

國立臺灣大學管理學院國際企業學研究所

碩士論文



Graduate Institute of International Business

College of Management

National Taiwan University

Master Thesis

從拼貼資源觀點探討政策行銷—以 165 反詐騙諮詢專線為例

Exploring Policy Marketing from the Perspective of Bricolage—

A Case Study of Anti-fraud Hotline 165

莊佳璋

Chuang, Chia-Wei

指導教授：謝明慧博士

Advisor: Hsieh, Ming-Huei, Ph.D.

中華民國 102 年 6 月

June, 2013



## 摘要

在商業行銷管理概念被引入政策行銷領域時，較少探討的是當執行政策的政府部門面對時效性、未知性均高的議題時，在資源缺乏的狀態下如何因應之道。透過文獻的探討，我們發現拼貼資源足以作為企業在面臨類似情境時的解決方案，於是本研究採取了結構化-實用-情境的研究方法，針對 165 反詐騙諮詢專線（下稱 165 專線）的政策行銷歷程，試圖以拼貼資源的觀點解釋、分析並歸納 165 專線的關鍵成功因素。

研究結果發現：(一) 政府部門在面對時效性、不確定性均高的政策行銷專案時，透過拼貼資源方法可以提升其彈性與效率；(二) 由於拼貼資源的執行需要管理端與執行端的即時、緊密連結，故一個鼓勵創新、充分授權的組織文化有助於拼貼資源的發展與成功；(三) 對於政府部門而言，「夥伴」是資源組合中不可或缺的重要角色；(四) 在完善的法規授權架構底下，有助於政府部門透過法定公權力取得政策行銷的夥伴藉以實施拼貼資源。本研究並提出了一個流程化的模型，供給政府部門在運用拼貼資源方法進行政策行銷時參考之用。

本研究的貢獻在於，透過拼貼資源觀點的引入，一方面將拼貼資源理論的應用範圍擴張至政策行銷領域，一方面將政策行銷向來鮮少探討的資源匱乏議題以拼貼資源理論作為解決方案。

關鍵字：拼貼資源、政策行銷、政府行銷、公共部門行銷、165 反詐騙諮詢專線



## Abstract

It has been little research on how the government manages urgent and uncertain issues with restricted resources, even adopting business marketing management skills into policy marketing knowledge. Through literature reviews, we find that business often use “bricolage” as an alternative to solve similar problems. By selecting Anti-fraud hotline 165 as our studying case, this study applies “Structured-pragmatic-situational” approach to explain, analyze and conclude the key successful factors of Anti-fraud hotline 165 from the perspective of bricolage.

As this study suggests: (1) by applying bricolage skills, the government can make an improvement on flexibility and efficiency in highly urgent and uncertain policy marketing projects; (2) It's important to build timely connections between practitioners and management to execute bricolage, which implies an organization culture encouraging innovation and delegation contributes to a successful bricolage; (3) external partners are essential factors in the resource combination of the government while executing bricolage; (4) a complete regulation environment helps the government to acquire policy marketing partners through legal authority, for the purpose of implementing bricolage. The research also derives a process model for the reference of governments in need of applying bricolage skills to policy marketing.

This study made contributions in two fields: first, it expands the explanatory content of bricolage to policy marketing”; second, it suggests bricolage as a solution for policy marketing with restricted resources, which has been rarely studied before.

Keywords: Bricolage, Policy marketing, Government marketing, Public sector marketing, Anti-fraud hotline 165

# 目錄



摘要.....	I
Abstract .....	II
目錄.....	III
圖目錄.....	V
表目錄.....	VI
第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究動機與目的.....	2
第二章 文獻探討.....	4
第一節 政策行銷.....	4
第二節 拼貼資源.....	11
第三章 研究方法與設計.....	19
第一節 研究方法選擇.....	19
第二節 研究設計.....	22
第四章 個案敘述.....	28
第一節 165 專線組織簡介.....	28
第二節 165 專線發展歷程.....	30
第五章 個案分析.....	55
第一節 建構環境.....	55
第二節 發現機會.....	59
第三節 執行拼貼.....	61



第四節 結果產出.....	66
第六章 結論.....	69
第一節 研究發現.....	69
第二節 討論.....	72
第三節 研究限制.....	74
第四節 未來研究方向.....	75
參考文獻.....	77
中文部分.....	77
外文部分.....	78
網頁部分.....	81



## 圖 目 錄

圖 2-1 Keith Snavely 公共政策行銷模型 .....	9
圖 2-2 蘇偉業政策行銷模型 .....	10
圖 2-3 拼貼資源成長模式 .....	14
圖 2-4 Jeff Vanevenhoven <i>et al.</i> 的企業拼貼資源成長模型 .....	16
圖 2-5 拼貼資源組合機制 .....	17
圖 3-1 SPS 研究方法 .....	21
圖 4-1 165 專線組織編制圖 .....	28
圖 4-2 反詐騙政策擬案流程圖 .....	29
圖 4-3 2004 年至 2012 年詐欺案件發生數與受害金額圖 .....	30
圖 5-1 執行政策行銷時的拼貼資源機制模型 .....	55



## 表目錄

表 2-1 行銷類型比較表 .....	5
表 2-2 公共部門與營利事業行銷之差異 .....	6
表 2-3 Ted Baker and Reed E. Nelson 關於拼貼資源的分類 .....	13
表 2-4 Miguel Pina E. Cunha 關於拼貼資源的論點 .....	15
表 3-1 165 專線次級資料整理表 .....	22
表 3-2 受訪者資料 .....	25
表 4-1 165 專線數位資料庫一覽表 .....	41
表 4-2 各電信公司參與聯合服務平台人數比較表（2008 年） .....	47
表 4-3 165 專線受理案件之分配表（2012 年） .....	47
表 5-1 建構環境的要素與個案事例 .....	57
表 5-2 發現機會的要素與個案事例 .....	59
表 5-3 執行拼貼的要素與個案事例 .....	62
表 5-4 結果產出的要素與個案事例 .....	66



# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景

以往政府機關在宣導政令時，其思維是從民眾服從政府的觀點出發，在思想保守、資訊封閉的年代，尚可運行；隨著民主法制的建立、資訊科技的發達，政府機關漸漸發現到單純的政令宣導，在資訊爆炸的年代越來越難深入民眾的心中，因為民眾接觸資訊的速度越來越快、累積的知識越來越豐富，傳統的政府統治模式越來越無法發揮效用（丘昌泰，2011）。於是藉助企業彈性且靈活的行銷思維，產生了政策行銷的領域，企圖在政策的宣導上融合行銷學的理論與策略，以更有效率地將政策內容與民眾溝通、交換價值，進而達成特定的政策目標、提升公共服務的品質（劉兆隆，2011）。除此之外，由於政策行銷的過程在政府與民眾間充分有效地交換資訊、追求價值的認同與分配，將使更多公民在知情的狀況下積極參與公共事務，可以有效地實現公共治理（魯俊孟，2011）。

政府機關掌握龐大資源，包括預算以及人力，但取得如此龐大資源的代價就是必需恪遵法定程序。成立新的組織需要制訂法規、獲取新的預算必需編列由立法院審議、設置人員必需人事派令…諸多法定程序確保了行政的公平、公開、公正，卻使得行政彈性大幅受到限縮。在此如此的脈絡底下，資源多半分配由長期、穩定、繼續性的部門使用，這些部門得以參考行銷學的各種理論與策略，在人力、物力充足的狀況下，透過完整的規劃進行政策行銷。

然而，部分行政組織卻是在資源嚴重不足的狀況下執行政策，他們可能不被重視、地處偏遠、實驗性質或是暫時試辦。因為特殊的政策目的而成立，卻只被賦予鮮少的可運用資源。專案要採取大眾行銷（Mass marketing）？沒有預算；專案要採取社群媒體行銷（Social media marketing）？沒有人才。這些組織在困境中跌跌撞撞，僅能運用有限的資源在政策行銷過程中為民眾創造價值。傳統的政策



行銷研究領域未及於此，本文於是試圖探討政策行銷在資源不足的狀況下可能採取的發展方向。

拼貼資源 (Bricolage) 的概念源自於法國人類學家 Claude Lévi-Strauss，是一種把手邊資源整合運用的方法。此一概念提出之後，學界將之演繹做為解釋企業成長的依據，認為新興企業既然普遍面臨資源不足的窘境，自然得以應用拼貼資源的方式，獲取讓企業組織向上成長的動能。然而，現有研究均著重在拼貼資源對於企業成長的影響，未曾著墨其對於政府機關實行政策行銷的影響，有鑑於此，本文欲透過拼貼資源的理論觀點，探討其對於政策行銷可能的解釋空間，擴張拼貼資源的應用意涵，希望能提供政府機關在資源不足的情形下進行政策行銷時，更多成長的道路選擇。

## 第二節 研究動機與目的

西元 2000 年以前，臺灣地區最廣為盛行的詐欺案件不外乎金光黨、惡意倒會、開立空頭支票等，此類犯罪之犯嫌皆須實際出面與被害人接觸、難以隱匿身分，且複製同一犯罪模式繼續詐騙之成本高昂。但隨著金融、電信的便利化與普及化，只要能夠覓得人頭願意提供帳戶或行動電話門號，犯罪者漸漸可以運用自動化設備（例如提款機、電腦網路、行動電話）隱藏其身分，於是自 2001 年起，「刮刮樂中獎詐騙」開始了詐欺集團犯罪的序章，詐欺犯罪之發生數大幅上升（盧俊光，2007）。

除了詐欺案件的飆升以外，氾濫的詐騙電話、簡訊也造成民眾日常生活的困擾。在民怨不止的狀況下，內政部警政署於 2004 年 4 月 26 日成立「0800-018110」反詐騙諮詢專線，調派 4 名員警接聽電話協助民眾進行詐騙訊息的諮詢與辨識，這也是 165 反詐騙諮詢專線（下稱 165 專線）的前身。歷經約 9 年的發展，165 專線現在共編制約 50 名員警，自 2004 年 4 月 26 日起至 2012 年 12 月 31 日止，總進線電話量已達 500 萬 4608 通、受理轉介民眾詐欺被害案件達 8 萬 9 千餘件、



執行停斷話達 25 萬 3628 門、移除盜轉接電話 2 萬 6868 門、成功攔阻即時被害案件 7158 件、攔阻被害金額 7 億 6027 萬餘元、因提供諮詢而有效預防民眾被騙金額高達 104 億 908 萬餘元、平均單一個案完成第一受款銀行帳戶之警示扣款僅約 30 分鐘、及時攔阻被害餘款並線上破獲歹徒領款車手案件共計 59 件、逮捕車手 71 人，更於 2009 年 5 月 20 日榮獲行政院研究發展考核委員會頒發之「第一屆政府服務品質獎」，成效斐然之際，也經常成為其他各國警察機關偵查防治詐欺犯罪之參考典範。

迄今沒有正式的法定組織、法定預算，165 專線從 4 名員警草創後一路成長，和其他公共部門臨時任務編組相同，165 專線也是始於資源匱乏的狀態。著眼於 165 專線的成功，本文試圖從現在的豐碩成果回顧，並以拼貼資源的觀點解釋 165 專線的成長過程。

本文之研究目的有四：

- (一) 了解公共部門對政策行銷的認知及態度。
- (二) 探討公共部門在不同時期的反詐騙政策行銷模式。
- (三) 以拼貼資源觀點分析反詐騙政策行銷的運作模式，並從中確認其影響執行績效之關鍵因素。
- (四) 依據前三項的研究發現以及文獻比對，提出執行政策行銷時的拼貼資源機制模型。



## 第二章 文獻探討

### 第一節 政策行銷

企業在從事商業交易活動的過程當中，不管是廠商對廠商、廠商對消費者，都會對於既有的社會價值結構產生衝擊，迫使企業組織對於運用行銷觀念與社會發展必須有所調和，否則將會面臨更多來自於消費者、政府部門以及媒體輿論的壓力與挑戰，此一緣由導致了行銷觀念的擴大化（林博文，2009）。將行銷學的概念從企業擴張到非企業，始於 Philip Kotler and Sidney J. Levy (1969)，兩位學者認為行銷具有「提供並滿足人類所需（Serving and satisfying human needs）」之內涵，故現代行銷概念對於所有組織型態的行為皆具有相當重要性，凡組織均必需運用現代行銷工具與顧客溝通，例如 4P 分析、產品定性、目標客群、差異化行銷、消費者行為分析等等。兩年後，Philip Kotler and Gerald Zaltman (1971) 則將非營利組織之行銷取名為社會行銷（Social marketing），除了點破當時非營利組織所為宣傳常落入「廣告」之窠臼，該研究亦認為舉凡各式以促進社會公益為目的的活動（包含政府機關），均應透過 4P 分析規劃適當的行銷策略。依據社會行銷的定義：「為了影響社會觀念（Social ideas）而設計、執行、調整的計畫，且包含了產品規劃、定價、溝通、銷售與市場調查的考量（Philip Kotler and Gerald Zaltman, 1971）。」，公共部門與營利事業進行行銷的最大差異，在於公共部門行銷的客體經常非實體物，而是以抽象不可見的觀念居多，也因此公共部門的行銷客體以服務多於產品（Patrick Butler and Neil Collins, 1995），且經常具有社會、文化意涵（Peter Graham, 1994）。

政府行銷（Government marketing）一詞，至 1979 年始見諸耶魯大學「政府行銷之探討與發展（Exploring and Developing Government Marketing）」研討會，並由 Michael P. Mokwa & Steven E. Permut (1981) 編有專書，由此開始，政府行銷、公共部門行銷（Public sector marketing）、政策行銷（Public policy marketing）



方才著眼於政府機關的特殊環境，系統性地建構政策行銷之相關理論及意涵。雖有論者認為公共部門行銷、政府行銷與政策行銷三者在適用範圍上有所差異（如表 2-1，魯炳炎，2007），但由於此三種行銷多以政府機構為主體，均有考量政府機關牽涉在行銷層面時的特殊環境，故西方學者仍常以公共部門行銷為統稱，僅在針對特殊政治目的（例如新政策）進行行銷時稱之為政策行銷（Hans Buurma, 2001），本文從之。

表 2-1：行銷類型比較表

	社會行銷	公共部門行銷	政府行銷	政策行銷
範圍	中等	較大	中等	較小
主體	非政府組織機構	政府機構	政府機構	政府機構
客體	社會一般公眾	特定標的群體	特定標的群體	社會一般公眾或特定標的群體
組織中心/ 機構本位 或 議題中心/ 政策本位	議題中心	機構本位	機構本位	政策本位/議題中心

（資料來源：魯炳炎，2007）

諸多學者試圖為政策行銷做成定義上的描述（各學者的定義彙整可參考孫本初、傅岳邦，2009）。但由於政府政策具有多元化的本質，Angus Laing (2003) 便曾將政府政策區分為「社會利益」、「個人利益」、「專業判斷」、「消費者判斷」等四種屬性，例如刑事司法與公共運輸在行銷思維上可能就差異甚鉅，因此與其

將各個差異甚大的政策抽離彼此間細微的共通點形成定義，不如專注在各個政策的差異化本質進行個別政策行銷的獨特策略描繪；此外，由於現代行銷之定義已將價值交換列為核心要素，若政府行銷之政策不具有價值交換的特質，可能難以歸類為政策行銷（Hans Buurma, 2001），但政策行銷卻又不可避免涉及法令遵循與給付行政的領域，此類單向限制人民自由（例如禁止攜帶槍械、建築容積率管制等）或單向增加人民福祉（例如國民年金等）的法律，難以與民眾進行價值交換卻又事實上需要藉助行銷工具達成政策目標，如果過度著重政策行銷的形式上定義，可能反而不當限縮了政策行銷工具可能為政府帶來的助益。基此，本文並不試圖提出一個整合性的政策行銷定義，亦不援用既有定義，俾利政策行銷在概念上保留較高彈性。

從行銷學的概念擴張，政策行銷不斷尋找其理論體系上的定位，否則如果只是針對商業行銷的理論照單全收，難以突顯政策行銷此一學門的存在價值。雖然商業行銷的基礎原理原則得以在政策行銷中適用（Patrick Butler and Neil Collins, 1995），但政府機關的各種服務通常屬於可分割消費性低（Low divisibility of consumption）與本質上差異性高（Qualitatively different），且難以特定目標客群，因此將商業行銷之理論與技巧應用在政策行銷前，仍須審慎評估其適當性以及修正之必要性（Peter Graham, 1994；Angus Laing, 2003）。對此，Charles W. Lamb, Jr. (1987) 指出，由於政府機關本質上仍為民有，公共部門的潛在客戶—即人民—自然經常會對於公共部門的表現產生較營利事業為高的期待。此外，公共部門與營利事業在行銷上確實存有以下重大差異，因此面對公共部門的行銷時，必須採取與商業行銷不同的解決方案：

表 2-2：公共部門與營利事業行銷之差異

類別	概念	影響
環境與組織差異	環境力量	自主性與彈性：

		<p>由於公共部門的自主性與彈性較差，因此在行銷的執行層面反應速度較慢。</p>
		<p>市場風險：</p> <p>公共部門較不受市場因素影響，因此較不重視對於成本與效率之控制。</p>
		<p>政治力影響：</p> <p>公共部門較易受政治因素與政策規劃之變動影響。</p>
	組織與公眾的交互影響	<p>由於公眾不可避免與公部門的往來，因此和營利事業相比，公共部門任何作為均會對公眾造成較大影響。</p>
營利與非營利的導向	目標	<p>營利事業以營利為目標；公共部門則通常兼有多重目標，但卻不包括營利目標。</p>
	定價	<p>營利事業透過定價提升獲利；公共部門則透過定價進行所得重分配與租</p>

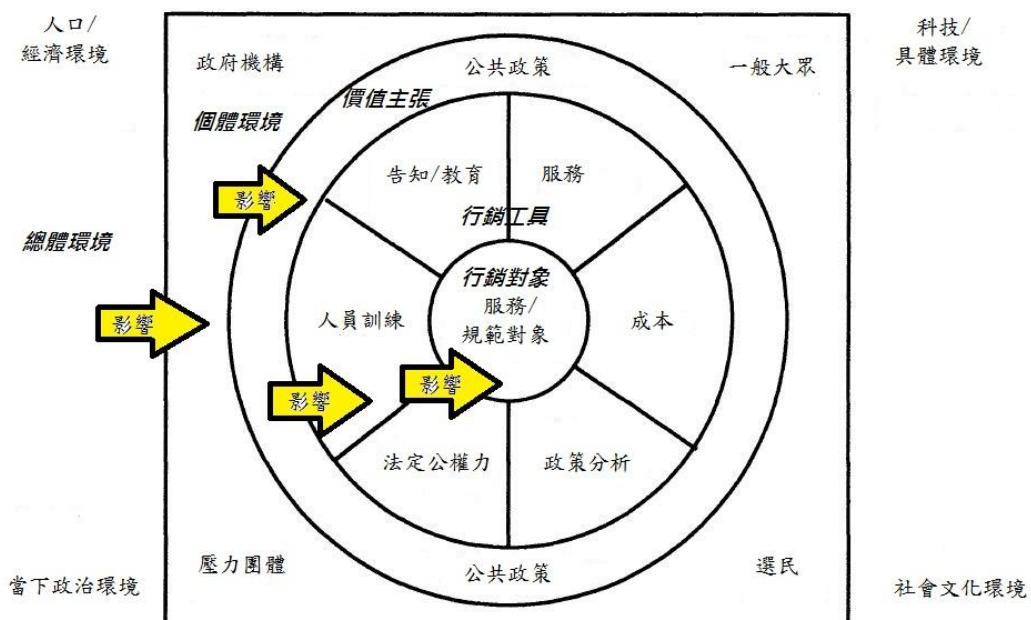
		稅責任衡平。
	績效評估	營利事業以獲利為績效評估標準；公共部門則以政策有效性、政策效率與社會責任衡平（包括租稅、平權等）為績效評估指標。
目標市場考量	無動於衷、無興趣或強烈反對的對象	營利事業行銷對象通常會有正面反應；公共部門行銷對象則經常具有消極與對抗（例如吸毒者、抽煙者）的特徵。
	必須採取無差別化策略的壓力	公共部門受到政策公平、提供服務予最多數公眾的期待，因此在目標市場的選擇上不像營利事業可以較為特定。
	定位：競爭或互補？	部分公共部門提供的服務與營利事業重疊，故公共部門被要求達成不與營利事業競爭，而是與營利事業互補的目標。

