

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 604 號

解釋日期：民國 94 年 10 月 21 日

資料來源：司法周刊 第 1259 期 1 版

司法院公報 第 48 卷 1 期 1-57 頁

考選周刊 第 1042 期 2 版

法令月刊 第 56 卷 11 期 102-104 頁

總統府公報 第 6666 號 87-190 頁

相關法條：違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則 第 12 條

道路交通管理處罰條例 第 56、85-1、92 條

解 釋 文： 道路交通管理處罰條例係為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全而制定。依中華民國八十六年一月二十二日增訂公布第八十五條之一規定，係對於汽車駕駛人違反同條例第五十六條第一項各款而為違規停車之行爲，得為連續認定及通知其違規事件之規定，乃立法者對於違規事實一直存在之行爲，考量該違規事實之存在對公益或公共秩序確有影響，除使主管機關得以強制執行之方法及時除去該違規事實外，並得藉舉發其違規事實之次數，作為認定其違規行爲之次數，從而對此多次違規行爲得予以多次處罰，並不生一行爲二罰之問題，故與法治國家一行爲不二罰之原則，並無抵觸。

立法者固得以法律規定行政機關執法人員得以連續舉發及隨同多次處罰之遏阻作用以達成行政管制之目的，但仍須符合憲法第二十三條之比例原則及法律授權明確性原則。鑑於交通違規之動態與特性，則立法者欲藉連續舉發以警惕及遏阻違規行爲人任由違規事實繼續存在者，得授權主管機關考量道路交通安全等相關因素，將連續舉發之條件及前後舉發之間隔及期間以命令為明確之規範。

道路交通管理處罰條例第八十五條之一得為連續舉發之規定，就連續舉發時應依何種標準為之，並無原則性規定。雖主管機關依道路交通管理處罰條例第九十二條之授權，於九十年五月三十日修正發布「違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則」，其第十二條第四項規定，以「每逾二小時」為連續舉發之標準，衡諸人民可能因而受處罰之次數及可能因此負擔累計罰鍰之金額，相對於維護交通秩序、確保交通安全之重大公益而言，尚未逾越必要之程度。惟有關連續舉發之授權，其目的與範圍仍以法律明定為宜。

道路交通管理處罰條例第五十六條第二項關於汽車駕駛人不在違規停放之車內時，執法人員得於舉發其違規後，使用民間拖吊車拖離違規停放之車輛，並收取移置費之規定，係立法者衡量各種維護交通秩序之相關因素後，合理賦予行政機關裁量之事項，不能因有此一規定而推論連續舉發並為處罰之規定，違反憲法上之比例原則。

理由書： 道路交通管理處罰條例係為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全而制定（同條例第一條）。依八十六年一月二十二日增訂公布第八十五條之一規定，汽車駕駛人違反同條例第五十六條規定，經舉發後，不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，得連續舉發之；其無法當場責令改正者，亦同。此乃對於汽車駕駛人違反同條例第五十六條第一項各款而為違規停車之行爲，得為連續認定及通知其違規事件之規定。又九十年一月十七日修正公布之同法第九條第一項規定：「本條例所定罰鍰之處罰，行爲人接獲違反道路交通管理事件通知單後，於十五日內得不經裁決，逕依規定之罰鍰標準，向指定之處所繳納結案；不服舉發事實者，應於十五日內，向處罰機關陳述意見或提出陳述書。其不依通知所定期限前往指定處所聽候裁決，且未依規定期限陳述意見或提出陳述書者，處罰機關得逕行裁決之。」故行爲人如接獲多次舉發違規事件通知書者，即有發生多次繳納罰鍰或可能受多次裁決罰鍰之結果。按違規停車，在禁止停車之處所停車，行爲一經完成，即實現違規停車之構成要件，在車輛未離開該禁止停車之處所以前，其違規事實一直存在。立法者對於違規事實一直存在之行爲，如考量該違規事實之存在對公益或公共秩序確有影響，除使主管機關得以強制執行之方法及時除去該違規事實外，並得藉舉發其違規事實之次數，作為認定其違規行爲之次數，即每舉發一次，即認定有一次違反行政法上義務之行爲發生而有一次違規行爲，因而對於違規事實繼續之行爲，為連續舉發者，即認定有多次違反行政法上義務之行爲發生而有多次違規行爲，從而對此多次違規行爲得予以多次處罰，並不生一行爲二罰之問題，故與法治國家一行爲不二罰之原則，並無抵觸。

立法者固得以法律規定行政機關執法人員得以連續舉發及隨同多次處罰之遏阻作用以達成行政管制之目的，但仍須符合憲法第二十三條之比例原則及法律授權明確性原則。申言之，以連續舉發之方式，對違規事實繼續之違規行爲，藉舉發其違規事實之次數，評價及計算其法律上之違規次數，並予以多次處罰，藉多次處罰之遏阻作用，以防制違規事實繼續發生，此種手段有助於目的之達成，對維護交通秩序、確保交通安全之目的而言，在客觀條件之限制下，更有其必要性及實效性。惟每次舉發既然各別構成一次違規行爲，則連續舉發之間隔期間是否過密，以致多次處罰是否過當，仍須審酌是否符合憲法上之比例原則，且鑑於交通違規之動態與特性，進行舉發並不以違規行爲人在場者為限，則立法者欲藉連續舉發以警惕及遏阻違規行爲人任由違規事實繼續存在者，自得授權主管機關考量道路交通安全等相關因素，將連續舉發之條件及前後舉發之間隔及期間以命令為明確之規範。

八十六年一月二十二日增訂公布之道路交通管理處罰條例第八十五條之一規定：「汽車駕駛人、汽車買賣業或汽車修理業違反第三十三條、第四十條、第五十六條或第五十七條規定，經舉發後，不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，得連續舉發之；其無法當場

責令改正者，亦同。但其違規計點，均以一次核計。」僅規定於不遵守責令改正或無法當場責令改正時，得為連續舉發，至於連續舉發時應依何種原則標準為之，尤其前後舉發之間隔期間應考量何種管制目的及交通因素等加以決定，並無原則性規定。雖主管機關依道路交通管理處罰條例第九十二條之授權，於九十年五月三十日修正發布「違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則」，其第十二條第四項規定「每逾二小時，得連續舉發之」，即以上開細則為補充規定，並以「每逾二小時」為連續舉發之標準，就其因此而造成人民可能受處罰之次數及衡量人民須因此負擔繳納累計之罰鍰金額仍屬有限，衡諸維護交通秩序、確保交通安全之立法目的而言，尚未逾越必要之程度。惟有關連續舉發之授權，其目的與範圍仍應以法律明確規定為宜。

至道路交通管理處罰條例第五十六條第二項規定：「交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員，應責令汽車駕駛人將車移置適當處所；如汽車駕駛人不予移置或不在車內時，得由該交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員為之，或得於舉發其違規後，使用民間拖吊車拖離之，並收取移置費。」本此規定，執法機關固得於舉發其違規後，移置該違規車輛，惟顧及客觀條件之限制，同條項後段亦規定警察機關得使用民間拖吊車拖離之。然由上開條文規定「『得』於舉發其違規後，使用民間拖吊車拖離之」，可知該條文並不限定值勤員警一定要使用民間拖吊車拖離違規停放車輛，且縱要執行拖吊車輛，亦未規定必須在一次舉發後為之，此等事項均授權值勤員警視個案裁量決定。除此之外，有鑑於拖離以前仍以違規行為人自行排除交通障礙為當，故容許執勤員警視情況依其合義務性之裁量，選擇執法之方法。是以，得視違規停車狀況，決定執行移置保管或連續舉發之優先順序，係立法者衡量各種因素後，合理賦與行政機關裁量之事項，不能因有此規定而推論連續舉發並為處罰之規定，違反憲法上之比例原則。

又九十一年七月三日修正公布之道路交通管理處罰條例第八十五條之一第二項第二款規定：「逕行舉發汽車有第五十六條第一項規定之情形，而駕駛人不在場或未能將車輛移置每逾二小時者」得連續舉發，此項規定固屬明確，惟鑑於交通壅塞路段或交通尖峰時刻，違規停車狀態縱不逾二小時亦有嚴重影響交通秩序者，立法者將連續舉發之間隔期間明定於法律之同時，宜在符合授權明確性之原則下，容許主管機關得因地制宜，縮短連續舉發之法定間隔期間，避免因該法定間隔期間之僵化，而影響交通秩序之維護，併此指明。

| | | |
|---------|-----|-----|
| 大法官會議主席 | 大法官 | 翁岳生 |
| | 大法官 | 城仲模 |
| | | 林永謀 |
| | | 王和雄 |
| | | 謝在全 |
| | | 賴英照 |
| | | 曾有田 |
| | | 廖義男 |

協同意見書

大法官 曾育田

多數意見對中華民國八十六年一月二十二日增訂公布之道路交通管理處罰條例第八十五條之一（下稱系爭法條）規定，採取合憲解釋，本席固然贊同；惟多數意見將該條有關違規停車狀態中之連續舉發規定，認係對於違規停車之行爲人，按其違規狀態持續之久暫，依照有權機關舉發之次數，可將自然意義上的一行爲，擬制爲法律上的數個違反秩序行爲，進而將連續舉發所產生之不利益效果，界定爲數個秩序罰，本席對此礙難贊同，爰提出協同意見書如后：

按系爭法條規定，汽車駕駛人違反同條例第五十六條第一項各款規定經舉發後，不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，得連續舉發之，從而構成違規停車之行爲人遭受連續處罰之結果。就該違規行爲處以數個不利益行政處分之性質而論，合於現行法制之解釋，應以該違反法律規定的一個違規停車行爲，本於維護行政秩序上之要求，處以一個秩序罰（註一）；至於該行爲所產生破壞秩序之狀態，衍生出行爲人在法律上有應回復秩序之作爲義務（即系爭法條規定「責令改正」後所負擔之義務），倘其應作爲而不作爲，經行政機關踐行行政執行法第二十七條第一項之告誡程序後，行政機關自得按同法第三十一條第一項連續處以怠金。然採取此種解釋，現行實務運作方式將與前述行政執行法制發生矛盾，蓋未踐行告誡程序前，行政機關不得逕行對於破壞行政秩序之行爲人課處執行罰（註二）。是以，就本案情形而言，倘擬採取合於法定程序之方式，行政機關應在採取連續處罰措施前，通知受處分人應自行將車輛駛離禁停區（亦即「責令改正」），而後始得就其作爲義務之違反（未將車輛駛離禁停區），依其違反義務之情況處以怠金。惟要求行政機關將前述書面通知即時送達不在場之駕駛人，於實務技術上確有困難，因此系爭法條第二句規定：「…其無法當場責令改正者，亦同。」亦即得逕行就後續怠於履行作爲義務之狀態爲連續處罰，此種便宜措施並不符合行政執行法上得連續處以怠金之要件，此或係多數意見所以將自然意義下的一個行爲（一次違規停車），按時間經過之長短，以舉發次數擬制爲數個破壞行政秩序之行爲（數次違規停車），從而將後續的處罰均解釋爲針對個別的違規行爲所課處之秩序罰，藉以規避將連續處罰解釋爲連續處以怠金（執行罰）所可能發生之法制上矛盾（註三）。

多數意見所採之合憲解釋方法，確屬另闢蹊徑，針對前述實務運作與現行法制上之矛盾，提供自成一格之說理，對其用心，本席敬表佩服。然就本號解釋之立論基礎，似仍有待斟酌，蓋多數意見將一個違反法律義務之行爲，在解釋上擬制爲數個行爲，從而允許行政機關對於該數個行爲，個別地評價爲數個破壞行政秩序之態樣，而處以數個秩序罰，藉以達成規避法治國原則底下之一行爲不二罰原則，恐會造成釋憲機關爲配合行政實務上運作之便宜，而曲意解釋法令之印象，自難謂爲適當。此外，多數意見似乎過度擴張解釋論上擬制方法之運用，且該方法顯然呈現不利於人民權利保障之取向，但多數意見並未對此擬制方法之運用基礎與適用範圍，給予充分之法理說

明。再者，本院釋字第五〇三號解釋暨九十四年二月五日甫公布之行政罰法第二十四條、第二十六條等規定，均認為即使一行爲違反數法律規定，其處罰方式應儘可能吸收、化約，以維護行爲與責任相當性，以及一行爲不二罰等基本原則（註四），然多數意見採取與此思潮相違之論理，將一行爲擬制爲數行爲，進而處以數次不利益處分，顯然係藉由解釋論上之操作，規避前述法律原則之拘束，洵屬不宜。是以，本席歎難贊同多數意見將一行爲擬制爲數行爲，以及將連續舉發後所生之處罰效果論爲秩序罰之說理。

本席固然理解多數意見或係遷就行政作業上即時通知受處分人，有行政技術上之執行困難，因此認為後續之連續處罰並非執行罰而仍屬秩序罰，惟此項見解似忽略採取此種解釋方法，將令人民處於隨時可能遭受（未能預見之）不利益處分之危殆，蓋行政執行法上連續處以怠金之規定，明文要求處分機關於執行前應先踐行告誡程序，令受處分人知悉其負有公法上作爲義務，從而在受處分人逾期末履行時，始按其違反義務之情形，連續作成迫其儘早履行義務之不利益處分（註五）；然按多數意見之立論，似乎只要經過比例原則與法律授權明確性之檢驗後，即可允許立法者與行政機關恣意地將自然意義上的一個行爲，擬制爲法律上的數個行爲，進而形成釋憲機關允許立法者與行政機關藉此擬制方法，合法地規避前述告誡程序之踐行，而逕就一個違法行爲課以數次不利益行政處分，並在人民尚未知悉其已負擔一項行政法上之作爲義務前，即令負擔不履行此項義務之不利益結果。故多數意見未慮及本號解釋對於人民基本權利所可能產生之負面影響，不無遺憾。

本席以爲，釋憲機關毋寧應藉本號解釋，釐清類此規定與現行法制上之矛盾，亦即法律上允許行政機關就一個違反不作爲義務（不應該違規停車）之行爲作成不利益處分後，可以未經告誡程序，逕行就因此所衍生之違反作爲義務（應該將車輛駛離禁停區）狀態，採取連續處罰之安排，實與行政執行法上有關連續處罰之制度不符，從而釋憲機關就此法制上之衝突，基於保障人民基本權利之立場，允宜適當指摘本案所涉相關規定有欠完備；本席固可贊同多數意見按比例原則縝密審查相關規定後，肯認維護交通安全秩序之公益，應優位於個別人民財產權之保障，然多數意見並未明白揭示本案採取合憲解釋之主要理由，在於體諒行政機關執行本案所涉相關法令確有執行技術上之障礙，從而亦未具體指明本案誠屬基於現實考量而例外允許之情形，並非所有類此狀況均可援引本號解釋，而當然可爲合憲推定。是以，允許行政機關未經告誡程序，逕對違反作爲義務之人民處以執行罰，原則上應屬不符法制之違法處分，例外始於行政機關實務上所遭遇之困難，就個案中未踐行告誡程序對於人民權益所造成之影響，以及行政目的所欲達成公益之重要性，進行比例原則之權衡後而爲認定。立法者倘欲採取類此措施，亦應於立法上負擔特別之說明義務，易言之，立法者應於立法程序中闡述採取此種例外規定之重大理由，並於法律條文中指出此屬排除強制執行法相關規定適用，且載明係因現實執行告誡程序技術上之困難，因而例外允許未經告誡程序逕予執行之情形，尤應於條文末項詳載課予行政機關隨時按科技進步調整其執行方法之義務，俾利早日採行符合人權保障之行政執行程序。

綜上所述，本號解釋實無須採取行爲數之擬制論，以及將連續舉發後所生之不利益效果論爲秩序罰等見解，強將一個違法行爲擬制爲數個違法行爲，徒增行爲數認定上之爭議（註六），且此舉恐將導致立法者或行政機關恣意擴大擬制論之適用範圍，進而產生掏空憲法上一行爲不二罰原則之危險。

註一：參見洪家殷，民國八十七年，行政秩序罰論，第八頁。

註二：蓋告誡程序乃課以怠金處分之合法要件。參見蔡震榮，民國八十九年，行政執行法，第一六一頁。

註三：多數意見似有混淆行政秩序罰與行政執行罰之虞。關於二者之區分，參見洪家殷，前揭註一，第十頁；另參見吳庚，民國九十四年，行政法之理論與實用，第四七〇頁。

註四：參見吳庚，前揭註，第四九二頁，註三四；第五〇九頁。

註五：參見洪家殷，前揭註一，第一二九頁。

註六：行政法上對於行為數的討論，通常多係針對自然意義上的複數行為，是否可能擬制為法律意義上的一行為，實少有類似本號解釋，將自然意義上的一行為拆解為法律上的數個行為。關於行為數的討論，參見林錫堯，民國九十四年，行政罰法，第五十一頁至第六十四頁。

協同意見書

大法官 許宗力

本件解釋認八十六年一月二十二日公布之道路交通管理處罰條例第八十五條之一有關對違規停車行為得為連續舉發，並可能導致連續處罰之規定，以及主管機關根據同條例第九十二條之授權，於九十年五月三十日修正發布「違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則」第十二條第四項有關「每逾二小時，得連續舉發之」之規定，並未違反憲法上一行為不二罰原則、法律保留原則與授權明確原則，本席敬表同意，惟認為理由仍有不足之處，爰提出協同意見書，以三點理由補充之：

一、連續舉發、連續處罰是數行為，數秩序罰，既非一行為，加重處罰，亦非連續科處怠金

審查系爭道路交通管理處罰條例有關連續處罰之規定是否合憲之前，有必要先對連續處罰之行為加以定性。

多數意見認為每舉發一次，即認定有一次違規停車行為，違規狀態繼續而為連續舉發者，即認定有多次違規行為，根據此多次違規行為之認定而作成多次處罰，性質上屬針對數次違規行為所科處之數個秩序罰。本席認同此種定性，蓋舉發者，顧名思義，指對發生於過去之違規行為之告發，則據此告發對違規行為所科處之罰鍰，捨秩序罰外，實別無其他可能定性。而針對第一次舉發所告發之違規行為所科處之罰鍰，性質上既屬秩序罰，則針對後續之連續舉發所告發之數次違規行為，所科處之數個罰鍰，性質上自亦屬數次之秩序罰。須補充的是，根據第一次舉發所科處罰鍰，其處罰對象是違規停車之違法行為，之後根據連續舉發所連續科處之數次罰鍰，其各次處罰對象也是違規停車的違法行為，而非不履行將違停車輛駛離之行為義務之違法行為，因為舉發之功能純粹在於對違法行為之告發，而非課予行為人將違停車輛駛離之行為義務，不可不辨。

不同意見書有主張連續舉發、連續處罰，並不是針對數個違規行為多次處罰，而是對於一個違規行為作一次處罰，只是依舉發次數，認定違規情節的嚴重程度，而酌量加重罰鍰之額度者。惟本席懷疑此說是否符合立法意旨，蓋如果違規停車十幾小時，甚或數日，依然認定一行為，只能罰一次，連續舉發次數只代表違規情節嚴重程度，作為酌量加重罰鍰額度之參考，而根據系爭條例第五十六條規定，違規停車處新臺幣六百元以上一千二百元以下罰鍰，換言之，無論再怎樣加重罰鍰之額度，都不能超過一千二百元之上限，則區區此一數目之罰鍰，是否能達到遏阻違規停車，以維護交通秩序，確保交通安全之目的，不言可喻。除非

系爭條例於第五十六條之外，另設「加重違規停車」之違規行為類型，大幅提高處罰額度，加重責任（或加重處罰）說才有意義。在法律未朝此方向修改之前，如果依然解為處罰機關得因連續舉發，違規情節嚴重，而加重處罰，一次科處超過一千二百元之法定量罰上限之罰鍰，其違反處罰法定原則更是明顯不過（註一）。是加重責任（或加重處罰）說應不足採。

另有主張第一次之舉發與科處罰鍰固屬對過去違法事實之告發與秩序罰，但第二、三次以後的連續舉發與罰鍰，性質上則應屬行政執行法之連續通知限期履行（告誡）與怠金者。惟舉發者，如前述，明顯係指針對過去之違法事實的告發，與針對未來，要求相對人限期履行一定行為義務之告誡尚屬有間（註二），遑論法律用語明明是罰鍰，而非怠金（註三）。再說，行政執行法上之怠金，作為間接強制方法之一種，只能針對不具可替代性行為義務之履行為之（行政執行法第三十條第一項參照），而將違規停放之車輛駛離現場，以排除違法狀態，該行為本身並非不能由他人代為履行者，是就此而言，亦難將系爭規定之連續處罰定性為怠金。最後，如果是行政執行上之怠金，則通知限期履行義務之機關與科處怠金之機關應該同一，本件則根據道路交通管理處罰條例之規定，負責舉發者是警察機關（道路交通管理處罰條例第七條參照），科處罰鍰機關則是公路主管機關（同條例第八條第一項第一款參照），當更無解為怠金之餘地。

系爭道路交通管理處罰條例規定之連續處罰固以定性為數次秩序罰為當，惟違規停車之行為即使持續一段時間，仍具自然單一違法行為之外觀，是針對違規停車行為持續之違法狀態連續科處數次罰鍰，不免產生是否違反一行為不二罰原則之疑慮，這也是本件爭論焦點所在。

