

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
112年度訴字第1262號
113年10月24日辯論終結

原告 台灣大哥大股份有限公司

代表人 蔡明忠（董事長）

訴訟代理人 魏序臣 律師

陳俊安 律師

被告 國家通訊傳播委員會

代表人 翁柏宗（代理主任委員）

訴訟代理人 廖敏全

張勝騰

魏啟翔 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9月7日通傳平臺字第11241020630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：本件前台灣之星電信股份有限公司（下稱台灣之星）起訴後，因與台灣大哥大股份有限公司於民國112年12月1日合併，並由原告台灣大哥大股份有限公司為存續公司；另被告國家通訊傳播委員會代表人原為陳耀祥，於訴訟進行中變更為翁柏宗，茲分據原告及被告具狀聲明承受訴訟（本院卷(一)【下稱卷(一)】第133頁至第145頁；第327頁至第330頁），均核無不合，應予准許。

01 二、事實概要：台灣之星係依電信管理法第83條規定，於109年8
02 月20日向被告申請取得電信事業登記證明以經營行動寬頻服
03 務等業務之電信事業。緣訴外人羅楷傑涉嫌利用電信設備詐
04 欺取財，被告於接獲警方通知後，旋即進行調查及通知台灣
05 之星陳述意見，經被告於112年8月2日召開第1077次委員會
06 議（下稱系爭委員會議）審認台灣之星之企業客戶「楷矽行
07 銷企業社」（於110年5月6日設立登記，登記負責人為張凱
08 雄，實際負責人為羅楷傑。下稱楷矽企業社）將其於110年6
09 月至同年9月間所申辦、開通之「新4G 電商88單 12個月」
10 專案（下稱電商專案）門號4千門（下稱系爭門號），轉
11 租、轉讓予第三人使用，台灣之星知悉後，並未依核准之營
12 運計畫第5章第5.2節（下稱系爭營運計畫）落實核對該第三
13 人之相關身分證明文件資料確認身分，已違反電信管理法第
14 37條第1項規定，乃依同法第75條第1項第6款規定，以112年
15 9月7日通傳平臺字第11241020630號裁處書（下稱原處
16 分），處原告罰鍰新臺幣（下同）250萬元，並限期自該處
17 分送達之次日起1個月內改正及提交改正報告乙份。原告不
18 服，乃提起本件行政訴訟。

19 三、原告起訴主張及聲明：

20 (一)台灣之星並無違反系爭營運計畫：

21 1.系爭營運計畫所稱之轉讓，係以移轉所有權為要件，而出
22 租(或轉租)，則應以將租賃物交付承租人(或次承租人)為
23 要件，而門號係存置於SIM卡中，需有SIM卡始能使用，故
24 門號是否有轉讓或轉租給他人之情，自應取決於該門號SI
25 M卡係由何人所有或持有而定。觀諸臺灣新北地方檢察署1
26 11年度偵字第21906號、第43182號及第55178號起訴書(下
27 稱系爭起訴書)所載內容，可知系爭門號SIM卡仍為羅楷傑
28 所掌控、持有，並以一個犯罪集團分工之模式，由羅楷傑
29 取得電商平台之認證碼資訊後，將該等資訊轉傳予大陸人
30 士，故SIM卡並未轉讓、轉租給具體且特定之第三人。本
31 件既無該「具體且特定之第三人」存在，台灣之星自無被

01 告所指查核該第三人身分之義務，不得認定台灣之星違反
02 系爭營運計畫。至被告所執台灣之星業務蔡朝旭與羅楷傑
03 等人之對話紀錄，縱然涉及可能將系爭門號轉租、轉讓給
04 第三人之情，然仍須該第三人具體且特定後，台灣之星才
05 有查核該第三人身分之可能，被告迄未能證明本件究竟有
06 多少門號確實有轉讓、轉租給第三人及台灣之星有未查核
07 該第三人身分之情，即率為裁罰，自不足取。

08 2. 電信號碼核配及管理辦法(按：該辦法於113年5月17日修
09 正後，其法規名稱變更為「電信號碼申請及核配辦法」。
10 下稱行為時電信號碼管理辦法)係本於電信管理法第69條
11 第2項之授權而訂定，參諸電信管理法第3條第1項第9款關
12 於「用戶」的定義，可知行為時電信號碼管理辦法第26條
13 規定之「用戶」，於本件而言，即係指和台灣之星締結服
14 務契約的企業客戶(楷矽企業社)而言，故台灣之星只要核
15 對與其締結服務契約之企業客戶，即可將門號分配給楷矽
16 企業社，系爭門號既仍由羅楷傑自用，本件實無須討論是
17 否符合系爭營運計畫關於第三人身分核對之例外情形。

18 (二)縱認系爭門號轉租、轉讓予第三人使用，然原告於受理門號
19 申請時，並不知悉上情：

20 1. 依台灣之星與申辦電商專案之企業用戶簽訂之「行動寬頻
21 服務契約」第39條已明文約定「非經本公司書面同意或法
22 律明文規定，不得轉讓契約之權利及義務予第三人」；且
23 雙方另簽訂之「電商專案合作協議書」(下稱合作協議書)
24 亦明文約定門號不得用於任何違法或不當商業行為，否則
25 台灣之星得逕行停話及求償。又台灣之星為控制風險及防
26 堵詐騙，合作協議書皆約定申辦專案之企業用戶應以全額
27 預繳方式給付預繳金，若認為風險較高，並另收取保證
28 金，以提高申裝及不當使用門號的成本，降低其將門號用
29 於違法用途之可能。

30 2. 本件依台灣之星就楷矽企業社申辦門號之預審回覆，載明
31 楷矽企業社之營業項目、營業內容、申請門號用途等，台

01 灣之星評估後認為楷矽企業社申請門號符合其營運需求，
02 此應屬系爭營運計畫所稱「事業內部活動目的使用」之除
03 外情形，本即無任何要求第三人檢附證件正本供台灣之星
04 查核之需要，可見台灣之星自始並未同意楷矽企業社得將
05 申辦之門號轉讓予第三人。又楷矽企業社員工數為20人，
06 然電商帳號之管理本即無須責成人員每日、長時間持續性
07 的監看每個帳號，是衡楷矽企業社申辦門號當時社會情
08 況、使用門號之方式等節，自不得僅以其設立時間短、員
09 工人數及門號申請數，而遽認台灣之星知悉楷矽企業社會
10 將申請之門號轉讓予第三人使用而未進行查核。

11 3. 被告稱蔡朝旭知悉羅楷傑成立企業社申請之門號非作為事
12 業內部活動目的使用之用途等語，實嫌速斷，蓋被告所引
13 兩人間於「03-台灣之星（板橋區已認證業務）」之Line
14 通訊內容，完全沒有討論企業社活動內容，也沒有討論門
15 號使用用途，自不能推導出蔡朝旭知悉上情。又楷矽企業
16 社係於110年6月至同年9月間向台灣之星申辦門號，被告
17 所引羅楷傑「04-內部-門號工作群」Line通訊之時間在
18 後，自不能依此為不利於原告之認定。

19 4. 縱依被告所述楷矽企業社申請之門號不敷使用等語，然基
20 於區分賣場的品項類別、營造不同賣場風格、針對不同客
21 群投放廣宣、區分收受來自不同賣場的溝通與客服需求等
22 種種因素，確實存有多開賣場的營運管理需求，即同一個
23 賣家需要建立多個電商帳號，自不得以門號數量率認有轉
24 租、轉讓給第三人。又羅楷傑既於111年5月25日偵查時陳
25 稱：我寄出的就是蝦皮賣場收語音訊息的SIM卡等語，則
26 被告應證明本件系爭門號有哪些是屬於羅楷傑以手機語音
27 接收蝦皮賣場認證碼之門號以及證明該等門號SIM卡有寄
28 出給第三人之事實存在，然被告迄未證明，即未能證明系
29 爭門號有轉租、轉讓予第三人之情事。另訴外人張凱雄於
30 內政部刑事警察局（下稱刑事局）調查時，乃係針對龍谷數
31 位有限公司（下稱龍谷公司）所為陳述，與楷矽企業社無

01 關，縱依張凱雄所述東西(即SIM卡)都是羅楷傑的等語，
02 亦符合前述「系爭門號SIM卡既仍由羅楷傑掌控、持有，
03 自亦無轉租予具體且特定之第三人」之情形。

