

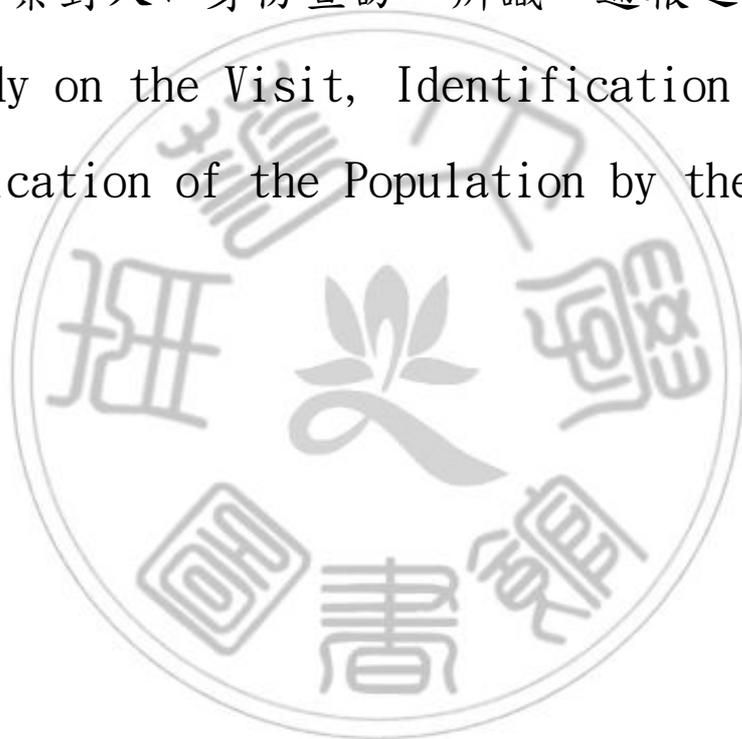
南 華 大 學

公共行政與政策研究所

碩士論文

警察對人口身份查訪、辨識、通報之研究

A Study on the Visit, Identification and
Notification of the Population by the Police



研 究 生：97356001 蔡佳翰

指 導 教 授：許雅斐博士

中 華 民 國 99 年 06 月 28 日

南 華 大 學
公 共 行 政 與 政 策 研 究 所
碩 士 學 位 論 文

警察對人口身分查訪、辨識、通報之研究

研究生：蔡佳翰

經考試合格特此證明

口試委員：許雅楚

涂品慧

周宗憲

指導教授：許雅楚

系主任(所長)：許雅楚

口試日期：中華民國 99 年 06 月 28 日

謝 誌

人生的旅途又跨過了一個階段，囿於過去在警校所接受的教條式教育，許多資料蒐集及思維方式都是過去不曾經歷過的，使得筆者在本論文產出的心路歷程可說是倍感艱辛，回想起過去時常泡在圖書館、文化中心、網路蒐集資料、坐夜車往返台東嘉義、與老師魚雁往返地討論論文內容、格式以及爲了破除過去的舊思維而努力學習新的思維方式等種種過程，筆者著實體會到每位過來人的努力及所付出的代價是如此之大，也深感一篇論文的生成是如此的得來不易、難能可貴。

南華大學的公共行政與政策研究所，本所是我人生另一起點，也是思考啓蒙的轉戾點，更是我生命裡很重要的一個過程，相信這個過程將是我未來人生、職場上非常重要的思考後盾。我相信我的學習選擇是重要的、也是正確的。寫作的過程，感謝過去曾經幫助過我的朋友，謝謝你／妳們留下了非常重要的談話過程及讓人思考的脈絡案例。

感謝在我讀書學習的這幾個年頭，全體家人的協助付出，最重要是我太太亮均與小女承希的陪伴，以及許多在台東縣警察局大武分局森永派出所全體同仁工作夥伴的加油打氣且讀書期間歷任局長、分局長、副分局長的極力鼓勵讓自己可以放心回嘉義唸書，感謝你們都是我生命中的貴人。

「（論文）不能沒有妳！」這是我心中最深刻的一句話。學校中最感謝許雅斐老師從一入校的課程幫忙，本篇論文論述觀點及資料的彙整皆不斷給我全力協助與適時提醒寫作方式，許老師嚴厲的鞭策下，仍願意給我充分的空間，此過程回想起來歷歷在目，感觸良多，另外學校的魏中平老師、彭安麗老師、許文柏老師也都曾在課業上幫忙，研究所同班同學的互相加油打氣，也讓佳翰求學過程中倍感窩心，僅以此小文致謝。

摘要

從傅柯《規訓與懲罰---監獄的誕生》一書中，從歷史發展脈絡中探索，對人的生殺大權轉變到對於個體生命的牧領與保護發展，個體生命因此更受到國家治理並關照著，但此時更顯見國家運用更細微的權力---通報機制來治理人們。人們身份更容易被賦予污名化、標籤化、差異化來製造對人差異行政管理依據。

每個個體從過去家族、長老之間規範著彼此生活中秩序，當時都還沒有正式的國家明文規定出現，直到明末、清初漢人來台，由中國國家與人民之間的社會保甲制度的帶入台灣，台灣社會才有比較正式的維持秩序規範。但此制度在台維繫不久，隨即為日本政府的對台殖民，並因應維繫日本政權的必要性，日本政府對台政策中顯示著濃厚的政治監控意味，從頒訂《違警罰》幾乎把人都歸類為想像政治犯，從嚴對待之。然而，隨著戰亂結束且國民政府撤退來台，國府為積極地鞏固自我政權穩定，持續沿用日據時期的《違警罰》，另建立一套比照的《違警罰法》來取代並維繫治權，配合宣告國家戒嚴時期，國家賦予警察治理權力充斥著對人民各種生活型態無所不管的監督管理，隨時可能置人民入罪，強制剝奪其基本人權。解嚴是政治人權與思想的解放，透過資訊流通社會，人們漸漸地轉變固有的舊傳統思維制度，政府開始轉向對進一步對人民生活、身體有更細微地治理，透過各式各樣查訪、辨識、通報網絡制度的形成對生命各式各樣的救助，對於以往被入罪、打壓或遭受任何生命威脅之人民，社會主政者強調社會救助的必要性，積極透過對個體生命的牧領來維持國家治理之模式。

但實際上，政府卻以再強調對個體生命的牧領，透過警察查察、通報制度的積極建立，讓個體身份產生出差異性人口身份界限的劃分（一般人民與治安人口），比較出誰其實是被社會所接納的；誰是被社會所排除的。當政府積極轉變

治權模式時，刻意突顯出藉由對每個個體生命維護之美名，變成對個體的緊急通報處分後，人口政策不再只以保護人民生命為管制，變成對每個個體身份之標籤與汙名差異的出現---治安人口，它暨是國家政權之行政管理，也是對人身份差異管理的延伸。治安人口也許只是國家牧領權力介入維護生命名稱的開始，但從中分析出他們並不是如政府所謂的都是犯罪者、被救助者或需要牧領者，只因為該身份本身被行政管理機構刻意顯示與他人的不同，他們不容許被剝奪任何基本權利，他們也不是犯有滔天大罪者，只是國家執行差異化行政管理所建構出的標籤、污名、差異化之呈現。

關鍵字：治理、人口身份、查訪、辨識、通報

目 錄

摘 要.....	IV
目 錄.....	VI
第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景.....	2
第二節 研究動機與目的.....	8
1-2-1 研究動機：.....	8
1-2-2 研究目的：.....	9
第三節 研究方法與研究限制.....	11
第四節 文獻回顧：對人口身份的辨識.....	15
1-1-1 從警察觀點出發：.....	19
1-1-2 對一般人口身份的辨識：.....	22
1-1-3 對治安人口身份的辨識：.....	25
1-1-4 對被查察人口可能的影響：.....	26
第二章 國家治理與牧領型態的轉變.....	29
第一節 國家治理.....	32
第二節 牧領的出現.....	37
第三節 從治理到牧領的轉變---以台灣現狀為例.....	43
第三章 身份的查訪、辨識---人口界線的轉變.....	50
第一節 一般人之查訪.....	53
第二節 治安人口之查訪.....	56
第三節 治安顧慮人口之查察.....	59
第四節 外國人士之查訪.....	61
3-4-1 警察機關實際查訪狀況：.....	63
3-4-2 外來的底層階級（被想像的嫌疑犯）：.....	64
第五節 大陸人民之查訪.....	71
第四章 通報在生命保護/污名侵害之間的權衡運用.....	77
第一節 通報的運用.....	78

4-1-1 通報的例外狀態：	81
4-1-2 流動式通報：	82
第二節 通報是保護人民的開始？	83
第三節 人民的質疑---污名化的現形	88
4-3-1 從底層階級對通報運作的解釋：	92
第五章 結 論	96
附件及附表	101
附件（一）：《警察勤務區家戶訪查辦法》	101
附件（二）：節錄《警察勤務區家戶訪查作業規定》	103
附件（三）：《失蹤人口查尋作業要點》	112
附件（四）：《臺東縣警察局強化警勤區治安顧慮人口查訪執行計畫》	115
附件（五）：《警察機關勤區查察處理系統作業規定》	119
附件（六）：節錄《違警罰法》廢止日期 民國 80 年 06 月 29 日	125
附件（七）：節錄《兒童及少年福利法》	127
附表（二）：以警察現況執行家戶訪查制度及對象工作製表	128
附表（三）：家戶訪查、治安顧慮人口與治安人口查訪制度對照表	131
附表（四）：警察與移民機關對於人民通報案件類別	132

第一章 緒論

在現代行政國家中，警政的首要任務被認為是維護社會秩序與人民安全。傅柯回溯 16 世紀現代治安工作的源起時，曾說明治安（The police）的意義，它包含了所有的事情，它的目標是人，不是指他們在法律上的狀態，而是一個在工作、貿易、活著的人。簡而言之，治安的目標是人類的生活（life），那些對我們不可或缺的、有用的、額外的事物，都是治安所要確保的。而治安給人是正面的，它的工具是法律、也是武器，而是不斷製造新的東西，積極的介入個人行為，以確保市民的生活與國家的力量。¹治安所維繫著是人與社會的關係，它是建立在一種不斷的檢查制度基礎上，從瘟疫人民鎖門的開始，城市居民的角色逐各被檢視及確定，每個人的姓名、年齡、性別都被登記註冊。顯示社會中每個人具有個體身份已成常態，個體身份也代表著國家賦予的權力註記，同時也是劃定社會法律的界限。因此，治安的工作勢必是立基於個別公民的身份，並將其與社會生活及國家治權相扣連，它成為國家與人民的接合點。

在探討家戶訪查制度時，受訪者 S 即表示：「查緝他們一定是為求績效嘛！畢竟他們對治安會有一定的影響且還有犯罪之虞，所以他們必須要強制管理。因為他們一定還會再犯罪的。」從他的談話中讓我們可以探知，原本家戶訪查工作是在於瞭解轄內人口動態，鑑別人口良莠，維護社會治安，掌握犯罪根源。但從實際執法者的認知中，他所追求的就是刑案績效並認為治安人口等於犯罪人口，這對警察工作以保護人民為主相較之下是相互矛盾的，但其內含權力的差異部署。然而，實際的戶口查察有可能扭曲過往警察維持社會秩序、保護人民安全為手段，進行強化對特殊人口、族群、國籍的身分限制。對社會大眾來說治安人口只是少數的一群人而已，警察不斷去強化查察、犯罪關係只是作出人別身份區隔

¹ 參閱，邱伊翎譯，<http://mail.scu.edu.tw/cgi-bin/moder/view/Main/Keyword4>，（2010/01/01 瀏覽）

而已，這顯然對人口是一種人身保護的矛盾。

人們或許應該探尋在刑罰體制的玩世不恭的外表背後所隱藏的東西。這種東西再用判決來淨化犯人之後，繼續用一系列的「烙印」（一種原來是理論上的，現在是實際上的監視；取代了犯人通行證的警察紀錄）來跟蹤他們，因此這種東西是在跟蹤已經接受過犯罪者的懲罰的「有過失傾向」的人。（傅柯，1995：274）

從傅柯的觀點延伸出，現今社會上對過往前科者幾乎視為還是有再犯之虞，他們的身份已被社會註記著，持續地被社會有所限制與排除。政府實際在犯罪查緝中，針對嫌疑者來說，他們很多只是謀求生活、為家庭經濟、求自我溫飽，報章新聞中大多數的犯罪者幾乎都是小偷、小盜，幾乎甚少為非常重大的刑事案件，警察所偵破的案件中，大多為對社會犯罪根源比較不具影響者，²這群人口在警察所認知的犯罪人口，只因為國家法律有所禁止就被警察依規定進行查處，但其實是因為他們基本生活出現了困難、需救助的問題。然而，國家的治權為維持一定的人口秩序紀律，不斷在警察工作中轉換為對個體生命的積極牧領---急難、關懷，國家的刑罰顯得是一種操縱非法活動、寬容界線、有所放任、又有所利用的方式，對於每個個體實施必須查察之名，暗藏限制、剝奪人民之實，警察權力對外以保護人民生活，而對內實則維護自我利益、維護自我行政管理之權，從對個體生命的維護轉變為個體資料註記的標籤差異，這似乎也顯示治安人口的劃分界線，不但因國家治理的轉變，也是國家創造合理差異化治理的表彰。

第一節 研究背景

在本文中，作者將從歷史中探索警察維持治安的開始，國家制定法律是保護人民生命或者是對人民生命的剝奪，對個體身份又帶來何種影響？從以往的部落

²據本身作者外勤觀察，這些刑事案件中比較偏注在偷東西、賭博、傷害、詐欺、違背安全駕駛等小案件。

生活中，各部落人民大多保持著互不相往來，在那時候沒有公共生活，更不可能有公共秩序的出現。然而，人民會隨著水草逐居、河流的擴張遷徙，人群部落的經常往來變成爲常態，形成部落人們有商業經濟的互動。原本人都是以固定居所爲主，這與土地的固定耕種制有非常密切關係，維護自我土地制度觀念也是最早保甲制度的形成，而保甲制度其實爲一種鄉村政治制度，它最早可以追溯到商鞅變法，在當時本質上是將軍事制度應用於民間，以軍事制度來要求、強化在固定區域的人們生活上。它真正作爲一種概念和基層政治制度則源自宋朝宋代王安石變法，積極呈現在社會基層生活實行保甲制度。³

台灣尚未接觸中國式制度時，人們過去以往的家族式土地限制爲主，規範強調一個家族、族群的自我治理、懲罰，當中顯示家族制度具有深厚的影響力，尊重各部落的耆老、長輩爲要件，秩序的維持乃都在於一個區域、家族中建立，社會階級的彰顯明顯單純甚多。⁴台灣地區保甲制的實施，以明朝末年隨鄭成功來台，台灣社會中出現保甲，所謂「里有社，十戶爲牌，牌有長；十牌爲甲，甲有首；十甲爲保，保有長，理戶籍之事。」清保甲戶籍之施行：保甲戶籍之主要工作爲「製作門牌」及「保甲冊」，主要強化在設籍登記工作上。⁵因此，保甲的功能，主要在協助維持地方治安及編造戶口，並稽查街庄內外之人。使大家互相

³宋朝保甲法的說明，其主要內容是鄉村住戶，不論主客戶，每十家（後改爲五家）組成一保，五保爲一大保，十大保爲一都保。凡家有兩丁以上的出一人爲保丁，以住戶中最有財力和才能的人擔任保長、大保長和都保長，同保人戶互相監察。農閒時集中訓練武藝，夜間輪差巡查維持治安。王安石推行保甲法的目的主要是爲了防範和鎮壓農民的反抗，以及節省軍費。參閱，<http://hk.knowledge.yahoo.com/question/question?qid=7009081302151>，（2010/03/10 瀏覽）

⁴參閱，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%BF%9D%E7%94%B2%E5%88%B6%E5%BA%A6>，（2010/03/15 瀏覽）

⁵在清朝保甲戶籍中稱「附籍」須登記戶口、田戶及左右鄰家。戶籍律例之轉籍規定：保甲制係採「現住主義」。參閱，http://www.lotong.gov.tw/TW/%E7%BE%85%E6%9D%B1%E9%8E%AE%E5%BF%97%05_%E7%AC%A C%E4%BA%94%E7%AF%87%E8%A1%8C%E6%94%BF%E7%AF%87.pdf，（2010/03/15 瀏覽）

檢舉犯罪，如違反規定，則予連坐處分，它成爲大家所必須遵從的治安手段。⁶

到了日本人佔據台灣後的日治時期，1895 年（日明治 28 年）日人制定「臺灣住民戶口調查規程」，1898 年（日明治 31 年）8 月，頒「保甲條例」及「保甲條例實行細則標準」，是參酌清代保甲制度而制定，保甲爲輔助警察機關而設的行政單位。組織以十戶爲一甲，十甲爲一保，故一保爲百戶。保設有保正，甲置有甲長，均屬名譽職，由州之事任命，任期爲 2 年。⁷第四任兒玉源太郎總督在 1898 年（日明治 31 年，清光緒 24 年）就任後，⁸根據律令第 21 號「保甲條例」制定施行細則，規定十戶爲甲，十甲爲保，甲置甲長，保置保正，甲長由甲內各戶選舉，保正由全保各戶選舉，經地方長官認可後出任，任期二年，係無給的名譽職，當時未另設事務所而是在“自宅處理保甲事務”。⁹此外，因地制宜，制定保甲規約，規範約束保甲成員，使保甲成員日常生活、行動等完全在控制之中。由保甲中的青、壯年男子組成壯丁團，¹⁰保甲除了協助一般行政事務外，總督府也常利用保甲協助放足斷髮、推廣日語、改良風俗、破除迷信、協助鎮壓抗日分子和防範天災等運動，甚至利用保甲推動農業改革，顯然保甲是總督府動員的重要工具。¹¹

於一九〇一至一九二〇年所採行的「總督府---廳」兩級制，由警察負責執行地方一般政務，並由中央（總督府）的警察機關指揮監督。警察控制的保甲制度，

⁶ 參閱，<http://tw.knowledge.yahoo.com/question/question?qid=1005040903224>，（2010/03/15）

⁷ 參閱，同前揭註 5。

⁸ 第四任總督就民政事務，排除軍方的干預，重用民政長官後藤新平，後藤新平因此得以警察系統，作爲治理台灣的主力。參閱，王泰升，1999，《台灣法的世紀改革》，台北：聯經，頁 54。

⁹ 參閱，同前揭註 6。

¹⁰ 據統計，1934 年，在台灣有甲數 51,542 個，保數有 5,383 個，此時的保正須經州知事認准，甲長須經郡守認准，均屬名譽職，受警察指揮，不再是各戶選舉產生。同時，爲鎮壓「匪徒」及防範天災，保甲條例施行細則中並規定設置壯丁團的事項。所謂「壯丁團」就是由保甲中 17 至 40 歲的男子組成，參加者必需身體強壯、品性善良，其主要任務爲鎮壓「匪徒」及防範天災。壯丁團設有團長、副團長，係名譽職，原則上均無報酬。

¹¹ 對於需進一步瞭解日治時代保甲制度的執行，請參閱，

<http://contest.ks.edu.tw/~taiwan/chap6/index622.htm>，（2010/03/15 瀏覽）

從原先之用以對付抗日份子，轉變為一般行政輔助機關，但主要還是在於協助政府防範盜匪及維護地方安寧。尤其日本政府深感臺灣為異族統治之地區，更須仰賴嚴刑峻罰，方能彰顯成效。故日本在臺灣又頒布戶籍法規後，¹²規定警察權高於日治時期的臺灣警察權，以警察控制保甲，以保甲控制戶口。由此可見，日本對於警察的重視，警察成為當地政府公權力的裁決，日本警察的功能取代了軍隊的管理，¹³顯示日治時期警力的充分配置，乃係維護社會治安的主力，也是監視台灣人民機構的建立。日治之初，經由日本殖民政權的警察政治權威已深入一般人民生活中，台灣人尚不習慣於這種國家角色的轉變，殖民統治者乃以警察機關固有的強制力，以「強迫中獎」的方式，推行政務。警察干涉人民生活的層面也就越多，其代表國家權威介入也就越深。經日治五十年，一般台灣人民已相當習慣於國家權威對日常生活的進行管制。¹⁴顯示日本制度已經在台灣生根發展，也具有一定的影響力，台灣警察對於維護秩序的角色，也是從日本制度所沿襲而來，間接地形成「日本化」。

日軍戰敗後，國民政府從大陸撤退來台，國民政府（之後簡稱國府）接管日本人治理的台灣，國府領導者強調必須有一套管理人民的法律制度。因此，國府於1945年10月25日作為中國（中華民國）地方政府的台灣省行政長官公署宣稱，中華民國法令自即日起，均適用於台灣，至於原有的日治時期法令，則「除與我國（中華民國）法令及三民主義牴觸以及壓榨箝制台民者外，其餘法令，如係保護社會一般安寧秩序，確保民眾權益，及純屬事務性質者，業經公告周知，暫仍有效。」¹⁵國民政府剛好從大陸撤退來台，人心及政治社會相當混亂，國府

¹²戶籍法規於西元一九〇六年（明治三十九年）制定。

¹³日本軍隊被警察所取代從後藤在台灣創始「警察政治」後，台灣警察組織明顯擴大，警察力量迅速擴及全台，成為維護治安的基本部隊，並配置警察電話網，頒布「保甲」制度，透過地方「保正」加強連帶責任，以相互監視、相互密告，穩定殖民政權的基本治安。參閱，<http://forums.chinatimes.com.tw/special/100year/police.htm>，（2010/03/14 瀏覽）

¹⁴王泰升，2004，《台灣法的世紀變革》，台北：元照，頁54-55。

¹⁵參閱，同前揭註8，頁383。

爲了管理作爲戰區警戒地域的台灣，亦設立台灣省警備總司令部，其第一號命令就是於 1949 年頒布台灣省「戒嚴令」，讓國府正式合法取得對人民的管理權、監控權。警備總部的角色與今天的警察類同，在戒嚴時期擔負治安、民防、動員任務並兼管出入境管理事務，但掌權者以軍人體系爲主。此時，國民政府也積極地擴充軍警權限，從警察、軍憲偵查權取締流氓、違警處罰及犯罪即決等，都屬於軍警的職責且具有審理權。當時國內對於犯罪控制體系仍沿襲日本時期的警察官署「犯罪即決制」來執行，¹⁶雖然該制度未直接爲國府所承接，不過中華民國法制內早已存在原仿效自日本的《違警罰》，¹⁷亦即對於輕微的違規行爲（「違警行爲」），不經司法繁重的程序，而由警察官署以即決之手續迅予處分。政府繼續延續日本的《違警罰》的規定，頒布《違警罰法》爲社會秩序的規範。該法在當時可說是國家管控人民的重要機制，而警察作爲此法的執行者，具有相當大的權力，他們不需要經過一般的法定程序即可執行取締與處罰。從該法律規定條文可顯見其明確性，如第 56 條「於警察官署“合法之檢抗”不遵從者」或是第 28 條「因“遊蕩或懶惰”而有違警行爲之習慣者，得加重處罰，並得於執行完畢後，送交相當處所，施以矯正或令其學習生活技能。」該法條的詮釋空間頗大，又同法第 64 條「遊蕩無賴或行跡不檢者」，使得違警行爲的裁量權認定完全操之在警察的手中，形成警察權力無限擴張，警察成爲具有判定犯罪與否的權力，造成社會警察維持秩序容易對人爲績效而辦案，也間接影響人民基本權利的開始。

¹⁶ 「犯罪即決制」。是日本警察獨有的特權，係指對於某些輕微的犯罪案件，可以不經司法審判程序，僅由行政首長（郡守、支廳長）或警察署長之裁決而確定並逕送監獄執行。西元一九〇四年三月（明治三十七年）律令第四號所公布施行之「犯罪即決例」，就日本政府而言，不失爲便宜治臺之良策，但此制度不僅破壞司法獨立性，且賦予行政首長過大權力，嚴重侵害人權。參閱，<http://www.ptc.moj.gov.tw/public/Attachment/88210582471.pdf>，（2010/03/18 瀏覽）

¹⁷ 西元一九一八年六月（大正七年），日本政府以府令第四十三號公布「臺灣違警例」，作爲違警處罰之依據。此例雖然僅有三個條文…，總括來說可以分爲六大類：（一）妨害秩序之違警（二）妨害風俗之違警（三）妨害交通之違警（四）妨害公務之違警（五）妨害衛生之違警（六）妨害他人身體財產之違警。違警處罰是依據「臺灣違警例」對於違警案件所科處之違警罰…，完全憑藉日本警察的行政裁量。參閱，<http://www.ptc.moj.gov.tw/public/Attachment/88210582471.pdf>，（2010/03/18 瀏覽）

《違警罰法》原本針對的是「維持公共安寧秩序、維護善良風俗」者取締，主要內容分別為妨害安寧、妨害交通、妨害風俗、妨害衛生、誣告偽證或湮滅證據、妨害公務、妨害他人身體財產等。違警所涵蓋的行為，大多屬於妨礙秩序或是令人不悅者，尙未構成犯罪的事實，因此該法可說是一套管理人民身體行為規範的行政法，同時也是“裁處道德身份”及“製造個體法律的身份”的工具。¹⁸民國 80 年代後，警察對於維持秩序上以《社會秩序維護法》取代之。國家強調警察是維持治安、防止一切危害、保護人民為主，實際上也是取代軍隊執行保衛國家秩序安全。從戒嚴時期的台灣社會以「作之君、作之親、作之師」為統治者期許警察執勤的工作態度，然而隨著反對運動的興起、人民思想的解放，這樣的統治基礎開始鬆動，解嚴以後，對政治制度信賴愈高的公民，其政治參與程度也愈高，人民與政府都在學習如何型塑現代公民社會。人民往往為了自我生活、自我的需求，大小事都必須透過警察來處理，顯然過去軍隊的保家衛國政策，實已逐漸移轉至國家內部警察秩序的身上，警察變成人民最佳監控者，且警察以主動者角色站在居於保護、指導的強勢立場並協助救助弱勢的人民身上，在維護治安工作上主動扮演與積極介入主導的角色。

傅柯喻示了社會生活是在邊緣人、罪犯等「另類人種」與正常人之間的鬥爭發展起來的；也正是從這種鬥爭中，建立了作為知識型態的學科建制與監禁制度——特別是以維護社會秩序之名而進行的保安處分。藉此，國家種族主義得以成為一種特定的性管制技術，在社會內對各階層，進行經常性地清洗與排除。¹⁹然而，從許雅斐對傅柯的觀點加以衍伸可以印證，國家利用性管制技術對每個人進行身份、外貌、工作、富貧、地位、國籍、種族的差異比較性身份辨識，在社會

¹⁸ 參閱，王秀雲，〈「招搖過市」：台灣性別文化史中的「不男不女」〉，
<http://www.literatureinspace.tw/%E7%8E%8B%E8%80%81%E5%B8%AB03--%E6%8B%9B%E6%90%96%E9%81%8E%E5%B8%82-%E6%9D%B1%E8%8F%AF-Jan-18-2010.pdf>，（2010/03/15 瀏覽）

¹⁹ 許雅斐，2010，〈社會秩序與強迫淨化：性工作的行政規約〉，《台灣社會研究季刊》，期數和頁數暫未確定。

內對各階層以保衛、維護國家秩序之名進行經常性地排除一群人口身份，讓該人口淪為其行為與法律所規範的條文相互違背，其所作行為變成為法律上的過失犯罪或標示為社會底層者，讓他們受到法規範的道德裁處，形成非法律上身份的污名裁處，欲突顯社會以“保護社會”之名，製造身份差異的明確性。

在法治國家中，國家對人民的角色存在著具有領導優勢與完全駕馭生命的能力，所係呈現為警察與人民之關係看似暨合理保護，但卻內含衝擊與刻意性。然而，人為國家權力所監控著，身份差異化管理正是突顯人民在國家、語言、種族、階級的不同。對於社會大眾所辨識「誰具有我國公民身份呢？」那些本來被排斥的性工作者、遊民、外勞看似都是在國家執行公權力的產物，在個體的觀念上，這些人是無法服從國家牧領權力的認同。他們不接受主流勞動價值觀、主流性道德、工作所得低、工作無法轉換，所以國家對於公民權的界定，就是針對那些不好公民來作界定。這裡由查訪中，探討治安人口並非是一群犯罪、危害社群、脆弱人口，其實他們只是被冠予特殊身分、生活型態不同而已，另於維護治安的同時，主事者也會假以維護法秩序強調必須對於他們人身的治理，生命的意義看似合理的安排，但其實是卻被區隔開來。因此，本文試著從身份查訪制度中探尋，原先法律制度是要保護好人或具有公民權者，而警察執行公權力這是天經地義的事，但公權力的執行對於這些人口中的文化、地位早已實際被排斥，法律變成是剝奪；侵害他們，不是在保護他們。

第二節 研究動機與目的

1-2-1 研究動機：

本文的研究動機於我個人日常生活當中，從過去的颱風經驗、交通事故處理與身分的查訪通報或查察外來流動人口，在對人口管理部分執行單位有警政署、

移民署、海巡署等為之廣泛，顯然通報對內部人口、國人生活安全、國土安全的流動上可見出其意義越來越廣泛，當然通報機制變的越值得探討。而晚近幾年中，通報已經轉向與救助生命相結合，越來越多事件，尤其是在社工、警政方面，也有越來越多的法令，如《通報辦法》、《兒童與少年性交防治條例》也都要求通報的執行並要求在 24 小時之內必須通報。現今在台灣越來越重視救援生命的行政理念的概念下，因此，通報越是與生命緊急通報有關，這對第一線執行者（警、社）將會產生極大的壓力，同時進一步探討，關於這種行政管理技術在我警察實務的執行上有相關之重要性。

尤其於晚近台灣，通報帶來何種特殊性意義及對警政、社政帶來何種其他價值、意義，在這篇論文中，除了著重在通報於警政的執行上，透過實際執行者訪談與被通報者來強化通報的意義與價值所在，並強調對於受查訪者（外來、底層人口）的訪談而通報對於這些人口意義在哪裡。另本文的重要性及特殊性，從被通報者的位置來出發及重新理解、看待，透過之前通報機制的研究大都其中在量化分析與某一些案件的執行個案上，過去幾乎甚少以國家治權的觀點來作分析討論。因此，本文通報運用首次以權力分析的角度來探討，試以傅柯的牧領權力與全景敞視的概念來作為探討。首要的是，因為傅柯在晚近社會當中，他提出的概念為行政管理它是國家對於總人口的管理，然而治權本身為一種總體化過程、主要的國家權力，但其實無法直接執行到所謂的單一個體，為了能夠在每個個體身上能夠運作治權，治權運作兩個重要的權力觀念（牧領權力與規訓權力），那所謂的規訓權力在國內已有所謂的相關研究及著作相對多，而本文主要是以傅柯觀點規訓與懲罰的文章中為重心（相對多數），但是對於本篇論文的主軸主要是集中在較少被探討及散見於傅柯多數著作中的「牧領權力」。

1-2-2 研究目的：

所以就本文層次而言，警察在社會秩序與社會安全方面的維護上，從過去200年來台灣歷史演變中，整個國家體制的治理方式，國家管理究竟產生什麼樣的重大變化，導致今天通報系統在人民生命系統的管理中，它的運用乃至於它的政治效應會愈來愈深入人民的生活。因此，在這篇論文中，這裡的研究主題也深入到從所謂的日據時代之前的《保甲法》，到日據時期的《違警罰》，乃至於戒嚴時期的《違警罰法》到現今的《社會秩序維護法（以下簡稱社維法）》，對於這些不同乃至於有警察直接施予權力管理這些法律當中，到底歷經了哪些演變過程，使得我們今天必須以什麼樣的通報系統對於人民的身分辨識及對人民的救助管理。

故本文特別強調一開始就把重點放在《保甲法》的轉變，我們其實是一種類似比較是一種小型家族、區域性的維護共同私有財產，乃至於維護個人生命的方式用一個所謂民間力量的相互控管，警政系統在當初是以一個區域定點方式來進行所謂的人口管理，所以在這各情況之下，不論是個人生命或是個人財產，它是以前一個小區域的集體管理。在當時警察的管理重點，乃著重在一個外部的安全維護，就這小區域或小家族而言，警察這名詞算是一個區域安全維護者，但是到了所謂的日據期間之《違警罰》。這裡我們可以看得更清楚，對台灣而言，晚近的現代國家開始形成的時候，所謂的現代治權，一個非常把人口分為不同等級而進行差異性對待，而這種不同等級在違警罰法裡頭可以看出，如乞丐、妓女、性別、流浪漢等，往往很容易被當地警察提報為服浪者，而送交所謂的教化、習藝管理。因此，到了所謂的《違警罰法》時期，我們可以看到跟《保甲法》的不同，一個現代化國家的形成對人民差異性的管理其實是更明確的。而同時，它也更介入了人民的生活、人民的勞動就業，同時它也更介入了人民的勞動就業取向，其爲了要讓一個新的勞動紀律的形成，警察在此介入個人生活方式就是可以隨時提報哪一些人是治安人口或是誰是必須被改造的人。

後因《違警罰法》被認為違憲且《違警罰法》的執勤型態已經不合時宜，該執勤行為對於現代國家是違反人權的，因此該法於 1991 年修改為《社維法》的出現，它對人口的查察管理運用了一種更隱密、更適合的方式，它幾乎是針對不同的人口群，它有各式各樣的提報方式。在《社維法》當中而晚近社會的管理，在各種不同的人群（兒童的保護、婦女的人身安全），另對於各類（包括流氓、犯罪型態的人口）更制定出更種不同的法律目標，許多的執行起點就是通報。因此，通報在所謂的警政系統意義，它不僅是維護社會安全，甚至於晚近意義上乃牽涉更多到外部的國家安全、人口流動或是社會重大事故、災害，都是使用到所謂的通報。而警察在這過程當中，他們也必須在跟其他的行政系統做出更多的配合與執行，然而，警察最重要的是，他們位居於第一線，他們更具有身份辨識的權限。

本文將從身份為出發，對於一般人與治安人口（治安顧慮人口、大陸人民、外來人口）來加以論析，在受訪者當中，就有受訪者表示，他只不過是在偶發的事件當中，他只做了一件不恰當的事件、行為或者他只是外來人口，他就經常受到警察當面詢問，或者受到警察特別性的關照，對於這種特別性的行為，對她們的感覺來說是一種特別性歧視的對待或遭受到國家某一種特別的管理、關注。針對這種犯罪嫌疑犯的身份，這其實是帶來困擾，也已經遠遠超過對於他們所認知過去所犯下不恰當的行為，實已產生巨大影響其生活、行為。

第三節 研究方法與研究限制

國家從維持公共秩序的發展中，權力與個體是密不可分，從家族對人的管理演變人對個體的自我管理，國家原先只針對國內人口的身份作統一性的管控，保護國內人民基本權利為藉口，突顯他國身份的差異管制，尋求各項公共秩序的制度自然也變成一種合理化的差異發展，於是每個個體如受到國家不同權力的施加

後，個體之間被賦予另一種身份註記與社會位置所在，當我們把焦點放在個體行為與型態建構的同時，當中所呈現的是權力流竄於社會階級意義、身份的差異性、刻板印象的結構體，個體之間的比較、差異對人整體的想像空間即會轉變，也造成了差異性權力無所不在。

一、文獻分析法

本文是以文獻蒐集、比較，作為主要研究方法。研究上作者由過往文獻中，試著蒐集各種台灣中有關家戶訪查（戶口查察）工作與治安顧慮人口的如何查訪管理，從過去國家賦予警察的人身管理制度，由監控中比較人政治思想的資料註記，轉變藉由查訪中擴及對人身份的賦予、辨識，突顯出國家對身份差異的規訓與權力佈署的轉變。其中，中文書籍、碩博士論文、期刊論文、研討會論文、報章雜誌與網際網路資料都是本文文獻所蒐集的範圍之一，由於過往文獻中幾乎都是以「舊戶口查察制度」、「治安顧慮人口」身份為探討主體，強調治安人口、社會顧慮對象查察之必要性。

本文對於國家在運用查訪制度的同時，將查訪對象擴及對於「外籍人士 / 大陸人士 / 治安人口」身上，研究主體上針對以上人口身份的辨識制度中，將開創出對身份的辨識到行為、生活動態、基本權利都受到國家的治理，政府權力滲透各機關之間的執行方式，警察查訪通報機制是無形的控制網絡，國家賦予機制的直接性、強制性、法制性，當然也賦予警察對他們行為的裁處，這是對生命限制的開始，政府對人民監控管理，實際上由身份查訪通報，從個體的積極牧領轉變對個體間生命的差異治理。

二、訪談分析法

本研究所使用的訪談工具是將研究者整理的訪談紀要，以引導式訪談透過實

地針對基層員警為出發點，以既定的問卷方式，對每一位受訪者問相同的問題，使訪談更有系統，強化問題的所在，實地進行田野調（訪）查各警勤區人口動靜態如何管理、資料註記。雖然這群人其個人認知經驗與他們的發言位置，這樣「代表性」的問題曾困擾著我的研究問題與對象，但透過「身份的再次重新詮釋」，將他們的經驗納入本文作為探討的主體，雖然被選定的對象不能代表其他的人口，但在警察職業與治安人口特殊身份的對象中，其實可由小區域的深入調查看到地區與人口的構造差異所在。

這裡將訪談對象區分為三個部份，第一部份針對基層員警實施訪談，以了解其如針對「一般人 / 治安人口」身分的辨識有何區別；第二部分針對台東縣「治安顧慮人口身份」問題，以了解警察對其訪談對象是否有造成任何的不方便、限制；第三部分針對外籍勞工、新娘、大陸人士實施訪談，針對警察對於他們的生活管理，有無任何的限制，而目前的警察管理又有何不同。訪談資料、對象、時間，檢附「基層員警、治安顧慮人口、外籍勞工、大陸新娘訪問紀錄表」（詳如附表一）如下：

表一：基層員警、治安顧慮人口、外籍勞工、大陸新娘訪問紀錄表

代號	訪談時間	訪談地點	訪談對象
A	2009.11	台東縣	警員
B	2009.11	台東縣	警員
C	2009.11	台東縣	警員
D	2009.11	台東縣	警員
E	2009.11	台東縣	警員
F	2009.11	台東縣	警員
G	2009.11	台東縣	警員
H	2009.11	台東縣	警員
I	2009.11	台東縣	警員
J	2009.11	台東縣	警員
K	2009.11	台東縣	警員

L	2009.11	台東縣	警員
M	2009.11	台東縣	警員
N	2009.11	台東縣	警員
O	2009.11	台東縣	警員
P	2009.11	台東縣	警員
Q	2009.11	台東縣	派出所所長
R	2009.11	台東縣	派出所所長
S	2009.11	台東縣	派出所所長
甲	2010.01	台東縣	治安顧慮人口（竊盜）
乙	2010.01	台東縣	治安顧慮人口（竊盜）
丙	2010.01	台東縣	治安顧慮人口（妨害性自主）
丁	2010.01	台東縣	大陸新娘，湖南，女
戊	2010.01	台東縣	大陸新娘，江蘇，女
己	2010.01	台東縣	大陸新娘，福建，女
庚	2010.01	台東縣	越南外籍勞工
資料來源：作者自製			

