

調 查 報 告

壹、案由：國家通訊傳播委員會疑似放任電信事業供應大量電信門號予非法電信用戶，以販售予廣告刊登者四處張貼違規小廣告，影響市容；雖行政院環境保護署每年耗費公帑清除，及相關環保單位強制將廣告電話停話，仍無法遏阻違規小廣告氾濫歪風等情乙案。

貳、調查意見：

「國家通訊傳播委員會疑似放任電信事業供應大量電信門號予非法電信用戶，以販售予廣告刊登者四處張貼違規小廣告，影響市容；雖行政院環境保護署每年耗費公帑清除，及相關環保單位強制將廣告電話停話，仍無法遏阻違規小廣告氾濫歪風等情」乙案，案經擬具相關問題函請國家通訊傳播委員會及行政院環境保護署（下稱環保署）答覆，並於99年1月14日約詢國家通訊傳播委員會陳副主任委員○○及環保署張副署長○○，暨所屬相關機關業務主管人員，茲將本案調查意見臚列如下：

- 一、國家通訊傳播委員會對濫用電信資源並造成環境污染，公然煽惑民眾違法挑戰公權力，刻意迴避主管機關查察等情事，應會同有關主管機關依法進行查處。
 - (一)按國家通訊傳播委員會組織法第1條至第3條規定，國家通訊傳播委員會為電信業務之主管機關，促進通訊傳播健全發展，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，並掌理通訊傳播監理法令之訂定、擬訂、修正、廢止及執行（第3條第1款）；通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發（第3條第2款）；通訊傳播資源之管理（第3條第6款）；通

訊傳播競爭秩序之維護（第3條第7款）；通訊傳播業務之監督、調查及裁決（第3條第12款）；違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分（第3條第13款）；其他通訊傳播事項之監理（第3條第14款）。另依電信法第8條規定，以提供妨害公共秩序及善良風俗之電信內容為營業者，電信事業得停止其使用；擅自設置、張貼或噴漆有礙景觀之廣告物，並於廣告物上登載自己或他人之電話號碼或其他電信服務識別符號、號碼，作為廣告宣傳者，廣告物主管機關得通知電信事業者，停止提供該廣告物登載之電信服務。又依商業登記法第29條、第30條規定，商業有遷離原址，逾6個月未申請變更登記，登記後經有關機關調查，發現無營業跡象，並經房屋所有權人證明無租借房屋情事者，其所在地主管機關得依職權、檢察機關通知或利害關係人申請，撤銷或廢止其商業登記或部分登記事項；商業申請登記事項有虛偽情事者，其商業負責人處新台幣（下同）6千元以上3萬元以下罰鍰。

（二）國家通訊傳播委員會對本案遭檢舉之「震旦行」濫用電信資源並造成環境污染，公然煽惑民眾違法挑戰公權力，並刻意迴避主管機關之查察等情事，應會同有關主管機關依法進行查處。

1、違規廣告物主要目的係宣傳及引導民眾知悉，廣告物上所刊載之電信門號係作為後續聯絡之用途，對於張貼或噴漆違規廣告物之污染環境行為，環保機關除依廢棄物清理法告發處分外，尚可依電信法予以即時停話處分，使業者無法達到廣告物之廣告效益，即斷絕違規廣告之源頭，對於不法業者的遏阻極大。然電信事業販售大量DID門號(Direct Inword Dialing Number，直撥

號碼，俗稱靶機)予坊間通訊行或企業用戶，渠等再將 DID 門號販售予房屋仲介業者等張貼或噴漆違規廣告物者，係透過 PBX (企業用戶專用交換機)系統交換功能，轉接至違規廣告物者個人電信門號。此類經營方式，已非同個人電信用戶，縱以電信法第 8 條規定停止該違規廣告物上所刊載之單一電信門號，因其僅為大量 DID 門號中之一，無法阻斷違規廣告之源頭。

2、本案遭檢舉之「震旦行」於其宣傳單標榜「環保罰單本公司自行吸收，敬請安心買、用力貼，保證環保局抓不到」、「隨辦隨通、無限補號」等情事。經國家通訊傳播委員會調查：

