

裁判字號：高雄高等行政法院 98 年度訴字第 722 號 行政判決

裁判日期：民國 99 年 02 月 24 日

案由摘要：墊付款事件

高雄高等行政法院判決

98 年度訴字第 722 號

民國 99 年 2 月 3 日辯論終結

原 告 行政院農業委員會漁業署

代 表 人 沙志一

訴訟代理人 劉福昇

林石猛 律師

張宗琦 律師

被 告 吳嘉祥

王曉嵐

共 同

訴訟代理人 陳益軒 律師

上列當事人間墊付款事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

被告吳嘉祥應給付原告新台幣 659,595 元，及自民國 98 年 12 月 11 日起至清償日止，按法定週年利率百分之 5 計算之利息。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由被告吳嘉祥負擔 2 分之 1，餘由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

緣原告所屬漁建二號漁業巡護船於民國 97 年 9 月 3 日 16 時 56 分，配合行政院海岸巡防署（下稱海巡署）巡防作業，在高雄港二港口外 39 海浬處海域，查獲被告吳嘉祥利用所有「日來發號」（編號：CT3-004942、總噸數：38.59 噸）船舶違法經營海上船屋，乃協助海巡署之司法警察人員將該船舶上之我國籍船長即被告王曉嵐、船員王水田等 2 名，及所載之 46 名外籍船員（菲律賓籍 3 人、印尼籍 43 人），於同年月 5 日凌晨 5 時押解返回高雄港接受調查。嗣因外籍船員眾多，管理不易，經海巡署多次反應欠缺戒護人力及場地，原告乃基於人道與安全考量，將全部 46 名外籍船員暫置高雄區漁會前鎮

漁市場岸置處所，並分批執行遣返工作，迄至同年月 20 日全部外籍船員搭機離境時止，原告暫代被告支出全部外籍船員之住宿、餐費、零用金、拖鞋、機票等費用，共計新台幣（下同）659,595 元。原告乃以上開費用本應由船舶之漁業人即被告吳嘉祥、船長即被告王曉嵐負擔為由，提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

- （一）被告王曉嵐為日來發號船長，明知關係人王水田業經行政院農業委員會（下稱農委會）核處收回漁船船員手冊，竟仍於日來發號 97 年 8 月 19 日上午 11 時由東港安檢所報關出港時，協助王水田藏匿於漁船前尖艙內規避出港檢查，二人共同為經營海上船屋目的，前往香港載運外籍漁工返回高雄港外公海，協助運輸船上外籍船員至其他漁船上工作，違反國家安全法（下稱國安法）第 3 條、第 6 條與入出國及移民法第 4 條、第 74 條及第 84 條規定，已由海巡署海洋巡防總局第 5（高雄）海巡隊移送台灣屏東地方法院檢察署（下稱屏東地檢署）偵辦在案。
- （二）按入出國及移民法第 50 條、第 19 條第 1 項、第 20 條第 1 項、第 47 條規定可知，外國人搭乘我國籍船舶，在遇有特殊事故、正當理由情形下因故入境時，船長、運輸業者應負責安排當日或最近班次運輸工具，將機、船員、乘客遣送出國。在遣送出國義務完結前，就船員、乘客之生活照顧，船長、運輸業者並應負協助責任而無由置身事外。又過去外籍船員於海上發生挾持我國籍船長、船員事故時有所聞，即以 97 年度為例，分別發生「和財發 18 號」漁船遭 18 名印尼籍船員挾持，殺害我國籍船長後將船隻棄於印尼峇里島海岸，並將於貨物竊走變賣；另「泰億祥號」漁船遭 8 名印尼籍船員挾持，殺害我國籍船長，由海巡署派遣巡護船將該船押返我國等重大案件。上開 2 案涉案外籍船員僅 1 名屬國外基地僱用核備在案，其餘均透過非法管道於海上接駁載運所得，且此一非法海上船屋途徑使船長、漁業人均無法提供具體資料，造成本國與外國政府均難追緝兇手之遺憾，更造成我國出海漁民生命、財產重大威脅。又如

91 年間於高雄外海亦發生海上船屋失火，幸相關機關、單位搶救得宜，使 1 百多位大陸籍非法漁工倖免於難。因之，漁船出海本以海上漁業作業為目的，然實際上非法經營海上船屋之漁船不僅靜態地從事外籍船員「安置」行為，且動態地「載運」外籍船員，已超出漁船之出海目的及設計用途。非法海上船屋違規安置、載運結果，除使政府漁政、勞工、國安管理困難，漁業、勞工政策無法整體規劃。且其他漁業人、漁船藉機僱用來路不明高風險外籍船員，亦容易發生如前述之海上喋血或緊急危及生命、財產安全事件。因非法海上船屋違法超載結果（如本件竟搭載 46 名外籍船員），在外海停泊、航行、大量載運船員衍生安全疑慮與勞工權益問題，亦因此使我國屢遭國際質疑忽視海上漁工權益。基於以上理由，原告及其他行政機關咸認非法海上船屋有予主動、積極取締必要，杜絕非法外籍漁工僱用管道，貫徹漁政、勞工、國安秩序。是本件原告會同海巡署取締非法海上船屋，依據國安法、行政執行法即時強制規定使其入境後，產生外籍漁船暫時安置與遣送出境事務及費用支付問題，依據入出國及移民法上揭規定，漁船船長、運輸業者本應擔負照護外籍船員於陸上之生活，並負責安排運輸工具使該等外籍船員儘速出境之義務。且事實上自所有外籍船員上船後，渠等安置、生活、移動等一切事務，均在共同被告掌握、保護之下，尤其在外海以簡陋漁船搭載如此眾多人員，隨時可能生有生命、財產緊急危難情況下，更不可能免除共同被告此等公益義務，此間事實歷程無論是否有原告之介入，均不影響被告本應承擔該等義務與責任。因此，被告吳嘉祥既為日來發號所有人，享有不法行為之利益，被告王曉嵐為該船船長，擔負漁船安全適航及保護承載者責任，自當由該二人承擔上開義務與責任。亦即依據入出國及移民法第 50 條、第 19 條第 1 項、第 20 條第 1 項、第 47 條，行政執行法第 27 條第 1 項、第 28 條第 1 項第 1 款及第 29 條，原告得就外籍船員滯台、離台期間所生費用，於墊付後向共同被告請求返還。

