

壹、案由：據報載，國內拍賣網站公然販售模擬性侵遊戲軟體，經勵馨社會福利事業基金會向政府相關部門檢舉，卻出現相互推責現象。網路犯罪問題究屬何單位管轄、把關機制有無闕漏，確有深入瞭解之必要乙案。

調查意見：

財團法人勵馨社會福利事業基金會（下稱：勵馨基金會）於本（98）年4月3日召開記者會指出，包括雅虎國際資訊股份有限公司拍賣網站（下稱：Yahoo 拍賣網站）、露天市集國際資訊股份有限公司拍賣網站（下稱：露天拍賣網站），居然縱容性暴力遊戲在其網上販賣，政府袖手旁觀。勵馨基金會表示，日前市面上出現不少以模擬性侵害作為主題的電玩遊戲，其中遊戲的劇情是玩家從地鐵站跟蹤並性侵害少婦及其女兒，並邀請其他玩家一起進行性侵害，遊戲中甚至還有培養性奴隸以及模擬深夜跟蹤、攻擊年輕少女等遊戲項目，該款日本遊戲軟體「Rapelay」（中譯「電車之狼」、「痴漢電車」等）讓玩家模擬性侵者在電車上性侵女生，儼然是性犯罪教學軟體，竟在國內兩大拍賣網站公開拍賣，以新台幣149元就能購得。勵馨基金會並指出，上開遊戲軟體不但在拍賣網站公開販售，相關的討論網站，更變成教導犯罪的論壇，已觸犯刑法235條及兒童及少年福利法第27條規定，美國亞馬遜網站早就因為各界反對而在今年2月撤除該遊戲；而英國國會議員也發表聲明，要求英國亞馬遜網站撤下產品。但台灣的Yahoo拍賣、露天拍賣等網站，即使使用兒童帳號，不需驗證也能夠輕易購買，可見台灣拍賣網站販賣性侵遊戲，政府相關主管機關未善盡執法及監督之責。本案經函請法務部、內政部、經濟部、國家通訊傳播委員會等部會及勵馨基金會提供相關資料，並於98年8月3日約詢內政部次長曾中明、經濟部次長林聖忠及國家通訊傳播委員會副主任委員陳正倉等部會業務主管暨所屬相關機關主管人員。茲將本案調查意見臚列如下：

- 一、內政部為兒童與少年福利、性侵害犯罪防治及警政之中央主管機關，所屬各權責單位未積極主動查察模擬

性侵遊戲軟體，已有怠忽職守在先，復未積極查處在後，核有違失。

(一)按兒童及少年福利法第6條及性侵害犯罪防治法第3條規定，內政部為兒童及少年福利及性侵害犯罪防治事項之中央主管機關；另內政部組織法第5條及內政部警政署組織條例第2條規定，警政署承內政部部長之命，執行全國警察行政事務，統一指揮、監督全國警察機關執行警察任務。分述如下：

- 1、按兒童及少年福利法第1條、第6條及第7條規定，為促進兒童及少年身心健全發展，保障其權益，增進其福利，內政部應設兒童及少年局，掌理兒童及少年福利事項，如全國性兒童及少年福利政策、法規與方案之規劃、釐定及宣導；對直轄市、縣(市)政府執行兒童及少年福利之監督及協調事項；兒童及少年保護業務之規劃事項。同法第27條規定，出版品、電腦軟體、電腦網路應予分級；其他有害兒童及少年身心健康之物品經目的事業主管機關認定應予分級者，亦同，前開物品列為限制級者，禁止對兒童及少年為租售、散布、播送或公然陳列。
- 2、按性侵害犯罪防治法第1條及第4條規定，為防治性侵害犯罪及保護被害人權益，內政部應設性侵害防治委員會，掌理性侵害防治事項，如研擬性侵害防治政策及法規；協調及監督有關性侵害防治事項之執行；督導及推展性侵害防治教育；性侵害事件各項資料之建立、彙整、統計及管理；性侵害防治有關問題之研議；其他性侵害防治有關事項。
- 3、為因應新興的電腦(網路)犯罪，警政署刑事警察局於85年9月份在該局資訊室下規劃成立電腦犯

