

警專論壇

詐欺危害防制警察執行面之探討 / 陳永鎮	2
預防詐欺的行政管理措施—警察迫切需要的是什麼 / 黃清德	21
道路交通管理處罰條例第 35 條第 6 項修法建議 - 以 111 年度憲判字第 1 號 判決出發 / 紀博倫	40
從人力與組織變革論義勇消防的永續管理 / 黃承章	52
風險擴大與邊緣化社區的抗災挑戰：花蓮馬太鞍與美國紐奧良的經驗 / 黃承章	74
強化警專入學生品德查核作業程序之研究 / 曾春僑	100
編者的話	113

詐欺危害防制警察執行面之探討

臺灣警察專科學校行政警察科教授兼科主任
陳永鎮

摘要¹

臺灣地區從 2020 年到 2024 年短短 5 年間，詐騙金額財損從新臺幣(下同)42 億元，翻升 10 倍以上至 502 億元；這類犯罪案件，不只衝擊民眾財務安全，也成為司法體系沉重的負擔，具體可從內政部警政署設置 165 打詐儀錶板網站，杜絕吃案透明呈現詐欺犯罪現象，可以得知被害現況，足見內政部警政署真實呈現詐欺犯罪現象，再加以具體防制之決心；從中究其詐騙原因係基於 AI 人工智慧時代來臨，導致社會訊息充斥社會各個環境中真假難辨，衍生國人相互間信任危機，為深入瞭解箇中原因及防制執行面之現象，本文從警察執行面加以探討，發現：詐騙集團從傳統模式深度結合科技、組織分工精細化，詐術誘因與策略轉變，走向新型態詐欺；且在人頭帳戶收購上蛻變成連人帶帳戶一起收購之現象、結合虛擬貨幣盛行以及充分運用網路銀行與約定帳戶之便利；實施多元支付與傳統面交之方式取款，衍生詐欺犯罪效益攀高，形成金流查緝上缺乏直接阻斷機制、非法幣商串通詐團、虛擬貨幣及錢包追查困難問題。另在被害人部分，基於報案不及時與不願配合警方防詐作為，在資訊不對等與防詐意識不足下，詐欺被害人財損求償困難。在警察執行面上，

¹ 作者自 2005 年起迄今，長期以基層作為觀察詐欺現象面及從事研究詐欺犯罪與詐欺被害防制，著有兩篇研究論文，另有多篇研討會論文發表；本文曾於 2025 年 11 月 24 日實踐大學法學院公法論壇-交通與治安法治學術研討會發表，特此敘明。

對於車手查緝及執行法律認定上出現挑戰，在運用洗錢防制法第 20 條第 2 款判斷上出現疑慮，且車手樣貌多元化辨識之合理懷疑提升至相當理由上出現疑慮，及車手運用權利車充當交通工具，在查緝上出現斷點；在組織結構與執行人力量能的限制上，出現難以溯源到幕後主嫌、查緝人力上出現刑警人力荒之現象，基此，提出以下詐欺危害防制執行策略與因應建議：強化法制與執法工具，建立虛擬貨幣金流追查機制、ATM 提款導入人臉辨識技術、落實物流實名制與業者責任；提升跨域合作與業者責任、加強民眾識詐與防詐，鼓勵民眾檢舉等，期能遏阻詐騙在臺灣地區之猖獗現象。

關鍵詞:詐欺、詐欺被害、打詐儀錶板、金流、資訊流、虛擬貨幣、第三方支付

壹、前言

臺灣淪為詐騙活躍的天堂嗎?政府作為何在?以 2014 年至 2024 年 10 年間，每年詐騙案件超過 2 萬件，2023 年更逼近 4 萬件，據內政部刑事警察局之統計，2024 年詐騙案件高達 122,805 件，平均每天發生 336 件，詐騙財損高達 502 億元。這類犯罪案件，不只衝擊民眾財務安全，也成為司法體系的沉重負擔；依據內政部警政署統計，2024 年各類刑案中，以詐欺案 118,535 件最多，被害人數 130,063 人，占全般刑案總數之 29.64%²。但詐騙刑責過低，偵查工具受限，種種因素造就臺灣成為詐騙犯罪溫床？基此，2024 年 7 月，立法院三讀通過「打詐四法」，訂定詐欺犯罪危害防制條例，加重詐欺刑責，同時訂定窩裡反條款，納管平台廣告業者，透過修法擴大檢警搜查權限。又擬定新世代打擊詐欺策略行動綱領 2.0 版，日常生活中，新法上路後，真的能夠遏止詐騙亂象嗎？是否真的能夠發揮打詐成效³？又有哪些方式，能降低民眾被詐騙的風險？綜觀臺灣詐騙樣態分析，早期農業社會進入工業

² 內政部警政署(2025)，2024 年警政統計年報，提要分析，主要刑事案件構成比，頁 1。

³ 華視新聞雜誌網站：<https://news.cts.com.tw/cts/general/202411/202411092399726.html>；【翻轉詐騙之島】誰是加害者？瀏覽日期：2025 年 8 月 26 日。

社會期間，出現金光黨詐騙開始，隨著資訊時代及電腦化社會的來臨，手機、網路普及，資訊流產生變化，在邁入行動網路與社群平台的時代後，又衍生出假冒名人、公務員身分的檢察官、警察、政府單位、醫療機構等的電話詐騙，更以投資詐騙、交友詐騙、網路購物等多種型態名目詐騙。近年隨著生成式 AI 迅速發展，更助長了深度偽造（Deep fake）影像與聲音詐騙的興起⁴，本文為防制及打擊詐騙之危害，預防與遏止不當利用金融、電信及網路從事詐欺犯罪並保護被害人，保障人民權益，遂從警察執行面上加以探討瞭解詐欺犯罪手法演變趨勢之態樣、探討警察打詐執行面之作為困境與挑戰，進而歸納研究結果提出可行建議措施，供實務機關之參考。

貳、詐欺現況

臺灣地區詐欺集團已發展為具規模的犯罪產業，不僅客製化鎖定特定被害人，更成為黑幫主要金流來源，對全球人民的財產安全造成嚴重威脅。依據聯合新聞網的報導，美國富比世雜誌早在 2022 年 5 月就以新創詞彙 ScaMdeMic（詐騙疫情）形容詐騙現象，其嚴重程度堪比重大疫情般的席捲世界。詐騙手法更如病毒般圍繞著人的「慾望」與「恐懼」而不斷演化，透過捏造層出不窮的故事情節手法，加以騙取財產，已然成為關乎信任與價值的戰爭⁵。由此可知，詐欺犯罪嚴重影響到彼此間的信賴度，從傳統詐騙犯罪演變為利用 AI 人工智慧模式，騙取民眾信任而詐取財物，僅 6%國人沒接過騙人訊息，詐欺案件數、金額逐年攀升；更令人痛心的是，高齡者、家庭主婦、年輕人等族群最容易受騙⁶；依據「165 打詐儀錶板」2025 年 11 月詐騙手法月統計結果，前五名的詐騙手法，依序為網路購物詐騙 4,054 件 3 億 197.5 萬、假投資詐騙 1,753 件 25 億 2,412.1 萬、假交友（投資詐財）1,222 件 13

⁴ 遠見雜誌網站：<https://www.gvm.com.tw/article/121262>；台灣 2024 年詐騙損失超過 500 億！

Gogolook 創辦人解析全球詐騙趨勢，瀏覽日期：2025 年 8 月 23 日。

⁵ 聯合新聞網站：<https://udn.com/news/story/7339/8954970>；擴大科技偵查授權 斷絕黑幫金源，瀏覽日期：2025 年 8 月 23 日。

⁶ 風傳媒新新聞網站：<https://new7.storm.mg/article/4802546>；詐騙之島，僅 6%國人沒接過騙人訊息，臺灣為何淪詐騙之島？瀏覽日期：2025 年 8 月 23 日。

億 6,536.3 萬、色情應召詐財詐騙 985 件 1 億 4,621.6 萬、假交友（徵婚詐財）739 件 2 億 2,026.6 萬⁷。被騙金額以「假投資詐騙」居高不下，成為詐騙案中的「頭號殺手」這類詐欺犯罪案件，不只衝擊民眾財務安全，也成為司法體系的沉重負擔，曾幾何時，臺灣已經淪為詐騙者的活躍天堂，以致詐騙之島成為最不堪的代名詞。

一、詐騙案件仍高居不下

詐騙案件自 2020 年的 2.3 萬件，2023 年增加至 3.7 萬件，到 2024 年飆升至 12 萬 2805 件。財損金額方面，從 2020 年的 42 億元，到 2024 年竟高達 502 億元，在這些詐騙案件當中，以「假投資詐騙」的占比最高，達 35.87%。「假網路拍賣」次之，佔 13.90%。第三則是「一般購物詐欺」，佔 10.7%。這些冰冷的數字背後，不僅是民眾荷包的損失，更反映了社會的集體焦慮與信任面臨崩解的危機⁸。日常生活中，又有哪些方式，能降低民眾被詐騙的風險？依據警政署統計 2024 年詐欺案件發生 122,805 件、被害人數高達 132,445 人，損失金額 2025 年 11 月，高達 59 億 9,122.9 萬元，嚴重影響國人彼此間之信賴度。

二、詐欺手法不斷翻新投資詐欺居冠

詐欺手法一再翻新，從傳統犯罪演變為 AI 人工智慧模式，騙取信任而詐取財物，依據「165 打詐儀錶板」前五名的詐騙手法，依序為假投資詐騙、網路購物詐騙、假買家騙賣家、假交友（投資詐財）、假中獎通知。「假投資詐騙」依舊居高不下，成為詐騙案中的「頭號殺手」，以致詐騙之島成為臺灣最不堪的代名詞，種種社會困境，讓犯罪集團趁虛而入大舉入侵。人工智慧 AI 時代來臨的同時，真假難辨的信任危機，更加步步逼近，此刻的我們，是否還有翻轉的可能，為深入瞭解現行詐欺犯罪手法演變與危害防制策略，加以探討詐欺犯罪演變科技、金流與組織趨勢、金流轉換與追查困境的演變、詐欺危害防制執行面之困境與挑戰等警察執行面之困境與對策。

⁷ 內政部警政署 165 打詐儀錶板網站：<https://165dashboard.tw/>，瀏覽日期：2025 年 12 月 10 日。

⁸ 同前註 3。

參、詐欺犯罪演變科技、金流與組織趨勢

詐欺犯罪演變科技、金流與組織趨勢，從傳統走向新型態詐欺，並深度結合科技、組織分工精細化、詐騙誘因與策略的轉變、詐欺工具之演變趨勢等，分述如下：

一、從傳統走向新型態詐欺，並深度結合科技

詐騙手法已從過去傳統型的詐欺，如「金光黨」、一般的民間借貸或公司間的詐欺，轉變為利用電腦和手機通訊軟體的「新型態」詐欺。科技的進步使得詐欺手法結合了駭客技術、社群媒體行銷、釣魚連結簡訊、加密貨幣洗錢、深度偽造技術及 AI 人工智慧等，大幅增加了民眾辨識詐騙及執法機關查緝的難度。詐騙集團利用網路通訊軟體（如 Facebook、LINE 群組、Instagram）的便利性及資訊傳遞的快速性，能迅速將詐騙資訊傳遞給民眾，刊登投資或網購訊息，讓民眾誤以為是正常的投資或買賣流程。最終，許多詐騙案仍會引導被害人加入 LINE 群組。詐騙者與被害人的距離也從鄰里、跨越鄉鎮，演變到遠在異鄉，甚至「遠在天邊」的跨國社交媒體詐欺。

二、組織分工精細化

詐騙集團已不再是單一個體作案，而是具備明確分工、專業化的犯罪組織。其分工非常細膩，包括負責與受害人聯繫的「自動面」、提供人頭帳戶的銀行端人員、提款的車手、資金轉匯以及虛擬貨幣幣商等。詐騙組織層級從上游到下游，包括技術開發、行銷推廣、客服維護、資金洗錢等多層面合作。一個車手集團可能同時為多個詐騙集團服務，並按獲利比例實施詐欺所得分成。詐騙集團的上游通常以暱稱遠距離操控下游犯罪，下游並不知悉上游的實際身分，使得檢警追緝至下游後，下游常淪為詐欺集團的棄子，難以破獲整個詐欺集團。

三、詐騙誘因與策略的轉變

（一）詐騙已從短期獲利走向長期經營

主要以「改善個人或家庭經濟」為號召的金錢詐欺誘因，取代了過去的「恐嚇」或「緊急性」手法。詐騙集團利用民眾的貪心、交友心態或色誘（如利

用交友美女圖)等各種方式,引誘民眾進行投資或匯款。通常從小額詐騙開始,逐步引誘受害人加深、加廣投資。當受害人無法自拔時,甚至誘導被害人進行典當借貸或房產抵押進行加碼投資,導致損失持續擴大。初期顯示獲利以取信於被害人,然後再引導加大投資金額,最終讓被害人血本無歸。詐騙集團也利用民眾對資訊的不足,如利用代辦貸款之名義要求民眾提供身分證、健保卡、自然人憑證等,未經同意辦理人頭帳戶,許多民眾甚至不熟悉自然人憑證的功能;詐騙也利用群組訊息向親友發送假冒訊息進行詐騙。

(二) 整體上詐欺集團詐術轉變之流程並未改變,僅變化增加實施情境

自 2006 年迄今,歷經近 20 年,詐欺集團詐術轉變流程,整體上主軸並未改變,僅係利用現在時事,經由市調、觀察與時俱進的變化騙術,諸如,利用最新全民普發一萬元之訊息,加以形成詐騙之劇本話術,進而實施試用,再加以修正據以實施,在全民打詐政策影響下以及民眾識詐知覺下,導致詐欺集團獲利下降,詐欺集團進而持續觀摩討論,修正增加情境,結合 AI 科技情境時事,轉換內容及手法,持續讓詐欺被害人陷入情境錯誤,基於情境之新穎性,導致持續有不察之民眾受騙,詐欺集團進而持續獲利,詐欺集團依此模式歷經 6-7 個月的修正,持續實施詐騙 6 個月期間,周而復始的形成詐欺騙術之循環,持續詐騙(圖 3-1;蔡田木、陳永,2006)。

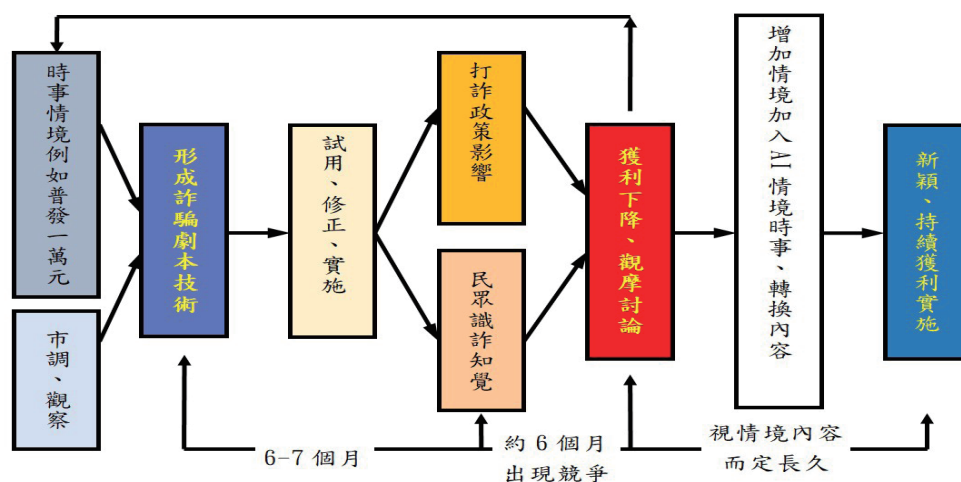


圖 3-1 2006 年至 2025 年詐欺集團詐術轉變流程圖

資料來源：蔡田木、陳永鎮(2006)，本研究繪製

四、詐欺工具之演變趨勢

從臺灣光復初期迄至，臺灣地區詐欺犯罪的態樣亦隨著時代演進及社會環境的變遷而有所改變，其型態大致將其區分為三大型態，其詐欺工具演變過程（如圖 3-2 所示、蔡田木、陳永鎮，2006）：

- （一）傳統面對面詐欺犯罪型態：資訊流仍以傳統模式，以賭博詐欺、假冒身分詐欺、拾金詐欺（金光黨）、鄰里倒會、虛設行號詐欺、迷信詐欺、票據詐欺等，金流上以現金及支票為主（徐遠齡，1986）。
- （二）轉型中之非面對面詐欺犯罪型態：詐欺型態以傳統詐欺，利用刮刮樂、中獎郵件、信用卡詐欺等資訊流模式，惟在金流上仍以現金為主，但增加了 ATM 及郵局、銀行之臨櫃轉帳為主（周震歐，1981）。
- （三）詐欺犯罪型態，自台灣光復初期至 2007 年，此階段呈現高峰期，尤其 1999 年至今更是迅速竄升，社會型態因經濟、科技蓬勃發展，在資訊流上轉變為採以通訊網路詐欺模式，廣泛運用電話、語音、簡訊、網路及科技 AI 模式與民眾接觸。在金流上亦保有原先之現金、ATM 及郵局、銀行之臨櫃轉帳轉變增加語音、網路轉帳、虛擬貨幣的加入以及第三方支付之模式，以確保詐欺得利。
- （四）當前詐欺工具之演變融入新興科技，運用 AI 等資訊流，在金流上更呈現新興貨幣的虛擬貨幣等，在查緝上更具困難。

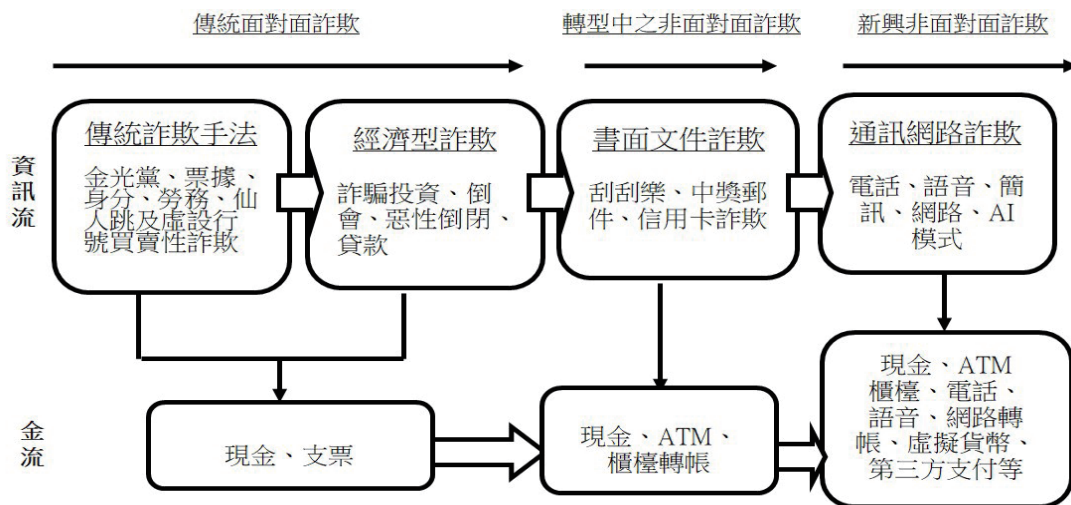


圖 3-2 詐欺犯罪工具演變模式流程圖

資料來源：蔡田木、陳永（2006），本研究繪製

基於前述分析可知，詐欺工具之演變實係與時俱進，故在工具上區分有金流、資訊流兩大部分。尤其詐欺係以獲取金錢為其主要目的，故在金流之演變為詐欺集團最核心之事務，金流轉換是詐欺犯罪演變中另一個關鍵面向，詐騙集團不斷創新方式以規避執法追查，導致警方在阻斷和追查金流方面面臨巨大困境。茲將金流轉換之人頭帳戶、運輸管道、虛擬貨幣、網路銀行約定帳戶等主要趨勢，分述如下：

一、人頭帳戶演變成多層次轉換

詐欺集團最初透過網路收購人頭帳戶，因警方與金融機關的努力查緝，人頭帳戶在報案後一、二天內，被發現後即加以警示，使得詐騙集團在使用上受挫。目前詐欺集團演變出，利用受害人自己的帳戶，以及第二、第三層的人頭帳戶進行金流轉換，以製造警方追查上的時間差。

二、詐欺集團利用運輸管道運送人頭帳戶或非法物品

不肖物流業者因登記不確實或較隨便，成為詐騙集團或毒品交易傳遞物品的斷點。這些運輸方式通常具有全國性、24 小時營運、隨時傳遞的優勢，可載運人

頭帳戶及提款卡，不肖物流業者可能因登記不確實或較隨便，成為詐騙集團運送人頭帳戶卡片及提款卡的斷點。

三、網路銀行與約定帳戶的濫用

詐騙集團會引導受害人自行設定網路銀行，並利用網路約定帳號的方式，一次性將新台幣 200 萬到 500 萬不等的款項快速匯往國外，以減少對提領車手和帳戶的依賴問題。目前網路轉帳缺乏查核照會機制，導致被害人一再轉帳給不知名帳戶。衍生出以下問題：

- (一) 詐騙款項大額快速轉帳。
- (二) 詐欺集團減少車手依賴。
- (三) 詐騙集團引導被害人設定網路銀行帳戶或虛擬帳號，從而使得資金快速轉出，通常是轉往國外。
- (四) 詐欺金流轉換新模式，逐漸轉向利用約定轉帳、到府收款、第三方支付綁定、iBon 付款、遊戲卡、禮品卡，甚至虛擬貨幣交易所購幣轉出。

四、詐騙金流管道之演變

詐欺集團運用金流管道傾向於多元化，從傳統之人頭帳戶，衍生出虛擬貨幣；現金 ATM、網路現金轉匯、銀行郵局臨櫃匯款、第三方支付、遊戲點數、Ibon 付款等多元金流轉匯。使查緝及受理員警必須自學或透過教育訓練，方能純熟金流管道進而受理追緝，目前現況，仍以虛擬貨幣占比最多，其次遊戲點數、第三方支付及現金 ATM 轉匯為金流使用管道最為頻繁之一。

綜上所述，整體詐欺犯罪成本效益持續攀高，以致，在風險上從高變低，在獲利上從低變高，整體犯罪效益不斷攀高。且詐騙集團利用區塊鏈技術發行虛擬貨幣，表面合法化投資項目，混合真假資訊，實際運作龐大騙局，使得高收入、高等學歷的被害人也難以辨識真偽。目前的詐欺犯罪手法趨勢是利用科技便利性，從初期小額騙取信任到大額投資，並在金流操作上不斷創新，特別是透過虛擬貨幣的匿名性和便捷性，以及多層次的人頭帳戶和網路銀行來規避追查，同時利用人性的弱點，使詐欺防制工作面臨巨大挑戰。

肆、金流轉換與追查困境的演變

一、人頭帳戶的演變

詐騙集團最初透過網路收購人頭帳戶，由於警方與金融機關的努力，帳戶警示速度加快。目前更常見的手法是利用受害人自己的帳戶，以及第二、第三層的人頭帳戶進行金流轉換，以製造警方追查上的時間差和阻斷金流的時間差。

二、虛擬貨幣的盛行

虛擬貨幣是目前最新、最難追查的金流轉換方式。它具有匿名性、迅速且無上限的特性，使得大筆金額能迅速轉移到國外，由國外幣商進行兌換，導致警方難以追查。許多受害人對虛擬貨幣投資一無所知，詐騙集團會要求受害人透過非法幣商購買虛擬貨幣，或由詐騙集團提供虛擬錢包讓受害人匯款，甚至請受害人自己申請虛擬錢包後再操作匯款至詐騙集團指定的錢包，這些幣商通常與詐騙集團串通。目前最常用於詐騙的虛擬貨幣是泰達幣（Tether），因為它與美元匯率掛鉤，通用度高。

三、網路銀行與約定帳戶之濫用

詐騙集團引導受害人自行設定網路銀行，並利用網路約定帳號的方式，一次性將多數金額款項快速匯往國外，以減少對提領車手的依賴和帳戶上的問題，提高查緝難度。

四、多元支付方式

金流支付方式，除傳統銀行臨櫃阻詐，金流防堵的戰場已化整為零外，轉向約定轉帳、到府收款、第三方支付綁定、ibon 付款、遊戲卡、禮品卡、蘋果卡，甚至數位貨幣交易所購幣轉出，出現更多小額轉帳情形。

五、面交取款仍存在

儘管金流轉變，傳統上以「假檢警」名義要求受害人提供現金、黃金、有價證券或其他貴重物品，透過假檢警車手進行面交取款的方式仍存在。

六、整體詐欺犯罪效益攀高

在風險上從高變成低，獲利上從低變高，整體犯罪效益不斷攀高。詐騙集團利用區塊鏈技術，發行虛擬貨幣，表面上利用合法化投資項目，混合真假資訊，實際運作龐大騙局，使得高收入、高學歷之被害人也難以辨識真偽。

綜上所述，目前詐欺犯罪手法趨勢是利用科技便利性，從初期小額騙取信任到大額投資，並在金流操作上不斷創新，特別是透過虛擬貨幣的匿名性和便捷性，以及多層次的人頭帳戶和網路銀行來規避追查，同時利用人性的弱點，使防制工作面臨巨大挑戰。

伍、詐欺危害防制執行面之挑戰

一、詐欺被害人相關困境

（一）報案不及時與不願配合

1、詐騙金流已轉移，警方攔阻不及

大多數被害人都是在匯款一段時間後才報案，此時金流往往早已轉移至第二層、第三層甚至海外，導致警方「攔阻不及」。

2、部分被害人不願承認或面對事實持續隱匿或不願配合警方

詐欺被害人在受騙過程中，可能因不願承認或面對事實，也不願意去面對可能造成的影響，甚至在警方查訪過程中還持續隱匿或不願配合警方進行防堵或攔阻詐騙，這對警方的防堵工作構成巨大困境。

（二）資訊不對等與防詐意識不足

詐騙成功之因素，大多之原因係來自於民眾與詐欺成員間的資訊不對等，及民眾的防詐意識普遍不足，不足不是宣導不到位，而是鬆懈防詐意識所致。

（三）被害人求償困難

許多被害人因錢被騙，導致沒有資力聘請律師來支撐漫長的刑事、民事審判，即使獲得勝訴判決，被告車手、人頭帳戶等，也常沒有足夠資產讓被害人足額受償。

二、車手查緝及法律認定挑戰

（一）洗錢防制法第 20 條第 2 款運用判斷疑慮

警察執行線上盤查詐欺提領車手時，若僅持有多張非本人金融卡，但無法證明其「無正當理由持有」或與詐騙案相關，難以立即認定為現行犯並逮捕，僅基於合理懷疑階段，至於提升到相當理由之心證，線上執勤員警難以認定。特別是車手常在深夜金融機構休息時段提領，警方難以即時向金融機構查詢或向被害人確認是否遭詐(洗錢防制法第 20 條第一項第二款之認定)，難以判斷準現行犯之界限。

（二）盤查抽象標準與執法界限模糊難定

依據警察職權行使法第 6 條第 1 項第 1 款規定，「合理懷疑其有犯罪之嫌疑或有犯罪之虞」，係屬為抽象法律概念。警方在執法時需遵守保障人權和比例原則，不能因打詐重點而逾越法律賦予的權責與限制。基層員警雖常依賴車手常見特徵(如戴口罩、頻繁提款、持有多張提款卡等)進行盤查，但也僅能實施身分查證，此類方式在未掌握相當理由，及明確犯罪事證下，恐有受法律挑戰之虞。

（三）車手樣貌多元產生辨識疑慮

詐欺車手越來越有警覺性，且年齡層越來越低，年輕人占多數，樣貌發展多元(女性車手、少年車手、海外來台旅遊充當車手、外籍移工充當車手等)，使得第一線執勤員警難以兼顧多重任務下而實施有效識別之盤查。

（四）權利車充當車手交通工具問題

權利車便宜、無需過戶登記且轉手容易，在車籍未移轉下，無法確認真正駕駛資料，常為犯罪集團當作犯罪的交通工具，犯罪後難以追查實際使用人之身分。

三、網路銀行與物流審查之漏洞

（一）設定約定轉帳之疑慮

網路上約定帳戶的大額轉帳(可能達到 200 萬至 500 萬新台幣)，致使詐騙金流快速轉出國外，抑或被害人可能在詐騙集團引導下自行設定虛擬帳號或網

路銀行，難以約制網路銀行之設定。

（二）物流落實實名制之疑慮

部分物流業者未能嚴格落實寄件人實名制登記，易淪為詐騙集團或犯罪集團物品傳遞運輸之管道（如人頭帳戶、提款卡片、毒品等）。變相提供便利之運輸途徑，形成警察執行追查上的斷點。

四、警察機關組織結構與執行人力量能的限制

（一）難以溯源幕後主嫌

警方並非不認真而是普遍面臨「永遠只抓到下游車手、底層及追查到人頭帳戶，未能溯源至集團核心人物」的困境。詐騙集團首腦多藏身境外，且臺灣與其他國家缺少司法互助協議，難以溯源追緝到境外幕後主嫌。

（二）刑警人力荒，專案過於頻繁

基層偵查隊刑事警察人力不足，加上專案過於頻繁（將近每 2 個月即執行 1 次），多數基層偵查佐或支援警力其考績考核未能與執勤案件量付出成正比，以致從事刑事偵查工作意願下降，且前案尚未收尾又被迫開啟新案，導致案件公文量大，難以消化，加上刑事加給與制服員警能請領深夜執勤津貼後差距縮小，造成刑事偵查人員的逃難潮，影響偵辦品質。

五、跨部門合作與業者責任不足

網路與電信業者未能主動防堵與網路個資呈現登錄不實，在許多網路平台、電信業者及社群媒體未能積極主動防堵詐騙廣告和訊息，往往等到警方查獲被害情事後才通報停權，導致詐騙資訊仍易於傳播。業者應承擔企業之社會責任，加強管制，限制詐騙手法在網路上的傳播。此外，社群媒體對申請帳號的身分識別不嚴謹，缺乏個人資料保護法的律定，且網路犯罪具匿名性，加上假帳號申請容易，造成追查困難。

