

解釋字號	釋字第313號
解釋公布院令	中華民國 82年02月12日
解釋爭點	民航業管理規則罰則之法律授權依據違憲？
解釋文	<p>對人民違反行政法上義務之行為科處罰鍰，涉及人民權利之<sup>1</sup>限制，其處罰之構成要件及數額，應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨。民用航空運輸業管理規則雖係依據民用航空法第九十二條而訂定，惟其中因違反該規則第二十九條第一項規定，而依同規則第四十六條適用民用航空法第八十七條第七款規定處罰部分，法律授權之依據，有欠明確，與前述意旨不符，應自本解釋公布日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。</p>
理由書	<p>對人民違反行政法上義務之行為科處罰鍰，涉及人民權利之<sup>1</sup>限制，其處罰之構成要件及數額，應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符合憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨。民用航空運輸業管理規則雖係依據民用航空法第九十二條授權而訂定，惟其中第二十九條第一項：「民用航空運輸業不得搭載無中華民國入境簽證或入境證之旅客來中華民國」，係交通部於中華民國七十七年九月十五日修正時，為因應解除戒嚴後之需要而增訂。民用航空業因違反此項規定而依同規則第四十六條適用民用航空法第八十七條第七款處罰部分，法律授權之依據，有欠明確，與前述意旨不符，應自本解釋公布日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。至民用航空法第八十七條第七款規定：「其他違反本法或依本法所發布命令者」，一律科處罰鍰（同法第八十六條第七款亦同），對應受行政罰制裁之行為，作空泛而無確定範圍之授權，自亦應一併檢討，併此指明。</p> <p>大法官會議主席 院 長 林洋港</p> <p>大法官 翁岳生 翟紹先 楊與齡 李鐘聲  楊建華 楊日然 馬漢寶 劉鐵錚  鄭健才 吳 庚 史錫恩 陳瑞堂  張承韜 張特生 李志鵬</p>

## 相關法令

-  [憲法第23條\(36.01.01\).](#)
-  [民用航空法第86條第7款\(73.11.19\).](#)
-  [民用航空法第87條第7款\(73.11.19\).](#)
-  [民用航空法第92條\(73.11.19\).](#)

民用航空運輸業管理規則第29條第1項(80.06.19)

民用航空運輸業管理規則第46條(80.06.19)

## 相關文件

抄美商西北航空股份有限公司臺灣分公司代表人康納等十四公司  
聲請書

受文者：司法院

聲請人：美商西北航空股份有限公司臺灣分公司

中華航空股份有限公司

國泰航空公司臺灣分公司

日本亞細亞航空公司臺灣支社

韓商大韓航空公司臺北分公司

荷蘭皇家航空公司臺灣分公司

馬來西亞商馬來西亞航空股份有限公司臺灣分公司

美商聯合航空公司

菲商菲律賓航空公司臺灣分公司

南非航空駐華辦事處

新加坡商新加坡股份有限公司臺灣分公司

泰國國際航空有限公司臺北分公司

美商達美航空股份有限公司臺灣分公司

印尼商印尼航空股份有限公司臺灣分公司

代理人：陳長文律師

李念祖律師

李家慶律師

聲請事項：

為聲請人等受行政院八十年度判字第一〇四〇號等終局判決維持交通部民用航空局商同依民同航空法第九十二條第一項授權制定之民用航空運輸業管理規則第二十九條、第四十六條之規定，以民用航空法第八十七條第七款規定，就聲請人等搭載無中華民國入境簽證或入境證，或持逾期入境簽證或入境證來華旅客，課

處罰鍰處分之結果，違反憲法第一〇八條、第一七二條、第十五條及第二十三條規定，侵害聲請人受憲法保障之財產權，茲依司法院大法官會議法第四條第一項第二款規定，聲請解釋民用航空運輸業管理規則第二十九條及第四十六條牴觸憲法。

說明：

#### 一、聲請釋憲之理由及所引用之憲法條文：

按人民之財產權，為憲法第十五條所保障，而同法第二十三條復規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要外，不得以法律限制之。」，尤見對憲法所保障之各項權利之限制，應以法律為之，且其立法，應受憲法第二十三條之拘束。民用航空運輸業管理規則係交通部依民用航空法第九十二條之授權而制定，屬行政命令之位階，不能逾越法律授權範圍之外，限制人民憲法所保障之權利，而其中第二十九條就搭載入出境旅客之限制，則屬入出境事項之管理，已逾越交通部之職權及民用航空法第九十二條之授權，顯與憲法第十五條、第二十三條及第一七二條之規定牴觸。又因發生公用徵收之實質效果，並與憲法第一〇八條牴觸。

#### 二、疑義之性質與經過：

聲請人等為民用航空運輸業者，以搭載世界各地旅客為業。解嚴前，如聲請人等有搭載無來華簽證或入境證之旅客入境者，係依「戡亂時期臺灣地區港口機場旅客入境出境查驗辦法」第二十四條規定處罰，罰鍰額度由新臺幣三千元整至一萬八千元整。然以前述查驗辦法因解嚴而廢止後，交通部竟於七十七年九月十五日，以修正民用航空運輸業管理規則第二十九條之方式，規定民用航空運輸業不得搭載無中華民國入境簽證或入境證之旅客來中華民國。邇後，交通部民用航空局即依該條之規定，就聲請人等搭載無中華民國入境簽證或入境證之旅客來華之行為，其或就聲請人等搭載持逾期入境簽證或入境證之旅客來華法無明文限制之行為，悉以聲請人等違反前述民用航空運輸業管理規則第二十九條之規定，依同規則第四十六條適用民用航空法第八十七條規定，課處罰鍰，經聲請人等依法提起訴願、再訴願及行政訴訟。行政法院則以八十年度判字第一〇四〇號等判決（請見附件十二）維持內政部、行政院所為之訴願及再訴願決定，認民用航空

運輸業管理規則第二十九條並無違背法令而無效之情事，係以「民用航空運輸業管理規則乃係對民用航空運輸業有關營運內容所作管理之命令，故凡民用航空運輸業務可能發生違規事項，均在其規範之列，入境之旅客是否合乎入境條件，固非交通部所得決定，但載運符合入境條件之旅客入境，應為民航業者應遵守之行為，為加強對民航業者之管理，交通部對違反此項行為者以命令規定其處罰，不能謂超越其業務，尤其交通部係依民用航空法第九十二條之授權制定管理規定，尤不得認越俎代庖，或超越母法。」為由，駁回聲請人等所提起之訴願及再訴願及行政訴訟。

### 三、聲請人之立場與見解：

依民用航空運輸業管理規則之規定，處罰額度為新臺幣三萬元至十五萬元整，最低額度為原來依「戡亂時期臺灣地區港口機場旅客入境出境查驗辦法」處理之十倍，最高額度亦高達原來處罰之八倍餘。依民用航空局據以處罰聲請人等之民用航空運輸業管理規則之位階，以及其所由制定之授權依據，即民用航空法第九十二條之授權範圍，均不足為限制人民財產權之依據，而有牴觸憲法第一〇八條、第一七二條、第十五條及第二十三條之情事，爰依司法院大法官會議法第四條第一項第二款規定，解釋民用航空運輸業管理規則第二十九條之規定，侵害聲請人憲法上之權利如下：

（一）民用航空運輸業管理規則第二十九條及第四十六條強課民用航空運輸業配置人員設備以執行義務，與徵收無異，其徵收而無補償，與憲法第十五條之保障人民財產權規定牴觸；其徵收未經中央立法，更與憲法第一〇八條第一項第十四款之公用徵收規定相違悖。

1.按憲法第十五條謂人民之財產權應予保障，是個人對於其財產得使用、收益及處分之權，國家機關不得加以侵害；如國家因公用目的有徵收私有財產之必要時，首應究者，徵收既係一種公權力對憲法所保障之財產權之侵害，須待無其他法律上或經濟上途徑可循時，始可為之，如有其他較輕微侵害或其至不侵害人民財產權之方式可達到徵收所要實現之目的，則徵收非法所許。其次，徵收補償應是公用徵收之要件之一，憲法既揭櫫財產權應予保障，又承認公用徵收制度，則為調和財產權保障與公用徵收二者間對立關係，兼顧私益與公益，徵收補償乃為當然調和手段，以填補因公用徵收所生之財產變動。

