

臺北高等行政法院判決

108年度訴字第1514號

) FKT64W1Z1X5L0;@109年7月23日辯

原告 吳亦芬

康恆裕

共同

訴訟代理人 張清雄 律師

曾本懿 律師

蔡涵如 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 陳昭仰（兼送達代收人）

王文英

游幸瑜

上列當事人間遠洋漁業條例事件，原告不服行政院中華民國108年7月11日院臺訴字第1080168355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：

一、原告吳亦芬為金昌6號漁船（000-0000，下稱系爭漁船；全長28.95公尺，總噸數為98噸）經營者，原告康恆裕為系爭漁船從業人即船長，被告以原告吳亦芬所有系爭漁船於民國107年6月17日至同年8月28日在太平洋水域捕撈、持有禁捕魚種平滑白眼鯪（黑鯊）36,820公斤及污斑白眼鯪（花鯊）

930公斤，屬遠洋漁業條例第13條第1項第11款所列重大違規行為，依第36條第1項第3款及第43條第1項規定，分別以107年10月4日農授漁字第1071330138號及第0000000000號處分書（下稱原處分1及原處分2）處原告吳亦芬罰鍰新臺幣（下同）750萬元及200萬元，並分別收回系爭漁船漁業證照5月及1月，及沒入平滑白眼鯪（黑鯊）36,820公斤及污斑白眼鯪（花鯊）930公斤。另以原告康恆裕擔任系爭漁船船長，於107年6月17日至同年8月28日在太平洋水域捕撈、持有禁捕魚種平滑白眼鯪（黑鯊）36,820公斤及污斑白眼鯪（花鯊）930公斤，屬遠洋漁業條例第13條第1項第11款所列重大違規行為，依第36條第5項第3款規定，分別以107年10月4日農授漁字第1071330140號及第0000000000號處分書（下稱原處分3及原處分4）處原告康恆裕罰鍰150萬元及40萬元，並收回漁船船員手冊5月及1月。

二、又系爭漁船前因有遠洋漁業條例第13條第1項第11款捕撈、持有禁捕魚種之重大違規行為，經被告依第36條第1項第3款及第43條第1項規定，以原處分1及原處分2處原告吳亦芬罰鍰750萬元及200萬元，依同條例第24條第1項第1款規定，以107年10月4日農授漁字第1071216877號函（下稱原處分5，以下合稱原處分）原告吳亦芬，系爭漁船自該函送達之日起列為高風險漁船，依行為時鮪延繩釣或鰹鮪圍網漁船赴太平洋作業管理辦法（下稱管理辦法）第95條規定，高風險漁船於主管機關通知該船經營者之日起，應遵守下列特別管理措施：（一）不得以漁船出租予他國人方式，進行漁業合作。（二）應遵照被告指示之時間地點，搭載觀察員或安裝能正常運作之電子觀察設備。（三）不得進行海上轉載。（四）港內轉載最遲應於預定轉載日前7日填具轉載預報表，向主管機關申請轉載許

01 可。(五)港口卸魚最遲應於預定卸魚日前7日填具卸魚預報表
02 向主管機關申請卸魚許可。(六)港內轉載或港口卸魚，應有
03 該會或公正第三方派員執行查核，並敘明依行為時管理辦法
04 第96條規定，系爭漁船自列為高風險漁船之日起，1年內未
05 有違規情事者，解除高風險漁船管理措施。原告不服，提起
06 訴願，亦遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

07 貳、當事人聲明及主張：

08 一、兩造聲明：

09 (一)原告聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

10 (二)被告聲明：原告之訴駁回。

11 二、原告主張：

12 (一)本件有重複處罰及違反一行為不二罰原則之嫌：

13 1.依最高行政法院98年11月份第2次庭長法官聯席會議決議
14 及大法官釋字第503號解釋意旨，行為人違反行政法義務
15 之行為屬營業行為而有反覆持續性者，縱法律規定主管機
16 關可連續處罰，亦不得恣意為之，我國行政罰領域應有「
17 一行為不二罰原則」之適用。

18 2.系爭漁船於107年3月1日自塩埔港口出港，107年9月5日進
19 港，全部僅有一個航程，期間雖有被告指稱之「捕撈、持
20 有禁捕魚種」之違規行為，被告卻為高達5個行政處分。
21 原告所違反者，僅為一次航程中誤捕禁捕魚種，遠洋漁業
22 條例第36條第1項之處分對象原本即為「經營者或從業人
23 」，對於將經營者納入規範之說明，立法理由說明為「經
24 營者對於從業人具有選任、指揮、監督之權，應督促其從
25 業人遵守養護管理及我國相關法規之規範，倘從業人有重
26 大違規之情事，其經營者應就該重大行為負起責任」，可
27 知法條原本即應有由「經營者或從業人」中擇一處罰之原

01 意。被告對經營者即吳亦芬依遠洋漁業條例第36條第1項
02 處罰後，復就同一行為又對從業人即康恆裕依同條例第36
03 條第5項處罰，亦有重複處罰之嫌。

04 (二)被告就黑鯊及花鯊分別處罰，違反行政處分明確性原則，亦
05 違反一行為不二罰原則：

06 1.參酌大法官釋字第503號解釋意旨，本件對吳亦芬所為之
07 處分1及2，除科處罰鍰、收回漁船漁業證照及沒入漁獲物
08 處分外，已為相當重之處罰，尤其是收回系爭漁船之漁船
09 漁業證照，已達限制系爭漁船之作業之程度，應已達被告
10 之行政目的，自無再以處分5將系爭漁船列為高風險漁船
11 ，並實施特別管理措施之必要，被告不應對吳亦芬為處分
12 1、2後，再併為處分5之處罰，始符憲法保障人民權利之
13 意旨。

14 2.系爭漁船之系爭航段係於107年3月1日自塩埔港口出港，
15 107年9月5日進港，作業天數共189日，有國內港口檢查報
16 告可稽，期間應每日回報作業日期、作業時間、作業緯度
17 、海面溫度、支繩長度、浮標繩長、支繩數目、浮標繩間
18 距、總鉤數、使用餌料、測量體重方式、作業狀態等，有
19 回報資料可證，由該資料可以看出，系爭漁船出港後航行
20 至公海，約自107年3月21日開始作業，直至約107年8月16
21 日返航，由作業期間的經緯度可以看出，都是在如圖面71
22 的海域作業。

23 3.被告僅憑FISHBASE網站公開資訊，即臆測原告以不同的捕
24 撈方式捕捉黑鯊及花鯊，卻未實際走訪海上作業實況，亦
25 未考量原告是否有能力如其所稱在水底500公尺捕撈黑鯊
26 ，逕認原告在遠洋500公尺底的水域捕撈黑鯊，又在不同的
27 150公尺深的棲息水域捕撈花鯊，與原告每日回報資料

顯不相符。

4. 被告所提之 FISHBASE 網站資料經過翻譯，黑鯊也存在於公海中，與花鯊棲息地並非完全不相同，被告斷章取義將黑鯊之棲息地設限於大陸邊緣或島嶼之大陸棚，實有違誤。若原告係前往大陸邊緣或島嶼之大陸棚、珊瑚礁等地捕撈鯊魚，勢必侵犯他國領海，早已發生國際糾紛。況由證物 8 之原告船隻行駛回報資料（船隻行駛路徑均係透過 VMS 船位回報器每小時自動回報，無從造假），原告整段航程都在公海上行駛，被告若堅稱原告是到不同地區捕撈鯊魚，自應指明原告究是在何處捕撈花鯊及黑鯊，方得以不同之行為對原告論以不同的裁罰。

