

臺北高等行政法院判決

110年度訴字第1380號

111年10月27日辯論終結

原告 鮪發漁業有限公司

代表人 許家禎（董事）

訴訟代理人 鄭鈞瑋 律師

王 菱 律師

被告 行政院農業委員會

代表人 陳吉仲（主任委員）

訴訟代理人 賴怡汝

謝銘輝

羅啟豪

上列當事人間遠洋漁業條例事件，原告不服行政院110年9月23日院臺訴字第1100184057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

壹、事實概要：

被告以原告於民國（下同）109年11月3日提交所經營鮪發漁船(CT6-1057，下稱系爭漁船)之卸魚預報申請，預定於109年11月9日委託順天發168號運搬船(下稱系爭運搬船)在模里西斯路易士港(下稱路易士港)卸魚，嗣於109年11月9日申請變更預定卸魚日為109年11月12日在路易士港卸魚，惟系爭運搬船漁獲物實際於109年11月13日在高雄市前鎮漁港(下稱

01 前鎮漁港)卸魚，原告未經主管機關許可在前鎮漁港卸魚，
02 違反遠洋漁業條例第11條第1項及第13條第1項第3款，依同
03 條例第36條第1項第2款規定，以110年1月18日農授漁字第11
04 01332114號行政處分書（下稱原處分一）處原告罰鍰新臺幣
05 (下同)400萬元，另依同條例第24條第1項第1款規定，以110
06 年1月18日農授漁字第1101332114A號行政處分書（下稱原處
07 分二）告知原告，系爭漁船自該行政處分書送達之日起列為
08 高風險漁船，依鮪延繩釣漁船赴印度洋作業管理辦法第69條
09 規定，系爭漁船應遵守下列特別管理措施：（一）不得以漁
10 船出租予他國人方式，進行漁業合作。（二）應遵照被告指
11 示之時間地點，搭載觀察員或安裝能正常運作之電子觀察設
12 備後，始能出港作業。但已搭載符合國際漁業組織規定之觀
13 察員者，不在此限。（三）依管理辦法第6章規定進行船位
14 回報。（四）依管理辦法第7章規定進行漁獲通報。（五）
15 不得進行海上轉載。（六）港內轉載最遲應於預定轉載日前
16 7日填具轉載預報表，向主管機關申請轉載許可。（七）港
17 口卸魚最遲應於預定卸魚日前7日填具卸魚預報表，向主管
18 機關申請卸魚許可。（八）港內轉載或港口卸魚，應有被告
19 或公正第三方派員執行查核，並敘明依該管理辦法第70條規
20 定，系爭漁船自列為高風險漁船之日起，1年內未有違規情
21 事者，解除高風險漁船管理措施。原告不服，提起訴願，業
22 經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

23 貳、本件原告主張：

24 一、原告已確實申報卸魚地點、卸魚數量及種類，本件系爭漁船
25 之卸魚預報「誤載」卸魚港口，並取得被告核准後卸魚之行
26 為，與遠洋漁業條例第13條第1項第3款所欲規範「未經主管
27 機關許可從事港口卸魚」之重大違規行為有異：

28 （一）系爭漁船係與得海3、得海12、鮪得6號漁船共同委託系爭
29 運搬船於同一時間、同一地點進行卸貨，且原告既已早於
30 109年9月22日向被告確實提交「轉載預報表」申報正確預
31 定卸魚地點為「高雄」，並由原告於109年9月30日收到海

01 上轉載預報審查決定書，及109年10月8日收受之漁業署簽
02 發海上轉載確認書收繳通知書（見原證11）。

03 （二）另原告於109年11月3日以主旨及附件名稱均載明為「高
04 雄」之電子郵件向被告提交四艘漁船之「卸魚預報申
05 請」，被告未審查系爭運搬船屆時之位置已於高雄之事
06 實，根本未有於該申請卸魚之期間內復前往模里西斯卸魚
07 之可能，而仍向原告核發系爭漁船之卸魚申請審查決定書
08 （見原證9），該審查決定書當有誤寫之顯然易見一望即
09 知之瑕疵，且此四艘漁船均確實係委由系爭運搬船同一時
10 間於高雄前鎮漁港卸魚，此由系爭運搬船事先向被告提交
11 之「卸魚順序表」足憑（見原證8），惟僅其中系爭漁船
12 之卸魚地點由「高雄前鎮漁市場」誤載為「模里西斯（路
13 易士港）」，可證原告僅係誤載卸魚預報表之其中一欄
14 位，惟自轉載預報表、卸魚預報申請電子郵件主旨及附件
15 檔名，以及漁獲均裝載於系爭運搬船之事實，均可證被告
16 顯知悉本案系爭漁船之漁獲將於「高雄」卸魚之事實。

17 （三）得海公司承辦人員於109年11月17日填寫系爭運搬船所載
18 四艘漁船卸魚聲明書時，始驚覺其中系爭漁船之卸魚港口
19 誤載為模里西斯路易士港之情，即立即主動致電「漁業署
20 人民申請案件服務中心」詢問當初承辦系爭漁船卸魚申請
21 審查之承辦人員，然據悉該名承辦人員業已離職，故原告
22 復依另一承辦人員林先生之指示，於系爭漁船之卸魚聲明
23 書主動更正實際卸魚港口為高雄並提出說明（見原證1
24 3）。

25 （四）遠洋漁業條例第13條第1項第3款所訂之「未經主管機關許
26 可從事港口卸魚」應限縮於「從未申請許可」或「虛報」
27 之情形：遠洋漁業條例第13條第1項第3款所謂「未經主管
28 機關許可」之實質意涵，自應參酌同條例第11條之立法理
29 由，即在使主管機關有機會查核漁船是否涉及IUU漁撈作
30 業，並以遏止IUU漁撈作業為規範目的及對象」。且按同
31 條例第4條第15款第1目針對「未報告漁撈作業」更已明文

