

臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1241號

109年10月29日辯論終結

原告 林志學

羅邵華

共同

訴訟代理人 劉繼蔚 律師

被告 交通部公路總局第四區養護工程處

代表人 李順成（處長）

訴訟代理人 陳炎琪 律師

上列當事人間有關交通事務事件，原告不服交通部中華民國107年7月27日交訴字第1070006944號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

省道台9線蘇花公路山區路段改善計畫（下稱蘇花改）103K+900～113K+180（蘇澳至東澳）路段（下稱系爭路段）於民國107年2月5日公告通車，僅限小型車通行，被告並於同日在蘇澳端設置禁止大客車進入之「禁3.1」標誌、禁止大貨車聯結車進入之「禁4」標誌、指定4輪以上汽車專行用之「遵23」標誌、車道指定4輪以上汽車專行之「遵26」標誌及禁止右轉之「禁17」標誌，及在東澳端設置5個禁止車種右轉之標誌「禁17」標誌（包含禁止大貨車右轉之「禁17」、禁止大客車右轉之「禁17」、禁止大型重型機車右轉之「

禁 17」、禁止自行車右轉之「禁 17」、禁止機車右轉之「禁 17」（上開交通標誌下合稱原處分），且依道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）第 5 條規定，以 107 年 2 月 23 日四工交字第 1070014141 號補行公告系爭路段進行管制，第一階段通車初期僅限小型車通行（下稱 107 年 2 月 23 日公告）。原告不服，提起訴願，因被告嗣以 107 年 5 月 14 日四工交字第 1070032849 號公告第二階段開放小型車及大客車行駛台 9 線 104K+131~113K+420（蘇澳至東澳）路段（下稱 107 年 5 月 14 日公告），並已撤除該路段禁止大客車進入及右轉之「禁 3.1」及「禁 17」標誌，交通部乃以 107 年 7 月 27 日交訴字第 1070006944 號訴願決定：「一、有關台 9 線 103K+900 至 113K+180（蘇澳至東澳）路段「禁 4」、「遵 23」、「遵 26」及禁止大貨車、大型重型機車、自行車、機車右轉之「禁 17」交通標誌部分，訴願駁回。二、有關台 9 線 103K+900 至 113K+180（蘇澳至東澳）路段「禁 3.1」及禁止大客車右轉之「禁 17」交通標誌部分，訴願不受理。」（下稱訴願決定）。原告就訴願決定駁回部分及該部分原處分仍有不服，因此提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1. 交通標誌屬於一般處分，原告起訴後，被告雖再以 108 年 1 月 10 日四工交字第 1080002995 號公告自 108 年 1 月 17 日上午 9 時起開放小型車、大客車及 12.2 公尺以下非管制大貨車通行台 9 線 104K+131~113K+420（蘇澳至東澳）路段（下稱 108 年 1 月 10 日公告），並撤除相關交通標誌，但系爭路段所設置指定 4 輪以上汽車專行之「遵 23」、「遵 26」，及禁止大型重型機車、自行車、機車右轉之「禁 17」交通標誌（下合稱系

爭交通標誌），仍直接限制原告利用大型重型機車、自行車、機車通行系爭路段的權利，原告自得對系爭交通標誌提起撤銷訴訟。

2. 道交條例第5條所稱之公路機關，依公路法第3條、第6條第1項及第58條第1項規定，在中央為交通部，故省道台9線公路之管制及交通標誌設置權限應屬交通部，未經依法移轉於被告，是被告以原處分對系爭路段進行管制，並設置系爭交通標誌，禁止小型車、大客車及12.2公尺以下非管制大貨車以外車種車輛通行，即欠缺事務管轄權限，並因之影響訴願管轄，尤非合法。

3. 舊蘇花（即省道台9丁線）開道時間久遠，路程蜿蜒曲折，不僅常因天災事故造成交通中斷，更有「死亡公路」之別稱；蘇花改為新近完成的公路，路線平直，道路狀況極佳，2條公路的長度、路況、危險性，均有明顯落差，系爭路段通車後，未見主管機關有任何充分之評估、分析、考量，竟限制小型車、大客車及12.2公尺以下非管制大貨車以外車種車輛通行，特別是限制機車用路人通行部分，並未提出高溫、噪音、廢氣對行車安全造成影響的評估與實證研究，此種差別待遇不具正當合理的關聯，有違平等原則。