5. 原告另提出圍網資訊的海上作業附圖，該圖上粉紅色標示的區塊，就是系爭漁船本次航行時捕撈漁獲的區域，該區域的捕撈方式，包含了圍網、延繩等，而依據圍網捕撈的介紹，圍網網深為 120-300 公尺，與本件系爭漁船採用延繩的捕撈深度差不多，在同一區域、同一深度，所捕撈的漁獲應該相同。而圍網捕撈的次要漁獲，原本即可能有黑鯊及花鯊。中西太平洋漁業委員會（下稱 WCPFC）公布之「SCIENTIFIC COMMITTEE FOURTEENTH REGULAR SESSION (Summary of purse seine fishery bycatch at a regional scale, 0000-0000)」及「SCIENTIFIC COMMITTEE FOURTEENTH REGULAR SESSION (Pacific-wide Silky Shark (*Carcharhinus falciformis*) Stock Status Assessment)」等文探討太平洋範圍內黑鯊狀況評估，亦明文指出在系爭漁船本次航行時捕撈漁獲的區域範圍內發現了大量的黑鯊，並分析黑鯊的總捕獲量。既然圍網之方式在同一區域在捕捉鮪魚等主要漁獲時，會同時

01 抓到黑鯊及花鯊，則本件原告在同一區域以延繩方式捕魚
02 自也可能抓到黑鯊、花鯊，絕非被告所稱，刻意以不同的
03 的方式抓捕黑鯊、花鯊。

04 6. 參照臺灣漁業資料庫（同樣資料來自FISHBASE），花鯊之
05 棲息環境為「大洋、礁區、砂泥底、近海沿岸」，黑鯊之
06 棲息環境為「大洋、深海、礁區、砂泥底、近海沿岸」，
07 兩魚種之棲息環境幾乎完全相同，同時均有「大洋、礁區
08 、砂泥底、近海沿岸」等處，只有黑鯊多一個「深海」為
09 棲息地，被告僅著眼於深海單一不同之處，就率斷原告以
10 不同之捕撈時點、捕撈方式捕捉兩種魚類，而分別處罰卻
11 始終無法明確指出，原告到底是何時、何地、用何種捕撈
12 兩種魚類，究竟是如何拆分兩行為而分別處分，顯違反行
13 政處分明確性原則。實則黑鯊經常在深水礁和島斜附近發
14 現，主要以魚為食，亦即黑鯊、花鯊捕食鮪魚等魚類為食
15 ，所以原告在捕撈鮪魚時，因為食物鏈的關係，本來就很
16 容易捕撈到黑鯊、花鯊。

17 (三) 被告以附件11之函為裁罰基準，明顯違反法律保留原則：

18 1. 被告稱本件依魚種種類分別開罰，以及加計罰鍰之額度，
19 係依據附件11之被告簡簽為裁罰基準。然遠洋漁業條例並
20 無依魚種分別處罰之規定，該函增加法律所無之限制，且
21 細觀該函文，由內部單位簽屬的時間比對，應係在107年
22 10月初上簽，各單位分別於107年10月3、4、9日內簽署，
23 恰是本件原處分作成時間107年10月4日，而簽文內容全與
24 本案案情相同，顯見這份函文是本案承辦人員所提之內部
25 文件，並於函文最後有「五、擬辦：擬依說明四原則辦理相
26 關違規處分，當否？謹請核示」之文句，足見此非針對多
27 數案件所製作的裁量標準。該函文不但係針對本件個案做

成、並未發布、且內部簽呈時間晚於本件原處分做成時間，在無任何法律授權下，對原告施以將使原告傾家蕩產的重罰，嚴重侵害人民財產權，並明顯違反法律保留及比例原則（司法院釋字第423、511、604號解釋）。

2. 原告109年4月27日庭呈之「行政院農業委員會訂定『違反遠洋漁業條例第13條第1項第11款有關禁補魚種規定案件裁罰基準』」比對附件11之函，內容大致相同，足見附件11之函文直至109年3月10日方經被告訂定為裁量基準，並自該日起方生效，則本件是否得依此裁量基準對原告依不同魚種處罰，實有可議，並違反稅捐稽徵法第1條之1「從新從優」或「從新從輕」之立法意旨。

(四) 被告刻意誇大黑鯊、魚翅價格：

1. 依據屏東縣東港區漁會魚市場供應人明細表，108年間黑鯊之單價為30/kg，至於黑鯊（含翅），107年9月11日之價格為單價為30/kg，106年6月15日之黑鯊含翅之單價為20-50/kg。由此可以看出，黑鯊並不是單價高的魚獲，被告所稱的高價魚翅，是進口原料之後，經過篩選、加工、包裝、經銷等層層手續，才有高昂的價格，被告刻意誇大黑鯊、魚翅價格，入原告於罪，亦屬不公。
2. 況原告所提之魚翅價格，均蓋有漁會幹事、股長等戳記的明細表，反之被告未提出任何數據，恣意指責汙衊原告，實屬不當。

(五) 被告之處分均幾已達所據裁罰法規範之上限，違反行政程序法第7條所揭示之比例原則：

1. 原處分1、2據以裁罰之遠洋漁業條例第36條第1項第3款規定之法定裁罰範圍為「200萬元以上1千萬元以下罰鍰」，而原處分1之遭裁罰金額為750萬元，處分2之遭裁罰金額

01 為200萬元，兩個處分合併高達950萬元，幾已達該法規範
02 之裁罰上限。然康恆裕甫擔任船長一職，新手就任，且之
03 前慣習在非禁捕區捕魚，一時失察方誤捕禁捕魚種，且鯊
04 魚並非高級魚種，體積又大，占據船艙之儲存空間，故許
05 多不肖業者會在海上捕撈鯊魚之後，會將高價值的鯊魚魚
06 鰭割取，將鯊魚拋入海中任其自生自滅，原告本次出航收
07 穫不豐，回程時尚有大量儲藏空間，又誤認鯊魚非禁捕魚
08 種，才會將此低經濟價值的鯊魚撈捕回港，而船東即吳亦
09 芬，於漁船航行在外時無法督管，船長又未依相關規定於
10 電子漁獲回報，吳亦芬無從得知本件發生捕撈禁捕魚種狀
11 況，被告之處罰幾達法定裁罰標準之最高額，未考量採取
12 方法是否有助於目的之達成、有多種同樣能達成目的之方
13 法時，有無選擇對人民權益損害最少者、採取之方法所造
14 成之損害是否與欲達成目的之利益顯失均衡等。

15 2.原處分3、4亦有相同情況，被告已經就同一行為對經營者
16 即吳亦芬開罰，竟又對從業人即康恆裕依遠洋漁業條例第
17 36條第5項第3款處以處分3、4之處分，且原處分3、4據以
18 裁罰之遠洋漁業條例第36條第5項第3款規定之法定裁罰範
19 圍為「40萬元以上200萬元以下罰鍰」，原告處分3之遭裁
20 罰金額為150萬元，處分4之遭裁罰金額為40萬元，兩個處
21 分合併高達190萬元，亦幾已觸及裁罰上限。

22 3.被告對於原告施以重罰，針對一次出海捕魚事件，對船長
23 、船東，且針對不同魚種，為多次高額的罰鍰處分之外，
24 另收回漁船漁業執照數月，致原告無法出海捕魚，沒入所
25 捕獲的魚獲，造成原告極大的損失，實非原告所能負擔，
26 且因為行政救濟不停止行政處分的執行，原告若不繳納罰
27 鍰，被告就不讓原告出海，原告只能將漁船抵押貸款以繳

納罰鍰。然現今遇到新冠肺炎疫情，漁民討海受到極大影響，原告無力繳納貸款，即將將漁船賣掉，目前已經覓得買主即將簽約，原告因為本次處分，已經傾家盪產，唯一生財工具漁船也將出售，出售款項也必須全部繳納貸款，一輩子心血全部付諸流水，漁業三法，已經是嚴刑苛法受到非議，被告竟然又罰上加罰為本件如此嚴苛之處分，完全未考慮到人民是否能夠負擔，實有違比例原則。