(1)震旦行並未取得第一類電信事業特許執照或第二類電信事業許可執照，非該會監理之電信事業經營者。

(2)次查震旦行商業營業項目「電話秘書」，登記地址為高雄市鼓山區○○路○○號○○樓之○，經該會南區監理處派員現場訪查結果，該公司登記地址為空屋。

(3)另該會中區監理處依震旦行聯絡電話瞭解，其申請對象須為房屋仲介業者(要提供名片)，申請方式僅受理電話申請(不接受當面申請)，業者以傳真方式提供會員申請書，申請者資料填妥後再回傳，付款方式以匯款或轉帳繳納，業者確認後再通知申請者電信門號，當該號碼遭斷話時，業者另以簡訊通知換號。

3、依電信法第 21 條規定：「電信事業應公平提供服務，除本法另有規定外，不得為差別待遇。」同法第 22 條規定：「電信事業非依法律，不得拒絕電信之接受及傳遞…」、固定通信業務管理規則第

51 條規定：「經營者應公平提供服務，無正當理由，不得拒絕受理民眾請求在其核准經營之營業區域內提供固定通信業務之服務」行動通信業務管理規則第 67 條第 1 項規定：「經營者應公平提供服務，無正當理由，不得拒絕受理民眾請求在其核准經營之營業區域內提供本業務之服務。」及第三代行動通信業務管理規則第 66 條第 1 項規定：「經營者應公平提供服務，無正當理由，不得拒絕受理民眾請求在其核准經營之營業區域內提供本業務之服務。」等規定，電信事業受理電信用戶申請大量電信門號，非依法不得拒絕，電信事業與大量申請門號電信用戶之關係，應依其報經該會核准營業規章及服務契約之規範。惟不論震旦行是否為該會監理之電信事業經營者，其濫用電信資源並造成環境污染，公然煽惑民眾違法挑戰公權力，並刻意迴避主管機關之查察等情事，顯有以提供妨害公共秩序之電信內容為營業者，已非上述電信自由保障之範疇，國家通訊傳播委員會應視其為商號或公司組織型態，會同該管主管機關依法進行查處。

(三) 國家通訊傳播委員會應就目前經營此類電信商品業者家數、市場進行清查，查明是否如同本案業者從事相同違法業務，併同查處之，以杜絕不法。

1、本案調查時請國家通訊傳播委員會提供目前類此震旦行經營此類電信商品業者家數、市場概略及查處案例等資料，該會以此等業者非屬其監理之電信事業，尚無此類市場概況及實際業者家數之統計及查處案例。

2、惟於網際網路輸入「靶機」、「隨身碼」、「房仲成交利器」等關鍵字，可發現並非僅震旦行一家在

經營。如前述，業者大量申請電信門號藉以轉售，濫用電信資源以牟利並造成環境污染，公然煽惑民眾違法等挑戰公權力之情事，此類經營方式，已非同個人電信用戶以電信法第 8 條「停止」提供該廣告物登載之電信服務所得以遏止。國家通訊傳播委員會為電信業務目的事業主管機關，不能以此等業者非該會監理之電信事業，而放任不管。該會應就目前經營此類電信商品業者家數、市場進行清查，並查明是否如同本案業者從事相同違法業務情事，再視其為商號或公司組織型態，會同該管主管機關進行查處，以杜絕不法。

(四) 國家通訊傳播委員會應對停話量激增之電信事業進行查處。

1、電信事業在取得電信資源同時應負有對等之社會責任。據環保署表示，查獲違規廣告之門號電信事業，常以某幾家電信事業門號為主，地方環保機關建議電信事業對於大量申請門號之電信用戶應予以限制其門號申請量並落實用戶資料管理，以期更有效杜絕違規廣告，該署亦將上開建議及大量申請門號之電信用戶名單，提供國家通訊傳播委員會協助處理。

2、依國家通訊傳播委員會提供自 93 年起之「固網電信事業違規廣告物配合停話門號數」統計表（如下）：

	93 年	94 年	95 年	96 年	97 年	98 年	合計
中華電信		182	485	872	743	800	3082
台灣固網	83	40	31	30	38	29	251
新世紀資通			79	358	408	63	908
亞太電信			89	75	1048	7600	8812
合計	83	222	684	1335	2237	8492	12748

