

警察推動裝設錄影監視系統在偵防效果上之評估

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

閉路監控攝影機(英文簡稱為 CCTV)在電子與數位通訊技術發展的支援下,已經成為世界各國在防制犯罪上,尤其是預防竊盜上的有利的工具。在預防犯罪宣導政策下,鼓勵地方政府安裝錄影監視系統,錄影監視系統甚至被視為“電子守護天使”(electronic guardian angels)或是“街道之眼”(eyes on the street),擺脫硬體的監控技術認知,而被賦予了“人性”的象徵。喬治·歐威爾的小說《一九八四》中描述監視器不只是設置在公共空間中,還深入到每個人民的家中;對「監視社會」的想像並不誇張。錄影監視系統時至今日已經成為一種潮流與趨勢;雖然表面上看起來是保密不公開的,但實則不然。我們正面臨著 Cam Era 的到來 - 無窮無盡的再現的時代。

由於錄影監視系統被視為是警察機關的破案利器之一,因此在毒蠻牛案、汐止殺警奪槍案、白米炸彈客案相繼發生後,警方專案小組第一個偵辦動作,就是徹夜過濾案發現場及周邊道路的上萬卷監視錄影帶,雖然看到眼花了,但也因而獲得破案的關鍵情資。以毒蠻牛案為例:中正機場兩座航廈目前共有 620 多具監視器,第 2 航廈裝設完工後預估監視器總數接近 1000 具,有些角落竟然有 3 具監視器「擠」在一起,中正機場可能是國內監視器密度最高的地區,且監視器幾乎沒有死角,24 小時全天候運作,毒蠻牛案主嫌王 展案發後,搭機到大陸避風頭,幾天後以為沒事,從中正機場入境,整個過程全被拍下,專案小組守株待兔,等他一回國,就收網逮人,為治安史上又留下一段佳話。

臺北市自民國 88(1999)年始,錄影監視系統的裝設如雨後春筍,無論是警察局積極推動抑或里長為了治安或政績而設置,在臺北市面積 271.7997 平方公里上,迄 94 年 3 月底止,輔導民間裝設之監視器計有 16035 支,加上官方 920 支,總數已達 16955 支鏡頭,1 平方公里平均約有 56 支鏡頭,目前仍在持續增加中,由於民間反應良好,積極配合增設,但官方卻迫於經費,自 92(2003)年始,已不再編列預算裝設;然整個臺北市區擁有如此多的監視器,到底發揮了多少的偵防犯罪功能?依官方統計,在預防犯罪方面,全般刑案發生數有明顯下降,可說已獲致預期效果,但在偵查犯罪方面,除了上述較受人關注之重大刑案外,其餘破獲率很低,不如預期;換句話說,監視器由於報章雜誌之過度渲染,民間對之期望很高,但事實上並沒有大幅提升犯罪破獲率,遑論因設置錄影監視系統所引發之管理維護工作所衍生之問題,包含「經費不足」、「維修管理」、「調閱糾紛」、「不當使用」、「隱私權」、「市容觀瞻」、「線路附掛」等,另在「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」公布施行後,亦有諸多窒礙難行之處,例如,保存期限之爭議、調閱糾紛以及里長卸職後,監視器需重新設置等之疑義,非一時一刻能夠解決,有待進一步之評估,作為參考。

基於上述研究動機,本論文欲從事下列幾項問題研究:

- 一、檢視臺北市政府警察局推動裝設錄影監視系統對臺北市犯罪偵防之成效影響如何？
- 二、推動裝設錄影監視系統理論基礎與隱私權的保護其適切性如何？
- 三、推動裝設過程如何？衍生哪些問題？
- 四、綜合評估的結果作成具體明確之建議，以供臺北市政府與臺北市政府警察局日後推動裝設錄影監視系統措施工作修正之參考。

第二節 研究範圍

錄影監視系統乃科技時代之產物，無論是官方或民間，均極欲利用其錄影監視之效能，來維護機構、社區、住宅之安全，甚或者是與安全無關，純為遂達個人之目的而設置，可說是五花八門，無法一一加以評估。本研究之所以以臺北市為例，實乃植基於臺北市乃全國政經文化中心，在全國各縣市推動裝設錄影監視系統中，績效不但首屈一指，同時亦是首先訂定「錄影監視系統設置管理暫行辦法」的唯一縣市，各種制度以及實施經驗均領先於各縣市，因此，以臺北市為例來評估裝設錄影監視系統的成效是深具意義的。另內文係以推動裝設於公共空間分由警察派出所及里辦公處管理維護之錄影監視系統為範圍，不包括交通局於重要幹道對交通流量所設置的監控系統，以及私領域（機關、公司、行號）內之自行裝設監視之錄影監視系統。

第三節 重要名詞解釋

- 一、**錄影監視系統**：依「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」(如附錄 1)定義「錄影監視系統(cctv)」係指針對公共場所或公眾得出入場所攝影錄影之錄影監視設備。因此，錄影監視系統是一種設計用來監控環境或活動的視覺監視技術，包括鏡頭(cameras)及監視器(monitors)，主要係透過攝影機並擷取畫面，再透過傳輸設備將影像傳送至管理中心的監視器，監看人員利用監視器畫面便可觀看不同地點的攝影機的情況。本研究所定義之錄影監視系統係指裝設在公共場所 - 路口或巷道之攝影錄影之錄影監視設備而言。
- 二、**隱私權**：指一個人於其私人生活事務與領域享有「獨自權」(the right to be alone)，不受不法干擾，免於未經同意之知悉、公開妨礙或侵犯之權利(林世宗，2001)。隱私權的概念，可分為消極意義與積極意義。前者強調個人私生活事物不受恣意公開干擾之權利；後者則是個人資料控制支配權，亦即賦予個人對其個人資料之蒐集利用發動權、停止權、內容提示權、更正權等；換言之，個人對於其自身資料應有主動積極控制支配的權利(李科逸，1999)。
- 三、**監視**：依據警察大辭典將監視定義為乃對於人物或場所作暗地之觀察，以為明瞭其活動和目的，而利犯罪預防與偵查之謂也。監視有靜態監視和動態監視之分，靜態監視者，如對人、物及場所之監視者是。動態監視則為跟蹤，且以人為對象。警察之日常勤務，即為觀察勤務，，無論何時何地何種情況，只要有發生不法行為之可能，即當觀察監視。監視之實施，不僅可以防患刑事事件於未然，且可遏制於既發，尤有助於事後偵查也。
- 四、**實施過程評估**：即針對臺北市政府警察局派出所所長及里長等實施深度訪談，評估其裝設錄影監視系統過程中所面臨之問題與困難，諸如：「經費問題」、「線路附掛」、「調閱糾紛」、「維修管理」、「隱私權」、「市容觀瞻」以及「法令疑義」等，以提供政府與相關機關作為日後持續改進與推展的參考。
- 五、**偵防效果評估**：針對錄影監視系統在犯罪「發生」與「破獲」及「犯罪轉移或利益擴散」、「民眾安全感」、「效力減弱」等指標問題，深度訪談警察派出所所長及里長，以了解其主觀之感受。另外亦輔以客觀官方次級資料之統計分析，藉以檢視錄影監視系統在犯罪「預防」與「偵查」效果之比較，並驗證訪談資料之信度與效度，以評估其成效。

第二章 文獻探討

第一節 錄影監視系統設置緣起及國內外設置情形

第一項 設置緣起

民國 85 年因發生令人遺憾的彭婉如命案以及震驚社會的劉邦友、白曉燕等命案相繼發生，使得治安有愈趨惡化現象，行政院乃於 85 年 12 月底召開全國治安會議，在犯罪預防組的分組討論所作成的決議事項中提出 2 項建議：

- 一、積極推行社區守望相助。
- 二、普遍推廣家互聯防及警報連線系統。

內政部依據上述的治安會議所作成的決議，於 87 年 3 月 12 日以臺（87）內警字第 8702078 號函頒「建立全國社區治安維護體系 - 守望相助再出發推行方案」，其中涉及輔導裝設保全設施部分，明列 2 項積極推廣輔導項目：

- 一、商店住戶保全設施就「家互聯防」、「警民連線系統」、「錄影監視系統」等輔導民眾視實際需要擇一種或數種裝設。
- 二、重要處所監視系統：擇定重要公共場所、路口及交通要衢，裝設錄影監視系統。

臺北市政府依前揭執行計劃，旋於 87 年 5 月 12 日以府警保字第 8702934700 號函頒「建立全國社區治安維護體系 - 守望相助再出發推行方案」- 實施計畫（略），積極要求警察局全力於社區加強推動。另一方面也是因為世風日下、人心不古，最近幾年來犯罪率節節升高；所謂「危邦不居」，在這個人人自危的時代及環境之中，少數有能力的人已選擇到較安全的地方居住，而大多數中產階級及搬不走的不動產等，就只好選擇其他自衛的辦法，在諸多自衛辦法中以「裝設錄影監視系統」為目前大多數人們共同的選擇。同時亦因錄影監視系統具有下列優點（許春金，2004），使得裝設錄影監視系統的推動，能獲得事半功倍的效率：

- 一、價格低廉：錄影監視系統相較於警衛或私人保全，不僅裝設的費用較少，在日後後續的維修上亦較低廉。
- 二、安裝方便：目前架設一套監視系統所要求的時間及技術層次均不高；而相較於找尋私人保全所需訂定的僱傭、委任及承攬契約等訂約時的風險而言，在現階段一般普通法律知識並未普及於一般民眾的情形下，無怪乎錄影監視系統會如此普遍。
- 三、恐怖主義盛行：在 2001 年美國遭逢 911 恐怖分子攻擊事件之後，安全問題更顯日益重要與急迫，電子安全產業也日益受到重視。隨著經濟不斷的成長，安全監控也不斷的創新與發展，紛紛藉由各種技術、系統間的相互整合，以提供更多便利確實而有效的安全應用機制，其中，錄影監視系統廣泛應用於工業、商業、醫療、公寓大廈及住宅等，並逐漸朝更新的技術與市場發展，除了傳統的

安全監控外，將結合數位化、多媒體及通訊之運用，如數位儲存與遠端監控等領域，預期未來市場需求將帶動龐大商機。

第二項 國外監視器設置情形

一、英國經驗

根據中央研究院歷史語言研究所李尚仁教授於「科學發展」月刊中所發表的文章「老大哥在看著你 - 監視攝影機的使用與濫用」中指出，在英國大都市從出門到市中心 1 趟，平均會被監視攝影機涉入 300 次以上，英國政府仍覺不夠，於 2001 年又編列 7900 萬英鎊（折合新臺幣 40 億元）用來增設監視設備，據查其鏡頭數量近約 40000 支，針對容易發生治安事件的地區如火車站、購物中心、重要商圈、停車場與住宅區等設置，可以達成事前預防及事後追緝嫌犯的偵查犯罪功能（李尚仁，2002），有關英國錄影監視系統之實證研究，容於下節中再詳細討論。

二、美國經驗

美國歷經 911 恐怖攻擊事件後，陸續在各大城市裝設錄影監視系統，以下就選定美國幾個已設置錄影監視系統的城市，說明其設置錄影監視系統的情形（陳慧珍，2004）

（一）巴爾的摩市（Baltimore, Maryland）

1993 年 Baltimore 市的某一街區竊案頻傳，市警局因而在該區佈下嚴密錄影監視系統，透過畫面展開「電子巡邏」，實施 1 年後，竊案量減少 6 成左右（劉作坤、鄭朝陽、楊清雄，2003）。並且在 1994 年為抑制犯罪而實行城市的錄影監視系統。這項系統由 64 支 CCTV 攝影機所組成，並裝在商業地區。為了對付財產犯罪與民眾的消極安全看法而實行錄影監視系統。攝影機並不具有遙控畫面拉近或推遠的功能，且無法監看。僅基於調查犯罪發生的目的而可觀看錄影監視系統影像的紀錄而已。

（二）維吉尼亞灘市（Virginia Beach, Virginia）

在地方事件的插曲之後所引發動機，於是 1993 年警察局開始操作攝影機。維吉尼亞灘市的錄影監視系統攝影機被使用為抑制、發現與調查犯罪；監視與加強特定區域的安全，以及逮捕與告發有嫌疑的犯人並反擊恐怖行動。系統每天 24 小時、每週 7 天記錄影像，並在旅遊季節期間每天監看，在非旅遊季節期間，警方僅會在週末監看攝影機。根據官方統計，警察局裝設 10 支錄影監視系統在熱鬧的沿海地帶、商業地區。每個錄影監視系統攝影機具有遙攝、傾斜與拉遠或拉近鏡頭的功能，此項系統也具有臉形辨識軟體的配備。

（三）紐約市（New York）

有民眾認為在 8 個街區範圍內，可找到約 300 支監視器；另依紐約市市長彭博於 2002 年的施政報告，當時統計紐約市約有 3000 具監視器，由警察局負責推動，在重大犯罪的防制上遠比 2001 年減少了 29 %，在成效上可說是非常優異。

（四）由於美國近年來除了歷經九一一恐怖攻擊事件外，另校園也一再驚傳槍擊事件，因此除了在上述城市設置錄影監視系統外，在校園裝設攝影機監視儼然已成為一項新趨勢。這也促使美國教育人員忙於在建築物的走廊、圖書館、

餐館等公共場所裝設錄影監視系統，例如美國密西西比州比洛克希鎮，公立學校每間教室都配置 1 部數位攝影機，默默監視並記錄師生的一舉一動（陳世欽，2003）。甚至在北部運輸局（The North Country Transit，NCTD）更在公車與運輸工具上裝設錄影監視系統，以便記錄乘客的行為、以及意外發生的事實。

三、澳洲經驗

在 1990 年隨著設備成本的降低，地方錄影監視系統系統使用情形也大幅增加，澳洲第一個使用此系統是在西澳的 PERTH 市，在 1996 年法規事務委員會統計有 13 個市中心的監視系統運作，在 2004 年已有 33 個市中心的系統運作，僅有北澳地區在公共空間未設有此一系統。在新南威爾斯州政府對是項監視系統所採行的管理方式，是較為間接的管理且居於輔導的角色。如制定設置規範，在 1999 年並設立了跨部門的「錄影監視系統管理委員會」，其成員涵蓋警政、都發、交通、地方政府等代表，在錄影監視系統的管理上逐漸採取中央集權方式（Adam Sutton and Dean Wilson 2004）。

四、法國經驗

里昂市始於 2001 年建置 CCTV 系統，針對犯罪斑點圖中最高頻的地點劃定為犯罪區域。以 Presqu ile 市中心為例，該區域內（約 625,000 平方公尺）總計設置了 7 個監視系統區域 35 支監視攝影機，利用網路傳送影像訊號方式實施監控蒐錄。（Emmanuel Martinais and BetinChristophe 2004）

五、日本（大阪府）經驗

該都市道路監視系統，由市役所（區公所）統籌設置並委由政府核准的保全公司負責監管，在類似高速公路的行控中心，保全公司派有專人 24 小時監控，私設的部分由設置單位自行負責管理，一發現可疑或危害狀況可直接通知警方派員處理，遇有辦案需要亦可提供警方調閱錄影資料（臺北市政府警察局專案報告，2005）。

綜上所述，裝設錄影監視系統來嚇阻犯罪，達到維護治安的目標，乃是世界各國所見略同的趨勢，事實上，在犯罪防制方面錄影監視系統已展現了相當具體成果，無怪乎各國仍持續增加裝設中，期能構成一張天羅地網，使犯罪無所遁形。另各國在裝設錄影監視系統的制度上，英國、美國、澳洲都很相近，容或小有不同，但普遍來說，經費大部分係來自政府預算，由警察局主管，影像係以微波傳送，24 小時有人監看，能立即反應，把錄影監視系統當成「巡邏」工具，以節省警力。實施過程中除了少許有關「隱私權」質疑外，大體上來說還算相當順利，足堪我國借鏡。較為不同的是日本，日本錄影監視系統係由市役所（區公所）統籌設置並委由政府核准的保全公司負責監管，這點與我國由里長設置部分有點類似，但我國依「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」，里長設置部分仍由里長負責監看、保存及維修管理，不像日本係委由保全公司負責監管，而我國在警察局裝設部分，除了「線路附掛」常遭工務局以安全為由剪線以及「畫面品質不佳」外，較無其他問題。然由里長裝設管理維修部分，確實引發里長們許多怨懟。諸如「沒有維修經費」、「故障率過高」、「調閱頻繁，影響私人作息」以及「專業能力不足，無法有效管理」等，除了英、法、美、澳制度足堪借鏡外，日本制度亦值參考。

第三項 國內各縣市錄影監視系統設置概要

- 一、各縣市警察局依據前揭計畫推動裝設錄影監視系統，先從各轄區警察派出所做起，由於裝設及維修經費均來自地方政府預算，因此，實施過程所遭遇之困難較少，從工程招標、發包到竣工，均能在 1、2 年之間陸續完成，且裝設數量年年在增加中，迄民國 93 年 12 月，統計全國社區自衛安全防護設施數量（含警察派出所裝設），僅次於「家互聯防」，其裝設錄影監視系統數量總計已達 54996 支鏡頭。（如表 2-1-1）。

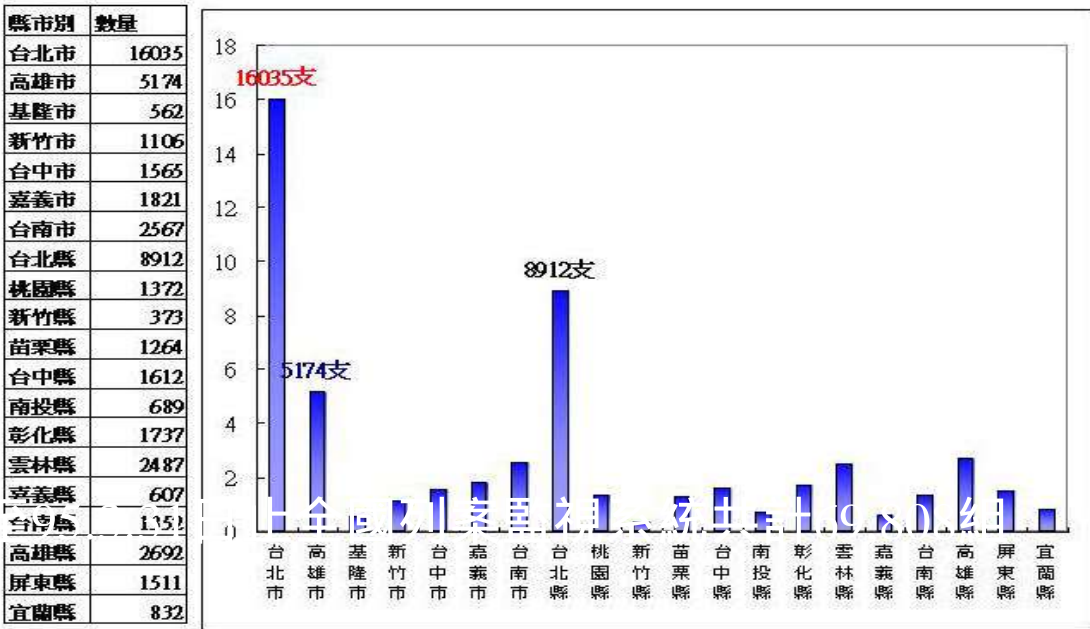
表 2-1-1 我國錄影監視系統迄 93 年 12 月統計數

單 位 別	安全防護設施			
	家戶聯防	警民連線	錄影監視	合計
台北市政府警察局	10282	4179	15722	30183
高雄市政府警察局	0	2758	5153	7911
基隆市警察局	6517	460	551	7528
新竹市警察局	2206	846	1065	4117
台中市警察局	1525	1065	1565	4155
嘉義市警察局	1201	438	1821	3460
台南市警察局	2497	874	2567	5938
台北縣警察局	149395	4092	8439	161926
桃園縣警察局	881	1209	1376	3466
新竹縣警察局	1775	329	373	2477
苗栗縣警察局	3716	777	1264	5757
台中縣警察局	1769	1020	1612	4401
南投縣警察局	2309	793	741	3843
彰化縣警察局	127	688	1729	2544
雲林縣警察局	797	417	2487	3701
嘉義縣警察局	2047	447	607	3101
台南縣警察局	6404	1203	1346	8953
高雄縣警察局	579	798	2692	4069
屏東縣警察局	898	1125	1521	3544
宜蘭縣警察局	1226	390	831	2447
花蓮縣警察局	262	734	568	1564
台東縣警察局	1162	169	641	1972
澎湖縣警察局	122	282	214	618
金門縣警察局	0	48	103	151
連江縣警察局	0	18	8	26
總 計	197697	25159	54996	277852

（資料來源：內政部警政署）

二、另各縣市政府警察局依前揭實施計畫，負有輔導民間裝設安全設施之任務，但在推動社區裝設方面，由於里辦公處在裝設及維修經費有的是利用縣市政府每年補助款、或回饋金、抑或是里長為了選舉而自行出資裝設或維修，但其中補助款用於里之建設經費，已是捉襟見肘，豈有餘力再支付裝設或維修費用，而回饋金更不是每個里都有，有公共建設的里才有；因此，在里辦公處方面以經費問題較為棘手。以下之數據係指各轄內大廈、社區、商家住戶（私領域）（不含警察派出所裝設）迄 94 年 3 月所裝設的攝影機鏡頭統計數據（如表 2-1-2），以臺北市 16035 支鏡頭為最高，其次為臺北縣 8912 支鏡頭，再其次為高雄市 5174 支鏡頭。

表 2-1-2 各縣市警察局輔導民間裝設監視器鏡頭總數



註：以上數據是取自警政署 94 年 3 月統計數。

第四項 臺北市設置情形

一、臺北市錄影監視系統裝設目的

依據 85 年全國治安會議犯罪預防組決議事項，積極推行社區守望相助暨普遍推廣家戶聯防警報連線系統，期能結合社區資源，落實治安社區化，建立全國社區治安維護體系；為建構臺北市社區治安維護體系，除加強推動社區守望相助組織外，並規劃於臺北市治安要點、重要路口、交通要衢、偏僻巷弄等治安死角裝設錄影監視系統，協助維護社區治安。

二、預期目標

藉由錄影監視系統 24 小時的監控，期能降低犯罪發生率、提升破獲率，以遏止犯罪，達到犯罪防制的目的，有效維護治安。

三、設置概況

（一）臺北市錄影監視系統可區分為 3 大類：

- 1.設置在重要幹道對交通流量的監控系統，主管機關為交通局。
- 2.設置在治安死角、偏僻巷弄路口的錄影監視器，分別隸屬民政局（各里辦公處）及警察局（各分局所轄派出所）。
- 3.設置在一般機關、公司行號、金銀樓、超商及銀行、公寓社區等對內部監控錄影，係屬各設置店家機關行號等（屬自有領域部分）。

以上第 1 項及第 3 項主管機關分別是交通局及私人公司行號，非本研究討論範圍，謹就第 2 項設置於本市交通要衢、偏僻巷弄或治安死角等與本研究有關，屬於公領域範圍的監視器，其數據以行政區分布統計如下：

（二）民政局（里辦公處）裝設部分，迄 94 年 3 月，總計 1042 組主機、11763 支鏡頭（如表 2-1-2）。

表 2-1-2 臺北市各行政區監視器統計數

行政區	大同區	萬華區	中山區	大安區	中正區	松山區	信義區	士林區	北投區	文山區	南港區	內湖區	總計
里數	23	34	33	53	30	32	39	49	41	39	19	37	429
機組數	52	64	53	121	76	66	69	160	99	99	69	114	1042
鏡頭數	524	702	573	1138	546	787	741	1799	1487	1500	785	1181	11763

註：1.本項數據為各區公所里辦公處 94 年 3 月報請核備之統計數。

2.資料來源：臺北市政府警察局保安科提共。

（三）警察局（各分局派出所）裝設部分，迄 94 年 3 月，總計 199 組主機、920 支鏡頭（如表 2-1-3）。

表 2-1-3 臺北市政府警察局裝設監視器統計數

行政區	大同區	萬華區	中山區	大安區	中正區	松山區	信義區	士林區	北投區	文山區	南港區	內湖區	總計
機組數	12	15	18	17	22	14	19	22	13	20	13	14	199
鏡頭數	52	72	80	88	100	68	104	100	52	80	64	60	920

資料來源：臺北市政府警察局保安科提共。

(四) 臺北市 429 個里辦公處，均能各自運用基層建設經費或回饋基金在治安要點裝設監視錄影設備，其數量有 1042 組、11763 支鏡頭，加上警察局由地方政府編列預算所採購設置之 199 組 920 支鏡頭，總計已達 1241 組 12683 支鏡頭，尚不停在增加中。

(五) 錄影監視系統裝設經過

臺北市政府警察局分別於 89 年 9 月、91 年 8 月購置數位式錄影監視系統總計主機 199 組、鏡頭 920 支，分以下兩期裝設：

1. 第一期：於 90 年 8 月 13 日驗收完成，計設置主機 110 組鏡頭 440 支，分佈於各分局派出所轄內，因訊號纜線的走行附掛方式經常遭受工務局公園路燈工程管理處及衛生下水道工程處，以安全考量為理由逕予剪線或遭受住戶陳抗等因素，面臨舊有錄影監視系統維修困難與新增設置錄影監視系統需變更合約方足以完成之瓶頸。另對攝影機長期暴露於室外偶遭雷擊，器材功效的減損等自然損耗情況，僅有 154 支鏡頭訊號傳輸正常，而在保固期已過，廠商不再免費提供維修服務下，警察局所爭取編列是項維修經費亦力有未逮。
2. 第二期：於 91 年 8 月與得標廠商簽訂採購契約，預計購置主機 89 組、鏡頭 480 支，原預定於 92.01.21 完工驗收，因其設備規格除用電來源變更為主機端提供外，其線路行走方式仍沿用第一期所訂之規範而未變更，承商據此而將訊號纜線走行燈桿、側溝、下水道等，因此而面臨第一期所碰觸之問題，例如橫越大馬路（如忠孝東路、信義路、仁愛路等路幅較寬之道路），必需借路燈桿為中繼跳接點，方足以跨越完成架設、如走側溝也因線路帶電而有發生漏電之虞，市政府衛生下水道工程處為顧及員工施工安全與避免阻礙水流，要求警察局改善或逕予剪線，導致工程延宕迄 93 年 12 月始竣工。

(六) 影像傳輸

依據上述政策，臺北市政府警察局為了擴大治安維護能力，而設置了治安要點監視系統，透過網際網路的觀看模式，讓監看人員及一般民眾利用網路及時監看每個路口的情形，倘有突發狀況，可由民眾向警察局通報，立即派員前往處里，但自 93 年 4 月份臺北市政府訂頒「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」施行後，為保護民眾隱私權，同時取消了用網際網路傳輸影像，改以有線影像傳輸，並規範調閱程序；當然也帶來「線路附掛」以及「有礙市容觀瞻」之困擾。

四、問題與爭議

(一) 臺北市 429 個里辦公處與警察局各派出所所裝設之錄影監視系統，主機由警察局裝設部分設置於各派出所，由里辦公處裝設部分，設置於各里或社區辦公室，為避免錄影畫面被不當使用，致侵害民眾隱私權，臺北市政府乃於 93 年 4 月 19 日以府法三字第 09303338000 號發布施行「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」，有效健全臺北市錄影監視系統設置、管理與確保人民隱私權及維護公共利益。

(二) 警察局所裝設之監視器主機設於派出所，較無爭議，但設於里長辦公室部分，大部分里長卻表示不想管，根據臺北市議員賴素如 94.5.30 日所作的 1 份對臺北市里長的民調顯示（如附錄 2），84.43% 的里長表示不想管監視器，贊成由警政單位接手，也有 72.31% 的里長表示監視器難以管理；另外對於「維修經費不足」、「故障率過高」、「里民調閱頻繁」、「專業能力不足，致無法有效管理」等反應顯示都在 5 成以上。而在「臺北市錄影監視系統設置管理暫

行辦法」施行後,亦有反應宜提高「法律位階」及「里長卸任時應辦理移交...」之規定不當等,惟本份民調僅針對里長調查,卻忽略警察的意見,較不周延。從以上各國及我國(臺北市)錄影監視系統設置情形,我們綜結探討錄影監視系統之裝設,並不是單純要不要裝設之問題而已,而是至少必須先了解以下諸多問題(江慶興,2000):

1. 為何要裝?可達到什麼功能?
2. 由誰出資?是民間或政府部門?或是民間與政府合作?
3. 裝何樣式錄影監視系統?品質要求標準為何?價格為何?
4. 倘由政府出資或補助,申請資格為何?程序為何?
5. 如何裝設?何時裝設?裝在哪些地方?
6. 如何管理與維修?由誰負責管理與維修?經費由誰支付?
7. 倘由私人裝設,與警察部門及政府部門如何聯繫與合作?如何連線運作?
8. 法定之標準程序為何?如何才不致侵犯個人隱私或妨害公益?
9. 如何防止錄影監視之裝設死角?
10. 如何加強操作人員之訓練?應否常辦研討會,以為經驗交流?
11. 裝設後如何評估績效?
12. 如何發揮績效擴散影響?
13. 如何防止犯罪轉移?
14. 如何防止錄影監視系統遭到破壞或偷竊?是否部份錄影監視系統可以互相含蓋?
15. 如何考慮錄影監視系統裝設時之週遭環境,如障礙物是否排除?燈光是否足夠?俾錄影監視系統發揮最大功效。
16. 是.否 24 小時全程錄影?影像如何保存?保管期限為何?以及調閱程序為何?
17. 如何維持效果長久?裝設時是隱密較佳或曝露於外較佳?
18. 勤務、人力之影響為何?派遣方式有何改變?
19. 錄影監視系統之成效是否廣為宣傳?藉以降低犯罪恐懼並幫助嚇阻犯罪者。
20. 政府各局處如何配合?如何溝通、協調、合作?