(六) 被告之處分應考量行政罰法第18條之適用：

1. 近來海洋漁業魚貨缺乏，捕撈不易，每每無法滿載回台，致討海漁民入不敷出，生計困難，如原告本次出海，所收穫的漁貨僅賣出400餘萬元，有漁貨交易計價單可稽，然本次出航的支出約為1040萬元，該收入連出港的油料耗損、人事成本都無法支付，漁會貸款利息也無法如期償付，漁業三法的修訂，更是對於漁民造成重大打擊，臺大國際法教授姜皇池亦對漁業三法之嚴苛提出質疑。本件被告對原告開罰罰鍰金額高達1140萬，幾乎近於新造船成本的二分之一，又並收回系爭漁船漁業證照並收回船員手冊，形同收回原告唯一的生財器具，原告無法出海捕魚，如何能繳納如此高額之罰鍰。

2. 本次航程長達半年多，漁獲並不豐，康恆裕方會將經濟價值不高的鯊魚捕獲帶回，原告僅係不清楚太平洋的禁捕魚種，方為本件誤捕禁捕魚種之行為，吳亦芬身為船東，漁船航行在外時實無法督管，船長又未依相關規定於電子漁獲回報，吳亦芬無從得知本件發生捕撈禁捕魚種情況，所受責難程度尚難謂高，又鯊魚本就是低價值魚種，原告本件違反行政法上義務所得之利益不高，且原告2人資力不豐，有全國財產稅總歸戶財產查詢清單可稽，被告裁處之

01 罰鍰，應斟酌行政罰法第18條第1項之規定，予以酌減。

02 (七)聲請傳喚證人洪進佳（地址：高雄市○○區○○路○○○巷○○號
03 0樓）：

04 1.待證事實：黑鯊與花鯊並非於不同海域以不同捕撈方式捕
05 撈。

06 2.說明：洪進佳為專業的一等船長，有漁船幹部船員執業證
07 書可稽，並有數十年海上漁業經驗，能實際說明對於黑鯊
08 、花鯊之生態、捕撈方式等，以及現在海洋漁業實際狀況
09 ，較諸被告及訴願決定機關僅引述FISHBASE網站公開資訊
10 來判斷魚種的棲息地及捕撈方式，應更為實際且貼近現況
11 ，應有傳喚的必要云云。

12 三、被告主張：

13 (一)為落實漁業管理、打擊IUU漁業行為，遠洋漁業條例第13條
14 第1項第11款明定，我國國民不得有捕撈、持有禁捕魚種之
15 重大違規行為，經營者及從業人均有遵守之義務及責任，違
16 反者依遠洋漁業條例第36條第1項及第5項規定，經營者與船
17 長（從業人）均應受處罰。吳亦芬為系爭漁船經營者，因康
18 恆裕擔任系爭漁船船長於該航次有違反遠洋漁業條例第13條
19 第1項第11款之重大違規行為，依同條例第36條第1項第3款
20 規定，被告裁處吳亦芬罰鍰及收回其漁業證照，自屬合法：

21 1.被告漁業署為避免從事遠洋漁業之業者因不熟悉法規而違
22 反相關規定，於每年10月遠洋漁業業者提出翌年遠洋漁業
23 作業許可申請時，均逐一向經營者及船長詳細解說法規要
24 點。系爭漁船經營者即吳亦芬於106年10月11日向被告漁
25 業署申請107年度中西太平洋遠洋漁業作業許可，當時被
26 告漁業署委由社團法人臺灣鮪延繩釣協會將擷取自管理辦
27 法之重要規定對吳亦芬及時任船長鄭原忠詳細解說，該法

01 令宣導單【鯊魚、海龜、海鳥、黑鮪-相關規定】中第(一)
02 項鯊魚相關規定即載明「禁止漁船持有、轉載、卸下、儲
03 藏或販售污斑白眼鯨（花鯊）及WCPFC公約水域內之平滑
04 白眼鯨（黑鯊）。」，渠等已於了解規定後於該份法令宣
05 導單上簽章。

06 2. 康恆裕於107年1月26日甫接任系爭漁船船長一職，未於前
07 述時間接受被告漁業署之法令宣導，惟船長受僱於經營者
08 ，經營者（吳亦芬）對其有監督與指揮之責任，於該船出
09 港作業前應確保船長知悉且遵守相關規定，倘船長（即從
10 業人）有重大違規情事，其經營者應就該重大違規行為負
11 責，故吳亦芬稱以太平洋非船長康恆裕之作業習慣海域，
12 不熟悉禁捕魚種相關規定而違法為由，藉以免除其身為經
13 營者應負監督指揮從業人之責任，乃屬卸責之詞。

14 3. 遠洋漁船業者為保漁獲物新鮮，船長於漁船進港前均已透
15 過衛星電話或漁船之短波單邊帶無線電話（SSB）告知經
16 營者當航次漁獲種類及粗估數量，由經營者先行聯繫合作
17 之漁獲收購商約定漁獲卸下時間，談妥待交易之魚種、粗
18 估數量及交易金額，俾漁獲收購商預先評估需僱用碼頭搬
19 運工人、堆囤漁獲用之堆高機、運搬漁獲用之卡車之人數
20 及數量，並安排搬運工、堆高機及運魚卡車於漁船進港卸
21 下漁獲前抵達碼頭等待作業。俟漁獲物卸下後，雙方將在
22 最短時間內完成漁獲物分種類過磅，確認實際重量及交易
23 金額後迅速運走冰藏，所有交易行為均在漁船所泊靠之碼
24 頭完成。吳亦芬身為系爭漁船之經營者，該船所持非法漁
25 獲約佔當航次所有漁獲之70%，自無不知情之可能。

26 4. 又遠洋漁業條例第36條第1項規定之處罰對象係「經營者
27 」，處罰要件係「經營者或從業人有所列重大違規行為之

一」，該條項係課以經營者監督所屬從業人員之責任及義務，與同條第5項處罰對象係「從業人」不同。被告因康恆裕2次違反同條例第13條第1項第11款之重大違規行為，依同條例第36條第1項第3款，分別裁處吳亦芬罰鍰及收回其漁業證照，並無疑義。

5.除罰鍰外，被告於遠洋漁業條例所定裁量範圍內另依系爭漁船對禁捕魚種之侵害程度併處收回系爭漁船漁業證照5月（黑鯊）、1月（花鯊）及康恆裕漁船船員手冊5月（黑鯊）、1月（花鯊）之處分，以防杜經營者及從業人從事重大違規行為。

6.另依遠洋漁業條例第24條第1項第1款規定，該船於收受處分書後1年內將接受被告高風險漁船特別管理措施，加強督察是否尚有再犯之行為。此特別管理措施係因漁船曾有遠洋漁業條例所列之重大違規行為，違規風險高於其他漁船，基於國家整體船隊管理目的並避免此類漁船再犯所設之管理方式，其性質為管制性之不利行政處分，而非行政罰，自無關一事不二罰之行政罰相關規定適用之空間，併此敘明。

(二)被告依據遠洋漁業條例第13條第1項第11款規定之「立法目的」、「黑鯊與花鯊棲息水域不同」及「延繩釣漁船作業特性」認定系爭漁船船長即康恆裕，「捕撈」及「持有」花鯊及黑鯊，侵害二法益，屬二違規行為：

1.各國國際漁業管理組織針對海洋生物資源之評估與管理利用均係針對「個別物種」分別為之，該二物種族群豐度業經WCPFC進行資源評估，列入禁捕魚種，各別「捕撈」、「持有」該二物種，係分別侵害該二物種之生態價值及族群豐度：鑒於國際上均係對個別物種分別進行海洋生物資源

01 評估，而後據以制訂之管理措施，其目的與手段亦均為限
02 制人類捕撈行為以降低對個別物種的侵害，故以遠洋漁業
03 條例第13條第1項第11款制定之目的係為保護個別瀕危物
04 種族群數之立法精神，捕撈不同禁捕魚種，所侵害係不同
05 禁捕魚種族群豐度之法益，爰被告在遠洋漁業條例第36條
06 所定之罰鍰額度內以「禁捕魚種之種類」認定違規行為數
07 ，符合漁業資源管理之目的及立法意旨，未逾越法規授權
08 範圍。

