

臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

109年度簡字第4號

原告 巴奈庫穗 (Panai Kusui)

依斯坦達霍松安那布 (Istanda Husungan Nabu)

共同

訴訟代理人 林子琳律師 (法扶)

被告 臺北市政府工務局公園路燈工程管理處

代表人 陳榮興

訴訟代理人 林成源

謝昇宏

上列當事人間臺北市公園管理自治條例事件事件，原告不服臺北市政府附表所示之訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告巴奈庫穗於附表編號1、3所示時間，在228和平公園內，放置桌椅等物，並以傘架布幕遮蔽；原告依斯坦達霍松安那布於附表編號2所示時間，在228和平公園內放置傘架。嗣被告以附表所示原告分別於附表所示時間，在228和平公園，有附表所示違規事實，依附表所示之規定，以附表所示之原處分（下依序稱A至C處分，合稱原處分），各對附表所示之原告裁處附表所示之處罰內容，原處分並於同日對附表所示之原告為送達，經附表所示之原告拒絕簽收。原告不服原處分，於民國108年8月15日就A、C處分提起訴願、於同年月16日就B處分提起訴願，經臺北市政府分別

01 以附表所示之訴願決定（下分別稱A、B訴願決定）駁回，並  
02 分別於108年11月5日、同年月7日對原告送達A、B訴願決定  
03 （下合稱訴願決定）。原告不服訴願決定，復於109年1月2  
04 日向本院提起行政訴訟。

05 二、原告起訴主張：原告基於表達政治性言論之目的，為抗爭而  
06 擺設相關物品於抗爭地點，故原告係選擇適合進行表達抗議  
07 言論之場所展現其訴求，其行為並非「任意」，不符合臺北  
08 市公園管理自治條例（下稱公園自治條例）第13條第6款之  
09 構成要件。況公園管理之目的係為避免民眾行為妨礙使用公  
10 園民眾權益或有危險之可能，原告於228和平公園內表達政  
11 治性訴求期間，一般民眾仍可自由進入、使用或行走於公園  
12 內，原告並未妨礙使用公園民眾之權益或妨礙被告對於公園  
13 之管理，自無以公園自治條例處罰之必要。又被告管理228  
14 和平公園租借之「臺北市公園場地申請使用須知（下稱臺北  
15 市公園場地使用須知）」，無論何種目的使用場地均需收  
16 費，未設有任何例外，形成僅有能力支付費用者方得使用公  
17 共空間，使臺北市公共空間使用僅為有錢人所得享有，顯係  
18 以不當之區別標準所為之差別待遇，該規定即違反平等原  
19 則。另被告為原處分時，未給予原告陳述意見之機會，亦違  
20 反行政程序法第102條規定。縱認原告行為違法，因原告係  
21 在表達對於原住民轉型正義之訴求，屬憲法第11條言論自由  
22 之一環，原告行為實質上並未侵害大眾使用公園之權益或影  
23 響被告對於公園之管理，故其行為不具有實質違法性，原處  
24 分違反兩公約精神，應予撤銷。再原告與其夥伴於228和平  
25 公園搭營露宿之行為，屬象徵性言論，其所表達之議題涉及  
26 原住民轉型正義，具有高度公益性，自得以之作為超法規阻  
27 卻違法事由，是原處分應予撤銷等語，並聲明：訴願決定及  
28 原處分均撤銷。

29 三、被告則以：原告長期於公園內放置座椅堆放私人物品，且於  
30 108年2月27日、同年月28日、同年4月2日經被告駐衛警數次  
31 勸導仍拒不撤離，故原告主張未任意放置座椅、被告未給予

01 陳述意見之機會云云，洵無可採。又原告前於106年7月間至  
02 同年11月間，數度為原住民相關活動以書面申請借用和平公  
03 園場地，並獲被告同意，顯見原告已知悉公園場地借用之相  
04 關規定及程序。原告108年間未申請228和平公園場地借用，  
05 長期於公園內任意放置桌、椅、箱、櫃或板架等行為，已實  
06 質違反公園自治條例第13條第6款及第17條後段規定。而原  
07 告巴奈庫穗前於108年4月6日在228和平公園內任意放置座椅  
08 遭裁罰，被告復分別於同年7月16日、同年7月19日，以其第  
09 二、三次違規各裁處附表編號1、3所示之處罰內容；另於  
10 108年7月18日以原告依斯坦達霍松安那布第一次違規，對其  
11 裁處附表編號2所示之處罰內容，是原處分並無違誤，原告  
12 之訴為無理由，應予駁回等語置辯，並聲明：原告之訴駁  
13 回。

14 四、兩造不爭執事實（見本院卷第149至150頁）：

15 (一)、原告巴奈庫穗於附表編號1、3所示時間，在228和平公園  
16 內，放置桌椅等物，並以傘架布幕遮蔽；原告依斯坦達霍松  
17 安那布於附表編號2所示時間，在228和平公園內放置傘架  
18 （見原處分可閱卷第3頁）。