三、研究限制

作者以台東縣基層警員為主要訪談對象，在特定轄區內呈現出重點所在。為什麼強調以「台東縣」的訪談對象為主體呢？因為作者目前服務於台東縣，較有利於資料蒐集、對訪談人的深入了解，也較能配合當地員警進行人口訪問工作。也因為當地居民生活比較單純、對警察的信任度較高，又本身轄區都以原住民社區為主，較貼近一般人不易接觸的社會場域。轄區特性也比西部地區還要單純，警察的「治安人口」查訪對象也可能會比西部還要來得好控管，這突顯東部地人口管理的特質。而且針對外籍或大陸籍新娘的訪談雖然對象不多，但訪談也較易深入，不會讓人有詐騙、欺瞞等情事發生。筆者在台東服務，尤其長年在外勤基層派出所擔任主管職務，對於「一般人／治安人口」身份的辨識僅以個人經驗上作為簡單區別，文獻中甚少對於人身份的辨識有一定的判準，所以藉由透過對於資深警員、資深所長的談話中強化對於身份的辨識依據，強調以實際警察勤務作為探討對人身份的辨識，以求更真實的體現不同，比較藉以瞭解國家權力對人所呈現之差異性的佈署、管理。

第四節 文獻回顧：對人口身份的辨識

一般人都會有疑問，如何一眼認定出誰是流浪漢、誰是拾荒者、誰是富人或需要救助者，還有一般人會想問：「警方執勤時，如何可以得知誰是通緝犯、治安人口或偽造身份的逃犯呢？」普遍上社會多數人幾乎以自己的主觀、經驗、國族比較、語言、外貌、衣著即可作出簡易判斷，實際上一般性身份辨識，其實是自我主觀差異或者自我認知作祟，國家只是順應民意而設計一套法規範對於人口身份的辨識加以合法排斥化，讓人以保護自身權利為出發點。

Alain Corbin 在《私生活史》第四卷中〈後台〉（“Backstage”）一章論及十九世紀隨著現在國家社會控制長足進展的，是尋求識別身分或區辨個人特徵的技術。警察部門則是發展這些技術的實驗室。警察與公民都面對兩個問題：如何證明自己的身分，以及如何確認他人的身分？（何春蕤，2003：432）對一般人而言，也就是常以穿著、髮型、舉止儀態、言語等對一般先入為主的觀念，但隨著經濟、財富、地位開始有落差的時候，身份的高低、富貴、貧困就形成了個體對外表徵，也就是所謂的自我身份的顯現。然而，世界上卻無法訂出一套標準性規範表徵，畢竟人都會有所偽裝及刻意裝扮，因此從身份的比較或註記上判斷人有何身份、地位還是會有一定的落差。因此，正如 Corbin 所提出的，警察正是發展這些技術的實驗室，政府設計一套查辦標準透過警察勤（任）務，針對所轄個體身份的識別到國境間人口的流動辨識，希能反映出一個人的真實身份，致使國家能精確掌握各項人口的治理。

隨著身分識別技術而發展的個人隱私意識以及保衛隱私的高牆，卻有極為明顯的階級分化。同樣的行為，在高牆之內是精英的隱私，在高牆街角卻是窮人的犯行。因此，身分識別技術的實驗室受到 Corbin 所謂「警察的凝視」（The

policeman's gaz) 的，就是高牆之外的「偏差」世界。(ibid: 432-433) 從何春蕤對 Corbin 的解釋觀點中，對於身份的差異及對待方式，雖然沒有人能去界定什麼樣的身份會有什麼差異，但是身份的階級產生時，不僅在社會上或場合上會產生無形的差異對待。此時，身份的差異、比較性就由之而分身，階級制度也會隨之建立，人和人之間的互動模式也跟著改變，社會的人們開始追求著何謂是好身份、好國民、好地位、好種族，各式各樣的名目就開始流傳及散佈在社會的各角落，身份對每個人來說就顯得特別重要，尤其會攸關到個人的社會價值所在。政府利用一套精密的安全治理，由外觀特徵、身份證件、種族、戶口對象、遷徙關係來作為細部罪犯及人口來控制，身份被社會掌權者所排列著並維繫著自我優勢及保護自我功能的最佳表現。

國家為穩定政權希望透過監控及管理人民的生活中，由社會集體的保護意識轉換成國家權力對生命的強制佈署。因此在社會網絡中，警察與治安人民的權力關係一直存在著，這種關係維繫著人們在日常生活中一切行為都受到社會權力「不平等」的區分，呈現對立面以維持社會階層的秩序，讓我們值得去思考為何政府賦予警察權利與權限去區別與製造身份的污名，強調每個個體身份上的差異，國家的權力佈署實已存在。國家藉由警察職權行使，讓警察權力變成是合理的、依法行政的，隱含著維持某種地位、階級、身份的「不平等」的手段。由《治安顧慮人口查訪辦法》第 3 條所衍伸出來，「警察實施查訪項目如下：一、查訪對象之工作、交往及生活情形。二、其他有助於維護社會治安及防制查訪對象再犯之必要資料」。從國家法條規定中可略知，警察對於一般或治安人口的查察，不管是宣示作用或實質干預作用，對人都產生一定的馴服作用，更強調他們身份上的差異及必要管理。因此，國家對於人口的查訪工作，正是國家針對人民所制定出的身份辨識規範，其目的即對人口進行分類，並利用查訪對人民產生一定的治理，誰具有我國國民身份，誰就可以成為我國的公民可進一步享受國家給予的基本權利，查訪成為個體身份在社會的立足點及可享有的基本權利。

從國家制定《警察法》與《警察勤務條例》的同時，爲了能夠管理固定人們的動態、行爲，讓人在一個固定的地方被監控及變相的限制住居及行動，不容許個體住籍到處隨意變更，違背國家的屬地主義。原本只針對國內人口的生命查察管理，不僅擴充到國家與國家之間勞動力與婚姻關係，讓外來者成爲查察、治安對象，顯示國家製造種族身份的階級差異，讓他們的身份爲國家所注意、列管的對象，使該人口在這社會變得擴大其差異性而已。於是對照國家爲維護社會治安面，對於治安穩定的渴求與執行必要，國家展現誰是正常的人民且剔除掉不好的人民，製造出一群身份特殊人口並賦予污名身份---治安人口，加強異常身份的管理。對照國家歷史中，從過去的保甲制度隱藏著對於人口資料查察的普遍性，它正是建立在一套精緻的辨識管理公民與人口的制度，警政制度正是政府與人民角色之間的特殊差異所在，透過精密的統計資料並註記各個身分資料的機制，在我國安全秩序管理上，人口身份的賦予正是此差異、不平等的彰顯。

從以下文章比較中可知，從警察家戶查訪中分析，針對國內人口與外來人口（外籍勞工、大陸人民與大陸配偶）在台灣生存行爲、生活型態建立一系列有所差異的階級，從國內人民固定式管理延伸至國際間人民流動化管理，警察的查訪不單純只是爲治安人口預作管控，相對地是爲了全體人民的生命動態作出合理的管制，這是一種必須、維持社會穩定的技術，就國家的發展與擴張而言，它已經變成排除他者的重要機制。簡單的說流動性人口的管理，被建構於國族、身份、犯罪嫌疑者等特殊身份上，該入境人民也因爲本國針對其某種行爲、生理態樣進行區別與限制，讓人口一進入我國時，身份的註記往往已經由一般人被塑造成爲治安人口的身份，目的是取得合理的監控意義與人身的合法管制，顯示國境界線對人別的鑑定上屢屢被重新刻劃著。

曾熾芬觀點中，本文政策制定者一方面將外勞是爲挽救本國企業出走、避免「國民經濟」受到威脅的生力軍，一心「重返」國際體系的政策制訂者更將外勞

視為與移出國政府推動正式外交的籌碼，但是，另一方面，作為產業生力軍與外交籌碼的外勞，陷於種族與階級的夾縫，被一個帶有階級區分、以種族同質性為基礎的國族建立原則，排除在長期居留的成員之外。²⁰因此，他們一入本國時，身份即被設定為勞動的、低等的人口，他們來台灣的工作目的就是要賺錢而已，勞動身份其實在入境時已經被我國國族設定為底層人口、卑微者（工作、看護、漁工），他們無從選擇自己的工作性質，只有被剝奪與限制的一群人。如從林佳禾的文章觀點比較，台灣的外勞政策原先就被設定了。台灣政府在制定外勞引進的相關政策之初，就已經明確地將外籍勞工定位為為「暫時性」和「補充性」的勞動力，而不具有長期的「替代性」。換句話說，台灣的外籍勞工都必須是短期的「契約勞工（contract labors）」²¹從外勞政策的政治管理面，我國不將外勞政策視為台灣國族政治的一環，突顯出外勞政策定位在台灣對其他外國人（尤其是不同階級身份）的政策脈絡中，我國在外勞政策制定上，背負了有關國家主義、國格、國籍、國家定位等議題，形成國家對於東南亞國家所進來之人民全部視為勞動者、低等的，相對於他國人民身份的賦予，其實只為了突顯出我國人民身份的高、優等而已，強迫他們外勞接受不平等行為的管理、限制政策。

從曾熾芬觀點中，移民政策的階級篩選，當移民政策建立在以經濟理性（也就是最大化可計算的經濟利益）為正當性的基礎，也就是移民政策制定者將移民回饋地主國經濟的利弊放在首要目標的時候，就會針對不同階級的移民設計不同的移民管道，階級較高的人比較受到移民政策的歡迎。²²因此，顯示我國的移民政策是建立在一種以貧、富差距的意識型態，它作為一種對人的偏見，這樣的主觀意識一旦被確立後，它的正當性甚至超越了其他考量（如婚姻移民），其他種

²⁰參閱，曾熾芬，2004，〈引進外籍勞工的國族政治〉。《台灣社會研究季刊》，第32期，頁2。

²¹針對本國外勞的政策，可進一步參閱，林佳禾，2009，〈入境？過境？出境？從《南方澳海洋紀事》探討外來漁工的生活處境〉，文化研究月報，第88期

，http://hermes.hrc.ntu.edu.tw/csa/journal/Content.asp?Period=88&JC_ID=2，（2009/12/01 瀏覽）

²²參閱，曾熾芬，2006，〈誰可以打開國界的門？移民政策的階級主義〉。《台灣社會研究季刊》，第61期，頁74。

族的人民在本國中只要不具備有生產經濟能力者，政府優先考量他們的任何違法事實，他們是國家安全的危害者，國家以維護自我的權益出發，制訂出一套針對他們行為違反規範的特殊要件（如《入出境管理法》之罰則），讓他們身份在我國的社會規範當中是特殊的、有危害性，透過政府對行為的查緝才能保衛國家安全，國家依附著國家安全為理由，刻意的強調誰才是對我國具有幫助者、排除那些脆弱者，建置身份的污名變成政府合理剝奪他人權利的口號。

「誰可以成為我們」的論點，對於外籍勞工的身份辨識，人民往往因為國家合理化任何政策的執行，對於具有特殊身份的人們轉變成對生命政治的剝奪限制，讓這群特殊身份者被污名與標籤化，他們變成是國家的刑案績效管理來源。治安的目的，原本只對固定人、區域、疆界的維護查察管理，但隨著區域經濟的流通、國土、族群的整併產生變化，國際人口流動也就形成常態化，在對人別的查察訪視變得種類更多也更廣。不管是對境內外的人民，國家為合法化管理他們，一系列的制度查訪辨識即是為了對全體人口的治理，特別在外籍勞工、外籍新娘刻意一系列的查緝污名與績效上，突顯出國家保護好國民、排斥低等、低劣與不乾淨之人們，對其一般性生命政治進行細緻化的限制，更突顯出國家治權對人生命之管理朝向更多元化，也彰顯國家維持穩定的安全秩序。

1-1-1 從警察觀點出發：

家戶訪查的性質為何？其家戶訪查目的為何？而訪查的範圍又是如何，是全面性或是針對有治安問題者？而訪查的內容項目或內容為何？訪查的次數是否與往昔戶口查察相同，依訪查對象決定訪查頻率？其家戶查訪的目的，則是對治安人口、處所的監督查察。（洪文玲，2008：44-47）從本文中探析出，政府為維持該有的國家秩序，在制度上特別針對查察的必要性、重要性，以現今家戶訪查制度中，對人口身份查訪區分出差異，尤其針對特殊身份者，治安人口、外籍人口的查訪頻率，國家制定身份的不同查訪項目、頻率也會有所不同，但查察工作

絕對是我國警政機關的工作重點，而警界的大致觀點幾乎認為這是一定要實施的且不容置疑的。

戒嚴時期實行的戶警合一制度強化了威權國家管控人民的合法性，在後解嚴時期戶警分離的狀況下，戶籍制度日漸成為社福資源分配的基礎，而諸如戶口查察等廣被認為侵犯公民權力的制度，卻仍施行於大陸人士以及特別是大陸配偶身上（趙彥寧，2005：44）對照趙彥寧的觀點中，比較對於外來人口的查訪中可印證，戶籍制度往往強化了本國與外國人民階級的區分，戶籍制度所代表的重要性，如文章所示如果該戶籍被限制或剝奪，此人民之基本權利及福利可能會被政府有所限制。由於台灣國境管理機構對於大陸人民（配偶）多採以種族歧視的態度，而社會福利的不公平分配正是國家針對該種族所為的表現。國家藉由警察戶口的查察中，因國籍的不同就強調人不在戶籍就享受不到社會福利的事實，正突顯出我國在管理該國人民時，強迫接受著被限制、固定的居住管理，呈現被賦予著不公平與不平等的身份地位。

治安人口有兩類，及「治安顧慮人口」及「具有犯罪傾向之治安虞犯」；…對於治安顧慮人口定期實施查訪，並結合家戶訪查對「記事1」實施之規定。具有犯罪傾向之治安虞犯，或許沒有犯罪紀錄（素行資料），加以區隔，但這些人是治安的不定時炸彈，有加以特別防範或其他處置之必要。而這類人口之獲得，只有靠警察在勤務活動及家戶訪查勤務中，對「記事2」或一般訪查對象實施中，警由側面獲其他訪談方式，亦即採用直接或間接方式加以獲得。…但站在警察維護治安之立場，還是要對這類具有犯罪傾向之治安虞犯，予以分類及分別出來，並加以彙整、蒐報等作為，…員警執行家戶訪查之勤務能力，還是要多聽、多看、多紀錄及鑑別、分析、研判人力良莠之能力。（鄭文竹，2009：131-132）

從鄭文竹的觀點中得知，警察對治安人口的查訪對象中上，突顯出其實「治

安人口」與「一般身份」的對象實有不同，讓我們可以對治安人口身份的分類，更細緻、更具有排擠效益產生，並使之呈現身份為治安預防的實施對象。警察在查訪的同時，針對轄區只要有治安犯罪之虞者加強管理，並利用治安情報蒐集，把人加以辨識分類，同時更突顯政府在管理人民上已經把人民做分類，強調身份差異化管理，對人良莠的歸類，同時針對特殊身份者限制其生活。國內有關人口研究的主軸都放在針對「治安人口」的廣泛對象身上，畢竟他們具有身份的特殊性，他們被社會認為可能有再犯之虞，故必須加強管控其生活、監控其動靜態行為，結合大眾媒體的強化對「治安人口」的再犯率，使他們成為社會所異化的對象，因此，身份的標籤對他們來說，這是被限制權利不公平的開始。

治安顧慮人口查訪之法制規範與實務執行，應避免與一般人民之「家戶訪查」、流氓檢肅之「列冊輔導」及罪犯追緝之「犯罪偵查」等重覆或衝突。首先，在任務分配上，應避免現行之雙頭或多頭馬車；在作法上，宜考量有別於對一般人民之「家戶訪查」規定方式，允宜以法律明確授權警察對於不配合之人民得採取必要且具有強制性質之公權力措施，以有效達成治安任務，亦應在人權保障上，取得合理衡平。（蔡庭榕，2009：106）

從蔡庭榕的觀點中可以更進一步論述出，過程中上以保障基本人權警察為主，而政府再三強調治安顧慮人口查訪的必要性，對他們必須進行資料蒐集以作為制裁違法行為之依據，執法的對象直指強調犯罪就是他們。政府針對治安顧慮對象強調他們是治安的危害者，必須強制查察、規範他們的任何行為，實際上就是利用他們的特殊身份強調執法的必要性，讓人民感受到政府為保護人民，針對治安顧慮人口的查察是正確的，監控、限制他們的行為也是為保護正常人所必要執行的治理權力，造就出人民對於政府的信賴感與警力的必需提升維持合理正比的依據。

從以上觀點得出，普遍警察界認為家戶訪查制度與治安人口的查訪是互相緊

密聯繫著，從查訪當中對人們動靜態的治理，重點在對於治安人口身體生活上的資料註記查訪，顯然目前的治安維護任務都強調該人口的監控查察是必須的。政府一再強調社會問題人口等同於治安人口，該人口對於社會有所危害，針對特殊身份的查察是必要的，顯示政府對於人口身份之辨識變得越具合理性，對於管理的身份的要求也越來越細緻化，顯示政府在強調身份查察的同時，其實把查察的對象擴大對人身份的差異性管理。

1-1-2 對一般人口身份的辨識：

在我國如何證明自己的身份，以及如何確認他人的身份？從身體表徵可以得知，它作為一種認同標記，也比任何一種東西都更顯著，誰是我們，誰是他們，都可以一目了然並立即產生認定或對立的反應。這裡的身體表徵，指的正是包括膚色、體型、頭髮等外在因素，外觀不外乎是最初的辨識工具，更是個體之間的最佳比較。並可從身份證、指紋與 DNA 更細部來區分識別技術，這些識別技術的應用不僅可以用於罪犯與人口的控制，更成為用以揭露他人個人資料的利器之一。

每個人都被賦予著一種個別身份，一種可以控制的特殊身份，而一般人通常都用“外觀、穿著、語言”來作為正常人之判準，也就是以與自己相符合、相似為一般人所判準的觀念。對於一般人口身份的認定與辨識，都以外貌為人口判定的最普遍方式。受訪者 N 表示：「誰是誰，看外表就知道是不是底層階級、原住民、本國人、外國人等，在查訪中，外表是給人的第一眼印象，我很清楚知道誰是好人或壞人，也無須透過對話，身份已經被我所判定。」如果從外貌的辨識要件看來，對一個人的判別以外貌的不同，就足以判定人身份之貧富、地位之高低，這顯示國家對人身份的管理，實含高低階級與差異排斥之區分。不管是在國內或國外，人是被政府權力機制所監控並治理著，因個體身份差異性所承擔其管理技巧及被對待的態度也會有所差異。

從身份差異被國家賦予特殊數字代替為論，我國國民都被賦予一組特殊“身份證字號”為規範，這是一個人身份的代表，也是一個人被註記的開始。從身份證字號裡可得知，該人的性別、出生地、大陸人或外國人，由於國家為控管他國人民的資料，區分「我國／他國人民」，故身份證字號編排號碼、順序也會有所不同。²³身份證裡的資料則代表一個人對外身份的表徵，當國家開始對人展開身份辨識，建立基本身份資料的同時，也是確認該人在我國社會的權力所在，²⁴由於該證件裡包含了許多個人資料，對每個人來說都有切身關聯。因此，假設人民如果不能出示本人的身份證件時，國家公權力即會認為，該身份會是違法、治安人口（有犯罪可疑人、偷渡的大陸人士或違法外籍勞工等）足會影響治安的身份，而政府查察該民身份、行為資料註記等，對個體將產生一定判別標準及特殊身份，則對該個體也將產生一定行為之限制。

因此，顯見身份的特殊性深受國家安全治理的影響，政府在建立身份查訪制度的同時，不但連結社會與法律面，同時也是將個人身份送交國家公權力逕行裁決，這是對個體生命身份差異化與限制的開始，顯示這種對人的查訪制度，針對每個地區、人民進行紀錄與區分人口種族、特徵、生活狀態的行為辨識，目的是對該民身份全般性的控制。對照現今家戶訪查的制度，實把每個人都進行素行紀錄分類，²⁵從每次身份的查訪辨識中，其實已經富含著賦予特殊身份及身份排斥，國家賦予各機關權力查察人口時，這些識別技術的應用，不僅對罪犯與轄區人口的控制，也是希望對於轄內人民能全部完整控管。另對於居住在我國的外國人

²³ 身份證字號共 10 碼，如我國國人出生地在台南縣，其生身份證字號為（R...）開頭；如是該民是男生一定是（R1...）；但外國人的身份證，如越南人嫁來台灣者之身分證字號，居住在台東則為（V29...）。大概可以由數字的變化，得知其是否為本國人、外國人之身分。

²⁴ 當我國國人年滿十四歲時，辦理初設戶籍登記者，應同時初領國民身分證。身分證的管理辦法可進一步參閱《國民身分證及戶口名簿製發相片影像檔建置管理辦法》。

²⁵ 依據警察勤務區家戶訪查作業規定，記事 1 人口：警勤區員警應隨時使用電腦核對治安顧慮人口、應受毒品尿液調驗人口等具有特別記事人口資料。記事 2 人口：警勤區員警使用電腦核對轄內居民基本資料，對於最近五年內有刑案紀錄資料者。無記事代表無任何前科素行者。

士、大陸人士等，國家希望透過查訪進一步加以掌握其動態與辨識有無危害社會安全活動發生，重點就在於身份的查察認定。就台灣目前戶籍查訪制度來說，人口的查察是辨識、紀錄、追蹤與管控人民於境內流動與社會位置的關鍵機制，身份的賦予已經形成對人的一種無形監管作用，同時也是社會給予新身份及標籤的開始。

警察之任務，尚仍包括刑事上或行政上之危害之預防，換言之，於危害萌生前之階段（Gefahr im Vorfeld），警察依其特有之職業性敏感觀點得進行預防性之警察資料蒐集。（陳通和，2005：91）從鄭氏觀點中，正因為警察的敏感度相當高，警察藉由觀察人民生活作息、行為的管理，會趨向擁有何種身份就會產生治安顧慮的傾向，此為主觀上判準之依據。受訪者 H 表示：「該人自稱為○○領導者與政治人物都很熟悉，被警察攔檢時，他誇大辯稱我的職位很大，不要惹我，我還要與縣長開會，口氣也很囂張，於是他出示名片後說，我是誰你們應該都認識吧！經警方使用警用電腦查詢後，發現他為○○通緝犯，結果不管如何我們還是依現行犯逮捕之規定辦理！」正如警察主觀上確定該民的資料已被列管，再透過警用查詢系統，確定該身份已由國家強制性介入，誰被排除或有特殊身份者都一一顯示著。如警察在執行勤務時，很多民眾容易藉由故意製造、偽裝、變造身份造成警察在認定上及辨識上會造成一定的落差，此時警察依據《警職法》第 2 條規定，「係指警察為達成其法定任務，於執行職務時，依法採取查證身分、鑑識身分、蒐集資料，或其他必要之公權力之具體措施。」²⁶此問題在於對人身份作查察或取締時，雖然可從主觀、外觀、語言、個人（素行）資料認定為有犯罪之虞，但也必須進一步實施盤查、蒐證、確認身份，這正是警察所發展出來的預防犯罪積極作為，也是國家對於維護治安上的展現，但卻也因警察職權的落實

²⁶ 法條全文，警察職權行使法第二條，本法所稱警察，係指警察機關與警察人員之總稱。本法所稱警察職權，係指警察為達成其法定任務，於執行職務時，依法採取查證身分、鑑識身分、蒐集資料、通知、管束、驅離、直接強制、物之扣留、保管、變賣、拍賣、銷毀、使用、處置、限制使用、進入住宅、建築物、公共場所、公眾得出入場所或其他必要之公權力之具體措施。

執行，該身份頓時變成具有特殊性的生命管制。

1-1-3 對治安人口身份的辨識：

所謂「治安人口」，早期係指對於社會之安寧秩序容易構成威脅之人而言，包括危害治安之虞及有遭遇危害之虞之人。而現今治安人口身份管制是以有“素行前科”的（記事）人口為主，而警察機關如顧慮其將對社會有所危害或需救助者之人口，都通納入治安人口。從司法警察對於治安人口的查訪註記，可區分為兩部份：法律規範與警察經驗之結合、警用執勤工具裁處的界定。

從法律規範與警察經驗之結合對身份的裁處來分析。警察機關為達成其治安任務，亦透過法律的裁處，達成行政與刑事上工作的目標。例如，施加於個體的治安問題（娼妓問題、違反《社會秩序維護法》、違反《兒童及青少年性交易防制條例》），這乃為求“處罰個體”所產生身份上辨識，國家為了要製造規訓良善的個體，創造“裁處”身份的發生，特殊身份變成是一種秩序的管理。透過警察經驗的裁處，多數同仁大致以主觀認定職業及所使用的器具、車輛、身體上有無特殊圖案作身份辨識，從員警的訪談辨識談話中，外貌、語言、行為、個人資料只要是與社會大眾有落差者，幾乎成為他們查訪辨識中的「治安人口」，顯示員警與一般民眾對治安人口的印象，幾乎都是以與本身的「差異性」來對比。受訪者T表示：「他進一步對治安人口身分加以解釋，他們的行為、態度、口氣與別人有著不同，畢竟他們的言談中跟正常人就有差異性，他們很容易從言談、外觀中可以看出來。」但其實這種簡易辨識很容易造成差異擴大，進一步汙名且成為簡易辨識下的犧牲者。

警用執勤工具的裁處。為防制治安人口有犯罪之虞，從警察所持用的行動電腦中可即時顯見及作出判別身份，警察機關透過勤區查察對每月定期訪查、建構

「治安顧慮人口處理系統」之個人資料，²⁷對於身份不明或行方不明者，透過輸入警用行動電腦後，作為盤查勤務使用等措施。警察目前都以警用行動小電腦（M-POLICE）的資料作為身份判斷依據，另再進一步查詢電腦後有無素行前科身份，且從攜帶的個人證件中得知該個人資料或具有特殊身份（通緝、失蹤人口、前科素行）者，確認是否有無謊報他人姓名、資料，也藉由核對電腦資料進一步確認，呈現出資料的完整性、正確性。從訪談 A 的經驗觀點表示：「治安人口的身份，我幾乎都是從電腦資料的素行呈現來作身份判斷，是否有再犯的可能，可以從電腦資料中看的出來。」可見電腦資料的註記對一個人身份影響甚大，雖然它只是一種勤務工具作為簡易式查證身份的開始，但它卻是對個體資料顯得一覽無疑，這是個人身份的呈現，也是人口污名與標籤的開始。

1-1-4 對被查察人口可能的影響：

人在當下會承認自己有過往經驗、特殊身份嗎？這種誠實性可能會很低。人們在當下的思考模式，要自我去承認、接受過去一切或是前科素行、違規事實，這恐怕是確認自我「身份污名」的一大挑戰。人在特殊環境（違法、違規）之下所表現出來的印象就是逃避現實、隱藏、偽造，讓自己活在自我設定的生存空間下，免於被其他人有差異眼光或規避心態，進而產生所謂的反污名化與反治安人口的身份，其目的希望身份能被他人所接受、關照而不是一味鄙視。

從《治安顧慮人口查訪辦法》第 4 條中，「治安顧慮人口戶籍所在地警察機關都將實施每月一次的查訪，若為受毒品戒治者，每三個月一次，必要時還可以

²⁷參閱附件（六），《警察機關勤區查察處理系統作業規定》。警政署於民國 93 年 6 月 1 日開放使用「治安人口顧慮處理系統」，該系統登錄有各治安顧慮人口之身分證字號、身分、列管等資料，並傳所屬戶籍地刑責區、警勤區，以供該刑責區偵查佐及警勤區警員訪查使用。「治安顧慮人口處理系統」將治安顧慮人口資料納入「警用行動電腦」，提供查詢，對身分證字號、身分、列管等資料下傳輸入警用行動電腦，員警執行勤務時，發現治安顧慮人口時，可輸入之動態資料計有，治安顧慮人口使用之交通工具、車牌號碼，及與治安顧慮人口同行人之身分證字號、臨檢場所及時間等資料，以為預防犯罪之比較使用。

增加查訪次數，內容包括被查訪人的工作、交往、生活情形，以及其他有助於維護社會治安及防制查訪對象再犯之必要資料，必要時，得增加查訪次數」。顯示國家可以合理取得對治安人口的管理，維護治安的措施就是加強身份管理形成多方面的監控，讓人民不去做違法情事。因此，在政府的管理策略中，對於治安顧慮人口或記事人口的查察次數比一般身份頻率還要高，這恐會影響到相對人的隱私權及可能發生身份標籤污名的現象，及其家人與朋友對於交往動態也受到影響，因為他人可能因為警察經常性的查訪，而懷疑被查察者有從事違法的行為，而身份的排斥進一步鄙視他們的存在。

訪談甲表示：「警察幾乎天天來對我查訪，讓我感覺真的很煩，我都在店裡顧店，只是之前有那麼一點事發生，就被警察列為什麼記事人口，這種感覺真的很奇怪。」並根據作者實地從事實地查訪經驗，治安人口本身也有自我的生存空間，國家一再宣示犯罪等於治安人口，在家戶查訪中治安人口與其家屬對警察的查訪多感到不悅與厭煩，甚至覺得警察已經造成他們家的無形壓力來源，因此，國家的政策也遭受到更多的質疑。

訪談 P 表示：「他表示警察的查察管理對於治安人口的動態形成一定約束力，治安人口大多是不務正業的人口，或許因為我們轄區是很單純，但還是有必要加強對他們管制。」這與警界多數長官的認為大多一致，都會覺得對其行為的管制會產生一定性的嚇阻，並藉由各方面人員的積極佈建，可以消除任何犯罪，讓治安人口處於無形監視中，因為只要有犯罪就去查察這群人，相信他們就是會犯罪的一群人。

從案例中將人民區分為記事人口或治安人口，對被查察者有可能產生所謂的標籤、污名的負面效應，此種不平等現象，也可能是製造另一治安人口家庭與小孩的重要因素。顯示國家對這些人別辨識的比較、差異性，只是國家為了治理人民對社會的安全秩序維護制度，但從本文中得知人口身分要件，警察對於人口身

分的辨識，並非是一個有其重要的治理技術或秩序控制，而是鑑於一般人生理性的特質或是社會性的特徵，現代國家針對人民從身體到日常生活作息、個人的存在的各種能力，都是有一套管理機制。而這套管理機制，對警察工作成爲對人口是篩選的、辨認的，乃至於處理社會人口的工作，也說明了國家權力對於人民的管理，不只是在維持社會秩序，更是對人民個體、行爲的積極差異管理的顯現。

這些斷言是在十八世紀的刑法理論中根本看不到的，如犯罪並非是由利益或情慾銘寫在所有人心中的一種潛在可能性，它幾乎完全是某各社會階級的所作所爲；罪犯原來是在各社會階級中都可以見到的，現在「幾乎完全出自社會秩序的底層」(Comte, 49)。(傅柯，1995：277)從傅柯的論證中，對於這群特殊身份的查察要件正是由少數人所制定，原則上它只施加壓力於少數人，它主要是針對打擊弱者而又最不開化的階級（底層人口）。分析上所論述後，查察人口已經不是我們所認爲的犯罪人口，其實只是一群人被他群體所排除、限制，現今的查訪制度幾乎把全部的人都廣納爲治安要求的對象，個人的身分資料等同於是否擁有人基本權利，這是攸關到個人的價值而不只是身份的污名標籤化，查察人口不一定等同犯罪人口。因此，國家的查訪制度只是政府監控的手段之一，身份的賦予也只是國家刻意區分出來的意義而已，對照出個體身份的差異性比較出治安人口非是完全是犯罪人口，身份要件只是一群人爲保護自己權益所設定的條件取向，這也許是一種生活特徵的不同與個體自我認知的有所落差呈現。

第二章 國家治理與牧領型態的轉變

所有關於現代國家理論的重要概念，都是從神學概念還俗而來的。這不僅是因為歷史的發展---神學的概念被轉移至國家理論，例如，神變成了萬能的法律制定者---也是因為必須用這些概念的社會學思考，都來自於辨識他們的制度性結構。傅柯在對基督教牧師職權進行系譜學分析時，曾說明它如何逐漸進入現代國家機器的歷史發展，以及如何在 16 及 17 世紀演變成「政治理性」---世俗上的國家主義者信念，權利的技術模式與反抗的可能。²⁸

傅柯曾在「治理性」(governmentality)(1991)一文中，對於現代國家的政府治理邏輯進行分析，他認為現代政府是建立在一套精緻的管理公民與人口的制度，這機制是藉由警察、司法、國民健康、國民福利的部門，透過精密的統計資料計算各個社會資料及一套最安全的機制，讓行政管理政策成為最有效能，產生一套機制以尋求如何治理人口。因此，人口在安全機制本身的層次上，為了使安全機制能夠運作，人口的概念使其成為安全機制的重要目標，而且在政治知識領域中組合而成。因此，人口是治理的政治目標，新的權力模式被稱為「治理性」，而安全機制則是必要的技術工具。因此也出現兩組相對立的關係：規訓—主體—領土內的治權，以及安全—人口—治理。²⁹

而這也是傅柯在《規訓與懲罰》中強調，規訓權力(discipline-power)之外所突顯另一種生命的權力(bio-power)，這則是社會科學逐漸向生命的權力靠攏的象徵。如同阿岡本(1998)指出在談到身體政治分析時，提到主權國家以照料整個國家人口的生理機能為己任，也因此政府及社會組織會進行照料、控管及使用身體來工作，生命的權力將人類身體的運用作為最終的價值，這種身體的政治

²⁸參閱，Golder,B. (2007), Foucault and the Genealogy of Paatorial Power,Radical Philosophy Rrview
Volume 10,Number 1,p157-159。

²⁹ 參閱，同前註，p164-165。

將會使得以往市民社會與國家之間的區隔模糊化，政府的治理性也就散佈在所有的生活領域中，如家庭、學校、上班、交通中，所有不同的權力其實都教導著合適行為或行動的準則，治理的概念將溶化了國家領域與人民領域的界線。如傅柯強調來自於各種機構的統計、分析、執行、技巧、手段，它既針對人口與政治、經濟的知識原則，也確保秩序安全複雜權力策略的充分行使，也把人生命帶進一個赤裸裸的計算領域，讓所屬的每一個人能夠被政府所管理並保護著，與現代國家要更細緻、更保安衛民的型態轉變，這是大致相吻合地。

治理在台灣政權的顯見，如姚人多在他的〈認識台灣：知識、權力與日本在台之殖民治理性〉(2001)一文中，即指出「在日本殖民統治下，台灣島上的每一吋土地，每一個活人死人，甚至每一種動植物，都被日本殖民政權詳詳細細地調查過」(姚人多，2001：124)。就此意義而言，殖民治理的現代性就是來自於一種詳細的知識體系的建構，而國家所統計的數字最能展現這些殖民知識，這也就是治理技術的開始。從姚人多的文章中指出，當國民黨政權在二次戰後接管台灣時，當時的行政長官公署在1946年印行了一本名叫《台灣省五十一年來統計提要》，充分顯示出日本殖民權力對數字化及分類化所做的努力，也印證了在日治時期的五十年中，台灣的人口是被一種精緻的權力從四面八方全方位地觀察、紀錄、監視、管理、及控制。由此觀之，日本人為建立有效治理立基於擁有一套有關台灣的知識，從戶口資料、田賦丈量、風俗習慣、宗教信仰、宗教組織、民族誌等，都有很豐富的紀錄與蒐集。因此，國家就是治理權力運作的背後所隱藏的必然機制，也是政策推動細緻化的重要關鍵。國家欲達到其治理目的，藉由警察與司法的部門利用一系列的查訪權力註記在社會各機構流竄著，透過統計與調查社會資料，以便對於環境、人口政策及種種社會問題能夠調查與掌握。我們甚至可以宣稱：「治理必須依靠一切事物的查察知識所發展而來」，這與傅柯將治理定義為由治安的機構作為實質的技術工具，剛好與日本殖民治理政策相互印證。³⁰

³⁰ 參閱黃崇憲，2006，〈從「規訓權力/生命政治」到「自我技藝/生存美學」：「治理性」的拓殖與展演〉，《公民權/治理性》，頁12。

由於警察在國家、社會中所扮演著是履行秩序功能的角色，對於政權的維持產生一定的穩定與監視作用，警察變成一群履行治權的強制力量。國家賦予警察執行國家權力的治理術已經發展出最複雜的知識體系，最細微的權力結構，它展現“治理”的權力象徵，這種權力正是通過對身份的管理技術，對於個體權力干預力量的展現，它呈現的是一種國家特有的治理技術，尤其針對於邊緣人口、底層人口、脆弱人口身上，這正是治安個體化的最佳展現。³¹

現代國家對邊緣人口的規訓監視一直是現代性的重要特色，但是國家權力運作的方向則有排斥與吸納的不同。在福利國家的趨勢下，國家與市民社會的經濟領域之互相滲透和結合，既重組了邊緣的構成（如新包括的各類接受福利救濟者），也強化了國家對於邊緣人口的管制這種「扁平化治理」的新權力技術與形態，能夠深入身體與每日生活的細節和各層面，將各種差異做等級的比較、評價和風險評估，區分出可容忍的差異（因而形成「多元社會」）與不同程度或必須隔離的偏差；這個操作不但針對邊緣偏差，也可以監控常態中心人口——這正是排斥公民社會的特色。（甯應斌，2005：5-6）

從甯應斌的觀點可以看到人口的管理對於國家的重要性，尤其是針對邊緣、底層人口的管理顯得具有特殊重要性，國家認為警察的查察目的即針對具有特殊、邊緣、底層身分人口的查察為重點，製造、區分出個體差異的不同，成為國家權力操控的重心。這群邊緣人口對於國家治理中，達成個體「誰必須接受規訓（誰是社會所不許容忍的）；誰可以接受牧領（誰為社會可以容忍的）」的權力運作，而這條身份界線卻是影響著個體基本權利的獲得與剝奪。國家為達成對個體的積極治理，運用取得個體權利或剝奪其權利的條件，使維護社會秩序成為可能，在這個過程中，卻也涉及到社會不平等關係的建構，同時也塑造社會成為牧領與規訓的場域，使得權力遍佈在社會及每個人的身上發揮作用。

³¹參閱，前揭註1。

身份的區分，不只呈現著個體的不同，也符號及標籤出組成身份的差異，更構造出身份被牧領或規訓的意義。治理權力的界限，它不是天經地義所存在的，也不是自然形成，更不是只是一條固定的界線永遠區隔著，誰擁有特權、誰是社會的污名，它也許只是被創造出來與辨識身分的特殊界限，它是無形的、限制的、具有深切影響力的身份界限。也從傅柯的觀點中延伸出治理對人民身份規訓與牧領之間的形成及演變，並就台灣政治歷史身分脈絡逐一探討，政府在安全治理中權力結構的轉變。

第一節 國家治理

傅柯引用 La Perriere 所說的，「治理就是用一種正確的方式來擺置事/物，以達到一種『方便』的目的」（傅柯，1991:93）。³²治理只是一種管理的名稱，治理意味著對於人、事、物的方便性、目標為多樣化，但真正重要的是如何治理、達成有目的性的治理。治理不僅指政治結構或國家的治理，而是指個體或群體的行爲被指引的方式、也是個體自我限制形式，配合國家治理的目的或目標，從牧領和規訓個體轉變成為保護、限制、約束的個體，治理的對象成為國家監控標的個體。

