

劉承漢著

交通行政法原理

中國交通建設學會印行

中華民國四十七年十月初版

交通行政法原理

每冊實收工本費新臺幣五十元

著作者 劉 承 漢

發行者 中國交通建設學會

地址：臺北市廈門街一三一巷六號
電話：二五一四號

印刷者 大地印刷廠

地址：臺北市延平北路二段七十五號
電話：四七六七六・四五〇一九

版權不
所翻印

自序

民主政治之建設，必以法治爲基礎，此殆爲舉世所公認。所謂法治者，依法管理之義。我國法治思想發達最早，先秦諸子已言之綦詳。如管子有言：「君臣上下貴賤皆從法，此之謂大治」。韓非子亦謂：「法不阿貴，繩不撓曲，法之所加，智者弗能辭，勇者勿敢爭」。是均法治之至極。試以近代語釋之，即行政權之行使，必須以行政法爲準繩，依法施政，始克臻國家於邦治之境。我國早以法治相號召，行憲而後，更厲行法治，近十年間之進步，已爲舉國所共見，然猶未能與歐美國家比肩相望者，良以數千年之積習，非一蹴可幾。其間猶不免有重術不重學，任人不任法之傳統觀念。重術則行政與學理脫節，任人則行政與法律脫節，前者無以明法，後者無以行法，如何消滅「法」與「治」二者間之距離，使揉合而達於「法治」至善之境，則行政法學之研究尙焉。

交通行政非若其他行政之單純，自其內部關係言之，不僅路電郵航之類別繁多，且各有專門學術，非有盡善之行政法規，不足以維護國家權益。自其外部關係言之，人民之日常生活，在在不能離開交通，亦即人民與交通事業之接觸，極爲頻繁，非有完整之行政法規，不足以保障人民權益。益以交通之活動範圍，遍及海內外，國際條約不勝枚舉，更須有賴於行政法規，以爲履行國際義務之依據。再就其行政作用論之，所謂交通行政，實兼具立法司法之性質。美國州際商務委員會 Interstate Commerce Commission 爲美國國內運輸之聯邦主管機關。美國畢克漢教授 Truman C. Bigham 於其所著運輸學一書中，曾謂：「該會雖無制定法律與執行刑罰之權，但在職權行使上實具有行政立法司法三者之性質。當其進行調查

，發佈命令，具有準行政之權；當其訂定未來資費，具有準立法之權；當其仲裁糾紛，確定賠補，則具有準司法之權」。此雖寥寥數語，實爲整個交通行政之素描。畢氏所謂準立法權，事實猶不止此。因交通行政動輒關涉專門學術，除政策性之重要原則，以法律制定外，餘均授權行政機關自訂其規則辦法，即學者所謂委任立法是。試以四十一年交通部出版之交通法規彙編爲例，其中經過立法程序者，僅占百分之九，百分之九十一係由行政機關自行訂定，而交通部以下各機關所頒佈之規章，猶未計算在內，可見交通行政，不僅在執行法律，兼須創立法律，是交通行政法學之不容忽視，概可見矣。

然所謂交通行政法，非若民刑法之有法典可循，乃係交通行政上一切法規之總稱。自憲法以下之成文法，習慣法，以及條理，凡涉及交通行政者，無不爲交通行政法之一環。即僅以成文法而論，各級交通機關先後所頒佈之法令規章，不下數千種，如一一羅列而論之，固非事實之所許，亦非事實之所需。研究之道，惟有提綱挈領抉微探奧之一法。惟一般行政法學者，每嚴守行政學與行政法學之分野，以爲行政學側重於行政現象之批判，行政法學側重於行政現象之說明。故行政法學著述，每多限於整理與解釋方面，而不及其他。以此種純粹法學之方法，從事交通行政法學之研究，似於實用上殊鮮裨益。法律爲社會現象之一，因社會之需要而存在，倘置立法原理於不顧，或其臧否得失於不問，則將使法律與社會脫節。故本書對於行政學之探討，雖力求避免，而對於立法原理，則用實證及比較方法，詳爲闡述，如某一法律，或其中某一條文，在立法政策上或立法技術上認爲有未盡善者，亦必比較論證，冀就教於高明。本書以「原理」命名，其故在此。