（資料來源：本研究整理自 Charles W. Lamb, Jr. , 1987）

Keith Snavely (1991) 同樣也觀察到了公共部門行銷環境的特徵：(一) 公共

部門對於政策目標與目標客群的選擇限制較多、(二)公共部門擁有強迫民眾成為接受其服務對象的公權力、(三)公共部門提供服務的目標在於嘉惠全體民眾，而非特定群體、(四)民眾並非以支付金錢與公共部門作為直接交換服務的對價。因此參考 Kotler 在 1988 年提出的商業行銷模型，修改成為公共政策行銷模型（如圖 2-1），並針對 Kotler 模型中原有的行銷工具 4P 加以修正，其中「產品」轉化為「服務」、「價格」與「通路」合併轉化為「成本」、「促銷」轉化為「告知/教育」，除此之外，另外考量公共部門的特殊地位，增加「政策分析」與「法定公權力」，「人員訓練」三項行銷工具。增加「政策分析」與「法定公權力」乃考量公共部門的特殊地位，「人員訓練」則係因公共部門主要提供予民眾者為服務而非商品，故相對於一般商業行銷，其人員技能的訓練也就格外重要。附帶說明的是，Keith Snavely 雖在研究中以稅捐單位為研究主題，但該公共政策行銷模型亦可適用於一般政府機關。

圖 2-1：Keith Snavely 公共政策行銷模型

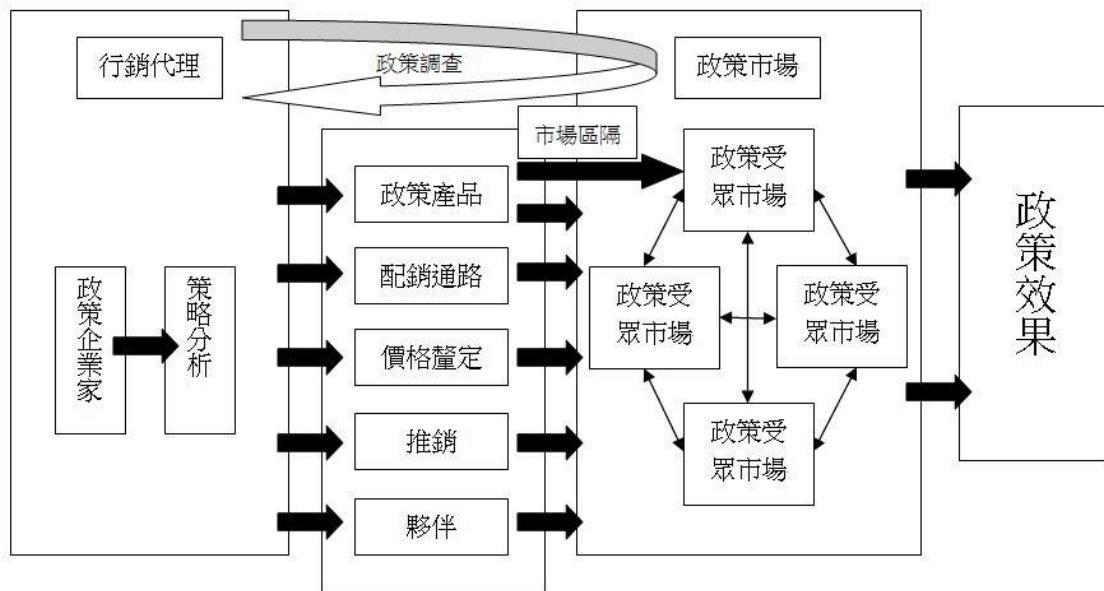


(資料來源：本研究整理自 Keith Snavely, 1991)

蘇偉業（2007）則是著眼於政府機關（在其研究中稱之為政策代理）與政策

市場的關連性，建構政策行銷模型（如圖 2-2）。在其政策行銷模型中，除了傳統的行銷工具 4P 外，考量政策行銷往往面對社會各方阻力、公共部門功能分工繁瑣、現今強調網絡或參與式之公共治理等等因素，單一政府部門難以單方力量推動政策理念，必須與不同組織團體、其他政府部門建立聯盟，以促進政策產品在政策市場上之推廣，故加入第五個 P 即夥伴（Partnership）。從其模型中可以清楚地發現，政策進入政策市場後，並非單純直接影響政策受眾市場，而是與政策意見市場、合法化市場、資源市場一同交互影響之，因此若得政策意見市場（或合法化市場、資源市場）之成員成為政策行銷夥伴，顯然對於政策行銷的效果大有助益。

圖 2-2：蘇偉業政策行銷模型



（資料來源：本研究整理自蘇偉業，2007）

關於政策行銷夥伴參與的重要性，可舉日本的青森縣為例。青森縣自 1999 年起實施政策行銷委員會（政策マーケティング委員会）之制度，將民間企業管理諮詢、市場調查等專家納為政策行銷夥伴，進行一連串的施政願景、政策目標、重要項目、衡量指標等規劃（Masatoshi Tamamura，2003），並自 2001 年起制訂青森縣民政策提案實施要領（あおもり県民政策提案実施要綱），每年選擇數件縣

民提案之政策作為施政計畫。由於這些規劃需要大量的市場調查與行銷策略管理技巧，因此納入委員會的民間夥伴便成為青森縣政府實施政策行銷的最佳利器。

承前所述，由於政府機關提供的各項服務相當多元，難以藉由單一的政策行銷角度通盤分析政府機關之政策規劃，因此國內運用政策行銷角度探討政府機關各項政策之研究，係以政策主題式之研究、援引商業行銷之概念為政策擬定發展策略居多，亦有以政策行銷的角度探討 165 反詐騙諮詢專線之研究者（黃雪蘭，2010），但未曾有相關研究以資源面觀點作為探討政策行銷之輔助工具。考量商業行銷中，關於資源基礎理論（Resource-Based View，簡稱 RBV）等針對企業資源差異進行策略規劃的領域日益成熟，可知在政策行銷的角度下進行研究，亦不能忽視政府機關可能面臨的資源情境，尤其是資源缺乏狀態。因此，本文擬以資源面的拼貼資源觀點，作為輔助探討政策行銷的論理工具，俾利針對創設時資源相當匱乏之 165 反詐騙諮詢專線，進行更為深入之研究。

## 第二節 拼貼資源

拼貼資源（或譯為資源拼湊）的概念最早由法國人類學家、著名結構主義大師 Claude Lévi-Strauss 所提出。與企業經營理論無關，Claude Lévi-Strauss 是在其名著「野性的思維（The Savage Mind）」書中「具體性的科學（The Science of the Concrete）」之章節，援用法文「Bricolage」一詞引伸「Bricoleur」，指涉迥異於工匠運用資源的方法而能善用手邊零碎資源之人（someone who works with his hands and uses devious means compared to those of a craftsman；the rules of his game are always to make do with whatever is at hand），藉以和運用嚴謹成套邏輯及理論之科學家、工程師形成對比（Claude Lévi-Strauss，1972）。此一概念提出後，有認為可以解釋許多設計與美術的意涵（PanagiotisLouridas，1999）。

約莫 20 年後，拼貼資源一詞始正式進入企業管理領域。美國學者 Karl E. Weick（1993）將拼貼資源的概念引入組織再造，認為組織再造者的角色有如



Bricoleur，必需在一一分析組織內的資源後，善用對於該等資源的瞭解，以創新的手段將該等資源做成嶄新的運用，故拼貼資源的成功因素在於不斷的觀察以及針對各資源間的關係有系統加以分類的能力。

經過一段時間的發展後，拼貼資源的概念開始與即興創作（Improvisation）相伴。Frank J. Barrett (1998) 在其著作中將爵士樂的特質引入企業組織，認為組織為了進行生產管理，經常會將生產步驟簡化、拆解為標準作業程序，使員工可以輕易地投入預先準備的資源進行生產，但過度仰賴標準程序、舊有思維反而會使得組織在面臨新的議題與挑戰時失去解決問題的能力；拼貼資源與即興創作不受限於既有的問題解決模式，以嶄新的方式運用手邊資源，因此更能拼湊出當下的解決方案。Christine Moorman and Anne S. Miner (1998) 則認為拼貼資源是即興演出的重要意涵，不僅是因為即興演出與拼貼資源皆處於無法事先備妥資源的狀態而易相輔相成，且良好的拼貼資源更能創造有價值的即興創作。

至此，拼貼資源均屬於研究者偶發性的舉例及引用，尚未形成較具體系、主題的理論概念，於 20 世紀末期，一些針對拼貼資源探索式的研究於是展開。Ted Baker and Howard E. Aldrich (2000) 開始延伸拼貼資源的觀點，認為資源拼貼著重使用企業的內部資源，而企業面臨資源依賴的狀況，可能會在三種情境下進行資源拼貼：(一) 忽略資源的依賴、(二) 針對資源依賴單一供應商的部門降低其重要性、(三) 降低單一供應商的不確定性；此外，若企業僱有勞動市場上具有獨特技能的員工，將使企業更易執行資源拼貼。Garud Raghu and Karnøe (2003) 針對企業在科技產業中擁有較少資源時，應該採取拼貼資源或是跳蛙（Leap-frog）策略之研究，指出丹麥風力發電廠商採取之拼貼資源策略由於能夠應用在地化的知識、整合團隊資源，反而能夠創造出相對於採取跳蛙策略之美國廠商更高的價值，進而在風力發電產業取得優勢。

Ted Baker and Reed E. Nelson (2005) 則正式為拼貼資源給予管理學上的定義：「針對新的問題與機會，將就運用手邊可用資源的組合（Making do by applying

combinations of the resources at hand to new problem and opportunities )」，並拆解為將就（Making do）、追求新目標的資源組合（Combination of resources for new purposes）、手邊資源（The resources at hand）三大要素。所謂將就，其意涵在於不受資源限制的主動態度；所謂追求新目標的資源組合，指以嶄新的方式組合、運用既有資源；所謂手邊資源，指隨時可取得使用之免費或相對廉價資源。該研究進一步將拼貼資源區分為五個層面：

表 2-3：Ted Baker and Reed E. Nelson 關於拼貼資源的分類

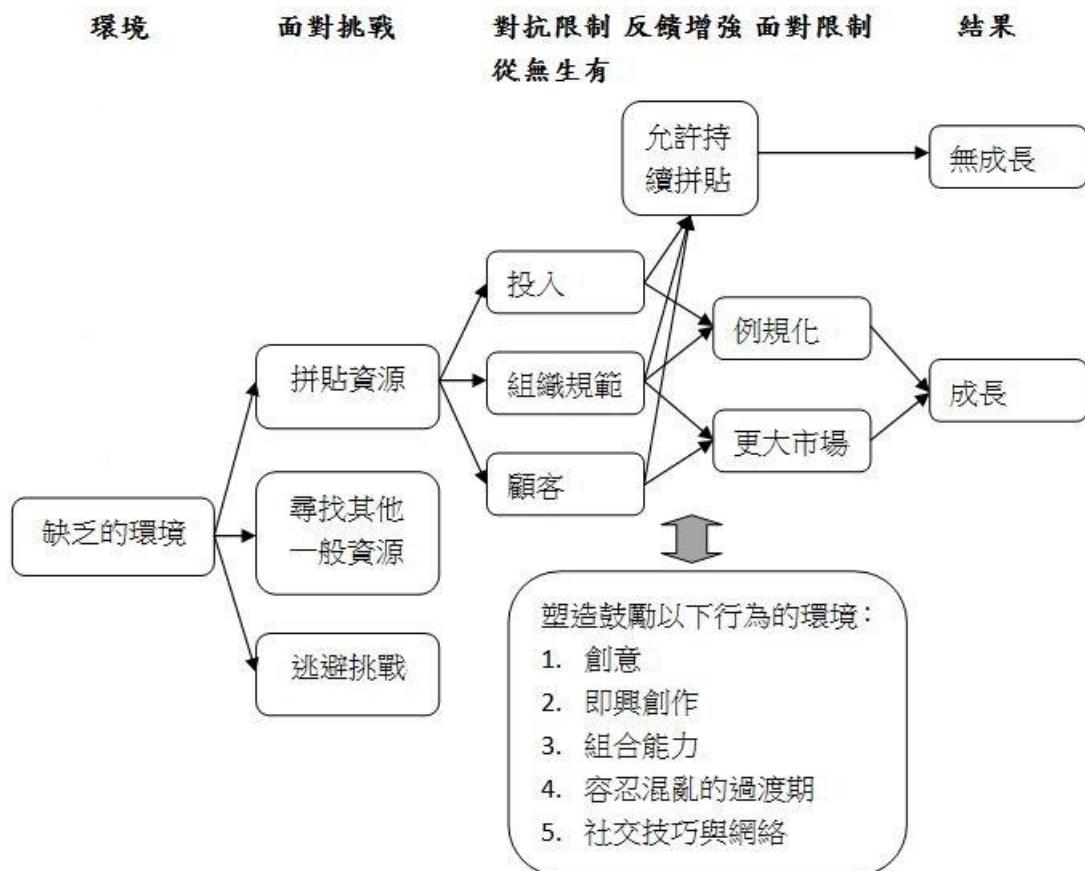
層面 (Domain)	敘述 (Description)
實體投入 (Physical inputs)	針對普遍認為既定用途或無用途之原料，以不同的運用方法創造價值。
人力投入 (Labor inputs)	使閒置人力、未付款顧客等非正規編制人員，成為具有生產力的人力投入。
技術投入 (Skills inputs)	運用員工在原先職務並無用途的第二專長，創造有價值的服務。
顧客與市場 (Customer/markets)	針對現有商品或服務無法滿足需求的顧客（可能因為貧窮或其需求不被重視）設計新型商品及服務，亦即創造新市場。
組織與法規環境 (Institutional and regulatory environment)	不在既有規範框架下經營，尋找規範密度較低或無相關規範的環境。

（資料來源：本研究整理自 Ted Baker and Reed E. Nelson，2005）

透過以上五個層面的分析，Ted Baker and Reed E. Nelson (2005) 更將拼貼資源的形態區分為平行拼貼（Parallel bricolage）與選擇拼貼（Selective bricolage），平行拼貼指在企業組織內多方、持續運用拼貼資源手段，且拼貼層面廣泛；選擇

拼貼則是企業偶一、鮮少採取拼貼資源手段，甚至幾乎在拼貼資源的階段性任務達成後極力避免採取拼貼資源。研究結果發現，採取選擇拼貼的企業，其企業成長的幅度明顯高於平行拼貼，其原因在於回歸現實面對資源上的限制，得以使該等企業專注在特定顧客市場的拓展、有效率地透過規則化 (Routinization) 運用特定資源、避免組織及法規的不確定性，運用拼貼資源探索成長機會後自然可以專注在成長的可能性上；若讓拼貼資源在企業組織內持續反饋、加強，可能僅僅一再拼貼較差、較無用途的資源，反而阻礙了企業的成長。下圖為該研究提出的拼貼資源成長模式：

圖 2-3：拼貼資源成長模式



(資料來源：本研究譯自 Ted Baker and Reed E. Nelson, 2005)

Miguel Pina E. Cunha (2005) 則將拼貼資源定義為「為了解決非預期的問題，將可得材料創造為資源的過程 (The invention of resources from the available

materials to solve unanticipated problems)」，並運用演繹歸納法來描繪拼貼資源的輪廓。該研究認為可以從以下層面觀察拼貼資源：

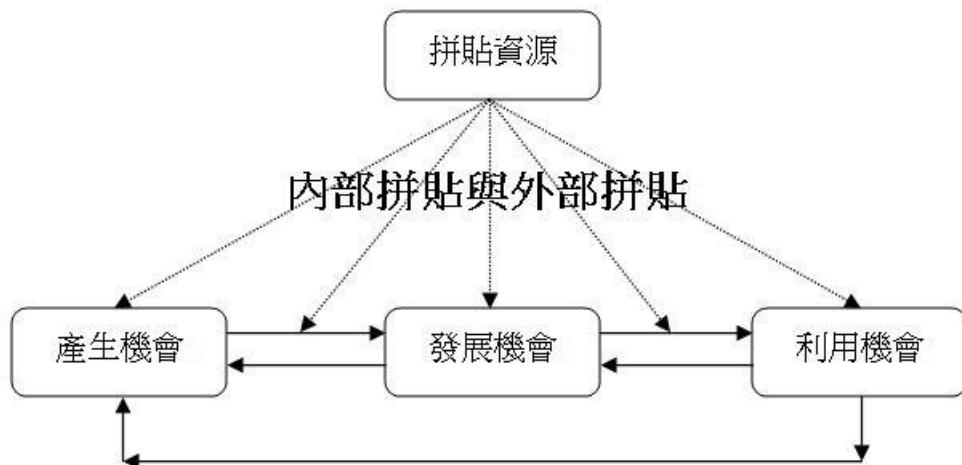
表 2-4：Miguel Pina E. Cunha 關於拼貼資源的論點

層面	論點
經理人的行為偏好	由於企業的永續成長仰賴資源的管理與效率，故相較於拼貼資源，經理人更偏好良好規劃與執行的行動模式（Design-Precedes-Execution mode, DPE mode）。
經理人與專業技術人員的主觀想法	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 經理人必需具備創造資源的能力，故偶爾仍須採取拼貼資源的作法。</li> <li>2. 專業技術人員會將拼貼資源的技巧融入其專業知識中，且專業技術人員相較於遵循命令者，更期待成為拼貼資源者。</li> </ol>
經驗的重要性	拼貼資源多數運用在時間急迫、無暇規劃的情況，故有經驗的執行者較易執行拼貼資源。
資源複雜度與產出的關連性	拼貼資源無庸組合過於複雜的資源，也能產出合宜的解決方案。
適宜拼貼資源的組織文化	<p>適宜拼貼資源的組織文化包括：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>鼓勵即興創作</b>。員工若處在充分授權、容許錯誤的心理狀態，較易執行拼貼資源；強調上命下從的組織文化則是有害。</li> <li>2. <b>簡化的組織結構與低調的管考</b>。簡化的組織結構與低調的管考可以激勵員工的積極與創新心態。</li> </ol>

(資料來源：本研究整理自 Miguel Pina E. Cunha, 2005)

Jeff Vanevenhoven *et al.* (2011) 認為企業在面臨成長機會具有高度不確定性與時間壓力時，拼貼資源提供了一個充分審析情勢的迅速決策流程，並進一步將拼貼資源區分為內部拼貼 (Internal bricolage) 與外部拼貼 (External bricolage)。所謂內部拼貼即企業特質的分析，例如企業對市場的瞭解、服務能力、顧客抱怨、專業知識、體驗、教育等等，透過內部拼貼的過程，企業得以瞭解可能的資源組合目標與方向；外部拼貼，則指企業運用各種資源的方法，舉凡財務資源（但財務資源難以改變其組合、用途與用法）、實體物料、廢棄物料、社交網絡等等均屬之，透過外部拼貼，企業始能迅速建立新穎、有效的資源組合。換言之，拼貼資源即是在企業面臨成長機會時，分析各種可用的內部與外部資源，以創新的方式將該等資源排列組合創造新的應用。該研究認為拼貼資源與企業成長的模型如下：

