

# 中華警政研究學會

警政與警察法相關圓桌論壇(第 66 場)

【打擊詐騙系列座談(六)】紀錄

日期：2024 年 5 月 17 日

主持人：中央警察大學行政警察學系 許福生主任

各位線上的來賓午安，本會今日舉辦第六場打擊詐騙系列論壇，很榮幸邀請到兩位引言人，第一位是本會鄭善印理事長，引言主題是警察在洗錢防制法及詐欺犯罪危害防制條例草案上防制人頭帳戶的角色；第二位是中央警察大學推廣教育訓練中心劉嘉發主任，目前也擔任本會副理事長，引言主題是證券投資及顧問法§113-1 之實踐問題。兩位引言人發表結束之後，由詮理法律事務所陳佳瑤律師擔任評論人，論壇最後 20 分鐘開放討論及提問，歡迎大家踴躍提出意見，謝謝。

引言人 1：中華警政研究學會 鄭善印理事長

〈主題：警察在洗錢防制法及詐欺犯罪危害防制條例草案上防制人頭帳戶的角色〉

## 目錄

- 壹、警察在《洗錢防制法》上防制人頭帳戶的角色
- 貳、警察在詐欺犯罪危害防制條例草案上防制人頭帳戶的角色
- 參、警察在《洗錢防制法》及詐欺犯罪危害防制條例草案上防制人頭帳戶角色的比較

## 摘要

警察在洗錢防制法上的告誡角色，屬於行政處分，雖然尚無發生法律責任等事件，但終究是事理不順，因為該法主管機關是法務部，洗錢防制責任機關是調查局，卻由警察以行政處分部分介入，這將造成權責不分現象。詐欺犯罪危害防制條例草案的警察角色，則十分明顯，因為該法主管機關為內政部，金融機構等的監理機關則是金融管理委員會，警察僅負責可疑帳戶、報案帳戶、解除控管帳戶等的通知，這種行為屬於觀念通知，其餘金融機構與客戶之間的契約自由關係，警察並不介入。這種限制在行政監理與治安的專法，將造成警察發揮預防詐欺犯罪的功能。

## 壹、警察在《洗錢防制法》上防制人頭帳戶的角色

### 一、《洗錢防制法》第 15 之 2 條規定

民國 92 年以後，我國《刑事訴訟法》的偵查角色，正式定位為「檢主警輔」，檢察官對於警察移送的案件擁有「發回、發交、限定時間補足或調查之權」，及幾乎所有強制偵查的令狀都須先由檢察官審核後再向法官申請，並且警察逮捕或接受之現行犯，原則上應即解送檢察官。這種制度雖說是參考德國檢警關係而來，但德國的警察申請令狀尚不需經由檢察官，可見我國檢警制度在各民主法治國中，可謂獨步。

我國警察在刑事偵查上雖受制於檢察官，但在行政調查、取締、處罰或強制上，卻不受限於檢察官，除非「調度司法警察條例」上的若干模糊規定。雖然如此，但在打擊詐欺犯罪上，我國警察卻再度受檢察官指揮，運用警察傳統權威及行政強制權，替檢察官承擔起「斥候」及「侍衛」的責任。緣以，由法務部主責、調查局擔綱的《洗錢防制法》，在民國 112 年 5 月 19 日增訂第 15 條之 2，規定：「(第一項) 任何人不得將自己或他人向金融機構申請開立之帳戶、向虛擬通貨平台及交易業務之事業或第三方支付服務業申請之帳號交付、提供予他人使用。但符合一般商業、金融交易習慣，或基於親友間信賴關係或其他正當理由者，不在此限。

(第二項) 違反前項規定者，由直轄市、縣(市)政府警察機關裁處告誡。經裁處告誡後逾五年再違反前項規定者，亦同。

(第三項) 違反第一項規定而有下列情形之一者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以下罰金：

一、期約或收受對價而犯之。

二、交付、提供之帳戶或帳號合計三個以上。

三、經直轄市、縣(市)政府警察機關依前項或第四項規定裁處後，五年以內再犯。

(第四項) 前項第一款或第二款情形，應依第二項規定，由該管機關併予裁處之。

(第五項) 違反第一項規定者，金融機構、虛擬通貨平台及交易業務之事業及第三方支付服務業者，得對其已開立之帳戶、帳號，或欲開立之新帳戶、帳號，於一定期間內，暫停或限制該帳戶、帳號之全部或部分功能，或逕予關閉。

(第六項) 前項帳戶、帳號之認定基準，暫停、限制功能或逕予關閉之期間、範圍、程序、方式、作業程序之辦法，由法務部會同中央目的事業主管機關定之。

(第七項) 警政主管機關應會同社會福利主管機關，建立個案通報機制，於依第二項規定為告誡處分時，倘知悉有社會救助需要之個人或家庭，應通報直轄市、縣(市)社會福利主管機關，協助其獲得社會救助法所定社會救助。

該新增條文之立法理由謂：

一、本條新增。

二、有鑑於洗錢係由數個金流斷點組合而成，金融機構、虛擬通貨平台及交易業務之事業以及第三方支付服務業，依本法均負有對客戶踐行盡職客戶審查之法定義務，任何人將上開機構、事業完成客戶審查後同意開辦之帳戶、帳號交予他人使用，均係規避現行本法所定客戶審查等洗錢防制措施之脫法行為，現行實務雖以

其他犯罪之幫助犯論處，惟主觀犯意證明困難，影響人民對司法之信賴，故有立法予以截堵之必要。爰此，於第一項定明任何人除基於符合一般商業、金融交易習慣，或基於親友間信賴關係或其他正當理由以外，不得將帳戶、帳號交付、提供予他人使用之法定義務，並以上開所列正當理由作為本條違法性要素判斷標準。

