

東海大學法律學研究所

碩士論文

指導教授：黃啟禎 博士

警察追車行為之國家責任研究

A Study on the State Responsibility Related to the
Car-Chasing by Police

研究生：王韻荃

中華民國 107 年 6 月

摘要

有鑒於警察追車行為發生傷亡事故頻傳，除應儘速訂定追車行為之標準流程以保護人民及執勤員警之人身安全外，對於生命、身體、財產權受損之人民應如何給予適當之賠償或補償亦日趨重要，故本文乃以警察追車行為可能產生之國家責任為研究主題，以釐清國家對於警察追車行為所造成之侵害應負擔之國家責任為何，使權益受損之人民得依相關法規尋求救濟，以保障其權益。

國家責任將因公權力行為合法與否而適用不同之救濟途徑，人民權益受國家違法行為侵害者，得依國家賠償法請求損害賠償；人民權益受國家合法行為侵害者，得依相關法規請求損失補償，故本文將先介紹國家賠償及國家補償兩種救濟制度，再介紹警察追車行為之概念及其法制基礎以判斷追車行為之合法性，就違法及合法之警察追車行為對人民所造成之侵害，分別探討是否成立國家賠償或國家補償責任。

本文將權益受損之人分為被追車者、同車第三人及其他第三人，視其所受之侵害為直接侵害或間接侵害，分別探討國家對於警察追車行為所造成之侵害所應負擔之國家責任為何，並以本文所採之見解對於實務判決加以評析，於探討國家責任成立與否之過程中，提出本文之淺見以補充實務對於警察追車行為合法與否及國家是否負賠償或補償責任之認定，希望將來法院於判斷警察追車行為所應負擔之國家責任為何時能有更加完整之論述。

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機及目的	1
第一項 研究動機	1
第二項 研究目的	2
第二節 研究方法	3
第一項 文獻探討法	3
第二項 案例分析法	3
第三節 研究範圍及限制	4
第一項 研究範圍	4
第二項 研究限制	4
第四節 研究架構	4
第二章 國家責任之概念介紹	7
第一節 國家責任之體系	7
第一項 國家之損害賠償責任	8
第二項 國家之損失補償責任	8
第三項 損害賠償與損失補償相異之處	9
第二節 國家賠償之成立要件	9
第一項 公務員執行職務所生之國家賠償責任	10
壹、公務員	10
一、公務員之認定	11
二、舉證責任	12
貳、執行職務	13
一、執行職務之判斷標準	13
二、職務行為之範圍	15
三、職務義務	17
四、舉證責任	18
參、行使公權力	19

一、公權力之範圍.....	19
二、舉證責任.....	23
肆、不法行為.....	23
一、不法之概念.....	23
二、不法之判斷標準.....	25
三、不法之類型.....	26
四、舉證責任.....	30
伍、故意或過失.....	31
一、實務見解.....	31
二、學說見解.....	32
三、舉證責任.....	34
陸、侵害人民之自由或權利.....	35
一、國家賠償法上之人民.....	35
二、國家賠償法上之自由或權利.....	36
三、國家賠償法上之損害.....	37
四、舉證責任.....	37
柒、相當因果關係.....	38
一、相當因果關係之判斷.....	38
二、舉證責任.....	39
第二項 公務員怠於執行職務所生之國家賠償責任.....	40
壹、保護規範理論.....	40
一、司法院釋字第 469 號解釋.....	40
二、司法院釋字第 469 號解釋之分析.....	41
三、保護規範理論之介紹.....	42
貳、公務員怠於執行職務所生國家賠償之成立要件.....	43
一、公務員.....	43
二、怠於執行職務.....	43
三、怠於執行職務之不法性.....	46
四、故意或過失.....	47

五、侵害人民之自由或權利.....	47
六、相當因果關係.....	47
第三節 國家損失補償.....	48
第一項 損失補償之基本概念.....	49
第二項 損失補償之成立要件.....	50
壹、須基於公益之必要性.....	50
貳、須為合法行為.....	50
參、行使公權力.....	50
肆、須有法律依據（損失補償法定原則）.....	51
伍、侵害人民之財產或其他權利.....	52
陸、侵害須達嚴重程度或已達特別犧牲.....	52
柒、須相對人或利害關係人有值得保護之利益.....	52
第三項 損失補償之類型.....	53
壹、德國.....	53
一、徵收之侵害.....	53
二、準徵收之侵害（類似徵收之侵害）.....	54
三、具徵收效果之侵害.....	54
四、公益犧牲.....	54
五、小結.....	55
貳、我國.....	55
一、公益徵收之補償.....	56
二、信賴保護之補償.....	56
三、特別犧牲之補償.....	57
第四節 追車行為可能成立之國家責任.....	61
第三章 追車行為之概念及屬性.....	63
第一節 警察雙重任務.....	63
第一項 行政危害之防止.....	64
第二項 刑事犯罪之追緝.....	64
第三項 警察雙重任務之交錯.....	65

第二節 追車行為之意義.....	65
第三節 追車行為與其他警察行政行為.....	66
第四節 追車行為之性質.....	67
第一項 追車行為屬事實行為.....	67
壹、事實行為之概說.....	68
貳、事實行為應遵守之法律原則.....	68
參、事實行為之救濟.....	69
肆、追車行為屬事實行為.....	69
第二項 追車行為屬直接強制.....	70
壹、行政執行法概說.....	70
貳、直接強制.....	71
參、即時強制.....	72
肆、行政強制執行應遵守之法律原則.....	73
伍、行政強制執行之救濟.....	74
陸、追車行為屬直接強制.....	74
第五節 追車行為之法制基礎.....	76
第一項 總則性法規.....	77
壹、行政執行法.....	77
貳、行政罰法.....	78
第二項 業務性法規.....	79
壹、警察法.....	79
貳、警察職權行使法.....	79
一、警察職權行使法第 2 條第 2 項.....	80
二、警察職權行使法第 6 條、第 7 條第 1 項.....	80
三、警察職權行使法第 8 條第 1 項.....	81
四、警察職權行使法第 28 條.....	82
參、道路交通管理處罰條例.....	85
一、道路交通管理處罰條例第 4 條第 2 項.....	86
二、道路交通管理處罰條例第 7-2 條第 1 項.....	86

第三項 行政命令.....	87
壹、行政命令之概說.....	87
一、法規命令.....	88
二、行政規則.....	89
三、職權命令.....	90
貳、警察法施行細則.....	92
參、違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則.....	92
肆、內政部警政署交通違規稽查與輕微違規勸導作業注意事項.....	93
伍、警察實施臨檢作業規定.....	94
陸、取締酒後駕車作業程序.....	94
第四項 刑事訴訟法.....	95
第六節 實務上常見之追車情形.....	96
第一項 客觀合理懷疑已生危害或顯有易生危害之虞者.....	96
壹、客觀合理懷疑.....	96
一、合理懷疑之判斷基礎.....	97
二、警察職權行使法第6條第1項第6款是否須以合理懷疑為要件..	98
三、合理懷疑與有事實足認.....	99
四、合理懷疑與客觀合理判斷.....	99
貳、已生危害或顯有易生危害之虞.....	100
第二項 顯有犯罪嫌疑者.....	101
第四章 追車行為之國家責任	103
第一節 追車行為之合法性.....	103
第一項 個案外在環境因素.....	103
第二項 法律原則之適用.....	104
壹、依法行政原則.....	104
貳、比例原則.....	105
一、比例原則之內涵.....	105
二、比例原則與警察之追車行為.....	106
三、比例原則之補充.....	108

參、行政裁量原則.....	109
一、行政裁量原則之內涵.....	109
二、行政裁量原則與警察之追車行為.....	110
三、裁量瑕疵.....	111
四、行政裁量原則與不確定法律概念.....	112
五、行政裁量原則與比例原則.....	112
肆、警察責任原則及警察目的原則.....	112
第二節 違法追車國家責任之類型化分析.....	113
第一項 對於被追車者之直接侵害責任.....	113
第二項 對於被追車者之間接侵害責任.....	114
第三項 對於第三人之直接侵害責任.....	115
第四項 對於第三人之間接侵害責任.....	117
第五項 警察不作為之國家賠償責任.....	118
第三節 合法追車國家責任之類型化分析.....	119
第一項 對於被追車者之侵害責任.....	119
第二項 對於第三人之直接侵害責任.....	120
第三項 對於第三人之間接侵害責任.....	121
第四節 國家賠償或國家補償以外之救濟管道.....	122
第一項 犯罪被害人保護法.....	123
第二項 強制汽車責任保險法.....	124
第五節 追車之相關判決.....	126
第一項 對於被追車者之責任.....	127
壹、改裝車追車案.....	127
一、歷審判決理由.....	127
二、判決評析.....	131
貳、酒駕追車案.....	133
一、歷審判決理由.....	133
二、判決評析.....	137
第二項 對於第三人之責任.....	139

壹、毒品追車案.....	139
一、本案判決理由.....	139
二、判決評析.....	140
貳、贓車追車案.....	142
一、本案判決理由.....	142
二、判決評析.....	143
第三項 警察之個人責任.....	144
壹、未戴安全帽追車案.....	145
一、歷審判決理由.....	145
二、判決評析.....	148
貳、闖紅燈追車案.....	149
一、歷審判決理由.....	150
二、判決評析.....	154
第五章 研究結論及建議.....	157
第一節 研究結論.....	157
第二節 建議.....	160
參考文獻.....	163
附錄.....	169

圖表目錄

圖 1：不作為違法性之範圍.....	42
圖 2：追車行為之國家責任.....	159
圖 3：追車行為之流程.....	161
表 1：損害賠償與損失補償相異之處.....	9
表 2：公權力行為所生之國家責任.....	60
表 3：追車行為之必要性.....	109



第一章 緒論

第一節 研究動機及目的

第一項 研究動機

實務上，警察追車造成被追車者或第三人傷亡之事件時有所聞，媒體報導不勝枚舉，進而引發民眾對於警察追車行為適當與否之討論¹。追車行為伴隨著一定風險，為逮捕刑事犯罪行為人所發動之追車，民眾多為支持，但有時為取締交通違規所發動之追車，如闖紅燈、未戴安全帽等，導致逃逸駕駛人或第三人發生重大交通事故，反而遭民眾批評執法過當，其中最受關注者莫過於高雄 15 歲少女無照雙載，於逃逸過程中遭轎車撞擊死亡之不幸事故²。前述經驗導致員警執勤時發現違規或違法情事者，將陷入追或不追兩難之困境，倘若員警發動追車行為，追到後若發現為通緝犯或藏有毒品等刑事違法者，自然成就功績一筆，但若為一般交通違規者，過程中不幸造成人員傷亡時，將面臨輿論之批評及被追車者或第三人之求償，此種情形將使員警對於是否發動追車行為產生卻步，對於治安之維護形成阻礙，惟毫無限制之追車行為亦可能潛藏違法執行職務之隱憂，追與不追兩者間均須於個案中權衡，兼達維護治安及保護人民之目的。新聞僅就前階段之追車行為是否符合執法必要加以論述，卻多未繼續追蹤後階段之處理問題，不禁讓我對於後續應如何處理產生好奇，思索於接下來應進入何種程序，才能讓

¹ 「實務上，警察本身會因為交通違規而追車的情形也會逐漸減少，多數是寧可不追而不傷人，求個安全下班比較實際。但更複雜的，其實是刑事案件而衍生的追車手段，這方面警察的保障很少，.....，法律上對於警察的追車沒有任何保障，這也難怪他們無法對此做出精確且能完全負責的解釋。.....追車的後果就是結果論，成王者就是追到後從他身上起出個幾包海洛英，一把槍，分局立刻風光辦理記者會，但當初是因為沒戴安全帽跟闖紅燈攔查？攔查後對方如果沒有通緝身份也沒有什麼不法跡象，又是在什麼情況下打開車廂跟包包讓警察檢查呢？這是個說不出口也一直於破案背後不被關心的議題。.....法庭上如果警察無法證明對方有犯罪嫌疑，單純因交通違規追車而致使產生傷亡，這論點上是絕對站不住腳的，因為程序上就是難以符合比例原則，就算說明是對方因交通違規被糾正而逃逸，有妨礙公務之嫌而要將對方逮捕送辦，故而追車，也經常不被法院所認同，因為妨礙公務的認定在法界已有被過度使用的疑慮。所以不只交通違規引發的追車需要解釋，刑事案件引發的追車，才是更需要明文規定的執法手段。」轉引自「嫌犯在前，追還是不追？談警察執法的灰色地帶」，2016 年 8 月 26 日報導，<https://www.thenewslens.com/article/47268>，最後瀏覽日期：2018 年 6 月 26 日。

² 「15 歲少女無照躲攔查遭撞死，追車警自責」，TVBS 網路新聞，2015 年 9 月 10 日報導，<https://news.tvbs.com.tw/local/616495>，最後瀏覽日期：2018 年 6 月 26 日。

追車行為所生之侵害事件圓滿落幕，故本文乃以警察追車行為之國家責任為主題加以研究之。

警察於執勤時，有時為達取締交通危害或偵查刑事犯罪之目的而發動追車，追車過程中除可能侵害被追車者³或無辜第三人⁴之權利外，為追車行為之員警⁵其人身安全亦可能受侵害。多數學者文章及學位論文探討之重點多為警察是否應發動追車行為及追車行為之合法性，較著重於前階段追車行為之探討，追車行為後所衍生之後續國家責任問題較未有詳細之討論。被追車者或第三人之權益因警察追車行為而受損時，其於符合法規之要件下，國家即應負擔適當之賠償責任或補償責任，禁止國家恣意侵害人民之權益。追車行為在何種情況下國家應負擔賠償責任或補償責任此部分尚未有論者加以深入研究，因此，本文欲就此部分加以探討，釐清員警所發動之追車行為於何種情形下將產生國家賠償責任或國家補償責任，除可避免警察恣意發動追車行為外，亦可讓權益受損之人能獲得救濟，讓整個追車行為之研究能更為完善。

第二項 研究目的

對於追車行為之妥適性檢討雖為重要，惟對於追車過程中受傷亡或財損之人亦應給予幫助，基此，國家之損害賠償責任或損失補償責任應加以釐清，使權益受損之人能獲得合理之補償或賠償，亦可抑制員警任意發動追車，避免因其恣意行為而擴大侵害範圍。國家賠償法及警察職權行使法對於追車行為所產生之國家賠償責任均有規範，警察職權行使法對於追車行為所產生之國家補償責任亦有規範，惟國家究竟應負賠償責任抑或補償責任，仍須以追車行為之合法性為斷。因目前實務就追車行為無統一標準流程，各法院均依其心證為判斷，判決中對於發動追車行為與否及國家賠償成立與否尚未有明確之判斷標準，可能導致屬國家補償之案件，因民眾誤提國家賠償訴訟而無法獲得適當補償之情形發生，因此，本

³ 「心虛跑給警察追，酒駕男自撞酒測值超標」，奇摩新聞，2018年4月14日報導，<https://tw.news.yahoo.com/影-心虛跑給警察追-酒駕男自撞酒測值超標-091534001.html>，最後瀏覽日期：2018年6月26日。

⁴ 「警車追闖紅燈男！無辜新婚半年人夫遭撞飛重傷」，ETtoday新聞雲，2018年4月13日報導，<https://www.ettoday.net/news/20180413/1149304.htm>，最後瀏覽日期：2018年6月26日。

⁵ 「台中警匪深夜追逐翻車，目擊者驚呆：保安大隊整台爆掉耶！」，三立新聞網，2018年4月5日報導，<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=365470&From=Search>，最後瀏覽日期：2018年6月26日。

文仍會就追車行為合法性加以研究，對追車行為所涉及之相關法規是否足以作為發動追車行為之法制基礎為逐一之探討，作為接下來國家責任認定之基礎。

追車行為若導致有人死亡，死者家屬可能頓失生活及經濟支柱，縱未有死亡結果產生，對於民眾亦產生不利益之負擔，因實務對於追車行為之判斷過於簡略，未能有明確之標準，可能導致民眾無法受償，為避免此情形產生，本文將依不同請求權人之求償及追車行為合法與否就國家賠償及國家補償兩種救濟方式為深入探討，以避免實務上過於簡略之判斷標準，讓請求權人無法獲得適當之賠償或補償，蒙受不利益之負擔，故釐清國家對於警察追車行為所應負擔之責任乃本文之研究目的。

第二節 研究方法

第一項 文獻探討法

藉由國家賠償法、警察職權行使法、追車相關之學者專書、學術期刊及學位論文等文獻資料之蒐集與整理，作為本論文研究之基礎，並歸納分析前述之資料，作為判斷追車行為合法性與否之參考，以釐清國家責任究為損害賠償責任、損失補償責任，抑或無責任，使追車行為有一明確求償管道。對於追車行為之損失補償部分，除警察職權行使法外，再以犯罪被害人保護法及強制汽車責任保險法之學者專書、學術期刊及學位論文相關資料稍加補充之。

第二項 案例分析法

經由檢討分析實務對於追車行為之國家賠償判決及追車員警個人所面臨之刑事案件，得出實務上對於追車行為之合法性與否及國家責任成立與否之粗略判斷標準，參考實務見解後，再以本文所採之見解加以評析，對於實務未詳細論述之處加以補充，並對於其有誤之見解加以更正，以求能有完善標準可供日後相關之追車案件參考。

第三節 研究範圍及限制

第一項 研究範圍

行駛於道路上之駕駛人均有可能為追車行為，而本論文僅就警察機關所發動之追車行為所生之國家責任加以探討，本論文之研究範圍將分為國家責任及追車行為兩大部分，並以此為基礎對於實務判決加以評析。本論文之研究重點係警察於追車過程中若發生事故時，國家所須負擔之責任為何，至於追車行為通常所伴隨之其他行政行為，如巡邏、臨檢及攔停等行政行為，則非屬本文研究範圍之列，於此合先敘明。國家賠償訴訟乃第二次權利保護，且採雙軌制，關於追車案件之求償，第一次權利保護通常緩不濟急，權益受損之人多提起國家賠償訴訟救濟之，因此，就第一次權利保護及行政訴訟方面之問題，本文則不加以介紹，且關於國家賠償之義務機關、求償程序等問題，礙於篇幅亦不加以介紹。囿於時間及能力，本文僅就國家賠償法、警察職權行使法及與追車行為相關之法規加以研究，並以犯罪被害人保護法及強制汽車責任保險法對損失補償部分作簡單之補充。

第二項 研究限制

由於目前實務就追車行為無統一之規範，除依據總則性及業務性法規外，多散見於各行政命令中，筆者盡可能找尋與追車行為相關之規範，以作為追車行為之法制基礎，惟可能仍有不完備之處。受限於語文能力，本文所援引之外國學說見解及判決均為專書或期刊中之翻譯文獻，且對於已查無原始來源之資料，僅能轉引自其他專書、期刊或論文中之介紹，以上為本論文研究之限制。

第四節 研究架構

本論文乃以警察追車行為之國家責任為研究主題，於此就本論文之架構先予以簡單概述：

第一章係本論文之緒論，於本章中將研究動機、目的、範圍與限制加以陳明，凸顯本論文之主題，並透過文獻探討法及案例分析法整理相關資料，作為本論文之研究基礎。

第二章係對於國家責任之概念加以介紹，追車過程中伴隨著高度風險，可能侵害被追車者或第三人之生命、身體、財產法益，將於本章中對於國家損害賠償責任及國家損失補償責任做基本之介紹。損害賠償部分，因追車行為乃警察行使公權力之行為，故本章將特別針對國家賠償法第 2 條之成立要件作詳細分析，並就其中有爭議之部分加以釐清。損失補償部分，除介紹損失補償之成立要件外，並補充德國法上關於損失補償之見解，以供我國借鏡。本章乃作為探討追車行為所生國家責任之基礎，有助於第四章國家責任成立與否之認定。

第三章係對於追車行為之概念加以介紹，本論文就警察所為之職權行為限於追車行為，故首先將追車行為加以定性，確認其意義及法律性質，與警察之其他行政行為加以區別，再分別探討相關規範是否足以作為追車行為之法制基礎，並將實務常見之追車情形加以介紹，有助於第四章國家責任成立與否之認定。

第四章係對於追車之國家責任加以探討，追車行為可能侵害被追車者或無辜第三人之權益，而衍生出國家賠償責任或國家補償責任。國家應負何種責任須視其公權力行為合法或違法而定，因此，須先以個案中之因素為判斷基礎，再行認定追車行為之合法性。追車行為合法或違法及請求權人為被追車者或第三人均會影響所適用之程序及受償結果，本章將分別情形一一探討，以釐清追車行為之國家責任。最後，對於我國實務歷年來對於警察追車之國家賠償案件及追車員警個人之刑事案件加以評析，以補充實務上未詳細論述之部分。

第五章係本論文之研究結論及建議，綜合上述各章分析內容提出個人淺見，使將來認定警察追車行為所造成之國家責任為何時能更加明確，不僅使被追車者及第三人能受到合理賠償或補償，亦使執勤員警能明確判斷是否發動追車行為。

第二章 國家責任之概念介紹

基於國民主權，國家之公權力係來自於人民之託付，國家機關行使公權力時，若有侵害人民之權益者，或為了多數人之權益而犧牲少數人之權益者，國家對於權益受損之人民所應負擔之法律責任，即為國家責任⁶。國家機關行使公權力之行為無論合法或違法，均可能使人民之權益受有不利益，國家負有損害賠償或損失補償之責任，兩者均為國家責任之一環⁷。有學者⁸認為除損害賠償請求權及損失補償請求權外，基於社會公平正義，亦應讓權益受損之人民有其他補償請求權，始能完整保障人民之權益。

第一節 國家責任之體系

國家機關行使公權力時，不論合法或違法之行為，均可能侵害人民之權利或利益，因此，發展出國家補償責任及國家賠償責任，兩種國家責任制度。多數學者⁹以國家機關行使公權力之行為係合法或違法將國家責任區分為國家補償責任及國家賠償責任。國家補償責任係指人民權益因國家機關合法行使公權力而受有損失者，國家須負擔補償之責任；國家賠償責任係指人民權益因國家機關違法行使公權力而受有損害者，國家須負擔賠償之責任。

惟有學者¹⁰認為上述之區分法已不足以應付種類日益增加之行政行為結果，例如違法行政行為所造成之特別犧牲、合法行政行為所造成財產權以外之特別犧牲等，如我國警械使用條例將合法及違法使用警械之情形均列入應補償之範圍內，不再以傳統二分法為依據。

⁶ 李惠宗，行政法要義，元照，七版一刷，2016年9月，頁679、680；李震山，行政法導論，三民，十版一刷，2014年9月，頁572。

⁷ 陳敏，行政法總論，新學林，九版，2016年9月，頁1145。

⁸ 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，三民，十五版二刷，2018年1月，頁699。

⁹ 黃俊杰，行政法，三民，三版一刷，2011年10月，頁747；陳志華，行政法概要，三民，三版一刷，2014年9月，頁440；葉百修，損失補償法，新學林，初版，2011年6月，頁3、4。

¹⁰ 蔡震榮，行政法概要，五南，二版一刷，2015年10月，頁509、510。

第一項 國家之損害賠償責任

國家賠償係指國家對其違法行為所造成之損害加以賠償。依憲法第 24 條：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。」，國家機關對於其違法行為有故意或過失，侵害人民權利時，即負有國家賠償責任。我國目前對於國家之損害賠償責任已制定「國家賠償法」，使人民於權利受侵害時可加以救濟，受有第二次權利保護之機會。

國家賠償法第 6 條：「國家損害賠償，本法及民法以外其他法律有特別規定者，適用其他法律。」，國家賠償法係國家賠償責任之普通法，若其他法律對於國家賠償責任有加以規定者，則屬國家賠償法之特別法，如刑事補償法，應優先適用該法律；若其他法律僅屬提示性規定，則非屬國家賠償法之特別法，如警察職權行使法第 30 條¹¹，人民請求國家賠償時所適用之法律仍為國家賠償法。

第二項 國家之損失補償責任

國家補償係指國家對其合法行為所造成之損失加以補償。損失補償責任係基於衡平法而生，國家機關對於其合法之行為不須有故意或過失，國家補償乃採無過失責任，但仍須具備其他要件國家始負補償責任。國家損失補償責任亦稱為「行政上損失補償」。早期，損失補償責任限於對財產權之損失為補償，今日則不再限於財產權之損失，擴張至生命權、身體權及自由權等一身專屬性之權利¹²。

憲法未對損失補償為明文規定，且目前亦未如國家賠償法一般，對於國家之損失補償責任特立專法，故損失補償之要件需有賴其他行政法規加以補足。由於國家合法行為所生之損失補償責任態樣繁多，類型上之差異導致難以就損失補償訂立統一之專法，故本文認為相關法規中若有損失補償之規定時，其補償對象、要件、程序等應為詳細規範，始達保障人民權益及監督國家行政行為之目的。

¹¹ 警察職權行使法第 30 條：「警察違法行使職權，有國家賠償法所定國家負賠償責任之情事者，人民得依法請求損害賠償。」

¹² 李惠宗，同前註 6，頁 682。

第三項 損害賠償與損失補償相異之處

損害賠償係國家機關故意或過失而違法行使公權力造成人民權益受損，國家負有填補人民所受損害及所失利益之義務。損失補償係國家機關合法行使公權力造成人民權益受損，國家僅對於人民直接所受之損失負有補償義務。損害賠償以國家機關具有故意或過失為國家賠償之成立要件；損失補償則不以故意或過失為國家補償之成立要件¹³。損害賠償之範圍包括積極與消極損害；損失補償以填補損失為目的，原則上損失補償之範圍不包括消極之所失利益¹⁴。損害賠償立有專法，以國家賠償法為求償之普通法，並得視個案情形優先適用有關國家賠償之其他特別法規；損失補償類型眾多而無法訂定專法，且基於損失補償法定原則，若相關法規無損失補償之規定時，則人民不得請求國家補償其損失。國家賠償及國家補償兩者之要件將於第二章第二節中詳加介紹，在此僅簡單分別兩者相異之處。

*為方便比較損害賠償與損失補償相異之處，故筆者將前述文字整理為表格：

國家責任類型 相異之處	國家賠償責任	國家補償責任
公權力行為合法性	違法	合法
主觀要件	須具故意或過失	無過失責任主義
賠償/補償範圍	所受損害及所失利益	所受損失
法律依據	國家賠償法	損失補償法定原則

表 1：損害賠償與損失補償相異之處

第二節 國家賠償之成立要件

對於人民之自由或權利，國家除事前加以保障外，對於公務員執行職務時，違法侵害人民之自由或權利者，亦有事後保障之制度，此即為「國家賠償」制度¹⁵。為貫徹憲法第 24 條¹⁶保障人民自由或權利之意旨，我國於民國 69 年 7 月 2

¹³ 陳志華，同前註 9，頁 440、441。

¹⁴ 吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 709。

¹⁵ 劉春堂，國家賠償法，三民，二版一刷，2007 年 6 月，頁 15。

¹⁶ 憲法第 24 條：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。」

日公布，民國 70 年 1 月 1 日施行「國家賠償法」，對於國家之損害賠償責任加以規範。

警察對於違法車輛之駕駛人除有積極加以取締之作為外，亦有可能發生消極不取締之不作為情形。積極情形下，警察於追車過程中可能對於被追車者或其他用路人之權利造成侵害，應屬國家賠償法第 2 條第 2 項前段公務員執行職務行使公權力侵害人民權利之情形；消極情形下，警察對於違法車輛不加以攔停或追緝而任其駛離，可能屬國家賠償法第 2 條第 2 項後段公務員怠於執行職務致人民權利受害之情形。為探討追車行為之國家賠償責任問題，首先應了解國家賠償責任之成立要件，故以下乃針對國家賠償法第 2 條第 2 項之成立要件加以介紹。

第一項 公務員執行職務所生之國家賠償責任

國家賠償法第 2 條第 2 項前段規定「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。」，本項即明文規範公務員積極執行職務所生之國家賠償責任。以下就公務員積極行使公權力所生之國家賠償責任，其成立要件加以分析介紹。

壹、公務員

關於公務員之稱謂，民國 38 年前所制定之法規係稱為「公務員」，而民國 38 年後所制定之法規則稱為「公務人員」，兩者僅因立法時間前後不同而造成稱呼上有所不同，惟公務員或公務人員之認定仍須視其所適用之法規中對於公務員之定義而定，不可一概而論，國家賠償法雖較晚立法，依國家賠償法第 1 條¹⁷國家賠償法為憲法授權立法，為求名詞之統一，故國家賠償法第 2 條仍援用憲法第 24 條「公務員」一詞¹⁸。

憲法第 24 條本身並未對於「公務員」加以定義，惟於國家賠償法第 2 條第 1 項則有將「公務員」加以定義，本項明文規定「本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。」。由本項可知，國家賠償法之公務員係指最廣義之公務員

¹⁷ 國家賠償法第 1 條：「本法依中華民國憲法第二十四條制定之。」

¹⁸ 此為筆者與指導教授討論時，指導教授口述之意見。

19。憲法第 24 條所稱之公務員與刑法第 10 條第 2 項²⁰所稱之公務員意義相當，但國家賠償法係作為人民權利之保護法，為使權利受國家機關侵害之人民能獲得救濟，國家賠償法之公務員定義應比刑法更廣²¹。國家賠償法於立法時將國家賠償責任之行為主體範圍擴大，原則上不生抵觸憲法第 24 條之問題²²。

一、公務員之認定

除依法考取公務員資格者外，適用公務人員任用法、公務員懲戒法、公務員服務法等之公務員，無論事務官、政務官、民選之公職人員、依法任用、派用及約聘僱人員均屬之²³。國家機關乃一體，不論公務員所屬機關為何，或其係行使行政權、立法權、司法權、考試權或監察權，均屬於國家賠償法上之公務員²⁴。更有學者²⁵認為已退休之公務員於退休前之行為，或公務員之任命或雇用事後認為屬無效或得撤銷喪失身份者，其喪失身分前之行為，若有違法侵害人民自由或權利時，仍有國家賠償法之適用。

依國家賠償法第 4 條第 1 項：「受委託行使公權力之團體，其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員。受委託行使公權力之個人，於執行職務行使公權力時亦同。」，本條將受國家機關委託或授權，以自己名義執行職務行使公權力者，視同委託機關之公務員，本條對於公務員之範圍加以補充，更能保護人民之權益，故依法令從事於公務之人縱無公務員資格，若受有國家機關之委託者，應適用國家賠償法第 4 條第 1 項²⁶。非以自己名義執行職務行使公權力者，係受國家機關指揮監督之行政助手，則應適用國家賠償法第 2 條第 2 項²⁷。

國家賠償法所稱之公務員不應以行使公權力之人是否具有公務員身分或資格為限，應視其所執行之職務是否具有行使公權力之公法性質為斷，始可完整保護

19 林騰鶴，行政法總論，三民，三版一刷，2012 年 3 月，頁 799；李惠宗，同前註 6，頁 721；劉春堂，同前註 15，頁 19；黃啟禎，收錄於林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎合著，行政法入門，元照，八版一刷，2015 年 9 月，頁 377；黃俊杰，同前註 9，頁 718；吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 716；陳新民，行政法學總論，三民，九版，2015 年 9 月，頁 467。

20 刑法第 10 條第 2 項：「稱公務員者，謂下列人員：一、依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限，以及其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者。二、受國家、地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者。」

21 董保城，收錄於董保成、湛中樂合著，國家責任法一兼論大陸地區行政補償與行政賠償，元照，二版一刷，2008 年 9 月，頁 57。

22 黃俊杰，同前註 9，頁 718。

23 黃啟禎，同前註 19，頁 377。

24 廖義男，國家賠償法，三民，增訂版，1993 年 7 月，頁 26。

25 葉百修，國家賠償法之理論與實務，元照，四版一刷，2012 年 9 月，頁 103、104。

26 李震山，同前註 6，頁 580；李惠宗，同前註 6，頁 721。

27 黃俊杰，同前註 9，頁 721；董保城，同前註 21，頁 70。

權利受公權力行為侵害之人民，亦符合國家賠償法第 2 條第 1 項「依法令從事於公務之人員」之定義。從國家賠償法第 2 條及第 4 條觀之，凡執行職務而行使公權力者均屬國家賠償法上之公務員²⁸。

德國²⁹對於國家賠償中公務員之認定，係以國家機關之職務行為是否具公權力性質為認定標準，不以執行職務行使公權力之人是否具公務員之身分或資格為斷；日本³⁰通說亦認為國家賠償法所稱之公務員，係指實際上為國家機關執行公權力職務之人；我國學者³¹有認為國家賠償法之重點在於人民之自由或權利是否受國家不法行使公權力之侵害，至於行使公權力之人其身分則非重點所在，而建議將國家賠償法修正為「公權力」與「公物」兩種國家賠償責任類型。

二、舉證責任

行政機關內部組織複雜，若要求一般被害人明確舉證證明不法行使公權力之公務員姓名過於困難，故被害人僅需舉證證明不法行使公權力之人為公務員即可，無須證明其真實姓名，如三一八學運³²，警方強制驅離民眾時，造成許多民眾受傷，因現場混亂，且員警多未掛臂章編號，無從辨別其身分，受傷民眾難以舉證證明為傷害行為之員警姓名，僅得自訴「不知名員警」涉嫌傷害罪，但因無法確認員警身分，故法院³³以自訴不符程序而為自訴不受理判決。因此，有學者³⁴認為若被害人能舉證證明不法行使公權力之公務員於其行政組織上之地位及所屬行政機關之單位為何即可，亦有學者³⁵認為此處公務員之概念非指個別執行職務

²⁸ 翁岳生，法治國家之行政法與司法，元照，二版一刷，2009年1月，頁175、176；吳志光，行政法，新學林，八版一刷，2017年9月，頁561、562；蔡震榮，同前註10，頁515；董保城，同前註21，頁60。

²⁹ 轉引自董保城，同前註21，頁61。

³⁰ 轉引自葉百修，同前註25，頁99、100。

³¹ 黃俊杰，同前註9，頁719。

³² 整理自「太陽花學運控『不知名員警』打人，法院不受理」，今日新聞 NowNews，2016年10月19日報導，<https://www.nownews.com/news/20161019/2276943>，最後瀏覽日期：2018年6月26日。

³³ 臺灣臺北地方法院 103 年度自字第 35 號刑事判決：「尤以被告之身分如何特定，更應於偵查階段即需查明，非於審判階段始由法院依職權調查確認，否則即與糾問制度無異。本院固能理解自訴人蒐集證據及確認具體被告之困難，然自訴人既捨由檢察官代表國家訴追犯罪之公訴制度而採取自訴程序，自應擔當公訴人之角色與功能，殊不得因自訴查證困難，即視法院為偵查或徵信機關，任意要求法院職權調查而為自訴人特定被告之身分，否則將使法院失其公平審判之性質及客觀聽訟者之地位。況依自訴意旨所述，本案事發時情形混亂，則本院縱依自訴人如附表備註欄所示證據調查方式，令各機關單位提出人員照片名冊，自訴人是否能於大量警員之檔案照片中明確記憶並具體指認其所泛指之『不知名之員警』為何人，尚非無疑，故為避免自訴人反因指認程序之進行而陷於不慎誣指行為人之處境，此部分證據調查之聲請尚難允准。」

³⁴ 劉春堂，同前註15，頁21。

³⁵ 李惠宗，同前註6，頁721。

之公務員，而係指「整體公務機制」中之所有公務員，故國家機關不得以其組織中有部分守法之公務員而主張免責。

貳、執行職務

公務員之行為須為執行職務者，始有國家賠償責任成立之可能，若僅為公務員私人行為者，不得請求國家賠償，應循刑事或民事途徑解決。以下分別介紹執行職務之判斷標準、範圍及職務義務之認定。

一、執行職務之判斷標準

公務員所為之不法行為是否屬執行職務將影響國家賠償責任成立與否，應如何判斷該行為是否為執行職務實為重要，目前有主觀說及客觀說兩說，從不同角度判斷公務員不法行為是否為國家賠償法中所稱之執行職務。

對於執行職務之認定有主觀說及客觀說兩說，以下就前述兩說、實務見解及學說見解加以介紹：

(一) 主觀說

主觀說係以執行職務之公務員其主觀上之目的及意願為判斷標準。職務行為之目的與職務行為之作用間須具有內部密切關聯，而以公務員主觀意願為判斷標準³⁶。公務員主觀上具執行職務之目的而行為者，該職務行為即為國家賠償法中所稱之執行職務；若公務員主觀上無執行職務之目的而行為者，則該職務行為非國家賠償法中所稱之執行職務，無國家賠償法之適用。

(二) 客觀說

客觀說係以職務行為之外觀為判斷標準。職務之執行屬行政機關內部作業程序，人民無從知悉內部情形，為保障人民之權利，應以一般社會通念就職務行為之外觀加以判斷該行為是否屬國家賠償法中之執行職務。若公務員之職務行為為一般社會通念認為係執行職務者，該行為即為國家賠償法中所稱之執行職務³⁷；

³⁶ 廖義男，同前註 24，頁 30。

³⁷ 林騰鶴，同前註 19，頁 800。

若公務員之職務行為依一般社會通念不認為係執行職務者，則該行為非國家賠償法中所稱之執行職務，無國家賠償法之適用。

（三）實務見解

法務部 83 年 2 月 7 日（83）法律字第 2844 號函釋³⁸，係以行為之外觀為判斷行使公權力之行為是否為「執行職務」之標準，足見法務部係採客觀說為判斷執行職務之標準。最高法院 42 年台上字第 1224 號判例³⁹，援引民法受僱人之概念，認為公務員之行為若客觀上足認為與其執行職務有關者，該行為均屬於執行職務之行為，法院實務上亦採客觀說為判斷執行職務之標準。

由上述函釋與判例可知，實務上係採客觀說為執行職務之判斷標準，以職務行為之外觀為準，公務員主觀之意思則非所問，若職務行為客觀上形式判斷屬執行職務者，即為國家賠償法第 2 條第 2 項所稱之「執行職務」。

（四）學說見解

由於職務之執行屬行政機關內部職務關係，非外部一般人民所得知悉，若採主觀說則人民舉證困難，為保障人民之權益，並符合國家賠償法之立法意旨，學者⁴⁰多數採客觀說為執行職務之判斷標準，公務員之職務行為從外觀上觀察，形式上足認為係在執行職務即可，無須探究其實質上是否為執行職務。若採客觀說，當公務員侵害人民權益時，人民可請求國家賠償，而賠償義務機關賠償後，仍可依國家賠償法第 2 條第 3 項對違法之公務員行使求償權⁴¹。

惟有學者⁴²採主觀說，或有學者⁴³將主觀說及客觀說均納入判斷標準之中，認為應將公務員之「行為目的」與「行為外觀」兩者加以綜合判斷，職務行為之目的與職務行為間須有內部密切關聯，始為執行職務。

³⁸ 法務部 83 年 2 月 7 日（83）法律字第 2844 號函釋：「所謂『執行職務』，依目前實務見解，係以行為之外觀為標準定之。」

³⁹ 最高法院 42 年台上字第 1224 號判例：「民法第一百八十八條第一項所謂受僱人因執行職務不法侵害他人之權利，不僅指受僱人因執行其所受命令，或委託之職務自體，或執行該職務所必要之行為，而不法侵害他人之權利者而言，即受僱人之行為，在客觀上足認為與其執行職務有關，而不法侵害他人之權利者，就令其為自己利益所為亦應包括在內。」

⁴⁰ 陳敏，同前註 7，頁 1155、1156；吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 718；劉春堂，同前註 15，頁 22、23；陳新民，同前註 19，頁 468；黃啟禎，同前註 19，頁 383；吳志光，同前註 28，頁 564。

⁴¹ 李惠宗，同前註 6，頁 722。

⁴² 廖義男，同前註 24，頁 30。

⁴³ 葉百修，同前註 25，頁 123。

有學者⁴⁴認為本項之「執行職務」與民法第 188 條之執行職務相同，故判斷公務員行為是否為國家賠償法之執行職務時，可參考民法第 188 條所定執行職務之判斷標準。我國司法實務上亦援用民法上職務行為之判斷標準，以職務行為之外觀為斷，外觀上以執行職務之形式為之者，即屬執行職務之行為。

(五) 小結

若採主觀說，則權利受損之人民於請求國家賠償時，人民須證明公務員其主觀上之目的及意願，人民處於資訊不對等之地位，無法知悉行政機關內部之作業程序及組織規則，且公務員內在之思想難以從外部探知，要求人民證明公務員之內在主觀意圖過於強人所難，為減輕人民之舉證責任，本文認為應採客觀說，公務員之職務行為是否屬執行職務，以其行為外觀做形式上判斷即可，無須探究公務員主觀之意圖為何，以達國家賠償之目的及保護人民權益之意旨。

二、職務行為之範圍

公務員行使職務上之權利或履行職務上之義務，無論係法律行為或事實行為，均屬執行職務之行為⁴⁵。惟職務行為範圍之廣狹將影響公務員違法執行職務之國家賠償責任成立與否，因此有加以界定職務行為範圍之必要。

對於職務行為範圍之認定有狹義說及廣義說兩說，以下就前述兩說、實務見解及學說見解加以介紹：

(一) 狹義說

狹義說認為職務行為以公務員執行職務本身之行為為限，與執行職務有關聯之行為或私人行為均不屬之⁴⁶。

(二) 廣義說

廣義說認為除執行職務本身外，執行職務所為之手段，或與執行職務有密切關聯之行為亦屬之⁴⁷。包括利用職務上之機會、時間或處所有密切關係之行為⁴⁸。

⁴⁴ 劉春堂，同前註 15，頁 21；葉百修，同前註 25，頁 122。

⁴⁵ 陳敏，同前註 7，頁 1155。

⁴⁶ 葉百修，同前註 25，頁 124。學者葉百修於書中有將狹義說加以介紹，故筆者加以引用，但其非採狹義說，在此合先敘明。

⁴⁷ 莊國榮，行政法，元照，增訂三版，2015 年 9 月，頁，513。

⁴⁸ 陳志華，同前註 9，頁 446。

與執行職務之時間或處所有密切關係之行為係指侵害人民自由或權利之行為，雖非職務行為，但若非於執行職務之時間或處所為該行為，損害結果則不會發生者，如公務員於辦公室吸煙而燒燬人民之文件⁴⁹。

（三）實務見解

實務對於職務行為之範圍未如學說加以區分為狹義說及廣義說，僅以公務員執行職務行使公權力之行為外觀判斷是否為國家賠償法上之執行職務行為，只要客觀上形式觀察該職務行為，依一般社會通念認為屬執行職務者，即有國家賠償法之適用。由此可知，實務上係採廣義說之見解⁵⁰，若公務員之行為與執行職務有密切關聯，縱非執行職務之本身，惟於外觀上認為該行為屬執行職務者，仍為國家賠償法中所稱之執行職務。

（四）學說見解

有學者⁵¹認為應將執行職務本身與利用職務上之機會所為之行為加以區分，公務員之行為若欠缺職務關聯，其僅利用職務上之機會所為之行為，則非執行職務之行為，如警察利用執勤佩槍之機會開槍射殺仇人。國家賠償法第 2 條第 2 項所稱之職務須與公務員所執掌之職務有關聯者，始成立國家賠償責任。

有學者⁵²認為公務員行使職務上之權利或履行職務上之義務之行為，僅須客觀上足認為與公務員執掌之職務有關聯者，即屬執行職務。此外，若公務員具職務權限但有逾越權限之行為⁵³或濫用權力之行為⁵⁴仍屬執行職務之範圍。公務員若無職務權限，而僭稱有職務權限行使公權力者，係僭稱職務之行為，原則上不屬執行職務，不適用國家賠償法⁵⁵，但若該僭稱職務之行為客觀上依社會通念認為係執行職務者，則例外屬執行職務之範圍⁵⁶。

⁴⁹ 劉春堂，同前註 15，頁 26。

⁵⁰ 法務部 83 年 2 月 7 日（83）法律字第 2844 號函釋、最高法院 42 年台上字第 1224 號判例參照。

⁵¹ 陳敏，同前註 7，頁 1155、1156。

⁵² 蔡震榮，同前註 10，頁 515。

⁵³ 逾越權限之行為，係指公務員具有職務權限，於處理具體事件時，超越法律所規範之職務權限範圍之行為。參廖義男，同前註 24，頁 31。

⁵⁴ 濫用權力之行為，係指公務員藉由職務上之行為而達其他不法目的之行為。參劉春堂，同前註 15，頁 26。

⁵⁵ 李震山，同前註 6，頁 582。

⁵⁶ 董保城，同前註 21，頁 83、84。

我國學者多以職務行為是否與公務員所執掌之職務具有關聯性為判斷標準，若該行為具有職務上關聯性則屬執行職務之行為；若該行為不具有職務上關聯性則非屬執行職務之行為。由此可知，學者多數係採廣義說之見解。

（五）小結

職務行為範圍影響國家賠償責任成立與否，職務行為範圍過狹則國家賠償責任成立之機會降低；職務行為範圍過廣雖國家賠償責任成立之機會增加，但國家責任亦擴大，各有優劣。執行職務之判斷標準若採客觀說，以職務行為形式外觀為斷，則於判斷職務行為之範圍時，亦應將執行職務所為之手段，或與執行職務有密切關聯之行為包括在內，因上述之行為，難以與執行職務本身之行為切割，且依一般社會通念觀之亦屬執行職務之行為，故本文認為應採廣義說為當。

前述學者⁵⁷又將公務員之違法行為以公務員是否具有職務權限再細分為逾越權限之行為、濫用權力之行為及僭稱職務之行為，認為前兩者屬執行職務之行為，而後者則不屬執行職務之行為。國家僅須對於公務員違法行使其職權之行為負擔賠償責任，對於公務員謊稱具有職務權限所為之違法行為無須加以負責，應由違法之公務員本人自負其責。詳細區分職務行為之態樣，合理限縮國家賠償責任之成立可能性，避免廣義說過於寬鬆認定職務行為之範圍，導致國家責任加重，本文贊同學者對於職務行為之分類，除改善廣義說之缺點外，亦提供實務於判斷職務行為之範圍時能有一個明確標準。

三、職務義務

職務義務係公務員執行職務行使公權力時所應遵守之義務，一般性職務義務為公務員均須遵守之義務，而公務員亦會因其所從事之特殊行政行為而生特別職務義務，因行政業務日趨多樣及複雜，公務員所應遵守之職務義務亦隨之增加。公務員違法之職務行為是否構成國家賠償責任，須就其違法行使公權力之行為是否屬該公務員職務義務範圍而定。原則上，違法執行職務即為違背職務義務；例外，公務員有違法行為但可能無違背職務義務，如下級公務員服從上級行政機關之違法指示，雖公務員之行為違法但無違背其職務，故應向其上級機關請求國家

⁵⁷ 可參前註 52、55、56。

賠償⁵⁸。而國家賠償法所稱之執行職務義務，係指公務員對國家間之職務義務，而該職務義務對人民而言亦有對外效力者⁵⁹。

有學者⁶⁰將公務員之職務義務加以分類，分為一般性職務義務及特別職務義務，以下加以介紹：

(一) 一般性職務義務

一般性職務義務種類繁多，包括公務員行為須適法⁶¹不得違反成文法及不成文法、裁量須無瑕疵、遵守一般法律原則及行政先例、不應使無關之第三人受損害、依時限處理公務、提供正確資料、告知與教示等。

(二) 特別職務義務

行政業務繁多，對於某些特殊之行政行為，將依其性質而賦予公務員特別職務義務。法律有賦予公務員推行或規劃公共事務、督促公務員依法行政或提升效率、給予公務員裁量權限等職務義務，如道路交通主管機關依道路交通標誌、號誌設置規則，有設置及管理交通規則之義務。

涉及高度工業化及科技化之職務，如醫療衛生、建築安全等，伴隨較高之危險性與立即損害性，因直接涉及人民之生命、身體與財產之安危，有較高程度要求負有此等職務義務之公務員積極履行其職務；一般傳統行政，如稅務、教育等，因其所形成之危害行政機關尚有及時介入之空間，負有此等職務義務之公務員有較大之裁量空間。

四、舉證責任

權益受損之人僅須證明公務員之行為依其行為外觀判斷屬執行職務之行為者即可，該職務行為違法侵害人民之權利時，權利受損之人民即得請求國家賠償，至於公務員之主觀意圖為何即不在證明之列。

⁵⁸ 董保城，同前註 21，頁 131、132。

⁵⁹ 董保城，同前註 21，頁 96。

⁶⁰ 董保城，同前註 21，頁 97-101。

⁶¹ 公務員之行為不得違反成文法及不成文法，本處所指之「法」包括法律、法規命令、行政機關內部之行政規則，亦包括判例、一般法律原則、習慣法及法理解釋等。參董保城，同前註 21，頁 97。

參、行使公權力

公務員違法行使公權力侵害人民權利時，國家對權利受損之人民應給予補償以保護其權利，故公務員之侵權行為須為公權力之行使，國家始負擔賠償責任，若僅為公務員私人間之侵權行為則公務員應自負其責，無國家賠償法適用之餘地。

一、公權力之範圍

公務員所為之公權力行為是否均有國家賠償法之適用，學說及實務尚未全面肯認，而將公權力行為加以區分，僅部分公權力行為始有國家賠償法之適用，公權力範圍之廣狹將影響公務員違法行使公權力之國家賠償責任成立與否，因此有加以界定公權力範圍之必要。

對於公權力範圍之認定有最廣義說、廣義說及狹義說三說，以下就前述三說、實務見解及學說見解加以介紹：

(一) 最廣義說

最廣義說認為公權力之範圍包括權力行為、非權力之公行政行為及私經濟行政行為，國家之一切行為均屬公權力之行使行為⁶²。

(二) 廣義說

廣義說認為公權力之範圍包括權力行為及非權力行為之公行政行為，如給付行政行為⁶³，而不包括私經濟行政行為及營造物之設置或管理以外之行為⁶⁴。公務員依公法所為之高權行政行為⁶⁵，始有國家賠償之適用；公務員之國庫行政行為，此為國家立於私人之地位所為之行政行為，非屬行使公權力之行為，人民僅得依民法第 186 條請求損害賠償⁶⁶。

⁶² 董保城，同前註 21，頁 85。學者董保城於書中有將最廣義說加以介紹，故筆者加以引用，但其非採最廣義說，在此合先敘明。

⁶³ 陳志華，同前註 9，頁 446。

⁶⁴ 劉春堂，同前註 15，頁 16。

⁶⁵ 高權行政係指一切公法上活動，包括行政處分、行政契約、行政計劃及事實行為。參蔡震榮，同前註 10，頁 509。

⁶⁶ 陳敏，同前註 7，頁 1156。

(三) 狹義說

狹義說認為公權力之範圍僅限於國家基於統治地位所為之權力行為，包括公法上之法律行為、公法上之事實行為及公法上之準法律行為，國家之行政、立法、司法、考試或行政等作用均為公權力之行使，不包括給付行政行為及私經濟行政行為⁶⁷。

(四) 實務見解

依法務部 83 年 2 月 7 日 (83) 法律字第 2844 號函釋⁶⁸及 85 年 5 月 10 日 (85) 法律決字第 11355 號函釋，認為「國家賠償法第 2 條第 2 項前段所謂之『行使公權力』，係指公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言。並包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為，以及提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為。」上述兩個函釋明文採用廣義說。

最高法院 78 年度台再字第 30 號民事判決⁶⁹，認為具有公法性質之給付行政行為，即單純統治之行政行為，雖不具強制力，仍應認為屬行使公權力之行為，而有國家賠償法之適用。最高法院 80 年台上字第 525 號民事判決⁷⁰，認為若國家機關立於私法主體之地位，從事一般私經濟行政行為，則非公權力之行使。

實務上係採廣義說為判斷國家賠償法中公權力範圍之標準。公法範圍者始屬國家賠償之範圍，包括干涉行政行為及公法性質之給付行政行為，而不包括私經濟行政行為。

⁶⁷ 葉百修，同前註 25，頁 142。學者葉百修於書中有將狹義說加以介紹，故筆者加以引用，但其非採狹義說，在此先敘明。

⁶⁸ 法務部 83 年 2 月 7 日 (83) 法律字第 2844 號函釋：「……至所謂『行使公權力』係採廣義說，即公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言……」

⁶⁹ 最高法院 78 年度台再字第 30 號民事判決：「開道路乃國家應行完成之公共任務，故其行為係屬具有公法性質之給付行政行為，亦即所謂單純統治之行政行為，而非行政私法之行為，雖未帶有命令或強制之手段，亦應認係公權力之行使。如其不法侵害人民之權利者，國家並不負民法上之侵權行為損害賠償責任，而僅生能否依國家賠償法請求賠償之問題。」

⁷⁰ 最高法院 80 年台上字第 525 號民事判決：「……如國家機關立於私法主體之地位，從事一般行政之補助行為，如購置行政業務所需之物品或處理行政業務相關之物品，自與公權力之行使有間，不生國家賠償法適用之問題。」

