

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭

114年度訴字第521號

115年1月22日辯論終結

原告 吳坤霖
訴訟代理人 鍾堯航 律師
被告 臺北市政府
代表人 蔣萬安（市長）

訴訟代理人 黃士洋 律師
邱恩州 律師

上列當事人間有關文化事務事件，原告不服文化部中華民國114年4月21日文規字第1142016589號訴願決定，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：

按行政訴訟法第111條第1項、第2項規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。（第2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。」原告起訴時聲明：「原處分撤銷」（本院卷第10頁），嗣於本院民國114年9月30日準備程序為訴之追加，聲明：「訴願決定及原處分均撤銷」（本院卷第213頁），被告無異議而為本案言詞辯論（本院卷第347-349頁），依上開規定，應予准許。

二、事實概要：

原告經警方查獲在臉書社團「演唱會【讓票・換票・求票】演唱會門票入場券」使用個人帳號，以超過票面金額或定價

張貼販售113年12月5日、12月6日及12月7日「周杰倫嘉年華世界巡迴演唱會」活動票券9張，以「買卡皮巴拉化妝包送周杰倫嘉年華演唱會門票」、「目前單包最高4萬有預算來直接給價格」，買1隻娃娃送3張門票，3隻共計新臺幣（下同）36萬元，並附贈9張門票，將原價為5,880元，等同以每張40,000元出售（即每張加價34,120元）。經被告審認相關事證後，認原告確有違反文化創意產業發展法第10條之1第2項規定，遂依文化創意產業發展法第10條之1第2項、文化創意產業發展法第10條之1檢舉案件處理及獎勵辦法及違反文化創意產業發展法第10條之1第2項案件裁罰基準（下稱系爭裁罰基準），於114年1月2日以府文化文創字第1133047298號裁處書（下稱原處分）裁處2,646,000元之罰鍰（計算式：5,880元×50倍×9張=2,646,000元）。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

（一）、本件係假裝買家之訴外人警員邱洧禎（下稱警員邱君）主動表示欲購買演唱會票券，其並無購買真意，僅係為誘捕。雙方見面時，原告並無票券可供販售，警員邱君亦未攜帶購買款項，要求原告製作訊問（調查）筆錄，難認符合法律上正當程序。況刑事法所謂誘捕偵查，實務上限於重大、隱匿、不易發現之犯罪始得實施，並應取得主管長官事前允許或先行陳報獲准，與違反行政法上義務行為性質有間，尚不能比照實施。縱認得實施誘捕偵查，亦應限於重大違反行政法上義務，本件是否屬於重大違章，已非無疑，且是否事先取得主管長官允准，亦無資料供憑，難謂適法。另就一般法律評價而言，刑事處罰重於行政處罰，而文化創意產業發展法第10條之1第2、3項分屬行政處罰及刑事處罰，依臺灣臺中地方法院113年度中簡字第1908號、及臺灣新竹地方法院113年度訴字第349號刑事判決、臺灣臺北地方法院114年度單聲沒字第85號刑事裁定等相關刑事判決及裁定為例，刑事處罰均較被告原處分裁處之罰鍰顯然輕微。本件原處分及訴願決定

01 未詳為說明，逕行裁處高額罰鍰，自屬越權濫權，並嚴重違
02 反比例原則。

03 (二)、文化創意產業發展法第10條之1立法目的，在於遏止不法加
04 價轉售票券，以建立健全市場機制、保障民眾平等近用藝文
05 活動之權利。惟該條第2項明文規範「販售」行為，文化部
06 以函釋擴張解釋為包括上架、陳列、兜售，已生逾越法律文
07 義與授權範圍之疑義，與憲法第23條法律保留原則及司法院
08 釋字第570號解釋意旨不符。被告所附宣導文宣數量極少、
09 內容簡略，新聞報導僅下載自網路，尚不足認已達社會大眾
10 所共知之程度。