- 三、本條所謂交付、提供帳戶、帳號予他人使用，係指將帳戶、帳號之控制權交予他人，如單純提供、交付提款卡及密碼委託他人代為領錢、提供帳號予他人轉帳給自己等，因相關交易均仍屬本人金流，並非本條所規定之交付、提供「他人」使用。
- 四、本條「帳號」之意義，同修正條文第十五條之一之說明八。
- 五、現行實務常見以申辦貸款、應徵工作等方式要求他人交付、提供人頭帳戶、帳號予他人使用，均與一般商業習慣不符，蓋因申辦貸款、應徵工作僅需提供個人帳戶之帳號資訊作為收受貸放款項或薪資之用，並不需要交付、提供予放貸方、資方使用帳戶、帳號支付功能所需之必要物品（例如提款卡、U 盾等）或資訊（例如帳號及密碼、驗證碼等）；易言之，以申辦貸款、應徵工作為由交付或提供帳戶、帳號予他人「使用」，已非屬本條所稱之正當理由。惟倘若行為人受騙而對於構成要件無認識時，因欠缺主觀故意，自不該當本條處罰，併此敘明。
- 六、考量現行實務上交付、提供帳戶、帳號之原因眾多，惡性高低不同，應採寬嚴並進之處罰方式。是以，違反第一項規定者，應由直轄市、縣（市）政府警察機關裁處告誡，以達教育人民妥善保管個人帳戶、帳號法律上義務之目的，經裁處告誡後逾五年再違反者，應再重新予以告誡。同時，為有效遏止人頭帳戶、帳號問題，參考日本犯罪收益移轉防止法第二十八條第二項針對無正當理由提供帳戶、帳號予他人使用增訂獨立處罰之意旨，針對惡性較高之有對價交付、一行為交付或提供合計三個以上帳戶、帳號及裁處後五年以內再犯者，應科以刑事處罰，爰為第二項及第三項規定。
- 七、另考量第二項告誡性質屬於行政罰法第二條第四款警告性裁罰處分，與第三項刑事罰核屬不同種類處罰，依本法第二十六條第一項但書規定，得併予裁處之，爰增訂第四項，定明於第三項第一款、第二款情形時，仍應依第二項規定併予裁處告誡，以資明確。
- 八、為有效解決人頭帳戶、帳號問題，除第二項行政罰及第三項刑罰規定外，金融機構、虛擬通貨平台及交易業務之事業及第三方支付服務業者亦應以風險為本，針對違反第一項規定之高風險客戶，於一定期限內暫停或限制此類客戶之舊有及新有帳戶、帳號之全部或部分功能，或逕予關閉，以降低再犯風險，爰增訂第五項。
- 九、因應第五項增訂，考量帳戶、帳號之認定應有基準性規定，另關於帳戶、帳號之暫停或限制之功能種類、期間、範圍等事項，應求衡平性，且臻實務執行之明確性，爰於第六項明定授權法務部會同中央目的事業主管機關就上開執行第五項事務之細節性、技術性事項以辦法定之，俾利金融機構、虛擬通貨平台及交易業務之事業及第三方支付服務業遵循。

十、有鑑於實務上有收簿集團利用他人經濟困境而引誘交付、提供帳戶、帳號之情形，對違反第一項規定者，為提高其對社會救助之可近性，確保因經濟困境而違法者，能充分了解各項社會救助措施，進而降低再犯之可能性，爰參考社會救助法第九之一條規定，增訂第七項規定。

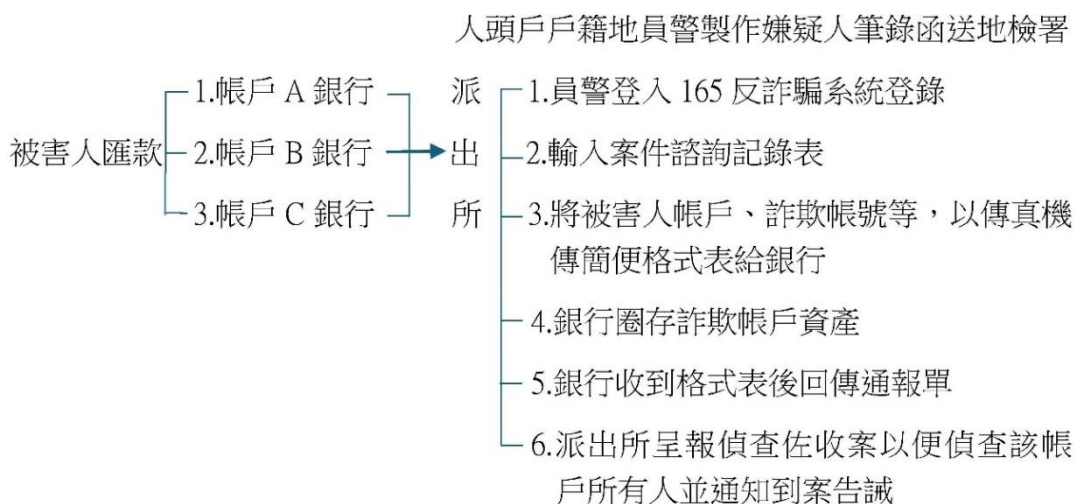
配合上開第 15 條之 2 第 6 項之規定，法務部亦與金融管理委員會會商通過子法《洗錢防制法第十五條之二第六項帳戶帳號暫停限制功能或逕予關閉管理辦法》，並自民國 113 年 3 月 1 日起實施。實施後，受裁處告誡的行為人，其帳戶功能將受影響至少五年，已開立或新開立的帳戶，自告誡當日起五年內，銀行可視情節輕重，施予暫停、限制、逕予關閉等程度不一處分，大大限制其帳戶使用功能。

## 二、警察機關之告誡與 165 專線併行

上開子法第 4 條規定，警察機關應建立適當機制，將違反本法第 15 條之 2 第 1 項規定之相關資料，於必要範圍內，提供予金融機構所屬人員查詢，以便對於受告誡人之金融帳戶，為進一步之限制。

此外，檢察機關為減少案量，由高檢署指揮全國檢警人員將人頭帳戶被詐人之報案，總歸戶到人頭帳戶戶籍地的警察分局管轄，凡非戶籍地警察所移案件，即予核退，命歸戶籍地分局移函送，以此減少因被害人在各地報案、各地起訴，所增加的檢察官案量整理壓力。總歸戶後，配合告誡，希冀能降低案量。