(五) 學說見解

早期國家威權統治時代，公權力之行為，係公務員立於國家機關之地位，行使國家統治權作用之高權行為⁷¹；晚期福利國家之發展，公權力之行為具法治國家與社會福利國家兩者之職能⁷²，公權力行為因而擴張至提供服務、救濟、保護經濟弱勢之給付行政⁷³。多數學者⁷⁴採廣義說，認為公權力之行使係指公務員位於國家機關之地位，行使統治權作用之行為，包括干涉行政行為及公法性質之給付行政行為、法律行為及事實行為等公法行為。有學者⁷⁵認為違法公權力之行使均會造成具體及抽象之公權力侵害，前者係指特定之行政處分對於人民之權益造成侵害；後者係指法律或命令對於人民之權益造成侵害，對於違法行使公權力所造成之侵害人民得依國家賠償法請求損害賠償。

由於國家賠償責任屬法律責任，行使公權力之行為須為司法權所得審查之標的，故具有高度政治性而不受司法審判之統治行為、外交行為、政策決定或戰爭行為，不屬行使公權力之行為，而無國家賠償法之適用⁷⁶。

原則上公務員居於統治地位所為之行政行為始為公權力行為，僅國家等行政主體具有行使公權力之權，一般人民除受委託行使公權力外，並無此權⁷⁷。公務員之違法行為經認定屬公權力行為者，不論該行為人是否為公務員，亦不論公權力之行使是經常或偶爾一次，均有國家賠償法之適用⁷⁸。

德國⁷⁹將國家行政行為區分為：一、國家居於優越統治地位，單方行使具有拘束力之命令與強制之高權統治行為（統治管制之行政行為），如警察行政、兵役行政或稅務行政等；二、國家非居於優越統治地位，以不具強制力之行政行為完成公法上給付行政之單純統治行為（單純高權行政行為），如營造物之設置、社會福利行政等；三、國家以私法行為以達照顧人民公行政目的之行政私法行為，如以組成公司之方式供給水電、瓦斯等；四、國家居於私法地位為私經濟交易行

⁷¹ 高權行為係指具法拘束力而能支配人民之國家權能，國家對人民之生命、自由及財產得以強制力命其作為或不作為之權能。參董保城，同前註 21，頁 84。

⁷² 黃啟禎，同前註 19，頁 384。

⁷³ 董保城，同前註 21，頁 84。

⁷⁴ 陳敏，同前註 7，頁 1156；吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 718；劉春堂，同前註 15，頁 17；黃啟禎，同前註 19，頁 384；董保城，同前註 21，頁 85。

⁷⁵ 翁岳生，同前註 28，頁 187。

⁷⁶ 李惠宗，同前註 6，頁 723。

⁷⁷ 葉百修，同前註 25，頁 128。

⁷⁸ 董保城，同前註 21，頁 87。

⁷⁹ 轉引自董保城，同前註 21，頁 90-92。

為之國庫行政。前兩者屬行使公權力之行為，應適用國家賠償法；後兩者非行使公權力之行為，應適用民事訴訟法。

有學者⁸⁰將國家行政行為加以整理，認為下列五種行政行為屬於國家賠償法上之行使公權力行為：一、具命令或強制性質之行政行為，包括公法上之法律行為、公法上之事實行為及公法上之準法律行為；二、以法律、行政處分⁸¹或行政契約⁸²之方式所為之行政行為；三、具侵害行政性質之行政行為，係指國家位於統治地位，對於人民之自由或權利加以限制或課予負擔之行為；四、履行給付行政之行政行為，對於社會多數人或特定人提供金錢或特定服務等給付者；五、國家為完成公共任務所為之行政行為，如道路、公園、停車場及提防等公共設施之行為，單純高權行政行為，應該當公權力之行使。

(六) 小結

由於國家行政業務範圍擴大，公權力之行使對於人民自由或權利之侵害或干涉亦隨之增加，為使人民之權益獲得保障，以達國家賠償之目的，對於公權力行使之判斷應加以放寬，使人民獲得救濟機會。惟採最廣義說對於行使公權力之認定過於廣泛，國家既放棄其高權統治地位，而以與一般人民相同之私人地位為私經濟行為，若有侵害人民權利之情形者，則應適用民事相關法規加以解決，故本文不採最廣義說；國家為照顧人民或達成基本國策所為之公法上給付，有時亦會侵害人民之權利，若僅因其為給付行政而不予人民救濟之機會，則將與保護弱勢之行政目的相違背，狹義說排除公法上之給付行政行為亦非可採。本文認為應採廣義說，以公務員行使公權力時所居之地位及行為性質為斷，公務員居於統治地位所為之公法行為侵害人民自由或權利者，係行使公權力之行為，應適用國家賠償法；公務員居於私法地位所為之私法行為侵害人民自由或權利者，非行使公權力之行為，無國家賠償法之適用，應適用民事相關法規。

原則上，執行職務與行使公權力範圍相重疊，但依本章第二節第一項、貳、二中職務行為採廣義說之見解，職務之範圍應較行使公權力之範圍為廣。行使公

⁸⁰ 葉百修，同前註 25，頁 146-148。

⁸¹ 行政處分依行政程序法第 92 條第 1 項之規定，係指行政機關就公法上具體事件所為對外直接發生法律效果之單方行政行為。單方行政行為強調高權性與官方性，不受處分相對人意思之拘束，公務員得依其職權自為決定。

⁸² 行政契約依行政程序法第 135 條本文之規定，係指當事人就公法上法律關係之設定、變更或消滅以契約約定之。

權力必為執行職務，但執行職務未必皆為行使公權力⁸³，如公務員利用職務上之配車接送子女上下課，途中發生交通事故，雖屬執行職務，但未有公權力之行使⁸⁴。因此，於實際個案中，須個別詳加判斷公務員行使公權力之行為是否亦為執行職務之行為，而有無國家賠償法之適用。

依法務部所印製之國家賠償法實施概況與檢討（一）至（八）中，將「警車追逐可疑人士擦傷他人」及「員警取締交通違規」列為公權力之行使行為，而有國家賠償法之適用⁸⁵。警察權之行使、道路交通之規劃行為應屬行使公權力之行為⁸⁶。

二、舉證責任

權益受損之人若已舉證證明公務員之行為係執行職務者，仍須注意該行為是否屬行使公權力之範圍內，須證明該公權力行為係公務員居於統治地位所為之公法行為，始有國家賠償法之適用，若為私法行為則應依民事訴訟程序求償。

肆、不法行為

公權力行為須屬不法始有國家賠償責任成立之可能，但非公權力行為一有違誤即屬不法，仍須視其違誤之程度或違反之規定加以判斷，因此，公權力行為違反何種規範始構成不法有須加以釐清之必要，而不法與違法兩者是否相同亦有不同見解，故以下將認定不法之概念並介紹不法之判斷標準及類型。

一、不法之概念

憲法第 24 條規定，公務員違法侵害人民之自由或權利者，得依法律向國家請求賠償。國家賠償法第 2 條第 2 項前段則規定，公務員不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。憲法第 24 條之「違法」與國家賠償法第 2 條第

⁸³ 李震山，同前註 6，頁 583。

⁸⁴ 李惠宗，同前註 6，頁 723。

⁸⁵ 轉引自葉百修，同前註 25，頁 144。

⁸⁶ 劉春堂，同前註 15，頁 17。

2 項前段之「不法」概念是否相同，將影響公權力行為合法性之判斷，故須加以釐清。

不法與違法之概念有同義說及異義說兩說，以下就前述兩說及學說見解加以介紹：

（一）同義說

同義說認為國家賠償法第 2 條第 2 項中之「不法」，係沿用民法第 185 條之用語而來，與公法上之違法概念相當⁸⁷，故國家賠償法中之不法概念即與違法概念相同。

（二）異義說

異義說認為，民法之不法係指侵害他人權利而無阻卻不法事由者，即為不法；公法上之違法係指行使公權力侵害人民權利之行為須有違反法規者，始為違法⁸⁸。因此，國家賠償法中之不法概念與違法概念不相同。

（三）學說見解

國家賠償法第 2 條第 2 項中之「不法」，與憲法第 24 條中之「違法」，兩者概念是否相同，學者間尚未有共識。多數學者⁸⁹採同義說，認為國家賠償法中之不法與違法概念相同，將國家賠償法之不法與公法上之違法為相同之解釋。採異義說⁹⁰之學者則認為國家賠償法之適用著重於「公權力作用」，國家賠償法屬公法，故與民法上之不法為不同概念，國家賠償法之不法與公法上之違法乃相異之概念。德意志聯邦共和國基本法第 34 條⁹¹及德國民法第 839 條⁹²僅就公務員違反

⁸⁷ 吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 719。

⁸⁸ 葉百修，同前註 25，頁 148-149。

⁸⁹ 李惠宗，同前註 6，頁 723；吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 719；陳志華，同前註 9，頁 449；黃俊杰，同前註 9，頁 728；蔡震榮，同前註 10，頁 516；黃啟禎，同前註 19，頁 384。

⁹⁰ 葉百修，同前註 25，頁 46、149。

⁹¹ 德意志聯邦共和國基本法第 34 條：「任何人執行交付擔任之公職職務，如違反對第三者應負之職務上之義務時，原則上其責任應由國家或其任職機關負之。遇有故意或重大過失，應保留補償請求權。關於損害賠償及補償請求，得向普通法院提起訴訟。」

⁹² 德國民法第 839 條：「一、公務員故意或者過失違背其對於第三人應盡的職務義務的，應當賠償第三人因此而產生的損害。僅因公務員的過失造成損害的，只有在受害人不能以其他方式得到賠償時，始得向公務員要求賠償。二、公務員在對訴訟案件作出判決時違背其職務義務時，僅在違背職務義務涉及犯罪行為時，始對由此產生的損害負賠償責任。對違背職務義務拒絕或者遲延執行職務的，不適用上述規定。三、受害人故意或者過失怠於通過使用法律手段防止損害發生的，不適用上述規定。」

職務為規定，未直接以行為違法性為要件⁹³，故無不法與違法概念是否相同之爭議。

（四）小結

國家賠償法乃係由憲法第 24 條授權立法而生，對於不法之解釋應與憲法第 24 條為相同之解釋，且不論不法或違法均屬權利侵害之侵權行為，不應因其用語之不同而為相異之解釋，故國家賠償法之不法與公法上之違法應為相同之概念，本文採同義說。本文中所稱之公務員違法行為即為國家賠償法中之不法行為。

二、不法之判斷標準

公務員之職務行為是否為國家賠償法上之不法行為，因判斷標準之不同，而有行為係合法或違法不同之結果。有依損害結果為判斷標準之結果不法說，及依行為本身為判斷標準之行為不法說兩說，以下就前述兩說加以介紹：

（一）結果不法說

結果不法說著重於人民權益之維護，以公務員公權力行為所生之結果是否為法律所容許者作為判斷標準。若結果係法所不容許者，而公權力行為本身合法，則該行為屬違法⁹⁴；若結果係法所容許者，縱公權力行為本身違法，該行為仍屬合法。

（二）行為不法說

行為不法說著重於國家行政之加強，不以是否發生損害結果為必要，應以該公權力行為本身是否有違反其行為規範作為判斷標準⁹⁵。若公權力行為合法，結果屬違法者，除法律另有規定外，該公權力行為屬合法；若公權力行為違法，縱結果屬合法，該行為仍屬違法⁹⁶。

⁹³ 陳敏，同前註 7，頁 1157。

⁹⁴ 葉百修，同前註 25，頁 150。學者葉百修於書中有將結果不法說加以介紹，故筆者加以引用，但其非採結果不法說，在此合先敘明。

⁹⁵ 林錫堯，行政法要義，元照，四版一刷，2016 年 8 月，頁 644。

⁹⁶ 葉百修，同前註 25，頁 149。

(三) 小結

結果不法說與依法行政原則相違，而有倒果為因之嫌，且國家賠償係第二次權利保護，係以糾正違法之行政行為為目的，故目前學者⁹⁷採行為不法說為判斷公務員之職務行為合法與否之標準，而本文亦採相同見解，認為以行為不法說判斷公權力行為之合法性較為適當。

三、不法之類型

本文對於不法與違法之概念採同義說，因此，不法之意義與違法之意義應相同。違法之意義⁹⁸有：一、公權力行為違反明文成文法之狹義說；二、公權力行為欠缺客觀上正當性，違反明文成文法、一般法律原則、裁量逾越及濫用權力，但不包括裁量不當之廣義說；三、公權力行為有裁量不當者，亦屬違法之最廣義說。

狹義說範圍過窄尚非可採，最廣義說僅以國家賠償係以損害之填補為目的而認為裁量不當亦屬違法，此與行政裁量⁹⁹之理論不符，故最廣義說亦非可採，因而採廣義說較為適當。有學者¹⁰⁰認為違法除違反憲法、法律、命令或行政規則等法規外，亦包括違反公法上一般法律原則、公序良俗、經驗法則或論理法則等不成文法規。行政法上之違法包括程序上與實質上違法，而國家賠償法應指實質上違法，如事實錯誤、法律適用錯誤、裁量權濫用及逾越之違法¹⁰¹。

為期事後於判斷公務員職務行為之合法性時能有明確之認定，以下就可能成立國家賠償責任之不法行為類型加以介紹：

(一) 公權力行為欠缺法律依據

憲法第 23 條¹⁰²及司法院釋字第 443 號解釋¹⁰³揭示法律保留原則，人民之自由及權利於符合憲法第 23 條之條件下，得以法律限制之。國家欲限制或侵害人

⁹⁷ 李惠宗，同前註 6，頁 724；葉百修，同前註 25，頁 152。

⁹⁸ 葉百修，同前註 25，頁 153。

⁹⁹ 行政裁量係指行政機關於法律積極明示或消極默示之範圍內，基於行政目的自由選擇認為正確之行為。於法律授權範圍及目的內所為之合義務性裁量，屬合法裁量而不受法院審查。

¹⁰⁰ 李震山，同前註 6，頁 583；蔡震榮，同前註 10，頁 516；劉春堂，同前註 15，頁 26；陳新民，同前註 19，頁 469；葉百修，同前註 25，頁 153。

¹⁰¹ 蔡震榮，同前註 10，頁 516。

¹⁰² 憲法第 23 條：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」

¹⁰³ 司法院釋字第 443 號解釋：「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自

民權利時，應符合法律保留原則，若公權力行為欠缺法律或法律授權而制定之法規命令為依據者，即違反法律保留原則，則該行為屬違法。行為時所依據之法律或法律授權而制定之法規命令，事後經司法院大法官會議宣告違憲者，亦屬違法¹⁰⁴。

（二）公權力行為違反法律或命令

行政程序法第 4 條規定行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。公務員於行使公權力時應依法行政，若公權力行為違反法律、命令者，即違反依法行政原則，該行為屬違法。公務員於行使公權力所應遵守之法律或命令，包括行政法之成文法或不成文法¹⁰⁵。

（三）公權力行為違反行政規則或上級機關合法之職務命令

行政規則係指上級機關對下級機關依其權限所為組織性、裁量性、解釋性、作業性等非直接對外發生法規範效力之一般、抽象規定¹⁰⁶。行政規則原為行政機關內部個別之措施或處置，因常被行政機關援用成為行政先例，而發生法的效力¹⁰⁷。惟並非違反所有行政規則之公權力行為均屬違法，須視其種類而定。組織性行政規則，不涉及權限者，僅生內部懲戒問題而與違法無關；裁量性、解釋性或作業性行政規則，涉及對外公權力之行使，藉由平等原則¹⁰⁸、行政自我拘束原則及信賴保護原則，使該行政規則具有間接對外法律效力，若公權力行為違反該行政規則者，該行為屬違法¹⁰⁹。

基於行政一體原則，下級公務員為職務行為時應服從上級機關之合法職務命令，如公務人員保障法第 17 條¹¹⁰規定，下級公務員若認為上級長官於其監督範

由，憲法第 8 條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（參照本院釋字第 392 號解釋理由書），而憲法第 7 條、第 9 條至第 18 條、第 21 條及第 22 條之各種自由及權利，則於符合憲法第 23 條之條件下，得以法律限制之。」

¹⁰⁴ 廖義男，同前註 24，頁 46。

¹⁰⁵ 黃啟禎，同前註 19，頁 385。

¹⁰⁶ 林錫堯，同前註 95，頁 23。

¹⁰⁷ 翁岳生，同前註 28，頁 196。

¹⁰⁸ 國家機關為便民或提高行政效率而訂定之內部規則，原則上僅生內部效力，但基於平等原則，同一性質之事件應適用相同內部規則時，機關應為相同處理，若未依規定處理屬職務義務之違反，該當不法。參劉春堂，同前註 15，頁 27。

¹⁰⁹ 葉百修，同前註 25，頁 158。

¹¹⁰ 公務人員保障法第 17 條：「公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認為該命令違法，應負報告之義務；該管長官如認其命令並未違法，而以書面署名下達時，公務人員即應服從；其因此所生之責任，由該長官負之。但其命令有違反刑事法律者，公務人員無服從之義務（第 1 項）。前項情形，該管長官非以書面署名下達命令者，公務人員得請求其以書面署名為

圍內所發布之命令有違法情形，即負有報告義務，而於上級長官以書面署名下達該職務命令時，除該命令違反刑事法外，基於公務員服從義務仍須執行該職務命令。下級公務員明知上級機關之職務命令違背法律仍為公權力行為者，不得因其係服從上級機關之職務命令而不負行政責任¹¹¹。若公權力行為違反上級機關合法之職務命令者，該行為屬違法¹¹²。

（四）公權力行為違反有效之司法院釋字或判例

憲法第 87 條¹¹³及司法院釋字第 185 號解釋¹¹⁴，司法院有解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權，且司法院所為之解釋，有拘束全國各機關及人民之效力。司法院釋字顯具有法規範之效力，與憲法、法律或命令有相同地位，若公權力行為違反有效之司法院釋字者，則該行為屬違法。

司法院釋字第 154 號解釋理由書¹¹⁵中認為，最高法院及行政法院判例可為各級法院裁判之依據，若判例違憲則與法令違憲相同，人民得據以聲請司法院解釋。最高法院¹¹⁶及最高行政法院¹¹⁷亦認為，適用判例錯誤與適用法律錯誤相同，均得為再審之理由。判例與法律或命令有相同地位，若公權力行為違反有效之法院判例者，則該行為亦屬違法。

之，該管長官拒絕時，視為撤回其命令（第 2 項）。」

¹¹¹ 翁岳生，同前註 28，頁 198。

¹¹² 吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 719；陳志華，同前註 9，頁 449；林騰鶴，同前註 19，頁 800。

¹¹³ 憲法第 78 條：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。」

¹¹⁴ 司法院釋字第 185 號解釋：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權，為憲法第七十八條所明定，其所為之解釋，自有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之，違背解釋之判例，當然失其效力。」

¹¹⁵ 司法院釋字第 154 號解釋理由書：「最高法院及行政法院判例，在未變更前，有其拘束力，可為各級法院裁判之依據，如有違憲情形，自應有司法院大法官會議法（現改稱司法院大法官審理案件法）第四條第一項第二款之適用，始足以維護人民之權利，合先說明。」

¹¹⁶ 最高法院 60 年台再字第 170 號判例：「民事訴訟法第 496 條第 1 項第 1 款所謂適用法規顯有錯誤者，係指確定判決所適用之法規顯然不合於法律規定，或與司法院現尚有效及大法官會議之解釋，或本院尚有效之判例顯然違反者而言。」

¹¹⁷ 最高行政法院 62 年判字第 610 號判例：「行政訴訟法第 24 條規定，有民事訴訟法第 496 條所列各款情形之一者，當事人對於本院判決，固得提起再審之訴，惟民事訴訟法第 496 條第 1 項第 1 款所謂『適用法規顯有錯誤』，係指原判決所適用之法規與該案應適用之現行法規相違背，或與解釋判例有所牴觸者而言。」

（五）公權力行為違反一般法律原則

公務員為特定行政行為時，除應遵守相關法規外，亦應遵守一般法律原則。若公權力行為違反一般法律原則，如比例原則¹¹⁸、誠信原則¹¹⁹、公序良俗原則及權利禁止濫用原則等法律原則，則該行為屬違法¹²⁰。

（六）公權力行為有裁量瑕疵

裁量權之有無雖源自法律授權，但裁量權行使之界線則多屬實務運作所得之原則¹²¹。行政程序法第 10 條¹²²規定，由法律授予行政機關裁量權者，行政機關為公權力行為時不得逾越裁量範圍或違反授權之目的，否則即屬裁量瑕疵。行政行為若有逾越權限或濫用權力者，依行政訴訟法第 4 條第 2 項¹²³，該行為屬違法。裁量瑕疵有裁量逾越¹²⁴、裁量濫用¹²⁵及裁量不當¹²⁶之情形，法院僅得就行為合法與否加以審查，審查裁量行為有無裁量逾越或裁量濫用；裁量行為適當與否則為行政機關裁量範圍內，此係法律授權行政機關決定之事項，法院不得以其裁量取代行政機關之裁量¹²⁷。若公權力行為有裁量逾越或裁量濫用者，則該行為屬違法；若公權力行為有裁量不當者，則該行為尚非屬違法。

（七）公權力行為違反職務義務

職務義務係公務員行使公權力時所應遵守之義務，區分為一般性職務義務及特別職務義務，若違法執行職務即為違背職務義務。單純違背職務義務尚未構成國家賠償法上之不法行為，若已侵害第三人之權利時，即違背對第三人職務義務，

¹¹⁸ 行政程序法第 7 條：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」

¹¹⁹ 行政程序法第 8 條：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」

¹²⁰ 陳志華，同前註 9，頁 449；翁岳生，同前註 28，頁 199。

¹²¹ 蔡震榮、王曰諾，論警察職權行使與權利救濟，中央警察大學學報，第 42 期，2005 年 6 月，頁 185。

¹²² 行政程序法第 10 條：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」

¹²³ 行政訴訟法第 4 條第 2 項：「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。」

¹²⁴ 行政行為逾越法律授權範圍，包括逾越裁量範圍上限、未達裁量範圍下限，及應行使其裁量權而不行使之「裁量不行使」。參葉百修，同前註 25，頁 159。

¹²⁵ 行政行為與法律授權之目的不符、未對公益與私益為充分考量、違反憲法上價值判斷或一般法律原則者，屬裁量濫用。如基於與授權目的無關聯性之動機而為裁量、基於認定錯誤之事實而為裁量、裁量理由矛盾或不符合邏輯者。參葉百修，同前註 25，頁 159。

¹²⁶ 行政機關於裁量範圍內所為之行政行為，雖未違法，但未為其他更有意義或更理想之決定，屬裁量不當。參陳敏，同前註 7，頁 188。

¹²⁷ 翁岳生，同前註 28，頁 200。

構成國家賠償法上之不法行為¹²⁸。公務員執行職務係對於國家履行其「內部職務義務」；國家對人民之法律義務須委由公務員加以履行，而成為公務員對於人民之「外部職務義務」¹²⁹。若公務員違反外部職務義務，不論是否亦有違反內部職務義務，其行為均屬不法¹³⁰。

(八) 其他

公務員為公權力行為時，若對於不確定法律概念之解釋若已逾判斷餘地者，該行為屬違法¹³¹；若公務員對於法規之解釋無誤，但認定事實違背經驗法則或論理法則時，其所為之公權力行為亦屬違法¹³²。

四、舉證責任

臺灣高等法院 70 年 9 月 4 日民事法律問題座談會¹³³，認為權利受損之人民只須證明權利受侵害之事實即可，無須證明公權力行為係違法，行政機關須證明其有阻卻違法事由始可免責。學者¹³⁴亦認為權利受損之人民僅須證明其自由或權利遭侵害即可，行政機關對其行為之適法性則須加以舉證。縱為不法行為，若有阻卻違法事由時，國家機關仍不負國家賠償責任，而阻卻違法事由包括正當防衛

¹²⁸ 蔡震榮，同前註 10，頁 517；蔡震榮、王曰諾，同前註 121，頁 185、186。

¹²⁹ 蔡宗珍，公務員怠於執行職務之國家賠償責任理論結構之探討-評大法官會議第四六九號解釋，台灣本土法學雜誌，第 1 期，1999 年 4 月，頁 56、57。

¹³⁰ 陳敏，同前註 7，頁 1157。

¹³¹ 吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 719；陳志華，同前註 9，頁 449；黃啟禎，同前註 19，頁 385；林騰鶴，同前註 19，頁 800。

¹³² 吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 719；林騰鶴，同前註 19，頁 800。

¹³³ 臺灣高等法院 70 年 9 月 4 日民事法律問題座談會：

「法律問題：被害人以公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害其自由或權利為理由，依國家賠償法請求國家賠償時，被害人應否證明加害係公務員之違法？

一、討論意見：

(一) 甲說：被害人僅證明加害行為存在即為已足，不必證明係違法，因加害行為僅於適法行使公權力時始被准許，故主張該項加害應被忍受之一方即加害人，應舉證證明該行為之適法。

(二) 乙說：被害人不但應證明加害行為之存在，亦應證明係違法，因執行職務使公權力，應認為適法，故主張自由或權利被侵害之一方，應證明公務員之違法。

(三) 結論：呈請司法院核示。

二、司法院第一廳研究意見：按權利之侵害，以違法為原則，以適法為例外，依舉證責任分配之原則，主張因公務員執行職務行使公權力之行為，致自己之權利受侵害者，只須證明權利侵害之事實即為已足，而賠償義務機關則非證明阻卻違法事由之存在，不得免其責任，本件以採甲說為當。」

¹³⁴ 黃啟禎，同前註 19，頁 385；葉百修，同前註 25，頁 181；劉春堂，同前註 15，頁 27。

(民法第 149 條)、緊急避難(民法第 150 條)、自助行為(民法第 151 條)、無因管理(民法第 172 條)、經被害人允諾之行為¹³⁵及適法之權利行使¹³⁶等行為。

伍、故意或過失

公務員是否有故意或過失，以公務員是否明知有不法侵害人民權利之事實，而有意使其發生，或預見有不法侵害人民權利事實之發生，仍容認其發生，及有無任何應注意能注意而不注意之心理狀態為判斷標準。

一、實務見解

實務上有將公務員過失之有無以「可歸責性之客觀化」作為判斷標準，係以忠於職守之一般公務員在具體情況下，應該能注意並可期待其注意之程度，作為認定過失之標準，公務員如果客觀地違反該注意義務，即可認為過失行為具有可歸責性¹³⁷；故意或過失之判斷應從行政之整體行為觀之，公務員若違反行政機關組織上之照顧義務或未監督該職務之執行，應認為行政機關之組織及指揮有瑕疵而具可歸責性，即視為行政的整體行為亦具有可歸責性，而負國家賠償責任¹³⁸。最高法院 92 年度台上字第 556 號民事判決¹³⁹，法律構成要件中有「不確定之法

¹³⁵ 劉春堂，同前註 15，頁 29。

¹³⁶ 葉百修，同前註 25，頁 185。

¹³⁷ 臺灣高等法院臺中分院 91 年度上國字第 6 號民事判決：「國家賠償責任關於公務員之『過失』有無之認定，已以『可歸責性之客觀化』作為判斷之趨勢，質言之，以具有處理義務之平均公務員之行為標準，公務員如果客觀地違反職務上之義務，即可認為具有可歸責性，甚或公務員執行職務之組織上，違反公務機關之『照顧義務』或未監督該職務之執行，則該組織之可歸責性，應被視為行政的總體行為亦具有可歸責性。」

¹³⁸ 臺灣臺北地方法院 101 年度重國字第 30 號民事判決：「過失乃怠於注意之一種心理狀態，即所謂應注意並能注意而不注意之謂。而應注意並能注意之標準，係以忠於職守之一般公務員在該具體情況應該能注意並可期待其注意之程度而言。如為行為之公務員欠缺此注意程度，即屬有過失。……違背職務義務之有責性，不必僅著眼於行為之公務員個人為限，從行政之整個行為而論，如長官善盡其指揮監督之職責，當可防止公務員違背其職務之義務者，則公務員有違背職務義務而加害於他人時，即係可歸責於行政機關組織及指揮作用之有瑕疵。從而行政機關組織作用之功能不彰，即應認為具備有責性，如因而發生違背職務義務之行為而使他人受害，行政機關即不能免其國家賠償責任。」

¹³⁹ 最高法院 92 年度台上字第 556 號民事判決：「在法律構成要件之認知及具體事實是否符合該構成要件之認定時，有所謂『不確定之法律概念』，意指法規之用語係屬涵義不確定或有多種可能之解釋，例如『必要』、『情節重大』、『危害公共安全』等。因『不確定之法律概念』本身欠缺明確性、統一性，行政機關在適用時，難免產生『法律拘束相對性』之結果，亦即同一之不確定法律概念適用於同一事件時，因法律適用者之不同，其解釋與認定即可能有不同之結果。正由於適用『不確定之法律概念』於具體事實時，不太可能產生單一正確之絕對結果，因此，應承認行政機關此時享有『判斷餘地』，亦即將『不確定之法律概念』適用於具體之事實關係時，行政機關得自由作判斷。立法者既然採用『不確定之法律概念』做為法律構成要件，並賦予行政機關依

律概念」時，應承認行政機關享有「判斷餘地¹⁴⁰」，行政處分之適當與否，與公務員是否構成職務上之侵權行為，係屬二事，縱令行政處分不當事後經法院撤銷，亦不能即認定該公務員有過失，而構成職務上之侵權行為。

二、學說見解

國家賠償法第 2 條第 2 項將故意及過失作為國家賠償之成立要件，故採「過失責任主義」¹⁴¹。故意或過失之意義則參考刑法第 13 條¹⁴²及第 14 條¹⁴³之規定。

(一) 注意義務之程度

過失以其所負之注意義務程度高低可分為重大過失、具體輕過失及抽象輕過失。公務員之注意義務應依其所任職務所需之知識、能力等，個別具體認定注意義務之高低，但公務員受有俸給且受有專業訓練，其於執行職務行使公權力時，應負有高於一般人之注意義務，應盡民法上善良管理人之注意義務¹⁴⁴，而以一般盡職之公務員，於具體案件中所能注意及可期待其注意之程度為標準，故採「抽象輕過失」為公務員過失之判斷標準¹⁴⁵。

(二) 過失之認定

實務及學者目前已將國家賠償責任中過失之認定採「客觀化」及「去個別化」，前者係指改以一般忠於執行職務之公務員之客觀行為作為判斷故意或過失之標

其職掌所具有之專門知識加以認定，則其因適用『不確定之法律概念』而產生之不同意見，均應認為法所容許。……又行政處分之當否，與承辦之公務員是否構成職務上之侵權行為，原屬兩事，行政處分縱令不當，其為此處分或執行此處分之公務員未必構成職務上之侵權行為。」

¹⁴⁰ 判斷餘地乃不確定法律概念之下位概念，兩者均屬法律適用之問題，原則上法院得加以審查。判斷餘地係司法對於行政之尊重而自我限縮，並非機關之專業判斷法院均不可加以審查，判斷餘地係法學上之概念，而非法律之界限。參丁兆嘉，行政法上判斷餘地之研究，東海大學法律學研究所碩士論文，2013 年 7 月，頁 42-45。

¹⁴¹ 劉春堂，同前註 15，頁 31；葉百修，同前註 25，頁 201。

¹⁴² 刑法第 13 條：「行為人對於構成犯罪之事實，明知並有意使其發生者，為故意（第 1 項）。行為人對於構成犯罪之事實，預見其發生而其發生並不違背其本意者，以故意論（第 2 項）。」

¹⁴³ 刑法第 14 條：「行為人雖非故意，但按其情節應注意，並能注意，而不注意者，為過失（第 1 項）。行為人對於構成犯罪之事實，雖預見其能發生而確信其不發生者，以過失論（第 2 項）。」

¹⁴⁴ 抽象輕過失係指依交易上一般觀念，認為有相當知識經驗及誠意之人應盡之注意義務。參最高法院 42 年台上字第 865 號判例。

¹⁴⁵ 李惠宗，同前註 6，頁 725；李震山，同前註 6，頁 584；陳敏，同前註 7，頁 1165；劉春堂，同前註 15，頁 32；黃啟禎，同前註 19，頁 385；林錫堯，同前註 95，頁 644。

準；後者係指故意或過失之認定不以個別公務員為判斷對象，改以行政組織之功能是否有缺陷為判斷對象¹⁴⁶。

1. 客觀化

公務員是否違反其注意義務之判斷不再以個別公務員主觀之認識為標準，而係以一般忠於執行職務之公務員於具體情形下，所應具有之職務上注意義務為判斷標準¹⁴⁷。以善良管理人之注意義務為判斷標準，將公務員所負之注意義務予以客觀化，形成統一及明確之判斷標準。

2. 去個別化

違反注意義務之判斷不再以違法之個別公務員為對象，行政行為是否有故意或過失應就「行政整體」觀之，以公務員所屬機關之整體作為是否有故意或過失為判斷對象¹⁴⁸。行政機關整體行政運作有所欠缺而未發揮其應有之行政功能時，則已具有故意或過失，如上級機關疏於監督下級公務員之行為，人民僅須證明機關功能有欠缺即可¹⁴⁹。以行政機關整體功能為判斷對象，不以個別公務員之故意或過失為判斷對象，而有去個別化之效果，受害之人民無須具體指明違法公務員之姓名而減輕其舉證責任。

(三) 過失行為

學者¹⁵⁰將公務員之行政行為加以整理，而認為下列情形係屬公務員具有過失之行為：一、未盡注意義務而忽視法規之存在；二、對已有明確且無疑義之法規採用相異之解釋；三、違反司法院釋字或法院判例；四、服從上級機關之違法指示¹⁵¹；五、認定要件事實時未盡調查義務；六、誤認事實；七、違反安全保護義

¹⁴⁶ 林錫堯，同前註 95，頁 645。

¹⁴⁷ 葉百修，同前註 25，頁 203。

¹⁴⁸ 黃俊杰，同前註 9，頁 726；陳敏，同前註 7，頁 1165。

¹⁴⁹ 董保城，同前註 21，頁 145。

¹⁵⁰ 葉百修，同前註 25，頁 208-217。

¹⁵¹ 下級公務員服從上級機關之違法職務命令者，該公務員是否具故意或過失？

一、否定說：公務員服務法第 2 條「長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述。」，下級公務員有服從義務，縱上級機關之職務命令違法，難認下級公務員有違法而具有故意或過失，但上級機關則違背其職務義務，具故意或過失。參葉百修，同前註 25，頁 211。

二、肯定說：依行政一體原則，下級公務員有服從上級機關職務命令之義務，上級機關違法之職務命令，不影響下級公務員不法行為之成立，下級公務員仍具故意或過失，而上級機關亦具故意或過失。參陳新民，同前註 19，頁 469。

務，即公務員執行職務能預見將造成特定人生命、身體危害時，該公務員即有確保特定人安全性之義務，若其違反安全保護義務者，則該公務員具有過失。尚有學者¹⁵²補充認為公務員欠缺法律及行政專業知識、裁量瑕疵亦屬過失，但公務員若因工作過度荷載過失侵害人民權利時，則不能認為該公務員有過失。

（四）無過失責任主義

公務員違法行使公權力但無故意或過失之不法行為，目前無國家賠償法之適用，人民無法請求損害賠償。有學者¹⁵³認為違法無過失之行為亦屬違法行為之一，基於公平正義原則，國家賠償應採無過失責任主義，建議可採用「擴大國家賠償法第 3 條之適用」或「重建行政損失補償制度」，兩種方式，用以保護被害人之權益。

惟有學者¹⁵⁴採不同見解，認為不得僅因人民舉證困難而改採無過失責任主義，建議可採德國之「去個別化」與「機關有責性」見解，從整體行政運作是否有瑕疵或公務員是否有違反職務義務判斷是否屬國家賠償法上之故意或過失。

三、舉證責任

有學者¹⁵⁵認為故意或過失係國家賠償之積極成立要件，應由權利受損之人民負舉證責任，亦有學者認為故意或過失屬主觀心理狀態舉證困難且公權力行為涉及專業知識，而公法以保護不特定之他人為目的，應可參酌推定過失¹⁵⁶（民法第 184 條第 2 項¹⁵⁷），或舉證責任轉換¹⁵⁸（民法第 187 條第 2 項、第 188 條第 1 項但書及第 191 條第 1 項但書）以減輕人民之舉證責任，貫徹國家賠償法之立法意旨。依公務員服務法第 1 條¹⁵⁹之規定，若公務員執行職務時違背其職務義務者，

¹⁵² 董保城，同前註 21，頁 142、144、145。

¹⁵³ 各國逐漸揚棄過失責任主義，而朝無過失責任主義。如法國基於危險責任法理，用以保護被害人之權益；德國依類似徵收侵害之法制，用以保護被害人之權益；日本有學者主張將過失主義為某程度之緩和；亦有學者主張擴大徵收法理之適用，用以保護被害人之權益。參葉百修，同前註 25，頁 222-224。

¹⁵⁴ 董保城，同前註 21，頁 146。

¹⁵⁵ 劉春堂，同前註 15，頁 32。

¹⁵⁶ 黃啟禎，同前註 19，頁 385、386。

¹⁵⁷ 民法第 184 條第 2 項：「違反保護他人之法律，致生損害於他人者，負賠償責任。但能證明其行為無過失者，不在此限。」

¹⁵⁸ 劉春堂，同前註 15，頁 32。

¹⁵⁹ 公務員服務法第 1 條：「公務員應恪守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務。」

通常可推定其有故意或過失¹⁶⁰。國家賠償法第 5 條¹⁶¹有適用民法之規定，依民法第 184 條第 2 項之規定，違反保護他人之法律者，推定有過失，公務員之違法行為即為違反保護他人法律之行為，推定其有過失¹⁶²。採過失推定者，於認定國家所提出公務員不具過失之反證時，應嚴格認定，否則即無異否定過失推定之法理¹⁶³。

受損害之人民能證明其自由或權利受公權力行為不法侵害，即可推定公務員有過失，國家機關須舉反證始可免責¹⁶⁴。基於國家賠償責任之去個別化，受損害之人民僅須證明係國家機關所為之不法行為即可，無須證明具體公務員之姓名。實務¹⁶⁵則認為人民已主張國家機關有違反作為義務致其受有損害，依民事訴訟法第 277 條但書規定，應先由國家機關證明其有依法行政之行為，而無不作為之違法，始得謂為無過失。

陸、侵害人民之自由或權利

公權力行為侵害人民之自由或權利者，國家應賠償其損害，以達國家保護人民權益之目的，故行政不法行為須有造成人民自由或財產上之損害，人民始得請求國家賠償。

一、國家賠償法上之人民

國家賠償法對於受公權力行為侵害之對象不同而有不同之規範，視權利受損害之對象為何而分別適用國家賠償法第 2 條或第 15 條。

¹⁶⁰ 陳敏，同前註 7，頁 1165；吳志光，同前註 28，頁 566。

¹⁶¹ 國家賠償法第 5 條：「國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規定。」

¹⁶² 吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 719；陳志華，同前註 9，頁 448。

¹⁶³ 葉百修，同前註 25，頁 207。

¹⁶⁴ 李震山，同前註 6，頁 584；葉百修，同前註 25，頁 219；林錫堯，同前註 95，頁 645。

¹⁶⁵ 最高法院 99 年度台上字第 836 號民事判決：「國家賠償法第 2 條第 2 項所定之國家賠償責任，固採過失責任主義，且得依『過失客觀化』及『違法推定過失』法則，以界定過失責任之有無，……倘人民已主張國家機關有違反作為義務之違法致其受有損害，並就該損害為適當之證明時，揆之民事訴訟法第 277 但書規定，自應先由國家機關證明其有依法行政之行為，而無不作為之違法，始得謂為無過失……」

(一) 實務見解

依法務部 75 年 10 月 22 日 (75) 法律字第 13047 號函釋¹⁶⁶，認為國家賠償法第 2 條第 2 項之「人民」，係指對國家以外，而得為權利義務主體之人，原則上為中華民國人，包括自然人與依法設立之法人在內。外國人則應依國家賠償法第 15 條請求國家賠償。最高法院 93 年度台上字第 920 號民事判決¹⁶⁷，認為有服從特別權力關係義務之人，亦為國家賠償法上之人民，其得請求國家賠償。

(二) 學說見解

人民包括自然人、法人。自然人包括本國人及外國人，而大陸地區之人民，除法律另有規定外，將其視為外國人，適用國家賠償法第 15 條之規定¹⁶⁸。法人包括私法人及公法人，公法人若居於準私人地位而權利受國家公權力侵害時亦有國家賠償法之適用¹⁶⁹。有學者¹⁷⁰認為公務員於執行職務時發生損害事故亦可請求國家賠償，如警察因訓練不當而死亡。

二、國家賠償法上之自由或權利

公權力行為是否侵害人民之自由或權利，須視公權力行為有無介入人民自由或權利受國家保障之範圍內，若有公權力行為介入保障範圍內即為侵害；若無公權力行為介入保障範圍內則無侵害可言¹⁷¹。

(一) 實務見解

臺灣臺中地方法院 92 年度國字第 23 號民事判決，認為國家賠償法第 2 條第 2 項前段所稱之「權利」包含財產權，如物權、債權、無體財產權、準物權等，但不包括純粹經濟上損失。

¹⁶⁶ 法務部 75 年 10 月 22 日 (75) 法律字第 13047 號函釋：「依國家賠償法得請求國家賠償者，係指合於該法第二條第二項及第三條第一項規定之『人民』。其所謂『人民』，當指對稱於『國家』以外，而得為權利義務主體之人，原則上為中華民國人，包括自然人與依法設立之法人在內。」

¹⁶⁷ 最高法院 93 年度台上字第 920 號民事判決：「有服從特別權力關係義務之人，其本身亦屬人民，故於其執行公務時，受其他執行公務、行使公權力之公務員故意或過失不法之侵害，當亦得依國家賠償法之規定請求國家賠償。」

¹⁶⁸ 黃啟禎，同前註 19，頁 361。

¹⁶⁹ 林騰鶴，同前註 19，頁 801。

¹⁷⁰ 李惠宗，同前註 6，頁 726。

¹⁷¹ 林錫堯，同前註 95，頁 646。

（二）學說見解

國家賠償法第 2 條所稱之「自由或權利」，係指憲法或法律所保護之自由或權利，不以法律明文者為限¹⁷²，且不論公法或私法¹⁷³。依國家賠償法第 7 條¹⁷⁴，國家賠償以金錢賠償為原則，回復原狀為例外。若受損害者為「公法上不具經濟價值之權利者」，如選舉權或基本權，雖無法以金錢賠償，亦無法回復原狀，但仍應有「象徵性賠償」之必要¹⁷⁵。若受損害者僅為「利益」，如侵害占有，基於憲法保障人民權利之精神，該利益納入保護範圍內，使人民可加以救濟之¹⁷⁶。

三、國家賠償法上之損害

國家賠償法對於「損害」之意義，係指法益受不法侵害所生之不利益，法益不限於自由或權利，包括法律上值得保護之利益，但不包括單純事實上之利益、反射利益或情感之損害¹⁷⁷。

國家賠償法第 2 條之「損害」包括積極及消極之損害，即包括所受損害及所失利益¹⁷⁸，且不論為財產上或非財產上之損害均得請求國家予以賠償¹⁷⁹。權利受損之人民得依其他方法回復損害之全部或一部者，如刑事補償法、全民健康保險法，其仍得請求國家賠償，惟國家可於已獲他法補償之限度內免除賠償責任，且損害之認定有過失相抵之適用¹⁸⁰。

四、舉證責任

權利受損之人民須就其何種自由或權利受損害及受損害之程度等，負舉證責任，須證明其權利受有損害，始得請求國家賠償，而自由或權利之範圍原則上不受限制¹⁸¹。

¹⁷² 陳敏，同前註 7，頁 1166；

¹⁷³ 黃啟禎，同前註 19，頁 386。

¹⁷⁴ 國家賠償法第 7 條：「國家負損害賠償責任者，應以金錢為之。但以回復原狀為適當者，得依請求，回復損害發生前原狀。」

¹⁷⁵ 李惠宗，同前註 6，頁 726。

¹⁷⁶ 劉春堂，同前註 15，頁 34。

¹⁷⁷ 葉百修，同前註 25，頁 225、226。

¹⁷⁸ 黃啟禎，同前註 19，頁 386、387。

¹⁷⁹ 吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 720。

¹⁸⁰ 葉百修，同前註 25，頁 227。

¹⁸¹ 黃俊杰，同前註 9，頁 731。

柒、相當因果關係

雖國家賠償法第 2 條第 2 項前段無因果關係之明文規定，惟實務及學說均將因果關係之有無作為國家賠償之成立要件之一，公務員之不法行為與人民之損害結果間須具有相當因果關係，人民始得請求國家賠償。由於因果關係舉證困難，故學說上提出幾種方式作為解套，以減輕人民之舉證責任，使人民能獲得適當之賠償。

一、相當因果關係之判斷

法務部 85 年 5 月 10 日（85）法律決字第 11355 號函釋¹⁸²、最高法院 76 年台上字第 192 號判例及最高法院 89 年度台上字第 2483 號民事判決，認為相當因果關係，係指行為與結果間所存在之客觀因果關係，即依經驗法則，綜合行為當時所存在之一切事實，為客觀之事後審查，若在一般情形下，有此環境，有此行為之同一條件，均可發生同一之結果者，則該行為與結果間有因果關係；若在一般情形下，有此同一之條件存在，而依客觀之觀察，認為不必皆發生此結果者，則該行為與結果間即無因果關係。由此可知，相當因果關係乃由「條件關係」及「相當性」所構成，行為與結果間具不可欠缺之條件關係者，再就該行為判斷是否「通常足生此種損害」以認定其相當性¹⁸³。有學者¹⁸⁴引進德國之客觀歸責理論作為判斷標準，因果關係判斷上以條件說為主，經由客觀歸責限縮行為人之負責範圍，惟目前實務仍以相當因果關係作為判斷標準。

職務義務之目的非為保護人民權利者、人民主動拋棄其權利者或基於合意而為人民處置其權利者，則不具有相當因果關係¹⁸⁵。程序瑕疵或裁量瑕疵不具有相當因果關係，但裁量收縮至零時，則具有相當因果關係¹⁸⁶。若公務員之不法行為

¹⁸² 法務部 85 年 5 月 10 日（85）法律決字第 11355 號函釋：「相當因果關係係指無此行為，雖必不生此損害；有此行為，通常即足生此種損害者，是為有因果關係。無此行為，必不生此種損害；有此行為，通常亦不生此種損害者，即無因果關係。」

¹⁸³ 王澤鑑，侵權行為法，自版，2009 年 7 月，頁 236、237、250。

¹⁸⁴ 許哲涵，緊追不放，執法過當？，月旦法學教室，第 177 期，2017 年 7 月，頁 145。

¹⁸⁵ 黃啟禎，同前註 19，頁 387。

¹⁸⁶ 吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 721；董保城，同前註 21，頁 139。

與第三人之加害行為或被害人本身之不正行為損害間有相當因果關係，則仍成立國家賠償責任¹⁸⁷，且有共同加害行為及過失相抵之適用¹⁸⁸。

二、舉證責任

對於相當因果關係之存否，權利受損之人民負舉證責任，須證明其損害係因公務員違背職務之行為所致，損害結果與不法行為間有相當因果關係。原則上，人民並未參與國家公權力之行使過程，且公權力行為不乏涉及高度機密者，將使人民難以舉證，故有學者¹⁸⁹援引德國環境責任法「舉證責任轉換」之法理，減輕人民之舉證責任；我國實務，對於輻射¹⁹⁰或工業¹⁹¹等公害事件，因公害之形成具有地域性、共同性、持續性及技術性等特徵，其肇害因素常屬不確定，要求被害人舉證該因果關係過於困難，故若被害人能證明行為人之危險行為有發生損害之合理蓋然性，而加害人無法提出反證時，即可運用專業經驗法則推定其因果關係存在。

相當因果關係採全有或全無原則，若被害人無法舉證證明不法行為與損害發生間具有高度蓋然性時，被害人將受敗訴判決之不公平現象。由於相當因果關係僅判斷因果關係是否存在，而不論及因果關係是否「可能」存在，可能產生過度賠償或賠償不足之情形，尤其是醫療、環境、公害等案件具專業性及複雜性，使得相當因果關係之全有或全無原則受到挑戰，故學說¹⁹²上提出「比例因果關係理

¹⁸⁷ 李震山，同前註 6，頁 585。

¹⁸⁸ 葉百修，同前註 25，頁 231。

¹⁸⁹ 轉引自黃啟禎，同前註 19，頁 388。

¹⁹⁰ 臺灣高等法院 91 年度上字第 932 號民事判決（居民請求電信公司拆除基地台）：「……民法第 184 條加害行為與損害間有因果關係始足當之。……此種因果關係之存在，自應由主張受損害之被害人負舉證責任，惟在公害事件由於公害之形成具有地域性、共同性、持續性及技術性等特徵，其肇害因素常屬不確定，損害之發生復多經長久時日，綜合各種肇害根源，湊合累積而成，被害人舉證損害發生之原因，甚為困難，故被害人如能證明危險，及因此危險而有發生損害之蓋然性（相當程度可能性），而被告不能提出相反之證據，以推翻原告之舉證，即可推定因果關係存在，其主張因公害導致身體、健康受損者，欲判斷因果關係是否存在，係以疫學因果關係為判斷基準，即某種因素與身體、健康受損發生之原因，就疫學上可考慮之若干因素，利用統計方法，以『合理之蓋然性』為基礎，即使不能證明被告之行為確實造成原告目前損害，但在統計上，被告之行為所增加之危險已達『醫學上合理確定性』，即應推定因果關係之存在，例如在醫學統計上，吸煙者罹患肺癌之比例遠超過未吸煙者，即可推定吸煙與肺癌間因果關係存在。」

¹⁹¹ 臺灣臺中地方法院 105 年度訴字第 3613 號民事判決（化工原料飄散侵害居民生命及健康），亦採與臺灣高等法院 91 年度上字第 932 號民事判決相同之見解。

¹⁹² 王韻茹，RCA 判決與環境損害賠償制度之關聯，月旦法學雜誌，第 253 期，2016 年 6 月，頁 51；楊垠紅，喪失生存機會侵權中比例責任之適用，華東政法大學學報，第 1 期，2016 年 1 月，頁 109。

論」，被害人僅須證明不法行為或其他因素與損害結果間之因果關係可能性之比例即可，無須證明因果關係確實存在，降低被害人舉證之難度，被害人則依因果關係可能性之比例計算其得受賠償之數額，於當事人間尚無不公平之處。依比例因果關係理論，對於原因與結果之知識欠缺精確瞭解時，不法行為經統計上之證據證明有一定比例之因果關係存在者，行為人即應負賠償責任，以減輕被害人之舉證責任，外國法院於判決時亦有採此理論加以認定因果關係¹⁹³。

國家賠償訴訟上，被害人無法參與國家公權力之行使過程，亦無從知悉國家機關內部機密，除舉證責任轉換可減輕被害人之舉證責任外，比例因果關係理論亦可改善過去實務因果關係認定上全有或全無之缺點，且符合平等原則，因此，本文認為國家賠償訴訟中因果關係之認定可參考舉證責任轉換或比例因果關係理論適度減輕被害人之舉證責任，使其能獲得合理之賠償。

第二項 公務員怠於執行職務所生之國家賠償責任

國家賠償法第 2 條第 2 項後段規定「公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」，本項即明文規範公務員消極怠於執行職務所生之國家賠償責任。以下就公務員消極不行使公權力所造之國家賠償責任，其相關理論及成立要件加以分析介紹。

壹、保護規範理論

我國大法官於司法院釋字第 469 號解釋首次提出「保護規範理論」放寬公務員怠於執行職務國家賠償責任之認定，學者對於本號解釋亦多有討論，以下就本號解釋及保護規範理論加以介紹之。

一、司法院釋字第 469 號解釋

司法院釋字第 469 號解釋解釋文：「法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對

¹⁹³ 例如有一人投擲石塊，同時有四塊石頭自懸崖上滑落，導致他人受傷，依傳統因果關係理論，原告無法證明因果關係存在，故被告無須為其過失行為負賠償責任，唯依比例因果關係法論，被告對於其不法行為引起的 20%損害可能性，應依該比例負賠償責任。參陳聰富，醫療事故之因果關係—最高法院 96 年度台上字第 2032 號民事判決評析，法令月刊，第 60 卷，第 10 期，2009 年 10 月，頁 50-51。

主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地，猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人得依國家賠償法第二條第二項後段，向國家請求損害賠償。」

