臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭
112年度訴字第233號
114年4月17日辯論終結

原　　告　李平順
　　黃昭展
　　黃智仁
　　李勝城
　　宋岳峰
共　　同
訴訟代理人　黃馨雯律師
複代理人　顏士程律師
被　　告　交通部
代　表　人　陳世凱（部長）
訴訟代理人　林繼恆律師
　　陳昶安律師
　　潘佳苡律師

上列當事人間航路標識條例事件，原告不服行政院中華民國112年1月12日院臺訴字第1125001123、1125001158、1125001162、1125001168號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定主文第2項及原處分之彰化風場航道航行指南關於「參之一、參之四命漁船強制報到」及「肆之一（三）、肆之三（一）限制漁船航行」部分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：本件原告起訴後，被告之代表人於訴訟進行中依序由王國材變更為李孟諺、陳世凱，並具狀聲明承受訴訟（本院卷三第285至286、295至296頁），應予准許。

二、事實概要：被告所屬航港局（下稱航港局）報經被告依航路標識條例第8條規定，於民國110年4月26日以交航（一）字第1109800074號公告「彰化風場航道」（下稱系爭公告或原處分）：「公告事項：一、管制單位：航港局。二、適用對象：行經該航道之船舶。三、航道範圍：如附件『彰化風場航道』。四、未依公告之彰化風場航道航行，航政機關依『航路標識條例』第10條規定辦理，另船舶入出彰化離岸航行海域應依『彰化風場航道航行指南（下稱系爭指南）』航行及報告。五、本公告自公告後6個月實施。」等情。原告等人不服原處分，提起訴願，經行政院以112年1月12日院臺訴字第1125001123、1125001158、1125001162、1125001168號訴願決定（下合稱訴願決定）：（第1項）關於系爭指南肆之三（二）部分撤銷。（第2項）其餘部分訴願駁回。」原告就訴願決定主文第2項駁回部分仍不服，提起本件行政訴訟。

三、原告主張及聲明：

㈠主張要旨：

1. 航路標識條例第8條並未授權被告為限制中華民國籍漁船航行彰化風場航道及命強制報到，原處分缺乏事務權限，違反法律保留原則。縱認被告得依航路標識條例第8條規定訂定法規命令為上開規範，惟被告迄未訂定任何法規命令，故原處分之作成亦無法規命令之依據。況被告所屬法規單位於原處分研擬時，已告知被告系爭指南有逾越法律授權範圍之疑慮，屬違法之行政處分。

2. 原處分關於限制漁船航行彰化風場航道及命向彰化離岸風場航道船舶交通服務系統(下稱彰化VTS）強制報到部分，違反比例原則及明確性原則：

⑴漁民捕撈權益受漁業法所保障，倘漁民若未遵守原處分關於限制漁船航行及強制報到部分，依航路標識條例第9條第1項第2款及第10條第1項規定，將受有新臺幣（下同）10萬元至50萬元之行政罰，嚴重侵害漁民權利。且原處分以漁民除因

航行安全，不可行經彰化風場航道，而須繞道而行，惟彰化風場航道長為22浬（約為40.74公里），如要求漁民每日出海捕魚，皆須繞行航道及強制報到，此將大幅增加漁民燃油成本及工作時間等。訴願決定主文第1項雖撤銷原處分關於禁漁部分，惟原處分關於限制漁船航行及命強制報到部分，造成實質禁漁的規範效果，此為被告於訴願中坦承不諱，故原告依漁業法所享有之捕撈權利，亦將受到侵害。