圖 2-4：Jeff Vanevenhoven *et al.* 的企業拼貼資源成長模型

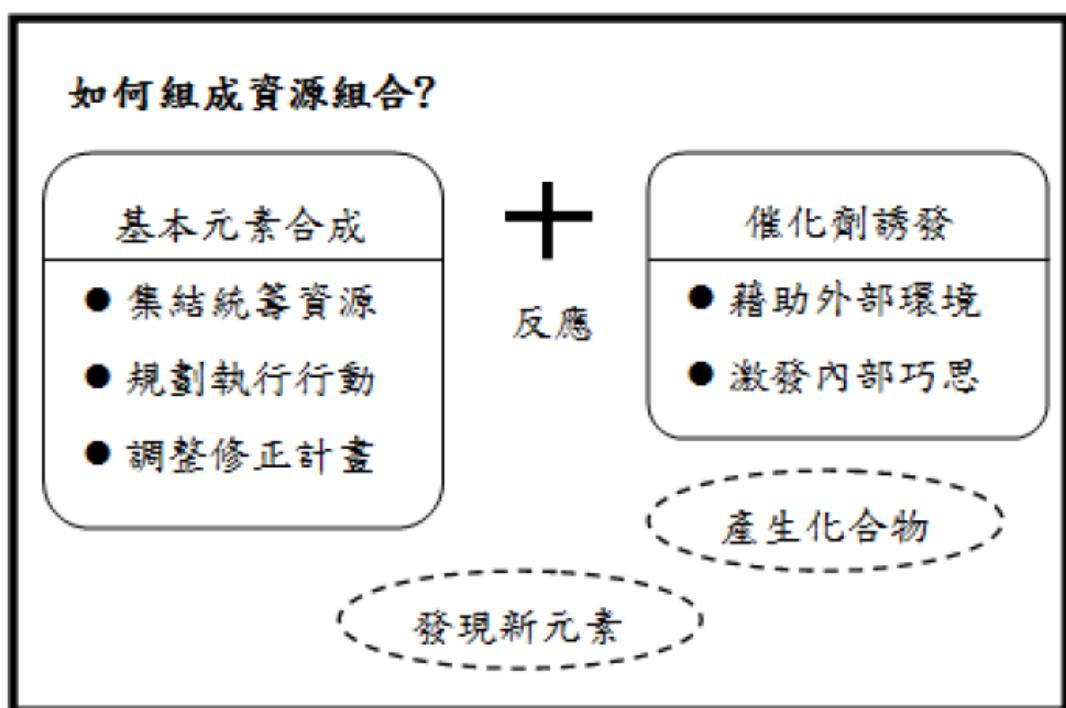


(資料來源：本研究譯自 Jeff Vanevenhoven *et al.* , 2011 )

面對嶄新的成長機會，拼貼資源對於企業發展的重要性不言可喻，然而「如何拼貼」似乎才是企業亟欲瞭解的技巧。黃怡莘 (2011) 認為，拼貼資源的流程分為：(一) 檢視手邊資源、(二) 資源組合、(三) 達成目標。可檢視的手邊資源

包含具體資源、人力資源、組織與環境法規、社會網絡等四個面向，釐清可隨時取用的資源後，方能進入資源組合的階段（如圖 2-3），將手邊資源的各項基本元素進行合成，並透過外部環境或內部巧思等催化劑誘發創新，進而產生新元素或是新化合物，最後達成目標。值得注意的是，在新興企業的狀況下，由於能夠統籌之資源稀少，外部環境與內部巧思這類內外機緣的影響程度自然也隨之提高。謝如梅等（2011）亦以拼貼資源的觀點研究創業者獲取新事業機會的過程，發現創業者在創業過程中會大量使用社會網絡資源以建構新的事業機會。

圖 2-5：拼貼資源組合機制



（資料來源：黃怡莘，2011）

此外，陳意文（2009）認為，拼貼資源乃是賦予一般性資源新生命，其基礎在於拼貼能力，良好的拼貼能力將能創造較佳的拼貼效果。拼貼能力並非仰賴相關知識的深度，而是透過對資源的觀察、區辨與重新連結，藉由取代舊有元素而發揮新的拼貼效果；除了辨識資源特性、轉化資源用途以外，拼貼能力也包括從

做中學的學習與實作能力，透過摸索元素的極限與彈性，釐清元素之間的連結關係，進而掌握拼貼技巧。在開發新產品時運用拼貼資源的技巧，在實證研究上得以節省人力、時間、費用，並提升客戶滿意度（賴金鼎，2012），可以為企業取得優勢；然而在拼貼過程必需注意的是，並非所有免費或低廉的資源都適用於新產品開發，一旦素材的成本過於低廉，即會產生品質上的疑慮，反而增加失敗風險（陳意文，2009）。

從人類學家啟蒙，到管理學者賦予定義與分類，拼貼資源觀點逐漸在管理學上找到自己的立足點—針對資源貧乏與需要迅速決策的企業—提供尋求成長機會的嶄新途徑。儘管上述文獻對於拼貼資源的適用情境著重點略有不同，有著重在資源貧乏者(Ted Baker and Howard E. Aldrich, 2000、Ted Baker and Reed E. Nelson, 2005、陳意文，2009、黃怡莘，2011)、有著重在創新運用者(Frank J. Barrett, 1998、Miguel Pina E. Cunha, 2005、Jeff Vanevenhoven *et al.*, 2011)，但不可否認的是，由於拼貼資源對於資源稀少的新興企業而言，具有轉化資源用途、發掘成長機會的功能，故前開研究均一致肯定善用拼貼資源技巧有助於克服新興企業起步之障礙。有鑑於此，政府機關之行銷方案經常以大規模的預算執行，傳統政策行銷架構自然也較少著重在新興草創單位的資源應用議題，故本文期待透過拼貼資源的觀點，彌補傳統政策行銷理論架構下關於資源缺乏狀態之闕漏意涵。



## 第三章 研究方法與設計

### 第一節 研究方法選擇

在社會科學的研究領域中，主要的研究方法有三：量化研究（Quantitative research）、質性研究（Qualitative research）、以及混合式的研究（Mixed methods research）。量化研究是透過檢驗變數間的關係驗證目標理論，該等變數皆可以統計工具衡量、分析，且研究結果有固定之撰寫格式：引言、文獻探討與相關理論、研究方法、研究結果、討論分析；質性研究則是一種針對個人或群體形成社會或人類議題的意涵，加以探討與理解的研究方法，其研究過程包含了研究議題的產生與研究方法的選擇，經研究者針對蒐集得到的資料加以詮釋後，從點狀的資料加以分析歸納進而獲得研究成果，而研究成果之撰寫格式則較具有彈性；混合式的研究顧名思義，即混合使用量化與質性的研究方法，因此在研究所得的強度上通常會高於單以量化或質性研究之設計（John W. Creswell，2009）。

承前所述，本文的研究主題為以拼貼資源之觀點探討政策行銷，主要的研究目的在於：（一）了解公共部門對政策行銷的認知及態度；（二）探討公共部門在不同時期的反詐騙政策行銷模式；（三）以拼貼資源觀點分析反詐騙政策行銷的運作模式，並從中確認其影響執行績效之關鍵因素；（四）依據前三項的研究發現以及文獻比對，提出執行政策行銷時的拼貼資源機制模型。在各項研究目的的內涵中，相當倚賴 165 專線內部人員（含曾任與現任）關於各個階段面臨問題與轉折時的敘述記錄，從該等記錄加以分析歸納後，探討並理解相關議題的成因、以及拼貼資源理論是否得以適切地在 165 專線的政策行銷過程中作為解釋依據。由此觀之，本文顯然應該擇定以質性研究方法較為適當。

所謂質性研究，在概念上應該與質性資料（Qualitative data）、質性研究工具（Qualitative research techniques）予以區別。質性資料係指敘述性的調查研究，質性研究工具則指焦點團體座談等質性研究常見之研究工具，許多量化研究方法

也經常會使用這些質性資料或質性研究工具作為研究之一部分，故質性研究之重點並不在於研究內容之文字敘述強於數字統計，而在於透過研究過程豐富且攸關地敘述及詮釋人們與社會所發生的事件 (Michael S. Lewis-Beck *et al.* , 2004)。

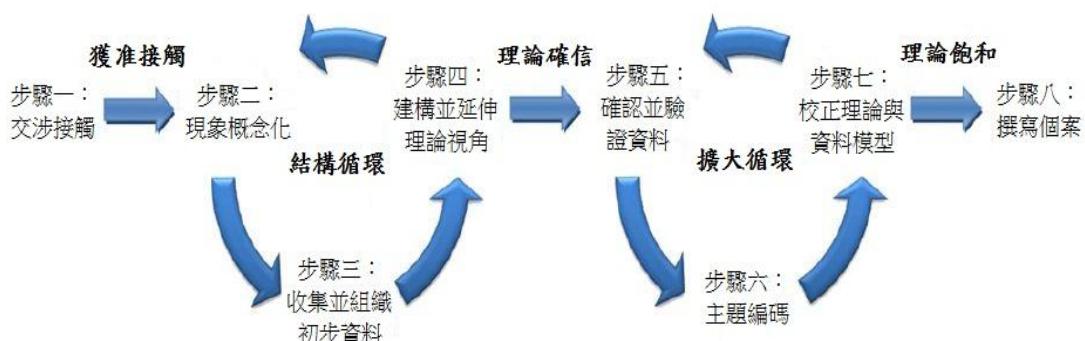
而質性研究方法通常又包括下述類別：(一) 民族誌學 (Ethnography)：針對未受影響的文化群體，透過長時間的觀察、收集、訪談以獲取研究資料。此種研究方法富有彈性，且研究內容會隨著時間脈絡不斷演進。(二) 紮根理論 (Grounded theory)：從受訪者的意見中，衍生關於流程、行為或互動的一般抽象性理論。此種研究策略含括多階段的資料蒐集、精緻化、資訊分類，其特色在於必須透過不斷比對不同群體的資訊樣本，藉此在各個差異化的資訊間求得最大共通點，進而產生理論。(三) 個案研究 (Case studies)：針對特定計畫、事件、流程、個人或群體，進行深入的探討。個案會擇定一段時間與活動作為研究對象，在這段範圍內由研究者花費充分的時間搜尋詳盡資料。(四) 現象學研究 (Phenomenological research)：透過受訪者的描述，由研究者界定人類對於某特定現象的經驗本質。此類研究方法通常含括了哲學意涵，且需花費長時間密集地研究少數受訪者，藉以發展與受訪者在語意上相同的模式與關係，換言之，研究者必須暫時拋棄自身的生活經驗，以充分了解受訪者的生活經驗。(五) 敘說研究 (Narrative research)：由受訪者應研究者之要求提供自己之人生故事，再由研究者以年代記錄之方式完成該等故事之敘說，並在研究末段融合研究者的人生觀點進行敘說 (John W. Creswell , 2009)。

本文針對 165 專線從創設初期迄今，歷經的重大事件與發展契機進行深入的研究，並尋求拼貼資源的理論觀點作為解釋 165 專線在政策行銷層面獲得成功之可能性。由此觀之，本文在質性研究方法下，應當採取的研究類別乃個案研究方法，在設定的主題與時間區段下，獲取詳盡的研究資料以進行分析。此外，在個案研究的屬性上，依據 Robert K. Yin (2003) 之分類，個案研究方法有三種屬性：

解釋性 (Explanatory)、探索性 (Exploratory) 與敘述性 (Descriptive)，本研究係針對既有現象尋求解釋方法，自屬於解釋性之研究。

然而，個案研究方法由於在實施上具有高度彈性，各研究者在研究對象、研究步驟、研究結論的設定上均有歧異，造成了個案研究方法概念上的不明確 (Piet J. M. Verschuren, 2003)，也形成了研究者實施個案研究方法的困擾。對此，Shan L. Pan and Barney Tan (2011) 針對個案研究方法，提出步驟更為明確的「結構化-實用-情境」的研究方法 (Structured-pragmatic-situational approach，以下簡稱 SPS 研究方法)，將個案研究的流程細分為八個具體步驟：(一) 交涉接觸 (Access negotiation)；(二) 現象概念化 (Conceptualizing the phenomenon)；(三) 收集並組織初步資料 (Collecting and organizing the initial data)；(四) 建構並延伸理論視角 (Constructing and extending the theoretical lens)；(五) 確認與驗證資料 (Confirming and validating data)；(六) 主題編碼 (Selective coding)；(七) 校正理論與資料模型 (Ensuring theory-data-model alignment)；(八) 撰寫個案 (Writing the case report)。SPS 研究方法之詳細步驟如圖 3-1 所示，透過 SPS 研究方法使得研究步驟更為具體明確，且充分地將理論、資料、模型進行揉合比對，利於研究者在個案研究的實施，故本文採之。

圖 3-1：SPS 研究方法



(資料來源：本研究譯自 Shan L. Pan and Barney Tan, 2011)

## 第二節 研究設計

本文以 Shan L. Pan and Barney Tan (2011) 提出之 SPS 研究方法進行質性個案研究，依據前述說明，本文之研究步驟可臚列如下：



- 一、交涉接觸：選定以 165 專線為研究個案後，研究者遂積極與 165 專線取得聯繫，表達對於 165 專線發展歷程深入的研究意向，終獲 165 專線傅振原組長之首肯，指派編組內之邱俊惟偵查員與研究者聯繫相關資料之取得、以及未來訪談之時間安排事宜。
- 二、現象概念化：在獲 165 專線首肯後，研究者便開始蒐集與 165 專線相關之次級研究資料，包括 165 專線之官方網站、網路資源、相關新聞、學術期刊、研究論文（次級資料之整理詳表 3-1）等，以提升研究者對研究議題的敏感度。其次，研究者亦著手尋找可能的理論視角。從較宏觀之角度分析 165 專線，可能的理論構面為政策行銷。然若鑑於 165 專線獨特的功能屬性、資源狀態，可能的理論視角則分別為反行銷（Demarketing，亦即若將詐欺集團對民眾實施之詐術視為行銷，則 165 專線將民眾導入不被詐騙的途徑，則可視為對詐欺犯罪的反行銷）與拼貼資源。透過資料與文獻閱讀，研究者初步篩選可能在研究中適用的學術理論，進而整理並研擬相關訪談問題。

表 3-1：165 專線次級資料整理表

資料來源	摘要
165 全民防騙超連結	165 專線之設立源由、基本組織架構、重要統計數據。
內政部警政署 (2008)	165 專線從 2004 年至 2008 年之發展情形。主要包括： (一) 165 專線的緣起、發展與成效。 (二) 165 專線的服務策略。 (三) 165 專線提供之服務如何整合資源並創造價值。

林逢泉 (2010)	該研究以 165 專線曾經實施之相關反詐騙政策為例，探討民眾對 165 專線之認知、滿意程度與期待改善方向。
黃雪蘭 (2010)	<p>該研究以 Keith Snavely (1991) 公共政策行銷模型的六項行銷工具分析 165 專線，為 165 專線之發展提出許多具體建議，包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(一) 利用行銷與教育手段，改善總體防騙環境。</li> <li>(二) 165 專線法制化。</li> <li>(三) 加強政策行銷作為與跨部會協調合作機制，減少運作障礙。</li> <li>(四) 探測民意歸向，使服務與行銷策略更貼近民意。</li> <li>(五) 改善警察受理報案態度，增加民眾信任感。</li> <li>(六) 提高攔阻被騙款項效率，保障民眾財產。</li> <li>(七) 建立民眾對國際來電辨識常識，減少被騙機率。</li> <li>(八) 設立更好的預防與安全機制保障消費者。</li> <li>(九) 加強銀行端的安控措施，落實關懷提問。</li> </ul>
李湧清等 (2012)	<p>該研究以問卷研究方式探討 165 專線之效能，並提出建議如下：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(一) 反詐騙犯罪之抗制政策工具可再多樣化。</li> <li>(二) 審慎規劃反詐騙被害民眾之追蹤輔導措施。</li> <li>(三) 持續推動跨部會聯防機制，防制詐欺犯罪。</li> <li>(四) 加強兩岸共同打擊詐欺犯罪，以期徹底解決詐騙問題。</li> </ul>
其他網頁資料	165 專線歷年重要政策之執行狀況。

(資料來源：本研究整理)

三、收集並組織初步資料：此處的初步資料通常指的是首次訪談，首次訪談與日後的訪談不同，應以獲取研究對象的現象綜覽為要務（Shan L. Pan and Barney Tan, 2011）。為了取得關於 165 專線的現象綜覽，研究者最初即針對邱俊惟偵查員做成第一次的訪談，由邱俊惟偵查員提供 165 專線相關的重要發展歷程與資訊，以及由前線執行人員觀察到的現象陳述。研究者先前閱讀之資料，均是由外部人的角度展開視野，本次訪談得以自 165 專線內部人員之視角觀察現象與問題，對於往後資料的蒐集與整理均有所助益。

四、建構並延伸理論視角：理論的選擇相當主觀，卻必需兼顧適切分析與提出洞見兩項要素（Shan L. Pan and Barney Tan, 2011）。透過邱俊惟偵查員的訪談過程，研究者發現 165 專線的成功因素不在於其反行銷技巧的發展，而可能在於其資源面的創意運用，因此選擇以拼貼資源之理論觀點作為研究視角；為求研究架構之完整，遂將 165 專線包括在政策行銷的相關理論模型架構下，成為本文之研究對象，期能透過以拼貼資源理論觀察政策行銷理論的研究模式，呈現 165 專線成長歷程的重要關鍵。

五、確認並驗證資料：確立理論視角後，研究者隨即透過訪談的展開獲取更豐富的資料。在訪談的設計上，研究方法論者對於受訪者的數量並無嚴格限制，無論是針對多數受訪者進行廣度訪談或針對少數受訪者進行深度訪談均可（Michael Quinn Patton, 2002）。本文考量 165 專線目前編制上僅 44 名調派警力、3 名正職警力（組長、警務正、偵查員各一名），編制並非龐大、牽涉管理事務之人員亦少，因此擇定現任及曾任與 165 專線職務相關之受訪者 4 名進行深度訪談。本研究採取的訪談模式為半結構式訪談（Semi-structured interview），與具有固定問題順序之結構式訪談不同，半結構式訪談由研究者擬定訪談大綱，除了讓受訪者回答必要的問題以外，也確保在訪談的實施過程中得以針對受訪者提出的特殊

議題或觀點進行延伸詢問的彈性，讓受訪者由被動的受訪地位轉為主動的知識建構角色，進而在研究過程中透過研究者與受訪者的互動產生研究資料 (Michael S. Lewis-Beck *et al.* , 2004)。本研究之受訪者資料詳如表 3-1 所示，研究者在每次訪談結束後均製作訪談記錄逐字稿、訪談脈絡重點整理，以利反覆閱讀提煉訪談過程所生可供理論視角運用之資料。

表 3-2：受訪者資料：

姓名	性別	現職	訪談時間	職務與 165 專線關連
侯友宜	男	新北市副市長	2013.1.16 53 分鐘	自 2003 年 6 月至 2006 年 1 月擔任內政部警政署刑事警察局局長、2006 年 1 月至 2008 年 5 月擔任內政部警政署署長。期間對於 165 專線之創立、政策方向均有實質決策之權限。
馬振華	男	內政部警政署刑事警察局警政監	2013.3.28 70 分鐘	自 2008 年 1 月 3 日起至 2008 年 12 月 22 日止擔任內政部警政署刑事警察局預防科科長，期間對於 165 專線之政策方向具有實質決策之權限。嗣先後於 2008 年 12 月 22 日、2010 年 12 月 25 日起擔任刑事警察局國際刑警科科長、



				刑事警察局警政監，對於跨國犯罪偵防之政策亦有高度參與及決策權限。
傅振原	男	165 專線組長	(第一次) 2012.11.23 106 分鐘 (第二次) 2012.12.28 76 分鐘	自 2004 年 4 月 26 日 165 專線創立任職迄今。在 165 專線從警務正一路任職至組長（主管職），綜理全般電信、金融、網路業務，並負責線上接案勤務之執行，對於 165 專線之業務從執行至管理面均相當熟稔。
邱俊惟	男	165 專線偵查員	(訪談) 2012.10.19 93 分鐘 (補充詢問) 皆以電子郵件方式進行	自 2010 年 7 月起進入 165 專線任職迄今。辦理網路反詐騙業務、協助負責勤務管理，並辦理電話門號停復話及協助辦理反詐騙宣導業務。

(資料來源：本研究整理)

六、主題編碼：主題編碼的目的在找出核心主題，先選擇核心類目（core category），把它有系統地和其他類目予以聯繫，驗證其間的關係，並把概念化尚未發展全備的範疇補充整齊的過程（陳曷麟，2001）。為求架構清晰起見，本研究透過敘事性的描述，將 165 專線各個發展歷程與拼貼資源及政策行銷理論具有聯繫關係之元素予以結合，藉以凸顯拼貼資源