其次關於本書內容，有待說明者。在一般行政權之行使，如警察權、課稅權、或審判權等，純爲國家權力關係，公私法之分野，極爲顯著。而交通行政則爲保育行政之一，以福利社會爲目的，不以權力行使

爲中心，因之不僅國內交通行政法中，每多有關於私法之規定，國際條約亦有以私法關係爲其主要內容者。蓋以此種事件，有時爲私法關係，有時爲公法關係，如同一物品運送之損害賠償事件，經由鐵路公路運送者，固均適用民法，而經由郵政運送者，則適用公法。又縱屬同爲私法關係，其權義內容，又不同於一般私法。如國際間對於海空運送之賠償，均以條約規定其最高限度，其限度高下，又因各有其依據而互不相同，凡此或有關法律之適用，或有關事業之保護，自未便置諸不論，故本書第七八兩章中，述及利用交通事業之法律關係，及交通事業之賠補責任時，因亦不能不涉及私法規定，此在一般公法學著述中，似尙少見，其所以不避揉雜之嫌者，蓋以交通行政法之特質使然，不得不爾也。

國內外有關行政法之著作，大概側重於總論部份，專作交通行政法之探討者，亦尙未前見。著者于役交通，從事法律工作有年，由於職務關係，深感有從事交通行政法學研究之必要。尤以近數年來，草擬各種交通基本法則，更覺需要迫切，因不揣陋，有此嘗試之作，時與時輟，歷時三載，近以成功大學約爲交通管理系於下期講授此課，爲教材關係，不得不匆促完篇。率爾操觚，自知不足以當大雅，尤以交通行政法所涉甚廣，即本書所引敍之國際條約與外國法例，亦不下百數十種之多，僅就管見所及，撷拾各交通法中之重要原理，加以編排整理，對於重要法理之闡釋，容有未盡精當，其未及搜羅者，更不知凡幾，訛誤疊漏，知不免騰笑於方家，惟拋磚引玉，倘法學先進與交通賢達，肯進而教之，使交通行政法學得以建立，從而發揚光大，是則著者之微意而馨香騰祝者也。

再本書之編著與印行，深得程天衡朱鏡江劉左舜莊漢開王符五王金義諸兄之多方鼓勵與協助，附此致謝。

交通行政法原理目錄

自序

第一章 交通行政法之基本觀念

第一節 交通行政權之由來

第二節 交通行政法之法源

第三節 交通行政法之特質

第四節 交通行政法之制定

第五節 交通行政權之限制

第二章 交通行政之組織

第一節 交通行政組織之概況

第二節 交通事業組織之體制

第三節 交通行政權之行使

第四節 交通機關之行政監督

第五節 從事交通人員之管理

第三章 交通經營權之特許

第一節	特許事業之概念	八一
第二節	鐵路事業	八八
第三節	公路事業	九七
第四節	輪船運輸業	一〇五
第五節	民航運輸業	一二二
第六節	通信事業	一二二
第四章	交通事業之特有權利	一三一
第一節	事業獨佔權	一三一
第二節	土地徵收權	一四〇
第三節	減免負擔權	一四八
第四節	自由通過權	一五八
第五節	安全維護權	一六九
第五章	交通事業之特有義務	一八四
第一節	貫徹事業目的之義務	一八四
第二節	服從政府監督之義務	一九四
第三節	遵守運價管制之義務	二〇五

第四節	履行特別負擔之義務	二二一
第五節	接受國家收買之義務	二三二
第六章	交通事業上之公用負擔	二四三
第一節	公用負擔之意義	二四三
第二節	金錢負擔	二四九
第三節	勞役負擔	二五七
第四節	設施負擔	二六五
第五節	行為負擔	二七三
第六節	物上負擔	二八一
第七章	利用交通事業之法律關係	二九二
第一節	利用關係之性質	二九二
第二節	利用關係之成立	三〇〇
第三節	利用人之權利	三〇九
第四節	利用人之義務	三一九
第五節	利用關係之終了	三三〇
第八章	交通事業之賠補責任	三四一

