

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭

112年度訴字第686號

113年7月4日辯論終結

原告 遠傳電信股份有限公司

代表人 徐旭東(董事長)住同上

訴訟代理人 翁祖立 律師

複代理人 林夏正 律師

訴訟代理人 游芳瑜 律師

被告 國家通訊傳播委員會

代表人 陳耀祥(主任委員)

訴訟代理人 廖敏全

陳昭如

魏啓翔 律師

上列當事人間電信管理法事件，原告不服被告中華民國112年4月13日通傳平臺字第11141030100、11141030110、11141030210號裁處書，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件前亞太電信股份有限公司（下簡稱亞太電信公司）起訴後，因與原告合併，並自民國112年12月15日合併基準日起由原告為存續公司。茲據原告具狀聲明承受訴訟（本院卷第353頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

01 (一)緣亞太電信公司（下為行文便利，均稱行為時之亞太電信公
02 司為原告）前為依電信法取得特許執照之第一類電信事業，
03 並獲核配無線電頻率及電信號碼。電信管理法於109年7月1
04 日施行後，原告依該法第83條第1項、第2項、第37條等規
05 定，向被告申請電信事業之登記，並檢具營運計畫經被告核
06 准，原告原有行動寬頻業務自登記日起適用電信管理法，並
07 應依營運計畫內容履行。

08 (二)被告於111年6月20日接獲內政部警政署刑事警察局（下稱刑
09 事局）副知其對原告之通報，該局追查近期假投資詐騙簡訊
10 話務來源，部分係源自原告所經營之簡訊服務，被告遂於11
11 1年6月30日、9月16日對原告辦理行政檢查，並依調查事證
12 查知：①原告經營「企業便利簡訊服務」，僅以發送OTP簡
13 訊驗證碼作為確認用戶身分之方式，涉有未依核准之營運計
14 畫實施用戶身分查核等情事。（違規事實1）②原告受理全
15 方位管理投顧企業社（下稱全方位企業社）申辦企業大量簡
16 訊門號時，明知該企業社主要服務為將該等門號轉售給股市
17 經理人行銷推廣之利用，涉有未依營運計畫落實核對實際使
18 用門號之第三人身分之情事。（違規事實2）③原告於受理
19 境外公司「Starlink Media Co.Ltd.」（下稱Starlink公
20 司）申辦企業大量簡訊服務門號時，Starlink公司並未派員
21 至原告公司或門市實地申請，原告亦未派員至境外（香港）
22 實地查核，而僅透過網路以「線上」申請之方式辦理，涉有
23 未依核准之營運計畫落實用戶身分查核確認之情事。（違規
24 事實3）

25 (三)被告依行政程序法第102條及行政罰法第42條規定，經原告
26 陳述意見後，認原告前述3個違規事實均違反電信管理法第3
27 7條第1項規定，乃依被告112年3月22日第1058次委員會議
28 （下稱第1058次委員會議）決議，於112年4月13日分別以①
29 通傳平臺字第00000000000號裁處書（下稱原處分一），就
30 違規事實1裁處原告罰鍰新臺幣（下同）150萬元，並限期自
31 處分書送達之次日起1個月內改正及提交改正報告乙份，屆

01 期未改正者，按次處予罰鍰；②通傳平臺字第00000000000
02 號裁處書（下稱原處分二），裁處原告罰鍰250萬元，並限
03 期自處分書送達之次日起1個月內改正及提交改正報告乙
04 份，屆期未改正者，按次處予罰鍰；③通傳平臺字第000000
05 00000號裁處書（下稱原處分三，並與原處分一、二合稱原
06 處分），裁處原告罰鍰50萬元，並限期自處分書送達之次日
07 起1個月內改正及提交改正報告乙份，屆期未改正者，按次
08 處予罰鍰。原告對原處分均不服，乃向本院提起本件行政訴
09 訟。

10 三、本件原告主張：

11 (一)原處分一：

12 1.原處分一之法規適用有違誤，並違反比例原則：

13 原告係依電信管理法第69條第2項及電信號碼核配及管理
14 辦法第26條規定，始負有分配用戶號碼前應核對及登錄用
15 戶資料之義務，進而載明履行方式於營運計畫第5章第5.
16 2.1節「電信號碼」之管理部分。再參酌法務部法律字第0
17 0000000000號函釋之特別法優先適用原則之法理，原告如
18 有違反電信號碼核配及管理辦法第26條所定查核義務，屬
19 違反電信管理法第69條第2項之規定，應優先適用電信管
20 理法第78條第3款規定裁處。原處分一竟依電信管理法第7
21 5條第1項第6款裁處，屬法律認知錯誤，被告適用法規有
22 所違誤。再者，電信管理法第37條第2項所規定之營運計
23 畫為一整體性、概括性之計畫，項目眾多、內容繁瑣，所
24 涉及事項之重要性各不相同，且所適用之法規亦各不相同。
25 倘若不問未依核准之營運計畫所實施事項之內容、明
26 定義務之法規及重要性，僅有違反營運計畫之情事，均一
27 概以違反電信管理法第37條第2項而施以第75條第1項第6
28 款之處分，顯有違比例原則。另查，被告於第1058次委員
29 會議第3案「亞太電信股份有限公司未落實核對及登錄用
30 戶資料裁處討論案」協同意見書第6-7頁，亦論及：「本
31 會承辦的業管單位，向來對於類似案件，係以違反電信號

01 碼核配及管理辦法第26條，援用電信管理法78條裁處…」
02 等語，可知被告過去對類似案件均非依電信管理法第75條
03 為裁罰，而本件破天荒以背於以往方式裁罰，適用法律之
04 邏輯明顯啟人疑竇。且被告一反行政先例方式處理相似事
05 件，亦有違行政自我拘束原則。又本件被告以電信管理法
06 第75條作為對違反「電信號碼使用管理」規範業者之裁罰
07 依據，有違比例原則之必要性要求，而非適法。

08 2.被告欠缺作成原處分一之事務權限：

09 本件應適用電信號碼核配及管理辦法及電信管理法第69條
10 第2項、第78條第3款規定。依電信管理法第69條第2項規
11 定，電信號碼之申請者資格、條件、程序、使用管理、限
12 制等，應遵循主管機關即數位發展部所訂定之電信號碼核
13 配及管理辦法。是以，本件具有事務權限者為數位發展
14 部，被告未經授權而缺乏事務權限，逕違法作成原處分
15 一，應撤銷之。

16 3.原處分一有涵攝錯誤及事實認定錯誤之情：

17 隨著數位匯流及資通訊技術演進，網路簡訊平台發送服務
18 業者，提供簡訊服務本質上已迥異傳統使用電信業者行動
19 通訊網路傳送簡訊之服務模式及架構，透過整合網際網路
20 和資訊系統平台提供簡訊發送之加值服務。便利簡訊服務
21 之本質非一般行動通信服務，原告並非使用一般行動通信
22 服務之服務契約，而是另行針對該服務制定其專用之「亞
23 太e管家『企業便利簡訊服務』帳號申辦申請書」。而營
24 運計畫係規範原電信法架構下之行動寬頻服務業務，亦即
25 是以「行動通信服務」為規管對象，並不包含便利簡訊服
26 務。是以，便利簡訊服務非屬營運計畫所規範之一般行動
27 通信服務，原處分一之作成有事實認定錯誤及涵攝錯誤，
28 屬違法處分，應撤銷之。退步言之，便利簡訊服務係提供
29 用戶透過Web或API方式，發送大量簡訊，進行訊息通知、
30 行銷廣告活動等。其使用方式為用戶透過該服務平臺共同
31 使用該平臺門號發送簡訊，原告並未另外再分配電信號碼

01 供用戶使用該服務。亦即，該平臺之2,128名用戶係共同
02 使用該平臺門號發送簡訊，而非由原告另外分配2,128個
03 電信號碼供該2,128名用戶個別發送簡訊。是以，原告既
04 未另外分配用戶使用電信號碼，自無須依核准之營運計畫
05 書實施用戶身份查核確認，原處分一之作成有事實認定錯
06 誤及涵攝錯誤，屬違法處分，應撤銷之。再者，原告所經
07 營之便利簡訊服務，係採行用戶在網路申請帳號，填寫姓
08 名及行動電話門號，並發送OTP簡訊驗證碼至申請人業經
09 身分驗證通過之行動電話門號。鑒於我國行動門號之申裝
10 係採實名制，故行動門號持有人，其身分業經提供該門號
11 電信服務之電信業者驗證通過，應可認為已進行確認身分
12 查核驗證。然原處分一竟稱「前開方式僅得確認用戶於申
13 請時所提供之行動電話門號為正在使用中之門號，無法確
14 認用戶真實身分，亦未能核實該門號之持有人即為用戶本
15 人……」云云。誠如前述，用戶於申請行動電話門號時，
16 應已經電信業者依其營運計畫確認真實身份及門號之持有
17 人，則被告所稱高度存有他人冒名申辦服務之風險，亦應
18 由前階段即核配門號予用戶之電信業者承擔，方屬合理。
19 是以，原處分一之作成有事實認定錯誤及涵攝錯誤，屬違
20 法處分，應撤銷之。

21 4.便利簡訊服務雖計有逾2,000名用戶，然迄今遭警政署165
22 反詐騙諮詢專線（下稱165專線）通報執行停話之門號僅
23 有0906180193一門號，足見原告確實已善盡身份查核及管
24 理之責。並無被告所稱「使多數未核實身份之使用人廣泛
25 發送簡訊，滋生騷擾、詐騙等情事」等情。是以，被告未
26 詳為調查，並確實證明事實存在，原處分一即屬違法，應
27 撤銷之。又原告於111年6月30日經被告通知行政訪查後，
28 即於翌日7月1日改採本人親自以申請書即提供雙證查核方
29 式申辦。足證原告顯無被告所稱「用以避免未知身分之使
30 用人得利用該平台發送大量簡訊，衍生違法事件而查緝無
31 門，反廣招攬業務而廣為受理申辦。」之動機與目的。況

