

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭

110年度訴字第1215號

原告 香港商全金集成有限公司台灣分公司

代表人 劉立恩（經理）

訴訟代理人 徐宗聖 律師

被告 彰化縣警察局

代表人 陳明君（局長）

被告 臺北市政府警察局

代表人 李西河（局長）

訴訟代理人 葉正斐

被告 新北市政府警察局

代表人 廖訓誠（局長）

訴訟代理人 張力元

被告 屏東縣政府警察局

代表人 戴台捷（局長）

被告 桃園市政府警察局

代表人 吳坤旭（局長）

被告 臺中市政府警察局

代表人 李文章（局長）

被告 臺南市政府警察局

代表人 林國清（局長）

被告 高雄市政府警察局

01	代	表	人	林炎田（局長）
02	被		告	基隆市警察局
03	代	表	人	林信雄（局長）
04	被		告	新竹市警察局
05	代	表	人	許頌嘉（局長）
06	被		告	嘉義市政府警察局

07	代	表	人	沈炳信（局長）
----	---	---	---	---------

08	被		告	新竹縣政府警察局
----	---	--	---	----------

09	代	表	人	宣介慈（局長）
10	被		告	苗栗縣警察局
11	代	表	人	王森瑒（局長）
12	被		告	南投縣政府警察局

13	代	表	人	謝宗宏（局長）
14	被		告	雲林縣警察局
15	代	表	人	李建民（局長）
16	被		告	嘉義縣警察局
17	代	表	人	李權哲（局長）
18	被		告	宜蘭縣政府警察局

19	代	表	人	劉炯炫（局長）
20	被		告	花蓮縣警察局
21	代	表	人	陳百祿（局長）

22	被		告	臺東縣警察局
----	---	--	---	--------

01 代 表 人 蔡燕明（局長）

02 被 告 澎湖縣政府警察局

03 代 表 人 林溫柔（局長）

04 被 告 金門縣警察局

05 代 表 人 黃壬聰（局長）

06 被 告 連江縣警察局

07 代 表 人 陳保安（局長）

08 上列當事人間警示帳戶事件，原告提起行政訴訟，本院判決如
09 下：

10 主 文

11 原告之訴駁回。

12 訴訟費用由原告負擔。

13 事實及理由

14 壹、程序事項：

15 ☐被告彰化縣警察局代表人原為吳坤旭，於訴訟進行中變更為
16 張國雄，最後變更為陳明君，茲據新任代表人具狀聲明承受
17 訴訟（本院卷2第347-348頁；本院卷3第293-294頁），核無
18 不合，應予准許。

19 ☐被告臺北市政府警察局代表人原為楊源明，於訴訟進行中變
20 更為張榮興，最後變更為李西河，茲據新任代表人具狀聲明
21 承受訴訟（本院卷2第381-382頁、本院卷3第461-462頁），
22 核無不合，應予准許。

23 ☐被告新北市政府警察局代表人原為黃宗仁，於訴訟進行中變
24 更為廖訓誠，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷2

第169-170頁），核無不合，應予准許。

□被告屏東縣政府警察局代表人原為劉印宮，於訴訟進行中變更為蔡文峰，最後變更為戴台捷，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷2第373-374頁；本院卷3第425-426頁），核無不合，應予准許。

□被告桃園市政府警察局代表人原為陳國進，於訴訟進行中先變更為許錫榮，最後變更為吳坤旭，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷2第149-150頁、第249-250頁），核無不合，應予准許。

□被告臺中市政府警察局代表人原為蔡蒼柏，於訴訟進行中變更為李文章，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷2第223-224、451-452頁），核無不合，應予准許。

□被告臺南市政府警察局代表人原為方仰寧，於訴訟進行中變更為廖宗山，最後變更為林國清，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷2第285-286頁、本院卷3第491頁），核無不合，應予准許。

□被告高雄市政府警察局代表人原為黃明昭，於訴訟進行中變更為林炎田，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷2第157-158頁），核無不合，應予准許。

□被告基隆市警察局代表人原為劉耀欽，於訴訟進行中變更為張樹德、翁群能，最後變更為林信雄，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷2第139頁；本院卷3第219頁；本院卷4第145頁），核無不合，應予准許。

□被告新竹市警察局代表人原為李安淳，於訴訟進行中依序變更為郭士傑、張素菱、邱紹洲，最後變更為許頌嘉，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷2第45頁、第197頁；本院卷3第225頁；本院卷4第159頁），核無不合，應予准許。

□被告嘉義市政府警察局代表人原為黃建榮，於訴訟進行中依序變更為王文澤、陳炯旭，最後變更為沈炳信，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷2第53-54頁、第209-210頁；本院卷3第237頁），核無不合，應予准許。

- 01 □被告新竹縣政府警察局代表人原為吳敬田，於訴訟進行中依
02 序變更為楊哲昌、林信雄，最後變更為宣介慈，茲據新任代
03 表人具狀聲明承受訴訟（本院卷2第93頁、第273-274頁；本
04 院卷3第413-414頁），核無不合，應予准許。
- 05 □被告苗栗縣警察局代表人原為周煥興，於訴訟進行中依序變
06 更為陳武康、莊勝雄、陳世煌，最後變更為王森瑒，茲據新
07 任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷2第49頁、第279頁；本
08 院卷3第443-444頁；本院卷4第265-266頁），核無不合，應
09 予准許。
- 10 □被告南投縣政府警察局代表人原為黃永志，於訴訟進行中變
11 更為黃勝源、吳耀南，並經其等據狀聲明承受訴訟（本院卷
12 2第427頁；本院卷3第337頁），後又變更為現任代表人謝宗
13 宏，因原告與被告南投縣政府警察局現任代表人均未具狀聲
14 明承受訴訟，本院乃依職權裁定由謝宗宏為被告南投縣政府
15 警察局代表人之承受訴訟人，續行本件訴訟，合先敘明。
- 16 □被告雲林縣警察局代表人原為朱宗泰，於訴訟進行中依序變
17 更為李謀旺、林故廷，最後變更為李建民，茲據新任代表人
18 具狀聲明承受訴訟（本院卷2第79頁、第337頁；本院卷3第4
19 29頁），核無不合，應予准許。
- 20 □被告嘉義縣警察局代表人原為廖訓誠，於訴訟進行中先變更
21 為陳明君、林宏儒，最後變更為李權哲，茲據新任代表人具
22 狀聲明承受訴訟（本院卷2第101頁、第213頁、本院卷3第47
23 3頁），核無不合，應予准許。
- 24 □被告宜蘭縣政府警察局代表人原為廖材楨，於訴訟進行中依
25 序變更為林新晃、林武宏、侯東輝，最後變更為劉炯炫，茲
26 據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷2第127-128頁、第
27 341-342頁；本院卷3第281-282頁；本院卷4第153-154
28 頁），核無不合，應予准許。
- 29 □被告花蓮縣警察局代表人原為蔡丁賢，於訴訟進行中依序變
30 更為戴崇賢、呂世明、王旭昌，最後變更為陳百祿，茲據新

01 任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷2第7頁、第311頁；本
02 院卷3第245頁；本院卷4第183頁），核無不合，應予准許。