11 (三)、本件係經警員邱君誘引原告出面洽談票券轉售，實際未持有
12 票券，亦未上架、陳列或售出，交易未成立，未獲任何利
13 益。且原洽談張數僅7張，追加至9張，佔整體票券比例甚
14 微，危害輕微。原處分僅依系爭裁罰基準，未考量原告年輕
15 識淺、首次違反行政法上義務，以打零工維生、未審酌行政
16 罰法第18條第1項所定行為責難程度、影響、所得利益及受
17 處罰者資力等因素，逕以加價及張數為由裁處高額罰鍰，顯
18 屬過度評價，違反比例原則，並悖離一般法律情感。訴願決
19 定認原處分係最低罰鍰，亦屬誤解，並將舉證責任轉嫁原
20 告，更使行政罰法第18條第1項形同具文。

21 (四)、聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

22 四、被告答辯及聲明：

23 (一)、依行政法院歷來見解，倘員警未涉及陷害教唆，而僅係使行
24 為人潛在之違章行為現形並加以查獲，尚與正當法律程序無
25 違。本件原告基於加價轉售票券之意圖，主動於網路平台公
26 開刊登轉售票種、張數、價格等交易資訊，已構成超過票面
27 金額或定價販售藝文表演票券之行為，違反文化創意產業發
28 展法第10條之1第2項規定。警員邱君僅係就原告已完成之違
29 法行為進行事實及證據之調查及蒐集，並無陷害教唆等違法
30 情事。原告空泛指摘有違反正當法律程序之虞，尚難憑採。

01 (二)、依文化創意產業發展法第10條之1第2項之立法院附帶決議及
02 文化部函釋意旨，行為人將票券加價上架、陳列、兜售，即
03 已違反該條規定，至票券是否售出、張數多寡及是否獲利，
04 均非所問。本件裁罰金額係依系爭裁罰基準計算，裁罰基準
05 係文化部為協助地方主管機關行使個案裁量權而訂，依販售
06 金額超額倍數及違規次數等情節輕重訂定罰鍰額度，可充分
07 評價行為人違章轉賣之責難程度、所生影響及所得利益，回
08 應行政罰法第18條第1項裁量義務，落實個案正義，符合比
09 例原則，未逾越授權範圍，亦無其他減輕規定可適用。原告
10 將原價5,880元票券加價至40,000元，幅度逾5倍，計販售9
11 張，原處分參酌加價幅度、販售張數及原告初犯情形，依裁
12 罰基準計算罰鍰2,646,000元，已無再為更輕處分之裁量空
13 間，難認違法亦無過度評價。

14 (三)、文化創意產業發展法第10條之1第2項及第3項之處罰目的、
15 處罰行為及手段均不相同，其中第2項規定係為維護消費者
16 以合理價格參與藝文活動之權益，故以行政罰鍰處罰加價轉
17 售藝文表演票券之行為；第3項規定則係為維持購票市場秩
18 序，就透過不正方式購買藝文表演票券之行為處以刑罰。故
19 而處罰金額無從相互比較，且刑罰屬重於行政罰之制裁，刑
20 事判決易科罰金是否准許由執行檢察官裁量，原告不得將刑
21 事易科罰金與行政罰鍰相較作為主張處罰輕重之依據，智慧
22 財產法院109年度行他訴字第3號判決亦明示如是。準此，文
23 化創意產業發展法第10條之1第3項刑罰量刑不受系爭裁罰基
24 準之拘束，且自由刑換算之罰金與行政罰鍰目的及行為不
25 同，原告不得據以比較行政罰鍰輕重。

26 (四)、文化部依法訂定並公布系爭裁罰基準，有行政院公報第29卷
27 第104期、文化部網站之最新公告及主管法規查詢系統列印
28 資料可參，被告於具體裁罰事件中自得予以援用，原告空言
29 指摘公告週知程度不足云云，與事實不符。又文化部為宣導
30 112年5月31日修正通過之文化創意產業發展法第10條之1規
31 定，不僅製作各式廣告文宣，說明加價轉售票券屬違法行

為，違者將受行政罰鍰或刑事處罰，並函請教育部及地方政府協助宣傳。又文化創意產業發展法第10條之1修正生效後，黃牛因加價轉售票券受罰之新聞即開始見諸媒體，迄今類案件廣為媒體報導，新聞標題多使用「黃牛」、「門票」、「重罰」等語，足使一般社會大眾一望即知黃牛行為屬違法，原告指文化部未宣傳、媒體未報導，一般民眾無從了解處罰規定，亦不可採。

