

調 查 報 告

壹、案由：新北市、桃園市與新竹縣多名員警疑勾結代辦業者，開立不實之吊銷牌照罰單，使原本違規遭吊扣牌照6個月之車輛，能藉由吊銷車牌提早申領牌照上路或出租營利，縮短受處分期限，總計圖利車主達新臺幣4億7千萬餘元，其中並有2名員警疑涉收賄，經臺灣新北地方檢察署於112年5月16日依貪污治罪條例等罪嫌起訴員警與15名代辦業者。究各警察機關有無落實審核舉發案件機制？發現員警異常舉發有何因應處理？如何防範類案再生？現行法令規範有無不周？相關人員有無違法失職？均有深入調查之必要案。

貳、調查意見：

本案經調閱交通部、內政部警政署（下稱警政署）、法務部廉政署（下稱廉政署）、新北市政府警察局（下稱新北市警察局）等機關卷證資料，並於民國（下同）112年11月30日詢問交通部、警政署、廉政署等機關人員，另就相關事項囑託廉政署訪談臺北區、臺北市區及新竹區監理所監理人員及所轄代辦業者，已調查完畢，茲分述調查意見如下：

- 一、汽車代辦業者為使重大違規遭吊扣車輛牌照6個月之車輛早日重新申領牌照，利用汽車於吊扣期間行駛應吊銷牌照及監理實務「吊銷可中斷吊扣」之作業漏洞，勾結員警以「刻意虛偽製造違規事實」、「車主未實際行駛車輛至舉發現場」或「逕以簡訊或LINE傳送車籍資料或車輛照片供舉發」等態樣，開立吊銷牌照之不實罰單，相關員警涉及貪污治罪條例圖利及刑法偽造文書等罪。本案係新北市政府警察局自清自檢發現，

並由警政署政風室聯繫廉政機關進行全面清查，警政署亦督導各警察機關加強審核措施，截至112年11月30日為止，已有士林、新北、宜蘭及新竹地檢署計起訴4案25人次，其他案件尚在檢察官指揮偵辦中，涉案人員均已依警察人員人事條例停職、及依規定追究考核監督人員責任。本案依其違失態樣，雖未發現涉及結構性或集體性貪瀆弊端，且從交通裁罰流程觀之，除違規舉發外，關鍵在於交通監理單位之裁決、執行、重新發照處分。然探究此一大規模瀆職案件的根源，仍在於部分員警法紀觀念薄弱及貪圖舉發績效所致，且交通執法單位審核時，對於少見違規由特定員警經常性舉發、同一違規人重複遭舉發等異常情形，未機先發掘防範，均有檢討的必要。

- (一)「道路交通管理處罰條例」(下稱道交條例)第43條第4項規定，汽車駕駛人嚴重超速或有危險駕車等情形，除處汽車所有人罰鍰並當場禁止其駕駛外，需「吊扣」該汽車牌照6個月；另依同條例第12條第1項第6款、第7款及第2項規定，汽車於牌照吊扣期間行駛、已領有號牌而未懸掛或不依指定位置懸掛，應「吊銷」牌照。
- (二)本案緣新北市警察局樹林分局於110年5月間風聞所轄三多派出所警員余○宏疑受到汽車業務代辦業者委託，對吊扣車牌的車輛為不實舉發，涉嫌偽造文書等情，隨即立案調查，並陳報警政署督察室及新北市警察局政風室，調查發現代辦業者利用「車輛於吊扣牌照期間，或即將受有吊扣牌照處分前，又行駛於道路為員警攔查舉發，依違反道交條例第12條第1項第6款或第7款，及同條第2項後段之規定，牌照吊銷之」之規定，及監理作業「牌照吊銷後（後處分）可中斷吊扣處分（前處分）執行」之