（三）雖行政程序法第 127 條有關於授予利益行政處分溯及既往

失效時，受益人應返還利益之不當得利規定，但該條文規範情形與本件事實有間，其他行政法律又無與本件事實所牽涉民法上無因管理或不當得利性質相近之規定，從而於此性質相關之公法事件，依司法院釋字第 474 號解釋：「公務人員參加公務人員保險，於保險事故發生時，有依法請求保險金之權利，該請求權之消滅時效，應以法律定之，屬於憲法上法律保留事項。中華民國 47 年 8 月 8 日考試院訂定發布之公務人員保險法施行細則第 70 條(84 年 6 月 9 日考試院、行政院令修正發布之同施行細則第 47 條)，逕行規定時效期間，與上開意旨不符，應不予適用。在法律未明定前，應類推適用公務人員退休法、公務人員撫卹法等關於退休金或撫卹金請求權消滅時效期間之規定。至於時效中斷及不完成，於相關法律未有規定前，亦應類推適用民法之規定，併此指明。」之意旨，本件即得類推適用民法第 172 條以下無因管理及同法第 179 條以下不當得利之相關規定。又鈞院 97 年度訴字第 716 號判決：「按『人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。』為行政訴訟法第 8 條第 1 項所明定。是提起一般公法上給付訴訟，其請求權須係因公法上之原因而發生者，自不待言。而發生公法上給付請求權之原因，除基於法令之規定外，其他行政法受償請求權，如因公法上之侵權行為所生之損害賠償請求權、公法上之不當得利返還請求權、公法上無因管理之費用返還請求權，均應包括在內，為學者所肯認，此參學者陳敏著，行政法總論 5 版，第 1227 頁至 1236 頁足資參照。惟關於公法上不當得利請求權（學者稱「公法之返還請求權」），除個別法律中予以明文規定，如稅捐稽徵法第 28 條規定，在無個別法律特別規定情形，一般行政法中亦應普遍存在此一性質之公法上不當得利請求權，是為『一般之公法返還請求權』。一般之公法返還請求權，其結構及目的，皆與民法之不當得利返還請求權相似，則關於民法不當得利之相關規定，自得類推適用。從而，公法上不當

得利請求權，仍須符合民法不當得利之要件。另未受委任，並無義務而為他人管理公法事務之情形，亦即公法之無因管理時，因公法上並無特別規定，亦應類推適用民法有關規定，要不待言。」及台中高等行政法院 95 年度訴字第 230 號判決：「按公法上之不當得利，係指無公法上之法律原因，而受利益，致他人受損害；或原有公法上之法律原因，其後已不存在者而言。有此不當得利情形時，其受有利益者，應返還其利益與受害者。」亦同斯旨。查本件日來發號所搭載之 46 名外籍船員，係由身為船長、漁業人之共同被告於海上安置、運送以遂行其不法目的，按入出國及移民法前揭法文，共同被告本應支付該等外籍船員於陸上生活及遣送出境之費用，卻未實際支付。即便不循入出國及移民法前揭法文，事實上船上之外籍船員其安置、生活、移動等一切事務，均在共同被告掌握之下，尤其在外海以簡陋漁船搭載如此眾多人員，隨時可能生有生命、財產緊急危難情況下，更不可能免除共同被告此等公益義務，此間事實歷程無論是否有原告之介入，均不影響被告本應承擔該等義務與責任。原告對於外籍船員之安置及遣返事宜，既已先行墊付之 659,595 元，使全部外籍船員能生活無虞、安全返回國籍國，對外籍船員之雇主而言，即屬未受委任、並無義務而為該等雇主管理事務之無因管理行為，而得類推適用民法第 176 條規定請求無因管理必要或有益費用之償還。同時，原告代墊費用之行為，對共同被告而言，亦屬無公法上之法律原因而受有原告先行墊付該筆款項之利益。乃因共同被告行為所致行政機關之支出，實無由任行為人免除支付、償還責任，而由無辜之全體納稅義務人承擔之理。故原告應得類推適用民法第 179 條、第 182 條等規定，向共同被告請求該不當得利之返還。亦即共同被告為日來發號之船主、船長，未使漁船運用於漁業用途，反而違法經營海上船屋載送、安置未經登錄之外籍船員，經原告會同其他行政機關查獲後，因此衍生之安置、遣送費用，本應由共同被告基於公益原因與私法契約擔負此等支出，故於原告以國家經費代共同被告先行墊

