

# 交通警察任務與職權之分析與探討

許文義

中央警察大學行政警察學系副教授

## 摘要

交通警察為警察之一，而交通與治安為警察任務兩大主軸，當前我國警察任務與職權之研究所累積之文獻雖非汗牛充棟，但對於相關之任務內涵與強制措施之分析與探討，不乏其論。相對地，交通在此方面，歷來雖有許多學術研討會之舉辦，但針對交通法制之研究與探討卻稍嫌不足。交通事務與人民之關係非常密切，甚且超越治安，舉凡人一切行止均與交通脫離不了關係。交通管制、禁止、稽查等措施均與人民權利義務息息相關，在法治國家法律保留原則之規制下，明確之交通職權規範尤其必要。本研究試圖從交通警察任務在現行警察法中之定位，予以分析，然後依據外國立法例提出建議模式；對於傳統交通職權之規範與實務執行之若干問題，從法學之觀點，提出說明。本文只是交通法制研究之初探，限於篇幅及時間，個中許多問題尚待日後時間許可再做深入之探討。

## 壹、前言

行政機關之任務、組織與作用關係人民權益保障與機關行政效率提昇，至深且鉅。三者之關係如何？實有進一步釐清之必要。至於若一機關有任務規定，是否得作為行使強制職權之依據？在目前公法學之論述中，均採否定說<sup>1</sup>。但機關任務與職權之關係如何？實有分析與探討之必要。因此，本研究首先就「任務」與「職權」之概念予以分析；然後，以交通警察為例，分別探討其任務與職權之規定情形，進而提出制度性建構之意見，藉供有志研究此一命題者與實務人士參考。

---

<sup>1</sup> Vgl. G. Berner /G. M. Koehler, Polizeiaufgabengesetz, 11. Aufl., 1990, S. 9f.(Rn. 2). 李震山，警察任務法論，登文書局，民國八十七年增訂四版，第一四〇以下；許宗力，行政機關若干基本問題之研究，載於翁岳生，行政程序法之研究，經建會健全經社法規工作小組民國七十九年十二月，第二四二頁；梁添盛，警察法專題研究（一），中央警官學校出版社，民國八十一年四月，第十八頁以下。

## 貳、「任務」與「職權」之概念分析

國家為遂行其意志，保障主權之完整與國民生活之幸福，制定法律或由法律授權，設立機關，以處理政事；因此，各機關均有法規所賦予的任務和權限。何謂「任務」與「權限」？在行政組織法研究文獻中，鮮少對其有明確清楚之界定與區分。由於本研究之主題與任務及職權概念之關係密切，為使研究有一清楚及明確之輪廓，此二名詞之概念及其所涵攝之範圍，合先說明，並分析於次：

### 一、任務

「任務 (Aufgabe)」是法律用語，係指機關之作用範圍(Wirkungsbereich)，意即機關僅得在此一「空間(Raum)」中活動<sup>2</sup>。任何機關之任務固然因應法治國家權力分立與法律保留原則之要求，均以法律明文規定，但由於社會現象無窮，而法律文字有限，因此，任務有一定之抽象性或動態性<sup>3</sup>，於是機關任務均以「概括條款」及運用「不確定法律概念」之方式規範之。

任務之意義從組織法之觀點以論，係指各機關在組織法規定之一定範圍與目的中，所分配得處理事務之權利與義務。簡而言之，係指機關所應擔任之事務範圍及所欲達成之目的。此一意義，自積極面以觀，機關在此範圍與目的內，應為一定之行爲，若未履行該法定義務者，則為違背任務之行爲；從消極面以觀，該機關不得逾越此範圍與目的而作為，苟逾越此界限而作為，則違反機關組織法律保留原則。

在德國許多邦警察法中有「當有事實足以認為，有人能提供客觀消息，對完成特定警察任務，必要時，警察得詢問該人。<sup>4</sup>」之規定。其中「特定警察任務」為其要件之一。所謂「特定警察任務」，係指詢問前警察任務必須確定，否則，警察有廣泛任務，無法獲得職權之授與。此項要求有其必要，藉以合乎憲法之規定，即禁止一般性之資訊探詢。在德國警察法中，任務與職權是分開的。警察任務係規定警察得作為之領域，在此領域內，警察若經干預之授權，其則得行使職權<sup>5</sup>。但若從機關任務區分之以功能以觀，任務除扮演區分機關作為領域之角色外，更重要應是機關「目的」區隔之重要依據。因為若強調「範圍」而忽略「目的」，

<sup>2</sup> Vgl. G. Berg/M. Knape/U. Kiworr, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht fuer Berlin, 7. Aufl., 1997, S. 40.

<sup>3</sup> 黃錦堂，行政組織法之基本問題，載於翁岳生，行政法，翰蘆總經銷，一九九八年，第二七一頁。

<sup>4</sup> 例如 12 I S. 1 BayPAG, 20 I S. 1 BWPoIG, 18 III S. 1 ASOG Bln, 11 I S. 1 BrbgNPG, 3 I S. 1 HambDVPolG, 12 I S. 1 SOG MV, 12 I NGefAG, 9 I S. 1 PolG NW, 11 I S. 1 SPoIG, 14 I S. 1 SOG LSA, 180 ILVwG SH, 13 I S. 1 ThuerPAG.

<sup>5</sup> H. Scholler /B. Schloer 合著，李震山譯，德國警察與秩序法原理，登文書局，民國八十四年中譯二版，第五九頁。

則任務與組織法上之「權限」與「管轄」易生混淆。由此可知，機關任務在其行使職權時，不僅具有機關行為範圍限制之功能，同時亦具有規範機關行為目的之作用。由於機關目的不同，其所依據之法令亦因而相異，因而所引起之法律救濟途徑亦殊，不可不慎。詳參見後述。

## 二、職權

「職權(Befugnis)」亦有譯為「權能」<sup>6</sup>，依「辭源」之解釋，執行職務之權力也。由主權者或其機關給與之，權之大小，視委任範圍之廣狹<sup>7</sup>。有謂其係指機關之職掌與權限<sup>8</sup>；或指本於任務依據機關組織法規規定之掌理事項<sup>9</sup>。

每一個行政機關都有固定的職權。所謂職權，是指執行職掌之權力。職權的概念包括兩點：職掌與執行<sup>10</sup>。有者認為，權能（本研究所稱「職權」）與管轄權（後述）概念有別，它指的是法律所賦予的一種資格，一種得採取某種手段、措施以達成任務之資格。然在此仍須注意者，並非所有採取手段或措施以完成行政任務之權能皆需法律的另外授權，毋寧，唯有當所採手段、措施涉及人民權利、義務，特別是干預、限制人民自由權利時，始有法律特別授權之必要<sup>11</sup>。既然機關強制性作為之實施，必須有明確之法律依據，此不僅是機關職務行為，而且是「權力」之表現。因此，此種法律所賦予採取強制（或稱「干預」）措施或手段以達成任務之要件與程序，稱為「職權」似較諸「權能」為妥。而機關得採取作為之範圍規範，則以「權限」稱之。

依憲法增修條文第三條第三項規定：「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。」同條第四項規定：「各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。」行政院爰依此項規定擬具「中央

---

<sup>6</sup> 許宗力，行政機關若干基本問題之研究，載於翁岳生等，行政程序法之研究，行政院經建會委託台灣大學法律學研究所執行，民國七十九年十二月，第二四二頁。陳愛娥氏亦採許氏之譯名「權能」，詳陳撰，行政組織的基本構成部分，載於李建良等，行政法入門，月旦出版社，民國八十七年，第一八一頁。

<sup>7</sup> 商務印書館編審部，辭源，商務印書館，民國四十六年五月台一版，第一二一一頁。

<sup>8</sup> 梁添盛氏認為，Befugnis 應翻譯為「權限」較為妥適。對於譯為「職權」或「權能」之缺失及應譯為「權限」之理由，詳氏著，前揭書，第十四頁。此外，劉淑範氏、黃錦堂氏亦採此譯名「權限」，詳劉氏譯，F.-L. Knemeyer 教授講，德意志邦共和國憲法對於法治國家警察法之要求，憲政時代第十四卷第四期，第六十七頁；黃氏撰，前揭文，第二七一頁。惟若將 Befugnis 一字譯為「權限」，則易與組織法上所慣稱之「權限」一詞發生混淆，復以 Kompetenz 一詞一般學者均將之譯為「權限」。因此，本研究認為將 Befugnis 譯為「職權」應較為妥適。因為此一用詞大部份是運用在行政機關實施強制性權力作用，警察法中有關「警察職權」即為顯例。

<sup>9</sup> 王善旺，警察實務概論，中央警官學校，民國七十四年九月，第三九頁。

<sup>10</sup> 黃異，行政法總論，輔大法學叢書編輯委員會，民國七十八年修訂版，第二十一頁。

<sup>11</sup> 許宗力，前揭書，第二四二頁。

政府機關組織基準法」及「中央政府機關總員額法」兩項草案<sup>12</sup>。在法治國家法律保留原則下，機關不僅應受組織法上「權限拘束原則」之制約，而且在實施強制措施或手段時，必須依據法律明確授權之要件與程序，因此，機關之職權需有法律授權基礎，是當前法治國家之趨勢，此不獨可防止機關濫權弊端，而且可落實保障人權之理念。

### 三、「任務」與「職權」之關係

任務與職權之關係，係有任務之賦予並非即可行使干預權，若僅有任務之存在，機關僅得採取對人民無拘束性之作為或指示，如果要對人民行使干預，則機關需要有職權依據。因此，法律上雖有任務之規定，但並未授權機關得為職權之行使；相反地，機關若得為職權之行使，其必可推定已有任務之規定，同時，亦在此規範中行使職權為合法。依上述理論之探討，可導出「有任務不能推論為有職權」，但「有職權應可推論為有任務」<sup>13</sup>，此所強調者為法治國家中法律保留原則之適用，特別是「凡干預人民權益之公權力行為，皆需要有法律授權與依據。」

