民國 91 年 07 月 05 日交路字第 0910040030 號函	人行步道是否屬人行道 認定
3	加油站之車 道	加油站之車道如無管制設施，可供公眾(車輛)自由進出，則屬道路範圍。	◎	交通部民國 81 年 02 月 01 日交路字第 004059 號 函	路外道路之認定。
4	地下街商場 之通行道路	可適用道路交通管理處罰條例第 3 條第 1 款「或其他供公眾通行之地方」，對妨礙其通行者，自可依前條例加予處罰。	◎	交通部民國 73 年 04 月 23 日路台監字第 2932 號 函	路外道路之認定。
5	民用航空機 場範圍內	如全日開放供不特定人車通行，且未設置任何特殊之管制設施，則該道路應可屬道路交通管理處罰條例第三條第一款名詞釋義「道路」範疇內所稱「其他供公眾通行之地方」，當有該條例相關規定之適用。	◎	交通部民國 90 年 02 月 26 日交路字第 001800 號 函	機場範圍內之道路有其 特殊性，其雖係供公眾通 行之地方，惟仍以服務進 出機場特定旅客為主，由 民航局協調航警局規劃 管理。

3.認定不屬道路範圍之類別(如表 4)：相關地點經交通部函釋認定非屬道路範圍，進一步分析相關函釋理由，說明如下：

- (1)應依其他法令管理處罰：如建築物防火間隔雖具有可以公眾通行之事實，但其設置係依建築法規，另依公寓大廈管理條例第 16 條第 2 項對防火間隔具有禁止使用規範，其設置目的係維護民眾居家安全而非為提供公眾通行，故應依建築法、消防法等相關法令予以管理取締，由於相關地點之管理與處罰並非適用道交條例，而認定非屬道路範圍及非依交通規則管理。
- (2)具管制通行特性：若相關地點對於進入之車輛或人員資格具有管制規範(如路外停車場、地下停車場、校園道路、火車月台等)，而非開放任由公眾通行，則應認定非屬適用道路範圍。然而，以校園道路為例，如非專供校方車輛行人進出使用，而有開放供公眾通行之需求者，則仍有適用道交條例管理之空間。
- (3)未實質設置通道之地點：依都市計畫書應留設之騎樓、無遮簷人行道，或針對尚未打通之騎樓走廊，由於相關地點尚未實際設置或事實上公眾未能通行，則認定非有道路範圍之適用。
- (4)不宜公眾通行地點：相關地點不適宜開放供公眾通行(例如河床道路)，因此認定非屬適用道路範圍。

表 4 交通部函釋-認定非納入道路範圍案件彙整一覽表。

序	地點類型	函釋說明是否屬道路範圍	道路	函釋文號	備註
1	路外停車場	1. 建築物附設停車場或公私立路外停車場，如自訂有內部管理規定，對使用人資格加以限制，且不具有供公眾通行之功能，當不符道路交通管理處罰條例所稱「道路」之範圍，自不能適用相關之規定。 2. 若欲將路外停車場視為道路之延伸，而納入「道路」範圍，除應供公眾通行外，宜先洽當地警察及道路主管機關確定其交通管制設施及行車管理規則等事宜。	×	交通部民國 95 年 08 月 18 日交路字第 0950008014 號函/ 交通部民國 84 年 11 月 28 日交路字第 048060 號函	有內部管理規定限制進出，未具公眾通行若認定道路延伸之要件
2	校園內之道路	例外情形為如非專供校方車輛行人進出使用，而開放供公眾通行者，應適用道路交通管理處罰條例管理。	×	交通部民國 72 年 07 月 13 日路政司路台監字第 05286 號函	校園道路之認定。
3	社區大樓地下室	應屬建築物附設停車空間，具係由大樓管理委員會管理，應已對使用人資格加以限制，並未具有供公眾通行之功能，當不符「道路」範圍。	×	交通部民國 98 年 09 月 21 日交路字第 0980050923 號公告	使用人限制/未具公眾通行功能，不符道路範圍
4	建築物防火間隔	公寓大廈管理條例第 16 條第 2 項對防火間隔使用之禁止事項，同條例第 49 條第 1 項第 4 款亦有其違規使用之處罰，故仍宜依具體事實援引適當建築或消防相關法令予以管理取締，俾維護民眾居家安全。 防火間隔應屬消防安全設施雖可供公眾通行之地方，惟依道交條例立法目的規定，該可供公眾通行之地方，仍須與「加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全」有關，故解釋為道路似嫌牽強，若有妨害救災災請消防署依建築法、消防法等相關法令予以取締以維護民眾居家安全。	×	交通部民國 94 年 08 月 17 日交路字第 0940046120 號函/ 民國 88 年 08 月 05 日交路字第 040290 號函	防火間隔雖可供公眾通行，但非屬道路範圍，應依建築法、消防法管理取締。
5	未打通之騎樓走廊	騎樓走廊為道路交通管理處罰條例第 3 條第 1 款所指之道路，未打通之騎樓走廊，如原有房屋未設騎樓走廊後因交通需要計畫須予打通而未打通者，在未打通前，不得視為騎樓走廊。	×	交通部民國 70 年 11 月 04 日交路字第 23848 號函	騎樓走廊未打通者非屬道路。
6	都市計畫書應留設之騎樓、無遮簷人行道	都市計畫細部計畫說明書或建築管理自治條例規定應留設之騎樓、無遮簷人行道，於尚未申請建築完成鋪設及設置相關管制設施前，應尚無道路交通管理處罰條例所規定人行道之適用。	×	交通部民國 95 年 11 月 16 日交路字第 0950058151 號函	於申請建築前，是否屬道路交通管理處罰條例之管理範疇
7	火車月臺	火車站之月臺不屬「道路交通管理處罰條例」第 3 條第 1 款所指之道路範圍，在月臺上駕車，應依照鐵路有關規章加以勸導制止。	×	交通部民國 66 年 04 月 13 日路政司路台字第 0423 號函	火車店月台非屬道路。
8	濁水溪河床	濁水溪河床並未具供公眾通行之功能亦不適宜車輛之行駛，故當不符「道路交通管理處罰條例」第 3 條第 1 款所稱「道路」之範圍，自不能適用相關之規定。	×	交通部民國 88 年 08 月 16 日交路字第 12093 號函	河床未具供公眾通行之功能，非屬道路適用。

