

警察執行攔查交通工具適法性之探討

陳 永 鎮*

目 次

壹、前言	肆、交通工具攔查之適法性
貳、問題提出	一、交通工具違規舉發
一、實務案例探討	二、查證身分
二、問題提出	(一)闖紅燈行為適用警察職權行使法第 8 條查證身分之措施
參、德、日、美各國警察實施交通工具攔查規範	(二)未依規定配戴安全帽違規行為適用行政罰法身分查證之規範
一、德、日、美交通工具攔查法律規範差異	三、交通工具攔查
(一)德國交通檢查之法律規範	(一)交通工具集體攔查
(二)日本汽車盤查之法律規範	(二)交通工具個別攔查
(三)美國交通稽查之規範	伍、結論與建議
(四)綜合評論	一、交通工具個別攔查
二、我國交通工具攔查之現行法令規範	二、交通工具集體攔查
(一)臨檢之法律依據	三、一般交通違規之身分查證適用行政罰法
(二)交通稽查之法律依據	四、研究建議
(三)攔停之法律依據	(一)將攔停之職權修法予以明確化
三、司法院大法官對於交通工具攔查作出相關解釋	(二)將職權舉發列入作業程序
(一)司法院釋字第 535 號解釋	(三)強化交通工具攔查執法程序之教育訓練
(二)司法院釋字第 699 號解釋	

關鍵詞：交通工具、交通攔查、交通臨檢、計畫性勤務、非計畫性勤務

Keywords : Transportation Vehicles, Traffic Stop, Stop-and-Check, Planned Duty, Unplanned Duty

* 臺灣警察專科學校副教授兼交通管理科主任，高雄市立空中大學法律系兼任副教授，中央警察大學法學博士。本文曾於 2021 年 12 月 7 日在臺灣警察專科學校 110 年優化交通執法與事故處理研討會發表。本文感謝匿名審查委員提供意見予以斧正，特此致謝。

投稿日期：2022 年 3 月 3 日；接受刊登日期：2022 年 6 月 14 日。

摘 要

本文利用文獻探討及次級資料分析，主要探討警察執行交通工具攔查之適法性，以德日美及我國警察交通工具攔查規範分析。各國為維護人民行動自由權，在交通工具攔查之職權行使上，均限制在合理懷疑之情況下實施，將其區分個別攔查與集體攔查，前者屬非計畫性勤務，對於已發生危害或依客觀合理判斷易生危害之交通工具，由執勤之警察依現狀加以判斷；後者屬計畫性勤務，依警察職權行使法規定行經指定路段而設置之管制站，以及道路管理處罰條例規定設有告示執行酒測之處所，應由地區警察分局長或其相關職務以上長官指定方屬合法。於非計畫性勤務中，警察認已發生危害或有蛇行、猛然煞車、車速異常等客觀合理判斷為易生危害之交通工具，則屬警察職權行使法交通工具攔查之範圍；若單純一般非發生危害或非易生危害之交通違規行為，僅係屬道路管理處罰條例、道路交通安全規則以及「違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則」之範疇。在交通工具攔查之法規適用判斷上，本文認為應以「交通工具外觀」為法律適用之基準，並提出將攔查之職權修法納入道路管理處罰條例第7條予以明確化、將現行職權舉發列入警察作業程序以及強化執行交通工具攔查作業程序之教育訓練等三項建議，供實務參考。

Legality of Enforcement of Traffic Stop by the Police

Chen, Yung-Chen

Abstract

This paper aims at exploring the legality of traffic stop of transportation vehicles enforced by the police as well as the restrictions on police authority for traffic stop in terms of protecting people's right to freedom of movement in Germany, Japan, the USA and Taiwan. In this paper, the discussion is divided into individual traffic stop and team traffic stop operations. The former is categorized as non-planning police operation. Depending on existing situations, a police officer determines whether a transportation vehicle is already in jeopardy or prone to cause possible danger based on objective judgments. On the other

hand, the latter is a type of planned police operation. According to the Police Power Exercise Act, the police set up check stops at designated locations on the roads. In addition, the police follow the details prescribed in the Road Traffic Management and Penalty Act to signal a stop for conducting an alcohol breath test. Legal alcohol breath tests should be designated by Chief of a district precinct or a higher position in charge of this operation. However, during a non-planning operation, it is considered as traffic stop prescribed in the Police Power Exercise Act if a police officer finds objective and reasonable facts showing that a vehicle is already in danger, posing threat to others, zigzagging, sharply braking or driving at abnormal speeds. Traffic violations which are not dangerous or prone to cause danger and harm are simply considered as violations against the Road Traffic Management and Penalty Act and the Road Traffic Safety Regulations; and these violations are processed in compliance with the Uniform Punishment Standards for Handling the Matters of Violating Road Traffic Regulations. Therefore, in terms of the laws and regulations applicable to traffic stop, the author argues that “the appearance of transportation vehicles” can serve as a standard to determine the laws and regulations that are applicable. Based on the above statement, three suggestions are made as follows: the police authority over traffic stop should be explicitly incorporated into Article 7 of the Road Traffic Management and Penalty Act; the existing police power to report should be listed in the police operation procedures; and the operation procedures of traffic stop should be strengthened in order to ensure police dignity during law enforcement. The above-mentioned is expected to serve as a reference for police practice.

壹、前言

警察對於交通工具攔查之措施，屬於對人民之干預性作為，影響人民權益甚鉅，除為防止妨礙他人自由權利，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制¹，所以警察執行各種作為時，均需遵守法律優位及法律保留原則。舉凡涉及人民自由權利之職權行使時，更應有法律明確授權依據²，在司法院釋字第535號解釋中，警察勤務條例規定警察機關執行勤務之編組及分工，對執行勤務採取列舉方式，該條例已非單純之組織法，實兼有行為法之性質，應立法明定授權依據，也就是警察臨檢勤務之攔停、盤查（合稱為攔查），應有作用法之授權規範³，方符憲法保障人民自由權利之意旨。

又司法院大法官在釋字第535號解釋中認為，警察勤務條例有關臨檢之規定，並無授權警察得不顧時間、地點及對象任意臨檢、取締，或隨機檢查、盤查之立法本意，除法律另有規定外，警察執行場所之臨檢勤務，應限於已發生危害或依客觀、合理判斷易生危害之處所、交通工具或公共場所為之；對人實施之臨檢，則應以有相當理由足認其行為已構成或即將發生危害者為限，均應遵守比例原則，不得逾越必要程度。所以，警察實施臨檢將人、車予以攔停加以盤查，均須有法律授權，惟於實際勤務作為，警察未依法定程序攔查交通工具，民眾不服提起行政訴訟，經法院撤銷交通裁決原處分之情事常有所聞。本文統計司法院所屬各行政法院2017年至2021年交通裁決計有2萬9,146件，其中撤銷原處分之件數達1,863件，撤銷率達6.4%，換言之，每千件尚有64件遭撤銷。其中不乏因警察執行攔查交通工具欠缺適法性之案件，例如舉發地點非經警察機關主管長官指定合法設置之酒測路段或管制站，員警不得依警察職權行使法第6條第1項第6款、第7條第1項第1款之規定對行經該處之駕駛人攔停、查證身分（例如臺灣士林地方法院110年度交更一字第1號行政訴訟判決）。

貳、問題提出

警察執行攔查之職權，常干預人民之自由權，依司法院釋字第535號解釋，需有明確之法律授權，方符法律保留及明確性原則，故有關交通工具違規攔查之案例，

¹ 憲法第23條定有明文。

² 立法院公報處，《立法院公報》，警察職權行使法案，立法院內政委員會編(122)，法律案專輯第335輯，2004年，頁3、77。

³ 李震山等，《警察職權行使法逐條釋論》，五南圖書股份有限公司，2020年，3版，頁45-47。

進而衍生適法性之問題，茲以實務案例，作為本研究探討之問題。

一、實務案例探討

臺北市一名李姓男子行經臨檢路段時，因車內飄出酒味，遭警察攔下盤查，李男吹氣完成酒測後，警察進一步要求將車輛熄火下車再度接受酒測，李男直接拒絕第二次檢測，隨即駛離現場，導致將手伸入車窗之警察受傷，遂依法對李男逕行舉發「行經設有告示執行酒精濃度測試檢定處所，不依指示停車接受稽查」及「撞傷正在執行交通勤務中之警察，致人受傷」等交通違規，經交通事件裁決所分別作成裁罰（合稱原處分），李男不服提起行政訴訟，案經臺灣士林地方法院行政訴訟庭判決原告之訴駁回，李男上訴臺北高等行政法院，該院將原判決廢棄發回，終由臺灣士林地方法院行政訴訟庭更審判決原處分撤銷⁴。

上開案例之臺灣士林地方法院 110 年度交更一字第 1 號行政訴訟判決首先援引司法院釋字第 535 號解釋理由書：「臨檢實施之手段：檢查、路檢、取締或盤查等不問其名稱為何，均屬對人或物之查驗、干預，影響人民行動自由、財產權及隱私權等甚鉅。人民之有犯罪嫌疑而應以搜索為蒐集犯罪證據之手段者，依法尚應經該管法院審核為原則…，其僅屬維持公共秩序、防止危害發生為目的之臨檢，立法者當無授權警察人員得任意實施之本意。是執行各種臨檢應恪遵法治國家警察執勤之原則，實施臨檢之要件、程序及對違法臨檢行為之救濟，均應有法律之明確規範，方符憲法保障人民自由權利之意旨。」其次，以警察職權行使法作為本案攔查的準據，該法第 6 條第 1 項第 6 款、第 2 項規定：「警察於公共場所或合法進入之場所，得對於下列各款之人查證其身分：…六、行經指定公共場所、路段及管制站者。」、「前項第六款之指定，以防止犯罪，或處理重大公共安全或社會秩序事件而有必要者為限。其指定應由警察機關主管長官為之。」再依同法第 2 條第 3 項規定：「本法所稱警察機關主管長官，係指地區警察分局長或其相當職務以上長官。」

