

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部警政署、行政院金融監督管理委員會銀行局、交通部電信總局。

貳、案由：近年來詐騙集團利用電訊、金融轉帳等方式詐騙取財案件日益猖獗，內政部警政署長期輕忽電訊詐欺犯罪案件，復未能強化刑事警察人力，致偵辦績效不佳，詐騙案件蔓延擴大；行政院金融監督管理委員會銀行局未能有效監督各金融機構，切實依規定審核開戶資料，事後雖建立警示控管機制，惟對人頭帳戶數量過多之金融機構，仍未能加強查核督導；交通部電信總局對利用電話轉接，發送簡訊及申請大量電話作為詐欺、恐嚇犯罪工具，迄未能研擬有效防制方法，致使民眾處於恐懼受騙之治安環境，顯有不當，爰依監察法第二十四條提案糾正。

參、事實與理由：

行政院研究發展考核委員會於民國（下同）九十年四月、九十二年十一月，分別以「民眾對目前生活品質及社會問題的看法」及「民眾對政府三年半施政滿意度調查」為題，針對民眾對於社會治安及警察人員執勤態度滿意度，抽訪台灣地區二十歲以上民眾，在表列三十二個項目中，複選三項最嚴重項目，調查結果發現：「治安問題」占百分之六十二點四；民眾對政府三年半來維護社會治安的表現：「不太滿意」及「一點也不滿意」之比率，合計達到百分之五十點八。又 INRS 民意調查中心於九十三年四月以「民眾

對警察及治安信心調查」結果發現有六成九受訪者表示對目前治安狀況不滿意。再根據聯合報系民意調查中心於九十三年四月以「民眾對詐騙事件的看法」調查結果：在複選的前提下，有九成六之受訪者表示接過通知退稅、退費或通知中獎等詐財電話，六成七受訪者表示過去一年來曾親自接到詐騙電話，且平均達四次之多，顯示目前我國詐騙集團電訊詐欺案件急遽增加，民眾多有遭遇或被害案例，滋生民怨。

鑑於上述問題日益嚴重，行政院乃於九十三年四月二十三日，由政務委員許志雄邀集法務部、內政部、財政部、教育部、交通部、行政院新聞局、行政院大陸委員會及檢警調等相關機關首長，召開反詐騙跨部會協調會議，會中決議：由電信監理、金融管理、教育宣導、媒體宣導等方向，展開防制作為。最高法院檢察署、財政部、銀行局、電信總局等四機關亦於同年四月間邀集相關單位召開「加強查緝電話詐欺恐嚇專案會議」、「研商防制利用自動櫃員機詐財案件會議」、「防制利用自動櫃員機轉帳功能進行詐騙事宜會議」、「電信業者如何全面加強防制金融詐騙會議」，惟因各機關執行步調不一，亦未建立有效管考機制，致目前我國犯罪集團詐財案件之問題，尚未建立完整與前瞻性之防制方案。案經本院約詢相關機關說明並請檢送相關資料，茲將調查意見臚列如下：

一、內政部警政署長期輕忽電訊詐騙或恐嚇取財犯罪，偵辦績效不佳，致使詐騙案件蔓延擴大，核有怠失。

(一) 隨著科技資訊的發展，現代人享受科技文明產品帶來的便利，然不法之徒卻濫用此類科技產品作為犯罪工具，不法犯罪集團更憑藉其綿密之組織結構、精細的分工與

訓練，利用人性弱點，假藉各種名義，以遂行轉帳詐財等不法勾當，如：刮刮樂彩金詐財、假退稅、退費詐財、假售貨真詐財、假匯款詐欺等，民眾如稍有不慎一時失察即造成錢財損失。經分析此類詐欺案件，歹徒慣常運用金融、電信人頭帳戶、電話為犯罪手法，指定以人頭戶開設之提款卡帳號，要求被害人於指定時間內將款項匯入並立即以金融卡於不特定地點之自動櫃員機提款，且透過單向聯絡、多重電話轉接之犯罪手法，逃避警方查緝，致難以溯源追查。

