

調 查 報 告

壹、案由：據悉，近年網路賭場蓬勃發展，並透過各式管道大肆宣傳，部分網路賭場甚至結合電信詐騙，造成民眾重大財產損失，嚴重危害社會安全。惟我國刑法係明文禁止賭博，即便離島建設條例開放離島設置觀光賭場，仍應依公民投票法辦理且通過地方性公民投票後，始得為之。究我國現有法令對網路賭場是否規範不足？主管機關是否善盡查禁責任？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

案經本院向相關業管機關調取卷證資料，分別據國家通訊傳播委員會(下稱通傳會)、司法院、數位發展部(下稱數發部)、內政部警政署(下稱警政署)及法務部函復相關說明暨附件資料到院，再於民國(下同)115年5月21日詢問通傳會、數發部及警政署，分別由通傳會詹參事文旭、數發部數位產業署黃副署長雅萍及警政署李副署長文章率同所屬權責主管人員到院說明，復經該等機關及金融監督管理委員會(下稱金管會)於本院詢問後補充查復本案相關參考資料到院，業已調查竣事，茲將調查意見臚列如下：

- 一、**遊戲軟體分級管理辦法第6條第6款所定之「使用虛擬遊戲幣進行遊戲，且遊戲結果會直接影響虛擬遊戲幣增減之棋弈類、牌類及益智娛樂類遊戲軟體」與網路賭博之核心要素具有高度相似性，加以數發部對於遊戲軟體之行政管制鬆散，相關行政裁罰措施聊備一格，顯不利遏止遊戲軟體變相成為網路賭博平臺之歪風，允應積極研謀改善。**

- (一)按兒童及少年福利與權益保障法（下稱兒少權法）第44條第3項授權中央目的事業主管機關訂定有關遊戲軟體之分級類別、內容、標示等應遵行事項之辦法¹，經濟部爰於95年訂定發布「電腦軟體分級辦法」（嗣於101年法規修正時更名為「遊戲軟體分級管理辦法」，下稱遊戲分級辦法），111年政府組織改造成立數發部，主責網路與傳播等數位產業發展業務，有關遊戲軟體之分級管理業務遂改由數發部主管。依遊戲分級辦法第3條規定：「遊戲軟體內容不得違反法律強制或禁止規定。」又刑法第266條於111年1月12日修正公布，增訂第2項：「以電信設備、電子通訊、網際網路或其他相類之方法賭博財物者，亦同。」已明文將透過網際網路賭博財物之行為納入處罰，則遊戲軟體內容涉及賭博財物者，即同時該當行政不法與刑事不法，核先敘明。
- (二)依遊戲分級辦法第2條第4款對於「牌類及益智娛樂類遊戲軟體」之定義為：指以模擬之麻將、撲克、骰子、鋼珠、跑馬、輪盤為內容或以小瑪琍、拉霸、水果盤之圖像連線遊戲為內容者。另依同辦法第4條第1項第2款及第6條第6款規定，使用虛擬遊戲幣進行遊戲，且遊戲結果會直接影響虛擬遊戲幣增減之棋弈類、牌類及益智娛樂類遊戲軟體列屬於輔15級之遊戲，須年滿15歲以上之人始得使用²。

¹ 兒少權法第44條規定：「(第1項)新聞紙以外之出版品、錄影節目帶、遊戲軟體應由有分級管理義務之人予以分級；其他有事實認定影響兒童及少年身心健康之虞之物品經目的事業主管機關認定應予分級者，亦同。(第2項)任何人不得以違反第三項所定辦法之陳列方式，使兒童及少年觀看或取得應列為限制級之物品。(第3項)第一項物品之分級類別、內容、標示、陳列方式、管理、有分級管理義務之人及其他應遵行事項之辦法，由中央目的事業主管機關定之。」

² 此等遊戲軟體原本列為保護級(年滿6歲以上之人得使用)，於108年5月23日遊戲分級辦法修正發布後，始調整為現行之輔15級；而若屬遊戲結果未直接影響虛擬遊戲幣增減

然而，現行遊戲分級辦法所採之分級管理制度，係要求發行或代理遊戲軟體之人應於遊戲軟體上市前，自主依該辦法之規定標示分級資訊。而實際上用戶端使用該等遊戲軟體之對象，是否確實具備各該遊戲軟體級別所對應之年齡要件，由於實務上並未採行實名認證制，爰無從確實進行檢核把關，仍有賴兒童及少年(以下或稱兒少)之家長自行運用手機等行動裝置內建之「年齡分層控制」、「驗證機制」、「關閉小額付費」等類似功能之輔助工具，循源頭管理兒少所接觸之線上遊戲軟體。據數發部說明相關理由略以：

- 1、我國實務上，實名制多應用於金融機構及特定受高度監管之業態，且遊戲產業並非特許行業，國內遊戲業者(包含棋弈類、牌類及益智娛樂類遊戲)之會員註冊程序，**基於「個資最小化原則」與保護消費者隱私**，現行業者多數透過綁定手機號碼、電子郵件(Email)，或透過第三方社群平臺帳號(如 Google ID、Apple ID、LINE、Meta 等)進行驗證與登入。
- 2、除前揭遊戲業者之身分驗證制度外，如同我國電影、電視等分級制度，數發部推動遊戲分級辦法，為家長提供明確兒少各年齡層之遊戲選擇參考標準，避免兒少接觸不適齡之遊戲內容，該部並積極透過深化宣導，結合校園、家長講座、教師研習、大型會展攤位(如資訊月、台北電玩展)

之「牌類及益智娛樂類遊戲軟體」，則列為輔 12 級(年滿 12 歲以上之人得使用)。該次修正理由說明略以：(一) 參考南韓、日本、美國及歐盟各國對於有涉及使用遊戲虛擬幣進行遊戲，且遊戲結果會影響遊戲虛擬幣增減之棋弈類、牌類及益智娛樂類之分級，**多數皆至少列為輔導 12 歲級，並依遊戲內容提升級別。**(二) 為避免使用虛擬遊戲幣進行遊戲，且「遊戲結果會直接影響虛擬遊戲幣增減」之棋弈類、牌類及益智娛樂類遊戲軟體，對未滿 15 歲人之行為衍生不良影響，另參考國際分級規定，爰將前述情節之遊戲級別提升至輔導 15 歲級。

等，每年舉辦 10 場以上的宣導活動，提醒兒少及師長正確遊戲消費觀念，同時加強宣導現行行動裝置多數設有家長監護機制（如手機內建之「年齡分層控制」、「驗證機制」、「關閉小額付費」、「購買限制」、「設定上網時間限制與休息提醒」等功能），家長可自行設定兒少的行動裝置，以循源頭管理兒少使用網路及遊戲情形。

(三)次查，針對遊戲軟體業者自主所為之分級標示是否均屬適切一節，據數發部函復表示，該部邀集專家學者、消保單位、民間消保組織、兒少團體、兒少代表及相關政府單位組成數位遊戲產業自律推動委員會(下稱自律委員會)，每年委託自律委員會辦理抽查至少 80 款市售熱門遊戲軟體內容分級適切性，自數發部成立(111 年 8 月 27 日)以來至 114 年底止已抽查至少 320 款熱門遊戲，經該部與自律委員會輔導後，遊戲業者皆配合完成改正，故尚無依兒少權法第 92 條予以裁罰之案例。常見遊戲業者分級應改正態樣，以未正確標示遊戲級別或情節居多，如 114 年 10 月抽查由宇○奧汀科技股份有限公司代理授權營運之手機遊戲「龍○戰爭」為舉例，該款遊戲登錄之遊戲分級級別為「普遍級」，嗣經自律委員會針對該款遊戲內容進行檢視，認定其遊戲角色穿著已凸顯性特徵，但不涉及性暗示，已觸及「輔 12 級」之規範範疇，故自律委員會決議應調升分級至「輔 12 級」，經通知該遊戲代理商應改正遊戲分級後，業者亦配合完成修正遊戲登錄改列為「輔 12 級」之級別等語。

