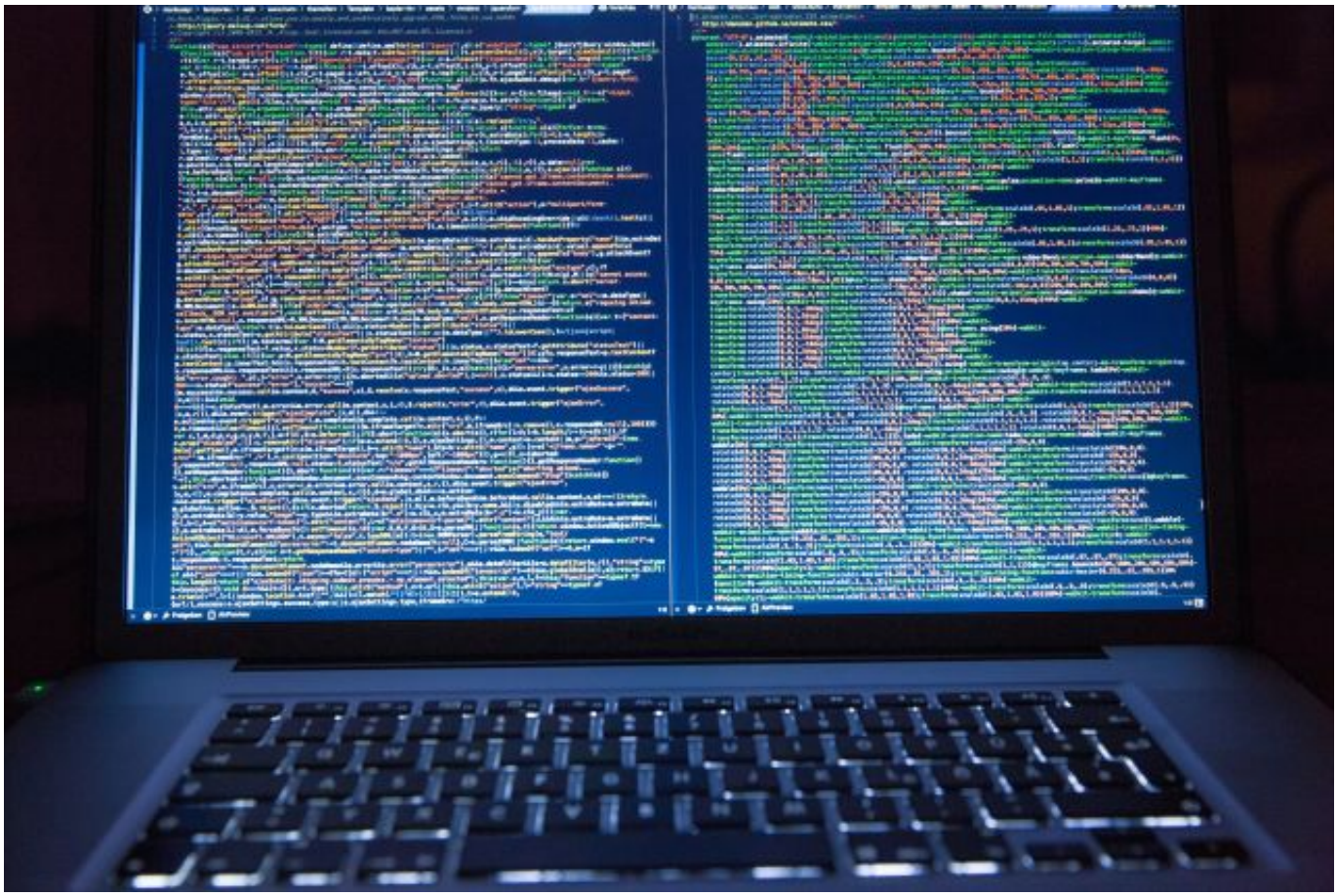
發佈：2022-05-27, 週五 10:35
點擊數：10945



一、前言

近年來，網路活動蓬勃發展，引起網路相關法制的討論。從世界各國的法制先例可知，網路相關的法制，包括：平臺問責、使用者權益保障、網路交易管制、網路犯罪、公平競爭、兒少權益保障、假新聞及內容管制等議題。同時，立法院於2021年12月28日三讀通過NCC

