

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第157號

上 訴 人 東洋輪船股份有限公司

代 表 人 尤素珍

訴訟代理人 游孟輝 律師

被 上 訴 人 臺東縣政府

代 表 人 饒慶玲

上列當事人間漁港法事件，上訴人對於中華民國110年12月15日高雄高等行政法院109年度訴字第241號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回高雄高等行政法院高等行政訴訟庭。

理 由

甲、程序部分：

按行政訴訟法於民國111年6月22日經總統公布修正部分條文，並定於112年8月15日施行。行政訴訟法施行法第19條規定：「（第1項）修正行政訴訟法施行前已繫屬於最高行政法院，而於修正行政訴訟法施行後，尚未終結之事件，由最高行政法院依舊法審理。（第2項）前項情形，最高行政法院為發回或發交之裁判者，應依修正行政訴訟法第104條之1或第229條規定決定受發回或發交之管轄法院。」準此，本件仍應依修正施行前規定審理，審理結果認應予廢棄發回原審時，則依修正行政訴訟法依第104條之1第1項本文：「適用通常訴訟程序之事件，以高等行政法院為第一審管轄法院。」再依修正行政訴訟法第3條之1前段：「本法所稱高等行政法院，指高等行政法院高等行政訴訟庭」應發回高雄高等行政法院高等行政訴訟庭，先予指明。

乙、實體部分：

一、被上訴人以上訴人前為緊急支援臺東縣蘭嶼鄉及綠島鄉民生用油運輸，於該公司籌備期間，向訴外人金東洋海上遊樂股份有限公司（下稱金東洋公司）購置天玉輪，並以108年7月

01 12日東洋（108）字第7012號函（下稱108年7月12日函）向
02 被上訴人申請進出停泊臺東縣伽藍漁港（富岡）、開元漁港
03 （蘭嶼）及南寮漁港（綠島）（下合稱系爭3漁港），經被
04 上訴人以108年7月16日府農漁字第1080147970號函（下稱10
05 8年7月16日准許函）同意在案。嗣因天玉輪迄至109年3月2
06 日未有任何運輸與停泊紀錄，且經交通部航港局（下稱航港
07 局）109年2月14日航東字第1090051959號函修正上訴人之營
08 運範疇為「經營臺灣沿海地區國內非固定航線」，已非在被
09 上訴人轄管港口下的固定性航行泊靠運送營運，與被上訴人
10 核准之事由不符，被上訴人乃依行政程序法第123條第3款規
11 定，以109年3月2日府農漁字第1090037005號函（下稱原處
12 分）廢止被上訴人108年7月16日准許函。上訴人不服，循序
13 提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經原審
14 判決駁回後，乃提起本件上訴。

15 二、上訴人起訴之主張及被上訴人於原審之答辯，均引用原判決
16 所載。

17 三、原審駁回上訴人於第一審之訴，係以：

18 (一)我國行政機關作業實務上，行政機關因相對人先出具書面，
19 承諾履行一定作為或不作為義務，始決定作成授益處分者，
20 雖與行政程序法條文規定之負擔，係由行政機關作成授益處
21 分時所附加，且已記載於該授益處分中者，有所區別，惟相
22 對人以書面承諾履行之義務，既係其自願承擔，並無信賴保
23 護之問題，且相對人承諾履行該項義務，亦係行政機關願意
24 作成授益處分之關鍵考量因素，故與行政程序法第93條第2
25 項第3款所稱之負擔，具有類似性，則相對人如未依其書面
26 承諾履行義務時，基於相類似者應為相同處理之平等原則，
27 應認行政機關得類推適用行政程序法第123條第3款規定，廢
28 止原授益處分。

29 (二)本件因負責運送臺東縣離島用油之「巨龍」雜貨輪於107年1
30 2月16日在屏東縣外海發生海事意外擱淺，致運補任務中
31 斷，為避免離島因供油不足，發生斷油、斷電等民生重大危

