全國法規資料庫
Laws & Regulations Database of The Republic of China

發文單位：司法院
解釋字號：釋字第 417 號
解釋日期：民國 85 年 12 月 06 日
資料來源：司法院公報 第 39 卷 1 期 17-23 頁
總統府公報 第 6136 號 5-14 頁
司法院大法官解釋（八）（98年10月版）第 619-630 頁
相關法條：中華民國憲法 第 23 條
道路交通管理處罰條例 第 78 條
道路交通安全規則 第 134 條

解 釋 文：　道路交通管理處罰條例第七十八條第三款規定：行人在道路上不依規定，擅自穿越車道者，處一百二十元罰鍰，或施一至二小時之道路交通安全講習，係爲維持社會秩序及公共利益所必需，與憲法尚無牴觸。依同條例授權訂定之道路交通安全規則第一百三十四條第一款規定：行人穿越道路設有行人穿越道、人行天橋或人行地下道者，必須經由行人穿越道、人行天橋或人行地下道穿越，不得在其三〇公尺範圍內穿越道路，係就上開處罰之構成要件爲必要之補充規定，固符合該條例之立法意旨；惟行人穿越道、人行天橋及人行地下道之設置，應選擇適當之地點，注意設置之必要性及大眾穿越之方便與安全，並考慮殘障人士或其他行動不便者及天候災變等難以使用之因素，參酌同條例第七十八條第二款對有正當理由不能穿越天橋、地下道之行人不予處罰之意旨，檢討修正上開規則。

理 由 書：　國家爲加強交通管理、維持交通秩序及確保交通安全，乃制定道路交通管理處罰條例，俾車輛及行人共同遵行。如有違反，則予處罰，以維護人車通行之安全，進而保障人民之生命、身體及財產。該條例第七十八條第三款規定：行人在道路上不依規定，擅自穿越車道者，處一百二十元罰鍰，或施一至二小時之道路交通安全講習。其對人民違反行政法上義務之行爲予以處罰，係爲維持社會秩序及增進公共利益所必需，與憲法第二十三條以法律限制人民自由權利之意旨尚無牴觸。至同條例第七十八條授權訂定之道路交通安全規則第一百三十四條第一款規定：行人穿越道路設有行人穿越道、人行天橋或人行地下道者，必須經由行人穿越道、人行天橋或人行地下道穿越，不得在其三〇公尺範圍內穿越道路，係就上開法條處罰構成要件中「依規定」所爲之必要補充，固與該條例之立法意旨相符；惟行人穿越道、人行天橋及人行地下道之設置，應選擇適當之地點，注意設置之必要性及大眾穿越之方便與安全，並考慮殘障人士或其他行動不便者及天候災變等難以使用之因素，參酌同條例第七十八條第二款對有正當理由不能穿越天橋、地下道之行人不予處罰之意旨，檢討修正上開規則。