第一節	通信事業之公法責任	三四一
第二節	運輸事業之私法責任	三五二
第三節	損害賠償之請求權	三六三
第四節	損害賠償之處理原則	三七四
第五節	損害賠償額之標準	三八二
第九章	違反交通法之制裁	三九五
第一節	制裁之方法及其異同	三九五
第二節	交通上之強制執行	四〇三
第三節	交通上之秩序罰	四〇九
第四節	交通上之行政刑罰	四一七
第五節	交通上之刑事罰	四三二
第十章	交通事件之爭訟	四四二
第一節	國際爭端之解決	四四二
第二節	行政處分之救濟	四五三
第三節	懲戒案件之審理	四六一
第四節	海空民訴之管轄	四七〇
第五節	海空法域之範圍	四八四

交通行政法原理

第一章 交通行政法之基本觀念

第一節 交通行政權之由來

行政爲國家作用之一種，國家作用之目的，大別有二：以維持或發展國家自身之生存與活動爲目的者，是爲國家目的；以保護或增進社會一般人民之公共利益爲目的者，是爲社會目的。社會目的又可分爲治安目的與福利目的二種。前者係以維持社會公共之安寧秩序爲目的，後者係以增進社會福利開發文化爲目的。爲治安目的而爲之行政，如警察行政是；爲福利目的而爲之行政，如各種公共事業之經營，即學者間稱之爲保育行政是。關於行政作用之分類，曩者對於社會目的之行政，統括於內務行政之內，德國學者間幾已成爲公定方式，惟此種分類法，乃政治學或國家學上之方法，而非法律學之方法，自法國學者裴退露迷 Berthelémy 等出，乃倡議以法律性質分類，德國學者呵督梅也 Otto Mayer 因受裴氏之影響，始將從來之分類方法，加以修正，即曩時所稱之內務行政，分爲警察保育及法政三種，而交通行政則保育行政之一也。然行政行爲係基於法規之授權，故行政法有目爲行政權之法者。交通行政權究何自乎，爲說明此一問題，則近代政治思想之變遷，與夫法律思想之動向，不能不先爲闡明。政治思想中關於國家職權之理論，已由個人主義演變而入於社會主義，因之法律思想亦由個人本位而趨向於社會本位，此保育行政之所

由生，亦即交通行政之所以日趨重要也。

就國家職權言，個人主義派視國家爲罪惡，主張極端限制國家職權。德國學者韓鮑德 *Wilhelm Humboldt* 於其所著國家的範圍和義務一書內，認爲國家不當過問國民積極的幸福，除反抗外敵之外，其他事務國家無干涉之權。其言曰：「國家應當注意之最大點，即在國民個性勢力之完全發展，所以祇有國民自己所不能做者，如治安事務，國家方可爲之」。英國學者斯賓塞 *Spencer* 於其社會的靜止觀 *Social Statics* 個人與國家 *Man Versus the State* 兩書中，復就放任主義之學理而伸述之。其意以爲國家之存在，係因人類有邪惡性和自利性之結果。國家祇是侵害人民，不能保護人民，如果在道德完全之社會中，政府便無存在理由。彼分社會形式爲兩種：（一）軍事式社會；（二）工業式社會。在軍事式社會中，有一種軍治主義之組織。個人祇有服從國家之義務，人民利益須附屬於國家利益之下。及至工業式社會發生，乃產生契約觀念，始允許個人行動。國家於此時期，祇有消極的管理權，而無積極的管理權。人民對於自己之利益，較之政府所知曉者，更爲真切。政府之代謀，究不若人民之自謀爲善。故斯賓塞不但痛罵一切社會立法，即國家之保育行政，自亦在反對之列。然學說每爲事實所制勝，社會愈進步，生活愈繁曠，而人民所要求於國家者，亦愈益增多，昔以國家之能擴外安內爲己足者，今則人民之心理與願望，並不以此爲止境。法國社會法學派泰斗狄驥 *Leon Duguit* 嘗有言曰：

一世紀以來，各文明國家之經濟與工業，均發生重大變遷。此種變遷均足以增加治者階級之新生義務。人類間相互依賴，經濟利益上之聯帶關係，以及商業往來之數量，日增一日，益以道德觀念之照耀，各種新發明之層出不窮，及科學學說之鼓盪，在在增加國家負擔組織公務之義務，俾國家交通，得保持於永久。例如各國郵政電報之創設，均於公務中佔首要位置，此爲國家無論對內對外在法律上應負