二、連續舉發、連續處罰與一行為不二罰原則

「一行為不二罰原則」，又稱「禁止雙重處罰原則」，顧名思義，指就人民同一違法行為，禁止國家為多次之處罰，其不僅禁止於一行為已受到處罰後，對同一行為再行追訴、處罰，也禁止對同一行為同時作多次之處罰。我國憲法固然沒有「一行為不二罰原則」的明文，惟從法治國家所要求之法安定原則、信賴保護原則以及比例原則均不難導出一行為不能重複處罰之要求。是「一行為不二罰原則」具有憲法位階，應無疑義。「一行為不二罰原則」與訴訟法上之一事不再理原則、歐洲法傳統上的 *ne bis in idem* 原則以及美國法上的 *double jeopardy* 原則關係密切，但仍非完全相同之概念。*ne bis in idem* 原則與 *double jeopardy* 原則意義相當，追溯其理念史，可知係適用於刑事程序法上之概念，即禁止就同一違法行為，為重複之刑事訴追與處罰（註四），是其概念相當於我國刑事訴訟法上之一事不再理原則，一般又稱「一事不二罰原則」（註五）。也因此之故，德國基本法第一〇三條第三項的不二罰原則明示僅針對刑事處罰適用，學界通說亦認為「一事不二罰原則」只適用刑事罰，對秩序罰則充其量只能為類推適用（註六）。在我國，既然「一行為不二罰原則」係直接自信賴保護與比例原則所導出，也沒有只針對刑事罰適用之明文，當然就沒有排除秩序罰之直接適用的道理。是我國的「一行為不二罰原則」可說是一種較廣義的概念，下含針對刑事制裁，適用於刑事訴訟程序的「一事不二罰原則」（「一事不再理原則」），以及針對秩序罰，適用於行政制裁程序的狹義「一行為不二罰原則」。至於廣義的「一行為不二罰原則」是否禁止就同一違法行為同時或先後為刑罰與秩序罰之處罰，仍有待深究，惟因與本件無涉，本院就此問題尚無須表示意見。

。本件系爭法律與命令允許對違規停車行為每逾兩小時舉發、處罰一次，然因違規停車行為即使持續多日，仍具自然單一行為之外觀，顯見系爭法規是將自然單一行為，以每兩時舉發一次為單位，「切割」成數個法律上單一行為，進而分別處罰，因此難免引發是否有一行為兩罰之疑慮（註七）。系爭規定究竟是否違反「一行為不二罰原則」，關鍵在於「一行為不二罰原則」所稱之一行為，是否以自然單一行為為限。所謂自然單一行為，指的是以一個理性的非法律人根據社會一般通念，或以自然觀察方法所理解的一行為。法律上單一行為則是法律所創設之人工式的一行為概念，可能是將數個自然單一行為整體合併為一行為，一個評價單位，也有可能如本件所涉情形，將一個自然單一行為「切割」成數行為，分別評價。「一行為不二罰原則」適用在刑罰領域，所稱一行為一般係指自然單一行為，蓋一行為不二罰原則畢竟是基本權之一種，自當以基本權主體—法律門外漢之一般人民的觀點來定義一行為（註八），且刑罰嚴重影響人民權利，將一行為解為自然單一行為對人民較為有利。德國聯邦憲法法院曾就基於良心理由拒服替代役之刑事犯，以行為人是基於一次性永久不變的良知決定為理由，認為是一行為，因此不能重複訴追、處罰（註九），在另案，於行為人因參加犯罪組織而受罰後，始發現行為人作為犯罪組織之一員，還參與其他犯罪行為，憲法法院則認為是不同行為，所以分別處罰並不違反「一事不二罰原則」（註十），這兩個例子都是以自然單一行為來理解「一行為不二罰原則」之一行為，良有以也。至於在秩序罰領域所適用之「一行為不二罰原則」，其所稱之一行為，本席認為應不以自然單一行為為限，亦可包括法律上單一行為（註十一）。因秩序罰重在行政管制目的之達成，吾人不能排除在特定事務領域，有透過立法，將某類型自然單一行為「切割」成數個法律的單一行為，進而分別評價、處罰，始能達成行政管制目的之情形，而只要行政管制所欲維護之公共利益與基本權利具有相同憲法位階，基於憲法之體系與和諧解釋，在詮釋、理解「一行為不二罰原則」時，將法律單一行為納入一行為概念，自有其必要與正當性。其次，雖然將自然單一行為切割成數個法律單一行為分別評價，對相對人較為不利，但相對於刑事罰，秩序罰對人民權利影響畢竟較屬輕微，是所謂一行為，適用在刑事罰領域不包括法律單一行為，在秩序罰領域則從寬解為包括在內，應無不許之理。最後，即使「切割」過的法律上一行為納入「一行為不二罰原則」的一行為概念範疇，「一行為不二罰原則」的功能並不致於因此就被「淘空」，畢竟立法者將自然單一行為「切割」成數個法律上單一行為，仍不能恣意，凡「切割」超出達成管制目的所需之限度，例如將違規停車行為以每五分鐘舉發一次，或將連續排放污水行為以每五分鐘採樣一次，或將超速行為以每隔十公尺測速照相舉發一次為標準，而「切割」成數行為，並分別評價、處罰，仍得以違反憲法上「一行為不二罰原則」加以非難，在此，可謂是「一行為不二罰原則」之審查與比例原則之審查在某意義上之匯流。

綜上，系爭道路交通管理處罰條例第八十五條之一允許對違規停車行為連續舉發，進而連續處罰，固即允許將違規停車之自然單一行為「切割」成數個法律上違規停車行為，而分別處罰，然由於違規停車狀態之持續，嚴重影響交通秩序，以自然單一行為為評價單位，論以一行為，而科處一次罰鍰，衡諸實際，顯難以達成維護交通秩序之目的，是立法者允許主管機關將此自然單一行為「切割」

成數行為，分別評價，就目的之達成而言，尚屬必要，是單就此而言，於憲法上「一行爲不二罰原則」應尚無牴觸。至於主管機關根據道路交通管理處罰條例第九十二條之授權所訂定之「違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則」，其第十二條第四項規定，「每逾二小時得舉發之」，乃係以每逾兩小時舉發一次作為將違規停車之自然單一行爲「切割」成數個法律上單一行爲的標準，誠如多數意見支持之解釋理由書所述，衡量人民因此負擔繳納累計之罰鍰金額仍屬有限，衡諸維護交通秩序、確保交通安全之重大公益而言，尚未逾越必要之程度，因此亦應不致於有牴觸「一行爲不二罰原則」之虞。

但系爭規定仍有兩點不足之處：其一，無論是道路交通管理處罰條例第八十五條之一本身，抑或裁罰標準及處理細則第十二條第四項，均未規定舉發與處罰次數之上限。確實，連續舉發與處罰次數也應有一定限度，蓋經處罰相當次數後，如違規行為依然繼續，主管機關即有義務採取直接強制方式，逕行拖吊以排除違法狀態，如拖吊沒有客觀上之不能，能拖吊而不拖吊，而一方面持續科處罰鍰，他方面任諸違規狀態持續，讓交通秩序法益所受損害持續擴大，其執法本身即已違反比例原則（行政程序法第七條）。法規本身未規定次數上限固有所不妥，惟即使未有明定，經由合乎憲法精神之解釋，主管機關本就有義務依上開說明所指出之方向解釋、執行系爭法令，是系爭條文即使未有舉發與處罰次數之上限規定，尚非不能以合憲視之。其次一點，違規停車行為應每隔多久舉發、處罰一次，原應因地制宜，視交通情況之需要作不同之規定，並無非舉國一致，硬性規定為每逾二小時舉發一次不可之理，例如在交通繁忙要地，一小時舉發一次並不為過，硬性規定為二小時，反自縛手腳。惟因命令修正畢竟較為容易，可以快速對二小時規定作相應之修正，故每逾二小時舉發一次之規定落腳於法規命令位階之裁罰標準及處理細則，尚可勉強接受。可議的反而是立法者將每逾二小時舉發一次之規定提昇到法律位階，明定於現行道路交通管理處罰條例第八十五條之一第二項第二款，使原有之因地制宜，迅速回應交通情況變化之功能喪失殆盡，顯係出於對法律保留原則之誤解。

三、法律保留原則與授權明確原則

由於連續舉發，連續科處罰鍰涉及對人民之處罰，根據處罰法定原則，連續舉發之條件與間隔期間等自應以法律規定，而系爭道路交通管理處罰條例第八十五條之一僅規定經舉發後，不遵守交通勤務警察或稽查人員責令改正者，得連續舉發之，其不在場無法當場責令改正者亦同，對連續舉發之間隔期間未有任何隻言片語詞，全部授權命令規定，因此是否違反處罰法定原則，是本件第三個爭點。

對此問題，首須說明者，除涉及剝奪生命或限制身體自由之刑罰，須適用嚴格法律保留，非由立法者親自以法律規定處罰之構成要件不可外，其他情形之處罰，在符合授權明確要求之前提下，非不能由法律授權以命令補充處罰之構成要件，本院釋字第三一三、四四三、五二二等多號解釋已一再闡明有案，無庸贅述。本件既不涉及生命與人身自由之剝奪，是應無牴觸法律保留與處罰法定原則之情形，如果認為連續科處秩序罰的所有構成要件均非以法律規定不可，顯係出自對法律保留原則的誤解。其實，系爭法律之授權規定是否符合授權明確性之要求，方才是本件應該探究之重點所在。

受德國法之影響，有關授權明確之要求，本院歷來解釋率皆要求「法律雖得

授權以命令為補充規定，惟授權之目的、內容與範圍必須具體明確」（本院釋字第三一三、三九〇、四〇二、五二二號解釋參照）。道路交通管理處罰條例第九十二條第三項將本條例有關舉發事項之處理細則，授權由交通部會同內政部定之。惟授權之目的、內容與範圍為何，則未見任何規定。單就此而言，系爭授權似難符授權明確原則之要求。惟授權是否明確，其審查仍非不能有寬嚴之分。釋字第五二二號解釋就已明白指出，授權之明確程度，「應與所授權訂定之法規命令對人民權利之影響相稱」，易言之，法規命令對人民權利影響越嚴重者，對授權明確之要求與審查就必須越嚴格，對人民權利影響越輕微者，對授權明確之要求與審查即無妨越趨寬鬆。釋字第五二二號解釋涉及的是刑罰法規之授權，因刑罰制裁影響人民權利至鉅，故其授權是否符合授權明確之要求，自當為最嚴格之審查。在嚴格審查之下，該號解釋即要求刑罰之構成要件，原則上應由法律定之，若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，其授權之目的、內容及範圍應具體明確，而自授權之法律規定中得預見其行為之可罰，方符授權明確之要求，如必須從行政機關所訂定之行政命令中，始能確知可罰行為內容之情形者，即與授權明確之意旨不符。據此，倘採嚴格審查標準，要符合授權明確之要求，原則上似應具備三項要件：首先，授權之目的、內容及範圍三者皆應分別明確規定；其次，授權之目的、內容及範圍必須明示於授權之法律規定本身，亦即授權條款本身；最後，授權之規定須達到使人民「自授權之法律規定中得預見其行為之可罰」之明確程度。

若以釋字第五二二號解釋所建立之嚴格審查標準為基準，則在較寬鬆之審查下，應無須嚴格要求立法者須自行於授權條款本身，分別就授權之目的、內容與範圍一一作明確之規定。毋寧，即使授權之內容與範圍未明示於法律條文，只要授權目的明確即為已足，因原則上並不難經由解釋，從授權之目的推論出授權之內容與範圍（註十二）。且授權之目的是否明確，亦不以授權之目的具體明示於授權條款本身為必要，只要能依一般法律解釋方法，從授權條款所依附之法律的整體，特別是從相關法條文義、法律整體之體系關連與立法目的，可推知授權之目的為何，亦為已足。此外，授權之規定也無須達到使人民「自授權之法律規定中得預見其行為之可罰」之明確程度，只要達到讓行政機關知悉其在訂定命令時所應遵循之方針與原則即可。

本件固然亦涉及對人民之處罰，惟畢竟不屬刑罰制裁，而屬處罰較輕之罰鍰，且交通秩序維護措施重在因地制宜與即時反應交通情況之迅速變化，宜賦予行政權較多自主決定空間，凡此均足構成要求本件有關授權明確之審查不宜嚴格之正當理由。是在較為寬鬆之審查標準下，系爭道路交通管理處罰條例第九十二條第三項此一授權條款，固看不出有關於授權目的、內容與範圍之明文規定，惟從系爭道路交通管理處罰條例整體之立法目的在於「維護交通秩序，確保交通安全」（同條例第一條參照），實不難推知第九十二條第三項關於舉發事項之授權，其授權之目的與內容應係在於要求主管機關依其交通管制之專業能力，參考交通流量大小與道路等級等等有關道路交通秩序與安全之相關因素，就連續舉發之間隔及期間為因地制宜之規定，即使民眾仍未能從道路交通管理處罰條例相關規定預見主管機關就違規停車之狀態將每隔具體的多久時間舉發一次，但主管機關並非不能從系爭條例整體之目的與體系關連推知其在訂定命令時所應遵循之方針與原則，何況行為人既明知自己已處於違法狀態，根據道路交通管理處罰條例之立

法目的，尚非不能約略預見主管機關將視各地交通情況，每隔一個大致合理、相當之期間舉發一次，故整體而言，本件應尚不致於牴觸授權明確之要求（註十三）。

註一：經由對刑法有關加重刑罰規定之觀察（刑法第三百二十一條第一項之加重竊盜罪、第二百八十條之傷害直系血親尊親屬罪、第一百三十四條對公務員犯罪之加重處罰、第一百八十七條之加重危險物罪等），即可發現無論是依一定比例調高其法定刑度者（如加重其刑至二分之一），或另定獨立之法定刑度者（如單純竊盜罪與加重竊盜罪之關係），其處罰之加重均由法律明定，系爭連續舉發，導致連續處罰之規定根本無法與之相提並論。

註二：況實務上之舉發通知根本不含限期履行義務之字眼，而純粹是列舉違規事實、時間、地點、違反之法條、應到案之日期與處所等，可謂不折不扣之針對過去違法行為之告發，更難解為要求限期履行一定行為義務之告誡。

註三：舊行政執行法將怠金誤稱為罰鍰，故在過去，立法者以罰鍰稱怠金還有可能，然自新行政執行法公布施行，正名為怠金後，當已無再將罰鍰解為怠金之餘地。

註四：Vgl. statt vieler Georg Nolte, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG III, Art.103 Rdnr.172-183.

註五：ne bis in idem 與 double jeopardy 原則既是適用於刑事程序法上之概念，譯為較接近訴訟法上用語之「一事不二罰原則」，自比譯為較接近實體法上用語之「一行為不二罰原則」為佳。

註六：少數則以秩序罰係自刑罰所衍生，因此主張基本法的一事不二罰原則亦可直接適用於秩序罰。參閱 Piero/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, Rdnr. 1107; Georg Nolte, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG III, Art.103 Rdnr. 214.

註七：類似之例，持續數日不斷排放污水，每日採樣一次，超過標準者即處罰一次，即是把自然單一的排放污水行為，以每日採樣一次為單位，「切割」成數個法律上單一行為，而分別評價、處罰；以平均車速從司法院開車至台灣大學，中途經數個裝置測速照相器材之管制點，俱因超速而遭數次舉發、數次處罰，此也是把自然單一的開車行為，以經過的管制點數目為單位，「切割」成數個法律上單一行為，而分別評價、處罰。

註八：Vgl. BVerfGE 56, 22, 28; Heike Jung, Zur Frage, wann die Identität der Tat noch gewahrt ist, wenn sich das Tatbild zwischen Anklage und Urteil verändert, JZ 1984, S.535, 536; Dierk Helmken, Strafklageverbrauch: Rechtssicherheit contra Einzelfallgerechtigkeit, MDR 1982, S.715, 717; Georg Nolte, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG III, Art.103 Rdnr.202, 206.

註九：BVerfGE 23, 191, 203

註十：BVerfGE 56, 22, 28ff.

註十一：在「一行為不二罰原則」的脈絡下討論法律上單一行為，僅針對將一個自然單一行為「切割」成數行為，分別評價之情形才有討論實益，如係將數個自然單一行為整體合併為一個評價單位，對人民本就有利，根本不會有一行為兩罰之質疑。

註十二：由於從授權之目的，通常可以推論出授權之內容與範圍，故即使是嚴格審查，本席認為要求明定授權之目的即可，授權之內容與範圍即使未設規定，亦無不可。

註十三：請另比較行政執行法第三十一條也有連續處以怠金之規定，與系爭連續處罰之規定類似，該法也沒有明定連續通知限期繳納，進而科處怠金之時間間隔，甚至也沒有授權主管機關以命令規定間隔。

協同意見書

大法官 彭鳳至

本件解釋確認道路交通管理處罰條例中華民國八十六年一月二十二日修正增訂之第八十五條之一、主管機關於九十年五月三十日修正發布之「違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則」第十二條第四項及道路交通管理處罰條例第五十六條第二項規定與憲法並無牴觸之基本原則，本席敬表同意。

本件聲請意旨指稱，前開道路交通管理處罰條例第八十五條之一及「違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則」第十二條第四項規定，賦予行政機關與法院得對人民同一行為毫無限制的處罰，侵害人民之財產權，牴觸憲法之規定，違背本院釋字第五〇三號解釋明白揭示基於法治國原則所導出之「一事不二罰原則」，應屬無效。本件解釋則以對於汽車駕駛人違規停車，得為連續認定及通知其違規事件之相關法規，與「一行為不二罰原則」並無牴觸。作為本件法規違憲審查之憲法基準者，究為「一事不二罰原則」或「一行為不二罰原則」？或二者同一？

憲法就此二「原則」，均未設明文規定。我國學者論述「一事不二罰原則」時，多引德國基本法第一〇三條第三項為理論基礎，而獲致之結論則為「一行為不二罰原則」，這是否意謂「一行為不二罰原則」等於或相當於「一事不二罰原則」？或至少可以由「一事不二罰原則」推論而出？或者純屬誤會？

如果德國基本法上的「一事不二罰原則」與我國學者論述的「一行為不二罰原則」是意涵不同之「原則」，是否可以引據前者在德國法以及比較法上的位階，謂「一行為不二罰原則」是「法治國家基本原則」？如果不能，那麼「一行為不二罰原則」是否可以作為法規違憲審查的憲法基礎？其規範內容與效力為何？系爭法規違反或不違反此一原則之理由為何？似有補充說明之必要，爰提出協同意見書。

壹、「一事不二罰原則」之意涵

一、德國基本法第一〇三條第三項規定之「一事不二罰原則」

（一）、概說

德國基本法第一〇三條第三項規定：「任何人不得因同一事件（derselben Tat）依普通刑法典處以多次刑罰。」我國學者稱為「一事不再理原則」（der Grundsatz "ne bis in idem"）或「一事不二罰原則」

（

Doppelbestrafungsverbot）（以下稱一事不二罰原則）（註一）。一事不二罰原則是承認刑事裁判具有確定力的當然結果，不過刑事訴訟法上這項先於憲法而存在的「確定力」概念，不僅不能用以決定一事不二罰原則的規範內容，反因憲法上的一事不二罰原則而遭到鬆動；即使一事不二罰原則具有人民主觀訴訟基本權的性質，惟其權利保護的內容，並不受刑事實體法上分歧的犯罪概念理論之影響（註二）。至於一事不二罰原則的適用，則以基於普通刑法典作成的刑事確定判決存在為前提（註三）。

（二）、構成要件

1、「事件」的概念

德國基本法對於第一〇三條第三項規定之「事件」是何所指，未作定義。自一九六八年以來，學者多採用聯邦憲法法院判決見解，認為該項規定所稱之「事件」，意謂：「經由起訴書或開始程序裁定（*Eroffnungsbeschluss*）指述之一段經歷—因此受到時間與基礎事實範圍限制—過程，被告在此一經歷過程中，必須曾係行為人或參加人而實現一刑事犯罪構成要件」（註四）。

由上開定義可知，德國基本法第一〇三條第三項規定之「事件」（*Tat*），與該國刑事實體法上「行為」（*Tat*）的概念—譬如刑法第五二條規定之單一行為（*Tateinheit*）或第五三條所規定之多數行為（*Tatmehrheit*）中「行為」的概念，因規範目的不同，故其概念內涵並不一致（註五）。簡單的說，德國刑法第五二條規定之單一行為，是法律概念，目的在為量刑建立評價的單位；而基本法第一〇三條第三項規定之「事件」，則是「依自然觀點去判斷的一段生活過程」（*nach natülicher Auffassung zu beurteilende einheitliche Lebensvorfall*）（註六），目的在界定確定判決確定力的範圍（註七）。

由於德國基本法第一〇三條第三項所規定「事件」的概念，特別強調一件刑事判決確定後，與其相關的另一刑事訴追程序是否為重複處罰的情形，故與該國刑法第五二條、第五三條規定的刑事實體法上行為的概念本不一致，而較接近德國刑事訴訟法第一五五條、第二六四條所規定的刑事訴訟法上行為的概念。即使如此，也不能「以法律決定憲法」，而是從憲法的觀點，重新檢驗刑事訴訟法上的相關概念。因此一事不二罰中的「事件」，是獨立的憲法上概念。其意涵應一方面由憲法明定的人民基本權利、比例原則及信賴保護原則，另一方面由作為法治國家存立基礎而以刑法維護之法益的必要性加以認定（註八）。