03 □被告臺東縣警察局代表人原為葉超鴻，於訴訟進行中變更為
04 陳錦坤、梁東山，最後變更為蔡燕明，茲據新任代表人具狀
05 聲明承受訴訟（本院卷2第389頁；本院卷3第329頁；本院卷
06 4第173頁），核無不合，應予准許。

07 □被告澎湖縣政府警察局代表人原為陳宗能，於訴訟進行中先
08 變更為林逢泉、李名昌，最後變更為林溫柔，茲據新任代表
09 人具狀聲明承受訴訟（本院卷2第215頁；本院卷3第285頁；
10 本院卷4第165頁），核無不合，應予准許。

11 □被告金門縣警察局代表人原為廖高江，於訴訟進行中變更為
12 盧廷彰、陳錦文，最後變更為黃壬聰，茲據新任代表人具狀
13 聲明承受訴訟（本院卷2第377頁；本院卷3第371-372頁；本
14 院卷4第259-260頁），核無不合，應予准許。

15 □被告連江縣警察局代表人原為郭順德，於訴訟進行中變更為
16 張隆興、蕭欽杰，最後變更為陳保安，茲據新任代表人具狀
17 聲明承受訴訟（本院卷2第399-401頁；本院卷3第375-377
18 頁；本院卷4第219-220頁），核無不合，應予准許。

19 □按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被
20 告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」「有下列情形
21 之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之
22 請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111
23 條第1項及第3項第2款分別定有明文。本件原告於起訴時聲
24 明原為：「一、被告不得依存款帳戶及其疑似不法或顯屬異
25 常交易管理辦法（下稱「管理辦法」）向任何金融機構通報
26 將原告之任何銀行帳戶列為警示，或有以他法致原告對其銀
27 行帳戶之使用受到限制之行為。」（本院卷1第15頁）。嗣
28 於訴訟進行中，變更聲明為：「除依法律規定外，被告不得
29 對原告之任何銀行帳戶作成通報為警示帳戶之行政處分，或
30 以其他方法妨礙原告使用任何銀行帳戶」（本院卷3第60
31 頁）。經核原告上揭訴之追加，其請求基礎事實同一，與行

01 政訴訟法第111條第3項第2款規定尚難謂未合，且尚無礙於
02 訴訟終結及被告防禦，爰予准許。

03 貳、實體方面

04 一、爭訟概要：

05 (一)原告透過互聯網經營黃金銷售業務，利用區塊鏈技術設計黃
06 金提貨單（DEAC，Decentralized AU Currency），提供國民
07 24小時都能即時購買999純金之服務，並受我國規模最大之
08 兩間虛擬貨幣交易所幣託（Bito Pro）及王牌數位交易所（A
09 CE Exchange）所投資，可於數平台交易該黃金提貨單，並於
10 原告營業處所兌領成實體純金金條或金幣。

11 (二)施○○於民國110年8月6日對原告提起刑事詐欺告訴，由被
12 告彰化縣警察局所屬鹿港分局秀水分駐所受理並向陽信商業
13 銀行通報原告開立之該行帳戶（帳號:000000000000，下稱
14 「系爭陽信帳戶」）為警示帳戶。嗣後施○○於同年8月11
15 日聲明不願追究、撤回訴訟，經原告訴訟代理人於同年8月1
16 3日赴被告臺北市政府警察局所屬內湖分局偵查隊提出施○
17 ○之聲明書及解除警示帳戶申請書，系爭陽信帳戶始於同年
18 8月25日解除警示。

19 (三)又110年8月3日、4日廖○○、吳○○因受到三方詐欺，各匯
20 入新臺幣（下同）1,000元至原告開立之彰化商業銀行（下
21 稱彰化商銀）帳戶（帳號：0000-00-000000-00，下稱「系
22 爭彰銀帳戶」），上開二人對原告提起刑事詐欺，分別由被
23 告新北市政府警察局所屬海山分局新海派出所及被告臺北市
24 政府警察局所屬松山分局民有派出所受理並向彰化商銀通報
25 系爭彰銀帳戶為警示帳戶。被告臺北市政府警察局所屬松山
26 分局民有派出所警員亦將原告之行政助理蘇○○個人所有之
27 彰化商銀帳戶列為警示，原告於同年8月25日與廖○○達成
28 民事和解，廖○○並於同日赴被告新北市政府警察局所屬海
29 山分局新海派出所作成撤回筆錄；然因聯絡不上吳○○，原
30 告員工蘇○○於同年9月1日以「自願扣押涉案金額」方式，

01 將1000元扣於被告臺北市政府警察局所屬內湖分局，系爭彰
02 銀帳戶始於同年9月6日解除警示。

03 (四)原告開立之合作金庫商業銀行（下稱合庫商銀）帳戶（帳
04 號:00000000000000，下稱「系爭合庫帳戶」）於110年8月8
05 日亦遭被告屏東縣政府警察局所屬屏東分局海豐派出所通報
06 為警示帳戶。原告於同年8月25日詢問內政部警政署刑事警
07 察局，該局偵查員於同日下午以電話通知海豐派出所有關誤
08 設警示情事，爰被告屏東分局發函通知合庫商銀太原分行解
09 除警示系爭合庫帳戶。

10 (五)因上開案件影響，與原告同帳戶名之其他開戶行帳戶，亦因
11 此被列為「衍生管制帳戶」；而原告員工蘇○○同開戶名之
12 其他開戶行國泰世華商業銀行、中國信託商業銀行等帳戶，
13 亦被列為「衍生管制帳戶」。原告因上開帳戶遭列為警示帳
14 戶，無任何可使用之帳戶逾1個月，公司貨款暨員工薪資無
15 法以銀行帳戶完成支付，對其營運造成極大損害，故提起本
16 件行政訴訟。

17 二、原告主張要旨及聲明：

18 (一)主張要旨略以：

19 1.對原告之任何銀行帳戶作成通報警示帳戶之行政處分，或以
20 其他方法妨礙原告使用任何銀行帳戶之事實行為，倘係牴觸
21 憲法、非依法律明文或其他法律原則，屬侵權行為，而依行
22 政訴訟法第18條準用民事訴訟法第15條第1項，侵權行為之
23 行為地（含結果發生之地）之法院具有管轄權，查，本件結
24 果發生地含：彰化商銀復興分行、元大商業銀行民生分行、
25 永豐商業銀行敦北分行、合庫商銀大同分行、第一商業銀行
26 仁和分行等地均屬本院之管轄範圍。退步言，縱無民事訴訟
27 法第15條第1項之適用，亦有同法第20條本文之適用，故本
28 件訴訟本院有管轄權。

29 2.被告等隨時可能逕自對原告之任何銀行帳戶作成通報警示之
30 行政處分，毋庸請示任何上級機關，亦無須報請任何檢察官
31 核准或經任何法院裁定，重複發生之可能性極高，且現行警

01 示帳戶制度之違法審查或救濟制度均付之闕如，原告無從立
02 即有效主張權利，且處分作成即致生原告財產權遭受重大影
03 響，金融信用之損害亦無以回復，現行之事後救濟無期待可
04 能性，故原告請求除「依法律」規定外，被告不得對原告之
05 任何銀行帳戶作成通報為警示帳戶之行政處分，或以其他方
06 法妨礙原告使用任何銀行帳戶，用以排除被告逕自以牴觸憲
07 法之行政命令作成行政處分或以其他事實行為，本訴之提起
08 具有權利保護之必要性。

