

臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

107年度簡字第93號

107年12月17日辯論終結

原告 汎理大陸顧問有限公司

代表人 洪明芬

訴訟代理人 黃致傑

複代理人 吳若源

被告 經濟部

代表人 沈榮津

訴訟代理人 王麗鈞

楊淑玲

蘇琪彥

上列當事人間臺灣地區與大陸地區人民關係條例事件，原告不服行政院民國106年11月8日院臺訴字第1060193151號訴願決定（原處分：經濟部106年7月6日經授審字第10620700760號處分），提起行政訴訟，經臺北高等行政法院以107年度訴字第54號裁定移送前來，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、程序部分：本件原告代表人原為黃致傑，嗣變更為洪明芬，茲經其具狀聲明承受訴訟，核無不合，先予敘明。

二、爭訟概要：原告前於民國105年8月間與大陸地區東雷青創（廈門）企業管理資訊有限公司（下稱東雷公司）合作，由原告在臺灣地區推薦、說明補貼方案內容，東雷公司在大陸地區協助、輔導進行創業之臺灣地區人民申領補貼，並於105年9月、10月份分別假臺北及高雄創業加盟展設攤推廣臺灣青年大陸創業專案，並於同年12月籌組「廈門創業穩賺團」，參訪當地青創基地、與當地創業臺灣青年、臺辦進行交流、溝通與對談。惟被告認原告此舉涉有違反臺灣地區與大陸地區人民關係條例（下稱兩岸人民關係條例）第34條第4項

、大陸地區物品勞務服務在臺灣地區從事廣告活動管理辦法（下稱兩岸廣告管理辦法）第6條規定，「從事廣告或以置入性行銷方式招攬臺灣地區人民、法人、團體或其他機構於大陸地區投資」違反事實，依兩岸人民關係條例第89條第1項規定，於106年7月6日以經授審字第10620700760號處分，處罰鍰新臺幣（下同）10萬元。然原告不服原處分提起訴願，經行政院於106年11月8日以院臺訴字第1060193151號訴願決定，駁回訴願；但原告仍不服訴願決定，乃向本院提起行政訴訟。

三、原告主張：

（一）兩岸人民關係條例第34條第4項固有授權大陸委員會會商有關機關擬訂管理辦法，然本件所涉兩岸廣告管理辦法第6條限制人民不得在臺灣地區從事廣告活動或以置入性行銷等特定行為，已逾越母法規範之政治性目的之宣傳、違背現行大陸政策或政府法令、妨害公共秩序或善良風俗，規定不得招攬臺灣地區人民、法人、團體或其他機構於大陸地區投資，違反法律授權範圍及立法精神而屬無效。

（二）再原告主要經營項目為辦理臺灣、大陸地區之兩岸遺產繼承法律業務，隨著兩岸交流日益熱絡，再加上臺灣地區社經環境之改變，前往大陸地區謀職亦有日益增多之趨勢，是原告對於在大陸地區所發生而會影響臺灣地區人民之事務，自會投入較多之關注且亦會擷取相關新聞內容放置公司之網頁中供一般民眾瀏覽；惟就原告推薦、說明補貼方案內容之行為僅為新聞性內容推送之連結，並非如被告所指稱係具有廣告活動或以置入性行銷方式招攬臺灣地區民赴大陸地區投資之行為，自無本件兩岸廣告管理辦法之違反。況原告在臺北及高雄創業加盟展設置攤位，目的僅係提供已在大陸地區發展抑或將來有意前往發展之青年，就前期各式合同之準備、該事業之法律風險之預期、並提供大陸地區各項法律規定之免費諮詢服務，其性質應屬公益活動；另就105年12月籌組「廈門創業穩賺團」，出團目的僅係參訪並與當地發展之臺灣

01 地區青年進行交流及與當地臺辦進行溝通與對談，性質為實
02 地參觀及兩方之互動交流，且有關補貼方案之表格填寫、補
03 貼申請作業及補貼請領手續等，均係由東雷青創公司負責，
04 原告僅有推薦、說明補貼方案之內容，無關廣告行為。