⑵從海事統計表觀之，彰化風場航道外海並無航安疑慮，彰化沿海是否確有商船與漁船碰撞之頻繁案例，而有限制漁船航行及強制報到等需求？未見被告說明。又彰化風場設立後，北、南向航道各約8,900及10,300艘次/年，平均約24及28艘次/日，1及1.2艘次/小時，行經寬達9浬（約16.67公里）之海域，即便以被告所提出30,000艘次計算，南北向航道總加亦僅有約3.4艘次/小時（公式：30,000÷365÷24=3.42），難認有船隻過多有航行安全之疑慮。縱認彰化風場航道海域仍有微乎其微的碰撞風險存在，但以陸上行車為例，其碰撞風險顯著高於海上碰撞風險，但在法律上仍被認為是「可容許風險」，而未被強制全面禁行。況且，國際對於狹窄水道（narrow channel）之定義有採100公尺至200公尺者，最寬鬆有認為是2浬寬（3.7公里）以下，彰化風場航道寬達9浬（16公里，包含分隔區、南北向巷道及東西側緩衝區），顯已不符合狹窄水道之定義，又考量航道周邊並非實體陸地，而是規律排列的離岸風力發電機組，而彰化風場最外側機組距離風場外界線亦預留一定距離，已有足夠時間、空間應對可能的意外事件，故彰化風場航道更無狹窄水道之適用餘地。又國際海事組織（IMO）所訂定之1972年國際海上避碰規則公約（下稱避碰規則）並無禁止漁船於「狹窄水道」航行及強制報到，故被告主張彰化風場航道為狹窄水道，援引避碰規則狹窄水道之規定，作為其正當化原處分限制漁船航行及強制報到等規定，顯屬無稽。另被告所援引之新加坡海峽航道及直布羅陀海峽航道，每年船舶通行數量較我國皆高

出3至6倍不等，航、巷道寬度較我國窄，惟該二海峽及其航道規範皆無限制漁民航行的權利及強制報到等規定，顯見原處分限制漁船航行及強制報到在實務上無必要性，原處分違反行政程序法第7條比例原則。

⑶原處分關於命強制報到部分，規定漁船報到時及等待彰化VTS回復同意通行時，須集中停泊於警戒區等待，惟如該區停泊過多等待之船舶，恐將造成漁船之漁網絞毀或船舶碰撞，故漁船強制報到亦將造成警戒區實質禁漁之效果，嚴重影響漁民捕撈之權利。縱使漁船得於航行中通報，惟漁業捕魚的特性是於該海域反覆往返，如每次往返都須反覆通報、經核對資訊無誤且符合無害通過之條件，並回復同意通行，始得進入或穿越航道，亦課予漁民過苛之義務。然而，被告可要求進入彰化風場航道的漁船加裝「船舶自動識別系統」（下稱AIS系統），以確保航行安全，但原處分卻採命強制報到，而未選擇侵害較小之手段，違反比例原則。被告辯稱漁民尚可至其他地方捕魚，故影響不大，顯屬無稽。

⑷原處分就限制漁民航行彰化風場航道部分，倘原告若有捕魚需要，是否可以航行於航道之東、西側緩衝區，依系爭指南顯然規定不明確，然被告卻於訴願中就東西側緩衝區是否得捕魚，提供第3種解釋：「依漁船噸位區分不可航行及可航行者」，惟原處分並無此區分，被告亦未提出區分標準。準此，原處分的內容極不明確且前後矛盾，恐使漁民無所適從，一線執法人員亦難以執法。況違反原處分內容，被告得依航路標識條例第10條第1項規定處以罰鍰，日後恐造成更多行政爭訟，故原處分此部分顯已違反行政程序法第5條明確性原則之規定，應予撤銷。

3. 原告均領有船員手冊或漁業執照，得至彰化風場航道海域捕魚，惟原處分僅至彰化、臺中等其他5區漁會舉辦說明會，而未至原告李平順、宋岳峰所屬雲林漁會舉辦說明會，使雲林漁民無法事先知悉原處分之內容，向主管機關表示意見，使其利益納入原處分為利益衡量。況被告雖有至彰化及臺中

舉辦說明會，惟是否有周知漁民參與，亦未提供相關佐證資料；縱使有舉辦說明會，亦僅有漁會幹部得知漁會資訊，但實際從事捕魚之多數漁民無從得知該說明會之時間及地點，並參與說明會表示意見，此亦與行政程序法第102條規定保障處分相對人聽審權之意旨有違。航港局上開舉辦之說明會，就原處分之部分僅論及要求漁會周知報到規定，會議決議隻字未提任何漁船禁航及強制報到之共識。航港局於110年舉辦之其他說明會，為原處分公告後所舉辦，非原處分作成前所踐行之正當行政程序。由此亦可見，被告並未有聽取利害關係人陳述意見之意，故未區分原處分作成前、後說明會之意涵。

