金融帳戶與虛擬資產服務監管防詐策略之評析

黃兆揚*

壹、前言

過去20多年來（筆者親身體驗），臺灣的金融帳戶遭濫用給犯罪組織，犯罪組織大量收集人頭帳戶密碼，招募車手與水房成員，用以實施詐欺、洗錢犯罪，層出不窮，且逐年變本加厲。人頭帳戶不僅是詐欺犯罪的利器，在證券市場如操縱股價、內線交易，銀行法如地下匯兌、大規模吸金，或毒品組織型犯罪等，人頭帳戶都是確保犯罪順利的必要工具。近年來詐欺橫行、被害人激增、案件氾濫到接近癱瘓執法司法機關，對國家社會危害的程度前所未見。犯罪手段上，亦益發殘暴。詐欺集團連結東南亞犯罪組織，誘騙被害人赴遠地集中受控，施以凌虐、致死，詐騙機房成為囚禁「豬仔」人間地獄。犯罪工具上，隨著網路科技發展，詐團加速利用虛擬貨幣或支付服務新金融商品，作為犯罪標備。組織成員，亦逐漸有滲透至銀行、地政、機構、甚至律師之趨勢。結果顯示，銀行帳戶遭濫用的傳統老問題猶未解決，虛擬資產金融科技又加入犯罪陣營。可謂舊傷未癒，新病痛又起，考驗政府監管能力與防詐效能。

不僅臺灣，詐欺集團全球各地不斷肆虐，尤其是政府管轄鞭長莫及的地區，如泰國與柬埔寨或泰、緬交界，及柬、越交界，多是詐騙機房熱門地點。聯合國毒品與犯罪問題辦公室（UNODC）近期發表「轉折點-東南亞詐騙中心、地下銀行與非法網路市集全球啟示」報告指出，近年來詐騙中心日益整合了洗錢網絡、人口販子、資料仲介及金融科技服務業者，大幅提升組織犯罪規模、產業化及科技化，他們在國家工業區、科學園區或自由貿易港區，表面上以企業投資人身分活躍於商界，與當地勢力結合，實際上遂行全球犯罪。他們善用虛擬貨幣、網路平台、各種金融軟體與AI，化身為中立、第三方合法業者，將詐騙中心與機房重地分散設置，某地一遭查獲，就迅速轉移陣地，整體營運能力已超越政府所能控制的程度[1]。報告建議，各國政府高層應提高重視度與解決的政治意

*本文作者係臺灣臺北地方檢察署檢察官，文化大學法學博士。

註1：United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), I*nflection Point: Global Implications of Scam Centres, Underground Banking and Illicit Online Marketplaces in Southeast Asia*, April 2025. 3-7. 報告標題「轉折點」（拐點、死亡交叉點），意味著政府執法能力或國際回應速度已追不上犯罪產

志，強化法規監管框架（尤其是高風險金流、高風險金融的管制、強化調查起訴、保護資產的能力與機構韌性），加強執法技術，及跨部門合作與跨國境之合作[2]。

為展現打擊詐欺犯罪決心，行政院2022年6月實施「新世代打擊詐欺策略行動綱領」（打詐行動綱領1.0版），透過「識詐、堵詐、阻詐、懲詐」四大面向推展跨部合作，以達保護民眾財產安全降低犯罪損害之目標。後於2023年6月通過打詐行動綱領1.5版，除繼續推展四大面向減少危害外，另增強與金融、電信及網路業者合作，從源頭防堵詐騙犯罪，加強後端查緝，並進行「詐欺犯罪危害防制條例、通訊保障及監察法、刑事訴訟法特殊強制處分即科技偵查法制化之專章、及洗錢防制法」等「打詐4法」之立法修正，於2024年7月31日公布新法。行政院在新法架構下持續研擬配套措施，於2024年11月28日通過打詐綱領2.0版（114-115年），除原有「識詐、堵詐、阻詐、懲詐」四大面向架構外，新增「防詐」，強化數位經濟產業治理，並以「運用AI防制、深化跨境合作、監管防詐產業、加強被害保護」為規劃亮點[3]。

其中關於人頭帳戶或網路金融服務濫用問題，著重聯合金融監督管理委員會（金管會）強化帳戶控管，加強運用洗錢防制法新修的人頭帳戶告誡制，連結後續帳戶管制，並逐步將虛擬資產與第三方支付業者納入監管查緝，期望打擊詐欺犯罪的源頭器具。本文認為人頭帳戶濫用是詐欺猖獗之根源，爰針對人頭帳戶氾濫的老問題與新面向，回顧過往至今的管制執法模式，是否存有盲點與偏失，並參考英國之防詐經驗，檢視現行新的打詐法令與行動方案能否對症下藥，最後提出評論建議。

貳、金融機構對人頭帳戶詐欺的防治策略

一、現行警示帳戶制度的侷限

銀行法早在2005年（民國94年）即增訂第45-2條第2項明定「銀行對存款帳戶應負善良管理人責任。對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶，得予暫停存入或提領、匯出款項」，賦予銀行對異常的帳戶予以監控管制之權限，以防止犯罪。金管會2006年4月據以制訂「存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法」（異常交易管理辦法，最後修正日期2014年8月20日），是為警示帳戶制度之由來。然而，警示帳戶以法院、檢察署或司法警察機關為偵辦刑案而通報銀行為前

業的擴張了。該報告顯示，在東南亞破獲詐騙機房之嫌犯中，包括臺灣籍人。
https://www.unodc.org/roseap/uploads/documents/Publications/2025/Inflection_Point_2025.pdf（最後瀏覽日：2025年6月3日）