陸、詐欺危害防制執行策略與因應建議

一、強化法制與執法工具

（一）提高詐欺犯罪刑度及修補法律漏洞

基於詐欺刑度偏低，建請提高詐騙犯罪的刑度，使其獲利與風險呈現不對等，刑度提高有助於減少其再犯。另修正詐欺犯罪危害防制條例第 46 條「自首並繳交犯罪所得」。建議修正為應繳回「被害人所有損失總金額的一定成例」，以避免成為「詐欺犯罪者脫逃天條」。

（二）建立虛擬貨幣金流追查機制

- 1、派出所員警無法直接對虛擬貨幣錢包進行警示或圈存。建立一套類似傳統銀行帳戶的虛擬貨幣警示與圈存機制，以便能及時攔阻金流。
- 2、強化對非法幣商的管制，因詐騙集團常利用非法幣商引導被害人進行虛擬貨幣交易。
- 3、建置系統讓虛擬貨幣金流的調閱，能更即時迅速，並探索追查國外虛擬錢包的方法。

（三）ATM 提款導入人臉辨識技術

針對 ATM 提款機，特別是提領大額款項時，在不影響個資情形下，建議導入人臉辨識技術。防堵車手提款成功機率，且有助於辨識遮蔽面部的提款車手，也能建立影像比對系統，有效追查日益增多的外籍車手。

（四）落實物流實名制與業者責任

物流業者應嚴格落實寄件人的實名制登記。提供寄件人的身分資訊，可以協助警方追查物品傳遞鏈中的相關人員，有助於解決因資訊斷點造成的追查困難。提升業者所應承擔之企業社會責任，以利共同打詐。

（五）明確第一線執法依據與授權

- 1、應明確授權予第一線警察調閱銀行金流之權限，並修正刑事訴訟法對物緊急搜索之無令狀搜索範圍權限之授權，讓員警能彈性、機動偵辦詐欺案件。

- 2、應深化基層員警對《洗錢防制法》第 20 條第 2 款：以不正方法取得、使用他人向金融機構申請開立之帳戶、向提供虛擬資產服務或第三方支付服務之事業或人員申請之帳號等相關法令目的與意旨的理解，使其敢於認事用法，有效打擊詐欺犯罪。
- 3、利用各地區檢警聯繫會議，提出相關執法法令疑義，由檢察官或法官適時提出解決因應之道，讓員警敢於依法執行。

二、提升跨域合作與業者責任

（一）金融機構強化網路銀行審查

- 1、建議銀行加強對網路銀行帳戶開立和約定帳戶大額轉帳，且應加強關懷提問，提高警覺，並與金管會合作採取更有效的防制措施，阻斷詐騙金流。
- 2、金融防詐機構應強化認識你的客戶（KYC）機制，審慎警示註記曾遭詐之民眾，註記為高風險客戶，匯款時多一道審核關懷機制，防杜其再次詐欺被害。

（二）電信與網路業者主動防堵詐騙

- 1、電信業者應針對國外電話進行防堵與警方共享異常門號資訊，可即時阻斷或警示。
- 2、網路業者應主動防堵詐騙廣告和訊息，落實申請帳號者身分之查核，推廣 OTT（over-the-top）平台與警方合作，建立「可疑帳號下架與警示機制」，避免匿名平台遭詐團利用。

（三）政府部門聯合打詐

- 1、警政機關、金管會、國稅局、數位發展部等單位需加強合作，從金流、電信、網路、稅務等多方面共同防堵詐騙。應針對利用假帳戶、假公司進行詐騙的行為聯合查核，阻斷地下匯兌、博弈金流等管道。
- 2、應強化主管機關的統合力道，金管會、NCC、數發部等與警政機關通力合作，而非僅將壓力由負責治安之警政機關承擔。

（四）推動國際合作機制

由外交部與法務部共同建構「跨境阻詐司法快速通道」，提升境外凍結款項效率。與國際執法單位交流，研究偵辦手法、訂立適切法規。

三、加強民眾識詐與防詐

（一）持續公開詐騙手法與案例教育

- 1、利用「打詐儀表板」等平台，每日更新和公開新式詐騙手法與案例，透過資訊傳遞，提升民眾對詐騙模式的認知。透過案例教育，讓民眾親身了解情境，培養警覺性。納入學校教育、軍警訓練、社區大學、民間團體及企業員工訓練之中，從小培養辨識詐騙能力。讓就學中小孩有足夠法律知識可回家與全家人討論資訊。
- 2、建請由中央編列預算，邀請專業團隊拍攝有質感的宣導影片，以引起民眾共鳴，非僅由警察機關員警以無償自主性的製作，推播短語音、跑馬燈模式實施宣教，須相互結合專業構思宣傳影片之製作推廣。

（二）推廣防詐 APP 和查詢管道

- 1、積極推廣警方或行政院의防詐 APP，讓民眾能隨時查詢或諮詢相關資訊，並在發現異常時主動尋求協助。
- 2、手機裝上可疑電話警示系統，並建立可疑電話、資訊之大數據。只要對話紀錄感應到詐欺相關資訊，應即刻警示並同步撥打 110 專線。

（三）鼓勵民眾檢舉

透過獎勵機制鼓勵民眾（如計程車司機）檢舉可疑的車手行為，提高詐騙集團的犯罪風險意識，讓他們感覺「四處都是警察」。

四、警察因應車手持有人頭帳戶提款卡提款的作為建議

（一）明確執法依據與提升員警法條理解

- 1、運用警察機關應深化並落實對相關法令目的與意旨的理解，確保基層員警

能有效運用《洗錢防制法》第 20 條第 2 款作為逮捕車手的法律依據。

- 2、利用檢警聯繫會議，提出實務相關法令執行之疑義，由檢察官或法官適時提出因應之道，俾利基層司法警察敢於認事用法，有效打擊詐欺犯罪。

（二）強化盤查技巧與事證蒐集

- 1、強化執勤實施強制處分之判斷與實例探討，提升心證產生之素質，純熟經驗法則與論理法則之結合。以利發動盤查，實施行政調查或依現場狀況進入刑事偵查。
- 2、建置路徑分析系統，導入 ATM 提領大額款項時之人臉辨識技術，比對提領者是否為開戶本人。有助於辨識遮蔽面部者及外籍車手，以識別和攔阻頻繁進出境的外籍車手。

（三）權利車追查與管制

- 1、建請交通部儘速擬定對策，避免權利車之流通，強制及時過戶及禁止借名用；車籍、保險及駕駛人綁定。
- 2、權利車已成治安隱憂之一環，除被車手充當交通工具外，更為犯罪者常用之代步工具。
- 3、強化車籍管理，彌補制度上之疏漏，明訂車輛交易須在短期內完成過戶，否則衍生之犯罪行為，原車主應負責任。

總體而言

詐欺危害防制期能做到使詐騙集團「想騙的不敢騙、已經騙的被抓，騙到手的沒得花」，保障人民財產安全。確保達成全民打擊詐欺之目標。

參考文獻

一、中文文獻

周震歐（1981），*詐欺犯罪問題研究*，台北：法務部。

徐遠齡（1986），*犯罪偵查學-再版*。桃園：中央警察大學。

許春金（2007），*犯罪學*，桃園：中央警察大學。

蔡田木、陳永鎮(2006)，*新興詐欺犯罪趨勢與防治對策之探討*，桃園:中央警察大學犯罪防治學報第 7 期，第 309-331 頁。

陳正根（2025），*德國詐欺狀況及其對策*，台北：中華警政學會線上研討會論文。

陳永鎮（2007），*台灣地區新興詐欺犯罪趨勢與歷程之研究*，桃園：中央警察大學犯罪防治研究所碩士論文，未出版。

二、外文文獻

Burnes, D., Henderson, C., Sheppard, C., Zhao, R., Pillemer, K., and Lachs, M. (2017). Prevalence of financial fraud and scams among older adults in the United States: A systematic review and meta-analysis. *American Journal of Public Health*, 107(8), 13-21.

Crosman, K. (2017). Phone and television scams in the age of the internet. *Lewis & Clark Law Review*, 21(3), 791-812.

Kennedy, L. W. & Sacco, V. F. (1998). *Crime victims in context*. Los Angeles, CA : Roxbury Publishing Company.

Larry J. Siegel, (2009), *Criminology (9th ed.)*. California: Wadsworth Publishing Company.

Sharan, B. M. (2009). *Qualitative Research, A Guide to Design and Implementation*. John Wiley & Sons, Inc. 41

三、網路文獻

內政部警政署 165 打詐儀表板網站：<https://165dashboard.tw/>

內政部警政署（2025），2024 年警政統計年報

風傳媒新新聞網站：<https://new7.storm.mg/article/4802546>；詐騙之島，僅 6%國人

沒接過騙人訊息，臺灣為何慘淪詐騙之島？瀏覽日期：2025 年 8 月 23 日。

遠見雜誌網站：<https://www.gvm.com.tw/article/121262>

聯合新聞網站：<https://udn.com/news/story/7339/8954970>

華視新聞雜誌網站：

<https://news.cts.com.tw/cts/general/202411/202411092399726.html>；

【翻轉詐騙之島】誰是加害者？瀏覽日期：2025 年 8 月 26 日。

遠見雜誌網站：<https://www.gvm.com.tw/article/121262>；台灣 2024 年詐騙損失超過

500 億！Gogolook 創辦人解析全球詐騙趨勢，瀏覽日期：2025 年

8 月 23 日。

聯合新聞網站：<https://udn.com/news/story/7339/8954970>；擴大科技偵查授權 斷絕

黑幫金源，瀏覽日期：2025 年 8 月 23 日。

預防詐欺的行政管理措施—警察迫切需要的是什麼

臺灣警察專科學校交通管理科教授
黃清德

摘要

警察任務包括：防止危害、偵查犯罪、預防犯罪，為因應警察任務的變遷，警察作用類型也要有所因應，警察任務之宣示，僅得作為不直接對個人權利產生得喪變更效果之措施依據，為因應警察任務的變遷，德國近 30 年警察法的發展，充分利用科技蒐集、處理資料。警察機關除了透過經常性的警察勤務預防詐欺犯罪外，採取防詐主要的措施，除了依據詐欺危害防制條例規定警察機關通報警示帳戶、通報限制或停止其繼續使用電信服務，其餘大部分都屬於宣導措施，德國警察法為因應警察任務的變遷，在近年強化「資料蒐集、處理」職權以因應犯罪預防任務，我國警察職權行使法規定要作為新興「科技工具」蒐集或利用資料的依據已捉襟見肘，警察職權行使法的與時俱進修正檢討，應該是因應詐欺犯罪預防，警察目前迫切需要。

壹、前言

我國各地方檢察署近五年偵查新收案件前十名罪名統計，第一名都是詐欺罪，雖然從 2024 年每月受理案件數由 8 月 1 萬 9,590 件，下降至 2025 年 7 月 1 萬 5,177 件，受理案件數長期以每月減少 350 件趨勢緩步下降，2024 年 8 月至 2025 年 7 月期間，在扣除假性財產犯罪案件後，每月財損金額由 2024 年 8 月新臺幣 131 億 1,047 萬元，下降至 2025 年 7 月 81 億 3 7,261 萬元，財損金額以每月減少 5 億元趨勢逐

漸下降，各項打詐精進作為近期逐漸展現成效。但詐騙集團為求不法利益，挾高科技器材與 AI 人工智慧科技，如病毒般不斷進化，很快便能發現新的詐騙模式，我們不能坐等詐騙集團破解¹。

詐欺犯罪項似乎像流行病一樣蔓延，近年來，德國每年因詐欺造成的損失動輒以數十億歐元計算，受害對象涵蓋一般民眾、企業乃至政府機關，2024 年 12 月 30 日德國警察預防犯罪論壇當前熱門議題的一篇文章，德國各邦和聯邦政府新年新希望：與朋友談詐騙，其中一段話指出²：「如何做出一個不僅對你有利，而且對你所愛的人有利的決定呢？花時間與熟人或年長親戚談論詐騙，並向他們解釋如何保護自己。」根據德國聯邦刑事局（BKA）的犯罪統計，2024 年德國境內共記錄了 74 萬 3,472 起詐欺案件，此外還有 51 萬 3,518 起案件是從境外發起的，不僅證實了詐欺犯罪的全球化特性，也凸顯了德國面臨的跨境犯罪挑戰。對此，德國偵查機關正積極與歐洲刑警組織等國際機構合作以打擊此類犯罪³，顯然詐欺犯罪在當代已不再是單純的刑事案件，而演變為一個涉及跨國金流、數位通訊與社會工程的複雜全球性挑戰。

我國詐欺防治模式高度依賴公私部門的緊密合作，公私協力已成為現代詐欺防治不可或缺的一環。例如詐欺犯罪危害防制條例規定，金管會與各金融機構建立「金融防詐網」，透過即時資訊共享與臨櫃關懷提問，有效阻斷非法金流。德國雖然並沒有類似我國的抗制詐欺專法，但除了刑事法領域外，在警察法則有很多採取科技方式蒐集資料的犯罪預防措施，是否有值得我們借鏡之處，值得參考。

¹ 新世代打擊詐欺策略行動綱領 2.0 執行成效專案報告，行政院院長卓榮泰專案報告，立法院第 11 屆第 3 會期，114 年 8 月 15 日。

²Neujahrsvorsatz: Sprechen Sie mit Bekannten über Betrugsmaschen <https://www.polizei-beratung.de/aktuelles/detailansicht/neujahrsvorsatz-sprechen-sie-mit-bekannten-ueber-betrugsmaschen/> 最後瀏覽日 10.12.2025.

³ Betrugs kriminalität 2024: Rückgang bei Fallzahlen – große Herausforderungen durch internationale Tatbegehungen - BKA, https://www.bka.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Kurzmeldungen/250425_Entwicklung_Betrugs kriminalit%C3%A4t.html 最後瀏覽日期：2025 年 8 月 26 日。

貳、警察任務的變遷

一、警察預防犯罪任務

我國警察法學者早已指出，警察任務包括「防止危害」與「犯行追緝」，前者受警察法所規範，屬警察預防性之作為（präventiv），警察可依相關警察法規自行處理之範圍；後者受刑事訴訟法之規範，屬警察犯行追訴之作為（repressiv），警察還有第三任務則為「犯罪的預先抗制」，我國警察職權行使法制定時，在資料蒐集部分係採取德國立法例，例如警職法第 6 條設置管制、第 10 條監視器、第 11 條跟監⁴，因此，現今警察應有三大任務包括：防止危害(行政)、偵查犯罪(刑事)、預防犯罪(行政)，我國刑事局警察局組織規程第 2 條也規定：刑事警察局職司預防犯罪，警察法有關警察任務之規定有因應修正必要。近年來為了抗制組織犯罪及恐怖主義活動，德國已將「犯罪預防抗制」以及危害防止之預備領域納為警察任務，藉以在法制體系上，使警察取得一些以秘密手段蒐集資訊之職權。這也是德國警察法在近年強化「資料蒐集、處理」職權之故，當然也使警察機關與其他情報機關權限益形模糊，而產生緊張關係。我國警察職權行使法第 9 條至第 18 條賦予警察蒐集資料職權，在傳統警察二大任務之外，另闢危害發生前之預防任務領域，雖符合時代潮流，但對其界限也常引起爭論⁵。

二、警察任務變遷與警察作用類型

為因應警察任務的變遷，警察作用類型也要有所因應，在嚴格法治主義理念支配下，為防止警察權擴大與濫用，有意地將「危害防止」限制在危害已發生，或即將發生之制止範圍內。但基於重大公益必要時，往往例外授權警察於危害之先前領域即可採取「危害預防」措施，包括行政上的危害預防及犯罪預防。就犯罪預防而言，若所涉事件具有須預測及高度不確定性質，即採取對人民權益侵害強度大之預防措施，必須特別立法明確授權。警察所採取之所謂「預防犯罪」措施，大都與資

⁴蔡震榮、黃清德，警察職權行使法概論，五南，2019 年 11 月四版，頁 5。

⁵李震山，警察行政法論，元照，2023 年 2 月 6 版 1 刷，頁 41。

料蒐集有關，屬秘密性、科技性，例如以科技手段為行動或通訊之定位，該領域逐漸成為行政危害、刑事危害以外的警察作用第三領域趨勢，而在警察法中賦予警察相當職權⁶。

警察法第 2 條係警察任務之宣示，僅得作為不直接對個人權利產生得喪變更效果之措施依據，例如巡邏、交通監控、災害救助、犯罪預防宣導等，不得做為警察干預措施之法律依據，警察作用尚須職權條款做為依據，而職權條款需先列舉後概括，不足者方式用概括性職權條款，以避免概括條款被濫用，並保障人民權益⁷。

德國聯邦與各邦也認為，「預防勝於治療」這項原則也適用於公共安全領域，打擊犯罪不僅是透過果斷起訴犯罪行為，犯罪預防措施也做出了重大貢獻。為了預防犯罪，警察和其他機構制定了各種措施和計劃。儘管如此，預防犯罪是整個社會的任務，這不僅涉及政治和警察，還涉及所有政府和非政府機構、企業和媒體。最後但並非最不重要的一點是，公民本身透過負責任的行為為預防犯罪做出了重要貢獻，為了更好地整合和協調警察預防措施，德國聯邦和邦警察於 1997 年啟動了「警察預防犯罪」計畫（ProPK），該計畫的前身甚至早在 20 世紀 70 年代就已存在，該方案向全國人民、媒體和其他參與預防犯罪的機構宣傳預防犯罪的表現形式和可能性，透過系統的資料收集和分析，「警察預防犯罪」計畫（ProPK）能夠專注於最迫切的問題。目前包括竊盜和入室盜竊、暴力和青少年犯罪、毒品和性犯罪、詐欺和網路犯罪。僅靠警察教育工作不足以涵蓋所有能夠積極參與預防犯罪領域的社會行為者。因此，2001 年 7 月成立了國家預防委員會，在德國預防犯罪論壇上(Deutsches Forum für Kriminalprävention,DFK)，政府和非政府機構的代表齊聚一堂，制定和推廣打擊犯罪的策略，透過將眾多舉措聯網，DFK 為不同的犯罪預防方法提供了全國保護傘⁸。

⁶李震山，警察行政法論，元照，2023 年 2 月 6 版 1 刷，頁 201。

⁷李震山，警察行政法論，元照，2023 年 2 月 6 版 1 刷，頁 222。

⁸Hinweis zum Datenschutz,Kriminal-prävention,

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/sicherheit/kriminalitaetsbekaeufung-und->

參、因應警察任務變遷的警察法發展趨勢

一、強化「資料蒐集、處理」職權

為因應警察任務的變遷，德國近 30 年警察法的發展，尤其資訊職權是最重要一大部分，充分利用科技蒐集、處理資料，聯邦刑事警察局成立資料處理中心，進行資料蒐集與資料傳遞。另外，包括因應國際恐怖主義之防止危害任務與採取之手段，例如、透過資訊科技遠端進入電腦蒐集資料透過資訊科技進入電腦資料蒐集 (Online-Durchsuchung，憲上搜索)，蒐集儲存在電腦與網路上的資料，有效取得在網路系統上儲存的資訊，或監視他人在網路空間的活動歷程，這種新型態的危害防禦或偵查措施出現，容許警察機關在一定條件下可以入侵特定資訊系統，並監視、讀取與使用存於該電腦的資訊⁹；自動車牌進行比對辨識，授權警察得為了電子比對車牌追蹤檔案的目的，對於在公開道路或公共場合的車子的車牌進行自動辨識比對¹⁰；為確認身分，警察可以採取必要的措施來確認身分、可以要求當事人出示並交付受檢的在留資格證明書¹¹；警察蒐集個人資訊之特殊手段，例如警察為了維護個人生命、身體或自由，或者為了維護聯邦或地方的存續或安全，或者為了其他有重要公益價值的事物，或者有事實足以使人合理相信，在可預見的時間內，該人將以具體方式犯下一項重大犯罪行為，或者依該人個別行為出現的具體可能性，在可預見的時間內，該人將犯下一項重大犯罪行為¹²；在住宅內、外使用科技手段進行資訊收集之特殊規定¹³；使用 AI 軟體進行資料探勘 (data-mining) 分析比對¹⁴。

[gefahrenabwehr/kriminalpraevention/kriminalpraevention-node.html](https://www.gesetze-bundestag.de/sigDocs/146983/146983.pdf)，最後瀏覽日期：2025 年 10 月 12 日。

⁹德國北萊茵西伐利亞邦憲法保護法 (Verfassungsschutzgesetz) 第 5 條第 2 項第 11 款。

¹⁰德國 2005 年 1 月 14 日公布施行的 Hessen 邦公共安全與秩序法第 14 條第 5 項規定，以及 2007 年 4 月 13 日公布施行的 Schleswig-Holstein 邦行政法第 184 條第 5 項。

¹¹德國巴登符騰堡警察法第 27 條。

¹²德國巴登符騰堡警察法第 49 條。

¹³德國巴登符騰堡警察法第 50 條。

¹⁴德國黑森邦公共安全及秩序法第 25a 條及漢堡市警政資料處理法第 49 條。

二、科技方式蒐集處理資料的合憲性爭議

德國為了對抗新興犯罪，在警察法規定，對其採取科技方式蒐集處理資料，由於科技工具使用，會衍生若干合憲性爭議問題。

(一)警察使用人工智慧軟體探勘整理資料案¹⁵

德國聯邦憲法法院 2023 年 2 月 16 日針對黑森邦與漢堡市之警方所依據警察法規，使用資料探勘（data-mining）軟體 AI，來探勘整理警方所獲得之資料，作出了違憲之判決。

本案的事實為德國黑森邦和漢堡市的警方，使用美國軟體公司 Palantir 的資料探勘（應用程式 Gotham），進行資料分析，並且重新建立個人檔案，使用軟體之際，會先輸入大量不同的個人資料，包括警方原本的資料庫，還有其他來自社群媒體的補充資料。接著，軟體就會進行分析，並產出犯罪預測的結果。

德國聯邦憲法法院判決認為，黑森邦的現行作法是違憲的，違反了憲法對於個人資訊自主權的保障。憲法法院認為，這種分析方式屬於對資訊自主權特別嚴重的干預行為，國家基於相當於具體危害前提下，並必須出於保障特別法益的目的（例如保護他人的生命或身體一旦法益面對具體危險時，警方才可以依前述使用「資料探勘科技」，而不可以一般性、無門檻地用在所有人民身上。如果授權行政部門更詳細地規範組織和技術細節，立法機關必須以抽象一般方式確保，行政部門在個別情況下進行自動化資料分析或評估相關的規範和標準以立法機關更詳細確定的方式公布，確保憲法要求的控制，特別是可以由資料保護官員執行。

本案資料探勘將警察所獲得資料，包括廣告、交通資訊以及其他作證之資料全部都可以匯入資料探勘中，並從中獲取新的資料，此涉及資料蒐集目的拘束以及資料目的之變更，警察不區分資料取得之目的以及目的變更之使用原則，將全部資料投入資料處理中，明顯違反狹義比例原則。立法機關必須自行制定法律限制資料類型和範圍以及處理方法的基本規定。

¹⁵蔡震榮，警察職權行使法上之危害概念，警察職權行使法 20 週年回顧與展望，五南，2024 年 3 月 1 版，頁 77-78。

(二)線上搜索合憲性¹⁶

德國聯邦最高法院 2008 年判決指出，刑事訴追機關執行透過資訊科技進入電腦網際網路蒐集資料，並無法在刑事訴訟法上找到法律依據，德國聯邦與各邦紛紛提出法律修正案，以回應判決的要求。德國北萊茵西伐利亞邦在其邦法位階之憲法保護法(Verfassungsschutzgesetz)中明文規範線上搜索，授權邦憲法保護局(Bundesamt für Verfassungsschutz)得基於危險防禦目的，在一定條件下侵入他人資訊系統進行線上蒐集資料。憲法保護法第 5 條第 2 項第 11 款，明文規範授權秘密線上蒐集資料與監控(heimlicher Zugriff auf informationstechnischer System)：為取得資訊作為情報手段，憲法保護局得採取秘密觀察網路並進行其他搜尋，特別是秘密侵入網路通訊或搜尋網路通訊，以及運用科技方法秘密搜集資訊科技體系，憲法保護局可以藉此監視網路通訊及透過技術性方式獲取其內容。此項規定包含秘密參與以及秘密蒐集兩個特別的干預構成要件，但是兩者皆被聯邦憲法法院 2008 年 8 月 27 日判決認為該規定欠缺完整配套措施宣告違憲，為了在程序上確保受監控者的利益，必須要有程序上的措施考量基本權的侵害強度，原則上此種干預必須事先取得法院的許可(法院保留)，唯有經由獨立並且中立的機構，對於預計採行的秘密偵查措施進行預防性的控制，才能滿足有效基本權利保障的要求。後來北萊茵西伐利亞邦憲法保護法、德國聯邦刑事局法、巴伐利亞等邦警察法紛紛修法加以因應。

值得進一步觀察的，2022 年 12 月 9 日德國聯邦憲法法院第一庭 1BvR 1345/21

對於德國 Mecklenburg–VorPommern 邦 2020 年 6 月 5 日生效的公共安全秩序法第 33 條 c 第 1 項第 2 句及第 5 項第 2 款之線上搜索，授權警察得以科技方式偵查或追緝犯罪，包括依第 33b 條第 1 項第 2 句之住宅監控、第 33 條 c 第 1 項第 2 句及第 5 項第 2 款之線上搜索、第 33d 條第 1 項第 1 句第 2 選項及第 3 項第 3 句之通訊監察，以及第 44 條第 1 項第 1 句之比對式查緝。聯邦憲法法院裁定，對於 Mecklenburg–VorPommern 邦公共安全秩序法第 33 條 c 第 1 項第 2 句及第 5

¹⁶黃清德，警察透過資訊科技進入電腦蒐集資料的法律問題，警察職權行使法 20 週年回顧與展望，五南，2024 年 3 月 1 版，頁 302-303。

項第 2 款授權警察得以線上搜索方式偵查或追緝犯罪，將線上搜索規定，不當連結並適用「預防恐怖活動行為」之規定，該移花接木的結果，使基本法第 13 條保障居住自由須達「急迫危害」(Gefahr im Verzuge)的職權發動門檻，降低或提前至「風險預防」的層級與階段，並違反法律明確性原則，非憲法所許¹⁷。

(三)自動車牌比對合憲性¹⁸

德國聯邦憲法法院 2008 年 3 月 11 日第一庭的判決，宣告德國 2005 年 1 月 14 日公布施行的 Hessen 邦公共安全與秩序法第 14 條第 5 項規定，以及 2007 年 4 月 13 日公布施行的 Schleswig-Holstein 邦行政法第 184 條第 5 項等違反憲法第 2 條第 1 項以及憲法第 1 條第 1 項規定無效。判決指出，車子被攝影機進行視覺的比對，透過軟體的幫助，對於車牌的字母順序以及特徵可以被確認，然後與追蹤檔案進行比對。如果比對的車牌號碼是追蹤檔案號碼，相關的資訊就會被保存下來，例如時間、地點等資料，警察就會採取相關措施，例如攔停該車輛；如果不是追蹤比對檔案的相片和車牌，資料就要刪除，這種科技、系統性的干預措施，並不是輕微的干預。這個科技比對的設施可以是固定也可以是移動式的，這個措施是為了要來作為尋找曾報導過的被偷竊的車輛或是為了其他理由被追蹤。因為這些條文只有車輛自動辨識查緝比對的法律目的單純名稱，而沒有進一步定義查緝比對，不符規範明確性的要求。這些條文也不符合法律明確性的原則，因為這些條文沒有規定以辨識與比對的手段作為調查的原因與目的。此外，這些繫爭的條文沒有任何範圍的限制，也不符合憲法比例原則，沒有充分的合乎憲法基本人權門檻要求的規定的措施，嚴重牴觸相關當。

¹⁷李震山，警察職權行使法的回顧與展望——以科技工具蒐集或利用資料規定為例，警察職權行使法 20 週年回顧與展望，五南，2024 年 3 月 1 版，頁 13-14。

¹⁸黃清德，警察採取危害預防措施的發展與法律問題淺析，警專論壇第三十期 2019 年 3 月，頁頁 69-70。

肆、現行法制主要詐欺危害行政管理措施

一、新世代打擊詐欺策略推演進程

為防制及打擊詐騙危害，保障民眾財產安全，行政院在 111 年 7 月核定「新世代打擊詐欺犯罪行動綱領」(打詐綱領 1.0 版)，組成「打詐國家隊」，透過整合各部會力量，群策群力研擬策略，維護民眾安居樂業生活環境。面對資通訊發達及金融便利性衍生新型態詐欺犯罪趨勢，114 年推出打詐綱領 2.0，從策略面、法制面、組織面全面強化打詐量能。

(一)新世代打擊詐欺策略行動綱領(打詐綱領 1.0)¹⁹

行政院 111 年 7 月 15 日核定「新世代打擊詐欺策略行動綱領」，自 111 年 6 月 1 日至 113 年 5 月 31 日計二年實施，該綱領揭示「識詐」、「堵詐」、「阻詐」及「懲詐」等四大面向，分別由內政部、國家通訊傳播委員會、金融監督管理委員會及法務部主政，教育部協辦「識詐」宣導作業，並由法務部擔任統籌機關，結合檢警全面查緝各類詐騙犯嫌，並強化贓款查扣工作，俾阻斷詐騙集團金流，協助被害人贓款返還減少被害損失。

- 1、識詐(宣導教育面)→防詐騙：由內政部擔任統籌機關，從民眾角度思考如何降低被害風險，強化分層、分眾、分齡犯罪預防宣導工作，提升民眾防詐免疫力。
- 2、堵詐(電信網路面)→毀工具：由國家通訊傳播委員會擔任電信網路面之統籌機關，自源頭完善管制機制，防堵資通訊服務淪為犯罪工具，毀斷詐欺犯嫌施詐之管道。
- 3、阻詐(贓款流向面)→擋金流：由金融監督管理委員會擔任資金面之統籌機關，強化金融監管功能，推動各項金融防詐減損策略，建構良好完善之金警合作機制，以保護國人財產安全。
- 4、懲詐(偵查打擊面)→清集團：由法務部擔任統籌機關，結合檢警全面查緝各類詐騙犯嫌，並強化贓款查扣工作，俾阻斷詐騙集團金流，協助被害人贓款返還

