

103-10o-oooo

MOTC-IOT-102-PBA040

自行車事務之行政法制規範原則探討



交通部運輸研究所

中華民國 104 年 10 月

102-10o-oooo

MOTC-IOT-102-PBA040

103-10o-oooo

MOTC-IOT-102-PBA040

自行車事務之行政法制規範原則探討

著者：湯儒彥

交通部運輸研究所

中華民國 104 年 10 月

國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

自行車事務之行政法制規範原則探討/ 湯儒彥著. --

初版. -- 臺北市：交通部運輸研究所，民 104.10

面；公分

ISBN 000-000-00-0000-0(平裝)

1.自行車 2.交通管理

557

102010987

自行車事務之行政法制規範原則探討

著 者：湯儒彥

出版機關：交通部運輸研究所

地 址：10548 臺北市敦化北路 240 號

網 址：www.iot.gov.tw (中文版>圖書服務>本所出版品)

電 話：(02)23496789

出版年月：中華民國 104 年 10 月

印 刷 者：oo 有限公司

版(刷)次冊數：初版一刷 80 冊

本書同時登載於交通部運輸研究所網站

定 價：000 元

展 售 處：

交通部運輸研究所運輸資訊組・電話：(02)23496880

國家書店松江門市：10485 臺北市中山區松江路 209 號・電話：(02)25180207

五南文化廣場：40042 臺中市中山路 6 號・電話：(04)22260330

GPN：1010201104

ISBN：000-000-00-0000-0 (平裝)

著作財產權人：中華民國（代表機關：交通部運輸研究所）

本著作保留所有權利，欲利用本著作全部或部分內容者，須徵求交通部運輸研究所書面授權。

交通部運輸研究所自行研究計畫出版品摘要表

出版品名稱：自行車事務之行政法制規範原則探討			
國際標準書號（或叢刊號） ISBN (平裝)	政府出版品統一編號	運輸研究所出版品編號	計畫編號 102-PBA040
主辦單位：運輸計畫組 主管：蘇振維 計畫主持人：湯儒彥 研究人員：湯儒彥 聯絡電話：(02)23496807 傳真號碼：(02)25450428			研究期間 自 102 年 7 月 至 103 年 12 月
關鍵詞：自行車、兩輪自行車、自行車事務，交通管理、地方自治、自行車行政管理			
摘要： <p>面對日益嚴重的溫室效應問題，環境保護與永續發展已成為現代人類的重要課題。因此，自行車這個不以石化燃料為動力來源的運具，也再次成為許多國家關注的焦點。</p> <p>近年來，我國政府對於自行車的推動，多著重於道路設施與公共自行車設施之興闢，卻鮮少對於自行車使用秩序與管理的法制制度進行檢討。鑑此，本研究乃著手進行自行車管理法規的檢討，希望建立健全的自行車管理法制環境，以解決自行車使用相關問題。</p> <p>研究中，首先探討自行車事務的事權歸屬，繼而再以行政罰的基本原理為基礎，參考現行中央道路交通法規的規範內容，研究建立自行車使用管理之共通性法理原則，以做為未來自行車相關法規、立法之準據，或作為政府擬定自行車相關行政措施時之參考。</p>			
出版日期	頁數	定價	本出版品取得方式
104 年 10 月	98	ooo	凡屬機密性出版品均不對外公開。普通性出版品，公營、公益機關團體及學校可函洽本所免費贈閱；私人及私營機關團體可按定價價購。
機密等級： <p> <input type="checkbox"/> 密 <input type="checkbox"/> 機密 <input type="checkbox"/> 極機密 <input type="checkbox"/> 絕對機密 （解密條件：<input type="checkbox"/> 年 <input type="checkbox"/> 月 <input type="checkbox"/> 日解密，<input type="checkbox"/> 公布後解密，<input type="checkbox"/> 附件抽存後解密， <input type="checkbox"/> 工作完成或會議終了時解密，<input type="checkbox"/> 另行檢討後辦理解密） </p> <p><input checked="" type="checkbox"/> 普通</p>			
備註：本研究之結論與建議不代表交通部之意見。			

**PUBLICATION ABSTRACTS OF RESEARCH PROJECTS
INSTITUTE OF TRANSPORTATION
MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS**

TITLE: The General Principles of administration law in Cycle Traffic Affairs			
ISBN(OR ISSN) ISBN(pbk.)	GOVERNMENT PUBLICATIONS NUMBER	IOT SERIAL NUMBER	PROJECT NUMBER 102-PBA040
DIVISION: Planning Division DIVISION DIRECTOR: Cheng-Wei Su PRINCIPAL INVESTIGATOR: Ru-Yen Tang PROJECT STAFF: Ru-Yen Tang PHONE: 886-2-23496807 FAX: 886-2-25450428			PROJECT PERIOD FROM July 2013 TO December 2014
KEY WORDS: Cycle, Bicycle, Cycle Traffic Affair, Traffic Management, Local Self-government, Cycle Administrative Management			
ABSTRACT: <p>Facing to the problem of green-house effects, environment protection and sustainable development are both acknowledged as the very important issues in these days. As a result, many countries pay more attention to the cycle, which do not use the fuel as its power source, again.</p> <p>In recent, our governments invest a lot of effort and resources on the construction of bike lane, bike road and the establishment of public bike systems rather than solving the problems of legal system of cycle traffic affairs. Based on this reason, this study tries to review and improve the legal environment of cycle in order to solve the problems what happens or will happen in the use of cycle.</p> <p>In this study, it, first, investigates the power division of cycle traffic affairs between central government and local self-government. Then, reviewing the theories of Administrative Penalty Act and the rules of our road traffic management laws, this study establishes the general principles of cycle traffic affair management. These results are helpful to the legislation of cycle traffic affair management and the decision making of relative administrative actions.</p>			
DATE OF PUBLICATION Oct. 2015	NUMBER OF PAGES 98	PRICE ooo	CLASSIFICATION <input type="checkbox"/> RESTRICTED <input type="checkbox"/> CONFIDENTIAL <input type="checkbox"/> SECRET <input type="checkbox"/> TOP SECRET <input checked="" type="checkbox"/> UNCLASSIFIED
The views expressed in this publication are not necessarily those of the Ministry of Transportation and Communications.			

自行車事務之行政法制規範原則探討

目 錄

	頁次
第一章 緒論	1
1.1 研究目的	1
1.2 研究範圍	5
1.3 研究內容	5
1.4 研究方法	5
第二章 自行車事務之中央與地方權限	7
2.1 中央與地方事務分權之精神	7
2.2 中央與地方事務分權之原則	9
2.3 自行車事務之定義與範圍	19
2.3.1 自行車之定義	19
2.3.2 自行車事務之範疇	21
2.3.3 自行車的事權與管轄設計	26
2.4 自行車事務之分權建議	27
2.4.1 自行車通路建設與管養事務之分權設計	27
2.4.2 其他自行車設施管理事務之分權設計	31
2.4.3 自行車運具管理事務之分權設計	31
2.4.4 自行車駕駛人管理事務之分權設計	34
2.4.5 自行車使用行為管理事務之分權設計	35

2.4.6 自行車事業管理事務之分權設計	36
第三章 自行車使用行為之法規範原則探討	39
3.1 自行車法規之位階與地位-法律優位關係	39
3.2 效力範圍	40
3.2.1 地的效力	41
3.2.2 人的效力	44
3.2.3 時的效力	45
3.2.4 物的效力	47
3.3 重要法律原則確立	51
3.3.1 屬地主義	51
3.3.2 處罰法定主義	52
3.3.3 法明確性原則	53
3.3.4 比例原則	54
3.3.5 從新從輕原則	55
3.3.6 限時法	57
3.3.7 不當連結禁止原則	58
3.3.8 當場舉發原則	59
3.3.9 便宜原則的不適用	60
3.4 責任	60
3.4.1 責任能力	60
3.4.2 責任條件	62
3.4.3 處罰的從屬性	63
3.4.4 二人以上共同施行為法行為	64
3.4.5 累犯	65

3.5 阻卻違法事由	65
3.5.1 正當防衛行為	67
3.5.2 緊急避難行為	68
3.5.3 依法令之行為	68
3.5.4 依職務命令之行為	69
3.5.5 自助通行行為	70
3.5.6 非真正不法行為	71
3.5.7 義務衝突行為	72
3.5.8 私有空間上所有人所為必要之管理行為 ...	73
第四章 結論與建議	75
4.1 結論	75
4.2 建議	78
參考文獻	81

圖 目 錄	頁次
圖 1-1 歐洲各國自行車旅次的市占率	3
圖 1-2 這是「自行車」嗎？	4
圖 2-1 自行車事務之分類架構	21
圖 2-2 公路建設與管理事務分類	28
圖 2-3 自行車運具管理事務之分類	32
圖 2-4 自行車駕駛人管理之事務分類	34
圖 3-1 自行車交通活動管理規範之物的種類	48

表 目 錄	頁次
表 1-1 我國自行車運具使用之市占率	2
表 2-1 一般自行車騎乘之時間範圍調查結果	18
表 2-2 通勤通學之自行車旅次可接受之騎乘時間範圍	18
表 2-3 休閒遊憩之自行車旅次可接受之騎乘時間範圍	19

第一章 緒 論

1.1 研究目的

自 18 世紀工業革命後，燃煤取代了人力與獸力成為新的動力來源，改變了人類的生產方式，也改變了人類的運動方式。20 世紀中葉，石油再次取代燃煤，成為人類主要的動力來源，人力車、獸力車快速被汽車、火車所取代，徹底開啟了講求速度運動的時代，也開啟了運輸工具大量製造空氣汙染的時代。

隨著地球溫室效應的日益顯著，環境保護與永續發展課題已成為現代人類必須共同嚴肅面對的課題。自行車這個不以石化燃料為動力來源的運具，符合節能減碳的現代永續運輸發展概念，再次成為人們關注的焦點，並成為永續運輸推動與發展中，深受各國政府與社會重視的一環。尤其，近年來，隨著各國政府的大力提倡，自行車已不再是傳統、落伍、陳舊的代名詞，反而在環境保護的新普世價值下，有了新的生命內涵，成為健康、永續、優雅、樂活的代表符號。我國政府近年來，亦積極推動自行車的運具使用，尤其在都會地區與觀光遊憩地區，更是不遺餘力的大規模闢建自行車道系統，希望透過自行車基礎設施的健全構建，創造有利使用環境，達到促進民眾使用自行車之目的。

表 1-1 為我國近 4 年來國人自行車使用之市占率變化狀況。從表 1-1 中可看出自行車運具在我國整體運輸市場中之運具使用率，在通勤通學旅次使用自行車比例漸次下降之際，整體的自行車市占率卻仍能維持在 4%~5% 以上，顯示一般性活動旅次與休閒旅次使用自行車的意願提高，其中臺北市部分可見上升之趨勢，臺南市則為五直轄市中最高者，自行車使用佔全體運輸型態的 5%~7% 以上。如若不考慮非洲、中國大陸等工業化起步較晚的地區或國家，歐洲應可為世界上自行車發展最為成功與成熟的地區。而以我國之市占率與歐洲地區國家相比較，約與義大利、法國相當，可居歐洲地區市占率排名之第 7、

8 位之間，僅低於何蘭、丹麥、德國、奧地利、瑞士、瑞典等國(見圖 1-1)，顯示我國自行車之使用不可謂不普及。

表 1-1 我國自行車運具使用之市占率

民國	臺灣地區		臺北市	新北市	臺中市	臺南市	高雄市
	整體 旅次	通勤學 旅次	整體 旅次	整體 旅次	整體 旅次	整體 旅次	整體 旅次
98	5.9%	4.6%	4.2%	4.7%	5.2% (市) 5.6% (縣)	6.3% (市) 7.9% (縣)	6.7% (市) 6.0% (縣)
99	5.4%	3.6%	4.4%	2.7%	4.7%	7.3%	5.8%
100	4.9%	3.5%	—	—	—	—	—
101	5.2%	3.8%	5.5%	3.1%	4.1%	7.1%	5.4%
102	5.0%	3.6%	5.2%	2.8%	4.0%	6.6%	5.5%
103	4.2%	3.1%	3.9%	1.8%	3.1%	5.4%	4.9%

資料來源：交通部統計處，「民眾日常使用運具狀況調查」摘要分析，交通部統計處，民國 99 年 3 月；交通部統計處，「民眾日常使用運具狀況調查」摘要分析，交通部統計處，民國 100 年 4 月；交通部統計處，「民眾日常使用運具狀況調查」摘要分析，交通部統計處，民國 102 年 4 月；以上擷取網站：www.motc.gov.tw，日期：2013 年 5 月 16 日。交通部統計處，「民眾日常使用運具狀況調查」摘要分析，交通部統計處，民國 103 年 4 月；交通部統計處，「民眾日常使用運具狀況調查」摘要分析，交通部統計處，民國 104 年 4 月；以上擷取網站：www.motc.gov.tw，日期：2015 年 9 月 24 日。

然而，這些年來，我國政府對於自行車的推動，多著重於硬體道路與公共租借自行車¹設施之興闢，而較少對於自行車使用管理與秩序規範等法制制度建立或檢討有所著墨²。以現行的道路交通法規為例，道路交通管理處罰條例中將自行車歸類為慢車一種，且全部之規

¹ 公共租借自行車之設置與經營雖有合法性爭議，但低廉的收費與方便的借還特性，確實受到都會地區民眾的熱愛。

² 近年來國內推動之自行車計畫，除公共自行車外，其工作內容主要包括四個領域：網路規劃、整合服務及增值服務系統建置、自行車道系統規劃設計規範研擬及自行車安全騎乘手冊，顯然多集中在硬體設施的建置，對於軟體的持有及使用行為規範建置，則仍闕如。見蘇振維等，東部自行車路網示範計畫之整合評估，交通部運輸研究所，民國 102 年 4 月，p.1-1。

範條文僅區區 10 條，即便是條文較多的道路交通安全規則，亦僅有 16 條條文，相對於汽(機)車的 79 條條文及 123 條條文，確實顯得不成比例，更遑論市區道路條例及公路法中，對於自行車之道路設施、設計與施工、維護的考慮。自行車這個以往在我國較受社會輕忽的運輸工具，在其使用量漸增的情形下，相關的法律規範在在顯得捉襟見肘。

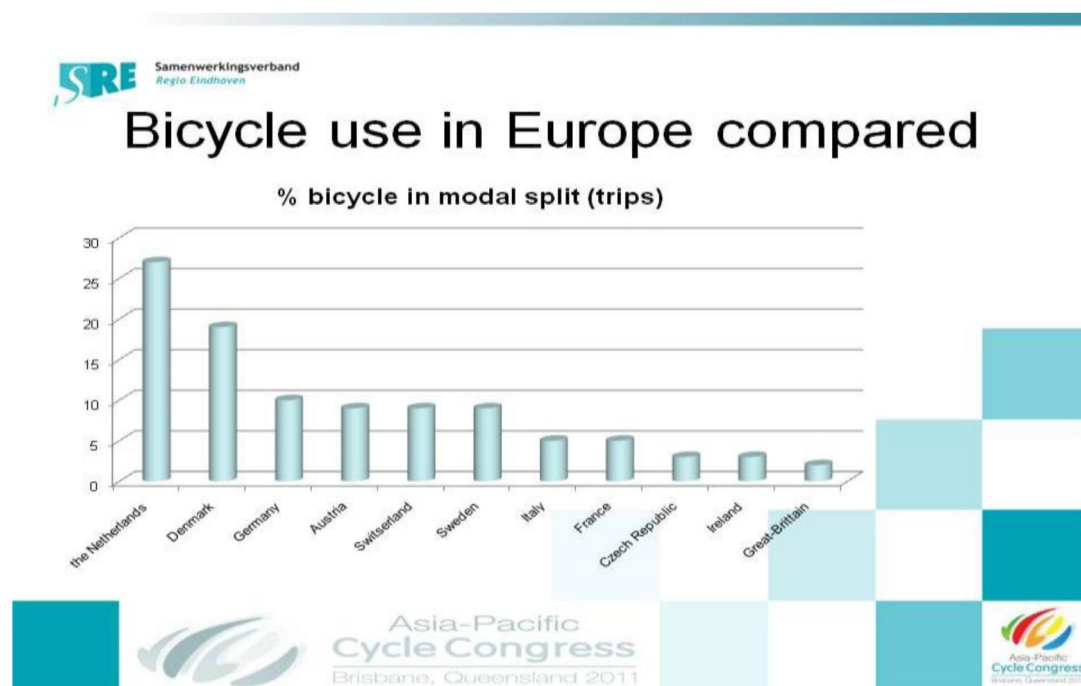


圖 1-1 歐洲各國自行車旅次的市占率

資料來源：Berry de Jong, “Cycling experience on the table”, APCC, Brisbane, 2011.9.

再觀諸實際上的狀況，目前觀光遊憩地區頗為常見的四輪休閒「腳踏車」(見圖 1-2)，雖屬慢車，但並不屬於自行車的一種，其是否可以行駛於自行車道之上？確實有待釐清。又，目前常見廣場、公園、河濱，甚至海濱地區的自行車道或自行車活動空間，其自行車使用行為的法規規範為何？與行人間的衝突如何解決？亦尚待處理。諸此種種，均顯示我國亟需針對自行車的行政管理制度進行檢討，建構完善的自行車法規範系統，以為未來行政機關管理自行車之依據。



圖1-2 這是「自行車」嗎？

資料來源：擷取網站：<http://0425566312.tw.tranews.com/>，擷取日期：民國104年9月20日

本所職司交通問題之研究，鑑於近年來國內自行車騎乘風氣日盛，乃希望防微杜漸，在國內自行車使用尚未形成重大問題或造成社會秩序爭議之際，著手進行檢討自行車之法制規範，冀望建立健全法規制度，解決日益出現或形成的自行車使用與管理問題。其目的有4：

- 一、確立自行車事務之事權歸屬，以明管理責任
- 二、填補現行中央道路交通法規中對於自行車交通活動管理規範之不足與缺漏
- 三、整合相關法律規範，避免矛盾、重覆，甚至衝突等情形
- 四、自行車交通活動行為態樣繁複，其法規範體系非一蹴可幾，故擬先行探討自行車交通活動管理之原則，做為後續法制制度建立的討論基礎。

準此，本研究將針對自行車使用與管理的法制制度面課題進行探討，以行政罰的基本原理為基礎，參考現行中央道路交通法規的規範

內容，研究建立自行車使用管理之共通性原則規範，以為未來自行車相關法規、立法之準據，或作為政府擬定相關施政措施時之參考。

1.2 研究範圍

本研究基於研究目的，以探討自行車持有者、使用者與公權力間的權利義務關係為研究之核心，並將研究範圍定義為：

- 一、僅探討人力自行車、電動輔助人力自行車及電動自行車，不探討以其他形式原動機為動力或輔助動力之自行車
- 二、僅探討自行車在開放性公共空間(含道路、公園、廣場、河灘地...等)上的使用行為
- 三、僅探討自行車交通與運輸活動之事務，不涉及自行車之設計、製造與販售等事務之管理
- 四、只探討自行車在公法關係上的權利義務關係，不討論自行車使用過程中有關私法關係的處理，如租賃行為、事故賠償
- 五、本研究在探討通則性或總則性之規範，而不針對個別的自行車使用行為規範進行探討

1.3 研究內容

本研究之內容包括：

- 一、探討自行車事務之態樣與定義
- 二、探討中央與地方自治團體在自行車事務之事權界限
- 三、建立自行車交通活動管理規範之通則規範
- 四、探討自行車交通活動管理規範之法律定位
- 五、探討自行車交通活動管理規範之效力範圍
- 六、探討自行車交通活動管理規範之基本原理

1.4 研究方法

本研究屬法學性研究，故採法學上常見之文獻討論法進行。研究中將先探討自行車事務之範圍、內容與事權歸屬，繼而對自行車交通活動在行政管理制度下的角色做定位，然後依據行政法之原理，對自

行車交通活動之使用與管理之重要問題建立相關法規範之基本原則，
以為立法、修法及相關自行車政策措施制定時之參考。

第二章 自行車事務之中央與地方權限

2.1 中央與地方事務分權之精神

國家範圍廣闊，事務龐雜繁多，為求國家長治久安，必須分工設職。然而，在一般民主國家中，統治權力的分配設計，除注重責任政治與權力制衡的基本原理外，為因應各地民情差異與需求不同，中央與地方間之權力分配，亦是一般國家運作機制中，不可欠缺之重要課題。

依據司法院大法官會議釋字第 498 號解釋文理由書：「地方自治為憲法所保障之制度。憲法於第十章詳列中央與地方之權限...，旨在使地方自治團體對於自治區域內之事務，具有得依其意思及責任實施自治之權。地方自治團體在特定事務之執行上，即可與中央分權，並與中央在一定事務之執行上成為相互合作之實體。從而，地方自治團體為與中央政府共享權力行使之主體，於中央與地方共同協力關係下，垂直分權，以收因地制宜之效」。因此，權力的分配，依其所分配權力之性質，可區分為「水平分權」與「垂直分權」兩大態樣。

所謂「水平分權」，係指同一自治團體之法律人格內的權力分配³。一般而言，國家在其統治權之行使上，通常將其治權分為立法、司法、行政三大面向，我國則因五權憲法體制，而有行政、立法、司法、考試、監察等五種治權劃分，換言之，就我國的國家法人人格而言，同時擁有五個治權，且五權分立，平等相維，互相制衡，始成就其完整之法人人格，其中行政一權之內，並更有內政、外交、國防、教育、交通、經濟、財政...等各種事權的行政分工，諸此，均是在同一自治法人人格內部的權力分工設計，稱為「水平分權」或「水平分工」。

反之，「垂直分權」則指不同層級自治團體間的權力分配⁴。中央與地方係兩個不同的自治法人人格，其土地領域範圍重疊，因此，其間的事權分配，不單單只是治權內事務性質的切割而已，更是統治

³ 參見司法院大法官會議釋字第 498 號解釋文。

⁴ 參見司法院大法官會議釋字第 498 號解釋文。

權的包裹切割。在美國，這種包裹切割係指行政、立法、司法三權的一起切割，州與聯邦一般，同時擁有行政、立法與司法之權力，上下兩層級間只有管轄領域範圍與管理事務項目的差異，並無本質上的不同；在我國則因司法、考試、監察係屬憲法所規範之中央專屬權力，因此，治權的包裹切割，僅包含行政、立法兩權的向下分配⁵。換言之，地方自治團體係一完整之法人，同時擁有行政與立法兩面向之治權，「其首長與民意代表均由區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權...」⁶，地方行政與地方立法機關並有權責制衡之關係，以實現民意政治及責任政治之基本精神，此即為「垂直分權」或稱「垂直分工」。因此，行政與立法治權的同時下放，與適切尊重，才是地方自治之真正實現⁷。職是之故，就特定事物而言，倘地方政府之行政係依循中央之法令規範或中央行政機關之行政指令而為，則地方政府與中央之下屬機關性質無異，僅只能認定為中央派出於地方之行政機關，而非地方自治團體之自治機關，同時地方因對該事物僅具有行政執行權，地方民意機關雖亦能監督其行政機關之作為，但對該事物欠缺自主意志形成之立法過程，難符司法院大法官會議釋字第 498 號解釋文理由書中之「依其意思及責任，實施自治之權」，而難謂「自治」，不符地方自治的基本精神，當然也就無法謂之地方自治。