大法官會議主　席　施啓揚

大法官　翁岳生
劉鐵錚
吳　庚
王和雄
王澤鑑
林永謀
林國賢
施文森
城仲模
孫森焱
陳計男
曾華松
董翔飛
楊慧英
戴東雄
蘇俊雄

一部不同意見書：　大法官　劉鐵錚

「道路交通管理處罰條例第七十八條第三款規定：行人在道路上不依規定，擅自穿越車道者，處一百二十元罰鍰，或施一至二小時之道路交通安全講習，係爲維持社會秩序及公共利益所必需，與憲法尚無牴觸。依同條例授權訂定之道路交通安全規則第一百三十四條第一款規定：行人穿越道路設有行人穿越道、人行天橋或人行地下道者，必須經由行人穿越道、人行天橋或人行地下道穿越，不得在其三公尺範圍內穿越道路，係就上開處罰之構成要件爲必要之補充規定，符合該條例之立法意旨」，本席均表贊同；對行人穿越道之設置，應盡量考慮殘障人士或其他行動不便者之方便，尤表支持；惟對「並考慮殘障人士或其他行動不便者及天候災變等難以使用之因素，參酌同條例第七十八條第二款對有正當理由不能穿越天橋、地下道之行人不予處罰之意旨，檢討修正上開規則」一段，則表示反對，並認爲關係重大，爰爲一部不同意見書如後：在不設行人穿越道（僅設有天橋、地下道）之道路，前述法令爲保障行人之安全，故對不經由天橋、地下道穿越道路者，訂有處罰之明文。立法之目的，在提高行人之警覺，罰期無罰，以嚇阻行人穿越「虎口」，俾保障行人之安全。倘吾人建議對殘障人士或其他行動不便者可不予處罰，由於虎口仍爲虎口（未設置行人穿越道），一般人因有罰則之嚇阻，不敢穿越道路，得保生命之安全；而殘障人士及其他行動不便者，穿越道路如可不罰，則難免輕心，致陷虎口，而危及生命，「吾人愛之，豈非害之」，「我不殺伯仁，伯仁爲我而死」，此豈吾人應有之同情心乎!

抄梁○恩聲請書

爲因憲法所保障之財產權遭受不法侵害，經依法提起訴訟，對於確定終局裁判適用之法律及命令認爲有牴觸憲法之疑義，茲依司法院大法官審

理案件法第五條第一項第二款之規定，聲請解釋憲法如次：

一、聲請解釋憲法之目的

請宣告道路交通管理處罰條例第七十八條及道路交通安全規則第一百三十四條第一款違反憲法第二十三條，應歸無效，又此項聲請之目的有四：（一）符回復聲請人由於行政機關執行違反憲法之法律及命令所遭受之財產上之損失。（二）排除此項違反憲法之法律及命令，以免其他人民亦遭受損害。（三）防止由於此項違反憲法以致不切實際之法律命令之存在，使行政機關藉此選擇執法，造成人民對於法律及政府之不信任感及蔑視。（四）使立法機關知所警惕，養成其慎重立法及尊重憲法之觀念。

二、疑義或爭議之性質與經過及涉及之憲法條文

聲請人於八十二年四月十七日早晨沿台北市中山北路西邊人行道北行，於橫越農安街時，遭交通警察攔阻，並以違反道路交通管理處罰條例第七十八條及道路交通安全規則第一百三十四條第一款爲由開付交通違規通知單（附件一），而於八十二年七月二十九日以「違反道路交通管理事件裁決書」裁決罰鍰銀元一百二十元（北市警違交裁字第一一五一六七號，附件二）。按道路交通管理處罰條例（以下簡稱「道交管條例」）第七十八條規定：「行人在道路上有左列情形之一者，處一百二十元罰鍰或施一至二小時之道路交通安全講習‥‥三、不依規定，擅自穿越車道者」。又道路交通安全規則（以下簡稱「道交安規則」）第一百三十四條第一款規定：「行人穿越道路，應依左列規定：一、設有行人穿越道、人行天橋或人行地下道者，必須經由行人穿越道、人行天橋或人行地下道穿越，不得在其三十公尺範圍內穿越道路‥‥」。聲請人認爲裁決書所依據之上揭道交管條例第七十八條及道交安規則第一百三十四條違反憲法第二十三條，乃向台灣台北地方法院交通法庭聲明異議。該法院於八十二年十月四日裁定撤銷原處分（八十二年度交聲字第一四三號，附件三），但認爲聲請人不在劃設之人行道通行，乃違反道交管條例第七十八條第二款規定，仍處罰鍰一百二十元，並認爲該條例無違憲之處。聲請人不服，乃向台灣高等法院提起抗告。對此，台灣高等法院刑事庭於八十三年一月四日裁定（八十二年度交抗字第一九號，附件四），其主文僅謂：「原裁定撤銷」，其理由爲原審引用法案錯誤，惟在理由內則謂聲請人（抗告人）所指摘法律違憲之嫌及人行地下道設置地點不當云云均非事實審法院所應審究。其又謂「發回原法院」云云。由於主文僅謂原裁定撤銷，則雖在理由內提及「發回原法院」屬主文與理由矛盾。在刑事判決，主文不應更改，故聲請人以爲本件已確定。不料仍發回台灣台北地方法院，而遲至八十三年十二月十四日裁定「異議駁回」（八十三年度交聲更字第一號，附件五），其理由仍謂道交管條例爲立法院三讀通過，總統公布之法律，其是否違憲非法院所應審究云云。聲請人不服再提起抗告。對此，台灣高等法院於八十四年二月二十三日裁定「抗告駁回」（八十四年度交抗字第二十一號，附件六。八十四年三月四日收受送達），其理由則謂道交管條例並未違憲云云。此裁定