付此等費用後，應得依據入出國及移民法、類推適用民法上不當得利、無因管理等規定，依行政訴訟法第8條第1項前段規定，請求判令共同被告給付返還墊付款。

- (四) 本件係類推適用民法第176條請求無因管理必要或有益費用及同法第179條、第182條不當得利利益返還請求權而為請求。原告有支出相關墊款費用事實，為兩造所不爭，則原告所以代被告墊款、支付原因，如有牽涉其他違法執行職務、侵害被告人身自由權益情形，應由被告另案主張爭執，本即不在本件審理之列。而被告王曉嵐、關係人王水田因本件違法經營海上船屋行為，業由台灣屏東地方法院（下稱屏東地院）依據違反入出國及移民法判決確定在案，已經確認被告違法事實及行政機關執法行為之合法性，未見被告有類似違法搜索、妨害人身自由之抗辯。乃被告於本案再行主張海巡署或原告有非法執行職務行為，前後難認一貫。其次，本件非法海上船屋被查獲於高雄二港口外海約39海浬處，固於我國領海12海浬之外，然海岸巡防法第4條明文：「巡防機關掌理下列事項：．．三、海域．．之查緝走私、防止非法入出國．．及其他犯罪調查事項。四、海域．．涉外事務之協調、調查及處理事項。．．七、執行事項：（二）海上救難、海洋災害救護．．之處理事項。（三）漁業巡護．．之維護事項。」同法第2條定義所稱「海域」，為「指中華民國領海及鄰接區法、中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法規定之領海、鄰接區及專屬經濟海域。」再依中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法第2條第1項：「中華民國之專屬經濟海域為鄰接領海外側至距離領海基線2百浬之海域。」可知，本件查獲地點即便位處高雄二港口外海約39海浬處，然仍在原告配合之海巡署執法範圍內，洵無疑義。又原告配合海巡署執法作業，協助檢查日來發號漁船後，依據行政執行法第4章即時強制第36條、第37條、第39條對行政機關之授權及人道誡命要求，更不可能於發現該漁船於海上有嚴重超載情事，卻不予保護船上全部乘員生命、財產安全之處置，任其在海上自生自滅。由此益見海巡署與原告使被告及外籍

船員共同回港之行為，確有其合法性及正當性理由。是被告王曉嵐及同船外籍船員入境原因及過程，除無不法情事，且係因公法原因而發生外，並符合入出國及移民法第 19 條所定特殊事故、緊急入港、其他正當理由等，得許入國之原因。因此原告此一公益上支出，當屬因公法原因而為之金錢給付，鈞院自得享有審判權無疑。故無論海巡署與原告是否有登船、使其回港之行為，均不影響本件全部外籍船員於上船後，本即由被告擔負生命、生活、財產照護義務之事實（或謂私法契約義務）。而原告雖非入出國及移民法第 2 條所定該法主管機關（該法主管機關為內政部），然原告本無取代成為該法主管機關意圖，且該法第 50 條係規定船長或運輸業者應負責安排船員、乘客遣送出國及協助照護義務，未將該等義務責由該法主管機關擔負之意，遑論未有於行政機關（無論係內政部、海巡署或原告）介入後，解除船長或運輸業者該等義務之意旨。則原告代被告履行該等義務，自得類推適用前揭民法無因管理、不當得利規定，向被告請求返還，與原告是否為入出國及移民法之主管機關，或該法主管機關是否曾經依該法為下命之處分，並無關連等語，並聲明求為判決：1.被告吳嘉祥應給付原告 659,595 元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按法定年利率百分之 5 計算之利息。2.被告王曉嵐應給付原告 659,595 元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按法定年利率百分之 5 計算之利息。3.前 2 項給付，如其中一被告已為給付，另一被告於其給付範圍內免為給付義務。

三、被告則以：

- （一）系爭 46 名外籍船員係遭原告非法押解入境在先，並非屬入出國及移民法第 50 條第 1 項各款所列，應遣送出國之對象，故原告主張依入出國及移民法第 50 條、第 19 條第 1 項、第 20 條第 1 項、第 47 條及行政執行法第 27 條第 1 項、第 28 條第 1 項第 1 款、第 29 條等規定，請求被告返還原告墊付之系爭外籍船員相關費用，實無理由，分述如下：

- 1、按「中華民國領海為自基線起至其外側 12 浬間之海域。」

「中華民國鄰接區為鄰接其領海外側至距離基線 24 浬間之海域。」「中華民國之國防、警察、海關或其他有關機關人員，對於在領海或鄰接區內之人或物，認為有違犯中華民國相關法令之虞者，得進行緊追、登臨、檢查；必要時，得予扣留、逮捕或留置。前項各有關機關人員在進行緊追、登臨、檢查時，得相互替補，接續為之。」分別為中華民國領海及鄰接區法第 3 條、第 14 條及第 17 條之規定。

，由其反面文義可推知，除被告在我國領海或鄰接區內，有實施違犯我國相關法令之虞之情形外，原告不得在我國領海及鄰接區外，對被告實施緊追、登臨、檢查及扣留或留置等行政行為。查 97 年 9 月 3 日 16 時 56 分許，被告係自香港搭載系爭外籍船員前往菲律賓途中，行經東經 119 度 38 分、北緯 22 度 16 分之國際海域時，遭原告漁業巡護船違法登臨、檢查，並強行將系爭外籍船員押解回高雄港，然依我國領海及鄰接區法規定，原告並無對被告所有船舶實施登臨、檢查、扣留或留置之權限，足認原告在我國領海及鄰接區外之國際海域上，對被告所有日發號船舶實施登臨、檢查之行政行為，實屬違法，從而，原告將系爭外籍船員押解入境至高雄港留置之行政作為，亦屬違法。

- 2、次按入出國及移民法第 50 條第 2 項但書規定，船舶搭載之船員，有「(1)依第 19 條第 1 項規定，臨時入國。(2)依第 20 條第 1 項規定，過夜住宿。(3)第 47 條第 2 項規定，未具入國許可證件。」之情形者應遣送出國，於待遣送出國期間，由入出國及移民署指定照護處所，或負責照護，運輸業者應負擔相關費用。是以，被告是否應負擔系爭外籍船員在台期間相關費用，應視系爭外籍船員是否係依入出國及移民法第 19 條第 1 項規定臨時入國、或依同法第 20 條第 1 項規定過夜住宿、或依第 47 條第 2 項規定未具入國許可證件等原因，進入我國國境為斷。查本件系爭外籍船員係遭原告非法押解入境，已如前述，故系爭外籍船員並非依據入出國及移民法第 19 條第 1 項、第 20 條第 1 項或第 47 條第 2 項規定等原因進入我國國境，足認系爭外籍船員實非屬入出國及移民法第 50 條第 1 項第 2 款至第 4 款所列，應遣送出國之