### 參、交通警察任務之規定情形

在當前法治國家明確性原則要求下，對於機關干預性作為，任務固然未如職權扮演重要角色，但是必須受「機關組織法定原則」之拘束，否則將使機關組織法之規定，形同具文，因為機關之目的（任務）不明確，相對地，其權限與管轄，亦無由明確清楚。復以機關職權之行使，有時會發生行為態樣相同，但是目的與任務卻不同，因而救濟途徑亦異之情形，例如一般警察實施「路檢」與交通警察執行「稽查」時，其行為態樣是無分軒輊，但因為所欲達成之目的與任務不同，隨之產生所依據之法令、規範對象以及行為後之法律救濟途徑等，均有所不同<sup>14</sup>，此時任務可作為職權行使之限制，因為它是機關之作用目的與範圍，而此一作用是任意性或強制性，則非所問。斯知，機關任務在判定作用法上職權行使之性質上，是相當重要的。

有關交通行政機關與警察機關之任務分配，李震山氏於民國八十四年道路交通安全與執法研討會中，已有相當深入與綦詳之探討，同時提出「危害不可延遲性」與「強制力經常行使之必要性」等二項分配原則，供作任務劃分之參酌依據<sup>15</sup>。因此，本研究僅就我國交通警察任務規範之實然面與應然面，分析探討於次。

<sup>12</sup> 行政院研考會，中央政府機關組織基準法草案說帖，民國八十七年十一月，第一頁。

<sup>13</sup> H. Scholler/B. Schloer 合著，李震山譯，前揭書，第五九頁。

<sup>14</sup> 關於交通稽查與路檢之區別，參閱洪文玲，道路交通稽查執法問題之研究，載於內政部警政署與中央警察大學，八十五年道路交通安全與執法研討會論文集，民國八十五年六月，第四十九頁。

<sup>15</sup> 李震山，論警察機關與交通行政機關危害防止任務之分配，八十四年道路交通安全與執法研

由於限於篇幅，本研究僅以道路交通為研究對象，特此說明。

## 一、從「警察法」中之任務規定以觀

依據日本警察法第二條第一項規定，「警察以擔任保護個人之生命、身體、財產、預防犯罪、鎮壓、偵查、逮捕涉嫌者、取締交通違規及其他維持公共安全秩序為其職責。」同條第二項規定，「警察之活動，應嚴格限制於前項職責範圍，當其執行職務時，以不偏不黨，且公平公正為宗旨，苟不得有妨礙干涉，日本國憲法所保障之個人權利及自由等濫用權利之行為。<sup>16</sup>」依據李湧清氏研究認為，「把交通明白列出作為警察任務，似乎是海洋法系國家的習慣。例如依英國一九六四年之警察法(Police Act)共列警察任務有八項，大致歸為維持社會秩序、逮捕罪犯與管理交通三者<sup>17</sup>。而美國之警察任務，主要者包括生命財產之保護，公共安寧之維護，犯罪預防、逮捕犯罪人及交通管理等。」<sup>18</sup>日本警察法戰後因受美國之影響，其任務則限於逮捕罪犯、維持公共秩序及管理交通<sup>19</sup>。

「交通」與「治安」之維護素為警察工作之主軸<sup>20</sup>。惟警察交通任務之履行，在我國警察法令中，並無如英、美、日等國家，採取直接與明確之規定。依照傳統論述，有關交通警察任務之依據，大多數的研究者都逕以警察法第二條警察任務作為法源，其論證內容為：警察法第二條為國家賦予警察之法定任務，交通警察為警察之一種，因此，警察之任務當然適用於交通警察。職是之故，依法維持交通秩序、保護交通安全、防止交通危害，是交通警察之主要任務<sup>21</sup>。另有研究認為，雖然警察法第五條未將交通警察業務明確列為警政署應掌理之全國性警察業務，但由於交通秩序屬於公共秩序，交通安全屬於社會安全，車禍的處理與預防屬於危害的防止，且依警察法第九條第七款與內政部警政署組織條例第三條第十二款均有警察應依法實施「交通事項」之規定，於是交通安全維護的執法事項以及危險排除與警察任務關係密切，因此，導出警察機關有維護交通安全、整理交通秩序、處理交通事故與市容整理等相關事項之權責，及協助推行一般交通行政之權責<sup>22</sup>。

---

討會，第一五一頁以下。

<sup>16</sup> 中譯文詳陳沐全，前揭文，第一一一頁。

<sup>17</sup> 鄧裕坤，英國警察勤務，警民報導第一五八期，民國四十三年一月，第六頁。

<sup>18</sup> 李湧清，日本警察法之特質分析，警政學報第八期，民國七十四年，第十七頁。

<sup>19</sup> 鄧裕坤，各國警察制度通論，自印，民國六十五年初版，第十二頁。李湧清，前揭文，第十七頁。

<sup>20</sup> 李震山，前揭文，第一五一頁。

<sup>21</sup> 楊迎春，交通警察學，中央警官學校，民國七十年三月三版，第一四〇頁。呂育生，交通警實務概論，自印，民國七十六年三月再版，第十五頁。詹丙源，交通警察學，中央警察大學，民國八十六年十月再版，第二四頁。

<sup>22</sup> 蔡中志等，「道路交通執法組織架構與人力運用規畫」研究案，內政部警政署與中央警察大

目前本項之論點，對交通警察之實務運作，並無實質之規範功能，且在當前法治國家適用「有任務不能推論為有職權」之原則下，機關任務之規範固然不若機關職權之規範受實務界所重視與強調，因此，造成交通任務之推論起源，鮮少有豐富且深入之文獻，予以分析與討論。

若在警察任務中明定「交通管理」為警察任務之一，此不僅在建構警察交通法令體系有明確之依據，而且使警察在執行交通事務時，亦有清楚之方針可依循。若以上述方式，從警察任務直接推演出交通警察任務，甚至運用「套用」方式，不加思索予以直接連結，則警察任務均可依此模式推論而予以擴張，此時，將會肇致「警察任務」與「國家任務」界限模糊不清之弊端；再者，若此推論受肯認，則交通管理任務即為危害防止任務之下位概念，因此，無法呼應前述「交通」與「治安」為警察工作主軸之論點；復以警察之行政行為究竟是一般行政行為抑或是交通行政行為？猶必需取決於「任務」之明確規定，且警察交通與治安任務之內涵與本質，是有所區隔的。

## 二、從機關組織法之規定以觀

依警察法第三條第一項規定，「警察官制、官規、教育、服制、勤務制度及其他全國性警察法制，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之」。條文中有關「其他全國性警察法制」依警察法施行細則第三條第六款之規定，「指有關全國性警察業務之保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業、建築、市容整理、戶口查察、外事處理及上列五款以外之有全國一致性之法制」。復依警察法第五條前段規定，「內政部設警政署（司），執行全國警察行政事務。」為落實此等規定，有關交通事項方面，依內政部警政署組織條例第三條第十二款明確規定，「本署掌理警察法第五條所列全國性警察業務，並辦理關於交通安全之維護、交通秩序之整理、交通事故之處理規畫、督導及交通統計、記錄、通報事項」。內政部警政署辦事細則第十二條更明白規定，交通警察之職掌有十一項<sup>23</sup>。

此外，從警察法施行細則第四條（由省立法之事項）與第五條（由縣立法之事項）之條文內容以觀，並無「交通事項」之規定。斯知，有關交通法制是由中央立法之事項。因此，中央政府為辦理全國性交通警察業務，於內政部警政署設有交通組以執行之；為掌理國道公路警察事項，依交通部台灣區國道高速公路局

---

學交通學系，民國八十六年七月，第二二頁。蔡中志，警察交通執法原理，台灣警察專科學校第二屆警察實務與學術研討會，民國八十七年五月，第二至三頁。

<sup>23</sup> 內政部警政署辦事細則第十二條規定，交通警察之職掌有關於交通安全維護、交通安全管制設施、交通秩序整理、交通事故處理、協助道路交通安全宣傳、講習、交通警察執法、交通警察裝備器材、營業小客車駕駛人執業管理、協助淘汰落後車輛等之規畫督導事項、交通統計、記錄與通報規畫及其他交通警察業務事項。此十一項交通警察職掌，乃為遷就事實之權宜規定，因為其中有些項目非警察權責，例如「交通安全管制措施」、「協助道路交通安全宣傳、講習」、「營業小客車駕駛人執業管理」。另外，「協助淘汰落後車輛」工作，因目前收購期限已到，已停止該項業務。參閱詹丙源，前揭書，第二三頁。

組織條例第十五條及內政部警政署組織條例第五條規定，於內政部警政署下設國道公路警察局以執行之。依內政部警政署國道公路警察局組織條例第二條第一項即明文規定，內政部警政署國道公路警察局掌理七項有關國道公路警察事項。至於交通之執行事項，依警察法第三條第一項後句規定，「警察制度及其他全國性警察法制，亦可交由省縣執行之」之意旨以觀，有關交通事務當然亦可交由地方行政機關執行之。因此，地方政府為辦理地方性交通警察事務、勤務，於省政府警政廳下設交通科、公路警察大隊執行之；於直轄市政府警察局下設交通警察大隊執行之，於縣市警察局下設交通警察隊執行之。但省公路警察大隊目前並不負責處理交通事故，省道上之交通事故是由當地派出所負責處理<sup>24</sup>。

警察法施行細則第十條第六款前段規定，「有關警察業務之交通事項，以警察組織法令規定之職掌為主」。以當時立法意旨以觀，有關警察執行交通事項，亦可從警察職權中導出，但此必須以組織法規定之。此所謂「組織法規定」依據上述研究結果，應是指機關之權限與職掌而言。意即警察交通職權之行使，必須在其權限與職掌範圍內為之。由於往昔對於機關組織法與行政作用法之區分，並不像當前嚴格要求，甚至兩者並未加以區分，警察法（此法或可稱為「制度法<sup>25</sup>」）即為顯例，因此，常有機關組織法與作用法混淆之情形。以當前組織法規定之內容觀之，其就機關組織法規、名稱及層級體系，機關設立、調整及裁撤程序，機關權限及職掌，內部單位等作整體原則性之規範<sup>26</sup>；對於機關任務並非為當然規定之對象，因此，欲由警察組織法中導出警察「交通管理」任務，實非易事。從警察組織法中所規定有關「交通管理」之事項，以上述機關組織法規內容予以檢驗，毋寧，只是警察機關有關「交通管理」之權限與職掌而已，並非交通管理之任務。

