

強化新北市「跟蹤騷擾防制法」之執行與成效

婦幼警察隊、統計室

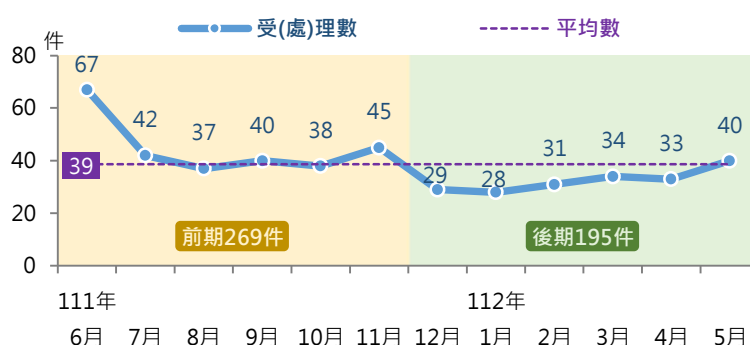
為維護性別平等，防制性別暴力，落實憲法人權價值，我國自民國 86 年公布《性侵害犯罪防治法》，已陸續制定《家庭暴力防治法》（亞洲第一部，以下簡稱《家暴法》）、《性別工作平等法》（原為《兩性工作平等法》）、《性別平等教育法》及《性騷擾防治法》等，而為將跟蹤騷擾行為犯罪化且明訂「與性或性別有關」所制定的《跟蹤騷擾防制法》（以下簡稱《跟騷法》），亦於 110 年 11 月 19 日經立法院三讀通過、同年 12 月 1 日公布並於 111 年 6 月 1 日開始施行，歷經 25 年終為臺灣性別暴力防制補足最後一塊拼圖。

跟蹤騷擾（stalking，又譯糾纏、纏擾），聯合國將其與性侵害、家庭暴力同列為全球婦女人身安全三大威脅，世界各國對於跟蹤騷擾之防制，大多明訂法令保護，例如 1990 年美國加州制定世界第一部反跟蹤法；1993 年加拿大於刑法中增訂跟蹤騷擾行為相關規定；1995 年澳洲制定反跟蹤法案；2000 年日本施行纏擾防治法；2021 年南韓通過跟蹤犯罪處罰法。顯示每一個國家都存在著跟蹤騷擾之情事，而婦女人身安全保護工作的良窳，向為先進國家所重視的進步指標，近期我國婦幼保護法令相繼增修（訂）公布施行，對人權保障、被害人保護及犯罪防治等都有進一步的規範，也賦予警察在婦女人身安全保護上，更大的責任及更積極的角色。《跟騷法》施行迄今已滿一周年，據警察局統計，第 1 個月受（處）理的案件數確實最多，顯見有很多被害人期待著這個法令的施行，而對第一線執法的員警與民眾來說，對於此法尚未熟悉，也需要再磨合調整。本文謹就《跟騷法》施行一周年（自 111 年 6 月至 112 年 5 月止，以下簡稱本期）之成效分析概況，以做為未來實務執行作為修正之參考。

一、性別統計分析

（一）本期警察局平均每月受（處）理跟騷案件約 39 件，後期受（處）理件數較前期減少 27.51%

跟蹤騷擾行為可能源自迷戀、追求（占有）未遂、權力與控制、性別歧視、性報復或性勒索等因素，常見動機如：要求不分手、復合不如願及報復被害人等，具有高發生率、高危險性、高恐懼性及高傷害性等特徵。本期警察局受（處）理跟騷案件計 464 件，平均每月受