19 (二)、嗣被告以附表所示原告分別於附表所示時間，在228和平公  
20 園，有附表所示違規事實，依附表所示之規定，以原處分各  
21 對附表所示之原告裁處附表所示之處罰內容，原處分並於同  
22 日對附表所示之原告為送達，經附表所示之原告拒絕簽收  
23 （見本院卷第113、115、123頁、訴願卷可閱卷第29、32  
24 頁）。

25 (三)、原告不服原處分，於108年8月15日就A、C處分提起訴願、於  
26 108年8月16日就B處分提起訴願，經臺北市政府分別以附表  
27 所示之訴願決定駁回，並分別於108年11月5日、同年7月7日  
28 對原告送達A、B訴願決定（下合稱訴願決定）。原告不服訴  
29 願決定，復於109年1月2日向本院提起行政訴訟（見訴願卷  
30 可閱卷第24、61頁、本院卷第21、121、129頁）。

31 五、本件主要爭點：

- 01 (一)、本件所涉法規屬「針對言論內容之規制」或「非針對言論  
02 內容之規制」？
- 03 (二)、關於「公共論壇理論」之審查標準？
- 04 (三)、普通法院如何審查「非針對言論內容之規制」？
- 05 (四)、屬「原住民族」之原告為本件行為時，是否屬社會經濟上之  
06 弱勢族群？
- 07 (五)、本件所涉臺北市政府場地管理辦法第4條第2項、臺北市公園  
08 場地使用須知第4點第8款、第9款規定是否違憲？
- 09 (六)、原告有無「任意」放置桌椅、箱櫃或板架，而違反公園自治  
10 條例第13條第6款之情事？

11 六、本院之判斷：

12 (一)、本件所涉法規屬「非針對言論內容之規制」：

- 13 1. 按「…其中有關時間、地點及方式等未涉及集會、遊行之目的  
14 的或內容之事項，為維持社會秩序及增進公共利益所必要，  
15 屬立法自由形成之範圍，於表現自由之訴求不致有所侵害，  
16 與憲法保障集會自由之意旨尚無抵觸。集會遊行法第11條第  
17 1款規定違反同法第4條規定者，為不予許可之要件，乃對  
18 『主張共產主義或分裂國土』之言論，使主管機關於許可集  
19 會、遊行以前，得就人民政治上之言論而為審查，與憲法保  
20 障表現自由之意旨有違」、「系爭公告雖非為限制人民言論  
21 自由或其他憲法上所保障之基本權利而設，然於具體個案可  
22 能因主管機關對於廣告物之內容及設置之時間、地點、方式  
23 之審查，而否准設置，造成限制人民言論自由或其他憲法上  
24 所保障之基本權利之結果。主管機關於依本解釋意旨修正系  
25 爭公告時，應通盤考量其可能造成言論自由或其他憲法上所  
26 保障之基本權利限制之必要性與適當性，併此指明」，分別  
27 經釋字第445號解釋文第1、2段、釋字第734號解釋理由  
28 書第3段闡釋明確。
- 29 2. 關於言論自由之違憲審查架構，上開大法官解釋已明白採取  
30 美國聯邦最高法院所建立之「雙軌理論（two-track  
31 theory）」，將針對言論自由之限制區分為「針對言論內容

01 之規制 (content-based regulation) 及「非針對言論內  
02 容之規制 / 言論內容中立性規制 (content-neutral  
03 regulation)」(湯德宗前大法官於釋字第718 號解釋協同意見書、葉百修前大法官於釋字第734 號解釋協同意見書亦  
04 認為釋字第445 號解釋係採取前開雙軌理論之區分)，其中  
05 「針對言論內容規制」尚採取所謂「雙階理論 (two-level  
06 theory)」(參釋字第414號解釋)，因所涉及之言論類型  
07 區分為高價值及低價值言論，並因此異其審查標準。另就  
08 「非針對言論之規制」部分，釋字第445號解釋並未明確指  
09 明係採取何種審查標準，學說上則認為原則上可採取美國聯  
10 邦最高法院所發展出之中度審查標準，即合併審查象徵性言  
11 論非表意效果部分規制之審查標準，與針對言論表達時間、  
12 地點與方法限制之審查標準，但如政府非針對言論內容之規  
13 制，其真正動機或目的係為排除某些言論或針對言論之傳播  
14 影響，或其規制對社會上經濟弱勢造成實際上之限制或不平  
15 等待遇，即應採取嚴格審查標準(參林子儀，言論自由的限  
16 制與雙軌理論，收錄於：言論自由與新聞自由，頁189至  
17 190、194，臺北：元照，91年)。

- 19 3. 被告所為之原處分雖係以原告違反公園自治條例第13條第6  
20 款「公園內不得有下列行為：六、任意放置桌、椅、箱、櫃  
21 或板架等」規定，依同條例第17條後段規定裁罰，惟觀諸被  
22 告所提供之被告處理未經許可使用本市公園綠地廣場標準作  
23 業流程，可知被告係區分行為人是否仍在現場，決定行為人  
24 是否可能違反集會遊行法或公園自治條例(見本院卷第183  
25 頁)，被告並陳稱未經許可使用公園場地(包含「申請使用  
26 公園場地未獲同意」或「未經申請而逕行使用」)，除向行  
27 為人追償不當得利之場地使用費外，並依實際行為事實判斷  
28 是否違反公園自治條例開罰(見本院卷第162頁)，顯見本  
29 件實際上涉及臺北市政府管理公園場地使用之「臺北市政府  
30 所屬各機關場地使用管理辦法(下稱臺北市政府場地管理辦  
31 法)」及「臺北市政府公園場地使用須知」規定。