01 定義為：「從事違反船籍國法令規定，未向該國主管機關
02 報告或虛報之漁撈作業。」，足徵遠洋漁業條例中所欲規
03 範之「未報告」情形，確應以「從未報告」或「虛報」為
04 限。

05 二、原處分已違反信賴保護原則及行政程序法第9條、第36條行
06 政機關應對當事人有利不利事項一律注意之規定：

07 （一）按被告106年9月21所發布之公告明確提到漁業署於106年2
08 月成立24小時漁業監控中心，全天候全時段全程監控我國
09 約1千2百艘遠洋漁船動態（見原證15）。故被告基於遠洋
10 漁業條例應負有「實質審查責任」，顯見被告事實上具有
11 於核發卸魚許可前，實際審核漁船實際位置之能力及義
12 務。

13 （二）被告之承辦人員於109年11月9日核發卸魚申請審查決定書
14 時，本應就申請內容為實質審查，然其竟疏未核查系爭運
15 搬船之位置已位於高雄，當無同時於數天內前往模里西斯
16 路易士港口進行卸魚之可能，亦未查核轉載預報與卸魚預
17 報之內容有異；又倘承辦人員確實核查卸魚預報表之卸魚
18 港口之可行性，自不會亦不應核准系爭漁船之卸魚申請審
19 查決定書，系爭漁船亦不可能據審查決定書於高雄前鎮漁
20 港卸魚，故本件卸魚審查決定書之瑕疵結果，本不應全然
21 加諸於原告。

22 （三）系爭運搬船所載運之4票來自不同漁船之漁獲卸魚預報均
23 係同時送件至被告，均申請於同一時間、同一地點即
24 「高雄」卸貨，而被告既仍同時核發4份准予卸魚申請審
25 查決定書，是由整體客觀事實以觀，均可認被告之真意確
26 係准允系爭漁船於高雄卸魚無疑，客觀上自己構成原告依
27 被告行政行為信賴「順天發168號所載運之漁獲均得於高
28 雄卸魚」之合理信賴外觀，原告就系爭漁船漁獲於高雄卸
29 魚之具體表現行為，當應受信賴之保護，以符行政程序法
30 第8條及憲法所保障之基本原則。

01 (四) 況由原告事後察覺並主動更正卸魚地點之行為，更顯見原
02 告並無避免查緝等不法意圖，故對於被告顯然之行政疏漏
03 及原告之文書誤載疏失，原處分竟將不利益全然歸咎於原
04 告，並課以原告高額罰鍰並將系爭漁船列為高風險漁船，
05 不僅已違反信賴保護原則至明，更已致原告公司營運蒙受
06 重大影響、遭受重大損害。

07 三、原處分對原告裁罰400萬元之鉅額罰鍰，實已違反憲法第23
08 條之比例原則：

09 (一) 遠洋漁業條例第13條第1項第3款之「重大違規行為」，未
10 進一步區分故意或過失，且同條例第36條第1項第2款之裁
11 罰規定，僅依漁船噸位不同區分裁罰金額，然所裁罰之最
12 低金額高達400萬元，卻未進一步區分故意或過失而依個
13 案情況情節予以裁罰，核屬大法官於釋字第641號解釋文
14 所示之「劃一處罰」之方式，又原處分亦未綜合審酌本案
15 核屬卸魚預報內容之單純誤寫及被告之行政疏失等個案實
16 際情狀，顯然違反比例。

17 (二) 本件既係情節輕微之文書誤載過失，且事後業已經主動告
18 知並補正，對主管機關管理遠洋漁業實無損害，核屬「行
19 為輕微，危害極低」之低度過失違規，更屬初犯，本件應
20 得類推適用行政罰法第18條第3項規定，減輕罰鍰金額。

21 四、縱認原告疏未於卸魚前申請變更卸魚預報中卸魚地點之行為
22 而有過失，僅構成遠洋漁業條例第41條第1項第2款、鮪延繩
23 釣漁船赴印度洋作業管理辦法第61條第1項及第4項之規定之
24 「程序違規」行為，要無依遠洋漁業條例第36條所定「重大
25 違規」行為規定裁罰之餘地：

26 (一) 「程序違規」訂於遠洋漁業條例第41條第1項第2款，「重
27 大違規」行為訂於同條例第36條第1項第2款，最低罰鍰分
28 別為400萬元及50萬元，足證立法者針對遠洋漁業條例違
29 規情形之輕重及惡性重大與否確實有為相異處分。按鮪延
30 繩釣漁船赴印度洋作業管理辦法第61條第1項之規定文義
31 顯可知此為「程序違規」行為之裁罰規定，與遠洋漁業條

01 例第11條第1項以及第13條第1項所規範之行為及裁罰效果
02 完全不同。

03 (二) 本件原告實際上已依法向被告申請轉載並取得卸魚許可，
04 實僅疏未於卸魚前即時申請變更卸魚預報書內容或誤載，
05 屬遠洋漁業條例第41條、鮪延繩釣漁船赴印度洋作業管理
06 辦法第61條第1項所訂卸魚預報書內容之「程序違規」行
07 為，顯然僅足構成違反該辦法第61條第1項第4項所規範
08 「違反港口卸魚通報程序或查核」之申請變更規定，要非
09 屬遠洋漁業條例第13條第3款未依同條例第11條第1項規定
10 經主管機關許可從事港口卸魚之重大違規行為，自無遠洋
11 漁業條例第36條之適用。

12 (三) 被告於110年12月17日之行政訴訟答辯狀第7頁中主張鮪延
13 繩釣漁船赴印度洋作業管理辦法第61條係規範卸魚許可期
14 間，與系爭漁船未經許可於臺灣高雄卸魚之違規行為無涉
15 云云。然細鐸該辦法第61條第1項之文義及其所引用之附
16 件，可知該條確係於規範卸魚預報表之應填具項目、申請
17 期限，以及申請變更期限等相關程序規定，自無被告所謂
18 僅針對卸魚期間變更為規範之情，況卸魚地點與卸魚期間
19 之於卸魚預報內容核屬同等重要，本應受同等規範，否則
20 無異割裂該辦法第61條之規範內容，是本件誤載卸魚地點
21 之行為，當僅屬「程序違規」而非「重大違規」，被告之
22 主張實與法理有悖，自無足採。