對象，從而，被告即非同法第 50 條第 2 項但書規定，應負擔系爭外籍船員在台相關費用之義務人。再者，入出國及移民署從未指定系爭外籍船員在台期間應由原告負責照護，原告並無照護系爭船員之法定權限或義務，從而，原告主張依入出國及移民法第 50 條、第 19 條第 1 項、第 20 條第 1 項、第 47 條規定，請求被告返還系爭外籍船員在台期間費用，即屬無據。

- 3、另原告主張依行政執行法第 27 條第 1 項、第 28 條第 1 項第 1 款及第 29 條規定，被告應負擔系爭船員在台相關費用云云。然按行政執行法第 27 條第 1 項規定可知，須以原告有作成行政處分及限期被告履行照護系爭外籍船員及載送出國之責為前提，惟原告從未作成行政處分，限期要求被告履行照護系爭外籍船員及載送出國之責，如何認被告負有何行為或不行為義務？再者，原告並非行政執行法第 4 條第 1 項前段規定，負有執行系爭外籍船員照護及遣送出國權限之行政機關，無依行政執行法第 27 條第 1 項規定實施「間接強制」或「直接強制」之事務權限，當然亦無依同法第 28 條第 1 項第 1 款規定，代履行系爭外籍船員照護及遣送出國之公權力，或依同法第 29 條第 1 項規定，委託第三人或指定人員代履行之權限，從而，原告主張依行政執行法第 27 條第 1 項、第 28 條第 1 項第 1 款及第 29 條第 1 項規定，被告應返還原告為系爭船員支出之相關費用，即屬無據。

- (二)「依法行政，簡單言之，係指行政機關之行政行為或其他一切行政活動，均不得與法律相牴觸；又行政法上之比例原則係指行政權力在侵犯人民權利時，除必須有法律依據外，其實施公權力行政行為的『手段』與行政『目的』間，應該存在一定的比例關係，即任何干涉措施所造成之損害應輕於達成目的所獲致之利益，始具有合法性。」最高行政法院 88 年度判字第 2073 號判決意旨參照。查本件原告縱認被告以日來發號搭載外籍船員行為，有違反漁業法施行細則第 33 條第 1 款規定，然依漁業法第 10 條規定，原告僅須蒐證建請中央主管機關（即農委會）限制或停止被告漁業經營，或收回漁業證照 1 年以下之處分；如認情節重

大者，處以撤銷被告漁業經營之核准或撤銷原領漁業證照，即足達原告依漁業法取締非漁業活動行為之行政目的，原告實無逕將系爭外籍船員押解入境，再遣返出國之必要。再者，系爭外籍船員搭乘日來發號漁船，並無違犯我國法律或法規命令，原告無權自國際海域將該 46 名外籍船員強行押解進入我國領域，是僅就原告將系爭外籍船員押解入境之行政行為而言，確屬違法之行政行為，原告因此支出系爭外籍船員在台滯留期間之照護費用、遣送出國費用，乃係原告自己違法行政之結果，自無要求被告負擔之理。

(三) 又原告援引司法院釋字第 474 號解釋，主張類推適用民法無因管理及不當得利規定，請求被告返還系爭外籍船員相關費用，其程序上亦顯有違法之處，且實體上亦顯無理由，茲逐一說明如次：

1、依司法院釋字第 466 號解釋：「憲法第 16 條規定人民有訴訟之權，旨在確保人民得依法定程序提起訴訟及受公平之審判。至於訴訟救濟究應循普通訴訟程序抑或依行政訴訟程序為之，則由立法機關依職權衡酌訴訟案件之性質及既有訴訟制度之功能等而為設計。我國關於民事訴訟與行政訴訟之審判，依現行法律之規定，分由不同性質之法院審理，係採二元訴訟制度。除法律別有規定外，關於因私法關係所生之爭執，由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，則由行政法院審判之。」可知，原告就所支付之系爭外籍船員滯台、離台費用，得否請求被告返還生有爭執時，能否適用行政訴訟程序審判，應以系爭費用原告是否依據公法原因而支付（即原告於公法上有無代墊系爭外籍船員費用之權限）為斷。本件系爭 46 名外籍船員並非屬入出國及移民法第 50 條第 1 項第 2 款至第 4 款所列「臨時入國」、「過夜住宿」、「未具入國許可證件」等應待遣返之對象，內政部入出國及移民署對於系爭外籍船員，從未依同法第 50 條第 2 項規定，指定原告應負責照護，且原告並非入出國及移民法第 2 條規定之主管機關，自無依入出國及移民法第 50 條、第 19 條第 1 項、第 20 條第 1 項及第 47 條規定

，遣返系爭外籍船員及墊付在台期間相關費用之事務權限，是以，縱認原告有支付系爭外籍船員費用之事實，且原告亦得準用民法不當得利或無因管理之規定，請求被告返還此部分之費用（按，此係假設之詞，非被告有自認原告有此請求權存在），然原告之請求，亦非係依據公法上（入出國及移民法）之原因所為，自難認原告支付系爭費用，係屬執行公權力之行為。準此，足認原告請求被告返還所付外籍船員費用之法律性質，實非屬公法上關係所生之爭議，即不得請求行政法院審判。是就程序上而言，原告之訴原即應予駁回，方屬適法。