警察總歸戶示意圖如下：



告誡書格式如下：

縣 警 察 局		分 局 書 面 告 誡
案 由	洗錢防制法	
案 件 編 號	警分偵字第	號
行 為 人	劉	
性 別	女	
出 生 年 月 日	年 月 日	
身 分 證 統 一 編 號		
住 居 所	巷 11 號	
告 誡 事 由	<p>壹瑞無正當理由將自己向台中商業銀行申請開立之 053-064280035465 及二林農會 614-0087222873810 號帳戶(或向虛擬通貨平台及交易業務之事業或第三方支付服務業申請之帳號)交付、提供予他人使用，涉嫌違反下列規定，應予告誡：</p> <p><input type="checkbox"/> 洗錢防制法第 15 條之 2 第 1 項「任何人不得將自己或他人向金融機構申請開立之帳戶、向虛擬通貨平台及交易業務之事業或第三方支付服務業申請之帳號交付、提供予他人使用。」本分局依同條第 2 項「違反前項規定者，由直轄市、縣(市)政府警察機關裁處告誡。經裁處告誡後逾五年再違反前項規定者，亦同。」製作書面告誡處分。</p> <p><input type="checkbox"/> 洗錢防制法第 15 條之 2 第 3 項「違反第一項規定而有下列情形之一者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以下罰金：一、期約或收受對價而犯之。二、交付、提供之帳戶或帳號合計三個以上。三、經直轄市、縣(市)政府警察機關依前項或第四項規定裁處後，五年以內再犯。」本分局依同條第 4 項「前項第一款或第二款情形，應依第二項規定，由該管機關併予裁處之。」製作書面告誡處分。</p>	
注 意 事 項	不服本處分者，得自本處分書送達次日起 30 日內，繕具訴願書經由原處分機關向訴願管轄機關提起訴願。	
執 行 單 位	處理人員	警分偵字第 (警分偵字第) (警分偵字第) (警分偵字第)
	連絡電話	芳苑分局、04-8963230
中 華 民 國 1 1 3 年 月 1 日		
簽 收 人		
簽 收 日 期	年 月 日 時 分	

告誡系統如下：



## 貳、警察在詐欺犯罪危害防制條例草案上防制人頭帳戶的角色

### 一、草案規定之內容及說明

民國 113 年 5 月 9 日，打詐國家隊草擬出打詐新四法送請行政院審議，其中《詐欺犯罪危害防制條例》有關人頭帳戶部分重要規定及說明如下：

條文	說明
第七條 金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員應採取合理措施，防止存款帳戶、電子支付帳戶、信用卡與虛擬資產帳號，遭濫用於詐欺犯罪，並應向客戶宣導預防詐欺之資訊。	考量目前金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員提供之金融相關服務遭不正當使用衍生詐騙問題，基於企業之社會責任及配合政府詐欺防制政策，爰規定金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員應採取合理措施，防止存款帳戶、電子支付帳戶、信用卡與虛擬資產帳號遭濫用於詐欺犯罪，並應向客戶宣導預防詐欺之資訊。
第八條 金融機構對存款帳戶、電子支付帳戶及信用卡，提供虛擬資產服務之事業或人員對虛擬資產帳號，應盡善良管理人之注意義務；對疑似涉及詐欺犯罪之異常存款帳戶、電子支付帳戶、信用卡或虛擬資產帳號，應強化確認客戶身分，並得採取對客戶身	一、依銀行法及電子支付機構管理條例 相關規定，金融機構對於疑似不法或顯屬異常交易之存款及電子支付帳戶已有控管措施，惟金融機構對信用卡及提供虛擬資產服務之事業或人員對虛擬資產帳號部分之控管尚欠缺法源

<p>分持續審查、暫停存入或提領、匯出款項或虛擬資產、暫停全部或部分交易功能、管控信用卡及暫停信用卡帳戶交易功能、拒絕建立業務關係或提供服務等控管措施。</p> <p>金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員執行前項後段規定作業時得照會同業，受照會者應提供相關資訊。</p> <p>前二項疑似涉及詐欺犯罪之異常存款帳戶、電子支付帳戶、信用卡或虛擬資產帳號認定基準、照會程序與項目、作業程序及其他應遵行事項之辦法，由中央金融主管機關定之。</p>	<p>依據，為利對於疑似涉及詐欺犯罪之異常帳戶、信用卡及虛擬資產帳號有一致性之規範，爰為第一項規定。</p> <p>二、為使金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員檢測異常交易時，得照會同業查證確認相關資訊，俾進行控管或採取其他必要措施，爰為第二項規定，以利金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員遵循。</p> <p>三、有關疑似涉及詐欺犯罪之異常存款帳戶、電子支付帳戶等事項，授權由中央金融主管機關另定辦法規範，爰為第三項規定。</p>
<p>第九條 金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員依前條第一項後段規定辦理時，應保存該客戶確認身分程序所得資料及交易紀錄，並得向司法警察機關通報；司法警察機關接獲通報後，應於合理期間通知金融機構或提供虛擬資產服務之事業或人員就該異常帳戶、信用卡或虛擬資產帳號辦理後續控管或解除控管。</p> <p>前項資料及交易紀錄，應自業務關係終止時起至少保存五年。但法律另有較長保存期間規定者，從其規定。</p> <p>第一項應保存資料、交易紀錄之範圍、通報司法警察機關之方式、程序與就異常帳戶、信用卡或虛擬資產帳號辦理後續控管、解除控管及其他應遵行事項之辦法，由中央金融主管機關會商中央主管機關及法務主管機關定之。</p>	<p>一、為使司法警察機關即時阻詐，減少民眾財產損失，於第一項前段定金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員依第八條第一項後段規定辦理時，應保存相關資料及交易紀錄，並得向司法警察機關通報，又向司法警察機關通報，並未排除金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員依洗錢防制法規定向國家金融情報中心（FIU）申報可疑交易之義務。另基於金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員實務作業需求，因涉及存款人及客戶權益，時效上應盡速處理，爰於第一項後段規定司法警察機關應於合理期間通知金融機構或提供虛擬資產服務之事業或人員，就前開異常帳戶、信用卡或虛擬資產帳號辦理後續控管或解除控管。</p> <p>二、參考洗錢防制法第七條及第八條規定，金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員應保存確認客戶身分程序所得相關資料及交易紀錄之期間，以供將來追蹤資金流向，爰為第二項規定。</p> <p>三、有關第一項所定相關資料及交易紀錄之範圍、通報司法警察機關之方式、程序等事項，授權由中央金融主管機關會商中央主管機關及法務主管機關另定辦法規範，爰為第三項規定。</p>
<p>第十條 金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員應配合司法警察機關建</p>	<p>一、為有效阻斷犯罪集團之資金流向，以降低民眾損失，金融機構及提</p>