之理論視角。

七、校正理論與資料模型：理論與資料模型的校正，包含：(一) 理論與資料的校正：使理論能解釋資料；(二) 資料與模型的校正：使資料能支持模型；(三) 理論與模型的校正：使理論能支持模型，藉此確保研究所得模型的簡單性、正確性與普遍性 (Shan L. Pan and Barney Tan, 2011)。在校正過程中，若發現資料不足與疑義之處，研究者均會以補充詢問的方式向受訪者進行問題的釐清。本研究在完成上開校正程序後，達成理論飽和與資料充足之階段，再著手撰寫個案報告。

八、撰寫個案：個案的撰寫應以高度結構化的方法進行，以確保未遺漏重要事項、強化個案報告各個章節的關聯、提升撰寫效率 (Shan L. Pan and Barney Tan, 2011)。本研究的撰寫格式區分為六部分：緒論、文獻探討、研究方法、個案敘述、個案分析、結論。

## 第四章 個案敘述

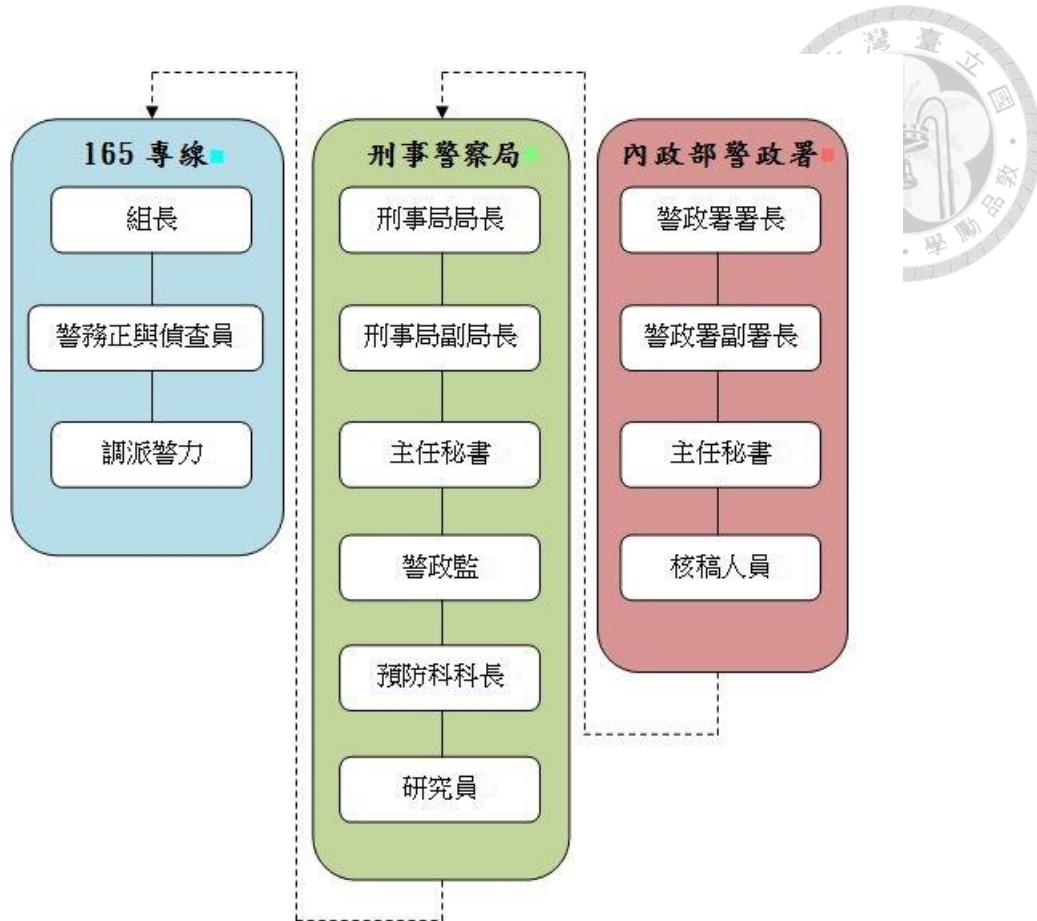


### 第一節 165 專線組織簡介

2004 年 4 月 26 日，內政部警政署在民眾服務中心成立「0800-018110」反詐騙諮詢專線，由刑事警察局內外勤人員及服務中心混合編組，調派 4 名員警輪流接聽民眾諮詢電話，協助民眾即時辨別詐騙或不明訊息，並輔導轉介受害民眾前往各地警察機關報案（林逢泉，2010；李湧清等，2012）。此一電話號碼雖為免付費專線，卻因碼數過長不易記憶，為便利民眾記憶撥打、方便控管勤務運作，遂於 2004 年 7 月 1 日將工作地點遷移至刑事警察局偵防中心，並向交通部電信總局取得「165」簡碼供民眾撥打。至此，廣為民眾熟悉的「165 專線」正式上路。然因諮詢話務量超乎預期，遂於 2005 年 4 月 1 日將工作地點再次遷移至保安警察大隊第一總隊（下稱保一總隊）石牌營區，營運迄今約八年。

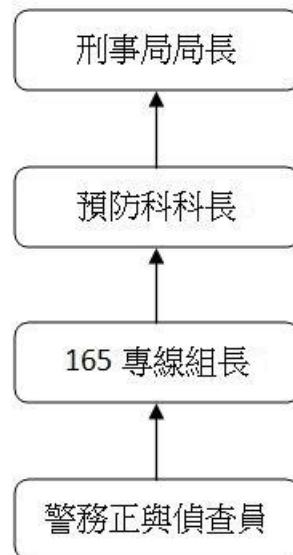
為因應民眾諮詢需求，165 專線陸續擴編人力，截至 2012 年底為止，165 專線設有正式警力 3 人（組長、警務正、偵查員各一人）與調派警力 50 人（調派警力均來自保安警察第一總隊，然暫缺 6 人，故實際為 44 人）。165 專線係任務編組而非法定內部單位，編組設在內政部警政署刑事警察局預防科下，相關組織編制如圖 4-1 所示。關於反詐騙之相關政策擬定，絕大多數均由 165 專線擬定奉核實施，相關政策之實施原則上由刑事警察局局長即可做成決策，僅在重大事項才需呈由警政署署長批核，政策擬案流程則如圖 4-2 所示。對照組織編制圖與政策擬案流程圖，可知警政署關於反詐騙相關政策之形成係相當程度授權予刑事警察局，此乃因刑事警察局屬警政署之特業幕僚單位，經常負責核心性、專業性之重大治安政策規劃所致（曾咸超，2008）。

圖 4-1：165 專線組織編制圖



(資料來源：本研究整理自 165 專線提供資料)

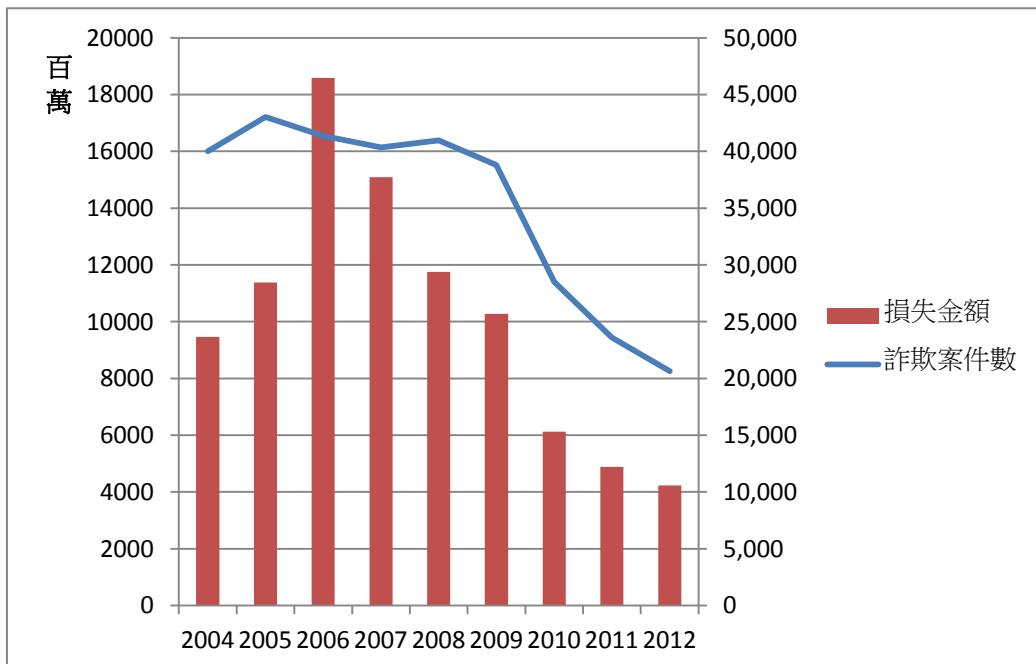
圖 4-2：反詐騙政策提案流程圖



(資料來源：本研究整理自 165 專線提供資料)

165 專線秉持「1234」策略方案，全面提供民眾反詐騙的服務，所謂「1234」包括：一個簡碼（165）、兩個核心（串連服務與犯罪偵防）、三個特質（提供快速便捷、完整精準、雙向互動的服務）、四大策略（建立服務、情報、資通、資金管理機制）。在此脈絡底下，165 專線陸續建置受案資訊作業系統、標準作業流程、警察與電信金融機構聯防平台、涉案警示帳戶申設人資料快速調閱機制、異常帳戶預警機制、多項數位資料庫等創新作為（內政部警政署，2008），在高度的整合與創新動能下，於 2009 年獲行政院研究發展考核委員會頒發「第一屆政府服務品質獎」。歷經約九年之發展，從詐欺案件發生件數與損失金額之大幅下降（如圖 4-3 所示），以及平均每案遭詐欺損失金額從 2004 年的 23 萬 6524 元（最高峰為 2006 年的 44 萬 9515 元）下降到 2012 年的 20 萬 5080 元，可以明顯看出 165 專線在詐欺犯罪防制上的成效。

**圖 4-3：2004 年至 2012 年詐欺案件發生數與受害金額圖**



（資料來源：本研究整理自 165 專線提供資料）

## 第二節 165 專線發展歷程

### 一、草創階段（2004 年 4 月 26 日～2006 年）：



「那時候因為整個臺灣受到詐騙集團的侵襲，不管是用傳單的方式、或是用郵寄的方式、或是用電話的方式，整個詐騙的手段跟方法，琳琅滿目、不一而足，讓民眾應接不暇，搞不清楚哪些是詐騙，哪些是非詐騙，所以整個詐騙的案件就急速竄升，尤其在整個通信網路不斷的改變過程當中，變成歹徒用通信的方式來詐騙，從簡訊到惡劣的電話，就不斷的用電信的方式詐騙…變成民眾的財產損失。除了案件不斷升高以外，損失也越來越多，這種現象在民國 92 年變成逐漸在大幅上升的一個刑事案件，所以當時為了成立 165，由內政部蘇嘉全蘇前部長跟謝銀黨謝署長及我本人，大家研究說我們如何來讓民眾的財產減少損失、被害。」（侯友宜）

詐欺集團將詐騙資訊融入快速發展的電信網路，並結合專業技術（例如修改發話顯示號碼）與細膩分工（個人資料取得、人頭帳戶、人頭電話、電信機房、取款車手、匯兌理帳等），霎時間改變了傳統的詐欺犯罪模式，檢警的固有偵辦模式一時之間難以跟上查緝的腳步、警方的舊有犯罪預防宣導模式也猝不及防，因此導致了詐欺集團犯罪案件數的激增。這是向來認為詐欺是小案，忽略投入適當資源做好防制的後果（李湧清等，2012）。民怨四起的狀況下，內政部警政署決議在民眾服務中心設立「0800-018110」反詐騙諮詢專線供民眾撥打，調派 4 名警力協助民眾辨識詐騙訊息。不像 110 報案電話具有完整的電話與資訊整合系統，反詐騙諮詢專線實際上僅有員警負責釐清詐騙訊息、輔導轉介各地警察機關報案的服務功能，諮詢過程則以手寫紀錄作為輔助，相關資訊之整理、統合與追蹤付之闕如。

「早期我們 165 用的廳舍的辦公桌椅可能都是在其他機關政府機關這邊可能有汰換的部分，我們先暫時拿來做使用，然後直到有預算再把這個設備的部分慢慢採購進來，包含電腦也是。」（邱俊惟）

「那時候也沒有什麼叫資源，只有電話線和電話機，就很簡單的，然後所有的資料都是我們自己用筆寫的，用紙張，寫一寫，弄一弄，然後就結束



了。」(傅振原)

「這是一個急就章的方法，並不是傳統的組織編制，為何會這樣？因為等不及，我們的資源分配，原本預算的編列趕不上我們要做偵查的腳步，當我預算編列出來以後，偵查的方向又改了，你要買的偵查設備又改了，你本來編這個預算我要做這個偵查，結果等編好預算，隔一年編好預算通過了，偵查方向又變，我又要重新來一套，那這個 165 不能等組織架構通過以後再來弄，你要通過多少人？5 人、10 人？你又想到 165 會變成什麼樣的狀況？所以一定要用拼裝車的方式解決這個問題。」(侯友宜)

在民怨的壓力下倉促成軍，由於未能確切掌握民眾電話諮詢之話務量，內政部警政署於 2004 年 4 月 26 日在民眾服務中心成立反詐騙諮詢專線後，最初調撥之 4 名員警始終處於忙線狀態，僅得以添補人力、增加電話線路的方式抒解話務量。內政部警政署刑事警察局雖配有多數優秀警力，但若持續將員警調往接聽反詐騙諮詢專線，勢必影響原有偵查犯罪之勤務內容，因此權宜之計，便是將配屬在保一總隊之機動警力（原本勤務屬於機動支援其他警力、處理群眾事件），調派至反詐騙諮詢專線進行電話接聽服務。同時間為了集中控管勤務運作，於是將反詐騙諮詢專線移至刑事警察局偵防中心，架設 8 線電話線，並向交通部電信總局取得 165 撥號簡碼，以利民眾撥打。

但 8 線電話仍然不敷民眾需求。由於詐欺集團持續變動、更新詐騙技巧與訊息，使得民眾對於詐騙之諮詢需求有增無減，因此爆量的諮詢電話持續湧入撥打 165 專線，甚至曾有單日萬通電話之高峰出現（李湧清等，2012）。員警應接不暇的結果，就是繼續從保一總隊調派機動警力加入接聽電話的行列，從 8 線到 16 線、16 線到 24 線，源源不絕調派支援的警力彰顯出了民眾的恐慌，也反映當時詐欺集團無所不騙的猖獗程度。

「這個 8 線還是不夠，民眾還是打不進來，那時候其實我們的同仁已經連吃飯的時候都沒有，連尿尿的時間都要趕快去尿了趕快回來，所以那時候



電話是不斷的進來，根本沒有停，沒有讓你有充分休息的時間，那一樣，民眾打不進來，當然又再 complain 一次，大家、媒體又再撻伐一次，覺得這個還是不夠，請你們再增加人員，再增加線路，現在你們已經開始有專職警力了，是否再增加，記者會打電話來測，來考考我們，當然我們接受很多外界的挑戰，那覺得還是打不進來，甚至很多那時候媒體就一直，甚至用現場轉播的方式，我現在撥 165 看看能不能通，結果還是沒有接，忙線中、忙線中，我們的語音會提示他...然後擴到 16 線，然後擴到 24 線，人員就開始一直增加，陸續增加到 24 人，到 24 人這個時候夠不夠，當然還是不夠。」(傅振原)

除了增補人力以外，165 專線也開始了初期的設備添置。若繼續使用相同的多線電話裝置，民眾撥打 165 一旦全部線路忙碌，只會被告知「電話忙線中」後即遭掛斷，如此不僅無法掌控在線等候諮詢的民眾數量，也會造成民眾的觀感不佳，因此 165 專線開始購置伺服器設備，將 165 專線轉型為全國首例之專業警用客服系統，自此之後民眾撥打 165 專線即便是全部人員滿線的狀態，也能比照一般民營企業客服電話的模式，供民眾在線上稍等，接線員警則能隨時掌握在線等候的民眾數量資訊，以免處理時間過度延遲造成民眾不滿。

24 名員警與伺服器設備已經超過刑事警察局偵防中心的空間容納量，諮詢電話卻未見減少，因此 165 專線開始尋覓搬遷地點。辦公廳舍不足是大部分行政機關的困擾，刑事警察局也不例外。考量到新承租辦公廳舍可能伴隨的租金、裝潢等開銷費用，165 專線在成立即將屆滿一週年時，於 2005 年 4 月 1 日將辦公廳舍遷移至保一總隊石牌營區的閒置廳舍，並一次將員額擴編為近 50 人。至於辦公廳舍內所需之辦公器具與物品，則由原先使用經汰換所餘者先暫時支用，待日後有經費再行更新。

「94 年的時候，那時候電話量真的是已經受不了了，接著我們就開始尋覓另外一個環境，是不是廳舍能夠給我們，後來我們前局長侯友宜先生有一



天忽然打電話給我，叫我上去跟他討論一件事情，就是 165 要搬遷的問題，他給我下達一個指令，你三天後把所有的人、設備全部搬到保一現在這個地方，叫做力行樓，三天內要完成。我受命是禮拜四的晚上，我禮拜五、禮拜六、禮拜天就全部的人員全部要搬過來，那是一個大工程，因為包括線路的移遷，線路是比較麻煩，當然也拜託中華電信，那時候因為已經有了 165 這三個簡碼、短碼這件事情，那就是電話都全部回到桃園的機房接完以後再轉進來我們 165 做專線的配置，所以剛好也因為是由中華電信這邊來收納話務，所以我們要跟他協調的時候也比較好做，所以就拜託中華說無論如何禮拜五、禮拜六、禮拜天給我加班，想辦法把線路從我們局裡面再拉過來保一這邊，就在三天內把它完成。」（傅振原）

搬遷完成之後，165 專線可說是有了自己專屬的辦公區域。雖然從刑事警察局本部遷移至保一總隊石牌營區，離開了刑事警察局局長時時垂詢的權力核心；但將辦公廳舍搬到保一總隊的優點就是能夠快速調動警力，在線路繁忙時迅速調用機動警力協助接聽諮詢話務，遇有群眾事件需要支援時，又能儘速讓警力歸隊參與支援勤務。

「當刑事警察局少數人投入以後，發現我們後端的人力並沒有辦法支援到那麼大的量時，我們才把他移到保一總隊。為何會移到保一總隊，因為那時候整個警力的調度過程當中，保一總隊是鎮暴用，那一段時間鎮暴警察很少出勤，所以整個保一總隊的警力幾乎都是待命警力，我們就利用待命的警力來接電話，當然待命警力要接電話離接電話的這種條件是有相當的距離，所以當時其實找的是一個拼裝車，可以說且戰且走的拼裝車，所以當時成立的時候要幾條線不知道，要叫幾個人也不知道，那我們設在保一總隊有一個好處，我隨時要調警力，我隨時方便。」（侯友宜）

165 專線在保一總隊石牌營區，實際上僅有 3 名正職員警（組長、警務正、偵查員各一名），其餘約 50 名均為保一總隊機動支援之警力。對於組長、警務正、



偵查員而言，儘管在加入 165 專線之前沒有接聽諮詢電話的專業客服人員背景，但皆曾處理過詐欺與其他一般刑事案件，對於犯罪的情形較為瞭解，因此在處理民眾的諮詢上，能夠快速地切入問題核心、掌握犯罪型態的關鍵資訊加以紀錄；但保一總隊之機動警力，性質上屬於機動支援各個警察隊之勤務，在專業上（尤其是犯罪偵查與預防）較為欠缺。雖然快速、大量獲得了即可上線接聽諮詢話務的警力，但如何將這些非刑事專業的警力轉變成能為 165 專線創造價值的人力資源，於是成為問題。

「他們本來在保一是屬於機動保安警力，所以他可能人員上，他比較沒有接觸過刑事案件，那對於詐騙來講可能也是耳聞，所以我們是慢慢訓練，然後從第一個先把民眾的問題處理完後，慢慢的我們開始從服務品質去著手...我們每天會有線上小隊長針對接電話的去做抽測，去改善服務品質...到目前來講，165 服務的同仁來講，他們其實每個人都有一定的專業程度，我們有金融、電信、網路，每一個小組都有他自己，因為他等於經過四、五年的歷練，其實他們等於已經有專長了...我們並不是原本就非常優秀的人員，但是我們肯去學，然後慢慢的這樣培養。」（邱俊惟）