並註明「不得抗告」。至此本件乃確定。聲請人遂不得不繳納新台幣三百六十元之罰鍰。（附件七)

三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所採之立場與見解

查聲請人被舉發的違規爲穿越道路不走地下道，其法令的根據是「道路交通管理處罰條例」第七十八條第三款，其規定爲：「行人在道路上有左列情形之一者，處一百二十元罰鍰，或施一至二小時之道路交通安全講習‥‥三、不依規定擅自穿越車道者‥‥」。此處所謂不依規定之「規定」，應該是指「道路交通安全規則」。其第一百三十四條規定：「行人穿越道路，應依左列規定：一、設有行人穿越道、人行天橋或人行地下道者，必須經由行人穿越道、人行天橋或人行地下道穿越，不得在其三十公尺範圍內穿越道路。二‥」。惟此項條例之有關規定爲違反憲法，皆應屬無效，茲分述於次：

1 「道路交通管理處罰條例」（簡稱「道交管條例」)

（1）自道交管條例第七十八條之規定而言，其罰則爲罰鍰及參加講習。前者爲對於人民財產權之剝奪，後者雖稱爲「講習」。實際上必須在規定之時間內受限於一定空間（教室等），不能走到外面，亦爲人身自由的限制。二者都是對於憲法第二章所稱之人民之自由權利之限制，憲法第二十三條規定：「以上各條列舉之自由權利，除爲防止妨礙他人自由，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」，換言之，要限制這些人民之基本權利，除必須以「法律」爲之以外，還必須具備上述四個目的（防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，增進公共利益），並且還要在「所必要」之限度之內。因此，限制不合於四種目的之一，或雖合於四種目的之一，而其所限制者乃超過必要程度之上，這種法律是違憲的（參薩孟武著「中國憲法新論」一百二十四頁、林紀東著「中華民國憲法釋論」第一百六十五頁），如就此觀點來看，道交管條例第七十八條之規定是顯然違反憲法，因爲其處罰超過「所必要之程度」。其處罰爲銀元一百二十元（即新台幣三百六十元）或一小時以上二小時以下之講習（即自由之限制）。新台幣三百六十元金額，依我國之經濟水準，相當於一些人將近一日之所得（老人年金如以每月５千元計算，每日不過１６６元）。尤其是行人不少爲經濟上弱者，這個罰鍰不是小數目，行人之交通違規固然有嚴重的，也有的是芝麻蒜皮，只注意或警告一下就可以的。但這個處罰沒有程度之分，一律固定的三百六十元（沒有「以下」）或是剝奪一小時以上之自由。依常理，輕微的違規行爲必須有危害的結果發生（例如妨礙交通或引起危險），始有加以嚴罰的必要。如果一有違反的行爲就加以嚴重的處罰，實在過酷。例如社會秩序維護法就有不少規定是「‥‥元以下罰鍰」或「申誡」的，可以依情節輕重而爲適當的裁處。依道交管條例第七十八條，如果確有「違規」之事，警察舉發了，法院也沒權減輕，這個處罰對於情節輕微的，顯然是超過「所必要的程度」。如果真正嚴

格取締，對於行人大眾構成嚴重的威脅及騷擾，將導致警察國家的威權統治，有違憲法的基本精神，乃至破壞民主自由的氣息。何況，交通規則爲頗具技術性之規章，有不少規定依常理也推想不出來，不要說一般市民，連大學教授也不見得全部知悉。在這種狀況之下，一有違反處罰，無異不教而誅，顯然不合理。