- 2、司法院釋字第 474 號解釋，係闡釋公務人員參加公務人員保險，請求保險金之權利，乃屬公務人員之公法上財產請求權，其法律性質本屬公法上之關係，於相關法律（公法）未有規定前，應類推適用民法之規定。而本件原告請求被告給付系爭外籍船員相關費用，並非為因公法關係所生之爭執，已如上述，故依前開司法院解釋，原告即無以行政訴訟程序類推適用民法規定之餘地。
- 3、「無因管理」與「不當得利」，固分別為債之發生原因之一，然其成立要件與效果各別，前者係指為未受委任，並無義務而為他人管理事務，後者則為無法律上之原因而受利益，致他人受損害。因而適法之無因管理，本人之受有利益，既係基於法律所允許之管理人無因管理行為，自非無法律上之原因，僅管理人即債權人對於本人即債務人取得必要或有益費用償還請求權、債務清償請求權及損害賠償請求權；至不當得利之受害人即債權人對於不當得利之受領人即債務人則取得不當得利返還請求權，二者不得牽混，最高法院 86 年度台上字第 229 號判決足資參照。故系爭外籍船員相關費用，原告是否係基於法律所允許之管理人無因管理行為而支付？被告有無因此獲有利益？乃原告有無具無因管理或不當得利請求權存在之依據，分述如下：
 - (1)原告並非漁業法或入出國及移民法之主管機關，依我國現行法律或法規命令規定，原告並無自國際海域將系爭外籍船員押解入境，據以照護及遣送出國之權力，已如前述，

足認原告並非為依據法律授權允許之管理人，其所為照護及遣送系爭外籍船員出國之行為，顯與民法第 172 條規定無因管理成立要件有間，實非屬無因管理行為，從而，原告依無因管理規定，請求被告返還系爭費用，即屬無據。

(2)承前述，原告將系爭外籍船員自國際海域押解入境之行為，乃屬違法之行政行為，則原告因其本身違法行政行為所支出之費用，對被告言，即非屬利益。是以，被告依法既未負有支付系爭外籍船員在台費用之義務，亦未受有原告所陳之利益，足認原告請求主張，顯與民法第 179 條規定不當得利要件不符，自無足採。

(3)從而，原告並非法律所允許之管理人，其所支出系爭費用之行為，非屬無因管理行為，且被告亦未受有原告支出系爭費用之利益，足認原告主張依無因管理或不當得利法律關係，請求被告返還系爭費用，實無理由。

(四)綜上，原告提起本件訴訟，請求被告返還系爭費用，因其非為公法關係所生之爭執，依司法院釋字第 466 號解釋，即不得依行政訴訟程序審理。復參系爭外籍船員，並非依據入出國及移民法第 50 條第 1 項各款所列原因入境，依同法條第 2 項但書規定，被告並無負擔系爭外籍船員相關費用之責任，且被告以業遭原告撤銷漁業執照之日來發號船舶搭載系爭外籍船員在國際海域航行之行為，並未違犯我國法律或法規命令規定，原告主張對於系爭外籍船員支出之費用，顯非基於無因管理行為所為之支出，且被告並未因之受有利益情形存在，故原告主張類推適用民法無因管理或不當得利法律規定，據之請求被告返還系爭費用，實屬無據，應予駁回等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、按「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」為行政訴訟法第 8 條第 1 項所明定。是提起一般公法上給付訴訟，其請求權須係因公法上之原因而發生者，自不待言。而發生公法上給付請求權之原因，除基於法令之規定外，其他行政法受

償請求權，如因公法上之侵權行為所生之損害賠償請求權、公法上之不當得利返還請求權、公法上無因管理之費用返還請求權，均應包括在內，亦為學者所肯認（參學者陳敏著，行政法總論5版，第1227頁至1236頁）。本件原告以其對被告存有公法上無因管理之費用返還請求權及公法上之不當得利返還請求權，以單一之聲明而提起本件一般給付訴訟（為客觀訴之合併中之重疊合併訴訟類型），其請求之基礎，乃係因行使公權力而衍生之費用請求權，核屬公法上關係所生之爭議，依上開說明，本院自有審判權。被告抗辯本件非屬公法爭議事件，本院並無審判權，容有誤解，核不足採。

五、其次，本件兩造之爭點為原告得否依公法上無因管理及公法上不當得利之法律關係，向被告吳嘉祥及王曉嵐請求給付日來發號船舶上所有外籍人員入境期間之食宿及遣返費用659,595元及按法定週年利率百分之5計算之利息。爰分述如下：

（一）按「本法用詞定義如下：．．2.海或：指中華民國領海及鄰接區法、中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法規定之領海、鄰接區及專屬經濟海域。」「巡防機關掌理下列事項：3.海域、．．．之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查事項。4.海域及海岸巡防涉外事務之協調、調查及處理事項。．．．7.執行事項：(1)海上交通秩序之管制及維護事項。(2)海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項。(3)漁業巡護及漁業資源之維護事項。(4)海洋環境保護及保育事項。」「巡防機關人員執行前條事項，得行使下列職權：．．4.對航行海域內之船舶、其他水上運輸工具，根據船舶外觀、國籍旗幟、航行態樣、乘載人員及其他異常舉動，有正當理由，認有違法之虞時，得命船舶或其他水上運輸工具停止航行、回航，其抗不遵照者，得以武力令其配合。但武力之行使，以阻止繼續行駛為目的。5.對航行海域內之船舶或其他水上運輸工具，如有損害中華民國海域之利益及危害海域秩序行為或影響安全之虞者，得進行緊追、登臨、檢查、驅離；必要時，得予逮捕、扣押或留置。」為海岸巡防法第2條第2款、第4條第1項第3款、第4款、第7款、第5