「當時我們調他們來的時候，因為他們只是站崗、鎮暴，他們從來很少跟民眾在對話，如果我們沒有去支援縣市警察局的派出所去服勤的話，他們根本沒有遇到民眾過，所以他不知道跟民眾怎麼對話，民眾只要兇起來的時候他就開始發抖了，他不知道怎麼辦，所以以前他們接電話，有人一接就壓力很大，手會發抖，講話也會發抖，他對他沒有信心，可是我們對這些人，我們也花了很長的時間在培養他的信心，培養他的口才，反正你去講，盡量講，講錯了投訴沒有關係，我來處理，我們長官來處理。」（傅振原）

「接電話的人是一面接，一面做教育訓練，因為接電話的人都完全沒有接過，這種詐騙集團是什麼樣子，所以要一面接，一面做教育訓練，從生澀



到熟練，其實都有一段時間的磨合期，這都仰賴先前四個同仁非常有經驗，有耐性的去指導這些同仁，而且前面這四個同仁可以講犧牲奉獻，因為這種最枯燥、最乏味，而且要有耐性，不是偵查同仁的本業，他願意去做這種事情，才是 165 最成功的一個關鍵，從四位種子教官能夠把這個穩住，其實是這些人最重要，因為拼裝車的車頭，駕駛的引擎如果用好的話，其他的後照鏡、輪胎我覺得就還 OK 啊，只要它能跑、能動，趕快把它弄好，所以那個時候是從這幾個人一直守在那裡，慢慢的衍生出來。」(侯友宜)

從無到有，165 專線在創立時，沒有資訊（關於民眾的諮詢話務需求量）、沒有專業(110 專線僅為報案電話，在 165 專線之前沒有任何的專業警用客服專線)、沒有人力（刑事警察局人力不足）、沒有物力（刑事警察局辦公廳舍不足），有的僅是必需即時防堵詐欺犯罪蔓延的迫切需求。靠著「先求有，再求好」的執行思維，165 專線從單機電話與紙本紀錄一路將就用到專業客服伺服器系統的建置、從為民服務中心一路將就用到保一總隊閒置廳舍、從 4 名專職警力一路將就用到徵調 50 名支援非刑事專業警力，透過如此彈性運用資源的方式，總計為 165 專線節約建物建造裝修成本約 2880 萬元(以保一總隊石牌營區提供之 450 坪樓地板面積計算，不包括土地取得成本)、每年人事費用 3816 萬元，更只花費 3043 萬 8 千元用以分批建置各項系統與軟硬體（內政部警政署，2008）。相對於同獲第一屆政府服務品質獎的臺北市消防局(安心臺北—強化抗災網路，花費 1 億 650 萬元)、高雄市政府工務局（路平專案，花費 24 億 5958 萬餘元），其成本效益之高顯而易見。

「對於大家不知所措、威脅到全國人民財產安全、心理安定的一個重大犯罪，我們只花了 3000 多萬元把它解決掉，所以當時我們說服行政院（按：指行政院研考會之政府服務品質獎）的時候，這麼難的一個難題大家都瞭解，我們一共花了多少錢？我們就是編列預算來做了這個 3000 多萬元，其他的都是現有資源。」(馬振華)



「其實憑良心講一句話，因為他是拼貼，所以上面不會很重視，什麼叫拼貼不會重視，你不是重視才會成立一個拼貼嗎？就是因為拼貼的過程是不重視，才臨時急就章嘛，所以後端給他的資源是看到需要什麼我再給你什麼，不是你事先想好要給你什麼，所以往往是 165 提出請求以後，我們大家思考有沒有這個需要，人力有沒有這個需要、物力有沒有這個需要，有再給他，完全沒有規劃，是因為產生了問題我們再給他，不是事先就知道即時要產生哪些問題，我就給你，沒有，所以往往會有一點落差…但是在坎坷過程當中，起碼比我們正式去運作的編列預算還快…長官跟第一線作戰同仁是有落差，所以長官在後面並沒有辦法即時給你資源…拼貼資源最大的難處就是反應速度，就是後端補給的反應速度會比較慢。」（侯友宜）

## 二、發展階段（2006 年～2008 年）：

「趨勢推移當中，每天在這個領域工作，你一定會感受到我們現在欠什麼。」  
(馬振華)

從圖 4-3 可以看出，儘管 165 專線如火如荼為民眾提供諮詢服務，使 2004 年至 2006 年間的詐欺案件數並未明顯繼續往上攀升，但從詐欺損失金額來看，卻是一年比一年惡化，2006 年的詐欺損失金額幾乎高達 2004 年的兩倍。165 專線在人力、物力開始到位的同時，無法喘息，必需立即思索下一步的發展方向。

截至目前為止，165 專線就是單純提供民眾關於反詐騙諮詢的服務，並針對已經遭到詐騙、有報案需求的民眾，給予適當的建議輔導轉介至各地警察機關報案。但這樣運作的結果就等於是將 165 專線與各地警察機關切割、各司其職，對於民眾而言只是多了一個單一諮詢窗口，無法透過 165 專線的設置為民眾提供更多的附加價值。為了提升諮詢服務可能創造的價值，首先必需擁有強大的電子資料處理系統，因此 165 專線開始建置 ICT (Information and communication technology) 系統，供民眾撥打 165 專線時即可完成線上報案，並蒐集民眾遭詐騙匯入之人頭帳戶、接聽到之人頭電話等相關資訊，整合至資料庫中存放，民眾僅



需在撥打 165 專線後至各地警察機關補行製作筆錄（由於筆錄的製作牽涉刑事訴訟法的程序規範，因此無法以線上製作筆錄之方式代替），不必擔心沒有空暇前往警察機關而耽擱報案時間的問題。

「過去的人都認為被騙是一個很丟臉的事情，所以都有很多人會用第三人的方法來陳述他自己被害的歷程、被害的過程，後來最後他就講說我真的是被騙了，我要怎麼辦，那我們覺得說，雖然是一個諮詢，如果我只是跟他說你要去派出所報案來講的話，民眾的感受也不是很好…所以我們又把諮詢這一件事情擴及到報案，開始對報案的部分做處理，報案裡面又要講到一個很重要的事，民眾所關心的是什麼，他的錢能不能要回來、追回來這件事情，如果這件事情我們不能做的話，我們對他來講也沒有什麼太大的幫助…我個人認為說這個東西是非常重要的一件事情，我是基於當然站在跟民眾同一個立場上，如果我被騙，我會有什麼樣的一個想法，我希望政府怎麼樣來做這一件事情，所以這個時候我們就認為我們必須有更積極的作為，當然這個作為是需要長官來支持，當然我們就向當時我們的署長（侯先生已經當署長了），我就打了一通電話給我們署長說，報告署長，我很想做一件事情，我說我們每天接了這麼多的電話，但是這些電話裡面沒有後續的處理，包括這些資料的應用也沒有，第二個，被害人很關切的一件事，就是把錢要回來這一件事，我想我們警察應該有更積極的作為，我們能不能授權給我跟銀行先做個別的聯繫，因為那時候銀行對這一塊他其實早期的話是不願意做的，我們署長就說那很好，那就儘量做。」（傅振原）

因此，在侯友宜署長的支持下，165 專線的發展主要可以分為「建置數位資料庫」與「建立金融電信聯防平台」兩個區塊：

#### （一）建置數位資料庫：

若能把資料（Data）有脈絡地整理，可以產出資訊（Information）；未經整理



的資料，就只是單純的事實。早期員警偵辦詐欺集團案件，受限於調取金融、電信、監視器資料流程繁複且緩慢，調出資料後又只能針對單一人頭犯嫌進行查緝，使得偵辦績效不彰，因此對於詐欺集團犯罪被害人的報案資訊處理意願薄弱。<sup>165</sup> 165 專線每天接受來自全國各地數千通的諮詢電話，從第一線偵查員警的角度看來，就是持續遭到無用資料的疲勞轟炸，這也是為何反詐騙諮詢專線設立時處理員警僅用紙本簡單記錄的原因之一：沒有後續處理的價值。但長此以往，165 專線卻發現這些看起來無用的資料如果能夠加以統計分析，似乎能夠成為偵查犯罪的利器，透過各個零散詐欺案件線索的連結，一步步挖掘出整個詐欺集團的全貌。尤其 165 專線內部本身具有資訊專才，使得建置資料庫的決策得以迅速、順利地實現。

「比如說被害人接到詐騙電話，這個詐騙電話到底是多少人接到，從哪裡撥出來的，這個行動電話有基地台，我們可以透過這個基地台去做定位，去做所謂的手機定位的部分，用基地台然後配合一些其他的設備來做，事實上機房是可以找得到的，不是找不到，我是用這樣的一個想法，認為這些資料必須要詳實去登錄...這些資料其實對我們來講都是有價值的，我們認為這些東西必須把它整合進來以後，慢慢、慢慢地把它累積到變成是一個資料庫，本來是個別的資料，累積久了就是變成一個資料庫，我們可以找到一些關聯，所以我們就把這些東西建議，正式提了一個報告出來，希望外勤隊不要忽視這個案子，你是有機會去抓到這群人...我是過去長期在當外勤偵查，所以我會用偵查的角度去思考這些問題，怎麼去解決外勤，提高他的意願。」（傅振原）

「我是本身在第一個資訊系畢業，然後後來有在警政署資訊室有服務過三、四年，然後刑事局的偵九隊有待過一陣子，所以對於 165 資訊化這一部分我就是利用過去的經驗也有提供一些想法，再結合目前，因為其實現在的詐欺犯罪和資訊其實都脫不了關係，所以我的部分大概，不能說是專長，



只是說有這部分的經驗，其實剛好運用在詐欺的型態上相結合，是有一些以前學到的東西可以在這個詐欺的防制上可以用得到。」（邱俊惟）

除了偵查犯罪以外，165 專線也發現了在建立資料庫之後，透過資訊處理與分析，使防治詐欺犯罪的主題變得更容易聚焦。例如發覺人頭帳戶、人頭電話的浮濫問題，靠著資料庫彙整提出的資訊請求金融、電信公司針對銀行帳戶與行動電話門號的申請進行控管；篩選出高犯罪風險的帳戶與門號申辦人，委派員警進行一對一的個別犯罪防治宣導；發現詐騙簡訊量的上升，隨即提出詐騙簡訊關鍵字模組供電信公司攔截詐騙簡訊的發送；觀察到假檢警詐騙案的激增趨勢，特別為 55 歲以上老人進行的小眾反詐騙宣導計畫等等。截至 2008 年止，165 專線陸續建置了 10 個數位資料庫（詳如表 4-1 所示），這些資料庫彙整的都是以往被視為無用途的報案資料，卻在統整以後發揮了意想不到的犯罪偵查與防治效益，可說是藉由資料庫的建構，將詐欺犯罪的偵查與防治面向進行了一個完整的銜接。自此開始，165 專線不再是單純的警用客服專線，而具有產出犯罪防治策略、整合查緝資訊的資訊加值服務中心。

「我們當時除了它做為情報中心以外，還希望它能夠做情報的分析，就是你徒有這些資訊進來沒有用，你要分析，你要做情報的分析你就必須有一個資料庫，就是能夠儲存大量的資料，分析才有意義。」（馬振華）

「我們開始建立系統，蒐集證據，反應我們的問題，然後找到對策。...我們後來發覺 55 歲以上的人到 70 幾歲好像經常被騙的，而且一騙都騙得很嚴重...這些人都是老實人，這些老媽媽、老爸爸這些都是老實人，一聽到他自己涉案，那當然很緊張...因為這些人最弱的地方是資訊，而且反應也不是那麼好，我如果用大眾傳播給他，其實沒有用。因為有人不看報紙、不看電視，電視只看那幾台，切一切他就關掉了。有人聽 Radio，老人家聽收音機，但收音機也不見得每一台會幫我們播這些節目，可能也是在離峰的時段、不是在熱門的時段播出我們給他的宣導錄製的音檔。我們後來

想到說鄉下的老太太他們都會有一個廣播系統，里民、村民廣播系統，我們就請我們的員警，我們錄製一個錄音帶，請里長或村長在某個時間，如果有聚會的時間或是怎樣，用廣播的方式：『現在家裡可能有接到什麼樣子的電話～』」（傅振原）

表 4-1：165 專線數位資料庫一覽表

項目	行政過程	實際效益
人頭戶資料庫	彙整檢舉及報案之詐騙電話、帳戶個資。	提供線上服務人員資訊。
	進行人頭約制行動方案，從資料庫中篩選出同時擁有 3 個帳戶、10 個門號之人頭進行約制。	員警親自告誡及制止當事人勿再犯，減少人頭戶成長。
被害筆錄資料庫	建置 4 線自動傳真歸檔專線，並彙整被害筆錄。	可供第一線服務人員調閱，縮短偵辦人員辦案時間。
		作為案件移送、偵審案件起訴定罪之依據。
受案資料庫	彙整來電者身分、案類（含諮詢、檢舉及報案）及其他訊息（犯罪手法及財損金額）	作為情報運用的資料來源。
		分析犯罪手法與趨勢。
		預防犯罪宣導題材。
停話資料庫	建立完整停話資料。	提供 165 及電信業者線上查詢。
聲紋資料庫	採集詐騙歹徒之音檔，進行分析、比對作為聲紋清冊。	透過聲紋交叉比對，建立犯罪關聯性，提升詐騙案件破獲率。



警示帳戶個資交換資料庫	由 165 彙整警示帳號函送各所屬金融機構，再由聯徵中心完成警示，並即時提供偵辦單位所需開戶人個資。	大幅縮短公文往返時間，並透過系統下放使用權限，供全國各偵辦單位進行調閱。
簡訊關鍵字模組資料庫	自動分析詐騙簡訊內容和詐騙號碼，建立 25 個關鍵字攔截模組。	提供各電信業者攔阻不法簡訊。
外籍人士離境資料庫	針對外籍人士離境資料與在台期間申請之門號護照號碼進行比對，如有符合即送所屬電信公司完成停話。	避免外籍人士申辦之電話作為人頭戶電話。
犯罪情資資料庫	公告各政府機關及財團法人最新調查訊息（民意調查、市場調查、鄉野調查等）	提供 165 專線與聯合服務平台服務人員最新犯罪及調查資訊，正確回答民眾及提供查證與防範措施。
	彙整最新犯罪手法。	
集團分析資料庫	針對行動電話 IMEI 與 IMSI、詐騙帳戶等資料進行案件關聯性分析，擴大偵查面向。	分析結果作為偵查及掃蕩詐騙集團基礎資料。
	提供詐騙用通訊設備（IMEI）清單，作為員警調閱單向通聯之依據。	

(資料來源：內政部警政署，2008)

## (二) 建立金融電信聯防平台：

握有大量的偵查資源，警方在詐騙案件發生後以緝獲歹徒為其任務目標，是



傳統不變的思維。但如果從警察法第 2 條：「警察任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利。」的規定來檢視警察的任務目的，此類事後查緝的工作似乎並不能積極滿足「維持公共秩序、保護社會安全、防止一切危害、促進人民福利」的需求。在接聽民眾諮詢的過程當中，165 專線發現民眾之所以會撥打諮詢電話，有相當比例是抱持「想取回遭詐騙之金額」的期待，但民眾的匯款多半是經由匯款進入人頭帳戶，警方對於金融機構又無主管監督之權責，因此萌生尋求夥伴的念頭。鑑於詐欺犯罪案件數的節節高升，行政院意識到此類新興集團式詐欺犯罪並非警方獨力偵辦得以順利壓制，必需結合電信、金融、法務等各個功能面向之部會共同商議規劃，因此特別於 2004 年 10 月 18 日決議成立「反詐騙跨部會聯防平台會議」，由內政部、法務部、交通部電信總局（國家通訊傳播委員會前身）、金融監督管理委員會（下稱金管會）等部會組成，內政部警政署署長、刑事警察局局長分別擔任執行長與執行秘書，必要時召開會議進行任務分工（國家通訊傳播委員會，2007）。這是行政院有史以來第一個治安功能取向的跨部會會議。

「這裡面涉及到很多跨部會要去解決的問題，這個最重要為何會驚動到高層出動，因為警方從犯罪偵查裡面發現我們的盲點，因為電信單位不配合，金融單位不配合，你偵查手段沒有辦法達成一定目的的時候，你的犯罪預防是沒有辦法兼顧的…這個都不是我們當時成立 165 可以想到的…我們憑良心講一句話，這些附帶價值都不是我們當初所想到的，我們想到的只是諮詢，且戰且走，講真的一句話，他是個變形蟲，他是一個怪物，而且他是一個臨時編組，我們只是想止血，拿一個東西止血，但是發現這個止血的效果有限的時候，我要從止血有當中如何去增加藥物的功能，去研究我們的藥物，再來去增加止血的功能，所以那些藥物是慢慢擴張出來的，藥物擴張出來以後，止血效果就慢慢展現出來。」（侯友宜）

在電信部分，由於電信法第 8 條第 2 項規定：「以提供妨害公共秩序及善良風



俗之電信內容為營業者，電信事業得停止其使用。」使 165 專線得以透過此一平台會議，順利在交通部電信總局之協助下與電信業者建立聯繫窗口進行停話作業。擁有反詐騙跨部會聯防平台會議作為良好的溝通管道，165 專線從必需提出停話公文（處理時間約一週），到與各家電信業者建立線上停話平台（處理時間約 30 分鐘），都在交通部電信總局的協助下順利進行，截至 2008 年 10 月底，165 專線已經精進到可在獲悉詐騙電話門號後 17 分鐘內完成停話，有效阻止詐欺集團繼續使用該電話號碼進行詐騙，進而導致人頭電話 SIM 卡之黑市價格從每張 500 元激增至 3000 元，大幅增加犯罪成本（內政部警政署，2008）。

但金融部分就沒有這麼順利。囿於法令限制與交易安全的需求，反詐騙跨部會聯防平台會議雖有金融主管機關參與，但只要議案牽涉凍結帳戶、圈存止付等對於民眾權益影響較大之區塊，主管機關之態度通常是採取消極保守以對，尤其詐欺犯罪之偵防本不在金管會之績效評比內，使得金管會自然缺乏主動解決問題的動機。然而，除了透過平台會議請求金管會的協助以外別無他法，165 專線只能一次又一次地在平台會議中積極提案，最後終於循立法程序在 2005 年 5 月 18 日新增銀行法第 45 條之 2 的規定，授權金管會於 2006 年 4 月 27 日公布「銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法」作為人頭帳戶圈存止付之法源依據，使 165 專線得以與各個金融機構建立警示帳戶聯防機制，在民眾報案後即時將人頭帳戶內之餘款暫停提領。經統計，光是從 2006 年 11 月 1 日警示帳戶聯防機制正式啟動至 2008 年 10 月近兩年間，該機制便已攔阻高達 5 億 342 萬餘元之詐騙金額（內政部警政署，2008），對於被害人之保護具有相當顯著之效益。

「看到這麼多民眾被騙，可是我沒有辦法去幫他阻止這個款項流出嗎？那我必須要跟銀行合作，那我們當然也就提到這個跨部會聯防平台會議，請金管會這邊希望能夠對這些帳戶做一些處理，對這些錢能夠 hold 住，做一個圈存止扣，或是凍結的動作。當然也是又是一段掙扎，跟他磨合，也開過很多次會，然後大家也吵得面紅耳赤，他去拿銀行法規說這個什麼不能



做、這是客戶的重要隱私，我不能隨便要凍...那怎麼辦？當然繼續提呀，一直提、一直提、一直提。...我是開完會，我每一次私下不管吵完到底有沒有共識，有共識也好、無共識也好，我還是要跟他講，我還是要跟那個組長講，那個組長有一個被我感動的感覺。」（傅振原）