¹⁹新世代打擊詐欺策略行動綱領(打詐綱領 1.0)

https://www.edu.tw/AF/News_Content.aspx?n=8FF7FBB5A7A926D1&sms=2E210A7A2BACD6D3&s=7F80BBB344A5B5D2

減少被害損失。

(二)新世代打擊詐欺策略行動綱領 1.5 版²⁰

112 年 5 月通過「新世代打擊詐欺策略行動綱領 1.5 版」，並陸續增修「打詐五法」包括：中華民國刑法、人口販運防制法、個人資料保護法、洗錢防制法、證券投資信託及顧問法，也與金融、電信及網路業者合作，從源頭防堵詐騙犯罪，同時加強後端查緝。為因應不斷翻新的詐騙犯罪型態與手法，行政院再於 113 年 5 月 9 日通過「打詐新四法」，包括打詐專法《詐欺犯罪危害防制條例》，以及配套 3 法：科技偵查及保障法、通訊保障及監察法、洗錢防制法，以完善打詐防護網，使打詐更具成效，讓人民財產獲得最好的保障²¹。

1、打詐五法：

- (1)中華民國刑法：新增加重詐欺罪（如使用科技製造不實影像），提高刑責；加重處罰以詐術剝奪行動自由者。
- (2)個人資料保護法：設立獨立的個人資料保護委員會，以統籌監督，加強對個人隱私權的保障。
- (3)人口販運防制法：提高人口販運、意圖剝削等相關行為的刑責，若被害人未滿 18 歲，刑責將更重。
- (4)洗錢防制法：增訂無正當理由收集或提供帳戶、虛擬貨幣帳號等罪，填補洗錢犯罪的漏洞。
- (5)證券投資信託及顧問法：禁止非許可事業從事保證獲利、誘使投資等行為；要求網路平台對投資廣告實施實名制和下架機制，並對刊播不實廣告的業者處以罰鍰。

²⁰新世代打擊詐欺策略行動綱領 1.5 版

<https://www.ey.gov.tw/Page/5B2FC62D288F4DB7/b69642ae-2f91-4295-be09-c91747e1eb0b>

²¹立法院分別於 113 年 7 月 12 日三讀通過詐欺犯罪危害防制條例草案、通訊保障及監察法修正草案；7 月 16 日三讀通過洗錢防制法修正草案；採納科技偵查及保障法草案內容，三讀通過修正《刑事訴訟法》增訂「特殊強制處分」專章。

2、打詐新四法

「打詐新四法」包括：制定詐欺犯罪危害防制條例、修正通訊保障及監察法、洗錢防制法及刑事訴訟法，賦予執法機關更強大的執法及管理利器，並透過跨部會合作，共同打擊詐欺，藉由此打詐四支箭齊發，溯源追查所有詐欺共犯，使詐欺犯罪無所遁形，結合打詐國家隊所有成員，落實打詐行動綱領，加強打詐執法力道。

(1)、詐欺犯罪危害防制條例

甲、高額詐欺最重可處 12 年有期徒刑，併科新臺幣(下同)3 億元以下罰金

對於高額詐欺犯罪行為造成民眾嚴重財產損害，為符完整評價行為惡性，故提高法定刑，明定詐欺獲取之財物或財產上利益達 500 萬元以上，最重處 10 年有期徒刑，得併科 3 千萬元以下罰金；若達 1 億元以上，最重可處 12 年有期徒刑，得併科 3 億元以下罰金。

乙、3 人以上複合不同詐欺手段，加重刑責二分之一；首腦主犯最重可處 12 年有期徒刑，併科 3 億元以下罰金

明定複合式詐欺犯罪，依刑法第 339 條之 4 法定刑加重二分之一；對於發起、主持、操縱或指揮犯罪組織之首腦主犯，更提高刑責為 5 年以上 12 年以下有期徒刑，得併科 3 億元以下罰金。

丙、鼓勵詐欺犯罪成員窩裡反，自首或自白協助溯源追查，得減輕或免除其刑

增訂窩裡反條款，以有效協助追查上游詐欺犯罪核心共犯或查扣全部犯罪所得，澈底瓦解詐欺犯罪組織及查扣全數犯罪所得。

丁、犯罪所用之物一律沒收，其他違法利得一併沒收，澈底斷絕犯罪誘因

詐欺犯罪具有低成本高獲利之特性，明定對於供詐欺犯罪所用之物，不問是否屬於犯罪行為人所有，一律沒收。對於查獲時無法證明與本次詐欺犯罪有關，若能證明為其他違法行為利得，一併沒收。

戊、提高假釋門檻，有期徒刑提高為三分之二，累犯提高為四分之三，三犯一律不得假釋

因詐欺犯罪具有常習性，因而有必要提高詐欺犯罪假釋門檻，有期徒刑提高為

服刑超過三分之二；累犯提高為服刑超過四分之三，三犯詐欺犯罪一律不得假釋，矯正詐欺惡習。

己、完善被害人保護措施

強化現行「165 反詐騙諮詢專線」之功能，提供詐欺被害人諮詢轉介服務、加強法律協助、放寬民事訴訟選定當事人限制，並減輕相關民事訴訟費用負擔、明定偵查或審判中運用調和解程序，促使被告向被害人賠償，積極填補被害人損害。

(2)通訊保障及監察法

甲、增訂網路流量紀錄調取規定，溯源追查詐欺及資安犯罪

近年來詐欺案件氾濫，且資安攻擊事件或網路恐嚇信件頻仍，均為利用網路匿蹤之案件。修正通過之通訊保障及監察法，增訂調取網路流量紀錄之法定程序，比照通信紀錄，由執法機關聲請法院核發調取票後調取。

乙、授權檢警職權調取通訊使用者資料，擴大通信紀錄調取罪名範圍，即時掌握詐欺相關犯罪資料

通訊使用者資料在修法前必須向法院聲請調取，本次修正後檢察官、司法警察官將可依職權調取，即時追查詐欺犯罪相關共犯。本次修正同時擴大通信紀錄調取罪名範圍，刪除調取通信紀錄須偵查「最重本刑 3 年以上有期徒刑之罪」之限制。

(3)刑事訴訟法特殊強制處分專章(科技偵查法制化)

甲、運用 GPS 定位追蹤，即時追查車手位置及去向

現行詐欺集團車手為躲避檢警機關查緝，多使用通訊軟體進行聯繫，為能即時掌握取款車手位置及去向，運用 GPS 定位追蹤有其必要性，為強化程序保障，檢警實施逾連續 24 小時或逾累計 2 日，即採法官保留。

乙、利用 M 化車定位，鎖定詐欺電話機房搜索查緝

依照傳統跟蒐或通訊監察往往無法掌握精確機房位，因而有必要利用 M 化車進行發話定位，進一步聲請搜索查緝，明文規範調查發動程序採法官保留。

丙、使用熱顯像儀，調查被害人遭囚位置即時救援

因本方法係對隱私及具秘密合理期待之場所調查，故規定僅得從室外對室內採非實體侵入性調查，且不得錄音，並限於調查最重本刑五年以上之罪，採法官保留原則。

(4)洗錢防制法

甲、刑責納管提供虛擬資產服務之「事業」或「人員」，嚴杜藉由虛擬資產形式洗錢

提供虛擬資產服務之「事業」或「人員」，倘未完成洗錢防制登記，或境外設立者未辦理公司或分公司設立登記及洗錢防制登記，卻提供服務，將科刑責強化納管，並於特殊洗錢罪增訂利用虛擬資產帳號犯洗錢罪之刑事處罰。又非「同質化代幣」（Non-Fungible Token，NFT）運用於金融投資或支付用途時，亦屬前述虛擬資產範疇而同受規範，以全面防杜詐騙及洗錢犯行。

乙、刑責納管提供第三方支付服務之「事業」或「人員」，嚴防淪為洗錢工具

對於提供第三方支付服務之事業或人員就未完成服務能量登錄而提供服務者，或境外設立而未辦理公司或分公司設立登記及服務能量登錄，卻提供服務者，明定以刑責納管，另於特殊洗錢罪增訂利用第三方支付帳號犯洗錢罪之刑事處罰。

丙、層級化一般洗錢罪之罰則，落實法人有責任始有處罰原則，溯源追查洗錢共犯，沒收範圍擴大

使洗錢犯罪刑度與前置犯罪脫鉤，並以洗錢規模是否達新臺幣 1 億元區分不同刑度，以嚴懲其危害金融秩序之不法行為。另加重法人責任，惟對有責任始有處罰之憲法原則併予落實，復將沒收範圍擴大為洗錢之財物或財產上利益，不問屬於何人均沒收，擴大利得沒收亦不限於以集團性或常習性犯之，強化嚇阻洗錢犯罪力道。

丁、提高指定非金融事業或人員違反洗錢防制法之罰鍰上限，並增訂「得按次處罰」

就未落實內控與稽核制度、確認客戶身分、留存必要交易紀錄、大額通貨交易

申報、可疑交易申報之指定非金融事業或人員所為罰鍰上限提高，使罰鍰具比例性或勸阻性，並新增「得按次處罰」規定，以加強監理機關與執法機關協力，促進透明金流、防制洗錢之力道。

(三)新世代打擊詐欺策略行動綱領 2.0 版²²

面對資通訊發達及金融便利性衍生新型態詐欺犯罪趨勢，114 年推出打詐綱領 2.0，從策略面、法制面、組織面全面強化打詐量能，以「抑制詐欺犯罪」為宗旨，設定「強化防詐意識、減少發生數及降低財損數」為三大目標、並將金融機構、虛擬資產服務提供、電信事業、網路廣告平臺、第三方支付服務、電商及網路連線遊戲業者等七個防詐關鍵產業納入公私協力，全力推行識詐、堵詐、防詐、阻詐及懲詐等五個面向及相關指標，並將「運用 AI 防制、深化跨境合作、監管關鍵產業、加強被害保護」作為規劃重點，新增各項具體措施，透過「上游源頭防制、下游溯源查緝、精準宣導、保護被害人」等相關具體作為，加強金融、電信及網路工具之管理機制。

1、識詐（教育宣導面）

精進措施：建立青少年正確法治觀念，加深部會合作，並結合民間團體以分齡、主題式宣導反詐、識詐；落實金融機構關懷提問，並及時攔阻。

每年目標：宣導資訊觸及五千萬人次、加強法治教育宣導五百場，發送防詐簡訊 1 億 4 千萬則、全般攔阻金額新臺幣 100 億元、各主協辦部會分別辦理「跨部會合作宣導」及「對應族群宣導」四場次及二場次。

2、堵詐（電信網路面）

精進措施：督導電信事業介接指定資料庫輔助核對用戶身分，限制或拒絕高風險用戶申辦電信服務，降低詐騙集團獲取人頭門號之可能；建立非本國籍預付卡用戶查詢流程，對已出境或逾期停留的用戶落實認識客戶風險管理機制（Know your

²²新世代打擊詐欺策略行動綱領 2.0 版

<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/c93637bd-ddc2-4447-8829-246a5ca0bafc>

customer, KYC)，並於必要時停斷話，避免遭轉售不法使用；與刑事警察局 165 專線建立聯防機制，用戶被通報涉詐達一定次數即列為高風險用戶，限制其門號申辦；強化商業簡訊檢查，帶有網址連結須事前檢查及登錄。

每年目標：攔阻境外涉詐來話六百萬通、限制或停止人頭門號使用至少二千門、主動分析篩檢商業簡訊二十五萬件，避免傳送涉詐內容、電信事業配合攔阻詐騙網域三萬件。

3、防詐（數位經濟面）

精進措施：「強化網路廣告平臺業者之實名認證」，要求業者應驗證委託刊播者及出資者之身分，並於廣告中揭露；開發「詐騙樣態分析」防詐工具，透過大數據分析、機器學習與自然語言處理等技術，每日巡查五千至一萬筆網路廣告，藉由公私協力機制，自動化通報加速下架作業；建置「第三方支付服務業虛擬帳號查詢平臺」，協助檢警調單位更快速查找虛擬帳號所屬第三方支付業者，加速圈存受詐款項，降低民眾損失。

每年目標：通報可疑網路詐騙廣告六萬件、配合攔阻詐騙網域三萬件、發送二千萬則政府專屬短碼簡訊、至少辦理十家次行政檢查、辦理防制洗錢聯防查核最少三十家、辦理跨部會遊戲點數防詐聯席會議不少於六場次。

4、阻詐（贓款流向面）

精進措施：跨機構合作，並運用 AI 科技防詐執行打詐行動，如推動建置「疑涉詐騙境內金融帳戶預警機制」，防制人頭帳戶詐騙、督導發卡機構加強信用卡交易監控機制，防制信用卡詐騙、推動虛擬資產服務提供商（VASP）相關阻詐規範及 VASP 業者自律管理、加強防制貨到付款詐騙等。

每年目標：完成全體金融機構建置「疑涉詐騙境內金融帳戶預警機制」、全體信用卡業務機構及簽帳金融卡發卡機構加入「信用卡詐欺犯罪防制電子化通報平臺」、虛擬資產服務提供商全體完成建置「疑涉詐騙之異常交易警示機制」、提升每年度超商業者包裹退貨退款之「受理件數」與「完成退貨退款件數」之比率 4%。

5、懲詐（偵查打擊面）

精進措施：深化公私合作，擴大追查詐欺相關共犯，並增加查緝比例；強化詐欺犯罪被害人保護，並擴大犯罪利得沒收，提高罪贓返還，有效填補被害人損害；增強執法人員及社會大眾對犯罪被害人保護規範認知，並提升民眾識詐防禦；提供被害人諮詢轉介服務、減輕民事訴訟負擔；推動國際合作管道，遏止境外犯罪。

每年目標：電信詐騙案件查獲集團數提高 5%、查扣不法所得提高 3%、打擊跨境詐欺合作聯繫、晤談或情資交換不少於五百次。

二、現行打詐法制主要行政管理措施與警察職權

現行打詐法制的行政管理措施很多，其中與警察職權相關者，以詐欺危害防制條例為例，約略有如下情形：

(一)第 10 條司法警察後續警示帳戶作業或解除控管

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 8 條第 1 項規定辦理。

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。

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。

(二)第 18 條司法警察機關通知電信業者限制或停止其繼續使用電信服務

電信事業經電信主管機關或司法警察機關通知用戶或使用電信人使用電信服務從事詐欺犯罪者，應限制或停止提供該項電信服務。

依前項規定限制或停止之電信服務，電信事業應就該用戶申請之其他電信服務限期重新核對及登錄用戶資料；用戶未配合電信事業重新核對及登錄或經核對與本人不相符者，電信事業應限制或停止提供該用戶其他電信服務。

電信事業經電信主管機關或司法警察機關通知第一項限制或停止提供電信服務之原因消滅，得恢復提供用戶使用。

(三)第 35 條第三方支付服務業者與司法警察警示與解除帳戶之處理

第三方支付服務業者依第 34 條第 1 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，應於合理期間通知第三方支付服務業者就前條第一項後段延後撥款辦理後續控管或解除控管。

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。

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、就延後撥款辦理後續控管、解除控管及其他相關事項之辦法，由數位經濟相關產業主管機關會商中央主管機關及法務主管機關定之。

此外刑事訴訟法也增訂特殊強制處分專章，包括第 153 條之 1 定位及追蹤位置的 GPS 追車手、第 153 條之 2 調查手機位置及號碼的 M 化車定位機房第 153 條之 3 從室外向室內調查的熱顯像儀測溫救人，這些均屬於刑事訴訟法特殊強制處分犯罪偵查措施，並非屬於警察犯罪預防可以採取之措施，警察犯罪預防需要嗎？值得重視。

三、因應詐欺犯罪預防，警察目前迫切需要的是什麼？

警察機關除了透過經常性的警察勤務預防詐欺犯罪外，採取防詐主要的措施，例如根據詐欺危害防制條例規定的通報警示帳戶，阻斷金流與源頭管理，建立聯結追蹤與金流查詢機制，更快速有效地阻斷詐騙金流；以及建立公私協力防詐平台，聯合金融機構、電信事業、電商平台等七大關鍵產業，負責處理涉詐廣告與通報。辦理識詐宣導與被害人保護，165 專線提供全年無休的「165 反詐騙諮詢」專線，受理諮詢、檢舉或報案。透過「165 打詐儀錶板」定期更新詐騙手法案例、話術解析及防詐小撇，宣導詐騙手法；鼓勵民眾協助通報，警民合作共同提升打擊詐欺的成效。詐欺犯罪的預防也得到一定成效，詐欺案件數以及財產損失的金額都成逐漸

下降趨勢²³。

上述的措施除了依據詐欺危害防制條例規定警察機關通報警示帳戶、通報限制或停止其繼續使用電信服務，其餘大部分都屬於宣導措施，對於很多新型的詐欺犯罪手法，尤其是透過科技方式或組織化的詐欺犯罪，要如何預防恐有疑慮？刑事訴訟法特殊強制處分犯罪偵查措施，並非屬於警察犯罪預防可以採取之措施。詐欺犯罪預防也是警察的重要任務，如前所述德國警察法為因應警察任務的變遷，在近年強化「資料蒐集、處理」職權以因應犯罪預防任務，我國警察法是不是也應該與時俱進檢討、修正。學者早已指出，我國警察職權行使法規定要作為新興「科技工具」蒐集或利用資料的依據已捉襟見肘，需要與時俱進的整備，與原有警察職權規定間有體系一致性與關聯性，最重要的是使之個別（標準）化與專精化²⁴，盡速檢討、修正警察職權行使法運用科具工具資料蒐集、處理的規定，應該是因應詐欺犯罪預防，警察目前迫切的需要。

伍、結語

現今警察應有三大任務包括：防止危害、偵查犯罪、預防犯罪，為因應警察任務的變遷，警察作用類型也要有所因應，警察任務之宣示，僅得作為不直接對個人權利產生得喪變更效果之措施依據，例如巡邏、交通監控、災害救助、犯罪預防宣導等，不得做為警察干預措施之法律依據，警察作用尚須職權條款做為依據。為因應警察任務的變遷，德國近 30 年警察法的發展，尤其資訊職權是最重要一大部分，充分利用科技蒐集、處理資料。為防制及打擊詐騙危害，保障民眾財產安全，警察機關除了透過經常性的警察勤務預防詐欺犯罪外，採取防詐主要的措施，除了依據詐欺危害防制條例規定警察機關通報警示帳戶、通報限制或停止

²³新世代打擊詐欺策略行動綱領 2.0 執行成效專案報告，行政院院長卓榮泰專案報告，立法院第 11 屆第 3 會期，114 年 8 月 15 日。

²⁴李震山，警察職權行使法的回顧與展望——以科技工具蒐集或利用資料規定為例，警察職權行使法 20 週年回顧與展望，五南，2024 年 3 月 1 版，頁 11。

其繼續使用電信服務，其餘大部分都屬於宣導措施，德國警察法為因應警察任務的變遷，在近年強化「資料蒐集、處理」職權以因應犯罪預防任務，我國警察職權行使法規定要作為新興「科技工具」蒐集或利用資料的依據已捉襟見肘，警察職權行使法的與時俱進修正檢討，應該是因應詐欺犯罪預防，警察目前迫切需要。

警察採取科技方式蒐集處理資料，會衍生合憲性爭議問題，修正警察職權行使法規定時，特別要能通過合憲性審查，除法律保留、法律明確性、法令授權明確性等一般憲法原則外，更應注意相應組織與程序制約機制，前者如法官保留、首長保留或獨立機關設置等，後者如告知後同意或事後告知義務的遵守，以及與個人資料保護有關而作為保障資訊自決、隱私及人格尊嚴的相關要求，經整體斟酌後，需通過比例原則的檢證。

道路交通管理處罰條例第 35 條第 6 項修法建議-以 111 年度憲判字第 1 號判決出發

臺灣警察專科學校兼任助理教授
紀博倫

摘要

現行《道路交通管理處罰條例》第 35 條第 6 項規定（114 年 5 月 28 日修正本法，而本條項未修正）汽車駕駛人肇事拒絕接受或肇事無法實施吐氣酒測者，交通勤務警察或交通稽查人員即應將其強制移由受委託醫療機構實施血液之採樣及測試檢定，不分情況是否急迫，事前既未經法官或檢察官之審查或同意程序，事後亦未有任何陳報該管檢察官或法院之監督查核程序；且對受強制實施血液酒精濃度測試檢定者，亦未提供任何權利救濟機制；相較於實施刑事訴訟程序中之身體搜索或身體檢查措施所應具備之相關司法程序，明顯牴觸憲法正當法律程序之要求。

進一步言，交通事故的駕駛人肇事之原因多端，然僅因汽機車駕駛人肇事拒絕接受或肇事無法實施第一項測試之檢定者，即一律強制移送採檢其血液中酒精濃度值，就其防制酒駕以確保交通與用路人安全之立法目的之實現而言，即難謂屬別無其他替代可能性之必要手段，從而違反《憲法》第 23 條比例原則，以上均可見於 111 年度憲判字第 1 號判決。故對於現行《道路交通管理處罰條例》第 35 條第 6 項規定進行修法，以符合正當法律程序取證，這是值得加以探討。

關鍵詞：酒駕、強制抽血、資訊隱私權

壹、酒駕檢測之正當法律程序

酒駕零容忍，已是台灣社會共識，然部分駕駛人仍漠視法令而酒後駕車，並為了規避相關的懲處，拒絕酒測之事件仍層出不窮，為了遏止駕駛人酒駕肇事，近年來立法層面上多次修法加重酒駕的刑事罰及行政罰，如加重了拒絕酒測的行政罰。按現行《道路交通管理處罰條例》第 35 條第 6 項為拒絕酒測的強制驗血之法源依據，惟據憲法法庭在 111 年度憲判字第 1 號判決認為，此系爭規定(即現行《道路交通管理處罰條例》第 35 條第 6 項規定)抵觸《憲法》第 8 條保障人身自由、第 22 條保障身體權及資訊隱私權之意旨，相關機關應自本判決公告之日起 2 年內，依本判決意旨妥適修法。自本判決公告之日起 2 年期間屆滿前或完成修法前之過渡階段，交通勤務警察就駕駛人肇事拒絕接受或肇事無法實施吐氣酒測，認有對其實施血液酒精濃度測試，以檢定其體內酒精濃度值之合理性與必要性時，其強制取證程序之實施，應報請檢察官核發鑑定許可書始得為之。情況急迫時，交通勤務警察得將其先行移由醫療機構實施血液檢測，並應於實施後 24 小時內陳報該管檢察官許可，檢察官認為不應准許者，應於 3 日內撤銷之；受測試檢定者，得於受檢測後 10 日內，聲請該管法院撤銷之。

由此可知，這判決意旨並非禁止未來警察不得使用強制抽血作為檢驗酒精濃度值的方式，而係對於「強制抽血」屬於干預人民基本權利之強制處分，必須合乎正當法律程序之要求，非由行政機關單方面恣意為之，須適用檢察官 (法官)保留原則與令狀主義，始合憲，其後的憲法法庭在 111 年度憲判字第 16 號判決，即有關《刑事訴訟法》第 205 條之 2 規定檢察事務官、司法警察官或司法警察以非侵入性方式採取尿液，抵觸《憲法》第 22 條保障資訊隱私權及免於身心受傷害之身體權之意旨，亦如此。

貳、血液酒精濃度之影響因素

通常酒精代謝速度因人而異，主要在於性別、體重、肝臟功能及飲酒速度。據鄭泓志醫師說明，身體在排除血液中的酒精時，其代謝過程主要是透過肝臟來完成，

而肝臟有一種稱為乙醇脫氫酶（ADH）的物質，可以將血液中的酒精轉化為乙醛，之後再由乙醛脫氫酶（ALDH）將乙醛轉化為乙酸，然後透過尿液或是呼吸排出身體。另外值得注意的是酒精的代謝每小時所能代謝的酒精都是固定的，與酒喝得多還是喝得少無關，在醫學上這種代謝過程稱為零級動力學，因此身體會以固定的速率排除攝入的酒精。

目前實務上用於酒駕的檢測方式有呼氣酒精測試及抽血檢測酒精濃度兩種方式。呼氣酒精測試器為《度量衡器檢定檢查辦法》第 3 條第 9 款濃度計：（一）所稱公務檢測用呼氣酒精測試器及分析儀，同辦法第 12 條規定，度量衡器之檢定應全數逐一為之；第 18 條規定，檢定合格並在使用中之度量衡器，應接受檢定機關（構）之定期或不定期檢查。而抽血檢測酒精濃度方式目前多採用「生化酵素免疫分析法」及「頂空氣相層析分析法」，惟本文為避免討論重點失焦，故不在此對於抽血檢測酒精濃度之方式，進一步探討，合先敘明。

承前所述，根據零級動力學，人體一小時能夠代謝的酒精量大約為 10 公克左右，當計算出飲品含有多少酒精後，基本上可得知多久時間可將體內的酒精代謝完成。如一罐 330 毫升、酒精含量 5%啤酒，總共含有 $330 \times 5\% = 16.5$ 克酒精，需要 $16.5 / 10 = 1.65$ 個小時才能全部代謝；一杯 45 毫升、酒精含量 40%的白酒，總共含有 $45 \times 40\% = 18$ 克酒精，則需要 $18 / 10 = 1.8$ 個小時才能完成代謝。

然而交通事故自駕駛人肇事時起算，到員警製作筆錄相關卷冊資料後，按《檢察機關辦理刑事訴訟案件應行注意事項》第 82 條規定，「應經許可始得進行之鑑定行為，尤其本法第二百零五條之一第一項之採取出自或附著身體之物如：分泌物、排泄物、血液、毛髮、膽汁、胃液、留存於陰道中之精液等檢查身體之鑑定行為，係對人民身體之侵害，偵查中檢察官核發鑑定許可書前，應本於發現真實之目的，詳實審酌該鑑定對於確定訴訟上重要事實是否必要，以符合鑑定應遵守之必要性與重要性原則，並慎重評估鑑定人是否適格。鑑定許可，檢察官得依職權或依聲請為之，司法警察機關因調查案件之必要，亦得陳請檢察官依職權為之。聲請鑑定許可，應以鑑定人為聲請人。鑑定人聲請核發鑑定許可書，得以言詞或書面為之，其書面

格式不拘，惟不論以言詞或書面聲請，均應敘明有必要為本法第二百零四條第一項、第二百零五條之一第一項所列行為之具體理由。」由此可知，實務上須經法定程序，而非立即可取得檢察官核發鑑定許可書，故這段期間所流逝的時間，從客觀上來看，此時肇事駕駛人的血液酒精濃度已非肇事時之濃度且漸漸消逝，確實可能因此影響肇事者的行政責任、刑事責任有無判斷，以及相關人的民事求償等之合理認定。

參、比例原則

另外關於「肇事拒絕接受或肇事無法實施第一項測試之檢定者」強制移送醫療或檢驗機構實施血液或其他檢體之採樣及測試，是否符合比例原則之要求？查司法院釋字第 690 號認為，人身自由為重要之基本人權，應受充分之保護，對人身自由之剝奪或限制尤應遵循正當法律程序之意旨，惟相關程序規範是否正當、合理，除考量憲法有無特別規定及所涉基本權之種類外，尚須視案件涉及之事物領域、侵害基本權之強度與範圍、所欲追求之公共利益、有無替代程序及各項可能程序之成本等因素，綜合判斷而為認定。次查司法院釋字第 710 號、791 號認為，惟所謂公益，絕不能是全體主義思想下超越個人之「全體」利益。立憲主義之憲法以保障人權為目的，重視個人，要求所有個人同等受到人權之保障，故公益應指最終所有個人皆得享受之利益。此種意義下之公益，可作為人權之制約根據，殆無疑義。由此觀之，如國家藉公權力調整人權之衝突、禁止侵害他人人權、為他人之利益而限制人權，以及為本人之利益而限制其權利，莫不與公益有關，可作為人權制約之正當化基礎。據此，檢視現行《道路交通管理處罰條例》第 35 條第 6 項規定，有學者認為雖對其行動自由有所干預，但一般而言所需時間應相當短暫、過程以及實施血液或其他檢體之採樣之場所並非將其長期禁錮於一封開隔絕之處所，由醫療或檢驗機構內合格人員依據醫療專業實施血液或其他檢體之採樣對於人民身體健康可說是影響甚微，相關規定所造成之限制，其所致之損害顯然小於其目的所欲維護之利益。

本文贊同如《警察職權行使法》為查證人民身分得依據同法第 7 條第 2 項規定「依前項第二款、第三款之方法顯然無法查證身分時，警察得將該人民帶往勤務處

所查證；帶往時非過抗拒不得使用強制力，且其時間自攔停起，不得逾三小時，並應即向該管警察勤務指揮中心報告及通知其指定之親友或律師。」由此可知，從法理上並不否認現行《道路交通管理處罰條例》第 35 條第 6 項規定，強制移送醫療或檢驗機構實施血液或其他檢體之採樣及測試，會對相對人之行動自由造成限制，或施加戒護，然其執行時間尚屬短暫，原則上對於人身自由之限制，如同上述《警察職權行使法》的規定，未逾越司法院釋字第 690 號、710 號、791 號之意旨。

綜上所述，有鑑於酒駕對道路交通及用路人生命、身體安全危害影響甚大，藉由行政罰與刑罰遏止此等行為有其必要性，如肇事者拒絕或無法進行酒測檢定，為保全證據、實現裁罰之必要時，對肇事者強制抽血採驗，乃出於維護交通安全秩序，保障用路人生命、身體及財產權利之目的，可作為憲法上特別重要之公共利益，故強制檢送肇事駕駛人體內酒精濃度值，仍有其合理性與必要性。