查民用航空運輸業管理規則第二十九條規定「民用航空運輸業不得搭載無中華民國入境簽證或入境證之旅客來中華民國」，同規則第四十六條復規定「民用航空運輸業違反本規則規定者，依民用航空法第八十七條規定處罰。」準此，民用航空運輸業勢必要特別配置人員及必要設備於旅客登機飛來中華民國前，專司檢驗其是否具有入境簽證或入境證，否則不能竟其功，從而亦須支出該項人員設備之成本費用。惟民用航空運輸業管理規則第二十九條規定乃涉及國家入出境管理事項，無非為維護國家安全，而該等事項為應由國家機關以公權力執行之事務（此觀內政部、國防部組織法可知），亦即該等管理國家出入境以維護國家安全之事務，應由海關或警察等受有專門訓練之政府人員執行之，而不得委由以營利為目的之民用航空運輸業者負責執行，縱欲委由此等業者負責執行，亦須首先由國家機關與民用航空運輸業者立於平等地位締結公法上契約，徵得民用航空運輸業者之同意，始得委任其管理該等事務，否則無異強課人民執行公權力之義務；且各民用航空運輸業者，並非公務員，亦未就前述國家入出境管理事項向政府支領薪資，自無接受前述公務事項指派之義務。民用航空運輸業既未受委任，並無義務，而此專屬主管國家入出境事務之機關之份內職責，應有依法編列之預算公帑供執行之需，故由民用航空運輸業執行此職務或負擔執行此項職務之經費，並非達到此目的之唯一途徑，強制徵收其財產顯無必要而與憲法第十五條牴觸。再者，縱認民用航空運輸業執行此職務係達到管制國家入出境，維護國家安全之目的絕對唯一途徑，公用徵收既無法避免，則補償被徵收人亦不可免。然國家機關非但未依憲法第十五條確保人民財產權，反而藉民用航空運輸業管理規則第二十九條及第四十六條，假管理民航業之名，而行無償徵收之實，更違反憲法第十五條之保障財產權規定。

2.按私有財產權既受憲法第十五條保障，則非依一定法律程序及依據，不得將私有財產國有化，此項原則乃為各國所承認，而設有憲法明文規定。我國憲法第一〇八條第一項規定公用徵收係由中央立法之事項，易言之，非經中央立法，不得因公用目的而徵收私有財產。而所謂中央立法，即經立法院通過，總統公布之法律。查民用航空運輸業管理規則第二十九條，具公用徵收之實際效果，而其係交通部依民用航空法第九十二條之規定授權而制定，並非立法院通過之法律，未經中央立法毫無疑義。故違反憲法第一百零八條必須經由中央立法之規定。

(二) 民用航空運輸業管理規則第二十九條及第四十六條規定，牴觸其母法即民用航空法，依憲法第一七二條規定，應屬無效。憲法第一七二條規定「命令與憲法或法律牴觸者無效。」民用航空運輸業管理規則固係被告機關交通部依民用航空法第九十二條之規定授權而訂定，係屬委任立法之一種。惟所謂委任命令乃指行政機關依法律授權所制定之命令，該命令既係依法律之授權而制定，其制定之範圍與內容，自不得超越其母法之授權範圍，如該委入立法之範圍逾越其母法之授權範圍，其逾越授權範圍之部分，即因失其授權之依據而無效。

觀諸民用航空運輸業管理規則，雖係依據民用航空法第九十二條之授權而制定，然該條既僅明定「民用航空運輸業之管理規則」由交通部定之，而未載明授權交通部得就「國家出入境管理」之有關事項制定命令規範之，或對於違反該規定者得制定處罰之依據，是該管理規則未經立法授權，即逕對載運無入境證或無來華簽證者之民用航空運輸業者為課處罰鍰之規定，故民用航空運輸業管理規則第二十九條及第四十六條關於處罰民航運輸業者之規定，顯已超越其母法（即民用航空法）授權之範圍，其規定應屬無效。

依民用航空法第一條規定，該法之立法目的乃在達成飛航安全、健全民航制度，及符合國際民用航空標準法則。民用航空法第九十二條授權交通部所訂之管理規則，本身亦須合於母法之立法目的。然觀諸管理規則第二十九條所定不得搭載無入境證或入民航標準法則之符合，亦與飛航安全無必然之因果關係，顯然已超越了母法之立法目的及其授權範圍。

民用航空運輸業管理規則第四十六條規定「違反本規則規定者，依民用航空法第八十七條規定處罰。」查民用航空法第八十七條設有七款，民用航空運輸業有違反其中任一款規定情形，即須受處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。倘欲以民用航空運輸業違反民用航空運輸業管理規則第二十九條，而適用民用航空法第八十七條罰則規定，勢必係依該法條第七款規定處罰。然觀諸其一至六款規定，可得知民用航空法第八十七條處罰之行為均與民用航空運輸業之營運管理有關，欲藉此達同法第一條所揭示之健全民航制度，並符合國際民用航空標準法則等目的，而民用航空運輸業管理規則第三十九條係行國家入出境管理之實以達維護國家安全目的，二者顯不相稱，可見立法者並無藉民用航空法第八十七條第七款就國家入出境事項設罰則規定之意，更足證民用航



空運輸業管理規則第二十九條逾越母法授權範圍，與母法牴觸應屬無效。

（三）民用航空運輸業管理規則第二十九條及第四十六條不當限制人民財產權，與憲法第十五條之保障財產權規定及第二十三條之比例原則與法律保留原則牴觸。

1.憲法第十五條規定「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」是憲法關於保障財產權之明文規定，不僅積極的保障個人財產權獲得適當發揮，利於社會發展，且消極的防止個人財產權受到侵害。衡諸民用航空運輸業管理規則第二十九條及第四十六條規定，顯然與憲法第十五條之保障財產權規定牴觸。民用航空運輸業管理規則第二十九條規定：「民用航空運輸業不得搭載無中華民國入境簽證或入境證之旅客來中華民國」，顯係就民用航空運輸業得搭載之對象，即締約自由，所為之限制；而同規則四十六條復規定：「民用航空運輸業違反本規則規定者，依民用航空法第八十七條規定處罰。」則係對民用航空運輸業之財產權所為之限制。

按有關國家入出境管理，如前（一）所述，乃專屬國家機關以公權力執行之事務，民用航空運輸業管理規則規定民用航空運輸業不得搭載無我國入境（簽）證旅客來華，無異課業者以公權力管理我國入出境事項之義務。倘該規則可如此無端逕課業者維護國家安全義務，則試問基於國家安全同一理由，該規則可否禁止業者搭載攜帶涉及煽惑顛覆政府文書之旅客來華？或基於公共秩序理由，禁止業者搭載攜帶毒品之毒販來華？或基於善良風俗理由，禁止搭載有散布意圖而攜帶猥褻文字圖書之旅客？或基於社會衛生保健理由，禁止搭載染疫旅客？若果如此，則民用航空運輸業須投入巨額成本以盡其篩檢責任，舉凡國防、公序、良俗、衛生等維護職責均可加諸業者，至此地步，則民用航空運輸業已失其單純經營運輸客貨業務以追求利潤之性質，且此等把關大任已逾民民間營利事業所能承受範圍。民用航空運輸業未受委任，並無義務，然因民用航空運輸業管理規則第二十九條及第四十六條不合理規定，便須徵調人員物力專職檢驗旅客有無中華民國入境簽證或入境證，而額外支出此等人員物力之薪資及其他成本費用；尤有甚者，已勉為配置人員設備執行此項義務者，倘稍有不慎致搭載無我國入境簽證或入境證旅客至中華民國，猶須受嚴罰，其為憲法第十五條所保障之財產權已遭侵害，至為顯然。而退一步言，民用航空運輸業者並未就國家入出境管理之事項受專

門之訓練，令其負國家安全把關之責，亦有稍嫌太過之處。故國家入出境之管理理應由公務機關負責，實無令民用航空運輸業者代為把關之必要，今民用航空運輸業管理規則強課民航業者此項義務，對不執行此義務或執行不力者，並課以嚴罰，其有違憲法保障人民財產權之規定，已甚為顯然。

