

法規範憲法審查聲請書

案號：109年度訴字第696號

聲請人

臺北高等行政法院第二庭

審判長法官蕭忠仁

法官黃翊哲

法官李明益

1 茲依憲法訴訟法第55條之規定，聲請法規範憲法審查：

2 主要爭點

3 遠洋漁業條例第42條第1項規定是否違反比例原則？

4 原因案件或確定終局裁判案號

5 臺北高等行政法院109年度訴字第696號遠洋漁業條例事件

6 審查客體

7 遠洋漁業條例第42條第1項規定

8 應受判決事項之聲明

9 遠洋漁業條例第42條第1項應受違憲宣告，並自本判決宣示或公告之日起
10 失效。

11 事實上及法律上之陳述

12 壹、聲請法規範憲法審查之目的：

13 為遠洋漁業條例事件，認該條例第42條第1項規定違反比例原則，
14 而牴觸憲法第23條規定，為此聲請法規範憲法審查。

15 一、事實：原告郎麗娜於民國107年3月間，未經核准，從事為「振豐
16 268號漁船（CT4-2993）」（下稱系爭漁船）引進IRSAN等4名印尼籍
17 船員（下稱IRSAN等船員）來臺工作之仲介業務，經被告行政院
18 農業委員會以原告違反遠洋漁業條例（下稱遠漁條例）第26條第
19 2項規定，乃依同條例第42條第1項規定（下稱系爭規定），以108
20 年8月2日農授漁字第1081335517號處分書，裁處原告新臺幣（下
21 同）400萬元罰鍰（下稱原處分）。原告不服，提起訴願，復經行

1 政院於109年4月22日以院臺訴字第1090165368號訴願決定書駁回
2 其訴願，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟(下稱系爭事件)。

3 二、本院審理系爭事件，確信所應適用之系爭規定違憲，爰分述理由
4 如下：

5 (一)系爭規定之規範對象及於自然人：

6 1. 按「(第1項)經營者在境外僱用非我國籍船員者，應經主
7 管機關許可，以自行僱用或透過國內居間或代理業務之機
8 構(以下簡稱仲介機構)聘僱之方式為之。(第2項)前項
9 仲介機構應經主管機關核准，並繳交一定金額之保證金。

10 (第3項)前二項非我國籍船員之資格、許可條件、應備
11 文件、經營者與非我國籍船員雙方權益事項、契約內容、
12 仲介機構之核准條件、期間、管理、廢止條件、仲介機構
13 與非我國籍船員雙方權益事項、契約內容、管理責任、保
14 證金之一定金額、繳交、退還及其他應遵行事項之辦法，
15 由主管機關定之。」「(第1項)未經核准從事非我國籍船
16 員之仲介業務者，處新臺幣四百萬元以上二千萬元以下罰
17 鍰。(第2項)仲介機構違反第二十六條第三項所定辦法中
18 有關仲介機構與經營者、非我國籍船員雙方權益事項、契
19 約內容、管理責任之規定者，處新臺幣一百萬元以上五百
20 萬元以下罰鍰，並得廢止仲介機構仲介非我國籍船員之資
21 格及沒入保證金。(第3項)有下列情事之一者，處經營者
22 新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰，並得收回經營者
23 之漁業證照一年以下：一、違反第二十六條第一項規定，
24 未經許可在境外僱用非我國籍船員。二、違反第二十六條
25 第三項所定辦法中有關經營者與非我國籍船員雙方權益事
26 項、契約內容、管理責任之規定。」遠漁條例第26條及第
27 42條分別定有明文。又被告依前揭遠漁條例第26條第3項

