



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]

，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：

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

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

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。

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。

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、丙均是受害者，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，

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

。

3. 一頁式網站高度仰賴網際網路平臺業者的廣告導流

FB、LINE、YouTube

，若無此類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

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「網際網路平臺業者的廣告導流」，主要原因有三：

1. 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。

2. 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. 網際網路平臺業者，

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]。

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，對受管制之網際網路平臺，亦最小化受管制範圍。

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。

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

為我國網域註冊管理組織，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

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. 跨國網際網路平臺業者之配合：部分跨國網際網路平臺業者，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

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」，對網際網路平臺受委託播送境外廣告或電子訊息，要求網際網路平臺應查核委託人之身分、電信號碼、金

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