

行政院消費者保護處 函

地址：10058 臺北市忠孝東路1段1號
聯絡人：陳世元02-33567839

受文者：教育部

發文日期：中華民國108年10月7日

發文字號：院臺消保字第1080191361號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

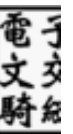
附件：交通部觀光局1081002函.pdf、最高行政法院107年判字第235號判決.pdf（請至
<http://attachment.ey.gov.tw> 下載，下載識別碼：1156）

主旨：有關各級學校或學生社團辦理各項活動，是否涉及旅行業
業務疑義一節，業經交通部觀光局釋明在案，惠請轉知所
屬學校注意辦理。請查照。

說明：

- 一、按「本條例所用名詞，定義如下：.....十、旅行業：指
經中央主管機關核准，為旅客設計安排旅程、食宿、領隊
人員、導遊人員、代購代售交通客票、代辦出國簽證手續
等有關服務而收取報酬之營利事業。」、「經營旅行業
者，應先向中央主管機關申請核准，並依法辦妥公司登記
後，領取旅行業執照，始得營業。」、「旅行業業務範圍
如下：.....三、招攬或接待觀光旅客，並安排旅遊、食
宿及交通。非旅行業者不得經營旅行業業務。.....」
、「未依本條例領取營業執照而經營觀光旅館業務、旅行業
務或觀光遊樂業務者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下
罰鍰，並勒令歇業。」發展觀光條例第2條第10款、第26
條、第27條第1項第3款、第27條第3項前段及第55條第4項
訂有明文合先敘明。

- 二、所謂「旅行業業務」，按司法實務判決不以同時從事「招



攬或接待觀光旅客」及「安排旅遊、食宿及交通」為必要，若其分擔從事「招攬或接待觀光旅客」或「安排旅遊、食宿及交通」即屬「經營」旅行業業務。且所謂「經營」不以行為次數或獲利與否作為判斷基礎(最高行政法院107年判字第235號判決意旨參照)。

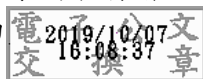
三、因教學多元化發展，「各級學校」常藉由辦理各項研修或參訪活動，增廣學生見聞，而「學生社團」亦常辦理各項集訓及體驗行程，豐富社團活動內容。查，前開活動多有向參加學生(不限於本校學生，亦可能為他校學生，或由大專校院或社團向高中推廣參加)收取活動費用，而「各級學校」或「學生社團」安排是類活動時，亦常涉及「安排旅遊、食宿及交通」之行為。

四、當「各級學校」或「學生社團」自行(即未委由旅行業)辦理活動，而涉及「安排旅遊、食宿及交通」等行為時，是否該當「非旅行業者經營旅行業業務」之要件，進而違反發展觀光條例而受裁罰？其判斷標準業經交通部觀光局釋明在案，惠請轉知所屬學校注意。