圖一 本期新北市政府警察局受(處)理跟蹤騷擾案件數

資料來源：新北市政府警察局自行整理。

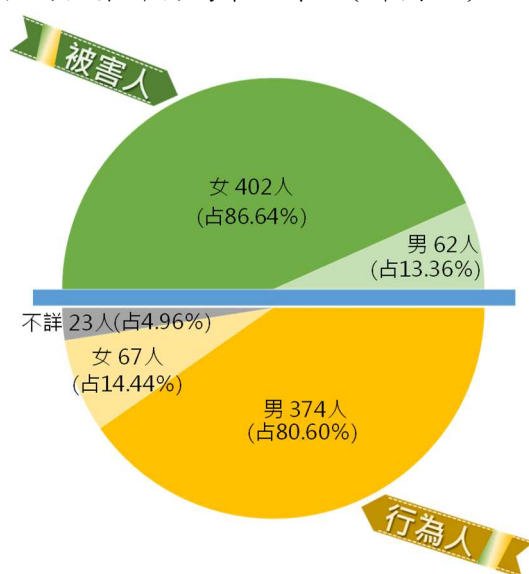
（處）理約 39 件，後期（111 年 12 月至 112 年 5 月）受（處）理計 195 件，較前期（111 年 6 月至 11 月）受（處）理計 269 件減少 27.51%，顯示《跟騷法》的施行，國家公權力的介入調查及處罰已逐漸發揮嚇阻跟蹤騷擾行為之成效，惟亦不排除初期係因受到甫

通過本法的衝擊，受害民眾被鼓勵通報，案量激增，故長期效益如何，仍待持續的觀察與追蹤。(詳圖一)

(二)本期被害人女性為男性的6.48倍，其相對行為人男性為女性的5.58倍；行為人為男性且被害人為女性之案件占77.37%，性別差異顯著

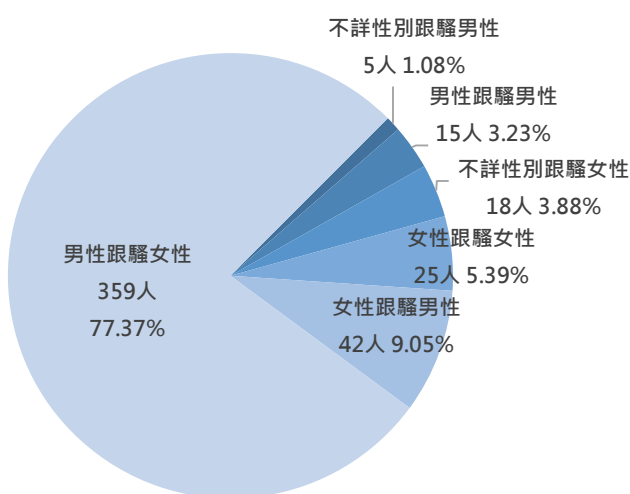
據警察局統計，本期受（處）理跟騷案件 464 名被害人中，男性 62 人(占 13.36%)及女性 402 人(占 86.64%)，女性為男性的 6.48 倍，其相對行為人男性 374 人(占 80.60%)、女性 67 人(占 14.44%)及不詳者 23 人，男性為女性的 5.58 倍，呈現顯著的性別差異。(詳圖二)

就行為人與被害人相對性別觀察，男性跟騷女性案件占 77.37%為最多，女性跟騷男性案件則占 9.05%，亦有部分同性跟騷、匿名跟騷的案件，顯示跟騷仍延續性別暴力的脈絡，因女性相對於男性在生理、社會及經濟上較為弱勢，易成為被害目標，遭遇跟騷時，也具有較高的危機感，勇於報案求助。反之男性被害人遭遇跟騷時，則可能恐懼感相對較低而未予理會，成為犯罪黑數，故上揭相對性別占比容或有所落差，但男性跟騷女性案件仍為最大宗。(詳圖三)



圖二 本期新北市政府警察局受(處)理跟蹤騷擾案—依被害人、行為人之性別分

資料來源：新北市政府警察局自行整理。



圖三 本期新北市政府警察局受(處)理跟蹤騷擾案—依行為人與被害人相對性別分

資料來源：新北市政府警察局自行整理。

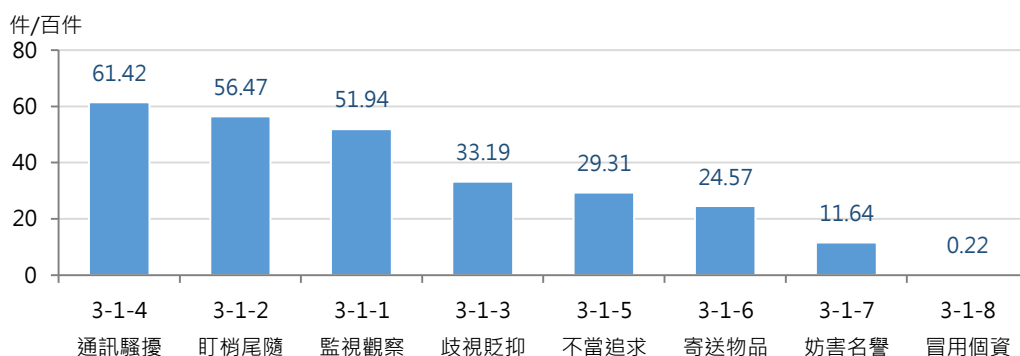
(三)本期跟騷案件平均每百件中以通訊騷擾61.42件最多，其次為盯梢尾隨56.47件；其中以監視觀察性別差異最大，平均每百名男性計55.61人，而女性則為40.30人