<p>立聯防通報機制；於接獲司法警察機關之通報時，各受款行及提供虛擬資產服務之事業或人員應將通報之款項或虛擬資產進行圈存持續監控，並得依第八條第一項規定辦理。</p> <p>一、為有效阻斷犯罪集團之資金流向，以降低民眾損失，金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員應配合司法警察機關建立聯防通報機制，並強化金融機構間及提供虛擬資產服務之事業或人員間對於詐欺犯罪之聯防，爰為第一項規定。</p> <p>司法警察機關為前項通報後，應於合理期間進行查證並通知金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員辦理後續警示作業或解除控管。</p> <p>前二項之通報機制、圈存款項或虛擬資產、作業程序、後續警示作業、解除控管及其他應遵行事項之辦法，由中央金融主管機關會商中央主管機關及法務主管機關定之。</p>	<p>供虛擬資產服務之事業或人員應配合司法警察機關建立聯防通報機制，並強化金融機構間及提供虛擬資產服務之事業或人員間對於詐欺犯罪之聯防，爰為第一項規定。</p> <p>二、司法警察機關通報金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員啟動聯防機制後，應進行查證並通知其辦理後續警示作業或解除控管，俾有效阻斷不法犯罪之資金流向，降低民眾損失，爰為第二項規定。</p> <p>三、配合第一項及第二項規定，授權由中央金融主管機關會商中央主管機關及法務主管機關就通報機制、圈存款項或虛擬資產等事項另定辦法規範，爰為第三項規定。</p>
<p>第十一條 金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員依第九條第一項後段司法警察機關通知暫停全部交易功能之帳戶或帳號中，有被害人匯（轉）入之款項或虛擬資產未經提領者，得依原通知機關之通知發還帳戶或帳號內剩餘款項或虛擬資產。</p> <p>前項發還帳戶或帳號內剩餘款項或虛擬資產之條件、方式、程序及其他應遵行事項之辦法，由中央金融主管機關會商中央主管機關及法務主管機關定之。</p>	<p>一、參考洗錢防制法第九條第二項規定，金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員執行本條例規定之防詐措施，免除其業務上應保守秘密之務，爰為第一項規定。</p> <p>二、為促進金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員落實防詐措施，增進業者與司法警察機關、相關目的事業主管機關間之通力合作，共同防制詐欺犯罪，參酌美國及加拿大善良撒瑪利亞人法（<b>Good Samaritan Law</b>）之立法精神，業者為執行本條例規定之防詐措施或配合司法警察機關、各目的事業主管機關所為之處理，致生損害於客戶或第三人者（例如可疑客戶因使用帳戶、信用卡或帳號之權利受到限制衍生其他經濟上損失），不負損害賠償責任，爰為第二項規定。</p>
<p>第十三條 金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員有下列情形之一者，由中央金融主管機關處新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期未改正者，按次處罰：</p> <p>一、違反第八條第二項規定，未提供</p>	<p>一、第一項定明金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員違反本條例規定，未提供照會者相關資訊、未保存或未依限保存資料或交易紀錄及未配合建立聯防通報機制，或未將通報之款項或虛擬資產進行圈存持續監控等</p>



<p>照會者相關資訊。</p> <p>二、違反第九條第一項規定，未保存資料或交易紀錄。</p> <p>三、違反第九條第二項規定，未依限保存資料或交易紀錄。</p> <p>四、違反第十條第一項規定，未配合建立聯防通報機制，或未將通報之款項或虛擬資產進行圈存持續監控。</p> <p>金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員有前項各款所定情形之一，情節重大者，由中央金融主管機關處新臺幣一百萬元以上一千萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期未改正者，按次處罰。</p>	<p>事項之處罰，並令其限期改正（若性質屬無法改正者，自無限期改正之問題），以督促業者遵循，罰鍰金額並參考電子支付機構管理條例第五十三條規定。</p> <p>二、參考個人資料保護法第四十八條第三項，對於違規情節重大者之罰鍰金額較高之規定，於第二項就金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員有第一項各款情形之一，情節重大者，裁處較第一項為重之罰鍰，並令其限期改正；屆期未改正者，按次處罰。</p>
---	--

## 二、警察在本草案中的角色

上述草案規定，可謂加強了中央金融主管機關（以下簡稱金管會）的監理責任，因為金管會必須監督金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員（以下簡稱金融機構等）應採取合理措施，防止存款帳戶、電子支付帳戶、信用卡與虛擬資產帳號（以下簡稱帳戶等），遭濫用於詐欺犯罪，並應向客戶宣導預防詐欺之資訊（草案第 7 條）；金管會亦須監督金融機構等，對於帳戶等應盡善良管理人之注意義務；金融機構等對疑似涉及詐欺犯罪之異常存款帳戶等，應強化確認客戶身分，及採取其他強化防詐之措施（草案第 8 條）；尤其草案第 13 條賦與金管會可以對不聽監理命令之金融機構等，處以高額罰鍰、令限期改正、按次處罰等權限，對金融機構等之監理，比起以往要法制化及嚴格化了許多。

配合金管會對金融機構等的監理措施，警察在金融監理上也有一些重要的角色，例如接受金融機構等對於「客戶身分資料及交易紀錄」的通報，並就可疑者回報給金融機構等以便進行控管（草案第 9 條），此乃防詐的積極作為，為前所未有的責任規定；警察並得藉由聯防通報機制，通報金融機構等對詐欺帳戶等資產，進行圈存及監控，並應持續查證及通知後續的作為（草案第 10 條），此乃 165 專線的法制化及合理化規定。至於圈存後詐欺餘額的返還等作業，則由金融機構等負責，但必須由警察通知金融機構等解除控管（草案第 11 條）。上述的各種監理及警察通報、通知、解除等權限，皆有委任立法的規定。