五、隨文檢附交通部觀光局108年10月2日觀業字第1080920408號函、最高行政法院107年判字第235號判決供參。

正本：教育部、教育部國民及學前教育署

副本：交通部、交通部觀光局



交通部觀光局 函

地址：10694臺北市忠孝東路4段290號9樓

聯絡人：高暉翔

聯絡電話：02-23491500#8211

傳真：02-27739298

電子信箱：kaoac@tbroc.gov.tw

受文者：行政院消費者保護處

發文日期：中華民國108年10月2日

發文字號：觀業字第1080920408號

速別：普通件

密等及解密條件或保存期限：

附件：

主旨：有關大處函為各級學校或學生社團辦理各項活動，是否涉及旅行業業務疑義一案，復如說明二，請察照。

說明：

一、復大處108年9月11日院臺消保字第1080188528號函。

二、關於大處函詢事項，本局說明如下：

(一)按發展觀光條例第2條第10款規定：「本條例所用名詞，定義如下：十、旅行業：指經中央主管機關核准，為旅客設計安排旅程、食宿、領隊人員、導遊人員、代購代售交通客票、代辦出國簽證手續等有關服務而收取報酬之營利事業。」、第26條規定：「經營旅行業者，應先向中央主管機關申請核准，並依法辦妥公司登記後，領取旅行業執照，始得營業。」、第27條第1項及第3項規定：「旅行業業務範圍如下：一、接受委託代售海、陸、空運輸事業之客票或代旅客購買客票。二、接受旅客委託代辦出、入國境及簽證手續。三、招攬或接待觀光旅客，並安排旅遊、食宿及交通。四、設計旅程、安排導遊人員或領隊人員。五、提供旅遊諮詢服務。六、其他經中央主管機關核定與國內外觀光旅客旅遊有關之事項。」、「非旅行業者不得經營旅行業業務。但代售日常生活所需國內海、陸、空運輸事業之客票，不在此限。」是以，依上揭規定，學校或學生社團未經申請本局核准並依法辦妥公司登記及領取旅行業執照，不得經



裁判字號：最高行政法院 107 年判字第 235 號行政判決

裁判日期：民國 107 年 04 月 23 日

裁判案由：違反發展觀光條例

最 高 行 政 法 院 判 決

107年度判字第235號

上 訴 人 誠品股份有限公司

代 表 人 吳旻潔

訴訟代理人 沈 達律師

被 上 訴 人 交通部觀光局

代 表 人 周永暉

訴訟代理人 陳宏杰律師

高鳳英律師

江子維律師

上列當事人間違反發展觀光條例事件，上訴人對於中華民國106年8月24日臺北高等行政法院106年度訴字第652號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、緣被上訴人據民眾檢舉，查得訴外人富立建設股份有限公司（下稱富立公司）與上訴人非旅行業者，卻合作辦理「2015富立藝術季」活動，雙方約定由富立公司提供活動廣告經費新臺幣（下同）100萬元，委由上訴人辦理活動（含講座、春天市集活動、府城踹蹻及獨家贈禮等活動），其中府城踹蹻為府城2日旅遊活動，由上訴人規劃行程，安排食、宿及交通工具等事宜，分2階段辦理，第1階段招待富立家族及員工參與，未對參與旅客收費，第2階段由上訴人以自身之月刊、電子報及臉書，自行招攬旅客呂興軍（原判決誤為呂興君）等14人參加國內2日旅遊（104年12月19日至20日，下稱系爭2日遊活動），上訴人負責接待旅客並安排旅遊行程、交通、餐食、購買保險及收取報名費用，並以上訴人名義開立「活動報名費12/19-12/20緩慢文旅府城遊」之收據予旅客。被上訴人審認後，以上訴人之行為違反發展觀光條例第26條、第27條第1項第3款及第3項前段規定，依同條例第55條第4項暨發展觀光條例裁罰標準（下稱系爭裁罰標準）第7條附表3第1項規定，以105年5月2日觀業字第1053002179號處分書（下稱原處分）裁罰30萬元，並禁止經營旅行業務。上訴人提起訴願，亦遭駁回，遂提起行政訴訟，經原判決駁回後，復提起上訴。