4. 被告112年3月15日版的航行指南草案（下稱112年3月15日版指南草案）已刪除禁漁、禁航及強制報到等規定，顯見原處分關於漁船禁航及強制報到等已有上述違法之情形。雖被告已以114年3月17日交航（一）字第1149800071號公告（下稱系爭廢止處分）將原處分予以廢止，惟系爭廢止處分係自公告後6個月生效，原處分仍將持續侵害原告權利至失效日。倘被告依照其規畫繼續劃設航道，我國漁民恐失生計，此將嚴重打擊漁業經濟。況原處分定有救濟期限，若待被告於西部外海劃滿航道，全面滅漁後始提起救濟，亦已過救濟期間。被告於法規未制定前，濫以航道之名義，限制漁民通行及強制報到，已嚴重背離海洋基本法第4條規定，且過度侵害漁民權益。

㈡聲明：訴願決定主文第2項及原處分之系爭指南關於「參之一、參之四命漁船強制報到」及「肆之一（三）、肆之三（一）限制漁船航行」部分均撤銷。

四、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1. 航路標識條例第8條規定已授權被告得劃設航道，觀其立法理由可知，在航行安全目的下授權主管機關得劃設航道，無違法律保留原則及授權明確性原則。系爭指南係為航路標識

條例第8條規定航行安全目的下，劃設彰化風場航道有關之細節性、技術性次要事項，參照司法院釋字第443號解釋意旨，應無違背法律保留原則及明確性原則。至原告稱被告法制單位於原處分研擬時，已告知系爭指南逾越法律授權範圍，屬違法之行政處分云云，惟被告法制單位之意見係要求釐清「系爭指南『是否』屬航路標識條例第8條規範意旨授權公告範圍內」，並非認定原處分確已逾越法律授權範圍。

2. 原處分係為航行安全而劃設彰化風場航道，其中船舶報告機制為確保船舶航行安全所必要之附加管理措施，且原處分實未完全禁止漁船航行彰化風場航道，應尚屬妥適：

⑴船舶報告制度係為確保上開航行管理目的得以達成，所附加之必要性措施，亦為國際上採取分道通航制之航道所採用，實屬常見之管理措施。原處分並未完全禁止漁船進入南北向巷道，而是要求漁船於進入南北向巷道時應遵守彰化VTS報告機制及船舶航行規定，與麻六甲海峽和新加坡海峽的航行規則之規範意旨相同，故原處分洵屬合法適當。

⑵避碰規則第10條規定漁船「不得妨礙」任何沿交通航道行駛之船舶。考量「不得妨礙」屬原則性規範，較無明確定義，航行於航道之船舶仍需面對不可預期之風險及船舶動態，商船主要經由南北向巷道通行，依據不同船種、吃水及載貨類型，操縱性能均不同，通行船流複雜且密集，如遇惡劣天候，將增加其避碰之困難及航行風險，另避碰規則雖明定從事拖網作業及非拖網作業應顯示之號燈號標，惟漁撈方式或漁具範圍無法辨別時，可能造成他船絞網而影響運轉能力，或船舶為避讓而偏離安全航道，致生其他風險。原處分乃參考避碰規則，並考量我國先前未曾有因離岸風場風機建置於海域導致壓縮船舶航行空間，進而需劃設航道保留船舶安全航行空間之前例，爰以最小手段侵害為原則，要求漁船「盡實際可能」由東側或西側緩衝區通行，然並未禁止漁船通行於航道內。又所謂「盡實際可能」雖為一不確定法律概念，然為避碰規則所經常使用，其意義非難以理解，且為受規範

者所得預見，並可經由司法審查加以確認，未違反法律明確性。

⑶原告所援引之原證5統計資料僅及於「本國商船」，而不包含外國商船、本國漁船、外國漁船及其它船舶，且風場附近海域可能發生之碰撞事故除兩船碰撞外，亦包括碰撞風機、基樁、浮式風機之基礎等與其它物碰撞之事故。且原告未考量將來風場海域陸續完成施工後，該等海域與未建置風機前將有差異，故原告僅就原證5統計109年本國商船之兩船碰撞事故，無法如實反映相關海域於風場建置後可能發生之危害，實無足採。原告提出之原證6僅透過AIS系統取得統計數據，統計結果即有低估之情形，且其亦載明僅係針對「商船」，據此換算之全年航跡數據亦不得作為所有類型船舶行經彰化風場之實際總量證明。實則，彰化外海為我國西部商港船舶之必經要道，亦為國際間船舶往來東北亞與東南亞頻繁通過之海域，每年約有3萬艘次船舶通過，故原告主張容有誤解。另原告以南北向航道加總每小時僅有約3.4艘次/小時，稱難認有船隻過多、航行安全之疑慮云云，惟原告忽略船舶交通流有離、尖峰之船舶數差異。