(四)數發部嗣於本院詢問時補充說明略以，該部原則尊重商業市場自由，且遊戲非特許產業，線上遊戲非採事前審查後上市之機制，爰遊戲不會預先通過審

查後上市。惟遊戲軟體在臺上市行銷前，業者應按遊戲分級辦法於「數位娛樂軟體分級查詢網」自律登錄遊戲分級資訊。另有關自律委員會每年進行至少 80 款遊戲內容適切性抽查，係以兒少熱門等具有一定影響力之遊戲為主，以有效涵蓋較多數玩家之接觸範圍，並兼顧行政資源之合理配置及成本，落實遊戲分級管理。並提供該部成立以來至 114 年底止，自律委員會每年實際抽查之件數與結果如下表：

表1 數發部歷年來抽查市售熱門遊戲軟體分級適切性詳情

單位：款次

年別	抽查款數	抽查完成改正	分級須經輔導改正	分級符合規定
111	100	100	26	74
112	100	100	29	71
113	80	80	11	69
114	80	80	15	65
累計	360	360	81	279

資料來源：數發部

(五)針對違反分級標示義務之行為(包括未予分級及所為之分級類別不符合遊戲分級辦法相關規定而不適當者)，遊戲分級辦法本身並無罰則規範，而係透過該辦法第 17 條第 2 項規定：「前項各機關受理檢舉或稽查之結果，由地方主管機關或目的事業主管機關依本法規定處罰」，由主管機關根據兒少權法第 92 條第 1 項規定處以罰鍰，並命其限期改善。然數發部卻表示，該部每年委託自律委員會辦理抽查至少 80 款市售熱門遊戲軟體內容分級適切性，自數發部成立(111 年 8 月 27 日)以來至 114 年底止已抽查至少 320 款熱門遊戲，經該部與自律委員會輔導後，遊戲業者皆配合完成改正，故尚無依兒少權法第 92 條予以裁罰之案例等語，惟查，自上開每年實際抽查合規及須經輔導改正之數據觀之，歷年平均約有 2 成餘($81/360=22.5\%$)案件係須經輔導改正者，其中 112 年抽查情形，在抽查之 100 款遊戲軟體當中，分級須經輔導改正者即有 29 款，表示逾四分之一均有分級不恰當之情事，顯示在該部未依法對違規業者處以行政裁罰措施之情況下，致使遊戲軟體業者普遍存有「被抓到再改」之僥倖心態，不利規範之落實執行。

(六)另查，遊戲分級辦法第 13 條第 2 款規定：「遊戲軟體應於遊戲軟體產品包裝及遊戲軟體說明、下載或起始網頁以中文明顯標示下列警語：……二、以棋弈類、牌類及益智娛樂類為遊戲主要情節者，應標示不得利用遊戲賭博、從事違反法令或其他類似行為之警語。」要求以棋弈類、牌類及益智娛樂類為主要情節之遊戲軟體，應於遊戲軟體產品包裝及遊戲軟體說明、下載或起始網頁以中文明顯標示「不得利用遊戲賭博、從事違反法令或其他類似行為」之警語，乃屬特殊警語標示義務。倘業者違反此等警語標示義務，兒少權法第 92 條第 2 項亦設有對於違反義務之行為人處以新臺幣(下同)3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰之罰則。然而據數發部函復資料表示，該部每年委託自律委員會辦理抽查至少 80 款市售熱門遊戲軟體內容分級適切性，並同步檢視業者是否於遊戲產品包裝、下載網頁或遊戲起始畫面確實標示相關警語。上開警語亦列為例行性查核重點。若查有業者未落實前述警語標示之情形，數發部會通知業者限期改善，自該部成立以來至 114 年底止已抽查至少 320 款熱門遊戲，經該部與自律委員會輔導後，遊戲業者皆配合完成改正，故尚無依兒少權法第 92 條予以裁罰之案例等語，同樣亦無法提供任何經裁罰之案例。

(七)由於遊戲分級辦法第 6 條第 6 款所定之「使用虛擬遊戲幣進行遊戲，且遊戲結果會直接影響虛擬遊戲幣增減之棋弈類、牌類及益智娛樂類遊戲軟體」與網路賭博之核心要素具有高度相似性，均具有射倖性，係以偶然之事實決定輸贏，從而定財物(虛擬遊戲幣)之得失。倘該等線上遊戲之虛擬遊戲幣具備「客觀經濟價值」及「可變現性(即得兌換回法

定貨幣或實體財物)」，實質上已該當刑法第 266 條賭博罪所稱之「財物」，則此等線上遊戲已非單純遊戲取樂，而已屬涉及賭博之範疇。數發部對於防範線上遊戲淪為網路賭博平臺之相關行政管制措施究為何？據該部表示：

1、賭博罪成立須有特定構成要件，該部如發現具體個案涉及賭博罪成立構成要件，則屬警察與司法機關之偵辦權責，**數發部將移請相關機關處置**。同時，依據遊戲分級辦法第 3 條之規定，遊戲軟體內容不得違反法律強制或禁止規定，故若有遊戲經司法機關判定為成立賭博罪，**數發部將撤銷其遊戲分級登錄，並函知雙平臺（App Store、Google Play）將遊戲下架及函知遊戲點數業者終止提供相關服務**。

2、透過定型化契約條款規範之引導：

（1）為保障消費者合理權益，該部基於網路連線遊戲主管機關之立場，依據消費者保護法授權³訂定「網路連線遊戲服務定型化契約應記載及不得記載事項」作為業者與消費者締約內容之基準。其中，定型化契約應記載及不得記載事項第 11 點規定：「本遊戲之所有電磁紀錄均屬企業經營者所有，企業經營者並應維持消費者相關電磁紀錄之完整。消費者對於前項電磁紀錄有使用支配之權利。但不包括本遊戲服務範圍外之移轉、收益行為。」第 13 點第 5 項規定：「消費者因共用帳號、

³ 消費者保護法第 17 條第 1 項規定：「中央主管機關為預防消費糾紛，保護消費者權益，促進定型化契約之公平化，得選擇特定行業，擬訂其定型化契約應記載或不得記載事項，報請行政院核定後公告之。」同條第 5 項規定：「中央主管機關公告應記載之事項，雖未記載於定型化契約，仍構成契約之內容。」

委託他人付費購買點數衍生與第三人間之糾紛，企業經營者得不予協助處理。」

(2) 上開契約應記載事項之規範目的，在於明確界定遊戲業者之服務責任範圍，降低玩家因延伸至遊戲外交易行為所可能產生之消費糾紛與風險，且消費者對於遊戲電磁紀錄之使用支配權利不包括遊戲範圍外之移轉、收益行為，故消費者逕自進行遊戲外交易行為（如虛擬寶物交易、遊戲幣等），並非遊戲業者服務本身應涵蓋之範疇，若有相關消費糾紛，業者得不予協助處理，不利消費者權益之保障。