2.縱認為維護國家之安全，規定民用航空運輸業不得搭載無入境簽證或入境證之旅客進入我國有其管理上之必要，然由交通部制定民用航空運輸業管理規則規範之，亦顯逾越交通部之管轄權，故依此所制定之民用航空運輸業管理規則第二十九條及第四十六條，有不當限制人民財產權，與憲法第十五條牴觸，自屬無效。

查民用航空運輸業管理規則第二十九條、第四十六條，係於民國七十六年戡亂時期臺灣地區港口機場旅客入境出境查驗辦法廢止後，為使原依該辦法第二十四條第一項第五款、第六款之處罰於廢止後仍得適用，故於民國七十七年修訂民用航空運輸業管理規則，增列第二十九條、第四十六條，由交通部公布之，以為處罰之法條依據。惟按法律將一定之行政事務，分配由一定之行政機關掌理，此一各行政機關得掌理之事務範圍，即行政機關之管轄權。行政機關不僅有執行管轄權內事務之義務，並且應遵守該管轄權。行政機關不僅有執行管轄權內事務之義務，並且應遵守該管轄權之界限。因此，管轄權乃行政機關作成行政行為之基礎及界限（附件一），如有違誤，即屬不法。

查人民入出境事項之管理乃屬國防部之職權，非屬交通部之職權管轄者，則由交通部所制定規範入出境事項管理之法律，即屬越權所制定之法規，應屬無效。此可由下述各法律條例之規定證之：

（1）國防部組織法第八條第五款規定：「關於入出境.....之規劃與核議事項。」乃屬國防部人力司掌理事項（附件二）。

（2）由國防部訂定發布，經國防部、內政部多次共同修正之戡亂時期臺灣地區入境出境管理辦法第二條規定：「本辦法規定事項，由入出境管理局（以下簡稱「境管局」）執行之。」（附件三）。

（3）內政部警政署入出境管理巨暫行組織規程第一條則規定：「入出境管理局（以下簡稱「本局」）隸屬於內政部警政署，掌理本國人民入出境有關事宜。」

第二條規定該局各組所掌理之事項，其第一、第三、第四款之規定如下：



A 第一組：關於一般人民入出境事務之處理。

B 第二組：關於海外入境之安全調查與處理。

C 第三組：關於入出境案件之安全管制及協調聯繫。

第七條規定：「本局為管理旅客入出國境，加速國際機場入出境通關手續，於國際機場設旅客入出境資料處理中心，其暫行組織章程另定之」（附件四）。

（4）內政部警政署組織條例第三條第七款規定：「關於人民入、出境許可、入、出境及航行境內人員、物品、運輸工具安全檢查之規劃、督導事項。」由該署掌理（附件五）。

（5）內政部警政署入出境管理局國際機場旅客入出境資料處理中心暫行組織規程第二條規定：「國際機場旅客入出境資料處理中心（以上簡稱「本中心」）隸屬於內政部警政署入出境管理局，掌理全國入出境管理資料處理及國際機場、港口旅客通關檢查之有關資訊作業及資訊系統管理事宜。」

第四條規定：「本中心得在中正、高雄國際機場及基隆、高雄國際港口分設旅客入出境資料處理組，辦理各該機場、港口入出境旅客證照、安全、海關行李等檢查通關資訊作業系統之管理、操作及資料處理等事項。」（附件六）。

（6）另經廢止之戡亂時期臺灣地區港口機場旅客入境出境查驗辦法第二條亦明定：「本辦法由臺灣警備總司令部執行，其由海空軍基地進出者，由海空軍檢查機構檢查之，並與臺灣警備總司令部密切聯繫。」同法第二十四條並規定公商營船舶飛機如搭載無入境證件或持普通護照未經外交部或我駐外使領館給予「回臺加簽」旅客，或售票時及入境時其入境證照即已逾期之旅客，抵臺時應為之處理（附件七）。

依上述各規則條例等之規定可知，入出境事項之管理，實為國防部與內政部之職掌，且其等就入出境之管理事項之分配已有週全之安排，實無由交通部負責管轄之理。該等事務既不屬交通部之管轄範圍，則交通部制定之各項規定，即不得就入出境之管理為規範，否則即有逾越管轄權之違法。該逾越管轄權而制定之法規，即因缺乏制定之基礎，應為無效。而該無效之法規，竟又不當限制人民之財產權，自亦牴觸憲法第十五條。

3. 憲法所保障之人民自由權利，並非不得限制，惟其限制必須符合憲法第二十三條之規定，逾越該條規定範圍，即為違憲。憲法第二十三條規定人民之自由權利，「除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以

法律限制之。」申言之，限制人民之自由權利，例如財產權受限制須與憲法第二十三條所列四種情形任一種有手段與目的上之直接關係，且須必要合理；其次，對於財產權之限制非以法律不得為之。倘限制之手段任意而不公平、或未以法律為之，則違反憲法第二十三條規定，且憲法第十五條之財產權保障等於空文。

民用航空運輸管理規則藉詞於管制入出境，限制人民財產權已如前述，其手段與目的間欠缺直接關係，亦非必要且不合理，顯然違憲。該規則第四十六條適用民用航空法第八十七條的結果，使違反該規則第二十九條規定之民用航空運輸業遭受過當處罰。查聲請人等訂定之自臺灣飛外國單程經濟艙票價鮮有超過新臺幣三萬元者（附件八），以臺灣飛香港為例，猶低於新臺幣一萬元。自外國飛來臺灣之各航線，其單程經濟艙票價，實亦無超過新臺幣三萬元者。業者倘不慎自香港搭載一名無我國入境（簽）證之旅客來臺，即被處至少新臺幣三萬元之罰鍰，其處罰過當，足示該規則對財產權之限制顯非必要亦不合理，與憲法第二十三條之比例原則明顯牴觸。

4.再查，憲法第二十三條規定：「以上各條……不得以法律限制之。」足見欲限制人民受憲法所保障之權利，須以法律為之，不得以行政命令規章之位階規範之，否則即有賦行政機關過大權限而濫權之虞。此即所謂「法律保留」原則。今民用航空運輸業管理規則第二十九條、第四十六條，未經法之授權，竟以行政命令，課人民以新臺幣三萬至十五萬元之重罰，牴觸憲法第二十三條規定之法律保留原則。

#### 四、有關機關處理本案之主要文件及其說明：

交通部民用航空局以聲請人等違反民用航空運輸業管理規則第二十九條所為課處罰鍰之處分不計其數，聲請人等對之已一一提起訴願、再訴願及行政訴訟等一切行政救濟。該因相關文件甚夥，而其內容則大同小異，謹檢呈行政法院八十年度判字第一〇四〇號行政法院判決所涉之訴願及再訴願決定書，以供大院參考。

（一）交通部民用航空局以聲請人等違反民用航空運輸業管理規則所為之一處分影本（附件九）。

（二）交通部交訴（79）字第一二七〇三號訴願決定書影本（附件十）。

（三）行政院臺八十訴字第九四八六號再訴願決定書影本（附件十一）。

(四) 行政法院八十年度判字第一〇四〇號等判決影本(附件十二)。

五、聲請解釋之目的：

時代之進步及發展，使人與人間之接觸愈益頻仍，並縮短人與人間之距離，其中國際交通工具之精進扮演著重要角色，此時，民用航空業者之業務亦愈益繁忙。而各民用航空業者由國外搭載旅客來華時，在國外負責審查護照之人員並不具有中文之辨識能力，故因過失而搭載無來華入境簽證或入境證或持逾期來華入境證或簽證之旅客來華之情形，勢必日益增加，如交通部民用航空局繼續依前述牴觸憲法且罰責過苛之民用航空運輸業管理規則第二十九條、第四十六條之規定處罰該等行為，必造成聲請人等營運上之困擾。而該等處罰之依據既與憲法有相牴觸之處，即難令聲請人等甘服，亦應予以廢止，以維洱請人等之權益。

此 致  
司法院

附件一：行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告陳敏先生著行政法院有關依法行政原則裁判之研究第四頁影本乙份