上開判決認為道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項之「警察機關設有告示執行第 1 項測試檢定之處所」，即為依警察職權行使法第 6 條第 2 項所指定之酒測路段或管制站。而依警察職權行使法第 6 條第 1 項第 6 款、第 7 條第 1 項第 1 款之規定，警察對於行經該路段、管制站之駕駛人，固得攔停人車，實施查證身分，然該酒測路

⁴ 楊忠翰，〈他酒駕拒測還拖行警員，法官因地點沒核准判免罰〉，三立新聞網，〈<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=1011414>〉，最後瀏覽日：2021 年 10 月 13 日。本案歷審判決為臺灣士林地方法院 109 年度交字第 127 號行政訴訟判決、臺北高等行政法院 109 年度交上字第 263 號判決、臺灣士林地方法院 110 年度交更一字第 1 號行政訴訟判決。

段、管制站之設置，應由警察機關主管長官指定，且須符合防止犯罪、處理重大公共安全或社會秩序事件而有必要之要件，否則該酒測路段、管制站之設置即屬違法，警察即不得對行經違法設置酒測路段或管制站之駕駛人攔停。

該判決進而認定，舉發機關（即警察局）設置該路檢點，即不符合警察職權行使法第6條第2項之要件，本件舉發地點既非合法設置，警察不得對行經該處之人及交通工具攔停，車輛駕駛人亦無依指示停車接受稽查之義務。是以，縱認李男確有酒駕情狀之事實，因舉發機關對行經該處之駕駛人攔停，已屬違法，交通事件裁決所自不得以李男不依指示停車接受稽查對其裁罰。由上開案例可見警察機關在交通工具攔查之前端程序與攔查執行作為上，確實有改善之空間，以避免造成擾民之現象。

二、問題提出

為釐清警察實施攔查勤務，是否依據法律授權，全部需經由警察機關主管長官指定之地點而執行？又在何種情形下，警察方可發動交通工具之攔查？其中牽涉集體攔查（計畫性勤務）與個別攔查（非計畫性勤務）之界定，現行法令規範之適用為何？等議題，本文彙整德、日、美等國之相關規範，且為解決上揭問題，進一步提出道路交通管理處罰條例之修法、職權舉發列入作業程序及加強員警對於交通工具攔查作業程序之教育訓練等建議。

參、德、日、美各國警察實施交通工具攔查規範

警察在執行交通攔查職權之際，必須以作用法為依據，確實遵守法定程序及要件，方可實施相關之干預、限制措施，而所採取之措施，均與人民之基本自由權利保障息息相關，此等公權力之行使，雖以危害防止為目的，但大多會以強制力手段達成行政作用，在兩權相衝突之下，實有強化執行法制之必要。若從國家行政權之作用是否具有干預性而言，交通之干預行政（Eingriffs-verwaltung），藉消極干預、制止、處罰以維交通秩序，其目的旨在「防止危害之即將發生，並立即制止、排除已發生之危害」，大多屬交通警察勤務規劃範圍，包含有稽查取締、交通整理、事故處理及自動化科技執法設施等，此部分屬警察機關在交通安全工作上之核心領域，大多以干涉、命令、禁止、取締及強制為手段，目的在於防止危害之發生與危害發生後狀態繼續，諸如：超速之制止與取締（依客觀合理判斷易生危害之交通工具），交通事故之處理（已發生危害之狀態），應由警察機關負責執行，而非公路主管機關⁵。為使本研究更具廣度，遂採文獻探討方式，參照相關學者之論述，將德、日、

⁵ 李震山，《警察行政法論—自由與秩序之折衝》，元照出版股份有限公司，2020年，第5版，頁57-59。

美及我國現行交通工具攔查相關規範，加以分述如下：

一、德、日、美交通工具攔查法律規範差異

我國警察職權行使之法制，受到德國、日本之影響甚深，在執行交通工具攔查後之作為，牽涉證據能力與證明力問題，均涉及刑事訴訟之發動，惟刑事偵查主體德國、日本、美國以及我國，各有不同，所以基於訴訟制度之轉變，執法證據能力與證明力問題，涉及刑事訴訟法之發展⁶，故將德、日、美各國相關交通工具攔查與後續措施之法源及權限加以分述如下：

(一)德國交通檢查之法律規範

德國道路交通法，屬危害防止的一種特別法，係以秩序法之觀點規範交通，確保交通安全與順暢為主要目的，此屬警察之任務，且為警察職權行使，予以排除交通參與人對交通或對其他交通參與人所產生危害之法律依據⁷。德國依照交通違法行為程度，警察交通檢查職權行使主要依據道路交通秩序法第 36 條第 5 項之規定，警察基於交通監督，包括交通適當行為之監督及交通盤查，得命交通參與人停車。警察亦得透過適當技術上之設施、搖擺指揮棍或紅燈使其停車，交通參與人應遵守命令。警察執行酒測發動之程序有三種情況⁸：1、交通檢查；2、因交通事故，對於肇事駕駛人所作之檢測；3、因民眾告發而進行之調查。基此，德國之交通檢查，主要是有經過警察設置之管制站、線上巡邏發現、處理交通事故及受理民眾舉發酒駕行為等，必須進行調查而實施交通檢查，其主要作為如下⁹：

1. 警察可藉由設置之固定管制站，對於駕駛交通工具者，經過警察在道路上所設置之管制站時，實施交通檢查。
2. 警察巡邏時，對於未遵守交通號誌、蛇行駕駛或交通工具後燈損壞等因素，被線上巡邏警察所實施之個別攔查，並針對不尋常或其他異常之駕駛人，實施酒測。
3. 在交通事故中或受理民眾告發某車駕駛人有酒駕時，因對象特定、目標明確，故亦應著手調查，進行酒測。

⁶ 李翔甫，〈從基本權保障觀點論警察實施酒測之職權〉，新學林出版股份有限公司，2006 年，頁 61。

⁷ 蔡震榮，〈德國道路交通法之介紹〉，發表於「85 年道路交通安全與執法研討會」，中央警察大學交通學系，1996 年 6 月，頁 257，轉引自李翔甫，同前註，頁 62。

⁸ Vgl. Becker Klaus-Peter, Alkohol im Straßenverkehr, 3. Aufl., 2002, Rdnr.311.，轉引自李翔甫，前揭（註 6），頁 70。

⁹ 李翔甫，前揭（註 6），頁 71。

(二)日本汽車盤查之法律規範

在日本，警察汽車盤查稱之為「自動車檢問」，屬行政程序之一環，於1963年日本國家公安委員會規則第3號「警備實施要則」之中出現。其主要之目的乃為達到取締交通違規、預防或舉發犯罪等，由兩位以上的警察官在一定場所實施，並對可疑或往來之人進行盤問、檢查其所攜物品，以完成警察目的之警察活動總稱。其所實施之範圍包含發動職務詢問、所攜物品的檢查，進而攔停並實施之盤查行為。依據日本警察法第2條第1項規定，警察任務為保護個人生命、身體、財產、預防、鎮壓及偵查犯罪、逮捕嫌疑犯、取締交通以及其他公共安全與秩序之維持。但日本警察法並未對「取締交通」執行之方式作任何規範，加上日本實務上交通之取締，常以「稽查車檢」方式進行，所以，日本學說對警察官實施稽查車檢之措施，針對車輛之攔阻、附隨的詢問及檢查，發展出「汽車盤查」之理論¹⁰，並依其盤查之主要目的，區分交通盤查（交通檢問¹¹）、警戒盤查（警戒檢問¹²）以及「重大緊急事件盤查」（緊急配備檢問¹³）等三種類型¹⁴。

其次，依據日本道路交通法第67條第1項規定，為防止汽車駕駛人違反禁止酒後駕車之規定所造成的交通危害，賦予警察官得使車輛停止之職權¹⁵。警察官從汽車駕駛人的行駛狀況及車輛之外觀等情事，作客觀事實之認定，加以判斷其有無違反道路交通法規，並非主觀上之認定其有酒後駕車之單方判斷，方為適法。又上開條文所謂「得使車輛停止之職權」，與日本道路交通法第61條危害防止措施之「使其停止」意義相同，但與日本警察官職務執行法第2條之「使其停止」實有不同，應加以區分。例如日本山形地方法院鶴岡分院1970年2月12日判決，停止措施應係全然的要求任意停止，僅在有限度之物理力行使，不允許超過此種之實力使其停止；若有未配合警察官之停止者，得依日本道路交通法第119條第1項第8款之規定，加以裁罰。然而，警察官雖有得對車輛行使停止之權限，但不得據此而進行全面之車檢¹⁶，亦即為我國司法院釋字第535號解釋所明示，並無授權警察得不顧時間、地點