01 被告所稱原告2,000名用戶、未確實執行查核義務等情，
02 應屬本件原告違法之事實，被告卻又於「其他判斷因素」
03 中再行重複評價，原處分一即屬違法，應撤銷之。

04 (二)原處分二：

05 1.原處分二有重複處分之違法：

06 參酌原處分一，被告係以原告經營便利簡訊服務，未依核
07 准之營運計畫實施用戶身份查核確認為由，裁處原告。可
08 知，原告經營便利簡訊服務乃一行為，應作成一裁處之行
09 政處分。同理可證，原告經營大量簡訊服務，亦為一行
10 為，應僅得作成一裁處之行政處分。然，被告卻以原告受
11 理全方位企業社申辦大量簡訊服務，未依核准之營運計畫
12 實施用戶身份查核確認，作成原處分二；又依原告受理St
13 arlink公司申辦大量簡訊服務時，未依核准之營運計畫實
14 施用戶身份查核確認，作成原處分三。顯然違反一行為不
15 二罰原則，有重複處分之違法，應撤銷之。

16 2.原處分二之法規適用有違誤，並違反比例原則：

17 原告係依電信管理法第69條第2項及電信號碼核配及管理
18 辦法第26條規定，始負有分配用戶號碼前應核對及登錄用
19 戶資料之義務，進而載明履行方式於營運計畫第5章第5.
20 2.1節「電信號碼」之管理部分。是以，原告如有違電信
21 號碼核配及管理辦法第26條所定查核義務，屬違反電信管
22 理法第69條第2項之規定，應優先適用電信管理法第78條
23 第3款規定裁處。原處分二竟依電信管理法第75條第1項第
24 6款裁處，屬法律認知錯誤，被告適用法規有所違誤。再
25 者，電信管理法第37條第2項所規定之營運計畫為一整體
26 性、概括性之計畫，項目眾多、內容繁瑣，所涉及事項之
27 重要性各不相同，且所適用之法規亦各不相同。倘若不問
28 未依核准之營運計畫所實施事項之內容、明定義務之法規
29 及重要性，僅有違反營運計畫之情事，均一概以違反電信
30 管理法第37條第2項而施以第75條第1項第6款之處分，顯
31 有違比例原則。

01 3.被告欠缺作成原處分二之事務管轄權限：

02 本件應適用電信號碼核配及管理辦法及電信管理法第69條
03 第2項、第78條第3款規定。依電信管理法第69條第2項規
04 定，電信號碼之申請者資格、條件、程序、使用管理、限
05 制等，應遵循主管機關即數位發展部所訂定之電信號碼核
06 配及管理辦法。是以，本件具有事務權限者為數位發展
07 部，被告未經授權而缺乏事務權限，逕違法作成原處分
08 二，應撤銷之。

09 4.原處分二有涵攝錯誤及事實認定錯誤之情：

10 大量簡訊服務之本質非一般行動通信服務，原告並非使用
11 一般行動通信服務之服務契約，而是另行針對該服務制定
12 其專用之「企業大量簡訊服務申請/異動/退租申請書」、
13 「企業大量簡訊業務服務契約書」及「預付制企業簡訊服
14 務專案同意書」，而非使用一般行動通信服務之服務契
15 約。而營運計畫係規範原電信法架構下之行動寬頻服務業
16 務，亦即是以「行動通信服務」為規管對象，並不包含大
17 量簡訊服務。是以，大量簡訊服務非屬營運計畫所規範之
18 一般行動通信服務，原處分二之作成有事實認定錯誤及涵
19 攝錯誤，屬違法處分，應撤銷之。退步言之，原告於受理
20 全方位企業社申辦大量簡訊服務時，即以經濟部商工登記
21 資料公示查詢系統，查核驗證全方位企業社設立狀況、負
22 責人與營業項目資料；以內政部戶政司全球資訊進行負責
23 人證件查核，參考國民身分證真偽辨識資料與國民身分證
24 領補換資料查詢，以落實身分查驗；並且查核負責人駕
25 照，核對負責人雙證件。是以，原告已依營運計畫落實身
26 分查核，原處分二之作成有事實認定錯誤及涵攝錯誤，屬
27 違法處分，應撤銷之。

28 5.原告受理全方位企業社申辦大量簡訊服務時，業務承辦人
29 確實曾向該全方位企業社詢問門號使用用途，並確認該全
30 方位企業社申辦大量簡訊服務係為自身銷售推廣公司業務
31 之用途，並未涉及轉租或轉讓之情事後，始核准申辦。嗣

01 後原告實亦查無全方位企業社涉及轉售之事證，亦不知全
02 方位企業社是否確有轉售之情事。且觀刑事局111年12月1
03 日發布「破案快訊」第六點案情摘要及之偵辦過程載有
04 「除供自己公司外，亦接受其他詐欺集團委託發送投資詐
05 欺簡訊……」等語，足證全方位企業社申辦大量簡訊服務
06 確係供自用或代發之用途，並非被告所稱「申辦門號用途
07 為轉租給不特定對象」。是以，被告未就全方位企業社是
08 否確有將門號轉租他人使用？有無轉租合約？轉租對象及
09 價格？原告是否事先知悉全方位企業社將進行轉租業務？
10 等詳為調查，於事實均未釐清之形況下，作出原處分二，
11 即屬違法

12 6.酌加罰鍰部份：

13 (1)遍觀被告作成原處分二之法令依據即電信管理法、電信
14 號碼核配及管理辦法，其中均未就被告所稱之「受騙報
15 案之人數計有43人，受騙金額為1億1,480萬餘元、被告
16 扣除營業成本後所餘違反義務濫發門號之利益約280
17 萬、被告於配合檢調單位調查過程中，所提供資料並非
18 完整」等事由訂有任何裁罰之規定，亦無任何相應之授
19 權。被告擅以其內部之「委員會決議」就上開事由裁罰
20 100萬元，顯係以其內部規範對人民之權利增加法律所
21 無之限制，已違反法律保留原則。再者，參酌原處分一
22 就滋生詐騙等情及行政罰法第18條規定之違反行政法上
23 義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義
24 務所得之利益等因素，係於「其他判斷因素」中考量。
25 然原處分二竟反將上開因素於「酌加罰鍰」中考量，再
26 就上開裁罰100萬元。被告全未敘明其認定區分標準為
27 何，逕對原告酌加罰鍰100萬元，裁量顯具有瑕疵。

28 (2)原處分二有重複評價之違法：被告於其他判斷因素中，
29 已考量違法比例甚高、對於廣大社會大眾造成危害，嚴
30 重影響社會秩序之因素，採計20分。又於酌加罰鍰部

01 份，就詐騙等情對社會公共秩序層面之重大影響再行重
02 複評價，原處分二即屬違法，應撤銷之。

03 (3)原告並無被告所稱之「然在本會調查過程中，所提供資
04 料並非完整……難謂已充分認知與全面補救，尚欠缺改
05 正意願。」等情形，原處分二未予查明即為裁罰，顯非
06 適法。原告於被告調查過程中，均盡力依照被告指示提
07 供所需資料，並配合被告調查，並無所謂提供資料並非
08 完整、說詞且後不一等情。況，原告於接獲165專線通
09 報後，即展開相關措施防止損害擴大，原告除積極連坐
10 停話以外，更主動凍結全方位企業社155門門號之剩餘
11 款項近千萬元，即便面對全方位企業社不斷爭議，原告
12 仍不為所動，堅持連坐停話及凍結款項之做法。除一連
13 串防止損害擴大之做法外，原告嗣後接獲刑事局偵查隊
14 來函調閱相關資料時，更是積極配合刑事局偵辦調查，
15 並且將凍結款項一事主動提供訊息予刑事局偵查第九大
16 隊，刑事局始報請指揮偵查的臺灣高雄地方檢察署檢察
17 官函令扣押。鑒於原告積極主動及戮力配合偵辦之做
18 法，幫助刑事局快速破案，使更多民眾免於受害。刑事
19 局感念原告作為，甚至邀請本公司出席破案記者會。是
20 以，原告竭力防堵犯罪，善盡身為電信業者之企業社會
21 責任，並無被告所稱「難謂已充分認知與全面補救，尚
22 欠缺改正意願。」云云，原處分二未予查明即為裁罰，
23 顯非適法。

24 (三)原處分三：

25 1.原處分三有重複處分之違法：

26 被告以原告受理全方位企業社申辦大量簡訊服務，未依
27 核准之營運計畫實施用戶身份查核確認，作成原處分
28 二；又依原告受理Starlink公司申辦大量簡訊服務時，
29 未依核准之營運計畫實施用戶身份查核確認，作成原處
30 分三。顯然違反一行為不二罰原則，有重複處分之違
31 法，應撤銷之。

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31

2.原處分三之法規適用有違誤，並違反比例原則：

原告係依電信管理法第69條第2項及電信號碼核配及管理辦法第26條規定，始負有分配用戶號碼前應核對及登錄用戶資料之義務，進而載明履行方式於營運計畫第5章第5.2.1節「電信號碼」之管理部分。是以，原告如有違反電信號碼核配及管理辦法第26條所定查核義務，屬違反電信管理法第69條第2項之規定，應優先適用電信管理法第78條第3款規定裁處。原處分三竟依電信管理法第75條第1項第6款裁處，屬法律認知錯誤，被告適用法規有所違誤。再者，電信管理法第37條第2項所規定之營運計畫為一整體性、概括性之計畫，項目眾多、內容繁瑣，所涉及事項之重要性各不相同，且所適用之法規亦各不相同。倘若不問未依核准之營運計畫所實施事項之內容、明定義務之法規及重要性，僅有違反營運計畫之情事，均一概以違反電信管理法第37條第2項而施以第75條第1項第6款之處分，顯有違比例原則。