(二) 依據警政署刑事警察局之台閩刑案統計資料：八十二年至九十三年七月平均每年全部刑案發生件數為四五七、四七六件，平均每年刑案破獲件數二五五、一〇〇件，平均每年全部刑案破獲率為百分之五十五點七六，然此段期間平均每年詐欺案發生件數為一〇、九二一件，平均每年詐欺案破獲件數僅為二、九五一件。又查八十二年詐欺案發生件數為八七三件，當年破獲件數為八三六件，破獲率高達百分之九十五點七六，隨後詐欺案件發生件數量逐年攀升，而破獲率卻逐年下降。至九十二年詐欺案發生件數已高達為三七、一九一件，按最新統計之九十三年一至七月詐欺案件發生數計二二、二三九件，相較於八十二年的八七三件，十一年來詐欺犯罪案發生件數增加為四十二點六倍，其中九十年詐欺案件破獲率更下降到百分之十六點五七，而九十二年破獲件數僅有七、五二六件，破獲率為百分之三十八點零六，低於當年全部刑案破獲率百分之五十八點八一；九十三年一至七月詐欺案件破獲八、四六四件，破獲率為三八點一，亦低於同期間內全部刑案破獲率百分之六十一點七九

(如表一)。次就八十二年至九十三年七月底各類刑案被害人數觀察，八十二年詐欺背信案之被害人數為一、一七一人，占該年各類刑案被害人數的百分之一點六；九十三年七月底止，詐欺背信案之被害人數提高為二三、一四三人，占是年各類刑案被害人數的百分之十五點一（如表二）。

(三)按電訊詐欺犯罪獲利高、風險低、刑度輕及受害層面廣，是目前危害社會秩序最為嚴重的犯罪之一。依據內政部警政署九十一年十二月十一日警署刑防字第○九一○二○二四七五號函頒修正之「加強預防、偵查犯罪執行計畫」附件十二「偵查犯罪績效配分標準表」之配分方式，詐欺案件屬其他刑案，每案配給一分，人犯每名一分，然偵破竊盜案每案即能獲得五分，每名人犯又可獲得五分，顯見警政單位對偵辦詐欺犯罪案件配分方式實有偏低情形；又因電訊詐欺犯罪集團分工日趨專業化，利用電子科技創新，不斷改良犯罪工具，如：行動電話、電腦網路及人頭帳戶等，造成警政單位偵辦工作的困難。另偵辦電訊詐欺犯罪案件在事前蒐證及事後清點證物，耗時費事，平均偵破案件須耗時半年，致使員警主動偵辦之意願不高。再者，辦理電訊詐欺犯罪案件，除需具有專業電腦及金融知識外，在所得獎金與配分不高等缺乏激勵之誘因下，致執行成效不彰。復查刑事警察局雖於八十八年七月一日成立偵七隊專責偵辦重大特殊經濟犯罪案件，該隊自九十二年至九十三年四月底止，偵破有關電訊詐財或恐嚇取財案件僅有十五件。另內政部警政署於九十三年五月十八日以警署刑偵字第○九三○○○八○○號函略以：「為有效遏止新興詐欺犯罪，

乃提高偵破集團性詐欺案件行政獎勵、專案核分及獎勵金，以激勵員警士氣；實施期程自九十三年四月十六日起至同年十月三十一日止，在行政獎勵部分，係依查獲嫌犯數及清查被害人數區分四級，核予獎勵總額度，分別由嘉獎三十次、五十次、一〇〇次，首功一次記一大功至二大功，如：偵破詐欺集團嫌犯達二十一人以上，且被害人一五〇人以上並移送法辦，予以專案敘獎；在專案核分部分：除可獲得基本配分（每案一分，每名人犯一分）外，另可分別獲得專案加分一〇〇分、一五〇分、二〇〇分及三〇〇分，並視情節加分最高為五〇〇分及依該署刑事類工作獎勵金細部支給要點，從優獲頒獎金」（如表三）。