### 三、從機關作用法之規定以觀

依據警察法第九條第七款規定中，有關警察業務之交通事項，亦為警察依法應行使之職權。有關交通警察職權，係依據道路交通專業法令體系與一般行政強制執行法令體系予以具體化，前者例如道路交通管理處罰條例之目的（以下簡稱「處罰條例」、道路交通安全規則、違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則等法令，後者例如行政執行法等之規定。據此，具體之交通警察職權，依據上述法令之規定至少有：執行交通指揮（處罰條例第四條）、發佈交通警察命令（處罰條例第五條）、實施交通稽查（處罰條例第七條）、舉發交通違規（處罰條

<sup>24</sup> 蔡中志等，前揭研究案，第二二頁。

<sup>25</sup> 警察法之規定，除第一條之立法依據外，其餘條文是針對警察之任務（第二條）、中央及地方警察制度（第三條）、組織（第四至八條）、職權（第九條）、救濟（第十條）、人事（第十一至第十三條）、檢警關係（第十四條）、教育（第十五條）與預算與設備（第十六至第十八條）之事項予以規範之，因此，此法稱為警察法制之母法 -- 「制度法」，應是值得肯認的。

<sup>26</sup> 行政院研考會，前揭說帖，第三至四頁。

例第七條之一)、違規裁罰(處罰條例第八條)與行政執行(行政執行法)等<sup>27</sup>(詳見伍)。這些職權是立法者賦予交通警察,其實施必須受到立法目的之拘束,是無庸置疑。交通職權實施之目的,由「處罰條例」第一條規定可以知悉,係為加強道路交通管理、維護交通秩序、確保交通安全。因此,以此立法目的作為交通警察之任務,意即,從職權實施之目的導出機關之任務,在「有職權應可推論為有任務」之原則下,應是可被接受的。雖是如此,但若欲使整個機關任務法與作用法之體系完整與明確,則此一機關任務由作用法中導出之方式,是否必須在機關「制度法」(例如警察法)之規範中,有一承接之概括條款(例如「其他法律賦予之任務」)扮演補充之作用,是值得深思與探討之課題。

## 肆、交通管理任務在警察任務中之定位

### 一、交通管理任務之意義

交通管理者,乃求道路交通迅速安全暢流,使交通四大要素--人、車、路、法四者結合,有秩序、能安全運作之行政行為<sup>28</sup>。或認為,其乃就交通建設、發展、營運、服務等予以系統管理,發揮最大效用之謂;其目的乃為保持交通順暢,維護交通安全、以達行車迅速、舒適的交通服務<sup>29</sup>。無論是前者或後者之論點,均係從積極面觀點予以界定。若從消極面觀點予以定義,交通管理係指交通管制與交通整理而言。所謂「交通管制」者,為確保道路交通安全與順暢,所為一切之管理與限制之行政行為。交通警察所為之交通管制,係指依據法令之授權,為防止道路交通之危害,確保道路交通之安全與順暢,必要時,對於通行及基於通行而有之各種行為(如停車、駐車),得予以禁止、限制或指示等而言<sup>30</sup>。「交通整理」者,依據交通法令及各種管制措施規定,以消除道路交通之一切危害(如混亂、阻滯等)、維護良好之交通秩序、增進道路使用效率為目的,藉人力或機械所為技術性之警察作用也。簡而言之,交通管制,為一切有關道路交通行為之禁止、限制、指示、規畫等措施制度之規化與建立;而交通整理則為實現交通管制措施制度所憑藉手段之一種。雖然交通管制原已包括交通之整頓、調理等作用在內,惟此係就廣義之交通管制而言,故交通整理與狹義之交通管制,仍有所區別也<sup>31</sup>。固然,消極交通管理之目的亦是促進積極交通管理目的之一,但交通管理任務若以「警察」為研究對象,此一用語之意義,似採消極觀點之界定,較為妥當。

---

<sup>27</sup> 呂育生,《交通警察實務概論》,自印,民國七十六年三月再版,第十九至二二頁。詹丙源,前揭書,第二六至三十頁。

<sup>28</sup> 陳立中,前揭書,第六六〇頁。

<sup>29</sup> 呂育生,《交通法規與管理研究》,自印,民國八十一年十二月初版,第五至六頁。

<sup>30</sup> 楊迎春,前揭書,第一七四頁。

<sup>31</sup> 楊迎春,前揭書,第一九二頁。



## 二、交通管理任務之內涵為防止交通危害

「危害防止」任務是警察古典二大任務之一。危害是一個範圍廣泛之不確定的法律概念<sup>32</sup>，因為傳統概括條款之要件特徵--公共安全、必要措施--有解釋空間(Interpretationsspielraum)，因此，強化其不確定性<sup>33</sup>。警察依法所防止之危害之本質，有由法令特別規定，如抽象危害、潛藏性危害(latente Gefahr)、表現危害(Anscheinsgefahr)等，若法令無特別或具體規定危害之性質，而是以概括規定方式，授權警察有危害防止之任務者，該危害應僅限於個案中所肇致之具體危害(konkrete Gefahr)。危害之概念在德國為一般法令、判決與學術所承認的，因此，在部份邦警察法<sup>34</sup>、司法判決<sup>35</sup>與文獻中，均有予以定義。所謂「危害」是指：「若不加以阻止，可能造成損害的一種狀況；亦即經外力之影響，將減損事實存在正常的生活利益之狀況<sup>36</sup>」，或「在順利進行下，因物之狀況或人之行為，極有可能對公共安全與公共秩序造成損害之一種情狀<sup>37</sup>」。此概念之特徵可分為：一) 公共安全與公共秩序之保護法益之概念，二) 損害，係現存狀況對法益不輕之危害，與三) 危害之產生必須極有可能<sup>38</sup>。

「防止」之意義，依中文大辭典解釋為「防備遏止也<sup>39</sup>」，依據曾淑英氏之研究認為，此涵意以當前用語可區分為「預防」與「制止」兩者<sup>40</sup>。依德國警察法對警察任務區分為「危害防止」、「犯罪追緝」與「預防危害(或犯罪)」三者之觀點<sup>41</sup>，若強調「預防」，則危害防止任務與預防犯罪(或危害)任務就無

---

<sup>32</sup> Vgl. E. Denninger, Polizei in der freiheitlichen Demokratie, 1968, S. 25f.

<sup>33</sup> Vgl. B. Drews[u. a.], Gefahrenabwehr, 9 Aufl., 1987, S. 37; H.-U. Erichsen W. Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6 Aufl., 1984, 12 II 1.

<sup>34</sup> 例如 2 Nr. 3a BremPolG, 2 Nr. 1a NGefAG, 3 Nr. 3a SOG LSA.

<sup>35</sup> BVerwGE 28, 310(315); 45, 51 (57); 62, 36 (38 f.); BWVGH BVDI 1990, 1048; OVG Muenster NVwZ 1985, 356; OVG Bremen DVBl 1990, 1050; VG Berlin DVBl 1983, 1014.

<sup>36</sup> Vgl. PrOVGE 67, 334; 77, 341; 87, 301.

<sup>37</sup> Vgl. B. Drews [u. a.], a.a.O., S. 221. H. Scholler B. Schloer 合著，李震山譯，前揭書，第七十一頁。

<sup>38</sup> Vgl. J. Gerhardt, Anscheinsgefahr, Gefahrenverdacht und Putativgefahr im Polizei- und Ordnungsrecht, Jura 1987, S. 521; F. Schoch, Grundfaelle zum Polizei- und Ordnungsrecht, JuS 1994, S. 667.

<sup>39</sup> 中文大辭典編纂委員會，前揭字典，第一〇四二頁。

<sup>40</sup> 曾淑英，國家危害防止任務分配之研究，中央警官學校碩士論文，民國八十二年六月，第二十七頁。

<sup>41</sup> 警察之預防犯罪(或危害)任務，有將之歸屬於危害防止任務，有將之歸屬於犯罪追緝任務，亦有將之獨立於前述兩者之外，而認為是「警察任務之第三根支柱」。Vgl. Wen-I Hsu, Die Aufgaben und Befugnisse der Polizei bezueglich des personenbezogenen Datenschutzes im

法明確區分。因此，「防止」一詞之概念，應較著重於「制止」方面為宜。所謂「制止」者，有指「抑制、阻止<sup>42</sup>」，亦有謂「以權力禁止<sup>43</sup>」。據此，係指於事中防止損害之持續或擴大之意<sup>44</sup>。

綜上所論，「危害防止」者，係指政府機關在其權限範圍內，運用職權以抑制在順利進行下，因物之狀況或人之行為，極有可能對公共安全與公共秩序造成損害，藉以阻止該損害持續或擴大之情形。關於「公共安全」與「公共秩序<sup>45</sup>」之意義與內涵，在李震山氏著「警察任務法論」一書中，論述甚詳，茲不贅述。由於「個人生命、身體、自由、名譽及財產之安全，主要是指公法所保護之個人主觀公權(subjektive Rechte)及法益而言」是公共安全之主要內涵之一<sup>46</sup>。

從上述交通管理之意義與警察任務中所涵攝保護法益（「公共安全」與「公共秩序」）做相關性之連結時，吾人不難發現，交通管理與公共安全之內涵較具有密切關係，因此，若欲將交通管理直接與現行警察任務相連結，則不應廣泛且以幾近盲目「套用」，運用語詞轉換方式為之，而應就每一警察任務之內涵詳加分析與探討，然後再就實質意涵之關連性予以結合，如此，不僅對警察任務具有澄清之作用，而且對交通管理任務之定位亦有相當助益。綜上所述，運用連結「交通管理」與「公共安全」之內涵，因而在理論上推論出警察（消極性）「交通管理」任務之內涵，亦具有警察「危害防止」任務之本質，是可以為吾人所接受的。但此一觀點從除治安外，交通亦為警察工作主軸之一的觀點言，在邏輯推演上又無法自圓其說。

### 三、交通管理任務為警察任務之一

依我國警察法第二條規定，「警察任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利。」此固然對於警察任務之達成，必須受「依法行政」原則拘束，有明確之規定，但因為條文中對於任務類型及範圍之規定，均以「不確定法律概念」為之，因此，在實務運作上，無法確切發揮任務具有規範機關目的及權限之功能。之所以會形成此一現象，除立法者未善盡其對任務明確規範之責外，往昔警察學術研究常侷限於傳統之見解，同時未就立法意旨深入

---

Polizeirecht, Diss., 1998, S. 54ff.