由是觀之，地方自治因有地方立法權始為完整，而中央與地方事務分權的關鍵表現即在地方法立權的確立，當然基於依法行政之法治國原理，地方行政權便須遵行地方立法之內容，以推動其行政事務，遂行其行政行為。然而地方立法權之意義，猶如中央者，本質為一種形成權，為地方居民直接或間接經由代議機關而為政治意志之表現，並為一種透過共同議決共有事務而具有約束居民之正當性，換言之，

⁵ 大法官會議釋字第 498 號解釋文：「基於住民自主之理念與垂直分工之功能，地方自治團體設有行政機關與立法機關...。」

⁶ 見大法官會議釋字第 498 號解釋文。

⁷ 大法官會議釋字第 498 號解釋文：「地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。」

由他人所議決之規範若強加於其他人身上，其基本上即違反了民主法治與住民自主的基本法治國原則⁸。

我國憲法與立國精神均在在強調中央與地方均權之原則⁹，中央原則上並不宜過度涉入或干預地方之事務立法權與執行權。自行車事務亦復如此，一旦確立中央與地方權限之範疇，中央便應高度尊重地方事權，不宜介入地方事權範圍內之事務，更應避免中央法令插手地方自治事務範疇，而地方立法機關與行政機關責無旁貸，應勇於承擔其立法責任，盱衡地方民情、政治與自然、人文、環境條件，在不衝突中央其他法律規範之前提下，因地制宜，制定適合於該地方之法令，地方行政機關則應切實負擔起相對應之行政工作與責任。

2.2 中央與地方事務分權之原則

自行車係倚賴車輛輪胎胎面與地面間之摩擦力，而達到位移或運輸目的地之運輸工具，故依據「我國公路事務的垂直分權設計研究」之界定，其事務當屬交通事務中公路事務之一類¹⁰。

有關中央與地方交通事務及公路事務的事權劃分問題，交通部運輸研究所曾進行一系列之研究，包括「中央與地方交通事務權限之探討—公、鐵路、航空與都市運輸事權劃分原則」與「我國公路事務的垂直分權設計研究」等，該兩項報告中均業已明確建構中央與地方公路事務之 10 項權限劃分原則，亦將作為自行車事務事權劃分之重要依據¹¹：

⁸黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，翰蘆圖書出版，2000 年 8 月。

⁹司法院大法官會議釋字第 498 號解釋文：「...符合憲法所定中央與地方權限劃分之『均權原則』」乙語，明確揭櫫我國中央與地方均權之理想與法律制度。

¹⁰舉凡涉及道路運具運輸行為或運輸活動之相關事務者為「公路事務」，或稱「道路事務」，其中所謂「道路運具」：「係指利用摩擦力或拉力，未依軌道，而得以運行或行駛於地面上之運輸工具」，據此，除公路法與道路交通管理處罰條例所規範之事務外，包括自行車、未依軌道行駛之電（街）車、地面纜車（cable car）、公車捷運（Bus Rapid Transit）系統及其附屬設施等事務，均屬本研究稱之「公路事務」範疇。見湯儒彥，我國公路事務的垂直分權設計研究，交通部運輸研究所，民國 95 年 3 月，p.55。

¹¹湯儒彥，中央與地方交通事務權限之探討—公、鐵路、航空與都市運輸事權劃分原則，交通部運輸研究所，民國 93 年 4 月。湯儒彥，我國公路事務的垂直分權設計研究，交通部運輸研究所，民國 95 年 3 月。

一、公（道）路事務原則上應屬地方事權

依據我國憲法第 109 條第 1 項第 1 款及第 110 條第 1 項第 1 款¹²，地方交通¹³應屬地方自治事權，尤其公（道）路位於各地方自治團體行政地域範圍之內，主要亦以地方民眾為服務之對象，地方自治團體具領域高權之自主性，不容否認，因此，公（道）路事務原則上應屬地方自治權範疇，僅特殊情形下¹⁴，始將部分事權歸屬於中央或由中央與地方共有（共享）其立法權。

準此，自行車事務¹⁵原則上亦應屬地方事權，由地方立法，地方執行，僅特殊情形下，始得將部分事權歸屬於中央或由中央與地方共有（共享）其立法權。

¹² 憲法§109：「左列事項，由省立法並執行之，或交由縣執行之：

- 一、省教育、衛生、實業及交通。
- 二、省財產之經營及處分。
- 三、省市政。
- 四、省公營事業。
- 五、省合作事業。
- 六、省農林、水利、漁牧及工程。
- 七、省財政及省稅。
- 八、省債。
- 九、省銀行。
- 一〇、省警政之實施。
- 一一、省慈善及公益事項。
- 一二、其他依國家法律賦予之事項。

前項各款，有涉及二省以上者，除法律別有規定外，得由有關各省共同辦理。
各省辦理第一項各款事務，其經費不足時，經立法院議決，由國庫補助之。」

憲法§110：「左列事項，由縣立法並執行之：

- 一、縣教育、衛生、實業及交通。
- 二、縣財產之經營及處分。
- 三、縣公營事業。
- 四、縣合作事業。
- 五、縣農林、水利、漁牧及工程。
- 六、縣財政及縣稅。
- 七、縣債。
- 八、縣銀行。
- 九、縣警衛之實施。
- 一〇、縣慈善及公益事項。
- 一一、其他依國家法律及省自治法賦予之事項。

前項各款，有涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理。」

¹³ 地方交通，在省是省交通，在縣是縣交通。

¹⁴ 此處所謂特殊情形，係指符合本 10 項中央與地方事權劃分原則之其他原則者。

¹⁵ 有關「自行車事務」的範圍與內涵，詳見第 2.3.2 節。

二、顯涉中央事權之事項，為中央之專屬事權範疇，若交地方代執行，則應負擔代執行費用

交通事務依據第一點原則，應屬地方事權，但交通事務非存在於封閉獨立領域之內，許多交通事務的處理過程中，仍不免會涉及其他領域之事務，而當這些涉及事務本屬中央事權時，地方無權自主處理，便須回歸中央討論。舉例而言，道路或公共設施用地的土地徵收事宜、各種交通稅費的財稅事宜、外國人經營運輸事業的涉外問題...等等，均屬憲法中規範的中央事權，非地方所可立法或決定者。因此，對於此類明顯涉及憲法所明定之中央事權者，縱然仍屬交通事務之一環，亦仍應由中央統一立法決定之，否則地方不具事權，縱便立法也將不具效力。其中除交通事務中屬中央事權之航空、國道、國有鐵路、航政（憲 107 I（5））及涉兩省以上之水路運輸系統（憲 108 I（9））等事務外，其他包括土地事宜（憲 108 I（12））、財稅事宜（憲 107 I（7））、電信事務（憲 107 I（5））、電力事務（憲 107 I（5））、國防事務（憲 107 I（2））及涉外事務（憲 107 I（1））等事務，均應屬中央事權範疇，為中央之專屬立法權，需由中央立法，至於其執行，則可由中央自行辦理（憲 107 I），或委由地方代為執行（憲 108 I）。

準此，自行車事務中若有顯涉及中央事權之事項者，地方仍應遵循中央規範，不得逾越權限逕為立法或執行。

三、具外部性效果之事務，應屬中央立法事項或立法並執行事項

所謂「外部效果（External Effects）」在經濟學上意指市場經濟活動過程中，消費者與生產者以外之人所承擔之成本或效益。

民主法治國家之法律，本為當地政府與人民間的一種社會契約，據以約束政府與當地人民之行為，維護社會秩序，追求社會公益。因此，原則上，非當地之人民除非後來參與該地域內之活動，否則便無義務承受該契約（法律）所產生之效果，尤其是負面之效果。據此，倘一地方對一特定事務遂行其統治高權，而可

能發生對其他非當地居民之拘束或負面影響時，即稱該事務具有「外部性」效果。此一效果，顯然對受影響之非當地民眾並不公平，故為避免此外部性效果之發生，舉凡具外部性效果之事務，均不應劃屬地方之權限，而應由中央立法並執行，惟地方得在中央授權或不衝突中央法律規範範圍內，補充立法並執行。

舉例而言，道路上汽車所排放之廢氣污染，其所造成民眾身體健康之影響或環境之污染，均非僅侷限於該地方或該地方之人民，因此，包括汽車之檢驗標準、廢氣排放標準...等便應歸屬中央事權，由中央統一規範，而不應逕自劃屬地方事權；又或自行車之重要零件，如車身長度、照明等若涉及其他非當地居民之用路人的安全時，中央也應有權為統一之規範。

四、影響或阻礙經濟市場中資訊提供與資訊流通之事項，應由中央統一規範，俾利經濟發展與行政管理效率。

隨著社會進步，交通系統發達，經濟活動無遠弗屆，而自由市場中之市場機制，已被認為具有追求社會淨效益最大之實效，因此，為促進經濟之活動與繁榮，避免市場機制失靈，或形成經濟活動之無謂障礙，故對於影響或妨礙市場中資訊提供與資訊流通之事項，均應由中央統一規範。惟，此處所指之資訊公開，非指狹隘的對社會或對一般民眾之資訊公開，舉凡對於有助於市場或行政管理，而僅流通於管理機關或行政機關間之事業或民眾行政管理資訊，包括事業營運資料、財務與會計帳務、駕駛人違規紀錄...等，均仍應由中央統籌規範，並促進其開放或流通，以利整體社會之經濟發展與行政管理之效率。

五、具對世性之事項，應由中央統一規範。

所謂「對世性」，係指事務應用之範圍廣泛或涉及多數地區、多數人民的不同性質活動者，則有關此類事務身分與內涵之定義或辨明，若未加以統一規範，必將導致社會各種活動或市場交易成本之大幅增加，是稱該事務具有「對世性」。而為減少外界因對其內涵認識之欠缺或偏誤，造成社會活動或交易成本之增加，此類事務應由中央統一規範，屬憲法第 110 條「一致必要性」涵

攝之範疇。因此，包括公路或自行車事務之證照效力、公路及自行車事業分類及公用事業之公益責任...等事宜均是，而由於本類事項多屬較上位之框架規範，故應屬「共同立法權或共享立法事項」，由中央框架立法，地方則享有事務之事權，並在中央法律規範範圍下，進行補充性的自治立法，享有立法權與執行權。

準此，自行車相關事務之名詞定義、自行車之證照效力、自行車事業之分類及事業公益責任...等事宜均應由中央進行框架立法，地方則可在該框架規範下，進行補充性的自治立法，享有立法權與執行權。

六、對於有一致性規範必要之事項，其事權仍歸屬地方，但立法權由中央與地方共享，惟，中央僅在於進行框架式或通則式立法，地方則在不衝突中央法律範疇內，進行實質及補充立法。當然，其事務之經費，仍應由地方自治團體負擔。

交通行為常具流動之特性，故為保障相對之交通活動行為人，相關之規範應予統一。以一般常見的道路交通行為為例，個別用路人與其他用路人及個別用路人與道路設施間交通行為的特定行為規範，本只在該用路行為當下之時、空發生，一旦經過後，該法律行為規範亦就隨之消滅，並應運產生適用於下一個時、空的法律行為規範，譬如號誌化路口上不同方向車流間之相對用路法律關係，僅在雙方通過該路口之當下發生作用，且隨著雙方通過路口後或燈號變換後，該特定行為規範隨即罹於消滅，而產生另一個新的行為規範，因此，在此種交通事物的管理上，因每一個行為發生及影響都相當具有侷限性，其行政管理權由地方政府擁有並負責落實當無爭議。

但在行為規範部分，這種用路行為規範的變動，隨著路人的流動，無時無刻不在各地方發生，若大家都各有自己的規範，勢必造成用路人用路過程中非常大的負擔；反之，倘大家有一共通之行為法則，則將因相同的法律行為規範，使得彼此間之法律關係與行為更加具有可預測性與安定性，也將明顯提升大家的安全，因此，此種事務即可由中央統一立法，並由地方自為肆應地

方特性及需求為補充性之立法，同時承擔起全部的行政管理責任。

典型者如道路交通管理處罰條例，即屬流通性之交通活動中，對保護他人權利之注意義務加以規範者。此類事務因具有一致之必要性，故在具一致性必要之前提下，中央基於憲法第 111 條¹⁶而為立法，惟，此類事項既有「必要性」之前提，中央即應提出「必要性」之理由，且對於「非必要一致」之部分，仍應尊重地方之事權，地方具有一定程度之立法權限，故亦屬一種「共同立法權或共享立法事項」。中央應避免在此類事務上，訂下密度過高之法律內容，以符憲法「均權原則」之本旨。

七、事權劃分，應落實「由誰立法並執行，由誰負擔其費用」之原則，但對於具一致性、外部性及對世性者，則由中央訂立通則之事項，其事權仍屬地方，並不由中央負擔其費用。

「由誰立法並執行，由誰負擔其費用」，為責任政治上非常重要之原則，或稱「責任與財政不可分割」原則¹⁷。我國財政收支劃分法第 37 條第一項亦規定：

- 1、由中央立法並執行者由中央支出；
- 2、由直轄市立法並執行者，由直轄市支出；
- 3、由縣（市）立法並執行者，由縣（市）支出；
- 4、由鄉（鎮、市）立法並執行者，由鄉（鎮、市）支出；

可惜的是，立法權與行政權的垂直切割，常非「一刀兩面光」的必然同時歸屬中央或地方一方。因此，同條第二項後段又規定，「屬委辦事項者由委辦機關負擔，屬自治事項者，由該自治團體自行負擔」。因此，在事務權限劃分之設計或決定時，「責任與財政不可分割」原則應要切實獲得落實，而該事務經費負擔方之所在，應以其事權歸屬為最終決定的依據，而非僅觀行政權之所

¹⁶憲法§111：「除第 107 條、第 108 條、第 109 條及第 110 條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。」

¹⁷司法院大法官會議釋字第 550 號解釋文董翔飛大法官不同意見書。

在或部分立法權之歸屬，於是對於前述第三、四、五、六點原則中之一致性、外部性及對世性等事項，雖由中央訂立通則，但事權仍屬地方，故仍應由地方負擔。反之，若屬中央立法委託地方執行之委辦事項，則應由中央負擔其費用。

換言之，常見的道路交通管理事務，雖然中央訂有道路交通管理處罰條例之用路行為統一規範，但該事權係歸屬地方，僅在立法權部分，基於憲法第 111 條之「一致性必要」原則而由中央與地方共享¹⁸，因此，其事務之費用應仍由地方負擔。

八、共同或共享立法權之事務，中央應於立法過程中，注重地方之參與。

「交通為實業之母」，與地方發展及地方經濟關係密切，更與地方人民生活息息相關，因此，我國憲法明定「交通」為地方自治事項¹⁹。惟，為因應事務之特性，符合實務上之需要，部分事務雖由中央與地方共同或共享立法權，但事務權限仍歸屬地方，中央之立法權應僅限於框架性、原則性或補充性的立法，甚或屬中央權限，而地方負有協力或配合執行義務之事項，中央亦應尊重地方之相關意見，尤其交通事務之執行，更不可避免的涉及經常性事務的經費負擔。是以司法院大法官會議第 550 號解釋文指出：「...行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，並就法案實施所需財源事前妥為規劃；立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。」施文森大法官亦認為「中央立法並執行事項，地方自治團體縱負有協力義務，而應參與經費之分攤者，其所分擔之比例，亦不能由中央單方面決定，以致侵害地方自治團體就其執行自治事項所享有先後順序之之自主決

¹⁸見第六點之討論。

¹⁹憲法第 109 條第 1 項第 1 款明定：「省交通」為省自治事項；憲法第 110 條第 1 項第 1 款亦規定：「縣交通」為縣自治事項。至於有關憲法中有關「交通」乙詞之意涵，則在湯儒彥「中央與地方交通事務權限之探討—公、鐵路、航空與都市運輸事權劃分原則」乙書中有詳盡討論，見湯儒彥，中央與地方交通事務權限之探討—公、鐵路、航空與都市運輸事權劃分原則，交通部運輸研究所，民國 93 年，pp.59-61。

定權」²⁰。由此，對於共同或共享立法權之事務，中央應於立法過程中，注意地方之參與與意見容納，避免中央片面決定。

九、共同或共享立法權事項，其事權劃分需考慮事務所需之應變彈性大小，與地方行政之便宜原則。

共同或共享立法權事項，其事務中部分事項因具有一致性、外部性及對世性等特性，而就該事務之一定事項，由中央為統一之規範。惟，統一之規定雖然法律的安定性較高，亦多以符合大多數人或地方之期待或利益為依歸，但勢必將影響事務因地制宜與彈性權變空間，因此，中央在共同事項或共享立法權事項，中央雖具有較優位或較上位框架的立法權限，但基於憲法地方自治之原理與精神，中央應對其法律規範之範圍與強度，加以自我節制，以保留事務權變之彈性，與地方因地制宜之自主空間。

十、地方議會對於委辦事務無議決權，僅有要求首長說明或對首長陳述意見的權限。

日本在以往法律制度中，曾有機關委任事務之設計，雖然後來在「地方分權推進法」中已被廢除，但日本對於機關委任事務之責任界定相當明確，應可作為我國在判斷或設計事權歸屬基礎之參考²¹：

- 1、執行機關須受主管大臣或知事指揮監督。
- 2、受委任的市町村長之處分違法時，知事有撤銷或停止權。
- 3、知事或市町村長不遵守中央的職務命令時，中央得依職務執行命令訴訟程序，強制其執行職務。
- 4、地方議會對於委任事務無議決權，僅有要求首長說明或對首長陳述意見的權限。
- 5、地方議會對於委任事務無調查權。

²⁰見司法院大法官會議釋字第 550 號解釋文施文森大法官不同意見書。

²¹洪誌宏，地方立法權之研究，中正大學法律研究所，碩士論文，2003 年，p.66。

換言之，在我國，屬委辦事項之執行，不但需遵守中央之法令，且係直接接受中央主管機關之指揮與監督，地方民意機關原則上並無權置喙，僅得要求地方首長說明或對首長陳述其意見的權限。是故，當一般社會大眾認為地方議會對於該事務具有議決及監督審查之權力時，該事務可能即應歸屬地方自治事權範疇，而不宜再歸屬於中央事權，至於具體的權限劃分，則仍應回到前九項原則一一檢視之。

依據交通部運輸研究所於臺灣東部地區的調查結果顯示²²，自行車騎乘的時間在 30 分鐘以內者佔 34.5%，1 小時以內者則累積達 79.2%，超過 1 小時者僅佔 20.8%(見表 2-1)。若以一般自行車騎乘的速度 8~10Kph 計算，自行車騎乘範圍大約應在 10 公里以內。

若以旅次目的觀之。在通勤通學旅次部分，57.3%的通勤通學自行車騎士僅可接受 20 分鐘內的騎乘時間，甚至高達 90.9%的通勤通學自行車騎士僅可接受 30 分鐘內的騎乘時間，顯示全部旅次活動中最大宗的通勤通學旅次，可接受的自行車騎乘範圍更加限縮，幾乎都僅能容忍 30 分鐘之時間(見表 2-2)。

在休閒遊憩旅次部分，騎士的容忍度顯然高出許多，僅 13.2%的休閒遊憩自行車騎士無法容忍高過 1 小時的騎乘時間，30.9%的休閒遊憩自行車騎士可容忍 1~2 小時的騎乘時間，即便是超過 3 小時的騎乘時間，亦仍有 32.0%的休閒遊憩旅次可以容忍，顯示休閒遊憩旅次之騎乘時間容忍度高出通勤通學者許多。惟，既是休閒遊憩旅次，其騎乘之時間雖長，但活動應主要仍侷限於各休閒遊憩地區內，類似環島之長距離騎乘者，畢竟非常少數，因此，在考量上，仍不應將休閒目的之自行車旅次以長程旅次視之(見表 2-3)。

綜合前述分析，自行車之騎乘或活動範圍確實相當有限，屬相當地域性之旅次活動，其所影響者多僅在小區域之內，不若汽、機車產生較明顯的外部性問題，且加諸第一點「公(道)路事務原則上應屬

²²蘇振維等，東部自行車路網示範計畫之整合評估，交通部運輸研究所，民國 102 年 4 月，p.2-112。

地方事權」之分權原則，本研究認為自行車事務原則上應屬地方事權，但若「顯涉中央事權」、「具外部性效果」、「影響或阻礙經濟市場中資訊提供與資訊流通」、「具對世性」或「具一致必要性」時，則得劃屬中央事權或由中央與地方共享立法權。

表 2-1 一般自行車騎乘之時間範圍調查結果

騎乘時間	人數	百分比	累積百分比
15 分鐘內	49	9.5%	9.5%
16~30 分鐘內	129	25.0%	34.5%
31~45 分鐘內	50	9.7%	44.2%
45 分鐘~1 小時內	180	35.0%	79.2%
其他	107	20.8%	100.0%
合計	515	100.0%	

資料來源：蘇振維等，東部自行車路網示範計畫之整合評估，交通部運輸研究所，民國 102 年 4 月，p.2-112。

表 2-2 通勤通學之自行車旅次可接受之騎乘時間範圍

騎乘時間	人數	百分比	累積百分比
5 分鐘內	8	1.6%	1.6%
6~10 分鐘內	45	8.7%	10.3%
11~15 分鐘內	116	22.5%	32.8%
16~20 分鐘內	126	24.5%	57.3%
21~25 分鐘內	58	11.3%	68.6%
26~30 分鐘內	115	22.3%	90.9%
31~45 分鐘內	26	5.0%	95.9%
45 分鐘~1 小時內	21	4.1%	100.0%
其他	0	0.0%	100.0%
合計	515	100.0%	

資料來源：蘇振維等，東部自行車路網示範計畫之整合評估，交通部運輸研究所，民國 102 年 4 月，p.2-112。

表 2-3 休閒遊憩之自行車旅次可接受之騎乘時間範圍

騎乘時間	人數	百分比
1 小時以內	68	13.2%
1~2 小時以內	159	30.9%
2~3 小時以內	123	23.9%
3~4 小時以內	109	21.1%
其他	56	10.9%
合計	515	100.0%

資料來源：蘇振維等，東部自行車路網示範計畫之整合評估，交通部運輸研究所，民國 102 年 4 月，p.2-112。

2.3 自行車事務之定義與範疇

2.3.1 自行車之定義

何謂自行車？又何謂自行車事務？其範圍應如何界定？自行車所使用的通路或道路是否屬於自行車事務應規範之範疇？公共自行車事務是否亦屬自行車事務範疇？在探討自行車事務之分權問題前，首應對自行車及自行車事務有一清楚的界定。

關於「自行車」之定義，本研究在研究過程中發現，多數人均僅憑個人生活之經驗而做演繹，通常都只是一個大致的意象，卻無法提出較具體嚴謹的科學描述，國內法規及文獻亦鮮少討論其定義。於是這種個人的想像，將每個人都導向於：好像大家都知道，但一旦細問，卻又都無法清楚說明。對於建構法治秩序者而言，此一現象並無助於問題的處理。因此，本研究乃嘗試先針對「自行車」乙詞或乙物做清楚的定義，以為後續討論之基礎。

有關自行車的定義，中央之道路交通管理處罰條例第 69 條第 1 項第 1 款及道路交通安全規則第 6 條第 1 項第 1 款均僅規定：自行車屬慢車一種，其下又分為：（一）腳踏自行車、（二）電動輔助自行車²³、（三）電動自行車²⁴三種。但「慢車」是什麼？在該兩項法規

²³處罰條例§69 I (1)第 2 目：「電動輔助自行車：指經型式審驗合格，以人力為主、電力為輔，最大行駛速率在每小時二十五公里以下，且車重在四十公斤以下之二輪車輛。」

