

立法院議案關係文書 (中華民國41年起編號)
中華民國101年3月21日印發

院總第 1777 號 委員提案第 13087 號

案由：本院委員陳亭妃、陳歐珀、邱志偉等 22 人，鑑於垃圾郵件、垃圾簡訊氾濫，嚴重浪費網路資源，侵害社會大眾權益，更成為散播色情、電腦病毒以及詐欺犯罪之工具。為保障國內網際網路及無線通訊商務環境之合理發展，爰擬具「濫發商業電子訊息管理法」草案，將我國商業電子訊息之管理予以法制化，以維護消費者、業者與社會大眾之權益，是否有當，敬請公決。

提案人：	陳亭妃	陳歐珀	邱志偉		
連署人：	林佳龍	黃偉哲	潘孟安	葉宜津	李俊俤
	柯建銘	許添財	吳宜臻	鄭麗君	陳節如
	李應元	管碧玲	陳其邁	楊 曜	林世嘉
	劉權豪	何欣純	陳唐山	姚文智	

濫發商業電子訊息管理法草案總說明

隨著網際網路服務普及，利用電子郵件散發廣告拓展商機成為銳不可擋之趨勢，但是在法令尚未明確規範的情形下，未經收件者同意而濫發電子廣告郵件，卻造成嚴重的垃圾郵件氾濫問題。大量內容重複的商業電子廣告郵件，不僅佔據電子信箱及網路頻寬資源，並浪費收件人的時間，降低工作生產力，甚至造成網路伺服器的癱瘓而無法提供服務，增加網路服務提供者（ISP）之營運成本負擔。

國家通訊傳播委員會指出，民國 97 年 12 月台灣網際網路協會（TWIA）發布其委託 PChome 電腦家庭舉辦之「垃圾郵件痛苦指數大調查」，調查結果發現在 1 萬 2500 名受訪者中每人每天會收到約 29 封垃圾郵件，屬個人有意義之郵件僅占不到三成，其中有 74.9% 的垃圾郵件為情色暴力相關內容，69.5% 則與網路購物有關，高達七成以上的民眾根本連看都不看就將郵件刪除，如以網路寄信的成本每封約 0.02 元估算，這些未開即刪的垃圾郵件每年就耗費約 20 億元寄送成本。

97 年 4 月賽門鐵克（Symantec）公司發表賽門鐵克網路安全威脅報告第 13 期—2007 年下半年之網路威脅活動，報告中提及由該公司蒐集統計之全球垃圾郵件發源國中，臺灣為第 6 名，約占全部垃圾郵件 3%，而在 98 年 1、2、3、10、11 月臺灣仍曾列入前 10 名內。

此外，除濫發電子郵件外，由於智慧型手持通訊設備越來越普及，濫發簡訊情況亦日益嚴重。國內色情、詐財簡訊日益猖獗，有鑑於日本、韓國已發生因濫發簡訊而影響使用人權益之情形，我國亦應有明確規範。

綜合上述網際網路使用者與行動電話使用者面臨商業電子訊息威脅之處境，濫發的商業電子訊息不僅已造成使用者困擾，其背後所隱含對隱私權的侵害更不容小覷。各國政府如美國、澳洲、日本、韓國皆已相繼立法規範，我國在遏止垃圾郵件氾濫上，亦應提出一個可行的規範方式，以健全網路使用環境與電子商務的發展，爰擬具「濫發商業電子訊息管理法」草案計十九條，其要點如下：

- 一、本法之立法目的。（草案第一條）
- 二、本法之主管機關。（草案第二條）
- 三、本法之用語定義。（草案第三條）
- 四、商業電子訊息之標示義務。（草案第四條）
- 五、明定商業電子訊息之傳送，未經收訊者事前同意不得為之，並規範除外情形。（草案第五條）
- 六、明列本法濫發商業電子訊息之情事。（草案第六條）
- 七、明定機關、事業、團體或個人，未獲得使用者授權或事前同意，不得蒐集、轉讓或洩漏他人之電子郵件位址或行動通訊門號。（草案第七條）
- 八、針對電子訊息服務提供者應防止、消弭濫發商業電子訊息之義務，訂定責任範圍。（草案第八

立法院第 8 屆第 1 會期第 5 次會議議案關係文書

條)

九、明定主管機關對於違反本法規定，危害公共利益之情事，得依檢舉或職權調查處理。(草案第九條)

十、要求主管機關為有效杜絕濫發商業電子訊息之行為，得與國際相關機構、團體交流，並積極參與此一議題之國際合作。(草案第十條)