01 機，經台灣中油股份有限公司（下稱中油公司）油品營銷事
02 業部東區營業處（下稱東區營業處）向被上訴人請求協助，
03 被上訴人乃於108年1月16日以府農漁字第1080004481號函復
04 中油公司東區營業處，原則同意提供原「巨龍輪」使用船舶
05 位，以供其他船舶短期替代運補油料，使用期限至巨龍航運
06 股份有限公司替代「巨龍輪」船舶加入營運止，並請中油公
07 司東區營業處檢附替代運補船舶資料送被上訴人備查在案。
08 嗣訴外人金東洋公司於108年4月23日以金東洋（108）字第0
09 4023號（原判決載為第0423號）函（下稱108年4月23日函）
10 向被上訴人申請許可其所有天玉輪停泊系爭3漁港，俾利執
11 行蘭嶼、綠島油品及民生物資運送，內容略以：「說明：
12 一、據悉原承運綠島蘭嶼兩離島電廠及加油站民生用油之船
13 舶（巨龍號）已於年前擱淺，無法再承運兩島油品。該得標
14 承商現暫以龍春號替代兼載已有數月，但夏季將至，所需用
15 油量將提高，若再逢颱風或海象不佳時船舶無法開航，勢必
16 造成油源短缺。二、本公司現有天玉交通船，……，符合貴
17 府伽藍港、南寮港、開元港進出條件。惟無貴府核可之運油
18 專用之泊位供進出或停靠。三、台灣中油公司曾詢問本公司
19 船舶能否緊急支援運送貴縣綠島、蘭嶼兩離島公用及民生用
20 油事宜，但未能確認是否能獲貴府於上述伽藍、南寮、開元
21 港口停泊作業。四、運送離島油品，事關油、電等民生問
22 題，亦涉及國家層面，宜慎重考量運輸之優先性，倘蒙貴縣
23 回復同意配給運油專用泊位，本公司願配合整備船舶，以因
24 應貴縣離島運油之需。」等語，並經被上訴人以108年4月26
25 日府農漁字第1080085357號函（下稱108年4月26日函）同意
26 在案。嗣後，上訴人於公司籌備期間以108年7月12日函檢附
27 金東洋公司108年4月23日函、被上訴人108年4月26日函及船
28 舶買賣協議書，主張其已向金東洋公司購入天玉輪，請求被
29 上訴人同意其所屬天玉輪泊靠系爭3漁港，俾利執行蘭嶼、
30 綠島油品及民生物資運送，經被上訴人以108年7月16日准許
31 函同意在案。上訴人籌備處108年7月12日函雖無「緊急支

援」蘭嶼、綠島油品及民生物資運送等字樣，且被上訴人108年7月16日准許函亦未載明上訴人有緊急支援蘭嶼、綠島油品及民生物資運送之負擔，惟上訴人籌備處108年7月12日函業已於說明欄第1點及第2點引用「金東洋公司108年4月23日函」及「被上訴人108年4月26日函」，而觀諸金東洋公司108年4月23日函所載，確實提及因原承運綠島、蘭嶼兩離島民生用油之船舶「巨龍輪」擱淺，且夏季將至，所需油量將提高，恐造成兩離島油源短缺，而中油公司曾詢問其所有船舶天玉輪能否緊急支援運送綠島、蘭嶼兩離島用油事宜，是倘被上訴人同意提供系爭3漁港運油專用泊位，其願配合整備船舶，以因應臺東縣離島運油之需，足見金東洋公司於申請時，確有承諾願承擔緊急支援運送離島用油之責，且被上訴人108年4月26日函說明二「有關來函申請油料運輸作業碼頭乙案，因涉及離島重要民生運補公共利益，本府原則同意運油船舶天玉交通船進出伽藍、蘭嶼、綠島之申請，……。」等語，足認被上訴人同意金東洋公司之天玉輪進出停靠系爭3漁港，係基於離島重要民生運補公共利益之考量；嗣上訴人籌備處於108年7月12日再就同一天玉輪申請被上訴人同意該船舶停靠系爭3漁港，足認上訴人與金東洋公司申請之理由及目的應為一致，並同有承諾緊急支援之意。換言之，上訴人係以書面自願承諾履行與金東洋公司相同之緊急支援臺東縣蘭嶼、綠島兩離島民生用油運輸之作為義務，作為被上訴人准予天玉輪停泊系爭3漁港之前提要件，且上訴人能否履行「緊急支援臺東縣蘭嶼、綠島兩離島民生用油運輸」之義務，亦係被上訴人作成授益處分之關鍵考量因素。是上訴人於108年7月12日函所承諾之事項既經被上訴人同意，應可視為上訴人於該函之承諾事項已為被上訴人核准時附加之負擔，則上訴人即負有緊急支援臺東縣綠島、蘭嶼兩離島油品及民生物資運輸之負擔。惟上訴人自被上訴人108年7月16日准許函同意其所屬天玉輪停泊系爭3漁港起，迄至被上訴人於109年3月2日以原處分廢止其108年7月16日