（2）道交管條例第七十八條第三款謂：「不依規定擅自穿越車道者」，此所謂「規定」究竟何指，在第三條名詞定義沒有規定，究竟如何機關所制定的「規定」才算數，才不得違反，沒有明確。道路交通安全規則（由交通部及內政部會銜訂定）固可稱爲此處之「規定」，如爲警察局訂定的算不算，鄉鎮公所公布的算不算？此類規定有違罪刑法定主義的精神（處罰規定不明確）。

（3）又按道交管條例第七十八條規定爲處罰規定，第三款之「不依規定擅自穿越車道」爲違規構成要件，卻把其中一部分授權其他機關規定，應屬違法。中央法規制定標準法第五條規定：「左列事項應以法律定之：一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者」。二、關於人民之權利義務者。‥‥四、其他重要事項之應以法律定之者」。交通規則本身雖未必爲應以法律規定之事項，但如其違反有罰則可牽涉到人民自由權利之侵害，則成爲應以法律規定之事項，如用委任立法之方式，應明確規定其基本原則構成要件及限定其範圍，不可過於廣泛。因爲有關財產權、自由權之處罰規定，其處罰之規定本身、處罰之重輕、內容、方式，固爲應依法律規定之事項，其構成處罰之犯罪違規要件亦爲侵害自由權財產權之重要內容，不得用空白委任之方式，且必須明確（參張家洋著「行政法」第七十八頁（九）、第七十九頁（十一），城仲模著「行政法之基礎理論」第一百九十三、一百九十四頁，美國法；第二百二十一頁，日本法）。尤其在本條情形，其處罰爲固定的金額或時間，執行機關及法院皆無裁量之餘地，此項對於違規構成要件之委任立法的空白規定過於廣泛，應屬違反憲法第二十三條及中央法規制定標準法第三十六條之規定。

2 道路交通安全規則（簡稱「道交安規則」）

（1）道交安規則在形式上係根據道交管條例第九十二條規定授權而來。此項授權之違憲性固如上述，其內容之是否合理妥當，也應予探討。因爲法律授權以行政命令制定時，此行政命令之內容必須合理妥當，且必須符合其所授權之法律（母法）的立法精神與目的，否則仍屬逾越授權範圍（參張著前揭第七十九頁（十一））。道交安規則第一百三十四條第一款規定：「行人穿越道路，應依左列規定：一、設有行人穿越道、行人天橋或人行地下道者，必須經由穿越道、人行天橋或人行地下道穿越，不得在其三十公尺範圍內穿越道路。‥」換言之，凡有行人天橋、地下道者，行人必須使用之，而不得在路上走。此規定頗不合理、不合法，也不切實際。

公共道路爲大家所有，車輛可以走，行人也可以走，不能說凡設

有天橋、地下道時就可以剝奪行人之使用權利。天橋、地下道係爲行人之安全而設，固無疑問。但走天橋、地下道頗不方便（台北市有不少地下道挖掘甚深，行走此地下道其辛勞有逾上下三樓樓梯者），尤其對於老人、手推車、輪椅、關節不便的、心臟體力衰弱的行人等，可構成很大的痛苦。行人不能因有安全設備就必須被剝奪方便，二者不是交換條件，如以此做爲交換條件時，至少在建設之前要召開附近居民的公聽會，取得其同意，始算合理。行人應否被禁止穿越，必須就各路的狀況個別判斷，其與有無天橋、地下道並無必然的關連。不是說凡有天橋、地下道的地方，其道路就不安全。事實上台北市的不少天橋、地下道並非全部在頗寬廣或交通極端頻繁之處。有不少是因爲爲了寬廣的幹道而設置挖掘時，附帶的在支道設置挖掘的。例如中山北路爲寬廣幹道，故設有不少地下道。其中南京東西路、民權東西路亦爲寬廣大道，走地下道可能較安全。但農安街、錦州街、長安東西路、民族東路、民生西路等則不甚寬大並無走地下道之必要。尤其是聲請人被取締之農安街，頗爲狹窄，數步即可穿越。錦州街、錦西街亦可算狹窄，如果僅南北行，根本無走地下道之必要（錦州街且爲單行道，穿越甚爲安全）。這些地下道是因中山北路的工程附帶一併挖設的，並非因安全的理由（台北市類此情形的天橋、地下道不少）。如爲此而剝奪了行人的「行」的方便及走路面的權利，顯然不合理，且不切實際，而違背委任立法的必須合理的「實質的原則」，應屬違法。實際上，單是橫越聲請人前事務所附近的松江路口東西邊之長安東路，每天不走地下道而穿越地面道路者，即有數百人或逾千人。全台北市不走地下道、天橋而穿越道路者，應有數萬人。如認真取締，無此警力，亦無必要，但不取締而坐視每日數萬人違規，甚有損法令尊嚴，亦可開啓選擇執法之弊。法令制定了，必須可以執行。不能執行的法令，必然是違憲。又剝奪行人的走路的權利，卻方便了汽車、機車的通行，根本就是欺負走路大眾以取悅車輪族，亦有違憲法第七條、第二十二條之平等原則。如果沒有具備第二十三條之「所必要」的要件，應屬違憲。