附件二：國防部組織法影本乙份

附件三：戡亂時期臺灣地區入境出境管理辦法影本乙份

附件四：內政部警政署入出境管理局暫行組織規程影本乙份

附件五：內政部警政署組織條例影本乙份

附件六：內政部警政署入出境管理局國際機場旅客入出境資料處理中心暫行組織規程影本乙份

附件七：戡亂時期臺灣地區港口機場旅客入境出境查驗辦法影本乙份

附件八：聲請人等價目表影本

附件九：被告機關以原告違反民用航空運輸業管理規則所為之一處分影本乙份

附件一〇：交通部交訴(79)字第一二七〇三號訴願決定書影本乙份

附件一一：行政院臺八十訴字第九四八六號再訴願決定書影本乙份

附件一二：行政法院八十年度判字第一〇四〇號等判決影本各乙

份

聲請人：美商西北航空股份有限公司臺灣分公司

中華航空股份有限公司

國泰航空公司臺灣分公司

日本亞細亞航空公司臺灣支社

韓商大韓航空公司臺北分公司

荷蘭皇家航空公司臺灣分公司

馬來西亞商馬來西亞航空股份有限公司臺灣分公司

美商聯合航空公司

菲商菲筆賓航空公司臺灣分公司

南非航空駐華辦事處

新加坡商新加坡股份有限公司臺灣分公司

泰國國際航空有限公司臺北分公司

美商達美航空股份有限公司臺灣分公司

印尼商印尼航空股份有限公司臺灣分公司

代理人：陳長文律師

李念祖律師

李家慶律師

附件十二各行政法院判決明細：

一、美商西北航空股份有限公司臺灣分公司

行政法院八十年度判字第一一三九號判決影本乙份

行政法院八十年度判字第一一五四號判決影本乙份

二、中華航空股份有限公司

行政法院八十年度判字第一〇五七號判決影本乙份

行政法院八十年度判字第一一〇八號判決影本乙份

三、國泰航空公司臺灣分公司

行政法院八十年度判字第一〇四七號判決影本乙份

四、日本亞細亞航空公司臺灣支社

行政法院八十年度判字第一〇六二號判決影本乙份

五、韓商大韓航空公司臺北分公司

行政法院八十年度判字第一〇二一號判決影本乙份

六、荷蘭皇家航空公司臺灣分公司

行政法院八十年度判字第一〇四八號判決影本乙份

七、馬來西亞商馬來西亞航空股份有限公司臺灣分公司  
行政法院八十年度判字第一〇四〇號判決影本乙份  
行政法院八十年度判字第一〇七五號判決影本乙份  
八、美商聯合航空公司  
行政法院八十年度判字第一〇二五號判決影本乙份  
九、菲商菲筆賓航空公司臺灣分公司  
行政法院八十年度判字第一〇五六號判決影本乙份  
一〇、南非航空駐華辦事處  
行政法院八十年度判字第一〇六五號判決影本乙份  
行政法院八十年度判字第一〇三五號判決影本乙份  
一一、新加坡商新加坡股份有限公司臺灣分公司  
行政法院八十年度判字第一三一六號判決影本乙份  
行政法院八十年度判字第一〇七〇號判決影本乙份  
一二、泰國國際航空有限公司臺北分公司  
行政法院八十年度判字第一一〇九號判決影本乙份  
一三、美商達美航空股份有限公司臺灣分公司  
行政法院八十年度判字第一〇四九號判決影本乙份  
一四、印尼商印尼航空股份有限公司臺灣分公司  
行政法院八十年度判字第一〇五三號判決影本乙份

附件一二 (一)

行政法院判決 八十年度判字第一〇四〇號

馬來西亞商馬來西

原告 亞航空股份有限公

司臺灣分公司

代表人 艾斯倫胡笙

訴訟代理人 陳長文 律師

李家慶 律師

被告機關 交通部民用航空局

訴訟代理人 楊鴻基 律師

邵瓊慧 律師

右原告因違反民用航空運輸業管理規則事件，不服行政院中華民國八十年三月十九日臺八十訴字第九四八六號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如左：

#### 主 文

原告之訴駁回。

#### 事 實

緣原告所有班機自七十八年十一月十八日起至七十九年三月十五日止，分別搭載無入境簽證、入境證或持逾期簽證之旅客 Low Chong Beng 等十三人（詳如附表一及二）入境我國，在桃園中正國際機場為內政部警政署航空警察局執勤人員查獲，移由被告機關裁處每違規搭載旅客一人罰鍰一萬元（折合新臺幣三萬元），分別發給民航警刑字第一八二七六號等十一件處分書（詳見附表一及二），原告不服，循序提起訴願、再訴願，遞遭決定駁回，遂提起行政訴訟，茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨略謂：一、被告機關就原告載運持逾期護照或逾期簽證、入境證之旅客來華所為罰鍰之處分，係以民用航空運輸業管理規則（以下簡稱管理規則）第二十九條及第四十六條之規定為依據，然依該規則第二十九條之文句觀之，僅規定不得搭載無中華民國入境證、入境簽證之旅客來華而已，對於運載持逾期護照或逾期簽證、入境證之旅客來華等情形並未加以禁止，被告機關失察，逕依該規定對原告為處罰，顯屬於法無據，且有違依法行政之原則。二、管理規則固係交通部依據民用航空法第九十二條規定之授權而制定，為委任立法之一種，但所謂委任命令乃指行政機關依據法律授權所制定之命令。因之其範圍及內容，自不得超越母法授權範圍，否則即因失去授權之依據而無效。行政機關即不得據以對人民權利義務為處分。民用航空法第九十二條僅規定「民用航空運輸業之管理規則由交通部定之」，並未規定交通部得就國家入出境管理之有關事項授權其得以命令規範之，或對於違反者得制定處罰之依據。是管理規則逕對載運無入境證、無來華簽證之民用航空運輸業者為科處罰鍰之規定，顯係超越其母法（即民用航空法）之授權，應屬無效。矧國家入出境管理之有關事項本屬內政部或外交部之權責，不應由交通部越俎代庖，故縱認對搭載無中華民國入境簽證或入境證之旅客來華之民用航空運輸業者應加處罰，亦應經立法程序或法律授權內政部入出境管理局制定命令來規範，不應由交通部規定，故管理規則第二十九條、第四十六條之規定，應屬無效。被告機關無視其無效之情



形，竟據為科處原告罰鍰之依據，所為之處分自屬違法。三、民用航空法第八十七條第七款雖規定違反依該法所發布之命令，亦得依該條之規定處罰，然該款所謂「依本法所發布之命令」，應限於與同條一至六款性質相若之情形，而不應及於載運無來華簽證或入境證之旅客之情形，蓋民用航空法第八十七條係於七十三年修正通過，當初之立法理由，不但未提及對載運無來華簽證、入境證之旅客來華者，應予處罰。事實上，該條修正通過後，有關民航業者載運無來華簽證旅客來華時，均係依據戡亂時期臺灣地區港口機場旅客入境出境查驗辦法（以下簡稱查驗辦法）處罰，且見民用航空法第八十七條第七款並非對載運無來華簽證、入境證之旅客來華之民航業者所為處罰之規定。從而民用航空法第九十二條之授權範圍自不包括此部分甚明。而管理規則第七十七年九月十五日修訂時增列第二十九條規定民用航空運輸業不得搭載無中華民國入境簽證或入境證之旅客來華，以及同規則第四十六條對違反者所加處罰之規定自屬無效。四、依法行政為現代法治國家之重要原則，行政機關於為使人民權利義務發生變動或課人民以不利之行為時，必須以立法機關所制定之法律為根據，管理規則第二十九條、第四十六條之規定因逾越母法授權範圍而無效，已見所述，被告機關自不得據為處罰原告之依據，否則即與依法行政之原則有違。若認為維護國家安全，對搭載無來華簽證或入境來華之民航業者有國加以處罰之必要，亦應由立法院另行制定相關法律直接規範或由該法律授權主管機關內政部或外交部制定命令為之，在未有有效法律明文規定前，殊不得任意科處罰鍰。又在解嚴前，對民用航空業者載運無來華簽證或入境證之旅客入境者，依上述查驗辦法第二十四條規定，至多僅可處罰鍰新臺幣一萬八千元，但解嚴後，適用管理規則第二十九條、第四十六條之結果，反可處新臺幣三萬元以上十五萬元以上之罰鍰，解嚴後之處罰反較解嚴前為重，其不當不言可喻。為此懇請鈞限鑑核，賜准將原決定原處分予以撤銷，俾彰法治並維原告權益等語。