條第1項第4款及第5款規定。再依中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法第2條第1項：「中華民國之專屬經濟海域為鄰接領海外側至距離領海基線2百浬之海域。」又海巡署於90年12月21日以(90)署巡岸字第0900017515號公布「海岸巡防機關實施檢查注意要點」，其中第3點就實施檢查範圍包括有「海域內航行之船舶、其他水上運輸工具、『海上船屋』及其他有治安顧慮之處所與載運人員、物品。」至於實施檢查要件於同點規定須以「客觀、合理判斷易生危害或有相當理由足認其行為已構成或即將發生危害之情形」為限。且該注意要點係依據司法院釋字第535號解釋、海岸巡防法、中華民國領海及鄰接區法及中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法所為規定，其目的在規範巡防機關人員實施檢查時應恪遵法治國家保障人民行動自由、財產權及隱私權之執勤原則，以達維護海域及海岸秩序，確保國家安全，保障人民權益之行政規則（注意要點第1點及第2點參照），本院自當予以尊重，並得加以援用。次按漁業法第49條規定：「主管機關得於必要時，派員至漁業人之漁船及其他有關場所，檢查其漁獲物、漁具、簿據及其他物件，並得詢問關係人，關係人不得拒絕。為前項檢查時，如發見有關於漁業犯罪之情事，不及即時洽請司法機關為搜索或扣押之處置時，得將其漁船、漁獲物或其他足以證明犯罪事實之物件，暫予扣押；如發見其他違反本法情事，得將其漁獲物、漁具及其他物件，先予封存。為前項扣押或封存時，應有該漁船或該場所之管理人員或其他公務員在場作證；扣押或封存物件時，應開列清單。第1項人員於執行檢查時，應提示身分證明及指定檢查範圍之機關證件；其未經提示者，被檢查人得拒絕之。」其中該條規定所稱「主管機關」於中央係指農委會，此觀同法第2條規定自明。再按「行政院農業委員會組織條例」第5條規定，農委會設有「漁業署」，且其組織以法律訂之；而「行政院農業委員會漁業署組織條例」第2條則規定，漁業署掌理事務包括漁船與船員之管理及督導、漁業巡護之執行、協調及督導等事項，從而原告就其掌管漁

業行政事務，應有決定並表示國家意思於外部之權限，自當可為執行漁業法第 49 條之檢查事項並行使扣押或封存等權力之機關。

- (二) 經查，被告吳嘉祥所有日來發號船舶於 97 年 9 月 3 日 16 時 56 分許，在高雄港二港口外海約 39 海浬處（北緯 22 度 16 分、東經 119 度 38 分），經海巡署海洋巡防局第 5 海巡隊及原告依海岸巡防法第 4 條、第 5 條及漁業法第 49 條規定予以攔檢登臨檢查，發現船上除有擔任船長之被告王曉嵐、本國籍船員王水田外，尚有印尼籍船員 43 名、菲律賓籍船員 3 名，共計乘載非合法僱用之外籍漁工 46 名，認有進一步調查必要，乃將人船解送入境。被告王曉嵐、王水田部分調查後，經海巡署海洋巡防總局第 5 海巡隊以其涉犯違反國安法第 4 條、第 6 條第 2 項罪嫌移送屏東地檢署，經該署檢察官認其確有依規定報關接受檢查為由，並無違反國安法罪嫌，但彼 2 人涉有違反入出國及移民法第 74 條之受禁止出國處分而出國罪責，乃向屏東地院聲請簡易判決處刑（97 年度偵字第 6125 號），旋經屏東地法 98 年度簡字第 743 號判決有罪在案；另被告吳嘉祥所有「日來發號」因供非法載運、安置（將船舶作海上船屋使用）外籍船員（菲律賓籍 3 人、印尼籍 43 人）之用，違法從事非漁業行為，則由農委會於 97 年 9 月 5 日以農授漁字第 0971332521 號函，以違反漁業法施行細則第 33 條第 1 款、漁業法第 10 條第 1 項規定，撤銷被告吳嘉祥日來發號（CT3-4942）農特漁延（97）農字第 0000002454 號漁業執照、及以 97 年 9 月 5 日農授漁字第 0971332522 號因被告王曉嵐違反漁業法施行細則第 33 條第 1 款、漁業法第 10 條第 2 項規定，撤銷其漁船船員手冊（PT042625）等情，有上開原告登臨檢查紀錄表、日來發號漁船基本資料、原告 97 年 9 月 5 日農授漁字第 0971332521 號撤銷日來發號漁業執照處分書、97 年 9 月 5 日農授漁字第 0971332522 號撤銷被告王曉嵐船員手冊處分書、上開檢察官聲請簡易判決處刑書、刑事判決書等附卷可稽，洵堪認定。準此以觀，被告吳嘉祥利用所有日來發號船舶違法經營海上船屋，雖其被查獲地點係在高雄港二港口外 39 海浬處

海域，非屬我國領海之範圍，但仍在海巡署執行海上巡防之專屬經濟海域範圍之內。而被告吳嘉祥經營之海上船屋，且同一船上載有 48 名船員，客觀上有危害海域秩序行為及影響安全之虞，原告為配合海巡署調查被告吳嘉祥及船長王曉嵐等人是否涉有犯罪，且基於保護船上全部船員生命、財產安全之人道理由，依據行政執行法即時強制之授權，以公權力之行使，協助將船上之船長、船員及船舶一併帶返我國境內，核屬上開二機關合法職權之行使。是被告辯稱，縱認被告以日來發號搭載外籍船員行為，有違反漁業法施行細則第 33 條第 1 款規定，然依漁業法第 10 條規定，原告僅須蒐證建請農委會限制或停止被告漁業經營，或收回漁業證照 1 年以下之處分；如認情節重大者，處以撤銷被告漁業經營之核准或撤銷原領漁業證照，即足達原告依漁業法取締非漁業活動行為之行政目的，原告實無逕將系爭外籍船員押解入境，再遣返出國之必要云云，並不足採。再者，原告協助海巡署將日來發號船上之船長及船員一併帶返我國境內，並未涉有逾越權責之不法行為，且被告亦未舉證原告有何具體違法執行押解之情事，則被告空言指摘原告有違法執行之情形云云，委無足採。