(二) 聲明：原處分關於系爭路段所設置系爭交通標誌部分及該部分訴願決定均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一) 答辯要旨：

1. 原告於提起訴願時，即未主張其與系爭路段有任何接觸，遑論證明，且原告2人分別居住在桃園市與苗栗縣，與蘇花改全無關聯，尤有甚者，原告提起訴願時，請求撤銷之交通標誌包含禁行大客車、禁行大貨車、禁行非4輪以上車輛（即

機車、自行車等)等各種車種在內的各種交通標誌，與一般受標誌規制而遭裁罰者提起訴願之情形大相逕庭，更足證原告僅係針對新聞所刊載的公共政策提起爭訟，而非原告實際上有何權利或法律上利益受有損害，是原告提起本件撤銷訴訟，顯然欠缺權利保護要件。

2.系爭路段所設系爭交通標誌，悉依道路交通標誌標線號誌設置規則（下稱設置規則）設置，而設置規則係由道交條例授權訂定，依道交條例第2條規定，自應優先適用該條例規定，而非原告主張之公路法。又道交條例本身並未定義「公路機關」，而道交條例第2條規定之「其他法律」，不僅包括原告主張之「公路法」，亦包含「交通部組織法」第11條、「交通部公路總局組織法」（下稱公路總局組織法）第2條、第3條及「交通部公路總局各區養護工程處組織準則」（下稱養護工程處組織準則）第1條、第2條。且公路法於制定公布之始，即已將全國公路運輸安全授權予公路總局管理，是以公路法所認定之公路安全管理機關，至少應涵蓋公路總局。其後，公路總局再依養護工程處組織準則，將公路的交通管理及安全維護交由各區養護工程處辦理，而由被告管理蘇花改的交通安全（含交通安全管理所需之交通標誌、標線、號誌的設置管理），於法並無違誤。縱認本件事務管轄權限應為公路總局而非被告，其訴願管轄機關同為交通部，故無原告主張影響行政救濟層級的問題。

3.被告設置系爭交通標誌，係基於公路總局於100年1月提出之「台9線蘇花公路山區路段改善計畫（蘇澳～東澳、南澳～和平、和中～大清水）環境影響評估說明書」（下稱蘇花改環評說明書）第8章「環境保護對策及替代方案」之8.1「環境保護對策」之8.1.3「通車營運階段」，依據分階段開放

車種的開放時程而設置相關標誌，具有交通安全、公路、隧道管理及環境影響評估等公益目的，被告的管制手段顯屬合理且必要，並無歧視其他車種或違反平等原則之可言。

4. 蘇花改工程總長度38.8公里，雖屬省道一般公路，但共有8座隧道，長度24.5公里，占全路段63%，且長度超過3公里以上隧道有4座，占全路段53%，其中觀音、谷風隧道相連，更長達12.6公里，相較於一般省道公路，蘇花改係由各隧道串連而成，又因開放大貨車行駛，車種組成相較於國道5號雪山隧道更加複雜。另蘇花改主要係為解決蘇花公路長期以來在蘇澳至東澳、南澳至和平、和平至大清水3處路段線形不佳、易坍方阻斷、較高的肇事問題；並考量對環境及生態的維護及降低通車後對地區的衝擊，故蘇花改並非以大量通行為目的，而是以維持既有的道路容量採1個車道設計，故於設計階段，即規劃蘇花改可行駛車種為小汽車、大客車、大貨車（含半聯結車）；機車則考量蘇花路廊之大貨車占總車種比例（約15%），在隧道超過3公里的封閉環境下，無論光線、溫度、空氣品質、行車環境等條件均不如一般路段，且機車與大型車輛混流行駛於長隧道內單一車道的危險性較高，機車在運具中保護措施偏弱，在綜合考量各因素下，蘇花改除「和仁至大清水」段外，其他路段皆禁止機車通行。是被告係基於使用者安全及健康等考量，以系爭交通標誌限制大型重型機車、自行車、機車使用者通行蘇花改，具有合理正當性，並非恣意。