（2）附帶的問題是，交通規則甚有地方性，因爲各道路地形等交通狀況不同。故制定交通規則時應有當地居民代表的參與，且各地區可能略有不同。道交安規則僅由中央之內政部及交通部會同制定，沒有地方機關參與，卻一律適用於全國，牽涉到制定機關是否合法妥當的問題，也就是行政法規制定的「形式的原則」問題。

四、關係文件之名稱及件數（皆爲影本）：

1 台北市警察局交通大隊「舉發違反道路交通管理事件通知單」（北市警交（80）D字第七九七八四四號）。

2 台北市警察局「違反道路交通管理事件裁決書」（八十二年七月二十九日，北市警違交裁字第一一五一六七號）。

3 台灣台北地方法院交通事件裁定（八十二年度交聲字第一四六號)

。

4 台灣高等法院刑事裁定（八十二年度交抗字第一〇九號）。

5 台灣台北地方法院交通事件裁定（八十三年度交聲更字第一號）。

6 台灣高等法院刑事裁定（八十四年度交抗字第二十一號）。

7 台北市政府交通違規罰鍰收據。

爲此聲請解釋憲法，敬請將上揭違憲之法律及命令宣告無效，以實現憲法規定之效力，並貫徹民主政治之精神，實爲國家之大幸。

謹　呈

此致

司法院

所附關係文件之名稱及件數

1 台北市警察局交通大隊「舉發違反道路交通管理事件通知單」。

2 台北市警察局「違反道路交通管理事件裁決書」。

3 台灣台北地方法院交通事件裁定。

4 台灣高等法院刑事裁定

5 台灣台北地方法院交通事件裁定。

6 台灣高等法院刑事裁定。

7 台北市政府交通違規罰鍰收據。

中　華　民　國　八十四　年　五　月　三十一　日

聲請人：梁　基　恩

附件　六：臺灣高等法院刑事裁定　八十四年度交抗字第二一號

抗　告　人

即受處分人　梁〇恩

右抗告人因違反道路交通管理處罰條例案件，不服台灣台北地方法院，中華民國八十二年十月四日八十二年度交聲字第一四三號撤銷原處分，另爲裁罰裁定，受處分人提起抗告，經本院於八十三年一月四日以八十二年度交抗字第一〇九號撤銷原裁定，發回台灣台北地方法院，經該院於八十三年十二月十四日以八十三年度交聲更字第一號駁回受處分人之異議，受處分人提起抗告，本院裁定如左：

主　　文

抗告駁回。

理　　由

一、按行人在設有人行地下道穿越道路，必須經由人行地下道穿越，不得在其三公尺範圍內穿越道路；行人不依規定，擅自穿越車道者，處一百二十元罰鍰，或施一至二小時之道路交通安全講習，道路交通安全規則第一百三十四條第一款、道路交通管理處罰條例第七十八條第三款分別定有明文。