04 5.楷矽企業社申辦系爭門號當時，並無具體規範應要、應如
05 何確認用戶如何使用門號，被告直至112年6月16日始頒布
06 「電信事業受理申辦電信服務風險管理機制指引」（下稱
07 系爭指引），始具體規範應遵行之方式，且台灣之星亦確
08 有自主採行相關審核流程，被告自不得因羅楷傑使用門號
09 涉及刑案不法情事，而事後嚴格檢視、要求台灣之星於用
10 戶申辦門號當時，應以嚴格之方式(或直接以系爭指引內
11 容為依據)，要求台灣之星應了解用戶如何使用門號，例
12 如申辦系爭門號當時，並無任何明文規範要求訪查紀錄應
13 有何內容及項目，然被告事後卻要求台灣之星應提出詳盡
14 記載之內容，實欠公允。

15 6.台灣之星電商專案核准與否，訂有申辦審查機制（審查用
16 戶資本額、業務屬性、員工人數等，以評估可申辦門號
17 數；若申辦門號較多，則要求業務親訪）、風險控管機制
18 （關閉語音發話、簡訊發送、數據上網及小額付款等功
19 能）、提高門檻（要求用戶全額預繳及申辦轉帳代繳，並
20 視其規模評估加收保證金）、違法行為之禁止等審核機
21 制。另羅楷傑對電商專案門號之使用方式，與合法中小企
22 業電商並無二致，電信業者實無法從通聯紀錄（CDR）中
23 主動發現其有異常或違法行為。台灣之星於企業客戶申請
24 通過後，若門號有遭165反詐騙諮詢專線通報之情事，即
25 會對該門號進行停話，且禁止該企業用戶再申請新門號，
26 原申請門號則於期滿後退租。

27 (三)原處分違反平等原則及一事不二罰原則：羅楷傑以楷矽企業
28 社、協義行銷企業社（下稱協義企業社）、龍谷行銷企業
29 社、波希數位行銷企業社（下稱波希企業社）、龍谷公司、
30 矽霖行銷企業社（下稱矽霖企業社）、矽谷數位企業社（下
31 稱矽谷企業社）、蝦扯蛋企業社等8家商號或公司（下稱楷

01 矽企業社等8家商號或公司)作為不同申辦人，短時間內分
02 別向台灣之星申辦專案門號，台灣之星係基於單一意思於一
03 段接續期間內違反同一法規，性質上屬於「集合行為」，該
04 集合行為於法律上應被評價為「一行為」，不得同時受到國
05 家之多次處罰。另被告於112年6月間就另案同樣是多次未落
06 實核對用戶資料之海峽電信股份有限公司（下稱海峽電
07 信），僅以1個處分裁罰，然被告明知楷矽企業社等8家商號
08 或公司之實際負責人均是羅楷傑，且其中4家企業社，台灣
09 之星之業務人員均是蔡朝旭，卻於112年9月7日以8個處分裁
10 處台灣之星150萬元或250萬元罰鍰，顯已違反平等原則及一
11 事不二罰原則。

12 (四)原處分違反比例原則：原處分既認定台灣之星未核對第三人
13 相關身分證明文件資料，則本件台灣之星對於楷矽企業社究
14 竟有多少門號係發生未落實第三人身分查核義務，即應作為
15 裁罰之審酌基準之一，然原處分就此毫無任何說明，即與矽
16 谷企業社等3家企業社為相同認定，各裁罰250萬元，實屬裁
17 量濫用。另被告就「國家通訊傳播委員會裁處違反電信管理
18 法案件違法行為評量表（表一）」（下稱系爭評量表）之「其
19 他判斷因素」項目，直接認定最高分之20分，然被告於未證
20 明原告違反作為義務前，即於「其他判斷因素」欄內記載
21 「致大量門號落於身分不詳之第三人使用之風險」，進而推
22 論原告應受責難程度較高，顯然不當擴大系爭營運計畫之適
23 用範圍，亦違法擴大系爭評量表內受責難程度較高之適用範
24 圍。退步言，縱認系爭起訴書所載門號即屬轉讓給第三人之
25 門號，然楷矽企業社亦只有7門門號轉讓給第三人使用，被
26 告逕予認定有大量門號落於身分不詳之第三人使用，顯屬恣
27 意濫用裁量所為之判斷。至被告辯稱門號數在相關案件中非
28 裁量之依據，僅係於龍谷公司一案中未另「酌加罰鍰」之考
29 量而已等語，然違反系爭營運計畫之門號數量，自會影響裁
30 罰金額高低，被告此部分辯詞反足徵原處分確有裁量濫用之
31 違法，且被告於另案(本院112年度訴字第1260號)稱：門號

01 數雖然不是罰鍰裁量的主要因素，但仍是審酌因素之一等
02 語，可見被告上開所辯，不足採信。又龍谷公司之裁罰處分
03 載稱「致大量門號落於身分不詳之第三人使用之風險」等
04 語，為裁罰150萬元之理由，根本與「酌加罰鍰」無涉，是
05 被告上開所辯，顯與事實不符。

06 (五)聲明：原處分關於罰鍰之部分撤銷，其他部分確認違法。

07 四、被告答辯及聲明：

08 (一)原告於分配電信號碼予楷矽企業社前，未依系爭營運計畫落
09 實核對楷矽企業社申辦門號用以轉租、轉讓第三人之第三人
10 身分：

11 1.依系爭營運計畫所載，原告於分配用戶使用電信號碼之
12 前，即應核對及登錄用戶及用戶將申辦門號用以轉租、轉
13 讓第三人之該第三人身分資料（即門號實際使用者之身分
14 資料），是原告之作為義務及注意義務，乃在其分配用戶
15 使用電信號碼「前」即已產生。原告若未按前開所載應履
16 行之內容履行，即分配用戶使用電信號碼，自屬未依核准
17 之營運計畫實施，違反電信管理法第37條第1項規定。

18 2.原告已明知楷矽企業社申辦門號係用以轉租、轉讓第三人
19 使用：楷矽企業社係於110年5月6日成立，原告旋即於同
20 年月26日與楷矽企業社簽約，並於同年6月至9月間配發門
21 號使用。此前，原告於110年4月間早已知悉羅楷傑有非自
22 用之「境外」公司大量門號需求，且已彼此討論並教導羅
23 楷傑以新設企業社方式可於最短時間內申請取得大量門
24 號，而非作為事業內部活動目的使用之實際用途，並配合
25 羅楷傑經由新設企業社於短時間內取得原告配發之大量門
26 號等情，有羅楷傑「03-台灣之星（板橋區已認證業
27 務）」Line通訊軟體截圖檔（通訊期間：110年4月16日至
28 同年5月23日）可佐。再依羅楷傑「04-內部-門號工作
29 群」Line通訊軟體截圖檔（通訊期間：110年11月4日至同
30 年12月10日），該群組成員除有已經檢察官起訴之刑事被
31 告羅楷傑、林樞叡及張凱雄等3人外，原告業務人員「台

01 灣之星-頂尖經理」蔡朝旭亦參與其內部工作群組，顯示
02 蔡朝旭始終知悉羅楷傑等人以第三人個人資料成立企業社
03 之手法向原告取得大量門號，均是為轉租或轉讓第三人使
04 用（包含藉由提供門號註冊及驗證碼驗證，供第三人將該
05 門號使用於國內各電商網站或交易平台），而非該等企業
06 社或公司單純為事業內部活動目的使用之用途。

07 3.本案受理門號申辦之業務蔡朝旭為原告受僱人，其於受理
08 門號申請時已知悉羅楷傑等人申辦門號用途實際係為提供
09 予第三人使用，卻違反系爭營運計畫落實核對第三人身分
10 之義務，屬明知並有意使其發生之故意，依行政罰法第7
11 條第2項規定，蔡朝旭故意違反身分查核方法之行為，推
12 定為原告之故意。

13 4.本件原告所負之義務為「門號分配前之作為義務」，不以
14 發生實害結果為必要。但儘管如此，羅楷傑確已將以楷矽
15 企業社名義所申辦之4千門門號提供給境外人士使用，蓋
16 楷矽企業社僅為專為申請門號之人頭企業社，其負責人張
17 凱雄尚無實際經營業務；再者，楷矽企業社申請開通門號
18 之期間為110年6月至9月間，然羅楷傑於110年10月起仍繼
19 續以其他企業社或公司向原告申辦新門號，最終總數達2
20 萬4千800門門號，可知楷矽企業社所申辦之門號已不敷使
21 用，羅楷傑始有以其他企業社或公司申請取得其他門號之
22 必要，是楷矽企業社於110年6月至9月間向原告所申請之
23 門號實已提供給境外人士使用。