(二) 聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一) 原告提起本件撤銷訴訟是否具備實體判決要件？

(二) 被告是否具有設置系爭交通標誌之權限？

01 (二)系爭交通標誌之設置是否違反平等原則？

02 五、本院的判斷：

03 (一)前提事實：

04 上開爭訟概要欄所述事實，為兩造所不爭執，並有被告107
05 年2月23日公告（本院卷(一)第34頁）、被告107年5月14日公
06 告（本院卷(一)第33頁）、被告108年1月10日公告（本院卷(二)
07 121頁）、系爭標誌現場照片（本院卷(二)第123、125頁）、
08 訴願決定（本院卷(一)第25-33頁）可查，堪信屬實。

09 (二)原告提起本件撤銷訴訟，具備實體判決要件：

10 1.道交條例第4條第2項、第3項規定：「……（第2項）駕駛人
11 駕駛車輛、大眾捷運系統車輛或行人在道路上，應遵守道路
12 交通標誌、標線、號誌之指示、警告、禁制規定，並服從執
13 行交通勤務之警察或依法令執行指揮交通及交通稽查任務人
14 員之指揮。（第3項）前項道路交通標誌、標線、號誌之指
15 示、警告、禁制規定、樣式、標示方式、設置基準及設置地
16 點等事項之規則，由交通部會同內政部定之。……」交通部
17 依道交條例第4條第3項授權規定所訂定之設置規則第3條第1
18 款規定：「標誌、標線及號誌之定義如左：一、標誌：以規
19 定之符號、圖案或簡明文字繪於一定形狀之標牌上，安裝於
20 固定或可移動之支撐物體，設置於適當之地點，用以預告或
21 管制前方路況，促使車輛駕駛人與行人注意、遵守之交通管
22 制設施。……」第10條第2款規定：「標誌之分類及其作用
23 如左：……二、禁制標誌用以表示道路上之遵行、禁止、限
24 制等特殊規定，告示車輛駕駛人及行人嚴格遵守。……」第
25 56條第1款、第2款規定：「禁制標誌分為左列3種：一、遵
26 行標誌：表示遵行事項。二、禁止標誌：表示禁止事項。…
27 …」第68條第1項第1款規定：「道路專行車輛標誌，用以告

示前段道路專供指定之車輛通行，不准其他車輛及行人進入；其應設於該路段起點顯明之處，圖例如下：一、道路指定4輪以上汽車專行用『遵23』。……」第69條第1項第1款規定：「車道專行車輛標誌，用以告示前段車道專供指定之車輛通行，不准其他車輛及行人進入；其應懸掛於應進入該車道將近處之正前上方，圖例如下：一、車道指定4輪以上汽車專行用『遵26』。……」第74條第1項、第3項規定：「（第1項）禁行方向標誌，用以告示車輛駕駛人禁行之方向。禁止右轉用『禁17』、……設於禁止各種車輛右轉、左轉或左右轉道路入口附近顯明之處。……（第3項）禁行方向僅限於指定車輛者，應將車輛之圖案繪於標誌內。……」準此，系爭交通標誌屬於禁制標誌，係對用路人的行止有所規制，課予用路人一定之作為或不作為義務，為具有規制性的標誌。又禁制標誌雖非針對特定人所為，然係以該標誌效力所及之行人、車輛駕駛人為規範對象，乃屬可依一般性特徵確定其相對人，且係就行人、車輛駕駛人的用路權等事項予以規範，核其性質應認為一般處分。因其屬一般處分，依行政程序法第100條第2項、第110條第2項規定，其送達得以公告為之，除公告另訂不同日期者外，自公告日起發生效力。又就禁制標誌而言，主管機關之「設置行為」，即屬一種「公告」措施，故具規制作用的系爭交通標誌於對外設置完成時，即發生效力。人民對該禁制標誌之行政處分如有不服，自得循序提起訴願及撤銷訴訟尋求救濟（最高行政法院98年裁字第622號裁定意旨參照）。

2. 系爭交通標誌係於系爭路段107年2月5日公告通車時，由被告對外設置完成即發生效力。原告對於被告在系爭路段所設置系爭交通標誌之行政處分，認為違法侵害其利用大型重型