二、本件台北市政府警察局交通警察大隊以受處分人梁〇恩於民國八十二年四月十七日九時十五分左右，行經台北市中山北路、農安街口，設有人行地下道之交岔路口穿越道路時，不行走人行地下道而逕行穿越，經當時服勤之警員即台北市政府警察局交通大隊第六分隊隊員蔡國榮目睹而當場掣發台北市政府警察局北市警交（80）D字第七九八四

四號舉發違反道路交通管理事件通知單而舉發受處分人，受處分人逾越應到案期限，爰依上開規定，以上開大隊北市警交裁字第一一五一六七號違反道路交通管理事件裁決書裁決處罰銀元壹佰貳拾元。受處分人聲明異議，經原法院於八十二年十月四日以八十二年度交聲字第一四三號裁定原處分撤銷，另以受處分不在劃設之人行道通行，仍處上開罰鍰。受處分人不服提起抗告，經本院於八十三年一月四日以八十二年度交抗字第一九號將該裁定撤銷發回該院，該院於八十三年十二月十四日以八十三年度交聲更字第一號裁定駁回受處分人之異議，受處分人仍不服原裁定，提起抗告。

三、抗告意旨略以：道路交通管理處罰條例第七十八條之罰則爲罰鍰及講習，爲人民財產權之剝奪、人身自由之限制，二者皆爲憲法第二章所稱之人民自由權利之限制，依憲法第二十三條規定，除爲防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序、或增進公共利益所必要者，不得以法律限制之，且前開罰則之罰鍰折合新台幣三百六十元，依我國經濟水準，相當於一些人一日所得，而交通違規必須有危害結果之發生，始有加以處罰之必要，如一有違反行爲，即以嚴罰，嚴屬過酷，有違憲法精神。另公共道路爲大家所有，車輛、行人均可行走，非可謂凡設有天橋、地下道時即可剝奪行人使用之權利，況異議人行走之農安街，頗爲狹窄，數步即可穿越，查本無走地下道必要，加之該處地下道入口小不醒眼，如不特別注意，受處分人根本不知有此地下道存在。乃因中山北路工程附帶一併挖設，如此剝奪行人行之方便及走路面權利又不合實際，而違背委任立法原則，道路交通安全規則第一百三十四條，道路交通管理處罰條例第七十八條違憲，法官有違憲審查權，且受處分人於抗告後，該法院已裁定將原處分撤銷，並未於主文上明示將本件發回原審，原審何能再將受處分人之異議駁回云云。

四、經查右揭違規事實，業據受處分人坦承不諱，並有前揭舉發違反道路交通管理事件通知單、上開裁決書各乙份在卷佐證。而道路交通管理處罰條例第七十八條之罰則及講習，固係對人民之自由權利予以限制，惟依中央法規標準法第二條規定：法律得定名爲法、律、條例、或通則，上開法規既定名爲條例，依憲法第二十三條之規定，在維持社會秩序或增進公共利益所必要情形下，限制人民自由及權利，何違憲之有？受處分人泛指違悖憲法精神及立法原則，容有誤會。又本院前揭撤銷原法院八十二年度交聲字第一四三號裁定，因該裁定撤銷後，原處分機關之處分仍屬有效，而受處分人又表不服而異議，原法院就該異議爲駁回之裁定，並無違誤，受處分人以本院前所爲之撤銷原裁定後，原處分即已不存在，亦有誤會。要之，本案事證明確，受處分人於設有人行地下道處，未依規定經由人行地下道穿越，而擅自穿越車道之事實，應堪認定。

五、原處分機關以抗告人有上開違規之事實，依道路交通管理處罰條例第七十八條第三款，裁決處以罰鍰銀元一百二十元，並無不當，原法院裁定駁回受處分人之異議，即屬正當，本件抗告難認有理由，應予駁

回。

據上論斷，應依道路交通管理處罰條例第八十九條，刑事訴訟法第四百十二條，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　八十四　　年　　五　　月　　二十三　　日

（本聲請書其餘附件略）

參考法條：道路交通管理處罰條例 第 78 條 (75.05.21)

道路交通安全規則 第 134 條 (85.02.28)

中華民國憲法 第 23 條 (36.01.01)