肆、肇事個案性質分析與面臨難題

又按現行《道路交通管理處罰條例》第 35 條第 6 項規定，不難看出強制移由受委託醫療或檢驗機構對其實施血液或其他檢體之採樣及測試檢定的對象，為「汽機車駕駛人肇事拒絕接受或肇事無法實施第一項測試之檢定者」，然而有關「肇事」之語意，查司法院釋字第 777 號之意旨，可能語意所及之範圍，包括「因駕駛人之故意或過失」或「非因駕駛人之故意或過失」（因不可抗力、被害人或第三人之故意或過失）所致之事故，除因駕駛人之故意或過失所致之事故為該條所涵蓋，而無不明確外，其餘非因駕駛人之故意或過失所致事故之情形是否構成「肇事」，尚非一般受規範者所得理解或預見，於此範圍內，其文義有違法律明確性原則。由此可知，可依據肇事的個案性質分別處理如下：

一、「肇事且為刑事案件」又可再細分

(一)肇事與酒駕有相當因果關係：即如依肇事現場客觀情況或肇事駕駛人身體外部狀況（如身上是否存有酒氣等）判斷——交通勤務警察有相當理由可認其係因酒駕而肇事，且肇事後情況急迫，有必要迅速保全酒駕證據者。因此，於客觀上

具強制檢送肇事駕駛人體內酒精濃度值之合理性與必要性之肇事案件。

(二)肇事與酒駕未有相當因果關係：即如依肇事現場客觀情況或肇事駕駛人身體外部狀況（如身上明顯未存有酒氣等）判斷----由於駕駛人肇事之原因多端，可能因疲勞、分心、疏忽、躲避異物、車輛機械突然故障或路況不熟悉等原因所致，未必皆肇因於酒駕，若僅因駕駛人肇事而拒絕配合吐氣酒測或因其意識不清、陷入昏迷而無法對其實施吐氣酒測，即一律強制移送採檢其血液中酒精濃度值，此類狀況於客觀上不具強制檢送肇事駕駛人體內酒精濃度值之合理性與必要性之肇事案件，以上參見於 111 年度憲判字第 1 號判決理由。

二、肇事顯為行政處分事件

所謂行政罰法是針對人民違反行政法上義務，而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰的處罰時，所制定適用於各類處罰事件之共通規定的法律，其目的是讓行政罰的解釋與適用有可以遵循的制度性規定，而行政罰是一種不利處分，且具有制裁性，故稱為裁罰性不利處分，係對一過去違反行政法上義務行為之非難，檢視現行《道路交通管理處罰條例》第 35 條各項規定即如是。倘若此時依據現場跡證，以一目瞭然原則及測試觀察紀錄表、行車紀錄影像、密錄器、消防救護紀錄表、酒精檢知器數值等方式判斷是否為刑事案件尚不明確，交通勤務警察即無法發動司法調查權調查犯罪證據，若當事人明確表示拒測或用積極之方式表達拒測，亦無法採用強制抽血。

另外若僅駕駛人受傷，而無人傷亡之交通事故係指雖有人受傷之結果，但因為駕駛人本身受傷之交通事故，例如：自撞路旁電桿，但駕駛人昏迷或拒絕接受酒測；於道路上恍神自摔，但駕駛人昏迷或拒絕接受酒測，以上所稱自行招致傷亡行為，或涉及行政處分事件，原則上不會適用刑事訴訟程序。

按《道路交通安全法規則》第 114 條第 1 項第 2 款規定：飲用酒類或其他類似物後其吐氣所含酒精濃度達每公升 0.15 毫克或血液中酒精濃度達 0.03%者，即違反現行《道路交通管理處罰條例》第 35 條第 1 項規定，機車駕駛人處新臺幣一萬五千元以上九萬元以下罰鍰，汽車駕駛人處新臺幣三萬元以上十二萬元以下罰鍰，並均

當場移置保管該汽機車及吊扣其駕駛執照一年至二年；附載未滿十二歲兒童或因而肇事致人受傷者，並吊扣其駕駛執照二年至四年；致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領；若吐氣所含酒精濃度達每公升 0.25 毫克或血液中酒精濃度達 0.05% 以上者，即違反《刑法》第 185 條之 3 不能安全駕駛罪，處三年以下有期徒刑，得併科三十萬元以下罰金。

由此可知，駕駛人酒駕行為無論接受行政罰或是刑罰，均須以吐氣酒測或血液酒精濃度測試檢定之駕駛人體內酒精濃度值為重要證據。次按現行《道路交通管理處罰條例》第 35 條第 6 項規定，駕駛人肇事拒絕接受或肇事無法實施第一項測試之檢定時，強制抽血保全證據之目的，主要在於現行法規制度，參見交通部 109 年 5 月 1 日交路字第 1080031855 號函復司法院意見書，立法者對酒駕行為係兼採行政罰及刑罰等方式，二者之間並無本質屬性之不同，僅由立法者所選定之標準而異其處罰類型。據此，現行《道路交通管理處罰條例》第 35 條第 6 項規定，授權交通執法人員與受委託之醫療及檢驗機構所為之「強制抽血」，乃公權力所實施之強制取證措施，其性質與內容實與刑事訴訟程序身體之搜索及身體檢查措施（《刑事訴訟法》第 122 條及第 205 條之 1 規定參照）無異，此部分載於 111 年度憲判字第 1 號判決理由。本文認為，道路交通肇事致有人員傷亡的結果，實因涉及過失傷害、過失致死的刑事案件，其證據取得所應具備之正當法律程序，即應與刑事訴訟程序就犯罪證據之取得所設之正當法律程序相當。因此，依據現行《道路交通管理處罰條例》第 35 條第 6 項規定實施「強制抽血」，應具備與《刑事訴訟法》相同且必要之正當法律程序，故此部分於修法時應立即調整。

然自 111 年度憲判字第 1 號判決對於「肇事拒絕接受或肇事無法實施第一項測試之檢定者，強制移送醫療或檢驗機構實施血液或其他檢體之採樣及測試，認定違憲」，交通勤務警察將面臨難題，第一在於有無檢定其體內酒精濃度值之合理性與必要性，第二是否有急迫需要，需先移請醫療機構實施血液檢測；原則上事前應先報請檢察官核發鑑定許可書始得為之，如遇情況急迫時，交通勤務警察得將其先行移由醫療機構實施血液檢測，並應於實施後 24 小時內陳報該管檢察官許可，即在

事後需陳報檢察官許可。上述難題將考驗交通勤務警察如何於短時間內做出正確判斷，倘遇汽機車駕駛人有拒絕接受第一項測試之檢定的情形，交通勤務警察為避免後續爭議，或考量面臨行政責任，採取較保守的方式僅依現行《道路交通管理處罰條例》第 35 條第 4 項規定，處新臺幣十八萬元罰鍰，並當場移置保管該汽機車、吊銷其駕駛執照；如肇事致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領等行政罰方式處理就好。

伍、資訊隱私權之保障與救濟

111 年度憲判字第 1 號判決意旨認為，查系爭規定對受移送強制實施血液酒精濃度測試檢定者之資訊隱私權構成重大限制，惟檢體採樣與檢測之項目與範圍、檢測結果之目的利用範圍與限制以及檢體之保存與銷毀條件等重要事項，立法者均未以法律或有法律明確授權之命令予以明定，其就資訊隱私權之限制，與《憲法》第 23 條所定法律保留原則之要求不符，從而，系爭規定亦違反《憲法》第 22 條保障資訊隱私權之意旨。查司法院釋字第 603 號之意旨，揭示資訊隱私權「其中就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，乃保障人民法定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。惟憲法對資訊隱私權之保障並非絕對，國家得於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制。」由此可知，資訊隱私權雖受保障，但亦可在符合《憲法》第 23 條規定下，予以限制。

按現行《道路交通管理處罰條例》第 35 條第 6 項規定，「汽機車駕駛人肇事拒絕接受或肇事無法實施第一項測試之檢定者，應由交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員，將其強制移由受委託醫療或檢驗機構對其實施血液或其他檢體之採樣及測試檢定。」本文贊同，由於個人血液中酒精濃度值資訊，主要係自血液中檢測而得，乃屬高敏感個人生物資訊之重要載體，或有可能成為關鍵證據，惟縱觀此規定前後，其就對受移送強制實施血液酒精濃度測試檢定者之生物資訊，如血液、檢體採

樣與檢測之項目與範圍、檢測結果之目的利用範圍與限制以及檢體之保存與銷毀條件等重要事項，其相關制度性之保障與救濟規定均失之闕如，為確保該等資訊不當使用或洩露，以符 111 年度憲判字第 1 號判決之意旨，故而於修法時應立即調整。

陸、逾越法律與增加未經授權之事項

按《警察職權行使法》第 8 條規定，警察對於已發生危害或依客觀合理判斷易生危害之交通工具，得予以攔停並採行下列措施：(略)三、要求駕駛人接受酒精濃度測試之檢定。同法第 2 條規定，本法所稱警察，係指警察機關與警察人員之總稱。對照現行《道路交通管理處罰條例》第 35 條第 6 項規定，汽機車駕駛人肇事拒絕接受或肇事無法實施第一項測試之檢定者，應由交通勤務警察或「依法令執行交通稽查任務人員」，將其強制移由受委託醫療或檢驗機構對其實施血液或「其他檢體之採樣及測試檢定」。

由此可見，「依法令執行交通稽查任務人員」，並非《警察職權行使法》所稱之警察，僅係授權不具警察職權，實施司法警察人員任務與功能之人員，卻能執行對於人民基本權利具有高度干預的「強制抽血」之強制處分，顯有瑕疵與不當之處。又「其他檢體之採樣及測試檢定」，於現制下，交通勤務警察對駕駛人實施現行《道路交通管理處罰條例》第 35 條第 1 項所稱測試檢定之法律依據，乃《警察職權行使法》第 8 條第 1 項第 3 款，即警察對於已發生危害或依客觀合理判斷易生危害之交通工具，得予以攔停並要求駕駛人接受酒精濃度測試之檢定；至於其實施方式與程序，則規定於《違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則》第 19 條之 2 第 1 項。依此，《道路交通管理處罰條例》第 35 條第 1 項所稱測試檢定，實僅指酒精濃度測試之檢定而言，實務上即為可由警察於攔停現場即時實施之吐氣酒測，並不包含酒精濃度測試檢定以外之毒品反應測試（如尿液毒品反應測試等），以上載於 111 年度憲判字第 1 號判決理由。就此而言，本文認為《道路交通管理處罰條例》第 35 條第 6 項規定，顯已超脫逾越《警察職權行使法》而增加未經授權之事項，由於事涉人民基本權之限制，甚或侵害，實有違正當法律程序之要求，故而於修法

時應立即調整。

柒、結論

酒後駕車交通事故 日期	事故件數(件)	死亡人數(人)	受傷人數(人)
109 年	8,893	289	11,225
110 年	8,647	311	10,891
111 年	7,863	268	9,875
112 年	7,954	253	10,081
113 年	7,199	160	9,083

表：109 年至 113 年酒後駕車交通事故統計表（資料來源交通部路政及道安司）

從上述數據可看出，酒駕肇事案件確實下降，歷年死傷人數互有升降，但整體而言卻未能大幅下降，顯示只要有酒駕肇事，可能會造成死傷。生命誠可貴，酒駕上路似如不定時炸彈，侵害人民生命，而其所影響不只是酒駕駕駛人自身生命財產安全，也危害其他用路人，歷年來嚴重的交通事故酒駕肇事更會毀人家庭，所以現制下透過行政罰、刑罰加以遏制酒駕肇事行為，是為臺灣社會共同維護的價值，故本文從 111 年度憲判字第 1 號判決出發，並於文中提出對於現行《道路交通管理處罰條例》第 35 條第 6 項規定之修法方向建議。

查立法院公報第 111 卷第 33 期委員會紀錄頁 71，曾針對汽機車駕駛人肇事拒絕接受或肇事無法實施第一項測試之檢定者，即如現行《道路交通管理處罰條例》第 35 條第 6 項所示情節，施以保護管束的修法建議，為確保駕駛人及其他用路人安全，直至酒精檢測未超標，雖此項建議似有違憲之慮而未通過。惟本文認為似可研議比照《警察職權行使法》為查證人民身分得依第 7 條第 2 項規定，於現行《道路交通管理處罰條例》第 35 條修法時，修訂對汽機車駕駛人肇事拒絕接受或肇事無法實施第一項測試之檢定者，為確保酒駕之駕駛人肇事後，其本人及其他用路人安全，警察得將該酒駕肇事之駕駛人帶往勤務處所；帶往時非過抗拒不得使用強制

力，且其時間自酒駕肇事起，不得逾三小時，並應即向該管警察勤務指揮中心報告及通知其指定之親友或律師。其目的在於爭取此期間內，交通勤務警察有較多時間審視相關事證做出正確判斷，研議是否具有對其實施血液酒精濃度測試，以檢定其體內酒精濃度值之合理性與必要性時，報請檢察官核發鑑定許可書。惟建構合理的層級化保障人民基本權限制措施之必要，如何遵循正當法律程序，符合比例原則及 111 年度憲判字第 1 號判決意旨，或考慮將《警察職權行使法》第 8 條與《道路交通管理處罰條例》第 35 條，二者所規範事項前後一致，則屬於立法政策的問題。

捌、參考文獻

專書

楊雲驊教授 1101116 意見書，111 年度憲判字第 1 號判決，2021 年 11 月。

行政函釋資料

交通部 109 年 5 月 1 日交路字第 1080031855 號函。

交通部路政及道安司：109 年至 113 年酒後駕車交通事故統計表。

[https://statis.motc.gov.tw/motc/Statistics/Display?Seq=122&Start=109-00-](https://statis.motc.gov.tw/motc/Statistics/Display?Seq=122&Start=109-00-00&End=114-00-00&ShowYear=true&ShowMonth=false&ShowQuarter=false&ShowHalfYear=false&Mode=0&ColumnValues=1127_1128_1129&CodeListValues=2319)

[00&End=114-00-](https://statis.motc.gov.tw/motc/Statistics/Display?Seq=122&Start=109-00-00&End=114-00-00&ShowYear=true&ShowMonth=false&ShowQuarter=false&ShowHalfYear=false&Mode=0&ColumnValues=1127_1128_1129&CodeListValues=2319)

[00&ShowYear=true&ShowMonth=false&ShowQuarter=false&ShowHalfYear=fals](https://statis.motc.gov.tw/motc/Statistics/Display?Seq=122&Start=109-00-00&End=114-00-00&ShowYear=true&ShowMonth=false&ShowQuarter=false&ShowHalfYear=false&Mode=0&ColumnValues=1127_1128_1129&CodeListValues=2319)

[e&Mode=0&ColumnValues=1127_1128_1129&CodeListValues=2319](https://statis.motc.gov.tw/motc/Statistics/Display?Seq=122&Start=109-00-00&End=114-00-00&ShowYear=true&ShowMonth=false&ShowQuarter=false&ShowHalfYear=false&Mode=0&ColumnValues=1127_1128_1129&CodeListValues=2319)

立法院公報第 111 卷第 33 期委員會紀錄頁 71。

[https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdf.txt?xdd!cec8cac9cbcccc8cac881cecececfccccfcec4cfcfc](https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdf.txt?xdd!cec8cac9cbcccc8cac881cecececfccccfcec4cfcfcfcec4cfceccca)

[fcec4cfceccca](https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdf.txt?xdd!cec8cac9cbcccc8cac881cecececfccccfcec4cfcfcfcec4cfceccca)

期刊學報

鄭安承，〈道路交通事故強制抽血執法現況及策進作為之研究〉，112 年道路交通安全與執法研討會，2023 年 9 月，頁 137-152。

畢恩惕，〈由酒駕強制抽血論侵入性強制處分之憲法要求——評析 111 年憲判字第 1 號憲法訴訟判決〉，《台灣新社會智庫期刊》，2022 年 6 月，第 79 期。

網路資料

鄭泓志醫師-酒後多久能上路？醫揭「酒精代謝公式」啤酒一罐要 1.65 小時

<https://www.fanhealth.com.tw/front/article/detail?id=896>(瀏覽日期：2025.08.29)。

馮逸華-喝酒隔天可以開車嗎？1 罐啤酒多久退？醫教「1 公式」精準算退酒時間 |

Uho 優活健康網 <https://www.uho.com.tw/article-62999.html> (瀏覽日期：2025.08.29)。

李淑瓊-酒駕肇事拒測強制驗血之法制問題研析，立法院議題研析。2022 年 8 月。

<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=220954>https://ilcpbil.e-land.gov.tw/News_Content.aspx?n=02A199A5A7F7FA29&sms=31AFA614890B881E&s=3B9E70944B7A78C6 (瀏覽日期：2025.08.29)。

臺北市政府警察局交通警察大隊-酒測值多少會被取締罰鍰多少？2025 年 7 月。

https://police.gov.taipei/News_Content.aspx?n=8D43510FCC9EE11C&sms=87415A8B9CE81B16&s=F718C388EA969AB8 (瀏覽日期：2025.08.29)。

王瀚誼律師-酒駕送醫後附隨強制抽血之實務判決探討。2024 年 1 月。

<https://vocus.cc/article/6461db34fd89780001e212a8> (瀏覽日期：2025.08.29)。

司法解釋判決

111 年度憲判字第 1 號判決 (瀏覽日期：2025.08.29)。

111 年度憲判字第 16 號判決 (瀏覽日期：2025.08.29)。

司法院大法官會議解釋第 690 號 (瀏覽日期：2025.08.29)。

司法院大法官會議解釋第 710 號 (瀏覽日期：2025.08.29)。

司法院大法官會議解釋第 777 號 (瀏覽日期：2025.08.29)。

司法院大法官會議解釋第 603 號 (瀏覽日期：2025.08.29)。

司法院大法官會議解釋第 791 號 (瀏覽日期：2025.08.29)。

從人力與組織變革論義勇消防的永續管理

臺灣警察專科學校消防安全科兼任講師

黃承章

臺灣警察專科學校消防安全科兼任講師

張翰章

摘要

義勇消防員在災難緊急情況下適時補充救災量能，在災害管理中承擔多元任務，有效提升社區防災韌性，隨著價值觀與人口結構變化，消防組織在正歷經一場新的組織轉型。全國消防預算中，約有 75% 的資金用於人事費用，仍無法承擔複雜而龐大防救災任務，義勇消防制度成為國家力量無法涵蓋下，而能有效維護社區的協力組織。本文回顧國外義勇消防制度趨勢，包括多樣化的義勇消防模式，制定更靈活的義勇消防策略，充分利用義勇消防服務和技能型義勇消防服務，以貫徹社區為中心的義勇消防等，以避免全球義勇消防人力萎縮的困境。另於組織化文化部分，建議以倫理為價值核心的領導模式，以強化消防組織團結與避免人力流失，並能促發組織學習與提升災難溝通效能，以彌補人力不足造成的防災缺口。

壹、前言

從歷史場景分析，災難發生後公民自主湧向到災區，為受災民眾提供援助，而大多數志願救援在滿足緊急應變和救援需求後就會解散（Drabek & McEntire, 2003; Whittaker et al., 2015）。而這種災後組織行為一直是災難社會學研究的焦點。義勇消防在災難緊急情況下發揮重要功能，特別是在專業消防能量有限的邊緣與脆弱地區。

義勇消防在緊急事件快速回應，平時教宣導風險知識，同時是連結消防資源的社區紐帶，在災難回應期間是緊急服務的重要資訊庫，更是災後復原重要力量。

但是，義勇消防的廣闊格局在 21 世紀發生根本性的變化，全球義勇消防員人數呈現下降的趨勢，許多國家正在經歷消防部門義勇消防人員短缺的問題，其因素可能是培訓要求提高、工作時間延長以及現有志願人口老齡化等因素造成。

消防任務具有高壓力、高風險和低可控等特性，面臨永久性人身傷害的威脅、對死亡的現實恐懼，以及在火災和事故現場目睹人員傷亡時產生的情緒障礙（Beaton & Murphy 1993；Landen & Wang, 2010：143）。因此，無論是專職或義勇消防員可能因生理傷殘或壓力創傷萌生辭職的想法。

組織人力的管理不僅關乎人力控管、效率與救援能力，更關乎組織文化變革與發展等議題，如何促進組織認同、創造學習型組織與增強社會對消防組織認同等，皆是提高人力招募與提高救災效率的方法。

貳、消防志工組織、種類、任務與專業訓練

（一）職業消防員（警消）和義勇消防員（義消）的差異

職業消防隊和義勇消防隊有什麼區別？職業消防員和義勇消防隊有保護社區免受火災和緊急情況侵害的共同目標，但在消防員的角色、培訓和時間投入方面存在一些差異（註 1）：（一）義勇消防隊通常規模較小，資源也較少，依賴於志願者的組合，在某些情況下，還依賴於較少數量的職業消防員；（二）義勇消防員是自願服務的社區成員，有其主要職業；（三）義勇消防員在對緊急情況做出反應，通常是在正常工作時間之外。

葡萄牙、波蘭、克羅埃西亞、斯洛伐克、德國、斯洛維尼亞、中國、瑞士、越南和奧地利，義勇消防員佔消防員總數的比例在 90% 以上。在列支敦斯登，比例更達到 100%。根據 NFPA（National Fire Protection Association）1720（義勇消防隊向民眾組織和部署滅火行動、緊急醫療行動和特別行動的標準），義勇消防隊（volunteer fire department）是指 85% 或更多的部門成員是志願緊急服務人員的消

防隊。(註 2)

根據美國國家義勇消防委員會 (National Volunteer Fire Council, NVFC) 的數據，在美國超過 100 萬消防員中，其中 65% 是義勇消防員，在全美國 29,000 多個消防部門中，近 19,000 個完全由義勇消防員管理。義勇消防員佔美國各州總體消防員人數比率，在堪薩斯州是 85%；在愛荷華州為 92%；在明尼蘇達州達 97.5%。(註 3)

(二) 我國義勇消防體系的建構

我國義勇消防員係志願服務於各直轄市、縣(市)政府消防局之民間救難單位，因法源不同而分別成立了「義勇消防組織」、「災害防救團體」及「災害防救志願組織」3 大類志工。協助消防執行任務項目包括：火災搶救、防火防災宣導、緊急救護、車禍救助、山域搜索、水域救溺與社區災情通報。協勤民力資訊管理系統，截至 113 年 1 月 1 日調查數據，義勇消防組織總隊 (26 隊，1,504 人)、大隊 (140 隊，3,342 人)、中隊 (178 隊，2,533 人)、分隊 (1,136 隊，40,897 人)，共計人 48,276 人。

我國義勇消防組織結構依據不同法律分成以下兩大類：(一) 依據消防法成立義勇消防組織，並分為：義消總隊、義消大隊、義消中隊、義消分隊。

(二) 依據災害防救法：成立以下組織：災害防救團體、災害防救志願組織 (包含：民間緊急救援隊、睦鄰救援隊、防火宣導組織與鳳凰志工隊)。(註 4)

消防專業化提升消防人員的專業能力和素質，使其能夠更有效地應對各種複雜的消防安全挑戰，專業內容包括提升消防人員的體能、專業知識、應變能力，以及建立完善的培訓和認證機制，義勇消防也納入這些訓練。從 106 年到 110 年推動第一期「義消組織充實人力與裝備器材中程計畫」，從延攬專業人才、強化專業訓練及充實救災裝備等 3 大面向努力。本計畫係由內政部消防署提供輔導諮詢、經費補助等支援，協助各直轄市、縣(市)政府消防局及內政部消防署所屬 4 個港務消防隊改善義勇消防組織整體發展環境。除了從硬體層面之個人裝備器材進行汰換更新外，更切入核心的軟體層面，積極提出從人力及專業能力困境進行改善，藉由提升義勇消防組織的質與量，改善人力老化、組織停滯、定位功能亟待轉型以及裝備老舊等問題，俾地方義勇消防組織因應時代變遷需求且永續發展。(註 5)

此外，內政部消防署 113 年至 118 年也編列經費 8.2 億元，推動「韌性臺灣-強化各類型義消科技化訓練與裝備精進中程計畫」，持續提升義消協勤救災能量。強化義消組織科技設備，包括：購置穿戴式裝置、資訊安全防護建置等高科技設備，協助義消掌握科技化設備的認知與操作。將義消整合入現有救災及科技運用，包括：建置通訊中心、後勤管理中心及無人機管制中心。（註 6）

（三）偏鄉義勇消防人力的匱乏

消防義消面臨的困境主要集中在訓練資源不足、裝備器材缺乏、以及地方資源差異大等問題上。這些問題不僅影響了義消人員的訓練效果，也限制了他們在災害現場的應變能力。以花蓮縣消防局為例，編組義勇消防總隊，該隊下設有義消、特搜、宣導及救護等 6 個大隊，另有 7 個災害防救團體登錄在案。112 年花蓮縣消防局義消人員共 909 人，但常年訓練時數未達 24 小時情形者達 38.61%。（註 7）

義消是訓練不足或其他原因無法受足訓練，消防技術的科技提升應該是義消的挑戰與壓力。以連江縣為例，編制有 76 人，但是實際上只有 26 人，4 鄉 5 島幾乎沒有消防隊員，仰賴民間的義消來處理消防業務，雖然消防署也建議連江縣政府編列預算、增加員額，但是連江縣政府的回覆是缺乏相關預算（彭錦鵬、唐雲明、李俊達，2016：166）。

參、義勇消防員的關鍵功能

一、義勇消防員的重要功能

傳統上，災難志願服務被認為是團結和仁慈的表達，強調危機和災難期間志願活動的重要性。這種義勇消防活動被定義為在官方資源缺乏時填補權力的空白。缺乏職業消防狀態下，在許多社區成員擔任義勇消防角色，並擁有專業消防員的培訓、技能和設備能力，並在必要時干預火災事件的消防員，在文獻中稱為義勇消防員（volunteer firefighters）。

儘管擁有高度專業化和強大的應變管理系統，但普通公民通常在緊急情況或災難中首先到達現場，並在官方服務停止後很長一段時間內仍然存在。公民在協助受

災區和復原上發揮著重要的作用，然而，在大多數已開發國家，應變和災害管理主要依賴於專業人員，並在不同程度上依賴於隸屬於官方機構的志願人員。

全球許多國家，消防隊都是由志願者領導的，以德國為例，利己主義和利他主義動機指導義勇消防員，數據也顯示，志願者在消防工作中努力達到專業性，希望得到公民和官方組織的認可，並在個人層面（以物質和非物質認可的形式）以及為充分履行其任務（設備、主管單位的接受）提供適當的框架條件上得到相應的重視（Freise & Walter, 2024：190）。

義勇消防員是許多國家公共消防的核心組成，德國也適用於此，德國義勇消防隊有著悠久的傳統，雖然都市擁有一定數量的義勇消防員，但偏鄉地區卻有 90% 以上的義勇消防員，只有少數職位由公職消防人員擔任，經驗法則是：都市越小、越趨近偏鄉，就越依賴公民對緊急服務的自願承諾（Schmidhuber & Hilgers, 2019：180; Deutscher Feuerwehr Verband, 2021; Freise & Walter, 2024：190-191）。

二、義勇消防員為何投入消防工作

儘管義勇消防的傳統動機依然重要，但過去對志願服務認識主要是向工作為中心、受外部驅動的既有印象，對義勇消防員的內在動機的影響知之甚少。Edward Deci（1975）提出，再經由 Richard Ryan（1985）發展的自我決定理論（Self-determination theory, SDT）為義勇消防的投入動機提供了一個框架。

自我決定理論（SDT）強調人的能動性以及人與環境的互動，認為外在的獎勵不僅被認為不如源自內心的獎勵，而且會削弱內在動機；根據 Ryan 和 Deci（2000）的研究，人們為了自身利益而從事某些活動的意願可能會因外部獎勵的引入而降低（Perrott & Blenkarn, 2015：246）。

志願服務動機具有多維性（multidimensionality of volunteer motivations）Clary 等人（1998）開發（包含志願服務原因）六因素類型的工具，掌握志願服務的內在動機和外在動機，內在動機量表著重於從價值觀框架出發的志願服務動機，也被認為是利他主義（Perrott & Blenkarn, 2015：246）。

Perrott 與 Blenkarn（2015）研究結果顯示，儘管志願服務不會以犧牲內在專注

的驅動力為代價。越來越多的證據證實了 Deci (1971) 最初關於自我驅動力理論 (SDT) 的基本觀點，並顯示需要以各種內在和外動機的相互作用，對義勇消防進行更深入的理解 (Ryan and Deci, 2000)。

志願參加消防服務的人基本需求是幫助他人和服務他人所帶來的認同、歸屬感和滿足感社區。根據 Freise 與 Walter (2024) 的研究總結，消防隊志願者的動機 (Motivations of the Fire Brigade Volunteers)，包含下列幾個面向：

(一) 利己主義動機 (Egoistic Motives)

對於所有年齡組和性別來說，能夠在消防部門體驗友情的利己主義動機都非常重要。根據 Clary 等人 (1998) 研究，義勇消防員利用志願服務來建立網路，並通過這種方式將自己融入一個群體中，讓他們在志同道合的人中感到親近。利己主義的動機可以歸因於另外動機，多達 30% 的受訪者表示，他們參與消防部門為他們的職業生涯帶來了優勢。四分之一的受訪者表示，他們的動機是因為他們的承諾而獲得社會認可 (Freise & Walter, 2024 : 197)。

(二) 利他動機 (Altruistic Motives)

利他動機確實是消防員承諾的重要驅動力：83%受訪者完全或大部分同意他們從事志願工作是因為他們認為消防部門的活動很重要。義勇消防員知道，他們的參社區服務非常重要，如果沒有志願者，這些服務根本無法提供，這種動機可以歸入社區關注價值觀的利他類別 (Chacón Fuertes et al., 2011 : 50; Freise & Walter, 2024 : 199)。

(三) 專業精神 (Professionalism)

專業精神是消防員的特殊動機，是指義勇消防員能夠充分開展工作的願望，不能歸因於利己主義或利他主義的動機。數據顯示，50%消防員都喜歡接受如何提高消防技能的培訓 (Freise & Walter, 2024 : 200)。