機車、自行車、機車通行系爭路段的權益，於30日內之107年3月7日提起訴願，經交通部以訴願決定駁回，並在訴願決定於107年8月1日送達後2個月內之107年10月1日提起本件訴訟等情，有系爭公告（本院卷(一)第33頁）、訴願書（訴願案可閱卷第39-47頁）、訴願決定（本院卷(一)第25-33頁）、送達證書（訴願案可閱卷第81、82頁）、行政訴訟起狀（本院卷(一)第8-17頁）可稽，是原告對屬禁制標誌之系爭交通標誌的行政處分，主張其用路權受侵害，而依行政訴訟法第4條第1項規定，提起本件撤銷訴訟，請求撤銷系爭標誌，自具備實體判決要件。被告抗辯原告並無權利或法律上利益受有損害，其提起本件撤銷訴訟，不具備實體判決要件等語，並非可採。

(二)被告具有設置系爭交通標誌之權限：

1. 依行政程序法第11條第1項、第5項規定：「（第1項）行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。……（第5項）管轄權非依法規不得設定或變更。」第15條第1項、第3項規定：「（第1項）行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。……（第3項）前2項情形，應將委任……事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」依上規定可知，行政機關之權限均係以法規為依據（管轄權法定原則），行政機關不得任意設定或變更，尤其不允許當事人協議變動機關之管轄權。惟行政程序法第15條所規定之「委任」或「委託」乃其例外；亦即行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關或委託不相隸屬之行政機關執行之。其所謂「法規」亦即組織法規或其他行政行為法規皆屬之，包括法律及法規命令。又行政機關須有合於法律保留原則意旨之行為法（作用法）為授權依據，方

享有行使具干預性之公權力措施的事務管轄權。因此，行政機關僅得依行為法（作用法），不得依組織法內有關權限之規定，訂定涉及人民權利義務之法規命令（參司法院釋字第535號解釋、第570號解釋意旨）。從而，若行政機關欲將部分權限委任所屬下級機關或委託不相隸屬之行政機關執行，仍須有個別作用法之具體法規依據，並由各主管機關依據行政程序法第15條規定辦理權限移轉之委任或委託行為，並踐行公告與刊登政府公報或新聞紙之正當程序。又行政機關得依法規將其權限之一部分委任所屬下級機關執行，所指授權行政機關移轉管轄權之「法規」，原則上在法規位階上至少應與賦予原管轄機關管轄權之法規相當，始符法治國之法律優越原則要求。因此行政機關若依據較劃定其管轄權之法規位階更低之法規移轉其權限予其他機關者，則該管轄權之移轉固不具合法性；惟若上位法規明文授權下位法規得自由形成權限之移轉與否，則以授權法規作為管轄權移轉之法規依據，應可認授權法規之位階係屬相當。

2. 道交條例係於57年1月24日制定，57年2月5日公布，57年5月1日施行（下稱57年道交條例），該條例第11條規定：「為維護道路交通之安全與暢通，公路或警察機關於必要時得發布命令，指定某線道路或劃定某一路段，禁止或限制車輛與行人通行，或禁止穿越道路。」因該條例本身未就「公路機關」為定義，即應依該條例第2條：「道路交通之管理處罰，依本條例之規定；本條例未規定者，依違警罰法及其他法律之規定」的規定，解釋適用該條例第11條所稱之「公路機關」。又依當時公路法（48年6月16日制定，48年6月27日公布，49年7月1日施行，下稱48年公路法）第1條規定：「公路之管理監督修建運輸及安全，依本法之規定，本法未