十一、對於本法執行情況與成效、國際合作交流事宜及其他重要事項，主管機關每年應向立法院提出報告；本法通過後，並儘速研議建置一全國性之拒絕商業電子郵件訊息之電子郵件位址登記的必要性。(草案第十一條)

十二、分別明定電子訊息收訊者及電子訊息服務提供者，對於他人違反本法之行為，得向廣告主及代發訊之業者請求損害賠償，(草案第十二條第一項、第二項)。另訂定損害賠償金額之計算方式，以及請求權之消滅時效(草案第十二條第三項、第四項)，以資遵循。

十三、被害人得請求法院依侵害情節，酌定大於損害金額以上之賠償，但不得超過已證明損害金額之三倍；並賦予被害人得依侵害人因該侵害行為之獲利計算損害金額之權利。(草案第十三條)

十四、明定違反本法而濫發商業電子訊息之罰則。(草案第十四條)

十五、明定違反本法第七條第二項、第三項、第五項、第六項、第七項規定之刑罰效果。(草案第十五條)

十六、明定為供自己或他人濫發商業電子訊息之用，而未獲使用者授權或事前同意，蒐集、轉讓或洩漏他人之電子郵件位址或行動通訊帳號者，致生損害於他人者之罰則。(草案第十六條)

十七、明定違反本法第九條規定之罰則，督促電子訊息服務提供者採取必要措施及落實協助調查義務，以避免濫發商業電子訊息所造成之損害擴大。(草案第十七條)

十八、明定本法之適用效力；另訂定未經認許之外國法人或團體，就本法規定事項得為告訴、自訴或提起民事訴訟之要件。(草案第十八條)

十九、本法自公布日施行。(草案第十九條)

濫發商業電子訊息管理法草案

條	文	說	明
第一條	為促進網際網路及無線通訊資源的合理使用，保障社會大眾之個人隱私，促進電子通訊消費生活之健全發展，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。	濫發商業電子訊息，即俗稱之垃圾郵件，不僅過度佔據網路頻寬資源，浪費收訊者的時間與金錢，甚至造成網路伺服器的癱瘓而無法提供服務。此外，未經同意任意發送大量商業電子訊息的行為，是電子商務時代對於個人隱私權保障之最大隱憂，而內容含有詐欺、猥褻、色情之電子訊息更是妨害社會治安，影響青少年身心之健全發展。面對日益嚴重的垃圾郵件問題，各國政府相繼立法規範，故特提出本法，為我國提出一個可行的規範方式，以健全網路使用環境與電子商務的發展。	
第二條	本法之主管機關為行政院國家通訊傳播委員會。	明定本法主管機關。	
第三條	<p>本法相關名詞定義如下：</p> <p>一、電子訊息：係指透過網際網路或無線行動通訊系統傳送之任何文字、聲音、影像訊息，且該訊息得儲存於網路或收訊者之電腦、行動終端設備，直至被收取而刪除為止；包含電子郵件訊息及行動通訊訊息，但不包括語音通信與傳真。</p> <p>二、商業電子訊息：指內容為銷售或推廣商業產品、服務之電子訊息，包含所有商品或服務之行銷目的為內容或連結之訊息。</p> <p>三、濫發商業電子訊息：指發訊者有大量傳送商業電子訊息之行為，且未遵守本法規定之要件者。大量傳送商業電子訊息係指在二十四小時內發送內容相類似之商業電子訊息達百封以上，一週內達千封以上者。</p> <p>四、電子郵件位址：指得以辨識電子郵件訊息使用者的文字、號碼、或符號之組合。</p> <p>五、行動通訊門號：指得以辨識行動通訊訊息使用者之電話號碼。</p> <p>六、信首資訊：指附加於電子郵件訊息之主旨、來源、路徑、目的地、發信日期等足資辨識發信者及訊息內容之資訊。</p> <p>七、發訊者：指傳送促銷產品、服務或網站</p>	<p>一、明定本法之用詞定義。</p> <p>二、鑒於垃圾手機簡訊氾濫的問題越來越嚴重，雖然其傳送成本由發訊者自行負擔，不若傳送商業電子郵件者，將廣告行銷成本不當地加諸於收件者或網際網路服務提供者上，但考量其較電子郵件更具同步性及私密性，影響收訊者甚鉅，故本法亦將行動通訊網路所傳送的簡訊一併規範，並與一般網際網路傳送之郵件為相同之規定。</p>	