其他諸如限縮自動櫃員機轉帳與跨行提款上限、限制每人申辦門號數量等政策，亦均由 165 專線透過反詐騙跨部會聯防平台會議提出，商請金融、電信主管機關協助實施。165 專線成為了整合政府防制詐欺犯罪的單一窗口，民眾不必逐一聯繫相關電信、金融主管機關或民營企業，只要透過撥打 165 專線，即可一站獲得所有防制詐欺犯罪的所有支援服務。

「我覺得 165 非常像超連結，我們跟老百姓講你只要打到 165 來，你後續所需要的服務是我幫你來做。」（馬振華）

除了透過平台會議增強 165 專線的功能屬性，讓民眾瞭解 165 專線能做的不僅是諮詢，促使民眾更願意在接收詐騙電話、簡訊時撥打 165 專線提供資訊以外，165 專線也透過該平台會議解決向來造成困擾的人力問題。

雖然從保一總隊獲得了大量的人力支援，但面對居高不下的話務量，如果只是把獲取的人力全部投入在接聽諮詢話務上，將會使得 165 專線無法挪出人力發展業務。而且，從保一總隊調派的警力皆非電話客服之專業人員，必須從零開始訓練接聽話務之作業流程與服務品質，在人力訓練的成本上甚高。因此，165 專線再次透過反詐騙跨部會聯防平台會議，尋求電信公司給予協助的可能性。一方面對電信公司進行道德勸說，一方面透過國家通訊傳播委員會居間協調，七大電信公司基於企業社會責任與服務客戶之理念，於是同意自 2008 年 3 月 31 日起（中華電信自 2007 年 11 月 1 日起試辦）與 165 專線建立聯合服務平台，從此以後，各電信公司的客戶只要接到詐騙電話或簡訊，撥打 165 專線進行諮詢時，均會由各電信公司指派之專職或非專職客服人員提供諮詢服務（各電信公司之人力設置情形如表 4-2 所示），僅在民眾有報案或進一步（例如檢舉、凍結帳戶、門號停話）



需求，始轉接由 165 專線之警員負責接聽辦理。電信公司之客服人員均受過專業之電話客服訓練，在接聽電話的應對進退上均有穩定的服務品質，165 專線僅需給予相當簡易的講習訓練即可上線，使民眾在撥打 165 專線時獲得良好的諮詢體驗；此外，從 165 專線受理各類案件分配之情形（詳如表 4-3 所示），可知諮詢話務佔 165 專線之業務量達三分之一以上，故聯合服務平台建立以後，抒解了 165 專線持續吃緊的人力，也開始讓 165 專線的警力得以專注於各項反詐騙業務的拓展與精進。

「因為我們受理一個報案的案件平均要花 20 分鐘以上...我們 165 並不可能無限制的擴張人力，所以我們希望把所有的人力運用在真正需要服務的民眾身上。」（邱俊惟）

「好像我們事情成功了，我們回顧，哇，你很不錯嘛，拼湊了一些資源就把事情做成，可是這個拼湊的過程也沒有那麼容易，我再舉一個例子...當時就動一個腦筋說請電信業者來，他們都有客服人員，每一家電信業者都有，不管是遠傳、台哥大、中華電信，你都有很多的客戶，每天負責接電話，請他們協助，就這麼一個簡單說要立刻解決這個問題，請他們來協助，當然沒有一家願意，沒有一家願意不是說他沒有企業的社會責任，不是，他是成本考量，後來我曾經以科長的身分邀請所有的電信業者到我辦公室來大家坐下來談...我就在這個會議裡面提出一個看法，大概他們過去沒有聽過，現在就已經聽了很多了，當時是沒有人聽過的，我說今天在臺灣電信詐騙這麼風行，很多人受害，我們都注意到受害人人數的多少、案件有多少、損失金額多少，那時候我記得新臺幣 185 億元，我說這個都注意到受害，但是我說這個犯罪都有兩面，通常還有受益人。第一個受益人當然是詐騙集團賺到錢，還有一個受益人是電信業者，多了這麼多的電信詐騙，他們所使用的電信設備都要付錢給你們業者，他打的每一通電話，從國外打來的、從大陸打來的、從臺灣打臺灣的，都用到你電信設備，我

說電信業者是賺錢，是因為這個犯罪來賺錢你能否認嗎？我說這個事情不必我證明，社會大眾也不會要求我證明，會倒過頭來要求你證明你沒有賺錢，你是提供電信詐騙集團免費的工具讓他們使用，讓他來騙別人，然後你沒有賺錢？還是你要講說你有賺錢？那我要問你你賺了多少？這樣子一下去以後（業者）都跳出來了...我說我是很想開記者會探討一下這個問題，我說我的論述是臺灣電信詐騙犯罪嚴重，有人受害、有人受益，但我相信業者都沒有受益，因為你們都是提供免費的電信給反詐騙諮詢專線使用，我說我的論述是這樣子，你們看著辦？整個都來了，我說你們都來了我們很感謝，找你們的總經理、董事長大家一起聊，我們舉辦一個典禮幫你們做宣傳，請媒體來拍說現在我們電信業者真好，非常富有社會道義責任的企業。...以企業來講，你用到企業的資源，我把企業資源抓進來之後，企業為何會答應，企業會答應的理由是一個權力的遊戲...你要不然就是有法令去限制他，你有相當的修改法令，讓他資源必須進來，不然你召開會議要做出決議讓他的上級機關去要求他，他會做，要不然就給他相當的利益好處讓他來交換。」（馬振華）

表 4-2：各電信公司參與聯合服務平台人數比較表（2008 年）

公司名稱	客服人數
中華電信	專任 27 人
遠傳電信	專任 10 人
臺灣大哥大	專任 20 人
亞太行動寬頻	專任 10 人
大眾電信	線上客服 30 人，無專任人員
威寶電信	線上客服 20 人，無專任人員
新世紀資通	線上客服 30 人，無專任人員

(資料來源：內政部警政署，2008)

表 4-3：165 專線受理案件之分配表（2012 年）

案件類型	件數	比例
諮詢	199098	38.36%
檢舉	129260	24.9%
報案	11805	2.27%
騷擾	33576	6.47%
行政	85217	16.42%
其他	60051	11.57%
合計	519007	100%

(資料來源：165 專線提供)

在 2006 年至 2008 年的發展階段，165 專線突破了原先設定的反詐騙諮詢角色，積極運用民眾在諮詢與報案時提供的線索資料，逐步建立各個數位資料庫，使 165 專線在功能上可以與犯罪偵查相結合，不再只是可以被單獨切割的後台單位；此外，165 專線透過反詐騙跨部會聯防平台會議，獲得金融、電信等原本不具有犯罪偵防功能的政策夥伴，不僅得以透過電信聯合服務平台抒解本身困窘的人力需求，也建立了金融電信聯防平台，得以快速針對屬於詐騙工具的人頭電話與帳戶進行停話及凍結等動作，有效避免犯罪繼續擴大的同時，也為許多的被害人追回他們畢生辛苦積蓄的款項。

165 專線此一階段諸多重大的成功，與組織內部的文化也有諸多關聯。內政部警政署刑事警察局不僅是警政署的特業幕僚單位，同時包含內勤、外勤工作人員，也使得單位組織接收資訊層面廣泛，這使得整個組織願意以積極與創新的角度面對問題。再加上組織由下而上的決策形成過程，使得刑事警察局無論是處理的議題或是處理議題的手段，皆是第一線員警真實遇見、感受強烈且有效應對的



解決方案。

「刑事局其實在處理反詐騙的問題，我覺得應該可以說創新跟積極...他是一個不會怕挑戰的一個單位，就是反而我們願意去接受這樣的挑戰，可能跟單位人員的年紀我覺得可能也有關係，所以我們面對這種問題，我們希望如果可以很快的處理，我們就是遇到問題了，我們就是馬上提出來，就是趕快去尋求解決方法，我們的解決方法也不會陷在既有的泥沼裡面說一定要怎麼樣做，只要是在合法的範圍內我們都可以去嘗試...就是我們把一個現象提出來，我們不可能只提現象，我們一定會有對策，那可能對策有 A、B、C，或是直接提出一個對策，然後讓局長裁。」(邱俊惟)

因此，辛苦耕耘的成果也顯現在統計數字上。從圖 4-3 可知，165 專線在歷經此一發展階段建置諸多重大創舉後，儘管並未明顯降低詐欺犯罪之案件數，但總詐欺被害金額卻從 2006 年的近 180 億元遽減至 2008 年的近 120 億元，減幅約達三分之一。對於 165 反詐騙諮詢專線而言，事實上在「諮詢」以外，真正建立起「反詐騙」的角色定位。

### 三、挑戰階段（2008 年～迄今）：

「接觸 165 的時候，我發現它的本質就是一個寶，它是急就章做出來的任務編組，臨時性的，是一個雜牌軍，士氣不高，老百姓打來了沒有一通電話是愉快的電話，都是痛苦的，通通心情也不好，士氣也不高，資源也不充足，良心講，有些長官並不重視，你不是第一線打擊犯罪、偵查犯罪的刑警英雄，你是接電話的 operators。我看透了這個本質以後我說不對，它是一個好產品，因為你的民怨所在，他是解決民怨的，所以剛才在談話中我有談到，組織會議的高層領導長官們，我只注意他對民怨有沒有感覺，他對民怨有感覺他會對 165 覺得很稀奇很寶貝它，你要是對民怨沒有感覺的人，你會認為它是糞土，什麼也不是，一點都不像真警察。...今天就把 165 的長處本質都把它展現出來，如此而已。」(馬振華)



身為全世界第一個反詐騙諮詢專線，165 專線成功地將電信、金融主管機關對於電信公司、金融機構的監督權能，轉化併入成為本身得以創造之價值。擁有快速停話、警示帳戶兩項武器的 165 專線，大幅提高了詐欺集團在臺灣實施詐騙犯罪的成本與風險，也迫使詐欺集團開始轉向。轉向的第一個選擇便是移往國外，例如將同一套詐欺集團模式轉進大陸地區、東南亞、日本、韓國，利用該等國家對於詐欺集團防堵機制未臻成熟之際廣施詐術；或是移往國外設置電信機房，以國境作為防免警方查緝的防火牆，繼續以詐術侵襲臺灣。第二個選擇則是規避警方的電信、金融防治網路，例如近年仍常見的假檢警詐騙，即是回到真人面對面的詐騙手法，避免警方運用電信、金融工具進行防堵與查緝；或是利用電信、金融以外的管道進行詐騙，例如網路。

隨著網路產業的蓬勃發展，在網路上所能執行的動作也就越來越與現實接近，透過網路可以打電話、發送訊息、販售物品、付款、將虛擬貨幣和真實貨幣交換等等，對於詐欺集團犯罪者最好的消息是，在臺灣沒有主管機關。在以往，165 專線可以透過反詐騙跨部會聯防平台會議請求其他主管機關協助訂立政策、加強管理，除了聯防平台會議確實發揮橫向整合的功能以外，也因為電信、金融業屬於特許行業，民間企業對於主管機關的依存度高，因此多半以配合主管機關政策為原則。然而，網路的無國界性卻形成相反的結果，註冊為外國公司的業者，即使不依循我國政府機關的文件提出資料、配合管制，事實上也沒有任何不利益可言，因此網路的低政府管制性質，也就容易成為詐欺集團選擇的犯罪工具。

其中遭到詐欺集團氾濫使用的便是微軟的 MSN 通訊軟體。在人頭門號價格節節攀升之後，免費註冊（或駭客盜用）的 MSN 通訊帳號就成為詐欺集團聯繫被害人最喜好的工具之一。尤其是盜用 MSN 帳號的詐欺犯罪類別，除了造成被害人的財物損失以外，假藉帳號使用人的身分取信其親朋好友實施詐騙，更是對於帳號使用人造成相當困擾，因為帳號使用人在取回帳號密碼時遇到了困難，然而若不取回帳號，又擔心其他親朋好友遭到詐欺集團的詐騙，使帳號使用人陷入



一種懸而未決的憂心狀態。

「MSN 你要取回帳號密碼的方式你是要填入你當初註冊時的問與答，但是這個問與答的題目和答案有可能比如說你的國小是什麼、你最喜歡的明星是什麼，但是往往 MSN 可能很多人玩了七、八年之久，他根本不曉得他當時的問與答是什麼，所以導致很多民眾就開始說我明明知道我的帳號被盜用，然後我跟警察機關講，警察機關說沒辦法，那是微軟在處理的，那我去找微軟，微軟也不幫我處理，所以導致民怨又開始了…微軟就比較不重視這個問題，因為台灣對整個微軟市場而言他覺得還是小的，微軟是全世界的市場…他所有的政策必須美國同意，但是他早期沒有感受到這個壓力，他覺得這個是台灣的個案狀況，他沒有必要為了你去改變他的流程…美國是一個滿重視個人隱私的，他會覺得你如果無法通過身分驗證，我沒有辦法確定你的身分的時候，我其實對個人資料是沒有辦法讓你做這樣子停權的動作，所以我們遇到的瓶頸就是說，第一個沒有法規的支持，然後又遇到的是一個跨國的犯罪，然後偷帳號的人可能人在國外，又是一個美商公司，所以在接洽上並沒有那麼的順利。」(邱俊惟)

無法透過任何政府機關進行協調，165 專線只能靜待適當的時機。終於，在微軟發現要求將 MSN 帳號停權的客戶申訴數量漸增、MSN 帳號一再出現在詐騙案件的新聞中作為詐騙工具時，微軟理解這個問題再不處理可能會危及其企業形象，於是主動聯繫 165 專線進行協商，自 100 年 7 月 8 日起建立 MSN 快速停權機制。這是微軟與警方合作建立快速停權機制的全球首例，讓 165 專線得以在民眾申報 MSN 帳號遭盜用後，透過與臺灣微軟的聯繫窗口在 24 小時內完成停權動作。

「後來 100 年初到後來真的是每天幾乎都在發生，立委也收到這樣民眾的陳情，所以立委就召開記者會，然後開始用輿論的方式包含警政署，還有對微軟這邊施加一些輿論上的壓力，後來微軟終於同意說好，那我們來想



個方式來配合，看可不可以去阻止這樣的犯罪...還有一個就是微軟本身遇到一個困難，就是他客服人力增加了，因為他為了要解決這個問題，他其實花了很多的錢，為了這個案子，他自己也要花錢去做，可能每個月光人力成本、客服的成本，就多了很多錢，而且他的企業形象整個可能會被打折扣，因為台灣的媒體報導。」（邱俊惟）

微軟的積極配合是 165 專線的重要里程碑。由於網路無國界的性質，許多網路服務提供者都是跨國企業，受到他國行政法令、詐欺犯罪態勢與我國相異的影響，對於 165 專線爭取企業成為夥伴增加許多難度，因此與微軟建立的 MSN 快速停權機制得來不易。除了民間企業以外，由於詐欺集團遁往國外分散據點，因此跨國的詐欺犯罪防治也成為 165 專線的重要挑戰之一。然而，受限於我國的特殊國際地位，目前僅能在有限的美國司法互助協定、越南司法互助協定（僅限民事）、兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議下，與少數境外警察機關進行個案犯罪的查緝合作，而無法從金融、電信、網路的犯罪預防層面進行資源整合。

因此 165 專線決定回歸預防犯罪的本質，加強民眾防治詐欺的觀念。但受限於 165 專線缺乏專業行銷人才，犯罪預防的宣導並非其長處，身為任務編組又難以爭取鉅額經費執行宣導專案，使得反詐騙的宣導始終成為 165 專線的困擾。

「你看我們有鑑識科、偵查科、通訊監察單位，那都是一個攻擊式的單位，但是我們預防科，預防單位只是所有十幾個科裡面的一個科，是十幾個科的一小部分而已，一小部分犯罪預防科他又不是只做 165，165 只是一個臨時編組出來的一個小單位，而且是一個任務編組的小單位，又不是在他們裡面正式的一個組，所以往往這邊忽略了，更重要的還有一個，他辦公廳舍的人員設的很遠，沒有辦法即時跟長官反應問題，也許一個禮拜再來開會，等到他反應出來也是一個禮拜以後，沒有辦法即時性，這都是問題。」

（侯友宜）

鑑於現今電視、網路等資訊雖然相當發達，但民眾工作忙碌之際也可能疏於



接收防範詐欺犯罪之政令訊息，在缺乏行銷經費的情形下，165 專線決定透過各派出所員警實施反詐騙宣導，擬定了「警察機關辦理預防詐騙家戶宣導執行計畫」，自 2008 年 11 月 10 日起，由全國共 19122 名警勤區逐日查訪全國 763 萬 590 戶人口，以每名警勤區每日查訪 6 戶計算，預計以 66 日之工作天數完成全國性的逐戶反詐騙宣導。此一計畫逐年進行持續至 2010 年，在 2010 年的實施計畫中，從 2010 年 5 月 15 日起至 2010 年 7 月 31 日止共完成 709 萬 6887 戶的家戶宣導（全國總戶數為 780 萬 4626 戶），執行率高達九成以上。

在檢警的嚴厲查緝與 165 專線的努力宣導下，由圖 4-3 可以明顯看出，從 2008 年到 2012 年間，詐欺案件數由約四萬件減少至兩萬件、詐欺損失金額由約 120 億元減少至 40 億元左右，均有明顯的績效。然而回顧 165 專線近九年來的成長，似乎仍有美中不足之處：

「一個任務編組的單位...因為他為了一個某種目的而成立的單位，他的單位看起來就很重要，但是又不是很重要，為何講很重要？因為是為了一個目的嘛，不然你成立這個單位幹嘛，就是很重要嘛，但這個單位又名不正、言不順，又不是很重要，因為又不是正規軍，是雜牌軍嘛，所以正規軍看雜牌軍又不是很重要，所以這時候最重要你的 Leader，你的領導者，不管他是雜牌軍的任務編組或是正式編組，就要共同為一個目的而努力，因為雜牌軍他是為一個目的成立，他也希望各單位橫向的聯繫給他做支援，這時候最重要你的領導者如何帶這個團隊往前走，這是一個最重要的關鍵因素...你既然知道他為何成立，絕對要把他視同一個正式機關，視同一個正規軍要去打仗，你就這方面會成功，而且在你的長官 Leader 裡面沒有分大小，整個資源要同一的來分配，甚至你的分配在即時性的這個部分要給他更多的資源，等他穩下來之後，才慢慢的共同分配資源，這個部分如果能夠這樣做的話，其實 165 會走的比現在還更好。我們有自己檢討，我們當時成立只是為了某部分去成立，但是有沒有投下很多資源給他？並沒有。」



後來慢慢我們擋不住了，才更多資源給他，我們有一點是被動的；我們幸福保衛站（按：指新北市政府於 2013 年 1 月 1 日起推行之幸福保衛站計畫）是我們有主動的...所以我們會開始全力去備戰，成立以後全力備戰，每天開會每天盯，165 不是，165 剛開始成立的時候就丟給這些少數人去掌這個盤，然後長官只是做指導，這個還不夠，因為你既然成立，剛開始那一段應該是每天每天有人去盯，雖然科長會盯，但你更高層的更要重視，所以這個成功與否是決定在主事者對這個拼貼資源的重視與否，然後資源的分配、即時性的與否，更重要他的横向聯繫夠不夠強的問題。」（侯友宜）

無論如何，著眼於 165 專線的成功以及詐欺犯罪短時間內難以根除的預測，內政部警政署目前正規劃將 165 專線納入正式編制，使之成為刑事警察局預防科下之一股，以正式的人力與預算迎接未來可能遭遇的長期挑戰。