作業漏洞，規避汽車駕駛人因嚴重超速及危險駕駛等重大違規須遭吊扣車輛牌照6個月之規定；同年11月樹林分局函請新北市交通裁決處研議修正相關規定；同年12月6日自由時報報導「代辦業者勾結警鑽漏洞扣牌車領新牌上路」，同年12月10日警政署政風室聯繫相關單位，建構跨機關之「政風機構廉政平臺」全面清查相關業務之異常人員，鎖定109年1月至110年6月相關舉發案件全面清查。各警察機關自清調查後，將涉案員警移送檢方偵辦，目前檢方有多案已陸續起訴及尚在偵查中。據廉政署查復，迄112年11月30日為止，已有士林、新北、宜蘭及新竹地檢署計起訴4案25人次；其餘案件尚由檢察官指揮偵辦中；另彙整媒體報導，112年5月有新北、桃園、新竹共有22名員警遭起訴，約談79人、聲押14人、交保12人；同年6月羈押5名警員、交保5名警員；同年7月約談高雄市4名警員；同年8月第二波搜索約談10名員警7名業者；同年11月約談台中市6名警員、20餘名業者及車主，涉案地域之廣、人數之多，令人怵目驚心。

- (三) 廉政署分析本案所涉弊端態樣及期間略以：汽車業務代辦業者利用實務上交通法規漏洞，勾結員警以「刻意虛偽製造違規事實（停車後再刻意拆卸牌照一面或二面讓員警取締）」、「車主未實際行駛車輛至舉發現場」及「汽車代辦業者逕以簡訊或LINE傳送車籍資料或車輛照片予員警不實舉發」等態樣，不實攔停舉發或不實開立罰單，且未依規定「當場禁止車輛行駛」或「移置保管」，致使車主得重新申領牌照，免除牌照吊扣期間無法使用車輛之利益，使汽車業務代辦業者得藉以獲取高額之代辦費用。涉及的警察機關包括新北市警察局樹林分局、板橋

分局及三重分局，期間為109年1月至110年6月。並表示本案查無高階警官涉入，難認有由上至下組織性、集團性的不法態樣等語。警政署亦表示部分機關確有集中於少數員警或其他異常情形部分，經分析比對後主動報請各地方檢察署檢察官指揮偵辦中等語。

(四)111年9月本案爆發後，除了由各警察機關進行清查，警政署於112年6月9日函各警察機關，要求全面清查異常舉發情形及落實審查機制（加強取締道交條例第12條之違規行為、採取四階段審核機制、逐級清查有無異常舉發等情），並針對本案情形，釐訂強化作業流程及加強審核的具體作為¹。行政責任部分，因涉案員警均經檢察官以涉嫌貪污提起公訴，核屬警察人員人事條例第29條第1項第2款所定應即停職事由²，警政署已依法停職，另視後續法院判決情形，核予免職、復職或移付懲戒。考核監督不周人員責任部分，則依「警察機關辦理獎懲案件注意事項」，預擬考監責任陳報警政署列管。

(五)綜上，代辦業者為使重大違規遭吊扣車輛牌照之車輛早日重新申領牌照，利用牌照吊扣期間行駛應吊銷等規定，及監理實務「牌照吊銷可中斷吊扣執行」之漏洞，勾結員警以「刻意虛偽製造違規事實」、「車主未實際行駛車輛至舉發現場」或「逕以簡訊或LINE傳送車籍資料或車輛照片供舉發」等態樣，開立不實罰單，涉及貪污治罪條例圖利及刑法偽造文書等罪。本案爆發後，警政署政風室聯繫各警政機

¹警政署112年6月9日警署交字第1120115114號函

²警察人員人事條例第29條第1項：警察人員有下列情形之一者，應即停職：……二、涉嫌犯貪污罪、瀆職罪、強盜罪，經提起公訴於第一審判決前……六、依刑事訴訟程序被通緝或羈押……。

關進行全面清查，警政署亦督導各警察機關加強審核措施，尚有積極作為，截至112年11月30日為止，已有士林、新北、宜蘭及新竹地檢署計起訴4案25人次，其他案件尚在檢察官指揮偵辦中。本案依其違失態樣，雖未發現涉及結構性或集體性貪瀆弊端，且警政署及廉政機關於案發後之處置尚屬積極，然相關涉案地域之廣、人數之多，令人怵目驚心。探究此一大規模瀆職案件的根源，仍在於部分員警法紀觀念薄弱及貪圖舉發績效所致，且交通執法單位審核時，對於少見違規由特定員警經常性舉發、同一違規人重複遭舉發、員警未依規定代保管牌照及車輛等異常情形，未機先發掘防範，均有檢討的必要。