被告機關答辯意旨略稱：一、管理規則第二十九條所謂：「無中華民國入境簽證或入境證」係指無「有效」之入境簽證或入境證而言，逾期之簽證或入境證，既失其有效性，則持有失效之簽證或入境證，與無簽證或入境證同。又本條立法目的在對運輸業者課予事前審查其所搭載旅客有無有效簽證之義務，並非單純就搭載事實行為予以事後之處罰，而運輸業者審查時之注意義務之

「得進入中華民國者，方得搭載」，因此其所應防止入境者不限於無入境簽證或入境證者，尚包括持有逾期而失效之入境簽證或入境證者在內，被告機關對原告載運持逾期簽證或入境證來華之行為認違反管理規則第二十九條規定，並無違背依法行政之原則。二、國家入出境管理事項，固屬內政部或外交部職司之範圍，惟其權限主要在對個別規定相對人，決定是否允許其入境或出境，而交通部依民用航空法之授權所制定之管理規則並未干涉「誰得入境，誰不得入境」等簽證或入境證發給問題，僅對民航業者課予「內政部、外交部不准其入境者，運輸業不得予以搭載」之義務而已，此種對運輸業之要求與管理顯係交通部之權限，現代國際交通來往，多以搭乘飛機方式為之，因之民航業者可謂管制入出境之第一線尖兵，占有管制之先機，交通部身為民航運輸業之主管機關，理應有訂定「禁止搭載」條款之權。何況航空器內有無「奇異份子」，對飛行安全關係重大，乘客名單多少可供初步鑑識之資訊，此即民用航空法第三十五條規定「航空器飛航時，應具備載客時乘客名單」之重要理由。如一無中華民國簽證、入境證之人明知無法進入中華民國國境，竟仍搭機前來，豈可謂無關飛航安全，交通部限制運輸業者搭載此等旅客，豈可謂非其權責範圍？因之管理規則第二十九條規定並無逾越民用航空法第九十二條授權範圍。三、綜觀民用航空法第八十七條之規定，其第一款規範「國籍之標明」，第二款規範「須得許可」，第三款規範「證書繳銷」，第四款規範「噪音」，第五款規範「運輸價格，財務報表，公司增減資本等」，第六款規範「妨礙檢查營運狀況」，此六款規範之目的及內容各不相同，無法歸納出共同之性質，不構成特定之價值體系，因此無法將其第七款規定限定為須「與第六款性質相若」之理由。又本條僅係針對「特定身分之人」將其可能觸犯之各種行為，以一條明文加以處罰之規定而已，其目的無非為立法之簡化，此種針對特定身分之人處罰事項集中規定，散見於民用航空法各處，例如第八十六條對「航空人員」、第八十七條對「航空器所有人、使用人.....航空站地勤業負責人」、第八十九條「民營飛行場經營人」之處罰即是，是故立法者於第七款規定處罰「其他違反本法或依本法所發布命令者」，授權行政機關為委任命令，課與人民義務，並不要求委任命令必須與前幾款規定性質相若，原告主張民用航空法第八十七條第七款規定，應限於與前六款性質相若之情形云云，並非妥適。四、民用航空法與查驗辦法於最初訂定時其罰鍰之額

度即有不同，四十二年制定民用航空法時其第八十七條之處罰為罰鍰一千元以上五千元以上，而查驗辦法於四十六年訂定時系爭情況最多可處新臺幣一萬八千元，明顯的查驗辦法較民用航空法之處罰為重，但民用航空法於七十三年修訂時，因經濟發達，時代變遷，而將罰鍰提高十倍，查驗辦法卻未作相應之修正，此為造成普通法之處罰較特別法為重之原因。然此種情形僅可責難查驗辦法有失妥適，不能指摘民用航空法有何不當。退萬步言，縱認法令規定輕重失衡，亦係立法機關之問題，應循修法途徑加以補救，不能謂被告機關依法之裁處有何不當，懇請鈞院將原告之訴駁回等語。

#### 理 由

查本件附表二部分，原告已不再為爭執，並不在本件訴訟範圍，不再予以論述，合先敘明。次查「民用航空運輸業不得搭載無中華民國入境簽證或入境證之旅客來中華民國。」「民用航空運輸業違反本規則者，依民用航空法第八十七條規定處罰。」管理規則第二十九條第一項及第四十六條分別定有明文。又違反本法或依本法所發布命令者，處航空器所有人、使用人，或民用航空運輸業、普通航空業、航空貨運承攬業、航空站地勤業負責人一萬元以上五萬元以下罰鍰，民用航空法第八十七條第七款亦定有明文。本件原告對於其曾於七十八年十一月十八日以其所有班機搭載無入境簽證之新加坡籍旅客 Low Chong Beng 入境之事實既不爭執，則被告機關對之為科處罰鍰一萬元之處分即非無據，雖然原告主張：(1) 管理規則第二十九條僅對搭載無中華民國入境簽證或入境證之旅客入境有禁止，對載運持有逾期護照、逾期簽證或入境證者並無禁止之明文，被告機關本件處罰不符依法行政原則。(2) 民用航空法第九十二條僅規定「民用航空運輸業之管理規則，由交通部定之」而已，並未將國家入出境管理有關事項或對違反者之處罰授權其制定行政命令，乃管理規則竟有對載運無入境簽證或入境證旅客入境之航空運輸業科處罰鍰之規定，顯屬超越母法之授權。(3) 國家入出境管理之有關事項，屬內政部或外交部權責，無由交通部越俎代庖之理由，其所定管理規則第二十九條、第四十六條無效。(4) 民用航空法第八十七條第七款之規定僅限於同條第一款至第六款性質相若之情形，而載運無入境簽證或入境證來華之行為不在其內。目前對於搭載無入境簽證或入境證旅客來華，既無相關法律規範，亦未曾由法律授權內政部或外交部以行政命令規定，被告機關無權處罰。(5) 對於有

關民航業者載運無入境簽證或入境證旅客來華行為，原均依查驗辦法之規定處罰，而該辦法第二十四條對違反此情形者，最高僅科處新臺幣一萬八千元罰鍰，而適用管理規則第二十九條、第四十六條之結果，反可處一萬元以上五萬元以下（折合新臺幣為三萬元以上十五萬元以下）之罰鍰，使解嚴後之處罰反較解嚴前為重，殊屬不當等語，指摘原處分及原決定違誤。惟查，簽證或入境證逾期即失其效力，持用逾期簽證或入境證入境，與無入境簽證或入境證同，管理規則第二十九條雖未載明民用航空運輸業不得搭載持有逾期簽證或入境證旅客來華之明文，但解釋上，亦屬相同，原告指謂載運持有逾期簽證或入境證者不在管理規則第二十九條禁止之列，殊有誤會。實際上，本件外籍旅客 Low Chong Beng 係無簽證入境，有警政署航空警察局報告單可稽（見原處分卷），原告此項主張無可採。民用航空運輸業管理規則乃係對民用航空運輸業有關營運內容所作管理之命令，故凡民用航空運輸業務可能發生違規事項，均在其規範之列，入境之旅客是否合乎入境條件，固非交通部所得決定，但載運符合入境條件之旅客入境，應為民航業者應遵守之行為，為加強對民航業者之管理，交通部對違反此項行為者以命令規定其處罰，不能謂超越其業務，尤其交通部係依民用航空法第九十二條之授權制定管理規定，尤不得認越俎代庖，或超越母法，民用航空法第八十七條第一款至第六款係列舉規定，而第七款既訂明「其他違反本法或依本法所發布之命令者」，當然係指不屬第一款至第六款情形，而有違反民用航空法及依該法所發布之命令者而，其性質並不以與第一款至第六款相近者為限，原告謂第七款之處罰，應與第一款至第六款規定性質相若者始得處罰，亦屬誤會。按管理規則係依據民用航空法第九十二條第一項規定授權制定，其第二十九條第一項定明「民用航空運輸業不得搭載無中華民國入境簽證或入境證之旅客來中華民國」，是原告謂目前對民航業者載運無入境簽證或入境證之旅客來華無禁止之明文，並非實情。至原告所謂對於違反規定載運無入境簽證或入境證旅客入境時，依查驗辦法最高僅科處新臺幣一萬八千元罰鍰而已，如適用民用航空法卻可科處新臺幣三萬元以上十五萬元以上之罰鍰，使解嚴後之處罰較解嚴前為重乙節容或事實，但此係修法問題，不能作為被告機關不能依民用航空法科處之論據。綜上各節，原告之主張均無可居。被告機關因原告搭載無入境簽證之新加坡旅客 Low ChongBeng 入境，乃裁處一萬元罰鍰，依法並無違誤。一再訴