3.被告欠缺作成原處分三之事務管轄權限：

本件應適用電信號碼核配及管理辦法及電信管理法第69條第2項、第78條第3款規定。依電信管理法第69條第2項規定，電信號碼之申請者資格、條件、程序、使用管理、限制等，應遵循主營機關即數位發展部所訂定之電信號碼核配及管理辦法。是以，本件具有事務權限者為數位發展部，被告未經授權而缺乏事務權限，逕違法作成原處分三，應撤銷之。

4.原處分三有涵攝錯誤及事實認定錯誤之情：

大量簡訊服務之本質非一般行動通信服務，原告並非使用一般行動通信服務之服務契約，而是另行針對該服務制定其專用之「企業大量簡訊服務申請/異動/退租申請書」、「企業大量簡訊業務服務契約書」及「預付制企業簡訊服務專案同意書」，而非使用一般行動通信服務之服務契約。而營運計畫係規範原電信法架構下之行動

01 寬頻服務業務，亦即是以「行動通信服務」為規管對
02 象，並不包含大量簡訊服務。是以，大量簡訊服務非屬
03 營運計畫所規範之一般行動通信服務，原處分三之作成
04 有事實認定錯誤及涵攝錯誤，屬違法處分，應撤銷之。
05 原告於受理Starlink公司申辦大量簡訊服務時，即請依
06 照標準流程，由業務提供制式AP FORM，並要求Starlin
07 k公司提供公司註冊證明、公司負責人證件影本。並因
08 應疫情而採用「線上」方式辦理核對及登錄用戶資料。
09 雖因Google Meet無錄影存檔功能而無法提供視訊會議
10 影像檔，惟原告業務人員於行政調查時到會說明，其確
11 曾以Google Meet與Starlink公司進行視訊核對身分。
12 是以，原告已依營運計畫落實身分查核，原處分三之作
13 成有事實認定錯誤及涵攝錯誤，屬違法處分，應撤銷
14 之。

15 (四)Know Your Customers (下簡稱KYC) 義務有其界限：

16 對用戶之身分核實機制應隨用戶申辦服務種類之不同，而
17 有得適當調整之空間，不得將營運計畫針對傳統電信服務
18 所訂最嚴格之身分查核義務套用至全部服務中。按申辦實
19 體門號之用戶因係取得門號之專屬使用權，當應全依原告
20 之營運計畫，行最嚴格身分查核機制，並無疑義。然倘不
21 問用戶申辦何種服務，均施以最嚴格方式審查用戶本人之
22 雙身分證件正本，並強制其須至門市現場供審閱方屬合法，
23 顯有違常理。畢竟電信服務之內容隨創意與技術之演
24 進產生變動，如本件企業便利簡訊服務係由用戶註冊簡訊
25 平台上之帳號、加以儲值後以互動資通股份有限公司（下
26 簡稱互動資通公司）所申辦之門號發送簡訊，此等服務用
27 戶自始至終均未取得門號專屬使用權，且用戶所使用之門
28 號亦為互動資通公司所有，而用戶事前提供之資訊亦已足
29 使執法單位得藉由查詢發送者提供之使用中門號追查其身
30 分。應認原告已善盡其作為電信業者之KYC義務，否則過
31 於嚴苛、制式之要求將減電信業者依社會發展開創其他業

01 務之可能。綜上，KYC義務有其界線。於營運計畫規範行
02 動通信業務以外之範疇，原告自有調整KYC義務施行方式
03 之權限，以利平衡、兼顧電信業務發展與電信守門人義
04 務。如企業便利之用戶用以發送簡訊之門號均係由互動資
05 通公司經嚴格身分查核機制申辦者，互動資通公司自應把
06 控其門號實際使用人之身分與使用狀況。原告於知悉門號
07 屬互動資通公司所有後，仍對申辦用戶要求提供使用中之
08 其他門號與其他資訊，可謂已盡自身之KYC義務。企業大
09 量簡訊服務亦係如此，原告於企業申辦服務時，均曾要求
10 提供企業文件、負責人身分證明文件等。

11 (五)本件裁罰不合乎憲法保障人民權利之意旨：按對人民違反
12 行政法上義務之行為處以罰鍰，涉及對人民財產權之限
13 制，其處罰固應視違規情節之輕重程度為之，俾符合憲法
14 責罰相當原則。可謂行政機關於人民違反行政法上義
15 務，而須對人民財產權加以限制時，有必要遵循比例原則
16 之要求，不得處以與違規情節顯然不合之罰鍰，方符憲法
17 要求(司法院釋字第802號意旨參照)。就個案之合憲性而
18 言，本件被告以原告經營企業便利簡訊服務、企業大量簡
19 訊服務時，未依核准之營運計畫實施用戶身份查核確認，
20 涉違反電信管理法第37條第1項規定，依電信管理法第75
21 條第1項第6款規定，處原告3個行政處分，共裁罰450萬
22 元。自憲法保障人民財產權之角度觀之，被告明知其過往
23 面對相同事務均係以罰鍰較輕之電信管理法第78條為依據
24 加以裁罰，本件卻執意於喪失管轄權限之時，逕自適用其
25 他得處以更重裁罰之條文，無視原告經營企業便利簡訊服
26 務、企業大量簡訊服務之時空背景、於服務中之角色等，
27 斷然指摘原告所經營者屬營運計畫中規範之服務範疇，將
28 原告所為與營運計畫有所不符之處均處以重罰，其至不惜
29 以委員會決議再行加重、罔顧一事不二罰原則，可見被告
30 於本件作成裁罰之過程中全無遵守責罰相當原則，不符比
31 例原則所指之必要性即最小侵害手段，顯有矯枉過正之

01 嫌。遑論原告以電信管理法第75條為裁罰依據，視同將一
02 切新興電信服務模式均納入營運計畫針對傳統電信服務之
03 範疇中，至此無論原告推出何等電信服務，均不問有無核
04 配門號予用戶、服務原理為何，均應合乎每一項營運計畫
05 細節，否則即會遭處以高額罰鍰，原告之營業自由可謂蕩
06 然無存，電信業者至此也無隨著社會發展，對電信服務內
07 容加以革新之可能等語，並聲明求為判決：①原處分一、
08 原處分二、原處分三均撤銷。②訴訟費用由被告負擔。

09 四、被告則以：

10 (一)原處分一：

11 1.按中央法規標準法第16條規定，若法規分屬對不同事項所
12 設之規定，該等法規間即無前開特別法優先適用之關係存
13 在。電信管理法第69條第2項訂定之電信號碼核配及管理
14 辦法第26條固規定：「電信事業分配用戶使用電信號碼
15 前，應核對及登錄用戶資料。」揭示電信事業應核對及登
16 錄用戶資料之「應履行義務」。然電信管理法第37條則進
17 一步規定：「(第1項)申請設置使用電信資源之公眾電
18 信網路者應檢具申請書、營運計畫及網路設置計畫，向主
19 管機關申請核准。經主管機關核准，始得營運及設置；其
20 電信網路增設或變更者，亦同。(第2項)前項營運計
21 畫，除法規另有規定外，應載明下列事項：……五、經核
22 配無線電頻率或電信號碼而負有應履行義務者，其履行之
23 方法。」，亦即電信事業應向主管機關申請核准並應據以
24 實施之營運計畫內容，應載明「負有應履行義務者，其履
25 行之方法」。可知前述兩者所規範者雖均與電信號碼有
26 關，但屬不同之事項。既為不同事項之規範，前者自非後
27 者之特別法或得以排除後者之適用，否則立法者於電信管
28 理法第37條第2項第5款明示要求之「其履行之方法」，乃
29 至於依同法第75條第1項第6款規定「未依核准之營運計畫
30 實施者」及其制裁規定，顯均將淪為具文。是以，原告主

01 張本件應優先適用電信管理法第69條第2項規定並按同法
02 第78條第3款規定裁處云云，並不可採。

03 2. 電信管理法第37條立法理由記載：「為落實主管機關核配
04 電信資源時，公眾電信網路者所應履行之義務，尤其為鼓
05 勵創新並因應未來多元化的網路需求，本法已開放公眾電
06 信網路之設置得採自建或組合既設之電信網路，以靈活調
07 度資源；並得就提供服務的最適狀態進行動態管理，然考
08 量公眾電信網路設置品質之良窳，與通訊安全、消費者權
09 益等息息相關，為確保公共利益得以實現，爰於第一項規
10 定設置使用電信資源之公眾電信網路者應檢附之文件，並
11 於第二項及第四項規定營運計畫及網路設置計畫應載明事
12 項。……二、考量營運計畫應載明事項之變動，影響主管
13 機關對該電信事業營運監理，爰於第三項規定營運計畫事
14 項，除主管機關訂定之免送核准之異動項目外，如有變更
15 者，應送主管機關核准。」可知，對於獲核配電信資源之
16 公眾電信網路者所應履行之義務，乃為確保通訊安全、消
17 費者權益等公共利益得以實現，應以主管機關核准之營運
18 計畫等文件及其應載明事項設予規範，故營運計畫之內容
19 核屬電信業者應履行義務內容之具體所在，亦為主管機關
20 監理時之重要依據。再自本法第37條第3項規定，即「維
21 持服務品質所需之網路規劃」、「經核配無線電頻率或電
22 信號碼而負有應履行義務者，其履行之方法」等2事項若
23 有變更，電信事業依法即應送主管機關核准，始得實施。
24 依此可知，原告本件行為所涉之「經核配無線電頻率或電
25 信號碼而負有應履行義務者，其履行之方法」，自屬營運
26 計畫之重要事項甚明。故原告指摘營運計畫為一整體性或
27 概括性計畫、事項重要性不同、被告裁罰違反比例原則云
28 云，亦不可取。另本件裁處依據，既非原告所稱之電信號
29 碼核配及管理辦法、電信管理法第69條第2項、第78條第3
30 款等規定，則原告指摘依電信管理法第69條第2項規定具