有鑑於以上諸問題的確困擾著推動裝設錄影監視系統的施行,臺北市雖有訂頒「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」公布施行,但仍僅解決以上部分問題,尚有少數爭議猶待廣續研議辦理,以求解決;同時也藉由英、美各國實施之經驗,使我國在裝設錄影監視系統之政策推動上能先思考或解決上列問題,俾作為借鏡,於日後推動實施能更順利與周延。

第二節 中英兩國裝設錄影監視系統之比較分析

英國使用錄影監視系統，約始於 1970 年代，至 1990 年代初期統計，已近半數之都會區及非都會區政府已裝設錄影監視系統。而我國有關錄影監視系統之政策係始於 1998 年，目前尚屬起步階段，甚多作法正在摸索中，而英國則已達 20 餘年，經驗較為豐富，相關失敗經驗及改進措施或可作為我國參考；其中兩者執行異同情形經分析如下：

一、經費方面

在英國有些城市初由民間團體捐助，後來才有政府補助，有些城市則一開始即由地方政府籌資裝設，至於建置後的維持運作費用、操作人員的薪資等，則由當地的警方來負責。英國內政部在 1999 年 5 月宣布降低犯罪計畫（江慶興，2000），政府投資 2 億 5 千萬英鎊，其中提撥 1 億 7 千萬英鎊在全國裝設錄影監視系統，經過審核通過後，補助錄影監視系統之申請裝設團體，第一階段至 1999 年 11 月止，已有 376 個團體通過審核，獲得政府補助，並開始裝設，第二階段自 1999 年 9 月起，也吸引了數百個團體提出申請，迄今英國已成為世界裝設錄影監視系統最密集的國家。

而我國裝設錄影監視系統的經費來源，設置於警察派出所部分，由地方政府編列預算，由警察局負責裝設管理與維修；設置於里辦公處部分，則由政府補助金（每年補助里的建設經費，各縣市不同）、回饋金或里長自行出資裝設，其維修與管理亦同。另中央內政部警政署有鑑於錄影監視系統對犯罪偵防工作極有助益，民間期望甚殷，遂於 2005 年提撥 4 億元經費，補助各縣市裝設 1600 組數位式錄影監視系統，有助於提升全國錄影監視系統密集程度。

二、線路附掛

英國裝設錄影監視系統係以無線微波傳送影像，沒有線路問題。而我國則以有線方式傳送影像，不是走下水道便是走路燈桿線，或是採壁掛方式，而走下水道常遭工務局剪線，走路燈桿偶也會被路燈管理處以有漏電危險而剪線，另走壁掛則需屋主同意，形成很大困擾。

三、系統操作

英國錄影監視系統完全由警察局全權控制，控制室設於警察局，操作人員係警察人員或約聘僱人員，全天候 24 小時監控，攝影機都具有上下左右移動、傾斜、調整遠近景深的功能，攝得的畫面係以錄影帶來保存。而我國錄影監視系統無論設置於警察派出所或里長辦公室，雖從主機畫面可以看到各鏡頭畫面，但無人監控，鏡頭係固定式，不能調整，攝得的畫面，保存於電腦硬碟中，保存期限約七天，重複錄存，遇有案件發生，才調閱查看。因此也衍生許多調閱糾紛，沒有像英國錄影監視系統有「巡邏」功能，可節省警力，同時係以錄影帶儲存，方便調閱與借閱。

四、成效方面

英國在 Newcastle、Birmingham 及 King's Lynn 等三個城市實驗結果顯示，實施前和實施後比較，在夜盜、損害案及汽車內物品失竊案績效最為顯著，現場逮捕率亦有增加，惟對青少年脫序行為與違反公共秩序有關之輕微違規或妨害安寧等事件，則較無影響。而我國實施前 5 年（民國 84 年至 88 年）與全面實施後 5 年（民國 89 年至 93 年）比較全般刑案發生率、暴力犯罪、竊盜犯罪均有減少現象，這點與英國雷同，但破獲率方面卻不如英國，在對青少年脫序行為與違反公共秩序有關之輕微違規或妨害安寧等事件方面，則與英國相同較無影響，相關比較情

形，詳如下表（表 2-2-1）。

表 2-2-1 中英兩國裝設錄影監視系統比較表

中英兩國裝設錄影監視系統比較表			
國別 項目	我國		英國
經費方面	派出所	一、地方政府編列預算（常態性） 二、中央專案補助（非常態性）	一、初由民間團體捐助 二、地方政府編列預算 三、中央政府補助
	里長	一、政府補助金 二、地方回饋金 三、自行籌資	
線路附掛	採有線傳送影像： 一、走下水道 二、走路燈桿線 三、採壁掛方式		採無線微波傳送影像。
	缺點： 一、走下水道常遭工務局剪線，走路燈桿偶也會被路燈管理處以有漏電危險而剪線，另走壁掛則需屋主同意，形成很大困擾。 二、刮風下雨常斷訊，維修不易。 三、線路附掛常影響市容觀瞻。		優點： 一、沒有線路問題，不怕風雨。 二、不會影響市容觀瞻。
系統操作	一、錄影監視系統無論設置於警察派出所或里長辦公室。 二、雖從主機畫面可以看到各鏡頭畫面，但無人監控。 三、鏡頭係固定式，不能調整，攝得的畫面，保存於電腦硬碟中，保存期限規定 30 天（實際上做不到），重複錄存，遇有案件發生，才調閱查看。		一、錄影監視系統完全由警察局全權控制，控制室設於警察局， 二、操作人員係警察人員或約聘僱人員，全天候 24 小時監控。 三、攝影機都具有上下左右移動、傾斜、調整遠近景深的功能，攝得的畫面係以錄影帶來保存。

	<p>優點：</p> <p>一、節省人力資源。</p> <p>二、保存於電腦硬碟中，重複錄製，比較不會有疏漏。</p> <p>缺點：</p> <p>一、無法立即反應，事後再調閱追查已錯失良機。</p> <p>二、民眾調閱時，需專人陪同操作，費時費力，常引發糾紛。</p> <p>三、保存期限一過，無法還原，證據永遠消失。</p> <p>四、鏡頭採固定式，所攝得影像不但景深不足，且角度、範圍極為狹隘，功能受限。</p>	<p>優點：</p> <p>一、有「巡邏」功能，能立即反應，逮捕現行犯，或補警力之不足，能充分協助警方處理臨時突發事故。</p> <p>二、係以錄影帶儲存，方便調閱與借閱，且能永遠保存。</p> <p>缺點：</p> <p>一、花費大量人力、物力。</p> <p>二、錄影帶更換頻仍，較易發生疏漏情形。</p>
成效方面	<p>一、實施前 5 年（民國 84 年至 88 年）與實施後 5 年（民國 89 年至 93 年）比較全般刑案發生率、暴力犯罪、竊盜犯罪均有下降趨勢，這點與英國雷同。</p> <p>二、破獲率很低，不如英國。</p> <p>三、在對青少年脫序行為與違反公共秩序有關之輕微違規或妨害安寧等事件方面較無影響，與英國相同。</p>	<p>一、實施前和實施後比較，在夜盜、損害案及汽車內物品失竊案績效最為顯著 現場逮捕率亦有增加。</p> <p>二、惟對青少年脫序行為與違反公共秩序有關之輕微違規或妨害安寧等事件，則較無影響。</p>

（研究者自行彙整）

第三節 錄影監視系統與隱私權爭議

運用錄影監視系統來達成犯罪偵防之目的，已是目前潮流所趨，但如此「鋪天蓋地」的天羅地網，難道不會有副作用嗎？就如同美國加強反恐措施，立即引發人權團體的疑慮與抗議，早在錄影監視系統這項技術被治安當局採用以來，關於它會侵犯隱私權與人權的爭議就未曾間斷過，以下是英美兩國實施經驗（陳慧珍，2004）。

一、英國經驗

英國政府認為有需要建立控制錄影監視系統以維護公眾信心。普遍上，英國官方體認到要有一規範管理錄影監視系統的重要性，就系統操作而論，說明那些使民眾感到更舒適及安全的標準。乃透過 1998 年的資料保護法（Data Protection Act）而建立錄影監視系統標準。資料保護法是一項影響在英國公共場所中操作錄影監視系統的法律原則。在資料保護法下，英國資訊委員（Uk Information Commissioner）頒布錄影監視系統專業守則（Code of Practice），提供特定標準讓錄影監視系統操作者如何遵守法令資料的處理原則。專業守則具有協助錄影監視系統操作者了解其法定義務，也向民眾保證在應當使用錄影監視系統的場合中使用的預防措施等雙重目的（GAO，2003）。

二、美國經驗

公民自由倡導者提出對隱私權保護及錄影監視系統的合理使用關切，哥倫比亞特區都會警察局（MPDC）的規則與美國公園警察（United States Park Police）的草案政策中提到有關個人隱私的保護，即 MPDC 的規則聲明錄影監視系統攝影機被使用為觀察場所，並且以公眾觀點認為在場所中是沒有合理的隱私期待。美國公園警察的草案政策聲明基於保護立場而言，錄影監視系統操作者不是瞄準人門臉孔，除非是暗指犯罪活動或是威脅公共安全。二者對隱私的保護及錄影監視系統的合理使用作法，包括發展明文操作規則、建立監督與訓練設備、告知民眾以及需要系統的審查（GAO，2003）。

綜上所述，在英美國家中錄影監視系統乃為普見的公共設施之一，政府欲藉此系統處理國內各項犯罪活動，達到維護治安的目標。而普遍設置錄影監視系統的結果亦衍生出侵犯民眾隱私權的爭議，英國更為了確保民眾對錄影監視系統的正面信心，制定了有關管理錄影監視系統、資料管理的相關規則，以避免民眾隱私受到傷害。美國則是各自設有錄影監視系統的單位，各自制定管理該系統的管理規則，以減少侵犯隱私權的爭議。英美國家對於制定錄影監視系統相關規則的經驗，足供我國制定相關規定之參考。

三、我國施行概況

（一）理論上的爭議

從國內、外文獻中發現，推動裝設錄影監視系統措施，理論上會發現下列等問題，1.人民到底保障了多少隱私權？2.裝設錄影監視系統真能有效降低犯罪率提升破獲率？3.有無牽涉到違反人權？查政府自民國 87 年起，即依「建立全國社區治安維護體系－守望相助再出發推行方案」－實施計畫大力推動裝設錄影監視系統，由於相關法令闕如，執行上產生許多困難，臺北市政府遂於 93 年 4 月頒布「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」，使得裝設錄影監視系統措施之設置、申請、管理、調閱及隱私權保護等相關細節規定，取得較完整的法令依據。復依據「警察職權行使法」第 10 條有關裝設監控設備之要件規定：「警察對於經常發生或經合理判斷可能發生犯罪案件之公共場所或公共得出入之場所，為維護治安之必要時，得協調相關機關（構）裝設監視器，或以現有之

攝影或其他科技工具蒐集資料。」只要警察認為該地點有治安需要，便可裝設錄影監視系統，取得更具體合法的法律依據，因此，不論是里長裝設或警察裝設的錄影監視系統，如雨後春筍，94 年 3 月總計才 12683 支鏡頭，迨 94 年 7 月，已增至 17416 支鏡頭（尚不包含公司、行號與機關內自行裝設），在區區 0.96 平方公里的土地上，裝設如此多錄影監視系統，可媲美倫敦，然而「市長信箱」仍有不少民眾要求市長要加裝錄影監視系統，幾乎已成全民運動。所謂「天眼」，意指「老天有眼」，不可亂來，錄影監視系統每個監視器的鏡頭都是一隻眼睛，無時無刻不在看著你，為嚇阻犯罪，這種政府以一種社會福利的觀點在推動裝設錄影監視系統，依民調顯示，普遍獲得 8 成以上民眾的支持，但亦有少數學者持有不同的看法，他們認為在公共空間裝設錄影監視系統是必須經過討論，政府不應以一個權威者的角色，去認定你需要什麼，我就進行架設，這種「家長父權制」的觀點容有檢討的空間，以下謹將贊成與反對之理論觀點，說明如下：

1.贊成說：

法理上人民之資訊自決權，並非是絕對不可限制（蔡震榮，2005），在為防止犯罪與危害之發生，於特定危險地點裝設監視器後，並非是限制人民之基本權；如係僅單純的「觀察之錄影」¹，並無對個人之查證身分，並非以蒐集個人有關資料為目的，因而，缺乏干涉人民資訊自決權與行動自由權。如同警察巡邏或持久出現在一特定地點般，並無干預之性質。此種「觀察之錄影」祇須以警察的「概括條款」為已足，無須進一步法律之授權。反之，若個人資料以個別化，如以攝影或其他科技工具蒐集資料，其為個人有關資料之蒐集與儲存，屬干預其權利，而須法律特別授權。在「治安與隱私的平衡：探討臺中市公共空間中錄影監視系統之設置」碩士論文（陳慧珍，2004）中，作者以問卷調查與質化訪談的方式，針對錄影監視系統基於維護治安與預防犯罪而設置，對治安的改善具有一定的程度占有多數；至於各里、鄰長及民眾對隱私或人權的看法，多數亦認為設置錄影監視系統並不會對個人隱私或人權造成負面影響，民眾大多認為打擊犯罪重於保護個人隱私，進而大力支持設置錄影監視系統，以有效維護治安。

另根據臺北市政府警察局 93 年 10 月委託決策調查公司民意調查結果發現 86.1 % 的民眾覺得裝設錄影監視系統對治安有幫助；為了維護社會安全，個人自由必須以不侵犯他人自由為前提，且考量「情境犯罪預防理論」、「理性選擇理論」及「日常活動理論」等的觀點，裝設監視錄影系統的好處（蔡震榮，2005）如下：

- (1)產生嚇阻犯罪的效果：因有了監視器之設置，個人懼於受監視，產生心理上壓力，適時調整自己行為，因而，對於潛在之危害者，抑制危害行為之發生，整體而言，可以達到犯罪率下降之效。
- (2)調整警察勤務：透過監視器取得之資料，對於經常滋生犯罪或危害之場所，警察可決定勤務之調整，以為因應。它成為警察的耳目，並分擔警察勤務。
- (3)作為法庭上之證明：透過監視器可以彌補警察取得證據的困難，最近有些偵破的案件，如苗栗的無頭命案及吳宗憲被毆打案，都因是否監視器有無錄取到相關資料，成為破案的關鍵。在此所取得之資料是依法取得，足以作為法庭上之證明資料。

2.反對說：

¹ 所謂「觀察之錄影」係指一般在公眾得出入場所所常見的架設錄影監視器，其特征是不以查證特定人為對象，且其僅透過電視銀幕之設備，作為觀察之用，並非將來繼續使用為目的，因此缺乏以特定個人為蒐集目的，其與蒐集「個人有關資料」為目的之措施有所區別。

法理上於公共空間裝設監視器，不管有無針對個人，其對受監視人，亦即，所有途徑或逗留該公共地點者，進行監視，而對其產生心理上之壓制，使其於公共空間內之活動必須戰戰兢兢，謹守合乎規矩為之，而淪為國家監督下的「客體」。此種實質上之影響，當然對當事人的權利行使產生影響，乃屬當然之事。另外，監視器所取得之資料，以現代科技，也可進一步加以個別化，而歸屬於個人有關資料之蒐集與儲存，產生對個人人權之影響。

1999 年 7 月美國加州奧克蘭市市議員 Nate Miley 建議（張煜麟，2004）街頭設置閉路電視設備案遭到否決；其理由在於市長 Jerry Brown 認為在街上裝設攝影機並不會使居民更安全，及可能侵犯了聯邦權力（the intrusive powers of the state）或監視科技遭濫用（資料庫存放多數無辜民眾的影像）。另北加州民權協會（American Civil Liberties Union of Northern California）Sheffield 大學犯罪學教授 兼蘇格蘭 Glasgow 港區犯罪學研究中心主任 Jason Ditton 針對蘇格蘭 Glasgow 港區評估發現裝設街頭錄影設備與犯罪率高低與逮捕率無必然關係。

1997 年 10 月 23 日國際隱私權協會（Privacy International）倫敦區負責人 Simon Davies 於英國上議院口頭作證（張煜麟，2004）表達對監視設備的反對意見；渠指出錄影監視系統對犯罪高低與手法之影響過渡被誇大或簡約化，華而不實且未經檢驗，其次著重於社會秩序行為過於犯罪行為。最後是此種科技的濫用及將警政作為由先發式變成回應式（pro-active to reactive policing）之優劣未經檢驗。

國內專家學者亦表示不同的看法（張煜麟，2004）：

- (1)葉毓蘭：我們不能把裝設錄影監視系統當成是唯一的萬靈丹，臺北市除了裝設錄影監視系統之外，還有一些新的做法，比如說，感應式照明設備、治安風水師、舉家外出巡邏等等安全措施，安全與人權絕對不是光譜的兩端，應有辦法兩全的。
- (2)林正修：英國是在國家立法的層次把這些錄影監視系統把它立法化，錄影監視系統有沒有侵犯人權，歐洲議會有人在討論，英國的公民社會對這件事也有非常深刻的討論，所以目前錄影監視系統都限定在特定的用途上面，不是對人，是對車。以我們密度這麼高的社區來講，沒有錄影監視系統，隔壁在幹什麼你大概也知道，錄影監視系統不是唯一一個今天威脅我們隱私或我們的安全的東西，譬如：肖像、指紋、DNA、戶政資料等，都是我們的隱私。
- (3)畢恆達：錄影監視系統往往存在一些權力關係，因為監視經常是上監視下，有權力者監視沒有權力的人，另外一個是非常少人談到，是不是有其他的替代方案，假設說錄影監視系統的目的是為了改善治安，然而運用同樣的經費，有沒有可能用其他方式來改善當前的治安；不能把所有解決治安的責任交給一個現代科技就好了。何況，錄影監視系統其實也削弱了人和人之間處理差異的能力，反而更造成人和人之間的疏離，而不是鼓勵具有差異的人相互接觸與學習。
- (4)張煜麟：如果想要保護自己的財產、生命、身體安全，在自己私人空間架設錄影監視系統，我們覺得與自由主義精神並沒有違背，是應該的，但是如果在公共空間，到底我們可不可以主張，我是為了別人好，為了他人的安全，不用經過別人的同意就直接架設錄影監視系統，我們認為是值得商榷；因為以一種利他的觀點進行錄影監視系統的架設，基本上是一種在倫理學上面比較像是集權主義的觀點，與自由主義，顯相逕庭。

（二）現況與驗證

過去十年來，閉路電視廣泛且大量地被運用於監視與犯罪控制之領域，光在英國一年花費在閉路電視之費用約達 1 億 5 千萬英鎊至 3 億之間，估計各主要都市或城鎮設置於購物中心、住宅區、公園或其他公共設施之攝影機達 30 萬具以上。在英國引領起設置攝影機風潮後幾年，原持抗拒態度之歐洲國家、澳洲及北美等陸續跟進，在都會地區設置錄影監視設備。閉路電視推廣源於警方與政治人物對「都會反功能」(urban dysfunction) 的解決方案之一，實施以來已迅速將犯罪控制政策、社會控制理論與社區自覺等加以揉合。

臺北市在民國 88 年以前裝設錄影監視系統不多，自 89 年起開始大量裝設，迄 94 年 7 月已達 17,416 支鏡頭，目前仍持續增設中，因錄影監視系統的確發揮了它的功能，就預防犯罪方面而言，根據刑事局統計，臺北市 89 年至 93 年普遍裝設錄影監視系統之後，全般刑案每年發生數平均減少約 2.22 %；再分析其中與裝設錄影監視系統有關之案件，如暴力犯罪（強盜、搶奪故意殺人、擄人勒贖、強制性交、恐嚇取財，89 年起增加重傷害）每年平均減少約 43 %、竊盜平均減少約 27 %，成效相當良好。另就偵查犯罪而言，臺北市 89 年至 93 年，警方透過錄影監視系統破案百分比平均是 0.09538 %，除了幾件社會矚目重大案件如白米炸彈案、毒蠻牛案及行政院長謝長廷、新聞局局長姚文智遭恐嚇案外，其餘破獲率出奇的低；究其原因，除人為因素外，實繫乎錄影監視系統的「畫面品質」及「堪用狀態」等因素；本文在下章中有詳細討論，但錄影監視系統似乎在預防犯罪方面，表現較為傑出，因為目前只要走到任何社區，都會看到一塊扁牌寫著：「本社區 24 小時錄影監視中」，其實查看該社區不一定能發現錄影監視系統，而走到大樓前也會看到貼在大門口的一塊壓克力寫著「本大樓 24 小時錄影監視中」，但進到大樓內部，卻不見有監視器，可見，錄影監視系統已獲得大多數民眾的肯定；從「日常活動理論」增加監控的角度來看，錄影監視系統不但讓犯罪的三要素不能在同一時空聚合，且也促使犯罪行為人衡量犯罪的風險，而有「理性的選擇」，同時也藉由錄影監視系統來加強目標物的保護以及自我保護措施，以達到情境犯罪預防的目的。

另錄影監視系統有無侵害隱私權及人權方面，除學者、專家提出呼籲應重視外，亦有立法委員提出臨時提案表示：「普設錄影監視設備雖有利於犯罪偵防、節省治安成本，但民眾的生活隱私也因此無所遁形，建請行政院對街頭及公共場所錄影監視設備研擬立法規範。」內政部函覆立委表示：「通訊保障及監察法保護的通訊內容是以『具有合理期待的隱私或秘密』為限，刑法規定侵害隱私構成要件也限於『無故』利用工具或設備，窺視、竊聽他人『非公開的活動、言論或談話』，因此基於治安維護、交通安全目的，在重要路口、路段、巷口、巷道或其他公共場所裝置錄影監視系統，依法應無侵害隱私的疑慮。」事實上，民眾為了安全，也都願意放棄隱私，目前有民眾迭向市長反應要裝設錄影監視系統，而沒有反應錄影監視系統侵害隱私及人權，應予拆除之建議。

綜上，錄影監視系統對協助維護本市治安及預防犯罪有其實際之效益，但破獲率低也是事實，僅對於一些指標性重大刑案或能提供重要線索，然絕不是偵查犯罪的萬靈丹。另有關錄影監視系統有無侵害隱私權或人權方面，我國實施 6、7 年來，特別是臺北市政府於 93 年 4 月頒布「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」以來，鮮少有民眾提出錄影監視系統侵害隱私權或

人權之爭議，且政府在公共空間裝設錄影監視系統之安全措施，亦均上網公告裝設地點，供民眾閱覽週知，顯然已贏得民眾一致的贊同，對警察推動裝設錄影監視系統已收事半功倍之效。但我們必須體認到資訊時代中保護個人隱私的重要性，利用資訊科技僅是處理治安問題的一項手段，不應過於仰賴科技而忽略其他面向問題。尤其是政府在大力推動設置錄影監視系統這項政策時，務必要注意其他配套措施，以求周延。

第四節 錄影監視系統參與犯罪偵防之相關理論基礎

在鄰里社區中，實質與社會的環境必然有某些失序的特性，才會產生一群有動機的犯罪者。實質環境的特性會傳達一些威脅或是安全的訊號；也就是說，實質環境不僅給具有動機的犯罪者訊號暗示，這裡的環境是可以下手的，也讓使用者知覺到這個環境可能是危險的。倘從實質環境設計因素影響被害恐懼感來探討，即可由此衍生藉由環境設計之概念來裝設錄影監視系統以降低犯罪被害恐懼感，並探究環境設計對於犯罪偵防效果之關聯性（艾鵬，2004）。

一、Newman（1972）的「防衛空間理論」（黃富源，1985 譯）：認為一地區內建築格式及其空間分布型態，與該區域犯罪率有密切關係。根據此理論，某些建築設計代表對犯罪的恐懼，如我國鐵窗文化，就是對竊盜深惡痛絕，又無法抗制的現象。其實，利用科技取代傳統鐵窗應有其正面效用。在 Newman 的研究內容中，實質環境特性包括：建築空間的安排、街道設計、土地、土地使用差異等，並提出 4 個防衛空間元素：

- （一）領域感（territoriality）：指土地、建築物所有權者將公共用地納入，加以管理。如果環境鼓勵居民爭取四周空間的控制權，私人領域就不易為外人所侵入。
- （二）自然監控：（natural surveillance）指區域建築環境之設計，使土地建築所用者有較佳的監控視野以觀察陌生人之活動。
- （三）形象（image）：建立一個不為犯罪者所侵害並與週遭環境密切接觸之鄰里社區，如利用建物型式與風格的使用，以建立社區正面的形象，並減少犯罪之被害。
- （四）週遭環境（milieu）：將社區置於一低犯罪、高度監控之區域，以減少犯罪之活動。

二、Lab 的預防犯罪實質環境因素：Lab（1992）在預防犯罪（Crime Prevention）一書中提到以實質設計特性預防犯罪，對於犯罪行為上的改變所帶來的影響是間接的，且透過 3 個控制目標，有效地控制社區中的犯罪產生，並減少居民被害恐懼感。

- （一）可及性控制：允許合法居民的進入，並減少犯罪的機會，在設計上，如社區鄰里入口的數量不要太多、社區中穿越性街道數量的限制、街道形式如死胡同等，可限制陌生人或車輛穿越。
- （二）監視性：指的是社區中任何活動的發生居民均有看見的機會及能力，如門要面對街道，數家共用一出入口，如此居民可以辨別鄰居的進出，社區動線系統需要區分清楚，窗戶需要設在可以看到活動發生的街道或場所。
- （三）活動支持及動機強化：此概念最主要是建立社區氣氛（community atmosphere），居民共同去減少犯罪並解決共同問題，意指透過實質活動設計來建立社區氣氛與態度。

三、Gardiner 的環境設計理論：Gardiner（1978）提出環境設計理論連接犯罪行為與實質環境的關係，根據 Gardiner 的說法，領域感是人們最為熟悉的物理環境與犯罪行為間之連接關係，包含 3 個條件：

- （一）所有居住者對於自己勢力範圍以內的地區都很有興趣，並認為自己對這些地區應負有某種程度的責任。
- （二）居住者覺得這一領域受到侵入者的威脅時，必定願意採取行動。
- （三）上面 2 個因素必須夠強，才能使潛在的侵犯者察覺到其侵入行動可能已經

受到監視，使他們覺得風險夠大而不敢行動。

四、Jeffery 的社區犯罪預防理論：Jeffery (1971) 提出的社區犯罪預防理論的觀點，包括下列 5 項 (楊士隆, 1994)：

- (一) 實質環境設計之措施，如街道、公園、交通動線、住宅區、商業區．．．等等，基本上是規劃與設計之課題，涉及都市設計中實質空間之使用。
- (二) 創造適用於潛在被害人 (potential victims) 及潛在犯罪人 (potential criminal) 之行為改變模式，包括運用人團體來預防犯罪及採用行為改變技術來改變犯罪行為與被害行為，環境設計不僅只用於防範犯罪，且應鼓勵健康行為之發展。
- (三) 緊急與監控系統，此類活動應涉及各種公司地區，通常是警察的任務，目前私人的保全公司或社區管理組織逐漸負責此項責任。
- (四) 犯罪預防之經濟層面，如使用經濟市場之力量，來控制白領犯罪及組織犯罪，即利用經濟力量來預防犯罪。
- (五) 刑法本身應可經由除罪化 (decriminalization) 過程而成為一種犯罪預防措施。

五、Wallis 及 Ford 的環境設計預防犯罪理論：Wallis 與 Ford (1980) 提出四項環境設計技術以預防/阻隔犯罪之發生：

- (一) 監控 (surveillance)：增加活動、進出被觀察的風險，增加光線、窗戶的使用，電子監控系統配置於繁忙場所中易產生傷害區域，並採用安全管理人員等措施。
- (二) 移動控制 (movement control)：經過一個基地的限制，如減少入口的數量，建築物中使用鑰匙通過分區，街道封閉，控制可及性。
- (三) 活動支持 (activity support)：增加人們使用的區域，創造活動區域。如提供資訊小亭、展示區域，使得土地使用能夠多樣化。
- (四) 動機強化 (motivational reinforcement)：鼓勵個人化的環境，更好維持的公共區域，社區發展計畫，增進警力/社區之間的關係 (Poyner, 1983)。

六、Moffatt (1983) 的環境設計預防犯罪理念：

- (一) 防衛空間：指設計居住環境，考慮在其內部建立可防衛本身安全之組織，並以硬體表現方式來防止犯罪發生。其包括建構環境，赫阻犯罪者，以及可以分辨居民及侵入者的安全設備、公共設施等。
- (二) 活動計畫之支持：加強民眾犯罪預防自覺，參與社區事務、提供社會服務等計畫之支持。
- (三) 領域感：源自於動物對私有活動領域的防衛本能，設計可促使人類自然產生的所有權威之環境。
- (四) 標的物強化：促使財產及其他標的物更加堅固、安全的措施；如以鑰匙、電子警示系統等。
- (五) 監控：指正式監控之力量，包括閉路電視系統之設施及安全警衛與巡邏警力。

七、Clarke (1992) 的「情境犯罪預防」(situational crime prevention) 理論 (許春金)：強調透過降低犯罪的機會來預防犯罪，閉錄電視系統將理論重心放在犯罪事件的預防，而非有動機的犯罪人。因此，在強化標的物保護措施方面，無論公、私領域均積極裝設錄影監視系統，以加強保護標的物，特別是在社區安全方面，因裝設錄影監視系統而替代了部分社區巡守隊之人力，同時也讓社區居民普遍獲得安全感。

八、Clarke 與 Cornish (1985) 提出之「理性選擇理論」：(rational choice

theory)(許春金) 指出，行為人從事犯罪活動也會涉及理性選擇，這個理論關注在行為人與犯罪行為的當下情境，設立閉錄電視可以增加對特定區域內的監視機會，藉此升高了從事犯罪行為的風險，我們可以透過閉路電視的設置，促使犯罪行為人衡量犯罪的獲益及風險，進而阻止他們犯罪；此乃將潛在犯罪人的動機除去的方法之一。

九、Cohen和 Felson(1979) 在其提出的「日常活動理論」(許春金，2006)：中提到，犯罪事件的發生，必然是當三項變項即合適標的物、有能力之監控者不在場及有動機的犯罪者在同一時空聚集。一九九三年 Tilley 指出，透過閉路電視可以影響上述三個變項進而阻止犯罪，例如，該設備的存在使得有動機的犯罪者，覺得被發現的風險增加進而不敢犯罪；或是該設備可以提高警方、安全單位對犯罪人的反應，進而引進「有能力之監控者」此一變項，進而阻止犯罪；另外該設備的存在，可以促使前再的被害人更有安全意識，不再對犯罪掉以輕心。

十、犯罪型態理論 (Crime Pattern Theory)(許春金，2006) 亦稱犯罪蒐尋理論 (Crime Search Theory)：是環境犯罪學的核心成份，主要是探討人和事物如何在一個社區中的時、空移動而發生犯罪。他研究犯罪的空間型態，或社區內犯罪型態的分佈。以日常生活理論為骨幹，該理論有三個核心觀念：中心點 (nodes)、路徑 (paths) 及邊緣 (edges)。中心點是交通用語，是指人們日常通勤 (或活動) 的起點或終點。這些地點不僅可在內部發生犯罪，也會影響週遭的狀況。例如，一間酒吧或 KTV 不僅可能在內部發生鬥毆、鬧事，也有可能影響週遭的安寧。每一個犯罪嫌犯會在個人活動的中心範疇 (如：家、學校、工作場所或娛樂區) 以及活動路徑，尋找合適的犯罪對象。除此之外，一個人每日活動所採取的路徑往往與他是否被害有關。因此，犯罪型態理論注重犯罪的地理分布及活動的節率。例如，每天不同時間的犯罪地圖是不同的，一星期中的每一天之犯罪地圖亦不同，反映出人們通勤的型態、學校的上下學、酒店、KTV 的營業時刻，或其他任何影響人們在不同中心點移動的情形。

十一、Yin (1982) 所提出被害恐懼之個人環境論 (the person environmental theory of fear of crime)：認為被害恐懼感係由個人之易受到侵害的因素與環境危險因素所構成，主要乃是個人對於自己可能成為被害人之機率的一種認知。這裡所指的個人易受到侵害的因素，係指虛弱或是容易顯露個人弱勢的特性；如生理上的缺陷、失聰、體力號若等；一般皆以女性同胞、孩童及老人為例。所謂環境危險因素，則指一區域內之環境狀況或特質較其他區域來得更具吸引力的目標物，被害恐懼感就容易產生了，如衰頹之村鎮或犯罪者常出入之地區，均是具有犯罪危險徵候之環境，上述 2 項因子之間的關係如【圖】，並區分出 4 個區域：

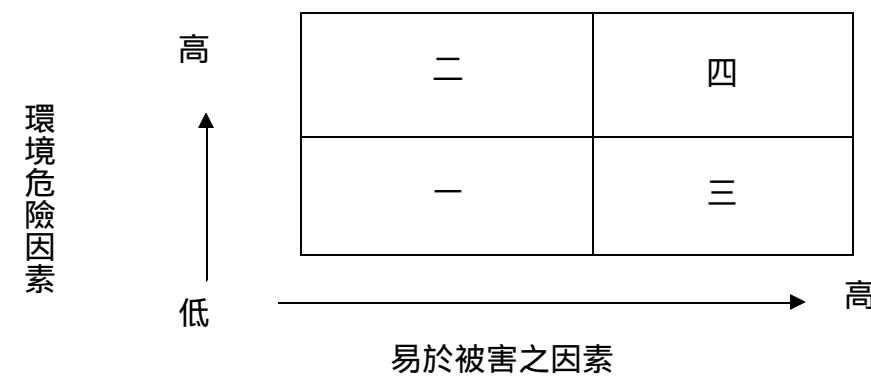
區域一：環境危險因素與個人易受侵害因素均低，個人之被害可能性亦低，因此其被害恐懼感在四個區域中最低。

區域二：環境危險因素雖高，但其個人易受侵害因素較低，其被害恐懼感居中。

區域三：環境危險因素雖低，但其個人易受侵害因素較高，其被害恐懼感居中，與區域二相同。

區域四：環境危險因素與個人易受侵害因素均高，其被害恐懼感最高。

表 2-4-1 環境危險因素與易於被害因素之關係



(資料來源：Yin，1982：74)

