

禁停紅線，一般處分，對物一般處分 —評最高行政法院 97 年裁字第 4905 號裁定



編目：行政法

【論文導讀】

- 一、文章名稱：禁停紅線，一般處分，對物一般處分
—評最高行政法院 97 年裁字第 4905 號裁定
- 二、作者：蕭文生教授
- 三、出處：月旦裁判時報第 4 期，頁 32~40

<目次>

- 壹、重點整理
 - 一、問題緣起
 - 二、實務見解
 - 三、本文評析
 - (一)交通標誌標線之意義及類型
 - (二)交通標誌標線的功能及性質
 - 四、一般處分的意義及類型
 - (一)一般處分的意義
 - (二)對人一般處分
 - (三)對物的一般處分—公物的創設變更廢止
 - (四)對物的一般處分—公物的一般使用
 - 五、實務晚近見解
 - 六、本文結論
- 貳、考題趨勢
- 參、參考文獻(依姓名筆劃排列)
- 肆、延伸閱讀

<摘要>

實務上對標誌標線的性質長久來皆存有不同見解，而於學說上亦有爭議，本文擬由最高法院晚近見解切入，類型化並探討標誌標線的性質，再進而解析一般處分的類型及其效力，以期能解決此爭議。

關鍵詞：交通標誌、一般處分、對人的一般處分、對物的一般處分



壹、重點整理

一、問題緣起

台北縣政府決定將某甲居住的巷道規劃成「消防巷道」，並且決議在巷道兩旁劃設禁止停車紅線，而某甲認為市區停車位難求，且巷道寬度足夠，只需要一邊劃設紅線即可，並依法提起訴願及行政訴訟，遭訴願機關以及台北高等行政法院以不受理及裁定駁回，然最高行政法院卻廢棄原裁定，命台北高等行政法院更為裁判。

二、實務見解

台北高等行政法院認為，劃設禁停紅線及消防通道標誌標線係事實行為，並非行政處分，甲對之提起訴願不合法，故訴願決定不受理於法並無不合，因此駁回甲所提起之行政訴訟。

最高行政法院則認為，本案情形屬於公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施，而對可確定之多數相對人或物為客體，直接發生法律效果之單方行政行為。舉例而言，如為交通警察及號誌的指揮交通，即為對人的一般處分；劃設停車格、行人徒步區的劃定、斑馬線的設置即為對物的一般處分。本案中的劃設禁停紅線及消防通道標示自屬行政處分，人民如有不服得依訴願法第 1 條及行政訴訟法第 4 條提起行政救濟，原審裁定廢棄。

三、本文評析

(一)交通標誌標線之意義及類型

交通相關措施得分為標誌、標線及號誌三種，以下分述之：

1.交通號誌

交通號誌係指管制道路交通，表示行進、注意、停止，而以手勢、光色、音響、文字等指示的訊號，紅綠燈即為適例。其規制對象為設置處的用路人，故其相對人之範圍得依一般性特徵加以確定，性質屬對人的一般處分，較無爭議。

2.交通標誌

交通標誌指管制道路交通，表示警告、禁制、指示，而以文字或圖案繪製之標牌，通常安裝於固定或可移動之支撐物體上。

3.交通標線

交通標線則指管制道路交通，表示警告、禁制、指示，而在路面或其他設施上劃制之線條、圖形或文字，用以管制道路上之車輛駕駛人與行人行止之交通管制措施。

(二)交通標誌標線的功能及性質

無論是交通標誌或是交通標線基本上可能具有 3 種功能—警告、禁制以及指示，茲分述如下：

1.警告標誌：

主要目的在提醒用路人對路況提高警覺，注意防備。由於其僅是單純告知或提醒，對用路人並無任何規範效果，因此基本上屬於事實行為。而警告標線，例如：路寬變更、減速標線等，其主要目的亦在提醒用路人注意，而不具規制效果，同屬事實行為。

2.禁制標誌：

係表示道路上的遵行、禁止及限制等特殊規定，告示車輛駕駛人及行人嚴格遵守，例如：單行道標誌、車道禁止進入標誌或速限標誌。此類標誌皆課與用路人一定之作為或不作為義務，違反時並帶有一定之法律效果，具有規制效果語法效性，屬於法律行為。而禁制標線如禁止超車、禁止停車等亦對用路人有規制效力，為法律行為。

3.指示標誌：



用以指示路線、方向、里程、地名或公共設施等，已利用路人易於辨識，其設置目的在於提示並作為用路人的參考，並不具規制效果，如有違反亦不發生法律效果，屬於事實行為。就指示標線部分，如指示車道、行車方向，其目的在指示前方或附近交通狀況，以利用路人準備並採取適當措施，不具規制效果，亦屬事實行為。