《跟騷法》的立法目的在保護個人之行動自由、免於身心傷害之身體權、於各場域中得合理期待不受侵擾之自由與個人資料自主權，免於受到跟蹤騷擾行為之過度冒犯或侵擾，並維護個人人格尊嚴，爰明定構成「違法」之事項。依《跟騷法》第3條第1項所稱跟蹤騷擾行為，分別為下列8款：

1、監視、觀察、跟蹤或知悉特定人行蹤。

- 2、以盯梢、守候、尾隨或其他類似方式接近特定人之住所、居所、學校、工作場所、經常出入或活動之場所。
- 3、對特定人為警告、威脅、嘲弄、辱罵、歧視、仇恨、貶抑或其他相類之言語或動作。
- 4、以電話、傳真、電子通訊、網際網路或其他設備，對特定人進行干擾。
- 5、對特定人要求約會、聯絡或為其他追求行為。
- 6、對特定人寄送、留置、展示或播送文字、圖畫、聲音、影像或其他物品。
- 7、向特定人告知或出示有害其名譽之訊息或物品。
- 8、濫用特定人資料或未經其同意，訂購貨品或服務。

以上 8 款行為只要是以人員、車輛、工具、設備、電子通訊、網際網路或其他方法，並符合(1)對特定人(2)反覆或持續(3)實施違反其意願且與性或性別有關之以上 8 款行為之一(4)使之心生畏怖，足以影響其日常生活或社會活動等 4 要件，則屬違法行為。據此，分析本期警察局受（處）理跟蹤騷擾案件行為樣態，平均每百件中以通訊騷擾 61.42 件最多，其次為盯梢尾隨 56.47 件，監視觀察 51.94 件再次之。（詳圖四）

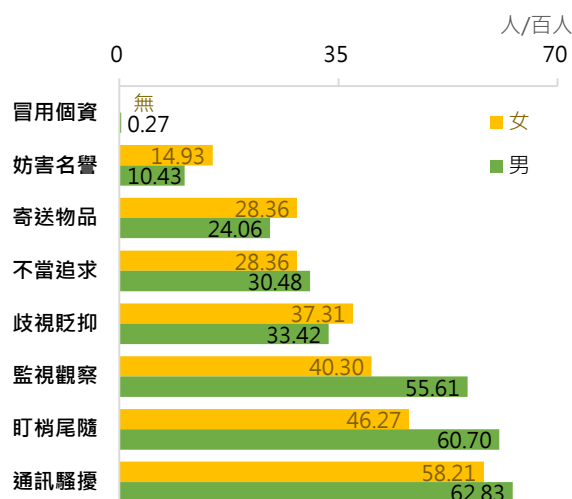


圖四 本期新北市政府警察局受(處)理跟蹤騷擾案—依行為樣態分

資料來源：新北市政府警察局自行整理。

若依行為樣態與性別交叉分析，監視觀察、盯梢尾隨、通訊騷擾、不當追求及冒用個資均男性高於女性，其中以監視觀察性別差異最大，平均每百名男性計 55.61 人，而女性則為 40.30 人，其次盯梢尾隨男性 60.70 人，女性 46.27 人。（詳圖五）

再依行為人與被害人相對性別與行為樣態交叉分析，以 359 名男性跟騷女性案件觀察，其中通訊騷擾、盯梢尾隨及監視觀察較多，平均每百件分別發生 63.23 件、62.12 件及 57.10 件；以 42 名女性跟騷男性案件觀察，其中通訊騷擾、盯梢尾隨及監視觀察亦較多，平均每百件分別發生 54.76 件、52.38 件及 42.86 件；以 25 名女性跟騷女性案件觀察，其中