針對實質環境符號與情境因素影響被害恐懼感而言，有以下兩項變數：

(一) 不文明符號 (incivilities) 與犯罪機會

相關研究者相繼提出實質環境的符號如空置的建物、空停車場、荒廢的學生宿舍、遭破壞的建物、垃圾、塗鴉、遊蕩的少年、醉漢、未維護的地區及其餘等相似的特性，均會造成被害恐懼感 (Wilson and Kelling，1982；Skogan，1986；Taylor and Gottfredson，1986；La Grange，Ferraro，and Supanic，1992)。缺乏文明符號其意涵係指居住在此的居民對於週遭所發生的事情，莫不關心或關心程度低，就實質層面而言，意味著若有前在犯罪者在此犯案則風險較低 (Taylor and Gottfredson，1986)，不當使用 (垃圾、塗鴉) 等問題減低了安全感與美質，在安全感與景觀美質的妥協中，一些做法如減少灌木、樹籬，提高樹木的遮蔽，增加可視度，也提供了自然監控度。另外，錄影監視系統的使用上，則可以避免或防制潛在犯罪事件之發生，在夜晚缺乏燈光，除了減低可視性外，也代表著這個區域缺乏人們的注意，事實上燈光 (路燈) 問題也會影響被害恐懼感。

(二) 實質環境之情境因素

在不同的情境之中，會有不同的風險認知 (Schroeder and Anderson，1984)，不同的風險認知也就會影響到被害恐懼感。Wekerle 與Whitzman (1995) 認為環境控制能力會影響到都市安全，也就是說當使用者了解設計與配置，並有能力去了解什麼在周圍及前面，例如：透過適當的燈光、明顯的視野、減少遮蔽物，黑暗中光線的增加，使用者對於環境的控制增加，能立即減少被害恐懼感。人們在夜晚的被害恐懼感會高於白天 (Day，1994)，在夜晚，黑暗會影響人們的被害恐懼感 (Warr，1984；Nasar et al，1993)。在黑暗中充滿許多不確定感，也容易造成許多隱密的死角，夜晚是一種決定性的變項。此外，缺乏活動聚集的場所，或是常有陌生人使用社區公共空間，也會產生被害恐懼感。

空間特質雖然不會造成犯罪，但是大部分的公共空間都可能是發生犯罪的地點且往往難以預防的 (Burgess，1994)。Appleton 在 1975 年提出環境偏好理論，用視野與藏匿理論來解釋人類對環境的偏好，並從進化論的角度來看，例如人們偏好在海岬上俯瞰海洋 (一個開放的視野)，與藏匿的空間 (保護)。Goffiman (1971) 指出，人們會在環境中找出危險的信號，而這危險是由視覺所影響，人們會試著找出一個可脫逃的路線，實質特性可能是

一個良好傳達危險或安全的信號。

Nasar, Fisher 與 Grannis (1993) 運用 Appleton 的理論基礎提出實質環境空間特質（視野、藏匿與逃逸路線）影響被害恐懼感。在大尺度的恐懼感中，減少藏匿的場所、增加視野的場所與減少逃逸路線的阻礙均有可能會減少地區的被害恐懼感，也可能使得犯罪者認為缺乏具有吸引力的目標，而放棄犯罪行為，促使警力容易去防衛。此外，戶外空間的管理維護特質也會影響到被害恐懼感 (Taylor, 1989; LaGrange Ferraro, and Supanic, 1992)。因此，將此概念彙整如下表【表 2-4-2】

表 2-4-2 安全知覺類型表

環境設計 \ 視野	高（開放視野）	低（阻擋視野）
	低（沒有藏匿空間）	高（許多藏匿空間）
低（沒有藏匿空間）	最安全	適當的安全
高（許多藏匿空間）	適當的不安全	最不安全

（資料來源：艾鵬）

十二、Felson 和 Clarke (1998) 發表「新機會理論」(New Opportunity Theory) (許春金, 2006)：認為犯罪理論的了解對實務工作者從事犯罪預防有莫大的助益。他們指出，如果個人行為是個人特徵 (characteristics) 與外在環境或場景的互動結果，那麼大部分犯罪學理論可說注重前者，而忽略了後者。這樣的情況對犯罪原因的認識產生了比較不平衡的結果。而探討環境如何影響人類行為的環境犯罪學者 (environmental criminologists) 就是要矯正這種缺失。缺少外在環境機會，犯罪難以發生。「犯罪機會」應該也是犯罪發生的一項根本原因。不僅如此，許多來自破碎家庭，疏忽家庭的小孩卻從未犯罪。而一些來自良好家庭的小孩卻是時常犯罪。因此，沒有一個理論可以完全解釋犯罪的原因，但犯罪的機會卻是不可或缺的因素。該理論是由三個理論構成：日常活動理論、犯罪型態理論及理性選擇理論。因為三個理論均隱含有「機會」的概念，惑以機會的變化來解釋犯罪型態及數量的變化。例如，機會包含了合適標的物的變化，方法或工具的變化及情境的變化等。而三個理論之間的變化如圖 (2-4-3)。同時並將犯罪與機會的 10 項原則簡述如後：

1. 機會在犯罪的發生上扮演重要的角色。
2. 犯罪機會因犯罪類型而異。
3. 犯罪機會集中在特殊的時間和空間。
4. 犯罪機會和日常活動有關。
5. 一個犯罪機會衍生另一個犯罪機會。
6. 某些物品會提供更多犯罪的機會。
7. 社會和科技的改變會產生新的犯罪機會。
8. 犯罪機會可以被減少。
9. 減少犯罪機會通常並不會造成犯罪轉移。

10. 致力於機會的降低將會收到更廣泛的犯罪降低的效果。

表 2-4-3 新機會理論相互變化表

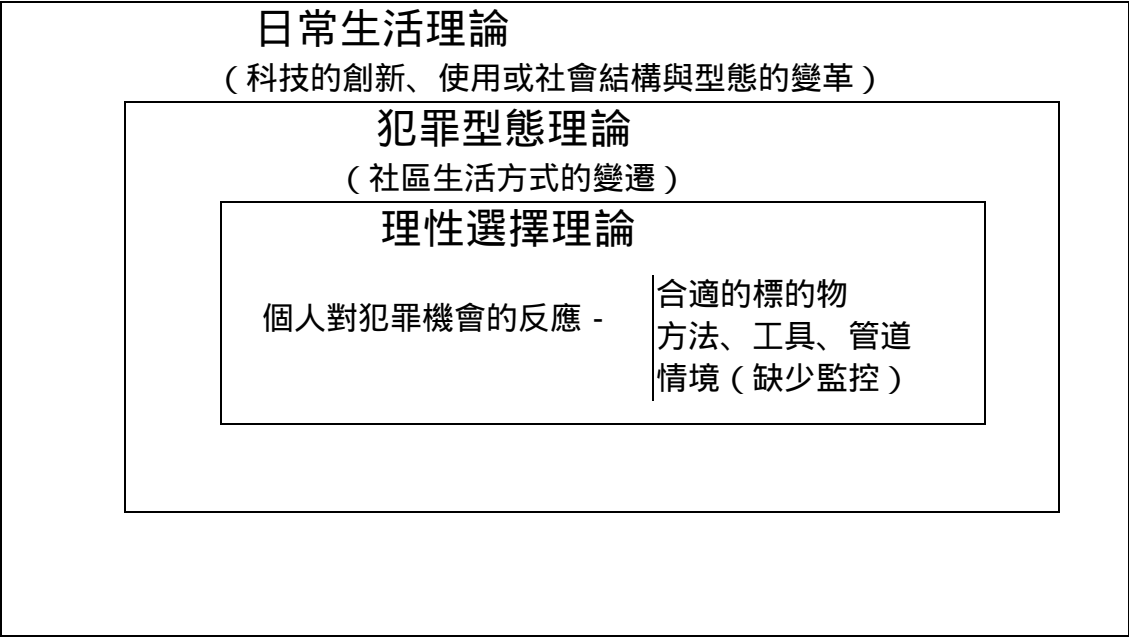


圖 2-4-1 日常活動理論、犯罪型態理論、理性選擇理論及犯罪機會關係

從以上理論探討，我們應用科技-裝設錄影監視系統來加強軟硬體設施，改善、設計實質環境，減少犯罪及被害恐懼感，並強化標的物的保護，使犯罪不致發生，此乃順應潮流時勢所趨。按理論來說，增加監控，就會減少犯罪機會，而多增設錄影監視系統，就會增加監控，犯罪便無所遁形了；臺北市從民國 88 年幾百支鏡頭，迄 94 年 7 月，已擴增達 1 萬 7000 餘支鏡頭，成長非常迅速；照理說第三隻眼-監視器正看著你，你還敢輕舉妄動，除非是精神錯亂或是意識不清，否則面對如此能力超強的監控者（錄影），在理性衡量之下，只有打消念頭，或移往他處；但實務上，裝設錄影監視系僅在降低犯罪的發生普遍尚能獲得民眾肯定，而增加破獲的期待，卻不如預期。究其原因，厥非理論窒礙難行，而係實施過程中出現諸多困難與瓶頸，導致偵查效果不彰，容於下章中續為探討。

第五節 英國實證研究及探討

英國自 1975 年即開始使用街頭錄影監視系統，是全世界率先使用錄影監視系統來預防犯罪的國家，在英國錄影監視系統已成為大眾生活的一部分，不論是商店、工廠、市中心街道、銀行、社區建物、停車場、學校等處都可以見到錄影監視系統的存在。特別是它在三個城市（Newcastle、King ' sLynn 及 Birmingham ）的實施經驗，足供我們借鏡。以下分從系統裝設目的、經費來源、操作、管理與維護、個案效益評估以及綜合成效探討等 3 個面向（許春金，2004）來加以說明：

一、系統裝設目的、經費來源、操作與使用

- （一）裝設錄影監視系統之目的：系統設立目的主要為協助警方維持市中心的正常運作，因此，這套系統大部分是運用在處理竊盜、公共秩序、扒竊、搶劫、販售及使用毒品、塞車、恐怖主義及安全的問題等等。總之，使用錄影監視系統去監視公共場所，即是去協助預防、偵查犯罪，錄影監視系統將對維持公共秩序，減少毀損事件等大有裨益，同時也可以加強大眾的安全感。
- （二）經費與品質：錄影監視系統的原始建置經費，來自於一個叫做「City Center Partnership Security Initiative」的民間組織，至於建置後的維持運作費用、操作人員的薪資等，則由當地的警方來負責。這個系統中所有的攝影機都具有上下左右移動、傾斜、調整遠近景深的功能，這些攝影機所攝得的畫面，透過微波傳送至當地警察局的監視器，攝得的畫面係以錄影帶來保存；攝影機的放置地點，均經過犯罪型態分析後選定的，這些區域包括交通孔道、商店及商業區會集所在，同時也包括市中心廣場大部分的購物中心。
- （三）操作程序：這套系統完全是由警方所運作，所有的監視器都設置在當場警察局的辦公桌前方，由警察及一般市民所組成的團隊，負責一天 24 小時來監看監視器，他們是以就像是警察局的一份子之角色加入警政的運作。雖然隨時都會有一個成員排班負責監看，但這個團隊的任何成員都可以在這個辦公桌前，直接操作錄影監視，這樣的運作模式，可以確保系統持續不間斷地連行，並且減少成員的疲乏感，每個成員執勤前都須由一個有經驗的操作者陪同，直到該成員確信可以自行操作無誤。當這套系統首次運作時，同時與警方的執勤臺連線，俾利可以直接與執勤的員警溝通，操作者認為這樣設計，可以發揮直接的溝通功能，所以是項很大的改善，同時這樣的做法也可以使他們雙方對事件的研判、反應更為周延。另外，與零售商、廣場購物中心之私人監視操作中心等處，也均可以無線電方式聯繫。
- （四）如何使用：操作者使用攝影機對市中心區域進行「巡邏」，經過反覆數次後他們宛如成了「管區」，他們尋找可疑的事件、對當地的特性提高警覺以監視可能發生的風暴，甚至他們對當地的動態瞭若指掌。譬如在白天，他們把焦點放在系統系統性的購物區；而到晚上，則把焦點改放在 pub、夜總會林立的地方。除此，他們也深知特定區域總會發生迥然不同的特定類型案件，例如，「特許行業」設立所在之特定街道，總會發生許多違反公共秩序的問題；公園則常發生吸食大麻菸的情事；還有青少年習慣性聚集的地方，也容易發生刑事傷害問題；甚至組織性的犯罪活動，也

可能與特定地點有關聯。上述種種問題，都可以透過錄影監視系統來加以協助妥善處理。操作者也會善用當地的小道消息，這個訊息也許可以彌補操作者疏漏的地方，因為這個消息可以指出，那個特定處所將會發生何種類型的案件，藉此攝影機的操作者可以對該區域提高警覺，同時警方也可以使用攝影機去蒐集證據。

二、個案評估效益分析

- (一) Van Straelen (1978) 的研究指出：針對大型法式超級市場裝設錄影監視系統後，成功地減少 33 % 的損失。另外大型賣場 TESCO 購置了一套知名的內部安全系統 TISS (Totally Integrated Security System)，儘管這套系統，包括了改變商店的設計及作業程序等，但他主要的部分則在於錄影監視系統的設立，這個設備可以使業者監視店內、店外的死角 (vulnerable areas)。
- (二) Burrow (1991) 的研究指出：TISS (Totally Integrated Security System) 的建立，使得該業者原本每週 12,000 元的不名損失，下降到每週 5,000 元 (下降 58.3 %)；除此，因店員監守自盜造成的現金損失也大幅下降，暴力犯罪則幾乎完全消失。從這項研究結果可以發現，當錄影是系統件志成商店內安全系統的一部分後，足以阻止週遭的犯罪活動，另外還提升對常業竊盜慣犯的逮捕品質，法庭上定罪可能性等的附帶效益。
- (三) Poyner (1988) 的研究指出：英格蘭東北方的一家巴士汽車公司，設置錄影監視系統以阻止破壞公物，結果在第一個月，透過該項設備拍錄了一些毀損巴士上公物得畫面，該公司後來透過當地學校的協助，迅速地確認了該肇事者身分並採取了適當的反擊行動。這個成功的案例後來又經過該地媒體大幅的報導，巴士公司的人並以此作教材，四處去向附近的學生宣導，不僅其他的巴士汽車公司跟進採取這個作法，而毀損公物的事件也隨之大幅減少。
- (四) Tilley (1993) 的研究指出：裝設錄影監視系統的同時，連帶改善相關的措施，可以提升錄影監視系統的運作效果。然而，Tilley 也發現錄影監視系統這套設備無法持續對停車場中的汽車犯罪發揮影響力，因為僅有少數案子中的嫌犯，會在停車場中被捕。最後 Tilley 的結論認為，目前透過錄影監視系統設備，固然可以降低汽車的犯罪率，迫使行為人遷往他處，卻改變不了這個犯罪的結構。
- (五) Webb and Laycock (1992) 及 Mayhew (1979) 都發現，在英國地下鐵車站裝設錄影監視系統作為安全設備的一部分後，該等車站內的搶案均有下降的情形。不過 Webb and Laycock 發現，該設備設立的 12 個月後，效果卻有疲弱的現象，可能是那些行為人認為即使裝設該設備後，被捕的風險並沒有增加。Mayhew 則發現竊賊的數目雖然有減少，但極可能這些行為人只是轉往其他未裝設錄影監視系統的車站作案罷了。
- (六) 以下是英國 3 個城市裝設錄影監視系統之經驗摘要：
 - 1. Newcastle 使用閉錄電視系統經驗之摘要：
 - (1) 研究發現，閉錄電視系統有助減少犯罪數量。
 - (2) 閉錄電視對於特定類型的犯罪影響力，會隨著一段時間經過後而減弱。
 - (3) 閉錄電視對於住宅竊盜、刑事傷害案件已產生永久性的影響，歸因為此兩種犯罪在該區被偵破的風險增加所致。
 - (4) 違反公共秩序的案件數量，在閉錄電視裝設前後都沒有改變。
 - (5) 設立閉錄電視最大好處是協助警方對於犯罪行為，作出快速與有效反應，在情況惡化前將情勢控制。
 - (6) 有助犯罪行為定罪資料的蒐集，節省警方偵查時間。

- (7)少數證據顯示閉錄電視系統會產生犯罪行為轉移或取代。
- (8)部分證據顯示閉錄電視系統設置會產生「利益擴散」，影響力會由設置區擴及未設置區。

2.Birmingham 使用閉錄電視系統經驗之摘要：

- (1)被害人自陳指出，在閉錄電視視野良好的街道，有助減少犯罪行為。
- (2)對強奪、以人為客體的竊盜類型案件最有效。
- (3)對於行人徒步區、交通道路區能產生安定人心效果。
- (4)有助減少市中心的竊盜。
- (5)只架設部份閉錄電視及沒有架設的地區，犯罪行為有增多的趨勢（犯罪發生地移轉），以人身的搶劫、竊盜案件、車輛上財物竊盜最明顯。
- (6)閉錄電視設置的環境條件影響犯罪預防效果。
- (7)閉錄電視晚上運作增加一般大眾的安全感。

3.King's Lynn 裝設閉錄電視系統經驗之摘要：

- (1)有助不同類犯罪行為的發生，以侵入住宅最明顯。
- (2)閉錄電視的運作促成成功逮捕案例（2000 件中有 16 % ）。
- (3)可過濾不需反應的回應。

三、閉錄電視系統運用綜合成效探討

（一）都市中心警察如何使用錄影監視系統。

- 1.一種有效的巡邏工具，選作為擇適當的反應的資訊來源。
- 2.保存證據，協助偵查。
- 3.有助於治安管理。

（二）都市中心之錄影監視系統對財產犯罪之效應。

- 1.可降低財產性犯罪。
- 2.隨時間經過效果多少會減弱。
- 3.「逮捕風險」是閉錄電視影響力延續的主要因素。
要延續閉錄電視影響力，必須設法提高犯罪行為的逮捕率。

（三）都市中心之錄影監視系統對人身犯罪之效應。

- 1 效果並不明顯。
- 2 促進警方對於犯罪事件可以更快速反應，減低傷害。
- 3 協助蒐集證據，以利日後偵查及定罪。
- 4.犯罪轉移與利益擴散：
 - (1)量化資料需能推論犯罪者的動機。
 - (2)犯罪轉移取決於犯罪的本質、設置的地點型態、視野大小等因素。
 - (3)人身侵害如強盜、竊盜罪較易轉移，歸因於此類型犯罪的合適被害人較財產性要來的多（特別是未設置閉錄監視系統，以及城市設計複雜的區域）。
 - (4)財產性犯罪較易透過閉錄電視控制。
 - (5)閉錄電視在城鎮中心有效發揮必須有高密度的設置。
 - (6)閉錄電視明顯與資源運用有高度關聯，可避免無效反應，以節約資源。
 - (7)當閉錄電視是整個指揮犯罪控制措施的一環與其他作為配合時，最能發揮功能。
 - (8)預防功能會隨著時間消弱，為了必確保影響力，必須讓犯罪行為人了解閉錄電視的存在，透過大眾傳播加強犯罪人認為閉錄電視的存在會造成被逮捕的機會增加。

第六節 小結

裝設錄影監視系統無論國內外皆已然成風，我國雖起步較晚，但也急起直追，目前臺北市錄影監視系統的密度與倫敦、紐約等國際大都市比較，其實也不遜色。在實務上，配合各個理論讓錄影監視系統的功能發揮到最大效能。茲以 Clarke 「情境預防犯罪理論」中的 16 巷策略，綜合分析錄影監視系統效應如下（如表 2-4-4）：

表 2-4-4 裝設錄影監視系統之效應

增加潛在犯罪人感覺到的功夫或困難	增加潛在犯罪人感覺到的風險	減少預期的報酬或利益	移除潛在犯罪人可能利用的藉口
1. 標的物的強化 汽、機車防盜鎖 金融機構櫃臺屏風 住宅鐵窗	5. 進出口處的檢查 設立停車取票機 行李檢查 商品標籤	9. 標的物的移除 抽取或攜帶式汽車音響 婦幼被害庇護所 使用電話卡的公共電話	13. 規範的設立 設置錄影監視系統規範 犯罪防制及處理規範
2. 通路管制 停車場進出口的管制 電子個人辨識號碼 對講機或警鳴器	6. 正式監控 電眼 錄影監視系統 警報器 安全警衛	10. 財務辨識標記 車牌 引擎號碼 商品號碼	14. 意識、良心的提醒 錄影監視系統之警示牌 違犯者送警之警示牌
3. 使潛在犯罪人轉向 設置錄影監視系統 公車站牌 餐飲店的位置 街道關閉	7. 員工監控 公共電話的位置 停車管理員 閉路攝影機監控系統	11. 降低誘惑 慎選停車地點 快速修復或整治引誘犯罪的跡象 財不露白	15. 控制抑制因素 電視鎖碼器
4. 控制促進因素 個人辨識號碼	8. 自然監控 防衛空間 公共場所的照明 計程車司機的識別證及號碼	12. 否決犯罪利益 使用顏料在財務上做記號 財務的個人辨識號碼 清除環境塗鴉	16. 鼓勵守法 環境設計配合錄影監視系統

資料來源：許春金 2006：
人本犯罪學

綜上所述，錄影監視系統對於犯罪偵防而言，雖係一大利器，但它不可能只有優點而沒有缺點，茲將其可能之優缺點綜合分析臚列如下（江慶興，2000）：

一、錄影監視系統之可能優點

- （一）在尚未犯罪時，可達嚇阻作用：依 Cohen 和 Felson 的「日常活動理論」認為，裝設監視器就是多了一個有能力的監控者在場，對歹徒有嚇阻作用，因此，犯罪不會發生。
- （二）對正進行之犯罪可隨即派人進行逮捕，加快反應速度，並減少錯誤逮捕機率。
- （三）於犯罪後，可依據所錄下之證據，循線逮捕犯罪嫌疑人，並作為審判之依據。
- （四）產生「利益擴散效應」：根據 Poyner（1992）之研究報告指出，錄影監視系統不但在裝設區域有效，甚至效果可擴及到鄰近未裝設地區。
- （五）增加居民安全感：一般民眾反映，看到監視器才有安全感，夜間也比較敢出門。
- （六）協助交通管理：如測知交通流量、車禍事故現場等。
- （七）協助群眾活動之處裡：如集會遊行中警察勤務部署與指揮。
- （八）協助相關勤務之警力派遣：可透過錄影監視系統之現場連線，了解事故現場，派遣適當警力前往處理。
- （九）增加警民合作與互動：因為錄影監視系統之裝設是警察與民眾一起合作，並且一起執行，對警民之互動與關係之建立具正面意義。

二、錄影監視系統之可能缺點

- （一）僅能對某部分之犯罪達到嚇阻作用：如街道上之搶奪、強盜、偷竊及違反公共秩序等，有嚇阻效果，但對詐欺、家庭暴力、網路犯罪就束手無策了。
- （二）不符合經濟效益：須投資龐大資金，且往後之更新、維修費用更是可觀。
- （三）易造成監視死角：監視器鏡頭均採固定式，無法遍及每個攝界範圍，不易發揮效果。
- （四）維修、訓練、操作後端管理不易：因這些工作必須經年累月且持續不斷進行，非常勞累，里長大部分反應不想管也不願意管。
- （五）易造成「犯罪轉移效應」：包括地區、時段、策略、目標和功能的轉移。
- （六）造成個人隱私權遭到侵犯：資訊管理非常重要，調閱、保存必須依據規定，如有不當使用，就有侵犯到民眾隱私權之虞。
- （七）效力維持不長久，僅是短期效應：初裝設錄影監視系統時效果很好，歹徒都不太敢接近，但觀察一陣子後，歹徒便能熟悉地形地物，找到監視死角，或進行破壞或以偽裝出現，使得錄影監視系統效力不如裝設初期。
- （八）無法有效減少警力：因為監視器有監視死角，使得歹徒有機可乘，且功能亦無法完全取代警察，因此，目前尚無法以加裝設錄影監視系統來減少警力巡邏。

第三章 研究設計與流程

第一節 研究架構

本研究係依據王國明（1995）「後續警政建設方案之評估」所從事評估研究之心得，著重下列 2 項評估：實施過程之評估以及偵防效果之評估。（如下圖）

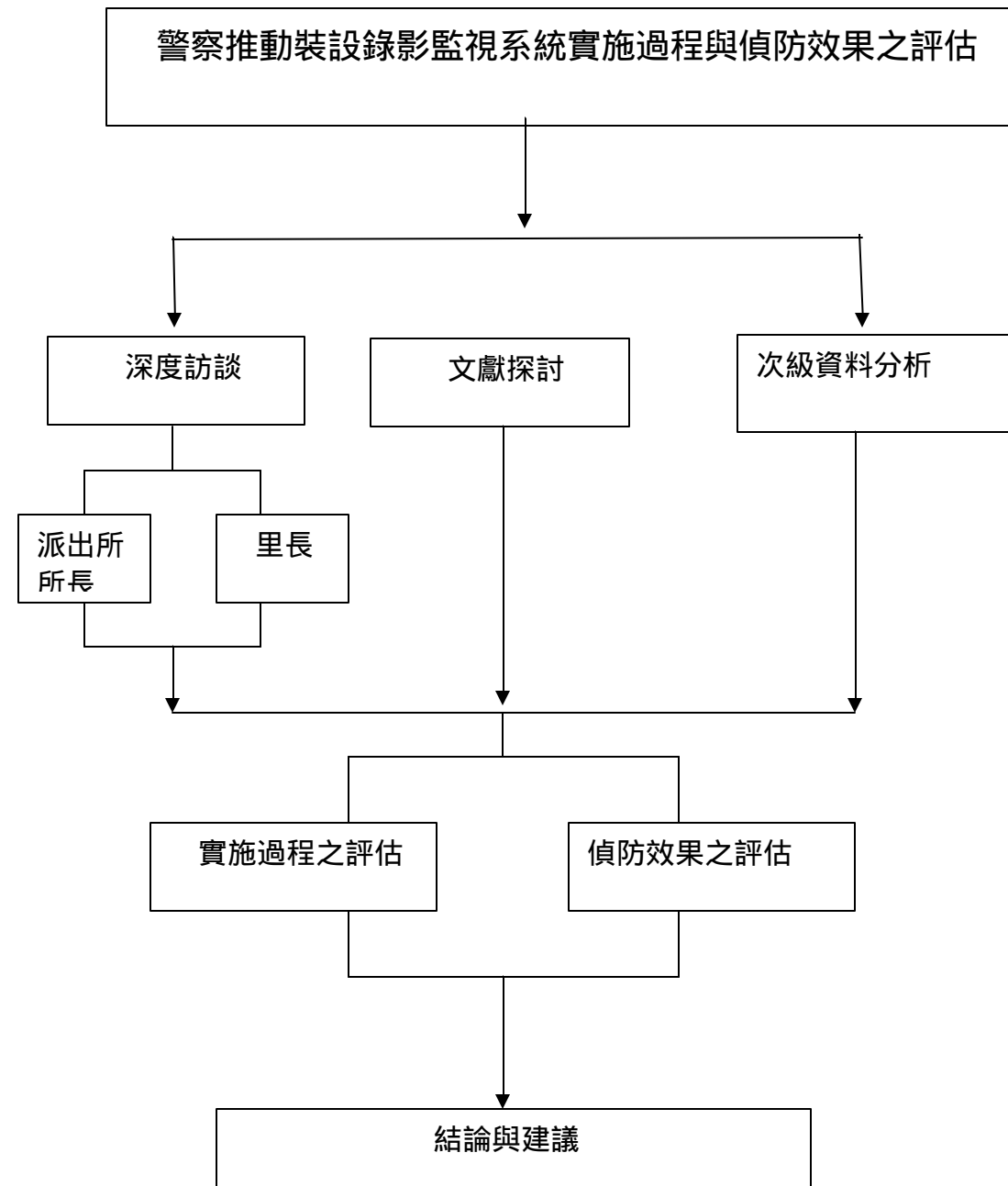


圖 3-1-1 探討架構圖

第二節 研究方法及工具

一、研究方法

評估研究 (Evaluation Research) 是社會研究過程的系統化運用，用以評量問題的概念化 (conceptualization)、處理方案計畫的設計、實施過程及成效、現有問題及其解決。換言之，評估研究者是運用社會科學研究方法學理來評判及改善現行人群服務 (Human Service) 的政策與方案，從最上游的原理與定義階段，一直到政策擬定、方案設計、方案的發展與施行等都涵蓋其中 (林世當，2004)。

評估研究首先須根據學理原則及實際問題狀況找出研究問題，蒐集有效、確切且可信的資料 (valid and reliable data)，繼而對現行方案執行過程情形作整體檢視，以解剖式的眼光找出其優、缺點，並以所有可用的途徑找出改進做法 (包括理論認知及實際運作執行面)。依本研究問題而言，警察機關本身及輔導民間裝設錄影監視系統措施，其目的無非為防範竊盜案件發生，一則告以該鄰里因裝有監視器警告宵小勿肆意蠢動，數十具眼睛正監視著你，一經著手將有被蒐證追緝查辦的可能。二則顯示該鄰里的安全防衛設施，讓里民安心，免於被害恐懼。故本研究從裝設錄影監視系統之理論基礎探究起，說明錄影監視系統乃是眾多犯罪偵防方式之一，繼而檢視錄影監視系統由過去到現在，在我國實施過程情形及具體成果，深入探討其在犯罪偵防之功效及影響，進而從中反映出爾後警察機關在執行上應興革事項，並具體找出可行措施。

本研究在研究方法上除對實施錄影監視系統措施之國內、外相關文獻探討 (Literature Review) 及次級資料分析外，並採實地訪談，進行過程評估與效果評估。

而何以要採行質的訪談法呢？實係植基於錄影監視系統，無論在裝設過程中所遭遇的困難或是偵防效果的呈現，無非均以負責裝設及維修管理的警察派出所所長及里長為最瞭解，目前相關研究論文以陳慧珍 2004《治安與隱私的平衡：探討臺中市公共空間錄影監視系統之設置》與艾鵬 2004《監視錄影系統在犯罪防制效果之研究-以警察人員、鄰里長為例》對裝設錄影監視系統之隱私權及效果有所著墨，但陳慧珍以量化研究所作問卷調查與統計分析，均集中於錄影監視系統裝設情形與隱私權之關係，另艾鵬的量化研究作問卷調查與統計分析，則著重於社區環境的設計、監視、情境預防、安心指數及警察與民眾對錄影監視系統之評估等，兩者均偏向以理論取勝，對於實務上警察派出所所長及里長在裝設錄影監視系統所遭遇之困難與在偵防效果上何以破獲率低的原因，卻未能經由量化研究而作深入探討，無法提供實務單位明確而可行之改善之道，殊屬可惜。究其原因，不外乎以下二因，一以研究者有意忽略有關裝設錄影監視系統的困難與爭議，二則設計問卷調查題目，較難找到受測者對於裝設錄影監視系統的反應態度。質是之故，本研究乃捨量化研究而採質化研究，藉深度訪談派出所所長及里長，俾能對現行裝設錄影監視系統過程所面臨之困難與問題及在偵防犯罪上之效果作一深入評估，以作為實務機關施政之參考。

二、研究工具

- (一) 本研究採質化研究，並設計半結構性之訪談問項，以資訪談時之依循與參考，並且循一定之步驟來完成訪談工作。
- (二) 經參酌英國的實證研究與臺北市函頒「建立全國社區治安維護體系 - 守望相助再出發推行方案」- 實施計畫、研究者個人業務經驗及「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」來編撰執行派出所所長與里長的訪談內容表(如表 3-2-1)