罪組。87年8月份在全國各市、縣(市)警察局成立電腦犯罪小組，負責有關電腦(網路)犯罪的偵查與預防工作。88年7月份將原隸屬於本署刑事警察局資訊室之電腦犯罪組，擴編為專責高科技犯罪偵查之該局偵查第九隊。95年4月1日警政署成立任務編組「科技犯罪防制中心」，整合該署刑事警察刑事研究發展室、通訊監察中心、資訊室及偵九隊等單位。即有關網路內容查察取締工作，目前在中央係由警政署刑事警察局偵查第九隊專責資訊、網路、科技犯罪之偵查，在地方政府警察局亦均設有網路查察專責組，負責網路巡邏、受理檢舉及查察取締工作，工作人員均配有相關電腦資訊設備，以供其進行網路內容查察取締工作之需。

- 4、按刑法第235條第1項規定：「散布、播送或販賣猥褻之文字、圖畫、聲音、影像或其他物品，或公然陳列，或以他法供人觀覽、聽聞者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科三萬元以下罰金。」又兒童及少年福利法第27條及第30條規定，出版品、電腦軟體、電腦網路應予分級；其他有害兒童及少年身心健康之物品經目的事業主管機關認定應予分級者亦同；前項物品列為限制級者，禁止對兒童及少年為租售、散布、播送或公然陳列，違反者依同法第55條或第58條等規定處罰。

(二)勵馨基金會係於98年3月17日以馨總字第2009號函行文經濟部舉發露天拍賣網站賣家販售模擬性侵遊戲軟體「Rapelay」，危害社會良善風俗並有負面模仿之虞，要求移除販賣訊息及相關事宜，該函並副知內政部警政署、兒童局、家庭暴力及性侵害

防治委員會。警政署刑事警察局接獲勵馨基金會來函後，由露天拍賣網站搜尋該相關拍賣網頁內容查證，尚難據以認定涉有具體違法事證，然勵馨基金會認有違社會良善風俗，要求移除販賣訊息，警政署刑事警察局為免此類電玩遊戲繼續散布，乃於 98 年 3 月 26 日行文露天拍賣網站公司，希其妥適處理，以善盡社會責任。按有關網路內容查察取締工作，目前在中央係由警政署刑事警察局偵查第九隊專責資訊、網路、科技犯罪之偵查，在地方政府警察局亦均設有網路查察專責組，負責網路巡邏、受理檢舉及查察取締工作，工作人員均配有相關電腦資訊設備，以供其進行網路內容查察取締工作之需。然本案模擬性侵遊戲軟體「Rapelay」，教導玩家把性犯罪當作遊戲，以性侵婦女當作闖關標的，不但傷害兒童、少年及婦女人權，亦有教導犯罪之嫌，已觸犯刑法與兒童及少年福利法等相關規定，警政署刑事警察局接獲勵馨基金會來函，卻將之當作一般色情光碟處理，顯有誤判情事。另內政部所屬兒童局、家庭暴力及性侵害防治委員會，就模擬性侵遊戲軟體「Rapelay」相關資訊之取得、交流及提供各權責機關查處等主管事項，亦未見有積極之作為。

- (三) 模擬性侵遊戲軟體「Rapelay」教導玩家把性犯罪當作遊戲，把性侵當作闖關標的，讓玩家學習錯誤的性態度，不但物化女性，也傷害兒少人權，此款遊戲軟體已觸犯刑法與兒童及少年福利法等相關規定，美國亞馬遜網站早於今年 2 月撤除該遊戲；而英國國會議員也發表聲明，要求英國亞馬遜網站撤下產品。但台灣的 Yahoo 奇摩拍賣、露天拍賣等網站，即使使用兒童帳號，不需驗證也能夠輕易以新台

幣 149 元購得，可見政府相關主管機關未善盡執法及監督之責。內政部為兒童與少年福利、性侵害犯罪防治及警政之中央主管機關，所屬各權責單位未積極主動查察模擬性侵遊戲軟體，已有怠忽職守在先，待勵馨基金會 3 月 17 日提出檢舉，至 4 月 6 日該軟體確定於網站未再販售，其間又經過近 20 日，復未積極查處在後，核有違失。

二、經濟部為公司之中央主管機關，依法於行政裁量之範圍內，針對拍賣網站經營業者，本應較管理一般公司更需有積極、強勢之行政作為，然卻對國內大型經營拍賣網站公司，管理上未見積極之作為，甚至未建立正確快速之聯繫管道，未善盡中央主管機關執法及監督之責，核有違失。