組織法，明定由NCC

執掌網路傳播業務，然而，我國目前

尚未制定網路相關法制[1]

Phoca PDF

，以上各議題，大多僅能回到傳統的實

體法令處理，未來NCC

如何執掌網路傳播業務，尚不可知；對於建立網際網路平臺監理法制，從防弊或興利的角度觀察，都還有努力的空間。

NCC曾經提出數位通訊傳播法草案[2]

，嘗試建立網際網路平臺監理法制，但因草案體制不符立法院預期，立法未果；目前數位通訊傳播法回到NCC

重新研議草擬，但單以數位通訊傳播法欲涵蓋前述各項議題，可預期工程浩大且難度甚高。正因為網際網路平臺監理法制立法的困難，也需要花費很多時間研議與溝通，形成結論較困難，進而導致行政機關與立法院間對此議題較難達成共識，使得我國網際網路平臺監理法制目前尚無具體輪廓。

本文將試圖整理過去建立網際網路平臺監理法制的困難，並提出立法方向的建議，並以網路常見的交易糾紛，以及立法委員在2021年11

月間擬具「網際網路平臺受委託播送境外廣告或商業電子訊息管理法」草案為例，為建立國內網際網路平臺監理法制提供拙見。

二、回顧建立網際網路平臺監理法制的困難

回顧過去立法院處理網際網路平臺監理法制，大約會遇到幾項困難，從而導致網際網路平臺監理法制至今仍立法無果：

Phoca PDF

發佈：2022-05-27, 週五 10:35
點擊數：10945

1.涵蓋各項議題的法制工程浩大，立法難度甚高。

承前所述，網際網路平臺監理法制可能涉及商業行為、網路犯罪、公平競爭、內容管制等議題，各項議題的管制目的與管制手段各異，在單項議題要取得共識已經非常困難，若是要同時處理各項議題，更是難上加難。

2.部分議題具高度爭議性。

網路相關的各項議題，在憲法比例原則下的要求與評價不一，但凡涉及「言論內容」的管制，特別是政治性言論內容，即受憲法高度保障，較難以法律限制之，同時也伴隨較高的政治與輿論阻力。另從管制手段觀察，馬政府時代曾經提出智財法及國安法的修法草案，擬對部分違法網站「封網」或
「下架」，而引起巨大輿論反彈，也可知「封網」或「下架」一直是高度爭議性的管制手段，不易在立院或與社會達成共識。

3.立法高度仰賴行政機關提出修法草案。

在2021年11月28日三讀修正NCC
組織法前，我國
尚無網路業務相關主管機關，雖
然行政院在跨部會溝通中，指定NCC
作為網

Phoca PDF

路業務相關的

主管機關，然牽涉既有各法

律時，仍回歸各法律之主管機關。因此，NCC

自然被期待主導網際網路平臺監理法制，但NCC

作為獨立機關，在規範面與實際運作面均有

其限制，NCC亦有其考量與想法，引此NCC

提出的法案內容與時程，較難受行政院及立法院肯定。

另一方面而言，正因為網際網路平臺監理法制工程浩大，立法院或立法委員較無能量與資源單獨提案，而高度仰賴行政機關提案；立法委員基於尊重行政機關的立場，往往需要給予行政機關充分的時間與空間，鮮少外於行政機關而單獨提案。

在前述背景與因素下，行政機關需要花費大量時間研議與溝通，往往在草案有初步方向後，又面臨行政機關政務官輪替與立法委員任期屆滿，然後進入一次新的循環。

二、立法方向建議：從網路商業活動管制出發

從過去的立法困難，可以整理出以下幾項修法方向建議參考：

1.除非是基本法性質的法律，採取議題式的分別立法，較容易聚焦處理。

議題式分別立法，可以從網

Phoca PDF

際網路平臺業者的營業型態區分，例如：FB、youtube、netflix、uber

等平臺的營業型態不同，面臨的管制議題也不同。另外也可以從不同的立法目的區分，例如：兒少保護、商業行為管制、公平競爭等議題，就各項議題制定不同作用法。

議題式的分別立法，立法的範圍也相對明確，較容易聚焦處理，也比較不會因為特定的爭議議題，而使所有議題的立法全部停擺。

2.商業活動管制，有其立法必要也較無爭議，相對容易凝聚共識。

有關於假新聞等內容管制，往往涉及政治性言論內容，不僅受憲法高度保障，較難以法律限制，在實務的執行和認定上也面臨一定困難；更容易衍伸政治衝突或輿論爭議，是最難處理的議題之一。