2、「普通刑法法典」的概念

德國基本法第一〇三條第三項規定，依其文義及發展背景，僅適用於依普通刑法法典作成刑事確定判決之情形。惟在此「普通刑法法典」，依德國通說，尚包含特別刑法法典在內。因為依該國制憲者意旨，本項排除適用的範圍為「懲戒罰法、秩序罰法及警察罰法」（註九）。

德國基本法第一〇三條第三項規定，經由適用範圍的限制，同時凸顯出國家刑事處罰權的特殊性（註十）。準此，如就「同一事件」，在刑罰之外併科非以刑罰為目的的制裁，如罰鍰、強制金、滯納金、附加效果及措施規定如吊銷駕駛執照、因刑事制裁可能同時引發行政機關為不利益之行政措施等，其適用原因及目的與刑罰皆不相同，故即使有違反法治國家其他憲法基本原則，尤其是比例原則的可能性（註十一），但均不在一事不二罰原則適用的範圍內，故皆不發生牴觸一事不二罰原則的問題（註十二）。

德國秩序違反法關於違規構成要件（*Ordnungswidrigkeitentatbestände*）之規定，不屬於普通刑法法典範疇，因此

並不適用基本法第一〇三條第三項規定（註十三）。在秩序違反法適用範圍內，如果發生重新制裁或雙重制裁的問題，應依一般法治國家基本原則，譬如法安定性原則、實質公平原則，尤其是比例原則加以限制。不過，德國秩序違反法為落實上開法治國家基本原則，並考量秩序違反法與刑法十分接近，故將相當於基本法第一〇三條第三項適用上發展而成的具體標準，在秩序違反法中明定為追訴障礙之規定及其例外，以解決秩序違反法適用範圍內可能發生的重新制裁或雙重制裁問題（註十四）。因此學者認為，在秩序違反法明訂秩序罰中一事不二罰原則之狹小範圍（engeren Bereich）內所發生是否重複處罰的問題，理論上應可類推適用基本法第一〇三條第三項規定（註十五）。

3、「處以多次刑罰」（mehrmals bestraft）之概念

「處以多次刑罰」或「雙重刑罰」（Doppelbestrafung），作為憲法所保障人民基本權利的構成要件之一，其意義應指「多次追訴之禁止」（Mehrfachverfolgungsverbot），而不僅限於「多次科處刑罰之禁止」（Mehrfachbestrafungs-verbot）（註十六）。本項要件在適用上，以基於德國刑事訴訟法第二六四條進行之本案訴訟程序所作成的刑事確定判決具有阻斷效力（Sperrwirkung）為主要類型。其他刑事確定裁判是否發生阻斷效力，或發生何種範圍之阻斷效力，應視裁判性質之不同，分別認定之（註十七）。其效力所及，不僅禁止多次有罪判決，也包括（第一次）無罪判決在內；不僅禁止就刑事判決確定之同一事件嗣後為判決，甚至禁止任何以就刑事判決確定之同一事件為對象之訴追（Verfolgung），或訴訟程序之進行（註十八）。

（三）、法律效果

1、程序障礙（Verfahrenshindernis）

在憲法文義之外，德國憲法審判實務及學說上幾乎一致認為，依德國基本法第一〇三條第三項規定之規範目的解釋，該項規定應作為刑事追訴程序障礙的理由。此一刑事追訴程序障礙事由，可以阻止個人就「同一事件」（derselben Tat）重新遭到暴露，或因刑事追訴程序而引起不安全感。基於此一規範目的，同時也要求國家發動刑事追訴程序之前，必須確定就同一事件並無確定刑事判決存在（註十九）。

2、第二次裁判係無效或得撤銷？

法院判決確定後，如就同一事件另依刑事訴訟程序作成裁判，依德國基本法第一〇三條第三項規定之意旨，該裁判應係無效或得撤銷？不無疑義。德國過去之通說認為應屬無效裁判。

由於兩次程序是否真的針對「同一事件」，是多重棘手的界定問題，目前德國實務及學說分別考量個人與公眾就法安定性之利益，多數認為個案裁判如果符合基本法第一〇三條第三項規定之要件時，係屬可循上訴、抗告程序救濟而得撤銷之裁判，否則關於憲法上一事不二罰的議題可能延伸太廣，因為在一個法治國家中，出現一件瑕疵可以一眼看出的判決，實在難以想像（註二十）。

（四）、小結

1、德國基本法第一〇三條第三項規定「一事不二罰原則」之性質與意涵

德國基本法第一〇三條第三項規定之「一事不二罰原則」，一方面為人民主觀的基本權利，為消極的防禦權。換言之，人民就同一事件不受多次刑事追訴，乃受德國憲法保障之訴訟基本權。另一方面，該原則也是客觀的程序規範，換言之，德國基本法第一〇三條第三項規定為程序障礙事由。此一憲法規範拘束所有國家機關，主要是法院及立法者，當然也包含其他有刑事追訴權之機關（檢察機關、警察機關）。作為與人性尊嚴及人的價值直接相關的法治國家原則，本項規定應屬德國基本法第七九條第三項規定不得經由修憲程序變更的憲法核心領域。惟其保障之範圍，只及於明確的刑事犯罪的多次處罰（註二十一）。

2、德國基本法上不存在一項一般性的一事不二罰原則

公權力措施中，具有制裁性質者，範圍甚廣。從法治國家之制度觀察，這些制裁性措施，並不必然屬於基本法第一〇三條第三項規定保護的範圍（註二十二）。法治國家的問題中，必須特別注意一種情形，即國家將反覆以個人—不一定是有一偏差行為為著力點而作反應。就此而言，第二次制裁的必要性，不能當然排除，誠如德國聯邦憲法法院表示「無論如何不存在一項一般性的，對單一且同一事件不得施以兩次不利益後果的基本原則」（註二十三），因為國家為了回應其不同的保護任務，不能停滯在硬性規定的唯一一種反應方式中。譬如維持秩序的功能、刑罰功能以及預防性任務，可能會使基於不同原因，針對不同時間，由不同層級採行的多數對應行動有其必要。另一方面必須注意，這些複數的對應行動應接受特別嚴格的比例原則之監督。在此法治國並非每一次都反應的如基本法第一〇三條第三項就刑事制裁規定的那樣嚴厲—只要違反一事不二罰原則，即當然違憲。

少數德國學者認為，刑罰與其他種類制裁，不應抽象的從國家制裁制度上劃分，而應以其制裁效果近似的程度為思考基礎，並進一步主張以憲法對國家行使刑罰權之相同程序限制，用以限制懲戒權（註二十四）。然而通說認為基本法第一〇三條第三項規定不能用以解決所有重複制裁的問題，故應以各法域為範圍，藉助其他法治國家基本原則，尤其是比例原則，使不同法域中個別發生的制裁競合問題，獲得比較適當的解決，而不是如基本法第一〇三條第三項規定，嚴格禁止就同一事件處以第二次刑罰（註二十五）。

3、「一事不二罰原則」類推適用於秩序違反法時，不改變其權利本質

類推適用沒有改變所適用規範性質之效力，因此「一事不二罰原則」類推適用於德國秩序違反法程序，仍不改其主觀訴訟基本權與客觀程序障礙事由之本質（註二十六）。並不因類推適用於秩序違反法即具有支配各法域中行為數應如何界定及如何評價之規範內涵。此由德國學者論述該國基本法第一〇三條第三項規定（一事不二罰原則）時，一再說明「一事不二罰原則」的思想淵源是刑事訴訟法上刑事判決的確定力，而「一事不二罰原則」中「一事」的概念與刑事實體法、刑事訴訟法上「行為」之概念，並不一致；尤其學者論述「一事不二罰原則」對於秩序違反法的影響時，是指秩序違反法第五六條第四項等追訴障礙及其例外規定（註二十七），而沒有任何學說或實務見解主張，德國秩序違反

法第十九條「想像競合犯」、第二十條「數行為分別處罰」或第二十一條「刑罰與行政罰競合之處理」之規定，是受「一事不二罰原則」之支配而訂定；或是「一事不二罰原則」是基於「想像競合犯」、「數行為分別處罰」或「刑罰與行政罰競合之處理」等「公認之法律概念」而形成可知。

4、「一事不二罰原則」與實體法上如何認定行為數及其評價無關

德國基本法上既沒有統一的「行為」概念，也沒有提供如何決定不同實體法域中「行為」概念的統一標準。刑法上發展完整的「行為」概念，並不能因而提升至憲法位階，故不當然適用於其他法域。至各法域如何界定該法域中「行為」之意義，並進一步作為判斷「同一」或「不同」行為之基礎，除應考量原因事實外，更應同時斟酌處罰或制裁之目的。在憲法而言，只是其界定標準是否公平合理的問題（註二十八）。

而在德國秩序違反法適用範圍內，「一事不二罰原則」，依其規範目的，仍在保護一般理性的訴訟當事人，對於刑事確定裁判（註二十九）確定力之信賴。準此，違規行為應論以一行為或多行為，應受單一處罰或多數處罰，為一般實體法問題，各該實體法規定是否過當，應視其立法目的，依憲法上比例原則審查之（註三十）；而無論違規行為在實體法上評價為一行為或數行為，在訴訟上經法院裁判確定後另為追訴時，始發生「一事不二罰」問題。因此即使某實體法將個人一年內所有違規行為界定為「一行為」，仍不能避免司法或警察機關就此「一行為」或相關行為再行追訴（註三十一）、處罰的問題。而此時判斷是否違反「一事不二罰原則」的標準，為憲法標準，與普通實體法上「行為」的認定標準不同。由於「一事不二罰原則」與實體法上如何認定行為數及其評價原則，分別規範不同階段的不同問題，故「一事不二罰原則」無從具有支配各實體法域中行為數應如何界定及如何評價之規範內涵。

二、我國學者見解

德國憲法上的「一事不二罰原則」，並非當然適用於該國秩序違反法，已如前述。而我國行政罰法一方面將德國法上不屬於「行政罰」性質的不利行政處分、其他不法效果等，大量「行政罰化」，另一方面卻沒有「處罰化」後適當的配套措施，譬如其爭訟應適用刑事訴訟程序（參考德國秩序違反法第四六條第一項）；行政機關於「追訴」行政違規程序，具有與檢察機關追訴刑事犯罪時相同之權利與義務（參考德國秩序違反法第四六條第二項）等。以致於行政機關與行政法院均無「偵查」權限，該法規定之想像競合犯、牽連犯究竟如何適用？作為「一事不二罰原則」適用前提的「刑事確定裁判」如何解釋？人民因受「一事不二罰原則」保護而防禦警察或檢察機關「追訴」時，其「防禦」的對象為何？實屬難解。如果以這樣的制度結構，再連結到德國「一事不二罰原則」的效力，使行政法院對違規行為人在一段生活過程中的一部分違規行為裁判確定後，其他違規行為均可「不究」，那麼行政罰領域可能成為最為射幸的法領域之一。

我國學者論述「一事不二罰原則」時，並未考量制度因素，多以德國基本法第一〇三條第三項為理論基礎，主張「一事不二罰原則」可以適用或類推適用於範圍遠大於德國秩序違反法，警察或行政機關沒有偵查權限，爭訟循行政訴訟程序的行政罰法，已堪憂慮。而其結論為「一行為不二罰」，尤堪憂慮。略敘如下

:

(一)、吳大法官庚

「一個違法行為只因各機關為其本位的行政目的，訂定多種罰則，致生法律競合或想像競合，即一行為而違反數個處罰規定，或反覆違反同一處罰規定。刑法以保護法益為宗旨，尚且採從一重處斷（刑法第五十五條），行政罰所欲維持之行政目的，既不能與權利主體法益等量齊觀，更無一律分別處罰之理。本法（按：行政罰法）服膺一事不二罰之原則，仿德國之法例，第二十四條（按：行政罰之想像競合犯，法典稱「一行為不二罰原則」）…。」（註三十二）

「最近實務上出現下列見解：『行政法上所謂『一事』或『一行為』，係以一項法律之一個管制目的為認定基礎。因此，一事實行為分別違反不同法律之規定者，即非屬一事，或一行為，應分別處罰，除有法律明文規定免罰者外，尚無一事不二罰法理之適用』（最高行政法院九十二年判字第一二九〇號判決），並將原本正確之第一審判決廢棄。吾人遍查中外文獻，誠不知其所言何據？果如上述終審判決所云，則所謂「法規競合」、「想像競合」公認之法律概念即無存在餘地，至所謂以管制目的，排除一事不二罰之適用，亦非正確。試問刑法保護之國家、社會及個人法益重要乎？抑行政目的重要乎？刑法尚採從重處斷之吸收主義，何以行政罰無適用之餘地。按現代國家公共政策之推行，主要依賴公民之合作意願，而非處罰手段，不得已而用之，擇其一已足……。」（註三十三）

(二)、陳教授新民

「一事不二罰（ne bis in idem）之原則：是指同一個違背行政義務之行為，能否受到二度或二度以上之行政罰問題。這種情形可以分二方面來討論。第一：一行為同時觸犯二項不同法律之規定。…第二：一行為可能同時觸犯同一法律內的二項（或以上）條文，彼此間有牽連關係或是連續之關係；以及一個連續性行為可否分別處罰之？」（註三十四）

(三)、洪教授家殷

「當一行為同時觸犯數個違反行政義務，而得受數個行政法規定之處罰時，…各種行政秩序罰之性質並無差異，應只得受到一次國家之制裁，故採取擇一從重之方式，比較符合一事不二罰原則之要求。」（註三十五）

(四)、小結

以上學者論述，固均著重於受行政處罰之人民權益，值得推崇，惟有以下幾點可供商榷：

1、理論基礎

德國基本法第一〇三條第三項規定「一事不二罰原則」的歷史淵源與目前發展，與實體法上違規行為之處罰應否承認想像競合犯、數行為應否分別處罰或刑罰與行政罰競合時如何處理完全無關，已如前述。論者從未說明此一憲法原則之意涵與各實體法域中行為數應如何界定及如何評價在規範內容上的關連性為何，即將「一事不二罰原則」作為違背行政義務之行為，在（裁判前）普通實體法適用上，應否成立想像競合關係、牽連關係或是連續關係以及如何處罰之比較憲法上的理論基礎，進而主張「一行為不二罰」，並強調其為「法治國家基本原則」。事實

上其論述卻與其所引據為「法治國家基本原則」之「一事不二罰原則」的內容完全不符。

學者主張「一行為不二罰」，而該「行為」係指任何自然一行為者，只是將刑法上「想像競合犯」、「牽連犯」的概念，直接提升為憲法位階，如果以這樣的論述，主張「一行為不二罰原則」為「法治國家基本原則」，就其所引據之「一事不二罰原則」而言，純屬誤會；以之作為一種創見，則理論基礎尚有不足。

2、法律效果

「一事不二罰原則」即使類推適用於德國秩序違反法程序，仍不改其權利本質。個案追訴或裁判違反「一事不二罰原則」時，人民有防禦追訴或裁判程序進行之權利，如果作成裁判者，該裁判因違憲而得撤銷。以上我國學者之論述，脫離了此一原則之適用範圍及其法律效果，而泛引其作為實體法上如何界定行為數及其處罰的法治國家基本原則，可能發生以下問題：

- (1)、不當連結：由於實體法上不承認想像競合犯、牽連犯，被學者未附理由的取代了「一事不二罰原則」的適用前提——即刑事裁判確定後另就同一事件再為刑事追訴或裁判，而使實體法上不承認想像競合犯、牽連犯，被不當連結到違反「一事不二罰原則」之法律效果而違憲；
- (2)、可能疏略：論者泛引「一事不二罰原則」作為實體法上如何界定行為數及其處罰的憲法原則，可能忽略了其本應發揮的效力。我國行政罰法之制定，雖參考德國秩序違反法，但沒有追訴障礙（註三十六）及其例外之相關規定，應是「一事不二罰原則」未能正確發揮功能的合理懷疑。

貳、「一行為不二罰原則」之意涵

本件解釋以「一行為不二罰原則」作為實體法規定行為次數及其處罰方式是否違憲之審查基礎，則「一行為不二罰原則」顯然已成為我國憲法上原則。惟憲法與大法官解釋並未就「一行為不二罰原則」之意涵如何，作成定義或解釋。學者主張「一行為不二罰原則」的比較憲法上依據為德國憲法上的「一事不二罰原則」部分，純屬誤會，已如前述。如將「一行為不二罰」的「行為」解釋為任何自然一行為或原則上為自然一行為者，只是將刑法上「想像競合犯」、「牽連犯」的概念，直接提升為憲法位階，理論基礎不足，自不能稱之為「法治國家基本原則」，已如前述。如果在大法官採用「一行為不二罰原則」之概念後，有學者再查證謂我國「一行為不二罰原則」來自於德國「一事不二罰原則」，因此「一行為」應解釋為「一事」，即依自然觀點判斷的一段生活過程，所以推論出「一段生活過程不二罰原則」為法治國家基本原則，則其謬誤，實不可以道里計。

釋憲實務上曾引起「一事不二罰」或「一行為不二罰」爭議的解釋，略計有：釋字第二七一號、第三三七號、第三五六號、第三八四號、第四九〇號及第五〇三號解釋。其中釋字第二七一號、第三八四號及第四九〇號解釋，確實發生相當於德國基本法第一〇三條第三項「一事不二罰原則」之適用問題，各該解釋所採見解，除釋字第二七一號解釋有待斟酌外，皆值贊同。

至釋字第三三七號、第三五六號及第五〇三號解釋，則為行政法上違規事件

如何界定行為個數及其制裁問題，與釋字第二七一號、第三八四號及第四九〇號解釋所規範的對象不同，依本席見解，不屬於「一事不二罰原則」適用範圍。惟憲法原則具有最高規範效力，各該解釋縱與「一事不二罰原則」無關，既已累積為本件解釋基礎的「一行為不二罰原則」，其內容仍應依相關解釋加以確認。

（一）、釋字第三三七號解釋理由書第二段後段

「此項行為罰與漏稅罰，其處罰之目的不同，處罰之要件亦異，前者係以有此行為即應處罰，與後者係以有漏稅事實為要件者，非必為一事。其違反義務之行為係漏稅之先行階段者，如處以漏稅罰已足達成行政上之目的，兩者應否併罰，乃為適用法律之見解及立法上之問題，併予說明。」

（二）、釋字第三五六號解釋文

「營業稅法第四十九條就營業人未依該法規定期限申報銷售額或統一發票明細表者，應加徵滯報金、怠報金之規定，旨在促使營業人履行其依法申報之義務，俾能確實掌握稅源資料，建立合理之查核制度。加徵滯報金、怠報金，係對營業人違反作為義務所為之制裁，其性質為行為罰，此與逃漏稅捐之漏稅罰乃屬兩事。上開規定，為增進公共利益所必要，與憲法並無牴觸。」

（三）、釋字第五〇三號解釋文

「納稅義務人違反作為義務而被處行為罰，僅須其有違反作為義務之行為即應受處罰；而逃漏稅捐之被處漏稅罰者，則須具有處罰法定要件之漏稅事實方得為之。二者處罰目的及處罰要件雖不相同，惟其行為如同時符合行為罰及漏稅罰之處罰要件時，除處罰之性質與種類不同，必須採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的所必要者外，不得重複處罰，乃現代民主法治國家之基本原則。是違反作為義務之行為，同時構成漏稅行為之一部或係漏稅行為之方法而處罰種類相同者，如從其一重處罰已足達成行政目的時，即不得再就其他行為併予處罰，始符憲法保障人民權利之意旨。本院釋字第三五六號解釋，應予補充。」

（四）、一行為不二罰原則之規範意涵

1、行為概念

釋字第三三七號解釋理由書第二段後段及釋字第三五六號解釋文，原則上皆以實現一個行政法規禁止規定之構成要件，為一次違規行為。釋字第五〇三號解釋則首次使用「『行為』如同時符合行為罰及漏稅罰之處罰要件」用語。惟在此所謂「行為」是何所指？是指一段生活經驗？一種營業行為？或積極、消極進行實現違規事實的行動？該解釋並未敘明。至於在刑事法院裁判之前，實體法上如何計算違規次數，如何科罰，都不發生違反「一事不二罰原則」的問題，不待贅述。

2、比例原則

以上三號解釋分別論及「如處以漏稅罰已足達成行政上之目的」，「為增進公共利益所必要」，「如從其一重處罰已足達成行政目的時，即不得再就其他行為併予處罰，始符憲法保障人民權利之意旨」，應係就行政實體法上違規與處罰之關係，應符合憲法上比例原則之闡述，頗值贊同。

3、效力

「一行爲不二罰原則」作爲現代民主法治國家之基本原則，應指行政實體法上違規行爲範圍之界定，以及違規與處罰之關係，須符合憲法上比例原則之要求。故各行政實體法上界定違規行爲之範圍及其處罰之相關規定，應視行政實體法立法目的，依憲法上比例原則加以審查，如逾越必要程度，即屬違憲。因此「一行爲不二罰原則」應定位爲憲法上比例原則在行政處罰範疇中的特殊類型。而參考德國聯邦憲法法院之見解，我國憲法上無論如何也不會存在一項對單一自然行爲絕對不得施以二項以上制裁之基本原則（註三十七）。

參、本件系爭法規不違反「一事不二罰原則」及「一行爲不二罰原則」之理由

（一）、不違反「一事不二罰原則」

本件聲請人於系爭臺灣最高法院臺中分院九十一年度交抗字第八四四號刑事裁定確定前，並無刑事法院確定裁判存在，不發生第二次刑事追訴或刑事裁判是否違反「一事不二罰原則」問題（註三十八）。

（二）、不違反「一行爲不二罰原則」

1、系爭違規行爲在實體法上爲數行爲

八十六年一月二十二日增訂公布道路交通管理處罰條例第八十五條之一規定，對於汽車駕駛人違反同條例第五十六條第一項各款而爲違規停車之行爲，得爲連續認定及通知其違規事件之規定，乃藉舉發其違規事實之次數，作爲認定其違規行爲之次數（註三十九），並因而可能造成行爲人分別受到處罰，本質上爲數行政違規行爲之數次處罰，不發生一行爲二罰問題。

2、系爭法令不違反憲法上比例原則

道路交通管理處罰條例第八十五條之一規定，藉舉發違規事實之次數，而可能造成行爲人分別受到處罰之結果，乃立法者考量道路交通管理處罰條例之立法目的，鑑於道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全，必須具有機動性之特性，而違規停車行爲對交通秩序影響重大，故須嚴厲警惕行爲人遵守停車規定之必要措施。其目的正當、手段適合且所欲維護之公益顯然大於私益，於狹義比例原則亦無違背，與憲法尚無抵觸。

又行政機關應積極主動，自行擬定執行其行政任務之方法。故行政機關執法人員如何取締違規停車，始能有效實現道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全之行政任務，本不待法律個別規定（註四十）。惟如行政機關考量執法人員執行職務之公平性而訂定具體執行措施，如主管機關依道路交通管理處罰條例第九十二條之授權，於九十年五月三十日修正發布「違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則」，其第十二條第四項規定「每逾二小時，得連續舉發之」，則已發生具體界定違規行爲範圍之效力，故以法律或法律明確授權規定爲宜。惟相關規定仍應避免因該法定間隔期間之僵化，而影響行政任務之達成，併此指明。

註一：參閱吳庚，行政法之理論與實用，民國 94 年 8 月增訂 9 版，頁 508、509；陳新民，公法學劄記，民國 84 年 1 月修訂 2 版，頁 282-285；洪家殷，行政秩序罰論，民國 89 年 7 月初版 2 刷，頁 54-62；蔡震榮，行政

罰上一事不二罰之探討，收於「法務部行政罰法草案研討會」會議手冊，民國 93 年 10 月 15 日，頁 102-103、112-113。

註二：參閱 Sachs, GG, 3.Aufl. 2003, Art. 103, Rn. 78; Schmidt-Asmann, in: Maunz-Durig, GG, V, 2002, Art. 103, Rn.262-266;

Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 9. Aufl. 1999, Art. 103, Rn. 11.