肆、義勇消防員制度的困境

一、義勇消防員減少因素

義勇消防員(Volunteer Firefighters) 流失指的是義消人員的減少或退出，這是一個需要重視的問題，因為義消是台灣消防體系的重要力量。人力流失的原因多元，包括：工作負荷過重、危險性高、缺乏足夠的訓練和支持、以及組織氣氛不佳等因素。由於 21 世紀人們生活和工作價值轉變，現代志願服務的性質正在發生重大的質變，包括文化全球化、大眾媒體和網路普及率的提高，以及人口老化、家庭組成的變化、財富增長和不平等、社區性質的變化、個人主義的興起、價值觀的轉變和抱負的提升（Rochester et al., 2010：69; McLennan et al., 2016：2034）。

Malinen 與 Mankkinen（2018：610）針對芬蘭義勇消防員的研究指出，造成志願者服務障礙的原因依次為：缺乏時間（82.15）、工作/學校衝突（71.92）、其他與工作相關的挑戰（68.64）、其他愛好（63.78）、家人/伴侶不同意（41.73）、培訓不令人滿意（40.03）、缺乏培訓（37.66）、消防隊裡的消極氣氛（36.35）、交通困難（33.07）、財務原因（29.92）、與領導之間的人際衝突（29.66）等。除非當前的社會政治方向逆轉，否則志工部門將面臨越來越大的壓力。在消防領域，如果要滿足志工的需求，就必須優化招募和留任策略，掌握志願人口結構和態度變化（Perrott & Blenkarn, 2015：253）。

（一）老化、經濟與文化因素

近期的經濟和人口結構變化導致世界各地招募緊急服務志工變得更加複雜，農村社區的消防服務通常完全依賴志願者，但農業部門的衰退導致人口離開農村地區，導致該地區的潛在志願者數量減少（McLennan & Birch, 2005; Corydon Consultants, 2008 McLennan & Birch, 2009; Malinen & Mankkinen, 2018：605）。

（二）勤務與專業訓練的壓力

我國依消防法第二十八條第一項規定訂定義勇消防組織編組訓練演習服勤辦法，新進人員依法由消防局施以四十八小時以上之訓練（第 10 條）；專業訓練由消防局於基本訓練結束後，依編組勤務特性，分別施以二十四小時以上之訓練（第 11

條)；常年訓練由消防局辦理，以分隊、中隊或大隊為單位，集中訓練，全年訓練時數應達二十四小時以上（第 13 條）；消防局得視勤務需要，召集義勇消防人員實施勤務演練或綜合演習（第 16 條）。另於特殊災害情狀，義勇消防人員接獲勤務通知時，應迅速赴指定地點服勤，如有特殊事故，應循編組系統請假報准後，始得免除服勤（第 18 條），因此觀之，義勇消防員所受訓練時數相當高對於人身也形成相當拘束，符合 Malinen 與 Mankkinen 對芬蘭義勇消防人員的研究，對於新自由主義下成長的新一代消防員而言，個人時間的減損是難以接受的。

（三）經濟發展

地區經濟提升改變義勇消防隊的生存，隨著當地收入的提高和高收入者的遷入，需要更多的緊急救援，或緊急醫療服務（EMS）。人口密度的提高通常意味著更高與密集的建築物群，工業發展引入危險材料，從而增加滅火的危險性。國家培訓要求的提高增加了義勇消防的訓練時間和成本。Hilke（1986）研究紐約州和賓州 48 個城市消防部門的預算成本，這些城市的人口在 1 萬至 5 萬之間。他發現，志工部門的成本較低：Ahlbrandt（1973）研究華盛頓州 44 個消防部門的營運成本，這些部門所在的社區人口在 900 至 50 萬之間。Brunet 等人（2001）分析上述研究加入自身研究，發現隨著社區規模的擴大，義勇消防成本的成長速度比專業人員成本更快（Brunet, DeBoer & McNamara, 2001：33）。Brunet 等人也發現，隨著所需義勇消防人數的增加，一定程度招募投入意願較低的消防員，由於投入意願較低的義勇消防員工作時數少，人員流動率上升，訓練成本更高。

（四）組織氣氛不佳

對消防隊領導層的不滿近三成，36.35%消防員感覺消防隊氛圍消極，這種現象與領導力和組織文化相關。義勇消防員對領導層不滿的因素主要有幾個面向（Malinen & Mankkinen, 2018：615）：（一）領導力不足（McLennan et al., 2009）；（二）領導者推動組織變革，可能對團隊的各個層面產生影響（Schein, 1992）；（三）不當領導導致組織支持下降（Kurtessis et al., 2015）。

志願服務的性質隨著時間的推移而改變。Hustinx 和 Lammertyn（2003）認為

志工的投入正在下降，因為新一代志工越來越多地將精力集中在個人興趣上，而不是團體或社區（Malinen & Mankkinen, 2018：605）。志工專注度越來越分散的趨勢引發了人們對「高風險」志工的擔憂。

Goldfeder（1992：10）研究顯示，志願服務人力減少可歸咎於士氣低落、領導不力、管理不當、救援案件增加、訓練不足要求、家庭責任增加、需要雙份收入的財務需求與標準提高等。（註 8）

義勇消防隊是強大的社區機構。義勇消防員們通常對自己的部門有著深厚的奉獻精神。Perkins 和 Metz（1988）發現，超過四分之三的維吉尼亞州義勇消防員很少或從未考慮過辭職；三分之二的人認為，成為部門的一員與成為教會成員同等重要，甚至更為重要；根據 Simpson（1996）的說法，義勇消防隊是一種“文化資源”，有助於促進社區融合（Brunet, DeBoer & McNamara, 2001：27）。

二、澳洲義勇消防的人力降低

澳大利亞面積大、人口稀少、降雨量頻繁少，特別容易受到野火的威脅。據估計，八個州和領地的農村義勇消防服務部門有 220,000 名農村消防志願者（當時澳洲人口 2000 萬）。在過去幾年，澳洲消防部門的志願者人數大幅減少，北美義勇消防隊也是如此（McLennan & Birch, 2005）。一項調查顯示，義勇消防人力下降是由兩組相關因素驅動的：經濟和人口。全球化和經濟放鬆管制以及技術創新導致了工作的結構性變化：私有化、臨時工化、民營職業和提高生產力的要求。這些因素使社區成員更難擔任志願者，無論他們基於何種動機。

McLennan 與 Birch（2005）指出澳大利亞自 1995 年以來的十年，鄉村消防員的數量有所下降，義勇消防員流失的相關成本龐大；McLennan（2004）估計，義勇消防員流失每年造成 1,250 萬澳元的損失，流失造成的額外成本與志工離職前的缺勤以及在找到替代者之前消防隊效率的下降有關（McLennan & Birch, 2005; McLennan et al., 2009; Malinen & Mankkinen, 2018：606）。

根據澳洲生產力委員會（Productivity Commission）對澳洲政府服務的審查，澳大利亞義勇消防員的數量在過去十年中下降了 10%，澳洲全國義勇消防員人數從

2009 人下降到 152,798 人，與此同時，包括消防員和義勇消防總比例從每 10 萬人 1,015 人下降到 824 人，減少了近 20%。

雖然志願者人數減少，但專業人員的數量卻在增加，這是都市化推動的，越來越多的澳大利亞人生活在由專業消防員服務的都市。專業消防員和支援人員的人數已從 2009 至 2010 年的 17,278 人增加到 2018-19 年的 20,692 人，專業消防的人口比例僅從每 100,000 人 61 人略有上升至 63 人。(註 9)

三、美國義勇消防的人力降低

2020 年，美國義勇消防員的招募人數創歷史新低，造成這種下降的一些因素是工作時間需求的增加、更嚴格培訓以及雙收入家庭的激增，導致參與志願服務的時間減少。消防部門提供多元服務與複合式災害應對措施，讓資源有限的部門帶來極大的挑戰，即使是有薪酬和其他激勵措施，消防部門也很難招聘和留住消防員。(註 10)

Cypress-Fairbanks 是德克薩斯州休斯頓的郊區，是該州發展最快的地區之一。2015 年至 2020 年間，快速發展帶來了大量居民，及對緊急服務的需求。到 2019 年，救援量已飆升至每年 40,000 次，全義勇消防部門 (all-volunteer fire department) 已經到了組織變革的時期。2020 年，NFPA (National Fire Protection Association) 登錄約 676,900 名義勇消防員，比上一年減少了 6%，是有記錄以來的最低數字。自 1984 年以來，義勇消防員減少了 25%，而美國人口增長了 40%。(註 11)

康乃狄克州 (Connecticut) 利奇菲爾德縣 (Litchfield County) 的義勇消防隊佔災害應變人員的 100% (Decremer, 2018: 95)。義勇消防隊的永續性隨著義勇消防會員人數減少而降低，2007 年，美國國家義勇消防委員會 (National Volunteer Fire Council, NVFC) 的一項研究顯示，消防服務志工人數持續下降 (NVFC, 2007; U.S. Bureau of Labor Statistics, 2016; Decremer, 2018: 98)。美國勞工部數據顯示，與 2005 年的總數相比，2015 年義勇消防員人數減少超過 200 萬。如果義勇消防員數量持續減少，將對社區產生極為負面的影響，需要增聘全職消防員，政府將面臨增加預算赤字和收入短缺的困境。

四、德國義勇消防人力結構的改變

德國的義勇消防員主要由男性主導，2020 年，現職義勇消防員中，只有 10.5% 是女性，自 2010 年以來，婦女比例上升 5 個百分點，但女性義勇消防員仍然是一個例外，特別是在消防前線單位。據德國統計沒有移民背景的人比有移民背景的人更可能擔任志願者（Simonson et al., 2021; Freise & Walter, 2024 : 193）。可能是德國接收了多個國家的難民。根據統計，德國在 2015 年難民危機期間接收了大量難民，其中主要來自中東、土耳其和非洲國家，也接收了來自烏克蘭的難民，人數超過百萬，可能成為消防潛在就業人口。

2000 年至 2020 年間，德國全國消防隊人數減少了約 6%（Deutscher Feuerwehr Verband, 2021）。Covid-19 大流行期間，德國公職消防員人數下降明顯，雖然許多義勇消防員組織抱怨，但義勇消防員人數迄今為止保持相對穩定（Schubert et al., 2023 : 11; Freise & Walter, 2024 : 193-194）。

德國志願服務的結構性變化明顯，聯邦政府的志願者調查，顯示年輕人不願意長期致力於志願者組織（Hameister et al., 2017 : 350）。消防部門發現招募志願者進行長期承諾變得越來越困難，然而 2000 年至 2020 年間，青年消防部門的成員人數實際上增長了 7%（Hameister et al., 2017 : 350; Deutscher Feuerwehr Verband, 2021; Freise & Walter, 2024 : 194）。

五、我國義消人數變化情形

民國 112 年底全國實有消防隊（職）員 16,990 人，義消人員 48,732 人；民國 110 年底全國實有消防隊（職）員 16,448 人，義消人員 47,079 人；民國 108 年底全國實有消防隊（職）員 15,777 人，義消人員 43,513 人；民國 106 年底全國實有消防隊（職）員 14,605 人，義消人員 40,967 人；民國 104 年底全國實有消防隊（職）員 13,511 人，義消人員 37,045 人。（註 12）

新北市消防局表示，至 2024 年 7 月 31 日止共招募新進義消 283 人，目前義消平均年齡為 48.01 歲，其中 40 歲以下青年族群義消有 945 人，占義消總人數 25.27%，青年族群義消已較 2022 年所占比率提升 3.35%。（註 13）

行政院主計總處綜合統計處 111 年 12 月 29 日發布的數據，110 年底義消 4.7 萬人，女性占 25.6%。義消人數以 50 歲年齡組居多：按年齡別觀察，「50~59 歲」年齡組占 33.5%居多數，其次為「60 歲以上」及「40~49 歲」分別占 25.0%及 23.0%；若與 106 年底相較，各年齡組人數皆呈增加，其中以「60 歲以上」增 3.8 千人最多，「未滿 30 歲」增 1.1 千人次之。（註 14）

台中市豐原義消分隊，隨著生育率低、景氣差，加上 60 歲以上不再代保意外險等因素，義消人數下滑；以該分隊為例，20 年前有 70 多人，每隊滿編 35 人，但現在只剩 1 分隊 24 人。（註 15）

從消防署資料顯示，我國職業消防隊員與義消人員皆呈現上升趨勢，不同於全球義勇消防人力降低的現狀，但是仍然出現與全球一致的趨勢：偏遠地區義勇消防人力降低。

以目前都會型義消人員招募面臨困境，多有科技產業義消人員因企業作業型態及輪班特性，讓有意願想加入的意願者存在困境；近年消防署推動韌性台灣強化各類型一消科技化訓練與精進裝備中程計畫，消防局積極推動企業義消招募。〈註 16〉

伍、義勇消防的前景與發展趨勢

Simpson (1996) 將義勇消防部門視為社區的文化資源，成員透過遊行、募款活動和社區服務等儀式，在空間上定義並象徵性地整合社區資源。

(Brunet, DeBoer & McNamara, 2001 : 37)。

McLennan 等人 (2016) 回顧影響義勇消防服務的主要因素和趨勢，指出四個關鍵發展：(一) 更加多樣化的義勇消防模式；(四) 新通訊技術的影響；(三) 更多非政府部門參與以及 (四) 政府對義勇消防日益增長的期望和干預。McLennan 等人同時指出五個重點發展領域：(一) 制定更靈活的義勇消防策略；(二) 利用義勇消防；(三) 建構足夠吸引力的數位化義勇消防能力；(四) 充分利用義勇消防服務和技能型義勇消防服務，以及 (五) 共同進行以社區為基礎的減災行動 (McLennan et al., 2016 : 2032)。

一、提升義勇消防福利

義勇消防部門人手不足的社區可能會造成災害救援回應時間延遲。最終導致更多的傷害與死亡，消防部門也可能關閉，使更多群體更脆弱化。美國聯邦政府還以補助款的形式向許多部門提供財政激勵。許多可以通過 FEMA 獲得支援，包括充足消防、應變人員配備與補助金。這些獎勵項旨在確保特定社區有足夠的訓練有素消防員。在過去的二十幾年，美國 FEMA 發放了約 160 億美元的補助款，由於，美國有 30,000 個消防部門，這些補助仍是杯水車薪。〈註 3〉

紐約州工人賠償委員會（New York State Workers' Compensation Board）向受傷或患病的消防人員提供適當的福利，以及制定法律來保護消防員工和主管單位的權利。上述權利適用於義勇消防員，其對正式消防員與義勇消防員（受傷致或致殘）採取以下保障（Worker Compensation Board, 2017）：

（一）依據失能分類（Disability Classifications），所有在 1992 年 7 月 1 日之後受傷或生病，確診為暫時性或永久性部分殘疾的志願救護人員和義勇消防員，每周可獲得現金補助。喪失工作能力（75%以上）每週補助 400 美元；喪失工作能力（50%至 75%）每週補助 268 美元；喪失工作能力（25%至 50%）每週補助 30 美元；喪失工作能力（低於 25%）無現金補助。

計劃性喪失（Schedule Loss）：這是一種特殊的永久性部分殘疾，包括視力或聽力喪失、身體某一部分或功能喪失。賠償金根據法律規定，按一定週數支付。例如，失去一隻手臂 25%的使用能力相當於 78 週（312 週的四分之一）的福利金；（二）臉部、頭部或頸部嚴重受損：可獲得最高 2 萬美元的賠償；可獲得最高 2 萬美元的賠償；（三）配偶與受扶養親人的保障：如果義勇消防人員或志願救護人員因符合賠償條件的傷害死亡，其倖存配偶有權繼續獲得每週現金福利。18 歲以下（或 25 歲以下，如果就讀於經認可的教育機構）的受扶養子女或法律規定的其他受扶養人也有權獲得每週現金福利。在任何情況下，每週福利金額不得超過法定最高限額，無論受扶養人的數量有多少。

我國義消因公及非因公受傷之保障，以花蓮縣義勇人員為例：（一）花蓮縣義

勇人員福利互助委員會：因公死亡者 16 萬元、殘障者 4 至 8 萬元之慰問金、傷病住院者；給付全額醫療費用；非因公之因病、意外死亡者 4 萬元；（二）財團法人消防發展基金會：因公殉職者 300 萬元、死亡者 150 萬元、殘障者 50 萬元以上 200 萬元以下、受傷者 2 萬元以下之慰問金；非因公因病、意外死亡者 1 萬元之慰問金；（三）本縣義消人員意外保險：因公意外死殘保險金 350 萬元，非因公意外死殘保險金 50 萬元。因病身故 6 萬元，住院每日 600 元（90 天為限）。

除了政府與非政府消防組織我國義勇消防人員保障以台北市為例，義消人員及災害防救志工團體保險其保障內容如下：因公意外身故失能保險金新台幣 3,500,000；意外身故失能保險金新臺幣 200,000 元；傷害醫療保險金新臺幣 60,000 元；傷害醫療住院日額新臺幣 2,000 元（上限 90 天）；骨折未住院津貼 1,000 元；加護病房或燒燙傷病房住院日額保險金新臺幣 2,000 元，（上限 45 天）。

二、強化義勇消防員與組織連結與消防身分認同

根據 Perkins 等人（1988）對美國維吉尼亞州的研究，75%義勇消防員的消防員很少或從未考慮過辭職，超過一半的親密朋友是義勇消防員，67%的受訪者表示，成為消防局的一員與成為教會成員同樣重要，甚至更重要。理論上，消防員作為社區組織成員所體驗到的群體內獎勵可能是他們高度投入消防的原因（Perkins et al., 1988：117）。

義勇消防員的角色以組織為基礎，義勇消防員的角色牢固地建立在對其他消防人員依賴上，以保障自身的角色表現和安全。這與 Smith（1981）、Clark 和 Wilson（1961）的觀點一致，團隊依賴是團結激勵（主要群體獎勵）以及由此產生的對組織的承諾的主要原因（Clark & Wilson, 1961; Smith, 1981; Perkins et al., 1988：118）。

工作凝聚力可以有效應對緊急情況，並增加相互依賴的關係。由於消防員之間獨特的工作關係和情感聯繫，研究發現，工作凝聚力越高，緊急情況下的焦慮感越少，決策越成功，更有效處理緊急情況，心理健康狀況也越好（Beaton et al, 1997; Fullerton et al, 1997; Landen et al., 2010：147）。依戀與工作凝聚力之間的關係在理論上有清晰論證，親密關係的能力是依戀安全感的一個關鍵特徵，如何降低因為個

別組織文化造成的消極態度與疏離感非常重要，也能降低消防員的流動。

鑑於工作凝聚力與消防員的應對能力和幸福感呈正相關，Landen（2010）等人建議消防部門聘任心理顧問，以評估工作環境並設計預防性活動，以增強消防員的歸屬感以及與消防部門的情感聯繫。

三、滿足組織變革的需求與建立組織內信任

Moran 和 Brightman（2001）將變革管理定義為“不斷更新組織的方向、結構和能力，以滿足外部和內部需求不斷變化的過程”。組織變革的原因，主要是受到外部環境的壓力。與內部環境績效的需求，進而產生組織變革的壓力，促使組織進行變革。根據文獻，學者指出組織變革有五種模式：技術性、結構性、行為性、縮減性與策略性等（侯嘉政、陳宜伸、張宏榮，2010）。

消防服務植根於傳統，但隨著新挑戰出現，變革的需求變得不可避免，心態轉變成為解決方案的必要前提，而不僅僅是抵制既定政策而不提出替代方案的異議者。Pettigrew（1973）發展了過程方法作為組織和環境的整體觀點，強調變化在很大程度上受到權力、文化和政治的影響。對於變革過程，之前已經提出了許多理論，但在這項研究中，變革過程必須使用德國心理學家和溝通與組織發展研究員 Kurt Lewin 開發（1951 年）的變革三階段模型（Hussain, 2018）：第一階段（解凍），為變革創造動力，組織必須意識到新的現實，與過去決裂，並承認舊的做事方式不再可接受；第二階段（變革），指出變革的方向並實施變革，以便成員形成新的態度和行為；第三階段（重新凍結），穩定變化，隨著新的態度、做法和政策被用來改變組織，它們必須被“重新凍結”或固化。重新凍結使組織穩定在新的平衡中，以確保新的工作方式不會輕易改變，並強化支持改變的新行為。

研究調查發現，仍然有高達 25.5% 的受測者在工作議題上，不會主動表達意見，顯示組織內部存在一定的溝通問題，另外，受測對象年齡層越低者，願意與分隊長直接溝通的比率越低，因此該年齡層的隊員不論在認知行為或觀念上，值得多加探究與關注。對於消防員與領導層來而，透過真正的參與和鼓勵來釋放團隊的潛力十分重要，從而為有關發展的脆弱對話提供空間。

四、消防組織發展倫理領導

領導力主要功能在於組織的內部維護和外部適應，確保組織在穩定中不斷進步和發展，領導者的任何行為或決策都影響著組織的成敗。然而，領導力的意義卻存在著巨大的差異，領導理論也隨著時代而不斷演變。這種演變不能歸因於任何一個人。Tannenbaum、Weschler 和 Massarik（1961, 2013）認為，領導可以用心理和生理特徵來解釋，追隨者被視為領導研究的主要變量，領導者必須滿足追隨者的需求（Hsieh & Tai, 2020）。Hsieh 與 Tai（2020）的研究顯示消防組織的安全管理、健康以及消防員的工作滿意度與領導力相關，主管的正念也能對消防員的工作產生積極的引導作用。

倫理領導是一個有意識的過程，領導者在行動中踐行一套共同的價值觀，消防組織通過建立明確的倫理框架、促進公開對話、提供倫理培訓以及確保領導者樹立倫理行為和究責制的典範來形成倫理領導力。

Rushworth Kidder 在《道德勇氣》（Moral Courage）一書中確定了價值觀衝突的四種倫理範式（Kidder & McLeod, 2005）：（一）忠誠、正直與承諾、信守承諾之間的衝突；（二）正義和憐憫之間的衝突，平衡公平、公正和平等適用規則與和關懷；（三）衝突來自個人和社區之間平衡，這經常體現在我們如何對待屬於不同經濟、社會或種族階層的社區成員時；（四）長期收益和短期收益之間的衝突。倫理的領導者對組織與成員行為有很大的影響，組織會反映成員的行為並反映為他人服務的願望，進而產生積極影響。意即，倫理原則建構的領導行為能降低組織內衝突，凝聚組織向心力與降低人員流動。

五、義勇消防連結社區應變的制度化

隨著災害和緊急情況日益複雜，緊急管理社區內部的應變也必須更加完善。加拿大針對洪水肆虐，不僅需要加拿大紅十字會或市政當局等組織採取應變，還需要加拿大武裝部隊（CAF）的回應，以防範事件衍生的損害。此外，當地消防部門和醫療服務部門，協助必要的居民疏散與公共衛生服務。如果沒有集中的指揮結構，各機構之間或與受影響社區內的關鍵利益相關者無法溝通。

2017 年，加拿大公共安全部（Public Safety Canada）緊急管理政策和外聯司（emergency management policy and outreach directorate）發布緊急管理框架（emergency management framework）第三版，概述緊急管理的組成部分和階段，以及反映加拿大緊急應變本質的原則，並吸收了利益相關者的參與，但它未能確定一個精簡的指揮結構或入職流程，以便將志願社區志願者納入此類應變中（Landry, Colwell, Price & Wieler-Morin, 2022）。

Dickson-Hoyle(2021)探討澳洲鄉村消防局志願隊的社會生態記憶與社會學習，發現當地知識、敘事和救援焚燒實踐之間的關係，以及這些因素如何塑造志工認同，體現「共同責任」。因此可以理解社區居民成為義勇消防員是建立在文化脈絡與土地連結上，但是土地不斷更迭、社會人口結構變化正在對當地志工的意象產生負面影響，不利於偏鄉招募。

陸、結論與建議

目前為止，我國義勇消防人力招募尚稱順利，但是全球現況已顯示義勇消防人力削減的趨勢，為維持義勇消防人力與社區安全，首先，應重視消防職業衛生安全，除了為員工提供必要的安全衛生教育訓練，並使其具備應對緊急情況的能力，更需要建構法律層面的保障。藉參考美國消防協會所訂定 NFPA1500 規範，各相關機關持續盤點安全保障需求，來提出保護消防人員安全的法制規範；其次，應採行倫理領導的消防組織，通過建立明確的倫理框架、促進公開對話、樹立倫理行為和究責制，來強化內部維護和外部適應；第三，進行組織變革以促進新組織文化與強化組織團結；第四，義勇消防連結社區應變的制度化，不僅是提供消防參與及相關社會榮譽性職稱，還需要相關政策配合，在全社會防衛韌性架構下，國防、治安與防災應是一體三面，災防與民防團應考慮新制度將之統合。

參考文獻

- 1.侯嘉政、陳宜伸、張宏榮（2010）。企業動態能力、組織變革策略與組織變革績效之探索性研究。《經營管理論叢》。6 卷 1 期，p.23-47。
- 2.彭錦鵬、唐雲明、李俊達（2016）。消防機關組織與人事制度評估及因應策略之研究。內政部消防署 J104-023（委託研究報告）。
- 3.黃世豪（2019）行政管理碩士學程消防隊組織內部溝通機制之探討與因應-以新北市政府消防局為例。國立政治大學。臺北市。
- 4.Brunet, A., DeBoer, L., & McNamara, K. T. (2001). Community choice between volunteer and professional fire departments. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30(1), 26-50.
- 5.Decremer, J. (2018). Improving recruitment and retention of volunteer firefighters. Walden University.1-129.
- 6.Dickson-Hoyle, S., Beilin, R., & Reid, K. (2021). A culture of burning: social-ecological memory, social learning and adaptation in Australian volunteer fire brigades. *Society & Natural Resources*, 34(3), 311-330.
- 7.Freise, M., & Walter, A. (2024). Motivations and expectations of German volunteer firefighters. *Journal of Civil Society*, 20(2), 190-208.
- 8.Hsieh, C. C., & Tai, S. E. (2020). Systematic Review of Research on Leadership and Management in the Fire Service, 2000-2018. *International Journal of Intelligent Technologies & Applied Statistics*, 13(1).
- 9.Hussain, S. T., Lei, S., Akram, T., Haider, M. J., Hussain, S. H., & Ali, M. (2018). Kurt Lewin's change model: A critical review of the role of leadership and employee involvement in organizational change. *Journal of innovation & knowledge*, 3(3), 123-127.

- 10.Kidder, R. M., & McLeod, B. (2005). Moral courage (pp. 60-70). New York: W. Morrow.
- 11.Landen, S. M., & Wang, C. C. D. (2010). Adult attachment, work cohesion, coping, and psychological well-being of firefighters. *Counselling psychology quarterly*, 23(2), 143-162.
- 12.Landry, A., Colwell, R., Price, C., & Wieler-Morin, V. (2022). The rising importance of volunteering to address community emergencies. *Canadian Journal of Emergency Management*, 2(1).
- 13.Malinen, S., & Mankkinen, T. (2018). Finnish firefighters' barriers to volunteering. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 47(3), 604-622.
- 14.McLennan, J., & Birch, A. (2005). A potential crisis in wildfire emergency response capability? Australia's volunteer firefighters. *Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards*, 6(2), 101-107.
- 15.McLennan, B., Whittaker, J., & Handmer, J. (2016). The changing landscape of disaster volunteering: opportunities, responses and gaps in Australia. *Natural Hazards*, 84(3), 2031-2048.
- 16.Moran, J. W., & Brightman, B. K. (2001). Leading organizational change. *Career development international*, 6(2), 111-119.
- 17.Perkins, K. B., & Metz, C. W. (1988). Note on commitment and community among volunteer firefighters. *Sociological Inquiry*, 58(1), 117-121.
- 18.Perrott, S. B., & Blenkarn, B. D. (2015). Motivation, sensation seeking, and the recruitment of volunteer firefighters. *International Journal of Emergency Services*, 4(2), 242-257.
- 19.Worker Compensation Board (2017). *Injured In The Line of Duty, A Guide to the*

New York State Volunteer Firefighter Benefits Law and Volunteer Ambulance Worker Benefits Law.