二、司法院釋字第 469 號解釋之分析

本號解釋援用「保護規範理論」及「裁量收縮理論¹⁹⁴」，擴大公務員怠於執行職務之國家賠償法適用範圍，除督促公務員積極任事外，亦保障人民之權益¹⁹⁵。法律已明確規定公務員應執行職務及行使公權力之義務，而公務員已無不作為之裁量餘地者，若仍怠於執行職務，則有公務員不作為之國家賠償責任¹⁹⁶。若公務員仍保有決定裁量或選擇裁量之一者，此時仍有裁量空間，非謂裁量收縮至零。

本號解釋亦認為最高法院 72 年台上字第 704 號判例¹⁹⁷將公務員怠於執行職務之國家賠償責任限縮為被害人須有公法上請求權，且經請求公務員執行而其怠於執行者，始得請求國家負損害賠償責任，係增加法律所無之限制，與憲法保障人民權利之意旨不符，而不予援用。法律既已明確規定國家賠償責任成立之要件，則適用法律時不應限縮解釋，避免人民依法應享有之權利無從實現，故國家賠償法第 2 條第 2 項後段，不以受損害之人民對於公務員所怠於執行之職務有公法上請求權，且經其請求執行而怠於執行為必要¹⁹⁸。本號解釋進一步提出「危險防止與危險管理職務」之概念，作為怠於執行職務之違法性判斷標準，若職務目的僅為保護一般抽象公共利益，非屬危險防止與危險管理之職務，若怠於執行該職務則不負國家賠償責任¹⁹⁹。

有學者²⁰⁰認為本號釋字重點應為「不作為違法性之判斷標準」，不作為違法性範圍由核心至外圍分別為：核心之人民有公法上請求權且已請求公務員作為

¹⁹⁴ 裁量權收縮至零之要件：一、人民權益受急迫危險之侵害；二、公務員對損害之發生可得預見；三、侵害之防止仰賴公權力之行使，非個人努力可得避免。參李惠宗，同前註 6，頁 732。

¹⁹⁵ 陳志華，同前註 9，頁 453；劉春堂，同前註 15，頁 25。

¹⁹⁶ 陳新民，同前註 19，頁 470、472。

¹⁹⁷ 最高法院 72 年台上字第 704 號判例：「國家賠償法第二條第二項後段所謂公務員怠於執行職務，係指公務員對於被害人有應執行之職務而怠於執行者而言。換言之，被害人對於公務員為特定職務行為，有公法上請求權存在，經請求其執行而怠於執行，致自由或權利遭受損害者，始得依上開規定，請求國家負損害賠償責任。若公務員對於職務之執行，雖可使一般人民享有反射利益，人民對於公務員仍不得請求為該職務之行為者，縱公務員怠於執行該職務，人民尚無公法上請求權可資行使，以資保護其利益，自不得依上開規定請求國家賠償損害。」

¹⁹⁸ 黃俊杰，同前註 9，頁 723、724。

¹⁹⁹ 李惠宗，同前註 6，頁 729、730。

²⁰⁰ 此為筆者與指導教授討論時，指導教授口述之意見。

(最高法院 72 年台上字第 704 號判例即僅限此種情形)、法律明文規定「應為」而不作為、裁量收縮至零及最外圍之保護規範理論，將不作為違法性範圍由狹至廣加以分類。

*筆者自行整理前述公務員不作為違法性之範圍後，以下圖呈現之：

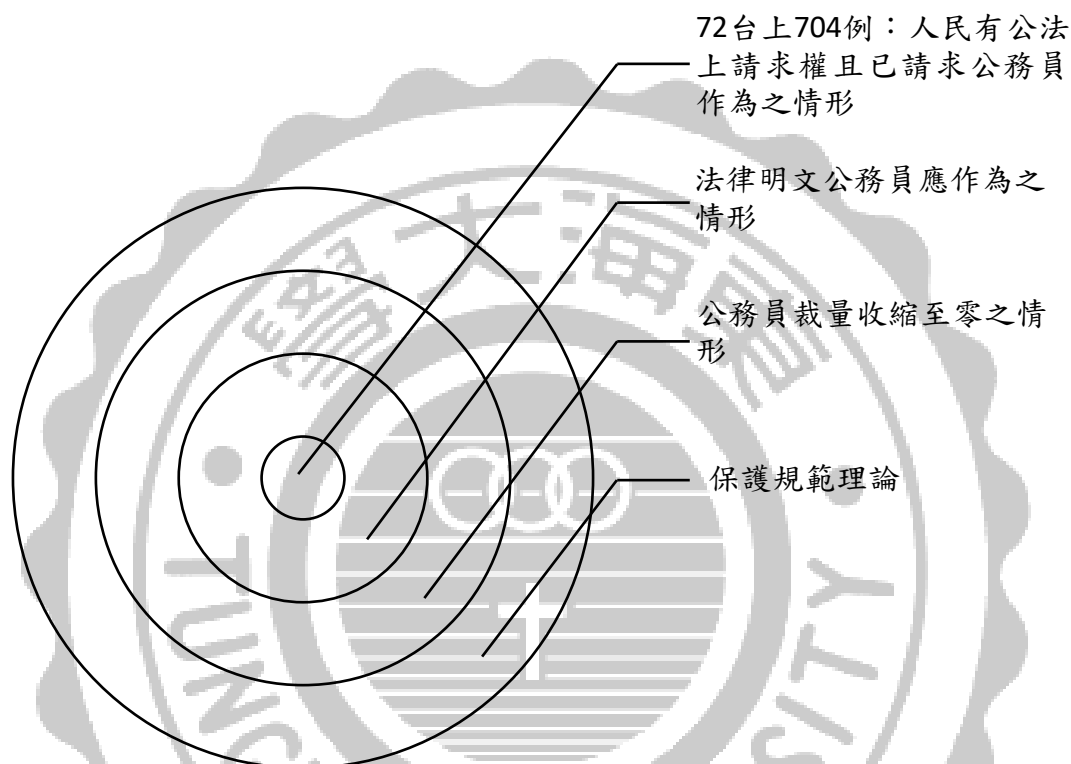


圖 1：不作為違法性之範圍

三、保護規範理論之介紹

依司法院釋字第 469 號解釋，考量法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，除為保護公益或一般國民福祉外，亦有保護第三人之意旨時，則該法律即屬保護第三人之規範，公務員對於第三人負有職務義務，若其怠於執行職務而損害第三人之權益時，可請求國家賠償，此為保護規範理論。保護規範理論具有判斷法律之規範目的係為單純保護公益，或兼具保護個人權利²⁰¹。公務員應執行特定職務之法律有兼及保護第三人生命、身體及財

²⁰¹ 董保城，同前註 21，頁 127。

產之目的者，公務員若怠於執行該職務，應負國家賠償法第 2 條第 2 項後段之怠於執行職務國家賠償責任²⁰²。

學者²⁰³對於實務援引保護規範理論上有加以批評，認為實務²⁰⁴上僅空洞援引司法院釋字第 469 號解釋之公式化論述，無明確說明個案所保護之法益為何，於個案判斷上具不確定性，使法律之保護目的漫無標準，且公務員若有「違反保護規範理論」或「裁量收縮至零」其一即可成立國家賠償，但法院認為須同時違反兩者始可成立國家賠償，而限縮國家賠償之成立可能。

貳、公務員怠於執行職務所生國家賠償之成立要件

國家賠償法第 2 條第 2 項後段規定，公務員怠於執行職務侵害人民自由或權利者亦負國家賠償責任。法院辦理國家賠償事件應行注意事項第 8 項²⁰⁵則明確規範公務員怠於執行職務之國家賠償責任成立要件。以下就公務員怠於行使公權力所造之國家賠償責任，其成立要件加以分析介紹。

一、公務員

同國家賠償法第 2 條第 2 項前段「公務員」之意義，可參第二章第二節第一項壹中有關公務員之介紹，於此不再論述。

二、怠於執行職務

公務員負職務義務應作為而不作為者，即為怠於執行職務。公務員之作為義務從何而來、何種職務義務之違背始有國家賠償責任、何種不作為形態始為怠於執行職務、怠於執行職務之認定及舉證責任之分配，以下分別介紹之：

²⁰² 廖義男，從人權保障之發展趨勢談國家賠償法，2014 訴願暨國家賠償專論選集，臺北市政府法務局，2014 年 12 月，頁 139。

²⁰³ 董保城，同前註 21，頁 130、131。

²⁰⁴ 衛爾康餐廳大火案、林肯大郡案及 921 東興大樓案。

²⁰⁵ 法院辦理國家賠償事件應行注意事項第 8 項：「八、公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害時，以公務員因故意或過失怠於行使公權力時，國家始應負損害賠償責任。如其所怠於執行之職務，並非公權力之行使，仍非本法第二條第二項後段所稱怠於執行職務。」

(一) 公務員作為義務

公務員之不作為構成怠於執行職務之情形者，以對於特定職務負有作為義務為前提。公務員作為義務依「法定原則」及「權宜原則」（或稱便宜原則）而產生，前者係指法律就公務員職務上應作為及不作為之行為均為明確規定；後者係指公務員對於職務行為具有裁量權限²⁰⁶。除法規內容或其解釋得導出作為義務外，行政機關內部之行政規則經由一般法律原則之適用²⁰⁷、憲法「基本權利保護義務」之理論²⁰⁸、公序良俗或法理亦得導出作為義務²⁰⁹。

(二) 職務義務之第三人關聯性

須先釐清職務義務之範圍與界限，公務員之不作為是否屬國家賠償法上之怠於執行職務始有明確之判斷標準。公務員所怠於執行之職務，依司法院釋字第469號解釋理由書之見解，及學者²¹⁰多數見解，認為該職務之保護法益除公益外，兼具保護人民（第三人）生命、身體及財產等法益者，即職務義務具「職務義務之第三人關聯性」，而公務員怠於執行該職務時，即有國家賠償法第2條第2項後段公務員不作為之國家賠償責任，至於第三人對於該職務是否有公法上請求權則非所問。德意志聯邦共和國基本法第34條亦以違反對第三人之職務義務作為判斷公權力行為是否違法之標準。

公務員之職務義務是否具有第三人關聯性，須視該職務義務之規範目的及第三人是否為該職務義務之保護客體為斷²¹¹。職務義務僅須以保護第三人法益為其目的之一即可，無須為其唯一目的²¹²。職務義務僅屬於內部性或僅有公益性者，縱第三人受有損害，僅屬公務員懲戒問題，尚不具國家賠償責任²¹³。第三人關聯性之判斷標準若過於寬鬆，將使國家賠償如同社會保險；若過於嚴格，將使人民

²⁰⁶ 陳新民，同前註 19，頁 470。

²⁰⁷ 葉百修，同前註 25，頁 172。

²⁰⁸ 法未明文課予公務員作為義務時，為維護公益或保護人民之權益時，可依憲法「基本權利保護義務」之理論導出作為義務，但以該作為義務屬行政機關之事務管轄範圍內，且未違反法律保留原則為限。參林三欽，國家賠償法第二條理論與實務之檢討，當事人協力義務/行政調查/國家賠償，台灣行政法學會，2006年11月，頁365、366。

²⁰⁹ 劉春堂，同前註 15，頁 24。

²¹⁰ 陳敏，同前註 7，頁 1158；李惠宗，同前註 6，頁 728、730；董保城，同前註 21，頁 128；吳志光，同前註 28，頁 569、570；蔡震榮、王曰諾，同前註 121，頁 186。

²¹¹ 李建良，行政法基本十講，元照，七版一刷，2017年9月，頁 340；董保城，同前註 21，頁 103、128；莊國榮，同前註 47，頁 517、518。

²¹² 李惠宗，同前註 6，頁 728；董保城，同前註 21，頁 109、110；葉百修，同前註 25，頁 164。

²¹³ 董保城，同前註 21，頁 106。

受賠償之機會降低，目前各國之共同趨勢係採從寬認定職務義務之第三人關聯性²¹⁴。民法第 184 條第 2 項所稱之「保護他人之法律」，係指以保護第三人為目的之公法及私法，不包括專以保護公益為目的之法規²¹⁵。

（三）怠於執行職務之行為

依司法院釋字 469 號解釋，法律賦予行政機關裁量權限，而有裁量適當與否之行政裁量問題時，公務員縱有怠於執行職務之行為，仍未達違法之程度。斟酌人民權益所受侵害之危險迫切程度、公務員對於損害之發生是否可得預見、侵害之防止是否須仰賴公權力之行使始可達成目的而非個人之努力可能避免等因素，已致無可裁量之情事者，始有成立國家賠償之可能。法院辦理國家賠償事件應行注意事項第 8 點規定，須為公權力之行使，始屬國家賠償法第 2 條第 2 項後段所稱怠於執行職務。完全不作為、遲延作為、不足作為及無效作為，均屬怠於執行職務²¹⁶。

1. 行政機關有裁量瑕疵

法律賦予行政機關裁量權限者，原則上人民無請求行政機關為特定決定裁量之公法上權利²¹⁷，但行政機關行使裁量權時，仍應考量個案情形、遵守一般法律原則，且不得逾越裁量範圍。並非所有裁量瑕疵均不生國家賠償責任，若賦予行政機關裁量權之法律，其規範目的中有保護第三人之權利者，第三人即有請求行政機關作為之公法上權利，公務員有裁量逾越或裁量濫用時，即違背對第三人應執行職務義務，屬怠於執行職務而生國家賠償責任²¹⁸。公務員之行政裁量是否適當，尚不構成違法，故不生國家賠償責任²¹⁹。

2. 裁量收縮至零

當人民之生命、健康或財產重要法益受直接侵害，行政機關已無不作為之裁量餘地，行政機關裁量權收縮至僅得採取特定措施，即為裁量收縮至零²²⁰。裁量

²¹⁴ 陳敏，同前註 7，頁 1162。

²¹⁵ 董保城，同前註 21，頁 127。

²¹⁶ 莊國榮，同前註 47，頁 519。

²¹⁷ 李建良，同前註 211，頁 345。

²¹⁸ 葉百修，同前註 25，頁 169。

²¹⁹ 黃俊杰，同前註 9，頁 723。

²²⁰ 董保城，同前註 21，頁 115。

收縮至零時，人民有請求行政機關作為之公法上權利，若行政機關不作為導致人民之權利受損時，即違背對第三人應執行職務義務，而屬怠於執行職務²²¹。

（四）怠於執行職務之認定

學者²²²認為怠於執行職務之認定，應以「重大法益」及「損害發生預見可能性」兩個要件為認定標準，受損害之法益限於生命、健康、身體與財產上之重大法益，不包括純粹經濟上損失，且行政機關對於損害發生具有預見可能性，如有人民檢舉、民意代表質詢或行政機關彼此因公務往來皆已明知有損害及危險發生，而公務員未加以防止者，始屬怠於執行職務。

（五）舉證責任

權利受損之人民對於其受損之權利非反射利益、公務員事實上有特定職務義務仍不作為、不作為係裁量逾越或裁量濫用之情形負舉證責任²²³。

三、怠於執行職務之不法性

怠於執行職務屬不作為，其違法性須以有作為義務為前提²²⁴。若公務員負有作為義務但有完全不作為或不完全作為時，即屬違法²²⁵。人民之權益受迫切之危害、公務員對於危害之發生有可預見性及此危害之防止須仰賴公權力，具上述三個要件時，即屬裁量收縮至零。若公務員之裁量權收縮至零，其應作為而不作為時，即屬違法之怠於執行職務，具不法性²²⁶。判斷公務員不作為是否具不法性所須斟酌之事項，除司法院釋字第 496 號解釋列舉之事項外，尚需考量違法事實存在時間之久暫程度及取締之可能性等因素²²⁷。

²²¹ 董保城，同前註 21，頁 115；葉百修，同前註 25，頁 169；李建良，同前註 211，頁 345、346。

²²² 董保城，同前註 21，頁 118、119。

²²³ 蔡震榮，同前註 10，頁 518。

²²⁴ 葉百修，同前註 25，頁 170。

²²⁵ 李惠宗，論行政不作為之國家賠償責任—臺中地方法院八十六年度重國字第三號判決與司法院釋字第 469 號解釋評釋，台灣本土法學雜誌，第 11 期，2000 年 6 月，頁 35、54。

²²⁶ 陳敏，同前註 7，頁 1162。

²²⁷ 此為筆者與指導教授討論時，指導教授口述之意見。

依警察法第 2 條²²⁸，警察之主要任務除維護公益外，亦包括保護人民之權利。警察任務以法定原則為主，便宜原則為輔²²⁹，而警察職權之行使採便宜原則，具裁量權，但於人民生命、財產遭受急迫之危害時，警察之裁量權收縮至零，有保護人民之作為義務，若怠於執行職務則具不法性²³⁰。

四、故意或過失

司法院釋字第 469 號解釋將故意或過失作為國家賠償之成立要件。反對之學者²³¹認為本號釋字係增加法律所無之限制，並非妥適，蓋怠於執行職務之認定，應在於公務員有無依法執行職務之認定，其有無故意或過失則非所問。有學者²³²則認為國家賠償法第 2 條第 2 項後段係「完全法條」，有完整之構成要件及法律效果，非承接前段之規定，故公務員不須具有故意或過失之要件，公務員怠於執行職務之國家賠償責任係採「無過失責任主義」。

五、侵害人民之自由或權利

同國家賠償法第 2 條第 2 項前段「人民自由或權利」，可參第二章第二節第一項陸中之介紹。有學者²³³認為公務員不作為所損害之法益須為人民之個人法益，且須為財產法益或可換為具財產價值之權利始有國家賠償法之適用。

六、相當因果關係

公務員積極作為與損害間須有相當因果關係外，公務員消極不作為亦須有相當因果關係存在，公務員依法履行其職務義務，將阻止損害發生時，相當因果關係即成立²³⁴。實務²³⁵認為損害與不作為間僅須具有相當因果關係即可，不作為不

²²⁸ 警察法第 2 條：「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。」

²²⁹ 陳新民，同前註 19，頁 470。

²³⁰ 陳敏，同前註 7，頁 1164。

²³¹ 廖義男，同前註 202，頁 140。

²³² 李惠宗，行政法要義，元照，六版二刷，2013 年 8 月，頁 682。學者於第六版書中有提出此見解，惟於 2016 年 9 月第七版中已無論及此點，其見解是否變更則無法知悉。

²³³ 陳新民，同前註 19，頁 472。

²³⁴ 陳敏，同前註 7，頁 1163；黃啟禎，同前註 19，頁 387；董保城，同前註 21，頁 139；蔡震榮、王曰諾，同前註 121，頁 188。

²³⁵ 臺灣高等法院臺中分院 89 年度重上國字第 3 號民事判決。

須為造成損害之唯一原因。損害之發生若有多重因果關係，而公務員怠於執行職務屬關鍵因素者，仍具相當因果關係²³⁶。

有學者²³⁷認為損害因不可抗力而生，原則上不生國家賠償責任，但如公務員怠於執行危險防止或危險管理之職務，而導致損害擴大，即具有相當因果關係，如公務員怠於取締會影響橋墩構造之濫採砂石業者，而颱風期間大雨沖毀橋墩，導致行經橋上之人民傷亡。德國學者²³⁸對於不作為因果關係之判斷，提出「合法代替行為理論」，即行為人積極作為仍生損害結果時，該不作為與損害間則無相當因果關係。

第三節 國家損失補償

國家基於公益而無故意或過失合法行使公權力，直接對於人民之權利造成損害或限制時，原則上人民應容忍之，但若該損害已達「特別犧牲」者，基於財產權保障及平等原則，國家應填補人民因公權力行為所造成之財產上損失²³⁹。該國家損失補償責任亦稱為「行政上損失補償」。行政上損失補償具公法性質，其補償義務亦屬公法義務²⁴⁰。

德國行政法以「公權力之行使」及「特別犧牲」建立出行政損失補償體系，惟其國內亦無統一之行政補償法制，為論者所垢病²⁴¹。日本學說發展出「基於結果責任之國家補償」，係指人民受損之權利，無法依國家損害賠償或損失補償獲得救濟時，國家仍應負補償責任²⁴²。

²³⁶ 吳志光，同前註 28，頁 570。

²³⁷ 李惠宗，同前註 6，頁 733。

²³⁸ 轉引自林錫堯，同前註 95，頁 649。

²³⁹ 李震山，同前註 6，頁 598；蔡震榮，同前註 10，頁 543；李震山，同前註 19，頁 400；林錫堯，同前註 95，頁 613、614。

²⁴⁰ 葉百修，同前註 9，頁 67。

²⁴¹ 陳敏，同前註 7，頁 1195。

²⁴² 葉百修，同前註 9，頁 12。

第一項 損失補償之基本概念

司法院釋字第 336 號解釋²⁴³首次提出「特別犧牲」之概念。司法院釋字第 400 號²⁴⁴及第 440 號²⁴⁵解釋，認為國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應依法律之規定予以合理補償，大法官明文肯認特別犧牲之概念。依前述之釋字可知，我國實務之損失補償採「補償法定原則」，國家是否負有補償責任係以法律有明文規定者為限²⁴⁶。

司法院釋字第 670 號解釋理由書²⁴⁷，認為特定人民身體之自由，因公共利益受公權力之合法限制，而有特別情形致超越一般人民所應容忍之程度，形成個人之特別犧牲者，應得依法請求合理之補償，以符合憲法保障人民身體自由及平等權之意旨。司法院釋字第 670 號解釋補充釋字第 400 號及第 440 號解釋，認為人民除財產權受特別犧牲外，其身體自由受有特別犧牲者，國家亦應予以補償。早期損失補償以受憲法保障之財產權為保護客體；晚近則偏重於人民之自由或權利，而不以財產權為限²⁴⁸。

²⁴³ 司法院釋字第 336 號解釋：「若不為取得（不限於徵收一途），則土地所有權人既無法及時獲得對價，另謀其他發展，又限於都市計畫之整體性而不能撤銷使用之管制，致減損土地之利用價值。其所加於土地所有權人之不利益將隨時間之延長而遞增。雖同法第四十九條至第五十條之一等條文設有加成補償、許為臨時建築使用及免稅等補救規定，然非分就保留時間之久暫等情況，對權利受有個別損害，而形成特別犧牲者，予以不同程度之補償。為兼顧土地所有權人之權益，如何檢討修正有關法律，係立法問題，合併指明。」

²⁴⁴ 司法院釋字第 400 號解釋：「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償……」

²⁴⁵ 司法院釋字第 440 號解釋：「人民之財產權應予保障，憲法第十五條設有明文。國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償。」

²⁴⁶ 林錫堯，同前註 95，頁 614。

²⁴⁷ 司法院釋字第 670 號解釋理由書：「特定人民身體之自由，因公共利益受公權力之合法限制，諸如羈押、收容或留置等，而有特別情形致超越人民一般情況下所應容忍之程度，構成其個人之特別犧牲者，自應有依法向國家請求合理補償之權利，以符合憲法保障人民身體自由及平等權之意旨。」

²⁴⁸ 葉百修，同前註 9，頁 28。

第二項 損失補償之成立要件

損失補償責任之成立除須具有一般成立要件外，其他損失補償之特別法中亦有規定其他特別成立要件，如土地之徵收有土地徵收條例之通常徵收、區段徵收及一併徵收等不同徵收方式，其特別成立要件各有差異²⁴⁹，因篇幅有限，故以下僅就損失補償之一般成立要件加以介紹：

壹、須基於公益之必要性

基於不同之徵收目的，法律之規範亦有不同，但徵收之目的中須有為公眾福祉之必要性。基於公益之必要而侵害人民之權利者，權利受損之人始得請求國家補償之²⁵⁰。

貳、須為合法行為

傳統上以行政行為之合法性與否將公權力行為分為損害賠償與損失補償，違法行為屬損害賠償，合法行為屬損失補償，但有學者²⁵¹認為損失補償不應只限於合法行為，應視國家行為之目的為斷，只要國家基於公益目的所造成人民之特別犧牲者，均應加以補償，不以該行為之合法性與否為補償責任成立之要件。德國學者 O. Mayer²⁵²認為，不論國家行為合法與否，基於衡平原則，人民因公益所受之特別犧牲國家即有補償義務，此稱為「公法上損失補償」或「調節補償」。公權力行為開始為合法，但於後續過程中變為違法者，仍一併適用損失補償之法理²⁵³。

參、行使公權力

關於公權力行為範圍之認定，可參本文第二章第二節第一項參中之介紹，本文採廣義說，故公務員居於統治地位所為之公法行為侵害人民自由或權利者，即

²⁴⁹ 吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 714。

²⁵⁰ 吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 713。

²⁵¹ 董保城，同前註 21，頁 14、15。

²⁵² 轉引自葉百修，同前註 25，頁 68。

²⁵³ 吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 713。

為行使公權力之行為。行使公權力之行為包括行政處分與事實行為²⁵⁴。行政機關為個別具體之公權力行為及抽象之法規適用，若有直接侵害人民權利之情形時，均屬行使公權力之行為²⁵⁵。德國學者 W. Jellinek²⁵⁶認為，公法上損失補償係國家行使公權力所造成個人之損害，由國家為財產上之補償。

公務員積極行使公權力造成人民之權利受損，屬損失補償之範圍內，若單純消極不行使公權力，則不屬損失補償之範圍內²⁵⁷。德國實務²⁵⁸發展出「加重不作為」，係指行政機關之不作為已具有拒絕或否認性質者，如拒絕人民申請建築執照，乃對於土地利用之暫時限制，形成侵害徵收，惟此侵害以行政機關有法律上作為義務為前提。

肆、須有法律依據（損失補償法定原則）

基於依法行政原則中之法律保留原則，國家機關基於公益而侵害人民之權利時，須有法律之依據。司法院釋字第 400 號及第 440 號解釋，採「損失補償法定原則」，國家是否負有補償責任係以法律有明文規定者為限。徵收乃侵害人民之財產權，其要件及補償方法均應有法律明文規定；特別犧牲亦應有補償法定原則之適用，始能完整保障人民之權益²⁵⁹。

損失補償法定原則中之「法律」，行政法院²⁶⁰認為不包含司法院之解釋，惟有學者²⁶¹採不同見解，認為權利受損之人民可逕依司法院解釋作為請求特別犧牲損失補償之依據，否則若立法懈怠則人民之損失將無法獲得補償，其亦認為人民得依憲法基本權利或憲法原則作為請求特別犧牲損失補償之依據，若涉及人民基本權而法律尚未有明文規範時，得經由憲法基本權利多重功能面向之憲法解釋，如從平等權、財產權、生命權及身體權等基本權中，導出可為損失補償之憲法依據。

²⁵⁴ 蔡震榮，同前註 10，頁 546。

²⁵⁵ 吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 712。

²⁵⁶ 轉引自葉百修，同前註 25，頁 68。

²⁵⁷ 蔡震榮，同前註 10，頁 546、547。

²⁵⁸ 轉引自蔡震榮，同前註 10，頁 547。

²⁵⁹ 吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 713、714。

²⁶⁰ 最高行政法院 92 年度判字第 828 號判決：「……惟該解釋（司法院釋字第 400 號解釋）內亦明言『國家應依法律之規定辦理徵收給予補償』，亦即應依實定法之規定辦理徵收給予補償，而非謂『國家應依本解釋辦理補償』。此另由該號解釋文亦明言『……各級政府如因經費困難，不能對上述道路全面徵收補償，有關機關亦應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償。……』等語，足證該解釋僅係國家立法及施政之指針，並非可逕作為向國家請求財產上給付之公法上原因……」

²⁶¹ 李震山，行政損失補償法定原則，台灣本土法學，第 71 期，2005 年 6 月，頁 147、148。

伍、侵害人民之財產或其他權利

公權力行為所造成之侵害須為公權力之典型具體措施所造成之「直接侵害」，侵害僅須公權力行為所造成或其偶然所生不可預見之附帶效果者，即屬直接侵害，國家有損失補償責任²⁶²。由於特別犧牲常具突發性、不可預測性，難以事先立法加以規範，故只要係行使公權力直接造成之特別犧牲，均應補償人民之損失²⁶³。

陸、侵害須達嚴重程度或已達特別犧牲

基於財產權社會連帶理論，人民對於國家負有一定程度之社會義務，國家基於公益合法行使公權力，造成人民財產權之損失時，若該損失屬社會義務範圍內者，則人民應忍受之；若該損失已逾社會義務範圍而達「特別犧牲」者，則國家應給予合理之補償²⁶⁴。

國家基於公共福祉實施之公權力措施，使特定人或族群處於較不平等之地位，而特定人或族群已容忍超過其所應容忍之社會義務，直接對於人民之權利造成侵害或限制，形成特別犧牲時，國家應對人民之損失加以補償，而犧牲之界限，依具體情形以一般社會通念公正理性判斷之²⁶⁵。若人民之權利所受之侵害或限制屬社會責任、侵害程度極輕微，或縱有侵害但未妨礙人民正常之使用收益者，尚不構成特別犧牲²⁶⁶。

柒、須相對人或利害關係人有值得保護之利益

補償請求權人除公權力行為之相對人外，亦包括具第三人效力處分或因法規而受有特別犧牲之利害關係人²⁶⁷。值得保護之利益包括非財產上法益，如生命、身體與自由等法益，及財產上法益，但財產上法益須個案加以判斷，若為違章建築或罹患禽流感之雞隻等，則不屬於值得保護之利益²⁶⁸。

²⁶² 蔡震榮，同前註 10，頁 547、548。

²⁶³ 董保城，同前註 21，頁 26。

²⁶⁴ 董保城，同前註 21，頁 6、7 頁。

²⁶⁵ 蔡震榮，同前註 10，頁 543、548。

²⁶⁶ 吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 713。

²⁶⁷ 吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 713。

²⁶⁸ 吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 713。

第三項 損失補償之類型

由於我國對於損失補償並無統一規範，國家賠償法亦無法涵蓋所有行政行為之類型，因此難免有漏洞產生，為達保護人民之目的，學說上有引進德國損失補償之概念，加以解套。以下就德國之損失補償類型加以概說，再就我國之損失補償類型加以介紹。

壹、德國

德國對於國家之補償及賠償並無統一之立法，德意志聯邦共和國基本法中關於國家責任之規定有第 14 條²⁶⁹及第 34 條，第 34 條係關於國家賠償之規定，而第 14 條則係關於公用徵收²⁷⁰之規定。德意志聯邦共和國基本法第 14 條第 3 項係國家對於其合法無責之行為，補償人民之損失；第 34 條係國家對於其違法有責之行為，賠償人民之損害，惟德意志聯邦共和國基本法未對國家合法有責之行為、合法卻附帶不利效果之行為及非財產上利益之侵害加以規範，故德國實務上便發展出許多國家補償類型以填補該漏洞。

以下就德國有關徵收之侵害、準徵收之侵害（類似徵收之侵害）、具徵收效果之侵害及公益犧牲所造成之補償責任類型加以介紹。

一、徵收之侵害

徵收之侵害係指國家基於公益上之必要，依法以公權力強制剝奪人民之財產權，造成人民特別犧牲者，國家應予補償其損失²⁷¹。徵收依其法源可分為立法徵收及行政徵收，前者係指於社會義務範圍內，由法律或法律所授權之法規命令，課予一般人在財產權行使上之義務，屬全面性及概括性之侵害；後者係指因特定目的，由行政機關依法律規定，而剝奪或限制人民財產權之措施²⁷²。

²⁶⁹ 德意志聯邦共和國基本法第 14 條：「一、財產權及繼承權應予保障，其內容與限制由法律規定之。二、財產權負有義務。財產權之行使應同時有益於公共福利。三、財產之徵收，必須為公共福利始得為之。其執行，必須根據法律始得為之，此項法律應規定賠償之性質與範圍。賠償之決定應公平衡量公共利益與關係人之利益。賠償範圍如有爭執，得向普通法院提起訴訟。」

²⁷⁰ 「公用徵收係指國家基於公益，依法律或作成行政處分侵害人民受憲法保障之財產權，始人民受特別犧牲者，國家於利益衡量後予以補償。」參葉百修，同前註 9，頁 17。

²⁷¹ 李建良，收錄於翁岳生編，行政法（下），元照，三版一刷，2006 年 10 月，頁 667。

²⁷² 李惠宗，同前註 6，頁 687、688。

二、準徵收之侵害（類似徵收之侵害）

準徵收之侵害（類似徵收之侵害）由德國聯邦普通法院創立，係指國家基於公益之必要，以公權力違法但無故意或過失（無責），而直接干涉人民之財產權，造成人民特別犧牲者，依舉輕以明重之法理應類推適用徵收之規定予以補償其損失²⁷³。有學者²⁷⁴建議我國國家賠償得適時採無過失主義，則類似徵收之侵害所涉及之問題即可解決，而有責之違法行為及無責之違法行為之賠償範圍可為不同之規範。

三、具徵收效果之侵害

具徵收效果之侵害由德國聯邦普通法院創立，係指國家基於公益之必要，所採取之合法公權力行為或措施直接干涉人民之財產權，而產生非其目的及不可預見之附帶效果，造成人民受有不可期待之特別犧牲者，國家應予補償其損失²⁷⁵。由於公權力行為所生之附帶效果與徵收之效果相同，基於權利保護之完整性及負擔平等原則²⁷⁶，國家應予以補償人民之損失，我國土地法第 216 條第 1 項²⁷⁷有相似之規定。

四、公益犧牲

公益犧牲係指國家基於公益之必要，所採取之公權力行為或措施直接干涉人民非財產價值之權利，造成人民受有不可期待之特別犧牲者，國家應補償其損失²⁷⁸，如警察合法使用槍械，子彈誤擊中路人，國家應對於路人之損失加以補償。因前述三種損失補償中，受損害之客體均為人民之財產權，基於憲法上法治國家及社會國家原則，人民之生命、身體、健康及自由等非財產上權利之保護應不得低於財產權之保護，而創設「公益犧牲請求權」²⁷⁹。國家公權力行為侵害人民非財產上權利者，人民有公益犧牲請求權，得請求國家予以補償。

²⁷³ 李惠宗，同前註 6，頁 696；陳敏，同前註 7，頁 1226。

²⁷⁴ 李建良，同前註 271，頁 731。

²⁷⁵ 陳敏，同前註 7，頁 1231、1232。

²⁷⁶ 李惠宗，同前註 6，頁 697。

²⁷⁷ 土地法第 216 條：「徵收之土地，因其使用影響於接連土地，致不能為從來之利用，或減低其從來利用之效能時，該接連土地所有權人，得要求需用土地人為相當補償（第 2 項）。前項補償金，以不超過接連地因受徵收地使用影響而低減之地價額為準（第 1 項）。」

²⁷⁸ 陳敏，同前註 7，頁 1236。

²⁷⁹ 葉百修，同前註 9，頁 20。

五、小結

德國係以個別案例發展出不同請求國家補償之類型，對於人民因公權力行為所造成之財產上損失發展出徵收、準徵收、具徵收效果之侵害，三種損失補償請求權；對於人民其他因公益所受之非財產上損失亦有特別犧牲補償請求權。然而將德國損失補償之類型全部適用於我國之國家補償是否妥適，仍有疑義。關於徵收，我國法已有相關法規加以規範，特別犧牲則經司法院解釋後，我國學說及實務已承認及適用，上述兩個概念於我國之適用上並無問題。惟有學者²⁸⁰認為類似徵收之侵害及具徵收效力之侵害屬德國特有之概念，前者係以違法行為為前提，我國已有國家賠償法之適用；後者則可為特別犧牲加以涵蓋，故上述兩個概念我國似無繼受之必要，故損失補償分為徵收及特別犧牲兩類即可。

我國學者²⁸¹認為警察職權行使法第 31 條第 1 項²⁸²，警察依法行使職權造成人民特別犧牲時，人民得請求損失補償，乃包括德國實務上所稱之準徵收、具徵收效果及公益犧牲之侵害，如警察追車行為造成第三人之生命、身體或財產損失時，第三人可請求損失補償。

貳、我國

早期損失補償係用於「公用徵收」之情形，晚期國家職能日益擴大，若人民之權利受有特別犧牲時，亦可請求國家補償其損失。有學者²⁸³依行政補償之原因，將我國之行政補償分為公益徵收、信賴保護、特別犧牲之補償，三種損失補償之類型，其之所以能將損失補償予以類型化，係因公益徵收之補償已累積足以單獨類型化之條件，且有土地徵收條例為依據；信賴保護之補償已有行政程序法單獨規定，且具憲法位階性；特別犧牲之補償則可填補上述兩個類型之漏洞，而此三種類型仍有重疊之處，如公益徵收內含特別犧牲；徵收處分之撤銷或廢止亦有信賴保護原則之適用；信賴利益與特別犧牲間亦有關係。

以下就三種損失補償之類型加以介紹，因警察追車行為可能產生之補償責任應屬特別犧牲之損失補償責任，故以下對於特別犧牲之補償有較多篇幅之介紹。

²⁸⁰ 吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 712；陳志華，同前註 9，頁 464。

²⁸¹ 蔡震榮，同前註 10，頁 554。

²⁸² 警察職權行使法第 31 條第 1 項：「警察依法行使職權，因人民特別犧牲，致其生命、身體或財產遭受損失時，人民得請求補償。」

²⁸³ 李震山，同前註 6，頁 601、606、607。

一、公益徵收之補償

公益徵收係指國家基於公益之目的，以公權力剝奪人民之財產權者，國家應補償其損失。公益徵收之要件²⁸⁴為：一、須以公益為目的；二、須有法律明確授權基礎；三、須符合比例原則；四、須予以補償。

公益徵收與公用徵收兩者之區別在於公用徵收屬古典徵收概念，係指國家基於公用之目的，以公權力強制剝奪人民之財產權；而公益徵收則不以公用為唯一目的，其範圍較廣，若徵收有助於公益，縱為私用亦可，如徵收土地建國民住宅，但公用徵收或公益徵收依憲法第 23 條，國家對於財產權僅得限制，不得剝奪，若完全剝奪者，國家須加以補償²⁸⁵。

二、信賴保護之補償

信賴保護原則係指人民信賴國家公權力措施之存續，而有所規劃或舉措者，國家不得任意變動該措施，若人民之規劃或舉措事後因公權力措施之變動而受有損失者，國家應予適當之補償²⁸⁶。司法院釋字第 589 號解釋²⁸⁷認為若人民具有信賴基礎、信賴行為及信賴值得保護者，人民之權利即有信賴保護原則之適用。

學者²⁸⁸將信賴保護之補償分為兩種，法律明文規定及一般化的信賴利益補償，前者係指法律已明文規定何種行政行為國家應予補償；後者係指人民信賴行政機關積極而具有拘束力的作為，導致有財產上損失所為之補償，包括信賴合法及違法之行政處分之補償。

行政程序法第 1 條²⁸⁹及第 8 條²⁹⁰規定行政行為應保護人民正當合理之信賴，揭示信賴保護原則。行政處分之廢止或撤銷，我國於行政程序法中有信賴保護之規定，合法授益處分之廢止依行政程序法第 126 條第 1 項²⁹¹規定，該處分有情事

²⁸⁴ 李震山，同前註 6，頁 602。

²⁸⁵ 李惠宗，同前註 6，頁 688、689。

²⁸⁶ 李建良，同前註 271，頁 716。

²⁸⁷ 司法院釋字第 589 號解釋：「受規範對象如已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間內，對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現之行為，且有值得保護之利益者，即應受信賴保護原則之保障。」

²⁸⁸ 李惠宗，同前註 6，頁 699、700。

²⁸⁹ 行政程序法第 1 條：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」

²⁹⁰ 行政程序法第 8 條：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」

²⁹¹ 行政程序法第 126 條第 1 項：「原處分機關依第一百二十三條第四款、第五款規定廢止授予利益之合法行政處分者，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。」、行政程序法第 123 條：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：一、法規准許廢止者。二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。四、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，

變更、為防止或除去對公益之重大危害而加以廢止者，人民得請求國家補償其因信賴該處分所生之損失。違法授益處分之撤銷依行政程序法第 117 條²⁹²規定，該處分無行政程序法第 119 條²⁹³信賴不得保護之情形而信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者，則不得撤銷該違法授益處分；但若所欲維護之公益大於信賴利益者，仍得加以撤銷，人民得依行政程序法第 120 條²⁹⁴請求國家補償其損失。

司法院釋字第 525 號解釋²⁹⁵，認為信賴保護之適用不限於授益行政處分之撤銷或廢止，行政法規（包括法規命令、解釋性或裁量性行政規則）之廢止或變更亦適用，始符合憲法保障人民權利之意旨。司法院釋字第 589 號²⁹⁶解釋更認為信賴利益所依據之基礎法規具實現公益之目的者，則其信賴利益之保護應予強化，以確保該公益目的得以實現。

三、特別犧牲之補償

特別犧牲補償請求權係指國家基於公益之目的行使公權力，直接侵害人民非財產上之法益，原則上人民有忍受義務，但若已造成人民不平等之負擔，逾越其忍受義務之界限時，即形成特別犧牲，而受有特別犧牲之人民得向國家請求補償其所受之損失²⁹⁷。特別犧牲主要係針對高度屬人性之生命、身體、健康及人格等法益而成立之制度²⁹⁸，如行政執行法第 41 條第 1 項²⁹⁹規定，行政機關為即時強制時，造成人民生命及身體之損失者，人民得請求特別犧牲之損失補償。

致不廢止該處分對公益將有危害者。五、其他為防止或除去對公益之重大危害者。」

²⁹² 行政程序法第 117 條：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」

²⁹³ 行政程序法第 119 條：「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」

²⁹⁴ 行政程序法第 120 條：「授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無前條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償（第 1 項）。前項補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利益（第 2 項）。關於補償之爭議及補償之金額，相對人有不服者，得向行政法院提起給付訴訟（第 3 項）。」

²⁹⁵ 司法院釋字第 525 號解釋：「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止（行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條參照），即行政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。」

²⁹⁶ 司法院釋字第 589 號解釋，參前註 287。

²⁹⁷ 李震山，同前註 6，頁 405；林錫堯，同前註 95，頁 624、625。

²⁹⁸ 李惠宗，同前註 6，頁 697。

²⁹⁹ 行政執行法第 41 條第 1 項：「人民因執行機關依法實施即時強制，致其生命、身體或財產遭

實務及學說目前就特別犧牲之構成要件有部分不同之見解，故以下就實務及學說見解分別介紹。

(一) 實務見解

最高行政法院 95 年度裁字第 02730 號裁定，對於特別犧牲損失補償請求權之構成要件有加以說明，該裁定認為特別犧牲之構成要件有：

1. 須基於公益之必要

各種法規徵收目的各有不同，但公權力行為須有公益或公眾福祉之必要性。

2. 須為合法行為

徵收補償及特別犧牲補償均以合法行為作為前提，否則應屬違法行為之國家賠償責任。

3. 須屬於行使公權力之行為

行使公權力行為即排除民法上之私法行為，而公權力行為係行政處分或事實行為均可。

4. 侵害須達嚴重程度或已構成特別犧牲

若財產所受之妨礙或限制屬於一般財產權人之社會責任、其侵害輕微屬於可忍受之範圍，或雖有侵害但未妨礙財產權人正常之使用收益者，尚難認為有國家補償責任之存在。

5. 須對相對人或利害關係人之財產或其他權利造成侵害，而其有值得保護之利益

值得保護之利益係指生命、身體及自由等非財產上之利益，涉及人之基本法律地位者，但財產權若非值得保護之利益，則無必須補償之理。

6. 補償義務須有法規之依據

依司法院釋字第 400 號及第 440 號解釋，我國乃採「損失補償法定原則」，國家是否負有補償責任係以法律有明文規定者為限。

受特別損失時，得請求補償。但因可歸責於該人民之事由者，不在此限。」

(二) 學說見解

學說與實務對於特別犧牲之構成要件認定大致相同，僅有部分要件之認定上稍有不同，以下就學說³⁰⁰見解加以介紹：

1. 須基於公益

國家須基於公益之目的，行使公權力侵害人民之權利者，權利受損之人民得請求國家補償其損失。

2. 須屬於行使公權力之行為

公權力行為不論係作為或不作為、是否具有侵害目的均屬之³⁰¹。公權力行為無須有法律上強制力，以間接方式使人民為特定行為者，亦屬之，如行政機關以廣告宣導民眾接種非法律強制規定之預防疫苗³⁰²。

3. 侵害具直接性

侵害結果係由公權力行為直接所造成，故凡直接侵害人民非財產價值之權利者，即屬之³⁰³。

4. 侵害非財產權

德國實務³⁰⁴上僅限於生命、健康或人身自由受侵害時，始適用特別犧牲補償請求權。一般上將非財產上權利之損失補償請求權稱為犧牲請求權³⁰⁵。有學者³⁰⁶則認為特別犧牲不以非財產權受損失為限。

5. 已構成特別犧牲

公權力行為雖會造成一定之危險，若該危險普遍存在於社會生活中，屬於「一般生活危險」，縱無公權力介入損害亦會發生，則該公權力行為不構成特別犧牲³⁰⁷。若該危險已屬重大、特別而不能期待人民忍受，逾越「一般犧牲界限」之特

³⁰⁰ 此處以林錫堯、陳敏書中對於特別犧牲之構成要件為架構，輔以其他學者之見解加以介紹。

³⁰¹ 林錫堯，同前註 95，頁 625。

³⁰² 陳敏，同前註 7，頁 1236。

³⁰³ 陳敏，同前註 7，頁 1236；林錫堯，同前註 95，頁 625。

³⁰⁴ 林錫堯，同前註 95，頁 625。

³⁰⁵ 陳敏，同前註 7，頁 1236。

³⁰⁶ 吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 713。

³⁰⁷ 陳敏，同前註 7，頁 1238。

別負擔者，即為特別犧牲。公權力行為是否造成人民不平等之負擔，法官得以法律之意欲、事物之本質及衡平性等，作為特別犧牲之界限，判斷該不平等之負擔是否已逾一般生活危險之界限，決定是否補償及補償額度³⁰⁸。

6.造成財產損失

侵害非財產權之結果須造成人民財產上之損失，如增加醫療費用、減少收入。

(三) 小結

實務及學說目前就特別犧牲之構成要件有部分不同之見解，實務限於合法行為始得請求損失補償，而學說³⁰⁹則認為不限於國家合法行為，若屬違法行為但無責時亦應予以補償，若屬違法行為且有責時則適用國家賠償法，德國對於犧牲請求權之適用，亦擴張及於違法之公權力行為。本文贊同學者之見解，如此方可填補我國國家賠償法僅就公權力違法且有責之行為始負賠償責任之漏洞。

實務對於是否補償人民之損失採「損失補償法定原則」，而學者則認為縱法無明文，人民亦可依憲法基本權利、憲法原則或司法院釋字作為請求損失補償之依據。本文認為為達憲法保障人民權利之目的，當立法機關尚未就人民之損失加以立法補償時，應許人民以憲法基本權或憲法原則，如信賴保護原則，請求國家補償其損失，避免人民蒙受不平等之特別犧牲而求償無門。

*筆者自行整理公權力行為可能所生之國家責任類型，而以表格方式呈現如下：

國家行為合法性	違法	合法
故意或過失		
有故意或過失	國家賠償責任	無過失責任主義：國家 補償責任
無故意或過失	援引德國「準徵收侵害 補償責任」	

表 2：公權力行為所生之國家責任

³⁰⁸ 李震山，同前註 6，頁 406。

³⁰⁹ 陳敏，同前註 7，頁 1235、1237。

第四節 追車行為可能成立之國家責任

追車行為係警察位於國家機關之地位，行使公權力之事實行為，其行為外觀依一般社會通念加以判斷，應認為屬執行職務行為，若警察之追車行為有違反法律、命令、行政規則、一般法律原則、職務義務或有裁量瑕疵等情形，應屬違法執行職務之行為。追車過程中警察有故意或過失侵害人民之自由或權利，且所造成之損害結果與追車行為間具有相當因果關係時，國家應負損害賠償責任。對於已發生危害或犯罪行為之車輛，此時，執勤員警應已無裁量餘地，若未發動追車行為攔停違法車輛，則屬怠於執行職務，事後該車輛發生事故與不作為間具因果關係時，國家應負損害賠償責任。司法院釋字第 336 號、第 400 號、第 440 號、第 670 號解釋均有論及特別犧牲之概念，警察基於公益之必要性所發動之合法追車行為，若使人民受有特別犧牲，而相關法規有損失補償之規定者，國家即應負損失補償責任。在此僅先簡單提及追車行為可能成立之國家責任為何，詳細之類型化分析將於第四章中加以探討。

第三章 追車行為之概念及屬性

探討追車行為可能成立之國家責任前，須先將追車行為之法律性質加以定性，檢討哪些法規可為追車行為之法制基礎，始得判斷追車行為之合法性及國家應負之責任為何。警察之行政行為多具有強制性，於執行過程中可能侵害人民生命、身體、自由或財產等權利，為避免警察權限過大造成違法亂權，警察於執行職務時，因其屬行政機關，故應遵守依法行政原則、法律保留原則及比例原則等一般法律原則，達到限縮警察之權限及保護人民權利之目的。司法院釋字第 535 號解釋認為過去警察執行職務所依據之法規尚不完備，而要求有關機關參酌社會實際狀況制定相關法規，賦予警察人員執行勤務時應付突發事故之權限，故於民國 92 年制定警察職權行使法，使警察執行職務時可有所依據，以保護人民之權益及警察自身之安全。

警察於巡邏或臨檢時發現行跡詭異之車輛予以攔停，而駕駛人拒絕停車受檢逕行駕車離去者，警察便驅車加以追及，追車過程中可能導致駕駛人或無辜第三人之權益受侵害，故追車行為應有法律之依據。本章將先探討追車之性質及法制基礎，以便判斷警察追車行為所生之侵害是否有國家責任產生。

第一節 警察雙重任務

依警察法第 2 條³¹⁰及警察法施行細則第 2 條³¹¹之規定可知，警察以維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害為主要任務，而以促進人民福利³¹²為輔助任務。警察法第 2 條所稱之警察任務係廣義之危害防止任務，即依法防止一切與公共秩序及社會安全有關之危害，危害防止任務又可分為防止行政危害之狹義危害防止任務及刑事犯罪追緝之危害防止任務³¹³。警察負有雙重任務，包括行政危害之防止及刑事犯罪之追緝兩個警察任務。行政危害或刑事犯罪尚未明確時，為

³¹⁰ 警察法第 2 條：「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。」

³¹¹ 警察法施行細則第 2 條：「本法第二條規定之警察任務，區分如左：一、依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害為警察之主要任務。二、依法促進人民福利為警察之輔助任務。」

³¹² 警察法施行細則第 2 條中之「依法促進人民福利」，係指協助一般行政機關推行一般行政，且限於非警察協助不足以排除障礙，或因障礙而有妨礙安寧秩序者，警察始予以協助。除法令有規定外，於符合警察法施行細則第 2 條第 2 款情形下，警察負有職務協助義務。參李震山，警察任務法論，登文書局，增訂四版，1998 年 3 月，頁 19。

³¹³ 李震山，同前註 312，頁 17。

保護社會安全，而基於法治國家原則，警察之干預行為應有法律之特別規定，以避免人民權利受無限之侵害³¹⁴。

第一項 行政危害之防止

行政危害之防止係警察基於治安目的所為具單純行政作用之行為。警察法第 2 條「防止一切危害」，原則上限於與公共秩序或社會安全有關者，例外於私權危害無法即時獲得司法救濟，且非警察之協助無法行使其權利或權利行使有困難時，警察始有維護私權之責³¹⁵。警察依法所防止之危害有由法令特別規定者，亦有概括授權警察防止危害者，若為概括授權者，則該危害應限於個案中所形成之具體危害，若不加以阻止極可能對公共秩序或社會安全造成損害者，警察始得為行政行為防止該危害發生³¹⁶。

第二項 刑事犯罪之追緝

刑事犯罪之追緝係指警察依法協助檢察官偵查犯罪，具司法行政作用之行為，刑事訴訟法³¹⁷第 228 條第 1 項及第 2 項、第 229 條至第 231 條之 1；警察法³¹⁸第 5 條第 4 款、第 6 條、第 9 條第 3 款及第 4 款；警察法施行細則³¹⁹第 10 條第 1 項第 3 款，均有警察協助檢察官偵查犯罪之規定。為避免警察濫用權力，其於犯

³¹⁴ 李震山，同前註 312，頁 22。

³¹⁵ 李震山，同前註 312，頁 19。

³¹⁶ 李震山，同前註 312，頁 20、21。

³¹⁷ 刑事訴訟法第 228 條第 1 項及第 2 項：「檢察官因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查（第 1 項）。前項偵查，檢察官得限期命檢察事務官、第二百三十條之司法警察官或第二百三十一條之司法警察調查犯罪情形及蒐集證據，並提出報告。必要時，得將相關卷證一併發交（第 2 項）。」；刑事訴訟法第 229 條至第 231 條之 1 對司法警察（官）有加以規定。