09 2. 依據相關科學研究報告，黑鯊與花鯊棲息水域明顯不同，
10 以101年至108年間被告遠洋觀察員之科學觀測紀錄，系爭
11 漁船本次所「捕撈」之黑鯊、花鯊混獲量遠高於相同噸級
12 別、相同作業水域之其他漁船所捕撈之數量，康恆裕確有
13 分別以黑鯊、花鯊為主要漁獲對象進行漁撈作業之犯意。

14 3. 為確實掌握漁船海上作業動態，詳細記錄我國籍漁船於海
15 上作業實際狀況，被告每年均會派遣受過專業訓練之遠洋
16 觀察員長期於我國籍漁船上進行科學觀察，並至少於該等
17 漁船上執勤120日以上，觀測並紀錄漁船漁具組成、作業
18 方式、作業地點、漁獲量、魚體處理及咬食情況、生物採
19 樣、生物樣本處理情況。系爭漁船於107年9月5日進港經
20 被告漁業署港口檢查員開艙執行檢查，8個魚艙共有54,39
21 1.8公斤之漁獲物，其中禁捕之黑鯊有36,820公斤（因數
22 量龐大未記錄尾數）、花鯊930公斤（57尾），黑鯊佔當
23 航次漁獲總量的67.8%，花鯊佔當航次1.7%，遠超過被告
24 遠洋觀察員7年來於海上實際觀測紀錄之黑鯊、花鯊混獲
25 總量。且該漁船當航次分別於黑鯊、花鯊偏好棲息之水域
26 頻繁作業，其黑鯊漁獲量為正常小型延繩釣漁船混獲量之
27 84倍，花鯊漁獲量為正常小型延繩釣漁船混獲量之32.7倍

，依被告遠洋觀察員101年至108年資料即可得知，倘非有計畫性、針對性的分別就黑鯊、花鯊棲息的水域及水深下鉤，絕無可能釣獲如此鉅量之漁獲。

(三)被告根據延繩釣漁船作業特性並基於漁船對個別魚種侵害程度及捕違規意圖將「捕撈」且「持有」花鯊及黑鯊，分列二項違規：

1.依延繩釣漁船作業特性，船長揚繩起鉤時，得逐鉤確認漁獲物是否為禁捕物種，並作成是否拋棄之決意，爰以自然意義行為數論之，每一起鉤確認漁獲物為禁捕魚種，決定將禁捕魚種留置船上、處理後凍藏即為一次違規行為，倘持有100尾禁捕魚種漁獲物即屬100次違規行為，而非持續性違規行為。基於漁船作業模式特性及比例原則之考量，被告即以漁船侵害該禁捕魚種之種類作為行為數之判斷並分別裁處，以兼顧保護禁捕魚種生態價值及族群豐度之立法目的及避免過度侵害人民財產權，即已選擇對人民權益損害最少之方式。

2.康恆裕以各別捕撈、持有黑鯊、花鯊之犯意並非持續性行為，所侵害亦為二不同法益，其本質上即為二不同違規行為，無最高行政法院98年11月份第2次庭長法官聯席會議決議之適用。

(四)被告委由財團法人中華民國對外漁業合作發展協會研發之電子漁獲回報系統（E-Logbook），填報區分為「作業資料」及「漁獲資料」兩部分，「作業資料」區中之作業日期、作業經緯度欄位為系統透過衛星取得並自動代入，其它欄位為減輕船長於海上作業期間登打資料之負擔，內建自動複製前一筆作業資料，船長僅須針對有變動處進行更改：

1.康恆裕於當航次期間以E-Logbook所填報之資料有作業日

期、作業時間、作業緯度、作業經度、海面溫度、支繩長度、浮標繩長、支繩數目、浮標繩間距、總鉤數、使用餌料及測量體重方式等，每日填報之資料自107年3月15日起僅作業日期、作業經緯度及作業時間有所變動，餘各欄位均完全相同。進一步分析康恆裕所填報之作業資料，該船當航次6個月期間航經不同海域，歷經不同緯度、季節及天氣，海表溫度卻始終為29度，明顯不合常理，且匿報所有黑鯊、花鯊漁獲，未如實填報作業資料之跡象明顯。另承上開所述，影響該船下鉤深度之因素遠多於E-Logbook系統應填列之項目種類，益徵原告2人據此聲稱系爭漁船作業期間於相同水域、相同模式作業之說法，顯非事實。

2. 依據管理辦法第49條規定，漁船應每日透過E-Logbook詳實紀錄並回報漁獲資料，倘如康恆裕所述，其對於黑鯊、花鯊係中西太平洋禁捕物種不知情，則其在捕獲黑鯊、花鯊之際，即應依規定如實填寫黑鯊、花鯊於何時、何處捕獲之數量，惟查系爭漁船此期間之漁獲回報資料，並無回報捕獲任何黑鯊、花鯊，亦無丟棄黑鯊、花鯊漁獲之紀錄，可知康恆裕明知黑鯊、花鯊為中西太平洋禁捕魚種，仍為該二魚種之經濟價值而故意捕撈之意圖。

3. 遠洋延繩釣漁船為作業所需調整下鉤深度之方式眾多，非僅受限於須在E-Logbook系統中填報之幹繩長、支繩長及浮標繩長，船長會依所欲釣獲之魚種棲息水域選擇不同下鉤深度及方式，非如原告所稱系爭漁船均於相同水域、相同模式作業，且原告一方面以系爭漁船回報資料作為其以相同捕撈方式，並非以不同方式捕捉黑鯊、花鯊佐證，另一方面卻又自認船長（即康恆裕）未依相關規定於電子漁獲回報，其說法前後不一，更可證明康恆裕未如實填報作業

及漁獲回報資料，其所持於同一海域、同樣方式捕撈黑鯊、花鯊之理由，要無可採。

4. 被告於對系爭漁船執行港口卸魚檢查且查獲原告有捕撈、持有黑鯊花鯊之違規行為後，仍可依據科學研究報告、延繩釣漁船作業特性、被告觀察員於海上實際觀測紀錄等客觀事實判斷該二物種非為同一作業型態、同一海域可一次大量捕獲。倘原告主張系爭漁船係於同一時間、海域以同一作業模式捕獲，應為一行為者，自應由原告提出E-Logbook回報資料以外，直接且明確之證據自證。

5. 圍網漁船之漁法特性與延繩釣漁船漁法特性迥異，原告引用圍網漁船作業水域及水深欲證明系爭漁船係在同一水域水深同時捕獲黑鯊、花鯊，實有謬誤，蓋圍網船的作業特性偏屬不分種類誘導聚集大範圍海域中的魚群後，主動追逐驅趕範圍內的魚群再一網打盡，非鯉魚、鮪魚（包含黑鯊、花鯊）之混獲機率僅1~1.6%。而延繩釣漁法則須事先以魚探機尋魚、並依船長、漁撈長之經驗調整浮子、電浮標、浮標繩、支繩間的距離及支繩的長度與數量針對不同目標魚種在不同棲息水域、水深下鉤，此魚具未有誘集或主動驅集的功能，主繩長度達上百公里，每支繩釣鉤水平間距約20餘公尺，原告如未針對棲息水域及特性下鉤，絕無可能釣獲如此大量之黑鯊、花鯊（漁獲量約占系爭漁船當航次所有漁獲量之70%）。