立法院第 8 屆第 1 會期第 5 次會議議案關係文書

<p>內容之電子訊息之人或團體。</p> <p>八、收訊者：指使用電子郵件位址或行動通信裝置而能傳送或接收訊息之人或團體。</p> <p>九、服務提供者：指提供網路接取服務及電子郵件訊息或行動通訊訊息傳送服務之營業主體。</p>	
<p>第四條 商業電子訊息之傳送，應於電子訊息上正確表示下列各款事項：</p> <p>一、足資辨識其為「廣告」之字樣或特殊標示。但對已建立交易關係或明確表示願意收到商業電子訊息之收件者寄送，不在此限。</p> <p>二、發訊者之身分資訊及郵遞地址。</p> <p>三、寄發該商業電子訊息之郵件地址或行動通訊門號。</p> <p>四、取消訂閱之方式及收受拒絕收訊通知之郵件地址或行動通訊門號。</p>	<p>一、垃圾郵件寄件者，為使件者盡可能開啟郵件，往往會在主旨欄上為引人錯誤之標題，或者隱藏其寄件來源、修改寄件者辨識資料等。為使收訊者能在第一時間決定是否開啟或刪除該訊息，本條明定應在郵件上為清楚之廣告標示，使收訊者得以最少時間刪除電子訊息或在電子信箱中設定過濾該類訊息，以減少收取之時間浪費與損失。</p> <p>二、綜觀各國規定，為有效規範垃圾郵件，避免人民受到不必要之騷擾，對於商業電子訊息之標示義務，多有規定，爰此，本條除明定標明足資辨識為「廣告」之字樣義務外，亦明定商業電子訊息發送之其他標示義務，如標示發訊者真實之辨識資料、快速聯絡方式、拒絕再收受商業電子訊息之管道。</p>
<p>第五條 商業電子訊息之傳送，未經收訊者事前同意不得為之；但收訊者自收到訊息日起前三年內與發訊者具有私人情誼、交易關係或曾詢問寄件者產品、服務相關事宜者，不在此限。</p>	<p>一、商業電子訊息之寄送，有以應得收訊者同意為前提，亦即所謂 opt-in，採此類型法制規範者，以歐盟隱私與電子通訊指令（Electronic Communications Privacy Directive）及澳洲 Spam Act 2003 為代表。另有規定訊息之寄送不以事前經收訊者同意為要件，只需在郵件訊息內賦予收訊者得選擇不再接收郵件訊息之權利即可，即所謂 opt-out，採此類型法制規範者，以美國 CAN-SPAM Act of 2003 與日本特定電子郵件法為代表。</p> <p>二、鑑於網際網路發達，個人資料取得容易，隱私權受侵害的可能性提高，便利之電子行銷管道不應成為隱私權保障在利益衡量上應予退讓之藉口。為落實保障社會大眾隱私權之立法目的，本法有關商業電子訊息之寄送，明定應以收訊者事前同意為原則，採取 opt-in 法制，惟為兼顧電子商務之發展，故另規定在一定情況下，允許未</p>

立法院第 8 屆第 1 會期第 5 次會議議案關係文書

<p>第六條 傳送商業電子訊息，不得有下列各款情事：</p> <p>一、明知或可得而知收訊者已為拒絕之表示而仍傳送此類訊息者。</p> <p>二、訊息標題、來源資訊或回覆資訊有虛偽不實或引人錯誤之情事者。</p> <p>三、意圖為不法之行為，而偽造、變造或隱匿訊息來源資訊者。</p> <p>四、傳送含有猥褻內容或色情連結之訊息，無明顯之提示者。</p> <p>五、使用他人註冊使用之電子郵件位址或行動通訊門號，濫發商業電子訊息者。</p> <p>六、以散播電腦病毒為目的而傳送者。</p> <p>七、以自動排列字母或數字組合而產生之電子郵件位址或行動通訊門號濫發商業電子訊息者。</p>	<p>經收訊者事前同意而寄送商業電子訊息。</p> <p>一、本條明定違反本法濫發商業電子訊息之型態。</p> <p>二、虛偽標示電子訊息來源，或使用欺騙收件者之標題、引人誤信的事實陳述，常造成收件者之混淆，故於第二款、第三款、明文禁止該類行為。</p> <p>三、第四款明定禁止傳送含有猥褻內容或色情連結之訊息，無明顯之提示，以利收件人決定刪除與否。</p> <p>四、為避免冒用他人之電子郵件位址或行動通訊門號，濫發商業電子訊息，以隱匿真實身分規避責任，爰為第五項之規定。</p> <p>五、鑒於電腦病毒常造成接收者之電腦硬碟毀損、資料財產損失，而透過商業電子訊息傳播更會令不知情的接收者蒙受其害，特明定第六項禁止此行為。</p> <p>六、第七款爰參考美國 CAN-SPAM Act of 2003 第五條 (b) 款之規定，明定禁止以自動排列字母或數字組合而產生之電子郵件位址或行動通訊門號濫發商業電子訊息。</p>
<p>第七條 機關、事業、團體或個人，未獲得使用者授權或事前同意，不得蒐集、轉讓或洩漏他人之電子郵件位址或行動通訊門號。但有下列情形之一者，不在此限：</p> <p>一、法律有明文規定者。</p> <p>二、為增進公共利益者。</p> <p>三、為免除使用者之生命、身體、自由或財產上之危險者。</p> <p>四、為防止他人權益之重大危害者。</p>	<p>商業電子訊息濫發之主因，在於非法蒐集、轉讓、販賣電子郵件位址名單及行動通訊門號之情形氾濫，為保障社會大眾個人資料隱私權，減少商業電子訊息濫發之管道，爰參考個資法修正草案第二十三條規定制定本條。</p>
<p>第八條 電子訊息服務提供者應採取以下措施，以防止、消弭濫發商業電子訊息之情形：</p> <p>一、建立處理濫發商業電子訊息之資訊收集、反饋及處理機制。</p> <p>二、紀錄發送商業電子訊息服務提供者的名稱、網際網路位址或網域名稱、以及商業電子訊息發送者的相關資訊，在適當規範之程序及條件下，提供作為處理濫發商業電子訊息之用途。</p> <p>三、於用戶使用該服務發送商業電子訊息時，向使用者明示發送商業電子訊息之使用</p>	<p>濫發商業電子訊息者非經由電子訊息服務業者提供傳遞服務，恐難以達到散發垃圾郵件之目的，故本條明定電子訊息服務者防止濫發商業電子訊息散佈之權利與義務，俾資遵循。</p>