二、上訴人於原審起訴主張：(一)系爭2日遊活動是否屬旅遊活動及上訴人是否經營旅行業務並受有報酬等爭點，被上訴人於處分前未讓上訴人有說明、陳述加以辯明之機會，且本件並無行政罰法第42條但書規定之情形，原處分顯違反行政罰法第42條暨行政程序法第102條之規定。(二)發展觀光條例第55條第4項係處罰未領取營業執照而經營旅行業務之行為，所謂「經營旅行業務」應指持續性提供旅遊服務之營利行為並受有報酬者而言。被上訴人認不以反覆實施或以營利為目的，只要安排旅遊即構成經營旅行業業務，將一般旅遊活動的安排均納入經營旅行業之範疇，顯過度擴大解釋，逾越法律之規範目的。又系爭2日遊活動僅3名外部人士報名，以參與成員人數比例來看，更接近為內部員工辦理之活動，被上訴人稱上訴人對外招攬14人參與活動，顯有誤解。本次府城遊活動，係上訴人為履行與富立公司藝術合作合約書之受託工作項目而進行，並非持續性地對外提供旅遊業務之服務。至收取報名費，並非上訴人提供相關活動服務之對價，而係該活動實際支出費用的代收付，上訴人未「經營」旅行業務，原處分及訴願決定認事用法顯有違誤。(三)上訴人未曾有辦理類似相關活動之經驗，不知行程規劃有違反發展觀光條例違法經營旅行業務之虞，系爭2日遊活動雖有對外招攬文宣，但僅3位外部人員報名，上訴人之可受責難程度及所生影響均極微小，原處分僅依系爭裁罰標準第7條附表3之標準即裁罰30萬元，未考量個案具體情狀及應受責難程度、所生影響及所得利益等相關事項，其處罰過重顯有違比例原則。又系爭活動會收取費用，係因無經費支應相關活動的辦理，況活動參與人的報名費用，根本不足以支付相關活動之支出，上訴人並未取得利益。被上訴人未於處分理由中記載對具體個案之考量因素，顯然未就是否符合比例原則及違規情節應受責難程度、所生影響及所得利益等相關事項進行審酌。富立公司給付之100萬元，係為委託上訴人安排104年全年度之藝文季活動，並非針對系爭2日遊活動而支付。至公司之資本額應不在裁罰裁量範圍內，被上訴人以上訴人之實收資本額作為審酌因素顯不合理，且有不當連結、濫用裁量之嫌。(四)上訴人辦理活動，均透過保險經紀人購買保險，此為正常的商業慣例，故如保險經紀人告知此活動以購買旅遊保險為佳，上訴人即會配合辦理，並不代表上訴人即同意或確認辦理的是旅遊活動，且不能以上訴人有購買單次的旅遊綜合保險，即推斷有經營旅行業業務之行為。至「誠品行旅」為上訴人轉投資之子公司誠品生活股份有限公司再轉投資成立，其成立過程與營業活動上訴人均未參與，被上訴人以「誠品行旅」為發展觀光條例所規範的旅館業，即主張上訴人對發展觀光條例的旅遊業規定應知之甚詳，顯屬過度推論，且亦與事實不符等語。求為「(1)原處分及訴願決定均撤銷。(2)被上訴人應返還上訴人30萬元，及自起訴狀繕本送達之翌日起至

返還之日止，按年息5%計算之利息。」之判決。

三、被上訴人則以：(一)發展觀光條例第26條及第27條乃為保障合法經營旅行業者及旅遊消費者權益而規定，並禁止非經中央主管機關核准設立登錄之業者及相關旅遊從業人員經營或執行旅行業業務，並未規定以反覆實施或因此獲有利潤為構成要件。立法者雖將「招攬或接待觀光旅客，並安排旅遊、食宿及交通」列為旅行業之業務範圍，惟不以同時從事「招攬觀光旅客」及「安排旅遊、食宿及交通」為限，祇要從事其中之一即構成經營旅行業業務。上訴人非旅行業者，為富立公司設計及安排第1階段旅遊行程後，另以自身之月刊、電子報及臉書自行招攬旅客呂興軍等14人參加第2階段之系爭2日遊活動，並為之安排行程、交通、餐食及住宿且收取費用，自屬經營旅遊業務之行為，依法即應予以裁罰。況上訴人於原審法院審理時，對於「府城溜躑旅遊活動」構成發展觀光條例第27條第1項第3款要件之事實並不爭執，則其違法經營旅行業業務之事實明確，被上訴人予以裁罰，並無違誤。(二)發展觀光條例第27條規定於文義上並未以「經常性持續為之」或「行為人實際獲取利益」為必要，無論上訴人是否為持續性實施及是否獲有利潤，均無礙於其違法經營旅行業業務之認定。而旅行業管理規則第20條及第21條係主管機關為監督「旅行業者」而為之行政管理措施，並非就旅遊業務為定義，上訴人據以主張執行旅遊業務，須為持續性且受有報酬等語，顯屬誤解。(三)上訴人確有「未領取旅行業執照」而為「接待觀光旅客並安排旅遊、食宿及交通」之「經營旅行業業務」行為，核屬系爭裁罰標準第7條附表3第1項規定之違規行為，被上訴人考量其時間上係屬密接（2階段旅遊活動僅相隔1週），且出於單一犯意（即與富立公司簽訂之藝術季合作合約書）所致，就其行為僅裁罰30萬元並禁止其營業，實屬允當。又系爭裁罰標準第7條附表3第1項以違法經營旅行業業務違規行為情節之輕重，區分2種不同之行為態樣定處罰基準，乃考量該違規行為情節輕重而為，與母法規定之意旨無違。且被上訴人為裁罰處分時，已審酌上訴人執行與富立公司間之合約書可獲100萬元報酬、上訴人之資力等事實及其行為可責難之程度，未逾越法定裁量範圍，復無裁量濫用或裁量怠惰之違法情事，更與比例原則無違。(四)被上訴人於104年12月21日接獲民眾檢舉，得知上訴人有違法經營旅行業業務之行為，始派員稽查，知悉時點於上訴人行為之後，自無可能事前通知或警示上訴人。況發展觀光條例第55條及系爭裁罰基準，亦無應於裁罰前通知違章行為人限期改善之規定，被上訴人經審酌上訴人之違章情節後，認無先行通知上訴人限期改善之必要，即為裁罰處分，屬法定裁量權之正當行使，與比例原則無違。又上訴人既知為參加行程之人員投保「旅遊綜合保險」，且上訴人亦有以「誠品文旅」為名，經營同為發展觀光條例所規範之旅館業業務，理