中卻同樣找不到定義，僅說：慢車分為自行車及三輪以上慢車兩個種類²⁵。換言之，目前法律條文中僅只對自行車、電動輔助自行車及電動自行車三者的差異做了區隔，卻完全未對「自行車」之特性本質做交代，導致自行車究竟為何？在看完完整部道路交通管理處罰條例及道路交通安全規則後，依舊撲朔迷離。

反觀，民國 97 年 4 月以前之道路交通安全規則第 6 條第 1 項第 1 款，將自行車²⁶定義為「以人力為動力」而行駛之一種車輛²⁷。由於當時之條文明確指出，自行車乃是以人力為行駛動力的車輛，使得自行車的物理特性得以得到較清楚的描繪，反較新修正之條文更具參考價值。

但以人力為動力之運具依然很多，包括以人力拖或拉之板車及俗稱「黃包車」的載客人力車...等，亦都是以人力為動力而行駛者。然而，這些是否都是我們社會或一般民眾所想要將之涵攝進「自行車」車種的車輛？則顯然還有很大討論空間。

本研究觀察並分析自行車在物理上的操作特徵，將自行車定義為：「運用機械原理，並以人力為動力或主要動力之運具（包含其前後無動力之輪型附屬載具）²⁸」，其內則又可分為：「普通自行車」與「功能自行車」兩種。

一、普通自行車：

所謂「普通自行車」，係指行駛中仰賴駕駛人操控以達車身平衡之自行車，包括傳統二輪自行車、協力車、獨輪車...等。

²⁴處罰條例§69 I (1)第 3 目：「電動自行車：指經型式審驗合格，以電力為主，最大行駛速率在每小時二十五公里以下，且車重（不含電池）在四十公斤以下之二輪車輛。」

²⁵處罰條例§69 I。

²⁶當時法規上尚未使用「自行車」乙詞，而是稱「腳踏車」。

²⁷道安規則§6（民國 97 年 4 月以前之條文）：「慢車種類及名稱如左：

一、人力行駛車輛：指腳踏車（含經型式審驗合格以人力為主動力為輔之電動輔助自行車，簡稱電動輔助自行車）、三輪貨車、手拉貨車、板車等。

二、獸力行駛車輛：指牛車、馬車等。

²⁸自行車使用過程中常見其前、後方附掛或扣接不具動力之載具，以增加其乘載人、貨之功能。嚴格說，此類附屬載具並非自行車之一部分，而僅在交通活動中與自行車結為一體，因此，應於交通活動中視為自行車之一部分，而予以一併納管。

二、功能自行車：

所謂「功能自行車」，係指行駛中無需仰靠駕駛人操控以求車身平衡之自行車，包括三輪以上之腳踏車、協力車...等。

至於前述以人力拖或拉之板車及俗稱之「黃包車」等，則雖亦以人力為動力，屬慢車的一種，但並未利用機械原理做為將人力轉化為運動之動力，故非屬自行車範疇，亦非屬本文所要探討之標的。

2.3.2 自行車事務之範疇

基於 2.3.1 節自行車的定義，舉凡涉及自行車運輸行為或遂行自行車交通活動之相關事務，均屬自行車事務之範疇，包括自行車通路及相關設施建設、於開放性公共空間之自行車騎乘行為及各種自行車相關之事業經營...等均屬之，至於自行車之製造、維修、設計、販售等行為，因非屬交通活動或運輸行為，均非本文所指稱之自行車事務範疇。

自行車事務依相關活動行為是否以盈利為目的，可區分為：自行車通路管理事務及自行車事業管理事務兩大類。其中非營利活動的自行車通路管理事務又可區分為：硬體設施管理事務與使用人管理事務（見圖 2-1）。

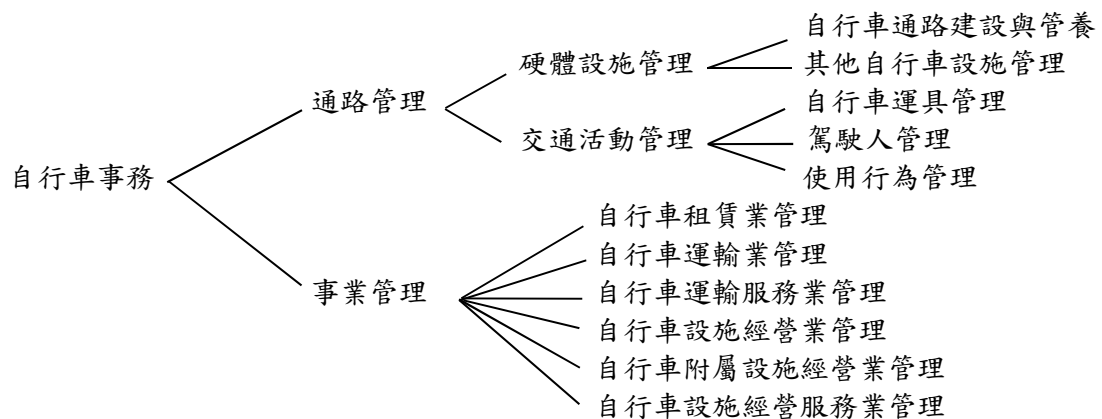


圖 2-1 自行車事務之分類架構

一、自行車通路管理事務

「自行車通路管理事務」，係指不以營利為目的，而直接提供自行車使用人滿足其交通目的所需運具、通路（roadway）、設施或設備者，其設施、設備之建置、提供與使用過程中的行為等相關事務，為自行車通路管理事務。換言之，自行車交通行為的過程中，由最終自行車使用人使用自行車，並利用各種通路、設施，其建置或使用過程中所衍伸之相關事務，均屬於自行車通路管理事務之範疇。而依據自行車通路管理事務之內容，其下又可分為：1、自行車硬體設施管理事務；與 2、自行車交通活動管理事務(見圖 2-1)兩項次類別。

1、自行車硬體設施管理事務

自行車硬體設施管理事務，依硬體設施之性質可再區分為：(1)自行車通路建設與管養事務；及(2)其他自行車設施管理事務兩種類型事務(見圖 2-1)。

(1)自行車通路建設與管養事務

所謂「自行車通路建設與管養事務」，係指自行車通路設施建置過程中及通車營運後，有關規劃、建設、設計及為維護該通路維持提供正常功能之相關事務。惟，自行車通路中有政府提供者，亦有私人提供者或政府居於私人地位而提供者。前者如一般道路或公園、廣場中之自行車道...等，後二者則如建築物所設之開放空間或建築物臨道路側之退縮空間...等。

由於私人提供或政府居於私人地位而提供之自行車通路設施，係屬私有財產權行使之範疇，基於憲法保障私有財產權及避免侵犯私有權，此類自行車通路設施之規劃、建設、設計及維護，均非屬本項事務所涵攝之範圍。換言之，此類事務規範之對象僅有建置自行車公共通路設施的政府一個法律對象，其事務內容乃集中在如何規範或對待政府建置自行車公共通路設施之行政權力，當然在思考中央與地方分權時，則在決定由何者來做此一權力規範的訂定者、執行者與監督者最為適當。

至於私人提供自行車通路，若是非以營利為目的者，則屬建築法、都計法...等其他相關法規之事務範疇；但若是以為盈利為目的者，則屬第二大類之自行車事業管理範疇之事務，兩者均非屬此處之「自行車通路建設與管養事務」。

(2)其他自行車設施管理事務

「其他自行車設施管理事務」係指除通路以外，與自行車交通活動有關之自行車其他相關硬體設備或設施事務，包括自行車停車設施、公共自行車及其附屬設施...等。此類事務規範之對象亦僅限建置該其他自行車公共設施的政府，所以，在思考中央與地方分權時，主要也在決定由何者來做此一權力規範的訂定者、執行者與監督者最為適當。

與「自行車通路建設與管養事務」同，倘若私人或政府居於私人地位而以提供此類設施做為盈利目的之用者，則屬第二大類之自行車事業管理範疇之事務；至於私人或政府居於私人地位而提供此類設施，但非以營利為目的者，則屬一般民法規範之範疇，兩者亦均非屬此處「其他自行車設施管理事務」討論之範疇。

2、自行車交通活動管理事務

自行車交通活動管理事務，依其管理標的物的不同，可再區分為：(1)自行車運具管理事務；(2)自行車駕駛人管理事務；及(3)自行車使用行為管理事務等三種類型事務。

(1) 自行車運具管理事務

「自行車運具管理事務」指使用自行車通路設施之自行車運具的管理，猶如目前道路交通法規中對於汽車運具之牌照、檢驗...等事務之管理，即一般所熟知的運具監理。

雖然，目前國內尚未見有自行車之車籍管理制度，但為明確化自行車事務在中央與地方的權限歸屬，本研究仍

將此類事務納入討論，並於後續事權劃分的討論時，將其事權歸屬予以明確定位。

此一領域的法律課題集中在討論公權力對運具的規範，因此，在思考中央與地方分權設計時，主要乃在應將此一管理運具之權力與該權力內容形成的機制，歸屬何方最為適當。

(2) 自行車駕駛人管理事務

「自行車駕駛人管理事務」係指自行車駕駛人的資格，及使用自行車為交通活動行為人之其他權利義務事項的事務。現行實務作業上，屬駕駛人監理業務範圍，包括駕籍之管理。

由於自行車行駛速率有限，不若汽、機車般對其他人之安全形成重大威脅，因此，目前我國並未對自行車駕駛人之資格有所限制或管制，也無特別的管理。本研究認為自行車數量龐大，其行駛速率相對汽、機車低很多，對其他人之安全威脅較小，加諸未成年人因無法駕駛汽、機車，而以自行車代步乃社會上非常普遍的現象，且現行制度看不出有特別窒礙難行或需修正之處。是故，本研究亦認為無需特別建立自行車駕駛人之管理制度。

但自行車基本上屬相當地方性之交通工具，各地方基於其地方上的環境條件、社會或文化特性，或有建立獨自管理制度之需求，因此，本研究仍將此項事務單獨列項討論，以探討此項事務權限應歸屬何方最為適當。

(3) 自行車使用行為管理事務

「自行車使用行為管理事務」係指有關自行車交通活動之管理，包括自行車使用人使用自行車進行交通活動時之行為規範，及與影響該使用行為有關事務之規範。以道路為例，道路交通法規即是規範道路上交通活動之行為規範，只是道路交通法規係針對道路上的交通活動進行管理，而自行車使用行為管理則是針對自行車從事交通活動時

之行為管理，至於該事務的範圍是否僅限於道路抑或擴及其他地方，則屬另一個層次的立法考量。

二、自行車事業管理事務

「自行車事業管理」係指以營利為目的，提供自行車運具、自行車通路設施、其他自行車設施或相關勞務服務，以滿足最終自行車交通運輸活動者的交通需求與目的之相關事務。其下又可將該服務提供者或事業經營者所提供之服務內容，再區分為「自行車租賃業事務」、「自行車運輸業事務」、「自行車運輸服務業事務」、「自行車設施經營業務」、「自行車附屬設施經營業務」與「自行車設施經營服務業事務」等六種分類。

其中，「自行車設施經營業」及「自行車附屬設施經營業」係指以提供自行車通路或其他自行車交通活動過程中所需之硬體設施(如自行車停車場)以供他人使用，而收取對價利益者²⁹。

「自行車租賃業事務」、「自行車運輸業事務」指提供自行車運具，或同時提供自行車運具與運輸（指勞務）服務，並收取對價報酬者，前者如單純的自行車租賃；後者則如提供計程收費之自行車運輸服務等³⁰。

至於，「自行車運輸服務業事務」則指單純提供勞務以媒合自行車運輸服務或媒合自行車運具或相關設施之服務，並收取對價報酬者。「自行車設施經營服務業事務」指為各種自行車事業經營者(含自行車設施經營業、自行車附屬設施經營業、自行車設施經營服務業)為事業之經營管理，並收取對價報酬者，如為他人所有之自行車停車場而為經營者即是。

²⁹例如，公路法§2 I (10)：「公路經營業：指以修建公路、橋樑、隧道、渡輪、停車場、服務站等，供汽車通行、停放或提供服務收取費用之事業。」

³⁰性質上與公路法上之汽車或電車運輸業相當。公路法§2 I (11)：「汽車或電車運輸業：指以汽車或電車經營客、貨運輸而受報酬之事業。」同法§2 I (12)：「計程車客運服務業：指以計程車經營客運服務而受報酬之事業。」

然而，事業管理事務，雖然中間牽涉提供通路設施的政府或設施提供人、業者與最終用路人等三法律主體，但就公權力管理之立場言，此一領域之課題所關注或管理的對象乃為「業者」，而最終自行車使用人或自行車設施使用人係法律規範所要保障的對象，並非適用的對象，因此，上述各事業屬性的確立，便顯得格外重要，而透過事業屬性之確立，也才可了解其適用之法理系統，並討論其事權之歸屬。

2.3.3 自行車的事權與管轄設計

事務之權限一旦垂直切割，不同土地領域範圍之各地方自治團體的管轄權範圍，即需加以確定，以免徒生困擾，更可積極防止「一事二罰」之不當情事發生。

一般而言，若該事務活動僅限於土地領域範圍內者，其事務管轄權切分的問題較為單純，即以土地領域做為管轄權劃分之基礎，舉凡在該土地領域範圍內所從事的事務活動，均適用該地方之法律或自治法規，反之，逾越該土地領域範圍者，即不再適用該地方自治團體之法律與自治法規。

惟，事務的活動常非定點定所，故當事務之活動出現跨區域時，其管轄權之歸屬便易產生爭議。而解決爭議的方式，或曰管轄權以行為或意思決定發生之地域為斷，或曰管轄權以行為主體或意思決定主體之本籍地為斷。換言之，前者係以土地管轄範圍為基礎，決定法律關係，舉凡在一土地領域範圍內之人，無論其戶籍或國籍之所屬，均必須遵守及服從該領域自治團體民意及行政機關所制定之各項法規，倘有違背，該領域之地方政府或公權力主管機關，因具有管轄權力，即得援引該地方之法律，對其加以處分。後者則以「人」為基礎決定法律關係，一地方之法律僅適用於設籍於該地方之人民，而不能及於其他地方自治團體之人民，是故，本地方之人民，無論其身在地，均需服從其本籍所在地之地方自治團體的法律，並當其違反該等法律時，本籍地政府或公權力主管機關，即得援引本籍地之法律，對其加以處分。

由於實施地方自治之基本功能，即在於各地方自治團體透過自治法規，對於事務之處理方式得以因地制宜，以維持其領域範圍內必要之社會秩序，或追求全體共同之生活目標與目的，因此，凡於該領域範圍內之活動行為及行為人，倘不受其拘束，將使自治法規之功能大打折扣，更有悖地方自治之本意，故而以領域範圍為管轄權歸屬依據，將有利於各地方社會秩序之維持，與地方行政目的之達成。

惟，各地方自有其領域範圍，其他地方自治團體無法介入，行政機關之行政執行力也將無法跨越行政領域界線，於是民眾非常容易利用離開該行政區的方式，逃避該地方自治團體法規之執行，而養成民眾投機的心理，終致各地方自治法規無法產生實效結果。因此，在整體的制度設計上仍必須有完整的配套思維與作法，尤其落實委託執行或代執行制度的措施設計，才可避免此類情事發生，簡言之，行為人的違法行為雖由行為地政府裁處，但仍必需委由本籍地政府的協助，以為落實執行。至於委託行政或委託執行過程中相關之費用分攤問題，則可透過協商解決。

2.4 自行車事務之分權建議

2.4.1 自行車通路建設與管養事務之分權設計

「自行車通路建設與管養」事務，係指不以營利為目的，由政府直接興辦，提供公眾使用自行車通行之通路，其通路與附屬設施之規劃、設計、興建，與開放通行營運後之通路硬體設施的管理與養護。此類事務與一般之公路或道路建設事務性質相同，並依其性質內容，故可再分為土地事務、規劃建設事務、養護管理事務、稅費事務與其他行政管理事務等，見圖 2-2。

一、土地事務

公有供公眾通行之自行車通路建設過程中，必涉及有關土地之徵收與管理等事宜。憲法第 108 條第 1 項第 12 款，明定土地事務屬中央立法並執行或交地方執行之事項，故依據 2.2 節之事權劃分原則，有關自行車通路之土地事務，無論是建設過程中之

土地徵收，抑或營運過程中之土地管理，均應由中央統一規範，屬中央事權。至於實務作業上，行政執行作業之一部或全部交由地方執行，則應由中央法律一併規範，地方並無太多置喙之餘地。惟諸如通路兩側禁限建之管理，則因仍涉及地方都市計畫與地區開發，仍宜抱持尊重地方自治之基本原則，謹慎立法規範。

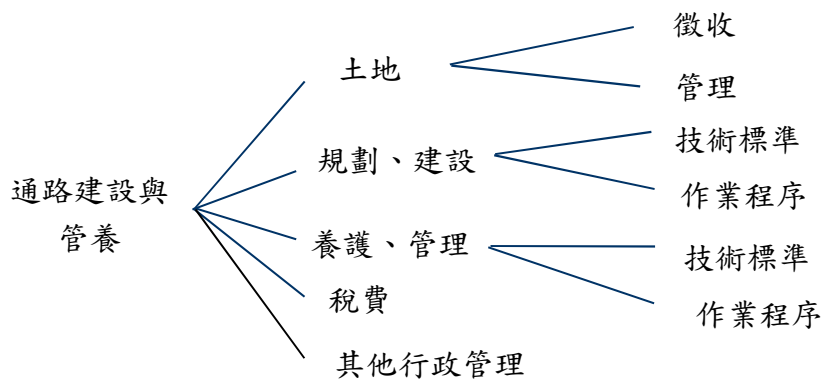


圖 2-2 公路建設與管理事務分類

此外，由現行之作業觀之，目前交通建設事務中有關土地之事宜，確係由中央制定之土地法、平均地權條例、都市計畫法...等法律規範，地方並無自治之主張或相關條例出現，且實務上，行之多年亦無太大爭議，是故，本研究認為此部份之事權，仍應歸屬中央，由中央統籌規範。

二、規劃與建設事務

自行車通路興建之規劃與建設事務，依其作業的程序可分為規劃與建設不同階段；其中建設階段依事務內容之性質，又可分為消極的設計或技術標準，與積極的新建工程及相關程序。

1、規劃

「規劃」屬地方自治權中之「計劃高權」，係地方政府基於地方自己的未來願景，而必須擁有對達成或實踐該願景，構思其自我一系列具體步驟或行動方案的權能，倘若地方不具規劃事權，則奢談地方願景及地方願景的實現。尤其自行車運具屬短距離、活動規模小的運具，其自行車通路建設事

務並無涉於其他地方自治團體之權益，也很難解釋會具有全國性之衝擊或影響性，不符憲法第 111 條所訂具有全國「一致性」之必要存在。

準此精神及 2.2 節之事權劃分原則，有關自行車通路建設之「規劃」事務，包含規劃與核定之權限，均應屬地方自治範疇，屬地方事權，是故無論是計畫程序的立法，或規劃研擬與確定的實際決策權，應均為地方自主之權能，由地方自為立法並執行。

2、建設

建設為規劃之接續階段。

建設階段依其事務內容之性質，可分為消極的設計或技術標準，與積極的新建工程及相關作業程序。其中，前者自行車通路設計與技術標準，因涉及通路使用人之安全，顯得格外重要。事實上，有關人民生命、財產等基本權之保障，依據憲法，亦屬國家無可推卸之責任。基此，中央似乎應對地方自行車通路之設計與技術標準等規範有所介入。惟地方自行車通路之設計標準，實在看不出具有 2.2 節事權劃分原則中之「外部性效果」，且基於中央尊重地方自主性之原則，縱然各地自行車通路標準與品質不同，亦應屬當地人民政府之施政成果，應由地方人民自己承擔，並無涉中央或其他地方自治團體之施政。何況各地方之地理環境條件與人文生活文化不盡相同，若由中央統一制定，勢必無法達到因地制宜之效。

職是之故，本研究認為有關自行車通路設計與技術標準之立法權，仍宜歸屬地方，但考量人民對中央政府之期待，本研究認為，中央仍可保留訂定國家最低的自行車通路設計與技術規範之立法權，惟，此立法內容應屬「補充性質」，或最低之技術標準要求，地方可在不衝突該規範下，自為更嚴格之立法，以求其施政表現。

至於，新建工程及相關作業程序，包括自行車通路興建之核可與監督，及相關之工務管理規範，因僅為作業程序上之規範，既無外部性，亦無對世性，因此，此類事宜應尊重地方自治精神，由地方自為立法與執行。倘有必要，中央或可以研訂相關工程手冊方式，一方面可符合憲法與地方制度法之地方自主精神，一方面亦可實質協助地方建構其工務管理之相關法制體系。

三、管理與養護事務

自行車通路開放通行後，接續而至的即是該通路的管理與養護。地方制度法僅規定道路管理屬地方事權³¹，既未對道路管養事權有明文規定，更未對自行車通路之管養事權有所規定。

基於「舉重以明輕」之法理。道路養護屬道路管理事務中必要之一部份，故屬地方事權。而供汽、機車使用之道路尚且如此，供自行車使用的自行車通路，其管養更應如此。因此，依據地方制度法第 18、19、20 條，自行車通路之管養應屬地方事權，應無疑義。

四、稅費事務

自行車通路稅費指的是因使用政府所提供之自行車通路所產生的稅費給付義務，與因使用自行車運具或經營自行車相關事業而產生的稅費並不相同。

國家或地方財稅本屬憲法第 107 條第 7 款所規範中央之專屬事權，大法官會議釋字第 277 號解釋文，亦明白指出地方稅課與其收入劃分，屬中央權責，應由中央訂定通則，地方以為立法依據，始可進行課收。因此，自行車通路財政中，涉及財稅規範部分，均應仍屬中央事權。事實上，現行公路系統上的稅費負擔，包括通行費（公路法§21）、停車費或服務費（公路法§25）、公

³¹依據地方制度法§18 I (10)①：直轄市道路之規劃、建設及管理為直轄市自治事項；同法§19 I (10)①：縣（市）管道路之規劃、建設及管理為縣（市）自治事項；同法§19 I (6)①：鄉（鎮、市）道路之建設及管理為鄉（鎮、市）自治事項。

路營運費（公路法§44）、工程受益費（公路法§24）與地方自治團體依規費法、地方稅法通則所徵收之相關稅費，亦均依據中央之法律，而得以徵收。換言之，在稅費課徵部分，地方僅得在中央之規費法及地方稅法通則下課徵或立法課徵，至於徵收的額度與額度決定程序，則可屬地方事權範疇。

2.4.2 其他自行車設施管理事務之分權設計

其他自行車設施係指除自行車通路以外，由政府所提供供自行車交通活動所需之其他設施，包括自行車停車場、公共自行車及公共自行車之附屬設施等。此類事務涉及的事項包括規劃、設計、興建、土地取得、設施管理、稅費徵收等事務。

由於此類自行車設施屬定點提供服務性質，較屬線狀服務功能的自行車通路設施，對其他人之影響或所產生之外部性因素更微小，因此，與「自行車通路建設與管養」事務相同，除土地徵收事務及稅費徵收基本通則屬中央事權外，包括規劃、設計、興建、設施管理等事務之事權，均應屬地方事權，由地方立法並執行之。