01 4. 而依臺北市政府場地管理辦法第4條第1、2項規定，申請使用  
02 用各機關場地，應填具申請書，經場地管理機關許可後，除  
03 臺北市政府所屬機關及學校外，申請人應於場地管理機關所  
04 定時間內繳交場地使用費、保證金及其他費用，始得使用場  
05 地；另申請使用場地，應遵期繳納使用費、保證金或其他費  
06 用，違反者，場地管理機關必要時，得令其立即停止使用，  
07 並得強制拆除、回復原狀或採取必要處置，亦得撤銷或廢止  
08 原許可，場地管理機關對於申請人所繳之各項費用及保證金  
09 不予退還，且1年內不受理其申請（參臺北市政府場地管理  
10 辦法第8條第1項第7款、第2項、第13條第1項第3款、第2  
11 項）。上開規定無非係就與言論內容無關之方式為規範，並  
12 非針對言論所表達之思想或資訊本身，或針對該思想或資訊  
13 所可能產生之影響，自屬「非針對言論內容之規制」。

14 5. 又依臺北市公園場地使用須知第2點：「申請使用場地以集  
15 會、演說、展覽、表演、推廣政令、公益、社教、休閒體  
16 育、民俗節慶、農特產品、藝文展演、文化創意產業、本府  
17 各機關因推動市政等目的所舉辦之活動，或為其他特殊使用  
18 者，應向場地管理機關申請核准使用」，第4點規定申請之  
19 手續，其中第1款以活動屬性區分非營利性活動與營利性活  
20 動，第4、8、9款則明定：「四、申請手續：…（四）申請  
21 原則：申請人除本府各機關、學校者外，應依下列規定辦  
22 理：1. 非營利性活動：除經場地管理機關許可外，同一申請  
23 人每月以申請1次為限且每次申請使用期間不逾7日。…  
24 （八）申請使用經場地管理機關許可後，申請人應於使用場  
25 地起始日起算前3日，繳納保證金、使用費及保險證明等始  
26 得使用。（九）前款保證金及使用費如所附基準表。…」，  
27 （見本院卷第169至174頁），足見臺北市公園場地使用須知  
28 亦係就言論之時間、地點及方式為限制，與臺北市政府場地  
29 管理辦法均屬「非針對言論內容之規制」無疑。

30 (二)、關於「公共論壇理論」之審查標準：

31 1. 按「憲法第11條規定，人民之言論自由應予保障。鑒於言論

01 自由具有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權  
02 利，形成公意，促進各種合理之政治及社會活動之功能，乃  
03 維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最  
04 大限度之保障（本院釋字第509號、第644號、第678號解  
05 釋參照）。…，而公共場所於不妨礙其通常使用方式之範圍  
06 內，亦非不得為言論表達及意見溝通」，業經釋字第734號  
07 解釋理由書第3段闡釋明確。參諸釋字第734號解釋蘇永欽  
08 前大法官、葉百修前大法官分別提出之協同意見書、湯德宗  
09 前大法官提出之部分協同暨部分不同意見書、陳新民前大法  
10 官部分協同部分不同意見書，可知上開論述係引進美國聯邦  
11 最高法院之「公共論壇理論（public forum）」，故自有參  
12 考美國聯邦最高法院所建立之「公共論壇理論」之必要。

13 2. 又上開釋字第734號解釋理由書所闡述之「…而公共場所於  
14 不妨礙其通常使用方式之範圍內，亦非不得為言論表達及意  
15 見溝通」，應係源自於美國聯邦最高法院在Grayned v.  
16 City of Rockford案所採取之「不相容原則（incompatible  
17 principle）」。美國聯邦最高法院在該案指出，場所之性  
18 質（一般活動慣行）決定政府對時間、地點及方式之限制是  
19 否合理，例如在公立圖書館默禱，不會不當妨礙公立圖書  
20 館，但在閱覽室發表言論，則近乎一定會不當妨礙公立圖書  
21 館，而同樣的言論在公園為之，就被認為是適當，故重點是  
22 言論的方式是否與特定時間、地點之一般活動本質上不相容  
23 （See Grayned v. City of Rockford, 408 U.S. 104, at  
24 116 【1972】）。由此可見，「不相容原則」是在判斷政府  
25 針對言論內容中立性之規制是否「合理」，即採取最寬鬆的  
26 合理審查標準之判準。

27 3. 而依美國聯邦最高法院之後在Perry Educ. Ass'n v. Perry  
28 Local Educators' Ass'n案所奠立之公共論壇理論，認為人  
29 民使用公共財產的權利及對該權利限制之審查標準，因財產  
30 的性質而有所不同。第一種場所為「**傳統之公共論壇**  
31 （traditional public forum）」，即傳統上或政府許可提