（四）綜上，由於科技發達，利用手機簡訊及金融轉帳等方式詐取財物事件時有所聞，民眾處於詐騙犯罪猖獗之環境，引發民眾詬病。又因電訊犯罪具有電腦通訊技術、跨國分工、科技傳統犯罪結合及通訊（電腦）鑑識工作等繁雜特性，惟內政部警政署長期輕忽電訊詐欺犯罪，復因偵辦是類犯罪案件調查困難，加以限於科技技術能力，蒐證能力不足，致破獲率偏低，無法有效遏止是類犯罪之橫行，然該署遲至九十三年五月間始檢討並提高偵破集團性詐欺案件行政獎勵、專案核分及獎勵金措施，致使詐騙案件層出不窮；又該項獎勵措施因屬階段性措施，實施期間僅自九十三年四月十六日起至同年十月三十一日止，惟依據內政部警政署表示，偵辦此類犯罪案件約需費時半年以上，該署以階段性獎勵措施，能否有效遏止新興詐欺犯罪日益蔓延擴大之問題，不無疑義，內政部警政署應澈底檢討，加強偵辦措施，以維護民眾免

於恐懼受騙之治安環境。

二、交通部電信總局對利用電話轉接，發送簡訊及申請大量電話作為詐欺、恐嚇犯罪工具，未能積極監督電信業者並研擬有效防制之方法，致電話詐欺犯罪日益猖獗，核有疏失。

(一)按交通部電信總局負有訂定整體電信發展計畫，督導電信事業，促進資訊社會發展，以增進公共福利之責，電信法第三條訂有明文。交通部電信總局自八十九年起，要求各電信事業以自評表請業者自行評核後回報之方式，藉以自行檢討客戶資料保護工作，嗣該局自九十二年組成考評小組至各電信事業實地複評電信業者個人資料保護工作，以督促業者加強客戶資料之保護，並於複評結束後將各家優良措施製成一覽表，要求業者檢討改進，電信總局於九十三年就經營行動電話業務之遠傳電信、和信電訊、泛亞電信、中華電信、大眾電信、台灣大哥大及東信電訊等七家電信事業進行評核。並完成年度「電信事業配合電腦處理個人資料保護法辦理情形」複評作業，評核項目計有八大項二十小項，經查上開業者各項評核分數均列三分（普通）以上，其中評列四分（好）以上者，遠傳計五項、和信電訊有十三項、泛亞電信為十項、中華電信有十一項、大眾電信計十四項、台灣大哥大則有十六項及東信電訊高達十七項。然查高雄地方法院檢察署檢察官於九十三年六月間偵辦「蕭榮祥為首之不法集團勾結電信員工盜賣個人資料案」，發現中華電信等多家電信公司員工涉嫌洩漏客戶資料，影響民眾權益至鉅。

(二)次查第二類電信事業係指經營語音單純轉售服務、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交通部公告之營業項目者。該事業主管機關為交通部，並由電信總局執行監督管理之責；此有第二類電信事業管理規則第二條第一項第四款及同法第三條訂有明文。又依據通訊保障及監察法施行細則第二十一條第六項規定：「第二類電信事業須設置通訊監察設備之業務種類，由交通部電信總局邀集法務部調查局或內政部警政署協調定之，並準用前四項規定辦理。」經查電信總局長期對上揭電信業者之內部缺乏適當監督查核機制，復未依上揭規定要求是類業者設置通訊監察設備，並積極協調法務部調查局或內政部警政署設立通訊監察設備，致詐騙集團利用此一治安空隙，透過上揭業者大量散發簡訊遂行詐欺犯行；復因電信業者加密措施，使司法警察機關難以有效監控查緝，更助長詐騙犯罪猖獗，電信總局遲至九十三年五月十二日始召開「研商個人資料保護及防止詐財相關事宜會議」，決議由公眾電信處及電信警察隊組成專案檢查小組，自同年五月十四日起對第二類電信事業實施業務檢查，顯見該局之處置消極延宕，未依法行政，核有違失。