願決定，遞予維持，亦無不合。原告起訴意旨，難謂有理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中華民國八十年六月二十七日

附件一二 (二)

行政法院判決 八十年度判字第一一三九號

原告 美商·西北航空股份有限公司臺灣分公司

代表人 康納

訴訟代表人 陳長文 律師

複代理人 李念祖 律師

訴訟代理人 李家慶 律師

被告機關 交通部民用航空局

訴訟代理人 楊鴻基 律師

許真宜 律師

右原告因違反民用航空運輸業管理規則事件，不服行政院中華民國八十年二月六日臺八十訴字第五〇四八號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如左：

主文

原告之訴駁回。

事實

緣原告所有之班機自七十八年十一月十一日至七十九年三月二十日分別搭載無入境簽證、入境證或持逾期護照、簽證之旅客黃鍾淑君等一一〇人入境我國，在桃園中正國際機場為內政部警政署航空警察局執勤人員查獲，被告機關以原告搭載上述旅客入境，違反民用航空運輸業管理規則第二十九條第一項規定，乃各處原告每違規搭載旅客一人罰鍰一萬元，分別發給民航警刑字第一八二六〇號等七十二件處分書。原告不服，提起訴願，經訴願決定機關駁回，提起再訴願，再訴願決定機關除部分因被告機關撤銷而該處分已不存在，決定予以不受理外，餘如附表部分決定駁



回，原告就如附表一部分提起行政訴訟。茲摘敘原、被兩造訴辯意旨於次：

原告起訴意旨及補充理由略謂：一、政府機關欲課人民以義務，須有法律之明文規定為依據，不得任意類推或比附援引；被告機關謂逾期之簽證或入境證為「失其效力」之證件，與民用航空運輸業管理規則第二十九條所定「無中華民國入境簽證或入境證」均屬無「有效」之入境簽證或入境證，原告搭載持逾期簽證或入境證之行為課處罰鍰並無不法云云；惟查：中央法規標準法第五條第一項第二款規定「關於人民之權利義務者，應以法律定之。」而行政法院三十五年判字第一九號行政判例亦明示：「國家之行政行為，非依據法律，不得使人民負擔義務或損害其權」，利故，欲對人民課以財產上之處罰者，自須有法律之規定始得為之。觀被告機關之上開解釋，無非以前述「無中華民國入境簽證或入境證者」之規定，類推適用於持逾期入境簽證或入境證者，而處罰搭載該等旅客入境之原告。惟按法規之類推適用，首須就法律所未設之規定，確認其究為有意的不規定，抑係立法者之疏忽、未預見或情況變更所致，在不能確定法律之未設規定，係出諸立法者之疏忽、未預見或情況變更以前，不能將法律之規定遽而類推適用於未規定之情事，且如係關係於人民之生命、財產，即課人民以義務之法規，斷不能類推適用於他事實，乃為學者所肯認者。因此，對於搭載持逾期入境簽證或入境證或逾期護照之旅客入境之行為，現行法令並無任何課處罰鍰之明文規定，則被告類推適用民用航空運輸業管理規則第二十九條之規定，就其為罰鍰之處分，顯有違依法行政之原則。況法規之類推適用，須法律無規定之事項與被援引之法律間，有一共通要素始可，如該法律未規定事項之重要因素與法律之規定無共通之法律重要要素者，即不得據為類推適用。查無入境簽證或入境證，乃自始未申請入境簽證或入境證者，或曾申請而因某種因素未獲核發該等證件，因而無該等證件者，是其重點在於未予審核機關審核其入境資格之機會，或經審核機關審核而認其不適於入境者，與持逾期入境簽證或入境證，已經審核機關認定其適於入境只其入境簽證或入境證逾期者不同。矧按中華民國通關作業，凡持逾期入境證者，於航空公司簽具具結書後，即可補辦加簽完成入境手續；而無入境證者，則無加簽之手續，亦不得入境，由此可知，無入境證及持逾期入境證者兩者之差異極大，要不得為類推適用之客體。基於此，該等旅客於是否經審核得入境之相關於



「飛航安全」之資格上已有重大之不同，自不能類推適用對搭載無入境簽證或入境證所為之處罰規定，予以處罰。二、出入境之管理應屬內政部或外交部職權範圍，交通部於無法律授權之情形下，不得越權制定命令規範之；按委任立法，乃立法機關委任行政機關，於授權範圍內，可代替立法機關制定與法律效力相同規章之制度。基於其為立法權授與之性質，為使行政機關之權限不致太大，行政機關依委任立法授權制定之命令規章即不得逾越立法機關之授權範圍，此觀行政訴訟法第一條第二項規定：「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論」自明。因此，委任立法之授權應有其明確之範圍，不可毫無限制，任令行政機關自行制定命令規範之，甚或制定原即不屬該行政機關職權之命令，規範原即不屬該行政機關職權之事項，否則當然以違法論。查關於出入境管理之事項，本係內政部或外交部之權責，此亦為被告機關所自認，因此於未經法律授權之情形下，交通部即僅得就其職權範圍內制定規則管理民用航空運輸業，不得就出入境之管理事項越俎代庖自行制定命令加以規範，否則即屬違法。查民用航空法第九十二條僅規定「民用航空運輸業管理規則」由交通部定之，並未授權交通部得就「國家出入境管理規則」之有關事項制定命令規範之，或對違反該規則者得制定處罰之依據，則交通部依民用航空法該法條之授權，僅得於其固有之職權範圍內，制定規則規範民用航空運輸業者，要不得逾越其固有權限，而就「國家出入境管理事項」予以規範，否則即屬違法。今觀民用航空運輸業管理規則中第二十九條關於民航運輸業者不得搭載無來華入境證或入境簽證來華之規定，究其性質，既屬有關出入境管理所為之規範，則交通部於未經法律授權之情形下越權制定該規則，其規定自屬無效。被告機關依據該無效之命令規章課人民以義務，其所為之處分自屬違法，應予撤銷。三、民用航空法第八十七條乃係就航空器國籍標誌及營運所為之規定，不及於搭載無中華民國簽證或入境證之旅客來華之情形；按解釋法律，首應全盤了解其上下文，不可斷章取義；其次應顧及其情事上之共屬性，再其次則顧及其情事上之一致性，此乃法學者就法律解釋方法之見解。查民用航空法第八十七條第一至第六款之規定，雖涵蓋國籍之標明、經營民用航空運輸業之許可、證書之撤銷、噪音之管制，以及運費、表報之送查等等，惟其均有一共通性，亦即其等均係就民用航空運輸業之「營運」所為之規定，並非如被告機關所言其等之「規範目的及內容各有不同」者。因此，該條第七款所謂之