05 (二)縱認原告有本件違反事實，惟原告並未以此謀取利益，亦未
06 接受大陸地區資金，被告於裁罰前應可先予以警告性處分；
07 且現今網路存有著許多在臺招商引資活動，相關訊息並刊登
08 於上開網站，顯屬使不特定多數人知悉其內容並使公眾報名
09 參與，就上述之網站恐涉及以廣告、置入性行銷之方式招攬
10 臺灣地區人民赴大陸投資乙事。是被告認原告有違反兩岸廣
11 告管理辦法第6條之違反事實，顯然有誤，行政院訴願決定
12 予以維持，亦有違誤，爰請求撤銷原處分及訴願決定等語。
13 併為聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

14 四、被告則以：

15 (一)兩岸人民關係條例已規範許可並限制大陸地區廣告行為，諸
16 惟非經許可者，例如在臺招商引資、大陸配偶婚姻仲介等廣
17 告活動，仍不得為之，因之，兩岸廣告管理辦法限制在臺招
18 商引資，尚無原告所稱逾越立法精神之情事；至母法第34條
19 第2項規定：「不得為中共從事具有任何政治性目的之宣傳
20 、違背現行大陸政策或政府法令、妨害公共秩序或善良風俗
21 」等節，指在經許可後所為之廣告活動內容，仍不得有違反
22 規定情事，非謂已有允許招攬臺灣地區人民於大陸地區投資
23 。

24 (二)又原告於105年8月30日與東雷公司合作，由原告在臺灣地區
25 推薦、並說明補貼方案內容，東雷公司在大陸地區協助、並
26 輔導進行創業之臺灣地區年申領補貼，原告並在公司官網及
27 臉書粉絲專頁公布相關訊息外，另於105年9月、10月在臺北
28 與高雄創業加盟展設置攤位，以置入性行銷之方式招攬臺灣
29 地區人民赴大陸投資，復於105年12月籌組之「廈門創業穩
30 賺團」；其推廣臺青大陸創業專案，顯係在刺激不特定多數
31 人之潛意識，以置入性行銷之方式，不問從團名、團務內容

及行程，均可知悉該團之目的在於招攬臺灣地區人民赴大陸投資，更於公司網站刊登使公眾報名參加，顯涉及以廣告方式，策略性達到招攬臺灣地區人民赴大陸地區投資之目的。況原告所組參訪團行程主要目的在於瞭解廈門創業市場概況，係將招攬赴大陸地區創業呈現在網站內容中，達到廣告招攬臺灣地區人民赴大陸地區投資創業之效果，堪認已該當兩岸廣告管理辦法第6條規定第1款以廣告或置入性行銷之方式「招攬臺灣地區人民、法人、團體或其他機構於大陸地區投資」之行為。

(三)縱原告主張其並未接受大陸地區資金、對價或以之為獲利，惟其仍屬以廣告或置入性行銷之方式為之，均不足以推翻其所為招攬投資行為之認定；復本條規定並未規定賦予主管機關得對違規行為人予以警告性處分之法律依據，且明文最低罰鍰為10萬元，則被告據此裁處最低罰鍰10萬元，並無任何違反比例原則之情事。是原告確有本件以廣告或置入性行銷之方式，招攬臺灣地區人民赴大陸地區投資行為，原處分核無違誤，其提起本件之訴為無理由等語，資為抗辯。併為聲明：原告之訴駁回。

五、爭點：兩岸廣告管理辦法第6條規定，有無違反法律授權範圍，而屬無效情事？又原告本件參展、組團行為，是否違反以廣告或置入性行銷之方式，招攬臺灣地區人民赴大陸地區投資之禁止規定？另被告所為之原處分，是否合於比例原則？

六、本院之判斷：

(一)兩岸廣告管理辦法第6條規定，並無違反法律授權範圍，自屬有效：

1.按國家對人民自由權利之限制，應以法律定之且不得逾越必要程度，憲法第23條定有明文。但法律內容不能鉅細靡遺，一律加以規定，其屬細節性、技術性之事項，法律自得授權主管機關以命令定之，俾利法律之實施。行政機關基於此種授權，在符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內