立法院第 8 屆第 1 會期第 5 次會議議案關係文書

<p>規則及法律責任。</p> <p>四、經他人檢舉通知後，應對濫發商業電子訊息發送用戶提出警告，該用戶如經警告後仍繼續發送或轉寄商業電子訊息，在內部特定程序下裁定該用戶發送或轉寄商業電子訊息之情事屬實後，服務提供者應拒絕傳送或終止契約關係。</p> <p>五、提供合理有效的商業電子訊息過濾機制；基於收件者之事前同意，攔截依第四條規定加註特定字樣或標示之商業電子訊息。</p> <p>六、協助主管機關及各級政府相關單位就濫發商業電子訊息之來源進行調查和處理。</p>	
<p>第九條 主管機關對於違反本法規定，危害公共利益之情事，得依檢舉或職權調查處理。</p>	<p>主管機關對於違法商業電子訊息之管制，應有所限度，以避免管制上過度負荷或逾越，故參考公平交易法第二十六條之立法，爰為本條之規定。</p>
<p>第十條 主管機關為執行本法之要求、有效杜絕濫發商業電子訊息之行為，得與國際相關機構、團體交流有關違法商業電子訊息來源、追蹤方式與其他相關資訊，並積極參與此一議題之國際合作。</p>	<p>由於網路具有無國界及無遠弗屆之特性，來自其他國家的垃圾郵件為數不少，垃圾郵件的問題已成為跨國性的棘手問題，需透過國際合作才能有效解決。為有效杜絕來自其他國家的垃圾郵件，加強國際合作、交流，爰為本條之規定。</p>
<p>第十一條 主管機關每年應就本法執行情況與成效、國際合作交流事宜及其他重要事項，向立法院提出報告。</p> <p>主管機關於本法通過後，建置全國性之拒絕商業電子郵件訊息之電子郵件位址登記。</p>	<p>一、第一項明定主管機關對立法院之報告義務。</p> <p>二、依據美國 CAN-SPAM Act of 2003 規定，要求建置全國性「拒絕寄送電子郵件登記」(DO-NOT-E-MAIL REGISTRY)，寄件者對於「拒絕寄送電子郵件登記」上之名單，不得未經收件者事前同意而任意寄送，以保障收件者拒收垃圾郵件之權利。爰參考該法規定，明定主管機關應儘速研議「拒絕寄送電子郵件登記」之機制在我國實行之可行性。</p>
<p>第十二條 電子訊息收訊者，對於他人違反本法之行為，得請求其停止之；如有受損害者，得向發訊者請求損害賠償。</p> <p>服務提供者，因他人或事業所為濫發商業電子訊息之行為致生損害者，得向發訊者請求損害賠償。</p> <p>廣告主明知或可得而知發訊者有違反本</p>	<p>一、第一項明定電子訊息收訊者對於他人違反本法行為之停止侵害及損害賠償請求權；賠償義務人為發訊者。</p> <p>二、第二項明定電子訊息服務提供者，對於他人違反本法行為而致生損害，得向發訊者請求損害賠償。</p> <p>三、第三項明定廣告主在明知或可得而知之情</p>

