

國家通訊傳播委員會第 1102 次委員會議第三案

「電信事業用戶號碼使用管理辦法」草案續行討論案

王正嘉委員協同意見書

本會 113 年 1 月 17 日第 1102 次委員會議第三案通過「電信事業用戶號碼使用管理辦法」，按該法案從創始到討論，費時甚久，作為本會打詐措施的一環，有其重要意義，本席作為刑事法專長的法律學者，且參與本辦法制定過程，應擔負說明義務，釐清法案的諸多爭點，且讓社會大眾了解該案的法律意涵與論理，爰依照國家通訊傳播委員會組織法第 10 條第 3 項，提出本協同意見書。

一、該法案提出契機與背景

行政院 111 年 7 月 15 日核定「新世代打擊詐欺行動綱領」，並於 112 年 6 月 4 日通過「新世代打擊詐欺行動綱領 1.5 版」，透過四個面向，包含「識詐-宣導教育」、「堵詐-電信網路(斷源)」、「阻詐-贓款流向」、「懲詐-偵查打擊」，用公私協力推動各項防詐作為，達到「減少接觸、減少誤信、減少損害」3 減目標¹，來抗制日益猖獗的新型態詐欺犯罪。

而國家通訊傳播委員會主責堵詐，控管在電信網路的詐騙資訊流，透過要求電信業者協力，提供安全、可信賴的公眾電信網路，與保護電信服務消費者權益。按照行動綱領下六個具體策略，其中一個重點工作，就在於遏止人頭門號成為詐騙工具，而課以電信業者防詐協力義務，尤其著力在落實認識用戶 (Know Your Customer, KYC) 及相關風險管理、內控查核等義務上。

前 112 年 3 月 22 日本會第 1058 次委員會議第 3 案，曾認定亞太電信股份有限公司未落實核對及登錄用戶資料，未依核准之營運計畫落實核對

¹ 參閱：[新世代打擊詐欺策略行動綱領 1.5 版 \(行政院全球資訊網-重要政策\) \(ey.gov.tw\)](https://ey.gov.tw/)

及登錄用戶資料，違反電信管理法第 37 條第 1 項規定，依同法第 75 條第 1 項第 6 款規定，共三件裁處案裁罰 450 萬，該案本席曾提出協同意見書，倡議學理上電信服務業者的守門人責任。其中特別提到以第三方(私部門)執法角度，要求私人企業負擔對於客戶的守門人義務，期待從公私協力以及法律、自律與他律角度出發，防治電信詐欺不僅是電信業者的社會責任而已，更是本作為電信業者的監理單位(regulator)，為減輕檢調等執法單位(law enforcement)事後追訴犯罪耗時費力，透過公私的協力守門人(collaborative gatekeeper)方式，以預防犯罪發生，以取代事後的嚴懲的策略²。而本會於 112 年 6 月 16 日訂頒「電信事業受理申辦電信服務風險管理機制指引，期待先行透過軟法，本會作為監理者提出一般指示(general guidance)，要求電信公司須履行的義務，正如同本席之前意見書所提到，波士頓法學院 Loo 教授所提出的執法公司(enforcer-firm)的概念，透過重塑這些執法公司契約、關係、結構與治理，能夠讓這些私人公司成為新的守門人，加強其公共責任，並負擔部分的行政機關責任，讓私人公司負擔起公共執法義務³。本次辦法可說是該理論，從指引進一步再法制化的落實。

再考量到後來第二類電信涉及詐欺的案件，發生於電信法與電信管理法交際之時，雖 112 年 7 月 26 日第 1076 次委員會議對於有關第二類電信的海峽電信股份有限公司未落實用戶資料查核裁罰案，但在備忘錄除要求落實指引外，尚提及「對於原屬電信法規管之第二類電信事業，但未依電信管理法向本會申請轉軌登記之業者，其如何規管議題」，進一步啟動本辦法的修定。