2.4.3 自行車運具管理事務之分權設計

依現行中央對於道路運具之管理，運具管理事務可區分：運具監理、違反道路交通管理事件之處理與稅費徵收等事務³²。

雖然目前自行車並無車牌與車籍管理制度，但為求嚴謹，本研究仍舊比照汽車事務，將自行車運具管理事務區分為：自行車運具監理、違反自行車交通活動管理法規事件之處理與稅費徵收等事務（見圖 2-3），並探討其事權劃分之原則。

一、運具監理

所謂「運具監理」，是指在公共交通活動場域使用自行車的資格審驗與使用核准，猶如道路上的行車執照與車牌的核准與發行。換言之，通過自行車運具資格審驗並取得使用核准及車牌

³²湯儒彥，我國公路事務的垂直分權設計，交通部運輸研究所，民國 95 年，頁 83~85。

者，始得進入公共交通活動場域使用該自行車。準此，自行車的運具管理是一種在交通系統中的安全防護機制。

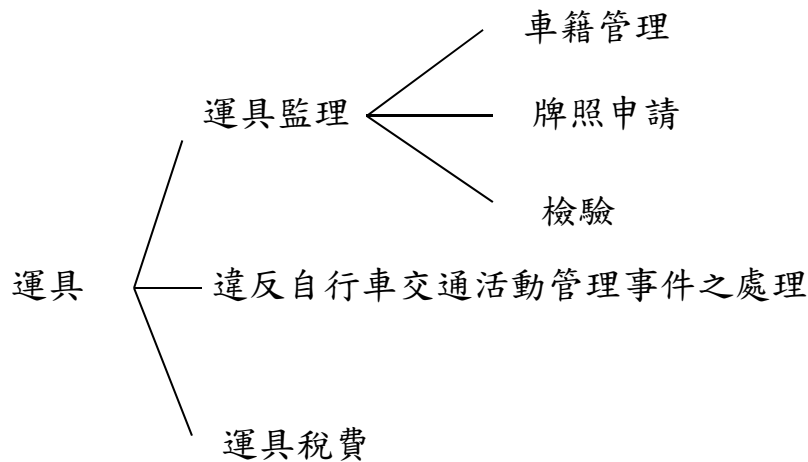


圖 2-3 自行車運具管理事務之分類

汽車為一種危險性物品，在道路上使用，直接威脅每一位用路人之安全，加諸其具有高度機動的活動力與可移動性，導致其所造成之影響，非單純僅只在其車籍所在之地方或縣市。故為維護每位用路人之安全，與整體的交通秩序，汽車運具需進行登記審驗，並做管理。因此，現行汽車之運具管理事務，在實務上認為汽車運具之管理影響他人安全而具有外部性，應劃屬中央事權³³。但自行車速度緩慢，危險性相對較汽、機車等機動性車輛低出許多，且自行車活動範圍相當有限³⁴，加諸本研究認為自行車違規舉發應限採當場舉發方式³⁵，因此，自行車的車籍制度，就自行車交通活動的安全與管理上而言，效益相對較小，其運具管理事務之外部性相當有限，對世性需求也不高，並無全國統一之一致性規範必要。職是之故，依據 2.2 節之分權原則，自行車之運具管理事務應劃屬地方事權，由地方自主處理並立法執行，中央應予尊重。

二、違反自行車交通活動管理事件之處理

³³湯儒彥，我國公路事務的垂直分權設計，交通部運輸研究所，民國 95 年，頁 83~85。

³⁴見第 2.2 節討論

³⁵見第 3.3 節討論

目前中央之道路交通處罰中，有關對運具之處分共包括：沒入、扣車（移置及保管車輛）、吊扣行照、吊扣（銷）牌照及對運具所有人之罰鍰處罰等五種。

雖然自行車具有流動性，但其活動範圍相當有限³⁶。綜觀上述處分性質，確實看不出無法由地方立法並執行之事由，故為落實地方事權，違反自行車交通活動管理事件之處理仍應歸屬地方事權。

惟，對於跨地方行政界線的處分執行事宜，因中央業有全國統一的行政執行法立法，中央亦有專職的行政執行署為其行政機關，因此屬中央事權殆無疑義，跨行政區界線之執行也無問題。至於處罰的救濟部分，則因屬司法事務，為憲法明定的中央事權，相關救濟之程序悉依中央法律執行，應亦無爭議。

三、運具稅費

運具稅費係指因使用自行車所產生之稅費，猶如汽車之牌照稅（使用牌照稅法§3）、汽燃費（公路法§27）等，其與 2.4.1 節所討論因使用自行車通路設施所產生稅費之課徵標的不同，但與自行車通路設施所產生之稅費一般，均屬憲法第 107 條第 7 款所規範中央專屬之稅費事權，應由中央立法課徵，或由中央立法，授權地方據以補充立法課徵，始可進行徵收。

換言之，在運具稅費課徵部分，地方僅得在中央之規費法及地方稅法通則等立法架構下課徵或補充立法課徵，至於徵收的額度與額度決定程序，則在中央無規範時，可由地方自主立法並執行。

³⁶見第 2.2 節討論

2.4.4 自行車駕駛人管理事務之分權設計

自行車駕駛人的管理事務，包括自行車駕駛人的考驗與管理、違反自行車交通活動管理事件之處理及自行車駕駛人稅費課徵等事項，見圖 2-4。

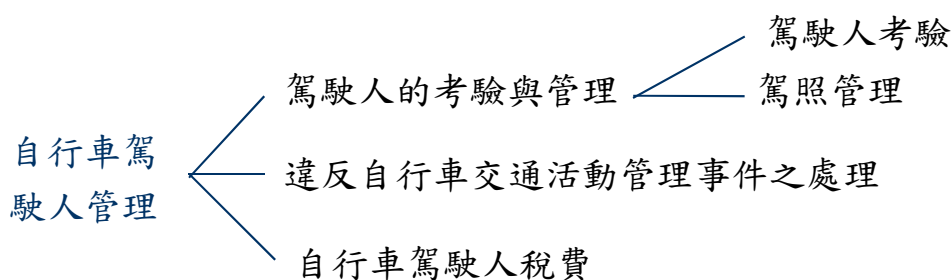


圖 2-4 自行車駕駛人管理之事務分類

一、自行車駕駛人的考驗與管理

自行車之交通活動能否安全順暢，固與其機件、性能有關，與駕駛人的駕駛技術與駕駛道德等，亦有關連，其間乃涉及兩項權限課題，一是自行車駕駛人的資格考驗內容與方法，另一則是自行車駕駛人駕駛證照的核發與管理。

自行車駕駛人之駕駛能力固然影響其他交通活動者的安全與權益，但自行車交通活動行為對其他人安全之威脅性畢竟較汽車等低出許多，且自行車交通活動之地域性強，尤其現行中央之道路交通法規中，既無要求自行車駕駛人須通過資格考驗才可上路，亦無自行車駕駛人駕照制度，因此，有關自行車駕駛人的考驗與管理並無需由中央統一規範之一致必要性，依據第 2.2 節之分權則，應歸屬為地方事權，由地方立法並執行。

至於地方自治團體是否要建立自行車駕駛人的考驗與管理制度，則端視地方自主之價值判斷結果，中央應予尊重。

二、違反自行車交通活動管理事件之處理

與「自行車運具違反自行車交通活動管理事件之處理」相同，對於「自行車駕駛人違反自行車交通活動管理事件之處理」

事務，亦看不出無法由地方立法並執行之事由，是故有關「自行車駕駛人違反自行車交通活動管理事件之處理」事務，仍應歸屬地方事權，但對於此部分處罰的跨行政區執行與救濟事務，則屬中央事權，亦無疑義，應由中央為統一之規定。

三、自行車駕駛人規費

與「自行車運具稅費」同，應屬中央專屬事權，地方僅得在中央之規費法及地方稅法通則等立法架構下課徵或補充立法課徵，至於徵收的額度與額度決定程序，則在中央無規範時，可由地方自主立法並執行。

2.4.5 自行車使用行為管理事務之分權設計

自行車使用行為管理，係指使用自行車從事交通活動之管理，意即自行車駕駛人與其相對人(如行人)於其使用自行車過程中之各種行為規範，或稱為自行車交通行為的行為法則。。

自行車雖然具有可移動性，也因該移動性而常會發生外部性之效果，但自行車畢竟是以人力為動力，其活動範圍有限，影響性具有明顯的地域性，尤其在非動態用路的停車行為等部分，其所產生的影響更有其侷限，因此，僵硬的以全國統一方式規範其使用行為，恐難肆應各地不同之地理環境、風俗民情、生活需求與駕駛習性。且若將自行車交通活動行為管理歸諸為中央事務，則中央政府恐需負責各地交通管理之執行工作，實顯牽強。是以，依據 2.2 節之事權歸屬原則，自行車使用行為管理事務之事權應屬地方事權範圍。

惟，由於汽車等交通運具之用路行為規範係由中央統一規範，因此，地方在制定自行車之交通活動規範時，仍應在不衝突中央所定道路交通法規之前提下為之，只是中央在制定其統一之交通行為規範時，應盡可能降低對於自行車使用行為規範之密度與強度，以尊重地方自治權限，避免實質上架空地方權力。

2.4.6 自行車事業管理事務之分權設計

依 2.3.2 節的討論，「自行車事業」包括「自行車租賃業」、「自行車運輸業」、「自行車運輸服務業」、「自行車設施經營業」、「自行車附屬設施經營業」與「自行車設施經營服務業」等六種：

一、 自行車租賃業

指提供自行車運具服務，並收取對價報酬者，如自行車出租即是。

二、 自行車運輸業

指同時提供自行車運具與運輸（指勞務）兩項服務，並收取對價報酬者，如計程自行車即屬之。

三、 自行車運輸服務業

指單純提供勞務以媒合自行車運輸服務，或媒合自行車運具與相關設施之服務，並收取對價報酬者，如以媒合乘客與計程自行車即是。

四、 自行車設施經營業

指以提供自行車通路及其附屬設施供他人使用，並收取對價報酬者，如自行車通路之經營即屬之。

五、 自行車附屬設施經營業

指以提供其他自行車交通活動過程中所需之硬體設施供他人使用，並收取對價報酬者，如經營自行車之停車場即是。

六、 自行車設施經營服務業

指為各種自行車設施經營者(含自行車設施經營業、自行車附屬設施經營業、自行車設施經營服務業)為事業之經營管理，並收取對價報酬者，例如為他人所有之自行車停車場而為經營即屬之。

對政府而言，既然涉及事業的管理，則在討論此六項事業之事權劃分方式前，應先釐清事業在法律上之屬性：一般事業、公共事業抑或公用事業？以確立其規範之基本原則，做為後續權限劃分與立法內容設計之依據。

一般事業係指自由市場上之完全競爭性事業，政府無需特別加以管制或保護，只須維持市場交易資訊之透明流通及市場機能之正常運作即可。但「公用事業」與「公共事業」在法律上之意義，則明顯不相同。所謂「公共事業」，係指與公眾利益有關之事業³⁷，換言之，涉及公共利益創造之事業者，均可謂為「公共事業」，公共運輸或大眾運輸均是公共事業的一種，自行車運輸亦應屬之。

至於「公用事業」的範圍，則較「公共事業」者更窄。依據薛美蓮君之研究，所謂「公用事業」是指事業所提供的商品或服務，為社會大眾基本生活需求，此類產業之經營型態多為國營或受管制之私人獨占產業，通常具備有「民生經濟必需性」、「欠缺替代彈性」、以及「自然獨占性」等特徵之事業³⁸。據此，「公用事業」乃指該事業所提供之產品或服務，直接與人民生活或生計發生密切關係，同時欠缺替代性者，故當其來源匱乏或有欠缺時，將影響社會大眾生活甚鉅，且由於該事業具有公共財或一定之經濟生產規模的門檻特性，通常非一般人民能力所可提供之服務或產品者³⁹，其事業即稱之為「公用事業」。日常生活中常見之郵政、電話、自來水、鐵道、公車……等⁴⁰均是。也由於公用事業具有「來源匱乏或有欠缺時，影響社會大眾生活甚鉅」之特性，因此，為保障國民之生存與生計，我國憲法第144條將公用事業之經營歸屬於政府之責任⁴¹，換言之，凡屬「公用事業」者，皆屬管制性之事業，公用事業所提供之產品或服務，原則上均屬政府之責任，僅在法律盱衡當時國家社會情形，認對國計民生之保障無虞情形下，始透過法律規範，開放予民間法人團體或私人經營。惟，公用事業即便開放民間經營，政府對提供人民該事業所提供

³⁷劉青峰編著，法律政治辭典，大學圖書供應社，民國82年10月。

³⁸狹義者，僅指電能、熱能、供水、電信等事業；廣義者，則包括公共運輸與郵政；更廣義者，則尚包含衛生、水利等事業。薛美蓮，我國公用事業一般條款之研究——以行政監督與競爭監督為中心，中原大學財經法律系碩士論文，民國92年6月，p.11。

³⁹湯儒彥，公有停車場收費管理法律屬性之研究，運輸學刊，第十五卷第三期，民國92年。

⁴⁰湯儒彥，公有停車場收費管理法律屬性之研究，運輸學刊，第十五卷第三期，民國92年。「民營公用事業監督條例」中，列舉之公用事業包括：電燈、電力、及其他電器事業、電車、市內電話、自來水、煤氣、公共汽車及長途汽車、船舶運輸、航空運輸等，及「郵政法」中之郵政與「電信法」中之電信，均與現代之民生生活關係密切，甚至不可或缺。

⁴¹憲法§144：「公用事業及其他獨占性之企業，以公營為原則。其經法律許可者，得由國民經營之。」

產品或服務之責任，並未免除，而有確保其供應無虞之責任，一旦民間無法經營時，政府仍需一力承擔，無可卸責，此由公路法第 36 條之規定即可清楚了解⁴²。

雖然前述六種自行車事業也是與交通有關之事業，廣義而言，確實也與公共利益有關，應均可認定為公共事業的一種，但自行車事業並不具備「民生經濟必需性」、「欠缺替代彈性」、以及「自然獨占性」等特性，不應認定為公用事業的一種，因此，其所提供之產品或服務，均非屬政府責任，政府也無特別保護或對待之需要。

雖然自行車事業屬公共事業的一種，但在現代社會中，確實尚有其他許多更強勢且價廉的運具存在，自行車相關設施或服務之來源縱然出現匱乏或欠缺，社會上尚有綿密的公共道路網，不至於影響社會大眾生活甚鉅，同時，自行車運具也非一般人民能力所無法擁有。綜此，自行車事業應回歸一般之競爭市場活動與管理中，又因自行車活動之範圍相當侷限，其設施與服務之範圍亦受限縮，除了涉外事務（如外國人經營自行車事業）、市場資訊(如執照登記)、稅費課徵及其他顯屬中央事權者外，看不出有全國一致性之必要，因此，有關自行車事業的產業資訊、涉外事務及稅費事務，可由中央統一作通則規範外，其餘部分仍應屬地方事權，由地方立法並執行之。

⁴²如，「公路法」第 36 條：「汽車運輸業之經營，除邊疆及國防重要路線，由中央及地方政府經營外，應開放民營。但國民無力經營時，由政府經營之。」顯示政府有提供公共運輸服務之義務，不因開放由民間業者經營，而免除其責。

第三章 自行車使用行為之法規範原則探討

3.1 自行車法規之位階與地位-法律優位關係

法律之位階以憲法為最優先，其次為法律，再其次為法規命令⁴³。但若考慮同屬法律性質之地方自治條例，則中央法律及中央法律所授權之法規仍優先於地方之自制條例及地方自治條例所授權之法規⁴⁴，至於平行層級之地方自治團體，其效力僅及於其自身之行政領域範圍或設籍之民眾，基本上並不衝突，也無孰先孰後之問題。

如第二章所述，自行車交通活動管理應屬地方事權。惟目前中央之行政罰法有部分規定，如「微罪不罰」的「便宜原則」便不符合地方自行車交通活動管理之需求，但因行政罰法屬中央法律位階，其效力優先於地方自治條例，因此，必須有中央法律在這些方面作排除適用的規定，否則地方之自行車自治條例無法逾越中央行政法之規範拘束。況且目前我國社會氛圍，各地方自治團體及各地方政府仍多期待中央對於法規訂立能有一統一之立法規範，以方便其遵循，因此，考量憲法地方自治之精神與自行車交通活動管理之現實需求，本研究認為應建立以通則性規範方式，先建構一統一之自行車交通活動管理法規範原則與架構，以協助地方後續自治條例之立法，至於個別自行車使用行為之規範則屬地方事權，由地方自治團體自為立法並執行，中央不應也不宜介入。同時，本研究亦認為透過中央制定自行車交通活動管理通則規範方式，一方面讓自行車交通活動之管理有一統一之原理原則；二則滿足地方需求；三則做為地方後續立法之遵循依據。

雖然自行車交通活動管理的通則規範係僅針對自行車運具之交通活動進行規範，但目前許多領域空間均有各自之管理法規，如一般道路空間上業有道路交通管理處罰條例等交通法規之適用，故為避免衝突現有道路交通管理等法規，自行車交通活動管理規範在交通活動管

⁴³中央法規標準法第 11 條：「法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得牴觸上級機關之命令。」

⁴⁴地方制度法第 30 條第 1 項：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。」

理規範上，定位為普通法性質，在業有專法管理之領域中，定位為補充性之法律。換言之，對於道路等特定地域範圍仍優先適用現行中央之道路交通或其他法規，僅在該等法規未及規範自行車之交通活動行為處，適用自行車交通活動管理之規範。但在行政法領域上，自行車交通活動管理法規係針對自行車交通活動行為而制定，因此，在行政秩序法或行政法領域中，則屬特別法性質，其效力仍優先於行政罰法。

至於自行車交通活動管理法規與地方自治條例間的關係，自行車交通活動管理的通則法規既以中央之法律形態呈現，其效力基本上自然優先於地方自治條例。但為求尊重地方自治事權，對於特定的規範，仍得以明文優先適用地方自治條例之規定，讓自行車交通活動管理規範成為補充之性質，以示尊重地方自治事權。當然，此一優位關係亦適用於自行車交通管理通則下之子法規定。

3.2 效力範圍

法規的效力範圍是法規適用的界限，那麼對於自行車之交通活動而言，政府應干預至多廣多深之範圍，才能有效達到維護自行車交通活動秩序、安全與順暢之目的？

法規的效力範圍，對於法規的正確援用有著舉足輕重的影響。效力範圍不明確的法規，很容易導致個人僅憑個別條文上精簡抽象的文字敘述與個人經驗知識而作成解釋，於是或出現各自解讀，或出現曲解法規，更容易發生在不同個案狀況下，前後解釋相互矛盾等情形。因此，即便是職司該法規的行政機關或執法人員，若未能對該法規之效力問題深入探討與了解，當事件的發生背景條件超乎一般的經驗時，便很容易發生法規的錯用，不但侵害個案中民眾的權益，更可能出現執法公平性的質疑聲浪，影響法治秩序，長久下來，亦可能衝擊法律威信，其影響不宜輕忽。

本研究以為維護自行車交通活動秩序、安全與順暢為目的，參考現行用以維護交通活動安全、秩序為目的之道路交通法規，及用以規範公權力面對違反行政秩序義務行為的共通準則-行政罰法，以建構

未來自行車行政法制之原則，作為未來管理自行車交通活動之法制環境建構基礎。

3.2.1 地的效力

自行車為一種交通工具，但以交通為目的使用自行車的場所，卻非僅限於道路或交通系統。目前社會上常見自行車騎乘於各種開放性的空間中，包括公園、廣場、河濱...等，但此類處所多不適合一般汽機車行駛，也非屬道路交通法規所指稱之道路，並不適用道路交通法規之規範，導致自行車交通活動出現明顯的法治上漏洞，是故，為最大程度的維護自行車交通活動往來之秩序與安全，自行車交通活動管理規範應儘量涵蓋於這些一般民眾會使用的空間。

以交通為目的使用自行車之場域，基本上可分成開放性公共空間⁴⁵與其他非開放性公共及非公共空間。其中本研究於此處所指稱之「開放性公共空間」係指與道路或其他公共設施相連接，自行車進出通行容易，且在進出入口處並未設置阻礙設施或標示，致一般民眾可得認為得以進入並通行或穿越之土地或空間，包括道路、公私有廣場、公園、捷運地下街、河濱、建築物臨接道路側之退縮空間、建築物開放空間...等，至於該土地或空間之所有權歸屬或設置所依據之法規，均非本處之所問⁴⁶。至於，非開放性之公共與非公共空間則包括集合住宅社區內之通路或廣場、私有路外停車場內之通道、校園內之道路或廣場、鐵路車站月台、機場航廈內通廊...等等，因其上所進行的自行車使用行為，或為娛樂，或為練習...等各種不同目的，但本質上並非為交通目的之公共交通活動，故非自行車交通活動管理規範之管轄範疇，應先予排除。

開放性公共空間依其空間之性質不同，又可區分為：道路與非道路兩大類，以下分別探討之：

⁴⁵本研究所稱之「公共空間」係指對使用人或進入者之身分未作特定限制之處所，因此該空間中之使用人或進入者，通常均具有彼此並不認識之特性，至於該空間之土地所有權或使用權歸屬，則非此處之所問。

⁴⁶有關公共空間之概念，係參考「菸害防制法」之規定，而將自行車交通活動管理法規效力延伸至私有土地或空間。參見菸害防制法§15、§16。

一、道路部分

道路是交通活動的重要處所，也是自行車進行交通活動之主要場域，但非所有供人、車通行的地點，均為道路交通法規上所指稱之「道路」。

依據道路交通管理處罰條例第2條第1項第1款之規定：「道路：指公路、街道、巷弄、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方」，條文中之「公路、街道、巷弄、廣場、騎樓、走廊」均只是一種場所名稱的正面列舉，對於中央道路交通法規上之道路的定義幫助不大，關鍵者應在於條文後段之「供公眾通行」乙詞之內涵與特性應如何確立。

依據以往研究，中央道路交通法規上，「供公眾通行」的具體構成要件有 4⁴⁷：

1、服務對象為不特定的人

用路人之身分必須沒有限定，因此，諸如百貨廣場、捷運地下街、私有建物所設之廣場或開放空間等，縱然亦供通行之用，但其服務對象僅限於該場所所有人、使用人或管理人所認可之人，不符「服務對象為不特定之人」要件，不成立供「公眾」之用，故非屬「交通法規上的道路」。

2、供通行之用

道路交通法規上的道路，要求該地點必須是以提供通行為目的或主要目的。此處之通行，並不限於供汽車之通行，舉凡人行道、人行天橋、地下道、行人徒步區、騎樓、廣場等專供行人行走通過之處所，亦均符合通行之要件。且通行的區域範圍，並不以現場標誌或標線之「禁止通行」等規範為準據，而是以整體區域的功能為判斷，因此，包括道路之劃分島、交通島等均仍屬道路範疇。準此，公園、停車場等，非以通行為目的者，縱然服務對象為不特定之人，亦仍非屬「交通法規上的道路」。

3、非公有土地者，需成立公法上之公用物使用關係⁴⁸

由於一般民眾對於公共道路之使用，係屬公法上之法律關係，因此在判斷是否屬道路交通法規上的道路時，該道路處所是否屬於公法上的公用物使用關係，便成為判斷的重要要

⁴⁷湯儒彥，道路交通法規效力範圍之研究，運輸學刊，第23卷第一期，民國100年，pp.35~38。

⁴⁸有關公用地役關係之內涵，參見司法院大法官會議釋字第400號解釋文。

素。

公有道路若供不特定人通行時，固成立公法上的公用物使用關係，但當道路為私有時，則該私有土地必須是處於行政主體之支配下，且直接提供公目的之公共通行使用，始得成為交通法規上之道路，否則即便提供公眾通行，亦非屬交通法規上之道路⁴⁹。

