

# 從憲法觀點論交通基本權及其限制

許文義

中央警察大學行政警察學系副教授

## 摘要

有人類即有交通，若無交通，人類社會即難形成；由於隨著時代潮流及人權演進，人民享有交通安全、秩序與順暢可定位為基本權利之性質，並非反射利益，旨在使人民得據以要求國家應滿足其交通事務之需求，對於交通權若有所侵害，亦得請求救濟。對於交通問題之相關研究，從法學觀點探討者，在國內並不多見，自憲法觀點切入者，更屬尠少。交通既為人類社會必然之現象，且為先於國家即存存之事實，因此，有關自由交通之權利，本研究稱之為「交通基本權」，其不待法令規定，人民即得享有，此是無庸置疑。本論文首先就交通之概念即其目的略為敘述，然後針對憲法上關於「交通事務」之規定情形，予以探討，進而對於交通基本權利，其中包括平等權、生存權、行動自由、財產權、訴訟權與其他未於憲法中明文化之權利，例如人格權、環境保護權及身體不受傷害權等，加以分析，同時對交通基本權之限制，特別是限制之要件 -- 「利益類型」從嚴解釋、符合公法「比例原則」與適用「法律保留原則」等，詳加闡明。本論文之目的，期能對建構限制人民交通基本權，促進整體交通安全、秩序與順暢之法制，有所助益。

## 壹、前言

有人類即有交通，若無交通，人類社會即難形成，因此，交通為過去、當前與未來社會與個人發展不可或缺要素之一。人類社會工業化與都市化結果，固然帶給人類許多便利與進步，相對地，亦帶來許多前所未有之衝擊與問題，交通問題即是其中之一。自從德國學者 E. Forsthoff 提出「行政作為給付主體(Die Verwaltung als Leistungstraeger)<sup>1</sup>」之概念以來，國家之任務已與往昔不同，其不僅扮演消極維持社會安全與秩序之角色，更進而應積極開展社會諸般行政之新領域，例如供給行政(Vorsorgeverwaltung)、社會行政(Sozialverwaltung)與助長行政(Foerderungsverwaltung)等，類別可涵蓋教育文化科技、交通建設、經濟發展、社會福利與環境保護衛生等五大項目<sup>2</sup>，而且此等任務亦逐漸成為國家責無旁貸之義務。提供人民日常生活不可或缺之交通服務行政，係前述「供給行政」之重

\*許文義，德國杜賓根大學法學博士，現任中央警察大學副教授。

<sup>1</sup> Vgl. E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrecht, 1 Bd., 9. Aufl., 1966, S. 34.

<sup>2</sup> 有關給付行政之內涵：供給行政、社會行政與助長行政等之論述，詳城仲模，四十年來之行政法，載於氏著，行政法之基礎理論，三民書局，民國八十年十月增定初版，頁九一七。李震山氏與林騰鶴氏認為除前述三者外，又增加「資訊行政(Informationsverwaltung)」一項，詳李氏著，行政法導論，三民書局，民國八十七年再修訂初版，頁六；林氏，行政法總論，三民書局，民國八十八年十一月初版，頁二十。

要內涵之一，且為人類活動必然之現象，是以交通事務對國家與人民之重要性，不言自明；由於隨著時代潮流及人權演進，人民享有交通安全、秩序與順暢可定位為基本權利之性質，並非反射利益，旨在使人民得據以要求國家應滿足其交通事務之需求，對於交通權若有所侵害，亦得請求救濟。

對於交通問題之相關研究，從法學觀點探討者，在國內並不多見，自憲法觀點切入者，更屬尠少。交通既為人類社會必然之現象，且為先於國家即存在之事實，因此，有關自由交通之權利，本研究稱之為「交通基本權」，自不待法令規定，甚至憲法明定，人民即得享有，此應是無庸置疑。本論文首先就交通之概念即其目的略為敘述，然後針對憲法上關於「交通事務」之規定情形，予以探討，進而對於交通基本權利，其中包括平等權、生存權、行動自由、財產權、訴訟權與其他未於憲法中明文化之權利，例如人格權、環境保護權及身體不受傷害權等，加以分析，同時對交通基本權之限制，特別是限制之要件 -- 「利益類型」從嚴解釋、符合公法「比例原則」與適用「法律保留原則」等，詳加闡明。本論文之目的，期能對建構限制人民交通基本權，促進整體交通安全、秩序與順暢之法制，有所助益。

## 貳、交通之概念及其目的

### 一、交通之概念

「交通」一詞，英文為 Traffic，德文為 Verkehr，我國爾雅曰：「四達謂之街」，其註解有「交通四出」之語句，其義係指往來通達之意，惟因時間與空間之不同，交通之意義亦異其旨趣。我國早期學者將交通界定為廣義、中間與狹義之意義。所謂廣義之交通，乃人類相互間一切移動之關係；中間之意義，係指人或物及音訊場所之移動；狹義之意義，乃指人之通行與旅客貨物之輸送<sup>3</sup>。公法學者管歐氏引用德國學者 R. V. Borght 於其所著「交通論(Das Verkehrswesen)」一書中，將「交通」分為三種不同範圍最廣義、廣義與狹義之意義<sup>4</sup>，此三種範圍廣狹意義之區分，後為交通警察學沿用迄今<sup>5</sup>，上述三種分類，用語雖然相異，但用意卻相當一致，茲分別敘述如下：

最廣義之交通，係指人類互相間關係的全部。依此意義，所謂交通，幾相當於人社會之全部活動。意即為一切物質的或精神的移動傳遞，舉凡人類之通行往來、物品之搬運輸送、書信之傳遞往還、歷史文化之載述流傳、思想觀念之灌輸移轉、情感之建立交流、買賣之洽商約定、法律行為之意思表示等，均應包括

<sup>3</sup> 徐維新，交通警察學，民國五十八年四月修訂版，頁二以下。

<sup>4</sup> 管歐，交通法規概要，三民書局，民國七十八年八月修訂再版，頁二以下。

<sup>5</sup> 楊迎春，交通警察學，中央警官學校，民國七十年三月三版，頁二以下；呂育生，實用交通管理學（上冊），自印，民國八十七年八月初版，頁二以下。

在內，故其涉及之範圍，頗為廣泛。此一意義與現代一般對於交通之觀念，顯不相合，非本研究研究之對象。

廣義之交通，係指經濟上之交通，即指經濟上之往來，與貨物交易之全部型態而言。此與奧大利學者 J. Grunzel 稱「廣義之交通」，乃各經濟主體間之一切相互關係，同其旨趣。依此意義，所謂交通，蓋指人類之整個經濟行為而言。惟人類之經濟行為，乃屬於經濟學之範圍，與現代所謂交通之觀念，仍屬有別，亦非本研究之研究對象。

狹義之交通，依 R. V. Borgh 氏之觀點，即指普通運輸與通訊而言。德國另一學者 E. Sax 在其「交通機關論」中，謂：「交通之涵義，為人、貨物及音訊之場所的移動，其事象表現於交通機關之運輸及通訊設備的運用，其特色乃為克服人類社會生活場所的隔離<sup>6</sup>。」日本學者藤岡長敏認為，將「通訊」列入交通之中，嚴格言之，並非妥當；蓋「通訊」之本身，並非交通，不過其傳達書信所使用之主要方法，係依「交通」之型態而已。倘非如此解釋，則對疫區之斷絕交通，並電話、電報亦不能通矣。基此，楊迎春氏主張，將「通訊」列為最廣義之交通內涵中。由於時代之進步，「通訊」科技日進千里，目前除傳統之書信、電話、電報之傳遞訊息、交通往來外，尚有 E-mail、網際網路等，「通訊」一詞之意涵，已與昔日大不相同，本研究仍贊同 R. V. Borgh 氏之觀點。在此狹義觀點下，欲將「交通」之意義明確界定，則可於三種意義外，另外再增加「最狹義之交通」意義，應可解決上述之疑問。

最狹義之交通，係指最形式化、最客觀化之交通，其範圍自較前三者為小，即指人類自身移動變更其所在之場所、或藉外力將人或物所在之場所，予以移動變更之活動而言。簡而言之，指人之通行往來、或旅客、貨物之運輸而言。

從上述定可知，交通之意義相當廣泛，由於國家權力分立，事務分工，達成任務，設官分職，政務愈趨精細專門，乃勢所必然之結果，於是一般通念之「交通」，係指「最狹義之交通」而言。此乃本研究所創設交通類型精緻化之一得。惟最狹義之交通意義，至多將其範圍延伸至狹義之意義，亦即包括「通訊」在內，已逐漸模糊上述定義之界線，因為「通訊」固為人類交通類型之一，惟其與人民關係更為密切者，為通訊之內涵，因此法律特以專法 -- 通訊監察法 -- 規範。本研究係以人類有形「交通往來」，（意指路上、水上與空中之通行與運輸而言）為研究對象，因此，以前述「最狹義之交通」為論證之依據，特此先予說明。

## 二、交通之目的

從前述交通之意義，可知交通具有擴大人類生命關係之開展、生命無形之延長、生存意識之增進與生計水準之提高<sup>7</sup>，同時建立人類共同生活之基本憑藉，帶動人類社會發展之動力，以及擴展人類歷史文化決定性因素之重要環節等之功

---

<sup>6</sup> 轉引自管歐，前揭書，頁三。

<sup>7</sup> 管歐，前揭書，頁十四以下。

能。交通之目的，就廣義言，即在於運用科學技術，排除或減少人類互相間時空之隔閡，消除或克服橫貫期間之一切障礙及危害，藉期促進人與人之間及人與物之間安全、迅速、經濟、和諧之聯絡，以滿足人類生活之期望，進而帶動社會國家及整體人類之進步發展<sup>8</sup>。

交通之目的，就狹義言，可從規範最狹義交通意義之交通法規所定目的導出。例如我國公路法第一條前段規定，「為加強公路規劃、修建、養護、健全公路營運制度，發展公路運輸事業，以增公共福利與交通安全，特制定本法。」道路交通管理處罰條例第一條規定，「為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全，制定本條例。」以及德國道路交通秩序法（Strassenverkehrsordnung）第一條第二項規定，「道路交通使用者之行為不應造成他人之損害、危害或已超出不可避免狀況而阻礙他人或造成其負擔。<sup>9</sup>」日本道路交通法第一條規定，「本法以防止道路危險及因道路交通所生之障礙，並謀其他交通之安全及順暢為目的。<sup>10</sup>」等。此外，例如航空法第一條、鐵路法第一條、停車場法第一條與大眾捷運法第一條等規定，其最終目的亦不外乎均為「維護交通秩序」、「確保交通安全與順暢」及「增進公共福利」。因此，狹義之交通目的，可謂為維護「人之通行往來、或旅客、貨物之運輸」之秩序，並確保其安全與順暢，進而增進公共福祉。

### 參、憲法上關於「交通事務」之規定情形

由於福利國家時代之來臨，給付行政範圍日益擴大，國家事務與日俱增，相對地，國家所應履行之義務越來越多，所應承擔之責任也越來越重，乃是不可避免之現象，「道路交通安全義務」即為其中之一。所謂「道路交通安全義務」，一般係指維持道路、場所、或空間等交通安全之狀況而言。德國聯邦最高法院認為，此一義務不應屬於私法上之義務，遭受侵害時，依民法第八二三條第一項規定得請求損害賠償；該義務為道路建築機關之義務，若其非依法律或授權、或一般公布之組織處分(Organisationsakt)作為高權之任務時，係指維持交通範圍中交通安全之狀況而言；文獻上通說更認為，道路交通安全義務自始即為高權上之任務，若有侵害，受害者自得請求請求國家賠償<sup>11</sup>。基此，交通事務為中央或地方政府應盡之義務與責任，乃毋庸置疑。

憲法第十章以所謂「均權主義」劃分中央與地方權限，乃關係中央與地方之立法與執行事項之劃分，此證諸憲法第一百十一條規定剩餘權之歸屬，「除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條列舉事項外，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

<sup>8</sup> 楊迎春，前揭書，頁六。

<sup>9</sup> 德國道路交通秩序法之中譯文，詳蔡震榮譯，德國道路交通秩序法，載於蔡中志主持，「道路交通法」立法之研究，中華顧問工程司委託，民國八十六年六月。

<sup>10</sup> 日本道路交通法之中譯文，詳鄭善印譯，日本道路交通法，載於蔡中志主持，前揭書。

<sup>11</sup> Vgl. H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., 1997, S. 628.