(一)按公司法第 5 條規定，經濟部為公司之中央主管機關；第 21 條第 1 項規定：「主管機關得會同目的事業主管機關，隨時派員檢查公司業務及財務狀況，負責人不得妨礙、拒絕或規避。」又依兒童及少年福利法第 27 條第 3 項規定授權訂定之「電腦軟體分級辦法」係由經濟部工業局主管，該處理辦法第 3 條規定，電腦軟體內容不得違反法律強制或禁止規定。

(二)本案經濟部工業局於 98 年 3 月 20 日接獲勵馨基金會 3 月 17 日(98)馨總字第 2009 號函，檢舉露天拍賣網站販售模擬性侵遊戲軟體「Rapelay」，要求回應處理。經濟部工業局欲與該公司聯繫了解商品下架處理方式，惟在網站與可搜尋之處卻找不到其公司電話（因該公司不公開電話之故），爰在其線上檢舉信箱中留言，要求立即處理，露天拍賣網站客服中心於 3 月 26 日與 3 月 31 日二度 E-Mail 回復表示，該公司已處理完畢並將該商品下架，惟經經濟

部上網搜尋，發現該商品仍未移除，顯見該公司置若罔聞。本案模擬性侵遊戲軟體「Rapelay」，教導玩家把性犯罪當作遊戲，以性侵婦女當作闖關標的，不但傷害兒童、少年及婦女人權，亦有教導犯罪之嫌，已觸犯刑法與兒童及少年福利法等相關規定，影響層面已非同一般色情光碟可比擬。

(三)按拍賣網站經營業者以提供電子資訊供應服務(網路拍賣)等營業事項以獲利，依現行公司法規定，有關公司登記係採準則主義，主管機關對於公司登記之審核，僅就書面文件予以形式審查，凡登記事項符合法令之規定與程式，即應准為登記。然透過拍賣網站買賣非法物品案件屢見不鮮，一直為人詬病，政府只一味要求拍賣網站業者負起社會責任，建立自律機制，卻未見積極之作為，本案所體現僅冰山一角。鑑於網際網路之活動內容與其影響往往可以直接進入家庭，對象更涵蓋兒童及青少年，影響層面既深且廣，無遠弗屆。因此，經濟部為公司之中央主管機關，依法於行政裁量之範圍內，針對拍賣網站經營業者，本應較管理一般公司更需有積極、強勢之行政作為，然從本案發現，經濟部卻對國內大型經營拍賣網站公司，管理上未見積極之作為，甚至未建立正確快速之聯繫管道，殊難以想像，實未善盡中央主管機關執法及監督之責，核有違失。

三、國家通訊傳播委員會為國內網路內容管理主責機關，未主動整合相關部會查處網路不當內容，杜絕教導犯罪商品於網路販售，復未積極協調業者及網路內容提供商訂定自律規範與組織，主動去除不當資訊，核有違失。

(一)國家通訊傳播委員會組織法第3條規定該會掌理通

訊傳播事項如：通訊傳播監理政策之訂定、法令之訂定、擬訂、修正、廢止及執行（第1款）；通訊傳播傳輸內容分級制度及其他法律規定事項之規範（第5款）；通訊傳播資源之管理（第6款）；通訊傳播競爭秩序之維護（第7款）；資通安全之技術規範及管制（第8款）；通訊傳播業務之監督、調查及裁決（第12款）；違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分（第13款）；其他通訊傳播事項之監理（第14款）。又依兒童及少年福利法第27條第3項規定授權訂定之「電腦網路內容分級處理辦法」亦由該會主管，該處理辦法第3條規定，電腦網路內容不得違反法律強制或禁止規定。

(二) 網路平臺業者提供平臺空間供使用者使用時，對於使用者於平臺上所販賣物品有無違法情事並無法掌握，網路拍賣平臺每日上架物品數量龐大，依目前技術，網路平臺業者無法針對上架之全部商品一一仔細核對，目前網路係採低度管理，故網路平臺業者係依民眾檢舉而進行下架動作，即對於提供網路交易平臺之拍賣網站業者自律規範與監督組織，現行並無明確法令規範。因此，針對使用者於網路平臺上販售非法物品情事，尚無法認定網路平臺業者構成刑法上之幫助犯或正犯，固非無據。即不論從法制或行政作為層面，主管機關相關作為付之闕如，形同放任，儼然使網路拍賣平臺成為販售非法物品之溫床。與其要求使用者自律或依賴民眾檢舉，終究非正本清源之道，就網路內容管理，政府藉法律加以適度干預或規範，正是主管機關責無旁貸之任務。

