

Gambling 2.0：美國「網路賭博」 法制之研究 ——兼論我國刑法對於網路賭博之評價

郭戎晉*

摘 要

近年來，隨著網路與資訊科技的進展，具有百年以上歷史的傳統賭博事業，也搭上了電子化的列車，順勢發展為不受地域及時間限制的「網路賭博」。在網路賭博迅速發展的同時，各國網路賭博政策卻相形分歧，即使如美國此等向來採取賭博合法化立場的國家，在面對網路賭博此一新興議題時，內部亦存在截然不同的因應思維。自第一家賭博網站設立以來，聯邦政府即明確宣示禁止網路賭博，但在 2006 年通過「非法網路賭博規制法」之前，其所援引之法規卻飽受爭議。另一方面，在龐大的潛在利益及賦稅考量下，仍有部分州政府選擇擁抱此一新興產業，以內華達州為例，即分別於 2001 年及 2005 年開放網路賭博及行動賭博。本文分別以聯邦及內華達州網路賭博法制為主進行分析，以期瞭解兩者法制上的差異性與彼此存在之問題。此外，就我國法制而言，基於刑法「賭博罪」專章之規範，現階段我國

* 資策會科技法律中心法律研究員；國立臺北大學法律研究所博士生。感謝匿名審查委員之細心斧正與寶貴建議，本文僅為作者之個人觀點，不代表任職單位之意見。

投稿日：2007 年 12 月 24 日；採用日：2008 年 6 月 14 日

仍全面禁止各種形式之賭博，當中即包括了網路賭博；惟刑法對於網路賭博之評價，與傳統賭博行為之認定是否有所不同？也深值關注。同時，在龐大經濟效益的考量下，我國歷來已不斷地出現賭博合法化的呼聲，然從美國經驗可以發現無論是立法加以禁止，抑或是合法開放冀求有效管理之立場，由於網路賭博擁有不同於傳統賭博的特色，連帶使得網路賭博造成的問題更形難解，而超乎禁止或開放網路賭博本身產生之爭論。在我國密切討論應否開放傳統商業賭場的同時，期待藉由本文之說明，俾利各界對於網路賭博此一饒富爭議的新興問題，能有更為深入之瞭解。

關鍵字：網路賭博、行動賭博、1961年聯邦電話線路法、2006年非法網路賭博規制法、內華達州、中國民國刑法、青少年賭博、病態性賭博、洗錢

Cite as: 5 Tech. L. Rev., Oct. 2008, at 147.

Gambling 2.0: A Study of US Legislation on Internet Gambling —Also with the Respect of Taiwan Criminal Law

Jung-Chin Kuo

Abstract

The recent development of internet and digital technology has changed the gambling industry. The traditional gambling business which has operated for hundreds of years is decaying, and the modern internet gambling which can operate non-stop across the border is growing rapidly. However, in the mean time, there are no globally convergent opinions about internet gambling. Currently, internet gambling is still illegal in most of countries where traditional gambling is permitted. Even in the US, a country where traditional gambling has been lawful for a long time, there has been much controversy and dispute over the issues of governing internet gambling. The US Federal Government not only clearly declared its position of against internet gambling right after the first internet gambling website was established, it also passed a bill, the Unlawful Internet Gambling Enforcement Act of 2006, to reinforce its attitude towards this issue. However, some state governments still decided to legitimate internet gambling due to its enormously potential earnings and tax benefits. For example, internet gambling and mobile gambling was permitted in 2001 and 2005 respectively in Nevada State. In this study, I will focus on the relevant federal laws and Nevada State laws regard to internet gam-

bling. I hope my in-depth study on their differences can result in a thorough understanding of internet gambling. Moreover, it is worth to know whether our Criminal Law has different point of view on traditional gambling and internet gambling, despite any kind of gambling is prohibited in Taiwan.

Keywords: Internet Gambling, Mobile Gambling, Wire Act of 1961, Unlawful Internet Gambling Enforcement Act of 2006, Nevada State, Criminal Law, Youth Gambling, Pathological Gambling, Money Laundering

1. 網路賭博之興起及挑戰

1863 年摩納哥 (Principauté de Monaco) 建造第一個合法賭場「蒙地卡羅」(Place du Casino Monte-Carlo)，正式揭開了全球賭博業的歷史。經過百年以上的發展，伴隨賭博合法化區域的擴大、賭博人口的增加，以及賭博遊玩形式的多樣化，規模不斷成長的賭博業已蔚為各國所關注的焦點。1990 年代後期，受惠於網際網路的發展與普及，傳統賭博業也搭上了電子化的列車，「網路賭博」(Internet Gambling) 順勢成為數位時代新興的產業型態。近年來，網路賭博成長飛快，以美國為例，自 1995 年 8 月出現第一家網路賭場 (Online Casino) 開始，至 2006 年為止，全美已有超過 2,000 家的賭博網站林立，於網路上提供運動賽事、樂透彩券 (Lottery) 及撲克 (Poker)、輪盤 (Roulette) 等賭場遊戲 (Casino Game) 之投注。

儘管全球網路事業在千禧年歷經「網路泡沫化」(dot-com bubble) 風暴，令許多人對於網路的前景感到疑慮；惟網路賭博並未受到此一巨變的影響，產業規模反而逆勢逐年成長。以美國為例，依據研究機構 Christiansen Capital Advisors 的分析，全美網路賭博業之整體營收，已從 1995 年的 3,000 萬美元，大幅攀升至 2005 年的 100 億美元，佔了同年全球網路賭博營收的 2/3 強¹；此外，隨著網際網路日益普及與手持行動載具的發展，網路賭博展現的龐大經濟潛力，更使得專家樂觀地預估，全美網路賭博的規模可望在 2009 年達到 250 億美元之譜²，著實驚人。

網路賭博迅速發展的同時，各國網路賭博政策卻相形分歧，由於網際網路擁有不限時間、不限地域的特性，任何人只要擁有電腦及連網設備，均得

¹ Jon Swartz, Online Gambling Sites Expect Big Payoffs, *available at* http://www.usatoday.com/money/industries/technology/2005-02-07-gamble-usat_x.htm (last visited Sept. 25, 2007).

² *Id.*

輕易地接觸網路賭博，這也使得網路賭博有著與傳統賭博相異的問題。目前全球開放網路賭博的國家仍遠低於允許傳統賭博業的數量，其中絕大多數集中於中美洲及歐洲；而即使如美國這樣向來採取賭博合法化立場的國家，面對新興的網路賭博，亦不免抱持著審慎的處理態度。

自從網路賭博興起後，美國司法部（Department of Justice；DOJ）即堅決主張網路賭博屬於違法行為，但其所援引的聯邦法規，卻存在適用上之爭議。這也促使美國國會自 1990 年代以來，即開始思考應否明確立法禁止網路賭博，幾經波折之後，於 2006 年 10 月通過了「非法網路賭博規制法」（Unlawful Internet Gambling Enforcement Act of 2006, UIGEA），立法者期待藉由阻斷民眾與賭博網站資金往來管道的方式，以達到有效杜絕網路賭博之目的。但另一方面，儘管聯邦政府明確宣示禁止網路賭博，在網路賭博可觀的潛在利益及賦稅考量下，仍使得部分州政府選擇擁抱網路賭博。其中，身為全美賭博發源地的內華達州，率先於 2001 年宣告網路賭博合法化，並於 2005 年進一步開放「行動賭博」（Mobile Gambling），與聯邦政府堅持反對網路賭博的態度呈現出強烈的對比。本文嘗試透過美國「網路賭博」法制之研究，包括立場截然不同之聯邦政府與內華達州，期能進一步瞭解兩者網路賭博法制之重要內容、差異性與彼此存在的問題。

另一方面，就我國現況而言，除已合法化之公益彩券投注³外，基於刑法「賭博罪」專章之規範，我國仍全面禁止包括網路賭博在內的各種形式之賭博。由於刑法針對賭博行為之規範，其制定的時空背景遠早於網路賭博甚至網路之問世，故刑法對於「網路賭博」之評價，與傳統賭博行為之認定是否有所不同？特別是刑法第 266 條普通賭博罪構成要件限於所謂「公共場所或公眾得出入之場所」之下，在網路賭博適用上是否有扞格之處，相關問題亦

³ 參公益彩券發行條例及公益彩券管理辦法。現階段除公益彩券管理辦法第 2 條規定之立即型彩券（即俗稱之刮刮樂）與電腦型彩券（樂透彩）外，財政部依公益彩券發行條例第 4 條之授權，另於 2006 年 10 月訂定了運動特種公益彩券管理辦法，並於 2008 年 5 月正式推出「運動彩券」。

有一併加以探討之必要。再者，隨著賭博合法化被許多國家視為開拓財源的捷徑，許多原本強烈反賭的國家近年來也紛紛廣開賭博之門；而我國歷來也不斷出現「賭博合法化」以及「開放賭場特區」之倡議⁴，若我國未來開放了傳統賭博業，無可避免地將如美國般面臨是否應進一步開放網路賭博，抑或加以禁止之考量。

然而，由於網路賭博存在異於傳統賭博的特性，連帶造成諸多規範上更形困難之處，相關問題的重要性與解決方式，甚至已超乎單純禁止網路賭博抑或加以合法開放是否即得解決之上，故本文最後亦將就網路賭博規範上面臨之重大挑戰加以剖析，以作為因應網路賭博議題時之參考。在我國密切討論應否開放傳統商業賭場之際，期藉由本文之分析與說明，以利各界對於網路賭博及其衍生的相關議題有更深一層之瞭解。

2. 美國「網路賭博」法制——採取禁止立場之聯邦法

提到賭博，許多人第一個直覺反應就是美國，包括拉斯維加斯（Las Vegas）、雷諾（Reno）及大西洋城（Atlantic City）在內，均屬於世人耳熟能詳的著名賭城。全美各地林立的賭場提供了工作機會、帶動地方觀光，其所上繳的稅金更成為許多州政府重要的經濟來源，然而，傳統賭博業產生的負面影響卻從未稍歇；而網路賭博儘管其發展歷史極為短暫，但其所衍生的問題，似更甚於傳統賭博業，故在 1995 年第一家賭博網站成立時，即有論者開始探討應否採取立法行動，以管制此一新興發展趨勢。

⁴ 行政院跨部會小組於 2007 年 8 月研擬開放部分休閒遊樂區設立觀光賭場，規劃開放 3 張觀光賭場執照；而行政院經濟建設委員會亦著手草擬國際觀光度假區特許賭場管理條例。

2.1 以「聯邦電話線路法」為主之管制規範與適用爭議

2.1.1 1990 年代之前為遏止集團犯罪而制定之賭博法規

從殖民時代到南北戰爭（Civil War）時期，美國聯邦政府基本上對於賭博採取放任的態度，直至十九世紀末期，國會方首次針對樂透彩券簡要地制定賭博法規。二十世紀初期，立法活動陷入長期停頓的局面，迨至 1961 年時為遏止集團犯罪行為，國會通過一連串與賭博相關的法規，包括「聯邦電話線路法」（Wire Act）⁵、「旅遊法」（Travel Act）⁶，以及「賭博設備州際運輸法」（the Interstate Transportation of Wagering Paraphernalia Act）⁷。由於集團犯罪的問題並未隨著上述法規之訂定而獲得改善，為進一步強化 1960 年代所通過的賭博規範，國會於 1970 年再次通過了「非法賭博公司法」（Illegal Gambling Business Statute）及「詐騙腐敗組織集團犯罪法」（the Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act）等與賭博相關之法令⁸。

在早期的賭博法規中，其中又以 1961 年通過的「聯邦電話線路法」最受注目，其廣泛的影響力甚至持續至本世紀之初。基於「聯邦電話線路法」第 1084 條規定，除了運動賽事之真實報導或其他經過州政府允許傳遞之運動賭博訊息外，明確禁止行為人利用電話線路通訊設施（wire communications facility），跨州或跨國傳遞助長運動賽事或其他競技運動賭博之投注，或利用相關設施收受運動賽事投注之金錢或信用卡付款，或是傳遞其他與運動賽事賭博有關之資訊⁹。行為人若違反規定，可處以二年以下的有期徒刑，並可對之科處特定罰金；且此一處罰規定，並不論行為人之所在，即使行為人跨州或跨國投注所涉及的地區均為賭博合法化之州或國家，行為人凡有上開情

⁵ 18 U.S.C. § 1084.