綜上，本研究經歸納分析交通部對於道路認定相關函釋內容，除前揭有法令依據或明顯應供(或未供)公眾通行事實之地點可明確認定道路範圍外，亦有多數函釋未能具體認定，而保留仍由地方政府本於權責依事實認定之空間，相關地點多具有私人土地、私人管理或特殊設置目的等特性，以該地點是否實際「供公眾通行」為主要考量，若納為道路，則應再輔以交通管制設施進行交通管理。

三、道路認定問題與衍生執法爭議

3.1 道路認定問題衍生執法爭議

由於土地及建物屬性類別繁多且道路與相鄰土地銜接經常難以明確劃分，本研究從相關建物圖例套繪之方式，探討道路範圍可能含蓋不同建物類別之複雜性，此外，依前節可知道交條例對於「道路」之定義併採列舉及概括性內涵，然而，除各列舉道路種類於法規內未有明確定義外，另「供公眾通行的地方」係概括性道路定義，實務上亦缺乏認定準則可供參考，尤其，針對廣場、騎樓、走廊等較易衍生爭議之道路類別，本研究參考其他法令進一步分析實務上認定問題及可能產生之執法爭議。

3.1.1 土地及建物類別繁雜致道路認定困難

參考「臺北市地理資訊 e 點通」建物套繪圖例(如圖 1)，包括：建物配置圖、防火間隔位置、空地配置、保留地、現有巷、騎樓、無遮簷人行道、退縮地、私設通路等各類建物類別，然而，圖示中並未標示道交條例所定義之各類道路類型，僅能以間接認定方式，藉由排除非建物範圍而認定是否屬於道路。亦即，由於套圖中對於公路、街道、巷街等未有標示，除藉由非建物圖例判斷之外，建物圖例中之騎樓、無遮簷人行道等地點亦應納入道路範圍，但針對退縮地、現有巷、私設通路等地點是否納入道路範圍則應依個案認定，在實際道路環境上，各類型土地及建物類別係相戶連接難以明確劃分，雖建物套繪圖例間接提供了認定部分道路類型之參考，實務上，員警對於部分道路範圍之認定仍難以即時確認及有效查證，而影響執法效率與成效。

