

調 查 意 見

壹、案由：據報載：詐騙電話已成為國人日常生活中之恐怖主義，政府情治、檢調與警政單位竟束手無策，國家安全機制仍未啟動，積極緝拿詐騙集團，相關機關涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

近年因新興詐騙手法一再翻新，詐騙電話橫行，詐騙集團利用假綁架真詐財之恐嚇方式，更使人民生活於恐懼之中，造成民眾財產損失，爰於民國（下同）九十八年三月及四月針對「最高法院檢察署、內政部警政署、法務部調查局」、「行政院金融監督管理委員會、行政院金融監督管理委員會銀行局、行政院金融監督管理委員會檢查局、行政院農業委員會農業金融局」、「國家通訊傳播委員會、行政院新聞局、教育部」等機關未能有效遏止詐騙案件發生，分別成立三案進行調查，並於同年八月及九月糾正後，相關機關對於本院糾正事項已有初步成效，惟依行政院研究發展考核委員會於九十八年十一月二十三日至二十四日以電話訪問民眾對日常生活迭常抱怨事項的看法，經調查發現仍有高達 87.8% 民眾認為「電話及網路詐騙氾濫」情形嚴重，本院爰針對總案再約詢行政院第六組組長劉○○、參議何○○、王○○、法務部檢察司司長蔡○○、檢察官陳○○，行政院金融監督管理委員會（下稱金管會）銀行局副局長邱○○，金管會檢查局組長儲○，教育部學生軍訓處處長王○○、訓育委員會常委羅○○，國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）主任委員彭○、處長陳○○，行政院新聞局處長吳○○，法務部調查局副局長蔡○○、經濟犯罪防制處處長李○，內政部警政署副署長伊○○、刑事警察局局長林○○，中華郵政公司董事長游○○、中

華郵政儲匯處處長沈○○等人員，並提供及補充資料到院，茲臚列調查意見如后：

一、本院鑑於政府機關未能有效遏止詐騙案件發生，於九十八年調查並糾正以來，相關機關業已檢討並有初步成效，並據中正大學犯罪研究中心針對九十九年上半年度政府對詐騙犯罪的重視及努力已獲得民眾肯定，惟對於詐騙犯罪之被害比例仍有微幅上升趨勢，行政院仍應積極督促所屬持續積極檢討改進：

(一)本院於九十八年三月及四月針對「最高法院檢察署、內政部警政署、法務部調查局」、「行政院金融監督管理委員會、行政院金融監督管理委員會銀行局、行政院金融監督管理委員會檢查局、行政院農業委員會農業金融局」、「國家通訊傳播委員會、行政院新聞局、教育部」等機關未能有效遏止詐騙案件發生，分別成立三案進行調查，並於同年八月及九月糾正後，相關機關對於本院糾正事項已有初步成效如下：

- 1、司法院業正視本院針對詐欺犯罪者適度量刑意見，除利用各類業務研究會、座談會，向法官適度轉達外，並已於九十八年十二月十日函請各法院於審理詐騙電話犯罪案件時，宜視個案具體犯罪情狀，妥適量刑，以符人民法律感情，並請各法院利用適當時機提示法官注意。
- 2、最高法院檢察署已於九十八年十月二十三日召開「查緝電話詐欺恐嚇督導小組」會議，邀集檢警調及國家通訊傳播委員會、行政院金融監督管理委員會相關機關首長及業務主管，針對近期辦理防制電話詐欺犯罪現況與困境等。議題提出討論，往後於必要時仍將賡續召集會議。
- 3、內政部警政署執行反詐騙工作協調各機關支援，

並強化各警察機關防制詐騙能力，九十八年九月至十二月 165 受理反詐騙諮詢專線服務次數達二十二萬九千六百九十三件，受理詐欺案件報案為六千零八十四件；執行詐騙電話停話數達一萬三千五百四十筆。防制民眾財產損失部分，已成功攔阻詐騙案件四百九十八件，攔阻金額達新臺幣（下同）三千二百六十萬五千六百八十四元。