23 五、並聲明：

24 (一) 行政院臺訴字第1100184057號訴願決定、行政院農業委員
25 會農授漁字第1101332114號及農授漁字第1101332114A號
26 行政處分均撤銷。

27 (二) 訴訟費用由被告負擔。

28 參、被告則以：

29 一、原告稱系爭漁船自轉載預報表、卸魚預報申請電子郵件主旨
30 及附件檔名，以及漁獲均裝載於系爭運搬船之事實，可證被
31 告知悉系爭漁船之漁獲將於高雄卸魚之事實云云：

01 (一) 按漁船申請轉載及卸魚之流程依序為「轉載預報」、「轉
02 載確認」、「卸魚預報」及「卸魚聲明」。漁船經營者於
03 「轉載預報」程序所填項目為「擬」銷售地點及「預定」
04 卸售地。漁船經營者基於其商業利益或其他因素考量，或
05 有可能變更卸售地點，故前揭無論係擬銷售地點或預卸售
06 地點非當然即為卸魚地點。漁船經營者仍須申請卸魚預報
07 並載明卸魚港口，主管機關始得依據漁船經營者自行填報
08 之卸魚預報內容，進行卸魚申請審查決定，以為管理。

09 (二) 原告於109年9月22日依「轉載預報」程序申請及隨後更正
10 2次之「漁船轉載漁獲申報表」漁獲預定卸售地，確為
11 「高雄」；被告於109年10月7日回復系爭運搬船公司「鴻
12 順漁業股份有限公司」之「轉載確認收繳通知書」之漁獲
13 擬銷售地點亦為「高雄」。惟原告後續依「卸魚預報」程
14 序於109年11月3日之「遠洋漁船漁獲物卸魚預報表/聲明
15 書」(見原處分不可閱覽卷第4頁)及同年11月9日原告更正
16 之「遠洋漁船漁獲物卸魚預報表/聲明書」(見原處分卷不
17 可閱覽卷第5頁、本院卷第111頁)申請卸魚之港口均為
18 「模里西斯(路易士港)」。

19 (三) 如前所述，原告得自行決定其卸魚地點並應報被告核准後
20 始得卸魚，卸魚預報內容由原告自行填寫，於「卸魚預
21 報」程序申請及變更卸魚時間時已有2次確認卸魚港口機
22 會，且被告分別於109年11月4日及11月9日回復之「卸魚
23 申請審查決定書」主旨明確載明同意之卸魚港口均為「路
24 易士港」(見原處分可閱覽卷第34頁)，因此原告稱被知悉
25 系爭漁船之漁獲將於高雄卸魚並非事實。原告已有4次機
26 會自行確認卸魚港口正確與否，仍未善盡身為漁船經營者
27 應負之注意義務甚明。至於卸魚預報申請電子郵件主旨及
28 附件檔名，以及與它船漁獲一起裝載於系爭運搬船等，並
29 非審核卸魚預報之要件，行政院農業委員會漁業署審核卸
30 魚預報時不會審核前述資訊。

01 (四) 卸魚預報表乃原告自行填寫提交，非行政處分，而被告受
02 理原告109年11月3日之系爭漁船「遠洋漁船漁獲物卸魚預
03 報表/聲明書」及11月9日更正之系爭漁船「遠洋漁船漁獲
04 物卸魚預報表/聲明書」後，依其所填報之內容於109年11
05 月4日及11月9日核發該船「卸魚申請審查決定書」，許可
06 之卸魚地點即為「路易士」，並無行政程序法第101條第1
07 項「誤寫、誤算或其他類此顯然錯誤」之情形，原告主張
08 被告真意即准許本案系爭漁獲於高雄卸下，顯非事實。

09 (五) 原告主張被告成立24小時漁業監控中心，具有於核發卸魚
10 許可前審核漁船實際位置之能力。被告主張漁業監控中心
11 確有掌握漁船動態之能力，惟並不當然與「應在個案卸魚
12 許可申請案查詢其運搬船實際動態」劃上等號，而得將經
13 營者應注意其提出之卸魚預報內容正確性之義務轉嫁由行
14 政機關負擔。原告委託得海公司填具卸魚聲明，該公司承
15 辦人員未再檢視卸魚許可內所載之地點，顯係原告之受託
16 人未盡注意義務造成本案重大違規行為，原告自應為以其
17 名義出具之卸魚預報表負起行政法上責任甚明，其所持之
18 主張欲將自身責任推諉至被告，實無理由。

19 二、原告稱系爭漁船之卸魚預報誤載卸魚港口，並取得被告核
20 准後卸魚之行為，非屬遠洋漁業條例第13條第1項第3款所
21 欲規範「未經主管機關許可從事港口卸魚」之重大違規行
22 為：

23 (一) 遠洋漁業條例第4條第1款規定，漁撈作業包括「卸下」漁
24 獲物或漁產品之行為；同條第14款第1目規定，非法漁撈
25 作業指漁船在國家管轄海域內，未經許可或違反該國法令
26 從事漁撈作業。原告經營之系爭漁船於109年11月13日違
27 反遠洋漁業條例第11條第1項規定，未經許可在高雄前鎮
28 漁港卸下漁獲，已構成同條例第13條第1項第3款之重大違
29 規行為，即該當「非法漁撈作業」。