如下：

表 3-2-1 訪談內容表

變項 \ 題目	訪談內容
個人基本背景資料	訪談時間、訪談地點、年齡、性別、所長（所別）、里長（里別）
	實施過程評估問題設計
1. 轄區（社區）錄影監視系統裝設現況	轄區目前街道、巷口錄影監視系統主機及鏡頭數量，對轄區治安來說足夠嗎？以及裝設經費來源如何。
2. 轄區（社區）錄影監視系統維修與管理	錄影監視系統主機設於何處、由誰負責管理、損壞率如何以及維修經費來源如何。
3. 轄區（社區）錄影監視系統所帶來的負面影響	裝設錄影監視系統線路附掛常發生哪些爭議？有無影響市容觀瞻？以及調閱與不當使用問題。另現行法令規定完善嗎？錄影監視系統有無侵犯隱私權（人權）之虞。
	偵防效果評估問題設計
1. 錄影監視系統對預防犯罪之影響	轄內裝設錄影監視系統前後刑案發生情形比較如何？有無獲致預期效果？能否代替警察巡邏。
2. 錄影監視系統對犯罪熱點的影響	裝設錄影監視系統，有無產生犯罪轉移或是利益擴散現象。
3. 錄影監視系統對偵查犯罪之影響	經由調閱轄內錄影監視系統而破獲的刑案 1 年來有幾件？破獲率如何？原因何在？錄影監視系統在偵查犯罪扮演角色如何？效果為何。
4. 錄影監視系統對民眾生活的影響	裝設錄影監視系統有否增加民眾安全感、能否降低犯罪被害風險。
5. 錄影監視系統在預防與偵查效果認知的差異	錄影監視系統對防制犯罪幫助程度在預防與偵查效果比較如何？轄區到處貼有「本大樓 24 小時錄影監控中」，效果如何？經過一段時間後，效力是否會減弱。
6. 建議或其他看法	對錄影監視系統之相關具體建議或看法

三、研究樣本

本研究主要目的是在了解目前警察派出所所長與里長在裝設錄影監視系統之過程有何困難與問題以及裝設後之偵防效果評估，因此評估分兩部分：第一部分是有關裝設錄影監視系統之過程。第二部分是對裝設錄影監視系統在偵防效果之認知，以下針對研究樣本加以說明。

本研究選取之樣本，因著重在裝設錄影監視系統所遇到的困難與問題以及裝設後之偵防效果評估，所以針對臺北市政府警察局實際有參與執行推動裝設錄影監視系統的派出所所長及社區里長，立意抽樣最繁雜地區、中度繁雜地區、繁雜地區及不繁雜地區各 1 位，共計 8 位(如表 3-2-2)來實施深度訪談(代號 A、B、C、D、E、F、G、H)。在下章節中研究所訪談對象則以代號代表之。

表 3-2-2 受訪錄影監視系統人員基本資料表

編號	性別	服務地點	職業
A	男	派出所	所長
B	男	派出所	所長
C	男	派出所	所長
D	男	派出所	所長
E	男	中山區	里長
F	男	萬華區	里長
G	男	內湖區	里長
H	男	中正區	里長

四、資料檢測及分析

（一）評估資料的客觀性

為檢視本研究之效度與信度，擬採行以下三項概念來執行：

- 1、可信度(credibility): 即內在效度方面，為使能聽到與事實相符的內容，研究者以相當誠懇的態度，事先約定訪談時間與地點，說明研究的目的與動機；並強調會遵守研究倫理及保密原則，使得受訪對象對本研究產生信任並願意接受訪談，俾建立良好關係。另外，亦透過受訪對象所轄地區之業務承辦人員，來輔助資料之真實性。
- 2、可轉換性(transferability): 即外在效度，為使受訪者之經驗與個人想法能有效地轉換成文字敘述，研究者將訪談錄音內容譯成逐字稿，並透過編碼方式將訪談內容轉換成有系統、有意義的語句。
- 3、可靠性(dependability): 即內在信度，遵守研究流程，包括樣本選取、訪談過程、資料蒐集方法與分析等，均有完整及確實的記載。

（二）三角測量法交叉檢驗

三角測量交叉檢驗法(Triangulation)係 Patton(1990)²提出作為評量質化

² Patton(1990) 提出藉由三角交叉法(Triangulation)作為評量質化研究品質的方法，三角檢定可

研究品質的方法（艾鵬，2004）。可分為 4 個類型：1.「方法三角檢定」2.「資料三角檢定」3.「研究者三角檢定」4.「理論三角檢定」。本研究採用方法三角檢定、資料三角檢定及理論三角檢定來確保資料的嚴謹度。本研究就方法而言，採用文獻研究、次級資料與深度訪談及電話訪談來增加資料的深度及廣度。就資料來源，不僅訪談實際參與裝設錄影監視系統之派出所所長及里長外，亦與受訪對象轄區分局業務承辦人進行意見交換與研究者多年之實務經驗研判，以確保資料的可靠性。另就理論觀點而言，不僅從供給需求的經濟學觀點出發，亦參照民眾對於錄影監視系統感受接觸之心理過程的觀點研究問題，期待有不同的思考角度。因此，三角測量法交叉檢驗指的是將同一結論用不同的方法，在不同的情境和時間裡，對樣本中不同的人進行檢驗，目的是通過儘可能多的管道對目前已經建立的結論進行檢驗，以求獲得結論的最大真實度。

分為 4 個類型：1.「方法三角檢定」- 使用不同方法來蒐集資料。2.「資料三角檢定」- 使用不同來源資料。3.「研究者三角檢定」- 由不同的研究人員來分析資料。4.「理論三角檢定」- 使用多重觀點或理論來詮釋 1 組資料。

第三節 資料處理與分析

資料處理與分析

本研究在資料的蒐集方面包含文獻評論、次級資料及訪談資料等 3 個面向，茲一一介紹說明如下：

- 一、文獻評論：蒐集選擇與本研究相關之文獻，整理出已發表之研究成果及理論，加以介紹分析，再綜合研究心得與實務經驗，提出本研究看法及具體之建議。
- 二、次級資料分析：本研究蒐集官方機構（內政部警政署刑事警察局）有關犯罪統計及安全防護器材裝設之資料，藉以了解目前錄影監視系統對於偵防犯罪之具體成效外，並針對現有措施缺失提出改進對策。
- 三、訪談資料分析：針對實務上，有關錄影監視系統偵防犯罪之實際效果，深度訪談派出所所長與里長，並分析訪談之資料，以了解警察與里長彼此間認知之異同，分析步驟如下：
 - （一）訪談紀錄整理：訪談時全程錄音，訪談後立即將談話內容轉為逐字稿，逐字稿的紀錄以逐字、逐句打字，並紀錄其中特殊的語調及情緒。
 - （二）資料分類：以研究目的為導引，將同性質的資料歸類，使資料有初步的歸納，達到簡化資料的目的，以利於進一步處理。
 - （三）主題與編碼：質性研究方法的資料分析必須從複雜繁多的資料中，逐一整理、歸納、分析、編碼，以建立架構或形成概念，將同類的資料依其內容、性質，加以命名，給予一個「主題」，命名的方式可依據理論概念，或者是研究者所研議之概念。
 - （四）特質的歸納：同一個主題中，每一個個案都會出現一些不同的特質，但並不是每個特質都需要詳細深入的探討，有些可以用簡單的統計，提出資料已呈現真實的現象與特徵。
 - （五）文獻印證：將研究所得之資料作一相關理論、文獻等的印證，如此不但可以協助研究者在分析工作上，有更多的思考與創造，也可以提供研究者的分析工作更具組織與方向。
 - （六）概念的發展與呈現成果：綜合以上客觀資料，再根據個人自我所學、經驗和判斷，將研究資料發展成新的概念並呈現具體成果，研究者如能針對同一現象，結合多方面的探究方法，來蒐集不同來源和型態的資料時，將可降低或避免研究者的偏見，增進其研究判斷的正確性。
 - （七）操作性變項：若在特質分析中呈現出某種變項的特別關係時，應將此變項視為第二變項，甚至第三變項而加以考慮，變項的考量愈多，表示思考的層度愈高，理念上的發展也就愈加投入了。
 - （八）整體性的建構：質性研究的最終目的，應達到整體性觀念的呈現，而非僅是某些變項的深入探索而已，研究的可讀性與說服性由此得以顯現，此外，研究的目的還試圖讓整個研究更為具體、清楚，以期提出可行之模式，供實務社會工作者參考。

第三章 評估結果與分析

第一節 訪談發現與分析

為探討目前裝設錄影監視系統所可能遇到的問題與困擾，期能從中尋求改進之道，藉由訪談里長、派出所所長以及研究者因業務接觸所獲得之分局、警察局錄影監視系統業務承辦人所提供之資料與研究心得、經驗等，以了解目前裝設錄影監視系統所遭遇之困難與問題，分為實施過程與偵防效果兩項提出探討：

一、 實施過程評估

在本研究中，經深度訪談 4 位警察派出所所長與 4 位里長，4 個派出所均有裝設錄影監視系統，但 4 個里中有 1 個里沒有裝設錄影監視系統；訪問期間自 95 年 6 月至 8 月，每次訪談時間約 1 小時；以下是各訪談議題簡述表。

（一）轄區（社區）錄影監視系統裝設現況

臺北市區各街道、巷弄所裝設之錄影監視系統，各警察派出所、各里在數量、需求量上各有不同，另裝設經費來源亦互異。首先是有關裝設錄影監視系統之現況部分，簡述如下（如表 4-1-1）

表 4-1-1 各受訪單位錄影監視系統裝設現況

受訪者 \ 訪談議題	轄區目前街道、巷口所裝設之錄影監視系統主機及鏡頭數為何？	對轄區治安來說是否足夠？
A（派出所所長）	1 組 4 個鏡頭。	明顯不足。
B（派出所所長）	1 組 6 個鏡頭。	已經足夠。
C（派出所所長）	3 組 12 個鏡頭。	已經足夠。
D（派出所所長）	3 組 12 個鏡頭。	稍嫌不足。
E（里長）	3 組 32 個鏡頭。	已經足夠。
F（里長）	2 組 32 個鏡頭。	已經足夠。
G（里長）	3 組 18 個鏡頭，	已經足夠。

H (里長)	沒有裝設錄影監視系統。	
----------	-------------	--

全臺北市警察派出所轄內全部都裝設有 1 至 3 組不等之錄影監視系統，但里辦公處方面，雖大部分與警察派出所相同，裝設有 1 至 3 組不等之錄影監視系統，然統計到 94 年 7 月止，全市 449 個里仍有 17 個里未裝設錄影監視系統（如表 4-1-3），其未裝設之原因，除萬華區 2 個里及信義區 2 個里，里辦公處雖沒有裝設，但社區已自行籌錢裝設，以及士林區 2 個里、北投區 1 個里因地處偏僻山上，不適宜裝設外，餘均因裝設經費有困難而未裝設。另依治安需求來說，裝設錄影監視系統數量表示已足夠（警察 2 位，里長 3 位），不足（警察 1 位），稍嫌不足（警察 1 位），沒有裝設錄影監視系統（里長 1 位）。足見裝設錄影監視系統乃係大多數人的共識，除了極少數里因經費問題未裝設外，幾乎大部分都已裝設錄影監視系統。另裝設數量方面，警察基於治安考量，當然會覺得裝設越多越好，但維修管理同樣也會帶來負擔，因此，足夠與不足占各半。事實上，全臺北市迄 94 年 7 月計有 17,416 支鏡頭，已達飽和。而里辦公處方面，在已裝設錄影監視系統各里，均表示已足夠，毋庸再增加。

2.裝設經費來源

- (1)警察局部分：

自民國 88 年起，依據內政部函頒「建立全國社區治安維護體系 - 守望相助再出發推行方案」政府編列預算來裝設錄影監視系統，迄民國 92 年止，在臺北市 12 個行政區共裝設 199 組主機，920 支鏡頭，因政府財政困難，預算僅編列至 92 年，因此，自民國 93 年起，就沒有再增置錄影監視系統，迄今，一直維持現狀。
- (2)里辦公處部分：

目前各里的監市器大抵皆由里鄰建設經費（1 年 20 萬）支付，不但嚴重排擠其他基礎建設經費，且以動輒數十萬的設置費而言，1 年 20 萬元實在沒有什麼作用。而領有回饋金的各行政區，更有近半數的經費用來設置監視器，市議員賴素如質詢時強調，不管是哪一種回饋金都是居民「割肉換錢」而來，應該直接回饋到家戶，而非挪為犯罪預防之用。另一方面，賴素如也擔心的表示，沒有回饋金的區里在監視器的設置上明顯少於其他區域，顯然不是她們的需求較少而是沒有經費，而是這些地區民眾的安全需求被漠視。



圖 4-1-1 里辦公處監視器設置情形

另里長們為改善當地治安及遏阻犯罪，或彰顯政績而自行裝設，迄 94 年 7 月，本市各里辦公處所已設置 1038 組主機、11747 支鏡頭，然而全市 449 個里，未裝設錄影監視系統仍有 17 個里，故障未報核備有 3 個里（如表 4-1-3），其未裝設原因已如上述。有關裝設經費來源，警察所長與里長分別說明如下：

表 4-1-2 裝設經費來源

受訪者	訪談議題	裝設經費來源
A、B、C、D（派出所所長）		由警察局通一編列預算支付。
E（里長）		自己出資裝設。
F（里長）		部分使用里補助款、部分由自己出資裝設。
G（里長）		部分是使用里補助款、部分由自己出資裝設。
H（里長）		沒有經費所以沒有裝設錄影監視系統。

表 4-1-3 臺北市政府警察局未裝設錄影監視系統及系統故障統計表

臺北市政府警察局錄影監視系統未裝設及系統故障統計表				
編號	分區	未裝設錄影監視系統	錄影監視系統故障	備註
1	大同區	玉泉里、鄰江里		
2	萬華區	凌霄里、騰雲里		
3	中山區	劍潭里、大佳里、金泰里、北安里、中庄里、埤頭里	正守里、集英里、朱崙里	
4	中正區	忠勤里		
5	松山區	富錦里		
6	信義區	西村里、富臺里		
7	士林區	翠山里、菁山里		

8	北投區	湖山里		
合計	8 區	17 里	3 里	

註：臺北市政府警察局保安科 94.3 提供

警察派出所裝設錄影監視系統係由警察局統一於 88 年下半年及 89 年編列 2,137 萬 5,000 元，外加內政部警政署補助 700 萬元合計 2,837 萬 5,000 元。於 89 年 9 月 6 日採購 110 組主機、440 支鏡頭，90 年動用第 2 預備金及 91 年編列預算共計 2,400 萬元，於 91 年 8 月 21 日採購 89 組主機、480 支鏡頭，前後 2 期共計購置錄影監視系統 199 組主機 920 支鏡頭，遠低於本市各里辦公處所設置 1042 組主機、11763 支鏡頭。但里辦公處裝設錄影監視系統除了使用里建設經費、回饋金外，沒有其他財源，因此，社區所裝設之錄影監視系統都由個人所支付（里長 1 位）、部分里建設經費、部分個人支付（里長 2 位）、沒有經費裝設（里長 1 位）。可見政府因財政困難，僅重視官方所裝設之錄影監視系統，而里辦公處所裝設部分，則採取放任態度，自籌資金裝設，里長如果不自行想辦法裝設，則有可能下屆就被淘汰。因此，大部分里長們不是完全自己出資，便是部分里建設經費、部分個人支付。完全沒有經費裝設顯係極少數（0.02%）。另申請裝設錄影監視系統，只要申請人填妥設置申請書（如附錄 3），送派出所擬辦、分局初核後再送警察局業務單位複核；警察局複核後，由分局召集市府相關局處辦理會勘（如附錄 4），會勘完成後再送警察局業務單位核准完成申請程序（如附錄 7）。自 94 年 4 月 18 日至 94 年 11 月 9 日止，經核准裝設錄影監視系統計 7 組 38 支鏡頭，不予核准 7 件，原因是線路走行路燈桿或電線桿，有危害公共安全之虞。

裝設錄影監視系統係利用現代科技來參與預防犯罪，是有其理論基礎的，在涉及環境與預防犯罪的諸多理論中，無論是 Newman 的「防衛空間理論」中所主張的【自然監控】、Iab 的「預防犯罪實質環境因素」中的【監視性】、Jeffery 的「社區犯罪預防理論」中的【緊急與監控系統】、Wallis 及 Ford 的「環境設計預防犯罪理論」中的【監控】、Moffatt 的【環境設計預防犯罪理論】中的【監控】以及 Cohen 和 Felson 所提出的「日常活動理論」中的【有能力的監控者】等，均在說明「監控」已是未來犯罪預防之趨勢，而要達到「監控」的目的，在目前民主、科學的時代非利用現代的科技無以為功，而在現代的科技中能利用來達到監控目的且又經濟、有效率的就屬裝設錄影監視系統，而且是裝設越多，對於監控區域越廣，越能收到宏效，如電影「全民公敵」的男主角，無論跑到哪裡，衛星就追蹤到哪裡，幾乎無所遁形；理論上雖係如此，但執行上仍出現諸多瓶頸，特別是我國在推動裝設錄影監視系統已晚歐美國家好幾年，由於經費關係，不但品質不好且管理方面也良莠不齊，容於下節中續為討論。

（二）錄影監視系統的維修與管理

攝影機鏡頭、線路長期暴露於室外，常遭颱風、雷擊以及有心人士的故意破壞，導致該系統時好時壞，須不定期派員維修，始能正常運作；但維修需要經費，除警察局裝設部分有編列維修預算經費外，里辦公處裝設部分卻無維修經費，這是目前里長們深感困擾的問題之一；另無論警察單位或里長，對錄影監視系統之專業能力均有不足，不知機具、線路應如何操作與維護，導致無法有效管理，器材功效自然減損，再加上里民調閱頻繁、故障率高等諸多因素，而使里長不斷尋求各種管道希望能將監視器管理回歸到警察局。

根據臺北市議員賴素如 94.05.30 公布 1 份針對臺北市各里長的民意調查（發出問卷 449 份、回收 437 份）（如附錄 2），在被問到「是否支持將監視器的管理權轉移至警政單位」，結果顯示有 84.5 %（369 位）的里長不想管理監視器，贊成由警政單位接手。另問對「監視器的管理看法如何？」有 35.7 %（156 位）表示難管理、36.6 %（160 位）表示很難管理。再問「您在監視器管理上面臨的困難如何？」結果顯示有 75.7 %（331 位）表示目前遇到的最大困難是「維修經費欠缺」。經訪談派出所所長與里長分別表示如下（如表 4-1-4）：

表 4-1-4 錄影監視系統維修管理現況之困難與建議

訪談議題 受訪者	錄影監視系統主機設於何處、由誰負責維修與管理、損壞率如何？	有何困難及建議？
A（派出所所長）	1.主機設於派出所內。 2.指定專人負責維修與管理。 3.損壞率平均約 1 成左右。	1.指定專人負責維修與管理，只有一個人會維修與管。 2.加強教育與訓練，使得每位員警均能熟悉操作與維修管理。
B（派出所所長）	1.主機設於派出所內。 2.指定監視器業務承辦人，負責維修與管理。 3.損壞率平均約 2 成左右。	1.僅監視器業務承辦人熟悉。 2.加緊訓練與教育其他同仁均能熟悉操作與維修管理。
C（派出所所長）	1.主機設於派出所內。 2.指定監視器業務承辦人，負責維修與管理。 3.損壞率平均約 2 成左右。	1.對錄影監視系統熟悉操作與維修管理者僅少數同仁。 2.建議加強教育訓練。
D（派出所所長）	1.主機設於派出所內。 2.指定專人負責維修與管理。 3.損壞率平均約 1 成左右。	1.所內僅有 1 人較熟悉錄影監視系統之操作與維修管理。 2.建議加強教育訓練。
E（里長）	1.主機 2 組設在里辦公處、1 組設在鄰長家。 2.裝設在里辦公室由我本人負責維修與管理，裝設在鄰長家，由鄰長負責維修與管理。 3.損壞率約 2 成左右。	建議錄影監視系統設在里或鄰者仍宜由里、鄰長負責維修與管理。
F（里長）	1.主機都設在里辦公處。 2.由本人負責維修與管理。 3.損壞率約 2 成左右。	1.里辦公室的人都是外行人，對錄影監視系統很難管理。 2.建議由警察負責維修管理。
G（里長）	1.主機都設在里辦公處。 2.由本人負責維修與管理。 3.損壞率約 2 至 3 成左右。	1.里辦公室除了我之外沒有其他人可替代。 2.建議由警察負責維修管

		理。
H (里長)	據聞錄影監視系統損壞及故障率很高，有 3 成左右，這也是我不敢裝設的理由之一。	錄影監視系統是「治安」使用，理由警察負責維修管理才是正途。

錄影監視系統主機設於派出所及里辦公室內（警察 4 位、里長 2 位）部分設於里辦公室內、部分設於鄰長家（里長 1 位）未裝設錄影監視系統（里長 1 位），顯見錄影監視系統主機以設於派出所或里辦公處為絕大多數。而維修管理部分則警察與里長不同，有指定專人或監視器業務承辦人負責維修與管理（警察 4 位），里長自行管理（里長 2 位）里長與鄰長共管（1 位）未裝設錄影監視系統（里長 1 位）。另在困難與建議方面，認為錄影監視系統僅業務承辦人或指定專人才懂得維修管理或操作，非常不便，建議應普及教育與訓練，使得每位員警均能熟悉操作與維修管理者（警察 4 位）。而認為錄影監視系統設在里或鄰者仍宜由里、鄰長負責維修與管理者（里長 1 位）。認為里長是外行人，很難管理，且錄影監視系統是供治安使用，建議由警察負責管理與維修者（里長 3 位）。另就損壞率而言，認為占 1 成（警察 2 位）認為占 2 成（警察 2 位、里長 2 位）認為占 2 至 3 成（里長 1 位）認為占 3 成（里長 1 位）。足見錄影監視系統無論警察派出所或里長裝設，其平均損壞或故障率約為 2 成左右，容有改善空間。

錄影監視系統是科技產物，近幾年來非常普及，幾乎人人會用，並無所謂專業性，警察派出所指定專人負責維修與管理，實係居於業務分工之觀念而來，但仍應訓練到派出所每位員警皆懂的使用錄影監視系統，並學會初步維修與管理，因為錄影監視系統在偵防犯罪上，已是不可或缺之工具；而設在里辦公處或鄰長家，能就近維修與管理者只有里長或鄰長，以其為管理人乃理所當然。但是，里辦公室的人都是外行人，簡單的調閱，也操作老半天，缺乏相關知識，理應訓練多一點人會使用，較為恰當，如果都推給警察派出所去維修與管理，不但派出所無法容納那麼多錄影監視設備，也失去里長為民服務之精神與旨趣。不過，近來臺北縣政府警察局表示，錄影監視系統已經成為警方偵辦刑案利器之一，但因監視器目前大多由各鄉鎮市村里長申請經費發包裝設，品質參差不齊，臺北縣政府研議未來交由警方統一管理，讓監視器協助維護社區治安及偵辦刑案（自由時報 95.8.22）。

2. 另有關於錄影監視系統所需之維修管理經費來源如何？有何困難或建議，派出所所長與里長簡述如下（如表 4-1-5）：

表 4-1-5 錄影監視系統維修管理經費來源之困難與建議

訪談議題 受訪者	錄影監視系統所需之維修管理經費來源如何？	有何困難或建議？
A、B、C、D（派出所所長）	由警察局編列維修經費。	1.損壞或故障率高，不足使用。 2.建議增加編列維修經費。
E（里長）	自己籌錢支付，	1.損壞及故障率很高。 2.建議民政局應編列維修經費。
F（里長）	錄影監視系統的維修，如	1.損壞及故障率高。

	果小錢可以修復，就自掏腰包，大錢的話就拿里建設補助費來支付，如果金額太大，就先放著等有錢再修。	2. 建議回饋金應訂定分配機制。
G (里長)	自己籌措支付，	1. 損壞及故障率高。 2. 建議民政局應編列維修經費料。
H (里長)	沒有裝設錄影監視系統。	因監視器損壞及故障率很高，又沒有維修經費。

由於派出所裝設的錄影監視系統都由警察局編列維修經費，因此，派出所方面無經費方面之困擾，最多也是要求再編多一點預算，使用起來較為寬裕(警察 4 位)而里辦公處裝設部分係由民政局負責，民政局未編列，里辦公處因此無維修經費；而錄影監視系統損壞及故障率又很高，因此維修經費如果小錢可以修復，就自掏腰包，大錢的話就拿里建設補助費來支付，如果金額太大，就先放著等有錢再修，建議回饋金應訂定分配機制(里長 1 位)。完全自籌經費支付(里長 2 位)。怕沒有維修經費而未裝設(里長 1 位)。

派出所裝設之錄影監視系統係由警察局統一編列維修經費，1 組 1 年維修經費 24000 元，94 年有 110 組，計編列 264 萬元(第一期)。第二期因保固期限到 95 年 11 月，目前尚不須編列。但由於損壞及故障率高，維修費用較為不足，各單位在審核費用時都趨向於嚴謹，以樽節使用，難怪派出所所長要建議增加編列維修經費，俾能充裕運用。而里辦公處則是因民政局未編列維修經費，里長們如果要維修錄影監視系統，能從里建設補助費來支付就拿里建設補助費支付，不行的話，自己想辦法；與裝設經費同出一轍。因此，里裝設之錄影監視系統如果有損壞或故障，大部分是里長自籌經費解決，政府沒有一絲補助，因而里長們幾乎一致要求民政局要編列維修經費或建議回饋金應訂定分配機制，以符需求。

(三) 錄影監視系統所帶來的負面影響

錄影監視系統並非完全是正面的，它也帶來許多爭議問題，譬如：線路附掛問題、影響市容觀瞻問題、調閱糾紛、不當使用、法令問題以及有無侵犯隱私權等疑義，經訪談警察派出所所長與里長後，一一簡述如下：

1. 線路附掛問題

- (1) 錄影監視器材的影像資料從早期的錄影帶錄影演進到利用電腦硬碟存取，訊號傳送的方式也由傳統的同軸纜線進步到無線傳輸、或寬頻網路、微波傳送、甚至利用衛星傳送，這其中除微波傳送或衛星傳送較無訊號纜線附掛橫置問題，其他傳送方式均會有纜線掛設的困擾。另依行政院新聞局於 83.7.22 (83) 強廣告五自地 13111 號函決議，路燈桿基於安全考量，明令有線電視業者不准於路燈桿上附掛纜線，而必須埋設於地下或配設於建築物外牆。
- (2) 臺北市在推動裝設錄影監視系統之初，無論警察局或里辦公處均借道地下水道或路燈桿，但因訊號纜線的走行附掛方式經常遭受市府工務局公園路燈工程管理處及衛生下水道工程處，以安全考量為由逕予剪線，茲生許多困擾，後改以走行住戶牆壁，然如未事先取得所有權人同意，往往會遭受住戶陳抗，受訪警查派出所所長與里長也證明有此困擾(如表

4-1-6)：

表 4-1-6 線路附掛問題

受訪者	訪談議題	錄影監視系統線路附掛問題	
		行走方式	有何困難及建議
A (派出所所長)	行走路燈桿線或民眾住家的牆壁。		1.會遭致剪線或住戶不同意之困擾。 2.建議改成無線傳輸方式。
B (派出所所長)	大部分行走民眾住家牆壁。		1.住戶不同意便很難溝通。 2.建議改成網路傳輸方式。
C (派出所所長)	行走下水道 路燈桿或住家牆壁。		1.無論下水道、路燈桿或住家牆壁都會遭致剪線和住戶不同意之困擾。 2.建議和第四台業者合作共線。
D (派出所所長)	行走路燈桿線或民眾住家的牆壁。		1.會遭致剪線及住戶不同意之困擾。 2.建議改採無線傳輸方式。
E (里長)	行走里民住家牆壁。		1.沒有困難。 2.但建議採用無線傳輸方式。
F (里長)	行走路燈桿或里民住家牆壁。		1.恐遭致剪線及住戶不同意之困擾。 2.建議採用無線傳輸方式。
G (里長)	行走里民住戶牆壁。		1.倘住戶不同意會產生困擾。 2.建議與第四台共線。
H (里長)	沒有裝設錄影監視系統。		建議採用無線傳輸方式。

錄影監視系統在線路附掛問題上，爭議最多的是無論行走方式係地下水道或路燈桿，都會遭致剪線危機，而改以走行住戶牆壁，則須事先取得所有權人同意，需要耐心溝通協調，非常困擾（警察 4 位、里長 3 位）。認為在線路附掛上較無爭議（里長 1 位）。顯然，線路附掛問題在裝設錄影監視系統的過程中，是亟須研議解決的一個難題。質是之故，建議改採無線傳輸方式（警察 2 位、里長 3 位），不但效果比有線好且亦可節省維修經費。認為可與第四台合作，共線附掛（警察 1 位、里長 1 位），認為用網路傳輸較方便且經濟（警察 1 位）。錄影監視系統影像

利用微波或衛星或網路以無線傳輸，必然是未來趨勢，但以裝設一套微波、衛星或網路設備來說，其價錢顯然不是目前政府財力所能負擔，倘能與第四台共同附掛線路，也不失為一良策。今（95）年9月份，暴發桃園縣「天羅地網」錄影監視系統弊案，以觀音鄉為例，當初設計錄影監視系統時，鄉代會要求設置高品質的無線系統，後礙於經費，改為無線、有線「混頻」，原設計案也是採「混頻」，並由縣府補助二千萬元、自籌一千萬元，不料，鄉公所竟然在各層級沒有異議、總經費不變的情況下，只經過簡單的專案報告程序，就改成品質較差、成本較低的有線系統，難怪檢察官要痛斥是「集體顛頂、集體舞弊」來諷刺「天羅地網」已不是錄影監視系統，而是貪腐的人心。（中國時報 95.9.29）

2.纜線鏡頭影響市容觀瞻問題

錄影監視器材的影像資料從早期的錄影帶錄影，演進到目前利用電腦硬碟存取，訊號傳送的方式也由傳統的同軸纜線進步到無線傳輸、或寬頻網路、微波傳送、甚至利用衛星傳送，這其中除微波、網路或衛星傳送較無纜線附掛橫置問題外，其它傳送方式均會有纜線掛設的困擾。另外臺北市區將近 2 萬支錄影鏡頭，幾乎到處林立，赤裸裸的進行「全民監控」（如圖 4-1-2），對於一個國際級的大都市來說，恐招來影響「市容觀瞻」之譏。據警察派出所所長及里長分別表示如下（如表 4-1-7）：

表 4-1-7 錄影監視系統影響市容觀瞻問題

受訪者 \ 訪談議題	纜線鏡頭影響市容觀瞻問題
A（派出所所長）	纜線鏡頭有線路就拉，有地方就設，當然會影響市容觀瞻。
B（派出所所長）	纜線以及鏡頭在市區馬路橫掛，顯得凌亂不堪，當然會影響市容觀瞻。
C（派出所所長）	纜線、鏡頭在整個臺北市區到處林立，非常不整齊，會影響市容觀瞻。。
D（派出所所長）	市區到處有電線與路燈桿線，一樣是不整齊，個人認為影響市容不大。
E（里長）	纜線行走牆壁，而鏡頭凸出在屋簷下或路、巷口，對市容來說是有影響。
F（里長）	到處纜線、鏡頭林立，對市容一定會有影響。

G (里長)	市區街道，什麼線路、鏡頭都有，對市容來說，影響不大。
H (里長)	街道、巷口多了錄影監視系統的纜線及鏡頭，對市容來說，影響不大。



圖 4-1-2 臺北市監視器線路附掛情形

以上認為錄影監視系統纜線、鏡頭到處橫掛，非常不整齊，當然會影響市容觀瞻(警察 3 位、里長 2 位)，認為市區街道，什麼線路、鏡頭都有，多了錄影監視系統的纜線及鏡頭，影響市容不大(警察 1 位、里長 2 位)。所以，以一個國際大都市標準來說，市區到處是錄影監視系統的纜線和鏡頭，顯然未做好都市規劃與設計，恐會貽笑國際，而使用微波或衛星傳送應是未來規劃努力的方向，不但可以免除線路附掛的困擾，且鏡頭改為隱藏式後，亦可增加美觀，同時防止人為或自然損壞，以節省維修費用。

3. 民眾申請調閱問題

民眾小至寵物走失，大至遭強盜、搶奪或住家遭竊等都是先找派出所或里長調閱監視錄影系統，而且民眾只要發生問題，也不管是白天、夜晚就是

要看監視畫面，一看就是 2、3 小時，不但干擾到派出所勤務，也影響到里長作息及里政之推動；但不可否認的，民眾熱心調閱監視器，對於派出所或里長雖造成不同程度困擾。在調閱程序方面，是由民眾先填寫調閱申請單（如附錄 5），送請派出所所長審核有無符合「臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點」（如附錄 6）之規定，符合規定即予核可，如調閱之監視器主機在派出所，則派出所派員操作陪同調閱，倘主機係設在里辦公處，則使其持之至里辦公室調閱，程序管制上還算合理。警察派出所所長及里長看法分別簡述如下（如表 4-1-8）：