- 4、法務部調查局已於九十八年十月二十七日舉辦「加強偵辦詐欺恐嚇集團案件」講習，邀請國家通訊傳播委員會、中華電信國際分公司、中華郵政公司儲匯處及刑事警察局等單位主管人員講授「電信網路犯罪手法及新趨勢」、「電話詐欺模式與防制對策」、「異常帳戶實例探討」及「兩岸詐欺犯罪案例報告」等課程，召訓內、外勤單位業務主管及承辦人員計一百九十名，期有效提昇對偵辦電話詐騙案件之蒐證技巧與能力，並加強偵辦詐欺恐嚇集團案件，納入該局經濟犯罪防制處年度專精講習課程。
- 5、行政院金融監督管理委員會為提升警示帳戶統計數據之正確性，已與財團法人金融聯合徵信中心研商改善「新增警示帳戶輸出報表」及「建立核對確認機制」，以確保通報資料之可信度及正確性。
- 6、中華郵政公司已召開專案會議、訂定開戶標準作業程序（Standard Operating Procedure SOP）及臨櫃關懷提問話術，加強警示帳戶之追蹤控管，已成功防制詐騙發生之案件數共五百三十三件、一億四千六百一十萬元。有關預警指標參數部分，中華郵政公司已有效預防歹徒利用帳戶詐騙，列為新增警示帳戶數達一千七百零三戶，其

中有 76%係由該公司通知匯款人報案設立，較九十七年同期新增警示帳戶數降低 28%。

- 7、行政院農業委員會農業金融局已函請中華民國農民團體幹部聯合訓練協會訂定「農漁會信用部防範金融詐騙獎勵範本」，且該會業將增訂之前開範本置於網站俾供各農漁會遵循訂定。

(二)復按中正大學犯罪研究中心於九十九年七月五日至九日與十二日至十三日以電話進行全國民眾犯罪被害暨政府維護治安施政滿意度調查，鑑於近期詐騙犯罪受到國內民眾重視，該研究特別針對防制詐騙犯罪重大議題進行民意調查，其結論及研究建議略以，詐騙犯罪日前登上行政院研考會調查十大民怨第二名，顯示詐騙犯罪在我國的氾濫與嚴重性。而調查結果有 49.7%的民眾表示滿意，較九十八年度調查提升 6.6%。另本院九十八年糾正行政機關前後時期（九十八年九月至九十九年八月與九十七年九月至九十八年八月）比較，詐欺犯罪件數減少八千四百三十三件，詐欺犯罪占全般刑案總數下降 1.64%（表 1）、詐欺犯罪被害人數減少九千七百八十八人，詐欺犯罪被害人數占全般刑案被害人數之比例，由 21.5%降為 12.95%，下降 8.55%（表 2）、又民眾財產損失亦較前期減少四十三億六千一百餘萬元（表 3），顯示本院糾正意見，已獲得政府相關部會正視與改善，並得到初步具體成果，惟詐騙犯罪手法千變萬化層出不窮，行政院仍應持續執行各項防制詐騙犯罪之教育宣導、犯罪預防，並強化各項偵辦作為，始能有效防止詐騙犯罪蔓延與危害。

(三)綜上，鑑於政府機關未能有效遏止詐騙案件發生，嗣本院於九十八年調查並糾正相關部會後，嗣相關

機關經檢討改善後，現已有初步成效，復根據中正大學犯罪研究中心調查顯示九十九年上半年度政府對詐騙犯罪的重視以及努力已獲得民眾肯定，惟行政院仍應積極督促所屬持續積極檢討改進，提升防制詐騙犯罪績效，降低民眾財物損失，俾以有效防制詐騙犯罪發生。

二、從九十八年臺灣地區詐騙犯罪情況觀之，詐欺犯罪為我國主要刑案第四位，詐欺犯罪人口率及詐欺犯罪嫌疑犯人數、詐欺犯罪受害人數、詐欺罪新收偵字案件仍呈現逐年增加之趨勢；復民眾財產損失雖已減少，惟民眾財產損失仍高達一百二十六億九千三百四十七萬餘元，詐欺犯罪之起訴率仍偏低，法官在詐欺犯罪量刑上仍有輕判之事實，顯示詐騙犯罪被害情形仍相當嚴重，行政院仍應正視詐騙犯罪問題：

(一)依據內政部警政署調查統計九十八年全般刑案總數為三十八萬六千零七十五件，較九十七年減少六萬七千三百六十四件(-14.86%)，破獲數三十一萬一千六百四十八件，較上年減少三萬八千八百四十九件(-11.08%)，破獲率 80.72%，較九十七年上升 3.42%，刑案總數呈現發生數減少，破獲率上升之現象。復就臺灣地區詐騙犯罪發生數、犯罪率情形、犯罪人口率、嫌疑犯及被害人數、民眾財產損失、偵查案件及犯罪判決確定等現況分析如下：