應知悉發展觀光條例之規範內容，若謂其不知未經中央主管機關核准領取營業執照，不得經營旅行業業務之規定，難以令人信服。(五)被上訴人於105年2月1日分別派員前往富立公司與上訴人經營之高雄夢時代店（下稱夢時代店）進行稽查，夢時代店之朱珏亭專員及郭育純副理已就此案充分陳述，並提供相關單據及事證供參，被上訴人已給予上訴人充分表示意見之機會，並未違反行政程序法第102條規定。而依上訴人與富立公司簽訂之合作合約，上訴人為執行該合約而規畫之活動行程表、名單、各項費用支出表及收據等影本資料，與民眾檢舉內容大致相符，是上訴人所為，在客觀上明白足以確認，被上訴人據以認定其確有未經核准經營旅遊業業務之行為，依行政程序法第103條第5款及行政罰法第42條但書第6款之規定，不須再予陳述意見之機會。且本件僅裁罰30萬元，相較於上訴人獲得之報酬100萬元及其實收資本額為97,173萬元而言，對於上訴人財產權之限制尚屬輕微，依行政程序法第103條第6款規定，本件作成處分前，亦無事先聽取相對人意見之必要等語，資為抗辯。

- 四、原判決駁回上訴人之訴，係以：(一)依發展觀光條例第2條第10款、第26條、第27條第1項第3款、第3項、第55條第4項及第66條第3項等規定可知，未經申請核准並依法辦妥公司登記及領取旅行業執照，不得經營旅行業業務，而所謂「旅行業業務」之範圍，為「招攬或接待觀光旅客，並安排旅遊、食宿及交通」等事項；立法者雖將「招攬或接待觀光旅客，並安排旅遊、食宿及交通」列為旅行業之業務範圍，惟不以同時從事「招攬觀光旅客」「安排旅遊、食宿及交通」為法定構成要件。至所稱「招攬」並無行為方式之限制，凡行為人所為在客觀上足使旅客瞭解該旅遊活動進而報名參加即屬之。又系爭裁罰標準為法律授權主管機關就違反發展觀光條例裁罰事宜所訂定之裁罰標準，其罰鍰之額度未逾越法律明定得裁罰之上限，同時避免各行政機關於相同事件恣意為不同裁罰之功能，非法所不許。被上訴人依據系爭裁罰標準而為裁罰，並無裁量怠惰、濫用或逾越等違法情事，尚無違比例原則及平等原則情事。另行政罰既係對違反行政法上義務行為所為裁罰性不利處分，符合法律構成要件之不法行為，主管機關應即依法裁罰之，惟如法律有特別規定授權主管機關斟酌具體情況免予處罰者，主管機關始有處罰與否之裁量空間。至於行政罰法第8條但書規定或其他法律有特別規定外，主管機關僅得於法定罰鍰金額範圍內裁量處罰，並無不予處罰之裁量權限。而系爭裁罰標準屬行政規則，依其規定，違反發展觀光條例及其發布命令之行為，應依調查事實及證據之結果認定，若違反發展觀光條例之行為屬「類型化」事件，則被上訴人應依系爭裁罰標準為裁罰，若非屬類型化事件，被上訴人應審酌行政罰法第18條之要件酌量裁罰。(二)依發展觀光條例第2條第10款、第26條、第27條第1項第3款