1 授權訂定之境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法，其第
2 7條規定：「申請為仲介機構者，以下列法人或團體為限：
3 一、漁會。二、依商業團體法設立之漁業公會。三、依人
4 民團體法設立並辦理法人登記之漁業團體。四、依公司法
5 設立登記之我國公司。」由上開規定可知，從事非我國籍
6 船員之仲介業務者，應為經主管機關核准之仲介機構（漁
7 會、漁業公會、辦理法人登記之漁業團體及公司），未經
8 核准者，自不得從事上開業務；而未經核准從事非我國籍
9 船員之仲介業務者，系爭規定（遠漁條例第42條第1項）
10 並未明文限於「仲介機構」，解釋上當然包括自然人，如
11 此方足以貫徹「為掌握遠洋漁船僱用非我國籍漁船船員之
12 狀況」、「為確保非我國籍漁船船員之權益，及仲介機構履
13 行契約之責任」之立法目的（遠漁條例第26條立法說明參
14 照）。

15 2. 再查，遠漁條例於立法之初，依行政院提案版本（下稱草
16 案），其草案第26條之內容，除第3項規定經立法院調整部
17 分文字（增加「仲介機構與非我國籍船員雙方權益事項、
18 契約內容、管理責任」等文字，並將草案「保證金之一定
19 金額、繳交、退還、管理責任」等文字，調整為「保證金
20 之一定金額、繳交、退還」）外，大體上與現行第26條規
21 定相同；而草案第42條則規定為：「有下列情事之一者，
22 處經營者或仲介機構新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，
23 並得收回經營者之漁業證照一年以下，或廢止仲介機構仲
24 介非我國籍船員之資格及沒入保證金：一、違反第二十六
25 條第一項規定，未經許可在境外僱用非我國籍船員。二、
26 違反第二十六條第三項所定辦法中有關經營者與非我國籍
27 船員雙方權益事項、契約內容、仲介機構管理之規定。」

其立法理由則敘明：「遠洋漁船經營者或仲介機構，違反第二十六條第一項或第三項有關境外僱用非我國籍漁船船員從事遠洋漁業應遵行事項之罰責。」等語。是依原有草案設計，草案第42條就經營者或仲介機構違反第26條第1項、第3項之情事，分設兩款規定，並明文其處罰種類（罰鍰、收回漁業證照或廢止仲介資格及沒入保證金），其立法說明乃配合載明如上述；然草案第42條規定經立法院制定為現行條文時，其立法理由並未配合調整，而仍援引草案之立法說明，尤證此應為立法上的疏漏，自無從據為反於法條文義解釋與立法者之規制意圖，而認系爭規定之適用範圍不及於未經核准從事非我國籍船員仲介業務之自然人。

（二）系爭規定未衡酌個案違規情節輕微之情形，一律處以400萬元以上罰鍰，可能造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情，不符責罰相當原則，抵觸憲法第23條比例原則，與憲法第15條保障人民財產權之意旨有違：

1. 按憲法第15條保障人民之財產權，國家對人民財產權之限制應符合憲法第23條比例原則。對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，涉及對人民財產權之限制，其處罰應視違規情節之輕重程度為之，俾符合憲法責罰相當原則。立法者針對應予非難之違反行政法上義務行為給予處罰，而預留視違規情節輕重而予處罰之範圍，固屬立法形成自由，原則上應予尊重。惟所設定之裁量範圍仍應適當，以避免造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形（司法院釋字第786號解釋理由書參照）。本件系爭規定係對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，核屬對憲法第15條保障人民財產權所為之限制，其限制自應符合比例原則與責罰相當