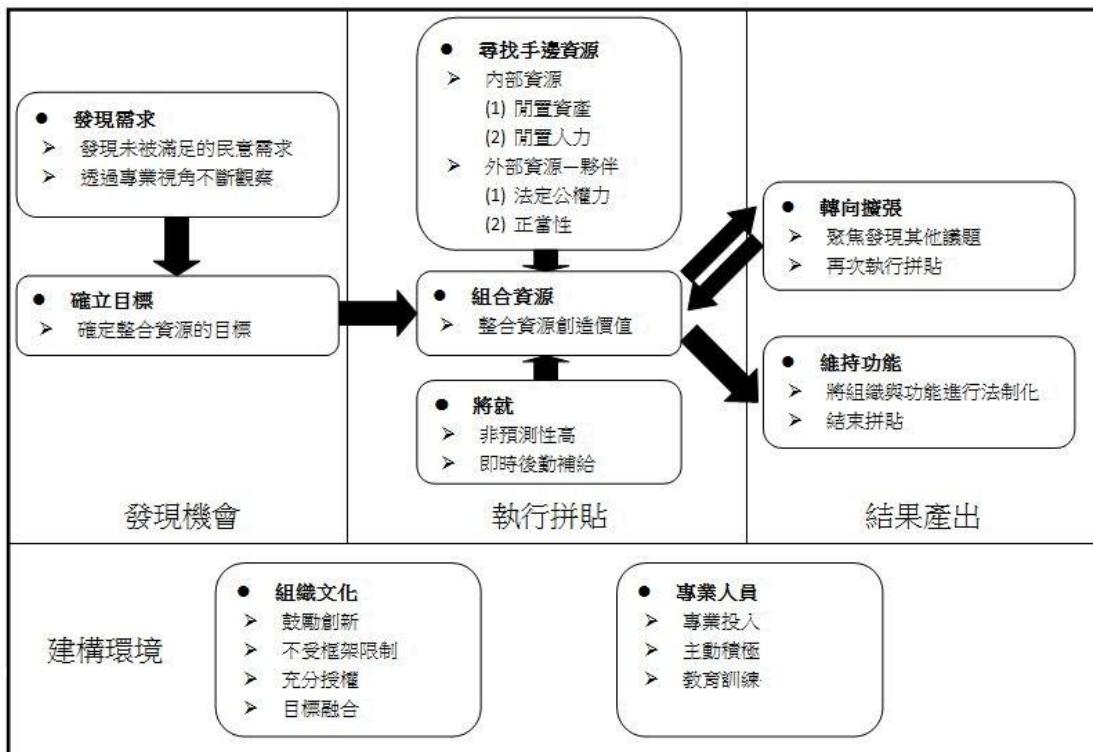
「這些同仁（按：借調接聽電話之員警）是屬於警政署保安警察第一總隊的人，他也不是刑事警察局的，他的工作、他的待遇、保障、士氣的提升都變成問題了，就開始有新的問題，所謂管理上的問題產生。管理上的問題產生以後就認為這個組織過去既然是任務編組，任務編組常常經過一段時間的考驗覺得有其必要的話，就法制化...那就一方面看過去的成效，這個大概是正面的，第二個看未來的發展，不會你成立法制單位以後就功能不見了或是電信詐騙突然消失了，這都考慮過了。...對一個不清楚的社會犯罪現象，我們要成立一個固定的單位去對付它，大概不容易，那時候是任務編組，現在情況都清楚了，知道第一個它也不會消滅、消失，它會長期存在，所以是一個非常長期的對抗，那因此成立一個固定的單位來應付這一個特定的犯罪是值得的。」（馬振華）



## 第五章 個案分析

本研究參考 Ted Baker and Reed E. Nelson (2005) 與 Jeff Vanevenhoven *et al.* (2011) 所提出關於拼貼資源的成長模型，綜合政策行銷與拼貼資源相關理論以及個案研究所得資料，推導出執行政策行銷時的拼貼資源機制模型，詳如圖 5-1 所示。依據本研究提出之模型，在政策行銷下進行拼貼資源，可以區分為「建構環境」、「發現機會」、「執行拼貼」、「結果產出」四個階段。以下分別說明之。

圖 5-1：執行政策行銷時的拼貼資源機制模型



(資料來源：本研究整理)

### 第一節 建構環境

建構適宜的環境可以分為組織文化與專業人員二大部分。

拼貼資源是在面臨資源匱乏的狀態發展一個全新機會的執行手段，相對於組織既有的功能而言，執行拼貼資源之任務編組猶如組織內一株全新萌生的幼苗，需要一個充分授權、容許錯誤、簡化組織與低調管考的組織文化藉以鼓勵創新及



成長 (Miguel Pina E. Cunha, 2005)，藉以發展出不受限於既有問題解決模式的革新方案 (Frank J. Barrett, 1998)。在個案的研究過程之中，我們發現 165 專線身處的內政部警政署刑事警察局，採取了相當高度的「由下而上」的擬案決策流程 (如圖 4-2 所示)，使得第一線執行同仁得以快速將見聞與問題反應至決策層級，決策層級也因此對於第一線執行同仁的提案有著較高的肯定與授權，無疑是建構了具有相當程度鼓勵創新、不受既有框架限制、充分授權的組織文化。充分授權與鼓勵創新的組織文化需要長時間的培養與形塑，這在強調階層性 (hierarchy) 的政府部門實屬難能可貴，也是政府部門採取拼貼資源方法的首要結構性的限制與挑戰；內政部警政署刑事警察局之所以具備此項組織文化，本研究認為除了其特殊的專業幕僚機關性質以外，警察工作需要充分授權第一線人員追緝嫌犯的事務本質亦是關鍵因素之一。

除此之外，由於刑事警察局內部並非僅有 165 專線一個功能編組，尚有其他偵查犯罪、預防宣導等各個科室，因此在個案研究過程當中，我們也發現到執行拼貼資源的任務編組如果無法與其他平行單位建立起目標融合，將會導致拼貼資源的執行上遭遇阻礙。目標融合 (Goal congruence) 的問題係因組織內部的成員可能各有功能或資源上的目標不同所致 (以刑事警察局為例，可能犯罪偵查之人員會希望其他單位的資源少一點，以提升偵查能量為重心；犯罪預防之人員可能會希望其他單位的資源少一點，以犯罪預防為發展重心)，然而依據研究顯示，針對組織內部人員建立目標融合有助於從事人員的工作滿意度，也同時更會肯定其他同事在工作上的貢獻 (Amy L. Kristof-Brown and Cynthia Kay Stevens, 2001)。本研究認為，執行拼貼資源的任務編組儘管處於資源匱乏的情況下，但勢必仍會導致原有組織內部產生些許的資源排擠效應，且可能引起其他原有功能單位人員的排擠或敵視，故目標融合較為明確的組織，在執行拼貼資源上顯然更有助益。

其次，除了一個適宜拼貼資源的環境，執行拼貼的人員也扮演相當重要的角色。首先，專業人員對於事務議題具有較高的敏感度，不僅在發現需求或是確立

目標的層次（關於發現需求與確立目標之部分，詳參本章第二節），均能快速且精準地發現問題病灶，並運用專業知識邏輯加以分析，藉此避免許多不必要的錯誤嘗試。其次，儘管研究認為有經驗、具有專業技術的人員屬較好的資源拼貼者（Ted Baker and Howard E. Aldrich, 2000；Miguel Pina E. Cunha, 2005），但實際上拼貼採用的人力資源可能是閒置、非正式的編制人員，故必需透過良好的教育訓練使該等閒置、非正式編制人力資源轉化為適宜的人力投入；Keith Snavely (1991) 亦認為人員訓練是政策行銷的重要行銷工具之一。最後，由於在執行拼貼的過程中需要以積極的態度將就組合資源（關於將就與組合資源之部分，詳參本章第三節），因此主動積極也成為拼貼資源人員的重要特質之一。

具備了適宜拼貼資源的組織文化與專業人員，等同建構了一個得以快速定義、反應問題，並針對執行拼貼過程可能產生的不確定狀態具有良好解決能力的團隊，這對於之後的發現機會、執行拼貼、結果產出三個階段，均有實質上的助益。本個案研究推導模型關於建構環境的要素以及個案事例，詳如表 5-1 所示。

**表 5-1：建構環境的要素與個案事例**

要素	個案事例
<b>組織文化</b>	
鼓勵創新	邱俊惟：「刑事局其實在處理反詐騙的問題，我覺得應該可以說創新跟積極...他是一個不會怕挑戰的一個單位，就是反而我們願意去接受這樣的挑戰。」
不受框架限制	邱俊惟：「我們的解決方法也不會陷在既有的泥沼裡面說一定要怎麼樣做，只要是在合法的範圍內我們都可以去嘗試。」
充分授權	1. 165 專線由下而上的擬案決策流程（圖 4-2）。 2. 傅振原：「我們署長就說那很好，那就儘量做。」
目標融合	1. 侯友宜：「正規軍看雜牌軍又不是很重要，所以這時候最

	<p>重要你的 Leader，你的領導者，不管他是雜牌軍的任務編組或是正式編組，就要共同為一個目的而努力，因為雜牌軍他是為一個目的成立，他也希望各單位橫向的聯繫給他做支援，這時候最重要你的領導者如何帶這個團隊往前走，這是一個最重要的關鍵因素。」</p> <p>2. 馬振華：「良心講，有些長官並不重視，你不是第一線打擊犯罪、偵查犯罪的刑警英雄，你是接電話的 operators。」</p>
<b>專業人員</b>	
<b>專業投入</b>	<p>1. 邱俊惟：「到目前來講，165 服務的同仁來講，他們其實每個人都有一定的專業程度，我們有金融、電信、網路，每一個小組都有他自己，因為他等於經過四、五年的歷練，其實他們等於已經有專長了。」</p> <p>2. 邱俊惟：「我是本身在第一個資訊系畢業，然後後來有在警政署資訊室有服務過三、四年，然後刑事局的偵九隊有待過一陣子，所以對於 165 資訊化這一部分我就是利用過去的經驗也有提供一些想法。」</p>
<b>主動積極</b>	<p>1. 傅振原：「我們就認為我們必須有更積極的作為，當然這個作為是需要長官來支持，當然我們就向當時我們的署長（侯先生已經當署長了），我就打了一通電話給我們署長說，報告署長，我很想做一件事情。」</p> <p>2. 邱俊惟：「我們就是遇到問題了，我們就是馬上提出來，就是趕快去尋求解決方法。」</p>
<b>教育訓練</b>	<p>1. 邱俊惟：「我們並不是原本就非常優秀的人員，但是我們肯去學，然後慢慢的這樣培養。」</p>

	<p>2. 傅振原：「我們對這些人，我們也花了很長的時間在培養他的信心，培養他的口才，反正你去講，盡量講，講錯了投訴沒有關係，我來處理，我們長官來處理。」</p> <p>3. 侯友宜：「先前四個同仁非常有經驗，有耐性的去指導這些同仁，而且前面這四個同仁可以講犧牲奉獻，因為這種最枯燥、最乏味，而且要有耐性，不是偵查同仁的本業，他願意去做這種事情，才是 165 最成功的一個關鍵，從四位種子教官能夠把這個穩住，其實是這些人最重要。」</p>
--	---

( 資料來源：本研究整理 )

## 第二節 發現機會

拼貼資源是針對嶄新機會運用資源的方法，Jeff Vanevenhoven *et al.* (2011) 認為拼貼資源的成長模型自產生機會開始，Ted Baker and Reed E. Nelson (2005) 則認為針對現有服務無法滿足需求的顧客設計新型服務，是重要的拼貼顧客與市場類別。由此觀之，發現市場上未受滿足的需求為發現成長機會的主要途徑，透過新市場的創造使拼貼資源的運用得以創造價值。尤其政府部門供以行銷的客體乃以服務為主，鮮有產品類別 (Keith Snavely, 1991)，因此從實體資源面向透過拼貼各式具體資源產出新產品的機率甚低，故在政策行銷的框架下，本研究認為發現需求乃發現機會的最首要意涵。在政策行銷的概念下，所謂「需求」自然等同於民意 (包含一般大眾與選民) 需求，是屬於政策行銷重要的個體環境影響因素 (Keith Snavely, 1991)。發現此類需求的途徑，通常透過組織人員連結專業智識與敏感觀察而產生，亦即專業人員會將拼貼資源與其專業知識融合 (Miguel Pina E. Cunha, 2005)，觀察能力更是拼貼資源重要的成功因素之一 (Karl E. Weick, 1993)。

在發現民意未受滿足的需求之後，隨即自應確立拼貼資源所欲整合資源的目



標。依據 Ted Baker and Reed E. Nelson (2005),「追求新目標的資源組合」乃拼貼資源三大元素之一，故在進行資源組合之前，理應確立資源組合所欲達成的目標，俾利確保此一目標足以滿足前開發現的民意需求。

本個案研究推導模型關於發現機會的要素以及個案事例，詳如表 5-2 所示。

表 5-2：發現機會的要素與個案事例

要素	個案事例
<b>發現需求</b>	
發現未被滿足的民意需求	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 侯友宜：「民眾應接不暇，搞不清楚哪些是詐騙，哪些是非詐騙，所以整個詐騙的案件就急速竄升...這種現象在民國 92 年變成逐漸在大幅上升的一個刑事案件，所以當時為了成立 165，由內政部蘇嘉全蘇前部長跟謝銀黨謝署長及我本人，大家研究說我們如何來讓民眾的財產減少損失、被害。」</li><li>2. 傅振原：「我是基於當然站在跟民眾同一個立場上，如果我被騙，我會有什麼樣的一個想法，我希望政府怎麼樣來做這一件事情。」</li><li>3. 馬振華：「165 非常像超連結，我們跟老百姓講你只要打到 165 來，你後續所需要的服務是我幫你來做。」</li><li>4. 邱俊惟：「很多民眾就開始說我明明知道我的帳號被盜用，然後我跟警察機關講，警察機關說沒辦法，那是微軟在處理的，那我去找微軟，微軟也不幫我處理，所以導致民怨又開始了。」</li></ol>
透過專業視角不斷觀察	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 馬振華：「趨勢推移當中，每天在這個領域工作，你一定會感受到我們現在欠什麼。」</li></ol>



	<p>2. 傅振原：「我是過去長期在當外勤偵查，所以我會用偵查的角度去思考這些問題，怎麼去解決外勤，提高他的意願。」</p> <p>3. 傅振原：「我們開始建立系統，蒐集證據，反應我們的問題，然後找到對策。」</p>
<b>確立目標</b>	
<b>確定整合資源的目標</b>	<p>1. 165 專線在草創階段，整合資源的目標就是快速擴充人力，使民眾的諮詢電話能夠迅速接受服務。</p> <p>2. 165 專線在發展階段，整合資源的目標先後包括建立數位資料庫、建立人頭電話快速停話機制、警示帳戶凍結機制、請民營電信公司協助接聽諮詢電話以抒解人力吃緊狀態等等。</p> <p>3. 165 專線在挑戰階段，整合資源的目標先後包括建立盜用帳號快速停權機制、使反詐騙宣導訊息能夠確實傳遞到每一家戶等等。</p>

(資料來源：本研究整理)

### 第三節 執行拼貼

在發現可能的成長機會以後，於是進入執行拼貼階段。本研究參考 Ted Baker and Reed E. Nelson (2005) 關於拼貼資源的定義，將執行拼貼拆解為「尋找手邊資源」、「將就」、「組合資源」三項要素。

首先應進行的是尋找手邊資源的動作。相較於企業而言，由於政府部門在執行政策行銷時，難以單方力量推動而經常必須仰賴與不同組織團體的結合及合作，導致外部夥伴成為不可或缺的關鍵行銷工具（蘇偉業，2007），因此本研究認為有必要將資源分類為內部資源與外部資源。

就內部資源而言，本研究參考黃怡萍（2011）的論點，認為主要可區分成閒置資產與閒置人力兩大面向。必須說明的是，由於拼貼資源的概念是重新組合「非既定用途或無用途」、「非正規編制或原先職務並未運用之專長」等實體與人力資源（Ted Baker and Reed E. Nelson，2005），故此處所謂「閒置」非指資產與人力的完全棄用狀態，而係指一切未充分運用的資產與人力。尤其因為政府機關的財產與人力受到法定編制影響，不容易依據實際上的事務多寡彈性調整資源與人力的增減，也間接導致閒置資產（例如汰換後的設備）與人力（例如兼辦或支援人力）的存在。

就外部資源而言，即指外部夥伴，除了民間組織與團體以外，當然也包含其他政府部門（蘇偉業，2007）。然而，由於各個組織皆有自身的成長目標與成本考量，獲取外部夥伴的協助並非易事，因此本研究參考 Keith Snavely（1991）的政策行銷模型，認為獲取外部夥伴首肯協力的關鍵因素在於法定公權力與正當性。法定公權力本即 Keith Snavely 列舉的重要行銷工具之一，由於具有法律的強制、義務性質，使得外部夥伴不得不為政府機關的政策行銷提供協助；所謂正當性則指 Keith Snavely 模型中「一般大眾」、「選民」、「壓力團體」等足以影響外部夥伴協力意願的個體環境因素，透過這些環境因素形成外部夥伴「理應」提供政府機關執行政策行銷協助的動力，亦即以正當性驅使外部夥伴提供協助。只是在缺乏法律強制力的狀況底下，為了促使外部夥伴更願意提供助力，政府機關可能事實上仍然必須提供一些實質或非實質上的利益以供交換。但此處的價值交換與一般的外包、勞務採購契約不同，政府機關提供予外部夥伴的利益必須與外部夥伴提供的價值具有不對稱性，否則即屬單純的資產運用，而非真正獲取「夥伴」。以 165 專線爭取民營電信業者建立聯合服務平台為例，165 專線僅透過記者會表揚各電信公司致力投入反詐騙犯罪的行為，即獲得各電信業者總計 67 人之專職諮詢人力與 80 人之兼職諮詢人力協助，自屬透過正當性的運用獲取外部夥伴的奧援。

尋找手邊資源之後，隨即面臨「將就」的執行。由於拼貼資源的目的通常是

為了解決非預期性的問題，且經常運用在時間急迫、無暇規劃的情況 (Miguel Pina E. Cunha, 2005)，在問題與狀況掌握度不佳、又有時程壓力的情形下，實難事先備妥所有應備資源後執行拼貼 (Christine Moorman and Anne S. Miner, 1998)。在個案的研究過程當中，我們發現 165 專線便針對這項特性，建立了即時性的反應機制，當執行端發現所需資源不足、需另覓其他資源時，管理端必須及時給予充分的支援協助調取資源 (無論是內部資源或外部資源)，形成執行端即時的後勤補給；然而，同樣是由於非預測性高的影響，導致管理端「將就」提供的協助不一定吻合實際需求，於是在這樣一次或多次的反饋調整下，透過「將就」的執行找出最適解決方案。

最後，在持續尋找手邊資源與將就執行的過程之中，政府機關透過資源的拼貼與組合，將諸多的閒置資源、人力結合外部夥伴的助力，整合提供予民眾更良好的服務以創造價值。由於拼貼資源具有賦予資源新生命的效益 (陳意文, 2009)，故透過拼貼資源也因此經常得以創造超乎原先預期的嶄新價值。本個案研究推導模型關於執行拼貼的要素以及個案事例，詳如表 5-3 所示。

表 5-3：執行拼貼的要素與個案事例

要素	個案事例
尋找手邊資源	
內部資源	
(1)閒置資產	<p>1. 165 專線辦公處所從內政部警政署民眾服務中心、內政部警政署刑事警察局偵防中心、到保一總隊力行樓，一路調撥閒置廳舍使用。</p> <p>2. 邱俊惟：「早期我們 165 用的廳舍的辦公桌椅可能都是在其他機關政府機關這邊可能有汰換的部分，我們先暫時拿來做使用，然後直到有預算再把這個設備的部分慢慢</p>

	<p>採購進來，包含電腦也是。」</p>
(2)閒置人力	<ol style="list-style-type: none"> <li>165 專線徵調保一總隊機動警力作為接聽諮詢電話之力。</li> <li>165 專線運用具有資訊專長的同仁，協助資料庫系統的建置與維護，同時運用具有犯罪偵查專長的同仁，協助資料的分析與犯罪趨勢的研判。</li> <li>165 專線運用全國警力執行「警察機關辦理預防詐騙家戶宣導執行計畫」，透過各地警勤區執行預防宣導，以減少宣導經費的開銷。</li> </ol>
外部資源	
(1)法定公權力	<ol style="list-style-type: none"> <li>165 專線透過反詐騙跨部會聯防平台會議取得其他政府部門成為政策行銷夥伴。</li> <li>165 專線以電信法第 8 條第 2 項、銀行法第 45 條之 2、銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法作為法源依據，獲取民營電信公司、金融機構成為政策行銷夥伴。</li> </ol>
(2)正當性	<ol style="list-style-type: none"> <li>165 專線以企業的社會責任為由，爭取民營電信公司建立聯合服務平台，提供客服人員協助反詐騙諮詢服務。</li> <li>微軟公司在民意輿論、客戶抱怨、民意代表的多方壓力下，同意與 165 專線建置 MSN 快速停權機制。</li> <li>馬振華：「企業會答應的理由是一個權力的遊戲...你要不然就是有法令去限制他，你有相當的修改法令，讓他資源必須進來，不然你召開會議要做出決議讓他的上級機關去要求他，他會做，要不然就給他相當的利益好處讓</li> </ol>