省，有一縣之性質者屬於縣，有爭議時，由立法院解決之。」可知一斑。交通事務亦在此規範之列<sup>12</sup>。

## 一、中央（或國家）交通事務

「交通事務」一項於中央與地方權限之劃分亦不例外，採均權主義。由於航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政等事項均具有全國一致之性質，應由中央立法並執行之，爰於憲法第一百零七條第一項第五款定有明文。蓋航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政等事項，就中央之「執行」而言，性質上皆屬「國家之行政事務」，係全國交通之動脈，與全國人民之生活息息相關，且與外國亦有密切之關係，斷無聽令各地方各自為政之理，故本款定為由中央立法及執行之事項<sup>13</sup>。

憲法第一百零八條第一項第六款規定，「航業及海洋漁業」與同項第九款規定，「二省以上之水陸交通運輸」，由中央立法並執行，或交由省縣執行之。第六款規定之「航業」，係鑑於現代航空運輸及鐵路公路交通，雖甚發達，然船舶仍為重要之交通工具，我國（指制憲當時）海岸線甚長，內地河川交錯，航業尤關重要；惟本款之航業與前條之航政似難區別，且有重複。第九款規定之意旨，係以省與省間往往毗鄰相連，道路接壤，河流交錯，因而有關二省以上之水陸交通運輸之事項甚多，有關此類事項之立法與執行，應屬何方？殊有明白決定之必要，而事既屬於二省以上，其立法權與執行權，自不應專屬於任何一省，而有由中央統盤籌劃或居間協調之必要，故其立法權與執行權，屬於中央；惟有時為實施之便利，以交由省縣執行為宜，此所謂「委辦行政(Auftragsverwaltung)<sup>14</sup>」故有本款之規定<sup>15</sup>。憲法第一百零八條第二項規定：「前項各款，省於不牴觸國家法律內，得制定單行法規。」

## 二、地方交通事務

依我國憲法第十一章有關地方制度之規定，省縣及直轄市皆實施地方自治。憲法第一百零九條第一項第一款規定，「省教育、衛生、實業及交通」，由省立法並執行之，或交由縣執行之。所謂「省立法並執行之，或交由縣執行」，係指應由省立法與執行之事項，中央與縣均不得制定法規而侵犯之，或代為執行。此所謂「省之立法」，應解釋為執行中央法律，針對本省情形，而制定之執行命令，非純粹之省自治立法；惟由於執行上之便利，省亦可交由縣執行，此在縣而言，純屬受省委任之事項，與其自治事項不同，應受省之指揮監督，其所需經費，

<sup>12</sup> 憲法關於交通事項中央與地方權限之劃分，可參閱管歐，前揭書，頁二十九以下。

<sup>13</sup> 林紀東，中華民國憲法逐條釋義（第四冊），三民書局，民國七十七年一月四版，頁四七。

<sup>14</sup> 委辦行政係指國家於地方層級並無自己之機關，因此將其任務交由地方自治團體執行而言。參閱 H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., 1997, S. 558.

<sup>15</sup> 林紀東，前揭書，頁六四。

亦由省庫負擔之<sup>16</sup>，省庫不足者，則由國庫補助之。爰於憲法同條第三項規定，「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。」當前依地方制度法第二條第一款後段規定，「省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體。」及第十四條規定，「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。」依憲法增修條文第九條第一項第一款規定，「省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之。」第二款規定，「省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之。」司法院大法官釋字第四六七號解釋謂：「中華民國八十六年七月二十一日公布之憲法增修條文第九條施行後，省為地方制度層級之地位仍未喪失，惟不再有憲法規定之自治事項，亦不具備自主組織權，自非地方自治團體性質之公法人。符合上開憲法增修條文意旨制定之各項法律，若未劃歸國家或縣市等地方自治團體之事項，而屬省之權限且得為權利義務之主體者，於此限度內，省自得具有公法人資格。」知省已非地方自治團體。

地方制度法為落實憲法增修條文規定，爰於該法第五條第一項規定，省設政府、省諮議會；省諮議會之功能及組成，依同法第十條與第十一條規定<sup>17</sup>，其功能及性質與昔日省議會完全不同，即其不再享有省法規之立法權限。

憲法第一百十條第一項第一款規定，「縣教育、衛生、實業及交通」，由縣立法並執行之。因此，縣交通事項，不僅由縣執行，亦可由縣自行立法，係指縣於交通事項，僅有執行權，因執行之必要，得制訂執行命令性質之規章<sup>18</sup>。此等規章，依據地方制度法第二十五條規定，「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」憲法第一百十條第二項規定，「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。」

### 三、其他交通事務

憲法第一百四十四條規定，「公用事業及其他有獨佔性之企業，以公營為原則。其經法律許可者，得由國民經營之。」第一百四十五條第一項規定，「國家對於私人財富及私營事業，認為有妨害國計民生之平衡發展者，應以法律限制之。」，各該條文雖未將交通事業特別指明，惟法規對於交通事業之應由公營或准予人民私營，當然適用此種原則，以為規定。例如依據鐵路法第三、四條規定，

<sup>16</sup> 林紀東，前揭書，頁八一。

<sup>17</sup> 地方制度法第十條規定，「省諮議會對省政府業務提供諮詢及興革意見。」第十一條規定，「省諮議會置諮議員，任期三年，為無給職，其人數由行政院參酌轄區幅員大小、人口多寡及省政業務需要定之，至少五人，至多二十九人，並指定其中一人為諮議長，綜理會務，均由行政院院長提請總統任命之。」

<sup>18</sup> 林紀東，前揭書，頁八四。

鐵路得由國家經營、地方經營、民營及專用之別<sup>19</sup>。

此外，憲法第一百四十八條規定，「中華民國領域內，一切貨物應許自由流通。」由於我國雖非聯邦國家，但依憲法第十章及第十一章規定，各省縣均有強大之自治權，為恐蹈舊日地方割據時代之覆轍，濫設關卡，致妨礙國民經濟之發展，故設本條規定，俾國內貨物均能自由流通，不受阻礙。至於邊疆地區交通事業之積極舉辦，於憲法第一百六十九條規定，「國家對於邊疆地區各民族之教育、文化、交通、水利、衛生及其他經濟、社會事業應積極舉辦，並扶助其發展對於土地使用，應依其氣候、土壤性質，及人民生活習慣之所宜，予以保障及發展。」本條之規定，旨在促當政者注意，繁榮邊疆為國家之責任，其不僅應就已舉辦之事業，扶助其發展而已，且需就未舉辦之事業，迅予舉辦<sup>20</sup>。因為我國自民國三十八年退守台灣以來，政府主權已無法及於大陸，為遷就現實，於是修正憲法之相關規定，對於「交通事項」亦於憲法增修條文第十條第十二項規定，「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門、馬祖地區人民亦同。」

另外，臺灣地區於民國八十八年九月二十一日遭遇前所未有強烈地震，其中臺中縣、南投縣全縣受創最深，臺北市、臺北縣、苗栗縣、臺中市、彰化縣、雲林縣及其他縣市亦有重大之災區及災戶，民眾生命、身體及財產蒙受重大損失，影響民生至鉅，災害救助、災民安置及災後重建，刻不容緩。爰經行政院會議之決議，依中華民國憲法增修條文第二條第三項規定，發布緊急命令<sup>21</sup>，其中「五」亦有交通事項之規定，其內容為，「中央政府為執行災區交通及公共工程之搶修及重建工作，凡經過都市計畫區、山坡地、森林、河川及國家公園等範圍，得簡化行政程序，不受各該相關法令及環保法令有關規定之限制。」

由於省已經虛級化，為落實上述憲法對交通事項之規定，因此，地方制度法第十八條第十項、第十九條第十項、第二十條第六項規定，地方（直轄市、縣市與鄉鎮市）自治事項，在交通方面，僅有對於轄區「道路之規劃、建設及管理」與「交通規劃、營運及管理」權，此等均為前述所稱「執行權」；至於地方之交通「立法權」則依同法第二十五條之規定辦理。

## 肆、憲法上「交通基本權」應有之內涵

憲法所保障之各種基本權利，無論屬於消極性防止公權力侵害之防禦權，或積極性要求國家提供服務或給付之受益權，國家均負有使之實現之任務。為達成此項任務，國家自應就各個權利之性質，依照社會生活之現實及國家整體發展

<sup>19</sup> 管歐，前揭書，頁三十。

<sup>20</sup> 林紀東，前揭書，頁三五八至三五九。

<sup>21</sup> 中華民國八十八年九月二十五日總統華總（一）義字第八八〇〇二二八四四〇號令發布緊急命令。

之狀況，提供適當之制度性保障 (institutionelle Garantie)<sup>22</sup>。經由制度保障功能之確認及對憲法人民權利條款作體系論之解釋，當可建立各個基本權利之保障範圍 (Schutzbereich der Grundrechte)，在範圍內受保障之事項，可稱之為基本權利構成事實(Grundrechtstatbestand)<sup>23</sup>。由於在憲法第二章人民權利義務中，並無交通權之明確規定，人民得否將自由往來之交通視為一權利，而請求國家予以保障，甚至進而請求國家有義務創造一個交通安全、秩序與順暢之生活空間，由於國內文獻上鮮少著墨，因此，本研究從與交通有密切關係之基本權利逐一探討，然後再提出個人之看法，並願將此等基本權利視為交通基本權之內涵。

## 一、平等權

平等權為一主觀權利，不僅得作為人民消極之防禦權，同時亦得作為積極之請求權；以其作為審查或限制人民權利之基準，則為平等原則。平等原則為所有基本權的基礎；國家對人民行使公權力時，無論其為立法、行政或司法作用，均應平等對待，不得有不合理的差別待遇。憲法第五條規定：「中華民國各民族一律平等」與第七條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」，明文揭示保障人民之平等權。又憲法增修條文第十條規定國家應促進兩性地位之實質平等，而憲法基本國策章中第一百五十三條、第一百五十五條與第一百五十六條，亦對保障婦女與其他弱勢族群之實質平等設有規定，由此可見我國憲法對平等原則之重視。其中憲法第七條規定之法理意義

---

<sup>22</sup> 關於制度保障或制度性保障之概念起源及界定，在我國最早出現於吳大法官庚釋字第三六八號之協同意見書，稍後又分別於釋字第三八〇號、第四八三號解釋文及釋字第三八四號、第三八六號、第三九六號與第三九六號解釋理由書中所援用。與公務員有關者有：釋字第四八三號解釋之解釋文，「公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上服公職權利所受之**制度性保障**，亦為公務員懲戒法第一條、公務人員保障法第十六條及公務人員俸給法第十六條之所由設。」與釋字第三九六號解釋之解釋理由書，「憲法第十六條所定人民之訴訟權，乃人民於其權利遭受侵害時，得訴請救濟之**制度性保障**，其具體內容，應由立法機關制定法院組織與訴訟程序有關之法律，始得實現。」「制度保障 (Institusgarantie)」或「制度性保障 (Institutionelle Garantie)」為德國威瑪共和時期憲法學者 C. Schmitt 創導之概念。前者係指憲法上對於私法性質之權利制度之保障，例如財產權、婚姻或繼承制度等；後者則指憲法上對於公法性質制度之保障，例如廣電自由、學術自由或地方自治之保障等。此等概念之創設，旨在形成一種法制度上之保障 (Gewährleistungen von Rechtsinstituten) 主要用以與基本權利保障有所區別；但依基本法第一條第三項規定，基本權利乃具有直接效力之法，拘束立法行政司法機關，因此，此類觀點以喪失其存在之理由，但因其具有強化基本權利功能之作用，目前仍被廣泛使用。參照 C. Schmitt, *Verfassungslehre*, 1928. Nachdruck 1993. S. 170ff.; derselbe, *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954*, 2. Aufl., 1973. S. 140ff. bzw. 181ff. A. Bleckmann, *Staatsrecht II – Die Grundrechte*, 3. Aufl., 1989. S. 227ff. 另參閱陳春生，司法院大法官解釋中關於制度性保障概念意涵之探討，發表於第二屆「憲法解釋之理論與實務」學術研討會，中研院社科所主辦，民國八十八年三月二十一日。蕭文生，自程序與組織觀點論基本權利之保障，發表於中國憲法學會/中正大學法學院主辦「正當法律程序原則之內涵與落實」學術研討會，民國八十八年十一月六日，頁二十三（註九）。