09 3.依管理辦法規定，通報警示帳戶只需民眾向司法警察機關報
10 案，在未通知帳戶所有人、排除帳戶所有人說明或提出交易
11 憑證之機會前，即將帳戶列為警示，致所有帳戶功能全部停
12 止凍結款項出入，但詐騙集團若迅速移轉贓款，縱列為警示
13 帳戶亦無濟於事，管理辦法未選擇圈存涉案金額等較輕手
14 段，卻選擇凍結受款帳戶，並將受款帳戶所有人其他金融機
15 構之同戶名帳戶列為「衍生管制帳戶」，未採最小侵害手
16 段，足見手段與目的間明顯失衡，違反比例原則。此外，管
17 理管理辦法亦欠缺法律明確性及程序正義，任由承辦員警恣
18 意解釋法律，管理辦法第3條第1款未明確定義「通報」之標
19 準，概括以「為偵辦刑事案件需要」，惟「需要」之定義含
20 糊並無明確之通報標準，將認定標準逕交司法警察機關判
21 斷，逾越銀行法所授權，更於民事、行政及刑事之扣押程序
22 以外，建立重大影響人民財產權之強力手段；且「偵辦刑事
23 案件」之行為本身與暫停帳戶存入或提領、匯出款項毫無關
24 涉。再者，該辦法亦未記載「解除警示帳戶之方式及救濟途
25 徑」，人民欠缺可預見性及請求救濟之可能性。

26 4.洗錢防制法之法位階屬於法律，而管理辦法之法位階則係行
27 政命令，兩者核心價值判斷都係基於事實而認定某帳戶涉犯
28 刑事犯罪時，得限制其移轉（包括提款、轉帳、付款、交
29 付、轉讓或其他必要處分），但洗錢防制法明確揭示檢察官
30 須以書面、檢具理由，且執行後3日內需請法院作成裁定、
31 補發命令；反之，管理辦法係承辦員警基於任何民眾之報

案，即得將帳戶列為警示帳戶，並擴及衍生管制帳戶，且排除司法機關之事後審查。管理辦法之手段明顯侵害人民財產權更大、卻欠缺正當程序，更大幅逾越法律（即洗錢防制法）所為之價值判斷，顯然失當。此外，管理辦法部分條文曾遭最高法院106年度台上字第2921號民事判決拒絕適用。

5.內政部警政署110年8月3日警署刑防字第1100003897號函（下稱3897號函）公布程序違法且違反法律保留原則應屬無效。蓋第3897號函之性質應係「上級機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」非「關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。」，然其受文單位僅全國各級警察局，未見於任何政府公報，其公布程序違反行政程序法第160條第2項，應為無效。另第3897號函之授權依據乃管理辦法第7條第1項及金融機構辦理警示帳戶聯防機制作業程序（下稱「作業程序」）第2條第1項，上開規定授權警局得於「假投資涉及國外詐騙網站如博弈、外匯期貨交易或虛擬貨幣」之案件類型，除得將第一層受款帳戶設立警示，若屬於短時間內、款項轉入之第二層受款帳戶非屬公司戶，則第二層受款帳戶之承辦機關得將第二層帳戶設立警示。而作業程序第2條第1項第3款已規定：「受款之金融機構通報窗口（或謂下一轉入行之通報窗口）在接獲前一受款行傳真之『通報單』，並應依『管理辦法』第七條第三項規定對該帳戶交易進行審慎查證，如查證受款帳戶確有犯罪事實者，則就被通報之受款金額做圈存或止扣；如帳戶餘額小於被通報之受款金額，則圈存帳戶目前餘額。」第二層受款帳戶必須查證「確有犯罪事實」，銀行亦僅能將「受款金額」做圈存或止扣，司法警察機關豈能「無庸確認犯罪事實」，而直接將第二層受款帳戶通報為警示帳戶，而使帳戶全部凍結（逾越標的金額）、並使該帳戶開戶人之同名帳戶全部列為衍生管制帳戶，故3897號函違反法律保留原則。此外，管理辦法立法精神在防治詐欺案件發生，但3897號函無

01 異擴大「誤設警示」之發生機會，縱然此有助於防治詐欺案
02 件發生，手段亦明顯失衡，有違比例原則。

03 6.被告主張暫列為警示帳戶之措施，可達成實踐保護人民財產
04 權、遏止金融犯罪、維護經濟秩序之目的，故列警示帳戶屬
05 必要手段，然管理辦法已施行15年有餘，參照金管會金融業
06 務揭露暨被告所附之補充資料可知，105年度暫列警示帳戶
07 之數量為93,408個，而於5年後之110年度即暴增至216,815
08 個；惟同比觀之，105年度之詐欺財損金額為38億3161萬468
09 7元，而110年度之財損金額為44億3493萬3111元，其財損金
10 額竟不減反增。故「暫列警示帳戶」之手段，顯未達成「減
11 少被害人財產損失」之目的。

12 7.內政部警政署110年10月5日警署刑打詐字第1100003972號函
13 （下稱3972號函）、內政部警政署有109年1月10日警署刑打
14 字第1090041909號、內政部警政署有109年3月6日警署刑打
15 字第1090001244號函均提到民眾於個案發生有警示帳戶之情
16 況可以提出解除警示帳戶之申請之部分，然實質上民眾辦理
17 解除警示帳戶時，警方可拒絕辦理，而人民無法請求救濟，
18 且若公司帳戶涉及第三方詐欺案件，警方大多會要求出示不
19 起訴處分書或無罪判決書才同意解除警示帳戶，若未取得不
20 起訴處分書或無罪判決，會導致列為警示帳戶之公司帳戶僅
21 能等到法定兩年期間屆滿，才能申請解除警示帳戶。

22 (二)聲明：除依法律規定外，被告不得對原告之任何銀行帳戶作
23 成通報為警示帳戶之行政處分，或以其他方法妨礙原告使用
24 任何銀行帳戶。

25 三、各被告答辯及聲明：

26 (一)臺北市政府警察局：

27 1.答辯要旨略以：

28 (1)管理辦法目的在保護人民財產權、遏止金融犯罪、維護經濟
29 秩序等重大公益，故管理辦法具目的之正當性。另考量現今
30 詐騙集團，多係利用他人帳戶，以24小時之ATM或網路銀行
31 等易於隱匿、不易查緝、簡便迅速之方式轉入下一層帳戶，

甚或透過車手於幕後操控提領款項躲避查緝、截斷金流，以獲取不法利益之犯罪態樣，為能立即有效阻止被害人之財產遭到提領、維護被害人後續取償之權益、維持金融安全與秩序，銀行將涉案帳戶暫時列為警示帳戶之措施，可達保護人民財產權、遏止金融犯罪、維護經濟秩序之目的，故暫列警示帳戶尚屬必要手段；末者，銀行將涉案帳戶暫時列為警示帳戶，並非漫無限制、鋪天蓋地，依規定警示帳戶不得超出第二層帳戶，則非以顯不相當之方式限制金融帳戶之利用，基此，暫列警示帳戶之限制堪稱妥當，難有原告所指違反比例原則之狀。至於誤設為警示帳戶或三方詐欺之情形，亦有補救措施。