⁶ 18 U.S.C. § 1952.

⁷ 18 U.S.C. § 1953.

⁸ 18 U.S.C. § 1963-64.

⁹ 18 U.S.C. § 1084a (1994).

事時，仍將被視為違法行為¹⁰。「聯邦電話線路法」除嚴格規範從事賭博之行為人外，其亦明文要求提供相關通訊服務之「公共載具業者」（common carrier），於接獲聯邦、州或地方執法機關之通知時，就必須立即停止或拒絕提供賭博資訊傳遞接收服務¹¹。

在 2006 年「非法網路賭博規制法」制定之前，作為「網路賭博」管制上最重要之「聯邦電話線路法」，不僅定義了賭博行為，並對於相關的行為人及通訊服務提供者採取嚴格之規範，因此在網路賭博興起後，此一規制「遠距賭博行為」之聯邦法律，也連帶成為執法機關禁止、取締「網路賭博」最直接的理由。然而，「聯邦電話線路法」是否足以規範「網路賭博」，卻也持續爭論不休。

2.1.2 1990 年至 2005 年：網路賭博專法之倡議

在跨入 1990 年代之後，聯邦政府曾於 1992 年通過「職業及業餘運動保護法」（Professional and Amateur Sports Protection Act of 1992）¹²，明文禁止政府機關或個人直接或間接以運動競技賽事作為樂透彩券或其他賭博類型之投注標的，亦不得有相關廣告、促進、許可或授權前述情事之行為，然此法並未解決 1961 年「聯邦電話線路法」既存的諸多問題。有鑑於「聯邦電話線路法」適用上之歧見，美國國會自 1995 年起轉而嘗試訂定專法明確禁止網路賭博之可行性，惟在網路服務提供者（Internet Service Provider；ISP）、州政府、賭博業者及其他利益團體的角力下，相關立法行動往往宣告失敗。

以「網路賭博禁止法案」（the Internet Gambling Prohibition Act）為例，其分別於 1997 年第 104 會期¹³、1998 年第 105 會期¹⁴及 1999 年第 106 會

¹⁰ *Id.*

¹¹ 18 U.S.C. § 1084d (1988).

¹² 28 U.S.C. § 3702.

¹³ H.R. 2380, 104th Cong. (1997).

¹⁴ S. 474, H.R. 4350, 105th Cong. (1998).

期¹⁵，由多位參、眾議員數次提出名稱相同、但內容略有差異之草案，但皆未能獲致通過；其中，參議院曾於 1998 年 7 月以 90 票對 10 票之比數，通過由亞歷桑納州 (Arizona) 議員 Jon Kyl 提出的草案版本，但在數個月後眾議院表決時卻僅以 1 票之差而敗下陣來。除此之外，多數草案多未能通過「內部委員會」(Committee) 審查之門檻。

網路賭博立法推動上所遭遇的困難，亦可從眾議院銀行委員會 (House Banking Committee) 主席 James Leach 議員於 2000 年 5 月首次提出的「網路賭博融資禁止法案」(Internet Gambling Funding Prohibition Act, H.R. 4419) 窺見一斑。在 Leach 所提出的草案中，明文禁止民眾利用信用卡、現金卡、支票、銀行匯票或電匯從事網路投注或其他類型的網路賭博活動，勾勒出 2006 年新法的雛型。但在 2006 年國會正式通過「非法網路賭博規制法」前，所有企圖禁止網路賭博賭資移轉之立法活動，則皆鎩羽而歸。

2.1.3 「聯邦電話線路法」適用於網路賭博之爭議

在網路賭博專法長期難產之下，執法機關不得不持續以「聯邦電話線路法」規範新興的網路賭博，隨著案件陸續出現，也使得「聯邦電話線路法」既存的爭議愈演愈烈。國會於 1961 年制定「聯邦電話線路法」時，網際網路的概念方正萌芽，更遑論透過網路從事賭博。但隨著 1990 年代網路賭博逐漸興起，在未有針對網路賭博制定規範之情形下，「聯邦電話線路法」能否適用於此一新興賭博型態，著實存在不少的爭議，成為各界關注與討論的焦點。法律適用上主要的爭議有二：

2.1.3.1 網際網路是否為「聯邦電話線路法」規範的對象

「聯邦電話線路法」規範之「電話線路通訊設施」(wire communications facility)，是否應涵蓋「網際網路」(internet)？肯定者認為聯邦電話線路法之適用，不僅包括該法固有的意義，亦應與時俱進而適用於新興科

¹⁵ S. 692, H.R. 3125, 106th Cong. (1999).

技；反對者則認為在聯邦電話線路法制定時，網際網路的概念尚未成熟，加諸無線網路、行動電話網路等上網方式，均不以透過有形的電話線路為限，故依據法律之本旨，「聯邦電話線路法」應僅適用於傳統概念上的電話通訊（telephone communications），而不及於網際網路。

2.1.3.2 「聯邦電話線路法」是否涵括所有網路賭博類型

「聯邦電話線路法」在適用上更勝於前者之爭議，則在於該法所欲規範的運動賽事賭博，是否涵蓋了網路上所有可能存在的各種賭博類型。自從網路賭博興起後，美國司法部與法院對此一問題，兩者見解即不一致。無論是先前的柯林頓時代抑或目前的小布希政府，美國司法部均堅決地認為 1961 年通過的「聯邦電話線路法」應適用於所有的網路賭博類型，故在既有的聯邦法令規範下，網路賭博毫無疑義地屬於違法行為；但對提供運動賽事以外賭博遊戲之業者而言，則堅決主張其並不受「聯邦電話線路法」之規範。

在 1999 年 *People v. World Interactive Gaming Corp.*¹⁶一案中，於德拉瓦州（Delaware）註冊之被告，透過集團中在安地卡島¹⁷（Antigua）註冊之子公司 Golden Chips Casino，向美國民眾提供網路賭場遊戲（casino-style games）投注服務。紐約州最高法院在本案中面臨二個爭議問題：其一為法院對於被告是否擁有管轄權；其二即在於 1961 年制定之「聯邦電話線路法」，可否適用於運動賽事以外之賭博類型。針對前者，法官認定雖然被告之子公司並未在紐約當地註冊，但其透過網際網路接受紐約州居民之投注，已足以認定紐約州確為被告執行業務之地，從而承審法院對於被告應擁有管轄權；另一方面，針對「聯邦電話線路法」是否適用於網路賭場遊戲賭博一事，法官亦採取肯定之見解，認定「聯邦電話線路法」不僅規範運動賽事賭

¹⁶ *People v. World Interactive Gaming Corp.*, 714 N.Y.S.2d 844, 852 (1999).

¹⁷ 安地卡島是「安地卡及巴布達」（Antigua and Barbuda）領地之一，該國即由安地卡（Antigua）及巴布達（Barbuda）二島所組成，許多知名賭博網站均將其網站伺服器及實際營運地設立於此，根據該國於 2003 年向世界貿易組織（WTO）提交的資料顯示，在其 67,000 名總人口中，即有高達 30% 的居民受僱於各家網路賭博業者。

博，同時及於包含賭場遊戲在內的其他賭博型態。

儘管 *People v. World Interactive Gaming Corp.* 案肯定「聯邦電話線路法」適用範圍不限於運動賽事，但此一見解隨即出現不同看法。在 2002 年 *In re Mastercard Int'l, Inc.*¹⁸ 一案中，美國聯邦第五上訴巡迴法院維持下級法院之見解，認為依據「聯邦電話線路法」之立法沿革解釋，「聯邦電話線路法」應僅狹義地規範運動賽事及其他相似競賽的網路投注行為，而未廣及於傳統的賭場遊戲或其他射倖性行為，故經營網路賭場遊戲之被告，並未違法。聯邦上訴巡迴法院判決作成後，使得網路賭博產生的法律適用爭議，更加地渾沌不明，卻也意外使得網路賭博事業在其後數年間迅速成長。

2.2 2006 年「非法網路賭博規制法」之制定與重要內容

2.2.1 饒富爭議之制定過程

儘管制定網路賭博專法的倡議屢告失敗，但為有效杜絕網路賭博及其資金之流動，眾議員 James Leach 仍於 2005 年再度提出「網路賭博禁制法案」（Internet Gambling Prohibition and Enforcement Act, H.R. 4411），並於隔（2006）年修正名稱為「非法網路賭博規制法」（Unlawful Internet Gambling Enforcement Act）。在取得多數共識之下，眾議院隨後於 2006 年 7 月召開的會期中，以 317 票比 93 票的比數通過該法。

但當「非法網路賭博規制法案」提交至參議院再次表決時，事實上媒體及大多數人仍認為該法將如同先前眾多草案般遭到封殺。惟在 2006 年 9 月參議院會期的最後一天，時為參議院多數黨領袖的 Bill Frist，將法案夾雜於反恐法案「港口安全法」（Safe Port Act）之中進行表決，並以懸殊的票數比獲得通過，大出眾人意料¹⁹。布希總統稍後於同年 10 月簽署該法，「非法網路

¹⁸ *In re Mastercard Int'l, Inc.*, 313 F.3d 257 (5th Cir. 2002).

¹⁹ Bill Frist 議員將「非法網路賭博規制法」夾雜於反恐法案矇混過關的作法，至今仍引起諸多非議。批評者認為在 2001 年 911 事件後，反恐已成為全美民眾高度關切的議

賭博規制法」至此也正式成爲美國聯邦首部針對網路賭博制定之法律規範²⁰。

2.2.2 新法就「非法網路賭博」所下之定義

由新法之名稱，即可初步發現在立法者的構想中，欲將網路賭博區分爲「非法的」(unlawful)網路賭博及「合法的」(lawful)網路賭博。依據「非法網路賭博規制法」第 5362 條規定，所謂的「非法網路賭博」(Unlawful Internet Gambling)，係指「基於聯邦法或州法規定，將被視爲違法活動之全部或一部透過網際網路所進行的投注或收受賭注行爲」²¹，可知在此一規定下，行爲人利用網路進行賭博，並非一律視爲違法行爲；事實上，「非法網路賭博規制法」並未全盤禁止所有可能透過網路從事的賭博類型或行爲，本法進一步規定在符合下列特定要件時，將不禁止民眾透過網路從事特定賭博類型之投注或收受賭注²²：

1. 網路投注或收受賭注之行爲，均在單一州管轄領域內進行。

2. 依據所在地州法，該項網路賭博將被視爲合法行爲，同時其州法規定中必須涵括「確認賭客年齡及所在地之機制」與「適當的資訊安全基準」，以防止未成年人及其他地區之民眾參與該州之網路賭博。

題，其他議員若欲反對「非法網路賭博規制法案」，無形中將連帶造成反對該部反恐法案之嫌；另一方面，由於 Frist 議員當時有意競選 2008 年美國總統，其作法也被視爲出於政治操作之考量。See Nelson Rose, *Congress Makes Sausages*, 11 GAMING L. REV. 1, 1 (2007).