註三：參閱 Sachs, Rn. 84; Schmidt-Asmann, Rn.262.

註四：參閱BVerfGE 21, 191 (202)。

註五：參閱Sachs, Rn. 79,80; Schmidt-Asmann, Rn.266, 282.

註六：參閱 BVerfGE 56, 22, 28; Nolte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, III, Art. 103, Rn.202; Pieroeth, in: Jarass/Pieroeth, GG, 6. Aufl. 2002, Art. 103, Rn. 56.

註七：參閱BVerfGE 56, 22, 29; Nolte, Rn.204.

註八：參閱Schmidt-Asmann, Rn.265, 266, 282, 283.

註九：參閱Nolte, Rn.211.

註十：參閱Schmidt-Asmann, Rn.286,287.

註十一：參閱Schmidt-Asmann, Rn.275ff.; Nolte, Rn.211.

註十二：參閱Schmidt-Asmann, Rn.288-292.; Nolte, Rn.211.

註十三：參閱Schmidt-Asmann, Rn.289.

註十四：參閱Schmidt-Asmann, Rn.289.; Nolte, Rn.214.

註十五：同上註。

註十六：參閱Nolte, Rn.215.

註十七：參閱Schmidt-Asmann, Rn.293-299.

註十八：參閱Schmidt-Asmann, Rn.295-302.

註十九：參閱Nolte, Rn.226.

註二十：參閱Nolte, Rn.227.

註二十一：參閱Schmidt-Asmann, Rn.271-274.

註二十二：參閱BVerfGE, 28, 264 (276,277)。

註二十三：參閱BVerfGE, 83, 1 (17)。

註二十四：參閱Schmidt-Asmann, Rn.288, Am. 90, 92.

註二十五：參閱Schmidt-Asmann, Rn.275-278,288.; Nolte, Rn.211; BVerfGE, 21, 391 (400, 401)。

註二十六：參閱OLG Naumburg, NJW 1995, 3332

註二十七：參閱Schmidt-Asmann, Rn.289.; Nolte, Rn.214.

註二十八：參閱BVerfGE 28, 264, (278)。

註二十九：德國秩序違反法規定之罰鍰程序，其爭訟準用刑事訴訟程序（德國秩序違反法第四六條第一項）。

註三十：類似見解，參閱陳敏，行政法總論，民國 93 年 11 月 4 版，頁 714-721；黃榮堅，刑法問題與利益思考，民國 87 年 1 版 5 刷，頁 353。

註三十一：依德國秩序違反法第四六條第二項規定，行政機關於「追訴」行政違規程序，具有與檢察機關追訴刑事犯罪時相同之權利與義務。

註三十二：參閱吳庚，前揭書，頁 491, 492。

註三十三：參閱吳庚，前揭書，頁 492，註 35 之 1。

- 註三十四：參閱陳新民，行政法學總論，民國 89 年 8 月修訂 7 版，頁 384。
- 註三十五：參閱洪家殷，前揭書，頁 76、77。
- 註三十六：行政罰法根本未規定行政機關得「追訴」行政違規程序，遑論「追訴障礙」規定。
- 註三十七：參閱 BVerfGE, 83, 1 (17)。
- 註三十八：依據「一事不二罰原則」之本來效力，將來類似情形，如在一次刑事裁判確定後，另行「訴追」其他時間與空間相銜接的其他罰單，似可能發生是否違反「一事不二罰原則」問題。
- 註三十九：行政法上之「行爲」概念，並非以「自然意義的行爲」爲出發點，須從行政法作爲「行爲規範」的特性切入。…行政法上之行爲，可以透過「時間」、「空間」與「立法目的」予以切割，在法律上予以「擬制」。參閱李惠宗，行政法要義，民國 93 年 7 月 2 版 3 刷，頁 503。
- 註四十：Puttner, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 1995, S. 28, 29.

協同意見書

大法官 城仲模

本號解釋之案例事實爲：聲請人於禁止停車區域違規停車，經交通警察依民國（下同）八十六年一月二十二日修正公布之道路交通管理處罰條例（以下簡稱處罰條例）第八十五條之一連續舉發，並由主管機關連續處罰，聲請人經用盡通常救濟程序，遂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。聲請人主張：（一）處罰條例第八十五條之一連續舉發之規定違反「一行爲不二罰」及比例原則。（二）將「每逾二小時，得連續舉發」之處罰條件，規定於「違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則」（處罰條例第九十二條第三項授權訂定，並於九十一年修正其名稱爲：違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則），違反法律保留原則。

鑑於司法院大法官之解釋有拘束全國人民及各機關的效力，本席認爲，大法官於從事憲法解釋之際，除須注意參酌先進學理之論述或相關比較法上之觀點，縝密闡釋憲法意旨，以解決個案爭議，維護人民於憲法上所保障之權利外，對於法學上素有爭論之問題，亦須發揮創意，提出其於法學上之創見，以作爲其他機關解決相關法律問題時得以參考遵循之新標準。就本號解釋而言，除關於聲請人違規行爲數之認定，及系爭法規有無違反「一行爲不二罰」原則部分，本席仍有不同看法外，其他，就其結果而論，本席尚可贊同，然對於相關論述未明之處，仍擬予以表述清楚，是爰記之如下：

關於處罰條例第八十五條之一，是否違反一事不再理及比例原則而言，首應說明者應爲處罰條例第八十五條之一「連續舉發」規定之性質。就違反處罰條例之事件，行爲人經交通執法人員開單告發後，依同條例第九條之規定，有被主管機關裁罰之可能，故交通執法人員依同條例第八十五條之一對行爲人爲「連續舉發」者，其即有受連續處罰的可能。按行政法規中，立法者爲達成其立法政策目的，經常利用對於人民違反法規之行爲連續處罰的方式，要求人民遵守相關規定，以實現法規之目的，例如水污染防治法第四十條規定，事業或污水下水道系統排放廢（污）水，違反排放水標準，經通知限期改善仍未改善者，得按日連續處罰。就該規定之性質而言，學者有認爲，連續處罰之目的，旨在藉由不斷地處罰迫使行爲人履行其公法上的義務，故其重點應非在過去義務違反行爲之制裁，而是針對將來義務履行所採取的監督方法，故以界定爲「行政執行罰」爲宜（註一）。惟行政法規中「連續處罰」規定之性質，並未

可一概而論，蓋就行政目的之達成，立法者本得選擇其認為適當合理之手段加以執行，該手段在法律上如何定位，本應由該法規範之制度設計出發，充分闡釋立法者之意旨，並就相關法律規定為體系性之解釋。就處罰條例之整體設計而論，執法人員於取締違規停放之車輛時，除得開單告發外，依處罰條例第五十六條第二項之規定，並應責令汽車駕駛人將車輛移至適當處所。另依同法第八十五條之一的規定，駕駛人「不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，得連續舉發之；其無法當場責令改正者，亦同」。由此觀之，駕駛人因違反禁止停車之規定而被取締時，其因執法人員之責令，同時負有將車輛移至適當處所之義務，而此種義務應屬於行政執行法上的「可代替之行爲義務」，依行政執行法第二十九條之規定，此種行爲義務之執行方式僅有「代履行」一途，而不能處以怠金；據此，處罰條例第八十五條之一「連續舉發」之規定並無解釋為「執行罰」之可能，而僅能將其界定為「行政罰」（註二）。

承上所述，若將處罰條例第八十五條之一「連續舉發」解為行政罰之性質，行爲人違規行爲之行爲數的認定，即為判斷系爭規定是否違反「一行爲不二罰」原則之關鍵。就本案而言，誠如多數意見所言，在禁停之處所停車，行爲一經完成，即實現禁停規定之構成要件，在車輛未駛離該停車之處所前，其違規狀態一直存在。然而，對於此種行爲人僅有一次行爲決意，而為一次身體舉動之「自然意義」的一行爲，若法律規定「得藉由舉發其違規之次數，確認其違規行爲之次數」，而得予以連續處罰，其本質仍屬對於同一行爲施加多次的制裁，而有違反「一行爲不二罰」原則之疑義，並非如多數意見所述，係「對此多次違規行爲予以多次處罰，並不生一行爲二罰之問題」。

按「一行爲不二罰」原則係禁止國家對於行爲人之同一行爲，以相同或類似的措施予多次之處罰，其憲法上之基礎乃在於法治國原則中之法安定性及信賴保護原則，蓋人民之違法行爲受到國家的制裁後，法秩序已回復和平之狀態，無須對該行爲再予處罰，且行爲人對同一行爲不再受處罰之期待，國家亦應予以維護。「一行爲不二罰」原則雖有其憲法上之根據，惟立法者若為落實其他憲法價值，並實現各種之保護委託（Schutzauftrag），而須採行多樣之維持秩序措施（Ordnungsmassnahmen）、執行行爲（Vollstreckungsakte）或預防措施（Präventivmassnahmen）時，並非完全不得就人民之同一行爲多次地給予不利益處分，亦即該原則並非將國家對於人民之同一行爲，予以數次制裁之可能性完全排除（註三）。職此，本院大法官亦於釋字第五〇三號解釋（關於人民違反租稅法律而予以處罰之事件）中闡明，同一行爲違反數個租稅法律規定而應處罰者，如其必須採用不同方法而為併合處罰，以達行政目的所必要者，即得併合處罰。

此外，「一行爲不二罰」原則除係為落實法安定性及信賴保護原則所必要者外，其亦為憲法上比例原則之表現，蓋若對於人民之行爲予以一次之處罰即可達到目的，即無予多次處罰的必要，因此，立法者對於行爲人之同一行爲予以連續處罰之規定，必須受到比例原則的檢視（註四）。就本案而言，處罰條例第八十五條之一「連續舉發」措施，其目的在於排除交通障礙、維持交通順暢及避免交通事故之發生，其以連續處罰之方式課予行爲人金錢給付之義務，進而強制人民遵守處罰條例禁止違規停車之規定，應有助於上開目的之達成，而符合適當性原則。再者，就立法者為達成前述目的，應選擇如何之手段始符合必要性原則而言，其故可選擇對於同一違規行爲僅予一次處罰之方式為之，但之所以須「連續舉發」的原因即在於，交通執法人員對行爲

人爲第一次舉發後，仍無法促使其遵守法定義務使然，故連續舉發仍不失爲係達到目的之較爲有效的手段。然或謂國家若能對於人民違反禁止規定之行爲，以強制執行之方式來排除違法的狀態，仍不失爲有效且對人民權利侵害較小之手段；對此，處罰條例第五十六條第二項，確實授權行政機關對於違規停放之車輛，得予逕行移置之權力，但在考量到行政資源之有限性，主管機關對於所有違規停放之車輛，並無法皆以拖吊車拖離之方式來排除違規之狀態，因此，基於行政效率之考量，在逕行拖吊之執行手段，現實上並無法行使之情況下，以連續舉發之方式來達成行政目的，仍未違反必要性原則之要求。此外，就採取「連續舉發」之手段，與維持交通秩序、確保交通安全之公共目的間的合比例要求而言，該手段對於目的之達成並未顯然失衡，是系爭規定亦與狹義比例原則之要求無違。綜上所述，處罰條例第八十五條之一「連續舉發、連續處罰」之規定，雖授予行政機關得對人民之同一行爲予以多次之處罰之權力，然其係爲達成公益所必要，且未違反比例原則，尚不得指摘其爲違憲。

另本案聲請人主張，處罰條例第八十五條之一僅規定交通執法人員對於違規停車之行爲得連續舉發，而屬於處罰條件之「每逾二小時，得連續舉發」的規定，則定於「違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則」第十二條第四項，因此指摘後一規定違反法律保留原則。就此，對於人民違規行爲科處罰鍰之措施，因其涉及人民一般行動自由的限制，依憲法第二十三條之規定，應有法律保留原則之適用；惟法律保留原則並未要求立法者就涉及人民權利之事項，皆須以法律爲鉅細靡遺之規定，其得斟酌規範事物之性質，於符合授權明確性原則之範圍內，賦予行政機關訂定行政命令之權限，以爲執行性之規範。然屬於法律保留範圍之事項，立法者究應以法律逕予規定，抑或得授權行政機關以命令定之，因涉及行政與立法機關間權力之分配，是以應考量兩機關在制度功能上之特色，斟酌相關措施侵害人民權利之程度、執行法律時是否應予行政機關適度之彈性，及規範之事物領域是否具有快速變遷之特質等因素，綜合評估後以爲決定；於本案之情形，系爭規定僅不准駕駛人在禁止停車之區域停車，其限制人民一般行動自由的程度尚屬輕微，此外，駕駛人違規停車之行爲究應間隔多久始得再予舉發，本應考量該違規停車行爲實際影響交通之程度以爲決定，是以宜賦予行政機關在執法上較寬之斟酌衡量設計之機會。綜上所述，關於連續舉發措施之間隔期間的規定，立法者並無須以法律加以明定，而宜授權行政機關以行政命令爲彈性之規整。至於授權連續舉發規定之目的與範圍，處罰條例並未予明確規定，而與授權明確性原則若有未合，此部分多數意見已有說明，不擬多贅。

註一：李建良，水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題－以台北畜產公司排放廢水之處罰事件爲例，台灣本土法學雜誌第 7 期，2000/2，頁 20-21；相同意見：蔡震榮，論按日連續處罰與怠金，法學講座第 28 期，2004/7，頁 38。

註二：由於修正前行政執行法有將「罰鍰」同時應用於行政執行罰與秩序罰之情形，常造成兩者在性質判斷上之混淆，實則兩者之性質、目的各有異處；質言之，行政罰在性質上是因有過之故而對過去違反行爲的一種贖罪，執行罰則是以確保義務人將來實現其義務內容爲主要目的，性質上乃屬對「將來」之作用。就此請參閱：拙著，行政強制執行序說，收錄於：拙著，行政法之基礎理論，增訂再版，83 年 10 月，頁 271-273。惟現行行政法規中關於處罰之規定，究係對過去行爲之處罰，亦或係促使將來行爲之履行，未必能爲明快之判斷，於此，應就相關法律爲體系性之解釋，始能探明立法者之意旨，已如前述。

註三：Eberhard Schmidt-Asmann, in: T. Maunz/G. Durig, Grundgesetz

Kommentar, Bd. V, Art. 103 Abs. III Rn. 278, 2003.

註四：E. Schmidt-Asmann, a.a.O. (Fn. 2), Art. 103 Abs. III Rn. 277.

部分協同、部分不同意見書

大法官 廖義男

多數意見認為中華民國八十六年一月二十二日增訂公布道路交通管理處罰條例第八十五條之一規定，對違規停車之行爲，爲連續舉發並不生一行爲二罰之問題，與法治國家一行爲不二罰之原則並無牴觸，本席甚表贊同。惟對多數意見就上開法律第九十二條有關舉發事項之授權規定未宣告其違反授權明確性原則，以及就九十年五月三十日修正發布「違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則」第十二條第四項規定，未宣告其違反法律保留原則，則深覺不妥，爰提部分協同、部分不同意見書如下：

一、協同意見部分

（一）遏阻違規狀態之繼續，「行政執行」並非唯一可採之手段

違規停車，係在禁止停車之處所停車，行爲一經完成，即實現違規停車之構成要件，而在車輛未離開該禁止停車之處所以前，其違規狀態一直存在。若此違規狀態之存在已影響交通秩序或交通安全者，最直接有效排除此違規狀態之方法，應是採行直接強制手段，將該違規停車之車輛拖離現場（行政執行法第 28 條、第 32 條參照）。惟立法者如衡量執行機關有限之人員、配備或有其他客觀條件之限制，有時難以及時採行此種強制手段，因而另安排此種強制手段以外之其他方法以遏阻違規狀態之繼續者，應屬立法者得自由形成之範圍，惟該遏阻方法如有限制人民自由權利者，應符合憲法第二十三條之法律保留原則及比例原則，乃屬當然。

（二）「舉發」之性質並非行政執行法所規定以書面限期履行，並載明不依限履行時將予強制執行之「告誡」，連續舉發亦非「連續處以怠金」

汽車駕駛人有違反八十六年一月二十二日公布之道路交通管理處罰條例第五十六條規定之違規停車行爲，依同條例第八十五條之一規定：「…經舉發後，不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，得連續舉發之；其無法當場責令改正者，亦同。…」該條規定之第一次舉發，係就違規行爲人有違規行爲之事實予以認定及通知之意。而於不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正後所爲之「連續舉發」，其性質及意義，仍然相同，即對違規狀態一直持續之行爲，一再認定及通知其有違反行政法上義務之行爲發生。並非以舉發催促違規行爲人「履行」其不違規停車之義務，或「履行」將違規停車狀態之車輛移去之義務。蓋從條文文義及結構而言，「連續舉發」係在不遵守執勤員警之責令改正後之行爲，而「責令改正」之意涵係在課予行爲人有爲改正違規行爲之義務，即課予義務人有履行除去違規狀態或停止違規行爲之義務，因而不遵守責令改正後所爲之連續舉發，並非再一次催促「履行」，否則其作用即與「責令改正」相同而無意義。尤其條文後段，更強調「其無法當場責令改正者，亦同」，更表示「連續舉發」之性質與作用，與意在督促履行義務之責令改正有別。

就實務而言，執勤員警爲舉發時所開具之「舉發違反道路交通管理事件通知單」所記載者，亦僅駕駛人或行爲人之姓名、地址、車牌號碼、車輛種類、

違規時間、違規地點、違規事實、違反之法條、應到案日期及應到案處所等項目而已，並無限期須履行一定之改正行為或不行為義務之文字，故其內容及性質皆不同於行政執行法所規定以書面限期履行，並載明不依限履行時將予強制執行之「告誡」（行政執行法第二十七條參照）。又「連續舉發」亦非等同於行政執行法第三十一條第一項規定之「連續處以怠金」，蓋連續舉發之通知單並無「金額」之規定，且依九十年一月十七日修正公布之道路交通管理處罰條例第九條第一項規定：「本條例所定罰鍰之處罰，行為人接獲違反道路管理事件通知單後，於十五日內得不經裁決，逕依規定之罰鍰標準，向指定之處所繳納結案；不服舉發事實者，應於十五日內，向處罰機關陳述意見或提出陳述書。其不依通知所定期限前往指定處所聽候裁決，且未依規定期限陳述意見或提出陳述書者，處罰機關得逕行裁決之。」亦即行為人接獲違反道路管理事件之舉發單者，其是否繳納罰鍰，繫於行為人願否逕依規定之罰鍰標準繳納而結案；或聽候處罰機關作成罰鍰之裁決後始為繳納。亦即舉發或連續舉發並非立即產生繳納罰鍰之義務，因而與行政執行法之執行機關連續處以怠金，即直接產生繳納怠金之義務不同。