、第4款及第3項等規定，與第27條之立法理由可知，禁止非旅行業者經營旅行業務之立法目的，是為避免非合法旅行業從業人員或業者，假借招攬旅遊名義從事旅遊相關業務，肇致「合法業者」及「旅遊消費者」權益受到損害，故該條例第55條第4項「未依本條例領取營業執照而經營旅行業務者」規定，解釋上應指行為人構成「招攬觀光旅客」或「安排旅遊、食宿及交通」之行為，即屬「經營」旅行業務。若謂行為人僅被查獲1次「招攬觀光旅客」或「安排旅遊、食宿及交通」之行為，即認非屬「經營」行為云云，核與前揭規定立法意旨相背；同理「經營」行為是否獲利或得利亦非前開立法意旨考量事項。上訴人使用月刊、電子報、臉書等招攬一般民眾報名參加第2階段「緩慢文旅府城遊-2天1夜踴躍趣」，且「安排旅遊、食宿及交通」，核屬發展觀光條例所定「旅行業業務」之範圍。(三)被上訴人於105年2月1日派員前往富立公司與夢時代店稽查，經訪視相關人員並依渠等陳述意旨為紀錄並取得相關證物，故本件事實於被上訴人為原處分時，核屬客觀上明白足以確認，依行政程序法第103條第5款規定，被上訴人未予上訴人陳述意見之機會，亦難認違法。(四)上訴人之集團有轉投資「誠品文旅」，經營發展觀光條例所規範之旅館業業務，故上訴人對於經營發展觀光條例第27條第1項第3款「旅行業業務」應先依法領取營業執照，其主張不知有發展觀光條例之規定，或有過失云云，自難認有理由。又上訴人之實收資本額，依經濟部商業司之登載為逾9億元，上訴人與富立公司間藝術季合作合約書對價為100萬元，上訴人為國內聲名卓著之公司，肩負守法社會責任，本件其所為屬發展觀光條例第55條第4項「類型化」事件，被上訴人依系爭裁罰標準裁罰30萬元及禁止經營旅行業務，就罰鍰30萬元部分，系爭裁罰標準業已將行政罰法第18條規定應審酌之要素一併考量，故無裁量違法，亦未違反比例原則。至行政罰法第8條但書所稱之「按其情節」，係指行為人不知法規之可責性高低而言，如依行為人之社會地位及個人能力，於可期待運用其認識能力，是否能意識到該行為係不法，負有查詢義務。從而若行為人並非「不知法規」，縱屬初犯，仍無前開但書有關減輕或免除處罰規定之適用。上訴人係實收資本額逾9億元之大公司，集團下又有「誠品文旅」經營旅館業業務，其主張本件無故意且為初犯，原處分裁罰30萬元過重違反比例原則云云，自無理由。(五)綜上，上訴人未經申請核准領取旅行業執照而為本件招攬旅客及安排旅遊、食宿、交通等旅行業業務，被上訴人以其違規事實明確，裁罰30萬元並禁止經營旅行業務，並無違法，訴願決定予以維持，核無不合。上訴人訴請撤銷，為無理由等詞，為其判斷之依據。