表 4-1-8 民眾申請調閱問題

訪談議題 受訪者	民眾申請調閱問題			
	每 月 平 均 調 閱 次 數	有無申請核 准	調 閱 內 容	有無困擾或 曾發生調閱 糾紛
A（派出所所長）	3 次。	有。	以車輛遺失或被竊居多，物品損壞或遺失為其次。	調閱需人陪同深感困擾，與調閱民眾互動良好。
B（派出所所長）	2 次。	有。	以物品遺失或寵物走失居多。	調閱時間長，深感困擾，不曾與調閱民眾發生糾紛。
C（派出所所長）	4 次。	有。	以物品損壞或遺失、老人走失居多。	調閱需人陪同很麻煩，曾與調閱民眾發生過 1 次爭吵。
D（派出所所長）	3 次。	有。	以車輛遺失或被竊居多，其次是物品損壞或遺失。	調閱調閱需人陪同很無奈，與調閱民眾保持良好互動。
E（里長）	5 次。	一般民眾均要求至派出所核准，自己里民則未經派出所核准，登記後就讓其調閱。	以物品遺失或車輛失竊最多，其次是老人或孩子、寵物走失。	調閱需人陪同很困擾，與調閱民眾未曾發生糾紛。
F（里長）	4 次。	一般民眾均要求至派出所核准，自	以物品遺失或損壞最多，其次是老人或孩	調閱需人陪同時間又長很困擾，曾與

		己里民則未經派出所核准，登記後就讓其調閱。	子、寵物走失。	調閱民眾發生過 1 次糾紛。
G (里長)	3 次。	調閱均須至派出所核准。	以物品遺失或損壞最多，其次是寵物走失。	調閱需人陪同時間又長很困擾，曾與調閱民眾發生過 1 次爭吵。
H (里長)	沒有裝設錄影監視系統。			

民眾調閱監視錄影系統次數每月平均約 5 次 (里長 1 位)，每月平均約 4 次 (警察 1 位、里長 1 位) 每月平均約 3 次 (警察 2 位、里長 1 位)，每月平均約 2 次 (警察 1 位)。民眾調閱需經過申請核准 (警察 4 位、里長 1 位)，自己里民不需申請，其他民眾需申請 (里長 2 位)。調閱內容以物品損壞、遺失居多 (警察 2 位、里長 2 位)，以車輛遺失或失竊居多 (警察 2 位)，以物品遺失或車輛失竊最多 (里長 1 位)。對民眾的調閱感到困擾 (警察 4 位、里長 3 位)。因調閱問題未曾與民眾發生爭吵或不快 (警察 3 位、里長 1 位)，曾與民眾發生爭吵或糾紛 (警察 1 位、里長 2 位)。因此，一般來說，民眾調閱錄影監視系統情形不多，警察派出所每個月平均約 3 次、里辦公室平均約 4 次，里辦公室平均比警察約多 1 次，查係里辦公室所裝設的錄影監視系統比警察派出所要多出好幾倍之故；另在民眾申請調閱程序方面，能依規定辦理調閱程序的僅有警察派出所，而里辦公處方面則大部分是便宜行事，發現調閱者是自己里民，管制較為鬆懈，不必經過派出所核准就任其調閱，不是自己里民則一切按照規定來，有雙重標準存在，僅有 1 位里長堅持遵照法令規定，殊屬難得。而在調閱內容上，都是以物品損壞、遺失或車輛遺失、失竊居大宗，無什區別。但在感到困擾方面，則無論是警察或里長，均認為調閱錄影監視系統會給他們帶來工作上的麻煩。至於因調閱問題而與民眾發生爭吵或不快情形，比不曾發生的少，畢竟無論警察或里長，居於為民服務的立場，都必須自我克制，避免發生不必要的爭吵，因有些車輛失竊或財物被偷，的確需要調閱錄影監視系統來查閱何人涉嫌，倘雙方面能密切合作，必能創造雙贏，否則就是雙輸了。

有關民眾申請調閱問題，臺北市政府於「95 年守望相助輔導會報」中，特律定相關作法如下，希警察局與民政局配合辦理。

- (1) 本府為避免攝錄影像資料遭受不當使用及兼顧個人隱私權的保障，於 93 年訂定「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」，該辦法第 14 條規定「錄影監視系統所攝錄之影音應予保密，不得無故洩露。第三人因正當理由有調閱前項影音之必要者，得報經主管機關同意後向管理人申請調閱。」本辦法之主管機關為警察局，各分局為委任執行機關，里辦公處設置之錄影監視系統，里長為管理人。

- (2)現行之調閱程序規定，原就是為回應里長之要求，避免里長迫於人情壓力困擾下，授權由警察機關加以過濾、審查，本府警察局平時即要求所屬同仁，針對民眾之申請調閱影像資料時，以實際狀況嚴加審核、把關，且當時立法精神旨在留存調閱紀錄，以形式上審核存檔及多一道手續，防止市民不實之調閱。另影像資料內容均為個人行為紀錄，與個人權益相關，管理人（里長）自應負有保密之義務和責任，如里長未依規定自行同意調閱複製，應由里長自行負擔相關之責任。
- (3)民眾調閱影像原因如屬刑事案件，依照現行之規定，民眾向本府警察局各派出所報案後，已進入司法程序時，有無需要調閱錄影監視畫面作為偵辦刑案依據，負責受理與偵查之員警自應依權責依相關規定辦理調閱。另如民眾調閱影像係因民事案件或其他非刑事案件，則依錄影監視系統設置管理暫行辦法第 14 條規定，經審核調閱單後，由申請人持向管理人申請閱覽，不宜由本府警察局所屬員警替民眾前往里辦公處代為調閱。
- (4)目前本府警察局所轄各派出所負有各項攻勢勤務與協辦行政業務，勤業務繁重，實無暇接管所有民眾調閱事宜，如將是項工作委由派出所執行，將對派出所的設置功能產生排擠效應，捨本逐末之作為應非良策。另民眾之調閱需求不一，由本府警察局員警執行是項調閱工作，因無法確切了解民眾所需畫面，且調閱僅指針對錄影畫面予以閱覽，除有依法規規定外不得擅自複製供市民閱覽，因此亦無法解決民眾因要找尋所需畫面，調閱時間過久之問題。
- (5)綜合上述之分析，有關里辦公處錄影監視系統之調閱流程，仍應維持現有之調閱程序，以符合「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」訂定之精神，並落實隱私權保障，避免里鄰監視系統攝錄之影像遭不當利用，並請民政局多向里長宣達。

4.不當使用問題

錄影監視系統雖有預防犯罪及輔助犯罪偵查之功能，但如被不當蒐錄使用，其衍生之不良結果實難以想像。例如歹徒伺機進行對某人實施危害、綁架或其他侵害行為，藉由監視器觀察其平日作息、出入動線與習慣，而推算出最佳的著手時機及研擬脫逃路線等，抑或應用於監視警方的動向實施反制，並作為掩護其不法行為的周邊預警防衛系統。受訪之警察派出所所長及里長表示如下（如表 4-1-9）：

表 4-1-9 錄影監視系統不當使用問題

受訪者 \ 訪談議題	不當使用問題
A（派出所所長）	錄影監視系統所錄得影音依法保密存放，非依規定不得調閱，尚未發現有不當使用情事。
B（派出所所長）	錄影監視系統如果沒有良好的管理機制，還是相當有可能發生不當使用問題。
C（派出所所長）	大部分里長針對調閱，有兩套標準，讓歹徒有可乘之機，有可能發生不當使用問題。
D（派出所所長）	錄影監視系統所錄得影音依法保密存放，非依規定不得調閱，但里方面管制比較鬆懈，不排除會

	有不當使用情形。
E（里長）	自己里民要求調閱給予方便做法，會有疑慮，只是目前尚未發現有不當使用情形。
F（里長）	錄影監視系統依法辦理調閱，但無法保證做到滴水不漏；目前尚未發現有不當使用情形。
G（里長）	錄影監視系統依法辦理調閱，目前未發現有不當使用情形。
H（里長）	錄影監視系統所錄得影音，應依規定保密，但里長對自己里民要求調閱的做法，容有疑慮。

錄影監視系統所錄得影音依法保密存放，非依規定不得調閱，雖目前尚未發現有不當使用情形，但認為里長通融自己里民不用到派出所核准的作法，容有不當使用之疑慮（警察 2 位、里長 2 位），認為調閱程序，應依法辦理（警察 2 位、里長 2 位）。要杜絕錄影監視系統不當使用問題，追根究底還是在於依法行政，這方面在警察來說應無問題，但在里長來說就有困難，因里長是民選，有選票壓力，非不得已沒有人喜歡到派出所，只圖方便與迅速，而不理會法令規定，相沿成習。因此，如何讓里長擺脫人情包袱，公平而落實執法，才是防止錄影監視系統不當使用最重要的課題。

日前臺北縣三重市中山里開放里民將各路口監視畫面連線至家中，在家就可監看社區的一舉一動，對歹徒產生恫嚇效果，可是以陳姓男子為首的販毒集團，卻藉以監看員警舉動，難怪員警抓不到毒品交易的直接證據。讓錄影監視系統除有「楚門秀」爭議，還產生被犯罪者利用的問題，實在值得注意。更明顯的問題是濫用。像北縣中和、板橋等地，去年議員選舉及今年里長、市民代表選舉時，發生現任里長運用監視器監控對手陣營的狀況。被監控的人認為自己成了「楚門秀」主角，投訴媒體和主管機關。也有里長為免「綁樁」留下證據，暫時關閉系統電源或轉開鏡頭。少數人公器私用，讓用來保護好人的監視器蒙上污點。其實臺北市在推動裝設錄影監視系統之初，也有社區有類似作法，但為防止侵犯民眾隱私權，臺北市政府乃於 93 年 4 月頒布「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」，舉凡保密、保存以及調閱程序等均有詳細規定，以供遵循。

大部分的里長苦心維持錄影監視系統的正常運作，為配合民眾和警方調閱，里長甚至 24 小時待命，只要做到公器不私用，其用心其實不容抹煞。啟蒙（Enlightenment）尤其現代化以來，人們就常遭遇新興工具遭遇人性之惡的難題，可是樂觀主義者認為改善工具即可不斷克服困難。在不否認錄影監視系統確有預防犯罪的效益下，這些案例，對於管控錄影監視系統甚至激發觀念上的反省，相信具有極高的參考價值。（中國時報.95.12.5）

5. 法令問題

臺北市政府於 93 年 4 月 19 日頒布「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」，這是全國唯一對錄影監視系統的設置與管理提出的規範，好讓錄影

監視系統的設置與管理有所遵循，不至雜亂無章，並保障民眾的隱私權，但美中不足的仍有諸多窒礙難行之處；據臺北市議員賴素如於質詢時表示：

- (1)隱私權是憲法保障的基本權，全市逾萬支監視器分布於大街小巷，紀錄民眾的一言一行，市政府卻只以法律位階最低的行政命令加以規範，在邏輯上實在說不過去。
- (2)「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」第 9 條規定「里長卸任時應辦理移交」，一旦里長換人之後整套線路又要重新架設，除了再支出一筆龐大經費之外，線路重新架設之間的空窗期亦是一個治安漏洞；而另外非以公款購置之監視器須自行拆除亦是一種浪費，亦是未正視民眾捐贈監視器的荒謬規定。
- (3)另第 15 條規定「保存期限為 1 個月」，後因事實上不可行，於是另外同意 94 年 4 月 18 日以前設置之監視器可以保留 7 天，「不顧里長意見在先，無法貫徹執行在後」，簡直是閉門造車。而警察派出所所長與里長亦分別表示如下（如表 4-1-10）：

表 4-1-10 錄影監視系統法令問題

受訪者	訪談議題	法令問題
A（派出所所長）		「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」位階不夠，宜由中央訂定統一管理辦法較合宜。
B（派出所所長）		「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」第 15 條規定保存 1 個月期限顯然太長，影響畫面品質。
C（派出所所長）		民眾申請調閱，僅依據「臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點」規定辦理，委之於派出所所長核判，顯不夠周延。
D（派出所所長）		「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」第 15 條規定保存 1 個月期限太長，畫質將會非常模糊，無法辨識。
E（里長）		「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」第 9 條「里長卸任時應辦理移交」之規定，不合理且是一種浪費。
F（里長）		全國各縣市都有裝設錄影監視系統，應訂定一套全國都適用的標準，不要各縣市訂各縣市的。
G（里長）		1.「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」第 9 條「里長卸任時應辦理移交」之規定覺得非常不合理。 2.另保存期限規定 1 個月太長了，將影響畫面品質。

H (里長)	「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」第 9 條「里長卸任時應辦理移交」之規定感到不合理，且是一種浪費。
--------	--

有關臺北市政府於 93 年 4 月 19 日頒布「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」，認為位階不夠，全國各縣市都裝設有錄影監視系統，不要各縣市訂各縣市的，宜由中央訂定全國一致遵循的錄影監視系統管理的法律（警察 1 位、里長 1 位），認為保存期限 1 個月之規定太長，會使畫面模糊不清（警察 2 位）。對「里長卸任時應辦理移交」之規定感到不合理且是一種浪費（里長 2 位），另調閱錄影監視系統僅依據「臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點」（附錄 5）規定委之於派出所所長核判，顯不夠周延（警察 1 位）。對「保存期限」及「里長卸任時應辦理移交」之規定均覺得不合理（里長 1 位）。從以上分析，我們得知臺北市政府於 93 年 4 月 19 日所頒布的「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」仍存有些窒礙難行的地方，反應最多的不外乎「里長卸任時應辦理移交」及「保存期限」2 項，其次才是法律位階及調閱程序規定。此皆肇因於當初訂定辦法時，未能深入徵詢基層警察派出所所長及里長意見，自行閉門造車所致，日後於修法時務必注意及此。

6.民眾對隱私權的看法

路口監視器涉及侵犯民眾隱私權的問題，一直為專家學者及人權團體所關切，但一般民眾反應倒是相當支持，依據臺北市議員賴素如於 94.5.30 日對臺北市 449 位里長所作民調顯示（如附錄 2），認為設置監視器非常重要有 130 人、占 29.7%，認為重要有 187 人、占 42.8%，認為普通有 98 人、占 22.4%。三者加起來就有 415 人占 94.9% 的里長肯定監視器的重要性。另外，對於監視器的需求度，有 102 人、占 23.3% 表示非常強烈，132 人、占 30.2% 表示強烈，而有 138 人、占 31.6% 表示普通，三者加起來亦有 372 人、占 85.1% 的里長反應里民對於設置監視器的需求強烈。因此，為了公共安全需要，居民對於隱私權的保護，變得並不在意了。儘管國人不在意，但以此次在日本愛知線所舉辦的世界博覽會為例，其中森林纜車就有確保民眾隱私的設計，當纜車橫越民宅上空時，會遮蔽移動狀況，由此可見，日本對保護個人隱私之重視。受訪警察派出所所長及里長表示如下（如表 4-1-11）：

表 4-1-11 錄影監視系統侵犯隱私權問題

訪談議題 受訪者	侵犯隱私權問題
A (派出所所長)	錄影監視系統都是設置在路、巷口，針對公共區域攝錄影，沒有侵犯個人隱私問題。
B (派出所所長)	民眾皆害怕沒有裝設錄影監視系統，會遭強盜、小偷，沒有人質疑錄影監視系統會侵犯個人隱私的問題。

C（派出所所長）	錄影監視系統設置在路、巷口，針對公共區域攝錄影，沒有侵犯個人隱私問題。
D（派出所所長）	交通警察公布一些執勤時所拍到情侶邊開車邊親熱的火辣鏡頭，其用意不論，這種作法涉及了侵犯隱私權的問題。
E（里長）	沒有里民反應錄影監視系統侵犯到他的隱私權。
F（里長）	裝設錄影監視系統，不會侵犯到個人隱私權的問題。
G（里長）	曾發生某民意代表在街頭與女友擁吻，被媒體偷拍公布後，即有其他媒體設法到里辦公室調閱街頭錄影帶要翻拍，有侵犯個人隱私之虞。
H（里長）	裝設錄影監視系統，不會侵犯到個人隱私權。

以上認為錄影監視系統不會侵犯到民眾隱私權（警察 3 位、里長 3 位），認為有些鏡頭畫面倘沒有善加保密，仍有侵犯隱私權之虞（警察 1 位、里長 1 位）。由此可見，無論是警察或里長，大部分均認為錄影監視系統不會侵犯到隱私權問題，畢竟，安全才是大多數人最關切的問題，錄影監視系統 24 小時拍攝所得的影像活動實錄，難免管理人有假公濟私濫用情形，如對特定人物刻意留影拷貝，再移作他用，此時即有侵害肖像人格權及隱私權之問題發生，基此，臺北市政府乃於 93 年 4 月頒佈「臺北市錄影監視系統管理暫行辦法」俾供遵循。而警察局對於管理及調閱事項，均依規定作業程序進行，對民眾隱私權的威脅較小，但里辦公處所設置錄影監視系統數量較為龐大，相關管理、調閱、監看事項較為鬆懈，侵害民眾隱私權的威脅最大，容有加強督管空間。

二、偵防效果評估

（一）錄影監視系統對預防犯罪之影響

裝設錄影監視系統其最終目的就是預防犯罪，而利用現代科技打擊犯罪，乃是大勢所趨，錄影監視系統對一般市民來說會增加安全感，對歹徒來說則聞之喪膽，因此，錄影監視系統如雨後春筍，在全國各地普遍設立，冀能在預防犯罪工作上發揮一定之效果。

1. 首先比較裝設錄影監視系統前後刑案發生情形，受訪警察派出所所長及里長表示如下（如表 4-1-12）：

表 4-1-12 裝設錄影監視系統前後刑案比較

訪談議題 受訪者	轄區裝設錄影監視系統前後刑案發生情形比較如何？
A（派出所所長）	轄區在裝設路影監視系統前（民國 88 年前，以下同）每月平均發生刑案約 40 件，裝設之後（民國 92 年後，以下同），每月平均發生刑案約 30 件，約略減少 3 分之 1。

B (派出所所長)	裝設路影監視系統前，每月平均發生刑案約 33 件，裝設之後，每月平均發生刑案約 20 件，約略減少 3 分之 1。
C (派出所所長)	裝設路影監視系統前，每月平均發生刑案約 25 件，裝設之後，每月平均發生刑案約 13 件，約略減少 2 分之 1。
D (派出所所長)	裝設路影監視系統前，每月平均發生刑案約 30 件，裝設之後，每月平均發生刑案約 20 件，約略減少 3 分之 1。
E (里長)	裝設錄影監視系統前刑案發生比較多，裝設之後，可以明顯感受到減少很多，大約 2 分之 1。
F (里長)	裝設錄影監視系統前刑案發生比較多，裝設之後，降低很多，大約 3 分之 1。
G (里長)	裝設錄影監視系統前刑案發生比較多，裝設之後，大約減少約 2 分之 1。
H (里長)	本里未裝設錄影監視系統，無從比較，目前為止，本里治安從以前到現在，沒有明顯改變。

裝設錄影監視系統前後治安比較，認為刑案發生數減少約 2 分之 1 (警察 1 位、里長 2 位)，認為減少 3 分之 1 (警察 3 位、里長 1 位)，因未裝設錄影監視系統而認為無增減 (里長 1 位)。顯見無論是警察或里長，大部分均認為錄影監視系統在預防犯罪上已發揮一定之效果，進而也帶動民間公司行號普遍裝設錄影監視系統，蔚為風潮，迄今仍方興未艾。錄影監視系統之所以能在預防犯罪上大放異彩，實係植基於它在社區環境中，發揮「監控」的功能。日常活動理論認為犯罪事件的發生，必然是三變項：合適的標的物、有能力的監控者不在場及有動機的犯罪者在同一時空聚集。其中錄影監視系統即扮演有能力的監控者的角色，只要它在場，就會讓犯罪者感受到「威嚇」作用，而不敢犯罪，或是轉移到他地方犯罪，達到預防犯罪之目的。

2. 另有無獲致預期效果，受訪派出所所長與里長分別表示如下 (如表 4-1-13)：

表 4-1-13 裝設錄影監視系統有無獲致預期效果

訪談議題 受訪者	裝設錄影監視系統有無獲致預期效果？
A (派出所所長)	從刑案發生數的減少，個人認為已獲致初步成果，但尚有改善空間。
B (派出所所長)	從刑案發生數的減少，個人認為已獲致預期效果。
C (派出所所長)	個人認為裝設錄影監視系統已獲致預期成果，不過仍有改善空間。

D (派出所所長)	裝設錄影監視系統已獲致預期效果。
E (里長)	裝設錄影監視系統已獲致預期效果。
F (里長)	裝設錄影監視系統雖已獲得預期效果，但仍有改善空間。
G (里長)	個人認為錄影監視系統已獲得預期成果。
H (里長)	雖然本里沒有裝設錄影監視系統，但我對錄影監視系統的功效表示存疑。

錄影監視系統是「建立社區防衛體系」方面最重要的一環，它的功能不但是立即，且係顯而易見。認為裝設錄影監視系統已獲致預期效果（警察 2 位、里長 2 位），認為雖已獲致預期效果但仍有改善空間（警察 2 位、里長 1 位），有否達到預期成果表示存疑（里長 1 位）。顯然大部分警察派出所所長與里長，均認為裝設錄影監視系統在犯罪預防上已獲致預期成效，但如能在經費、維修管理等問題上再做進一步的改善的話，方能發揮錄影監視系統全面的功能。

3. 而在能否代替警察巡邏方面，受訪派出所所長與里長分別表示如下（如表 4-1-14）：

表 4-1-14 錄影監視系統能否代替警察巡邏

訪談議題 受訪者	錄影監視系統能否代替警察巡邏？
A (派出所所長)	錄影監視系統是靜態的，攝影範圍不但有限且固定，同時景深也不夠，無法取代警察巡邏。
B (派出所所長)	錄影監視系統無巡邏警力如此直接與機動，因此無法取代警察巡邏。
C (派出所所長)	錄影監視系統固定的、靜態的攝錄某一角落，顯然無法與警察巡邏相提並論。
D (派出所所長)	視實際治安情況而定，治安很好，那不妨減少警察巡邏班次，但錄影監視系統仍然無法取代警察巡邏。
E (里長)	裝設錄影監視系統是一種嚇阻作用，警察巡邏可補未裝設地區之不足，所以不能代替。
F (里長)	錄影監視系統不能取代警察巡邏。
G (里長)	如果裝設錄影監視系統地方治安很好，同意減少警察巡邏次數，但不能完全取代。



H (里長)	裝設錄影監視系統可酌予減少警察巡邏次數，而不是說可以完全取代。
----------	---------------------------------



圖 4-1-3 監視器拍攝鏡頭模糊不清（前面）

顯見，大部分警察派出所所長（3 位）及里長（2 位）均認為錄影監視系統係屬於靜態資料的蒐集，對民眾的保護有限，不能取代警察巡邏。另認為視治安情況，可酌予減少巡邏次數，但不能完全取代（警察 1 位、里長 2 位）。總之，在我國所裝設的錄影監視系統是最老舊、最便宜的一種錄影監視設備。非但以有線傳輸，且攝影角度範圍固定，並為保存一個月時效，畫面係數調整到非常模糊（如圖 4-1-3），同時亦因係無人看管的錄影機制，無法對犯罪行為作立即反應，理所當然無法取代警察巡邏，但視治安狀況，可酌予減少巡邏次數，則屬可行。

（二）錄影監視系統對犯罪熱點的影響

所謂犯罪熱點係指犯罪事件在空間上的分部，並非是隨機的，而是少數犯罪地點集中了大量犯罪。研究顯示，犯罪在地點上的集中程度，可能比在犯罪人上的集中程度還要大，無怪乎犯罪熱點儼然成為歐美犯罪學界及犯罪預防實務人士的關切焦點。依據研究顯示（孟維德，2001）大約有 60% 民眾對於警察所提出的服務請求，是集中在整個都市 10% 的地區；換言之，大約有 3 至 4 成的犯罪或治安事件集中在不到 5% 的警勤區中。而那些吸引潛在犯罪者的地點，大多具有某些物理性的或社會性的特徵。這些特徵包含：明顯缺乏監控、對該地點容易接近、以及合適標的物或潛在被害人的出現。具有此等特徵的地點比沒

有此等特徵的地點，較常犯罪。此外，許多犯罪預防方案的評估亦顯示，排除這些吸引特徵可以降低犯罪的發生。另地點的管理情形，也會影響該地點的犯罪，因為潛在犯罪者會根據地點的社會和物理特徵，選擇他們從事犯罪行為的地點。因此，犯罪熱點之研析，在犯罪學理論涵蓋了日常活動理論、犯罪型態理論及理性選擇理論等三項理論之觀點，而這三項理論的交集點就是「地點」和「機會」。而我們在裝設錄影監視系統位置的選擇就非常重要，排除交通因素外，單以治安觀點來看，應該會裝設在犯罪發生最多的地點，也就是犯罪熱點。因為之所以能成為犯罪熱點，實乃由於其犯罪機會較多之故也；為消滅犯罪熱點，減少犯罪機會，快速而有效的方法之一便是裝設錄影監視系統，以增加監控來降低犯罪，但根據英國的實證調查研究，顯示裝設錄影監視系統會產生犯罪轉移及利益擴散問題，也就是犯罪者的移動性，在我國實施情形如何呢？因臺北市 449 個里幾乎都裝設有錄影監視系統，僅有少數 17 個里因經費問題或是其他環境、人為因素致未裝設，但究有無產生犯罪轉移或利益擴散問題，因牽涉到各地區之生活型態及監控力之不同而不同，經訪談警察派出所所長及里長表示如下（如表 4-1-15）：

表 4-1-15 裝設錄影監視系統有無發生犯罪轉移或利益擴散現象

訪談議題 受訪者	裝設錄影監視系統有無發生犯罪轉移或利益擴散現象？
A（派出所所長）	以刑案發生地區來說，並無顯著區別，未發現有犯罪轉移或利益擴散現象。
B（派出所所長）	機會最重要，未發現有犯罪轉移或利益擴散現象。
C（派出所所長）	未裝設錄影監視系統地區刑案發生較多，認為有發生犯罪轉移現象，而利益擴散情形則未發現。
D（派出所所長）	未裝設錄影監視系統地區刑案發生較多，認為犯罪轉移現象很明顯，但利益擴散則未見。
E（里長）	沒有裝設路段發生刑案數比有裝設路段偏高一些，有看到犯罪轉移情形，沒有發現利益擴散現象。
F（里長）	未裝設有錄影監視系統路段，刑案發生數較多，明顯有發生犯罪轉移情形，但沒有發現利益擴散現象。
G（里長）	未裝設路段經常會發生車輛財物被竊或被刮傷，證明犯罪有轉移現象，卻沒有發現利益擴散情形。

H (里長)	未發生犯罪轉移或利益擴散現象。
----------	-----------------

認為轄區內發生刑案地區，幾乎是普遍存在，無從區別有監視器地區就發生少，沒有監視器地區就發生多，因為有監視器地區歹徒可以偽裝，騎乘贓車或戴全罩式安全帽，讓您無法辨認出來，只要有機會，歹徒不在乎有無監視器的存在，所以，以刑案發生地區來說，並無顯著區別，因此認為未發生犯罪轉移或利益擴散現象（警察 2 位、里長 1 位），認為未裝設錄影監視地區比裝設地區刑案發生較多，有發生犯罪轉移但無利益擴散現象(警察 2 位 里長 3 位)，警察派出所所長與里長看法顯然相當分歧，分歧的原因研判與轄區屬於那一階段的生活型態與社會監控有密切關係，而不同階段日常活動之犯罪率也不同（許春金，2006）如圖 4-1-16、4-1-17。

表 4-1-16 不同階段的生活型態與社會監控

階段	互動方式	休閒型態	監控
1.村落	彼此互相熟識，陌生人難聚集，青少年與成人一起。	工作、休閒、住家在一起。	很強。
2.城鎮	以鄰里為重心，但範圍擴大，住在鄰里左右的人互相認識，對青少年有監督作用。	工作、休閒、住家開始分隔，但距離不遠。	非正式社會控制減弱。
3.聚居型都市	火車使城市水平擴張，電梯使城市垂直成長，都市人口密度高，公園、街道常擠滿了陌生人。	隨著不同區域型態而不同。	因不同區域而不同。
4.散居型都市	郊外社區有如一座小鎮	工作、住家、休閒分隔，但以公路加以連結。	都市內非正式社會控制弱，郊區則強。
5.都會礦脈	人們居住、工作、休閒在高密度的郊區，互相隱密。	工作、休閒、住家可以逐漸在一起。	郊區城鎮擴大，匿名性逐漸增高。

資料來源：（許春金，2006）

表 4-1-17 不同階段日常活動之一般犯罪率

階段			犯罪率
村落			
城鎮			
都市	聚居型	中心商業區 交通走廊 都會村落	高 高 低
	散居型	早期郊區 都會礦脈	低 高

資料來源：（許春金，2006）

以上兩表是從歷史的觀點來討論生活型態的改變及與犯罪的關係。在鄉村和城鎮時代，犯罪率可以維持的很低。在聚居型都會時代，犯罪機會多，但犯罪則侷限在某些特殊地域，如商業娛樂區。在散居型都會時代，犯罪率由早期郊區和礦脈都會的來臨亦由低變高。但我們要注意，並不是一個階段出現，另一個階段即消失。社會的演化並非直線式的，新的形式會出現，鄉村為城鎮所吸收，城鎮則為都會所吸收，在臺北市則聚居型和散居型同時存在（許春金，2006）。如中山、萬華區，其中心商業區來往人車多且雜，且互不認識，財貨堆積遍地，犯罪機會隨時可得，歹徒在無監視設備地方犯案，因缺少監控，固然可以肆無忌憚，在有監視設備地方犯案，只要偽裝得宜，照樣可以犯案，因此犯罪率高。其實歹徒只要有合適的標的物，儘管有這些硬體監控存在，歹徒仍敢鋌而走險，因為犯罪機會集中在特殊的時間和空間，新機會理論（許春金，2006）似乎可以解釋這一切。另散居型都市社區如內湖、文山等都市較為邊陲地區，因店家、住戶不是很密集，較為鬆散的地區便沒有裝設錄影監視系統，使得歹徒有可趁之機，而頻頻犯案，形成犯罪轉移之印象。此外，還有一種特殊的社區-散居型早期社區，此種社區以眷村或國宅型社區為代表，平日交往頻繁，左鄰右舍守望相助，社區意識極強，不相識的陌生人進入，立即就被發覺，社區自然監控非常緊密，犯罪率低。研究者任職偵查員時，有次到某眷村查案，因搜索問題與一老婦在言語上起小衝突，老婦人一喊「來人呀！有壞人！」，看似沒什麼人的眷村，一下子跑出二、三十人把我們包圍起來，幸經一番解釋後才得以放行，足見社區凝聚力之強。所以，在此類型社區幾乎很少裝設錄影監視系統，當然也不會發生犯罪轉移或利益擴散現象了。

（三）錄影監視系統對偵查犯罪之影響

眾所皆知，錄影監視系統除了預防犯罪的功能外，另一項重要功能即是它能錄影留存犯罪當時現場重現的過程，作為司法日後偵查、追訴與審判之重要證據，質是之故，目前在國內凡發生任何刑案，首先想到的便是調閱監視錄影帶，而在某些重大或社會矚目的案件如：白米炸彈客、千面人蠻年下毒案等，均係調閱上萬卷錄影帶才找到蛛絲馬跡而告偵破。因此，錄影監視系統在媒體大肆宣染下，幾乎成了破案的唯一工具，殊不知尚有數以百計之殺人、強盜、搶奪、重大竊盜等重大刑案猶無法偵破，偵破的僅是少數社會矚目案件，未偵破的才占大宗，其原因為何？