01 事務權限者為數位發展部、被告無事務權限云云，即無理
02 由。

03 3.原告以「企業便利簡訊服務」提供用戶使用原告服務平臺
04 作發送簡訊之電信服務，於簡訊發送時即有自動隨機配賦
05 1門用戶號碼作為發送端號碼，並透過行動通信網路系統
06 將訊息內容傳送至其他接收端號碼。準此，原告該服務內
07 容顯屬提供用戶使用用戶號碼，且是利用行動通信網路系
08 統進行通信，核屬行動通信服務之範疇，此不因原告另命
09 名指稱其服務名稱或使用不同用戶合約而影響其屬行動通
10 信服務之性質。原告雖已自承「企業便利簡訊服務」平臺
11 之2,128名用戶有使用該平臺「門號」發送簡訊之事實，
12 但爭執此乃該平臺用戶共同使用門號，而非由原告另分配
13 2,128個電信號碼供該2,128名用戶分別發送簡訊，故無須
14 依核准之營運計畫書實施用戶身分查核云云。惟依原告經
15 核准之營運計畫第5章第5.2.1.1節載明：「用戶辦理申請
16 手續時，……，除政府機關、公立學校及公營事業機構
17 外，另應檢附下列證件，並出示正本供原告核對：一、自
18 然人：身分證明文件〔本國人國民身分證或護照（外國人
19 護照或外僑永久居留證）及其他足以辨識身分之證明文
20 件〕。二、法人及非法人團體、商號：（一）政府主管機
21 關核發之法人證明文件、商業登記證明文件或其他證明文
22 件。（二）代表人（或負責人）之國民身分證、護照或外
23 僑永久居留證。」依此，舉凡向原告申辦使用原告該行動
24 通信服務者，即屬前開原告營運計畫之所稱「用戶」，並
25 不因該等用戶係分別使用或共用一個或數個電信號碼而有
26 差異。故原告以該2,128名用戶係共用平臺門號發送簡訊
27 為詞，主張其無須依核准之營運計畫書實施用戶身分查核
28 云云，亦非可取。

29 4.原告「企業便利簡訊服務」於用戶申請使用時，採網路平
30 臺申請帳號，並以一次性OTP簡訊驗證後，即可供用戶發
31 送簡訊之行動通信服務。依此，原告即屬未依核准之營運

01 計畫內容據以實施，事實甚明。原告所稱之一次性OTP簡
02 訊驗證方式，充其量僅可使原告確認其用戶於申請時所提
03 供之行動電話門號為一「正在使用中之門號」，但無從使
04 原告確認其用戶真實身分，原告亦未能核實該門號之持有
05 人即為用戶本人。倘原告僅採前開方式核對用戶身分，自
06 有高度存在他人冒名申辦服務之風險。原告雖稱使用OTP
07 簡訊驗證碼至申請人業經身分驗證通過之行動電話門號，
08 該行動門號持有人之身分業經「提供該門號電信服務之電
09 信業者」驗證，故可認為原告已驗證云云。然其他電信業
10 者之用戶身分查驗，顯非原告自己所為之用戶身分查驗，
11 原告自身始終無法確認其用戶之身分並為核實登錄，悉無
12 從符合其營運計畫所稱「出示正本供原告核對」之履行方
13 法及落實該查核之目的。又，原告所謂他人冒名申辦服務
14 之風險亦應由前階段即核配門號予用戶之電信業者承擔云
15 云，無異將原告自己本應依營運計畫履行之義務及違反之
16 風險，不當轉嫁予其他電信業者承擔，至屬無稽。

17 5.原處分一於說明欄所載乃指原告銷售「企業便利簡訊服
18 務」未依核准之營運計畫內容實施用用戶身分查核，已計有
19 逾2,000名用戶於系爭服務平臺申請會員帳號，此皆屬未
20 依核准之營運計畫落實用戶身分查核及登錄確認，提供門
21 號作發送服務數量甚大，使多數未核實身分之使用人廣泛
22 發送簡訊，滋生騷擾、詐騙等情事，對於社會秩序造成不
23 可忽視之影響，擴及層面涵蓋廣大潛在社會大眾。故縱然
24 原告得以證明因此迄今遭165專線通報執行停話之門號僅
25 有原告所指之0000000000—門號，仍可見到因此有滋生騷
26 擾、詐騙等情事，對於社會秩序造成不可忽視之影響，誠
27 屬實在。原告為電信事業，乃明知其營運計畫所定之用戶
28 身分查核方式，乃用以避免未知身分之使用人得利用該平
29 臺發送大量簡訊，因此將衍生違法事件而查緝無門，但原
30 告卻不為確實執行，反為招攬業務而廣為受理申辦，違反
31 行政法上義務應受責難之程度自屬較高。按行政罰法第18

01 條第1項規定，「違反行政法上義務行為應受責難之程
02 度」為裁處罰鍰應考量因素之一，被告納入前開事實作為
03 裁罰審酌因素，於法自無不合。至於原告所稱於111年6月
04 30日行政檢查後翌日即改採本人親自以申請書即提供雙證
05 查核方式申辦乙節，僅屬原告於受調查後之策進作為，此
06 與原告前開違反行政法上義務行為之主觀認識及應受責難
07 程度，乃屬二事。原告混為一談，亦不可取。

08 6.被告主管業務單位就違反電信管理法罰鍰案件依評量表列
09 各個考量項目審酌違法個案之相關具體情狀，其內「考量
10 項目」共分為：「（一）違法情節或營運型態（擇一）」、
11 「（二）受處分人3年內受裁處次數」及
12 「（三）其他判斷因素」等3項。又，前開「其他判斷因
13 素」，係由主管業務單位「依個案綜合其他判斷要素，如
14 一行為違反數個行政法上義務、行為應受責難程度、所生
15 影響、違反行政法上義務所得之利益、受處罰者之資力
16 等」填具內容，作為提請被告委員會議審議之建議。依
17 此，主管業務單位所填具之「其他判斷因素」內容，自係
18 針對原告違法個案之情節，故將原告逾2,000名用戶未確
19 實執行查核義務之行為應受責難程度及所生影響等予以填
20 載，並無不合，且此與該評量表內其他2項即「（一）違
21 法情節或營運型態（擇一）」（即構成要件）、「（二）
22 受處分人3年內受裁處次數」，亦無任何牴觸或重疊。是
23 以，原告爭執被告將原告逾2,000名用戶未確實執行查核
24 義務等情之「違法之事實」，又於「其他判斷因素」中再
25 行重複評價云云，誠屬錯解該評量表之內容，亦無可採。

26 (二)原處分二：

27 1.原告推出「企業便利簡訊服務」提供使用該服務之用戶僅
28 需於網路平臺申請帳號及完成一次性動態密碼簡訊驗證，
29 即可使用行動通信服務，從而原告實施該服務所設計採取
30 之用戶申請方式，可謂於相當時間內持續反覆實施，具有
31 持續、接續或密接之特性。是以，被告在法律上將原告所

01 推出之「企業便利簡訊服務」用戶身分核對方式整體評價
02 為法律上一行為，以原處分一裁處，於法並無不合。相對
03 而言，原告於其企業大量簡訊服務業務上非另行設計用戶
04 身分核對方式，然原告卻於分別受理特定用戶即全方位企
05 業社、Starlink公司申請時，未採行其經核准之營運計畫
06 實施用戶身分查核確認，且前開2企業用戶申請使用情節
07 仍有差異，原告所應查核確認之範圍亦有不同（亦即，相
08 對於原處分三，原處分二內原告違反其營運計畫所應實施
09 方式尚應有第5.2.1,2節規定），並不具有持續、接續或
10 密接之特性，是以，被告依2案具體情節、原告不同之行
11 為態樣，並斟酌法條文義、立法意旨、原告主觀違章意
12 思、構成要件之實現次數、期待可能、受責難程度、受侵
13 害法益及所侵害之法律效果、所生影響及社會通念或專業
14 倫理等因素，認定原告分別所為者，各為自然一行為，應
15 依行政罰法第25條規定，就原告該2行為違反同一行政法
16 上義務之規定，分別以原處分二、原處分三裁罰，顯屬有
17 據。是原告率爾以案情不同、原告行為態樣互異之3件原
18 處分任意比附，指摘被告違反一行為不二罰原則云云，亦
19 無可取。

20 2.原告於111年11月11日亞太電信總管字第0000000000號函
21 及112年2月17日亞太電信總管字第0000000000號函內，雖
22 聲稱其已確認全方位企業社申辦系爭服務門號係為自身銷
23 售推廣公司業務之用，並未涉及轉租或轉讓之情事後，始
24 核准申辦等語。惟為依核准之營運計畫履行義務及落實立
25 法意旨，於企業申辦大量簡訊服務時，電信事業除於申辦
26 時審核外，更應核實確認該實際使用用戶號碼之人，是否
27 與當初客戶申請時所提供資料相符，所謂「用戶資料」自
28 應包含實際使用之用戶，俾符規範意旨，此觀諸原告經核
29 准之營運計畫第5章第5.2.1.2節亦載明：「法人及非法人
30 團體、商號將申辦之門號轉租、轉讓予第三人，除下列情
31 形外，該第三人應檢附相關證件正本，供原告進行身分核