- 二、行政罰法第25條對於數違規行為採併罰制，又道交條例第43條規定，車輛嚴重超速及危險駕駛處駕駛人6千至3萬6千元罰鍰，並吊扣汽車牌照6個月；同條例第12條規定，吊扣牌照期間行駛，處駕駛人3千6百元至1萬零8百元罰鍰並吊銷牌照。上開吊扣牌照及吊銷牌照處分屬不同管制目的之裁罰處分，應分別處罰，且車輛經裁處吊銷處分，車主繳納罰鍰後，即可重新驗車領牌上路，其法律效果輕於吊扣處分，故無所謂「吊銷處分重於吊扣處分，故吊銷可吸收吊扣」可言，以吊銷為由讓吊扣中車輛合法上路，是重大的行政違失。且交通部早於72年即針對大客車做成函釋，明定車輛於吊扣期間再受吊銷牌照處分，吊扣期間不得重新領牌；倘係吊銷處分在前，吊扣處分在後者，須俟吊扣期滿方得重領牌照；又實務執行吊銷處分時，裁罰系統會顯示該車輛罰鍰欠繳情形、牌照吊扣期間及預定發還之日期，各監理站所亦曾在工作圈反映實務逕將保管中牌照銷燬的執行方式，將無從達到處罰目

的；本案爆發後，110年11月10日及24日新北市警察局樹林分局二度陳報交通監理單位上開問題，詎交通部均無積極作為；迨110年12月6日媒體大幅報導，且員警涉弊情節越演越烈，該部始於111年3月17日函釋所有車輛均應適用上開72年函釋，禁止核發仍在吊扣期間之汽車牌照，但又辯稱此屬「法律漏洞」，故需推動道交條例第66條修法云云。統計107年至111年全國各監理站（所）對尚在吊扣期間車輛重新核發牌照之案件高達8,032件，其中110年道交條例修法加重處罰，監理單位即重行核發3,405件汽車牌照，甚至本案於110年底經媒體大幅報導後，111年交通監理單位又再核發1,365件汽車牌照。交通部長期疏未檢討相關作業流程及規定，又漠視相關機關反映之問題，任由各監理機關對吊扣期間之車輛重行核發牌照，5年來（107-111年）使逾8千輛重大違規車輛得「合法」上路，顯然違背依法行政原則，核有重大違失。

- （一）統計107年至111年全國各監理站（所）對牌照尚在吊扣期間之車輛重新核發牌照之案件數高達8,032件（如下表），不但110年高達3千餘件，110年底媒體報導後，111年仍有1千3百餘件。對此，交通部坦承公路監理機關於111年3月17日函釋前，辦理吊銷車輛重領牌照作業時，未再審視該車輛是否仍在吊扣牌照期間。惟辯稱交通違規無論罰鍰、記點、吊扣等處分，如再受吊銷處分，均應依規定執行吊銷。112年6月30日道交條例修法前，除依該條例第66條第1項註銷牌照（汽車所有人經處分吊銷牌照不依規定繳送牌照），需滿6個月始得再行請領外，其他吊銷牌照之態樣，依規定均可重行檢驗重領牌照。於本院約詢時陳稱：吊銷處罰效果重於吊扣，即便車主之車牌先前遭吊扣，只要車主另違反道交條例

第12條第1項所列各款情形而遭警方「吊銷」汽車牌照，因牌照吊銷後無從吊扣，車主依法可逕行驗車後重新申領牌照上路；車輛牌照吊銷後，系統即不會再顯示其吊扣狀態；汽車牌照如因吊扣處分入庫保管，執行吊銷牌照時無庸收繳，處罰機關應逕行將該牌照移送公路監理機關銷燬等語。對於108年起汽車在牌照吊扣期間重領牌照上路之案件數大幅增加之現象，則解釋或係因部分業者利用網路大量傳播利用此一法律漏洞，規避吊扣汽車牌照處罰所造成。表示媒體報導後，該部已於111年3月17日函示該部72年5月23日交路字第09379號函之適用範圍，擴大至全部汽機車；並推動道交條例第66條於112年6月30日完成修法³等語。