1. 首先要問經由調閱轄內錄影監視系統而破獲的刑案 1 年來有幾件？破獲率如何？原因何在？經訪談警察派出所所長與里長分別表示如下（如表 4-1-18）：

表 4-1-18 錄影監視系統破獲率及其原因

訪談議題 受訪者	經由調閱轄內錄影監視系統而破獲的刑案 1 年來有幾件？	破獲率如何？	原因何在？
A（派出所所長）	3 件。	破獲率非常低。	1.鏡頭模糊不清 解析度不足。 2.夜間沒有紅外線裝置，影像不清楚。

B (派出所所長)	2 件。	破獲率非常低，只有零點零幾。	1.鏡頭模糊不清。 2.故障率高。
C (派出所所長)	2 件。	破獲率很低。	1.鏡頭模糊不清。 2.遭有心人士破壞。
D (派出所所長)	0 件。	破獲率零。	1.鏡頭模糊不清。 2.員警因勤務繁忙，無暇一一調閱。
E (里長)	1.為民服務 2 件。 2.刑案 0 件。	破獲率零。	鏡頭模糊不清，無法辨識。
F (里長)	1.為民服務 3 件。 2.刑案 0 件。	查獲率很低。	鏡頭模糊不清，無法辨識。
G (里長)	1.為民服務 1 件。 2.刑案 1 件。	查獲率很低。	1.鏡頭模糊不清。 2.鏡頭有照到，但無法辨識係何人。
H (里長)	本里沒有裝設錄影監視系統，因此無此數據可資提共。	據聞破獲率很低。	1.鏡頭模糊不清。 2.故障未修。 3.攝錄角度範圍狹小且景深不足。

因調閱錄影監視系統而破獲的刑案顯然不如預期，而為民服務案破獲的案件也不多，統計 94 年刑案破獲 3 件者（警察 1 位），為民服務有 3 件績效者（里長 1 位），刑案破獲 2 件者（警察 2 位），為民服務有 2 件績效者（里長 1 位），刑案及為民服務各破獲 1 件者（里長 1 位），刑案及為民服務各破獲 0 件者（警察 1 位、里長 1 位）；而破獲率則無論警察或里長，均一致認為非常低，究其原因，亦一致認為最遭人詬病的是鏡頭模糊不清、解析度不足（警察 4 位、里長 4 位）。其次要原因尚包括：有心人士破壞、故障率高、影像清楚但不知嫌犯為何人、夜間沒有紅外線裝置、攝取角度太小、景深不足及員警因勤務繁忙，疏於調閱等因素之外，另依據研究者多年之刑事工作經驗，認為除上述主要與次要原因外，尚有以下幾點，資供參考。

- (1)歹徒預為規劃，先行破壞現場錄影監視系統。
- (2)歹徒先行偽裝，騎乘贓車並配戴全罩式安全帽犯案。
- (3)歹徒預先觀察犯案路線，儘量避開錄影監視系統所在地點。
- (4)不知歹徒逃逸方向，懶得一一調閱，除非社會矚目並有長官交辦。
- (5)只知調閱沿線巷弄監視器，遺漏調閱沿線商家所裝設之錄影監視帶，比公家單位所攝錄影像清楚很多（如圖 4-1-4）。



圖 4-1-4 嫌犯為商家內部之攝影機所攝錄之畫面

2.錄影監視系統由於經費與人為因素，讓它在偵查犯罪的破獲率方面大打折扣，但在蒐證的能力上卻是無可取代，目前警方執法，無論是執行搜索或是處理群眾活動甚至是靜態的偵詢筆錄，都規定要錄影存證，以符程序正義；所蒐錄的影音均將成為日後法庭上之呈堂證供的最佳證據（具有證明力）。然錄影監視系統破獲率既然如此低，那它在偵查犯罪扮演角色如何？效果又是如何？經訪談警察派出所所長與里長分別簡述如下（如表 4-1-19）：

表 4-1-19 錄影監視系統的偵察角色與效果

訪談議題 受訪者	錄影監視系統在偵查犯罪 扮演角色如何？	效果如何？
A（派出所所長）	錄得影像，可提供警方破案線索。	法庭上法官採用最強而有力的證據。
B（派出所所長）	在偵查犯罪的技術上是不可或缺的一項重要工具。	在法庭上的證據力是為法官所普遍採信的。
C（派出所所長）	提供警方辦案有利的方向。	所錄得影音將是法庭上最有證明力的證據。
D（派出所所長）	錄影監視系統在偵查犯罪上絕不是不可或缺的工具。	錄影監視系統有時候可以彌補警力之不足，但不是很重要。
E（里長）	錄影監視系統在偵查犯罪上扮演很重要的角色。	法官採用之有力證據。
F（里長）	現代科技辦案的一項重要利器。	法庭上法官普遍都採用之證據。
G（里長）	錄影監視系統在偵查犯罪上扮演很吃重的角色。	法庭上法官們採用的最強而有力之證據。
H（里長）	不覺得錄影監視系統在偵	有影像、影音之證據很

	查犯罪上有何重要之處，而且缺點多多，經常要花錢去維修。	好，沒有也沒有關係，還可以找其他證據。
--	-----------------------------	---------------------



圖 4-1-5 監視器拍攝鏡頭模糊不清（後面）

以上認為錄影監視系統在偵查犯罪扮演很重要的角色，可提供警方辦案線索及方向，是偵查犯罪技術上不可或缺之工具（警察 3 位、里長 3 位），認為絕不是不可或缺之工具，雖有時候可以彌補警力之不足，但有無不是很重要，還可找其他證據（警察 1 位、里長 1 位）。顯見大部分警察所長及里長均認為錄影監視系統因監視器拍攝畫面模糊不清（如圖 4-1-5）致破獲率低，但卻是偵查犯罪不可或缺之工具，僅有少數警察所長及里長持較寬鬆態度，既不承認它的重要性，但也不否認錄影監視系統在偵查犯罪所扮演的角色；在越來越講求證據原則的司法，未來錄影監視系統將益形重要了。

（四）錄影監視系統對民眾生活的影響

裝設錄影監視系統對民眾生活的影響來自兩個層面，一個是隱私權的問題，已如前述，不在贅述。另一個是安全感的問題；在 Yin（1982）所提出被害恐懼之個人環境論，認為被害恐懼感係由個人之易受到侵害的因素與環境危險因素所構成，主要乃是個人對於自己可能成為被害人之機率的一種認知。這裡所指的個人易受到侵害的因素，係指虛弱或是容易顯露個人弱勢的特性；如生理上的缺陷、失聰、體力號若等；一般皆以女性同胞、孩童及老人為例。所謂環境危險因素，則指一區域內之環境狀況或特質較其他區域來得更具有吸引力的目標物，被害恐懼感就容易產生了，如衰頹之村鎮或犯罪者常出入之地區，均是具有犯罪危險徵候之環境。有鑑於此，政府為了要讓全民有免於恐懼的自由，在民國 87 年 3 月 12 日以臺（87）內警字第 8702078 號函頒「建立全國社區治安維護體系 - 守望相助再出發推行方案」，其中輔導裝設錄影監視系統部分，就是輔導推廣的其中一項。對於具有犯罪危險徵候之環境，廣設錄影監視系統，藉增加監控來改善危險環境，降低被害風險，提升民眾安全感，有民眾反應，在有裝監視器的巷道，即使是晚上 12 點以後，一個人還是敢走，顯見錄影監視系統帶給人們有相當大的安全感。依據臺北市政府警察局 92 年的民調裡面，

發現有 8 成 9 民眾認為裝設錄影監視系統對治安有幫助，甚至可以犧牲一些隱私，來換取更大的安全或其他一些東西，抑或者是心理的安全感。足見民眾對治安的需求日殷，而政府亦不得不提出防制犯罪對策，而裝設錄影監視系統僅是社區防衛體系中的一環而已。在問及裝設錄影監視系統能否增加民眾安全感而降低犯罪被害風險時，受訪派出所所長及里長簡述如下（如表 4-1-20）：

表 4-1-20 錄影監視系統增加民眾安全感降低被害風險

受訪者 \ 訪談議題	裝設錄影監視系統能否增加民眾安全感而降低犯罪被害風險？
A（派出所所長）	因有錄影監視系統存在，歹徒怕被攝錄到，而不敢做案，帶給民眾安全感。
B（派出所所長）	大部分居民對錄影監視系統存有依賴感，有監視器就有安全感，沒有監視器就沒有安全感。
C（派出所所長）	其他治安專案效果有限，如果能在社區多加裝幾支錄影監視系統，民眾便有安全感了。
D（派出所所長）	錄影監視系統在歹徒心理上會形成壓力，而不敢犯案，被害風險降低，民眾便有安全感了。
E（里長）	有裝錄影監視系統，民眾才會覺得安心，不會被害。
F（里長）	錄影監視系統的確帶給民眾很大的安全感。
G（里長）	監視器不是萬能，也不同于警察巡邏，不能百分百帶給民眾安全感。
H（里長）	如果本社區治安惡化，我也會積極裝設錄影監視系統，里民才會感到安心。

在馬斯洛描述人類需求的層次表裡，安全感是最基本層次的需求，沒有安全感，天天生命、自由、財產遭受威脅，這個政府就沒有存在的必要了。在我們的訪談裡幾乎所有受訪的警察派出所所長及里長均認為裝設錄影監視系統，因歹徒怕被攝錄到，而不敢做案，無形中降低被害風險，因而民眾對之存有依賴感，看到監視器就有安全感。僅有 1 位里長認為監視器不是萬能，不能百分百帶給民眾安全感，此乃由於做案歹徒善於偽裝，即使有監視器存在，仍頭帶全罩式安全帽或騎乘贓車，大膽犯案，致民眾誤解裝設錄影監視系統不見得有用，但只要錄取其偽裝情形，公布大眾週知，警方還是有線可循，日後必將他繩之於法。

（五）錄影監視系統在犯罪預防與偵查效果認知的程度

在英國的實證研究中(許春金,2004),發現Newcastle、King'sLynn及Birmingham三個地區有裝設錄影監視系統的地方，財產性犯罪都有減少，但對於人身的強盜、竊盜案件則僅有Birmingham有抑制作用。Newcastle、King'sLynn的案例研究證據顯示，錄影監視系統設立之初有助於嚇阻所有被檢視的財產性犯罪，但隨著時間的經過，這個嚇阻的效果多少會減弱，然而在研究期間，有裝設錄

影監視系統地區的整體犯罪數量仍是呈減少的。英國警方把錄影監視系統的主要用途作為一種有效率的巡邏工具，以便在第一時間偵測到案件的發生，同時警方利用攝影機所提供的訊息，對這些案件做出適當的反應措施，同時透過這個系統來保存證據，以利對犯罪行為的調查及確保定罪的迅速化，雖然錄影監視系統在案件發生後卻有協助偵查的功能，但就這個層面而言比較沒有影響力；而我國所裝設的錄影監視系統有別於英國，最大的區別是沒有 24 小時專人監看，無從立即反應，僅能作現場錄影蒐證，俟案件發生後再去調閱偵查，較為被動；在英國，裝設錄影監視系統的好處主要不在於嚇阻犯罪，而在於協助警方立即處理犯罪問題，減少損害，同時蒐集證據以利日後的偵查及定罪，在認知上預防和偵查較不會有差異。但在我國裝設錄影監視系統主要目的是預防犯罪，屬於社區自衛體系的一環，但近年來，由於錄影監視系統屢破大案，經媒體大肆渲染，把錄影監視系統當成「神」，而事實上，除幾件社會矚目案件外，靠錄影監視系統所破案件並不多；另因預防成效較隱而未見，總是在默默耕耘，但破案績效卻大力宣揚，都是錄影監視器的功勞。因此帶來對錄影監視系統認知上的差異。經訪談警察派出所所長及里長分別簡述如下（如表 4-1-21）：

表 4-1-21 錄影監視系統在預防與偵查效果比較與效力減弱問題

訪談議題 受訪者	錄影監視系統對防制犯罪幫助程度在預防與偵查效果比較如何？	轄區到處貼有「本社區 24 小時錄影監控中」告示牌其效果如何？經過一段時間後，效力是否會減弱？
A（派出所所長）	預防效果大於偵查。	初期會有效果，但經過一段時間後，效力便會減弱。
B（派出所所長）	預防效果比偵查效果大。	初期會有效果，但經過一段時間後，效力自然會減弱。
C（派出所所長）	預防效果比偵查效果大。	初期會有效果，但時間久了，效力自然會減弱。
D（派出所所長）	預防效果大於偵查效果。	初期會有效果，但時間久了，效力自然會減弱。
E（里長）	偵查犯罪效果不如預防犯罪效果來的大。	起初還好，時間一久，效力便會減弱。
F（里長）	預防犯罪效果比偵查犯罪效果大。	初期應該有效，但時間一久，效力便會減弱。
G（里長）	預防效果大於偵查效果。	初期會有效，但日子一久，效力便會減弱。
H（里長）	預防效果比偵查效果來的好。	初期會有好的表現，但只要時間一久，效力便會減弱。

以上受訪的警察派出所所長及里長對錄影監視系統在犯罪預防與偵查效果上雖說法各異，但看法一致，均認為錄影監視系統的預防效果要比偵查效果好很多，不然為何社區到處貼有「本社區 24 小時錄影監控中」之告示牌，讓人真假難辨，對於營造一個監控的環境，降低犯罪機會，其初期效果顯而易見，但經過一段時間後，因歹徒熟悉地形、地物後會採取偽裝、避開甚至是破壞等手段，效力便會減弱了，從臺北市政府警察局各年度的刑事案件統計表可窺出一些端倪；在錄影監視系統裝設初期，亦即民國 89、90、91 年，3 年平均全般刑案發生數為 55390 件，自 92 年以後至 94 年，3 年平均全般刑案發生數為 58421.6 件，顯示刑案發生數有逐漸升高趨勢，亦即表示錄影監視系統效力確有減弱現象，值得吾人深思。

（六）建議或其他看法

最後問到他們對錄影監視系統的具體建議或看法時，警察派出所所長及里長分別簡述如下（如表 4-1-22）：

表 4-1-22 建議或其他看法

受訪者	訪談議題	具體建議或看法
A（派出所所長）		1.採購品質好的器材。 2.利用無線傳輸，才能真正發揮功用。
B（派出所所長）		增編預算，俾供維修費用。
C（派出所所長）		1.採購品質好的錄影監視設備。 2.改善線路問題，利用無線傳輸。
D（派出所所長）		改善畫面品質。
E（里長）		民政局應編列預算來解決裝設及維修費用。
F（里長）		錄影監視系統宜移給警察單位管理。
G（里長）		錄影監視系統宜移給警察單位管理。
H（里長）		錄影監視系統宜移給警察單位管理。

以上諸建議中，建議採購品質好的器材並改以無線傳輸（警察 2 位），建議增加預算（警察 1 位、里長 1 位），建議改善畫面品質（警察 1 位），建議錄影監視系統宜移請警察管理（里長 3 位）。眾所皆知，目前政府財政困難，臺北市政府警察局自民國 89 年規劃，迄民國 91 年裝設完成 2 期 199 組 920 個鏡頭後就喊停，沒有再新增，倘要改用無線或增加預算、改善畫面品質，又要大筆經費顯然不是近期可達成的。另大多數里長建議錄影監視系統應移請警察局管理部分，因目前無論派出所或分局，辦公廳舍均非常狹窄，以 1 個所 6 個里，1 個里 2 組主機來推算，6 個里就需要容納 12 組主機；而 1 個分局以 6 個所來算，就要容納 72 組主機，都不是目前派出所或分局可能容納的下，宜有長遠之規劃設計，始能克竟其功。

第二節 官方資料統計分析

本研究除採用深度訪談法以了解在第一線實際從事錄影監視系統的裝設、維修管理、調閱以及面對裝設錄影監視系統所帶來的偵防效果與負面影響，有深刻感受的警察派出所所長及里長他們所遭遇到的困難、看法與建議外，有關官方資料的統計分析，也是本研究不可或缺的一環，雖官方資料無法涵蓋訪談資料之所有探討內容，但相關數據已足資佐證訪談資料之不足；另因臺北市政府所裝設之錄影監視系統，無論是警察局裝設或是里長裝設，其統計數據以及經費來源已如前述，本節中不再贅述，擬就預防、偵查、系統堪用率、民眾調閱率以及未來擬增設錄影監視系統等資料方面，作一統計分析，以印證訪談資料之信度與效度。

一、預防犯罪效果

我們觀察自民國 84 年（1995 年）至 88 年（1999 年）尚未普遍裝設錄影監視系統前，全般刑案、暴力犯罪、竊盜及其他等刑案發生數與裝設錄影監視系統後，自民國 89 年（2000 年）至 93 年（2004 年）全般刑案、暴力犯罪、竊盜及其他等刑案發生數，在控制其他變項後，比較前後各 5 年刑案發生數（如表 4-2-1），未裝設錄影監視系統前，每年全般刑案發生平均 57927 件，裝設後每年平均全般刑案發生 56637 件，減少 1290 件。而暴力犯罪裝設前每年平均發生 1875 件、裝設後 1060.6 件，減少 814.4 件、竊盜犯罪裝設前每年平均發生 42674.4 件、裝設後 31014.2 件，減少 11660.2 件。另「其他」裝設前每年平均發生 13377.6 件、裝設後 24562.2 件，增加 11184.6 件。綜上，裝設錄影監視系統後，在全般刑案、暴力犯罪、竊盜犯罪發生數均有減少，全般刑案平均減少約 2 成左右，暴力犯罪平均減少約 43 % 及竊盜犯罪平均減少約 27 %，犯罪發生數雖然有明顯的降低，但是否為因裝設錄影監視系統而降低仍不可斷言。尤其「其他」犯罪發生數方面則增加約 2 分之 1，這可能與詐欺犯罪及公共危險罪(警方大力取締酒醉駕車)發生數大幅升高有關(如圖 4-2-1)。

表 4-2-1 臺北市 84-93 年刑案發生數

年 別	全 般 刑 案	暴 力 犯 罪	竊 盜 犯 罪	其 他
	發生數（件）	發生數（件）	發生數（件）	發生數（件）
8 4	68,517	2,356	53,514	12,647
8 5	67,463	2,374	51,762	13,327
8 6	53,077	1,592	38,631	12,854
8 7	51,758	1,654	37,993	12,111
8 8	48,820	1,399	31,472	15,949
合計	289,635	9375	213,372	66888
8 9	53,210	903	32,123	20,184
9 0	56,635	998	31,648	23,989
9 1	56,325	1,156	30,324	24,845

9 2	58,233	1,098	31,495	25,640
9 3	58,782	1,148	29,481	28,153
合計	283,185	5303	155,071	122,811

- 1.資料來源：臺北市 94 年警務統計手冊
- 2.暴力犯罪：88 年（含）以前定義為搶奪、強盜、故意殺人、擄人勒贖、強制性交（強、輪姦）及恐嚇取財，自 89 年起暴力犯罪增加重傷害。（以下同）

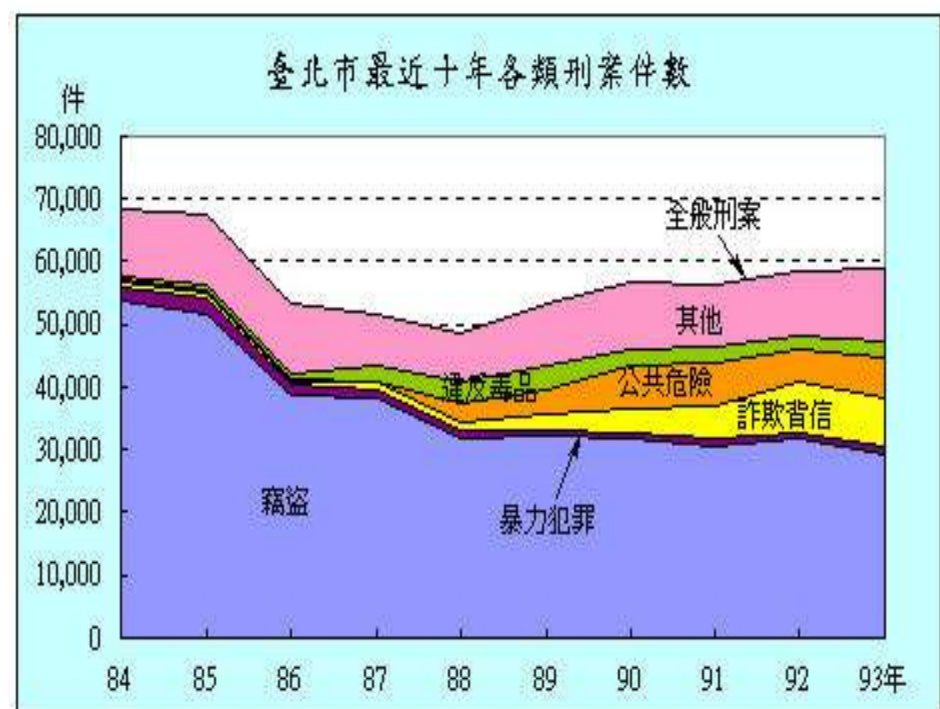


圖 4-2-1 臺北市 84-93 年刑案發生數曲線圖

資料來源：刑事局統計資料

二、偵查犯罪效果

裝設錄影監視系統前，84 年至 88 年每年全般刑案平均破獲 39643.6 件、暴力犯罪 1215.4 件、竊盜犯罪 24839.6 件、其他 13588.6 件；裝設錄影監視系統後，89 年至 93 年每年全般刑案平均破獲 41313.8 件，增加 **1,670.2** 件、暴力犯罪 731.6 件，減少 **483.8** 件、竊盜犯罪 21440.2 件，減少 **3399.4** 件、其他 19142 件，增加 **5553.4** 件（如表 4-2-2）。但為何暴力犯罪和竊盜犯罪在裝設錄影監視系統後反而降低呢？此與英國實証研究 Newcastle 市中心裝設錄影監視系統前後每月逮捕率比較，同樣發生下降情形是一致的，因發生數減少導致破獲數也跟著減少之故，而其他方面增加係因違反公共秩序及對人身的傷害或威脅事件增多所致，因這類案件以告訴、告發案件居多，比較沒有破獲問題，其消長情形如圖 4-2-2。觀察臺北市自 89 年 1 月 1 日起至 94 年 12 月 31 日止，警方透過錄影監視系統破案百分比平均是 0.10283 %（如表 4-2-3），破獲案類以竊盜居首計 142 件 273 人、其他 45 件 67 人（為民服務）搶奪 20 件 21 人、強盜 14 件 25 人，故意殺人 7 件 12 人、恐嚇取財 2 件 6 人、重傷害 2 件 3 人、強制性交 2 件 2 人、擄人勒贖 0 件 0 人。其中發生於街道、馬路案件以竊盜、強盜、搶奪等 3 類案件為最多，但因監視器而破獲案件每年平均竊盜不過 23.6 件、搶奪 3.3 件、強盜 2.3 件，破獲率可說是

非常低，其分布曲線如圖 4-2-3，與前訪談資料印證無誤，而如何提高破獲率，則是我們所應面臨積極尋求解決之道。

表 4-2-2 臺北市 84-93 年刑案破獲數

年 別	全 般 刑 案	暴 力 犯 罪	竊 盜 犯 罪	其 他
	破獲數 (件)	破獲數 (件)	破獲數 (件)	破獲數 (件)
8 4	40,394	1,459 (3.61%)	25,926 (64.18%)	13,009 (32.2%)
8 5	40,507	1,452 (3.58%)	26,101 (64.43%)	12,954 (31.97%)
8 6	38,182	1,119 (2.93%)	23,674 (62%)	13,389 (35.06%)
8 7	38,320	1,096 (2.86%)	24,971 (65.16%)	12,253 (31.97%)
8 8	40,815	951 (2.33%)	23,526 (57.64%)	16,338 (40.02%)
合計	198,218	6,077 (3.06%)	124,198 (62.65%)	67,943 (34.27%)
8 9	41,579	643 (1.54%)	22,433 (53.95%)	18,503 (44.5%)
9 0	40,775	699 (1.71%)	20,041 (49.15%)	20,035 (49.13%)
9 1	41,440	803 (1.93%)	21,057 (50.81%)	19,580 (47.24%)
9 2	39,040	768 (1.96%)	20,912 (53.56%)	17,360 (44.46%)
9 3	43,735	745 (1.70%)	22,758 (52.03%)	20,232 (46.26%)
合計	206,569	3,658 (1.77%)	107,201 (51.89%)	95,710 (46.33%)

資料來源：臺北市 94 年警務統計手冊

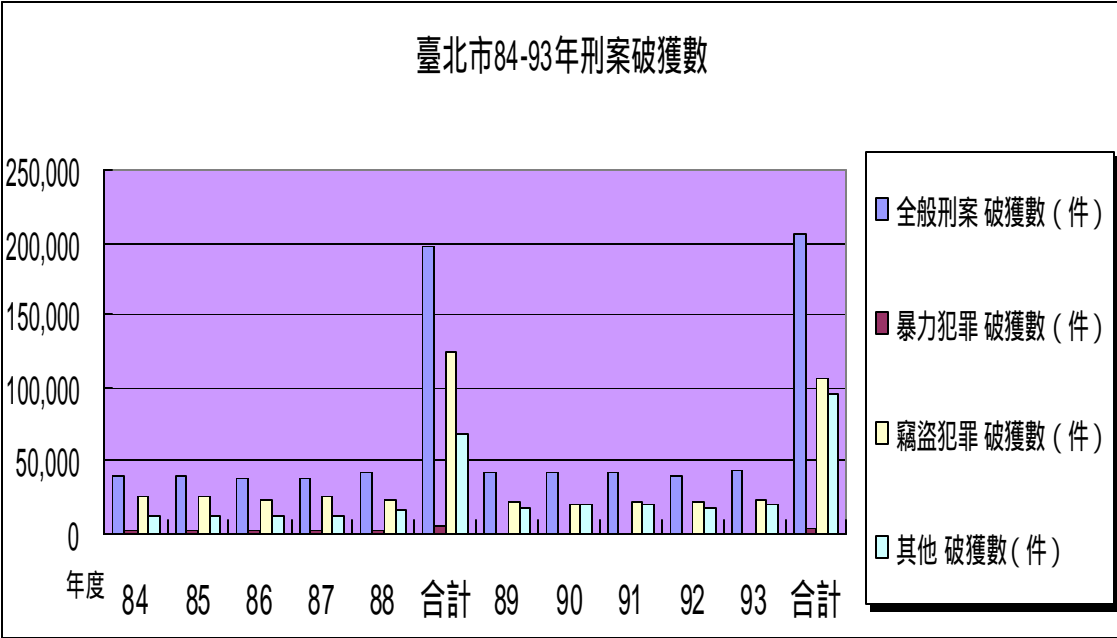


圖 4-2-2 84 至 93 年刑案破獲數分析圖

表 4-2-3 歷年臺北市因錄影監視系統破案之案類統計分析比較

89 - 94 年度臺北市因錄影監視系統而破獲各類刑案統計表													
編號	案類	89 年度		90 年度		91 年度		92 年度		93 年度		94 年度	
		件數	人數	件數	人數	件數	人數	件數	人數	件數	人數	件數	人數
1	故意殺人			2	2	1	2	3	4			1	4
2	擄人勒贖							0	0				
3	強盜	3	5	4	11	2	3	3	4	1	1	1	1
4	搶奪	1	1	3	4	2	2	6	8	2	3	2	3
5	重傷害					1	2	0	0	1	1		
6	恐嚇取財			1	4			0	0			1	2
7	強制性交					1	1	0	0	1	1		
8	竊盜	5		22	28	16	16	10	9	16	26	46	50

9	其他			1	1	1	1	10	9	16	26	16	30
	總計	9	6	33	50	24	27	70	84	60	75	67	90
全 般 刑 案 破 獲 數		41579 件		40775 件		41440 件		39040 件		43735 件		47827 件	
因監視器破案的百分比		0.0216 %		0.0809 %		0.0579 %		0.1793 %		0.1372 %		0.1401 %	

註：1.本項數據引用刑事警察局 95.04 統計數據。
2.上述因監視器破案的件數，其監視器並非單指里鄰街道路口監視器，尚包括因一般商店、住家、超商等所設置之錄影監視器蒐錄破案的件數。

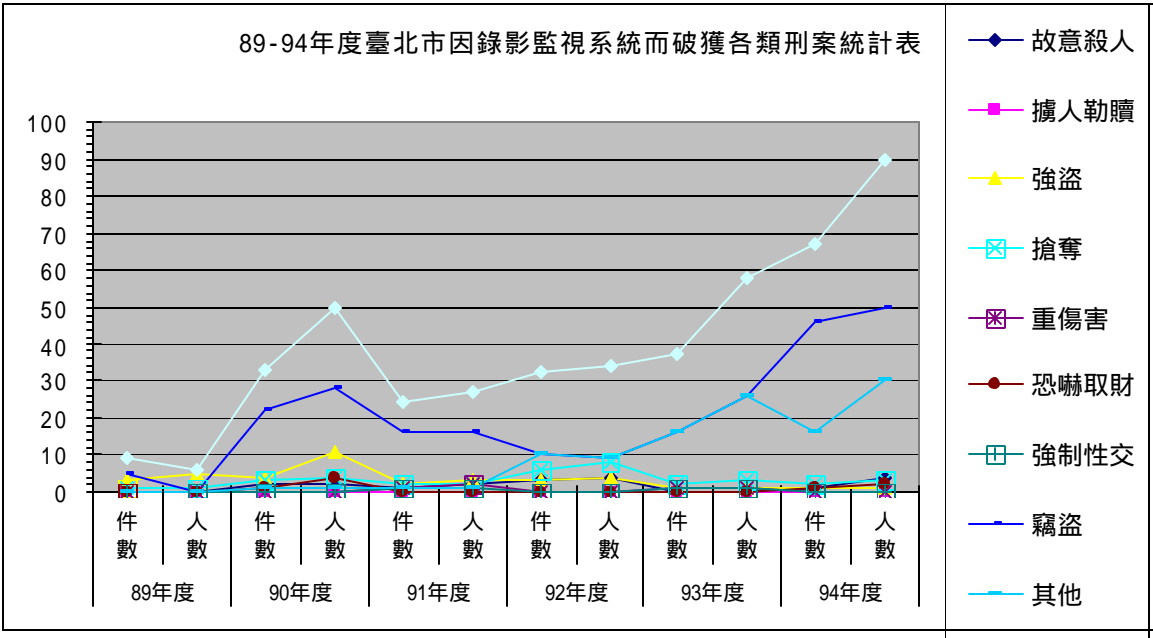


圖 4-2-3 89 至 94 年因監視器破獲之案類與件數

三、系統堪用率方面

（一）警察局對各分局（派出所）監管維護之 199 組主機、920 支鏡頭，分別於 93.11.03、94.02.25、94.04.08、94.07.11、94.12.28 及 95.03.30 作 6 次 全面普查，查核結果系統正常運作率均達 95 % 以上，偶有部分鏡頭故障亦均能於一定之期限內完成修復，但堪用率僅指電源、畫面正常，沒有損壞，不代表所攝錄影像（音）能滿足辨識需求。

表 4-2-4 臺北市政府警察局錄影監視系統設置情形及系統堪用率統計一覽表

臺北市政府警察局錄影監視系統設置情形及系統堪用率統計一覽表						
單位別	第一期(晉新)		第二期(研華)			
轄區分局	組	鏡頭數量	組	鏡頭數量		
警察局	1	4				
大同分局	8	32	4	20		
萬華分局	9	36	6	36		
中山分局	9	36	9	44		
大安分局	9	36	8	52		
中正一分局	7	28	2	12		
中正二分局	7	28	5	28		
松山分局	9	36	5	32		
信義分局	9	36	10	68		
士林分局	7	28	15	72		
北投分局	7	28	6	24		
文山一分局	7	28	3	12		
文山二分局	7	28	3	12		
南港分局	7	28	6	36		
內湖分局	7	28	7	32		
總計	110	440	89	480		
建置招標日期、金額	89 年;2,430 萬		91 年;1,678 萬			
查核日期 / 運作正常率	93.11.03	95.05%	94.04.08	97.08%	94.07.11	98.18%
	94.12.28	96.00%	95.03.30	96.78%		
	95.08.14	98.64%				