30 (二) 次按遠洋漁業條例條例第4條第15款第1目所稱未報告漁撈
31 作業，係指違反船籍國法令規定，未向該國主管機關報告

01 或虛報之漁撈作業。原告填具並提出之系爭漁船卸魚預報
02 所載之卸魚地點均為「模里西斯(路易士港)」，被告許可
03 卸魚地點亦為「模里西斯(路易士港)」，惟系爭漁船之
04 漁獲物實際卸魚地點為未經被告許可之「臺灣高雄」。對
05 於違反遠洋漁業條例第11條第1項規定，未經主管機關許
06 可即進行海上、港內轉載或港口卸魚之行為，乃國際社會
07 致力打擊IUU漁撈作業的行為態樣之一。原告主張所謂
08 「未經主管機關許可僅限從未報告或虛報而言」，係對法
09 令之誤解。

10 三、原告稱原處分違反行政程序法第9條、第36條行政機關為行
11 政行為時，應對當事人有利不利事項一律注意之規定及憲法
12 第23條所保障之比例原則乙節：

13 (一)原告得自行決定其卸魚地點並應報被告核准後始得卸魚，
14 在卸魚前原告已有4次機會自行確認卸魚港口正確與否。
15 被告依職權調查證據，並依行政程序法第102條規定，給
16 予原告陳述意見之機會說明何以實際卸魚地點與卸魚預報
17 申請之卸魚地點不符(見原處分可閱覽卷第8頁)，原告於1
18 09年12月7日坦承疏失，將卸魚港口誤填(見原處分可閱覽
19 卷第29頁)。被告依所調查之證據認定系爭漁船確有本案
20 重大違規行為，作出本案處分，其認事用法、調查程序均
21 於法有據。

22 (二)遠洋漁業條例第13條第1項所列19款重大違規行為於立法
23 時即已區分出部分類型行為限於故意始罰之，部分類型行
24 為則未限於故意之合理差別待遇；而依據同條例第11條第
25 1項規定，從事遠洋漁業之漁船，未經主管機關許可不得
26 為海上轉載、港內轉載或港口卸魚，其立法理由係為賦予
27 主管機關於漁船進行轉載或卸魚時，得有機會查核漁船是
28 否涉及非法、未報告及不受規範(IUU)之漁撈作業，以杜
29 絕IUU漁撈作業所捕獲之漁獲流通。是以，從事遠洋漁業
30 之漁船未經主管機關許可卸魚，不論出於故意或過失，均
31 該當遠洋漁業條例第13條第1項第3款規定之中華民國人不

01 得有未依第11條第1項規定經主管機關許可從事海上轉
02 載、港內轉載或港口卸魚之重大違規行為，系爭條文並未
03 違反比例原則。

04 (三) 另遠洋漁業條例第36條第1項所訂有關重大違規之罰鍰，
05 依漁船噸級別，共區分為4級，其最低罰鍰額分別為100
06 萬、200萬、400萬、600萬元，最高罰鍰額原則以最低罰
07 鍰額5倍為上限，係考量漁船之漁撈能力、漁艙容量，係
08 與其噸級別有正相關，漁船噸級別越大者，則其所能捕獲
09 之漁獲量較大，自可獲得較高之收益，以漁船噸位之不
10 同，分別明定違規之罰鍰範圍，使主管機關針對不同個案
11 情節裁罰，以符合比例原則。該等罰鍰範圍既賦予行政機
12 關依個案違規情節輕重，對違規漁船之經營者於5倍最低
13 罰鍰之範圍內裁量，以對經營者產生足夠之嚇阻力，亦不
14 至於造成漁船經營者無法負荷，實可收行政管制之效果，
15 有助漁政管理之落實，以維護漁業資源永續發展之目的。

16 (四) 另考量系爭漁船未經許可卸魚，可能讓IUU漁獲得以流
17 通，對於維護漁業資源永續發展負面影響甚鉅，因此本案
18 並無行政罰法第18條第3項規定減輕罰鍰之適用。

19 四、原告稱提交系爭漁船之卸魚聲明書時發現卸魚預報內容誤
20 載，即向被告申報並更正，僅屬鮪延繩釣漁船赴印度洋作業
21 管理辦法第61條第1項所訂卸魚預報書內容之「程序違
22 規」，非屬遠洋漁業條例第13條第1項第3款「重大違規行
23 為」：

24 (一) 原告於系爭漁船卸魚後始更正卸魚地點，已非卸魚前申請
25 許可之「卸魚預報」程序，且其既已卸魚，被告已無法於
26 卸魚時查核該船是否涉及IUU漁撈作業之違法行為，不能
27 達成遠洋漁業條例第11條第1項規定之立法目的。系爭漁
28 船已構成同條例第13條第1項第3款之重大違規，並非原告
29 所稱之「程序違規」。

30 (二) 路易士港與前鎮漁港相距甚遠，不能與鮪延繩釣漁船赴印
31 度洋作業管理辦法第61條「許可卸魚日或其後三日內」之

卸魚期間相提並論。惟系爭漁船實際上於高雄前鎮卸魚，已違反遠洋漁業條例第11條第1項規定，屬同條例第13條第1項第3款之重大違規行為，被告以同條例第36條第1項第2款規定，核處原告400萬元罰鍰，另依本條例第24條第1項第1款規定，將該船列為高風險漁船，並實施特別管理措施，認事用法並無違誤。

五、並聲明：

（一）駁回原告之訴。

（二）訴訟費用由原告負擔。

肆、兩造不爭之事實及兩造爭點：

如事實概要欄所述之事實，業據提出被告110年1月18日農授漁字第1101332114號行政處分書（見本院卷第51至55頁）、110年1月18日農授漁字第1101332114A號行政處分書（見本院卷第57至59頁）、行政院110年9月23日院臺訴字第1100184057號訴願決定書（見本院卷第61至81頁）、109年9月22日寄發之轉載預報表（見本院卷第83至85頁）、同年月23日更正寄發之轉載預報表（見本院卷第93至95頁）、109年11月3日寄發之卸魚預報表（見本院卷第99至101頁）、同年月9日更正寄發之卸魚預報表（見本院卷第109至111頁、原處分可閱覽卷第37頁）、被告109年9月30日農授漁字第1091307626號轉載預報審查決定書（見本院卷第123頁）、被告109年11月9日農授漁字第1091389541號卸魚申請審查決定書（見本院卷第121頁）、被告109年11月26日農授漁字第1091337334號函（見原處分可閱覽卷第8頁）、原告109年12月7日說明書（見原處分可閱覽卷第29頁）等本院卷、原處分卷所附證物為證，其形式真正為兩造所不爭執，堪信為真，兩造之爭點厥為：