¹⁰ 石川才顯，〈自動車檢問の許容条件〉，《警察研究》，51卷12号，1980年12月，頁5-6。

¹¹ 交通檢問，係以交通違規之預防及舉發為目的。

¹² 警戒檢問，則以一般不特定犯罪之預防及舉發為目的。

¹³ 緊急配備檢問，其具體之目的，係指舉發剛發生特定犯罪之嫌疑人及蒐集資訊。

¹⁴ 佐々木知子，〈自動車檢問の根拠〉，收於石川達紘編，《刑事裁判実務大系10卷警察》，青林書院，1993年5月，頁74。

¹⁵ 警察庁，《警察教科書—交通》，警察協會，1971年5月，頁135，轉引自李翔甫，前揭（註6），頁105。

¹⁶ 野下文生，《執務資料道路交通法解説》，東京法令出版，1993年5月，頁670；浦合地方法院川越分院1989年10月19日判決，轉引自李翔甫，前揭（註6），頁105。

及對象任意臨檢、取締或隨機檢查、盤查之意。

(三)美國交通稽查之規範

美國係屬聯邦制的國家，就刑事程序而言，聯邦與各州均有各自獨立之法律。美國警察在普通法（common law）體系下之聯邦制度，基於各州之自主權，亦有各自之組織，不相隸屬。雖然與德國同為聯邦制，但仍有所差異，且與大陸法系國家各有不同。早期各州普通法承認在公共場所，警察有任意攔阻及詢問人民之權力，也就是說在公共場所，警察無須具備任何實質理由，得任意與人民搭話（accost）、攔阻及詢問人民（stop and question），此被稱為「有權訊問」法則（the “right-to-inquire” rule）。1949年 *Brinegar v. U.S.* 案 *Burton* 大法官之協同意見認為，基於防止犯罪之目的，警察有義務應快速調查，雖無相當理由得為逮捕或搜索之行為，只要有合理的理由，即得攔阻人、車為調查，唯有如此，才能有效發現、防止犯罪發生，以及防止危害擴大，在 1967 年以前多數州法院承認警察有權對人民攔阻與拍觸¹⁷。美國聯邦最高法院於 1968 年 *Terry v. Ohio* 案¹⁸ 中，*Warren* 首席大法官判決明確表示：當警察盤問某人並限制其行為自由（whenever a police officer accosts an individual and restrain his freedom to walk away）時，即有美國憲法增修條文第 4 條之適用。

依據美國憲法增修條文第 4 條規定：「人民對於確保其身體、住宅、文件與財物之安全有免於遭受無理搜索及扣押（unreasonable searches and seizures）之權，不應受到侵害；除基於相當事由（upon probable cause），經宣示或確認，並載明擬搜索之地點、擬羈押之人（或扣押之物）者外，不得簽發令狀。」美國聯邦最高法院從美國憲法增修條文第 4 條規定解釋出發，由 *Terry* 案建立判斷警察盤查（investigative stop）是否合理的標準，在於警察能否合理推論，逐漸發展出「合理懷疑」（reasonable suspicion）之標準¹⁹，確立美國警察一般性執法規範。

美國紐約州除按照上開判例執法外，另行制定車輛交通法（the Vehicle and Traffic Law for the State of New York, VTL），明文規範交通稽查及攔阻之權限，駕駛機動車輛之人若無即將觸犯、正在觸犯或已經觸犯車輛交通法之合理懷疑時，警察不得實施調查性之攔阻。然而有關於設置管制站，得否全面性攔查駕駛機動車輛之人，

¹⁷ Tracey Maclin, *The Decline of The Right of Locomotion: The Fourth Amendment on The Streets*, 75 *Cornell L. Rev.* 1259, 1265-1266 (1990); 338 U.S. 160, 179 (1949), 轉引自王兆鵬, 〈路檢、盤查與人權〉, 《台灣大學法學叢書》, 2003 年 3 月, 第 128 期, 頁 94-95。

¹⁸ 392 U.S. 19 (1968), 轉引自王兆鵬, 同前註, 頁 96-101。

¹⁹ *United States v. Cortez*, 449 U.S. 411 (1981). 轉引自湯德宗, 〈具體違憲審查與正當程序保障, 司法院釋字第 535 號解釋的續購與改造〉, 《憲政時代》, 第 29 卷第 4 期, 2004 年 4 月, 頁 458-459, 轉引自李翔甫, 前揭 (註 6), 頁 139。

檢查駕駛人之意識清醒程度以及有無酒後駕車等情事，則未見規範。考量短暫之攔阻，已涉及侵犯駕駛人之行動自由權，從美國憲法增修條文第4條要求搜索與扣押必須是在「合理」的判斷基準觀之，在欠缺「個體懷疑」(individualized suspicion) 下之個別攔阻，似乎不合理²⁰。在 *Delaware v. Prouse* 案²¹ 中，本案因警察未發現該汽車有任何異狀，亦未發現汽車駕駛人違反任何交通規則，僅基於「例行性」而攔阻，隨之在「一目瞭然」原則下，發現車內之毒品而予以扣押，美國聯邦最高法院表示，即使警察攔阻汽車之目的，在檢查證件且所涉時間短暫，但攔阻汽車短暫留置駕駛人，構成憲法之「扣押」，而憲法禁止不合理之搜索扣押，在保護人民隱私及安全，免受政府任意之侵犯，執法者限制人民之隱私與自由應有客觀合理的事實為基礎，否則警察在隨機、無合理懷疑之情況下，不得任意攔阻汽車²²；但法院從不同角度，考量車輛具有機動性，為確保政府扮演車輛管制之功能，肯認以檢視駕照與行照類似性質為目的所設置之檢查哨，對所有汽車攔阻檢查即為合法之方式²³。

再者，在美國聯邦最高法院 *Michigan Department of State Police v. Sitz* 案，密西根州警察局設計公路路邊酒精檢測指導計畫，此計畫與交通路檢有關內容為：1、執法人員依據計畫原則與建議，選定路段設定檢查站。2、所有經過檢查站之汽車，均應加以攔阻，駕駛人並應接受短暫之檢查，測試有無酒精反應。3、如發現有酒醉現象，則要求將車開至路邊檢查駕照、行照及作酒精測試，若測試結果確認有酒駕情事，則予以逮捕。此計畫區分兩階段，第一階段係對全部汽車攔阻，為初步詢問與觀察，美國聯邦最高法院肯認此階段程序合法，若此階段發現有酒醉嫌疑時，則進入第二階段實施比較深入之酒測²⁴。所以，美國警察可依自己之判斷在合理懷疑情況下，對駕駛機動車輛者進行攔阻²⁵。

(四) 綜合評論

警察發動攔查交通工具，係以秩序法之觀點予以規範，實屬危害防止的特別法，惟德、日、美各國發動之依據各有不同；復以臨檢攔阻之性質而言，德國、日本與我國相近皆屬行政行為，惟美國臨檢屬偵查犯罪前階段司法行為；再以目的及執行措施而言，德國道路交通法以確保交通安全與順暢為目的，係依照交通違法行為程

²⁰ *Chandler v. Miller*, 520 U. S. 305, 308 (1997)，轉引自李翔甫，前揭（註6），頁153。

²¹ 440 U.S. 648 (1979)，轉引自王兆鵬，前揭（註17），頁165。

²² 王兆鵬，前揭（註17），頁166。

²³ 王兆鵬，前揭（註17），頁167。

²⁴ 496 U.S. 444 (1990)，轉引自王兆鵬，前揭（註17），頁168-169。

²⁵ 李翔甫，前揭（註6），頁165。

度，以道路交通秩序法實施攔阻，並於經過警察設置之管制站、線上巡邏發現、處理交通事故及民眾舉發酒駕行為等實施交通檢查，對於未遵守交通號誌、蛇行駕駛、交通工具後燈損壞等情事，實施個別攔查。至於日本自動車檢問目的在於達到取締交通違規、預防、舉發犯罪等，對可疑或往來之人進行盤問、檢查其所攜物品，常以稽查車檢，針對車輛攔阻、附隨詢問及檢查，判斷標準主要以車輛行駛狀況及外觀，作客觀事實之認定，賦予警察官得行使車輛停止之職權。最後，美國對於交通稽查及攔阻之權限，係基於防止犯罪之目的，從美國聯邦最高法院判例在不觸及美國憲法增修條文第 4 條免於遭受無理搜索扣押之紅線下，警察設置固定之檢查哨，攔阻所有過往車輛，是被容許，且警察可依自己之判斷，在合理懷疑情況下，對駕駛機動車輛者進行攔查。

基此，本文認為德、日、美各國警察攔查交通工具，與我國司法院釋字第 535 號解釋明示，警察不得不顧時間、地點及對象任意臨檢、取締或隨機檢查、盤查雷同，均設有集體攔查與個別攔查之分，亦應在合理懷疑的情形下，方屬合法攔阻，再實施後續身分查證、酒測之措施。

二、我國交通工具攔查之現行法令規範

交通工具攔查之要件與程序，如前所述，德、日、美各國皆有維護人權之基本規範，基於攔查交通工具牽涉當事人之行動自由權、財產權以及隱私權甚鉅。警察無論依道路交通管理處罰條例，防止交通違規之危害防止行政作用，抑或酒後駕車衍生駕駛人涉犯刑法公共危險罪之犯行追緝刑事司法作用，而對行駛中之交通工具，進行干預性之攔查措施。我國交通工具攔查實際上之法律依據，係依警察勤務條例第 11 條、警察職權行使法第 6 條、第 7 條、第 8 條、公路法第 57 條之 1、道路交通安全規則第 77 條第 1 項、道路交通管理處罰條例第 4 條第 2 項、第 7 條、第 7 條之 1、第 7 條之 2、第 29 條之 2 第 4 項，以及「違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則」第 19 條第 1 項、第 3 項等，據此，內政部警政署在警察機關分駐（派出）所常用勤務執行政序中，特別訂定相關行政規則，諸如：在行政類訂有執行巡邏勤務中盤查人車作業程序、執行路檢攔檢身分查證作業程序、執行路檢攔檢追緝車輛作業程序；在交通類訂定取締一般交通違規作業程序、取締危險駕車作業程序、取締汽車裝載超重作業程序、取締酒後駕車作業程序、取締酒駕拒測處理作業程序、取締裝載危險物品違規車輛作業程序、取締違規停車作業程序及交通違規不服稽查取締執法作業程序等，不論其使用「臨檢」、「路檢」、「攔檢」、「交通稽查」、「稽