(五) 被告「捕撈、持有、轉載或卸下、銷售禁捕魚種處分原則」未逾越法律授權，符合法律保留原則及比例原則：

1. 鑒於系爭漁船捕撈、持有禁捕物種之違規情節重大，遭查獲之非法漁獲為歷年來最多，數倍於其他同類型違規漁船所捕撈、持有之非法漁獲，被告在原處分作成前針對該船

01 違規事實、適用法規及裁罰基準已進行多次會議並取得內
02 部共識，決議在符合遠洋漁業條例第36條規定裁量範圍下
03 擬定此一處分原則，並依此原則核處吳亦芬及康恆裕，自
04 無違反法律保留原則。此內部簽呈並同步週知所有承辦同
05 仁未來應統一依此基準辦理同類型案件，爰無論有無此一
06 內部簽呈，對於原告之處分作成及處分內容均無影響，當
07 時雖尚未登載於政府公報發布，惟並不影響其效力，亦未
08 逾越法規之授權。

09 2.前揭處分原則性質屬行政規則，非原告所稱為法規命令而
10 應有公告、送立法院備查、舉辦聽證會等程序。另該處分
11 原則屬行政程序法第159條第2項第2款之行政規則，縱有
12 變更，既無變動相關之法律規定，自不生法律變更而須比
13 較適用新舊法之問題，故無行政罰法第5條「從新從輕原
14 則」之適用（法務部108年8月14日法律字第10803511720
15 號函參照）。

16 (六)黑鯊及花鯊存在於自然界的價值，不等同於人類因商業行為
17 為其所定義之價格：

18 1.原證19、20、21中卸售黑鯊之漁船「鑫順發688號」、「
19 鑫順發889號」、「鑫順發699號」、「鑫順發」、「鑫順
20 發16號」、「盟發316號」等漁船均係於印度洋作業之漁
21 船，其捕獲之黑鯊價格與太平洋禁捕後黑鯊之價格相距甚
22 遠，自不得作為本案黑鯊價值之依據。另查原告所提供之
23 拍賣清單，承銷人均為「順昌漁業有限公司」及「春成魚
24 業股份有限公司」，該2公司負責人分別為陳金祥與謝春
25 成。續查金昌6號名義經營者為吳亦芬，而謝春成為金昌
26 21號漁船名義經營者，該2船實際經營者均為陳金祥，有
27 陳金祥自承說明書及被告遠洋漁船動態管理系統資料可稽

01 。該2船於107年及108年先後遭被告查獲非法捕撈、持有
02 大量黑鯊、花鯊漁獲之違規，原告持自身及利益關係人經
03 營之水產冷凍公司交易清單欲證明黑鯊、花鯊價格低廉，
04 並無公信力。

05 2.被告提及太平洋黑鯊、花鯊黑市價格高昂係為說明此為造
06 成不肖業者鋌而走險違法捕撈之主因，被告對於捕撈、持
07 有、轉載或卸下、銷售禁捕魚種之違規均係依行政罰法第
08 18條規定，審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所
09 生影響及因違反行政法上義務所得之利益，依違規者對個
10 別禁捕物種的侵害程度於遠洋漁業條例法定裁量範圍內作
11 出處分，非以黑鯊、花鯊之漁獲價值作為處分原告之罰鍰
12 額度衡量標準。

13 3.每一種生物在自然界中都有其獨樹一格的定位，從生產者
14 、初級消費者、次級消費者、三級消費者乃至分解者，環
15 環相扣，縱橫交錯的羅織出整個生態系，倘如本件均針對
16 瀕危的黑鯊、花鯊恣意濫捕，除可能導致其滅絕外，更可
17 能導致該食物網或生態系崩毀，生物存在於生態系中之價
18 值遠高於人類商業行為所定義之價值。

19 4.原告未曾反省檢討其為一己之私，於6個月內所捕殺之黑
20 鯊、花鯊竟高於被告遠洋觀察員7年來海上實際觀測記錄
21 下之黑鯊、花鯊總混獲量數十倍，破壞各國數年來養護復
22 育黑鯊、花鯊之努力，影響甚鉅。經營各行各業均須自負
23 盈虧風險，自無據以做為違法行為之正當理由，不肖業者
24 心存僥倖、投機心態，不斷衝撞國際社會所能容忍之下限
25 ，亦為我國前遭歐盟執委會（European Commission）舉
26 黃牌列為打擊「非法、未報告、不受規範漁業（Illegal
27 ,Unreported, Unregulated, IUU）」不合作第三國警告

名單之主因。

(七)原告聲請傳喚證人洪進佳事，無此必要：

1.不同魚種適合生存在不同環境條件下，分布在不同的水域中，即使有數十年海上漁業經驗之船長或漁撈長面對非主要漁撈對象魚種時，亦未有把握尋獲各魚種之漁場並順利釣獲。

2.依漁業管理系統登載資料，洪進佳自96年起始有任事於漁船之紀錄，前後分別受僱於「穩達168號」、「協成」、「滿川財」、「滿福財168號」、「滿福財9號」、「金昌6號」、「金昌17號」等7艘漁船上。續查此7艘漁船歷年漁獲資料，均以大目魷、黃鰭魷、長鰭魷作為主要漁獲對象，僅任事於「滿福財168號」上之12年期間曾有捕獲少量黑鯊、花鯊之紀錄。洪進佳既非以黑鯊及花鯊為主要漁獲對象，迄今所任事之漁船僅有一船回報少量黑鯊、花鯊之紀錄，此期間所捕獲之黑鯊、花鯊漁獲量遠不及本案「金昌6號」漁船一航次漁獲量1/30，原告稱洪進佳熟悉黑鯊、花鯊之生態、捕撈方式相同，作為傳喚洪進佳為證人之理由已失依據等語。

參、本院的判斷：

一、法規依據：

(一)遠洋漁業條例第4條第1款、第2款、第3款、第5款、第6款及第14款第2目規定：「本條例用詞，定義如下：一、漁撈作業：指探尋、誘集、捕撈海洋漁業資源，載運、卸下、儲存、加工、包裝漁獲物或漁產品，或提供補給之行為。二、漁船：指從事漁撈作業之船舶。三、遠洋漁業：指使用漁船於公海或其他國內水、領海或專屬經濟海域（以下簡稱管轄海域），從事漁撈作業之行業。……五、經營者：指經營遠洋漁業者。六、

01 從業人：指漁船船員及其他為經營者捕撈、卸下或運搬漁獲
02 物或漁產品之人。……西非法漁撈作業：指下列情形：(一)…
03 …(二)國際漁業組織會員國之漁船，違反該組織之養護管理措
04 施，或違反國際法有關規定從事漁撈作業。……」第10條第
05 1項及第2項第3款規定：「從事遠洋漁業之漁船應遵守養護
06 管理措施及公海作業國際規範。」「前項養護管理措施及公
07 海作業國際規範所定下列各款有關事項之辦法，由主管機關
08 定之：一……三漁獲種類之限制或禁止。……」第13條第1
09 項第11款規定：「中華民國人不得有下列重大違規行為：一
10 ……六捕撈、持有、轉載或卸下、銷售禁捕魚種。……」第
11 24條第1項第1款及第2項規定：「經營者有下列情形之一者
12 ，主管機關應將其所屬漁船列為高風險漁船，並實施特別管
13 理措施：一、有第13條第1項所列重大違規行為。……」「前
14 項實施特別管理措施之對外漁業合作限制、觀察員派遣、船
15 位回報頻率、漁獲通報、卸魚檢查、轉載限制、管理期限及
16 其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」第36條第1項
17 第3款及第5項第3款規定：「經營者或從業人有第13條第1項
18 重大違規行為之一者，依下列規定處經營者罰鍰，並得收回
19 其漁業證照2年以下，或廢止之：一……三總噸位50以上未
20 滿1百漁船：處新臺幣2百萬元以上1千萬元以下罰鍰。……」
21 「從業人有第13條第1項重大違規行為之一者，依下列規
22 定處罰鍰，並得收回其漁船船員手冊及幹部船員執業證書2
23 年以下，或廢止之：一……三總噸位50以上未滿1百漁船：
24 處新臺幣40萬元以上2百萬元以下罰鍰。」第43條第1項規定
25 ：「依第36條第1項、第2項、第38條第1項、第2項、第4項
26 、第39條第1項及第41條第1項規定所為之處罰，其捕撈、載
27 運、買賣或代理銷售之漁獲物、漁產品或漁具，不問屬於何