<sup>23</sup> Vgl. C. Starck, *Praxis der Verfassungsauslegung*, 1994, S. 21ff., auch A. Bleckmann, a.a.O., S.323ff. 並參見司法院大法官釋字第三六八號解釋吳大法官庚之協同意見書。

爲：「等則等之，不等則不等之」，換言之，即「相同事實應爲相同之處理，不同事實應爲不同之處理<sup>24</sup>」，或稱差別待遇禁止(Differenzierungsverbot)原則<sup>25</sup>。申言之，人民得因其情況相同而要求爲相同之處理或規範，亦得因其情況不同而要求爲不同之處理或規範。更進而言之，即在相同情況下，人民亦得因其情節不同，而要求有彈性之規範，以便爲不同之處理。

平等原則並非保障絕對的、機械的形式平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，亦即法律得依事物之性質，就事實情況之差異及立法之目的，而爲不同之規範，此迭經司法院大法官會議解釋所肯定<sup>26</sup>，故立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而爲合理之區別對待<sup>27</sup>，並不違背憲法之意旨。凡法律規定有欠公平合理或行政令函規定有失公平合理者，司法院均宣告其爲違憲<sup>28</sup>。憲法平等原則之旨意，乃在禁止國家權力對人民爲不合理之差別對待，故因法規違反平等原則所造成之違憲狀態，有時尚須有關機關之調整與修正，方能完全除去，以真正達成平等之法秩序<sup>29</sup>。

憲法規定平等原則之審查標準，並非單純以公共利益該當性之判斷，而是差別對待合理性是否合乎本質。國內有學者主張判斷法律是否違反平等原則，應有下列三個步驟：(一)制度目的的確定，(二)事物本質要素之探求，與(三)合理差別之形成<sup>30</sup>。

平等原則與交通事務有關者，司法院大法官釋字第四二三號解釋曾指出：空氣污染防治法第二十三條第一項（現行爲第三十三條）規定：「交通工具排放空氣污染物，應符合排放標準。」同法第四十三條第一項對違反前開規定者，明定其處罰之方式與罰鍰之額度；……主管機關於中華民國八十二年二月十五日修正發布之交通工具排放空氣污染物罰鍰標準第五條，僅以當事人接到違規舉發通知書後之「到案時間及到案與否」，爲設定裁決罰鍰數額下限之唯一準據，並非根據受處罰之違規事實情節，依立法目的所爲之合理標準。縱其罰鍰之上限並未逾越法律明定得裁罰之額度，然以到案之時間爲標準，提高罰鍰下限之額度，與母法授權之目的未盡相符，且損及法律授權主管機關裁量權之行使。又以秩序罰鍰數額倍增之形式而科罰，縱有促使相對人自動繳納罰鍰、避免將來強制執行困擾之考量，惟母法既無規定復未授權，上開標準創設相對人於接到違規通知書起十日內到案接受裁罰及逾期倍增之規定，與法律保留原則亦屬有違，因此，大

<sup>24</sup> BVerfGE 4, 144(165); 27, 364(371f.); 49, 148(165); 78, 104(121); 86, 81(87); 93, 386(396f.).

<sup>25</sup> Vgl. D. Schmalz, Grundrechte. 3. Aufl., 1997, S. 205. M. Gubelt, Gleichheit, in: P. Kunig(Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 4. Aufl., 1992, S. 235f.(Rn. 20).

<sup>26</sup> 參見詳司法院大法官會議釋字第二一一號、第三四一號、第四一二號之解釋。

<sup>27</sup> 詳司法院大法官會議釋字第二〇五號解釋之解釋理由書與第四八五號解釋解釋文之內容。

<sup>28</sup> 詳司法院大法官會議釋字第二二四、二一八號之解釋。

<sup>29</sup> 詳翁大法官於岳生於司法院大法官會議釋字第四五五號解釋之協同意見書內容。

<sup>30</sup> 李惠宗，憲法工作權保障之系譜，載於劉孔中/李建良主編，憲法解釋之理論與實務，中研院人文社會科學研究所，民國八十七年六月，頁三七六以下。

法官會議宣告其與本解釋意旨不符部分，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿六個月時失其效力。雖然大法官並未以「平等原則」作為審查本案之基準，但「以當事人接到違規舉發通知書後之『到案時間及到案與否』，為設定裁決罰鍰數額下限之唯一準據，並非根據受處罰之違規事實情節，依立法目的所為之合理標準」，明顯係為形式化或齊頭式之假平等，自有修正為依「受處罰之違規事實及立法目的」為處罰額度標準之必要。

另外，在道路交通管理處罰條例中有許多條文之罰鍰處罰，僅以定額規定，例如第二十四條、第三十一條第一項、第三十一條第三項、第三十六條第二項、第三十六條第三項、第六十九條、第七十一條、第七十二條、第七十三條、第七十八條至八十一條與第八十四條等，是否有違實質平等，且損及法律授權主管機關裁量權之行使，頗值得商榷。劉大法官鐵錚於司法院大法官釋字第四一七號解釋之一部不同意見書中，曾主張：「道路交通管理處罰條例第七十八條之規定是顯然違反憲法，因為其處罰一律固定的三百六十元（沒有「以下」）....。」另劉大法官又於該號不同意見書中，指出：「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，如以此做為交換條件時，至少在建設（天橋、地下道）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。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。」

## 二、生存權

生存權為生存之權利。生存係指身體之存在而言。其始於出生之前（包括胎兒），終於死亡，但不包括死亡之權利<sup>31</sup>。憲法上之生存權乃包含兩個意義：一為自由權意義之生存權，一為受益權意義之生存權<sup>32</sup>。前者係指人民有生存之自由，國家不應侵害，性質上乃為一種消極之防禦權；後者則指人民得進一步要求國家積極的保障、維持，並促進人民的生存，性質上屬於積極之請求權。生存權在內涵上應包括「生命之尊重<sup>33</sup>」與「生活之延續」兩者。從國民與國家之關係來看，國家固有要求國民遵守法規範之義務，但國民亦有權要求國家對其生命予以尊重，即對生活予以照顧。從而，憲法所保障之生存權應包括生命權與生活權之保障<sup>34</sup>。

---

<sup>31</sup> Vgl. B. Pieroth/B. Schlink, Grundrechte – Staatsrecht II, 10. Aufl., 1994, S. 104.

<sup>32</sup> 劉慶瑞，前揭書，頁八二。

<sup>33</sup> 關於生命權問題之探討，詳李震山，從憲法觀點論生命權之保障，載於翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集，月旦出版社，一九九三年五月，頁十九以下。

<sup>34</sup> 李惠宗，憲法要義，敦煌書局，一九九七年初版，頁一六一。

生命、身體、自由、名譽、財產五者法益依其價值評價之強度，生命法益最高，其次身體法益，再依次自由法益、名譽法益、財產法益。此五種傳統法益，稱之為「個人法益」(Individualrechtsgüter)<sup>35</sup>。生命權係超越憲法而存在，若無生命之存在，則憲法亦失其規範之意義，「生命權絕對保障原則」本係憲法原則，無待乎憲法明文，此乃人權類型中之原權(Urrecht)，因此，生命權為憲法秩序中之最高價值<sup>36</sup>。我國憲法第十五條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」依自然法觀點，生存權係以生命權存在為其前提，生命權自然包括於生存權內<sup>37</sup>。另憲法第二十二條規定，其他「權利」亦無排除生命權之理。因此，立法對生命權之限制，仍應受憲法第二十三條之規範。如認為生命權係權利之一，亦因生命權之性質無從加以「限制」，自亦不得逾越憲法之規定而加以「剝奪」。至於死刑是否違憲問題，司法院大法官會議曾分別做成釋字第一九四號及第二六三號解釋，惟此二號解釋文及理由書中，均未對人民生存權保障之意旨有所闡釋，且未從人性尊嚴及比例原則等觀點，就系爭規定之合憲性有所論述，頗有商榷之餘地<sup>38</sup>。釋字第四七六號解釋，雖未宣告肅清煙毒條例及毒品危害防治條例有關死刑、無期徒刑規定違憲，但至少從人民生命權之觀點予以闡述，論證上已較過去略微周詳<sup>39</sup>。

交通事故中常有傷亡情事發生，只要打開電視或翻開報紙，幾乎每天都有此等不幸之消息，其中因交通事故而死亡者，依據統計又較諸刑事案件中因兇殺而死亡，或因火災而喪生者多出數倍；依據聯合國衛生組織對死亡原因之分類統計，我國因車禍的死亡率高居世界第一<sup>40</sup>。民國七十五年因交通事故死亡之人數有 4139 人，而民國八十七年有 2507 人(衛生署統計為民國七十五年有 6270 人，民國八十七年有 5930 人；其中包括因交通事故受傷而死亡者)，雖然因交通而死亡之數目有明顯下降，但有人因交通事故而死亡，卻是一種無法讓人民安全且安心生活之事實。交通事故之原因，個人固然是難脫責任，但國家交通政策之擬定與執行亦責無旁貸。基於尊重生命為現代民主法治國家施政之基本指標，將之落實於憲法並保障之，早已蔚為潮流，因此，國家實有義務及責任創造一個使人民生命不受傷害之生活空間，此時生存權之內涵就顯得十分重要，基此，政府對於交通安全之事務尚須努力。

生活權之保障，係指合乎人性尊嚴之生活而言，亦即國家必須對人民保障

---

<sup>35</sup> 陳志龍，法益與刑事立法，自版，七十九年初版，頁一四〇及頁五十二。

<sup>36</sup> BVerfGE 49, 24(53); Vgl. P. Kunig, *Persoenlichkeit, Leben, koerperliche Unversehrtheit*, in: P. Kunig(Hrsg.), a.a.O., S. 176, Rn. 44.