4、警察機關納管或由警察機關與公路（市區道路）主管機關一同納管

徒法無以自行。公路（市區道路）主管機關與警察機關為道路設施設置之法定權責機關⁵⁰，警察機關則為道路管理之執法機關⁵¹，倘兩機關未接管該道路上之相關事務，則該道路仍舊無以落實公權力管理之手段。

據此可知：公有公共道路與私有公共道路，前者包括車道、人行道、行穿線、路邊停車位、交通島、分隔島、槽化島、其他公共通路（如廣場、走廊、天橋、地下道）等，後者包括騎樓、未徵收之既成道路等，均屬道路交通法規適用之範圍。

由於道路上的交通活動業有中央之道路交通法規予以規範，且如第 3.1 節所述，自行車交通活動管理法規在交通活動管理領域屬普通法性質。換言之，自行車行駛於上述道路之上，自當優先遵循中央道路交通法規之規範，自行車交通活動管理規範則係對於道路在內所發生之自行車交通活動，進行補充性之規範，因此，其自行車交通活動管理規範之效力雖及於道路範圍，但並不會與現行中央之道路交通法規發生衝突或法律競合之情形。

二、非道路部分

在開放性公共空間中非屬道路交通法規所指稱之道路範圍者，有些仍具有與道路交通法規所指稱之道路相同之形式，但因

⁴⁹私有土地形成公用物使用關係的態樣有三：

- 1、為法定的公共通道：如法定騎樓。
- 2、該土地所有權人自願提供公眾通行使用，並完成相關之行政程序。
- 3、該土地成立公用地役關係。

⁵⁰道路交通標誌標線號誌設置規則§4 I：「標誌、標線、號誌之設置、養護及號誌之運轉，由主管機關依其管轄辦理之」。同規則§5：「本規則所稱主管機關，指公路主管機關、市區道路主管機關及警察機關」

⁵¹交通部民國 84 年 10 月 7 日交路 (84) 字第 041798 號函即稱：「...未設置任何管制設施，無條件開放供公眾使用，且當地警察機關願意依現行交通法規納入管理者，則該道路應可屬『道路交通管理處罰條例』第 3 條第 1 款所稱『其他供公眾通行之地點』」。類似要求先確認警察機關是否納管之解釋函，尚有：交通部 84.11.28 交路 (84) 字第 048060 號、87.11.2 交路 (87) 字第 008623 號、88.6.4 交路 (88) 字第 028146 號、91.12.9 交路字第 0910069466 號等。

不具有供公眾通行之四項構成要件，而非屬道路系統，更有些則不似或不具道路形式或通路曲折，包括公園、路外停車場、建築物開放空間...等，均屬「非道路」部分。而由於其開放及進出無阻礙之特性，常亦成為一般行人及自行車穿越通行之場域，因此，為維護自行車交通活動往來之秩序與安全，此類場所均將仍屬自行車交通活動管理規範之效力範圍，縱然該土地或空間之所有權屬私有，其上之相關活動仍受自行車交通管理活動規範之拘束。

3.2.2 人的效力

「人」分為自然人、機關、法人與非法人團體。其中，自然是自行車交通活動行為的主體，為自行車交通活動管理法規適用的重要對象，因此，為維護自行車交通活動之秩序、安全與順暢，自然人無論其性別、宗教、種族、職業、國籍...應一體適用，無差別對待。換言之，自行車交通活動管理之規範內容，對於所有自然人均應具有拘束效力，以維護自行車交通活動得秩序、安全與順暢。

至於非自然人部分，目前現行的道路交通法規對於機關、法人與非法人團體等亦均具有法律效力，得為處法之對象⁵²。惟，細觀道路交通法規，其對於非自然人部分之處罰，通常係基於下列幾種因素：

- 一、 現行車籍制度允許車輛之所有人為非自然人⁵³，因此在對於推定行為人或連坐等併處罰責任時，便會出現非自然人之處罰，如車輛定期接受檢驗，即屬車輛所有人之責任。
- 二、 基於道路上當場攔檢或糾正行為人行為恐釀危險，故在現行中央道路交通法規的逕行舉發等舉發方式中，係採推定方式將車輛所有人等推定為行為人，於是出現對非自然人之處罰。
- 三、 受僱人為僱主或僱用人工作而產生的行為，其行為之責任歸諸於僱主或僱用人，於是當僱主或僱用人為法人等非自然人時，便會出現對非自然人之處罰。
- 四、 對於打造或改裝裝載砂石、土方等車輛之車身，使其車廂不合於規定之業者的處罰⁵⁴，因業者常非自然人，所以也會出現對

⁵²湯儒彥，道路交通法規效力範圍之研究，運輸學刊，第 23 卷第 1 期，民國 100 年，p.42。

⁵³道安規則§16 I 即規定下列之人得登記為汽車所有人：

1. 以個人名義申請登記者，...
2. 以機關、學校或團體名義申請登記者，...
3. 以公司、行號名義申請登記者，...
4. 以執行業務者名義申請登記者，...
5. 個人經營計程車客運業及計程車運輸合作社社員，...」。

⁵⁴道路交通管理處罰條例§29 之 1 第 2 項。

非自然人的處罰。

惟，自行車交通活動規範與一般之道路交通法規者有間。環顧目前社會環境，自行車並無車籍制度，且本研究認為對自行車交通活動的違規處罰，原則上均應採當場舉發方式⁵⁵，因此，未來即便地方自治團體對於自行車交通活動管理採行車籍制度，也無「推定行為人」之問題。此外，以自行車做為為僱用人或僱主工作而使用之運輸工具時，僱主或僱用人對該自行車實際使用行為上居於主宰支配地位的可能性也不高，故似無加諸自行車所有人、僱主、僱用人等非自然人法律義務與法律責任之需要。

唯一較特別者，應為自行車交通活動空間中之障礙物，倘該障礙物係來自於該土地或空間之所有人、使用人或管理人所為時，其行為仍然必須受到自行車交通活動管理法規之規範，因此，本研究認為機關、法人與非法人團體等應均仍為自行車交通活動管理規範效力可及之對象範圍，且與自然人一般，一體適用，無所差異。

至於非自然人的行為認定，則應效法行政罰法第7條第2項之規定：「法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失」。換言之，未來自行車交通活動管理規範應與現行行政罰一樣，亦採「法人人格實在說」⁵⁶，機關、法人或非法人團體透過其代表人與職員之行為，而具有責任能力，且其機關、法人或非法人團體之代表人、職員或受僱人等自然人為該機關或法人所為之行為或執行職務之行為，其效果均直接歸諸於機關、法人或非法人團體本人。

3.2.3 時的效力

法規自公布日起第三日或法規之施行日起發生效力⁵⁷，而於廢止日起喪失效力，為中央法規標準法之規定，在自行車交通活動規範上，當然亦應遵循，並無爭議。但對於舉發時效、裁處時效與執行時效等問題，自行車交通活動管理規範則應有一較明確的處理，以為遵循。

法律為避免使人民之權利義務關係長久處於不確定狀態，均設有時間效力上的限制，超過該期間未行使之公權力，便將發生不得再行

⁵⁵見第3.3.7節。

⁵⁶李惠宗，行政罰法之理論與案例，元照出版公司，2007年，p.59。

⁵⁷中央法規標準法§13：「法規明定自公布或發布日施行者，自公布或發布之日起算至第三日起發生效力」；§14：「法規特定有施行日期，或以命令特定施行日期者，自該特定日起發生效力」。

使之效果⁵⁸。師法現行道路交通法規，未來自行車交通活動管理規範亦將其對人民的制裁權力區分為：舉發權、裁處權與執行權三種。且為避免相類似法規之規範不同，造成民眾之負擔或產生對法規認識之混淆，又基於自行車交通活動與道路交通活動本質相同，故應兩者以維持一致為宜。而道路交通法規為現行法規，且在此部份之規定已行之有年，可供參採。

一、舉發時效

行政罰法中並無舉發權及舉發時效之設計，而係中央現行之道路交通法規特有的設計，且道路交通法規中不但有舉發權設計，更有舉發時效限制的設計。

舉發時效機制建立的目的，不外促使行政機關及早告知行為人行為錯誤所在，一則以避免時日過久，造成行為人對於自己錯誤行為不復記憶，難以進行訴訟防衛之準備，徒生爭議；二則以及早矯正行為，避免不當行為持續出現，造成其他用路人之安全疑慮；三則更可防止行政機關怠惰，影響民眾權益。

依據處罰條例第 90 條前段：「違反本條例之行為，自行為成立之日起；行為有連續或繼續之狀態者，自行為終了之日起，逾三個月不得舉發」。據此，道路交通處罰的舉發權自違規行為開始時即可發動，無待行為結束，而至違規行為結束後 3 個月自動消滅；但若其屬狀態責任者⁵⁹，則自該狀態消滅時起 3 個月後舉發權始告消滅，舉凡未於該期間內舉發者，不得再為舉發。惟中央之道路交通法規現行條文中的「行為有連續或繼續之狀態」及「自行為終了之日起」之文字並不恰當，未來自行車交通管理規範應予修正為「行為或結果有連續或繼續之狀態」及「自行為、結果或狀態終了之日起」以臻完善，避免出現法律漏洞。

其次，對於因事故而送鑑定之案件，則依然自鑑定終結之日起算，3 個月內未舉發，則不得再為舉發⁶⁰。其中之「送鑑定者」，應以現場處理機關送公辦之鑑定機關鑑定者為限，且為求早日定爭止紛，避免法律關係長期處於不確定狀態，亦應以地方鑑定會之鑑定結果為限。倘為當事人自己所送之鑑定，則無論其鑑定機關為何，均不應是此處所指稱之「鑑定終結」時間。

⁵⁸李惠宗，行政罰法之理論與案例，元照出版公司，2007 年，pp.84~86。

⁵⁹有關道路交通法規上「狀態責任」之探討，參見湯儒彥，道路交通法規效力範圍之研究，運輸學刊，第 23 卷第 1 期，pp.34~35。

⁶⁰道路交通管理處罰條例§90 後段但書：「但汽車肇事致人受傷或死亡案件，因肇事責任不明，已送鑑定者，其期間自鑑定終結之日起算。」

二、裁處時效

同樣為避免造成民眾對法規認識之負擔或混淆，自行車交通活動對於裁處之時效，亦應與中央之道路交通法規維持一致為宜。惟，中央之道路交通法規上並無裁處權時效之規定，因此，裁處權之時效應遵循行政罰法之規定。

有關裁處權之時間效力，依據行政罰法第 27 條，係以違規行為結束日、結果發生日或狀態結束日起算，且採不變期間之 3 年，同時也無鑑定時間之排除，屆時行政機關之裁處權自動消滅，不得再為裁處⁶¹。但若當事人曾提出聲明異議，並經裁定原處分撤銷且另為裁處者，則自裁定確定之日起，計算 3 年時間，逾期則裁處權自動消滅⁶²。

惟現行行政罰法中的條文僅明文「行為終了時」及「結果發生時」，對於「狀態」部份並未載明如何計算，可能導致應以「結果發生時」起算？抑或「狀態終了時」起算？的爭議。故為弭爭議，自行車交通活動管理規範應予修正為：「違反本法之行為，自行為發生之日起；行為有連續或繼續之狀態者，自行為、結果或狀態終了之日起，逾三年期間不得裁罰」。

三、執行時效

有關自行車交通活動管理之裁罰執行，應依行政執行法第 7 條規定：「行政執行，自處分、裁定確定...之日起，五年內未經執行者，不再執行；其於五年期間屆滿前已開始執行者，仍得繼續執行。但自五年期間屆滿之日起已逾五年尚未執行終結者，不得再執行」。因此，自行車交通活動上的裁處，自裁處或裁定確定日起逾 5 年，若尚未開始執行，則該裁處自動失其效力，不得再為執行之依據。10 年內未執行完畢者，亦同樣自動失去效力，不得再為執行。

3.2.4 物的效力

自行車交通活動管理規範在考慮物的拘束對象範圍時，並非考慮未來允許參與自行車交通活動空間的活動對象有哪些，而更在找出有哪些物將有可能出現在該空間中，然後再思索其各自的規範方式。換

⁶¹行政罰法§27 I：「行政罰之裁處權，因三年期間之經過而消滅」。§27 II：「前項期間，自違反行政法上義務之行為終了時起算。但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算。」

⁶²行政罰法§27 III：「前條...第一項期間自不起訴處分、緩起訴處分確定或無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定日起算。」行政罰法§27 IV：「行政罰之裁處因訴願...而須另為裁處者，第一項期間自原裁處被撤銷確定之日起算。」

言之，或許一部或全部的自行車交通活動空間需禁止或限制部分車輛或行人的使用，但即便要限制某些車種使用自行車活動空間，自行車交通活動管理法規也必須對該種車種或運具具有拘束效力，始得限制，因此，本研究仍依循現行中央之道路交通法規之分類方式，將自行車交通活動管理規範之對象區分為汽車、慢車、行人及道路障礙四大類。

至於自行車進入特定運具專屬之用路空間，如鐵路、軌道或捷運系統專有路線範圍時，因自行車無論在操作方式與行車速率上，都與此類車輛差異太大，除非該專屬系統空間刻意許可自行車駛入，否則兩者基上不太應該會有機會發生共用空間之情形，況且倘若自行車進入軌道系統之行駛空間，也應以鐵路、軌道或捷運車輛行駛安全及順暢為優先考慮，並為確保鐵路、軌道或捷運系統之行駛安全，理應讓自行車受該特定運具或系統專屬管理法規所適用及拘束。

一、汽車

細觀現行中央道路交通法規之管理方式與內容，汽車的定義可分「狹義的汽車」與「廣義的汽車」兩種（見圖 3-1）。

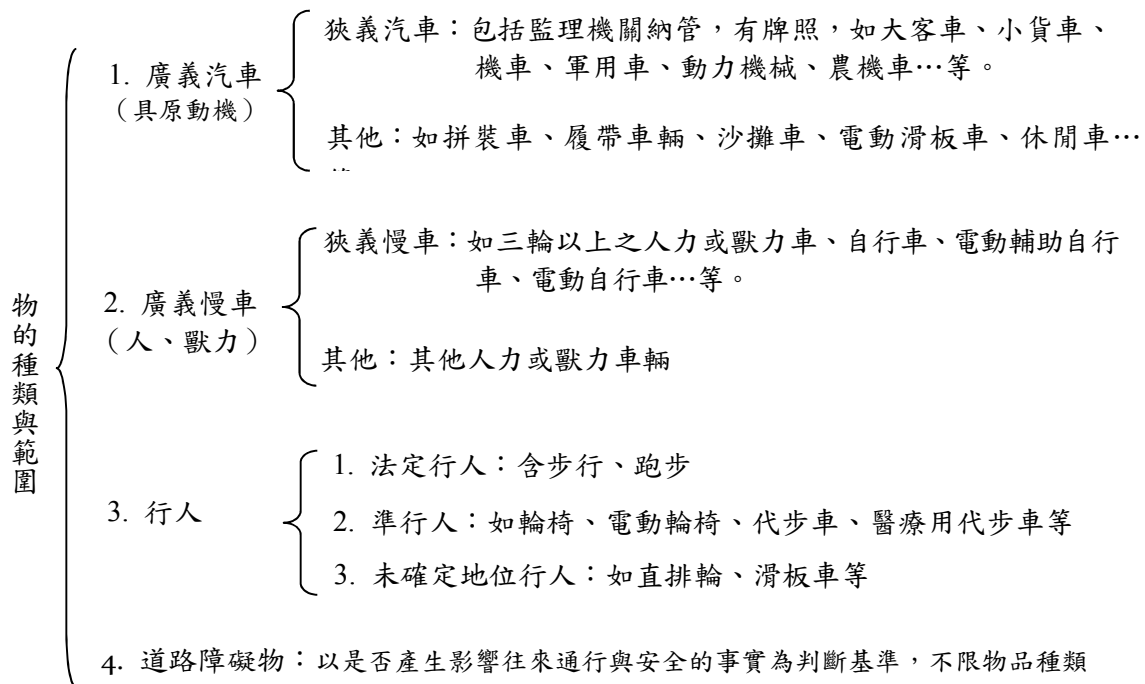


圖 3-1 自行車交通活動管理規範之物的種類

「狹義的汽車」係指依據道路交通法規得行駛於「交通法規上的道路」範圍內，且不需依軌道或電力架線，而以原動機行駛

之車輛⁶³，包括客車、貨車、機器腳踏車、軍用車輛、輪型動力機械等⁶⁴。

「廣義的汽車」則泛指所有不依軌道或電力架線，而以原動機行駛之車輛，因此，除「狹義的汽車」外，「廣義的汽車」尚包括現行中央道路交通法規所不允許行駛於「交通法規上的道路」者，如拼裝車（如三輪馬達板車）、非屬汽車及動力機械範圍之動力載具（如履帶車輛）⁶⁵、動力運動休閒器材（如電動休閒車、沙灘車、電動滑板車...）、或其他類似之動力器具（如SEGWAY）...等⁶⁶。由於此類車輛均是以原動機行駛之車輛，亦為一般民眾所可能使用作為交通工具者，未來亦可能在開放性公共空間中出現，因此，亦應納入自行車交通活動管理規範之規範範圍。換言之，所有「廣義的汽車」所涵括之汽車種類，均為自行車交通管理法規之拘束對象。至於個別地點是否應限制特定之車種進入，則於個別的行為規範中再予規定，非本研究所設定之通則的討論範疇。

此外，各種汽車所附掛或推行之無動力輪型載具，其雖自身不具有動力，不符合汽車的基本定義，但其透過附掛拖行或推行，利用汽車之動力，同樣達到與汽車相同之功能或運動位移目的，故當其附掛於汽車或受汽車推行時，屬汽車之附屬載具，視為汽車之一種，受自行車交通活動管理法規之拘束。

二、慢車

與汽車同。依據現行中央道路交通法規之管理方式與內容，慢車之定義亦可分「狹義的慢車」與「廣義的慢車」兩種（見圖

⁶³道安規則§2 I (1)：「汽車：指在道路上不依軌道或電力架線，而以原動機行駛之車輛（包括機器腳踏車）」。

⁶⁴道安規則§3、處罰條例§11、§32。

⁶⁵道安規則§83 I：「非屬汽車範圍之動力機械，係指下列各款之一之機械：

1. 不經曳引而能以原動機行駛之工程重機械。
2. 屬裝配起重機械專供起重用途且無載貨容量之起重機車或其他自力推動機械。
3. 其他特定用途設計製造，不經曳引而能以原動機行駛之機械」。

交通部 62.6.28 路台 (62) 字第 37938 號函：通常所稱動力機械大致可分為下列各項：

1. 工程建築機械：如壓路機、挖土機、拖曳機等。
2. 裝卸起重工程機械：如堆高機、起重機、貨櫃跨載機等。
3. 未能符合「台灣省農耕機管理辦法」規定發給「農耕機號牌」「動力耕耘機使用證」之農業機械。
4. 其他各種因素須特定用途設計製造而非屬汽車範圍之機械均屬之。

⁶⁶交通部 93.6.3 交路字第 0930035504 號函：「...履帶式之動力機械依法不得行駛於道路...」；處罰條例§32-1 立法理由二：「...電動休閒車、電動滑板車等，因該等器具不符合領用牌照之規定屬不得行駛於道路之器具...，另沙灘摩托車等亦為不得領用汽車牌照之動力載具...，爰增列本條規定予以處罰」。

3-1)。

「狹義的慢車」係指以人力或獸力為動力，透過機械原理設計其驅動機制以帶動車輛，並為道路交通法規所允許，得行駛於「交通法規上的道路」範圍內者，包括人力之三輪客、貨車、手拉（推）貨車及以獸力拉引之三輪以上牛車、馬車⁶⁷、腳踏自行車、電動輔助自行車及二輪電動自行車⁶⁸...等。

「廣義的慢車」則除「狹義的慢車」外，尚包括同樣以人力或獸力為動力，透過機械原理設計其驅動機制以帶動車輛，或單純以人力或獸力為動力而成載具，卻因無法取得行車證照或用路許可，而被拒斥於道路之外，甚至一旦上路即可沒入或銷毀者⁶⁹，包括二輪人力車、二輪獸力車、以馬、牛等牲畜為載具的座騎、其他新型態的環保或人力健身車等。由於自行車交通活動的範圍尚包括非道路之其他空間，因此，為有效管理並達到自行車交通活動行政管理之目的，「廣義的慢車」所涵括之慢車種類，均將納入自行車交通管理法規之拘束對象。

此外，與汽車同，各種慢車所附掛拖行或推行之無動力輪型載具，其雖自身不具有動力或未利用機械原理為驅動之機制，不符合慢車的基本定義，但其透過附掛拖行或推行，利用慢車之動力，同樣達到與慢車相同之功能或運動位移目的，故當其附掛於慢車或受慢車推行時，屬慢車之附屬載具，視為慢車之一種，亦為自行車交通活動管理法規所應拘束之對象。

三、行人

行人在道路交通法規中並無明確的定義，但依其存在於道路上的運動型態，可區分為法定行人、準行人與未確定地位行人三類⁷⁰（見圖 3-1）：

1、法定行人：指以步行或跑步方式行進者，即一般社會上所認知之行人。

2、準行人：指運用簡單之機械或器具協助單一之個人行進，並

⁶⁷處罰條例§69Ⅱ：「三輪以上慢車未依規定向直轄市、縣（市）政府辦理登記，領取證照即行駛道路者，處所有人新臺幣三百元罰鍰，並禁止其通行」。處罰條例§69Ⅰ（2）：「三輪以上慢車：（1）人力行駛車輛：指三輪客、貨車、手拉（推）貨車等。（2）獸力行駛車輛：指牛車、馬車等」。

⁶⁸處罰條例§69Ⅰ（1）：「1、自行車：（1）腳踏自行車。（2）電動輔助自行車：指經型式審驗合格，以人力為主、電力為輔...。（3）電動自行車：指經型式審驗合格，以電力為主...」。

⁶⁹處罰條例§69Ⅱ：「三輪以上慢車未依規定向直轄市、縣（市）政府辦理登記，領取證照即行駛道路者，處所有人新臺幣三百元罰鍰，並禁止其通行」；處罰條例§70：「慢車經依規定淘汰並公告禁止行駛後仍行駛者，沒入後銷毀之」。

⁷⁰湯儒彥，道路交通法規效力範圍之研究，運輸學刊，第23卷第1期，pp.56~57。

視同步行或跑步者，包括輪椅、電動輪椅、醫療用代步車⁷¹等。

- 3、未確定地位行人：與準行人的型態很像，亦是利用簡單之機械或器具而在客觀上具有協助單一個人行進之效果，如滑板車、直排輪...等均屬之。由於這類行人與準行人、甚至慢車之部分特性相近，常易落於車種的界線爭議中，以往研究稱之為「未確定地位行人」⁷²，本研究則認為，凡落入此一爭議型態者，均歸類為行人乙類，未來在自行車交通活動管理規範中亦應一併規範其活動或行為。

四、障礙物

障礙物係以物體或物質是否產生影響往來通行與安全的事實為判斷基準，並不限物品之種類。因此，舉凡足以造成對自行車交通活動之通行安全發生影響或威脅者，均為自行車交通活動管理規範之拘束對象。

