臺北高等行政法院判決

105年度訴字第1680號

）FKT64W1Z1X5L0;@108年4月25日辯

原　　告	國登營造股份有限公司	
代　表　人	邱翠蓮	
訴訟代理人	周威良	律師
複代理人	吳青峰	律師
訴訟代理人	張本皓	律師
被　　告	交通部	
代　表　人	林佳龍	
訴訟代理人	洪明儒	律師

上列當事人間臺灣地區與大陸地區人民關係條例事件，原告不服行政院中華民國105年9月12日院臺訴字第1050166637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：

本件被告代表人原為賀陳旦，嗣於訴訟進行中變更為林佳龍，茲據被告現任代表人依法具狀向本院聲明承受訴訟，核無不合。

二、事實概要：

緣被告依其所屬航港局查報，以原告租用惠順投資有限公司貝里斯籍惠順778號平臺船（以下稱惠順778號），辦理金門大橋接續工程海上施工作業，該船舶於未取得直航許可，即擅自於104年11月14日自大陸寧德白馬港啟航，並於104年11

月16日航抵金門料羅港水域，原告人員登上惠順778號察看工作設備是否堪用，滿和號拖船即解纜自行離去，致惠順778號於海上漂流，並該日上午10時37分發出緊急救援請求，被告派出「高103號」拖船將惠順778號曳引至金門料羅港停泊。被告以惠順778號直接航行於大陸地區與臺灣地區兩岸港口間，違反臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱兩岸人民關係條例）第30條第1項規定，依同條例第85條規定，以105年2月19日交授航港字第1053210397號裁處書處原告罰鍰新臺幣（下同）300萬元（下稱原處分）。原告不服，提起訴願，經決定駁回後，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

(一)惠順778號係供海上作業之平臺，本身並無動力，本體無搭載任何提供航行動力之機具，須待拖船拖帶始得於海上航行，其無法亦無力直接航行於臺灣地區與大陸地區港口、機場間，且該船係遭大陸籍拖船（應係滿和拖船之誤載）惡意丟包，不得已求援，其間歷經大陸籍拖船拖至公海、公海隨波逐流待援、我國公務船拖帶至料羅港等3段航程，亦不符合直接航行兩岸港口間之情形。

(二)滿和號拖船於104年11月16日將惠順778號拖至金廈海域中線，原告公司為確保惠順778號符合租賃目的而派員上惠順778號檢查設備等。惟因直航許可尚未核准，預定於我方海域拖曳之和洲號拖船自無法進行作業，但滿和號拖船卻因其自身業務考量而自顧解纜離去。因此為避免惠順778號於公海上漂流，原告人員遂請求救援，此行為係避免原告租賃財產之緊急危難之不得已行為。

(三)原告承租惠順778號最初位置係於大陸福建省北方之寧德白馬港，原約定由滿和號拖帶至大陸福建省南方之廈門灣(錨

泊區)，由北至南之航行，為大陸福建省兩個港區間之航行，非我國法律管轄範圍，誠屬前開航行計畫之先行事項，無違反航行計畫之情事，更非被告管轄之範圍。再者依地理位置而論，自大陸福建省北方之寧德白馬港拖帶至大陸福建省南方之廈門灣(錨泊區)，途中本即會經過金門料羅灣之外海公海區域，然惠順778號行經時，即遭滿和號拖船丟包，解纜離去尚無違背經驗法則與論理法則，被告認原告有可歸責之故意過失或對此早已知悉非突發事件，而有自招風險之情事，應屬變態事實，被告應負舉證責任等語。並聲明求為判決：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告則以：

(一)原告明知滿和號拖船僅係執行大陸地區至金廈海域中線之任務，然於惠順778號直航許可尚未經航政機關核准時，卻又配合滿和號拖船之要求前往金廈海域中線與其會合，並登船檢查設備，顯已違反原告申請直航許可時所擬具之計畫，對於「惠順778號」於公海間發生待援情狀，應係可歸責於原告之故意或過失。

(二)又依原告國登金字第1040802號函檢送之澄清說明報告書內所載：「然國際拖船(滿和-貝里斯，即指滿和號拖船)所屬船東一再表示，若直航許可開立時程衝擊後續自身業務，將不排除放棄此拖帶任務」等語，足證原告明知「滿和號拖船」顯有中途放棄拖帶任務之虞，仍前往與「滿和號拖船」會合，並進行不符實務操作慣例之檢查行為，顯足認有應注意能注意而不注意之情事，抑或足以推論滿和拖船有途中解纜之虞，原告對此早已知悉，非無法預知之突發事件，原告亦自招風險，應無於本事件主張緊急避難之餘地。

(三)滿和號拖船接近我方金門水域時，即關閉該船AIS，嗣於脫

離我方金門水域後，方再開啟，可認顯係刻意掩飾該船舶航行軌跡，並有編造失去動力待援之情；況我方「高103」拖船抵達「惠順778號」旁時，當時留置於該船之原告人員，並無下錨防止漂流，顯有違一般無動力難船緊急處置方式，且原告人員亦已將拖帶之纜繩收回，益證原告可能自身作為招致緊急危難發生等語，資為抗辯。並聲明求為判決：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