人所有，得沒入之。」。

(二)依遠洋漁業條例第6條第2項、第10條第2項、第11條第3項及第24條第2項授權訂定之行為時管理辦法第95條規定：「高風險漁船，於主管機關通知該船經營者之日起，應遵守下列特別管理措施：一、不得以漁船出租予他國人方式，進行漁業合作。二、每航次出港，均應搭載主管機關指派之觀察員隨船或安裝能正常運作之電子觀察設備後，始能出港作業。但已搭載符合國際漁業組織規定之觀察員者，不在此限。三、依第6章規定進行船位回報。四、依第7章規定進行漁獲通報。五、不得進行海上轉載。六、港內轉載最遲應於預定轉載日前7日填具轉載預報表，向主管機關申請轉載許可。七、港口卸魚最遲應於預定卸魚日前7日填具卸魚預報表，向主管機關申請卸魚許可。八、港內轉載或港口卸魚，應有主管機關或公正第三方派員執行查核。」，其規定內容，核屬技術性、細節性之事項，且未違反前揭授權母法之規定，自得援引適用。

(三)被告依遠洋漁業條例第13條第2項規定，於106年1月19日以農漁字第1061332101號公告訂定遠洋漁業條例第13條第1項第11款禁捕魚種名錄，並自000年0月00日生效，其第3點明定，中西太平洋禁捕魚種：(一)污斑白眼鯊（花鯊），*Carcharhinus longimanu*。(二)平滑白眼鯊（黑鯊），*Carcharhinus falciformis*。旋被告於107年5月24日以農漁字第1071334283號公告修正遠洋漁業條例第13條第1項第11款禁捕魚種名錄，將原第3點變更點次為第4點，並自即日生效。其第4點明定，中西太平洋禁捕魚種：(一)污斑白眼鯊（花鯊），*Carcharhinus longimanu*。(二)平滑白眼鯊（黑鯊），*Carcharhinus falciformis*。依據被告107年5月24日農漁字第1071334283號公告「遠洋漁業條例第13條第1項第11款

禁捕魚種名錄」，污斑白眼鯪（花鯊）及平滑白眼鯪（黑鯊）為中西太平洋禁捕魚種（刊載於行政院公報第024卷第096期）。並請參見被告漁業署網站（首頁>漁業資源>三大洋禁捕鯊魚及魷類物種>「三大洋禁捕鯊魚及魷類物種列表」（<https://www.fa.gov.tw/cht/BanShark/content.aspx?id=1&chk=fa304e06-4aa1-440b-a2c8-f59c10f234e6¶m=pn%3D1>）。

（四）行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」。

二、前揭事實概要所載各情，為兩造所不爭，且有上開各該文件、原處分、訴願決定書等影本附原處分卷、訴願卷可稽。茲依兩造主張之意旨及爭點，敘明判決之理由。

三、查本件原告吳亦芬為系爭漁船經營者即船主，原告康恆裕為系爭漁船從業人即船長，系爭漁船全長28.95公尺，總噸數為98噸，漁獲物種為鮪、旗、鯊，漁業種類為延繩釣漁業，漁場位置及區域為我國經濟海域，經被告核准於107年度赴太平洋海域從事鮪延繩釣漁業，於107年9月5日在小港漁港卸售漁獲物時，經漁業署進行全程港口檢查，查獲系爭漁船在太平洋海域捕撈、持有禁捕魚種平滑白眼鯪（黑鯊）36,820公斤及污斑白眼鯪（花鯊）930公斤，有動力漁船生命史重點管理資訊報表（附訴願卷）、107年9月13日國內港口檢查報告（原處分卷附件5）、原告等107年9月26日、27日陳述意見紀錄（原處分卷附件4）等可稽。被告以原告等上開違規行為，屬遠洋漁業條例第13條第1項第11款所列重大違規行為，依第36條第1項第3款及第43條第1項規定，分別以原處分1及原處分2處吳亦芬罰鍰750萬元及200萬元，合計95

0萬元，收回系爭漁船漁業證照5月及1月，合計6月，並沒入黑鯊36,820公斤、花鯊930公斤；另依同條例第36條第5項第3款規定，分別以原處分3及原處分4處康恆裕罰鍰150萬元及40萬元，合計190萬元，收回漁船船員手冊5月及1月，合計6月，及依同條例第24條第1項第1款規定，以原處分5將系爭漁船列為高風險漁船，實施特別管理措施（原處分卷附件1），核無不合。

四、原告主張本件原處分對原告二人有重複處罰及違反一行為不二罰原則云云。按遠洋漁業條例第36條第1項規定之處罰對象係「經營者」，處罰要件係「經營者或從業人有所列重大違規行為之一者」，該條項係課以經營者監督所屬從業人員之責任及義務，與同條第5項處罰對象係「從業人」不同。此觀該條例第36條第1項及同條第5項規定之立法理由謂：「一、重大違規之行為將會減損國際上對養護管理海洋之努力，對海洋漁業資源產生損害；又經營者對於從業人具有選任、指揮、監督之權，應督促其從業人遵守養護管理及我國相關法規之規範，倘從業人有重大違規之情事，其經營者應就該重大行為負起責任，爰於第一項定明經營者或從業人如有違反重大違規情事，除對經營者處以罰鍰外，並得為收回或廢止其漁業證照之處分。……」及「四、第五項定明從業人如有違反重大違規情事，處以罰鍰並得為收回或廢止其幹部船員執業證書或漁船船員手冊之處分。」，係就經營者與從業人各別處罰自明。又為落實漁業管理、打擊IUU漁業行為，遠洋漁業條例第13條第1項第11款明定，我國國民不得有捕撈、持有禁捕魚種之重大違規行為，經營者及從業人均有遵守之義務及責任，違反者依同條例第36條第1項及第5項規定，經營者與船長（從業人）均應受處罰。查被告漁業署為

01 避免從事遠洋漁業之業者因不熟悉法規而違反遠洋漁業條例
02 之規定，於每年10月遠洋漁業業者提出翌年遠洋漁業作業許
03 可申請時，均逐一向遠洋漁船經營者及船長詳細解說法規要
04 點。系爭漁船經營者即吳亦芬於106年10月11日向被告漁業
05 署申請107年度中西太平洋遠洋漁業作業許可，當時被告漁
06 業署委由社團法人臺灣鮪延繩釣協會將擷取自「鮪延繩釣或
07 鰹鮪圍網漁船赴太平洋作業管理辦法」之重要規定對吳亦芬
08 及時任船長鄭原忠詳細解說，該法令宣導單【鯊魚、海龜、
09 海鳥、黑鮪-相關規定】中第(一)項鯊魚相關規定即載明「禁
10 止漁船持有、轉載、卸下、儲藏或販售污斑白眼鯪（花鯊）
11 及WCPFC公約水域內之平滑白眼鯪（黑鯊）。」，渠等已於
12 了解規定後於該份法令宣導單上簽章（原處分卷附件10）。
13 而原告康恆裕於107年1月26日甫接任系爭漁船船長一職，未
14 於前述時間接受被告漁業署之法令宣導，惟船長受僱於經營
15 者，經營者（吳亦芬）對其有監督與指揮之責任，於該船出
16 港作業前應確保船長知悉且遵守相關規定，倘船長（即從業
17 人）有重大違規情事，其經營者應就該重大違規行為負責，
18 故吳亦芬稱太平洋非船長康恆裕之作業習慣海域，不熟悉禁
19 捕魚種相關規定而違法等云，試圖免除其身為經營者應負監
20 督指揮從業人之責，核屬卸責之詞。再者，依遠洋漁船之一
21 般作業情形，業者為保漁獲物新鮮，船長於漁船進港前均已
22 透過衛星電話或漁船之短波單邊帶無線電話（SSB）告知經
23 營者當航次漁獲種類及粗估數量，由經營者先行聯繫合作之
24 漁獲收購商約定漁獲卸下時間，談妥待交易之魚種、粗估數
25 量及交易金額，俾漁獲收購商預先評估需僱用碼頭搬運工人
26 、堆囤漁獲用之堆高機、運搬漁獲用之卡車之人數及數量，
27 並安排搬運工、堆高機及運魚卡車於漁船進港卸下漁獲前抵