在本法令修訂過程初期，也已了解到自 111 年 8 月 27 日起，電信管理法第 68 條至第 71 條改由數位發展部管轄，而其中第 69 條第 2 項有關「電信號碼使用管理及其他應遵行事項之辦法由主管機關定之」係由數位發展部管

² 本席，第 1058 次會議協同意見書，參閱：[會議紀錄-國家通訊傳播委員會 \(ncc.gov.tw\)](https://ncc.gov.tw)

³ Rory Van Loo(2020), THE NEW GATEKEEPERS: PRIVATE FIRMS AS PUBLIC ENFORCERS, Virginia Law Review 106.2, 471

轄，基於本會勇於任事，歷經本會內部機關數次討論，在確定本法令輪廓之後，分於 112 年 10 月 12 日與 11 月 13 日兩次會議與數位發展部達成相關管轄權共識，再送呈 112 年 11 月 16 日行政院打詐會議討論，與第二層級的跨部會會議，以 12 月 8 日通傳平臺字第 11241029580 號正式報送行政院變更釐清管轄權，而行政院於 112 年 12 月 29 日公告變更電信號碼使用管理與限制事宜業務主政機關為本會。終於在 113 年 1 月 17 日的第 1102 次委員會議通過本次草案。

雖然後續尚有相關法制公告等程序，但對於本次法令修訂的意義與重要議題，特別是連結到本席之前所提守門人責任(gatekeeper liability)，落實到相關的法義務，整合本會、檢警調、相關部會與電信業者，深化預防性打擊詐欺策略方法，都需要一些深刻探討。

二、詐欺犯罪防制與本會職掌再思

刑法 339 條的詐欺犯罪是以詐術使人交付財物或得利為要件之財產犯罪，從 19 世紀資本主義發達開始，就成為刑法禁止的對象，並非近代社會的新產物。

就其犯罪性質，在我國也遵循德國刑法學理，定義為一種施用詐術為要件的定式犯罪與溝通犯性質⁴，也就是行為人利用詐欺手段，造成被害人陷於錯誤，進而處分財產或利益，造成損害，因此基本上就是以人際溝通、傳遞錯誤資訊流，取得資金流而遂行的犯罪手法。進入電信時代，人際溝通方法，不用再面對面溝通，而透過電話傳遞資訊流(不實、使人畏怖或恐嚇的資訊)，銀行匯款(甚至其他金融工具)獲得資金流，被害人對象也擴大到陌生人，少數人擴增到多數人，特定者擴大到無限的不特定人，而後進入到數位社會後，透過網路網路的數位通訊與金融工具，質與量都更形嚴重，形成重

⁴ Petra Wittig 著，惲純良、許絲捷譯，經濟刑法，新學林，2022 年 10 月，頁 245。

大的社會問題。

這個詐騙氾濫現象，不僅是我國，同時也是全世界共通的問題，按照 2023 年全球反詐聯盟的全球詐騙狀況調查，全球有 25.5% 人口被詐騙，造成美金 1.026 兆損失⁵，如何有效抗制詐欺犯罪，是讓各國政府頭痛的問題。

日本法務省(相當我國的法務部) 2021 年 12 月出版的犯罪白書(令和 3 年版)，特別將這類犯罪手法定名為特殊詐欺類型⁶，回顧日本詐欺罪在有統計以來，一直到平成 15(2003)年為止，大抵呈現下降趨勢，而平成 15 年當天開始出現特定的詐欺手法，假裝是子女、親人，以發生交通事故需要賠償等名目來詐取現金，從這年開始，類似的陌生人利用各種名目，進行大規模廣泛詐欺的手法，一路增加至今，日本政府透過犯罪手法解析，刑事政策的形成，到法令的修正與執行，雖然無法完成滅絕。

我國法務部司法官學院所屬犯罪研究中心出版的【111 年犯罪狀況及其分析】(112 年 12 月)，也可以看到類似情況。普通刑法犯罪中，詐欺罪的增加幅度也是最大⁷，詳細數據如下：