實辦理之一種義務。

以是近代國家之職務，一反個人主義之理論。昔日國家以主權者之資格治人，故政府組織，專門注重權力之分配；現代國家以事務員之資格治事，故政府組織祇須注重職務之分配。英國賴斯幾 H. J. Laski 有言：「現在可以預想將來之權力分配，非分配一切權力，乃分配根據職務而來之權力。」交通行政權蓋即基於職務而來之權力也。

法律之演變，正與國家職權之演變，同一軌轍，法律不能離開時間空間與事實三者而獨立，某一時代，某一區域，以及某類事實，需要某種法律時，某種法律即依其需要而產生。反之，在時間空間及事實上不需要某種法律時，某種法律即依自然之演變而消滅。故拉丁語有言「有社會便有法律，有法律便有社會」。Ubi societas ibi ius. Ubi ius ibi societas. 法律與社會，固互相終始也。在個人主義倡行時代，一切法律，均以個人為本位。私法以保護個人權利為中心，公法以推進國家權力為首要。個人權利，可以儘量行使；而國家權力，亦可發揮至於無極。及至社會主義之說起，實證學派發現社會聯帶關係，乃知人類不能離開社會而獨存。人類一面有共同的需要，一面有不同的需要及能力。人類為滿足其共同需要，必須共同經營其生活，以其同樣能力，相互合作。涂爾幹 Durkheim 稱之為同求的聯帶關係。人類復須相互交換其勞務，以滿足其不同之需要，即個人須以其特有之能力，滿足他人之需要，他人對彼復應有同樣之舉動，此為分工之聯帶關係，而法律即用以維持此類聯帶關係之社會規範也。狄驥論公法之變遷，對此言之尤詳。狄氏之言曰：

依經濟學家之觀察，在人類活動之任何部分，國家經濟盡將家庭經濟之地位，取以自代，小的家庭團體，其力量不能確保人類慾望之滿足。凡偏佈於全國之偉大組織，殊需大多數人士合作，方能滿足人

類最低限度之慾望，益以科學之發明，與工業之進步，個人間之關係，愈形複雜而頻繁，社會互助因之十分密切，其最要者，如郵務、鐵路、運輸、電力等，均由大規模之複雜機關管理，方能使人滿足。倘若此種機關之行動，停止片刻，其結果必生重大混亂，而使社會生命之本身，亦歸於淪亡。所以在今日，不僅使治者負備戰警察及司法之義務，且使之負組織與施行一切實業公務之責任，俾不至片刻間斷。蓋組織與實施各種實業公務，乃義務之實行，而非號令之行使。倘謂治者具有權力，必非以公共權力為本之權力，而係以責任為根據之權力。故握持權力者，應負利用其權力，以組織公務，並確保其施行之義務。就此目的所發生之行為，方得具有法律上之價值，而能強人服從。

故法律不復以個人或國家之主觀權利為根據，而以社會職務觀念為出發點。現行之所謂公法，不能視為規定主權者與被治關係規則之總稱，乃為一定公共事業之組織與經營所不可缺之規則之總稱。所謂條例，亦不能視為主權者之命令，乃為關於某種公共事業或某種人類團體之綜合規則。所謂行政行為，亦不能視為行使政權之官吏行為，乃以盡公職為目的之法律行為。

歷來學者對於行政法所下之界說，其推論原不一致。然用以解釋保育行政法之本質，尤以保育行政法中之交通行政法，當以狄氏之公務實施說，最為精闢而確當。茲就有關本問題之學說而為多數人所承認者，略述一二，以論列之。

一、主權者命令說 此說為分析學派所主張。以法律為主權者之命令。奧斯丁 Austin 有言曰：「社會中一切成法 Positive law，皆為主權者之製造物，乃主權者依立法或司法之作用，直接制定之，或委任其他機關以制定之者也。」又曰：「行政法乃關於君主或具有主權者，直接行使其主權，暨其所屬高級政務官吏，行使其主權之委託部分之法。簡言之，行政法乃關於主權之作用之法。」賀蘭德 Holland 亦