<https://www.wcb.ny.gov/content/main/vf-vaw/Injured-In-Line-Of-Duty.pdf>

網路參考文獻

註 1

Pierce Manufacturing., Volunteer Fire Department Apparatus: 5 Features to Enhance Efficiency, February 22, 2024, accessed at

<https://www.piercemfg.com/pierce/blog/volunteer-fire-department-apparatus>

註 2

FLSEUROPE., Volunteer Firefighting, August, 16, 2024, accessed at

<https://www.flseurope.com/post/volunteer-firefighting>

註 3

BBC, The dire shortage of volunteer firefighters in the US, January 25, 2024, accessed at

<https://www.bbc.com/worklife/article/20240124-the-dire-shortage-of-volunteer-firefighters-in-the-us>

註 4 〈消防志工〉，《內政部消防署》，

〈<https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?code=list&ids=1322>〉(檢索日期：2025 年 7 月 4 日)。

註 5

〈義消組織充實人力與裝備器材中程計畫(110 年度辦理情形)〉，《公共政策網路參與平台》，〈<https://join.gov.tw/acts/detail/85120498-7e10-4fe0-b3c4-f870c699139c>〉(檢索日期：2025 年 7 月 1 日)。

註 6

〈韌性臺灣—強化各類型義消科技化訓練及精進裝備中程計畫(113 年度辦理情

形)》，《公共政策網路參與平台》，〈<https://join.gov.tw/acts/detail/e3ce23dc-744a-42d1-a9fc-52af762a2362>〉(檢索日期：2025 年 7 月 1 日)。

註 7

〈為提升各項災害搶救效率，廣納民間力量充實義勇消防及民力組織，惟訓練服勤情形未臻妥善，允待研謀改善，以完備各項災害搶救工作〉，《總決算審核報告查詢平台》，

〈<https://auditreport.audit.gov.tw/ServerFile/Get/6385682233442431638b71914c04c04a99a288ec8784eb2744>〉(檢索日期：2025 年 7 月 9 日)。

註 8

FEMA, Recruitment and retention of volunteer firefighter, July, 2001, accessed at <https://apps.usfa.fema.gov/pdf/efop/efo32706.pdf>

註 9

The Guardian. Australia's volunteer firefighting force declined 10% in past decade, january,28, 2020, accessed at <https://www.theguardian.com/australia-news/2020/jan/29/australias-volunteer-firefighting-force-declined-10-in-past-decade>

註 10

Larry C. Conley, Serving the Whole Community: Recruiting and Retaining Minority Firefighters, February 27, 2024, accessed at <https://www.nvfc.org/serving-the-whole-community-recruiting-and-retaining-minority-firefighters/>

註 11

IAFF, Communities shift to all-career fire departments as volunteer numbers decline, February,10, 2025, accessed at <https://www.iaff.org/news/communities-shift-to-all-career-fire-departments-as-volunteer->

numbers-decline/

註 12

〈消防統計年報〉，《消防統計年報》，
〈<https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?code=list&ids=335>〉(檢索日期：2025 年 6 月 5 日)。

註 13

〈新北 4 成義消逾 55 歲 整編後改善〉，《中時新聞網》，2024 年 8 月 13 日，
〈<https://www.voacantonese.com/a/w-hy-is-us-military-facing-historical-recruitment-crisis/7464798.html>〉(檢索日期：2025 年 2 月 1 日)。

註 14

〈國情統計通報 (第 249 號)〉，《行政院主計總處綜合統計處》，
〈<https://ws.dgbas.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNDYzL3JlbGZpbGUvMTEwMjAvMjMwNTMxL2ExMWVhY2Y1LTJiOWEtNGE3Ny05N2Y0LWZhMGRjY2E5ZTA3ZC5wZGY%3D&n=TjExMTEyMjkucGRm>〉(檢索日期：2025 年 6 月 1 日)。

註 15

〈【義消斷層／上】少子高齡化衝擊 義消人數直直落 招募大不易〉，《聯合報》，2021 年 10 月 18 日，〈<https://vip.udn.com/vip/story/121942/5825077>〉(檢索日期：2025 年 6 月 1 日)。

註 16

韌性臺灣強化各類型義消科技化訓練與精進裝備中程計畫【新竹市消防局輔導訪視】，《內政部消防署》，113 年 7 月 15 日，
〈https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?code=list&flag=detail&ids=1353&article_id=16618〉(檢索日期：2025 年 6 月 1 日)。

風險擴大與邊緣化社區的抗災挑戰：花蓮馬太鞍與美國紐奧良的經驗

臺灣警察專科學校消防安全科兼任講師
黃承章

摘要

2025 年，因薇帕颱風造成馬太鞍部落的環境破壞與人員傷亡，正如卡崔娜颶風在美國紐奧良地區造成的龐大衝擊，兩者皆反映自然災害頻繁與災害溝通不足的關鍵問題。花蓮馬太鞍部落與美國紐奧良屬於邊緣化區域，是一群無法獲得經濟和安全基礎設施的族群，其空間管理與社會資本不足，繼而氣候變遷造就一種風險不確定情境，災害發生的可能性大幅提高。邊緣化群體不僅存在社會、文化與經濟困境，也面臨數位邊緣化與邊緣化範圍擴大的問題，需要一個包容框架與賦權行動，以滿足災害溝通需求，以增強其抗災能力。

關鍵字：邊緣化社區、災害溝通、數位落差、社區韌性、公民參與

Key Word：marginalized communities, disaster communication, digital divide, community resilience, civic participation

壹、前言

社區韌性（community resilience）的概念側重於社區以、個人和組織互動關係的典型特徵。一個具備韌性的社區必須運作順暢與充分調適，即使在壓力或衝

擊下也能維持社會能力。韌性社區還擁有重要的社會支持系統，韌性較高的社區能夠抵禦災害，同時也具有更好的災害復原的能力。仙台框架(Sendai Framework)強調建立公民災害風險韌性，許多因素會影響個人和社區在災害中的韌性(Polcarová & Pupíková (2022))：(一)首先是獲取訊息。可接近、準確和可靠的訊息是備災、反應和復原的基礎，透過行動裝置向整個社區發出警告；(二)社區收入(與教育有關)；(三)社會資本。Nakagawa 和 Shaw (2004) 將社會資本定義為“相互信任的功能、個人和群體的社交網絡、社會規範，例如互惠互利的集體行動的義務和意願。

近年來，全球範圍內洪水、地震、颶風和野火等自然災害的頻率和嚴重程度有所增加。根據經濟與和平研究所(Institute for Economics and Peace, IEP)數據，從 1960 至 2020 年代，自然災害的數量增加近十倍，洪水是自 1990 年以來最常見的自然災害。1990 年至 2019 年，全球共發生 9924 起自然災害，其中 42% 是洪水，颶風、暴風雪和沙塵暴等，佔該期間自然災害總數的 30%。洪水和風暴合計佔 1990 年以來發生的災害的 71%。註 1

2025 年 7 月，薇帕颱風帶來的強風豪雨，導致馬太鞍溪上游發生大面積崩塌，面積達 500 公頃，是台灣這兩世紀以來觀測到最大的一次崩塌，高達兩億方的土石阻塞河道，形成巨大的堰塞湖，由於崩塌量體大，由於採用爆破進行壩頂破壞，恐增山體崩塌風險，最後決定採取坡地監測與居民疏散避難。註 2

馬太鞍部落在洪災後，溝通問題主要體現在「災前溝通不足」與「災後安置決策不透明」兩方面。災前，部落居民反映說明會資訊不明確，導致未能及時撤離；災後，部落自救會與政府無法建立透明的溝通管道，溝通斷層不僅延誤災前避難，也讓災後安置選項的資訊不明。雖然中央早在颱風登陸前便預警堰塞湖有潰堤之虞，但許多災民表示，實際接收到的撤離通知並不及時。註 3

美國也曾發生類似案例，2005 年 8 月下旬，一場微弱的 1 級颶風在佛羅里達州登陸，風暴越過佛羅里達州陸地，進入墨西哥灣，在短短一天內，這場風暴增強為 5 級颶風，這是當時墨西哥灣有記錄以來最強的颶風。8 月 29 日上午，

卡崔娜颶風在路易斯安那州紐奧良登陸。由於紐奧良市周圍堤壩系統的致命工程缺陷導致大範圍洪水，該市 80%以上的地區被雨水淹沒，美國聯邦緊急事務管理署（FEMA）在風暴後因管理不善、缺乏領導和反應延遲而受到嚴厲批評。

Cole 等人（2008）認為，紐奧良洪水儘管溝通充分，但清晰度不足、可信度不足以及未能適當反應關鍵受眾的資訊需求，導致共識溝通和危機溝通失敗，針對自然災害 Cole 等人做出以下建議：（一）如果後續的共識和危機訊息不足，溝通將收效甚微；（二）危機前的資訊準備十分重要；（三）資訊必須對接收受眾才能有效；（四）風險溝通資訊必須適應受眾的種族、階層與性別等。

表 1 花蓮馬太鞍溪堰塞湖與美國紐奧良卡崔娜颶風災害比較表（作者製表）

特 性	花蓮馬太鞍溪堰塞湖	美國紐奧良卡崔娜颶風
災害類型	地質災害。因豪雨引發大規模山崩、土石流，阻斷河流形成天然水壩，造成上游積水成湖。	氣象災害。是一種大型的熱帶氣旋，以強風、暴潮和豪雨為主要特徵。
成 因	颱風或豪雨。例如在 2025 年，薇帕颱風帶來的豪雨引發了山崩，導致堰塞湖形成	大西洋發展的熱帶氣旋，受海面水溫和氣壓影響不斷增強。
機 制	潰堤洪水。湖水可能因水位上升或壩體不穩而潰決，導致下游發生突發性、破壞力極強的洪水。	強風、暴潮和豪雨。強風直接摧毀建築，暴潮淹沒沿海地區，豪雨造成內陸淹水，多種災害同時發生。
規模範圍	區域性災害。影響範圍主要集中在堰塞湖上下游的河道及其周邊地區，例如花蓮光復鄉。	廣泛性災害。橫掃美國東南部的多個州，影響範圍超過 23 萬平方公里。
持續時間	漸進或突發。堰塞湖可能在形成後數小時或數月後才溢流潰決，但潰決過程迅速。	數天。風暴的影響會持續數天，並在內陸地區逐漸減弱。

表 2 2025 年 9 月 23 日馬太鞍溪堰塞湖潰決時間表（作者製表）

下午 2 點 40 分至 50 分	堰塞湖水位計失去訊號，開始溢流。
下午 2 點 50 分	壩頂溢流並潰決，大量水和土石下沖
下午 3 點 08 分	第一波洪峰抵達馬太鞍溪橋。
下午 3 點 30 分	馬太鞍溪橋斷裂。
下午 4 點	第二波洪水全面湧入光復鄉市區。
下午 4 點 30 分	第二波湖水溢流。

表 3 2005 年卡崔娜颶風防災與撤離時間表（作者製表）

8 月 25 日	聯邦緊急事務管理局國家協調中心啟動；卡崔娜颶風升級為一級颶風，穿越佛羅里達州進入墨西哥灣
8 月 27 日	凌晨 5:00 卡崔娜颶風升級為 3 級，上午 9:00 聖查爾斯及普拉克明教區及沿海地區發布強制撤離令，布希總統宣布路易斯安那州進入聯邦緊急狀態
8 月 28 日	上午 7:00 颶風卡崔娜升級為 5 級 上午 10:00 紐爾良市政府下令強制撤離；紐奧良超級穹頂體育場被命名為“特殊需求撤離人員的最後避難所”
8 月 29 日	上午 6:10 卡崔娜颶風在紐奧良以東登陸，聖伯納德教區等被 6 至 10 英尺深的水淹沒 下午 2:00 官員確認第 17 街運河發生決堤；另外兩座堤防也發生決堤
8 月 30 日	路易斯安那州州長下令紐奧良全城疏散，包括 23,000 人
9 月 1 日	5000 名撤離人員抵達 Reliant Astrodome；另有 10,000 人抵達紐奧良超級穹頂體育場尋求疏散
9 月 4 日	在高峰期，休士頓的四個主要避難所共收容了 27,100 名撤離人員

卡崔娜颶風的嚴重後果顯示，部分美國社會缺乏在災害期間所需的社會和經濟資源。大紐奧良地區超過 10 萬居民，其中許多人是貧困人口和非裔美國人，在卡崔娜颶風登陸前沒有撤離。關於種族/族裔與撤離決策之間關聯的研究結果與卡崔娜颶風的模式一致：少數族裔社區撤離的可能性較小，受災害影響更大

(Eisenman et al., 2007)。卡崔娜颶風災害中，較高收入社區只受到輕微的損害，並且比低收入社區復原得更快。原因是增加災前準備、疏散和災害復原資源的獲取機會 (Glandon, Muller & Almedom, 2008; Polcarová & Pupíková, 2022)。

水災嚴重影響社區的身體、心理和財務健康，導致生活品質發生長期變化，這種變化可能會在洪水事件發生後持續數年。Van Ootegem 和 Verhofstadt (2016) 的研究顯示，經歷過洪水的人焦慮、抑鬱和創傷後應激障礙的發生率有所增加 (Van Ootegem & Verhofstadt, 2016; Salley, Fox & Schubert, 2025)。因此邊緣化社區受到的傷害包括：災前的社會資源不足與高度社會排除，災害期間物理與生命財產受害，災後的心理創傷與經濟匱乏。

貳、邊緣化社區

一、邊緣化社區的指標性特徵

邊緣化社區是一群無法獲得經濟和安全基礎設施的族群，此外，邊緣化群體的土地供應有限和空間管理的不確定性，導致他們生活在偏遠公共空間 (Cahyani & Widaningsih, 2019)。災害後果嚴重，對社會生活和經濟權力分配產生了嚴重影響。災害管理包括災前、災中和災後的所有行動、方案和措施，旨在預防和減輕災害影響，並提供災後復原的方法。邊緣化群體面臨的風險相對較高，因此受災害的影響比其他群體更為嚴重。邊緣化使群體和個人無法獲得足夠經濟或政治溝通，一般而言，每個社區都能辨識出在主流社會中被視為弱勢的群體，包括兒童、婦女、殘疾人、少數族裔、貧困人口、老年人和低收入群體 (Scott & Marshall, 2009; Ferretti & Khamis, 2014; Mendis et al., 2023)。

二、邊緣化社區定義

邊緣化社區定義整體上包含下列幾個面向：

(一) 地理偏遠：偏遠地區的地理和社會形式與脆弱性概念之間的關係仍不清晰，其特徵為 (Hamza, Eriksson & Staupe-Delgado, 2021)：

1. 偏遠社區傾向於盡可能避免依賴外部參與者。

2. 偏遠社區和中央集權行為者之間的權力動態可能會使災害管理變得困難。
3. 如果社區偏遠導致為政府忽視，會更邊緣化該社區，偏遠性成為脆弱性的直接因素。

(二) 資源不足：邊緣化族群面臨的挑戰包括就業不足、居住不安全和糧食不安全等問題，結構性不平等也加深這些社區的脆弱性（Nutakor et al., 2023; Scoones, 2023; Saaida, & Saaidah, 2023）。

(三) 人口結構特殊：一些邊緣化社區，特別是位於城市邊緣的正式設籍點，其人口流動性高，為了工作機會而不斷遷徙。流動性不平等是普遍存在的，儘管不同空間和社會文化背景下所經歷的不平等的程度和強度可能因人而異。研究已經確定流動性不平等的促成因素和方法，但在政策和實踐中實施和解決流動性不平等問題仍然不明確（Hidayati, Tan & Yamu, 2021）。

(四) 多元化、公平和包容性（Diversity, Equity, and Inclusion, DEI）政策為了對抗社會不平等，組織制定並實施旨在改善弱勢群體（例如女性、少數種族群體）地位的措施。鑑於優勢群體所掌握的權力，他們的反對可能會破壞 DEI 政策的實施，進而導致持續的不平等與組織內部緊張的潛在風險。三種原因優勢群體反對 DEI 政策的威脅，而讓邊緣化社區無法獲得資源（Iyer, 2022）：

1. 資源威脅，或擔心失去成果和機會的途徑；
2. 象徵性威脅，或擔心引入新的價值、文化和期望；
3. 群體內道德威脅，或擔心其群體在延續道德方面所扮演的角色。邊緣化群體的污名化邊緣化群體所遭受的歧視和污名化等社會挑戰會影響他們獲得經濟資源、政治權力和基礎設施支持，這些挑戰也會進一步限制他們表達需求和參與災後復原工作相關決策過程的能力。因此，全面、綜合地應對這些挑戰，並認識到這些因素的相互關聯，對於有

效提升這些群體在災後環境中的融入非常重要（Mendis et al., 2023）。

（五）資訊落差大：在邊緣化和弱勢群體的訊息和技術體驗不足，例如有色人種、移民、LGBTQ 人群、無家可歸者、老年人、殘疾人和社會經濟地位低的群體。（Du, Xie & Waycott, 2020）

（六）社會弱勢多：邊緣化社區呈現低收入、教育程度低與社區凝聚力弱等現象（Iyer, 2022）。

三、邊緣化社區的擴大

邊緣化群體面臨著由其邊緣化所導致的問題，例如排斥、被忽視、被扭曲和仇恨言論。這些問題不僅存在於實體，由於數位化變革，也越來越多地出現在網路上。2017 年，數位化發展指數（Digital Evolution Index）顯示，無論是高度工業化國家或低度工業化國家，人們對數位化的信任缺失和懷疑態度都在加劇，在邊緣化社區中，即在結構性、系統性弱勢群體以及經歷社會邊緣化的社區中，這種對數位化的信任缺失和懷疑態度普遍存在，數位邊緣化的概念通常涉及不使用網路的族群，以及缺乏快速可靠網路連線的群體（Eickers, & Rath, 2021）。

「邊緣化社區的擴大」是一個日趨嚴重的社會現象，特別在災害風險管理、都市規劃與氣候變遷應對等領域中，這個趨勢已經對政策制定者與人道機構構成挑戰。

（一）邊緣化社區擴大的特徵與成因

「邊緣化社區擴大」是指原本就處於社會、經濟、地理或政治邊緣位置的群體，其人數增快、範圍擴張與處境極度惡化，不僅某些族群「變得更窮」，而是指整個社會結構中，更多人被排除在資源、決策與保護系統之外。邊緣化社區擴大的成因如下：

1. 都市化與不平等發展：

大量人口湧入都市，導致非正式聚落擴張，土地價格上升，低收入者被迫遷往高風險地區（Aboulnaga, Badran & Barakat, 2021）。

2.氣候變遷加劇災害暴露：

水災、旱災、颶風、海平面上升使沿海與乾旱地區不適居，農村生計崩潰，導致氣候難民與內部遷徙者湧入城市，形成新的「環境邊緣化社區」（Kantamaneni et al., 2022）。

3.政策排除與制度歧視：

社會保障制度無法覆蓋移工、難民、非登記居民原住民族、少數族裔因語言、文化或歷史因素無法公平獲取資源，邊緣化社區代表城市地區排斥的正式表現（Khan, Te Lintelo & Macgregor, 2023）。

4.災後社區復原失敗：

災害恢復與結構性不平等，雖然社區與多個正式機構的共同參與，這些機構往往無法解決恢復問題，這些矛盾導致了各種形式的社區主張，災害過後，政府與開發商集中資源重建都市區或經濟核心區，原居住在邊緣地區的災民被排除在重建規劃之外，甚至遭驅離（Joseph, Irshad & Alex, 2021）。

5.自由主義政策與社會安全網削弱

奉行新自由主義經濟政策，使邊緣低區通過大幅擴大，削弱社會安全網，社會住宅、醫療、教育資源不足，貧困家庭無法進入正式經濟體系，陷入非正式就業與居住模式（Devereux & Cuesta, 2021）。

四、邊緣化社區社會結構的脆弱性

邊緣化社區的防災面臨資源獲取的不平等，導致更大的危險暴露；缺乏規劃包容性，對當局缺乏信任；以及阻礙有效復原與使社區更加脆弱的系統性障礙。以美國為例，這些問題通常植根於系統性種族主義（systemic racism）等歷史不公正，並因語言障礙和缺乏文化援助等因素而變得更加複雜。

（一）災前漏洞（Pre-disaster vulnerabilities）

邊緣化社區通常居住在洪災區等更危險的地區，並生活在建築簡陋的房屋中，缺乏抵禦災害的能力，這些社區經常缺乏應對極端天氣事件所需的緩解系統和更

新的基礎設施；由於資源不平等，他們獲得保險和應急物資的機會有限，使他們更容易受害。

（二）預防的系統性障礙（Systemic barriers to prevention）

包容與信任方面，邊緣化群體經常被排除在地方減災政策決策過程之外，歷史問題可能導致對政府和援助組織的根深蒂固的不信任；溝通差距方面，由於缺乏技術或語言障礙，有關即將發生的災害的訊息可能無法到達這些社區，並且所提供的訊息可能不可信；政治優先順序方面，可能缺乏政治動力來投資這些社區的準備工作。

（三）災害期間和之後的挑戰（Challenges during and after a disaster）

恢復中斷方面，恢復工作往往被推遲且不公平，邊緣化社區由於缺乏資源和支持，在重建生活方面面臨更大的挑戰；文化上，援助提供者可能缺乏有效服務邊緣化社區的文化能力，資源可能無法公平分配。

Mendis 等人（2023）根據系統性文獻回顧，認為需要發展一個概念框架，以增強邊緣化社區（marginalized communities）在災後環境中的融入、提升政府對災後邊緣化社區的包容性。有助於實現包容性的三個主要組成部分是「邊緣化社區面臨的挑戰」、「災後管理和邊緣化相關政策的制定和實施」以及「災後管理的利益相關者參與」。辨識邊緣化社區面臨的挑戰相當重要，因為這些挑戰會顯著影響其災後復原的能力。如果不辨識和應對這些挑戰，邊緣化社群可能會在災後復原過程中落後，進而導致進一步的不平等和差距。

五、不平等與災害風險的雙重負擔

2023 年，國際減少災害風險日提出“消除不平等，創造有韌性的未來”（Fighting inequality for a resilient future）的目標，意在解決貧困、不平等和災害之間的複雜關係，提高人們對不平等和災害風險惡性循環的認識。貧困、歧視和不平等都會助長災害風險並加劇災害風險，因為弱勢和邊緣化社區受到不成比例的影響，這反過來又加劇不平等。註 4

鑒於全球在氣候相關風險(climate-related risks)和災害的脆弱性方面存在差異，特別是全球南方(Global South)受到的影響尤為嚴重，聯合國提出仙台減少災害風險框架以確保全球氣候正義和公平適應。國際科學理事會(International Science Council, ISC)仙台減少災害風險框架(Report for the Mid-Term Review of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction)中期審查報告企圖解決區域間的資源差距外，還優先考慮讓當地居民和科學家參與能力建設和知識共同生產。國際科學理事會(ISC)的這份報告是代表科學技術界主要小組對聯合國減少災害風險辦公室(UN Office for Disaster Risk Reduction, UNDRR)領導的仙台框架中期審查的貢獻。該報告確定自 2015 年以來在仙台框架下在減少災害風險(disaster risk reduction, DRR)方面獲得的成就，但也強調了關鍵的實施差距。註 5

參、邊緣化社區的災害溝通障礙

一、災害溝通

溝通(communication)一詞指的是災害準備、反應和復原階段，訊息的形成、傳遞、解讀和處理方式。溝通包括單向溝通，例如向公眾傳播，以及多向的私人 and 公共溝通。面向民眾的業務溝通有多種目標，包括：解釋災害事件及其可能的風險和後果；傳播和推廣減災策略；提高民眾認知並減少不確定性。當前災害的複雜性為危機溝通帶來挑戰，儘管災害溝通相關學科已有相當發展，但溝通作為災害管理決策關鍵仍需要進一步發展(Palttala et al., 2012)。

對於災害管理者來說，溝通主要是一種管理工具，具有多種功能和目的，例如提高人們對風險的認識，並鼓勵人們在為危險事件採取風險溝通。對於那些受特定災害影響的人來說，溝通本質上涉及意義創造。災害溝通涵蓋收集有關危害的訊息(即知識、事實、新聞)，這有助於理解情況，並可能採取措施盡量減少危害的影響(Coombs, 2007; Boin, A., Hart, Stern, Stern Sundelius, 2017; Hansson, Orru, iibak, Bäck, Krüger, Gabel & Morsut, 2020)。這些步驟可能涉及從淹水潛勢地區撤離，以及在社交媒體上分享官方疏散訊息，以便他們的追隨者也知道如何撤離。

有效的溝通流程被認為是自然災害管理的核心，某些群體可能具有不同的溝通需求，而獲取災害相關資訊和技術的管道也較少。常見的五個潛在的弱勢群體或特殊群體：老年人、殘疾人、文化和語言多元化（CALD）人群以及低收入家庭。Howard 等人（2017）研究發現了災害溝通三個核心主題：信任、希望和資訊來源的可信度；優良溝通技術；以及危機期間的清晰性度（Howard et al., 2017）。

二、邊緣化社區的災害溝通需求

許多學者發現，在災害應變期間，受影響和未受影響社區的資訊需求都會顯著增加。為了滿足資訊需求，社區成員經常將大眾媒體、地方政府或其他社區成員作為災害應變中的主要資訊來源。然而缺乏匯總和驗證資訊的機制，社區成員無法自動成為正式的溝通來源，因此，需要持續監控訊息可信度並進行額外驗證，以便為任何參與的個人建立可靠的災害溝通（Palen & Liu, 2007; Johnson, 2007; Palen et al., 2010; Austin et al., 2012; Gultom, 2016）。官方資訊的缺失和不實新聞都導致了人們對大眾媒體和地方政府的不信任。因此迫切需要其他資訊來源，特別是來自他們內部社交網路的資訊，與大眾媒體相比，透過讓當地人作為資訊來源，資訊搜尋更有可能獲得成功。

在災害通訊中，社區網絡的紐帶強度非常重要，Widén-Wulff 等人（2008）提出強紐帶（strong ties）概念和 Granovetter（1973）提出弱紐帶（weak ties）概念，強紐帶是指地理位置相近、彼此溝通互動的社區成員之間最容易發生的社會關係。具有強紐帶的個體被認為擁有大量的社會資本和高度的信任，進而將他們緊密聯繫在一起（Gultom, 2016）。

強聯繫的社群網絡所擁有的社會資本可能會過度束縛其成員，進而導致以自我為中心（egocentric）、以災害為導向的內向型網絡（introverted network）。因此，由於資訊過於集中，這可能會造成對新交流資訊的集體盲視。此外，群體成員傾向於限制外部人員的資訊獲取；他們傾向於為了群體的策略目的而控制傳入和共享的資訊。因此，在緊密聯繫的社群中，更容易出現資訊偏見或資訊漠視（Borgatti & Halgin, 2011; Widén-Wulff et al., 2008; Gultom, 2016）

弱勢群體經常遭受風險溝通不暢的後果，溝通不僅僅是防災警示，而是關於與許多不同社區建立信賴關係，負責應急管理的者經常依賴傳統的單向溝通。災害雙向溝通是極端需要的，尤其是那些代表邊緣化或弱勢群體的團體。現有單向溝通讓邊緣化社區民眾感到失望，儘管當地決策者花費了大量時間和精力制定應對計劃（Abbas & Miller, 2025）。

Abbas 與 Miller（2025）研究發現，脆弱的人際關係和缺乏事先聯絡會阻礙訊息共享，降低態勢感知能力。培訓不足、資金不足以及依賴未經培訓的人員進一步破壞了協調。僵化的規劃結構、有限的社區參與以及對弱勢群體的排斥也削弱了應對工作。過於複雜的通報結構和分散的資訊系統限制了有效的資料共享，隱私問題進一步限制了對關鍵資訊的存取。互通性挑戰進一步擾亂了災害應變機構之間的無縫資訊流。最後，缺乏強有力的審計和究責機制凸顯了加強治理框架和制度化績效評估的必要性，以增強抗災能力和應變效率

三、災害溝通的技術性障礙

危機前階段未解決和消除的技術障礙可能會阻礙所有危機應變人員在回應和復原期間的溝通。2016 年在土耳其伊斯坦堡舉行的第二十四屆歐洲資訊系統會議（European Conference on Information Systems, ECIS），指出危機的四個技術障礙（Fischer, Posegga & Fischbach, 2016, June）：

（一）基礎設施故障會中斷物理上分離的危機回應者之間的通信，包括：無線電和手機訊號中斷；通訊系統遺失和管理不善；缺乏備用通訊網路；基礎設施支援中斷；（二）不接受科技的溝通障礙，包括：在危機應變期間拒絕使用特定的通訊系統；抵制在組織層面採用溝通系統等；（三）使用不同的技術會導致溝通問題，包括：缺乏互通性；不一致的資訊格式或資料標準阻礙了資訊交流組織之間的變化；（四）不當使用社群媒體而導致組織與民眾溝通障礙的原因，包括：社群媒體中的謠言干擾了危機應變人員的決策訊整合與驗證問題以及資訊過載；組織沒有充分利用社群媒體的溝通潛力，更偏向單向溝通。

（一）通訊基礎設施（Communication infrastructure）：資源匱乏的社區可能無法

持續獲得可靠的通訊管道，例如網路或電力，進而阻礙了標準緊急警報的使用。

(二) 語言和文化障礙 (Language and cultural barriers)：包括語言障礙、不適當的溝通管道、複雜的技術術語以及缺乏量身定制的訊息傳遞加劇這些問題，這可能會阻止社群接收、理解關鍵資訊並採取行動，進而增加他們的脆弱性。由於社會脆弱性，災害損害通常是不均勻的，這是由種族、階級、性別和語言等社會因素的複雜交叉造成的。大量實證案例顯示，語言障礙可能導致原住民/部落、少數民族和少數群體和語言 (Indigenous/Tribal, Minority and Minoritized peoples and languages, ITM) 陷入風險中 (Uekusa & Matthewman, 2023)。由於災害警告和有關疏散、救災援助和復原援助的關鍵訊息可能只能以主要語言廣播，一些 ITM 無法接收和理解這些警告並及時有效地瀏覽關鍵訊息。

Aguirre(1998)在卡崔娜颶風中，西班牙語系族群被認為受到的衝擊更大，因為幾乎所有的風暴警報都是用英語廣播。由於許多人聽不懂英語，因此沒有撤離；Cadwell(2019)指出，東日本大地震和海嘯後警報對日語使用者來說很容易理解，但是多數 ITM 無法理解這些日語廣播，因此沒有撤離 (Uekusa & Matthewman, 2023)。

由於文化障礙和對主要語言的熟練程度有限，移民、少數族裔和來自文化和語言多元化 (linguistically diverse, CALD) 社區的人通常更容易受到自然災害的影響，這有時會削弱他們獲取、解釋和應對警告的能力。如果確定了關鍵挑戰，技術可以幫助與 CALD 社區建立文化和語言上適當的溝通 (Ogie et al., 2018, October)。受災社區內基於文化的災害溝通更有可能提高災害訊息的有效性和接受度，因為它能夠基於受災社區的文化溝通行為，以便捷的方式「架起」資訊橋樑 (Gultom, 2016)。

(三) 對當局的不信任 (Distrust of authorities)：

邊緣化社區的文化溝通障礙包括語言差異、非語言誤解以及不同的文化

規範和價值觀，這些障礙可能會因歷史權力不平衡、刻板印象、偏見和不信任而加劇。這些問題可能會導致誤解、焦慮以及信任和有效協作的破裂。

邊緣化社區對技術解決方案和研究團隊缺乏信任，有時，社區和政治領導人會向潛在參與者施壓，要求他們不要與外部研究人員合作，以表明他們對社區的忠誠（Hewett, Erulkar & Mensch,,2004; Potnis, 2014; Potnis et AL., 2017）。