- (三) 承上，上開 46 名外籍船員隨日來發號漁船依法押解回港後，因外籍船員眾多，管理不易，經海巡署多次反應欠缺戒護人力及場地，原告乃基於人道與安全考量，將全部 46 名外籍船員暫置高雄區漁會前鎮漁市場岸置處所，並分批執行遣返工作，迄至 97 年 9 月 20 日全部外籍船員搭機離境時止，原告暫代被告支出全部外籍船員之住宿、餐費、零用金、拖鞋、機票等費用，共計 659,595 元，亦有上開原告登臨檢查紀錄表、原告墊支費用一覽表、支出憑證黏存單、高雄區漁會前鎮漁市場岸置處所食宿費用明細表及被遣送人員領用零用金簽領單等附卷可資佐證。其次，原告請求被告償還上開墊支之費用，係主張公法上無因管理費用償還請求權及公法上不當得利請求權，為其受償之原因。從而原告能否請求被告返還墊付款，其關鍵即在於原告公法上不當得利及無因管理之請求權是否存在？茲鑑於現行

行政法規就公法上不當得利及無因管理之要件及請求之範圍，除少數法規有個別之規定外，尚無一般通則性之規定，而公法上不當得利及無因管理向為實務所承認（最高行政法院 97 年度判字第 302 號判決參照），是兩者之成立要件及請求之範圍，自應類推適用民法無因管理和不當得利等規定。申言之，原告上開之請求有無理由，端視類推適用結果，是否合致民法無因管理或不當得利之規定而定。

（四）茲先就公法上無因管理部分，論述如下：

1. 按「未受委任，並無義務，而為他人管理事務者，其管理應依本人明示或可得推知之意思，以有利於本人之方法為之。」民法第 172 條定有明文。公法上無因管理類推該規定之結果，自須行政機關未受委任，並無義務，而為他人管理公法之事務。因此，原告須具備下列要件始成立合法之公法無因管理：(1)須管理他人之公法事務、(2)須無管理之義務、(3)須為他人而管理。
2. 原告依無因管理法律關係請求返還墊付款，其首要探討重點在於是否有管理他人之「公法事務」。原告雖主張被告依入出國及移民法第 19 條第 1 項、第 20 條第 1 項、第 47 條及第 50 條規定，被告應支付外籍船員滯台、離台期間所生費用之公法上事務規定，則原告墊付費用後，自得類推民法無因管理規定，請求被告相關費用償還云云。惟查，「搭乘航空器、船舶或其他運輸工具之外國人，有下列情形之一者，入出國及移民署依機、船長、運輸業者、執行救護任務機關或施救之機、船長之申請，得許可其臨時入國：一、轉乘航空器、船舶或其他運輸工具。二、疾病、避難或其他特殊事故。三、意外迫降、緊急入港、遇難或災變。四、其他正當理由。」「航空器、船舶或其他運輸工具所搭載之乘客，因過境必須在我國過夜住宿者，得由機、船長或運輸業者向入出國及移民署申請許可。」「前項機、船長或運輸業者，不得以其航空器、船舶或其他運輸工具搭載未具入國許可證件之乘客。但為外交部同意抵達我國時申請簽證或免簽證適用國家國民，不在此限。」「航空器、船舶或其他運輸工具搭載之乘客、機、船員，有下

列情形之一者，機、船長或運輸業者，應負責安排當日或最近班次運輸工具，將機、船員、乘客遣送出國：一、第 7 條或第 18 條第 1 項各款規定，禁止入國。二、依第 19 條第 1 項規定，臨時入國。三、依第 20 條第 1 項規定，過夜住宿。四、第 47 條第 2 項規定，未具入國許可證件。前項各款所列之人員待遣送出國期間，由入出國及移民署指定照護處所，或負責照護。除第 1 款情形外，運輸業者並應負擔相關費用。」入出國及移民法第 19 條第 1 項、第 20 條第 1 項、第 47 條第 2 項及第 50 條分別定有明文。本件外籍船員被押解返回高雄港接受調查，是因被告吳嘉祥被查獲利用所有「日來發號」船舶違法經營海上船屋，為調查被告吳嘉祥及船長王曉嵐等人是否涉有犯罪，且基於保護船上全部船員生命、財產安全之人道理由，由原告協助海巡署行使公權力，將船上之船長及船員及船舶一併帶返我國境內接受調查，並於調查後為處理後續外籍漁工遣返之問題，將渠等暫置於高雄區漁會前鎮漁市場岸置處所，核與入出國及移民法第 19 條第 1 項、第 20 條第 1 項由船長申請臨時入國或過境過夜住宿者之情形有間，亦與同法第 47 條「未具入國許可證件」之情形不符。原告未查，主張上開外籍漁工係因入出國及移民法第 19 條第 1 項、第 20 條第 1 項原因而進入我國境內，並認為依同法第 50 條規定，被告即應負擔該等外籍漁工迄遣返作業完成時止，所花費全部相關費用之義務，顯屬誤解。至於原告於本院 99 年 1 月 28 日準備程序中，庭呈行政院 98 年 1 月 6 日「研商漁民境外僱用外籍船員管理措施相關事宜」會議結論，主張原告須先行墊支非法外籍船員之後續遣返費用乙節。經查，該會議結論並非針對本件個案事實所為討論，僅係行政院就海上船屋相關事項所為修法建議事項，自亦不能援引該會議結論做為請求被告返還墊付費用之法律上依據。

3. 本件原告引用入出國及移民法第 19 條第 1 項、第 20 條第 1 項及第 50 條規定，作為請求被告返還墊付費用之法律上依據，固無理由。惟查，日來發號漁船主為被告吳嘉祥所有，其總噸數 38.59 噸，船員人數 6 人，有日來發號漁業執照上