(3) 數發部一貫規範網路連線遊戲應以休閒娛樂為目的，嚴格要求遊戲業者不得提供將虛擬幣兌換為真實金錢的功能，並要求業者加強於遊戲官網、粉絲專頁或遊戲內公共頻道宣導「請勿進行現金交易及不法行為」或「本遊戲不提供現金交易」等警語。

(八) 然查，據數發部於本院詢問時提出之書面答復資料陳稱，截至目前為止，該部並無接獲司法機關判定構成賭博罪而屬違法之通知，故尚無因此執行撤銷遊戲分級登錄，並函知雙平臺予以下架之案例等語。至於該部表示得「撤銷相關遊戲分級登錄」之法規依據及法律效果為何？過往曾採行撤銷遊戲分級登錄措施之案例及其事由復為何等節，則據該部於115年6月11日提供到院之詢問後補充資料敘明略以，自該部111年8月27日成立以來至114年底止已抽查至少320款熱門遊戲，常見遊戲分級須經輔導改正之態樣，以未正確標示遊戲級別或情節居多，若查有業者未正確標示之情形，數發部會通知業者

限期改善，經數發部與自律委員會輔導後，遊戲業者皆配合完成改正，故尚無對遊戲業者撤銷分級登錄之案例等語。於行政管制措施上顯然缺乏實質作為，而僅透過定型化契約條款規範之引導，與要求業者自律加強宣導，並強調會將相關涉及賭博案件移請警察及司法權責機關處置（惟近3年來函送內政部警政署刑事警察局〔下稱刑事警察局〕偵處者亦僅約5案）。然而，近年來網路賭場蓬勃發展，以經營各類博弈類遊戲為業之線上娛樂城可謂百家爭鳴，於市場需求度高與背後可觀之商業利益吸引之下，徒靠欠缺實效性之定型化契約條款引導與不具強制力之業者自律機制欲禁絕線上遊戲賭博化，實屬昧於現實亦無異緣木求魚。再者，線上遊戲倘涉及賭博，不僅因違反刑事法律而有觸犯刑責之虞，亦因違反上開遊戲分級辦法第3條規定而同時構成行政不法，主管機關自應依相關行政法規予以查處，惟現行法制面迄未明定主管機關之行政管制或裁罰措施，致主管機關怠於作為，將查禁網路賭博之責任全面推向警察機關，核有法制欠備，並導致警察機關負荷過重。此誠如警政署於本院調查時所強調的，網路賭博犯罪與博弈產業僅一線之隔（目前合法上市之線上博弈遊戲與網路賭博犯罪主要之區別，在於標榜「不出金」，以此規避刑法賭博罪），本質上屬跨領域、跨部會之複合型問題，警察機關係負責犯罪偵查與查緝工作，而非博弈產業之主管機關，相關治理與防制工作，仍須透過跨部會協力及法制整合共同推動。

（九）綜上，遊戲分級辦法第6條第6款所定之「使用虛擬遊戲幣進行遊戲，且遊戲結果會直接影響虛擬遊戲幣增減之棋弈類、牌類及益智娛樂類遊戲軟體」

與網路賭博之核心要素具有高度相似性，加以數發部對於遊戲軟體之行政管制鬆散，相關行政裁罰措施聊備一格，顯不利遏止遊戲軟體變相成為網路賭博平臺之歪風，允應積極研謀改善。

二、政府近年來於政策上支持遊戲產業持續發展，於相關產業鏈中也附帶造就一批從事以遊戲幣與法定貨幣間兌換為業之遊戲幣業者(俗稱幣商)，惟既有法令對於此等業者之規範付之闕如，長久以來甚至連主管機關都沒有。然而，此一未納管現象不僅形成遊戲軟體業者得藉以規避賭博刑責之法外空間，更已成為不肖之徒從事洗錢之管道，行政院允應通盤研議並儘速擇定妥適之主管機關。

(一)有關政府部門防範線上遊戲淪為網路賭場之措施為何一節，據數發部表示，該部一貫規範網路連線遊戲應以休閒娛樂為目的，嚴格要求遊戲業者不得提供將虛擬幣兌換為真實金錢的功能，並要求業者加強於遊戲官網、粉絲專頁或遊戲內公共頻道宣導「請勿進行現金交易及不法行為」或「本遊戲不提供現金交易」等警語，且依據定型化契約應記載事項規定，遊戲電磁紀錄歸企業經營者所有，消費者之支配權不包括遊戲服務範圍外之移轉與收益行為，因此，數發部亦積極宣導玩家不得私下交易遊戲幣等，若因私下交易衍生糾紛，業者得不予協助處理，不利消費者權益之保障等語。

(二)然而，目前實務上，遊戲軟體業者為規避涉及賭博刑責的問題，表面上幾乎均會採取單向兌幣交易的模式，亦即玩家雖可以現金向遊戲軟體業者購買參與遊戲所需之遊戲幣，然該等遊戲幣僅能在遊戲內部作為消耗、升級或娛樂使用，無法於遊戲結束後將所剩餘(或贏得)之遊戲幣再向業者兌換回現金。

惟實際情形則是，玩家多半仍能覓得「管道」將自遊戲中所贏得或剩餘的遊戲幣兌換為金錢。而此「管道」，或為遊戲軟體業者私下以不同名義進行；或為獨立於遊戲軟體業者以外，以經營遊戲點數(或稱「遊戲幣」)與法定貨幣間兌換為業之第三方交易商(即俗稱「幣商」)。爰線上遊戲產業鏈中早已存在上開「幣商」的角色，且為數發部所明確認知者。此可見諸該部函復本院之說明資料中亦提及，關於遊戲分級辦法第2條第4款「牌類及益智娛樂類遊戲」之遊戲玩家，將遊戲幣透過所謂「幣商」兌換成現金或財物，經營「牌類及益智娛樂類遊戲」之「遊戲業者」、媒合玩家兌幣之「幣商」是否可能成立犯罪的問題，該部前於113年針對「棋牌益智類遊戲幣交易適法性」議題詢問法務部檢察司，據法務部檢察司113年3月29日回復相關意見如下：

- 1、關於所詢賭博「財物」之定義，請參考最高法院82年度台非字第72號判決意旨：「刑法上之賭博罪，係指依偶然之勝負，定財物之得失為要件。凡以勝負繫以偶然之事實，並非事前所能預知者，即為賭博，並無方法之限制。其所謂財物，係指金錢或其他有經濟上價值之有體物而言。殊不得因被告之取巧手段或行政機關之命令，或其他規定，變更刑法上賭博罪之構成要件。」
- 2、參考臺灣高等法院臺中分院102年度上易字第1431、1435、1436號判決見解，該案遊戲業者本身並未提供任何將遊戲幣兌換成現金之機制，幣商則未與玩家間有何射倖性遊戲進行之行為，法院復依照事證認定遊戲業者、幣商之間不具犯意聯絡、行為分擔關係，故不成立賭博罪。