1 原則。

2 2. 次按比例原則之內涵，迭經司法院於歷次解釋中闡釋甚詳，
3 揆諸前引釋字第786號解釋，即以所採手段(為違憲審查標
4 的之法律)之立法目的是否正當、手段是否有助於立法目
5 的之達成、是否為達成立法目的之必要手段，以及手段所
6 造成之損害與達成目的所獲致之利益是否顯失均衡(即個
7 案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形)，依序檢驗法律之
8 合憲性。如前所述，從事非我國籍船員之仲介業務者，應
9 為經主管機關核准之仲介機構，未經核准者，不得從事該
10 項業務；違反是項行政法上義務者(義務課予規範)，系爭
11 規定即以高額罰鍰予以回應(制裁規範)，以貫徹「掌握遠
12 洋漁船僱用非我國籍漁船船員之狀況」、「確保非我國籍漁
13 船船員之權益，及仲介機構履行契約之責任」之立法意旨，
14 其立法目的自屬正當；且罰鍰為最常見而具有普遍性之行
15 政制裁手段，藉由財產遭強制剝奪之痛苦感受，以督促受
16 規範者履行或遵守行政法上義務，是系爭規定確屬有助於
17 立法目的達成之必要手段。又系爭規定之法定罰鍰額度
18 「四百萬元以上二千萬元以下」，雖已預留違規情節而予
19 處罰之裁量範圍，然於個案情形，縱以最低額度裁罰，仍
20 不免逾越達成行政目的之必要程度而失其均衡，說明如下：

21 (1) 依前引行政院版草案第42條第2款規定，違反「仲介機
22 構管理之規定者」(解釋上包括未經核准從事居間或代
23 理在境外僱用非我國籍船員之仲介業務)，其法定罰鍰
24 額度僅為「十萬元以上五十萬元以下」，且依該項本文
25 所規定之裁罰對象「經營者或『仲介機構』」，並未包括
26 自然人；換言之，依行政院版草案，自然人未經許可從
27 事在境外僱用非我國籍船員之仲介業務者，並不在草案

1 規制範圍內。於立法過程中進行逐條審議時，針對草案
2 第42條，固有立法委員發言表示：「我覺得漁業署對漁
3 民的罰則非常嚴苛，但仲介從和漁工所簽契約獲取非常
4 高額的仲介費，但你們對仲介的罰責卻相對地輕，本席
5 認為要提高罰責。所以，本席才把它訂在10萬至100萬，
6 甚至於本席也很想提臨時動議，把它改成50萬至500萬
7 元」、「你們的版本一拿出來就讓人感覺你們真的太愛仲
8 介、太恨漁民，比例完全不對等」、「我現在口頭提出臨
9 時動議，就是針對仲介部分的罰責改為50萬至500萬」、
10 「不行！要200萬以上」等語（見立法院第9屆第1會期經
11 濟委員會105年6月2日第20次全體委員會議紀錄，立法
12 院公報第105卷第46期第509頁），然並未見是否將處罰
13 對象擴及於非屬「仲介機構」而從事仲介業務之自然人的
14 相關討論；嗣委員會審查完竣交付黨團協商後，於協
15 商程序中，主管機關代表固表示：「建議第二十六條配
16 合第四十二條修正，將仲介機構與經營者之行為義務予
17 以區隔」等語，會議主席並作成協商結論：「保留條文
18 第四十三條依照行政單位建議，配合第二十六條，將仲
19 介機構與經營者違規之罰則加以區隔。」經詢問在場委
20 員就該結論無異議後通過等情（見立法院第9屆第1會期
21 105年6月29日黨團協商會議紀錄，立法院公報第105卷
22 第55期第490、491頁），惟亦未見擴大處罰對象及提高
23 罰鍰額度之議，然協商所通過之第43條條文即為現行條
24 文（見上開協商會議紀錄，立法院公報第105卷第55期第
25 494頁），不僅擴大處罰對象，及於非屬「仲介機構」而
26 從事仲介業務之自然人，且法定罰鍰額度大幅提高為
27 「四百萬元以上二千萬元以下」，立法理由就此立法轉

1 折，完全未置一詞，而僅沿用原草案第42條之立法說明
2 (即「遠洋漁船經營者或仲介機構，違反第二十六條第
3 一項或第三項有關境外僱用非我國籍漁船船員從事遠洋
4 漁業應遵行事項之罰責。」)致無從窺知如此不問處罰
5 對象為自然人或機構，一概施以重罰之立法考量所在。