記載事項可稽。又被告吳嘉祥係利用其所有之日來發號漁船，由船長即被告王曉嵐搭載船員王水田出境至香港載運漁船公司老闆僱用之印尼籍漁工約 40 餘人，回到公海由作業漁船接駁外籍漁工上船工作或將外籍漁工暫時寄放在該漁船上，從事經營違法之海上船屋。雖被告吳嘉祥與外籍漁工並無僱用之契約關係，然外籍漁工於停留在海上船屋其間，均需受被告吳嘉祥之管理監督。本件原告配合海巡署之海域巡防作業，並協助海巡署將該船舶上之船長及全體船員押解返回高雄港接受調查，則參酌農委會依行為時漁業法第 54 條第 5 款授權訂定「漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項」（下稱注意事項）第 14 點第 1 項：「漁船因遭扣押、沉沒或有其他無法繼續作業之原因發生時，漁船船主應將僱用之外籍船員送返。」及第 15 點第 1 項：「外籍船員隨船進港及在台停留期間，漁船船主負有監督管理之責。」規定，於本件之情形，自得類推適用。否則，豈有船主合法僱用外籍船員，尚須履行上開注意事項所規定之公法上事務，而被告吳嘉祥違法經營海上船屋，未合法僱用外籍船員，於外籍漁工被強制帶回我國境內時，反而不須履行前開公法上事務之道理。又原告基於戒護人力及場地安全考量，乃將全部 46 名外籍船員暫置高雄區漁會前鎮漁市場岸置處所，而為集中管理，並分批執行遣返工作，是原告所為，乃是代替船主即被告吳嘉祥履行監督管理及將外籍船員送返之公法上事務，自不待言。

4. 承上，被告吳嘉祥對於其運送之外籍漁工既負有履行監督管理及將其送返之公法上事務，則原告在未受船主即被告吳嘉祥委任，逕將 46 名外籍船員安置於高雄區漁會前鎮漁市場岸置處所，並代替船主即被告吳嘉祥履行監督管理之事務，而後迅速完成外籍漁工送返業務，此一基於安全及人道考量之管理行為，不論是否違反被告吳嘉祥本人明示或可得推知之意思，其管理係替被告吳嘉祥本人盡公益上之義務，則類推適用民法第 174 條第 2 項規定，應認原告之管理行為係屬一適法之無因管理行為。第按民法第 176 條

規定：「管理事務，利於本人，並不違反本人明示或可得推知之意思者，管理人為本人支出必要或有益之費用，或負擔債務，或受損害時，得請求本人償還其費用及自支出時起之利息，或清償其所負擔之債務，或賠償其損害。第174條第2項規定之情形，管理人管理事務，雖違反本人之意思，仍有前項之請求權。」基此，原告上開管理監督外籍漁工之安置作業及遣返事宜，既在代替被告吳嘉祥完成公法上事務，且亦係替其盡公益上義務，則原告就其所先行墊付外籍船員之住宿、餐費、零用金、拖鞋、機票等費用，共計659,595元，類推適用民法第176條規定，向船主即被告吳嘉祥請求償還該無因管理費用及法定遲延利息，自屬有理由，應為准許。

5.至於原告先行墊付外籍漁工之住宿、餐費、零用金、拖鞋、機票等費用，共計659,595元，被告王曉嵐（即船長）是否亦應負擔償還之責任？按上開注意事項第14點、第15點規定，皆以漁船船主為義務主體，即如原告所主張之入出國及移民法第50條第2項規定，亦僅課運輸業者應負擔相關費用，並不及於船長；惟被告王曉嵐之行為，並不該當入出國及移民法第19條第1項、第20條第1項、第47條第2項及第50條之要件，詳見上開2.就被告吳嘉祥行為之說明，是原告主張被告王曉嵐亦應負擔日來發號船舶上46名外籍船員，迄至全部外籍船員搭機離境時止，原告所支出之外籍船員住宿、餐費、零用金、拖鞋及機票等計659,595元之費用及其遲延利息云云，尚屬無據，應不予准許。

（五）末按「無因管理與不當得利，分別為債之發生原因之一，其成立要件與效果各別，前者為未受委任，並無義務而為他人管理事務，後者則為無法律上之原因而受利益，致他人受損害。因而適法之無因管理，本人之受利益，既係基於法律所允許之管理人無因管理行為，自非無法律上之原因，僅管理人即債權人對於本人即債務人取得必要或有益費用償還請求權、債務清償請求權及損害賠償請求權；至不當得利之受害人即債權人對於不當得利之受領人即債務人則取得不當得利返還請求權，二者不得牽混。」最高法

院 86 年度台上字第 229 號判決意旨可資參照。查本件原告主張依不當得利及無因管理之法律關係而為同一之請求，為客觀訴之合併中之重疊合併訴訟類型。於此情形，法院審理其一，如認原告之請求成立，即可據而為原告勝訴之判決；惟如認其請求不成立，始應就另一法律關係為審判。本件原告得以公法上無因管理關係向被告吳嘉祥請求返還墊付費用，業如前述，則原告適法之無因管理行為即屬被告受有利益之法律上原因，原告即使因墊付費用而受有損害，參諸上揭最高法院判決，被告吳嘉祥仍不構成不當得利，故原告主張依據公法上之不當得利之法律關係，請求被告吳嘉祥負擔全部外籍人員入境及在台期間之相關費用及遣返費用，核屬無據，惟仍不影響其得以公法上無因管理關係向被告吳嘉祥請求償還其先行墊付之費用，併此說明。

六、綜上所述，原告起訴依公法上無因管理之法律關係，訴請被告吳嘉祥應返還原告 659,595 元及自起訴狀繕本送達之翌日即 98 年 12 月 11 日起至清償日止，按年息百分之 5 計算之法定利息，為有理由，應予准許。另原告訴請被告王曉嵐返還墊付款及與被告吳嘉祥負不真正連帶債務責任部分，核屬無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，均核與本件判決結果不生影響，爰不一一論述，附此敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，依行政訴訟法第 104 條、民事訴訟法第 79 條，判決如主文。

中 華 民 國 99 年 2 月 24 日
高雄高等行政法院第三庭

審判長法官	邱 政 強
法官	李 協 明
法官	林 勇 奮

以上正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後 20 日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後 20 日內向本院提出上訴理由書（須按對造人數附繕本）；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（須附繕本）

。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

中 華 民 國 99 年 2 月 24 日

書記官 楊 曜 嘉

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（99 年版）第 281-306 頁