

調 查 報 告

壹、案由：為裕品實業股份有限公司依「交通部高雄港務局商港設施出租暨合作興建作業要點」第2條第7款規定，向高雄港務局協議承租四艘拖船，詎遭該局以多項於法無據之理由予以拒絕；涉有濫用行政裁量權而恣意裁量違法等情乙案。

貳、調查意見：

本案係委員自動調查，據訴：「為裕品實業股份有限公司依交通部高雄港務局商港設施出租暨合作興建作業要點第2條第7款規定，向高雄港務局協議承租四艘拖船，詎遭該局以多項於法無據之理由予以拒絕；涉有濫用行政裁量權而恣意裁量違法等情」乙案。經向交通部高雄港務局（下稱高雄港務局）調閱本案相關卷證及函詢交通部、行政院法規委員會及法務部有關法律意見，並於本年10月1日約詢高雄港務局局長謝○○暨相關主管及承辦人員，業已調查竣事，謹將意見臚陳如下：

一、本案據裕品實業股份有限公司陳訴要點如下：

- (一)依據交通部高雄港務局商港設施出租暨合作興建作業要點第2條第7款規定，以及該局運作前述規定之行政慣例，係屬行政程序法第8條應受政府保護之合法信賴。
- (二)高雄港務局再三以未經法律授權之理由，例如：「96年向高港局承租拖船之民間業者乃執行高港局委辦任務」、「承租拖船係應於高港局轄區內運作」等非法定事由，作為陳述人合法請求之託詞，或作為此差別待遇之行政處分基礎，則高雄港務局以此為差別待遇，違反行政程序法第6條「平等原則」及「行政自我拘束原則」，更違反憲法第7條平

等權意旨及憲法第 15 條人民財產權保護之規定。

(三)以現狀承租有利於設備改良，有利於經濟效益提升。

二、依據前揭陳訴要點，綜整本案之事實及法律爭點如下。

(一)陳訴人請求高雄港務局為出租系爭拖船之時點，是否系爭拖船尚未經交通部准予變賣並由財政部同意變更財產用途為非公用財產。

(二)本案系爭拖船租賃之行為在行政法上定性係屬公權力行政（高權行政）或私經濟行政（國庫行政）；又如係屬私經濟行政時係屬 1. 行政私法行為 2. 營利行為 3. 私法型態之補助行為或 4. 參與純粹交易行為。（吳庚，行政法之理論與實用增訂十版，頁 12-13）

(三)系爭租賃行為有無行政程序法之適用，陳訴人得否主張行政程序法第 6 條「平等原則」及「行政自我拘束原則」；如無，有無憲法第 7 條平等原則之適用。

三、經查，陳訴人請求高雄港務局出租時，系爭船舶業經交通部核准採用現成船公開標售方式辦理變賣，並經財政部同意變更為非公用財產。

(一)按陳訴人於 97 年 7 月 25 日向高雄港務局表示：「本公司為經營拖船業務擬租賃 3200HP（高 103、105、107、138），並於貴局新造拖船接收時交接舊拖船，請依慣例承租方式同意。」惟查，高雄港務局業分別於 96 年 11 月 29 日及 97 年 5 月 5 日將高 111、高 138 與高 103、高 105、高 107 以「使用年限超過 15 年考量該等船舶尚堪使用且本港拖船業務以逐步開放民間參與，為減輕民營業者對於港務局過度依賴，以現成船公開標售方式辦理變賣與以處

分收益，以公開標售變賣對港務局收益較為有利。」為由，報請交通部准予變賣並轉財政部變更為非公用財產。交通部復分別 97 年 1 月 29 日、97 年 6 月 3 日函覆高雄港務局：「准變賣拖船並經財政部同意變更財產用途為非公用財產」等語。故陳訴人請求系爭船舶出租時，系爭船舶均經核定准予採用現成船公開標售方式辦理變賣，並變更為非公用財產。

- (二)又按有關係爭高 103 拖船，雖經核定准予採用現成船公開標售方式辦理變賣，變更為非公用財產。但因金門縣政府為因應金廈小三通業務需要，於 97 年 3 月 31 日致函高雄港務局請求贈撥拖船乙艘，高雄港務局同年 4 月 3 日表示屆時將以 3200 匹馬力拖船移撥。後報經行政院同意依國有財產贈與辦法規定辦理贈與金門縣政府，並於 97 年 12 月 12 日完成移撥作業。

四、高雄港務局依據該局商港設施出租暨合作興建要點辦理拖船租賃行為，係屬私經濟行為中之營利行為，尚無行政程序法之適用。

- (一)按商港法第 12 條第 1 項規定：「商港區域內各項商港設施，除工程鉅大或與船舶出入港及公共安全有關者，應由商港管理機關興建自營外，其餘得視需要，由公私事業機構以約定方式興建或租賃經營。」復按商港棧埠管理規則第 70 條規定：「公私事業機構投資興建經營棧埠設施者，商港管理機關以採公開招標為原則。但只有一家參與投標或其他為經營實際需要，得以協議方式辦理。公私事業機構租賃經營棧埠設施者，得由商港管理機關採公開招標或協議方式辦理。」，依前揭法令高雄港務局