(一)按兩岸人民關係條例第30條第1項規定「外國船舶、民用航空器及其他運輸工具，不得直接航行於臺灣地區與大陸地區港口、機場間；亦不得利用外國船舶、民用航空器及其他運輸工具，經營經第三地區航行於包括臺灣地區與大陸地區港口、機場間之定期航線業務。」第85條第1項規定「違反第30條第1項規定者，處新臺幣3百萬元以上1千5百萬元以下罰鍰，並得禁止該船舶、民用航空器或其他運輸工具所有人、營運人之所屬船舶、民用航空器或其他運輸工具，於一定期間內進入臺灣地區港口、機場。」考上揭第30條第1項規定之立法理由，乃「為保障臺灣地區安全，維護社會秩序，防止不法人士利用外國船舶、民用航空器及其他運輸工具直接航行海峽兩岸，破壞臺灣地區安全及社會秩序，宜禁止其直接航行於兩岸之間，造成通航假象，影響國際視聽，亦宜予禁止，爰設第一項規定。」故所謂直航即係以兩岸港口為始發港和目的港並無繞經第三地(港口)而言。

(二)原告租用貝里斯籍惠順778號以進行金門大橋接續工程海上施工作業，並於104年10月30日獲交通部航港局以航中字第1043212114號函，核准惠順778號自104年11月1日至105年6月2日止來臺作業（見本院卷第17頁），惟惠順778號尚未取

得直航許可前，滿和號拖船即拖曳惠順778號於104年11月14日自大陸寧德白馬港啟航，於104年11月16日上午10時許航抵金門料羅港水域後，由原告人員登上惠順778號察看工作器械設備是否堪用，滿和號拖船即解纜自行離去，續往廈門前進，並於同日下午4時抵達廈門海域並結束航程，另惠順778號遭解纜後，則於海上漂流，並該日上午10時37分發出緊急救援請求，被告派出「高103號」拖船將惠順778號曳引至金門料羅港，此有滿和號拖船航行軌跡紀錄、「高103號」拖船航行軌跡紀錄（見訴願卷第30-32頁）、104年11月16日金門港務台話務值班紀錄（見訴願卷第25-26頁）在卷可稽。

(三)原告主張滿和號拖船解纜自行離去，非原告所預期，惠順778號係突遭滿和號拖船丟包而陷入無動力飄流之危險處境；惟被告認為滿和號拖船航抵金門料羅港水域後，原告人員登上惠順778號察看，違反其申請航行所擬具之計畫，原告應早知惠順778號係會遭滿和號拖船解纜，隨後惠順778號無動力飄流之處境乃原告自招。經查，滿和號拖船航抵金門料羅港水域後，原告人員有登上惠順778號察看，此有照片附卷可證（見訴願卷63-67頁、本院卷第108-109頁），復為原告所自承（見本院卷第14頁原告起訴狀三、(三)所述及第42頁之澄清說明報告書「三、事件發生始末」）。惟依原告原擬之惠順778號航行計畫，為俟取得惠順778號之直航許可後，始將惠順778號自廈門港區拖航至金廈海域中線，由原告確認船舶尺寸無誤後，再由原告拖至金門料羅港區（見訴願卷第22頁「非本國籍工作船來臺工作專案許可申請航行目的詳細說明及航行計畫」第三章航行計畫」、同卷第42頁「澄清說明報告書」貳事件陳述一、原定計畫），而依本案上述

之發生經過，惠順778號尚未抵達廈門港區等待直航許可前，即在中途由原告人員登船察看，原告人員顯預先與滿和號拖船有相互聯繫，方能於該海域等候登船，此不但與其預擬之計畫不同，復益見起訴狀所陳「原告並未有由滿和號拖船將惠順778號拖至臺灣地區之計畫」一節（見本院卷第13頁）已與事實不符，為不可採。更有甚者，惠順778號原擬於取得我國許可後，在廈門港區待命直航，故依符合事理之安排，滿和號拖船拖曳惠順778號於104年11月14日自大陸寧德白馬港啟航，其航線與航程應是於104年11月16日抵達廈門港區，但滿和號拖船先航抵金門料羅港水域後，竟無故解纜脫離自行離去，且離去後亦未改向航往他處，仍續往廈門前進，並於同日下午4時抵達廈門海域，已如前述，則滿和號拖船既無其他之業務或目的地，卻無故解索，綜觀較似原告與滿和號拖船已有預謀約定，將惠順778號拖曳至金門料羅港水域後，滿和號拖船即解纜完成任務；否則滿和號拖船稍後仍駛往廈門海域，不論解纜與否均可順利抵達廈門，完成合約任務，何須冒遭原告追償風險，在航程即將全部完成前夕，違約解纜獨往廈門港？並徒肇生惠順778號漂流之公安危險？是原告陳稱滿和號拖船為自身業務考量而解纜離去一節（見本院卷第14頁起訴狀所述），與經驗常情有悖，原告復未提出與滿和號拖船船東追究之相關說明或資料，自難信為真實。