謂行政法規定主權之動的方面，其靜的方面爲憲法所規定。本其旨以推論之，則交通行政法當爲主權者命令之一，或爲主管當局行使其權力之法。然既爲主權者之命令，或爲主權者行使權力之法，則主權者或主管最高當局之本身，何以亦須服從該法，此說無以自解。至其他學者間，對於命令說之非議，更無論矣。

二、實現人民總意說 英國學者房納 Herman Finer 於其所著現代政府之理論與實際 *The theory and practice of modern government* 一書中，嘗有言曰：「爲運用人民之創造力，及社會富源力，而完成國家之特別目的，有組織行政機關之必要。此等機關，係包括彼從事於爲實現人民總意而製作其細目者之人與組織而成，爲完成其職務計，彼須訂立各種法規，以影響軌範人民之行爲。善良之行政機關，須忠實有效，並須能深切明瞭人民總意之所在，而熱烈實現之，及能認識何時何地須有若干之何等行政活動。」是行政機關須以實現人民總意爲職志，而行政法則爲實現人民總意之工具。交通行政法在推論上當亦爲工具之一部。此說與薩焚宜 Savigny 認法律爲國民精神表現之說，殆有相似之處。然何者爲人民總意，人民總意將依何法以自見，均無以自圓其說，未免失之空泛。

三、防止濫權說 孟德斯鳩 Montesquien 有言：「有權者必濫權，防止之道，在於以權制權。」傅祿恩德 Professor Freund 亦謂：「行政權力日漸增強，而防行政權力濫用之要求，亦隨之猛進。行政官吏既有妄濫錯誤之可能，故個人權利之保障，與行政效力之增加，實有同等重要。」古德諾 Frank J. Goodnow 更明定行政法之定義曰：「行政法者，乃公法中規定行政權力者之組織與職能之部分也。此法並明定行政權力者，對民權侵犯時之懲處及補救。」蓋自希臘時代以來，即發生一種觀念，深入近代人士之心理，以爲主權者實施公務時，應先制定普遍性之規條，以資遵守，僅能就規條範圍以內，隨意措施，始足保障主權者之不至擅專。然以之說明行政法之本質，未免偏廢，因行政法中不僅爲消極的防止之規定

，更多積極的規定。此徵諸交通行政法，尤爲明顯。故是說亦不足取。

四、實施公務說 此說創自狄驥。狄氏認爲法律之演進，每爲經濟慾望所支配。近代國家經濟取原有之家庭經濟而代之，其結果同一社會人群內之個人，不得不互相依賴。日常所需，原足以家庭自給者，時至今日，亦不得不求之於他人。爲發展並實現此種社會互助起見，任何活動之完成，均應由統治者規定之，保障之，是之謂公務。故其言曰：「統治者法律上有保障公務之組織與施行之義務。因此而制立普遍性之準則，名之爲法律，以資遵守。此種準則，不可侵犯。個人不依此準則，即不能利用公務，統治者或其代表亦不能有阻止公務合法進行之任何行爲。」又曰：「統治者所以發出普遍性質而以組織公務爲目的之規條，不過盡其處在社會上應爲之社會職務而已。」狄氏並解釋法律之強制性曰：「若以統治者有組織公務之義務爲理由，用以解釋法律之強制力量，其義甚顯。組織特種公務法律具有強制力量者，以其有特種義務之故。憲政法規與普通行政法規之具有強制力量者，亦以其目的在使國家能有完善之組織，俾得實施其職務之故。」依此理論而推演之，是交通行政法乃爲實施交通公務所制定之法律也。

綜之現代國家不僅以消極的維持社會治安之警察作用爲已足，更進而以積極的增進國民福利爲其重要任務。國家爲達成此種任務，乃於交通、運輸、農林、工商、鑛業、水產、以至教育、學術、宗教、感化風俗、衛生等，精神上物質上一切方面，或自爲大企業家，經營各種不適於私人自由經營，及私人不能舉辦之事業；或保護獎勵民間事業以增進社會福利，並爲此而科人民以負擔。此等保育作用除公用負擔外，不以權力之行使爲其本質，乃係實現社會公共福利之經營管理作用，而以公共服務爲其本體。其目的在於人民福利之增進保護，既與警察作用不同，其手段非爲權力行使之管理，與統治作用亦顯然有別。保育作用之類別甚繁，交通特其最著者，故於本章首先述及，以明交通行政之權原。