1、我國詐欺犯罪發生數：

臺灣地區詐欺案件發生件數，八十二年為八百七十三件(占刑案總數 0.27%)，此後逐年增加，行政院宣布二〇〇四年為反詐騙行動年，並結合各部會力量全面掃蕩電話詐欺恐嚇集團犯罪，惟九十四年詐欺犯罪件數高達四萬三千零二十三件(占刑案總數 7.75%)，十二年間詐欺犯罪

案件成長增加四萬二千一百五十件，高達四十九倍之多，詐欺犯罪已成為主要刑事案件之一。嗣本院於九十八年進行調查並三次糾正行政院改進在案，九十八年詐欺犯罪案件發生數為三萬八千八百零二件（占刑案總數 10.05%），較九十七年減少二千一百六十一件（-5.28%），破獲數三萬五千六百七十八件，亦較九十七年增加七百九十七件（+2.28%），破獲率 91.95%，上升 6.80%，呈現詐欺犯罪發生數減少，破獲率及占刑案總數比率上升之現象（表 4 及表 5），顯示詐欺犯罪已稍獲壓制，仍為我國治安與社會之一大隱憂。

2、詐欺罪犯罪率分析：

八十九年至九十八年間，全般刑案每十萬人口犯罪率以九十四年二千四百四十二點二一件最高，以九十八年一千六百七十二點八八件最低。因治安統計資料受法律更迭、經濟、人口數及政策等影響，而有所增減。在詐欺罪犯罪率最高為九十四年每十萬人發生一百八十九點二八件，最低為八十九年的三十四點九六件，九十八年詐欺罪犯罪率為一百六十八點一三件，顯示詐欺罪係我國主要刑案之一，並成為主要刑案第四位（表 6）。

3、詐欺罪犯罪人口率分析：

八十九年至九十七年間，我國刑案嫌疑犯人數及犯罪人口率均呈增加之趨勢；九十七年全般刑案每十萬人口犯罪人口率一千一百七十九點一九人為近十年來新高，九十八年降為一千一百三十五點一四人，顯示治安狀況確實已有改善。按刑事案件罪名分類觀察，詐欺罪犯罪人口率八十九年為十一點八九人，九十八年高達一百三十

六點一三人，詐欺罪平均犯罪人口年增率高達31.11%（以複合成長率計算），較全般刑案平均犯罪人口年增率3.70%高出甚多（表7），足見詐欺犯罪人口呈現增加趨勢，成為主要刑事犯罪之一。

4、詐欺罪之嫌疑犯分析：

九十八年警察機關查獲詐欺犯罪嫌疑犯人數三萬一千四百十七人，較八十二年增加二萬八千八百十九人，增加四十四點一九倍；又詐欺案嫌疑犯人數占全般刑案總嫌犯人數，從八十二年之0.40%，九十八年提高到11.99%（表8），顯示詐欺犯罪係低成本高利潤的犯罪行為，因此犯罪情形愈形猖獗。

5、詐欺罪之被害人數分析：

依據內政部警政署統計資料顯示，八十二年全台刑案的被害人數為七萬五千一百四十三人，詐欺犯罪之被害人數為一千一百七十一人，占該年各類刑案被害人數的1.6%，至九十八年全般刑案被害人數為二十九萬五千九百二十八人，詐欺犯罪之被害人數為四萬四千一百三十人，占是年各類刑案被害人數的14.9%。又九十八年詐欺犯罪被害人數較八十二年增加四萬二千九百五十九人，約三十七點七倍，九十八年詐欺犯罪受害人數雖較九十七年減少二千零二十六人，惟詐欺犯罪受害人數與全般刑案被害人數之比率，卻呈現逐年上升的現象（表9）。