（三）連續舉發導致有發生多次繳納罰鍰或可能受多次裁決罰鍰之結果，並不牴觸法治國家一行為不二罰之原則

舉發係就舉發前已發生之違規事實，認定及通知有違反行政法上義務而有一次違規行為，第二次舉發係就第一次舉發後至第二次舉發前此段期間仍然存在之違規事實，再次認定及通知有違反行政法上義務之發生而有第二次違規行為。因而對於違規狀態繼續之行為，為連續舉發者，即認定有多次違反行政法上義務之發生而有多次違規行為，從而對此多次違規行為得予以多次處罰，並不生一行為二罰之問題。換言之，以連續舉發之方式，對違規狀態繼續之違規行為，藉舉發其違規事實之次數，評價及計算其法律上之違規次數，而認定有多次之違規行為，並予以多次處罰，即與一行為不二罰之原則，係以行為人違反行政法義務之行為單一為前提之要件不合，因而與一行為不二罰原則，並不牴觸。

二、不同意見部分

（一）應堅守處罰法定原則，宣告道路交通管理處罰條例第九十二條有關舉發事項之授權，違反授權明確性原則

對人民違反行政法上義務之行為予以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件與法律效果，應由法律定之；法律若授權行政機關訂定法規命令予以規範，亦須為具體明確之規定，始符合憲法第二十三條法律保留原則之意旨，此即處罰法定原則，本院釋字第三一三號、第三九四號、第四〇二號解釋一再重申此旨趣。處罰法定原則，對於處罰之構成要件及法律效果，要求法律明確規定或為具體明確之授權，除了使受規範人對其應受處罰之行為及應負之責任有所認識，進而可要求行為人對其行為應負擔其在法律上責任外，並有防止裁處機關濫權擅斷裁罰之作用，以確保執法之公平。

道路交通管理處罰條例規定之連續舉發，藉連續舉發違規事實之次數，使違規狀態繼續之行為，被認定有多次違規行為而得予多次處罰，則連續舉發標準之寬嚴，尤其前後舉發間隔時間之鬆緊密度，即會影響人民受處罰之次數及因此須負擔累計罰鍰金額之多寡，故連續舉發之標準及密度，實為決定多次處

罰之構成要件及法律效果之重要因素。基於「處罰法定原則」，該連續舉發之標準及密度，即應由法律定之。處罰涉及人民權利之限制，其構成要件縱不依重要性理論，應由法律本身加以規定（本院釋字第四九一號解釋參照），而得授權以命令為補充規定者，其授權之目的、範圍及內容必須具體明確，然後據以發布命令，方符憲法第二十三條之意旨（本院釋字第三一三號、第三九四號、第四〇二號解釋參照）。

八十六年一月二十二日公布之道路交通管理處罰條例第八十五條之一規定：「汽車駕駛人、汽車買賣業或汽車修理業違反第三十三條、第四十條、第五十六條或第五十七條規定，經舉發後，不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，得連續舉發之；其無法當場責令改正者，亦同。但其違規計點，均以一次核計。」多數意見雖指出該條僅規定於不遵守責令改正或無法當場責令改正時，得為連續舉發，至於連續舉發時應依何種原則標準為之，尤其前後舉發之間隔期間應考量何種管制目的及交通因素等加以決定，並無原則性規定。但仍認為主管機關依道路交通管理處罰條例第九十二條之授權，於九十年五月三十日修正發布「違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則」，其第十二條第四項規定「每逾二小時，得連續舉發之」，即以上開細則就前後舉發之間隔時間為補充規定，並不違反處罰法定原則。按八十六年一月二十二日公布之道路交通管理處罰條例第九十二條僅規定：「道路交通安全規則，道路交通安全講習辦法，道路交通標誌、標線、號誌設置規則，高速公路交通管制規則，違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則，由交通部會同內政部定之。」其中就舉發或連續舉發之標準及密度應如何，並無原則性規定，就此亦無具體明確之授權。而法律就其授權得導致多次處罰之基準及界限未具體明確，實與憲法第二十三條之法律保留原則不符，而應宣告其違反授權明確性原則，不應如多數意見僅表示「有關連續舉發之授權，其目的與範圍仍應以法律明定為宜」而已，多數意見採此立場，實有失本院對此問題所持之一貫見解。

（二）應宣告九十年五月三十日修正發布之「違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則」第十二條第四項規定「每逾二小時，得連續舉發之」，違反憲法第二十三條之法律保留原則及比例原則

違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則第十二條第四項規定「每逾二小時，得連續舉發之」，上開細則以每逾二小時為連續舉發之標準，實已決定人民可能受處罰之次數並影響其應負擔繳納之罰鍰金額，已屬處罰之構成要件及法律效果之部分，應由法律明定或須有法律具體明確之授權。上開規定既非定於法律，亦無法律具體明確之授權，並不符合憲法第二十三條之法律保留原則。

再者，就該細則規定之內容而言，以每逾二小時為連續舉發之標準，衡量其因此而使人民可能受處罰之次數及因此而應負擔之罰鍰金額尚屬有限，而就其產生多次處罰之遏阻作用，對維護交通秩序、確保交通安全之立法目的而言，亦有助益，因而可認為其手段，對於目的之達成並不過份。惟一律以二小時為連續舉發之標準，而未考慮於交通壅塞路段或交通尖峰時刻，違規停車狀態縱不逾二小時亦有嚴重影響交通秩序者，是其規定過於僵化，未容許主管機關得因地制宜，在明確之一定原則下得為彈性處理，亦有礙維護交通秩序之管制

目的之達成。就此而言，其手段對目的之達成，即不適當，而與憲法上之比例原則有違。

部分不同意見書

大法官 楊仁壽

本件解釋文及解釋理由，本席雖部分贊同，惟對多數意見認為依民國八十六年一月二十二日增訂公布之道路交通管理處罰條例第八十五條之一規定：汽車駕駛人違反同條例第五十六條規定經舉發後，不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，得連續舉發之；其無法當場責令改正者，亦同。對違規停車行為，除第一次得處以秩序罰外，尚得「以連續舉發方式，對違規事實繼續之違規行為，藉舉發其違規事實之次數，評價及計算其法律上之違規次數」，亦即「得藉舉發其違規事實之次數，作為認定其違規行為之次數，從而對此多次違規行為得予多次處罰（按：指多次處以秩序罰），並不生一行為二罰之問題」各等語暨有關引申，則不表贊同，爰提出部分不同意見書如後：

一、對違規之繼續事實，持續處以秩序罰，違反法治國一行為不二罰之原則

按一行為不二罰（ne bis in idem）原則，又稱「禁止雙重處罰原則」（das Prinzip des Doppelbestrafungsverbot），其本意係在禁止國家對於人民之同一行為，以相同或類似之措施多次予以處罰（註一），最初僅止於法律層次之刑事訴訟上觀念，惟經學者一再闡發，已逐漸發展成為憲法上原則，此就美國憲法增修條文第五條規定：「受同一犯罪處分者，不得令其受兩次生命或肢體上的危害」（註二），及德國基本法第一百零三條第三項規定：「任何人均不得因同一行為，根據一般性刑事法律多次被處以刑罰」（註三）等國憲法規定觀之，不難索解。然此一原則，可否擴及違反行政罰法上之處罰，論者雖不一其說，但通說殆已將之提昇為法治國之基本原則，成為憲法上之理念（註四）。本件解釋，繼釋字第五〇三號解釋之後，亦肯認「法治國家一行為不二罰之原則」於行政罰法有其適用，頗值贊同。

問題是，義務人僅有單一違規停車之事實，於經舉發被處以行政罰中之「秩序罰」之外，其違規之事實猶然繼續，其後續的違規事實與先前違規事實乃屬同一違規事實之繼續，義務人別無「其他違規行為」介入，主管機關可否藉一再舉發，並以「舉發之次數」，作為認定其違規行為之次數，而多次處以秩序罰？

按德國違反秩序罰法本諸一行為不二罰之原則，於第十九條規定：「同一行為觸犯規定得以科處罰鍰之數法律或數次觸犯同一法律時，僅處罰一罰鍰」「觸犯數法律時，依規定罰鍰最高額之法律處罰之。但其他法律規定之從罰，仍得宣告之」（註五），可謂已將此一憲法原則，發揮得淋漓盡致。我國行政罰法雖無類似規定，但第二十四條第二、三項規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰最高額之規定裁處，但裁處之額度，不得低於各該法規定之罰鍰最低額」「前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達原行政目的者，不得重複裁處」，對於所謂「法律上一行為」（rechtliche Tateinheit）（註六），原則上僅處罰其一（註七），則甚明確，依舉重以明輕之法理，本件僅屬單一之違規停車行為，係屬「一行為」，尤應僅受一次秩序罰之處罰，乃理之所當然。

多數意見竟然反其道，將只有一次單一的違規停車行為，予以肢解成「無數

」的多次違規行為，進而據以認為自得多次處罰，並不生一行為二罰之問題，以規避憲法上一行為不二罰之原則，其思維理路，令人百思不解。

二、秩序罰之構成要件一旦具備，即須舉發，行政機關就此應受羈束，本件解釋竟肯認其有裁量空間，顯然顛覆行政罰原理

秩序罰之目的，在於制裁行政客體之違規行為，違規行為一旦已構成處罰要件，行政機關僅得就法定之罰則種類或罰鍰數額內予以裁量，無權就應否處罰作裁量，其行使裁量權之範圍甚小，就其有無斟酌處罰之權而言，係屬羈束處分之性質，與就執行罰（怠金，以下同）的科處與否，行政機關擁有廣泛之自由裁量權，截然有異。換言之，義務人一旦有違反義務情事，在秩序罰除非不具處罰要件，否則行政機關只有處罰之一途。而在執行罰，則義務人雖有違反義務情事，惟是否應予科處，行政機關得依自由裁量決定之（註八）。

多數意見認為依據八十六年一月二十二日公布之道路交通管理處罰條例第八十五條之一規定，對於汽車駕駛人違反同條例第五十六條第一項各款而為違規停車之行為，經舉發後，不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，「得」連續舉發之，其無法當場責令改正者，亦同。此乃「對於汽車駕駛人違反同條例第五十六條第一項各款而為違規停車之行為，『得』為連續認定及通知其違反事實之規定」「即每舉發一次，即認定有一次違反行政法上義務之行為發生，而有一次違規行為，因而對於違規事實繼續之行為，為連續舉發者，即認定有多次違反行政法上義務之行為發生，而有多次違規行為」，不但將秩序罰與執行罰混為一談，抑且認為舉發與否，及其擬予舉發之次數，均操在交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員之手，認彼等得視交通狀況為之，已然將羈束處分誤為裁量處分，自不足為訓。

三、秩序罰在性質上屬制裁罰，並非強制罰，本件解釋另闢蹊徑，肯認於一般秩序罰之外，又有所謂具強制性質之秩序罰，紊亂秩序罰與執行罰間之理論體系

秩序罰係行政罰之一種，係屬對於過去違反義務之制裁，一旦處罰後應認其目的已達，不得就同一事件重複處以秩序罰，此與執行罰係屬強制罰，須預先告誡義務人於一定期間內不履行其義務時將科予罰鍰（怠金），本質上係強制其向將來義務履行之手段，如到期不履行，於一次科處後，若仍未實現其目的，可重複處罰（註九），尚不可同日而語。故將義務人單一違規停車之行為，於處以秩序罰後，若仍可重複處以秩序罰，即偏離秩序罰之本質，乃係憑空創設具有強制性質之秩序罰，已然紊亂秩序罰與執行罰之理論。

多數意見認八十六年一月二十二日增訂公布前揭條例第八十五條之一之規定，端在「以連續舉發之方式，對違規事實繼續之違規次數，並予以多次處罰，藉多次處罰之遏阻作用，以防制違規事實繼續發生」云云，逕將具有制裁性質之秩序罰之本質轉化為具有強制性質之秩序罰，在理論上顯然欠缺一貫。其不啻將違反同條例第五十六條第一項各款而為違規停車之行為，認第一次予以舉發處罰之秩序罰，係屬具有制裁性質之秩序罰，而第二次以後舉發處罰之各次秩序罰，則轉化為具有強制性質之秩序罰，理論欠缺一貫，灼然至明。究其實際，除在閃躲一行為二罰外，實無學理基礎。

此項理論果能得逞，則類如行政法院八十年度判字第一一四二號判決所持：「…按日連續處罰之規定，乃行政執行罰之性質，其立法目的，在課以受處分人應自通知限期內改善，對不遵行限期改善者，即按日連續處罰至其遵行改善為止

。故按日連續處罰期間，如經查明確已遵行改善完畢排放廢水符合流水標準者，即應停止處罰」之見解，恐將成為絕響。不惟寧是，其肯認具有強制性質之秩序罰，果真能規避一行為二罰之批判，恐亦值得玩味。

誠然，我國舊行政執行法第二條規定：「間接強制處分如下：一、代執行。二、罰鍰。」「前項處分，非以書面限定期間預為告誡，不得為之。但代執行認為有緊急情形者，不在此限」，由於以往實務上，對於多次處以執行罰，義務人仍「逾期不繳納」時，對於各次逾期之怠金都仍須繳納，致使執行罰與秩序罰間之界限模糊，使執行罰制度，在實質上幾淪為秩序罰之替代品。因之，新修正行政執行法第二十九條及第三十條，嚴格依其行為能否代為履行，劃分為「代履行」與「怠金」兩制度，將怠金侷限在不能由他人代為履行之情形。殊不知，此種嚴格規定，不僅導致執行手段轉換困難，抑且使類如本案之情形，只能依秩序罰予以處罰，致在適用上遭遇困難，只好另創設具有強制性質之秩序罰，使之得能重複為之。其結果，憲法上「一行為不二罰」之原則，卻被棄之若浼，豈係得宜？

多數意見，不能立於憲法上「一行為不二罰」之高度，就現行行政執行法嚴格劃分代履行與怠金制度之不當加以澄清，亦不旁徵德國法上之怠金制度，其適用範圍，除我國行政執行法第三十條所規定之範圍外，尚包括可替代之作為義務，於遇礙難採用「代履行」執行時，亦可適用（註十），而逕將單一之違規停車事實，分段割裂成數行為，並於肯認第二次以下，得以秩序罰處罰之，用心雖不能不謂良苦，但卻使憲法上「一行為不二罰」之原則，崩潰無遺，實值商榷。

綜上以觀，本件解釋，為承認具有強制性質之秩序罰，而將「一行為」割裂成數行為，據以宣示本件「不生一行為二罰之問題，故與法治國家一行為不二罰之原則，並無抵觸」，在憲法解釋上似過於牽就立法。若於釋憲時，不能跳脫法律，就有關法律扞格之處，使之完整順暢而無衝突，不免過於消極。

本席以上見解，與多數大法官所通過解釋，部分意見不同，爰依法提出不同意見如上。

註一：參見洪家殷，行政秩序罰論，第五四頁。

註二：許世楷編，世界各國憲法選集，第二九頁。

註三：同前註，第一七一頁。

註四：洪家殷，前揭書，第五四頁。

註五：引自林錫堯，行政法要義，第三三九頁。

註六：並非「自然一行為」（natürliche Tateinheit）。此乃從違反行政法上義務之法律觀點，可認為係一行為。包括（1）構成要件一行為（tatbestandliche Handlungseinheit），（2）綜合性一行為（ganze Handlungskomplexe），（3）重複行為（Wiederholungstat），（4）繼續性一行為（Dauerordnungswidrigkeit）等，參見林錫堯撰，行政罰法上「一行為」概念初探，刊法學叢刊，第一九八期，第一頁至第八頁。林氏新著「行政罰法」，第五二頁至第六二頁亦有類似見解。又吳庚著，行政法之理論與實用，第四九二頁認違規停車係一個違法行為，其效果在時間上延續，屬於「法律上一行為」。

註七：司法院釋字第五〇三號解釋，認為義務人違反作為義務而被處行政罰，如其一行為同時符合行為罰及漏稅罰之處罰要件時，除處罰之性質與種類不同，必須

採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的所必要者外，不得重複處罰，乃現代民主法治國家之基本原則等語，可供參考。

註八：林修三，行政法話，第一法規出版株式會社，第一〇五頁、第一〇六頁。

註九：同前註。

註十：參見高家偉譯，Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht，法律出版社出版，第四八六頁、第四八七頁。

不同意見書

大法官 許玉秀

本號解釋多數意見將一個交通違規行為，認為可因行政管制目的而區分成數個行為，從而處數個秩序罰，並且藉由行政機關舉發違規行為的次數，決定行為數，但卻認為行為數的認定標準，不需要由法律明確規定，可以經由法律授權行政主管機關加以規定。無論是從比例原則、法律保留原則或法律明確原則，本席皆難贊同，爰提出不同意見書如后。

壹、解釋本身既不合比例又不明確

一、多數意見的論述脈絡

多數意見的論述脈絡包含三個重點：（一）將系爭規定對於違規停車行為所造成的持續違規狀態，藉由執行交通稽查勤務的人員多次舉發，而給予的多次處罰，定位為秩序罰；（二）並進而認為多次對過去違規行為的舉發，等於要求未來終止違規行為的義務，多次遭舉發，等於多次違反行政義務而行為；（三）對於賦予人民義務的規範，只需要遵守授權明確性原則及比例原則。

二、荒謬的行為義務與不自然的數行為

多數意見對於一個違規停車行為，假藉行政管制目的，技術上區分為數個違規行為，從而認為對於數行為處以數次秩序罰，並未違背一行為不二罰原則，正好是規避憲法上比例原則的審查。憲法上的比例原則所要審查的，是立法者是否不當地將一個行為定義成數個行為，而給予多重處罰，如果只是回答，依行政管制目的，考量交通秩序與公共利益，可以將一個持續的違規行為認定為數個違規行為，並給予多次處罰，則只是說明從憲法的立場來看，行政法上可以依構成要件定義一行為，如果因數行為而受數個處罰，並不生一行為二罰的問題，但系爭規定所涵攝的事實被認定為是多行為、應該受多重處罰，為何符合比例原則，則沒有加以回答。

多數意見進一步說明，交通勤務稽查人員每一次的舉發，可以確認未終止違規行為的行為人違反一次行政法上的義務，而發生一次違規行為。這一段說明只是在解釋認定數行為的依據，並沒有同時說明為何如此認定數行為就是合乎比例原則。假設真的可以藉由時間的經過論斷行為數，那麼，多數意見就是藉由違規構成要件因時間經過而完成之後的檢舉行動，確認行為人有終止違規行為的義務，換言之，行為人在違規行為的什麼時點開始有排除自己行為危害交通秩序的義務，行為人並不清楚，必須藉由違規構成要件實現之後，經有權檢舉人的檢舉，才能知道自己違反行政法上的義務，也才能知道自己又完成一個違規行為。本來應該因為行為人有行政法上的義務，所以檢舉人可以依檢舉權限，監督行為人切實履行義務，多數意見竟然倒果為因，藉著檢舉人的檢舉行為，證立違規行為人排除自己違規行為的義務，稽查人員的舉發，竟然成為違規行為人負有行政法上義務的理由。

如果立法者真的如此定義行政法上的義務及違規行為，這種行政法上的義務及違規行為豈有明確性可言？豈是受規範的人所能預見？而行為數的計算基準，決定對違規行為人違規次數及處罰次數的認定，應該屬於不法構成要件，卻規定在違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則，明顯違背法律保留原則。

多數意見在解釋結論與解釋理由上面的嚴重瑕疵，導因於欠缺嚴謹的制裁理論，以及對一事不二罰原則及行為概念有所誤解，實有詳加澄清的迫切必要。

貳、繼續犯與比例原則

一、在行政法上區分繼續犯與狀態犯的意義

（一）繼續犯與狀態犯的區別

根據臺灣高等法院臺中分院九十一年度交抗字第八四四號刑事裁定認定的事實，本件聲請人違反道路交通管理處罰條例第五十六條第一項第一款規定，將摩托車停放在禁止停車處所達十四個小時。在摩托車停放完成時，聲請人的違規事實即告完成，只是違規行為持續存在並未終止，直到十四小時之後，方才終止違規行為，這種違反法律的事實完成後，經過一定時間，行為人方才終止違規行為的違規型態，也就是行為終止在違法事實既遂之後的違規型態，應該類比於刑法上繼續犯的構成要件類型（註一）。

在繼續犯（Dauerdelikt），雖然犯罪完成後行為仍然持續進行（註二），仍然論以一罪，因為在既遂結果（＝犯罪完成）發生之後，仍舊持續的行為與導致犯罪結果發生的行為是同一個行為，沒有另外產生任何其他行為。例如刑法第三百零二條妨害自由罪，拘束他人行動自由後，犯罪即告完成（既遂），待他人恢復自由之後，妨害自由的行為方才終止。違規停車就是屬於此種類型，車子一經停置於禁停區，違規停車行為即告完成，但在車子離開禁停區之前，違規行為持續存在，必待車子離開禁停區之後，違規行為才告終止。