五、上訴人以原判決違背法令，主張意旨略以：(一)系爭裁罰標準雖基於發展觀光條例第67條授權而訂定，惟其僅作為行政機

關行使裁量權之標準，行政機關為裁罰處分時，仍須在法律授權目的及範圍內，依行政罰法相關規定、比例原則及個案正義等行使裁量權。如裁罰標準未考量行政罰法第18條所定之要件，行政機關僅依裁罰標準裁罰，仍屬違法處分。而系爭裁罰標準附表3第1項不論情節輕重、應受責難程度、所生影響或所獲利益，一律裁罰30萬元，顯違反行政罰法第18條規定，且逾越法律授權範圍。原判決認為依系爭裁罰標準附表3第1項而為之裁罰，無須審酌行政罰法第18條規定之要件，顯不當擴大裁罰標準之裁量空間，違反行政程序法第7條及行政罰法第18條規定。(二)原判決既表示系爭裁罰標準類型化事件無行政罰法第18條規定之適用，卻又認系爭裁罰標準已將該條規定應審酌之要件一併考量，其理由顯有矛盾。又行政機關作成課處罰鍰處分，應符合行政罰法第18條第1項要件之見解，業經原法院另案106年度訴字第5號判決支持。上訴人業於原審審理時具體說明本件可受責難程度及所生影響均極微小之理由，主張原處分違反比例原則。原判決未說明被上訴人已就行政罰法規定進行衡量之依據，亦未說明原處分符合比例原則之理由，逕以系爭裁罰標準已將行政罰法第18條規定應審酌要素一併考量，因此本件裁罰並無裁量違法，亦無違比例原則一語帶過，顯有判決不備理由之違法。(三)原判決以凡有「招攬觀光旅客」或「安排旅遊、食宿及交通」之行為，即屬經營旅遊業之行為。惟此認定將使一般公司所舉辦之員工旅遊，也構成非法經營旅行業務，原判決顯不當擴大解釋發展觀光條例第27條第3項經營行為之範圍，使一般商業活動成為發展觀光條例可能之規範對象，與保護消費者目的有違，逾越法律規範目的，有悖於論理與經驗法則。又依旅行業管理規則第20條及第21條規定，旅行業之經營應有負責辦理旅遊業務之人員，並應持續提供服務及營業，或以持續提供旅遊服務及業務為目的，而配置人員提供旅遊服務者方屬之。發展觀光條例第27條第3項並非處罰無旅行業執照而「為」旅行業務之行為，而是處罰無旅行業執照而「經營」旅行業務之行為，立法者顯係有意將處罰態樣特定為「持續營運的商業活動」，而非將任何構成安排旅遊、食宿及交通之行為均認定為經營旅行業務。系爭2日遊活動係上訴人受託辦理活動而生，上訴人並未經營旅行業務之行為，原判決核有違背法令之情形等語。

六、本院查：

(一)上訴人之代表人吳清友於原審法院審理中之106年7月18日死亡，並由新任代表人吳旻潔聲明承受訴訟，而原審法院行言詞辯論時，仍由沈達律師擔任上訴人之訴訟代理人，然沈達律師並未提出新任代表人吳旻潔出具之委任狀，致有訴訟未經合法代理之情事；然原審法院為判決後，上訴人仍委由沈達律師擔任訴訟代理人，並提出代表人吳旻潔出具之委任狀，應視為上訴人追認沈達律師於原審法院所為之訴訟行為，