（四）種族中心主義：透過自己文化的視角看待世界的傾向，可能會導致個人相信自己的溝通方式和價值觀是優越的，進而阻礙同理心的形成。

（五）錯誤訊息（Misinformation）：社交媒體和其他非正式渠道可能會傳播虛假或誤導性訊息，這些訊息在危機期間可能會被放大。

肆、邊緣化社區災害溝通的策略

一、社區參與災害風險管理

近年來，社區抗災能力已成為國家政策優先事項，社區抗災遵循社區系統模型，強調圍繞災害反應目標的溝通、夥伴關係和強化網絡、社區參與以及改善提供者與服務不足人群的溝通。社區參與災害風險管理（Community Involvement in Disaster Risk Management, CBDRM）能力建構需要一種適合整合和協調不同利益相關者的觀點和技能的方法，包括歷史上弱勢群體、救難人員和循證方法的專家，以改善救災結果（Abbas & Miller, 2025）

進行社區參與災害風險管理（CBDRM）之前必須採取社會學取向策略，以改善邊緣化社區災害溝通，克服文化差異以及對官方來源的不信任等障礙。有效的方法包括使用與文化相關的訊息傳遞、利用值得信賴的社區領袖和非正式網絡、採用多文化語言和社區主導的協商會等參與性方法，滿足這些需求對於公平的風險溝通和更具包容性的災害應對非常重要。社會學取向策略包括：

- (一) 包容性溝通 (inclusive communication) 利用社區網絡：與現有的非正式網絡和社區領袖合作，傳播訊息並建立信任。這通常比自上而下的方法更有效 (Latupeirissa et al., 2024)。
- (二) 優先考慮多語言且可接近內容 (Prioritize multi-lingual and accessible content)：以社區內使用的多種語言提供訊息 (Brce & Kogovšek, 2020)。
- (三) 利用社群網絡 (Leverage community networks)：以社區內使用的多種語言提供訊息，並使用無障礙格式 (針對身障族群) (Samatan, Fatoni & Murtiasih, 2020)。
- (四) 社區賦權 (Empower communities)：社區觀點的基礎，賦予社區所有部門增加災難的能力，讓社區參與規劃和準備活動，例如集體確定疏散區，採用多樣化的溝通管道 (Spialek & Houston, 2019)。
- (五) 促進持續參與 (Prioritize multi-lingual and accessible content)：在災害發生之前建立關係和信任，以提高危機期間的溝通效率。如果不讓相關社區參與，就無法做出有效的回應，社區需要參與災害應變的規劃，而不是對他們強制執行應變。自上而下的備災方法往往無法認識到原住民社區的獨特知識、需求和貢獻，但研究結果顯示，原住民部落管理災害的智慧沒有得到充分利用 (Abbas & Miller, 2025)。

伍、彌平數位落差與數位通訊科技的運用

一、邊緣群體的數位素養不足

隨著政府部門使用網路工具與民眾交流重要災害訊息，新興的溝通工具也塑造個人災害風險意識和減災行為，危機訊息學 (crisis informatics) 的研究顯示，可以利用用戶生成的數據 (例如社群媒體貼文) 來協助執行各種災害管理任務，包括預警與損害評估等 (Wang et al., 2017; Wang & Taylor, 2018; Yao & Wang, 2020;

Hao & Wang, 2021; Hao, Wang & Kang, 2022)。然而，這些方法可能會進一步邊緣化不經常上網的弱勢群體，他們無法獲得風險資訊的問題，因此政府要更公平進行風險溝通，採取包容性的風險溝通。

應變機構經常使用數位媒體來傳達有關災害風險的資訊，由於網路瀏覽障礙或數位素養不足，一些群體可能無法接收數位風險溝通。因此，這些團體可能缺乏準備和應對災害所需的訊息。Hao 等人（2022）調查 200 名居住在水災好發地區的居民，以了解他們的網路和社交媒體技能與他們獲取災害資訊和減災行為之間的關係（Hao, Wang & Kang, 2022）。大多數調查受訪者的收入較低，並且具有其他社會經濟特徵，這使他們容易受到災害的影響，調查結果也顯示社交媒體在傳播災害風險訊息和促進減災行為的調解作用。與社交媒體技能較差的居民相比，具有良好數位技能的風險意識居民傾向於利用社交媒體平台作為額外的訊息管道應考慮包括數位素養培訓和有針對性的溝通活動在內的策略，以確保弱勢社區風險溝通的有效性。

災害中的弱勢群體無法善用社交媒體，以美國為例，在三大颶風中也出現災害溝通的數位落差。Dargin 等人（2021）分析 2017 年至 2018 年美國三次重大颶風風暴事件期間，不同群體在社交媒體平台上的訊息搜索、共享活動和對訊息可靠性的看法。結果顯示，社交媒體使用與社會經濟因素之間存在顯著關聯（Dargin, Fan & Mostafavi, 2021）：（一）社會經濟因素以及地理效應不僅決定平台的使用，而且在決定訊息尋求的動機和社交媒體上的訊息共享行動；（二）社交媒體平台的類型影響人們尋求的訊息類型；（三）來自較低社會經濟背景和少數族裔背景的家庭更有可能在社交媒體上尋找與同齡人不同的訊息；（四）對訊息可靠性的看法也受到社會鴻溝的影響，農村地區、低收入群體和少數族群的家庭更有可質疑社交媒體訊息的不可靠性。

由於數位不平等和較差醫療條件，邊緣化人群是最容易受到災害的影響的群體。Pattanasri 等人（2022, June）探討數位資訊如何影響泰國曼谷市邊緣化社區的知識、威脅評估和動機行為。結果顯示，能夠瀏覽網路訊息的貧民區往往對

COVID-19 的自我保護意識更好，而老年人、女性和外國移工在獲取 COVID-19 網路訊息面臨許多限制（Pattanasri et al., 2022, June）。。

颶風和其他自然災害也加深數位落差（digital divide），災害暴露數位基礎設施的脆弱性，颶風桑迪襲擊美國東海岸，摧毀了四分之一通訊系統，導致數百萬人失去了重要的通訊管道。數位基礎設施的脆弱性不僅限於通訊網路，也衝擊資料中心以及無線和固定網路設施，面臨著多種氣候相關威脅的嚴重風險，停電更造成訊息真空。註 6

二、彌平數位落差的策略

為減輕弱勢社區的數位落差影響，可以採取下列行動（Hao, Wang & Kang, 2022）：（一）公共機構需要透過多種管道與高風險群體建立聯繫，以傳達風險資訊，以使不同社會群體在災害期間輕鬆獲取和理解關鍵訊息；（二）採用網路用戶生成數據的驅動決策系統應預期用戶的代表性偏差，通過抑制算法來平衡不同社會群體之間的樣本分佈，風險溝通中數位公平的增強可以轉化為更公平的災害應對策略；（三）社群媒體平台的加入並不能降低獲取災害訊息的難度，部分族群仍然依賴電視和報紙來獲取災害資訊，因此傳統媒體仍應強化其影響與擴增資訊的接近性。

三、智慧型手機與 D2D 的普遍使用

智慧型手機透過提供資訊存取與緊急聯繫，對於災害通訊相當重要，但它們的使用受到網路損壞和電池壽命的限制，為了提高其實用性，用戶應使用簡訊（Use text messaging, SMS）、保存重要聯繫人和備用電源進行準備，而研究人員正在開發設備到設備（device-to-device, D2D）通信等技術來繞過傳統網路，通常使用藍牙或 D2D 協議來創建本地化的應急網路。用於創建本地化應急網路的 D2D 協定使用多跳通訊來中繼訊息，無需蜂窩基礎設施（Cellular infrastructure），利用 LTE ProSe、ALOHA 協定和基於叢集的中繼選擇等技術（Marttin, Yüzgeç, Bayılmış & Küçük, 2021）。這些協定對於傳統網路關閉的情況十分重要，並且可以提供本地化通訊骨幹網，通常與使用 D2D 實現韌性和擴展覆蓋範圍的混合方

法整合。一些先進的系統還整合了受害者定位功能，並提供服務品質來確定緊急流量的優先順序。

D2D 服務可帶來多項潛在效益，包含（一）擴充語音、簡訊與資料之傳輸服務範圍至地面網路無法觸及之區域，實現全英國戶外無所不在之連結性；（二）為受天然災害或極端氣候事件影響，發生電力中斷或網路失效導致無發運作之基地台提供備援，提升行動網路之韌性；以及（三）以上述效益為基礎，強化民眾對緊急求救電話之近用性。註 7

四、我國災害溝通技術的建構

自 1950 年代第一顆人造衛星成功發射以來，衛星通訊技術已從主要基於地球靜止衛星的固定衛星服務（fixed satellite services, FSS）發展到以低地球軌道（low Earth orbit, LEO）衛星為代表的動態通訊系統。FSS 系統在覆蓋範圍和鏈路穩定性方面具有優勢，但其高昂的部署和維護成本，以及相對較大的通訊延遲限制其適用性。相較之下，低軌衛星通訊技術以其更低的傳輸延遲、更高的資料傳輸速率和廣泛的覆蓋範圍，提供更有效率的通訊服務（Centenaro et al., 2021）。

2024 年 4 月 3 日花蓮強震造成部分地區通訊中斷，數位部及所屬法人電信技術中心（TTC）人員，在國防部與內政部空中勤務總隊直升機的協助下，接力運送低軌衛星通訊網路設備至災區，技術人員成功接收 OneWeb 低軌衛星訊號，建立應變網路提供基本網路通訊，這是國內首次於災害任務中啟用低軌衛星通訊協助建立通訊網路。註 8

消防署配合數位發展部 113 年執行「應變或戰時應用新興科技強化通訊網路數位韌性計畫」，規劃在各消防機關建置固定式及機動式低軌衛星終端設備，目前已完成 44 套的建置作業，中央、地方災害應變中心及救災據點可透過低軌衛星通訊路由，確保對外通聯管道暢通。防救災人員也可攜帶低軌衛星設備深入災害現場，迅速建立臨時通訊網路，更可透過無人機搭載網狀（Mesh）WiFi 延伸低軌衛星網路訊號涵蓋，現場救災人員到災害現場勘查，即可將現場災情

即時使用 EMIC Line 災情查通報功能將災情回傳至應變管理資訊系統
(Emergency Management Information Cloud, EMIC)。註 9

陸、結論

邊緣化社區的災害溝通障礙是一個多層面的議題，首先應先解決邊緣化群體在文化上被排除的現象，因為主流語言不足以表達邊緣化群體的需求與文化脈絡，不同文化的表達習慣可能導致誤解與低信賴；其次是權力不對等，導致邊緣化群體缺乏發聲管道，公部門或非政府組織在與社區對話時，往往以「上對下」的單向溝通，邊緣化社區的田野經驗不被視為專業意見；邊緣社區常缺乏穩定的資訊來源，也缺乏中介媒體轉譯技術化或抽象名詞或災害現象；社會標籤與歧視導致社區居民恐懼與外界聯繫，特別是專業人士或高階災害管理部門；邊緣社區或因貧窮、種族或階層差異，社區內部可能出現分裂，難以形成有效的對外溝通。

因此，國家部門應鼓勵社區媒體與主流媒體合作改變敘事框架，呈現多元觀點，強化邊緣社區與原住民部落的環境教育與資訊相關建構，不僅能實踐減災，更能提升其知識水平，以利社區群體融入國家前進的洪流，不讓任何一位或一個群體掉隊，實現聯合國全球思考與地方行動的理念，讓防災一體成為國家安全與全球安全的基石。

參考文獻

- Abbas, R., & Miller, T. (2025). Exploring communication inefficiencies in disaster response: Perspectives of emergency managers and health professionals. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 120, 105393.
- Aboulnaga, M. M., Badran, M. F., & Barakat, M. M. (2021). Global informal settlements and urban slums in cities and the coverage. In *Resilience of informal areas in megacities—magnitude, challenges, and policies: Strategic environmental assessment and upgrading guidelines to attain sustainable development goals* (pp.

1-51). Cham: Springer International Publishing.

Brce, J. N., & Kogovšek, D. (2020). Inclusion, inclusive education and inclusive communication. *Selected topics in education*, 161-183.

Cahyani, D., & Widaningsih, L. (2019). Identification of the marginalized urban communities characteristics and preferences. *KnE Social Sciences*, 178-192.

Centenaro, M., Costa, C.E., Granelli, F., Sacchi, C. and Vangelista, L. (2021) A Survey on Technologies, Standards and Open Challenges in Satellite IoT. *IEEE Communications Surveys & Tutorials*, 23, 1693-1720.

<https://doi.org/10.1109/COMST.2021.3078433>

Chen, H., Yu, H., Zhang, H., Chen, H., Kong, X., Li, H., & Qing, D. (2025). Low Earth orbit satellite switching and recovery method based on generic congestion control algorithm. *Scientific Reports*, 15(1), 25341.

Cole, T. W., & Fellows, K. L. (2008). Risk communication failure: A case study of New Orleans and Hurricane Katrina. *Southern Communication Journal*, 73(3), 211-228.

Dargin, J. S., Fan, C., & Mostafavi, A. (2021). Vulnerable populations and social media use in disasters: Uncovering the digital divide in three major US hurricanes. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 54, 102043.

Devereux, S., & Cuesta, J. (2021). Urban-sensitive social protection: How universalized social protection can reduce urban vulnerabilities post COVID-19. *Progress in Development Studies*, 21(4), 340-360.

Du, J. T., Xie, I., & Waycott, J. (2020). Marginalized communities, emerging technologies, and social innovation in the digital age: Introduction to the special

issue. *Information processing & management*, 57(3), 102235.

Eickers, G., & Rath, M. (2021). DIGITAL change and marginalized communities: changing attitudes towards digital media in the margins.

Eisenman, D. P., Cordasco, K. M., Asch, S., Golden, J. F., & Glik, D. (2007). Disaster planning and risk communication with vulnerable communities: lessons from Hurricane Katrina. *American journal of public health*, 97(Supplement_1), S109-S115.

Fischer, D., Posegga, O., & Fischbach, K. (2016, June). Communication barriers in crisis management: a literature review. In ECIS (p. ResearchPaper168).

Gultom, D. I. (2016). Community-based disaster communication: how does it become trustworthy?. *Disaster Prevention and Management*, 25(4), 478-491.

Hamza, M., Eriksson, K., & Staupe-Delgado, R. (2021). Locating potential sources of capacity and vulnerability in geographically remote areas: Reflections based on three case studies. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 63, 102433.

Hansson, S., Orru, K., Siibak, A., Bäck, A., Krüger, M., Gabel, F., & Morsut, C. (2020). Communication-related vulnerability to disasters: A heuristic framework. *International journal of disaster risk reduction*, 51, 101931.

Hao, H., Wang, Y., & Kang, S. (2022). Examining “digital” vulnerability to flooding among subsidized housing residents in Florida. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 82, 103302.

Hidayati, I., Tan, W., & Yamu, C. (2021). Conceptualizing mobility inequality: Mobility and accessibility for the marginalized. *Journal of planning literature*, 36(4), 492-507.

- Howard, A., Agllias, K., Bevis, M., & Blakemore, T. (2017). “They’ll tell us when to evacuate”: The experiences and expectations of disaster-related communication in vulnerable groups. *International journal of disaster risk reduction*, 22, 139-146.
- Iyer, A. (2022). Understanding advantaged groups' opposition to diversity, equity, and inclusion (DEI) policies: The role of perceived threat. *Social and Personality Psychology Compass*, 16(5), e12666.
- Joseph, J., Irshad, S. M., & Alex, A. M. (2021). Disaster recovery and structural inequalities: A case study of community assertion for justice. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 66, 102555.
- Kantamaneni, K., Panneer, S., Sudha Rani, N. N. V., Palaniswamy, U., Bhat, L. D., Jimenez-Bescos, C., & Rice, L. (2022). Impact of coastal disasters on women in urban slums: A new index. *Sustainability*, 14(6), 3472.
- Khan, S. S., Te Lintelo, D., & Macgregor, H. (2023). Framing ‘slums’: Global policy discourses and urban inequalities. *Environment & Urbanization*, 35(1), 74-90.
- Latupeirissa, J. J. P., Ardyansyah, N. A., Pratiwi, K. A. D., & Nareswari, M. J. R. (2024). Unlocking the Power of Inclusive Communication in Public Relation. *Estudos em Comunicação*, 1(39), 160-182.
- Martin, V., Yüzgeç, U., Bayılmış, C., & Küçük, K. (2021). A novel approach to D2D discovery in PSN for post-disaster: throughput based discovery algorithm (TDA). *Wireless Personal Communications*, 119(4), 3339-3363.
- Mendis, K., Thayaparan, M., Kaluarachchi, Y., & Pathirage, C. (2023). Challenges faced by marginalized communities in a post-disaster context: a systematic review of the literature. *Sustainability*, 15(14), 10754.
- Ogie, R., Castilla Rho, J., Clarke, R. J., & Moore, A. (2018, October). Disaster risk

communication in culturally and linguistically diverse communities: the role of technology. In *Proceedings* (Vol. 2, No. 19, p. 1256). MDPI.

Palttala, P., Boano, C., Lund, R., & Vos, M. (2012). Communication gaps in disaster management: Perceptions by experts from governmental and non-governmental organizations. *Journal of contingencies and crisis management*, 20(1), 2-12.

Pattanasri, S., Nguyen, T. P. L., Vu, T. B., Winijkul, E., & Ahmad, M. M. (2022, June). Access to digital information and protective awareness and practices towards COVID-19 in urban marginalized communities. In *Healthcare* (Vol. 10, No. 6, p. 1097). MDPI.

Polcarová, E., & Pupíková, J. (2022). Analysis of socially vulnerable communities and factors affecting their safety and resilience in disaster risk reduction. *Sustainability*, 14(18), 11380.

Potnis, D., Adkins, D., Cooke, N., & Babu, R. (2017). Addressing barriers to engaging with marginalized communities: Advancing research on information, communication and technologies for development (ICTD). *Proceedings of the Association for Information Science and Technology*, 54(1), 587-590.

Salley, C., Fox, N., & Schubert, A. (2025). Bridging the gap in flood risk communication: a comparative study of community and organizational social media posts using natural language processing. *Frontiers in Communication*, 10, 1553746.

Samatan, N., Fatoni, A., & Murtiasih, S. (2020). Disaster communication patterns and behaviors on social media: a study social network# BANJIR2020 on Twitter. *Humanities & Social Sciences Reviews*, 8(4), 27-36.

Spialek, M. L., & Houston, J. B. (2019). The influence of citizen disaster

communication on perceptions of neighborhood belonging and community resilience. *Journal of Applied Communication Research*, 47(1), 1-23.

Vangelista, 2021; Al-Hraishawi, Chougrani, Kisseleff, Lagunas & Chatzinotas, 2022; Choi, Choi, Lee, Lee & Woo, 2023; Chen, Yu, Zhang, Chen, Kong, Li & Qing, 2025)。

Uekusa, S., & Matthewman, S. (2023). Preparing multilingual disaster communication for the crises of tomorrow: A conceptual discussion. *International journal of disaster risk reduction*, 87, 103589.

Yamori, K. (2025). Narrative theory for integrating disaster reduction and recovery research. *Journal of Disaster Science and Management*, 1(1), 10.

網路資料

註 1

Vision of Humanity., Increase in Natural Disasters on a Global Scale by Ten Times, , October 27, 2020, accessed at <https://www.visionofhumanity.org/global-number-of-natural-disasters-increases-ten-times/>

註 2

〈馬太鞍溪堰塞湖災難從形成、潰壩模擬分析到疏散避難，學界怎麼看？〉，《我們的島》，2025 年 10 月 03 日，〈<https://ourisland.pts.org.tw/content/11648>〉(檢索日期：2025 年 10 月 9 日)。

註 3

〈馬太鞍堰塞湖致災，防災體系存在那些缺口？【獨立特派員】〉，《公視新聞網》，2025 年 10 月 16 日，〈<https://news.pts.org.tw/article/775379>〉(檢索日期：2025 年 10 月 9 日)。

註 4

Hélène Jacot Des Combes, UNDRR, October 16, 2023, accessed at The dual burden of inequality and disaster risk

<https://iddrr.undrr.org/news/dual-burden-inequality-and-disaster-risk>

註 5

UNDRR, UN Scientific and Technological Community Major Group and International Science Council (ISC)- Report for the Midterm Review of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, accessed at

<https://sendaiframe-mtr.undrr.org/publication/un-scientific-and-technological-community-major-group-and-international-science-council> on

註 6

Lo Terry, Human-i-t, Why Digital Inclusion is Key for Surviving Climate Disasters, October 7, 2024, accessed at

<https://www.human-i-t.org/digital-inclusion-climate-change/?srsltid=AfmBOoopUnRmxjxW30m8pCGkPKzwGFSWu-FyPN6qdOVoxBsHg4IPgR9w>

註 7

〈英國發布第二次「衛星直連手機服務」意見徵詢〉，《資策會科技法律研究所》，2025 年 06 月 10 日，〈<https://stli.iii.org.tw/article-detail.aspx?no=57&tp=1&d=9353>〉(檢索日期：2025 年 10 月 8 日)。

註 8

〈數位部與 TTC 運送低軌衛星設備至天祥 協助建立救災通訊網路〉，《數位發展部》，2024 年 04 月 06 日，〈<https://moda.gov.tw/press/press-releases/12020>〉(檢索日期：2025 年 10 月 6 日)。

註 9

〈山陀兒來襲 各消防機關已完成低軌衛星通訊整備作業〉，《內政部消防署》，
2024 年 10 月 01 日，

〈https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?code=list&flag=detail&ids=1468&article_id=17052：2025 年 10 月 8 日〉。

強化警專入學生品德查核作業程序之研究

臺灣警察專科學校科技偵查科副教授
曾春僑

警察教育不僅肩負專業知識與技能的傳授，更是國家治安人力培育之核心機制。臺灣警察專科學校在基層警力養成中具有關鍵地位，故對入學新生品德之審查尤為重要。依現行規範，初試錄取者須接受身家調查，其範疇涵蓋考生本人有無犯罪紀錄、家庭成員是否涉有重大治安疑慮，以及兵役履歷與身心狀況等。然而，隨著社會環境快速變遷與價值觀日益多元，僅以「無前科」作為篩選核心，已不足以全面評估考生之誠信正直、公共責任感及警職適任性。

目前查核作業多由戶籍地警察局與刑事警察局執行，實務上多偏重於負向排除機制，即以剔除「不適格者」為主，而缺乏正向評量機制，難以回應「何種特質最適合從警」之核心問題。以學校操行成績為例，雖被納入參考，然其評量標準不一，難以充分呈現考生在日常生活中展現之責任感、團隊合作精神與服務意識。另在考量家庭成員若涉犯罪紀錄時，是否必然影響考生資格，長期以來屢次引發爭議，反映出現行制度在廣度與深度上皆存不足。

國際經驗提供了有益之借鏡。美國部分州份之警校除背景調查外，尚結合心理測驗與面談，例如人格測驗與壓力承受度測試，以確認應試者是否具備誠信及抗壓特質。日本警察學校則重視服務精神與群體適應性，透過社區及學校意見回饋並輔以長期觀察，進行多層次評估。英國則引入道德困境模擬測驗，以觀察應考者於情境中之倫理判斷與價值選擇。此類制度均體現多元工具與實務操作相結合之趨勢，旨在全面掌握考生品德與適任性。

基於上述檢討，本文將首先釐清我國警專現行品德查核程序與其所面臨之限制，繼而參酌國際多元評量之實踐經驗，提出若干強化措施。其核心建議包括：建立標準化品德評估指標、導入心理測驗與情境模擬工具、合理化家庭因素之影響範疇，以及建構持續性之追蹤與輔導機制。期望藉由制度化與科學化之設計，提升甄選過程之正當性與客觀性，並進一步強化警職人員之整體素質，促進警察教育與治安政策之長遠發展。

壹、目前身家調查作業辦法

中央警察大學與臺灣警察專科學校在培育警察專業人員的過程中，除筆試、術科與體能測驗等標準選拔程序外，對初試錄取者尚須實施嚴謹的「身家調查」。此調查並非任意進行，而係依據明確之法律規範，其法源基礎包括《警察教育條例》以及《中央警察大學暨臺灣警察專科學校初試錄取人員身家調查辦法》¹。該辦法之立法目的，在於確保考生具備良好品行，無不良紀錄，並符合警職對誠信與忠誠度的高度要求。

身家調查通常安排於考生通過初試（筆試）並公布錄取名單後，正式進入複試（體檢與面試）之前。程序上，錄取考生須先填具由各校訂定並報請上級機關備查之「身家調查表」，其內容涵蓋個人基本資料、學歷、兵役履歷及家庭成員資訊等。其後，學校會函送戶籍地警察局進行查核，由轄區員警實施訪查與詢問，以確認考生品行、生活紀錄及社會評價。同時，刑事警察局亦會協助比對其是否涉及刑案紀錄或被列入治安顧慮名單；若考生曾服兵役，則國防部或後備指揮部亦提供相關之軍中紀律與安全調查資料。必要時，其他相關機關亦得協助調查。

審查之核心重點包括：考生是否具有前科或未決案件、是否隱匿或虛報資料、在校表現及操行紀錄、身心狀況是否符合警職需求，以及直系或旁系親屬是否涉及重大犯罪或具有治安顧慮。若經查證發現不符資格之情形，如涉入重大刑案、品行不端、隱匿事實或不實填報等，學校得依法撤銷其錄取資格。

¹ <https://glrs.moi.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL021930#lawmenu>

依相關規範，所有調查資料均列為機密，嚴禁外洩。如因調查結果致錄取資格被撤銷，學校須以書面通知考生，並明確載明理由。考生若對此處分不服，得自收到通知次日起三十日內，依《訴願法》提起訴願，以維護其權益。

貳、美國常見做法

加州法規第 11 篇，第 1953 條規定了「和平官員(peace officer，即警察或具有警權者)」在聘任前須接受背景調查的制度要求。此條文依據加州《政府法典》(Government Code)與《刑法典》(Penal Code)授權，以及加州警察標準與訓練委員會(POST, Peace Officer Standards and Training)制定的程序與標準²。

條文明確規定：「每一名和平官員候選人均須接受徹底之背景調查，以驗證其是否具備良好品德，並確認其過往行為是否顯示不適合擔任警察之傾向」。另自 2023 年 7 月 1 日起，凡負責背景調查之人員，均須先完成加州警察標準與訓練委員會(POST)所認證之背景調查專業訓練，始得執行相關查核工作。

此制度設計凸顯兩項重點：其一，將「良好品德」與「不適任風險」作為警察聘任之基本門檻；其二，要求背景調查人員具備專業訓練並遵循統一標準。此一設計有助於調查結果之可信度與一致性，同時亦能建立公正、客觀且制度化之遴選程序。

進行背景調查時，應考量 POST 背景調查手冊(POST Background Investigation Manual)所列的調查維度(Dimensions)以及偏誤評估框架(Bias Assessment Framework)中與個人歷史相關的部分，這些指標使背景調查不僅是排除不良紀錄者，更是一種對人格特質與行為傾向的全面評估，相關指標至少包括誠信、衝動控制與安全注意力、藥物濫用與其他風險行為、壓力耐受度、解決問題與面對逆境的能力、負責性與盡職性、人際交往能力、決策與判斷力、學習能力、溝通能力等。

條文要求每位應徵者必須在背景調查一開始，即簽署一份個人歷史陳述表，目前通用的版本為 POST 2-251(1/2024)表格，陳述表應包含以下資料與查核領域，包括個人基本識別資料、親屬與參考人聯絡方式、完整求學經歷、所有居住過地點、

² https://www.law.cornell.edu/regulations/california/11-CCR-1953?utm_source=chatgpt.com

各項就業經歷、服役紀錄、金融往來與稅務紀錄、司法紀錄、駕駛紀錄，其他與品格、誠信、公職適任性有關事項等，且條文中明訂，若部分背景資料在正式聘任前取得，可在有條件錄用下再收集，通常這包括某些官方文件或參考人訪談(背景查核)等。

上述資料中，部分係靜態之官方紀錄調閱，或是私人資料庫之查詢，部分則為動態紀錄取得，動態紀錄即所謂的履歷查核(Reference Checks)範圍，我國目前較少進行者舉例如下。

- 一、親屬與參考人訪談：調查人員需訪談應徵者之直系或旁系親屬、前配偶、參考人及其所推薦之其他人士。此舉旨在補充書面資料不足之部分，藉由熟識者的觀察，獲取對應徵者人格、行為模式與人際互動之評估。
- 二、鄰里訪談：透過訪查應徵者現居或曾居住之鄰居，調查人員可觀察其在社區環境中之行為表現、生活習慣與品格特徵。此項調查有助於檢視其是否展現良好公民素養，並能維持與社會環境之和諧互動。
- 三、各項紀錄之評估：調查並非僅止於確認是否具違法紀錄，而係從各類紀錄中進一步評估應徵者之誠信度、責任感、道德觀與財務管理能力。例如，對於債務紀錄，須區分一般債務與惡意欠款；對於交通違規，須辨別是否涉及連續或重大違規；而婚姻或民事訴訟紀錄則須審酌其是否反映個人責任感與品德問題，即便不涉及刑事責任，仍可能作為適任性之參考指標。

社交媒體檢查：應徵者需誠實揭露其私人社群媒體帳號，以利調查人員進行相關檢索，內容包括社群平台、論壇、部落格及線上影音等之公開言論、貼文與表態。若其活動涉及警職適任性，得作為評估依據；然此檢查須嚴格遵守州與聯邦有關隱私及言論自由之法律規範，且不得逾越至與人格或適任性無關之領域。所有檢查過程均須文件化，詳實記錄所搜尋之網站或平台、相關截圖、網址及評估結果，以確保透明性與可追溯性。

14. REFERENCES					
List 7–10 people who know you well, such as social and family friends, co-workers, military acquaintances. Do not include relatives, employers or housemates, or other individuals listed elsewhere.					
A) NAME		HOME ADDRESS (NUMBER / STREET / APT)		CITY	STATE ZIP
HOME PHONE ()		WORK ADDRESS (NUMBER / STREET / APT)		CITY	STATE ZIP
WORK PHONE ()		CELL PHONE ()	EMAIL		
HOW DO YOU KNOW THIS PERSON? (FOR EXAMPLE: FRIEND, TEACHER, FAMILY FRIEND, CO-WORKER)				HOW LONG HAVE YOU KNOWN THIS PERSON?	
B) NAME		HOME ADDRESS (NUMBER / STREET / APT)		CITY	STATE ZIP
HOME PHONE ()		WORK ADDRESS (NUMBER / STREET / APT)		CITY	STATE ZIP
WORK PHONE ()		CELL PHONE ()	EMAIL		
HOW DO YOU KNOW THIS PERSON? (FOR EXAMPLE: FRIEND, TEACHER, FAMILY FRIEND, CO-WORKER)				HOW LONG HAVE YOU KNOWN THIS PERSON?	
C) NAME		HOME ADDRESS (NUMBER / STREET / APT)		CITY	STATE ZIP
HOME PHONE ()		WORK ADDRESS (NUMBER / STREET / APT)		CITY	STATE ZIP
WORK PHONE ()		CELL PHONE ()	EMAIL		
HOW DO YOU KNOW THIS PERSON? (FOR EXAMPLE: FRIEND, TEACHER, FAMILY FRIEND, CO-WORKER)				HOW LONG HAVE YOU KNOWN THIS PERSON?	