01 准許函之期間，並未與中油公司及台灣電力股份有限公司訂
02 定任何運送契約，亦未有任何支援運送蘭嶼及綠島民生用油
03 之紀錄，為兩造所不爭，足見上訴人並未依其書面承諾履行
04 其負擔，被上訴人類推適用行政程序法第123條第3款規定，
05 以原處分廢止其108年7月16日准許函所為許可上訴人所屬天
06 玉輪進出停泊系爭3漁港之處分，於法並無不合。

07 (三)被上訴人以108年7月16日准許函作成許可上訴人所屬天玉輪
08 進出停泊系爭3漁港之處分，係以上訴人履行其書面承諾之
09 事項為其條件，上訴人嗣後既未依其108年7月12日函所載，
10 履行緊急支援臺東縣綠島、蘭嶼兩離島民生用油運輸之負
11 擔，則被上訴人據以廢止前開許可處分，自為上訴人所得預
12 見，不生任何信賴保護問題。又被上訴人雖於108年10月2日
13 以府農漁字第1080207141號函（下稱108年10月2日函）撤銷
14 其108年4月26日函所為同意訴外人金東洋公司所屬天玉輪停
15 泊系爭3漁港之處分，然並未一併撤銷或廢止其108年7月16
16 日准許函所為同意上訴人所屬天玉輪停泊系爭3漁港之處
17 分，且觀諸被上訴人108年10月2日函所載，亦僅以訴外人金
18 東洋公司為處分相對人，是該撤銷處分自與上訴人無涉，上
19 訴人所屬天玉輪於斯時仍得停泊系爭3漁港。縱上訴人因此
20 撤銷處分遭航港局要求檢討修正其營運計畫書，致其申請經
21 營之航線變更為臺灣沿海地區國內非固定航線，然航港局業
22 於109年2月5日以航東字第1093400051號函核發船舶運送業
23 許可證予上訴人，上訴人亦應自斯時起開始營業，履行緊急
24 支援綠島、蘭嶼兩離島用油及民生物資運送之義務，惟上訴
25 人迄至被上訴人於同年3月2日作成原處分時，仍無任何運輸
26 及停泊紀錄，自難認上訴人已履行其負擔，是被上訴人自得
27 類推適用行政程序法第123條第3款規定，廢止原授益處分。

28 (四)「臺東縣富岡漁港貨船碼頭船席位(A1-a1)出租案」公告
29 資料[其他]第13點固規定：「乙方（得標廠商）應於簽訂契
30 約日起算30日內置妥中華民國國籍之自有船舶並開始履約。
31 惟承諾以籌設中性能較優船舶履約者，於正式營運前，仍應

01 具備經航政機關發給航線許可之船體進行履約，且應於簽訂
02 契約後18個月內置妥船舶，並獲航政機關核發船舶運送業許
03 可證，違反前列事項，甲方（招標機關臺東縣政府）應終止
04 契約，沒入權利金及履約保證金。」然上開公告資料亦明定
05 該出租案履約期限係自簽約日之次月1日起為期「7年」，是
06 上開出租案係被上訴人依據法定程序與瀚明企業股份有限公司
07 所簽訂之行政契約，目的係以性能較優之船舶投入運輸離
08 島物資等公益性事務，長期性提升綠島及蘭嶼貨物運能，故
09 方給予其18個月期間置妥船舶，並獲航政機關核發船舶運送
10 業許可證，尚屬合理。惟被上訴人核准上訴人所有「天玉
11 輪」進出停泊系爭3漁港，係以緊急支援蘭嶼、綠島油品及
12 民生物資運送為前提要件，兩者事實基礎不同，自無可能給
13 予上訴人18個月期間整備船舶、申請航政機關核發船舶運送
14 業許可證；況上開出租案公告資料[其他]第13點亦明定得標
15 廠商原則上應於簽訂契約日起算「30日」內置妥中華民國國
16 籍之自有船舶並開始履約，並非一律給予18個月期間整備。
17 是上訴人執上開出租案公告資料，據以指摘原處分違法，實
18 屬無據等詞，為其判斷之基礎。