近 10 年詐欺罪發生件數									
102 年	103 年	104 年	105 年	106 年	107 年	108 年	109 年	110 年	111 年
17,744	23,058	21,100	23,191	22,601	23,663	23,671	22,945	24,724	29,453

111 年犯罪狀況及其分析-2022 犯罪趨勢關鍵報告，頁 61

全球反詐聯盟對於亞洲所進行 112 年詐騙調查報告顯示，在 11 個亞洲區域中，香港的民眾有 45% 的回答者每天遇到詐騙，26% 回答者每週大多都會遇到，第二高的則是太多，回答每天會遇到的是 16%；30% 則是每週大多都會遇到，再其次就是台灣與馬來西亞⁸，

逆勢上升的詐欺罪，相對於整體犯罪數量的下降，到 111 年雖然還沒有

⁵ GASA, Global State of Scams 2023, [Protecting Consumers Worldwide from Scams | Global Anti-Scam Alliance \(GASA\)](#)

⁶ 日本法務省法務綜合研究所，犯罪白書令和三年，2021 年 12 月，頁 326。

⁷ 法務部司法官學院，111 年犯罪狀況及其分析-2022 犯罪趨勢關鍵報告，2023 年 12 月，頁 9。

⁸ GASA, Asia Scam Report 2023, [Asia Scam Report \(2023\) | GASA](#)

超越竊盜罪，但已然成為第二大財產犯罪，112 年則更形惡化，法務部的法務統計顯示，在 112 年，檢察署起訴 27 萬餘人，其中詐欺罪為 38,362 人，佔全體的 14%，為第二高犯罪⁹；而佔 15.9%第一高的洗錢防制法，與詐欺也有重大關聯，職是之故，詐騙與被詐騙似乎成為日常生活的一部分，相平行地造成第一線犯罪抗制的主責機關負擔大增，導致部分的個別檢警認為與媒體解讀，將金融、電信與數位主管機關當成戰犯，造成台灣社會目前詐欺罪氾濫的主因云云。但這樣的說法是否公允正確，仍必須從學理上先釐清詐欺犯罪的犯罪成因，才能提出有效對策，乃至於法制應對。

首先思考這個問題，犯罪學理論上解釋詐欺行為與被詐欺者的理論甚多，可以舉出一般性犯罪理論（A General Theory of Crime）、社會學習理論之異質接觸理論（Theory of Differential Association）與理性選擇理論（Rational Choice Theory）等，近年來最常用來解釋的理論是從理性選擇理論發展出來的生活方式與日常活動整合型理論(Lifestyle-Routine Activities Theory, L-RAT)。該理論結合了日常活動理論(Routine Activities Theory, RAT)和生活方式暴露理論(Lifestyle-Exposure Theory, LET)，二個理論皆強調犯罪情境與機會的因素，促進被害事件的發生，也就是說「合適的標的物」四大特徵（簡稱 VIVA）：犯罪目標的價值(value)，慣性(inertia)、犯罪目標的物理可見性(visible)和犯罪目標的可及性(accessible)¹⁰，這個理論應是行政院所提出「新世代打擊詐欺行動綱領」的根據，原來刑事司法機關所負責的「懲詐-偵查打擊」，往前置到被害人與工具手段的預防層次，透過「減少接觸、減少誤信、減少損害」3 減目標，從被害識別教育「識詐-宣導教育」，降低高風險被害對象，除此之外還納入資訊流阻斷的「堵詐-電信網路(斷源)」與資金流阻斷的

⁹ 法務部，法務統計摘要，113 年 1 月 18 日出版，[法務部 法務統計資訊網 \(moj.gov.tw\)](http://moj.gov.tw)。

¹⁰ 賴擁連等，我國網路詐欺被害調查與防治研究研究成果報告，頁 65；參閱：[112 年委託研究案-賴擁連等-我國網路詐欺被害調查與防制研究.pdf \(moj.gov.tw\)](http://moj.gov.tw)

