臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭
113年度訴字第1275號
114年3月12日辯論終結

原　　告　林金標
訴訟代理人　舒瑞金　律師
　　許育誠　律師
被　　告　農業部
代　表　人　陳駿季（部長）住同上
訴訟代理人　劉杰勳（兼送達代收人）

朱槐瑾

上列當事人間漁業法事件，原告不服行政院中華民國113年9月4日院臺訴字第1135012093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、程序事項：

按行政訴訟法第111條第1項、第3項第3款、第4款規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……三、因情事變更而以他項聲明代最初之聲明。四、應提起確認訴訟，誤為提起撤銷訴訟。……」本件原告起訴時聲明原為：「原處分暨訴願決定均撤銷。」（本院卷第11頁）」。因原處分執行期間係自民國113年3月7日至113年9月6日執行完畢（本院卷第243頁），故於訴訟進行中，原告嗣變更聲明為：「確認原處分違法。」（本院卷第239頁）。經

核其訴訟請求之基礎不變，且被告對此一變更並無意見（本院卷第239頁），也無礙於訴訟終結及他造防禦，本院認其所為訴之變更，洵屬適當，應予准許。

二、事實概要：

原告為其所有鴻昌海釣漁船（000-0000，下稱系爭漁船）之船長，於112年4月19日，原告駕駛系爭漁船自連江縣南竿福澳安檢所（下稱安檢所）申報出港，行駛至連江縣南竿鄉翰林角海域（下稱系爭海域）處，與大陸籍閔連黃岐0058號漁船（下稱大陸籍漁船）併靠，經海洋委員會海巡署（下稱海巡署）艦隊分署第十海巡隊（下稱第十海巡隊）分別登檢系爭漁船及大陸籍漁船後，在系爭漁船上查無漁貨，然在大陸籍漁船上查獲如貨品扣押單所示漁貨（下稱系爭漁產品），遂認其等有共同私運貨物即系爭漁產品出口之嫌，以112年4月25日鑑十隊字第1122001152號查獲走私案件移送書（下稱走私案件移送書）及檢送相關資料移送財政部關務署基隆關（下稱基隆關）處理，經基隆關審認原告為系爭漁船船長有共同私運貨物即系爭漁產品出口之行為，遂以112年8月24日112年第11201469號處分書（下稱基隆關另案處分）裁處罰鍰新臺幣（下同）5萬元，併沒入貨物即系爭漁產品，並另以112年8月24日基普法字第1121024472號函（下稱112年8月24日函）檢送上情及相關資料予海巡署及被告漁業署（下稱漁業署）。嗣經漁業署報予被告，被告遂函請原告對其涉有違反漁業法第10條第1、2項、漁業法施行細則第33條第1款、漁船船員管理規則第31條第1款之規定以書面陳述意見，經原告先後以112年10月3日及6日陳情書提出陳述意見後，嗣被告審認原告駕駛系爭漁船於出海作業時，有從事私運系爭漁產品出口之非漁業行為，違反上開規定，乃依漁業法第10條第2項、漁船及船員從事走私偷渡之非漁業行為處分原則（下稱處分原則）第4點第1項附表漁船及船員從事走私偷渡之非漁業行為處分基準（下稱附表處分基準）等規定，以113年2月5日農授漁字第1131522478A號行政處分書

（下稱原處分）對原告裁處收回漁船船員手冊6月。原告不服，提起訴願，經行政院113年9月4日院臺訴字第1135012093號訴願決定（下稱訴願決定）駁回後，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

原處分乃係被告依據漁業法第10條、處分原則對原告為之，縱被告說明其對於原告所為原處分與基隆關另案處分所引用之海關緝私條例，乃是基於不同立法目的所為之裁罰，仍不影響被告與基隆關同時對於原告所為一行為同時為裁罰之情形，則被告與基隆關既同時對原告之單一行為分別為不同裁處，自有違反行政罰法第25條之情形存在，原處分既存在於後，自應予撤銷。又原處分與基隆關另案處分，皆是基於處罰原告之走私行為而為，故原處分之作成自有違一事不二罰原則，而應撤銷。再者，一事不二罰之精神不在於法規範是否有所不同，而應係對原告之單一行為不給予重複處罰，故原處分論述有關於一事不二罰部分，應有違誤。