24 (二)原處分裁處原告罰鍰並通知原告限期改正，於法並無不合：
25 本件原告違法情節為「普通」等級，且3年內未具相同違法
26 事證，惟原告受理企業客戶申辦未落實身分查核，致大量門
27 號落於身分不詳之第三人使用之風險，顯無視電信管理法要
28 求電信事業應於營運計畫載明電信號碼履行義務方法，並應
29 按營運計畫實施之意旨，故其應受責難程度較高，爰依國家
30 通訊傳播委員會裁處違反電信管理法案件裁量基準(下稱系
31 爭裁量基準)規定，裁處罰鍰150萬元；另審酌原告未完善建

01 立員工受理門號申請之行為管理機制，對分配企業客戶大量
02 門號亦未建立妥善管控制度，顯見原告內部風險管控明顯失
03 靈，致對產業及社會秩序影響重大，經被告酌加罰鍰100萬
04 元，共計處罰鍰250萬元，並限期改正及提交改正報告，與
05 電信管理法第75條第1項第6款規定要無不合。

06 (三)原告所為各項指摘，均不可採：

07 1.關於原告主張羅楷傑使用詐欺方式與傳統電信詐騙有異，
08 非原告得以預先防範，且被告以系爭指引歸責原告部分：
09 依電信管理法第37條規定及其立法理由，可知營運計畫之
10 內容屬電信事業應履行義務內容之具體所在，且為主管機
11 關監理時之重要依據，原告對於應遵守其營運計畫應履行
12 義務之內容富有注意義務，自不得諉為不知。原告雖稱其
13 就電商專案已訂有審核機制等語，然藉由電信號碼收取簡
14 訊認證碼(OTP)，即可完成線上使用者身分認證、申請帳
15 號或確認交易等功能，此已屬一般常識；原告所稱其對客
16 戶電信費用採全額預繳及另收取保證金乙節，亦僅屬原告
17 降低呆帳風險之措施，非降低門號用於違法用途之有效方
18 法；另電信管理法要求電信事業須在營運計畫中承諾並負
19 擔於分配用戶門號使用前之多項身分（即系爭營運計畫所
20 載之用戶及第三人）核實義務，電信事業即應依此履行，
21 不應棄守其使用電信資源之法定義務，原告既經核配電信
22 號碼，即負有按系爭營運計畫履行門號使用者身分之查核
23 義務，自不能以其已關閉通話等部分功能而卸責。至系爭
24 指引並非原處分裁處之法規依據，原處分亦無任何引述，
25 不論有無該指引之存在，均不影響原告之上開查核義務。

26 2.關於原告主張其已履行身分查核義務、不具行政罰主觀要
27 件部分：

28 (1)行動寬頻服務契約約定：「非經本公司書面同意或法律
29 明文規定，不得轉讓契約之權利及義務予第三人」，僅
30 屬原告對其簽約相對人所涉之契約義務，與原告所應履
31 行之身分查核義務，乃屬二事；而依合作協議書第2條

01 第3項之約定，可見原告僅要求其企業客戶若有交付申
02 辦之門號予第三人使用時，則有關調閱通聯、電話詐騙
03 等法令風險應由該企業客戶自行承擔，並非原告禁止楷
04 矽企業社將門號轉租、轉讓第三人使用。

05 (2)若客戶有不配合電信事業依核准之營運計畫實施身分之
06 查核義務，或原告無法實施門號使用者身分之查核義
07 務，即屬電信管理法第8條第2項規定所稱得拒絕電信服
08 務請求及通信傳遞之「正當理由」，尚非如原告所稱僅
09 能准許客戶申辦而不得拒絕。再從原告所提出楷矽企業
10 社申辦門號之數量觀之，倘非原告有確實查證該社之營
11 業規模、業務性質及門號使用狀況等情，原告何以能合
12 理認定該等門號均為該社因「申請電商賣場帳號及經營
13 電商賣場使用」而為自用？然原告雖謂其有實地親訪楷
14 矽企業社，卻又謂相關通訊紀錄已刪除、未留存任何親
15 訪資料等語，益證原告主張為不可採。

16 (3)依系爭營運計畫，對於企業客戶將申辦之門號轉租、轉
17 讓予第三人之情形下，原告於分配用戶門號使用前，即
18 負有對該第三人身分查核之義務，若其企業客戶或該第
19 三人不為配合時，原告即應拒絕其申辦之請求或拒絕為
20 通信傳遞，蓋電信事業之營運計畫，乃原告自身應實施
21 之營運計畫，而非原告企業客戶之營運計畫。原告主張
22 系爭營運計畫之規範主體為其企業客戶、原告僅「應」
23 要求其企業客戶辦理為已足等語，誠屬無稽。

24 (4)原告之「企客／區企通路違紀懲戒暨基本法扣罰規
25 範」，未見有關於本件原告依系爭營運計畫所負身分查
26 核義務之明顯管理措施，亦未留存其業務人員有切實履
27 行查核義務之相關措施等資料，原告顯未完善建立員工
28 受理門號申請之行為管理機制。原告業務人員既有違反
29 行政法上義務之行為，復無反證可以推翻法律推定之結
30 果，依行政罰法第7條規定，自得將原告業務人員之故
31 意推定為原告之故意。

01 (5)被告參酌檢察官提供之通訊內容等證據資料，認原告行
02 政違規事實已足達一般證明之程度而依法裁處，原告主
03 張日後刑事法院若未採納即屬被告裁量濫用等語，委無
04 可採。

05 3.關於原告主張系爭門號仍為羅楷傑掌控持有，與「轉租、
06 轉讓予第三人」之情形有別部分：電信號碼具有身分識別
07 之功能，為確保交易安全、防制詐欺、洗錢等犯罪，「使
08 用電信號碼」與「收取驗證碼（OTP）輸入註冊網頁」作
09 為身分認證，已成為重要身分辨識機制。依系爭起訴書所
10 載犯罪事實，可知羅楷傑事先將電信號碼提供第三人使
11 用，由第三人將該電信號碼使用註冊於國內各類電商平
12 台、支付平台等之會員帳號，作為該第三人於該會員帳號
13 內之電信號碼，始有第三人委託或指示羅楷傑代其收取驗
14 證碼以供第三人輸入註冊網頁作為身分驗證之必要，故即
15 便該電信號碼非永久性「轉讓」第三人使用，亦顯屬「轉
16 租」第三人使用，而羅楷傑代第三人收取驗證碼之行為僅
17 係該第三人使用電信號碼之輔助人或其手足之延伸。是原
18 告上開主張，要無可取。

19 4.關於原告主張並無規定要求原告應對用戶製作訪查紀錄，
20 亦無規定該紀錄要作出什麼樣的內容及項目部分：有關原
21 告有對楷矽企業社「實地訪查」乙節，乃原告於行政調查
22 時之主張，其所提預審回覆資料登載楷矽企業社之客戶窗
23 口為「張*雄」（即楷矽企業社登記負責人張凱雄）、員
24 工人數為「20人」、是否親訪為「是」、最近親訪日期為
25 「20210520」等情。然依張凱雄於刑事局調查時所述，其
26 與女友住在羅楷傑承租的房屋，其工作是受林樞睿指示，
27 幫貓池主機換卡，收入來源是負責陪玩遊戲賺錢等語，則
28 原告業務人員究係前往何處親訪？如何見到員工人數「20
29 人」？可見上開文件之登載內容為不實在，要難採信。

30 5.關於原告主張被告迄今未能舉證門號均已全數移轉第三人
31 使用，被告亦無法特定第三人之身分部分：如前所述，原

01 告於分配用戶使用電信號碼前，即應查核該第三人相關證
02 件正本及進行身分核對。準此，在查核義務發生時，電信
03 號碼尚未由原告分配，該用戶或第三人仍尚未使用門號，
04 可知原告前開查核方法之應作為義務，並不以其用戶將申
05 辦門號已轉讓第三人使用為必要，更不以第三人已實際收
06 發語音或簡訊為必要。又系爭營運計畫或法規所欲規範
07 者，乃為「電信號碼」之分配及其使用，而非指電信申請
08 人用以插入手機裝置之SIM卡之有形物體，是原告所稱系
09 爭營運計畫之「轉租、轉讓」僅限「SIM卡」之有形物所
10 有權移轉或交付使用等語，亦不可取。原告未為查核而配
11 發門號，使大量門號落於身分不詳之第三人使用之風險，
12 反而臨訟指摘被告無法「特定」該第三人之身分，顯屬倒
13 果為因。