相對於繼續犯的概念，是狀態犯（Zustandsdelikt）（註三）。狀態犯是行為在犯罪完成前已終止，或完成時同時終止的情形。例如殺人罪，結果可能在行為終了時發生，或行為終了後，結果方才發生，例如送醫不治；又如竊盜罪，竊盜罪完成時，竊盜行為已告終了，在犯罪完成後，沒有行為存在，只有法益受害的狀態存在。無照起造建築物的行為屬於此種類型，在違章建築蓋好之後，違規事實既遂，違規行為亦告終止，只有侵害法益的違規狀態存在。排放廢污水的情形，亦復相同，排放廢污水的行為終止時，違規以廢污水污染環境的事實也告完成，所繼續存在的，是污染的違規狀態（註四）。

刑法上區別狀態犯與繼續犯，在追訴時效及罪數上面有實益。狀態犯時效自犯罪既遂時起算，繼續犯自行為終了時起算；狀態犯在犯罪完成如果再有行為，會構成另一個犯罪，繼續犯再犯罪繼續後的持續行為，不會另成立一個罪。行政法上區別狀態犯和繼續犯，則在區分秩序罰和執行罰、處罰次數以及裁處時效上面有實益。

（二）秩序罰與執行罰

秩序罰，是對過去所犯錯誤的制裁，制裁效果主要是處以罰鍰；執行罰，是督促未來履行義務的強制手段，相當於罰鍰的強制手段是處以怠金；秩序罰是一種制裁手段，執行罰雖然是行政強制手段，但並非制裁（註五）。在狀態犯（違規），除了對已經完成的違規事實加以處罰之外，還有排除違規狀態的問題，因為行為已經終了，所以排除違規狀態是執行的問題。在繼續犯（違規

），則在違規事實既遂之後，因為違規行為持續存在，因此排除違規行為與繼續處罰違規行為同時存在，也就是執行罰與秩序罰並存，違規行為的持續，是構成要件不法的持續實現，隨著時間經過，在行為終了之前，仍然可以對過去的錯誤予以制裁，同時可以採取強制手段，排除違規行為以排除違規狀態，例如妨害自由期間的妨害自由，屬於妨害自由罪的構成範圍，妨害自由時間的久暫，會反映在量刑上面，而同時可以命行為人釋放被害人或強力排除行為人對被害人行動自由的拘束，以排除妨害自由的狀態。在違規停車的情形，可以責令行為人自行移置車輛、由交通勤務人員代為移置或逕行拖吊，以排除持續的違規行為所造成的違規狀態，在違規行為沒有終止之前，違規行為還是在實現違規不法構成要件，因此仍然是秩序罰的處罰對象。如果只看到如何利用執行罰排除違規狀態（楊大法官仁壽及曾大法官有田意見書參照），看不見違規行為持續危害交通安全侵害法益的事實，而不施以秩序罰，則屬評價不足而與比例原則不合。

二、合乎比例原則的行政手段

（一）違規停車的拖吊與持續的秩序罰

對於持續存在的違規行為，採取強制的排除手段，應該是保護法益所必要，但是可以衡酌受保護法益與限制違規行為人基本權之間的利害，選擇排除違規行為的手段。拖吊違規停車的車輛，或由交通勤務警察或依法令執行交通稽查人員代為移置，都是排除違規行為及違規狀態的有效方法，如果責令行為人自行移走車輛能馬上奏效，則責令行為人自行移開車輛，比起拖吊或由交通勤務人員代為移置，是更有效的手段，而且行政成本花費最低，對於原本就沒有違規停車自由的人，也是侵害最小的手段，因為遭拖吊或遭代為移置，可能較長時間失去使用車輛的自由，而且還要負擔移置費用，甚至有可能使車子受損。道路交通管理處罰條例第五十六條第二項規定上述三種排除違規行為的執行方法，可以由主管機關斟酌具體違規情況及執行條件，選擇執行方法，皆屬於有效而必要且適當的手段，與比例原則沒有牴觸。至於同時存在的秩序罰，因為是針對持續的違規行為的制裁，因此，並沒有雙重處罰的問題，自然也如多數意見所稱，沒有違反比例原則。

（二）連續舉發與連續處罰

根據八十六年一月二十二日增訂公布的道路交通管理處罰條例第八十五條之一規定，違規行為人違規行為經舉發後，如果遭責令自行終止違規行為而不終止，或不在違規現場無法接收要求終止違規行為的命令，交通勤務警察或稽查人員可以連續加以舉發，但不管是否連續舉發，違規計點均僅以一次核計。遭連續舉發時，依照九十年一月十七日修正公布的同法第九條規定，對於舉發事實沒有異議的違規行為人，行為人可以不经裁決，逕行依規定違規事實的條款所定最低額繳納罰鍰。至於連續舉發的標準，也就是最低時間間隔，則規定於九十年五月三十日修正發布的道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則第十二條第四項，每逾二小時，得連續舉發之。

綜觀上述規定，是否對於持續存在的違規行為予以連續舉發，交通勤務及稽查人員有裁量的權限，如果不予連續舉發亦無不可；違規時間久暫，影響舉發次數，但二小時的時間間隔，僅為舉發的最低限制，超過二小時以上，甚至五小時或六小時再行舉發，亦無不可；如果違規行為人對舉發的違規事實無異

議，包括對違規時間和違規狀態無異議，而未經裁決，多次罰鍰皆以法定最低額計算。換言之，如果經裁決，以裁決所的裁決為準，則罰鍰額度，並非不可依情節的嚴重程度而提高；相對地，裁決所也可能認為連續數次的舉發偏離事實，或認定過於嚴格，而不依舉發次數科處罰鍰。至於不管連續舉發幾次，僅違規計點一次，雖然與本件聲請所涉及的違規停車無關，因為第五十六條第一項第一款的違規行為並不計點，但是從其他違規計點的情形來看（例如道路交通管理處罰條例第三十三條不遵守高速公路管制規定），顯然舉發次數多寡，與違規計點無關，不管舉發幾次，只算一次違規行為，違規計點一次。

從相關規定整理出來的幾個重點，可以得出幾個結論：（1）連續舉發不等於多次處罰，連續舉發是執法人員蒐集證據的行為，不是賦予行為人任何作為義務的行政處分，針對連續舉發的事實，裁決所還有評估認定以及就所認定的事實量定處罰程度的權限；（2）舉發次數並不作為違規次數的計算標準，違規停車一次，不管違規時間久暫，只算一個違規行為；（3）違規時間的久暫，原則上可以證明違規情節的嚴重程度，原則上以二小時為最低認定標準，但因為交通秩序受干擾的具體程度、客觀交通條件的良窳不同，可能某些地區違規五個小時，和另一個地區違規二個小時的情節相同，裁決所不必受舉發次數的限制，而可以斟酌情節，量定罰鍰數額；（4）如果違規行為人對舉發事實沒有異議，不須經過裁決，科以最低額罰鍰即可，縱使經過裁決，違規行為人所被科處的罰鍰可能更少；（5）因此，所謂連續舉發、連續處罰，並不是針對數個違規行為為多次處罰，而是對於一個違規行為，依舉發次數，認定違規情節的嚴重程度，以酌量加重罰鍰的額度。在違規行為人不反對的情形下，依數個法定最低額計算，如果經裁決，事實與舉發相同，沒有更嚴重或值得寬宥的情形，同樣依數個法定最低額裁定罰鍰，只是求量定罰鍰額度技術上的方便而已，並不因此改變處罰的次數，不管量定的罰鍰額度多少，只能算是一次處罰，並非多次處罰；（6）連續舉發的次數，代表違規時間的長度，也代表違規情節的嚴重程度，量定罰鍰可能超越一個違規行為的最高法定額度，但是應該認為是違規構成要件之外的特別加重條款，是客觀的、特別的加重量罰條件，因為他們沒有影響不法的數量評價，僅僅是影響不法的高度，並因而影響責任的高度。

（三）罰鍰的累進與比例原則（註六）

依照多數見解，數個罰鍰合併計算，並沒有逾越法定最高額的問題，但是，人民卻可能因而寧願選擇將違規停車行為界定為刑事犯罪行為，而且採用罰金刑，因為罰金是刑罰，必須嚴格遵守重複評價禁止原則，則繼續犯不會被認定為數行為，而且因為必須遵守法定刑上限，即使因情節嚴重而明定提高法定刑，也有法定最高刑的限制，比起多數見解的數違規行為觀點，科罰金對行為人較為有利。就這一點而言，本席的論點稍有優點，那就是雖然依據規定，採累進課處罰鍰的處罰模式，但裁決所對於連續舉發還有裁決權，如果違規停車對於具體交通情況並無影響，違規行為人仍可能獲處單一罰鍰最高額以內的罰鍰。當然，罰鍰累進的可能性基本上是存在的，所以採累進罰鍰的加重模式，會突破單一罰鍰的法定最高額上限，與罰金刑相比，還是不能完全排除是否符合比例原則的疑慮。那麼行政法規可以創造罰鍰累進的量罰制度嗎？

罰鍰累進如果和現行刑法罰金制度相比，尤其是罰金額度尚未修正的普通

刑法的罰金制度相比，累進罰鍰確實可能比罰金刑嚴厲，但是失衡之過，在於罰金制度改進速度不符合時代需求，罰金制度的改進，也包括採納累進制度的可能性，因此，就與罰金的比較而言，罰鍰累進表面上的嚴厲，無從非難。尤其當所有交通違規裁罰，在實務上已基於便利的需求，而依違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則處罰時，裁罰空間已遭到壓縮，對行政處罰的量罰方式，亦應有別於傳統裁罰的思考。

就一違規行為的加重處罰而言，應該比較的不是罰金制度，而是數個違規行為。一個違規行為的加重，原則上不應比數個違規行為量罰重，但如果一個違規行為情節較為嚴重，可能比數個違規行為受更重的量罰，在刑法上也是如此。對數個違規行為量罰，可以量以最高法定數額，但依系爭規定，自動繳納的違規行為人僅需依最低法定數額累進完納罰鍰，目前實務上對於連續舉發的處罰，都依違反道路交通管理事件統一裁罰基準表處以最低法定數額，因此，一個違規停車的累進處罰，必然等於或低於數個違規行為的數個處罰，可見累進的加重方式，尚屬處罰與責任相當，還在比例原則容許範圍。

而且對於行政罰的量罰條件採取寬鬆的審查標準，准許行政罰擁有獨立的裁罰方式，相較於准許行政制裁規範在違規構成要件不必遵守法律保留原則，僅注意授權立法的明確原則，憲法更應該就裁罰方式放寬罪責原則的要求。

（四）與比例原則並無不符

為了遏阻違規行為人的違規停車行為，或在交通條件十分惡劣的環境，至少使違規案例減少，以改善交通環境，連續舉發所導致的加重處罰，確實頗具有效性。違規行為的不法既然持續存在，就該不法予以加重處罰，也屬必要，再就依據上開規定的內涵可能的操作情況來看，執行起來並沒有不能避免的輕重失衡，換言之，上開規定並沒有誤導執行變成輕重失衡的瑕疵，用以處理交通違規停車事件，手段亦屬適當，因此與憲法上的比例原則並無違背。

三、多數意見的數行為觀點正好違背比例原則

多數意見將連續舉發解釋為連續處罰，並無明顯的法條依據。固然立法者可以如同刑法上不作為犯的構成要件類型一般，以規定保證人義務架構不作為犯的構成要件行為，也就是以構成要件的行為概念（也就是法律的行為概念），決定行為數與罪數，而基於保護法益的行政目的（不應該有脫離保護法益的行政目的），賦予人民一定的作為義務，再依行為人違反義務的次數，定義行為數，進而定義違規次數及處罰次數，但是如果強將一般生活觀念中的一個犯錯行為，利用法律文字拆成數個，就如同德國 Naumburg 高等法院所主張，針對在街道上接連有超越六十公里及七十公里時速速限並一次超車的行為，如果將兩個在時間上直接相互關連，在空間上只有微不足道的間隔距離的違規行為，處以兩次罰鍰，則是將單一的生活事件予以不自然的分割（unnatürliche Aufspaltung eines einheitlichen Lebensvorganges）（註七）。繼續犯的一個行為，就算在犯罪完成後持續存在，除非有侵害其他法益的行為出現，否則犯罪完成前後的行為，都是造成同一個結果的同一個行為，對於這樣的行為，人為地切割成數個，給予數個處罰，正好就是違背重複評價禁止而違反比例原則，在行政法上慣用的術語就是違反一事不二罰原則（ne bis in idem）。

多數意見認為連續舉發可以創造數個違規的構成要件行為，當然可以賦予數次處罰效果，所以未違反一行為不二罰原則，但是，依據憲法上比例原則所要審

查的，正是爲什麼交通勤務及稽查人員的舉發行爲，可以創造出人民的作爲義務，必須能充分說明其中緣由，才能決定並無將一行爲當作數行爲加以處罰的重複處罰。依照多數意見，人民的作爲義務多寡，完全取決於該等人員是否二小時舉發一次，或三小時、四小時舉發一次，而且是在違規構成要件已經依時間經過而實現之後，才決定行爲人已經違反一個義務，行爲人的義務是構成要件實現之後才成立，這樣的邏輯論述過程，叫做謬誤推論（ad absurdum）。

如果認爲禁止違規停車的作爲構成要件，已經賦予違規行爲人排除自己違規行爲的義務，因此未終止違規行爲，即屬違反作爲義務的不作爲，則是把作爲構成要件所賦與行爲人的不作爲義務，從反面解釋一次，重複賦予行爲人一個作爲義務，正好是一行爲處罰兩次，而違背重複評價禁止原則。

殺人罪的構成要件是要求不可以殺人，違背這個不作爲義務，只成立一個作爲的殺人罪，如果把同樣的構成要件解釋爲，就是不能讓別人死，而要積極地救人，則殺了人之後沒有救被害人，豈不是要構成兩個殺人罪？在妨害自由也是一樣，禁止剝奪他人行動自由的構成要件，如果已經用來處罰積極剝奪他人行動自由的行爲，就不可能重複拿來處罰沒有把被害人放掉的不作爲，否則一個妨害自由的行爲，豈不是也要各成立一個作爲和不作爲的妨害自由，而處罰兩次？如果將禁止停車的構成要件，解釋爲違規停車之後，有終止違規行爲的義務，則不盡這個義務而不終止違規行爲，等於又違規一次，就是將一個實現違規構成要件的行爲，解釋爲兩個違規行爲，顯然就是將一行爲處罰兩次。

、一行爲不二罰與一事不二罰

（一）自然意義一行爲就是依社會生活經驗所認知的一個因果流程

多數意見或許認爲，刑法上繼續犯所使用的是自然的行爲概念，但行政法上應該使用構成要件的行爲概念，所以可以把屬於刑法上繼續犯的行爲類型，從行政管制目的，定義爲數個構成要件行爲。

刑法上一向併用自然的行爲概念及構成要件的（法律的）行爲概念，這兩個概念並不是互相排斥的概念，構成要件的行爲概念所涵攝的對象，也是人物理的身體舉動。構成要件的一行爲，就是滿足一個構成要件最低要求的行爲（註八），但是怎麼樣的行爲叫做滿足一個構成要件最低要求的行爲，這個一行爲的定義沒有辦法自己解釋自己，構成要件所描述的對象，必定是在社會經驗中存在的，是一般經驗的認知對象，也就是說，構成要件的內涵，勢必得藉由一般經驗認知來填充，不透過所謂自然的經驗事實說明構成要件，構成要件是無法被理解的。例如偽造貨幣一張、一千萬張或甚至一億張，在刑法學理與實務上，都稱爲構成要件一行爲，爲什麼偽造貨幣一張、一千萬張或甚至一億張，卻只能看作構成要件一行爲，而成立一罪？正是因爲在一般生活經驗當中，偽造貨幣的行爲是一個不斷複製的過程，換句話說，這種行爲的「自然現象」就是一種複合行爲，透過持續反覆相同的動作而構成一個可罰的行爲，因此要解釋構成要件的行爲概念，不可能不藉助所謂自然意義的（社會生活經驗所認知的）行爲概念（註九）。

繼續犯是一種構成要件形態，一個持續妨害自由的行爲，成立一個繼續犯的犯罪，並不只是從自然的行爲概念，才能推論出來，而是根據構成要件行爲概念，也得出相同的結論。同樣的，違規停車也不例外，依照一般社會生活經驗，在禁止停車處所停車一次，只能是一個行爲，違規行爲持續存在時間的久

暫，只是彰顯違規行為情節的嚴重程度，而不會因此使得滿足一次構成要件的行為，變成數個實現不同構成要件的行為。

在本件聲請，採取構成要件行為概念或自然意義的行為概念，不會得出不同的結論，只有提出錯誤的行為概念，才会有不同的結論。

（二）一事不二罰與比例原則

一事不二罰的「一事」，是不好的用語，因為不精確。行政法學上，對於一事不二罰原則所引用的用語是「ne bis in idem」。這個概念在二十世紀初，德國帝國法院曾經認為並非只具程序上的意義，而是一個刑法上的基本原則，即同一個犯罪行為，只能處罰一次（註十）。但是制定基本法的背景，就是反對納粹第三帝國在刑事訴訟程序上經常發生的多重訴追，所以德國聯邦憲法法院曾經採取歷史的解釋方法，非常狹隘地解釋為程序法上的一事不再理，尤其只適用於刑事訴訟，至於刑罰與懲戒罰等其他行政法領域的制裁手段之間是否能重複處罰，則以法治國原則中的比例原則及實質正義原則作為禁止重複制裁的依據（註十一），例如德國聯邦憲法法院即認為，依據法治國原則，科以刑罰時，不可以不顧及被告就同一行為，是否已受懲戒處罰的宣告（註十二）。如今該國秩序維護法第八十六條也明白加以規定，而且不僅僅是程序上的原則，也成為實體法上的原則（註十三），通說並認為從德國基本法第一〇三條第三項及法治國原則，皆可以引申出一事不二罰原則（註十四）。

所謂 ne bis in idem 縱使在德國基本法有很狹義的立法背景，它所具有的比例原則意涵（德國基本法沒有規定比例原則，ne bis in idem 可以看作比例原則的次類型，而有例示規定的性質），卻是可以廣泛使用的，何況遠溯古希臘羅馬的歐洲法制史，早就有這個原則存在，而且不僅適用於程序法，至於似乎都適用於刑事法，則是因為刑事法是最古老的制裁體系。在只有刑法規範的遠古社會中，做錯一件事，不可以被責備兩次，就是 ne bis in idem 的意思，它的含義是廣泛的。在法律位階理論建立之後，本席認為可以建立一個屬於比例原則的審查體系，從比例原則可以引申出重複評價禁止原則（Doppelbewertungsverbot），而重複評價禁止，就是古老的 ne bis in idem。在重複評價禁止原則之下，對於制裁而言，即是重複制裁禁止原則（Doppelsanktionsverbot），行政法領域可以繼續使用一事不二罰「ne bis in idem」同時作為程序以及實體的下位比例原則。在刑法的領域，「ne bis in idem」一向是程序法上的一事不再理，在實體法方面，則一向慣用重複評價禁止原則（註十五）。

人類社會從只有刑事規範（註十六）到發展出有法律位階關係的規範體系，比例原則的內涵，也從比較廣義的一錯不二罰，發展成同一件事，並非不可受到兩種不利益（註十七），也就是說，一錯不二罰的概念範圍因而遭到限縮，只限於同一種類的處罰，才需要遵守重複評價禁止原則（註十八）。但是這種因為可能的過度體系化所造成對同一事實的多重評價，卻可能造成對事實的過度評價，正如同用比較廣泛的知識內涵、比較多元的思考角度，對一件事的解讀，會比較豐富、比較深入，甚至比較尖銳，但是如果這種解讀過度鉅細靡遺，可能變成令人難以忍受的挑剔與重複。

大約到了二十世紀末期，法律位階體系理論所帶來的便利和某種程度的精緻，已經讓受規範的對象逐漸發現，精緻的法律體系所發展出來的多重評價可

能性，原本應該可能更周全地保護他們的利益，但是作為潛在的行為人的行動自由，卻似乎陷入受到多重剝奪的危機當中。例如刑事制裁、行政負擔或制裁與民事賠償三種法律手段，因為解讀損害事實的角度不同，而可以併用，但是就被害人而言，永遠只有民事賠償才比較有實益，對行為人而言，則只感受到犯一個錯，會受到無所遁逃的全面追索，當行為人陷入甚至沒有能力補償被害人的狀況時，法律制度對被害人也會變得毫無實益，則似乎只有公權力可以沾沾自喜，因為它可以證明自己無所不在。於是產生一個根本的反省：難道多種不同法律手段的規範主張，不是違反比例原則的多重評價嗎？法律是為誰而存在？公權力應該為誰服務？一個加害人和受害人都不得獲得公平正義的評價體系，符合比例原則嗎？