<sup>37</sup> 張治安，中華民國憲法最新釋義，政大書城，八十四年十月第三版，頁九十四。

<sup>38</sup> 司法院大法官會議首次在解釋中引用憲法第十五條生存權保障規定者，為釋字第四二二號解釋。

<sup>39</sup> 翁岳生，憲法解釋與人民自由權利之保障，發表於第二屆「憲法解釋之理論與實務」學術研討會主題演講，中研院社科所主辦，民國八十八年三月二十日，頁十八。

<sup>40</sup> 蔡中志，警察交通執法原理，台灣警察專科學校第二屆警察實務與學術研討會，民國八十七年五月八日，頁一。

其「最低水準之經濟生活」與「維持人民最基本生活之制度建制」<sup>41</sup>。憲法第一百五十五條規定，「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。」就人民而言，即為生存權之保障。交通與人民生活品質高低具有密切關係，政府為何於道路開闢、鐵路建造、航線拓展工作上不遺餘力，旨在為人民創造一個更為舒適便利之生活空間，達成其於福利國家給付行政中應負之責任與義務。

### 三、行動自由

行動自由在權利性質及歸屬上亦為原權之一，且為人民享有之最基本權利之一，其乃國家成立前即已存在之人民基本權利，不待憲法或法律規定，方獲得保障，只要是「人」，出生後即享有之權利，為具主觀權利性。由於該原權於國家出現後，常受到壓抑或限制，於是大多數國家均將其列入憲法，旨在警示國家不得恣意侵犯，而藉憲法予以確認，並非憲法所創設之權利。因此，行動自由乃人類在自然狀態下即擁有之天賦權利，當人們透過社會契約形成公民社會後，政府有義務保障此天賦權利。

行動自由可分為消極與積極兩種，前者係指任何人得消極抵抗無法律依據之違反其意志之移動措施。此之「法」需有憲法與法律明確授權依據。消極行動自由包括住居不受非法入侵之自由。積極行動自由指不需他人或機關事先許可欲往何方之自由，包括使用各種交通工具之行動自由。從使用交通工具自由，又可延伸速度之自由<sup>42</sup>。

限制人民之行動自由，而與交通有關者，例如交通管制(Verkehrskontrollen)，係指為檢查車輛駕駛之駕駛能力、所攜帶之證件以及汽車之狀況、設備與裝置等，以干預手段所為預防性之交通措施而言。交通管制之目的，在於確保道路交通預防性之秩序與安全，其不必有道路交通之規劃與維持其秩序與安全之立即需要(augenblickliches Beduerfnis)，亦不必有為追緝(交通)犯罪或違序壓制性之干預原因<sup>43</sup>。雖然如此，但該措施之性質為干預性，必須有明確之法律依據為基礎。

另外，例如稽查之「攔阻(Anhalt)」。所謂「攔阻」，乃是阻斷關係人繼續行動。依我國道路交通管理處罰條例第七條第一項規定，「道路交通管理之稽查，違規紀錄，由交通勤務警察，或依法令執行交通稽查任務人員執行之。」德國道路交通秩序法第三十六條第五項規定，「警察基於交通監督包括交通適當行為監督及交通盤查，得命交通參與人停車。警察亦得透過適當技術上設施、或搖擺棍或一紅燈讓其停車。交通參與人應遵守警察之命令。」無論是「稽查」抑或是「盤查」行為，首先必須將交通參與人「攔阻」，然後再加以查察有關事宜，因此，

<sup>41</sup> 李惠宗，前揭書，頁一六八以下。

<sup>42</sup> 李惠宗，前揭書，頁一一九以下。

<sup>43</sup> Bay ObLG, Entscheidung v. 27. 10. 1986, 1 Ob OwiG 130/86, VRS Bd. 72, S. 132 und DAR 3/87, S. 91.

攔阻是主管機關或人員行使稽（盤）查權所採取第一個必要之步驟。短時間的阻停是否構成「剝奪」人身自由？是否僅須單純法律依據，不需適用憲法，由法官介入決定之？有學者認為攔阻係一單純警察措施，由於其侵害極微，不構成人身自由之干預<sup>44</sup>，但有些學者卻主張，時間長短並不重要<sup>45</sup>，只要違背當事人自由行動之本意，就顯然已干預人身自由，需要有一定法律依據<sup>46</sup>。若從保障人權之觀點言，後者之論證頗值得肯認。又如禁制區之劃定，集會遊行法第六條規定，集會遊行之禁制區，係為保護國家重要機關與軍事設施之安全、維持對外交通之暢通；...屬防止妨礙他人自由、維持社會秩序或增進公共利益所必要，與憲法第二十三條規定並無牴觸<sup>47</sup>。亦有謂，「交通安全講習」實際上參與講習者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，亦為人身自由的限制<sup>48</sup>；但釋字第四一七號解釋認為，該措施係為維持社會秩序及增進公共利益所必要，與憲法尚無牴觸。

#### 四、財產權

所謂財產，範圍極廣，種類亦多，舉凡人民生活之所需，生計之所資，而具有經濟上價值者，均為人民之財產，對於財產有自由持有(Haben)、利用(Nutzen)、保護(Schuetzen)與處分(Verfuegen)者，即為財產權<sup>49</sup>。或謂，財產乃屬於某特定人之一切權利及權利關係之綜合，包括動產、不動產、債權<sup>50</sup>、物權<sup>51</sup>、無體財產權<sup>52</sup>、公法性質權利<sup>53</sup>、因時效取得之登記請求權<sup>54</sup>及其他財產權在內。財產權以具有財產價值之權利為限，亦即在通常情形下得變價為貨幣之權利，在性質上為一種「權利集合體(Rechtsgesamtheit)」；至於純粹之人格權及身分權則不屬於財產權

---

<sup>44</sup> Vgl. Reder, Die Sistierung von Personen im bayerischen Polizeirecht, Diss. S.28f.; G. Heise/H. Tegtmeier/H. Braun, NWPolG, 7. Aufl., 1990, Rdnr.23 zu §9; B. Drews[u. a.], a.a.O., S. 80; R. Riegel, a.a.O., BayVBl 1978, S. 591; W. Hoffmann, a.a.O., DVBl 1967, S. 752.

<sup>45</sup> 美國有關法律規定，阻停時間以二十分鐘為限，參考 Model Code of Pre-Arrest Procedure 2.02 (Tent Draft No.1, 1966).

<sup>46</sup> Vgl. H.-G. Koenig, Allgemeines Sicherheits- und Polizeirecht in Bayern, 1962, Anm. 11 zu Art.14; R. Samper/H. Honnacker, a.a.O., Anm.11 zu Art.12; Ermnerig, Grundsätze ueber die Befugnis der Polizei, DNP1960, S. 20; BayObLGSt 1957, 221; Reder, a.a.O., S.28ff; E. Schwan, a.a.O., AoeR Bd.102(1972), S. 247.

<sup>47</sup> 詳司法院大法官釋字第四四五號解釋文。

<sup>48</sup> 詳司法院大法官釋字第四一七號解釋案中，劉大法官鐵錚之一部不同意見書內容。

<sup>49</sup> Vgl. D. Schmalz, a.a.O., S. 288(Rn. 765).另參見林紀東。前揭書，頁二四九；管歐，憲法新論，五南圖書有限公司，民國八十年第二十三版，頁一四七。

<sup>50</sup> 詳司法院大法官會議釋字第三七、一〇六、二九二、三三五與三六八等號解釋。

<sup>51</sup> 詳司法院大法官會議釋字第二一六、三〇四、三四九、四〇六與四六五等號解釋。

<sup>52</sup> 詳司法院大法官會議釋字第二一三與三七〇號解釋。

<sup>53</sup> 詳司法院大法官會議釋字第二四六、二八五與三一二等號解釋。

<sup>54</sup> 詳司法院大法官會議釋字第二九一、三五〇與四五一等號解釋。

之範圍<sup>55</sup>。而學者蘇永欽氏認為，憲法上財產權之概念應該超越民法上之狹義用法，而應包括一切有財產價值之法律地位，而不限於「權利」化之財產利益<sup>56</sup>，此項見解值得贊同<sup>57</sup>。因此，財產權必須具有財產概念之可變性 (Wandelbarkeit des Eigentumsbegriffs)<sup>58</sup>，方能符合時代之潮流。我國憲法第十五條規定，人民之財產權應予保障<sup>59</sup>。司法院大法官會議解釋指出，財產權之功能，在於確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維持尊嚴<sup>60</sup>。同時提及財產權之「制度性保障」功能<sup>61</sup>。一般學界認為財產權乃為自由權之一，即表示人民有財產自由權，人民可以自由擁有、使用並處分其合法取得之財產<sup>62</sup>，故財產權保障與財產自由權兩者合而為一<sup>63</sup>。在我國憲法保障財產權，並非以民法物權之所有權觀念作為其理論之出發點及著眼點，而是針對財產權人擁有及處分其財產標的之權限，即所謂由「物權性權利」的保障到「私財產權利」保障<sup>64</sup>。

國家因交通事業之需要，得依土地法第二百零八條之規定，徵收私有土地。依同法第十四條規定：「公共交通道路不得私有，其已成爲私有者，得依法徵收之。」是法律明定「私有財產（土地）」因交通事業之需要，政府得依法徵收，其立法意旨乃緣於憲法第十五條保護人民私有財產權之意旨。司法院大法官釋字四〇〇號解釋文謂，「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國

---

<sup>55</sup> 施啓揚，民法總則，三民書局，民國八十五年四月增訂七版，頁一七三以下。

<sup>56</sup> 蘇永欽，民事判例的合憲性控制 – 以釋字第三四九號解釋爲例，憲政時代第二十卷第三期，民國八十三年，頁五三。

<sup>57</sup> 王文宇，從財產權之保障論釋字第三四九號解釋，載於劉孔中/李建良主編，前揭書，頁四二七。

<sup>58</sup> BVerfGE 2, 380(401); 20, 351(355f.).

<sup>59</sup> 許多司法院大法官會議解釋在解釋文中均明示此一立憲意旨，例如釋字第四〇〇號、第四〇四號第、四二二號、第四四〇號、第四八三號與第四九二號等。

<sup>60</sup> 詳司法院大法官會議釋字第四〇〇與四〇六號解釋。

<sup>61</sup> 詳司法院大法官會議釋字第三八六號解釋。

<sup>62</sup> 薩孟武，中華民國憲法論，民國六十三年一版，頁一一七；林紀東，前揭書（中華民國憲法逐條釋義（第一冊）），頁二四七。

<sup>63</sup> 葉百修，從財產權保障觀點論公用徵收制度，台大法研所博士論文，民國七十七年十一月，頁一一九；陳新民，憲法財產權保障之體系與公益徵收之概念，載於氏著，前揭書（憲法基本權利之基本理論（上）），頁三四〇；謝哲勝，準財產權，載於財產法專題研究，民國八十四年，頁二五九。

<sup>64</sup> 參見陳愛娥，司法院大法官會議解釋中財產權概念之演變，載於劉孔中/李建良主編，前揭書，頁四〇四以下。

家自應依法律之規定辦理徵收給予補償，各級政府如因經費困難，不能對上述道路全面徵收補償，有關機關亦應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償<sup>65</sup>。若在某一道路範圍內之私有土地均辦理徵收，僅因既成道路有公用地役關係而以命令規定繼續使用，毋庸同時徵收補償，顯與平等原則相違。至於因地理環境或人文狀況改變，既成道路喪失其原有功能者，則應隨時檢討並予廢止。行政院中華民國六十七年七月十四日台六十七內字第六三〇一號函<sup>66</sup>及同院六十九年二月二十三日台六十九內字第二〇七二號函<sup>67</sup>與前述意旨不符部分，應不再援用<sup>68</sup>。」

此外，在交通方面與人民財產權有關者，首先為直接因交通事故而對財產造成損失者，例如依據統計民國七十五年因交通事故造成之損失有 1361626200 元，而民國八十五年計有 1242810300 元，雖然損失之財產數目略有下降，惟一年中損失十二億之多，亦非小數目，國家對此損失之防止義務與責任，仍是無可推卸。其次為違規「罰鍰」之處罰。造成此類「罰鍰」之交通行為，除交通行為人本身外，交通工具亦可能為違法處罰之對象。前者如道路交通管理處罰條例第十二條以下之規定，對於車輛所有人、駕駛人、行人、道路障礙者等若違反相關規定，均有可能成為處罰「罰鍰」之對象；後者如交通工具違反前述空氣污染防治法、噪音管制法之規定。

## 五、訴訟權

「有權利，必有救濟（ubi ius, ibi remedium）」。所謂訴訟基本權（Prozess-grundrecht），為「權利保護請求權」，德國憲法學上稱「程序基本權（Verfahrensgrundrecht）」，日本憲法稱為「接受裁判權」<sup>69</sup>，係指人民得利用國家訴訟制度，享受司法救濟利益之受益權。易言之，指人民於其權利受侵害時，依法

<sup>65</sup> 各級政府如因經費困難不能對前述道路全面徵收補償，亦應參酌行政院八十四年十月二十八日發布之台八十四內字第三八四九三號函及同年十月十一日內政部台八十四內營字第八四八〇四八一號函之意旨，訂定確實可行之期限籌措財源逐年辦理，或以其他方法彌補其損失，諸如發行分期補償之債券、採取使用者收費制度、抵稅或以公有土地抵償等以代替金錢給付。

<sup>66</sup> 行政院六十七年七月十四日台六十七內字第六三〇一號函所稱：「政府依都市計畫主動辦理道路拓寬或打通工程施工後道路形態業已改變者，該道路範圍內之私有土地，除日據時期之既成道路目前仍作道路使用，且依土地登記簿記載於土地總登記時，已登記為『道』地目之土地，仍依前項公用地役關係繼續使用外，其餘土地應一律辦理徵收補償。」