01 對，並配合有關機關依法令之要求辦理：……」等文，亦
02 是應核實確認該轉租、轉讓之第三人身分，其理甚明。於
03 被告111年6月30日行政檢查後，原告以111年8月18日亞太
04 電信總管字第0000000000號函復補充111年6月30日行政訪
05 查補充資料之附件二、三，原告自陳受理全方位企業社申
06 辦企業大量簡訊門號時，已知該企業社主要服務為將該等
07 門號轉售給股市經理人行銷推廣之利用。嗣於111年9月16
08 日行政檢查時，經被告提示資料並詢問：「3. 據貴公司11
09 1年8月18日亞太電信總管字第0000000000號函附件二說
10 明，前揭3家企業用戶申辦門號用途皆為『轉售』給股市
11 經理人行銷推廣之利用，在已知其做為轉售使用下，貴公
12 司如何確認使用電信人身分落實風險控管？另據本會111
13 年8月10日針對貴公司實施雙證查核行政訪查，該等企業
14 部分門號實際非為前揭用途，請貴公司針對此情形提出說
15 明為何有此情形？針對該等門號，貴公司將如何處理？」
16 原告不僅全無爭執全方位企業社將門號轉售之事實，且自
17 陳：「1、客戶簽訂合約需遵守服務條款，尤其第四條、
18 服務使用約定如下：……乙方應自行管制其『簡訊用戶』
19 ……」，此復有原告與全方位企業社間「企業大量簡訊業
20 務服務契約書」第1條第2項記載：「甲方提供乙方相關簡
21 訊程式規格，由乙方自行開發發送端程式介面，透過甲方
22 網路為乙方與『同意接受乙方簡訊服務之客戶』傳輸簡
23 訊」及前述第4條約定之記載對照可稽，可見原告於提供
24 全方位企業社服務契約時，亦清楚知悉並同意該服務可供
25 全方位企業社轉由該企業社之「簡訊用戶」或「同意接受
26 乙方簡訊服務之客戶」所用。此外，再依原告所提出其與
27 全方位企業社內部溝通往來電子郵件內容，全方位企業社
28 曾向原告反應：「……但是今天貴司所做的大動作也令我
29 感覺不是很愉快，貴司是否有考量過我司對於貴司的營收
30 方面貢獻，不看僧面也應該看看佛面吧？…再來有關於我
31 可最初在向貴司申請簡訊服務時對於電信合約法則已經很

01 瞭解了……結果一拖再拖拖到現在全數停話，這耽誤我司
02 多少工作進度？我司該如何『向客戶』交代？」、「……
03 這情況發生應該是我在通報之前所發生的事情，『我底下的
04 客戶群』有很多，我當時也『一一通報給我的客戶』！
05 如再有類似情況發生我會終止與他們繼續合作並『收回門
06 號使用權』！但是這樣的情形就只有『少部份客戶』會出
07 現，我們打開門做生意總不能一槓子打翻一整艘船的人！
08 所以有關於通報的事情在之前接到妳通知時，我也第一時
09 間的告知我『所有的客戶』不允許再次出現誇大不實的廣
10 告簡訊，我客戶也有回覆並且保證絕對不會，希望貴司能
11 夠諒解一下！畢竟什麼客戶都有，我也沒辦法一一去篩
12 選……」，復可佐證原告於服務過程中均全然知悉全方位
13 企業社有將門號轉租、轉讓予第三人使用。若謂全方位企
14 業社有如原告大量簡訊之經銷業者，亦不為過。是以，原
15 告主張原告受理申辦服務時，有確認全方位企業社申辦大
16 量簡訊服務「係為自身銷售推廣公司業務之用途」，且嗣
17 後原告亦不知全方位企業社是否確有轉售云云，均屬卸責
18 之詞。而刑事局破案快訊案情摘要所稱全方位企業社「亦
19 接受其他詐欺集團委託發送投資詐欺訊」一語，僅為該局
20 從刑事偵辦觀點所為論述，不足為全方位企業社「供自用
21 或代發用途」之證明。又，原告爭執全方位企業社有無轉
22 租合約及爭執被告應調查其轉租對象及價格，此均對原告
23 未依核准之營運計畫實施之違法行為不生影響，亦不足
24 取。況原告受理企業客戶申辦企業大量簡訊服務，此類型
25 服務因得由企業客戶大量發送簡訊，企業客戶實有不自為
26 使用而使第三人利用該門號之可能，對此情形，任何電信
27 事業均應得以預見。故對於實際該門號究竟為何人使用，
28 原告自有查核注意義務，不得以申辦當時已為審核而認已
29 盡其法定義務置辯。

30 3. 被告裁量基準之評量表，係供被告主管業務單位就違反電
31 信管理法罰鍰案件，先行依表列之各個考量項目審酌違法

01 個案相關具體情狀，填具其等級及積分，提請被告委員會
02 議審議，性質上僅係內部單位提供被告委員會議行使裁處
03 權參酌之「建議」，對於被告委員會行使法定裁罰權限並
04 無拘束效力。換言之，主管業務單位就裁罰個案適用評量
05 表擬具建議案，乃被告委員會議作成裁罰決定前之內部單
06 位擬稿，僅具準備作業性質，必須經被告委員會開會審
07 議，始正式行使其法定裁量權，故被告委員會考量個案全
08 般情狀，審酌主管業務單位建議之裁罰金額不適當，自得
09 獨立行使職權予以變更，其對於主管業務單位擬具之建議
10 分數及罰鍰金額為酌加之決定，係本於職權綜合考量符合
11 裁罰目的之各種情狀，決定適當之罰鍰金額，並無逾越外
12 部性界限，就已經評價之同一事實再為評價之情事，無違
13 反禁止重複評價原則可言。以上有關被告組織法之規定、
14 裁量基準及評量表之解釋及適用方式，前於兩造有關電信
15 法事件之行政訴訟中，業經最高行政法院109年度上字第7
16 02號判決理由闡述甚詳，原告已屬明知。故原告猶執所謂
17 「原處分一就滋生詐騙等情及行政罰法第18條所定因素係
18 於『其他判斷因素』中予以考量，但原處分二卻反將上開
19 因素於『酌加罰鍰』中考量」、「原處分二『其他判斷因
20 素』中已考量違法比例甚高、對於廣大社會大眾造成危
21 害，嚴重影響社會秩序之因素，採計20分，卻又於『酌加
22 罰鍰』部分，就詐騙等情對社會公共秩序層面之重大影
23 響，再行重複評價而有違法」，可謂故意錯解裁量基準及
24 評量表之解釋及適用方式，實不足取。再者，原告於本件
25 行政檢查之調查過程中，就被告所詢事實資料之提供並非
26 完整，且對於全方位企業社有無將門號轉讓或轉售第三人
27 使用竟說詞反覆、前後不一，自可認原告並無充分認知與
28 全面補救而欠缺改正意願。至於原告指稱其於接獲165專
29 線通報後即展開措施防止損害擴大，刑事局邀請其出席破
30 案記者會乙節，原處分二於罰鍰衡量時亦已納入綜合考
31 量，此有原處分二說明欄記載：「雖受處分人於案發後積

01 極配合該局偵辦，並及時提供相關資料並凍結簡訊儲值費
02 用新臺幣950萬餘元」等文可稽，可知被告已依行政程序
03 法第9條規定，就有利及不利原告之情形均一律注意，自
04 無原告指摘之裁量疏漏瑕疵可言。

05 (三)原處分三：

06 1.原告稱其有於視訊時依營運計畫核對該企業用戶身分之事
07 實，自應出具相關證據加以證明其所主張之事實存在，惟
08 經被告於111年9月16日、12月7日、112年2月21日及3月3
09 日計4次請原告提供相關具體事證，原告均未向被告提出。
10 原告雖提出該企業用戶於門號開通後之匯款憑據，然
11 該憑據亦僅能作為該企業用戶之付款佐證資料，而非受理
12 申辦門號時作為確認身分之相關申請文件，自無從證明原
13 告所主張已盡身分查核確認之事實。實則，原告受理Star
14 link公司申辦大量簡訊服務時，即便能證明以線上方式辦
15 理核對及登錄用戶資料，惟此種線上核對手法，尚非經由
16 人員實地識別、現場體驗之形式，使申請人出示證明文件
17 之正本供原告進行身分核對，易生人為舞弊，無從達成
18 「出示證明文件正本」之現場核對效果，自屬未依核准之
19 營運計畫第5章第5.2.1節確實核對用戶之身分證明文件正
20 本並登錄資料，違反電信管理法第37條第1項規定。故即
21 便原告業務人員所稱為真，原告仍非依經核准之營運計畫
22 落實身分查核實施方式。是以，原告指摘原處分三有事實
23 認定錯誤及涵攝錯誤云云，仍不可取。

24 2.電信管理法第37條要求電信事業以申請書、營運計畫及網
25 路設置計畫，提向被告申請核准，並於營運計畫應載明事
26 項內，特別列舉「經核配無線電頻率或電信號碼而負有應
27 履行義務者，其履行之方法」，且若有變更者，電信事業
28 應送主管機關核准後始得實施。依此觀之，立法者要求使
29 用電信資源之電信業者，必須在營運計畫中承諾並負擔多
30 項身分之核實措施，此亦為主管機關於監理面之重要依
31 據。是以，經核准之營運計畫既明載其應履行之方式，電

01 信事業即應依此履行，尤以在電信詐欺案件盛行、質量不
02 斷升高之當今資訊社會，電信事業對未履行其營運計畫所
03 定查核方式所將引發之大眾受害危險，當屬知之甚詳，更
04 不應棄守其使用電信資源之守門人義務。據上，原告所訴
05 均無理由等語，資為抗辯。並聲明求為判決：①駁回原告
06 之訴。②訴訟費用由原告負擔。