圖五 本期新北市政府警察局受(處)理跟蹤騷擾案—依行為樣態與性別分

資料來源：新北市政府警察局自行整理。

通訊騷擾及歧視貶抑較多，平均每百件分別發生 64.00 件及 44.00 件；以 15 名男性跟騷男性案件觀察，其中通訊騷擾平均每百件發生 53.33 件較多，其次盯梢尾隨及寄送物品平均每百件各發生 26.67 件。(詳表一)

表一 本期新北市政府警察局受(處)理跟蹤騷擾案—依性別與行為樣態分

單位：件/百件

行為樣態別	總計	男性 跟騷女性	女性 跟騷男性	女性 跟騷女性	男性 跟騷男性	不詳性別 跟騷女性	不詳性別 跟騷男性
通訊騷擾	61.42	63.23	54.76	64.00	53.33	44.44	60.00
盯梢尾隨	56.47	62.12	52.38	36.00	26.67	22.22	-
監視觀察	51.94	57.10	42.86	36.00	20.00	33.33	-
歧視貶抑	33.19	33.98	33.33	44.00	20.00	22.22	-
不當追求	29.31	31.20	26.19	32.00	13.33	16.67	-
寄送物品	24.57	23.96	28.57	28.00	26.67	22.22	20.00
妨害名譽	11.64	10.03	19.05	8.00	20.00	22.22	20.00
冒用個資	0.22	0.28	-	-	-	-	-

資料來源：新北市政府警察局自行整理。

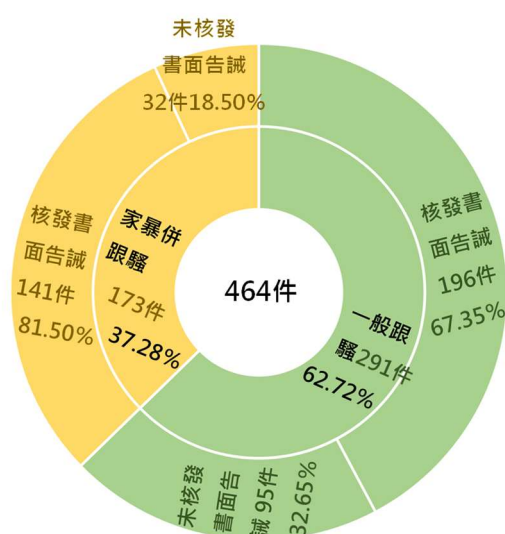
(四)跟蹤騷擾案件書面告誡具有9成以上的嚇阻效果

跟蹤騷擾犯罪不僅造成被害人長期承受莫大精神壓力外，且潛藏人身安全疑慮，爰《跟騷法》針對被害人保護，導入了書面告誡先行後聲請保護令及提出刑事告訴雙軌併行制設計，期望可以在跟騷事件發展成嚴重案件前防患未然。

由法規可知，被害人報案後，如經調查發現有跟蹤騷擾的行為，警察機關將核發書面告誡予行為人，明確告知已違法；而在書面告誡後的 2 年之內，如行為人再犯，被害人得向法院聲請保護令（不限家庭成員，或曾是同居男女朋友之間的跟蹤騷擾）；如行為人違反保護令，則須面臨刑責；若審理中法官認定行為人有一定危險程度、再犯之虞，也可預防性羈押。

本期警察局受（處）理 464 件跟騷案件中，其中共核發書面告誡 337 件(占 72.63%)，未核發係因(1)不符合要件(2)尚未查明行為人(3)案件尚在審核(4)已核發過書面告誡(5)尊重被害人意願等原因。

以案件類型分析，一般跟騷案件計 291 件，核發書面告誡 196 件(占 67.35%)；家暴併跟騷案件 173 件，核發書面告誡 141 件(占 81.50%)，顯見家暴併跟騷案件核發書面告誡之比例較高。目前核發書面告誡後再次受（處）理之跟騷案件計 28 件，占核發書面告誡 8.31%，亦即書面告誡具有 9 成以上的嚇阻效果。(詳圖六)