綜上可知，警告標誌及標線並不具規範效果，為事實行為。而禁制標誌及標線則具有規制效果，屬法律行為，但其屬何種法律行為，則有進一步討論的必要。

四、一般處分的意義及類型

(一)一般處分的意義

一般處分規定於行政程序法第 92 條第 2 項，並且明確表示 3 種不同類型的一般處分具有行政處分的特徵。對每個當事人而言，一般處分乃是一個行政處分。將一般處分視為許多個別行政處分之集合或一個對於許多當事人產生效力的行政處分，基本上仍是一項理論上的問題，而此問題在廢棄一般處分時，其效力範圍即有所不同。如果一般處分是個別處分的集合時，則每個行政處分皆有其本身的命運；但若為同一個處分時則不然。

對於上述問題並沒有一個統一的答案，應依一般處分類型不同而定。例如：撤銷一般處分僅對個別原告生效而不及於其他當事人；但在撤銷交通標誌時則有不同。大體而言，對人的一般處分比較接近個別行政處分的集合，但對物的一般處分基本上無法分離或切割，比較接近單一的處分。

行政程序法中對普通的行政處分及一般處分仍有不同規定，例如：行政程序法第 97 條第 4 款、第 100 條第 2 項、第 110 條第 2 項規定；所以行政程序法第 92 條第 1 項的行政處分有需要跟第 2 項的一般處分加以區別。一般處分乃針對一定範圍之相對人，而行政程序法第 92 條第 1 項的行政處分則是針對個別人的決定，然而所謂個別與「一定範圍」其界線實為難分。

本文認為就行政程序法第 92 條第 1 項的行政處分與對物的一般處分區別在於：後者涉及物的規制行為，此類意思表示即便對當事人送達，在實質上亦非針對人的行政處分。對此類一般處分相對人仍得提起行政爭訟，但由於其特性，在停止執行或廢棄時都將產生訴訟效力究竟只針對救濟者或有擴及其他相對人的問題。

(二)對人一般處分

依一般性特徵可得確定相對人之範圍並符合行政處分其他要件時，為對人一般處分。對人的一般處分所開放者乃是相對人的範圍而非具體事實。對人的一般處分是對可得確定之人為之，其與對於確定數目之多數人做出相同內容之處分，亦即外在上集合許多相同內容之處分有所不同。後者係針對確定之人，而非針對可得確定的相對人；惟此二者在區分上時有困難。所謂對人的一般處分，亦可能對所有當事人送達，故此二種形式僅能從解釋加以區分，所涉及者究竟是單一的行政處分或是多數的行政處分？或可認為處分針對可得確定之人而非已確定之當事人時，即屬一般處分。

其實對人一般處分仍是針對具體事件所為之決定，對人一般處分透過受規範事實的具體化與法規範相區別，由以下兩觀點可證之：

- 1.一般處分涉及的是一項具體事實，而法規範典型的是一般、抽象的規定，也就是說事實越具體則越有可能是一般處分。而在法規範中針對的相對人範圍遠大於一般處分，相對人範圍越廣，越有可能是法規範。
- 2.再者，另外一向界分二者的重要標準則是，機關所依據的法律基礎為何，以及自該項基礎



直接或間接得出國家措施的法律性質。本文認為，可由制定程序、制定機關、外在形式及必要的法律基礎判定，大體而言，法規範與一般處分已可明顯區分。

本文認為，所謂依一般性特徵可得確定並非指在作成時必須針對已可數的相對人，蓋如此一來，確定即可得確定之區分已經失其意義，相對人的範圍在作成決定時係依一般特徵可得確定，而非已可數。但如何具體化所謂「可得確定」之概念，其實原則上並無一般有效之公式能適用於所有案例。此時「一般性特徵」意義可扮演重要角色，如果一般處分以書面送達相對人時，問題較無問題，但如係以行政程序法第 102 條第 2 項規定公告或刊登新聞紙時，所謂「一般性特徵」是否可充分界定相對人範圍，即需探討。

本文認為就此而言，兩項重要事實類型可提供判斷時之輔助：

1. 必要之事實範圍可透過處分所要求的行為中得出；
2. 可從作成處分之動機或理由中得出。

此類輔助標準並非列舉，相對人之範圍可自特定的空間上藉處分的領域中或處分的功能中得出。

充分界定相對人之範圍自處分所要求的行為義務中得出，例如：在 G8 高峰會議期間禁止在特定地區舉行集會遊行處分；一般性特徵亦可由具體的事件中得出，一般行為要求或禁止來對抗具體危險時，相對人的範圍可由動機的關聯性充分藉定，例如：SARS 期間和平醫院要求院內人員回院隔離的公告。

(三)對物的一般處分－公物的創設變更廢止

涉及物的公法性質者，行政程序法第 92 條第 2 項後段中規定兩種不同類型，擴大了傳統行政處分的概念，對物一般處分之規制內容必須涉及物本身的公共性，當透過處分開啓公物法的適用時，亦即該物被宣告為公物時即屬一般處分。就公物的設定、變更、廢止而言，係針對物所為且無傳統意義下相對人的行政措施，此時物的法律狀態創設了自然人的權利及義務。

公物的設定、變更、廢止與公物的一般使用區分相當困難，但由法律規定上來說，區分實有其可能。對物的一般處分並非規制人與人之間的法律關係，而是創設、變更、廢止或確定物在法律上重要的特質，此時實著眼於公物基本上的可利用性。