註2：同上註，第12、13頁。

註3：參閱行政院，重要政策，新世代打擊詐欺策略行動綱領2.0版，日期113年12月6日，資料來源：內政部、通傳會、數位部、金管會、法務部。
https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/c93637bd-ddc2-4447-8829-246a5ca0befc（最後瀏覽日2025年6月2日）

提（同辦法第3條），此時犯罪多已發生，被害人報警經警察通報，銀行始暫停交易（存入或提領、匯出）。且帳戶警示期滿或警察通報解除，即可解除管制（同辦法第10條）。銀行向來僅就「存款帳戶」依警察通報被動處置，並未關注監控「存戶本人」的異常行為或過往不良紀錄（如：已被警示多次，遭移送司法之經驗豐富），因此實務上經常發生，同一行為人多年來一再交付帳戶（出於種種理由）幫助他人犯罪[4]，該人帳戶也一再受到警示，但事過境遷（包括有罪、無罪或不起訴）後，銀行還是允許該人再開立新帳戶（每一次新帳戶都視為嶄新乾淨帳戶，如有警察通報，再被動辦理警示，反覆不已）。

實際上，對反覆交付帳戶而涉案之高風險存戶，僅憑個別帳戶（客體）事後警示，而不針對行為人過往異常行止做出分析回應，實無法防杜該人未來忍不住又再犯（如：不斷宣稱又被騙取帳戶）。金融機構更有效的作法，實應紀錄客戶先前濫用帳戶之行為結果（如警示次數與裁判結果），發現有再犯情事，直接依法依契約禁止其開戶，或起碼只允許開設功能有限之單一帳戶。就此而言，不僅向來警示帳戶的作法無法防止高風險客戶一犯再犯，即便近期新增修的打詐四法，亦有缺憾與不足。

2024年修正洗錢防制法第22條第2項規定警察對交付帳戶予他人使用之存戶應予告誡。金融機構、提供虛擬資產服務及第三方支付服務業者對於受告誡者，「應對其已開立之帳戶、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5項）。金管會2024年3月制定「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」（逕予關閉管理辦法）落實對受告誡者施以金融制裁。不過，由於逕予關閉管理辦法對於「拒絕新開戶」制裁的要件，又回頭連結至2006年訂頒之異常交易管理辦法，須以「雙證件實名制」為審核重點（詳下述），因此，對於一犯再犯交付帳戶罪之高風險者，拒絕開戶之制裁，實務上恐仍難實施。顯示主管機關與金融機構，即便針對一再犯交付帳戶罪情節嚴重者，基於服務客戶之固有心態，仍不願意動用拒絕開戶之制裁。

因為，雖然母法授權金融機構得對受告誡者禁止開立新帳戶，但逕予關閉管理辦法第5條卻規定：金融機構受理行為人（指交付帳戶給人使用而受警察裁處告誡之人）申請開立新金融帳戶，應依下列情形辦理：一、行為人有存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第十三條第二項規定所定情形之一者，應拒絕其開戶之申請。二、行為人有金融機構防制洗錢辦法第四條所定情形之一者，應拒絕其建立業務關係或交易。此規定看似可予拒絕開戶、不再提供服務。然而，

註4：參自由時報2023年6月9日電子報，標題：19萬人頭帳戶「被告」累癱檢察官！增修「提供帳戶」罪，檢籲規劃配套。內文略以：以倪姓婦人一案為例，她落入愛情詐騙陷阱，自2020年至2021年間，多次提供自己及子女的帳戶給自稱在伊拉克當軍醫的「KEN」，台南地檢署考量她被愛沖昏頭，4度不起訴，她卻深陷其中持續交付帳戶。
https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/4328836（最後瀏覽日2025年6月6日）

異常交易管理辦法第十三條[5]只有規定在申請開戶時應查核該客戶身分之真實性（雙證件查核、杜絕假名或假證件等），並未要求金融機構考量開戶者過往帳戶受警示之不良記錄、次數或情節嚴重性（如遭判刑）等。亦即，多年來一犯再犯交付帳戶罪者，無論經歷多少次司法程序，事後再次到銀行申設新帳戶，銀行查對身分無誤後，仍照樣允其開戶，且無數量之限制[6]。實務上前科累累或心智不全的高風險者，事後都是正大光明以真名開戶，並不會提出假名、假證件，當然符合身分真實性，自然就可順利開戶無所阻礙。由於金融機構只在乎開戶時申請人身分證件是否真實，並不在乎申請人過往如何濫用帳戶的黑歷史或情節的嚴重度，自然無法依「逕予關閉管理辦法」連結「異常交易管理辦法」之開戶時查核身分機制而拒絕其開戶。至於「逕予關閉管理辦法」第5條第2款連結「金融機構防制洗錢辦法」第4條[7]規定，亦同。針對一再犯交付人頭帳戶罪之高風險客戶，再次申請開戶時，審查重點仍只是身分真實性，而非該客戶的警示紀錄與高風險的不法歷史，金融機構自然不會拒絕建立業務關係或交易。結果是，洗錢防制法