「阻詐-贓款流向」，就此整合數個行政機關間，課以業者責任，公私協力來推動防詐作為，這個綱領策略是著眼於更有效打擊詐欺犯罪上，而非犯罪抗制機關的置換。

向來刑事司法系統(Criminal justice system; CIS)的定義，在於警察、檢察官與法院等確認刑法上國家刑罰權機關而言，犯罪抗制的主責機關，也是正當化刑事司法系統的基礎，因此偵查與打擊詐欺犯罪主要屬於警調單位，固無疑義，至於主管資訊流與資金流業者的行政機關，透過事前(ex ante)的責任分配，來協助犯罪抗制，是功能最適、效能較佳的方式。若以德國社會學家 N. Luhmann 系統論觀點來看，可以看作是目的事業主管機關系統與刑事司法系統的系統耦合現象，各自不能喪失自己的符碼(code)與綱要(program)，互為環境而區別並自我再製¹¹，亦即監管電信業者的通傳會，係依法行政的行政機關，按照通訊傳播基本法與電信管理法的立法目的要求，則須透過於「建構安全、公眾電信網路」與「保障消費者權益」，來構建犯罪抗制相關的配置，無法越俎代庖擔負第一線打擊犯罪職責，更不用說超越現有法律限制，毫無範圍地限制人民的通訊自由或業者營業自由等基本權利，更何況 109 年從電信法大幅翻修的電信管理法，是以鬆綁與鼓勵創新作為方向，必須細緻地考量，如何再回歸適度管制。

在此認知下，本會透過電信號碼中的用戶號碼使用管理與限制，以電信管理法所授權的法規命令切入這個問題，建構業者在打擊詐欺上，更具體的守門人義務，是可行道路。

¹¹ Niklas Luhmann，李君韜譯，社會中的法，五南出版，2019 年。

三、本辦法的重要爭點

(一)管轄權問題

如前所述，因行政院組織改造，111 年 8 月 27 日起，電信管理法第 68 條至第 71 條改由數位發展部管轄，本辦法構思一定輪廓之後，終於在本會用於任事的同仁努力與數位部、行政院協助下，在 112 年年底通過變更，行政院於 112 年 12 月 29 日公告變更電信號碼使用管理與限制事宜業務主政機關為本會，同時同法第 78 條第 3 款，(三)違反主管機關依第 69 條第 2 項所定辦法有關電信號碼使用管理、限制或調整之規定，違反者的裁罰權也移交給本會。

之前的亞太電信與台灣之星違反 KYC 義務，導致大量門號流於詐騙集團裁罰的案例，引用的是電信管理法第 37 條第 2 項第 5 款及公眾電信網路設置申請及審查辦法第 4 條第 1 項第 5 款第 2 目明定，應於營運計畫載明其履行前開核對用戶身分義務之查核確認方式，而違反用戶身分查核義務，屬於嚴重違反 KYC 義務，而裁罰規定為同法第 75 條第 1 項未依核准之營運計畫實施¹²，而本辦法則是對於電信業者一定的 KYC 義務，更進一步下位法律義務要求，據此來說，未來若非嚴重違反 KYC 義務，達到未依照營運計畫營運程度，則應該依照本辦法來管轄。

(二)進一步具體化 MNO 的守門人責任內涵

通傳會於 112 年 6 月 16 日訂頒「電信事業受理申辦電信服務風險管理機制指引，本辦法則是透過電信管理法，進一步法制化。具體來說，MNO 將用

¹² 電信管理法第 75 條第 1 項: 有下列情形之一者，處新臺幣 50 萬元以上 500 萬元以下罰鍰，並通知限期改正；屆期未改正者，得按次處罰：六、違反第 37 條第 1 項規定，未經核准營運，或未依核准之營運計畫實施。

戶號碼分配給終端使用者，就必須負擔其 KYC 義務，更具體的義務，規定在本辦法第 3 條到第 9 條，包括但不限於雙證查核、核對、登錄與保存等，第 21 條要求業者在包裝上通知用戶再轉售的登記義務等，另外第 16 條還要求業者設置獨立查核部門進行自律，也將指引的風險管控概念入法，特別針對過去頻頻涉詐的企業客戶進行風控。這些義務雖然都是從 KYC 義務衍生，是通傳會從執法經驗上，歸納形成的更細緻化法律義務，這些義務的架構，是本辦法的一大特點。