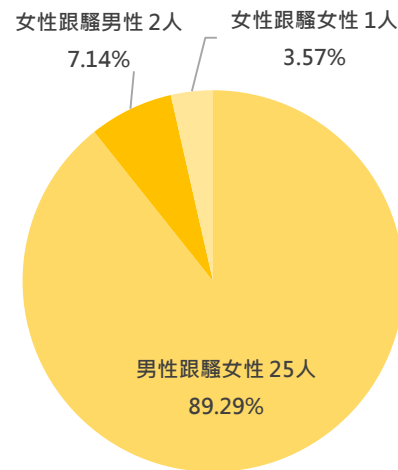
圖六 本期新北市政府警察局受(處)理跟蹤騷擾案—依案件類型分

資料來源：新北市政府警察局自行整理。

就再次受(處)理之跟騷案件觀察，雖仍以男性跟騷女性案件占 89.29%居最大宗，但事實上《跟騷法》上路後新北市第一個聲請保護令同時亦是首件跟騷起訴的個案，為女性跟騷男性的案件。(詳圖七)

因《跟騷法》施行僅一年，案件開端的受理皆為警察機關處理及司法機關偵辦，但如果是被害人遇跟騷後的保護扶助，目前由社政負責，提供被害人相關的資源及協助；另外，如行為人有(疑似)精神疾病，則轉介衛政協助，不過因為目前僅轉介 2 件至衛政，尚無法看見成效。

另外，針對保護令核發的時間，司法院院長許宗力曾在 2022 年 11 月 2 日提出要「強化保護令核發效率」。在實務上，由於《家暴法》的保護令機制比《跟騷法》發展更完備，目前遇到家庭成員(包括情侶或同居關係)間的跟騷，係適用家暴保護令機制，但被害人仍可按照個人意願，請求警方開立書面告誡；而針對陌生人、朋友、同事及網友等關係間的跟騷，則以《跟騷法》處理。



圖七 本期新北市政府警察局再次受(處)理跟蹤騷擾案—依行為人與被害人相對性別分

資料來源：新北市政府警察局自行整理。

二、促進性別平等之規劃及目標

(一)訴求

綜整統計分析，跟騷案件被害人以女性居多，書面告誡雖具有 9 成以上的嚇阻效果，但若行為人有精神疾病，或原本彼此間就有訴訟，則對不論何種性別的被害人而言，就如同現代婦女基金會研究員王秋嵐所形容—跟騷犯罪就如「背後靈」，被害人不知何時能解脫，恐懼蟄伏在黑暗中，彷彿隨時都會再攫人而食。

《跟騷法》規定，行為人如在收到書面告誡後 2 年內再犯，被害人得向法院聲請保護令；另針對跟蹤騷擾行為，亦可提出刑事告訴，而針對此類犯罪，回歸犯罪防治作為，犯罪預防共分成三級，第一級預防：藉由辦理宣導活動，提供民眾跟蹤騷擾相關法令知識，向下扎根，著重宣導教育工作；第二級預防：針對一般跟蹤騷擾案件，落實通報強化跟蹤騷擾案件服務效能，精進案件服務品質，提升社會代表、民間團體與公眾輿論對跟騷法的熟悉度；第三級預防：結合本市跟蹤騷擾應變小組各網絡單位，針對疑義或高危機個案之應變處置，能迅速縱向及橫向協調聯繫，並即時啟動聯防機制。因此，本局將持續利用宣導活動，讓民眾了解跟蹤騷擾的構成要件、行為樣態，及遇到跟蹤騷擾案件時應如何因應。

(二)發展並選擇方案

衡酌跟騷法目前僅施行一年，後端服務案件不多，難以進行分析及評估，本次選定

第一級預防作為「提升民眾跟蹤騷擾相關法令知識」作為計畫，提出兩案執行方案，一案為針對遭跟騷被害人進行法令說明及宣導，並蒐集各權責機關處遇措施提供被害人參考，被害人因自身已遭遇跟蹤騷擾，對於該法令的解釋、流程說明及運作方式能更明確瞭解，一案為針對全市市民進行宣導，利用多元化宣導方式，對於不同年齡、性別、場域進行不同方式之犯罪預防宣導，讓跟蹤騷擾概念廣為宣傳，除了讓民眾能了解法令，遭跟蹤騷擾時知悉如何求救及應變外，也能讓民眾知悉哪些行為可能構成跟蹤騷擾，讓自己避免成為跟蹤騷擾的加害者，為使宣導效益極大化，兩個方案同時進行，以加強全市民眾跟騷概念，也讓遭跟騷之被害人了解應處作為及相關法令流程。（詳表二）