²⁰ 31 U.S.C. §§ 5361-67.

²¹ Unlawful Internet Gambling Enforcement Act § 5362 (10)(A) [hereinafter UIGEA]. The term 'unlawful Internet gambling' means to place, receive, or otherwise knowingly transmit a bet or wager by any means which involves the use, at least in part, of the Internet where such bet or wager is unlawful under any applicable Federal or State law in the State or Tribal lands in which the bet or wager is initiated, received, or otherwise made.

²² UIGEA § 5362 (10)(B).

3.未違反特定聯邦法之規範²³。

舉例來說，根據「聯邦州際賭馬法」(Interstate Horseracing Act)之規定，「網路賭馬」及「網路賭狗」(Dog Racing)即屬於「非法網路賭博規制法」所豁免之特定賭博類型。目前全美共有 37 個州允許民眾透過網路投注賽馬及賽狗，以奧勒岡州(Oregon)為例，包括 Youbet.com、XpressBet 等 8 家根據「聯邦州際賭馬法」及相關州法²⁴合法設立的賽馬(狗)網站，2006 年的整體營收即超過 10 億美元²⁵。由於合法賭博網站上繳的稅金，往往成為各州州政府收入的重要來源，在利之所趨下，也間接說明為何由各州議員組成的國會，最終仍選擇性地規範網路賭博，而非一概禁止之。

2.2.3 打擊「非法網路賭博」採取之措施

為有效因應「非法網路賭博」問題之嚴重性，「非法網路賭博規制法」要求美國境內之「金融交易提供者」(Financial Transaction Provider)，必須禁止旗下客戶與非法賭博網站之間，存有任何形式的資金往來；此外，該法亦要求金融交易業者，須開發可得有效防止客戶於賭博網站進行金錢交易之系統。所有「非法網路賭博規制法」規定下之金融交易業者，如有違反上述規定時，均將被視為違法行為。而受到本法影響最深的「金融交易提供者」，其範疇則包括：

- 1.債權機構(creditor)；
- 2.信用卡發行人；

²³ 特定之聯邦法包括了：1.聯邦州際賽馬法(Interstate Horseracing Act)；2.職業及業餘運動保護法(Professional and Amateur Sports Protection Act)；3.賭博設備運輸法(Gambling Devices Transportation Act)；4.印地安賭博管理法(The Indian Gaming Regulatory Act)。

²⁴ Chapter 46 – Racing; The Oregon Administrative Rules contain OARs; Medication Rules, Division 160; Account Wagering Hub Rules, Divisions 210 & 220.

²⁵ See Oregon Racing Commission, Quarterly Hub Handles, available at http://racing.oregon.gov/RACING/docs/quarterly_hub_handles.pdf (last visited June 25, 2007).

3. 金融機構 (financial institution) ；
4. 電子資金移轉 (electronic fund transfer) 系統終端操作機構 ；
5. 金錢傳輸事業 (money transmitting business) ；
6. 從事信用交易、電子資金移轉、儲值商品交易 (stored value product transaction) 或金錢傳輸之國際性、全國性、區域性或地方性的支付體系 ；
7. 前開支付體系下之參與者及其他「經指定支付體系」 (designated payment system)²⁶之參與者。

觀察「非法網路賭博規制法」為杜絕網路賭博所採取之措施，可以發現相關制度設計的出發點，事實上即針對眾多主要營收來自於美國、卻不受美國司法管轄之海外賭博網站²⁷。由於許多賭博網站均設立於網路賭博合法化之中美洲島國或歐洲國家，在正面規範與管制存在實際困難下，聯邦政府希望藉由斷絕賭客與網路賭博業者間資金往來之方式，間接達到規制網路賭博之目的。

隨著新法的通過，如何有效執行「非法網路賭博規制法」相關規定，已成為美國司法部、財政部 (Department of the Treasury) 及聯邦儲備委員會 (Board of Governors of the Federal Reserve System) 責無旁貸的課題。「非法網路賭博規制法」即明文規定，聯邦準備理事會和司法部必須在新法實施後 9 個月內，發布法令要求金融交易業者提出防堵網路賭博之有關政策與程

²⁶ 依「非法網路賭博規制法」第 5362 條第 3 款規定，美國聯邦儲備委員會 (Board of Governors of the Federal Reserve System)、聯邦儲備秘書處與司法部長得在共同協商後，以法規 (regulation) 或命令 (order) 之形式，宣告特定金融交易業者為此處所稱的「經指定支付體系」。

²⁷ 舉例而言，如於英屬直布羅陀 (Gibraltar) 註冊之賭博網站 PartyGaming，其在 2005 年 10 億美元整體營收中，即有高達 85% 的賭金來自美國。See Kate Norton, Online Gambling Hedges Its U.S. Bets, available at http://www.businessweek.com/globalbiz/content/aug2006/gb20060821_544446.htm (last visited Sept. 22, 2008).

序，以期有效落實新法禁止網路賭博之立法目的²⁸。

2.3 「非法網路賭博規制法」之影響力與問題點

2005 年時，全球約有 2,300 萬人透過網路進行賭博，其中即有 800 萬人居住於美國；在美國，儘管聯邦及多數的州政府對於網路賭博採取反對的態度，全美從事網路賭博的人口仍以每年 20% 的速度急遽增加²⁹。網路賭博快速成長，某程度可歸因於法規上的不明確，由於 1961 年「聯邦電話線路法」禁止運動賽事賭博之規定，能否適用於網路平台，以及其規範客體是否擴及所有存在於網路上的賭博類型，實務上每每產生爭議，也使得執法者陷入無法可管的窘境。為此，國會自 90 年代起即開始思考是否應針對網路賭博訂定專法，以期有效規範網路賭博肇致之各項問題。

由於多數賭博網站往往選擇設立於網路賭博合法化之海外地區，在正面規範存在困難下，為避免空有立法卻難以達到規制網路賭博之窘境，立法者轉而思考如何阻斷美國境內賭金流向海外賭博網站，以斷絕該等賭博網站之資金來源。事實上在 1997 年時，佛羅里達州檢察總長即曾下令禁止知名跨國匯款公司 Western Union 將資金電匯至海外的賭博網站³⁰；2002 年時紐約州檢察總長亦與花旗銀行（Citibank）達成協議，花旗銀行承諾將禁止客戶利用該銀行發行的信用卡付款予海外賭博網站³¹。此外，該名檢察總長亦曾要求知名支付機構 PayPal 提供旗下客戶移轉資金予海外賭博網站之相關紀錄，並

²⁸ UIGEA § 5364.

²⁹ See David O. Stewart, *An Analysis of Internet Gambling and its Policy Implications* (American Gaming Association White Paper Series, 2006).

³⁰ Press Release, Attorney General of the State of Florida, Western Union Cuts Off Sports Betting Accounts (Dec. 23, 1997).

³¹ Press Release, Attorney General of the State of New York, *In the Matter of Citibank* (South Dakota) (June 21, 2002), available at www.oag.state.ny.us/press/2002/jun/citibank.pdf (last visited Jan. 25, 2007). 協議書公布後，在紐約地區大多數銀行相繼跟進之下，該份協議書隨後演變為知名的「7995 號規則」（Code 7995）。

命令 PayPal 立即停止提供該項服務。PayPal 最終與美國司法部達成合解，以違反愛國者法（Patriot Act）為由，支付 1,000 萬美元的罰金。

儘管賭博立法之推動，在各方利益的角力下，過程中充滿波折，最終仍在 2006 年通過了「非法網路賭博規制法」。在布希總統簽署「非法網路賭博規制法」之前，包括 Sportingbet 與 Leisure & Gaming 在內的網路賭博業者，即對外宣布以象徵性的 1 美元出售其在美國當地的業務；而新法正式公布後，Party Gaming、Empire Online 等數個大型賭博網路也立即宣布中止美國地區的業務或停止收受來自美國民眾之投注³²。

就海外賭博網站紛紛退出美國市場之情形而言，新法看似已收到初步的成效。但在筆者的觀點中，「非法網路賭博規制法」本身仍存在以下的問題點：

1. 雖然本法為全美首部針對網路賭博制定之規範，但其並未納入所有可能存在於網路上的賭博型態，包括了「樂透投注」及「賭馬」等特定法律所允許的賭博類型，仍被排除於「非法網路賭博禁制法」適用對象之外³³；此外，美國各地的原住民若依據「印地安賭博管理法」（The Indian Gaming Regulatory Act）開設賭博網站，亦將在新法豁免對象之外³⁴。此種選擇性規範網路賭博的作法，事實上並未解決 1961 年「聯邦電話線路法」既存之爭議，更致生獨厚官方網路賭博事業之疑慮。在利之所趨下，原本檯面上的賭博網站，未來恐將轉為地下經濟，形成更為複雜難解的問題³⁵。故本法能否有效達成禁止網路賭博的立法原意，不無疑問。

³² See BBC, Gaming Firms Plan for US Upheaval, available at <http://news.bbc.co.uk/1/hi/news/6044000/6044702.stm> (last visited Oct. 8, 2007).

³³ *Id.* at 22.

³⁴ UIGEA § 5362 (10)(C).

³⁵ See Catherine Holahan, Online Gambling Goes Underground, available at www.businessweek.com/technology/content/oct2006/tc20061019_454543.htm (last visited Sept. 28, 2007).

2. 「非法網路賭博規制法」定義下之金融交易提供者，事實上，幾乎已納入實務上所有可能存在的支付型態。進一步而言，條文中所謂「經指定支付體系」名詞的創造，更使得聯邦政府未來得以查緝非法網路賭博為由，調查一切可能涉及資金移轉的個人或機構。舉例來說，為了打擊網路賭博，美國司法部已開始著手調查曾為海外賭博網站提供服務的金融機構，司法部於 2007 年 1 月向匯豐銀行（HSBC）、德勒斯登銀行（Dresdner Kleinwort）、瑞士信貸（Credit Suisse）及德意志銀行（Deutsche Bank）等四家大型國際投資銀行發出傳票（subpoena），要求銀行提交與海外賭博網站往來的電子郵件、電話紀錄與相關文件³⁶。主管機關在擁有如此龐大的權力之下，是否有濫用權利之可能，亦啓人疑竇³⁷。

3. 美國於 2006 年通過「非法網路賭博規制法」之前，中美洲島國「安地卡與巴布達」（Antigua and Barbuda）曾於 2003 年 3 月間訴諸世界貿易組織（WTO）爭端解決程序，指控美國為限制跨國網路賭博所採取的措施，包括 1961 年「聯邦電話線路法」在內的多部法律，並未符合 WTO 服務貿易總協定（General Agreement on Trade in Services；GATS）中有關市場開放承諾的要求。2004 年 11 月 WTO 裁決美方敗訴，儘管美國隨即在隔（2005）年 1 月提出上訴，但在 2005 年 4 月公布的上訴報告中，上訴機構維持爭端解決小組絕大多數的結論，並敦促美國修正其不符 GATS 的內國措施³⁸。然而，美國不僅未遵守 WTO 的要求，並進一步於 2006 年通過「非法網路賭博規制

³⁶ See Andrew Ross Sorkin & Stephanie Saul, *Gambling Subpoenas on Wall St.*, N.Y. TIMES, Jan. 22, 2007.