³¹⁸ 警察法第 5 條第 4 款：「內政部設警政署（司），執行全國警察行政事務並掌理左列全國性警察業務：……四、關於預防犯罪及協助偵查內亂外患重大犯罪之刑事警察業務。」；警察法第 6 條：「前條第一款保安警察，遇有必要派往地方執行職務時，應受當地行政首長之指揮、監督；第四款刑事警察兼受當地法院檢察官之指揮、監督；第六款各種專業警察，得由各該事業主管機關視業務需要、商准內政部依法設置，並由各該事業主管機關就其主管業務指揮、監督之。」；警察法第 9 條第 3 款及第 4 款：「警察依法行使左列職權：……三、協助偵查犯罪。四、執行搜索、扣押、拘提及逮捕。」

³¹⁹ 警察法施行細則第 10 條第 1 項第 3 款：「本法第九條所稱依法行使職權之警察，為警察機關與警察人員之總稱，其職權行使如左：……三、協助偵查犯罪與執行搜索、扣押、拘提及逮捕，依刑事訴訟法及調度司法警察條例之規定行之。」

罪偵查時，仍受檢察機關之隨時監督，檢察機關可隨時參與偵查、具體指示警察之偵查方式及內容³²⁰。

第三項 警察雙重任務之交錯

實務上，難以完全區別行政任務及刑事任務，導致警察雙重任務之交錯，如道路交通管理處罰條例中，對於違規車輛之攔停屬行政作用，若發現駕駛人有酒駕而違反刑法之不能安全駕駛罪時，則須採取刑事措施。行政警察與司法警察之權限不同，兩者不得為互用或擇一使用³²¹。警察職權行使法上查證人民身分之發動門檻，較刑事訴訟法上之強制處分為低，為避免警察利用行政手段為犯罪偵查，警察之雙重任務須加以區別，於任務轉換過程中，應踐行告知義務、相應程序及遵守一般法律原則³²²，警察之行為始謂合法。

第二節 追車行為之意義

目前我國法及實務對於「警察追車行為」並無明確之定義，亦無統一之用語，我國實務判決有以追車³²³、尾隨³²⁴、尾追³²⁵、追緝³²⁶等用語稱呼警察追及逃逸車輛之行為。有認為警察追車係指警察依法執行勤務，攔停人、車而人民不遵從其指示加速離開，警察駕駛配備緊急裝備（警示燈、蜂鳴器）之警車對其追逐之行

³²⁰ 邱華君，警察法規，五南，二版一刷，1993年，5月，頁217。

³²¹ 陳景發，論盤查之實力行使，中央警察大學法學論集，2004年3月，頁77。

³²² 李震山，論警察攔停與檢查之職權行使，月旦法學教室，第41期，2006年3月，頁79、80。

³²³ 臺北高等行政法院 106 年度交上字第 229 號判決：「系爭汽車駛經檢測點之前執勤警員並無舉旗攔截系爭汽車，通過檢測點之後執勤警員亦無開警示燈鳴笛尾隨『追車』。而係上訴人駛離檢測點後經過數分鐘，執勤警員才從後方逼近阻車攔截。」

³²⁴ 臺北高等行政法院 106 年度交上字第 158 號判決：「上訴人於系爭時間，酒後駕駛系爭機車，行經系爭地點時，因未開啟機車頭（尾）燈而為執行巡邏勤務之警員『尾隨』攔查，因聞得上訴人有濃厚酒味，且上訴人自承當日下午有飲酒，警員乃要求其接受酒測，並告知酒測流程及如拒絕酒測之法律效果……」

³²⁵ 臺北高等行政法院 104 年度訴字第 1830 號判決：「一般汽機車駕駛人經警察指示停車者，通常均會自動停車受檢，因此警察駕駛警車尾隨取締酒後駕車之行為，若非林哲均未停車受檢，通常不會產生林哲均高速逃逸撞車致原告受傷之結果，是應認為員警之『尾追』查緝，與原告之損失結果間，並無相當性，亦即無相當因果關係。」

³²⁶ 臺北高等行政法院 102 年度交上字第 129 號裁定：「上訴人行經新北市○○區○○路○段與自強路 3 段交岔路口，因闖紅燈違規，為新北市政府警察局三重分局警員『追緝』，並在同區自強路 3 段 74 巷口前示意上訴人停車受檢，上訴人並未停車接受稽查，逕沿同區忠孝路 2 段、中正北路方向加速駛離，舉發警員因認上訴人有『違反道路交通管理處罰條例之行為，拒絕停車接受稽查而逃逸』、『汽車駕駛人，駕駛汽車在道路上蛇行』等違規行為而逕行舉發。」

為³²⁷；亦有認為警察追車係指駕駛人不服從執行職務中之警察指示停車受檢，並企圖迴避攔停措施而逃逸，警察以配有緊急警告設備之動力交通工具展開追捕，以促使駕駛人停車並接受盤查之行為³²⁸。

有將警察追車稱之為「警車追逐」，係警察執行勤務時，發現人民有危害行為或其經合理程序要求接受檢查而逃逸者，基於維護公共安全之必要，審酌安全與職責於符合比例原則下，以各類交通工具對逃逸者實施追緝查捕之行為³²⁹；亦有認為「警車追逐」，係汽、機車駕駛人不服從警察人員的指示停車，並加速企圖脫離警察，警察因而使用機動車輛展開攔阻之行為³³⁰。有將警察追車稱之為「追跡」，係警察跟隨特定車輛之行車軌跡進行追蹤，以攔截為最終目的之行為³³¹。

1996年國際警察首長協會(International Association of Chief of Police, IACP)所研議之警車追逐策略範例中，將警車追逐定義為「採攻勢策略作為的警察，駕駛警車追捕不服警察攔檢之車輛³³²」。

綜上所述，本文所稱之警察追車行為，係指警察執行巡邏或臨檢勤務，於符合法規得攔停駕駛人請求其停車受檢時，駕駛人拒絕而逃逸者，警察以交通工具對逃逸駕駛人進行追及、追緝、尾隨或尾追之行為。

第三節 追車行為與其他警察行政行為

警察為巡邏或臨檢等勤務時，發現可疑車輛加以攔停，駕駛人不服指示而逃逸者，警察始發動追車行為，由此可知，追車行為通常伴隨著其他行政行為。因本文研究範圍限縮於警察之追車行為上，故對於追車行為通常伴隨之其他行政行為，如巡邏、臨檢及攔停等行政行為於本節僅為簡單之概述，以釐清各行政行為態樣及目的之差異，而與追車行為加以區別。

³²⁷ 張軒智，警察追車策略裁量之研究，中央警察大學警察政策研究所碩士論文，2015年6月，頁10。

³²⁸ 吳德容，警察人員執勤時逃逸者追車問題之研究，中央警察大學警察政策研究所碩士論文，2017年1月，頁11。

³²⁹ 洪敏雄，警車追逐之研究，中央警察大學警察政策研究所碩士論文，2009年1月，頁14、15。

³³⁰ 江建忠，員警駕駛警車追逐影響因素之研究，中央警察大學警察政策研究所碩士論文，2015年1月，頁9、10。

³³¹ 張鈞筌，警察追跡車輛措置之適法性問題，中央警察大學警察政策研究所碩士論文，2016年6月，頁39。

³³² 轉引自洪敏雄，同前註329，頁14。

巡邏係指執勤員警為防止危害而於劃定之巡邏區域內，執行檢查、取締、盤詰³³³等一般勤務。臨檢係指執勤員警於公共場所或指定處所、路段為臨場檢查或路檢，以執行取締、盤查及有關法令賦予之勤務。攔停係指將行進中之人、車加以阻攔，使其停止行進，或使非行進中之人，停止其動作³³⁴。追車行為之意義已如前述，其應屬為達攔停之目的所為之手段。巡邏及臨檢之目的係為防止危害或犯罪發生；攔停之目的則係為檢查或盤查可疑之人、車；追車之目的係攔停可疑之人、車加以檢查或盤查，以預防危害或犯罪發生，各行政行為之目的間環環相扣，但其行為態樣及目的仍有不同，應個別判斷之，尚不得一概而論，故須將巡邏、臨檢及攔停與追車行為加以區別。

第四節 追車行為之性質

不同類型之行政行為將有各自之處理及救濟程序，將行政行為加以定性後，始得依其性質分別適用各自相關之法規。警察於追車過程中若侵害人民權益時，人民應如何救濟及國家應負擔何種責任須視追車行為之性質而定，故以下將對追車行為加以定性，以便判斷人民可依循何種救濟管道請求國家賠償或國家補償。因追車行為於開始至終止屬於一個動態過程，本文就追車行為不分別切割認定。警察發動追車前所為之臨檢或攔停等行政行為，及追車後警察所為之其他行政行為，因非本文所研究之範圍，故以下僅就警察追車行為之性質加以認定。

第一項 追車行為屬事實行為

追車行為究為行政處分，抑或為事實行為，有加以區別之必要，須視追車行為之性質而定其執程序及救濟方式。本文認為追車行為係屬事實行為，於此合先敘明，以下先就事實行為之概念、應遵守之法律原則及救濟方式加以介紹，最後，再將本文認定之理由加以說明。

³³³ 盤詰與盤查均為查證身分之手段，惟兩者範圍不同，前者應限於以詢問方式確認身分；後者除詰問外，尚包括以其他必要之手段查證身分，如攔阻、令當事人交付證明文件以便查驗身分。參王智勇，警察盤查權限之研究，國立高雄大學法律學系碩士在職專班碩士論文，2007年7月，頁11。

³³⁴ 蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，警察職權行使法逐條釋論，五南，初版二刷，2006年11月，頁160。

壹、事實行為之概說

我國法目前對於行政上事實行為（下稱為事實行為）並無定義，實務³³⁵認為事實行為係指非以意思表示為內容之行為；學者³³⁶認為事實行為係指一切不以發生法律效果為目的，而以發生事實效果為目的，無拘束力及規範內容之行政行為，惟於一定條件下亦可間接產生法律效果，如違法之行政事實行為所產生之防禦請求權或損害賠償請求權³³⁷、事實上給付行為錯誤而生公法上不當得利返還義務³³⁸。

現今行政任務增加且多樣化，除以法律行為實施外，尚須藉由事實行為達成行政任務，惟事實行為類型多樣難以規範，故有人稱之為「不定形式或非正式之行政行為」，而成為立法的灰色地帶³³⁹。事實行為包括行政機關內部行為、作成行政處分前之準備行為、行政調查、行政指導、警告、觀念通知、即時強制等³⁴⁰。有學者³⁴¹將事實行為歸納為單純高權行為、實施行為及強制措施三種類型，單純高權行為如實施教育、興建公共設施等不具法律效果之行政行為；實施行為係指行政機關執行行政處分或行政計畫之行為，如行政執行法中之執行行為或代履行；強制措施係指行政機關以物理上強制力實現行政處分內容，或逕行執行法規之行為，如行政執行法中之直接強制或即時強制。有學者³⁴²認為事實行為雖有助於發揮行政行為之有效性及彈性，惟於第三人之權利保護、公開參與、救濟管道等方面尚有不足。

貳、事實行為應遵守之法律原則

事實行為屬行政行為，應遵守依法行政原則，事實行為須符合實體法及程序法之規定，且事實行為若有限制或侵害人民自由或權利、或屬於其他強制性措施者，尚須遵守法律保留原則及比例原則等一般法律原則³⁴³。事實行為已轉為法律

³³⁵ 最高行政法院 91 年度裁字第 312 號裁定：「『事實行為』，乃非以意思表示為內容之行為也。」

³³⁶ 陳敏，同前註 7，頁 625；吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 433；陳春生，同前註 19，頁 196。

³³⁷ 事實行為雖不以發生法律效果為目的，惟做成違法事實行為之行政機關仍負有除去結果及回復原狀之義務，權利受損之人民有結果除去請求權及回復原狀請求權，並有損害賠償請求權及損失補償請求權。參陳敏，同前註 7，頁 625、632、633。

³³⁸ 林錫堯，同前註 95，頁 511。

³³⁹ 陳志華，同前註 9，頁 272。

³⁴⁰ 蔡震榮，同前註 10，頁 264。

³⁴¹ 吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 433、434。

³⁴² 陳春生，同前註 19，頁 196、197。

³⁴³ 陳敏，同前註 7，頁 628；黃俊杰，同前註 9，頁 482；陳志華，同前註 9，頁 276；林錫堯，同前註 95，頁 518。

上干涉行為且具干涉效果，須有法律依據始可為之，如主管機關以國民健康為由，建議民眾勿購買特定產品，該建議行為已具干涉效果³⁴⁴。因行政事實行為種類繁多，尚須依個別事實行為之特性再分別判斷該行為合法與否³⁴⁵。追車行為屬事實行為應遵守依法行政原則、法律保留原則、比例原則等一般法律原則，而關於追車行為所應遵守之法律原則將於第四章第一節第二項詳細介紹，在此先不多做論述。

參、事實行為之救濟

違法之事實行為將生一定之法律效果，人民權利若受侵害則視其情形得依行政訴訟法第 6 條提起確認訴訟或依第 8 條提起一般給付訴訟³⁴⁶。此外，人民之救濟途徑將因事實行為究屬公法或私法性質而有不同，而事實行為究屬公法或私法性質，應視其適用之法規性質而定，若屬公法性質者，則有國家賠償請求權、徵收或類似徵收侵害之請求權；若屬私法性質者，僅得依私法請求損害賠償或損失補償³⁴⁷。國家賠償法第 2 條第 2 項所稱之「行使公權力」包括行政上事實行為，事實行為違法侵害人民權利時，人民有請求國家賠償之可能。若事實行為屬行政機關之裁量權限範圍內，縱有形式或實質違法，仍屬人民可忍受之範圍，無法請求國家賠償或補償³⁴⁸。

肆、追車行為屬事實行為

行政處分係指行政機關為規制具體事件，所為直接對外發生法律效果之單方公權力規制措施。行政處分之定義於行政程序法第 92 條第 1 項³⁴⁹及訴願法第 3 條³⁵⁰有加以規定。行政處分之作成須經法定程序，且對外發生法律效果，而追車行為時間上過於緊急，警察於當下並無法依法定程序作成行政處分，且產生法律

³⁴⁴ 陳春生，同前註 19，頁 199。

³⁴⁵ 陳敏，同前註 7，頁 628。

³⁴⁶ 陳春生，同前註 19，頁 200。

³⁴⁷ 陳敏，同前註 7，頁 627。

³⁴⁸ 陳春生，同前註 19，頁 199。

³⁴⁹ 行政程序法第 92 條第 1 項：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」

³⁵⁰ 訴願法第 3 條第 1 項：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」

效果者乃追車行為前、後警察所為之處置措施，追車行為尚不生法律上之效果，不符行政處分之要件，故追車行為非行政處分。

警察為巡邏及臨檢時，發現車輛為贓車或駕駛人有違法行為等情形，而追及該車輛者，其目的在於使駕駛人停車受檢或使其接受行政罰或刑罰等處置，追車行為係以發生事實效果為目的。因有時駕駛人是否有違反行政或刑事相關法規、將來是否要做成行政處分等，均須待駕駛人停車受檢後始可知悉，追車行為後始有法律效果之發生，故追車行為應屬事實行為。

追車行為乃事實行為，故應遵守依法行政原則、法律保留原則及比例原則等一般法律原則，若有侵害人民權益時，因追車行為屬公法性質之行政行為，因此，人民得提起行政爭訟或請求國家賠償或補償其損失。

第二項 追車行為屬直接強制

追車行為係警察行使公權力請求人民停車受檢之行為，且多發生於緊急情況下，警察機關無法委託第三人代履行追車行為，且無法以課處怠金之方式命駕駛人停車，其性質上應非屬間接強制。本文認為追車行為係屬行政強制執行中之直接強制，於此合先敘明，以下先就行政執行、直接強制及即時強制之概念、應遵守之法律原則及救濟方式加以介紹，最後，再將本文認定之理由加以說明。

壹、行政執行法概說

司法院釋字第 588 號解釋理由書³⁵¹，則認為行政執行法係為貫徹行政法令、保障其有效之執行，以國家之強制力，促使人民履行其公法上義務之程序規範。學者³⁵²認為行政執行具下命性及個別性，前者係指行政執行時通常附隨物理上之強制力，使人民負有作為、不作為或忍受義務；後者係指行政執行原則上係個別實施。行政執行包含行政強制執行及即時強制兩類。行政強制執行係指行政機關為達行政目的，對於不履行行政法義務之人民，以強制手段使其履行義務，或產生與履行義務相同之事實狀態³⁵³，包含公法上金錢給付義務及行為或不行為義務

³⁵¹ 司法院釋字第 588 號解釋理由書：「立法機關基於重大之公益目的，藉由限制人民自由之強制措施，以貫徹其法定義務，於符合憲法上比例原則之範圍內，應為憲法之所許。行政執行法係為貫徹行政法令、保障其有效之執行，以國家之強制力，促使人民履行其公法上義務之程序規範。」

³⁵² 吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 438。

³⁵³ 李惠宗，同前註 6，頁 569；吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 501。

之執行；即時強制係指行政機關為防止危害或犯罪，於必要時所為之緊急處置措施，其有別於行政強制執行，不以義務違反為前提。追車行為不涉及公法上金錢給付義務之執行，故本文不加以論述。

貳、直接強制

依行政執行法第 27 條第 1 項³⁵⁴之規定，人民依法律³⁵⁵或行政處分³⁵⁶負有行為或不行為義務者，於相當期間內仍不履行時，執行機關得依行政執行法第 28 條³⁵⁷採取間接強制或直接強制措施以實現與履行義務同一內容之狀態。行政機關具有裁量權，得選擇採取何種直接強制措施，而該執行措施屬事實行為³⁵⁸。因直接強制嚴重侵害義務人之身體、自由及財產權，依行政執行法第 32 條³⁵⁹揭示之「間接強制優先原則³⁶⁰」須於間接手段無法達成目的時，始得依直接強制手段為之，直接強制屬最後之手段。學者³⁶¹認為行政執行法第 32 條中之「情況急迫」，易與即時強制互相混淆，屬立法錯誤，故該用語應予刪除。

本條之行政法上義務包括行為義務，如拆除違建、不行為義務，如勒令停業，及忍受義務，如警察之臨檢³⁶²。若認為警察之臨檢行為屬下命處分者，則駕駛人負有忍受之義務，不履行義務時，得為強制執行，但有學者³⁶³認為若本條包括忍受義務則對人民之權利保障較不周，不宜擴張解釋行為或不行為義務之範圍，惟

³⁵⁴ 行政執行法第 27 條第 1 項：「依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。」

³⁵⁵ 依法律所生之行政法義務，無待行政處分之作成即可逕予執行者，各該法令本身須有執行條款可為執行之依據，而無須援用行政執行法之規定，如國家安全法第 4 條、海關緝私條例第 11 條。參吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 501。

³⁵⁶ 原則上確認處分及形成處分逕依法律規定而生效力，而無須強制執行；僅下命處分須強制執行，其中包括命令或禁止之行政處分。參陳敏，同前註 7，頁 844；吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 501；蔡震榮，行政執行法，元照，五版一刷，2013 年 11 月，頁 180。

³⁵⁷ 行政執行法第 28 條：「前條所稱之間接強制方法如下：一、代履行。二、怠金（第 1 項）。前條所稱之直接強制方法如下：一、扣留、收取交付、解除占有、處置、使用或限制使用動產、不動產。二、進入、封閉、拆除住宅、建築物或其他處所。三、收繳、註銷證照。四、斷絕營業所必須之自來水、電力或其他能源。五、其他以實力直接實現與履行義務同一內容狀態之方法（第 2 項）。」

³⁵⁸ 陳敏，同前註 7，頁 888、894。

³⁵⁹ 行政執行法第 32 條：「經間接強制不能達成執行目的，或因情況急迫，如不及時執行，顯難達成執行目的時，執行機關得依直接強制方法執行之。」

³⁶⁰ 間接強制不能達成執行目的時，始得採取直接強制措施，以符合比例原則中之必要性要求。參黃俊杰，同前註 9，頁 576。

³⁶¹ 陳敏，同前註 7，頁 886；蔡震榮，同前註 10，頁 225。

³⁶² 陳敏，同前註 7，頁 875；黃俊杰，同前註 9，頁 570。

³⁶³ 蔡震榮，同前註 10，頁 191、192。

若法律有明定者則不在此限，如警察職權行使法第 7 條第 2 項規定，對於未遵守忍受義務者，警察得使用強制力。

參、即時強制

行政執行法第 36 條第 1 項³⁶⁴規定，行政機關若遇有緊急情況，為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，無法事前以行政處分課予人民行政法義務再予以強制執行，而有即時處置之必要時，得為即時強制。依本條之立法理由³⁶⁵及法務部 91 年 10 月 8 日（91）法律字第 0910039713 號函釋³⁶⁶可知，即時強制並不以人民有違反行政法上義務為前提，惟該行政機關必須就該事項有法定職權，不得逾越其權限範圍，且強制方法之種類與強制之範圍或程序均須符合比例原則。學者³⁶⁷亦認為行政機關為避免犯罪或危害之發生，為保護公共安全或人民權益，縱人民無行政法上義務之違反，仍可為即時強制。因即時強制通常由警察為之，屬警察職權中之危害管理及控制之職權，又稱為「警察即時強制」³⁶⁸。

行政執行法第 36 條之即時強制與警察職權行使法第 19 條以下之即時強制有重疊之情形。有學者³⁶⁹認為警察之即時強制於警察職權行使法有較明確之規範，為避免警察職權行使法形同具文，故行政執行法應為普通法，警察為即時強制時應優先適用警察職權行使法。有學者³⁷⁰建議保留行政執行法第 36 條第 1 項之一般性規定，刪除第 2 項之細項規定，其他行政機關遇有緊急案件時仍得適用行政執行法，而警察、消防等機關則適用其相關規範為即時強制，並建議參考德國聯邦行政強制執行法第 6 條第 2 項：「行政機關為阻止犯罪或違警之違法行為，或

³⁶⁴ 行政執行法第 36 條：「行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，得為即時強制（第 1 項）。即時強制方法如下：一、對於人之管束。二、對於物之扣留、使用、處置或限制其使用。三、對於住宅、建築物或其他處所之進入。四、其他依法定職權所為之必要處置（第 2 項）。」

³⁶⁵ 立法院公報，第 87 卷，第 42 期，頁 226。

³⁶⁶ 法務部 91 年 10 月 8 日（91）法律字第 0910039713 號函釋：「即時強制並不以人民有違反行政法上義務為前提，此亦為即時強制與行政上強制執行（包括公法上金錢給付義務之強制執行、行為或不行為義務之強制執行及物之交付義務之強制執行）主要區別所在。是故，即時強制之機關必須就該事項有法定職權，並不得逾越其權限範圍而實施；同時，選擇強制方法之種類與強制之範圍或程序，均當符合比例原則。」

³⁶⁷ 陳敏，同前註 7，頁 897；陳志華，同前註 9，頁 301；林騰鶴，同前註 19，頁 581。

³⁶⁸ 李惠宗，同前註 6，頁 602；陳志華，同前註 9，頁 312。

³⁶⁹ 陳英淙，探討延伸與縮短程序之警察強制—兼論警察用槍之性質，憲政時代，第 39 卷，第 2 期，2013 年 10 月，頁 42、43。

³⁷⁰ 蔡震榮，行政執行法第四講：即時強制性質與損失補償，月旦法學教室，第 107 期，2011 年 9 月，頁 47；蔡震榮，同前註 356，頁 92。

為避免急迫危害之必要，在其法定職權範圍內為即時強制時，得無先行作成之行政處分而為行政強制。」，以避免與警察職權行使法重疊，亦可為行政機關遇到緊急案件時，得為即時強制措施之法律依據。

肆、行政強制執行應遵守之法律原則

行政執行法第 1 條³⁷¹規定，行政執行須依行政執行法或其他法律規定為之，揭示法律保留原則。行政執行係對人民權益造成侵害之干預行政，基於法治國原則，行政機關為行政執行時，應遵守法律保留原則³⁷²。行政機關作成基礎處分之法律依據，不足以作為行政執行之法律依據，須另有法律規定執行方式及程序，始符合法律明確性及法律保留原則³⁷³。行政強制之方式若屬法規未明確規定之措施時，須審查該措施是否合於執行目的及是否有違反不當聯結禁止原則³⁷⁴。基於依法行政原則，行政執程序應符合法定程序，如警察職權行使法對警察採行之行政檢查、即時強制等措施有加以規範。

行政執行法第 3 條³⁷⁵規定，行政機關於強制執行時，應依公平合理之原則為之。若有多數人違反行政法義務時，因欠缺全面執行之客觀可能性，故可依違反義務情節之輕重制定執行標準，但該執行標準須具一般化、抽象性及達成行政目的之必要性，且不得違反不當聯結禁止原則³⁷⁶。

行政執行法第 3 條及行政執行法施行細則第 3 條³⁷⁷規定，行政執行應遵守比例原則。行政執行具物理上之強制力者，可能侵害人民權益，為保護人民之權益及規範警察之行為，應嚴格遵守比例原則，如警察職權行使法第 3 條便規定警察行使職權時應遵守比例原則。

行政執行法第 3 條規定，行政執行應兼顧公共利益與人民權益之維護，行政執行除須有合法之法律依據並踐行法定程序外，為維護公共利益與人民權益，行

³⁷¹ 行政執行法第 1 條：「行政執行，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。」

³⁷² 李惠宗，同前註 6，頁 570；陳敏，同前註 7，頁 849；吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 439；黃俊杰，同前註 9，頁 541；林合民，同前註 19，頁 279；蔡震榮，同前註 356，頁 11、12。

³⁷³ 莊國榮，同前註 47，頁 407。

³⁷⁴ 李惠宗，同前註 6，頁 571。

³⁷⁵ 行政執行法第 3 條：「行政執行，應依公平合理之原則，兼顧公共利益與人民權益之維護，以適當之方法為之，不得逾達成執行目的之必要限度。」

³⁷⁶ 李惠宗，同前註 6，頁 570、571。

³⁷⁷ 行政執行法施行細則第 3 條：「本法第三條所定以適當之方法為之，不得逾達成執行目的之必要限度，指於行政執行時，應依下列原則為之：一、採取之執行方法須有助於執行目的之達成。二、有多種同樣能達成執行目的之執行方法時，應選擇對義務人、應受執行人及公眾損害最少之方法為之。三、採取之執行方法所造成之損害不得與欲達成執行目的之利益顯失均衡。」

政機關對於是否強制執行、執行方式等，依便宜原則，行政機關有裁量權，須考量各種執行實益及對人民有利與不利之因素，行政機關不可不計代價徹底強制執行，如警察無須為取締闖紅燈違規，而於闖區開槍射擊逃逸車輛³⁷⁸。學者³⁷⁹認為行政執行乃行政機關之最後手段，若認為不予執行或暫緩執行較佳者，行政機關之決定尚非違法。追車行為屬直接強制措施應遵守行政執行法第 1 條、第 3 條及行政執行法施行細則第 3 條所規定之依法行政原則、法律保留原則、比例原則等法律原則，而關於追車行為所應遵守之法律原則將於第四章第一節第二項詳細介紹，在此先不多做論述。

伍、行政強制執行之救濟

行政執行法第 9 條³⁸⁰規定，人民得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議。基於法治國原則，行政機關之行政處分及強制執行行為均須受行政法院之審查³⁸¹。行政執行法第 10 條³⁸²規定，行政執行若符合國家賠償法之要件者，權益受損之人民亦得請求國家賠償。行政執行乃典型公權力之行使，執行人員係以公務員身分行使公權力，若於執行時不法侵害人民之自由或權利時，應有國家賠償法之適用。

陸、追車行為屬直接強制

強制措施係以物理上之強制力實現行政處分內容或執行法規，因此，行政執行法中之直接強制、即時強制及警察職權行使法中之即時強制，均屬強制措施³⁸³。依警察法第 2 條、第 9 條第 5 款³⁸⁴，「行政執行」屬警察之法定職權；警察

³⁷⁸ 李惠宗，同前註 6，頁 572。

³⁷⁹ 吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 528；林合民，同前註 19，頁 280。

³⁸⁰ 行政執行法第 9 條：「義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議（第 1 項）。前項聲明異議，執行機關認其有理由者，應即停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為；認其無理由者，應於十日內加具意見，送直接上級主管機關於三十日內決定之（第 2 項）。行政執行，除法律另有規定外，不因聲明異議而停止執行。但執行機關因必要情形，得依職權或申請停止之（第 3 項）。」

³⁸¹ 陳敏，同前註 7，頁 850。

³⁸² 行政執行法第 10 條：「行政執行，有國家賠償法所定國家應負賠償責任之情事者，受損害人得依該法請求損害賠償。」

³⁸³ 蔡震榮，同前註 10，頁 267。

³⁸⁴ 警察法第 9 條第 5 款：「警察依法行使左列職權：……五、行政執行。」

法施行細則第 10 條第 1 項第 4 款³⁸⁵亦明文規定，該行政執行職權依行政執行法規定行之，由此可知，警察可依行政執行法及警察職權行使法為強制措施。

直接強制與即時強制相同之處在於兩者均係行政機關以實力加諸於相對人或其物上，以達行政目的。直接強制與即時強制相異之處在於，前者相對人負有行政法上義務，且行政機關須經告戒程序後始得強制執行；後者不以相對人負有行政法上義務為前提，行政機關為排除緊急危害得簡化執行之程序立刻為強制執行。有論者³⁸⁶認為追車行為通常係於一瞬間發生具有緊急性，警察客觀上發現駕駛人有明顯違規，為防止危害或阻止犯罪，於緊急情況下，為保護社會公益或人民權益，警察應可追及可疑車輛，追車行為應屬行政執行法及警察職權行使法中之即時強制措施。

直接強制須先以法律或行政處分設定義務，並經告戒程序後始得為之，依行政執行法第 27 條第 1 項，原則上係以書面限期履行，例外無法以書面為之者，如警械之使用、命令解散或人犯之逮捕等，得以口頭或警示牌揭示加以告戒³⁸⁷。警察為追車行為前，通常係有一個攔停行為，而於駕駛人不停車受檢時，才有事後之追車行為。攔停係警察依其職權對於特定駕駛人以其實力或設立管制站，要求特定駕駛人停車受檢之單方行政行為，警察所為之攔停處分依行政程序法第 92 條第 1 項³⁸⁸觀之，其性質屬行政處分³⁸⁹，且依該處分駕駛人負有停車義務³⁹⁰。追車行為具即時性，當場無法以書面預為告戒，警察得以廣播器命令逃逸車輛立即停車受檢，符合本條所要求之告戒程序，駕駛人經告戒後仍不停車時，即得追及之，且參酌德國聯邦行政強制執行法第 13 條第 2 項：「告戒與課以作為、忍受、不作為之行政處分得同時為之。」，警察為攔停處分時，無需有時間上之間隔，得同時為告戒程序。警察對駕駛人先為攔停處分，而駕駛人不履行其停車義

³⁸⁵ 警察法施行細則第 10 條第 1 項第 4 款：「本法第九條所稱依法行使職權之警察，為警察機關與警察人員之總稱，其職權行使如左：……四、行政執行依行政執行法之規定行之。」

³⁸⁶ 張鈞筌，同前註 331，頁 89-92。

³⁸⁷ 蔡震榮，同前註 356，頁 210。

³⁸⁸ 行政程序法第 92 條第 1 項：「行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」

³⁸⁹ 警察之物理行為雖生事實上之效果，但未必具法律上之效果，不生法律效果之行為者，如警察之巡邏、守望等勤務執行；生法律效果之行為則具有行政處分性質者，如警察攔停措施。參陳俊宏、沈明昌，警察攔停人車使用方式之探討，106 年道路交通安全與執法研討會，106 年 9 月，頁 305。

³⁹⁰ 警察下令而使相對人負有作為或不作為義務，若相對人不履行義務則警察可為強制措施，該下令即為行政處分，其一經執行即完畢，僅有即時之效力。警察職權行使法第 7 條第 1 項各款「攔停」、「詢問」及「令出示證件」之查證身分行為，稱為「攔阻權」，相對人負有作為或不作為義務，性質為行政處分。參蔡震榮、王曰諾，同前註 121，頁 171、172。

務時，警察於告戒駕駛人停車受檢後，駕駛人仍不停車者，警察即得加以追及之，故本文基於上述之理由認為追車行為應屬行政執行法之直接強制措施。

直接強制措施之種類規定於行政執行法第 28 條第 2 項之中，該項第一款至第四款屬例示規定，而第五款則屬概括規定。執行機關得就直接強制措施為選擇裁量，各直接強制措施間並無互斥，可互為使用³⁹¹。追車行為乃藉由警車迫使駕駛人停車，使駕駛人履行其停車義務，以達停車受檢之目的，故追車行為應屬行政執行法第 28 條第 2 項第 5 款所稱之以實力直接實現與履行義務同一內容狀態之直接強制措施。

第五節 追車行為之法制基礎

基於依法行政原則及司法院釋字第 443 號解釋³⁹²所提出之層級化法律保留體系觀之，若為剝奪人民生命或限制人民身體自由者，應以法律為之；若為限制人民其他自由權利者，應以法律或有法律具體授權之命令為之；若僅為執行法律之細節性、技術性次要事項者，則得由主管機關發布命令為之。行政機關為行政行為時，若有限制或侵害人民權益者，應有法律或有法律具體授權之命令為依據且依法定程序為之。警察機關亦屬行政機關，亦須遵守上述行政法上之一般法律原則。

法律保留原則中之法律或有法律具體授權之命令係指須以「作用法」作為剝奪人民生命或限制人民自由及權利之法律依據，組織法性質之法規不得作為剝奪人民生命或限制人民自由及權利之法律依據。依法行政原則亦指以「作用法」作為行政行為之依據。追車行為對於駕駛人及無辜第三人之生命、身體及自由權益可能造成限制或侵害，因此，警察遇有緊急情況，為避免犯罪或危害之發生，對於不服警察攔停而逃逸之駕駛人，欲發動追車行為者，應有法律之依據，除保護人民之權益外，亦可保護執勤員警之安全。

追車行為所涉及之法律，其類型上可分為組織法及作用法，前者係規範警察機關之內部運作，所規定者多為具抽象、概括及宣示性質之「權限」；後者係規

³⁹¹ 李惠宗，同前註 6，頁 600。

³⁹² 司法院釋字第 443 號解釋：「至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。」

範警察機關之對外行為，所規定者多為具實踐性之「職權」，故須有法律之授權³⁹³。若警察之行為將干預人民之自由或權利，依司法院釋字第 535 號及第 570 號解釋，須以明確之作用法為依據，如社會秩序維護法、集會遊行法等，不得以組織法干預人民之自由或權利。以下將探討追車行為之相關法規，檢視該相關法規是否得作為追車行為之法制基礎。

第一項 總則性法規

行政機關基於法律保留原則，其為行政行為時須有法律之依據，該原則係所有行政機關於執行職務時所應遵守之一般法律原則，若無相關法規為執法依據時，應回歸適用一般行政法上之總則性規定，如行政程序法、行政執行法或行政罰法等。警察機關為行政機關，警察機關執行職務時，欲行使公權力而勤務相關法規無規定時，應適用一般行政法上之總則性規定，以下先就可能為警察追車行為依據之總則性法規加以檢討。

壹、行政執行法

行政執行法第 27 條第 1 項：「依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。」；行政執行法第 28 條第 2 項：「前條所稱之直接強制方法如下：一、扣留、收取交付、解除占有、處置、使用或限制使用動產、不動產。二、進入、封閉、拆除住宅、建築物或其他處所。三、收繳、註銷證照。四、斷絕營業所必須之自來水、電力或其他能源。五、其他以實力直接實現與履行義務同一內容狀態之方法。」

警察依法所為之攔停處分，駕駛人不履行其停車義務而逃逸時，警察得以廣播器告戒逃逸車輛立即停車受檢，駕駛人仍不停車，警察即得加以追及之，而該追車行為即屬直接強制措施，警察得依本法第 27 條第 1 項及第 28 條第 2 項第 5 款對逃逸駕駛人為直接強制，關於直接強制本文於第三章第四節第二項追車之性

³⁹³ 「職權 (Befugnis) 與權限 (Kompetenz) 兩者常混為一談，前者係指機關為達成其法定任務，所採取公權力之具體措施，在性質上是屬於行政作用法；後者係指機關為達成其法定任務，所得採取公權力措施之範圍與界限，在性質上是屬於行政組織法。」參立法院公報，第 92 卷，第 34 期，頁 261；李震山，行政組織法與行政作用法之區別及其實益，月旦法學雜誌，第 85 期，2002 年 6 月，頁 17。

質中有加以介紹，故在此不多做說明。行政執行法乃行政機關共同適用之作用法，警察機關為行政上強制執行時亦應有該法之適用，故本文認為本條第 1 項得作為追車行為之依據。

貳、行政罰法

行政罰法第 34 條：「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：一、即時制止其行為。二、製作書面紀錄。三、為保全證據之措施。遇有抗拒保全證據之行為且情況急迫者，得使用強制力排除其抗拒。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 1 項）。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 2 項）。」

行政罰法係各種行政法律中有關行政罰之一般總則性規定，使行政罰之解釋及適用有一定之原則與標準。若其他法律另有特別規定者，自應優先適用各該法律之規定³⁹⁴。本條之適用前提係行為人有義務之違反，行政機關始得為本條第 1 項第 1 款之即時制止行為。若警察欲以本條為追車之依據，須以駕駛人對警察之攔停處分負有停車受檢之義務存在為前提，實務見解³⁹⁵認為警察本於客觀合理判斷，發現易生危害之車輛並指示駕駛人停車受檢時，則駕駛人負有自動停車配合受檢之協力義務；學者³⁹⁶亦認為警察攔停之行為有使駕駛人負有停車受檢之義務。本文認為若警察有合理懷疑車輛將生危害而要求駕駛人停車時，駕駛人應負有停車義務，駕駛人未停車而逃逸者，即屬義務之違反，且依道路交通管理處罰條例第 4 條第 2 項³⁹⁷之規定，駕駛人須服從交通警察之指揮及稽查，駕駛人違反停車義務時，警察得依本條第 1 項第 1 款進行追車即時制止之，故本文認為本條第 1 項第 1 款得作為追車行為之依據。

³⁹⁴ 立法院公報，第 94 卷，第 6 期，頁 351、352。

³⁹⁵ 臺灣高等法院 104 年度上國字第 7 號民事判決。

³⁹⁶ 林明鏘，法治國家與警察職權行使，警察法學，第 4 期，2005 年 12 月，頁 351。

³⁹⁷ 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。」

第二項 業務性法規

警察機關有別於一般行政機關，其職務具有特殊性，其行使公權力時多涉及人民權益之限制或侵害，基於依法行政原則，警察執行勤務時，除須遵守一般總則性法規外，警察勤務相關之業務性法規亦應加以遵守，以保護人民之權益，以下就可能為警察追車行為依據之業務性法規加以檢討。

壹、警察法

警察法第 9 條：「警察依法行使左列職權：一、發佈警察命令。二、違警處分。三、協助偵查犯罪。四、執行搜索、扣押、拘提及逮捕。五、行政執行。六、使用警械。七、有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項。八、其他應執行法令事項。」

司法院釋字第 570 號解釋理由書³⁹⁸，認為警察法僅屬組織法，而欠缺作用法之功能，警察法無法作為限制人民自由及權利之警察命令之授權依據。本條僅宣示警察之權限為何，關於職權之行使尚須有其他作用法加以規範，追車行為可能屬於本條第 3 款、第 4 款、第 5 款、第 7 款或第 8 款所稱之警察職權，惟追車行為之發動及執行方式等，仍有待其他法規為詳細規範，以保護人民之權益及執法人員之安全。追車行為必然會限制或侵害人民之權益，依司法院釋字第 570 號解釋理由書之見解，尚不得以組織法作為追車行為之依據，因警察法屬組織法，故本文認為警察法第 9 條，僅宣示警察具追車之權限，尚不得作為追車行為之依據。

貳、警察職權行使法

為符合依法行政原則下之法律優位原則及法律保留原則，保障人民權益及提供警察職權行使之明確規範，而於民國 92 年制定警察職權行使法作為警察行政

³⁹⁸ 司法院釋字第 570 號解釋理由書：「內政部為中央警察主管機關，依警察法第二條暨第九條第一款規定，固得依法行使職權發布警察命令。然警察命令內容涉及人民自由權利者，亦應受前開法律保留原則之拘束。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；同法第九條第一款規定，警察有依法發布警察命令之職權，僅具組織法之劃定職權與管轄事務之性質，欠缺行為法之功能，不足以作為發布限制人民自由及權利之警察命令之授權依據。」

行為之基本法，以達行政危害防止之任務³⁹⁹，亦符合司法院釋字第 535 號解釋中要求警察行政行為須有作用法為依據之意旨。警察職權行使法之性質屬普通法，補充其他法律未規範之警察職權，若其他法律就警察職權另有規範者，優先適用其他法律，如警械使用條例、社會秩序維護法等⁴⁰⁰。

一、警察職權行使法第 2 條第 2 項

警察職權行使法第 2 條第 2 項：「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、通知、管束、驅離、直接強制、物之扣留、保管、變賣、拍賣、銷毀、使用、處置、限制使用、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。」

本條之立法理由⁴⁰¹中將警察之行為方式分為意思表示之決定，如警察處分，及物理措施，如攔停、查證身分等，而警察職權行使法旨在規範物理措施，除於各特別授權條款（或稱個別權限條款）明定行使要件及程序外，並於本條第 2 項明定警察職權之概念範圍。本條僅宣示警察之權限為何，職權之行使要件及程序則明訂於本法所規定之各特別授權條款中，各特別授權條款即為作用法，可為限制或侵害人民權益之法律依據。警察為達攔停駕駛人始其停車受檢之目的，所為之追車行為係公權力之具體措施，應屬本條警察行使職權之行為，惟本條未就行使職權之要件及程序加以規範，故本文認為本條與警察法第 2 條相同，僅宣示警察具追車之權限，尚不得作為追車行為之依據。

二、警察職權行使法第 6 條、第 7 條第 1 項

警察職權行使法第 6 條：「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：一、合理懷疑其有犯罪之嫌疑或有犯罪之虞者。二、有事實足認其對已發生之犯罪或即將發生之犯罪知情者。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。四、滯留於有事實足認有陰謀、預備、著手實施重大犯罪或有人犯藏匿之處所者。五、滯留於應有停（居）留許可之處所，而無停（居）留許可者。六、行經指定公共場所、路段及

³⁹⁹ 林明鏘，同前註 396，頁 279-281。

⁴⁰⁰ 林明鏘，警察行使職權與國家賠償責任—兼評臺北高行九十八年度訴字第一八四三號判決，月旦法學雜誌，第 211 期，2012 年 12 月，頁 27、28；蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，同前註 334，頁 56、57。

⁴⁰¹ 立法院公報，第 92 卷，第 34 期，頁 262。

管制站者（第 1 項）。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 2 項）。」；警察職權行使法第 7 條第 1 項：「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。」

警察勤務條例第 11 條⁴⁰²規定之巡邏及臨檢範圍廣泛，警察為達防止危害或犯行追緝任務，所為之檢查、取締或盤查等公權力措施，為避免執法客體錯誤，首先須進行身分之查證，其可能限制或侵害人民之權利，基於依法行政原則，故於本法第 6 條及第 7 條以法律明確規範查證身分之行使要件及程序⁴⁰³。依本條之意旨觀之，警察於公共場所欲依本法第 7 條攔停人、車，以達查證駕駛人或行人身分之目的者，須先符合本法第 6 條之要件，始得依本法第 7 條攔停人、車，故本法第 7 條係以第 6 條為其適用之前提。人民對於警察依本法第 7 條所為之攔停則負有配合及忍受義務⁴⁰⁴。本文認為若已符合第 6 條各款情形之一者，警察對於不服攔停而逃逸之駕駛人，得發動追車行為攔停車輛，以達查證人民身分之目的，故第 6 條及第 7 條第 1 項得作為追車行為之依據。

三、警察職權行使法第 8 條第 1 項

警察職權行使法第 8 條第 1 項：「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。」

警察職權行使法第 6 條及第 7 條屬治安攔停，包括刑事及行政攔停，第 8 條則為交通攔停⁴⁰⁵。第 6 條及第 7 條之立法目的係為維護治安以預防犯罪，而第 8 條之立法目的係為維護交通安全及秩序以防止危害，兩者立法目的有別。第 8 條

⁴⁰² 警察勤務條例第 11 條第 2 款及第 3 款：「警察勤務方式如下：……二、巡邏：劃分巡邏區（線），由服勤人員循指定區（線）巡視，以查察奸宄，防止危害為主；並執行檢查、取締、盤詰及其他一般警察勤務。三、臨檢：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。」

⁴⁰³ 蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，同前註 334，頁 108、109、154、155。

⁴⁰⁴ 蔡庭榕，論警察攔停與檢查之職權行使，中央警察大學法學論集，第 10 期，2005 年 3 月，頁 85。

⁴⁰⁵ 蔡庭榕，同前註 404，頁 68。

之部分要件與第 6 條一般性攔檢要件之門檻相同，如符合第 6 條第 1 項第 6 款及第 2 項之情形下得為第 7 條第 1 項第 1 款之全面治安攔停，不受第 8 條之要件限制。攔停後視實際情況及目的則以不同條為查證身分之依據，若為防止危害或預防犯罪者，則依第 7 條為之；若為維護交通秩序者，則依第 8 條為之，不得援引第 6 條第 1 項各款作為發動第 8 條第 1 項攔停之要件⁴⁰⁶。惟有學者⁴⁰⁷認為警察職權行使法第 6 條與第 8 條兩者適用對象有異，不得交互適用，前者係針對公共場所中無交通工具之行人所為之身分查證，要件較為寬鬆；後者係針對交通工具之駕駛人所為之身分查證，要件較為嚴格，故不得以第 6 條第 1 項第 6 款作為攔停交通工具之依據。

學者⁴⁰⁸認為交通工具之檢驗雖能維護交通安全，但最重要者仍是駕駛人之安全駕駛行為，本條以「物之狀況」作為認定標準，而未以駕駛人之駕駛行為作為認定標準，似屬錯誤立法，故應以駕駛行為作為是否攔停之判斷對象較為適當。

警察得依本條實施攔停，人民有配合及忍受義務⁴⁰⁹。本條禁止全面交通攔停，須為已生危害或依客觀合理判斷易生危害之交通工具者，警察始得加以攔停，警察為達攔檢交通工具以維護交通安全及秩序之目的，對於不服攔停而逃逸之車輛即可依本條第 1 項為追車行為，故本文認為本條第 1 項得作為追車行為之依據。

四、警察職權行使法第 28 條

警察職權行使法第 28 條：「警察為制止或排除現行危害公共安全、公共秩序或個人生命、身體、自由、名譽或財產之行為或事實狀況，得行使本法規定之職權或採取其他必要之措施（第 1 項）。警察依前項規定，行使職權或採取措施，以其他機關就該危害無法或不能即時制止或排除者為限（第 2 項）。」

（一）警察職權行使法第 28 條第 1 項係概括授權條款

依本條第 1 項之立法理由⁴¹⁰可知，由於法律無法將警察之職權一一完整列舉，本條第 1 項係為避免警察如遇有新興危害而無相應之職權能處理時，基於依法行政原則，而訂定之「概括授權條款」，使警察執行職務遇有本法尚未規範到

⁴⁰⁶ 蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，同前註 334，頁 197。

⁴⁰⁷ 林明鏞，警察法學研究，新學林，一版一刷，2011 年 7 月，頁 350、354。

⁴⁰⁸ 蔡庭榕，同前註 404，頁 100、101。

⁴⁰⁹ 蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，同前註 334，頁 161。

⁴¹⁰ 立法院公報，第 92 卷，第 34 期，頁 307。

之情形，欲行使其職權保護公益或私益時，可有法律之依據。概括授權條款中之不確定法律概念雖可補充具體規範之漏洞，以防止新興危害，但為避免警察機關濫用裁量權，故警察本於客觀倫理秩序、價值規範及公平正義原則所為之判斷，事後可受司法審查，以保護人民之權利⁴¹¹。

（二）警察職權行使法第 28 條第 2 項係警察補充性原則

新興危害非必屬警察之任務範圍內，本條第 2 項係因一般民眾遇有危害多求助於警察、其他任務機關不如警察接近民眾且二十四小時服勤、有些危害之制止或排除具急迫性，該任務機關無法立即處理者，為維持行政之一致性並填補人權保障之漏洞，於有擴大損害或增加損害可能性之虞者，由警察適時補充介入之，稱之為「警察補充性原則⁴¹²」。

本項所稱之其他機關不能制止或排除危害，包括法律上不能及事實上不能，前者係指具急迫性及須使用強制力制止或排除之危害屬於警察管轄範圍內者；後者係指其他任務機關具管轄權限，但該任務機關事實上無能力或無法即時排除危害者，由警察機關補充介入之⁴¹³。

（三）警察職權行使法第 28 條之評析

學者⁴¹⁴認為本條所稱之「其他必要之措施」，係指依其他法規所得採行之措施，或本法所規範之職權其所附隨或輔助行為，惟附隨或輔助行為不得逾越法定職權之範圍。因本條未規定違反之法律效果，有學者⁴¹⁵建議類推適用警察職權行使法第 4 條第 2 項⁴¹⁶及第 29 條第 1 項及第 3 項⁴¹⁷，人民得拒絕，並當場表示異議，事後亦得提起訴願或行政訴訟救濟之；其亦建議參酌刑事訴訟法上之毒樹果

⁴¹¹ 謝碩駿，警察職權行使法第二八條第一項作為警察法上之概括條款，法學新論，第 6 期，2009 年 1 月，頁 42；蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，同前註 334，頁 463-465。

⁴¹² 蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，同前註 334，頁 466、476。

⁴¹³ 蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，同前註 334，頁 475。

⁴¹⁴ 林明鏘，同前註 396，頁 344、345。

⁴¹⁵ 林明鏘，警察職權行使法與行政法院裁判—以二〇〇四年至二〇〇九年裁判為中心，月旦法學雜誌，第 190 期，2011 年 3 月，頁 81。

⁴¹⁶ 警察職權行使法第 4 條：「警察行使職權時，應著制服或出示證件表明身分，並應告知事由（第 1 項）。警察未依前項規定行使職權者，人民得拒絕之（第 2 項）。」

⁴¹⁷ 警察職權行使法第 29 條「義務人或利害關係人對警察依本法行使職權之方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於警察行使職權時，當場陳述理由，表示異議（第 1 項）。前項異議，警察認為有理由者，應立即停止或更正執行行為；認為無理由者，得繼續執行，經義務人或利害關係人請求時，應將異議之理由製作紀錄交付之（第 2 項）。義務人或利害關係人因警察行使職權有違法或不當情事，致損害其權益者，得依法提起訴願及行政訴訟（第 3 項）。」

實原則，增訂第 3 項，規定「警察違反前二項規定而行使之職權或採取之措施，不得做為事後行政處罰之唯一依據。」，貫徹警察補充性原則以避免權力濫用。

（四）警察職權行使法第 28 條之適用

我國對於概括授權條款之適用，若警察之行政行為具干預性，而警察職權行使法已明文列舉或特別法中有賦予警察特別職權之特別授權條款者，如社會秩序維護法、警械使用條例，此時概括授權條款僅具補充性，原則上優先適用特別授權條款⁴¹⁸。若無特別授權條款，且處於無警察之介入即生無法逆轉之權利損害且急迫情形者，此時警察並無決定裁量之空間，但有選擇裁量之餘地，即應依本條為即時強制措施⁴¹⁹。

德國⁴²⁰為避免概括授權條款遭警察濫用，故對於概括授權條款有以下適用限制：一、僅適用於警察法領域；二、警察若依警察職權行使法以外之法規執行勤務時，原則上，應優先適用該法之其他概括授權條款，例外於該法無概括授權條款時，始適用警察職權行使法之概括授權條款；三、警察職權行使法已有特別授權條款時，即不得再援引概括授權條款。

（五）警察職權行使法第 28 條之定位

本條之適用範圍尚有爭論，有認為本條得作為警察所有強制行為之概括授權條款；亦有認為本條僅得作為警察為即時強制行為之概括授權條款，導致本條之定位不明，究應規定於總則章中，抑或規定於即時強制章中，兩說見解各有學者採納，以下就學者間對於本條定位之不同見解加以介紹：

1. 警察強制之一般概括授權條款

為積極填補警察個別職權規定之漏洞，且本條無以緊急危害為前提要件，與即時強制之要件不符，故本條應屬警察職權之一般概括授權條款⁴²¹。雖本條列於即時強制章中，但無礙於其總則性之定位，仍屬於一般概括授權條款⁴²²。