3.112年3月15日版指南草案已刪除系爭指南肆、三「中華民國籍漁船航行及作業規定」並修正肆、一為「通則規定：（一）航行於彰化風場航道或彰化離岸航行海域應遵守國際海上避碰規則之規定。」等情，故上開草案已修正將漁船於航道內航行及捕魚作業均回歸適用避碰規則之規定，不再另為規範。有關彰化VTS報告機制部分，上開草案亦已增定但書排除中華民國籍漁船，故已無原告主張漁船強制報到之相關規範。

㈡聲明：原告之訴駁回。

五、上開事實概要欄所述之事實，業經兩造分別陳明在卷，並有原處分（含系爭指南）（本院卷一第71至89頁）、訴願決定（本院卷一第91至128頁）、航港局109年7月15、27、30日、8月27日、9月2日澎湖區、蘇澳區、臺中區、彰化區、

基隆區漁民說明會會議紀錄（本院卷二第565至648頁）、111年度彰化風場航道船舶統計（本院卷二第765頁）、112年3月15日版指南草案及草案意見彙整表（本院卷三第47至86頁）等在卷可參，應堪採認。

六、本院之判斷：

㈠依行政程序法第92條第1項規定，行政處分係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施，而對外直接發生法律效果之單方行政行為，其針對具體事件、特定相對人之要件，乃屬典型之行政處分。同條第2項則就前述典型行政處分之變體即一般處分為規範，該條項前段規定：「前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。」為屬人性之一般處分。可知行政處分係以「特定」人與「具體」事實關係為其特徵，與法規命令係以「一般」人與「抽象」事實關係為規範對象有所區別。在判斷相對人是否特定，應以行政行為發布時為基準時點，判斷受行政規制之對象客觀上是否已然確定或可得確定，抑或具有開放性而仍有繼續擴增之可能；在判斷事實關係是否具體，原則上得以規制效力是一次完成或具有反覆實施之作用，作為輔助判斷之標準。基上，航路標識條例第1條規定：「為提升船舶航行安全，設置、監督及管理各種航路標識，特制定本條例。」第2條規定：「本條例之主管機關為交通部，其業務由航政機關辦理。」第8條規定：「航政機關為航行安全需要，得會商有關機關劃設航道，報請主管機關核定公告，並刊登政府公報。」第9條第1項第2款規定：「航行船舶不得為下列行為：……二、未依前條公告之航道規定航行。」第10條第1項規定：「船舶違反第9條第1項第2款規定，未依公告航道航行，由航政機關處船舶所有人、船舶租用人、船長、代理船長、遊艇駕駛、小船駕駛或代理駕駛10萬元以上50萬元以下罰鍰。」可知，立法者基於航政機關為航行安全需要，授權航政機關會同不同產業等主管機關，而為航道之劃設並為

公告後，而未依前條公告之航道航行之船舶，船舶所有人、船舶租用人、船長、代理船長、遊艇駕駛、小船駕駛或代理駕駛，航政機關得對之為10萬元以上50萬元以下之裁罰處分。準此，原處分對行經公告航道之船舶所有人等，具有規制效力，其既針對行經公告航道之特定事件，規範對象在客觀上亦可得確定，依上開說明，系爭公告之性質核屬一般處分。又系爭公告即原處分雖經被告以系爭廢止處分廢止，惟其自公告後6個月始生效，原告主張其提起撤銷訴訟仍有實益，堪以採認，先予敘明。

㈡行政程序法第4條規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」乃依法行政原則之成文法化，構成法治國原則之要素之一，為行政機關所為各種行政行為之根基，同時是所有行政行為各該規定的解釋與適用之原則，以維護人民基本權利保障，故而此所指之行政行為自不以行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等為限，凡具有公法性質之行政行為均屬之。至依法行政原則又可區分為「法律優位原則」及「法律保留原則」兩項次原則。前者稱為消極之依法行政，係指行政行為不得與法律相牴觸；後者稱為積極之依法行政，係指從事行政行為，僅於法律有規定或有授權之情形，始得為之。又憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障，而憲法第7、9至18、21至22條之各種自由及權利，則於符合憲法第23條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬執