(五)、聲明：原告之訴駁回。

五、前開事實概要欄所載事實，除下列爭點外，有原告刊登販售資訊之網頁截圖（本院卷第101-103頁）、原告113年10月24日臺北市政府警察局中正第一分局訊問(調查)筆錄（原處分卷第4-6頁）、臺北市政府警局中正第一分局114年9月15日北市警中正一分刑字第1143045631號函暨警員與原告交易對話紀錄截圖（本院卷第197-210頁）、立法院公報第112卷第50期院會紀錄（本院卷第93-95頁）、文化部112年9月11日文影字第1121022294號函（本院卷第97-99頁）、原處分（本院卷第21-25頁）、訴願決定書（本院卷第36-39頁）等在卷可證，足以認定為真實。本件主要爭點為：原處分是否適法？

六、得心證之理由：

(一)、按文化創意產業發展法第5條規定：「本法所稱主管機關：在中央為文化部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第10條之1規定：「（第1項）政府應致力於保障民眾近用文化創意活動之權益，確保藝文表演票券正常流通。（第2項）將藝文表演票券以超過票面金額或定價販售者，按票券張數，由主管機關處票面金額或定價之十倍至五十倍罰鍰。……（第4項）主管機關為調查或取締前二項違規事實，得洽請警察機關派員協助。……」立法理由略以：「一、本條新增。二、本條所稱藝文表演票券，指針對現場演出之音樂、戲劇、舞蹈或其他形式之藝文表演活動所公開販售並向消費者收取對價之無記名式、記名式證券或其

訂票或取票憑證。另，藝文表演票券因具有一定時間（限時）、獨家供給（特定表演者）、數量限制（場地及檔期有限）之特性，於熱門場次有票券供不應求情形，爰本條僅就文化創意產業之藝文表演票券予以規範。三、鑑於文化創意產業之蓬勃發展，相關藝文活動日趨興盛，逐漸成為人民生活不可分割之一部分，因此針對藝文活動票券之販售，政府應建立健全之市場機制，以促進文化創意產業之發展及保障民眾近用文化之權利，爰訂定第一項。四、考量以高價轉售藝文表演票券謀取暴利之行為已嚴重侵害消費者以合理價格參與藝文活動之權益，而現行之社會秩序維護法第六十四條第二款雖有非供自用購買遊樂票券而轉售圖利行為之行政罰，惟罰則過輕，難以遏止藝文表演票券黃牛暴利行為，爰訂定第二項，針對藝文表演票券加價出售獲取利益之行為明定處以罰鍰。另，本項規定所稱將藝文表演票券以超過票面金額或定價販售者，於本次修正施行後，其於任何管道購得、轉售票券所支付之手續費、郵寄費等費用，均應納入販售金額計算；至於罰鍰之額度，係考量黃牛之不法所得為鉅額暴利，故以十至五十倍罰鍰處罰之。……六、為彰顯政府取締黃牛之決心，爰訂定第四項，明定主管機關得視需要洽請警察機關派員協助調查或取締。……」又立法院112年5月31日通過文化創意產業發展法修正案附帶決議，規定「販售」包含上架、陳列、兜售等行為（本院卷第93-95頁）

- (二)、行政罰法第5條規定：「行為後法律或自治條例有變更者，適用裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」第8條規定：「不得因不知法規而免除行政處罰責任。但按其情節，得減輕或免除其處罰。」第18條規定：「（第1項）裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。（第2項）前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額

之限制。（第3項）依本法規定減輕處罰時，裁處之罰鍰不得逾法定罰鍰最高額之二分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之二分之一；同時有免除處罰之規定者，不得逾法定罰鍰最高額之三分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之三分之一。但法律或自治條例另有規定者，不在此限。（第4項）其他種類行政罰，其處罰定有期間者，準用前項之規定。」又文化創意產業發展法之中央主管機關文化部為使主管機關對違反文化創意產業發展法第10條之1第2項案件之裁罰倍數有客觀標準可資參考，以符合比例原則，並建立執法公平性，於112年6月6日訂定系爭裁罰基準，之後於114年12月31日修正，自115年1月1日起施行，查，系爭裁罰基準性質乃文化部為協助下級機關或屬官認定事實及行使裁量權而訂頒之行政規則（行政程序法第159條第2項第2款規定參照），因其非法律或自治條例，自無前開行政罰法第5條所規定從新從輕原則之適用。