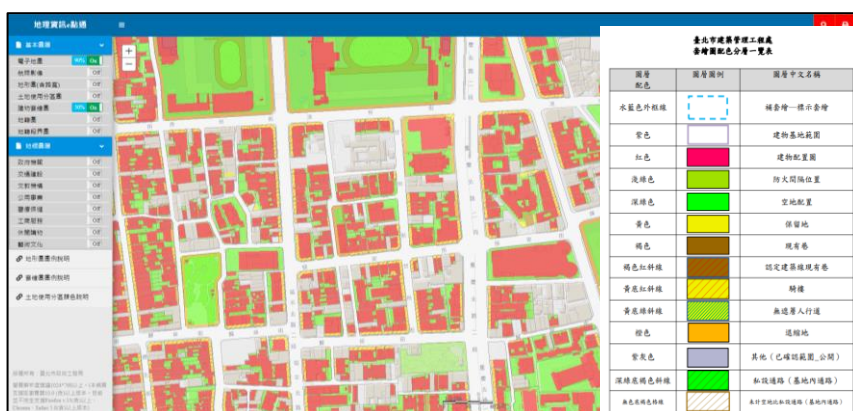


圖 1 臺北市地理資訊 e 點通及建物套繪圖例。

3.1.2 「廣場」認定問題與執法爭議

廣場就其字詞釋義係指「廣大的場地」，屬於都市中廣闊平坦的「開放空間」以供公眾使用與通行，實務上，針對「廣場」類別之道路認定多涉及「開放空間」之使用問題並常衍生下列執法爭議：

- 1.開放空間與人行道界線模糊問題：由於公共開放空間之配置具有使其易於供公眾使用，能與臨接道路、人行道、公園步道等相鄰開放空間相連續且儘量與相鄰道路之人行道高程齊平，雖然應設置相關告示牌以顯示開放空間之範圍，如何區分基地開放空間與人行道之界線仍具模糊特性。
- 2.開放空間遭占用影響通行問題：部分建築基地將開放空間用花台、植栽灌木叢、步道設計等各種方式讓開放空間及其告示不明顯，甚至有圍牆圍起違規占用之情形，影響一般民眾通行使用權益。
- 3.開放空間管理權責問題：開放空間屬建築基地範圍內之私人產權，但需開放公眾通行使用，由於界限不明且常難以區分，開放空間連及人行道或道路之管理權責單位為何常難以逕行判斷而造成執法爭議。

3.1.3 「騎樓」認定問題與執法爭議

依道交條例第 3 條規定，騎樓屬於道路及人行道之類型之一，然而，騎樓就建築特性上屬基地範圍內且多與人行道、退縮地或私人土地等銜接，騎樓使用與民眾

日常生活通行及商業活動習習相關，騎樓認定問題易衍生下列執法爭議：

- 1.私法自治與公法管制衝突問題：參考憲法法庭釋字第 564 號(解釋爭點：道交條例禁止騎樓設攤之規定違憲)解釋文可知，道交條例其目的係為維持人車通行之順暢，針對騎樓土地所有人財產權之使用限制(例如：未經允可擺設攤位、堆積或放置物品等)尚屬輕微、未逾越比例原則，與憲法保障財產權之意旨並無牴觸，惟部分民眾在法令觀念不足下，仍常誤認具騎樓所有權即有自主使用權利而衍生執法爭議。
- 2.准否使用騎樓尚缺具體明確法令規範問題：憲法法庭釋字第 564 號解釋文，由於騎樓建造係為供公眾通行之用者，所有權人雖不因此完全喪失管理、使用、收益、處分之權能，但其利用行為原則上不得有礙於通行。亦即，原則上騎樓通道不礙於通行時，騎樓所有權人對騎樓可以為利用行為，另騎樓所有權人對於騎樓通道可以依法申請准予設攤或對該騎樓為其他形式之利用，然而，由於目前尚欠缺相關法令規範與審查標準據以准否民眾使用騎樓之需求，實務上，針對占用騎樓之道路障礙情形，道路主管機關尚無開放民眾使用之審核機制，而警察單位亦僅能責令行為人即時停止並消除障礙、舉發違規等處分，而易導致限制騎樓使用過嚴之爭議。
- 3.私設騎樓公眾通行問題：就建築法規而言，騎樓可分為「法令騎樓」與「自(私)設騎樓」，道交條例第 3 條針對道路定義所包括之騎樓，並未區分法定騎樓或私設騎樓(除非僅具騎樓形式但不供公眾通行者不受限制外)，因此，騎樓只要是供公眾通行，就應有適用道路之規範(林根旺，2022)，然而，部分民眾基於財產權概念而誤認「私設騎樓非屬法定騎樓而不應屬於道路適用」或「私設騎樓所有人對於是否提供公眾通行具有同意權」，員警針對占用私有騎樓違規行為舉發，亦經常造成執法爭議。
- 4.騎樓停放機車問題：機車是我國民眾常見的交通工具，依據道交條例第 3、55 及 56 條規定，人行道跟騎樓供行人通行使用，屬於禁止停車處所，惟我國早期建築附設機車停車空間不足，為避免造成機車停放衝擊過大，實務上，難以全面落实執法，因此，我國自早年起以「逐步推動」方式辦理「機車退出騎樓、人行道」措施(北市交通局，2014)，然而，「機車退出騎樓、人行道」之權宜作法，針對機車停放尚未實施之地點，就法論法而言，雖屬違規，卻因道路主管機關考量民眾停車需求而未予公告實施，並得以阻礙於騎樓或人行道停車之違規行為，於騎樓或人行道停車具有法規授權不足之爭議，況且，機車停放亦會造成一定程度影響行人通行權益，部分路段有無實施亦經常缺乏明顯標誌或即時查詢資訊，均易造成「雙重標準」、「執法差異」等爭議。