㈡聲明：確認原處分違法。

四、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1. 漁船船員手冊及幹部船員執業證書，係漁民經過訓練，可出海作業及具有擔任特定幹部船員資格之證明文件，漁船船員如利用出海機會，從事走私、偷渡等非漁業行為，該行為違反漁船船員手冊及幹部船員執業證書之核發目的甚鉅，故處分原則第4點附表處分基準規定，船員於出海時違法從事走私一般物品（含未稅菸酒及農、漁畜產品）之非漁業行為，以其違反漁業法施行細則第33條第1款、漁船船員管理規則第31條第1款規定，依漁業法第10條第2項規定，第1次核處收回漁船船員手冊及幹部船員執業證書6個月，第2次核處收回漁船船員手冊及幹部船員執業證書1年，第3次以上撤銷漁船船員手冊及幹部船員執業證書。

2.第十海巡隊分別登檢系爭漁船及大陸籍漁船後，發現系爭漁船載運之系爭漁產品已不存在，並於大陸籍漁船查獲該系爭漁產品，經基隆關認原告有共同故意私運貨物出口，依海關緝私條例第27條第1項、第36條第3項、緝私案件裁罰金額或倍數參考表列前揭條項之裁罰規定、行政罰法第7條第1項、第14條第1項及第24條第2項規定，經核算系爭漁產品離岸價格為12,017元，科處原告罰鍰5萬元，併沒入貨物。顯見原告駕駛系爭漁船與大陸籍漁船併靠並私運貨物出口，確有利用系爭漁船出海作業之機會，從事非漁業行為，違反漁業法施行細則第33條第1款、漁船船員管理規則第31條第1款之規定，被告依漁業法第10條第2項規定，以原處分核處收回原告漁船船員手冊6月，洵屬有據。

3.原告雖主張被告與基隆關係就其單一走私行為作成處分，原處分違反一行為不二罰原則云云。惟查，基隆關係以原告私運貨物出口，違反海關緝私條例而處以罰鍰，與被告基於漁政管理之必要，就原告出海時從事非漁業行為，依漁業法核處收回原告漁船船員手冊，兩者無論立法目的、構成要件及規範旨趣等均不相同，故依行政罰法第25條規定分別處罰之。退步言，縱本件屬原告所稱之一行為，原處分亦屬行政罰法第24條第2項規定之其他種類行政罰，依該規定併為裁處，亦屬適法。是本件並無所謂一行為二罰之適用問題，原告主張應有違誤，委不足採。

㈡聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠前提事實：

前揭事實概要欄之事實，有系爭漁船基本資料（原處分卷右上頁碼〈下同〉第47-48頁）、原告船員資料（原處分卷第49頁）、基隆關另案處分（原處分卷第13-14頁）、第十海巡隊走私案件移送書（原處分卷第15-19頁）及檢送相關資料（含貨品扣押單、原告、大陸籍漁船船長魏凡信、船員楊華之調查筆錄，見原處分卷第20-39頁）、基隆關112年8月24

日函（原處分卷第11頁）、被告請原告陳述意見函文（原處分卷第41-42頁）、原告112年10月3日及6日陳情書（原處分卷第43、45頁）、原處分（原處分卷第1-3頁）、訴願決定（本院卷第25-38頁）在卷可稽，堪可認定。

㈡應適用之法令：

1.漁業法：

⑴第2條前段規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會（按：現已改制為農業部）；……。」

⑵第4條第2項規定：「本法所稱漁業從業人，係指漁船船員及其他為漁業人採捕或養殖水產動植物之人。」

⑶第10條第2項規定：「漁業從業人違反本法或依本法所發布之命令時，中央主管機關得收回其幹部船員執業證書或漁船船員手冊1年以下之處分；情節重大者，得撤銷其幹部船員執業證書或漁船船員手冊。」

⑷第12條規定：「為維持漁船作業秩序及航行作業安全，中央主管機關應訂定漁船船員管理規則。」

⑸第70條規定：「本法施行細則，由中央主管機關定之。」

2.漁業法施行細則：

⑴第12條規定：「依本法第10條規定收回漁業證照、漁船幹部船員執業證書或船員手冊之處分，其處分期間之起算如下：一、受處分之漁船及船員在港時，自處分送達之日起算。二、受處分之漁船及船員已出港時，自該漁船或船員返回漁港之日起算。」