表二 方案分析比較

	方案一	方案二
方案名稱	跟騷被害人法令宣導及流程說明	多元化各式宣導
方案內容	利用跟騷被害人報案時，告知跟蹤騷擾相關法令及後續流程說明，並蒐集各權責機關處遇措施提供被害人參考。	針對不同年齡、性別、場域進行不同方式之跟騷法令宣導。
對象	遭跟騷被害人	全市民
預算金額	機關預算編列	機關預算編列
執行期程	1 年	1 年
預期效益	宣導對象皆為有需求之民眾，宣導完整且效果佳。	宣導內容淺顯易懂，宣導廣度擴及全市。

資料來源：新北市政府警察局。

(三)計畫之執行、評估與監督

方案一由本局各單位第一線受理跟騷案件員警執行，方案二由本局婦幼警察隊辦理多元化宣導活動時執行，由警察局性別平等專案小組擔任監督單位，定期監督本計畫執行成效，期使本市治安更加安定且減少社會問題。

附錄：我國「跟蹤騷擾防制法」立法之歷程

自 2013 年起，國內婦女團體開始倡議應就跟蹤騷擾之犯罪行為訂定相關法律，也多次利用婦女節召開記者會，以提醒民眾針對跟蹤騷擾立法之必要性。

一、立法倡議初期

2015 年時任立法委員的潘維剛連署提案「跟蹤騷擾防制法」草案，該草案經立法院院會一讀交付內政委員會後，未排入議程審議。

二、立法推動時期

(一)2016 年時任立法委員吳志揚再次連署提案「跟蹤騷擾防制法」草案，同前次經立法院一讀後，交付內政及衛環委員會聯席審查，未能排入委員會實質審查。

(二)2017 年內政部舉辦「糾纏行為防制法草案研商會議」及「糾纏行為防制法草案公聽會」。

三、立法轉折時期

(一)2018 年立法院內政委員會審查糾纏、跟蹤、騷擾等相關行為防制，由行政院和朝野立委提出的「糾纏行為防制法草案」、「跟蹤騷擾防制法草案」，除法案名稱和少部分條文還有立委有不同意見，需送黨團協商外，其餘條文皆審查完竣，初審通過。

(二)2018 年 12 月立法院內政委員會召開朝野黨團協商，法案名稱與部分保留條文審查通過，確定法案名稱為：「跟蹤騷擾防制法」。朝野兩黨皆將跟蹤騷擾防制法排進院會臨時會討論事項，但後來因警政署表示人力培訓和配置未到位為由臨時撤案，未進入二三讀。

四、立法停滯期

(一)2019 年開議後雖多次排進院會討論事項但皆無進度，要求另召開黨團朝野協商討論跟蹤騷擾防制法草案。

(二)直到 2019 年 4 月 23 日立法委員吳志揚堅持下才有數分鐘時間機會討論，時任刑事警察局局長黃明昭到場報告，表示跟騷法經檢視發現存在問題，主席要求警政署於 2019 年 4 月 25 日前提出詳細書面資料說明。

(三)2019 年 4 月 30 日內政部及警政署在院會黨團朝野協商時，以草案與其他法律重疊，案件量大排擠治安維護工作等為由，要求暫不推動。蘇嘉全院長最終決議內政部將草案帶回，重新檢討。

(四)2020 年 10 月 13 日內政部公告糾纏犯罪防治法草案，送入行政院法規會審查。

(五)立法院內政委員會 2020 年 11 月 19 日舉行「跟蹤騷擾行為防制相關法制立法」公聽會。

五、立法加速期

(一)2021 年 4 月 22 日行政院會提出跟蹤騷擾防制法草案，積極回應社會大眾之訴求，並承諾於立法院本會期盡速通過，以利今年底上路。

- (二)跟騷法草案除部分條文保留外，立法院內政與社福衛環委員會聯席會議，5 月 3 日初審通過「跟蹤騷擾防制法草案」，因朝野立委意見未有共識，共有 9 條條文保留協商。
- (三)原訂跟蹤騷擾防制法草案 5 月 21 日下午朝野協商，因疫情因素，朝野黨團決議暫停召開委員會及院會至 28 日，於 5 月 31 日加開院會，優先處理紓困條例修正草案，並將其餘沒有爭議的法案一次通過。跟蹤騷擾防制法朝野協商需等到下會期。
- (四)2021 年 11 月 19 日院會逐條表決通過跟蹤騷擾防制法，12 月 1 日總統公布。