註5：存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第13條全文如下：

銀行受理客戶開立存款帳戶，應以下列方式查核客戶身分，並透過財團法人金融聯合徵信中心查詢國民身分證領補換資料與通報案件紀錄及補充註記資訊：

一、臨櫃申請應實施雙重身分證明文件查核，身分證明文件，應具辨識力。

二、網路申請應依中華民國銀行商業同業公會全國聯合會所定並經主管機關備查之實名認證方式查核。

銀行應確認客戶身分，始得受理客戶開立存款帳戶，如有下列情形之一者，應拒絕客戶之開戶申請：

一、疑似使用假名、人頭、虛設行號或虛設法人團體開立存款帳戶。

二、持用偽、變造身分證明文件或出示之身分證明文件均為影本。

三、提供之文件資料可疑、模糊不清、不願提供其他佐證資料、或提供之文件資料無法進行查證。

四、客戶不尋常拖延應提供之身分證明文件。

五、客戶開立之其他存款帳戶經通報為警示帳戶尚未解除。但有下列情形之一者，不在此限：

（一）為就業薪資轉帳開立帳戶需要，經當事人提出在職證明或任職公司之證明文件。

（二）為向銀行申辦貸款並經審核同意撥款。

（三）其他法律另有得開立帳戶之規定。

六、受理開戶時有其他異常情形，且客戶無法提出合理說明。

註6：詐欺犯罪危害防制條例第23條規定電信事業針對濫用門號服務而受限制或停用者，於向同一電信事業再度申請電信服務時，應限制其至多申請一門用戶號碼。此為新開戶數量之限制。然而，在本條例之金融防詐章節，並無如此之規定。

註7：金融機構防制洗錢辦法第4條全文如下：

金融機構確認客戶身分時，有下列情形之一者，應予以婉拒建立業務關係或交易：

一、疑似使用匿名、假名、人頭、虛設行號或虛設法人團體開設帳戶、投保或辦理儲值卡記名作業。

二、客戶拒絕提供審核客戶身分措施相關文件。

三、對於由代理人辦理開戶、儲值卡記名作業、註冊電子支付帳戶、投保、保險理賠、保險契約變更或交易者，且查證代理之事實及身分資料有困難。

（母法）明明授權金融機構對濫用帳戶犯行次數多、情節重或風險高者，得拒絕開戶或建立業務關係。但依金管會訂定之「逕予關閉管理辦法」等子法規定，金融機構根本無法實施或甚難符合拒絕開戶之要件。也就是子法之規定，並未回應母法之要求，並未建立以風險為基礎的分級制裁作法[8]。

此外，或因銀行缺乏裁判資訊（其實判決書均可公開查詢），不法收集濫用他人（含自然人與法人）帳戶之詐團份子如車手、取簿手等犯罪後，銀行不會上網查詢濫用警示帳戶之詐欺集團份子，故多年來，銀行未曾也未能對真正濫用帳戶之詐欺集團正犯，施以金融管制或剝奪其功能。導致我國長期以來，金融機構至多只針對交出自己帳戶之幫助犯施以帳戶管制，卻對使用他人帳戶之正犯集團未予任何金融管制。

二、金融機構防詐義務之根源：財產保護與社會責任

警示帳戶制施行多年，由於銀行在偵測異常的被動性，偵測對象只是「對事（帳戶）不對人（存戶或集團）」的侷限性，以及被害款項幾乎都能流經多層帳戶，通行無阻，進入詐欺集團終端控制，少有藉由銀行關懷或風險管控措施及時攔阻，結果就無法遏止人頭帳戶犯罪20年來快速增長之趨勢。打詐新法為此而生，2024年7月31日制訂的詐欺犯罪危害防制條例（下稱詐防條例），即針對金融、電信、網路平台廣告業者制訂就源防詐專章，期能管制犯罪源頭（金融帳戶、電信門號、網路廣告），溯源打詐。本條例金融防詐章節，乃針對存款帳戶、電子支付帳戶、信用卡與虛擬資產帳號併同規範，金融帳戶概念上，包括各類帳戶或虛擬資產帳號，金融機構概念上，也包括提供虛擬資產服務之事業。

詐防條例第7條規定，金融機構應採取合理措施，防止存款帳戶帳號，遭濫用於詐欺犯罪，並應向客戶宣導預防詐欺之資訊。本條對金融公司的治理與防詐責任，具有非常重要的地位。蓋相較於前述銀行法第45條之2、洗錢防制法第22條、或詐防條例第8條[9]之規

四、持用偽、變造身分證明文件。

五、出示之身分證明文件均為影本。但依規定得以身分證明文件影本或影像檔，輔以其他管控措施辦理之業務，不在此限。

六、提供文件資料可疑、模糊不清，不願提供其他佐證資料或提供之文件資料無法進行查證。

七、客戶不尋常拖延應補充之身分證明文件。

八、建立業務關係對象為資恐防制法指定制裁之個人、法人或團體，以及外國政府或國際組織認定或追查之恐怖分子或團體。但依資恐防制法第六條第一項第一款至第三款所為支付不在此限。

九、建立業務關係或交易時，有其他異常情形，客戶無法提出合理說明。

註8：細看「異常交易管理辦法」第13條第2項最後一款「六、受理開戶時有其他異常情形，且客戶無法提出合理說明」，或金融機構防制洗錢辦法第4條最後一款「九、建立業務關係或交易時，有其他異常情形，客戶無法提出合理說明」，法條中所謂「其他異常情形」，文義上或可勉強作為金融機構另外審酌開戶者濫用帳戶前科風險之基礎，但筆者猜想，這概括條款之本意，仍旨在審查身分真實性，金融機構不會用以審酌開戶者之前科與風險。

註9：詐防條例第8條全文如下：

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，

定，只侷限在既有的警示帳戶暫停功能制度，詐防條例第7條揭示之「應」採取合理措施防止帳戶遭濫用於詐欺犯罪，及「應」向客戶宣導防詐資訊之誡命，堪稱為金融機構更上位、更全面的防詐義務，帝王條款，能讓金融監管者在選擇防詐手段上具有更高的視野，值得詳加重視。