(2)原告起訴時並未證明有何特別權利保護之必要性，且勾稽原告起訴書所載之事實可知，原告尚有其他事後救濟途徑可資利用。故原告捨棄事後救濟途徑，而主張預防性行政訴訟一途，除與預防性行政訴訟立於補充性之性質相衝突、架空事後救濟之制度、更顯欲以司法權干涉行政權之意圖，而溢脫預防性行政訴訟制度之初衷。

2.聲明：原告之訴駁回。

(二)新北市政府警察局：

1.答辯要旨略以：

(1)依銀行法第45條之2第2項之立法意旨係為維護各銀行經管財務之安全，提高金融從業人員之警覺，減低銀行營運上之風險，並依據行政院強化社會治安第18次專案會議結論，增訂銀行安全維護相關行政命令之法律授權依據。而銀行對於疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶，得予暫停存入或提領、匯出款項，係依法之行為，雖限制原告財產權之相關自由，確係符合法律保留原則。且本件牽涉財產權受限，有關授權條款之明確程度應較寬鬆，故被告依管理辦法進行受理詐騙帳戶通報應無違誤，且依管理辦法第3條，警示帳戶係指法院、檢察署或司法警察機關為偵辦刑事案件需要，通報銀行將存款帳戶列為警示者。經查，被告新北市政府警察局所屬

01 海山分局新海派出所警員接獲民眾廖○○報案，依詐欺案辦
02 理警示帳戶通報，係依法行政之行為。

03 (2)另查原告擁有眾多銀行帳號，被告僅就系爭彰銀帳戶進行受
04 理詐騙帳戶通報，手段與目的符合比例原則，並無過度侵害
05 原告之財產權。

06 2.聲明：原告之訴駁回。

07 (三)桃園市政府警察局：

08 1.答辯要旨略以：

09 原告所提遭通報為警示帳戶等情，均未涉及被告桃園市政府
10 警察局。被告桃園市政府警察局所屬單位均依循管理辦法及
11 內政部警政署96年6月27日警署刑偵字第0960003354號函頒
12 「金融電信人頭帳戶及電話犯罪案件處理執行規定」（下稱
13 執行規定），於受理民眾遭詐欺案件時，查證被害人所匯款
14 帳戶確為人頭帳戶、以電話做為犯罪工具，隱瞞真實身分，
15 防止司法機關追查之情形，方將該帳戶列為警示帳戶，未牴
16 觸依法行政原則。

17 2.聲明：原告之訴駁回。

18 (四)基隆市警察局答辯及聲明：

19 1.答辯要旨略以：

20 (1)被告未對原告作成任何行政處分，將來縱有，原告若不服各
21 該行政處分且認對其造成權利或法律上利益的損害，本可就
22 被告作成之行政處分，循訴願、撤銷訴訟制度即可獲得有效
23 之救濟，原告主張不足提供其提起預防性不作為訴訟之論
24 據，尚難認有何須由司法提早介入之必要。從而，原告提起
25 此預防性不作為訴訟，顯無權利保護之必要，請求駁回原告
26 之訴。

27 (2)本件原告所爭執者乃被告將來所為之通報行為是否合法，姑
28 且不論被告為偵辦刑事案件需要，通報金融機構將原告帳戶
29 列為警示者，有無法律上之依據？金融機構暫停原告帳戶全
30 部交易功能，有無違反比例原則？暨管理辦法之相關規定有
31 無違反法律保留原則？如原告銀行帳戶將來由金融機構接到

01 被告通報後將之列為警示帳戶，則依管理辦法第10條第1項
02 之規定，被告自亦可依原告之申請而通報金融機構解除警
03 示。又若原告銀行帳號將來因通報而受金融機構列為警示帳
04 戶，關於原告銀行帳戶之相關紀錄應如何註記，核屬各銀行
05 及聯徵中心基於其等就存款戶之管理需求而為，尚非被告所
06 能置喙，原告主張被告不得依存款帳戶及其疑似不法或顯屬
07 管理辦法向任何金融機構通報將原告之任何銀行帳戶列為警
08 示，或有以他法致原告對其銀行帳戶之使用受到限制之行為
09 之請求，不僅未能拘束各金融機構銀行及聯徵中心，亦未能
10 達到原告所要達到之目的，此亦非原告依公法上排除侵害請
11 求權得以請求除去或預防之內容。是以原告之訴無理由，應
12 予駁回。

13 2.聲明：原告之訴駁回。

14 (五)新竹市警察局：

15 1.答辯要旨略以：

16 (1)本案原告起訴事實係針對110年8月間被告彰化縣警察局、新
17 北市政府警察局、臺北市政府警察局及屏東縣政府警察局等
18 單位依管理辦法將原告所有之陽信帳戶等列為警示帳戶之行
19 為；然上開起訴事實所指各情，核非被告新竹市警察局所作
20 成，亦無原告向被告新竹市警察局申請應作為而逾期不作為
21 情事，是以，原告對被告提起本件訴訟自非適法。

22 (2)原告主張本件有即受給付判決之法律上利益，否則無法防免
23 財產權受行政機關違法侵害，故得提起預防性不作為訴訟。
24 惟所稱即受判決之法律上利益，係原告對於行政機關不作為
25 給付之需要，須於現在已經存在或在不久之將來即將發生，
26 若原告不訴請行政法院為給付判決，則現在已有充分的依據
27 擔憂其權利將受到侵害，換言之，侵害雖屬未來，但仍需明
28 白而急迫，原告自陳於110年8月間遭被告彰化縣警察局等4
29 個警察局誤設警示帳戶，對於原告所受損害，自得依訴願、
30 行政訴訟程序請求救濟，並於救濟程序中申請停止程序，進
31 行本管理辦法之合憲性審查，尚不得僅憑過去發生之案件，

01 即憑空臆測未來即將再有權利受侵害之情事發生，進而主張
02 有即受給付判決之利益。另原告如因故致名下帳戶遭通報列
03 為警示帳戶因此受有損失，自得依據金融機構辦理警示帳戶
04 聯防機制作業程序第陸點規定向金融機構請求損害填補，故
05 損害之發生並非除受預防性不作為給付判決外，無法以其他
06 方式避免。

07 2.聲明：原告之訴駁回。

08 (六)新竹縣政府警察局：

09 1.答辯要旨略以：

10 (1)原告起訴時間為110年10月15日，警察機關最後將原告名下
11 金融帳戶進行解除時間為110年9月6日，由此可推原告提起
12 訴訟時，名下金融帳戶皆以解除警示可自由使用狀態，原告
13 並無受行政機關為處分或其他不利益公權力措施情形。

14 (2)警方通報金融業者實施警示帳戶，目的在於保護可能遭受詐
15 騙之存款帳戶，避免遭到他人不法利用，俾利司法機關偵查
16 犯罪故此重要公益保護目的顯非是人民遭行政機關之違法事
17 實行為的侵害，僅在個案具有罪嫌疑事實為發動原因，非針
18 對某一特定個人或群體，亦非針對原告有繼續侵害之虞，難
19 謂有作成行政處分或其他公權力行為之蓋然性。且管理辦法
20 亦有定主動解除和被動解除之方法，銀行也可提供必要之協
21 助，難謂不可期待行政機關以其他適當方法避免損害。