14 6.關於原告主張被告不當擴大解釋系爭營運計畫部分：依系
15 爭營運計畫所應查核之身分資料，不僅有「用戶」（契約
16 相對人、門號申請人），亦包含原告於用戶申辦門號時所
17 查悉該用戶申辦門號所用以轉租、轉讓之「第三人」，故
18 原告於分配門號前，有義務請用戶提供該第三人身分資料
19 並據以查核，原告內部制式表格亦載有應查明用戶申辦門
20 號之「使用對象」、「門號用途」等事項，足證原告明知
21 不以查核、登錄「用戶」身分資料為已足，而應瞭解申辦
22 門號之使用對象、門號用途（即用戶申辦是否轉租、轉讓
23 第三人）。又原處分並非以原告違反行為時電信號碼管理
24 辦法第26條規定予以裁處，併予說明。

25 7.關於原告主張被告違反一事不二罰原則、比例原則部分：
26 依電信管理法所欲達成之規範目的，原告每受理不同用戶
27 之申請，即就該特定用戶所提申請資料及內容產生1次之
28 查核作為義務。苟原告因故意或過失而於特定企業用戶之
29 申請案件中應作為而不作為（不為查核及登錄即分配門號
30 予該申請之企業客戶），原告即實現1次違規之構成要件，
31 侵害1次電信管理法所欲保護之「電信門號不遭不明

01 第三人使用」法益，構成違反營運計畫之1行為而為電信
02 管理法第75條第1項第6款規定「未依核准之營運計畫實
03 施」之違規一行為。原告經被告核准之營運計畫內容所涉
04 事項甚多，即便是針對企業用戶申請電信門號之情形而
05 言，不同企業用戶之申請事實均有不同，原告受理申請之
06 業務窗口及審核人員亦非均為相同，且原告內部受理申請
07 審查時就不同之申請內容所為審查意見亦非完全相同，原
08 告本可按每一申請案件之具體內容審核及決定是否同意所
09 申請之門號數量，其本質上與「集合犯」或「營業犯」顯
10 然有異。本件羅楷傑藉由不同商號或法人向原告申請門
11 號，是否係基於「單一意思」而「該當為一行為」，與原
12 告分次受理各別企業客戶申請電信服務時是否基於單一意
13 思而為一行為，乃屬二事。原告既於不同時間、經由不同
14 業務人員、分別受理不同企業用戶申辦門號、分別簽約，
15 且各有內部逐層簽核、風控評估流程，則原告未查核確認
16 用戶身分，並分配不同數量之不同電信號碼，顯然不具持
17 續、接續或密接之集合特性，顯屬具獨立性、可分性，分
18 別侵害電信管理法所欲保護之法益，自應分論併罰。是原
19 告主張其各次違規行為應屬單一行為之接續，被告違反一
20 事不二罰原則、比例原則等語，並不足取。至原告以海峽
21 電信公司之例，主張被告違反平等原則及一事不二罰原則
22 一節，該案裁處僅係單一個案，且案例情節及適用之法規
23 與本案均有不同，要無違反平等原則可言，遑論平等原則
24 係指合法之平等，即便原告爭執海峽電信之裁處內容有誤
25 而屬違法，原告亦不得主張不法之平等。

26 8.關於原告主張本件究有多少門號由楷矽企業社移轉第三人
27 迄今未有證明部分：承前所述，於分配用戶使用電信號碼
28 前，原告之查核義務已產生，故原告違反應查核而未查核
29 之作為義務所涉之違規門號，自以原告未盡查核義務即分
30 配給楷矽企業社之4千門門號認定之。又不論違規門號數
31 量為何，系爭裁量基準本無按違規門號數量機械式地使用

01 倍數或比例換算罰鍰金額。至於原告所涉8件違規之罰鍰
02 金額有所不同，乃因被告對於直接涉及原告業務人員蔡朝
03 旭承辦之4案（含本件楷矽企業社）決議酌加100萬元之罰
04 鍰，僅在原告受理另一企業客戶龍谷公司申辦而同由蔡朝
05 旭承辦一案中，因該案門號僅為50門，數量顯然相對較
06 少，從而被告裁處時未再酌加該案之罰鍰。換言之，門號
07 數在相關案件中本來就不是系爭裁量基準有關積分計算之
08 依據，僅屬被告在前開龍谷公司乙案中未另「酌加罰鍰」
09 予以考量而已。另有關行政罰的裁處與否、處罰種類與罰
10 鍰額度的選擇，涉及行政裁量，原則上，行政機關享有裁
11 量餘地，行政法院就行政機關裁量權之行使僅及於其合法
12 性，基於裁量餘地之審查基準，自當認被告此部分之裁量
13 並無違法。

14 (四)聲明：原告之訴駁回。

15 五、本院之判斷：

16 (一)如事實概要欄所載之事實，為兩造所不爭執，並有台灣之星
17 之電信事業登記資料(本院卷(二)第117頁至第131頁)、臺北市
18 政府警察局信義分局112年2月2日北市警信分刑字第1123002
19 106號函及所附系爭起訴書、刑事案件報告書（原處分卷(二)
20 第1頁至第25頁）、系爭門號之相關申請資料(本院卷(一)第341
21 頁至第459頁)、被告109年10月14日通傳平臺字第109004134
22 50號函核准之台灣之星營運計畫節本（原處分卷(一)第1頁至
23 第8頁；本院卷(一)第65頁至第75頁)、系爭委員會議紀錄（原
24 處分卷(一)第184、185頁)及原處分(本院卷(一)第33頁至第38
25 頁)在卷可稽，此部分之事實，可以認定。茲兩造爭議所
26 在，乃台灣之星是否確有違反系爭營運計畫之事實？如台灣
27 之星確已違反行政法上義務，則原處分有無原告所指違反一
28 行為不二罰、比例原則等情？

29 (二)按電信管理法第3條第1項第1款、第2款、第5款、第6款、第
30 9款規定：「本法用詞，定義如下：一、電信事業：指依本
31 法登記提供電信服務之事業。二、電信服務：指利用公眾電

01 信網路提供公眾通信之服務。…。五、電信網路：指由電信
02 基礎設施組成，用以傳送、接收通訊傳播訊息之網路，包括
03 衛星、固定、行動及其組合之網路。六、公眾電信網路：指
04 為提供公眾通信所設置之電信網路。…。九、用戶：指因電
05 信服務之使用，與電信事業發生服務契約關係之相對人。」
06 第5條第3款、第4款規定：「提供電信服務，且有下列行為
07 之一者，應向主管機關辦理電信事業之登記：…。三、申請
08 核配設置公眾電信網路之識別碼或信號點碼。四、申請核配
09 用戶號碼。」第37條第1項、第2項第5款、第3項規定：
10 「（第1項）申請設置使用電信資源之公眾電信網路者應檢
11 具申請書、營運計畫及網路設置計畫，向主管機關申請核
12 准。經主管機關核准，始得營運及設置；其電信網路增設或
13 變更者，亦同。（第2項）前項營運計畫，除法規另有規定
14 外，應載明下列事項：…。五、經核配無線電頻率或電信號
15 碼而負有應履行義務者，其履行之方法。…。（第3項）前
16 項第四款及第五款之內容有變更者，應送主管機關核准；其
17 餘應送備查。」第75條第1項第6款規定：「有下列情形之一
18 者，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰，並通知限期
19 改正；屆期仍未改正者，得按次處罰：…。六、違反第三十
20 七條第一項規定，未經核准營運，或未依核准之營運計畫實
21 施。」另參諸前揭第37條規定之立法理由略以：「一、為落
22 實主管機關核配電信資源時，公眾電信網路者所應履行之義
23 務，尤其為鼓勵創新並因應未來多元化網路需求，本法已開
24 放公眾電信網路之設置得採自建或組合既設之電信網路，以
25 靈活調度資源；並得就提供服務最適狀態進行動態管理，然
26 考量公眾電信網路設置品質之良窳，與通訊安全、消費者權
27 益等息息相關，為確保公共利益得以實現，爰於第一項規定
28 設置使用電信資源之公眾電信網路者應檢附文件申請核准，
29 並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
30 項。…。二、考量營運計畫應載明事項之變動，影響主管機
31 關對該電信事業營運監理，爰於第三項規定營運計畫事項，