傅柯對權力的分析，他認為雖然權力無所不在，但它和論爭、鬥爭之間是不可能分離的：「他認為只要有權力關係，就有抗拒的可能。我們可以永遠不落入權力的圈套，我們總是能夠在限定的條件之下依據細心的策略來抑制或修改權力的控制」（傅柯，1988d：123）。另在《規訓與懲罰》裡，他也討論對抗規訓與常態化機制的「人民的非法性」（popular illegalities）和不馴服策略。同樣地，在《性史》，他認為：雖然「變態」的論述增加了社會控制的機制，但是卻也產生了一種逆轉的論述，同性戀就是運用他們來要求作為一個群體的正當性（1980b：

³² 參閱，前揭註 32。

101)。傅柯自己也意識到這個問題，因而將強調重點由「支配之技術」轉移到「自我之技術」，由個人如何被他人所轉化，轉移到個人如何轉化自己。(朱元鴻，1994：79-80) 顯示社會大眾都藉由對少數者人們的偏差性，來維持與凸顯出誰才是好國民、誰才是正統公民。傅柯指出權力化的治理不是對個人主體性建立壓制，而是培養各種主體的形式以配合治理的目的或目標，權力不是強加法律於人，而是運用認罪、順服和壓抑的個體轉向到成為自由、自主、自我負責的積極個體，也就是個體牧領的出現，顯示治理權力從個體行為管理開始。

就資本主義歷史發展的角度而言，傅柯認為，在十八世紀後半期，由於財富的增加和人口突然膨脹，民眾非法活動的主要目標不是趨向於權力的爭取，而是截取財物，也就是為了養活自我而已。但因涉及到資產階級的財產權時，資本主義者很難再支持民眾的非法活動，這些原本受到一般人們可容忍的習慣和被人們認可的小違法活動，在當時社會中已逐漸不再被人民所接受，社會轉趨需要更嚴厲的壓迫力來制止這些非法行為。以前這些行為是受到容忍的（廢除古老義務、肯定非正規的習俗---如自由放牧權、自我生計權），現在則受到新主人的否定及不同感受，新主人完全視之為違反過去常規，如在人民生活中所產生的連鎖反應變成是非法的或者是犯罪活動遽增，如侵入領地、偷竊或偷殺牲畜、縱火、人身襲擊、凶殺等非法活動。這些過去以往人們所認為的常規中，出現非法行使權利往往意味著受到他者的生存剝奪問題，人一般往往會為了維護自己本體以保衛自我利益為主，針對危害本體權利時，後續人人相繼默認這群危害他們的一群人，他們就是違背大眾利益違法認定的開始。

國家為了控制這些非法活動，針對他們制定新的法律，這是有必要的。非法活動結構也隨著資本主義社會的發展而改造，對財產的非法占有與權力的非法行使相互分離。這種區分體現了一種階級對立，因為一方面下層階級最能接受的是對財產的非法占有---所有權的劇烈轉移，而另一方面資產階級則要為自己保留權

利的非法行使，亦即規避自己的規章和法律。非法活動使個人處於整個社會對立面，社會爲了懲罰該人民制定一個利益與階級整體來抵制他們。這是一種不平等的鬥爭，因爲一切力量和一切權利都屬於固定的一方，然而，這裡涉及到保護每個人的問題，因爲他們既然破壞了國家的法律，所以就不再是國家的成員，他們甚至是在向國家挑戰，保全國家就和保全他自身權益就互不相容，二者之中有一個必須被毀滅。顯示國家的治權已經從君主的報復轉爲保衛社會秩序，懲罰的目的就是要恢復社會秩序，而懲罰已不再是公開演出、鮮血表現，而是轉變爲限制該人權利，國家藉著保護社會生活，對一切所人的行爲只要有違反其契約規定，這種可怕的懲罰個體權力即刻實施，因爲該人變成是“社會公敵”。故政府必須建構出能夠對抗非法活動的制度---國家的治安科學（Polizeiwissenschaft）的建立，³³這種治理藝術的目的不再是強化君主統治其領土的權力，這些權力的施加必須在有爭議的地域內、在不可限定（盡可能在長遠）的歷史時期內能夠抗衡它的敵人，它的目的是強化國家內部本身，爲使國家鞏固、實施這種權力，它作爲個體化和總體化制度的角色必須得到加強，權力技術的發展以個體爲目標，目的在於以一種連續的、持久的方式對個體進行統治。

警察作爲一種制度確實是按照一種國家機構的形式組織起來的，治安權力必須「遍及一切事物」，這裡不是指國家整體或作爲君主的有形和無形實體的王國整體，而是指塵埃般的事件、活動、行爲、言論---「所發生的一切」，警察關注「每時每刻發生的事情」、「微不足道的事情」。我們的社會不是一個公開場面的社會，而是一個監視社會。個人被按照一種完整的關於力量與肉體的技術而小心地被編織在社會秩序中。（傅柯，1995：216）

³³ 德國 Polizeiwissenschaft（警察科學）也是警察的一種重要理論公式化。然而，警察的最早概念化是相當與今天警察不同（完全負責維護命令和罪犯）。如概念化由 Polizeiwissenschaft，警察有經濟和社會義務（「獲得豐盈」）。它是負責人口統計學和授權人口經濟，由重商主義者爲主要力量。因此，它的作用主要超越簡單的執法活動和包括公共衛生關心，重要的是由於疾病的傳染都市的計畫，城市監視等。

傅柯認為十八世紀的警察給自己的角色---追捕罪犯的司法助手，對陰謀、反抗運動或造反進行政治監視的工具增添一種規訓功能。這是一種複雜的功能，因為它把君主的絕對權力與散佈在社會裡的最下層權力聯繫起來，因為在這些各不相同的封閉的規訓體制（工廠、軍隊、學校）之間，它擴展出一個中間網絡，在它們不能干預的地方它進行干預，對無紀律空間加以規訓。它填補空白，把這些空隙聯結起來，憑藉著武裝力量來維持一種間隙紀律（interstitial discipline）（ibid：214）。從傅柯觀點中，他確認了警察正是連繫起君王與人民的互動網絡，透過警察擁有著國家賦予武裝的強制力量，警察有目的干預著任何時間、空間、生活狀態，警察對於國家環境、人口、資源以及種種所存在問題的調查與掌握，目的就是為了維繫雙方一種新的權力和知識系統的運作。

現代國家的治理，必須掌握其人口的細節與動態，進而成爲一套管理人的知識與文本。「統計」（statistics）乃「國家」（state）的測量，「調查」（survey）亦即統治的「監視」（surveillance）。透過統計與調查，它們更是現代國家所必須的知識工具。³⁴另外政府爲了實現國家治理權力的部署，在身份秩序上製造了製造一套身份統計編碼，針對不同身份賦予不同標籤加以限制著。國家爲了實施人口的管理，運用身體檢查、資料統計，來實施階級與種族差異性，顯示個體的差異拉大時，相對剝奪與分化感逐漸增加。³⁵從而了解國家的運作變成是一個行政管理體系，透過各種部門和機構來進行統治，如從各種知識、統計資料、文件檔案、各地方政府局處、各部會以及對社會進行深入穿透的諸種行政體系，如警察局、戶政所、鄰里組織、健保制度、監視系統、通報機制，創造出比較身份的差異性。這套知識彙整統計資料，它的出現爲國家監控體制執行的前提，特別是國家賦予警察的查察權力進行一系列人口的普查、身份的註記，形成一套對個體精密的記

³⁴ 朱元鴻著、王振寰主編，2002，〈台灣的現代性與後現代性〉，《台灣社會》，頁 513。

³⁵ 許華孚，2009，〈錄影監視系統在犯罪控制運用的省思〉，《犯罪學期刊》。第 12 卷第 1 期，頁 12-13。

事，警察查察正好是執行監控與規訓行為統治技藝呈現，涵蓋了人民的所有生活型態，也可視為現代國家統治技藝的另一個發明。國家要進行有效地治理，數字的管理乃成為當務之急，舉凡統計、數字、監視、科學分類、計算、數人頭地種種數字化的實踐，也就是所謂人口查察的開始，它可看出國家機器運用技術與物體來治理群眾，這種治理之所以獨特，在於國家的執政者不再用赤裸裸的權力來管理群眾，而是結合了權力與知識，並安置在各種基礎行政能力之中，從中發展出一套規訓式的控制人身的辦法，並在這種權力的行使之中，權力關係變得更隱匿、細緻化，甚至讓人完全感受不出來。

如果沒有警察監督方面的發展，有系統地安排一種孤立的，圍於過失犯罪的非法活動是不可能的。對於居民的普遍監視，「無聲的、神秘的、不易察覺的防範，…政府正是這樣無時無刻不睜著眼睛、不分軒輊地盯著所有的公民，但又不用任何強制手段來迫使他們就範。……這是無須寫入法律的。」…可合法地視為威脅社會安寧的人進行監視。但是也應該對被做探視為危險的群體進行監視。他們之中的絕大多數是有前科的過失犯，因而受到警方監視：過失犯罪作為各種警方監視的一個目標也是警方特有的一個工具。所有這些監視都是以一個等級體系組織為前提。(ibid：282)

社會對於這群的具有特殊身份者，建立一系列無形的查察、監控，目的是作為下一次、更細微的人口區分，利用監視這群危險份子讓他們背負著社會違法代表，使得政府可以對全體人民取得合理地監視著。如我國現今的人口查察，從文獻探討中，章光明從警察專業角度來看，對於治安人口定期查訪乃是針對某些極可能再度犯罪的人藉由查訪防止其再犯的機制，家戶訪查制度目的因治安人口的再犯率較高，對社會的潛在威脅危害較大，理論上，警察學界的代表章光明氏認為法律應賦予警察較大的強制權限，從中隱含對全體人民安全治理之法律依據，

國家主權者正是操縱此依法律的主宰者。³⁶因此，當今對人的查察制度與章氏所認為查察的意義就是要擴大警察權限是相吻合的，當中隱含著政府對全體人民充斥的不信任感。又從作者的警察實務執行經驗中確認出，當今政府還是希望提高法律執法的強度，針對治安人口加強查察，政府愈擴大合法的治理權限正是治理的終極目標。國家想要建立一套集體身分認同的秩序，透過警察查訪的範圍實際卻擴張為全面性監控人口，讓個體完全暴露在國家機制中，警察的查察變成是一種對個體身份的標籤化，實際上變相實施身份差異性管理，乃限制其基本權利的行使。

第二節 牧領的出現

早期基督教所稱“牧領”（pastorship）形態，³⁷形容對神、國王、領袖身後跟著一群羊的牧人為這樣的隱喻，是一種領導的象徵。那牧人（領導者）的任務有什麼特色呢？牧人的作用是保證羊群的得救及時時刻刻關心著牠們，還有每隻羊都給予特別得照顧。牧人所代表的是一種無時無刻的、個體化的、終極的仁慈的體現，一種導引與支配的技藝，透過及個體的生存與生命進行總體與個體的牽引，所以領導者做一位領袖時必須為所有人的利益服務，隨時照顧每一位民眾的居家生活，而領導者運用權力對人民的管理，也是一種“義務”的表現。

傅柯在論證現代國家所實踐的治理性---主要是指對人的管理概念的歷史發

³⁶ 參閱，章光明，〈轉型社會中的社區警政與家戶訪查〉，警光雜誌，第 620 期，頁 56-59。

³⁷ 牧領的意義：我們可以分析這些權力關係中的另一種轉變方式。這種轉變可能並不引人注目，但是我認為它同樣重要--主要對現代社會而言。表面上看來，這種演進過程跟朝向集權國家的演進相反。我要說的是這些權力技術的發展，這些權力技術以個體為目標，目的在於以一種連續的、持久的方式對個體進行統治。如果說國家是一種集權的政治形式，也是一種集中權力的政治形式，我們則把“牧領”（pastorship）稱為個體化權力。這種“牧領”形態的起源，對神、國王、領袖是身後跟著一群羊的牧人為這樣的隱喻。參閱，傅柯著，趙曉力、王宇潔譯，〈政治與理性〉。（2010/03/26 瀏覽）

展，提及牧領權力的特質，首先，它被施行於移動中的人群，而非靜止的領土；其次，它基本上是一種利他的權力，牧羊人的責任是拯救群體，最後，這是一種個體化的權力，牧羊人必須照顧每個個體，以及群體中的每個成員。牧師的職權的特質如何演變成現代國家的基石，也就是牧羊人必須負起責任，觀察日常生活，以便不間斷地累積他一套所監管群體行為的知識。牧羊人對日常小事的關切，也延伸至精神方向。…傅柯所要證明的是，這是一種複雜的權力模式，在牧羊人與被牧者之間，建立起一種複雜的聯繫。這樣的權力模式小心翼翼地看顧著（careful jurisdiction）群體的精神與身體行動以確定他們都能獲得救助，而群體中的每一個體都回報他一種徹底的、完全的、恆久的服從關係。這樣的牧師職權是圍繞著救助、服從與真理而建立起來的。³⁸

傅柯重新解釋古代牧羊人的觀念，結合古希臘的運作模式演為牧領權力的個體化，表面上看來，這種演進過程跟集權式國家的演進正好相反，這些權力技術的發展，變成是一種以連續的、持久的方式對個體進行統治，我們視“牧領”權力為個體化權力（individualizing power）的表現，也是國家治理權力的藝術表現。³⁹因此，我們可以了解，“牧領”的問題涉及的不僅是群體的管理，更重要的是個人的生活問題，該運作顯示是一種職責不斷地保證、維持和提高每一個人的生活，衍生成為每人社會福利政策的關注，同時也是使國家權力鞏固、實施特定控制手段的目標。

牧領的目的就是國家要確保、維繫並提昇個體生命、生活、個體化的權力形式的展現。它遍及社會性身體，並不只存在於國家機器當中，在各種機構中也隨處可見。傅柯認為牧養權力，它在國家中延伸，多樣化並且取得一種世俗形式，對人民有確切的影響。它是責任機制的開始。傅柯提出，雖然是隱喻以牧羊人對個體（羊）的控管，並負有一定維持牠生命、生存的管理，顯示管理者對被管理

³⁸參閱，前揭註 30,p165-167。

³⁹參閱，前揭註 32。（2010/01/20 瀏覽）

者都有個別權力的行使，但也必須負擔起個別生活責任。它也顯示出雙方“特殊的身分知識”，這種知識是針對各別個體所擁有的性質也就不同。牧羊人必須知道每一頭羊需要什麼、在做什麼、發生何事，他必須知道每各個體的狀況都不同的，需求也不一樣，自我擁有及反省的思維也都不一樣。為確保每各個體（individual）的知識、身體（body）受到維護，基督教在此強化了兩種手段：自我審查（self-examination）和良心的指引，目的就是要確保個體的自我規訓及自我良心的管理。從每各個體思維及行動中，自我審查、懺悔、指引、順從的方式達成自我“克己（mortification）”的目的。換句話說，克己是一種從自我到自我的關係，它是基督教自我認同構成的一部分，而這絕不是總體化所能營造的。每種行為都必須有自我認同的依據與行為目的，則才能辨識、分辨、判別出與他個體的不同性。⁴⁰

牧領實際上也是一項自我內在要求的表徵，個體行為在外所實踐的一切都受國家權力限制，尤其是人民之間相對的弱勢族群、底層階級、社會脆弱人口都易受到他者的排斥，進而失去了原本應享受的權利與福利。政府針對每個個體的生命保護，不容許國家機制藉任何不當之手段而侵害生存的每個個體，更應該重新思考與建立相關配套制度，社會的每一份子應該都享有其生而平等的權利，政府牧領機制的實施與個體化的保護，是當今政權必須重視的觀點。國家應該積極扮演牧者的角色，重新思考與查訪中如何更進一步保護弱勢人民，而不是一味地持續打壓這群人口，積極深入地保護弱勢團體不再只是口號而應該更瞭解他們的需求是什麼。⁴¹

現今國家透過警政工作來處理，而這種處理不是用一味只有對行為制裁，而是用一種牧領權力，一種對生命的保護，這裡不需透過嚴厲的懲罰規訓，而是在

⁴⁰ 參閱，許雅斐，2010，〈牧領權力與兒少的性：校園通報的程序〉，發表於 CSA 文化研究年會研討會中，http://hermes.hrc.ntu.edu.tw/csa/conference/Astracts.asp?C_ID=31，（2010/03/10 瀏覽）

⁴¹ 參閱，同前註。

個體的生理和心理層面，政府是用一種牽引式的照養，就是讓國家照顧你及保護你。對照一般人身份的差異使他們受到國家的積極保護，也就是原本他們在國家基本權利所排除界線範圍外，又重新把他們拉回國家所必須保護的界線內，牧領在現今國家中形成對弱勢團體的急難救助、雪中送炭，讓他們變成社會中可以被一般人接受的身份要件，國家藉由個體之間不同特殊身份達成牧領的差異性，從個體差異化的管理已經取代了集體式的管理，對於社會上不願意就業、弱勢、底層階級，國家對於人身主要的生活軌道進行安排分類，刻意製造社會邊緣偏差者、脆弱人口、底層人口，只要對於那些行為可以被牧領者---即一般人可接納的偏差者（檳榔西施、外籍配偶、雛妓、小偷、小竊盜、流浪漢），就適當給予包容教育、改造；對於那些不能被牧領者---如那些行為（強盜殺人、擄人勒索）社會一般人難以容忍的，就給予嚴厲地懲罰甚至予以排除於社會外。

由上所論述的不只是呈現這個世界，也符號、標籤這個世界，更建構出身份的意義，誰是可以被牧領或排斥的對象。因此牧領的對象乃結合於身份行為，例如社會大眾認為哪些行為是可以被牧領---一般人可以接受的，在身份上也劃出了界線，在界線內是社會一般價值規範，行為是可以被接受，但是在界線外，卻是被拒絕與排斥，如特殊犯罪人口，政府的牧領機制不僅帶來了對個體的保護，但也帶來了人口的分類、區隔並由社會來突顯出他們的差異性所在。因此，我們可以了解“牧領”的問題涉及的不僅是群體的管理，更重要的是區隔個人身份生活問題，目的顯示該運作是一種職責不斷地保證、維持和提高每一個人的生活，衍生個人自我生命的維護，變成為每個人所關注的自我生存福利，手段中也隱藏了國家權力鞏固、實施特定控制手段的目標。

過往人們以自己國家為主體，強調在地性，強調固定國土邊疆、固定種族人羣，不容許外來者掠奪、侵害個體私有的財產、土地，強調自我財產的私人化。本來針對只有對其自我土地、自我國家的認同，轉變為隨著區域改變，人口移動

提升為更進細微的人口治理思考。身份的治理往往是無國界的，維持社會秩序所依靠的正是警察查訪辨識所產生的一系列效果，對傳統政府由上而下的控制機制不再管用，取而代之的是管理權力分散佈署的治理概念，顯示治理的權力無所不在，也變得更細微化、分工化。政府透過警察辨識出，誰是國民、誰是非國民身份，治權如何在其身份上部署權利呢，從國家對於人口與外來人口的治理手段上，國家刻意制訂一系列的“特殊法律身份”為管制規定，如《國籍法》、《台灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱兩岸人民關係條例）》、《入出國及移民法》等凸顯出國家主權的絕對性、國族優越性，本國與其它種族、他國人民的不同，欲讓人民堅信國家的治理是為了解保護本國人所做出的管理措施，也透過大眾媒體及犯罪的資料統計，對著人民進行洗腦及製造本國人民的優質化，對他國或外國人民進行身份的嚴格管理。

以趙彥寧（2004）在以中國婚姻移民女性為研究對象的案例中亦發現，「現代民族國家之存續不僅仰賴建立『想像社群』的象徵文化生產模式，此模式動員人群的有效性需奠基於國境管控的機制及其效力」。簡言之，想像社群之建構，無法憑空而來，必須透過制度化的管控機制才能有所結果。因此，政府藉由制定《國籍法》、《入出國及移民法》暨戶政等相關制度，區分出「我者」與「他者」之最有效的機制。（楊金發，2005：32）顯示現今國家透過戶警政的訪查來執行對人的一般監控，也是對種族、國籍、人群之間的辨識，符合了訪查制度在現今國家權力權利部署之工具，也釐清出「誰是需排斥；誰需牧領救助」的身份界線。

從國籍者為身份界線區隔而論，合法取得國籍者自然取得身份證及擁有工作權，受到憲法保障，並可納入警察戶籍管理系統而享有各類社會福利；無國籍者，沒有身份證及工作證，在台基本人權全部受到《憲法》所保障，且無法歸入戶籍管理系統，不得享有各類社會福利。故「戶籍」顯然是國族政治運作系統中區分

「準我者」與「準他者」的基準，⁴²顯然進行戶籍登記的行動必然地概括化了全數公民權力（財產權、政治權、社會權）的取得。故我國政府為因應國際人民之間的流動，如何辨識境內公民之「非公民以及準公民」時，相關的國家機構與政治行動已不再是由戶政單位發動，而是由“警察體系”來執行分配予認定，警察機關在我國變成是一種決定分配其福利或基本權利的決策單位。

台灣目前以警政系統來進行最基本之人口治理，例如遊民身份即受到限制。因此，擁有合法戶籍者才得以享有社會資源與警察制度下的保護，如無法進入或脫離警政系統者，即被排除在外。就目前戶籍制度的基本功能，它已由威權國家的連保制度轉換成為社福資源的分配衡量基礎。而遊民者他們變成社會所輔導的對象（而非早期的罪犯化），由動員戡亂時期結束後台灣社會中國家相對於公民的法理地位，顯然已日益快速地由威權形式的管控與處罰者轉變為社會福利的設計與施放者。因此，治理不是針對個人主體性建立的壓制，而是培養各種主體的形式，以配合治理的目的或目標，從壓抑的個體轉向順從、屈服、自我負責的個體，治理的對象成為自我治理的積極個體。因為在一個現代政府，要人民形成一個井然有序、可預期與可供管理的行為模式，並不是只有強迫與管制的方法就可以達到。對一個政府最好的治理方法就是，讓人民在自我心裡產生「認同感、自我要求」。例如認為人民感覺自己是臣屬於政府，讓人民認同去接受政府政策執行，實施最有效率的管理，透過自己監控自己的行為，達成一種管理自我的行為。

實際上，國家透過家戶查訪的功能展現出牧領生命的積極性，雖然家戶訪查是國家權力的佈署，但也是一種人別區分、監控管制的開始，不論是何種行為都必須從細微生活環節、特徵註記、生活動態予以列管。這是警察查訪制度的重心及目的所在，顯示牧領權力實以廣泛運用在國家機構當中，並從國家增設任何的福利措施（國民年金、馬上關懷）開始，希望讓人必須從心裡就要有自我的規訓

⁴²根據《戶籍法》的規定，戶籍制度就台灣這個現代國家而言，是紀錄、追蹤與管控公民於境內流動性與社會位置的關鍵機制。（參閱，趙彥寧，2005：61）

功能，符合自我牧領個體行爲及經濟生活秩序，讓內心自我提升的一種督促手法。

第三節 從治理到牧領的轉變——以台灣現狀爲例

從台灣歷史的演變中，中國保甲制度隨著鄭成功當時來台時，由中國所帶過來的制度，它一直用於民間社會。從晚清末其台灣社會的犯罪狀況可看出來，案件幾乎都由於民間經常自行處理刑案，官府的檔案不一定能完全反映當時台灣社會真實的犯罪狀況。於清治台灣，官府只對那些嚴重破壞社會秩序以致威脅到統治利益的「重罪」，才會較主動積極地訴追並懲之以刑罰；而相對於屬於「輕罪」者，則經常讓諸民間的地方有力人士或家族自行裁決、課以各種處罰，對於輕罪案件，經常最終是不了了之或由當事人和解息訟。因此，其罪愈輕，此多由民間自行處罰了事。

在此之前是沿襲清朝衙門捕快那一套，從日本已歷經明治維新，就把西方體制帶進台灣，實施有系統的警政制度。日據初期，還實施保甲制度，10戶爲1甲，10甲爲1保，設有「甲長」、「保正」，保甲民相互連坐、監視。另有「犯罪即決令」，巡查可以不具理由拘禁民眾29天。初期軍警仍是權責不清，第4任總督兒玉源太郎推動革新，把警察權由軍方移轉集中警察機關，在總督府設警視總長（後來稱警務局長），指揮全台警察機關隨著台灣總督府實際管轄區域擴大，對於社會秩序與一般犯罪的懲治法院所受理一般犯罪逐年遞增，此所以在1902年中期解決了「匪徒」問題之後，如何有效壓制台灣社會的一般犯罪，就成爲總督府施政上的當務之急。⁴³爲遏止犯罪的蔓延，一些預防性的措施（強制工作）被用來處置服浪者。當時所謂「浮浪者」，即清治時期的羅漢腳，他們向來是犯罪的高危險群也是台灣治安的潛在亂源，甚至是武力抗官時的重要人力資源，故

⁴³ 參閱，「百年警政 從惡犬變人民保母」

<http://news.chinatimes.com/focus/0,5243,50104761x112010032200601,00.html>，（2010/04/04 瀏覽）

台灣總督府首先拿浮浪者問題開刀，不但有社會治安的考量，意義在確保「匪徒」消滅後已告穩定的政治秩序。1903年，在無任何法條根據的情況下，警察當局要求其所指摘的浮浪者，需保證業已改過向善且立即覓妥職業，若依然無業即須聽從政府的強制就業措施。同年有40餘名被認為難以遷善的「浮浪者」，被強制送往台東從事開墾。為了將此項強制措施明文規化，台灣總督府於1906年以西方強權在其殖民地皆有強制勞動制度為由，制定了「台灣服浪者取締規則」。依該規則「無一定之住居所，且無固定職業，而有妨害公安、擾亂風俗之虞者」，將被「戒告」需有固定之住居所及就業；受戒告後仍「不改其行狀者」，則將被送往固定之住居所強制就業。此一強制就業的「保安處分」，實際是對一位未犯罪之人，給予近似有期徒刑（自由刑）的制裁，但卻是警察官以地方行政官廳首長的名義，經台灣總督府認可，即可做成裁決。若警察認為某人雖無犯罪行為但將來有犯罪之虞，即可啟動對人身限制的機制，即浮浪者取締制度。在此制度下，一位台灣人，只因被警察官署認為係居無定所、無固定職業，而「有妨害公安、擾亂風俗之虞」，就必須被遣送至遙遠的他鄉強制工作1年或甚至2、3年。雖然日本統治當局辯稱強制就業是一種刑罰之外，藉以培養其勞動習慣的保安處分，但如前所述，在浮浪者收容所內所受的待遇，與在執行刑罰的監獄內相差無幾，送收容所實際相當於送監獄。⁴⁴

於是從日治時期，犯罪以不分輕重，皆由國家權威，透過法院制度和犯罪即決制度，獨享刑事制裁的權力。日本統治當局相當致力於壓制那些自清治時期即存在之嚴重破壞社會秩序的犯罪。清治時期經常作為紛爭解決之「自力救濟」手段的分類械鬥，於日治初期尚時有所聞，但嗣後即逐漸消失，蓋國家權威已嚴密監控整個社會秩序，不如分類械鬥破壞之，且原本賴以進行械鬥的私人...羅漢腳問題，台灣殖民政府以犧牲人權為代價，運用浮浪者取締制度大幅減低對社會治

⁴⁴ 參閱，王泰升，1999，《台灣日治時期的法律改革》，台北：聯經，頁261-268。

安的負面影響。話說回來，犯罪人數在日治後期之前期為多，不一定表示後期的社會治安較差。...當然台灣社會的犯罪率在日治後期平均而言較前期為高，但犯罪人數的多寡（犯罪率的高低）跟多少不法行為態樣被「犯罪化」為犯罪行為有關，故日治後期可能因為許多無涉於社會治安的「行政規則」紛紛被制定，以致違反這些規則者皆在法律上成為「犯罪者」，而提升了整個社會的犯罪率，然社會治安並未因之變差。⁴⁵因為這只是對以往過去的微罪或道德上的行為，作出懲罰性的「犯罪化」而已，也是國家維護秩序管理的一種變相性懲罰。

而日據時期所制之《違警罰》，也就是針對當時的社會秩序所制定的法律，從日劇初期的政治監控，轉而對人民的生活型態、道德、社會風俗監控，政府透過類似近強制處分模式如：間接的把本無犯罪之人擴充，並且強迫其接受國家的強制遷徙、工作，類似我國近期所謂的強制保安工作，讓人民具有某種程度的經濟能力。台灣的社會秩序之所以在日治時期能維持良好狀態，主要依靠的是處罰規定的徹底執行，而非處罰的嚴厲。真正任何違反刑罰規定之人，必定會受到處罰，才能嚇阻犯罪者的再犯或一般人的起而倣尤。所以導致幾乎所有進入犯罪即決程序者都被判處有罪，故觸犯輕微犯罪者大概難逃即決官署，甚至可能連實際上未犯罪者亦被處罰，當時法律可謂是一種嚴刑。但此時日本政府從對浮浪者的強制保安工作轉變對犯罪人民的教誨感化工作，政府對人不再只是監禁，希望他們能轉變對社會是有幫助的。從這段話可表現出當時日本政府的政策走向，如基於少年犯應有異於成人犯之教誨感化措施，台灣總督府特設少年監獄於新竹。為延續獄中感化教育的成效，以救助被監禁者為主，讓該人始能謀得正當的職業，維持生活而免重蹈法網，直接保護出獄人，間接安定社會。這種「協助犯罪者重新適應社會」的非報復主義式觀念，漸漸被台灣人知悉、設立。⁴⁶

之後來台之中華民國政府實施《違警罰法》，只要被警察視為違法就強制被

⁴⁵ 同前註，頁 270-276。

⁴⁶ 參閱，同前註，頁 292-295。

取締，形成警察無所不管的「警察國家體制」。此時，警察管很大並希望日警被遣返，警察人數銳減又訓練不足，加上不斷從大陸湧入人潮，被關的流氓也從各地脫逃，台灣治安變壞，警察也變成愈管愈嚴格，1947年終因查私菸激怒群眾，引爆二二八事件。國民政府遷台後頒佈「戒嚴令」，警政回到日據後期的戰時體制，採取「戶（政）警合一」和「警消合一」。1987年解嚴後政治異議份子也不必擔心會被任意逮捕，於1991年「戶警分立」，國內人民之流動趨向頻繁，警察在維護治安和保障人權之間轉變成取得相互制衡。從《違警罰法》到《社維法》的制定，對人身的管制從維護社會，已轉向對個體牧領機制的開始。

由回顧社維法的審查過程可以發現，現今第80條是由《違警罰法》的兩個條款整合出來的，⁴⁷然而從草案研擬中，這群黨外人士（非掌權者）逐漸取得公民權時，法規的新規定卻是陷入比以往更加嚴格的處境。內政部曾在草案審查期間，針對（娼妓部分）解釋為了維護善良風俗，保護國民健康，顯示國家對娼妓的部分還是相當不認同，認為她們有危害到國家秩序，因為他們被認定為一群特殊的社會成員，其身份在中國思想上不被認同感開始發酵，⁴⁸強調必須以法律加以禁止，然而，法律的制定中顯示，新增的部份已將娼妓定位為罪犯，必須處之保安處分加以改造。如「暗娼等於執行拘留後，任期離去而無一技之長，可能重操舊業，故本條第二項參考違警法第二十八條及台灣省各縣市管理娼妓辦法第六條第一項第二款，規定一年內曾違反三次以上經裁處者，得併宣告於處罰執行完畢後，送交教養機構與以收容、習藝。」（立法院秘書處，1991：58）從法規制定含意中可得知，該法沿襲日本第2次世紀大戰的治安管制原則，對於具有犯

⁴⁷ 參閱，參考違警第64，為維持善良風俗，保護國民健康。暗娼等於執行拘留後，任其離去而無一技之長，可能重操舊業，參考違警第28條及《台灣省各縣市管理娼妓辦法》第6條第1項第2款，規定依年內曾違反三次以上經裁處者，送交教養機構與以收容。（立法院秘書處，1991a：58）

⁴⁸ 在這裡強調「娼妓」其過去在中國歷史上，都是被強調是骯髒、低等的，絕對是社會的底層人口。

罪潛在危險者，就由地方警官提報為「浮浪者」，經總督許可，送至警察機關所涉收容所強制勞動。將這條款運用於從娼者，著眼點顯然是為建立一套現代社會勞動倫理與紀律，所以將她們與流氓、流浪漢、乞丐、戲子、耍雜技者等流動性人口並列，唯恐這些人擾亂公共場所秩序，視為社會問題加以列管。對這群低劣、無價值人，早被社會視為潛在性的罪犯，對照現今的《社維法》第 80 條第 2 項，可比較出「送至教養機構與以收容、習藝，期間為六個月以上一年以下」，顯然這是對人的強制性工作、使人具有個體生產力，這也是從日本保安處分精神中對個體再造與牧領精神的再現。

在《社維法》的規定中，警察的裁量權則轉進現代國家牧領與規訓的合縱連橫的過程，從警察對「治安、底層人口」的轉折成為見證。以娼妓為例，如娼妓在日本殖民時為合法階級，但於國民政府來台後轉化為中國「道德控制」，國家認為女人應留在家庭且有當母親的責任，針對這些不具生產力的人口，不是勞動人口，這群人被認定為希望以家務為主，因此政府在制定法條上產生有《違警罰法》第 64 條，「有左列各款行為之一者，處三日以下拘留或新台幣三萬元以下罰鍰：一、意圖得利與人姦、宿者。二、在公共場所或公眾得出入之場所，意圖賣淫或媒合賣淫而拉客者。前項之人，一年內曾違反三次以上經裁處確定者，處以拘留，得併宣告於處罰執行完畢後，送交教養機構予以收容、習藝，期間為六個月以上一年以下。」這顯然警察把這群暗娼視為妨礙到社會秩序，他們因為危害到社會進步的經濟生產力，所以讓她們被收容、習藝、監禁著，讓國家來淨化她們心生靈，以符合正常女人標準。利用一系列的法律規定，進行階級/身份的改造，國家強迫女人接受國民政府的道德規訓，變成控制其生活型態，違規行為在法律條文中很明顯，顯示懲罰、限制的目的轉變為個體的保護。換句話說，這是從事工作當事者個人的問題，但處罰焦點都是及於該個體階級/身份差異上；以具有勞動紀律與正當營業維生成該衡量基準，進行社會身份的控管與個人行為的規訓。罪責的確立同時也諭示著，「她們是否對社會有益與否」是當時人口分

類與優劣判定的標準，對於那些無用者，社會隔離與改造的機制就順理成章地發揮作用了。

受訪者 K 表示：「他認為娼妓在當時社會所存在的角色，這種文化是由日本所遺留下來的，她們是違反社會一般性道德價值。雖然工作很辛苦、也是靠自己勞力維生，但給社會的觀點就是賣淫賺錢，而警察抓她們也是「依法行政」，改造她們生活也是剛好！」對於娼妓的看法，警察幾乎都是抱持著「不潔的、有問題的、需要被管理的」，這群必須被社會所改造者都是變成社會的有治安問題的人。她們的生活型態從一般道德認知上，轉變為法律限制上，而這個限制卻是以「身體的保安處分為代價，剝奪其基本權利」，顯示實以對人身自由產生限制。因此，政府對於她們行為順勢希望建立起對她們有用的、有幫助性的、有經濟效能的生活目的，形成自我地位能夠提高，並能夠由社會底層階級變成自我具有能力經濟生產。於是這問題也剛好在社維法的修訂草案中被委員及當時的警政署秘書長互相的積極討論：從第 10 次聯席會議中，當時的警政署秘書長胡志崇在面對質疑時，卻強調第 87 條第 1 項（意圖得利與人姦者、宿者）關係到「私娼問題」，由於台灣已朝向開發國家發展，如果私娼不取締，不僅妨害社會風俗及國家榮譽，有損國格，且各先進國家均加以取締，故保留第一款有其必要。他認為，私娼之所以必須受管制，是因為他們違反了社會及國家的整體利益，社會被要求對他們行為有所規訓，乃至於牧領的出現。另從第三次聯席會議中，從陳立中委員的談話中，制定《社維法》草案中，規定警察職權範圍，依第二編中以達成警察維持社會秩序，保護社會安全，防止一切危害之主要任務；一方面是達成促進人民福利，協助一般行政機關推行一般行政的輔助任務。總之，本法旨在維持公共秩序及保護社會安全，同時要保障人民自由權利；更有預防犯罪之重大作用。且分則中之違反本法行為之處罰，變得多含有教育性、勸導性的國民生活規範，適合今日社會需要。（立法院，1993：124-127）

因此，國家對於牧領的發展，在現今國家中有何改變？從《違警罰法》第28條，「送交相當處所，施以矯正或令其學習生活技能。」到訂定《兒童及少年福利法》第36、44條「兒童及少年之安置，直轄市、縣（市）主管機關得辦理家庭寄養、交付適當之兒童及少年福利機構或其他安置機構教養之；依本法保護、安置、訪視、調查、評估、輔導、處遇兒童及少年或其家庭，應建立個案資料，並定期追蹤評估。」⁴⁹的制定精神看來，對於兒童及少年的翹家、遺棄保護作為，國家以牧領精神，對於個體實施關照、保護，製造一系列的特別身份交由警察查緝，並轉送適當家庭寄養、安置或其他安置機構教養之。對於此以行為教養/管訓措施，強調當事人必須收容習藝、收容保護，重新提供當事人的經濟能力、適應社會的能力，警察的角色改變了，由監控監督角色變成保護照顧所有的人民，提供給你吃、給你穿、給你們技藝、做一個有用的人，產生對人民的生命管理，這就是牧領精神的展現，也是著重在對每個個體的生命監控管理。

⁴⁹ 法條內容規定，詳閱附件（七）。

第三章 身份的查訪、辨識——人口界線的轉變

傅柯曾解釋，現代國家的治理必須配備警察制度，以維持國境內的安全。國境的安全機制並非法律的禁止或制式命令，而是使用某種命令或禁止作為工具，以特定方式回應現實，以致此種回應取消了它所必需回應的現實——使其失效，或者，限制、檢查、管制它。傅柯巧妙地說明，安全機制是誘使「某種現象持續地取消其自身，透過一種方式，他們涉及將現象訂出可接受的邊界，而非強加法律或制式規範」。依照這種新的治理模式，維繫國家力量必須「配置兩種重要的技術」。…對外需要一種維持國家競爭力的國際均衡，對內靠的是警察制度，…而警察則被稱為一種行政科學，一種出類拔萃的、行政管理的現代性。配置著警察科學的國家理性，是適用於治理技藝的理性。⁵⁰

治理則起源於 16 世紀，是爲了回應治權的問題化，也爲了因應發展治理補充條件的需要。對於被查訪的人群中，身份特殊個體被警察機關嚴密地、不斷的登記、評估和分類，並建立防制業務及每個月定期查訪作為，對這些人來說警察不光只是執行監控的群體，且更精確地掌握個人生命爲目的。當個體生命生存在社會，個體身份即透過警察查訪制度把生命連結到國家，國家政治理性的目的即必須知道每個個體在做什麼，此時身份的界線由國家整體利益轉換到保護個體爲主。個體界線成爲現今社會對全體人口所設定標示，而身分的界線乃透過國家安全機制的啓動而呈現有所不同的註記區分。

對傅柯而言，現代西方治理性的發展，隱含著基督教牧師職權的建制化，而最重要的是個人化的問題：透過特定主體的形成，透過可分析並確認其價值，且持續臣屬於服從網絡中，同時，也透過強迫式的真理選取。牧師職權是治理性的