## 參、警察在《洗錢防制法》及詐欺犯罪危害防制條例草案上防制人頭帳戶角色的比較

### 一、警察防制人頭帳戶角色的比較表

項目	洗錢防制法第 15 條之 2	詐欺犯罪危害防制條例草案第 7~13 條
1.警察作為的法律性質	警察對人頭帳戶的告誡，乃行政罰法第二條第四款警告性的裁罰處分，若有不服，應循行政管道請求救濟	警察接受金融機構等通報的客戶資料及交易記錄及警察的回報、警察通知金融機構等具體的詐欺帳戶、警察通知金融機構等解除控管等行為，均屬觀念通知，非行政處分

2.警察的執行機關	各直轄市、縣市警察局（偵查隊）	可能是中央警政署所屬刑事警察局，但報案帳戶之圈存，如何爭取實效？中央可能需要大量人力
3.金融機構等的配合	告誡與 165 專線結合，故各金融機構僅須配合將詐欺帳戶圈存即可	警察的預告及通知均屬觀念通知，帳戶與餘額均屬客戶與銀行間的契約
4.法律責任	165 專線的警察警示行為，極可能被最高行政法院解釋為行政處分，告誡行為依立法理由乃行政罰法的懲戒處分，兩者的救濟及國家賠償責任可能讓警察相當困擾	警察對於可疑帳戶等的預防通知、受理報案後的通知、解除控管的通知等行為，既均屬觀念通知，則當然無任何法律責任
5. 合理性	檢察官對人民無行政處分權，也無法在直轄市、各縣市對於人頭帳戶給予任何警告性處分，故交由警察處理，從整體國家打詐行動來看還算合理，也讓警察知道除刑事警察外，尚有行政警察權應該發揮	警察非金融專業機關，由金管會負監理責任乃屬當然，但警察仍應本於治安專業，對於可疑帳戶等或已報案之詐欺帳戶等與通知解除控管等，承擔合理權責，此亦可讓警察在檢察官之下找到一個「預防及制止」犯罪的空間
6. 預期實效	詐欺犯罪防制條例通過，並且各子法也陸續頒布後，165 專線即已達成階段性任務，相關法規應予廢止，但洗錢防制法上的告誡仍存在	新的 2.0 版打詐措施及法規的出現，將可讓警察與詐欺集團持續對抗

## 二、警察防制人頭帳戶的角色分析兼結論

- (一)165 專線成立 20 年來發揮了不少功能，但也日漸出現問題，例如警察的警示行為極可能被視為行政處分，這樣一來除將增加許多通知當事人等無意義之作為外，還須負擔警示有誤或長期未予解除警示的國家賠償責任。若能成立《詐欺犯罪危害防制條例》，則上述顧慮即可迎刃而解。
- (二)洗錢防制法上的告誡行為，即使在《詐欺犯罪危害防制條例》通過後，應該也不會改變，因為防制洗錢乃國際共識，並且要求應有一個主管機關，在調查局尚屬活躍及願意負責的情形下，警察最好只作打詐工作，不要介入洗錢防制。而金融機構對帳戶等的治理，在金融機構等通報相關資料給治安機關時，極可能一事兩報，故應該不會增加太多金融機構的正常作息。
- (三)警察因組織及角色使然，讓其擁有刑事警察及行政警察的兩種權力，這兩種權力的適度發揮，最好的案例就是警察在街頭的酒測行為，其右手將過往車輛適度攔下，選擇其中可疑為喝酒開車的駕駛人，要求測量酒精濃度，一旦出現超過 0.15mg/l 的，就開違規告發單舉發；一旦出現超過 0.25mg/l 的，就用左手將其逮捕，移送地檢署法辦。這種左右手交換發揮功能的現象，可能會在《詐欺犯罪危害防制條例》通過後出現，我們與其負面看待，不如正面期待警察能有像樣的表現。

(四)為讓《詐欺犯罪危害防制條例》發揮原本設計的功能，宜堅持其係打詐的行政監理與治安關連專法，亦即行政領域法，而不是刑事領域法或民事領域法，故除應由內政部擔任中央主管機關外，草案的相關刑事法規或民事法規也應刪除。

註：

本文受澎湖縣馬公分局偵查佐鄭明榮先生多方指導，特此致謝。

本文受刑事警察局預防科科長林書立先生多方指導，特此致謝。

引言人 2：中央警察大學推廣教育訓練中心 劉嘉發主任

〈主題：證券投資及顧問法§113-1 之實踐問題〉

## 引言大綱

壹、前言

貳、證券投資信託及顧問法113條之1立法分析

參、處罰機關之探究

肆、處罰對象與課責行為

伍、案件統一裁罰基準及實施要點

陸、結論

## 壹、前言

□ 政府打詐，愈打愈詐？不打就不詐了嗎？

□ 打詐都已經如此詐了，不打詐一定更炸！

<https://www.youtube.com/watch?v=dnZN8beFxe>

[O](#)

□ 打詐五部曲：

1. 識詐：（事前宣導認知）

2. 阻詐：（事中即時防阻）

3. 追詐：（事後迅速追辦）

4. 懲詐：（事後懲罰制裁）

5. 取詐：（事後有效取贓）

➤ 預防重於治療/事前優於事後/

## 一、呼籲社群平台需負起保護民眾責任

□ 20210922工商時報·文／陳昱光、魏喬怡

➤ 林淵城主任(刑事警察局打擊詐欺犯罪中心)



□ 反詐騙專線 165 接獲報案時，通常都是已有受害人來吹哨、但詐騙網址已下架，警方也只能像看到『屍首』再去追查兇手，已是亡羊補牢。」，反詐騙重點除了宣導外還必須超前部署，要有預警機制、要從社群平台管理防堵、彈跳視窗示警

➤ 刑事局打詐中心在 2021 年 9 月 3 日時就與金管會證期局討論該如何做出「前瞻打擊詐騙」的方式，要在還沒有被害產出時就應該先預警。

➤ 事實上，今年金融詐騙在過年前就已陸續發生，國泰世華銀首當其衝，後續台新銀、郵局、中信銀也陸續遭盜用，銀行業者可與電信業者合作，遇到詐騙關鍵字就自動跳出警示簡訊。