07 五、本件被告經行政調查後認原告涉有如事實概要欄(二)所載之違
08 規行為與事實，遂依原處分分別裁處原告罰鍰150萬元、250
09 萬元、50萬元，且均限期改正及提出改正報告、屆期未改正
10 按次處予罰鍰，原告不服而提起本件行政訴訟之情，有被告
11 111年6月30日、9月16日行政檢查（原處分卷第1頁至第77
12 頁）、被告111年11月4日通傳平臺決字第00000000000號函
13 （本院卷第35頁至第36頁）、112年2月21日通傳平臺決字第00
14 000000000號函（本院卷第95頁至第97頁）、原告111年11月
15 11日亞太電信總管字第00000000000號函(本院卷第37頁至第4
16 8頁)、111年8月18日亞太電信總管字第00000000000號函（原
17 處分卷第208頁至第209頁）、112年2月17日亞太電信總管字
18 第00000000000號函（原處分卷第351頁至第354頁）、原告11
19 2年3月1日陳述意見書（本院卷第99頁至第105頁）、第1058
20 次委員會議（原處分卷第387頁至第404頁）、原處分一（本
21 院卷第55頁至第62頁）、原處分二（本院卷第85頁至第92
22 頁）、原處分三（本院卷第107頁至第112頁）等附卷可稽，
23 兩造就此部分事實且無爭執，應可採為裁判基礎。原告質疑
24 被告依據電信管理法第37條第1項、第75條第1項第6款對其
25 裁罰有所違誤，主張本件應屬是否違反電信管理法第69條及
26 其子法電信號碼核配及管理辦法問題，應由數位發展部管
27 轄，原告作成原處分對其裁罰，違反事務管轄權；此外，原
28 告以原處分一裁罰後，另又作成原處分二、三，有重複處分
29 之違法；又原處分二酌加罰鍰部分，裁量有瑕疵等情，訴請
30 撤銷原處分。被告則否認原告上述全部主張，並以前詞置
31 辯，故本件應審究之爭點，包括原告就本件是否有事務管轄

01 權限？原告有無涵攝錯誤及事實認定錯誤？是否有重複處
02 分？及對原告罰鍰之裁量是否有違誤？

03 六、本院之判斷：

04 (一)本件相關法令及法理：

05 1.為健全電信產業發展，鼓勵創新服務，促進市場公平競爭
06 與電信基礎建設，建構安全、可信賴公眾電信網路，確保
07 資源合理使用與效率，增進技術發展與互通應用，保障消
08 費者權益，特制定電信管理法。該法第3條第1項規定：
09 「本法用詞，定義如下：一、電信事業：指依本法登記提
10 供電信服務之事業。二、電信服務：指利用公眾電信網路
11 提供公眾通信之服務。三、電信設備：指用以操作或控制
12 光、電傳送、接收通訊傳播訊息，並具備傳輸、交換、接
13 取功能之設備。四、電信基礎設施：指電信設備與其所需
14 之架空、地下或水底管線、電信引進管線、建築物內之管
15 線，與其各項電信線路所需之管道、人孔、手孔、塔臺、
16 電桿、交接箱、配線架、機房及其他附屬或相關設施。
17 五、電信網路：指由電信基礎設施組成，用以傳送、接收
18 通訊傳播訊息之網路，包括衛星、固定、行動及其組合之
19 網路。六、公眾電信網路：指為提供公眾通信所設置之電
20 信網路。七、電臺：指電信網路內用以傳送、接收無線電
21 波訊號之電信設備。包括微波電臺、基地臺、衛星地球電
22 臺、無線廣播電臺、無線電視電臺、專用無線電臺等。
23 八、互連：指電信事業為使其用戶與他電信事業之用戶通
24 信或接取其他電信事業所提供之服務，所為之網路連結。
25 九、用戶：指因電信服務之使用，與電信事業發生服務契
26 約關係之相對人。……」第37條第1項規定：「申請設置
27 使用電信資源之公眾電信網路者應檢具申請書、營運計畫
28 及網路設置計畫，向主管機關申請核准。經主管機關核
29 准，始得營運及設置；其電信網路增設或變更者，亦
30 同。」第69條第2項規定：「電信號碼之分類與編訂、申
31 請者資格、條件、程序、文件、規劃書之記載事項、使用

01 管理、限制、調整、收回及其他應遵行事項之辦法，由主
02 管機關定之。」第75條第1項第6款規定：「有下列情形之
03 一者，處新臺幣50萬元以上500萬元以下罰鍰，並通知限
04 期改正；屆期仍未改正者，得按次處罰：……六、違反第
05 37條第1項規定，未經核准營運，或未依核准之營運計畫
06 實施。……」第78條第3款規定：「有下列情形之一者，
07 處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並通知限期改
08 正；屆期未改正者，得按次處罰或廢止其使用之核配：
09 ……三、違反主管機關依第69條第2項所定辦法有關電信
10 號碼使用管理、限制或調整之規定。」

11 2. 電信號碼核配及管理辦法第26條規定：「電信事業分配用
12 戶使用電信號碼前，應核對及登錄用戶資料。」說明：
13 「為確保用戶號碼資源之有效利用，並維繫基本之管理架
14 構，爰規定電信事業指配用戶號碼予用戶，以提供電信服
15 務前，應先核對及登錄用戶資料，確認用戶身分。」

16 (二) 本件被告並無事務管轄錯誤問題：

17 1. 原告主張被告事務管轄錯誤，係以本件所應適用之法規應
18 為電信號碼核配及管理辦法第26條及電信管理法第69條第
19 2項、第78條第3款等之規定，且本件行為時前開法令應屬
20 數位發展部管轄等資為論據。查為配合行政院組織改造，
21 電信管理法第68條至第71條、第78條等規定，自111年8月
22 27日起係由數位發展部管轄，有原告提出之行政院111年8
23 月24日院臺規字第0000000000號公告（下簡稱行政院111
24 年8月24日公告，本院卷第347頁至第380頁）可稽；嗣電
25 信法第69條第2項及第78條第3款有關電信號碼之使用管理
26 及限制事項、電信號碼核配及管理辦法第22條第2項、第2
27 3條、第25條及第26條規定，其主管機關再於112年12月29
28 日變更為被告，亦有112年12月29日行政院院臺規字第000
29 0000000號公告可參（本院卷第333頁）。則本件原處分於
30 112年4月13日作成時，因涉違反電信號碼核配及管理辦法

01 而依電信管理法第78條第3款處罰者，其主管機關確應為
02 數位發展部。

03 2.然查，本件被告係依電信管理法第37條第1項、第75條第1
04 項第6款之規定作成原處分對原告裁罰，而前揭電信管理
05 法第37條第1項、第75條第1項第6款規定並非行政院111年
06 8月24日公告改由數位發展部管轄者，是被告以上開規定
07 裁處，並無事務管轄權之欠缺。原告所指摘者，實為被告
08 所認定之違規行為與事實，究應適用電信管理法第78條第
09 3款，抑或第75條第1項第6款裁罰，亦即係屬被告針對本
10 件系爭事實適用法規時，有無涵攝錯誤問題，原告爭執被
11 告事務管轄錯誤，應有誤會。

12 (三)原告經營企業便利簡訊、企業大量簡訊服務，確有未依核准
13 之營運計畫實施之情：

14 1.本件所涉原告經營之企業便利簡訊、企業大量簡訊兩種服
15 務，其運作方式簡述如下：

16 (1)企業便利簡訊服務係原告與互動資通公司合作經營，由
17 互動資通公司提供簡訊平台，供原告逾2000名客戶使
18 用。其運作方式為：原告之客戶先經由網際網路向原告
19 申辦企業便利簡訊服務，即在簡訊平台註冊帳號密碼
20 (須登記使用者姓名、電子郵件地址、行動電話門
21 號)，藉由所登記之行動電話收取一次性驗證碼(One-
22 time Password, OTP)驗證後，即可以事先儲值並一次
23 性大量發送簡訊；平台系統會依據客戶所欲發送對象，
24 由包含各電信業者之門號池中(原告門號有4門)選擇
25 適配門號(通常為同一電信業者門號)發送，以降低簡
26 訊費率。

27 (2)企業大量簡訊服務則係供具企業身分之用戶申辦，原告
28 將核配屬其之行動通訊門號供客戶使用(客戶所核配門
29 號稱「企業代表號」)。其運作方式為：客戶申辦取得
30 門號後，即可在簡訊平台上填載欲發送簡訊內容、收受
31 端電話號碼後，經由客戶之企業代表號發送。

01 2.原告經營企業便利簡訊服務，並未核對及登錄用戶資料：

02 (1)企業便利簡訊服務之用戶係在網際網路簡訊平台註冊後
03 即可使用發送簡訊，已據原告陳明。用戶註冊時雖需提
04 供使用者姓名、電子郵件地址、行動電話號碼等個人資
05 訊，並藉由一次性驗證碼進行確認，然基於網際網路之
06 匿名性，用戶註冊時所提供之姓名、電子郵件、行動電
07 話等訊息，是否確為其本人資訊，已可質疑；此外，此
08 種身分查核方式與原告營運計畫5.2.1.1第1項所載用戶
09 須提供證明文件正本以供核對，更屬有間。原告經營企
10 業便利簡訊服務，有未確實核對及登錄用戶資料情形，
11 堪為認定。

12 (2)原告主張用戶註冊時提供行動電話號碼，足證其申辦取
13 得該行動電話號碼時已經過身分查核。另主張企業便利
14 簡訊服務本質上與傳統使用電信業者行動通訊網路傳送
15 簡訊之服務模式與架構迥異，係透過整合網際網路與資
16 訊系統平台提供簡訊發送之加值服務；亦非使用一般行
17 動通信服務之服務契約，而是另針對該服務制定專用之
18 「亞太e管家『企業便利簡訊服務』申請書」，與營運
19 計畫係規範原電信法架構下的行動寬頻服務業務，即是
20 以行動通信服務為規管對象不同等語，爭執被告有涵攝
21 錯誤及事實認定錯誤之情。本院查：

22 ①原告所經營之企業便利簡訊服務，乃藉軟體系統（簡
23 訊平台）以程式設計方式傳送簡訊訊息（short mess
24 age service, SMS），用戶傳送簡訊訊息時，雖係使
25 用簡訊平台應用程式介面，惟簡訊內容之傳遞，仍然是
26 經由行動電話門號及其所附隨之行動通信網路，此
27 對照原告於111年7月6日以亞太電信總管字第0000000
28 000號函提出之補充資料及「e管家-企業便利簡訊服
29 務流程圖」、「e管家-企業便利簡訊服務網路架構
30 圖」（原處分卷第101頁、第102頁）可知，原告爭執