19 四、本院按：

20 (一)漁港法草案於79年提出，係鑒於當時遠洋漁獲收益極為可
21 觀，漁港係發展海洋漁業、增加漁業生產、保障漁民生命財
22 產安全之重要設施，為執行漁港之規劃、建設、經營、維護
23 及管理，而制定漁港法（漁港法第1條立法理由參照）。漁
24 港法第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院農
25 業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）
26 政府。」第15條第2項規定：「主管機關得依漁港區域實際
27 使用狀況，限制設籍漁船以外船舶入港停泊。但為緊急避難
28 者，不在此限。」第16條第1項規定：「船舶進出漁港，除
29 應依有關法令規定實施檢查外，本籍漁船以外船舶應先經主
30 管機關之核准。」參諸漁港法第15條第2項之立法理由：
31 「供漁船停泊之船席有其規劃及設計，且漁船以停泊於設籍

01 漁港為常態，是以主管機關可依所轄各該漁港之客觀條件，
02 視情況限制非設籍漁船入港停泊。例如某漁港設計可供10噸
03 級以下漁船50艘停泊，當該港停泊之設籍漁船數已超過50艘
04 時，該港之容量已達飽和狀態，為維持港區航行及停泊安
05 全，自得限制他船申請入港停泊。」可知為維持漁港之秩序
06 並充分發揮漁港功能，漁港法賦予主管機關具有管理漁港停
07 泊使用之職權，主管機關對於非本籍漁船之其他船舶進出漁
08 港之申請，得依事務之本質，考量漁港容量、停泊安全、船
09 泊進出目的等因素，以行政處分作成准否之決定。主管機關
10 衡酌一切情狀後許可特定船舶進出漁港，使之可以靠岸停泊
11 獲得卸載人貨、加油修繕等休養生息之機會，此一許可自具
12 有授益性質，為授予利益之行政處分。次按行政程序法第93
13 條規定：「（第1項）行政機關作成行政處分有裁量權時，
14 得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處
15 分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限，始得為
16 之。（第2項）前項所稱之附款如下：一、期限。二、條
17 件。三、負擔。四、保留行政處分之廢止權。五、保留負擔
18 之事後附加或變更。」第96條第1項第2款、第3款規定：
19 「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主
20 旨、事實、理由及其法令依據。三、有附款者，附款之內
21 容。……」第114條第1項第2款、第2項規定：「（第1項）
22 違反程序或方式規定之行政處分，除依第111條規定而無效
23 者外，因下列情形而補正：……二、必須記明之理由已於事
24 後記明者。……（第2項）前項第2款至第5款之補正行為，
25 僅得於訴願程序終結前為之……」第123條規定：「授予利
26 益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機
27 關依職權為全部或一部之廢止：一、法規准許廢止者。二、
28 原處分機關保留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處
29 分，受益人未履行該負擔者。四、行政處分所依據之法規或
30 事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者。
31 五、其他為防止或除去對公益之重大危害者。」準此，主管

01 機關對於特定船舶進出漁港之許可決定，屬於授益性質之裁
02 量處分，如認有必要以附款調整或補充許可處分之效力，即
03 得為之；如具備廢止事由時，自得本於職權予以廢止。又所
04 為處分並應注意符合依前揭行政程序法各該規定書面應記載
05 事項之要求。