查」、「盤查」、「攔停」等用語，均屬涉及交通工具攔查之相關法規，茲將該等法規分述如下：

(一) 臨檢之法律依據

警察勤務條例第 11 條將「臨檢」列為警察勤務方式之一，並界定為「於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』及有關法令賦予之勤務。」至於該條例第 12 條第 1 項「勤區查察為個別勤務，由警勤區員警專責擔任。巡邏、『臨檢』、守望、值班及備勤為共同勤務，由服勤人員按勤務分配表輪流交替互換實施之。」及第 14 條「各級勤務機構因治安需要，得指派人員編組機動隊（組），運用組合警力，在指定地區執行巡邏、『路檢』、『臨檢』等勤務以達成取締、檢肅、查緝等法定任務；並得保留預備警力，機動使用。」僅有提及「路檢」、「臨檢」用語，尚難認為屬於警察執行臨檢之法律依據。但是警察勤務條例第 11 條「臨檢」卻是開啟司法院釋字第 535 號及第 699 號解釋之論述基礎。

(二) 交通稽查之法律依據

依最高行政法院 104 年度判字第 558 號判決之意旨，道路交通管理處罰條例除明文規定警察機關為交通違規處罰機關之一，亦明文賦予交通勤務警察執行交通指揮²⁶、交通稽查及違規紀錄²⁷、舉發交通違規²⁸等權限，俾使警察機關得以達成防止交通危害之交通管理任務。換言之，「交通稽查」與交通指揮、交通舉發等概念各有不同。依據現行交通法規之規範，對於「交通稽查」之法令計有道路交通管理處罰條例第 4 條第 2 項、第 7 條、第 29 條之 2 第 4 項及「違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則」第 19 條第 1 項、第 3 項等，相關規範分述如下：

1. 道路交通管理處罰條例之規範

道路交通管理處罰條例乃為實際取締及交通稽查之主要法令規範，且該條例主要執法依據為第 7 條，該條第 1 項規定：「道路交通管理之『稽查』，違規紀錄，由交通勤務警察，或依法令執行交通稽查任務人員執行之。」同條第 2 項復規定：「前項『稽查』，得由交通助理人員協助執行，其『稽查』項目為違規停車者，並得由交通助理人員逕行執行之；其設置、訓練及執行之辦法，由內政部會同交通部定

²⁶ 道路交通管理處罰條例第 4 條第 2 項：駕駛人駕駛車輛、大眾捷運系統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、警告、禁制規定，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。

²⁷ 道路交通管理處罰條例第 7 條明定。

²⁸ 道路交通管理處罰條例第 7 條之 1、第 7 條之 2 明定。

之。」另外涉及「稽查」之舉發及處罰規定，有同條例第 7 條之 2 第 1 項第 4 款「不服指揮『稽查』而逃逸」之逕行舉發、第 35 條第 4 項第 1 款「駕駛汽機車行經警察機關設有告示執行第一項測試檢定之處所，不依指示停車接受『稽查』」之處罰事由、第 60 條第 1 項「不聽制止或拒絕停車接受稽查而逃逸」及第 2 項第 1 款「不服從交通勤務警察或依法令執行交通指揮、稽查任務人員之指揮或『稽查』」之處罰事由、第 61 條第 1 項第 2 款「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』或有第六十條第一項之情形，因而引起傷害或死亡。」及第 3 款「撞傷正在執行勤務中之警察或依法令執行指揮交通及交通稽查任務人員」之處罰事由。至於類似同條例第 4 條第 2 項記載「交通稽查任務人員」或「交通稽查人員」用語之規定甚多，但渠等規定均非「交通稽查」或「稽查」之執法依據。

2. 違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則之規範

依據「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」第 6 條第 1 項規定，道路交通管理之「稽查」，違規紀錄，由交通勤務警察，或依法令執行交通稽查任務人員執行之。此乃重申道路交通管理處罰條例第 7 條第 1 項之規定。同細則第 10 條第 1 項規定，交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員，對於違反道路交通管理事件之「稽查」，應認真執行；其有不服稽查而逃逸之人、車，得追蹤「稽查」之。同細則第 16 條第 1 項第 3 款第 8 目規定，汽車駕駛人駕駛汽車行經警察機關設有告示執行道路交通管理處罰條例第 35 條第 1 項測試檢定之處所，不依指示停車接受「稽查」，或拒絕接受道路交通管理處罰條例第 35 條第 1 項之測試檢定，當場暫代保管其駕駛執照。同細則第 19 條之 1 第 1 項規定，汽車駕駛人駕駛汽車行經警察機關設有告示執行道路交通管理處罰條例第 35 條第 1 項測試檢定之處所，不依指示停車接受「稽查」，除依法舉發外，並當場移置保管汽車。同條第 2 項復規定，汽車駕駛人不服從指揮或「稽查」逕行離開現場或棄車逃逸者，交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務之人員得為下列處置：一、依道路交通管理處罰條例第 7 條之 2 第 1 項第 4 款及第 4 項規定，逕行舉發汽車所有人。二、棄車逃逸者，並逕行移置保管該汽車。

(三) 攔停之法律依據

依據警察職權行使法第 7 條第 1 項規定，警察於公共場所或合法進入之場所，為查證人民身分，得採取「『攔停』人、車、船及其他交通工具」之必要措施。同條第 2 項規定，警察將該人民帶往勤務處所查證時非遇抗拒不得使用強制力，且其時間自「攔停」起，不得逾三小時，並應即向該管警察勤務指揮中心報告及通知其指定之親友或律師。同法第 8 條第 1 項規定，警察對於已發生危害或依客觀合理判斷易

生危害之交通工具，得予以「攔停」並採行下列措施：一、要求駕駛人或乘客出示相關證件或查證其身分；二、檢查引擎、車身號碼或其他足資識別之特徵；三、要求駕駛人接受酒精濃度測試之檢定。

三、司法院大法官對於交通工具攔查作出相關解釋

司法院釋字第 535 號及第 699 號解釋，對於臨檢之法律性質與相關要件之限制，以及實施交通工具攔查之程序、措施等，有詳細的闡述，簡要說明如下：

(一)司法院釋字第 535 號解釋

依警察勤務條例第 11 條第 3 款規定，臨檢屬警察執行勤務方式之一種。臨檢實施之手段：檢查、路檢、取締或盤查等不問其名稱為何，均屬對人或物之查驗、干預，影響人民行動自由、財產權及隱私權等甚鉅，應恪遵法治國家警察執勤之原則。實施臨檢之要件、程序及對違法臨檢行為之救濟，均應有法律之明確規範，方符憲法保障人民自由權利之意旨；但上開有關臨檢之規定，並無授權警察人員得不顧時間、地點及對象任意臨檢、取締或隨機檢查、盤查之立法本意。且除法律另有規定外，警察人員執行場所之臨檢勤務，應限於已發生危害或依客觀、合理判斷易生危害之處所、交通工具或公共場所為之。

(二)司法院釋字第 699 號解釋

司法院釋字第 699 號解釋，強調限於「已發生危害」或「依客觀合理判斷易生危害」之交通工具，得予以攔停，要求駕駛人接受酒測，依據本解釋關於交通工具攔查之法律依據為警察職權行使法第 8 條，另外大法官湯德宗於該號解釋之部分協同暨部分不同意見書中提出具體的判斷標準，後續行政院依循該判斷標準認定具體個案，茲將其分述如下：

1. 警察職權行使法第 8 條

依據警察職權行使法第 8 條第 1 項規定，警察對於已發生危害或依客觀合理判斷易生危害之交通工具，得予以攔停並採行下列措施：一、要求駕駛人或乘客出示相關證件或查證其身分。二、檢查引擎、車身號碼或其他足資識別之特徵。三、要求駕駛人接受酒精濃度測試之檢定。同條第 2 項規定，警察因前項交通工具之駕駛人或乘客有異常舉動而合理懷疑其將有危害行為時，得強制其離車；有事實足認其有犯罪之虞者，並得檢查交通工具。

2. 司法院釋字第 699 號解釋

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，乃警察之任務（警察法第 2 條規定參照）。警察對於已發生危害或依客觀合理判斷易生危害

之交通工具，得予以攔停，要求駕駛人接受酒精濃度測試之檢定（下稱酒測；警察職權行使法第 8 條第 1 項第 3 款、刑法第 185 條之 3、道路交通管理處罰條例第 35 條及道路交通安全規則第 114 條第 2 款規定參照），是駕駛人有依法配合酒測之義務。而主管機關已依上述法律，訂定取締酒後駕車作業程序，規定警察對疑似酒後駕車者實施酒測之程序，及受檢人如拒絕接受酒測，警察應先行勸導並告知拒絕之法律效果，如受檢人仍拒絕接受酒測，始得加以處罰。