1.由警察局自行建置錄影監視系統數量:199 組主機，920 個鏡頭。(不含建設局移撥之地下道系統)
2.截至 95.10.01 止本市里辦公處 :430 個里辦公處(主機數:1054、 鏡頭數:11,912 支)
3.損壞情況:截至 95.10.01 止本市里辦公處有 783 支鏡頭損壞(民政局調查資料)。

資料來源：95.10 臺北市政府警察局保安科提供

（二）民政局所轄各里辦公處設置之監視器部分，據民政局於 94.5.13 所調查總數 1,038 組主機、11,747 支鏡頭中，有 919 支鏡頭故障，堪用率達 92.17 %。到了 95 年 10 月再調查，未裝設錄影監視系統的里由原來 17 個里減少 1 個里，成為 16 個里，而裝設主機由原 1,038 組，增加為 1054 組，鏡頭數由原 11,747 支，增加為 11912 支（如表 4-2-8），截至 95.06.30 止有 783 支鏡頭損壞，系統堪用率達 93.42%。無論警察局或民政局，表面上數據，看起來好像系統堪用率很高，但是，我們發現，檢查人員僅對線路、電源、主機正常與否做評估，對畫面品質如何，並不過問，堪用與有效顯有極大差別，這其中有很多是應付檢查用，此種形式意義大於實質意義的檢查，顯然無意義。

四、調閱錄影監視系統統計

以下謹就臺北市政府警察局各分局轄內派出所 94 年及 95 年 1 至 6 月受理民眾申請調閱監視器次數及案類作一統計（如表 4-2-5、4-2-6）。在 94 年 1 年時間內，民眾到里辦公處調？次數有 1849 次，平均每個里每年調？次數約 4 次（430 個里有裝設），到派出所（92 個所）調閱次數有 379 次，平均每個所每年調？次數約 4 次。另 95 年 1 至 6 月，半年時間內，民眾到里辦公處調？次數有 1034 次，平均每個里每半年調？次數約 2 次（430 個里有裝設），到派出所調閱次數有 205 次，平均每個所每半年調？次數約 2 次。以上數據是平均數，一般來說，市區派出所應有較高之調？比例，可見民眾調閱次數並不多，而里辦公處因裝設錄影監視系統比派出所多，但平均調閱次數亦很一致。另觀察 94 年及 95 年 1 至 6 月受理民眾申請調？監視器案類方面，以「竊盜」案類總計 1178 件最多、其次是「其他」1052 件、一般刑案 633 件、車禍 451 件、重大刑案 56 件、鬥毆 64 件、失蹤 31 件；其中仍以刑案及公共秩序有關案類占最大宗 2382 件，是「其他」案類的 2 倍，這也是裝設錄影監視系統主要的宗旨，而「其他」為民服務等事項才是其次。

表 4-2-5 94 年度民眾申請調閱錄影監視器數據及案類

臺北市政府警察局 94 年度分局各派出所受理申請調閱錄影監視器數據										
分局別	調閱里辦公處裝設數量	調閱本局裝設之數量	調閱事由、案類							
			重大刑案	一般刑案	竊盜	車禍	失蹤	鬥毆（打架）	其他	合計

大同分局	38	0	1	0	9	4	0	0	24	38
萬華分局	31	28	6	12	22	8	0	1	10	59
中山分局	92	21	3	14	26	11	0	9	48	111
大安分局	91	11	3	17	59	5	0	5	13	102
中正一分局	20	3	0	12	2	1	0	0	8	23
中正二分局	6	0	0	0	1	0	0	0	5	6
松山分局	176	26	3	66	52	21	6	4	50	202
信義分局	301	35	2	54	124	33	2	2	119	336
士林分局	534	89	2	120	176	96	3	4	222	623
北投分局	60	70	0	20	74	28	1	1	6	130
文山一分局	79	17	1	13	36	22	1	5	18	96
文山二分局	286	28	20	51	116	20	0	0	107	314
南港分局	54	40	0	4	12	16	6	5	51	94
內湖分局	81	11	0	6	62	11	0	3	10	92
合計	1849	379	41	389	771	276	19	39	691	2226

註：95.7 臺北市政府警察局保安科統計資料。

表 4-2-6 95 年 1 至 6 月受理民眾申請調閱錄影監視器數據及案類

臺北市政府警察局 95 年度 1-6 月份各分局派出所受理申請調閱錄影監視器數據			
分局別	調閱里辦公處裝設數量	調閱本局裝設之數量	調閱事由、案類

			重大 刑案	一般刑案	竊盜	車禍	失蹤	鬥毆 (打架)	其他	合計
大同分局	29	1	0	1	10	2	0	1	16	30
萬華分局	12	10	2	5	10	5	0	0	0	22
中山分局	85	7	2	6	19	13	4	11	37	92
大安分局	39	10	3	13	27	2	0	4	0	49
中正一分 局	17	1	0	7	3	3	0	0	5	18
中正二分 局	12	3	0	3	0	1	1	0	10	15
松山分局	116	13	1	37	34	23	3	2	29	129
信義分局	116	14	1	18	46	20	0	0	45	130
士林分局	309	49	1	79	93	50	0	1	134	358
北投分局	58	41	0	18	51	21	2	0	7	99
文山一分 局	37	9	0	2	26	9	0	0	9	46
文山二分 局	134	20	4	50	54	12	0	0	34	154
南港分局	22	20	1	2	5	6	2	2	24	42
內湖分局	48	7	0	3	29	8	0	4	11	55
合計	1034	205	15	244	407	175	12	25	361	1239

註：1. 95.7 臺北市政府警察局保安科統計資料。

2. 以上偵破的刑案件數含一般商號店家、超商等監視器所蒐錄而破案。

五、95 年擬增設錄影監視系統

目前全臺被警方列為重要治安要點的路口、路段有 7875 處，已裝設錄影監視系統有 3488 處；不過許多監視器已老舊，影像模糊不清，有更新的必要，

在這次毒蠻牛案再度建功，內政部警政署遂積極規劃決定提撥 4 億元經費，補助各縣市裝設 1600 組數位式錄影監視系統，希望年底前完成。這筆 4 億元的全國路口監視器挹注計畫，原本規劃分 3 年完成，但毒蠻牛等重大刑案發生後，警政署認為應加快腳步，臺北市分配到新台幣 1 千萬元，每個分局分配裝設最少 3 組主機，12 個鏡頭，最多分配到 8 組主機，32 個鏡頭（如表 4-2-7），目前已積極籌辦中，預計於 95 年底完成，臺北市自 92 年迄今（95），礙於政府財政困難，一直未再增設，本次由中央補助裝設錄影監視系統，已超過各分局的需求量（如表 4-2-8），相信會為臺北市之治安帶來新氣象。

表 4-2-7 95 年預定建置數量一覽表

警察局執行『95 年警政精進方案-建構治安要點監視系統』預定建置數量一覽表				
分局	行政區	主機數量	鏡頭數量	備考
大同分局	大同區	3	20	
萬華分局	萬華區	4	16	
中山分局	中山區	7	28	
大安分局	大安區	7	32	
中正一分局	中正區	3	12	尚未標出，預定建置數量
中正二分局		5	20	
松山分局	松山區	6	24	
信義分局	信義區	8	32	
士林分局	士林區	7	28	
北投分局	北投區	8	29	
文山一分局	文山區	3	18	
文山二分局		3	18	
南港分局	南港區	3	12	
內湖分局	內湖區	8	32	
合計		75	321	

本案尚在建置中，預定本(95)年 12 月完成

資料來源：95.10 臺北市政府警察局保安科提供

表 4-2-8 臺北市政府警察局增設或更新錄影監視系統需求統計表

臺北市政府警察局有無增設更新監視器需求統計表						
	增設	主機數	鏡頭數	更新	主機數	鏡頭數
大同分局						
萬華分局						
中山分局	23	6	24	42	21	109
大安分局						
中正一分局	16	4	18	4	1	12
中正二分局						
松山分局				17	17	86

信義分局				36	9	36
士林分局				10	10	39
北投分局				33	5	38
文山一分局						
文山二分局						
南港分局				28	7	28
內湖分局						
合計	39	10	42	170	70	348

資料來源：95.10 臺北市政府警察局保安科提供

臺北市政府警察局 95 年能完成裝設錄影監視系統數量,加上 92 年以前完成之 199 組 920 個鏡頭,總計臺北市政府警察局才裝設 274 組主機、1241 個鏡頭,與里辦公處截至 95 年 10 月所裝設之錄影監視系統 1054 組主機、11912 個鏡頭(如表 4-2-9)主機相差約 5 倍,鏡頭數相差約 8 倍,可以說里辦公處裝設的部分,係在彌補警察局缺漏

部分，大部分以裝在巷、弄居多；里辦公處在前幾年迅速發展，近年來成長速度已日漸萎縮，不知是錄影監視系統效力減弱，里長不再一窩風跟進，抑或是錄影監視系統已達飽和狀態，因為 95 年迄今（10 月），才有 1 個里增設；警察局各分局亦僅 2 個分局要求增設，顯有疲軟現象。

表 4-2-9 95 年臺北市各里辦公處錄影監視系統統計

95 年度臺北市各里辦公處錄影監視系統報核統計									
編號	行政區分	本(95)年度累加新增 設			目前合計總數			裝設情形	
		里數	組數	鏡頭	里數	組數	鏡頭數	未裝里	故障里
1	大同區	0	0	0	23	52	524	2	
2	萬華區	0	0	0	34	64	702	2	
3	中山區	1	4	40	34	58	617	5	3
4	大安區	0	0	0	53	121	1138		
5	中正一區	0	0	0	10	27	182		
6	中正二區	0	0	0	20	49	364	1	
7	松山區	0	0	14	32	66	807	1	
8	信義區	0	0	0	39	69	741	2	
9	南港區	0	0	0	19	69	785		
10	內湖區	0	0	0	37	114	1181		
11	文山一區	0	2	16	17	51	690		
12	文山二區	0	0	0	22	54	878		

13	士林區	0	0	3	49	161	1811	2	
14	北投區	0	0	0	41	99	1492	1	
總計		1	6	73	430	1054	11912	16	3

資料來源：95.10 臺北市政府警察局保安科提供

第三節 小結

錄影監視系統表面看起來很風光，屢破大案，但實際在執行上確有它不為人知的盲點，經由我們深度訪談親自參與第一手錄影監視系統的裝設、維修管理、調閱等程序之警察派出所所長及里長，而一一將問題浮現出來，在實施過程中所遭遇的困難，例如：裝設及維修管理經費、線路附掛、影響市容觀瞻、調閱、不當使用、法令適用、隱私權等諸多問題；而事實上，以經費問題占最大宗，倘有充足經費，則裝設與維修管理問題便可迎刃而解，甚至可以改成無線傳輸，同時解決線路附掛及影響市容觀瞻問題，其他調閱、不當使用、法令適用、隱私權等疑義，則仍需透過制法、修法以及落實督導等途徑來謀求解決。另在偵防效果上也出現諸多疑義，例如：裝設錄影監視系統後，無論在預防或偵查有無獲致預期效果、有無產生犯罪轉移或是利益擴散現象、破獲率低原因何在、錄影監視系統在經過一段時間後，效力是否會減弱、有否增加民眾安全感等；雖皆經各受訪派出所所長及里長提出個人之不同抑或相同觀點，但睽諸官方統計資料，得知在裝設錄影監視系統後，預防犯罪方面的確獲得全民的共識，民眾反映看到錄影監視系統才會有安全感，因此全國各地區爭相裝設錄影監視系統，迄 95 年 10 月，全臺北市僅派出所與里辦公處裝設的就達 1253 組 12832 支鏡頭，尚不包含公、私機關及個人裝設部分，且暴力、竊盜等刑案發生率，也平均下降 3 成左右，顯已獲致預期的效果。但在偵查犯罪方面，破獲率卻很低，平均約 0.10%，其原因除系統因素外，人為因素也占有一部分，亟須雙管齊下，做好改革工作，此一部份未臻理想，尚有進步空間。另錄影監視系統在英國實施，明顯有發生犯罪轉移或利益擴散現象，但在臺北市實施結果，市中心地區並不明顯，郊區才發現有犯罪轉移情形，而利益擴散現象則未發現；同時統計亦發現，錄影監視系統裝設後，前 3 年與後 3 年全般刑案發生數比較，後 3 年發生數增加約 3000 件，顯示錄影監視系統效力確有減弱現象，與英國實證研究結果相同，他山之石可以攻錯，值得吾人深思並謀求解決對策。

第五章 結論與建議

第一節 結論

政府自民國 87 年推動裝設錄影監視系統以來，迭獲好評，認為錄影監視系統的確在預防和偵查犯罪都能發揮一定之功能，殊不知在實施過程中仍遭遇很多內外在此的困境，倘能克服這些困境，相信對於提升錄影監視系統防制犯罪功能，必然大有幫助。以下就各評估指標分為「實施過程」與「偵防效果」綜合分析結論如下：

一、 實施過程

（一）錄影監視系統裝設現況

臺北市政府警察局分別於 89 年及 91 年裝設 2 期 199 組、920 個鏡頭後，迄今（95）未再裝設，最近內政部警政署為執行「95 年警政精進方案-建構治安要點監視系統」特撥款新台幣 1 千萬元，預計增設 75 組、321 個鏡頭，預定於今（95）年 12 月底完成。裝設經費大部分來自臺北市政府的預算，少部分由中央補助。另里辦公處裝設部分，幾乎是年年在增加，迄今（95）年 10 月，全市 449 個里，430 個里已裝設 1054 組、11912 個鏡頭。而里辦公處裝設經費來源一方面來自里回饋金，另一方面是里補助建設經費，政府沒有特別編列預算，因此仍有 16 個里（另 3 個里故障無經費修復）尚未裝設，除少數里因地處偏僻山上，不適宜裝設外，餘均因無經費而沒有裝設錄影監視系統。警察局裝設部份由於均有編列預算來執行，過程尚稱順利，但里辦公處部分卻付之闕如，有部分甚至是里長自掏腰包，難免招致里長怨懟；近來無論警察派出所或里辦公處，對增設錄影監視系統顯然興趣缺缺，認為已足夠占大多數，從警察局各分局之需求量調查（如表 4-2-8）及里辦公處增設情形（如表 4-2-9）可窺知端倪。

（二）錄影監視系統的維修與管理

對於錄影監視系統之維修與管理，警察派出所派有專人負責，在簡單操作方面，以訓練每位員警均能熟悉為原則，維修經費由警察局統一編列預算，另警察局並訂定「臺北市政府警察局錄影監視系統維護計畫」，落實要求所屬做好維修與管理，並定期實施檢查堪用率狀態。而里辦公處裝設部分，由里長負責維修與管理，因民政局未編列預算，致大部分里長均認為由警察局管理較恰當。

（三）錄影監視系統所帶要來的負面影響

錄影監視系統雖言好，但也會帶來執行上諸多困擾，例如：線路附掛、影響市容觀瞻、調閱問題、不當使用、法令疑義及侵犯隱私權等，茲分述如下：

1. 線路附掛：無論走行地下道或路燈桿，均有招致工務局剪線的危險，改為無線傳輸應是一勞永逸的辦法。
2. 影響市容觀瞻：鏡頭、纜線到處附掛，影響國際都市觀瞻，鏡頭改為隱藏式，纜線改為無線，不但美觀且實用，但其中鏡頭改為隱藏式，恐有損「嚇

阻」效果，值得吾人深思。

3. 民眾申請調閱問題：刑事案件報案後由警察負責調閱蒐證，自無問題。但民事案件應依規定程序經派出所所長核准後才持之向里辦公處調閱，里長不得因是自己里民而便宜行事，否則責任自負。
4. 不當使用問題：資訊的保護非常重要，而錄影監視系統 24 小時在運作，所錄得影音關係到當事人的隱私，如果沒有好好保管，將會有洩漏之虞；這方面在警察派出所應無問題，但里辦公處由於調閱程序較不嚴謹，容有不當使用之虞，有待加強改進。
5. 法令問題：臺北市政府於 93 年 4 月 19 日領先各縣市頒布「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」曾獲得好評，但美中不足的是該辦法部分規定仍有待商榷。例如第 9 條規定「里長卸任時應辦理移交」。一旦里長換人時，整套系統要搬遷很麻煩，自行裝設的也要一並拆除，非常浪費。另第 15 條規定：「保存期限一個月」。為配合保存期限一個月，只能調整畫面係數，使得畫面模糊不清，迭遭市民詬病。而調閱准駁與否，委之於派出所所長決行，似嫌草率。最後是反應法令位階問題，建議中央統一訂定錄影監視系統管理法，俾全國遵行。
6. 錄影監視系統有無侵犯隱私權：咸認錄影監視系統無侵犯隱私權之虞，因為錄影監視系統僅針對公領域範圍的道路攝影，且安全比隱私來的重要，錄影監視系統能帶給民眾安全感。

二、 偵防效果

（一）錄影監視系統對預防犯罪之影響

裝設錄影監視系統之前與之後比較，刑案發生數大約減少 3 分之 1 至 2 分之 1，在犯罪預防上已獲致預期效果，但由於我國錄影監視系統係無專人現場監看，係屬錄影蒐證功能，無法立即反應，因此仍無法取代警察巡邏，但視治安狀況可減少巡邏次數。

（二）錄影監視系統對犯罪熱點的影響

錄影監視系統都裝設在犯罪集中的地方，但是否會發生犯罪轉移或利益擴散現象，則與不同階段的生活型態及社會監控有關，在聚居型都市，中心商業區、交通走廊，雖然錄影監視系統很密集，只要有機會歹徒照常犯案，犯罪率高。在散居型都市，早期郊區，因非正式社會控制強，即使沒有裝設錄影監視系統，犯罪率低；不同的居住階段地區有不同的社會監控以及不同的犯罪率。

（三）錄影監視系統對偵查犯罪之影響

錄影監視系統所錄得影音，都是法庭上所採用強而有力的證據，是警方在現代科技蒐證中不可或缺的偵查工具，但因前述諸多因素，致錄影監視系統僅能偵破幾件社會矚目重大案件外，餘破案率很低，沒有獲致預期效果，尚有檢討改善空間。

（四）錄影監視系統對民眾生活的影響

錄影監視系統帶給民眾生活的影響來自兩個層面，一是隱私權、一是安全感。而幾乎 8 成以上民眾都願意為了安全而放棄隱私權，看到了監視器，就會有安

全感，沒有裝設監視器的地方，夜間 12 時以後就不敢行走。民眾對於錄影監視系統漸漸有了依賴性，也成為了民眾生活的一部分。

（五）錄影監視系統在犯罪預防與偵查效果之認知程度

裝設錄影監視系統是社區自衛體系的一環，其最大目的就是為了預防犯罪，看到了錄影監視系統，使歹徒心理產生「威嚇」作用，而不敢犯罪；初期我們也的確獲致效果，但不可諱言的，錄影監視系統會因日子久了，歹徒熟悉之後，而產生效力減弱現象。另在偵查效果方面，破獲率很低，不如預期，猶待我們從品質、技術、客觀環境上持續改善與努力，俾能與預防效果並駕齊驅。

第二節 建議

針對以上結論，分從政策面、執行面以及法律面提出建議如下：

一、政策面

內政部於 87 年 3 月 12 日以臺(87)內警字第 8702078 號函頒「建立全國社區治安維護體系 - 守望相助再出發推行方案」，明列商店住戶保全設施就「家互聯防」、「警民連線系統」、「錄影監視系統」等輔導民眾視實際需要擇一種或數種裝設及擇定重要公共場所、路口及交通要衢裝設錄影監視系統為推廣輔導項目，旋臺北市政府依前揭執行計劃，於 87 年 5 月 12 日以輔警保字第 8702934700 號函頒「建立全國社區治安維護體系 - 守望相助再出發推行方案」- 實施計畫（略），落實執行，歷經 5、6 年來全國各縣市警察局積極努力推動，錄影監視系統已普及全國各地區，在治安維護上，也發揮了一定的效果，但各縣市在推動裝設錄影監視系統實施過程中，卻發現諸多問題，如「經費不足」、「線路附掛困擾」、「調閱糾紛」、「維修管理困難」、「隱私權爭議」、「法令疑義」等，同時在偵防效果上也有「預防效果大於偵查」、「破獲率低」、「犯罪轉移」及「民眾安全感的需求」等問題，迄今均未能提出解決方案；近期行政院公布施行的「六星計畫」，亦僅提列參與社區營造之社區組織「守望相助隊」，全面培訓社區輔導人才，辦理示範觀摩。對於錄影監視系統之營造管理，卻未見提及；目前錄影監視系統在社區治安維護上已扮演了相當重要的角色，24 小時不眠不休的監控，與全國民眾生活的安全與隱私息息相關，建議中央應作系統整合，整合既有民政、社政與警政設置之錄影監視系統的管理、維護及檔案資料運用、管制，做全盤性規劃，由政府編列預算，警方管理，里長協助，立即解決各里錄影監視系統產權問題，並逐步統一規格，交互連線，三方一起維護這些最重要的辦案工具；同時透過公私協力相互支應、風險分擔，有效提升建置錄影監視系統之「安全風險」效益，達到「視訊零障礙、安全無死角」之境界，增進全民對治安的滿意度。

二、執行面

（一）經費方面

裝設錄影監視系統最重要的就是經費問題，而經費包含裝設及維修兩項，警察局部份係依行政系統編列預算來執行，較無問題，但民政局部分係以里鄰建設經費或回饋金或里長自行籌措方式來支應該筆費用，然而不是每個里都享有回饋金或擁有地方資源，比較沒有資源的里，就捉襟見肘了，形成一種很不公平的現象。建議無論是警察局或民政局，同在一個市政府底下，應有共同作業模式，理各循行政體系規劃編列裝設及維修預算經費，或以成立共同基金方式，妥適運用支應。

（二）維修與管理方面

對現有的錄影監視系統，宜由本府相關輔導設置之局處，各循行政體系落實監督、管理與維護，目前之里辦公處錄影監視系統宜採取自然淘汰方式，對舊有監視器，若有損壞或已達報廢年限者（依行政院財物標準分類；監錄設備之最低使用年限為 6 年），不再維護並予拆除，若經拆除，里長認為仍有裝設之需

求，由里長向警察局申請，警察機關評估後，認為有需要時，由警察機關編列預算安裝與維修。如基於協助治安而設置且確有設置必要則應予維修，如無設置必要則予以淘汰，並以 6 年為基準適時的淘汰或視本府財政狀況予以更新。同時並建議成立市府「錄影監視系統管理考核委員會」，統合本府工務局、民政局、交通局、研考會、警察局等相關局處，針對設置地點的必要性詳加審查、管理與輔導考核，並配合本府消防局災害防救中心整合現有視訊作遠端集中監看，除協助治安預防犯罪之外並對天然災害作有效與適時的掌握與處置。另外警察局與民政局並應各別建立督導機制，訂定「數位式錄影監視系統管理維護實施計畫」，分至各設置該系統之里、派出所實施督導，檢查各里、派出所轄內錄影監視器設置位置圖及堪用率，俾對於鏡頭監控範圍或損壞情形，能及時報修及調整，以保持最佳及勘用狀態。

（三）品質方面

錄影監視系統為大家詬病最多的部分就是「畫面模糊不清，無法辨識」，這與監視器的「解析度」有關，所謂的「解析度」指的是單位長度中，所表達或擷取的像素數目，從擷取設備（例如：監視器、數位相機）的角度觀之，解像能力越高者，所能擷取影像的解析度也就越高。也就是攝影機 CCD 的影像畫素及影像擷取卡品質，攸關影像的解析能力，品質越高所獲得的解像能力也越好，但價格也越高，為此在數量與預算的考量與限制下，往往無法提升其所應有實際效益與功能；目前監視系統常見的缺失除解析度不足外，尚有鏡頭焦距太短（景深、廣角均不夠）、主體比例太小、四分割以上畫面每秒記錄數量太少、鏡頭無紅外線裝置等；我們建議每張畫面的解析度應達 640X480 像素以上，物體占畫面的比例應在 15% 以上，不應有大角度的仰角、俯角或發生歪斜的情形。建議中央應儘速制訂錄影監視系統設置標準，以達到辨識與追緝嫌犯效果，真正發揮偵查犯罪功能，在這標準下所蒐錄的影像資料，方有助於鑑識分析與判讀，裝置 10 支高品質的錄影監視系統，會比裝設 100 支沒用的錄影監視系統省錢且有功效。另外線路附掛以及攝影鏡頭方面，因訊號纜線的走行附掛方式經常遭受本府工務局公園路燈工程管理處及衛生下水道工程處，以安全考量為由逕予剪線，或因訊號纜線走行住戶牆壁，未事先取得所有權人之同意，而遭受住戶陳抗，另攝影機鏡頭長期暴露於室外，每年頻仍的颱風侵襲及偶遭雷擊導致器材功效的減損等自然損耗情況，亦造成是項系統時好時壞，需不定期派員維修，耗力耗費。建議採行網路、微波或衛星傳送，並採隱藏式鏡頭裝置，不但影像解析度較高，且亦可避免因訊號纜線、攝影機鏡頭裝置等影響市容觀瞻。另目前中央警察大學已完成刑事數位視訊與影像鑑定認證制度，錄影監視系統視訊透過處理軟體，可確保數位視訊與影像資料之品質與程序證據力，俾提供司法及警察機關參考。

（四）提升破獲率方面

錄影監視系統在預防犯罪方面表現雖已獲致預期效果，但在偵查犯罪方面，除偵破幾件社會矚目案件如白米炸彈客、毒蠻牛案等，其餘破獲率卻不如預期，而且是非常低，其原因除來自系統因素外，人為因素也占有相當大的比例，因此，唯有雙管齊下，始能克服目前困境，以提升破獲率。在系統品質改善方面，已如前述；以下就人為因素方面，綜合建議如次：

- 1.建置電子地圖，節省同仁調閱困難：
調閱錄影帶非常麻煩，首先是時間的麻煩，知道確切的時間還好，只要照時間來調閱即可，不知道正確的時間，只好調閱某時段影帶，如此一來將浪費很多時間，致員警懶的調閱；其次就是地點的麻煩，知道逃逸路線，沿線調閱錄影帶，此一情況尚好，員警普遍尚能接受，但如果不知地點，每條相關路、街、巷、弄都要調閱的話，難免員警會敷衍了事，除非是社會矚目且是長官交辦的重大案件，否則，僅是虛應故事一番而已，不會有結果。但倘錄影監視系統能夠結合電子地圖（如錄影機種、功能），當案件發生時，就不必全面調閱錄影監視系統，只要掌握重要地點調閱即可，充分發揮有效運用與管理。
- 2.中央應儘速建置「嫌犯影像搜尋資料庫」：
由錄影監視系統所錄得嫌犯影像，常常因為無法辨識而使得偵辦受阻，非常可惜。而一般警方所列重大刑案如強盜、搶奪、恐嚇取財、重大竊盜等嫌犯鮮少公布在媒體上，僅有當地派出所或分局知悉，其他警察單位並不知情。因此，如果建置一套辨識系統於網路上公布，供其他警察單位或民眾辨識並提供線索，對破案將有極大助益。另目前中央警察大學已完成影像搜尋資料庫平台建置，應用影像資料庫相關技術，針對現行刑案影像，利用型態、顏色等特徵，並依序對於惡意（傷痕與血跡量）、特徵符號等描繪細類項目，進行分析與設計，結合錄影監視系統所錄得嫌犯影像，建置一套符合我國刑案影像特徵之影像搜尋資料庫平台，可提供警察機關進行刑案影像之管理與搜尋使用。
- 3.轄區分局應有作為：
對於轄區內之累犯以及犯罪現場錄得嫌犯影像，無論清晰或模糊不清，均製作成 POWER POINT，除提供刑事警察局比對外，應利用同仁集會場合（如擴大臨檢、聯合勤教）加強宣導並於里公布欄公布週知，特別是對於嫌犯影像模糊不清，無法辨識部分，可從穿著、攜帶物品等各項特徵於巡邏時注意盤檢，切勿遽予認定為無效影像，隨意丟棄，務必建置圖檔，隨時供？，提醒同仁及里民注意盤檢及反映。
- 4.轄區派出所配合事項：
派出所對於監視器應設專人保管與維修，同時請專家到所指導全體同仁了解錄影監視系統性能及操作方式，以提升專業能力，並熟悉轄區各個監視器位置，發現有損壞情形（含里所屬監視器），立即報修或向里辦公處反映修理，務必保持堪用狀態；當刑案發生後，才能立即研判歹徒逃逸方向，並應多方面（指除所裝、里裝外，沿途之公司行號所裝設者亦同）調閱比對相關錄影儲存影像，進行查閱，尋找有利線索，迅速偵破。
- 5.持續加強宣導錄影監視系統功能：
透過媒體加強宣導錄影監視系統的預防及偵查功效，因錄影監視系統所能造成的影響力，會隨著時間的流逝而疲弱，為了能確保這個影響力能持續，必須設法讓犯罪行為人了解錄影監視系統的存在，只要犯案，一定會被攝錄到，也一定會被逮捕。同時設法改善情況並搭配社區巡守隊、自動照明設備、家戶聯防、警民連線等社區自衛體系運作，以增強錄影監視系統的威名，俾能持續錄影監視系統的影響力於不墜。
- 6.祛除同仁敷衍心態，勇於任事：
眾所皆知，無論是白米炸彈案或蠻牛案之所以能夠偵破，實繫於偵辦員警不眠不休看了 1 萬餘捲錄影帶才得以找到蛛絲馬跡，而宣告破案。但這兩案都是社會矚目且係長官特別重視的案子，才指定專案員警特別過濾清查出來，

然而尚有多少未破重大刑案，如今仍石沉大海，無法偵破。警察同仁不能說只有社會矚目且是長官交辦的重大案件才辦，其他老百姓所遭遇到的強盜、搶奪、竊盜等案件就不重要，敷衍過去就算了；照理說，如此「天羅地網」密集的監視器，所有犯行都應被記錄下來，可是我們透過錄影監視系統所破獲的案件破獲率每年都是百分之零點幾，顯然除可歸責於系統因素外，警察同仁的努力還是不夠，此皆肇因於心態上的錯誤所致。凡發生任何刑案，都應秉持公平看待，案無大小，被害人亦無貧富之分，破案是警察責無旁貸的責任，懷於此重責大任，警察人員皆應勇於面對困難與挑戰，方配稱為人民之祿姆。

三、法制面

（一）制法

警察裝設錄影監視系統其法律依據為警察職權行使法第 10 條、電腦處理個人資料保護法以及內政部於 87 年 3 月 12 日以臺（87）內警字第 8702078 號函頒「建立全國社區治安維護體系－守望相助再出發推行方案」，旨在規範推動宣導裝設錄影監視系統，但相關配套措施卻付之闕如，推動迄今仍依法無據，各縣市各自有各縣市的實施版本，而錄影監視器的設置有越來越多趨勢，如果沒有建立一套明確規範，將會顯得雜亂無章，衍生各種弊端。有鑑於此，臺北市政府遂領先全國各縣市於 93.4.19 先行針對錄影監視系統頒布「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」，明訂設置錄影監視系統的目的、主管機關、申請許可條件、督考責任、調閱程序、保存期限、隱私權保護及罰則等，讓錄影監視系統之設置管理暫時有了依據，但也僅及於臺北市；吾人認為錄影監視系統實施迄今，已獲得全國大多數民眾的肯定與支持，建議以「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」為藍本，由中央訂定專法，舉凡管理權責、標的範圍、設置程序、主管機關查核、調閱、檔案保存期限等事宜，訂定相關規定，一體遵行，乃大勢所趨，雖內政部警政署已訂定錄影監視系統設置管理要點，但仍屬草案階段，尚未付之施行，吾人認為有加快腳步的必要。

（二）修法

在中央尚未訂定設置管理辦法之前，「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」仍不失為目前最為完善的錄影監視系統設置管理辦法，但實施近 2 年來，經議員、里長及警察派出所所長發現仍有下列未盡完善之處，建議於修訂時能做更合理的規範。

1. 「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」第 9 條規定「里長卸任時應辦理移交，其非以公款購置者，得不辦理移交，但應自行拆除．．．」，不但是一種浪費，也會形成治安漏洞；並招來未正視民眾熱心公益捐贈監視器之譏。解決之道在於將錄影監視系統主機設置於里民活動中心，由里長、里幹事負責維修管理。雖有大多數里長贊成由派出所負責維修管理，但派出所面積狹小，各里將錄影監視系統移入派出所將形成派出所極大的負擔，各派出所所長亦均表示反對，因此，唯有修法將錄影監視系統設置於里民活動中心，才不會因里長換人時整個社區錄影監視系統要重新移置一次，勞民傷財。
2. 而第 14 條第二項規定「第 3 人因正當理由有調閱前項影音之必要者，得報經主管機關同意後向管理人申調閱覽」，沒有配套調閱規定，僅依據「臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點」規定辦理，容有不周之處，因閱卷作業要點規定核與調閱錄影監視影像不盡相符，諸如：調閱條件、調閱的時段等應如何規範，宜訂定詳細規則以為遵循，不能全委之於警察派出所所長核判，易滋生糾紛。
3. 有關第 15 條規定「保存期限為 1 個月」，時間太長，有影響解析度問題，倘

礙於經費無法改善品質，則建議修訂為「保存期限為 15 天」；因為目前各派出所存放錄影監視系統主機，大部分為 2 組 16 個鏡頭，如 24 小時全都錄，存放 7 天即將錄滿重錄，如果以 15 天為限，解析度雖有影響但不大，如果調到 1 個月，將嚴重影響解析度，有重新修訂之必要。

參考書目

中文部分

王國明

1995《後續警政建設方案之評估》。臺北：行政院研究發展考核委員會編印。

艾鵬

2004《監視錄影系統在犯罪防制效果之研究-以警察人員、鄰里長為例》，中央警察大學犯罪防治研究所碩士論文。

李科逸

1999〈網際網路時代個人隱私保衛戰〉。《資訊與電腦》224：120-124。

李尚仁

2002〈老大哥在看著你-監視攝影機的使用與濫用〉。《科學發展月刊》353：75-77。

江慶興

2000〈閉路監視器（CCTV）應用於警察工作之探討 - 以英國為例〉，《警專學報》2（8）：39-64。

林世宗

2001〈隱私權〉，《全國律師》5（4）：33-51。

林世當

2002〈警察執行春風專案之評估〉，《犯罪學期刊》9：45-46。

李文輝

2006〈監視系統弊案 新屋鄉長現身否認落跑〉，《中國時報》，2006年9月29日，A10版。

吳嘉德

2006〈北縣監視器擬由警方管〉，《自由時報》，2006年8月22日，B6版。

孟維德

2001〈犯罪熱點的實證分析〉，《犯罪學期刊》8：27-64。

陳慧珍

2004《治安與隱私的平衡：探討臺中市公共空間錄影監視系統之設置》，東海大學公共行政研究所碩士論文。

陳世欽

2003〈數位攝影機監視 美國校園新趨勢〉，《聯合報》，2003年9月25日。

許春金

2004《犯罪預防與私人保全》。臺北：自行出版。

許春金

2003《犯罪學》，修訂四版。臺北：三民書局。

許春金

2006《人本犯罪學》。臺北：三民書局。

張煜麟

2004〈城市的守護天使？電眼（cctv）就在你/妳身邊〉，《文化研究月報-三角公園》36：1-9、20-32。

張銘坤

2003〈街頭裝設監視錄影 內政部：無侵害個人隱私〉，《中央新聞社》，2003年6月7日。

張立可

2006〈監視器看透透 毒販在家監控警察〉，《中國時報》，2006年12月5

日，C4 版。

黃富源

1985 < 以環境設計防制犯罪 > ,《新知譯粹》1 (2): 24。

劉作坤、鄭朝陽、楊清雄

2003 < 街頭第三隻眼 隨時窺視在 > ,《民生報》, 2003 年 2 月 20 日。

蔡震榮

2005 < 有關裝設監控設備之要件 (上) > ,《警光雜誌》587 (6): 78。

臺北市政府警察局

2005《研析本市錄影監視系統的使用狀態與未來規劃方向》, 臺北市政府警察局。

警察大辭典編輯委員會彙編

1977《警察大辭典》, 臺北：中央警官學校

英文部分 (依字母順序)

Appleton, J.