➤ 由於新型態的股票設套坑殺，投資人難以取得設套證據，因為投資人用的是自己的帳戶進出股票，而不是有人代操、無從著力，而且炒的股都是境外的美股、港股。只能不斷宣導、讓客戶在第一時間就可收到警示訊息，中央、金融體系、電信體系要跨業合作，多方防堵才是王道。

➤ 參考國際經驗，英國年產出的被害人也是有上千億新台幣的損失，所以現在英國對社群 APP 平台規劃要分級嚴加控管，認為平台必須有保護民眾的義務，面對國內警方的調查，社群媒體應積極主動配合而不是設太多障礙

## 二、走出同溫層全民齊力擴大防詐圈

□ 20210922 · 文／陳昱光、魏喬怡

□ 刑事警察局打擊詐欺犯罪中心科長張文源：



- 目前許多投資詐騙手法皆是透過網路、線上交易模式進行，且經常會牽涉到周邊電信、通訊業者的管理機制，導致偵辦上更加不易，呼籲民間企業應一同發揮社會責任，與警方攜手擴大「防詐圈」。
- 今年前八月投資詐騙財損金額已經達去年全年規模，顯示投資詐騙有持續增加趨勢。為全面防堵假投資詐騙，警政署將相關態樣分成四大類，包括投資股票等金融商品、博弈、虛擬通貨，以及類似老鼠會的經營模式，配合社群軟體應用，透過成立反詐騙專區、製作早安圖等方式，希望觸及更多民眾。同時，今年3月也加強對詐騙集團打擊，結合業者攔阻相關假冒訊息，先一步降低民眾收到不實詐騙資訊的風險。
- 除了警政單位把投資詐騙列為防治重點之外，呼籲企業也應發揮企業社會責任，將減少詐騙視為**CSR**的重要一環，尤其詐騙手法在各領域會衍生出不同模式，更需要結合民間專業一起通力協助。
- 最後，建議證券商及投信投顧業者，能夠深化與警方合作，除了可主動提供反詐騙資訊給客戶、會員等容易被詐騙集團鎖定的主要目標群眾外，也可以透過公會齊力發聲，在報章、社群媒體加強宣導，才能「對症下藥」、「走出同溫層」，讓更多人能注意投資詐騙。

- 請問光靠宣導、呼籲？有用嗎？有實效嗎？
- 沒用？那有什麼策進作為是有用？
- 證券期貨局防制詐騙精進措施

## 貳、證券投資信託及顧問法113條之1立法分析

- 條文：（112年06月28日新增訂）
  - 違反第七十條之一第三項規定未於通知期限內移除、限制瀏覽、停止播送或為其他必要之處置者，由通知之司法警察機關處新臺幣十二萬元以上六十萬元以下罰鍰，並責令限期改善；屆期不改善者，得按次連續處二倍至五倍罰鍰至改善為止。
  - 增訂理由：配合修正條文第七十條之一第三項規定，明定違反上開規定之罰則，並參酌本法第一百三條所定行政罰鍰裁處金額，增訂由通知廣告下架之司法警察機關對網際網路平臺提供者、網際網路應用服務提供者、網際網路接取服務提供者或其他網路傳播媒體業者違規行為處十二萬元以上六十萬元以下罰鍰。

- 第七十條之一（112年06月28日新增訂）
 

1.非屬證券投資信託事業及證券投資顧問事業者，為涉及有價證券投資或業務招攬之廣告，不得有下列行為：

  - 1) 使人誤信其業經主管機關核准經營證券投資信託、證券投資顧問或全權委託投資業務。
  - 2) 從事投資分析之同時，有以提供有價證券投資建議為目的之客戶招攬或投資勸誘行為。
  - 3) 為有價證券投資保證獲利或負擔損失之表示。
  - 4) 引用各種推薦書、感謝函、過去績效或其他易使人誤認有價證券投資確可獲利之類似文字或表示。
  - 5) 冒用政治、財經、金融、影視、其他著名人士或公司名義，對有價證券進行推介、招攬或引誘投資。
  - 6) 與前五款相關之其他不當推介行為。

□ 第七十條之一 (112年06月28日新增訂)

2.網際網路平臺提供者、網際網路應用服務提供者、網際網路接取服務提供者或其他網路傳播媒體業者，刊登或播送非屬證券投資信託事業或證券投資顧問事業者涉及有價證券投資或業務招攬之廣告，應於廣告中載明或敘明委託刊播者、出資者及其他相關資訊。

3.網際網路平臺提供者、網際網路應用服務提供者、網際網路接取服務提供者或其他網路傳播媒體業者，不得刊登或播送違反前二項規定之廣告；於刊登或播送後，始知有前開情事者，應主動或於司法警察機關通知期限內移除、限制瀏覽、停止播送或為其他必要之處置。

□ 第七十條之一 (112年06月28日新增訂)

4.網際網路平臺提供者、網際網路應用服務提供者、網際網路接取服務提供者或其他網路傳播媒體業者，刊登或播送違反第一項及第二項規定之廣告，對於因誤信廣告內容或因被詐欺而受有損害者，應與委託刊播者、出資者負連帶損害賠償責任。但已依前項後段規定為必要處置者，不在此限。

5.有前項應負連帶損害賠償責任，而有下列情形之一者，得減輕或免除其責任：

- 1) 未自刊登或播送廣告行為獲有財產上利益。
- 2) 刊登或播送廣告行為非出於故意或重大過失。

□ 第七十條之一 立法理由：

1. 考量近年網路投資詐騙猖獗，多透過網路投放不實廣告方式誤導投資人，爰參酌實際投資詐騙廣告之內容態樣，於第一項明定非屬證券投資信託事業及證券投資顧問事業者，為涉及有價證券投資或業務招攬之廣告時之禁止事項，藉由列舉非法廣告之態樣並明文禁止，減少投資人因誤信廣告遭受詐騙之情事。
2. 為使證券投資等廣告資訊更加透明公開，並鑒於數位科技普及，爰於第二項明定網際網路平臺提供者、網際網路應用服務提供者、網際網路接取服務提供者或其他網路傳播媒體業者刊登或播送相關廣告應載明或敘明事項，落實廣告實名制。所定「其他網路傳播媒體」，指任何供公眾瀏覽之網站、網路應用程式，包括但不限於社群網路、廣告聯播網或搜尋引擎等。