01 供集會及辯論的場所，政府在此類場所限制表意活動受到嚴  
02 格限制，例如街道及公園，針對此類場所政府所為言論內容  
03 的管制是否合憲，係以嚴格審查標準審查，至言論內容中立  
04 性之規範，則必須該規制與政府之重要目的具有嚴密剪裁，  
05 且保留其他溝通管道之暢通，始屬合憲。第二種場所為「指  
06 定之公共論壇（designated public forum）」，即政府開  
07 放供公眾為表意活動之場所，而在政府開放該場所供公眾使  
08 用之期間，政府對該場所之規制與傳統公共論壇係採取相同  
09 之審查標準。第三種場所為「非公共論壇（non public  
10 forum）」，即非傳統或指定公共論壇之公共財產，因美國  
11 憲法增修條文第1條不會只因為財產是政府所有或控制，即  
12 保障人民有使用該財產之機會，故針對時間、地點及方法之  
13 規制，只要政府對言論之規制合理，且並非僅因政府官員反  
14 對表意者的觀點而壓制該言論，政府即可保留該處所作為特  
15 定目的使用（See Perry Educ. Ass'n v. Perry Local  
16 Educators' Ass'n, 460 U.S. 37, at 45-46【1983】）。

17 4. 綜合上述美國聯邦最高法院見解，可見「不相容原則」係採  
18 取最寬鬆之合理審查標準，對照美國聯邦最高法院在Perry  
19 案所建立之三種公共論壇類型，應屬「非公共論壇」適用之  
20 判準。惟法院在Perry案並未提及不相容原則，在Grayned案  
21 法院提及之公立圖書館、公園，亦不屬於Perry案所論述之  
22 「非公共論壇」，故應可認Perry案已以「公共論壇理論」  
23 變更Grayned案之「不相容原則」。然我國釋字第734號解釋  
24 理由書既仍採取「不相容原則」，則解釋上不相容原則應僅  
25 適用在「公共論壇理論」下之「非公共論壇」類型。至「傳  
26 統公共論壇」、「指定之公共論壇」，則仍採取前述Perry  
27 案之審查標準。

28 (三)、普通法院如何審查「非針對言論內容之規制」：

29 1. 普通法院在審理涉及「非針對言論內容規制」之具體個案  
30 時，因我國係採取抽象、集中式違憲審查，法官無須依雙軌  
31 理論所建構之違憲審查架構進行法規範之違憲審查，且因此

01 非針對言論內容所為之限制，審查標準較為寬鬆，僅有在個  
02 案造成言論自由之限制時，始有可能產生「適用上違憲  
03 (unconstitutional as applied)」之情事。復因我國目  
04 前係採取「法規範」違憲審查制度，大法官採取美國法上  
05 「適用上違憲」之宣告仍屬極端例外（例如釋字第242號、  
06 701號解釋等，釋字第242號解釋陳瑞堂大法官不同意見書  
07 即質疑我國違憲審查僅限於法令之抽象審查，不包含適用上  
08 違憲之具體審查，故該聲請案應不受理；惟108年1月4日  
09 修正、111年1月4日施行之憲法訴訟法第1項第1款、第  
10 59條第1項，已將裁判憲法審查列入憲法法庭審理案件之範  
11 圍），如普通法院法官在個案中未積極運用合憲解釋原則，  
12 將可能使人民之基本權因法規範表面上合憲、適用上違憲而  
13 受到侵害，且囿於我國目前在憲法訴訟法施行前所採取之違  
14 憲審查制度，人民縱使窮盡訴訟救濟途徑，亦可能無法就此  
15 聲請大法官解釋。

- 16 2. 是以，普通法院法官為免適用「非針對言論內容規制」之法  
17 規範時，過度侵害人民依憲法上所保障之言論自由，本於合  
18 憲解釋原則，在個案中自應以合乎憲法意旨之方式為解釋  
19 （即憲法取向之法律解釋）。例如於個案中考量對人民言論  
20 自由限制之程度，藉由不確定法律概念、概括條款或目的性  
21 限縮解釋，將特定行為排除在規範範圍。如該特定行為為法  
22 律文義明確規範之範圍、或係立法者明顯可辨之價值決定或  
23 規範核心，無法透過合憲解釋原則限縮法規範之文義範圍  
24 （關於合憲解釋原則之界線，參許宗力大法官釋字第585號  
25 解釋部分不同意見書），則可考量具體個案係在何種類型之  
26 公共場所為言論、發表言論之地點與言論之關連性、言論價  
27 值之高低、發表言論者得否透過民主政治程序或其他方式有  
28 效表達訴求、該象徵性言論對公益之實際影響等，在個案中  
29 以利益權衡之方式，衡量以系爭法規範處罰行為人之行為，  
30 對言論自由侵害之程度是否顯然大於法規範所欲維護之公  
31 益，以超法規阻卻違法事由阻卻違法。