惟，對於私有土地或私有空間上依法或經主管機關核准或許可設置、放置或定著於私有土地、建築物或結構物上之物體，均應先將之排除於障礙物的定義範疇之內。但若各地方自治團體另有特別行政目的而為法律規範者，不在此限，以尊重各地方自治團體因地制宜之自致權力，達到其各自最適當之規範方式。

3.3 重要法律原則確立

3.3.1 屬地主義

法律依其與受規範者間法律關係連結的基礎，可分為屬地主義 (territorial principle) 與屬人主義 (personal principle) 兩大類：

一、屬地主義

屬地主義者，其法律上的權利義務關係係以領域疆界或特定土地範圍為基礎而建構，舉凡在該土地範圍內之人與行為均受該法律之拘束，不因該行為人之年齡、宗教、性別、國籍、職業、種族...等之不同而有例外。

二、屬人主義

⁷¹處罰條例§32-1 立法理由二：「...醫療器材之『醫療用電動三輪車』、『動力式輪椅』等，其使用目的及功能有別於一般車輛，應視為行人活動之輔助器材，其於道路上應遵守一般行人之管制規定」。

⁷²湯儒彥，道路交通法規效力範圍之研究，運輸學刊，第 23 卷第 1 期，p.57。

屬人主義者，其法律上的權利義務關係係以國民關係或特定身分關係為其基礎所建構，非以事件發生的土地或領域所在為建構基礎，因此，舉凡具有國籍身分或法律所規定之特定身分者，其行為均受該法律所拘束，不因其當時所在地點或所居住地非我國領域內而有例外。

我國的行政處罰係建構在土地領域關係基礎之上，採「屬地主義」⁷³；但現行中央之道路交通法規則採「屬地為主，屬人為輔」原則⁷⁴。

自行車交通活動雖與道路交通活動本質相同，但如前文所言，未來自行車交通活動的制裁，不會再以推定方式，引申至具身分關係的自行車所有人或其他人身上⁷⁵，而事實上，對於自行車交通活動的管理也無必要。同時由於自行車速度較慢，且活動範圍有限，行政機關對於自行車交通活動之行為人管理，應無難以直接面對面處理的困難，也不應擴大行政法上責任承擔的對象。職是之故，既然沒有自身分因素引申的問題，自應無「屬人」性質規範的需求，因此，自行車交通活動管理規範應與行政罰法一般，採「屬地主義」⁷⁶。換言之，自行車交通活動之管理，係以行為發生在特定地域範圍內者為限，且不分宗教、種族、性別、國籍、職業...等一體適用，但對於非該特定區域範圍內之自行車使用行為⁷⁷，法律將不具拘束效力，行為人縱然違反，亦不受處罰。

3.3.2 處罰法定主義

行政秩序法上的「處罰法定主義」係繼受自刑法的「罪刑法定主義」。1789 年的法國人權宣言第 8 條明文：「任何人非依犯罪前已制定公布，且經合法適用之法律，不得處罰之」⁷⁸，也具體說明了罪刑法定主義的重要內涵。

行政秩序罰與刑罰同為公權力對人民的制裁行為，也承襲了此一觀念，尤其公權力對人民的制裁，目的在矯正人民不當之行為，以維

⁷³行政罰法§6 I：「在中華民國領域內違反行政法上義務應受處罰者，適用本法。」行政罰法§6 II：「在中華民國領域外之中華民國船艦、航空器或依法得由中華民國行使管轄權之區域內違反行政法上義務者，以在中華民國領域內違反論。」

⁷⁴湯儒彥，道路交通秩序法規效力範圍之研究，運輸學刊，第 23 卷第 1 期，民國 100 年，pp.30~32。

⁷⁵參見第 3.2.2 節。

⁷⁶此處所謂之「地」，係指第 3.2 節中所指稱之地的效力範圍。

⁷⁷如捷運地下街、私有之地下商場、鐵路車站月台、集合住宅內之廣場...等。

⁷⁸參見林山田，刑法通論(上)，作者出版，1999 年，頁 28。

護社會之共同利益，而非在以懲罰人民為目的。因此，為使人民能清楚預知何種行為為違法，及一旦違法後所將面對之制裁內容，進而產生立法者所希望達到違法行為發生前的威嚇及警惕功能，同時，也透過明確的條文規定內容，保障不慎觸法者不受法律規範以外的不合理對待，進而保障人民權益⁷⁹。是故要求執法者或握有公權力的人，對於無法律明文規定之行為，縱便在道德上不受容許，亦不得加以處罰。

我國行政罰法承襲刑法上罪刑法定主義的精神，在其第4條條文中明確規定：「違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限」，是為「處罰法定主義」。而從此段文字的反面解釋亦可得知：行為時若無法律之明文，則縱然嗣後新增規定，亦不能回溯處罰，是稱「處罰不溯及既往原則」。其中，「明文規定」者，並非指形式上的法條文字記入法律中即為已足，而必須是該法律及該條文業經完整合法之立法程序公布並生效力者為限，因此，倘若行為時法規之特定條文尚未生效，則縱然已獲國會通過並得總統公布，亦不得作為處罰的依據。

「處罰法定主義」為法治國家制約公權力，保障人權，防止行政機關濫權的重要法律原則，因此，本研究認為自行車交通活動管理法規也應遵守，並效仿行政罰法將其明文於條文中，成為自行車交通活動管理規範系統中的首要法律原則。

3.3.3 法明確性原則

法明確性原則又分為：法律明確性與授權命令明確性⁸⁰。

一、法律明確性

法明確性係指立法者制定法律時，應符合下列三項要件⁸¹：

- 1、法規範之條文字意義可以理解
- 2、受其所規範者得以預見

⁷⁹參見林山田，刑法通論(上)，作者出版，1999年，頁26~36。

⁸⁰黃默夫，基礎行政法25講，三民書局，民國95，頁80~82。

⁸¹陳清秀，處罰法定主義，收錄於廖義男主編之「行政罰法」，元照出版公司，2007年，pp.60~61。

3、該規範文字之意義內容可經由司法機關審查而加以確認。

亦即對於規範對象、規範行為及法律效果都應該明確⁸²。以自行車交通活動為例，自行車交通活動管理法規係對人民使用自行車行為之拘束與干涉，法規範的規定就必須讓受拘束或受干預者能清楚了解，並預見其行為違反法律所定義務時，所會接受到來自公權力的對待內容，尤其須禁止立法上與執法上任何類推適用之恣意，以免陷法律所規範對象一直處於不確定的不安之中，導致行止失去依歸，方可符合法明確性原則之要求。

二、授權命令明確性

依據行政程序法第 150 條第 2 項規定：「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神」，自行車交通活動管理法規未來亦仍不免會有子法制定之授權，當然也應遵守授權命令明確性之原則，以保障民眾權益。

3.3.4 比例原則

「比例原則」係憲法原則。我國憲法第 23 條規定：「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」，司法院大法官會議亦在釋字第 436、452、462、471、476、487、490、507、510、515 及 528 等號解釋文中直接引用「比例原則」乙詞，顯示該原則在我國法律制度中之重要性。

相較於憲法條文，行政程序法則對比例原則的內涵有更清楚的描繪。依據行政程序法第 7 條之規定，「比例」之內涵包括：

- 一、採取之方法應與目的達成有關。
- 二、所採取之方法或手段應選擇對人民權益損害最少者。
- 三、所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。

學者將此內涵做更深入的演繹說明，以利行政及立法者之遵循

⁸³：

1、適當性原則

⁸²黃默夫，基礎行政法 25 講，三民書局，民國 95，頁 80~82。

⁸³洪家殷，行政秩序罰論，五南書局，民國 89 年，pp.22~23。

適當性原則係指行政措施必須為可以達到所追求之目的。據此以防止政府濫權，避免立法或行政機關巧立名目，以追求行政目的達成之名，行侵害人民權益之實。

2、必要性原則

必要性原則亦稱「損害最少原則」，指行政措施所選擇的手段或行為，不可踰越達成行政目的之必要程度。與適當性原則相似，必要性原則亦係在防止政府機關的濫權，避免人民遭受非必要的公權力侵害。

3、狹義的比例原則

狹義的比例原則又稱「合比例原則」，係指行政措施雖然可以達到立法或行政機關所欲追求的目的，且所選擇的手段亦未踰越必要之程度，但若社會因此所可獲得之利益低於受侵害民眾所承受之不利益或其他社會利益的損害，則政府耗費此種代價追求該目的並不值得，不符比例關係。簡言之，政府不可為追求行政目的而不計代價，是為「狹義的比例原則」。

準此，基於憲法之規範，無論是立法裁量或行政裁量，其為達到行政目的所選擇之行政措施或手段，都必須與其目的或所得利益間具有適當的均衡與比例對應，換言之，絕不容許立法機關或行政機關「為達目的不擇手段」。自行車通則規範在立法時當然亦應遵循，並應將比例原則納入自行車交通活動管理規範之重要基本原則。

3.3.5 從新從輕原則

法規自公布日起第三日或法規之施行日起發生效力⁸⁴，而於廢止日起，喪失效力。但是若在法規廢止前已發生卻尚未裁罰之行為，於法規廢止後，該法規是否對其仍然具有效力？是否仍可繼續處罰？又，法規公布實施後時有增、刪、修改，亦產生適用新法抑或舊法的適用上問題，這些問題在未來自行車交通活動管理法規中均應予以確認，以利立法。

處理這類問題，法學上有「從舊原則」、「從新原則」、「從輕原則」、「從舊從輕原則」與「從新從輕原則」⁸⁵五種理論。其中，「從舊原則」

⁸⁴中央法規標準法§13：「法規明定自公布或發布日施行者，自公布或發布之日起算至第三日起發生效力」；§14：「法規特定有施行日期，或以命令特定施行日期者，自該特定日起發生效力」。

⁸⁵有將「從舊從輕原則」與「從新從輕原則」統稱為「折衷原則」。見林山田，刑法通論(上)，作者出版，1999年，頁65。

係以行為時之法律規定為唯一依歸；「從新原則」反以裁罰時或裁判時之法律規定為唯一依歸；「從輕原則」則以最有利於當事人之法律規定為依歸⁸⁶。三項立論各有所擅，亦各有所不足，於是又有折衷兩者之「從舊從輕」與「從新從輕」兩種理論提出，其目的仍然不外以肆應社會需要及保障當事人權益兩項因素為主要考量。

依據行政罰法第 5 條規定：「行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定」。由此可知，我國對於行政秩序罰之法律適用，除非法律另有規定⁸⁷，否則原則上係依最初裁處時之規定裁處，而非以行為時或舉發時之規定，但若行為後至最初裁處時，法律曾有更有利於行為人之更異，則應以該最有利於行為人之規定作為裁處或追究法律責任之依據，是為「從新從輕原則」。

本質上，自行車交通活動行為即便有所偏失，對社會秩序或社會法益而言，都並非重大危害之行為，且自行車交通行為與步行行為相當接近，為與一般民眾最親近、最易採行之交通方式之一，其法律環境的設計不必過於嚴苛。此外，「從新從輕原則」規範方式較有利於行為人，且自行車交通活動管理法規與行政罰法同為規範行政秩序之法規，宜儘量採取同一標準，以利民眾了解法規並遵守法規，況且自行車交通活動之管理並無無法遵循「從新從輕原則」之特別理由，因此，本研究認為自行車交通活動管理規範亦應採取「從新從輕原則」。

至於所謂「從新」的「新」，其時間點應如何決定？則仍應採取與行政罰法一致的標準，指「行政機關之最初裁處」之時，且只限於有裁處權機關所做的第一次裁處，尤其該裁處不以具備合法性為必要，而是以具備有效性即為已足⁸⁸。是故若為無裁處權機關所為的裁處，則該裁處不具有效力，當然也非當「最初的裁處」；但若有裁處權機關之原始裁處曾經發生撤銷等情事，則雖後來認定原始裁處不具合法性，卻不影響該裁處的有效性，故該裁處仍為法規上之「最初裁處」。

舉例而言，未來自行車交通活動之管理事權應屬地方自治團體，因此，地方立法時所定義之有權裁處機關所作的第一次裁處，無論後來有無變更或撤銷，均仍為「最初之裁處」。其他諸如自行車駕駛人之戶籍地政府或戶籍地之交通主管機關所為之裁處，因該等機關不具

⁸⁶林山田，刑法通論(上)，作者出版，1999 年，頁 64-65。

⁸⁷行政罰法§1：「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。但其他法律有特別規定者，從其規定。」

⁸⁸指該裁處並非為無效的行政處分。見林錫堯，行政罰法，臺北：元照出版公司，2006 年，頁 67。

裁處權，其裁處將不具法律效力，欠缺有效性，裁處之時間當然也非「最初裁處」時間。

此外，行政罰法第 5 條使用：「法律或自治條例有變更」之文字，而非「法規有變更」，是否意味著變更以「法律」為限，而不包含各項法規命令？

依據司法院大法官會議釋字第 570 號解釋文：「...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」。明確揭示法律及法律明確授權之命令均得為限制人民之權利，又法務部 2007 年 3 月 6 日法律字第 0960700154 號函明確解釋：「法律或自治條例授權訂定法規命令或自治規則以補充義務規定或處罰規定之一部分，而此類規定之變更如足以影響行政罰之裁處，自亦屬行政罰法第 5 條所定之法規變更」。因此，此處之「法律或自治條例」應同時包含了法律、自治條例及兩者具體明確授權下所制定的法規命令，殆無疑義。惟法規的變更並不包含行政機關的行政處分，因此，諸如標誌、標線、號誌或員警指揮⁸⁹，雖然隨時間更迭而管制內容一再變更，但該變更都非屬法規的變更，亦不適用「從新從輕原則」。換言之，對於自行車交通活動者行為之評價，仍以行為當時之標誌、標線、燈號或指揮內容為準，不因後來的燈號或指揮業已改變，而以後來的燈號或指揮內容來評價行為人的行為。

3.3.6 限時法

「限時法」係指法規本身定有特定之施行期間，一旦期滿，該法規便自動失其效力者。限時法之立法，主要是為因應國家或社會短期特殊的情勢變化，追求某種重要的短期行政目的或公共利益保護，因此，此類法律通常對人民權利之限制較多或制裁較為嚴苛，但待其期滿之後，法律自動失其效力，社會上的法律秩序亦將回復常態，諸如戒嚴法、戡亂時期懲治盜匪條例、九二一震災重建暫行條例等均屬之。

由於限時法具有期滿失效之特殊設計，與一般立法例不同，故為確保該限時法目的之達成，遏止該期間內之違法行為，必須排除從新從輕原則的適用，否則法規範勢必因期滿失效，而使得其施行期間之違法行為失去處罰的依據，進而導致規範功能完全喪失，因此，通說

⁸⁹李惠宗，超速的陷阱-交通速限標誌與照相測速器之法律問題，臺灣本土法學，第 44 期，2003 年，頁 115~122。陳敏，交通標誌的法律問題，收錄於當代公法新論(中)，翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會(編)，元照出版公司，2002 年。

認為以特別法方式立法之限時法律，不應適用從新從輕原則⁹⁰。

行政罰法制定之初，原擬採限時法形態立法，其草案第5條第2項規定：「法律或自治條例定有施行期間，因期間屆滿而失效者，對於有效施行期間內違反行政法上義務之行為，仍適用之」。主要就是為確保特定期間內法律拘束力的實效，避免民眾的僥倖心理，影響該法律目的的達成，但條文嗣後卻遭保留並刪除⁹¹。

目前道路交通法規常見交通主管機關依道路交通管理處罰條例第5條第2項之法律授權，以行政命令方式，發布在特定的時間與特定的地區才發生效力的管制規定⁹²，且一旦逾越該時間該行政命令便自動失效。但現行中央之道路交通法規中，雖有限時法命令發布之授權，卻欠缺排除「從新從輕原則」適用的規定，加諸行政罰法中亦已無限時法之條文，導致對於特定時空下所發生效力之交通管理法規，將因「從新從輕原則」之適用而形同虛設。

自行車交通活動行為與一般道路交通行為為一般，隨著時間變換而一直改變，有些規範或管制行為僅為特定時空之需要而設置，倘若欠缺限時法之設計，將使自行車交通活動的管理出現漏洞。因此，為避免日後的爭議，本研究認為自行車交通活動管理法規中明訂：「對於定有施行期間或期限之規定，其有效施行期間內違反規定之行為，仍適用該施行期間之規定」的特別規定，以排除從新從輕原則的適用，健全自行車交通活動管理之法規體系。

3.3.7 不當連結禁止原則

所謂「不當連結禁止」是指行政行為對人民造成不利益所使用之手段，必須與行政行為所欲追求之目的間有合理之連結關係存在。目的在防止行政機關利用其優勢地位而濫用公權利，造成人民不合理的負擔⁹³。

況且自行車與步行一樣都是人民最基本的交通方式，對他人安全之威脅低，不應再以任何不相關連之不當理由，阻礙人民使用自行車，尤其若只為行政上之方便或效率，卻傷害人民基本行的權益，更非適

⁹⁰林山田，刑法通論(上)，作者發行，2008年，頁63~64。

⁹¹立法院，院會紀錄，立法院公報，第94卷第6期，2005年，頁357。

⁹²道路交通管理處罰條例§5：「為維護道路交通安全與暢通，公路或警察機關於必要時，得就下列事項發布命令：1、指定某線道路或某線道路區段禁止或限制車輛、行人通行，或禁止穿越道路，或禁止停車及臨時停車。2、劃定行人徒步區」

⁹³賴丕仁，行政法之一般原則，台灣法律網，網址：

http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=1,188.&job_id=28627&article_category_id=219&article_id=13886，擷取日期：2015年12月。

當。

由於國家或政府機關擁有龐大之公權力，而現代法治國家內，法律與人民生活緊密關聯，對於人民生活上各項行為之規範龐雜又多樣，宛如綿密的法律網絡，因此，當具有優勢地位的行政機關為求自己行政成果的達成或行政行為的方便，在沒有其他監督或約制力量之下，很容易發生濫用行政權力而對人民施以不當壓力之情事，導致人民生活在恐懼的緊張環境下，違背憲法保障人權之宗旨。此外，法治國家之行政行為亦強調手段與目的間必須要有合理的關連，此在我國行政程序法第7條中已有明文⁹⁴，因此，「不當聯結禁止」原則即是在防止此種行政權力濫用情形之出現。

「不當聯結禁止」原則主要在拘束行政機關之行政行為，而非立法機關之立法裁量。但以往中央道路交通法規中有關繳清相關罰鍰後，才可辦理各項汽車登記、牌照換發或檢驗，也才可上路行駛之規定⁹⁵，即是行政機關運用其自身擁有之行政權力，將汽車登記、牌照換發等與繳納罰鍰兩項原本並不相關之事情加以連結之實例，並受到學術界相當大的質疑⁹⁶。俟後行政機關將相關規定改以法律形式規範⁹⁷，以規避「不當聯結禁止」之質疑。惟，此種為行政目的之達成或行政行為之方便，而將兩項本質上並不相關之事務加以連結的作法，其本質上仍然屬於不當連結。

自行車交通活動管理因屬地方事權，地方自有自為立法規範之權力，但為防止相同問題再現於地方之立法條文中，自行車交通活動管理的通則規範，乃應將不當聯結禁止原則明文於其中，以保障民眾權益。

3.3.8 當場舉發原則

對於違規行為之舉發方式，現行中央道路交通管理處罰條例係採：當場舉發、逕行舉發及機關舉發三軌並行。惟，前文已言，違規處罰

⁹⁴行政程序法§7：「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。」

⁹⁵民國91年8月以前之違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則§44Ⅱ規定：「汽車所有人或駕駛人違反道路管理事件尚未處結者，公路監理機關於汽車所有人或駕駛人辦理其各項登記或換發號牌、執照時，應請其就違規案件先予清結。但申請汽車檢驗者，不在此限。」

⁹⁶李建良，行政法上不當聯結禁止原則，月旦法學雜誌，第82期，元照出版公司，2002年，頁20~21。

⁹⁷道路交通管理處罰條例§9之1：「汽車所有人或駕駛人應於向公路監理機關辦理汽車檢驗、各項登記或換發牌照、執照前，繳清其所有違反本條例第二章、第三章尚未結案之罰鍰。」

之目的在矯正行為人之行為，而非充凜國庫，因此，即時告知並予矯正的當場舉發方式，不但可防止行為人下次再次受到處罰，更可確保其後續危險或違規行為的出現，是三種舉發方式中，對行為人權益及公共利益維護最有效之作法。

自行車交通活動行為單純，行駛速度有限，並無無法當場舉發之事由，且未來自行車建立車籍制度之可能性低，因此，為保障行為人權益，自行車違規行為之舉發，應限縮於採用當場舉發之方式。

3.3.9 便宜原則的不適用

行政罰法第 19 條第 1 項規定：「違反行政法上義務應受法定最高額新臺幣三千元以下罰鍰之處罰，其情節輕微，認以不處罰為適當者，得免予處罰」，為行政罰上「微罪不罰」的具體條文，又稱「便宜原則」⁹⁸或「職權不舉發」⁹⁹。其目的在其立法理由中明確說明：係基於情節輕微之違行為，不適合以處罰方式處理，改以糾正或勸導方式，將更較處罰具有效果，因而授權行政機關按具體情況審酌後，免予處罰¹⁰⁰。

惟，觀諸中央之道路交通法規，慢車(含自行車)交通行為之處罰均為較輕微之處罰，罰鍰金額亦均在新臺幣 3000 元以下¹⁰¹，若採行便宜原則的「微罪不罰」法理，將形同架空整個自行車交通管理法規，因此，應予明文排除行政罰法便宜原則之適用。

3.4 責任

3.4.1 責任能力

公權力對人民的制裁，非以充凜國庫或炫耀公權力為目的，而更在矯正行為人之行為。因此，行為人受行政制裁，必須以其具有辨別

⁹⁸葛克昌，行政罰之裁處程序，收錄於廖義男主編之「行政罰法」，元照出版公司，2007 年，pp.244~245。

⁹⁹蔡志方，行政罰法-釋義與運用解說，三民書局，2006 年，頁 54~57。

¹⁰⁰行政罰法第 19 條之立法理由一：「鑑於情節輕微之違反行政法上義務行為，有以糾正或勸導較之罰鍰具有效果者，且刑事處罰基於微罪不舉之考量，亦採取職權不起訴，有怨輕微犯罪行為，因本法係規範行政罰裁處之統一性、綜合性法典，對於違反行政法上義務應受法定罰鍰最高額新臺幣三千元以下罰鍰之處罰，其情節輕微，認以不處罰為適當者，允宜授權行政機關按具體情況妥適審酌後，免予處罰，並得改以糾正或勸導措施，以發揮導正效果，爰於本條就職權不處罰之要件及其處理明定之。」

¹⁰¹見道路交通管理處罰條例第 69 條至第 76 條。

其行為是非價值及對自己行為負責之能力為前提，稱「責任能力」¹⁰²。舉凡不具責任能力或責任能力低落者，因其本身欠缺判斷不法及對自己行為負責之能力，國家、社會縱然對其施以制裁，亦無法防止其相同行為的再次發生，則制裁無法達到目的，也將失去其正當性，是故，法律對於責任能力不同者，應思考給予不同之對待方式，以免落於為制裁而制裁的謬思之中。

以往，各法規對於行政罰的責任能力要件欠缺統一規範，各機關各行其是，相當紊亂¹⁰³，直到行政罰法之立法後，才有較明確的規範。惟行政罰法屬普通法性質，有關責任條件之適用，仍需優先依據各法規之規範內容決定。