達碼頭等待作業。俟漁獲物卸下後，雙方將在最短時間內完成漁獲物分種類過磅，確認實際重量及交易金額後迅速運走冰藏，所有交易行為均在漁船所泊靠之碼頭完成。原告吳亦芬身為系爭漁船之經營者，該船所持非法漁獲約佔當航次所有漁獲之70%，衡情自無不知之理。本件因康恆裕2次違反遠洋漁業條例第13條第1項第11款之重大違規行為（詳如後述），被告依同條例第36條第1項第3款規定，裁處吳亦芬罰鍰，依前所述，於法有據。又罰鍰之外，被告於遠洋漁業條例所定裁量範圍內另依系爭漁船對禁捕魚種之侵害程度併處收回吳亦芬系爭漁船漁業證照5月（黑鯊）、1月（花鯊）及康恆裕漁船船員手冊5月（黑鯊）、1月（花鯊）之處分，以防杜經營者及從業人從事重大違規行為。另依遠洋漁業條例第24條第1項第1款規定，該船於收受處分書後1年內將接受被告高風險漁船特別管理措施，加強督察是否尚有再犯之行為。此特別管理措施係因漁船曾有遠洋漁業條例所列之重大違規行為，違規風險高於其他漁船，基於國家整體船隊管理目的並避免此類漁船再犯所設之管理方式，其性質為管制性之不利行政處分，而非行政罰。是依前揭規定及說明可知，本件原處分對原告二人並無重複處罰及違反一行為不二罰之情事。原告上開主張，核不足採。

五、原告主張原處分就黑鯊及花鯊分別處罰，違反行政處分明確性原則及一行為不二罰原則云云。查國際漁業管理組織針對海洋生物資源之評估與管理利用均係針對「個別物種」分別為之，有關平滑白眼鰈（黑鯊）及污斑白眼鰈（花鯊）該二物種族群豐度，業經中西太平洋漁業委員會（WCPFC）進行資源評估，均列入禁捕魚種，若有各別捕撈、持有該二物種，即分別侵害該二物種之生態價值及族群豐度。詳言之，國

01 際上均係對個別物種分別進行海洋生物資源評估，而後據以
02 制訂之管理措施，其目的與手段均為限制人類捕撈行為以降
03 低對個別物種的侵害，故被告以遠洋漁業條例第13條第1項
04 第11款制定之目的係為保護個別瀕危物種族群數之立法精神
05 ，因認捕撈不同禁捕魚種，所侵害係不同禁捕魚種族群豐度
06 之法益，爰以「禁捕魚種之種類」認定違規行為數，核與漁
07 業資源管理之目的及立法意旨無違，合先敘明。又依相關科
08 學研究報告，黑鯊與花鯊棲息水域不同，以101年至108年間
09 被告遠洋觀察員之科學觀測紀錄，系爭漁船本次所捕撈之黑
10 鯊、花鯊混獲量遠高於相同噸級別、相同作業水域之其他漁
11 船所捕撈之數量，康恆裕確有分別以黑鯊、花鯊為主要漁獲
12 對象進行漁撈作業之犯意。詳言之，依據FISHBASE網站之公
13 開資訊可知，黑鯊（平滑白眼鯊，*Carcharhinus*
14 *falciformis*）為沿近海魚種，棲息水域一般在大陸邊緣或
15 島嶼之大陸棚；而花鯊（污斑白眼鯊，*Carcharhinus*
16 *longimanus*）則屬遠洋的深海魚種，兩物種棲息之水域，並
17 不相同（原處分卷附件7），此由Sharks of the Open
18 Ocean: Biology, Fisheries and Conservation一書第10章
19 及第11章中各有一段描述黑鯊、花鯊之分布說明（本院卷附
20 件14、15），亦可佐證。又查系爭漁船當航次主要之作業海
21 域於第二袋狀公海，被告依據該海域海底深度、地形地貌等
22 資料繪製圖示（本院卷附件16），由圖可知第二袋狀公海西
23 北方 $2^{\circ}\text{S}\sim 3^{\circ}\text{N}$ ， $157^{\circ}\text{E}\sim 161^{\circ}\text{E}$ 間海域有巴布亞紐幾內亞與
24 索羅門群島之陸棚外側斜坡，而東南方 $2^{\circ}\text{S}\sim 6^{\circ}\text{S}$ ， $163^{\circ}\text{E}\sim 167^{\circ}\text{E}$
25 之間有索羅門群島的陸棚外側斜坡（紅色方框處）
26 ，即Sharks of the Open Ocean書中所指出黑鯊偏好之棲息
27 水域；另在 $2^{\circ}\text{S}\sim 2^{\circ}\text{N}$ ， $162^{\circ}\text{E}\sim 164^{\circ}\text{E}$ 之間則屬大洋深水水

域，遠離大陸邊緣及小島（橘色方框處），即 Sharks of the Open Ocean 書中所指出花鯊偏好之棲息水域，而系爭漁船當航次作業航跡密集落於此三海域（本院卷附件17）。再者，為確實掌握漁船海上作業動態，詳細記錄我國籍漁船於海上作業實際狀況，被告每年均會派遣受過專業訓練之遠洋觀察員長期於我國籍漁船上進行科學觀察，並至少於該等漁船上執勤120日以上，觀測並紀錄漁船漁具組成、作業方式、作業地點、漁獲量、魚體處理及咬食情況、生物採樣、生物樣本處理情況。依被告調查，系爭漁船於107年9月5日進港經被告漁業署港口檢查員開艙執行檢查，8個魚艙共有54,391.8公斤之漁獲物，其中禁捕之黑鯊有36,820公斤（因數量龐大未記錄尾數）、花鯊930公斤（57尾），黑鯊佔當航次漁獲總量的67.8%，花鯊佔當航次1.7%，遠超過西太平洋海域被告遠洋觀察員7年來（101年至108年期間）於海上實際觀測紀錄之黑鯊、花鯊混獲總量。系爭漁船當航次分別於黑鯊、花鯊偏好棲息之水域頻繁作業，且黑鯊、花鯊混獲總量偏高，倘非有計畫性、針對性的分別就黑鯊、花鯊棲息的水域及水深下鉤，應無可能釣獲如此鉅量之漁獲。再者，系爭漁船非屬圍網作業，而係屬於延繩釣漁船作業特性，船長揚繩起鉤時，得逐鉤確認漁獲物是否為禁捕物種，並作成是否拋棄之決意，且依行為時管理辦法第49條規定，漁船應每日透過電子漁獲回報系統（E-Logbook）詳實紀錄並回報漁獲資料，倘如康恆裕所述，其對於黑鯊、花鯊係中西太平洋禁捕物種不知情，則其在捕獲黑鯊、花鯊之際，即應依規定如實填寫黑鯊、花鯊於何時、何處捕獲之數量，惟系爭漁船此期間之漁獲回報資料，並無回報捕獲任何黑鯊、花鯊，亦無丟棄黑鯊、花鯊漁獲之紀錄（原處分卷附件4），此匿報