6 (2) 實則，相較於自然人從事外籍漁工仲介業務，仲介機構
7 挾其財力、組織、資訊取得等優勢，具有大量網羅外籍
8 漁工之能力，主管機關欲「掌握遠洋漁船僱用非我國籍
9 漁船船員之狀況」、「確保非我國籍漁船船員之權益，及
10 仲介機構履行契約之責任」，自應以仲介機構為立法規
11 制之主要對象，方足以貫徹上開立法目的；縱認有將從
12 事外籍漁工仲介業務之自然人納入規範對象，以全面性
13 掌握遠洋漁船僱用外籍漁工之狀況，並周延保障外籍漁
14 工的權益，然系爭規定不區分違規情節之輕重程度(仲
15 介規模、所獲利益、外籍漁工之權益損害等)，一律處
16 以最低額400萬元以上之罰鍰，可能造成個案處罰顯然
17 過苛而有情輕法重之情形。以本件裁罰事實為例，原告
18 原為印尼國籍人，因與國人結婚而入籍我國，其涉有本
19 件未經准許仲介外籍船工之違規事實，乃係因系爭漁船
20 船長認識特定印尼國籍船員，而透過船東即振豐漁業有
21 限公司於107年3月間，洽請原告協助引進(僱用)IRSAN
22 等船員，並非原告主動招攬是項業務；且原告因此所獲
23 得之利益，縱依被告於訴訟中所為之答辯(原處分未記
24 載原告獲利數額)，不論是收取每名船員2萬元仲介費用，
25 或賺取薪資價差(依遠漁業界慣例，通常是由仲介先行
26 代墊船工薪資，待漁船捕撈漁獲返港後，方由船東將薪
27 資交付仲介。本件4名船工薪資分別為每月美金500元、

450元、450元、800元，船東支付107年3月18日至同年10月底止之薪資總計新臺幣60萬元給原告，其中差額由原告獲取)，原告總計獲利不逾20萬元，金額非高，且此為其提供勞務所獲得之對價，非平白獲取；又原告雖與其中3名漁工發生扣薪糾紛，然原告事後業已全數償還完畢，漁工之損害甚微，是原告縱有違反遠漁條例第26條第2項規定，其個案情節尚稱輕微，且仲介外籍漁工受僱於我國籍漁船之行為，並非具有倫理非難性之本質，縱認有行政管制的必要，然依系爭規定，卻必須裁處400萬元以上之罰鍰(原處分實際裁罰金額為400萬元)，難認符合責罰相當原則，系爭規定顯已抵觸憲法第23條比例原則，而與憲法第15條保障人民財產權之意旨有違。

三、綜上所述，系爭規定未衡酌個案違規情節輕微之情形，一律處以400萬元以上罰鍰，可能造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情，縱然行政罰法設有減輕處罰之規定，卻未必適用於具體個案，遠漁條例或行政罰法復無類似刑法第59條酌減罰責之規定，而無從依個案具體情節加以調整，是系爭規定就此而言，不符責罰相當原則，抵觸憲法第23條比例原則，而與憲法第15條保障人民財產權之意旨有違。聲請人基於確信，認系爭規定抵觸憲法，且於本訴訟事件之裁判結果有直接影響，爰條陳上述形成確信系爭規定為違憲之具體理由，聲請鈞庭宣告系爭規定違憲，並自判決宣示或公告之日起失效，以保障人民權利。

附屬文件之名稱及其件數

文件編號	文件名稱或內容	備註 (頁碼)
------	---------	------------

1	行政院農業委員會108年8月2日農授漁字第1081335517號處分書	1-2
2	行政院109年4月22日院臺訴字第1090165368號訴願決定書	3-14
3	立法院105年3月23日院總第815號議案關係文書	15-52
4	立法院第9屆第1會期經濟委員會105年6月2日第20次全體委員會議紀錄	53-100
5	立法院第9屆第1會期105年6月29日黨團協商會議紀錄	101-146
6	停止訴訟程序裁定書	147-148

此致

憲法法庭 公鑒

中華民國 1 1 1 年 1 月 1 7 日

具狀人 臺北高等行政法院第二庭

審判長法官 蕭忠仁

法官 黃翔新

法官 蔡國良