(三)、有關違章行為的調查，有所謂「陷害教唆」（創造犯意型的誘捕調查）與「釣魚」（提供機會型的誘捕調查）的區別。

「陷害教唆」是指行為人原本不具有違反行政法上義務的主觀犯意，因行政人員的設計教唆，始萌生犯意，進而實行違章行為。對於此種因行政人員以引誘或教唆違法的不正當手段，使原無違章故意之人萌生犯意而實行違章行為，進而蒐集其違章證據，施以行政處罰的情形，在執法手段上顯然違反憲法對於基本人權的保障，亦違反行政程序法第8條行政行為應以誠實信用方法為之，以及同法第9條行政機關應就當事人有利不利事項一併注意的原則，且逾越公益維護的必要程度，因此所得的證據資料不具有證據能力，不得作為施以行政處罰的基礎。至於行政人員對於原已具有違章故意並已實行違章行為之人，以所謂「釣魚」的技巧，蒐集違章證據，如具體個案的調查方法尚屬合乎法律規範之目的，且不違背受教唆者的自由意志，亦不違反比例原則，而以技巧性的手段、方法，使難以稽查的違章行為得以證實，所取得的

證據，應得作為對違章行為施以行政處罰的依據。又所謂「釣魚（誘捕）」係行為人原已有為違章行為之意思，調查人員或其運用之人僅係提供或利用機會加以誘捕，使潛在化之違章行為現形，暴露違章事證，並加以查獲，因未逸脫正常手段，純屬調查技巧之範疇，而無違反憲法對於基本人權之保障，且於公共利益之維護有其必要性，故依「釣魚（誘捕）」方式所蒐集之證據資料，係屬合法取證，自亦無禁止該項證據使用之理。

(四)、查，原告在網路平台使用本人帳號，以超過票面金額張貼販售113年12月5日、12月6日及12月7日「周杰倫嘉年華世界巡迴演唱會」活動票券，以共360,000元之價額，販售票面原始價額5,880元票券9張等情，有原告刊登販售資訊之網頁截圖（本院卷第101-103頁）、原告113年10月24日臺北市政府警察局中正第一分局訊問（調查）筆錄（原處分卷第4-6頁）、臺北市政府警局中正第一分局114年9月15日北市警中正一分刑字1143045631號函暨警員邱君與原告交易對話紀錄截圖（本院卷第197-210頁）可參，可知原告有透過網路將藝文表演票券以超過票面金額或定價販售之行為，違反文化創意產業發展法第10條之1第2項規定，被告考量加價幅度約為6.8倍（計算式： $40,000 \text{ 元} \div 5,880 \text{ 元} = 6.8$ ）已超過5倍，每張裁罰倍數50倍，即每張裁罰金額為294,000元（計算式： $5,880 \text{ 元} \times 50 = 294,000 \text{ 元}$ ）計販售9張，參酌加價幅度、販售張數及原告係初犯等各種情形，依系爭裁罰基準裁處2,646,000元罰鍰（計算式： $294,000 \text{ 元} \times 9 = 2,646,000 \text{ 元}$ ），依上開說明，於法並無不合。

(五)、關於原告主張係警員邱君實施誘捕偵查，原告並無票券可供交付，警員邱君亦未交付價金，也不屬於販售之定義，故並無違反文化創意產業發展法第條之1第2項之規定部分。查，依文化創意產業發展法第10條之1第2項之立法理由及立法院附帶決議，可知「販售」行為包括於網路上架、陳列、兜售行為，並不僅限於「售出」，故行為人僅將票券上架、陳