01 (四)、屬「原住民族」之原告為本件行為時，屬社會經濟上之弱勢  
02 族群：

03 1. 按國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文  
04 化；國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，  
05 並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福  
06 利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之，憲  
07 法增修條文第10條第11、12項規定甚明。立法者為保障原住  
08 民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族  
09 群關係，並制定原住民族基本法（參該法第1條）。我國憲  
10 法增修條文既已明定國家具有保障扶助並促進原住民族發展  
11 之義務，103年4月18日作成之司法院釋字第719號解釋理由  
12 書第6段亦陳明：「國家所採取原住民族之保障扶助發展措  
13 施原有多端，…國家仍應透過具體政策與作為，積極實踐上  
14 開憲法增修條文對於原住民族工作權之保障，並應就該積極  
15 優惠措施，依國家與社會時空環境與保障原住民族工作權之  
16 需求，定期檢討修正。…」，足見大法官雖肯認為保障原住  
17 民族之工作權，應對原住民族採取優惠性差別待遇  
18 （affirmative action），惟大法官亦指明優惠性差別待遇  
19 之合憲性隨時間變遷（即原住民族社經地位之提昇）而可能  
20 有所不同。

21 2. 觀諸立法者就原住民族「言論自由」領域所制定之相關規  
22 定，包括97年1月16日制定公布、施行之財團法人原住民族  
23 文化事業基金會設置條例，該條例並於105年6月8日修正公  
24 布第4條第3項，明定：「本基金會得委託經營無線電視之機  
25 構播送原住民族電視臺之節目及廣告，不受廣播電視法第4  
26 條第2項及公共電視法第7條第2項規定之限制」，立法理由  
27 則載明係為保障原民臺收視戶權益，並提供多元收視方式，  
28 擴大原民臺收視群眾；之後於106年6月14日制定公布施行原  
29 住民族語言發展法，該法第23條規定：「政府捐助之原住民  
30 族電視及廣播機構，應製作原住民族語言節目及語言學習課  
31 程，並出版原住民族語言出版品（第1項）。前項原住民族

01 語言節目及課程使用原住民族語言之比例，不得低於該機構  
02 總時數之50%（第2項）」，行政院原住民族委員會109年度  
03 施政計畫亦包括「保障原住民族文化與媒體權」（見本院卷  
04 第469頁），堪認政府迄今仍積極立法保障與原住民族言論  
05 自由相關之法律。

06 3. 又關於經濟上扶助方面，原住民族教育法第14條第2項、第  
07 26條第1至3項設有補助原住民幼兒就學費用、補助就讀高級  
08 中等學校之原住民學生助學金、減免就讀專科以上學校之原  
09 住民學生學雜費、提供原住民學生教育獎助、以學生就學獎  
10 助經費優先協助各大專校院清寒原住民學生之規定；另102  
11 年1月23日修正公布刑事訴訟法第31條第1項，將第4款「被  
12 告具原住民身分，經依通常程序起訴或審判者」與第5款  
13 「被告為低收入戶或中低收入戶而聲請指定者」併列，於審  
14 判中未經選任辯護人者，審判長應指定公設辯護人或律師為  
15 渠等辯護；104年7月1日修正公布、同年月6日施行之法律扶  
16 助法第5條第4項第2款、第13條第1項，亦明文保障偵查、審  
17 判中未經選任辯護人之具原住民身分被告或犯罪嫌疑人，得  
18 申請法律扶助。是依上開補助原住民學生獎助學金、將原住  
19 民被告納入刑事強制辯護範圍、申請法律扶助範圍之規定，  
20 可知立法者認原住民族屬社會經濟上之弱勢族群無疑。

21 4. 佐以行政院原住民族委員會所公布4年1次之106年臺灣原住  
22 民經濟狀況調查（迄本院主文公告日時，尚未公布110年臺  
23 灣原住民經濟狀況調查），106年度原住民族家庭與我國全  
24 體家庭年總收入（不含自用住宅設算租金）分別為727,683  
25 元、1,292,578元，原住民族家庭與我國全體家庭年總收入  
26 （含自用住宅設算租金，未扣除折舊費）分別為818,053  
27 元、1,292,578元，有原住民族委員會全球資訊網站公布之  
28 106年臺灣原住民經濟狀況調查可參（見本院卷第475至482  
29 頁），上開調查結果（106年）與本件原告違規行為時間  
30 （108年）復僅相距2年，且無證據證明原住民族於此2年期  
31 間之社經地位已明顯提昇，故綜合前述有關原住民族優惠性

01 差別待遇之法律修正及原住民族事實上之經濟狀況，應可認  
02 原住民族於108年間之社經地位尚未翻轉，屬原住民族之原  
03 告為本件行為時，自係憲法應積極保障之社會經濟上弱勢族  
04 群無疑。

05 (五)、本件所涉臺北市政府場地管理辦法第4條第2項、臺北市公園  
06 場地使用須知第4點第8款、第9款規定違憲，本院得拒絕適  
07 用：

08 1. 本件所涉及之「臺北市政府場地管理辦法」及「臺北市公園  
09 場地使用須知」，均係就言論之時間、地點及方式為限制，  
10 屬「非針對言論內容之規制」，業如前述，復因原告表達言  
11 論之地點為228和平公園，依前述公共論壇理論，屬於第一  
12 種類型之「傳統公共論壇」，則針對傳統公共論壇之言論內  
13 容中立性法規範，必須具有「重要之政府目的」，且手段與  
14 目的間具有「嚴密剪裁關係」，並「保留其他暢通之溝通管  
15 道」，始為合憲。惟承前所述，學者認為例外政府非針對言  
16 論內容之規制，其真正動機或目的係為排除某些言論或針對  
17 言論之傳播影響，或其規制對社會上經濟弱勢造成實際上之  
18 限制或不平等待遇，則應採取嚴格審查標準。