³⁷ See Nelson Rose, *Viewpoint: The Unlawful Internet Gambling Enforcement Act of 2006 Analyzed*, 10 GAMING L. REV. 537, 538 (2006).

³⁸ See Kelly Ann Tran, *The WTO Appellate Body Gambles on the Future of the GATS: Analyzing the Internet Gambling Dispute Between Antigua and the United States before the World Trade Organization*, 6 APPALACHIAN J.L. 165, 165 (2006). 中文部分可參閱彭心儀，「由美國禁止網路賭博爭端案論服務貿易市場開放及國民待遇之規範解釋與體系建構」，政大法學評論，第 85 期，頁 314 以下（2005）。

法」；在爭端未決之下，新法亦恐有違反貿易平等之虞。

3. 不同觀點：以內華達州（Nevada State）州法為例

3.1 內華達州與賭博

位於美國西部的內華達州，由於境內多為不毛之地，既無生產能力，也缺乏豐富的天然資源，1931 年美國經濟大蕭條時期，為了度過經濟難關，內華達州議會率先通過了賭博法案³⁹，正式開放商業賭博，希望藉此吸引觀光客前來消費，以培育該州的經濟能力，這也使得內華達州成為美國第一個傳統賭博合法化的州⁴⁰。

隨著網路賭博在 90 年代逐漸興起，民眾無須進入賭場，便可從事各項賭博行為。內華達州為了保障傳統賭場的利潤，州議會於 1997 年 7 月通過第 318 號法案⁴¹，明文禁止任何人在內華達州或其他地區，透過通訊媒體收受來自內華達州居民的賭金；而任何人亦不得在內華達州利用通訊媒體向內華達州或其他地區所在的民眾或機構進行投注，或將賭金傳送予該特定人或機構，否則即構成犯罪行為。法案中所指稱的「通訊媒體」，除電路線路外，明確規定包含「網際網路」，從而使得內華達州 1997 年第 318 號法案成為全美首部禁止網路賭博之立法。

3.2 2001 年網路賭博之合法化

內華達州在賭博法制發展過程的重要性，不僅在於其首開傳統商業賭博

³⁹ Assembly Bill 98 (Nov. 1931) [hereinafter A.B. 98].

⁴⁰ See David Schwartz, Las Vegas Should Be Thankful for 75 Years of AB 98, *available at* http://www.lvbusinesspress.com/articles/2006/12/11/columnists/schwartz/iq_11221499.txt (last visited Oct. 18, 2007).

⁴¹ Senate Bill 318, Reg. Sess. (Nov. 1997) [hereinafter S.B. 318].

之先河，對於網路賭博亦然。儘管 1997 年第 318 號法案曾明文禁止網路賭博，隨著網路賭博產業整體營收日益增加，許多內華達州傳統賭博業者也先後投入網路賭博遊戲的研發，在龐大的利潤及稅收考量下，州政府也開始評估網路賭博合法化的可行性。2001 年 6 月，內華達州州長 Kenny C. Guinn 正式簽署第 446 號法案⁴²，允許內華達州境內的業者經營「互動式賭博」（Interactive Gaming），也開啓了美國網路賭博合法化的新頁。

3.2.1 州法對「網路賭博」所下之定義

依據內華達州「網路賭博法」第 2 條之定義，「互動式賭博」是指利用通訊科技（communications technology）所進行的賭博遊戲，經由電腦訊息之傳遞，行為人得以現金、支票、電子支票（electronic checks）、電子資金移轉（electronic transfers of money）、信用卡、現金卡或其他類型的支付工具進行投注，並從而獲知遊戲進行的歷程、遊戲結果與其他關聯性之資訊⁴³。

而上述指稱的「通訊科技」，則包括基於電話線路（wire）、電纜線（cable）、無線電（radio）、微波（microwave）、光波（light）、光學（optics）或電腦數據網路（computer data networks）所建構之資訊傳送與接收系統，並包括其他供人使用且便利資訊傳遞之任何方法。其中條文所例示的「電腦數據網路」，除了泛指一般民眾熟悉的「網際網路」（internet）外，亦同時涵蓋僅供特定對象使用之內部網路（intranet）⁴⁴。

觀察內華達州「網路賭博法」就「網路賭博」所作之定義，可以發現內華達州在面對網路賭博此一新興議題時，已留意科技發展對於賭博行為所帶來的根本性改變。「網路賭博法」除明確臚列現時可供資訊傳輸之用的各種技術外，「其他供人使用且便利資訊傳遞之任何方法」之設計，使得民眾縱然利用本法所未提及之技術進行賭博遊戲，只要技術本身可供傳遞與接收訊

⁴² Assembly Bill 466 (Nov. 2001) [hereinafter A.B. 466].

⁴³ A.B. 466. Sec. 2.

⁴⁴ *Id.*

息，相關賭博行為仍須受到本法之規範，以避免科技進展對於法律適用可能導致之難題。

3.2.2 主管機關扮演之角色

由於網路賭博並不存在一個地點固定、物理性的場所，連帶使得網路賭博之監督及管理，有著不同於以往傳統賭博業之思維。基此，內華達州「網路賭博法」授權內華達州「賭博委員會」（Nevada Gaming Commission）與內華達州「賭博監管委員會」（Nevada Gaming Control Board）⁴⁵共同制定合理的管理規範，以管控「互動式賭博」（網路賭博）之許可及經營有關事項。新法並要求在前述規範完成制定之前，內華達州監督當局必須就實務上既有的網路賭博系統進行先期研究，並瞭解可得有效規範並防止未成年人接觸賭博網站的安全措施。

由於網際網路具有匿名（anonymous）的特性，為避免未成年人冒用他人身分或虛報年齡不當接觸賭博，「網路賭博法」特別強制防止未成年人接觸賭博網站機制的重要性。之外，「網路賭博法」還要求賭博網站業者就其所建置的電腦系統，須可有效辨別連線登入賭博網站之民眾，是否來自內華達州以外禁止賭博之地區，以避免其他州之居民，動輒利用網路不受地域限制的優勢，連線至內華達州進行賭博，而產生違法之情事。

3.2.3 經營賭博網站之條件

有意經營賭博網站的業者，必須向內華達州「賭博委員會」提出申請並支付 50 萬美元的權利金（license fee），以獲取為期二年的許可執照；而網路賭博系統研發業者及周邊硬體設備製造商，亦分別須支付 12.5 萬美元及 5

⁴⁵ 內華達州於 1931 年通過賭博合法化法案，1950 年以後，賭博業開始迅速發展，州政府為了加強對賭博業的監管，相繼於 1955 年及 1959 年設立了內華達州「賭博監管委員會」（Nevada Gaming Control Board）和內華達州「賭博委員會」（Nevada Gaming Commission）兩個機構，各自具有不同的組織架構與職掌。

萬美元的金額，以取得相關的許可執照⁴⁶。

為杜絕違法的網路賭博，任何個人或團體，若未取得執照而有從事網路賭博之行爲時，內華達州政府將可對之處以 1 年以上、10 年以下的有期徒刑，或科或併科最高 5 萬美元的罰金⁴⁷。而取得許可執照的合法賭博網站，在正式營運後，若業者每個月的總營收未超過 5 萬美元時，須繳交 3% 的收入作為稅金；整體營收介於 5 萬美元至 13.4 萬美元者，須繳納 4% 的稅金；若其單月的整體營收高於 13.4 萬美元者，則須繳納 6.25% 的稅金⁴⁸。

3.3 E 化到 M 化，2005 年行動賭博之開放

3.3.1 行動增值服務與賭博

全球行動通訊市場在早期的 1G 及 2G 時代，受限於電信網路傳輸速度及手機功能，業者除既有的通話服務外，亦僅能提供文字簡訊、單音鈴聲及黑白圖案等基本的內容傳輸服務。而自 2000 年以來，在陸續克服系統轉換技術及頻寬限制之下，行動通訊已堂堂跨入第三代行動通訊服務（3G）。3G 時代的來臨，不僅象徵人們聯繫上的愈發便利，在行動多媒體的浪潮下，手機更進一步成為新興的資訊來源與休閒娛樂管道，而各式各樣的增值服務內容，也成為電信業者積極發展 3G 服務的主要賣點⁴⁹。除國內民眾較為熟悉的音樂下載或影片觀賞等「行動娛樂服務」（Mobile Entertainment）外，「行動賭博」（Mobile Gambling）近年來在國外也呈現高度發展的趨勢，繼網路賭博之後，成為全球賭博業新興的發展方向。依據英國知名市場調查機構 Juniper Research 研究顯示，2006 年全球行動賭博整體營收為 19.9 億美

⁴⁶ A.B. 466. Sec. 6 & 8.

⁴⁷ A.B. 466. Sec. 3.

⁴⁸ A.B. 466. Sec. 18.

⁴⁹ 參郭戎晉，「行動電話『內容管制』趨勢之初探」，科技法律透析，第 18 卷第 12 期，頁 13（2006）。

元，預估可在 2011 年達到 232 億美元的規模，著實驚人⁵⁰。

3.3.2 行動賭博之合法化

對賭博業者而言，只要有利可圖，其往往樂於導入新興科技。在行動電話增值應用服務日漸成熟下，內華達州議會於 2005 年 4 月通過第 471 號法案，繼網路賭博後，進一步開放行動賭博。依據第 471 號法案第 2 條之定義，「行動賭博」係指行為人得以在公開場所（public areas），經由「通訊設備」（communications devices）傳送電腦訊息，以完成賭博遊戲之投注，並從而獲知遊戲進行的歷程、遊戲結果與其他相關聯之資訊⁵¹。有關係文所稱的「通訊科技」，則與 2001 年「網路賭博法」規定大致相同，唯一的差別則在於行動賭博法已明文排除「網際網路」之適用。

行動賭博法案通過後，使得內華達州民眾除可透過個人電腦參與賭博外，如今更可利用行動載具（mobile devices）進行投注。相較於使用者須透過數據機或熱點（hot spot）以便連結至網際網路之網路賭博，手機、PDA 等行動載具在使用上更加便利，也愈加不受地點的限制。特別是現今行動電話的普及⁵²，使得專家更加看好行動賭博之發展性。然而，無論是先前的網路賭博，抑或新興的行動賭博，如何避免未成年人不當接觸賭博內容，始終是主管機關關注的焦點。內華達州「行動賭博法」爲了避免未成年者輕易地利用個人手機參與賭博，明文規定民眾只能在公開場合從事行動賭博，而不能在旅館房間等無人監管的區域進行投注⁵³。

⁵⁰ See JUNIPER RESEARCH, MOBILE GAMBLING – CASINOS, LOTTERIES & BETTING, 2006-2011, at 3.3.4 (2006).

⁵¹ A.B. 471. Sec. 2.