3. 對於「已發生危害」或「依客觀合理判斷易生危害」予以具體化

大法官湯德宗於司法院釋字第 699 號解釋之部分協同暨部分不同意見書中表示，釋字第 535 號解釋肯認警察對於「已發生危害或依客觀合理判斷易生危害」的交通工具，得予以攔停，實施臨檢。臨檢包括依警察職權行使法第 8 條第 1 項第 3 款等規定，要求駕駛人接受酒精濃度測試檢定（酒測）。所謂「已發生危害」，例如駕車肇事；所謂「依客觀合理判斷易生危害」，例如車輛蛇行、猛然煞車、車速異常等。無論「已發生危害」或者「依客觀合理判斷易生危害」，皆屬具有「相當事由」（probable cause）或「合理事由」（reasonable cause），足可懷疑駕駛人有酒駕情形，此時警察始得要求人民接受酒測。

後續行政法院在湯德宗大法官的判斷基準上，繼續延伸，認為所謂「依客觀合理判斷易生危害」，是指依現場狀況及依員警經驗對該事件所作之綜合評估，根據客觀明顯事實，經員警合理之推論，認為將可能有危害之發生，或危害可能持續擴大，此合理推斷是個案審查，警察之判斷只要達到所謂之合理的懷疑即可²⁹。

肆、交通工具攔查之適法性

我國現行交通工具攔查之勤務運作，係採行政程序而非刑事訴訟程序，主要依據警察職權行使法、道路交通管理處罰條例及行政罰法，於實施過程發現犯罪事實後，程序上則應由行政程序轉換為刑事偵查程序。倘執行過程中發現犯罪疑慮，為發動行政檢查之要件，惟非刑事搜索之範圍，至檢查後無違常，即應予以放行。執行中若發現犯罪事實，則屬刑事司法作用之範疇，則應依刑事偵查程序實施。

依據警察職權行使法第 7 條第 1 項第 1 款規定，警察為查證人民身分，得採取攔停人、車、船及其他交通工具之必要措施（惟其有前階段應符合第 6 條之要件與限制，可據以實施第 7 條之措施），復依同法第 8 條規定，警察對於已發生危害或依客觀合理判斷易生危害之交通工具，得予以攔停並採行相關措施，故攔停人及交通工

²⁹ 臺北高等行政法院 110 年度交上字第 192 號判決。

具，皆屬警察職權行使法所定標準職權之具體措施。惟其所實施之目的皆有差異，依該法第7條所為之攔停稱「治安攔停」，係以維護治安、預防犯罪為目的，復此攔停係以進行身分查證，除避免造成執法之客體錯誤外，更期在藉由查證過程中，對相關人之行為、物之狀況及周遭環境之現象進行觀察暨行任意性盤詢，俾判斷有無發生犯罪與具體危害之虞，以作為發動進一步職權措施諸如轉為刑事犯罪偵查之基礎而達及時消弭、預防犯罪之目的。至同法第8條所為之攔停則稱「交通攔停」，主要基於社會大眾均強烈要求酒醉者不得駕車，以維護交通安全，故特予明定。又攔停係指「將行進中人、車、船及其他交通工具，加以攔停，使其停止行進；或使非行進中之人，停止其動作而言」，攔停係為採取後續諸如查證身分、任意性盤詢、施予酒精濃度測試之檢定等相關措施之先前必要步驟，僅具手段性而非目的本身，因之，為使後續相關措施能順利進行，攔停後自得對當事人為短暫性留置³⁰。

本文主要探討警察交通工具攔查勤務運作之適法性，「攔查」係以交通「攔停」起始點，後續進行諸如查證身分、任意性盤詢、施予酒精濃度測試之檢定，甚至提出交通工具違規舉發等。「攔查」可區分為個別攔查與集體攔查兩大部分，亦即警察實施前述兩項勤務之職權依據實有不同，個別攔查又細分為一般交通工具攔查及發現「已發生危害或依客觀合理判斷易生危害」之交通工具之攔查（主要是實施酒測之權限），另一種集體攔查係指警察依據勤務規劃在警察分局長或其相關職務以上長官所指定設置之路段或管制站等實施所謂之「臨檢」。茲將交通工具違規舉發、查證身分及交通工具攔查等，分述如下：

一、交通工具違規舉發

交通裁罰可謂始於舉發程序，道路交通管理處罰條例就交通違規處罰權限之規定，雖由公路主管機關及警察機關分別掌理，惟交通勤務警察執行道路交通管理之稽查及違規紀錄，並行使舉發職權，依道路交通管理處罰條例第7條第1項之規定，並未限制僅得於警察機關可為裁罰之範圍內執行，故就公路主管機關處罰範圍之違規行為，除由公路主管機關自行舉發處罰者外，警察機關亦得予舉發並移送公路主管機關處罰，事實上依現行實務及公路主管機關之組織觀察，大部分之交通違規裁罰，均係始於警察機關之舉發³¹。按道路交通管理處罰條例第92條第4項將該條例有關舉發事項之處理細則，授權由交通部會同內政部定之。公路主管機關及警察機關

³⁰ 臺灣高等法院 105 年度交上易字第 283 號判決。

³¹ 最高行政法院 104 年度判字第 666 號判決。

就其主管業務，查獲違反道路交通管理之行為者，應本於職權舉發或處理之規定，核無違反道路交通管理處罰條例授權之目的，尚難認與法律保留原則相違³²。

其次，綜觀道路交通管理處罰條例對舉發之規定，主要規範於該條例第 7 條之 1 及第 7 條之 2，依道路交通管理處罰條例第 7 條之 1 規定，公路主管機關及警察機關，就民眾檢舉之違規事實，經查證屬實，應即舉發，已明文賦予道路交通主管機關，得對於經查證屬實之交通違規行為，於事後進行舉發之權限，核此已屬機關職權舉發之範疇，且此項舉發依該條規定亦未限於特定違規行為，足認該條例並未明文規定舉發僅限於當場舉發及逕行舉發，或僅限於特定之交通違規行為³³。雖然依據「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」第 10 條第 2 項規定，查獲違反道路交通管理事件之舉發方式如下：一、當場舉發：違反道路交通管理處罰條例行為經攔停之舉發。二、逕行舉發：依道路交通管理處罰條例第 7 條之 2 規定之舉發。三、職權舉發：依該細則第 6 條第 2 項規定之舉發。四、肇事舉發：發生道路交通事故，肇事原因或肇事責任不明，經分析研判或鑑定後，確認有違反本條例行為之舉發。五、民眾檢舉舉發：就民眾依道路交通管理處罰條例第 7 條之 1 規定檢舉違反該條例之行為，經查證屬實之舉發。但從上開最高行政法院之實務見解，其區分為當場舉發、逕行舉發以及職權舉發等三種。

再者，依據道路交通管理處罰條例第 7 條之 1 規定，民眾對於違反該條例之行為者，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；公路主管或警察機關對於該檢舉，經查證屬實者，應即舉發；但行為終了日起逾七日之檢舉，不予舉發。同條例第 7 條之 2 第 1 項規定：「汽車駕駛人之行為有下列情形之一，當場不能或不宜攔截製單舉發者，得逕行舉發：一、闖紅燈或平交道。二、搶越行人穿越道。三、在道路收費停車處所停車，不依規定繳費。四、不服指揮稽查而逃逸，或聞消防車、救護車、警備車、工程救險車、毒性化學物質災害事故應變車之警號不立即避讓。五、違規停車或搶越行人穿越道，經各級學校交通服務隊現場導護人員簽證檢舉。六、行經收費之道路，不依規定繳費。七、經以科學儀器取得證據資料證明其行為違規。」同條第 5 項復規定，公路主管或警察機關逕行舉發，應記明車輛牌照號碼、車型等可資辨明之資料，以汽車所有人或其指定之主要駕駛人為被通知人製單舉發；但租賃期一年以上之租賃業汽車，經租賃業者申請，得以租用人為被通知人製單舉發。

³² 最高行政法院 104 年度判字第 666 號判決。

³³ 最高行政法院 104 年度判字第 558 號判決。

二、查證身分

依據警察職權行使法第2條第2項規定：「本法所稱警察職權，係指警察為達成其法定任務，於執行職務時，依法採取『查證身分』、鑑識身分、蒐集資料、…進入住宅、建築物、公共場所、公眾得出入場所或其他必要之公權力之具體措施。」該法第二章特別規定「『身分查證』及資料蒐集」，該法第6條第1項規定：「警察於公共場所或合法進入之場所，得對於下列各款之人『查證其身分』：…三、有事實足認為防止其本人或他人生命、身體之具體危害，有『查證其身分』之必要者。…六、行經指定公共場所、路段及管制站者。」同條第2項規定：「前項第六款之指定，以防止犯罪，或處理重大公共安全或社會秩序事件而有必要者為限。其指定應由警察機關主管長官為之。」第7條第1項規定：「警察依前條規定，為『查證人民身分』，得採取下列之必要措施：一、攔停人、車、船及其他交通工具。二、詢問姓名、出生年月日、出生地、國籍、住居所及身分證統一編號等。三、令出示身分證證明文件。四、若有明顯事實足認其有攜帶足以自殺、自傷或傷害他人生命或身體之物者，得檢查其身體及所攜帶之物。」同條第2項規定：「依前項第二款、第三款之方法顯然無法『查證身分』時，警察得將該人民帶往勤務處所查證；帶往時非遇抗拒不得使用強制力，且其時間自攔停起，不得逾三小時，並應即向該管警察勤務指揮中心報告及通知其指定之親友或律師。」第8條第1項規定：「警察對於已發生危害或依客觀合理判斷易生危害之交通工具，得予以攔停並採行下列措施：一、要求駕駛人或乘客出示相關證件或『查證其身分』。二、檢查引擎、車身號碼或其他足資識別之特徵。三、要求駕駛人接受酒精濃度測試之檢定。」第20條第2項規定：「警察對人民實施『查證身分』或其他詢問，不得依管束之規定，令其供述。」以上為警察職權行使法中主要規範「查證身分」或「身分查證」的條文。