01 除主管機關訂定之免送核准之異動項目外，如有變更者，應
02 送主管機關核准。」等語。是為提供公眾通信之服務而申請
03 核配識別碼或信號點碼、用戶號碼，以設置公眾電信網路之
04 電信業者，應檢具申請書、營運計畫及網路設置計畫，向主
05 管機關申請核准，始得營運及設置，其營運計畫並應包括
06 「經核配無線電頻率或電信號碼而負有應履行義務者，其履
07 行之方法」之應記載事項，以具體化電信業者所應履行之義
08 務，俾利主管機關對於該電信事業之營運監理，以落實確保
09 通訊安全、保障消費者權益等公共利益之實現；就上開應履
10 行義務之方法有所變更者，電信事業尚應報送主管機關核
11 准，如未依核准之營運計畫履行義務者，即屬違反「應依核
12 准之營運計畫實施」之行政法上義務，主管機關應處以罰
13 鍰，並通知限期改正。

14 (三)經查：

15 1.台灣之星報經被告核准之營運計畫，其第五章「經核配無
16 線電頻率或電信號碼而負有應履行義務者，其履行之方
17 法」之5.2點「負有核對用戶身分之義務時，應提供用戶
18 身分查核確認方式」，載稱：「依『電信號碼核配及管理
19 辦法』第二十六條規定，電信事業分配用戶使用電信號碼
20 前，應核對及登錄用戶資料，爰用戶辦理申請手續時，…
21 應檢附下列證件並出示正本供本公司（按：即台灣之星，
22 下同）核對：一、自然人：(一)本國自然人申請時，指國民
23 身分證或護照及其他足資辨識身分之證明文件。(二)外國自
24 然人申請時，指護照或外僑永久居留證及其他足資辨識身
25 分之證明文件。…。(四)無法持國民身分證或護照辦理用戶
26 雙證件查核者，關於其身分證明文件，於其他法規另有規
27 定者，從其規定。二、法人及非法人團體、商號：(一)政府
28 主管機關核發之法人證明文件、商業登記證明文件或其他
29 證明文件。(二)法人代表人、非法人團體代表人或商號負責
30 人之國民身分證、護照或外僑永久居留證。」「商號將申
31 辦之門號轉租、轉讓予第三人，除下列情形外，該第三人

01 應依本點檢附相關證件正本，供本公司進行身分核對，並
02 配合有關機關依法令之要求辦理：□門號係單純為個人、
03 家庭或事業內部活動目的使用。□門號屬其他設備功能之
04 一部。」(本院卷(-)第71、72頁)。是商號向台灣之星申請
05 電信號碼時，應檢附商業登記證明、商號負責人之國民身
06 分證等文件，台灣之星於分配使用電信號碼前，應就上開
07 用戶資料加以核對及登錄；如商號將申辦之門號轉租、轉
08 讓給第三人，除門號係單純為事業內部活動目的使用或門
09 號屬其他設備功能之一部等情形外，該第三人應依上開5.
10 2點之規定檢附相關證件正本，供台灣之星進行身分核
11 對，並配合有關機關依法令之要求辦理。

12 2.如前所述，楷矽企業社係於110年5月6日方辦理設立登
13 記，旋即在不到4個月的時間即於110年6月至9月間(申請
14 日期分別為110年6月22日、7月28日、8月24日及9月30
15 日)，向台灣之星申請達4千門門號之多(台灣之星承辦人
16 均為蔡朝旭。見本院卷(-)第341頁、第380頁、第409頁、
17 第441頁)，則台灣之星是否建立有效之管控機制，以避免
18 系爭門號流為不法使用，即與認定原告是否違反前述身分
19 核對之行政法上義務，密切相關。原告固主張其就電商專
20 案核准與否，訂有申辦審查機制等語，然查：

21 (1)依訴外人羅楷傑之「03-台灣之星(板橋區已認證業
22 務)」群組之Line通訊軟體截圖檔(通訊期間：110年4
23 月16日至同年5月23日。原處分卷(二)第90頁至第104
24 頁)，台灣之星業務人員蔡朝旭(Line帳號名稱為「台
25 灣之星-頂尖經理」)與羅楷傑(Line帳號名稱為「Kai
26 工具人」)間之對話內容略以：

27 羅：各位業務同仁早安，請問一下境外公司例如大陸、
28 香港、合法公司委託台灣個人或者委託台灣公司背
29 書，是否可以申請台灣相關門號及外勞網路卡之類
30 的，請幫我查照，有沒有都回報我。我的意思是，
31 我買香港公司，設立境外，等於就是我本人。

01 蔡：外商公司，要在台設立登記才行，沒在台設立公司
02 的話，就沒有公司統一編號，就無法申辦。

03 羅：等於，我要找國外人士來台灣設立公司。

04 蔡：個人申請，有上限，最多3門。最方便的方式就是
05 用有台灣統編的公司（外國負責人也可以），可量
06 大，我們作業寫簽呈也比較容易通過。公司模式或
07 資本額並無限制。

08 羅：這方法，要兩週。我在想新方法，怎麼給每個業務
09 兩家公司。

10 蔡：如果要節省時間的話，就不要開有限公司改開商號
11 或企業社，然後用台籍人士當負責人，公司設立流
12 程大概1週內可以完成（不含例假日），而我們這
13 邊審查，其實也沒資本額跟成立時間的要求，所以
14 整體下來流程會走很快。我這邊有個很強大的優勢
15 是我可以讓整個單位的人一起幫貴司完成門號申
16 請，所以申辦資料完整，我們這出卡的速度會很
17 快。

18 羅：然後用台籍人士當負責人，公司設立流程大概1週
19 內可以完成（不含例假日），這意思是什麼？

20 蔡：我之前開過有限公司跟商行，有限公司的流程比較
21 複雜一點，所以我就用商行來說，商行，從決定好
22 公司名給會計跑流程，大約1週內，公司就會設立
23 完成。會計那邊只要負責人雙證件，他們會弄章程
24 跑流程，再請負責人簽名，送交文件到市政府商業
25 處，設立登記文件拿到後，就能去銀行開戶了。有
26 限公司則是要先去銀行開籌備處戶頭，存放資本
27 額，然後會計流程跑完後，再拿文件去將戶頭改為
28 真正的公司戶，流程就跑完了。然後會計費用差不
29 多6千左右，然後公司登記地幾乎都是商務中心，
30 商務中心會收2、3千左右的月租。商行也就是所謂
31 的企業社。

01 羅：你有推薦配合度高的會計事務所嗎？可以加速你們
02 的運作都好。

03 蔡：台北我能幫你們問問1週完成的會計。

04 羅：協助我台灣之星SOP。

05 蔡：我以前配合的會計都是1週完成。

06 羅：給你加分。每間公司500-2000張，你們自己申請。

07 蔡：可以，這部分我們來弄，就是申請文件完整，剩下
08 流程交給我們。

09 羅：計畫方案提出來之後，測試沒問題，我1個月提供
10 你兩家設立新公司。你同意我就可以安排了喔。

11 蔡：我先釐清前置作業，我再將SOP PO給您。

12 羅：負責人要提供什麼數據給你可以照會？

13 蔡：姓名、身分證號、生日。

14 羅：專業的電信夥伴，我只要能確認，國外收到短信即
15 可以接到電話基本上就是確認合作關係了。過程我
16 真的不想了解太多，我希望有人服務我們的體系。

17 蔡：方案1：1有限公司+3企業社（設立時間有超過半
18 年），有限公司資本額200萬起，可以單次總額6千
19 門起，企業社資本額20萬，單次總額2千門。方案2
20 ：5~10家剛設立的企業社，每個企業社總額1千~2
21 千門。方案3：1有限公司+5企業社（剛設立），有
22 限公司資本額200萬起，單次門號總額4千起。企業
23 社資本額20萬，單次門號總額1千門。

24 羅：企業社資本額20萬，單次總額2千門，要超過半年
25 是嗎？看完了，方案2、3都可以，方案1沒什麼意
26 義啊。

27 蔡：比較安全過件，風管比較不會刁難，流程走的比較
28 快。

29 由上開對話內容可知，羅楷傑先是透露其有意成立境外
30 公司並在臺申請門號使用，蔡朝旭則在未向羅楷傑詢明
31 成立公司或商號之所營事業項目、申請門號用途等情況