3、至於具體個案中，遊戲業者及幣商是否涉及賭博罪（或違反洗錢防制法、稅捐稽徵法等罪嫌），仍須視該行為是否符合條文規範之構成要件而定。

（三）上開所引判決見解（認定該案遊戲業者本身並未提供任何將遊戲幣兌換成現金之機制，幣商則未與玩家間有何射倖性遊戲進行之行為，復依照事證認定遊戲業者、幣商之間不具犯意聯絡、行為分擔關係，故不成立賭博罪）僅係法務部列舉眾多案例中之一例，並不具有普遍性，具體個案中，遊戲業者及幣商究竟是否成立賭博罪或其他相關罪嫌，仍須依個案情形具體檢視是否符合法條所定之構成要件。另查，司法實務上目前亦已有判決（舉如：臺灣高等法院臺中分院 114 年度上易字第 61 號刑事判決⁴）認定案內之遊戲幣商業者構成圖利聚眾賭博罪，與娛樂城等博弈網站成立共同正犯之關係。判決理由中所引多名證人（即玩家）之證詞均提及：「在包○發娛樂城聊天室內有很多幣商刊登兌換現金訊息，我與幣商聯繫後依照指示與他們兌換」、「在包○發娛樂城聊天室內常常有很多帳戶（即幣商）刊登兌換現金訊息，我是在包○發娛樂城的聊天室看到○

⁴ 本案現仍上訴最高法院審理中，未確定。判決理由敘明略以：查網路賭博是經營賭博網站之犯罪集團成員以分工合作之方式，透過網路作為平臺，實施聚賭及賭博之行為。基於網際網路開放、分散且互通之架構特性，負責招徠賭客、操作電腦下注賭博、賭金入出帳及網站設立之地點，本不以同在一地為必要。本案乃由賭客進入本案網站下注賭博，賭客欲兌換遊戲金幣或將遊戲金幣兌換回現金時，則向被告李○○所經營之幣商進行兌換。被告幣商業者雖未必實際參與全部營利聚眾賭博及營利供給賭博場所等犯行，然其等協助賭客在本案網站上所贏得之遊戲金幣兌換為現金之行為，已屬聚眾賭博罪之構成要件行為，被告等人之行為對於供給賭場及聚眾賭博之實現具有功能上不可或缺之重要性，而此間接聯絡犯罪之態樣，正為具備一定規模網路犯罪所衍生之細密分工模式，參與犯罪者透過相互利用彼此之犯罪角色分工，而形成一個共同犯罪之整體，……足見本案網站經營者許可「○○銀行」兌換遊戲金幣，藉以吸引賭客以壯大本案網站之經營規模，是被告李○○等人與本案網站經營者形成一個共同犯罪之整體，其等間具有犯意聯絡及行為分擔甚明，……至於本案網站宣稱金幣無法兌換現金，惟此僅係規避警方查緝之障掩手法而已。

○銀行(按：即本案幣商之帳戶名稱)刊登兌換現金訊息，一開始在聊天室私訊他，後加 LINE 聯絡，並上傳自己的身分證件與帳戶資料，在包○發娛樂城 APP 上先將遊戲金幣轉給幣商，再將證明截圖給客服人員，他們就會把錢匯到我帳戶；他們稱是與官方配合的廠商，需要身分驗證才能與他們交易；我記得是 1 比 144」等語，足徵目前部分博弈娛樂城網站經營者本身雖未負責賭資「出金」的業務，惟實際上係默許或認可特定幣商業者在其所營運之博弈網站上申請帳戶，並從事遊戲幣買賣及兌換現金之業務。

(四)惟本院詢問時，數發部否認幣商之主管機關為該部，僅表示：「目前防堵的作法是：透過定型化契約要求業者明確標示、向玩家與家長進行宣導，並針對普及率高的遊戲進行抽查幣商與遊戲業者之關係」等語。另通傳會出席代表則指稱，依洗錢防制法第 6 條等規定，主管幣商之權責應在金管會云云。

(五)然查據金管會 115 年 6 月 26 日函復本院公文說明略以：依洗錢防制法第 6 條第 2 項授權訂定之「提供虛擬資產服務之事業或人員洗錢防制登記辦法」第 2 條第 1 項第 1 款規定，虛擬資產係指運用密碼學及分散式帳本技術或其他類似技術，表彰得以數位方式儲存、交換或移轉之價值，且用於支付或投資目的者。但不包括數位型式之新臺幣、外國貨幣及大陸地區、香港或澳門發行之貨幣、有價證券及其他依法令發行之金融資產，因線上遊戲業者發行之遊戲點數(卡)不符合上開虛擬資產之定義，爰線上遊戲及從事遊戲點數交易之業者並非該會轄管之提供虛擬資產服務之事業或人員，另查數發部已訂有遊戲分級辦法及「線上遊戲點數(卡)定型化

契約應記載及不得記載事項」對渠等業者進行規範。另詐欺犯罪防制條例(下稱詐防條例)第 2 條、第 36 條及第 37 條已就發行線上遊戲點數之網路連線遊戲業者應採行之防詐措施訂有明文等語。**顯係認為該會並非從事遊戲幣交易為業之幣商的主管機關，且相關事項核屬數發部之權責。**各機關間就此議題之說法紛亂，混沌不明，導致幣商長期以來欠缺主管機關正式納管。

(六)復從警政署提供之下列警察機關近期破獲之大規模網路賭博案件之一例中顯示，現已有不肖業者利用遊戲幣作為洗錢的工具，足徵納管幣商確有必要。114 年 12 月間刑事警察局偵查第二大隊破獲一起新北市土城區博弈遊戲點數洗錢案，案情資訊略如下：

- 1、主嫌王○亮自 112 年 1 月起，於新北市土城區設立未經合法登記之「裕○工作室」及「安○國際有限公司」，經營線上博弈遊戲幣買賣及兌換業務，並組成具規模之犯罪集團運作。該集團分工細密，設有大主管、早晚班主管、客服人員及幣商等層級，專責招攬賭客、處理金流及遊戲幣交易等事務。
- 2、集團成員透過電腦連線至「星○Online」、「老○有錢」、「王○俱樂部」、「滿○大亨」、「包○發」等平臺，以遊戲角色帳號或暱稱於遊戲頻道大量發送廣告訊息，向不特定玩家招攬遊戲幣買賣業務。
- 3、警方於 114 年 12 月 16 日發動搜索查緝，共通知集團幹部及員工 30 人到案說明，現場查扣現金 1,113 萬餘元、支票 2,333 萬餘元，合計查獲不法所得及犯罪所得超過 3,447 萬元；另查扣手機 76 支、電腦 51 臺及金融帳戶提款卡 47 張等犯罪

工具。經初步分析扣案資料，發現會員資料逾 8 萬筆；另追查相關金流發現，自 112 年起該集團經手之博弈出金金額高達 38 億 6,086 萬餘元，整體資金流動規模更高達 80 億元，足認其為大型地下博弈及洗錢犯罪網絡。全案依違反刑法營利賭博罪、組織犯罪危害防制條例及洗錢防制法等罪嫌，移送臺灣新北地方檢察署偵辦。

(七)綜上，政府近年來於政策上支持遊戲產業持續發展，於相關產業鏈中也附帶造就一批從事以遊戲幣與法定貨幣間兌換為業之遊戲幣業者(俗稱幣商)，惟既有法令對於此等業者之規範付之闕如，長久以來甚至連主管機關都沒有。然而，此一未納管現象不僅形成遊戲軟體業者得藉以規避賭博刑責之法外空間，更已成為不肖之徒從事洗錢之管道，行政院允應通盤研議並儘速擇定妥適之主管機關。