所發布之施行細則或命令，自為憲法之所許，司法院大法官釋字第480號、第360號解釋理由書參照。

2. 又依本條例（兩岸人民關係條例）許可之大陸地區物品、勞務、服務或其他事項，得在臺灣地區從事廣告之播映、刊登或其他促銷推廣活動；前項廣告活動內容，不得有下列情形：(1)為中共從事具有任何政治性目的之宣傳，(2)違背現行大陸政策或政府法令，(3)妨害公共秩序或善良風俗；第1項廣告活動及前項廣告活動內容，由各有關機關認定處理，如有疑義，得由行政院大陸委員會會同相關機關及學者專家組成審議委員會審議決定；第1項廣告活動之管理，除依其他廣告相關法令規定辦理外，得由行政院大陸委員會會商有關機關擬訂管理辦法，報請行政院核定之，兩岸人民關係條例第34條定有明文。其修法理由謂：(1)為肆應兩岸經貿情勢及民間商業需求，對於經依本條例許可之大陸地區物品、勞務、服務或其他事項，以得在臺從事播映、刊登或其他促銷推廣活動為原則，惟非經依本條例許可者，例如，在臺招商引資、大陸配偶婚姻仲介等廣告活動，仍不得為之，爰明定第1項規定；(2)對於經依本條例許可之大陸地區物品、勞務、服務或其他事項，其在臺廣告活動之內容，參酌廣播電視法第21條規定，予以明定，俾便遵循；另廣告內容有無違法，仍由各有關機關依權責認定處理，如有疑義，得由行政院大陸委員會會同相關機關及學者專家組成審議委員會審議法定，爰增訂第2項及第3項規定；(3)為因應兩岸情勢特殊及各機關管理之不同需求，得就其廣告活動方式，予以適度特別管理，俾大陸地區物品等在臺廣告活動，能在交流有序的情形下進行，因此，明定得另訂管理辦法，由行政院大陸委員會會商有關機關擬訂報請行政院核定之，爰增訂第4項規定。
3. 查大陸委員會於92年12月31日以陸法字第0000000000-0號令訂定發布「大陸地區物品勞務服務在臺灣地區從事廣告活動管理辦法」，復先後於100年12月28日以陸法字第000

00000000-0號令，及於102年8月29日以陸法字第0000000000
0號令修正，其於第1條揭示：本辦法依臺灣地區與大陸地
區人民關係條例第34條第4項規定訂定之，已表明其係臺
灣地區與大陸地區人民關係條例子法之授權規定，在屬細
節性、技術性之事項，主管機關即大陸委員會自得以命令
定之，俾利法律之實施。再觀諸兩岸廣告管理辦法第6條
規定，下列事項，不得在臺灣地區從事廣告活動或以置入
性行銷方式為之：(1)招攬臺灣地區人民、法人、團體或其
他機構於大陸地區投資，(2)不動產開發及交易，(3)婚姻媒
合，(4)專門職業服務，(5)未經許可之大陸地區物品、勞務
、服務或其他事項；已許可嗣後經撤銷或廢止許可者，亦
同，(6)依其他法令規定，不得從事廣告活動者；旨在闡釋
兩岸人民關係條例第34條第1項修法意旨所謂：「惟非經
依本條例許可者，例如，在臺招商引資、大陸配偶婚姻仲
介等廣告活動，仍不得為之」之意，核屬執行母法所為之
細節性、技術性事項，符合立法意旨且未逾越母法規定之
限度，自得由主管機關大陸委員會另訂管理辦法，並無不
合。至原告以兩岸人民關係條例第34條第2項定明有廣告
內限制，其規範對象為經許可之廣告活動內容，並經大陸
委員會於兩岸廣告管理辦法第7條訂明，與同辦法第6條所
指禁止廣告事項，迥然不侔，原告即無由以此謂兩岸廣告
管理辦法第6條規定有何逾越母法之處。