(四)對物的一般處分－公物的一般使用

公物一般使用之決定，亦屬對物的一般處分，此時所著眼的主要涉及利用人的權利以及義務，也就是所謂的利用規則。利用規則針對的對象乃是一般人，當然也不排除對特定人利用之限制。因為此類處分與物之關係，所以公物的一般使用之規制與對人一般處分不同，其亦能有助於抽象危險的避免。公共設施的利用規則亦得以物的一般處分為之，該項規制內容必須涉及物之使用，如利用期間、利用對價、開放時間、破壞或損害公物時之制裁、利用公物的行為準則等。

承前所述，其與公物的設定、變更、廢止間的關係難分，在設定一項公物時，常常亦同時決定相關的利用權利及義務，因此兩者明確區隔，有時亦有其困難。規範道路一般使用的利用規則中，具有規範效力的交通標誌乃是以一般處分形式為之，至於僅具有指示作用的交通標誌非行政處分。由於具有規範效力的交通標誌被認為屬對物一般處分，因此在適用行政程序法及訴訟法時適用行政處分規定。

但歸類為一般處分仍在適用上有許多難題，例如：公告要求及提起訴願時間如何計算。前者而言，係以設置交通標誌之行為代替公告，對用路人而言在其第 1 次能夠認知交通標誌時才



生送達效果；就後者而言，或有認為 1 年期間過後任何人即不得再對交通標誌提出撤銷請求。但亦有認為由於處分缺乏確定力，所以並無任何提起撤銷爭訟之期限。本文認為訴願期間的進行應以送達當事人時起算，一般處分亦應以公告時，亦及當事人知悉有此一般處分時起算，而非以交通標誌設置時起算。

五、實務晚近見解

本案所涉及的行政行為有二：

- (一)將一般巷道性質轉換成消防巷道；
- (二)在巷道兩邊劃設禁止停車標線。

前者涉及巷道性質之改變，其應屬於對物的一般處分較無疑義；比較有爭議的是後者，最高行政法院 97 年裁字第 4905 號裁定逕認定劃設紅線及消防通道屬行政處分，實未明確表示劃設禁停紅線的性質為何，但如果參酌最高行政法院的見解，似可推論其為對物的一般處分。

最高法院 98 年裁字第 622 號則明確表示，此類禁制標線目的在於對用路人之行止有所規制，課與用路人一定之不作為義務，為具有規制性之標線。近至標線之規範客體雖是特定之道路，然其並未對道路之性質設定或變更，仍是以人之行為為直接規範對象，此時並非為直接以公物為利用對象，故似非「物的一般使用」。禁制標線之劃設，雖非針對特定人，然係以該標線效力所及的「行經該路段之用路人」為規範對象，可謂依一般性特徵可得確定的「對人的一般處分」。

六、本文結論

本文認為上開實務見解有其道理，然而所謂「行經該路段之用路人」此項處分相對人的範圍似乎過廣，而有喪失界分功能之虞。對人的一般處分在作成當時，當事人之範圍不得是完全開放且事後可任意擴張的，換言之，雖然一般處分之當事人可能數量必須經由所謂的「一般性特徵」能夠充分明確加以確定，但「行經該路段之用路人」並無法作為一般性特徵來界定相對人之數量。

對物的一般處分則無相對人，但人之權利義務卻會因物之法律地位或狀態改變而受影響。禁停紅線並未改變巷道公用性之性質而改變道路當初提供公用時之法律狀態，並因而影響不確定多數人之權利義務，因此，其應屬於公物一般處分之決定，而非對人的一般處分。

貳、考題趨勢

於本篇文章中，應注意的是標誌標線的性質於實務上及學說上的不同看法，以及一般處分的不同類型及其效力內容。

參、參考文獻(依姓名筆劃排列)

- 一、吳庚(2008)，《行政法之理論與實用》，增訂十版，2007 年 9 月。
- 二、林素鳳(2008)，〈論交通標誌標線之法律性質及其爭訟程序〉，《警大法學論叢》，第 15 期，2008 年 10 月。
- 三、李建良(2005)，〈交通標誌、標線、號誌之法律性質及救濟途徑〉，《訴願專論選集—訴願新制專論系列六》，台北市政府。
- 四、最高行政法院 97 年裁字 4905 號裁定。
- 五、最高法院 98 年裁字第 622 號。

肆、延伸閱讀

- 一、林素鳳(2009)，〈交通標線之不服與救濟〉，《月旦法學教室》，第 85 期，頁 12-13。



- 二、李建良(2008)，〈行政法思維方法與案例研究—基礎篇（二）：基礎案例解析〉，《台灣本土法學雜誌》，第 104 期，頁 61-80。
- 三、林騰鷗(2008)，〈國立中正紀念堂之改名與暫定古蹟—依法行政原則與對物的一般處分〉，《台灣本土法學雜誌》，第 96 期，頁 193-197。