⁴¹⁸ 蔡茂寅，警察職權行使法上之即時強制，日新半年刊，第 6 期，2006 年 1 月，頁 53；李震山，警察行政法論—自由與秩序之折衝，元照，四版一刷，2016 年 10 月，頁 213；林明鏘，同前註 396，頁 339、441；謝碩駿，同前註 411，頁 41。

⁴¹⁹ 林明鏘，同前註 396，頁 341、342；蔡茂寅，同前註 418，頁 54。

⁴²⁰ 轉引自林明鏘，論警職法第 28 條之權限概括條款與補充性原則，警察法學，第 5 期，2006 年 10 月，頁 18、19。

⁴²¹ 蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，同前註 334，頁 481；謝碩駿，同前註 411，頁 40。

⁴²² 此為筆者與指導教授討論時，指導教授口述之意見。

2. 即時強制之概括授權條款

因本條欠缺明確性及法安定性，而警察之行為多具干預性或侵益性，應盡量減少本條之發動，且本條規定於即時強制章中，以補充即時強制規範之不足，故本條應屬即時強制之概括授權條款，將本條列於即時強制章中較為適當⁴²³。因此，本條第 1 項規定「得行使本法規定之職權」，應指本法第 19 條至第 27 條所規定之職權⁴²⁴。

(六) 小結

警察追車行為可能侵害人民之權利，應有法律之依據始得為之，惟目前法規尚無對於追車行為做特別規範，須仰賴概括授權條款，以之填補法規之漏洞，故本文認為本條之概括授權條款得作為追車行為之依據。有學者⁴²⁵認為本條應屬警察職權之一般概括授權條款，為避免本條之即時強制與行政執行法中之即時強制概念混淆，建議將本條之名稱改為「緊急處置措施」較為恰當。有學者⁴²⁶特別指出，若警察臨檢交通工具之程序已於警察職權行使法第 8 條中加以規範，即不得再援引第 28 條第 1 項，對於行經該路段之所有車輛進行盤查。

警察措施若經常使用則成為「典型的警察措施」，立法者應以特別授權條款規範其行使之要件及程序，保護人民之權益⁴²⁷。追車案件日益增加，其執行程序散見於各行政規則中，尚未有統一之法令加以規範，立法者應將追車行為之要件及程序加以立法，或以法律授權行政機關制定相關規範，以保護人民權益及執勤員警之人身安全。

參、道路交通管理處罰條例

為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全，而於民國 57 年制定道路交通管理處罰條例。警察於交通稽查之實務上亦多援引本條例為執法之依據。

⁴²³ 林明鏘，同前註 396，頁 344；林明鏘，同前註 420，頁 25。

⁴²⁴ 蔡茂寅，同前註 418，頁 54。

⁴²⁵ 此為筆者與指導教授討論時，指導教授口述之意見。

⁴²⁶ 林明鏘，同前註 420，頁 33。

⁴²⁷ 謝碩駿，同前註 411，頁 42。

一、道路交通管理處罰條例第 4 條第 2 項

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。」

實務見解⁴²⁸認為本項駕駛人對於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，負有服從之義務。依本條例第 60 條第 1 項⁴²⁹之規定，若警察執行交通勤務請求駕駛人停車，而駕駛人拒絕停車接受稽查而逃逸者，將處以罰鍰，即證明駕駛人負有停車之義務，駕駛人未履行其停車義務時，警察得處以罰鍰。依警政署之統計資料可知，105 年交通違規拒檢之件數有 9544 件，僅有 18% 攔截成功，106 年則有 8134 件，亦僅有 19% 攔截成功，違規駕駛人逃逸過程中之危險駕駛行為，不僅對用路人造成危險，甚至有惡意駕駛人故意衝撞執勤員警，而危及執勤員警之安全，立法者有鑒於本條例第 60 條第 1 項刑度過輕，為有效遏止拒檢逃逸之危險行為，故於 107 年提案修正本條之刑度⁴³⁰，且於 107 年 5 月 8 日經立法院三讀通過本條例第 60 條第 1 項之修正⁴³¹，惟目前尚未施行。本條例第 4 條第 2 項乃賦予駕駛人服從義務，但尚未提及警察可對不服從指揮之駕駛人為何種行政行為，尚須有其他法規為依據，警察始得對不服從停車指示而逃逸之駕駛人進行追車，故本文認為本項僅規定駕駛人有服從指揮之義務，本項尚須與其他相關法規一同適用始得作為追車行為之依據。

二、道路交通管理處罰條例第 7-2 條第 1 項

道路交通管理處罰條例第 7-2 條第 1 項：「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

⁴²⁸ 臺灣花蓮地方法院 96 年度重國字第 9 號民事判決。

⁴²⁹ 道路交通管理處罰條例第 60 條第 1 項：「汽車駕駛人，駕駛汽車有違反本條例之行為，經交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員制止時，不聽制止或拒絕停車接受稽查而逃逸者，除按各該條規定處罰外，處新臺幣三千元以上六千元以下罰鍰。」

⁴³⁰ 道路交通管理處罰條例第六十條條文修正草案，院總第 756 號，委員提案第 21870 號，立法院第 9 屆第 5 會期第 9 次會議議案關係文書，委 135。

⁴³¹ 修正後之道路交通管理處罰條例第 60 條第 1 項：「汽車駕駛人，駕駛汽車有違反本條例之行為，經交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員制止時，不聽制止或拒絕停車接受稽查而逃逸者，除按各該條規定處罰外，處新臺幣一萬元以上三萬元以下罰鍰，並吊扣其駕駛執照六個月；汽車駕駛人於五年內違反本項規定二次以上者，處新臺幣三萬元罰鍰，並吊扣其駕駛執照一年。」

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、行經設有收費站、地磅之道路，不依規定停車繳費或過磅。七、經以科學儀器取得證據資料證明其行為違規。」

本項規定駕駛人不服指揮稽查而逃逸，若當場不能或不宜攔截者，得逕行舉發，反面推論可知，若當場之情況可為攔截者，執勤員警即得發動追車行為，使不服指揮稽查而逃逸之駕駛人停車受檢，惟追車過程中若發生不宜攔截之情況時，應立即停止追車行為，改以逕行舉發違規駕駛人較為恰當，以符合本條之意旨。本文認為本條第 1 項於當場情況適宜攔截時，得作為追車行為之依據。

第三項 行政命令

警察法、警察職權行使法及道路交通管理處罰條例授予警察追車之權限，惟其僅為概括性之授權，而無詳細之規範，尚須仰賴行政命令為細節性之規範，使警察之追車行為有更明確之依據及標準，以下先就行政命令加以介紹，再就可能為警察追車行為依據之行政命令加以檢討。

壹、行政命令之概說

行政命令係行政機關就非具體之行政事件，對不特定人為一般性、抽象性之規定⁴³²。行政命令包括法規命令⁴³³及行政規則。法規命令與行政規則相異點在於，前者係指行政機關基於法律授權而制定，用以規範人民權利義務之事項；後者係指行政機關基於其職權或法律授權⁴³⁴而制定，僅用以規範行政機關內部秩序及運作之事項⁴³⁵。依司法院釋字第 524 號解釋⁴³⁶，認為法律授權主管機關制定法規命

⁴³² 李惠宗，同前註 6，頁 454。

⁴³³ 中央行政機關法制作業應注意事項第一章「二、(伍)」：「名稱要適當：制（訂）定法規及修正現行法規時，宜就其所定內容之重心，依下列規定定其名稱：……2.命令(1)規程：屬於規定機關組織、處務準據者稱之。(2)規則：屬於規定應行遵守或應行照辦之事項者稱之。(3)細則：屬於規定法律施行之細節性、技術性、程序性事項或就法律另作補充解釋者稱之。(4)辦法：屬於規定辦理事務之方法、權限或權責者稱之。(5)綱要：屬於規定一定原則或要項者稱之。(6)標準：屬於規定一定程度、規格或條件者稱之。(7)準則：屬於規定作為之準據、範式或程序者稱之。」

⁴³⁴ 依法律授權而制定規範行政機關內部事項之行政規則，不因此成為法規命令，其性質上仍為行政規則，如依法律授權制定之議事規則或辦事細則。參陳敏，同前註 7，頁 556。

⁴³⁵ 林騰鶴，同前註 19，頁 388。

⁴³⁶ 司法院釋字第 524 號解釋：「又法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」

令者，主關機關則不得制定行政規則用以代替法規命令。司法院釋字第 570 號解釋⁴³⁷，更認為若涉及人民自由或權利之限制，並對違反者予以處罰者，則應由法律或經法律明確授權之命令加以規定，不得逕依職權訂定法規命令或行政規則。由於行政業務日漸增加，而職權命令多為實務上所使用，法務部就行政程序法有提出修正草案，欲增訂職權命令之相關規範，故以下亦將加以介紹之。

一、法規命令

法規命令依行政程序法第 150 條第 1 項⁴³⁸之規定，係指行政機關基於法律授權，對不特定多數人就一般事項所為抽象之對外發生法律效果之規定。

依司法院釋字第 367 號⁴³⁹及第 394 號⁴⁴⁰解釋，限制人民自由或權利者，應以法律定之，因法律無法鉅細靡遺，立法機關得授權行政機關訂定法規命令為補充，惟其授權之目的、範圍及內容應具體明確；若法律僅為概括授權時，該法規命令僅得為細節性及技術性之規定，不得抵觸母法，或逾越法律之授權而對人民之自由或權利增加法律所無之限制。法規命令雖由行政機關所制定，但其效力如同法律，得設定、變更或消滅人民之權利義務⁴⁴¹。因涉及人民之權益，法律應就其授權之目的、範圍及內容為具體且明確之規定，否則，該法規命令將因無充分授權依據而違法或依行政程序法第 158 條第 1 項⁴⁴²無效。法規命令係經法律授權而得制定限制人民自由或權利之規範，故規程、規則、細則或辦法等法規命令得為追車行為之法律依據。

⁴³⁷ 司法院釋字第 570 號解釋：「主管機關基於職權所發布之命令，固有其實際需要，惟禁止製造、運輸、販賣、攜帶或公然陳列類似真槍之玩具槍枝，並對違反者予以處罰，涉及人民自由權利之限制，應由法律或經法律明確授權之命令規定。上開職權命令未經法律授權，限制人民之自由權利，其影響又非屬輕微，與憲法第二十三條規定之法律保留原則不符，均應不予適用。」

⁴³⁸ 行政程序法第 150 條第 1 項：「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作抽象之對外發生法律效果之規定。」

⁴³⁹ 司法院釋字第 367 號解釋：「有關人民自由權利之限制應以法律定之且不得逾越必要之程度，憲法第二十三條定有明文。但法律之內容不能鉅細靡遺，立法機關自得授權行政機關發布命令為補充規定。如法律之授權涉及限制人民自由權利者，其授權之目的、範圍及內容符合具體明確之條件時，亦為憲法之所許。」

⁴⁴⁰ 司法院釋字第 394 號解釋：「若法律僅為概括授權時，固應就該項法律整體所表現之關聯意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字；惟依此種概括授權所訂定之命令祇能就執行母法有關之細節性及技術性事項加以規定，尚不得超越法律授權之外，逕行訂定制裁性之條款」

⁴⁴¹ 陳敏，同前註 7，頁 65。

⁴⁴² 行政程序法第 158 條第 1 項：「法規命令，有下列情形之一者，無效：一、抵觸憲法、法律或上級機關之命令者。二、無法律之授權而剝奪或限制人民之自由、權利者。三、其訂定依法應經其他機關核准，而未經核准者。」

二、行政規則

行政規則依行政程序法第 159 條第 1 項⁴⁴³之規定，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，無須法律授權，而依其權限或職權為規範機關內部秩序或行政行為，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。有學者⁴⁴⁴認為縱未有行政規則之制定，行政機關仍得依法律直接作成決定。

依行政程序法第 159 條第 2 項⁴⁴⁵之規定，學者⁴⁴⁶將行政規則分為四大類：一、組織性或事務性行政規則，係規範行政機關內部組織及運作；二、解釋性行政規則，係上級機關將不確定法律概念或有疑義之法規加以解釋，以統一法律之適用。依司法院釋字第 137 號解釋⁴⁴⁷，法院審理案件時不受解釋法規之行政規則之拘束，法院得就此種行政規則表示意見。依司法院釋字第 505 號解釋⁴⁴⁸，行政機關為執行法律而依其職權所為之解釋性行政規則，若限制人民依法律享有之權利者，應遵守法律保留原則，且依司法院釋字第 586 號解釋理由書⁴⁴⁹，解釋性行政規則，其內容不得逾越或牴觸母法，且不得增加法所無之限制；三、裁量基準，係上級機關將裁量權之行使及標準統一，以符合平等原則；四、代替法律之行政規則，係以行政規則代替法規範之不足處或法無規範之處，以之作為處理行政事務之依據，但該行政規則僅以行政機關及其人員為規範之相對人，且主要適用於給付行政。

⁴⁴³ 行政程序法第 159 條第 1 項：「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。」

⁴⁴⁴ 李惠宗，同前註 6，頁 463。

⁴⁴⁵ 行政程序法第 159 條第 2 項：「行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關內部之組織、事務之分配、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。」

⁴⁴⁶ 陳敏，同前註 7，頁 548-550；吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 42。

⁴⁴⁷ 司法院釋字第 137 號解釋：「法官於審判案件時，對於各機關就其職掌所作有關法規釋示之行政命令，固未可逕行排斥而不用，但仍得依據法律表示其合法適當之見解。」

⁴⁴⁸ 司法院釋字第 505 號解釋：「財政部六十四年三月五日台財稅第三一六一三號函謂：生產事業依獎勵投資條例第六條第二項規定申請獎勵，應在擴展之新增設備開始作業或提供勞務以前，辦妥增資變更登記申請手續云云，核與前開施行細則之規定不合，係以職權發布解釋性行政規則對人民依法律享有之權利增加限制之要件，與憲法第二十三條法律保留原則牴觸，應不予適用。」

⁴⁴⁹ 司法院釋字第 586 號解釋理由書：「主管機關基於職權因執行特定法律之規定，得為必要之釋示，以供本機關或下級機關所屬公務員行使職權時之依據。另法官於審判時應就具體案情，依其獨立確信之判斷，認定事實，適用法律，不受行政機關函釋之拘束，乃屬當然，業經本院釋字第一三七號、第二一六號、第四〇七號等號解釋闡明在案。法條使用之法律概念，有多種解釋之可能時，主管機關為執行法律，雖得基於職權，作出解釋性之行政規則，然其解釋內容仍不得逾越母法文義可能之範圍。」

行政規則具有對內及對外效力，公務員依行政程序法第 161 條⁴⁵⁰及公務員服務法第 2 條⁴⁵¹、第 17 條第 1 項⁴⁵²及司法院釋字第 187 號解釋理由書⁴⁵³，對內負有服從義務，應服從上級長官之命令，以維持行政一體，具有內部效力；因行政規則經常性之適用成為行政慣例，基於平等原則而產生之行政自我拘束力，具有外部效力⁴⁵⁴。行政規則原則上僅具內部效力，例外始具外部效力，惟該具外部效力之行政規則應僅具「相對拘束力」，因行政自我拘束原則係為防止行政機關濫權，保護人民權益而生，若遇有特殊情況，行政機關仍得另作更有利於人民之決定⁴⁵⁵。若行政規則具絕對拘束力則可能因欠缺彈性而做出不利於人民權益之決定，有違行政自我拘束原則之本意。組織性或事務性行政規則，僅具對內效力；解釋性行政規則、裁量基準或代替法律之行政規則，因具對外效力，故行政程序法第 160 條⁴⁵⁶便規定其須應經下達且登載於政府公報，使人民得以知悉行政規則之內容。行政規則僅為行政機關內部之行政行為規範，上級警察機關依職權所為有關追車行為之行政規則，基於公務員之服從義務，下級機關及其員警須遵守及適用該行政規則，該行政規則即為發動追車行為與否之裁量基準。

三、職權命令

依中央法規標準法第 7 條⁴⁵⁷可將行政命令分為授權命令及職權命令，前者性質多為法規命令，惟仍有例外，如公務員服務法第 12 條第 2 項⁴⁵⁸授權訂定之公

⁴⁵⁰ 行政程序法第 161 條：「有效下達之行政規則，具有拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力。」

⁴⁵¹ 公務員服務法第 2 條：「長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述。」

⁴⁵² 公務人員保障法第 17 條第 1 項：「公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認為該命令違法，應負報告之義務；該管長官如認其命令並未違法，而以書面署名下達時，公務人員即應服從；其因此所生之責任，由該長官負之。但其命令有違反刑事法律者，公務人員無服從之義務。」

⁴⁵³ 司法院釋字第 187 號解釋理由書：「……公務員關於其職務之執行，有遵守法律，服從長官所發命令之義務，除長官所發命令顯然違背法令或超出其監督範圍外，下屬公務員縱有不服，亦僅得向該長官陳述意見，要無援引訴願法提起訴願之餘地。」

⁴⁵⁴ 陳敏，同前註 7，頁 560、561。

⁴⁵⁵ 李惠宗，同前註 6，頁 463、464。

⁴⁵⁶ 行政程序法第 160 條：「行政規則應下達下級機關或屬官。行政機關訂定前條第二項第二款之行政規則，應由其首長簽署，並登載於政府公報發布之。」

⁴⁵⁷ 中央法規標準法第 7 條：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」

⁴⁵⁸ 公務員服務法第 12 條：「公務員除因婚喪、疾病、分娩或其他正當事由外，不得請假（第 1 項）。公務員請假規則，以命令定之（第 2 項）。」

務員請假規則，性質上即非法規命令；後者性質上應限於行政規則，但事實上有涉及人民權利義務而不屬行政機關內部事項之職務命令，因行政程序法之制定，實務及學說多將授權命令稱為法規命令，職權命令稱為行政規則⁴⁵⁹。而以下所探討之職權命令則係指行政機關依其法定職權，對多數不特定人民就一般事項所為抽象對外發生法律效果之規定，有別於非直接對外發生法律效果之行政規則。

法理而言，應無以人民為相對人之職權命令，惟此類型之職權命令於我國實務中已存在許久且數量眾多，若否定其存在則國家行政事務將難以推行⁴⁶⁰。干涉人民自由權利或加重設定人民義務者，應以法律或法規命令為之；其他授與人民利益、對人民權利之行使及義務之履行僅為細節性及技術性規定，而不影響人民之權利義務者，於合理過渡期間內應容忍該職權命令⁴⁶¹。司法院釋字第 155 號解釋⁴⁶²，認為若未侵害人民權利者，行政機關得依法定職權制定職權命令；行政程序法第 174-1 條⁴⁶³則規定過渡期間，使尚未以法律規定或以法律明列其授權依據之行政命令儘速加以修正或訂定。

為因應多元之行政實務，賦予行政機關業務推展之彈性空間，法務部法律字第 10603514250 號公告⁴⁶⁴之行政程序法部分條文修正草案總說明中，認為單純為執行法律而設之細節性及技術性規定，且未涉及法律保留或重大公共利益之事項，行政機關得本於職權訂定職權命令。因此，研議增訂行政程序法第 157-1 條：「本法所稱職權命令，係指行政機關依其法定職權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定（第 1 項）。應以法律或法規命令規定之事項，不得以職權命令定之（第 2 項）。⁴⁶⁵」，惟目前該草案尚未經立法院通過。

⁴⁵⁹ 吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 240、247。

⁴⁶⁰ 陳敏，同前註 7，頁 69。

⁴⁶¹ 陳敏，同前註 7，頁 69、70。

⁴⁶² 司法院釋字第 155 號解釋：「考試院為國家最高考試機關，得依其法定職權訂定考試規則及決定考試方式：『六十三年特種考試臺灣省基層公務人員考試規則』第八條關於實習之規定暨『六十三年特種考試臺灣省基層公務人員考試錄取人員實習辦法』之核定，均未逾越考試院職權之範圍，對人民應考試之權亦無侵害，與憲法並不牴觸。」

⁴⁶³ 行政程序法第 174-1 條：「本法施行前，行政機關依中央法規標準法第七條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後二年內，以法律規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定；逾期失效。」

⁴⁶⁴ 法務部法律字第 10603514250 號公告：「依中央法規標準法第七條規定，行政機關得依其職權訂定法規命令，司法院釋字第五七〇號解釋亦肯認職權命令之存在，為因應多元之行政實務，賦予其業務推展之彈性空間，單純為執行法律而設之細節性、技術性規定，且未涉及法律保留之事項或重大公共利益之重大事項，行政機關得本於職權訂定職權命令，爰修正第四章章名，增加『職權命令』，並一併修正法規命令及行政規則相關規定。」

⁴⁶⁵ 參法務部法律字第 10603514250 號公告中所附之行政程序法部分條文修正草案條文對照表。

有學者⁴⁶⁶則認為行政程序法已以外部及內部效力作為法規命令及行政規則之分別標準，若承認職權命令須再區分具外部及不具外部效力之職權命令，及尋找其分別標準而徒增困擾，故無須以職權命令作為第三種行政命令之種類。

貳、警察法施行細則

警察法施行細則第 10 條第 1 項：「本法第九條所稱依法行使職權之警察，為警察機關與警察人員之總稱，其職權行使如左：一、發布警察命令，中央由內政部、直轄市由直轄市政府、縣（市）由縣（市）政府為之。二、違警處分權之行使，依警察法令規定之程序為之。三、協助偵查犯罪與執行搜索、扣押、拘提及逮捕，依刑事訴訟法及調度司法警察條例之規定行之。四、行政執行依行政執行法之規定行之。五、使用警械依警械使用條例之規定行之。六、有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、救災、營業、建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項，以警察組織法令規定之職掌為主。七、其他應執行法令事項，指其他有關警察業務。」

本條僅係將警察法第 2 條所規範之警察任務加以具體列舉，於具體措施之規定上仍欠缺明確性⁴⁶⁷，且屬組織法，故本文認為本條第 1 項尚不得作為追車行為之依據。

參、違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則

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 1 項：「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。」

基於法律保留原則，行政規則透過法律授權提升為法規命令，學者稱之為「假裝的法規命令」，行政規則因提升為法規命令而具有對外效力，故行政機關應受直接拘束，其裁量權因而受到限縮⁴⁶⁸。「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」本質上屬裁量基準之行政規則，經過道路交通管理處罰條例第 92 條

⁴⁶⁶ 陳春生，同前註 19，頁 185、186。

⁴⁶⁷ 蔡震榮、王曰諾，同前註 121，頁 166。

⁴⁶⁸ 李惠宗，同前註 6，頁 462。

第 4 項⁴⁶⁹之法律授權而轉變為法規命令。司法院釋字第 511 號解釋⁴⁷⁰，認為違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則中之「統一裁罰標準」，屬裁量基準，雖有法規命令之外觀，惟其本質上仍為行政規則，法院得不受該裁罰標準之拘束。除統一裁罰標準仍屬行政規則外，違反道路交通管理事件「處理細則」之部分應為法規命令，而本條之規範內容應屬處理細則之部分，本條係有法律授權之依據得為限制或侵害人民權益之法規命令，故本文認為本條第 1 項得作為追車行為之依據。

肆、內政部警政署交通違規稽查與輕微違規勸導作業注意事項

內政部警政署交通違規稽查與輕微違規勸導作業注意事項第 4 點：「肆、具體作法：一、交通違規稽查：.....（二）攔停舉發：.....4.攔檢時應選擇不妨礙交通處所，並注意本身及當事人安全，非經客觀、合理判斷有明顯違規者，避免任意攔車稽查；車輛攔停後，應即告知駕駛人或行為人違規行為或違反之法令規定。5.經明確指揮制止攔檢不停車輛，應避免追車，依規定逕行舉發。.....7.不服稽查取締事實之認定必須經攔停稽查且有下列情事之一者，方得舉發：(1)拒絕出示駕照、行照或其他足資稽查之文件。(2)拒絕停靠路邊接受稽查者。(3)在稽查中藉故叫囂，尚未達妨害公務程度者。(4)以消極行為，不服從稽查者。(5)警察以警鳴器、警笛、喊話器呼叫路邊停車，仍不靠邊停車接受稽查或逃逸者。」

本注意事項係警政署依道路交通管理處罰條例第 92 條第 4 項授權訂定，其性質屬法規命令。經客觀、合理判斷有明顯違規者，警察得予以攔檢。對於不服攔檢逃逸者，原則上逕行舉發即可，例外於須經攔停稽查始得認定違規事實且具

⁴⁶⁹ 道路交通管理處罰條例第 92 條第 4 項：「本條例之罰鍰基準、舉發或輕微違規勸導、罰鍰繳納、向處罰機關陳述意見或裁決之處理程序、分期繳納之申請條件、分期期數、不依限期繳納之處理、分期處理規定及繳納機構等事項之處理細則，由交通部會同內政部定之。」；違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則第 1 條：「本細則依道路交通管理處罰條例（以下簡稱本條例）第九十二條第四項規定訂定之。」

⁴⁷⁰ 司法院釋字第 511 號解釋：「為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保道路交通安全，道路交通管理處罰條例對違反該條例之行為定有各項行政罰。.....依同條例第九十二條授權訂定之違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則第四十一條第一項及第四十八條第一項僅係就上開意旨為具體細節之規定，並未逾越母法之授權，與法律保留原則亦無違背，.....，處罰機關即一律依標準表規定之金額處以罰鍰，此屬法律授權主管機關就裁罰事宜所訂定之裁量基準，其罰鍰之額度並未逾越法律明定得裁罰之上限，且寓有避免各行政機關於相同事件恣意為不同裁罰之功能，亦非法所不許。」

一定要件者，警察得加以追車。本注意事項係有法律授權之依據得為限制或侵害人民權益之法規命令，故本文認為本點得作為追車行為之依據。

伍、警察實施臨檢作業規定

警察實施臨檢作業規定第 8 點：「八、交通稽查執行要領：(一) 違規事實明確案件之稽查：.....2.應遵守比例原則，不得逾越必要程度，對於攔檢不停車輛，應依規定逕行舉發，除現行犯或經合理懷疑為刑事犯者外，應避免追車，以免駕駛人驚慌失控，發生交通事故等意外，造成民眾生命財產的損失；另應注意執勤技巧，避免突然或於高速行駛中攔車，以免發生危險或造成交通壅塞。」

本作業規定係警政署依其職權對於警察實施臨檢之程序加以規範，以保護人民權利，並維持公共秩序，防止一切危害，符合司法院釋字第 535 號解釋之意旨。本作業規定規範臨檢之要件及程序，並就得發動追車行為之類型加以規定，對於不服攔檢逃逸者，原則上逕行舉發即可，例外於車上有現行犯或經合理懷疑為刑事犯時，警察得加以追車，本作業規定性質屬行政規則。警察基於公務員之服從義務於執勤時應遵守本作業規定，故本文認為警察得依本點判斷是否發動追車行為。

陸、取締酒後駕車作業程序

取締酒後駕車作業程序第 5 點：「五、注意事項：(六) 執勤技巧：.....5.路檢盤查勤務，應有敵情觀念，擔任警戒人員，應提高警覺，防範駕駛人無預警襲擊，攔檢時發現車速過快車輛，特別注意人身安全，保持安全反應距離，遇攔檢不停車輛應迅速閃避，不可強行攔阻，以維自身安全。6.對於單純交通違規攔檢不停之車輛，應依規定逕行舉發或記錄其車號與時、地及其他資料，通知前方崗哨攔車處理，除有乘載重要案犯或顯有犯罪嫌疑，或為贓車者外，不可尾追，以免駕駛人驚慌失控，發生交通事故等意外，造成民眾生命財產的損失。7.攔下受檢車輛，應讓受檢車輛靠路邊停放，避免他車追撞，造成傷亡，或避免突然於高速行駛中攔車，以免發生危險或造成交通壅塞。.....13.對於依法應予逮捕而抗拒逮捕或逃逸者，得使用強制力及依法使用警械，但應符合比例原則，不得逾越必要程度。」

本作業程序係警政署依其職權對於取締酒駕之程序加以規範。本作業程序乃規定警察取締酒駕之流程及注意事項，並就得發動追車行為之類型加以規定，對

於不服攔檢逃逸者，原則上逕行舉發或通知前方崗哨攔車處理即可，例外於車上有重要案犯或顯有犯罪嫌疑，或為贓車時，警察得加以追及，本作業程序性質屬行政規則。警察基於公務員之服從義務於執勤時應遵守本作業程序，故本文認為警察得依本點判斷是否發動追車行為。

第四項 刑事訴訟法

警察除負有行政危害防止任務外，尚有刑事犯罪追緝任務，若涉及刑事犯罪追緝者，警察之身分應由行政警察轉換為刑事警察，改適用刑事訴訟法之相關規範。刑事訴訟法第 88 條：「現行犯，不問何人得逕行逮捕之（第 1 項）。犯罪在實施中或實施後即時發覺者，為現行犯（第 2 項）。有左列情形之一者，以現行犯論：一、被追呼為犯罪人者。二、因持有兇器、贓物或其他物件、或於身體、衣服等處露有犯罪痕跡，顯可疑為犯罪人者（第 3 項）。」；刑事訴訟法第 88-1 條第 1 項：「檢察官、司法警察官或司法警察偵查犯罪，有左列情形之一而情況急迫者，得逕行拘提之：一、因現行犯之供述，且有事實足認為共犯嫌疑重大者。二、在執行或在押中之脫逃者。三、有事實足認為犯罪嫌疑重大，經被盤查而逃逸者。但所犯顯係最重本刑為一年以下有期徒刑、拘役或專科罰金之罪者，不在此限。四、所犯為死刑、無期徒刑或最輕本刑為五年以上有期徒刑之罪，嫌疑重大，有事實足認為有逃亡之虞者。」

依刑事訴訟法第 230 條第 2 項⁴⁷¹，司法警察官知有犯罪嫌疑者，應即開始調查，第一線之員警知悉有犯罪嫌疑時，為達刑事犯罪追緝之警察任務，即可為刑事犯罪之調查，若已知有犯罪嫌疑仍不加以調查時，則有不作為之違法。執勤員警合理懷疑該車輛有犯罪嫌疑時，應可上前攔停車輛調查是否有犯罪發生。

駕駛人之行為究為行政違規或刑事違法，通常須待其遭警察攔停時方可得知⁴⁷²，實務上，警察為追車行為時亦援引上述兩條作為追車之依據，多係駕駛人先有行政違規行為，如不當或可疑之駕駛行為，而其不遵守警察之攔停而逃逸，於逃逸過程中轉變為刑事違法行為，此時應不再適用行政法規而改適用刑事訴訟法。

⁴⁷¹ 刑事訴訟法第 230 條：「下列各員為司法警察官，應受檢察官之指揮，偵查犯罪：一、警察官長。二、憲兵隊官長、士官。三、依法令關於特定事項，得行司法警察官之職權者（第 1 項）。前項司法警察官知有犯罪嫌疑者，應即開始調查，並將調查之情形報告該管檢察官及前條之司法警察官（第 2 項）。實施前項調查有必要時，得封鎖犯罪現場，並為即時之勘察（第 3 項）。」

⁴⁷² 從民國 95 年 1 月 1 日起至民國 105 年 10 月 11 日止，對警察追車之相關判決加以統計，得出逃逸之人有 30% 犯毒品罪、19% 犯妨礙公務罪、15% 犯槍砲罪、10% 犯公共危險罪、6% 犯偽造文書罪、20% 為其他案件。參吳德容，同前註 328，頁 58。

駕駛人若符合現行犯之定義，警察為逮捕現行犯或逕行拘提犯罪人所為之追車行為，即有本法之適用餘地。本文認為駕駛人若符合現行犯之定義時，上述兩條得作為追車行為之依據。

第六節 實務上常見之追車情形

駕駛人不服攔停而逃逸乃追車原因之一，警察為預防危害或追緝犯罪，首先須攔停⁴⁷³駕駛人始得為事後之行政調查或刑事偵查。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 1 項，及內政部警政署交通違規稽查與輕微違規勸導作業注意事項第 4 點均規定，警察對於不服攔檢逃逸者得追蹤稽查之，因駕駛人有逃逸行為，警察始有追及之必要，若駕駛人配合攔檢停車即無後續追車行為發生。實務上，除駕駛人逃逸所生之追車情形外，尚有其他追車情形，以下係筆者參酌追車行為之相關法規、學說見解及第四章第五節之實務判決後所得實務上常見之追車情形。

第一項 客觀合理懷疑已生危害或顯有易生危害之虞者

為避免侵害駕駛人之行動自由，依警察職權行使法之規定，執勤員警於客觀合理懷疑駕駛人易生危害或顯有易生危害之虞時，始得攔停駕駛人，若駕駛人逃逸則可發動追車行為，以達危害防止之目的。警察職權行使法中有「合理懷疑」、「有事實足認」及「客觀合理判斷」不同之用語，因而產生各用語之意義及內涵是否相同之疑義，本文將予以釐清，使警察能明確認定個案是否屬於得發動追車行為之情形。

壹、客觀合理懷疑

依司法院釋字第 535 號解釋之意旨，警察對於交通工具之臨檢，應限於已發生危害或依客觀、合理判斷易生危害之情形，且遵守比例原則下，始得為之⁴⁷⁴。

⁴⁷³ 攔停之目的，消極上係為避免執法客體錯誤；積極上係為蒐集及比對資料，以之作為進一步行使職權措施之依據。參蔡庭榕，同前註 404，頁 86。

⁴⁷⁴ 因追車行為乃涉及交通工具之臨檢問題，故本文不就對人實施臨檢所須具備之「相當理由」加以論述。「合理懷疑」及「相當理由」係不確定法律概念，前者係指依現場客觀事實使謹慎之

警察職權行使法第 6 條及第 8 條亦以合理懷疑為發動攔停之要件。美國法院於 *United States v. Cortez*⁴⁷⁵ 案中認為，須合理懷疑公共場所之行人或車輛有涉嫌違法之情形者，警察始得加以攔檢；*Delaware v. Prouse*⁴⁷⁶ 案中，認為警察有明確及合理懷疑駕駛人無汽車行照、駕照或其他違反交通法規時，得攔停車輛檢查證件。

一、合理懷疑之判斷基礎

合理懷疑係指必須有客觀之事實作為判斷基礎，根據當時的事實，依據專業（警察執法）經驗，所做成之合理推論或推理，而非單純之臆測⁴⁷⁷。何種行為將使警察產生合理懷疑，須視現場情形定之，而美國法院於 *Illinois v. Wardlow*⁴⁷⁸ 案中，認為行為人之緊張與逃避行為得為合理懷疑之基礎；我國學者⁴⁷⁹亦認為駕駛人之逃逸行為，將使其犯嫌程度或危害疑慮於客觀上升高，而有攔停之緊急性及必要性時，警察於安全無虞下得追及之。

警察得以現場客觀事實為基礎，包括情報、現場觀察、環境、可疑行為及其他狀況綜合判斷，綜合考量個案整體所有因素決定有無合理懷疑⁴⁸⁰。美國法院於

人合理懷疑有危害發生；後者係指事實資訊使與現場員警有相同訓練及經驗之合理謹慎之人相信被逮捕之人有罪，兩者僅程度差異，依其程度之差異警察得為不同強制力之職權措施。參蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，同前註 334，頁 118；方文宗，強力臨檢車輛適法性之研究，全國律師，第 8 卷，第 5 期，2004 年 5 月，頁 74、75。

⁴⁷⁵ *United States v. Cortez*, 449 U.S. 411 (1981)。

⁴⁷⁶ *Delaware v. Prouse*, 440 U.S. 648 (1979)。

⁴⁷⁷ 警察職權行使法問答集，頁 10，網址：<http://www.ccpb.web.vcom.tw/archive/file/faq10265.pdf>，最後瀏覽日期：2018 年 4 月 17 日。

⁴⁷⁸ *Illinois v. Wardlow*, 528 U.S. 119 (1983)。

⁴⁷⁹ 陳景發，同前註 321，頁 88、89。

⁴⁸⁰ 「合理懷疑之事實基礎包括：

一、情報判斷之合理懷疑：例如警察由曾經提供情報的線民口中得知，某人於假釋期間仍隨身攜帶武器且車上藏匿毒品，因而對其實施攔車盤查。

二、由現場觀察之合理懷疑：例如警察深夜於曾經發生縱火地區巡邏，發現某人手持打火機並提著一桶汽油，在騎樓下逗留徘徊，而懷疑其可能從事縱火犯罪。

三、由環境與其他狀況綜合研判之合理懷疑：例如警察於濱海公路執行夜間巡邏，發現某車內滿座有特殊口音之乘客，其駕駛人見警巡邏有企圖逃避或不正常之駕駛行為，且該車輛顯現超載或車內有人企圖藏匿；又當時濱海地區的海象狀況正適合船隻接駁靠岸，因而懷疑該車內可能載有大陸偷渡人民。

四、由可疑行為判斷之合理懷疑：例如警察於深夜時段，在一個高犯罪區域的街道上，發現某人所離開之公寓，是曾多次藏匿武器或毒品罪犯之犯罪處所，且該某看到警察時，立刻將小紙袋藏入衣內，神色慌張，迅速走避，而懷疑該某有藏匿毒品的嫌疑。」參吳宗順，警察職權行使法逐條釋義，內政部警政署，2003 年 8 月，頁 23，轉引自蔡庭榕，同前註 404，頁 93。

Illinois v. Gates⁴⁸¹及 United States v. Arvizu⁴⁸²案中，建立以「整體考量法則」(The Totality of Circumstances)作為判斷是否有合理懷疑之基礎，非限於以個別之單一具體原因為基礎；我國學者⁴⁸³則認為警察以人之行為、物之狀況、現場事實、時間、地點或其他相關特性等，藉由整體考量法則，合理判斷認為有異常或可疑現象者，得為攔停，進而決定是否及如何採取下一步職權措施。Terry v. Ohio⁴⁸⁴案中，法院決議，警察欲證明盤查合法，須指出特定且明確之事實，並就其事實為理性之推論，使其所為之侵犯得到合理之授權，故警察須證明其有合理之依據始得進行盤查。

二、警察職權行使法第 6 條第 1 項第 6 款是否須以合理懷疑為要件

警察職權行使法第 6 條第 1 項第 6 款未如第 1 款至第 4 款有合理懷疑或有事實足認之心證要求，第 6 款是否須以合理懷疑為要件，肯否見解均有學者採之，否定學者⁴⁸⁵認為第 6 款僅係基於時間性及空間性之合致，駕駛人依法即須接受攔檢，無須以合理懷疑為要件；肯定學者⁴⁸⁶認為第 6 款之概括規定應以合理懷疑為要件，以免過度干預人民之基本權，有違憲法第 23 條之比例原則，並有學者⁴⁸⁷認為第 6 款合理懷疑之認定時間點提前至「選定管制站時」，主管長官於指定時，須有合理懷疑該地點或路段易生危害，所為之指定始為合法。本文認為警察於符合警察職權行使法第 6 條第 1 項第 6 款及第 2 項之情形下得為第 7 條第 1 項第 1 款之全面治安攔停，實務上警察對於行經公共場所、路段及管制站之駕駛人，無須有任何心證及理由均加以攔停檢查，將限制駕駛人之行動自由，為避免警察機關過於恣意，應加以限縮本條之適用，除法條要求之必要性外，警察尚須有合理懷疑始得攔停行經指定路段或管制站之車輛，否則不得加以攔阻，應予放行，以符合司法院釋字第 535 號解釋之意旨。

⁴⁸¹ Illinois v. Gates, 462 U.S. 213 (1983)。

⁴⁸² United States v. Arvizu, 534 U.S. 266 (2002)。

⁴⁸³ 蔡庭榕，同前註 404，頁 88。

⁴⁸⁴ Terry v. Ohio, 392 U.S. 1 (1968)。

⁴⁸⁵ 蔡庭榕，同前註 404，頁 90。

⁴⁸⁶ 警察職權行使法第 6 條第 1 項第 1 款第 6 款所稱公共場所、路段及管制站之指定係主管長官依轄區治安狀況、過去犯罪記錄、經常發生刑案地點及治安斑點圖等綜合判斷所得，須考量過往數據及資料為臨檢地點之指定，以符合比例原則，不可恣意行使裁量權；且仍須有合理懷疑始得查證身份。參林明鏘，同前註 396，頁 299、300；林明鏘，同前註 407，頁 355。

⁴⁸⁷ 蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，同前註 334，頁 127。

三、合理懷疑與有事實足認

警察職權行使法第 6 條第 1 項第 2 款至第 4 款所稱之「有事實足認」，係指警察除觀察與專業判斷外，尚有客觀具體事實之存在，有理由認為第 2 款至第 4 款之情形將發生者，非僅憑主觀之臆測而為認定⁴⁸⁸。合理懷疑與有事實足認兩者之差異在於，前者尊重個別警察依其執法經驗所為之主觀判斷；後者係以一般警察人員之判斷為準，較為客觀且須有具體事實為佐證，故有事實足認之心證發動門檻較合理懷疑高，但未超過相當理由之心證程度⁴⁸⁹。

四、合理懷疑與客觀合理判斷

警察職權行使法第 8 條第 1 項乃採用司法院釋字第 535 號解釋所使用之「客觀合理判斷」作為攔停交通工具之判斷標準，而客觀合理判斷與合理懷疑兩者是否相同，學者間對此有不同之解讀。有學者⁴⁹⁰認為客觀合理判斷即相當於合理懷疑，如駕駛人蛇行，隨意變換車道，警察認屬危險駕駛者即可為交通攔停，或警察接獲相關單位通報或民眾檢舉，知有通緝犯或犯罪嫌疑人駕駛車輛朝某方向逃逸時，對其可能經過之路段及相同類型之車輛均予以攔檢；有學者⁴⁹¹認為交通工具之攔檢通常係處於高速行駛之狀態，其發動門檻應較公共場所之臨檢限制低，故僅須客觀上有「易生危害」（即危險預防）之合理懷疑即可，毋須有「犯罪嫌疑」之合理懷疑，惟是否有客觀上合理懷疑仍須藉由案例之累積加以明確化。因警察職權行使法第 6 條及第 8 條部分範圍重疊，但要件寬鬆不一，為避免適用上之困難，學者⁴⁹²建議對於交通工具之臨檢應累積適用兩條之規定。

⁴⁸⁸ 警察職權行使法問答集，同前註 477，頁 11。

⁴⁸⁹ 劉宜蓀，論警察路上臨檢之明確性與強制性問題—以警察職權行使法之檢討為中心，東海大學法律學研究所碩士論文，2017 年 6 月，頁 20、21、29。

⁴⁹⁰ 蔡震榮，人權保障與警察臨檢實務情形，警察法學，第 3 期，2004 年 12 月，頁 104。

⁴⁹¹ 林明鏘，警察職權行使法基本問題之研究，台灣本土法學雜誌第 56 期，2004 年 3 月，頁 109；林明鏘，同前註 396，頁 303。

⁴⁹² 蔡庭榕，同前註 404，頁 91；林明鏘，同前註 491，頁 110。

貳、已生危害或顯有易生危害之虞

有學者⁴⁹³認為此要件與司法院釋字第 445 號解釋⁴⁹⁴中，要求須有明顯而立即危險者，始得否准集會遊行之申請，不得僅憑將來有發生之可能即否准人民之申請，相互呼應。危害之構成要件包括損害及損害之可能性，前者係指法益經外在非法影響而造成客觀、直接且有一定強度之減損者；後者係指基於客觀預測，預計將會發生危害即可⁴⁹⁵。危害須經由警察之「危害預測」來確認，警察以事前之角度對於將來事件之發展為預測，而危害最終是否實現則非法院審查時應考量之因素⁴⁹⁶。警察先藉由現場之觀察及本身對危害來源察覺之程度掌握線索後，再以客觀觀察者之知識水準為判斷標準，輔以其經驗法則加以預測危害⁴⁹⁷。

已生危害包括具體危害⁴⁹⁸及損害已形成但尚未結束；易生危害係指抽象危害⁴⁹⁹。警察職權行使法第 6 條第 1 項第 1 款至第 3 款係以防止具體危害為目的，其所面臨之危害已為具體；第 4 款至第 6 款係以防止抽象危害為目的，其屬危害發生之前階段；第 8 條則係以為防止抽象及具體危害為目的⁵⁰⁰。易生危害之交通工具除指交通工具本身之危害外，亦包括駕駛人之危險駕駛行為。車輛設備明顯損壞，或有擅自增、減、變更規格者、駕駛人身分明顯不符者、不服從交通勤務警察或依法令執行交通指揮人員之指揮者、車號經查詢屬於失竊車或通報查緝之車輛者、車體附有交通事故之痕跡或血跡者、行車方向搖擺不定、無由停車、大

⁴⁹³ 法治斌，憲法、行政法雙響炮下之警察臨檢，台灣本土法學雜誌，第 33 期，2002 年 4 月，頁 81。

⁴⁹⁴ 司法院釋字第 445 號解釋：「集會遊行法第十一條第一款規定違反同法第四條規定者，為不予許可之要件，乃對「主張共產主義或分裂國土」之言論，使主管機關於許可集會、遊行以前，得就人民政治上之言論而為審查，與憲法保障表現自由之意旨有違；同條第二款規定：『有事實足認為有危害國家安全、社會秩序或公共利益之虞者』，第三款規定：『有危害生命、身體、自由或對財物造成重大損壞之虞者』，有欠具體明確，對於在舉行集會、遊行以前，尚無明顯而立即危險之事實狀態，僅憑將來有發生之可能，即由主管機關以此作為集會、遊行准否之依據部分，與憲法保障集會自由之意旨不符，均應自本解釋公布之日起失其效力。」

⁴⁹⁵ 蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，同前註 334，頁 466-467。

⁴⁹⁶ 謝碩駿，同前註 411，頁 59。

⁴⁹⁷ 陳英淙，探討警察法之危害概念，政大法學評論，第 140 期，2015 年 3 月，頁 177；謝碩駿，同前註 411，頁 59。

⁴⁹⁸ 具體危害係指具體案件中之行為或狀況，依一般生活經驗客觀判斷，預料短期間內極可能形成傷害之一種狀況，且該危害須有不可延遲性、可能性及傷害性。參李震山，從釋字第五三五號解釋談警察臨檢的法制與實務，台灣本土法學雜誌，第 33 期，2002 年 4 月，頁 74。

⁴⁹⁹ 抽象危害以警察依其所知之事實及狀況，依其經驗所作之具體合理推論，認為一事件可能於具體危害中發生者。參蔡庭榕，同前註 404，頁 101。

⁵⁰⁰ 林明鏘，同前註 396，頁 297；蔡庭榕，同前註 404，頁 89-90。

幅度轉彎、未開車燈行駛、重複猛然加（減）速、突然或違規轉彎、對交通號誌反應遲頓、方向燈號與駕駛行為不一致、不正常煞車、跨線行駛、駕駛人面帶酒容、臉色潮紅（或鐵青）、眼神恍惚、嘔吐或有明顯酒味者等，即屬可能發生危害之情形⁵⁰¹。

第二項 顯有犯罪嫌疑者

並非駕駛人不服攔檢稽查而逃逸時，警察均得加以追及之，因追車行為伴隨一定風險，若僅為取締輕微之交通違規便採取可能侵害駕駛人或其他用路人之生命、身體、自由或財產權之追車措施，可能不符比例原則，故法規就警察得為追車之案件加以限縮，警察實施臨檢作業規定第 8 點限於現行犯或經合理懷疑為刑事犯者；取締酒後駕車作業程序第 5 點限於乘載重要案犯、顯有犯罪嫌疑或為贓車者，始得加以追及，似乎刑事犯罪者，警察始得發動追車。

依內政部警政署交通違規稽查與輕微違規勸導作業注意事項第 4 點：「肆、具體作法：一、交通違規稽查：（一）逕行舉發：1. 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：(1) 闖紅燈或平交道。(2) 搶越行人穿越道。(3) 在道路收費停車處所停車，不依規定繳費。(4) 不服指揮稽查而逃逸，或聞消防車、救護車、警備車、工程救險車之警號不立即避讓者。(5) 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。(6) 行經設有收費站、地磅之道路，不依規定停車繳費過磅。(7) 經以科學儀器取得證據資料證明其行為違規。」。由此可見，除有當場不能或不宜攔截製單舉發者得逕行舉發外，原則上一般交通違規案件員警仍得為攔停處分並加以開罰，前述行政規則將追車行為之發動限於刑事違法案件即有待商榷。本文認為若所有交通違規事件之取締均採逕行舉發方式為之，則會使違規駕駛人有僥倖之心態或使人民產生公務員怠於執行職務之懷疑等情形，因此，縱為一般交通違規案件，員警考量現場其他因素後，仍可決定是否發動追車行為，以達行政危害防止之目的，至於駕駛人顯有犯罪嫌疑時，警察當然可發動追車行為，自不待言。

⁵⁰¹ 警察實施臨檢作業規定第 8 點（二）。

第四章 追車行為之國家責任

警察對於不服攔停而逃逸之車輛所為之追車行為，過程中伴隨著一定之風險，不僅被追車者之生命、身體、自由或財產權可能受侵害，其他無辜第三人及追車員警個人之權益亦有可能受損，而衍生出國家賠償責任或國家補償責任。追車過程中所發生之事故，是否均構成國家賠償或國家補償，須視追車行為合法與否、權利受侵害之對象等分別依個案情形判斷之，以下將先探討追車行為之合法性，再分別討論國家對於警察違法及合法追車行為所應負擔之責任，並對實務判決加以評析。

第一節 追車行為之合法性

追車行為合法與否將影響國家責任之判斷，人民權益因警察違法追車行為而受有損害，國家應負損害賠償責任；人民權益因警察合法追車行為而受有損失，國家應負損失補償責任，兩者之成立要件相異。追車行為除須遵守一般法律原則外，並應視現場情況綜合判斷其合法性，本節將討論追車行為所須考量之外在環境因素及應遵守之法律原則，並輔以危害之可控制性，加以判斷追車行為之合法性，釐清國家所應負之責任為何。

第一項 個案外在環境因素

警察執行職務時，常遇突發狀況，須視現場情況立即做出判斷，須考量現場客觀環境以評估是否追及逃逸車輛，不得僅為攔停車輛而不顧駕駛人或其他用路人之安全恣意發動追車行為。警察應考量駕駛人違法之態樣，如交通違規或刑事違法、逃逸時之狀況，如闖紅燈或逆向行駛、交通流量，如道路上行人及車輛之多寡、交通號誌狀況、路寬、路況、天候狀況、車速、車距、車輛之性能、其他用路人行車之狀況或是否有警力支援等，綜合判斷外在環境因素，以決定是否發動追車行為。有論者⁵⁰²訪談實務員警後，得知員警會選擇在夜間人、車較少、轄區治安欠佳之地點、有吸毒態樣、神色慌張之男性、青少年等，實施追車行為。

⁵⁰² 江建忠，同前註 330，頁 99、100。

資源有限、工作負荷量過多及執勤員警之自身安危亦會影響警察是否發動追車行為⁵⁰³。美國⁵⁰⁴對於警車追逐亦須考量客觀環境，以判斷是否發動追車行為。

第二項 法律原則之適用

依行政程序法第 4 條之規定，行政行為應受法律及一般法律原則之拘束，警察職權之行使屬干預性措施，故警察行使其職權時，除須遵守依法行政原則外，亦須遵守比例原則、誠信原則、平等原則、合義務性裁量原則，及有利不利予以兼顧原則等一般法律原則⁵⁰⁵。前述原則均屬警察為追車行為時應遵守之一般法律原則，礙於篇幅問題，故本文僅就與追車行為較為相關之依法行政原則、比例原則及行政裁量原則加以論述。

壹、依法行政原則

行政程序法第 4 條「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」，即為依法行政原則之揭示，而警察職權行使法第 1 條亦重申依法行政原則，不論法律行為或事實行為均須有法律之依據。依法行政原則中具有「法律優位原則」及「法律保留原則」兩個構成要件要素，前者係指下位之法規不得牴觸上位之法規；後者係指行政行為須有法律之依據始得為之。追車行為係具有干預性質之行政行為，應遵守依法行政原則，依法定程序為之。關於警察追車行為所涉及之法規已於本文第三章第五節中加以討論，故此處不再多加論述。

⁵⁰³ 朱金池、蔡庭榕、王俊元、陸毅，警察裁量行為的前因與結果之研究：以臺北市執行攔停與盤查為例，警政論叢，第 15 期，2015 年 12 月，頁 72。

⁵⁰⁴ 美國制定警車追逐策略必須考慮下列基本原則：一、員警本身的背景與裝備：員警本身之追逐的訓練、經驗與對道路的熟悉情形等及警車之性能與裝備。二、客觀情況：道路交通流量、車速、道路的寬窄度、道路表面狀況、天候、追逐地區的特性、追逐的時間及追逐的車速等。三、逃逸者的背景：逃逸者的違法程度、立即逮捕的可能性、逃逸者年齡及成熟度等。四、員警必須遵守規定：如追逐中須持續地告知逃逸者停車、限制任何魯莽或危險的駕駛行為、若裝備失效或危險明顯地增加時，在極富冒險的追逐狀態下，經上級下令停止時，應即停止追逐。轉引自江建忠，同前註 330，頁 125。