除此，行政罰法亦有相關「查證身分」或「身分查證」之規定，行政罰法第34條第1項第4款規定：「行政機關對現行違反行政法上義務之行為人，得為下列之處置：…四、確認其身分。其拒絕或規避『身分之查證』，經勸導無效，致確實無法辨認其身分且情況急迫者，得令其隨同到指定處所『查證身分』；其不隨同到指定處所接受『身分查證』者，得會同警察人員強制為之。」第2項規定：「前項強制，不得逾越保全證據或確認身分目的之必要程度。」第35條第1項規定：「行為人對於行政機關依前條所為之強制排除抗拒保全證據或強制到指定處所『查證身分』不服者，得向該行政機關執行職務之人員，當場陳述理由表示異議。」第2項規定：「行政機關執行職務之人員，認前項異議有理由者，應停止或變更強制排除抗拒保

全證據或強制到指定處所『查證身分』之處置；認無理由者，得繼續執行。經行為人請求者，應將其異議要旨製作紀錄交付之。」

按交通違規之舉發與裁處，仍屬行政罰相關之行政程序，依特別法與普通法之關係，如道路交通管理處罰條例及相關交通法規無特別規定可資適用或類推適用，仍得依行政程序法及行政罰法之相關規定辦理³⁴，而對其他法規所規定之同一事項有特別規定者，應優先適用之（中央法規標準法第 16 條）。又按法務部函釋，行政罰法第 34 條第 1 項規定之立法意旨係鑒於為防止現行違反行政法上義務行為持續進行造成更嚴重之損害，爰明定列舉行政機關對於現行違反行政法上義務之行為，得視實際情況，即時制止之；或為利於行政裁罰等行政作為之進行，尚有視其情況製作書面紀錄或為保全證據措施或確認其身分之處置，且於遇有抗拒且情況急迫時，得適度使用強制力予以排除之。上開規定為行政罰法所定裁處程序之規定，而行政罰之裁處程序，包括對於違反行政法上義務之行為所為之調查程序³⁵。

司法實務上有關闖紅燈與未依規定配戴安全帽違規行為之「身分查證」的相關案例，茲將其行政罰法之運用分述如下：

（一）闖紅燈行為適用警察職權行使法第 8 條查證身分之措施

按高雄高等行政法院 102 年度交上字第 14 號判決理由六、（五）認為：「…復按行政機關對現行違反行政法上義務之行為人，得為下列之處置：『…四、確認其身分。其拒絕或規避身分之查證，經勸導無效，致確實無法辨認其身分且情況急迫者，得令其隨同到指定處所查證身分；其不隨同到指定處所接受身分查證者，得會同警察人員強制為之。』行政罰法第 34 條第 1 項規定參照。本件上訴人為現行違反行政法義務之行為人，其於攔停時拒絕表明身分，而有確認其身分之必要，員警將之帶往勤務處所查證身分之行政作為，核屬上開規定之確認身分行政行為…。」

本件係因上訴人騎車行經有燈光號誌管制之交叉路口「闖紅燈」之違規行為，經警察攔停舉發。本文認為以「交通工具外觀」而論，本件依客觀合理判斷「闖紅燈」之違規行為，係認有發生危害之危險駕駛行為，乃屬警察職權行使法第 8 條第 1 項所規範之「依客觀合理判斷易生危害之交通工具」，除攔停其機車外，並得依該項第 1 款規定對其身分查證，雖然行政罰法第 34 條第 1 項亦訂有實施身分查證之規範，惟依中央法規標準法第 16 條規定，對其他法規所規定之同一事項有特別規定者，應優先適用之，故應優先適用警察職權行使法第 8 條第 1 項第 1 款規定而對其實

³⁴ 最高行政法院 104 年度判字第 708 號判決。

³⁵ 法務部 107 年 6 月 19 日法律字第 10703508780 號函。

施身分查證，較為適當。

(二)未依規定配戴安全帽違規行為適用行政罰法身分查證之規範

按高雄高等行政法院 108 年度交上字第 70 號判決理由四、(二)認為：「…查本件原審依證人…到庭證稱因上訴人駕駛之機車後座乘客並未依規定配戴安全帽，認上訴人有『附載座人未依規定戴安全帽』之違規行為，其行為明顯與保障交通安全之相關法令有違，而屬『依客觀合理判斷易生危害之交通工具』要件得涵攝之範圍，認舉發員警就此攔停上訴人車輛並不違法，經核其就法律之闡釋並未逾越法律文義，且與本項立法賦予執行交通違規稽查人員必要時得採取干預措施之本旨，亦無不合。至於上訴人另舉臺中高等行政法院 107 年度交上字第 24 號、臺灣桃園地方法院 104 年度交字第 12 號、第 304 號行政判決之意旨，對於『依客觀合理判斷易生危害之交通工具』之認定標準，必須達到車輛蛇行、猛然煞車、車速異常之程度，因均屬法院就有酒駕可疑性並擬要求行為人接受酒測之原因事實所為之法律要件闡釋，與本案之原因事實，既屬有別，自無法比附引用。」

本文認為以交通工具外觀而論，後座乘客未依規定配戴安全帽之違規行為，遇有交通事故時該乘客「自身」可能發生傷亡，但與車輛蛇行、猛然煞車等可能造成對「他人」之危害仍有不同，故未戴安全帽僅為一般交通違規，非屬警察職權行使法第 8 條所規範之「依客觀合理判斷易生危害之『交通工具』」，且對此違規交通工具之攔查，係依據「違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則」第 10 條第 2 項第 1 款之規定，至於身分查證部分，既然無法適用警察職權行使法第 8 條之規定，就應回歸行政罰法第 34 條第 1 項規定實施身分查證，較為適當。

三、交通工具攔查

警察職權行使法第 6 條至第 8 條規定相關「攔停」及後續「身分查證」規定，相當於警察勤務條例第 11 條所列警察勤務「臨檢」方式，惟該條例對於「臨檢」具體執行方式闕如，有賴司法院釋字第 535 號及第 699 號解釋之補充。本文乃選擇以行政作用法之警察職權行使法作為論述之法律依據，並捨棄使用「臨檢」或「路檢」用語，聚焦於交通工具之攔查，依據警察職權行使法第 6 條至第 8 條，並參考臺灣高等法院 105 年度交上易字第 283 號判決之見解，區分為集體攔查與個別攔查，分述如下：

(一)交通工具集體攔查

按警察職權行使法第 6 條第 1 項規定：「警察於公共場所或合法進入之場所，得對於下列各款之人『查證其身分』：…六、行經指定公共場所、路段及『管制站』者。」同條第 2 項規定：「前項第六款之指定，以防止犯罪，或處理重大公共安全

或社會秩序事件而有必要者為限。其指定應由警察機關主管長官為之。」第 7 條第 1 項規定：「警察依前條規定，為『查證人民身分』，得採取下列之必要措施：一、『攔停』人、車、船及其他交通工具…。」警察職權行使法第 6 條第 1 項第 6 款「管制站」之設立，係以達成某特定之行政目的，如防止犯罪、處理重大公共安全或社會秩序事件為要件，惟並不以已生具體危害或有生危害之虞為前提，屬於集體攔查之性質³⁶。

1. 行經指定路段設置之管制站自應停車接受稽查

按臺中高等行政法院 109 年度交上字第 50 號判決意旨，員警執行酒測之處所，係屬於警察職權行使法第 6 條第 1 項第 6 款之「管制站」，為員警依據警察職權行使法所為之交通檢查，通常以特定原因如酒測等為發動要件，並不以具體危害產生為前提，屬於「集體臨檢」（即集體攔查）性質，故駕車行經該處遭員警攔查，即有停車接受稽查之義務³⁷。因此，依據警察職權行使法第 7 條第 1 項第 1 款為查證人民身分，對於行經指定公共場所、路段及「管制站」者，得採取「攔停」人、車、船及其他交通工具之必要措施，此與「個別攔檢」（即個別攔查）必須有「已發生危害或依客觀合理判斷易生危害」之交通工具，始得「攔停」並進而對交通工具駕駛人實施酒測不同³⁸。

2. 設有告示執行酒測之處所應以警察主管長官指定為限

有關道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項之「設有告示執行酒測之處所」，除屬於對防止酒後駕車犯罪所為外，兼具防止酒後駕車但酒精濃度未達刑事犯罪規定標準之危害發生之違反行政法上義務在內，若經警察機關主管長官合法指定，亦符合警察職權行使法第 6 條第 1 項第 6 款「行經指定之路段或管制站」、同條第 2 項「以防止犯罪，或處理重大公共安全而有必要者為限，其指定應由警察主管長官為之」之「全面攔檢」（即集體攔查）規定³⁹。又該處的警察主管長官係指警察職權行使法第 2 條第 3 項所定義之「地區警察分局長或其相當職務以上長官」。