06 (二)本件原處分書面記載：「貴公司所屬『天玉輪』為緊急支援
07 綠島、蘭嶼鄉民生用油運輸，申請停泊本轄伽藍、開元、南
08 寮漁港，案經本府108年7月16日本府農漁字第0000000000號
09 函同意在案，惟迄今未有任何運輸與停泊紀錄，既又經交通
10 部航港局109年2月14日航東字第0000000000號函函示已修正
11 營運範疇為『經營臺灣沿海地區國內非固定航線』，已非在
12 本轄管港口下的固定性航行泊靠運送營運，與本府核准之事
13 由不符，爰廢止原停泊同意」等語，表明廢止108年7月16日
14 准許函同意停泊授益處分之意旨，惟未載明法律上之理由。
15 嗣於訴願程序中以訴願答辯書表明108年7月16日准許函為附
16 有負擔之授益行政處分，因上訴人未履行緊急支援運送離島
17 民生用油之義務，而依行政程序法第123條第2款規定廢止10
18 8年7月16日准許函之停泊許可等語（見訴願卷第78、79
19 頁），補正同法第96條第1項第3款所規定行政處分書面應記
20 載「理由及其法令依據」之事項，符合同法第114條第1項第
21 2款、第2項瑕疵補正之要求。

22 (三)被上訴人以原處分廢止108年7月16日准許函，係以其前以10
23 8年4月26日函許可訴外人金東洋公司所有之天玉輪停泊系爭
24 3漁港，乃基於該公司願以天玉輪來緊急支援因「巨龍」雜
25 貨輪擱淺而中斷之離島油品及民生物資之運送事務。嗣後，
26 上訴人於公司籌備期間，以108年7月12日函檢附前開金東洋
27 公司108年4月23日函、被上訴人108年4月26日函，及上訴人
28 與金東洋公司訂立之船舶買賣協議書，主張其已向金東洋公
29 司購入天玉輪，請求被上訴人同意其所屬天玉輪泊靠系爭3
30 漁港，俾利執行蘭嶼、綠島油品及民生物資運送。被上訴人
31 「當然會認知」上訴人與金東洋公司申請停泊許可之目的—

01 致，既上訴人自願緊急支援離島民生油品之運送，此亦為被
02 上訴人作成108年7月16日准許函之關鍵因素，上訴人繼受取
03 得天玉輪所有權，自負有緊急性、短期性協助運送離島民生
04 油品之作為義務，被上訴人108年7月16日准許函即屬附負擔
05 之行政處分（見被上訴人於原審110年12月1日言詞辯論期日
06 之陳述，附於原審卷2第59頁），因上訴人有未履行其承諾
07 等情事，因而以原處分廢止被上訴人108年7月16日准許函。
08 原審調查審視金東洋公司108年4月23日函之申請、被上訴人
09 108年4月26日函之同意內容，認定金東洋公司於申請時，確
10 有承諾願承擔緊急支援運送離島用油之責；被上訴人之同
11 意，係基於離島重要民生運補公共利益之考量。又審酌上訴
12 人提出申請時，於說明欄第1點及第2點引用金東洋公司108
13 年4月23日函及被上訴人108年4月26日函，堪認被上訴人主
14 張上訴人申請之理由及目的與金東洋公司應為一致，同有承
15 諾緊急支援之意一節，為可採信。上訴人以書面自願承諾履
16 行緊急支援離島民生用油運輸之作為義務，作為被上訴人准
17 予天玉輪停泊系爭3漁港之前提要件，且上訴人能否履行
18 「緊急支援離島民生用油運輸」之義務，亦係被上訴人作成
19 授益處分之關鍵考量因素，與行政程序法第93條第2項第3款
20 所稱之負擔，具有類似性。是上訴人於108年7月12日函所承
21 諾之事項既經被上訴人同意，應可視為上訴人於該函之承諾
22 事項已為被上訴人核准時附加之負擔。嗣上訴人既未有任何
23 支援運送蘭嶼及綠島民生用油之紀錄，足見上訴人並未依其
24 書面承諾履行其負擔，被上訴人類推適用行政程序法第123
25 條第3款規定，以原處分廢止其108年7月16日准許函許可上
26 訴人所屬「天玉輪」進出停泊系爭3漁港之處分，於法並無
27 不合等語，固非無據。

28 (四)按「我國行政實務上，授益處分有時可能著眼於相對人出具
29 切結書，承諾履行一定作為或不作為義務而後始決定作成，
30 因此，授益處分的相對人對行政機關負有切結書所宣示之義
31 務，可認係一種『負擔』，而其存在，也的確構成行政機關