打詐要成功，當從詐欺集團成功（或失敗）之關鍵節點或時點，有效阻礙。從犯罪者角度，詐欺洗錢犯罪要能成功，必需通過下列時序關卡：先（一）收集人頭帳戶，（二）再展開詐術，（三）成功說服被害人辦理匯出款，最後（四）再以人頭帳戶分層收受、轉匯、提領詐款。除了（二）涉及話術與網路廣告、社交軟體、手機門號等通信傳媒網路業者之源頭管制，不在本文範疇以外，其中（一）、（三）及（四）節點，均係金融工具與金流截點，金融機構之干預至關重要。詳言之，（一）人頭帳戶之交付與收集，涉及警示帳戶措施之成效，（三）與（四）涉及被害人臨櫃匯出款，或詐欺集團利用人頭公司帳戶轉匯、領款，金融機構對被害人的關懷措施，或對詐團利用人頭公司帳戶之權限查核作法，均有不足。例如關懷措施，常見銀行只對被害人簡單提問匯款用途（如：匯給家人）而未進一步查證，亦未製作可疑報告並通報，或延緩匯款時程；對法人帳戶臨櫃交易查核，亦多徒具形式（只要出具企業大小章，填寫資金用途為購車款，銀行就放款），而無更多查證，亦未製作可疑報告與通報，或延緩匯款時程。如此消極、表面的關懷與查核，極易遭詐欺集團掌握，配合表演，並教導被害人如何應對關懷查核（實務上詐團車手多在銀行門口外等候被害人領款）。

對此，詐防條例第7條要求金融機構採取合理措施，防止帳戶遭濫用於犯罪，並向客戶宣導防詐資訊。能在犯罪各時序節點上阻礙：1.人頭帳戶交由詐團取得、運用；2.被害人匯出款項至人頭帳戶；3.人頭帳戶內款項遭轉匯、提領。其中，取得人頭帳戶雖是犯罪者首要任務，但最能使犯罪落空、防止財產損害之時點，應係被害人辦理匯出款之際。若能課予銀行更高的關懷責任，與更強的查證義務。前者（提高關懷責任）例如，加強提問交易原因並紀錄資金去向與用途之明確度，以增加被害人警醒、識詐的機會，並讓銀行能充分舉證「銀行對存戶已盡到善良管理人之義務」仍無法阻止被害人匯出款，而免負相關行政責任或賠償責任（詳下述）。後者（加強查證義務）例如，英國於2023年6月1日公布「反詐欺策略：阻止詐欺

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。

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。

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。

與保護公眾」系列措施，其中包括「允許銀行延長處理付款的時間，以便銀行對可疑付款進行調查」[10]，足資我國參照。

就詐防條例第7條「應向客戶宣導防詐資訊」義務部分，除了在媒體、網路、提款機各處張貼廣告警語等軟性勸說之作法以外，金管會實應檢討修正存款帳戶定型化契約，要求銀行重新與存戶約法三章，明訂存戶濫用自己或他人帳戶（包括交付、收集、傳送人頭帳戶提款資訊予他人，致銀行受損害）之違約責任，包括銀行事後處理帳戶警示或配合司法調查所付出之成本損害之賠償、故意違約之懲罰性賠償，及違約後欲申請新開戶者，視其違約情節，銀行依法令依契約得予拒絕往來、或限制、限縮開戶數量與帳戶功能。亦即，金管會應重整、檢討、增設、建立金融機構與客戶間關於應正當合法使用金融服務之定型化契約條款。此定型化契約，可納入警示帳戶制度與打詐新法關於帳戶不得無正當理由交付他人使用之注意事項，及違約後民事責任。要之，防詐資訊之宣導對象，不限於財產被害人，亦包括存款帳戶之持有者。銀行應採取的合理（打擊詐欺犯罪節點）措施，自應包括修改定型化契約範本，鼓勵銀行增訂存戶濫用帳戶可能面臨的違約與善後賠償責任。

現行存款帳戶定型化契約之指導規範「活期（儲蓄）存款契約附屬金融卡定型化約款應記載及不得記載事項」，為金管會於2009年12月公告於2010年2月28日施行，嗣除有於2011年10月24日公告部分修正外，迄今並無其他修正。觀之該應記載事項之內容，亦與近年來政府不斷推動打詐行動綱領或制定打詐新法，無法制上任何的更新連結或同步搭配修正，更無前述銀行與存戶約法三章（存戶使帳戶遭濫用於犯罪之違約責任與可能的權益影響後果）。

或有論者認為，主管機關頒布定型化契約範本之法律依據為消費者保護法，定型化契約之目的旨在保護消費者（存戶），約定存戶濫用帳戶服務於不法活動之違約責任，乃不利於消費者，與消費者保護目的相悖，因此不能納入這類關於存戶濫用金融服務之違約責任或懲罰條款。本文認為，定型化契約目的在保障交易公平秩序，避免企業利用體制優勢讓消費者陷於不對等與不公平的契約地位。定型化契約目的並非容任不法行為，更非鼓勵濫用金融服務。制定合理使用金融服務之約款與違約責任，與追求公平交易秩序並不衝突，實際上反而相輔相成。何況，司法實務上已發生無數次，經常「忍不住」交付帳戶給詐欺集團使用之存戶累犯者，事後都會以被害人自居，辯稱「帳戶被騙走了、我也是被害人」。定型化契約納入簡明易懂之交付帳戶給他人使用之違約責任條款，並有效執行，反而才能提醒存戶謹慎保管、使用帳戶，提高防範不法活動之注意義務，進而達到「保護」存戶不被騙取帳戶個資機密之目的。換言之，定型化契約納入防詐責任條款，才能保護易遭犯罪集團利用之