⁵² 以我國為例，國內行動電話的用戶數從 1998 年起即一路攀升，至 2003 年達到 2,500 萬的高峰，普及率超過 100%，堂堂邁入了人手一機的時代，其後雖有下降，但仍保持 95 % 以上的高度普及率。相形之下，我國的網路普及度，依據台灣網路資訊中心（TWNIC）2007 年 1 月之調查，僅達 67%。

⁵³ A.B. 471. Sec. 2.

3.3.3 「行動賭博法」與「網路賭博法」兩者之差異

在無線賭博管理上，2005 年無線賭博法與 2001 年制定之網路賭博法相同，均授權內華達州「賭博委員會」與「賭博監管委員會」共同制定合理管理規範，以管控「行動賭博」許可及經營上的有關事項⁵⁴。此外，依據行動賭博法之要求，賭博委員會在實際制定規範之前，必須先行確定下列事項：1.內華達州未來所採取的行動賭博系統（mobile gaming systems）必須是安全且可靠的；2.系統須能提供適當的防護措施，以防止未達法定年齡之人接觸行動賭博；3.該系統並可確保系統間的通訊均來自於經過合法授權經營賭博的區域⁵⁵。

對於欲經營行動賭博的業者而言，依據行動賭博法之規定，業者須已取得非限制性（nonrestricted）的執照，並擁有 100 台以上的吃角子老虎機台（slot machine），以及擁有至少 1 套利用「通訊科技（communications technology）」所建置之賭博遊戲（限於吃角子老虎以外的遊戲類型），方可申請經營行動賭博⁵⁶。另一方面，由於行動賭博法並未明定業者經營行動賭博所應支付的權利金，州議會於 2005 年另外通過了第 444 號法案⁵⁷，依據本法，內華達州「賭博委員會」主席有權決定是否發放行動賭博執照，以及取得執照所需繳納的權利金數額。

針對業者提出之申請，若「賭博委員會」主席決定發予執照，不同於 2001 年網路賭博法對於權利金明定固定之金額，第 444 號法案則採取較富彈性的作法，依據該法規定，委員會主席得在考量下列事項後，具體決定業者所應繳納之金額：1.申請營業區域的大小；2.該區域是否適合開放賭博；3.該區域內賭博的總次數；4.業者提供的賭博類型及其數量；5.該區域的商業用

⁵⁴ 行動賭博管理規範已於 2006 年 3 月正式實施。See Regulation 5.220: Operation of a Mobile Gaming System.

⁵⁵ A.B. 471. Sec. 3.

⁵⁶ A.B. 471. Sec. 2.

⁵⁷ Senate Bill 471 Reg. Sess. (Nov. 2005).

途；6.該區域內之相關設施；7.業者打造賭博環境所需支出費用的總額；8.州政府因發放執照可得獲取的利益；9.相較於以往所收取的權利金，此次所欲徵收的金額是否將有顯不合理之虞。

3.4 小結

依據美國憲法增修條文第 10 條⁵⁸規定，賭博長久以來屬於憲法保留予州政府的權力，故各州原則上得自行制定其賭博規範。但在 1990 年之前，全美國可合法設立商業賭場（commercial casino）⁵⁹的地區只有內華達州和 1978 年通過賭博法案的新澤西州（New Jersey）；而允許投注運動賽事者也只有內華達州及奧勒崗州（Oregon）兩州，其餘的州均將賭博視為違法行為。90 年代後期賭博在美國發展快速，至 2006 年 4 月為止，全美國共有 47 個州及華盛頓特區（Washington D.C.）存在不同形式和規模的合法賭博；其中有 41 個州發行樂透彩券、11 個州設立商業賭場、43 個州允許賭馬，全美各地合法賭博幾乎已無所不在⁶⁰。

賭博事業在美國雖然發展已久，但各州面對晚近興起的網路賭博，卻仍抱持著戒慎的態度，許多州紛紛立法加以禁止。例如伊利諾州（Illinois）⁶¹、路

⁵⁸ Amendment X（本憲法所未授予美國政府或未禁止各州行使之權限，皆保留於各州或其人民）“The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively, or to the people.” See also Beau Thompson, *Internet Gambling*, 2 N.C. J.L. & TECH. 81, 90 (2001).

⁵⁹ 相較於商業賭場，在美國另有所謂「印地安賭場」（Indian Casino）的存在。美國國會在 1988 年通過保障原住民（印地安部落）的「印地安賭博管理法」（The Indian Gaming Regulatory Act；IGRA），規定凡是定居於保留區的印地安人，可以享有經營豪華旅館式賭場的特許狀，目前全美共有 28 個州合法設立了 400 餘個印地安賭場。

⁶⁰ See AMERICAN GAMING ASSOCIATION (AGA), STATE OF THE STATES: THE AGA SURVEY OF CASINO ENTERTAINMENT 2006, at 2-20 (2006).

⁶¹ 720 ILL. COMP. STAT. 5/28-1.

易西安那州 (Louisiana)⁶²、密西根州 (Massachusetts)⁶³ 及南達科他州 (South Dakota)⁶⁴ 等州均已立法明確地禁止網路賭博；除此之外，僅管未有立法，佛羅里達州 (Florida)、堪薩斯州 (Kansas)、明尼蘇達州 (Minnesota)、奧克拉荷馬州 (Oklahoma) 及德州 (Texas) 等州的檢察總長 (Attorneys General)，亦曾對外表示網路賭博在該州屬於違法行為。

而幾乎與賭博業劃上等號的內華達州，雖亦曾於 1997 年立法禁止網路賭博，但網路賭博所蘊藏的龐大利益與賦稅收入，最終仍促使州議會於 2001 年通過了全美首部網路賭博合法化法案，大開網路賭博之門。美國司法部於內華達州開放網路賭博之隔 (2002) 年向該州提出勸告，表示網路賭博恐有違背 1961 年「聯邦電話線路法」等現行法律之疑慮，希望州政府停止網路賭博合法化及課稅等行動。但在利之所趨下，內華達州不僅未停止網路賭博之推動步伐，更進一步於 2005 年開放行動賭博，使得內華達州居民除電腦設備外，如今更可輕易地利用手機或其他行動載具連線參與網路賭博。儘管向來採取反對網路賭博立場的聯邦政府，已於 2006 年通過「非法網路賭博規制法」，但基於該法第 5362 條之規定，內華達州所合法開放的「網路賭博」與「行動賭博」，目前仍被豁免於新法之外。

在以往針對傳統賭場所作的研究報告顯示，賭博設施的存在往往是導致鄰近民眾染上賭癮的主要因素。內華達州選擇擁抱網路賭博的態度，雖使得州政府坐擁大筆的稅收，但隨著內華達州成爲一個賭博無所不在 (ubiquitous) 的環境，潛在賭博人口的增加，無形中也將肇致更多社會問題與成本。另一方面，內華達州法令本身，能否有效因應開放網路及行動賭博衍生的相關問題，亦容有疑義。以 2005 年「行動賭博法」爲例，爲避免未成年人私下接觸行動賭博，該法規定民眾只能在公開場所利用行動裝置進行投

62 LA. REV. STAT. ANN. § 14:90.3 (2000).

63 MICH. COMP. LAWS § 750.145(d) (1999).

64 S.D. CODIFIED LAWS § 106 (2000).

注；然此一規定無異為緣木求魚，蓋民眾究身處公開場所或私密處所，行動賭博業者並無從知悉⁶⁵，且何謂「公開場所」，認定上往往易於產生爭議⁶⁶。內華達州於大開網路賭博之門下，其所採取的正面管理手段，能否有效因應網路賭博潛藏的各项挑戰⁶⁷，抑或使得相關問題更加惡化，仍值得後續加以觀察。

4. 我國刑法對於「網路賭博」之評價

4.1 網路賭博在我國之概況

國內的棒球風氣向來盛行，無論是國內的職棒賽事或是中華隊歷次的國際比賽，往往吸引大批民眾進行投注，在職棒簽賭弊案爆發後，部分簽注站為了逃避警方的查緝，轉以賭博網站的形式提供網路投注；另一方面，隨著王建民等國內棒球選手在美國職棒大聯盟發光發熱的影響下，也帶動民眾透過網路下注美國職棒之熱潮。根據媒體報導，2007年1月至6月國人投注美國職棒的總金額即接近新台幣2,000億元⁶⁸，此一數字是否有誇大之嫌雖值商榷，但不可否認的，國人逐漸熱中於網路賭博卻也是不爭的事實；而國內網路賭博市場龐大的發展潛力，更屢屢受到國外賭博業者的注目，例如英國最大的運動賭博網站Sportingbet，即曾於2003年宣布在台設立辦公室，意圖在國內賭博合法化之前，搶占先機⁶⁹。

⁶⁵ 個人所在處所之確定，另涉及「個人位址資訊」(location-based information)之揭露與保障，由於此一問題非本文討論之重心，並不加以贅述。

⁶⁶ 例如我國刑法「賭博罪章」即為一例，有關我國刑法規範在網路賭博管制上存在之問題，可參閱本文第4章之介紹。

⁶⁷ 見本文第5章以下之討論。

⁶⁸ 台灣下注美國職棒，上半年上看2,000億，雅虎新聞網站：<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/070630/2/glfz.html> (最後點閱時間：2007年10月25日)。

⁶⁹ 線上運動下注，來台探路，自由時報網站：<http://www.libertytimes.com.tw/2004/r-s/r-taiwanstrange27-3.htm> (最後點閱時間：2008年9月18日)。

儘管海外網路賭博業者的造勢活動，隨著檢方將全案依刑法賭博罪進行偵辦之後，隨即草草收場。但自從國內網路賭博興起以來，刑法「賭博罪」專章針對「網路賭博」之評價為何，過往並無深入之討論；另一方面，相關規範制定的時空背景亦遠早於網路賭博甚至網路之問世，此等全然於虛擬網路空間中進行的網路賭博，在刑法第 266 條第 1 項「普通賭博罪」規定之適用上，與傳統賭博行為是否有所不同，已成為不得不正視的問題。而隨著我國在 2006 年廢除刑法第 267 條賭博常業犯規定後，針對賭博網站經營者之評價，是否亦有所轉變，也同樣值得加以關注。

4.2 參與「網路賭博」行為之評價

4.2.1 刑法第 266 條第 1 項「普通賭博罪」之適用

針對參與網路賭博行為之評價，最重要者當為刑法第 266 條第 1 項之「普通賭博罪」。就「普通賭博罪」所規定之客觀構成要件觀察，行為人利用網路連線至賭博網站下注球賽，是將具有不確定因素的競技賽事結果作為決定財物輸贏的依據，此種作法自屬於條文所稱的賭博行為無疑；然而，刑法第 266 條第 1 項處罰之行為僅限於「公共場所或公眾得出入之場所」賭博財物，故如行為人在此等場所以外地方進行賭博，並不構成本罪⁷⁰。因此，賭博網站是否為「公共場所或公眾得出入之場所」，即與參與網路賭博者之責任認定息息相關。若賭博網站本身可視為公共場所或公眾得出入之場所，則參與賭博者當然構成刑法第 266 條第 1 項普通賭博罪，反之則否。

