



詹鎮榮 Chan, Chen-Jung

國立政治大學法律學系教授

<https://drcjchan.com>

街頭藝人審查許可制 與法律保留原則



臺北市街頭藝人之管制規範

臺北市於2005年4月27日依職權訂定發布施行「臺北市街頭藝人從事藝文活動許可辦法」（本辦法業於2021年3月24日廢止）

- 第4條第1項規定：「街頭藝人於本市公共空間從事藝文活動前，應向主管機關申請核發活動許可證。」
- 第5條第1項規定：「主管機關為處理前條第1項之申請，必要時得通知街頭藝人於指定場所解說、操作、示範或表演，經審查通過後，核發活動許可證。」
- 第6條第1項前段規定：「取得活動許可證之街頭藝人，得於本市公共空間從事藝文活動。」

 人民欲於街頭「合法」展演，必須先取得地方政府之「許可」（審查許可制）



管制對象與行為

街頭藝人

於公共空間從事藝文活動，接受民眾打賞之自然人或十人以下組成之團體。



公共空間

臺北市寬度八公尺以上之人行道、廣場及公園綠地等空間，經管理人同意得提供從事藝文活動之場所。

藝文活動

從事收費性戲劇、默劇、丑劇、舞蹈、歌唱、樂器演奏、魔術、民俗技藝、雜耍、偶戲、詩文朗誦、繪畫、工藝、雕塑、行動藝術、使用非永久固定之媒材或水溶性顏料之環境藝術、影像錄製、攝影及其他與藝文有關之現場創作活動。



問題意識

人民於公共空間從事藝文活動，作為職業執行行為，或是（以及）藝術表現活動，是否：

- 1.** 受憲法職業自由與藝術表現自由之保障？
- 2.** 若為肯定，以依職權訂定之自治規則作為許可制之規範依據，是否與法律保留原則相符？



司法院釋字第806號解釋

解釋文

臺北市街頭藝人從事藝文活動許可辦法（業於110年3月24日廢止）……規定所形成之審查許可制度，其中對人民職業自由與藝術表現自由限制之部分，未經地方立法機關通過，亦未獲自治條例之授權，與法治國法律保留原則有違。



憲法解釋之主要理由

1. 街頭藝人之藝文活動，固因使用街道等公共空間，逾越通常使用範圍，構成公物之特別使用，基於社會秩序之維護，而須納入管制，並經許可，始得為之。
2. 但此並不改變街頭藝人之藝文活動仍屬受憲法保障之職業自由與藝術表現自由之事實，與室外集會遊行，使用街道，構成公物之特別使用，依然受憲法集會自由保障之情形，並無二致。
3. 是對街頭藝人從事藝文活動之管制，如構成對人民職業自由及藝術表現自由之限制，即應以法律，或經法律明確授權之命令為之，始符合法治國法律保留原則之要求。
4. 凡涉及對居民自由權利之限制者，應以經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布之自治條例（地方制度法第28條第2款規定參照），或經自治條例明確授權之地方行政機關訂定之自治規則定之。