三、針對目前充斥於電視、各大網路平臺或社群媒體之博弈類線上遊戲廣告，相關權責機關畫地自限或互相推諉，致許多網路賭博業者可堂而皇之公然於電視或網路媒體大肆宣傳，不僅使未成年人暴露於輕易即可接觸賭博平臺之網路環境，亦有誤導社會大眾錯認透過該類線上遊戲進行賭博屬合法範疇之虞，亟待政府跨部會協調與規劃，針對該等廣告施以必要且合理之規範。

(一)承意見一所述，由於遊戲分級辦法第 6 條第 6 款所定之「使用虛擬遊戲幣進行遊戲，且遊戲結果會直接影響虛擬遊戲幣增減之棋弈類、牌類及益智娛樂類遊戲軟體」與網路賭博之核心要素具有高度相似性，時下博弈類線上遊戲產業與網路賭博犯罪間僅係一線之隔。為保護兒童及少年之身心健康，爰針對該等遊戲軟體之分級管理制度，才會逐步由保護

級再提升為現行之輔 15 級，此觀遊戲分級辦法歷來之修法沿革即明。該辦法於 101 年 5 月 29 日修正發布前之原名為「電腦軟體分級辦法」，而「電腦軟體分級辦法」於 100 年 4 月 13 日之修正總說明中提及：「有鑑於社會觀念普遍認為麻將及其性質相近之遊戲軟體不適宜兒童及少年使用，且據兒少團體調查，逾五成之家長認為現行遊戲軟體分級制度應予修正。為符合社會各界之期待，並藉此提醒遊戲業者、家長及使用者對前述遊戲軟體分級之注意，期使兒童及少年之身心健康獲得完整保護，爰考量我國國情、社會觀感及先進國家分級發展趨勢，修正『電腦軟體分級辦法』第 2 條、第 7 條、第 11 條」、「按『棋牌益智及娛樂類電腦軟體』之本質具機率性，如該機率性之結果隨機影響遊戲中虛擬遊戲幣之增減，易生教導或鼓勵賭博之嫌，爰將具有上述情形之『棋牌益智及娛樂類電腦軟體』列為保護級；如遊戲尚包含其他屬輔導級或限制級之畫面，則應另依各該規定標示分級。（修正條文第 7 條⁵⁾」嗣遊戲分級辦法於 108 年 5 月 23 日再為修正時，則參考南韓、日本、美國及歐盟各國之管制規範，進一步將「使用虛擬遊戲幣進行遊戲，且遊戲結果會直接影響虛擬遊戲幣增減」之棋弈類、牌類及益智娛樂類遊戲軟體提升為屬於輔 15 級之遊戲；至於「遊戲結果未直接影響虛擬遊戲幣增減」之牌類及益智娛樂類遊戲軟體，則改列為輔 12 級，毋寧亦是

⁵⁾ 100 年 4 月 13 日修正發布之電腦軟體分級辦法第 2 條第 3 款對於「棋牌益智及娛樂類電腦軟體」之定義為：以模擬之麻將、撲克、骰子、銅珠、跑馬、輪盤為內容或以小瑪琍、拉霸、水果盤之圖像連線遊戲為內容之電腦軟體。而修正後之辦法第 7 條第 2 項規定：「使用虛擬遊戲幣進行遊戲，且遊戲結果會直接影響虛擬遊戲幣增減之棋牌益智及娛樂類電腦軟體，列為保護級；如其內容符合輔導級或限制級之規定者，應依各該規定標示分級。」

回應社會各界普遍認為有必要加強管制之期盼所進行之法制變革。

- (二)依據遊戲分級辦法之母法即兒少權法第43條第1項第3款規定，兒童及少年不得使用有害其身心健康之賭博遊戲軟體、網際網路內容。復依兒少權法第2條規定：「本法所稱兒童及少年，指未滿18歲之人」，則現行遊戲分級辦法將「使用虛擬遊戲幣進行遊戲，且遊戲結果會直接影響虛擬遊戲幣增減」之具博弈性質之遊戲軟體歸類為輔15級，年滿15歲以上之人得使用，換言之，15歲以上未滿18歲之少年亦得使用一節，是否符合上開兒少權法規範保護兒童及少年身心健康之意旨，非無探究之餘地。對此議題，數發部於本院詢問時說明略以：

- 1、針對棋牌益智及娛樂類遊戲軟體，於108年通盤檢視遊戲分級辦法之分級級別適切性，針對使用虛擬遊戲幣進行遊戲，且遊戲結果會直接影響虛擬遊戲幣增減之棋弈類、牌類及益智娛樂類遊戲軟體，修正分級為輔15級。同時，遊戲分級辦法規範業者應標示「不得利用遊戲賭博、從事違反法令或其他類似行為」等警語文字，為避免遊戲點數遭不肖人士利用於遊戲消費外之用途，數發部亦多次藉由行政指導，發函要求業者加強消費者宣導，於遊戲官網、粉絲專頁或遊戲內公共頻道加強宣導「請勿進行現金交易及不法行為」或「本遊戲不提供現金交易」等宣導警語，以期能降低玩家私下交易狀況。
- 2、針對「使用虛擬遊戲幣進行遊戲，且遊戲結果會直接影響虛擬遊戲幣增減之棋弈類、牌類及益智娛樂類遊戲軟體」之級別是否應向上調整成18歲限制級一事，該部正持續收集遊戲產業業者及

相關利害關係人意見，並將納入檢討修正遊戲分級辦法之重點條款評估等語。

(三)而即使認為現行輔 15 級之規範已屬適切，然而，由於現行實務上遊戲軟體之註冊或登入並未採行實名認證制，爰對於使用遊戲軟體之玩家事實上是否確實已達各該遊戲軟體級別所對應之年齡要件，基本上欠缺確實之檢核驗證機制；加以國內目前具博弈性質之遊戲軟體廣告已廣泛充斥於各大電視頻道、網路平臺或社群媒體網站，相關博弈類線上遊戲之宣傳資訊隨處可見，均導致未滿 18 歲之兒童及少年暴露於輕易即可接觸網路賭博平臺之網路環境。

(四)依據廣播電視法第 32 條準用同法第 21 條規定，電視廣告內容，不得有下列情形之一：「一、違反法律強制或禁止規定。二、妨害兒童或少年身心健康。三、妨害公共秩序或善良風俗。」另依衛星廣播電視法第 27 條第 3 項規定：「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商播送之節目或廣告內容，不得有下列情形之一：一、違反法律強制或禁止規定。二、妨害兒童或少年身心健康。三、妨害公共秩序或善良風俗。……」查據上開法令之主管機關通傳會說明略以：該會雖曾接獲民眾反映電視廣告涉有「賭博」內容，惟經調閱側錄資料審視，係屬「線上遊戲軟體廣告」。針對該等線上遊戲軟體之電視廣告監理，該會在兼顧言論自由、創意表現及保護兒少等前提下，採取事後追懲方式，由業者先依廣告內容及呈現方式，自律安排於適當時段播出。若廣告內容尚未達違法程度，該會尊重媒體業者對於廣告之時段排播。反之，如廣告內容涉違反廣電法規，因妨害公序良俗、妨害兒少身心健康等涉及多元價值判斷，該會即循行政程序，提

交由專家學者、公民團體及實務工作者所共同組成之「廣播電視節目廣告諮詢會議」進行討論，並提供專業諮詢意見後，由該會委員會議綜合審酌案情及相關諮詢意見後，依法作成最終行政決定。經查，108年至114年間，並無電視事業因刊播涉及賭博內容之線上遊戲軟體廣告而受處分之情事等語。該會於本院詢問時提出之書面資料進一步陳明：