制訂商港設施出租暨合作興建作業要點，依據該作業要點，高雄港務局依法得辦理拖船租賃，合先敘明。

(二)次查，商港法第 11 條規定：「交通部為管理商港，於各港設商港管理機關。商港區域內劃設之各種專業區及加工出口區、自由貿易區，由各目的事業主管機關管理或專設機構管理經營之。」依該條所稱商港管理機關係兼有行使港務管理公權力之行政機關（如行使警察權）及商港經營者之國營事業兩種身分。在前揭商港法第 12 條、商港棧埠管理規則第 70 條及高雄港務局所訂商港設施出租暨合作興建作業要點所涉「商港管理機關」出租商港設施或合作興建商港設施行為時，高雄港務局之身分係屬國營事業，並非行使公權力之高權機關，其所為與政府以私法組織（台電、中油）所從事之營利行為，尚難謂有本質之差異。是則，公物或公共設施之出租，本質上原屬私經濟關係，其締約與否，應由雙方當事人商議，而行政程序法之規範範圍，係以行政機關行使公權力之行為為限，此亦有法務部 98 年 7 月 20 日法律決字第 0980700511 號法規諮詢意見可資參照，從而本案與人民締結租賃契約，應無行政程序法之適用。

(三)再按行政程序法之規範範圍，係以行政機關行使公權力之行為為限。本案高雄港務局依據作業要點其規範範圍，包括碼頭、場地、倉庫、土地、工作船舶、作業機具及機電設施等。設施出租或合作興建後，查均係由業者自行負責營運，

雙方權利義務則依私法契約約定辦理，該局處於與私人相當之法律地位，由私法支配下所為之法律行為，並未設定、變更或消滅公法上之法律關係，且雙方就租約內容所生爭議，並採仲裁或向地方法院提出訴訟之途徑解決，均顯示係屬私經濟行政，非屬高權行政及給付行政之範疇，附予敘明。

五、本案雖無行政程序法之適用，但基於司法院大法官釋字第 457 號解釋，仍有憲法第 7 條平等原則之適用。

按司法院大法官釋字第 457 號解釋：「中華民國人民，無分男女，在法律上一律平等；國家應促進兩性地位之實質平等，憲法第 7 條暨憲法增修條文第 10 條第 6 項定有明文。國家機關為達成公行政任務，以私法形式所為之行為，亦應遵循上開憲法之規定。」是則，行政機關單純以私法方式從事公共任務，為免「遁入私法」現象，仍受某程度之公法拘束，就基本權利保障而言，於利益授予及給付條件，仍不得有不合理之差別待遇與違反平等原則之情事。本案高雄港務局雖以國營事業身分為私法租賃行為，仍有憲法第 7 條平等原則之適用，不得對不同當事人有任何不合理之差別待遇。

六、高雄港務局拒絕陳訴人承租之行為，尚無違反平等原則之虞。

(一)按陳訴人請求高雄港務局出租時，系爭船舶業經交通部核准採用現成船公開標售方式辦理變賣，並經財政部同意變更為非公用財產，已如前述。按法律上所為之裁量係指作成決定的自由。依其內涵可區分為決定裁量與選擇裁量。前者係指行政機關得自行決定究竟是否採取措施，後者係指行政機關得在

數個為法律所許可措施中，決定採用何種措施，或由行政機關在多數之相對人中，決定對何人採取措施。本案高雄港務局就系爭船舶採用現成船公開標售方式辦理變賣，其法律屬性係為決定裁量，而申請人於高雄港務局為決定後，再行申請承租。因高雄港務局業經交通部及財政部核准，已無從再行適用商港法第 12 條第 1 項、商港棧埠管理規則第 70 條及高雄港務局商港設施出租暨合作興建作業要點，決定租金價額並選擇採取議價或公開招標之方式。

(二)復按陳訴人指稱應依 96 年高 143、高 101、高 102、高 112、高 141 及高 151 等拖船租賃案所形成慣例，准予陳訴人承租拖船。惟前揭租賃係依 96 年高雄港務局辦理港勤拖船開放民間業者參與案，所擬公告「高雄港務局開放民間業者參與高雄港港勤拖船業務申請須知」之程序辦理。按當時高雄港務局為落實開放政策，對已屆年限拖船決定採用出租方式處理，後各業者依其規定協議承租之情與本案於陳訴人申請前，高雄港務局業採現成船公開標售辦理變賣決定之情有間，自無比附援引適用之餘地。是則，尚無違反平等原則之虞。

七、綜上所述，陳訴人主張高雄港務局應依交通部高雄港務局商港設施出租暨合作興建作業要點第 2 條第 7 款規定出租系爭拖船，係屬行政程序法第 8 條應受政府保護之合法信賴。高雄港務局以未經法律授權之理由違反行政程序法第 6 條「平等原則」及「行政自我拘束原則」，更違反憲法第 7 條平等權意旨及憲法第 15 條人民財產權保護等規定云云。惟陳訴人請求高雄港務局出租時，系爭船舶業經交通部核准採用現成船公開標售方式辦理變賣，並經財政部同意變更為非公用

財產，尚無適用交通部高雄港務局商港設施出租暨合作興建作業要點之餘地，亦難謂有濫用行政裁量權，並違反憲法第7條平等原則之情形。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見函交通部高雄港務局及本案陳訴人。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。