表1 107-111年汽車牌照在吊扣期間，又重領汽車牌照之案件數

年度 重領牌所站	107 年	108 年	109 年	110 年	111 年	總計
臺北市區監理所	71	72	189	330	98	760
士林監理站	29	29	47	152	69	326
基隆監理站	17	23	36	101	45	222
金門監理站	2	6	0	0	1	9
高雄市區監理所	29	27	64	145	73	338
苓雅監理站	1	1	1	2	3	8
旗山監理站	4	0	6	15	3	28
臺北區監理所	146	174	351	688	220	1,579

³ 112年5月3日總統令修正公布道交條例第66條第1項、第2項規定：「汽車牌照，經吊銷或註銷者，須滿6個月，且經公路主管機關檢驗合格後，始得再行請領」、「前項因牌照吊扣期間行駛而吊銷牌照者，應於其原違反本條例應受吊扣牌照處分期滿後，始得再依前項規定請領牌照。」自112年6月30日起施行。

年度 重領牌所站	107 年	108 年	109 年	110 年	111 年	總計
宜蘭監理站	17	11	20	64	20	132
花蓮監理站	23	17	15	56	17	128
玉里分站	1	2	0	1	5	9
新竹區監理所	20	14	25	55	30	144
新竹市監理站	16	23	44	69	24	176
桃園監理站	64	66	103	312	129	674
中壢監理站	14	17	20	52	22	125
苗栗監理站	26	25	25	65	35	176
臺中區監理所	102	99	226	417	142	986
埔里監理分站	0	0	0	2	3	5
豐原監理站	32	37	55	133	59	316
彰化監理站	42	51	33	101	49	276
南投監理站	18	20	36	75	24	173
嘉義區監理所	14	18	28	35	33	128
雲林監理站	34	16	19	81	31	181
新營監理站	5	4	6	9	2	26
臺南監理站	32	24	33	94	36	219
麻豆監理站	10	9	34	77	39	169
嘉義市監理站	26	21	54	85	47	233
高雄區監理所	22	31	52	95	57	257
臺東監理站	4	4	8	14	3	33
屏東監理站	26	22	18	80	35	181
恆春監理分站	1	1	0	0	2	4

年度 重領牌所站	107 年	108 年	109 年	110 年	111 年	總計
澎湖監理站	0	2	0	0	9	11
總計	848	866	1,548	3,405	1,365	8,032

資料來源：交通部

(二)經查：

- 1、行政罰法第25條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」；道交條例第43條規定，嚴重超速及危險駕駛等行為應吊扣汽車牌照6個月；同條例第12條第1項第6款、第7款及第2項規定，汽車於吊扣牌照期間行駛等行為應吊銷牌照。此時，為貫徹道交條例不同條文之制裁目的，自應分別處罰。且吊扣及吊銷牌照處分，為具有不同管制目的之不同種類裁罰處分，吊扣處分自不因車牌註銷、吊銷而受影響，合先述明。
- 2、交通部72年5月23日交路字第09379號函釋，針對受吊扣牌照之營業大客車，於吊扣期間再受吊銷牌照處分者，明確表示「吊扣期間未滿前不得重新領牌；倘係吊銷牌照處分在前，吊扣處分在後者，亦須俟吊扣期滿方得重領牌照」。該函釋即明確指出：「凡經裁處吊扣牌照者，均係以該次違規營業車輛為處分之客體」、「應於其繳銷牌照時，隨即先予執行吊扣，俟執行吊扣期滿後，始准其重領牌照」。依道交條例及《違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則》(下稱裁罰細則)扣吊牌照之處罰目的，並無排除一般車輛吊銷處分可中斷吊扣效力之理由，交通部卻曲解法令，稱