行法律之細節性、技術性之次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然（司法院釋字第443號解釋理由意旨參照）。準此可知，法院對於行政機關行政行為，自應依循上開階層化法律密度為審查，始符合依法行政原則內涵的憲法準據。

㈢經查，被告係為配合政府離岸風電政策，預計自110年大彰化東南風場與彰芳風場建置後，離岸風場將壓縮該海域航行現況，為維護往來船舶航行安全及漁民財產、作業與人命安全，乃依航路標識條例第8條之規定，將彰化風場航道劃設北向巷道、南向巷道、分隔區、東側緩衝區及西側緩衝區等航道，並標示航道邊界、報到線、分隔線、通行方向、風場範圍、航行警戒區及各點位之經緯度等，而航路標識條例第8條立法理由為考量海域多元利用對可航行空間之壓縮及海域船舶交通流量、密度、航行形態、環境關聯性等因素，為提升航行安全，因而授權航政機關得視航行安全之需要，於我國海域劃設航道，故原處分關於劃設航道部分，尚與航路標識條例第8條授權航政機關劃設航道之規定無違，亦無逾越法律授權之範圍及立法目的。

㈣惟原處分之系爭指南關於「參之一、參之四命漁船強制報到」及「肆之一（三）、肆之三（一）限制漁船航行」部分，雖列明授權依據為航路標示條例第8條規定。然查：

1. 航路標識條例第1條規定：「為提升船舶航行安全，設置、監督及管理各種航路標識，特制定本條例。」第3條規定：「本條例用詞，定義如下：一、航路標識：指供船舶航行於水域時，定位導航之助航設施，包括燈塔、燈浮標、浮標、浮樁、燈杆、標杆、雷達訊標及其他經航政機關公告之標識。二、水域：指海洋、河川、湖泊、水庫等可供船舶航行之水面。三、航船布告：指航政機關所發布，有關中華民國

領域內設備、設施、地形、水文之新增、改變或其他危險信息之航行資訊服務。四、海洋設施：指海域工程所設置之固定人工結構物。」可知，航政機關除可依航路標識條例第8條劃設航道，已如前述，並可依同法第3條規定為各種航路標識設置、監督及管理，及就我國領域內設備、設施、地形、水文之新增、改變或其他危險信息之航行資訊服務之行船布告，供往來船舶為航行秩序之依循。

2.但細觀系爭指南參之一記載：「彰化VTS報告機制：一、應遵循彰化VTS報告機制(含預報及報到）之船舶：（一）所有穿越及航行彰化風場航道（包括南北向巷道、東西側緩衝區及分隔區）之船舶。」參之四記載：「報到（一）當船舶穿越下列報到位置時，應依指定之通信頻道及語言向彰化VTS報到：1.欲進入南向巷道之船舶，穿越報到線T、N或C時。2.欲進入北向巷道之船舶，穿越報到線P、S或M時。3.欲進入東側緩衝區之漁船、離岸風電工作船或總噸位未滿三百之船舶，於進入該緩衝區東側邊界前1浬或穿越任一報到線時。4.欲進入西側緩衝區之漁船、離岸風電工作船或總噸位未滿三百之船舶，於進入該緩衝區西側邊界前1浬或穿越任一報到線時。5.欲穿越彰化風場航道之漁船或總噸位未滿三百之船舶，於進入南、北向巷道外側邊界前1浬時。（二）報到內容：1.船名、呼號（中華民國籍軍事建制之艦艇及公務船僅需提供船名）。2.船位（經緯度）。3.航向及航速。4.其他需向彰化VTS報告或被要求提供有關航行安全之事項。詳參三、預報內容第11點）（三）確認報到：所有依規定完成預報及報到程序之船舶，俟彰化VTS核對其資訊無誤且符合無害通過之條件，並回復『同意通行』後，始得進入或穿越彰化風場航道。」可知，原處分命欲穿越及航行彰化風場航道之船舶（含漁船），都必須在報到位置等待，並依指定之通信頻道及語言向彰化VTS為報到程序後，俟彰化VTS核對其資訊無誤且符合「無害通過」之條件，並回復「同意通行」後，始得進入或穿越彰化風場航道。然而，航路標識