註10：參閱林智勝（2024），〈詐欺犯罪防制度議題──英國詐欺罪法令暨防詐生態圈相關法制之簡介〉，《立法院法制局議題研析》，編號2414，第4頁。

所謂弱勢消費族群。最後，反對改革定型化契約論者顯然忘了，企業並非消費者。近年來，公司負責人將公司帳戶交給他人用於不法犯罪，案件激增，因為法人帳戶臨櫃交易並無關懷措施、銀行審查密度較低、轉帳額度又高，更易收受大筆詐款以洗錢，故深受詐騙集團喜愛，紛紛鎖定自願擔任人頭公司負責人者，提高價碼，大量收買這些辦妥公司負責人登記及開設高轉帳額度之法人帳戶。這類與金融機構往來的企業存戶，並非消費者保護法上消費者，金融機構與之簽訂定型化存款帳戶契約納入防詐責任條款，即屬雙方企業之間協商簽訂防詐約款，與消費者保護法無涉，自不能以違約責任不利於消費者（存戶）為理由反對增修定型化契約防詐約款。

三、英國的經驗

詐欺犯罪是全球議題，近年各國政府亦積極立法打詐，國際上打詐最新呈現的重要態勢在於：企業也要共同承擔責任，尤其是金融業、電信業與數位平臺。例如，英國支付系統監管機構發布新規定，針對金融客戶被詐騙後，要求當地銀行需賠償客戶被詐騙的損失。歐盟反詐騙辦公室也提出詐騙責任轉移，期望更完善消費者保護，若支付業者未能強化客戶驗證，業者將承擔客戶的財損責任。在美國，聯邦貿易委員會亦有多項作為，最新研議焦點在於，若民眾因為冒名詐騙而導致的財損，可向銀行求償。新加坡金融管理局針對釣魚詐騙案件責任畫分及賠償的問題，提出共同責任架構，亦聚焦金融機構、電信業者失責需承擔詐騙受害者損失[11]。

英國亦飽受詐騙之苦，為解決不斷發生存戶遭詐騙而自願將款項匯至詐騙集團控制的帳戶之所謂AAP詐欺問題（authorized push payment fraud, APP fraud）[12]，英國先於2019年採取嚴格的客戶身分驗證及「或有條件還款規則」（自願規則），鼓勵支付業者（含銀行）主動賠償被害人於符合條件下受詐騙而匯款之損失，嗣於2024年10月7日英國支付系統監管機構（the Payments System Regulator, PSR）針對詐騙被害者更實施新的強制賠償政策，而不再採取支付業者可以選擇加入的自願還款規則。強制賠償政策適用於銀行、支付業者及建築互助協會，提供受害者保障額度可達8萬5千英鎊，且應於被害者提出請求五日內完成還款賠償。賠償費用，由匯款銀行和收款銀行各自償還受害者50%的損失。至於賠償之決定，採用消費者謹慎標準，如支付業者能舉證證明客戶有「重大過失」（嚴重粗心而未注意支付業者的警告、未及

註11：參閱羅正漢（2024年9月26日），全球防詐立法態勢大轉變，要求金融、電信業失責需補償詐騙受害者，
https://www.ithome.com.tw/news/165195（最後瀏覽日：2025年6月10日）。

註12：AAP詐欺係指被害者因受詐騙而匯款至犯罪集團控制的帳戶，詐術態樣包括假冒身分詐騙、購物詐騙、感情詐騙、投資詐騙、貸款詐騙、及寵物尋回詐騙等。參閱
https://www.forbes.com/uk/advisor/personal-finance/what-is-app-fraud/（最後瀏覽日2025年6月10日）。

時通報被害事件、未回復業者詢問的必要資訊、或未報警），且該客戶並非弱勢客戶，則支付業者得例外地拒絕賠償[13]。

英國監管機構新施行的強制賠償規定，旨在激勵支付業者採取更多打擊詐騙之措施，要求金融機構在一定條件下共同承擔損失，以補償被害人，同時要求業者努力去查證、揭發、防止詐欺犯罪之得逞，真正落實消費者保護，值得我國立法上參考。

參、虛擬資產服務的監管防詐策略

一、虛擬資產濫用於犯罪的風險

虛擬資產（Virtual Assets）指以運用密碼學及演算法之區塊鍊（Blockchain）技術打造，具有價值儲存、支付與交換功能之數位型態財產。依金管會2021年6月30日公布、於2024年11月26日修正（將原稱「虛擬通貨」改稱為「虛擬資產」，同時修改法規名稱）之提供虛擬資產服務之事業或人員防制洗錢及打擊資恐辦法，第2條對虛擬資產定義為：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、香港或澳門發行之幣、有價證券及其他依法令發行之金融資產。可知，虛擬資產須普遍可用於支付或投資，藉以排除僅在特定企業系統內始具價值的遊戲點數或航空里程積分等類的兌換券；另因虛擬資產純依區塊鍊或分散式帳本技術打造，沒有中心機構生成管理，故在定義上另排除主權貨幣或依法令發行之有價證券等其他金融商品，以與既有的金融資本市場監管法規加以區隔。

虛擬資產具有錢財功能，卻無中心管理機構與實定法令存在，其匿名、方便、跨境、難追蹤、無政府性，可想而知迅速成為犯罪集團新寵。虛擬資產是錢的化身，濫用於犯罪不法的面向，可分為三個層面：洗錢連結的前置犯罪、後端洗錢罪、投資風險[14]：