一、本件系爭漁船之卸魚預報表登載卸魚港口為模里西斯（路易士港），漁獲物實際於高雄前鎮漁港卸魚，是否屬遠洋漁業條例第13條第1項第3款「未經主管機關許可從事港口卸魚」之重大違規行為？抑或屬於同條例第41條第1項第2款、鮪延

01 繩釣漁船赴印度洋作業管理辦法第61條第1項及第4項所定之
02 「程序違規」行為？

03 二、原處分是否違反信賴保護原則及對當事人有利不利事項一律
04 注意原則？

05 三、原處分依遠洋漁業條例第13條第1項第3款、第36條第1項第2
06 款之規定對原告裁罰400萬元，是否有違比例原則？

07 伍、本院之判斷：

08 一、本件應適用之法條與法理：

09 （一）遠洋漁業條例第1條規定：「為落實保育海洋資源，強化
10 遠洋漁業管理，遏止非法、未報告及不受規範漁撈作業，
11 健全漁獲物及漁產品之可追溯性，以促進遠洋漁業永續經
12 營，特制定本條例。」

13 （二）遠洋漁業條例第11條規定：「（第1項）從事遠洋漁業之
14 漁船，未經主管機關許可不得為海上轉載、港內轉載或港
15 口卸魚。（第2項）前項作業主管機關並得派員或委託專
16 業機構實地查核，受查核人員不得規避、妨礙或拒絕。
17 （第3項）第一項許可之申請資格、條件、應備文件、程
18 序、海上轉載、港內轉載或港口卸魚之通報事項與程序、
19 查核、廢止條件及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定
20 之。」

21 （三）遠洋漁業條例第13條第1項第3款規定：「中華民國人不得
22 有下列重大違規行為：……三、未依第11條第1項規定經
23 主管機關許可從事海上轉載、港內轉載或港口卸魚。」

24 （四）遠洋漁業條例第36條第1項第2款規定：「經營者或從業人
25 有第13條第1項重大違規行為之一者，依下列規定處經營
26 者罰鍰，並得收回其漁業證照2年以下，或廢止之：……
27 二、總噸位1百以上未滿5百漁船：處新臺幣4百萬元以上2
28 千萬元以下罰鍰。」

29 （五）遠洋漁業條例第41條第1項第2款規定：「經營者或從業人
30 有下列情事之一者，處經營者新臺幣50萬元以上250萬元
31 以下罰鍰，並得收回其漁業證照2年以下，或廢止之：

01 ……二、違反第11條第3項所定辦法中有關轉載、港口卸
02 魚之通報事項、程序或查核之規定。……」

03 (六) 以下辦法核乃執行母法（遠洋漁業條例第11條）之技術
04 性、細節性行政規定，與立法意旨相符，且未逾越母法之
05 限度，行政機關予以適用，自無違誤：

06 1、鮪延繩釣漁船赴印度洋作業管理辦法第61條第1項第3款規
07 定：「鮪延繩釣漁船之漁獲物進入國內外港口卸魚，應由
08 下列人員依期限填具卸魚預報表（如附件17），向主管機
09 關申請許可；申請期限之末日為例假日時，應提前於例假
10 日前一工作日提出：……三、運搬船卸魚：鮪延繩釣漁船
11 經營者，最遲於運搬船預定卸魚日前3日。」

12 2、鮪延繩釣漁船赴印度洋作業管理辦法第69條規定：「高風
13 險漁船，於主管機關通知該船經營者之日起，應遵守下列
14 特別管理措施：一、不得以漁船出租予他國人方式，進行
15 漁業合作。二、每航次出港，均應搭載主管機關指派之觀
16 察員隨船或安裝能正常運作之電子觀察設備後，始能出港
17 作業。但已搭載符合國際漁業組織規定之觀察員者，不在
18 此限。三、依第六章規定進行船位回報。四、依第七章規
19 定進行漁獲通報。五、不得進行海上轉載。六、港內轉載
20 最遲應於預定轉載日前七日填具轉載預報表，向主管機關
21 申請轉載許可。七、港口卸魚最遲應於預定卸魚日前七日
22 填具卸魚預報表，向主管機關申請卸魚許可。八、港內轉
23 載或港口卸魚，應有主管機關或公正第三方派員執行查
24 核。」

25 3、鮪延繩釣漁船赴印度洋作業管理辦法第70條規定：「漁船
26 自列為高風險漁船之日起，一年內未有違規情事者，解除
27 高風險漁船管理措施。」

28 二、本件系爭漁船之卸魚預報表登載卸魚港口為模里西斯（路易
29 士港），漁獲物實際於高雄前鎮漁港卸魚，是屬於遠洋漁業
30 條例第13條第1項第3款「未經主管機關許可從事港口卸魚」
31 之重大違規行為；並非屬於同條例第41條第1項第2款、鮪延