(三)用戶號碼批發轉售服務的管制

恰值 112 年前後電信法與電信管理法新舊法交界，同時還有遠亞併與台台併的三大電信合併案時機，舊電信法預計三年轉軌，112 年 7 月 1 月起，因電信法廢止，要進行銜接，而舊有的第二類電信商，按照舊法仍可能從事門號批發，在新的現行電信管理法架構下，並非強制登記的電信服務業者，進而欠缺轉軌的登記納管意願，恐怕也是 112 年前後的詐欺案件攀升的原因之一。

因此本辦法透過用戶號碼批發轉售服務的概念，將不同於屬於終端使用者的企業用戶，提供進行批發轉售 MVNO 的管制架構，同時先行(1101 次委員會決議)修訂「申請電信事業登記注意事項」，詳列登記事項，讓第二類電信可以得以順利轉軌納入管制，在這個概念下，經登記電信業者才能從事用戶號碼批發轉售服務，MNO 只能批發給登記的 MVNO，而此 MVNO 不得再進行批發轉售(第 11 條)，從事戶號碼批發轉售服務的 MVNO，必須準用本辦法的 MNO 之 KYC 義務(第 20 條)，至於從事其他電信服務業者仍維持自由登記，以鼓勵創新。

依照第 11 條第 2 項則課以 MNO 對於此類 MVNO 的審查責任，訂立的意旨是以「基於風險管控要求，獲核配用戶號碼之電信事業應從技術及營運面，對合作之從事用戶號碼批發轉售服務電信事業有一定程度之瞭解，並依前條及第十七條規定負有相關義務，審查其提供批發轉售之用戶號碼不會再次被轉售。」

這個規定容易引起誤解，需進一步說明。

鑑於本會於電信事業合併案對外揭示之「三應三不」原則，係要求 MNO 業者不得介入 MVNO 行銷策略(條件及服務不得差別待遇)，因此第 11 條第 2 項審查義務，並不能違反此原則，造成 MNO 控制 MVNO 或進入障礙，在討論與諮詢過程中，都曾引起關切，未來適用勢必小心。

衡諸本辦法第 10 條與第 17 條，基本來看在此的審查不能定性為行政審查，而應從私人契約中的盡職調查 (due diligence) 觀點來出發，亦即 MNO 基於用戶號碼的批發對象，是否具備本辦法資格的審查，而第 17 條的檢查，則是從是否維持第 10 條的資格來出發，因此是獲核配用戶號碼之電信事業將用戶號碼供他電信事業從事用戶號碼批發轉售服務期間，應於技術可行範圍為必要之檢查，減少用戶號碼於分配、使用時之風險，而此審查義務的分配，宜注意不能跨越 MNO「三應三不」原則，也不免除本會對於 MNO 與 MVNO 的監管，未來業管仍需要滾動檢討此項審查內容與適當時機，提供業者行政指導。

(四)非電信業者的外緣效益

詐欺犯罪的資金流控管上，洗錢防制法 106 年的修法與 112 年修正的第 15 條之 2，無正當理由，提供將金融工具給他人使用的行為，本身成立刑罰的獨立規定¹³；至於資訊流的控管，日本也在分析平成 15、16 年大量出現的特殊詐欺犯罪手法，對於為求隱蔽身分，利用電話的行為，隨即在隔年平成 17(2005)

¹³ 洗錢防制法第 15-2 條

任何人不得將自己或他人向金融機構申請開立之帳戶、向虛擬通貨平台及交易業務之事業或第三方支付服務業申請之帳號交付、提供予他人使用。但符合一般商業、金融交易習慣，或基於親友間信賴關係或其他正當理由者，不在此限。