01 列、兜售即屬本法所稱「販售」行為。原告以其帳號於臉書
02 社團「演唱會【讓票・換票・求票】演唱會門票入場券」使
03 用個人帳號張貼廣告資訊，以超過票面金額或定價張貼販售
04 113年12月5日、12月6日及12月7日「周杰倫嘉年華世界巡迴
05 演唱會」活動票券9張，加價後即為以顯不相當之360,000元
06 出售，其最初雖以買化妝包送門票，之後又改稱沒帶到化妝
07 包而以其他娃娃作為替代品送門票，且洽商買賣過程都是聚
08 焦於門票張數座位、價格、付款方式等，原告甚至從原來的
09 7張又主動詢問警員是否還要再加買2張，可知其於網路張貼
10 加價販售系爭票券之事實甚為明確，且不以票券確實售出為
11 必要，是原告上開主張並無可採。

12 (六)、關於原告主張系爭裁罰基準僅供參考並無法規授權，且被告
13 未審酌行政罰法第18條第1項規定各項情節，僅依系爭裁罰
14 基準即作成高額之裁罰金額，較刑事處罰更高，侵害原告財
15 產權，違反比例原則及平等原則部分。查，行政機關行使法
16 律授予的裁量權，須實踐具體個案正義，惟顧及法律適用的一
17 致性，符合平等原則，訂定行政裁量準則作為行使裁量權
18 的準據，非法所不許。文化創意產業發展法10條之1第2項規
19 定之罰鍰計算標準是授權主管機關按票券張數處票面金額或
20 定價之10倍至50倍罰鍰。文化部作為中央主管機關，為了使
21 主管機關有客觀標準可資參考，以符合比例原則，並建立執
22 法公平性，而訂定系爭裁罰基準（第1條參照），裁罰基準
23 表則是依照販售金額超過票面金額或定價之倍數不同，而定
24 其每張之裁罰倍數，並且以違規之次數再加重處罰，可知已
25 將行為人違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及
26 因違反行政法上義務所得之利益等情列入審酌考量，且並未
27 排除主管機關得考量受處罰者之資力，是其與行政罰法第18
28 條之規定意旨相符，原處分於是依違規事實情節，包括加價
29 倍數、販售張數及原告係初犯等情形，依裁罰基準計算罰鍰
30 2,646,000元，已是依法充分評價原告行為、行使裁量權之
31 後的決定，並無違反比例原則而過度侵害財產權，且文化創

01 意產業發展法第10條之1第3項規定：「以虛偽資料或其他不正方式，利用電腦或其他相關設備購買藝文表演票券，取得
02 訂票或取票憑證者，處三年以下有期徒刑，或科或併科新臺
03 幣三百萬元以下罰金。」之刑事處罰與同條第2項行政處罰
04 之規範目的、禁止行為與處罰手段及種類皆不同，難以相提
05 並論，是原告上開主張並無可採。

07 (七)、關於原告主張文化部未廣為宣傳文化創意產業發展法第10條
08 之1規定、系爭裁罰基準部分。按行政罰法第8條規定：「不
09 得因不知法規而免除行政處罰責任。……」查，文化部為了
10 宣導文化創意產業發展法第10條之1規定，除了自行製作各
11 式廣告文宣之外，也函請教育部轉知所屬機關學校並函請地
12 方政府協助宣傳（本院卷第291-314頁）。而文化創意產業
13 發展法第10條之1之修正生效，正是因為要回應當時社會上
14 廣為討論應如何取締遏止「黃牛票」等行為，媒體對此也有
15 許多報導（本院卷第319-327頁），可見此應係一般大眾所
16 知悉之違法行為。而原告既然是網路使用者，可在文化部或
17 全國法規資料庫等網站搜尋查知系爭裁罰基準之內容，亦當
18 能知悉加價轉售藝文表演活動票券是違法行為，否則何須以
19 買卡皮巴拉化妝包送周杰倫演唱會門票之掩人耳目方式刊登
20 於臉書社團「演唱會【讓票・換票・求票】演唱會門票入場
21 券」，是原告上開主張亦不足採。

22 七、從而，原處分並無違法，訴願決定予以維持，核無不合。原
23 告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

24 八、本件事證已臻明確，兩造其餘主張舉證，經核於判決結果不
25 生影響，爰不一一論駁。

26 九、結論：原告之訴無理由。

27 中 華 民 國 115 年 2 月 12 日

28 審判長法官 洪慕芳

29 法官 周泰德

30 法官 郭銘禮

31 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 115 年 2 月 12 日

03

書記官 楊喻涵