01 當初願意作成授益處分的關鍵考量因素。此於學說上，有稱
02 之為『準負擔』或『處分外負擔』……，與上開法文中所謂
03 之負擔雖不相同，但確實發揮與負擔相同的功能，且無信賴
04 保護之顧慮。是而，在相對人不履行該等準負擔時，行政機
05 關應有權廢止原授益處分……」本院104年度判字第523號判
06 決意旨參照。查：

- 07 1.我國行政訴訟法對於調查證據認定事實之職權行使，依該
08 法第125條第1項修正前規定，法院應依職權調查事實關
09 係，不受當事人主張之拘束；及第133條修正前規定，於
10 撤銷訴訟應依職權調查證據，採職權調查主義。另作成判
11 決，應將得心證之理由，應記明於判決；理由項下，應記
12 載關於攻擊或防禦方法之意見及法律上之意見，行政訴訟
13 法第189條第3項、第209條第1項第7款、第3項亦有明文。
14 準此，行政法院審判個案，應依職權調查證據，不受當事
15 人主張之限制，並應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，
16 依論理及經驗法則等證據法則判斷事實之真偽，於判決理
17 由項下載明得心證之理由。如對於關係判決結果之當事人
18 攻防方法未加以調查，並將其判斷之理由記明於判決，即
19 構成行政訴訟法第243條第2項第6款所謂判決不備理由之
20 當然違背法令；如於事實存否尚有未明時，未盡職權調查
21 之能事調查證據，則屬判決不適用法規之判決違背法令。
- 22 2.所謂負擔係指行政機關作成授益處分時，課予行政處分相
23 對人額外之作為、不作為或容忍義務，當相對人不履行負
24 擔時，行政處分之效力不受影響，惟可依行政程序法第12
25 3條第3款廢止授益處分而已，此於相對人出具承諾為一定
26 之負擔時，也應為相同解釋。亦即準負擔應係相對人對行
27 政機關承諾額外之作為、不作為或為一定之容忍，相對人
28 不履行其承諾事項時，並不影響授益處分之效力，惟可以
29 其不履行為由廢止授益處分。另本件被上訴人固主張其作
30 成之108年7月16日准許函，具有附負擔授益處分之性質等
31 語，則若係附負擔處分，依前揭說明，其法律效力應係概

01 括許可上訴人之天玉輪進出停泊系爭3漁港，附以上訴人
02 於有緊急支援之必要時，應以天玉輪運送離島民生用油完
03 成其承諾之義務。惟被上訴人於原審答辯狀稱「原告需履
04 行緊急支援運送蘭嶼、綠島民生用油始得進出停泊被告核
05 准之漁港」（見原審卷1第104頁）、「原告於108年7月16
06 日取得被告停泊核准許可後，在未告知被告之情形下即變
07 更船舶種類，且未與中油公司及臺灣電力股份有限公司
08 （下稱臺電公司）訂定任何運送契約，顯見無法支援援助離
09 島物資運送，與原先核准原告申請『緊急』協助運送蘭
10 嶼、綠島民生用油之目的事項不符」等語（見原審卷2第6
11 5頁）；綜合其意旨，似指上訴人以緊急協助運送蘭嶼、
12 綠島民生用油為申請泊港之理由，被上訴人108年7月16日
13 准許函僅許其於緊急支援運送蘭嶼、綠島民生用油時，始
14 得進出系爭3漁港。則被上訴人予以許可之效力似僅限於
15 以上訴人協助載運蘭嶼、綠島民生用油始得進出港口，倘
16 上訴人非緊急支援運送離島民生用油而進出漁港，即應係
17 未得許可而進出，此似與附負擔之授益處分之性質有別。
18 本件原處分之依據為行政程序法第123條第3款廢止附負擔
19 之授益處分，故所廢止之原處分是否具有附負擔授益處分
20 之性質，至關重要，應予調查辨明之。乃原審未見及此，
21 而未依職權進行調查，即有判決違背法令之違誤。

- 22 3. 又本件原審論斷上訴人於提出許可停泊漁港之申請時，承
23 諾承擔緊急支援運送離島民生用油之義務，所憑事證即上
24 訴人申請時所檢附之金東洋公司108年4月23日函及被上訴
25 人108年4月26日函之文義，認定金東洋公司有承諾負擔緊
26 急支援義務，並以上訴人既將之提出作為申請之附件，可
27 得認定上訴人同有承諾緊急支援義務之意思等語。惟上訴
28 人主張其提出上開2件函文作為附件，僅在說明系爭3漁港
29 已經被上訴人同意原屬金東洋公司所有之天玉輪泊港之事
30 實而已，至上訴人108年7月12日函申請意旨並無任何願意