(三) 依據「用戶建築物屋內外電信設備裝置規則」第五條規定：「用戶建築物責任分界點以外之公眾電信固定通信網路設施，由提供電信服務之市內網路業務經營者設置及維護：」，各電信業者之機房至用戶建築物外機線設備，自應由各相關電信業者負設置及保護之責。查目前民營固網業者係以光纖直接引進至用戶建築物，惟詐騙集團利用固網電話線路安裝工程外包商資格審核及監督的漏洞，與外包商勾結，並

替詐欺集團將固網電信公司的電話線直接從接線盤轉接至歹徒所使用之行動電話或將某些銀行貸款專線外拉一條分機供詐欺集團使用，或盜取電信交接箱之鑰鎖及密碼，或於開啟後切斷箱內「監控單元」，藉以逃避中華電信的自動監控系統，並從路邊電信交接箱，或自電線桿中繼箱之電話線路拉一條分機供詐欺集團使用，造成被害人深信該線電話為某銀行之專線而將錢匯至詐欺集團指定之帳戶中。詐騙集團利用人頭，大量申請行動電話預付卡門號，尤其針對詐騙集團利用外勞在台期間申請大量行動電話預付卡門號，肇致人頭電話充斥，造成警察機關偵辦是類案件之困難度，電信總局未能妥擬相關防制及改進措施，要求電信業者加強內部管制措施，致無法有效遏阻詐電訊詐欺犯罪之蔓延，應檢討改進。

(四) 綜上，電訊詐欺集團利用人頭，大量申購行動電話預付卡門號，或勾結電信員工盜取民眾資料案，或第二類電信事業現尚乏監督管制之死角，遂行詐欺犯罪，電信總局除應針對電信易滋弊端部分加強研究改進外，更應要求電信業者加強查察通訊線路、電信交接箱之線路安全，並研訂電信機房應有之門禁安全管制措施，加強管理行動電話預付卡，協調司法警察機關設置通訊監察設備，並明確電信業者之責任與義務，善盡電信行政管理監督之責，以維護民眾隱私權，及有效電訊詐騙或恐嚇取財案件之發生，始為正辦。

三、行政院金融監督管理委員會銀行局未能有效監督各金融機構，恪遵相關規定，切實審核開戶資料，致各銀行人頭帳戶猖獗，予詐欺犯罪者有可乘之機，事後雖建立警示控

管機制，惟對人頭帳戶數量過多之金融機構，仍未能加強查核督導，核有不當。

(一) 按電話詐騙破案率低，主因是詐欺集團都使用人頭帳戶或是以偽造證件申請開戶，騙取被害人匯款後隨即提款，待被害人警覺報案，為時已晚，由於詐欺集團使用人頭戶，且部分詐欺集團係自大陸遙控，警方追查歹徒不易，詐欺集團得手後，即立刻洗錢，使檢警不易追查金錢流向，復在利高風險低之誘因下，使電話詐騙案件更行氾濫，人頭戶之防範已成為遏止是類犯罪成長之重要關鍵。