4.是兩岸人民關係條例第34條第4項既定明授權依據，大陸
委員會並基此訂立兩岸廣告管理辦法，該辦法第6條旨在
敘明母法即兩岸人民關係條例第34條第1項之禁止廣告事
項，為執行母法所為之細節性、技術性事項，並無違反法
律授權範圍，自屬有據。

(二)原告本件參展、組團行為，已違反以置入性行銷之方式，招
攬臺灣地區人民赴大陸地區投資之禁止規定：

1.按委託、受託或自行於臺灣地區從事（兩岸人民關係條例
）第34條第1項以外大陸地區物品、勞務、服務或其他事

項之廣告播映、刊登或其他促銷推廣活動者，或違反第34條第2項、或依第4項所定管理辦法之強制或禁止規定者，處10萬元以上50萬元以下罰鍰，兩岸人民關係條例第89條第1項定有明文。且兩岸人民關係條例第34條第1項規定所稱廣告或其他促銷推廣活動，並不以受委託人收取費用為要件，亦即不以有對價關係為必要，只其廣告或其他促銷推廣活動已涉及第89條第1項之違反，應擔負行政處罰責任。故行為人若有在臺灣地區從事廣告活動或以置入性行銷方式，(1)招攬臺灣地區人民、法人、團體或其他機構於大陸地區投資，(2)不動產開發及交易，(3)婚姻媒合，(4)專門職業服務，(5)未經許可之大陸地區物品、勞務、服務或其他事項（已許可嗣後經撤銷或廢止許可者，亦同），(6)依其他法令規定，不得從事廣告活動事項之一，亦即有違反兩岸廣告管理辦法第6條規定情形，當即構成兩岸人民關係條例第89條第1項之處罰規定。

2. 查原告前於105年8月間與大陸地區東雷公司合作，由原告在臺灣地區推薦、說明補貼方案內容，東雷公司在大陸地區協助、輔導進行創業臺灣地區人民申領補貼，並於105年9月、10月份分別假臺北及高雄創業加盟展設攤推廣臺灣青年大陸創業專案，並於同年12月籌組「廈門創業穩賺團」，參訪當地青創基地、與當地創業臺灣青年、臺辦進行交流、溝通與對談等情，有原告臉書粉絲專頁、參展申請表、展場照片、東雷公司說明函等在卷可參，堪以認定。且參原告與東雷公司合作約定，乃由原告在臺灣地區推薦、並說明補貼方案內容，其在公司官網及臉書粉絲專頁公布相關訊息，另於105年9月、10月在臺北與高雄創業加盟展設置攤位，復於105年12月籌組之「廈門創業穩賺團」，所述大陸地區青年創業機會無疑均指向東雷公司，其為受益者；原告以此置入性行銷之方式，招攬臺灣地區人民赴大陸投資，不問從參展目的、團名、團務內容及行程連結，均可知悉該團之目的在於招攬臺灣地區人民赴大陸

投資，東雷公司並負責在大陸地區協助、輔導進行創業之臺灣地區年申領補貼，兩者密不可分，而有緊密關連，當足認原告在臺灣地區參展、組團行為，核屬以置入性行銷方式，招攬臺灣地區人民、法人、團體或其他機構於大陸地區投資，即已構成兩岸廣告管理辦法第6條第1款之違反，自應依兩岸人民關係條例第89條第1項規定，予以裁處。

3. 雖原告以其行為僅為新聞性內容推送之連結，參展目的祇在提供臺灣地區人民免費諮詢服務，組團行為亦僅為實地參觀及兩方之互動交流而已，為無償性質，且無涉廣告或置入性行銷情事；惟原告在臺灣地區參展、組團行為，與東雷公司在大陸地區招商投資行為，為不可分關係，業如前述，縱原告對臺灣地區人民未收取相關報酬或費用，亦無礙其有以置入性行銷，招攬臺灣地區人民赴大陸投資之事實認定。況原告與東雷公司間契約關係，先由原告在臺灣地區推薦、說明補貼方案內容，再由東雷公司在大陸地區協助、輔導進行創業之臺灣地區人民申領補貼，彼此分工合作藉以完成招攬臺灣地區人民赴大陸投資行為，至臻明灼，原告當不能假以其詞推諉責任；另原告所述有其他網站刊登在臺招商引資活動，惟不論各該網站內容為何，但原告行為既已構成本件違法，實難主張不法之平等，其所述各節，俱無可取。