4.2.2 賭博網站可否視為「公共場所或公眾得出入之場所」

在歷來刑法第 266 條第 1 項有關「公共場所或公眾得出入之場所」的實務見解中，如公署、旅館房間等，多指外觀可見、實體的處所；而賭博網站

⁷⁰ 參閱林山田，刑法各罪論（下），頁 568-569（2006）；蔡墩銘，刑法各論，頁 477（2006）。

此一全然虛擬的網路空間，是否可當然視為「公共場所或公眾得出入之場所」，向來不乏質疑。學者曾表示若採取肯定見解，似不合罪刑法定主義之要求，且僅在自宅賭博並不構成普通賭博罪；若其在自宅透過網路參與賭博反受本罪之制裁，顯與一般國民感情相悖，果以本罪相繩，則行為人之電腦及網路設備是否構成同條第 2 款之「賭博器具」，得否予以沒收，亦不免有所爭議⁷¹。

其次，就國內實務上而言，對於「賭博網站」是否屬於刑法第 266 條第 1 項之「公共場所」或「公眾得出入之場所」，見解並不一致。無論在 2006 年刑法修正之前後，均有判決肯認「網際網路」屬於刑法第 266 條第 1 項之「公眾得出入之場所」，以台北地方法院 92 年度易字第 293 號刑事判決為例，即認定具決定勝負於偶然變數之賭徒身分之被告，與其他上網賭博者同在「公眾得出入之場所（網路）」對賭之行爲，核係犯刑法第 266 條第 1 項前段之普通賭博罪⁷²。

但並非所有的網路賭博案例均持相同見解，曾有判決指出若簽賭之方式係於網路上進行，足認賭客無須親臨被告架設網站所在地址，顯然該處所未因不特定賭客前往簽賭而成爲「公眾得以出入之場所」，其亦非爲政府機關依行政作用設定公用之「公共場所」，而屬於被告私人之「居所」；該場所既非「公共場所」或「公眾得出入之場所」，與刑法第 266 條第 1 項前段普通賭博罪之構成要件要素顯然不符⁷³。另有判決指出刑法賭博罪章之立法理由，係基於傳統社會法益中關於公共秩序與善良風俗之維護，若於「公共場所或公眾得出入之場所」賭博，易招徠不特定之多數人參與，導致社會實質

⁷¹ 參閱馮震宇，「我國網路犯罪類型及案例探討」，網路法基本問題研究（一），頁 344-345（2000）。

⁷² 其他同採肯定見解之判決，可參見台中地方法院 90 年度易字第 1997 號刑事判決、台北地方法院 95 年度易字第 1179 號刑事判決、台北地方法院 95 年度易字第 1725 號刑事判決及板橋地方法院 95 年度簡字第 6803 號刑事判決等。

⁷³ 桃園地方法院 96 年度壠簡字第 714 號刑事簡易判決。

危害。據此，「網站」是否可認為「公共場所或公眾得出入之場所」，即不無疑義，蓋網路係一虛擬之空間，現實世界中使用者彼此並不相見，在連線上網簽賭下注之情形，因並無一得由不特定人共聞共見，並得穿梭其中之現實空間，故不符合於「公共場所或公眾得出入之場所」賭博之要件⁷⁴。

虛擬的賭博網站是否受到刑法第 266 條第 1 項「普通賭博罪」的規範，學界並不乏質疑的觀點，而實務見解更是莫衷一是，使得此一問題陷入長期渾沌不明之狀態。然隨著網路賭博遊玩方式與管道的多樣化，可以想見網路賭博在普通賭博罪「公共場所或公眾得出入之場所」構成要件之限制下，未來仍將致生更多適用上之疑義。

4.3 賭博網站經營者之責任

相較於參與網路賭博行為在刑法第 266 條第 1 項適用上產生了諸多疑慮，對於提供網路賭博服務之網站經營者而言，其責任之認定則顯得相對單純。在以往的實務案例中，法院多認為賭博網站經營者構成刑法第 267 條常業賭博罪，以及同法第 268 條供給賭博場所、聚眾賭博罪之連續犯，由於兩者的客觀構成要件均未以「公共場所或公眾得出入之場所」為限，故儘管其為傳統賭博時代下制定的產物，在新興的網路賭博適用上並無扞格。

然而，我國刑法已於 2005 年 2 月 2 日進行修正，並自 2006 年 7 月 1 日起施行。新法重要的變革之一，為刪除第 56 條之連續犯規定，故有關賭博網站經營者意圖營利供給賭博場及聚眾賭博之行為，已不再論以連續犯，而應數罪併罰。另一方面，由於常業犯的概念在刑事司法上欠缺客觀的認定標準而難以掌握，加諸刑法總則中已有累犯加重的規定，此次刑法修正亦廢止分則中所有的常業犯規定⁷⁵，當中，即包括刑法第 267 條規定，使得賭博網站

⁷⁴ 基隆地方法院 91 年度易字第 114 號刑事判決。採相同見解者，亦可參見台北地方法院 94 年度易字第 1053 號刑事判決。

⁷⁵ 參閱林山田，二〇〇五年刑法修正總評，頁 16（2007）。

經營者未來已不再論以常業賭博罪。

隨著刑法修正刪除第 267 條「常業賭博罪」之規定，實務上卻出現新的爭議，賭博網站經營者若在 2006 年 6 月 30 日前遭檢察官以刑法第 267 條常業賭博罪起訴，但法院裁判的時間點在同年 7 月 1 日之後，此時應如何評價行為人，即產生疑義。針對此一問題，台灣高等法院曾於 2006 年 5 月召開的會議中，決議應改以較有利於行為人之「普通賭博罪」論處⁷⁶，然在先前的論述中已知普通賭博罪在評價網路賭博行為時存有疑慮，故此一見解，能否適用於網路賭博之個案，仍值商榷。

4.4 賭博行為除罪化之爭議

在網路賭博規範議題上，除因前述賭博罪構成要件的限制，導致適用上產生之疑義外；另一方面，賭博行為本身是否應予除罪化，亦是直接影響網路賭博評價的重要爭議。事實上，國內學界長期以來，對於賭博罪是否有除罪化的必要，不乏眾多討論之聲。論者認為自賭博罪章立法體系觀之，賭博罪制定之目的，旨在保障社會善良風俗，然何謂社會善良風俗，不僅難以精確定義，其概念內涵亦往往隨時間與空間之變遷而左右；此外，由於賭博本質上為個人任意處分其財物之行為，針對行為人私人經濟上主觀之抉擇，亦難以理性評論其對錯⁷⁷。

賭博罪另一立法理由，則在於防制因賭博行為誘發其他犯罪，導致二次犯罪情形之發生。例如行為人從事賭博而傾家蕩產時，可能導致竊盜、搶奪、強盜，甚至是殺人等各種犯罪發生，故有防範賭博之必要。然若將所有可能誘發犯罪的原因，均納入刑罰的範圍一併斟酌，無異地將超過個人刑事

⁷⁶ 台灣高等法院暨所屬法院因應新修正刑法施行座談會提案第 22 號，會議時間：2006 年 5 月 4 日。

⁷⁷ 參蔡聖偉，「賭博罪保護法益之探討」，罪與刑——林山田教授六十歲生日祝賀論文集，頁 259（1998）。

責任的範圍，而有違責任主義之要求⁷⁸。

賭博罪在立法目的、保護法益及處罰必要性上的諸多疑義，致使學者提出賭博除罪化之觀點。若此一先決或前提性的問題成立，則網路賭博自無科處刑罰之必要，前述網路賭博在刑法評價所生的爭議亦將不復存在。惟賭博除罪化涉及了整體刑事政策之考量，爭論也更為複雜與龐大，在現階段國內仍並未改變處罰之立場下，筆者所關注者，仍為刑法賭博罪章的規範是否妥適之問題，而不就賭博除罪化作進一步之探討。

4.5 我國法之觀察與修正建議

以賭興邦的構想，近年來成為各國為提振經濟採取的手段之一，以亞洲國家為例，除於 1961 年及 1967 年即開放商業賭場的澳門及南韓外，向來以管制嚴格著稱的新加坡，亦已於 2006 年正式設立了賭博特區，其他包括香港及日本也正著手評估開放之可行性，見足賭博驚人的吸引力⁷⁹。而我國自早期「離島建設條例」中首次出現商業賭場構想開始，到 2007 年行政院跨部會小組研擬設立國際觀光度假賭博特區為止，賭博合法化之呼聲亦始終未絕。開放商業賭場與否，目前仍充滿爭議與變數，然若我國未來開放設立傳統賭博業，亦將如美國般面臨是否應進一步開放網路賭博，抑或加以禁止之爭論。

就現況來說，目前我國仍禁止任何形式之賭博。依刑法「賭博罪」專章之立法意旨，應在於規範所有利用不確定勝負因素決定財物歸屬的射倖行為，然而，刑法第 266 條第 1 項「公開場所」構成要件之設計，卻使得刑法所欲規範之對象，間接有了「地理」或「形式」上的區隔。網路及資訊科技之進展，或許是立法者在制定刑法「賭博罪」專章時所始料未及的，此點與

⁷⁸ 參甘添貴，「犯罪除罪化與刑事政策」，罪與刑——林山田教授六十歲生日祝賀論文集，頁 630（1998）。

⁷⁹ 參聯合報，亞洲博奕產業概況，2007 年 8 月 10 日。

美國在新法通過之前，既有的 1961 年「聯邦電話線路法」所遭遇的問題雷同。為解決「網路賭博」在刑法評價上產生的疑慮，筆者建議可刪除刑法第 266 條第 1 項有關「公共場所或公眾得出入之場所」之要件限制⁸⁰，避免法規適用上不明確之情況；抑或促使現行實務見解一致化，使「網際網路」明確視為賭博罪構成要件中之「公開場所」，以消弭各級法院適用上可能產生之爭議。

5. 「網路賭博」規範上面臨之挑戰

網路賭博應否禁止，在傳統賭博合法化的美國向為備受爭議與討論的話題，此一立場分歧之現象，已從前述聯邦及內華達州網路賭博相關立法中窺見。而在我國，雖然長久以來對於賭博採取絕對禁止的立場，刑法並訂有賭博罪專章，但無論是先前的「離島建設條例」或 2007 年之「國際觀光度假區特許賭場管理條例」，在相關立法之推動以及國際潮流引領下，開放傳統賭博業在我國似為時間早晚的問題。然若有成真之一天，我國亦無可避免須考量應否禁止抑或進一步開放網路賭博之議題。

惟不論是美國，抑或規劃逐步開放傳統賭博業的我國，如今均面臨著網路賭博帶來的全新挑戰。網路賭博自問世至襲捲全球以來，相較於傳統賭博事業，著實存在更多規範上困難之處。由於網路賭博有著不同於傳統賭博之特性，相關問題的重要性與因應方式，甚至並非單純禁止網路賭博，抑或合法開放進行管制即得加以解決。無論採取立法嚴格禁止網路賭博或將之合法化正面規範之模式，根據筆者的觀察，下列數個問題點，已是網路賭博規範議題上所面臨的最大挑戰：

⁸⁰ 以同為大陸法系的日本為例，日本刑法第 185 條前段即單純規定：「賭博者，處 50 萬元以下之罰金」，故儘管日本刑法賭博罪規定制定之時間甚早，然此一規範適用於新興的網路賭博時，並無窒礙。