Initial this page to indicate that you have provided complete and accurate information: _____

PERSONAL HISTORY STATEMENT – PEACE OFFICER

POST 2-251 (08/06) – Page 6 of 25

SECTION 2: RELATIVES AND REFERENCES (Section 14. References) continued					
D) NAME		HOME ADDRESS (NUMBER / STREET / APT)		CITY	STATE ZIP
HOME PHONE ()		WORK ADDRESS (NUMBER / STREET / APT)		CITY	STATE ZIP

圖 1：加州執法人員身家調查表部分範例，須提供對自己行為有詳細瞭解之朋友資訊。

完成背景調查之調查人員，須撰寫調查報告，將調查結果依各查核項目加以條理化整理與說明。凡涉及偏誤、仇恨團體參與，或對應徵者適任性具有重大影響之行為，均須在報告中明確呈現，並標註相關引用或參考資料來源及佐證證據。所有調查報告及其依據文件（包括原始資料、調查證明、截圖、訪談紀錄等），均應妥為保存於背景調查檔案內，並隨執法人員之職務調動而持續保管於相關機關。

此外，背景調查報告及其附件資料，在必要時可提供予心理評估、醫療檢查或其他聘任相關審查單位參考。然而，其使用須嚴格遵守隱私保護規範，確保資料真

實性與可驗證性，並符合州法與聯邦法所授權之範圍。

透過這條規範，可以看出加州在警察背景查核上幾個值得注意的制度設計特色：

- 一、以整體性的全面性查核為目標：亦即將法律、財務、社交媒體、社區關係、信用評等、服役紀錄等多方面納入考量，以全方位評估候選人適任性。
- 二、導入各種維度評估人格特質：除回顧過去經歷什麼事情外，並設計人格特質、壓力適應、危機判斷能力等維度評估，故背景查核中，相當程度注重當事人職業潛能與穩健性。
- 三、調查人員與技術標準化：要求背景調查員具備 POST 認證，有助於提升專業程度與一致性，減少任意性或偏差。
- 四、平衡聘前與聘後調查：以有條件錄用為機制保留後續補查空間，有利兼顧流程效率與人權保障。

報告透明與責任追溯：須記錄來源、證據與分析，並納入偏誤框架與仇恨團體評估，讓調查有可檢視性。

參、英國做法

在英國，警察與其他執法人員肩負維護社會秩序與保障公眾安全的重要任務，因此錄用過程中對候選人的品格與背景審查極為嚴格。身家調查(vetting)不僅是篩選程序的一部分，更是確保警隊廉潔與公信力的基礎。英國的警察錄用，必須遵循由「內政部」(Home Office)與「英格蘭及威爾斯警察總長協會」(NPCC)訂定的《警務人員甄選與審查規範》(Code of Practice for Police Vetting)³，並依照「警察總督察署」(HMICFRS)的監督建議執行⁴。

³ College of Policing. (2023, July). Vetting code of practice (Publication code 2023-07). College of Policing. <https://assets.college.police.uk/s3fs-public/2023-07/Vetting-Code-of-Practice-2023-web.pdf?v=1689845664>

⁴ College of Policing. (2023, March 21). New vetting guidance published. College of Policing.

在申請階段，所有候選人均須填寫完整之「申請與身家調查表」(Vetting Application Form)，內容涵蓋個人基本資料、家庭成員、居住歷史、就業與教育背景、財務狀況，以及與犯罪或高風險組織之關聯。此表格所蒐集之資訊，將作為後續調查與審核之基礎，並由專責審查單位進行系統性檢視。

調查範圍極為廣泛，其中以犯罪紀錄查核為核心。調查人員透過警務全國電腦(Police National Computer, PNC)及地方資料庫確認候選人是否涉及刑事定罪、嫌疑紀錄，或其他與治安相關之負面資訊。此外，英國警察機關高度重視財務背景，會審查候選人之信用紀錄、破產情形及債務狀況。此舉乃基於財務壓力被視為導致貪瀆、濫權與行為不端的重要風險因素。

至於家庭與親屬背景，亦屬評估範疇。若直系親屬涉及組織犯罪或恐怖活動，將可能對候選人之適任性造成疑慮。然而，英國制度並非採取「血緣連坐」之模式，而是著重於候選人是否與相關親屬維持實質聯繫或存在利益關係。此種設計兼顧公共安全之保障與個人公平性之維護。

除了資料檢查，英國的身家調查還包含面談與參考人查詢。候選人需提供過往雇主、同事或教育機構的聯絡方式，以供審查單位了解其誠信、責任感及團隊合作精神。有些警隊更會安排情境式測驗（例如道德困境模擬題），觀察候選人的倫理判斷與價值取向，確保其行為符合公共服務精神。

在敏感職位，例如反恐單位、情報部門或涉及國家安全的崗位，則必須通過更高層級的審查，即「安全審查制度」(National Security Vetting, NSV)，分為 Security Check (SC) 與 Developed Vetting (DV) 兩種。這些程序由「國家安全審查單位」(United Kingdom Security Vetting, UKSV)負責，涵蓋深入的財務調查、外國接觸審查、鄰居訪談，甚至會對配偶或同居伴侶進行查詢，確保不會有外部滲透或間諜風險。

值得注意的是，英國的制度設計強調比例原則與救濟程序。例如，候選人若有輕微青少年時期的違規紀錄，不會自動喪失應聘資格，而是交由審查官評估其行為

<https://www.college.police.uk/print/pdf/node/5843>

是否已經改善。若候選人因背景調查被拒絕錄用，通常會收到通知與簡要理由，並可在一定期間內申訴或要求複核。這種設計既維護了警隊廉潔形象，也兼顧了個人公平與人權保障。

總體而言，英國執法人員的身家調查制度具有三大特點：一是全面性，涵蓋犯罪、財務、家庭、倫理與人際等多面向；二是分層性，一般警員與敏感職位在審查深度上有所差異；三是兼顧人權，透過比例原則與救濟途徑，避免因輕微過往或家屬因素而不當剝奪個人從警機會。這些設計不僅提升了警隊的專業信任度，也為其他國家如何在警察招募中平衡「公共安全」與「個人權益」提供了重要借鏡。

Previous Addresses - Please use continuation sheet if necessary				Section Not Applicable: ☐	
Please give all addresses at which you have lived over the last five years, starting with the most recent. Do not include your current address. Date From / Date To can be approximate.					
Address:					
Postcode:		Date From:		Date To:	
Address:					
Postcode:		Date From:		Date To:	
Address:					
Postcode:		Date From:		Date To:	
Address:					
Postcode:		Date From:		Date To:	
Address:					
Postcode:		Date From:		Date To:	

Partner Details				Section Not Applicable: ☐	
Title:		Gender:			
Surname:		Forename(s):			
Date of Birth:		Place of Birth (Town/City):			
Country of Birth:					
Other Names - Please use continuation sheet if necessary					
Please enter any Maiden Names, Previous or Other Names.					
Other Name Type:		Surname:		Forename(s):	
Other Name Type:		Surname:		Forename(s):	

圖 2：英國執法人員身家調查表部分範例，所有居住過地點均需詳細說明，以利必要之訪談作業進行。

肆、日本做法

在日本，警察的招錄程序屬於國家與地方公務員體系的一部分，其規範主要依據《國家公務員法》、《地方公務員法》以及《警察法》等相關法令。根據這些法規，報考警察官必須具備日本國籍，且不得有被判刑尚未復權、遭剝奪公權、或因精神疾病顯示不適任警務職務等情形。這些法定條件奠定了基本的任職門檻，而身家調查則是在此基礎上進行的進一步審查。

日本警察人員錄用後，通常會由各都道府縣警察本部的人事課與警務部門共同進行「身元調查」⁵。這項調查的範圍十分廣泛，主要包括幾個面向。首先是身份與家庭背景查核，透過戶籍謄本及住民票確認應考者的國籍、居住狀況與家庭構成，並要求填報父母、兄弟姊妹、配偶等親屬資料。其次是犯罪紀錄與違規紀錄查詢，警察機關會透過內部資料庫比對應考者有無前科、少年事件紀錄或重大交通違規。此外，財務狀況亦屬審查重點，若有破產、債務過重等情形，可能被認為存在廉政風險。

另一項日本制度的特色是對反社會勢力的排除。日本法律與警察行政長期以來強調防止暴力團（俗稱黑道、ヤクザ）滲透公職體系。因此，若應考者本人或直系親屬被確認與暴力團有直接往來，即使應試表現優良，也可能因此失去任職資格，此一規範反映日本警政體系對治安風險之高度防範意識。不過，實務操作上，若親屬有輕微前科，但並未與考生有直接牽連，通常不會自動成為淘汰理由。

除了外部背景的審查，日本警察的招錄過程還會進行心理與適性測驗。應考者必須接受抗壓性、判斷力、倫理意識等方面的測試，以確保未來能在高壓與高風險的工作中保持正直與專業。這些測驗與身家調查相輔相成，既能排除有明顯不適格因素的人選，也能確認應考者是否具備從警的性格條件。

然而，「身元調查」在日本社會也曾引發爭議。由於過去民間企業與婚姻中常以「身元調查」作為歧視工具，被批評違反人權，因此在警察制度中也逐漸導入比例原則，避免僅憑家庭因素或個人舊案就否定其應聘資格。現今的制度強調，背景

⁵ <https://pio-top.net/column/tno2208/>

調查的核心應是「考生本人是否具備適任性」，而非「血緣上的牽連」。

綜合而言，日本警察人員的身家調查制度以《國家公務員法》、《地方公務員法》與《警察法》為依據，透過戶籍、犯罪紀錄、財務狀況、親屬背景與心理測驗等多重面向進行審查。其特色在於強調防堵反社會勢力進入警隊，同時逐步調整調查標準，以兼顧社會安全需求與人權保障。此一制度設計顯示日本於警察招募制度中既重視治安防線，也注意避免淪為不當歧視的平衡思維。

伍、各國比較表

在各國作法比較如下表。

面向	日本	台灣	美國	英國
法令依據	《國家公務員法》《地方公務員法》《警察法》	《中央警察大學臺灣警察專科學校初試錄取人員身家調查辦法》	加州法規第 11 篇，第 1953 條	Vetting Code of Practice
查核範圍	戶籍、犯罪紀錄、交通違規、財務狀況、親屬背景是否與暴力團有關	考生本身有無前科、兵役、身心狀況；親屬有無重大犯罪或治安疑慮	全國/州/地方刑事紀錄、駕駛、信用、教育、就業、軍事紀錄、鄰居訪談、社群媒體	犯罪紀錄 (PNC)、財務、親屬關聯、就業、學歷；需填寫 Vetting Form；敏感職位加做國家安全審查
家屬因素	直系或近親涉及暴力團/組織犯罪，可能直接影響資格；但若無實質關聯通常不會淘汰	規範模糊，實務上可能調查親屬狀況；若有重大犯罪或幫派關聯，招生委員會可判不合格	不會因家屬有前科自動淘汰，但若與幫派或犯罪集團有直接往來，會作為不適任依據	重點是候選人與親屬是否有實質聯繫，單純家屬前科不會成為淘汰條件
心理／適性測驗	包含壓力承受度、倫理意識、判斷力測試	體能測驗為主，心理評估較有限，近年有加強	各州廣泛採用心理測驗、測謊、人格評估	人格測驗、情境判斷測試，道德困境模擬

		趨勢		
社交媒體查核	未明文規定，但部分警察機關實務操作可能參考	未明文納入	加州等州已明文規範可檢視與職務適任性相關的社交媒體	規範允許檢視社群媒體，但必須符合法律與比例原則
救濟機制	錄用被拒理由通常不公開，救濟制度有限	不合格須書面通知，30 日內得提訴願	多數州允許申訴或重審，視地方而定	若被拒，須給予理由並可申訴或複核
特色與爭議	強調「反社會勢力排除」，但曾被批評涉及差別待遇	家屬牽連標準不明確，易引發「連坐」疑慮	查核面向最廣，注重誠信與抗壓性，但也引發隱私權疑慮	兼顧人權，強調比例原則，且有法定的透明程序

陸、背景調查與人權保障之衝突與調和

我國如果仿照美國背景調查程序，可能衍生人權二次侵害或實質重複懲罰之疑慮，此涉及品德查核與基本人權保障間的平衡。可能狀況如下：

- 一、前科紀錄過度使用：刑法第 83 條規定，刑之執行完畢後「不得因前科而受不利益待遇」，但若在錄取審查時仍以「有刑案紀錄」為主要淘汰依據，可能形成「再一次懲罰」。
- 二、家屬牽連原則：依規定，學校會請戶籍地警察局、刑事警察局協助調查考生本人與直系、旁系親屬有無涉及重大犯罪、幫派、黑道或治安顧慮。若單純因直系親屬有犯罪紀錄就判定考生不適格，可能涉及「連坐」思維，不符比例原則與個人責任原則，目前對此並未有明確規定，而是交由招生委員會綜合評估，例如考量外在環境因素，接觸程度，評估考生是否可能受家庭環境影響實質影響程度後再行決定。故若考生家屬有犯罪紀錄，並不同於自動淘汰；而是由招生委員會「綜合評估」是否影響考生品德與適任性。實務案例中，若親屬涉及重大組織犯罪或幫派活動，其影響通常被認為較大；但若屬輕罪或已久遠紀錄，多數情況下仍允許考生錄取。

三、過度調閱資料可能會有與隱私侵害疑慮：查核財務、信用、甚至社群媒體言論，若缺乏明確界線與法律授權，恐影響憲法保障的隱私權與言論自由。

四、缺乏救濟管道實效性：雖然目前制度上有訴願、行政訴訟機制，但若資訊不透明、理由不具體，考生很難有效救濟，反而造成二度傷害。

為避免這些作為變成對當事人之「再懲罰」，以美國加州 POST 的規範為例，法規重點強調「誠實比無瑕疵更重要」，亦即申請者即便有小過失，若在申報時坦誠解釋，通常比隱瞞更有利；且調查重點在「現況與特質」，例如抗壓性、誠信、服務精神，而不是僅看「過去錯誤」。

在現行制度中，警專與警大雖已設有身家調查機制，但在法規明確性與作業標準上仍存在不足之處，亟需調整與補強。首先，應建立更清楚的法律規範，除明文列舉可查核的範圍外，相關限制亦須詳細說明，避免行政機關在解釋時過度擴張，造成程序與人權爭議。其次，必須避免「連坐思維」，家屬有犯罪紀錄應僅供參考，而不宜直接成為淘汰依據，評估應回歸到考生本人的行為與品格表現。再者，對於前科的效力也應導入比例原則，若涉及輕微犯罪或已久遠，應設計「修復」或「不再追溯」的規範，以免考生終身被貼上污名。

同時，資訊透明與救濟機制也需強化。凡是被判定不合格者，學校應出具具體理由書，並確保考生能在合理期間內提出訴願或申訴，以維護程序正義。最後，在查核方法上，宜導入多元評估工具，例如心理測驗、品德情境測驗及公共服務經驗等正向指標，降低單純依賴「不良紀錄」作為負面篩選的情況。透過這些調整，方能在維持警職人員素質的同時，兼顧公平性與人權保障。

柒、結論

未來在強化警察專科學校學生品德查核制度之發展上，可從數個層面加以精進。首先，應建立標準化之品德評估量表，除犯罪紀錄等負面排除指標外，亦應納入正向面向，如公共服務經驗、團隊合作表現及社會參與等，以提升審查之全面性。其次，可引入心理測驗與倫理情境測驗，透過科學化工具測量考生之誠信度、抗壓性

與價值判斷，以降低單純依賴訪查所可能產生之主觀偏差；並得進一步將應考者過往言行（例如社群媒體使用紀錄）納入分析範疇，以增進評估之準確性。再者，應建立持續性追蹤機制，將品德查核延伸至入學後之受訓過程，透過定期評量與輔導措施，使學生於培訓期間得以逐步內化並養成良好操守。最後，可參考國外履歷查核實務，增設對當事人特定親屬及社交圈成員之訪談，以獲取更全面且多元之資訊。

前述各項制度性改革與多元查核工具之建構，於短期內可能因法制調整、行政資源及人力負荷等因素，而難以一次到位。然而，隨著人工智慧、大數據分析與數位治理技術的快速發展，未來品德查核作業有機會逐步轉向更具效率與一致性的模式。例如，透過合法授權之資料串接與演算法輔助分析，可在符合法律與隱私保護前提下，自動彙整公開資訊、行政紀錄及長期行為趨勢，協助審查單位進行初步風險評估與交叉比對，減輕基層人員人工查核之負擔，並降低主觀判斷所可能產生的偏誤。此外，人工智慧亦可應用於倫理情境測驗與心理評估結果之分析，作為決策輔助工具，而非取代人為判斷，以確保制度運作仍具人性與彈性。若能循序推動相關法制配套與技術驗證，未來警專入學生品德查核制度，將有望由傳統的靜態背景調查，轉型為兼顧人權保障、科技輔助與持續觀察的動態治理機制，進而提升整體警察教育體系之公信力和前瞻性。

綜上所述，警專新生之品德查核不僅為警察教育制度之根基，更攸關未來警察專業人員能否兼具專業能力與人格操守。藉由引入多元化測驗、長期追蹤機制及國際比較經驗，現行制度得以突破偏重負面排除之侷限，進而於入學階段即建立完整之品德審查與持續教育架構。惟有如此，方能確保警察人員於執勤過程中不僅展現專業技能，亦能以正直誠信獲致社會信任。

編輯者的話

本期共收錄 6 篇文章：

【行政警察篇】計 1 篇，首篇是由本校行政警察科教授兼主任陳永 撰寫之詐欺危害防制警察執行面之探討。

臺灣地區從 2020 年到 2024 年短短 5 年間，詐騙金額財損從新臺幣(下同)42 億元，翻升 10 倍以上至 502 億元；這類犯罪案件，不只衝擊民眾財務安全，也成為司法體系沉重的負擔，**具體可從內政部警政署設置 165 打詐儀錶板網站，杜絕吃案透明呈現詐欺犯罪現象，可以得知被害現況，足見內政部警政署真實呈現詐欺犯罪現象，再加以具體防制之決心**；從中究其詐騙原因係基於 AI 人工智慧時代來臨，導致社會訊息充斥社會各個環境中真假難辨，衍生國人相互間信任危機，為深入瞭解箇中原因及防制執行面之現象，本文從警察執行面加以探討，發現：詐騙集團從傳統模式深度結合科技、組織分工精細化，詐術誘因與策略轉變，走向新型態詐欺；且在人頭帳戶收購上蛻變成連人帶帳戶一起收購之現象、結合虛擬貨幣盛行以及充分運用網路銀行與約定帳戶之便利；實施多元支付與傳統面交之方式取款，衍生詐欺犯罪效益攀高，形成金流查緝上缺乏直接阻斷機制、非法幣商串通詐騙團、虛擬貨幣及錢包追查困難問題。另在被害人部分，基於報案不及時與不願配合警方防詐作為，在資訊不對等與防詐意識不足下，詐欺被害人財損求償困難。在警察執行面上，對於車手查緝及執行法律認定上出現挑戰，在運用洗錢防制法第 20 條第 2 款判斷上出現疑慮，且車手樣貌多元化辨識之合理懷疑提升至相當理由上出現疑慮，及車手運用權利車充當交通工具，在查緝上出現斷點；在組織結構與執行人力量能的限制上，出現難以溯源到幕後主嫌、查緝人力上出現刑警人力荒之現象，基此，提出以下詐欺危害防制執行策略與因應建議：強化法制與執法工具，建立虛擬貨幣金流追查機制、ATM 提款導入人臉辨識技術、落實物流實名制與業者責任；提升跨域合作與業者責任、加強民眾識詐與防詐，鼓勵民眾檢舉等，期能遏阻詐騙在臺灣地區之猖獗現象。

【刑事警察篇】計 1 篇，是由本校刑事警察科教授黃清德撰寫之預防詐欺的行政管理措施——警察迫切需要的是什麼。警察任務包括：防止危害、偵查犯罪、預防犯罪，為因應警察任務的變遷，警察作用類型也要有所因應，警察任務之宣示，僅得作為不直接對個人權利產生得喪變更效果之措施依據，為因應警察任務的變遷，德國近 30 年警察法的發展，充分利用科技蒐集、處理資料。警察機關除了透過經常性的警察勤務預防詐欺犯罪外，採取防詐主要的措施，除了依據詐欺危害防制條例規定警察機關通報警示帳戶、通報限制或停止其繼續使用電信服務，其餘大部分都屬於宣導措施，德國警察法為因應警察任務的變遷，在近年強化「資料蒐集、處理」職權以因應犯罪預防任務，我國警察職權行使法規定要作為新興「科技工具」蒐集或利用資料的依據已捉襟見肘，警察職權行使法的與時俱進修正檢討，應該是因應詐欺犯罪預防，警察目前迫切需要。

【交通管理篇】計 1 篇，是由紀博倫博士撰寫之道路交通管理處罰條例第 35 條第 6 項修法建議-以 111 年度憲判字第 1 號判決出發。現行《道路交通管理處罰條例》第 35 條第 6 項規定（114 年 5 月 28 日修正本法，而本條項未修正）汽車駕駛人肇事拒絕接受或肇事無法實施吐氣酒測者，交通勤務警察或交通稽查人員即應將其強制移由受委託醫療機構實施血液之採樣及測試檢定，不分情況是否急迫，事前既未經法官或檢察官之審查或同意程序，事後亦未有任何陳報該管檢察官或法院之監督查核程序；且對受強制實施血液酒精濃度測試檢定者，亦未提供任何權利救濟機制；相較於實施刑事訴訟程序中之身體搜索或身體檢查措施所應具備之相關司法程序，明顯牴觸憲法正當法律程序之要求。進一步言，交通事故的駕駛人肇事之原因多端，然僅因汽機車駕駛人肇事拒絕接受或肇事無法實施第一項測試之檢定者，即一律強制移送採檢其血液中酒精濃度值，就其防制酒駕以確保交通與用路人安全之立法目的之實現而言，即難謂屬別無其他替代可能性之必要手段，從而違反《憲法》第 23 條比例原則，以上均可見於 111 年度憲判字第 1 號判決。故對於現行《道路交通管理處罰條例》第 35 條第 6 項規定進行修法，以符合正當法律程序取證，這是值得加以探討。

【消防安全篇】計 2 篇，首篇是由國立臺灣師範大學永續管理與環境教育研究所博士候選人黃承章與國立陽明交通大學產業安全與防災學程碩士張翰章撰寫之從人力與組織變革論志願消防的永續管理。志願消防員在災難緊急情況下適時補充救災量能，在災害管理中承擔多元任務，有效提升社區防災韌性，隨著價值觀與人口結構變化，消防組織在正歷經一場新的組織轉型。全國消防預算中，約有 75% 的資金用於人事費用，仍無法承擔複雜而龐大防救災任務，志願消防制度成為國家力量無法涵蓋下，而能有效維護社區的協力組織。本文回顧國外志願消防制度趨勢，包括多樣化的志願消防模式，制定更靈活的志願消防策略，充分利用志願消防服務和技能型志願消防服務，以貫徹社區為中心的志願消防等，以避免全球志願消防人力萎縮的困境。另於組織化文化部分，建議以倫理為價值核心的領導模式，以強化消防組織團結與避免人力流失，並能促發組織學習與提升災難溝通效能，以彌補人力不足造成的防災缺口。

第二篇是由國立臺灣師範大學永續管理與環境教育研究所博士候選人黃承章撰寫之邊緣化社區災害溝通的分析：以花蓮馬太鞍部落與美國紐奧良為例。2025 年，因薇帕颱風造成馬太鞍部落的環境破壞與人員傷亡，正如卡崔娜颶風在美國紐奧良地區造成的龐大衝擊，兩者皆反映自然災害頻繁與災害溝通不足的關鍵問題。花蓮馬太鞍部落與美國紐奧良屬於邊緣化區域，是一群無法獲得經濟和安全基礎設施的族群，其空間管理與社會資本不足，繼而氣候變遷造就一種風險不確定情境，災害發生的可能性大幅提高。邊緣化群體不僅存在社會、文化與經濟困境，也面臨數位邊緣化與邊緣化範圍擴大的問題，需要一個包容框架與賦權行動，以滿足災害溝通需求，以增強其抗災能力。

【科技偵查篇】計 1 篇，是由本校科技偵查科副教授曾春僑撰寫之強化警專入學生品德查核作業程序之研究。警察教育不僅肩負專業知識與技能的傳授，更是國家治安人力培育之核心機制。臺灣警察專科學校在基層警力養成中具有關鍵地位，故對入學新生品德之審查尤為重要。依現行規範，初試錄取者須接受身家調查，其範疇涵蓋考生本人有無犯罪紀錄、家庭成員是否涉有重大治安疑慮，以及兵役履歷

與身心狀況等。然而，隨著社會環境快速變遷與價值觀日益多元，僅以「無前科」作為篩選核心，已不足以全面評估考生之誠信正直、公共責任感及警職適任性。

本期文章感謝各先進不吝賜稿，期能帶給警察、消防及海巡等專業領域不同的思維及實務建議，希望本刊的每篇文章都能滴水穿石，讓我們的工作領域都逐漸兼顧法律專業與人權促進，希望警察、消防及海巡等專業領域的專家學者能持續惠賜稿件，傳播智識。

稿 約

- 一、本論壇係以探討各種有關執法人員領域稿件為主，凡警察、消防、海巡等領域，以及警專授課內容領域等文章，皆所歡迎。期刊於每月 3、6、9、12 月底出刊，並訂於每月 1、4、7、10 月 5 日，作為當季刊物文章之截稿日期，敬請於每期截稿日期內一次提供完整文章，俾便後續審查及刊登作業。
- 二、稿件格式：
 - (一) 文稿請以中文撰寫，其格式為橫式，以 Microsoft Word 文書軟體編排繕打，內容以 12 號細明體文字，引用文字以標楷體呈現，單行間距，頁下註腳方式註解，圖表請整合於檔案之內，文長以一萬字以下為限。
 - (二) 文稿依序為：標題、職稱（可含學歷）、作者姓名、摘要、關鍵詞、正文（含圖表、註解、附錄）、參考文獻，論文引證請依學術慣例。另為處理稿費及版權事宜，請填寫本論壇之著作權同意書。
- 三、投稿內容文責由作者自行負責，並請注意學術倫理，勿侵害任何第三人之智慧財產權。
- 四、本論壇對稿件採雙向匿名審查，稿件如經採用，著作權仍屬著作人所有，若有轉載需求，仍由作者自行決定。唯審查期間，請勿一稿兩投。
- 五、來稿一經採用，將酌致稿酬，每千字以 700 元為主，照片每幅 200 元，唯單篇文章最高稿酬上限為新臺幣 4000 元。
- 六、來稿請以電子郵件寄至：tpcforum@mail.tpa.edu.tw。寄件後，請再以電話確認收件無誤。電話：02-22308512 轉 2561，警用電話：731-2561。
- 七、文章出刊後，將製成電子檔於本校網站上開放閱覽；並提供各機構，以無償使用方式或設定超連結方式閱覽。
- 八、文稿內容必須符合本刊之審查原則，為編輯之需要，本論壇保留最後修改權，若無法配合審查意見修正者，請於投稿時一併聲明，俾供編輯委員會參考。

臺灣警察專科學校 《警專論壇》季刊 著作授權同意書

文章名稱：_____（以下稱「本文」）

一、本文業經《警專論壇》季刊第_____期接受刊登，作者同意**非專屬授權**予出版單位做下述利用：

1. 以紙本或是數位方式出版；
2. 進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料庫銷售或提供服務之行為；
3. 再授權國家圖書館或其他資料庫業者將本文納入資料庫中提供服務，或開放於網際網路提供公眾瀏覽；
4. 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。

二、作者同意出版單位得依其決定，以無償之方式再授權予國家圖書館或其他資料庫業者。除無償合作之狀況外，出版單位應以本同意書所載任一連絡方式通知作者其再授權之狀況。

三、作者保證本文為自行創作，有權為本同意書之各項授權。且授權著作未侵害任何第三人之智慧財產權。本同意書為非專屬授權，作者簽署對授權著作仍擁有著作權。

此致《警專論壇》季刊

註：本著作授權同意書以所有作者簽名同意為原則，三名以上作者可自行商議，由代表作者簽名授權。



中華民國一〇〇年十月創刊

警專論壇 第五十七期

中華民國 114 年 12 月出版

發行人／劉鴻烈
副發行人／張文瑞、徐燕輝
出版者／臺灣警察專科學校
11696 臺北市文山區興隆路三段 153 號
Tel：02-22308512-4
[http：//www.tpa.edu.tw/](http://www.tpa.edu.tw/)

總編輯／沈明昌
副總編輯／王旭昇、呂明都、邱晨瑋、吳啓安、陳永鎮、
許志誠（依筆畫順序排列）
編輯委員／王銘亨、李承龍、陳淑雲、潘日南、賴谷鑫
（依筆畫順序排列）
執行編輯／李洛維

封面題字／李貞吉
印刷裝訂／亞提斯形象股份有限公司
Tel：02-2331-0600

出版日期／中華民國 114 年 12 月
I S S N／2304-8085