規定者，依其他法律之規定。」第9條規定：「交通部為統一管理監督全國公路修建運輸安全，及有關業務，得設置公路總局。省得設公路局，辦理省公路業務，並受中央公路主管機關之監督。」第51條規定：「公路主管機關為維護公路交通及市街交通之安全與暢通，應於險要或適當地點，設置標誌號誌標線護欄交通安全島等工程附屬物，其設置事項，由交通部以規則定之。」亦即，依57年道交條例及48年公路法的規定，將管理全國公路安全及其管理（含所需道路交通標誌號誌標線之設置、道路通行之禁止或限制命令之發布）有關業務之公路機關定為交通部，並規定交通部得設置公路總局，辦理該等業務。嗣公路法於60年1月22日修正（下稱60年公路法），於第7條增訂：「本法所稱公路主管機關，在中央為交通部，在省（市）為主管廳處（局），在縣（市）為縣（市）政府。」並將原第9條規定刪除，原第51條規定移列第56條，並修正為：「公路主管機關為維護公路及市區道路交通之安全與暢通，應於險要或適當地點，設置標誌、標線、號誌、護欄及交通島等交通安全工程設施。」而依當時行政院提出修正草案所附修正要旨記載：「……三、明定公路主管機關。本法修正草案增訂第7條，明定公路主管機關在中央為交通部，在地方省（市）主管廳處（局）及縣（市）政府。至中央為統一管理監督公路修建運輸等業務，得否設置總管理機構，則依交通部組織法之規定，省（市○○路主管機關，亦依其組織法規辦理，本法不予明定，使之較具彈性。」（本院卷（一）第104頁），其修正理由亦明揭：「第7條已定明公路主管機關。中央主管機關設公路總局，省設公路局，擬分別依交通部及省（市）政府組織法規之規定。本條擬依一般法例予以刪除。」（本院卷（一）第114頁）可

01 知，立法者於60年1月22日修正公路法時，刪除48年公路法
02 第9條之因，並非立法者有意刪除就全國公路安全及管理有
03 關業務交由公路總局辦理之規定，而係依當時立法通例將相
04 關規定改列於交通部相關組織法規，作為管轄權移轉之法規
05 依據。據此，交通部組織法於71年11月23日修正，其第11條
06 規定：「交通部設公路總局，其組織以法定之。」立法者再
07 依交通部組織法第11條規定，制定公布公路總局組織法（91
08 年1月21日制定公布時原名為「交通部公路總局組織條例」
09 ，105年11月16日修正公布時更名為「交通部公路總局組織
10 法」），公路總局組織法第2條第5款規定：「交通部公路總
11 局（以下簡稱本局）掌理下列事項：……五、公路之交通管
12 理及安全維護。……」第3條第1款規定：「本局之次級機關
13 及其業務如下：一、各區養護工程處：執行公路養護及改善
14 事項。……」交通部再依中央行政機關組織基準法第4條第1
15 項：「下列機關之組織以法律定之，其餘機關之組織以命令
16 定之：一、一級機關、二級機關及三級機關。……」及第5
17 條第2項：「機關組織以命令定之者，其組織命令定名為規
18 程。但業務相同而轄區不同或權限相同而管轄事務不同之機
19 關，其共同適用之組織命令定名為準則。」規定，制定公布
20 養護工程處組織準則（91年1月21日制定公布時原名為「交
21 通部公路總局各區養護工程處組織通則」，107年1月23日修
22 正公布時更名為「交通部公路總局各區養護工程處組織準則
23 」），其第1條規定：「交通部公路總局為辦理公路之規劃
24 、養護、改善、管理及督導事項，特設各區養護工程處（以
25 下簡稱工程處）。」第2條第6款規定：「工程處掌理下列事
26 項：……六、公路之交通管理及安全維護。」上開交通部組
27 織法、公路總局組織法、養護工程處組織準則並均依法公告

刊登於政府公報（本院卷（一）第118-125頁）。而57年道交條例第2條、第11條規定，則於75年5月21日修正為第2條：「道路交通管理、處罰，依本條例規定；本條例未規定者，依其他法律規定。」第5條：「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5條再於94年12月28日配合法制用語，將左列改下列，餘未修正），而成為現行條文。

3. 由上開立法沿革可知，公路法於制定公布之初，即已將全國公路運輸安全授權予公路總局管理，其後立法將相關規定改列於交通部相關組織法規，作為管轄權限移轉的法規依據，並依上開交通部組織法、公路總局組織法、養護工程處組織準則之規定，將全國公路之交通管理及安全維護之管轄移轉各區養護工程處辦理，並由被告依其管轄管理蘇花改之交通安全（含交通安全管理所需之交通標誌標線號誌設置管理）。又被告為執行公路總局於100年1月提出之蘇花改環評說明書之分階段開放車種通行時程（詳後述），維護公路的安全及暢通，依前述規定及說明，被告就其管轄系爭路段設置之系爭標誌，及以107年2月23日公告系爭路段第一階段僅限小型車通行（嗣另以107年5月14日公告第二階段開放大客車，及以108年1月10日公告第三階段開放12.2公尺以下非管制大貨車通行），具事務管轄權限，其合法性，應無疑義。是原告主張被告就系爭交通標誌的設置，欠缺事務管轄權限等語，即非可採。