前述未經合法代理之程序瑕疵即告補正，先予□明。

(二)按行為時即104年2月4日修正施行之發展觀光條例第2條第10款規定：「本條例所用名詞，定義如下：……十旅行業：指經中央主管機關核准，為旅客設計安排旅程、食宿、領隊人員、導遊人員、代購代售交通客票、代辦出國簽證手續等有關服務而收取報酬之營利事業。」第26條規定：「經營旅行業者，應先向中央主管機關申請核准，並依法辦妥公司登記後，領取旅行業執照，始得營業。」第27條第1項第3款及第3項規定：「（第1項）旅行業業務範圍如下：……三招攬或接待觀光旅客，並安排旅遊、食宿及交通。……（第3項）非旅行業者不得經營旅行業業務……。」第55條第4項規定：「未依本條例領取營業執照而經營觀光旅館業務、旅行業務或觀光遊樂業務者，處新臺幣9萬元以上45萬元以下罰鍰，並禁止其營業。」（此規定業於105年11月9日修正）是以，未經申請核准並依法辦妥公司登記及領取旅行業執照，不得經營旅行業業務，而所謂「旅行業業務」之範圍，為「招攬或接待觀光旅客，並安排旅遊、食宿及交通」等事項。觀之上開條例第27條第1項第3款「為避免非旅行業從業人員或業者『假借招攬旅遊名義從事旅遊相關業務』，肇致合法業者及旅遊消費者權益受到損害，爰將原第1項第3款增訂招攬國內外旅客並安排旅遊、食宿及交通之行為……，亦專屬旅行業之業務範圍」之立法理由可知，立法者雖將「招攬或接待觀光旅客，並安排旅遊、食宿及交通」列為旅行業之業務範圍，惟不以同時從事「招攬觀光旅客」及「安排旅遊、食宿及交通」為必要，若其分擔從事「招攬觀光旅客」或「安排旅遊、食宿及交通」，即屬經營旅行業業務。原判決此部分之見解並無違誤，上訴意旨指摘其不當擴大解釋發展觀光條例第27條第3項經營行為之範圍，逾越法律規範目的，有悖於論理與經驗法則云云，核無足取。又所稱「招攬」，並無行為方式之限制，凡行為人所為在客觀上足使旅客瞭解該旅遊活動進而報名參加即屬之。

(三)經查，上訴人並非旅行業，其與富立公司簽約合作辦理「2015富立藝術季」活動，雙方約定由富立公司提供活動廣告經費100萬元，上訴人負責辦理包含講座、春天市集活動、府城蹺蹺及獨家贈禮等活動。府城蹺蹺即府城2日遊活動，由上訴人規劃行程、安排食、宿及交通工具等事宜，分2階段辦理，第1階段招待富立家族及員工參與，未對參與旅客收費，第2階段由上訴人以自身之月刊、電子報及臉書，自行招攬旅客共14人參加104年12月19日至20日之2日遊活動，上訴人負責接待旅客並安排旅遊行程、交通、餐食、購買保險及收取報名費用，並以上訴人名義開立「活動報名費12/19-12/20緩慢文旅府城遊」之收據予旅客等情，為原判決所確定之事實，核與卷證資料相符，復為兩造所不爭。從而，原判決據以認定上訴人所為，該當行為時發展觀光條例第26條

、第27條第1項第3款及第3項規定之要件，而構成違章行為，與法並無不合。

(四)又行政罰法第18條第1項規定：「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。」是以，行政機關為裁罰處分時，應依具體個案情節為適當考量及裁量，始符合法律授權裁量之意旨。又所謂行政規則，依行政程序法第158條第1項規定，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。至法規命令，依同法第150條第1項規定，則係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定而言。兩者之制訂程序與效力不同。法規命令之內容除應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與牴觸授權法律之規定。而發展觀光條例第67條規定：「依本條例所為處罰之裁罰標準，由中央主管機關定之。」是以，交通部依上開規定授權所訂定之系爭裁罰標準，依上開說明，其性質應屬法規命令，原判決肯認其未逾法律明定裁罰之上限，同時得避免各行政機關對同一事件為不同裁罰，合於法律規定精神，固屬正的，然卻將其屬性定位為行政規則，自屬可議，然此與其駁回之判決結果無礙。系爭裁罰標準第7條規定：「旅行業、旅行業經理人與旅行業僱用之人員違反本條例及旅行業管理規則之規定者，由交通部委任觀光局依附表3之規定裁罰。」其附表3第1項規定：「未領取旅行業執照而經營旅行業務者，從事代售（購）海、空運輸事業客票、旅遊招攬、代辦出、入國境及簽證手續者，處9萬元並禁止其營業；提供旅遊諮詢服務者、接待觀光旅客並安排旅遊、食宿及交通者。處30萬元並禁止其營業。」其目的乃主管機關交通部為協助所屬人員及各地方主管機關，就法律授予裁罰裁量權之行使，在遵循法律授權目的及範圍內，顧及法律適用之一致性及符合平等原則，分別就旅行業、旅行業經理人與旅行業僱用之人員違反本條例及旅行業管理規則等違章案件之不同情節，訂定不同之處罰基準，以作為原則性或一般性之裁量基準，與法律授權之目的尚無牴觸，雖其未鉅細靡遺將行政罰法第18條第1項所定之各項審酌事項明載，然既係主管機關依法律授權並經裁量後始訂定之裁罰基準，尚難謂其未依該規定裁量，況被上訴人已於原審審理中陳明其裁罰之理由，原判決所為「類型化」及「非類型化」之論述，容或不恰當，然其駁回之結果並無二致，仍應予以維持。上訴意旨仍執其主觀歧異之法律見解對於業經原判決詳予論述不採之事項再予爭執，難謂為原判決有違背法令之情形。