<sup>67</sup> 行政院六十九年二月二十三日台六十九內字第二〇七二號函所稱：「查台六十七內字第六三〇一號院函說明第二項核釋日據時期既成道路仍依公用地役關係繼續使用乙節，乃係顧及地方財政困難，一時無法籌措鉅額補償費，並非永久不予依法徵收，依土地法第十四條：『公共交通道路土地不得為私有 …… 其已成為私有者，得依法徵收。』之原旨，作如下之補充規定：『今後地方政府如財政寬裕或所興築道路曾獲得上級專案補助經費，或依法徵收工程受益費，車輛通行費者，則對該道路內私有既成道路土地應一律依法徵收補償。』」

<sup>68</sup> 例如「既成巷道為公眾通行之道路，雖為私人保有所有權，亦不容該私人在該道路上起造任何建築物，妨礙交通，行政法院 44 年判字第 11 號，61 年判字第四三五號，著有判例；有公共地役權關係之既成巷道，私人所有權之行使應受限制，不得違反供公眾通行之目的，行政法院 45 年判字第八號，46 年判字第三九號亦著有判例。」

<sup>69</sup> 李惠宗，前揭書，頁二〇四。

享有向法院提起適時審判之請求權，包含聽審、公正程序、公開審判請求權及程序上之平等權等<sup>70</sup>，俾使人民不受法律以外之成文或不成文例規之不當限制，以確保其訴訟主體地位，而享有之司法上受益權<sup>71</sup>。法院亦有依法審判之義務而言<sup>72</sup>。因此，司法院大法官會議許多解釋明白宣示，訴訟權「旨在確保人民有依法定程序提起訴訟及受公平審判之權利<sup>73</sup>」。

司法救濟之方式，有不論民事、刑事或行政訴訟之裁判，均由普通法院審理；有於普通法院外，另設行政法院審理行政爭訟事件，我國即從後者。然無論採何種方式，人民於其權利因違法行政處分而遭受侵害時，得向法院請求救濟，則無不同。至立法機關將性質特殊之行政爭訟事件劃歸何種法院審理、適用何種司法程序，則屬立法者之權限，應由立法者衡酌權利之具體內涵、訴訟案件之性質及既有訴訟制度之功能等因素，以法律妥為合理之規定<sup>74</sup>。我國關於行政訴訟與民事訴訟之審判，依現行法律之規定，係採二元訴訟制度，分由不同性質之法院審理。關於因公法關係所生之爭議，由行政法院審判，因私法關係所生之爭執，則由普通法院審判<sup>75</sup>，但亦有例外之情形，例如道路交通管理處罰條例（詳後述）。

所謂「異議」，又稱聲請或聲明異議(Gegenvorstellung)，亦有稱申請復查，後兩者乃立法上用語之異<sup>76</sup>，即指人民之權利或利益，受不法處分之侵害時，請求該當處分機關，為撤銷或變更之謂。其性質上與訴願類似，只是聲明異議通常係向原處分機關提出，與訴願之常向原處分機關之上級機關提出者，略有不同而已。關於聲明異議制度，現行法中並無一般規定，僅就特定事項予以規定；如法規無此項特別規定者，仍應準用訴願法之規定救濟之<sup>77</sup>。聲明異議常為訴願前置程序，例如商標法、海關緝私條例之規定，均有此規定。異議之提出，無期限之限制，得隨時為之；亦無任何法定形式，得以文字為之，亦得以口頭為之；其得附理由，亦得不附理由；次數亦不拘<sup>78</sup>。

關於交通案件之救濟途徑，因當事人違反之法律不同，因此救濟途徑不一，以道路交通管理處罰條例為例，該條例中所規定之處罰，計有罰鍰、吊扣駕駛執照及汽車牌照等，均係行政機關對違反秩序行為之裁罰性行政處分。依該條例第八十七條規定，「受處分人，不服第八條主管機關所為之處罰，得於接到裁決之翌日起十五日內，向管轄地方法院聲明異議。（第二項）法院受理前項異議，以

<sup>70</sup> 詳司法院大法官會議釋字第一六〇號、第一七九號、第四八二號解釋之解釋理由書。

<sup>71</sup> 詳司法院大法官會議釋字第四四六號解釋之解釋理由書。

<sup>72</sup> 詳司法院大法官會議釋字第一五四號、第一六〇號、第一七九號與四一六號解釋理由。

<sup>73</sup> 詳司法院大法官會議釋字第三九五號解釋理由書與四一八號、第四四二號、第四六六號解釋之解釋文。

<sup>74</sup> 詳司法院大法官會議釋字第三九三號、第三九六號、第四一八號、第四六六號解釋之解釋文。

<sup>75</sup> 詳司法院大法官釋字第四四八號解釋之解釋文。

<sup>76</sup> 張鏡影，前揭書，頁二〇六。

<sup>77</sup> 范揚，前揭書，頁三四六（註一）；陳鑑波，行政法學，自印，民國七十四年二月增訂十二版，頁六一以下；張鏡影，前揭書，頁二〇七。

<sup>78</sup> 黃異，行政法總論，三民書局，民國八十五年一月增訂初版，頁一六〇。

裁定爲之。(第三項)不服第二項之裁定,得爲抗告。但不得再抗告」。是受處分人因交通事件對行政機關處罰而不服者,應由普通法院之交通法庭審理,而非如一般行政爭訟事件循訴願、再訴願及行政訴訟程序,請求救濟。此係立法機關基於行政處分而受影響之權益性質、事件發生之頻率及其終局裁判之急迫性以及受理爭訟案件機關之負荷能力等因素之考量,進而兼顧案件之特性及既有訴訟制度之功能而爲設計。上開法條,既給予當事人申辯及提出證據之機會,並由憲法第八十條所規定之法官斟酌事證而爲公平之裁判,顯已符合正當法律程序,與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨尙無抵觸,業經司法院大法官釋字第四一八號解釋在案。

由上述探討可知,學理上之「聲明異議」與道路交通管理處罰條例中所規定,不服道路交通主管機關之處罰,得向普通法院交通庭提出「聲明異議」,兩者雖用詞相同,但功能及程序卻大異其趣,必須加以注意!

此外,依鐵路法之規定,處罰機關爲交通部(第六十五條至第六十八條)、或警察機關(第六十九條至第七十一條),處罰之類型有拘役、罰金、停止營業罰鍰及撤銷立案等,除前二者爲刑法上之處罰,應循刑事法之救濟途徑外,其餘行政罰,則依一般行政救濟途徑爲之;又如公路法之規定,處罰機關爲該管公路主管機關,處罰之類型,除涉及刑責者,依法移送法辦外(第七十四條),其餘勒令歇業、責令修復、償還修復費或賠償、吊銷牌照、禁止行駛與罰鍰等行政罰,依一般行政救濟途徑爲之。

## 六、其他權利

與交通事務直接相關且於憲法中明文規定之基本權利,從憲法條文中可直接援引與適用,並發揮其應有之拘束效力。此外,尙有一些未於憲法中明文化之基本權利,其對交通事務之影響並不亞於前述明文化者,茲略述之。

### (一)、人格權

交通中之行動自由關係到人類人格之健全發展。人格權爲私法上的觀念,在憲法(公法)上則爲人權或基本權利,保障人(格)權不受國家權力的不法侵害,以奠定一切人格權的基礎<sup>79</sup>。新近在我國公法領域中提及人格權者,有憲法增修條文第九條第四項:「國家應維護婦女之人格尊嚴,…」其係包括人格權與人性尊嚴,或等同於人性尊嚴或有其特殊意涵,尙待釐清<sup>80</sup>。揆諸「維護人格尊嚴與

<sup>79</sup> 施啓揚,民法總則,自印,民國八十五年四月增訂七版,第九五至九六頁。

<sup>80</sup> 憲法增修條文第九條第四項有「國家應維護婦女之人格尊嚴(Die Wuerde der menschlichen Persoenlichkeit),…」之用語。此項用語,亦出現在德國巴伐利亞(Bayern)邦憲法第一〇〇條:「立法、行政與司法應注意人格尊嚴(Die Wuerde der menschlichen Persoenlichkeit)」。其亦出現於司法院大法官議決釋字第三七二號解釋中,然在同解釋中蘇大法官俊雄之協同(含部分不同)意見

確保人身安全，為我國憲法保障人民自由權利之基本理念」<sup>81</sup>。因此，德國基本法第二條第一項規定保護人格自由發展，首先確保之一般行動自由，即視為「積極發展(aktiver Entfaltung)」之自由<sup>82</sup>。基本法該項之規定，可分為三範圍：一般行為自由、一般人格權與自己資料自己決定權<sup>83</sup>。依 Gallwas 氏之研究，則歸納為兩大特點：一、保障個人對自己事務衡量原則 (personenbezogene Abwaegungsgebot)；二、保障一般行為自由<sup>84</sup>。所謂「衡量原則」，係指在保護利益及傷害利益具體衝突之時，得予斟酌、衡量，並給與優先承認其利益，尤其是人格之利益。至於「一般行為自由」之重點不在於因為特別人格有關之特別自由利益，而在於人格之自由發展。人格自由發展應以個人自我形塑權(Recht auf Selbstdarstellung)為核心，即自行決定「我是什麼」的權利<sup>85</sup>。基此，必然衍生出生活方式形成(Gestaltung der Lebensführung)之主動權，以及消極對抗國家不法干預之權<sup>86</sup>。最後的結果，即是個人的意見及行為，皆允許由自己決定，並由自己負責<sup>87</sup>，人格權才能獲衡平保障。

綜上所論，可知行動（行為）自由為人格權內涵之一。「交通」之同義詞即為「往來」<sup>88</sup>，因此，除人類內心自決之精神層面外，表現於外之一切行動自由，即為交通本身之核心。個人憑藉行動自由得實現個人自由、發展人格及維護尊嚴，同時也可因而增進公共福祉與社會繁榮。對於交通在我國法制中有許多限制，以道路交通管理處罰條例為例，例如該條例第五條、第六條<sup>89</sup>規定「道路通行之禁止或限制」。依據法理所謂「法無明文禁止者為許可」之法理，除法律有明文規定禁止或限制通行者，原則上均為許可通行往來，不得加以任意禁止或限制，否則即為干預人民之行動自由，亦影響其人格之健全發展。

---

書，以及戴東雄、施文森兩位大法官之部分不同意見書中，則使用人性尊嚴(Menschenwuerde)之用語。轉引自李震山，前揭文，第七八二頁以下。

<sup>81</sup> 司法院大法官釋字第三七二號解釋文。

<sup>82</sup> Vgl. C. Degenhart, Das allgemeine Persoenlichkeitsrecht, JuS 1990, S. 361f.

<sup>83</sup> Vgl. D. Schmalz, Grundrecht, 3. Aufl., 1997, S. 158(Rn. 397). 亦有認為是人格發展權、人格權與個人權。參閱 S. Hubmann, Das Persoenlichkeitsrecht, 2. Aufl., 1967, S. 175ff., 269 f.

<sup>84</sup> Vgl. H.-U. Gallwar, Der allgemeine Konflikt zwischen dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und der Informationsfreiheit, NJW 1992, S. 2785.

<sup>85</sup> Vgl. N. Luhmann, Grundrecht als Institution, 1965, S.55f, 75.

<sup>86</sup> BVerfGE 9,83ff(88); 38,312ff(319). Schmidt-Bleibtreu/Klein, a.a.O., Art.3, Rdnr.3.

<sup>87</sup> Vgl. H.H. Klein, Der Staat, 10(1971), 145ff(165).