「依民用航空法所發布之命令」，即應限於與前六款性質相若，即對航空業者之營運有關者，而不及於載運無來華簽證或入境證之旅客來華之有關「國家安全」之情形。再者，依該法條修正前所列之處罰情形，亦只限於航空器國籍標誌及登記號碼不明，或不依規定地位標明者，以及未經許可，而經營航空運輸業務者之情況，足見該條之原意乃為規範航空器之營運情形，並不涉及載運無來華簽證或入境證之旅客來華之情形。另從民用航空法第十章罰則各條之規定，亦可知其所規範者各有其內容及範圍，第八十七條亦當如此解釋。又縱認第八十七條第七款所定，係用以規範所有違反民用航空法或依民用航空法所發布之命令者，其亦應以單獨之法條規範之，而不應躋身於有其特殊範圍之第八十七條中。依上所述，民用航空法第八十七條之規定，不及於搭載無中華民國簽證或入境證之旅客來華之情形已至為顯然。而被告機關引用該法條就原告搭載無入境證或入境簽證或持逾期入境證及入境簽證之旅客來華之行為課處罰鍰，即屬違法。四、如民用航空法第八十七條第七款之規定包含無來華入境簽證或入境證之情形，則該法於七十三年修正後，即應適用該法處罰搭載無來華入境簽證或入境證之旅客來華者，被告機關卻未依該條課罰，退萬步言，如民用航空法第八十七條第七款可涵蓋搭載無來華入境簽證或入境證旅客來華之情形，則該法於七十三年修正時，就搭載來華入境證或入境簽證之航空業者即應適用該法處罰一萬元以上五萬元以下之罰鍰。然於七十三年該法修正後，至七十七年九月十五日增列民用航空運輸業管理規則第二十九條之，前被告機關就搭載無來華入境證或入境簽證之民航業者，均仍依戡亂時期臺灣地區港口機場旅客入境出境查驗辦法之規定處罰，可知民用航空法第八十七條第七款並未函蓋搭載無來華入境證或入境簽證者，否則行政機關不依該法處罰民航業者而依罰鍰較低之戡亂時期臺灣地區港口機場旅客入境出境查驗辦法處罰，豈非有圖利他人或瀆職之虞。由此更足證明民用航空法第八十七條並不涵蓋搭載無來華入境簽證或入境證旅客之情形，而被告機關依該條處罰原告即屬違法。五、查客輪搭載無來華簽證或入境證之旅客入境者，並無對之為處罰之規定，足證入出境之管理並非交通部之權責；依交通部七十八年四月二十七日交航（78）字第○○九九七一號函說明三所示，對客輪所搭載之無來華入境簽證之旅客，除依照「外國人入出國境及居留停留規則」之規定，准由輪船公司或船務代理商向港口警察機關申請核發臨時停留許可證者外，一

律均不得下船登岸，依其說明可知，交通部就客輪搭載無來華簽證之旅客入境之情形，並無處罰之規定，可知，就入、出境之管理原非交通部之權責。另依該函說明四表示，修正「民用航空運輸業管理規則」，將「民用航空運輸業不得搭載無中華民國入境簽證或入境證之旅客來中華民國」列入該規則第二十九條條文中，曾歷經中央各有關機關多次開會研議，咸認係目前唯一可行途徑。由此益可知，修正民用航空運輸業管理規則，增訂第二十九條對搭載無來華入境簽證或入境證之民航業者處以罰鍰之規定，無非因戡亂時期臺灣地區港口機場旅客入境出境查驗辦法廢止後，就民航業者攬載無入境證或入境簽證之旅客來華之行為即無處罰之依據，始將之增列於民用航空運輸業管理規則中。又若為國家安全之目的，課民用航空運輸業審核其搭載旅客之入境簽證之責任，固無可厚非，惟如欲對其違反該審核責任之行為課以處罰，亦應循合法之立法程序立法，不得任意以命令之方式即課人民以義務，況為該命令者，係就國家入出境管理無權責之交通部，其合法性即令人懷疑。六、查民用航空運輸業管理規則第二十九條之規定，係就民用航空運輸業得搭載之對象，即締約自由所為之限制；而同法第四十六條之規定，更對民用航空運輸業之財產權所為之限制，非憲法第二十三條規定所列目的「所必要」者，自不得以法律限制之。七、原告認本案有開言詞辯論之必要，謹依法聲請大院開言詞辯論庭。并請判決撤銷一再訴願決定及原處分等語。

被告機關答辯及補充答辯意旨略調：一、原告認為就持逾期簽證、入境證加以處罰之行為，有違依法行政之原則，惟查，民用航空運輸業管理規則第二十九條規定：「民用航空運輸業不得搭載無中華民國入境簽證或入境證之旅客來中華民國」：（一）就文義上而言：「無中華民國入境簽證或入境證」係指無「有效」之入境簽證或入境證，蓋逾期之簽證或入境證即失其效力，持有一份失效之簽證或入境證即如同無簽證或入境證；試問持有一份失效之入境證或簽證者能合法進入我國嗎？（二）就立法目的而言：本條文真正之立法目的係對運輸業者課多事前審查其所搭載旅客有無有效簽證之義務，而非僅單純就「搭載」之事實行為予以事後之處罰而已，運輸業於審查時之注意義務的標準為「得進入中華民國者，方得搭載」，因此其所欲防止之非法入境者不限於無入境證或簽證者，當然還包括持有已逾期從而失效之入境證或簽證者。是被告機關對持逾期入境證或簽證者依民用航空運輸

業管理規則第二十九條對原告加以處罰，並未逾越該法之規範範圍，於依法行政原則並無違背。二、原告以國家出入境管理之有關事項應屬於內政部或外交部之權責，因認交通部制定民用航空運輸業管理規則第二十九條係逾其母法（民用航空法）第九十二條之授權範圍，為逾越權限，惟查：（一）「國家出入境管理」之事項固屬內政部或外交部職司之範圍，惟其權限主要係在「對個別規範相對人，決定是否允許其入境、出境」，亦即對於其認為可准予入境之個人，發給簽證或入境證，並依據個人不同之情況設定時效之限制，以便達到有效管理入境、出境人員之目的。今交通部依民用航空法之授權所制定之民用航空運輸業管理規則，並未逾越權限去干涉有關「誰得入境、誰不得入境」之簽證或入境證「發給」問題，僅係對屬於交通部本身管轄權限範圍內之民航運輸業者課予其協助內政部及外交部之協力義務，亦即「內政部、外交部不准其入境者，運輸業不得搭載」。此種對民航運輸業之要求與管理，顯係交通部之權限，當無疑問。（二）現代國與國間之交通往來，多以搭乘飛機之方式為之，因此民用航空運輸業者可謂係立於管制入出境第一線之尖兵，占有管制之先機。倘若縱容民航運輸業將未持有效入境證、簽證之旅客搭載來華，不但會在我國領土上增加內政部、外交部在處理上之極大之麻煩，且亦將因旅客無法順利入境，須原機遣返而使運輸業增加額外之困擾及花費。因此，本於行政便利之原則，身為民航運輸業之主管機關的交通部理應有權訂定此類「禁止搭載」之條款。（三）查民用航空法第三十五條規定「航空器飛航時，應具備載客時乘客名單」該條文係列於第五章「飛航空全」內，其因在於，航空器上若搭載「奇異份子」則可能對飛航空全造成威脅，乘客名單多少可以提供資訊以供初步之過濾，將飛航之危險性降低，此種基於飛航安全之理由而要求運輸業提供乘客名單的作法乃係交通部之權責，應屬無誤。今一無中華民國簽證、入境證之旅客，明知無法進入中華民國卻仍搭機前來，其居心實為叵測，對飛航可能造成危險，限制運輸業搭載此種居心叵測之旅客飛航來華，關於飛航安全，豈可謂非交通部之權責範圍？三、原告主張民用航空法第八十七條第七款「依民用航空法所發布之命令」應限於與前六款性質相若之情形，而不及於載運無來華簽證或入境證之旅客來華之情形；原告此種說法並非妥適：（一）原告此種說法，乃是試圖運用法條內部之體系解釋，將系爭情形排除在民用航空法第八十七條第七款處罰的範圍之外。惟縱觀民用