01 企業便利簡訊服務並非營運計畫所稱行動寬頻服務，
02 尚不採取。

03 ②原告又以企業便利簡訊服務之服務契約與一般行動通
04 信服務契約不同，主張企業便利簡訊並非營運計畫規
05 管之行動通信業務。觀諸卷附「企業便利簡訊服務申
06 請/異動/退租申請書」（本院卷第115頁），可知該
07 便利簡訊服務之用戶，本均應填寫該「實體」申請
08 書，並提出「主管機關核發之法人證明文件、商業登
09 記證明文件或其他證明文件，及負責人身分證影本等
10 申請證明文件」，待原告以電子郵件通知服務設定完
11 成，並告知服務使用者帳號及密碼後始開始使用，該
12 申請書「其他應注意事項」欄，及其背後契約條款第
13 2條第2項記載甚明。對照原告在被告行政檢查及本院
14 均陳稱企業便利簡訊服務可直接在網路上申辦，可知
15 該申請書並無何「核對及登錄」作用，益證原告未盡
16 其行政法上義務。

17 ③原告主張用戶註冊時既須提供行動電話門號，表示用
18 戶取得該門號時，業經某電信業者對其進行過身分資
19 料核對及登錄等情，固非全然無據，然姑不論行動電
20 話門號之申請者與使用者不同一之情況並非罕見，核
21 對及登錄使用行動通信服務之用戶資料，乃法令課予
22 原告之行政法上義務，與其他電信業者應對自己客戶
23 核對身分登錄資料要屬二事，不能因為他業者已盡其
24 責，即免除原告依法令應負之行政法上義務。

25 3.原告經營企業大量簡訊服務，有未確實核對及登錄用戶資
26 料事實：

27 (1)全方位企業社部分：

28 ①全方位企業社係自111年1月28日起，陸續分批向原告
29 申辦企業大量簡訊服務門號，迄至111年6月14日止，
30 共申辦155個門號；另前揭155個門號中，因遭警政署
31 165專線通報而停斷話者計有69門，此據原告營運長

01 李振輝接受被告行政檢查訪談時陳明（原處分卷第21
02 頁），並有全方位企業社所申辦門號使用狀況、是否
03 曾遭165專線或有關機關通報停斷話之表格可參（原
04 處分卷第33頁至第47頁），全方位企業社所申辦之大量
05 門號中，有遭使用作為簡訊詐騙之用，已屬明確。
06 又原告於行政檢查程序向被告說明全方位企業社申辦
07 大量門號之用途時，乃稱係「服務轉售給股市經理人
08 行銷推廣之利用」，此為前述門號使用狀況表格載
09 明。

10 ②原告嗣雖以112年2月17日亞太電信總管字第00000000
11 00號函解釋稱「……本公司無從得知其（指全方位企
12 業社）有將門號轉售並涉及非法使用之情事，直至11
13 1年6月15日該公司申辦之門號始被165專線通報，經
14 本公司業務人員向其詢問，方才告知『有服務轉售給
15 股市經理人行銷推廣之利用』之情形，本公司隨即將
16 其所有門號（含未遭165專線通報之門號）予當月月
17 底全數停話」（原處分卷第353頁），另於本院審理
18 時，強調其承辦人員在全方位企業社申辦時，曾詢問
19 辦理門號使用用途，並確認全方位企業社係為自身銷
20 售推廣公司業務之用，並未涉及轉租或轉讓情事後，
21 始核准申辦等情。然查，全方位企業社為111年1月13
22 日始登記設立之資本額22萬元的獨資企業，此有該企
23 業社商業登記資料可稽（原處分卷第133頁），其自
24 設立後約2週即111年1月28日起開始陸續向原告申辦
25 企業大量簡訊服務門號，迄至同年6月15日165專線通
26 報時止，已申辦之門號所發送簡訊最少為3萬則（該
27 門號為6月14日申辦），最多為486萬餘則，有前揭使
28 用狀況表格為憑，對照營運歷史與規模，該企業社門
29 號大量發送簡訊之事實，確有可疑；次按原告供用戶
30 申辦企業大量簡訊時簽訂之定型化契約「企業大量簡
31 訊業務服務契約書」，其第4條《服務使用約定》第1

01 項第2款約定「乙方（即用戶）應自行管制其簡訊用
02 戶，禁止發送一切不當或侵害他人權利或內容違法之
03 簡訊。」，可見企業大量簡訊之（名義）申辦人與實
04 際使用人（簡訊用戶）並不必然同一，惟詢諸原告若
05 用戶將申辦之門號轉租、轉讓予第三人，如何對該第
06 三人進行身分核對時，原告乃回應稱企業大量簡訊服
07 務並未同意用戶可以轉讓或轉租門號（本院卷第497
08 頁），可見對如何管控用戶之轉租或轉讓問題，原告
09 似僅能於事後終止用戶租用門號，對照原告在營運計
10 畫5.2.1.2所承諾「法人及非法人團體、商號將申辦
11 之門號轉租、轉讓予第三人，除下列情形外，該第三
12 人應依本點檢附相關證件正本，供本公司進行身分核
13 對，並配合有關機關依法令之要求辦理……」（本院
14 卷第175頁），堪認原告並未建立有效查核門號是否
15 轉租、轉讓第三人，及核對該第三人身分的機制，並
16 致生前述全方位企業社將門號供「股市經理人」行
17 銷，乃至遭作為傳送詐騙簡訊之用。

18 (2)Starlink公司部分：

- 19 ①設立在中國香港之Starlink公司於111年6月20日、6
20 月22日先後申辦3個門號。依原告營運長李振輝接受
21 被告行政檢查訪談時所述，原告係透過香港特別行
22 政區公司註冊處網站比對查核Starlink公司提供之
23 註冊證明及負責人證件，確認該公司仍為註冊且無
24 解散或清盤相關紀錄後，再經2次視訊會議確認Star
25 link公司需求與確認該公司負責人與證件上照片相
26 符（原處分卷第23頁），原告對於Starlink公司申
27 辦企業大量簡訊服務，其用戶身分核對均經由網際
28 網路在線上進行，應可認定。
- 29 ②按用戶辦理申請手續時，應據實填寫全名於原行動
30 寬頻業務申請書，且簽名或加蓋與用戶名稱文字相
31 同之印章，並出示相關證件正本供原告核對，營運

01 計畫第5.2.1.1定有明文（參本院卷第173頁）。原
02 告於Starlink公司申辦門號時，以該公司經由線上
03 提供之註冊證明、負責人證件，再以線上會議方式
04 進行比對確認，顯未符合前述「核對正本」之要
05 求，被告認定原告受理Starlink公司申辦企業大量
06 簡訊服務時，未確實核對用戶身分，亦可支持。

07 (3)原告亦主張企業大量簡訊服務並非使用一般行動通信
08 服務之服務契約，而是另針對該服務制定專用之「企
09 業大量簡訊服務申請/異動/退租申請書」、「企業大
10 量簡訊業務服務契約書」、「預付制企業簡訊服務專
11 案同意書」，與營運計畫係規範原電信法架構下的行
12 動寬頻服務業務，即是以行動通信服務為規管對象不
13 同等語，爭執被告有涵攝錯誤及事實認定錯誤之情。
14 查依原告說明，企業大量簡訊服務為用戶直接利用企
15 業大量簡訊服務網站，登入門號、帳號密碼等後，使
16 用該網站進行簡訊發送。相較於前述企業便利簡訊服
17 務，企業大量簡訊服務之用戶傳送簡訊訊息時，所使
18 用的是簡訊服務網站，與企業便利簡訊服務係使用簡
19 訊平台應用程式介面，兩者雖有差異，但該兩種簡訊
20 服務之簡訊內容傳遞，均是經由行動電話門號及其所
21 附隨之行動通信網路（即下述架構圖中「電信商簡訊
22 系統」），此對照原告於111年7月6日以亞太電信總管
23 字第0000000000號函提出之補充資料及「企業大量簡
24 訊（XSMS）服務流程圖」、「企業大量簡訊（XSMS）
25 網路架構圖」（原處分卷第103頁、第104頁）可知。
26 故原告爭執企業大量簡訊服務並非營運計畫所稱行動
27 寬頻服務，亦不採取。

28 (四)原處分之裁罰於法尚無違誤：

29 1.伴隨電信通訊科技發展，以電信通訊為實施工具之犯罪行
30 為，尤其是詐欺犯罪大量發生，各國莫不戮力偵辦防止電
31 信詐騙、網路詐騙，從源頭攔阻詐騙訊息藉由電信通訊傳

01 遞，即為其中要者。而攔阻詐騙訊息循電信通訊網絡傳
02 遞，即需藉由公私協力方式，使提供電信服務之民間業者
03 承擔如核對確認發送訊息者身分、阻截詐騙或惡意訊息來
04 源繼續發送等任務。電信號碼核配及管理辦法第26條第1
05 項「電信事業分配用戶使用電信號碼時，應核對及登錄用
06 戶資料。」，原告營運計畫第五章中5.2節《負有核對用
07 戶身分之義務時，應提供用戶身分查核確認方式》等規
08 定，均屬電信業者應核對用戶身分之要求，並經由電信管
09 理法第79條、第75條規定，成為對電信業者具有規制力之
10 行政法上義務。

11 2.其次，一行為同時違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰
12 者，即學理上所謂想像競合之情形，依法定罰鍰額最高之
13 規定裁處，行政罰法第24條第1項明文可參。本件被告所
14 認定原告違反之行政法上義務，乃未核對及登錄其電信號
15 碼用戶資料。按電信號碼核配及管理辦法第26條第1項，
16 原告營運計畫第五章5.2.1.1《用戶申請行動通信服務必
17 備文件》、5.2.1.2《用戶身分查核確認方式》等規定，
18 分別依電信管理法第37條第1項、第75條第1項第6款規定
19 而為原告應負擔之行政法上義務，故原告涉有未核對及登
20 錄用戶資料行為時，同時該當電信號碼核配及管理辦法第
21 26條第1項與電信管理法第78條第3款，及電信管理法37條
22 第1項與第75條第1項第6款之構成要件，為想像競合之情
23 形。再比對電信管理法第75條第1項、第78條之法定罰鍰
24 額度，以第75條第1項規定較高，依據前揭行政罰法第24
25 條第1項規定，被告適用電信管理法第75條第1項第6款對
26 原告裁罰，應無違誤。原告雖主張被告前就類此未核對用
27 戶身分案件，均以電信號碼核配及管理辦法第26條第1
28 項、電信管理法第78條第3款規定裁罰，於本件卻改以電
29 信管理法第37條第1項、第75條第1項第6款規定裁罰，有
30 違行政自我拘束原則等情，然查被告適用電信號碼核配及
31 管理辦法第26條第1項、電信管理法第78條第3款裁罰之前