19 2. 按我國於55年3月31日簽署「消除一切形式種族歧視國際公  
20 約（International Convention on the Elimination of  
21 All Forms of Racial Discrimination，下簡稱  
22 ICERD）」，並於59年11月14日批准，於同年12月10日向聯  
23 合國存放批准書。依ICERD第5條規定：「締約國依本公約第  
24 2條所規定之基本義務承諾禁止並消除一切形式種族歧視，  
25 保證人人有不分種族膚色或原屬國或民族本源在法律上一律  
26 平等之權，尤得享受下列權利：…（卯）其他公民權利，其  
27 尤著者為：…（8）主張及表達自由之權；…」。消除種族  
28 歧視委員會（Committee on the Elimination of Racial  
29 Discrimination，下稱CERD）作成之第35號一般性建議  
30 （General recommendation No. 35）第29段復明確陳明：  
31 「言論自由是銜接人權與傳播有關享有公民、政治、經濟、

01 社會及文化權利之知識所不可或缺，其幫助弱勢群體矯正社  
02 會成員間之權力平衡、促進跨文化之理解與寬容、協助解構  
03 種族刻板印象、促進思想之自由交換，並提供不同觀點與相  
04 反立場。締約國應採取政策，賦予《公約》管轄範圍內之所  
05 有群體行使其言論自由的權力」。

06 3. 又憲法增修條文第10條第11、12項明定國家肯定多元文化，  
07 並積極維護發展原住民族語言及文化；國家應依民族意願，  
08 保障原住民族之地位及政治參與；原住民族基本法第12條第  
09 1項並明定，政府應保障原住民族傳播及媒體近用權，則依  
10 前開國際人權法、我國憲法增修條文及法律之規定，原住民  
11 族不僅與我國其他人民同樣享有憲法第11條之言論自由，國  
12 家並應積極制定相關法令或政策，確保原住民族得以有效行  
13 使其言論自由及接近使用公共論壇或傳播媒體之權利，以矯  
14 正權力之不平等、促進多元文化理解與思想流通，保障原住  
15 民族之地位及政治參與，並促進原住民族之發展。

16 4. 查，「臺北市政府場地管理辦法」第4條第2項、第8條第1項  
17 第7款、第2項、第13條第1項第3款、「臺北市公園場地使用  
18 須知」第4點第8款就使用公園場地，明定除臺北市政府所屬  
19 機關及學校外，申請人申請經許可後，必須繳納保證金、使  
20 用費及其他費用，始得使用場地；未遵期繳納該等費用，場  
21 地管理機關得採取行政執行手段（強制拆除、回復原狀或採  
22 取必要處置）或撤銷、廢止原許可處分。「臺北市公園場地  
23 使用須知」第4點第9款所附「臺北市公園場地使用費及保證  
24 金收費基準表」，項目19並明定「全市12行政區，收費項目  
25 5-18非營利行為及其餘未表列之公園、場地、廣場」，保證  
26 金為「3萬元」、使用費為「上午、下午、晚場每1,000平方  
27 公尺各2,500元，未達1,000平方公尺以1,000平方公尺計，  
28 超過1,000平方公尺每1,000平方公尺加收1,000元，每場以4  
29 小時計」（見本院卷第173頁）。

30 5. 原告與其他原住民自106年2月23日起，為向總統蔡英文表達  
31 對原住民族轉型正義之訴求及對甫通過之「原住民族土地或

01 部落範圍土地劃設辦法」不滿，先在總統府前之凱達格蘭大  
02 道上駐紮營地抗爭，於同年6月2日經臺北市政府警察局中正  
03 第一分局拆除營地，且於同年6月3日移往捷運臺大醫院站1  
04 號出口角落靜坐，復於108年1月22日經被告遷移至228和平  
05 公園內抗爭迄今（參劃出回家的路，臺北：子皿有限公司，  
06 108年3月，頁30、34、50至103、290至292頁）。又臺北市  
07 政府於106年9月11日以府工公字第00000000000號令訂定  
08 「臺北市公園場地使用須知」，並自106年9月29日生效（見  
09 本院卷第225頁），觀之被告所提供原告歷次申請借用場地  
10 資料、106年6月至同年11月原住民活動借用228和平公園場  
11 地清冊（見原處分卷可閱卷第21至86頁、本院卷第257至258  
12 頁），原告與其他原住民於「臺北市公園場地使用須知」生  
13 效前，於106年6月15日至同年9月28日間，陸續分別向被告  
14 申請於106年6月17日至106年11月26日期間使用228和平公園  
15 靠近臺大醫院捷運站1號出口場地，並經被告同意，且依當  
16 時所適用之「臺北市公園場地使用辦法」第8條第2項之「臺  
17 北市公園場地使用費及保證金收費基準表」，原告與其他原  
18 住民僅須繳交保證金3萬元，堪認原告與其他原住民於「臺  
19 北市公園場地使用須知」訂定生效前，有按規定向被告申請  
20 使用公園場地甚明。

