

調 查 報 告

壹、案由：據訴：交通部臺中港務局辦理臺中港興建及擴建工程，直接造成港區機漁船業者重大損失，影響漁民生計；詎該局補償標準前後不一致，延宕多年迄今仍未妥處，涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

交通部臺中港務局因興建及擴建港區工程，造成漁民損失，業已分別完成臺中港 16 號碼頭預定地 87 艘漁筏補償及港區外圍大安、大甲、龍井等地區漁筏漁業損失補償，至臺中港區機漁船因與行政上之損失補償要件未合，該局未予補償，尚難認公務人員執行職務具有違失。

- 一、國家因公用或其他公益目的之必要，依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償。司法院大法官會議之解釋釋字第 400 號、440 號、516 號等解釋均揭示此意旨。公法上損失補償之意義，乃指國家基於公益需要，依法行使公權力，致特定人之財產上利益特別犧牲，國家應給予相當之補償，以保障人民之財產權，此非惟依據我國憲法第 15 條關於人民財產權保障之直接規定，亦為我國在 98 年 3 月 31 日，經立法院審議通過「公民與政治權利國際公約」、「經濟社會文化權利國際公約」（以下簡稱兩公約）及「兩公約施行法」，同年 4 月 22 日，總統公布「兩公約施行法」之世界人權標準。惟損失補償之成立，需視國家之公權力措施，是否直接造成人民財產上損失，且該侵害是否已超出人民可忍受之特別犧牲而定，合先敘明。

二、交通部臺中港務局（以下簡稱臺中港務局）因興建及擴建港區工程造成漁民損失，其中有關臺中港 16 號碼頭預定地 87 艘漁筏之損失，業經前臺灣省議會（以下簡稱省議會）組專案小組調處，臺中港務局委託經濟部與國立臺灣大學合辦漁業生物試驗所完成評估，並依結果對補償金額估算為以漁場限制（以漁業年報推算）所產生之損失（按 87 艘漁筏現有筏主漁業經營權存續期限），加上停泊區與作業區距離變遠（誤工損失、油料損失），總額為 1 億 4500 萬元，後經省議會協調增加為 6 億零 320 萬 4 千 7 百 50 元。補償方式為漁業損失補償每艘 445 萬 5847 元、漁筏收購：每艘 118 萬 8 千元、漁民轉業：每人 30 萬元，嗣據以完成補償，有臺灣省政府 87 年 4 月 30 日 87 府交三字第 146593 號函可稽。又關於港區外圍大安、大甲、龍井等地區漁筏漁業損失，業經省議會組專案小組調處，臺中港務局委託國立海洋大學完成評估報告以臺中縣沿岸漁業總減產現值 8 億 7808 萬 1000 元（以漁業年報推算）扣除臺電案已補償金額，臺中港區為 2 億 2806 萬 8 千元，外圍沿岸地區漁業損失補償金額 3 億 3494 萬 6 千元。未來剩餘產量部分，扣除臺電已補償金額，外圍沿岸地區剩餘產值為 8360 萬 7 千元。後由省議會調處決議外圍地區漁筏總補償金額為 6 億元（62 至 82 年底前持有或從事經營漁業者）。其補償方式為漁業損失補償（62 年至 82 年間之漁筏，按持有年限比例）每艘漁筏最高 190 萬元。現有筏民每人補償 18 萬元，嗣據以完成補償，有臺灣省政府 87 年 11 月 9 日 87 府交三字第 157330 號函可稽。上開二案均係經民意機關之調處，並委託專業單位完成評估，依法辦理補償完竣，核與國家保障人民財產權之憲法意旨相符，洵屬正當。