但網路商業活動蓬勃，對網路商業活動為必要管制，有其必要性，也較容易符合憲法比例原則的要求，較無政治衝突或輿論爭議。因此，若能針對網路商業活動管制，優先提出草案，應可期待凝聚共識，也是網際網路平臺法制初步的成績。

3.避免以封網或下架為唯一或主要管制手段。

馬政府時代，曾經對智財法或國安法等，提出修法草案，針對網路內容相關的違法內容，採取封網或下架，引起學者、社會巨大的批評與反彈。因此可預期，若以封網或下架為唯一或主要手段，不僅不易在立法院形成立法共識，也容易招致批評與反彈。

Phoca PDF

發佈：2022-05-27, 週五 10:35
點擊數：10945

從實際執行的效益來談，採取封網或下架的效益可能不高。若是對特定網域封鎖，只要變更為其他網域位址，仍可連結接取，往往只是監理機關不停追趕；其次，無論採取封或下架，執行面上都會有行政作業時間，以網路內容傳遞快速的特性，行政機關的行政作業時間要即時阻止網路內容快速傳遞，更是困難。因此，從執行效益而言，封網或下架的管制效益，可能不如預期。

除了謹慎採取封網或下架為管制手段外，在某些特殊或必要情況採取封網或下架時，亦宜採取法官保留原則，較不至於產生行政機關濫權之疑慮。

三、具體案例：以「一頁式網站詐騙」為例

近年來，網路上的一頁式網站詐騙[3]

頻生，不只消費者受害，名人或店家也受害。以下一例說明：

【案例】

1.甲醫師為名醫師，也是台灣知名醫學院院長。

2.詐騙集團A

，在境外架設一頁式網站，盜用甲醫師照片，宣稱甲醫師代言健康食品，並張貼健康食品的訂購資訊，提供貨到付款及刷卡付費。

Phoca PDF

3.詐騙集團A至FB、YOUTUBE刊登廣告，將用戶導流至一頁式網站。

4.消費者乙至一頁式網站訂購健康食品後，以刷卡方式付費。

5.消費者丙至一頁式網站訂購健康食品後，以貨到付款方式付費。

6.詐騙集團A由境外委託貨運業者丁出貨至甲、乙。

7.乙、丙發現該健康食品無宣稱功效，亦非甲醫師代言。

在案例中，消費者乙、丙均是被害者，受詐騙而購買無宣稱功效的健康食品，此類案件若即時處理，可能可以追回貨款，但更多的是無法退費只能自認倒楣的消費者。甲醫師也是受害者，被冒名成為詐騙廣告的代言人。

類似的案例，也頻頻發生在農民身上。農民因為種植的農產品品質優良得獎，而透過網路自產自銷，即遭詐騙集團盜用照片，詐騙集團販賣劣質的農產品後，農民還要承擔消費者的負面評價，甚至要求賠償。

四、既有法令與現行處理狀況

1.既有法令仰賴被害人之告訴、起訴，

Phoca PDF

無論是消費者，或是被冒用的名人、農民、企業，在既有法令下，多仰賴被害人告訴或起訴；在刑事案件中，尚有檢察官主導偵查、起訴，但在民事案件中，則全憑被害人起訴請求，且因此類案件往往金額較小，單一被害人起訴請求的實益較低，使被害人較無循法院救濟之動機。

2.加害者多於境外，被害人難主張權益，檢警機關亦難偵辦

一頁式網站多架設於境外，負責人或共犯，也多在境外，被害人可能連加害人都無法確定，而難主張其權益；檢警機關亦難偵辦，即使國際間有共同打擊犯罪的機制，此類「微罪」也較難啟動。