3. 集體攔查與酒測屬於不同階段

參照臺北高等行政法院 110 年度交上字第 192 號判決意旨，「全面攔停」（即集體攔查）之情形，員警進一步要求駕駛人接受酒精濃度測試檢定，應限於有相當理由，足認受檢查駕駛人之行為，已構成或即將發生危害者，例如於「攔停」查證駕

³⁶ 臺北高等行政法院 103 年度交上字第 204 號判決；臺中高等行政法院 105 年度交上字第 19 號判決。

³⁷ 臺中高等行政法院 109 年度交上字第 50 號判決。

³⁸ 臺北高等行政法院 110 年度交上字第 138 號判決、臺北高等行政法院 109 年度交上字第 250 號判決。

³⁹ 臺北高等行政法院 110 年度交上字第 164 號判決。

駛人身分之過程中，經觀察及研判，若已有合理懷疑認為駕駛人確有飲酒徵兆，符合「已發生危害或依客觀合理判斷易生危害」之情形，為預防酒後駕車行為之危害發生或已發生之危害持續且擴大，員警自應有取締及防免危害發生之義務及權力，並得要求駕駛人下車進行酒精濃度測試，若有酒駕違規即應對違規酒後駕車行為予以制裁，以維護交通秩序，保障公共通行安全，於此，駕駛人當有配合測試檢定之義務⁴⁰。

臺北高等行政法院 110 年度交上字第 164 號判決說得更明白，合法實施酒測程序區分「攔停」及「實施酒測」二階段，前者又區分為「行經酒測站之集體攔停」及「隨機攔停」，警察對於行經「酒測站」之駕駛人，為確認身分固無須合理懷疑即得攔停人及車輛，與「隨機攔停」必須「合理懷疑」始得攔停迥異；惟其後對駕駛人「實施酒測」，無論駕駛人先前係因集體攔停或隨機攔停，警察均須「合理懷疑」交通工具「已發生危害」或「依客觀合理判斷易生危害」，始得對駕駛人實施酒測⁴¹。換言之，駕駛人違規類型可能包括二種，「不依指示停車接受稽查」及「拒絕接受測試」，其中前者「不依指示停車接受稽查」，僅需汽車駕駛人駕駛汽車行經警察機關設有告示執行測試檢定之處所，不依指示停車接受稽查，即構成該項違規，並不以違規行為人經攔查停車後，經員警懷疑飲酒而表明拒絕接受稽查為必要，亦不以違規行為人有飲酒之事實為必要⁴²。

(二) 交通工具個別攔查

在司法實務上，個別攔查有被稱為「隨機攔停」、「個別攔檢」或「個別攔停」，其法律依據為警察職權行使法第 8 條第 1 項規定：「警察對於『已發生危害』或『依客觀合理判斷易生危害』之交通工具，得予以『攔停』並採行下列措施：一、要求駕駛人或乘客出示相關證件或『查證其身分』。二、檢查引擎、車身號碼或其他足資識別之特徵。三、要求駕駛人接受酒精濃度測試之檢定。」

1. 個別攔查屬於非計畫性勤務

內政部警政署 2020 年訂頒「取締酒後駕車作業程序修正規定」之作業內容記載，將勤務規劃區分為「計畫性勤務」與「非計畫性勤務」，「計畫性勤務」界定為「應由地區警察分局長或其相當職務以上長官，指定轄區內經分析研判易發生酒後駕車或酒後肇事之時間及地點」，「非計畫性勤務」則指「執行前揭以外之一般

⁴⁰ 臺北高等行政法院 110 年度交上字第 192 號判決。

⁴¹ 臺北高等行政法院 110 年度交上字第 164 號判決。

⁴² 臺北高等行政法院 108 年度交上字第 238 號判決。

警察勤務」，復於後續執行階段補充「非計畫性勤務」為「對於已發生危害或依客觀合理判斷易生危害之交通工具『攔停』實施交通稽查」⁴³。換言之，依警察職權行使法第 8 條第 1 項規定所執行之「個別攔查」，即屬警察勤務中之「非計畫性勤務」。在司法實務上，認為交通臨檢不以集體臨檢（即集體攔查）為限，是警察對於依客觀合理判斷易生危害之交通工具，得予以攔停並要求駕駛人接受酒精濃度測試之檢定，屬於個別臨檢（即個別攔查）之性質，駕駛人即不得無故拒絕之⁴⁴。

2. 依客觀合理判斷易生危害之交通工具以外觀而論

警察職權行使法第 8 條第 1 項所謂「依客觀合理判斷易生危害」，則指危害尚未發生，但依具體個案情況，依員警經驗對該事件所作之綜合評估，根據客觀明顯事實，經員警合理之推論，認為將可能有危害之發生，或危害可能持續擴大，警察之判斷只要達到所謂「合理的懷疑」即可⁴⁵，認有發生危害之危險者，單以「交通工具外觀」而論，例如車輛有搖晃、蛇行、飆速、逆向、忽快忽慢、隨意變換車道、驟踩煞車等違反道路交通安全規則之危險駕駛行為⁴⁶。而「逆向行駛」之違規行為，本屬警察職權行使法第 8 條第 1 項規定之「已發生危害或依客觀合理判斷易生危害之交通工具」，另發現有飲酒之事實，此時因已合法攔停原告，並無再度攔停之必要，自得依道路交通管理處罰條例第 35 條之規定，命原告配合接受酒測⁴⁷。

3. 個別攔查與酒測均須具備合理懷疑

合法實施酒測程序區分「攔停」及「實施酒測」二階段，前者區分為「行經酒測站之集體攔停」及「隨機攔停」，「隨機攔停」（即個別攔查）必須「合理懷疑」；其後對駕駛人「實施酒測」，無論駕駛人先前係因集體攔停或隨機攔停，警察均須「合理懷疑」交通工具「已發生危害」或「依客觀合理判斷易生危害」，始得對駕駛人實施酒測⁴⁸。

依據大法官湯德宗於司法院釋字第 699 號解釋之部分協同暨部分不同意見書中之見解，警察對於「已發生危害或依客觀合理判斷易生危害」的交通工具，依警察職權行使法第 8 條第 1 項第 3 款規定攔停並要求駕駛人接受酒精濃度測試檢定（酒測）。所謂「已發生危害」，例如駕車肇事；所謂「依客觀合理判斷易生危害」，

⁴³ 內政部警政署 109 年 4 月 21 日警署交字第 1090079111 號函。

⁴⁴ 臺北高等行政法院 103 年度交上字第 204 號判決、臺中高等行政法院 105 年度交上字第 19 號判決、司法院釋字第 699 號解釋。

⁴⁵ 臺北高等行政法院 110 年度交上字第 192 號判決。

⁴⁶ 臺中高等行政法院 109 年度交上字第 64 號判決。

⁴⁷ 臺灣臺南地方法院 110 年度交更一字第 3 號判決。

⁴⁸ 臺中高等行政法院 109 年度交上字第 64 號判決、臺北高等行政法院 110 年度交上字第 164 號判決。

例如車輛蛇行、猛然煞車、車速異常等。無論「已發生危害」或者「依客觀合理判斷易生危害」，皆屬具有「相當事由」(probable cause)或「合理事由」(reasonable cause)，足可懷疑駕駛人有酒駕情形，此時警察始得要求人民接受酒測。如果警察僅是在所謂易肇事路段設置路障，對過往車輛一律攔停臨檢，因尚無所謂「已發生危害或依客觀合理判斷易生危害」可言，只能請求駕駛人搖下車窗，配合臨檢。此時駕駛人如拒絕配合搖下車窗，警方既尚未開始「合法酒測」，拒絕配合臨檢自然不構成「拒絕酒測」。反之，如駕駛人配合搖下車窗，且警方臨檢後發現「已生危害」(例如有人車禍受傷)或「依客觀合理判斷易生危害」(如車內酒氣十足、駕駛人神智不清等)，即有「相當事由」(probable cause)或「合理事由」(reasonable cause)，可懷疑駕駛人有酒駕情事，便得要求其接受酒測。

從上開大法官湯德宗之見解，可歸納出要進行「個別攔查」，必須有「合理懷疑」駕車肇事「已發生危害」，抑或車輛蛇行、猛然煞車、車速異常等「依客觀合理判斷易生危害」之心證門檻；至於要进一步要求駕駛人「酒測」，亦須「合理懷疑」有人車禍受傷「已生危害」，抑或車內酒氣十足、駕駛人神智不清等「依客觀合理判斷易生危害」之心證門檻。

伍、結論與建議

警察對於交通工具攔查之職權行使，均視其違規及事實態樣不同而分別適用不同之法律，而交通工具攔查勤務，僅為危害防止之行政作用，採行政程序而非刑事訴訟程序，主要依據警察職權行使法、道路交通管理處罰條例及行政罰法，倘執行過程發現犯罪事實時，程序上則應轉換為刑事偵查程序。警察執行攔查交通工具，實務上多數屬取締酒醉駕車之前階段措施，惟攔查勤務過程，未依法定程序實施，遭民眾不服提起訴訟，導致交通裁決原處分撤銷之情事時有所聞。綜觀德、日、美及我國交通工具攔查，皆規範警察人員不得不顧時間、地點及對象任意臨檢、取締或隨機檢查、盤查，應在合理懷疑之情況下，對駕駛機動車輛者進行攔阻。本文提出警察執行攔查交通工具區分個別攔查與集體攔查之建議(圖1)，進而對一般交通違規身分查證之適用依據予以釐清，分述如下：