□ 第七十條之一 立法理由：

- ◆ 考量誤導投資人之不實廣告大量出現與受託刊登或播送廣告之平臺提供者等事前審查機制是否完整有關，爰於第三項明定網際網路平臺提供者、網際網路應用服務提供者、網際網路接取服務提供者或其他網路傳播媒體業者不得刊登或播送違反前二項規定之廣告；倘於刊登或播送後，始知有不應刊登或播送情事者，應主動或於司法警察機關通知期限內移除、限制瀏覽、停止播送或為其他必要之處置。惟為縮小對媒體行業之影響，且參酌實務上投資詐騙廣告多出現於網路，爰聚焦規範網際網路平臺提供者、網際網路應用服務提供者、網際網路接取服務提供者或其他網路傳播媒體業者。

□ 第七十條之一 立法理由：

- ◆ 為促使網際網路平臺提供者、網際網路應用服務提供者、網際網路接取服務提供者或其他網路傳播媒體業者落實其廣告審查與處理職責，爰於第四項明定若網際網路平臺提供者、網際網路應用服務提供者、網際網路接取服務提供者或其他網路傳播媒體業者刊登或播送違反第一項及第二項規定之廣告，使他人誤信或被詐欺而受有損害，應與委託刊播者、出資者負連帶損害賠償責任，但已為必要處置者，不在此限，另於第五項明定得減輕或免除其連帶損害賠償責任之情形。

## 參、處罰機關之探究

- ◆ 處罰機關：通知之司法警察機關

- ◆ 司法警察機關所指為何？

（有協助檢察官偵查犯罪之職權者）

1. 警察（狹義）刑事警察局/地方警察局/分局
2. ~~憲兵~~
3. ~~調查局人員~~
4. ~~海巡署人員~~
5. ~~移民署人員~~
6. ~~廉政署人員~~
7. ~~檢察事務官~~
8. ~~法警(?)~~：不純正？



- ◆ 處罰機關：通知之司法警察機關
  - ◆ 司法警察機關所指為何？  
（有協助檢察官偵查犯罪之職權者）
  - 1. 警察（狹義）>刑事警察局
  - 2. ~~調查局人員（？）~~
- 若實務上僅有警察機關--刑事警察局負責  
條文何不直接明定呢？  
其他司法警察機關實際上根本不管？

## 肆、處罰對象與課責行為

### 一、處罰對象：

1. 網際網路平臺提供者
  2. 網際網路應用服務提供者
  3. 網際網路接取服務提供者
  4. 其他網路傳播媒體業者
- 處罰對象是否明確？
  - 都能罰得到嗎？（境外公司/境內分公司）
  - 處分書如何送達生效？不服處分如何救濟？
  - 不繳納罰鍰如何強制執行？

### 一、處罰對象：

- (一)網際網路平臺提供者：指在網際網路上提供儲存空間或利用網際網路建置網站提供資訊發布及網頁連結服務功能之業者
- (二)網際網路應用服務提供者：指在網際網路上提供各項應用服務之業者。
- (三)網際網路接取服務提供者：指以專線或撥接等方式提供網際網路連線服務之業者。
- (四)其他網路傳播媒體業者：指其他以電子傳輸設備傳送數位格式之文字、影像、數據或其他訊息，提供如經營廣告聯播網或網路電子報平臺之通訊傳播中介服務業者。

## 二、課責行為

- A. 移除
- B. 限制瀏覽
- C. 停止播送
- D. 其他必要之處置

- 通知函如何通知？
- 課責行為由誰來確認已執行改善？
- 不服通知如何救濟？

### 課責行為由誰來確認已執行改善？

- (一)刑事警察局對明確違反本法第七十條之一第一項、第二項案件應以限期改善通知函，要求網路平臺業者於二十四小時內移除、限制瀏覽、停止播送違法廣告或為其他必要之處置，並得將違法廣告資訊以網際網路傳送至網路平臺業者公開揭示或指定之電子郵件或電子表單，以利網路平臺業者儘速為改善措施。
- (二)限期改善通知函送達後，網路平臺業者應於二十四小時內，將所指定之廣告下架，並檢附下架證明資料、刊登者資訊，包括委託刊播者、出資者（公司為登記註冊名稱；個人為身分證明文件上登載之姓名）及所在，通知刑事警察局複查。

### 課責行為由誰來確認已執行改善？

- (三)網路平臺業者得以電子郵件或電子表單等方式，遞交前款複查資料予刑事警察局。
- (四)刑事警察局接收第二款複查資料後，應於十二小時內，以電子郵件或電子表單方式通知網路平臺業者複查之結果。
- (五)複查期間不影響時效進行。
- (六)違法廣告符合下列特殊急迫情況者，得視個案情形縮短限期改善期限：
  1. 依時下議題假冒他人投資廣告。
  2. 假冒政府機關、知名人士投資廣告。

## 伍、案件統一裁罰基準

- 警察機關處理違反證券投資信託及顧問法第七十條之一案件統一裁罰基準及實施要點
- 第5點：違反本法第七十條之一第三項規定，屆期未改善者，刑事警察局得依本法第一百十三條之一作成罰鍰處分，並責令限期改善，按次連續處以罰鍰，規定如下：
  - (一)第一次處新臺幣十二萬元。
  - (二)第二次處新臺幣二十四萬元。
  - (三)第三次處新臺幣三十六萬元。
  - (四)第四次處新臺幣四十八萬元。
  - (五)第五次以上按次處新臺幣六十萬元。

## 陸、結論

- 司法警察機關明確化、限縮化
- 境外網路業者如何有效通知管制課責
- 強化罰鍰之執行力
- 加強資訊公開與宣導
- 對真正詐騙者加以追懲

評論人：詮理法律事務所 陳佳瑤律師

佩服鄭理事長撰寫「警察在洗錢防制法及詐欺犯罪危害防制條例草案上防制人頭帳戶角色的比較」一文，這篇文章應該是國內第一次有學者從這個方向提出比較研究的文章，值得學界及實務界進一步加以討論及研究。鄭理事長撰寫此文也與實務界的警察先進多所討論、溝通，詳細瞭解目前實務作業程序，實在是一篇很好的文章。非常有意義，也非常值得各位先進日後繼續發表意見。我個人非常贊同鄭理事長在這篇文章最後所提出的四點結論。本人也從一個司法實務工作者的角度提供以下的意見，請各位先進指教。