(二) 查財政部前金融局（九十三年七月一日起改名銀行局，並隸屬行政院金融監督管理委員會）於九十二年十一月十二日以台財融（一）字第○九二○○四八八○一號函請詐騙集團所利用之帳號件數較多之十八家銀行，就加強警示通報機制及防範人頭帳戶提出檢討專案報告，惟該局對於上開銀行所提報告，僅以函文方式說明應確實落實執行相關措施及加強督導，缺乏有效監督考核，致人頭戶問題依然無法獲得有效遏阻。復查銀行局於九十三年五月十日起要求各金融單位受理開戶業務，應實施雙重身分證明文件及留存身分證明文件，以供查核；又依據銀行局統計九十三年一月一日至同年九月三十日止之警示通報資料顯示：四十七家本國銀行疑似犯罪警示帳戶達三萬三千三百餘件，警示帳戶匯入總比數計三十四萬五千餘筆，凍結金額約三億二千六百一十七萬餘元，其中中華郵政公司警示帳戶匯入總比數達十五萬五千餘筆，金額達一億千三百四十九萬，中國信託商業銀行，警示帳戶匯入總比數計達二萬四千一百餘筆，金額為一千五百三十餘萬，合作金庫銀行警示帳戶匯入總比數

計一萬七千九百餘筆，金額計一千七百餘萬。前述三家銀行之警示帳戶匯入總比數計合計十九萬七千七百餘件，占本國銀行總數百分之五十七。惟該局僅以恪遵相關規定及提出檢討報告等訓示作為，未能針對人頭帳戶數量過多而未獲有效改善之金融機構，主動積極深入查明該等金融機構人頭戶猖獗之真正原因，以瞭解其內部監督控管流程，並對金融機構之制度及人為缺失，依法處理違規行為，使金融機構能強化內部管理，以有效遏阻人頭帳戶之蔓延。

(三)綜上，前金融局事前未能有效監督各金融主管機關，致各銀行人頭戶猖獗，予詐欺犯罪者有機可乘，事後雖建立警示控管機制，惟對人頭帳戶數量過多之金融機構，仍未能加強查核督導作為，處置消極被動，應予檢討。

綜上，近年詐騙集團利用電訊詐騙及恐嚇取財案件日益猖獗，引發極大民怨，行政院於九十三年四月邀集最高法院檢察署、法務部、財政部、電信總局等單位召開反詐騙跨部會之協調會議商討防制措施並積極偵辦，顯見行政院對防制詐騙集團案件之問題，未能標本兼治及建立完整與前瞻之防制方案，而各部會之間亦未建立有效整合管考機制，積極督導各主管機關整合行政及治安人力資源，加強防制及查緝，致受害民眾數量及受騙金額急遽上升，徒增民怨，顯有不當。

綜上所述，近年來由於科技發達，詐騙集團利用電訊詐騙、金融轉帳等方式詐取財案件日益猖獗，內政部警政署長期輕忽電訊詐欺犯罪案件，遲至九十三年五月始檢討並提高偵破集團性詐欺案件相關階段性獎勵措施，惟無法有效遏止新興詐欺犯罪日益蔓延擴大之問題，復該署未能強化刑事警察人力及提升刑事偵防人力素質，致影響詐欺犯罪破案率；行政院金融監督管理委員會銀行局未能有效監督各金融機構，切實依規定審核開戶資料，事後雖建立警示控管機制，惟對人頭帳戶數量過多之金融機構，仍未能加強查核督導；交通部電信總局對利用電話轉接，發送簡訊及申請大量電話作為詐欺、恐嚇犯罪工具，未能積極監督電信業者並研擬有效防制之方法；行政院長期忽略前揭問題，至九十三年四月始邀集相關機關召開反詐騙跨部會之協調會議，至今尚未建立有效防制方案及聯繫管考機制，引發極大民怨，顯有不當，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 三 年 八 月 二 日