⁵⁰⁵ 蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，同前註 334，頁 60。

貳、比例原則

比例原則源於德國之警察法，要求國家為干預行政時，不得為達目的而不擇手段⁵⁰⁶。學者⁵⁰⁷認為以法律保留作為限制憲法上基本權之準則者，一般皆以比例原則作為內在界限。警察之行政行為多具干預性，會侵害或限制人民之權利，應有法律保留原則之適用，並以比例原則為其內在界限保障人民權利。比例原則尚未明文化前，則以憲法第 23 條⁵⁰⁸之「必要性」為依據，其具憲法位階，而事後司法院釋字第 535 號解釋、行政程序法第 7 條⁵⁰⁹、行政執行法第 3 條⁵¹⁰、警察職權行使法第 3 條⁵¹¹、警察實施臨檢作業規定第 8 點⁵¹²及取締酒後駕車作業程序第 5 點⁵¹³中，均有比例原則之規定，以避免警察機關之恣意行為侵害人民權利。警察行政具強烈干涉及侵益性質，故須嚴格遵守比例原則，更有學者⁵¹⁴認為比例原則乃警察行政過程中最重要之準則，應屬帝王條款。

一、比例原則之內涵

行政行為符合適當性原則、必要性原則、及狹義比例原則後，始可謂符合比例原則。適當性原則係指行政機關所採取之措施應有助於目的之達成；必要性原則係指有多種同樣能達成目的之措施時，行政機關應選擇對人民權益損害最少者；狹義比例原則係指行政機關所採取之措施所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。行政行為之目的達成後，或發現目的無法達成時，應立即停止該行

⁵⁰⁶ 李惠宗，同前註 6，頁 127；陳志華，同前註 9，頁 48；林騰鶴，同前註 19，頁 94。

⁵⁰⁷ 吳庚、盛子龍，同前註 8，頁 52。

⁵⁰⁸ 憲法第 23 條：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」

⁵⁰⁹ 行政程序法第 7 條：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」

⁵¹⁰ 行政執行法第 3 條：「行政執行，應依公平合理之原則，兼顧公共利益與人民權益之維護，以適當之方法為之，不得逾達成執行目的之必要限度。」

⁵¹¹ 警察職權行使法第 3 條：「警察行使職權，不得逾越所欲達成執行目的之必要限度，且應以對人民權益侵害最少之適當方法為之（第 1 項）。警察行使職權已達成其目的，或依當時情形，認為目的無法達成時，應依職權或因義務人、利害關係人之申請終止執行（第 2 項）。」

⁵¹² 警察實施臨檢作業規定第 8 點：「八、交通稽查執行要領：（一）違規事實明確案件之稽查：.....2. 應遵守比例原則，不得逾越必要程度.....」

⁵¹³ 取締酒後駕車作業程序第 5 點：「五、注意事項：（六）執勤技巧：13.對於依法應予逮捕而抗拒逮捕或逃逸者，得使用強制力及依法使用警械，但應符合比例原則，不得逾越必要程度。」

⁵¹⁴ 陳正根，論警察處分行使之法律要件與原則，臺北大學法學論叢，第 57 期，2005 年 12 月，頁 22；蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，同前註 334，頁 79。。

政行為，此為「時間上之合適性」，亦屬比例原則之內容⁵¹⁵，行政執行法第 8 條、警察職權行使法第 3 條第 2 項均有規定。

二、比例原則與警察之追車行為

比例原則係國家干預行政或行政裁量合憲性及合法性之審查標準，故警察於行使明文或非明文列舉之權限時，比例原則均為其行使職權之具體內容及限制⁵¹⁶。以下就追車行為是否符合比例原則中之三個子原則加以探討：

(一) 適當性原則

學者⁵¹⁷認為逕行舉發、追車取締、通報勤務指揮中心以線上警力攔截查緝等方法，均可達成取締之目的，屬適當之手段。警察遇不服攔停而逃逸者，所得採取之措施應有助於目的之達成，而目的是否適當則依憲法第 23 條所列之四項目的為判斷標準，如符合其中之一，便具有合憲之目的⁵¹⁸。若追車行為能達到憲法第 23 條避免緊急危難或維護社會秩序、警察職權行使法中犯罪追緝或危害防止之目的時，警察所採取之追車措施即符合適當性原則。若有法律上或事實上不能而屬期待不可能時，因目的無法達成，若警察仍發動追車行為者即不符合適當性原則⁵¹⁹。

(二) 必要性原則

手段是否必要以客觀條件觀察之⁵²⁰，逕行舉發及通報勤務指揮中心以線上警力攔截查緝對駕駛人或第三人所造成之侵害似較追車行為輕微，故有學者⁵²¹認為追車行為不符合必要性原則。亦有學者⁵²²認為發動追車行為以有犯罪事實為前提，警察發現犯罪時應發動偵查，若事前蒐證、事後移送即可，則無須發動追車行為；若為勤務指揮中心通報須攔檢重大要犯，或為重大違法者，警察基於偵查犯罪之任務，發動追車行為則屬必然作為。前述學者以追車行為所欲達成之目的係行政危害之防止或刑事犯罪之追緝，認定追車行為是否符合必要性原則，惟道路交通

⁵¹⁵ 李震山，同前註 6，頁 281。

⁵¹⁶ 林明鏘，比例原則之功能與危機，月旦法學雜誌，第 231 期，2014 年 8 月，頁 66、72。

⁵¹⁷ 陳俊宏，警察對拒絕停車追緝與否的論辯，警專學報，第 6 卷第 3 期，2016 年 4 月，頁 11。

⁵¹⁸ 李惠宗，同前註 6，頁 129。

⁵¹⁹ 李震山，同前註 6，頁 280。

⁵²⁰ 方文宗，交通違規取締程序與限制，律師雜誌，第 297 期，2004 年 6 月，頁 89。

⁵²¹ 陳俊宏，同前註 517，頁 11。

⁵²² 方文宗，交通法律問題評析，元照，初版，2008 年 9 月，頁 247、248。

管理處罰條例第 7-2 條第 1 項及內政部警政署交通違規稽查與輕微違規勸導作業注意事項第 4 點即規定，原則上一般交通違規案件員警仍得攔停駕駛人並開罰，例外於當場不能或不宜攔停舉發者得逕行舉發。因此，認定追車行為是否符合必要性原則時，除參酌追車行為所欲達成之目的外，亦應審酌個案情形是否有當場不能或不宜攔停舉發之情形，若當場適於攔停舉發者，員警發動追車行為攔停違規駕駛人應符合必要性原則。依警察實施臨檢作業規定及取締酒後駕車作業程序之規定，均以避免追車為原則，若逃逸車輛上有現行犯、重要案犯、顯有犯罪嫌疑或車輛為贓車者，車輛一經逃逸警察即無從逮捕時，例外容許警察加以追及之，此時，追車行為即符合必要性原則。

警察職權行使法第 3 條第 2 項規定，若已達目的或目的無法達成者，警察應依職權終止執行，此為比例原則中之必要性原則具體化，稱為「執行無實益原則」。追車行為乃一動態過程，於追車過程中，警察應隨時自我省視個案情形以決定是否停止追車，若追車目的已達或目的無法達成者，即無須繼續追及之，否則便不符合必要性原則，而屬違法追車行為。

（三）狹義比例原則

追車行為造成之侵害不得與其所欲達之目的利益間顯失均衡。追車行為可能侵害被追車者或第三人之生命、身體或財產法益，若追車行為係為逮捕現行犯、重要案犯、犯罪嫌疑人，以刑事犯罪偵查為目的者，因被追車者對於第三人之生命、身體或財產法益可能構成威脅，此時，追車行為造成之侵害與其所欲達之目的利益間尚未失衡，應符合狹義比例原則；若追車行為係以取締重大交通違規為目的者，駕駛人重大交通違規行為所造成之危害可能與刑事違法行為相當，應認為追車行為造成之侵害與其所欲達之目的利益間尚未失衡，符合狹義比例原則；若追車行為係以取締輕微交通違規為目的者，因一般交通違規所獲得之利益僅為罰鍰之財產利益，或為公眾通行之自由法益⁵²³，追車行為造成之侵害與其所欲達之目的利益間，若有顯失均衡之情形時，則不符合狹義比例原則。追車行為是否符合狹義比例原則應視個案具體情形為衡量，本文於此處僅為簡單之判斷，仍須加入個案條件始能為完整之討論，故本章第五節中將對實務上之判決加以評析，探討個案員警所為之追車行為是否符合比例原則。

⁵²³ 陳俊宏，同前註 517，頁 12。

三、比例原則之補充

行政違規或刑事違法行為有時難以區分，且有時駕駛人先有行政違規，於追車過程中或攔停後發現亦有刑事違法者，如駕駛人見警察於前方而緊急改變行徑方向或加以閃避者，員警依其經驗判斷可能有違法行為發生時，此時員警是否發動追車行為？基於人民、執勤員警之人身安全考量，依所欲達成之目的係行政危害之防止或刑事犯罪之追緝決定是否發動追車行為乃一簡明之標準，本文贊同之，惟是否所有行政違規案件均不得發動追車行為，尚有疑義。

有學者⁵²⁴提出「可控制之危害」作為追車與否之判斷標準，警察依警察職權行使法第 8 條，對於已生危害或易生危害之交通工具得示意攔停，若駕駛人拒絕攔停而逃逸時，警察第一時間應打開警報器、警示燈及蒐證器材追及之，示意駕駛人靠邊停車，同時應將車輛資料，如車牌、車種、排氣量等，及逃逸方向通報勤務指揮中心，請勤務指揮中心指揮線上警力注意攔截查緝，警察應立即評估逃逸車輛之危害程度及其他用路人可能受到之危害程度，兩者其一之危害可能性已超越當時執勤員警之控制範圍時，警察應依警察職權行使法第 3 條第 2 項後段停止追車。危害是否屬控制範圍內，須衡量危害之急迫性、被害法益之重要性、發動干預權之期待可能性及結果迴避之可能性、交通工具之性能⁵²⁵、其他用路人是否注意及配合閃避等，均為重要考量因素。

本文認為依比例原則判斷追車行為是否合法時，除視追車之目的為何外，亦應視現場情形去判斷追車行為可能造成之危害是否屬在場員警可得控制範圍之內，輔以「可控制之危害」之概念去判斷追車行為之必要性。判斷追車行為是否符合必要性原則時，將追車行為之目的與危害是否可控制均納入考量，以危害之可控制性認定現場有無道路交通管理處罰條例第 7-2 條第 1 項及內政部警政署交通違規稽查與輕微違規勸導作業注意事項第 4 點中當場不能或不宜攔停舉發之情形。若為一般交通違規，但現場情況屬警察可控制之危害範圍內者，基於取締違規之目的及人民之期待，於安全範圍內發動之追車行為應符合必要性原則；若現場情況不屬警察可控制之危害範圍內者，逕行舉發即可，不宜發動追車行為，以保護人民及執勤員警自身之安全。若為重大刑事犯罪，而現場情況屬警察可控

⁵²⁴ 陳俊宏，同前註 517，頁 14-15。

⁵²⁵ 就追及之駕駛人其交通工具與警車兩者性能加以比較，警車較佳時，警察追車可控制之危害程度提高，攔停成功率較高，對於現行之危害可控制及制止，警察追車應屬當然；追及之駕駛人其交通工具較佳時，警察追車可控制之危害程度降低，攔停成功率較低，對於現行之危害無法制止，且可能危害駕駛人或其他用路人，警察應通報勤務指揮中心，請勤務指揮中心指揮線上警力注意攔截查緝。參陳俊宏，同前註 517，頁 14。

制之危害範圍內者，基於犯罪追緝之目的，於安全範圍內發動之追車行為應符合必要性原則；若現場情況不屬警察可控制之危害範圍內者，應通報勤務指揮中心指揮線上警力注意攔截查緝，不宜發動追車行為，以保護人民及執勤員警自身之安全。

*筆者將前述之個人淺見以表格方式表達之：

危害可控制性	可控制之危害	不可控制之危害
追車之目的		
行政危害之防止	可發動追車行為	逕行舉發即可，不宜發動追車行為
刑事犯罪之追緝	可發動追車行為	通報勤務指揮中心攔截查緝，不宜發動追車行為

表 3：追車行為之必要性

參、行政裁量原則

立法技術上不許法規對特定類型之生活事實從事過度詳盡的規制，加上生活事實之演變常非立法當時所能預見，故必須保留相當彈性以俾適用⁵²⁶，而賦予行政機關裁量權。行政裁量係法律許可行政機關行使職權時，得依個案情節為自由判斷，但行使裁量權限仍須遵守一般法律原則，依行政程序法第 10 條⁵²⁷之規定，亦不得違反授權之目的或超越授權之範圍⁵²⁸，並禁止公務員依個人之意見為裁量。

一、行政裁量原則之內涵

為實現公平正義並確保法律彈性，法律授予行政機關裁量權，其得依個案情況及法律目的為適當合理之處理。行政機關經法律授權於構成要件實現時，就法

⁵²⁶ 臺北高等行政法院 91 年度訴字第 344 號判決：「法規之所以賦予行政機關裁量權限，因法規的功能在抽象、概括地規範社會生活事實，立法技術與效能皆不容許法規對特定類型的生活事實從事過度詳盡的規制，加以生活事實之演變常非立法當時所能預見，故必須保留相當彈性俾以適用。」

⁵²⁷ 行政程序法第 10 條：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」

⁵²⁸ 最高行政法院 99 年度判字第 326 號判決：「行政裁量，係法律許可行政機關行使職權時，得為之自由判斷，但裁量並非完全放任，行政機關行使裁量權限仍須遵守法律原則，所為之個別判斷，亦應避免違背誠信原則、平等原則、比例原則等一般法的規範，如裁量係基於法律條款之授權時，更不得違反授權之目的或超越授權之範圍，凡此均屬裁量時應遵守之義務。」

律效果之部分得決定是否採取措施而發生法律效果，或選擇發生何種法律效果⁵²⁹，前者稱為決定裁量；後者稱為選擇裁量。依行政程序法第 10 條及行政訴訟法第 4 條第 2 項⁵³⁰可知，行政機關之裁量權有其界限，界限包括外部界限及內部界限，前者係法定之裁量範圍；後者係裁量須符合法規授權之目的，不得參酌與個案無關之動機或目的⁵³¹。

上級機關得依行政程序法第 159 條第 2 項第 2 款訂定裁量基準以之規範典型個案，但遇有特殊個案時，下級機關仍不受該裁量基準之拘束⁵³²。裁量基準之優點在於其可為法律不可預測及不易限制之裁量權的緩衝器、促使執行一致性及行政自我拘束；缺點在於可能剝奪公務員之裁量權，無法就個案為充分之裁量，若已經常使用該裁量基準，則可制定相關法規以明定裁量標準⁵³³。

二、行政裁量原則與警察之追車行為

警察乃第一線人員，其任務具複雜性、時效性及警力資源有限性，基於合目的及公益之考量⁵³⁴，為能使警察於緊急情況中為即時之處置，法規中賦予其裁量權，讓警察得依現場情況及其經驗選擇適當之措施，惟其所選擇之措施須符合行政裁量原則，即依行政程序法第 10 條之規定，行政機關之裁量不得逾越法定之裁量範圍，且應符合法規授權之目的。行政裁量原則不僅要求行政機關應合法執行職務，亦應積極作成最合於法規目的之決定⁵³⁵，為「合義務性之裁量」。行政裁量原則亦稱為「權宜原則」。

追車行為通常發生於一瞬間，現場狀況複雜，法規無法為完全之規定，故賦予現場員警裁量權，使其得依現場狀況決定是否採取追車措施，且須依一般法律原則、現場情況、法律授權之目的等為合義務性之裁量，以決定是否追及之，否則即有裁量瑕疵之問題。實務對於追車並無統一之裁量基準，而散見於各行政命令之中，故有學者⁵³⁶建議應建構一套警察裁量行為之準則與課責機制，以提升警察裁量之品質。

⁵²⁹ 陳敏，同前註 7，頁 179。

⁵³⁰ 行政訴訟法第 4 條第 2 項：「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。」

⁵³¹ 李惠宗，同前註 6，頁 156。

⁵³² 陳敏，同前註 7，頁 185。

⁵³³ 李震山，同前註 6，頁 291。

⁵³⁴ 林明鏘，警察勤務與警械使用—行政裁量權之限制，台灣本土法學雜誌，第 8 期，2000 年 3 月，頁 118。

⁵³⁵ 李惠宗，交通大執法正當性問題的探討，台灣本土法學雜誌，第 63 期，2004 年 10 月，頁 121。

⁵³⁶ 朱金池、蔡庭榕、王俊元、陸毅，同前註 503，頁 86。

三、裁量瑕疵

基於司法權與行政權之權力分立原則，行政裁量原則上僅有適當與否之問題，故法院通常不加以審查⁵³⁷。依行政訴訟法第 201 條⁵³⁸，僅於裁量有重大瑕疵，即有裁量逾越、裁量濫用或裁量怠惰之情形時，法院始加以審查。裁量逾越係指行政機關之裁量逾越法律授權範圍或違反憲法⁵³⁹。裁量濫用係指行政機關之裁量違反法律授權目的，以與授權目的無關之動機作為裁量基礎、依法應斟酌之事項而未斟酌，或違反一般法律原則，如違反比例原則、平等原則、誠信原則、信賴保護原則或充分衡量原則⁵⁴⁰。裁量怠惰係指行政機關故意或過失消極不行使其裁量權，其可分為決定裁量怠惰及選擇裁量怠惰，前者係指行政機關依法對特定人負職務義務應作為而不作為；後者係指行政機關因上級長官之指示、一般裁量基準或執行任務之便宜，未作成合義務性裁量⁵⁴¹。

實務上⁵⁴²認為裁量逾越或裁量濫用之情形有：行政機關之判斷出於錯誤之事實認定或不完全之資訊、涵攝有明顯錯誤、明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範、違反一般公認之價值判斷標準、違反一般法律原則、違反正當法律程序或行政機關組織不合法或無判斷之權限等。

⁵³⁷ 李惠宗，同前註 6，頁 159。

⁵³⁸ 行政訴訟法第 201 條：「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷。」

⁵³⁹ 李惠宗，同前註 6，頁 159；陳敏，同前註 7，頁 189-191；林騰鶴，同前註 19，頁 116。

⁵⁴⁰ 李惠宗，同前註 6，頁 159-161；陳敏，同前註 7，頁 192；黃俊杰，同前註 9，頁 69；林騰鶴 19，同前註，頁 117。

⁵⁴¹ 李惠宗，同前註 6，頁 162-164；林騰鶴，同前註 19，頁 117。

⁵⁴² 最高行政法院 95 年度判字第 1239 號判決：「行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。至於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，但對於具有高度屬人性之評定（如國家考試評分、學生之品行考核、學業評量、教師升等前之學術能力評量等）、高度科技性之判斷（如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取舍）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更，其可資審查之情形包括：(1)行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。(2)行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。(3)行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。(4)作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。(5)行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。(6)行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等（司法院釋字第 382 號、第 462 號、第 553 號解釋理由，及釋字第 319 號翁岳生等 3 位大法官所提不同意見書參照）。」

四、行政裁量原則與不確定法律概念

行政裁量原則與不確定法律概念兩者截然不同，前者係法律效果之選擇，具裁量餘地，後者係構成要件之確認，具判斷餘地⁵⁴³。行政裁量僅有適當與否之問題，除有裁量瑕疵外，原則上法院對於行政機關之裁量判斷不加以審查，採消極審查；不確定法律概念涉及事實與法律之涵攝，行政機關對於構成要件判斷錯誤將影響事實之認定及法律之適用，故法院對於行政機關之不確定法律概念判斷得加以審查，採積極審查⁵⁴⁴，但涉及高度技術性或專業性者，行政機關具判斷餘地時，法院會尊重行政機關之判斷⁵⁴⁵。

五、行政裁量原則與比例原則

行政裁量原則與比例原則兩者相同之處在於均有選擇、判斷、權衡、決定之性質，行政裁量係選擇最適當之手段，比例原則係選擇侵害最小之手段。相異之處在於行政裁量係權力發動之依據，惟受合義務性之拘束，故具權力及義務雙重性質，法院僅於有裁量瑕疵時始得加以審查；比例原則因法律未授予裁量權，行政機關須於可達成目的之手段中選擇侵害最小之手段，係權力發動後應遵守之義務，僅具義務性質，法院得為全面審查⁵⁴⁶。行政裁量以法律授權範圍作為其外在界限，並以比例原則作為其內在界限，警察執勤具動態性，經常須於瞬間作成決定裁量及選擇裁量，其於裁量時仍須遵守比例原則，否則其行為應屬違法。

肆、警察責任原則及警察目的原則

警察之追車行為除須適用上述一般法律原則外，有學者⁵⁴⁷認為亦須符合警察責任原則及警察目的原則，前者係指警察對於公共秩序或安全造成危害之人，有義務依法予以攔停、制止或取締，而生警察責任；後者係指警察行使職權之目的係為防止一切危害，原則上以國家法益及社會法益為保護客體，今日福利國家之發展，例外於具緊急、被動之個案中亦保護個人法益。

基於警察責任原則，若警察執勤時遇有違法或違規情事，但未加以阻止時，該不作為可能違反警察責任原則。警察職權行使法第 3 條第 2 項即屬目的性考

⁵⁴³ 李惠宗，同前註 6，頁 174。

⁵⁴⁴ 李惠宗，同前註 6，頁 174-175。

⁵⁴⁵ 林騰鶴，同前註 19，頁 114；翁岳生，同前註 28，頁 91。

⁵⁴⁶ 李震山，同前註 6，頁 296-298。

⁵⁴⁷ 陳俊宏，同前註 517，頁 7、8。

量之規定，若追車行為可能造成之危害已逾執勤員警所能控制之範圍時，應停止追車而改以通報勤務指揮中心，指揮其他線上警力攔截圍捕逃逸車輛⁵⁴⁸。

第二節 違法追車國家責任之類型化分析

依國家賠償法第 2 條第 2 項、行政執行法第 10 條⁵⁴⁹、警察職權行使法第 30 條⁵⁵⁰之規定，警察違法行使職權而侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。警察職權不限於警察職權行使法第 2 條所列舉之職權，尚包括其他公權力具體措施⁵⁵¹，追車行為即屬公權力具體措施。日本判決中，追車行為合法性之認定，因其權利受損之對象為被追車者或第三人而有差異，前者著重於警察是否依法行使職權；後者除警察是否依法行使職權外，尚須檢驗警察是否違背對第三人應避免損害侵害之注意義務，若警察預見追車行為將有發生交通事故之可能性時，即應停止追車，警察仍繼續追及者，則違背對第三人應避免損害侵害之注意義務，即屬違法⁵⁵²。

駕駛人不服警察所為之攔停處分而逃逸，警察因而發動追車行為加以追及之，追車過程中可能侵害被追車者及第三人之權利，若該追車行為經認定為違法則被追車者及第三人是否可請求國家賠償？以下將分別探討被追車者及第三人因警察違法追車行為產生損害時，國家是否負損害賠償責任。

第一項 對於被追車者之直接侵害責任

公務員執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，依國家賠償法第 2 條第 2 項前段，國家應負損害賠償責任。警察當然具公務員之身分，警察對於不服攔停處分而逃逸之駕駛人所發動之追車行為，其行為外觀依一般社會通念加以判斷，應認為屬執行職務行為。追車行為係警察位於國家機關之地位，行使公權力之事實行為，若該追車行為有違反法律、命令、行政規則、

⁵⁴⁸ 陳俊宏，同前註 517，頁 9。

⁵⁴⁹ 行政執行法第 10 條：「行政執行，有國家賠償法所定國家應負賠償責任之情事者，受損害人得依該法請求損害賠償。」

⁵⁵⁰ 警察職權行使法第 30 條：「警察違法行使職權，有國家賠償法所定國家負賠償責任之情事者，人民得依法請求損害賠償。」

⁵⁵¹ 陳文福，我國警察職權行使損失補償制度之研究，國立中正大學法律學研究所碩士論文，2004 年 8 月，頁 66。

⁵⁵² 張鈞筌，同前註 331，頁 185、189。

上級機關合法之職務命令、一般法律原則、職務義務或有裁量瑕疵等情形，應屬違法執行職務之行為。追車過程中警察有故意或過失侵害被追車者之自由或權利，且該損害與追車行為間具有相當因果關係時，被追車者得依國家賠償法第 2 條第 2 項前段請求國家賠償。

警察發現被追車者有危險駕駛之行為時，雖依道路交通安全規則第 93 條第 2 項⁵⁵³不受速限之限制，但仍應保持一定車距避免與逃逸車輛發生碰撞，保護被追車者、第三人及執勤員警之人身安全，警察於追車過程中違反比例原則或有裁量瑕疵，如對於單純交通違規之駕駛人於鬧區中展開追車行為，而未放棄追車或保持一定車距等情形，導致警車直接撞擊被追車者所駕駛之車輛，被追車者之生命、身體或財產等權利受損時，該追車行為應屬違法執行職務之行為，國家應負損害賠償責任，惟被追車者若對於損害之發生與有過失時，法院得依民法第 217 條第 1 項⁵⁵⁴過失相抵減免賠償金額。

第二項 對於被追車者之間接侵害責任

較多爭議者乃被追車者失控自撞或打滑而造成其本人傷亡之結果，可否將此結果歸咎於警察之追車行為，而認為追車行為乃間接導致事故發生，國家是否應對警察所導致之間接損害負賠償之責？警察之追車行為若經認定屬違法後，尚須視個案情形分別判斷追車行為與損害結果間是否具因果關係，始得認定國家是否須就該損害負賠償之責。

有學者⁵⁵⁵認為某一條件與損害結果之發生具客觀預見可能性者，令其負擔賠償責任亦符合期待可能性，縱為間接條件，若其存在將提高直接條件發生之可能性，且讓其就具體損害結果負擔賠償責任亦符合期待可能性者，該間接條件與損害結果間即具相當因果關係，如警車追逐贓車時，警車不慎撞擊路樹，警車毀損之直接條件係警車撞擊路樹之行為；間接條件係贓車之逃逸行為，逃逸行為提高警車追緝及發生事故之可能性，可認為逃逸行為與警車毀損間具相當因果關係。追車行為雖非直接造成被追車者之損害結果，但若追車行為將提高事故發生之可

⁵⁵³ 道路交通安全規則第 93 條第 2 項：「消防車、救護車、警備車、工程救險車及毒性化學物質災害事故應變車執行任務時，得不受前項行車速度之限制，且於開啟警示燈及警鳴器執行緊急任務時，得不受標誌、標線及號誌指示之限制。」

⁵⁵⁴ 民法第 217 條第 1 項：「損害之發生或擴大，被害人與有過失者，法院得減輕賠償金額，或免除之。」

⁵⁵⁵ 王千維，侵權行為：第一講—責任成立的因果關係，月旦法學教室，第 23 期，2004 年 9 月，頁 46-48。

能性，且讓國家就具體損害結果負擔賠償責任亦符合期待可能性者，追車行為與損害結果間應具相當因果關係，被追車者得依國家賠償法第 2 條第 2 項前段請求國家賠償，此時，仍須注意被追車者對於損害之發生是否與有過失，而有民法第 217 條第 1 項過失相抵之適用；追車行為與損害結果間不具相當因果關係者，則被追車者不得請求國家賠償。

目前實務以相當因果關係作為判斷追車行為與損害結果間是否具有因果關係之標準，違法之追車行為依經驗法則加以判斷，是否通常會間接發生被追車者傷亡之結果，尚須由法官考量個案中之客觀環境及條件加以認定。實務判決中⁵⁵⁶，多著重於追車行為違法性之認定，就因果關係之認定較為簡略而未有詳細論述，通常追車行為若被認為違法則追車行為與損害結果間即具因果關係，法院未就因果關係具備與否詳加論述實屬缺憾，因此，本文將於本章第五節中對實務之判決加以評析，探討個案員警所為之追車行為與損害結果間是否具因果關係，以認定國家是否負損害賠償之責。

第三項 對於第三人之直接侵害責任

依警察人員駕車安全考核實施要點第 2 點：「警察人員駕車應遵守道路交通法規及下列規定：（一）執行下列緊急任務時，得啟用警示燈及警鳴器，依法行使交通優先權，惟仍應顧及行人及其他車輛安全：1. 搶救災難或重大事故，馳往現場。2. 緝捕現行犯、逃犯。3. 取締重大交通違規不服攔檢稽查，不立即制止，有危害交通安全之虞者。4. 執行其他緊急任務。」，警察為逮捕現行犯或取締重大交通違規者，有交通優先權，但仍應注意其他用路人之安全。警察為避免跟丟逃逸車輛而提高車速或為閃避被追車者之不當駕駛行為而偏離原應行駛之路線者，可能於追車過程中不慎撞擊其他第三人，而侵害其他第三人之權利時，國家是否應對警察所導致之直接損害負賠償之責？

警察依警察人員駕車安全考核實施要點第 2 點（一）享有交通優先權，其他用路人，若發現警車警示燈閃爍及警鳴器聲響時，依道路交通安全規則第 101 條第 3 項及第 129 條⁵⁵⁷之規定應立即避讓，讓警車優先通行，不得與警車爭道或有

⁵⁵⁶ 相關實務判決可參本章第五節中所評析之判決。

⁵⁵⁷ 第 101 條第 3 項：「汽車聞有消防車、救護車、警備車、工程救險車、毒性化學物質災害事故應變車等執行緊急任務車輛之警號時，應依下列規定避讓行駛：一、聞有執行緊急任務車輛之警號時，不論來自何方，均應立即避讓，並不得在後跟隨急駛、併駛或超越，亦不得駛過在救火時放置於路上之消防水帶。二、在同向或雙向僅有一車道之路段，應即減速慢行向右緊靠道路右側

阻礙交通之行為，否則得道路交通管理處罰條例第 45 條第 2 項或第 74 條第 6 款⁵⁵⁸之規定，處駕駛人罰鍰並吊銷駕駛執照。

若警察發動追車行為時未開啟警示燈及警鳴器，則第三人無法知悉警察已發動追車行為，無法立即為避讓而與警車發生擦撞者，抑或第三人已為避讓仍與警車發生擦撞者，該追車行為除違反行政規則外，亦違背對第三人應避免損害侵害之注意義務，應屬違法執行職務之行為，且警察未開啟警示燈及警鳴器應認為具有過失，第三人得依國家賠償法第 2 條第 2 項前段請求國家賠償。雖警察發動追車行為時未開啟警示燈及警鳴器，但依當時情形其他用路人應知悉警察已發動追車時，若第三人未為避讓而與警車發生擦撞者，縱第三人得請求國家賠償，法院仍得依民法第 217 條第 1 項過失相抵減免補償金額。

行駛於道路上之車輛尚可為避讓行為，但停放於路旁之車輛則無法立即駛離，警察之違法追車行為不慎撞擊路旁停放之車輛時，屬於公務員違法執行職務侵害人民權益之公權力行為，若第三人係將車輛停放於路旁停車格或依法可停放車輛之路肩者，第三人得依國家賠償法第 2 條第 2 項前段請求國家賠償；若第三人係違規停放車輛於路旁，警車因閃避不及而撞上者，縱第三人得請求國家賠償，法院仍得依民法第 217 條第 1 項過失相抵減免賠償金額。

與被追車者同車之人亦屬第三人範圍內，若同車第三人與被追車者有逃逸之意思聯絡，其所受之直接損害是否得請求國家賠償之認定應與被追車者相同，其得依國家賠償法第 2 條第 2 項前段請求國家賠償，並視情形判斷有無民法第 217 條第 1 項過失相抵之適用；若同車第三人與被追車者無逃逸之意思聯絡，其所受之直接損害是否得請求國家賠償之認定應與第三人相同，其得依國家賠償法第 2

避讓，並暫時停車於適當地點，供執行緊急任務車輛超越。三、在同向二車道以上路段，與執行緊急任務車輛同車道之前車，應即向相鄰車道或路側避讓，相鄰車道之車輛應減速配合避讓，並作隨時停車之準備。四、執行緊急任務車輛得利用相鄰二車道間之車道線行駛，而在車道線左右兩側車道之車輛，應即減速慢行分向左右兩側車道避讓，並作隨時停車之準備。五、執行緊急任務車輛行經岔路口時，已進入路口之車輛應駛離至不妨害執行緊急任務車輛行進動線之地點；同向以外未進入路口車輛應減速暫停，不得搶快進入路口，以避讓執行緊急任務車輛先行。」、第 129 條：「慢車行駛或停止時，聞消防車、警備車、救護車、工程救險車、毒性化學物質災害事故應變車之警號，應立即靠道路右側避讓；於單行道應靠道路兩側避讓，並暫時停車於適當地點，供執行緊急任務車輛超越。」

⁵⁵⁸ 道路交通管理處罰條例第 45 條第 2 項：「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，不立即避讓者，處汽車駕駛人新臺幣三千六百元罰鍰，並吊銷駕駛執照。」、第 74 條第 6 款「慢車駕駛人，有下列情形之一者，處新臺幣三百元以上六百元以下罰鍰：……六、聞消防車、警備車、救護車、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。」

條第 2 項前段請求國家賠償，並視情形判斷有無民法第 217 條第 1 項過失相抵之適用。

第四項 對於第三人之間接侵害責任

警察於追車過程中，被追車者為求順利脫逃，往往有危險駕駛之行為，因而影響其他用路人，被追車者所駕駛之車輛可能有衝撞或打滑之情形，導致路上其他第三人生命、身體或財產上之權利受損。被追車者於追車過程中所為之危險駕駛行為，侵害其他第三人之權利時，可否將此損害結果歸咎於警察之追車行為，而認為追車行為乃間接導致事故發生，國家是否應對警察所導致之間接損害負賠償之責？

追車過程中員警除依法發動追車外，亦應隨時注意路況，避免損害事故之發生，若有違背對第三人應避免損害侵害之注意義務者，應屬違法執行職務之行為。此外，尚須視個案情形分別判斷追車行為與損害結果間是否具因果關係，始得認定國家是否須就該損害負賠償之責。若警察發動追車行為時未開啟警示燈及警鳴器，第三人無法知悉警察已發動追車行為，無法立即為避讓而遭被追車者所駕駛之車輛撞擊者，抑或第三人已為避讓仍遭被追車者所駕駛之車輛撞擊時，因追車行為提高事故發生之可能性，且讓國家就具體損害結果負擔賠償責任亦符合期待可能性，追車行為與損害結果間應具相當因果關係，第三人得依國家賠償法第 2 條第 2 項前段請求國家賠償；若第三人未為避讓而遭被追車者所駕駛之車輛撞擊時，追車行為雖提高事故發生之可能性，但讓國家就具體損害結果負擔賠償責任應不符合期待可能性，追車行為與損害結果間應不具相當因果關係，第三人不得依國家賠償法第 2 條第 2 項前段請求國家賠償，縱認為追車行為與損害結果間具相當因果關係，第三人得請求國家賠償，法院仍得依民法第 217 條第 1 項過失相抵減免賠償金額。

警察之違法追車行為導致被追車者所駕駛之車輛不慎撞擊路旁停放之車輛時，若第三人係將車輛停放於路旁停車格或依法可停放車輛之路肩者，因追車行為提高事故發生之可能性，且讓國家就具體損害結果負擔賠償責任亦符合期待可能性，追車行為與第三人損害結果間應具相當因果關係，第三人得依國家賠償法第 2 條第 2 項前段請求國家賠償；若第三人係違規停放車輛於路旁者，追車行為雖提高事故發生之可能性，但讓國家就具體損害結果負擔賠償責任應不符合期待

可能性，追車行為與損害結果間不具相當因果關係，第三人不得依國家賠償法第 2 條第 2 項前段請求國家賠償，縱認為追車行為與損害結果間具相當因果關係，第三人得請求國家賠償，法院仍得依民法第 217 條第 1 項過失相抵減免賠償金額。

與被追車者同車之人亦屬第三人範圍內，若同車第三人與被追車者有逃逸之意思聯絡，其所受之間接損害是否得請求國家賠償之認定應與被追車者相同，視追車行為與同車第三人損害結果間有無因果關係而定；若同車第三人與被追車者無逃逸之意思聯絡，其所受之間接損害是否得請求國家賠償之認定應與第三人相同，視追車行為與同車第三人損害結果間有無因果關係而定。

第五項 警察不作為之國家賠償責任

警察於執勤時發現可疑車輛有違規或違法之疑慮者，而未予以攔停該可疑車輛，放任該車輛逕自離去，若事後該車輛發生事故導致駕駛人或其他第三人之權利受損時，駕駛人或其他第三人可否依國家賠償法第 2 條第 2 項後段請求公務員怠於執行職務之國家賠償？

依司法院釋字第 469 號解釋提出之保護規範理論，考量法規之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，該法規除為保護公益或一般國民福祉外，亦有保護第三人之意旨時，則該法規即屬保護第三人之規範，公務員對於第三人負有職務義務，該職務義務具「職務義務之第三人關聯性」，若公務員怠於執行職務而損害第三人之權益時，第三人可請求國家賠償。從警察職權行使法立法意旨觀之，該法係規範警察依法行使職權，以保障人民權益、社會安全及維持公共秩序為目的，該法賦予警察對於第三人之職務義務，惟有學者⁵⁵⁹認為警察職權行使法第 1 條過於抽象，故警察於特定案件，人、事、時、地均相當具體時，始負保護第三人之職務義務。

警察之不作為是否違法尚須視該不作為是否屬怠於執行職務之行為。警察職權之行使具裁量權，其須斟酌人民權益受侵害之危險迫切程度、對於損害之發生是否可得預見、侵害之防止是否須仰賴公權力之行使始可達成目的而非個人之努力可得避免等因素，已致無裁量空間時，若警察仍未加以防止者，始屬怠於執行職務。對於已發生危害或犯罪行為之車輛，若警察未立即攔停則人民權益將受侵

⁵⁵⁹ 李惠宗，從法治國家觀點—論警察尾追酒駕肇禍的國賠責任，月旦法學雜誌，第 263 期，2017 年 4 月，頁 16。

害者，於此急迫之情形下，執勤員警已無裁量餘地，其未加以攔停則屬怠於執行職務，事後該違規或違法車輛發生事故時，國家應負損害賠償責任。對於尚未發生危害或未有犯罪嫌疑之車輛，其駕駛行為之外觀上無法構成攔停之合理懷疑時，人民權益受侵害之危險未達迫切程度，且執勤員警對於損害之發生並無預見可能性，當下尚未有裁量收縮至零之情形發生，警察不應貿然攔停車輛，縱事後該違規車輛發生事故，依經驗法則，綜合行為當時所存在之一切事實，為客觀之事後審查，警察未予攔停並不一定發生事故導致駕駛人或其他第三人之權益受損，該不作為與結果間應無相當因果關係，故不得謂執勤員警未予以攔停該車輛即有怠於執行職務之違法，而使國家負損害賠償責任。

第三節 合法追車國家責任之類型化分析

我國對於國家補償未如國家賠償一般立有專法，其散見於其他法律之中，如行政執行法第 41 條第 1 項⁵⁶⁰及警察職權行使法第 31 條第 1 項⁵⁶¹。警察職權行使法第 31 條第 1 項即規定，警察合法行使職權而使人民生命、身體或財產權利受特別犧牲者，國家應負損失補償責任。駕駛人不服警察所為之攔停處分而逃逸，警察因而發動追車行為加以追及之，被追車者及第三人之權利可能於追車過程中受有損失，若該追車行為經認定為合法則被追車者及第三人是否可請求國家補償？以下將分別探討被追車者及第三人因警察合法追車行為產生損失時，國家是否負損失補償責任。

第一項 對於被追車者之侵害責任

警察合法追車之過程中，被追車者遭警車撞擊或失控自摔等情形所產生之損失，國家是否應對警察所導致之損失結果負補償之責？被追車者所受之損失是否為特別犧牲？國家基於公益之必要，合法行使公權力時，若人民之權利所受侵害或限制已超過其所應容忍之社會義務，逾越其犧牲界線時，即構成特別犧牲；若人民之權利所受侵害或限制屬社會責任、侵害程度極輕微，或縱有侵害但未妨礙人民正常之使用收益者，尚不構成特別犧牲。

⁵⁶⁰ 行政執行法第 41 條第 1 項：「人民因執行機關依法實施即時強制，致其生命、身體或財產遭受特別損失時，得請求補償。但因可歸責於該人民之事由者，不在此限。」

⁵⁶¹ 警察職權行使法第 31 條第 1 項：「警察依法行使職權，因人民特別犧牲，致其生命、身體或財產遭受損失時，人民得請求補償。但人民有可歸責之事由時，法院得減免其金額。」

警察合法之追車行為侵害被追車者之權利時，對於被追車者是否構成特別犧牲尚有疑義。合法追車行為造成被追車者權利受損之情形，可能為被追車者直接衝撞警車或駕駛不當而自摔等情形，警察依法攔停可疑車輛，駕駛人負有停車之義務，此應屬一般人民所應容忍之社會義務，駕駛人未停車受檢而逃逸，於追車過程中發生衝撞警車或自摔等情形，所生之損失即不得稱為特別犧牲，故被追車者無論遭受直接或間接侵害，均不得對警察合法之追車行為請求國家補償。

有論者⁵⁶²認為警察合法執行職務所為之追車行為，追車過程中所生之危險乃被追車者自行招致，國家不負補償責任。警察追車行為所生之損失補償須符合警察職權行使法第 31 條第 1 項之要件，惟該項未就適用對象、補償費用作規範，故有論者⁵⁶³認為警械使用條例第 11 條⁵⁶⁴之規定及內政部中華民國 100 年 5 月 18 日台內警字第 1000890243 號函⁵⁶⁵，可作為警察追車行為補償責任之參考，將損失補償之對象限縮於無辜第三人，故被追車者不屬警察職權行使法第 31 條第 1 項損失補償之對象。因此，被追車者對於合法追車行為所生之損失，不得依警察職權行使法第 31 條第 1 項請求國家補償。

第二項 對於第三人之直接侵害責任

警察合法發動之追車過程中，警車不慎撞擊其他第三人而侵害第三人之權利時，國家是否應對警察所導致之直接損失負補償之責？警察為防止危害或犯罪而基於公益之必要所為之合法追車行為，若侵害第三人之權利，所造成之損害已達特別犧牲者，即須負損失補償責任。追車行為之侵害對於第三人是否構成特別犧

⁵⁶² 江建忠，同前註 330，頁 109；張鈞筌，同前註 331，頁 231。

⁵⁶³ 張鈞筌，同前註 331，頁 224-226。

⁵⁶⁴ 警械使用條例第 11 條：「警察人員依本條例規定使用警械，因而致第三人受傷、死亡或財產損失者，應由各該級政府支付醫療費、慰撫金、補償金或喪葬費（第 1 項）。警察人員執行職務違反本條例使用警械規定，因而致人受傷、死亡或財產損失者，由各該級政府支付醫療費、慰撫金、補償金或喪葬費；其出於故意之行為，各該級政府得向其求償（第 2 項）。前二項醫療費、慰撫金、補償金或喪葬費之標準，由內政部定之（第 3 項）。」

⁵⁶⁵ 內政部中華民國 100 年 5 月 18 日台內警字第 1000890243 號函：「一、警械使用條例第十一條第一項規定『警察人員依本條例規定使用警械，因而致第三人受傷、死亡或財產損失者，應由各該級政府支付醫療費、慰撫金、補償金或喪葬費。』，參據警械使用條例之立法意旨及支付賠（補）償費用之精神，本條規定之『第三人』，須為警察人員合法使用警械對象以外之人，亦即無辜之善意第三人。如路過之民眾、遭歹徒挾持之人等；又，同車之人，如係單純之駕駛與乘客關係，即雙方並無意思聯絡，則駕駛人衝撞員警，導致員警開槍，並致所搭載之乘客受有槍傷，該乘客仍可謂之無辜善意第三人，惟如駕駛人與乘客為共犯關係，具有拒捕、脫逃之犯意聯絡，甚至乘客教唆駕駛人衝撞員警等情，則難謂該乘客為本條所稱之第三人。」。參行政院公報，第 17 卷，第 91 期，2011 年 5 月 18 日，頁 14205。

牲尚須視個案情形分別判斷，依警察人員駕車安全考核實施要點第 2 點（一），警察為逮捕現行犯或取締重大交通違規者，有交通優先權，其他用路人發現警車警示燈閃爍及警鳴器聲響時，依前述道路交通安全規則及道路交通管理處罰條例之相關規定應立即避讓，讓警車優先通行，不得與警車爭道或有阻礙交通之行為。

由此可知，第三人知悉警車已開啟警示燈及警鳴器時，應注意路況、放慢車速且避讓使警車優先通行，以利警察執行勤務，警車已盡注意義務為合法執行職務，若第三人已為避讓仍與警車發生擦撞者，第三人所受之損失已逾其所應容忍之社會義務範圍，應屬特別犧牲，第三人得依警察職權行使法第 31 第 1 項請求國家補償；若第三人未為避讓而與警車發生擦撞者，第三人所受之損失應非屬特別犧牲，不得依警察職權行使法第 31 第 1 項請求國家補償，縱認第三人之損害屬特別犧牲，法院仍得依警察職權行使法第 31 第 1 項但書，認為該第三人有可歸責之事由減免補償金額。

警察之合法追車行為不慎撞擊路旁停放之車輛，直接侵害第三人之財產權時，若第三人係將車輛停放於路旁停車格或依法可停放車輛之路肩者，第三人所受之損失已逾其所應容忍之社會義務範圍，應屬特別犧牲，第三人得依警察職權行使法第 31 第 1 項請求國家補償；若第三人係違規停放車輛於路旁，警車因閃避不及而撞上者，第三人所受之損失應非屬特別犧牲，第三人不得依警察職權行使法第 31 第 1 項請求國家補償，縱認第三人之損失屬特別犧牲，法院仍得依警察職權行使法第 31 第 1 項但書，認為該第三人有可歸責之事由減免補償金額。

與被追車者同車之人亦屬第三人範圍內，若同車第三人與被追車者有逃逸之意思聯絡，其直接損失是否得請求國家補償之認定應與被追車者相同，應認為該損失非特別犧牲而不得請求國家補償；若同車第三人與被追車者無逃逸之意思聯絡，其直接損失是否得請求國家補償之認定應與第三人相同，視其損失是否屬特別犧牲而定。

第三項 對於第三人之間接侵害責任

警察合法發動之追車過程中，被追車者所駕駛之車輛可能有衝撞或打滑之情形，而侵害路上其他車輛駕駛人之生命、身體或財產上之權利，可否將此損失結果歸咎於警察之追車行為，而認為追車行為乃間接導致事故發生，國家是否應對

警察所導致之間接損失負補償之責？學者⁵⁶⁶認為被追車者於逃逸過程中撞擊無辜第三人之車輛，該第三人所受之損失即為特別犧牲。若第三人已盡其避讓義務，仍遭被追車者所駕駛之車輛撞擊時，雖第三人之損失結果係追車行為所生之附帶效果，但仍屬公權力行為所造成之侵害，第三人所受之損失已逾其所應容忍之社會義務範圍，應屬特別犧牲，故第三人得依警察職權行使法第 31 第 1 項請求國家補償；若第三人未為避讓而遭被追車者所駕駛之車輛撞擊時，第三人所受之損失應非屬特別犧牲，第三人不得依警察職權行使法第 31 第 1 項請求國家補償，縱認第三人之損失屬特別犧牲，法院仍得依警察職權行使法第 31 第 1 項但書，認為該第三人有可歸責之事由減免補償金額。

警察之合法追車行為導致被追車者所駕駛之車輛不慎撞擊路旁停放之車輛時，若第三人係將車輛停放於路旁停車格或依法可停放車輛之路肩者，第三人所受之損失已逾其所應容忍之社會義務範圍，應屬特別犧牲，第三人得依警察職權行使法第 31 第 1 項請求國家補償；若第三人係違規停放車輛於路旁，第三人所受之損失應非屬特別犧牲，第三人不得依警察職權行使法第 31 第 1 項請求國家補償，縱認第三人之損失屬特別犧牲，法院仍得依警察職權行使法第 31 第 1 項但書，認為該第三人有可歸責之事由減免補償金額。

與被追車者同車之人亦屬第三人範圍內，若同車第三人與被追車者有逃逸之意思聯絡，其間接損失是否得請求國家補償之認定應與被追車者相同，應認為該損失非特別犧牲而不得請求國家補償；若同車第三人與被追車者無逃逸之意思聯絡，其間接損失是否得請求國家補償之認定應與第三人相同，視其損失是否屬特別犧牲而定。

第四節 國家賠償或國家補償以外之救濟管道

由於國家補償未有統一規範，依「損失補償法定原則」，相關之法律有補償之規定時，國家始對被追車者及第三人所受之損失加以補償。除追車行為所涉及之相關法規有損失補償之規定外，尚有其它法規可填補被追車者及第三人所受之損失，以保護被追車者及第三人之權益。以下將對犯罪被害人保護法、強制汽車責任保險法中可補償被追車者及第三人損失之規範加以介紹，讓被追車者及第三

⁵⁶⁶ 蔡震榮、王曰諾，同前註 121，頁 188。

人除警察職權行使法外，尚得依其他法規請求補償，給予其多方求償之管道，以填補其所受之損失。

第一項 犯罪被害人保護法

為保護因犯罪行為被害而死亡者之遺屬、受重傷者及性侵害犯罪行為被害人，而於民國 87 年 5 月 27 日訂定犯罪被害人保護法，使犯罪被害人得申請犯罪被害補償金以保障其權益及促進社會安全。依本法第 3 條⁵⁶⁷之規定，該法所稱之犯罪行為係指故意或過失侵害他人生命、身體權，依我國法有刑罰規定之行為；犯罪被害補償金係指國家依本法補償因犯罪行為被害而死亡者之遺屬、受重傷者及性侵害犯罪行為之被害人所受財產及精神上損失之金錢。原則上因犯罪行為受害之被害人或其遺屬得請求補償，例外於被害人對其被害有可歸責之事由者，或依一般社會觀念認為支付補償金有失妥當者，得不補償其損失之全部或一部；因犯罪行為被害已受有損害賠償給付、依強制汽車責任保險法或其他法律規定得受之金錢給付，應自犯罪被害補償金中減除之⁵⁶⁸，以禁止過度給付。車禍事故仍以強制汽車責任保險為主，保險金不足以填補損失時，始得依本法請求補償，符合本法補充與急救之性質⁵⁶⁹。

不服攔停而逃逸之駕駛人，於逃逸過程中常伴隨者危險駕駛行為，而有可能成立刑法第 185 條妨害公眾往來安全罪或第 185-3 條醉態駕駛罪⁵⁷⁰，構成犯罪被

⁵⁶⁷ 犯罪被害人保護法第 3 條：「本法用詞，定義如下：一、犯罪行為：指在中華民國領域內，或在中華民國領域外之中華民國船艦或航空器內，故意或過失侵害他人生命、身體，依中華民國法律有刑罰規定之行為及刑法第十八條第一項、第十九條第一項及第二十四條第一項前段規定不罰之行為。……三、犯罪被害補償金：指國家依本法補償因犯罪行為被害而死亡者之遺屬、受重傷者及性侵害犯罪行為被害人所受財產及精神上損失之金錢。」

⁵⁶⁸ 犯罪被害人保護法第 10 條：「有下列各款情形之一者，得不補償其損失之全部或一部：一、被害人對其被害有可歸責之事由者。二、斟酌被害人或其遺屬與犯罪行為人之關係及其他情事，依一般社會觀念，認為支付補償金有失妥當者。」、犯罪被害人保護法第 11 條：「依本法請求補償之人，因犯罪行為被害已受有損害賠償給付、依強制汽車責任保險法或其他法律規定得受之金錢給付，應自犯罪被害補償金中減除之。」

⁵⁶⁹ 鍾秉正，社會福利之法制化，元照，初版，2008 年 12 月，頁 247。

⁵⁷⁰ 刑法第 185 條：「損壞或壅塞陸路、水路、橋樑或其他公眾往來之設備或以他法致生往來之危險者，處五年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金（第 1 項）。因而致人於死者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑。致重傷者，處三年以上、十年以下有期徒刑（第 2 項）。第一項之未遂犯罰之（第 3 項）。」、第 185-3 條：「駕駛動力交通工具而有下列情形之一者，處二年以下有期徒刑，得併科二十萬元以下罰金：一、吐氣所含酒精濃度達每公升零點二五毫克或血液中酒精濃度達百分之零點零五以上。二、有前款以外之其他情事足認服用酒類或其他相類之物，致不能安全駕駛。三、服用毒品、麻醉藥品或其他相類之物，致不能安全駕駛（第 1 項）。因而致人於死者，處三年以上十年以下有期徒刑；致重傷者，處一年以上七年以下有期徒刑（第 2 項）。」