01 下，即指導並表明能協助羅楷傑以最快方式完成商號設
02 立登記；且門號申請數量與事業經營規模或實際需求息
03 息相關，在羅楷傑表示「每間公司500-2000張，你們自
04 己申請」、「我1個月提供你兩家設立新公司。你同意
05 我就可以安排了」、「我只要能確認，國外收到短信即
06 可以接到電話基本上就是確認合作關係了」等語，蔡朝
07 旭仍未進一步究明羅楷傑成立公司或商號之目的、需要
08 大量門號及要求門號能在國外收到短信等緣由、羅楷傑
09 是否會將門號轉租、轉讓第三人使用等情，甚且原應由
10 了解事業發展方向與實際需求而擬成立事業之羅楷傑決
11 定申請門號數量，羅楷傑卻任由蔡朝旭自行決定每間公
12 司（商號）門號之數量，此不合常理之舉，亦未見蔡朝
13 旭提出質疑，堪認蔡朝旭對於羅楷傑或由羅楷傑實際掌
14 控之商號向台灣之星申請取得大量門號並非為事業內部
15 活動目的使用，而可能予以轉租、轉讓或以其他方式供
16 第三人使用之情，已能預見。原告以上開對話內容完全
17 沒有討論企業社活動內容，也沒有討論門號使用用途，
18 自不能推導出蔡朝旭知悉系爭門號非作為事業內部活動
19 目的使用之用途等語，據為有利於己之主張，尚無可
20 採。

21 (2)再依原告所提出之業務行程管理系統檔案（楷矽企業
22 社），其「聯絡歷程」記載聯絡日期為「2021-05-2
23 4」、聯絡方式為「親訪/外訪」、聯絡狀態為「第一次
24 拜訪」、業代為「蔡朝旭」（原處分卷(一)第144頁；本院
25 卷(一)第288頁）；110年5月26日風管審查資料之「營業項
26 目、簡述營業內容」欄則記載「國際貿易業、網拍經營
27 及各大網路賣場、銷售各類生活商品」、「員工人數/
28 是否親訪/最近親訪日期」欄記載「20人/是/2021052
29 0」、「使用對象/門號用途/手機用途」欄記載「門號
30 用途：電商驗證」、「負責業務/聯絡電話」欄記載「M
31 arco Tsai(蔡朝旭)/…」（原處分卷(一)第101、102頁）

01 等情，姑不論親訪客戶的日期是在110年5月24日，或係
02 於110年5月20日，兩者記載已有所不一，且警方於111
03 年5月24日至新北市○○區○○路○段○○號3樓執行搜
04 索時，現場查獲大量各家電信事業之SIM卡(其中包括台
05 灣之星SIM卡計1千600張)、電腦主機9臺、分別播放多
06 張SIM卡之貓池主機24部、手機15支、平板電腦4臺等電
07 信或資訊設備之情，有扣押物品目錄表在卷可稽(原處
08 分卷(二)第229頁至第235頁)，而楷矽企業社名義負責人
09 張凱雄於同日警詢時供稱：上開扣案物品都是羅楷傑
10 的，我跟女友居住在這裡(搜索地址)，我們已經住了1
11 年多了，是羅楷傑租的，羅楷傑沒有住在這邊，他是住
12 在隔壁(新北市○○區○○路○段○○號3樓)，我沒
13 有付他房租，這地方也是他工作的地方。羅楷傑的公司
14 叫龍谷公司，他有1位員工林樞睿，負責蝦皮驗證，我
15 有幫忙小部分的工作，就是幫忙貓池主機換卡，我需不
16 需要協助換卡是受林樞睿指示。我的主要收入來源為打
17 遊戲，負責陪玩暗黑破壞神2賺錢。我認識羅楷傑10幾
18 年，我在他租的地方幫忙1年多左右等情(本院卷(一)第26
19 9頁至第273頁)，張凱雄上開所述內容，固未直接涉及
20 楷矽企業社，然由張凱雄此部分之陳述，亦可知迄至11
21 1年5月24日為警搜索時，張凱雄已在榮華路2段79號3樓
22 居住、幫忙羅楷傑工作1年多，則前揭業務行程管理系
23 統檔案或風管審查資料所載「親訪」之地址為何？楷矽
24 企業社之登記地址即新北市○○區○○○道○段○○號
25 3樓(本院卷(一)第376頁)，抑或是張凱雄實際居住地即新
26 北市○○區○○路○段○○號3樓？如係後者，風管審
27 查資料所載員工人數「20人」，亦與張凱雄所稱該址只
28 有其與女友兩人居住之情，有所不符，則該員工人數
29 「20人」之記載，其實情為何？均有未明，則蔡朝旭或
30 台灣之星其他業務人員是否確有親訪楷矽企業社，實非
31 無疑。再者，風管審查資料之「風管意見」欄已載稱：

01 「綜合公司營業項目、票信、用途等各項資訊評估，由
02 於此公司資本額< 30萬，且設立日期< 180天，申辦門
03 號數過多」等語（原處分卷(-)第101頁），可見台灣之星
04 之風險管理單位審查後亦認為楷矽企業社資本額低於30
05 萬元（登記資本額為24萬元，見本院卷(-)第376頁），
06 設立登記不到半年（實則為不到1個月），楷矽企業社
07 申請之門號實屬過多，然卻僅「建議全額預繳，每門收
08 取預繳金\$ 1,056，…，每門須收取保證金\$ 400元」，
09 以避免日後發生欠繳資費情事，而未要求業務單位為進
10 一步查核，以作為核發門號數量之依憑，自難認上開業
11 務行程管理系統檔案、風管審查資料等文件，已可據為
12 認定台灣之星已善盡其實施系爭營運計畫之注意義務。
13 至原告主張基於區分賣場的物品類別、營造不同賣場風
14 格、針對不同客群投放廣宣、區分收受來自不同賣場的
15 溝通與客服需求等種種因素，確實存有多開賣場的營運
16 管理需求；申辦系爭門號當時，並無任何明文規範要求
17 訪查紀錄應有何內容及項目，然被告事後卻要求台灣之
18 星應提出詳盡記載之內容，實欠公允等語，縱非全然無
19 據，然仍無解於台灣之星確實未就楷矽企業社所營事業
20 是否確有大量門號需求之情予以覈實，上開主張，自無
21 可採。

22 (3)又原告所稱其要求業務人員須依公司所提供政府主管機
23 關核發之法人證明文件、商業登記證明文件，至財政部
24 或經濟部公示資料網站查詢，同時比對證明文件登載之
25 資料是否相符及查驗負責人之第一證件正本一節（本院
26 卷(二)第77頁），充其量僅能核實法人或商號等申請人所
27 提出之登記證明文件、負責人身份無誤等情，與台灣之
28 星是否於楷矽企業社將所申請之門號轉租、轉讓給第三
29 人時，落實身分核對義務無涉。再就原告主張電商專案
30 會關閉語音發話、簡訊發送、數據上網及小額付款等功
31 能，僅保留語音收話及簡訊接收功能，可避免發生以撥

01 打語音及發送簡訊進行不法行為一節，上開功能之限制，
02 固有可能降低使用系爭門號進行詐騙或其他不法行為之可能性，
03 然詐騙等不法行為手法多樣，不法人士仍得藉由語音收話及簡訊接收等有限之功能，遂其不法目的，
04 尤以門號功能之限制與門號轉租、轉讓給第三人，
05 乃屬二事，門號使用人仍有可能將受有功能限制之門號
06 轉租、轉讓給第三人使用，是原告據此而為有利於己之主張，
07 自無足採。另原告陳稱台灣之星已要求用戶全額預繳及申辦轉帳代繳，
08 並視其規模評估加收保證金）；與用戶簽約時，有告知用戶不得將門號供違法使用，
09 如有違反規定，台灣之星有權立即限制、停止提供相關服務或逕行終止服務等語（本院卷（二）第78頁），
10 惟如前所述，台灣之星要求用戶全額預繳及申辦轉帳代繳、加收保證金等措施，
11 只是在避免日後發生欠繳資費情事，縱然提高加收費用的門檻後，
12 有可能導致申請人卻步而不為申請，然無法避免申請人仍為申請並於取得門號後，
13 將之轉租、轉讓給第三人。至台灣之星與行動寬頻用戶（包括楷矽企業社）
14 所簽立之行動寬頻服務契約第39條雖約定：「乙方（按：指用戶）非經甲方（按：指台灣之星）
15 書面同意或法律明文規定，不得轉讓本契約之權利及義務予第三人，
16 如有違反，甲方得終止本契約。」（本院卷（一）第47頁），
17 然上開約定只是契約當事人間就門號用戶將契約之權利及義務轉讓予第三人時，
18 約定應經台灣之星書面同意或有法律明文規定，否則台灣之星得終止契約，
19 此與用戶若將門號（契約之權利及義務）轉讓第三人時，
20 台灣之星應履行核對該第三人身分之義務，乃屬二事，
21 如台灣之星應核對第三人身分而未核對，自無從執上開其與用戶間之契約約定而主張免責；
22 同理，台灣之星與楷矽企業社所簽訂之專案合作協議書第3點第2項、第3項約定：「（第2項）
23 甲方（按：指楷矽企業社）於該門號有效期間，不得將該門號使用於任
24
25
26
27
28
29
30
31