⑵第33條第1款規定：「漁業人或漁業從業人於出海或作業時，不得有左列行為：一、違法從事非漁業行為。」

3.漁船船員管理規則第31條第1款規定：「船員不得有下列行為：一、違法從事未經許可漁業行為或利用出海作業機會違法從事非漁業行為。」

4.處分原則：

⑴第1點規定：「行政院農業委員會（以下簡稱本會）為齊一各級漁政主管機關處理漁船及船員從事走私或偷渡之非

漁業行為案件，特訂定本處分原則。」

⑵第4點第1項規定：「漁船及船員從事走私或偷渡之非漁業行為者，本會依漁業法第10條規定，按附表所列基準分別核予行政處分。」

⑶第4點第1項附表處分基準：（類別：四、一般物品(含未稅菸酒及農、漁畜產品)）；涉案法令（海關緝私條例）；涉案船員（含船長等幹部船員及普通船員）處分基準：以違反漁業法施行細則第33條第1款、漁船船員管理規則第31條第1款規定，依漁業法第10條第2項規定，第1次核處收回漁船船員手冊及幹部船員執業證書6個月，第2次核處收回漁船船員手冊及幹部船員執業證書1年，第3次以上撤銷漁船船員手冊及幹部船員執業證書。

⑷查處分原則與其附表處分基準，係漁業法第2條所定中央主管機關即被告於83年8月27日以該會（83）農漁字第3141491A號函訂定發布，其內容迄今歷經數度修正，係被告作為齊一各級漁政主管機關處理漁船及船員違反漁業法並涉及走私或偷渡案件時採取何種措施及如何行使裁量權，避免對於相同事件恣意為不同裁罰之專斷或差別待遇，核屬被告本得依其職權為協助下級機關對於統一解釋法令、認定事實、行使裁量權所訂頒之解釋性規定及裁量基準，而與行政程序法第159條所稱之行政規則相合，又處分原則與附表處分基準各點內容均無逾越漁業法之限度，與憲法保障人民工作權及財產權之意旨並無牴觸，也無違背憲法第23條所揭示法律保留原則及明確性原則，是被告處理是類漁船及船員違反漁業法並涉及走私案件時，自得予以適用。

㈢經查：

1.原告為系爭漁船之船長，於112年4月19日，駕駛系爭漁船自安檢所申報出港，行駛至系爭海域處有與大陸籍漁船交錯，經第十海巡隊分別登檢系爭漁船及大陸籍漁船後，在系爭漁船上查無漁貨，然在大陸籍漁船上查獲系爭漁產品一節，已

為原告於調詢中所不否認，有其調查筆錄（原處分卷第37-39頁）可稽，復有貨品扣押單所示系爭漁產品（原處分卷第第20頁）足憑，是以上情堪可認定，雖原告於調詢中否認有私運漁產品出口予大陸籍漁船之非漁業行為。惟查：

⑴原告於調詢人員詢問時雖最初否認有載運漁貨1批出港，推稱是外勞所為或岸巡所拍照片，其不清楚云云，然在調詢人員接續詢問後，其才又改稱船上漁貨有2盤半等語（原處分卷第38頁）。據此，依原告前開前後矛盾陳述觀之，當可認原告應係在調詢人員出具客觀事證而自覺難以全盤否認後，始坦承於出港時確有載運漁貨1批，是以此情當堪認定。至原告其後雖稱：該批漁貨檢查時沒有是因為魚壞掉了、倒到海裡了云云（原處分卷第38頁），然核此陳述，顯與一般漁船作業實務有異，苟該批漁貨如此容易損壞，原告又何須大費周章將該批漁貨載運出港！應認原告就此陳述，顯與經驗及論理法則嚴重背離，委無足採。

⑵又原告於調詢中固坦認其所駕駛之系爭漁船行駛至系爭海域處有與大陸籍漁船交錯，然否認有與之併靠（原處分卷第38頁），惟此亦與大陸籍漁船駕駛人員楊華於調詢中所自承兩船有靠在一起等語（原處分卷第33頁），相互迥異，衡以海上船隻併靠所生風險非低，苟非有特殊事況，駕駛人員當無可能採取此等舉措，據此，應認楊華就此所陳兩船有併靠之情，顯較原告否認兩船併靠而僅為交錯云云為可採。至楊華其後固稱：是因霧太大，搞不清楚方向，有靠在一起，問他一下怎麼開云云（原處分卷第33頁），然觀以原告自承當天有與楊華以微信聯繫（原處分卷第39頁），則楊華既可以通訊方式與原告聯繫，又何須採取船隻併靠所生風險非低之方式為之，應認楊華就此所陳，也顯與經驗及論理法則嚴重背離，當屬規避卸責之詞，並不足採。