Phoca PDF

發佈：2022-05-27, 週五 10:35
點擊數：10945

3.一頁式網站高度仰賴網際網際網路平臺業者的廣告導流

FB、LINE、YouTube

，若無此類網際網際網路平臺業者的廣告導流，消費者無從連結至境外的一頁式網站，自然也不會有後續的詐騙行為。然而，既有法令對網際網際網路平臺業者的廣告推播較少限制，除了兒少或色情問題，網際網際網路平臺業者對廣告推播的內控也較少。

4.透過強化貨運業者的退貨與代收貨款服務，保障消費者權益

雖然目前既有法令較無直接避免此類行為的規範，政府機關以強化貨運業者的責任，避免此類問題發生，包括：協助退貨或退費、物流員提醒消費者等。貨運業者不只承擔企業社會責任外，處理退貨或退費也造成其額外的經營負擔，自然也不樂見成為一頁式網站詐騙的幫兇，而在處理此

Phoca PDF

類問題扮演重要角色。但若消費者採取線上刷卡付費的方式，貨運業者並未代收貨款，消費者自然較難成功退費。

五、建議立法方向與管制手段

以一頁式網站詐騙為例，立法方向應可著重於「網際網際網路平臺業者的廣告導流」，主要原因有三：

1.網際網際網路平臺業者在網路商業活動中以佔有重要市場地位，應有管制之正當性。參照世界各國，亦有類似之管制先例。

Phoca PDF

2.網際網際網路平臺業者的廣告導流，不只是一頁式網站詐騙的必要且關鍵行為，也是其他商業

糾紛的必要關鍵行為。

3.網際網際網路平臺業者，

Phoca PDF

發佈：2022-05-27, 週五 10:35
點擊數：10945

過去也了解廣告導流及投放的重要性，在2020年台灣大選及2021年美國大選時，FB

即對選舉相關的廣告投放，標註廣告出資人姓名，讓使用者可以有更多資訊判斷廣告內容。此一

模式即為立法方向的重要參考。

至於管制手段與範圍，則有以下建議：

1.避免內容審查：

避免要求網際網際網路平臺業者對廣告內容，審查是否為「詐騙」內容，執行難度甚高，也無法盡善盡美；要求平臺業者對內容審查，亦容易衍伸其他言論干預等議題[4]。

Phoca PDF

2.最小管制手段與範圍：

眾所周知，管制手段越強，越容易引起反對，而增加立法難度。我國網際網路平臺監理法制尚未建立，短時間內也很難全面建立網際網路平臺監理法制的情況下，採取議題式立法，並針對各議題採取最小管制手段，或許較容易推動建立網際網路平臺監理法制。

舉例而言，一頁式網站詐騙的關鍵，係在網際網際網路平臺投放廣告，且該廣告會連結或導流至境外網站，因此在法制上即建議優先針對境外網站的廣告投放，至於境內網站的廣告投放，對應既有法律應可處理。

3.善用既有法令的管制手段：

既有的管制手段，已經建立穩固的管制秩序，可行性較高。

六、以「網際網路平臺受委託播送境外廣告或電子訊息管理法草案」為例

1.最小管制範圍：

本草案的管制範圍，限於廣告或電子訊息「導流或連結」至境外網站，至於一般國內的廣告，均不受本法管制，對既有的國內企業幾乎無影響，對受管制之網際網際網路平臺，亦最小化受管制範圍。

Phoca PDF

以國內廣告為例，倘有違反相關法令或發生糾紛，應可提起民事訴訟或刑事告訴，實際上發生此類案例的機會也較少，也因此一頁式網站詐騙均往境外活動。

以國際企業而言，多會在台灣設立分公司或子公司，或是委任代理人等方式，在台灣從事商業行為，一般情況下也不受影響；縱使本草案立法後，受影響國際企業亦有相對應資源配合。