5.1 未成年人賭博問題

賭博，是以偶然事實之成就與否，決定財物輸贏之射倖行爲，而賭博即時勝負所帶來心理上的滿足，更是許多人從事賭博的主因之一。對於心智未臻成熟的青少年而言，過早接觸賭博，可能導致青少年對於賭博產生偏差觀念或染上賭癮。故即使是在賭博合法化的國家，均明定民眾參與賭博的最低年齡，以美國而言，多數州政府規定的最低年齡爲 18 歲，而網路賭博合法化的內華達州，則規定須年滿 21 歲者始得參與賭博。

爲防止未成年人不當接觸賭博，傳統賭場透過外表觀察及要求出示身分證明文件的方式，以防止未達法定年齡的民眾進入賭場。但是此種透過查驗身分以過濾合法賭客的方式，在面對新興的網路賭博時，卻遭遇極大挑戰。相較過去只有單純賭場遊戲存在的時代，「未成年人賭博問題（Youth Gambling）」在虛擬的網路賭博興起後，似乎更形嚴重，其原因包括：

1. 在網路日趨普及與費用逐步降低之下，現今任何人皆可輕易地透過電腦連結至網際網路，其中，未成年人對於數位科技接受及使用的程度，更是遠高於其他的年齡層。以我國爲例，依據台灣網路資訊中心（TWNIC）統計資料顯示，2007 年 1 月時，我國曾經上網的民眾達到了 1,523 萬人，整體上網比例約爲 67.77%；但若以上網人口年齡層加以觀察，則以「16 歲至 20 歲」最高，上網比例達到了 94.74%，其次爲「12 歲至 15 歲」，其上網比例亦有 94.65%⁸¹。在未成年人網路活動如此頻繁之下，更加深了未成年人接觸賭博網站的可能性。

2. 在網路賭博實務運作上，網路使用者只須完成會員註冊流程後，即可連線登入賭博網站，就多數網路賭博業者而言，網站架構上並未設計年齡查驗與確認機制，往往只是單方面信賴會員所填寫的實際年齡等個人資料，而未進行嚴謹的查驗工作（事實上業者亦難以查證）⁸²。賭博網站即使設有年

⁸¹ 參台灣網路資訊中心，九十六年度台灣寬頻網路使用調查報告，頁 28-31（2007）。

⁸² NATIONAL GAMBLING IMPACT STUDY COMMISSION (NGISC), NATIONAL GAMBLING IMPACT

齡限制，未成年人亦可輕易地憑藉虛假偽填寫的個人身分資料，連線從事賭博遊戲。

3.現階段主要國家中，除了韓國全面採取「網路實名制（Internet Real Name System）」外，各國對於網路之監管仍以業者自律（self-regulation）為主。由於強制網路使用者以真實身分資料進行註冊，無可避免存在侵害使用者隱私權之疑慮，也使得業者多數並未進行嚴格之查核。網際網路具有的匿名特性，更加深未成年人謊稱年齡參與賭博網站的疑慮。

5.2 病態性賭博問題

長久以來的研究資料顯示，賭博設施的存在往往是導致鄰近民眾染上賭癮的主要因素，如果接觸賭博的機會愈多，出現病態性賭博（Pathological Gambling）及病態性賭徒（Pathological Gamblers）的比率也將愈來愈高。哈佛醫學院（Harvard Medical School）教授 Howard J. Shaffer 的研究即顯示，民眾住家臨近地區若有相關賭博場所設立，則其沉迷於賭博的可能性，也較住家附近並無賭博場所之人來得高⁸³。

依據美國心理學協會（American Psychiatric Association；APA）的定義，病態性賭博是指「持續性處於內在衝動及控制失調的賭博行為」；亦有人稱之為強迫性賭博、問題性賭博或失調性賭博，均在於描述無法抗拒對本人和他人形成危害的賭博行為人⁸⁴。隨著網路的普及與賭博網站雨後春筍般出現，由於網路賭博具有不受地域限制的特性，在任何人均可輕易接觸之下，網路著實已成為賭博成癮的新興管道。而網路賭博不受營業時間限制、

STUDY COMMISSION FINAL REPORT 5-10 (1999).

⁸³ HOWARD SHAFFER, ESTIMATING THE PREVALENCE OF DISORDERED GAMBLING BEHAVIOR IN THE UNITED STATES AND CANADA: A META-ANALYSIS 51 (1997).

⁸⁴ See George T. Ladd & Nancy M. Petry, *Disordered Gambling Among University-Based Medical and Dental Patients: A Focus on Internet Gambling*, 16.1 PSYCHOLOGY OF ADDICTIVE BEHAVIORS 76 (2002).

即時輸贏所帶來的滿足感，以及匿名註冊身分的高度隱私性，均可能使得病態性賭博的問題更形惡化⁸⁵。

5.3 犯罪利用問題

網路賭博匿名化帶來的挑戰，除了上述的青少年賭博及病態性賭博外，更形嚴重者則為大量潛在的犯罪活動。由於許多賭博網站的機房均設在網路賭博合法化的境外國家，網站經營者可以在短時間內改變、搬遷或完全移除整個賭博網站，賭博網站的高度流動性，形成犯罪防治上的盲點。另一方面，賭博網站的經營者，並未如同實體社會中的賭場負責人須受到高度的規範，許多海外國家在核發賭博執照時也往往未針對申請人之背景詳加調查。例如知名賭博網站 InterCasino 的創辦人 William Scott，曾於 1984 年因詐欺罪而入獄；而成立於安地卡（Antigua）的全球第二大賭博網站 Golden Palace，其創辦人 Jack Stroll 亦曾於 1990 年因詐欺罪而獲判有罪。在幾近不受管制之下，惡意的賭博網站將得以輕易地盜取賭客的信用卡帳號或銀行存款，或是透過竄改賭博軟體的方式，藉以操控網路賭博遊戲而輕易獲利。

除了網站經營者本身可能利用賭博網站進行犯罪之外，網路賭博也可能成為其他犯罪行為人新興的洗錢（money-laundering）管道⁸⁶。由於網路賭博具有匿名、遠端存取及資料加密的功能，行為人只需要將資金存入海外帳戶，之後全數投入網路賭博，待輸掉一小部分比例的賭資後，再將其兌換為現金，即可達到洗錢之目的。在匿名及加密技術的保護下，外界幾乎無法發覺前述的洗錢行為。網路賭博除了具備高度的資金跨國流動性及匿名性外，其之所以成為新興洗錢管道的幾個關鍵性因素，還包括缺乏一致性的國際法

⁸⁵ Talking Points of Internet Gambling Prohibition Act of 1999, H.R. 3125, 106th Cong. (1999).

⁸⁶ See Tom Kellermann, Money Laundering in Cyberspace 7-8 (The World Bank Financial Sector Working Paper, 2004).

(international law) 及監管機制，均使得網路賭博成爲洗錢的便利管道⁸⁷。

在從事網路賭博日益便利下，目前已有國家開始注意犯罪者利用合法網路賭博達成非法洗錢問題之嚴重性，除針對網路賭博訂定相關的管理法案外，亦嘗試在洗錢法案中加入網路賭博條款，例如澳洲政府即在 2006 年 6 月通過的「反洗錢與反恐財政法」(Anti-Money Laundering and Counter Terrorism Financing Act of 2006) 中，明文將網路賭博定義爲洗錢行爲態樣之一，以期嚇阻此種不法現象。

5.4 經濟效益問題

網路賭博產生的關鍵問題，多數均與網路本身不受地域限制及匿名化的特性有著密切的關係。對於選擇犧牲部分社會成本而開放賭博的國家來說，即著眼於賭博帶來的大量工作機會與稅賦收入。然網路賭博業者爲了規避內國法令的限制，或尋求更爲優惠之設立條件，往往選擇將賭博網站建置於若干網路賭博合法化之蕞爾小國。只要業者能克服網頁文字轉換問題，對內國民眾而言，其究爲國內或海外的賭博網站，事實上並無太大的分別。主管機關縱採取立法管制措施，囿於管轄權之限制，往往易於使得相關立法失其原意與作用⁸⁸。而若選擇開放，若業者競相設立於海外之下，也致使內國並無法享受開放所帶來的經濟效益，卻可能反而須付出大量的社會成本。

5.5 小結

網路賭博是一個全新的商機，抑或全然的災難，目前仍未得而知。就傳統賭博合法化的美國來說，支持者認爲無論是聯邦抑或州政府，均應制定有

⁸⁷ See DAVID A. MUSSINGTON, PETER WILSON & ROGER C. MOLANDER, EXPLORING MONEY LAUNDERING VULNERABILITIES THROUGH EMERGING CYBERSPACE TECHNOLOGIES: A CARIBBEAN-BASED EXERCISE 26-29 (1998).

⁸⁸ See Antonia Z. Cowan, *The Global Gaming Village: Interstate and Transnational Gambling*, 7 GAMING L. REV. 251, 251-52 (2003).

效的管理規範，除可自此一蓬勃發展的新興產業獲取大量稅收外，並可使得有心參與網路賭博的民眾，信任網路賭博網站之安全性⁸⁹；此外，蓬勃發展的網路賭博事業，亦可望為美國民眾提供大量的工作機會⁹⁰。然而，反對透過立法方式規制網路賭博者認為，日新月異的科技不啻提供了網路賭博生存的空間，立法管制最終將因為科技快速發展而無法有效實行⁹¹。

觀察青少年賭博、病態性賭博、犯罪利用及經濟效益等網路賭博潛藏的重要問題，事實上部分問題在傳統賭博時期即已存在，但在網路不受地域限制及匿名化特性的影響下，使得問題更形複雜難解。就筆者觀點而言，相關問題的重要性與解決方式，甚至已超乎單純禁止網路賭博抑或合法開放之考量。蓋無論禁止或開放與否，內國人民均可輕易地藉由連網設備接觸並參與網路賭博，如何有效因應網路賭博帶來的重大挑戰，除相關立法政策持續扮演重要角色外，包含教育及社會工作等環節，亦應一併加以考量。

6. 結語

近年來，隨著網路與資訊科技的快速發展，具有百年以上歷史的傳統賭博事業，也從原本具有固定場所及營業時間的商業賭場，進一步發展為不受地域及時間限制的網路賭博。在網路高度普及之下，任何人只要擁有電腦及連網設備，均得輕易地接觸網路賭博，這也使得網路賭博如同野火一般，迅速蔓延至整個網路社會。以美國為例，在 2005 年全球 2,300 萬的網路賭博人口中，即有 800 萬人居住於美國，而全美從事網路賭博的人口並以 20% 的年成長率急遽增加。

在網路賭博迅速發展的同時，各國對應網路賭博之政策卻相形分歧，目

⁸⁹ See Joel Weinberg, *Everyone's A Winner: Regulating, Not Prohibiting, Internet Gambling*, 35 SW. U. L. REV. 293, 293 (2006).

⁹⁰ *Id.*

⁹¹ See Adrian Parke & Mark Griffiths, *Why Internet Gambling Prohibition Will Ultimately Fail*, 8 GAMING L. REV. 295, 298 (2004).

