

調 查 報 告

壹、案由：據報載，網路色情氾濫，國家通訊傳播委員會編列經費委託「社團法人中華白絲帶關懷協會」成立「WIN 網路單 e 窗口」受理檢舉。惟 101 年有 5 千餘件檢舉案，卻無 1 件受罰；102 年又計畫提高經費委託同一單位辦理；究實情如何？應予深入瞭解乙案。

貳、調查意見：

關於「據報載，網路色情氾濫，國家通訊傳播委員會編列經費委託『社團法人中華白絲帶關懷協會』成立『WIN 網路單 e 窗口』受理檢舉。惟 101 年有 5 千餘件檢舉案，卻無 1 件受罰；102 年又計畫提高經費委託同一單位辦理」乙案，業經調查竣事，臚陳調查意見如次：

一、國家通訊傳播委員會依行政院相關會議決議暨兒童及少年福利與權益保障法等相關規定，委託民間團體辦理民眾申訴及通報網路內容問題、相關網路內容防護機制之建立及推動等，應予肯定。

(一)按兒童及少年福利與權益保障法(下稱兒少法)第 46 條第 1 項規定：「為防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容，由通訊傳播主管機關召集各目的事業主管機關委託民間團體成立內容防護機構，並辦理下列事項：一、兒童及少年使用網際網路行為觀察。二、申訴機制之建立及執行。三、內容分級制度之推動及檢討。四、過濾軟體之建立及推動。五、兒童及少年上網安全教育宣導。六、推動網際網路平臺提供者建立自律機制。七、其他防護機制之建立及推動。」

(二)查網際網路內容尚無單一主管機關，行政院社會福

利推動委員會爰於 98 年 5 月第 14 次委員會議決議，成立網路內容申訴單一窗口；另行政院國家資通安全會報於 98 年 8 月及 11 月之第 17 及 18 次委員會議決議，通過國家通訊傳播委員會(下稱 NCC)推動「受理民眾申訴及通報網路內容問題單一窗口計畫」，並由教育部、經濟部(商業司及工業局)、內政部(兒童局及警政署刑事警察局)及 NCC 等單位共同編列預算。自 99 年度起，依政府採購法規定，成立採購評選委員會，採限制性招標，首年由財團法人台灣網站分級推廣基金會議價決標，其後各年度則由社團法人中華白絲帶關懷協會得標(99 年度契約金額 910 萬元，其後 3 個年度每年度約 800 餘萬元)，成立「WIN 網路單 e 窗口」，受理民眾申訴不當網路內容案件。該窗口受理案件後，立即通報各主管機關依權責處理，另考量避免兒少接觸到有害其身心健康內容之時效性，請各網站業者基於自律原則，如涉違法之不妥內容，則儘速移除；惟該窗口並無受託行使公權力，相關通知移除及後續查處，仍須由各權責機關處理。另境外網站部分，該窗口亦每月將黑名單提供教育部及電信業者參考使用。

(三)經查，自 99 年 8 月起至 102 年 7 月底止，「WIN 網路單 e 窗口」共受理民眾申訴 21,332 件，其中以網路色情合計達 12,068 件、占 56.57%為最多，其次為網路詐騙 2,133 件、占 10%；該窗口接獲民眾申訴後，迅速依個案性質轉請國內相關機關處理、酌情協調平臺業者下架、針對境外 IP 協調國外業者、民間團體處理。自 99 年 8 月至 102 年 9 月底，該窗口提供教育部(學術網路)及 IASP(如中華電信 Hinet 色情守門員)之黑名單共計 18,124 筆。

- (四)復查，「WIN 網路單 e 窗口」因無法源依據，遂於 100 年 11 月 30 日兒少法第 46 條通過後，籌備建置網路內容防護機構，除於 101 年 3 月、6 月邀集產業代表及相關機關召開 2 次會前會外，101 年 8 月召集各目的事業主管機關正式召開「2012 網際網路內容防護高峰會議」，並於 102 年 1 月行政院國家資通安全會報網路內容安全分組第 8 次會議確認各相關機關分攤經費之金額。NCC 仍依政府採購法規定，成立採購評選委員會，採限制性招標，由社團法人中華白絲帶關懷協會得標，契約金額約為 1,579 萬餘元。
- (五)次查，網際網路內容防護機構於 102 年 8 月 1 日成立，雖較「WIN 網路單 e 窗口」之採購金額相差超過一倍，然防護機構工作項目為兒少法第 46 條規定之 7 大任務，該窗口僅辦理其中之「申訴機制之建立及執行」一項，且辦理至 102 年底止，另於 103 年 1 月起改由網路內容防護機構辦理是項工作，受理民眾申訴及通報網路內容問題，以更多元管道來保護兒少上網安全。該機構除設置兒少保護諮詢專線服務，截至 102 年 11 月底止，已提供 21 件個案之諮詢服務外，另建立國內外兒少使用網際網路行為文獻資料庫，目前資料庫已有 303 筆；公布國內外共 8 種免費過濾軟體之資訊，推廣供民眾選擇使用；宣導保護兒少上網安全相關概念，及錄製完成「iWIN 網路內容防護機構」網路安全廣播廣告。
- (六)另查，衛生福利部於 102 年 12 月 20 日召開「網際網路內容違反兒童及少年相關法規處理流程及原則」研商會議，會議中已確認網際網路內容違反兒童及少年相關法規處理流程及原則。而內政部警政署自 99 年 8 月迄 102 年「WIN 網路單 e 窗口」所移交