害人保護法中之犯罪行為，除被害人有可歸責之事由，或依一般社會觀念認為支付補償金有失妥當者外，應加以補償之。因此，第三人因警察追車行為所生之損失，若第三人不具有可歸責事由則得依警察職權行使法第 31 條第 1 項及本法第 4 條第 1 項⁵⁷¹請求國家補償，惟依犯罪被害人保護法求償時，若已受有其他法律規定之金錢給付者，應自犯罪被害補償金中減除之。第三人具有可歸責事由者，除依警察職權行使法第 31 條第 1 項但書得減免補償金額外，亦得依本法第 10 條第 1 款得不為補償或僅補償一部損失。

臺中市政府警察局為保障第三人因該局之警察依法令執行職務所生之傷亡及財產損失得獲得填補，而訂定「臺中市政府警察局所屬警察人員依法令執行職務致第三人傷亡財產損失慰撫金補償金發放要點」，對於警察依法令執行職務，因稽查對象逃逸、抗拒行為，而受傷、死亡或受財產損失之第三人，於未能依其他法令受有慰撫金或補償金時，由警察所屬之服務機關加以補償其損失。

第二項 強制汽車責任保險法

為使汽車交通事故中受傷害或死亡之受害人，迅速獲得基本保障，並維護道路交通安全，而於民國 85 年 12 月 27 日訂定強制汽車責任保險法。使用或管理汽車造成汽車交通事故之人，因使用或管理汽車造成汽車交通事故，而致人傷害或死亡者，不論其有無過失，有請求權人⁵⁷²得對保險人請求保險給付或向財團法人汽車交通事故特別補償基金請求補償，強制汽車責任保險法採無過失責任，且請求權人有直接請求權。

依本法第 10 條第 2 項⁵⁷³文義觀之，肇事駕駛人若本身受傷害或死亡時，似亦屬本法之受害人，惟肇事駕駛人於汽車交通事故中兼有本法第 10 條第 1 項⁵⁷⁴加害人之身分，若將之與同條第 2 項合併觀察，應認為本法有意將肇事駕駛人排

⁵⁷¹ 犯罪被害人保護法第 4 條第 1 項：「因犯罪行為被害而死亡者之遺屬、受重傷者及性侵害犯罪行為被害人，得申請犯罪被害補償金。」

⁵⁷² 強制汽車責任保險法第 11 條第 1 項：「本法所稱請求權人，指下列得向保險人請求保險給付或向特別補償基金請求補償之人：一、因汽車交通事故遭致傷害者，為受害人本人。二、因汽車交通事故死亡者，為受害人之遺屬；其順位如下：（一）父母、子女及配偶。（二）祖父母。（三）孫子女。（四）兄弟姐妹。」

⁵⁷³ 強制汽車責任保險法第 10 條第 2 項：「本法所稱受害人，指因汽車交通事故遭致傷害或死亡之人。」

⁵⁷⁴ 強制汽車責任保險法第 10 條第 1 項：「本法所稱加害人，指因使用或管理汽車造成汽車交通事故之人。」

除於受害人之範圍外，且依本法第 13 條⁵⁷⁵之文義可知乘客及車外第三人始屬本法所稱汽車交通事故之受害人，肇事駕駛人因自己使用或管理汽車而生損害，雖事實狀態上為受害人，但於責任法領域中，則非屬本法第 10 條第 2 項受害人之範圍內，其不得對保險人請求保險給付或向財團法人汽車交通事故特別補償基金請求補償⁵⁷⁶。本法屬責任保險，其核心為填補被保險人所負擔之賠償責任，不可因本法有保障受害人之目的即忽視被保險人之保障，故強制汽車責任保險之保護對象除交通事故受害人外，基於責任保險所具有的保護被保險人機能，被保險人亦屬本法之保護對象⁵⁷⁷，惟被保險人藉由責任保險契約所移轉者，為被保險人應負擔損害賠償之風險，而非被保險人之身上損害風險，故其對保險人之請求權，與受害人對保險人之請求權內容並不相同⁵⁷⁸。

受害人依本法第 7 條⁵⁷⁹請求補償時，其須具：一、汽車交通事故；二、受害人受傷或死亡；三、汽車交通事故與傷亡間有因果關係三要件，始得請求保險給付，至於肇事駕駛人有無過失並不影響受害人對保險人之請求⁵⁸⁰。被追車者可能為肇事駕駛人或為被害人，若被追車者係肇事駕駛人，雖屬本法之保護對象，惟因本身之危險駕駛行為所造成之自損事故，而產生之人身上損失即非屬本法之保護範圍內，其不得對保險人請求保險給付，以填補其所受損失；若被追車者係本法之被害人，而其損失非肇因於其故意或犯罪行為，則不論警察之追車行為有無過失，被追車者均得向保險人請求保險給付，以填補其所受損失。第三人於追車案件中多為受害人，若第三人之損失非肇因於其故意或犯罪行為，則不論警察之追車行為或被追車者之危險駕駛行為有無過失，第三人均得向保險人請求保險給付，以填補其所受損失。原則上因汽機車交通事故傷亡之受害人或遺屬得請求保

⁵⁷⁵ 強制汽車責任保險法第 13 條：「本法所稱汽車交通事故，指使用或管理汽車致乘客或車外第三人傷害或死亡之事故。」

⁵⁷⁶ 江朝國，強制汽車責任保險法，元照，二版，2006 年 10 月，頁 179-181；吳郁芳，我國強制汽車責任保險法之研究，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，2008 年 6 月，頁 69。

⁵⁷⁷ 吳柏興，論強制汽車責任保險法之被保險人保護，國立臺北大學法學系碩士論文，2006 年 7 月，頁 204。

⁵⁷⁸ 被保險人除得請求保險人向受害人給付，除使自己免責或請求防禦無理由之賠償請求外，原則上並無依強制汽車責任保險法對保險人請求給付保險金之權利，例外於被保險人已對受害人自行履行賠償責任，其得於承保範圍內，對保險人請求給付賠償金。參葉啟洲，強制汽車責任保險法中被保險人的保護——一個立法政策上遺漏的視角，月旦民商法雜誌，第 44 期，2014 年 6 月，頁 38、44。

⁵⁷⁹ 強制汽車責任保險法第 7 條：「因汽車交通事故致受害人傷害或死亡者，不論加害人有無過失，請求權人得依本法規定向保險人請求保險給付或向財團法人汽車交通事故特別補償基金（以下簡稱特別補償基金）請求補償。」

⁵⁸⁰ 葉啟洲，同前註 578，頁 40。

險金以填補其損失，例外有本法第 28 條⁵⁸¹之情形時，其不得行使其求償權或其求償權之行使受有限制。車輛原則上均有投保強制汽車責任保險而得依本法請求保險金，縱車輛未投保強制汽車責任保險，依本法第 40 條第 1 項第 2 款⁵⁸²請求權人亦得向特別補償基金請求損失補償。

實務上，若追車行為造成第三人傷亡者，係因員警過失行為所致，警察機關會先以車輛保險補償第三人之損失，而不足之部分則會申請警察局協助、商請警友會協助或同仁募捐，以補償第三人之損失，縱第三人之傷亡係可歸責於被追車者之行為，警察機關亦會基於道義責任，協助第三人向被追車者訴訟索賠或申請逃逸車輛保險理賠⁵⁸³。惟目前強制汽車責任保險法未就財產上之損失予以理賠，且傷害或死亡之理賠額度常有不足，此問題仍待解決。有論者⁵⁸⁴認為可提高警車之保險理賠額度，使員警執勤時更有保障，亦使受害人可儘速獲得補償，惟提高警車之保險理賠額度可能變相鼓勵員警追車，且礙於警局預算之限制，提高投保費用可能排擠其他預算，保險人接受的意願也可能不高。關於投保金額高低之取捨各有利弊，在尚未修法前，各警察機關仍須視其預算以決定是否提高投保費用，或可藉由同仁間或私人之捐款以募集補償基金填補人民因追車行為所生之損失。

第五節 追車之相關判決

本節將藉由幾則與追車相關之實務判決，瞭解實務上對於警察追車行為合法與否及是否構成國家賠償或補償責任之認定，並對相關判決加以評析，探討是否有需補強之處。

⁵⁸¹ 強制汽車責任保險法第 28 條：「受害人或其他請求權人有下列情事之一，致被保險汽車發生汽車交通事故者，保險人不負保險給付責任：一、故意行為所致。二、從事犯罪行為所致（第 1 項）。前項其他請求權人有數人，其中一人或數人有故意或從事犯罪之行為者，保險人應將扣除該一人或數人應得部分之餘額，給付於其他請求權人（第 2 項）。」

⁵⁸² 強制汽車責任保險法第 40 條第 1 項：「汽車交通事故發生時，請求權人因下列情事之一，未能依本法規定向保險人請求保險給付者，得於本法規定之保險金額範圍內，向特別補償基金請求補償：一、事故汽車無法查究。二、事故汽車為未保險汽車。三、事故汽車係未經被保險人同意使用或管理之被保險汽車。四、事故汽車全部或部分為無須訂立本保險契約之汽車。」

⁵⁸³ 江建忠，同前註 330，頁 109、110。

⁵⁸⁴ 江建忠，同前註 330，頁 111。

第一項 對於被追車者之責任

追車行為具有危險性，被追車者於高速行駛中所生之事故是否成立國家賠償（補）償？各法院之認定結果均有不同。本文將評析以下兩個被追車者之國家賠償案件，以補充或更正實務對於警察追車行為合法與否及國家是否負賠償或補償責任之認定。

壹、改裝車追車案

被告（即花蓮縣警察局）所屬員警（下稱員警）於執行全國性取締酒測危險駕駛及春風專案等勤務⁵⁸⁵時，駕駛警用巡邏車見本案死者（即原告之子）騎乘重型機車，該機車有未裝置後照鏡、裝置藍色煞車燈及排氣管改裝等違規行為，員警依警察職權行使法第 6 條至第 8 條對死者進行攔檢稽查，死者因無照駕駛而未停車受檢，員警乃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，對不服從稽查取締之逃逸行為，開燈鳴笛示警進行追蹤稽查，並搖下車窗要求死者停車，嗣後，死者於追逐過程中衝撞人行道旁之廣告招牌，撞擊時因安全帽脫落而造成顱內出血死亡，原告（即本案死者家屬）因而提起本國家賠償訴訟。

一、歷審判決理由

本案第一審法院⁵⁸⁶認為本案追車行為不違法，國家無須負賠償責任，第一審原告上訴後，第二審法院⁵⁸⁷亦認為本案追車行為不違法，國家無須負賠償責任，第三審法院⁵⁸⁸以本案上訴為不合法，裁定駁回本案上訴人（即第一審原告）之上訴，本案因而確定。筆者將第一審及第二審之判決理由整理如下：

⁵⁸⁵ 勤務重點包含「針對無照駕駛、蛇行、危險方式駕車、拆消音器、其他方式造成噪音、號牌未依規定懸掛、以其他方式不能辨認其牌號者，或車身、引擎及底盤等重要設備變更或調換者」等項目。

⁵⁸⁶ 臺灣花蓮地方法院 96 年度重國字第 9 號民事判決。

⁵⁸⁷ 臺灣高等法院花蓮分院 97 年度上國字第 1 號民事判決。

⁵⁸⁸ 最高法院 97 年度台上字第 2620 號民事裁定。

(一) 第一審判決理由

1. 警察職權行使法第 6 條第 1 項、第 2 項、第 3 項及警察職權行使法第 7 條均係對「在公共場所或路段查證身分」時，行政行為如何符合「適當性原則」之具體明文。

系爭機車確有改裝之交通違規情事，且因機車經改裝導致員警無法辨識車牌，故員警依警察職權行使法第 6 條第 1 項、第 2 項、第 3 項、警察職權行使法第 7 條及勤務內容，判斷死者可能違法、違規而易生危害，據以發動攔檢作為，係屬於法有據，未違反比例原則中之適當性原則。

2. 警察職權行使法第 8 條第 1 項中所稱「易生危害之交通工具」，係指交通工具本身之危害性，例如改裝車、超載之砂石車或大型連結車，尚包括駕駛人之危險駕駛行為，例如警察合理懷疑駕駛人無駕照、行車執照、或有夜間駕車不開大燈、蛇行或其他違反交通法規之駕駛行為，或於臨檢站前急速迴轉等。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，依法令執行交通稽查任務之員警，對於不服稽查而逃逸之人、車，得追蹤稽查之，所謂「不服從稽查取締」之構成要件，按內政部警政署 70 年 7 月 13 日警署交字第 19418 號函，係「一、拒絕查驗駕照、行照或其他足資稽查之文件者。二、拒絕停靠路邊接受稽查者。三、以消極行為不服從稽查。四、經以警報器、喊話器呼叫靠邊停車而不靠邊停車接受稽查取締或逃逸者」。

監視器畫面顯示員警發現死者有違規時，即搖下車窗、開車燈及響警笛，並靠近慢速行駛之機車，要求停車接受檢查，符合上開規定正常稽查取締之手段，惟死者不僅拒絕停車，還加速逃逸，乃屬不服從稽查取締之情形，依前開之規定，員警對於死者進行追蹤稽查，於法並無不合，亦無違反比例原則中之必要性原則。

3. 警察職務手冊第三章第三節稽查取締守則第 5 點：「警察機關亦要求警員對於不服從取締逃逸之車輛，非有載運重要案犯，或顯有犯罪嫌疑，或為贓車者，不得追蹤稽查」及警察實施臨檢作業規定第 8 條第 1 項第 2 款：「交通稽查執行要領：應遵守比例原則，不得逾越必要程度，對於攔檢不停車輛，應依規定逕行舉發，除現行犯或經合理懷疑為刑事犯者外，應避免追車，以免駕駛人驚慌失控，發生交通事故等意外，造成民眾生命財產的損失；另應注意執勤技巧，避免突然或於高速行駛中攔車，以免發生危險或造成交通壅塞。」

死者於深夜凌晨 12 時駕駛機車於街上遊蕩，遇警車招手示意靠邊停駛，非但不減速停駛，反而加速逃逸，員警於執行勤務期間，本於其追緝犯罪之職責，懷疑死者有違反上開勤務內容行為且有犯罪嫌疑，予以追緝稽查取締，並未違反上開規定。員警因逾越轄區及獲悉機車之車牌，於將逾越轄區時，已停止追縱稽查，事故發生時，警車距離機車仍有一段距離，且難僅憑監視器錄影光碟片及翻拍照片顯示有追蹤取締之行為，即遽認員警自始至終均以高速緊追不捨系爭機車。

4. 警車右後車門疑似橡膠刮痕與機車左前車把手橡膠套之物質成份經鑑定後為不相似，足認警車於追縱稽查過程中並無擦撞機車，導致死者摔車死亡之情事。依道路交通管理處罰條例第 4 條第 1 項之規定，駕駛人對於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，負有服從之義務，在一般正常情況下，若駕駛人接受警方合法稽查，當不致發生危險。死者不幸死亡之結果，乃自招危險所致，屬偶然之事實，尚難認被告所屬員警執行職務與死者死亡間有何相當因果關係。

5. 綜上所述，員警對死者所採取攔檢取締、追蹤稽查行為，並無違法，且無故意或過失及相當因果關係，不符國家賠償法第 2 條第 2 項之要件，原告主張為無理由，判決駁回。

(二) 第二審判決理由

1. 警察如何行使其職權當受相關法令規定之拘束，惟因具體規範於實際執行時之情況如何，應由執行人員依當時情況予以判斷，故警察於執行勤務時對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。對以警鳴器、警笛、喊話器呼叫攔停對象路邊停車，而仍不靠邊停車接受稽查或逃逸者，則可依情形選擇採取逕行舉發或行追縱稽查之方式行使取締告發之任務。警察人員若欲行逕行舉發之職權，必先進行攔停，除非有不能或不宜攔停製單舉發時，才能依違規情況決定是否逕行舉發，非謂警察人員發現有違規情事而可攔停舉發者，未經攔停，亦可選擇逕行舉發。

2. 無照駕駛須待員警依規定攔停檢查後方得知悉，亦即員警於執行職務時若未能依警察職權行使法相關規定等攔停違規之人，並加以檢查，自無從知悉其實際違

規之項目及行為。違規行為是否輕微自非以事後查知之情形認定，而應以行為當時其所呈現之違規情況判斷，不得以事後查悉違法行為人僅有低度之違規而反推認定當時警員執法過當。

本案死者（即上訴人之子）所騎乘之機車係裝設違規之藍色剎車燈，該種藍色剎車燈原即為避免違規時經查得機車牌號而裝設，員警依當時情形無法看清機車牌號，無從依法逕行舉發，亦無法確知死者有無可能為更嚴重之違法行為，雖事後檢驗死者僅有無照駕車、改裝機車等相對輕微之違規事項，然在執行攔檢之際，死者既未停車受檢，且當時時間緊迫，被上訴人（即花蓮縣警察局）所屬之員警認為死者有違法情事，依警察職權行使法第 3 條第 1 項、第 2 項、第 6 條、第 8 條及違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第 10 條等規定加以追緝死者，係積極盡力執法之表現，係屬正當之行為。

3.個人權利保護與公共利益維護原為法制之二大價值，二者間究應如何維持平衡，除於制定法律規範時所應慮及，亦應就個別案件予以評價。本院認為於對不明之違法行為採取較為強制之取締手段係屬維護一般大眾公共安全所必要，此範圍內之違規行為人對於一定比例之強制手段有忍受之必要。於此情況下違規行為人有遵照指示停車受檢或違反指示之選擇權，其依自由意志選擇違反執法人員之指示，自應承受違規時執法人員採取強制手段取締之後果，故本案員警執行職務並無過當。

4.死者於受攔停時，先有降低速度之行為，惟其後卻以時速約 100 公里之高速逃離員警之盤查，死者明確知悉攔停伊之人為執法之警察人員，其有義務停車受檢，其竟不依指示停車，反而加速逃離，於其行為外觀，實難期待員警得以知悉駕車高速逃逸之死者內心意思或其違規之程度，員警基於積極保護公共利益之心態，就該違規行為加以追緝，並無任何違法、疏失或逾越執法必要程度之情形，故無違反比例原則。

5.無照駕駛之人，其對車輛操控能力較弱，且死者當時車速過快，係基於其自由意志下，決意逃避警方之違規查緝行為所做決定及行為，死者因車速過快、操控失當而撞擊路旁廣告招牌，並非員警在後追緝或擦撞所致，其無任何逾越執法必要程度之情形。員警為查知車牌號碼而採取追緝之行為，並無何不安全性存在，

追緝過程中之不安全行為係死者自行招致，且縱員警在後追緝，一般人亦不會因而超速駕駛，或因操控不當而撞擊路旁之物，故死者撞擊路旁廣告招牌死亡與警員之追逐行為間並無相當因果關係。

6. 綜上所述，本案員警執法無過當或違反比例原則之情形，且死者無駕照且高速行驶，致自行撞擊路旁招牌死亡之結果，與員警之取締行為並無相當因果關係，上訴人依國家賠償法請求被上訴人應賠償其損害並無理由，上訴駁回。

二、判決評析

第一審法院對於追車行為是否違反比例原則中之適當性原則及必要性原則有加以論述，惟對於狹義比例原則便無多作著墨；第二審法院則對於第一審之判決加以補充，但仍未對比例原則逐一檢視，因此，筆者將逐一檢視比例原則中之各子原則，詳細判斷本案之追車行為是否符合比例原則。

交通違規案件種類繁多，不可一概認為所有交通違規案件均不得發動追車行為，尚須考量其他因素始能決定是否發動追車行為。本案員警乃執行全國性取締酒測危險駕駛及春風專案等勤務，以查緝無照駕駛、危險駕駛及改裝車輛等行政違規案件為重點，死者之機車經改裝導致員警無法辨識車牌，員警因而判斷死者可能欲為犯罪行為或危險駕駛而有易生危害之虞，追車行為有助於犯罪及危害防止目的之達成，應符合比例原則中之適當性原則。

第二審法院認為除有不能或不宜攔停舉發者，例外始得依違規情況決定是否逕行舉發，否則，原則上應選擇攔停舉發，非謂執勤員警發現可攔停舉發者，未經攔停，亦可選擇逕行舉發，此見解本文贊同之。交通違規除攔停舉發外，尚可逕行舉發，本案發生於凌晨二點且路上車流量較低，應屬現場員警可控制之危害範圍內，而無不能或不宜攔停舉發之情形，此外，死者之機車裝置藍色煞車燈導致員警無法辨識死者之車牌，亦無法逕行舉發，員警為獲知死者機車之車牌號碼而發動追車行為，追車過程中有保持一定距離、開啟警鳴器並要求死者停車受檢，符合正常稽查取締之程序，追車行為應屬侵害最小之手段。依警察職權行使法第3條第2項規定，若已達目的者，警察應依職權停止追車，員警獲知死者機車之車牌時便停止追車行為，故追車行為應符合比例原則中之必要性原則。

違規行為是否輕微非以事後查知之情形加以判斷，而應以行為時之情形加以判斷，不得以事後查知違規行為人僅有低度之違規而反推認定當時員警執法過當。

本案死者之機車有加以改裝，使員警合理懷疑死者有行政違規之情形而發動追車行為，追車行為當下依死者行為外觀觀之應僅有行政違規行為，為達取締輕微交通違規之目的而侵害死者生命法益，兩者間似乎有顯失均衡之情形，追車行為應不符合比例原則中之狹義比例原則。

本案員警之追車行為違反比例原則，應屬違法執行職務行使公權力之行為，欲成立國家賠償責任尚須具備其他要件。本案員警獲知死者機車之車牌時便停止追車行為，對於本案損害結果之發生應無預見可能性，員警應不具過失，而因果關係之判斷上，法院均認為若死者停車接受稽查，當不致發生危險，死者依其自由意志選擇逃逸時，應承受違規時員警以強制手段取締所造成之結果，該死亡之結果乃死者自招危險所致，故追車行為與死亡結果間無相當因果關係，第二審法院更認為縱員警發動追車行為，一般人亦不會因而超速駕駛，或因操控不當而撞擊路旁之物，追車行為與死亡結果間無相當因果關係。

相當因果關係之相當性係以行為人之行為所造成之客觀存在事實，為客觀之事後審查，並就此客觀存在之事實，依經驗法則判斷，通常均有發生同樣損害結果之可能者，該行為與損害間即有因果關係⁵⁸⁹。一般情形下，人民發現執勤員警以警鳴器、廣播器、手勢等方式請求停車時，應會立即停車受檢，通常不生被迫追車者死亡之結果。追車行為雖非直接造成被迫追車者損害結果，若追車行為將提高事故發生之可能性，且讓國家就具體損害結果負擔賠償責任亦符合期待可能性者，追車行為與損害結果間即具相當因果關係。本案之追車行為雖不符狹義比例原則，但本案員警於獲知死者機車之車牌時便停止追車行為，且事故發生時，警車距離死者之機車仍有一段距離，可知員警並未持續高速尾追死者，造成其驚慌失控而衝撞人行道旁之廣告招牌，追車行為並無提高事故發生之可能性，難認追車行為與本案死者死亡之結果間具有相當因果關係，該死亡結果乃死者駕駛不當所造成，不應歸咎於員警之追車行為。

綜上所述，本文認為本案之追車行為雖違反比例原則而具國家賠償法上之不法，惟追車行為與死亡結果間不具相當因果關係，故國家應不負國家賠償法第2條第2項前段公務員違法執行職務之國家賠償責任。本案係死者本身之危險駕駛

⁵⁸⁹ 最高法院 94 年度台上字第 2210 號民事判決：「所謂相當因果關係由『條件關係』與『相當性』所構成，條件關係是採『若無此行為，必不生此種損害』，即『若無，則不』為認定，『相當性』係以行為人之行為所造成的客觀存在事實，為其觀察之基礎，並就此客觀存在之事實，依吾人智識經驗判斷，通常均有發生同樣損害結果之可能者，該行為人之行為與損害之間即有因果關係。」

行為所造成之自損事故，故其家屬亦不得依強制汽車責任保險法第 7 條向保險人請求保險給付，或向特別補償基金請求補償其損失。

貳、酒駕追車案

被告（宜蘭縣政府警察局）所屬員警（下稱員警）駕駛警車巡邏，行經全富餐廳時，因臆測自該餐廳離去之本案死者（原告陳春滿之配偶及原告李翊嘉等人之父）可能涉及酒駕，為對死者實施臨檢，故等待於餐廳停車場出口右側，惟死者係自該餐廳駛出左轉離去（與警車等候位置相反），員警便違規紅燈右轉至對向車道，開始近距離尾隨死者之車輛，於發現該車稍有左右搖晃行車不穩之狀況時，便以按鳴喇叭、開啟警笛及以廣播器喊話方式示意死者停車受檢，死者為甩開警車之尾隨而闖紅燈及迴轉至對向車道，因車速過快而撞擊路樹致車輛翻覆，摔出車外導致頭部及身體受到重創而死亡，原告（即本案死者家屬）因而提起本國家賠償訴訟。

一、歷審判決理由

本案第一審法院⁵⁹⁰認為本案追車行為違法，國家須負賠償責任，惟於上訴後，第二審法院⁵⁹¹認為本案追車行為不違法，國家無須負賠償責任。因本案目前仍在最高法院上訴中，故筆者僅將第一審及第二審之判決理由整理如下：

（一）第一審判決理由

1.除法律⁵⁹²另有規定外，依司法院大法官釋字第 535 號解釋之意旨，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，且依警察職權行使法第 3 條第 1 項應遵守比例原則。員警於執行勤務時，縱存在警察職權行使法第 8 條第 1 項所定「得予攔停」、取締酒後駕車作業程序所定「得予尾追」、違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第 10 條所定「得追蹤稽查」之違規行為，或刑事訴訟法第 88-1 條第 1 項第 3 款規定「得逕行拘提」之情事，亦應衡諸客觀情形，以判斷是否應採攔停、

⁵⁹⁰ 臺灣宜蘭地方法院 102 年度國字第 5 號民事判決。

⁵⁹¹ 臺灣高等法院 104 年度上國字第 7 號民事判決。

⁵⁹² 如警察職權行使法第 8 條第 1 項、違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第 10 條、刑事訴訟法第 88-1 條第 1 項第 3 款前段。

追緝之作為，其職權行使不得違反前揭大法官解釋及警察職權行使法第 3 條所揭禁之比例原則。

2. 警方於民眾自飲酒場所離開時，可以勸導之方式避免駕駛人酒後開車，而非等候駕駛人駕車離開時再予取締。本案員警於執行職務時，既已等候於餐廳前方，應認其有充足之時間可勸導死者切勿酒後開車，然上開員警捨此不為，選擇待死者駛離餐廳，再尾隨攔查其酒後駕車之違規行為，員警所採之方式非達成防免酒駕目的之適當手段，且易致生公共交通意外之風險，已難謂其等職權之行使合於警察職權行使法第 3 條第 1 項比例原則之規定。

3. 依內政部警政署訂頒之取締酒後駕車作業程序第五點注意事項第（六）之 6：「對於單純交通違規攔檢不停之車輛，應依規定逕行舉發或記錄其車號與時、地及其他資料，通知前方崗哨攔車處理，除有乘載重要案犯或顯有犯罪嫌疑，或為贓車者外，不可尾追，以免駕駛人驚慌失控，發生交通事故等意外，造成民眾生命財產的損失」、第（六）之 7：「避免突然於高速行駛中攔車，以免發生危險或造成交通壅塞」。另依內政部警政署交通違規稽查與輕微違規勸導作業注意事項第肆點一之（一）所載，汽車駕駛人有闖紅燈行為，或不服指揮稽查而逃逸行為，在當場不能或不宜攔截製單舉發者，得逕行舉發。上揭作業程序及注意事項既設有限制警方尾追或於高速中攔車之規範，並規定警方在不宜攔截製單舉發時得逕行舉發，且警方當時既執行巡邏勤務，應已配置適當之採證設備，足可以科學儀器採證以逕行舉發。

4. 依行車記錄器內容顯示當天氣候不佳，若於車道上追逐可能因夜間大雨影響視線及駕駛人之判斷，而致生交通意外。員警應可判斷如其於道路上高速追逐攔停或查緝違規車輛，死者可能因夜間大雨及飲酒致判斷能力下降，而生交通意外，影響自身及公眾安全。員警在已有明確限制尾追、高速攔車之作業規範，及逕行舉發之規定下，仍選擇採取於道路上高速追逐迫使停車之方式以達攔停、查緝之目的，其手段與執行目的間並不相當，已有違警察職權行使法第 3 條第 1 項所定警察行使職權不得逾越所欲達成執行目的必要限度之規範，難謂無過失。

5.死者第一次闖紅燈後，警車即開始加速尾隨，員警係持續尾追死者駕駛之車輛，直至死者因轉彎不慎而車輛翻覆，並無停止尾追之情形。員警對於勤務之執行疏未遵行相關法令，而有過失，且與死者之死亡間有相當因果關係。

6.綜上所述，被告所屬員警之追車行為已違比例原則，且與死者之死亡間有相當因果關係，故原告主張有理由，被告應依國家賠償法第2條第2項負損害賠償責任。

(二) 第二審判決理由

1.依刑法第185-3條第1項、道路交通管理處罰條例第35條第1項、第4項、第85-2條第1項，及警察職權行使法第6條第1項、第7條第1項、第8條第1項、第2項，警察依一切客觀情狀綜合觀察，而合理判斷汽車駕駛人為酒後駕車，易生危害而不能安全駕駛者，自得於法定裁量範圍內，依警察職權行使法第6條第1項、第8條第1項規定授權之目的，予以稽查取締，以預防危害並檢舉犯罪。警察任務之本質，在於面對各種危險與障礙，迅速採取適切之措置，故應賦予警察裁量權，始得以臨機應變地處理複雜之各種社會事態，且應遵守行政程序法第10條為合法之裁量。

2.警察對於酒後駕車之稽查取締方法，依是否使用強制力而有所不同，並應區分如下：

(1)定點攔檢係以設置障礙物、縮減車道等實施強制力之方式，全面迫使所有行經臨檢點之車輛減速停止受檢。因不問車輛行進外觀上有無交通違規或可疑情事均予攔檢，屬於嚴重限制人民之交通自由權，依法律保留原則，須有法律特別授權規定始得為之，如內政部警政署依警察職權行使法、刑法第185-3條、道路交通管理處罰條例第7-2條、第35條、第85-2條、道路交通安全規則第114條規定訂頒之「取締酒後駕車作業程序」。

(2)非定點攔檢係由警察執行勤務時，本於客觀合理判斷，僅針對客觀上可疑且易生危害之車輛，依警察職權行使法第6條第1項、第8條第1項規定，於法定裁量範圍內採取非強制力之手段予以攔停，要求駕駛人停車受檢，例如閃燈、鳴笛、

廣播、追蹤等方式。因警察未以物理力強制車輛駕駛人停車，尚未限制駕駛人之交通自由權，即無須法律特別授權規定，僅須依警察職權行使法第 6 條第 1 項、第 8 條第 1 項規定，並依比例原則實施即可。本案即屬於此種情形。

3. 依憲法第 22 條之規定「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」，駕駛人於享受交通自由權之同時，應負有不妨害其他用路人交通自由權之義務，否則即屬於妨害社會秩序公共利益，不應受憲法之保障。駕駛人若為酒後駕車，其交通自由權之行使，即不受憲法之保障。員警執行勤務時，本於客觀合理判斷發現易生危害之車輛，並指示駕駛人停車受檢時，應認為駕駛人負有自動停車配合受檢之協力義務，以預防酒後駕車所造成之社會危害，並兼顧駕駛人交通自由權之保護。員警必須先行攔停死者所駕駛之汽車，始有勸導死者勿酒後開車之可能。依當時客觀情況觀察，死者尚無異常舉動使員警得合理懷疑其將有危害行為，此時，員警尚不得依警察職權行使法第 6 條第 1 項、第 8 條第 1 項，於全富餐廳停車場攔停死者所駕駛之汽車，否則即屬侵害死者之交通自由權，取須先攔停汽車始有勸導死者勿酒後開車之可能，故員警對死者自無勸導義務。

4. 員警駕駛警車尾隨後，發現死者發生偏移車道駕駛之情形，因此合理懷疑死者涉犯刑法第 185-3 條第 1 項規定不能安全駕駛罪，而以閃燈、鳴按喇叭、鳴放警笛並使用擴音器指示死者停車，未以不當強制力限制死者之行動自由，且係以警告方式促使死者自動停車受檢，有助於預防酒後駕駛造成危害，應屬適當，並未造成死者損害，而屬於維持公共秩序與社會安全之必要手段，而與比例原則相符。

5. 「取締酒後駕車作業程序」係針對定點實施全面性攔檢加以規範，與系爭員警所執行之勤務為機動性巡邏勤務者不同。內政部警政署訂頒之「交通違規稽查與輕微違規勸導作業注意事項」係針對單純交通違規稽查加以規範，本案死者涉嫌不能安全駕駛罪之情形不同，且員警已合理懷疑死者涉嫌酒後駕駛，若不得尾隨死者所駕駛之汽車，並指示死者停車受檢，顯然無法執行預防酒駕危害之任務。依上開作業程序及注意事項，對於行經設有告示執行酒測勤務處所，未依指示停車接受酒測稽查之車輛，員警得加以攔停，對於無法攔停者，始逕行舉發，並非

一律逕行舉發而放棄攔停，故不得因員警得以科學儀器採證逕行舉發，即認為其不得尾追。

6. 員警駕車尾隨之行為，與死者死亡結果之間，雖具有不可欠缺之條件關係，但一般汽車駕駛人經警察指示停車者，通常均會自動停車受檢，警察駕駛警車尾隨取締酒後駕車之行為，通常不會造成駕駛人高速逃逸致翻車死亡結果，應認為系爭員警尾追查緝，與死者之死亡結果間，並無相當因果關係。

7. 綜上所述，被告所屬員警不負勸導之義務，其追車行為符合比例原則，且與死者之死亡間無相當因果關係，故本案上訴人之上訴為有理由，原判決廢棄，上訴人無須依國家賠償法第 2 條第 2 項負損害賠償責任。

二、判決評析

本案與一般追車案件稍有不同之處在於員警臆測死者可能涉及酒駕而埋伏於餐廳外，並加以尾隨，待死者發現其遭尾隨而於驚恐下產生危險駕駛行為時，警察始發動追車行為。員警對於可能有酒駕或危險駕駛嫌疑之駕駛人是否有勸導之義務？第一審法院認為執勤員警於死者離開餐廳時即負有勸導義務，既然有足夠時間對死者勸導以防止酒駕，竟選擇以追車方式為之，不符合適當性原則；惟第二審法院認為執勤員警須攔停死者之汽車後始有勸導之可能，員警於死者離開餐廳時尚不負勸導義務，且為保護死者之交通自由權，對於尚無合理懷疑有易生危害之車輛應不得加以攔停勸導，事後乃因死者之汽車偏移車道使員警產生合理懷疑而加以追及，故員警所發動之追車行為符合比例原則。

本文認為警察職權行使法賦予警察對於第三人之職務義務，執勤員警既已懷疑死者有酒駕之可能，於人、事、時、地均相當具體時，為保護死者及其他用路人之安全，員警應有勸導之義務，勸導發動之門檻似可低於攔停車輛所要求之合理懷疑；有學者⁵⁹³更認為員警於死者自行製造風險上升之情形下，勸阻死者勿酒駕，死者之交通自由權無受侵害之虞，因此，本案情形下員警於死者離開餐廳後、駕車前應有勸導義務，員警埋伏於餐廳門口，未先予以勸導，而讓有飲酒之駕駛人駕車行駛於道路上，除駕駛人及其他用路人之人身安全可能產生危險外，事後發動之追車行為亦有可能侵害人民權益，為求績效捨棄勸導而改採追車方式取締

⁵⁹³ 李惠宗，同前註 559，頁 16、17。

酒駕，不符合比例原則及誠實信用原則，屬違法追車行為，因此，本案員警除事前未勸阻之不作為具違法性外，事後之追車行為亦具違法性，具雙重違法性。

第二審法院認為交通違規稽查與輕微違規勸導作業注意事項係規範單純交通違規之稽查，本案死者涉嫌醉態駕駛罪，故不適用之，此乃錯誤之見解，因道路交通管理處罰條例第 35 條⁵⁹⁴及第 73 條⁵⁹⁵對於酒精濃度未達刑法第 185-3 條程度之酒駕行為均有處罰之規定，駕駛人未為酒測前尚不知違反行政或刑事法規，不得因駕駛人有酒駕之嫌疑即一蓋認為其已違反刑法之醉態駕駛罪，追車過程中仍應遵守交通違規稽查與輕微違規勸導作業注意事項之規定。有論者⁵⁹⁶認為警察於法律明確限制追車、高速攔車及設有逕行舉發之作業規範下，仍選擇高速追車以達攔停之目的者，其手段與目的間並不相當，已違反警察職權行使法第 3 條第 1 項之必要性，難謂無過失。

本案員警捨棄勸導而改採追車方式取締酒駕，並於高速行駛中追及死者之汽車，直到死者因車速過快而撞擊路樹為止，該追車行為欠缺必要性，應屬違法之追車行為。因果關係判斷上，酒後駕車之人對於車輛之控制能力將下降，其於此情形下，受到警車高速持續追及時，即提高事故發生之可能性，且讓國家就具體損害結果負擔賠償責任亦符合期待可能性，該違法追車行為與被追車者死亡結果間應具相當因果關係。本案員警應得預見對於酒駕之人發動追車行為可能產生之損害結果，並加以注意，故員警對於死者之死亡結果應具過失。

綜上所述，本文認為本案之追車行為違反比例原則而具國家賠償法上之不法，且追車行為與死亡結果間具相當因果關係，故國家應負國家賠償法第 2 條第 2 項前段公務員違法執行職務之國家賠償責任。本案交通事故與死者死亡間具相當因果關係，可認為死者係強制汽車責任保險法中之被害人，但死者有酒後駕車之行為，依強制汽車責任保險法第 28 條第 1 項各款之規定，保險人不負保險給付責任，故其家屬不得依強制汽車責任保險法第 7 條向保險人請求保險給付，或向特別補償基金請求補償其損失。

⁵⁹⁴ 道路交通管理處罰條例第 35 條第 1 項：「汽車駕駛人，駕駛汽車經測試檢定有下列情形之一者，處新臺幣一萬五千元以上九萬元以下罰鍰，並當場移置保管該汽車及吊扣其駕駛執照一年；附載未滿十二歲兒童或因而肇事致人受傷者，並吊扣其駕駛執照二年；致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領：一、酒精濃度超過規定標準。……」

⁵⁹⁵ 道路交通管理處罰條例第 73 條：「慢車駕駛人，有下列情形之一者，處新臺幣三百元以上六百元以下罰鍰：……七、酒精濃度超過規定標準（第 1 項）。慢車駕駛人拒絕接受前項第七款測試之檢定者，處新臺幣一千二百元罰鍰（第 2 項）。」

⁵⁹⁶ 張軒智，同前註 327，頁 121。

第二項 對於第三人之責任

追車行為除對於被追車者及執勤員警之人身安全會產生風險外，對於道路上的其他第三人亦會產生一定之風險，若於追車過程中，警車或逃逸車輛駕駛不慎而撞擊第三人時，該第三人得否請求國家賠償？抑或該第三人得否請求國家補償？本文將評析以下兩個第三人之國家賠償案件，以補充或更正實務對於警察追車行為合法與否及國家是否負賠償或補償責任之認定。

壹、毒品追車案

被告（高雄市政府警察局）所屬員警（下稱員警）執行巡邏勤務，看見被追車者所駕駛之自小客車後面停了一輛重型機車，自小客車副駕駛座後方有名男子本來要下車，看見警方巡邏車後迅速關門，並迅速開走，員警依經驗認為係毒品交易，便開車往另一頭進行攔停，警車攔截停不成欲回原處盤查機車，再遇亦回原處之自小客車，小客車見狀又再逃逸，被追車者為規避警方追捕，違規紅燈左轉並逆向行駛，事後被追車者之自小客車撞擊原告騎乘之機車，原告因而人車倒地，其身體權、健康權受有損害，因而提起本國家賠償訴訟。

一、本案判決理由

高雄地方法院⁵⁹⁷認為被告所屬員警所為追車之行為係不違法，原告之訴為無理由，判決駁回。原告未上訴第二審，故本案已判決確定，筆者將本案判決理由整理如下：

（一）國家機關依國家賠償法負賠償責任，以其所屬公務員行使公權力之行為，主觀上須具有故意或過失，且具違法性為前提要件，如有欠缺任何其一，即不負損賠責任。

（二）本案員警係依其從警 20 幾年之經驗，認為是毒品交易而予以攔停車輛，待警車攔停不成回至原處，再遇亦回原處之自小客車，自小客車見狀又採行強烈之反應即駕車逃逸之舉動，方才認定自小客車有涉及交易毒品或其他不法犯罪情

⁵⁹⁷ 臺灣高雄地方法院 103 年度國字第 9 號民事判決。

事，被追車者應非僅單純交通違規而欲逃避行政裁罰，員警亦非僅因有停放同處之機車、自小客車之人欲彼此接觸即認有不法嫌疑，且追車過程中，車上之人自車內丟出 1 包毒品，此節亦經本院刑事判決認定無誤，綜合上開跡證，法院認為員警並非毫無根據任意臆測。

(三) 依刑事訴訟法第 88 條及警察職權行使法第 6 條第 1 項第 1 款、第 7 條第 1 項第 1 款，員警認定被追車者涉有犯罪嫌疑，具現行犯身分，依法本可予以攔查並執行逮捕，員警之行為並無不法。員警當時有請求警網支援，依勘驗監視器畫面之結果觀之，員警亦有跟自小客車保持超過 100 公尺以上的距離，並有鳴笛示警，未緊追被追車者，有採取一定之防免措施，顯已採行最小侵害之手段。

(四) 原告雖主張警方本得以依監視器畫面循線追查，但如果當下可以攔查被追車者，可自其身上、車內扣得犯罪物品或工具，若讓被追車者離開，可能無扣得犯罪物品或工具法，執行追捕，當有其必要性。尚不得倒果為因，因事後以車籍資料查得被追車者，即可反認無追車之必要，員警之行為尚無違比例原則。

(五) 綜上所述，員警所為追車之行為，係本於警察之職權，並無故意、過失及不法，亦未逾必要限度，則被告自無庸負損害賠償責任，原告之訴為無理由，判決駁回。

二、判決評析

員警見被追車者車上之男子看見警方巡邏車後便迅速關門開走，該行為是否已具有追車要件之客觀合理懷疑？以客觀事實為判斷基礎，根據人之行為、物之狀況、現場事實、時間、地點或其他相關特性等，員警依據其專業執法經驗，認為有犯罪嫌疑或交通工具有已生或易生危害之合理懷疑者，依警察職權行使法第 6 條第 1 項第 1 款、第 7 條第 1 項第 1 款或第 8 條第 1 項得加以攔停。駕駛人之緊張與逃避行為得為合理懷疑之基礎，且該行為使其犯嫌程度或危害疑慮升高，員警見被追車者車上之男子看見警方巡邏車後便迅速關門逃逸，該逃逸行為已為合理懷疑之基礎，且員警依執法經驗認為係毒品交易已形成合理懷疑，故員警得發動第一次追車行為。被追車者逃逸後再回原處欲與機車會合，亦能印證被追車

者可能有違法之嫌，追車過程中，車上之人自車內丟出毒品，符合刑事訴訟法第 88 條現行犯之規定，本案為刑事違法案，員警當然得發動第二次追車行為。

本案員警總共發動兩次追車行為，第一次追車因被追車者成功逃逸而宣告失敗，警車欲回原處盤查機車，因再遇被追車者所駕駛之汽車，便發動第二次追車，原告損害即發生於警察第二次之追車行為，故本文僅對第二次追車行為之合法性加以探討。追車行為乃有助於達成犯罪偵查之目的，對於現行犯當場加以逮捕有助於犯罪之偵查及證據之保全，故追車行為應符合比例原則中之適當性原則。追車行為當下員警有請求警網支援，依監視器畫面觀之，員警與被追車者之汽車保持超過 100 公尺以上的距離，並有鳴笛示警，未緊追被追車者，有採取一定之防免措施，故追車行為應符合比例原則中之必要性原則。為達逮捕現行犯之目的而間接侵害原告之身體權、健康權，兩者間尚無顯失均衡之情形，追車行為符合比例原則中之狹義比例原則。員警於危害可控制之情形下所發動之追車行為符合比例原則，且無裁量瑕疵，應屬合法執行職務，而無國家賠償法適用之餘地，原告之請求為無理由。

員警合法發動追車行為，被追車者於追逐過程中衝撞其他第三人，而侵害第三人生命、身體或財產上之權利時，該第三人所受之損失即為特別犧牲，國家基於公益所發動之合法追車行為，間接導致第三人受有特別犧牲時，第三人雖無法依國家賠償法請求國家賠償，但仍得依警察職權行使法第 31 第 1 項請求國家補償。第三人因犯罪行為而受重傷者，若第三人對其被害無可歸責之事由者，或依一般社會觀念認為支付補償金適當者，尚得依犯罪被害人保護法第 4 條第 1 項申請犯罪被害補償金。除此之外，第三人所受之損失部分，若非肇因於其故意或犯罪行為，不論警察之追車行為或被追車者之危險駕駛行為有無過失均得依強制汽車責任保險法第 7 條向保險人請求保險給付，或向特別補償基金請求補償其損失。本案原告之損失乃因警察合法追車行為間接侵害所致，應屬特別犧牲，雖無法依國家賠償法請求國家賠償，但得依警察職權行使法第 31 第 1 項請求國家補償，亦得依犯罪被害人保護法第 4 條第 1 項申請犯罪被害補償金。因果關係判斷上，依經驗法則，危險駕駛行為通常會導致損害結果之發生，被追車者之危險駕駛行為與原告之身體權及健康權之損害結果間應具相當因果關係，無論被追車者之危險駕駛行為有無過失，原告均得依強制汽車責任保險法第 7 條向保險人請求保險給付，或向特別補償基金請求補償其損失。

貳、贓車追車案

被告（高雄市政府警察局）所屬員警（下稱員警）駕駛巡邏車擔服嚴懲違規勤務，於停等紅燈時，以電腦行動載具查詢前方自用小客車車牌號碼，發現前方由被追車者所駕駛之車輛為贓車，員警遂鳴笛閃燈，且以指揮棒示意攔查，被追車者為規避攔檢乃驅車逃逸，變換車道不當而擦撞警車，導致車輛打滑再衝至對向車道撞擊原告所騎乘之機車，再連續撞擊路邊停放之汽車，最後衝進路旁鐵皮屋後始停下，被追車者經員警逮捕，發現改造手槍、毒品等物。原告於追車過程中受有身體權、健康權及財產權之侵害，因而提起本國家賠償訴訟。

一、本案判決理由

高雄地方法院⁵⁹⁸認為被告所屬員警所為追車之行為係不違法，原告之訴為無理由，判決駁回。原告未上訴第二審，故本案已判決確定，筆者將本案判決理由整理如下：

（一）國家機關依國家賠償法負賠償責任，以其所屬公務員行使公權力之行為，主觀上須具有故意或過失，且具違法性為前提要件，如有欠缺任何其一，即不負賠償責任。

（二）贓車加速逃逸起至與警車發生碰撞之止，前後僅歷時6秒，且僅行駛一個路口即發生碰撞，足見員警查緝、攔停及追捕係發生於極短之時間內，當難認其等於該急迫之數秒內有何餘裕可以通報警網進行圍捕或另採其他更為妥善之攔查舉措。

（三）員警發現被追車者之贓車時係紅燈，贓車處於適於查緝之停止狀態，員警便駛至贓車左側示意攔查，並鳴笛示警，攔停過程顯已採取最小之侵害手段。追車過程中，員警於贓車左側略後位置直行跟隨，並無變換車道或緊逼之情事，亦非行駛於同一車道，且與贓車保持相當之車距，員警所為之追捕行為難認有何執行警察勤務過當或逾越警察勤務必要限度之情況。

⁵⁹⁸ 臺灣高雄地方法院 105 年度國字第 18 號民事判決。

(四) 本案事故係因被追車者拒絕停車受檢，復變換車道不當而擦撞警車，導致車輛打滑再衝至對向車道而發生，且被追車者警詢時陳稱，其左邊轉時擦撞到警車，事後贓車打滑失控以致發生本案之事故，認為本案事故係因其過失所造成，故事故係因被追車者駕駛不當所致，員警之追捕行為與事故並無相當因果關係。

(五) 員警查明被追車者所駕之車輛係屬贓車，駕駛該車之人即涉有犯罪嫌疑而屬現行犯，警察依刑事訴訟法第 88 條及警察職權行使法第 6 條第 1 項第 1 款、第 7 條第 1 項第 1 款可予以攔查並執行逮捕，故員警追捕贓車已有正當事由，所為並無不法。

(六) 綜上所述，追車之行為，係本於警察之職權，並無不法之故意、過失，亦未逾必要限度，且與本案事故不具相當因果關係，原告依國家賠償法之規定請求被告負損害賠償責任，即無理由，判決駁回。

二、判決評析

本案員警於停等紅燈時，發現被追車者所駕駛之車輛乃贓車，員警示意攔查，惟被追車者不服攔停而逃逸，員警因而發動追車，被追車者變換車道不當而擦撞警車，導致車輛打滑再衝至對向車道撞擊原告所騎乘之機車，原告可否將其損害歸咎於警察之追車行為，而認為追車行為乃間接導致事故發生，國家是否應對警察所導致之間接損害負賠償之責？

被追車者所駕駛之車輛乃贓車已具有犯罪嫌疑，員警應考量被追車者違法之態樣、逃逸時之狀況、交通流量、路況、天候狀況、車速及車距等，綜合判斷外在環境因素，以決定是否發動追車行為。追車行為乃有助於達成犯罪偵查之目的，對於現行犯當場加以逮捕有助於犯罪之偵查及證據之保全，故追車行為應符合比例原則中之適當性原則。除攔停贓車外，尚可通報勤務指揮中心以線上警力加以圍捕達到現行犯逮捕之目的，依現場環境觀之，追車現場交通流量大，貿然發動追車可能擴大損害，現場情況已不屬員警可控制之危害範圍內，下雨天於車流量較大之道路上發動追車行為似非侵害最小之手段，故不符合比例原則中必要性原則，員警應選擇通報勤務指揮中心以線上警力圍捕被追車者，對於其他用路人所造成之侵害較小，且亦能達到逮捕現行犯之目的。員警雖有鳴笛閃燈，但由判決中可知贓車加速逃逸起至與警車發生碰撞為止，前後僅歷時 6 秒，僅行駛一個路

口即發生碰撞，代表贓車與警車間並無保持一定安全車距，且當時為雨天造成路面溼滑，本案員警所發動之追車行為違反比例原則及有裁量瑕疵，應屬違法執行職務，而有國家賠償法適用之餘地。

本案國家賠償成立與否，除檢驗警察是否違法行使職權外，尚須檢驗警察是否違背對第三人應避免損害侵害之注意義務，若警察得預見追車行為將有發生交通事故之可能時，即應停止追車，警察仍繼續追及者，則違背對第三人應避免損害侵害之注意義務。本案員警於下雨且交通繁忙之路段上展開追車行為，其應得預見追車行為可能產生之損害，並加以注意，其繼續追及則違反對第三人應避免損害侵害之注意義務，且具過失。因果關係判斷上，依經驗法則，於下雨且交通繁忙之路段上展開追車行為，將提高事故發生之可能性，且讓國家就具體損害結果負擔賠償責任亦符合期待可能性，故本案之追車行為與原告身體權、健康權及財產權之損害間應具相當因果關係。

綜上所述，本文認為本案之追車行為違反比例原則而具國家賠償法上之不法，追車行為與原告身體權、健康權及財產權之損害結果間具相當因果關係，故國家應負國家賠償法第 2 條第 2 項前段公務員違法執行職務之國家賠償責任。被追車者之危險駕駛行為與原告之身體權及健康權之損害結果間應具相當因果關係，無論被追車者之危險駕駛行為有無過失，原告均得依強制汽車責任保險法第 7 條向保險人請求保險給付，或向特別補償基金請求補償其損失。原告若受有重傷而被追車者之行為亦經認定屬犯罪行為時，原告對其被害無可歸責之事由，或依一般社會觀念認為支付補償金適當者，尚得依犯罪被害人保護法第 4 條第 1 項申請犯罪被害補償金，惟前述之請求依犯罪被害人保護法第 11 條及犯罪被害人保護法施行細則第 8 條⁵⁹⁹之規定，其受有之國家賠償金額及保險給付金額應自犯罪被害補償金中減除之。