<sup>42</sup> 大辭典編委會，前揭字典，第四六七頁。

<sup>43</sup> 陳學田，國語大詞典，古新書局，民國六十五年五月，第七二四頁。

<sup>44</sup> 曾淑英，前揭論文，第二十八頁。

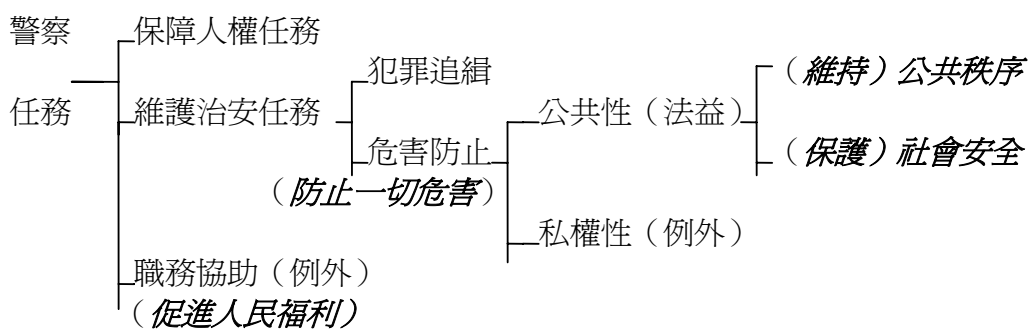
<sup>45</sup> 依據德國 Sachsen-Anhalt 邦之公共安全與秩序法第三條第二款對「公共秩序」定義為：「公共秩序者，係在合憲秩序範圍內，有關個人在公眾生活中之行為不成文之規範，依一般共同認知對該規範之尊重，係守秩序公民營共同生活所不可或缺之要件。」

<sup>46</sup> 公共安全之主要內可大分為三：其一，國家及其機關之安全與存續；其二，個人生命、身體、自由、名譽及財產之安全，主要是指公法所保護之個人主觀公權(subjektive Rechte)及法益而言；其三，所有法規之維護。詳參閱李震山，前揭書，第一四五頁。

探討任務規範之內涵，而司法判決上亦鮮有對任務內涵予以界定與解釋等，均為主要原因。

我國警察任務依警察法第二條規定，其所保護之法益，自條文形式之規定以觀，應有「公共秩序」、「社會安全」、「一切危害」與「人民福利」等四項，然其範圍之廣泛，幾乎與國家整體法益之保護一致。因應時代潮流機關「脫警察化」之趨勢，警察任務應有一定之界限。從國家設置警察之功能以觀，警察任務內涵，除保障人權外，主要是危害防止與犯罪追緝二任務。其中有關「防止危害」任務，並非所有危害之防止都屬於警察任務範圍，而是該危害必須威脅到公共安全(oeffentliche Sicherheit) (我國警察法稱為「社會安全」) 或公共秩序(oeffentliche Ordnung)，所以公共安全與公共秩序則為警察任務概括條款所欲保護之法益<sup>47</sup>。依據警察法施行細則第二條規定，「促進人民福利」是警察協助一般行政機關推行一般行政之輔助任務，依該規定之意旨，行政機關需警察協助者，大多是欲藉助警察運用直接強制之方式予以協助，在德國警察法中稱此為「執行協助」，此外，警察當然亦負有協助一般行政機關推行一般行政之義務，但前提是以該請求必須在警察任務、權限與管轄中，同時得為職權執行者為限。至於同細則第二條第二項規定之「安寧秩序」，應係為此一任務所保護法益之一。從此條規範之意旨以觀，「促進人民福利」任務為警察執行協助之準則性規範。由於交通管理任務中，警察亦不乏有協助其他行政機關（特別是公路主管機關）推行交通行政之例（詳前述），而這些協助之目的與警察「促進人民福利」任務之內涵相當一致，但為避免「促進人民福利」任務一再遭從字義上擴張解釋之弊端，似應在警察法中逕以「職務協助」規定為宜。

依據往昔警察法學研究之成果，本研究願更精確地將警察任務歸納為：，警察法第二條規定之內涵，危害防止是警察任務中「維護治安任務」乙項支柱之一，而公共秩序與社會安全是此一任務所欲保護之法益，至於促進人民福利任務則是指職務協助而言，因此，我國警察任務中「防止一切危害」任務應為其他三任務之上位概念。此一複雜之任務關係，本研究試以下圖<sup>48</sup>表示之。



<sup>47</sup> Vgl. Mayer, Der Rechtswert des Begriffs "oeffentliche Sicherheit und Ordnung", DVBl 1959, S.449; Klueber, Die Wahrung der oeffentlichen Sicherheit und Ordnung, DVBl 1957, S. 827; Klein, Zur Auslegung des Rechtsbegriffs der "oeffentlichen Sicherheit und Ordnung", DVBl 1971, S. 233.參閱李震山，前揭書，第一四三頁。

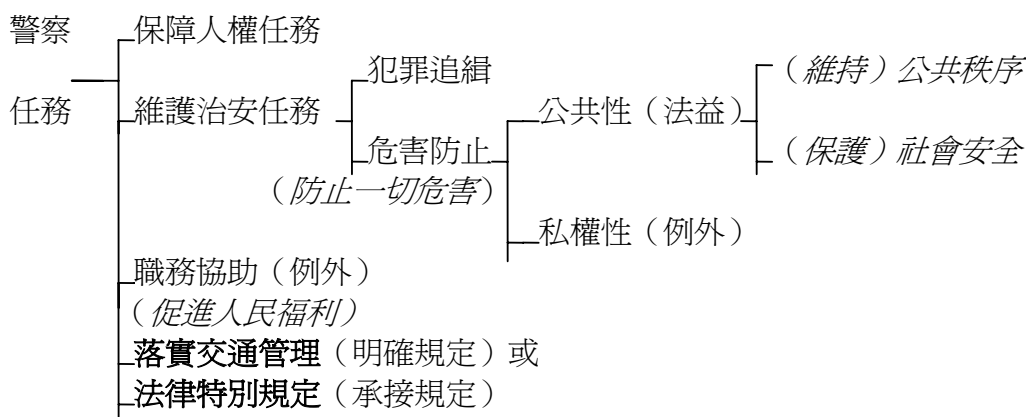
<sup>48</sup> 此圖之結構，主要是參照李震山，前揭書，第二三頁。

圖一：現行警察法中警察任務定位圖

對於警察任務有正確之定位後，在就交通管理任務是否為警察任務之一？予以分析。從上述「交通管理之意義」及「其為警察危害防止任務之一」之探討與密切連結，吾人不難歸納出，危害防止任務既為警察任務之一，而交通管理又為危害防止任務內涵之一，因此，當然可以導出，交通管理為警察任務之一。運用此一方法導出交通警察任務之定位，固然有許多理論推論之困難，但是卻較諸傳統「套用」方式精確許多，無論是對警察任務，甚至，對交通警察任務之整體理解上，有較清晰之輪廓。

#### 四、交通管理任務規範之建議模式

無論從傳統警察學術之研究成果，特別是交通警察學之研究，抑或從上述任務概念之闡明，我國交通警察任務之法律規範可能性之分析，以及交通管理任務在警察任務中定位之探討可知，交通管理任務是警察任務之一。惟目前法令對此規範情形，是相當不明確，為落實法治國家「明確性原則」，且符合道路交通處罰條例第八十七條規定之「異議與抗告」程序，因此，在警察法第二條必須選擇下列二種修法途徑之一，作為任務之依據。延續前面圖一「現行警察法中警察任務定位圖」之圖示，可將此二修法建議，再以下圖表示之。



圖二：警察交通管理任務與現行警察任務關係圖

##### (一)、明確揭示--「交通管理」任務

「交通管理」如前所述，係指交通管制與整理而言，前者，為一切有關道路交通行為之禁止、限制、指示、規畫等措施制度之規化與建立；而交通整理則為實現交通管制措施制度所憑藉手段之一。此不僅依據傳統觀點與認知，而且依據當前警察交通法制之規範與限制，交通事務均是警察古典任務之一。為使此一任務在警察法令體系中有一明確定位，做為警察達成交通管理任務之明確依據，進

而作為執行交通警察職權之目的。於是本研究綜理以往交通警察學之研究成果，並參酌先進國家之立法例，特別是英國、美國與日本，將「交通管理」直接列入警察法中警察任務之規定。此對連結我國傳統對「治安」與「交通」並列為警察工作兩大主軸之認知與實際，必有所助益。

既然交通為警察工作重心之一，其在警察任務定位中，應是立於與保障人權與維護治安任務同位階。而警察交通管理任務之內涵，主要是「防止交通危害」，保護的法益是「交通秩序」與「交通安全」。此一明確列舉方式之修法建議，是繼受英美法系國家與日本之立法例，但列舉任務之規範方式在先天上有其限制，因為因應時代潮流之需要，將來警察任務再列舉之可能性是無法避免的，是以，此一修法建議並非完全無缺失。當然若我國警察任務之範圍僅限於「治安」與「交通」兩項，前者又包含犯罪追緝與危害防止兩者；再參酌德國警察任務之立法例，將「職務協助」（用以代替「促進人民福利」）、「私權保護」與「其他法律規定」同時並列，則此一修法從警察任務規範長治久安發展之觀點言，將較諸僅單純獨列「交通管理」一項，週妥許多。

## （二）、概括規定--「其他法律特別規定」任務

若欲以有限之法律條文，規範無窮之社會現象，並能與時俱進，實踐其規範功能，是不可能的。因此，一般法律之規範形式，除採明確之列舉規定外，通常會再以「概括條款(Generalklausel)」方式為之。因為概括條款具有承接規範(Auffangnorm)之功能<sup>49</sup>，其本於補充性原則(Subsidiaritätsprinzip)有補結構規範(Anlagennorm)遺漏之功能。申言之，結構性規範若有缺漏而導致功能不足時，由概括條款承接並彌縫之，以發揮規範完整功能<sup>50</sup>。

若前述具體建議不為採用，是否可採德國警察法之立法方式<sup>51</sup>，於警察法之任務規定中，增列一概括規定 ---「其他法律特別規定」而賦予任務，用以承接具體列舉警察任務規定之缺漏。德國依據「刑事訴訟法」之犯罪偵查、依「違反秩序法」之違序行為取締或依「道路交通安全法」與「道路交通秩序法」之警察職權行使<sup>52</sup>等，即是運用此一概括條款作為任務履行依據之明顯例子；此一規定，同時，亦可用以連結警察任務法、組織法或作用法相關之規範，頗值得有司參酌。

<sup>49</sup> Vgl. F.-L. Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl., 1995, S. 86ff.