(三) 如本案模擬性侵遊戲軟體「Rapelay」，教導玩家把性犯罪當作遊戲，以性侵婦女當作闖關標的，不但

傷害兒童、少年及婦女人權，亦有教導犯罪之嫌，不但觸犯刑法與兒童及少年福利法等相關規定，已非單純之電腦網路內容分級問題，影響層面更非同一般色情光碟可比擬。台灣的 Yahoo 奇摩拍賣、露天拍賣等網站，即使使用兒童帳號，不需驗證也能夠輕易以新台幣 149 元購得，相關的討論網站，更變成教導犯罪的論壇，而國家通訊傳播委員會就相關資訊之取得及提供各權責機關查處等事項，卻未見有積極之作為。本案所體現者，乃國內網路內容管理長期遭到漠視之冰山一角，國家通訊傳播委員會為國內網路內容管理主責機關，未主動整合相關部會查處網路不當內容，杜絕教導犯罪商品於網路販售，復未積極協調網路拍賣業者及網路內容提供商訂定自律規範與組織，主動去除不當資訊，核有違失。

四、行政院就網路色情管理，應積極辦理規劃並落實權責分工相關工作，更應善盡督導所屬相關機關依法查察，以免政府各部門對網路管理互相卸責之狀況繼續發生。

(一)鑑於網際網路之活動內容與其影響往往可以直接進入家庭，對象更涵蓋兒童及青少年，影響層面既深且廣，無遠弗屆，政府藉法律加以適度干預或規範，已是舉世共同的認知，政府在發展科技的同時，應更加重視與及早擬定相關管理措施。依勵馨基金會資料指出，即便是保障言論、資訊自由之美、英等國，亦不容許如本案之模擬性侵遊戲軟體「Rapelay」，於網路上販售。但台灣的 Yahoo 拍賣、露天拍賣等網站，即使使用兒童帳號，不需驗證也能夠輕易購買，可見政府相關主管機關未善盡執法及監督之責。

(二) 行政院 97 年 10 月 22 日召開之「防止電信及網路犯罪相關權責協調會（第 2 次）」會議中，提出對於防制網路犯罪之建議，說明現行法律對於實體世界及虛擬網路世界之行為已有相同之規範。在實體世界所發生之行為會受到相關法律之規範，而在虛擬網路世界發生相同之行為，並不會因其行為發生在虛擬網路世界即不受規範。各政府機關可依主管法律對於在網路上違法行為依權責處理，如常見涉及色情、消費者糾紛、電子商務、不實廣告、詐欺…等相關事項管理，係由各目的事業主管機關依業管法令查察處理。由於網路內容具有跨國界、匿名等特性，與實體書籍或軟體等相較，在管理上更為困難，牽涉之部門及權責亦非單一，行政院應就網路色情管理之相關事項，做整合之工作。

(三) 行政院於 98 年 4 月 9 日召開「研商網路色情軟體管理會議」後，國家通訊傳播委員會即研擬「建立網路內容安全防護機制方案」，針對「釐清網際網路主管機關與相關權責，以利推動『網路安全』問題預防與行為規範」提案，作成「運用現有『國家資通安全會報』及『防制網路犯罪技術工作平臺』機制，結合跨部會的力量推動網路安全維護，並請國家通訊傳播委員會研擬『建立網路內容安全防護機制方案建議報告』，未來並納入國家資通安全會報整體機制運作」之決議。綜上，網際網路的發展正將完全改變現代人的生活型態，如何建構網路世界法律秩序，已成為刻不容緩的問題，網路的普及與行動通訊的方便讓犯罪隱形化及無所不在，正嚴重挑戰現實社會之法律秩序，故行政院應善盡督導所屬相關機關，積極辦理規劃相關工作，就網路色情管理之相關事項，整合設立單一窗口受理民眾通報

及申訴，並做急速之處理，以免政府各部門對網路管理互相卸責之狀況繼續發生。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正內政部。
- 二、調查意見二，提案糾正經濟部。
- 三、調查意見三，提案糾正國家通訊傳播委員會。
- 四、調查意見四，函請行政院研究辦理改善見復。
- 五、抄調查意見，函送財團法人勵馨社會福利事業基金會。
- 六、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會、財政及經濟委員會、交通及採購委員會聯席會議處理。
- 七、調查報告送本院人權保障委員會參考。