3.1.4 「其他供公眾通行之地方」認定問題

依道交條例第 3 條第 1 項第 1 款，針對道路定義中所謂「其他供公眾通行之地方(道路)」之認定，依內政部 66 年 8 月 26 日台內營字第 745210 號函暨交通部 106 年 11 月 7 日交路字第 1060026820 號函：「得就其供使用之性質，使用期間，通行情形及公益上需要，經所在地政府及執法機關邀集所屬相關單位實地勘查就是否符合供民眾通行之地方而為認定之(必要時輔以繪設標線及設置標誌)」。因此，依該函釋意旨，道路範圍包括可供不特定人或多數人通行者，以「通行」目的、供「公用」為已足，且該「開放性」定義應屬對於道路認定之補充性規範，以求廣泛保障公眾通行安全與權益。然而，由於相關函釋對於「供公眾通行」仍缺乏明確認

定準則，仍需透過道路主管機關或相關單位邀集辦理實地勘查等方式進行認定，雖然不論土地所有權登記為公有或私有者，尚非認定「是否供公眾通行」所問，惟若該土地屬私人所有，如何在「供公眾通行」及「私有使用權益」之間取得共識，在牽涉各方利害關係及不同立場考量下，經常存在模糊空間與協調爭議，如何公正、客觀認定「供公眾通行之道路」，除需建立制度性審議制度外，並需提供員警現場認定之授權與判斷準則，以提升執法品質與效能。

3.2 質性訪談分析：員警道路認定實務困難及策進建議

基於前述對於道路認定問題及可能衍生執法爭議分析，為深入探討相關道路認定實務作法及策進作為，本研究期透過專家深度訪談質性研究方式，從交通執法、道路管理、建築管理、交通法規等不同面向選擇訪談對象，包括臺北市交通局(交通管理)、臺北市新工處(道路管理)、臺北市建管處(建物管理)、臺北市交通工程管制工程處(交通管制設施)、臺北市政府警察局交通警察大隊與大同分局(交通執法作為)等相關主管及辦理「路霸(道路障礙)」員警(專家)共7位，進行半結構型式訪談，經歸納分析相關訪談紀錄，彙整相關道路認定執法問題、策進作為與建議措施，分述如下：

1. 道路認定衍生執法問題：

- (1)「道路認定」並未納入執法標準作業程序：在依法行政原則下，依道交條例僅針對發生於「道路」上之交通違規始有舉發及處罰之適用，然而，經查警政署頒布之各類交通執法作業程序，例如「取締一般交通違規作業程序」、「取締違規停車作業程序」、「取締道路障礙作業程序」等，交通執法攔停稽查或現場查處前，均尚未將「道路認定」列入執法程序，就員警而言，執行交通執法當時若未能確認違規地點是否為道路範圍，將影響執法合法性與正確性；相對來說，就遭員警舉發交通違規之民眾而言，當事人行為雖可能符合違規構成要件，但若該行為地點非屬道路範圍，亦可能形成阻礙違規之理由，但是否為道路範圍亦非民眾通常可以明確辨識或查明，致使難以當場提出異議或事後申訴，影響執法公正性及民眾權益；另就一般民眾言而，對於交通違規行為，尤其違規停車、道路障礙等，基於道路認定之前提下，若員警認定非屬道路範圍或無法當場認定，則無法進行違規舉發作為，若有影響行人或車輛通行之情形，員警若未能即時執法或妥予說明，亦經常造成執法怠惰或執法不公之爭議。
- (2)道路認定涉及多單位權責不清：警察機關為第一線交通執法單位，為避免適用法令不當衍生執法爭議，多需透過函請該地道路管理、建築管理、地政機關等單位協助提供資料，據以做為道路認定之佐證，然而，相關函釋內容多未能明確提供認定結果(例如：各主管機關多僅依法令進行釋疑、建管機關則提供建物使用執照、建物謄本等資料)，經常要求警察單位自行認定。再者，針對具道路認定問題之地點辦理實地會勘，各單位乃僅依各權管表示意見，對於「供公眾通行」或「道路範圍」亦經常未能明確認定，仍要求由警察單位參酌並自行認定。亦即，警察單位交通執法對於道路認定問題，不論藉由主管機關函釋或辦理會勘，最後經常仍回歸警察單位自行判斷而易衍生「球員兼裁判」之爭議，道路認定涉及交通、道路、警察等多單位權責，經常有「互踢皮球」、「道路認定主管權責不清」之爭議。