第三項 警察之個人責任

目前實務上，於追車過程中權利受有侵害之人，除對於警察機關得提起國家賠償訴訟外，尚會對於發動追車行為之執勤員警提起刑事訴訟，本文將藉由以下

⁵⁹⁹ 犯罪被害人保護法第 11 條：「依本法請求補償之人，因犯罪行為被害已受有損害賠償給付、依強制汽車責任保險法或其他法律規定得受之金錢給付，應自犯罪被害補償金中減除之。」、犯罪被害人保護法施行細則第 8 條：「本法第十一條所定因犯罪行為被害依其他法律規定得受之金錢給付，指依國家賠償法或其他法律受領之賠償。」

兩個有關警察個人責任之刑事判決，以補充或更正實務對於警察追車行為合法與否之認定。

壹、未戴安全帽追車案

被告二人(員警甲及員警乙,新北市政府警察局新莊分局光華派出所之警員)騎乘新北市政府警察局所有之機車,途經新北市新莊區富國路與福營路口,見死者未戴安全帽騎乘機車,並搭載亦未戴安全帽之訴外人,被告遂騎乘機車欲攔檢之,以執行交通違規稽查,死者見狀未立即停車接受交通違規稽查,反而加速逃逸,行經新北市○○區○○街○○號第 60201 號燈桿附近時,員警甲所騎乘之機車因遇彎道不及減速而倒地滑行,死者所騎乘之機車亦因不及減速而倒地滑行,死者送達醫院前已無生命跡象,經法務部法醫研究所鑑定,認死者係因胸部挫傷、心包膜囊填塞、血胸、腹血致心因性休克、出血性休克死亡,檢察官以業務過失致死罪對執勤員警提起公訴。

一、歷審判決理由

本案第一審法院⁶⁰⁰認為本案追車行為未違反比例原則,故諭知被告二人無罪,檢察官上訴第二審後,第二審法院⁶⁰¹亦認為本案追車行為未違反比例原則,檢察官上訴為無理由,判決駁回之,檢察官未再上訴,本案因而確定。筆者將第一審及第二審之判決理由整理如下:

(一) 第一審判決理由

1. 汽車駕駛人之違規事實非有道路交通管理處罰條例第 7-2 條第 1 項⁶⁰²情形之一者,交通稽查人員即應予以攔截當場製單舉發,不得逕行舉發之。死者未依規定戴安全帽之行為非屬得「逕行舉發」之情形,故被告二人依法仍須攔截死者並當場製單舉發。死者拒絕停車接受稽查逃逸,依上開道路交通管理處罰條例第 7-2

⁶⁰⁰ 臺灣新北地方法院 103 年度交訴字第 39 號刑事判決。

⁶⁰¹ 臺灣高等法院 105 年度交上訴字第 48 號刑事判決。

⁶⁰² 道路交通管理處罰條例第 7 條 2 第 1 項:「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、行經設有收費站、地磅之道路,不依規定停車繳費或過磅。七、經以科學儀器取得證據資料證明其行為違規。」

條第 1 項第 4 款之規定得「逕行舉發」，被告二人於案發時，對於死者另外之拒絕停車接受稽查逃逸行為係可「逕行舉發」，惟死者尚有「未依規定戴安全帽」之違規行為，而依道路交通管理處罰條例第 7-2 條第 1 項之規定無從以「逕行舉發」方式處理，是依內政部警政署交通違規稽查與輕微違規勸導作業注意事項之規定，被告二人是否對死者上開二件違規事項即均不得以追車方式攔查取締之，即非全然無疑。死者為規避被告之舉發，於速限 50 公里之路段以時速 70 公里以上之速度行駛，此仍係違規行為，被告二人仍應依法取締，況未依速限行駛亦非道路交通管理處罰條例第 7-2 條第 1 項規定可「逕行舉發」之情形，則被告二人是否仍需就此違規行為視而不見，因而停止追車攔查舉發？

2. 訴外人證稱：「死者還多次故意蛇行把車偏向警方的車子，做勢要撞警方……」，被告員警甲辯稱：「行經牛排館前，死者就有惡意逼車、逆向行駛之情形，我們認為這不是單純交通違規，根據臨檢經驗來看，不是身上有違禁物，就是騎乘贓車，或是雙載的人有問題……」。依附近監視器之翻拍畫面，及道路交通事故現場圖所示，死者與員警行車方向之路寬為 4.7 公尺，足夠讓兩台機車都在同一車道行駛，倘無死者向其逼車之情，依上開路段之路面寬度，被告行經上開路段時豈會冒與對向來車高速對撞之危險，而自行跨越雙黃線至對向車道之理，死者於上開路段確有對員警逼車之情無疑。死者有惡意逼車之情形，實難認其無「其他客觀事證足認已涉刑事犯罪」之情形。被告二人僅追及 290 公尺，死者即有公然挑戰員警執行公權力之逼車行為，可能涉犯「妨害公務」之刑事犯罪，已不只是單純取締交通違規行為而已，故被告之事後追車行為，自應不再受「內政部警政署交通違規稽查與輕微違規勸導作業注意事項第肆點第 2 項第 5 款、第 6 款」之拘束。

3. 案發事故現場附近之監視器畫面並未見員警甲之機車與死者之機車有任何碰撞之情。參以道路交通事故現場圖所示，先出現員警甲所騎乘機車倒地後之刮地痕後約 1.4 公尺右側處，才見死者所騎乘機車倒地後之刮地痕，且依現場勘察照片所示，亦呈現員警甲之機車倒地滑行時，死者之機車仍未倒地而繼續向前行駛一段路後才有倒地滑行之情。實難認被告二人有何以所騎乘之機車前後包夾之方式迫使死者停車受檢，致死者因閃避不及而撞上高速緊追在車前之員警甲所騎乘之機車右側中段車身之情。事故發生地點之監視錄影畫面顯示，被告二人所騎乘

之機車既無故意偏向死者逼車之情，且追車時均保有一定之間距，即難認被告二人有何違反比例原則之處。

4.訴外人證稱：騎車前死者有在他的住處施用毒品安非他命，核與法務部法醫研究所鑑定報告書所示相符，故本件即難排除死者係因擔心施用毒品之情遭警查獲而選擇駛離規避之可能。另退步言之，縱被告二人於案發時無任何客觀證據足認死者有施用毒品之罪嫌，惟死者除欲規避取締而騎車逃離外，其尚有逼車之行為藉以逃避被告二人之取締，故被告二人基於警察之職責於斯時仍無迴避繼續追車之理。

5.於遭警員追捕取締時，是否停車受檢，或繼續逃避，均係由死者自主決定，被告二人並未給予任何物理上之壓力或強制，亦即死者有完全之自由意思，則因其自主行為所發生之結果，自應由被害人負其責任。雖被告二人為取締被害人違規，高速追逐被害人，有致生事故之危險，但被害人於遭取締時，本無規避之正當理由，故自難將被害人之死亡結果逕歸責於被告二人。

6.綜上所述，公訴人所舉證據尚不足以證明被告二人有何業務過失致死犯行，自應諭知被告二人均為無罪之判決。

(二) 第二審判決理由

1.如有機車駕駛人或附載座人者未依規定戴安全帽，而以「科學儀器」所取得之證據逕行舉發者，無須以固定式之科學儀器為之。換言之，未依規定戴安全帽之情形雖可逕行舉發，然須有「科學儀器」採證該違規事實為前提。被告二人係於巡邏途中發現死者及附載座之人均未戴安全帽，並無「科學儀器」取得證據以採證違規事實之可能，根本無從逕行舉發，依道路交通管理處罰條例第 7-2 條第 1 項規定反面解釋，應認交通稽查人員即應予以攔截當場製單舉發，不得逕行舉發之。超速行為依道路交通管理處罰條例第 7-2 條第 1 項規定亦非可「逕行舉發」之情形，被告二人就此違規行為豈能視而不見？且於被告二人就超速違規再行取締時是否停車受檢或者逃離全繫死者之決定，要非被告二人所得箝制或壓制，被害人選擇拒絕攔檢繼續逃逸，後續失控之不利益，豈能要求被告二人承擔？

2. 本案不能排除死者因恐施用毒品犯行遭查獲而規避受檢，並可解釋其接二連三之逃逸規避行為，縱認被告二人於案發時無任何客觀證據足認死者有施用毒品之罪嫌，惟死者除在取締未戴安全帽時規避逃離外，繼而在「家堤牛排館」附近蛇行、逆向，是被告二人基於職責實無迴避繼續追車之理。被告二人與死者雖未能達到安全行車之間距，然被告二人執行違規查緝之際，如何以一般用路人之行車之標準苛求？取締對象高速逃逸時，如何能不高速追緝？失控釀禍之風險不僅存在死者，執行公務之被告亦身陷危險之中，本案起始於死者拒絕受檢，實難將死者之死亡結果逕歸責於被告二人。被告二人既無故意逼車，追車時均保有一定之間距，難認被告二人執行勤務有何違反比例原則。

3. 綜上所述，被告二人查緝之過程均無不當，亦無違背職務之行為，原審乃諭知被告二人無罪之判決，經核無違誤應予維持，檢察官上訴為無理由，應予駁回。

二、判決評析

本案第一審及第二審均認為執勤員警無逕行舉發之理，且當時無法以科學儀器就違規事實加以採證，亦無從逕行舉發，故員警可發動追車行為攔停違規車輛，員警依法發動追車行為者，法院即認為該追車行為未違反比例原則而屬合法，其未就符合比例原則之理由加以說明實屬不足，故本文乃加以補充之。

未戴安全帽之行政違規行為，依道路交通管理處罰條例第 7-2 條第 1 項之規定，若當場不能或不宜攔截製單舉發者得逕行舉發，雖一般交通違規可為逕行舉發，惟未戴安全帽之人須經攔停稽查始得對其處以罰鍰，該違規駕駛拒絕停車受檢而逃逸時，依內政部警政署交通違規稽查與輕微違規勸導作業注意事項之規定得為攔停舉發，因此，若現場情況屬員警可控制之危害範圍內者，員警於安全範圍內應可為攔停舉發而發動追車行為。

追車行為有助於達成行政危害防止之目的，應符合比例原則中之適當性原則。死者於追車過程中有超速行駛及惡意逼車之行為，第二審法院認為員警為查緝不法，應不得要求其遵守一般用路人之行車標準，本文贊同之，惟員警應不得為達目的而不擇手段，忽視人民及自身之安全，其仍須權衡個案情形以選擇侵害人民權益最小之手段。依監視錄影畫面顯示，員警無故意逼車之不當駕駛行為，且員警之機車與死者之機車未有任何碰撞，員警之機車倒地滑行時，死者之機車仍未倒地而繼續向前行駛一段路後才有倒地滑行之情形，亦可證明員警追車時均保持

一定之車距，當時為凌晨二點且路上人車稀少，現場情況屬員警可控制之危害範圍內，員警發動追車行為應符合比例原則中之必要性原則。違規行為是否輕微非以事後查知之情形加以判斷，而應以行為時之情形加以判斷，不得以事後查知違規行為人僅有低度之違規而反推認定當時警員執法過當。死者係未戴安全帽騎乘機車，追車行為當下依其行為外觀觀之應僅有行政違規行為，為達取締輕微交通違規之目的而侵害其生命法益，兩者間似乎有顯失均衡之情形，追車行為應不符合比例原則中之狹義比例原則。本案員警之追車行為不符合比例原則，應屬違法。

本案員警已保持一定車距且未為逼車之行為，對於本案損結果之發生應無預見可能性，且死者之機車乃因其不及減速而倒地，故員警對於死者之死亡結果應不具過失。雖員警之追車行為不符比例原則，但已保持一定車距且未為逼車行為，依經驗法則加以判斷，於此情形下應不至於有損害結果之產生，追車行為尚無提高事故發生之可能性，故追車行為與死者之死亡結果間不具相當因果關係。

綜上所述，本文認為本案員警之追車行為違反比例原則，但對於死者死亡之結果欠缺過失及相當因果關係，故員警不成立刑法第 276 條第 2 項⁶⁰³業務過失致死罪，且無法請求國家賠償。

貳、闖紅燈追車案

被告（桃園市政府警察局保安大隊員警）駕駛警車，搭載其他員警共同執行巡邏勤務時，發現由訴外人所騎乘並搭載死者之機車，有超越紅綠燈停止線之違規情形，副駕駛座之員警遂搖下車窗，示意訴外人接受稽查，惟訴外人見狀闖紅燈逃逸，被告便鳴放警笛自後追蹤，死者先拋甩白色不明物體，又脫下安全帽往背後砸，訴外人右轉路寬已由約 8 公尺縮減成約 4、5 公尺之產業道路，並以蛇行方式駛去，警車時速達約 40 公里，以 3 至 4 公尺之距離追蹤系爭機車，事後機車之前車頭先撞擊路旁水泥墩護欄，後車尾再遭警車之左前車門擦撞，後座之死者被拋甩致胸腹部撞擊路旁之告示牌或圍籬後落地，心包內出血填塞而不治死亡，檢察官以業務過失致死罪對執勤員警提起公訴。

⁶⁰³ 刑法第 276 條第 2 項：「從事業務之人，因業務上之過失犯前項之罪者，處五年以下有期徒刑或拘役，得併科三千元以下罰金。」

一、歷審判決理由

本案第一審法院⁶⁰⁴認為本案追車行為違反比例原則，故被告成立業務過失致死罪，第一審被告上訴後，第二審法院⁶⁰⁵則認為本案追車行為未違反比例原則，被告之上訴為有理由，改諭知無罪判決，第三審法院⁶⁰⁶認為本案檢察官並未提出適合證明犯罪事實之積極證據，法院無從獲得被告有罪之心證，故上訴違背法律上之程式，判決駁回檢察官之上訴，本案因而確定。筆者將第一審及第二審之判決理由整理如下：

(一) 第一審判決理由

1. 員警於巡邏過程中，遇有交通違規而不服稽查逕自逃逸之人，縱合理懷疑有犯罪之嫌疑，於駕駛車輛為追蹤稽查欲加以攔停時，仍應遵守比例原則，尤其係其中之「必要性原則」及「利益相當原則」，即注意當時之路況、車況，採取危險最小之追蹤方式，以降低人民生命或身體法益於國家查察犯罪之攔停過程中遭到侵害的可能。後座之死者於追蹤過程中有拋甩白色不明物體，及脫下安全帽往背後砸等丟棄疑似贓證物及跡涉拒捕之行為，顯可合理懷疑有犯罪嫌疑時，警車對機車持續加以追蹤，固無何不當。但被告於進入產業道路後所採取之追蹤方式，即未符比例原則，而有未注意採取必要安全措施之過失。

2. 產業道路兩側已無寬裕之空間可供車輛、機車高速併行行駛，遇有來車相會，彼此更需減速才能安全通過，故產業道路之寬度，本不足供警車從旁輕易超越而至前方攔停逃逸之人車，且訴外人有蛇行之危險駕駛行為，超越時之肇事風險大幅提高，故警車無法於產業道路上安全超越到前方加以攔停機車，須採取必要之安全措施，例如與對方保持若干車身之距離、或數秒鐘之反應時間，先求避免自後追撞造成傷亡，再同時通報勤務中心，俾得由其他支援警車到前方路段堵截攔停。

3. 警車時速已達 40 公里時，僅因認訴外人之騎車技術良好，即僅以 3 至 4 公尺而不滿 1 台車身之距離繼續追蹤，而未採取上述必要之安全措施，因此，機車之前車頭一撞擊水泥墩護欄，未及倒地，警車便因法無法反應煞停，致左前車門擦

⁶⁰⁴ 臺灣桃園地方法院 103 年度交易字第 61 號刑事判決。

⁶⁰⁵ 臺灣高等法院 105 年度交上訴字第 91 號刑事判決。

⁶⁰⁶ 最高法院 107 年度台上字第 51 號刑事判決。

撞到機車之後車尾，被告係有未注意採取必要安全措施之過失，不符比例原則。雖訴外人亦有過失，而與被告之上開過失併合為危害發生之原因，仍不能憑此阻卻被告之責任。

4.死者於機車撞擊水泥墩護欄之瞬間，尚未往前拋甩，係遭警車擦撞而拋甩致胸腹部撞擊路旁之告示牌或圍籬後落地死亡，死者之死亡結果，係因機車倒地前便連續發生2次撞擊所共同造成，而與被告及訴外人上開過失駕駛行為有相當因果關係。

5.綜上所述，被告對於死者之死亡具有過失及因果關係，成立業務過失致死罪。

(二) 第二審判決理由

1.警政署99年4月30日警署交字第0990079310號函謂「一、.....違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第10條後段所規定『得追蹤稽查之』，並非一但有人、車逃逸之情形，一律應追蹤稽查。民眾交通違規，員警是否當街追蹤，必須衡量具體個案情形依比例原則加以考量，並非一律禁止警察追蹤稽查。二、請各單位加強教育宣導，對於單純交通違規攔檢不停之車輛，應依規定逕行舉發或記錄其車號與時、地及其他資料，通知前方崗哨攔車處理，除有乘載重要案犯或顯有犯罪嫌疑，或為贓車者外，不可尾追，以免駕駛人驚慌失控，發生交通事故等意外，造成民眾生命財產的損失；另應注意急執勤技巧與執勤安全，避免突然或於高速行駛中攔車，以免發生危險或造成交通壅塞。」

2.內政部警政署交通違規稽查與輕微違規勸導作業注意事項，僅係內政部警政署內部訂頒之注意規定，相關上位階法律並無「避免追車」之類似規定，且上開注意事項只是針對交通違規行為，並非針對刑事犯罪之偵查行為，被告於死者丟棄海洛因、安全帽而合理懷疑渠等涉有違反毒品危害防制條例及妨害公務之犯罪嫌疑後，將交通違規之追蹤稽查，轉換提升至刑事犯罪嫌疑之偵查追緝，而非單純取締交通違規行為，故被告斯時起之跟追行為，自應不再受前揭「內政部警政署交通違規稽查與輕微違規勸導作業注意事項」之拘束。

3.對於停車超越紅綠燈停止線、不服稽查而逃逸、闖紅燈等交通違規行為，非屬得以「非固定式科學儀器」採證取締違規之項目，從而上開違規行為於當場不能或不宜攔截製單舉發時雖可逕行舉發，然必須以有「固定式科學儀器」採證取締行為違規為前提。違規現場有無「固定式科學儀器」可供採證證明訴外人行為違規，非被告當時所知悉，縱認得以「非固定式科學儀器」採證取締違規，惟當時情況被告及同車員警亦來不及設立稽查點架設攝影機攝錄取證訴外人之違規行為，無以「非固定式科學儀器」採證取締違規而逕行舉發之可能，縱被告將車號與時、地及其他資料通知前方崗哨攔車處理，前方崗哨成功攔停訴外人，惟亦有未能適時取得證據資料證明行為違規之舉證問題，故被告採取攔停當場製單舉發之方式取締訴外人違規，核無違法及不當之處。

4.本案應以其係基於偵查追緝刑事犯罪、逮捕現行犯之追緝目的，而非以交通違規之追蹤稽查目的，檢視其所採取之追緝方法是否符合比例原則。

(1)適當性原則

被告之跟追已從初始之交通攔查轉換提升至刑事犯罪偵查，其採取駕駛警車在訴外人機車後方跟追之方式，係當時可有效達成偵查刑事犯罪目的之手段，故符合適當性原則。

(2)必要性原則

原審判決認被告「應採取必要之安全措施，例如與對方保持若干車身之距離、或數秒鐘之反應時間，先求避免自後追撞造成傷亡，再同時通報勤務中心，俾得由其他支援警車到前方路段堵截」之追緝方式始符合必要性原則，惟上開追緝方式，除機車發生如本案之自撞水泥墩護欄而停止倒地之外，緝獲犯嫌之可能性甚低，是否具有「適當性」及「必要性」而符合比例原則並非無疑。訴外人騎乘機車可自主決定是停車受檢亦或繼續逃逸，訴外人選擇繼續逃逸，被告駕駛警車採取以 40 至 50 公里車速在後跟追，與訴外人之機車保持 3 至 4 公尺之車距，並鳴放警笛、多次叫訴外人停車，並無故意碰撞機車、超越機車或把機車逼向路旁等妨害訴外人安全駕駛之動作，被告已採取侵害最小之方式追緝；訴外人超速行駛，被告為進行刑事犯罪之偵查追緝，不能以一般行車之安全間距，要求被告遵守，否則又如何能緝獲犯嫌；被告係依法執行公務應不受一般行車速度、保持安全距

離之限制，否則勢將無法緝獲犯嫌，道路交通安全規則第 93 條第 2 項⁶⁰⁷亦有規定；現場產業道路兩側路旁雜草、圍籬高度甚高，嚴重影響視距，警車若未能緊跟在後則會跟丟機車，縱通報警網支援，支援警力亦無法即時趕抵前方路段有效攔停訴外人之機車，故被告所採之追緝方式符合必要性原則。

(3) 狹義比例原則

訴外人騎乘機車逃逸規避停車，本無任何正當理由，被告未給予任何物理上之壓力，訴外人有完全之自由意思決定其將採取之行動，訴外人選擇拒絕停車受檢而逃逸，傷亡結果係訴外人自由決定不停車受檢而逃逸、選擇小路行進、超速蛇行，致失控撞擊水泥墩護欄所造成，係訴外人自行招致，與被告之追緝行為並無因果關係，自應由訴外人自負其責。從而於檢視被告追緝行為是否符合狹義比例原則時，不能以死者之死亡、余政與之傷害認為係被告追緝行為所造成之損害而為利益衡量。被告為達偵查刑事犯罪、維護治安之目的而在後追緝，其達成此目的所生之利益，遠高於跟追訴外人所生之損害，故符合狹義比例原則。

5. 依經驗法則，綜合車禍當時所存在之一切事實，為客觀之事後審查，認為在一般情形下，訴外人於轉彎處過失超速蛇行撞擊水泥墩護欄，均會發生死者、訴外人被往前拋甩出去之同一結果，則訴外人騎乘機車過失撞擊水泥墩護欄即為發生死者死亡之相當條件，訴外人之過失行為與死者死亡結果間具有相當因果關係。機車因撞擊水泥墩護欄造成前輪因動力受阻，方會造成死者依慣性作用往前拋甩出去而掉落在撞擊點往前延伸之前方草叢，從死者被拋甩出去後掉落之地點，亦足證死者係於機車撞擊水泥墩護欄時隨即被往前拋甩出去，並非被告駕駛之警車與機車發生擦撞所致，兩者間無因果關係。

6. 綜上所述，訴外人係自行招致危險，終致機車失控前車頭自行撞擊水泥墩護欄，並非被告駕駛警車撞擊機車所致，被告之追緝行為及過程並未違反比例原則，上訴人之上訴為有理由，改諭知無罪之判決。

⁶⁰⁷ 道路交通安全規則第 93 條第 2 項：「消防車、救護車、警車、工程救險車及毒性化學物質災害事故應變車執行任務時，得不受前項行車速度之限制，且於開啟警示燈及警鳴器執行緊急任務時，得不受標誌、標線及號誌指示之限制。」

二、判決評析

追車行為係屬動態之過程，應於各個階段分別檢討其合法性，不得僅因一開始為合法發動之追車行為，即認為事後之追車行為亦均為合法，執勤員警仍應視個案情形決定是否繼續追車或以其他方式攔停逃逸之駕駛人。本案員警首先基於取締交通違規之目的而發動追車，雖一般交通違規逕行舉發即可，但現場情況屬員警可控制之危害範圍內者，員警於安全範圍內應可發動追車行為，此時之追車行為尚屬合法。追車過程中死者有拋甩白色不明物體及安全帽之行為，使本案提升為刑事違法案件，基於犯罪偵查之目的應許員警繼續追車。

事後訴外人駛進產業道路中，路寬急速減縮，警車以時速約 40 公里、3 至 4 公尺之車距繼續追及時，該追車行為是否符合比例原則即有待討論。追車行為有助於達成行政危害防止及刑事犯罪偵查之目的時，應符合比例原則中之適當性原則。第二審法院認為員警為順利逮捕嫌犯以達偵查追緝之目的，依法執行公務時應不受一般行車速度、保持安全距離之限制，但員警應不得為達目的而不擇手段，忽視人民及自身之安全，其仍須權衡個案情形以選擇侵害人民權益最小之手段。員警於 4、5 公尺之產業道路上追逐機車，且訴外人有蛇行之危險駕駛行為，更提高攔停之難度，員警此時難以安全超越至訴外人之機車前方加以攔停，員警應通報勤務指揮中心以線上警力圍捕訴外人較為適當。產業道路兩旁雜草、圍籬高度甚高，除影響訴外人之視線外，員警之視線亦受影響，為避免交通意外發生，員警應更加注意路況並保持安全車距以應應突發狀況，員警繼續以時速約 40 公里、3 至 4 公尺之車距追及訴外人之機車應不符合比例原則中之必要性原則，第一審法院之見解本文贊同之，員警應保持安全車距並同時通報勤務指揮中心圍捕訴外人，故本案員警之追車行為不符合比例原則，應屬違法。

對於死者究因機車撞擊水泥墩護欄或因警車於後方擦撞而拋甩落地死亡，第一審法院與第二審法院之認定不同，惟不論死者係如何拋甩至空中，本案員警於產業道路上高速追及訴外人且未保持安全車距，其應得預見追車行為可能產生之損害結果，員警疏於注意而違背對第三人應避免損害侵害之注意義務，故本案員警對於死者之死亡結果應具過失。因果關係判斷上，依經驗法則，於視線不佳之狹窄道路上發動追車行為，已提高事故發生之可能性，且讓追車者就具體損害結果負擔賠償責任亦符合期待可能性，追車行為與死者死亡結果間應具有相當因果關係。

綜上所述，本文認為本案員警執行職務時具有過失，因而導致死者死亡，成立刑法第 276 條第 2 項業務過失致死罪。本案之追車行為違反比例原則具國家賠償法上之不法，且追車行為與死亡結果間具相當因果關係，若死者及訴外人無逃逸之意思聯絡，則死者之家屬得依國家賠償法第 2 條第 2 項前段請求國家賠償；若死者及訴外人有逃逸之意思聯絡，雖死者之家屬得請求國家賠償，但法院得依民法第 217 條第 1 項過失相抵減免賠償金額。



第五章 研究結論及建議

第一節 研究結論

目前實務就追車行為尚無統一標準流程，除讓第一線員警無法即時為明確之判斷，而陷入追或不追兩難之困境外，亦使權益受損之人不知應循何種救濟途徑求償。若追車行為有統一標準流程，將有助於追車行為合法性之判斷，以釐清國家對於警察之追車行為究應負國家損害賠償責任抑或為損失補償責任，使權益受損之人能獲得合理之補償或賠償，亦可防止執勤員警任意發動追車行為或受刑事追訴。

法院於判斷追車行為是否符合比例原則時，本文所評析之個案多無詳細檢視比例原則中之各子原則實屬缺憾，除以追車行為所欲達之目的為行政危害防止或刑事犯罪追緝加以判斷追車行為是否具必要性外，本文認為尚需視現場情形去認定追車行為可能造成之危害是否屬在場員警可得控制範圍之內，輔以「可控制之危害」概念，加以判斷追車行為是否具必要性，補充實務對於比例原則檢驗不足之處。

法院於判斷追車行為與損害結果間是否具相當因果關係時，未考量個案中之其他條件，對於追車行為間接造成之損害，草率認定追車行為與損害結果間不具相當因果關係，欠缺說理而難以令人信服。追車行為直接侵害被追車者或第三人之權利者，其因果關係之認定較無爭議，然而追車行為間接侵害被追車者或第三人之權利時，若以相當因果關係加以認定，因其採全有或全無原則，權益受損之人可能無法順利求償，本文認為若追車行為與損害結果之發生具客觀預見可能性者，追車行為已提高交通事故發生之可能性，且令國家負擔賠償責任亦符合期待可能性時，該追車行為雖間接導致事故發生，但仍與損害結果間具相當因果關係，以修正實務上過於僵化之相當因果關係。

國家對於因追車行為權益受損之第三人所負擔之國家責任為何，須視第三人為與被追車者同車之人或其他用路人而定。若第三人為其他用路人則可依國家賠償或國家補償之方式加以救濟；若第三人為與被追車者同車之人尚需檢視其與被追車者有無逃逸之意思聯絡，始得判斷其所應循之救濟途徑為何。

國家賠償之判斷上，本文著重於因果關係之認定，若追車行為與損害結果之發生具客觀預見可能性者，而追車行為提高交通事故發生之可能性，且令國家負擔賠償責任亦符合期待可能性時，行為與結果間具因果關係。國家補償之判斷上，則著重於特別犧牲之認定，視追車行為所造成之侵害是否已逾被追車者及第三人應容忍之社會義務範圍而定。追車行為合法與否、權益受損之人為何、有無因果關係及損失是否為特別犧牲等，均會影響國家責任之成立與否，本文參酌前述因素就國家賠償及國家補償兩種救濟方式為深入探討，得出以下之結論：

一、國家對於警察違法追車行為所生之直接侵害應負之責任為何，應視權利受損者為被追車者或第三人而分別認定之：若受損害之人為被追車者，國家應負損害賠償責任，並視個案情形判斷有無過失相抵之適用；若受損害之人為其他第三人，國家應負損害賠償責任，並視個案情形判斷有無過失相抵之適用；若受損害之人為同車第三人，視其與被追車者間有無逃逸之意思聯絡而定。

二、國家對於警察違法追車行為所生之間接侵害應負之責任為何，除視權利受損者為何人而定外，尚應判斷追車行為與損害結果間是否具因果關係而分別認定之：若經認定兩者間具因果關係時，國家對於被追車者、其他第三人及同車第三人所受損害應負損害賠償責任，並視個案情形判斷有無過失相抵之適用；若經認定兩者間不具因果關係時，則國家不負損害賠償責任。

三、國家對於警察合法追車行為所生之直接或間接侵害應負之責任為何，除視權利受損者為何人而定外，尚應判斷被追車者、其他第三人及同車第三人所受損失是否屬特別犧牲而分別認定之：若屬特別犧牲者，國家應負損失補償責任，補償金額則視權利受損者是否可歸責而定；若不屬特別犧牲者，國家不負損失補償責任。

*此圖為筆者自行整理，詳細內容可參本文第四章第二節及第三節。

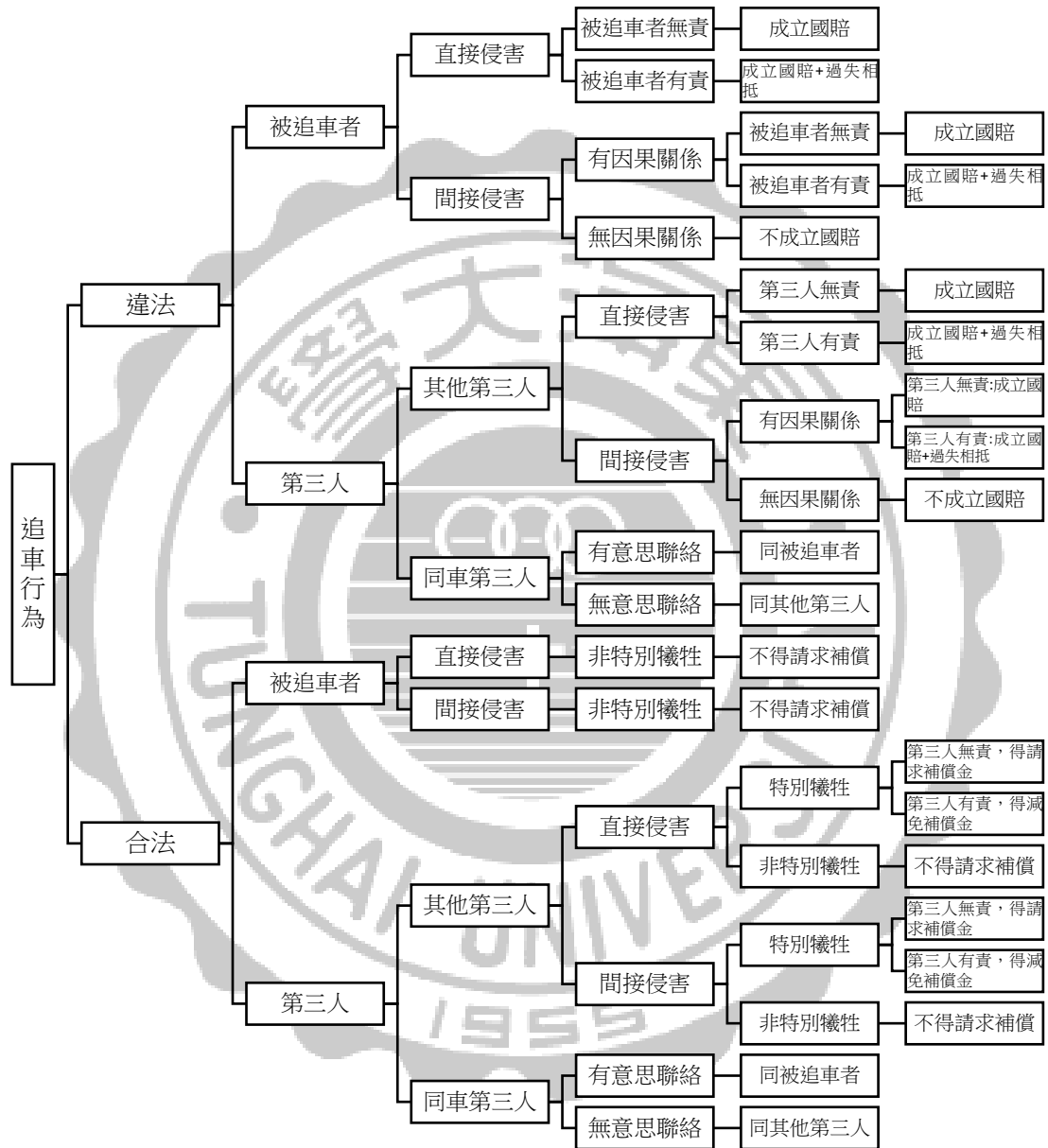


圖 2：追車行為之國家責任

第二節 建議

實務上追車案件日益增加，而其執行程序散見於各行政規則中，尚未有統一之法令加以規範，現行實務發動追車行為時亦多援引相關之行政規則，因此，本文認為實務既已經常使用相關裁量基準，建議立法者應就警察追車行為加以立法規範，或以法律授權行政機關制定相關規範，將追車行為之要件及程序明文規定，以保護人民權益及執勤員警之人身安全。對於追車行為之流程，筆者建議執勤員警若有合理懷疑駕駛人有已生或易生危害，或顯有犯罪嫌疑等情形者，首先，員警應明確指示駕駛人停車受檢，使駕駛人知悉員警係要求其停車，以避免產生誤會；再者，駕駛人不服從員警之指揮，員警應開啟警示燈及警鳴器，並以廣播器告戒駕駛人停車受檢；最後，駕駛人仍不服從員警指揮而逃逸時，員警應立即評估現場危害之可控制性及追車行為所欲達到之目的等要素，以決定是否發動追車行為，而於前述過程中，員警應同時為安全之駕駛行為以避免事故發生。

除追車行為外，亦得運用阻截器材、逕行舉發或通報勤務中心指揮線上警力圍捕等方式達到危害防止或犯罪追緝之目的，若現場情形適合發動追車行為，但執勤員警駕車技術不熟練時，仍有發生事故之危險，為避免追車過程中發生事故導致人員傷亡，建議警政署對於警察追車部分可為專門訓練，有助於警察安全攔停逃逸車輛。

實務對於國家賠償中比例原則及因果關係之認定較未多做論述，建議援引學者對於比例原則及相當因果關係之修正學說，使論證更加嚴謹，以保障人民之求償權。由於國家合法行為所生之損失補償責任態樣繁多，類型上之差異導致難以就損失補償訂立統一之專法，故本文認為相關法規中若有損失補償之規定時，其補償對象、要件、程序等應為詳細規範，故建議立法者就警察職權行使法第 31 條第 1 項損失補償規定為更加詳細之規範，對於補償對象、補償期限、求償程序等為明確規範，以利因追車行為受特別犧牲之人民請求補償，使其所受損失得獲得適當之填補。

*為使筆者對於追車行為之流程所提之建議能更加清晰，故以下列圖示表達追車行為流程之順序：

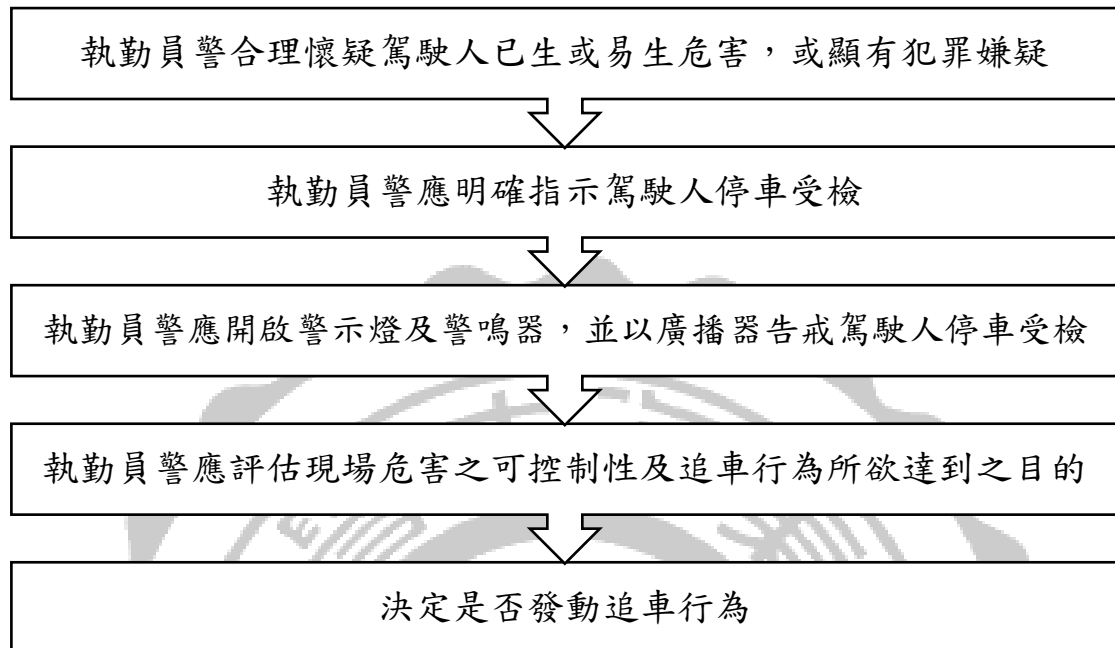


圖 3：追車行為之流程

參考文獻

一、學者專書（先依姓氏筆劃排序，次依出版時間排序）

- (一) 方文宗，交通法律問題評析，元照，初版，2008年9月。
- (二) 王澤鑑，侵權行為法，自版，2009年7月。
- (三) 江朝國，強制汽車責任保險法，元照，二版，2006年10月。
- (四) 吳志光，行政法，新學林，八版一刷，2017年9月。
- (五) 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，三民，十五版二刷，2018年1月。
- (六) 李建良，行政法基本十講，元照，七版一刷，2017年9月。
- (七) 李惠宗，行政法要義，元照，七版一刷，2016年9月。
- (八) 李震山，行政法導論，三民，十版一刷，2014年9月。
- (九) 李震山，警察任務法論，登文書局，增訂四版，1998年3月。
- (十) 李震山，警察行政法論—自由與秩序之折衝，元照，四版一刷，2016年10月。
- (十一) 林三欽，國家賠償法第二條理論與實務之檢討，當事人協力義務/行政調查/國家賠償，台灣行政法學會，2006年11月。
- (十二) 林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎合著，行政法入門，元照，八版一刷，2015年9月。
- (十三) 林明鏘，警察法學研究，新學林，一版一刷，2011年7月。
- (十四) 林錫堯，行政法要義，元照，四版一刷，2016年8月。
- (十五) 林騰鶴，行政法總論，三民，三版一刷，2012年3月。
- (十六) 邱華君，警察法規，五南，二版一刷，1993年5月。
- (十七) 翁岳生，法治國家之行政法與司法，元照，二版一刷，2009年1月。
- (十八) 翁岳生編，行政法（下），元照，三版一刷，2006年10月。
- (十九) 莊國榮，行政法，元照，增訂三版，2015年9月。
- (二十) 陳志華，行政法概要，三民，三版一刷，2014年9月。
- (二十一) 陳敏，行政法總論，新學林，九版，2016年9月。
- (二十二) 陳新民，行政法學總論，三民，九版，2015年9月。
- (二十三) 黃俊杰，行政法，三民，三版一刷，2011年10月。
- (二十四) 葉百修，國家賠償法之理論與實務，元照，四版一刷，2012年9月。

- (二十五) 葉百修，損失補償法，新學林，初版，2011年6月。
- (二十六) 董保成、湛中樂合著，國家責任法—兼論大陸地區行政補償與行政賠償，元照，二版一刷，2008年9月。
- (二十七) 廖義男，國家賠償法，三民，增訂版，1993年7月。
- (二十八) 廖義男，從人權保障之發展趨勢談國家賠償法，2014 訴願暨國家賠償專論選集，臺北市政府法務局，2014年12月。
- (二十九) 劉春堂，國家賠償法，三民，二版一刷，2007年6月。
- (三十) 蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，警察職權行使法逐條釋論，五南，初版二刷，2006年11月。
- (三十一) 蔡震榮，行政法概要，五南，二版一刷，2015年10月。
- (三十二) 蔡震榮，行政執行法，元照，五版一刷，2013年11月。
- (三十三) 鍾秉正，社會福利之法制化，元照，初版，2008年12月。

二、學術期刊（先依姓氏筆劃排序，次依刊登時間排序）

- (一) 方文宗，強力臨檢車輛適法性之研究，全國律師，第8卷，第5期，2004年5月。
- (二) 方文宗，交通違規取締程序與限制，律師雜誌，第297期，2004年6月。
- (三) 王千維，侵權行為：第一講—責任成立的因果關係，月旦法學教室，第23期，2004年9月。
- (四) 王韻茹，RCA 判決與環境損害賠償制度之關聯，月旦法學雜誌，第253期，2016年6月。
- (五) 朱金池、蔡庭榕、王俊元、陸毅，警察裁量行為的前因與結果之研究：以臺北市執行攔停與盤查為例，警政論叢，第15期，2015年12月。
- (六) 李惠宗，論行政不作為之國家賠償責任—臺中地方法院八十六年度重國字第三號判決與司法院釋字第四六九號解釋評釋，台灣本土法學雜誌，第11期，2000年6月。
- (七) 李惠宗，交通大執法正當性問題的探討，台灣本土法學雜誌，第63期，2004年10月。
- (八) 李惠宗，從法治國家觀點—論警察尾追酒駕肇禍的國賠責任，月旦法學雜誌，第263期，2017年4月。
- (九) 李震山，從釋字第五三五號解釋談警察臨檢的法制與實務，台灣本土法

- 學雜誌，第 33 期，2002 年 4 月。
- (十) 李震山，行政組織法與行政作用法之區別及其實益，月旦法學雜誌，第 85 期，2002 年 6 月。
- (十一) 李震山，行政損失補償法定原則，台灣本土法學，第 71 期，2005 年 6 月。
- (十二) 李震山，論警察攔停與檢查之職權行使，月旦法學教室，第 41 期，2006 年 3 月。
- (十三) 林明鏘，警察勤務與警械使用—行政裁量權之限制，台灣本土法學雜誌，第 8 期，2000 年 3 月。
- (十四) 林明鏘，警察職權行使法基本問題之研究，台灣本土法學雜誌，第 56 期，2004 年 3 月。
- (十五) 林明鏘，法治國家與警察職權行使，警察法學，第 4 期，2005 年 12 月。
- (十六) 林明鏘，論警職法第 28 條之權限概括條款與補充性原則，警察法學，第 5 期，2006 年 10 月。
- (十七) 林明鏘，警察職權行使法與行政法院裁判—以二〇〇四年至二〇〇九年裁判為中心，月旦法學雜誌，第 190 期，2011 年 3 月。
- (十八) 林明鏘，警察行使職權與國家賠償責任—兼評臺北高行九十八年度訴字第一八四三號判決，月旦法學雜誌，第 211 期，2012 年 12 月。
- (十九) 林明鏘，比例原則之功能與危機，月旦法學雜誌，第 231 期，2014 年 8 月。
- (二十) 法治斌，憲法、行政法雙響炮下之警察臨檢，台灣本土法學雜誌，第 33 期，2002 年 4 月。
- (二十一) 許哲涵，緊追不放，執法過當？，月旦法學教室，第 177 期，2017 年 7 月。
- (二十二) 陳正根，論警察處分行使之法律要件與原則，臺北大學法學論叢，第 57 期，2005 年 12 月。
- (二十三) 陳俊宏，警察對拒絕停車追緝與否的論辯，警專學報，第 6 卷第 3 期，2016 年 4 月。
- (二十四) 陳俊宏、沈明昌，警察攔停人車使用方式之探討，106 年道路交通安全與執法研討會，106 年 9 月

- (二十五) 陳英淙，探討延伸與縮短程序之警察強制—兼論警察用槍之性質，憲政時代，第 39 卷，第 2 期，2013 年 10 月。
- (二十六) 陳英淙，探討警察法之危害概念，政大法學評論，第 140 期，2015 年 3 月。
- (二十七) 陳景發，論盤查之實力行使，中央警察大學法學論集，2004 年 3 月。
- (二十八) 陳聰富，醫療事故之因果關係—最高法院 96 年度台上字第 2032 號民事判決評析，法令月刊，第 60 卷，第 10 期，2009 年 10 月。
- (二十九) 楊垠紅，喪失生存機會侵權中比例責任之適用，華東政法大學學報，第 1 期，2016 年 1 月。
- (三十) 葉啟洲，強制汽車責任保險法中被保險人的保護——一個立法政策上遺漏的視角，月旦民商法雜誌，第 44 期，2014 年 6 月。
- (三十一) 蔡宗珍，公務員怠於執行職務之國家賠償責任理論結構之探討—評大法官會議第四六九號解釋，台灣本土法學雜誌，第 1 期，1999 年 4 月。
- (三十二) 蔡茂寅，警察職權行使法上之即時強制，日新半年刊，第 6 期，2006 年 1 月。
- (三十三) 蔡庭榕，論警察攔停與檢查之職權行使，中央警察大學法學論集，第 10 期，2005 年 3 月。
- (三十四) 蔡震榮，人權保障與警察臨檢實務情形，警察法學，第 3 期，2004 年 12 月。
- (三十五) 蔡震榮，行政執行法第四講：即時強制性質與損失補償，月旦法學教室，第 107 期，2011 年 9 月。
- (三十六) 蔡震榮、王曰諾，論警察職權行使與權利救濟，中央警察大學學報，第 42 期，2005 年 6 月。
- (三十七) 謝碩駿，警察職權行使法第二八條第一項作為警察法上之概括條款，法學新論，第 6 期，2009 年 1 月。

三、學位論文（先依姓氏筆劃排序，次依發表時間排序）

- (一) 丁兆嘉，行政法上判斷餘地之研究，東海大學法律學研究所碩士論文，2013 年 7 月。
- (二) 王智勇，警察盤查權限之研究，國立高雄大學法律學系碩士在職專班碩士論文，2007 年 7 月。

- (三) 江建忠，員警駕駛警車追逐影響因素之研究，中央警察大學警察政策研究所碩士論文，2015 年 1 月。
- (四) 吳郁芳，我國強制汽車責任保險法之研究，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，2008 年 6 月。
- (五) 吳柏興，論強制汽車責任保險法之被保險人保護，國立臺北大學法學系碩士論文，2006 年 7 月。
- (六) 吳德容，警察人員執勤時逃逸者追車問題之研究，中央警察大學警察政策研究所碩士論文，2017 年 1 月。
- (七) 洪敏雄，警車追逐之研究，中央警察大學警察政策研究所碩士論文，2009 年 1 月。
- (八) 陳文福，我國警察職權行使損失補償制度之研究，國立中正大學法律學研究所碩士論文，2004 年 8 月。
- (九) 張軒智，警察追車策略裁量之研究，中央警察大學警察政策研究所碩士論文，2015 年 6 月。
- (十) 張鈞筌，警察追跡車輛措置之適法性問題，中央警察大學警察政策研究所碩士論文，2016 年 6 月。
- (十一) 劉宜蕎，論警察路上臨檢之明確性與強制性問題—以警察職權行使法之檢討為中心，東海大學法律學研究所碩士論文。

四、政府出版品

- (一) 行政院公報，第 17 卷，第 91 期。
- (二) 立法院公報，第 87 卷，第 42 期。
- (三) 立法院公報，第 92 卷，第 34 期。
- (四) 立法院公報，第 94 卷，第 6 期。
- (五) 立法院第 9 屆第 5 會期第 9 次會議議案關係文書。

五、網路資料

- (一) 司法院大法官網：<https://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03.asp>
- (二) 司法院法學資料檢索系統：<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>
- (三) 立法院法律系統：<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm>
- (四) 全國法規資料庫：<http://law.moj.gov.tw/Index.aspx>
- (五) 行政院公報資訊網：<https://gazette.nat.gov.tw/egFront/index.do>

- (六) 法務部主管法規查詢系統：<https://mojlaw.moj.gov.tw/LawQuery.aspx>
- (七) 植根法律網：<http://www.rootlaw.com.tw/LawSearch.aspx>
- (八) 警察職權行使法問答集：
<http://www.ccpb.web.vcom.tw/archive/file/faq10265.pdf>
- (九) 「15歲少女無照躲攔查遭撞死，追車警自責」，TVBS網路新聞，2015年9月10日報導，<https://news.tvbs.com.tw/local/616495>
- (十) 「嫌犯在前，追還是不追？談警察執法的灰色地帶」，2016年8月26日報導，<https://www.thenewslens.com/article/47268>
- (十一) 「太陽花學運控『不知名員警』打人，法院不受理」，今日新聞NowNews，2016年10月19日報導，
<https://www.nownews.com/news/20161019/2276943>
- (十二) 「台中警匪深夜追逐翻車，目擊者驚呆：保安大隊整台爆掉耶！」，三立新聞網，2018年4月5日報導，
<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=365470&From=Search>
- (十三) 「警車追闖紅燈男！無辜新婚半年人夫遭撞飛重傷」，ETtoday新聞雲，2018年4月13日報導，
<https://www.ettoday.net/news/20180413/1149304.htm>
- (十四) 「心虛跑給警察追，酒駕男自撞酒測值超標」，奇摩新聞，2018年4月14日報導，<https://tw.news.yahoo.com/影-心虛跑給警察追-酒駕男自撞酒測值超標-091534001.html>

附錄

臺中市政府警察局所屬警察人員依法令執行職務致第三人傷亡財產損失慰撫金補償金發放要點

一、臺中市政府警察局（以下簡稱本局）為保障第三人因本局警察人員依法令執行職務所生之傷亡及財產損失獲得填補，特訂定本要點。

二、本要點所稱警察人員，指依警察人員人事條例任官、授階，任職本局執行警察職務之人員。

三、本要點用詞，定義如下：

（一）第三人：指警察人員依法令執行職務，因稽查對象逃逸、抗拒行為，致受傷、死亡或財產損失之人。

（二）補償機關：指警察人員所屬之服務機關。

四、前點第二款補償機關如涉及二機關以上者，由本局協議訂之。

五、警察人員依法令執行職務致第三人受傷或死亡者，其慰撫金依下列規定辦理：

（一）受傷未住院者：給與慰撫金，最高以新臺幣一萬元為限。

（二）身心障礙者：依下列規定給與一次慰撫金：

1、極重度障礙者：新臺幣十五萬元。

2、重度障礙者：新臺幣十萬元。

3、中度障礙者：新臺幣七萬元。

4、輕度障礙者：新臺幣五萬元。

（三）死亡者：新臺幣二十萬元。

（四）因受傷或身心障礙死亡者，依前款規定補足一次慰撫金差額。

前項第二款所稱障礙等級之鑑定，依身心障礙者權益保障法及相關規定辦理。

六、警察人員依法令執行職務致第三人財產損失者，得以金錢補償其實際所受之財產損失，最高以新臺幣五萬元為限。

七、第三人依其他法令受有慰撫金或補償金者，不得再依本要點申請慰撫金、補償金。

八、第三人應於知悉其權利損失之日起一年內，以書面方式向本局所屬補償機關申請，逾期視同放棄權利。

九、各機關得指派機關內會計、督察、法制、相關業務單位及其他適當人員組成審查小組，審查第三人申請慰撫、補償之書面資料，必要時，得通知申請者列席說明。

十、死亡者之慰撫金或補償金，由其繼承人具領，其具領順序依民法繼承編之規定辦理。

十一、本要點所定慰撫金、補償金，由本局刑事警察大隊編列預算支應。