<sup>50</sup> Vgl. F. Schoch, Grundfaelle zum Polizei- und Ordnungsrecht, JuS 1994, S. 486. 參閱李震山，前揭書，第一三七頁以下。

<sup>51</sup> 德國警察任務之概括條款，以聯邦與各邦統一警察法標準草案為例，該草案第一條第四項規定，「警察另應達成其他法規所賦予之任務」。而聯邦與各邦統一警察法選擇（相對）草案第二條第三項亦有相同內容之規定。相關條文之中文翻譯，參閱 H. scholler 李震山合著，警察法案例評釋(Aktuelle Polizeirechtsfaelle)，登文書局，民國七十七年七月，第一七五與一九四頁。

<sup>52</sup> 例如依據道路交通安全法第二十六條規定警察機關為用路人違反該法第二十四及二十四條 a 之主管機關；依道路交通秩序法第三十六條規定，警察有指示及命令用路人之職權。參閱 R. Riegel, Polizei- und Ordnungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 1. Aufl., 1981, S. 148f.

## 伍、交通警察職權之規定情形

由於交通警察為警察之一，依據警察法第九條規定之警察職權亦為交通警察之職權，雖是如此，但依法治國家「法律保留」與「特別法優於普通法」之原則，交通警察執法若是涉及人民權利義務之干預措施時，則應以法律規定，因此，其主要是依據道路交通管理處罰條例第四條至第八條、第十一條及其相關之規定。綜此規定，傳統警察學研究將之歸納為：發佈交通警察命令、禁止或限制道路通行、實施交通稽查、舉發交通違規、執行交通指揮、違規裁罰與行政執行等<sup>53</sup>。茲分述之。

### 一、發佈交通警察命令

發佈交通警察命令是交通警察行政之立法作用，依中央法規標準法第七條規定，各機關依其法定職權或基於法律授權有訂定命令之職權。基此命令之種類可分為職權命令與授權命令。在交通警察命令中台灣省處理妨害交通車輛辦法、台灣省道路交通安全督導會報設置要點與交通義勇警察服勤實施要點等屬於前者；道路交通安全規則、違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則、促進道路交通安全獎勵辦法、道路交通安全講習辦法、道路標誌、標線、號誌設置規則與高速公路交通管制規則（道路交通管理處罰條例第九十二條）等屬於後者。依中央法規標準法第三條規定，各機關發佈之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。另依行政程序法第一百五十條規定，本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所做抽象之對外發生法律效果之規定；依同法第一百五十九條規定，本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定<sup>54</sup>。可將命令區分為法規命令與行政規則。惟此應注意者，一者為應以法律規定之事項，不得以命令定之（中央法規標準法第六條）。依法治國家之「依法行政」原則中「法律保留」原則之要求，行政機關訂定之行政規章，如涉及人民之權利義務，自應有法律之授權或依據，否則即難為合法<sup>55</sup>。再者為授權命令必須法律授權之目的、內容與範圍具體明確。所謂授權需具體明確，非如德國基本法第八十條第一項之規定，應以法律定之，依歷來大法官之解釋認為，其應依法律整體解釋推斷立法者是否有意授權主管機關訂立法規命令（釋字第三九四號解釋），或就該授

<sup>53</sup> 呂育生，交通法規概要，自印，民國七十七年三月初版，第一一七頁以下；詹丙源，交通警察學，中央警察大學，民國八十五年五月再版，第二十九頁以下。

<sup>54</sup> 依行政程序法第一百五十九條第二項規定，行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關內部之組織、事物之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。

<sup>55</sup> 參照行政院八十一判字第二六七七號、七十五判字第九三六號。

權法律整體所表現之關連性意義為判斷（釋字第四二六號解釋），而非拘泥於特定法條之文字<sup>56</sup>。依行政程序法第一百五條第二項又明確規定，法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。另外，應注意「法位階」原則，依中央法規標準法第十一條規定，命令不得抵觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得抵觸上級機關之命令。

依據道路交通處罰條例第五條規定，為維護道路交通安全與暢通，公路或警察機關於必要時，得就左列事項發佈命令<sup>57</sup>：

一、指定某線道路或劃定某一路段，禁止或限制車輛，行人通行或禁止穿越道路。

二、劃定行人徒步區。

交通警察機關在組織上為一般警察機關，依警察法施行細則第十條明文規定：「發佈警察命令，中央由內政部，地方由省（直轄市）縣（市）政府，設治局，公佈之。」因此，自內政部以下至各縣市警察局均有發佈交通警察命令之職權。

本條之規定無論是指定某線道路或劃定某一路段，禁止或限制車輛，行人通行或禁止穿越道路，抑或是劃定行人徒步區均直接與人民權利有密切之關係，因此，若警察機關認為為維護道路交通安全與暢通，必要時，所發佈命令之性質，應屬前述法律之授權命令及法規命令。例如道路交通規劃具因地制宜特性，為維護道路交通安全與暢通，道路交通管理處罰條例第五條第一款所指禁止或限制通行之「車輛」，如有合理且必要之理由，可僅針對載運特種貨物之車輛加以禁止或限制其通行，以符合該條前提之「為維護道路交通安全與暢通，且認為必要時」之原則<sup>58</sup>。因此，當然應受「法律保留」、「授權明確」與「法位階」等原則之拘束。此外，有行政程序法第一百五十九條第二項規定，有關交通警察機關內部之組織、事物之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定，或為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準等之情形者，警察機關亦得發佈相關之行政規則。

違反道路交通管理事件統一裁罰標準依據違反道路交通管理事件統一裁罰標準表，該表如同「交通工具排放空氣污染物罰鍰標準」一樣，僅以當事人接到違規舉發通知書後之「到案時間即到案與否」，為設定裁決罰鍰數額下限之唯一準據，並非根據受處罰之違規事實情節，依立法目的所為之合理標準。縱其罰鍰

---

<sup>56</sup> 其他相關之司法院大法官會議解釋如釋字第三一三號、第三四六號、第三九〇號與第四四三號等解釋。

<sup>57</sup> 民國五十五年六月八日行政院對本條提出之立法理由為：「為防止道路之危險及維護道路交通安全與暢通就一般道路而言，對於易損壞路面橋涵之車輛，當限制或禁止其通行，在道路修理期間，得限制車輛通行，或改道通行，對於顯要或運輸上極為重要之道路而言，則又有平時管制或暫時管制，故本條特規定公路或警察機關於必要時得發佈命令，指定某線道路或劃定某一路段，僅只或限制車輛與行人通行，以資適用。」民國五十七年一月五日交通、內政、司法三委員會審查報告認為原條文中「防止道路之危險」因可包括在「道路交通安全」之含義內，故將之刪除。

<sup>58</sup> 台灣省政府警務處八十四年二月十五日（84）警交字第二三二六〇號函。

之上限並未逾越法律明定得裁罰之額度，然以到案之時間為標準，提高罰鍰下限之額度，與母法授權之目的未盡相符，且損及法律授權主管機關裁量權之行使。又以秩序罰罰鍰數額倍增之形式而科罰，縱有促使相對人自動繳納罰款、避免將來強制執行困擾之考量，惟母法既無規定復未授權，上開標準創設相對人於接到違規通知書起十日內到案接受裁罰及逾期倍增之規定，與法律保留原則亦屬有違。「交通工具排放空氣污染物罰鍰標準」經司法院大法官釋字第四二三號解釋，其與該解釋意旨不符部分，應自該解釋公佈之日起，至遲於屆滿六個月時失其效力。職是之故，與交通有關之違反道路交通管理事件統一裁罰標準表必須及早遵循此一解釋之意旨，儘早修正以爲因應，方符合行政自動性之精神及依法行政之原則。

## 二、禁止或限制交通行爲

禁止或限制交通行爲是下令處分之一種。係指設定一不作為義務或限制作為之處分，即依交通職權之作用，禁止或限制用路人通行之處分。禁止或限制通行主要是依道路交通處罰條例第五條規定，以及同條例第六條規定，道路因車輛或行人臨時通行量顯著增加，或遇突發事故，足使交通限於停頓或混亂時，警察機關或執行交通勤務之警察，得調撥車道或禁止、限制車輛或行人通行。以第六條之立法目的觀之，其應包含於第五條規定「爲維護道路交通安全與暢通」之目的中，因此，只要於第五條增列第三款調撥車道，即爲已足。調撥車道屬交通規劃管理，常態性之調撥車道措施應屬交通局權責，警察局則負責道路交通管理處罰條例第六條規定「因車輛或行人臨時通行量顯著增加，或遇突發事故，足使交通限於停頓或混亂」情形下之調撥車道實施<sup>59</sup>。

交通違規必須當場執行禁止或限制之交通行爲，在法規中亦有不同之態樣，例如**禁止通行**主要是針對超載（包括超高、超寬、超長與超重）之車輛實施，因這些車輛一則妨害公共安全，再則破壞道路、橋樑，於改正前應禁止通行以符合法規之意旨；稽查人員若發現某種情況除開單告發外並應**禁止駕駛**人開車，其情形如無照駕駛、持不合規定駕照駕駛、駕駛人疲勞以及疾病等因素，爲交通安全著想，得禁止駕駛人繼續駕駛；**禁止行駛**即因某種原因不准該車輛在道路上開行，例如缺乏牌照、牌照不合貨車身構造不合及有缺點等<sup>60</sup>。