<sup>88</sup> 楊迎春，前揭書，頁一。

<sup>89</sup> 道路交通管理處罰條例第五條規定，「為維護道路交通安全與暢通，公路或警察機關於必要時，得就左列事項發布命令：一、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。二、劃定行人徒步區。」第六條規定，「道路因車輛或行人臨時通行量顯著增加，或遇突發事故，足使交通陷於停滯或混亂時，警察機關或執行交通勤務之警察，得調撥車道或禁止、限制車輛或行人通行。」

依憲法第二十二條規定，「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」第二十三條復明定，「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」。人民之「交通權」不僅消極抗制不法干預行動自由往來，同時亦保護人格權不受侵害，此為現代法治國家人民應享之權利，故此項權利自亦為憲法所保障，非有必要情形不得以法律限制之。

## (二)、環境保護權

隨著工業之發達，大量有害物質與廢棄物污染水源及空氣，同時因經濟高度成長而造成之噪音與震動，逐漸形成大規模之公害問題，破壞人類生存空間之品質，因而使得享受乾淨之生活空間，已經非自然隨手可得，於是要求保護生態環境之呼聲，應然而生；這種要求純淨生存空間，希望享受高品質環境之概念，就是一種引伸自生存權之權利，一般稱為「環境權」。具體言之，環境權所要求的，事實上並不限於空氣、水、陽光、森林與安寧等自然環境（狹義說），其他如道路、建築物等人造之景觀環境，文化古蹟之人文環境（廣義說）等，隨著時代環境對生活品質之注重，未來必然也將成為生存權得以要求之權利內容。故自然環境之水、空氣與陽光都是人類共同享有之資源，不容許任何人或企業獨佔，更不容許其破壞，而保護公園、道路等社會環境之安全及景觀上之和諧，亦應視為環境保護之重要課題，與自然人文環境之保護同樣重要<sup>90</sup>。惟若從環境權形成之沿革以觀，多數人主張保持環境權原義（自然環境權），應較為妥當<sup>91</sup>。

社會環境與自然環境之保障有時是相對立的，以交通中之建設高速公路或鐵路為例，此等社會環境必然會破壞既有的自然環境，意即社會環境之建設是為了追求更舒適的生活，但另一方面卻必須忍受噪音、震動等自然環境之破壞。當自然環境與社會環境之保護發生衝突時，首先應確定所謂「社會環境」，並非指僅為了求舒適、享受便利之公共設施，或任何人類生活上不可或缺者，而應是指與人類生活息息相關且必要之社會環境；且自然環境應居於優越地位來作利益衡量之基準<sup>92</sup>。

交通工具之使用固然促使人類文明之進步，相對地，對自然環境亦帶來相當大之衝擊與破壞。在日本「大阪機場公害訴訟事件」與「國立人行高架橋事件」均為交通與環境保護發生衝突之例子<sup>93</sup>。蓋在現代社會生活形態之下，人民的一切活動莫不直接或間接地與「能源之利用」有關，汽機車、鐵路、航空等交通工具更為明顯。因此，德國將「環境保護」直接列入交通整頓(Verkehrsregelung)之

<sup>90</sup> 許慶雄，社會權論，民國八十年一版，眾文圖書，頁三二與一二五。

<sup>91</sup> 蘆部信喜著，李鴻禧譯，憲法，月旦出版社，一九九五年初版，頁二四二。另參見 W. Hoppe/M. Beckmann, Umweltrecht, 1989, S. 3.

<sup>92</sup> 許慶雄，前揭書，頁一三一至一三二。

<sup>93</sup> 日本「大阪機場公害訴訟事件」與「國立人行高架橋事件」，詳許慶雄，前揭書，頁一三六至一三七。

目的，「交通整頓，係指為達到一個安全的、有效率的、經濟的與對環境盡可能少負擔之交通過程。<sup>94</sup>亦即指主管機關為確保公共道路交通順利通行之交通整理所為法上或技術上之措施，均屬交通整頓。<sup>95</sup>」

「環境保護權」在憲法增修條文第十條第二項定有明文，「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」該項規定並未賦予人民「環境基本權利」，而僅表彰環境保護為國家基本國策之一，應屬一種「憲法委託」<sup>96</sup>，一般認為其僅具有政策宣示與憲法教育之功能<sup>97</sup>，尚難自該規定直接導出國家負有為特定環境保護措施之「義務」，是以，當國家怠於為特定環境保護措施時，人民尚無法依該項規定循司法途徑，謀求救濟<sup>98</sup>。雖然如此，但為落實此項規定，於是有許多環境保護法令之制定，例如空氣污染防治法、噪音管制法、水污染防治法、飲用水管理條例、廢棄物清理法、環境用藥管理法等等。其目的均為維護國民健康及生活環境安寧，提高國民生活品質（空氣污染防治法第一條前段、噪音管制法第一條前段）。其中與交通有密切關係者，相當多，例如空氣污染防治法第三十三條至第四十條所規定之「交通工具排放空污物之標準、限制及檢測」，此所指之交通工具依據該法施行細則第三十條規定為機動車輛：汽車（含機器腳踏車）、火車、船舶及其他水上動力機具與航空器；噪音管制法第九條（車輛航空器之管制標準）與第十條（道路、鐵路、航空器等交通噪音之防制）等。司法院大法官釋字第四二三號及釋字第四二六號解釋，雖係針對空氣污染防治法之有關規定予以解釋，惟此等解釋與環境保護並無直接之關係。

### （三）、身體不受傷害權

人之身體有不受侵犯(Eingriff)之自由與權利，應屬自然之事。身體之侵犯大別有二：其一，身體行動自由(körperliche Bewegungsfreiheit)之限制與剝奪，其包括憲法第八條人身自由與第十條居住遷徙自由（行動自由）明文保障之範圍，後者詳前述行動自由之說明。其二，人身安全之侵犯，至少包括身體之安全及其完整性，針對此，憲法第二章雖未明文規定保障身體不受傷害權，而係由具基本國策性質之憲法增修條文第十條第五項規定「保障婦女人身安全」為宣示，但基於國民主權下人權保障之理念，國家自始即有義務保障其人民身體免受傷害之義務，此從憲法以下之刑事法、民事法、行政法等規範中，不難找出積極或消極保護身體不受傷害之規定，獲得證明；另依司法院大法官議決釋字第三七二號解釋中提及：「維護人格尊嚴與確保人身安全，為我國憲法保障人民自由權利之基本理念。」

<sup>94</sup> PDV 100, Ziff. 2.4.4.1.

<sup>95</sup> Vgl. H. H. Hilse, Verkehrsueberwachung, in: H. Lisken/E. Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 2. Aufl., 1996, S. 445.

<sup>96</sup> 林紀東/黃錦堂，中華民國憲法釋論，一九九三年改訂版，頁四七二；陳新民，前揭書，頁八五六。

<sup>97</sup> 葉俊榮，環境行政的正當法律程序，一九九三年，頁六三。

<sup>98</sup> 李建良，環境議題的形成與國家任務的變遷，載於城仲模教授六秩華誕祝壽論文集編委會，憲法體制與法治行政（第一冊），三民書局，民國八十七年初版，頁三〇六。

人民身體不受傷害權，是先於國家而存在的先驗(a priori)、固有、普遍的人權，並非因國家意志所創設，因此，不待明文規定，國家即需予以保障，否則，國家存在的正當性將受質疑<sup>99</sup>。

所謂身體不受傷害權，旨在確保人身體之完整性(körperliche Integrität des Menschen)，包括外在之形體與內在之器官、組織。從人的物質(肉體)層面言，是指每個人有主張其作為人生命之物理、生物基礎(physische biologische Basis)之肉體與健康有不受傷害之權。從人的精神層面言，是指人在心理、精神、靈魂上，對其身體完整性有不受外在操控(externer Unverfügbarkeit)之主體地位，屬人格權中自我型塑表現形式(Erscheinungsform menschlicher Persönlichkeit)，其應不受傷害<sup>100</sup>。後者之論述，詳前述「人格權」之說明。本項係以人之物質(肉體)層面為探討主軸，同時亦僅限於以「人身肉體之傷害」為範圍，並不包括死亡（詳前述「生存權」）在內。

人民主張身體不受傷害權，除能發生防禦功能(Abwehrfunktion)外，尚具客觀規範功能，可作為共同事務秩序(Ordnung des Gemeinwesens)之基本價值判斷<sup>101</sup>。其不僅是作為法秩序之形成基礎，尚可作為個案之中法律解釋、適用之依據。此外，人民有要求國家機關積極履行保護義務(Schutzpflicht)，包括消極排除非法侵害及積極促進「身體不受傷害權」之開展。為達此目的，國家可利用制定法令，例如刑事法、醫療衛生、安全秩序等法，形成保護之法程序體系<sup>102</sup>，以及採取必要措施以履行其義務。至於國家措施之採取，需與基本權利限制之界限以及個人放棄基本權利之界限取得調和<sup>103</sup>。

交通事故為人類身體受傷害可能原因之一，其不僅包括直接積極由他力肇致傷害，例如遭肇事車輛撞擊而受傷，而且亦包含消極自力不作為而受傷，例如騎機車不戴安全帽、或開車不繫安全帶等。依據台灣地區道路交通事故發生概況統計表中，不難發現因交通事故而受傷者，雖自民國七十五年總受傷人數為 9983 人顯著降至民國八十七年之 2007 人，但無法避免此一傷害情況之發生，卻是事實；因交通事故受傷人數之降低固然是值得肯認，然是否尚有改善避免受傷之措施或空間，可能是政府有關機關必須深思之重要課題。由於「身體不受傷害」係為人類基本固有權利之一，因此，人民有要求國家機關積極履行保護其身體不受傷害之義務，國家之作為除消極消除危害交通安全之因素外，更應積極制定法

<sup>99</sup> 李震山，從憲法觀點論身體不受傷害權，載於第二屆「憲法解釋之理論與實務」學術研討會，中央研究院人文社會科學研究所，民國八十八年三月二十一日，頁三。

<sup>100</sup> Vgl. Günter Dürig, in: Maunz/Dürig, Komm. z GG, Art.2 II. Dieter Lorenz, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrecht, §128. Christian Stark, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art.2. Philip Kunig, in v. Muench/Kunig, GG Kommentar, Band 1, 4. Aufl., 1992, Art.2, Rdnr.61ff.

<sup>101</sup> Maunz/Dürig, a.a.O., Rdnr.26, BVerfGE 39, 1(41).

<sup>102</sup> 例如刑法第二三章之傷害罪章、特別刑法肅清煙毒條例即以「維護國民身心健康」為立法目的。大部分的醫療、衛生皆與身體健康有關。行政法領域中如營建、消防、交通、環保...等，莫不與人身安全有直接、間接之關係。整體構成人身安全或身體不受傷害保護之法律體系。就民法部分，德國甚至在民法第一章中新設一節，而以相當多條文(第 16 條之 1 至第 16 條之 9)強化「人體尊重」之原理，值得參考。

<sup>103</sup> 李震山，前揭文（從憲法觀點論身體不受傷害權），頁十二。

令，同時徹底執法，以創設一個「安全往來」之空間。

## 七、小結

交通基本權係為一綜合性權利，因為在憲法中除上述中央與地方政府對於交通事務權限分配之規定外，尚有諸多憲法條文明定與交通事務有關之基本權利，是建構此一交通基本權之內涵。若從權利之本質以觀，交通往來是人類與生俱來之自然權，其可獨立成為個別具體之權利，是庸無疑義的。當前憲法中並無明定「交通基本權」之保障，因此，第二十二條之概括規定，「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序、公共利益者，均受憲法之保障。」可承接該權利未列舉之遺漏。此一規定，學說上稱為「憲法直接保障主義」，亦即憲法保障所有自由權利，凡是符合此要件之自由權利即受憲法所保障，而無待法律所賦予，毋寧是法律亦不可任意侵害。該條文在解釋上，人民之自由及權利只要消極不對社會共同體造成侵害即應受憲法之保障<sup>104</sup>。交通基本權之保障構成要件，亦以其不侵害社會秩序、公共利益為前提，因之若個人為遂行其交通基本權及往來自由，而妨害社會秩序、公共利益，例如超速、超載、酒醉駕車等行為，即不受憲法之保障，法律雖加以限制，亦不違憲。惟憲法第二十二條規定之「社會秩序、公共利益」為不確定法律概念，應從嚴解釋（詳後述），否則因時代變遷而新衍生出之權利，將難受充分保障。