- 21 6. 嗣「臺北市公園場地使用須知」訂定生效後，臺北市政府原  
22 住民族事務委員會則以其名義，陸續為原告及其他原住民申  
23 請於107年3月31日至同年12月31日期間，使用228和平公園  
24 （捷運台大醫院站1號出口兩旁花圃）之場地辦理「都市原  
25 住民藝術特展」，經被告同意使用乙節，亦有被告提供之臺  
26 北市政府原住民族事務委員會申請使用場地資料為憑（見本  
27 院卷第261至353頁），且因臺北市政府原住民族事務委員會  
28 為被告所屬機關，依「臺北市政府場地管理辦法」第4條第2  
29 項後段規定，免繳場地使用費、保證金及其他費用。是依原  
30 告與其他原住民於臺北市公園場地使用須知訂定生效前、後  
31 申請使用228和平公園場地之歷程，可知原告與其他原住民

01 自始至終均未支付任何場地使用費、保證金及其他費用，至  
02 為明確。

03 7. 而上開關於申請公園場地應繳納費用之規定，對一般經濟上  
04 無虞者而言，固可於支付使用費、保證金及其他費用後，輕  
05 易在傳統公共論壇自由表達言論，但對屬社會上經濟弱勢之  
06 原住民族而言，該等費用實已超出渠等經濟上能力可資負擔  
07 之範圍，形同阻礙渠等使用公園之傳統公共論壇場域發表言  
08 論之機會。而傳統公共論壇對社會上經濟弱勢者尤為重要，  
09 單純以表意者有無能力支付費用決定其得否發表言論，實際  
10 上即係完全抑制原住民族之言論進入言論自由市場。是以，  
11 為使原住民族之多元文化觀點與其他觀點同樣得在言論市場  
12 自由流通，且依前述國際人權法、憲法增修條文及原住民族  
13 基本法第12條之規範意旨，國家自有義務確保弱勢族群之原  
14 住民得有效行使其言論自由及接近使用公共論壇之權利，使  
15 渠等之聲音在傳統公共論壇得以被聽見，故針對前開單純以  
16 繳納費用作為使用公園場地前提之規定（臺北市政府場地管  
17 理辦法第4條第2項前段、臺北市公園場地使用須知第4點第8  
18 款、第9款），以及僅臺北市政府所屬機關及學校免繳上開  
19 費用之規定（臺北市政府場地管理辦法第4條第2項後段），  
20 於本件即應採取最嚴格之嚴格審查標準審查。

21 8. 參以上開收取費用規定之目的應係為管理維護公園之清潔及  
22 基於使用者付費之精神，並使人民均可自由平等地利用公園  
23 場域表達言論，防止少數人長期佔據傳統公共論壇，阻礙他  
24 人發表言論之機會，暨兼顧公園空間之通常使用，此等目的  
25 核屬重要迫切之政府利益（compelling interest）。惟臺  
26 北市政府場地管理辦法第4條第2項後段僅設有「臺北市政府  
27 所屬機關及學校免繳使用費、保證金及其他費用」之例外規  
28 定，對屬於社會經濟上弱勢、無法負擔上開費用之原住民  
29 （即原告），依臺北市政府場地管理辦法第4條第2項、臺北  
30 市公園場地使用須知第4點第8款、第9款規定，仍應繳交場  
31 地使用費、保證金及其他費用，始得使用場地，形同完全抑

01 制渠等自由平等利用公園場域發表言論之機會，故上開規定  
02 與收取費用係為使人民可自由平等地利用公園場域表達言論  
03 之目的不具有嚴密剪裁 (narrowly-tailored) 關係，應屬  
04 違憲。

05 9. 末按，「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)得就其自治事項  
06 或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。…自治法規由  
07 地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則」、「自  
08 治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體  
09 自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效」，地方制度  
10 法第25條、第30條第2項規定甚明。另按，法官依據法律獨  
11 立審判，不受任何干涉，憲法第80條定有明文。再按，「各  
12 機關依其職掌就有關法規為釋示之行政命令，法官於審判案  
13 件時，固可予以引用，但仍得依據法律，表示適當之不同見  
14 解，並不受其拘束」、「依法公布施行之法律，法官應以其  
15 為審判之依據，不得認定法律為違憲而逕行拒絕適用」，迭  
16 經釋字第216號解釋、371號解釋闡釋明確。查，臺北市政府  
17 場地管理辦法、臺北市公園場地使用須知分別係由臺北市政  
18 府、臺北市政府工務局訂定發布，依地方制度法第25條後段  
19 規定，上開規定性質上屬自治規則。復因臺北市政府場地管  
20 理辦法第4條第2項、臺北市公園場地使用須知第4點第8款、  
21 第9款規定違憲，本院依上開規定及司法院解釋，自得拒絕  
22 適用上開自治規則之規定。