01 提供緊急支援之承諾，更無意願「繼受移轉」來自金東洋
02 公司之負擔等語。

- 03 4.爰行政程序法第96條第1項第3款明文規定書面行政處分附
04 有附款時，應予載明，其旨在於附款對於主要行政處分之
05 規制效力有補充調整之功能，基於明確性原則，應於書面
06 載明其內容。本院前開判決承認處分相對人以「切結書」
07 承諾履行一定事項，而行政機關將其承諾納為作成授益行
08 政處分重要考量時，相對人承諾義務相當於行政程序法
09 第93條所規定附款種類中「負擔」之性質，已經指出相對
10 人係提出切結書承諾一定義務，此切結書之意義即與行政
11 程序法第96條第1項第3款要求行政處分書面應載明附款內
12 容之意旨相同，即相對人片面意思所承諾之事項於兩造間
13 應有相當之明確性，為雙方所得共同認知。稽之上訴人為
14 其所有之天玉輪申請許可進出系爭3漁港之108年7月12日
15 函主旨記載：「敬請同意天玉輪泊靠富岡（伽藍港）綠島
16 （南寮港）蘭嶼（開元港）作業俾利蘭嶼、綠島油品及民
17 生物資運送」；被上訴人108年7月16日准許函，主旨為
18 「有關貴公司申請本國高雄港籍交通船『天玉輪』（總噸
19 位：197噸）為油品及民生物資運送之目的進出停泊本轄
20 漁港乙案，詳如說明，請查照。」說明：「……二、本案
21 原則同意所請，核准進出港口為伽藍、開元、南寮漁港。
22 三、旨揭船舶進出漁港及使用漁港碼頭期間，不得危害觀光
23 旅客安全及影響漁船及漁民作業；泊港期間，應維持泊區
24 碼頭及水域之環境清潔，並遵守『漁港法』、『海洋汙染
25 防治法』等相關法令規定；獲准停泊漁港之碼頭及水域屬
26 公共使用空間，不得排除其他漁船或經核准停泊之船舶使
27 用，並遵守當地漁會關於停泊位之指揮。……」等語，從
28 上開申請及准許函文內容，似均無關於上訴人承諾緊急支
29 援義務，及被上訴人有將上訴人之承諾納為重要考量因素
30 之意涵。至上訴人申請所提附件，既是被上訴人准許金東
31 洋公司以天玉輪靠港之行政處分內容，與上訴人無關，

01 原審因該等附件經上訴人併予提出，即認定上訴人與金東
02 洋公司有相同之意願，亦承諾負擔緊急支援運送離島民生
03 用油之義務一節，即嫌速斷。被上訴人雖陳稱其「當然會
04 認知」上訴人與金東洋公司申請停泊許可之目的之一致，亦
05 自願緊急支援離島民生油品之運送云云，此等認知除基於
06 上訴人申請提出前揭附件外，是否尚有其他足供兩造間確
07 定上訴人有負擔緊急支援運送離島民生用油之承諾？上訴
08 人於原審聲請調閱兩造間函文往返暨被上訴人經辦之內部
09 簽文（見原審卷1第200頁），俾以從被上訴人內部作成決
10 定之意思形成過程，判斷上訴人是否有所承諾，乃關係原
11 處分是否合法之重要爭點，原審未予調查，亦未說明不予
12 調查之理由，即有理由不備之判決違背法令。又上訴人於
13 原審主張其並於108年7月8日向航港局申請籌設船舶運送
14 業，經營「富岡-綠島」、「富岡-蘭嶼」國內固定航線及
15 「富岡-蘭嶼-綠島-富岡」國內非固定航線貨物運送業
16 務，經航港局於108年7月30日以108年航東字第108341088
17 0號函復同意照辦，嗣又取得該局核發之109年2月5日船舶
18 運送業許可證一節，經原審依其聲請向航港局調閱相關處
19 分文件附於原審卷1第280-423頁可憑，則上訴人於籌備期
20 間以籌備處名義，向被上訴人申請天玉輪停泊系爭3漁港
21 之許可，是否基於未來營運之需，而與緊急支援離島民生
22 油品之運送無關？又其尚在籌備期間未獲得船舶運送業許
23 可證之際，如何向被上訴人承諾行駛天玉輪以及時提供緊
24 急之運輸支援？再者，上訴人主張其提出申請時，早已有
25 「龍春號」貨輪替代「巨龍輪」進行離島民生用油之運
26 輸，已無另提供緊急支援之必要等語；而被上訴人於原審
27 109年10月5日準備程序時陳稱「因為中油有請被告支援離
28 島的船運，所以被告也有請中油公司去找其他船公司，但
29 中油都不表態，所以這項任務幾乎停擺」等語（見原審卷
30 1第181頁），依兩造上開陳述主張，中油公司當時似無尋
31 求支援運送油品到離島之急迫需求。則當時離島是否已脫