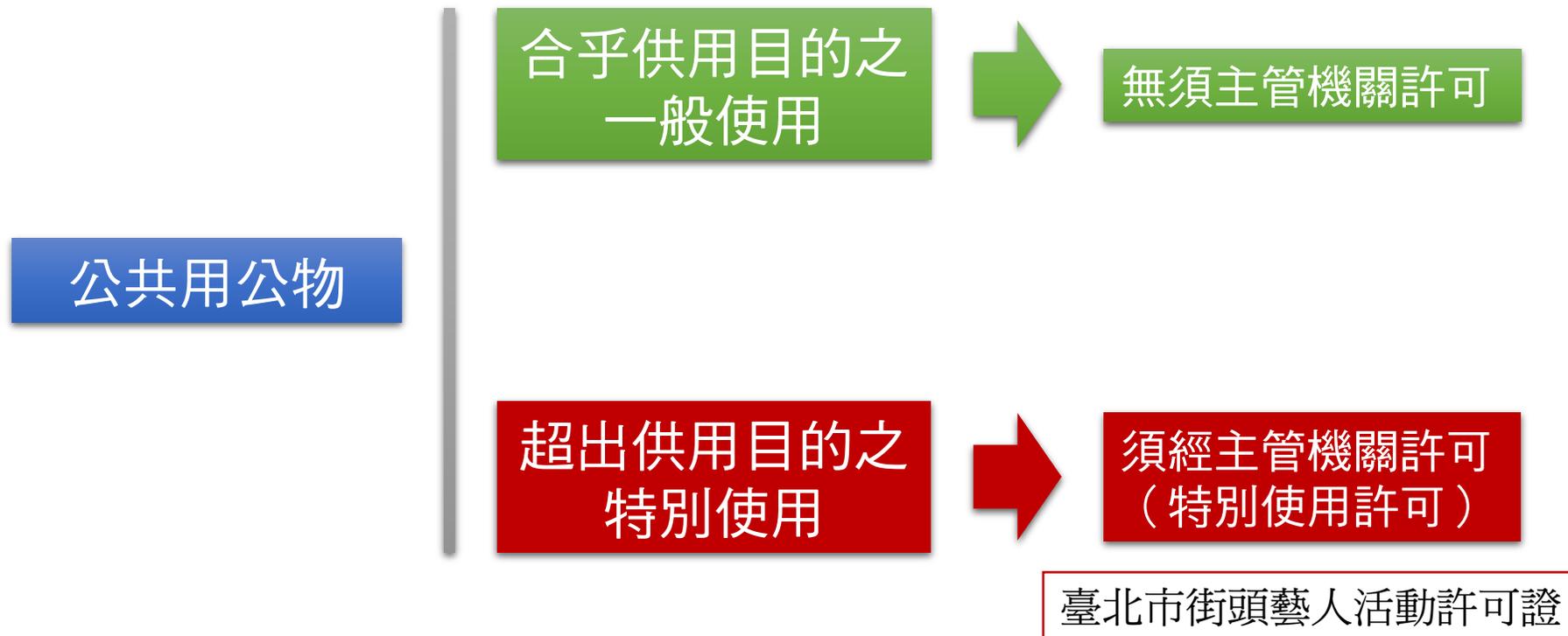




詹鎮榮 Chan, Chen-Jung
國立政治大學法律學系教授
<https://drcjchan.com>

評析

公物法上之使用管制架構



公物特別使用與基本權

傳統見解

公物是否提供民眾為特別使用，屬主管機關本於物之管理權能所得依職權決定之裁量範圍，其基於人民一般使用是否受到影響之公益考量，享有寬廣之決定空間；人民並無請求行政機關准予特別使用之主觀公法上請求權。若主管機關給予人民許可，性質上屬於「特權之賦予」，而非回復人民本應享有之基本權。

納入基本權觀點評價之肯認

職業自由所保障者，不僅為選擇職業之自由，尚包括從事職業之方法、時間、地點、內容等執行職業之自由。基此，**人民選擇以街頭藝人為職業，並且於人潮聚集之人行道等公共空間從事藝文活動者，應可肯認亦受憲法執行職業自由之保障。**至於此等基本權之行使，若與第三人自由權利之行使產生衝突（例如作為一般行動自由分享權具體展現之公物一般使用），或是影響其他法益（例如環境污染、交通秩序與安全等），則屬是否應予限制及基本權與法益衝突應如何調和之另一層次問題。



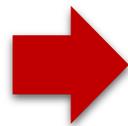
以使用公共空間作為工作場所

- 街頭藝人
- （街道流動及固定）攤販
- 傳單發送者
- 商品宣傳者（試吃、試用品之發放）



許可制與法律保留

街頭藝人活動許可證是否核發，涉及
申請人職業自由與藝術自由之限制



須有法律保留原則之適用

法

可作為法律保留的「法」，種類為何？

本案果真欠缺採行許可制之法律依據？



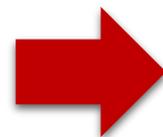
得限制人民權利之地方方法

地方制度法第28條：

下列事項以**自治條例**定之：

二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。

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。



司法院釋字第806號解釋
擴張適用至：

地方行政機關經自治條例明確授權所發布之自治規則（地方法規命令）

地方立法與行政間之水平權力分立關係及基本權限制之民主純度是否因此而有所更迭，後續將有待觀察！



道路及人行道之藝術展演許可

就道路部分，似有道路交通管理處罰條例為據。

根據該條例第82條第1項第9款規定：「有下列情形之一者，除責令行為人即時停止並消除障礙外，處行為人或其雇主新臺幣一千二百元以上二千四百元以下罰鍰：九、未經許可在道路舉行賽會或擺設筵席、演戲、拍攝電影或其他類似行為。」同條例第3條第1款復規定：「道路：指公路、街道、巷術、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。」

此雖屬違規裁罰條款，但亦蘊含有行政法上義務是否違反之構成要件規定。換言之，包含人行道在內的道路，若經許可而為演戲或從事藝文活動等類似行為的特別使用者，則不屬於本款所稱之違章行為。反面解釋之，則本條款即蘊含有欲對道路為特別使用，應經管理機關許可之規定。道路特別使用應事先經管理機關之許可，在此即可找尋到法律依據。



公園、綠地及廣場之藝術展演許可

1. 就公園、綠地及廣場部分，雖然不在道路交通管理處罰條例之規範客體內，但在臺北市公園管理自治條例中，則被納入適用之範疇。
2. 根據該自治條例第2條規定：「本自治條例所稱公園，指依都市計畫所開闢之市管公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、配合其他公共工程興建或其他依法令設置供公眾遊憩之場地。」基此，同自治條例第15條第1項規定：「於公園內集會、展覽（售）、演說、表演或為其他使用者，除經主管機關核准之藝文活動外，應填具申請書，如屬參加人數超過五千人之大型活動，並應檢附交通維持計畫，向管理機關申請核准。」
3. 由此可知，人民於市管公園綠地等公共空間從事藝文活動之特別使用者，規定中業已明定須經主管機關之核准。此當可作為街頭藝人於臺北市管公園綠地之公共空間內從事藝文活動，經取得主管機關許可（活動許可證）之法源依據。



對公法學發展之衝擊與影響

1. 公物法上特別使用管制架構之重塑
2. 法律保留原則於地方法上適用之賦予新意