（四）系爭交通標誌之設置與平等原則尚無違背：

1. 據以審查之權利及審查標準：

- 01 (1) 憲法第7條保障人民之平等權，並不當然禁止國家為差別待
02 遇。法規範所為差別待遇，是否符合平等保障之要求，應視
03 該差別待遇之目的是否合憲，及其所採取之分類與規範目的
04 之達成間，是否存有一定程度之關聯性而定（司法院釋字第
05 682號、第722號、第745號、第750號及第791號解釋參照）
06 。法規範如以種族、性別、性傾向等為分類，因此等分類往
07 往涉及難以改變之個人特徵，或屬受有各種事實上或法律上
08 之排斥或歧視者，或為社會上孤立隔絕之少數且為政治上之
09 弱勢，對於此等分類，應加強審查，而適用嚴格或較為嚴格
10 之審查標準，以判斷其合憲性（司法院院釋字第748號解釋
11 參照）。反之，法規範所採取之分類如非上述分類，且其差
12 別待遇並不涉及攸關個人人格發展及人性尊嚴之重要基本權
13 利，自得採寬鬆標準予以審查，如其立法目的係為追求正當
14 公共利益，且其分類與目的之達成間有合理關聯，即與憲法
15 第7條平等權保障無違（司法院釋字第794號理由書參照）。
- 16 (2) 行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇，固為行政程序
17 法第6條所明定。惟平等原則並非指絕對、機械之形式上平
18 等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，行政機關基於
19 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
20 而為合理之區別對待（最高行政法院107年度判字第702號判
21 決意旨參照）。
- 22 (3) 被告在系爭路段設置系爭交通標誌限制駕駛小型車、大客車
23 及12.2公尺以下非管制大貨車以外的車種車輛通行，造成受
24 限通行車種駕駛人於憲法第22條所保障一般行為自由基本權
25 的限制，而形成差別待遇，但其差別待遇並不涉及攸關個人
26 人格發展及人性尊嚴的重要基本權利，其干預程度又未全然
27 剝奪該等車輛駕駛人的行動自由，且其所涉交通安全管理的

事務領域，依功能最適理論，亦應尊重交通專業行政部門所為的判斷，本院自得採寬鬆標準予以審查，如其限制目的係為追求正當公共利益，且其分類與目的之達成間有合理關聯，即與平等原則無違，而應由原告對該差別待遇係屬恣意或不合理負責舉證。

2.系爭交通標誌所形成差別待遇所追求之目的正當，與其所採分類與目的之達成間，具有合理關聯：

- (1)依公路總局於100年1月所提蘇花改環境影響評估說明書第8章「環境保護對策及替代方案」，其中8.1「環境保護對策」之8.1.3「通車營運階段」記載：「(1)地質災害防範……(2)景觀遊憩維護……(3)噪音防治……(4)水質維護……(5)生態維護……(6)交通運輸：①實行車種運行管理，依據管制原則，改善計畫各路段完工通車後，新路段○○○區○○道，提供穿越性城際客、貨車行駛，行使車種包括小汽車、大客車、非管制之貨車行駛（非管制車輛係依『道路交通安全規則』規定，除超長、超寬、超重、超高、載運危險物品車輛以外之車輛），既有台9線蘇花公路定位以觀光休閒機能為主，提供慢車、機車、小汽車、大客車等行駛，活化成為景觀公路並作為慢活的運輸路線，其他台9線路段則維持現行通行模式，提供各式車輛使用。…○○○區○○道路車輛管理：A.管控車行速限、車間距，確保安全及管控車流，針對蘇花公路兩側端點以及長隧道進行管控，兩側端點速限40公里／小時，以號誌、匝道儀控，管制○○○區○○道路之車輛。隧道路段規範行車間距與速限，長隧道採60公里／小時，仁水段速限50公里／小時，行車安全距離為50公尺以上。B.長隧道通行管理：a.各車種管控行車速限與車間距：速限為60公里／小時，行車安全距離為50公尺以上。……③既有蘇