⁵⁰參閱，前揭註 30,p162-168。

前奏，透過真理的選取與生產，個人被連結至導引其意識者，這就是主體化過程。⁵¹從傅柯對治理性的認知中得知，國家查察的目的在於確認人口在國家的價值，也就是針對轄區人口組成、身份、動態、特徵、素行爲管理要素，進行身份價值辨識。故政府乃基於維護社會秩序、行政體制，賦予「警察職權」的發動，⁵²對於穩定社會階層與秩序，消滅犯罪之任務及對犯行追緝之犯罪偵查刑事任務，均有賴於警察對人身份查察辨識。

查訪辨識中，如何對人口做簡易區分及辨識呢？大部分的人都以「階級、國籍、語言」爲最簡單、容易的辨識，但此做法容易流於主觀、不確實，形成容易對人產生「誤判」（如拾荒者、遊民、無工作者）。則警察卻不同於一般人觀感，以「有素行身份（有記事者）」爲主要辨識區要件，透過實地的訪查針對人民之工作、交往、生活情形，只要是維護社會治安及其他必要資料，於執行查察時只要「有素行者」就必須加以注意，並對所轄的人口加以核對、辨識，另作身份的差異、階級性管理，並透過查訪、通報建立系統資料，並針對行跡可疑、刺青、其貌不揚、底層階級，在警察勤、業務上全部都註記爲「有治安顧慮」的合理懷疑，並加以監控、查訪，顯然這群有素行人口已被社會污名化、標籤化，成爲警察機關爲控制特定人口或群體所展現的權力手段之一。

警察機關是國家權力的執行機構，國家爲進行權力佈署進一步規劃人身份的管制，身份的賦予及查察制度目的以維護社會秩序爲出發點，無形中標示出社會中無犯罪者，但對於被列爲治安份子的人們，國家製造更多的社會違序事件、治安犯罪要件讓人陷於被列爲犯罪者，成爲國家被監視對象，與一般人來比較出「誰是好國民或犯罪者」的身份，變成國家差異性管理的權力部署要件，正如誰需要

⁵¹參閱，同前註，p168-173。

⁵²警察職權依據，《警察法》第9條「一、發佈警察命令。二、違警處分。三、協助偵查犯罪。四、執行搜索、扣押、拘提及逮捕。五、行政執行。六、使用警械。七、有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項。八、其他應執行法令事項。」

規訓或保護。警察細緻註記著身份資料、要件，從個體身份中萃取出不同形式的力量，消除、控制它們個體中所具有的反對力量---騷動、抵抗、拒絕一切可能對掌權者威脅的一切力量。這些手段與傅柯所謂的「必須消除從它們之中冒出的反權力（counter-power）效應」涵意一樣，在整個人群中對他們身份作為等級監視手段，嚴密地進行不斷的登記、評估和分類。（傅柯，1995：218-219）因此，管理這群特殊人口不再只是刑事司法專家的責任，而是一整群社會與經濟行動的責任，維護社區安全成為國家首要的目標，減少人民恐懼、傷害與損失以及控制成本成為統治者最重要的工作，在此國家治權轉變為不再是由上而下的指揮，轉向對個體行為、生命更細微的治理統治模式。

依照新的治理模式，維繫國家力量必須「配置兩種重要的技術」。...對外需要一種維持國家競爭力的國際均衡，對內靠的是警察制度，...而警察則被稱為一種行政科學，凸顯行政管理的現代性。此種模式配置著警察科學的國家理性，是適用於治理技藝的理性。如同阿岡本曾在〈論安全與恐怖〉(On Security and Terror)一文中沿用傅柯的「安全」概念指出，安全強調的不是禁閉與抑制，而是在開放中介入與引導（Agamben,2001）安全因此並不排除戰爭，而是在戰爭中進行控制與管理。透過將每個人都當作嫌疑人，原先針對特殊事件的例外措施轉變為預防性的一般準則（Agamben，2010：30）從我國的家戶訪查制度中，警察以身份辨識的「介入」出發或發動，然後由查訪、考核、判斷後所做出之「身份裁量權」。對人口區分為治安人口、治安顧慮人口、大陸新娘、大陸人士、外籍勞工、外國人士，看似一般的人口辨識，這種分類對於人口各項的真理與選取，好像有其真理與正當性「一般人／問題人口」，但這也正好突顯了警察對人口查訪的工作犯罪化、治安問題乃是國家當中所必存的問題，對人口身份的查訪政策，這正好突顯了人口身份辨識的界限是有問題，不是天生、世襲、更不是被人認定就成立，這是一種背負差異性國家行政管理的運作模式。

第一節 一般人之查訪

原先台灣的戶籍制度系統最早從荷蘭據台中期的人口調查開始，從徵收人頭稅之目的開始，在台實施戶口調查工作，它是為台灣實施戶政之始。而日本據台期間，為通行其殖民地政策，以調查勞動力、維持治安，乃在於人口的數字與（源自優生學的）素質被殖民者理解為可為帝國操弄的人力資源。遂於明治 39 年正式建立台灣戶籍制度，分為本籍人口及寄居人口設有（正、副）戶口調查簿，日本政府授權由警察辦理戶口調查，鄉鎮保甲事務所書記辦理登記。國民政府來台之後，戶籍登記業務由民政機關主管，而戶口查察業務則由警察機關依警察勤務條例的規定辦理，初期戶籍登記與戶口管理（及戶口查察）工作採雙軌制，由民政機關與警政機關共同管理。⁵³民國 58 年中央基於戡亂時期，嚴密戶口管理的考慮，配合治安需要，試辦戶警合一制度。如林封良（2002）所指出，戶警合一制是冷戰時期「保密防諜」思惟下的產物。儼於中南半島的快速赤化，蔣介石於 1969 年三月二日國家安全會議第七次會議中訓示：「鑑於韓、越兩共黨國家在鄉里間滲透與窩藏的實例，對於我國的治安與戶警合一的加強，以及鄉里連作之推行，限期六個月內實施」。戶警合一制度實體化了（embody）戒嚴時期與冷戰氛圍下威權國家管控境內公民流動性的欲望，而隨著動員戡亂時期終止，自民國 81 年戶警業務的分立，戶口業務回歸一般民政體系，人口的管理也於恢復動員戡亂時期所凍結的憲法所保障人民之權利。不管台灣戶政如何演變，其始終為台灣人口治理之最基礎亦最重要的工作，在某種治安意義上是強調對於人口的監控與治安的管理。

⁵³ 參閱，高召恩，2003，〈性別、勞動與公民權：以國家建構的遊民公民狀態為例〉，頁 73，註釋第 132。

一般查察的意思就是查明戶籍資料。從日本殖民台灣的時候，以「戶警合一」進行對人民之管制與監控，造成後來有所謂的「戶警合併時期」，⁵⁴透過警察對人民生活的管理達成監控目的。由警察勤務對於轄區人口的管理與維護治安任務，對國民來說人民享受著國家所給予的權力義務，因此政府成立各部會其目的就是為了控管人民生活上的秩序，尤其警察在人口控管上與民眾接觸甚多，在警察勤務項目中就有一項是「勤區查察」工作。⁵⁵從法規所顯示的，是以警察固定式查訪為主，如《戶籍法》、⁵⁶《警察勤務條例》的勤務方式、⁵⁷《警察勤務區家戶訪查辦法》、⁵⁸《警察勤務區家戶訪查作業規定》來實施對人口的查察，⁵⁹其實就是社會俗稱的「查戶口」制度。該制度最常會問到如：「現住幾個人？有幾男、女？目前在做什麼工作？在從事何種工作？家境如何？是否需要救助？」從戶口當中可獲得以下資訊：人口的動態、人口數、有無從事其他非法工作，最重要的是瞭解並掌握其個體生命的狀況管制。家戶訪查以戶內人口為直接查訪的對象，則突顯對人民個體生活行為固定式要求，而當中勤務作為也內含著對人民生命的監控及保護作用。

受訪者 M 表示：「該勤務上的家戶訪查，一般來說就是轄區的查訪，而這個轄區就是自己的警勤區，也就是固定式查訪的表現。又因為每個警勤區，人別、風俗習慣都不相同，因此，處理方式也會有所不同。」從該員警的訪談中所稱的家戶訪查制度，顯示出警察行政具有差異化、多樣化的管理技術呈現。警察透過警勤區的查訪與掌握，警察針對的重點在於分辨轄區人口身份差異式查訪，同時

⁵⁴請參閱，<http://tw.knowledge.yahoo.com/question/question?qid=1205081410031>，（2010/02/22 瀏覽）

⁵⁵依據《警察勤務條例》第 11 條，「勤區查察係於警勤區內，由警勤區員警執行之，以家戶訪查方式，擔任犯罪預防、為民服務及社會治安調查等任務」。

⁵⁶針對其規定可進一步參閱，《戶籍法施行細則》第 31 條，戶政事務所按戶逐口辦理戶口調查時，村（里）鄰長、村（里）幹事、警勤區員警及入出國管理機關人員應予協助。（2010/01/31 瀏覽）

⁵⁷針對其規定可進一步參閱，《警察勤務條例》。（2010/02/20 瀏覽）

⁵⁸針對其規定可進一步參閱，《警察勤務區家戶訪查辦法》。（2010/02/21 瀏覽）

⁵⁹針對其規定可進一步參照，附件（二），《警察勤務區家戶訪查作業規定》。（2009/10/31 瀏覽）

也增加對於治安可疑人口、場所、地點的查訪，掌握犯罪根源，有效維護治安。政府透過警察公權力去執行人口良莠分析及動靜態訪查，突顯政府針對差異區分出「治理人民、管理人民」的方式。

由作者特殊經驗中為論，警察在查訪中發現一名短髮女子，身體污濁瘦骨嶙峋，衣著單薄被雨淋濕，冷的直發抖，經帶回所內照顧，女子一臉茫然無助的樣子，癡呆眼神並一直呆看，經詢問該民為精神異常女子，一時無法正確說出名字，且不知住在何處？只知道自已姓而已？經專業判斷應為「失蹤人口」。並帶回派出所詳細調查後，先由值班同仁安撫其緊張情緒並進一步查詢身份資料。經了解該名女子為高中肄業學生有憂鬱症，語言障礙溝通有困難，因此，所以暫時留在辦公室內休息並立即到寢室找尋舊衣物外套，給予暫時保暖並請同仁購買便當供其充飢果腹，再以透過警用電腦失蹤人口檔案查詢所有失蹤人口資料，經逐一清查比對過濾，查出其為台北廿四歲的走失女子，經查詢電話後聯絡得順利重回家中團圓。顯見警察對於瞭解轄區內一般及陌生民眾時，都必須掌握其任何動靜生活，這為一般性查訪之最重要目的。

受訪者 L 即表示：「不管該民為離家出走或失蹤人口，都是我們查察的重點，也是我們必須關照的對象之一，家屬或人民會報案的，顯示這一定是很緊急，所以我們應該要站在人民的立場，必須趕快通報全國警察機關，趕快找尋該人，避免他們受到任何損傷或遭遇不測，這也是我們警察應盡的義務。因為我們是人民的祿姆。」從以上案例及訪談中，因為我國人民流動性愈來愈大，社會接觸層面越來越多，人口往往已經無法控制在所生存的區域內，從我國人民遷徙、流動性越來越大，對人民固定式查察已經漸漸失去原本功能，轉變為「流動式、暫時性身份」的確認查察，藉由流動式的身份確認查察制度，讓人不管於何時何地都可以受到國家權力的監視與規訓，運用各項政策的執行管制（國民年金、健保制度、繳稅制度），讓我們重新建立一套緊密地對人身份的查訪機制，強化平日轄區治

安的一般查訪管理，以掌握各項人、事、物動態。

第二節 治安人口之查訪

關於治安人口的身份判定及辨識上，目前廣義範圍均以核對轄內居民基本資料（對於最近五年內有刑案紀錄資料者）、調查轄區治安要點（負責人）、可能有治安狀況發生者都算，而這些人民在警察的認定上常以「低階人口、貧窮（需救助者）、犯罪、移民、失業、遊民、鄉野中的少數民族（原住民族）」等與一般人比較起來較具“差異性”。對人民身份的辨識上，如被警察列為特殊（治安）人口及行蹤不明（離家出走）時，⁶⁰該特殊（治安）人口經由警察機關的查訪資料註記制度後，對該身份及任何行動均已被國家所監控當中，而該身份的查訪也顯露出國家權力監控其生命管理技術，形成一種間接性的生命保護。藉由對原本家庭人口身份的查訪，轉向查訪人民暫時性、流動式的辨識、分析，針對可疑目標、人、事、物進行隨時性電腦資料註記的管制，讓原本的固定式的查訪功能，變成動態管制人口行動的範圍與查訪方式的轉變。

現代國家為求政權管理，國家強化國人的危機意識，賦予特殊身份強調一種對人身份的管理手段，政府運用警察公權力對治安人口的查察，「治安人口」的身份在這社會中顯得既受關切、又對治安有微妙變化。例如新聞敘述中「在治安方面，目前的社會不只是注意治安人口，非治安人口也可能出事，就如同森林裡會出問題的不一定是老虎，也有可能是因為老鼠出問題。因此，治安首長要求警察不只是一要抓社會不安所產生的犯罪人口而已」。⁶¹政府針對所轄的治安人口所製造出的治安效應，已變成社會犯罪代名詞。治安人口被想像其影響社會秩序，他們是社會所製造出的問題人口並成為國家行政管理的施力點。警察由身份特質

⁶⁰參照，附件（三），《失蹤人口查尋作業要點》。

⁶¹參閱，台南市政府新聞稿，2008，〈許市長至警察局慰勉同仁〉，http://info.tncg.gov.tw/01_news_03_paga.asp?num=20081031083136。（2009/12/31 瀏覽）

的查察中，監控權力對人民身份的確認、生活的管理、群體之間的差異性，勢必將帶來更多人口身份差異性的權力佈署，實充斥著更多想像性的治安空間。因此，警政署勢必把治安人口列為政府應加強查訪對象，顯示國家欲藉由保護其他人民的生活而進行監控這群特殊身份的他們，形成一種具有差異性、階級性的地位，對他們進行一系列的生活，強化監控他們的合理性。

受訪者 Q 表示：「他認為家戶訪查只是依法行政，針對轄內的人口做統一管理，他們被法律所分類為“有、無記事”，而我們警察針對的是有記事人口為主。」依目前警察勤務區家戶訪查作業規定，把人口區分為「記事一、記事二、無記事人口。雖然目前該制度還是以轄區人口為全部查訪對象，但其實是以警察所區分的特殊身份人口為主。這即是針對轄區人民身份的區別、識別、管制並做有系統的建立動、靜態資料作為身份的管理、監控。如字面上意義來說，是屬於我們警察單位需管理之人，但實際上是不屬於法規範（《警職法》第 15 條）之人口身份項目所舉，他們是社會上從事特殊工作、有特殊身份者，如資源回收業、當舖業、離家出走（失蹤人口）、遊民、拾荒者等，一般人認為有身份特殊或在治安顧慮的場所工作等。這裡所指的對象看起來主要是在底層階級、貧窮、犯罪、移民、失業、遊民等，鄉野中的少數人口或社會邊緣性人口，他們主要是被社會文化所排斥的一群人，也是身分、文化、政治界線所區隔出的另類者。

針對這群另類者的角色，在警察勤務中所指的是指刑執行完畢、感訓處分執行完畢或假釋出獄等之前科犯，警察機關大陣仗地建立防制業務及每個月定期加以查訪之作爲，對這些人之更生保護措施，標籤之作用實以存在，造成對其身份產生一定的影響。而社會沒有人能夠確認或資料足顯示他們完全就是犯罪的根源，當然也不能以會再次犯罪或過往經驗而論，讓這群特殊身份者在國家機制中變成是社會所畏懼的、排斥的，故身份被賦予「治安顧慮」的人，他們其實都被賦予名不符實的危險性或傷害性，顯然「治安顧慮人口不完全等於是犯罪人口」。

顯然國家為強化其管理政策的運作---「設定」誰擁有何種身份？而這制度只是國家為了區分人們在該國家政治體的位置，從設定一個特殊身份、社會位置，讓這些人民背負無形的社會污名壓力，國家也因此可以藉由轄區治安維護，讓人民成為治安維護的主角，達成眾人對人民的維護秩序的期望，進行生活保障、消除所有違法性事件，製造另一美景重新塑造更多有用的個體為口號，進行全面管理監控政策。針對人們所顧慮的（被關注、有問題）對象會被大眾設定為對非善類、有問題、或不想去接觸的，此時人身份的查核及識別往往會流於形式，造成對他人污名之實。實際這往往是國家變相的一種差異化之行政管理，突顯的是「大家都是好國民」，排除不好或排除這群危險、有治安顧慮、有犯罪之虞之人，讓國家有充分理由可以對人民基本權利的限制、關照、監控制度。

這種社會文化的排斥有時也伴隨著或間接造成了“人別”上的排斥、政治的排斥、社會生活排斥（人際關係、社群孤立、語言交往、活動空間）、物質生活的排斥（居住、交通、通訊、物質需要）等等，一言以蔽之，是對於人身機會的排斥，因而也直接與社會正義相關。社會階層對該人群的排斥，主要在於社會文化的排斥（socio-cultural exclusion），它不僅僅是一方對另一方的排斥，也可能同時是被排斥者的自我排斥、自我放逐、自我隔離，以及排斥者的自我監視與自我規訓（以求有效合理的監視、或者防止自己滑向淪落為被排斥的異己）。人別在社會文化的排斥將會造成被排斥者的邊緣性，然而也往往是因為一個人被視為社會邊緣偏差者，就被打入排斥、隔離、視為犯罪者。⁶²例如「求職遇詐變犯人，弱勢勞工冤難伸」，目的只為了一口飯，成為犯罪幫助犯，人生因此留下前科，而他心中卻對司法充滿怨恨。該例中對社會邊緣者的「排斥隔離」與「邊緣偏差」經常互相對立，形成一種警察為求績效而弱勢者只求溫飽的強烈對比。也由甯應斌的觀點中，這群人經常也是被社會所排斥的一群人，經員警列為訪查的範圍（針

⁶²參閱，甯應斌著，2005，〈排斥的公民社會：公民治理與「文化戰爭」〉，《公民身分的再思與打造：華人社會中的社會排斥與邊緣性》，頁3-27。

對轄區全體人民之工作、交往及生活情形)，對於維護社會治安及其他必要資料，查訪資料必須加以核對、辨識身份，並針對轄內是「被社會文化所排斥的（特殊）人口」就必須加以注意，作人別身份的差異管理，並透過查訪、利用通報查詢系統，對於有行跡可疑、輕微犯罪者之底層階級，具有一定階級者以維護自我階級利益，把他們歸類於「有治安身份」，並加以監控、查訪，顯示他們也只是為了生存、求溫飽而已，他們也不具有危害性，與一般人民的所需求的目的是一樣的，治安者的身份形成是一項欲加之罪而已，實在讓我們須重新思考治安身份的辨識性與正當性！

第三節 治安顧慮人口之查察

於民國 92 年 12 月 1 日施行之《警職法》第 15 條之「治安顧慮人口」查訪的立法精神，⁶³該治安顧慮人口係參考治安人口之規定，而創設為「治安顧慮人口」之查訪制度，乃因立法者鑒於目前社會上大部分之犯罪，係由少數職業慣犯所為，該人口表現在「成癮性、暴力性、脅迫性」為“常態性犯罪人口”，讓司法警察人員能夠加強對其人身身份、工作、動態強化其人身控管。尤其影響民心甚鉅之竊盜、強盜、搶奪、性侵害及毒品等犯罪，絕大多數均為累犯（指刑執行完畢、感訓處分執行完畢或假釋出獄等之前科犯）造成社會不安，這群人被社會認定為危害較大，無法被社會所接受、認同的一群人。

基於維護治安及使社會大眾有免於恐懼之自由，應由警察對於社會危害較大

⁶³應被查訪的「治安顧慮人口」有十三種對象：一、曾犯殺人罪者；二、曾犯強盜罪者；三、曾犯搶奪罪者；四、曾犯常業竊盜罪者；五、曾犯放火罪者；六、曾犯性侵害罪者；七、曾犯恐嚇取財罪者；八、曾犯擄人勒贖罪者；九、曾犯組織犯罪防制條例之罪者；十、毒品危害防制條例第二十五條第二項所定之受毒品戒治人；十一、曾犯毒品危害防制條例所定製造、運輸、販賣、持有毒品之罪者；十二、曾犯槍砲彈藥刀械管制條例所定製造、運輸、販賣、持有槍砲彈藥之罪者；十三、經依檢肅流氓條例規定列冊輔導或感訓處分執行完畢之流氓。依規定，查訪期間限定以刑執行完畢、感訓處分執行完畢、流氓輔導期滿或假釋出獄後三年內為限。

之治安顧慮人口，定期實施查訪，以防制再犯。¹一般人認為他們必須被社會隔離，查察規定對他們來說可以說是合理化的身份排除，為的也是基於維護自我及他者的生存權益。警察機關針對「治安顧慮人口」的查訪區分為行政及刑事查察，警勤區員警應隨時使用電腦核對治安顧慮人口身份，其具有特別治安記事者資料，¹並於「戶卡片」目錄註記「記事1」為代號，¹並依《治安顧慮人口查訪辦法》進行查訪人口身份相關規定，每月訪查至少一次以上（毒品戒治人口每三個月查察一次），訪查後另透過電腦勤區查察處理系統連結，將所建立資料自動轉錄於警勤區記事簿中記事卡副頁中備查。而刑責區偵查佐則必須定期查察輸入於「警用查詢—治安顧慮人口系統」供各勤區警員來查詢使用，對其身份動靜態資料均必須輸入予以列管，顯示個體已完整被註記，其人之基本權利也因此受到限制。

受訪者 R 表示：「對於治安顧慮人口他們是還有再犯的可能，他們如果不在轄時就必須趕快對他們進行身份通報，以免在外轄犯罪可以減輕處分。如果在執勤時，有查獲他們時也必須小心，因為他們通常還是會有犯罪情事發生。」因此，政府為求對其行為能加以管理，政府製造身分的治安人口行方不明或毒品應受尿液檢驗人口確認控管，針對他們的行為如履查未遇或該名行蹤無法掌握（行方不明），為了怕他們在外轄犯罪，故身份的通報勢必執行，但這同時也是身份的強制處分，身份的標籤化影響著其行動自由、基本權利，同時也會限制著人們的動靜態行為。

相對地，透過實地查訪這群治安人口：顯然他們只是小犯罪，就要被冠予身份上的治安顧慮，對他們相當不公平。警察查訪資料註記為「治安顧慮」的人，

⁶⁴ 參閱，立法院內政委員會編，《警察職權行使法案》，法律專輯第 335 輯，93 年 7 月出版，第 257-391 頁。(2010/02/28 瀏覽)

⁶⁵ 參閱，附件（二），《警察勤務區家戶訪查作業規定》。

⁶⁶ 戶卡片：按戶填註戶內人口靜態（戶籍登記申請書副本資料）及動態（戶口查察資料）事項。

當然沒有資料能夠足以顯示他們完全就是犯罪的根源，當然也不能以會再次犯罪或過往經驗而論，讓人民認為在國家機制中對治安顧慮的身份往往是社會所畏懼的。從作者基層查訪所見認為「治安顧慮人口不完全等於是犯罪人口」，而且國家不需要「設定」或利用查訪辨識對誰可以賦予特殊身份。對全體人民來說，針對人、特定身份的查訪從現今的人口的生活模式來分析，其實已經流於形式化，應該針對轄區人民的動態、一般管理，強化警察針對轄區維護的功能，不是查訪特定身份的功能。這制度只是國家為了區分人們在政治體的位置，設定一個特殊身份、社會位置讓這些人民背負無形的社會污名壓力，國家也因此可以藉由轄區治安維護，讓人民成為治安維護的主角，達成眾人對人民的維護秩序的期望，進行生活保障、消除所有違法性事件，製造另一美景為口號---重新塑造更多有用的個體，進行全面管理監控個體政策。因此，我們可以得知規訓的權力，不僅在人的身上還細緻到對治安顧慮人口的要求及控管，突顯政府為了維護社會秩序不斷的在方法、技巧持續精進及監控著生活中的我們，警察機關設定查察對象的“特殊身份”與法律所規定的“被管制身份”一再的查訪、辨識。然而，國家是以維持社會秩序來宣稱需要管制這群特殊身分人口，實際上是一種污化其名而設定該身份為查察績效對象之實，國家刻意製造特殊身份的賦予、給予標籤化，將人設定為危險、有治安顧慮、有犯罪之虞之想像化污名。

第四節 外國人士之查訪

原本的固定邊境領土區域制度逐漸式微，人口的流動成為常態，區域邊境的界線也逐漸變薄弱，國家對人口的管理朝向跨國界、跨種族與跨語言的管理，國家對於境內人的管理已經轉變為經濟上、婚姻上、勞動上的特殊身份人口為主，國與國人口的移動變得頻繁而帶動犯罪人口的遷徙也變得擴張，人口也從家族的固定性、區域性轉變為國際性、移動性、流動性。這群區域間「移民」所代表的意識形態是很複雜。這群外國人士的分類，可由藍佩嘉（2005）文章中得知，她

所認為外國人士有所謂的「階層化的他者化」由東南亞外勞被視為低劣的他者，獨立於較為籠統、中性的「外國人」範疇。「外國人」所指涉對象主要是來自西方先進國的白領外勞，雖然是族群他者，卻被認為具有文化與經濟上的優越性。階級主義固然主導了接納與排除外國人進入台灣勞動市場與政治社群的相關規定，然而，當來自於東南亞國家的低階勞動者被界定為不可同化的他者時，職業分類與族群分類無形中被混為一談。這裡的身份階級主義，不只是國家種族之間與個人職業的分類階層位置，也是個人的公民身份與其國家在世界體系的階序排列。

從國人與外國人入境開始，身份即被限制住（何者具有我國公民權？）。身份從電腦資料庫中逕行將人民的資料傳送給該管轄區的警察、移民機關，警察並依規定實施動態複查，著重在人口的動靜態資料查訪後註記，透過入關時所執行制式流程的人口辨識、區分上，國家對於外籍人口的管理，這一類的身份查證幾乎都由第一線的內政部入出國及移民署查驗隊所控管，依據《入出國及移民法》第4條，「入出國者，應經內政部入出國及移民署查驗；未經查驗者，不得入出國。」並於其護照或旅行證件內加蓋入國查驗章戳後，許可入國。機關查驗時得以電腦或其他科技設備，蒐集及利用入出國者之入出國紀錄。從「證照查驗章戳」起，這些種規定目的就是確認該名身份是否「有治安顧慮」傾向或行為紀錄，讓該名外國人入境後也受到國家的監控，進一步對其動態加以管理。

此時，國家透過警察的查訪作為對於該國人民的管理，強調警察對於生活在其轄區的外國居民必須管制其生活、動態，隨時人身動態資料建檔管制。國家藉由警察查訪轉變為國家管理身份的網絡，並對外國人有一定生命管理政策的監控，這是我國現今政府應當重視的問題之一。從《入出國及移民法》第70條規定，入出國及移民署受理因「婚姻或收養關係」，而申請在臺灣地區停留、居留、永久居留或定居之案件時，得派員至申請人在臺灣地區之住（居）所進行查察外。

由上述可見，現今制度國家對外籍人士沒有特定身份之管理與查察規範，國家對該外籍人士的管理只需以一般人的查訪註記即可。顯示外國人士在中我國人身保護上設定為一般性查察，較少實施「動態式通報性複查」，對其個人資料電腦資料顯現上，幾乎只呈現入境時的身份管理與居住地點而已，對外籍人士的管理變為治安空窗區，顯示這群外國人管理作為只淪為治安污名操作的對象而已，與我國國人基本權利相比起來，這還談不上有任何實質保護的開始。

我國為因應外籍人口動靜態的管理，政府實施一系列的外籍人口查察，最初國家是以「流動人口身份」來處理，這是為管理及監視其動態作息之基本作為，好讓國家對於外來人口的管理能夠更落實與監視，顯示對其流動性身份已經從國內人民開始轉向要求對於國際人民生活管理，並要求各機關查察時必須核對其「居留證及護照期限管理」，也要求其平日或任何活動時必須攜帶其證件以利查察，看是一般性的簡單作為，其實國家已經把權力都藏於生活當中，讓外籍人民只要有一天在台灣生活，他們的生命必須受到國家全面保衛的實施，雖然有些許的監視意味，但對他們來說就是讓他們可以擁有與國人相同基本人權的保護，也是個體「生命政治」的尊重與授予。顯示社會愈進步，民眾對警察治安維護與服務的要求愈來愈高，這股來自外部的力量，督促著警察機關進步的動能不斷蘊釀與發酵著。

3-4-1 警察機關實際查訪狀況：

因此在外籍人士入境後，實際上我國除了對本國人實施一般性動態查訪，對外籍人士也一併管制對其人活動之行蹤查訪，國家利用警察執行交通稽查或擴大臨檢時，如查察有可疑外國人時，幾乎都聯絡該轄區的移民署專勤隊辦理身份過濾及確認，也藉由配合警察任務的執行查緝不法情事。我在訪問者（對基層警察來說）對外籍人士認定上往往強調「有查訪就好」、「反正他們也沒有行政績效」

的話語屢屢出現在基層警察的對話中，顯示機關似乎不太重視外籍人口身份的清查保護，只強調「有沒有績效可拿」的諷刺字眼。受訪者C表示：「得知有查訪到外國人士時，都會盡量保持一定距離，不然反正查了也可能是白查，也無法核對任何資料，當然在身分動態管制上也出現了與警察認知性的落差（外國人會問，你們國家到底在查什麼）根本很難管制。」由於警察家戶訪查建構在維護自我權利上，與維護人權好似有所抵觸，但畢竟他們與我國人民一樣應該享有同等的生命權力，然而，國家機關假借預防犯罪的查訪前提，實際上從事犯罪偵查的主體，針對其生命政治的管理視他們為弱勢、剝奪、傷害的一群人。

另從移民署針對外籍人士的管理來分析，外籍人口這一區塊的查訪作為，通常是以「犯罪偵查重於生活保護」為主，如實際還是由警察機關列為動態式人口的查訪，施以「被動式查察」管理為主。警察在執行查訪工作時，照目前機制來探討，國家針對外籍人口通用為一般性查訪、人口註記而已，警察不會特別針對外國人的動態加以查訪，只會針對你所居住的地方、工作地點進行流動性的查訪，並依「暫住人口」動態註記，其實也是針對外國人士進行一般性身份的管制。但身份查訪後問題開始浮現，當他們來我國的時候，因侷限於工作地（船上）、工作環境（居家照顧）、經濟問題（被剝削）等人身權利問題，讓他們在我國生活實受到我國的不公平對待與歧視，雖然我國法規致力於保障外籍人民的基本權利，移民與警政單位對外籍人民的行為還是有所限制，但其管理作為已有所轉變，從移民法規的制定與修改過程，一次比一次對特定身分更具有周全與保護性，展現我國對外籍人民的管理政策越來越鬆綁，則個體生命之管理也越來越受重視。

3-4-2 外來的底層階級（被想像的嫌疑犯）：

「這都是政策造成！」王增勇表示，台灣移工制度禁止外勞自由轉換雇主，

使得外勞失去和雇主談判的籌碼，常落得被雇主予取予求；他訪談時遇過不少「無證外勞」（逃跑的外勞），能拿到的酬勞、福利反而比合法外勞多得多。王增勇也指出，台灣的「多元社會觀」很兩極，對白人往往很友善甚至討好，對包括其他亞洲人在內的有色人種，則常鄙薄，「這都是複製種族壓迫的邏輯」。台灣人到歐美，常認為遭歧視，卻也把歐美的邏輯內化，用同樣眼光去壓迫自認比台灣低下的其他國，「好證明我們較優秀」。⁶⁷

從陽明大學衛生福利研究所所長王增勇的觀點中，暴露出台灣移工政策與大陸人士管理的缺失，政府強調以限制化剝奪外來人口與特殊性人口反抗的權利，讓這群特殊身份者在台被感受到壓迫與屈服。勞工團體抗議台灣勞工政策，但實際上這些勇敢表示的外國人卻被政府當成「逃犯」來對待，在面對警方佈下天羅地網，許多勞工在緝捕中慘遭非人道待遇，甚至因此枉斷生命，其機構所接獲的逃逸外勞，往往都是國家錯誤政策的受害者。⁶⁸以台灣對外來人口為例，在台灣社會中，政府強調外來人口的監控是必須的，但對外來人口卻當成犯罪人口看待，他們遭受國家政策的嚴密看守，生活的限制讓他們毫無基本生活人權，讓他們從國家秩序中脫離而出變成危害社會秩序的一份子。

我們如何差異地對待「外來底層階級」並以想像的嫌疑犯視之，⁶⁹國家機器的作為與不作為，都被看作是國家意志的展現。外來勞工政策被解讀國家需要的勞力資源的意識型態，對比台灣資本階級的工作場域。在管制外來勞工與外來人口居留條件的議題上，經常逼使一個社會去辯論—外國勞工在我國社會的身份地位，他們是犯罪根源或是社會所需保護的對象之一。對照這群外來人口中，如高

⁶⁷ 如需進一步瞭解，請參閱新聞報導【台灣「多元」社會觀；討好金髮碧眼】，請參閱 <http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT3/5594578.shtml>，（2010/05/13 瀏覽）

⁶⁸ 國家針對外勞之政策，可進一步參閱，http://www.taiwanact.net/article.php3?id_article=74，（2010/03/11 瀏覽）

⁶⁹ 這裡僅對外籍勞工（這裡指我國南邊的國家，即東南亞國家都算是，如越南、柬埔寨、馬來西亞、泰國、印尼）與新娘（有嫁娶婚姻關係者），化予簡稱為「外來底層階級」。

科技人才即被我國社會所認同及接受的人口身份，但如屬於勞工階層者即產生被排斥的身份，而對於這群外來底層階級，真如政府所渲染其具有犯罪之虞、不潔、帶來麻煩者，或許他們身份是被政府貼上污名之標籤而已。

隨著經濟的迅速成長，國家與國家之間的互動越來越頻繁，國家經濟的發展為因應成本的變化，乃由國家行政院勞工委員會統一聘僱外國勞工（以下簡稱外勞）來台工作，包含產業勞工與社福勞工，目前大概有 5 萬 2 千多名。⁷⁰目前這裡再加上外籍新娘的人數後，實已經超過 50 萬人，顯見在台的外籍勞工與新娘的人數還在繼續增加中。⁷¹而他/她們所負責的相關工作中，都是從事著比較低階的、勞力的、有危險性職業，由於我國針對勞工引進的態度是持續並且有增多的趨勢，⁷²國家扮演公權力的角色，對於身份的監控與查緝對象的任務目的，將身體視為認同的初階標誌，進而將其作為非我族類的貶抑論點，從藍佩嘉（2004）對於外籍看護工的研究中看到，「外勞」被視為不衛生與落後，甚至是危險的。「他者」視為身體檢查與監控的作為，正是不斷強調他們是外來者，不潔的外來者，相反地，台灣人被視為乾淨與同質。如同陳政亮（2005）所言，在國族主義的論述實踐下，即便她們完成了所有的要求，仍不斷被「提醒」那「原始的不純淨性」。在社會勞工階級中，他們是屬於被政治化、污名化、犯罪化的一群人，因此政策的制定比一般人還要嚴格，如逾期停留毫無轉圜餘地即驅逐出境。

由國家統計資料顯示，本國還有 2 萬多名的逃逸外勞（我認為可能還有更多

⁷⁰ 參閱行政院勞委會統計資料，http://www.evta.gov.tw/content/list.asp?mfunc_id=14&func_id=57，（2010/01/31 瀏覽）

⁷¹ 98 年底在我國外籍人士(不含大陸人士)有 55 萬 3 千人，其中持居留簽證者 46 萬 1 千人，持停留及其他簽證者 9 萬 2 千人。與 97 年底相較，在我國外籍人士約減少 7 千人，其中外籍勞工減少 1 萬 4 千人或減 3.8%，主要為產業外勞減少；外籍配偶則減少 4 千人或減 8.0%，主要為已取得我國國籍所致。http://www.moi.gov.tw/news_detail.aspx?type_code=01&sn=3805，（2010/01/31 瀏覽）

⁷² 從民國 89 年統計到 98 年的勞工數字。參閱行政院勞委會統計資料，http://www.evta.gov.tw/content/list.asp?mfunc_id=14&func_id=57，（2010/01/31 瀏覽）

黑數)呢?⁷³這難道是各機關的查察機制不力或是根本管理上已經出現問題? 國家對外勞的對待,從以下該段話可見政府的外勞政策:「犧牲外勞拼治安」。政府的追緝行蹤不明外勞行動,「就像一隻狗追著自己的尾巴不停在原地打轉,落跑外勞這個事情,勞委會這幾年來始終在解決自己所創造的問題上。」沒有解決奴工體制的仲介費與剝奪人身自由的問題,逃跑人數只會有增無減,引進就逃、逃了被抓、抓了就遣送回國成爲無止盡的例行公事。⁷⁴這裡的移民與警政機關針對外籍底層不是「查訪」而是以「查察」作爲對人的管制手段。政府都只有嚴格要求管理再管理;查察再查察,讓外籍勞工幾乎沒有個人的生活空間及個人隱私,政府一味將外籍勞工視爲只有犯罪顧慮及傾向時,又要求警政署及移民署必須強查緝外勞,把焦點都完全集中在「有無犯罪事實」,然後趕快把他們抓起來送回國。從上段話可見,國家必然強調誰是公民,「誰是好國民則加以保護;誰是壞國民則加以排除者」。政府在針對外籍人民的管理上以變相限(管)制爲介入其生活,突顯出遵守國家規範,強化對他們的權力剝奪與限制形成一套維持秩序美名。

簡單來說,就是將他者給問題化,許多敷衍與不實的想像,不僅成爲社會主流觀點,也成爲政治制定者在政策形成時的依據。然而,問題是否真的存在,卻鮮少被質疑,一般人民以意識形態和刻板印象來「建構問題」,政治制定者推出一大堆措施以「矯治問題」,這些未對症下藥的措施不僅未解決社會問題,反而製造出污名的結果。我國對於外來人口正是執行此措施,在社會中這些「不潔、低等、假結婚」字眼充斥著整個社會與種族間的互動關係,也就是國家權力主體所運作之訓誡技術,透過無所不在的檢視,將個體馴化爲有用的身體。對於在我國內居住的外籍勞工來說,該人民身份幾乎都是被賦予「問題化」,不僅國家主動介入移民者身體的檢查管理,它進一步延伸出來的是一連串限制的社會論述,

⁷³ 參照網路統計資料, <http://www.uni-pro.com.tw/edm.php?eid=1070>, (2010/01/25 瀏覽)

⁷⁴ 參照網路資料, <http://blog.roodo.com/migrants/archives/2687913.html>, (2010/01/25 瀏覽)