01 繩釣漁船赴印度洋作業管理辦法第61條第1項及第4項所定之
02 「程序違規」行為：

03 (一) 查原告為系爭漁船經營者，系爭漁船總噸數為452噸，漁
04 獲物種類為鮪、旗、鯊、鰹，漁業種類為延繩釣漁業，並
05 經核准自109年1月1日起至109年12月31日止赴印度洋從事
06 鮪延繩釣漁業作業，原告於109年11月3日提交系爭漁船之
07 卸魚預報申請，預定於109年11月9日委託運搬船在路易士
08 港卸魚，嗣於109年11月9日申請變更預定卸魚日為109年1
09 1月12日在路易士港卸魚，惟運搬船漁獲物實際於109年11
10 月13日在前鎮漁港卸魚，漁獲物總計77,371公斤，有系爭
11 漁船船籍資料、動力漁船生命史重點管理資訊報表、遠洋
12 漁業作業許可證明書、原告109年11月3日遠洋漁船漁獲物
13 卸魚預報表、109年11月9日更正109年11月3日遠洋漁船漁
14 獲物卸魚預報表卸魚日期、109年11月18日更正109年11月
15 17日遠洋漁船漁獲物卸魚聲明書漁獲作業期間、109年11
16 月17日說明書、109年12月7日說明書、被告109年11月9日
17 農授漁字第1091389541號卸魚審查決定書及109年11月26
18 日農授漁字第1091337334號函影本等附本院及原處分卷可
19 稽。被告依遠洋漁業條例第36條第1項第2款、第24條第1
20 項第1款規定，以原處分一裁處原告罰鍰400萬元，另以原
21 處分二告知系爭漁船列為高風險漁船，本院經核尚無不
22 合。

23 (二) 原告雖主張系爭漁船只是於卸魚預報「誤載」卸魚港口，
24 原告早於109年9月22日向被告確實提交「轉載預報表」申
25 報正確預定卸魚地點為「高雄」，並由原告於109年9月30
26 日收到海上轉載預報審查決定書，及109年10月8日收受之
27 漁業署簽發海上轉載確認書收繳通知書（見原證11）。另
28 原告於109年11月3日以主旨及附件名稱均載明為「高雄」
29 之電子郵件向被告提交四艘漁船之「卸魚預報申請」，被
30 告未審查系爭運搬船屆時之位置已於高雄之事實，根本未
31 有於該申請卸魚之期間內復前往模里西斯卸魚之可能，而

01 仍向原告核發系爭漁船之卸魚申請審查決定書（見原證
02 9），該審查決定書當有誤寫之顯然易見一望即知之瑕
03 疵，且此四艘漁船均確實係委由系爭運搬船同一時間於高
04 雄前鎮漁港卸魚，此由系爭運搬船事先向被告提交之「卸
05 魚順序表」足憑（見原證8），惟僅其中系爭漁船之卸魚
06 地點由「高雄前鎮漁市場」誤載為「模里西斯（路易士
07 港）」，可證原告僅係誤載卸魚預報表之其中一欄位，惟
08 自轉載預報表、卸魚預報申請電子郵件主旨及附件檔名，
09 以及漁獲均裝載於系爭運搬船之事實，均可證被告顯知悉
10 本案系爭漁船之漁獲將於「高雄」卸魚之事實。原告發覺
11 誤載後已於系爭漁船之卸魚聲明書主動更正實際卸魚港口
12 為高雄並提出說明（見原證13）。且遠洋漁業條例第13條
13 第1項第3款所訂之「未經主管機關許可從事港口卸魚」應
14 限縮於「從未申請許可」或「虛報」，原告僅屬同條例第
15 41條第1項第2款、鮪延繩釣漁船赴印度洋作業管理辦法第
16 61條第1項及第4項所定之「程序違規」行為云云。

17 （三）惟按漁船申請轉載及卸魚之流程依序為A「轉載預報」、
18 B「轉載確認」、C「卸魚預報」及D「卸魚聲明」，因
19 漁船經營者基於其商業利益或其他因素考量，或有可能變
20 更卸售地點，故無論係擬銷售地點或預卸售地點非當然即
21 為卸魚地點。實務上時有運搬船進港卸下部分漁船漁獲
22 物，再至其它港口卸下其它漁獲物之情形，故縱系爭漁船
23 漁獲物確實裝載至運搬船上而航行至高雄，不當然表示高
24 雄即為該批漁獲物實際卸下地點，漁船經營者仍須申請卸
25 魚預報並載明卸魚港口，主管機關始得依據漁船經營者自
26 行填報之卸魚預報內容，進行卸魚申請審查決定，以為管
27 理。經查原告於109年9月22日依A「轉載預報」程序申請
28 及隨後更正2次之A「漁船轉載漁獲申報表」漁獲預定卸
29 售地，固均為「高雄」，及系爭運搬船公司「鴻順漁業股
30 份有限公司」之B「轉載確認收繳通知書」之漁獲擬銷售
31 地點固亦為「高雄」，惟原告後續依109年11月3日之C

01 「遠洋漁船漁獲物卸魚預報表/聲明書」(見本院卷101頁)
02 及同年11月9日原告更正之C「遠洋漁船漁獲物卸魚預報
03 表/聲明書」(見本院卷第111頁)申請卸魚之港口均為「模
04 里西斯(路易士港)」，客觀上自可認定原告已用C「卸魚
05 預報」變更了A「轉載預報」、B「轉載確認」中所載之
06 卸售地點為「模里西斯(路易士港)」。原告自行填寫之C
07 「卸魚預報」及變更卸魚時間時，已有2次機會確認卸魚
08 港口，已難認為有何「誤載」，再加上被告分別於109年1
09 1月4日及11月9日回復之C「卸魚申請審查決定書」載明
10 同意之卸魚港口均為「路易士港」(見原處分可閱覽卷第3
11 4頁)，則原告有4次機會確認卸魚港口是否正確，其主張
12 「誤載卸魚港口為路易士港」云云，實難採信。至於卸魚
13 預報申請電子郵件主旨所載「得海3、12號、鮪得6號、鮪
14 發號-2020.11.09-高雄……」，及附件檔名「……鮪發
15 號-2020.11.09-高雄……」(原證6，見本院卷第99
16 頁)、「更正-得海3、12號、鮪得6號、鮪發號-2020.11.
17 12-高雄……」，及附件檔名「……鮪發號-2020.11.12-
18 高雄……」(原證7，見本院卷第109頁)，雖有記載「高
19 雄」字樣，及與其他船漁獲一起裝載於系爭運搬船之卸魚
20 順序表中載有鮪發號之卸魚時間(見原證8，本院卷第119
21 頁)，但被告所屬會漁業署審核卸魚預報時，依鮪延繩釣
22 漁船赴印度洋作業管理辦法第61條第1項第3款規定，只會
23 審核該規定如附件17之「卸魚預報表」，不會審核前揭電
24 子郵件主旨附件上之文字，及與其他船漁獲一起裝載於系
25 爭運搬船之卸魚順序表。則於該規定如附件17之卸魚預報
26 表中，原告已經二次載明卸魚港口為「路易士港」，被告
27 亦二次回復同意卸魚港口為「路易士港」，原告得否依卸
28 魚預報申請電子郵件主旨及附件檔名所記載「高雄」字樣
29 以及卸魚順序表，用以主張「誤載卸魚港口」？其答案應
30 為否定。蓋「卸魚預報申請電子郵件」主旨及附件檔名所
31 記載「高雄」字樣以及卸魚順序表，並無法定效果，被告