新一波的比例原則思考，因為這樣的提問，正開始慢慢發展，二十一世紀的法學，正在將整合不同的法律手段，當作它的時代任務，我國立法實務上在刑罰與秩序罰之間的選擇，也是在驗證這種新的發展趨勢。

ne bis in idem 原則適用範圍的從寬到窄，而後開始擴張，反映比例原則內涵的歷史演化。從歷史的演化來看，爭執一事不二罰的適用範圍，過於狹隘。比例原則的應用很古老，但內涵的研究與實務的操作卻很年輕（註十九），釋憲者應該更致力於發展比較精緻的比例原則操作規則。我國憲法既然並沒有類似德國基本法第一〇三條第三項的規定，而有自己的第二十三條，直接適用第二十三條操作即可。

（三）一事與一行為

多數意見使用一行為不二罰的概念，顯示與一事不二罰有所區隔。這種區隔屬於實體法的區隔，就保障人權的觀點而言，這個區隔算是一種進步。所謂的「一事」，究竟何所指？在德國基本法第一〇三條第三項規定的同一事實（Tat）只受一次處罰，其中同一事實的概念，始終是討論的重心，德國憲法文獻的說明當中，只有一點是清楚的：這個「事實」的概念與德國刑法想像競合（事實單一）及實質競合（事實多數）的「事實」並不完全相同（nicht identisch）（註二十）。如果就程序法上一事不再理的意義而言，一事就是一個案件，一個案件當然未必是一個行為，但是案件是否是同一個案件，從刑事訴訟法學理與實務長期的爭議來看（註二十一），可以知道案件的定義無法擺脫實體法上對犯罪事實的看法，而沒有人的行為，構不成犯罪事實，在制裁的對象還沒有（不可能？）及於動物、植物之前，對所有制裁體系而言，脫離人的行為，根本不可能談制裁。制裁體系既然要談犯幾個錯，處罰幾次，就不可能不問行為數如何計算、行為如何定義，而決定行為的定義，也不能不回到一般社會生活經驗的思考，此所以德國聯邦憲法法院針對該國基本法第一〇三條第三項所謂的同一事實，定義為根據自然的觀點，所要判斷的單一的生活事件，這個事件是一個歷史的流程，以時間和事實內容為界限（註二十二），所謂自然的觀點，就是一般生活經驗上的理解。

所以：一事脫離不了一行為，一行為脫離不了社會生活經驗的認知，也就是所謂自然的理解。

肆、法律保留與法律明確原則

一、系爭規定未違反處罰法定原則

長時間持續一個違規停車行為，違規的程度增加，也就是不法的強度增加，

責任高度也增加。爲了保護人民的信賴，使人民能夠預測自己的行爲，如果他的行爲可能會在不法和責任上受到加重處罰，必須讓他能事先知道，因此情節嚴重事由也必須適用處罰法定原則（行政罰法第一條、社會秩序維護法第二條）。根據處罰法定原則，影響不法與責任的要素，都應該明確規定於構成要件當中。

道路交通管理處罰條例第八十五條之一第一項，規定行爲人可能遭加重處罰的理由是：違規停車經令改正不遵守，或因行爲人不在違規現場，而未能命他改正，但長時間違規停車。所謂連續舉發，就是長時間違規，而且時間愈長，舉發次數愈多。舉發次數愈多表示情節愈嚴重，至於情節嚴重如何量定罰鍰，則規定在九十年一月十七日修正公布的同法第九條，違規行爲人如果沒有異議，以遭舉發的次數，繳納各該條款所定罰鍰最低額，亦即，受處罰額度，依法定最低額累進計算。此外，每逾二小時可能加重一次的處罰方式，在違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則已有規定，加上有違反道路管理事件統一裁罰基準表爲據，裁決所裁決標準明確，不致因法律規定瑕疵而導致執行危害人權。因此，何謂情節嚴重、加重量罰條件以及加重處罰的額度均已在構成要件中明確規定，系爭規定與法律保留原則及法律明確性原則皆未牴觸，認爲系爭規定未明文規定加重量罰條件（許宗力大法官意見書參照），實屬誤會。

關於加重量罰條件的裁量依據，因爲事屬裁決者的裁量權限，在法規性命令中規定，亦爲已足，而能如九十一年七月三日增訂公布的道路交通管理處罰條例第八十五條之一第二項第二款，在法律中規定，當然更佳，立法者對技術性事項的規範更嚴謹，當然不是錯誤。

總之，罰鍰的累進在本件僅有與比例原則是否相符的問題（本意見書貳、二、（三）參照），並無牴觸處罰法定原則的疑義。

二、多數意見本身違憲的理由

在自由民主的生活體制之下，不作爲是人民的基本權利，要賦予人民作爲義務必須特別明文規定，尤其必須注意保護法益的重要性（註二十三）。如果多數意見堅持多行爲觀點，則在違規構成要件實現之後，若要賦予行爲人終止違規行爲的義務，必須在構成要件明白規定，而且違反義務的次數既然決定違規的不法次數，也決定處罰的次數，也就是決定責任程度，都應該在法律中明白規定，例如明定「違規行爲人未於二小時內離開禁止停車處所者，處新臺幣六百元以上一千兩百元以下罰鍰。每逾二小時連續處罰之。」只是在違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則規定逾二小時可連續舉發，當然違背法律保留原則，也違反罪責原則，何況每逾二小時即可計算一次這個規定，在法律規定不明確的情況下，並不能確定就是義務數（不法數）的計算標準。尤其九十一年七月三日增訂公布的道路交通管理處罰條例第八十五條之一第二項第二款，基於法律保留原則，已將二小時的舉發間隔予以明文規定，多數意見對於自認爲構成要件要素的時間間隔，卻准許立法機關授權行政主管機關自行訂定，遵守法律保留原則的立法機關改過了，大法官卻要把對改錯。

依照多數意見的多行爲觀點，系爭規定必須被宣告違憲，強要解釋成合憲，只會使憲法受傷。憲法自己明明白白，或許不會被傷害，釋憲機關的釋憲威信，卻定然受到傷害。

伍、裁罰程序與違規行爲數的評價

九十年一月十七日修正公布的同法第九條但書規定，違規行爲人如認爲舉發

的事實與違規情形相符，得自動向指定處所繳納結案。該規定原本指違規行為人依全部罰單完納罰鍰，自然因而結案，但由於連續舉發、累進處罰，加上制裁作業流程的改進，裁決及執行程序可依舉發單的數量分別進行，因而如果違規行為人只就一個舉發事實完納罰鍰，在行政機關就該舉發事實的處罰程序業已終結，依據一事不再理原則，其他的舉發事實豈非不得再予處罰？

程序是為了實現實體價值而存在，一事不再理原則是為了避免重複處罰。本件聲請所關涉的案件因為依舉發次數認定加重情節是否存在，在處理流程上即可能無法一次完結，則針對各個加重情節的各別結案只是一種中間程序，罰鍰未全部裁決前，程序尚未完全終結，如果違規行為人根據某一舉發通知而自動繳納其中一張罰單，只是對於部分遭檢舉的事證予以承認，自行承擔部分繳納罰鍰的公法債務，對於未履行的其餘公法債務，還需要一個終結程序的裁決，因此另就其他舉發事實加以裁決，當然不生重複處罰的問題。

陸、結論

法國國王路易十四（1661 至 1715 執政）說：「國家就是我」（L'État c'est moi）（註二十四）；功業彪炳的德國腓特烈大帝（1740 至 1786 執政）則說「我是國家的首席僕役」（Ich bin der erste Diener des Staates）（註二十五）。公權力自認為主人或自認為僕役，正好是人權意識高低有無的指標，在民主體制的國家，依據憲法審查基本權的限制時，首要之務，就是辨明法律規範是主人的支配規則或僕役的服務手（守）則。要分辨公權力是自認為主人或僕役，檢視制裁規範是最有效的方法之一，藉由制裁規範可以察知公權力是謹守分際的僕人，還是僭越分際，自命為主人。嚴謹的制裁規範，最能樹立公權力的威信，而獲取人民的信賴，公權力如果真正想有所作為，運作順暢，獲得人民支持，最簡單的途徑，就是以嚴肅的態度面對制裁規範，當處罰人民出以戒慎恐懼的態度時，作為主人的人民才會全心託付，公權力也才不會時感制肘（註二十六）。

禁止重複處罰之所以是人類社會古老的戒律，實在因為重複處罰會破壞處罰的威信，處罰的威信就是規範的威信，也就是公權力的威信（註二十七）。本件解釋卻開宗明義違反比例原則，將一行為恣意解釋為數行為，本席至感惶恐。不是為了保護刑法的制裁理論，而是唯恐本院大法官率先示範操作一行為多重處罰，自毀憲法上的比例原則，爰提不同意見書如上，並提出另一種解釋論述如下：

解釋文

立法者固得以法律規定行政機關執法人員得以連續舉發違規行為，並予以加重處罰，以達成行政管制之目的，但仍須符合憲法第二十三條之比例原則及法律授權明確性原則。

道路交通管理處罰條例係為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全而制定。依中華民國八十六年一月二十二日增訂公布第八十五條之一規定，對於汽車駕駛人違反同條例第五十六條第一項各款而為違規停車之行為，得為連續認定及通知其違規事件之規定，乃立法者考量長時間持續存在之違規行為，對公眾交通秩序可能造成嚴重影響，除得使主管機關以強制執行之方法及時除去該違規狀態外，並藉定時舉發持續存在之違規行為，以確認違規情狀之嚴重程度，而予以加重處罰，未違背法治國家一行為不二罰之原則，與憲法第二十三條之比例原則並無抵觸。

鑑於交通違規之動態與特性，立法者欲藉連續舉發以警惕及督促違規行為人儘速除去違規行為者，得授權主管機關考量道路交通安全等相關因素，將連續舉發之條件及前後舉發之間隔及期間以命令為明確之規範。道路交通管理處罰條例第八十五條之一得為連續舉發之規定，就連續舉發時應依何種標準為之，雖無原則性規定，但主管機關依道路交通管理處罰條例第九十二條之授權，於九十年五月三十日修正發布「違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則」，其第十二條第四項規定，以「每逾二小時」為連續舉發之標準，衡諸人民可能因而受處罰之次數及可能因此負擔累計罰鍰之金額，相對於維護交通秩序、確保交通安全之重大公益而言，尚屬適當。

道路交通管理處罰條例第五十六條第二項關於汽車駕駛人不在違規停放之車內時，執法人員得於舉發其違規後使用民間拖吊車拖離違規停放之車輛並收取移置費之規定，係立法者衡量各種維護交通秩序之相關因素後，使行政機關得於合理裁量範圍內，除對已經發生的違規事實加重處罰之外，並得逕行採取另一必要之執行手段，防止違規行為繼續存在，乃合併使用兩種效果不同的強制手段，不違反禁止重複評價原則，與憲法上之比例原則並無不合。

註一：學說上（洪家殷，行政秩序法論，2000 年 7 版 2 刷，頁 133。）有誤以為狀態犯者，另吳庚，行政法之理論與實用，2005 年，頁 506，似乎將無照起造建築物歸類為繼續犯，如果無照起造建築物是繼續犯，裁處時效應該自建建築物拆除後起算，而不是自建建築物完成後起算。兩份文獻都局部誤解繼續犯與狀態犯的概念。

註二：Roxin, AT I, 3. Aufl., 1997, 10/ 105.

註三：Roxin, AT I, 10/ 106.

註四：在行為數的認定上有困難的是自動化的行為，這類行為應該成立一個獨立的構成要件類型。

註五：吳庚，行政法之理論與實用，頁 469-490；陳敏，行政法總論，2004 年，頁 699、801；洪家殷，行政秩序罰論，2000 年，頁 1-10；城仲模，行政法之基礎理論，1999 年，頁 248-249；林紀東，行政法，1994 年，頁 361-362、377-378。

註六：在本件聲請，罰鍰的累進，僅涉及比例原則的疑義，並未違背處罰法定原則（本意見書肆、參照）。

註七：OLG Naumburg, Beschluss vom 21.09.1995 - 1 Ss (B) 185/95, NJW 1995, 3332; OLG Zweibrücken, Beschluss vom 17.09.1998-1 Ss 208-98, NJW1999, 962.

註八：H.-H. Jescheck/ Thomas Weigend, AT5, 1996, 66/ II, III.

註九：許玉秀，一罪與數罪之分界，台灣本土法學雜誌 46 期，2003 年 5 月，頁 84、90。

註十：Eberhard Schmidt-Asmann, in: Maunz/ Durig, GG, 1992, 103 III/ 257; RGSt 35, 367, 369 f.

註十一：Schmidt-Asmann, in: Maunz/ Durig, GG, 103 III/257, 276, 279; Georg Nolte, in: v. Mangoldt/ Klein/ Starck, Bonner GG, 4.Aufl., 1999, Bd.3, 103 III/ 179,180; BVerfGE 21 (1967), 377, 378; 391, 402; 27 (1969), 180, 188; 28 (1970), 264, 278 ff. 關於一事不再理原則

在刑事訴訟法上的意涵，參考林鈺雄，刑事訴訟法（上），2003 年，頁 23 5 以下；林鈺雄，新刑法總則與新同一案件－從刑法廢除牽連犯、連續犯論訴訟上同一案件概念之重構，月旦法學雜誌，第 122 期，2005 年，頁 27-56；陳運財，論起訴事實之同一性－評最高法院八十六年度台非字第一八七號刑事判決，月旦法學雜誌，第 62 期，2000 年，頁 145-158；林永謀，實務上關於起訴事實（犯罪事實）同一性判斷之基準－兼評最高法院八十六年度台非字第一八七號判決要旨，法官協會雜誌，第一卷第一期，1999 年，頁 45-58。

註十二：BVerfGE 21, 378.

註十三：Erich Gohler, OWiG, 13. Aufl., 2002, 66/ 57a; Kurz, in: Karlheinz Boujong, Karlsruher Kommentar zum OWiG, 1989, 65/ 24; Bodo Pieroth/ Bernhard Schlink, Grungrechte Staatsrecht II, 19. Aufl., 2003, 33/ 1107.

註十四：Schmidt-Asmann, in: Maunz/ Durig, GG, 103 III/ 258 ff.; Nolte, in: v. Mangoldt/ Klein/ Starck, Bonner GG, Bd.3, 103 III/ 179.

註十五：許玉秀，刑法導讀，學林分科六法－刑法，2005 年版，頁 48-51。

註十六：有團體就會有紀律要求，自然就會有制裁規範。雖然團體成員之間的生活資源交換也需要一套規則，所以在初民社會，必定也有民事規則，但是規範的特質要經由強制效果才能凸顯，任意性規則的規範性比較弱，需要透過團體（也就是公權力）貫徹的規範，自然就只有刑法了。

註十七：Schmidt-Asmann, in: Maunz/ Durig, GG, 103 III/278.

註十八：Schmidt-Asmann, in: Maunz/ Durig, GG, 103 III/280; BVerfGE 28 (1970), 264, 277.

註十九：不管是德國或美國的審查實務，都暴露這一點。可以稍微參考許玉秀，刑罰規範的違憲審查標準，收錄於民主、人權、正義 蘇俊雄教授七秩華誕祝壽論文集，2005 年，頁 365、369、372 以下。

註二十：Schmidt-Asmann, in: Maunz/ Durig, GG, 103 III/281 ff.

註二十一：陳樸生，刑事訴訟法實務，1997 年，頁 91 以下；林鈺雄，犯罪事實同一性與時間要素－兼評數則最高法院相關判決，收錄於民主、人權、正義－蘇俊雄教授七秩華誕祝壽論文集，頁 277 以下；同作者，刑事訴訟法（上），2003 年，頁 221-253，新刑法總則與新同一案件－從刑法廢除牽連犯、連續犯論訴訟上同一案件概念之重構，月旦法學雜誌，第 122 期，2005 年，頁 27-56；陳運財，論起訴事實之同一性－評最高法院八十六年度台非字第一八七號刑事判決，月旦法學雜誌，第 62 期，2000 年，頁 145-158；林永謀，實務上關於起訴事實（犯罪事實）同一性判斷之基準－兼評最高法院八十六年度台非字第一八七號判決要旨，法官協會雜誌，第一卷第一期，1999 年，頁 45-58。

註二十二：BVerfGE 56 (1981), 22, 29.該判決所處理的問題是參加赤軍連犯罪組織，為組織而使用爆裂物、殺人，參加犯罪組織與同時的使用爆裂物、殺人行為，是否屬於同一事實。就其中一個行為裁判，效力是否及於其他行為，而有一事不再理原則的適用。

註二十三：此所以 1984 年在開羅舉行的國際刑法會議決議，在純正不作為犯，應順

應對於輕微的反規範行為不予入罪的趨勢，在不純正不作為犯，則應該在刑法分則個別規定，而不是在總則中概括規定。參考許玉秀譯，一九八四年開羅第十三次國際刑法會議決議，刑事法雜誌第 31 卷第 3 期，1987 年 6 月，頁 77-79。

註二十四：被認為是開創歐洲君主專制的路易十四，在為國庫斂徵事件，與最高法院院長爭論國家利益時說：「我就是國家。」他認為他的君權既不是來自貴族也不是來自於人民，而是來自於上帝的恩賜，他曾經禁止宗教自由，廢止在他就任之前的國王對胡根諾教徒所下寬容的敕令。

註二十五：語出腓特烈大帝的反馬基維利一書，相對於法國的路易十四，腓特烈大帝被稱為開明君主專制的代表，他同時被稱為無憂宮（Sanssouci）哲學家，深受法國哲學家伏爾泰影響，他主要的政績除了廢除農奴制度、對除了侵犯國王的犯罪以外的其他犯罪在刑事訴訟上廢除刑求之外，就是向繼承神聖羅馬帝國皇帝法蘭克一世皇位的奧地利和匈牙利女皇瑪利亞泰瑞莎（Maria Theresia）發動三次戰爭，取得 Schlesien。雖然因為取得 Schlesien 而被尊稱為大帝，但在歷史上，也被質疑因為不願順服一個女王，所以發動戰爭。

註二十六：行政法學熱心研究秩序罰，是人民之福，也是公權力之福。

註二十七：公權力關心的往往不是人權，而是維護自己的權威地位，這也就是所謂規範的有效性（Normgeltung）。參考徐育安譯（Gunther Jakobs 著），主觀的犯罪層面，收錄於民主、人權、正義－蘇俊雄教授七秩華誕祝壽論文集，2005 年，頁 62 以下；許玉秀，當代刑法理論之發展，收錄於蔡墩銘教授榮退論文集，2002 年，頁 1 以下；許玉秀譯（Gunther Jakobs 著），罪責原則，刑事法雜誌，第 40 卷第 2 期，1996 年 4 月，頁 45 以下。

抄鍾○真聲請書

受文者：司法院

主 旨：為因臺灣高等法院臺中分院刑事裁定（附件一）適用道路交通管理處罰條例第八十五條之一與違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則第十二條第四項之規定，牴觸憲法第十五條、第二十三條，向 貴院聲請解釋憲法。

說 明：

一、聲請解釋憲法之目的

按人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法，此乃司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款定有明文。本案因違反道路交通管理處罰條例第五十六條第一項第一款而課予行政秩序罰，但該行政處分應屬違法且侵害聲請人之財產權，且已盡訴訟程序，故本於憲法第十五條對人民財產權之保障，及前開法條意旨提起聲請 貴院解釋。

二、疑義之經過與性質及涉及之憲法條文

（一）疑義之經過

聲請人於民國九十一年三月九日，因故須速返家中，因過失將機車停放於禁停區，當日下午五時許經台北市政府警察局舉發聲請人之機車停放於禁停區，約莫十四小時後，上開機關二次舉發聲請人違規將機車停放於禁停區。其後

聲請人依法繳納第一張舉發單罰鍰後，竟再次接獲第二張因同一違規事實之舉發單，聲請人不服，依法聲明異議。聲明異議理由略以：上開機關依道路交通管理處罰條例（下稱同條例）第五十六條第一項處聲請人新臺幣（下同）陸百元罰鍰後，得另按同條第二項拖吊之，聲請人僅須負擔罰鍰與拖吊費共計捌佰元，然上開機關竟針對同一行為前後舉發二次，致聲請人因兩張舉發單共計負擔壹仟貳佰元，上開機關第二次舉發行為之行政裁量違反比例原則，並有違鈞院釋字第五〇三號解釋揭櫫之「一事不二罰原則」。復以該處分之依據一違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則第十二條第三項與第四項有違法律保留原則，求予撤銷原處分等語。竟遭駁回，聲請人復提起抗告，亦遭駁回。本案因依法不得再抗告，而告確定。

（二）疑義之性質及涉及之憲法條文

按人民之財產權應予保障。憲法所列舉之自由權利，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，不得以法律限制之，憲法第十五條與第二十三條分別定有明文。明白揭示人民之權利僅得依法限制之。鈞院釋字第三六七號等多號解釋亦明示僅細節性與技術性事項，方得概括授權以行政命令定之，否則即違反法律保留原則。又鈞院釋字第四七六號等多號解釋亦揭示限制人民之權利須無違比例原則。尤以鈞院釋字第五〇三號解釋揭櫫之「一事不二罰原則」。然上開機關與承審法院皆按行為時同條例第八十五條之一前段規定：「汽車駕駛人、汽車買賣業或汽車修理業違反第三十三條、第四十條、第五十六條或第五十七條規定，經舉發後，不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，得連續舉發之。」復按行為時處理細則第十二條第四項規定：「逕行舉發汽車違反本條例第五十六條規定，駕駛人不在場或未能將車輛移置者，每逾二小時，得連續舉發之。」無視上揭憲法之規定與鈞院多號解釋之憲法意旨，竟依同條例第八十五條之一與處理細則第十二條第四項之規定，皆駁回聲請人之救濟聲請，不法侵害聲請人憲法上之權利，有違憲法保障人權之旨。