如以剝奪其國民年金、健保制度、勞工權利、工作安全的保護等福利措施，以直接逕行限制對人身基本權利的擁有。

從法規的身份要件可比較出，針對外國人身份的嚴格限制，如《入出國及移民法》第 24 條中很明顯的得知，如「外國人依前條規定申請居留或變更居留原因，有下列情形之一者，入出國及移民署得不予許可，以下為實務最常發生：1. 曾經逾期停留、逾期居留。2. 曾經在我國從事與許可原因不符之活動或工作。3. 妨害善良風俗之行為。4. 經合法通知，無正當理由拒絕到場面談。5. 無正當理由規避、妨礙或拒絕接受第七十條之查察。」針對外國人的居留期限、配額和面談細節，其手法形同另類形式的配額管制，面談方式亦引起侵犯人權與婚姻自主的疑慮。政府基於維護我國種族的優越性，嚴格限定身份要件，使外籍人民移至所謂的“治安被查察者的角色”。國家強調只要有危害到我國社會利益者，他們就可能變成治安顧慮的發生，身份差異的問題往往成為國家與國家政治、經濟、勞動結構比較所在，往往把他國人口的身份賦予特殊性與干預性，讓他們在我國視為必須被查察的份子，政府強調外來的人口就可能違法、會有其他政治目的，形成治安目標的轉移，也因此變成我國的治安顧慮者而成為必須查察重點對象，顯示國家在治理人們的權力條件上也顯得範圍更廣、更細微、更具有威脅性。

另外在當初「行政院治安會報中」提及，從李逸洋的談話中，逃逸外勞在國內非法打工情形相當嚴重，為了就是生存與經濟問題。⁷⁵對照歷年來外籍勞工的犯罪率，還不到台灣人的十分之一！他們離鄉背井原就為了改善生計，語言與資訊上的多重匱乏，都只有使他們更壓抑、自制，任何與主流社會衝突的事都遠遠背離了他們來台的初衷。捉拿這群逃逸外勞，因此成為治安成績單上最便宜行事的加分題。外籍勞工與外籍新娘多半來自東南亞國家，外籍低階外勞被政策定位

⁷⁵ 對於外勞的查緝工作，可進一步參閱，「抓非法外勞還要評比員警不滿」，
<http://iservice.libertytimes.com.tw/inform/print.php?no=232223>，(2010/04/08 瀏覽)

在不能久居的「客工」(guest-worker)、⁷⁶「契約勞工」，因此低階外勞只是國族構成人口的過客而已，他們不具備任何公民身份而只是被社會所排斥的一群底層人們。從他們觀感得知此逃逸行爲，顯示外籍勞工在台灣被政策設定爲不能久居的「客工」(形成會逃逸的原因之一)，該身份變成爲最佳查緝的條件之一。長官要求警察與移民單位從針對查緝外勞是警察執勤工作的重點，政府認爲外勞影響國內政治經濟個體，因此訂出有違常理的不公平的對待方式使他們與最初來台工作的目的有所出入，並賦予查緝績效於警察執勤工作上，使查緝外勞還是以利益爲最終考量。對於被查緝外勞的訪問中透露著：「你們又抓不到雇主。我們外勞任由仲介及雇主剝削成爲奴工，薪資又低，生活環境又被剝削，當然誰都會跑。」從外勞的談話中，可見他們是被國家所剝奪與限制的特殊身份者，他們沒有任何生命政治與基本權力，他們身份變成是國家所建構出來的、是被強冠污名，這裡突顯出外勞是低等的、被排斥的，讓他們無法擺脫奴隸身份的自由，卻又跌入階級底層。當外勞被剝削的同時，“逃逸”變成爲他們理所當然的藉口，反正又沒有生活保障、生活又很痛苦，而他們逃逸後變成治安問題，只能靠偷、搶、竊來維持生活，這對他們來說也只是爲求生存而已，可惜的是他們被政府轉移治安敗壞的問題來源之一，政府要求警察公權力必須對他們加強查察違法情事，對他們來說生活已經相當困苦，又要置他們於死地（加強列績效，查緝後遣返），政府強調執法的正當性，但卻是有違犯罪案件的比例原則（只查小案、微不足道的小犯罪）。

政府聲稱「查緝專案等同維護治安」並履創新的查緝專案（反奴、靖蛇），⁷⁷

⁷⁶ 參閱，曾熾芬，2004。「客工」的意義，只建立在一紙限期性契約上的勞僱關係，讓不具公民身份的外來漁工缺乏對等的基本權利保障和自我發展的機會。他們不可能被整合成爲產業勞動體系中的主體之一，而只能成爲可以量計的單純勞動力。

⁷⁷ 外勞的查緝以「反奴、靖蛇（含大陸）」專案爲代號。依據行政院「防制人口販運行動計畫」之任務分工，自95年12月起即陸續策頒「反奴專案」及「靖蛇專案」，以查緝非法仲介、外來人口及成員達3人以上之人口販運集團爲主軸，以切斷販運管道及犯罪誘因爲目標導向，將人口販運列爲重大刑案、集團以組織犯罪查辦及建立跨國合作機制等全新政策之方式，來強化打擊人口販運犯罪。參閱，
http://www.police.org.tw/aspcode/01_mag_storypage01.aspx?menu=20&oid=116810432，(2010/04/08)

另我國近年來一直在提升我國人權保護，積極制定《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》¹、《人口販運防制法》¹、修正《入出國及移民法》，國內爲了管理外國人入境台灣時所必須遵從的法律，對其特殊身份作爲管理，顯示我國對於人口的查察已經轉移由國內人民變爲外來人民身上，政府也提升管理的層級（如內政部警政署入出境管理局提升爲「移民署」來管理），¹目的都顯示國家強化對外來人口的（監控）保護，吸納他國人民進入國家生命監控的模式中。

管理身份的目的就是要積極維護社會秩序，手段則加強查緝非法或逃逸外勞，因爲他們是台灣社會治安敗壞問題。我們的長官主觀幾乎都認爲，「外勞行蹤不明，對台灣的就業有影響，對治安會有隱憂。」但是事實上數據又在哪裡？外勞落跑後，又有犯了什麼罪，又有什麼威脅到「治安」的地方嗎？他們既沒有被列入擁有大批槍、毒、殺死多少人列爲社會重大治安事件，爲什麼將「無法管理、有發生犯罪情事者」都硬塞到外來人口身份上，毫無證據地直接連結到治安。讓我們身爲查緝者顯得有點困惑。外籍配偶、外籍勞工的矛盾制度，這個矛盾之於台灣社會，恐怕多半被視爲平常，問起其中原因，一般人大概也只能以「國家政策」一語帶過。其實國家針對外籍勞工都毫無關心其平日生活、動態、自由，將他們完全以一種「有治安顧慮的身份」來視之，幾乎沒有讓他們有享受人之基本的權利，視剝奪、管制行爲顯示這是理所當然的作爲。顯示國家刻意製造身份

瀏覽)

⁷⁸參閱，《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》，

<http://www.humanrights.moj.gov.tw/public/Data/98141020737.doc>，(2010/03/25 瀏覽)。

⁷⁹如需詳閱該法規可進一步參閱，

<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?PCode=D0080177>，(2010/04/08 瀏覽)

⁸⁰88年5月21日，「入出國及移民法」公布施行，依據該法規定內政部設〔入出國及移民署〕，以統一事權，有關設置入出國及移民專責機關相關法案，再度送〔立法院〕審查，因當時擬訂中央機關總員額法而再遭擱置，直至94年11月8日，始由〔立法院〕三讀通過，機關名稱爲〔內政部入出國及移民署〕，於96年1月2日正式掛牌運作。自草創至設署，參閱，<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/menu11.asp>，(2010/04/10 瀏覽)

的污名化，好讓查（訪）緝人員的執法觀念上幾乎是以犯罪為先入為主，國家製造特定身份的法律要件，利用警政署及移民署加強查緝其有無違反刑法及任何違序事件，並透過大眾媒體的極力渲染，外籍勞工或因嫁娶來台灣的外籍人士幾乎設定為一系列的查緝對象，把他們當成是為社會的治安人口。國家政策不斷地製造保護人身安全的計畫，對人民強調查緝的功能與目的，讓人民深信他們（外籍新娘、外籍勞工）是違法的、低劣的、需被查緝的對象污名。他們被分類後進行一連串的身份排斥，又刻意深化他們的污名特質，不顧他們基本生活條件如何強制他們身份有差別，對他們而言國家宣稱賦予某些人權，實際上卻無法享有一般人基本權利的擁有，此時他們身份已被置於國家的「例外狀態」（state of exception）。⁸¹

第五節 大陸人民之查訪

由於兩岸關係屬於特殊關係，從大陸人士與大陸新娘作為治安查訪的相關研究，有三種面向：政治、種族、婚姻。這三類都存在著牽連與詮釋關係，如國共關係；中國人與台灣人；感情的問題。這些競爭性詮釋之所以出現，從歷史發展正是因為兩岸國共對立的矛盾，而這些矛盾性突顯的是台灣政治掌權者的自我設現，我國作為一不確定的政治實體時，政府刻意製造對立的角色扮演特別明顯，大陸身份被台灣社會當成暨經濟依靠的憑藉，但又是互相對立的政治矛盾。

從我國制定《國籍法》、《兩岸人民關係條例》、警政署所執行的保防工作規定顯示，⁸²特針對大陸地區人民的身份、居住、入出境作特殊規範，讓大陸地區

⁸¹誠如義大利當代哲學家阿岡本（Giorgio Agamben）所言，這些人是政治權利與法律保護被剝奪得一乾二淨的赤裸人，他們存在於布希政府所宣布的例外狀態中，赤裸裸地暴露在法律的暴力下，任由他人宰割。可參閱，<http://blog.yam.com/danceanne/article/7402050>，（2010/05/20 瀏覽）

⁸²一般社會保防工作，由警政署指揮監督直轄市、縣（市）警察局（以下簡稱警察局）辦理之。警政署保防室為業務綜合辦理單位；其業務分由保防室、安檢組、外事組承辦。直轄市、縣（市）

人民成爲我國人口的治安重點，針對大陸人士的相關規定，內含國家與國家間政治立場權力的鬥爭顯現，顯示出台灣人民對大陸人士身份的想像還有所保留及存疑。哪些群體可以被國家視爲國民，牽涉到這些群體在國家權力所施展的社會空間中，所擁有的合法性社會位置。哪些群體能夠獨佔特定社會資本或權力，會因而帶出包容與排除的對抗性關係，將政治共同體建構成具特定意義的社會現實。因此，建構政治共同體象徵暴力中，國籍本身不重要，要緊的是誰佔有它以及群體對「我們是誰」的合法信念；群體之間鬥爭國家權力的特性，將遠遠超過歸化本身的意義。（楊斯曼，2005：5）我國對大陸人民的最佳詮釋表現，都是同種同族，卻被區分爲兩個不同的國家關係，視大陸人爲外來者，他們不能享有我國基本公民的權力，自我強調國族境內的人民，並透過國家思想的教化下，我們是台灣人但他們是大陸人民。

對於大陸人士的動靜態戶籍查訪中，警察機關依照現今家戶訪查作業規定，⁸³把該身份列爲「暫住人口」加強查察對象。大陸人士入境居（停）留期間，應建暫住人口戶卡片，⁸⁴由警勤區員警依實際查察所得資料建檔，應於3日內註記於戶卡片副頁。且必須於1個月內實地前往複查，確實了解轄內治安動態情形，不特別列爲“記事”對象。⁸⁵另從特殊身份管理中依《兩岸人民關係條例》，⁸⁶國家爲確保自己的主權獨立，針對大陸人民只要入境台灣，國家一致認爲他們會危害國家安全與社會安定，賦與社會治安的顧慮人口的身份，讓他們必須接受變相嚴格查察。如果經查證該大陸人民只要沒有任何身份證明，馬上就會被視爲「非

之一般社會保防工作，由警察局辦理之。警察局保防室爲業務綜合辦理單位；其業務分由保防室、外事（科）課承辦。各鄉（鎮、市）一般社會保防工作，由所在地警察分局辦理之。

⁸³參閱附件（二），《警察勤務區家戶訪查作業規定》。（2009/10/31）

⁸⁴戶卡片：按戶填註戶內人口靜態（戶籍登記申請書副本資料）及動態（戶口查察資料）事項，得增設副頁。另就備註欄註記其動態或事實狀況。遷徙者，並於遷出（入）日期欄註記其發生日期。查尋人口者，於備註欄註記其事實狀況。

⁸⁵以往針對外籍及大陸人士來台者，依規定以「二種戶（記事二）」註記。目前無須註記爲「記事人口」。

⁸⁶該法第10-1條「大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居者，應接受面談、按捺指紋並建檔管理之；未接受面談、按捺指紋者，不予許可其團聚、居留或定居之申請。」

法入境、偷渡」之名，⁸⁷讓國家宣稱他們的犯罪化與治安污名化。於台灣社會一般人對大陸新娘、大陸妹、大陸配偶、大陸漁工之身份都認為只是來台賺錢、非法打工或是阿六仔，⁸⁸其目的也許只為了求生存、擁有經濟條件而已，但國家卻視他們身份都隱含國族貶低、弱勢族群，法律所賦予的身份要件卻比一般人民還要嚴苛，只要該人民有任何違法情事發生，國家就施以違反《國家安全法》之嚴重化污名，⁸⁹並強化他們在我國犯罪的事實，賦予一種製造排斥、鄙視的治安污名想像空間。

受訪者 B 表示：「查這些大陸人民都是我們的工作，不是已經移給移民署了嗎？這些只會增加我們的工作負擔而已，為什麼還要去查察呢？」從中發現員警對大陸人民的相關業務，他認為只會添加負擔，而且當中的業務分配也不甚明顯。雖然名稱業務已轉移至移民署，也沒有列入記事人口，但在實際警察勤務中，上級長官還是交付查緝任務由警員執行之，並列為每月治安查察要點。但實際大陸暫住人口的管理，都還是由警勤區員警依訪查實際（所見）所得資料全面性建檔、列冊加以列管，並由將大陸人士列為國家政治偵查（防）重點對象，幾乎把大陸人士的人口身份管理變成“政治偵防”的管理成效展現，⁹⁰暫時性人口轉變

⁸⁷ 「偷渡」的名稱常見於針對大陸人士，偷渡本身就是非法入出境就法律而言係犯罪行為，偷渡犯罪是入出國境重要犯罪形態之一。國家基於主權及領域管轄權，得對入出國境人員進行管理，無論入境、出境或過境，均需經過當地國政府之許可，任何未取得合法許可或未經法定程序而闖關越境者，均屬偷渡犯罪行為。參閱，莊金海，〈國境線非法人蛇偷渡問題透視〉，<http://www.ccunix.ccu.edu.tw/~deptcr/01.pdf>。（2010/03/11瀏覽）

⁸⁸ 「阿六仔」，阿六仔，就是阿陸仔的意思因為閩南語的發音，「陸」的發音和「六」很相近，阿六仔就是指大陸仔、大陸人。可進一步參閱，<http://tw.knowledge.yahoo.com/question/question?qid=1009060404137>，（2010/03/14）

⁸⁹ 《國家安全法》第 2 條，人民不得為外國或【大陸地區】行政、軍事、黨務或其他公務機關或其設立、指定機構或委託之民間團體刺探、蒐集、交付或傳遞關於公務上應秘密之文書、圖書、消息或物品，或發展組織。

⁹⁰ 國家政治性偵防工作負責訪查該大陸人民有無「政治性」目的，其國家偵防工作需每個月內必須訪查一次，列為各縣市警察局保防室所要求之重點。但查訪後如轄內大陸人士有行蹤不明或其目的是假結婚真賣淫工作、政治刺探工作都要依規定，循業務、主官系統通報列管（為國家重點

為積極性的國家政治管理策略，變成為國家所管制的重點人口，對大陸人士的查訪等同國家對人民政治的查訪，大陸人民的生命政治被擴張為國家差異化部署權力的呈現。

受訪者 E 表示：「現在流動人口管理辦法都已經廢止了，而且大陸人民來台後，查詢大陸人民身份的電腦權限，也無法查詢，真的很難做管制，而且連絡當地的移民署機關不見得他們可以幫得上忙？」可得知針對大陸人士查察的衝突與矛盾。員警認為應該要由移民署全權負責查察，警察機關只需要針對一般民眾的動態查訪，可以減低警察勤務的負擔。而且機關與機關的聯繫也有實際執行的問題，而且實際在查詢大陸人民的權限時，因為機關與機關的線路不同或層級不同造成在查詢相關人資料時，根本無從查起，也沒辦法連絡他機關第一時間進行身份查證，對他們的基本權利或自由限制恐有所無理限制，視這群大陸人士為偷渡或違法的人民對待，讓他們在台灣行動受到層層監視、限制。

從趙彥寧（2005a）〈社福資源分配的戶籍邏輯與國境管理的限制〉文章中，對於當日航警局大廳的女性民眾，是否盡如警官所稱均為「大陸妹」，實在很可懷疑？由文章中查驗者（航警局官員）論析她們的衣著、舉止和相貌就能夠判別出，誰是我國人、誰是大陸人，這種幾乎自我主觀性的判斷（所謂的「大陸妹」），正是標準的種族歧視論述（racist discourse）。如 Anthias & Yuval-Davis（1984, 1992）與 Yuval-Davis（2000）兩位歐洲學者，種族歧視論述運用族群區隔（ethnic categorizations），以指涉異己（the other）固著且具有決定論性質的遺傳性差異。其次，異己的特性（otherness）被用來合理化驅逐、壓迫、剝削被標示為異己人群的行動，…目的即是在保障疆界的明確性。我們國家機關依法律行為：製造一系列的大陸人士違法行為，渲染國家身份政治差異性，強調大陸人士與大陸配偶都是國際邊緣違序者論斷。國家控管機制，在警政業務的分工和分類系統中，大

掌握對象），也突顯政府在控管大陸人口在台的重要性。

陸配偶與遊民、路倒病人、精神病患、大陸偷渡犯歸為一類，均是維護與管理社會體（the social body）之秩序所要控管的特定對象。而大陸配偶與「大陸偷渡犯」之所以被視為同類型管控對象，二者均為國境的僭越者、違序者，顯對大陸人士也視同「偷渡嫌疑犯」。⁹¹但我們實際對大陸人民的管制作為，依目前警察機關只要該轄區有大陸人士來訪問或旅遊，幾乎都視為全面性有治安顧慮並添加政治化、醜化、刻板印象來對待大陸人士，大陸人民的問題完全是政府增添想像性犯罪的政治色彩於大陸人民的人身動態管理上。

也透過實際的受訪者丁、戊、己分別表示出，政府是刻意的查察，不是保護。如受訪者丁表示：「唉！在我國的大陸新娘好像都是被鄙視的對象，幾乎到哪裡都會被刁難，申請居留證件時感覺與其他國家比起來還要麻煩，好似大陸人民成為不知道“幾等人民看待”？」如有任何違法情事，幾乎馬上被移送靖廬遣返（與監獄生活一樣），⁹²人身自由馬上遭受限制。而且嫌疑者（同胞）也無法馬上被遣返大陸在裡面生活實在很可憐。受訪者戊表示：「如果我們沒有融入此（台東）地區的話，我們馬上就會被提報違序人員，很容易遇到刑案而被遣返回去」。受訪者己表示：「反正大陸此一身份，來台灣後我們馬上就被貼上標籤，成為違法、績效的查緝對象而不是保護的對象」。從訪談中幾乎對政府的大陸人民管理政策，幾乎都是從犯罪事實與違法事實導引著人們思考方向，對他們來說很少提及任何保護之規定，政府只有在執行規範中強調著依法行政與遏止任何違法的行為。

⁹¹參閱，趙彥寧，2005，〈社福資源的戶籍邏輯與國境管理的限制：由大陸配偶的入出境管控機制談起〉，《台灣社會研究季刊》，第59期，頁55-65。

⁹²靖廬，目前又稱為「大陸地區人民處理中心」包含新竹靖廬、宜蘭靖廬、及金門、馬祖靖廬。辦理大陸偷渡犯之收容、監管與遣返業務。其相關法令依據為《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第十八條、《大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法》及《大陸地區人民及香港澳門居民收容處所設置及管理辦法》。

依據《兩岸人民關係條例》第 18 條，「明定大陸地區人民從事與許可目的不符之活動或工作時，致違反任何違法事證，於調查後得免移送簡易庭裁定，由治安機關逕行強制出境」。顯示對大陸人民的身份管制上比一般人、治安人口還要還得嚴謹。針對大陸人民有違法時，該查緝單位也會將查緝資料公佈在警察機關的查緝網頁上，而警察機關馬上必須查訪相關人、親屬了解其可能動態並依違法事證對人加以留置詢問、製作相關筆錄，並以「假結婚---偽造文書」等移送所轄地檢署偵辦，分析其性質他們都只是違反一般“違序法規”，但就直接把人移往至靖廬(收容所)等待遣返，幾乎每個案件都是直接裁處沒有討價或救濟的機會，直接進入監管的場所，任憑國家的司法機關做出處置及執行不定期限的監管(限制自由)，他們這群生命政治之保障，相對於國人的生活管理上，大陸人民的生活管理、適用法律上都比國人還要來得嚴格，則顯得成為相對的底層階級、弱勢團體，變成國家直接可以剝奪、侵害的對象，他們的生命權利已經被國家政治嚴格限制著。

第四章 通報在生命保護/污名侵害之間的權衡運用

通報的建立乃是集體對抗危險、災難與緊急狀態所發展出的機制，通報原本是專業機構中個別主事者依據自身專業判准、彈性執行的管理制度，國家以管理治安秩序為由，為了使各任務機關能第一線掌握狀況並即時處理違序事件，⁹³由通報直接對於個體的裁處使對象更具服從效力，也使得權力散佈得更廣泛、更具侵害性，對於國家的治理來說，國家於各機關之間進行通報查處效應傳遞，從資料註記中發掘個體差異，目的為的是有效及合理化的行政管理，使人民在通報機制的運作中能夠全面掌握，進而管理、辨識、標籤化個體。

因此，政府利用通報機制的建立，讓個體與社會之間不管在某一階級都互相牽連著對方，甚至影響著對方的任何判斷思考模式。然而，政府為了更進一步保護與管理人們的種種活動，不斷地透過對人民生命身體的評估、歸類，通報機制也隨之建立並且廣泛的運用在各部門上，繼而為該特殊對象所遇到的不同問題提出知識的判斷，從監控中轉變為以救助他人、關懷他人為重點，顯示政府執行對人民道德監督的情感投注監控展現。當社會階層者，為穩固其自我階級，而製造社會有需要幫助的人群時，治權相對應的資源乃差異性的施予時，便有一種社會輔佐的牧領精神顯見，而此精神則攸關於「救助的秩序」出現，從被管理馴服的角色至解決他們所遇到的困難價值，通報網絡的重要性與聯繫上則可見出，國家治權從監視規訓者漸漸朝向社會人民的牧領關懷者，通報的意義在社會中不可否認其重要性。雖是如此，被通報者卻是常見於底層人民、脆弱者、傷殘者、遊民、無家可歸者，似乎社會的重心好像都置於他們身上，社會產生一種另類自我優越與關懷心態，社會大眾於是藉由與自我相比的差異心態來作為通報評估啟動的機

⁹³許雅斐，〈色情管制與社會淨化：通報系統中的赤裸人〉，發表於台灣政治學會 2008 年「全球競爭，民主鞏固，治理再造」研討會，並於 2009 年台灣心理輔導專業人員協會年會研討會中發表。

制，它形成一種即時性救助但或許也是傷害、污名的建立。通報系統在執行者與被執行者之間意義完全不同，感受與認知也有所極大差異性，警察的功能與任務由完全治理人民轉向為發掘個體差異問題的身份註記，從歷史最初的國家安全維護深入至個體的整體評估，通報的介入使個體的意義有了不同的型態出現，每個個體的意義也藉由政府的給予的功能不同，管理者與被管理者的角色隨時都在移動著。

社會機制通報的啟動，不外乎都是以專業知識及生活經驗來判斷於人群之中，擁有何種特徵就是需要接受服務、需要接受別人的幫助及改善其不合規定之行為，通報後使得身份之分類機制更加細緻，國家治理的技術也更加深入服務對象的心靈與身體。目前政府管理人民的意思呈現在查訪通報上，從身體行蹤的管理轉變為針對每個個體生命的維護、生活型態的照顧，從過去歷史對個體生命的終結、必須隔離、保護，進而對每個個體差異性的治理，社會人口的差異變成是一種常態性，身份的區隔原本由君主的決定變成由法律所規範介入，社會的規範下通報變成了針對所有人生命的監控，看似社會自然的通報機制，其實已富涵國家對個體生命權力的管理操縱。因此，作者試圖由通報制度的執行中，探索制度的設計中對人民個體生命的優、缺點，從原本對保護人民生活轉變為對個體的限制與污名侵害之探討。

第一節 通報的運用

通報廣義的解釋就是在各機關間訊息的傳遞，也有請求支援的意思，於接獲任何災害發生後，應立即陳報、通報，並嚴守不遲報、不漏報、不匿報及不誤報之紀律，遵守報告內容應具備何時、何地、何物、何人、何事等要素，並簡明扼要以求具體完整，應該持續掌握現場及案情，並貫徹初報、續報、結報之作業程序。它常被運用於警察單位，也是警察勤業務所使用的一環，它所搭配的是各項

細微配套措施，如以救援直升機、衛星定位系統（GPS）、搜救器材等，從案件的開始通報中，主事者必須明瞭自己該扮演何種角色，以即時作出適當處置。因此，在平日中當民眾以 110、119（單一緊急電話）將災情通報給指揮中心，指揮中心開始受理、派遣、通報相關單位，人員到現場災害搶救、請求支援、傷（病）患後送，最後到案件處置完畢，每個階段通報時間點，在搶救應變處置環環相扣的過程中，通報網絡扮演相當重要的角色，如以之前八掌溪事件、莫拉克颱風的搶救災民、國道土石崩落時能即時將災情訊息通報救援單位請求支援，也許可以進一步增加保護個體生命的機會。⁹⁴

在今日，通報系統則成為行政機構間的溝通方式，除了週期性例行繳交的報告之外，也針對那些**危急每個人生存的**、（可能）造成重大傷害的意外事件，經由規格化的行政程序進行緊急應變，以集體的力量克服可能隨時出現的急難。在實際的執行過程裡，通報系統負責傳送及登錄個案，讓行政單位即時取得資料，以便立即採取後續的處理措施，有效監控掌握控制事態的最新發展。因此，「通報」意味著各種專業人員與行政機構間的權責相扣，除了例行性的工作報告整理之外，某些特殊的意外狀況也可能經由專業人員的判斷，轉化成全國警界的緊急事故。包括警政、消防、醫療、交通、社工、氣象、教育等部門，都藉此守護現代公民的安全生活界線。⁹⁵

從許雅斐的觀點來看，通報機制的執行從古代到現今的演變，從維持國家的生存安危到個人的生命保護，顯示通報在社會各部門的運用相當頻繁，因具有緊急、強制、規範性成為維持社會秩序所必要的手段，通報一直存在於國家社會之

⁹⁴災情救助的情形，可進一步參閱，

[http://www.nfa.gov.tw/upload/FTB/UpFiles/%E6%B6%88%E9%98%B2%E6%9C%88%E5%88%8A/98%E5%B9%B4%E6%B6%88%E9%98%B2%E6%9C%88%E5%88%8A/5%E6%9C%88/05%E6%B6%88%E9%98%B2%E6%9C%88%E5%88%8A%E6%94%BF%E7%AD%96%E5%B0%88%E6%AC%84\(%E7%B6%B2%E9%A0%81%E6%AA%94\).pdf](http://www.nfa.gov.tw/upload/FTB/UpFiles/%E6%B6%88%E9%98%B2%E6%9C%88%E5%88%8A/98%E5%B9%B4%E6%B6%88%E9%98%B2%E6%9C%88%E5%88%8A/5%E6%9C%88/05%E6%B6%88%E9%98%B2%E6%9C%88%E5%88%8A%E6%94%BF%E7%AD%96%E5%B0%88%E6%AC%84(%E7%B6%B2%E9%A0%81%E6%AA%94).pdf)，（2010/05/01 瀏覽）

⁹⁵參閱，許雅斐，2009，〈色情管制與例外狀態：通報系統中的赤裸人〉，性/別研究編審委員會，《酷兒新聲》，中壢市：中央大學性/別研究室，頁 321-322。

中逐漸已被多數人作為平日、生存上必備的生活觀念，而通報既不是絕對的監控，也不是絕對的對人行為限制，而是針對個體生命即時保護的權宜措施，一種存在於我們普遍、隨手可得的操作意識概念中。

尤其通報制度在現行制度中使用相當頻繁，以作者為例，警察單位運用它作為達到某種特殊目的的基本手段，它變成一種紀律報告，也作為內、外部運作基本原則。警察依《警察機關強化勤業務紀律實施要點之強化勤、業務紀律》實施報告紀律，⁹⁶不管是治安、人口，凡是與轄區有關的治安要件一律依規定向上陳報，作為時效上、急迫性之列管，形成「通報紀律」變成警察人員每日每時每分必要的重點工作項目。以作者本身特殊維護生命的個案來說，如在2009年8月8日的莫拉克颱風中，通報網絡機制在警察機關被廣泛的運用，從警員救民眾時中途發生被水沖走的意外事件，警政與消防通報聯繫上必須在第一時間作出具緊急性與決定性的判斷，不管是人民或警察同仁也好，不管個體在哪裡或者已遭受危難時，都受到通報網絡所發出的緊急監控，得讓個體生命得以維繫基本生存權、保護權。然而，颱風侵台後造成大部地區幾乎每戶都是停水停電、道路中斷，人民與外界幾乎斷絕連絡，幸好有警察與消防體系的救援通報聯繫，對於各項救災與救援任務得以持續進行，如受困民眾的救助、孤苦老人的及時搶救、在山區遭受土石流侵害的居民清查，搜救任務必須在第一時間清查或通報聯繫有無任何人有失蹤或有生命必須救助，各項生命資料與住戶資料當時都須仰賴通報的執行，另外在警察工作上每天固定時間都需向長官提報---災情查報，⁹⁷當下為了能掌握每個人的生命狀態與各地區的救助狀況。搶救災情之際，通報對所轄區的治

⁹⁶案（事）件必須報告上級或通報有關單位者，應依規定迅速處理，嚴禁發生下列（一）情事：匿報、遲報或作虛偽不實之報告。（二）不依規定初報、續報、結報。（三）未偵破案件以大報小，或為求績效，將已偵破案件以小報大，陳報不實，以增加件數。（四）越區辦案，未依規定通報。

⁹⁷災情查報注意事項：當有災害發生或有發生之虞時，應主動前往村里加強防災宣導，提醒民眾提高警覺，若發現災害應將災害訊息通知消防、警察單位或鄉（鎮、市、區）公所，並作適當之處置。參閱，http://www.longtan.gov.tw/OTH/hunter_b001/3attention.htm，（2010/05/01 瀏覽）

安、交通都產生合縱連橫交叉的作用，如交通可否通行或有落石必須做好管制，治安方面是否會有宵小趁隙進入偷竊或搶奪生活財物，造成人民的損失。個體生命狀況可說是發生了相當大的生存危機，政府為進一步可以保護管理，透過警察與消防平日聯繫與情資互通管理，該地區人民成為政府必須救助的一群人，通報變成是一種逕行對人生命的基本管理維護。通報機制不僅機關與機關間的聯繫通報而已，同時也是以維護人民生命為出發點，則此時通報變成控制個體生命狀態目的之行政管理手段。

4-1-1 通報的例外狀態：

通報原先設定是為了預防犯罪、管理犯罪人口，卻因該制度的介入後，警察的功能便開始轉變，從維持秩序的警察功能轉變成行使“生命監控”之功能。國家透過為民服務、生命救助需求等執行人身安全的最佳方法，不斷地對人民執行通報方式來對人民管理，由國家不斷介入私領域，並要求警察針對所有人施行管理機制，政府強調保護人民的合理性。因此，通報制度對於個體身份的註（統）記、確認上佔有相當重要的角色，而通報制度在各機關的政策執行與為民服務管理上產生一定的效應，尤其現今警察勤務上的執行特別顯著。通報機制在警察機關內隨處可見，以作者本身經驗為例（也許是特殊個案），在同一地區中，台東與蘭嶼地區員警在處理人民治安與交通的方式，雖為同一法規適用，但因地區、族群的不同，所發展出來的通報處理模式也會有所不同。以交通案類為例，在蘭嶼地區如發生交通事故時，若當事人是當地民眾還比較好處理---只要和解即可；但如果是本地人與外地人相撞後，則當地人會把外地人在醫院擋下（不讓他們離開），另外私下會請當地長老要求外地人必須包禮俗金致贈本地人去除霉運，凡事不希望透過警察的制度介入，幾乎都透過族人來主導任何案件事故的處理，可見在當地發生交通意外時，它代表通報制度有所隱藏、消失。綜上所論，顯示通報其實有著不同意義的表現，國家治權被取消了。因此，我們得知蘭嶼該地方的

文化風俗、道德規勸、社會倫理取代了國家治理的主事權，警察在處理各類案件的通報意義已被當地文化主事者所取代，並且成爲我國國家主權部署的例外狀態，通報的介入也成爲取消一般文化習俗的各種型式，顯示對於該地區的人民治權不見得在全國地區中可以一視同仁的運用，也呈現出國家對此地區的人民所著先天上的禮讓制度，或許也是另類對此地區人民的鄙視感。從中分析出，在我國台東蘭嶼地區與原住民的社區部落中，人民不見得完整地全面接受國家治權的政策實施，這裡所隱藏的是該地區人民更必須被指導、牧領，由於先天上的族群、地區性隔閡太深，當民眾早已自稱爲化外之民，國家對當地居民的任何性通報與維護秩序的機制，形成國家治權在我國所發展出的例外狀況。

4-1-2 流動式通報：

目前人口因社會流動性很大，流動式查訪的用意，是希望管制轄區人口數有多寡，希望藉由查訪能夠管理他們、規訓他們，實際上的家戶訪查（固定式查察）人民的目的也漸趨成爲紙上作業，因爲國家發展出一套管理人民身份的通報機制，透過它的執行能夠達成人身管理、生命管理。由於查訪的人口幾乎都不在所轄區活動，從這裡即可得知，國家在管理所轄的人口查訪上已經出現管理漏洞，人口毫無在轄區，他們根本無從管理，顯示固定式查訪功能已漸萎縮，流動性、暫時性（通報機制）的查訪已逐漸成形，針對全體人口、外國人士、治安人口的動態則一一管制。

對於流動性通報，I 認爲通報已經在警察機關普遍使用，「如在家戶訪查時，對於該人或該戶如查有不在籍或該住戶早已搬遷就必須逕行通報，對人們的行蹤管理，藉由其他警察機關來協尋或查察，不管是刑事或協尋人口天天都會運用到通報制度。」由於目前人口流動性很大，流動式通報的用意是希望管制轄區人口動態，由於轄區人口幾乎都不在所轄區活動，藉由通報能夠管理他們、牧領他們，則實際上國家在管理所轄的人口上已經出現治理漏洞，人口毫無在轄區，他們根

本無從管理，顯示固定式功能已慢慢萎縮，於是國家發展出一套動態查訪註記的制度，期望能藉由具流動性、暫時性的機制達成人身管理、生命管理。

因戶口查察可以「掌握勤區治安狀況」，達到「見人知名，提名知人」，且能事先預防危害發生，事後支援犯罪偵查；另在輔助戶政目的上，則有管理流動人口，清查失蹤人口，杜絕空（漏）戶口的功能，以確保「協助戶籍動態通報，落實戶籍登記正確」，卻有不可偏廢之功能。（鄭文竹，2009：110）從鄭氏觀點中延伸，國家警察任務規範中，勤務執行以保護人民生命財產安全為主，這也是政府合理化針對所有人實施國家治理的政策，又藉由通報制度的建立，再一次地針對人口進行清查保護管制。從警察的勤務執行，針對身份管制由固定式性改為流動式的通報機制，此作為擴大對生命身體的治理，對於國家外來流動人口或移動人口的管理，國家為能掌握其生命動靜態，也藉由通報建立一套管理身分的制度，如外地（籍）人口因故未住在本轄者，警察均依規定製作人口動態通報單，並依規定通報該他轄警察分局協助查訪其行蹤；假若查察對象已不知去向，應依規定陳報本分局通報他轄機關註記為人口動態行方不明，轉由各警察機關幫忙協尋，展現我國針對該列管人民之動靜態由通報上來管理人們的行蹤。顯然通報制度的發起是對每個個體行為掌握模式開始介入，資料不再只是針對行蹤動靜態註記，其實已經轉換成政府對每個個體取得更細緻化管理，身份在社會中不再只是單一性，藉由各種通報查報後，身份變得更具有資料可註記及被設定某種標籤化。

第二節 通報是保護人民的開始？

因此，在各個部門的日常運作中，針對危及生命的狀態所發出的通報尤其重要。因為它不僅具有宣告、警示與動員的作用，也提示在動用國家權力、維護個人生命的同時，暫時「凍結既定程序與權限」的必要。而這個必要性——適用範圍與標準——如何決定，往往是靠著數十年甚至百年的生活經驗累積而來的。因

此，通報系統在現代行政機構間的常態化運用，一方面具體顯現出國家治理權力型態的轉變——權力是透過對生命負責，而不是以死亡威脅進行治理；另一方面，各個部門主動地、有選擇性地決定在何種情況下發出通報、保護人民生命財產安全，也構成了個別公民受保護的基本權利範疇。（許雅斐，2009：322）

從許雅斐對通報的解釋中，它不僅具有宣告、警示與動員的作用，可看幾乎與人民生活息息相關，從對維護國家的生存危機中轉變為對人民生活的積極保護，通報的必要性持續發展且根深蒂固，成為各機關與人民聯繫牽連所在。當今社會進行個體的通報程序，個體生命被賦予某種隱藏性的階級與差異性。因此，國家更藉此製造更多的生活限制、身份污名的現形，對外尊稱保護人民生命的機制應該積極運作，實際增添特殊身份的汙名列管，針對人民生命機制的重新部署、確立標籤的落實。以現今社會為例，全省各警察局都以積極落實員警家戶訪查勤務，在家戶查訪中，及時發現民眾困境，適時通報「馬上關懷急難救助」，讓民眾暫解燃眉之急…。⁹⁸案例中，警察對弱勢者的關懷；警察勤務中救助路人；警察在查訪當中發現自殺民眾...等，不勝枚舉的為民服務與搶救生命之忠勤事件，最近充斥在報章媒體上，顯示警察的勤務功能、執勤目的已有所改變。從查訪與通報之間的勤務連結，兩者彼此互相結合著，對人民生命的關照大大提升。從國家行政管理的治理策略來說，它們是互相聯繫、彼此影響的，事實上通報機制雖然目的是希望對個體生命的進一步保護，卻也是個體身份重新註記並賦予極大階級化與差異化。

另對警政治安來說，通報系統的運用對人民來說是一種監視生命的代名詞，通報則是為了擴大監控與維護生命管理的手段，通報機制在社會中一般所顯示，最簡單的就是治安專線 110、119、113 專線，因此，政府設立即時專線的的目的就

⁹⁸對於生命的救助案例，可進一步參閱，

<http://www.cdns.com.tw/20091210/news/gstz/T90013002009120917480811.htm>，（2010/04/15 瀏覽）