條例第8條規定僅在授權航政機關劃設航道，及可依同法第3條規定為各種航路標識設置、監督及管理，及就我國領域內設備、設施、地形、水文之新增、改變或其他危險信息之航行資訊服務之行船布告，已如前述，並未授權航政機關可命船舶於航道航行前應向彰化VTS報到，並以此作為航政機關可依航路標識條例第10條規定處船舶所有人、船舶租用人、船長、代理船長、遊艇駕駛、小船駕駛或代理駕駛10萬元以上50萬元以下罰鍰之處罰要件。故系爭指南關於「參之一、參之四命漁船強制報到」部分，縱依航路標識條例第8條作為其授權依據，顯然逾越該條規定之授權範圍，而屬無據。

3. 復觀系爭指南肆之一（三）記載：「船舶航行規定：一、通則規定：……(三)除中華民國籍軍事建制之艦艇及公務船外，總噸位未滿三百之船舶及中華民國籍漁船，原則上應由彰化外海近岸航行區通行；惟基於航行安全考量，必須航行於彰化風場航道時，應依『參、彰化VTS報告機制』及『肆、船舶航行規則』有關彰化VTS報告及船舶航行之規定，並盡實際可能由東側或西側緩衝區通行。」及肆之三（一）記載：「……三、中華民國籍漁船航行及作業規定：(一)漁船應由東、西側緩衝區、彰化外海近岸航行區通行，並儘量避免進入南北向巷道及分隔區。」準此可知，造成漁船應只能由彰化外海近岸航行區通行，除基於航行安全考量，始能航行於彰化風場航道之東、西側緩衝區，且應儘量避免進入南北向巷道及分隔區。然而，被告主張限制漁船行駛彰化航道之理由及目的，雖稱：依避碰規則第10條規定，漁船「不得」妨礙任何沿交通航道行駛之船舶等語。惟避碰規則第10條（本院卷二第671至674頁）係規定：「……（i）從事漁業的船舶，不得妨礙沿著交通航道行駛的任何船舶。」可知，為避免妨礙航道中船舶之行駛，始規定從事漁業的船舶不得有妨礙他船航行之行為，非謂漁船航行於航道即屬有妨害他船航行之行為，更無依此可令漁船儘量避免進入航道，足見系爭指南肆之一（三）、肆之三（一）限制

漁船航行部分，已逸脫避碰規則第10條漁船不得妨礙航道行駛船舶之解釋範圍，而有牴觸上揭避碰規則第10條之違法情形。遑論，航路標識條例第8條規定僅授權航政機關劃設航道，並未授權航政機關可限制漁船航行於彰化風場航道，此舉已嚴重侵害漁船航行航道之權利。故系爭指南關於「肆之一（三）、肆之三（一）限制漁船航行」部分，明顯增加航路標識條例第8條規定所無之限制，自屬違法。

㈤再參被告所提出之112年3月15日版指南草案參之一應向彰化VTS報告之船舶但書規定（本院卷三第47至55頁）亦記載為：「但中華民國籍漁船全程保持開啟AIS系統者，不在此限。」等情，可見已將系爭指南關於「參之一、參之四命漁船強制報到」部分之記載予以刪除；而系爭指南「肆之一（三）、肆之三（一）限制漁船航行部分之規定亦完全刪除，其修正理由（本院卷三第71至75頁）乃謂：「……有關彰化離岸航行海域之航行規定，除本指南或其他法令另有規定外，依照本點第1款之規定，悉應遵守避碰規則之規定。」、「一、本點刪除。二、漁船於航道內航行及捕魚作業之避碰權利義務，依本章第1點之規定，應遵守避碰規則之權利義務，此處不再另做規範。」等情，益徵系爭指南命漁船強制報到及限制漁船航行部分，已有上述違反法律保留之情形。縱被告已為系爭廢止處分，尚與本院就系爭公告即原處分為合法性審查無涉，特予敘明。

七、綜上所述，原處分之系爭指南關於「參之一、參之四命漁船強制報到」及「肆之一（三）、肆之三（一）限制漁船航行」部分，有上述違反法律保留原則之情形，自應予以撤銷，訴願決定主文第2項予以維持，亦有未合。原告訴請撤銷原處分之系爭指南關於「參之一、參之四命漁船強制報到」及「肆之一（三）、肆之三（一）限制漁船航行」部分及訴願決定主文第2項，為有理由，應予准許。

八、兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，附此敘明。

九、結論：本件原告之訴為有理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　15　　日

審判長法　官　侯志融

法　官　張瑜鳳

法　官　傅伊君

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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49條之1第1項第3款）。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3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行	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。

政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　15　　日

書記官　方信琇