第 15-2 條第 1 項之行為人責任可能是故意責任也可能是過失責任，而不包括無過失責任。但第 15-2 條第 3 項則規定為刑事處罰。試問，如果是行為人過失交付、提供之帳戶或帳號合計三個以上，是否構成要件該當，而可以處罰？如果可以處罰，是否與刑法第 12 條規定「(第 1 項)行為非出於故意或過失者，不罰。(第 2 項)過失行為之處罰，以有特別規

定者，為限。」互相衝突，因為第 15-2 條第 3 項並沒有規定過失犯的處罰。還是要解釋為 15-2 條第 1 項之行政處罰之行為人責任包括故意或過失；第 15-2 條第 3 項刑事處罰之行為人責任只限於故意而不包括過失。

況且在過失的舉證責任方面，二七五號解釋仍然認為：「應受行政罰之行為，僅須違反禁止規定或作為義務，而不以發生損害或危險為其要件者，推定為有過失，於行為人不能舉證證明自己無過失時，即應受處罰。」亦即對於具有危險犯性質的行政罰案件類型，推定行為人有過失。此一推定人民過失的見解，可以減輕行政機關舉證的負擔，以提昇行政效能，並貫徹處罰法規的行政目的，固然有其優點。然而其推定人民過失的作法，如果在刑事處罰上並不符合「無罪推定原則」之人權保障要求。也與刑事訴訟法第 161 條第 1 項「檢察官就被告犯罪事實，應負舉證責任，並指出證明之方法。」之規定不符。

依司法院相關解釋意旨，此類處分可能跟人民之財產權、名譽權相關，自屬侵害人民之基本權，應受嚴格法律保留原則之檢驗。則該辦法所訂諸條文內容涵蓋甚廣，其是否符合授權明確性原則？是否已逾越母法授權範圍？均值得一一檢視討論。

鄭理事長認為警察接受金融機構等通報的客戶資料及交易記錄及警察的回報、警察通知金融機構等具體的詐欺帳戶、警察通知金融機構等解除控管等行為，均屬觀念通知，非行政處分。警察的預告及通知均屬觀念通知，帳戶與餘額均屬客戶與銀行間的契約。警察對於可疑帳戶等的預防通知、受理報案後的通知、解除控管的通知等行為，既均屬觀念通知，則當然無任何法律責任。

但是如第九條規定「金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員依前條第一項後段規定辦理時，應保存該客戶確認身分程序所得資料及交易紀錄，並得向司法警察機關通報；司法警察機關接獲通報後，應於合理期間通知金融機構或提供虛擬資產服務之事業或人員就該異常帳戶、信用卡或虛擬資產帳號辦理後續控管或解除控管。」那麼司法警察機關通知金融機構等辦理後續控管或解除控管，當然會侵害人民的財產權等，則金融機構究竟是否為警察助手或受託行使公權力之人，應有討論空間，是否為行政處分或僅為觀念通知，亦應有討論空間。

又如第十條第一項規定金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員應配合司法警察機關建立聯防通報機制；於接獲司法警察機關之通報時，各受款行及提供虛擬資產服務之事業或人員應將通報之款項或虛擬資產進行圈存持續監控，並得依第八條第一項規定辦理。同樣會面臨金融機構究竟是否為警察助手或受託行使公權力之人，應有討論空間，是否為行政處分或僅為觀念通知，亦應有討論空間。

再如第十條第二項規定司法警察機關為前項通報後，應於合理期間進行查證並通知金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員辦理後續警示作業或解除控管。也會面臨金融機構究竟是否為警察助手或受託行使公權力之人，應有討論空間，是否為行政處分或僅為觀念通知，亦應有討論空間。

第十一條第一項規定金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員依第九條第一項後段司法警察機關通知暫停全部交易功能之帳戶或帳號中，有被害人匯（轉）入之款項或虛擬資產未經提領者，得依原通知機關之通知發還帳戶或帳號內剩餘款項或虛擬資產。

已經由警察機關強力介入被害款項的發還，對人民憲法上保障的財產權產生重大影響，難道也只是屬於警察的觀念通知嗎？當事人間難道沒有任何救途徑嗎？人民不可以行使行政救濟嗎？人民不可以刑事訴訟程序主張異議、準抗告等程序嗎？這與有權利必有救濟之法

理難道沒有違背嗎？再者，沒有法官的令狀，直接由警察機關介入被害款項的發還，是否妥適，亦是立法上值得探討的，是否有其他國家之立法例可以參考，也請各位先進指教。

警大洪文玲教授對 15-2 條提出以下質疑，謹提供各位先進討論：

1. 法務部的權責範圍，不是警察機關，裁處告誡處分，告誡甚麼？未明示告誡內容與範圍。
2. 關閉帳戶帳號是銀行的權限，警察告誡誰？
3. 洗錢法授權不明，法律關係錯亂，警察無權逕行下命銀行關閉違反 15-2 涉嫌人帳戶。
4. 銀行收到通報，是受委託行使關閉顧客帳戶的公權力嗎？還是行政助手？
5. 警察、銀行、帳戶人頭三者之間的法律關係如何？
6. 問題癥結在於洗錢法 15-2 的第 5 項未授權給警察。依該規定，關閉帳戶的權力主體是銀行，不是警察。
7. 所以警察告誡書上提到關閉帳戶，便超出法律的授權範圍。若政策要警察介入，立法要明確授權，明定警察得對人頭帳戶採取干預性措施。否則警察要銀行關閉人頭帳戶，銀行配合辦理，若有違失，國賠責任是銀行？還是警察？警察與銀行之間是公權力委託還是行政助手？
8. 公權力介入私人間私法契約關係，另一個失敗例子是行政執行法 17-1 禁奢處分。執行機關禁止欠稅大戶奢侈消費，效力約束不了第三人。