是希望人民能夠最直接、最迅速的達到單一直接的要求，使人民在遇到緊急事故的同時，藉由獨立窗口能夠獲取直接求助（援）的方式，達成安全生活為零死角，讓人民生活得以生活平穩。又從保護人民的法律之制定上，通報系統的作用也明訂於法律條文。例如對於人身安全---《道路交通事故處理辦法》第3條、⁹⁹《兒童及少年保護通報及處理辦法》（以下簡稱《通報辦法》）第2條即規定，醫療、社工、教育、保育、警察、司法及其他執行兒少福利業務人員，若獲知有應受保護的兒少，就得在24小時內填妥通報表，以電話或傳真等方式通報直轄市、縣市主管機關；情況緊急時，得先以口頭或電話通訊方式通報，並於24小時內填妥通報表，送交行政主管機關。此外，對個體生命保護功能，當任何人獲悉有應受保護的人民時，警察緊急動員命令強行判定是否須對人身的如何救助、醫療行為，形成一套制式化處理模式，則此時的通報機制則明顯具有行政專業分工化，顯示通報系統在現代行政機構間的常態化運用，可具體顯現出國家治理權力型態的分化。

通報機制的建立從政治監控中產生了對人生命之保護效應，國家藉由警察職權所建立起的通報機制，對人民監控生命關照網絡的建立，正好建立起一條社會生命牧領的界線，而警察正是影響這條界線的行使與歸類的操縱者，目的希望人民能夠變得更好、更能趨近於人民整體生活。另外作者經驗中的通報特殊救護案例，例如在台東山地部落社區中，因為山地鄉救助資源比較欠缺，由於當地居民幾乎以原住民居多且當地人比較樂天知命，當地社區族人飲酒的風氣相當興盛。因此，該社區居民常發生酒後駕車或會有家庭暴力傷害案件發生，但居民往往遇到案子後不知如何處理與善後，幾乎案件的處理過程都是由警察來居中進行調解及告知雙方的環境、認知會有所差異，警方都秉持著對當地居民的協助關照，故警察的功能角色在當地來說，從對人民犯罪偵防工作轉變對地方居民的生命照顧

⁹⁹《道路交通事故處理辦法》第三條第一項第五款，發生道路交通事故，駕駛人或肇事人應先為下列處置：【通知】警察機關。但無人受傷或死亡且當事人當場自行和解者，不在此限。

關懷，對人民的管理意義變成對人民的生活保障，也對地方治安盡量以提供必要的生活協助為主，警察針對其該部落或社區每個個體生命作出適當保護的義務，盡量不讓生命有被傷害發生。因此，警政的執行在當地維護秩序方面與在當地化人民的關係是相當緊密的，通報的權力由治安查緝到對人民身體保護的通報，警政意義改變對人的身體行為關懷、照顧，警察一再強調對生命的重視。

在談到通報的運用時，從作者本身經驗來舉例說明，現今通報往往在交通方面及家庭暴力方面比較常運用到，例如在本轄發生車禍時，除了警察必須到場維持交通秩序外，另就要趕快連絡消防隊前來協助處理；又如有發生家庭暴力時，警察雖必須及時到場，但也要馬上通知社工或收容中心即時介入處理，由於攸關到他人基本生存權，通報的介入讓每個人生命可以得到緊急協助。從案例的顯示，通報的管理國家從軍事、邊境的對抗，變成國家以維護國家主權的治理逐漸轉變為個體生命的預防保護，從治安、交通、戶口查察、消防、山難救助、海邊活動、外來人民、山地部落等，通報的啟動與執行更細緻化的被置於各個管理部門中，並隨著通報機制的執行，目的希望人民能夠變得更好、更能趨近於人民整體生活。在作者特殊經歷中---以人民生命救助為例，如轄區發生人民失蹤、遭遇意外災難發生〈飲酒過多、心臟麻痺、自殺〉等狀況時，幾乎第一觀念就是馬上報案，第一時間通知警察到現場處理，而警察也會依專業經驗通報當地衛生所（局）前來協助幫忙，畢竟人命關天對生命的救助是不容許些微怠忽，顯示機關與機關間的聯繫通報是非常重要的。也就是說，當人民生命越是危急，通報聯繫就越重要，至於當下對於何種狀況、必須連繫何單位，執行者必須在限定時間內達成一定的緊急判斷，相對地凸顯出生命的可貴，例如在發生意外事故、山區救難時應該更具專業判斷個案的能力，甚至設置更緊密的網絡危機處理機制，讓通報網絡中可以充分交換掌握個案的訊息，一旦判斷具有性命危機之虞，就可通報由相關單位執行生命管制緊急命令，為守護民眾的性命，盡最大的努力。

另外作者兩個經驗案例為探索通報機制的重要性，如本轄如有發生交通事故時，警察接獲勤務中心通報後，馬上聯絡救護車立即前往搶救，對人生命都擺在第一順位。通報的功能幾乎運用於對人生命緊急救助，通報機制也如大眾所知悉，它具有緊急、時限性，原本在道路交通事故發生時，事故應該是以車輛肇事來做現場第一處理，但是實際上卻以當時人民有無受傷或死亡為優先處理，顯示以法規範還是以民眾的生命管理為最優先原則。第二個案例，如發生山難，如求助警察後，警察先依規定通報消防救難隊，然後先聯絡分局搜救小組，先行整理裝備及判斷位置是否直接進入搜救，尤其高山狀況變化多端，人的生命個體在當下變得相當微弱，位置通報可以從衛星定位或者通報可以回撥或確認該地點的時間、距離，了解附近是否有救難小屋，可以馬上迅速聯絡或給與相當的情報後援，通報對受難人可以直接的生命救助、指導，讓生命得在第一時間可以脫離危機使然。從以上兩案例來說，顯見通報系統已經廣佈於各機關中，藉由主事者、專業者的判準，進行身份的保護與管制。我們可以發現國家對人口的管理，通報機制已被廣泛運用在警察機關的勤務運作上，通報與監控、保護個體生命已變成實不可分。由治安、交通來論述，維護個體的生命是站在一個被強化、保護的主要立場上，通報進一步來說也就是個體生命不容許他人的侵害及剝奪其生命權力。雖然國家以個體生命積極維護展現，然而在任何救助或救援的同時通報意義轉變卻是朝向身份的標籤化來處理，因所屬個體的不同被賦予的通報標準也就不同，而也建構出不同生命的管理要件。

在維持國家秩序的前提下，國家運用通報對人民身份區分出不平等與人身保護策略，轉化為特殊差異的管理。人口不再是一致性的，治安人口變成社會上必須管理份子，看似自然的通報監控規訓，其實已經由法律所介入生活，通報系統變成了針對所有人身份的辨識、監控、限制。然而，探究背後的維繫者是國家，雖然機制的設計當中，國家應該以保障人民生活條件為優先處理對象，但是隨著對個體生活必要管理下，人口反而越是被侷限住，從通報管制中隨處可見國家積

極介入人民生活的環境中，因為管制會帶來更多國家實質權力，所以國家也樂於制定更多通報機制的落實執行並具體地轉為直接的政策行動，以便維持國家統治權力。國家希望人民在國家通報網絡的生存之下，人民生活行為可以被約束、管制，也希望能藉由各機關的通報作為對人民生命、身體、財產能夠進一步的實施更細微治理，讓國家權力可以理所當然地規範著個體的一切生活。

第三節 人民的質疑---污名化的現形

我打電話給一位號稱是「同性戀專家」的醫生，詢問關於同性戀役男體檢的問題，後來竟然有一位同事將我拉到一邊，問我為什麼特別「關心」同性戀，原來這位「同性戀專家」立刻向他相熟的記者「通報」！三不五時總是有的，不過社會運動會遇到阻力，這本來就是正常的事情。重要的不是去渲染一個極為鴨霸的對立面來讓大家同仇敵愾、從而合理化自己的無所作為。「原來同性戀真的到處都是呢。」（張娟芬，2002）

國家為因應安全、秩序、控制和管理的渴求強化通報管理系統，只要涉及到每個個體身份時，通報機制馬上為之介入對人身、生活形成一套治理機制，這是保護但卻也是限制基本權利的開始。國家為維持社會秩序製造身份的差異，讓個體即時性的裁處幾乎每天都在生活中上演著，使每個個體有所比較、區分、歸類而這種管理是具有特殊意義的。通報機制的運作有時候被強制性的植入身份，並藉由每人生活主觀道德觀念進行裁處辨認，身份被賦予個體註記後，即被社會認為具有特殊身份者，其身份已經被社會大眾主觀意識裁處具有差異性。因此，國家藉由通報以監控人民身份的同時，也把「治安」、「顧慮」的代名詞也予以植入，以進行一系列對人民的身份註記、設定污名化、權力設限，但也讓污名的陰影，因治安整體考量，完全被呈現、赤裸裸的公開在他人面前，使個體基本權利完全處於被剝奪的生命政治中。

從《警察勤務區家戶訪查作業規定》第 26 項規定，「對屢查不遇治安顧慮人口，應以書面或電話與受查訪人約定時間查訪，如受查訪人行蹤不明，應通報協尋（管）。勤區查察遇有他轄治安顧慮人口時，應輸入電腦、建檔，並通報戶籍地警察機關；使用勤區查察處理系統時，由系統自動比對，通報作業細節依勤區查察處理系統作業規定辦理。」透過法律制定強制性通報規定，從警察預防性的通報查訪中，即時性通報轉變成干預性的職權，賦予制式化特殊身份的名份，並植入刑事系統加以實施查訪、辨識、查緝，強調讓人民生活在無治安恐懼的空間，實把人民作一般性區隔開來。警察的通報機制變成是一種身份管制，讓人民生活在不知覺中由保護變成是一種隔離，實際上以特殊身份來區隔出特定目標與特定人們，行政機關不再是為保護而保護，相對是以限制少數來擴充多數人民的認同。通報機制對人生命身體的通報看似對生命關照的美意，但裡面卻隱含了權力部署、標籤污名、急難救助之間的權力運用，個體身份的差異與標籤污名化更是明顯被運作著，個體身份往往被政府所強迫建構，而價值也隨著通報的轉換而有所改變。

警察針對治安人口通報系統的建立，乃是基於公共秩序、社會安全之理由，由警察將手伸入社會秩序領域，呈顯一種秩序化規訓的美景，同時深化對人的身份作出區隔，讓人民區分出正常與有問題的人。此時身份上只要有所差別就容易被眾人認定為治安人口，他們即刻起背負著權利限制與不公平對待的十字架，讓他們承受著無數的生活壓力。尤其成為警察的關注對象，雖然國家以預防犯罪為目的，對執行查察對象有限制且有一定身份列管，但國家運用公權力對他們人口身份識別、階級產生更多誤判與進行干預之控管，讓他們成為污名的列管對象，這恐已侵害到人之基本權利。因此，通報機制的啟動而帶給當事人污名、歧視異樣身分的眼光看待，將使人民基本權利也隨著身份的管制已經不自覺被國家公權力所侵害著。

國家藉由警察機關的通報作為對人民生命、身體、財產的管理，但也立即產生額外的特殊身份，如失蹤人口、行方不明人口、逃犯給予合理性的標籤化。由於民眾報案後，產生了各種不一樣的人民身份，這屬於一種無形管制，必須藉由警察機關予以撤銷列管才准予放行，讓生命監管可以在第一時間由警察機關發動查緝作為，在預防犯罪之目的下，警察可藉由通報查緝該類「人口」並獲得人身安全及自我績效的肯定，顯示身份的權力已經被國家所限制，身份被查獲的同時顯示個體資料暴露在他人的視野中。因此，從我國法律的強制性通報規定、身分素行的查察、出獄人口的管制，顯然只有反增添對人們身份上的限制範疇，每個人的身份都被呈現在電腦系統及相關簿冊中，這卻是被標籤化、污名化的開始，讓人完全暴露在社會的機制中而不知。政府為了管制其動態行為，賦予警察合法性的手段進行通報管理加以陳報並由全國系統來擴大管理，對這群“被通報身份”的個體來說，卻產生身份標籤的壓力，只要一天被通報為有顧慮者，不僅會影響到他們的生活形態、行為受到限制，也只有無限制擴張的辨識性裁決呈現。

從受訪者 F 的訪談中：「特殊性的治安顧慮人口必須管制，如果受查訪人行蹤不明就應趕快通報協尋。如遇有他轄治安顧慮人口時，此時應即時輸入電腦並通報戶籍地警察機關，在工作上儘可能掌握轄區人口的狀況。」事實上，如果我們仔細地觀察警察所執行通報身份的民眾上，這群被通報者在社會上被列為所謂的治安人口，如失蹤人口、拾荒者、高風險家庭、有危害之人，這群對社會治安不具威脅的人們被社會冠上標籤與污名化，在社會的結構當中屬於比較弱勢的、脆弱的一環，在社會與國家人民當中被列為是法秩序的邊緣人乃至於例外位置。這群被賦予治安、有問題的、有犯罪者的人們，在警察通報制度上，藉由對具有特殊身份人們的管制通報以維持社會秩序，變成對弱勢族群的脆弱人口、底層人口之人身保護，在我國是屬於擁有正常合法的一般公民變成被社會所抵制、排除的身分「裸命」(naked life) 狀態，¹其這群人們也突顯人權中對於生命權的基本

保障的重要性，但同時也暴露對於個體法規體制的缺陷所在。如社會中曹小妹妹、¹⁰⁰黃小妹妹的案例中，¹⁰¹「被害者的基本權利是不被重視的」，他們應該是國家所保障的對象吧！雖然現行從警察的通報網絡中，針對這群治安人口、底層人口中，看似普遍的一般人民的身分要件卻存在著極大的差異性，國家製造出國族、語言、外觀的犯罪要件，轉變成附帶於「排除身份」的要件，製造差異性汙名與公民身分界限外的人們。國家正常治理下（包含災害預防與地區、種族）中的例外地位，警察對這群人身份管理中可以得知，與主權者決斷之例外狀態不謀而合，正是國家執行差異行政管理中被忽視的一群人。在緊急社會危機中，通報機制卻是對人身分標籤界限的重新劃分，這群被賦予特殊身分的人們，雖然寄望通報網絡機制的執行讓自己生命享有完整的公民權，但卻只是更深化身份的污名與標籤而已。

另從本身作者特殊經歷來說，查緝娼妓賣淫案例中，查緝、移送她們只是為了應付上級長官績效而已，對社會的性需求者也無法遏止。剛好印證龍應台說，娼妓是最古老的行業之一，中國自古就有娼妓存在，性工作所衍生的問題不容忽視，但絕不是廢除可見的「公娼」、讓公家單位去除「汙名」就能解決的。¹⁰²又如 98 年初所發生的野人事件，分析案例他只是為了自我生存到各地草工寮進行謀食，但因頭髮卷長、鬍鬚未刮、體形瘦削、長相不明的外貌長相，就被冠予常業竊盜者、恐怖野人出現了汙名標籤，然而，實際上該人既沒傷害、也沒有攻擊他人，該人實被醜化後被通報為必需查緝對象甚至給他發布通緝令，對該人某種

¹⁰⁰ 2010 年 04 月 20 日，「不要再有下一個曹小妹妹」。曹小妹妹與母共赴黃泉的訊息，許多人是既難過又不捨，「社工與警察的連環錯」，已經成為眾矢之的，然而除了責難與批評外，究竟要如何避免類似事件發生。參閱，<http://news.chinatimes.com/forum/0,5252,11051401x112010042100412,00.html>，（2010/04/25 瀏覽）

¹⁰¹ 2009 年 4 月 18 日才十個月大的黃小妹妹，被狠心的父親丟入滾燙的熱鍋裡煮，造成全身近百分之九十的燙傷。參閱，<http://blog.chinatimes.com/2266/archive/2009/04/20/397043.html>，（2010/04/24 瀏覽）

¹⁰² 參閱，劉小柔，2006，〈我看公娼合法化〉，

<http://intermargins.net/repression/sexwork/articles/2006/07.html>，（2010/05/06 瀏覽）

程度上的不公平。另外作者發現在原住民社區中，我們的普遍觀念中都會認定原住民愛喝酒，如在交通稽查勤務或擴大臨檢勤務時，如發現原住民臉紅紅狀態，雖然他們只是嚼食檳榔，但幾乎都會認定他們是有喝酒的情形發生，很多人因此都會認為警察對他們會有所偏見、歧視，而且還要求他們進行酒精測試，他們多數都有所抱怨。從警察執勤任務來分析，現今的查緝通報犯罪案件，對於影響治安的案件分析中，社會犯罪案件的成長幾乎是妨害風俗、竊盜、侵占、酒駕（公共危險）輕微案件為警察主要查緝工作，相對於社會暴力犯罪如殺人、搶劫殺人在整個犯罪整體來說幾乎微乎其微，顯示執政者為了穩定政權及說服人民，強調各項數字遊戲來印證執政者的所作所為“一切都是為了人民！”國家治權變成內部自我競爭方式，治權已不再為單一面貌，從過去威嚴式、強力的執法者轉化為慈善家、救助者的面貌、為民服務的積極表現來取代過往的威嚴印象現形，故安全通報機制隱藏於照顧及對個體生命關照的轉變，使人民合理感受國家維持秩序的面貌。

4-3-1 從底層階級對通報運作的解釋：

這就是國家權力的新佈署，為的是建構各種關於懲罰權力的新結構和新技術。這正是國家製造身分的差異管理：是有目的的管理身分，而不是完全消滅他們。（傅柯，1995： 89）從傅柯的觀點中，通報機制的運作是有目的性之管理，以急迫性、緊急性、強制性的介入生命個體，由警察勤務的查訪過程中，藉由警察的查訪辨識後產生一系列誤判的身份，使容易被警察通報為治安人口的對象（遊民、底層階級）等，雖然國家不曾表示出如何區隔個體的樣態，但實際執行上以藉由法律規範讓違反者受到懲罰，並確立新的管理策略，通報機制已經不是單純的對人身保護作用，反而是對人生命政治的管制與剝奪，事實上通報不曾對外表示出對身份直接地侵害，但侵害性已在社會散佈更廣泛、也更具威脅性。

通報強調是一種行政管理手段，也是將全民置於亟需救援的緊急狀態。這是

行政機關運用管制人民身份，它強調是為生命監管的必要性。對於底層階級、脆弱人口、治安人口，通報機制擴大差異與更細緻化執行，看似對全體人民生活的照顧，但多數被通報者的態度所呈現的是，個體諸多懷疑且有所保留語氣的問題，其實當中隱含著對人有諸多的不信任感與再次傷害、限制，也透過實際的受訪者乙與丙分別表示出，通報性質的轉變與實際國家行政管理的作為。

期間在訪談乙（也是高風險家庭人員）時，¹⁰³他看到作者的來訪時，他說警察又要做什麼了、警察最好少來等字眼，由於特殊身分被社工與警察列為必需查察的對象，通報對他來說好像是監視網一樣幾乎影響著他的生活，他責怪的闡述著那一次被警察所通報的事實，「也許是多喝了些許酒而已，剛好那時又沒有意識（台語）、也不是要開瓦斯自殺，因為自己本身沒有工作，在家又閒閒沒事，偶爾會藉小酌喝點酒來消除自己的憂慮，有時候又會擔心自己沒有錢負擔在國小就學的小孩，他母親又常常不在家。每次都跟警察講了沒事且會照顧小孩，但是警察的不信任，被列管身分的查訪不但是再次傷害而已，你們又幫不上任何忙，只會增添更多壓力而已。」

另訪談丙表示中：「他不太爽的口氣說：我有什麼身分？警察為什麼就把我列為查察人口，我也不過是之前有單純的妨害性自主紀錄，但每次在工作或被臨檢時，警察看到我就像看到犯罪者一樣，都會問到我最近在做什麼工作？我最近都在哪裡活動？假設我如果沒有固定與警方聯絡或自願到派出所報到的話，警察說我就會被通報且各警察機關也都會找我，通報對我來說好像是監視、限制我而已，幾乎看不到任何對我有幫助的地方。」

¹⁰³高風險的定義：1.家庭成員關係紊亂或家庭衝突：如家中成人時常劇烈爭吵、無婚姻關係頻換同居人等。2.因貧困、單親、隔代教養或其他不利因素，使兒童少年未獲適當照顧。3.家中成人罹患精神疾病，或酒癮藥癮，並未就醫或未持續就醫。4.非志願性失業或重複失業者：負擔家計者遭裁員、資遣、強迫退休等。5.負擔家計者死亡、出走、重病、入獄服刑等。6. 家中成員曾有自殺傾向或自殺紀錄者。

對照上述兩個個案中，對於底層、特殊人口來說，由於通報機制它形成嚴格看守每個人身體、心理的感受、思想的正確、自我利益維護，它不僅是針對生命的管理，也是強迫人們遵循單一的生活形式，通報與個體行為之間彼此影響著，而不是一味隨意地完全為國家所管理的公共政策尋求解決目的與方法，更不是完完全全地口述“只為了人民生活”而實施必要性通報管制。通報所製造的社會案例中正是不斷地上演保護與製造案件恐慌，政府掌權者更是以小案件或特殊案例就擴大解釋通報的必要性（如沒有通報就違法），此時正好充分地印證了當保護人身自由的制度變成為限制人身自由的機制時，一個美其名的機制網絡，其實執行著限制與侵害個體的制度，實以隱藏式暴力壓制的方式解決社會上有問題人口身分的思想與行為。政府對人民治理的美意，從日常生活小插曲變成犯罪事件，當勤務執行變成屢屢侵犯著受害者、要求加害者接受國家制裁的法定機制，利用各種勤務實施所產生的心理威嚇作用，無非是製造恐懼，以管制踰越者，穩定一套特定的社會關係。

在社會中，通報暨是維繫生命與積極個體牧領的開始，但卻在某些人群的處理過程中，反成為通報污名的犧牲者，通報系統的運作造成的是強調底層階級、脆弱人口身上，因身份被社會認定為與眾不同的、骯髒的，然而，透過國家治權的通報網絡，將這群受害者迅速隔離。但事實上，身份一旦被通報後本身就啟動具有殺傷力、侵害性，也印證社會大眾對於通報機制還是會有諸多疑慮和議論的彈性空間。警察執行工作者固有的認知都以擔任查察通報及生命救助為主，但卻明顯地和個體間的想法、認知有著差異、甚至是衝突的、不平等的立場。因此，通報對安全治理來說不是絕對的萬靈丹，也許一不小心就很可能落入通報標籤化的被侵害者。

斐騰也深刻地理解到，特別是在現今複雜的政局局勢中，「權利的保護」可能是一種危險的假象。作為性/別文化政治的一環，「權利」也可以用來強化原有

的性/別階層內的不平等，而且，現代國家對特定群體的保護，經常是有選擇性的、策略性的，甚至於保護的標準與適用範圍也是在特定局勢下預先擬定的。（許雅斐，2009：349）權力機制下的通報網絡變成是一條按國家法律規範出的機制界線，在界線內的人可能是受法律保障的、優越的，在界線外是被剝奪、限制的，一方必須接受另一方的要求，我者與他者之間不同身份之比較。警察在背負維持秩序的前提下，藉由通報機制將身分註記與生命即時保護的交叉運作中，同時融入了行政機關之人民控管與凸顯彼此身份差異化對待，從而使通報於支配法律與社會生活中，它不僅成爲一種變相身份性的治權構造，看似自然及關照人生命的管制，卻再次地，通報以安全秩序保護之名變成了針對所有人的社會淨化機制，因此，通報對個體生命保護執行管制的同時，也可能是開啓個體身份再度被污名限制與傷害的被執行者。

第五章 結 論

本文從警察對人民身份的訪查、通報權力進行深入研究，並透過與在職警員的問卷調查及訪談，企圖提出與現行公共行政思維不同的思考面向。例如，對於治安顧慮人口的查察、對於外來人口的查察管制、大陸人士來台的執行措施、家庭暴力之下的被通報者等，都在在顯示了，通報機制如何將他們身份，由中下階層者，轉化為「邊緣偏差」，或者，甚至成為「犯罪嫌疑人」。國家權力不但可藉此將各種身份的差異與限制植入其中，也讓他們被標籤化，導致「常民生活」也因此而「不尋常化」。故本文一方面強調，通報機制的運作，常被國家用來當作穩固其政權的人身控管技術；另一方面，訪談資料所呈現的多元異質觀點，不但對本文的寫作甚有助益，也為後續的研究開發出更多的可能性。

政府將「治安人口、治安顧慮人口」之稱謂用來犧牲重返社會的權利為代價，來達到「犯罪預防」的治安目的，以犯罪預防來說對該作為真的合理化嗎？從「治安人口」查察辨識的管理機制開始，此機制無法有效阻止違反行為，反而造成只要被認定為有特殊身份者都要列管查察，如同社會的犯罪製造者，一切犯罪皆歸咎於他們身上。因此，藉使政府研議出更具強制監控流動性的通報機制，來規訓人民動靜態的行為，提早將任何有可能違規或有犯罪情事的人們予以控管，突顯誰是非正常人的異常行為，針對的是保護好國民、排除壞國民，但此種機制亦容易製造一連串監控、普查、篩選及排除政策的實施，最後導出所有人口變成國家的「想像中嫌疑犯」的過程，正如同「理性」的出現是以「瘋狂」被建構為前提，倒因為果的生產出具罪犯化、污名化的標籤，使得相互污名的場景在各個群體內出現並不算特別，因為在污名他人的當下，就是確保自己的位階高人一等，從而建立起社會大眾對「治安」人口的標籤與污名想像。

對於污名背後的權力觀與論述假設，都試圖將被污名者打入本質存在的個

體，然而，個體與身分是交叉融合在整個社會的建構活動中，無法以單一的本質來以偏概全。傅柯提到「沒有不存在反抗的權力關係」，我們之所自以為個體的「生活」，其實只是被「國家權力」所建構的「監獄」而已，¹⁰⁴也因為如此，權力佈署在任何個體身份上，一套管理系統得以藉由賦予每個人特殊的身份，並強化在身份意義的同時，開展出對人生命監管的重要意義，誰是需要政府介入、幫助的？對人口身份來說，國家對身份的管理是刻意的、強制性的，國家製訂法規範讓查訪通報網絡進行身份的監控，強化人民的觀點用以保護人民與維持社會秩序的作用，對人身份執行限制與背負汙名身份的開啓，實際上是強迫人民必須接受其身份的管制，運用身份的差異化進一步排斥、剝奪，爲了就是要突顯主事者對每個個體都能有所掌握。

因此，越是底層人口、治安人口、外籍人民，透過政府的規訓與牧領權力，從文章、案例中，查訪通報機制的意義改變了，正是在這樣改變的過程中，人們身份的適當正確辨識（緊急救難、生命危險）已經形成政府的必要作爲。政府設定人別差異，表面上雖爲管理，但隱含消除某一群人其反抗主權者的行爲之意義，強調必須順服於主事者的政策、所制定的法律，因爲他們是被管理者所佈署設定的一群人。國家爲求治理對於特殊身份者，突顯其國籍、種族、語言、有危害秩序者，就是要讓這群人接受政府的分配生活管理、基本權利、義務。他們其實是被國家所區隔出的一群人，他們變成社會上必須被管理的、是有問題的，看似自然的查訪通報規訓，其實已經被轉入法律的規定監控中，查訪通報系統變成了政府針對所有人的身份淨化，呈現出「誰是好國民？誰是壞國民？」，讓政府有合理性介入他們的生活行爲中，政府試著重新吸納不良、生病、無業、有問題等差異性身份，政策中雖不會顯示對他們身份上的污名，但其基本權利已被政府限制著，查訪通報機制從合理保護變成是一項權利的明顯限制，他們的身份被突

¹⁰⁴吳志鴻，2007，〈書評：米歇爾·傅柯（Michel Foucault）：《規訓與懲罰---監獄的誕生》〉，《哲學與文化》，第三十四卷第二期，頁 135。

顯出是生活在一般社會中的例外公民。

然而，對過去針對「治安人口身份」文章來說，對人口身份所呈現的是「不受重視」的觀念，再加上過去只有警察單位與特殊作者資料的限制，之前研究者對於無法取得實際的談話與資料蒐集，或許也受到特殊單位資料的限制並無法積極呈現出被觀察者個體自我認同身份的影響，漸漸與事實有了相對的差距，反映在文章中的諸多談話與實際個案中。目前有關誰是治安人口、外來人口、底層階級的人口的說法，這種說法目前在社會上沒有一致性與確定意義，現只有在警察與社會工作者的立場比較常出現此一名詞。在研究者獨立於人群之外的同時，治安人口的名稱也就只能在文章、報章上以訛傳訛中被建構，甚至複製主流的標準，設定並詮釋為必需被社會大眾所輕視、鄙棄、排斥，不外乎將其視為台灣社會的「違序犯罪者」。雖然探悉這群治安人口、底層人口、外來人口的範圍太廣與身份界限甚難拿捏，但作者藉由從警察勤務為出發點，探討其查訪辨識的法律面與通報機制勤務面著手，探討一般人的查訪辨識與通報監控的手段只是政府行政管理一環，並產生個體差異化權力部署的建構。

本文從警察勤務針對人口的身份的通報中探析，由個體案例中顯示人口的查訪當中，原先只是針對特殊身份的政治監控查察，還沒有太多的人生命關懷的查察意義出現，直到以通報機制網絡的建立，配合查訪身份逐漸顯示出對個體的注重並與現實社會的運作連結在一起。國家為了管理國內總人口的動靜態，透過查訪對人身的判別、身份的取得，國家權力機制來界定對於外來人口的基本權利、生活型態，讓他們身份被界定因所屬國家經濟、政治、衛生、種族的落後，而被我國設定為忽略、剝奪下的治安人口，他們從過去社會評語中幾乎沒有被肯定過，也就是對該個體身份有天生不平等。尤其政府更利用警察公權力進一步對流動、特殊身份者進行辨識，比較出國族、經濟、階級之間的不同，對於治安人口身份界線劃分，從所獲得的權力明顯地區分出來，特殊性身份易被當成人民身份

的對外表徵，而進行有目的及強化彼此之間的差異性隔閡，達成階級與社會地位的分化目的。

研究方法的反思與限制

從警察查訪身份為出發，對於一般人與治安人口來加以論析，從警察勤務中如何辨識身份後，進一步對個體的保護來突顯所受到的差異化管理，也將從警察勤務與被通報者的訪談中來印證，人身份的基本辨識與管理產生差異性、階級性，顯示這群社會上所俗稱的治安人口，不一定是社會的犯罪者與影響治安者，這群人其實也沒有所謂的治安顧慮身份，而是國家賦予他們身份的汙名並對這群人生命政治的限制、剝奪，並利用各機關的通報機制對人身監控管控，形成一種國家維護秩序的差異管理運作。

作者在實務界的工作經驗和實際執行訪談，乃至於如何透過論文內以學術的形式呈現，雖然本身早就被框限在警察固定式思考與支配的環扣中，但也許透過理論與專業學術者的知識呈現出另外一種制度與值得更多討論的形式發展出來，知識能讓人有多一種思考判斷的新想法在人群口中被談論，讓人相信學術的價值，面對制度日益更新的改變、社會現象與他者的建構，對人拆解來自污名背後的論述與權力觀，並學會反思自身與外在的關係後，我們在面對問題化、身份化治安人口、外籍底層與大陸配偶，並非因為他們真有什麼低劣、邪惡的本質，只因他們國籍不正確、弱勢族群、社會底層人口，卻因為國家利益至上的思想，建構出社會階級與身份的管制，強調為了生產出正確、對國家無害與維護秩序框框中，在權力配置機制的作用下，政府利用查訪與通報網絡的建立反倒建構出對國家、社會積極關照生命身份的差異性個體。

由於長期接受填鴨式的教育訓練方式，使得作者過去認為所有事物均有其一套標準答案，也不容質疑。因此，在訪談過程中或論文寫作中，不論是在面對訪

談者或自我反思中，筆者雖嘗試想要發掘出所謂的事實真相，但卻在本身邏輯推理上與各項綜合論述時產生思考窘境，在訪談資料的問題與論文格式上的撰寫也產生瓶頸，還好經過教授不厭煩地從旁指點及自我檢討改進，使得此篇文章能如期完成，剛好正如上課時老師談論後結構主義者---尼采所言：「沒有事實，只有詮釋、沒有客觀真理只有個人與群體的建構」的道理，沒有一定的固定論述，社會上也沒有標準的答案，只有依當時所憑藉的客觀理論推理出更適合的答案。雖然作者諸多想法與警察實際工作中會呈現不一樣的思想方向，為了開創自己的原創與對各項訪談及案例思考，重新讓他人也有不同的討論空間，讓故有的制度被重新檢視、討論落實於思考/生活當中，解除限制根深蒂固的本質化思考模式，讓創新突破總是維繫著思考邏輯進一步獲得更多詮釋。

「查訪；通報」這是一種相輔相成的權力結構體，從歷史的演進中，對於這群脆弱人民、治安人口、底層階級的查訪辨識到通報的流動上，針對人口的差異性管理，雖然從制度中代表著對人身份的管制與汙名的現形，但也漸趨轉變強化對生命個體更細緻與具權威性的監控，不容許個體生命的被權力直接剝奪，並且應該回歸對生命個體的利用與重視，也是傅柯牧領精神的擴展之運用與探悉。在政府治理中，從原先的監控人別、階級規訓治理，轉移成對於一般人或治安人口的牧領，對人別的查訪意義也已經轉為生命即時性通報的裁決。綜論本文觀點後，在此特別指出，雖然對人別身份的通報只是一般警政、行政機構例行性的管理措施，然而，它對於一般公民的日常生活所產生的政治效應卻是非常的驚人，尤其針對治安人口、外來人口、底層人口、脆弱人口等，這卻不是一種生命救助，反而是一種生命生活行爲的限制與剝奪而已。

參考書目

中文部份

- Andrew Sater 著，陳妙芬、萬毓澤合譯，2008，《階級的道德意義》，台北：巨流，153-305。
- Barry Smart 著、蔡采秀譯，1998，《傅柯》，台北：巨流。
- Brian Chapman 著，朱堅章等譯，1978，《警察國家（Police State）》，台北：幼獅。
- David Garland 著，劉宗為、黃煜文譯，2005，《懲罰與現代社會》，台北：商周。
- Giorgio Agamben 著，薛熙平譯，2010，《例外狀態》，台北：麥田。
- Gilles Deleuze 著、楊凱麟譯，2000，《德勒茲論傅科》，台北：麥田。
- Heinrich Ssholler, Bernhard Schloer 著，李震山譯，1995，《德國警察與秩序法原理》，高雄：登文。
- Hubert L. Dreyfus、Paul Rabinow 著、錢俊譯，1995，《傅柯：超越結構主義與詮釋學》，台北：桂冠。
- J.G.Merquior，陳瑞麟譯，1998，《傅柯》，台北：桂冠。
- Michel Foucault 著，劉北城、楊遠嬰譯，1995，《規訓與懲罰—監獄的誕生》，台北：桂冠。
- ，尙衡譯，1998，《性意識史第一卷：導論》，台北：桂冠。
- ，劉北城、楊遠嬰譯，2007a，《瘋癲與文明》，台北：桂冠。
- ，王德威譯，2007b，《知識的考掘》，台北：麥田。

- ，趙曉力、王宇潔譯，〈政治與理性〉，
<http://www.intermargins.net/intermargins/TCulturalWorkshop/academia/scholar%20and%0specialist/fucault/f06.htm>。(2010/01/02 瀏覽)
- ，趙曉力譯，〈福柯治理術〉，
http://sex.ncu.edu.tw/course/Michel%20Foucault/link/fou_link01.htm。(2010/01/05 瀏覽)
- Nandita Sharma 著、王志弘譯，〈點與線：「種族」、空間與全球隔離體制的塑造 (A Dot and A line: 'Race', Space and the Making of a global Apartheid)〉，文化研究月報，第 71 期，http://hermes.hrc.ntu.edu.tw/ocsa/journal/71/journal_71.htm，(2010/01/10 瀏覽)
- Steven Best、Douglas Kellner 著，朱元鴻等譯，2005，《後現代理論：批判的質疑》，台北：巨流。
- 于奇智，1999，《傅柯》，台北：東大。
- 方孝鼎，2001，《台灣底層階級研究：以台中市遊民、拾荒者、原住民勞工、外籍勞工為例》，東海大學社會學系研究所。
- 王振寰，2002，《台灣社會》，台北：巨流。
- 王泰升，1999，《台灣日治時期的法律改革》，台北：聯經。
- ，2004，《台灣法的世紀變革》，台北：元照。
- 卡維波，2005，〈【慾望、青年、網絡、運動：從反假分級運動談台灣社運的新形式】座談會導言〉，《台灣社會研究季刊》，第 60 期，179-196。
- 立法院秘書處，1993，《法律案專輯---社會秩序維護法》，台北：立法院秘書處。
朱紹侯主編，1994，《中國古代治安制度史》，河南：河南大學。
- 台南市政府新聞稿，2008，〈許市長至警察局慰勉同仁〉，
http://info.tncg.gov.tw/01_news_03_paga.asp?num=20081031083136，

(2012/02/22 瀏覽)

伊慶春、章英華，2006，〈對取外籍與大陸新娘的態度：社會接觸的重要性〉，《台灣社會學》，第 12 期，190-225。

朱元鴻，2003，〈娼妓研究的另類提問〉，何春蕤編，《性工作研究》，中壢：中央大學性別研究室，421-454。

朱元鴻，2005，〈阿岡本『例外統治』裡的薄暮或晨晦〉，《文化研究》，第 1 期，197-219。

朱金池，2009，〈論警察職權的行使〉，《中央警察大學學報》。第 46 期，頁 1-11。

何春蕤，2001，〈傅柯專題〉，
<http://sex.ncu.edu.tw/course/Michel%20Foucault/syllabus.htm>，中央大學性別研究室，(2009/09/15 瀏覽)

-----，2005，〈從反對人口販賣到全面社會規訓：台灣兒少 NGO 的牧世大業〉，《台灣社會研究季刊》，第 59 期，1-37。

林佳禾，2009，〈入境？過境？出境？從《南方澳海洋紀事》探討外來漁工的生活處境〉，文化研究月報，第 88 期，
http://hermes.hrc.ntu.edu.tw/csa/journal/Content.asp?Period=88&JC_ID=2，
(2009/12/01 瀏覽)

吳佳綺，2009，〈公共空間的影像監視：一個科技社會學的反思〉，文化研究月報，第 92 期，<http://hermes.hrc.ntu.edu.tw/csa/journal/index.asp?Period=92>，
(2009/12/12 瀏覽)

吳志鴻，2007，〈書評：米歇爾·傅柯 (Michel Foucault)：《規訓與懲罰---監獄的誕生》〉，《哲學與文化》，第三十四卷第二期，135。

吳曉雲，2006，《何處是兒家？馬祖地區大陸新娘身分認同及其代間傳遞》，銘傳大學公共事務學系研究所。

宋玉雯，2008，《「良婦/娼婦」間的可能性：酒家小姐的記憶與身分轉換》，國立清華大學社會學系研究所。

- 李猛、黃瑞棋主編，2005，《傅科與權力分析的新嚐試（再見傅科）》，台北：松慧。
- 李理，2007，《日據台灣時期警察制度研究》，台北：海峽。
- 李震山，2002，《警察法論：警察任務編》，台南：正典。
- 李震山、李錫棟，2005，〈論治安顧慮人口之查訪---警察職權行使法第十五條評釋〉，《中央警察大學法學論集》，第 10 期，1-66。
- 周勝政，2004，〈戶口查察之現況實證研究〉，《警學叢刊》，第 35 卷第 3 期，182-200。季刊》，第 61 期，73-103。
- 林信睿，2005，《我國警察機關實施戶口查察之政策分析》，台灣大學碩士論文。
- 林美玲，1991，《治安問題與警力運用》，台北：業強。
- 柯朝欽，2005，〈生命政治與主權決斷：“治理性”與“例外狀態”的比較〉，文化研究月報，第 46 期，
http://hermes.hrc.ntu.edu.tw/ocsa/journal/46/journal_46.htm。(2009/09/15 瀏覽)
- ，〈例外狀態作為一種治理模式〉，
<http://blog.yam.com/etpower/article/12159917>。(2010 年 2 月 10 日瀏覽)
- 姚人多，2003，〈傅柯殖民主義與後殖民文化研究〉，《台灣社會學》，第 6 期，248-251。
- 施麗雯，2003，《從家的多重意義分析洪棉新村第一代居民的生命歷程》，東海大學社會學研究所。
- 洪文玲，2008，〈家戶訪查這麼做〉，《警光 POLICE TROCH》，第 621 期，頁 44-47。