三、嗣臺中區漁會以臺中港建港影響機漁船漁業損失為由，於 87 年 4 月向省議會提出陳情，案經省議會組成專案小組於 87 年 4 月 21 日作出調處結論略以「本陳情案漁民之損失目前尚缺依據，是以本小組建請由陳情人先予委請相關學術單位(務請協調臺中港務局同意)進行漁場損失評估調查」。經臺中區漁會推荐中國海事商業專科學校，並由臺中港務局委託該校辦理「臺中港建港影響梧棲漁港機漁船(員)漁業損失補償評估」，該校於 88 年 5 月完成評估報告，結論為：「根據本研究對損失補償成立之要件、歸責性及適格補償對象逐一分析、檢討之結果，其顯示梧棲漁港機漁船經營人所訴求之損失補償無從成立」，有該評估報告在卷可查。案經該局陳報交通部後於 88 年 7 月 21 日以 88 中港務字第 7577 號函復臺中區漁會略以：「訴求之損失補償無從成立，依法歉難辦理」。惟因臺中區漁會機漁船漁民仍不認同上述評估結果，並賡續陳情請求補償，案經臺中港務局陳報交通部於 89 年 2 月同意依採購法再次公開評選服務廠商進行評估，案由福茂鑑價顧問公司與中山大學海洋政策中心共同組成研究團隊得標辦理「臺中縣梧棲漁港機漁船(員)訴求受臺中港建港影響要求補償評估」，該公司評估結果認為「綜合適格、適法、正當性及鑑價學理之分析，本訴請補償案無從成立」，亦有該評估報告附卷可按。該評估結果經該局陳報交通部後於 91 年 1 月 24 日以 91 中港務字第 987 號函復臺中區漁會略以：「綜合適格、適法、正當性及鑑價學理之分析，本訴請補償案無從成立，無法予以補償(救濟)」。臺中區漁會於 92 年再轉向立法院劉委員○○陳情，該會及臺中機漁船協會復另自行委託海洋大學環境生物與漁業科學系歐○○教授個人辦理評估，並於

93年4月提出評估報告。歐○○教授評估報告結論要點略以：「一、本案漁船業者根據漁業法取得漁政單位核發之特定漁業之經營許可，此一行政許可為授益性行政行為。二、根據憲法第七條之平等權與行政行為之信賴保護原則，臺中港務局應給予本案機漁船業者合理補償。三、本案補償宜比照八十七艘漁筏與外圍漁筏補償案辦理。」是以，臺中區漁會及臺中機漁船協會自行委託歐慶賢教授個人辦理評估之結論與前開二學術單位專案評估之結論不同，陳訴人等主張應予補償，惟查：

- (一) 臺中港因興建及擴建港區工程是否直接造成機漁船業者財產上損失並符合行政法上損失補償之要件，涉及高度專業判斷，有賴專業評估，而臺中港務局如僅依歐教授個人評估之結論而據以推翻臺中區漁會推薦或經依採購法公開評選之服務廠商組成之學術團隊前後二次之評估結論，恐難昭公信亦有違法之虞，臺中港務局未依陳訴人所請遽予辦理補償，洵非無據。
- (二) 嗣因陳訴人等賡續向立法委員陳情，劉○○委員就陳訴人陳訴補償事項提案經立法院第6屆第1會期第2次會議決議：「函請行政院研處」。交通部94年7月5日交航字第0940007345號函函報行政院秘書長提出二項研處意見：「一、本案因不適用漁業法第29條有關漁業權補償之規定，故劉委員○○等27人提案係以『行政救濟』為由要求補償，惟本案本部臺中港務局無『有瑕疵之行政行為』，復非行政訴訟法及國家賠償法之範圍，『行政救濟』無從成立。二、就補償之財源而言，劉委員○○等27人提案建議本部以『航港建設基金』專案補償，然依現行商港法第15條第3項規定，航港建設基金用途

限於商港建設，本案既非屬商港建設範圍，爰不宜由航港建設基金支應。」故本案被訴機關臺中港務局依據上級機關交通部及行政院之研處意見，未能同意陳訴人補償之請求，自無不當。

(三)臺中港務局為求慎重，再於94年9月20日聘請具漁業及行政法專業背景之專家學者胡○○等委員7人為補償是否具正當性進行再檢討會議，已就相關法理深入研討，多數專家學者均認漁民之訴求無從成立，爰無法比照辦理，亦有該會議紀錄在卷可稽，堪認已盡謹慎維護民眾權益之義務，核屬允妥。

(四)嗣交通部就劉○○委員質詢「臺中港建港所造成機漁船漁民之損失迄未給予補償」案，多次說明並檢送資料，如：行政院謝前院長於94年11月15日立法院施政總質詢時答覆劉○○委員表示：「公務員應該儘量為民眾解決困難，可是必須要有法律根據」。95年3月24日前交通部長郭○○以箋函致劉○○委員說明無法辦理之原因、95年8月3日前交通部長蔡○以箋函致劉○○委員說明無法辦理之原因、96年11月14日交通部檢附質詢答覆資料函復劉○○委員等，應認行政機關已盡對國會溝通說明之注意義務。

四、綜上論結，臺中港務局對臺中港區機漁船業者申請補償案，因與行政上之損失補償要件未合，該局未予補償，尚難認公務人員執行職務具有違失。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見函復陳訴人後結案存查。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：洪昭男