航空法第八十七條之規定內容，其第一款規範「國籍之標明」，第二款規範「須得許可」，第三款規範「證書繳銷」，第四款規範「噪音」，第五款規範「運輸價格、財務報表、公司增減資本」等，第六款規範「妨礙檢查營運狀況」；此六款之規範目的及內容各有不同，並無法抽離出相同之特徵而據以歸納出共同之性質。因此，這個條文的第一至第六款各款並不構成特定的價值體系；而反觀體系解釋之主要功能乃在以法律條文在法律體系上之關連探求其規範意義，則在此條文內部既因無特定之意旨關聯而不生體系問題，自無以體系解釋而將該條第七款限定為須「與前六款性質相若」之理由。（二）民用航空法第八十七條各款並無共同之關聯性已如別述，其僅係針對「特定身份之人」，將其所可能觸犯之各種航運規定集合起來以一條文規定罰鍰之科處及其額度，乃是為了立法之簡化，而非因該等款項之內容具有類似性。此種針對「特定身份之人」處罰事項之集中規定散見於民用航空法各處，例如第八十六條處罰「航空人員」，第八十七條處罰「航空器所有人、使用人、民用航空運輸業.....航空站地勤業負責人」，第八十九條處罰「民營飛行場經營人」，由此亦可佐證立法者之規範方式乃是將具特定身份者觸犯法令規定之處罰集中於一條文之內，並非基於該條文各款次間性質相若，而是由於規範相對人之同一。是故，立法者於第七款規定處罰「其他違反本法或依本法所發布命令者」，授權行政機關為委任命令，課與人民義務，並不要求委任命令中之規定必須與前幾款性質相若。

四、原告另主張解嚴後適用普通法（民航運輸業管理規則、民用航空法）之結果反較解嚴前依特別法（戡亂時期臺灣地區港口機場旅客入境出境查驗辦法）之處罰為重，而認原處分機關之處分不當，惟查：（一）二法規最初訂定時特別法就罰金之一般規定即較普通法規定之處罰為重：（1）民用航空法於民國四十二年訂定第八十七條之處罰僅有二款、罰金為一千元以上，五千元以下。（2）動戡出入境辦法於民國四十六年訂定，對系爭情況最多處罰新臺幣一萬八千元，明顯地比民用航空法一般之罰金規定為高。（二）今之所以造成適用普通法反較特別法為重，乃係特別法未為修正之結果：隨著時代演變，經濟發達與通貨膨脹，民用航空法於七十三年修訂時除因應時代變化增列處罰款目外，並將罰金一律調高（調整比率約修正前之十倍），然而動戡出入境辦法卻未因應時代之變化，而作相應之修正，以致其處罰反較民用航空法所定者為輕，此僅可責難動戡出入境辦法有失妥適，不能



反過來指摘民用航空法與時俱進的修正如何不當。(三)退一萬步言，縱認法令規定輕重失衡，亦係立法層次之問題，應循修法之途徑加以修正，原處分機關依法課原告以罰金，其處分並無不當之處。五、至於附表二黃鍾淑等四十三人免予處罰，係因情節輕微，符合交通部規定免予處罰之事由，特予撤銷，交通部規定免予處罰之事由是：(一)中國籍部分：1.持本國護照無回臺加簽，年齡在十五歲以下者不罰。2.與父母使用同一本護照出國，於國外分割為單獨護照，返國時護照無回臺加簽者不罰。3.入境證或權字加簽逾期未滿一個月者不罰。4.違規旅客遣送出境者不罰。5.由國內出境而必須返國(如在臺有戶籍或持觀光、商務、船員身份證件)而證照逾期者不罰。6.持港專證來臺而未加簽，年齡在十五歲以下者不罰。7.有不能歸咎於航空公司之理由者(如在航機上或機場內遺失證照)不罰。(二)外國人部分：1.與父母共同使用一本護照，簽證漏列名字者不罰。2.持用外國護照之兒童與持本國護照父母同行無來華簽證者不罰。3.無簽證旅客來臺補辦簽證入境者不罰。六、綜上所述，民用航空運輸業管理規則第二十九條、第四十六條並未超越其母法之授權範圍，自屬有效，被告機關據以為處分，並無違誤，請判決駁回原告之訴等語。

#### 理由

按「民用航空運輸業不得搭載無中華民國入境簽證或入境證之旅客來中華民國。」「民用航空運輸業違反本規則者，依民用航空法第八十七條規定處罰。」為交通部依民用航空法第九十二條第一項規定授權訂定之民用航空運輸業管理規則第二十九條第一項、第四十六條所明定。又違反民用航空法或依該法所發布命令者，處航空器所有人、使用人、或民用航空運輸業、普通航空業、航空貨運承攬業、航空站地勤業負責人一萬元以上，五萬元以下罰鍰，民用航空法第八十七條第七款亦規定甚明。本件原告查係從事民用航空運輸業務，其飛航至我國之班機，自民國七十八年十一月十一日至民國七十九年三月二十日分別搭載無入境簽證、無入境證或持逾期簽證之旅客如附表所示共六十七人入境我國桃園中正國際機場之事實，有各該違規資料附於原處分卷可稽，復為原告所不爭，自屬實情。查附表所載持逾期簽證入境之旅客其簽證既已逾期，自因該有效之來華簽證期限已過而失其原簽證之效力，與首揭規定之無中華民國入境簽證者同，與附表所示其餘無入境簽證或無入境證之旅客，原告依規定自均不得搭載



來華，原告竟先後搭載入境，均經內政部警政署航空警察局執勤警員查獲，被告機關乃依首揭規定及說明，按違規搭載旅客行為，分別予以罰鍰之處分，於法洵無不合。訴願及再訴願決定，遞予維持，均無違誤。原告雖主張其載運持逾期簽證或逾期護照旅客來華部分，與無入境簽證或入境證之情形有別，不在民用航空運輸業管理規則第二十九條、第四十六條規定之列，被告機關竟依上開規定處罰，於法無據云云，惟此部分，與無入境簽證者同，已如前述，原告顯有誤會。原告復主張上開民用航空運輸業管理規則之規定，逾其母法即民用航空法之授權範圍，應屬無效乙節，經查上開管理規則，乃交通部依據民用航空法第九十二條第一項之授權規定制定發布，該管理規則第二十九條第一項、第四十六條之所以規定民用航空運輸業不得搭載無入境簽證（含逾期簽證）或入境證之旅客來華，目的在基於維護我國國家安全及維持社會秩序，乃課以民用航空運輸業者應遵守事前審查所載旅客有無有效入境簽證或有無入境證之義務，並對違規業者加以處罰，否則上開義務規範即形同具文，仍屬交通部對民航運輸業者管理權限範圍，此與內政部入出境管理局或外交部職司所訂管制個人出入境之法令規章有別，首揭管理規則之規定，並未逾越民用航空法第九十二條第一項之授權範圍，原告指為無效，且謂屬內政部或外交部之權責云云，殊屬誤解。又上開管理規則，既係依據民用航空法第九十二條第一項規定，授權由交通部定之，交通部據以訂定發布施行，自屬民用航空法第八十七條第七款所規定之「依本法所發布命令」，要無疑義。原告主張該條款應限於與同條前六款之性質相若，而不及於載運無來華簽證或入境證之旅客，且首揭規定係民國七十七年九月十五日修正時增列，在此之前，類此情形，係依戡亂時期臺灣地區港口機場旅客入境出境查驗辦法加以處罰，其處罰最多罰新臺幣一萬八千元，解嚴後，返適用較重之民用航空法第八十七條第七款規定處罰，足見原處分之違法不當云云，經查民用航空法第八十七條第一款至第六款之處罰規定，各款規範各不相同，尚難謂為相同之性質，且首揭規定，縱係民國七十七年修正上開民用航空運輸業管理規則時所增列，仍未逾越民用航空法第九十二條第一項之授權範圍，復依上開法律授權程序修訂發布，仍屬依民用航空法所發布之命令，難謂無效。至指摘解嚴後依民用航空法第八十七條規定處罰，反較解嚴前適用戡亂時期臺灣地區港口機場旅客入境出境查驗辦法處罰為重，核屬法令應否修改之問題，非本院所能論究。查民用

航空法第八十七條第一款至第六款所規範者，各不相同，而民用航空運輸業管理規則第二十九條第一項、第四十六條之規定，指在維護國家安全及社會秩序，均如前述，自符合憲法第二十三條之規定，原告謂民用航空運輸業管理規則第二十九條第一項規定，非屬憲法第二十三條規定目的所必要，不得以法律限制之云云，不無誤解，又本件違規搭載旅客處罰部分，核與被告機關所陳免罰情形不符，被告機關不予撤銷，無違平等原則，綜上，原告所訴各節，難謂有理，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

( 本聲請書附件一～十一及附件十二所附其餘十七件判決均略 )