（一）前置犯罪

依據2024年國家洗錢資恐及資武擴風險評估報告，臺灣深受洗錢高度威脅的犯罪共有十大類型，包含毒品販運、詐欺、組織犯罪、稅務犯罪、證券犯罪、非法賭博、地下匯兌、走私、貪污賄賂及智慧財產犯罪[15]。其中，以詐欺組織（含吸金）犯罪為最主要類型，詐欺罪有關之財產損失金額亦創新高（本文完成時最新的統計數據，2025年5月全國詐欺罪財產損失金額為87億2,967萬元，2024年11月、12月同類財產損失則各達126億、124億

註13：參閱林鈺琪（2024），〈詐欺犯罪防制議題──英國APP詐欺強制賠償相關法制研析，立法院法制局議題研析〉，編號2459。另關於英國此一強制補償制度的緣起、及法規的發展，參閱邵慶平（2025），〈詐欺橫行下金融機構的義務與民事責任──評析詐欺犯罪危害防制條例之金融防詐措施〉，《台灣法律人》（No. 40）第24-26頁。

註14：參閱李蘊恆（2024），〈虛擬資產交易之經濟風險與行政監管發展途徑〉，《月旦律評雜誌》（No.26）。

註15：參閱行政院洗錢防制辦公室，2024年國家洗錢資恐及資武擴風險評估報告，2024年12月6日。第12頁以下（第四章風險評估結果總述）。

元）[16]。利用虛擬資產犯詐欺罪，主要模式有：以虛假名目（如：XX幣）騙取被害人投資購買、但實際上並無資金或實質價值支撐之掛羊頭賣狗肉類型；以傳統詐術如感情詐騙、假冒檢警、或以假網站等誘騙被害人付款購買虛擬資產；或兩者之混搭；而實施詐欺罪過程若符合「收受存款，或吸收資金而約定給付顯不相當報酬」要件，亦可能另構成銀行法第29條與29條之1之非法吸金罪[17]。

（二）後端洗錢罪

虛擬資產運用在犯罪後端的洗錢階段，主要是與詐欺集團合作運用人頭帳戶收受被害款，迅速層層轉匯至第N層人頭帳戶，再安排車手將款項領出或轉移至虛擬貨幣錢包地址，或交易所與個人幣商，使犯罪所得暫時轉為虛擬資產（法定貨幣轉為虛擬貨幣），製造金流斷點，最終再全部或部分變現成法定貨幣，匯回傳統金融帳戶由犯罪組織終局享有[18]。其實就犯罪所得的搬運路線而言，洗錢行為仍須仰賴傳統金融帳戶（收集、控制許多自然人與法人帳戶），只是在金流過程中多了一些虛擬資產的購買或交換層次，藉此營造一些交易外觀，強化犯罪者事後可以提出之辯解與安全感，增加執法查緝之困難，使被害人毫無可能取回款項。

（三）投資風險

虛擬資產，除了被詐欺犯罪組織「看上」選作為犯案利器外，當然也可以用於正當商業營運。然，世間總有好人與壞人，企業經營者亦復如此，尤其虛擬資產產業剛發展，從事虛擬資產交易之公司，交易規則、公司治理、內部控制與風險管理等層面未臻成熟，即使個人有心經營虛擬資產交易服務，仍可能因事業夥伴的理念分歧，公司治理不

註16：內政部警政署165打詐儀錶板，
https://165dashboard.tw/，最後瀏覽日2025年6月12日。

註17：詐欺罪與銀行法非法吸金罪兩者並無互斥關係，可以競合併存或各自成立。另，虛擬貨幣（如比特幣）是否算是銀行法第29條及第29條之1所述之存款、款項、資金，行為人收受比特幣是否等於收受存款、款項或資金而可構成該條非法吸金罪，法界曾有不同見解，最高法院112年度台上字第317號刑事判決及同院111年度台上字第5556號刑事判決採肯定說，認為吸收資金犯罪手法上以虛擬貨幣等間接資金流動模式為之，不影響違法吸收資金犯行之成立，算是對此爭議予以定槌。不過，該案犯罪事實，如同大多數吸金案件的事實情節，總有一些投資被害人手中原無比特幣，而須先以現金、購買比特幣，再以虛擬貨幣作為出資，則這些被害人損失的財產本來就是現金（貨幣），當然符合該條所述款項與資金之客體要件。至於案件中是否有被害人只以比特幣或虛擬資產出資（沒有給付任何現金或匯款），而仍可認為是非法吸金罪之被害人，並不容易從判決書的犯罪事實記載中釐清確認。何況該罪被害人以不特定多數人為對象，縱使單一或少數被害人只以虛擬貨幣出資，並不影響其他被害人給付現金或匯款而仍構成犯罪，是以就現實層面而言，本命題似乎只有理論上討論的價值。

註18：典型案例，可參臺灣臺北地方法院113年度訴字第843號刑事判決，該案水房組織利用四層人頭帳戶快速取得被害款（其中，第二層人頭帳戶從入款至轉出到三層人頭帳戶所需時間，最快的只有20秒，可見是網路設定執行轉帳，而非人工輸入）後，即將款項轉入被告之託管錢包及上游共犯操縱之虛擬資產錢包，藉以佯裝這是人頭帳戶所有人使用之虛擬資產錢包，刑塑人頭帳戶之間或共犯彼此之間具有從事虛擬貨幣交易或交換之外觀，達到隱匿、掩飾、搬運被害款至犯罪集團終局保有之目的。