01 何違法或其他不當商業行為或從事任何異常撥打、不合
02 常理之使用或其他權利濫用行為，…，如有違反者視同
03 違約，乙方（按：指台灣之星）得逕行暫停通信。（第
04 3項）甲方如交付申辦之門號予第三人使用，所有法令
05 之風險（包括但不限於調閱通聯、電話詐騙等）均由甲
06 方自行負擔。」（本院卷(-)第51頁），亦僅係就楷矽企業
07 社有將門號為違法或不當使用、將門號交付給第三人使
08 用等情事時，釐訂雙方之權利義務歸屬，此與楷矽企業
09 社將門號交付第三人使用時，台灣之星應落實其核對該
10 第三人身分之義務者，仍屬有間；申言之，楷矽企業社
11 如將門號交付第三人使用，上開約定縱使明訂「所有法
12 令之風險（包括但不限於調閱通聯、電話詐騙等）均由
13 甲方自行負擔」，亦無從解免台灣之星所負應依系爭營
14 運計畫實施即核對第三人身分之行政法上義務，是原告
15 上開主張，均無足採。

16 (4)如前所述，蔡朝旭對於羅楷傑或由羅楷傑實際掌控之楷
17 矽企業社向台灣之星申請取得大量門號並非為事業內部
18 活動目的使用，而可能予以轉租、轉讓第三人使用之
19 情，已能預見，卻在楷矽企業社申辦系爭門號時，未就
20 此情予以進一步查核，並依系爭營運計畫核對第三人身
21 分；而台灣之星本於對其所屬業務人員（受僱人）蔡朝
22 旭之管理、監督地位，未能及時查知實情並為有效管控
23 措施，自亦難卸免其未依系爭營運計畫實施之責。

24 3.原告固主張被告迄未能證明本件究竟有多少門號確實有轉
25 讓、轉租給第三人及台灣之星有未查核該第三人身分之
26 情，即率為裁罰，自不足取等語。然系爭營運計畫之所以
27 要求台灣之星於其用戶將所申辦之門號轉租、轉讓予第三
28 人時，該第三人應依檢附相關證件正本，供台灣之星進行
29 身分核對，意在使電信事業（台灣之星）能有效掌控其所
30 核配門號之使用狀況，以避免門號流為不法使用，故解釋
31 上，系爭營運計畫所稱「商號將申辦之門號轉租、轉讓予

01 第三人」，當然係指商號將申辦之門號轉租、轉讓予第三
02 人「之前」，電信事業（台灣之星）即應對該第三人為身
03 分核對。台灣之星業務人員對於羅楷傑或由羅楷傑實際掌
04 控之楷矽企業社向台灣之星申請取得大量門號並非為事業
05 內部活動目的使用，而可能予以轉租、轉讓第三人使用之
06 情，已能預見，則台灣之星自應於核准系爭門號申請前，
07 就第三人為身分核對，而非逕予全數核准申辦，果若台灣
08 之星確實無法或難以得知第三人之身分，即應考量是否將
09 門號申請予以退件，而非在面臨大量的門號申請時，未經
10 詳予核實，即逕予核准申辦，是原告上開主張，已非有
11 據；更何況，羅楷傑於偵查時供稱：警方於111年5月24日
12 搜索所查扣之物品均是我所有，手機、平板電腦是作為收
13 簡訊、語音簡訊之用，貓池是作為收簡訊之用。扣案的SI
14 M卡都是我申請的，是我以我掌控的公司、企業社申請
15 的。我申辦SIM卡是作為代收驗證碼訊息使用，提供給境
16 外人士，主要是收蝦皮驗證碼，給境外人士做買賣使用，
17 因為大陸人士有大量的台灣人個資，需要台灣的手機門號
18 做驗證，我是把電話卡銷售給大陸人，另外幫他們做一次
19 性的蝦皮語音驗證，我在台灣接收語音驗證碼，接收後由
20 大陸人自行操作，之後我再把SIM卡寄送給他們。貓池只
21 能收訊息，使用方式是直接由大陸人遠端操作。這些貓池
22 設備會接到我這邊的主機，如果APP服務傳送驗證碼過
23 來，我的電腦螢幕會顯示，大陸人可以直接看到，貓池裡
24 的SIM不會寄出。提供驗證碼是創建帳號流程的一環，每
25 提供一個APP一個簡訊可以收100元，這一年來有報發票
26 的，大約有3萬張電話卡。我是110年3月在蝦皮上做代收
27 驗證碼服務時，在蝦皮聊聊系統上，對方詢問我有無販售
28 可以接收蝦皮驗證碼的手機門號SIM卡，我就跟對方加微
29 信，後來他們會一直介紹客人，我認識約有800多位，我
30 都不清楚他們的身分等語(本院卷(-)第597頁至第600頁)，
31 可見羅楷傑確實是在透過其實質掌握之公司或商號申請門

01 號後，提供門號給大陸地區之第三人使用，此由系爭起訴
02 書附表所載由羅楷傑提供給大陸地區人士用來註冊蝦皮帳
03 號之門號中，確有4門門號係在楷矽企業社所申請之系爭
04 門號之中(本院卷(-)第201頁、第356頁、第429頁、第448
05 頁)，亦可窺知；參以楷矽企業社於申辦系爭門號後，於1
06 10年10月至111年11月間，羅楷傑仍陸續透過其所掌控之
07 矽谷企業社、波希企業社、協義企業社、矽霖企業社、蝦
08 扯蛋企業社、龍谷公司申辦7千800門門號等情，有原告所
09 提出矽谷企業社等商號或公司向台灣之星申請門號數量明
10 細表在卷可查(本院卷(-)第103頁)，應可推認羅楷傑透過
11 楷矽企業社向台灣之星所申請之門號應已提供第三人使
12 用，而有再行申請門號之需求。是原告上開主張，並無可
13 採。

14 4.又原告主張系爭營運計畫所稱之轉讓，係以移轉所有權為
15 要件，而出租(或轉租)，則應以將租賃物交付承租人(或
16 次承租人)為要件。系爭門號SIM卡仍為羅楷傑所掌控、持
17 有，未轉讓、轉租給具體且特定之第三人等語。然系爭營
18 運計畫係載為「商號將申辦之門號轉租、轉讓予第三
19 人」，並非規定為商號將申辦之「門號卡」或「門號SIM
20 卡」轉租、轉讓予第三人；且轉租或轉讓門號給第三人，
21 無非係使第三人得以有效使用門號，是第三人自可依其使
22 用門號之目的，決定其門號之使用方式，故除了接收實體
23 SIM卡並插卡使用外，第三人亦可在未取得實體SIM卡的情
24 況下，藉由指示SIM卡持有人操作該卡(例如於接收驗證碼
25 後告知該第三人)而實質上達到使用SIM卡之經濟目的，是
26 原告上開主張，尚非可採。另原告稱行為時電信號碼管理
27 辦法第26條規定之「用戶」，於本件而言，即係指和台灣
28 之星締結服務契約的企業客戶(楷矽企業社)而言，本件實
29 無須討論是否符合系爭營運計畫關於第三人身分核對之例
30 外情形等語。然本件原告係因其門號用戶即楷矽企業社將
31 系爭門號轉租、轉讓予「第三人」使用，而原告(行為時

01 為台灣之星)未依系爭營運計畫落實核對該第三人之身
02 分，並非因原告未核對及登錄其用戶即楷矽企業社之資
03 料，是上開規定核與本件無涉，原告上開主張，容有誤
04 會。

05 5.綜上所述，被告以台灣之星於其用戶楷矽企業社將系爭門
06 號轉租、轉讓予第三人使用，卻未依系爭營運計畫落實核
07 對該第三人之相關身分證明文件資料確認身分，而予以裁
08 處，於法自屬有據。