01 漁獲之舉，亦可佐證康恆裕明知黑鯊、花鯊為禁捕魚種，仍
02 為該二魚種之經濟價值而有捕撈之意圖。基於上開系爭漁船
03 船長之作業活動，已有充分事證足供查證本件康恆裕捕撈、
04 持有黑鯊、花鯊之相關情事，自無原告所稱有再傳喚證人即
05 船長洪進佳就有關捕撈黑鯊、花鯊等情而為作證之必要。此
06 外，圍網漁船之漁法特性與延繩釣漁船漁法特性迥異，原告
07 引用圍網漁船作業水域及水深欲證明系爭漁船係在同一水域
08 水深同時捕獲黑鯊、花鯊，主張系爭漁船係於同一時間、海
09 域以同一作業模式捕獲，應為一行為，有最高行政法院98年
10 11月份第2次庭長法官聯席會議決議之適用等云，惟該決議
11 內容係針對違反郵政法第6條第1項及第40條第1款所作之決
12 議，其處罰對象為違規之「營業行為」，性質上本具有持續
13 性，故應予適當切割，方能按次連續予以處罰。至於若非屬
14 營業行為，且該行為並不以每日持續為之，無持續性質，尚
15 無該決議見解之適用。查本件康恆裕以各別捕撈、持有黑鯊
16 、花鯊之犯意，並非持續性營業行為，且所侵害為二不同法
17 益，其本質上即為二不同違規行為，自無原告所稱上開決議
18 之適用。綜上，本件被告依遠洋漁業條例第13條第1項第11
19 款規定之立法目的、黑鯊與花鯊棲息水域不同及延繩釣漁船
20 作業特性等事項，而認系爭漁船船長康恆裕捕撈、持有黑鯊
21 及花鯊，侵害二法益，屬二違規行為，核無不合，亦無原告
22 所指原處分就黑鯊及花鯊分別處罰，違反行政處分明確性及
23 一行為不二罰之原則。原告上開主張，觀之前開事證及說明
24 ，並非可採。

25 六、原告主張原處分之裁罰基準違反法律保留原則云云。原告所
26 稱之裁罰基準，於原處分作成（107年10月4日）之前，係指
27 被告107年10月初之簡簽。經查，有關此簡簽（原處分卷附

件11)，係被告以系爭漁船捕撈、持有禁捕物種之違規情節重大，查獲之非法漁獲為歷年來最多，數倍於其他同類型違規漁船所捕撈、持有之非法漁獲，於系爭處分作成前，針對該船違規事實、適用法規及裁罰基準進行多次會議，並取得內部共識，決議在符合遠洋漁業條例第36條規定裁量範圍內，擬定此一處分原則，並依此原則核處原告二人等情，則被告既在法律規定範圍內解釋適用，據以作成本件之原處分，自無違反法律保留原則之情事。至於該內部簽呈，事後有無依行政程序法第160條第2項規定，由其首長簽署，並登載於政府公報發布之，以符合同法第159條第2項第2款行政規則之程序要求，並不影響被告作成原處分之適法性。至於原告另稱前開簡簽直至109年3月10日方經被告訂定為裁量基準——行政院農業委員會訂定「違反遠洋漁業條例第13條第1項第11款有關禁捕魚種規定案件裁罰基準」，違反稅捐稽徵法第1條之1「從新從優」或「從新從輕」之立法意旨等云。惟查，本件係違反遠洋漁業條例事件，並非違反稅捐稽徵法事件，且原處分之裁罰是否較重於新訂之裁量基準一節，原告訴訟代理人僅稱：該裁罰基準與被告內部簽呈內容相同，係以不同魚種、漁獲的重量作為裁量依據等語（參見本院109年4月27日準備程序筆錄，本院卷第310頁），而未能舉證以實其說，原告所稱，尚非有據。原告上開主張，依前所述，並不足採。

七、原告復主張原處分之裁罰違反比例原則，且未考量行政罰法第18條之適用，應有違誤云云。查本件原告雖稱被告誇大漁獲價格，裁罰有違比例原則，並提出黑鯊、黑鯊含翅等漁獲之交易明細表等（本院卷原證19、20、21）為證，惟原證19、20、21中卸售黑鯊之漁船「鑫順發688號」、「鑫順發889

號」、「鑫順發699號」、「鑫順發」、「鑫順發16號」、「盟發316號」等漁船均係於印度洋作業之漁船，其捕獲之黑鯊價格與太平洋禁捕後黑鯊之價格相距甚遠，尚不得作為本案黑鯊價值之依據。另原告所提供之拍賣清單，承銷人均為「順昌漁業有限公司」及「春成魚業股份有限公司」，該二公司負責人分別為陳金祥與謝春成。而系爭漁船金昌6號名義經營者為吳亦芬，謝春成為金昌21號漁船名義經營者，該二船實際經營者均為陳金祥，有陳金祥之陳述意見紀錄（原處分卷附件3）及被告遠洋漁船動態管理系統資料（本院卷附件19）可稽。該二船於107年及108年先後遭被告查獲非法捕撈、持有大量黑鯊、花鯊漁獲之違規，原告持自身及利益關係人經營之水產冷凍公司交易清單欲證明黑鯊、花鯊價格低廉，信憑度較低，尚不足採。本件經被告調查，在中西太平洋海域作業國家均全面禁捕平滑白眼鯪（黑鯊）及污斑白眼鯪（花鯊），該二魚種屬高經濟價值漁獲，價格數倍於一般鯊魚，尤以魚翅價值最高，以致吸引不肖業者為求暴利非法捕撈販售。惟本件並非僅以黑鯊、花鯊之漁獲價值作為裁罰之衡量標準，系爭漁船於107年6月17日至同年8月28日在太平洋水域作業期間捕撈、持有黑鯊36,820公斤及花鯊930公斤，合計37,750公斤，為近年來查獲最大宗非法捕撈、持有禁捕魚種案，嚴重破壞各國保育海洋生物資源之用心，原告等違規意圖明顯，違規情節重大，且違法捕撈、持有數量甚鉅，若未嚴加處理，將遭國際漁業組織質疑我國對遠洋漁業船隊之管理能力，亦會損及我國整體遠洋漁業船隊之作業權益。有鑑於此，被告就系爭漁船經營者原告吳亦芬及從業人即船長原告康恆裕有關捕撈、持有禁捕魚種黑鯊及花鯊之違規行為，依行政罰法第18條規定，審酌其違反行政法上

義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並依違規者對個別禁捕物種的侵害程度等情事，於遠洋漁業條例法定裁量範圍內作成原處分，並無原告所稱裁罰違反比例原則及未考量行政罰法第18條之適用等情形。原告上開主張，亦非可採。

八、從而，本件被告查認原告二人有遠洋漁業條例第13條第1項第11款所列重大違規行為，依第36條第1項第3款及第43條第1項規定，分別以原處分1及2處原告吳亦芬罰鍰750萬元及200萬元，合計950萬元，收回系爭漁船漁業證照5月及1月，合計6月，並沒入黑鯊36,820公斤、花鯊930公斤；另依同條例第36條第5項第3款規定，分別以原處分3及4處原告康恆裕罰鍰150萬元及40萬元，合計190萬元，收回漁船船員手冊5月及1月，合計6月；及依同條例第24條第1項第1款規定，以原處分5將系爭漁船列為高風險漁船，實施特別管理措施，於法並無違誤。訴願決定予以維持，亦無不合。原告徒執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。本件訴訟費用，由原告負擔。

九、本件判決基礎之事證及法律關係，已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，經審酌對於本件判決結果並不生影響，爰不予逐一論列。原告復聲請傳訊證人洪進佳，如其前開聲請調查證據所述，因本件事證已明，如前所述，核無必要，附此敘明。

中華民國 109 年 8 月 6 日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法官 蕭忠仁

法官 吳坤芳

法官 羅月君

- 01 一、上為正本係照原本作成。
- 02 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
03 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
04 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。
- 05 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
06 訟法第241條之1第1項前段）
- 07 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
08 條第1項但書、第2項）

09 得不委任律師為訴訟 10 代理人之情形	所 需 要 件
11 12 13 (一)符合右列情形之一 14 者，得不委任律師 15 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。
16 17 18 19 20 21 (二)非律師具有右列情 22 形之一，經最高行 23 政法院認為適當者 24 ，亦得為上訴審訴 25 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 109 年 8 月 6 日

書記官 李承翰