6、詐欺罪民眾財產損失情形：

依據內政部警政署統計九十五年至九十七年間的詐騙財損，分別為一百八十五億八千八百萬餘元、一百五十億九千萬餘元、一百十七億四千

七百萬餘元，至九十八年降為一百零二億七千餘萬元；依據中正大學犯罪研究中心於九十九年一月二十八日全國民眾犯罪被害暨政府維護治安施政滿意度調查，台灣地區九十八年十二月統計總戶數為七百八十萬五千八百三十四戶，計算民眾因詐欺犯罪被害所造成的財物損失，九十八年約有一百三十一萬的個人或其家人遭受竊盜犯罪侵害，若考慮其抽樣誤差後，該中心推估，台灣地區九十八年度整體因詐騙犯罪而遭受之損失可能至少達到五百九十四億元，另依據內政部警政署統計顯示，九十八年民眾遭詐欺犯罪所受財產損失與九十七年相較，減少十四億七千七百萬餘元（表 10），顯示我國治安相關機關在詐欺犯罪防制上雖獲得成果，惟詐欺犯罪所推估之民眾被害損失亦超過數百億元，造成社會大眾財產之重大損失，並已嚴重危害社會治安。

7、詐欺罪新收偵字案件情形：

以八十七年至九十八年地方法院檢察署偵查新收犯罪人數，自八十七年之三十四萬三千三百七十七人逐年增加至九十八年之五十一萬九千八百四十五人；八十七年地方法院檢察署新收詐欺犯罪人數為四萬六千四百八十人，占全般新收偵字案件總人數 13.54%，嗣逐年增加九十八年為十萬五千一百二十人，占 20.22%，呈現逐年遞增趨勢，顯示詐欺犯罪情形嚴重（表 11）。

8、詐欺罪偵查起訴情形：

依九十八年法務統計年報資料顯示，台灣各地方法院檢察署新收詐欺罪偵字案件人數計有十萬五千一百二十人，其中罪證充足確有犯罪嫌疑經偵查終結應提起公訴者二萬四千五百三十

九人，起訴率為 23.3%，較九十七年詐欺罪之起訴率降低近三個百分點，顯示詐欺罪多數在偵查階段即已終結，僅有少部分進入訴訟程序（表 12），詐欺犯罪之起訴率下降，應強化司法警察蒐證與偵辦能力，俾提升起訴率使詐欺犯罪無所遁形。

9、詐欺犯罪判決確定情形：

依據九十八年法務統計年報所示，九十八年台灣各地方法院檢察署詐欺罪偵結起訴人數為二萬四千五百三十九人，裁判確定有罪人數為一萬九千二百四十六人，定罪率提高為 78.43%，較九十七年 73.32%，提高了五個百分點，顯示本院調查委員九十八年間函請司法院對詐欺犯罪者予以適度量刑，俾有效遏阻詐欺犯罪案件蔓延之意見，已獲得該院重視，除利用各類業務研究會、座談會，向法官適度轉達外，並函請各法院於審理詐騙電話犯罪案件時，宜視個案具體犯罪情狀，妥適量刑，以符人民法律感情，具有正面效果（表 13）。

10、詐欺罪科刑情形：

依據八十九年至九十八年臺灣法務統計專輯，各地方法院檢察署執行詐欺案件裁判確定情形（包括第二審）所示，法院對詐欺犯罪科刑多為一年以下、拘役或罰金，以九十八年為例，詐欺罪裁判科刑人數為一萬九千二百十三人，判刑一年以下與拘役、罰金之人數達一萬七千九百五十四人、占該年詐欺罪之 96.99%（科刑六個月以下計一萬三千九百二十九人、占 72.50%，科刑逾六月至一年以下六百八十人、占 3.53%，拘役及罰金者為四千零二十五人、占 20.95%），判刑逾

三年以上者僅一百十九人，占科刑人數之 0.62%，量刑均不及法定刑中間值。再由上開資料分析，八十九年判刑一年以下與拘役、罰金之比例為 73.16%、九十四年為 85.47%、至九十八年提高為 96.99%（表 14）。惟查詐騙犯罪具有成本低、風險低、量刑低及獲利高、隱匿性高之犯罪特性，致難以有效遏阻詐欺犯罪案件蔓延，法官應正視此類犯罪特性與嚴重性，依犯罪情節輕重予以適度量刑，以提高詐欺犯罪成本，以有效打擊詐騙犯罪，使民眾免於生活在被詐騙之恐懼中。