良，風險管理不佳等，誘發企業舞弊淘空、財報不實或挪用客戶資產之背信、侵占或會計文書不實等犯罪（例如2022年底曾是全球第二大的虛擬資產交易所FTX的破產事件，據分析，根本原因並非流動性不足，而是挪用客戶資產，其公司治理徹底失敗，存在財務報表未經審計、沒有董事會會議記錄、現金管理內控不足等重大缺失[19]）。

二、虛擬資產的防詐監管

國際組織最早基於「風險相同、監管也應相同」原則，要求各國應比照金融監理之模式，納管比特幣等虛擬資產，我國於2018年11月7日因應國際趨勢，於修正洗錢防制法時，增訂「虛擬通貨平台及交易業務之事業」應適用金融機構之規定，對虛擬資產業者的監管規範予以界定。

翌年，為解決虛擬資產是否屬有價證券、是否適用證券交易法上證券詐欺與市場操縱等處罰規定之爭議，金管會參採美國證券交易委員會在判斷某一投資契約是否屬於證券投資所使用的「豪威測試（Howey Test）」標準[20]，於2019年7月3日公告：具證券性質之虛擬通貨，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，且具流通性及下列投資性質者：（一）出資人出資、（二）出資於共同事業或計畫、（三）出資人有獲取利潤之期待、（四）利潤主要取決於發行人或第三人（而非出資人自己）之努力[21]。依此標準，比特幣之發行並未匯集投資者資金而投入共同事業後依獲利比例而分潤，即不具證券之性質。

為將虛擬資產交易業者納入監管，金管會2021年7月1日發布「虛擬通貨平台及交易業務事業防制洗錢及打擊資恐辦法」，要求虛擬通貨平台及交易業務之事業（簡稱VASP）應確認客戶身分，持續審查並實施風險監控，簽署洗錢防制法令遵循之聲明書。又於2023年9月26日發布「管理虛擬資產平台及交易業務事業（VASP）指導原則」加強業者自律，保護客戶資產。然，要求業者自律及簽署法遵聲明，只是仰賴業者出面承諾會守法，對於少數業者出面承諾後仍暗中從事違法，或對於多數業者與不法集團根本不出面承諾而繼續犯罪，執法機關並無有效制裁工具，致詐欺洗錢案件（尤其是遍地開花的個人幣商）仍然肆虐猖獗。

為此，2024年7月31日立法院通過打詐四法，於洗錢防制法第6條增訂引入登記制度及未完成登記而營業之刑罰（2年以下有期徒刑或拘役及罰金）[22]，又為充實申請的條件與應

註19：中央銀行，虛擬資產交易所FTX破產事件的原因及啟示，2022年12月15日。

註20：關於豪威測試的介紹，可參鄭婷嫻（2020），〈從國外法制經驗論我國首次代幣發行及證券型代幣發行之證券法規適用疑義〉，《中原財經法學》。另參 https://www.investopedia.com/terms/h/howey-test.asp，最後瀏覽日2025年6月14日。

註21：2019年7月3日金管會證發字第1080321164號。

註22：第6條全文如下：

提供虛擬資產服務、第三方支付服務之事業或人員未向中央目的事業主管機關完成洗錢防制、服務

審查項目，金管會於2024年11月30日發布「提供虛擬資產服務之事業或人員洗錢防制登記辦法」，以取代現行的VASP業者簽署法遵聲明自律制，並要求ＶＡＳＰ業者於今（2025）年9月30日前完成登記。VASP強制登記制度上路後，執法機關對違反登記義務之虛擬資產業者，將能直接追訴處罰，不必逐一證明個別的交易成立詐欺或洗錢罪（但無礙於併予追訴業者不為登記罪與個別的詐欺洗錢罪行），整體上能更有效杜絕充斥於詐欺犯罪產業鏈之個人幣商或違法平台業者。

至於虛擬資產交易服務之營運、客戶資產之保管等業務風險，金管會參採歐盟立法模式已於2025年3月25日提出「虛擬資產服務法」草案，進行公眾評論，作為監管專法。草案重點包括：定位虛擬資產服務商構成金融服務業者、虛擬資產構成金融商品，虛擬資產服務商採許可制，要求業者確保財務審慎與消費者保護，原則不得拒絕客戶提取資產但對疑似不法異常交易之客戶得暫停服務（草案第20條），穩定幣發行人許可制及資產儲備要求，比照證交法增訂虛擬資產買賣詐欺及價格操縱之處罰，並加重未經許可經營虛擬資產服務業或發行穩定幣之刑責。

三、現行法令與虛擬資產服務法（草案）之評析

就打擊詐欺集團之角度，虛擬資產帳號與傳統金融帳戶（包括信用卡、電子支付或證券帳戶等）遭濫用於收受、搬運贓款的風險，並無本質上不同。金管會於2024年11月29日依詐欺犯罪危害防制條例之授權訂定發布「金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員防制詐欺犯罪危害應遵循事項辦法」，無論事業主體之型態（幣商、銀行或支付業）為何，基本上管制重點，均是以個別帳戶帳號產生異常活動及偵測發現（第二章帳戶帳號認定基準及照會作業）為中心，從而展開記錄保存、機構間聯防通報、及圈存警示（第三章資料交易紀錄保存及通報與帳戶帳號控管，第四章聯防通報機制及圈存）作業，最後再處理剩餘的款項發還（第五章剩餘款項或虛擬資產發還）。現行法令並未如英國將管制重點擺在被害款項即將匯出、脫離被害人持有之時刻，課予金融機構（業者）較強度之關懷、查核、延緩、調查、及

能量登記或登錄者，不得提供虛擬資產服務、第三方支付服務。境外設立之提供虛擬資產服務、第三方支付服務之事業或人員非依公司法辦理公司或分公司設立登記，並完成洗錢防制、服務能量登記或登錄者，不得在我國境內提供虛擬資產服務、第三方支付服務。