- 1、108年至114年該會接獲民眾反映電視「賭博」廣告，主要為線上遊戲廣告，共31件(分別為108年1件、109年4件、110年14件、111年8件、112年2件、113年1件、114年1件)。上開31件主要為線上遊戲廣告，該會接獲民眾反映電視廣告內容不妥時，係就個案播出之廣告畫面呈現及廣告內容等是否違反廣電法規予以判斷。然就市面上合法上架之線上遊戲設計而言，玩家可以儲值購買代幣，但遊戲官方不提供將點數、代幣換回現金，僅屬單向金流，且具消遣娛樂性質，難謂該當刑法賭博罪。因此，電視播送之「線上遊戲廣告」與「賭博活動之宣傳」仍有差別。
- 2、108年至114年該會無移送案件予檢警機關，係因陳情民眾未提供有賭博涉及財物、兌換現金，聚集眾人共同賭博，或煽惑他人賭博之具體事證。為維護民眾權益，回復告知民眾，有關遊戲軟體之主管機關為數發部，若對遊戲軟體有相關意見可洽其反映；若發現網路上遊戲軟體業者確有提供現金兌換等功能而有賭博之虞，因該行為事涉刑法，可檢具相關事證逕行提交予檢調單位依法調查。
- 3、為強化遊戲軟體之廣告管理，該會已辦理情形略如下：

- (1) 該會已於 111 年 1 月 20 日函請經濟部工業局，就「棋弈類」、「牌類及益智娛樂類」**遊戲軟體管理方式**，**審酌有無精進調整之可能**。
- (2) 該會於 111 年 1 月 20 日函請「中華民國電視學會」及「中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會」，通知所屬電視頻道會員啟動自律機制，對該等廣告內容審慎處理，安排在適當時段播出（晚間 21 時或 23 時至翌日 6 時）或避免於兒童頻道及兒童節目播出。
- (五) 上開通傳會之相關說明主要著眼於「電視播送之「線上遊戲廣告」與「賭博活動之宣傳」尚屬有間，倘相關廣告內容及呈現方式未確實顯露賭博財物之情節，該會即認為係屬言論自由之範疇，且亦未曾針對民眾檢舉相關具博弈性質遊戲軟體之電視廣告案提交「廣播電視節目廣告諮詢會議」討論審議，此無異是全面認可數發部所主管之各類遊戲軟體廣告，而未深入審究相關廣告之訴求方式（例如：麻將天天玩、大獎開不完），或相關廣告所促銷宣傳之遊戲軟體於本質上即使未違反法律強制或禁止規定，有無妨害公共秩序或善良風俗？或即使未妨害公共秩序或善良風俗，是否已妨害兒童或少年身心健康？相關廣告之播出頻道及時段，倘僅單純仰賴電視事業相關公（學）會對所屬會員啟動自律機制加以約束，是否即為已足？此同時也涉及現行電視節目分級處理辦法⁶第 4 條至第 6 條（針對具特定情形之電視節目規範為未達某一年齡之人不宜觀

⁶ 該辦法為通傳會依據廣播電視法第 26 條之 1 第 1 項及衛星廣播電視法第 28 條第 3 項授權所訂定之法規命令。

看者)並未將具博弈性質之遊戲軟體廣告納入考量之法規闕漏。

(六)其次，對於網際網路及社群媒體平臺上之具博弈性質遊戲軟體廣告部分，各相關機關函復本院之意見或於詢問時之說明重點略如下：

1、通傳會：

- (1) 有關社群媒體平臺網路博弈相關廣告內容，非屬通訊傳播基本法及該會組織法規明定由該會依法管轄之範疇。
- (2) 依據詐防條例規定，數位經濟防詐措施主管機關為數發部。另依行政院國家資通安全會報之「網際網路內容管理基本規範及分工原則」，涉及賭博及博弈性質之網路內容之主管機關為警政署，爰有關網路博弈廣告內容通報事宜係由上揭機關處理，該會未參與其中。
- (3) 該會自 108 年至 114 年，受理民眾申訴網路賭博廣告或相關博弈訊息之案件數為 7 件，內容多為反映於網路平臺、網站發現有賭博遊戲、廣告，或手機 APP 疑似為賭博遊戲等。該會依民眾來文內容與訴求，盡力協助釋疑並維護民眾權益，同時提供相關網路平臺業者或權責機關之陳情信箱或反映、檢舉管道，民眾如有欲申訴或通報之網路問題時，可向平臺業者或機關反映，以獲得較直接之回復。
- (4) 有關上開該會 108 年至 114 年間，受理民眾申訴網路賭博廣告或相關博弈訊息之 7 件案件，其相關處理方式均為「建議民眾自行向其他機關或平臺反映」，而未依行政程序法第 17 條第 1 項規定移送有管轄權機關，經查係因民眾未提供具體之個案（例如資訊不明確或

未提供網址)，該會無從判斷是否涉法，亦無相關專業，爰請民眾蒐集具體事證後，向警政單位反映，以獲得更直接的處理。

2、數發部：

- (1) 有關詐防條例規定之範疇未涵蓋刑法第 266 條賭博罪及賭博相關行為，爰關於網路上存有具博弈性質遊戲軟體之廣告與詐防條例無涉。
- (2) 針對線上遊戲軟體業者為行銷而為廣告之規範部分，該部依據遊戲分級辦法第 14 條⁷規定，要求刊播遊戲軟體廣告者，必須於廣告明顯處揭露該款遊戲軟體之分級級別。若遊戲軟體內推播之廣告或其他網路上之遊戲廣告，涉及有害兒少身心健康之情形，依據兒少權法第 46 條第 3 項規定，數發部或「iWIN 網路內容防護機構」將通知遊戲業者限制兒童及少年接取、瀏覽之措施，或先行移除，若遊戲業者未改善者，將依兒少權法第 94 條移請地方政府裁處。
- (3) 依據行政院國家資通安全會報之「網際網路內容管理基本規範及分工原則」，涉及賭博及博弈性質之網路內容係屬於警政署之權責範疇。
- (4) 該部雖曾接獲民眾陳情線上娛樂城業者涉嫌公開以鑽漏洞的方式進行賭博犯罪，惟由於賭博罪成立須有特定構成要件，數發部如發現具體個案涉及賭博罪成立構成要件，則屬

⁷ 該條第 1 項規定：「有分級管理義務之人為遊戲軟體廣告者，該廣告除遵守相關法律及主管機關之規定外，並應於明顯處揭露遊戲軟體之分級級別。但因廣告體積過小或性質特殊無法為標示者，不在此限。」

警察與司法機關之偵辦權責，數發部將移請相關機關處置。

- (5) 另該部成立迄今**未收受**通傳會將相關非法博弈廣告檢舉案件移由該部卓處之案件。

3、警政署：

- (1) 網路博弈及線上賭場係涉犯刑法第 266 條賭博罪，非屬詐防條例所稱之詐欺犯罪，兩者構成要件不同，無適用該條例之餘地。

- (2) 行政院國家資通安全會報之「網際網路內容管理基本規範及分工原則」，係規範該署查緝於透過網路途徑實施之犯罪行為。由於賭博犯罪具「無被害人」之特性，多數案件並非被害人主動報案，而係仰賴警察機關主動網路巡查、情資蒐報及科技偵查發掘。而該署**非網際網路主管機關**，無相關權責建立是類廣告之「監管機制」，惟已持續透過網路巡邏，主動發掘涉賭廣告及非法博弈網站，如發現有具體違法事證，警察機關即會依法偵處。