01 例，乃110年12月、111年1月分別對另兩家電信業者之裁
02 罰，有該兩件裁處書卷內可稽（本院卷第473頁至第484
03 頁），嗣111年8月間，關於電信管理法第78條之管轄權
04 限，即調整移轉予數位發展部，業如前述，則對被告而
05 言，其於作成本件原處分時，既無電信管理法第78條之事
06 務管轄權，本無依據該條規定裁處之可能；況在電信管理
07 法第75條第1項第6款、第78條第3款規定想像競合之情況
08 下，依前揭行政罰法第24條第1項及第31條第2項前段「一
09 行為違反數個行政法上義務而應處罰鍰，數機關均有管轄
10 權者，由法定罰鍰額最高之主管機關管轄。」規定，被告
11 作成原處分裁處原告，於法尚無違誤。原告爭執被告違反
12 行政自我拘束原則，遂不採取。

13 3.再按違規行為個數之判斷，應著眼規範之目的與對違規行
14 為之合理評價及責難，不能有評價不足，或過度評價，而
15 抵觸規範目的之情形。易言之，對於違規行為之個數判
16 斷，必須就具體個案之事實情節，從行為人主觀犯意、構
17 成要件實現及受侵害法益、違規行為發生時空之可分性與
18 獨立性、違反行政法上義務規定所欲達成之規範目的等各
19 種因素，依社會通念綜合判斷之。（最高行政法院110年
20 度上字第542號判決參照）原告主張原處分一、二、三所
21 涉未核對用戶身分等情，均屬一行為，被告作成3個處分
22 裁罰為重複處分，有違一行為不二罰原則云云。然原告依
23 營運計畫第5章所生之核對身分行政法上義務，在不同用
24 戶申辦時應個別獨立存在，若有違反，亦應區分認定為數
25 行為，原告以行為樣態相同而主張應論以一行為，並非可
26 採。

27 4.被告裁罰裁量之審查：

28 (1)行政機關為行使法律所授與裁量權，在遵循法律授權目
29 的及範圍之內，必須實踐具體個案正義，惟顧及法律適
30 用的一致性，符合平等對待原則，乃訂定裁罰基準作為
31 下級機關行使裁量權之準則，既能實踐具體個案之正

01 義，又能實踐行政的平等對待原則。被告為處理裁處違
02 反電信管理法之案件，訂定國家通訊傳播委員會裁處違
03 反電信管理法案件裁量基準（下簡稱裁量基準），參諸
04 裁量基準依違法行為評量表所列考量事項並加計積分
05 後，對照違法等級及適用裁處參考表再為處分，規範明
06 確，自得參酌援用。

07 (2)原處分一之裁罰審查：

08 原告於原處分一所涉經營企業便利簡訊服務未核對用戶
09 身分，涉有未依核准之營運計畫實施行為，合致處罰要
10 件，等級為「普通」，計5分；原告3年內並無因相同違
11 法事由受裁處；該企業便利簡訊服務有逾2千名用戶申
12 辦，原告均未依營運計畫落實用戶身分查核與登錄，其
13 違反行政法上義務之情節不可謂不嚴重，被告另以原告
14 此部分違規行為使多數未核實身分之使用人廣泛發送簡
15 訊，滋生騷擾、詐騙等情事，對於社會秩序造成不可忽
16 視之影響，擴及層面涵蓋廣大潛在社會大眾等情，在
17 「其他判斷因素」部分加20分，積分計25分，屬適用裁
18 處參考表上第3級（21至30分），應裁處罰鍰150萬元。

19 (3)原處分二之裁罰審查：

20 ①原告於原處分二所涉受理全方位企業社申辦企業大量
21 簡訊服務，涉有未依核准之營運計畫實施行為，合致
22 處罰要件，等級為「普通」，計積分5分；原告3年內
23 並無因相同違法事由受裁處；全方位企業社申辦之門
24 號達155門，其中有70門經165專線通知停、斷話，違
25 法比例甚高，對社會大眾造成危害，在「其他判斷因
26 素」加計積分20分，總計積分為25分，屬適用裁處參
27 考表上之第3級，原應裁處罰鍰150萬元。惟原告未盡
28 用戶身分查核義務，致全方位企業社所申辦門號遭用
29 以發送詐騙簡訊，受害者至少有43人，受害金額則達
30 1億1480萬餘元，推估發送簡訊數約6千萬則等情，有
31 刑事局112年1月9日刑偵九二字第0000000000號函在

01 卷可參（原處分卷第98頁），被告另考量原告因受理
02 全方位企業社申辦企業大量簡訊服務，營收扣處營業
03 成本及費用後，利益約為280萬元（參原告112年2月1
04 7日亞太電信總管字第0000000000號函，原處分卷第3
05 51頁至第356頁），故依行政罰法第18條第1項規定，
06 經被告112年3月22日第1058次委員會議決議（參原處
07 分卷第388頁），酌加罰鍰100萬元，因以原處分二裁
08 處罰鍰250萬元。

09 ②原告雖爭執原處分二所涉違規行為，在「其他判斷因
10 素」考量時，業已參酌違反行政法上義務行為應受責
11 難程度、所生影響及因違反行政法上利益所得利益等
12 因素，乃被告再於「酌加罰鍰」項目加罰100萬元，
13 裁量顯有瑕疵等情。按行政程序法第10條規定：「行
14 政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應
15 符合法規授權之目的。」行政訴訟法第4條第2項規
16 定：「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法
17 論。」第201條規定：「行政機關依裁量權所為之行
18 政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為
19 限，行政法院得予撤銷。」行政罰法第18條第1項規
20 定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受
21 責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利
22 益，並得考量受處罰者之資力。」有關行政罰的裁處
23 與否、處罰種類與罰鍰額度的選擇，涉及行政裁量，
24 原則上，行政機關在法律授權作成決定或選擇的範圍
25 內，享有裁量餘地，行政法院僅於逾越法定裁量範圍
26 圍，或雖未逾越法定的裁量範圍，但作成裁量與法規
27 授權目的不合，或出於與授權意旨無關的其他因素考
28 量，違反不當連結禁止原則、比例原則或平等原則
29 等，則有裁量濫用，而屬違法。本件被告以原處分
30 二，就原告受理全方位企業社申辦企業大量簡訊服務
31 部分，經委員會議決議酌加罰鍰，其程序乃依據裁量

01 基準與違法行為評量表規定，業如前述，原處分二
02 「理由及法令依據」欄第七項部分（原處分二第6
03 頁、第7頁，參本院卷第90頁、第91頁）且詳述所以
04 對原告酌加罰鍰之理由，經核難認有逾越法定裁量範
05 圍，或違反不當連結禁止原則、比例原則或平等原則
06 等情事。原告於接獲165專線通報後，抗拒全方位企
07 業社壓力（參原處分卷第52頁至第74頁）而進行停斷
08 話作為，刑事局且函知被告以「亞太電信股份有限公
09 司法務部門於本局偵辦全方位管理投顧企業社涉嫌發
10 送投資詐欺簡訊案時，積極協助提供門號申設人資
11 料、申辦文件、簡訊發送紀錄、繳款紀錄等，並配合
12 165反詐欺平臺通報，第一時間將涉詐門號73門斷
13 話，並凍結簡訊儲值費用新臺幣950萬餘元，於偵辦
14 本案時助益甚多……」等語（原處分卷第98頁），固
15 堪認原告確實於案發後積極配合執法，惟行政院就
16 行政機關裁量權之行使僅及於其合法性，本院基於上
17 揭審查基準，仍應認被告此部分之裁量並無違法。

18 (4)原處分三之裁罰審查：

19 原告於原處分三所涉受理Starlink公司申辦企業大量簡
20 訊服務未核對用戶身分，涉有未依核准之營運計畫實
21 行為，合致處罰要件，等級為「普通」，計5分；原告3
22 年內並無因相同違法事由受裁處；Starlink公司所申請
23 門號僅3門，認無「其他判斷因素」等，而以原告此部
24 分違規事實之積分計5分，屬適用裁處參考表上第1級
25 （10分以下），應裁處罰鍰50萬元。

26 七、綜上所述，本件被告以原告經營企業便利簡訊服務，另受理
27 全方位企業社、Starlink公司申辦企業大量簡訊服務，有未
28 依營運計畫查核用戶身分之違規事實與行為，而以原處分裁
29 處罰鍰150萬元、250萬元、50萬元，於法律適用與罰鍰裁量
30 尚無違誤。原告爭執被告無事務管轄權、法令涵攝錯誤與事
31 實認定錯誤、重複處分及於原處分二酌加罰鍰違法等情，經

01 核均非可採，原告訴請撤銷原處分，乃認為無理由，應予駁
02 回。

03 八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經
04 核均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘
05 明。

06 據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法依行政訴訟法
07 第98條第1項前段，判決如主文。

08 中 華 民 國 113 年 8 月 8 日

09 審判長法官 鍾啟煌

10 法官 蔡如惠

11 法官 吳坤芳

12 一、上為正本係照原本作成。

13 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
14 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
15 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
16 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
17 繕本）。

18 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，
19 逕以裁定駁回。

20 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
21 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
22 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
23

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 師為訴訟代 理人	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。

01

	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。
<p>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。</p>	

02

中 華 民 國 113 年 8 月 8 日

03

書記官 何閣梅