該函釋僅適用於營業大客車，又未提出不同處理的正當理由，確有重大違失。

- 3、另就執行面而言，車輛受吊扣牌照之處分，處罰機關應收繳該車輛牌照入庫保管，此時應俟吊扣處分執行完畢，始可能執行吊銷處分。交通部雖辯稱牌照於吊扣期間執行吊銷處分時，公路監理單位可逕行將收繳保管中之牌照移送銷燬云云。惟裁罰細則第69條、第72條規定，汽車牌照吊扣、吊銷處分之執行均應「收繳」其車輛號牌及行車執照、並製發執行單交被處分人收執，且吊扣處分應於吊扣期滿，始得由被處分人領回汽車牌照，處罰機關應將執行單收回附卷，如執行單遺失，應由受處分人或其委託之人切結附卷；並應由處罰機關登錄於公路監理電腦資料檔案，應設置吊扣汽車牌照處分登記簿，登記其吊扣之起迄日及發還日期。交通部未依上開規定嚴格執行，顯有重大違失。
- 4、本院函請交通提供當時的作業畫面及 transaction log 檔，交通部雖辯稱：監理單位辦理吊銷時，電腦系統不會呈現車輛還在吊扣期間，車籍系統畫面僅會呈現該車最新牌照狀態；辦理吊銷車輛重領牌照作業時，無需再審視該車輛是否仍在吊扣牌照期間。111年3月之後電腦才有相關設計，無法提供當時的作業畫面（含 transaction log 檔）云云，然經本院囑託廉政署訪談臺北區、臺北市區及新竹區監理所監理人員均表示：其等可由M3系統車籍查詢得知該車輛仍在吊扣期間，且違規車輛既經員警舉發，都知道該車輛仍在吊扣期間或將受吊扣處分，但其等仍需依法裁決吊銷牌照處分及中斷吊扣處分，曾

有監理站對此漏洞在工作圈提出相關修法建議等語。顯見交通部早已知悉監理實務作業漏洞，卻仍堅稱「吊銷處分應中斷吊扣處分」，任由各監理機關對吊扣期間之車輛重行核發新牌照，使其合法上路，顯未依法行政，核有重大違失。

(三)綜上所述，依行政罰法第25條規定，數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。交通部72年5月23日交路字第09379號函釋意旨亦明確規定吊銷牌照處分及吊扣牌照處分應分別處罰。道交條例第43條早於90年6月1日即增訂車輛危險駕駛應吊扣牌照，交通部對於109年起每年上千輛汽車借「吊銷中斷吊扣」的監理作業漏洞重新上路的現象，自不能諉為不知，卻疏未檢討作業流程或修正配套法令，統計107年至111年全國各監理站（所）對尚在吊扣期間之車輛重新核發牌照高達8,032件。110年修法延長吊扣為6個月，當年即重行核發3,405件牌照，其後雖經媒體於110年底大幅報導，仍未即時謀求補救，拖延至111年3月17日始函示該部72年5月23日交路字第09379號函應擴大至全部汽機車。導致111年又再繼續核發1,365件汽車牌照。交通部長期疏未檢討相關作業流程及規定，又漠視所屬及相關機關反映之問題，任由各監理機關對吊扣期間之車輛重行核發牌照，5年來（107-111年）使逾8千輛重大違規車輛得以「合法」上路，核有重大違失。

三、本件發展為跨地區及涉案人數眾多的重大弊案，另一重要原因在於道交條例第12條第3項雖規定，員警舉發「牌照吊扣期間行駛」之違規行為，將該車輛「當場移置保管」。交通部竟於107年11月19日以函釋允許「汽車所有人或所委託之人」得「自行或委託拖吊業

者」將該車「拖離」，免除車輛「移置保管」之責，逕以解釋性行政規則排除法律規定，顯然違背依法行政的基本原則，並造成交通執法機關的審核端無從以員警未依規定移置保管車輛，發掘異常狀況，滋生舞弊空間，核有重大違失。

(一)本案檢察官起訴書指出，員警依道交條例第12條第1項第6款舉發「牌照吊扣期間行駛」之違規行為時，依同條例第12條第3項需「當場移置保管」，然員警因收受代辦業者賄賂，「未依法當場禁止車輛行駛或移置保管」，致使車主得重新申領牌照等情。經本院函請警政署查明各警察機關審核程序，據各警察機關復稱，依交通部107年11月19日交路字第1070029957號函釋，違反道交條例第12條第1項第4款、第6款及第8款之汽車所有人或所委託之人，得自行將該車「拖離」。因此如車主或其委託之人到場要求自行拖離，交通執法人員不得依道交條例第12條第3項規定將該車移置保管，故稽核端無從發現異狀等語。

(二)對此，詢據交通部辯稱：道交條例第12條第3項移置保管之規定，係依立法院在野聯盟黨團所提修正條文通過，其「應係」為避免無有效牌照之汽車再於道路行駛。如汽車所有人能自行或委託拖吊移置業者將該汽車「拖離」時，即無代保管之必要，得將違規車輛當場發還予汽車所有人，但該違規車輛仍然不得再無牌照行駛道路，該部107年11月19日交路字第1070029957號函，係基於符合道交條例第12條第3項移置保管規定之立法意旨而作出之補充說明等語。