在規範上禁止通行之目的是爲維護交通安全。主要是依道路交通處罰條例第二十九條與第三十條之條規定（車輛情況）。禁止駕駛之目的亦是爲維護交通安全，其係依同條例第十二條、第二十一條、第二十二條、第二十五條第二、三款、第三十二條至第三十五條與第六十一條第一項第一款等之規定（證件情況）。上述除六十一條第一項第一款規定之處罰權屬警察機關外，其餘均屬公路主管機關。因此，警察機關在稽查或舉發勤務中，發現有違反上述規定，則填製通知單，

<sup>59</sup> 李振光，交通大執法回顧與前瞻，自印，第一三六至一三七頁。

<sup>60</sup> 呂育生，前揭書，第九十頁以下。關於依據道路交通處罰條例之規定禁止駕駛之類型，亦請參閱蔡中志，前揭文，第九至十頁。



移送主管機關裁罰禁止通行、禁止駕駛或禁止行駛。此乃遵循法規範所使然，惟從實務觀點以論，此項規定似不符合實際之運作，且在成效上亦無法達成法律規定之意旨，因為若遵循上述填單移送主管機關裁罰之程序，有緩不濟急之弊端，因此，類此違規行為應如何重新劃分管轄與權限，而責由違規現場執法人員逕行即時執行，以收成效，乃是有關機關必須慎重思考與設計之重要課題。

依據第六條規定（交通情況）之意旨以觀，禁止或限制通行應不包含上述兩者（車輛與證件情況）態樣。其目的係為交通順暢，主管機關為警察機關。由於目的不同，因此，在援引適用時，必須加以注意。此外，亦有以保護公路路基、路面、橋樑、橋涵等免受損壞為目的之禁止車輛通行（設施情況），例如公路法第七十三條定有明文，車輛擅自通行於限制或禁止通行之公路，致公路路基、路面、橋樑、橋涵遭受損壞者，處四千元以上四萬元以下罰鍰；公路主管機關並應責令其修復、償還修復費用或賠償。此項禁止通行之主管機關為公路主管機關非警察機關，因此，非本研究探討之範圍，茲不贅述。

### 三、實施交通稽查

所謂交通稽查，係指交通警察對於用路者實施檢查，瞭解其使用道路之合法性，或對顯然之違規行為攔車檢查用路者合法身份，或對車輛破壞及車輛本身設備以及應具備之條件等予以檢驗，對於違規作適當處理，以達維護交通秩序之目的<sup>61</sup>。有關稽查之目的與法依據、稽查權之性質與警察路檢勤務、犯罪偵察工作之關係，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之分析與探討，詳見洪文玲氏「道路交通稽查執法問題研究」<sup>62</sup>一文。

依據道路交通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之人員執行之<sup>63</sup>。此條立法意旨乃在於明確規範稽查之主體--交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務之人員（交通助理人員）<sup>64</sup>。駐衛警察並無賦予上項任務，依法不得舉發違反道路管理事件，惟駐衛人員如為維護各該駐在單位內交通安全與秩序需要，可將違規人之違規事實、時間、地點，並記明車輛牌照號碼、車型、車身顏色等，由該單位備函，由管轄警察機關舉發<sup>65</sup>。支援保安警力，嚴格禁止保警單獨服勤，至於可否舉發交

<sup>61</sup> 呂育生，前揭書，第二十頁。

<sup>62</sup> 洪文玲，前揭文，第四十二頁以下。

<sup>63</sup> 立法理由說明為：「車輛所有人、駕駛人、行人違反道路交通管理之稽查，由執行交通勤務警察負主要責任，其他如憲兵公路監理人員或道路工程管理人員依法令之規定有執行交通管理之稽查任務之責者，亦得為之。」民國五十七年一月五日交通、內政、司法三委員會審查報告認為「依法令...」係指民國四十年三月公佈之「憲兵勤務令」及公路法而言，並將原句首「車輛所有人、駕駛人、行人違反」十二字刪除。

<sup>64</sup> 洪文玲氏認為，本條屬於稽查組織之法依據。詳氏撰，前揭文，第四十三頁

<sup>65</sup> 內政部警政署六十七年十二月二十三日（67）警署刑字第一八八七二號；內政部警政署六十

通違規，如係配合被支援單位編制警力共同擔任組合勤務，自可舉發違規；惟為防止弊端，支援保警在參與執行是項勤務前，應施以訓練，俾利交通執法，否則，以不擔任舉發為宜<sup>66</sup>。法警並未具有警察人員身分，不能授與執行取締交通違規之權，惟其如發現違規車輛自可聯繫當地警察人員依法取締<sup>67</sup>。

至於道路交通處罰條例第七條規定是否得作為交通警察稽查作為之依據？不無疑義。依法治國家「明確性原則(Bestimmtheitsgrundsatz)」，即凡國家行為欲干涉人民之權利時，必須要有明確之法律依據，欠缺法律授權基礎，不得為之<sup>68</sup>。由於稽查措施是干預行政之一種，其實施與人民權利義務具有密切關係，因此，必須有明確之法律授權基礎，特別是稽查之依據與程序。因此，第七條規定當然不得作為職權發動之依據。當前交通警察稽查之實施與警察勤務臨檢之執行一樣，面臨要件與程序欠缺明確法律授權之情形，執法人員於執法時，遭受質疑之情事，將會隨時代進步而與日遽增。再者，有者認為，由於如何稽查在道路交通處罰條例完全無規定，若非其他執行交通稽查任務人員，而是警察人員所進行之稽查，可援用警察勤務條例臨檢之規定，進行攔阻、詢問、核對身份、檢查、放行，原則上這裡的檢查只能作表面的觀察與要求出示證件核對身分，不可進行類似「搜索」<sup>69</sup>。此一觀點，固不得以「稽查」或「臨檢」之名，行「搜索」之實，但可否以「臨檢」之法律依據作為「稽查」之基礎，從稽查與臨檢之目的、依據、對象及其因各別措施之法律救濟等之不同以論，應持否定觀點，方符合法治國家干預行政應遵循「明確原則」之精神。

汽車駕駛人不服從交通勤務警察或依法令執行交通指揮、稽查任務人員之稽查，依道路交通處罰條例第六十條規定，除按各該條所規定之罰鍰處罰外，並依第六十三條規定記點；若汽車駕駛人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，依同條例第六十一條規定，則吊銷駕駛執照。從此規定以觀，交通稽查之對象（或稱客體）依據道路交通處罰條例第七條規定，固不限於汽車駕駛人，但對於慢車駕駛人或行人不服或抗拒稽查，僅於違反道路交管理事件統一裁罰標準及處理細則第十條後段規定，有不服稽查而逃逸之人、車，得追蹤稽查之之規定。惟此追蹤稽查之目的與當時實施交通稽查之交通目的是否有關？頗值得商榷。至於車輛行駛高速公路為警攔車受檢時，可視實際需要請駕駛人下車受檢<sup>70</sup>。

稽查取締除依據道路交通處罰條例第七條規定外，在違反道路交管理事件統一裁罰標準及處理細則第三章亦有詳細之規定。

---

九年一月二十五日（69）警署刑字第三〇四六九號函。

<sup>66</sup> 台灣省政府警務處七十八年八月二日（78）警交字第八四七六六號函。

<sup>67</sup> 台灣省政府警務處六十八年十二月一日（68）警刑司字第一四七七四六號函。

<sup>68</sup> Vgl. G. Duerig, in:Maunz/Duerig(Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 1992, 30. Aufl., Art. 103, Rn. 114.

<sup>69</sup> 蔡中志，前揭文，第六頁。

<sup>70</sup> 內政部警政署七十年八月十四日（70）警署交字第七九〇八號函。

#### 四、舉發交通違規

所謂舉發，係指交通違法者以外之第三人或交通執法人員因執行職務，知有交通違法情事，向交通主管機關報告交通違法事實者謂之。舉發之行為態樣與刑事訴訟法中「告發<sup>71</sup>」是一樣的。惟行為性質前者是屬於行政法<sup>72</sup>，後者是屬於刑事訴訟法。

交通舉發從道路交通管理處罰條例規定內容以觀，可區分為民眾檢舉而舉發與交通執法人員自行舉發兩種。其規定情形為：為使全民均得以舉發交通違規，在道路交通管理處罰條例第七條之一有明確之規定，對於違反本條例之行為者，民眾得敘明違規事實或檢具違規證據資料，向公路主管或警察機關檢舉，經查證屬實者，應即舉發。後者，依同條例第五十六條第二項規定，前項情形，交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員，應責令汽車駕駛人將車移置適當處所；如汽車駕駛人不予移置或不在車內時，得由該交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員為之，或得於舉發其違規後，使用民間拖吊車脫離之，並收取移置費。第八十五之一條規定，汽車駕駛人、汽車買賣業或汽車修理業違反第三十三條、第四十條、第五十六條或第五十七條規定，經舉發後，不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，得連續舉發者；其無法當場責令改正者，亦同。依據違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則第十一條規定，舉發有可區分為當場舉發與逕行舉發兩者。至於舉發之程序係依前述統一裁罰標準及處理細則第三章之規定，惟此等規定是屬行政機關授權命令之規範，是否有違授權之目的、範圍與內容之要求，頗值得檢討。有論者認為，交通警察發現違規行為予以舉發實為必然之權責<sup>73</sup>。

關於連續舉發之問題，是否適用刑法上連續犯之學理與規定？我國之學理及實務有極大之差距<sup>74</sup>。司法實務上向來即持否定之見解<sup>75</sup>，某些學者及在一些研究計畫中所草擬之草案，亦採否定之觀點，認為應成立數行為，並分別處罰。<sup>76</sup>

---

<sup>71</sup> 告發，凡被害人及其他有告訴權人以外之第三人，或公務員因執行職務，知有犯罪嫌疑，而向偵查機關報告犯罪事實者，為之告發。詳褚劍鴻，刑事訴訟法論（上冊），台灣商務印書館，一九九七年十一月二次修訂版六刷，第三八三頁。

<sup>72</sup> 除交通法規用「舉發」之用語外，尚有航業法第三十二條第二項規定，船員發現船上有走私或未依規定完稅之貨物時，應及報告船長或向有關機關舉發之，並得予以獎勵。其他行政命令上亦不乏其例，如船員服務規則、台灣省輪船裝卸承攬業管理辦法、旅行業管理規則等。