2.既有管制手段：

我國對於電信號碼及金融存款帳戶，已存在既有的管制手段，而對申辦電信號碼或開立金融存款帳戶，均有嚴格的規定

。而本法的主要手段之一，即對廣告委託人之

溯源[5]

，從而對其循相關法律究責或求償。而電信號碼及金融存款帳戶既然已是既有管制手段，透過電信號碼及金融存款帳號，即可溯源至廣告刊登人的實際身分。

3.透過廣告溯源，增加犯罪行為的成本，並為民事求償與刑事追訴

可以預期，未來自境外透過網路對國內為犯罪行為時，在網際網路平臺投放廣告時，若受本草案限制，必須要使用本國人之身分、電信號碼及金融存款帳戶，將直接增加犯罪行為之成本，進而間接減少此類犯罪行為發生。其次，縱使仍有此類犯罪行為，政府得在確定廣告投放人後，進行犯罪偵查或起訴。

Phoca PDF

發佈：2022-05-27, 週五 10:35
點擊數：10945

七、配套措施

除了本草案的管制外，政府機關另應規劃相關的配套措施，包括：

1.目前網際網際網路平臺業者無法直接確認網域是否為本國註冊之網站，而須透過技術分析之方

式，確認連線之位址，始得確認該網

域是否為本國網站。而TWNIC

Phoca PDF

為我國網域註冊註冊管理組織，可考慮由其提供網際網路平臺查核廣告投放之網域，是否為本國

註冊網域之服務，使網際網際網路平臺業者確實遵循本草案之規定。

2.建立通報機制：一般情況下，鮮少有網路廣告連結或導流至境外網站，一旦有此情況，經通報

後，可使各網際網際網路平臺對此境外網站特別注意；其次，若仍有境外網站廣告投放之犯罪行

Phoca PDF

為發生時，廣告委託人提供之身分、電信號碼、金融存款帳戶等，亦得通報列為高風險名單，使

各網際網際網路平臺對相同身分、電信號碼、金融存款帳戶之境外廣告投放，特別查核。

3.跨國網際網際網路平臺業者之配合：部分跨國網際網際網路平臺業者，並非在台灣註冊，而僅

有台灣稅籍，臉書即是如此。參考我國政府敦促uber

Phoca PDF

落地註冊之先例，應有多元政策工具鼓勵臉書在台灣落地註冊，即便未註冊，應考慮敦促其配合

執行我國法律。

八、結論

網際網路平臺活動多元，故監理法制建立不易，在我國推動許久仍未果，未來或許可以考慮區分議題採取階段式立法，以循序漸進方式逐步完善法制。

立法方向與管制手段，可考慮從較不具爭議性的網路商業活動著手，並建議避免採取內容審查，也避免以下架或封網為主要管制手段。若能善用既有法令的管制手段，並最小化管制範圍，較容易取得共識。

立法委員提案「網際網路平臺受委託播送境外廣告或電子訊息管理法草案」，對網際網際網路平臺受委託播送境外廣告或電子訊息，要求網際網際網路平臺應查核委託人之身分、電信號碼、金

Phoca PDF

融存款帳戶等，若能配合若干配套措施，應有助於改善境外網站的詐騙及交易糾紛，也可以作為網際網路平臺監理法制的起點，在未來持續逐步完善相關法制。

---

[1]
現行法與網路內容較相關
的法令，可見兒童及少年福利及權益保障法第46、46-1
條規定，要求網際網路平臺提供者應建立兒少權益相關的內容防護機制，保障兒少身心健康。

[2]前身為電子通訊傳播法草案。

[3]行政院消保會對一頁式詐騙發布新聞稿：
https://cpc.ey.gov.tw/Page/6C059838CA9744A8/01b4ba0f-df24-4321-9580-4522a6b293bc

其他類似案例：

https://money.udn.com/money/story/5648/5813131

https://money.udn.com/money/story/5648/5813328

[4]

https://www.storm.mg/article/164718?page=1

[5]類似立法例，請參考歐盟數位服務法草案，第22
條明定，線上平臺應確保賣家的身分資訊，第24
條，線上平臺應確保使用者可明確知道播放該廣告的業主或個體。

作者　柯國昌　為前立院助理

Phoca PDF