1975 The Experience of Landscape John Wiley, London.

Burgess, J

1994 Working Paper No8, The Politics of Trust : Reducing Fear of Crime in Urban Parks. Comedia.

Cohen, Lawrence and Felson, Marcus

1979 Social Change and Crime Rate Trends : A Routine Activity Approach. American Sociological Review.

Clarke, R. V. (ed)

1992 Situational crime prevention : Successful case studies. Albany, NY : Harrow and Heston.

Clarke, R. V. and Cornish, D.

1985 The reasoning Criminal. New York : Springer-Verlag.

Cohen, L. E., and Felson, M.

1979 Social Change and Crime Rate Trends : A Routine Activity Approach. American Sociological Review, 44 : 588-608.

Day, K.

1994 Conceptualizing Women ' of Sexual Assault on Campus a Review of Causes and Recommendation for Chang. Environment and Behavior, 26 (6) .

Gardiner, R. A.

1978 Design for Safe Neighborhoods. U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.

Jeffery, C. Ray.

1971 Crime Prevention Through Environmental Design. Beverly Hills, CA : Sage.

Lab, S. P.

1992 Crime Prevention : Approaches, Practices and Evaluations, Second Edition. Anderson Publishing Co.

La Grange, R. L., Ferraro, K. F. and Supancic, M.

1992 Perceived Risk and Fear of Crime : Role of Social and Physical Incivilities. Journal of Research in Crime and Delinquency, 29 (3) .

Moffatt, H. K.

1983 Transport Effects Associated with Turbulence with Particular

- Attention to the Influence of Helicity.Rep.Prog.Phys.46.
- Newman,O.
 1972 Crime Prevention Through Urban Design-Defensible Space.New York :
 A Division of Macmillan Publishing Co.,Inc.
- Nasar,j.,Fisher,B.,and Grannis,M.
 1993 Proximate Physical Cues to Fear of Crime.Landscape and Urban
 Planning,26.
- Taylor,R.B.
 1989 Toward an Environment Psychology of Disorder:Delinquency,Crime,and
 Fear of Crime.Handbook of Environmental Psychology.Vo1.2John
 Wiley,New York.
- Wallis,A.and Ford,D.
 1980 Crime Prevention Through Environmental Design : An Operation
 Handbook.Washington,D.C. : U.S.Department of Justice.
- Yin,P.
 1982 Fear of Crime as a Problem for the Elderly.Social Problem.30 (2) .
- 網站部分
- Adam Sutton and Dean Wilson
 2004 Open-Street CCTV in Australia : The Politics Of Resistance and
 Expansion
<http://www-surveillance-and-society.org/cctv.htm> (2005/10/28 讀取)
- Closed-circuit television : From Wikipedia,the free encyclopedia.
<http://en.wikipedia.org/wiki/Closed-circuit-television> (2005/10/2
 讀取)
- Emmanuel Martinais and BetinChristophe
 2004 Social Aspects Of CCTV in France : the Case of the City Center of Lyons
<http://www-surveillance-and-society.org/cctv.htm> (2005/10/25 讀取)
- GAO
 2003 Information on Law Enforcement ' sUse of Closed-Circuit Television to
 Monitor Selected Federal Property in Washington,D.C.,available online
 at
<http://www.gao.gov/new.items/d03748.pdf> (2006/4/25 讀取)
- Matthew Griffiths
 2003 Town Centre CCTV : An Examination of Crime Reduction in Gillingham,Kent
<http://www-surveillance-and-society.org/cctv.htm> (2006/3/25 讀取)

臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法

93 年 4 月 19 日府法三字第 09303338000 號發布

第 1 條：臺北市政府（以下簡稱本府）為健全本府所屬各機關及里辦公處錄影監視系統設置管理，以維護治安，並兼顧人民權益保障，特訂定本辦法。

本府所屬各機關及里辦公處錄影監視系統之設置及管理，依本辦法之規定。本辦法未規定者，適用其他法規之規定。

第 2 條：本辦法之主管機關為本府警察局。

主管機關得將辦理會勘、查核及調閱事項委任轄區分局執行之。

第 3 條：本辦法所稱錄影監視系統，指針對公共場所或公眾得出入場所設置之攝錄影音設備。

第 4 條：本府所屬各機關及里辦公處設置錄影監視系統，應向主管機關申請許可。但本府交通局因交通監控、維護場站與行車安全等目的所設置之錄影監視系統，不在此限。

主管機關設置之錄影監視系統，不適用前項規定，並有設置優先權。

但設置程序仍須與相關機關協調辦理。

主管機關為處理第一項許可案件，得設許可委員會，許可委員會由本府相關機關、學者專家及其他公正人士組成之。

第 5 條：申請設置錄影監視系統，應就設置地點先行徵詢主管機關意見。

申請設置錄影監視系統，應檢附下列文件：

- 一、申請書。
- 二、監視器數量、監控機房、監視器位置及所有連接線路之平面圖、配置圖說。
- 三、設置處所之所有權證明文件或使用權同意書。
- 四、其他相關文件。

前項第二款之認定基準，由主管機關會商相關機關定之。

第二項第三款應檢附文件，得於主管機關辦理會勘調查後提出。

第 6 條：主管機關受理第四條第一項設置申請許可案件，應召集本府工務局、民政局、交通局、區公所及相關機關共同會勘調查。現場勘查時，裝設地點里長及申請人得會同勘查或列席說明。

第 7 條：主管機關為許可時，應附加下列附款：管理人應遵守本辦法之規定，違反者，同意接受主管機關依本辦法規定處理。

主管機關為許可時，除附加前項規定之附款外，得附加其他條件或負擔等附款。

第 8 條：錄影監視系統申請依設置許可內容完成後，主管機關應予查核，於符合許可設計圖說裝設規定內容後，發給使用許可。

第 9 條：里辦公處設置之錄影監視系統，以里長為管理人；管理人有變更時，應向主管機關報備。

前項情形，於里長卸任時，應辦理移交。其非以公款購置者，得不辦理移交，但應自行拆除。其不自行拆除者，由主管機關依法強制執行。

第 10 條：錄影監視系統攝錄影音，不得針對特定標的或私人處所。

第 11 條：依本辦法設置錄影監視系統之地點，主管機關應定期刊登政府公報或運用其他方式，適時公布或公告。

第 12 條：主管機關得定期或隨時檢查錄影監視系統運作及攝錄影音檔案保存情形，管理人不得拒絕。

第 13 條：主管機關得隨時調閱錄影監視系統攝錄之影音檔案；為維護治安或公務使用所必要，得扣留使用。

管理人應將調閱、複製、使用攝錄之影音檔案情形作成紀錄，供主管機關查核。

第 14 條：錄影監視系統所攝錄之影音應予保密，不得無故洩露。

第三人因正當理由有調閱前項影音之必要者，得報經主管機關同意後向管理人申調閱覽。

第 15 條：錄影監視系統攝錄之影音檔案，管理人應善盡保管責任，且保存期限為一個月，屆滿保存期限應予銷毀，並至遲不得逾一年。

第 16 條：設置錄影監視系統，未依本辦法規定辦理者，主管機關得督促限期改善，逾期未改善時，得依行政執行法及其他相關法令規定辦理。

有下列情形之一者，主管機關得廢止其許可：

- 一、錄影監視系統設置有故意違反第十條規定，經查屬實者。
- 二、違反本辦法之規定，擅自將攝錄影音檔案提供他人調閱、複製，達三次以上者。
- 三、錄影監視系統設置完成取得使用許可後，無故自行停止三個月以上者。
- 四、其他違反本辦法規定，經限期改善，逾期不改善者。

前項許可經廢止者，管理人應將錄影監視系統設備拆除；其經主管機關限期拆除，逾期仍不拆除者，視同廢棄物，由主管機關會同區公所及相關機關依行政執行法規定處理。

第 17 條：本辦法施行前已設置之錄影監視系統，一年內應向主管機關報備，於報備後由主管機關發給使用許可，並適用本辦法有關設置及管理規定。

未於期限內報備取得使用許可者，應停止使用，並依前條第一項及第三項規定辦理。

第 18 條：本辦法所需書表格式，由主管機關定之。

第 19 條：本辦法自發布日施行。

台北市議員賴素如研究室

新聞稿

新聞聯絡人：孫銘宗 2729-7708 轉 744・644(or 0968-286-164)

94/05/30

全市 11563 隻監視器，八成四里長不想管！

台北市議員賴素如今（30）日於市政總質詢中就監視器的管理責任歸屬提出嚴詞抨擊，她不但痛批民政局在監視器乙事的作法是「根本上的錯誤」，更成為警察局推卸責任的幫兇，讓里長淪為犧牲者而苦不堪言。最後賴素如要求馬市長應正視里長在監視器管理上技術與經費不足的問題，積極協助里辦公處將監視器移交給警察局，讓監視器統一由警察局管理，並提升監視器管理的法律位階，兼顧人民隱私與治安需求，同時更應籌措相關經費，斷不可再由里鄰建設費或其他回饋金支出。

賴素如首先公佈一份針對台北市各里長的民意調查（發出問卷 449 份，回收 437 份），結果顯示有 84.43%的里長不想管理監視器，贊成由警政單位接手。雖有 72.54%的里長肯定監視器的重要性，亦有 53.54%的里長反應里民對於設置監視器的需求強烈，但是卻因為監視器難以管理（72.31%）而使里長備感困擾，不斷尋求各種管道希望能將監視器管理回歸到警察局。賴素如說，有很多里長向她反應「裝設監視器乙事，一開始都是警察機關請里長裝設，而里長都基於配合與協助警察局維護治安，甚至自費或自籌經費」，已經帶給他們很大的困擾，93 年「台北市錄影監視器設置管理暫行辦法」（以下簡稱「監視器管理辦法」）實施後，賦予里長更多規範與義務，根本是將犯罪預防的責任轉嫁到里長身上，「公親變事主」讓他們感到非常不能接受。

賴素如接著指出，里長目前遇到的最大困難就是「經費不足」（331 人），特別是維修費用不足，造成全市監視器 7.84%的損壞率。目前各里的監視器大抵皆由里鄰建設費（一年 20 萬）支付，不但嚴重排擠其他基礎建設經費，且以動輒數十萬的設置費而言，一年 20 萬實在沒有什麼作用。而領有回饋金的各行政區，更有近半數的經費用來設置監視器，賴素如強調，不管是哪一種回饋金都是居民「割肉換錢」而來，應該直接回饋到家戶，而非挪為犯罪預防之用。另一方面，賴素如也擔心的表示，沒有回饋金的區里在監視器的設置上明顯少於其他區域，顯然不是他們的需求較少而是沒有經費，而是這些地區民眾的安全需求被漠視。

其次便是「故障率過高」（258 人），另外，認為「里民調閱頻繁，影響私人作息」以及「專業能力不足，無法有效管理」者亦各有 250 人。賴素如說，就有里長提到監視畫面的調閱簡直讓里辦公室成了 24 小時便利商店，民

(附件一) 監視器調查問卷統計

調查對象：台北市里長 (發出問卷 449 份，回收 437 份，回收率 97.3%)

一、 請問您認為設置監視器的重要性如何？

- 非常重要 (130, 29.7%)
- 重要 (187, 42.8%)
- 普通 (98, 22.4%)
- 不重要 (20, 4.6%)
- 非常不重要 (2, 0.46%)

二、 請問您的里民對於設置監視器的需求度如何？

- 非常強烈 (102, 23.3%)
- 強烈 (132, 30.2%)
- 普通 (138, 31.6%)
- 低落 (4, 0.9%)
- 非常低落 (0)

三、 請問您對「監視器的管理」看法如何？

- 很好管理 (9, 2.1%)
- 好管理 (35, 8%)
- 普通 (74, 16.9%)
- 難管理 (156, 35.7%)
- 很難管理 (160, 36.6%)

四、 請問您在監視器管理上面臨的困難如何？(複選)

- 維修經費欠缺 (331, 75.7%)
- 里民調閱頻繁，影響私人作息 (250, 57.2%)
- 故障率過高 (258, 59%)
- 專業能力不足，無法有效管理 (250, 57.2%)
- 其他：畫面模糊無法辨識、監視器容易被竊取、廠商不願配合... (35, 8%)

五、 請問您是否支持將監視器的管理權轉移至警政單位？

- 贊成 (369, 84.5%)
- 反對 (22, 5%)
- 沒意見 (41, 9.4%)

眾小至寵物走失、大至住家遭竊等都是先找里長；甚至民眾到派出所報案，員警亦是請其先至里辦公室調閱監視畫面，因而遭里長質疑「到底是里長辦案還是警察辦案？」而且民眾只要發生問題也不管是白天、夜晚就是要看監視畫面，一看就是二、三個小時，根本不能處理其他事情，嚴重影響里政之推動，讓里長感覺「非常痛苦」。

賴素如另外提到，由於目前設置監視器並無統一規格，因此類比、數位二者皆有，更由於各里經費不一，設置的監視器良莠不齊、解析度亦不一致，有的監視器只能紀錄「影像」沒有「辨識」的功用，這些都是由各里自設監視器所造成的弊病。

賴素如接著說到，除了里長所遭遇的種種困難，「監視器管理辦法」本身亦有許多不合理的地方，必須立刻修改。隱私權是憲法保障的基本權，全市逾萬支監視器（僅限於里辦公室設置者）分佈於大街小巷，紀錄民眾的一言一行，市政府卻只以法律位階最低的行政命令加以規範，在邏輯上實在說不過去。

賴素如指出，「監視器管理辦法」第9條規定「里長卸任時應辦理移交」，一旦里長換人之後整套線路又要重新架設，除了再支出一筆龐大經費之外，線路重新架設之間的空窗期亦是一個治安漏洞；而另外非以公款購置之監視器需自行拆除亦是一種浪費，亦是未正視民眾捐贈監視器的荒謬規定。另外，警察局未參酌里長在「意見交流會」中表達「影像保留時間一個月太長」的意見，在第15條規定「保存期限為一個月」，後因事實上不可行，警察局又另外同意94年4月18日以前設置之監視器可以只保留七天，「不顧里長意見在先，無法貫徹執行在後」，簡直是閉門造車。

賴素如認為，若把監視器移交給警察局統一管理，相關問題便可一勞永逸獲得解決：

- 一、統一管理後因採購、維修數量龐大得以「以量制價」，降低成本，亦能採用相同規格，方便管理。
- 二、不但可讓打擊犯罪的主客責任釐清，亦因里辦公室純粹扮演輔助的角色降低其責任負擔，可省下里長許多時間。

最後，賴素如要求馬市長應正本溯源，要求警察局、民政局在二個星期之內研擬移交辦法，並且將監視器管理的法律位階提升至自治條例，另外市府應籌措設置及維修等相關經費，萬萬不可將地方建設費用或「居民的血肉錢」挪做犯罪預防之用。

臺北市府警察局 分局錄影監視系統設置申請書

				新 設	核 備	
申請人姓名	出生日期	身分證字號	簽章			
戶籍住址	聯絡電話					
管理人姓名	出生日期	身分證字號	簽章			
住 址	聯絡電話					
監控機房地 址						
錄影資料保存處所	錄影資料保存方式		硬 碟	光 碟 片	其 他	
錄影監視器承作廠商						
主機及鏡頭規格、功能						
主機及攝錄鏡頭數量						
鏡 頭	1					
設 置 地 點	2					
	3					
	4					
設置前徵詢意見 (轄區派出所)						

派出所擬辦 轄區分局初核 業務單位複核 核 稿 決 行

臺北市政府警察局 分局錄影監視系統設置辦理會勘紀錄

申請人姓名		出生日期		身分證字號	
住址					
會勘時間					
會勘地點					
主持人					
參加單位	會勘意見				
列席單位	臺北市政府民政局				
	臺北市政府工務局 養護工程處				
	臺北市政府工務局 建築管理處				
	臺北市政府工務局 公園路燈管理處				
	臺北市交通管制工程處				
得列席單位	區公所				
	里長				
申請人設置理由及意見					
結論					

轄區分局初核 業務單位複核 核稿 決 行

臺北市警察分局錄影監視系統影音檔案調閱申請書

編號：申請日期： 年 月 日

申請人姓名	出生日期	身分證字號	簽章
戶籍住址		聯絡電話	
代理人姓名	出生日期	身分證字號	簽章
戶籍住址		聯絡電話	關係
調閱時段			
申請事由 (目的)			
調閱鏡頭 位址			
監控機房 地址			
錄影資料 保存處所			
有複製檔案 之必要理由			
調閱結果			

受理人員受理單位批示

說明：

一、 意定代理人，應提出委任書，如係法定代理人，應敘明關係。

二、 本表未盡事宜者，依「臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點辦理」。

臺北市府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點

中華民國 90 年 1 月 2 日臺北市府(90)府法三字第 9000571600 號函訂頒
中華民國 92 年 6 月 25 日臺北市府(92)府法秘字第 09215297600
號函修正修正第一點、第三點及增訂第二十點
中華民國九十五年五月二十四日臺北市府(95)府法秘字第 0 九五
七九 0 三六 0 0 號令修正

- 一、臺北市府為執行行政程序法第四十六條之規定，以保障程序當事人及利害關係人之權益，特訂定本要點。
- 二、臺北市府及所屬各機關、學校（以下簡稱各機關）受理當事人或利害關係人申請閱覽、抄錄、影印或攝影與行政程序有關之卷宗資料（以下簡稱閱卷），除其他法令另有規定外，依本要點規定辦理。
- 三、閱卷，除當事人外，其他法律上利害關係人亦得申請之。
前項所稱法律上利害關係人如下：
 - （一）行政程序之進行或最後決定影響其公、私法上權利或法律上利益，而尚未參加該行政程序者。
 - （二）為其他訴訟、偵查或行政程序中之當事人或參加人，其於該其他程序上之公、私法上權利或法律上利益存在或不存在，與本行政程序有關聯者。
 - （三）其他確能舉證證明有法律上利害關係者。當事人或利害關係人申請閱覽卷宗之期間，不以行政程序進行中為限，於行政程序進行前或終結後，仍得申請閱覽卷宗。
- 四、申請閱卷之範圍，以申請人為主張或維護其法律上利益有必要者為限。
各機關對申請人依前項規定提出之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：
 - （一）行政決定作成前，各機關業務承辦人員或單位就行政程序所為之擬稿或簽呈、合議制以外機關之會議紀錄、上級有關之交代或批示或其他單位、機關所為之知會意見或其他行政決定前之準備作業文件。
 - （二）涉及國防、軍事、外交及一般公務機密，依法規規定有保密之必要者。
 - （三）涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密，依法規規定有保密之必要者。
 - （四）有侵害第三人權利之虞者。
 - （五）有嚴重妨礙有關社會治安、公共安全或其他公共利益之職務正常進行之虞者。閱卷之申請，如卷宗資料有前項第一款、第四款或第五款所稱情形之一者，各機關仍得依職權為一部或全部之准許。其有前項第三款情形，而其公開或提供，對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，得依職權准許閱卷。
卷宗資料，如僅其中之一部因第一項或第二項規定不宜提供申請人閱卷者，於該部分與其他部分可分時，各機關應將可供閱卷部分提供申請人閱卷，不得逕為拒絕閱卷之申請。

- 五、閱卷之申請，如卷宗資料之一部或全部已因逾越保存年限或其他原因而銷毀或滅失者，各機關得就該一部或全部為駁回決定。
- 六、申請閱卷，應以書面並檢附相關證據釋明申請閱卷理由為之；利害關係人申請閱卷，並檢附利害關係證明文件。申請人另亦得提出委任書委任代理人閱卷。前項書面及委任書之提出，亦得由各機關依據申請人言詞陳述，作成紀錄之方式為之。
- 但申請人不得因此而免除提出相關證據以釋明申請閱卷理由之義務。
- 七、各機關受理閱卷之申請，應自收受申請書之日起十五日內為准駁之決定；必要時，得予延長。但延長之時間不得逾十五日。
- 前項准駁決定，其決定前之審查應由各機關業務承辦單位為之。
- 八、各機關收受閱卷申請書，經審查後准許閱卷者，應通知申請人閱卷之期日、場所；認為不應准許閱卷者，應說明理由拒絕之。
- 各機關為前項閱卷期日之指定時，應預留申請人相當之準備期間，並不得逾十日。
- 第一項之拒絕，經申請人請求時，應以書面為之。
- 九、申請人或其代理人因故未能於指定之期日到場閱卷者，得請求另定期日。
- 申請人或其代理人無故遲誤閱卷期日者，受理閱卷機關得拒絕申請人重新申請閱卷。
- 十、各機關於申請人或其代理人到場閱卷時，應指派人員協助閱卷之進行，維持閱卷之秩序；並於閱卷人有違反關於閱卷進行規定之情形時，為適當之處置。
- 各機關除前項情形外，亦得另設錄影裝置，以保全因閱卷進行發生爭議所需之證據。
- 十一、申請人或其代理人到場閱卷，應先繳驗身分證件及預繳閱卷費，並於閱卷登記簿上簽名或蓋章；閱畢時，應記明閱畢時間，簽名後將原卷交還承辦人員點收。
- 十二、申請人或其代理人經受理閱卷機關許可後，得攜同輔佐人一人到場協助閱卷。但不得任其單獨在場為之。
- 前項輔佐人於到場時應繳驗身分證件，並將姓名登記於閱卷登記簿。
- 十三、閱卷，應於二小時內完成之；必要時，得予延長。但延長之時間不得逾二小時。
- 閱卷人閱卷，不得故意遲延閱卷之進行；其違反者，受理閱卷機關得當場糾正之，必要時並得終止其閱卷。
- 十四、閱卷人閱卷，應保持卷宗資料之完整，不得有圈點、添註、塗改、更換、抽取、毀棄、損害或隱匿之行為，或未經許可，擅自持卷宗資料之一部或全部帶離閱卷場所；其違反者，受理閱卷機關得當場終止其閱卷。
- 前項情形，受理閱卷機關如認閱卷人另有涉嫌觸犯刑責時，得移送法辦。
- 十五、閱卷人閱卷，請求攝影或影印卷宗資料之一部或全部者，受理閱卷機關得因其請求有侵害他人智慧財產權之虞或其他窒礙難行之情事，拒絕其請求之一部或全部。
- 前項請求，受理閱卷機關為許可之決定時，仍應視情形指派人員陪同閱卷人為之，或自行為之後，將攝影或影印所得之重製品交付閱卷人。
- 十六、同一人因同一理由申請閱卷，以一次為原則。但申請人有正當理由者，得陳明理由申請再行閱卷。

關於再行閱卷之申請及閱卷進行，適用本要點規定。

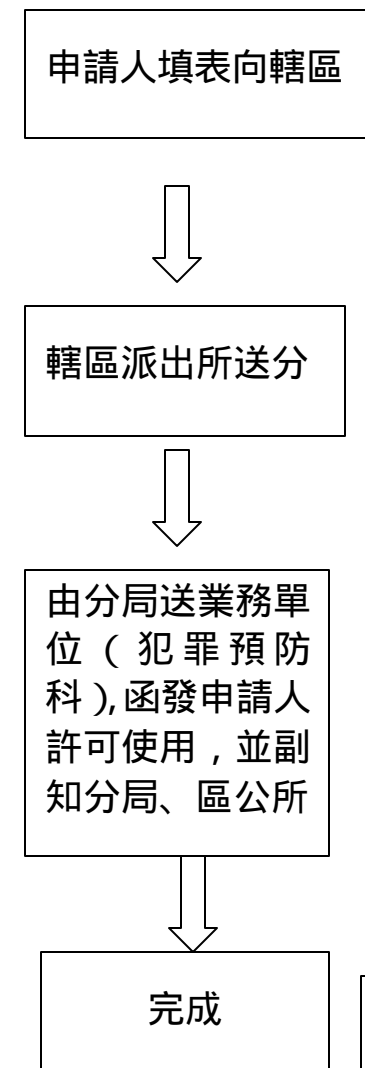
十七、各機關應將本要點張貼或提供於閱卷場所。

十八、本要點所需之書表格式，由各機關於必要時參照附表一自行定之。

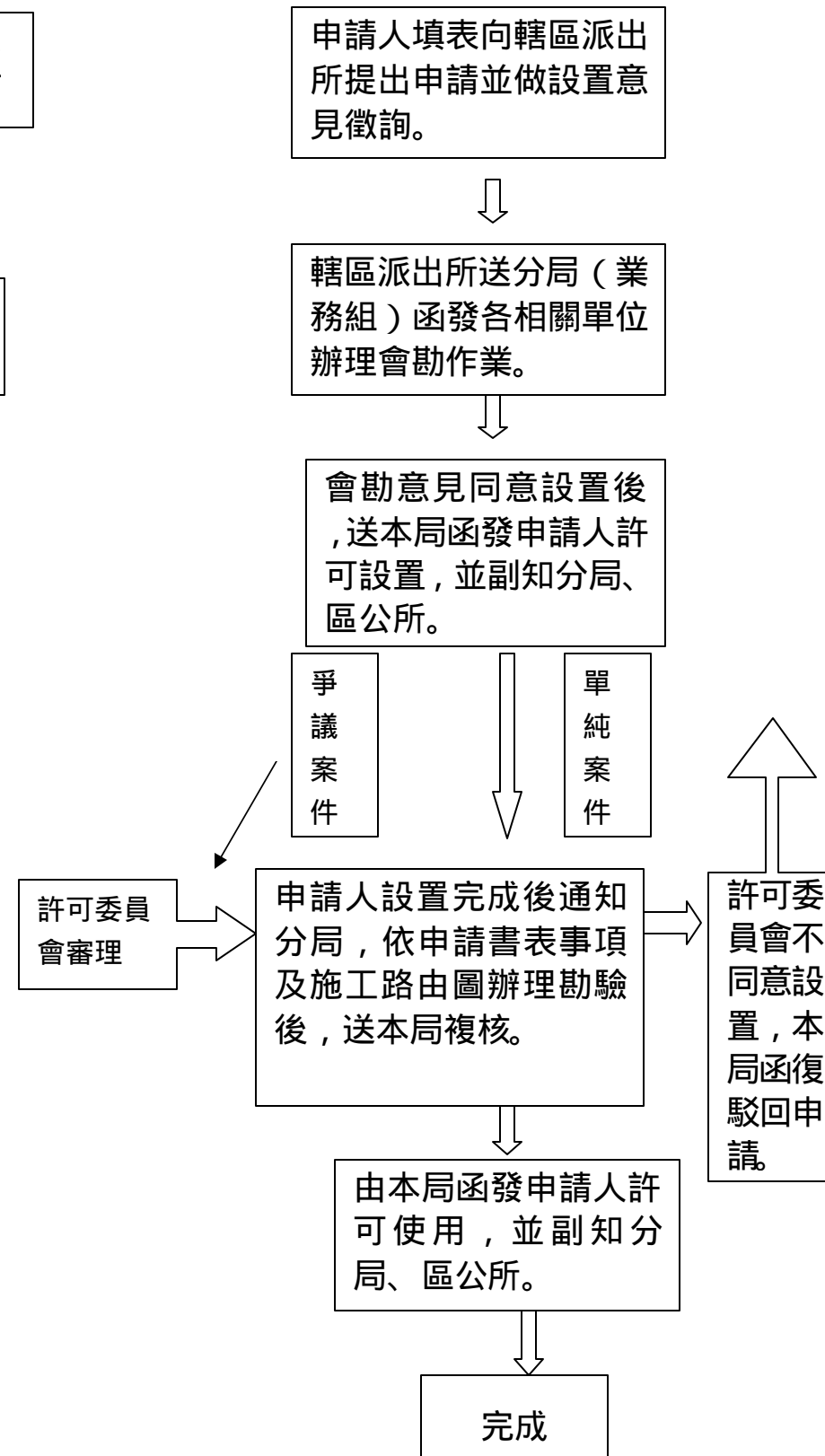
十九、一般民眾申請閱覽政府資訊公開法第七條規定之資訊時，準用本要點之規定。但第三點及第四點規定，不在此限。

臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法受理申請設置流程圖

一、核備程序



二、新設置程序



著作權聲明

論文題目：警察推動裝設錄影監視系統在偵防效果上之評估

論文頁數：104

系所組別：犯罪學研究所

研究生：呂世志

指導教授：許春金

畢業年月：2007 年 1 月

本論文著作權為呂世志所有，並受中華民國著作權法保護。