亞太電信股份有限公司為該會監理之電信事業，該公司之停話量自 97 年起激增，至 98 年佔全部電信事業停話量 89.5%，顯見該公司未對門號大量申請者善盡管控之責。國家通訊傳播委員會應就該公司何以停話量自 97 年起激增原因，及是否刻意與本案調查之經營此類電信商品業者合作辦理相關業務，濫用電信資源等情事，依法進行查處，並請該公司提出降低停話處分之具體措施及後續執行成效。

二、環保署應繼續督促並協助地方環保機關，加速違規廣告物停話作業時效，並應視業者違規行為情節輕重，依法審酌裁罰額度及按日連續處罰方式，以達遏阻不法之目的。

(一)環保署加速違規廣告物停話作業時效及作業天數措施，殊值肯定，並應繼續督促並協助地方環保機關辦理。

1、各級環保機關對於違規張貼廣告之違規行為，依廢棄物清理法第 27 條第 10 款及第 50 條第 3 款規定，在指定清除區域內，嚴禁張貼或噴漆廣告污染定著物行為，違反者處 1,200 元以上 6,000 元以下罰鍰，經限期改善，屆期仍未完成者按日連續處罰。另各級環保機關可依電信法第 8 條第 3 項規定，及電信事業配合廣告物主管機關停止廣告物登載之電信服務注意事項，移送電信事業予以停話處分。

2、國家通訊傳播委員會於本院約詢後，隨即於 99 年 1 月 29 日召開研商電信事業配合違規廣告物之停話建議及相關議題會議，與會電信事業均表示全力配合環保機關之個資查詢，不論是以電子郵件加密（約需 2 至 7 個工作天）或單一窗口方式

(約需 2 至 3 個工作天) 處理。請環保署參考與會電信事業意見，如採內政部警政署等機關處理方式，設置平台以單一窗口統一投單方式向電信事業查詢個資，將可加速查詢時效(可縮短至 1 至 2 個工作天)。查各環保機關執行違規廣告處理程序，係依該署與國家通訊傳播委員會、各家電信事業及各縣市環保局召開多次會議結論所達成之共識，而訂定違規廣告處理標準作業程序辦理，仍請各單位持續執行。

- 3、以臺北市成效為例，臺北市環保局採取與電信事業建立單一窗口，以 e-mail 查詢及回復電信用戶資料(傳送待查資料及公文掃描檔，但需 3 天內補送正式公文書)，處分書作成後以簡訊留言通知電話使用人，隨即函送停話處分書至電信用戶並副知電信事業辦理停話，依此處分新流程，相較於 96 年平均停話時間需 16 至 24 日有大幅度縮短，目前停話件數 10 日內達成為 99.8%，使違規廣告業者無法達到廣告物之廣告效益，遏阻極大，違規張貼廣告之處分及停話件數並有減少之趨勢。可見各環保機關若能積極取締違規廣告物並迅速辦理停話及拆除廣告物，使其無法達到廣告之效果，同時加強宣導業者將廣告物合法張貼於廣告欄，並配合民眾檢舉情況下，應能有效遏阻不法業者張貼違規廣告物。然各縣、市環保稽查人力、物力不一，是環保署就加速違規廣告物停話作業時效及作業天數等措施，雖值肯定，惟仍應繼續督促並協助地方環保機關辦理。

(二)環保機關應視業者違規行為情節輕重，依法審酌裁罰額度及按日連續處罰方式，以達遏阻不法之目的。

- 1、按目前各級環保機關對於違規張貼廣告之違規行為，係依廢棄物清理法第 27 條第 10 款及第 50 條第 3 款規定，在指定清除區域內，嚴禁張貼或噴漆廣告污染定著物行為，違反者處 1,200 元以上 6,000 元以下罰鍰，經限期改善，屆期仍未完成者按日連續處罰。又行政罰法第 18 條規定，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；同法第 25 條規定，數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。
 - 2、查非法電信用戶一次申請大量電信門號 (DID)，其目的係在供自己或他人違法使用，濫用電信資源以牟利；本案震旦行標榜「環保罰單本公司自行吸收，敬請安心買、用力貼，保證環保局抓不到」、「隨辦隨通、無限補號」等類此鼓勵違規張貼廣告物之不法行為，即係以此濫用電信資源之方式，將所申請之大量電信門號販售予廣告刊登者四處張貼，公然挑戰公權力。今廢棄物清理法既已授權主管機關裁罰額度及連續處罰之裁量權限，環保機關自應遵照行政罰法第 18 條規定，就行為人違反行政法上義務所應受責難程度、所生影響及所得之利益，並考量受處罰者之資力，詳為審酌裁罰額度及按日連續處罰方式，以達遏阻不法之目的；否則恐難杜絕「裁量怠惰」之指摘。
- (三)環保署表示，大部分違規廣告內容為房屋仲介業者(出租、售不動產)及居家清潔業者(水肥、通馬桶)刊載之廣告物。故該署對常利用違規廣告物之業者，請該等業者之主管機關及其公會組織，行政指導該等業者及其從業人員，多利用合法之傳媒工具及