案件數為 1,269 件，該署並於 102 年 11 月 22 日正式核定 iWIN 網路內容防護機構相關移交警政單位案件統一由刑事警察局預防科擔任內容防護機構之單一窗口，針對相關案件視情節辦理移交地方警察單位偵辦，並負責案件綜整、分辦業務、督考與列管工作。

(七)綜上，NCC 依行政院相關會議決議暨兒童及少年福利與權益保障法等相關規定，委託民間團體辦理民眾申訴及通報網路內容問題、相關網路內容防護機制之建立及推動等，應予肯定。

二、國家通訊傳播委員會於兒少法公布施行後，延宕近 2 年始委託成立網際網路內容防護機構，該機構成立後除未蒐集統計有關違反兒少法規定之案件外，違反兒少法相關規定之業者，迄今仍未有處罰之情形，難謂允當。

(一)按兒少法第 46 條第 3 項規定：「網際網路平臺提供者經目的事業主管機關告知網際網路內容有害兒童及少年身心健康或違反前項規定未採取明確可行防護措施者，應為限制兒童及少年接取、瀏覽之措施，或先行移除。」同法第 94 條規定：「網際網路平臺提供者違反第 46 條第 3 項規定，未為限制兒童及少年接取、瀏覽之措施或先行移除者，由各目的事業主管機關處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並命其限期改善，屆期未改善者，得按次處罰。」

(二)查兒少法於 100 年 11 月 30 日公布施行，其中第 46 條規定由 NCC 委託成立網際網路內容防護機構，惟 NCC 遲至 102 年 1 月 17 日始確認各相關主管機關分攤內容防護機構經費之金額，隨後再據以辦理相關採購招標，於 102 年 8 月 1 日始成立內容防護機構

。雖政府機關需有相關預算經費始可辦理採購案，然歷經 1 年 2 個月始確認各機關分攤之經費金額，自立法通過至成立網際網路內容防護機構已延宕近 2 年，NCC 之作業顯有未盡周延之處。

(三) 經查自 99 年 8 月起至 102 年 7 月底止，「WIN 網路單 e 窗口」共受理民眾申訴 21,332 件，而迄 102 年 9 月原由該窗口函轉各權責機關處理案件僅為 1,034 件，於本院調查約詢後，NCC 加強督促該窗口，自 102 年 10 月至 11 月底，二個月間函轉各權責機關處理案件增為 959 件，函轉辦理案件始明顯提升。惟由該窗口函轉各權責機關處理之案件，大多僅通知網際網路平臺提供者將不當之內容移除或下架，無論於兒少法公布施行前及公布施行後，自 99 年迄今，仍未有依法處罰之案例。

(四) 復查，網際網路內容防護機構係依據兒少法第 46 條而成立，且該機構之承包廠商與前「WIN 網路單 e 窗口」均為同一廠商，然該廠商對於違反兒少法相關規定之案件，詎未有特別蒐集統計相關數據之情形，俾作為研究分析、提供予相關權責主管機關對於後續查處執行之參考。

(五) 綜上，國家通訊傳播委員會於兒少法公布施行後，延宕近 2 年始委託成立網際網路內容防護機構，該機構成立後除未蒐集統計有關違反兒少法規定之案件外，違反兒少法相關規定之業者，迄今仍未有處罰之情形，難謂允當。

三、為防止色情網站危害公序良俗並助長網路犯罪，國家通訊傳播委員會允應協同中央政府相關部會及地方政府確實做好取締色情網站工作，完備各項作業流程，並定期管考追蹤，以達成計畫目標。

(一) 查 NCC 於 99 年委託成立「WIN 網路單 e 窗口」，迄

102年8月成立「iWIN網路內容防護機構」，雖對於網際網路不當內容之防護，於本院調查後，已逐步上軌道，惟網際網路內容包羅萬象，且該窗口並無受託行使公權力，亦考量主動搜尋網路不妥內容涉及主觀認定，恐遭外界質疑政府委託民間團體監控網路內容，有妨礙言論自由之虞，因此目前均僅採如透過民眾申訴等之被動作為。

- (二) 經查，網際網路具有自由開放之特性，隨之而來之網路色情及犯罪亦如雨後春筍之蓬勃發展，由「WIN網路單e窗口」受理民眾申訴案件統計，其中網路色情佔56%為最大宗，其次為網路詐騙佔10%，即可見一斑。上述數據僅為民眾提出申訴者，餘未申訴之「黑數」，其數量之龐大，顯難以計數。
- (三) 次查如101年8月發生之李宗瑞案件，其性愛照片及影片當時全面失控散布於網路；102年9月，住臺灣之一美籍男師，引誘未成年男學生拍攝裸露下半身猥褻照，並上傳網站，經英國「兒童性剝削及網路保護中心」(CEOP)鎖定，並聯合各單位始破獲該兒童網路色情網站。類似上述之色情網站，不僅危害公序良俗，並助長網路犯罪之發生。
- (四) 綜上，為防止色情網站危害公序良俗並助長網路犯罪，NCC允應協同中央政府相關部會及地方政府確實做好取締色情網站工作，釐清言論自由與網路犯罪、網路色情之界限，對違反相關法規之業者，依法處罰，完備各項作業流程，並定期管考追蹤，以達成計畫目標。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請國家通訊傳播委員會參考。
- 二、調查意見二、三，函請國家通訊傳播委員會檢討改進見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：吳豐山

高鳳仙

中 華 民 國 103 年 3 月 14 日