一、交通工具個別攔查

交通工具之個別攔查屬「非計畫性勤務」，對於「已發生危害或依客觀合理判斷易生危害之交通工具」攔停實施交通稽查，決定係在於執勤之警察，依現狀情形加以判斷而行使職權，可區分「已發生危害或依客觀合理判斷易生危害之交通工具」

之攔查與「非發生危害或非易生危害之交通違規行為」之攔查，「非發生危害或非易生危害之交通違規行為」之攔查係依據現行交通法規之規範對於明確定義交通稽查之法令，計有道路交通管理處罰條例第 4 條第 2 項、第 7 條及「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」第 9 條第 1 項、第 3 項等。依據司法院釋字第 699 號解釋中湯德宗大法官提出的判斷基準，駕車肇事為已發生危害之情狀；車輛蛇行、猛然煞車、車速異常等即為依客觀合理判斷易生危害之交通工具，無論已發生危害或者依客觀合理判斷易生危害，皆屬具有相當事由，故動態行使中之車輛有前述之情形，執勤警察依警察職權行使法第 8 條規定可對交通工具予以「個別攔查」。至於未發生危害或非易生危害之交通違規行為，依據「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」第 10 條規定，查獲違反道路交通管理事件舉發方式以依現狀情形採取適當之方式舉發，依交通稽查結果予以處分。

二、交通工具集體攔查

交通工具之集體攔查，屬「計畫性勤務」，發動集體攔查之法律依據分別為警察職權行使法及道路交通管理處罰條例，其中道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項第 1 款規定：「汽機車駕駛人有下列各款情形之一者，處新臺幣十八萬元罰鍰，並當場移置保管該汽機車、吊銷其駕駛執照及施以道路交通安全講習；如肇事致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領：一、駕駛汽機車『行經警察機關設有告示執行第一項測試檢定之處所』，不依指示停車接受稽查。」查同條第 1 項測試檢定兩種情形，分別為「酒精濃度超過規定標準」及「吸食毒品、迷幻藥、麻醉藥品及其相類似之管制藥品」。其次，依據警察職權行使法第 6 條第 1 項第 6 款、第 2 項規定：「警察於公共場所或合法進入之場所，得對於下列各款之人查證其身分：…六、行經指定公共場所、路段及管制站者。」、「前項第六款之指定，以防止犯罪，或處理重大公共安全或社會秩序事件而有必要者為限。其指定應由警察機關主管長官為之。」再依同法第 2 條第 3 項規定：「本法所稱警察機關主管長官，係指地區警察分局長或其相當職務以上長官。」

雖然司法實務上，例如臺灣士林地方法院 110 年度交更一字第 1 號行政訴訟判決認為道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項之「警察機關設有告示執行第 1 項測試檢定之處所」，即為依警察職權行使法第 6 條第 2 項所指定之酒測路段或管制站。惟從兩者指定目的觀察，警察職權行使法範圍更廣，包含「防止犯罪，或處理重大公共安全或社會秩序事件而有必要」，而道路交通管理處罰條例第 35 條限於防堵酒駕及毒駕。又依前開行政法院判決之意旨，該酒測路段、管制站之設置，應由警察機關

主管長官⁴⁹指定，否則該酒測路段、管制站之設置即屬違法，警察即不得對行經違法設置酒測路段或管制站之駕駛人攔停。換言之，並非由線上執勤之警察自行判斷要在何處設置酒測路段、管制站，在合法權限指定路段設置管制站，方可對行進間之車輛實施「集體攔查」，並對依客觀合理判斷易生危害之交通工具駕駛人實施酒測。

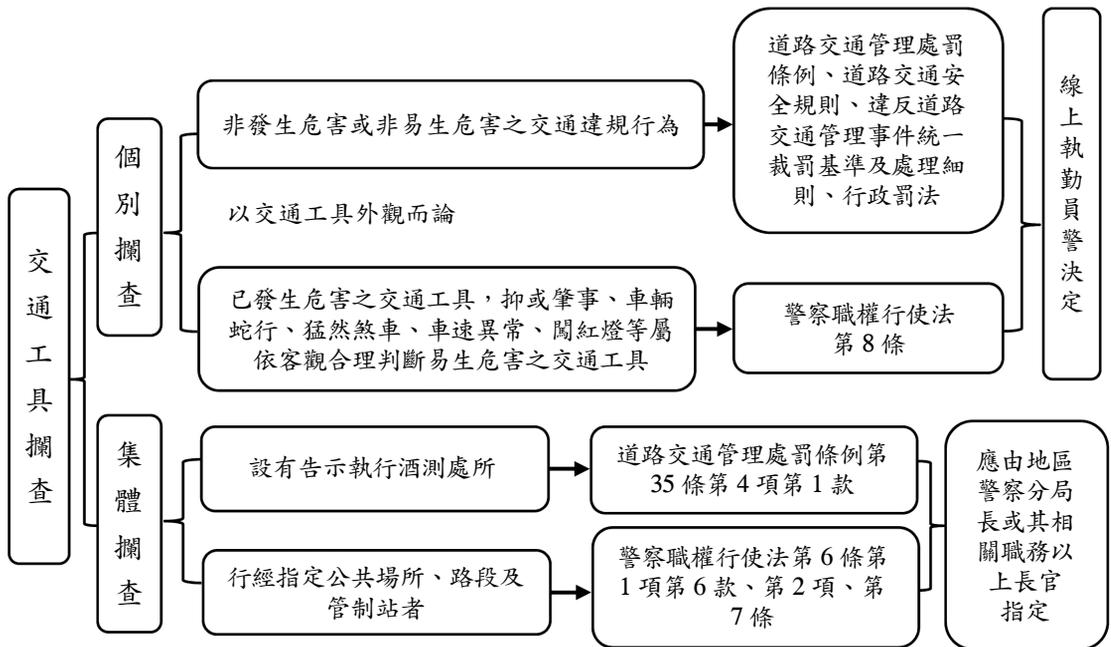


圖 1 交通攔查示意圖

資料來源：本文自行研究繪製

三、一般交通違規之身分查證適用行政罰法

本文認為交通工具攔查之基準，以「交通工具外觀」而論，在於判斷該交通工具違規之情狀，若為客觀合理判斷違規行為屬易生危害之交通工具，認有發生危害之危險駕駛行為，例如「闖紅燈」之違規行為，則屬警察職權行使法第 8 條所規範之範疇；反之，倘僅為機車後座乘客未依規定配戴安全帽之一般交通違規行為，尚未有發生危害之危險駕駛行為，與警察職權行使法第 8 條所規範之「依客觀合理判

⁴⁹ 李震山，《警察職權行使法逐條釋論》，五南圖書出版股份有限公司，2020年，第3版，頁93。相當職務以上長官，係必須兼顧警察機關組織特性及其實際勤務運作之指揮監督層級，並非以職務等階、升遷序列為唯一衡量基準，故在機關組織及實際運作之指揮層級上與地區警察分局長相當層級以上者，皆屬之，計有直轄市、縣（市）政府警察局長、副局長、督察長、保安警察大隊長、交通警察大隊長、刑事警察大隊長、少年警察隊長、婦幼警察隊長、專業警察機關比照之、連江縣警察所所長等（內政部92年10月31日台內警字第0920076491號令釋示）。

斷易生危害之交通工具」，仍有不同，對此違規交通工具之攔查，則依「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」第 10 條第 2 項第 1 款規定，並應依行政罰法第 34 條第 1 項規定實施身分查證。

四、研究建議

(一) 將攔停之職權修法予以明確化

綜觀道路交通管理處罰條例中並無「攔停」之法律依據，僅在該條例第 7 條中規範，道路交通管理之「稽查」，違規紀錄，由交通勤務警察，或依法令執行交通稽查任務人員執行之。基於法律明確性原則，可在道路交通管理處罰條例第 7 條中將攔停之職權予以明確化，使員警實施交通取締執法之際，有更明確之法律依據。

(二) 將職權舉發列入作業程序

有關交通舉發之方式，於「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」第 10 條已明訂五種舉發方式，惟最高行政法院將肇事舉發及民眾檢舉舉發之部分仍歸類於職權舉發，故司法實務上區分為當場舉發、逕行舉發以及職權舉發等三種。基此，司法實務機關及法規命令既已承認機關舉發方式除當場舉發、逕行舉發外，尚有職權舉發，惟目前 2020 年 4 月 30 日內政部警政署所訂定之「取締一般交通違規作業程序」，在執行階段僅列出當場舉發及逕行舉發兩種，實應將職權舉發一併臚列，使員警得以知悉，並能融會貫通⁵⁰。

(三) 強化交通工具攔查執法程序之教育訓練

從交通稽查處分訴訟判決中發現，司法院所屬各行政法院 2017 年至 2021 年交通裁決計有 2 萬 9,146 件，其中撤銷原處分之件數達 1,863 件，撤銷率達 6.4%，換言之，每千件尚有 64 件遭撤銷。其中不乏因警察執行攔查交通工具欠缺適法性之案件，內政部警政署在勤務執行作業程序，雖有明確規範，惟常有員警無法確實依照程序執勤，故在警察實務機關之常年訓練、在職教育，應強化實務教學，採實務案例標竿學習機制，予以強化計畫性勤務之集體攔查與非計畫性勤務之個別攔查作為，以確保人民權益及執法尊嚴。

⁵⁰ 鄭善印，〈員警處理交通違規案例研析〉，收錄於許福生等，《警察情境實務執法案例研析》，五南圖書出版股份有限公司，2021 年，頁 190-193。