22 2.聲明：原告之訴駁回。

23 (七)宜蘭縣政府警察局：

24 1.答辯要旨略以：

25 (1)原告主張帳戶遭列為警示帳戶之情形均與被告宜蘭縣政府警
26 察局無涉。另銀行依銀行法第45條之2第2項規定，對於疑似
27 不法或顯屬異常交易之存款帳戶，具有暫停存入或提領、匯
28 出款項之權限；主管機關金融監督管理委員會（下稱金管
29 會）為維護金融體系運作之完整及消費者權益，乃依銀行法
30 第45條之2第3項規定之授權訂定管理辦法。而所謂「疑似不
31 法或顯屬異常交易帳戶」之定義及分類，與金融機構處理是

01 類帳戶之措施，屬金管會與金融機構之認定及權責，法院、
02 檢察署或司法警察機關為偵辦刑事案件需要所為之通報僅係
03 將有可能成為犯罪工具之帳戶通知金融機構，至於是否設定
04 警示帳戶、是否暫停該帳戶之交易功能，應屬金管會及金融
05 機構之權責，並非法院、檢察署或司法警察機關所能干涉。
06 金融帳戶之警示設定及限制交易既非為法院、檢察署或司法
07 警察機關所管轄，上揭機關通報之行為，自不得成為爭訟標
08 的，原告就其金融帳戶不得設定警示或限制交易一節，應向
09 金管會或金融機構請求為宜。

10 (2)原告認管理辦法之規定有不當之處，應向業管之行政機關陳
11 情，在被告無具體之行政處分之情形下，原告不得逕以抽象
12 法規範為爭訟標的。本案原告訴之聲明看似請求被告不作
13 為，惟其實際之主張應為質疑管理辦法將司法警察機關通報
14 銀行異常存款帳戶認定為警示帳戶之規定違反正當法律程
15 序、比例原則及法律明確性原則，而應不予適用，實以請求
16 不作為為名，行以抽象法規範為爭訟標的之實。人民須國家
17 就具體事件違法行使公權力，致使其權益受損害，始得提起
18 行政訴訟以求救濟，故人民向行政法院提起一般給付訴訟，
19 若依現行法制並無賦予任何人民得向國家機關請求該項特定
20 給付之公法上權利者，其起訴在法律上即屬顯無理由。原告
21 主張管理辦法違反正當法律程序等原則，應循正式管道向行
22 政、立法機關表達意見，原告逕提起行政訴訟違反法治國之
23 權力分立原則。

24 (3)管理辦法第9條第3項、同辦法第10條第1項有解除之管道，
25 現行實務亦提供被警示帳戶以自願扣押涉案金額之方式，以
26 解除警示帳戶之狀態；甚者可提起行政訴訟以求救濟，並非
27 無適當方法獲得救濟保護。況按原告之請求，原告之銀行帳
28 戶一概不列警示，且不受任何限制，無異大開金融或其他犯
29 罪之漏洞，我國金融體系之完整與民眾之權益保障將大受影
30 響，在現行設定警示後仍有解除警示及可提起救濟之方式
31 下，原告應無特別權利保護之必要，原告之訴應無理由。

01 2.聲明：原告之訴駁回。

02 (八)花蓮縣警察局：

03 1.答辯要旨略以：

04 (1)管理辦法之訂定非被告花蓮縣警察局可置喙，原告所提發生
05 之各事例，亦非被告花蓮縣警察局所為，3897號函非被告花
06 蓮縣警察局所訂，難認與被告花蓮縣警察局相關。

07 (2)若原告未涉及違法行為，警方不會將其銀行帳戶通報警示，
08 原告起訴不符預防性不作為訴訟之蓋然性要件；警察機關將
09 疑似不法之存款帳戶通報金融帳戶後，金融機構依作業程序
10 辦理警示帳戶相關聯防機制，乃為維護各銀行經管財務之安
11 全，提高金融從業人員之警覺，減低銀行營運上之風險，亦
12 及時攔阻被害人遭詐騙款項以保護被害人之權益，並協助阻
13 斷詐騙資金之流出，遏止不法，核其本質係以保護銀行正常
14 運作，兼護被害人之財產權，亦未無端造成被設定警示者損
15 害。通報設定警示除係依法定要件程序外，管理辦法第10條
16 第2項亦規定解除相關限制措施，並非無救濟之途徑。況原
17 告可待行政行為或其他公權力行為作成後，再循訴願、訴訟
18 等相關制度獲得有效之救濟，若有損害亦可依相關救濟程序
19 請求賠償或回復原狀，非原告所稱無可期待有其他適當方法
20 得以避免重大損害之發生，此亦與預防性不作為訴訟要件
21 「人民因行政機關將作成之行政處分或其他公權力行為，而
22 有發生重大損害之虞」、「無可期待有其他適當方法得以避
23 免重大損害之發生。」不符。

24 2.聲明：原告之訴駁回。

25 (九)金門縣警察局：

26 1.答辯要旨略以：

27 (1)被告金門縣警察局未曾受理與原告相關案件，亦無通報原告
28 相關帳戶警示在案之記錄，竟予列為被告，除被告地位存否
29 之適格有疑義外，原告訴訟利益存否，亦待斟酌。且原告主
30 張仍應行訴願及其前置之撤銷訴訟或課予義務訴訟為宜，原

告是否符合行政訴訟法第8條補充性要件容待法院審酌其訴訟要件當否及其有無權利保護必要。

(2)管理辦法係依銀行法第45條之2第3項授權訂定，其目的乃在維護各銀行經管財務之安全，提高金融從業人員之警覺，減低銀行營運上之風險；而該辦法由金融監督管理委員會所頒定，內政部警政署復以3897號函請各縣市警察局辦理細節性解釋規定及裁量基準，被告依循上級機關函示作業，亦無發生有侵害人民權利之違法、不當情事。

(3)依作業程序第陸點規定：「金融機構辦理本項作業程序，若在事後經查證，無詐騙事實存在，惟因金融機構依本程序處理因而造成客戶權益受損或因款項被圈存致票據遭退票，金融機構應協助配合向台灣票據交換所申請註銷退票紀錄或協助其他補救措施。」，倘原告如因故致名下帳戶遭通報列為警示帳戶因此受有損失，自得依上開規定向金融機構請求損害填補，爰以被告確非為原告所欲請求之當事人自明。

2.聲明：原告之訴駁回。

(十)連江縣警察局：

1.答辯要旨略以：

本案原告起訴事實核非被告連江縣警察局所作成，亦無原告向被告連江縣警察局申請應作為而逾期不作為情事，是以，原告將連江縣警察局列為被告之一，乃屬被告當事人不適格，起訴自非適法。倘原告如因故致名下帳戶遭通報列為警示帳戶，而受有損失，自得依規定向金融機構請求損害填補，是以，損害之發生並非除受預防性不作為給付判決外，難謂無可期待行政機關以其他適當方法避免損害發生。提起預防性不作為訴訟，仍應限於人民因行政機關之作為有對其發生重大損害之虞時，始認具有權利保護之必要；且對於損害之發生，得期待以其他適當方法避免時，亦不得提起預防性不作為訴訟。且本件原告主張其各銀行帳戶及其員工之帳戶遭凍結1月有逾而受有損害，惟原告所列之帳戶已解除，已無任何公法上權利因管理辦法而受影響，更遑論有何「發