1 1、詐欺罪新入監情形：

九十七年新收詐欺罪人數十萬五千一百二十人，起訴二萬四千五百三十九人，裁判確定有罪人數為一萬九千二百四十六人，詐欺犯罪入監服刑人數四千三百二十八人，僅占偵查新收人數的 4.1%；另按法務部統計新入監受刑人前十大罪名，詐欺罪業已於九十四年攀升至第四名（表 16），九十八年底詐欺犯在監受刑人數排名為第七名較九十七年下降一名（表 17），顯示詐欺犯罪刑度低，難以有效遏阻詐欺犯罪之發生。

（二）由上觀之，詐騙犯罪具有低風險、低成本、低量刑、高報酬與隱匿性高之「三低二高」特性。詐欺犯罪雖屬於經濟犯罪的一種類型，但我國目前並沒有專屬的經濟刑法，作為論罪量刑的依據，因此必須回歸到普通刑法的規範體系中。依目前查獲案例來分析，詐欺犯罪集團可能觸犯的有刑法的普通詐欺罪、常業詐欺罪、行使或偽造、變造私文書或公文書、印章、印文或署押等，但由於刑法上牽連犯、想像犯、連續犯等等的規定，使詐騙罪犯量刑過低，並無法有效遏阻如此猖獗得詐騙風氣。再者若以

犯罪的經濟成本分析來看，詐騙集團具有低成本高報酬的特性，從九十八年台灣詐騙犯罪現況分析，臺灣地區詐欺犯罪為我國主要刑案第四位，詐欺犯罪人口率及詐欺犯罪嫌疑犯人數仍高居不下；九十八年民眾財產損失仍高達一百二十六億九千三百四十七萬餘元，判刑一年以下與拘役、罰金之比例高達 96.99%，行政院應協調司法院正視詐騙犯罪獲利豐厚而刑責過輕，難以發揮嚇阻作用之問題，亦應請檢察官起訴詐騙犯罪時予以具體求刑，以增加詐欺犯罪成本，實有必要重新思考如何處罰並遏阻此類犯罪蔓延。

三、有關電信人頭資料庫及各電信業者聯合查詢機制之事項自九十三年迄今，通傳會及內政部警政署各執一詞，究應由何機關負責監督管理責任，仍未解決，行政院實應積極督促相關機關檢討處理：

(一)按行政院協調有關建置電信人頭資料庫之議題，始於許前政務委員○○於九十三年十月十八日召開研商反詐騙跨部會第二次協調會議結論，有關假借人頭申請電話，是否將遭使用之人頭資料由交通部電信總局建立資料庫集中列管。嗣九十五年八月十日行政院前政務委員許○○召開「防制詐騙電話之電信管制措施會議」局結論略以：電信人頭戶之資料庫宜由電信業主管機關建置，請通傳會儘速規劃建置完成，並協調內政部移交相關資料。其後相關機關處理情形如下：

1、行政院九十六年二月十六日以院臺規字第 0960082455 號函通傳會略以，通傳會未於合理期間內直接向行政院表達其不願配合之意見，遲至五個多月後，才以副知方式向行政院間接傳達其不願依會議結論建置資料庫之理由。通傳會對行

政院會議決議事項不予配合，致電信人頭戶資料庫建置計畫在公文往返間延宕半年，且其以防制犯罪非其法定職掌範疇為由，卻忽略消費者保護事宜，通訊傳播業務之監督亦屬該會掌理事項，除有廢弛職務之嫌，並違反本院既定政策。

- 2、通傳會於九十六年一月三十日函內政部及副知行政院秘書長說明，依該會組織法第三條有關掌理事項規定，防範犯罪顯非該會法定職掌範疇，有關比照財團法人聯合徵信中心建置各電信業者查詢機制，恐不符電腦處理個人資料保護法相關規定。行政院爰於九十六年三月五日函復通傳會：請確依行政院九十五年八月十日研商「防制詐騙電話之電信管制措施」會議結論，儘速規劃建置電信人頭資料庫，並協調內政部將已蒐集之資料辦理移交。
- 3、內政部九十六年九月四日及十二月十二日第十一次及第十二次「反詐騙聯防平臺」會議決議：請通傳會儘速規劃建置各電信業者查詢機制及電信人頭戶資料庫。就個案部分與警政署密切聯繫配合，以有效防制電信人頭戶…，日後確有建置必要，再提請通傳會就法制面尋求根本解決之道。惟通傳會表示：「電信法上未有類似銀行法第四十七條之三之規定，無法律授權依據，無法建置電信人頭資料庫（無法比照金融機構之聯合徵信制度）」。故實務上，各電信業者間尚無法源依據比照財團法人金融聯合徵信中心建置「電信人頭資料庫」。
- 4、內政部警政署九十八年八月二十八日警署刑偵字第 0980014106 號函略以，建請通傳會研議修正相關法規，比照金融聯合徵信中心建置「電信人頭