- 范家豪，2006，《「規訓與懲罰」權力分析文本的二階段觀察：描繪傅柯「權力系譜學」的視域圖譜》，臺南大學教育經營與管理研究所。
- 夏曉鵬，2002，《流離尋岸 資本國際化下的「外籍新娘」現象》，台北：國順。
- ，2006，〈新移民運動的形成---差異政治、主體化與社會性運動〉，《台灣社會研究季刊》，第 61 期，8-65。
- 徐文瑞 (Manray Hsu)，〈為赤裸人做的展覽"On the exhibition for naked life"〉，
http://www.mocatapei.org.tw/_chinese/showweb/01_about.asp?ID=43&aboutID=1。
(2010 年 4 月 20 日瀏覽)
- 高召恩，2003，《性別、勞動與公民權：以國家建構的遊民公民狀態為例》，東海大學社會學研究所。
- 高宣揚，2004，《傅科的生存美學：西方思想的起點與終結》，台北：五南。
- 涂雄翔，2006，《警察在政治體制中角色之研究》，中山大學中山學術研究所。
- 梁添盛，1999，《警察權限法》，台北：文彩。
- 梅可望，1987，《警察學原理》，桃園：一成。
- 許華孚，2004，〈傅科 (Michel Foucault) 對於當代犯罪控制的啟發〉，《犯罪與刑事司法研究》，第 3 期，105-143。
- ，2005，〈監獄與社會排除：一個批判性的分析〉，《犯罪與刑事司法研究》，第 5 期，1-40。
- 許華孚、林正昇，2006，〈從 Foucault 規訓觀點分析一所台灣監獄場域的運作〉，《犯罪學期刊》，第 9 卷第 1 期，147-158。
- ，2009a，〈錄影監視系統在犯罪控制運用的省思〉，《犯罪學期刊》。第 12 卷第 1 期，1-40。
- ，2009b，〈社會形塑少年暴力犯為危險他者之運動機制：「代罪羔羊」形象的社會建構〉，《犯罪與刑事司法研究》，第 12 期，147-189。

- 張娟芬，2002，〈敬酒〉，
<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/sep/6/life/article-1.htm>，（2010年5月05日瀏覽）
- 許雅斐，2006，《性工作的現代性：治理與實踐》，台北：巨流。
- ，2007a，〈差異化的主體，行政化的管理：評析 *Framing the Sexual Subject*〉，《公共行政學報》，第23期，143-156。
- ，2007b，〈性/別規範與仇恨犯罪：性工作的政策管制〉，《文化研究》，第4期，41-81。
- ，2009，〈色情管制與例外狀態：通報系統中的赤裸人〉，性/別研究編審委員會，《酷兒新聲》，中壢市：中央大學性/別研究室，322-356。
- ，2010，〈社會秩序與強迫淨化：性工作的行政規約〉，《台灣社會研究季刊》，期數和頁數暫未確定。
- ，2010，〈牧領權力與兒少的性：校園通報的程序〉，於2010年成大舉辦，2010年文化研究學會年會「文化生意：重探符號／資本／權力的新關係」研討會，<http://hermes.hrc.ntu.edu.tw/csa/journal/index.asp?Period=92>，（2010/2/10 瀏覽）
- 郭耀文，2004，《警察臨檢與正當法律程序》，中山大學中山學術研究所。
- 陳俊言，2007，《台灣高等教育及學費政策之研究：市場機制與公民權利》，南華大學公共行政與政策研究所。
- 陳冠仰，2008，《器官交易的社會規範：身體與治理》，南華大學公共行政與政策研究所。
- 陳英淙、黃惠婷，2007，《法治國之警察理念與權限》，台北：元照。
- 陳通和，2005，〈警察「資料蒐集」職權之探討〉，《中央警察大學學報》。第42期，87-120。

- ，2007，〈警察勤務區家戶訪查辦法之法規範評析〉，《中央警察大學警政論叢》，第7期，149-168。
- 陳雪慧，2007，《看見台灣國族論述的新面貌---婚姻移民法令的騎士與排除》，世新大學社會發展研究所。
- 陳惠萍，2002，《常體之外：「殘障」的身體社會學思考》，東海大學社會研究所。
- 陳冠仰，2007，《器官交易的社會規範：身體與治理》，南華大學公共行政與政策研究所。
- 陳政亮，2007，〈移民/工：台灣國族的他者〉，《文化研究月報》，第71期。
http://hermes.hrc.ntu.edu.tw/csa/journal/71/journal_park713.htm，(2010/2/10 瀏覽)
- 陳雅玲，2007，〈誰在看誰？紀錄片中的凝視與權力—以紀錄片無米樂為例〉，《網路社會學通訊》，第63期，南華大學社會學研究所。(2009/09/14 瀏覽)
- 陳殿青，〈福柯的「微觀權力論」與唯物史觀方法論上的差異——兼與薛偉江先生商榷〉，<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c/supplem/essay/0410047.htm>，(2010/01/01 瀏覽)
- 章光明，2008，〈轉型社會中的社區警政與家戶訪查〉，《警光 POLICE TROCH》，第620期，56-59。
- 舒奎翰，〈晚期傅柯的主體與權力觀〉，《文化研究月報》，第55期，2006年。
http://www.cc.ncu.edu.tw/~csa/journal/55/journal_55.htm，(2010/01/01 瀏覽)
- 黃崇憲，2006，〈從「規訓權力/生命政治」到「自我技藝/生存美學」：「治理性」的拓殖與展演〉，《公民權/治理性》，(Citizenship/Governmentality) 工作坊，
<http://soc.thu.edu.tw/professors/NewChung-HsienHuang.htm>，(2010/03/03 瀏覽)
- 曾熾芬，2004，〈引進外籍勞工的國族政治〉。《台灣社會研究季刊》，第32期，1-58。
- ，2006，〈誰可以打開國界的門？移民政策的階級主義〉。《台灣社會研究季刊》，第61期，73-103。
- 甯應斌著，譚若梅、古學斌與江紹祺主編，2005，〈排斥的公民社會：公民治理

與「文化戰爭」》，《公民身分的再思與打造：華人社會中的社會排斥與邊緣性》，3-27。

楊大春，1996，《後結構主義》，台北：揚智文化。

楊金發，2005，《嘉義地區大陸配偶之研究：權力機制及其可能》，南華大學公共行政與政策研究所。

楊斯曼，2005，《我們是誰：國族想像的權力與大陸新娘》，東海大學社會學系研究所。

廖元豪，2006，〈移民：民權的漏洞，還是民權的延伸？〉，《台灣社會研究季刊》，第 61 期，417-425。

趙彥寧，2001，《戴著草帽到處旅行、性/別、權力、國家》，台北：巨流。

-----，2002，〈公民身分、國族主義與親密生活：以老榮民與大陸新娘的婚姻為研究案例〉，發表於《重返東南亞：全球、區域、國家、公民》，文化研究學會 2002 年會。

-----，2004a，〈現代性想像與國境管理的衝突：以中國婚姻移民女性為研究案例〉，《台灣社會研究季刊》，第 32 期，59-99。

-----，2004b，〈公民身分、現代國家與親密生活：以老單身榮民與「大陸新娘」的婚姻為研究案例〉，《台灣社會學》，第 8 期，18-37。

-----，2005a，〈社福資源的戶籍邏輯與國境管理的限制：由大陸配偶的入出境管控機制談起〉，《台灣社會研究季刊》，第 59 期，43-85。

-----，2005b，〈老 T 搬家：全球化狀態下的酷兒文化公民身份初探〉，《台灣社會研究季刊》，第 57 期，41-78。

-----，2006，〈初探國境邊區：以來台中國福建省無證移民為研究案例〉，http://soc.thu.edu.tw/2006TSAconference/_notes/2006TSApaper/5-7.pdf，
(2010/03/10 瀏覽)

蔡宏政，2007，〈台灣人口政策的歷史形構〉，《台灣社會學刊》，第 39 期，66-75。

蔡庭榕，2008，〈論家戶訪查-「訪」或「查」〉，《中央警察大學學報》，第 45 期，第 17~36 頁。

-----，2009，〈治安顧慮人口查訪之法律探討---兼論相關預防式之執法措施〉，《中央警察大學學報》，第 46 期，頁 87-107。

蔡曜先，2004，《公共生活的逾越與再造：台客文化》，南華大學公共行政與政策研究所。

蔡偉略，規訓與社會工作，http://www.ln.edu.hk/mcsln/3rd_issue/key_concept_03.htm，(2010/04/20瀏覽)

鄭文竹，2009，〈治安顧慮人口查訪之探討〉，《中央警察大學學報》，第 46 期，頁 109-132。

張亞中，2001，〈全球治理：主體與權力的解析〉，《問題與研究》，第 40 卷第 4 期，南華大學亞太研究所。(2009/09/15 瀏覽)

鄭宗楷，1946，《現代警察之理論與實際》，台北：正中。

鄭勝元，2003，《論警察之犯罪偵查與身份查證》，國立台北大學法律研究所。

藍佩嘉，2005，〈階層化的他者：家務移工的招募、訓練與種族化〉。《台灣社會學刊》，第 34 期，頁 1-57。

-----，2006，〈合法的奴工，法外的自由：外籍勞工的控制與出走〉。《台灣社會研究季刊》，第 64 期，138-145。

英文部分

Golder,B. (2007), *Foucault and the Genealogy of Paatorial Power,Radical Philosophy Rrview Volume 10,Number 1,157-176*。

Michel Foucault, (1988), *Politics, Philosophy, Culture*. London/New York: Routledge.
-----,(1995),*Discipline & Punish: The Birth of the Prison*. Alan Sheridan (trans.). New

York: Vintage Books.

附件及附表

附件（一）：《警察勤務區家戶訪查辦法》

中華民國 96 年 12 月 13 日內政部台內警字第 0960871963 號令訂定發布

- 第一條 本辦法依警察勤務條例第十一條第一款規定訂定之。
- 第二條 警察勤務區（以下簡稱警勤區）員警依本辦法執行家戶訪查。但治安顧慮人口之訪查，依治安顧慮人口查訪辦法規定辦理。
- 第三條 家戶訪查，應尊重當事人之權益，依誠實及信用方法為之，不得逾越訪查目的之必要範圍，並應與訪查目的具有正當合理之關聯。
- 第四條 警勤區員警家戶訪查，應嚴守行政中立，並不得利用權力、機會或方法使他人加入或不加入政治團體或參與協助政黨、政治團體或公職候選人舉辦之活動。
- 第五條 警勤區員警家戶訪查所得資料，應保守秘密，不得洩漏。
- 第六條 警勤區員警實施家戶訪查，應著制服或出示警察服務證表明身分，並告知訪查事由。
- 警勤區員警未依前項規定執行訪查者，受訪查者得拒絕之。
- 第七條 家戶訪查應就警勤區內之住所、居所、事業處所、營業場所、共同生活戶、共同事業戶及其他有關之處所實施之。
- 第八條 警勤區員警家戶訪查時，得實施下列事項：
- 一、告知與警察聯繫之方法與最近發生之治安狀況及防範危害事故相關作為。
 - 二、訪詢家戶生活安全需求事項。
 - 三、指導家戶生活安全維護事項。
 - 四、其他必要為民服務事項。
- 第九條 警察機關得製作警勤區員警聯繫卡片或治安簡訊，載明與警察聯繫方法與最近治安狀況及危害事故，提供警勤區員警訪查家戶，以利聯繫。
- 第十條 警察機關應製作社區治安及為民服務意見表，載明有關訪詢犯罪預防、為民服務及社會治安調查等之需求事項。
- 警勤區員警家戶訪查時，應持前項意見表，交由受訪家戶填寫，或聽取受訪家戶意見，由警勤區員警自行填寫。
- 警勤區員警對前項之訪詢所得事項，應予適當處置回應，裝訂成冊並妥善保管。
- 第十一條 警勤區員警為指導家戶生活安全，得提供家戶環境檢測評估服務，以指導家戶安全防護措施、防止被害及遇危害之緊急處置方法。

第十二條 警勤區員警實施家戶訪查，應依勤務分配表於日間為之。但與訪查對象約定者，不在此限。

前項訪查時間，應避免干擾受訪家戶生活及事業之正當作息。

第十三條 警勤區員警實施訪查時，應經訪查之住居人、事業負責人或可為事業代表之人同意並引導，始得進入其適當處所辦理。

第十四條 警勤區員警實施家戶訪查，應至受訪查對象生活、營業之場所，實地個別訪查。但警察所、分駐（派出）所所長，就家戶訪查事項，認為有必要時，得聯合所屬數警勤區，以聯合訪查或座談會方式實施。

前項訪查，以座談會方式實施者，應將訪查時間及地點，於訪查日七日前，以書面通知受訪查對象。

第十五條 警勤區員警為執行家戶訪查，所建立之各類簿冊，得記錄訪查家戶之姓名、住居所、職業、國民身分證統一編號、聯絡方式及其他執行公務所必要事項。

前項紀錄，僅供警察機關內部使用。

第十六條 警勤區員警於家戶訪查所作成之資料，僅供警察機關內部執行犯罪預防、為民服務或維護社會治安使用。

前項資料，有關個人隱私、職業上秘密或個人、法人或團體營業上秘密、經營事業有關之資訊或犯罪偵查應秘密事項者，應限制公開或不予提供使用。

第十七條 本辦法自發布日施行。

附件（二）：節錄《警察勤務區家戶訪查作業規定》¹⁰⁵

第一章 總 則

- 一、為落實警察勤務區(以下簡稱警勤區)家戶訪查工作，結合社區治安需求，建立警民夥伴關係，推行社區警政工作，強化警勤區經營效能，特訂定本作業規定。
- 二、警勤區員警實施家戶訪查時應謙和有禮，妥慎運用電腦及個人資料，關懷轄區內實際活動居民，誠懇籲請民眾共同維護社區治安，鼓勵主動反應可疑治安情資，建構社區安全生活空間，兼顧民眾正當生活作息與社區治安需求，實施適合整體警察形象之活動，達成危害預防與犯罪防制之目標。
- 三、家戶訪查由警勤區員警專責擔任，實施訪查時應遵守一般法律原則，非經訪查對象引導，不得擅進民宅或進入未經引導處所。
- 四、執行勤區查察時應著制服並攜帶服務證件，實施家戶訪查時應主動表明身分，並告知訪查事由。
遇有民眾對於警察身分有疑義時，應出示警察人員服務證件表明身分。
- 五、勤區查察應以家戶訪查方式就警勤區內之住所、居所、事業處所、營業場所、共同生活戶、共同事業戶及其他處所實施；其為政府機關團體或軍事單位者，得僅建立聯繫窗口人員基本資料。
- 六、執行家戶訪查遇有民眾報案時，應依報案單一窗口作業規定代為聯繫協調，通知管轄警察機關處理。
- 七、警勤區員警為社區治安專責人員，派任時應遴選優秀員警專責擔任，並以久任為原則，非有不適任、陞遷等原因，不得任意調動。
- 八、警勤區員警遇有缺額，應優先派補，以確保社區警政工作之推行。
- 九、警勤區員警異動前應整理警勤區基本資料，由分駐（派出）所所長（以下簡稱所長）確實逐一檢核，併辦理現地交接；接任者尚未到任時，應將各項簿冊交由代理警勤區者保管，如未指定則由所長保管，電子資料與權限另依勤區查察處理系統作業規定辦理交接。
- 十、警勤區缺額未立即派補者，所長應指定專人或其他警勤區員警代理，代理期間每月應增加之訪查時數，依所代理訪查時數基準時數三分之一計算後，以警勤區代理申請表(附件一)報經警察分局（以下簡稱分局）同意後實施。
- 十一、代理警勤區者，對於代理之警察勤務區負完全之行政責任，代理日數在三十日以上者，準用職務代理人獎勵原則辦理獎懲；代理警勤區日數未滿三十日者，得於不得跨年度範圍內，累計代理日數辦理獎懲。

第二章、警勤區劃分原則

- 十二、為使警勤區制度能合理有效施行，警勤區劃分標準應視轄區廣狹、治安狀

¹⁰⁵節錄第 1-71 項規定。

況及交通事故多寡、人口疏密、流動及未設籍人口情形、地區特性、推動為民服務及預防犯罪等工作量之差異，配合自治區域以不分割鄰之原則，由分局定期檢討調整，並報經警察局核備。

- 十三、同一分駐(派出)所每警勤區轄內人口數差異過大時，所長應於派出所警力員額內，提出重新劃分警勤區建議，重新劃分警勤區後，警力負擔仍過重時，應建請增設警勤區，警力負擔如過輕時，應合併鄰近警勤區，使警勤區員警對於社區治安工作之負擔儘量趨於一致。
- 十四、警勤區警力缺額達一年未能派補時，分局應於一個月內重新辦理警勤區劃分，檢討合併警勤區事宜。
- 十五、警勤區警力配置應整體考量，避免警勤區劃分後，警力無法派補，其劃分原則與勤務基準，另依警勤區勤務規範辦理。

第三章、勤區查察勤務編排

- 十六、勤區查察以家戶訪查方式實施，服勤時間得斟酌勞逸情形每日編排二至四小時，每月編排二十四小時以上(含在所整理資料並實施社區治安諮詢時間二至四小時)，因轄區治安狀況特殊，臨時勤務頻繁地區得報經警察局同意後酌予降為每月編排二十小時以上。

轄區內屢次發生犯罪遭他轄查獲、事故頻繁或轄內有發生重大犯罪或逃犯藏匿之虞時，應酌予增加專案訪查勤務，並利用督(帶)勤方式加強督導。

- 十七、警勤區員警每月應排定二至四小時社區治安諮詢時間，陳請所長准予於分駐(派出)所整理基本資料，並聯絡執行家戶訪查時，居民提出諮詢意見，未能立即提供答覆事項，有關治安諮詢事項，並對家戶訪查時居民提出之意見或居民來所拜訪諮詢之資料，應就重要內容擇要過錄於居民意見通報單(附件二)，通報分局彙整。

居民意見通報摘要，得使用勤區查察處理系統通報分局，註記於戶警聯繫作業要點所律定之戶口查察通報單(附件三)其他欄。

- 十八、分局每年警勤區重新劃分後，應審酌警勤區地區特性與治安狀況，重新律定每月勤區查察時數基準。
- 十九、勤區查察經以勤務分配表排定並陳報分局核定後，不得任意變更，如基於治安等狀況需要，致當月勤區查察時數未達最低下限時，至遲應於次月補足。
- 二十、為落實勤區查察勤務之管制，各分駐(派出)所應按月統計實際編配時數，填報勤區查察管制表(如附件四)於次月五日前送分局審核是否與核定時數相符，如有不足應敘明原因，提報次月應補足時數，未依規定補足者，所長依警察人員獎懲標準表每件申誠一次。

第四章 家戶訪查資料整理

- 二十一、警勤區員警接到戶政事務所(以下簡稱戶政所)戶籍登記申請書副本，應於七日內過錄於戶卡片(附件五)，並每半個月層轉警察局註記口卡片(附件六，基本資料電子化後依勤區查察處理系統作業規定傳送)；對

- 於新遷入人口應於過錄時以電腦清查過濾，如有犯案資料，應依規定建卡列管，並列印犯案資料留存備查；使用勤區查察處理系統作業時，警勤區員警每上班日至少應連線登錄查看一次，經系統通知新增人口有刑案資料等情形時，並應依勤區查察處理系統作業規定辦理相關程序。
- 二十二、勤區查察實施前應就預定訪查範圍，事先透過勤區查察處理系統或戶役政系統等連線方式，瀏覽訪查對象基本資料後，攜帶預定訪查對象既有資料前往拜訪。
- 二十三、警勤區員警應隨時使用電腦核對治安顧慮人口、應受毒品尿液調驗人口等具有特別記事人口資料，並於戶卡片目錄(附件七)註記為記事 1，並依治安顧慮人口查訪作業規定或調驗毒品人口等相關規定，每月訪查一次以上；如有其他特別規定應高於本作業規定訪查次數者，從其規定辦理。
- 二十四、警勤區員警使用電腦核對轄內居民基本資料，對於最近五年內有刑案紀錄資料者，應於戶卡片目錄註記記事 2，並視治安狀況與實際需要，由警察局視治安狀況與實際需要律定查訪頻率，每三個月訪查一次以上，五年期滿後利用勤區查察處理系統通報分局不再註記。
- 二十五、勤區員警對於轄內新遷入居民，應於一個月內實施現地訪查，以介紹鄰近地區治安現況，詢問需求服務，訪查意見表內容應擇要記錄於戶卡片副頁(附件八)；轄內一般居民應視治安狀況與實際需要，每年訪查一次以上，訪談內容得註記於戶卡片或戶卡片副頁。
- 二十六、對屢查不遇治安顧慮人口，應以書面或電話與受查訪人約定時間查訪，如受查訪人行蹤不明，應通報協尋(管)。勤區查察遇有他轄治安顧慮人口時，應輸入電腦、建檔，並通報戶籍地警察機關；使用勤區查察處理系統時，由系統自動比對，通報作業細節依勤區查察處理系統作業規定辦理。
- 二十七、警勤區員警應主動參與轄區之集會、公益或社團活動，推動預防犯罪，並與民眾共同研議，發掘社區治安問題，共謀解決對策。
- 二十八、為指導家戶生活安全，實施家戶訪查前應先檢視訪查對象四周環境，做為指導家戶安全防護措施、防止被害及遭遇危害之處置建議參考，其實施查察標準作業程序如(附件九)。
- 二十九、勤區查察應對警勤區內之住所、居所、事業處所、營業場所、共同生活戶、共同事業戶及其他處所，定期實施訪查，訪查頻率得以分駐(派出)所為單位，於每年至少全面訪查一次範圍內酌予調整，訪查時應依警察勤務區家戶訪查辦法遞送社區治安及為民服務意見表(如附件十：以下簡稱意見表)，載明有關訪詢犯罪預防、為民服務及社會治安調查等之需求事項，交由受訪對象填寫，或聽取受訪對象意見，由警勤區員警自行填寫。
- 三十、對於轄內申報流動人口對象，應於三日內過錄相關資料於戶卡片副頁或建

立暫住人口戶卡片(附件十一)，並於七日內前往實地訪查，以瞭解流動人口狀況，爾後按相關作業規定前往訪查。

三十一、新到任警勤區員警，應於三個月內就警勤區居民及住戶全面訪查一次(不含訪查未遇者)，以瞭解人口動、靜態及警勤區狀況，並得以警勤區聯繫卡(附件十二)向轄區居民自我介紹。

三十二、警勤區員警對轄內人、地、事、物、等概況表資料，應隨時訪查註記，保持資料完整常新，並予熟記。另對轄內有犯案資料之人口應以記事卡(附件十三)註記犯案資料，訪查後所得資料另註記於記事卡副頁(附件十四)。

第五章 腹案計畫與日誌

三十三、家戶訪查乃預防性勤務，警勤區員警應依據轄區治安狀況、地區特性等資料，預訂每月全盤計畫，使家戶訪查工作能於一年內全面訪查一次。

三十四、警勤區員警執行勤區查察前應擬妥勤區查察腹案日誌表(附件十五，以下簡稱日誌表)規劃與使用方式如下：

(一)家戶訪查平時以鄰為輪流查察單位，平時查察依據勤務表所編配時間，事先預訂查察順序，如先查遠鄰，再查近鄰，儘量採跳鄰方式，避免按鄰之次序訪查，以全面性瞭解轄區治安狀況，並依據轄區特性，勤查時數基準計算每次應查察家戶數，掌握整體進度。

(二)警勤區每月至少應聯繫轄內村(里)鄰長以及巡守隊或社區(大樓)保全(管理)人員一次，以瞭解社區內組織活動預定期程，並將聯繫日期註記於日誌表。

(三)執勤時應隨時攜帶腹案日誌表，隨時註記查察所見所聞重點，如發現可疑人、地、事、物(如車輛)得註記於日誌表背面。

(四)執勤後得提前二十分鐘返所，過錄實際查察所得資料與辦理通報事宜，並於日誌表做初步分析後，查察工作結束前將日誌表交由值班彙整陳報所長核閱，急迫事件並應立即通報所長先行處置。

(五)勤區查察重點資料應隨時記載於日誌表，免再填寫一般工作紀錄簿，俾累積勤區查察所得治安資料。

三十五、警勤區為結合社區治安力量，對於轄內有特殊社區活動時，應儘量配合參加，並於二日前將活動資料填列於日誌表，陳請所長納入勤務編排參考，俾出席相關活動，融入社區居民生活，社區居民辦理旅遊活動時，亦得事先前往集合地點關懷與瞭解，以促進警民關係，整合社區治安工作。

三十六、警勤區員警對於轄內環境單純且有保全人員負責社區安全之集合式住宅，認為有必要時，得於取得社區住戶基本資料(如區分所有權人名冊或社區住戶資料等)後，陳請所長同意，就家戶訪查事項，以座談會方式實施，惟訪查時間及地點，應於訪查七日前，以書面通知受訪查對象(範例如附件十六)，座談會結束後，應將座談紀錄摘要列入相關簿冊。

第六章、勤區查察勤務執行

三十七、勤區查察時應著制服、攜帶服務證及下列裝備物品：

- (一)無線電通訊器材：一律佩帶。
- (二)勤區查察腹案日誌表。
- (三)警勤區員警聯繫卡。
- (四)社區治安及為民服務意見表。
- (五)家戶訪查簿。
- (六)其他相關社區治安簡訊或政令宣導資料。

三十八、勤區查察簽出後三十分鐘、返所前十分鐘內，應至里長服務處所、巡邏簽章表（二處以上）處巡簽。

三十九、警勤區管轄範圍過大（如山地、偏遠地區）或其他特殊原因，致繞巡警勤區治安要點有困難者，得另依轄區特性規劃繞行區域。

四十、家戶訪查之實施，應於日間為之，但與訪查對象約定者，得於二十二時前實施；實施時並應避免干擾受訪家戶生活及事業之正常作息。遇有下列情形應注意實施方式：

- (一)喜慶宴會：遇有住戶婚嫁、喜慶或生日宴客盈門之時，應以道賀與宣導反詐騙禮金、反竊盜宣導方式實施。
- (二)喪葬疾病：住戶遭遇重大災難或料理喪事或家人患有重病時，應以慰問或關懷協助方式實施，發現家戶有生活困頓情形時應陳報分局處理。
- (三)年節假日：國定假日如春節、端午或中秋以及連續假日開始前，得改以諮詢是否舉家外出，商店休業期間有無安全暗記等需求警方特別協助事項，並做成紀錄後陳報所長勤務編排參考。
- (四)用餐與午休時間：應儘量避免。

四十一、勤區查察巡簽完畢後，應以機巡配合步巡方式於鄰里社區內進行家戶訪查活動，透過與民眾聯絡、互動方式，瞭解轄內人、事、時、地、物之動、靜態狀況，蒐集治安資訊，進行轄區犯罪預防工作。

四十二、家戶訪查應就警勤區內各式建築之住、居所、事業處所、營業場所、共同生活戶、共同事業戶，及其他處所實施訪查，對於未設籍者尤其應加強訪查，並建立暫住人口戶卡片，如清查後發現有犯案資料，並應通報原戶籍地警察機關；使用勤區查察處理系統時，應鍵入身分證號碼及出生年月日，由系統自動通報。

四十三、警勤區員警應藉由經常性之家戶訪查，與轄區居民建立良性互動，達到辨識、認識進而熟識轄區居民之層次，建立警民夥伴關係，並經常聯繫警勤區內重要人士，以強化警勤區治安經營能力。

四十四、對於轄區熱心提供情資之住戶，與易於協助監控社區治安之處所或商店，除巡簽規定外應酌予增加訪問與晤談次數，傾聽民眾需求警政服務事項、蒐集治安建議與情報，俾隨時修正犯罪預防對策。

四十五、勤區查察除一般家戶訪查外，每月另應編排聯合查察至少一次，以聯合相鄰近之兩警勤區共同實施勤區查察實施方式如下；

- (一)聯合查察出勤後，應共同繞巡警勤區治安要點一遍，並共同查簽巡邏簽章表各一處。
- (二)巡簽完畢後，得以組合警力方式優先查察兩警勤區轄內特別人口(如治安顧慮人口、毒品調驗人口等有其他作業規定應特別查訪人口)及個別查察難以訪查之場所。
- (三)聯合查察所得資料應共同簽名後，由各該警勤區分別建置。
- (四)警勤區員警對於轄內環境複雜且暫住人口眾多之集合式住宅，認難以實施個別查察時，得於二日前陳請所長同意，聯合所屬數警勤區警力，以聯合訪查方式逐層訪查，並建立轄區有治安顧慮大樓清冊如附件十七，以及大樓平面配置圖如附件十八，並適時反映最新治安情資，作為勤務規劃及為民服務之參考，惟仍應注意不得逾越任意性行政範圍；聯合訪查所得家戶資料，交所在地警勤區統一建置。

四十六、家戶訪查前，檢測訪查對象周遭環境，評估認不宜(如發覺可疑犯罪跡象)或無法實施訪查(如家戶有人居住而未予回應)時，應暫緩實施訪查，改以間接訪查方式，觀察並紀錄可疑處後，建議列為上級督(帶)勤訪查對象，遇有相當理由懷疑可能有犯罪情事時，應依刑法及刑事訴訟法辦理。

四十七、新接任警勤區員警得於七日內(戶數九百戶以上之警勤區應於十五日內)，免除部分共同勤務，每日編排四小時以上勤區查察勤務，俾使專心從事社區警政工作，瞭解警勤區狀況，熟悉轄內居民動、靜態資料及建立警民關係。

四十八、所長對所屬警勤區員警，應按接任先後順序每二週以督(帶)勤方式全程抽查警勤區一名以上，指導工作方法並帶同拜訪轄區重要人士或可能影響治安人口、處所。

第七章、勤區查察基本資料

四十九、警勤區基本資料為一圖、二表、三簿冊，一圖為警勤區轄境圖(附件十九)、二表為警勤區概況表(附件二十)及警勤區腹案日誌表，三簿冊為警勤區手冊(附件二十一)、警勤區記事簿(附件二十二)、以及家戶訪查簿(附件二十三)。

五十、警勤區基本資料，應以警勤區為單位，依順序分類整理，集中放置，由所長或指定人員負責保管，警勤區員警非執行勤區查察勤務，不得攜帶外出或自行加鎖。

五十一、家戶訪查簿：

按鄰里門牌順序填註戶內人口靜態(戶籍登記申請書副本資料)及動態(家戶訪查實際訪得資料)事項，置於警察所、分駐(派出)所，由警勤區員警負責註記、保管、使用，戶卡片數量過多者，得分冊裝訂，裝訂次序如下：

- (一)封面。
- (二)警勤區交接登記表(格式如附件二十四)
- (三)戶卡片目錄

依戶卡片所排定鄰里順序，記錄戶長或負責人(空屋記錄所有人)姓名、聯繫電話、戶內人數、有無記室資料、訪查日期等內容，置於家戶訪查簿最前方，稱戶卡片目錄。

(四)戶卡片

戶卡片依據戶籍申請書副本資料建立，登記項目變更時，應就原卡登記項目欄劃橫線註記，戶內人口遷出(住址變更)、死亡及受死亡宣告者，於治安意見表註記其動態或事實狀況。遷徙者，並於遷出(入)日期欄註記其發生日期。失蹤人口，於備註欄註記其事實狀況，使用勤區查察處理系統時，由系統自動過錄於戶卡片副頁。

(五)社區治安及為民服務意見表

由警勤區員警於實施家戶訪查時，交訪查對象填寫，或聽取訪查對象意見，由警勤區員警自行填寫，載明有關訪詢犯罪預防、為民服務及社會治安調查等之需求事項；使用勤區查察處理系統時，摘要記錄居民意見於戶卡片副頁。

五十二、意見表填畢後，無具體建議事項時，應併同日誌表陳所長核閱後，置於家戶訪查簿，供警民聯繫時使用。

五十三、意見表經居民反應重要事項，非派出所能立即處理者，應以通報單陳報分局辦理後，將辦理情形告知當事人，並將經過情形記載於意見表，置於家戶訪查簿。

五十四、意見表民眾未填或誤植內容，警勤區員警如可取得相關參考資料，得以不同色筆補充更正之。

五十五、民眾於意見表反映之事項，應提前於勤務結束前二十分鐘返所，依規定陳報、轉報，或過錄其他資料，返所後並應將本日訪查概況紀錄於日誌表，一併陳請所長核閱。

五十六、訪查對象全戶遷出者，應抽出除戶，另行裝訂除戶簿存查，並依保存期限，妥慎保管。

五十七、警勤區記事簿：

註記有犯案資料人口或治安顧慮人口等特別資料，由警勤區員警負責查記保持常新，按戶卡頁次順序裝訂成冊(活頁)，其裝訂次序如下：

(一)封面。

(二)警勤區交接登記表。

(三)記事卡目錄(格式如附件二十五)。

依村里鄰次序編管。

(四)記事卡。

記事卡資料來源：

1. 警察機關刑事案件移送(報告)書及各級司(軍)法機關各類案件裁定書、通緝書、偵(審)結之起訴書、判決書。

2. 海關、衛生機關等之行政處分書。

3. 違反社會秩序維護法案件裁定(處分)書。

4. 電腦查詢所得刑案資料。

5. 本款第一目至第三目資料由警察局刑警（大）隊或分局偵查隊收文後，轉交警勤區員警建立記事卡或註記。

五十八、戶口遷出時，有關戶、口卡片依下列規定辦理通報：

（一）戶卡片及副頁、記事卡及副頁：原則上僅記事卡及副頁於接到遷出通報七日內辦理通報；使用警勤區查處理系統時由系統逕行移轉通報，紙本留存於除戶簿。

（二）口卡片：遷出地之警察局於接到遷出通報七日內辦理通報。

（三）口索引卡（附件二十六）：遷出地之警察局將口卡片寄出通報他轄時，應建立口索引卡。

（四）口卡片、口索引卡以四角號碼編管。

五十九、遷出地警察局、分局辦理通報時，應將口卡片附於口卡通報單（格式如附件二十七）以掛號郵寄。

六十、遷入地警察局、分局於接到遷入通報十五日後，尚未接到有關卡片時，應即查催。

六十一、口卡片依規定之規格、紙張印製，並用黑筆填寫。字體以正楷書寫，不得潦草或寫簡（俗）體字，以便編排四角號碼。涉及數字者，除有特別規定外，均以阿拉伯數字填寫。

六十二、註記人應於記事欄或記錄事項之末註明時間與蓋章。

六十三、各種簿冊表卡資料之提供、查詢與運用，依內政部警政署受理刑案資料查詢作業規定處理。

六十四、實施家戶訪查遇有民眾拒絕時，應委婉說明如下：

（一）家戶訪查係警方例行性普遍訪查工作。

（二）主要目的在於訪詢家戶生活安全需求，告知最近發生之治安狀況與危害事故，指導民眾生活安全維護。

（三）籲請民眾共同注意社區安全。

如當日拜訪民眾仍表示確有不便時，得改為約定查察或留下意見表，請其填妥意見表後，依警勤區員警聯繫卡或告知之聯繫方式，聯繫警勤區妥處。

六十五、警勤區員警應擇定轄區治安、交通熱點或偏僻地區設置查巡合一巡邏箱，並置巡邏簽章表，於警勤區轄境圖標明後陳報分局列冊管制。

第八章、警勤區經營

六十六、警勤區員警應經常聯繫各級民意代表、村里鄰長、公寓大廈管理員、守望相助人員及熱心治安人士，促進相互認識與瞭解，籲請共同建立轄區治安防衛空間。

六十七、警勤區員警針對轄區內易失竊地點及其他認為必要的場所等亦得加強巡視查察或製作治安簡訊提告警示。

六十八、警勤區員警應主動參與民眾活動（如里民大會或社區治安會議）或指導民眾辦理犯罪防制宣導活動（如防制竊盜演講、防盜設備展覽）。

六十九、警勤區員警家戶訪查中所獲得之各項資料，應依下列先後次序，於當日處理完畢：

(一)意見表內容涉他單位及應報告分局者，應填具意見通報單。

(二)日誌表及意見表，應於當日陳所長核閱，並按月彙整裝訂成冊。

(三)應註記警勤區基本資料者，當日處理完畢。

七十、警勤區員警應主動為民服務，對於民眾陳情、抱怨案件及時註記處理，主動探求民隱、民瘼，發掘危害與急難，妥予解決或陳送上級或有關單位參考，以提升民眾治安滿意度。

七十一、所長應隨時召集有關員警，對於轄內記事卡對象實施查詢分析，核對資料，保持常新。

附件（三）：《失蹤人口查尋作業要點》

中華民國 94 年 11 月 30 日內政部警政署警署戶字第 0940155737 號函修正

- 一、為加強失蹤人口查尋，提升工作成效，特訂定本作業要點。
- 二、本要點查尋之失蹤人口，指在台設有戶籍，並有下列情形之一者：
 - （一）隨父（母）或親屬離家而不知去向。
 - （二）離家出走而不知去向。
 - （三）意外災難（例如海、空、山等災難）。
 - （四）迷途走失。
 - （五）上下學未歸而不知去向。
 - （六）智能障礙走失。
 - （七）精神疾病走失。
 - （八）天然災難（例如水、火、風、震等災難）。
 - （九）其他失蹤不知去向。
- 三、警察機關對於失蹤人口報案，應不分本轄或他轄立即受理，並依本要點查尋作業，不得拒絕或推諉。
- 四、警察機關應依失蹤人之家長（法定代理人）、家屬或親屬之報案實施查尋，但下列情形不在此限：
 - （一）在台無親屬之失蹤人口，依相關權責單位人員或居住地之村、里、鄰長之報案。
 - （二）緊急案件（如山難或其他意外案件等），先依其同行人員之報案，事後應與其家長（法定代理人）、家屬或親屬聯繫確認。
 - （三）社政機關或其委託公、私立社福收容機構所容留之保護個案（含法院裁定管束收容），依該管機關（構）之報案並依據個案性質由權責單位依相關規定處理。
 - （四）家屬委由公、私立社福收容機構照顧之個案，依公、私立社福收容機構或家屬之報案。如為公、私立社福收容機構報案，並請其檢附聯繫家屬之資料。
- 五、警察機關受理失蹤人口案件之作業如下：
 - （一）受理報案，應即核對報案人及失蹤人之身分證明文件，並將失蹤人的基本資料、發生經過及其他有關線索，確實載明訪談筆錄及受（處）理失蹤人口案件登記表（如附表）；案件單純者得免製作訪談筆錄。受（處）理失蹤人口案件登記表乙聯連同訪談筆錄，應即陳送分局（如為分局勤務指揮中心受理報案，逕送戶口單位）；丙聯交報案人收執。
 - （二）受理案件時，應主動徵詢報案人提供失蹤人照片及同意公開查尋等意願，並於筆錄內載明。
 - （三）立即輸入內政部警政署（以下簡稱本署）「失蹤人口暨身分不明者電腦