- (七)由上可見，關於目前廣泛存在於網路上之具博弈性質之遊戲軟體或賭博網站廣告，作為通訊傳播匯流主管機關之通傳會以無管轄權為由放任不管，即使已陸續受理相關民眾申訴檢舉網路上存有不當之賭博訊息，態度仍消極，僅回復民眾請自行蒐集具體事證後，向警政單位反映。而線上遊戲軟體之主管機關數發部則是僅根據遊戲分級辦法第 14 條此一甚為薄弱之管制法規，表示有要求刊播遊戲軟體廣告者，必須於廣告明顯處揭露該款遊戲軟體之分級級別，至於其他事項，則推向刑事犯罪偵查機關警政署和由通傳會委託民間團體辦理成立之「iWIN 網

路內容防護機構」⁸。而本身非網際網路主管機關的警政署則說明，因賭博犯罪具「無被害人」之特性，案件通常非被害人主動報案，而係仰賴警察機關主動網路巡查、情資蒐報及科技偵查發掘，惟囿於該署無相關權責建立是類廣告之「監管機制」，仍勉力持續透過網路巡邏，主動發掘涉賭廣告及非法博弈網站之具體違法事證等語。相關權責機關畫地自限或互相推諉，其結果即是令業者可堂而皇之在網路上大肆宣傳，不僅使未成年人暴露於輕易即可接觸賭博平臺之網路環境，而普遍存在於網際網路及社群媒體平臺上的博弈廣告，亦洵有誤導社會大眾錯認透過該類線上遊戲進行賭博屬合法範疇之虞，不少人直到被警察機關約談，才知道自己從網路廣告上連結進入的網路賭場是違法的。

(八)然查，根據相關研究指出，網路賭博具成癮性，由於賭博是同時包含競爭與追求金錢的行為，是以偶然來決定勝負，所以本身就充滿不確定性。而相較其他年齡層，青少年本身對情緒不安的控制能力就略為不足，對賭博則更為脆弱，所以越早開始接觸賭博，不僅更容易中毒成癮，持續性與後果都會較其他年長之年齡層更為嚴重。因此，當政府部門大力支持數位遊戲產業發展的同時，也不應忽略該等網路賭博廣告對未成年人帶來的危害性，目前欠缺相關規範及管制措施之現況亟待協調規劃。另查，日本警察廳(相當於我國警政署層級之行政機關)之

⁸ 「iWIN 網路內容防護機構(下稱 iWIN)」為通傳會依兒少權法第 46 條第 1 項規定，召集內政部、教育部、文化部、衛生福利部及數發部等目的事業主管機關共同出資，於 102 年 8 月 1 日起委託民間團體辦理成立之網路防護機構，辦理兒少網路安全 7 大業務，包含建立相關申訴機制，受理民眾反映有害兒少身心健康之網路內容申訴案。惟據通傳會於本院詢問時提出之書面資料明確表示，iWIN 依法並未受託行使公權力，無法強制要求業者移除內容。如接獲相關申訴內容，且平臺業者未採取明確可行防護措施，將請該等業者依其自律規範與《網路有害兒少身心健康內容防護層級例示框架》進行處理。

官網上有明確宣示「使用線上賭場賭博是犯罪」(如下圖)，提醒民眾注意線上賭博在日本是屬於犯罪行為，頁面中並以最新消息宣告「線上賭場的廣告及宣傳已屬違法行為」，幫助民眾建立違法性的認識。我國警察機關之網站則尚無類此之教導性措施。



圖1 日本警察廳官網頁面擷圖

資料來源：取自 <https://www.npa.go.jp/bureau/safetylife/hoan/onlinecasino/onlinecasino.html>

(九)綜上，針對目前充斥於電視頻道、各大網路平臺或社群媒體之博弈類線上遊戲廣告，相關權責機關畫地自限或互相推諉，致許多網路賭博業者可堂而皇之公然於電視或網路媒體大肆宣傳，不僅使未成年人暴露於輕易即可接觸賭博平臺之網路環境，亦有誤導社會大眾錯認透過該類線上遊戲進行賭博屬合法範疇之虞，亟待政府跨部會協調與規劃，針對該等廣告施以必要且合理之規範。

四、我國目前尚乏針對特定賭博網站之及時阻斷機制，是否有必要參採他國之類似運作機制，以有效降低非法賭博網站之危害性，誠值行政院所屬相關各部會共同審慎研析，辨明利弊。

(一)由於網路的傳播無遠弗屆，網路賭博之擴散效應極為強大，嚴禁賭博之國家莫不在政策上致力於防堵非法賭博網站之蔓延。澳大利亞之澳洲通訊及媒體管理局（Australian Communications and Media Authority，下稱 ACMA）係依據該國通訊及媒體管理局法第 6 條設立之獨立聯邦法定機構，並依據《互動式賭博法》⁹之授權，擔任聯邦層級之主要執法機關，負責監測、調查及取締非法互動式賭博服務，並管理合法互動式博彩服務提供者之登記冊。西元 2017 年《互動式賭博法》修正，係施行以來最重大之變革，相關核心變革包括賦予 ACMA 網站封鎖權限。ACMA 之網站封鎖機制係對非法線上賭博之最直接阻斷手段。其運作程序為：ACMA 經調查認定特定網站違反《互動式賭博法》後，向網路服務提供者(ISP)發出「中斷請求」(disruption request)，ISP 依《電信法》第 313 條負有遵從義務。此一封鎖係事前不通知違法業者，且 ACMA 同時監測並封鎖鏡像網站。遭封鎖之網站將顯示由 ACMA 設計之停止頁面 (stop page)，載明封鎖原因、申訴途徑及合法博彩服務提供者之登記冊連結。自比較法上觀察，除澳大利亞外，英國、法國及新加坡亦均有針對違法的賭博行為設有專責之監理機關，並透過賦予該專責機關一定之網站封鎖權限的方式，落實執法效能。

⁹ Interactive Gambling Act 2001，簡稱 IGA。

(二)針對非法賭博網站或涉及網路賭博之廣告，得否藉由封鎖特定網站之行政管制措施，以達降低危害之實效，據通傳會說明其權限略以：

- 1、該會依組織法負有通訊傳播監理及網際網路傳播政策之訂定與執行職責，但在既有傳播法規中，該會僅能處理廣播電視播送之節目、廣告內容違反廣播電視法、衛星廣播電視法等相關法規事項。對於未經該會特許之業者，或非屬電信事業之電信服務相關的「網路博弈廣告」，該會無法逕行封鎖網域、下架廣告或裁罰業者。
- 2、該會雖督導提供網際網路接取服務之電信事業(IASP)配合執行「域名伺服器停止解析機制」(DNS RPZ)，作為協助各機關執行行政管制之技術工具。然有關網路內容封鎖事項由警政署主管，係指因刑事犯罪偵查，由警政機關依法請求協助阻斷違法內容(透過行政執行法第36條¹⁰或檢警聲請扣押)，並由電信事業(IASP)協助執行限制接取或停止解析，而非得由該會直接行政管制之手段。如該廣告未涉詐或未能以行政執行法第36條移除，抑或未能由法院裁定扣押，目前尚無命下架移除博弈廣告之法源依據。
- 3、至於我國宜賦予專責機關一定之網站封鎖權限，以落實執法效能一節，則據該會表示意見如下：
 - (1)查我國對於網路違法內容之移除機制，是採分散式立法，就特定違法內容於相關法規制定下架移除、限制接取或停止解析之依據，