生重大損害之虞」，故原告提起本件預防性消極給付之訴，顯未具備「請求被告機關不作為」之請求權基礎，難謂於法有據。

2. 聲明：原告之訴駁回。

□其餘被告皆未提出書狀。

參、爭訟概要欄之事實，有DEAC（Decentralized AU Currency）白皮書（本院卷1第67-90頁）、原告與客戶之使用者條款（本院卷1第91-94頁）、施○○110年8月11日聲明書（本院卷1第95-97頁）、被告臺北市政府警察局110年8月25日北市警刑經字第1103091137號函（本院卷1第98頁）、廖○○8月25日和解書（本院卷1第105頁）及被告臺北市政府警察局110年9月6日北市警刑經字第1103093381號函（本院卷1第106頁）在卷可稽，堪予認定。

肆、本院之判斷：

一、按人民向行政法院請求判令行政機關未來不得作成損害其權利之行政行為之不作為訴訟，稱為預防性不作為訴訟，以此行政訴訟禁止之行為，除行政機關之事實行政行為外，也包括將作成之行政處分。一般而言，行政訴訟所列各種訴訟類型，皆係針對行政機關已經或依法應作成之行政行為而不為，屬於一種事後救濟，對於權利人而言已經足以為充分的保護。而預防性不作為訴訟，係就將來的給付預先提起訴訟，具有事前審查性質，為免司法權過早介入行政權的決定空間，規避訴願前置程序的可能，因此，僅在人民將因行政機關作成之行政處分或其他公權力行為，而有發生重大損害之虞或無可回復之重大不利益，且須在事後救濟已無實益或無可期待人民俟行政行為作成後再循行政救濟情形下，具特別權利保護必要性，司法權始可事前介入審判。換言之，只有在訴願程序及撤銷、課予義務或確認訴訟不能達成有效權利保護，如不許可人民預防地發動行政訴訟程序以阻止行政處分或事實行為的作成，權利無從及時受到保護時，才例外的允許提起此類訴訟。又提起訴訟請求法院裁判，應以有權

01 利保護必要為前提，亦即尋求權利保護者，得以經由向法院
02 請求裁判的方式，以實現其法律所保護之利益，此乃基於誠
03 實信用原則，主要在維護法院訴訟功能不被濫用。是如請求
04 人之請求於法律上並無實益時，其訴即無值得保護之利益，
05 即屬欠缺權利保護必要。而預防性不作為訴訟之性質為消極
06 性給付訴訟，屬於行政訴訟法第8條規定之一般給付訴訟，
07 故依一般給付訴訟之要件，仍須以其對該行政機關享有公法
08 上之請求權（主觀公權利）始得為之。再按「原告之訴，依
09 其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言詞
10 辯論，逕以判決駁回之。」行政訴訟法第107條第3項定有明
11 文。若依原告起訴時所陳述之事實，顯無公法上請求權存在
12 時，其訴在法律上即屬顯無理由，依前揭規定，行政法院得
13 不經言詞辯論，逕以判決駁回之（最高行政法院110年度上
14 字第673號、110年度上字323號判決意旨參照）。

15 二、銀行法第1條規定：「為健全銀行業務經營，保障存款人權
16 益，適應產業發展，並使銀行信用配合國家金融政策，特制
17 定本法。」第19條規定：「本法之主管機關為金管會。」第
18 45條之2第2、3項規定：「……（第2項）銀行對存款帳戶應
19 負善良管理人責任。對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶
20 ，得予暫停存入或提領、匯出款項。（第3項）前項疑似不
21 法或顯屬異常交易帳戶之認定標準，及暫停帳戶之作業程序
22 及辦法，由主管機關定之。」其立法理由乃為維護各銀行經
23 管財務之安全，提高金融從業人員之警覺，減低銀行營運上
24 之風險，爰依據行政院強化社會治安第18次專案會議結論，
25 增訂銀行安全維護相關行政命令之法律授權依據。金管會依
26 上開授權規定訂定管理辦法，其中第3條第1、3款規定：
27 「本辦法用詞定義如下：一、警示帳戶：指法院、檢察署或
28 司法警察機關為偵辦刑事案件需要，通報銀行將存款帳戶列
29 為警示者。……三、通報：指法院、檢察署或司法警察機關
30 以公文書通知銀行將存款帳戶列為警示或解除警示，惟如屬
31 重大緊急案件，得以電話、傳真或其他可行方式先行通知，

並應於通知後5個營業日內補辦公文書資料送達銀行，逾期未送達者，銀行應先與原通報機關聯繫後解除警示帳戶。」第4條第1款第2目規定：「本辦法所稱疑似不法或顯屬異常交易存款帳戶之認定標準及分類如下：一、第一類：……（二）屬警示帳戶者。」第5條第1款第2目規定：「存款帳戶依前條之分類標準認定為疑似不法或顯屬異常交易者，銀行應採取下列處理措施：一、第一類：……（二）存款帳戶經通報為警示帳戶者，應即通知聯徵中心，並暫停該帳戶全部交易功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行。」第7條第1、2項規定：「（第1項）存款帳戶經法院、檢察署或司法警察機關通報為警示帳戶者，銀行應即查詢帳戶相關交易，如發現通報之詐騙款項已轉出至其他帳戶，應將該筆款項轉出之資料及原通報機關名稱，通知該筆款項之受款行，並通知原通報機關。（第2項）警示帳戶之原通報機關依前項資料進行查證後，如認為該等受款帳戶亦須列為警示帳戶者，由該原通報機關再進一步通報相關銀行列為警示。」可知，金管會本於掌理「金融法令之擬訂、修正及廢止」之法定權限（金管會組織法第3條第2款規定參照）自得就「疑似不法或顯屬異常交易帳戶之認定標準」與「暫停帳戶之作業程序」之事項，訂定法規命令予以規範，亦即管理辦法符合銀行法第45條之2第2、3項授權之目的及範圍之情形。另觀諸管理辦法第3條第1、3款、第4條第1款、第5條第1款第2目及第7條第1、2項等規定意旨，足見司法警察機關就警示帳戶之認定或解除，具有決定及通報權限，經其認定為警示帳戶並向銀行通報後，即發生銀行應採取存款帳戶及其疑似不法或顯屬管理辦法第5條第1款第2目所規定處理措施之規制效果……又司法警察機關行使職權將特定存款帳戶認定為警示帳戶之具體措施，性質上係單方行使公權力對外直接發生限制存款帳戶開戶人取用戶內存款之法律效果，當認為行政處分（最高行政法院109年度上字第813號判決意旨）。申言之，管理辦法合於銀行法之授權目的及範圍，而司法警察機

01 關據上開管理辦法，基於偵辦刑事案件需要，得先行通知銀
02 行列為警示帳戶，即發生銀行應採取管理辦法第5條第1款第
03 2目所規定處理措施之規制效果，而該通知列為警示帳戶性
04 質上屬於行政處分，且觀其條文立法目的亦兼有風險控管之
05 性質，屬管制性不利處分，先此敘明。