現行中央之道路交通管理處罰條例，雖亦有行為人責任能力之規範，但條文既不明確內容也欠周詳，不足作為借鏡。本研究認為未來自行車交通活動管理法規中對於責任能力之規範方式，仍應援引行政罰法之內容為準據。

依據行政罰法規定，行為人區分為無責任能力人、限制責任能力人與完全責任能力人三類：

一、無責任能力人

指「未滿十四歲之人」(行罰法§9 I、處罰條例§85 之四 I)¹⁰⁴或「行為時因精神障礙或其他心智缺陷，致不能辨識其行為違法或欠缺依其辨識而行為之能力者」(行罰法§9 III)，此類人因不具責任能力，故縱有違反行政法上義務之行為，仍不予處罰。

二、限制責任能力人（或稱減輕責任能力人）

指「十四歲以上未滿十八歲之人」¹⁰⁵（行罰法§9 II），或十八歲（含）以上，但「行為時因精神障礙或其他心理缺陷，致其辨識行為違法或依其辨識而行為之能力，顯著降低者」(行罰法§9 IV)，此類人因行為時欠缺完全辨識是非價值之能力，故減輕其

¹⁰² 廖義男，行政處罰之基本爭議問題，台灣行政法學會學術研討會論文集，台灣行政法學會，1999年，p.290。洪家殷，行政秩序罰論，五南書局，民國89年7月，pp.102-104。

¹⁰³ 林明鏘，行政制裁（行政罰），月旦法學教室（3）—公法學篇，元照出版社，2002年10月，pp.198-199。

¹⁰⁴ 依據道路交通管理處罰條例第85條之四第一項規定：「未滿十四歲之人違反本條例之規定，處罰其法定代理人或監護人。」可知，道路交通管理處罰條例對於未滿14歲之用路人，認為其不具責任能力，不應加以處罰，至於處罰其法定代理人或監護人等非行為人，則屬「連坐處罰」之問題，非關監護人等之責任能力判斷。

¹⁰⁵ 現行道路交通管理處罰條例中，並無「限制責任能力人」乙類，故凡滿十四歲（含）者均屬完全責任能力人。今受行政罰法實施之影響，未來道路交通上，十四至十八歲者，均應歸為限制責任能力人。

處罰¹⁰⁶。

三、完全責任能力人

指十八歲(含)以上,且行為時無精神障礙或其他心理缺陷,或縱有該精神、心理障礙因素,卻係導因於自己之故意或過失所自行招致者(行罰法§9V),均屬完全責任能力之人,需為其行為負完全之法律責任。至於法人或非自然人部分,則無論是公法人或私法人,皆具有完全之責任能力,為完全責任能力人¹⁰⁷。

3.4.2 責任條件

「無責任即無行政罰」為行政罰上重要的法律原則¹⁰⁸。我國則自民國 80 年 3 月 8 日司法院大法官會議釋字第 275 號解釋文後,確立國家或地方自治團體對於人民之行政處罰,不論輕重,均以處罰故意或過失之行為為原則,處罰不具故意或過失之行為為例外¹⁰⁹,後者並必須有法律明文之例外規定始得處罰¹¹⁰。民國 95 年 2 月實施之「行政罰法」¹¹¹,又捨棄釋字第 275 號解釋文之「推定過失責任主義」¹¹²,改採「過失責任主義」。至此,行政處罰除法律另有規定外,舉發或裁罰機關尚需負起舉證行為人主觀上具有故意或過失之責任條件,始能處罰¹¹³。

至於個別行政處罰規範之責任條件型態,應僅包含故意或兼含故意與過失型態,則應視各法律之行政目的、所保護法益之大小、舉證責任分配之合理性等因素,分別為適當之規範設計。

現行中央之道路交通管理處罰條例中有關於舉證責任的分配問

¹⁰⁶ 道路交通管理處罰條例第 21 條第三項及第 43 條第五項均規範十八歲以下之人違法時,除處罰本人外,其父母、監護人或法定代理人亦需同時接受「道路交通安全講習」之處罰,惟因該規範內容,僅係在增加父母、監護人或法定代理人的處罰,卻並未減輕行為人本人之處罰,因此,十四歲以上未滿十八歲之人仍負擔全部責任,並非減輕處罰,故該規定係無關乎限制責任能力人之規範。至於十四歲至十八歲之人違反交通法規,其處罰反較十四歲以下者多出本人之處罰,亦較十八歲以上者多出父母、監護人或法定代理人之處罰,而成為整體處罰最嚴苛者,其是否適當?確實有待討論,惟非本文討論範疇,不擬贅論。

¹⁰⁷ 李惠宗,行政罰法之理論與案例,元照出版社,2005 年,p.59。

¹⁰⁸ 吳庚,行政法之理論與實用,增訂八版,三民書局,民國 92 年 10 月,pp.467-471。行政罰法第 7 條立法理由則用:「有責任始有處罰」。

¹⁰⁹ 司法院大法官會議釋字第 275 號解釋文之解釋理由書,明確指出:「行政罰係屬對人民之制裁,原則上行為人應有可歸責之原因...」。

¹¹⁰ 如,「社會秩序維護法」第 7 條:「違反本法行為,不問出於故意或過失,均應處罰...」。

¹¹¹ 民國 94 年 2 月 5 日總統華總一義字第 09400016841 號令公佈「行政罰法」。並於民國 95 年 2 月 5 日生效實施。

¹¹² 釋字第 275 號解釋文:「...應受行政罰之行為,僅需違反禁止規定或作為義務,而不以發生損害或危險為其要件者,推定為有過失,...」。

¹¹³ 行政罰法第 7 條第一項:「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者,不予處罰。」

題，原則上適用行政罰法之「過失責任主義」，對於「逕行舉發」與「同時併處罰其他人」之案件，則例外採取「推定過失責任主義」¹¹⁴。

自行車交通活動單純且數量龐大，加諸交通活動行為本即稍縱即逝，今既已要求行政機關僅能採取當場舉發方式進行舉發¹¹⁵，倘若要再要求行政機關負舉證故意或過失之責任，並隨時準備充足的採證器具以便採證，勢必造成行政機關非常大的負擔，同時以現行中央道路交通管理處罰條例之內容觀之，自行車交通活動之罰則內容應均非屬嚴重，值此情形，倘若過度要求舉證責任，恐有失行政程序之程序經濟，因此本研究認為自行車交通活動管理通則對於責任條件之規範部分，應採大法官釋字第 275 號解釋文之「推定過失責任主義」方式為宜。

準此，自行車交通活動管理規範可明文：「違反本法之行為非出於故意或過失者，不罰」，及「違反本法之行為，推定為有過失」。

3.4.3 處罰之從屬性

當面對一個違反行政法上義務的行為，其論罰對象尚包含主要行為行為人以外之人的處罰時，便涉及處罰的從屬性問題，尤其對非主要行為人而言，究竟存不存在「主罰不存，從罰不立」之特性，便亟待釐清，也就是對於處罰「從屬性」的基本原則，在法例上應該先加以確定。

有關行政處罰的「從屬性」關係，學說上有兩種理論：

一、嚴格從屬性原則

所謂「嚴格從屬性原則」，是指必須主要行為之行為人具有構成要件該當性、違法性與有責性後¹¹⁶，其他論罰對象才能成立處罰。換言之，如果主要行為人之行政處分並不存在或未開立，則縱已發生違反行政法上作為或不作為義務之事實，其他相關人的處罰，均將無以附麗。

此一理論固對人權之保障較為嚴謹，但應用至自行車交通活動的管理時，將導致未成年人違規行為處罰的空白，進而造成自行車交通安全與公共秩序上的大漏洞，因此，本研究不建議採此

¹¹⁴處罰條例§85IV：「依本條例規定逕行舉發或同時併處罰其他人之案件，推定受逕行舉發人或該其他人有過失。」該推定過失之舉證責任分配，僅及於逕行舉發或同時併處罰其他人之案件，是故對於當場舉發、未依期限參加車輛檢驗、或事故發生後員警依現場跡證所事後舉發之機關舉發...等類型的處罰案件，則依然無推定過失責任的設計。

¹¹⁵見第 3.3.7 節。

¹¹⁶有關處罰的構成要件該當性、違法性與有責性之內涵，詳見洪家殷，行政秩序罰論，五南書局，民國 89 年，p.16。

原則立法。

二、有限從屬性原則

所謂「有限從屬性原則」，係指主要行為成立不法構成要件該當性及違法性時，不需探討其行為之有責性，其他論罰對象即成立處罰，至於該主要行為之行為人的「主處罰」¹¹⁷是否存在或開立，則非其所問。

由於「有限從屬性原則」對受侵害法益的保護較為周延，亦有利於行政目的之達成，現行中央道路交通管理處罰條例中，亦採「有限從屬性原則」¹¹⁸。

自行車交通活動為非常普遍之活動，其行為對社會公共利益所可能造成之傷害輕微，本研究雖不建議有從屬處罰之存在。惟現行中央之道路交通管理法規中確實存在連坐罰、併處罰等處罰型態，而自行車交通管理事權又屬地方權限，故為立法之周全，對於這類從屬性處罰原則作一原則性規範，以避免失控。是故，對於自行車交通活動管理法規中對於從屬處罰部分，建議採「有限從屬性原則」方式立法。

3.4.4 二人以上共同施行違法行為

以往道路交通法規上雖有連坐罰及併處罰之處罰型態，但基本上都是從駕駛人的違規行為向外衍伸而得，未見採用共犯或共同實施違法行為的概念。事實上，一般之汽機車駕駛人在汽機車運具上，既掌控該汽機車之動力來源，也左右該汽機車之行進方向，因此當汽機車在客觀上出現違反交通法規之事實時，汽機車駕駛人即為該客觀事實之肇因人，負違規行為之行為責任。而就大多數的自行車運具而言，亦復如此。

惟，自行車係是以人力為動力的車輛，其設計技術與設計概念日新月異，目前市面上已可發現部分自行車運具，或為娛樂目的，或為減輕駕駛人之動力負擔，而將操控或動力之工作，改由自行車上之其他人共同負擔，如協力車...等¹¹⁹即是。於是，自行車在交通活動過程中所出現客觀上的違規事實，嚴格說係由該操控或動力工作之分擔者所共同成就，非再僅只是駕駛人一人，則該違規事實的責任歸屬對象

¹¹⁷此處所稱之「主處罰」，係指對侵害行政法上所保護法益之行為本人之處罰；「從處罰」則指對連坐人與其他併處罰人之處罰。與行政罰上所稱之「主罰」與「從罰」內涵不盡一致，故為區別兩者用語之差異，乃稱之為「主處罰」與「從處罰」。

¹¹⁸湯儒彥、曹壽民，從連坐處罰觀念探討酒醉駕車行政處罰的界限，臺北大學法學論叢，第62期，民國96年，頁102~103。

¹¹⁹參見圖1-2。

應仍侷限在主要操控者？抑或是所有操控者一起負擔？便是一需要加以確認之課題。

行政罰法第 14 條規定：「故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之」，顯然行政罰法上設計有對兩人以上共同實施違法行為之責任態樣。但從上述該條文之文字觀之，對於二人以上共同實施違法行為之處罰僅限於「故意」之共同實施，換言之，明顯係採刑法上幫助、教唆及共同正犯之概念。然而在自行車交通活動上，縱便如協力車由兩人以上共同成就該車輛之動力，但也很難就認為其在違規行為上存在有共同犯意聯絡的故意。因此，行政罰法的此項設計很難運用至自行車交通活動的管理上。

又因操作與動力分攤機制的設計方式多元，為防止自行車共同駕駛人或駕駛人與乘客間互相推諉，難以認定責任，因此，本研究認為在自行車交通活動管理上，應保留對共同實施違法行為者一起處罰之條文，且為避免前述犯意聯絡在舉證上的困難，本研究認為應刪除「故意」之構成要件，而為：「共同實施違反本法之行為，應分別處罰之，不以故意或具犯意聯絡者為限。」

3.4.5 累犯

目前中央之道路交通安全管理處罰條例中，僅相當少數條文中存在「累犯」的加重處罰形式¹²⁰。但自行車交通活動係一般民眾生活中相當普遍存在之行為，其旅次長度短，方便性高，多數無停車之困擾，且無年齡限制，更受一般兒童採用，因此，在保障人民行的基本生活需求下，民眾因一時疏忽下所為之違規行為多屬過失觸犯，「累進處罰」形態恐有失比例原則，尤其將以往之行為做為未來處罰的基礎，更似乎欠缺其必要性。因此，本研究認為自行車交通管理法規不應採行「累犯」概念，仍適用「一行為一罰」之基本法理。

3.5 阻卻違法事由

國家或地方自治團體為達到某種行政目的或維護公共利益，常會透過法律要求人民從事各種行為，人民本於此種要求即發生服從與遵守之行政法上的義務，而當人民出現違反此項義務之行為，為維護該公共利益與行政目的之達成，國家或地方自治團體便會對該違反者施

¹²⁰處罰條例§43IV：「汽車駕駛人有第一項第一款至第四款或前項行為者，並吊扣該汽車牌照三個月；經受吊扣牌照之汽車再次提供為違反第一項第一款、第三款、第四款或前項行為者，沒入該汽車」，其中

以一定的制裁¹²¹。

由此可知，公權力對人民之制裁，其目的非在撫慰其他遵行法令者之情緒，更不在為制裁人民而制裁人民，而是在矯正人民傷害公益或妨礙行政目的達成之行為，希望透過制裁方式警惕行為人，藉以矯正其未來之行為，使行政目的及社會公益得以達成或不再受到侵害。因此，當人民出現違反行政法上義務之行為係具有其正當之原因或理由時，國家或地方自治團體便將會失去制裁該人民的正當性與道德基礎，而必須對該行為加以容忍，否則便會很容易落入為制裁而制裁的爭議，或甚至遭到民眾質疑，處罰只是一種變相的增稅行為或剝削人民財產的手段。

然而，這種「正當理由」不能毫無界限，更不能期待或倚賴執法者與當事人自我的解讀與經驗判斷，否則法令失去客觀一致標準，必將失去人民信賴與法律威信，進而喪失功能，失去實效。

本研究主張，社會容忍的「正當理由」僅限於兩大態樣：

一、 屬於無法矯正之行為

二、 為保護另一個更大的公共利益或更值得保護的利益所為之行為

前者「無法矯正的行為」，包括喪失心智者之行為、幼兒之行為...等，因該等行為無法以處罰的方式得到對警惕或預防的效果，導致公權力制裁除徒增對當事人的傷害或國庫的收入外，別無實益，更無助於公益保護或行政目的的達成，職是之故，對此類行為之制裁失去正當性，社會自然應該加以容忍。而事實上，國家或地方自治團體此時應將更多的心力與討論，集中在如何協助該類行為人之行為矯治之上，而不宜再期待以制裁方式達成目的。此種無法矯正行為之類型，係屬責任能力討論之範疇，本研究於第 3.4.2 節中業已討論，此處不擬贅論。

後者「為保護另一個更大的公共利益或更值得保護的利益所為之行為」，係指當某些行為雖然在客觀上或形式上違反了法律上的義務，但其行為之發生或存在，實係為了創造或保護某種更大、更高或相對更重要的公共利益或法益，於是社會必須在兩種已出現衝突的社會利益或公益中做抉擇。兩害相權取其輕，乃選擇容忍該等行為的發生或存在，以為保護該更大、更高或更重要的利益，是為「阻卻違法事由」。

為避免這種例外情形過於擴大或浮濫援用，造成法規範實效的喪失，通常都較希望此種阻卻違法事由能以法有明文者為限。但隨著生活方式與社會文化的演進，社會行為變得複雜與多樣化，有些行為或

¹²¹洪家殷，行政秩序罰論，五南圖書公司，民國 89 年，頁 5。

情境殊非立法者立法當時所可完全預見，因此，法學上漸有學者主張法條文以外的一些特殊事由，亦應可作為阻卻違法之事由，並稱此類行為之態樣為「超法律阻卻違法事由」或「超法規阻卻違法事由」¹²²。

惟，無論是「阻卻違法事由」或「超法律阻卻違法事由」，自行車交通活動管理法規既屬未來新訂之法規，且自行車交通活動本為社會上普遍易見的單純活動，其對社會利益所可能造成之傷害有限，未來其規範下對於人民的制裁內容亦應非屬嚴苛，倘能將所有阻卻違法事由之型態均予條文明確化，將可避免未來執行上的爭議，也符合本研究第 3.3.3 節所建立的法律明確性原則要求。

經本研究回顧以往文獻及現實交通活動之需要，認為以下 8 種事由均應納入自行車交通活動管理法規中之阻卻違法事由：

- 一、 正當防衛行為
- 二、 緊急避難行為
- 三、 依法令之行為
- 四、 依職務命令之行為
- 五、 自助通行行為
- 六、 非真正不法行為
- 七、 義務衝突行為
- 八、 私有空間上所有人所為必要之管理行為

3.5.1 正當防衛行為

當行為人之違法行為係基於當下自己或他人之權利，受其他人行為不法侵害或即將受其他人行為不法侵害時，所為為保護自己或他人權利而產生違反法律義務之行為，該行為雖造成對該不法侵害人之權益侵害，也影響到自行車交通活動秩序或其他公共利益，但為保障行為人自己或他人之權利，該防衛行為不視為違法，得為阻卻違法，是為「正當防衛」行為。

惟，這種為保護自己或他人權利而發生之行為應以具有「急迫性」與「必要性」為前提，否則仍然視為違法。意即倘防衛行為再不出現，將不足以防止原來的侵害發生或繼續發生，且該防衛行為所造成相對人權利或公共利益之侵害程度，亦必須以不逾越必要的範圍為原則，否則該防衛行為便將失去正當性，反而成為另一種對他人權益或社會

¹²²林山田，行法通論(上)，作者出版，1998 年，p.197。李惠宗，行政罰法之理論與實務，元照出版公司，2005 年，頁 88-90。

利益的侵害，而不再應為社會所容忍。

現行行政罰法第 12 條：「對於現在不法之侵害，而出於防衛自己或他人權利之行為，不予處罰。但防衛行為過當者，得減輕或免除其處罰」，即是正當防衛行為阻卻違法之規定。自行車交通活動管理規範中對於此一類型之行為，亦應給予容忍，並阻卻違法。

3.5.2 緊急避難行為

與正當防衛行為相當類似。當行為人之行為係基於保護或防止自己或他人權利不受侵害，而做的不得已行為，該行為縱然違反法律義務，造成他人權益或公共利益的侵害(如自行車交通活動之秩序)，但為保障行為人自己或他人的權利，該避難行為亦不被認為違法，是為「緊急避難」行為。惟，這種緊急避難行為與正當防衛行為一樣，亦必須在手段上及造成的權利或公共利益侵害範圍上具有「急迫性」與「必要性」。尤其當緊急避難所侵害之對象為無辜的第三人，這種「急迫性」與「必要性」便更凸顯其重要。因此，除在避難的時機及手段上更強調「不得已」的前提要件外，就是在所要保護的法益上，也較正當防衛者限縮許多，僅只包含生命、身體、自由、名譽與財產 5 種權利。而當避難行為逾越必要之程度，該行為便不再得到容忍，但仍得視情形減輕或免除其處罰。

現行行政罰法第 13 條：「因避免自己或他人生命、身體、自由、名譽或財產之緊急危難而出於不得已之行為，不予處罰。但避難行為過當者，得減輕或免除其處罰」，即是緊急避難行為的阻卻違法規定。

緊急避難係基於社會互相扶助之概念，及憲法保障人民權利的基本精神，容許犧牲部份的自行車交通秩序等公共利益，以成就個人權利的保障。是故，自行車交通活動管理規範中，對於此一類型之行為，應仿效行政罰法規範，亦予容忍，並阻卻違法，但當該行為逾越必要之程度，或其所傷害之公共利益顯然大於其所欲保護之利益時，則僅得減輕或免除其處罰。

3.5.3 依法令之行為

公務員或依法執行公務者依法令要求所為之行為，其背後通常即蘊含著特定權利的保護或公共利益的創造與維護，尤其公務員恪守法令、積極任事，是國家及社會正常運作及安全發展的重要基礎，法律必須加以保障。因此，對於公務員或依法執行公務者依法令所為之行為，縱然在客觀上具有違反其他法令之事實，亦仍需給予容忍，否則將再難要求人民遵守法令，法制秩序便難維持。惟，上述之「法令」，

通說認為：除習慣法外，包括法律、法規命令、職權命令、行政規則、內部法、外部法等均屬之¹²³。現行行政罰法第 11 條第 1 項：「依法令之行為，不予處罰」之規定即是。

自行車交通活動管理規範中對於此一類型之行為，亦應師法行政罰法之規範，予以容忍，並阻卻違法。

3.5.4 依職務命令之行為

現行行政罰法尚有一與「依法令行為」非常相似的阻卻違法事由 - 「依職務命令之行為」。

行政罰法第 11 條第 2 項規定：「依所屬上級公務員職務命令之行為，不予處罰。但明知職務命令違法，而未依法定程序向該上級公務員陳述意見者，不在此限」，其中所謂「職務命令」係指上級公務員所為個別具體之指示¹²⁴。殆公務員依其上級公務員指示之公行政行為，亦是一種為公共利益的行為，倘若社會不予容忍，將可能使公務員動輒得咎，進而怠於作為，良非國家、社會所樂見。

惟，這種容許亦不能成為公務員濫權行政的護身符，因此，該職務命令本身需以不違法為前提。倘下級公務員明知該職務命令違法，卻還執行，造成人民或公益之傷害，則該行為將不再受到社會容忍。

然，行政罰法上又考量行政體系內，上下級間特殊的權力關係，下級公務員在對抗上級公務員的課題上能力薄弱，法令、公權力或其他監督公權力力量也很難在上級公務員職務命令下達的第一時間對下級公務員發生保障作用，因此，倘若下級公務員發現命令違法，並業依法定程序向該上級公務員陳述意見¹²⁵者，其後再出現之違法行為則仍受社會所容忍，得阻卻違法¹²⁶，是故出現行政罰法第 11 條第 2 項後段之規定：「但明知職務命令違法，而未依法定程序向該上級公務員陳述意見者，不在此限」。

與「依法令行為」之阻卻違法同，自行車交通活動管理規範中對於「依職務命令」之行為，亦應比照行政罰法之規範阻卻違法。

¹²³林錫堯，行政罰法，元照出版公司，2006 年，頁 80。 蔡志方，行政罰法-釋義與運用解說，三民書局，2006 年，頁 54-57。

¹²⁴林錫堯，行政罰法，元照出版公司，2006 年，頁 80。

¹²⁵公務人員保障法§17 I：「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。」§17 II：「前項情形，該管長官非以書面下達命令者，公務人員得請求其以書面為之，該管長官拒絕時，視為撤回其命令。」

¹²⁶林錫堯，行政罰法，元照出版公司，2006 年，頁 81。

3.5.5 自助通行行為

「有權利必有救濟」是自羅馬法以來法學上公認的重要法律原理。然而，古代的國家機器並不完備，行政機關的公權力行使能量非常有限，因此，對於人民私權的保護，有時仍然必須仰賴私人自己的力量¹²⁷，這種當公權力無法及時發揮保護傘作用時，人民的自力救濟便成為社會所容許的行為，而這種自力救濟制度與概念一直延續至今。