花公路車輛管理：A.○○○區○○道路路段禁止大貨車通行，於路段起點設置禁行標示系統、稽查小組派員稽查。B.配合蘇花公路活化，檢討訂定車輛管理策略下各路段行駛速限。有平行道路之警官優美路段設置休憩區、路突、警示號誌，並降低通行速度，速限20～30公里／小時。一般路段以速限30～40公里／小時為原則，平原路段以速限50～60公里／小時為原則，起迄端點以路口號誌控管車流量。……④分階段開放車種通行：藉由分階段開放車種通行，可簡化車流環境，讓用路人能夠逐漸適應，及使隧道管理者能夠熟悉隧道管理之運作；避免初期大量熱潮造成交通混亂；掌握加入新車種對於車流模式的影響；評估管理策略或措施之妥適性等。除發生緊急事件外，規劃之分階段開放車種通行策略如下：A.分階段開放車種通行時程：a.第一階段：先開放小型車行駛。b.第二階段：視第一階段通車狀況，施行3～6個月後，提送車種開放通行評估報告，報交通部核定後，開放大客車行駛。c.第三階段：視第二階段通車狀況，施行3～6個月後，提送車種開放通行評估報告，報交通部核定後，開放非管制之大貨車。B.各階段車種開放前，應進行防災能力應變檢討，納入開放車種通行評估報告，陳報交通部核定，報告內容包括：a.設施整備檢討：設施妥適性，隧道設備運作情形；管理措施與防災應變能力檢討。b.交通運行檢討：車流運轉狀況（交通平均旅行速率、車輛故障）；交通違規、事故統計檢討、隧道溫度、溫室氣體排放量檢討。c.通行配套計畫及應變措施：擬定防災應變計畫、應變人力；擬定隧道各車種行車安全注意事項、宣導計畫、管制措施。C.通過評估後，在各車種通車前，應擬定『隧道內各車種行車安全注意事項』以及相關『宣導計畫』。D.開放後依照『道路交通

管理處罰條例』從嚴執法。……⑥未來變更、開放及限制等管理機制均應檢討後提送評估檢討報告送交通部核定後實施。」（訴願案可閱卷第73-77頁）可知，蘇花改於設計規劃初始，即已考量地質災害防範、景觀遊憩維護、噪音防治、水質維護、生態維護及交通運輸等各面相，並於交通運輸方面擬定除發生緊急事件外，分階段開放車種的通行策略，分為第一階段：先開放小型車行駛；第二階段：視第一階段通車狀況，施行3～6個月後，提送車種開放通行評估報告，報交通部核定後，開放大客車行駛；第三階段：視第二階段通車狀況，施行3～6個月後，提送車種開放通行評估報告，報交通部核定後，開放非管制之大貨車。前述分階段開放車種通行係為達成簡化車流環境，讓用路人能夠逐漸適應，使隧道管理者能夠熟悉隧道管理的運作，並避免初期大量熱潮造成交通混亂，另可掌握加入新車種對於車流模式的影響，評估管理策略或措施妥適之目的。且於各階段不僅要評估檢討防災應變能力、設備妥適性及運作情形、車流運轉狀況，甚至還要評估檢討隧道溫度、溫室氣體排放量等。又為達成上開目的，採取先由小客車開始，循序納入大客車，再納入非管制的大貨車之分階段開放車種通行，並依據分階段開放車種的開放時程而設置相關交通標誌，以利前述評估檢討之進行。

- (2) 至於系爭路段限制大型重型機車、自行車、機車用路人通行，除考量蘇花改係由各隧道串連而成，隧道內之噪音、車輛集中廢氣污染物及高溫等對於人體健康具有負面影響外，尚顧及蘇花改長隧道屬較封閉環境，無論光線、行車環境等條件均不如一般路段，且蘇花改計畫最終第三階段將開放大貨車行駛蘇花改而禁行原蘇花公路，考量機車與大型車輛混流