表一：八十二至九十三年六月台閩地區刑案破獲率統計表

年份	詐欺案			全般刑案		
	發生件數	破獲件數	破獲率	發生件數	破獲件數	破獲率
82年	873	836	95.76%	319,179	214,409	67.18%
83年	934	895	95.82%	323,459	209,177	64.67%
84年	2,440	1,322	54.18%	429,233	230,513	53.70%
85年	3,263	1,485	45.51%	456,117	265,471	58.20%
86年	3,217	1,509	46.91%	426,425	242,392	56.84%
87年	4,294	1,707	39.75%	434,513	251,638	57.91%
88年	4,262	1,776	41.67%	386,241	253,299	65.58%
89年	7,755	2,264	29.19%	438,520	259,645	59.21%
90年	16,082	2,665	16.57%	490,736	271,128	55.25%
91年	26,397	4,809	18.22%	503,389	297,186	59.16%
92年	37,191	7,526	38.06%	494,755	290,962	58.81%
93年1至7月	22,239	8,464	38.1%	283,288	174,805	61.7%
總計	125,587	33,935	27.02%	5,260,974	2,933,648	55.76%
平均	10,921	2,951	27.02%	457,476	255,100	55.76%

資料來源：《中華民國九十一年台閩刑案統計》（刑事警察局，九十二年十月）；
 《中華民國九十二年台閩地區警政統計年報》（警政署，九十三年八月）
 〈警政統計通報第二十八號〉（警政署，九十三年七月）

註一：刑案發生數：指各警察機關受理民眾告訴、告發、自首或於勤務中發現之犯罪，在同一期間內或同類案件發生之件數總和，包括本本期以前未報發生積案，於於本期內偵破件數。

註二：案件破獲件數：指刑案經警察機關偵查破獲，在同一期間內或同類案破獲之件數總和。

註三：詐欺案破獲率：詐欺案破獲數占詐欺案發生數的比率。

表二：八十二年至九十三年我國各類刑案被害人數一覽表

年份	刑案被害人		詐欺背信		竊盜犯罪		暴力犯罪		其他犯罪	
	總計	百分比	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
82年	75,143	100%	1,171	1.6%	42,089	56.0%	10,006	13.3%	21,877	29.1%
83年	72,123	100%	1,219	1.7%	39,331	54.5%	11,004	15.3%	20,569	28.5%
84年	131,849	100%	3,014	2.3%	79,344	60.2%	20,433	15.5%	29,058	22.0%
85年	156,594	100%	3,734	2.4%	100,110	63.9%	20,023	12.8%	32,727	20.9%

86年	154,373	100%	3,765	2.4%	101,271	65.6%	16,679	10.8%	32,658	21.2%
87年	172,355	100%	5,046	2.9%	116,179	67.4%	16,315	9.5%	34,815	20.2%
88年	148,865	100%	5,267	3.5%	93,083	62.5%	14,125	9.5%	36,390	24.5%
89年	189,011	100%	8,587	4.5%	117,483	62.2%	11,767	6.2%	51,174	27.1%
90年	248,982	100%	17,249	6.9%	152,591	61.3%	15,618	6.3%	63,524	25.5%
91年	260,643	100%	27,401	10.5%	153,099	58.7%	16,100	6.2%	64,043	24.6%
92年	267,094	100%	39,374	14.7%	151,150	56.6%	14,150	5.3%	62,420	23.4%
93年1至7月	153,495	100%	23,143	15.1%	87,943	57.3%	6,429	4.2%	35,980	23.4%

內政部警政署網站：《網址 http://www.npa.gov.tw/count/xls/right2_10.xls》

表三：偵破集團性詐欺案件獎勵措施比較表

編號	獎勵種類	原規定	專案規定
一	行政獎勵	無	第一級：獎勵總額度嘉獎三十次，首功一次記一大功一人次。 第二級：獎勵總額度嘉獎五十次，首功一次記二大功一人次。 第三級：獎勵總額度嘉獎一〇〇次，首功一次記二大功者二人以下。

四	時間限制	無	九十二年四月十六日起至十月三十一日止
三	獎勵金	無	有
二	核分部分	每案一分，每名人犯一分	<p>第四級：專案敘獎。</p> <p>除上開規定外另有專案核分：</p> <p>第一級：專案核分一〇〇分。</p> <p>第二級：專案核分一五〇分。</p> <p>第三級：專案核分二〇〇分。</p> <p>第四級：專案核分三〇〇分。</p> <p>另可視情節加分最高為五〇〇分。</p>