三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

（一）一事不二罰原則

鈞院釋字第五〇三號解釋：「除處罰之性質與種類不同，必須採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的所必要者外，不得重複處罰，乃現代民主法治國家之基本原則。」明白揭示基於法治國原則所導出之「一事不二罰原則」。而「一事不二罰原則」其本意為禁止國家對於人民之同一行為，以相同或類似之措施多次地處罰（附件三）。然本案確定之裁判適用行為時同條例第八十五條之一前段規定汽車駕駛人違反第五十六條或第五十七條規定，經舉發後，不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，得連續舉發之。復按行為時處理細則第十二條第四項規定：「逕行舉發汽車違反本條例第五十六條規定，駕駛人不在場或未能將車輛移置者，每逾二小時，得連續舉發之。」上述二規定，允許針對同一行為連續舉發、連續處罰，未能辨明「行政秩序罰」與「執行罰」之不同，棄上揭「一事不二罰原則」於不顧，賦予行政機關與法院得對人民同一行為毫無限制地處罰，侵害人民之財產權，上述二規定，有違「一事不二罰原則」，牴觸憲法之規定與鈞院釋字第五〇三號解釋之精神，應屬無效。

（二）比例原則

按限制人民權利須符合憲法第二十三條比例原則之精神，鈞院釋字第五五一號、第五一〇號、第四三六號等多號解釋闡釋在案。又鈞院釋字第五四四號與第四七六號解釋亦明示，限制人民權利須與憲法第二十三條所要求之目的正當性、手段必要性、限制妥當性符合者，即無乖於比例原則。然系爭同條例第八十五條之一前段規定與處理細則第十二條第四項規定，授權行政機關得每逾二小時得連續處罰之，自目的正當性而言，每逾二小時連續處罰機車駕駛人違規停車，無法達成同條例第一條所明定：「為加強交通管理，維護交通秩序，確保交通安全，制定本條例。」蓋違規事實業已鑄成，行政機關連續處罰，未送達予駕駛人，駕駛人仍不知其違法之行爲。且違規行爲依舊妨害交通秩序，無法藉由連續處罰達成上揭立法目的，應依同條例第五十六條第二項予以拖吊，清除交通秩序之障礙，方得達成上揭目的。連續處罰之手段實無助於同條例第一項目之達成。

次從手段必要性而言，行政機關依法得就違規汽車逕予拖吊，不僅得清除交通障礙，且對人民權益侵害較小（拖吊費與罰鍰共計八百元）。惟同條例第八十五條之一前段規定與處理細則第十二條第四項規定竟規定每逾二小時得連續處罰，行政機關得依上開法律連續處罰，不當且違憲侵害人民財產權，此一手段顯非侵害對人民權益損害最少之方法，違反手段必要性原則。

復從限制妥當性而言，僅輕微違反行政罰上之單一行爲，人民即得忍受每逾二小時之連續處罰，連續不斷地侵害人民財產權，採取之方法所造成之損害與欲達成之目的顯失均衡，亦違反限制妥當性原則（附件四）。

綜前所述，系爭二規定違反憲法第二十三條所要求之目的正當性、手段必要性、限制妥當性，有違比例原則。

（三）法律保留原則

按對人民違反行政法上義務之行爲科處罰鍰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及數額，應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨，鈞院釋字第四〇二號、第三九〇號、第三一三號等多號解釋闡釋在案。再按法律僅概括授權行政機關訂定施行細則者，該管行政機關於符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內，自亦得就執行法律有關之細節性、技術性之事項以施行細則定之，惟其內容不得牴觸母法或對人民之自由權利增加法律所無之限制，鈞院釋字第三六七號、第四四三號等多號解釋亦揭示在案。

然查，同條例第八十五條之一前段明定，並未明定「連續處罰之要件與限制」，致授權之內容及範圍未臻具體明確，難以意義理解授權範圍與內容，受規範者無法預見，且未能由司法審查加以確認，準此，同條例第八十五條之一前段規定屬概括授權，非具體授權，應認違反授權明確性原則而無效。

同條例第八十五條之一前段規定屬概括授權，非具體授權，已如前所述，參諸鈞院對於「法律保留原則」之闡釋，概括授權行政機關訂定行政命令者，該管行政機關於符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內，自亦得就執行法律有關之細節性、技術性之事項規定之。然查，處理細則第十二條第四項規定，逾二小時得連續舉發之規定，影響人民財產權益甚鉅，無異授權行政機關得

毫無限制地處罰人民，將應置於法律規定之事項，植入於概括授權之行政命令中，顯非屬細節性、技術性之事項。

又民國九十一年七月三日修正公布之同條例第八十五條之一第二項第二款規定：「逕行舉發汽車有第五十六條第一項規定之情形，而駕駛人不在場或未能將車輛移置每逾二小時者。」將上開細則之規定，提升為法律位階。考其立法理由為「現行對逕行舉發案件得連續舉發之規定，係規範於違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則第十二條，因其影響人民權利義務，為符合法律保留之精神，爰酌予修正增列於第二項。」亦同此意旨而為修法以符法律保留原則。職是，上開二規定違反憲法上法律保留原則。

綜上所陳，同條例第八十五條之一前段規定與處理細則第十二條第四項規定，違反憲法上「一事不二罰原則」、「比例原則」與「法律保留原則」，懇請 鈞院惠予宣告上開二規定牴觸憲法而無效。

四、附件

附件一：臺灣高等法院臺中分院刑事裁定影本乙份。

附件二：聲明異議狀與抗告狀影本各乙份。

附件三：洪家殷，行政秩序罰論，民國八十九年七月初版二刷，頁五十四。

附件四：洪家殷，行政秩序罰論，民國八十九年七月初版二刷，頁六十一。

謹 狀

司 法 院 公鑒

聲 請 人：鍾 ○ 真

中華民國九十二年四月七日

（附件一）

臺灣高等法院臺中分院刑事裁定

九十一年度交抗字第八四四號

抗 告 人 鍾 ○ 真 住（略）

右抗告人因違反道路交通管理處罰條例案件，不服臺灣苗栗地方法院中華民國九十一年十月三十一日裁定（九十一年度交聲字第六二號），提起抗告，本院裁定如左：

主 文

抗告駁回。

理 由

一、抗告意旨略以：（一）抗告人即受處分人鍾○真（下稱抗告人）並非明知將機車停放於禁停區，該禁停區標示並非顯而易見，抗告人於受舉發後方知該區為禁停區，並非明知。（二）原處分違反比例原則中之適當性原則。按行政行為所採取之方法應有助於目的之達成，行政程序法第六條定有明文。質言之，處罰係手段而非目的，處罰仍須遵守適當性原則。本件第一次處罰後裁罰機關未能即時通知抗告人，即為第二次處罰，抗告人未能知曉並移置車輛，原處分之作成，未能達成目的，充其量僅能增加國庫收入。原審以為異議人自不得以舉發警員未即時通知異議人，使異議人無移置車輛之期待可能性目的，而主張第二次違規舉發違法。原審未能慮及系爭處分之作成違反前揭適當性原則，及抗告人對於遵守裁罰機關告誡行為之期待可能性。（三）裁罰機關為行政裁量時，應受比例原則之拘束。汽車駕駛人違規停車，處罰機關雖有裁量權，惟行政裁量並非完全放任，處罰

機關行使裁量權仍須遵守比例原則。如有違背，法院對此得予撤銷。原審認本件舉發之員警所為之處罰，於法並無違誤，原審之見解，無視行政裁量須遵守比例原則，與行政程序法第六條規定有違。（四）原審誤解「一事不二罰原則」之真意。按「一事不二罰原則」，本為禁止國家對於人民之同一行為，以相同或類似之措施多次處罰。人民之行為既受到國家處罰，就該違法行為應已達到處罰之目的，若再以新的處罰，將超過達到目的之必要程序，就手段與目的間之比例而言，單一行為受到雙重處罰，在行為與處罰間亦不成比例。異議人認本件處罰違反「一事不二罰原則」。（五）違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則第十二條第四項規定：逾二小時得連續舉發之，影響人民財產權甚鉅，非屬細節性，技術性之事項，上開規定違反法律保留原則。綜上所述，系爭處分係違法之行政處分，請廢棄原裁定，更為撤銷系爭處分之裁定云云。

二、本件原異議意旨略以：（一）異議人即抗告人因欲搭乘火車返家，遂將其所有之車號R P W一四一六號輕型機車停放於台北市中山北路一段西側之人行道（屬禁停區）上，而於民國九十一年三月九日下午五時三十分許，經臺北市政府警察局交通警察大隊（下稱北市交警大隊）以拍照方式舉發異議人之上揭機車「在人行道停車」；同年三月十日上午七時十九分許，臺北市政府警察局復舉發北市交警大字第A九〇三六一〇七九號舉發違反道路交通管理事件通知單，第二次舉發異議人之上揭機車「在人行道停車」，前後二次舉發時間相距約十四小時，期間裁罰機關未即時通知異議人違規情事，異議人無立即移走上揭機車之期待可能性。

（二）前後二次舉發之行為乃屬同一行為，依道路交通管理處罰條例第五十六條第二項之規定，交通警察或稽查人員得於舉發違規後，使用民間拖吊車拖離之，並收取移置費。倘本件舉發機關將異議人機車拖吊，異議人僅須負擔罰鍰及移置費共計新臺幣八百元，惟舉發機關竟前後舉發二次，致異議人須負擔罰鍰合計一千二百元。該第二次之舉發行為顯係違反比例原則之違法行政行為。（三）本件前後兩次舉發之事實皆屬同一行為，按司法院釋字第五〇三號解釋意旨：同一行為「除處罰之性質與種類不同，必須採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的所必要者外，不得重複處罰，乃現代民主法治國家之基本原則」，本件連續舉發所依據之規定即違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則第十二條第四項逾二小時得連續舉發之規定，顯然抵觸釋字第五〇三號解釋與「一事不二罰原則」之憲法上原理原則，依行政程序法第一百五十八條第一項第二款規定應認無效。（四）又上開處理細則係基於道路交通管理處罰條例第九十二條之概括授權所制定，而上開處理細則第十二條第四項對於逾二小時得連續處罰之規定與司法院釋字第三六七號解釋意旨及「法律保留原則」之憲法原理原則不符，應屬無效。綜上所述，原處分顯然有瑕疵，係一違法之行政行為，爰請求撤銷原處分等語。

三、原審法院則以：按汽車駕駛人，在禁止臨時停車處所停車者，處新臺幣六百元以上一千二百元以下罰鍰；又前項情形，交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員，應責令汽車駕駛人將車移置適當處所；如汽車駕駛人不予移置或不在車內時，得由該交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員為之，或得於舉發其違規後，使用民間拖吊車拖離之，並收取移置費，道路交通管理處罰條例第五十六條第一項第一款、第二項分別定有明文；另依違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則第十二條第四項規定：逕行舉發汽車違反本條例第五十六條規定，駕駛人不在場或未能將車輛移置者，每逾二小時，得連續舉發之。查本件異議人

於上開時、地違規停放機車長達約十四小時，經警以「在人行道停車」為由，先後二次舉發異議人違反道路交通管理處罰條例第五十六條第一項第一款之規定乙節，業據異議人於本院調查供述明確，復有交通部公路局新竹區監理所苗栗監理站掣發之違反道路交通管理事件裁決書及台北市政府警察局中正一分局交通分隊掣發之舉發違反道路交通管理事件通知書影本各一紙在卷可稽，是異議人於上揭地點違規停車達十四小時之情，應堪認定。異議人雖辯稱：本件經警第一次舉發後，並未即時通知異議人，使異議人無移置車輛之期待可能性，致遭受第二次舉發云云；惟按汽車駕駛人違規停車二小時以上得連續舉發之，違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則第十二條第四項定有明文，揆諸上揭立法意旨乃慮及違規停車係長期性、繼續性地妨害公眾往來交通便利，為期待違規停車之汽車駕駛人能儘速移置違規停放車輛，以回復交通順暢，始設有連續處罰之規定，而衡諸實際，違規停放車輛者，其停放原因不一而足（例如：究係短暫下車購物抑或轉乘其他交通工具而離開該地數日之久），欲要求取締者通知違規者將停放之違規車輛遷移，恐屬不易，立法時自可能就不同之違規停車原因事件，作出不同處罰效果或是命舉發機關有通知車輛所有人移置車輛之義務等之規定，是上揭細則第十二條第四項遂規定每二小時得連續舉發。本件異議人既自承其欲轉乘火車返家，明知其將長時間離開該地，竟又將機車停放於明顯為禁止停車區之騎樓人行道上，經警依上揭規定連續舉發，揆諸前揭說明，異議人自不得以舉發警員未即時通知異議人，使異議人無移置車輛之期待可能性為由，而主張第二次之違規舉發違法，合先敘明。次按如汽車駕駛人不予移置或不在車內時，得由該交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員為之，或得於舉發其違規後，使用民間拖吊車拖離之，並收取移置費，道路交通管理處罰條例第五十六條第二項定有明文，揆諸上揭條文中係規定「得於舉發其違規後，使用民間拖吊車拖離之」等語，足證該條文並不限定係執勤員警必須一定要使用民間拖吊車拖離之違規停放車輛，且縱要執行拖吊車輛，亦未規定必須在第一次舉發後為之，此均完全授權由執勤警員視具體個案裁量決定之，是本件執勤警員對異議人違規停車行為先後二次舉發，均未將異議人之違規停放車輛以拖吊車拖離現場，要屬立法者授權執行員警之裁量權，執行員警所為之上揭處罰，於法並無違誤，異議人徒以員警不於第一次舉發時即將其車輛拖離現場之處分，係違反「比例原則」云云，揆諸前揭說明，自不足採。再按「一事不再罰」或「一事不二罰」之原則，就行政制裁而言，係指違法行為人之同一違法行為，亦即其基於單一之決定，或自然意義下之單一行為，違反數個法律；其與通常複數之違反行政義務行為，係由於各別之決意或自然意義下之複數行為有別，不得以同一事實和同一依據，給予兩次以上行政處罰。據此，「一事不二罰」原則係指違法行為人之同一違法行為，同時違反數個法律、符合數個處罰規定時，如從其一重處罰已足達成行政目的，即不得重複處罰。查本件異議人係其違規停車行為，依據違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則第十二條第四項之規定而連續處罰，並非同一行為同時構成二種以上之處罰要件，此自與司法院釋字第五〇三號解釋意旨無涉，是異議人援引上揭大法官會議解釋意旨，而認本件處罰違反「一事不二罰原則」云云，殊不足採。未按違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則第十二條第四項之得連續處罰規定，係屬該細則於九十年五月三十日修正所增訂之條文，考其立法理由係因交通違規狀態，倘持續不改正者，因無得連續舉發之明文規定，則違規者可以已

獲有交通違規舉發通知單，資為不得重複處罰之藉口，而持續違規，遂增訂該條文，又尚未具體規定時間應間隔多久及空間應距離多遠，始得連續處罰，則於執行時必發生齟齬，乃於違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則第十二條第三項、第四項作上開補充規定，此等法令規定，自無踰越母法即道路交通管理處罰條例第九十二條之概括授權範疇，亦無違反「法律保留原則」，況衡諸實際，倘一違規停車行為，經警舉發違規停車後，警員即不得再加以連續處罰，如此違規者豈非可毫無忌憚地長期違規停車而可免受罰，此顯與道路交通管理相關法規對於上節，揆諸上揭立法意旨，亦不足採信。因認異議人既於禁止臨時停車區停放機車達十四小時以上，本件原處分機關據以援引上開規定，裁處罰鍰六百元之處分，並無不當。從而，本件異議為無理由，裁定駁回異議。

四、經查：

- (一) 行政罰不以行為人故意為要件（最高行政法院五十六年判字第五十五號、六十年判字第五四七號判例參照）。抗告人以其係過失將機車停放於禁停區，僅得謂有過失。依上開判例意旨，縱抗告人確係因過失違規停放車輛，仍不得據為免罰之理由。
- (二) 按違反行政秩序之行為，有繼續行為與狀態行為之區別；前者指行為實現行政秩序罰之要件所形成之違法狀態，有意地或無意地維持下去，如超速行駛。後者指實現行政秩序罰要件之行為已結束，僅其違法結果仍然存在，如違規停車（參見「行政秩序罰論」，洪家殷先生著，第一一二頁以下，五南出版社八十七年二月版）。社會秩序維護法第二十四條第一項雖規定：「違反本法之數行為，分別處罰之。但於警察機關通知單送達前或逕行通知前，違反同條款之規定者，以一行為論，並得加重其處罰。」就繼續行為與狀態行為設其處罰次數之限制。但道路交通管理處罰條例之立法目的在於加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全，此該條例第一條定有明文。且所有道路設施均為一般人民所可使用，故任何交通違規行為對於一般人民之用路安全與交通之順暢所造成之影響為全面性，所影響之對象亦為不特定之多數人。故交通違規行為，屬違規狀態繼續者，縱令違規情狀相同，因使用道路交通設備者，係一般民眾，必因違規狀態之繼續，使受影響之民眾增加。此與違反社會秩序維護法行為所影響者多屬有特定對象之情形不同。因此，繼續狀態之交通違規行為不宜準用上開社會秩序維護法之規定，將駕駛人在警察機關違規通知單送達前之繼續違反道路交通管理處罰條例同條款之行為視為一行為，以免對該交通秩序之維持及人民用路安全有所妨礙。是以，原裁定法院認原處分依違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則第十二條第三項、第四項之規定，對抗告人之違規停車行為，連續告發，無違「一事不二罰原則」，並無違誤。
- (三) 按汽車駕駛人，在禁止臨時停車處所停車者，處新臺幣（下同）六百元以上一千二百元以下罰鍰，道路交通管理處罰條例第五十六條第一項第一款定有明文。又按道路交通管理處罰條例第五十六條第二項規定，違反同條第一項情形，交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員，應責令汽車駕駛人將車移置適當處所；如汽車駕駛人不予移置或不在車內時，得由該交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員為之，或得於舉發其違規後，使用民間拖吊車拖離之，並收取移置費；又汽車駕駛人違反第五十六條之規定，經舉發後，不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，得連續舉發之；其無法

當場責令改正者，亦同，道路交通管理處罰條例第八十五條之一定有明文。是綜上開規定觀之，立法者已預先規定，警察機關在處理車輛違規停車事件時，應先「責令汽車駕駛人將車移置適當處所」，如違規人不從或不在車內，始得選擇代違規人移置或使用民間拖吊車拖離之「代履行」方式。若違規人經舉發後，不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改善或無法當場責令其改善者，得連續舉發之。因此，員警遇有汽車駕駛人違規停車，又無法當場責令其改善者，本即得連續舉發，並無規定應先採行拖吊之方式為之。查本件抗告人將上開機車違規停車後即離去，員警無從責令其改正，揆諸前開說明，員警選擇以連續舉發之方式加以處罰，本即在立法者賦予員警選擇之處理方式之一，並未逾越其行政裁量之範圍。且所為連續處罰之金額為新臺幣六百元，不能謂其行政裁量未將違規停車之機車移置，逾越比例原則。

（四）復查修正前道路交通管理處罰條例第八十五條之一原規定「汽車駕駛人違反第五十六條規定，經舉發後，不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，得連續舉發之，其無法當場責令改正者，亦同。」關於連續舉發之時間如何認定，並未明文規定。交通部依同條例第九十二條之立法授權，訂定「違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則」（以下稱處理細則），於第十二條第四項規定：逕行舉發汽車違反本條例第五十六條規定：「駕駛人不在場或未能將車輛移置者，每逾二小時，得連續舉發之。」以為員警連續舉發之最低標準，避免紛爭。按禁止停車地區，交通是否繁忙，本因地而異。於交通繁忙地區，為達維護交通秩序，確保交通安全之目的，自應密集告發，或移置違停之車輛。交通較不繁忙之地區，則可不必移置車輛，隔較長時間予以連續告發。其連續告發之時間長短，或是否移置違停車輛，本應因地制宜。交通部上開處理細則，並無踰越母法，亦無違反法律保留原則。

（五）綜上所述，原裁定法院以抗告人於禁止臨時停車區停放機車達十四小時以上，本件原處分機關據以援引上開規定，裁處罰鍰六百元之處分，並無不當，裁定駁回異議，於法並無違誤，抗告人仍執前詞指摘原審裁定，其抗告為無理由，應予駁回。

五、據上論斷，應依道路交通案件處理辦法第二十六條，刑事訴訟法第四百十二條，裁定如主文。

中華民國九十二年三月十一日

（本件聲請書其餘附件略）

參考法條：違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則第 12 條 (90.05.30)
道路交通管理處罰條例第 56、85-1、92 條 (86.01.22)