⑶再者，第十海巡隊分別登檢系爭漁船及大陸籍漁船後，在系爭漁船上查無漁貨，然在大陸籍漁船上查獲系爭漁產品一節，業如前述，而就系爭漁產品之來源，大陸籍漁船船長魏凡信於調詢中固稱是在定海外面海上跟拖網漁船買的云云（原處分卷第24頁），然此顯與楊華於調詢中最初陳稱是在定海街上所買云云（原處分卷第32頁），顯然相異，是其2人就此各自所陳，可信度顯然甚低，均難採信。復觀之楊華其後在調詢人員提示魏凡信所陳後，方又改稱：有在海上買的，也有在街上買的云云（原處分卷第36頁），然此亦可認，楊華嗣後改陳內容，亦係因隨著調詢人員出具相關事證後方才隨時改變其陳述，也無可信。

⑷復觀之原告112年10月3日及6日陳情書內容（原處分卷第43、45頁），前者所陳因天氣起霧與迷失之大陸漁船巧遇云云，經核亦如同前揭楊華所陳因霧併靠情節，而與經驗及論理法則嚴重背離，足認同屬規避卸責之詞，委不足採；至後者所陳，顯已對基隆關另案處分坦認而不再循求行政救濟，僅要求被告不要再予2次處罰，否則有違一罪不兩罰原則、衡平法及比例原則云云，然此節亦不足採，詳如後述。從而，原告此2陳述書所陳，皆難認可採。

⑸據上，並參以原告、魏凡信及楊華於調詢中所述，均有避重就輕及嚴重背離經驗與論理法則之情況，是綜合以上事證判斷，應認在大陸籍漁船上所查獲之系爭漁產品，當係自原告所駕駛之系爭漁船於兩船在系爭海域併靠時而來，則原告就此所為，應認有以船舶私運貨物即系爭漁產品出口之事實，堪可認定。且此一事實，亦該當於利用出海作業機會違法從事非漁業行為，而有違反漁業法施行細則第33條第1款、漁船船員管理規則第31條第1款之規定。

㈣被告作成原處分，應屬合法有據：

1.按行政罰法第24條規定：「（第1項）一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。（第

2項）前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達成行政目的者，不得重複裁處。」查原告上情所為，係以船舶私運貨物即系爭漁產品出口，固該當於海關緝私條例第27條第1項、第36條第3項之規定，而經基隆關另案處分裁處罰鍰5萬元，併沒入系爭漁產品；然原告此一行為，亦核屬該當於利用出海作業機會違法從事非漁業行為，而有違反漁業法施行細則第33條第1款、漁船船員管理規則第31條第1款之規定，而應依漁業法第10條第2項規定予以處分，觀之此一規定之法律效果，依其情節嚴重程度，係收回其幹部船員執業證書或漁船船員手冊1年以下或撤銷之處分，則此等處分之處罰種類，自與海關緝私條例所規定之罰鍰或沒入之處罰種類，並不相同；且前者即漁業法第10條第2項之處分係基於漁政管理之必要而為，後者即海關緝私條例第27條第1項、第36條第3項之處罰則係基於對違法行為予以制裁以維合法漁業秩序所為，兩者之規範目的及旨趣亦屬不同，是被告依行政罰法第24條第2項規定，自得併予裁處漁業法第10條第2項規定之處分，要無所謂違反一行為不二罰原則、比例原則或衡平法之問題，是原告執前揭主張要旨所認，要屬其主觀歧異法律見解，並不足採。

2. 綜上所述，原告所為核屬該當於利用出海作業機會違法從事非漁業行為，而有違反漁業法施行細則第33條第1款、漁船船員管理規則第31條第1款之規定，是被告依漁業法第10條第2項、處分原則第4點第1項附表處分基準等規定，對原告作成原處分裁處收回漁船船員手冊6月，所為判斷及裁量與法律適用，並無逾越、濫用、怠為或違反比例、一行為不二罰等原則之情，應屬合法有據，並無違誤，則訴願決定遞予維持，於法亦無不合，是原告訴請如其聲明所示，核無理由，應予駁回。

㈤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，而無一一論述之必要，併予說明。

六、結論：原處分合法，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告訴請如其聲明所示，為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　16　　日

審判長法　官　鍾啟煌

法　官　蔡鴻仁

法　官　林家賢

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
(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。

(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　　114　　年　　4　　月　　21　　日

書記官　張正清