## 伍、交通基本權之限制

在探討交通基本權之限制前，對於憲法保障之權利可否以法律限制，合先說明。各國憲法保障人民自由及其他權利之方式，有憲法保障主義與法律保障主義之分。前者謂人民之自由及其他權利，直接受憲法之保障，不僅行政或司法機關不得擅加限制，立法機關亦不得以法律擅加限制。主張此說者以基本人權規定才是整個憲法之核心，為憲法之最重要部分。本來憲法以及其根源之立憲主義之價值體系，其核心就在賦予自由獨立之個人以不可或侵之基本人權。實際上，近代立憲主義本身，無非就是為保障自由與人權而設之制度原理；立憲主義之形成與發展，也始終以追求自由與人權之保障為其主要動力。而且，立憲主義之最重要諸原理中，無論是法治原理、或權力分立制度、抑或國民主權主義等，無一不是用來防範專制權力之恣肆，以維護及保障人民自由與人權者<sup>105</sup>，因此保障如允許法律之限制、剝奪，將成為虛偽不實在之權利，也失去憲法保障之意義；人權若是可以因多數人之利益，或因多數人之贊同，就可以限制與剝奪，人權就失去

<sup>104</sup> 李惠宗，前揭書，頁二三五。

<sup>105</sup> 李鴻禧，「保障基本人權思想之本質與變質之研究分析」，載於氏著，「憲法與人權」，三版（台北：自刊，一九八六年十二月），頁二四七。

所謂「基本保障」、「不可讓渡」之本質<sup>106</sup>。

法律保障主義，係指行政或司法機關對人民之自由及其他權利，雖不得擅加限制，而立法機關則得以法律限制之。證諸我國憲法第二十三條之反面觀察，即表示人民之自由權利，並非絕對不可限制，惟應在某種必要情形之下，由立法機關以法律為之<sup>107</sup>，意即寓此。我國學者大部分均以此為主張<sup>108</sup>。準此，本文所探討交通基本權之限制，以憲法第二十三條規定為依據，乃屬當然之結果。

憲法第二十三條規定，「人民之自由與其他權利，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。」該條文揭示了人民自由與其他權利之限制要件為：一、基於四項「利益類型<sup>109</sup>」之考量，二、公益考量之「必要性」，及三、須以「法律」來限制等。這三個要件是憲法所「保留」來決定任何一個涉及侵犯人民自由或其他權利之國家權力（行政、立法及司法）行為的「合憲性」，因此稱為「憲法保留(Verfassungsvorbehalt)<sup>110</sup>」。以道路交通管理處罰條例為例，由於該條例係屬之干預性質之職權法，因此，依該條例干預人民權利或課以義務，以憲法第二十三條為依據，必須注意以下之界限：

### 一、「利益類型」從嚴解釋

國內學者對憲法第二十三條四項「利益類型」——「他人自由」、「緊急危難」、「社會秩序」、「公共利益」之探討，固然有採肯定其存在之價值與意義者，例如林紀東氏謂：「蓋如無本條規定，則立法機關，究應於何種情形之下，得以法律限制，殊無一定標準可循，失之過寬與失諸過嚴，均有未妥，釋憲機關於認定此類法律有無違憲之時，亦漫無標準，恐違憲法尊重團體公益，兼重人民權利之本意也。<sup>111</sup>」朱元懋氏謂：「何謂限制權利之社會公益，不能混統或過於抽象。我國憲法第二十三條所列四項原則，即為比較具體而為特殊之所不得不有此限制。<sup>112</sup>」。

當然亦有學者認為，此四項公益類型之內涵及外延過廣，若界定及運用不當，極易成為政府限制人民自由權利之理由，例如陳世鴻氏謂：「試先就防止妨礙他人自由言之……，設果不明確規定須以必要為標準，則國家隨時隨地，均可

<sup>106</sup> 許慶雄，「憲法入門」，初版（台北：洪美華，一九九二年九月），頁五二～五三。

<sup>107</sup> 林紀東，前揭書，頁三四四。

<sup>108</sup> 詳林紀東，同前註；劉慶瑞，前揭書，頁一一七。

<sup>109</sup> 國內學者陳新民氏將之稱為「公益動機」。詳氏著，中華民國憲法釋論，自印，民國八十六年九月修訂二版，頁一六三。

<sup>110</sup> Vgl. W. Schmidt, Der Verfassungsvorbehalt der Grundrechte,

AoR 106 (1981), 498, 509. 林紀東，同前註；陳新民，「論憲法人民基本權利的限制」，載於氏著，「憲法基本權利之基本理論（上）」，（台北：自刊，民國七十九年一月），頁一八二～一八三。

<sup>111</sup> 林紀東，前揭書，頁三四四。

<sup>112</sup> 朱元懋，「中華民國憲法概論」，初版（台北：大中國圖書公司，民國五十五年十月），頁一〇八。

選擇限制人民自由之口實，責人忍受與犧牲，人民自由權利，勢非剝奪殆盡不可；次就避免緊急危難言之……，苟不配合實際環境情況真正之需要，而妄行實施，則其結果反而變為擾民之虐政；最後更就維持社會秩序增進公共利益兩者言之，其可能牽涉之範圍，極其廣泛，又其內容涵意，幾可無所不包，靡知窮竟。其影響所及，足使人民一切日常生活行動，在維持社會秩序增進公共利益美妙名義非份要求下，悉可包括於兩者限制範疇以內，若果不設一必要之限制，勢必使人動輒得咎，備受國家摧殘蹂躪不可。<sup>113</sup>李鴻禧氏則以何事能與「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」等四要件，完全沒有關連，殊難想像得出；同樣地，凡百庶政也就沒有任何事項，不可能以憲法第二十三條做為根據來制定法律，用以限制自由權利<sup>114</sup>。薩孟武氏亦謂：「吾人若研究四種目的，又可知道任何國家任何法律，苟欲限制人民的自由權利，均不能逃出這四種目的之外。<sup>115</sup>」等。

從上述討論中得知，在現實生活中，很難想像存在有一個法律，其目的與這四個構成要件，不生任何牽連；換言之，上述四個要件作為篩選不當立法（或其他公權力行使）的防守率，似趨近於零；從而，作為「手段與目的」判斷之前提要件，此四個要件等於不存在<sup>116</sup>。

交通基本權之限制，固係以確保交通安全，維護交通秩序之必要，其當然亦涵攝於憲法第二十三條規定四項利益類型之中，司法院大法官釋字第二二三號解釋，交通安全秩序之維護對人民行動之助益，即為社會秩序與公共利益內涵之一；再者，交通安全與交通秩序之公益概念，首先應以憲法做基礎，並配合法治國家與福利國家思潮予以理解。交通安全與交通秩序之利益固然是利益類型之一，惟在民主法治國家中，不應有獨立存在於人民利益之外，因此，防止妨礙他人交通自由，亦為限制與否標準之一，因為個人自由之界線係以不侵犯他人法定自由為限，此一限制旨在界定「群己權利」之界限<sup>117</sup>。自此界限亦可導出交通行為中「相互尊重原則」，此一原則在交通規範中，處處可見，例如車輛禮讓行人、幹道優先行駛、路口淨空等。

再者，公益概念及其範圍並非永遠固定不變的，而是隨時間變遷而不同，且常是意見紛歧。尤其在現代多元化國家制度中，經常存在何者屬於公益？及在利益衝突中，其居於何種地位？此等問題主要係以憲法以及憲法範圍內之立法為基準。公益可能與全部或部分私益一致，但兩者亦可能處於對立之情況<sup>118</sup>。但實質上就公益對私益而言，已不再具有絕對的優越性，當公益欲超越私益時，必須

---

<sup>113</sup> 陳世鴻：「我國憲法第二十三條條文涵義的檢討」，台大法學叢刊第二期（民國四十五年四月），頁二十五～二十六。

<sup>114</sup> 李鴻禧，「言論出版自由之民主憲政意義（上）」，中國論壇第二二七期（民國七十四年三月），頁五〇。

<sup>115</sup> 薩孟武，「中華民國憲法概要」，初版（台北：臺灣聯合書局，民國四十九年七月），頁八二。

<sup>116</sup> 曾錦源，「公法上比例原則之研究」，私立輔仁大學法律學研究所碩士論文（民國七十七年七月），頁六一。

<sup>117</sup> 陳新民，前揭書（中華民國憲法釋論），頁一六四。

<sup>118</sup> Vgl. H. Maurer, a.a.O., S. 5.

從憲法中找到其法律基礎，並且提出充足可信服之理由，不寧惟是，私益有時亦可能成為公益，尤其是涉及人民自由及權利等利益時，要言之，公益與私益不再是對立而不相容<sup>119</sup>。基此，交通基本權之限制，除探求法規範目的外，更應綜合考量相關之公益與私益，確切透過「利益衡量」之方法，以求其最適切之內涵；設若需以公益（交通安全、交通秩序或交通順暢）規定做為限制，甚至剝奪人民自由及其他權利時，則必須遵循「從嚴解釋」之法理，同時兼及下述二要件，否則人民之自由及權利極易在籠統之公益概念下被踐踏與摧殘。

## 二、符合公法「比例原則」

憲法第二十三條規定人民自由權利，除需具備前述四項利益類型之一，方可限制外，亦必須在有「必要」之情形下，始得為之。這個「必要性」係為憲法學（應為整個公法學）上一個極為重要之原則 -- 比例原則。持此看法之國內學者，不在少數<sup>120</sup>。詳言之，按憲法第二十三條所謂之「必要」，係屬「比例原則」之揭櫫，應符合三項要件：（1）目的應具有正當性（2）限制之手段與其目的應具有關連性（3）應以最少限制之手段為之<sup>121</sup>。

「比例原則」用語，並未完全一致，尚有所謂「禁止逾越（Ueberschreitung）」或「最小侵害原則（Gebot des geringstmöglichen Eingriffs）」，但其內涵卻相當一致。該原則係源自法治國家原則，且應隨時注意之原則，主要是在機關發布負擔行政處分時，通常必須依據「目的 - 手段 - 關係」之原則，亦即機關為一個特定目的（或結果）之手段或設施，必須遵循廣義比例原則，即必須符合適合性（Geeignetheit）、必要性（Notwendigkeit）與狹義比例性（Verhältnismäßigkeit i. e. S.）。然亦有學者認為，適合性乃依法行政之當然之理，同時也可以蘊涵在必要性及狹義比例性之中，故適合性便失去其重要性，此乃部分學者主張比例原則「二分法」之見解。由於在實際上，考慮一個行政權力採行之必要性問題，當然也要先確定最終行政目的之有無追求價值，所以應該也同時進行行政目的之「比例性」審查問題。故有學者認為比例原則的二分法及二階段審查，可以當作學理分析的思維方式，使行政權力行使的合法性問題，能進行較清晰，較有脈絡的剖析罷了。縱然如此，亦不影響比例原則在法規範及法事實上之規定與運用之價值。另外，比例原則不僅適用於行政，而

<sup>119</sup> 李建良，「從公法學之觀點論公益之概念與原則」，國立中興大學法律研究所碩士論文（民國七十五年六月），頁三四一～三四三。

<sup>120</sup> 以憲法第二十三條中規定「所必要者」為公法學上「比例原則」者，詳：翁岳生，「依法行政之原則」，載於台北市議會學術講座專輯，民國七十二年十二月，頁一六二。陳新民，前揭書（憲法基本權利之基本理論（上）），頁二三九。許宗力，「基本權利對國庫行為之限制」，載於氏著，「法與國家權力」，（台北：自刊，民國八十一年四月），頁三九。葉俊榮，「行政裁量與司法審查」，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文（民國七十四年六月），頁一六三～一六四。陳敏，「憲法之租稅概念及其課徵限制」，政大法學評論第二十四期（民國七十年十二月），頁五二。