06 三、又為有效遏制近年來層出不窮的利用金融電信科技犯罪，以
07 確保民眾財產安全，內政部警政署依銀行法第45條之2第2、
08 3項規定及管理辦法訂定執行規定「參、犯罪態樣、範圍、
09 執行方式暨用詞定義。一、犯罪態樣：利用金融、電信人頭
10 戶犯罪者。二、案件範圍：依被害人報案或民眾檢舉告發，
11 且涉有利用金融、電信人頭戶犯罪者，經查證屬實後屬本執
12 行規定案件處理範圍。三、執行方式：各警察機關查證屬實
13 後應通報金融機構將詐騙之存款帳戶通報警示；將帳戶資料
14 及電話號碼輸入『警察電信金融聯防平臺』系統，另詐騙電
15 話由本署查證後予以停話。四、用詞定義：……(二)警示帳
16 戶：指法院、檢察署或司法警察機關為偵辦刑事案件需要通
17 報銀行將存款帳戶列為警示者（通報或解除警示均由司法警
18 察機關辦理）。相關注意事項如下：……3.有關網路購物、
19 拍賣疑有交易糾紛之案件，應先行初步查證，確屬以人頭帳
20 戶、電話作為犯罪工具，以隱瞞真實身分，防止司法機關追
21 查之情形，方可列為警示帳戶；如係交易糾紛案件，不得列
22 為警示帳戶（如已通報應即解除警示），並可請被害人循民
23 事求償程序辦理，以維雙方權益。4.遇有偵辦非志願性金融
24 帳戶遭詐欺集團利用為犯罪工具者，各警察機關相關配合事
25 項，如下：(1)單純一個帳戶被詐騙利用案件：各警察機關受
26 理此類案件，如認屬同一案件且人頭帳戶開戶人表示，已曾
27 在其他警察機關製作筆錄完成偵訊在案，則應先請該警察機
28 關傳送筆錄，併案偵辦；惟如仍認確有必要時，再行通知當
29 事人到場接受偵訊。……(3)重申各級警察機關因偵查犯罪之
30 需要，得囑託他轄警察機關代為調查證據、查詢犯罪嫌疑
31 人、追查贓物、詢問證人及犯罪嫌疑人等工作，受囑託之警

01 察機關應給予必要協助或處理，此於警察偵查犯罪規範第25
02 點業有規定，各警察機關遇有需要，請確依前揭規定辦理。
03 ……(四)通報：各警察機關應以公文書通知金融機構將存款帳
04 戶列為警示或解除警示，惟如屬重大緊急案件，得以電話、
05 傳真或其他可行方式先行通知，並應即補辦公文書資料。各
06 單位應特別注意事項如下：1.通報警示：各單位應填報『詐
07 欺帳戶通報警示簡便格式表』（附件1）及『報案三聯單』立
08 即傳真至人頭戶開戶金融機構通報警示。（詳如伍、處理流
09 程一【一】）2.解除警示：各單位應依95年12月20日警署刑
10 偵字第0950006786號函辦理。解除『警示帳戶』可依『司法
11 程序終結』、『受理陳情案件』及『其他』3種類型來辦理
12 （詳如伍、處理流程一【四】）。(五)警示帳戶聯防機制：係
13 指金融機構在接獲『檢警調通報設定警示帳戶』或『金融機
14 構協助受詐騙民取通報疑似警示帳戶通報單時』，經查詢帳
15 戶內之詐騙款項已遭歹徒轉出至其他金融機構帳戶時，應立
16 即啟動聯防機制，通報該受款之金融機構，以協助檢警調阻
17 斷詐騙資金之流出。(六)圈存/止扣：針對聯防管制帳戶，金
18 融機構對於存款帳戶認有疑似不法或顯屬異常之交易金額執
19 行暫時交易之作為。」經核上開規定，內容屬於警政主管機
20 關為因應詐欺犯罪案件處理流程統一偵查權責之細節性、技
21 術性事項，未逾越銀行法第45條之2第2、3項規定及管理辦
22 法之授權目的及範圍，且未增加對於人民自由或權利之限
23 制，本件被告自得適用。綜上，依管理辦法及執行規定，警
24 察依被害人報案或民眾檢舉告發，且涉有利用金融、電信人
25 頭戶犯罪者，經查證屬實後，為偵辦刑事案件需要，得以填
26 報「詐欺帳戶通報警示簡便格式表」及「報案三聯單」立即
27 傳真至人頭戶開戶金融機構通報警示，並將帳戶資料及電話
28 號碼輸入「警察電信金融聯防平臺系統」，而此通報或解除
29 警示均由司法警察機關辦理，是以司法機關依上開規定通知
30 銀行列警示帳戶於法有據。

01 四、細核原告主張，乃恐被告對其所有之銀行帳戶於將來作成通
02 報警示之行政處分，使其無法自由利用金融服務，損及其權
03 益，乃起訴請求判決「被告除依法律規定外，被告不得對原
04 告之任何銀行帳戶作成通報為警示帳戶之行政處分，或以其
05 他方法妨礙原告使用任何銀行帳戶」，核諸原告此等起訴意
06 旨，其訴訟性質自屬預防性不作為訴訟，然依前揭說明，得
07 依行政訴訟法第8條規定提起預防性不作為訴訟，須以因行
08 政機關之作為有對其發生重大損害之虞，且對損害之發生，
09 無法期待以其他適當方法獲得救濟保護時，始可認具有特別
10 權利保護必要。然查：

11 (一)原告主張前開請求有特別權利保護必要者，無非以一旦被告
12 將來果若將原告所有帳戶列為警示帳戶，將侵害原告財產
13 權，故有預防性禁止被告作成各該行政處分之必要云云。然
14 管理辦法第10條明定解除之規定，且內政部警政署上開條文
15 本於兼顧申請人之便利性和詐欺被害人之公平正義之立場，
16 於110年10月5日以3972號函修訂「民眾解除警示帳戶申請
17 書」（下稱系爭申請書）及相關程序，觀之系爭申請書之填
18 寫說明四：「民眾（含公司法人）因存款帳戶遭盜用，申請
19 人（代理人）應檢附有關證明文件親赴戶籍地（公司所在
20 地）之警察分局偵查隊主動接受調查，以釐清原委……」、
21 填寫說明五：「一、民眾（含公司法人）遭誤設警示案件：
22 1、申請人（代理人）應檢附有關證明文件親赴設定警示或
23 申請人戶籍地（公司所在地）或現住地之警察分局偵查隊、
24 警察局刑事警察大隊，請求釐清原委及解除相關事宜。2、
25 設定警示之警察分局偵查隊、警察局刑警大隊自行發現有誤
26 設情事，得逕以公文書通知金融機構解除警示，並註明解除
27 帳號、解除原因及代號；惟受通報之金融機構如要求須檢附
28 『民眾解除警示帳戶申請書』，仍應配合辦理。」、填寫說
29 明六：「一、民眾（含公司法人）因一般商業交易糾紛遭設
30 警示，或帳戶未交付予他人而遭利用：1、申請人（代理
31 人）應檢附有關證明文件親赴案件管轄之警察分局偵查隊接

01 受調查。……3、經調查研判該帳戶無繼續遭利用於詐欺犯
02 罪之虞，並記明警詢筆錄後，得依本申請書解除警示……惟
03 如金融帳戶係以『求職』、『代辦貸款』、『租借帳戶』或
04 其他類似原因，將帳戶交予他人而遭警示者，則無本條之適
05 用，仍應待案件裁判確定後，始得解除。」及填寫說明七：
06 「一、公司戶（含虛擬帳號）遭通報警示，申請人（代理
07 人）應檢附有關證明文件親赴公司所在地警察分局偵查隊接
08 受調查；經調查為正常營運公司且未直接涉及詐欺案件，得
09 依本申請書解除警示。」（本院卷1第213-217頁），可知，
10 公司法人之帳戶若遭警示，公司法人有應檢附相關文件配合
11 調查之義務，且配合調查之同時，亦得以系爭申請書及相關
12 文件為據申請解除警示；甚或於申請解除未果時，自得對該
13 行政處分提起訴願、撤銷訴訟救濟之；且如該行政處分已執
14 行者，尚有因該處分之撤銷而可回復之法律上利益時，亦應
15 許其合併請求原處分機關為回復原狀之必要處置，而獲得有
16 效之權利保護，衡情難認有何應容許原告提起預防性不作為
17 訴訟必要性，故本件原告之訴欠缺權利保護必要。