<sup>73</sup> 呂育生，前揭書，第一一八頁。

<sup>74</sup> 洪家殷，行政秩序罰論，五南圖書公司，民國八十七年初版，第一二二至一二三頁。

<sup>75</sup> 如行政法院七十五年度判字第五六〇號判決，以刑法上牽連犯、連續犯之規定不適用於行政罰；行政法院七十七年度判字第一三〇八號判決，刑法連續犯之規定不適用於行政罰。惟在早期亦偶有承認之例外，如行政法院四十五年判字第四號判例，私運既屬同一意思與行為，應受一次之處罰。

<sup>76</sup> 參閱黃守高，現代行政罰之比較研究，一九七三年三月，第一〇三頁以下；廖義男等，行政

在現行法上有部分則採肯定之觀點，如社會秩序維護法第二十四條第一項規定，違反本法之數行為，分別處罰。但於警察機關通知單送達或逕行通知前，違反同條款之規定者，以一行為論，並得加重其處罰。若將連續舉發視為是連續違反秩序行為<sup>77</sup>，在法律上只視為一個單一行為，故只受到一個行政秩序罰之處罰，惟其因具連續違犯秩序之內涵，顯示惡性較高，因此，得受較重之處罰。以道路交通處罰條例第八十五之一條規定為例，汽車駕駛人、汽車買賣業或汽車修理業違反第三十三條（不遵道路管制）、第四十條（違反限速）、第五十六條（違規停車）或第五十七條（汽車買賣修理業違規停車）規定，經舉發後，不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，得連續舉發之，但卻依各該條之處罰規定，擇一加重其處罰。有關釋示即本此精神規範之，例如汽車行駛於高速公路，因連續違反同一行為，如相距為六公里或六分鐘以內，經警方分別逕行舉發二件以上，均予合併一案處罰。若由值勤警員當場舉發之違規案件，行為人即有立即改善之義務，故可連續處罰，不得合併為一罰<sup>78</sup>。

由於交通違規處罰之主管機關因用路人違反法律規定不同而分屬公路主管與警察機關，因此，警察勤務人員執行交通稽查任務時，發現營業汽車或自用汽車從事違規營業情形者，應可一併予以舉發，並通知公路監理機關處理<sup>79</sup>。汽車非法營業之取締，已非警察機關權責範圍，除非監理機關請求協助執行，警察人員以不主動涉入其主管業務為宜<sup>80</sup>。

## 五、執行交通指揮

所謂交通指揮，係指交通執法人員以徒手或器械（例如指揮棒）之動作，表示方向、許可或禁止通行，乃使人民有所遵循的意思表示。指揮之對象雖為不特定之多數人，但依新修正通過之訴願法第三條第二項之規定，前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，亦為行政處分。因此，交通指揮是行政處分之一種。交通指揮僅得對用路人行止所為之意思表示，若欲進一步予以稽查，則必須有構成該當行為之要件。

依據道路交通處罰條例第四條第一項規定，駕駛人駕駛車輛，或行人在道路上應遵守道路交通標誌、標線、號誌之指示，並服從執行交通勤務之警察，或依法令執行指揮交通及交通稽查任務人員之指揮<sup>81</sup>。用路人不服從交通勤務警察或

---

不法行為制裁規定之研究，行政院經建會委託，台灣大學法律研究所執行，一九九〇年，第二三六頁；張劍寒等，行政制裁制度，一九七九年六月，第二七四頁。

<sup>77</sup> 連續違反秩序行為之要件，應具備：1. 多數的個別行為，2. 所有的個別行皆具備構成要件合致性及可罰性，3. 客觀顯示外形之單一，4. 空間及時間之關聯，5. 整體故意。Vgl. K. Boujong(Hrsg.), *Karlsruher Kommentar zum Ordnungswidrigkeitengesetz*, 1989, §19 Rn. 60.

<sup>78</sup> 交通部七十七年六月十四日陸政司路台（77）監自第0六00六號函。

<sup>79</sup> 交通部七十八年七月三日交路字第0一八九九三號函。

<sup>80</sup> 內政部警政署七十八年七月二十三日警署交字第三八八九一號函。

<sup>81</sup> 立法理由說明與條文內容完全一致。民國五十七年一月五日交通、內政、司法三委員會審查

依法令執行交通指揮、稽查任務人員之指揮，依道路交通處罰條例第六十條（汽車駕駛人）、第七十四條（慢車駕駛人）或第七十八條（行人）之規定，處以罰鍰，後兩者亦得施以一至二小時之道路交通安全講習。

另依據道路交通處罰條例第十一條規定，軍用車輛及軍用車輛駕駛人，應遵守本條例有關道路交通管理之規定，並服從執行交通勤務之警察及憲兵指揮。軍車道路交通事故與非軍車道路交通事故相牽連時，非軍車違反道路交通管理處罰條例部分，仍應由原處理之警察機關依法舉發<sup>82</sup>。軍人駕駛非軍用車輛（民車）違規，應遵法令規定接受監理、警察機關裁罰<sup>83</sup>。現役軍人駕駛非軍用車輛，違規應依規定移送監理或警察機關裁罰<sup>84</sup>。對於違規軍車之處理由執行交通勤務之警察實施告誡或將違規情形轉知陸軍總部辦理<sup>85</sup>。

## 六、違規裁罰

交通違規裁罰係屬行政制裁之一種<sup>86</sup>。由於其係公路主管機關與警察機關為維持交通秩序為目的，以刑罰以外具制裁性質之處罰為手段，對過去違反交通義務者之交通行為所為之處罰<sup>87</sup>。在性質上是行政秩序罰之一種。此外，交通違規裁罰中亦不乏許多不利處分。所謂不利處分，係指性質上介於強制義務履行之手段與制裁之間，其大多係因人民負擔不履行、違反行政義務，以罰鍰處罰不能達到其制裁效果，而需更以限制行為或權利行使或責令一定作為之方法加以非難、管制與處罰，使其不再違反行政義務並維護公共利益<sup>88</sup>；在有關交通方面，例如禁止行駛，扣留、吊扣或吊銷汽車牌照、駕駛執照或執業登記證，責令改正、檢驗、調整、修復、報廢、補照換照或行為人即時停止某項行為並消除障礙與安全講習等。

依據道路交通處罰條例第八條第一項規定，違反本條例之行為，由左列機關處罰之：

- 一、違反第十二條製第六十八條之規定者，由公路主管機關處罰。

---

報告認為「依法令...」係指「憲兵勤務令」及公路法而言，並將原首句「車輛」上加「駕駛人駕駛」五字及將「通行」二字刪除。

<sup>82</sup> 台灣省警務處六十六年七月五日警刑壹字第八六九〇六號函。

<sup>83</sup> 國防部後勤參謀次長室七十一年十一月二日（71）祺祥字第六五二號函。

<sup>84</sup> 交通部交路七十七年十月二十日（77）字第〇二七〇二號函。

<sup>85</sup> 國防部後勤參謀次長室七十八年四月二十四日（78）祺祥字第二一二號函。

<sup>86</sup> 國家或公共團體為確保行政法令之實效，維護公共秩序之安定，機於一般之權力關係或特別之權力關係，對於違反行政法上之義務者，所加之處罰，謂之行政制裁。其種類共計一六二種，類分為九類。詳張劍寒等，行政制裁制度，行政院研考會，民國六十四年，第一、五頁。

<sup>87</sup> 行政秩序罰之特徵，詳洪家殷，行政制裁，載於翁岳生等，行政法（下），翰蘆圖書出版有限公司，一九九八年七月一版二刷，第六九〇至六九一頁。

<sup>88</sup> 李震山，行政法導論，三民書局，民國八十七年十月修訂初版，第三一一頁。

二、違反第六十九條製第八十四條之規定者，由警察機關處罰<sup>89</sup>。

在交通違規處罰方面，警察機關依本項之規定，主要是掌理慢車、行人之違犯規定者與道路障礙之取締。處罰種類除罰鍰外，尚有禁止通行（第六十九條）、沒入銷毀（第七十條、第八十二條第一項第八、十款）、責令限期安裝或改正（第七十二條）、安全講習（第七十三條、第七十四條與第七十八條）或責令行為人即時停止並消除障礙（第八十二條與第八十三條）等不利處分。此所謂警察機關，依據違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則第八條及第九條規定，係指於省或直轄市，由市、縣警察局所屬分局或經授予違反社會秩序維護法處罰權之分駐（派出）<sup>90</sup>所處理；各專業警察機關對於違反道路交通管理事件之稽查及管轄權責劃分，得比照同裁罰標準及處理細則第六條、第八條規定辦理。

前述不利處分作為處罰手段時，是否適用行政罰上之各種法則，尚無相關判例出現，基於保障人民權利之觀點，實質上屬於罰則之不利處分，應有行政罰上各種法則適用之餘地<sup>91</sup>。其中較有爭議者為「一事不二罰」原則，該原則又稱「禁止雙重處罰原則(der Prinzip des Doppelbestrafungsverbot)」，係指禁止國家對於人民之同一行為，以相同或類似之措施多次地處罰<sup>92</sup>。一事不二罰原則可說是源自刑事訴訟法上之「一事不再理原則」，並涉及所謂「訴訟基本權(Prozessgrundrecht)」<sup>93</sup>。目前道路交通管理處罰條例第七十三條、第七十四條與第七十八條之法律效果規定，違反各該條所列之要件時，處以「罰鍰」或「施以一至二小時之道路交通安全講習」。法律規定非常明確，「罰鍰」與「施以道路交通安全講習」兩者處罰是「選科」而非「併科」。另依道路交通安全講習辦法第九條與第十條規定，慢車駕駛人違反本條例第七十三條或第七十四條，行人違反本條例第七十八條各款規定之一者，得由行為地之警察機關視實際情形施以臨時講習，但依違反道路交通管理事件統一裁罰標準即處理細則第六十四條卻規定，慢車駕駛人、行人因違反道路交通管理事件，應施以交通安全講習，…。因此，警察實務運作上，常據以將交通安全講習與罰鍰「併科」<sup>94</sup>；亦即當事人違

---

<sup>89</sup> 立法理由說明為：「本條係對車輛所有人、駕駛人、行人違反道路交通管理案件之處罰機關為明確之劃分，即有關汽車及汽車駕駛人靜態方面之管理、汽車檢驗、安全設備之查驗、受益費之徵收、營業之管理、汽車之裝載行駛、各種汽車牌照及駕駛執照之使用等，其違反規定者，由公路主管機關處罰；有關汽車駕駛人動態方面之管理交通秩序之維持，行車安全之維護以及慢車行人之管理，道路障礙之取締，其違犯規定者，由警察機關處罰。」

<sup>90</sup> 依據社會秩序維護法第三十五條第二項規定，在地域遼闊交通不便地區，得由上級警察機關授權該管警察所、警察分駐所行使其管轄權。因此，違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理第八條規定內容「（派出）」應予刪除。

<sup>91</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，三民書局，民國八十七年七月增訂四版，第四二七至四二八頁。

<sup>92</sup> BVerfGE 28, 277; 83, 16f.; Vgl. Scxhmidt-Assmann, in: Maunz/Duerig(Hrsg.), GG, Art. 103 II, Rn. 279.