前全球開放網路賭博的國家仍遠低於允許傳統賭博業的數量，而即使如美國此等向來採取賭博合法化立場的國家，在面對網路賭博此一新興議題時，聯邦與州政府兩者也有著截然不同的因應思維。自第一家賭博網站設立以來，聯邦政府即明確宣示禁止網路賭博，無論是先前的柯林頓時代，抑或目前的小布希政府，美國司法部均堅決地認為 1961 年「聯邦電話線路法」應適用於所有的網路賭博類型，故在既有的聯邦法令規範下，網路賭博毫無疑義地屬於違法行爲；惟聯邦第五上訴巡迴法院在 2002 年 *In re Mastercard Int'l, Inc.* 一案中，卻採取了否定之見解，使得網路賭博所產生的種種爭議，更加晦澀不明。

既有法規適用上的疑慮，促使國會自 90 年代開始思考是否應針對網路賭博訂定專法，但在各方利益的糾葛下，立法活動屢屢失敗；對若干學者專家而言，法令規範上長期的不明確，可說是網路賭博在美國蓬勃發展最主要的因素。另一方面，儘管法令存在灰色地帶，許多賭博網站爲了除去違法之虞，亦紛紛將網站伺服器遷往網路賭博合法化之地區。立法者爲避免徒有立法卻難以達到規制網路賭博之窘境，其後轉而思考如何阻斷美國境內賭金流向海外賭博網站，最終並於 2006 年 10 月通過「非法網路賭博規制法」，禁止美國境內之「金融交易提供者」爲旗下客戶與非法賭博網站之間，提供任何形式之資金往來服務，以期禁絕非法的網路賭博。

相較於聯邦政府強烈反對網路賭博的立場，則有部分州政府選擇擁抱此一新興產業。其中，身爲全美賭博發源地的內華達州，雖曾爲了保護傳統賭博業之利益，率先於 1997 年立法禁止網路賭博，但在龐大的商業利益及賦稅考量下，州議會於 2001 年通過網路賭博合法化法案，2005 年時並進一步開放行動賭博，使得內華達州居民除電腦設備外，如今更可輕易地利用手機或其他行動載具連線參與網路賭博。儘管聯邦政府於 2006 年通過「非法網路賭博規制法」，但基於該法第 5362 條之規定，內華達州所合法開放的網路賭博與行動賭博，仍被豁免於新法之外。

作爲美國聯邦首部網路賭博專法的「非法網路賭博規制法」，就筆者觀

點而言，新法本身事實上並未解決「聯邦電話線路法」長期既存的爭議，其豁免特定網路賭博類型之作法，更致生獨厚官方網路賭博業之疑慮。再者，「非法網路賭博規制法」為阻斷境內資金流向海外的賭博網站，新法賦予相關主管機關有權調查所有可能涉及資金移轉之個人或機構，此一作法亦存在著侵害人民隱私及濫用權力之虞。此外，美國歷來為限制跨國網路賭博所採取的措施，其中包含「聯邦電話線路法」在內，自 2003 年以來，已屢屢遭其他國家控訴違反 GATS 貿易平等原則，隨著新法之通過，勢將引發另一波爭端。而採取開放態度的內華達州，其相關法制管理手段，能否有效因應未成年賭博等網路賭博潛藏的各项挑戰，事實上亦不無疑問。

就我國法制而言，現階段基於刑法「賭博罪」專章之規範，國內仍全面禁止各種形式之賭博，其中即包括了網路賭博。事實上我國為了打擊網路賭博，財政部亦曾於 2000 年 11 月發函各信用卡金融機構，要求其於同年 12 月底前以書面通知持卡人不得以信用卡作為支付網路賭博資金的工具，並要求各銀行的授權系統亦應具備辨識持卡人是否在賭博網站利用信用卡進行款項支付之功能⁹²。然而，我國在網路賭博規範上，現階段最大的問題卻出現在刑法「賭博罪」專章本身，由於虛擬的賭博網站得否視為刑法第 266 條第 1 項之「公共場所或公眾得出入之場所」，學界向來並不乏質疑的觀點，而相關法院的判決更是肯否互見，也致使參與網路賭博之行爲，能否課予普通賭博罪之責，陷入混沌不明的狀態。為解決法令適用上的疑慮，筆者建議可修改刑法第 266 條第 1 項「公共場所或公眾得出入之場所」構成要件之限制，抑或統一現行實務見解，使「網際網路」明確視為賭博罪中之「公開場所」，以因應科技進展所帶來的變化。

另一方面，我國自早期「離島建設條例」中首次出現商業賭場構想開始，到 2007 年行政院跨部會小組研擬設立國際觀光度假賭博特區為止，賭博合法化之呼聲亦始終未絕。若我國未來開放設立傳統賭博業，恐將如美國般

⁹² 財政部(89)台財融字第 89770477 號函。

面臨是否應進一步開放網路賭博，抑或加以禁止之爭論。然網路賭博潛在的課題，絕不僅止於應否加以禁絕或合法開放以獲取稅收而已。自問世至襲捲全球以來，相較於傳統賭博事業，網路賭博著實存在更多規範上困難之處；由於網路賭博擁有匿名及不受時間與地域限制的特性，連帶使得網路賭博產生的問題更顯複雜難解。包括「未成年人賭博」、「病態性賭博」、「犯罪利用」及「經濟效益」等重要問題，除法制措施外，也涉及教育及社會工作等面向，均值得國內相關主管機關因應網路賭博議題時一併加以重視。其中，在犯罪利用問題上，不僅賭博網站經營者本身可能從事詐欺行為外，目前更受到重視者，乃是其他犯罪行為人假參與合法海外賭博網站之名，進行非法洗錢活動，在匿名及加密技術的保護下，外界幾乎難以察覺洗錢行為的存在。有鑑於問題的嚴重性，已有國家不僅立法規範網路賭博，也在其洗錢法案中一併規範，此一作法亦值得我國加以參考。

參考文獻

中文書籍

- 林山田，《刑法各罪論（下）》，作者自版，5 版 2 刷，台北（2006）。
- 林山田，《二〇〇五年刑法修正總評》，元照出版，台北（2007）。
- 馮震宇，《網路法基本問題研究（一）》，學林出版，2 版，台北（2000）。
- 蔡墩銘，《刑法各論》，三民書局出版，5 版 1 刷，台北（2006）。

中文期刊

- 郭戎晉，〈行動電話「內容管制」趨勢之初探〉，《科技法律透析》，第 18 卷第 12 期，頁 13-19（2006）。
- 彭心儀，〈由美國禁止網路賭博爭端案論服務貿易市場開放及國民待遇之規範解釋與體系建構〉，《政大法學評論》，第 85 期，頁 309-381（2005）。

中文論文集

- 甘添貴，〈犯罪除罪化與刑事政策〉，《罪與刑——林山田教授六十歲生日祝賀論文集》，頁 617-635，五南圖書出版，台北（1998）。
- 蔡聖偉，〈賭博罪保護法益之探討〉，《罪與刑——林山田教授六十歲生日祝賀論文集》，頁 245-282，五南圖書出版，台北（1998）。

其他中文參考文獻

- 台灣網路資訊中心，九十六年度台灣寬頻網路使用調查報告，2007 年。
- 台灣下注美國職棒，上半年上看 2,000 億，雅虎新聞網站：<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/070630/2/glfz.html>（最後點閱時間：2007 年 10 月 25 日）。
- 線上運動下注，來台探路，自由時報網站：<http://www.libertytimes.com.tw/2004/r-s/r-taiwanstrange27-3.htm>（最後點閱時間：2008 年 9 月 18 日）。
- 聯合報，亞洲博奕產業概況，2007 年 8 月 10 日。

英文書籍

- AMERICAN GAMING ASSOCIATION, STATE OF THE STATES: THE AGA SURVEY OF CASINO ENTERTAINMENT 2006 (2006).
- JUNIPER RESEARCH, MOBILE GAMBLING – CASINOS, LOTTERIES & BETTING, 2006-2011 (2006).
- MUSSINGTON, DAVID A., PETER WILSON & ROGER C. MOLANDER, EXPLORING MONEY LAUNDERING VULNERABILITIES THROUGH EMERGING CYBERSPACE TECHNOLOGIES: A CARIBBEAN-BASED EXERCISE (1998).
- NATIONAL GAMBLING IMPACT STUDY COMMISSION, NATIONAL GAMBLING IMPACT STUDY COMMISSION FINAL REPORT (1999).
- SHAFFER, HOWARD, ESTIMATING THE PREVALENCE OF DISORDERED GAMBLING BEHAVIOR IN THE UNITED STATES AND CANADA: A META-ANALYSIS (1997).

英文期刊

- Cowan, Antonia Z., *The Global Gaming Village: Interstate and Transnational Gambling*, 7 GAMING L. REV. 251 (2003).
- Ladd, George T. & Nancy M. Petry, *Disordered Gambling Among University-Based Medical and Dental Patients: A Focus on Internet Gambling*, 16.1 PSYCHOLOGY OF ADDICTIVE BEHAVIORS 76 (2002).
- Parke, Adrian & Mark Griffiths, *Why Internet Gambling Prohibition Will Ultimately Fail*, 8 GAMING L. REV. 298 (2004).
- Rose, Nelson, *Viewpoint: The Unlawful Internet Gambling Enforcement Act of 2006 Analyzed*, 10 GAMING L. REV. 538 (2006).
- Rose, Nelson, *Congress Makes Sausages*, 11 GAMING L. REV. 1 (2007).
- Thompson, Beau, *Internet Gambling*, 2 N.C. J.L. & TECH. 81 (2001).
- Tran, Kelly Ann, *The WTO Appellate Body Gambles on the Future of the GATS: Analyzing the Internet Gambling Dispute Between Antigua and the United States before the World Trade Organization*, 6 APPALACHIAN J.L. 165 (2006).
- Weinberg, Joel, *Everyone's A Winner: Regulating, Not Prohibiting, Internet Gambling*, 35 SW. U. L. REV. 293 (2006).

其他英文參考文獻

- BBC, Gaming Firms Plan for US Upheaval, *available at* <http://news.bbc.co.uk/1/hi/news/6044000/6044702.stm> (last visited Oct. 8, 2007).
- Holahan, Catherine, Online Gambling Goes Underground, *available at* www.businessweek.com/technology/content/oct2006/tc20061019_454543.htm (last visited Sept. 28, 2007).
- Kellermann, Tom, Money Laundering in Cyberspace (The World Bank Financial Sector Working Paper, 2004).
- Norton, Kate, Online Gambling Hedges Its U.S. Bets, *available at* http://www.businessweek.com/globalbiz/content/aug2006/gb20060821_544446.htm (last visited Sept. 22, 2008).
- Oregon Racing Commission, Quarterly Hub Handles, *available at* http://racing.oregon.gov/RACING/docs/quarterly_hub_handles.pdf (last visited June 25, 2007).
- Press Release, Attorney General of the State of Florida, Western Union Cuts Off Sports Betting Accounts (Dec. 23, 1997).
- Press Release, Attorney General of the State of New York, In the Matter of Citibank (South Dakota) (June 21, 2002).
- Schwartz, David, Las Vegas Should Be Thankful for 75 Years of AB 98, *available at* http://www.lvbusinesspress.com/articles/2006/12/11/columnists/schwartz/iq_11221499.txt (last visited Oct. 18, 2007).
- Sorkin, Andrew Ross & Stephanie Saul, *Gambling Subpoenas on Wall St.*, N.Y. TIMES, Jan. 22, 2007.
- Stewart, David O., An Analysis of Internet Gambling and its Policy Implications (American Gaming Association White Paper Series, 2006).
- Swartz, Jon, Online Gambling Sites Expect Big Payoffs, *available at* http://www.usatoday.com/money/industries/technology/2005-02-07-gamble-usat_x.htm (last visited Sept. 25, 2007).