(五)上訴人又主張依旅行業管理規則第20條及第21條規定可知，發展觀光條例第27條第3項並非處罰無旅行業執照而「為」

旅行業務之行為，而是處罰無旅行業執照而「經營」旅行業務之行為，立法者顯係有意將處罰態樣特定為「持續營運的商業活動」，而非將任何構成安排旅遊、食宿及交通之行為均認定為經營旅行業務。系爭2日遊活動係上訴人受託辦理活動而生，上訴人並未經營旅行業務之行為等語。惟查，上訴人未領取旅行業執照而有接待觀光旅客並安排旅遊、食宿及交通之經營旅行業務行為，已如前述，而「為」與「經營」亦屬用詞之不同而已。故此部分理由無非重述其在原審業經主張而為原判決摒棄不採之陳詞，並執其個人歧異之法律見解，就原審所為論斷、證據取捨及事實認定職權之行使為指摘，亦非有理。

(六)綜上所述，原判決並無違誤，並已明確論述其事實認定之依據及得心證之理由，對上訴人在原審之主張如何不足採之論證取捨等事項，亦均有詳為論斷，其所適用之法規與該案應適用之法規並無違背，與解釋、判例亦無牴觸，並無所謂判決不適用法規或適用不當及判決理由矛盾與不備等違背法令之情形。上訴論旨，仍執詞指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。至原審法院另案106年度訴字第5號判決係屬個案見解，無拘束本院之效力，併予□明。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 107 年 4 月 23 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 吳 東 都

法官 黃 淑 玲

法官 鄭 小 康

法官 林 欣 蓉

法官 姜 素 娥

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 107 年 4 月 24 日

書記官 莊 俊 亨

營旅行業業務；而所謂「旅行業業務」，依前揭條例第27條第1項規定，包含「招攬或接待觀光旅客，並安排旅遊、食宿及交通」等6款事項，且不以同時從事各款規定為限，只要從事其中之一，即構成經營旅行業業務。又非旅行業者辦理之活動是否該當違反發展觀光條例第27條第1項及第3項規定，其判斷標準除行為態樣外，尚應結合是否有收取報酬，合先敘明。

- (二)關於大處來函所詢各級學校辦理各項研修或參訪活動，及學生社團辦理各項集訓及體驗行程，有向參加學生收取活動費，亦常涉及「安排旅遊、食宿及交通」之行為，是否該當非旅行業者經營旅行業業務之要件，因涉及具體個案事實認定問題，尚未可一概而論。惟各級學校或學生社團辦理各項活動，倘其係以學生為特定對象辦理之非營利性、教育、知性、學習活動（參考教育部訂定之「國民中小學辦理戶外教育實施原則」、「高級中等學校辦理戶外教育實施原則」），究與旅行業辦理觀光旅遊活動之目的、性質及操作方式等均屬有間，即非屬前揭條例第26條及第27條之經營旅行業業務之行為，準此，各級學校或學生社團為辦理該等活動所需而自行安排食宿、交通接駁等，即便未委由旅行業辦理，亦尚無抵觸前揭發展觀光條例之規定。

正本：行政院消費者保護處

副本：