4. 是原告本件參展、組團行為，已違反以置入性行銷之方式，招攬臺灣地區人民赴大陸地區投資之禁止規定，核屬兩岸廣告管理辦法第6條第1款之違反，當應依兩岸人民關係條例第89條第1項規定，予以裁處。

(三) 被告所為之原處分，尚合於比例原則：

1. 違反大陸地區物品勞務服務在臺灣地區從事廣告活動管理辦法第6條第1款及第2款事件裁罰基準規定，裁罰基準：
(1) 第1次違規者，依違規行為數，分別處10萬元罰鍰，(2) 第2次違規者，依違規行為數，分別處30萬元罰鍰，(3) 第

01 3 次以上違規者，依違規行為數，分別處 50 萬元罰鍰；舉
02 辦大陸地區不動產投資、開發或交易促銷推廣活動者，以
03 舉辦之場（次）數為認定基準，每舉辦一場（次），不論
04 當場（次）促銷推廣標的物件數多寡，為一違規行為，處
05 委託舉辦者、受託舉辦者或自行舉辦者一次罰鍰。

06 2. 查原告於 105 年 9 月、10 月份分別假臺北及高雄創業加盟展
07 設攤推廣臺灣青年大陸創業專案，並於同年 12 月籌組「廈
08 門創業穩賺團」，參訪當地青創基地、與當地創業臺灣青
09 年、臺辦進行交流、溝通與對談，藉以達成以置入性行銷
10 之方式，招攬臺灣地區人民赴大陸地區投資之違反事實，
11 的屬明確；則被告以原告係第 1 次違規，斟酌其參展及組
12 團場次，認屬一違規行為，予以裁罰罰鍰 10 萬元，合於上
13 揭違反大陸地區物品勞務服務在臺灣地區從事廣告活動管
14 理辦法第 6 條第 1 款及第 2 款事件裁罰基準，符合行政自我
15 拘束原則，尚無謂有違反比例原則情事。

16 3. 是被告以原告第 1 次違規，且屬一違規行為，依所訂立之
17 裁罰基準，處罰鍰 10 萬元，尚合於比例原則，要無違法之
18 處。

19 七、綜上所述，兩岸廣告管理辦法第 6 條規定，並無違反法律授
20 權範圍，自屬有效；且原告本件參展、組團行為，已違反該
21 辦法第 6 條第 1 款之以置入性行銷之方式，招攬臺灣地區人民
22 赴大陸地區投資之禁止規定，應依兩岸人民關係條例第 89 條
23 第 1 項規定，予以裁處；則被告依其所訂立之裁罰基準，處
24 罰鍰 10 萬元，亦合於比例原則，皆無違誤之處。是被告依兩
25 岸人民關係條例第 89 條第 1 項規定，認原告有違反同條例第
26 34 條第 4 項授權訂立之兩岸廣告管理辦法第 6 條第 1 款之以置
27 入性行銷之方式，招攬臺灣地區人民赴大陸地區投資違反事
28 實，裁處罰鍰 10 萬元，核無違誤，訴願決定遞予維持，亦無
29 不合；從而，原告訴請撤銷原處分及訴願決定，為無理由，
30 應予駁回。

31 八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及舉證，經本

01 院審酌後，認對於判決結果不生影響，爰不一一論述，併此
02 敘明。

03 九、依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

04 中 華 民 國 108 年 1 月 7 日

05 行政訴訟庭 法 官 黃翊哲

06 上為正本係照原本作成。

07 如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀（含
08 上訴理由，應表明原裁判所違背之法令及其具體內容，或依訴訟
09 資料可認為原裁判有違背法令之具體事實），並繳納上訴裁判費
10 3,000 元；其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院
11 補提理由書，逾期未提出者，毋庸命補正，即得逕以裁定駁回之
12 。

13 中 華 民 國 108 年 1 月 7 日

14 書記官 林郁芬