網路系統」。如因故無法輸入，應報請分局勤務指揮中心協助（金門縣及連江縣，逕由警察局輸入）。

（四）受理報案完成後，應視需要通報查尋並立即與本署身分不明檔實施比對，再將比對結果列印，併案陳送分局備查。

（五）失蹤人口查尋案件，如涉及刑事，並應立即陳（通）報刑事單位處理。

六、警察機關受理失蹤人口報案，失蹤人具有下列情形之一者，應緊急查尋：

（一）罹患重病者（以中央健康保險局核發重大傷病卡所列重大疾病為限）。

（二）有自殺傾向者。

（三）有被誘拐脅迫之虞者。

（四）有其他重大急迫情事，須緊急查尋之案件。

七、警察機關受理失蹤人口緊急查尋案件，應注意如下：

（一）受理人員接受報案後，應詳細調查失蹤人之身分背景、交往對象及可能去向，積極展開查尋作為。必要時得依相關規定報請調閱失蹤人及特定對象之通聯紀錄或健保就醫等資料，以利查尋。

（二）視個案情形，應立即報請勤務指揮中心通報（或由勤務指揮中心逕行通報）轄內或他轄有關單位、線上警力查尋或洽請大眾媒體報導協尋。

（三）其他必要之適當查尋處置作為。

八、尋獲或撤銷失蹤人口案件之作業如下：

（一）辦理撤尋時，應將被尋獲（撤尋）人尋獲經過情形，載明訪談筆錄及受（處）理失蹤人口案件登記表。受（處）理失蹤人口案件登記表乙聯連同筆錄陳報分局（警察局直屬隊、金門縣、連江縣為警察局），丙聯交失蹤人或家長（或法定代理人）、家屬或親屬收執。

（二）立即輸入本署「失蹤人口查尋暨身分不明者電腦網路系統」。如無法輸入，得通報分局勤務中心協助，完成撤尋。

（三）尋獲失蹤人，如為依法律應保護之個案，應依相關法律規定處理。

（四）尋獲失蹤人年滿二十歲或已結婚之未成年人，應於筆錄上載明聯繫原報案人之意願，並應於當日內將尋獲失蹤人已被撤銷情形，通知原報案人、戶長或親屬，並於工作紀錄簿登記備查。

（五）被尋獲（撤尋）人如為未成年人，應即通知報案人、家長或其指定之親友帶回，並請其在筆錄內簽章。如無法通知，或經通知不到場，應即洽請該管縣、市政府社會局社工人員辦理臨時安置。

（六）因案通緝之失蹤人，由戶籍地警察分局辦理撤尋，並應將通緝機關、原因及時間等告知家屬後，製作筆錄（報案人或家屬、親屬）撤尋。

（七）失蹤人係在監所服刑或羈押，由戶籍地警察分局辦理撤尋，並應即通知報案人、家屬或其他親屬確認，製作筆錄（報案人或家屬、親屬）撤尋。

（八）失蹤人已出境，由戶籍地警察分局辦理撤尋，並應將出境日期、地區等告知家屬後，製作筆錄（報案人或家屬、親屬），檢附出境相關資料（如國人轄區日報與查捕逃犯、失蹤資料比對報表）。

- (九) 失蹤人已經死亡，由戶籍地警察分局辦理撤尋，依規定製作筆錄（報案人或家屬、親屬）並應檢具死亡證明（含相驗屍體證明）等文件。
- (十) 失蹤人已受法院死亡宣告判決確定，由戶籍地警察分局辦理撤尋，並應通知其家屬製作筆錄，並檢具死亡宣告判決證明文件。
- (十一) 各警察局、分局應主動於每月十日前上網清查轄區上月份撤尋案件資料，並列印備查。
- 九、本署每十日應將已列案號之失蹤人口及撤尋資料傳送內政部戶政司通報當事人戶籍所在地戶政事務所於其戶籍資料內註記。警察機關對於戶政事務所之協助查（撤）尋，應配合如下：
- (一) 戶政事務所發現已列案號之失蹤人口向戶政事務所申辦各類案件，填具撤銷失蹤人口通報單通報時，警察機關依通報辦理撤銷查尋。
- (二) 戶政事務所通知為未成年人，當地警察分局、分駐（派出）所應派員處理。
- 十、分局戶口單位應每旬上網查詢、列印新增受理之失蹤人口案件資料，並即通報轄內分駐（派出）所警勤區佐警於警勤區手冊內及戶卡片備註欄註記，並將定期查訪所得資料註記於戶卡片副頁。警勤區佐警接獲本轄或他轄受理報案通報後，除立即將失蹤人口資料上網實施清查比對外，應於三日內前往訪問關懷有關家屬，並至少每三個月定期訪查一次；如失蹤滿三年以上仍未尋獲者，改為每年訪查一次。
- 十一、受理失蹤人口或撤銷失蹤人口案件資料如有錯誤，由原報單位於「受（處）理失蹤人口案件登記表」逕為更正，並將更正後之資料通報（告）警察局（分局）戶口單位。原報單位如有電腦終端工作站，並應即上網更新；如無電腦終端工作站者，應即電話報告警察局或分局上網更新。
- 十二、本署（資訊室）對於失蹤人口資料輸入滿一個月（如為意外、天然災難失蹤者滿一週）而未查獲者，應即編列案號。戶籍地警察局（分局）應每旬或視個案需要自行上網查詢列印。
- 十三、尋獲他轄失蹤人口查尋案件，應依規定程序辦理撤尋。必要時得洽請其現居地之轄區警察單位協助辦理，轄區警察單位不得拒絕。
- 十四、各專業警察機關對於失蹤人口查尋案件，比照本作業要點辦理。
- 十五、各警察機關員警於執行各項勤務或受（處）理案件，發現疑為失蹤人口時，應利用電腦（含網路及警用電腦）追蹤查證。經查證為失蹤人口，應即依規定辦理。
- 十六、受理或撤銷失蹤人口報案電腦資料永久保存，其他書面資料保存十年。
- 十七、警察機關因受理失蹤人口報案而填具之受（處）理失蹤人口案件登記表及其電腦檔案資料，得為有報案事實之證明，不作其他證明。

附件（四）：《臺東縣警察局強化警勤區治安顧慮人口查訪執行計畫》¹⁰⁶

依據

內政部警政署 97 年 2 月 29 日警署戶字第 0970036670 號函頒「強化警勤區治安顧慮人口查訪實施計畫」。

參考資料

- 一、內政部警政署 95 年 5 月 4 日「強化治安顧慮人口查訪」會議，署長決議事項。
- 二、內政部警政署 95 年 3 月 31 日警署秘字第 0950048543 號函頒「改善治安強化作為專案計畫」。
- 三、內政部警政署 97 年 2 月 20 日警署戶字第 0970033154 號函頒「警察勤務區家戶訪查作業規定」。
- 四、內政部警政署 93 年 4 月 20 日警署刑防字第 0930007581 號函頒「治安顧慮人口查訪作業規定」。
- 五、內政部警政署 95 年 4 月 30 日警署刑防字第 0950002168 號函頒「強化應受尿液採驗人（毒品人口）查訪及採驗實施計畫」。

目的

配合改善治安強化作為專案，以勤區查察勤務強化對治安顧慮人口查訪與掌控，增加對應受尿液採驗人（毒品人口）查訪次數，結合刑責區查訪資料，發揮勤區查察功能，掌握犯罪根源，防止再犯，有效維護治安。

治安顧慮人口

依警察職權行使法第 15 條第 1 項規定，由刑事偵查佐人員定期查訪（以查訪對象刑期執行完畢、感訓處分執行完畢、流氓輔導期滿或假釋出獄後 3 年內為限）下列 13 種特定對象，警勤區佐警配合辦理：

- 一、曾犯刑法第 271 條或第 272 條之殺人罪者。
- 二、曾犯刑法第 328 條至第 332 條之強盜罪者。
- 三、曾犯刑法第 325 條至第 327 條之搶奪罪者。
- 四、曾犯刑法第 322 條之常業竊盜罪者。
- 五、曾犯刑法第 173 條第 1 項、第 174 條第 1 項、第 175 條第 1 項或第 2 項之放火罪者。
- 六、曾犯刑法第 221 條、第 222 條、第 224 條至第 227 條、第 228 條或第 229 條之性侵害罪者。
- 七、曾犯刑法第 346 條之恐嚇取財罪者。
- 八、曾犯刑法第 347 條或第 348 條之擄人勒贖罪者。
- 九、曾犯組織犯罪防制條例之罪者。

¹⁰⁶各機關依地區特性，依警政署「治安顧慮人口查訪作業規定」訂定查訪執行計畫。

- 十、毒品危害防制條例第 25 條第 2 項所定之受毒品戒治人。
- 十一、曾犯毒品危害防制條例所定製造、運輸、販賣、持有毒品之罪者。
- 十二、曾犯槍砲彈藥刀械管制條例所定製造、運輸、販賣、持有槍砲彈藥之罪者。
- 十三、經依檢肅流氓條例規定列冊輔導或感訓處分執行完畢之流氓。

具體作法

- 一、依據「治安顧慮人口查訪作業規定」、本局治安顧慮人口查訪工作計畫、警察勤務區家戶訪查作業規定及二代勤區查察處理系統操作規定，列管及註銷作業：
 - (一)戶籍地警察分局接獲各類出獄人、受感訓處分人出獄、出所、列冊輔導流氓輔導期滿通報及各監獄戒治所輔育院出監所(釋放)名單通報，應責由該戶籍所屬分駐(派出)所警勤區員警訪查；查訪對象名冊，彙冊循刑事系統通報分局偵查隊並報本局刑事警察大隊核定列管。
 - (二)各戶籍地警察分局應即時建立治安顧慮人口檔之「身分」、「認定單位、文號、日期」等相關欄位資料；並報本局彙送內政部警政署刑事警察局建立「姓名」、「身分證統一編號」、「出生日期」、「地址」、「轄區分局」等基本欄位資料(本項應鍵入二代勤區查察處理系統、治安顧慮查詢作業系統)。
 - (三)戶籍地警察分局應於查訪對象之戶口查察記事卡及戶口查察記事卡目錄備註欄之右上方以紅色註明「治安」2 字，並轉交分局偵查隊及分駐(派出)所使用，二代勤區查察處理系統內轉檔資料亦一併彙整辦理。
 - (四)戶籍地警察分局列管查訪對象因故住宿他轄警察分局轄區逾 3 個月時，應填具治安顧慮人口動態通報單，通報該他轄警察分局協助查訪；協查情形，他轄分局應詳填協查治安顧慮人口回復單，回復戶籍地警察分局註記查考。通報、回復均應副知本局。
 - (五)查訪對象戶籍遷出時，遷出地警察分局應以口卡片通報遷入地警察分局接管(或由警勤區佐警逕登入二代勤區查察處理系統作業轉檔通報)、查證；如發現未依規定遷入者，遷入地警察分局應通報遷出地警察分局設法查明其行蹤。通報均應副知本局。
 - (六)戶籍地警察分局列管查訪對象不知其去向時，應於治安顧慮人口資訊檔註記行方不明，並於每月下旬按直轄市、縣(市)別填造行方不明治安顧慮人口名冊及協管(通報)他轄治安顧慮人口名冊，報請本局一併辦理行方不明通報，或由警勤區佐警逕於二代勤區查察處理系統作業辦理。
 - (七)戶籍地警察分局列管查訪對象有入伍、在押、服刑、技能訓練、感化教育或出境等動態，應查明日期、地點、起迄時間，註記於刑責區手冊、警勤區手冊、警勤區記事簿、家戶訪查簿內，並報請本局核定，停止定期查訪。但停止查訪事由消失，應陳報本局核定，接續查訪至查訪期滿。

(八)戶籍地警察分局列管查訪對象死亡時，應即檢附戶籍相關文件，陳報本局刑事警察大隊註銷列管(警勤區佐警亦可逕於二代勤區查察處理系統作業)，並轉內政部警政署刑事警察局。

(九)戶籍地警察局、分駐(派出)所，應分別設置治安顧慮人口名冊，按類登錄，以備查考。戶籍地警察局並應於每月5日前製作新核定查訪對象名冊及治安顧慮人口統計表，陳報本局彙整轉報內政部警政署刑事警察局、治安顧慮人口統計表另送內政部警政署統計室。

二、實施查訪及防制再犯作業：

(一)查訪對象每個月查訪1次，如有下列情形之一者，戶籍地警察分局偵查隊及分駐(派出)所應報經分局核定，增加查訪次數。

- 1 屢查不遇、行方不明、發布通緝或有再犯之虞者。
- 2 其他機關請求協助查訪者。
- 3 轄區發生特殊重大刑案或犯罪率增加時。
- 4 其他有防制再犯必要者。

(二)戶籍地警察分局偵查隊及分駐(派出)所應編排查訪勤務陳報

分局核定後，交由刑責區及警勤區員警實施查訪；如不能家戶

訪問時，應以其他適當方式為之，訪查後所得資料應註記於二代勤區查察處理系統內建檔。

(三)刑責區及警勤區員警實施查訪時，應著制服或出示證件表明身分，並注意避免影響查訪對象之工作及名譽，如有興革建議、法令查詢、違失舉發或權益維護陳請時，應迅速確實依職權為輔導、協助及處理。

(四)刑責區及警勤區員警應將查訪對象基本情資，分別黏貼於警勤區手冊及刑責區手冊；並將查訪所得資料，註記於列管治安顧慮人口查訪紀錄表。

(五)執勤員警實施身分查證及資料蒐集時，應注意是否為列管查訪對象。其為列管查訪對象時，應將查訪相關資料通報戶籍地警察分局，由戶籍地警察分局將資料載入治安顧慮人口資訊檔動態資料欄(警勤區佐警亦可逕於二代勤區查察處理系統作業)。

(六)戶籍地警察分局應主動與觀護單位聯繫，瞭解假釋查訪對象報到及其紀錄情形。如發現查訪對象違反應遵守規定事項，應主動通報臺東地方法院檢察署檢察官為聲請撤銷假釋或適當之處理。

(七)各警察分局應編排適當時間，使刑責區及警勤區員警交互討論

查訪對象動態情資；每半年召集分駐(派出)所長、警勤區佐警、刑責區偵查員分析研判1次，並將結果註記於治安顧慮人口分析研判報告表，陳報本局備查。

- (八)警勤區員警發現查訪對象有再犯或不法嫌疑之虞時，除勸告或以其他適當方法，促其不再犯外，應陳報分局交由刑責區員警進行複查，如確有再犯或不法嫌疑者，應依法偵辦。
- 三、警勤區佐警列管治安顧慮人口之記事卡資料應註記完整、並黏貼相片、列管對象數目應與刑責區相符，不得缺漏。
- 四、警勤區佐警對治安顧慮人口之狀況、素行資料及交往人物應熟記背誦，務必做到「見人知名，提名知人」。
- 五、刑責區偵查佐每3個月應主動聯繫警勤區佐警，核對治安顧慮人口資料、交換情資，並填治安顧慮人口情資交換會簽表(附件1)存放分局偵查隊，以備查考。
- 六、戶口查察作業規定二種戶之「受毒品戒治人」其中符合應受尿液採驗人(甲、乙2類)標準者，改列一種戶依「強化應受尿液採驗人查訪及採驗實施計畫」查察或辦理尿液採驗工作。
- 七、各級幹部實施戶口督導抽查或複查時，應以治安顧慮人口為優先對象。
- 八、督導方式除資料審查(含二代勤區查察處理系統建檔資料)外並應實地訪查及考詢，且不受2鄰6戶限制。
- 九、各警察分局每月至少1次應利用聯合勤教或其他集會場合，針對轄內列管治安顧慮人口實施公開考詢或容貌辨識。
- 十、發現治安顧慮人口，應依規定通報原戶籍地警察機關((警勤區佐警亦可逕於二代勤區查察處理系統作業)，如治安顧慮人口暫住轄內，應依規定建立暫住人口戶卡片、勤區查察記事卡(警勤區佐警亦可逕於二代勤區查察處理系統作業)，依規定查訪，利用二代勤區查察處理系統通報原戶籍地警察機關。

附件（五）：《警察機關勤區查察處理系統作業規定》

- 一、內政部警政署（以下簡稱本署）為使各警察機關有效管理第二代勤區查察處理系統（以下簡稱本系統），以強化勤區查察功能，特訂定本作業規定。
- 二、本系統係將勤區查察基本資料納入電腦處理，進行資料之維護、確認、註記、查詢等處理作業，資料內容以戶役政資訊系統之人口戶籍資料為基礎，輔以本署各項應用處理系統資料及警勤區員警主動反應之可疑治安情資。
- 三、系統作業內容：
 - （一）警察勤務區（以下簡稱警勤區）劃設：
 - 1、警勤區劃設資料：以戶籍地址之里、鄰為單位（不可割鄰），劃設警勤區員警管轄範圍。
 - 2、員警交接資料：依據劃設之警勤區別，指派負責之警勤區員警。
 - （二）訊息確認：
 - 1、訊息確認：系統通知承辦人（警勤區員警、分局戶口組、警察局戶口科、課等人員），每日所接收之最新訊息資料。
 - 2、訊息查詢：提供查詢每位承辦人所獲得之各項訊息，藉以獲知警勤區員警之處理情形。
 - 3、針對訊息未依規定確認之缺失，以日期為範圍設定產生相關數據報表（區分為署、局、分局、分駐〈派出〉所等），每月定期稽核、管理。
 - （三）查察腹案日（月）誌表：
 - 1、查察腹案日誌表維護：警勤區員警執行勤區查察前，應擬妥勤區查察腹案日誌表，規劃預訂查察順序及時數，並於執勤後，註記實際查察所得資料，系統亦自動將員警註記之查察狀態寫入戶卡片頁內。
 - 2、主管確認作業：分駐（派出）所所長，應於線上核閱確認警勤區員警填報之腹案日誌資料。
 - 3、系統按月自動累積查察腹案日誌表，轉成查察腹案月報表供警勤區員警參考。
 - 4、分駐（派出）所所長，未能依規定於線上核閱確認警勤區員警填報之腹案日誌資料者，每筆扣十分，並比照警察勤務區家戶訪查作業規定第七十四點第二項辦理懲處。
 - （四）家戶訪查簿作業：按鄰里門牌順序填註戶內人口靜態（戶籍登記申請書副份資料）及動態（家戶訪查實際所得資料）事項。
 - 1、戶卡片目錄：系統自動依鄰里順序排定戶卡片，顯示戶長姓名、戶卡頁次、記事類別、電話、地址、訪查時間等內容。
 - 2、戶卡片：系統由戶役政資訊系統轉入個人戶籍及申請書副份等人口靜態資料，建立戶卡片，申請副份資料為：

- (1) 出生登記申請書。
- (2) 死亡(宣告)登記申請書。
- (3) 結婚登記申請書。
- (4) 離婚登記申請書。
- (5) 認領登記申請書。
- (6) 收養登記申請書。
- (7) 遷入登記申請書。
- (8) 遷出登記申請書。
- (9) 住址變更登記申請書。
- (10) 初設戶籍登記申請書。
- (11) 統一編號更正登記申請書。
- (12) 姓名變更登記申請書。
- (13) 姓名更正登記申請書。
- (14) 出生日期更正登記申請書。
- (15) 配偶姓名更正登記申請書。
- (16) 統一編號變更登記申請書。
- (17) 終止收養登記申請書。
- (18) 撤銷結婚登記申請書。
- (19) 撤銷離婚登記申請書。
- (20) 撤銷認領登記申請書。
- (21) 撤銷收養登記申請書。
- (22) 撤銷遷入登記申請書。
- (23) 撤銷遷出登記申請書。
- (24) 撤銷住址變更登記申請書。
- (25) 撤銷配偶姓名更正登記申請書。
- (26) 撤銷死亡登記申請書。
- (27) 撤銷出生登記申請書。
- (28) 撤銷戶籍登記申請書。
- (29) 撤銷姓名變更登記申請書。
- (30) 撤銷姓名更正登記申請書。
- (31) 撤銷終止收養登記申請書。
- (32) 撤銷註銷戶籍登記申請書。
- (33) 註銷戶籍登記申請書。
- (34) 註銷結婚登記申請書。
- (35) 註銷離婚登記申請書。
- (36) 註銷配偶姓名更正登記申請書。

3、戶卡片副頁：由警勤區員警依實際查察所得輸入建檔，另系統自動將員警於查察腹案日誌表作業註記之查察狀態及戶役政資訊系統每日異動

資料寫入戶卡片副頁內。

4、未設籍當地而於轄內活動人口（如商店、公司行號之負責人等）及身分不明者、僑居國外人民（在臺原設有戶籍者除外）、居住香港、澳門及大陸地區人民，入境居（停）留期間者，應建暫住人口戶卡片（身分不明者並以社會處給予之名稱註記），暫住人口戶卡片與查訪通報之暫住人口戶卡片副頁等記事資料，由警勤區員警依實際查察所得資料建檔；建檔完成後由系統主動通報原戶籍地警察機關。

5、家戶訪查通報單：登錄連續訪查未遇人口通報戶政事務所。

（五）警勤區記事簿：註記有犯案資料人口或治安顧慮人口等特別資料。

1、記事卡目錄：系統自動依鄰里順序排定記事卡，顯示姓名、建卡原因、本卡頁次、戶卡頁次、備註等內容。

2、記事卡：員警可自行建立記事卡，或系統由本署連結網整合查詢系統轉入各項資料自動建立記事卡，資料內容如下：

- (1) 協尋中輟生資料((記事二))。
- (2) 治安顧慮人口資料 (記事一)。
- (3) 性侵害涉嫌人資料 (記事一)。
- (4) 出獄矯治毒品人口調驗資料(記事一) 。
- (5) 查捕逃犯資料 (記事二)。
- (6) 查贓慣竊贓物慣犯資料 (記事二)。
- (7) 重大刑案資料 (記事二)。
- (8) 在監在所資料 (記事二)。
- (9) 出監人犯資料 (記事二)。
- (10) 違反社會秩序維護法資料 (記事二)。
- (11) 列管自衛槍枝資料 (記事二)。
- (12) 刀械許可證資料 (記事二)。
- (13) 刑案資料 (記事二)。
- (14) 法務部收容人入監通報資料 (記事二)。
- (15) 違反家庭暴力防治法之家暴案件加害人 (記事二)。

3、記事卡副頁：提供警勤區員警登錄家戶訪查所得查察記事資料，系統亦自動將員警登錄資料寫入記事卡副頁內。

（六）警勤區手冊：

1、系統自動由本署連結網整合查詢系統轉入各項資料，並自動建立記事卡，資料內容為：

- (1) 治安顧慮人口資料(006 治安顧慮人口調查表)。
- (2) 出獄矯治毒品人口調驗資料 (010 毒品人口調查表)。
- (3) 查捕逃犯資料 (007 通緝(查尋)逃犯調查表)。
- (4) 查贓資料 (013 易銷贓場所調查表)。
- (5) 出監人犯資料 (011 假釋及保護管束人調查表)。

(6) 查尋(失蹤)人口資料(027失蹤人口調查表)。

(7) 列管自衛槍枝資料(015自衛槍枝登記表)。

(8) 刀械許可證資料(017列管刀械登記表)。

2、其餘調查表，由員警依家戶訪查實際所得資料自行建表。

(七) 戶口改列建議名冊：

1、警勤區員警就轄內列管期滿之列管人口，以系統通報分局戶口組辦理改列工作。

2、分局戶口組負責改列與抽核工作。

(八) 督導人員檢視表：

1、督導人員檢視表資料維護：戶口、督察等督導人員可查看系統內員警資料登錄情形後，藉由檢視表維護功能輸入指示事項，由系統自動通報警勤區員警。

2、督導人員辦理情形資料維護：警勤區員警由「訊息確認」功能接獲督導人員指示事項後，須以「辦理情形資料維護」功能登錄辦理情形。

(九) 全國戶籍資料查詢作業：

1、全戶戶籍資料查詢：以姓名或身分證號或住址為條件，查詢該人口之全戶戶籍資料。

2、全國人口索引：以姓名或身分證號或住址為條件，查詢該人口戶籍所屬警勤區別。

3、全國除口人口查詢：以姓名或身分證號或住址為條件，查詢死亡人口之簿冊資料。

4、人口素行資料查詢：以全文檢索方式，查詢犯案資料欄位內容。

(十) 系統維護：查詢每日由整合查詢系統，轉入資料之異動情形及產生轉檔失敗資料報表。

四、作業流程：

(一) 警勤區員警：

1、訊息確認：每次勤區查察前，對系統自動傳送之訊息予以確認；至少每七日應確認一次，因故連續五日以上未能服勤者，由指定之代理人確認。

新增訊息如係通緝、中輟、失蹤、素行(最近五年)或獨居老人(少年)之新增資料者，應轉錄詳細資料後，於七日內前往訪查。

2、執行勤區查察前，應先規劃腹案日誌，對於預定查察之日期、時段及項目，於執行查察前鍵入腹案日誌表作業，另實際訪查情形應於返所後註記。

3、家戶訪查簿、警勤區記事簿及警勤區手冊等基本資料依家戶訪查作業規定維護與登錄，未居住戶籍地及身分不明者、僑居國外人民(在臺原設有戶籍者除外)、居住香港、澳門及大陸地區人民，入境居(停)留期間者，應建暫住人口戶卡片，身分不明者並以社會處給予之名稱註

記。勤區查察所得資料登錄，應於每次訪查返所後立即辦理（得提前二十分鐘返所註記），至遲應於當日下午前完成。

4、轄內列管期滿之記事人口，以戶口改列建議名冊維護功能通報分局戶口組。

5、回復督導人員指示事項辦理情形。

6、家戶訪查通報單列印陳核所長後，通報戶政事務所。

7、警勤區員警異動時，由原任警勤區員警以交接資料維護功能，辦理交接工作，接交人為新任警勤區員警，移交人為原任警勤區員警，監交人為分駐(派出)所所長，交接時若非實際交接日期，應於備註欄敘明。

(二) 派出所勤區業務承辦人：新舊任警勤區員警未辦理資料交接時，由派出所警勤區業務承辦人協助辦理交接工作。

(三) 分駐、派出所所長：對警勤區腹案日誌，應每日以查察腹案日誌表—主管確認作業，審核警勤區員警填報之腹案日誌資料。

(四) 查詢所屬各警勤區執行情形，並審核查察腹案日誌表，以作為編排勤務參考。

(五) 分局戶口組業務承辦人：

1、每日應以「訊息確認」，對系統傳送之訊息予以確認。

2、辦理警勤區員警通報之記事人口，改列核定工作。

3、針對警勤區員警通報之改列記事人口新增訊息，未能於七日內在線上審核完成改列者，每筆扣十分，並比照警察勤務區家戶訪查作業規定第七十四點第二項辦理懲處。

(六) 分局勤區劃設業務承辦人：

1、應以訊息確認功能，定期檢視、確認警勤區員警通報之警勤區劃設錯誤資料。

2、辦理勤區劃設工作，並定期檢視調整警勤區範圍。

(七) 警察局戶口科、課業務承辦人：應定期檢視、確認系統自動帶出，警勤區通報之家戶訪查通報單等資料，更正與處理。

(八) 各級督導人員：本署、警察局及分局等單位督導人員可查看系統內員警資料登錄情形後，藉由「督導人員檢視表資料維護」維護功能輸入指示事項，由系統自動通報警勤區員警。

五、辦理勤區查察基本資料註記，應注意下列事項：

(一) 治安顧慮人口由系統直接擷取「治安顧慮人口資訊系統」資料，並於記事卡目錄註記「記事1」。

(二) 最近五年內犯案人口，由系統比對後顯示「有刑案資料」，再由警勤區員警於七日內至本系統警勤區記事簿選項之素行資料處，點選預覽刑案資料，即可查得犯案資料。

(三) 記事人口改列工作審核方式如下：記事一人口經以治安顧慮人口列管三年期滿除名後（由刑事單位認定），改列記事二人口訪查；記事二人口逾五

年（比照刑法第四十七條有關累犯之計算方式）期滿改列無記事人口，另
不起訴、無罪判決等均應立即改列無記事人口。

（四）查察腹案日誌資料，經所長確認核閱之腹案日誌資料，警勤區員警即不可
更改或刪除。

（五）戶籍被逕遷至戶政事務所及監獄者，原戶籍地警勤區得以暫住人口列管。

（六）前揭處理原則自本作業規定函頒之日起適用，該日期以前登錄之資料，仍
依據現行作業方式處理。

（七）有關管制、改列人員，每半年辦理 1 次獎勵，獎勵標準如附表。

六、本系統帳號及密碼之申請程序如下：

（一）填具本署資訊系統業務使用者異動申請表：依本署資訊系統使用者申請及
權限管理規定辦理。

（二）陳送單位主管核准。

（三）送交單位資訊室（組）辦理。

七、本系統使用權限由審查單位依申請單位之勤、業務需求設定；其申請程序如
下：

（一）填具本署本系統權限申請表。

（二）陳送單位主管核准。

（三）各直轄市、縣（市）警察局戶口單位向本署戶口組申請；各分局向該局戶
口科（課）申請；各分駐（派出）所向該分局戶口組申請；業務交接時應
同時辦理平行授權後，反向勾除原承辦人權限。

附件(六):節錄《違警罰法》廢止日期 民國 80 年 06 月 29 日

第四章 違警罰之加減

第 28 條，因遊蕩或懶惰而有違警行為之習慣者，得加重處罰，並得於執行完畢後，送交相當處所，施以矯正或令其學習生活技能。

第五章 處罰程序

第 56 條，有左列各款行為之一者，處三日以下拘留或二十圓以下罰鍰或罰役：

- 一 於警察官署合法之檢抗不遵從者。
 - 二 於不許出入之處所，擅行出入者。
 - 三 隱匿於無人居住之建築物、礦坑、火車、電車、航空器或其他舟車內者。
 - 四 於官署指定處所以外，任意張貼廣告標語者。
 - 五 於發生火警或其他事變之際，停聚圍觀，不聽禁止者。
 - 六 於學校、博物館、圖書館、展覽會、運動會或其他公共遊覽聚會之場所，口角紛爭，或聚眾喧嘩，不聽禁止者。
 - 七 於道路或公共場所，酗酒喧嘩，任意睡臥，怪叫狂歌，不聽禁止者。
 - 八 無故擅吹警笛，或擅發其他警號者。
 - 九 深夜喧嘩，或開放播音機、留聲機或其他發音器妨害公眾安息，不聽禁止者。
 - 十 藉端滋擾住戶、店舖或其他貿易場所者。
 - 十一 各種車輛不遵警察官署規定時間，深夜擅鳴發音器者。
 - 十二 車船腳伕或旅店招待等，包圍旅客，強行攬載者。
 - 十三 伕役傭工車馬渡船等，於約定傭值賃價後強索增加，或中途刁難，或雖未約定，事後故意訛索，超出慣例者。
 - 十四 於車站、輪埠或其他公共場所賣藝或表演雜耍等類，不遵官署取締者。
- 前項第十二款至第十四款之違警，並得停止其營業或勒令歇業。

第二篇分則——第三章 妨害風俗之違警

第 64 條，有左列各款行為之一者，處七日以下拘留或五十圓以下罰鍰或罰役：

- 一 游蕩無賴或行跡不檢者。
- 二 僧道或江湖流丐強索財物者。
- 三 意圖得利，與人姦宿或代為媒合，或容留住宿者。
- 四 姦宿暗娼者。

- 五 唱演淫詞穢劇或其他禁演之技藝者。
 - 六 表演技藝，其方法不合人道，或其他足以引起觀眾不快之感者。
 - 七 於道路公共場所或公眾得出入之場所，為類似賭博之行為者。
 - 八 於非公共場所或非公眾得出入之場所，賭博財物者。
- 前項第三款代為媒合或容留住宿者為旅店時，並得停止其營業，戲院書場舞台而有前項第五款情形者，並得停止其營業或勒令歇業。

附件（七）：節錄《兒童及少年福利法》

第 36 條，兒童及少年有下列各款情形之一，非立即給予保護、安置或為其他處置，其生命、身體或自由有立即之危險或有危險之虞者，直轄市、縣（市）主管機關應予緊急保護、安置或為其他必要之處置：

- 一、兒童及少年未受適當之養育或照顧。
 - 二、兒童及少年有立即接受診治之必要，而未就醫者。
 - 三、兒童及少年遭遺棄、身心虐待、買賣、質押，被強迫或引誘從事不正當之行為或工作者。
 - 四、兒童及少年遭受其他迫害，非立即安置難以有效保護者。
- 直轄市、縣（市）主管機關為前項緊急保護、安置或為其他必要之處置時，得請求檢察官或當地警察機關協助之。
- 第一項兒童及少年之安置，直轄市、縣（市）主管機關得辦理家庭寄養、交付適當之兒童及少年福利機構或其他安置機構教養之。

第 44 條，依本法保護、安置、訪視、調查、評估、輔導、處遇兒童及少年或其家庭，應建立個案資料，並定期追蹤評估。

因職務上所知悉之秘密或隱私及所製作或持有之文書，應予保密，非有正當理由，不得洩漏或公開。

附表（二）：以警察現況執行家戶訪查制度及對象工作製表

勤務 執行對象	執行家戶訪查	執行對象來區分	流動人口管理執行身份通報	執行通報機關	(違法情事)執行查緝單位、依據	特定身列列管	政治偵防工作	查訪密(強)度	查察後是否有污名化之稱人口
我國一般人	有	我國國人	有(人不在戶籍者)	各警察機關	警察機關依刑法、刑事訴訟法辦理	無	無(較少)	國人身分：為一年查訪一次	無
我國治安人口	有	國人區分為記事一、記事二人口、底層階級(對治安有影響、顧慮者)。	有，跟一般人一樣	各警察機關	警察機關依刑法、刑事訴訟法辦理。	無，除有特定身分(資源回者、當業、離家出走者等)	無	國人身分，如列為記事二人口，為三個月，查訪一次	固定式查訪會造成一定的傷害【污名】
我國治安顧慮人口	有	警職法第15條所規定範圍為限	有，列為特別身分人口。如有行蹤不明或應受尿液檢驗，需	各警察機關	警察機關依刑法、刑事訴訟法辦理	以毒品、竊盜、強盜為主體	無	國人身分：如列為記事一人口，為一個月，查訪一次。【最密集】	有，一定的傷害【污名】

			加強查察						
大陸人士	無	申請入境時團體旅遊行程為限。(政治目的不在此列。)	有〈以旅遊目的申請，來台後如有逃逸者，依規定列為行方不明對象	各警察機關	警察機關以《兩岸人民關係條例》辦理	無，目前都是以旅遊、學術參訪名義申請來台。政治參訪為例外	有。必須陳報相關單位列管。(國安會)為最高管理層級	申請來台居留者一個月查訪一次。申請來台政治駐點或採訪新聞者，列為重點查訪。(不限時、地)	無
大陸配偶	有	有婚姻嫁娶關係者	有：假婚，真淫〈來台後逃逸者，列為行方不明者〉依規定以假結婚辦理(偽造文書罪)	各警察機關	警察機關以《兩岸人民關係條例》辦理	無	有，一般性政治偵防。警署、警局、警察分局各自權責列管	列為一般性查訪	造成人民不堪其擾。視為國家敵對者；或從事行業優先認定有違法之虞
外籍勞工	有	以東南亞國家：菲律賓、印尼、	有：申請來台工後，逃者，行	移民署為權責單位	警察機關以《入出國及移	無	無	目前轉由移民署查察。警察機關	有。逃逸行為可能會發生

		泰國、柬埔寨為主體	方不明、逾期者		民法》辦理			協助一般性查訪	的機率很高
外籍新娘	有	以東南亞國家：菲律賓、印尼、泰國、柬埔寨為主體	有：申請結婚後，逃逸者。依規定以假結婚辦理。（偽造文書罪）	移民署為權責單位	警察機關以《入出國及移民法》辦理。	無	無	目前轉由移民署負責管理查訪。警察機關只協助一般性查訪	有，造成人民不堪其擾。國家視為應敵對的對象；從事不法行業為優先認定
外國人士	有（移民署辦理）	沒有限制	有，有觸犯刑法或違反入境管理條例者	移民署為權責單位	警察機關以《入出國及移民法》辦理	除被國際列為恐怖份子	無	目前轉由移民署查察。警察機關協助一般性查訪	無
參考現狀，本表作者自繪。									

附表（三）：家戶訪查、治安顧慮人口與治安人口查訪制度對照表

	家戶訪查	治安顧慮人口定期查訪	治安人口查訪
政策目的	犯罪預防、為民服務、社會治安調查	維護社會治安、預防再犯	犯罪預防、維護社會治安
預防等級	初級犯罪預防	次級犯罪預防	初級犯罪預防
勤務策略	社區警政	問題導向警政	問題導向警政
社區警政	一般住戶與人口的普遍性查訪	治安顧慮人口的重點式查訪	特殊身分人口的查訪
實施對象	分局戶口組	分局戶口組、偵查隊	分局戶口組、派出所
業務單位	勤區警員	刑責區偵查員及勤區警員	勤區警員
執行法規依據	警察勤務條例第十一條	警察職權行使法第十五條	警察勤務條例第十一條
法規命令	家戶訪查辦法	治安顧慮人口查訪辦法	家戶訪查辦法
對象	全民	警職法所規範身分為限	失蹤人口、行方不明人口、資源回收業、當舖業、具有治安顧慮者予以通稱
對身分辨識	無	特徵、經勤務警用電腦前科素行顯示	穿著、外貌、特徵、工作、語言、行為態樣，與一般人有異。
註：參閱，章光明，警光第 620 期，頁 59。粗體字為作者自行添加。			

附表（四）：警察與移民機關對於人民通報案件類別

機關 類別	警政署通報機制的設立	移民署通報機制的設立
一般人刑案類	110	110
一般人交通類	A1、A2、A3	A1、A2、A3
一般人家暴案件	113	113
一般人性侵害案件	113	113
一般人詐騙案件	165	165
外籍人士的服務專線	外國人在臺生活諮詢服務熱線(0800-024-111)	外籍配偶諮詢專線 0800-088-885（免付費）
外籍底層階級的服務或受理	如一般人通報。	【證件處理】 由移民署接管。無特殊專線，發生任何案件比照一般人通報處理。
大陸人士的服務專線	比照一般人	比照一般人
大陸配偶	沒有專線，發生任何案件比照一般人處理。	沒有專線，發生任何案件比照一般人處理。
外國人士如有違法情事	以刑案受理後，轉由移民署辦理。目前只有依「刑事案件」受理。	直接將人收容後，裁處確定將人驅逐出境。在我國或外國有犯罪紀錄。管制起算至少為一年，並不得逾三年。
大陸人士如有違法情事	以刑案受理後，轉由移民署辦理。但法律規定幾乎沒有明定如何處理。目前只依「刑事案件」受理。	將人留置靖廬，等待遣返。沒有時間表、預定表。沒有任何法律的規定、裁處。依據「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」辦理
參考現狀，本表作者自繪。		