違反前項規定者，由直轄市、縣（市）政府警察機關裁處告誡。經裁處告誡後逾五年再違反前項規定者，亦同。

違反第一項規定而有下列情形之一者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以下罰金：

一、期約或收受對價而犯之。

二、交付、提供之帳戶或帳號合計三個以上。

三、經直轄市、縣（市）政府警察機關依前項或第四項規定裁處後，五年以內再犯。

年4月，制定行動電話業者確認本人與防止通話業務不正利用相關法律，第19條規定行動電話不正轉讓或借用的罰則(50萬日圓)，第20條規定以此為業者，甚至可處二年以下有期徒刑¹⁴。

為確保本辦法的效益，本辦法制定過程中，業管單位根據上述日本的經驗，再加上過往累積執法經驗，分別在第14條與22條，制定用戶與網際網路零售服務平台的要求規定。

第14條對於用戶轉讓用戶號碼，除非是個人家庭生活或企業客戶內部活動目的外，應經電信事業同意，自然是為避免讓用戶冒名或不正方法取得用戶號碼後，再轉給不法機關集團使用，產生阻斷追訴的後果，但基於法規命令的位階，違反本規定的一般用戶，並無法給予罰則，而是透過禁止規範，提供電信業者得以對其停止服務的正當理由。至於第22條則是對於網際網路零售服務平臺業者對於搭配用戶號碼之電信服務販售資訊，應將一定措施納入自律規範或服務條款，至於其後續效果則在該條後三項規定：1. 網際網路零售服務平臺業者知有未符合前項規定情事時，應通知販售資訊刊登者限期補正或採行必要措施。2. 獲核配用戶號碼之電信事業或從事用戶號碼批發轉售服務之電信事業知悉網頁內容未符合第一項各款規定時，應通知網際網路零售服務平臺業者限制瀏覽或移除之。3. 主管機關得定期對外公布前項獲核配用戶號碼之電信事業或從事用戶號碼批發轉售服務之電信事業前項通知之執行情形，是希望透過法遵要求，期待平台業者自律與電信業者配合。上述二條規定，但期待透過義務要求，而非罰則效果，來達到法律遵循效果，可以說是法規命令的界限。

四、結語

犯罪問題的防治，在任何一個社會中，無法達到完全根治，法國社會學家涂爾幹(E. Durkheim)認為犯罪是社會現象常態，言猶在耳。但在民主法治國家

¹⁴ 携帯音声通信事業者による契約者等の本人確認等及び携帯音声通信役務の不正な利用の防止に関する法律；平成17年法律第31号

中，除主責犯罪的刑事司法系統外，透過其他行政機關與業者的協力，仍可以達到事倍功半效果；惟仍應受到法治國原則，是基於目的主管機關在組織上與作用法而來，須探求該目的主管機關的職責，如何在依法行政下，最大限度來打擊困擾當代社會的詐欺犯罪，要顧及到社會事實(social facet)，而非僅直接訴諸社會集體意識(collective consciousness)¹⁵。

屬於溝通犯的詐欺犯罪，傳統手法是錯誤資訊流造成他人錯誤，只要存在正常人際往來，這類詐欺犯罪就會繼續存在；但特殊詐欺犯罪類型，也就是行為對象屬毫不認識的不特定人，利用資訊流與資金流等手法，運用各種名目，來騙取金錢的犯罪行為，基本上「新世代打擊詐欺行動綱領 1.5 版」的四個面向採取正確的方向，本會善盡職責透過堵詐-資訊流的圍堵，基於電信管理法的法律授權制定本辦法，而正如陳建仁院長所言：「詐欺手法像病毒，隨時在突變」，未來隨著詐欺手法的演化，譬如對於網際網路，除既有的平台自律外，乃至於境外漫遊等議題，仍要繼續觀察是否有本辦法修正或進一步立法必要。

委員簽名：



提出日期：

113.01.30

¹⁵ 相關觀念借用，參閱：大衛 葛蘭(David Garland)，懲罰與現代社會，商周出版，2006 年。