01 所屬漁業署審核卸魚預報時，也不會去審查它，業者如果
02 預先在不會被審查之「卸魚預報申請電子郵件主旨及附件
03 檔名」、「卸魚順序表」內加註與「卸魚預報表」相反之
04 內容（例如高雄字樣），因該地點字樣之用意不明，縱使
05 虛偽也不會被處罰，亦不會影響所申報卸魚預報表關於卸
06 魚港口之認定，但事後被查獲違規卸魚時，卻可以用前揭
07 無罰則之字樣及內容，來主張「卸魚港口誤載」，用以規
08 避處罰，漁船經營業者何樂而不為？是若用前揭非審查要
09 件之「卸魚預報申請電子郵件主旨及附件檔名」、「卸魚
10 順序表」，來認定「有無誤載卸魚港口」時，必須十分嚴
11 格，以免業者用此方法來規避處罰。本件原告既已有4次
12 機會確認卸魚預報表中之卸魚港口是否正確，其顯然不是
13 誤載，是原告用「申請電子郵件主旨及附件檔名高雄字樣
14 及卸魚順序表」，來主張「卸魚港口路易士港為誤載」云
15 云，不足採信。

16 （四）又按遠洋漁業條例第13條第1項規範「重大違規行為」，
17 其中第3款即規定：「中華民國人不得有下列重大違規行
18 為：三、未依第十一條第一項規定經主管機關許可從事海
19 上轉載、港內轉載或港口卸魚。」，遠洋漁業條例第41條
20 第1項第2款規定：「經營者或從業人有下列情事之一者，
21 處經營者新臺幣五十萬元以上二百五十萬元以下罰鍰，並
22 得收回其漁業證照二年以下，或廢止之：二、違反第十一
23 條第三項所定辦法中有關轉載、港口卸魚之通報事項、程
24 序或查核之規定。」則指違反同條例第11條第3項所授權
25 訂定辦法中有關轉載、港口卸魚之通報事項、程序或查核
26 等程序規定，自不包括上開第13條第1項第3款有關未依第
27 11條第1項規定經主管機關許可從事海上轉載、港內轉載
28 或港口卸魚之重大違規行為，此參遠洋漁業條例第41條立
29 法理由：「遠洋漁業之經營者及從業人，除重大違規依第
30 三十六條規定處分外，其餘違反從事遠洋漁業時應遵守之
31 事項，屬一般違規，爰於本條定明其罰責。其中第一

01 項……為經營者之處罰……。」亦明。換言之，違反遠洋
02 漁業條例第11條第1項規定者，屬第13條第1項第3款重大
03 違規行為，應依第36條第1項規定處罰；除此之外，其餘
04 違反依第11條第3項所授權訂定辦法中有關轉載、港口卸
05 魚之通報事項、程序或查核等規定者，始依第41條第1項
06 規定處罰，未可混為一談（最高行政法院108年度判字第8
07 4號判決參照）。本件原告主張遠洋漁業條例第13條第1項
08 第3款所訂之「未經主管機關許可從事港口卸魚」應限縮
09 於「從未申請許可」或「虛報」，原告僅屬同條例第41條
10 第1項第2款、鮪延繩釣漁船赴印度洋作業管理辦法第61條
11 第1項及第4項所定之「程序違規」行為云云，不足採信。

12 三、原處分未違反信賴保護原則及行政程序法第9條、第36條行
13 政機關應對當事人有利不利事項一律注意之規定：

14 （一）原告雖主張被告漁業署於106年2月成立24小時漁業監控中
15 心，被告基於遠洋漁業條例應負有「實質審查責任」，顯
16 見被告事實上具有於核發卸魚許可前，實際審核漁船實際
17 位置之能力及義務。被告之承辦人員疏未核查系爭運搬船
18 之位置已位於高雄，當無同時於數天內前往模里西斯路易
19 士港口進行卸魚之可能，亦未查核轉載預報與卸魚預報之
20 內容有異；且系爭運搬船所載運之4票來自不同漁船之漁
21 獲卸魚預報均係同時間送件至被告，均申請於同一時間、
22 同一地點即「高雄」卸貨，而被告既仍同時核發4份准予
23 卸魚申請審查決定書，是由整體客觀事實以觀，均可認被
24 告之真意確係准允系爭漁船於高雄卸魚，原告信賴「順天
25 發168號所載運之漁獲均得於高雄卸魚」之合理信賴外
26 觀，原告就系爭漁船漁獲於高雄卸魚之具體表現行為，當
27 應受信賴之保護云云。

28 （二）惟查被告之24小時漁業監控中心主要任務為漁船遭遇急難
29 事件之通報與應變處理、例行監控及受理通報事項、遠洋
30 船作業異常及登檢通報與應處，均與申請卸魚許可無關，
31 被告之24小時漁業監控中心固有掌握漁船動態之能力，惟