¹⁰ 行政執行法第36條係有關即時強制之規範，該條規定：「(第1項)行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，得為即時強制。(第2項)即時強制方法如下：一、對於人之管束。二、對於物之扣留、使用、處置或限制其使用。三、對於住宅、建築物或其他處所之進入。四、其他依法定職權所為之必要處置。」

即由各該主管機關於其主管法規中規範相關內容，如擬就封鎖賭博網站增定法源依據，建議參採前述立法模式為宜。另目前線上賭博網站倘係涉及刑事案件，則可能由法院裁定扣押網域，以限制接取或停止解析，併予敘明。

(2) 又我國現行有關博弈之法規，僅有開放特定類型之合法形式，如財政部主管之公益彩券發行條例及運動部主政之運動彩券發行條例，而參考外國法制（澳大利亞、英國、法國及新加坡）則係就整體之博弈行為以專法規範，定有一套開放、禁止等相關管制賭博之法規，與我國法制尚有不同。爰就我國是否參考國外法規增設專法以訂定配套措施，或以修正現行相關法規方式處理，尚待由權責機關跨部會討論。

(三) 次據警政署於本院詢問時所提出之書面資料復陳說明略以：

- 1、警察機關除依法偵辦網路賭博案件外，先前曾持續協調財團法人台灣網路資訊中心（TWNIC）所建立之「DNS RPZ（Response Policy Zone）停止解析自律機制」，辦理非法網站阻斷作業。
- 2、經多次協商，112年3月6日 TWNIC 召開「DNS RPZ 參與者第九次討論會議」決議事項中，將「賭博網站」納入 DNS RPZ 情況 1.5 緊急聲請範圍。據此，該署均按月彙整查獲及移送涉賭案件之非法網站，函請 TWNIC 依前揭機制辦理停止解析，截至 RPZ 情況 1.5 終止前，累積通報停止解析之涉賭網站共計 226 個。

3、惟 114 年 1 月 16 日「DNS RPZ 參與者第十五次討論會議」決議事項中，考量 IASP 業者（網路接取服務業者）執行 DNS RPZ 可能之法律風險，爰自 114 年第 1 季終止 RPZ 1.5，致目前「賭博網站」已排除於聲請範圍外。換言之，目前尚無法源依據得停止解析賭博網站。

4、近期該署針對掌握到已涉危害選舉公正性之特定選擇賭盤相關情資，僅得依數發部於 114 年 1 月 9 日函發「運用 DNS RPZ 自律機制停止解析違法網站處理參考程序」第 12 點第 3 款規定：「若主管機關之非作用法未明定得停止解析或限制接取之規定，經其認特定類型網際網路刊載之內容或訊息違法情節明確重大，為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，在未制定或修正相關法律前，得經行政院同意後，依行政執行法第 36 條規定，對該特定類型網際網路違法行為，運用 DNS RPZ 自律機制處理，並通知數位發展部及 TWNIC 依本程序辦理」，個案式函報行政院審認，並俟獲行政院核定同意後，據以通知 TWNIC 辦理停止解析網站事宜等語。

（四）經查，為建構健康及安全之網路環境，現行停止解析違法網站之資安防護措施，係由台灣網路資訊中心（TWNIC）與自願加入網際網路接取服務提供者（IASP）共同推動建立之 DNS RPZ 自律機制加以運作¹¹。而負責督管台灣網路資訊中心（TWNIC）的數發部於本院詢問時，雖由出席代表（該部數位產業署黃副署長雅萍）於會中表示：「現已有 RPZ2.0 規範可以停止解析。各部會不一定

¹¹ 該機制係利用修改網域名稱系統服務器解析之結果，阻止對相應之 IP 位址連接。

需要修訂到法律位階，只要在相關的行政作業規範中訂定緊急處置規定，即可依法要求台灣網路資訊中心（TWNIC）協調網路服務業者執行停止解析下架的動作」等語。惟綜據該部於詢問後補充提供行政院114年7月7日院臺科字第1141004128號函暨該函所核定同意該部所報之「運用DNS RPZ自律機制停止解析違法網站處理參考程序」等相關資料，上開處理參考程序第3點第2款明定「DNS RPZ自律機制須依法院判決、裁定或處分機關依法處分，始得啟動。」並於本點之說明中提及：限制人民權利應有法律保留原則之適用，非有明確法律規定，不得要求IASP執行停止解析等語。該處理參考程序第7點規定之說明第4點亦敘明：「鑒於未有明確法規授權前，犯罪偵查機關、部分主管機關仍有對重大緊急案件透過DNS RPZ自律機制處理之需求，而有即時處置之必要，經行政院同意後，得依行政執行法第36條規定採取停止解析措施。為使各機關執行停止解析或限制接取有明確之法律依據，避免逕適用行政執行法第36條規定產生爭議，爰主管機關應於第12點第4款期限內¹²參考詐防條例第42條¹³規定，於各該法律中訂明，主管機關得令IASP停止解析或限制接取違法網站，以利實務執行。」且行政院上開函文說明二亦強調，有關停止解析處分，

¹² 第12點第3款規定：「若主管機關之作用法未明定得停止解析或限制接取之規定，經其認特定類型網際網路刊載之內容或訊息違法情節明確重大，為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，在未制定或修正相關法律前，得經行政院同意後，依行政執行法第36條規定，對該特定類型網際網路違法行為，運用DNS RPZ自律機制處理」第12點第4款則規定：「前款行政院同意依行政執行法第36條採取停止解析措施以二年為限，並自行政院同意之日起算，逾期未制定或修正相關法律，不得繼續使用DNS RPZ自律機制。」

¹³ 詐防條例第42條規定：「為處理詐欺犯罪防制緊急案件，及時防制民眾接觸詐欺網站，各目的事業主管機關或司法警察機關認有即時處置之必要時，得令網際網路接取服務提供者為停止解析或限制接取之處置。」

應依具體個案情形審慎判斷，於符合法律規定要件及比例原則情形下始得為之。另**為使執行停止解析或限制接取有明確法律依據，避免逕用行政執行法第 36 條規定產生爭議**，相關機關應參考詐防條例第 42 條等規定，於各該法律中定明有即時處置之必要時，得令網際網路接取服務提供者為停止解析或限制接取等規定，以利實務執行。

- (五)綜上，我國目前對於賭博網站之防制，並未如防制詐欺犯罪般，訂有類如詐防條例第 42 條，授權主管機關或司法警察機關得令網際網路接取服務提供者為停止解析或限制接取等緊急處置，以免危害持續與擴大之明文規範，警政署表示，目前依數發部訂定之相關處理參考程序規範，個案函報行政院同意後執行之運作模式，亦僅為過渡期間之暫時性方案，我國究竟有無必要參採他國之類似運作機制，以有效降低非法賭博網站之危害性，誠值行政院所屬相關各部會共同審慎研析，辨明利弊。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見一，函請數位發展部檢討改進見復。
- 二、抄調查意見二至四，函請行政院研處見復。
- 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：林文程

賴振昌

張菊芳