離民生用油無以為繼亟待輸運之窘境，上訴人並無承諾緊急支援運輸離島民生用油之必要？另被上訴人所作成之108年7月16日准許函，並未如之前准許金東洋公司之申請一般，以副本副知中油公司及中油公司東區營業處（見原審卷1第117頁），被上訴人既稱係基於上訴人承諾將會緊急支援運送離島民生用油而准許天玉輪之停泊，即應有使中油公司知悉上情之必要，乃其未為副知，是否果如上訴人所稱當時已有他船支援，其毋庸承諾也並未承諾緊急支援？以上各節關乎上訴人向被上訴人申請准許天玉輪停靠系爭3漁港之原因、上訴人於申請時有無能力、必要承諾擔負緊急支援之義務，可資佐證待證事實即上訴人負有緊急支援義務之真偽，原審非不得通知中油公司派員到庭為證，以深入調查探究上訴人之真意，乃徒以上訴人申請時檢附金東洋公司前申請書及被上訴人前許可函之意旨，推論上訴人亦有同一承諾云云，即有未依職權調查證據、判決不適用法規及理由不備之判決違背法令。

5. 末查，被上訴人原處分尚述及「既又經交通部航港局109年2月14日航東字第0000000000號函函示（按，指上訴人）已修正營運範疇為『經營臺灣沿海地區國內非固定航線』，已非在本轄管港口下的固定性航行泊靠運送營運，與本府核准之事由不符，爰廢止原停泊同意」等語，似亦為原處分廢止108年7月16日准許函之事由之一，所稱修正後營運範疇非屬被上訴人轄管港口下之固定性航行泊靠運送營運，何以得作為廢止108年7月16日准許函之理由？又是否為行政程序法第123條第3款規定上訴人未履行其承諾得予廢止授益處分之要件所得涵攝？另被上訴人於原審上開答辯稱「原告於108年7月16日取得被告停泊核准許可後，在未告知被告之情形下即變更船舶種類，……顯見無法支援援助離島物資運送，與原先核准原告申請『緊急』協助運送蘭嶼、綠島民生用油之目的事項不符」，所稱與核准申請之目的事項不符，是否亦為原處分廢止108年7月

01 16日准許函之事由之一？其法律上依據為何？被上訴人於
02 原審有如上之抗辯陳述，是否訴訟中為理由之追補，應否
03 許可並加審查？凡此攸關原審之審查範圍，自影響於原處
04 分是否合法之判斷，乃原審未依職權予以闡明、調查，亦
05 有判決違背法令之違誤。

06 (五)綜上，原審認定原處分為合法有據，有前述違背法令之情
07 事，核與判決結論有影響，上訴人請求予以廢棄，即屬有理
08 由。又因本件事證有待原審調查究明，本院尚無從自為判
09 決，爰將原判決廢棄，發回原審更為適法之裁判。

10 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
11 項、第260條第1項，判決如主文。

12 中 華 民 國 112 年 12 月 7 日

13 最高行政法院第一庭

14 審判長法官 胡 方 新

15 法官 林 玫 君

16 法官 張 國 勳

17 法官 洪 慕 芳

18 法官 李 玉 卿

19 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

20 中 華 民 國 112 年 12 月 7 日

21 書記官 高 玉 潔