提供虛擬資產服務之事業或人員辦理前項洗錢防制登記之申請條件、程序、撤銷或廢止登記、虛擬資產上下架之審查機制、防止不公正交易機制、自有資產與客戶資產分離保管方式、資訊系統與安全、錢包管理機制及其他應遵行事項之辦法，由中央目的事業主管機關定之。

提供第三方支付服務之事業或人員辦理第一項洗錢防制及服務能量登錄之申請條件、程序、撤銷或廢止登錄及其他應遵行事項之辦法，由中央目的事業主管機關定之。

違反第一項規定未完成洗錢防制、服務能量登記或登錄而提供虛擬資產服務、第三方支付服務，或其洗錢防制登記經撤銷或廢止、服務能量登錄經廢止或失效而仍提供虛擬資產服務、第三方支付服務者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五百萬元以下罰金。

法人犯前項之罪者，除處罰其行為人外，對該法人亦科以前項十倍以下之罰金。

阻止出款之義務與責任（此種對客戶照料義務，非常適用於我國銀行總是讓詐欺集團輕易能將贓款從前一層人頭帳戶轉匯入下一層人頭帳戶之現象，無論是使被害人同意辦理匯款，或派車手持人頭公司帳戶辦理匯款之情境），並從結果面確實受害及有查核疏失之角度，要求金融業者合理補償被害人損失（在我國，更應適用於銀行輕易就讓車手持法人帳戶印章將款項領出或轉匯至下一層人頭帳戶之現象）。亦未將管制重點放在銀行對異常客戶之高風險行為觀察、記錄與資料之收集，如先前該客戶發生過的警示帳戶次數與違犯情節（包括因心智不全，屢次交付帳戶給詐欺集團但屢次獲不起訴或判決無罪），與前案濫用帳戶於不法活動之裁判結果等，並對此高風險客戶拒絕往來，或嚴格限制其新開戶之數量與帳戶功能。現行打詐措施，過度仰賴個別帳戶在犯罪被害已發生之事後通報與警示作業，並未要求銀行蒐集、建檔、掌握客戶與機構往來的不法歷史與犯罪紀錄，據以評估是否再次核予相同、全新的帳戶服務，以杜絕高風險客戶未來繼續濫用金融帳戶服務。現行打詐法令，亦未明確要求銀行善用其資訊優勢，提高對客戶動支存款之注意義務，或制定政策，提高銀行的查證義務與補償責任，以致甚少銀行願意積極投入資源成本設法在第一時間阻止被害款匯出，或阻擋犯罪所得繼續轉往下一層人頭帳戶。

不過，目前規劃之虛擬資產服務法草案於第20條第2項規定：虛擬資產服務商對於疑似不法或顯屬異常交易之客戶，得予暫停轉入、提取或轉出其資產或暫停全部或部分交易功能。本條立法理由雖說係參考銀行法第45條之2為防止金融服務遭濫用於犯罪而設，然本條偵測的可疑對象是疑似不法或有異常之「客戶」，而非銀行法第45條之2第2項係對疑似不法或顯屬異常交易之「存款帳戶」，兩者規定觀察的目標不盡相同。如本文前述針對現行警示帳戶制度之建議，金融機構為阻止不法，不應只是偵測帳戶客觀活動，更應觀察、偵測的對象其實是客戶本身，從而將客戶過往的行為或不法的歷史納入考量，始能有效評估整體風險，做出更準確的關於暫停服務之決定。因此，本文認為，虛擬資產服務法草案條文規定對於可疑的「客戶」得暫停服務，實比銀行法條文對可疑的「帳戶」得暫停功能之規定，在立法技術上更為高明。無論法案草擬者是有意或無心，條文明訂以客戶為監控目標（包括對客戶提問、談話等），而非只監控帳戶數據，更能精確攔阻不法，深值贊同與肯定。

肆、結語

詐欺犯罪肆虐，根源在於人頭帳戶濫用現象的管制失能。管制失靈的根源，則在於主管機關與金融機構的策略心裡有所偏失，例如警示帳戶制度，僅監控帳戶而疏於監控客戶，只仰賴警察告知而不願主動偵測（詢問客戶資訊或查詢裁判結果）評估風險，怠於自主展開行動。金融機構對於防詐，似乎普遍存有依賴別人告知、再為機械操作之「一口令一動作」被動心理（裁量自動萎縮至零），缺乏風險管理本質上所需的積極主動

性。管制策略上，主管機關應思考如何依詐防條例第7條要求，採取「合理措施」防止帳戶遭濫用，包括改革定型化契約，納入金融服務合理使用之責任條款、加強監控可疑客戶與契約管理（如：針對不同風險之客戶，給予不同版本之定型化約款要求簽署，或增加切結聲明、核發不同封面設計的存摺等），加強可疑被害人之關懷提問與保護責任，強化可疑款項提領者之查核，參考英國的經驗，善用暫緩交易時程以待查證、調查轉入帳戶與本案交易之關聯性、提高銀行一定條件下對被害存戶的無過失補償責任等。詐防條例第12條已提供金融機構執行防詐措施之免責保障，金融機構更應積極防詐而無後顧之憂。多年來金管會持續督促上市公司應逐步導入國際間提倡之公司治理與ESG（環境社會治理）企業責任，在詐欺橫行蔓延全球各國之際，應將金融機構防詐義務列入公司治理與ESG評比指標，始能動員企業投入資源與人才（如法務長）制定打詐策略良方，真正善盡保障存戶、保護社會、提升國家金融治理之企業責任。