雖然現代國家無論在法律制度與行政機器運作的密度與強度上，均非古代國家所可比擬，但公權力畢竟無法時時刻刻存在於每一個時空之中。當事件發生當下，行政機關力量無法立即進入該時空進行私權保障時，基於國家保障人民權利的基本精神，法律仍需允許當事人自己來行使保護的行為。這種允許目前僅見存在於私權範圍的保護，如我國民法第 151 條規定：「為保護自己權利，對於他人之自由或財產施以拘束、押收或毀損者，不負損害賠償之責。但以不及受法院或其他有關機關援助，並非於其時為之，則請求權不得實行或其實行顯有困難者為限」。

自助行為的阻卻違法，目前僅見於民法。但事實上，在道路及其他交通空間中之活動，亦非時時刻刻都能得到行政機器或公權力的保護，而各種交通管制設施或措施，其目的均在維護大眾之安全及整體交通系統的順暢通行，倘為維護一不切合當時情境下的管制設施或措施，而傷害交通系統順暢通行之目標，捨大利而取小益，應非行政機關當初設置該管制設施或措施所樂見。

舉例而言，當道路因事故或天災造成部分方向道路及車流突然遭到阻斷，交通主管機關常常無法在第一時間即出現在現場進行疏導與處理，此時或有熱心民眾出來協助指揮交通，或倘若對向車流不大時，就有可能出現借道對向車道通行之情形，如若因此就要認定其為逆向行駛違規，而施以處罰，似乎有違一般情理。尤其這種「自助通行行為」目的在保障交通活動得以不受突發事件之影響而持續進行，倘在不造成其他公益明顯傷害下，應與交通法規之立法意旨並無二致。反之，在該種道路受阻的狀態下，對向車流有限，交通活動風險並未明顯提高，倘若為維護僵固的禁止規定或管制措施，要求受阻車流必須等候交通員警到場處理，則可能只會徒然增加社會的成本，不見實利。又或道路上的號誌設施因故發生故障，燈號顯示顯然已出現混亂，而交通員警或主管機關無法即時出現加以改善，此時若仍要求用路人依燈號顯示行進，則顯不合理，亦非當時設置該號誌時所期待之行政效

¹²⁷參見施啟揚，民法總則，三民書局，民國 85 年，頁 396。

果。因此，本研究認為在一定條件下，自行車交通活動應該可以容許這種自助通行的行為，以維護整體交通系統功能的正常發揮。而事實上，當行政機器無法及時維護或確保交通活動的安全與秩序時，允許一定程度的自助通行行為，對整體交通活動而言，確實利大於弊，社會應予容忍。

綜上分析，本研究認為：「為保護自己通行權益，對於因突發事件致自己行車動線或方向通道受阻，而借道他方向通道或其他交通活動人通行空間者，不予處罰。但該借道行為以交通主管機關不及到達處理前為限，且該借道行為需以不妨礙原方向通行人之通行與安全或其他交通活動繼續安全順利進行之情形下始得為之」。比較特別的是，此項規定已是給予通行者非常大的便利，因此，對於逾越必要條件者，不應再給予減輕或免除處罰之規定，以確保其他方向通行者之通行權益或其他交通活動者的其他正當權益。

3.5.6 非真正不法行為

非真正不法行為的阻卻違法事由並未見諸於現行之各種法令，相關文獻上亦鮮少討論，僅學者李惠宗提出主張該行為應屬阻卻違法事由¹²⁸。

所謂「非真正不法行為」係指客觀上雖有違反行為義務之事實，但行為人之行為卻非基於反社會、反道德之心理，而係基於公益或其他特殊正當合理之目的所為之行為，甚至部分行為事前業已取得相關主管機關之許可，其行為的可非難性低，且對於事前取得相關主管機關許可者，更有信賴保護原則之適用，故不應予以處罰。

此類之行為可分兩大型態：

一、基於與交通管理法規立法意旨相同目的之行為

例如、在交通員警或主管機關未及到達處理前，為協助疏解交通車流或維護往來者之通行安全，而自願擔負起指揮交通之工作者，不應視為一般之妨礙交通或妨礙他人往來通行之行為，應予阻卻違法。

二、為正當之目的，並經主管機關同意之行為

例一、依法或於事前獲得主管機關許可，而於道路或其他公共空間進行集會遊行之活動者，應屬具正當理由，不應給予處罰。

¹²⁸李惠宗，行政罰法之理論與案例，元照出版公司，2005年，頁90。

例二、政府委託之廣告宣傳公司為拍攝交通宣導影片，而於道路上刻意做出違法之行為動作，藉以警醒用路人不應違法者，不應處罰。

例三、一般影視製片公司為其影片情節需要，事前取得主管機關許可，而於道路上拍攝取景，其間為肆應劇情內容，所可能出現部分違反交通法規行為或影響交通車流之行為，不應予以處罰。

例四、一般大樓或賣場興建前，其交通衝擊影響評估計畫中業已說明將指派交通指揮人員協助維持交通順暢，且該計畫業經主管機關同意者，其事後依計畫所為之交通指揮行為，不應再予處罰。

惟，雖然上述行為本質上不具反社會及反道德性，並非行政秩序法規所要非難的對象，但若放任其行為之範圍過分擴大，仍將可能造成公共利益的重大傷害，因此，對於行為超出必要範圍者，仍應禁止，但得予衡酌情節，給予減輕或免除其處罰。

此外，對於與第二點性質相同之行為，但卻在事前未取得或尚未取得主管機關之許可者，其雖因程序未完備而具可非難性，但其行為之本質與前述者並無不同，也非行政秩序法規所要非難的重要對象，因此，應可給予較大之寬容，而予減輕或免除其處罰。

準此，本研究認為自行車交通活動管理法規中應明訂：「在交通主管機關不及到達處理前，基於與本法立法意旨相同目的之行為，不予處罰。但行為過當者，得減輕或免除其處罰」，及「為正當之目的，並經主管機關同意之行為，不予處罰。但其行為超出必要或主管機關許可之範圍，或因程序因素而未能於行為前取得主管機關之許可者，得減輕或免除其處罰」兩項規範。

3.5.7 義務衝突行為

「義務衝突」¹²⁹係指行為人同時有二以上法律上應履行的行為義務，且該二以上義務相互衝突，難以同時履行，而使行為人面臨到必須做出選擇，並犧牲其他部分的義務而無法履行者，稱「義務衝突」¹³⁰。

人民信賴並遵守法令是國家及社會維持穩定運作之重要資產。當

¹²⁹指一般民眾，若公務員或依法執行公務者，基於公務上之行為義務所為之行為，應適用「依法令之行為」或「依職務命令之行為」的阻卻違法課題探討。

¹³⁰參見林山田，行法通論(下)，作者出版，1998年，頁547~548。

二以上之行為義務均為法律所要求履行者，且該等義務對任何人而言，都難以兼顧，則基於「法律不能責人所不能」的基本原理，對於行為人所為選擇履行其中一項以上義務，而其他遭行為人放棄履行之義務部分，便不應再予苛責。

惟，此種衝突義務間之選擇應符比例原則，換言之，行為人應選擇對大眾或他人傷害最小或權益保護效果最大者而履行，不可隨興恣意，全無準據，否則對於因被放棄履行義務，而權益受害者而言，殊非公平，該選擇行為勢將失去正當性，而不再被社會所容忍。因此，對於不當的義務抉擇行為，不得阻卻違法，仍應加以處罰，以避免行為人以小害大。惟，盱衡個案當時之情勢，在緊急狀態之下，個人的當下判斷難免無法精準，對於不當的抉擇行為，應仍得予減輕或免除處罰。

準此，本研究建議自行車交通活動管理法規中應明訂：「為履行法律義務之不得已行為，不予處罰。但其行為逾越必要之範圍者，得減輕或免除其處罰」。

3.5.8 私有空間上所有人所為必要之管理行為

自行車交通活動規範其效力及於私有之土地或空間¹³¹，然法規範上擴大其效力範圍使及於私有土地或空間，其目的僅在為保護自行車交通活動之安全與順暢，而非在虛化該土地或空間之所有權或限縮其所有權之行使¹³²。因此，在私有土地或私有空間上，對於該土地或空間之所有權行使，仍應給予最大限度之尊重，至於私有財產權以外之他人，則無保障之理由，理當仍受拘束。

職是之故，私有之開放性公共空間上，為尊重其所有權或其他私權權利之行使，故對於私有空間所有人、使用人或管理人的使用或管理行為，理應排除其違法性。且這種管理行為應在確保通行者之通行安全下為之即可，而非必需在確保公共通行之通行便利性下才可進行。換言之，若私有空間所有人於特定時段，不願意將其所有之空間提供公眾通行，則應尊重其私有權之權利行使，但在此權利行使過程中，所有人、使用人或管理人所採取之相關措施，必須注意到通行者之安全，否則法律不再容忍，無法再為阻卻違法之事由，惟考量憲法保障私有財產之精神及對於私有權行使之高度尊重，仍得視個案情形給予

¹³¹見第 3.2.1 節「地的效力」範圍。

¹³²本研究係參採菸害防制法之立法方式，公權力雖進入私有權之領域發生拘束效力，但其目的只在保障該空間中一般民眾之特定法益，而非限制或限縮私權利的行使，因此對於該空間所有人、使用人或管理人有關私權利的行使部分，仍需給予最大限度的尊重。

減輕或免除處罰。

反之，倘私有空間所有人、使用人或管理人係永久性之不再有意願將其所有之土地或空間提供給公眾通行時，則因該空間不再具有公共性，非屬開放性之公共空間，不再屬於自行車交通活動管理法規之法律拘束效力範圍內，自然也無本法律之阻卻違法問題。

準此，本研究建議自行車交通活動管理法規中應明訂：「私有空間上，所有人、使用人或管理人基於財產權之行使，所為必要之管理行為¹³³，不予處罰。但財產權行使過程中之管理不當或有欠缺者，得減輕或免除其處罰」。

¹³³例如修繕、清潔、建築...等等使用行為。

第四章 結論與建議

4.1 結論

自行車這個符合節能減碳與永續運輸發展概念的運具，近年來，已成為永續運輸推動與發展中，深受各國政府與社會重視的一環，我國亦不例外。

然我國政府對於自行車運具的推動雖不遺餘力，卻多著重於道路硬體設施與公共自行車設施之興闢，對於自行車使用秩序與管理的法制制度檢討，相對著墨有限。因此，本研究乃著手對於國內自行車管理法規系統進行檢討，希望藉此建立自行車使用管理之共通性原則規範，以完善自行車管理的法制環境，並解決逐漸浮現的自行車使用相關問題。惟受限於研究之人力與能力，研究中恐尚有思慮未及之處，仍待各界集思廣益，以共謀解決之道。

綜合本次研究，可得以下諸點結論：

一、我國騎乘自行車風氣日盛，但有關自行車之使用管理與秩序規範等法制制度卻顯得捉襟見肘

近年來，社會上使用自行車的風氣日盛，自行車使用之整體市占率已達到 4%~5% 以上，其中臺北市呈上升趨勢，臺南市之市占率則高達 5%~7% 以上，顯示我國自行車之使用已不容忽視。然而，這些年來，我國政府對於自行車的推動，多著重於硬體道路與公共租借自行車設施之興闢，卻少對自行車之使用管理與秩序規範等法制制度建立與檢討有所著墨，導致相關法律規範顯得捉襟見肘。

二、自行車事務原則上屬地方事權，中央應予必要之尊重

自行車事務屬交通事務中公路事務之一類，且自行車騎乘或活動範圍相當有限，大約僅在 10 公里範圍之內，故依據「我國公路事務的垂直分權設計研究」中之事權劃分原則，自行車事務原則上應屬地方事權，僅在顯涉中央事權、具外部性效果之事務、影響或阻礙經濟市場中資訊提供與資訊流通之事務、具對世性性

質之事務及具一致必要性之事務，中央才具有事權，或由中央與地方共享立法權。

三、自行車之定義為：「運用機械原理，並以人力為動力或主要動力之運具（包含其前後無動力之輪型附屬載具）」

目前法規中對於「自行車」的定義相當模糊。多數人均僅憑個人生活之經驗而做演繹，通常都只是一個大致的意象，中央之道路交通法規亦未對自行車之特性本質做界定，導致自行車至今未能有一清楚的定義。本研究觀察並分析自行車在物理上的操作特徵，將自行車定義為：「運用機械原理，並以人力為動力或主要動力之運具（包含其前後無動力之輪型附屬載具）」，其內則又可分為：「普通自行車」與「功能自行車」兩種。前者騎乘時需仰賴駕駛人之操控以達車身平衡，後者騎乘時則無需仰靠駕駛人之操控以求車身平衡。

四、自行車事務可區分為：自行車通路管理事務及自行車事業管理事務兩大類事務，且原則上均屬地方事權

自行車事務依其營利與否，而可區分為：自行車通路管理事務及自行車事業管理事務兩大類。其中自行車通路管理事務又可區分為：通路建設與管養事務、其他設施管理事務、運具管理事務、駕駛人管理事務、與使用行為管理事務等 5 種。至於自行車事業管理事務則可再區分為：自行車租賃業事務、自行車運輸業事務、自行車運輸服務業事務、自行車設施經營業務、自行車附屬設施經營業務與自行車設施經營服務業事務等 6 種事務。且除涉及土地、稅費等事務因涉及中央事權外，原則上應屬地方事權，由地方立法並執行之。

五、建立自行車交通活動管理通則，有助排除中央不符自行車交通活動管理需求之法令，並建立統一之法規原則與架構

自行車交通活動管理應屬地方事權。惟中央法律中有部分規定，並不符自行車交通活動管理之需求，但其效力卻又優先於地方之自治條例，因此，必須有中央法律在這些方面作排除適用的規定，同時基於目前我國之社會氛圍，各地方自治團體及各地方

政府仍多期待中央對於法規定立能有一統一之立法規範，以方便其遵循，因此，本研究認為應以自行車交通活動管理通則規範方式，先建構一統一之自行車交通活動管理法規原則與架構，以協助地方後續自治條例之立法，至於個別自行車使用行為之規範則屬地方事權，由地方自治團體自為立法並執行，中央不應也不宜介入。

六、自行車交通活動管理的通則規範應屬普通法性質

雖然自行車交通活動管理的通則規範係僅針對自行車運具之交通活動進行規範，但目前許多領域空間均有各自之管理法規，故為避免產生法令上的衝突，自行車交通活動管理規範在交通活動管理規範上，定位為普通法性質；在行政法領域上，則係專為自行車交通活動行為而制定，故屬特別法性質，其效力優先於行政罰法。至於自行車交通活動管理法規與地方自治條例間之關係，則基本上優先於地方自治條例，但為求尊重地方自治事權，對於特定的規範，仍得以明文優先適用地方自治條例之規定，讓自行車交通活動管理規範成為補充之性質，以示尊重地方自治事權。

七、自行車交通活動管理之規範範圍為開放性公共空間

自行車使用之場所非僅限於道路系統中。社會上常見自行車騎乘於各種開放性的空間，包括公園、廣場、河濱...等，但此類處所多不適用道路交通法規之規範，導致自行車交通活動管理出現明顯漏洞。本研究建議自行車交通活動管理之規範範圍應界定於「開放性公共空間」。所謂「開放性公共空間」係指與道路或其他公共設施相連接，自行車進出通行容易，且在進出入口處並未設置阻礙設施或標示，致一般民眾可得認為得以進入並通行或穿越之土地或空間，包括道路、公私有廣場、公園、捷運地下街、河濱公園、建築物臨接道路側之退縮空間、建築物開放空間...等，至於該土地或空間之所有權歸屬或設置所依據之法規，均非本處之所問。

八、自行車交通活動管理規範之建立應採屬地主義等基本法原則

我國的行政罰法之法律關係，係建構在土地領域關係基礎之上，採「屬地主義」，中央之道路交通法規則採「屬地為主，屬人為輔」原則。基於自行車交通活動管理規範屬地方自治事項，為求其實效，應採屬地主義。此外，尚應遵循處罰法定主義、法明確性原則、從新從輕原則、限時法規範、不當連結禁止原則、當場舉發原則及便宜原則之不適用等重要原理。

九、二人以上共同實施自行車交通活動之違法行為，應各自以獨立之行為視之，且不以故意或具犯意聯絡者為限

自行車之設計技術與概念日新月異，當自行車之操控或動力之工作係由二人以上共同負擔時(如協力車)，考量其行為型態之特殊及犯意舉證上的困難，應予各自獨立處罰，且不以故意或具犯意聯絡者為限。

十、自行車交通活動管理規範之阻卻違法事由應包含正當防衛等 8 種事由

基於自行車交通活動之特性，自行車交通活動管理規範之阻卻違法事由除一般採行之正當防衛行為、緊急避難行為、依法令之行為、依職務命令之行為、義務衝突行為等事由外，尚應包含自助通行行為、非真正不法行為及私有空間上所有人所為必要之管理行為等特別事由，以符民情及實務需要。

4.2 建議

一、應繼續針對自行車交通活動管理之程序規範進行探討

本研究僅對自行車交通活動管理之實體規範部分進行探討，未來自行車交通活動管理時，尚需解決相關之程序問題，故建議應繼續針對程序部分之原理與規範進行探討，以使自行車交通活動之管理更臻完善。

二、可協助地方自治團體建立自行車交通活動管理規範之模範法規，俾助益各地方落實自行車之管理

由於目前各地方自治團體欠缺交通事務之立法技術與經驗，為求早日讓自行車交通活動管理步上軌道，中央可考慮預擬自行

車交通活動管理自治條例之範本內容，供各地方自治團體參考運用，以協助其迅速順利立法。

三、應繼續探討自行車事業管理之各項課題

由於國內自行車活動日益蓬勃，有關自行車交通事業之管理問題，勢必將會是下一階段行政機關面臨之重要課題。然本研究僅針對自行車交通事業之事權劃分問題作檢討，對於各類自行車事業未來之管理與立法規範問題，均仍尚待更進一步之研究去解決。

四、現行各地方政府熱衷於公共自行車系統之建設，建議加速進行其法制問題之研究

目前國內各地方政府所主辦之公共自行車系統正如雨後春筍般之出現，然有關公共自行車在法制制度面之規劃與設計卻完全闕然，包括其法律性質，及政府與使用人間之法律關係等問題，均亟待釐清，期望未來有更多之研究投入，以早日建立制度，減少爭議。

參考文獻

- 1、交通部統計處，「民眾日常使用運具狀況調查」摘要分析，交通部統計處，民國 99 年。擷取網站：www.motc.gov.tw，日期：2013 年 5 月 16 日。
- 2、交通部統計處，「民眾日常使用運具狀況調查」摘要分析，交通部統計處，民國 100 年。擷取網站：www.motc.gov.tw，日期：2013 年 5 月 16 日。
- 3、交通部統計處，「民眾日常使用運具狀況調查」摘要分析，交通部統計處，民國 102 年。擷取網站：www.motc.gov.tw，日期：2013 年 5 月 16 日。
- 4、交通部統計處，「民眾日常使用運具狀況調查」摘要分析，交通部統計處，民國 103 年 4 月。擷取網站：www.motc.gov.tw，日期：2015 年 9 月 24 日。
- 5、交通部統計處，「民眾日常使用運具狀況調查」摘要分析，交通部統計處，民國 104 年 4 月。擷取網站：www.motc.gov.tw，日期：2015 年 9 月 24 日。
- 6、Berry de Jong, “Cycling experience on the table”, Asia-Pacific Cycle Congress (APCC), Brisbane, 2011.9.
- 7、蘇振維等，東部自行車路網示範計畫之整合評估，交通部運輸研究所，民國 102 年 4 月。
- 8、司法院大法官會議釋字第 498 號解釋文。
- 9、黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，翰蘆圖書出版，2000 年 8 月。
- 10、湯儒彥，我國公路事務的垂直分權設計研究，交通部運輸研究所，民國 95 年。
- 11、湯儒彥，中央與地方交通事務權限之探討—公、鐵路、航空與都市運輸事權劃分原則，交通部運輸研究所，民國 93 年。
- 12、中華民國憲法
- 13、司法院大法官會議釋字第 550 號解釋文董翔飛大法官不同意見書。
- 14、司法院大法官會議釋字第 550 號解釋文施文森大法官不同意見書。

- 15、洪誌宏，地方立法權之研究，中正大學法律研究所，碩士論文，2003 年。
- 16、蘇振維等，東部自行車路網示範計畫之整合評估，交通部運輸研究所，民國 102 年。
- 17、道路交通管理處罰條例。
- 18、道路交通安全規則。
- 19、公路法。
- 20、地方制度法。
- 21、劉青峰編著，法律政治辭典，大學圖書供應社，民國 82 年。
- 22、薛美蓮，我國公用事業一般條款之研究---以行政監督與競爭監督為中心，中原大學財經法律系碩士論文，民國 92 年。
- 23、湯儒彥，公有停車場收費管理法律屬性之研究，運輸學刊，第十五卷第三期，民國 92 年。
- 24、民營公用事業監督條例。
- 25、中央法規標準法。
- 26、行政罰法。
- 27、菸害防制法。
- 28、湯儒彥，道路交通法規效力範圍之研究，運輸學刊，第 23 卷第 1 期，民國 100 年。
- 29、司法院大法官會議釋字第 400 號解釋文。
- 30、道路交通標誌標線號誌設置規則。
- 31、李惠宗，行政罰法之理論與實務，元照出版公司，2007 年。
- 32、林山田，行法通論(上)，作者出版，1999 年。
- 33、黃默夫，基礎行政法 25 講，三民書局，民國 95。
- 34、陳清秀，處罰法定主義，收錄於廖義男主編之「行政罰法」，元照出版公司，2007 年。
- 35、林錫堯，行政罰法，元照出版公司，2006 年。
- 36、李惠宗，超速的陷阱-交通速限標誌與照相測速器之法律問題，臺灣本土法學，第 44 期，2003 年。

- 37、陳敏，交通標誌的法律問題，收錄於當代公法新論(中)，翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會(編)，元照出版公司，2002 年。
- 38、立法院，院會紀錄，立法院公報，第 94 卷第 6 期，2005 年。
- 39、賴丕仁，行政法之一般原則，台灣法律網，網址：
http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=,1,188,&job_id=28627&article_category_id=219&article_id=13886，擷取日期：2015 年 12 月。
- 40、行政程序法。
- 41、違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則(民國 91 年 8 月前條文)。
- 42、李建良，行政法上不當聯結禁止原則，月旦法學雜誌，第 82 期，元照出版公司，2002 年。
- 43、葛克昌，行政罰之裁處程序，收錄於廖義男主編之「行政罰法」，元照出版公司，2007 年。
- 44、蔡志方，行政罰法-釋義與運用解說，三民書局，2006 年。
- 45、廖義男，行政處罰之基本爭議問題，台灣行政法學會學術研討會論文集，台灣行政法學會，1999 年。
- 46、洪家殷，行政秩序罰論，五南書局，民國 89 年。
- 47、林明鏘，行政制裁(行政罰)，月旦法學教室(3)—公法學篇，元照出版社，2002 年 10 月。
- 48、吳庚，行政法之理論與實用，增訂八版，三民書局，民國 92 年。
- 49、司法院大法官會議釋字第 275 號解釋文暨解釋理由書。
- 50、社會秩序維護法。
- 51、湯儒彥、曹壽民，從連坐處罰觀念探討酒醉駕車行政處罰的界限，臺北大學法學論叢，第 62 期，民國 96 年。
- 52、公務人員保障法。
- 53、施啟揚，民法總則，三民書局，民國 85 年。
- 54、林山田，行法通論(下)，作者出版，1998 年。

ISBN

及條碼

GPN：

定價 000 元