網際網路，建立自律機制，宣導正確合法之廣告途徑。

三、國家通訊傳播委員會與環保署，應會商研議具體措施，消弭違規廣告物氾濫情形，並將張貼或噴漆違規廣告物之處分，及停話統計資料等執行成效，按季提報本院。

(一)張貼或噴漆違規廣告物行為，就整體法秩序觀之，其屬危害性較低之違法行為。然卻直接影響環境及庶民感受，亦凸顯公權力不彰及政府執政效率低落。以往違規廣告物氾濫乃肇因傳媒工具之稀少及所費不貲，然近年來傳媒工具多樣性開放及網際網路之發達，違規廣告物本應有逐漸減少之趨勢。惟從本案發現，違規廣告物不但未有逐漸減少之趨勢，反而更因電信產品多樣性發展，致使違法者濫用電信資源，更規避法令之處罰。

(二)國家通訊傳播委員會與環保署，一為電信產品上游管制機關，一為廢棄物清理下游主管機關，二機關應責無旁貸，研擬有效之查處措施，對違規廣告物氾濫之情形，從源頭阻絕及下游取締雙管齊下，俾收正本清源事半功倍之效。並將執行違規廣告物及停話之處分，另國家通訊傳播委員會就停話量激增之電信事業查處情形，相關執行成效及統計資料按季提報本院。

(三)環保署對違規廣告物停話之建議：「要求固網電信事業一次就將該組 DID 門號（如一百支電話號碼）全數停話；另外再要求固網電信事業，如果該違規廣告業主被通知斷話的電話數量超過 5 支，若沒有將罰單繳清，就必須禁止該業主繼續申請門號」，再請二單位會商研議其適法可行性。

1、電信法第 8 條第 3 項所稱之「停止電信服務」，其

立法原意係為使違規廣告設置者無法再利用廣告上登載之電話號碼，從事其業務或其他目的。亦即，在停止電信服務期間，其發信、受信之通信功能均遭停止。在此一處分目的下，依該條文構成要件分析，「停止電信服務」處分之標的，自以廣告上登載、且係為電信事業配給用戶使用之電話號碼為準。

2、國家通訊傳播委員會意見，如一次就將該組 DID 門號（如一百支電話號碼）全數停話，已逾越電信法規範；停話數量超過 5 支以上即禁止停止申請新門號之作法，亦有違反固定通信業務管理規則第 51 條規定。經營者應公平提供服務，無正當理由，不得拒絕受理民眾請求在其核准經營之營業區域內提供固定通信業務之服務。

3、然如本案，非法電信用戶一次申請大量電信門號（DID），其目的係在供自己或他人違法使用，濫用電信資源以牟利，並公然煽惑民眾違法等挑戰公權力之情事，若事證明確，採取將違規廣告業主取得大量電信門號全數停話，並禁止停止申請新門號之作法，即非無正當理由，亦符比例原則。故再請二機關會商電信事業，研議上述對違規廣告物停話建議之適法可行性，或研議修正電信法「停止電信服務」之相關規定。

（四）違規廣告物之查處，若涉及其他機關或地方自治機關權責範圍，國家通訊傳播委員會與環保署應會同召開跨部會協調會議，會商研議具體措施，消弭違規廣告物氾濫情形，彰顯公權力及政府執政效率，共同建立整齊清潔之家園。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請國家通訊傳播委員會切實依法查處見復。
- 二、調查意見二，函請行政院環境保護署檢討辦理改善見復。
- 三、調查意見三，函請國家通訊傳播委員會與行政院環境保護署會商研議具體措施，辦理改善見復。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、財政及經濟委員會聯席會議處理。