並無義務在卸魚許可申請個案中，去一一查詢申請人運搬船之實際動態，不能因此將漁船經營業者應擔保「卸魚預報表正確性」之義務，轉嫁由行政機關負擔，原告既委託得海公司填具卸魚聲明，該公司承辦人員所填具之卸魚地點，已生法定效果，原告自應以名義人地位，為所出具之不實卸魚預報表，負起行政責任，原告縱非故意，亦有過失。又雖「卸魚預報申請電子郵件主旨及附件檔名記載高雄字樣」，且「轉運船之卸魚順序表有記載鮪發號漁獲之卸魚時間」，但前揭2文件並非審查要件，無法律上效果，其效力不能與卸魚預報表相比，已如前述，系爭運搬船所載運之4票來自不同漁船之漁獲，4張卸魚預報固均申請於同一時間，但其中鮪發號卸魚預報表之卸魚地點是「路易士港」，被告回復同意之卸魚港口亦為「路易士港」，被告從未同意鮪發號之漁獲可於「高雄」卸下，尚難認定「被告真意已准許於高雄港卸下鮪發號之漁獲」。故而，原告舉證無法定效力之「卸魚預報申請電子郵件主旨及附件檔名記載高雄字樣」及「轉運船之卸魚順序表有記載鮪發號漁獲之卸魚時間」，主張應受信賴之保護云云，尚不足採。原處分並未違反信賴保護原則及對當事人有利不利事項一律注意原則。

四、原處分依遠洋漁業條例第13條第1項第3款、第36條第1項第2款之規定對原告裁罰400萬元，並未違反比例原則：

（一）原告雖主張遠洋漁業條例第13條第1項第3款之「重大違規行為」，未進一步區分故意或過失，且同條例第36條第1項第2款之裁罰規定，僅依漁船噸位不同區分裁罰金額，然所裁罰之最低金額高達400萬元，卻未進一步區分故意或過失而依個案情況情節予以裁罰，核屬大法官於釋字第641號解釋文所示之「劃一處罰」之方式，又原處分亦未綜合審酌本案核屬卸魚預報內容之單純誤寫及被告之行政疏失等個案實際情狀，顯然違反比例。本件既係情節輕微之文書誤載過失，且事後業已經主動告知並補正，對主管

01 機關管理遠洋漁業實無損害，核屬「行為輕微，危害極
02 低」之低度過失違規，更屬初犯，本件應得類推適用行政
03 罰法第18條第3項規定，減輕罰鍰金額云云。

04 (二) 惟遠洋漁業條例第11條第1項規定轉載及卸魚均須向主管
05 機關申請並獲許可，目的即在掌握漁獲物之行蹤，據以查
06 核捕撈至轉載、轉載至卸魚各階段申報及查驗之正確性，
07 健全漁獲物及漁產品之可追溯性，其有違反，自屬「未報
08 告之漁撈作業」(Illegal, unreported and unregulated,
09 IUU)，實際上即相當於歐盟第1005／2008 號規範第3條第
10 1項(a)款「未取得船旗國……有效執照、授權或許可」，
11 況遠洋漁業條例第11條第1項不僅課予從事遠洋漁業之漁
12 船應向主管機關申請許可之義務，更規定其須獲得主管機
13 關許可後始可轉載及卸魚，規範程度遠較單純報告漁獲量
14 或與漁獲量有關之資料等申報義務更高，相較於歐盟第10
15 05／2008號規範第3條第1項(b)款「未履行紀錄及報告漁
16 獲量或與漁獲量有關之資料……」等IUU 行為，其違章程
17 度更為嚴重，更有列為重大違規行為之必要。是立法者參
18 酌歐盟第1005／2008號規範第3條及第42 條等規定，將未
19 依遠洋漁業條例第11條第1項規定經主管機關許可從事海
20 上轉載、港內轉載或港口卸魚者，列為第13條第1項第3款
21 之重大違規行為，其正當性並無疑義（最高行政法院108
22 年度判字第84號判決參照），且不論故意或過失，均該當
23 遠洋漁業條例第13條第1項第3款規定之重大違規行為。又
24 漁船之漁撈能力越強，漁船噸位級別越大，其能捕獲之漁
25 獲量越大，可獲得之收益越高，其違規行為自應受較重之
26 處罰，是以遠洋漁業條例第36條第1項以漁船噸位之不
27 同，共區分為4級，其最低罰鍰額分別為100萬、200萬、4
28 00萬、600萬元，最高罰鍰額原則以最低罰鍰額5倍為上
29 限，分別規定違規之罰鍰範圍，使主管機關對於不同噸位
30 之漁船，依個案情節(如屬於故意或過失及違反次數等)予
31 以裁罰，尚無違反比例原則，亦未過度侵害人民財產權，

01 本院自不必另採目的性限縮或合憲性解釋。本件系爭漁船
02 總噸數為452噸，其未經許可卸魚，可能讓IUU漁獲得以流
03 通，對於維護漁業資源永續發展負面影響甚鉅，難認有行
04 政罰法第18條第3項規定減輕罰鍰之適用，但因原告並非
05 故意且係初犯等情節，原處分一裁處原告系爭漁船該級數
06 （總噸位1百以上未滿5百）之最低罰鍰額400萬元，已針
07 對不同個案情節裁罰，並無過重情事，符合比例原則，原
08 告主張尚不足採。

09 五、綜上，原處分一、二並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不
10 合。原告訴請撤銷，為無理由。

11 六、兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐
12 一論述，併此敘明。

13 據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項
14 前段，判決如主文。

15 中 華 民 國 111 年 12 月 1 日

16 臺北高等行政法院第五庭

17 審判長法 官 陳心弘

18 法 官 林妙黛

19 法 官 畢乃俊

20 一、上為正本係照原本作成。

21 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
22 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
23 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

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

26 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
27 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	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

為訴訟代理人	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 111 年 12 月 1 日

書記官 李依穎