資料庫」，統一建檔列管及定期更新資料，使各電信業者得以連線查詢及傳遞新訊息，同時禁止其再申辦或繼續開通電話，以達全線斷話之目標，使人頭數量迅速受到壓制，一可減少營業呆帳，再者讓犯罪者不易取得犯罪工具。通傳會於九十九年四月十九日研商「防制詐騙電話黑名單資料庫」會議：對於「黑名單資料庫」擴大增為「金融徵信中心」機制，目前並無法律授權該會處理。

- (二) 綜上，有關電信人頭資料庫及各電信業者聯合查詢機制之事項自九十三年迄今，通傳會及內政部警政署仍各執一詞，究應由何機關負責監督管理責任，仍未解決，行政院實應積極督促相關機關檢討處理。

四、海峽兩岸人民往來頻繁，經貿交流日漸密切，衍生之跨境犯罪日趨猖獗，部分犯罪人士遊走兩岸，益增檢警調偵辦犯罪案件困難度，九十八年六月二十五日協議生效迄九十九年八月三十日止，兩岸警方聯手偵破電信詐騙集團計十七案，逮捕犯罪嫌疑人一千二百五十四人，行政院允宜積極檢討，以建構跨國界、跨區域之「安全聯防」及「共同打擊犯罪」合作機制，藉由兩岸司法互助以有效遏阻詐欺及跨境犯罪現象：

- (一) 政府委託財團法人海峽交流基金會與大陸地區海峽兩岸關係協會於九十八年四月二十六日在南京簽訂「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」(下稱本協議)，並於同年六月二十五日生效，兩岸共同打擊犯罪與司法互助事項，我方以法務部為本協議「聯繫主體」，陸方聯繫窗口為「公安部、最高人民檢察院、最高人民法院、司法部」。而我方聯繫機制係在各機關法定職掌與權責分工之原則下，配合實務需求運作。亦即涉兩岸共同打擊犯罪事項，由法

務部、司法警察機關依實務運作。涉兩岸司法互助事項，由法務部向陸方提出請求協處。本協議自九十八年六月二十五日生效以來，雙方各機關即依據協議，逐步開展各項溝通管道，建立業務合作基礎架構，攜手共同防制跨境犯罪努力。

- (二) 依據行政院大陸委員會統計，九十八年六月二十五日協議生效迄九十九年八月三十日止，兩岸警方已聯手偵破電信詐騙集團計十七案，逮捕犯罪嫌疑人一千二百五十四人（台灣地區人民七百零六人、大陸地區人民五百四十八人），九十九年六月二十一日兩岸警方同步啟動「一〇一一」反詐騙專案，查獲嫌犯二百一十八人；同年八月二十五日復進行「〇八一〇」專案行動，查獲嫌犯計四百五十人，有效打擊兩岸不法詐騙集團，對於維護兩岸人民權益與社會治安已初步獲得具體成效。然由於兩岸跨境犯罪案件之性質複雜，且囿於兩岸許多主客觀因素限制，在執行上仍存有諸多問題，1. 因兩岸體制差異造成之困境：我國之刑事偵查係由檢察官主導，檢察官有權指揮司法警察，並決定偵查作為開展與強制手段適用，司法警察並不擁有強制處分權，僅處於協助偵查地位。而中國大陸公安機關與人民檢察院同為偵查機關，具有強制處分權，僅逮捕人犯後須移請人民檢察院審查批准。因此，我國司法警察與中國大陸公安單位交換有關犯罪情資（如筆錄影本或個人資料等）時，有否違反「偵查不公開」原則，及完備法律程序後，有否延宕偵查時效等問題存在。2. 我國司法警察機關與中國大陸公安迄今尚未全面建立直接聯繫管道：目前兩岸司法警察之聯繫窗口，除福建省公安廳刑事偵查總隊侵財偵緝隊與我方建立聯繫之窗口外，其餘上海市、江蘇省和