第二節 交通行政法之法源

法源謂法律構成之淵源。行政法規不論何國，不能如民法刑法之有統一法典，雖法國有所謂行政法典 Code administratif，其內容亦不過彙集大革命前後之行政法令，依年代編纂而成，與民刑法之有系統規定，異其性質。我國自唐代六典以降，明清兩朝，亦有會典之編纂，會典之外，更有會典事例，然其編纂方式與現代各國之所謂法典，亦大異其趣。故行政法規通常祇就含有行政法性質之無數法規，挾別彙類，總稱之爲行政法，交通行政法當亦同一事例。故交通行政法規，以種種形式存在，欲知其存在形式若何，即爲法源問題。法源之首要，當以成文法爲最著，所謂成文法，指立法機關所制定之法律，而以條文形式表現者，然社會現象，至爲複雜，交通行政之對象，極爲廣泛，成文法之規定，勢難盡備，故於成文法外，又有習慣法之存在，所謂習慣法，非由立法機關制定，因事實上慣行歷久，使一般人獲得法之確信而已。又以交通行政法並無統一之法典，統一之原則，僅賴習慣法之補充，尤不足以資應付，故有時尙俟條理以解決之。所謂條理，非由於立法機關所制定，亦非因事實上之慣行而成立，僅由於人類之推理心，如正義意識，自然條理，立國主義等而獲得法之効力。成文法再細分之，又有憲法、法律、命令、國際條約，及地方自治法規之別，茲分別約略述之。

一、憲法 憲法爲一國之根本大法，憲法之得爲行政法之法源，殆爲公法學者所公認。我國憲法於三十六年元旦公佈，全部憲法十四章一百七十五條，有對交通事項作具體規定者，散見於第二章人民之權利義務，第十三章中央與地方之權限，及第十三章基本國策中，自構成交通上之最高法律。雖非直接規定之條文，而其基本精神應爲交通行政法之最高原則者，亦所在多有。憲法前言曰：「中華民國國民大會受全

體國民之付託，依據孫中山先生創立中華民國之遺教，爲鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利，制定本憲法，頒行全國，永矢咸遵。」又於憲法第一條規定曰：「中華民國基於三民主義，爲民有民治民享之民主共和國。」是憲法之哲學基礎，建立於國父孫先生之遺教，其主要目的在鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，與增進人民福利，而方式上要不出孫先生平日所著之建國方略、建國大綱、三民主義及五權憲法等，凡是均爲制定交通行政法之最高原則，其爲交通行政法之法源顯然。憲法第一百四十四條規定：「公用事業及其他有獨占性之企業，以公營爲原則，其經法律許可者，得由國民經營之。」該條雖未就交通事業特別標明，但大部分交通事業之爲公用性質，及獨占企業，實爲人所共喻之事實。又憲法第一百四十五條規定：「國家對於私人財富及私營事業認爲有妨害國計民生之平衡發展者，應以法律限制之。」雖憲法所指之私營事業，範圍甚廣，惟交通事業，當亦包括在內，以上所舉，蓋均原則性之規定也。其直接作具體規定者，關於人民權義方面，如第十二條云：「人民有秘密通訊之自由」。關於中央與地方權限方面，其中對交通事項有採硬性規定者，如第一百零七條規定，「左列事項由中央立法並執行之」。所謂左列事項，共十三款，其第五款云：「航空、國道、國有鐵路、航政、郵政、及電政」。可見路電郵航各項行政，均應由中央立法並執行之。第一百零八條第一項規定：「左列事項，由中央立法並執行之或交由省縣執行之」。此所謂左列事項，共計二十款，其第六款云：「航業及海洋漁業」。第九款云：「二省以上之水陸交通運輸」。是關於航業及二省以上之水陸交通運輸兩者，其立法權屬於中央，在執行方面，則可酌量實際情形，或由中央自行辦理，或交由省縣辦理。至第一百零九條及第一百十條，則規定省縣立法與執行之權限。此外憲法對於邊疆地區之交通，有特予扶助之規定。第一百六十九條云：「國家對於邊疆地區，各民族之教育、文化、交通、水利、衛生、及其他經濟、社會事業，應積極