18 (二)其次，本件原告所有經列為警示帳戶之銀行帳戶均已全數解
19 除，業據原告陳述明確（本院卷3第194頁），亦即原告所屬
20 帳戶雖曾列為警示帳戶，然依循相關申請處理後，警示帳戶
21 均已全數解除，可徵3972號函文之現行相關規定已提供有效
22 可行之解除方式，原告並無事先提起預防性不作為訴訟之必
23 要性。換言之，依管理辦法及3972號函，設若原告未來果有
24 遭警示之情況，已有有效可行之申請解除警示帳戶途徑，此
25 由本件原告前遭列為警示之帳戶，業經全數解除亦可證之，
26 且觀諸上開管理辦法內容得見，其申請解除之方式具體明
27 確，況若未來果有帳戶遭列為警示帳戶，而未能依上開函文
28 之方式解除，亦可透過提起撤銷之訴獲得有效救濟，至於原
29 告主張未來可能遭受財產上之損害，而此種金錢上之損害亦
30 無不得回復之情況，故原告之主張尚不足據為提起預防性不
31 作為訴訟之論據，亦即原告之主張尚難認有何須由司法提早

01 介入，而不能待被告作成相關行政處分後，再循序提起撤銷
02 訴訟等以為救濟之必要性。

03 (三)況若准許原告可事前提起本件訴訟，無疑「事前」、「全面
04 性」一律排除其所有帳戶被列為警示帳戶之可能性，亦即若
05 果涉及犯罪行為之際，被告於偵查或犯罪之必要性時，亦不
06 得通知金融機構將原告帳戶列為警示帳戶，若肯認原告得以
07 事先提起本件預防性不作為訴訟，無疑對犯罪偵查、社會治
08 安之維護及金融監管措施為全面性、廣泛性及事前之限制，
09 該限制偵查機關對於犯罪偵查暨被害人保護及金融監管機關
10 對金融交易秩序之維護之可能性，而對比原告據以主張之權
11 利屬財產、商業利益，此等利益尚不得凌駕於國家金融監
12 管、交易秩序維持及犯罪偵查及社會秩序維護等重大公益之
13 上，因國家金融監管、交易秩序及犯罪偵查等利益一旦受
14 損，其侵害甚大且難以藉由金錢得以回復，權衡二種利益，
15 亦可見此種措施之採取未見失衡，更可見原告起訴欠缺權利
16 保護之必要性。

17 (四)綜上，被告等處分作成前，衡情難認有何應准許原告提起本
18 件預防性不作為訴訟禁止被告等未來不得通報警示帳戶，否
19 則原告之權利無從及時受到保護之情形。而本件原告就其個
20 案情形究有何特殊，如不許可其預防地發動行政訴訟程序以
21 阻止行政處分的作成，其權利無從及時受到保護等情，未見
22 具體之理由主張，自無預防性不作為訴訟之必要。況觀諸原
23 告所主張，其所稱之重大損害（即財產權及商業利益）主要
24 均涉及為財產上之損害等情，然此尚非不能以金錢彌補；此
25 外，原告帳戶果若遭列為警示帳戶依管理辦法第9條第3項
26 「警示帳戶之開戶人對其存款帳戶被列為警示如有疑義，由
27 開戶人洽原通報機關處理，銀行於必要時並應提供協助。」、
28 第10條第2項：「屬衍生管制帳戶及依第四條第二
29 款所列標準認定為疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶者，
30 經銀行查證該等疑似不法或顯屬異常情形消滅時，應即解除
31 相關限制措施。」、第3項「警示帳戶依原通報機關之通報

解除，或原通報機關依前條第一項再行通報銀行繼續警示者，銀行應即通知財團法人金融聯合徵信中心。」，亦即，對於被列為警示帳戶後，原告亦有明確、即時之反應及解除途徑，是原告提起本件預防性不作為訴訟顯然欠缺權利保護必要，不應准許。

五、又人民提起給付訴訟，法院就裁判時之法律及事實加以審酌後，何種法律及事實可採為裁判之論據，則應視人民提起給付訴訟之公法上請求權基礎而定。本件原告據以提出本件預防性不作為訴訟之依據，經當庭闡明後，原告表示「請求權基礎為憲法第15條」（本院卷3第194頁），然按「……至憲法第15條所謂人民之財產權應予保障，僅揭示國家立法原則，仍須有實體法之具體規定，始得作為請求權之依據，上訴人主張依憲法第15條，其得為本件請求基礎，尚有誤會」（最高行政法院92年度判字第1720號判決參照），可知憲法第15條之財產權保障，僅屬國家立法原則，不得直接作為請求權規範基礎，換言之，憲法有關財產權保障屬基本權保護之一環，然就基本權之內涵所為原則性之闡釋或意旨揭示，無由作為可得具體化至足以就其法律要件加以審查並進一步判斷其法律效果之規範化程度，是原告僅執憲法保障人民財產權為本件具有主觀公權利之論證，其訴仍顯無理由，綜上，原告並無其聲明所請求之公法上請求權存在，其依行政訴訟法第8條規定所提一般給付訴訟，在法律上亦無理由。

六、至原告主張警示帳戶之相關規定（即管理辦法等）不符令狀原則、法律保留原則、違反法治國原則、有違比例原則，且暫停存入與通報之目的係為保全訴外人之財產毫無關聯性等云云。然查，立法者就銀行法第45條之2第2、3項之立法理由，內含有風險控管之目的，亦即司法機關為偵辦刑事案件需要，通知銀行列為警示帳戶，並因而發生銀行應管理辦法第5條第1款第2目所規定處理措施之規制效果，性質上屬於行政處分，且觀諸立法意旨及目的同時具有金融交易秩序維

護之目的，可徵具有管制性不利處分之性質，已如前所述。
而原告此部分主張多屬涉及法制層面之問題，基於權力分立
之精神，應俟行政機關將來作成相關具體之行政處分並由原告
依序提起行政訴訟後，司法權方得就個案情節予以論述
之，是原告此部分之主張，本院無從予以論究，併此指明。

七、綜上，本件原告提起預防性不作為訴訟，依其起訴時所述事實，經核欠缺權利保護之必要性，現況亦無請求預防性不作為訴訟之實益，且目前規範狀態下顯無公法上請求權存在，本件在法律上顯無理由，爰依前揭規定，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回訴訟。至於兩造其餘之攻擊及防禦方法，核與本件判決結果不生影響，故不逐一論究說明。

八、結論，本件原告之訴為無理由。

中 華 民 國 114 年 4 月 22 日

審判長法 官 鍾啟煌

法 官 蔡如惠

法 官 李毓華

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或

為訴訟代理人	為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02 中 華 民 國 114 年 4 月 22 日
03 書記官 許婉茹