廣東省公安廳之聯繫窗口均設於該廳之港澳台事務辦公處，當接獲情資再轉給刑偵總隊查處，傳遞管道未盡暢通。

- (三)另中國大陸其他省份尚未設立聯繫窗口，須透過中共中央轉請福建公安廳刑偵總隊與警政署刑事警察局之窗口聯繫，傳遞過程迂迴耗時。3.法務部與內政部警政署對「兩岸司法互助協議」第三條條文中之「聯繫主體」的解讀與執行構想不同，造成兩岸之聯繫編組與作業程序無法有效開展，未能適時因應兩岸打擊犯罪之現況所需。又國內涉及兩岸共同打擊犯罪相關機關包括：法務部、司法院、內政部警政署、內政部入出國及移民署、法務部調查局、行政院海岸巡防署、行政院大陸委員會等機關等諸多機關，應如何落實執行兩岸共同打擊犯罪之職責分配、協調統合跨機關之合作等諸多問題，行政院允宜積極檢討，以建構跨國界、跨區域之「安全聯防」及「共同打擊犯罪」合作機制，藉由兩岸司法互助以有效遏阻詐欺及跨境犯罪現象。

五、詐騙集團利用二類電信進行詐騙犯罪活動，主管機關國家通訊傳播委員會未落實監督管理及行政檢查之責，核有違失：

- (一)依據電信法第十一條：「電信事業分為第一類電信事業及第二類電信事業。第一類電信事業指設置電信機線設備，提供電信服務之事業。前項電信機線設備指連接發信端與受信端之網路傳輸設備、與網路傳輸設備形成一體而設置之交換設備、以及二者之附屬設備。第二類電信事業指第一類電信事業以外之電信事業。」換言之，第一類電信事業是可設置網絡基礎設施來提供服務或提供給其他業者租用者，例如固定通訊網絡業者及行動通訊網絡業者等

；第二類電信事業則必須向第一類電信事業租用設備來提供服務，例如語音單純轉售(Internet Simple Reseller ISR)業者及未自設傳輸網絡之互聯網服務提供者(Internet Service Provider ISP)等。第二類電信事業則採許可制，又分特殊二類與一般二類，依第二類電信事業管理規則第二條第一項第四款及第九款規定，第二類電信事業特殊業務，指經營語音單純轉售服務、E.164 用戶號碼網路電話服務、非 E.164 用戶號碼網路電話服務、租用國際電路提供不特定用戶國際間之通信服務或其他經主管機關公告之營業項目者。第二類電信事業一般業務，指第四款以外之第二類電信事業業務。同規則第三條：「本規則之主管機關為國家通訊傳播委員會。」第二十八條之一：「語音單純轉售服務經營者或 E.164 用戶號碼網路電話服務經營者應於傳送話務時，線上即時發送該通信之原始發信用戶號碼至受信端網路，並確保正確送達至受信端網路。非 E.164 用戶號碼網路電話服務經營者將來自國際網路之話務傳送至公眾交換電話網路時，應線上即時發送其向市內網路業務經營者租用之市內網路業務用戶號碼至受信端網路，並需確保正確送達至受信端網路。E.164 用戶號碼網路電話服務經營者傳送其未使用 E.164 用戶號碼之用戶話務至公眾交換電話網路時，應依前項規定辦理。語音單純轉售服務經營者或網路電話服務經營者不得接收或轉接未取得經營許可業者之話務。」

- (二) 經查詐騙集團利用第二類電信的語音轉售與網路電話多層次轉接，具有匿名及機動之特性功能，進行犯罪活動，以規避並增加司法警察機關犯罪偵防之困難度；加以政府主管機關對現行第二類電信業者

採取低度管理，現行法令亦未對二類電信業者定有資本額門檻，截至九十九年八月底，第二類電信事業經營者（包括互聯網接取、語音單純轉售、網絡電話及其他加值服務）總計有四百九十五家。各家業者規模大小不一，良莠不齊，部分業者為謀求利益，大量對外承攬話務，未對客戶身分及傳送內容進行查證，或業者利用節費器及人頭電話 SIM 卡，以隱藏號碼方式發話，甚而詐騙集團與二類電信業者勾結，將原始話碼竄改為國內政府機關或團體之號碼，以遂行詐騙活動。