23 (六)、原告無任意放置桌椅、箱櫃或板架，而違反公園自治條例第  
24 13條第6款之情事：

25 1. 本件原告雖未經被告許可使用公園場地，惟關於申請公園場  
26 地使用付費之「臺北市政府場地管理辦法」第4條第2項及  
27 「臺北市公園場地使用須知」第4點第8款、第9款規定，業  
28 經本院認為對屬於原住民族之原告為違憲，而經本院拒絕適  
29 用，被告自不得以原告未經許可使用公園場地為由，逕自認  
30 定原告有任意放置桌椅、箱櫃或板架之情事。況衡諸原告於  
31 附表所示時間，在228和平公園以大型傘架搭設帳棚，駐紮

01 在公園內圓環一隅空間等情，有228和平公園平面圖、現場  
02 照片可稽（見本院卷第191、199、203、207頁），依原告行  
03 使言論自由之方式及地點，實難認原告有妨礙其他公眾通行  
04 或破壞公園之環境設施。

05 2. 而原告之所以在公園場域搭設帳棚，係為向總統蔡英文表達  
06 對原住民族轉型正義之訴求及對甫通過之「原住民族土地或  
07 部落範圍土地劃設辦法」不滿，且原告最初自106年2月23日  
08 起，係在總統府前之凱達格蘭大道上駐紮營地抗爭，於同年  
09 6月3日、108年1月22日始分別經臺北市政府警察局中正第一  
10 分局、被告移往捷運臺大醫院站1號出口、228和平公園內，  
11 業經本院詳述如前，則以合乎憲法意旨之方式解釋，考量原  
12 告均係以靜態駐紮營地、靜坐、搭設帳棚之方式行使其言論  
13 自由，且原告表達意見之場域係最接近總統府之公園傳統公  
14 共論壇場域，原告行為復未妨礙公眾通行或破壞公園之環境  
15 設施，自難認原告有「任意」放置桌椅、箱櫃或板架之情  
16 形。被告以原告違反公園自治條例第13條第6款規定，依同  
17 條例第17條後段規定，以原處分對原告各裁處如附表所示之  
18 處罰內容，顯有違誤，應予撤銷。

19 七、綜上所述，本件所涉及之臺北市政府場地管理辦法第4條第2  
20 項、臺北市公園場地使用須知第4點第8款、第9款規定，屬  
21 「非針對言論內容之規制」，且因該繳納費用之規定實質上  
22 阻礙本件屬社會上經濟弱勢之原住民族使用公園之傳統公共  
23 論壇發表言論之機會，故應採取嚴格審查標準。又該等規定  
24 與收取費用係為使人民可自由平等地利用公園場域表達言論  
25 之目的不具有嚴密剪裁關係，故該等規定要屬違憲，本院得  
26 拒絕適用。是被告不得以原告未經許可使用公園場地為由，  
27 逕自認定原告有任意放置桌椅、箱櫃或板架之情事。本院考  
28 量原告行使言論自由之個案情節，且未妨礙公眾通行或破壞  
29 公園之環境設施，亦認原告無公園自治條例第13條第6款之  
30 情事。是被告以原告違反公園自治條例第13條第6款規定，  
31 依同條例第17條後段規定，對原告各裁處如附表所示原處分

之處罰內容，自有違誤。訴願決定予以維持，亦有未恰，原告訴請撤銷原處分及訴願決定，理由雖與本院認定不同，惟原處分既有前開違誤，自仍應予以撤銷。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及所提證據，經核均與判決結果不生影響，爰不一一論列，併此敘明。

九、依行政訴訟法第98條第1項規定，判決如主文。

中華民國 109 年 7 月 27 日  
行政訴訟庭 法官 吳佳樺

以上正本係依原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後20日內，以原判決違背法令為理由，向本院提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實）。

其未載明上訴理由者，應於提出上訴後20日內，向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本），並繳納上訴裁判費新臺幣3,000元；如未按期補提上訴理由書，則逕以裁定駁回上訴。

中華民國 109 年 7 月 27 日  
書記官 林劭威

#### 附表：

編號	原告	時間（民國）	違規事實	違反法條	原處分	處罰內容（新臺幣）	訴願決定	證據頁碼
1	巴奈庫穗	108年7月16日 下午3時38分	任意放置桌、椅、箱、櫃或板架等	臺北市公園管理自治條例第13條第6款、第17條後段	被告108年7月16日北市園管裁字第C000000號處理違反臺北市公園管理自治條例案件裁處書（A處分）	罰鍰2,400元	臺北市府108年11月4日府訴二字第1086103576號訴願決定書（A訴願決定）	本院卷第113、117至120頁
2	依斯坦達 霍松安那 布	108年7月18日 下午4時46分	違規放置傘架（大型）	臺北市公園管理自治條例第13條第4、6款（被告提出答辯狀時，則刪除第4款）、第17條後段	被告108年7月18日北市園管裁字第C000000號處理違反臺北市公園管理自治條例案件裁處書（B處分）	罰鍰1,200元	臺北市府108年11月6日府訴二字第1086103662號訴願決定書（B訴願決定）	本院卷第123、125至127頁
3	巴奈庫穗	108年7月19日 下午2時50分	任意放置桌、椅、箱、櫃或板架等	臺北市公園管理自治條例第13條第6款、第17條後段	被告108年7月19日北市園管裁字第C000000號處理違反臺北市公園管理自治條例案件裁處書（C處分）	罰鍰3,600元	A訴願決定	本院卷第115、117至120頁