(三)惟查，道交條例第12條第3項規定：「第1項第4款、第6款及第8款之汽車當場移置保管，並通知汽車所

有人限期領回之。」，交通部107年11月19日交路字第1070029957號函釋卻稱：「參酌道交條例第12條第3項規定，將違反第12條第1項第4款、第6款及第8款之汽車當場移置保管之立法目的，係為避免無有效牌照之汽車再於道路行駛，爰應由警察機關將違規汽車移置保管，並通知所有人限期領回，從而，如汽車所有人能自行或委託拖吊移置業者將該汽車『拖離』時，即無代保管之必要，而得將違規車輛當場發還予汽車所有人。但該違規車輛仍然不得再無牌照行駛道路。」，惟交通部上開函釋之性質屬行政程序法第159條所定之解釋性或裁量基準之行政規則，自不能牴觸法律之規定。道交條例第12條第1項第6款及第3項既已明定員警舉發「牌照吊扣期間行駛」之車輛，應當場移置保管並通知汽車所有人限期領回之，並無授權交通執法人員得視現場狀況，決定是否移置保管之裁量空間。且道交條例第12條第1項共列舉10款無牌照駕駛態樣⁴，該條第3項規定須當場移置保管者，僅有違反該第1項第4款、第6款及第8款（「使用吊銷、註銷之牌照」、「牌照吊扣期間行駛」、「牌照業經繳銷、報停、吊銷、註銷、無牌照仍行駛」）等3類之違規行為。其他7款事由是否當場移置保管，依道交條例第85條之2，仍授權交通執法人員依現場狀況審酌衡量決定之⁵，法

⁴ 道交條例第12條第1項：「汽車有下列情形之一者，處汽車所有人新臺幣三千六百元以上一萬零八百元以下罰鍰，並禁止其行駛：一、未領用牌照行駛。二、拼裝車輛未經核准領用牌證行駛，或已領用牌證而變更原登檢規格、不依原規定用途行駛。三、使用偽造、變造或矇領之牌照。四、使用吊銷、註銷之牌照。五、牌照借供他車使用或使用他車牌照。六、牌照吊扣期間行駛。七、已領有號牌而未懸掛或不依指定位置懸掛。八、牌照業經繳銷、報停、吊銷、註銷，無牌照仍行駛。九、報廢登記之汽車仍行駛。十、號牌遺失不報請公路主管機關補發，經舉發後仍不辦理而行駛。」

⁵ 道交條例第85條之2：「（第1項）車輛所有人或駕駛人依本條例規定應予禁止通行、禁止其行駛、禁止其駕駛者，交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員應當場執行之，必要時，得逕行移置保管其車輛。（第2項）前項車輛所有人或其委託之第三人得於保管原因消失

律顯已區分違規態樣之嚴重程度，保留彈性的執法空間，交通部所辯實難以成立。

- (四)綜上，交通部逕以函釋排除道交條例第12條第3項針對重大違規車輛應「移置保管」之羈束處分，允許車主或所委託之人自行或委託拖吊業者將該車「拖離」，顯然違反依法行政的基本原則，並造成交通執法機關審核端，就員警舉發「牌照吊扣期間行駛」案件，無從以有無依規定代保管車輛等異常狀況進行勾稽，滋生舞弊空間，後續衍生警察機關跨地區及涉案人數眾多的嚴重弊案，核有重大違失。

後，持保管收據及行車執照領回車輛。其違反本條例第三十五條規定者，應同時檢附繳納罰鍰收據。但初次違反規定且未發生交通事故者，得檢附分期繳納罰鍰收據領回車輛。」

參、處理辦法：

一、調查意見二、三，提案糾正交通部並議處相關失職人員。

二、調查意見一，函請內政部警政署確實檢討改進。

調查委員：葉宜津

林郁容

賴鼎銘

中 華 民 國 1 1 3 年 3 月 1 2 日

案名：警察開立不實吊銷牌照罰單案

關鍵字：吊扣、吊銷、道路交通處罰條例、汽車牌照、移置保管