<sup>121</sup> 參考大法官會議釋字第一七九號鄭玉波大法官不同意見書。

且立法亦受其拘束<sup>122</sup>；同時亦作為基本權利限制之規定，亦即作為個人自由請求權與為公益限制自由間之衡量原則<sup>123</sup>。

憲法第二十三條中規定「有必要者」在該條文中所彰顯之重點有三<sup>124</sup>：（一）對基本權利只能「限制」，不能「剝奪」。（二）必須是為了達成上述四項「利益類型」目的之一，方能限制人民自由權利，而不得以限制人民自由權利為手段，去追求其他目的。（三）必須是為達成該四項目的所「必要」者，方得對自由權利加以限制，不能以冠冕堂皇之目的正當化「過當」的限制手段。

就上揭第一點而言，制憲者已經就侵害人民基本權利之手段作了一個重要的判斷：以「限制」的手段為已足，無庸採取「剝奪」的手段，換言之，只能對基本權利行使的範圍或形式加以拘束，不能對其享有予以禁止，或對其內容本質加以侵害，使其喪失原有功能或作用<sup>125</sup>，此為比例原則第二項內容「必要性」的發揮；就第二點而言，制憲者羅列四項目的，要求限制手段必須符合這四項目的，不得以限制人民基本權利為手段，去追求其他目的，此為比例原則第一項內容「適合性」之表現；最後就第三項而言，限制手段須是為了達成該四項目的所「必要」者，更是包含了比例原則之三大內涵：適合性、必要性與狹義比例性。

為維持交通秩序，有必要規定行車之方向及速度，則屬自明；台灣地區之高速公路行車密度驚人，交通部常有特別之管制措施，例如高承載管制，此措施目的無非在促使交通流暢，但也相對地限制了人民之行動自由；是否有必要實施此管制措施，有商榷之餘地。另外，除合目的性之檢討外，亦需考慮限制是否過當，亦即限制是否逾越比例原則，例如為維持高速公路秩序，且增進公共利益（環保或節約能源）觀點而言，故可限制高速公路之行車速限，但如速限過低，則屬過度之限制，亦有商榷之餘地<sup>126</sup>。

### 三、適用「法律保留」原則

憲法第二十三條之規定，是我國人民自由及其權利之一般保留條款，其主要用意並非僅是在於限制立法權，而且是消極的防止行政權無法律規定，任意干預人民之權利。因此，就我國憲法中自由及權利之保留條款觀之，其保障僅止於消極防禦之意義上<sup>127</sup>。由於傳統認為保障之一般性、公開性與預先性除可確保正義、防止特權與歧視的發生外，並可維護、提升行政行為之可量度性、可預見性與可信賴性（整體說即所謂法的安定性），以保護人民免於遭受來自行政權之「突襲」，才根據法治四原則得出法律保留的要求<sup>128</sup>。

<sup>122</sup> BverfGE 30, 292(315ff.); 38, 281(302).

<sup>123</sup> Vgl. H. Maurer, a.a.O., S. 234f.

<sup>124</sup> 葉俊榮，前揭論文，頁一六四～一六五。

<sup>125</sup> 廖義男，「企業與經濟法」，初版（台北：台大法律叢書，民國六十九年四月），頁一五四。

<sup>126</sup> 李惠宗，憲法要義，敦煌書局，一九九七年初版，頁一二三至一二四。

<sup>127</sup> 蔡震榮，「行政法理論與基本人權之保障」，初版（台北：三鋒出版社，民國八十年四月），頁八九。

<sup>128</sup> 許宗力，「論法律保留原則」，載於氏著，前揭書，頁一三五。

「法律保留 (Vorbehalt des Gesetzes 或 Gesetzesvorbehalt)」一詞，係源自憲法上所承認之議會民主原則、法治國原則與基本權利<sup>129</sup>。隨著國家結構之改變與保留程度之不同，可區分為<sup>130</sup>：

**侵害保留**或干預保留是早期法律保留之型態，亦即干預行政下的產物，是以人民自由和財產作為法律保留之範圍<sup>131</sup>；意即行政僅於有法律授權時，方得採取干預作為。此一觀點在德國學術界認為，業已過時，因為議會民主之發展，給付行政之日益重要，以及所有國家事務均需依據憲法之規範等均為理由<sup>132</sup>。

**全部保留**原則是在國家行政業務逐漸擴張，不但是要求干預行政，甚至對於給付行政亦要求納入法律保留的範圍，只要涉及人民的權利，一律受法律保留的約束<sup>133</sup>。依通說，若預算計畫已安排資金分配時，則給付行政不需有法律上之授權，行政得處理之<sup>134</sup>。

**國會保留**的理論是凡屬基本人權重要的部分，立法者不得授權行政機關，必須國會自己本身來制定，亦即授權的禁止。國會保留是最近七十年以來，為破除特別權力關係而產生，而後擴展及於其他行政法的領域。

法律保留中所謂「法律」，依憲法第一百七十條與第三十七條之規定，係指經立法院三讀通過，總統公布，並經行政院院長副署，或行政院院長及有關部會首長副署之法律而言。此項原則，亦經司法院大法官會議所肯認。釋字第三十八號解釋文曰：「……縣議會行使立法之職權時，若無憲法或其他法律之依據，不得限制人民之自由權利。」明揭斯旨。

我國法律保留原則之規定，除憲法中特別（如第十九、二十條）或一般（如第二十三條）保留條款外，首推中央法規標準法第五條之規定：「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。三、關於國家各機關之組織者。四、其他重要事項之應以法律定之者。」本條之存在，有學者認為充其量只能視為是立法者對此問題的單方看法，行政權如有不同意見，認與憲法有違，仍非不能向職司釋憲之大法官會議請求解釋，審查其合憲性<sup>135</sup>。至於從條文內容以觀，似乎法律保留原則適用範圍涵蓋甚廣，其實不然，特別是該條第二款之規定，與實務上之作法頗有一番差距。造成差距之關鍵因素有三：即特別權力關係、職權命令與學說上直接從憲法觀點堅持較為保守之干預保留之主張等；第三款之規定落實得相當徹底，連歐陸法治先進國家亦瞠乎其後，當然亦因此而衍生出許多所謂「黑機關」之存在問題；至於第四款之規定，性質上可以「補遺條款」視之。惟何者「重要」與「不重要」的問題，我

<sup>129</sup> Vgl. H. Maurer, a.a.O., S. 105.

<sup>130</sup> Vgl. H. Maurer, a.a.O., S. 107ff.; 蔡震榮，前揭書，頁五八。

<sup>131</sup> J. Staupe, Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 506, 1986, S. 33.

<sup>132</sup> Vgl. H. Maurer, a.a.O., S. 107.

<sup>133</sup> Vgl. K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 1984, §20, S. 808; H. H. Rupp, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, 2. Aufl., 1991, S. 113ff.

<sup>134</sup> Vgl. H. J. Wolff/O. Bachof/R. Stober, Verwaltungsrecht I, 10 Aufl., 1994, S. 146; R. Stober, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 8. Aufl., 1993, S. 295.

<sup>135</sup> 對中央法規標準法第五條之評論，詳許宗力，前揭書，頁一四三至一四七。

國學界與實務界迄今未嘗置一詞，立法院自己明白援引該「補遺條款」以說明其立法動機之情形亦未嘗見，倒是有學者鑑於「重要」一詞過於抽象概括而倡議刪除<sup>136</sup>。

無論法律保留之學說發展至何種程度，由於交通基本權之限制與人民自由及權利關係至為密切，因此，為落實憲法保障人民權利與自由之週延，及實現法律之明確與可預見等特性，實有將兩者緊密聯結之必要。換言之，關於交通管制、稽查、取締與處罰等作為，基於保障人權觀點，自應落實「法律保留」之精神，即使欲授權立法，應遵循「法律優位」原則，同時必須接受「授權明確性」原則之規範。惟觀諸現行道路交通管理處罰條例之許多規定，係為空白授權條款，例如第三十五條第一項第一款「酒精濃度過量」、第四款「患病足以影響安全駕駛」等均欠缺明確「要件」規定，其似乎有違上述法理之制約。

#### 四、小結

基於上述，對於人民交通基本權之限制，若限制不合於上述四種利益類型之一，或雖合於四種類型之一，而其所限制者超過必要程度之上，或不以「法律」為之，均屬違反憲法第二十三條之規定。反之，憲法第二十三條限制人民交通權利之規定，若符合（1）利益類型之目的（2）以法律限制（3）必要原則等三項要件，則為憲法所容許。司法院大法官曾對交通事務之限制是否違憲，做出許多解釋，例如**釋字第二二三號**解釋，略為：「金門戰地政務委員會七四擇建字第三二一七號函就金門地區行車速度所為之限制，其中有關該地區各路段行車速度，在郊外道路之時速，除限制為六十公里或五十公里者外，其他路段及戰備道不得超過四十公里之規定，乃為因應戰地特殊路況，維護交通安全所必要，與憲法尚無牴觸。」**釋字第二八四號**解釋，其解釋理由書略為：「道路交通事故發生後，有受傷或死亡之情形者，應即時救護或採必要之措施，以防損害範圍之擴大。如駕駛人於肇事後，隨即駕車逃離現場，不僅使肇事責任認定困難，更可能使受傷之人喪失生命，自有從嚴處理之必要。道路交通管理處罰條例第六十二條第二項規定：『汽車駕駛人如肇事致人受傷或死亡，應即採取救護或其他措施，並向警察機關報告，不得逃逸，違者吊銷其駕駛執照。』旨在增進行車安全，保護他人權益，以維持社會秩序，為憲法第二十三條之所許，與憲法尚無牴觸。」與**釋字第四一七號**解釋，其解釋理由書略為：「國家為加強交通管理、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

<sup>136</sup> 對中央法規標準法第五條第四款之規定，認為徒使「法律保留」之強行規定事項，又變得抽象概括，喪失其「確定性」(Bestimmtheit)，顯有刪除之必要者，詳陳新民，「行政法學總論」，三版（台北：自刊，民國八十一年一月），頁五二～五三。

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抵觸。」等等。

## 陸、結論

由於人類交通往來之行爲，在權利性質之定位上是屬於「原權」，又稱「自然權」，乃人之爲人當然享有的權利，先於國家而存在，又稱爲固有權利，其附隨人而來，不待規定而自明。原權除其固有性外，其效力具有普遍性、不可侵害性與永久性，不問何地、何時、何人，皆能普遍適用，自然成爲規範、制約實定立法(positive Gesetzgebung)的一種客觀普遍標準。原權雖不待規定而自明，但並非不得將之以條列於憲法之中，易言之，以列舉式明定於憲法之基本權利，並非不可提昇至原權之地位，同理，在一般法律層次中，亦可將憲法保障之權利再行規定，並強化之<sup>137</sup>。從「原權不待規定而自明，但並非不得將之以條列於憲法之中」之觀點言，以列舉式將交通基本權明定於憲法之基本權利中，應無損於其爲原權之地位；相對地，未將交通基本權於憲法中明定，並非意謂該原權即不受保障，國家即可免除保障此權利之義務。當前交通基本權在憲法中未明文化之際，憲法第二十二條「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序、公共利益者，均受憲法之保障。」之規定，應可作爲該權利憲法上衍生之依據。國家對人民交通基本權之限制，則需符合憲法第二十三條之規定。

此外，值得一提者，爲交通事務關係人民日常生活至深且鉅，甚至可說無法須臾分離，因此，政府不僅有消極防止交通危害，追緝交通犯罪與違反秩序之義務，而且亦有積極創造人民自由往來，交通安全與順暢之生活空間之責任。惟欲達到此等目的，交通事務之規劃、管理與執行，必須「因地制宜」，因爲交通事務極具地方性，各地區道路、地形、環境與人文等均不相同。因此，在規劃及制定區域性之交通法令時，應有地方代表甚至當地人民的參與，同時除中央制訂之交通法令外，因地方特性而訂定之地方交通法令，尤不可或缺；配合地方制度法第二十六條第二項前句規定，「直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政義務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。」地方政府既享有交通法制之訂定與執行權限，因此，地方交通之改善與整頓，由地方政府主導之模式，應是可以預期且值得推廣之制度。

---

<sup>137</sup> 詳見李震山，從憲法觀點論身體不受傷害權，載於中研院中山人文社會科學研究所主辦第二屆「憲法解釋之理論與實務」研討會，民國八十八年三月，第七頁（註十一）。