- (3)非道路範圍認定之交通執法偏差：員警交通執法針對道路範圍之判斷經常在缺乏客觀佐證資料下，可能存在主觀認定錯誤及執法作為差異（如圖 2），除明確認定道路範圍之地點外，存在道路認定誤判之型一誤差（應為道路範圍而認定為非道路範圍）及型二誤差（應屬非道路範圍而認定為道路範圍），若為型一誤差，員警誤認該地點非屬道路範圍而未落實違規，恐遭「執法不力」非議；若為型二誤差，員警於非道路範圍取締違規，則恐有「陷人於罪」之適法性問題；再者，不同員警對於是否屬道路範圍認定與相關執法作為亦可能有所差異，亦即，員警執行違規案件舉發在道路認定之判斷能力與專業經驗有所不同，尤其針對可供公眾通行之通道或設置交通管制設施但實際上非屬道路範圍之地點（例如臺北市信義區世貿園區內 1-6 號道路），針對該地點之阻礙通行行為（如停車、攤販或放置物阻礙通行等），因非屬道路範圍而員警應無交通執法權責，員警亦可能未能查明而逕予採取執法作為，相對而言，民眾關注通行受阻之問題，是否為道路範圍並非其所問，反而警方因考量非屬道路範圍而不予執法，而易遭執法不力、事權推託等非議。

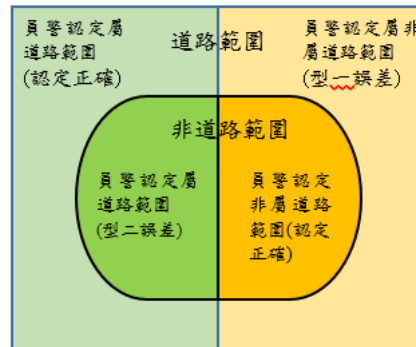


圖 2 交通執法道路認定錯誤類型。

- (4)道路認定主管單位疑義：經查交通部函釋相關道路認定案件中，保留由地方政府依事實認定，並由該地管轄之道路主管機關及警察機關辦理實地勘查，相關函釋內容對於道路認定主政權責單位究屬道路、交通或警察機關、是否「供公眾通行」之要件係應由何單位認定等問題，尚未有明確說明。就警察單位而言，如能獲得道路主管機關協助認定道路範圍，將有助提升執法合法性及正當性，因此，道路範圍之認定權責應明確劃分外，並應建立有效率之跨機關道路認定機制，據以提升認定效率、避免執法爭議。
- (5)道路認定個案紀錄與查詢問題：現行針對道路屬性若具認定問題，多由警察單位透過查詢開放資料平台後逕行認定（例如：臺北市工務局建置之「地理資訊 e 點通」或地政局建置之「臺北地政雲」），或進一步函請建管、地政事務所等單位提供佐證資料。再者，由於相關地點之道路認定結果或會勘結論多以個案方式處理，後續若再有道路認定爭議，多有查詢及參考前案認定結果之需求，然而，在時間更迭、人員異動、個案資料龐雜等因素下，個案地點過去之認定結果或相關資料經常難以查詢或需再次辦理認定事宜，甚或前後認定結果不同而有執法偏差情形，影響執法品質與效率。
- (6)道路認定涉及多方權益問題：相關地點若經認定為道路範圍，將適用道路交通管理處罰條例相關規定，就土地所有人而言，其土地使用權將受限制，例如，建築物之空地配置如供公眾通行，如經認定為道路範圍，於該空地上之

使用與占用(如辦理活動、擺設棚架、放置花盆等)均涉及道路障礙違規情形，並需依規定向警察單位提出道路使用申請，而喪失自主使用與管理之彈性；就警察單位而言，若該地點未經同意遭他人占用或有影響公眾通行之情形(例如：遭占用停車或放置物品等)，經常需請求警察單位協助排除；就民眾而言，該地點若可供公眾通行，認為警察單位應有交通執法權責，若未能落實執法，經常遭批評執法不力，需透過事後向民眾說明非屬道路範圍之程序。因此，道路認定與否在不同利害團體(土地使用人、警察單位、民議代表、當地居民及用路人等)利益及通行權益考量下，可能會有不同立場與自身利益取向，導致道路認定傾向為權力協調之結果，能否公正、客觀認定致關重要。