立法院第8屆第1會期第5次會議議案關係文書

<p>法規定濫發商業電子訊息者，應與發訊人負連帶損害賠償責任。</p> <p>前三項之損害額，如被害人不易證明其數額者，得請求法院依所收取之違法電子訊息數量，以每封新台幣二千元以上，五千元以下計算，酌定賠償額，並得請求加害人負擔訴訟費用。</p> <p>第一項、第二項、第三項損害賠償請求權，自請求權人知有損害及賠償義務人起，二年間不行使而消滅。自有違反本法行為時起，逾五年者亦同。</p>	<p>況下始負損害賠償責任。</p> <p>四、第四項明定損害額之計算標準，以定損害賠償額之請求範圍，並賦予受害人得向加害人請求負擔訴訟費用之權利。</p> <p>五、第五項明定本條侵權行為損害賠償請求權之消滅時效。</p>
<p>第十三條 法院對於違反本法規定者，因被害人之請求，得依侵害情節，酌定大於損害金額以上之賠償。但不得超過已證明損害金額之三倍。</p> <p>侵害人如因侵害行為受有利益者，被害人得請求專依該項利益計算損害金額。</p>	<p>一、第一項賦予被害人得依實際侵害情節請求損害金額之權利，並明定不得超過已證明損害金額之三倍。</p> <p>二、第二項賦予被害人得依侵害人因該侵害行為之獲利計算損害金額之權利。</p>
<p>第十四條 主管機關對於濫發商業電子訊息之發信者，得限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣五萬元以上十萬元以下罰鍰；逾期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次連續處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。</p>	<p>本條明定違反本法而濫發商業電子訊息之罰則，並得視情節限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次連續處罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。</p>
<p>第十五條 違反本法第六條第二款、第三款、第五款、第六款、第七款之規定，致生損害於他人者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣三百萬元以下罰金。</p>	<p>多數濫發電子商業訊息者常虛偽標示電子訊息來源，或使用欺騙收件者之標題、引人誤信的事實陳述，藉以規避責任；或以散播電腦病毒為目的而傳送者，常令不知情的接收者蒙受其害，資料財產遭受重大損失。為符合比例原則及社會期待，對前述之惡性重大行為予以刑罰處分。</p>
<p>第十六條 為供自己或他人濫發商業電子訊息之用，而未獲使用者授權或事前同意，蒐集、轉讓或洩漏他人之電子郵件位址或行動通訊帳號者，致生損害於他人者，處行為人二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣二百萬元以下罰金。</p> <p>以前項行為為常業者，加重其刑至二分之一。</p>	<p>一、鑑於目前非法蒐集、轉讓、販賣電子郵件位址名單及行動通訊門號之情形氾濫，尤其藉以供自己或他人濫發商業電子訊息之用，故為保障社會大眾個人資料隱私權，並抑制濫發商業電子訊息行為前之任意蒐集、轉讓、洩漏個人電子郵件位址或行動通訊帳號的行為，特明定第一項之罰則規定。</p>

立法院第 8 屆第 1 會期第 5 次會議議案關係文書

	二、第二項明定以前項行為常業者之加重罰則。
第十七條 違反本法第八條之規定，經主管機關限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，而逾期未停止、改正其行為或未採取必要更正措施，或停止後再為相同或類似違反行為者，處新台幣二萬元以上二十五萬元以下罰鍰，並按次連續處新台幣五萬元以上五十萬元以下罰鍰至改正其行為或採取必要更正措施為止。	明定違反本法第九條規定之罰則，督促電子訊息服務提供者採取必要措施及落實協助調查義務，以避免濫發商業電子訊息所造成之損害擴大。
第十八條 任何違反本法規定之情形，若發訊者、收訊者、或因本法犯行而受有損害之一方係在中華民國境內者，皆有本法之適用。 未經認許之外國法人或團體，就本法規定事項得為告訴、自訴或提起民事訴訟。但以依條約或其本國法令、慣例，中華民國人或團體得在該國享受同等權利者為限；其由團體或機構互訂保護之協議，經中央主管機關核准者亦同。	一、第一項明定本法之管轄。 二、為因應跨國界之濫發電子訊息之案件，第二項參考公平交易法第四十七條規定，明定未經認許之外國法人或團體，就本法規定事項得為告訴、自訴或提起民事訴訟之要件。
第十九條 本法自公布日施行。	明定法律施行日期。

立法院第 8 屆第 1 會期第 5 次會議議案關係文書