行駛於長隧道內危險性偏高，機慢車在運具中其保護措施較為不足。況且，公路總局曾委託由國立臺灣大學土木工程研究所洪鈞澤博士所帶領，臺灣少數專長於運輸服務管理之「季鈞管理顧問股份有限公司」作成「長隧道通行機車條件」研究報告（本院卷(二)第135-261頁），依據108年11月期中報告書修正版，其中第2章長隧道及機車文獻回顧、案例之2.4小結亦顯示：「一、當長隧道壅塞時，將因車輛引擎溫度高、廢氣排放及上坡熱氣之累積而使隧道內之溫度上升，並使排煙量因體積膨脹而下降，故排煙性能模擬應考量煙塵『中性面』因浮力所造成隧道內外的壓力差。二、長隧道內通行機車將面臨溫升與空氣品質問題，高溫將對人體產生傷害造成熱衰竭，而空氣品質亦可能導致不適危害健康。機車用路人無法像汽車用路人與外部隔絕，汽機車排放之廢氣將造成直接的影響，造成用路人不適提高車禍發生機率，且嚴重者恐致休克或死亡。三、我國冬季時隧道內部仍維持20幾度，使隧道將產生內外溫差，於進出隧道時，會造成鏡面霧化，能見度降低，應考量此一情形造成行車安全上之疑慮。……八、隧道內事故因碰撞路側物體之死亡率較高，應檢視相關路側設施是否易使用路人摔倒滑行造成危害。九、混合車流為應探討之議題，在車道無分隔的情況下，機車與其他車種之交通衝突機率將增加，設置機車專用道為有效之改善方法，若條件無法設置機車專用道，則可訂定隧道行駛規範（如禁止併行）、汽機車互動準則等，以列為相關推動之配套。十、依據世界衛生組織（WHO）及經濟合作暨發展組織（OECD）對於人體受車輛碰撞時速度與死亡率關係的研究（OECD/ITF，2008），當車輛撞擊速度提高至時速50公里時，則多數（80%以上）無車體保護的用路人會死亡，故依據安全系

統的原則，應評估訂定比純汽車行車環境更低的速限，且基於使車流均質的考量，汽機車建議採相同速限。……」（本院卷(二)第175-177頁），益見長隧道確有溫度、空氣品質、駕駛行為、汽機車混流等不適宜通行機車等因素。

(3) 綜上可知，被告設置系爭交通標誌並公告限制大型重型機車、自行車、機車使用者通行系爭路段之目的，係為追求蘇花路廊事故防制、客貨運之運輸流暢，以及避免隧道內光線、噪音、廢氣污染物及高溫等行車環境對於人體健康負面影響等合法的公共利益，且被告所採取禁止大型重型機車、自行車及機車車種通行系爭路段的分類及手段，與上開公共利益間的達成間，具有合理關聯性，即與平等原則尚無違背。

(4) 原告僅泛言蘇花改通車後，未見被告有任何充分之評估、分析、考量而有充分的理由，竟限制其等使用大型重型機車、自行車及機車通行路程較近、路形平直通暢、路況安全優質的系爭路段，強令其等僅能使用該等交通工具通行路程顯遠、路形蜿蜒曲折、路況危險常中斷的舊蘇花，犧牲其等通行之便利與安全，違反平等原則等語，既不能舉證證明系爭交通標誌所形成之差別待遇係屬恣意或不合理，是其等所為系爭交通標誌之設置違反平等原則的主張，即難憑採。

(五) 綜上所述，原告主張原處分違法的各種理由，都不可採。被告所作成原處分關於系爭路段所設置系爭交通標誌部分，其認定事實及適用法律，均無違誤，訴願決定就此部分予以維持，亦於法相合。原告仍主張上情，起訴請求撤銷原處分關於系爭路段所設置系爭交通標誌部分及該部分訴願決定，為無理由，應予駁回。

六、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述的必

要，併予說明。

中華民國 109 年 11 月 30 日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法官 許麗華

法官 陳雪玉

法官 孫萍萍

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人

- 1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。
- 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。
- 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
- 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

中 華 民 國 109 年 11 月 30 日

書記官 李虹儒