- (7)道路認定缺乏標準作業程序：道路認定主要係考量是否有「供公眾通行」之事實，除非有其他法令規範(如建築法、公寓大廈管理條例等)，該地點則可能有道路交通管理處罰條例之適用，尤其針對私人土地但供公眾通行者(例如：騎樓、退縮地人行道、退縮騎樓地、沿街式開放空間、建物空地配置等)，道路認定除具前述問題與困難之外，由於道路認定需求之個案件數眾多、樣態各異且具複雜性，尤其針對道路認定原則與作業程序尚缺乏相關規範可供參考之下，易使警察執法面對道路認定問題時，經常僅由員警經驗法則或自行酌情認定，易導致道路認定權責不清及執法偏誤等問題。

2.交通執法道路認定策進建議：

- (1)明確道路認定權責與編組：依交通部相關函釋，道路主管機關及警察機關均有認定權責，然係可分別依權責認定或應共同認定並未明定，且道路主管機關因地而異，可能係屬工務局(例如臺北市工務局新工處)或依各地方政府業務分工由不同機關負有權責。警察機關雖因執法需求或依道交條例對於行人、慢車及道路障礙具有管轄權而具認定權責，惟針對爭議地點，亦需道路主管機關主政提供認定結果據以執法。因此，建議針對道路認定權責單位可由各地方政府依組織編制及任務分工情形明確指定主政機關，並授權警察單位因應交通執法需求，可逕以現場客觀事實判斷「供公眾通行」據以認定道路範圍，若警察機關針對具有爭議或民眾疑議案件，再由主政機關辦理實地勘查或函釋認定等方式，以提供警察機關執法依據。
- (2)建立道路認定跨單位協作機制：針對道路認定具有疑問之地點，應由主管機關邀集警察、建管、地政、稅捐、區(里)地方行政單位、當地民意代表、土地所有(管理)人等，初步由各單位提供道路認定各項資料(如建築物使用執照存根、平面圖說、建物謄本及建物測量成果圖等)之方式進行審查，若相關資料可明確判斷道路範圍，應由道路主管機關提供明確之認定結果後通報警察機關作為執法依據，若需辦理現地會勘，則再邀集各相關單位到場進行認定，除參考相關資料、依客觀事實認定「供公眾通行」情形外，並兼顧當地交通管理、交通秩序維護、公眾通行空間、土地或建物所有人權益等需求，以建立相關跨單位資料分享、協調合作機制，將有助於以公正、合法立場，提升道路認定效率與正確性。
- (3)簡化交通執法道路認定程序：員警執行交通執法圍於道路範圍認定之前提，若該地點依客觀事實屬「供公眾通行之地方」、「明顯非屬私人管制通行(如路外停車場或學校等)」或「非屬建物管理範圍(如防火間隔等)」，即應賦予員警初步認定該地點屬道路範圍之權責，得依道路交通管理處罰條例查處，

以提升交通執法效率。亦即，員警執行交通執法工作，若該地點經檢視相關標誌、標線或交通管制措施等設置情形，或經依客觀事實該地點應有公眾通行之需求，針對相關地點遭占用及使用情形(如停車或道路障礙阻礙行等行為)應有逕予認定為道路範圍之簡化程序，以有效維護道路及行人通行權益，並提升公權力執行效率，倘針對具認定爭議地點，則可再由前述跨單位合作平台進行認定或提供修正意見，因此，藉由明確賦予員警對於道路範圍初步判斷權責，預期將有效簡化道路認定流程並提升交通執法效能。