(三) 綜上，電信主管機關前於九十三年五月十二日召開「研商個人資料保護及防止詐財相關事宜會議」決議，組成專案檢查小組，對第二類電信事業實施業務檢查，惟查迄今仍有第二類電信事業未將原始發信用戶號碼送至受信端網路、或無實體機房設備、或機房設備未能配合通訊監察、國際非法話務現無阻絕能力等諸多缺失，以致第二類電信成為成為詐騙犯罪主要工具之一，國家通訊傳播委員會身為電信業者之主管機關，長期未落實監督管理及行政檢查之責，無法有效保護民眾權益，處事消極延宕，核有違失。

六、法務部調查局自九十三至九十八年未能積極偵辦電話詐欺犯罪，成效不彰，實有負政府及民眾對調查局之殷殷期望，核有疏失，該局東部機動組及福建省調查處六年間均無偵辦該類犯罪案件之績效，核有不當：

(一) 依據偵辦電話詐欺恐嚇犯罪實施要點第三點規定，法務部調查局為查緝電話詐欺恐嚇督導小組成員之一；次按法務部調查局於九十三年四月二十六日訂頒之加強偵辦詐欺恐嚇集團案件工作計畫第三

點規定：「本諸防制經濟犯罪之職責，將掃蕩詐欺恐嚇集團案件列為現階段重要工作…務期於短期內展現執行成效，達成維護社會經濟秩序，保障民眾生命財產安全之任務」，並規定臺北市調查處成立專案小組，其餘外勤單位指定專組專人負責查辦此類案件，全力向詐欺恐嚇集團宣戰。嗣九十八年十月二十七日該局舉辦「加強偵辦詐欺恐嚇集團案件」講習，召訓內、外勤單位業務主管及承辦人員計一百九十一人，復於同年十一月二十四日以調防貳字第 09800594570 號函外勤處站強化諮詢部置，積極發掘線索，現已提列六十一個諮詢目標，聘用諮詢人員五名。另訂定外勤處站「偵辦車手以上電話詐欺恐嚇集團案件」年度管考，自九十八年十二月一日起至九十九年五月三十一日止，凡偵破車手以上二人集團性詐欺恐嚇案件者，加計百分之五十犯防工作核分，以加強偵辦重大集團性詐欺恐嚇案件。

- (二)查調查局九十八年偵辦詐騙案件計有一百十七件，較九十七年增加十一件，偵辦績效較前一年提升百分之十。次查調查局九十三年四月迄九十八年三月偵辦績效為零之外勤單位，九十八年四月迄九十九年一月偵辦電話詐欺恐嚇案件，其中基隆市調查站偵辦一件、雲林縣及台東縣調查站各偵辦二件、航業調查處偵辦六件，目前僅東部機動工作組（轄區內有花蓮縣調查站及台東縣調查站）及福建省調查處（地處外島），因案源缺乏尚無績效，此有該局書面資料附卷可參。惟查行政院九十三年將電話詐欺恐嚇專案列為「改善治安重點工作」項目之一，並將調查局納入加強偵辦電話詐欺恐嚇案件之成員，依據該局統計九十三年四月至九十九年一月，

六年間共偵辦三百七十五件電話詐騙案件，與同期間內政部警政署偵辦五萬一千八百五十一件相較案件偵辦數量只占該署百分之七點二，偵辦成效實屬不彰；次查九十三年至九十八年期間發生之詐欺犯罪案件，基隆市為二千七百二十九件、台東縣與花蓮縣發生三千七百六十五件、福建省為二百八十四件；基隆市警察機關計破獲三千四百五十件，調查局基隆市調查站僅破獲一件、台東縣與花蓮縣警察機關破獲二千八百九十八件、福建省（金門縣及連江縣）警察機關破獲一百四十六件，然同一轄區之調查局東部機動組及福建省調查處六年來均無偵辦該類之犯罪案件，偵辦績效為零。該局稱因地處外島、案源缺乏等由，經核上揭地區之詐欺犯罪發生數與警察機關破獲數觀察比較，所稱之詞，核無可採（表 19、表 20 及表 21）。

- (三) 綜上，調查局負有偵辦詐欺犯罪、維護社會經濟秩序，保障民眾生命財產安全之任務，然六年來，該局未能積極偵辦電話詐欺犯罪，致成效不彰，實有負政府及民眾對調查局之殷殷期望，核有疏失。另該局東部機動組及福建省調查處六年來均無偵辦該類犯罪案件之績效，該局未能積極檢討改進，核有不當。