<sup>93</sup> Vgl. Scxhmidt-Assmann, a.a.O., in: Maunz/Duerig(Hrsg.), GG, Art. 103 II, Rn. 122.

<sup>94</sup> 關於道路交通安全講習之另一嚴重違法之處，即是在道路交通管理處罰條例中對於汽車駕駛人之違法行為處罰之法律效果中，並無「施以交通安全講習」之處罰類型，但在道路交通安全

反上述法律規定時，先繳罰款，再受交通安全教育。罰鍰是一種處罰，安全講習亦是一種處罰<sup>95</sup>。因此講習不但未發生預期效果，甚至產生反效果<sup>96</sup>。此不獨違反「一事不二罰」原則，而且亦嚴重違反授權命令應受法律授權之目的、範圍與內容拘束之原則。正本清源解決之道，即是將此類違法行為之處罰，回歸法律規定之意旨。換言之，賦予執法者在此法律效果中擁有充分之裁量權，以選科「罰鍰」或「施以交通安全講習」對違法者違法行為是較為有效之處罰。

至於汽車駕駛人無照駕駛又違反其他道路交通管理行為，被查獲時自稱「未帶駕照」，執行交通稽查勤務人員僅依其違反之事實舉發，其無照駕駛部分如經裁決發現者，除應就已被舉發之違規行為予以處罰外，對無照駕駛仍得另行舉單舉發並將原通知單影本附卷移送管轄之公路監理機關處理<sup>97</sup>。此為對數行為違反數法條之實質競合(Realkonkurrenz)情形，應予併罰，自無疑義。

我國對於拒繳罰鍰之處理有以下二個弊端：一、拒繳罰鍰易處吊扣牌照或駕照若不送繳則吊銷之，車牌被吊銷當事人也不予理會照常可以使用，若行車不再違規很難被警查覺，到處仍然暢行無阻。二、據繳罰鍰如無牌或駕照可資吊扣，乃加倍處罰，如仍不繳納，移送法院強制執行，以手續甚為繁雜，且需預繳執行費用，前者經辦單位不願自找麻煩，後者又無強制執行預算，移請強制執行經費困難，亦為因循敷衍，執法不徹底之病因<sup>98</sup>。對於此類問題之解決途徑，是否得參照德國道路交通法之立法例<sup>99</sup>，將行政刑罰納入交通處罰體系中，頗值得評估與借鏡。

---

講習辦法第三條規定中，卻將汽車駕駛人列為講習之對象，在同辦法中第五條更規定汽車駕駛人有特定之違法行為，應施以定期講習。此顯然重大逾越法律授權之範圍。從法治國家「法律保留原則」之精神以觀，定期講習之實施為違法行為，是無庸置疑的。

<sup>95</sup> 洪家殷，前揭書，第二三三頁。

<sup>96</sup> 呂育生，前揭書，第一四一頁。

<sup>97</sup> 內政部警政署七十六年二月二十七日警署刑司字第六三一六號函。

<sup>98</sup> 呂育生，交通法規與管理研究，自印，民國八十一年十二月初版，第一〇一至一〇二頁。

<sup>99</sup> 德國道路交通法第二十一條規定，(1) 下列行為者，處一年以下有期徒刑或罰金，1. 未擁有所需之駕駛許可或依刑法第四十四條或本法第二十五條規定，禁止駕駛而仍駕駛車輛時，或 2. 為車輛所有人而下令或准許，未擁有所需之駕駛許可或依刑法第四十四條或本法第二十五條規定，禁止駕駛之人駕駛車輛。(2) 下列行為者，處六個月以下有期徒刑或處一百八十馬克以下罰金，1. 過失而犯第一項規定之行為，2. 所規定之駕駛執照依刑事訴訟法第九十四條規定被保管、確保或扣押而仍故意或過失駕駛車輛，或 3. 汽車所有人故意或過失命令或准許，依刑事訴訟法第九十四條規定被保管、確保或扣押駕駛執照者駕駛車輛。(3) 在第一項規定情形下，基於下列行為得沒入車輛，亦即若行為人 1. 被吊銷駕駛許可或依刑法第四十四條或本法第二十五條規定禁止駕駛或依刑法第六十九 a 條第一項第三據規定而被下令限期不得擁有駕駛許可而仍開車，2. 汽車所有人命令或准許，被吊銷駕駛許可或依刑法第四十四條或本法第二十五條規定禁止駕駛或依刑法第六十九 a 條第一項第三據規定而被下令限期不得擁有駕駛許可而仍開車，或 3. 最近三年曾經觸犯第一項規定而被判刑。

## 七、行政執行

有論者認為，道路交通處罰條例第五條與第六條為對人之強制處分，依據同條例之規定，對於無牌無照之車輛禁止行駛，違規亂停之車輛得予移置，且得向義務人收取移置費用，對於超載車輛，特別對於超重車輛為保護道路免被破壞，除處罰外並禁止其行駛等，均為對物的強制處分。因為行政執行為一般行政機關皆有之職責，警察機關亦不例外，交通警察為警察機關之一，自亦具有行政執行之權責<sup>100</sup>。惟從行政執行法之規定以觀，與交通警察職權有關者，應只有對人之管束一項而已。依行政執行法第七條第一項第一款（新修正行政執行法為第三十七條第一項第一款）規定，瘋狂或酗酒泥醉，非管束不能救護其生命、身體之危險，及預防他人生命、身體之危險者，得管束之。依道路交通管理處罰條例第三十五條第一項第一款規定，汽車駕駛人酒精濃度過量者，除處罰鍰外，並當場禁止其駕駛及吊扣其駕駛執照。對於酗酒泥醉之汽車駕駛人之處理，上述條例第三十五條並無規定，因此，行政執行法第七條第一項第一款（新修正行政執行法為第三十七條第一項第一款），之規定得作為補充規定，而對酗酒泥醉之汽車駕駛人予以管束之。民國七十六年台灣省政府警務處之釋示，駕駛人已至酗酒泥醉之程度者，得依行政執行法第七條第一項第一款，而予「管束」以預防其危害<sup>101</sup>。是屬正確之論。

對於違規汽車之禁止其行駛，屬於對物之強制處分，依行政執行法第九條規定，遇有天災、事變及其他交通上、衛生上或公安上有危害情形，非使用或處分其土地、家屋、物品或限制其使用，不能達防護之目的時，得使用或處分。或將其使用限制之。民國八十七年十月二十二日修正通過之行政執行法第三十九條規定，保留原條文之立法意旨，僅作小幅度之修正<sup>102</sup>，因此，對於違規汽車之禁止其行駛，仍得援引適用之。惟道路交通處罰條例既對此等交通違規行為有明確之處罰與處分，有無在其他法令中尋求法律依據之基礎，實值得商榷。

---

<sup>100</sup> 呂育生，前揭書，第一二〇頁。

<sup>101</sup> 台灣省政府警務處七十六年十一月二十八日（76）警交字第一三〇〇七二號函。

<sup>102</sup> 例如將「公安」修正為「公共安全」，理由為後者之範圍較廣，定義較明；「處分」修正為「處置」，理由為此所謂「處分」，係指事實上之處置，與民法所規定之處分，兼使事實上及法律上之處分者不同，為免混淆，修正為「處置」；「家屋」一語，適用範圍過狹，爰修正為「建築物」，並增訂「住宅」二字，以資概括。對於土地、建築物、物品之使用、處置或限制其使用，於遇有天災、事變、交通上、衛生上或公共安全上有危害情形之一，並符合法定要件時，即得為之。爰將「及」修正為「或」，並作其他文字上之修正。條文內容為「遇有天災、事變或交通上、衛生上或公共安全上有危害情形，非使用或處置其土地、住宅、建築物、物品或限制其使用，不能達防護之目的時，得使用或處置或將其使用限制。」



## 陸、結論

交通是國家政務之一，其與每個人民具有不可分離之關係，不僅帶給人民迅速、便利與舒適之交通，「朝發夕至」與「天涯若比鄰」之理想已成爲事實；相對地，亦因交通便利而帶來許多無法彌補之傷亡與不幸。依據統計指出，十年來台灣地區車禍死亡人數平均每天高達二十人，使我國因車禍死亡率高居世界第一<sup>103</sup>。究其原因，不勝枚舉<sup>104</sup>。在交通執法人員之知法守法執法方面，由於警察交通任務不若治安任務受主管決策機關之重視，而交通任務在警察任務之定位如何？不僅在法令中無明確之規範，在學術研究上亦無充足之論據，因而尚欠缺完整之體系；在警察交通職權方面，固然道路交通管理處罰條例定有明文，但絕大多數是以概括條款形式規範，欠缺具體職權之授權，此不僅不符合法治國家「明確性」與「法律保留」原則，而且易肇致交通執法人員之濫權，違法執法之情事即無法避免；再者，交通實務機關爲履行交通任務實施交通職權而發佈許多授權或職權命令（或稱法規命令或行政規則），但此等命令逾越或抵觸法律授權範圍之情形，亦偶有所見。職是之故，如何建構健全與完整之交通法令體系，應是改善當前交通安全與秩序問題刻不容緩課題之一。

---

<sup>103</sup> 詳參閱蔡中志，前揭文，第一頁。

<sup>104</sup> 詳參閱呂育生，前揭書（交通法規與管理研究）一書中對交通提出甚多問題，值得參考。