- (4)行人通行空間評估與保障規範：為維護騎樓及人行道通行空間，臺中市政府於111年向該市議會提出「社區大樓前退縮及認養之景觀植栽人行道，寬度超過3公尺之空間部分用於停放機車之規定及實務作法專案報告」，另高雄市政府亦於111年亦頒布「高雄市騎樓管理使用自治條例」等，以確保行人通行空間而訂定相關規範(例如：需至少保留1.5公尺寬之人行空間、人行道或騎樓具3公尺公上寬度始得停放機車、機車停放勿阻礙人行道出入通道等)。訂定相關實務作法與自治條例等規範，對於停車秩序維護與行人通行空間之維護與保障應有所助益，此外，建議針對騎樓或人行道行人通行空間是否具有足夠淨寬建立評估機制，尤其針對經常遭占用或缺乏足夠通行空間之路段，結合交通工程及管制措施改善等方式，以確保良好道路秩序及行人通行空間。
- (5)建立以人為本道路認定原則：就以人為本原則下，騎樓、人行道或其他供公眾通行之地點，若經檢視未繪設停車格位或未設置相關標誌、標線准予車輛停放，相關停車或道路障礙等行為，應視為有違規之虞，亦即，原則上若非開放停車或經申請使用，相關停車或占用情形均應視為違規行為，不論適用道交條例或相關建築法規處罰，有移置車輛或即時清除障礙等處分，以達到維護行人通行空間之需求，因此，人行道(騎樓屬人行道)以禁止停車原則，開放停車(劃設停車格位)為例外，車輛停車方式應遵從相關交通標誌(線)等規範。針對事實上影響通行或占用之行為，應先採取禁止停車(占用)之管理原則，並應明確化私人使用之相關標示，以避免執法爭議，並確保行人通行空間得以較大限度之維護與保障。
- (6)道路範圍及認定查詢平台：依道交條例立法意旨，道路範圍宜寬泛認定，以確保民眾通行權益，然而，有鑑於我國有關土地屬性之相關圖資，並未有依道交條例定義而明確標示之道路範圍圖資可供參考，部分地點如具有道路認定疑義或屬私人土地而需納入道路範圍，尚需由道路主管機關進行認定，以為警察機關執法依據，除建議各地方政府應建立道路範圍圖資查詢系統外，對於經認定納入道路範圍之地點亦應便於查詢，並以公開資訊提供民眾便利查知、符合交通執法查詢需求，將有助於提升執法正確性、一致性與公正性等效益。
- (7)建立道路範圍自明辨識設計：有鑒於各類土地類型複雜且相連未有明顯區別標示，尤其部分地點若屬私人土地但具有供公眾通行之必要，可能有道交條例、建築法規或公寓大廈管理條例等不同法規之適用疑義，為避免認定爭議及交通管理需求，建議針對具認定疑義之地點增設標示或自明性辨識設計，以明確區分不同土地屬性管理權責單位與不同法令適用之土地屬性，將有助於相關地點之管理效能，並提升交通執法正確性與公信力。

綜上，本研究依前述質性訪談資料，以魚骨圖彙整相關重點(如圖3、圖4)。

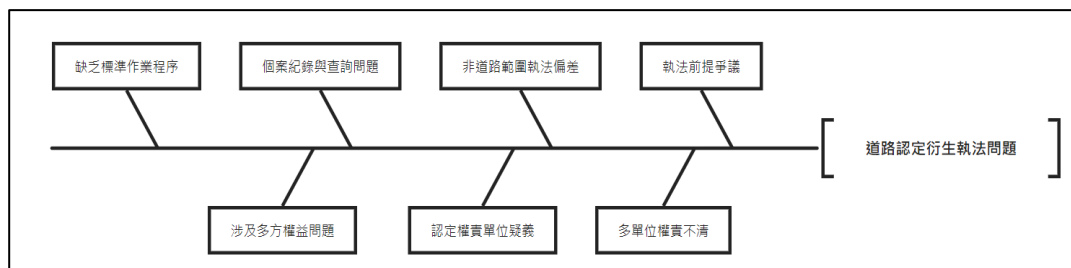


圖 3 道路認定衍生執法問題(向左魚骨圖)。

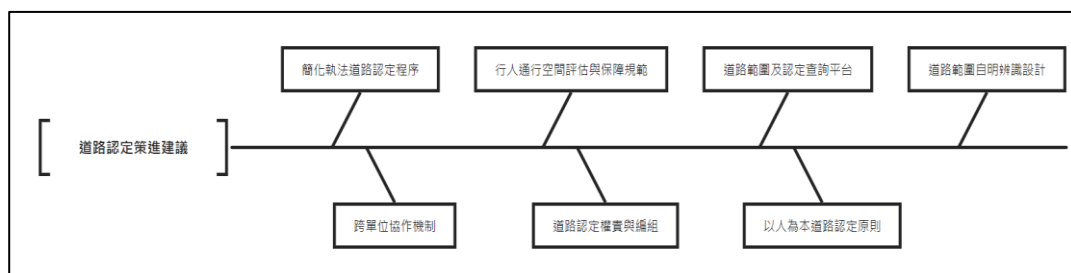


圖 4 道路認定策進建議(向右魚骨圖)。

四、結合「臺北地理資訊 e 點通」違規舉發查詢平臺

實務上，員警舉發違反道路交通管理案件多採用警政署所建置之 M-Police 警用行動電腦平臺，透過結合 3G 網路、彩色 LCD 觸控螢幕、後端資料庫及無線行動列印設備等，得以提供第一線執勤員警即時查詢更多資訊及多工操作之需，此外，M-Police 警用行動電腦建置之「交通違規舉發系統 App」功能，提供了第一線交通執法員警更迅速查詢詳細的車、駕籍與刑案參考資料，具有簡化作業並提升工作效率、降低掣單錯誤、節省掣單時間等效益。