(四)再退而言，縱然原告與滿和號拖船對於中途解纜一事未有預謀約定，惟債務人使用代理人或使用人，擴大其活動領域，享受使用代理人或使用人之利益，亦應負擔代理人或使用人在為其履行債務過程所致之不利益，對債務人之代理人或使用人，關於債之履行之故意或過失，負同一故意或過失之責

任。人民參與行政程序，就行政法上義務之履行，類於私法上債務關係之履行。人民由其使用人或委任代理人參與行政程序，擴大其活動領域，享受使用使用人或代理人之利益，亦應負擔使用人或代理人之參與行政程序行為所致之不利益，又行政罰法第7條第2項：「法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」法人等組織就其機關(代表人、管理人、其他有代表權之人)之故意、過失，僅負推定故意、過失責任，人民就其使用人或代理人之故意、過失所負之責任，已不應超過推定故意、過失責任，否則有失均衡。再法人等組織就其內部實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，係負推定故意、過失責任。此等組織實際行為之職員、受僱人或從業人員，為法人等組織參與行政程序，係以法人等組織之使用人或代理人之地位為之。此際，法人等組織就彼等之故意、過失，係負推定故意、過失責任，則除行政罰法第7條第2項情形外，人民以第三人為使用人或委任其為代理人參與行政程序，具有類似性，應類推適用行政罰法第7條第2項規定，即人民就該使用人或代理人之故意、過失負推定故意、過失責任(最高行政法院100年8月份第2次庭長法官聯席會議決議參照)。原告本應注意兩岸人民關係條例第30條第1項之規定，避免其船舶直航遭受處罰，而原告於惠順778號獲得直航許可前，使用滿和號拖船為其自身工作預作佈置（在廈門港待命)，則滿和號拖船為原告之使用人，擴大原告活動領域，原告享受使用滿和號拖船之利益，依上揭庭長法官聯席會議決議意旨，原告自應對滿和號拖船中途解纜逕自

離去一事承擔後果，原告如認其無須對該後果負責，應舉證其無故意、過失責任，惟均未能舉證，自難為原告有利之認定。原告主張其是否自招風險，應由被告負舉證責任，及空言主張其無故意、過失云云，俱難採取。被告主張原告對於滿和號拖船中途解纜逕自離去有過失，應屬可採。

(五)遞查，惠順778號獲得直航許可前，因遭滿和號拖船解纜後於海上漂流，隨後發出緊急救援請求，被告派出「高103號」拖船將惠順778號曳引至金門料羅港，惠順778號因此由大陸地區港口（寧德白馬港）為始發港，至我方到達港（金門料羅港）並無繞經第三地港口，確有直航事實而該當兩岸人民關係條例第30條第1項規定之要件，且原告有過失；原告租用之惠順778號有未經許可直航於臺灣地區與大陸地區之違章事實，洵堪認定。原告辯稱所謂直航指「不必假手他人」，惠順778號屬無動力之工作平台船，是縱未灣靠第三地，仍不違反直接航行規定云云，應無足取。又縱然滿和號拖船解纜當時，惠順778號尚在金廈海域中線未進入我方海域，但惠順778號屬無動力之工作平台船，其先由滿和號拖船曳引至金廈海域中線，復由被告派往救援之「高103號」拖船將之曳引至金門料羅港，惠順778號直航之事實乃藉由滿和號拖船、「高103號」拖船所接續完成，自應始末整體觀察，不能以滿和號拖船曳引惠順778號尚未進入我方海域或港口，即謂無何違章。

(六)至原告主張其因滿和號拖船解纜陷入危難，後由「高103號」拖船救援曳引至金門料羅港，可以構成行政罰法第13條「緊急避難」免罰等語；惟為避免「緊急避難」制度遭不當濫用，而成為違反行政法上義務者之遁詞，倘該危難係因行為人蓄意招致以便遂行其違反行政法上義務行為，或行為人事

前應防止、能防止而未防止，導致該危難之發生，則均不屬之（最高行政法院106年度判字第104號判決意旨參照）；且此構成原告免罰之有利事實，應由原告負舉證責任，而原告未能對滿和號拖船中途解纜逕自離去無故意、過失責任一節盡舉證責任，已如前述，應認原告事前應防止、能防止而未防止，導致解纜後海上飄流危難之發生；從而其主張緊急避難，亦無法遽採。

六、綜上所述，原告主張俱無可採。原處分基於惠順778號有直航事實，裁處原告300萬元罰鍰，認事用法均無不合，且裁罰之金額亦為最低之罰鍰額度，原處分應無違誤，訴願決定遞予維持，核無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法與舉證，經核均與判決結果並無影響，爰不一一斟酌論述，附此敘明。

七、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項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　5　　月　　9　　日

臺北高等行政法院第六庭

審判長法　官　陳金圍

法　官　許麗華

法　官　吳俊螢

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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
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。
㈡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　　108　　年　　5　　月　　9　　日

書記官　王月伶