09 (四)關於原告主張原處分違反平等原則、一事不二罰原則及比例
10 原則，並有裁量濫用之違法部分：

11 1.按被告為使處理違反電信管理法案件得以維持法律適用之
12 一致性，符合平等原則之要求，乃訂頒系爭裁量基準，系
13 爭裁量基準第2點規定：「本會裁處違反電信管理法案件
14 違法行為評量表（表一，以下稱評量表）及違法等級及適
15 用裁處參考表（表二），除本法第七十八條第一款外，適
16 用於依本法第七十三條至八十二條裁處之案件。」第3點
17 規定：「適用評量表時，應審酌違法案件相關情狀，勾選
18 表一內考量事項並加計積分後，對照違法等級及適用裁處
19 參考表（表二），擬具適當之處分建議。」而依系爭評量
20 表所載，台灣之星原告係違反電信管理法第37條第1項規
21 定，因其行為合致處罰要件，且前未曾受處罰，故其違法
22 情節等級為「普通」，採計分數為5分；又台灣之星於3年
23 內因違反相同違法構成要件之行為而受裁處次數為0次，
24 採計分數為0分；另審酌台灣之星受理企業客戶申辦，未
25 落實身分查核，致大量門號落於身分不詳之第三人使用之
26 風險，顯無視電信管理法要求電信事業應於營運計畫載明
27 電信號碼履行義務方法，並應按營運計畫實施之意旨，故
28 其應受責難程度較高，「其他判斷因素」為20分，合計總
29 分25分，經對照違法等級及適用裁處參考表，係屬第2級
30 (11-20分)，對應電信管理法第75條第1項之罰鍰額度100
31 萬元；復考量台灣之星表示有要求員工實地親訪企業客

01 戶，惟無法提供與企業客戶往來之溝通文件及訪查資料，
02 且未完善建立員工受理門號申請之行為管制機制，對分配
03 企業客戶大量門號亦未建立妥善管控制度，顯見台灣之星
04 內部風險管控明顯失靈，致對產業及社會秩序影響重大，
05 系爭委員會議乃決議酌加罰鍰100萬元，被告爰作成裁罰2
06 50萬元及命限期改正、提交改正報告之處分（原處分卷(一)
07 第37頁、第184、185頁、第194頁至第196頁），於法尚屬
08 有據。

09 2.按行政罰法第24條第1項規定：「一行為違反數個行政法
10 上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁
11 處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」
12 第25條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規
13 定者，分別處罰之。」是行為人違反行政法上義務，經評
14 價後究屬「一行為」或「數行為」，即有「依法定罰鍰額
15 最高之規定裁處」或「分別處罰」之不同法律效果。而行
16 為人違反行政法上義務之行為數判斷，應就個案具體情
17 節，斟酌法規構成要件、立法意旨、保護法益及處罰目
18 的、期待可能與社會通念等因素，綜合考量決定之。本件
19 原告主張羅楷傑以楷矽企業社等8家商號或公司作為不同
20 申辦人，短時間內分別向台灣之星申辦專案門號，台灣之
21 星係基於單一意思於一段接續期間內違反同一法規，性質
22 上屬於「集合行為」而應被評價為一行為等語，並提出除
23 楷矽企業社外之其餘7家商號或公司遭被告裁罰之裁處書
24 為證（本院卷(一)第291頁至第326頁）。然查，依卷附（電
25 商）專案合作協議書（原處分卷(一)第37頁至第48頁、第55
26 頁至第83頁、第109頁至第114頁）、台灣之星之預審回覆
27 資料所示（原處分卷(一)第85頁至第90頁、第93頁至第108
28 頁、第129頁至第134頁），楷矽企業社等8家商號或公司成
29 立日期、申請門號日期、數量、與台灣之星簽訂合作協議
30 書之合約期間等，不僅各有不同，且台灣之星之承辦業務
31 人員亦非完全相同，台灣之星也分別就各家商號或公司之

01 申請為各別審核，審核之考量因素亦見差異，足認台灣之
02 星顯非基於同一違法意思而為各該違反行政法上義務之行
03 為，其本質上與集合犯或集合性之行為係對違規者之反覆
04 多數同種行為統合評價有間，自無從認為係一行為，而應
05 分論併罰，原告上開主張，自無可採。

06 3.又原告主張被告就同樣是多次未落實核對用戶資料之海峽
07 電信案件，僅以1個處分裁罰，然被告明知楷矽企業社等8
08 家商號或公司之實際負責人均是羅楷傑，且其中4家企業
09 社，台灣之星之業務人員均是蔡朝旭，卻以8個處分裁處
10 台灣之星150萬元或250萬元罰鍰，顯已違反平等原則及一
11 事不二罰原則等語。惟本件原處分認定原告違反系爭營運
12 計畫所載之核對第三人身分義務而予以裁處，非就楷矽企
13 業社等8家商號或公司違反行政法上義務之行為認定為一
14 行為而為一次性裁罰，於法並無違誤，已如前述，自不因
15 被告就另案所為行為數之認定合法與否，而影響本件原處
16 分之合法性；且稽諸原告所提本院地方行政訴訟庭112年
17 度簡字第308號判決所載事實概要，海峽電信為經營行動
18 轉售及增值服務之第二類電信事業，被告於112年6月間為
19 行政檢查時，發現申請人於不同日期（分別於110年10
20 月、11月、12月間）、以不同名義人向海峽電信申辦行動
21 業務服務時，分別有「其所提供之手持國民身分證自拍照
22 與所檢附國民身分證彩色影本，兩者各項欄位資料雖相
23 同，惟照片欄中之人各不相同」、「相同背景之同一人持
24 不同姓名之國民身分證自拍」等情，乃以海峽電信未落實
25 核對用戶資料，違反電信法第17條第2項，而依同法第64
26 條第2項之規定予以裁罰(本院卷(一)第231頁至第241頁)，
27 是另案事實與所適用之法規，與本件均有不同，自無以彼
28 類此而謂原處分違反平等原則及一事不二罰原則之問題，
29 原告上開所述，亦無足採。

30 4.如前所述，台灣之星對於羅楷傑或由羅楷傑實際掌控之楷
31 矽企業社向台灣之星申請取得大量門號並非為事業內部活

01 動目的使用，而可能予以轉租、轉讓第三人使用之情，已
02 能預見，則台灣之星自應於核准系爭門號申請前，就第三
03 人為身分核對，而非逕予全數核准申辦，是原告主張本件
04 台灣之星對於楷矽企業社究竟有多少門號係發生未落實第
05 三人身分查核義務，即應作為裁罰之審酌基準之一，然原
06 處分就此毫無任何說明，即與矽谷企業社等3家企業社為
07 相同認定，各裁罰250萬元，實屬裁量濫用；被告於未證
08 明原告違反作為義務前，即於「其他判斷因素」欄內記載
09 「致大量門號落於身分不詳之第三人使用之風險」，亦違
10 法擴大系爭評量表內受責難程度較高之適用範圍等語，自
11 無足採。再者，系爭起訴書附表所載由羅楷傑提供給大陸
12 地區人士用來註冊蝦皮帳號之門號中，固僅有4門門號係
13 在楷矽企業社所申請之系爭門號之中(本院卷(-)第201頁、
14 第356頁、第429頁、第448頁。原告誤稱為「7門」)，然
15 台灣之星既已能預見系爭門號可能轉租、轉讓第三人使
16 用，即應為進一步查核或將門號申請予以退件，而非率予
17 全數核准，致大量門號有落於身分不詳之第三人使用之風
18 險，是系爭評量表考量台灣之星「受理企業客戶申辦，未
19 落實身分查核，致大量門號落於身分不詳之第三人使用之
20 風險」，而於「其他判斷因素」部分，採計分數20分，於
21 法並無違誤，是原告主張違反系爭營運計畫之門號數量，
22 自會影響裁罰金額高低等語，尚無足為其有利之認定。

23 (五)綜上所述，原告主張均非可採，原處分認事用法，並無違
24 誤，原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻
25 明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，於判決結果無影
26 響，爰不逐一論列，併此敘明。

27 六、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

28 中 華 民 國 113 年 11 月 14 日

29 審判長法官 楊得君

30 法官 彭康凡

31 法官 李明益

- 01 一、上為正本係照原本作成。
- 02 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
03 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
04 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
05 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
06 繕本）。
- 07 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，
08 逕以裁定駁回。
- 09 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
10 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
11 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
- 12

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。 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

01

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 113 年 11 月 14 日

03

書記官 范煥堂