圖 5 M-Police「交通違規舉發 App」結合「臺北地理資訊 e 點通」查詢功能。

有鑒於道路認定為交通執法重要前提，本研究以臺北市為例，經查臺北市員警若對於交通違規舉發地點之土地屬性有所疑問，員警經常藉由查詢臺北市政府建構之「臺北地理資訊 e 點通」網站並參考其內「建物套繪圖」圖層資料，以初步認定道路範圍。本研究依前節質性訪談結果，為加強員警執行交通違規舉發工作對於道路範圍判斷之效率與正確性，因此，提出於 M-Police 警用行動電腦「交通違規舉發 App」結合「臺北地理資訊 e 點通」網站超連結功能之建議(如圖 5)，員警舉發交通違規時，針對違規地點可即時查詢得知是否為道路、騎樓、人行道、現有巷、

退縮騎樓地等道路範圍，並可區別屬於防火間隔、私設通道、空地配置等非道路範圍，以提供員警交通執法道路認定之參考，另本研究建議未來對於相關道路認定之更新資料可進一步於「臺北地理資訊 e 點通」網站提供查詢界面，以提升道路認定資料之準確性與完整性。

五、結論與建議

有鑑於我國道路環境遭批評「行人地獄」，在 3E 交通管理政策下，除改善交通工程及教育宣導等面向，如何落實執法、有效遏制與清除占用人行道、騎樓停車、道路障礙等違規行為亦為改善行人地獄之重點工作。然而，在依法行政原則下，員警交通執法經常需面臨道路範圍認定之前提要件，以採取適法行政作為，本研究透過文獻回顧、彙整相關法令與函釋及專家訪談等方式，以深入分析交通執法涉及之道路認定問題，並依人本交通之概念，提出簡化交通執法道路認定程序、明確道路認定權責與編組、建立道路認定跨單位協作機制、建立以人為本道路認定原則、行人通行空間評估與保障規範、建立道路範圍認定查詢平台及道路範圍自明辨識設計等建議，本研究並以臺北市為例，建議 M-Police 警用行動電腦之「交通違規舉發系統 App」結合「臺北地理資訊 e 點通」，以提供員警交通執法時能即時查詢建物圖層之整合性查詢平臺，有助員警即時參考認定道路範圍及提升交通執法效率及正確性。本研究所提之道路認定改善建議，未來應可作為道路主管機關、警察單位與相關單位強化道路認定機制、加強維護道路秩序及交通管理作為之參考。

在推動人本交通之趨勢下，簡便員警交通執法之道路認定程序，並授權員警得以認定「供公眾通行」道路範圍之權責，於人行道、騎樓等地點之停車及道路障礙等行為原則應為禁止，例外開放亦應明確建立相關評估與使用規範，以符合道交條例對於道路定義之立法意旨，此外，道路認定可能涉及民眾財產權及通行權益保障等利益衝突問題，如何提升民眾遵守交通法令、維護公眾通行權益之觀念亦為重要，本研究針對交通執法道路認定之策進建議基礎下，未來可進一步針對「交通執法道路認定作業程序」、「道路認定跨機關合作機制」、「道路認定整合查詢平臺功能」及「供公眾通行認定原則與評估標準」等課題再深入探討，以強化交通執法效能，並達到改善「行人地獄」、有效維護道路交通秩序、保障行人通行權益之目標。

參考文獻

- 自由時報(2022)，CNN：台灣是「行人地獄」不利觀光 交長：會努力，擷取日期：2023 年 6 月 2 日，網站：<https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1555767>。
- 林根旺(2022)，談騎樓之登記問題，國立政治大學不動產研究中心，擷取日期：2023 年 6 月 3 日，網站：<https://rer.nccu.edu.tw/article/detail/2211160516870>。
- 臺北市政府交通局(2014)，新聞稿-有關機車退出騎樓的替代空間說明，擷取日期：2023 年 6 月 13 日，網站：https://www.dot.gov.taipei/News_Content.aspx?n=D739A9F6B5C0AB95&sms=72544237BBE4C5F6&s=DC951F321F77B001。

法務部(2023)，鄰地糾紛/要通過他人土地才能到達公路，全國法規資料庫，擷取日期：2023年6月16日，網站：<https://law.moj.gov.tw/SmartSearch/Theme.aspx?T=45&O=1>。

司法院(1996)，釋字第400號，司法院大法官解釋(八)98年10月版，第297-310頁，擷取日期：2023年6月16日，網站：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/ExContent.aspx?ty=C&CC=D&CNO=400>。