	他來交換。」
<b>將就</b>	
非預測性高	<p>1. 侯友宜：「這是一個急就章的方法，並不是傳統的組織編制，為何會這樣？因為等不及，我們的資源分配，原本預算的編列趕不上我們要做偵查的腳步，當我預算編列出來以後，偵查的方向又改了，你要買的偵查設備又改了，你本來編這個預算我要做這個偵查，結果等編好預算，隔一年編好預算通過了，偵查方向又變，我又要重新來一套，那這個 165 不能等組織架構通過以後再來弄，你要通過多少人？5 人、10 人？你又想到 165 會變成什麼樣的狀況？所以一定要用拼裝車的方式解決這個問題。」</p> <p>2. 侯友宜：「後端給他的資源是看到需要什麼我再給你什麼，不是你事先想好要給你什麼，所以往往是 165 提出請求以後，我們大家思考有沒有這個需要，人力有沒有這個需要、物力有沒有這個需要，有再給他，完全沒有規劃，是因為產生了問題我們再給他，不是事先就知道即時要產生哪些問題。」</p>
即時後勤補給	<p>1. 侯友宜：「當時其實找的是一個拼裝車，可以說且戰且走的拼裝車，所以當時成立的時候要幾條線不知道，要叫幾個人也不知道，那我們設在保一總隊有一個好處，我隨時要調整力，我隨時方便。」</p> <p>2. 165 專線在執行端遇到問題，需要其他政府部門提供協助時，即透過內政部警政署刑事警察局在反詐騙跨部會聯防平台會議上提出，以爭取夥伴的支援。</p>

組合資源	
整合資源創造價值	<p>1. 馬振華：「對於大家不知所措、威脅到全國人民財產安全、心理安定的一個重大犯罪，我們只花了 3000 多萬元把它解決掉，所以當時我們說服行政院（按：指行政院研考會之政府服務品質獎）的時候，這麼難的一個難題大家都瞭解，我們一共花了多少錢？我們就是編列預算來做了這個 3000 多萬元，其他的都是現有資源。」</p> <p>2. 165 專線在建置數位資料庫後，得以將原本瑣碎、難以追查、不便運用的情報資料，予以整合作為偵查犯罪的基礎資料，亦可作為預防犯罪的宣導方針，更能透過真實數據的呈現，在說服其他外部夥伴提供助力時，具有客觀資料的正當性基礎。</p> <p>3. 傅振原：「我們後來發覺 55 歲以上的人到 70 幾歲好像經常被騙的，而且一騙都騙得很嚴重…這些人最弱的地方是資訊，而且反應也不是那麼好，我如果用大眾傳播給他，其實沒有用…我們後來想到說鄉下的老太太他們都會有一個廣播系統，里民、村民廣播系統，我們就請我們的員警，我們錄製一個錄音帶，請里長或村長在某個時間，如果有聚會的時間或是怎樣，用廣播的方式：『現在家裡可能有接到什麼樣子的電話～』」</p>

（資料來源：本研究整理）

## 第四節 結果產出

利用機會是拼貼資源成長模型的重要階段之一 (Jeff Vanevenhoven *et al.* , 2011)，若從拼貼資源的型態觀察，拼貼資源又可依據拼貼資源的續行與否，區分

為平行拼貼與選擇拼貼 ( Ted Baker and Reed E. Nelson, 2005 )。因此本研究認為，在執行拼貼的階段結束以後，勢必會面臨到「轉向擴張」或「維持功能」的抉擇。由於採取拼貼資源的手段通常是組織面臨到了非預期性的問題，組織可以在拼貼資源的過程當中，將所面臨的機會與問題予以具體化或擴展範圍，因而回到執行拼貼的階段，繼續運用拼貼資源的方式組合資源創造新價值；亦可著眼於拼貼資源手段已經足以解決最初設定的問題，降低拼貼資源的高彈性、用規則化換取高效率，藉此回歸一般運用資源的手段迎接未來的長期挑戰。

在個案研究的過程當中，我們發現 165 專線面對詐欺集團快速變化詐騙技巧與工具，事實上無法只靠自身的力量執行預防詐欺犯罪的工作，而必需不斷拼貼各種內部與外部資源，增添 165 專線處理各種議題的能力，藉以多方防堵詐欺犯罪；直到詐欺集團的犯罪模式開始減少變化、犯罪發生數也開始受到控制以後，始著手進行 165 專線的法制化動作。

本個案研究推導模型關於結果產出的要素以及個案事例，詳如表 5-4 所示。

表 5-4：結果產出的要素與個案事例

要素	個案事例
<b>轉向擴張</b>	
聚焦發現其他議題	165 專線從單純諮詢專線，在執行過程中發現有需要建置數位資料庫（數位資料庫的內容也是經過執行拼貼的過程一再轉向擴張），也發現需要建立金融電信聯防平台，再發現詐欺集團需要國際聯合偵查等等犯罪趨勢，從而因應各種議題與趨勢再次執行拼貼資源，一次次整合所需的內部及外部資源，以提升偵查、預防詐欺犯罪的能量。
再次執行拼貼	侯友宜：「這些附帶價值都不是我們當初所想到的，我們想到的只是諮詢，且戰且走，講真的一句話，他是個變形蟲，他



	<p>是一個怪物，而且他是一個臨時編組，我們只是想止血，拿一個東西止血，但是發現這個止血的效果有限的時候，我要從止血有當中如何去增加藥物的功能，去研究我們的藥物，再來去增加止血的功能，所以那些藥物是慢慢擴張出來的，藥物擴張出來以後，止血效果就慢慢展現出來。」</p>
<b>維持功能</b>	
將組織與功能進行法制化	<p>馬振華：「對一個不清楚的社會犯罪現象，我們要成立一個固定的單位去對付它，大概不容易，那時候是任務編組，現在情況都清楚了，知道第一個它也不會消滅、消失，它會長期存在，所以是一個非常長期的對抗，那因此成立一個固定的單位來應付這一個特定的犯罪是值得的。」</p>
結束拼貼	<p>165 專線在法制化以後，由於人員、預算受到法令限制，導致在內部資源的層面將較難以執行拼貼資源、取得彈性便利的人力與資源運用，但卻也會有常駐的專業資訊、金融、網路人員，針對 165 專線的既有功能進一步予以精進。可知 165 專線未來的成長，將逐漸由拼貼資源的成長模式轉變成傳統運用資源的成長模式，例如發展自主技術研究等等。</p>

(資料來源：本研究整理)



## 第六章 結論

### 第一節 研究發現

本研究透過拼貼資源觀點，探討 165 專線在政策行銷過程的成長與發展後，有以下主要發現：

#### 一、 政府部門在面對時效性、不確定性均高的政策行銷專案時，透過拼貼資源方法可以提升其彈性與效率。

政府部門是體制龐大的事務機構，慣於透過整體規劃、制式流程、完整評估與嚴密監控的行政程序執行政策行銷。但當面臨高度時效性、不確定性的議題時，例如新興犯罪、新種病毒、緊急災害等等，傳統僵化的模式反而導致政府機關陷於反應遲滯、猝不及防的狀態，進而擴大新興議題對於民眾的負面影響，嚴重時可能危及政府部門的公信力。

本研究詳盡觀察 165 專線的發展歷程，發現 165 專線面臨快速崛起的新興詐欺集團犯罪，巧妙地運用拼貼資源手段，不僅迅速在有限的預算及人力範圍內建置基本功能，以積極針對詐欺集團犯罪現象進行滅火式的搶救，避免民眾損害進一步擴大；再從詐騙諮詢的過程中瞭解詐欺集團的運作模式，陸續針對詐欺集團的三大命脈（電信、金融、網路）提出具體因應策略，一方面拼貼擴充政府部門的詐騙防制網絡，一方面拼貼結合民間事業機構以增強政府部門防堵詐欺犯罪的功能；更基於 165 專線獲取之情報資料加以分析，進而主動出擊拘捕詐欺集團之相關成員。在 165 專線的發展歷程中，我們看到的是 165 專線針對快速變遷的詐欺集團，透過拼貼資源方法不停在短期內增加、整合其防治功能，展現了高度的彈性與效率，這透過傳統行政程序是無法實現的。

#### 二、 由於拼貼資源的執行需要管理端與執行端的即時、緊密連結，故一個鼓勵創新、充分授權的組織文化有助於拼貼資源的發展與成功。

政府部門慣於由上而下的指揮服從關係，有部分原因是基於民主政治、政黨



政治的影響，要職官員必需為民意（選票）負責，自然傾向擬定預想中民意所歸的政策，並交由第一線執行機關依旨確實辦理。在這樣的環境底下，政府部門很容易將執行的正確度奉為圭臬，首要之務即為避免錯誤；當避免錯誤成為處事的原則時，凡事自然力求保守穩健，不以積極創新為目標，便會有損於組織內的創能量。

拼貼資源的執行過程需要執行端與管理端建立迅速的連結，確保執行端面臨發現新需求、各種突發狀況或預料外的事件時，管理端得以即時為執行端搜尋適合拼貼的資源；倘若執行端畏於上報或管理端怠於支援，均會導致兩端間的反應遲滯，在無法有效因應時局變化發揮彈性的情形下，反有害於拼貼資源的成功。

165 專線受到內政部警政署刑事警察局特殊的組織文化影響，形成了由下而上的擬案決策流程，也承襲了一貫的積極創新精神，再加上主事者的充分授權，使得這一連串的執行端與管理端的聯繫溝通管道相當順暢。儘管資源匱乏、初期受重視度較低，但第一線執行者仍可在不受管理階層桎梏的環境下充分揮灑。簡言之，165 專線積極創新、充分授權的組織文化，正是其執行拼貼資源富有高度彈性的最重要關鍵。

### 三、對於政府部門而言，「夥伴」是資源組合中不可或缺的重要角色。

政府部門總體而言相當龐大，牽涉事務甚為廣泛，但對執行特定政策的單一政府部門而言，其功能便受到相當侷限。然而在現代社會與網路事業快速的發展之下，諸多議題不再是單一政府部門可以管制，必需結合其他政府部門的力量始能達成特定政策目的。此外，由於整體社會漸趨專業分工，在特定的專業領域上，形成政府部門必需仰賴民營企業的情形（例如單論通路而言，政府部門的通路綿密程度便不如便利超商；金融服務亦同，政府僅負責整體環境的管制，但具體的金融操作與資料彙整，仍須透過民營機構的執行始能完成）。以上種種，均使得現代化的政策行銷，不得不將「夥伴」列入資源組合中不可或缺的角色，只要能獲得越多的夥伴，主導政策行銷的政府部門無異掌握更多功能面向的資源，在政策



的規劃與事件的因應上，自然也具有更多的彈性。

將閒置人力與資產予以撥補整合，因需協調其他內部單位的需求意見，處理孰先孰後的優先度問題，已非易事；本研究發現 165 專線透過拼貼各專業範疇的夥伴，包括其他政府部門與各類民營企業，針對不同的需求獲取不同夥伴的支援，藉以快速切入該等專業領域取得議題的主導權，更是難能可貴。除去了金融、電信、網路事業夥伴的支援，165 專線充其量仍然只是一個供給民眾電話諮詢的服務電話，但在該等夥伴加入以後，發揮的整合效益讓 165 專線成為詐欺集團犯罪的防治中心，不僅是國內新興犯罪防治中心的先驅，更成為世界各國防治詐欺犯罪的仿效對象。

事實上，政府部門具有多角度的功能，然而在各個部門的區別與隔閡之下，導致各個功能部門單打獨鬥、各自為政而狹隘化，也使得政府部門自我限縮了許多的可能性。透過 165 專線的個案分析，我們看到了 165 專線在拼貼諸多夥伴後展現的強大整合綜效，因此本研究認為透過拼貼資源的方法，有利於政府部門重新審視「夥伴」橫向連結所能帶來的化學效用，藉以發揮一加一大於二的效果。

#### 四、在完善的法規授權架構底下，有助於政府部門透過法定公權力取得政策行銷的夥伴藉以實施拼貼資源。

雖然夥伴的取得相當重要，然而獲取夥伴無償（或相對甚低報酬）的支持並非易事，即便其他政府部門亦為如此。因為夥伴的無償（或相對甚低報酬）性，使得其他政府部門與民營企業不願無端增添人事或行政成本，自然裹足不前。165 專線的發展也是如此，除了少數以正當性驅動的夥伴以外，絕大多數夥伴的支援服務都是在一些重要的法規通過後，方能水到渠成。

因此，本研究透過 165 專線取得政策行銷夥伴的歷程發現，為了解決夥伴取得的問題，有必要針對特定的政策行銷提供完善的法規授權依據。儘管初期可能受限於議題掌握度低，無法完善立法；但仍可透過一些授權性高的法令規範（例如空白授權法規，銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法即為銀行

法授權之適例）或例行性的政府部門橫向整合會議（例如反詐騙跨部會聯防平台會議），透過這些法定公權力，影響並吸納其他政府部門與民營企業成為自身的政策行銷夥伴。若缺乏法定公權力的支持，在拼貼資源上將會造成取得夥伴的困難，進而降低成功拼貼資源的可能性。

## 第二節 討論

由於嚮往商業行銷管理為企業帶來的正面影響，政府部門對於在政策行銷領域引進商業行銷概念相當樂見其成，國內諸多研究亦發現政府部門在許多的政策執行上可援引商業行銷觀念作為解釋基礎，包括交通、觀光、經濟等各類範疇（黃碩勛，2005；李雅蒂，2010；劉建廷，2012）。但以往的研究較少觸及政府部門缺乏資源時應如何進行政策行銷的議題，於是本研究提出拼貼資源作為一個可行的應用觀點，供給政府部門在面臨資源匱乏的狀態時一個有效的選擇方案，也作為擴張拼貼資源理論應用範圍的貢獻。

這個議題之所以重要，原因在於政府部門擁有預算的政策通常是已經既定、例行、穩定實行中的施政計畫，而通常是新興、具時效性的議題，才會受困於資源的不足；然而這些新興、具時效性的議題，很有可能就是政府部門一個創新作為的開始，或者危機轉機的轉捩點。以本研究的個案 165 專線為例，處理得宜，165 專線不僅成為國際防制詐騙的翹楚，其作業模式亦開啟了其他類型犯罪跨部會聯防平台的起源；但若當時存有疏忽懈怠，詐欺集團犯罪很可能繼續肆虐國內迄今。而拼貼資源本即經常運用在時間急迫、無暇規劃、無法事先備妥資源的狀態（Christine Moorman and Anne S. Miner, 1998；Miguel Pina E. Cunha, 2005），自然與本研究之主題十分切合。

拼貼資源的概念從法國人類學家啟蒙，在偶然的情形下引入企業管理範疇，始終是一個動態、成長中的概念，透過諸多學者研究、個案分析不斷擴充其意涵，雖然迄今仍然缺乏一個權威、系統化的定義與解釋，但這正是因為拼貼資源獨具



的「創新」、「不受限制」特性使然，每個企業在拼貼資源時都竭盡所能創新資源的取得途徑與拼貼資源的技巧，導致在歸納及演繹的理論研究過程出現了困難。儘管如此，拼貼資源解決非預期性、時間急迫性問題的效果，以及著重創新與資源相對匱乏兩項議題的特質，始終不曾改變。

Ted Baker and Reed E. Nelson (2005) 與 Jeff Vanevenhoven *et al.* (2011) 雖然提出了拼貼資源成長模型，使得拼貼資源的理論體系更加完整，但由於政府部門與民營企業的本質上差異，例如自主性、彈性、營利目標、績效評估標準等等 (Charles W. Lamb, Jr., 1987)，因此該等模型顯然並不適合直接套用在政策行銷之中，必需斟酌政策行銷與個案組織的特質予以調整，本研究於是試圖將政策行銷與拼貼資源的既有理論，在 165 專線的個案上予以揉合，這亦是本研究的貢獻之一。關於此點，既有的拼貼資源理論並無相關探討，本研究在蘇偉業 (2007) 的研究中，發現「夥伴」在政策行銷中的重要性，進而回頭檢視 165 專線的發展歷程，確認了 165 專線就是在一次一次將夥伴的功能拼貼近來後獲得了成長；至於獲得夥伴的關鍵成功因素，則參考了 Keith Snavely (1991) 的公共政策行銷模型，挑選出法定公權力作為取得政策行銷夥伴的重要行銷工具。儘管蘇偉業 (2007) 之研究係以環境保護署的限用塑膠袋政策為應用事例、Keith Snavely (1991) 之研究則係以稅捐單位為出發點，與本研究之個案對象 165 專線具有之司法警察屬性皆不相同，但本研究擷取了該等研究適用於 165 專線特質之部分進行分析，也等同間接擴大了上開研究的理論應用範圍。

換言之，對於處在資源匱乏狀態欲推行新政的政府部門而言，單純地套用既有政策行銷理論可能會面臨資源不足的困窘，直接套用拼貼資源方法又會無法區辨各種手邊資源的取得重要度，本研究透過 165 專線個案分析，提出了一個流程式的拼貼資源機制模型，供給有需求的政府部門得以按照步驟逐一檢視採納拼貼資源方法時，有無任何基礎作為的闕漏，也更能凸顯取得政策行銷夥伴的重要性。誠然，各政府部門執行之政策行銷屬性、特質均有差異，可能在實際個案上運用

拼貼資源方法時，仍應視個案情形稍做調整，此部分須待日後進一步之研究整理分析；但相信透過本研究提出之模型，可以使政府部門在運用拼貼資源方法執行政策行銷時，議題將更易被聚焦、效率也能因此提升。



### 第三節 研究限制

#### 一、個案觀察時間的侷限性：

本研究屬於回顧式的訪談，泰半研究資料本於受訪者事後敘述其主觀認知，故不能排除受訪者事後基於 165 專線屬成功案例的偏見。此外，受限於 165 專線目前正處於法制化的規劃狀態，本研究尚無法得知 165 專線在法制化後的確切角色與組織定位，以及未來的任務目標是否仍然以詐欺犯罪作為主要防治對象，抑或納入其他新興、跨國犯罪的防治策略規劃。因此，本研究僅能呈現在 165 專線拼貼資源暫告一段落的現況分析，若觀察時間能夠跨越到 165 專線法制化後的發展，相信對於拼貼資源手段的取捨時機與優劣分析，會有更完整與全面的瞭解。

#### 二、個案選擇的特質性：

本文基於 165 專線的個案研究，推導出執行政策行銷時的拼貼資源機制模型。雖然 165 專線編制於內政部警政署刑事警察局下，屬於刑事警察的政策領域，但一如 Keith Snavely (1991) 的政策行銷模型可適用在各個政策行銷領域，本研究認為前開機制模型在所有政策行銷領域亦皆可適用。只是各個政府部門提供的公共服務種類、屬性相異，在進行本模型的分析時，可能會因為不同政府部門實行不同政策，會發現在模型中欠缺不同的要素，進而必需補足相關要素。然而，畢竟 165 專線屬於利用拼貼資源執行政策行銷的成功案例，故本機制模型是否已經考量所有的關鍵成功因素，仍須透過其他拼貼資源執行政策行銷的失敗案例進行雙重檢驗。

#### 三、受訪對象的限制性：



本研究以 165 專線內部人員作為訪談對象，藉以分析 165 專線在政策行銷時運用拼貼資源方法的可能影響。但在拼貼資源的過程中，除了政府部門以外，夥伴的角色亦不可或缺，本研究受限於訪談對象並未及於該等政策行銷夥伴，無法針對該等夥伴願意為 165 專線提供協助的動機、成本與效益進行研究與分析，因此可能在此部分的觀點上受到侷限，而未能深入探討其他政府部門與民營企業成為政策行銷夥伴的關鍵成功因素。

## 第四節 未來研究方向

### 一、針對 165 專線在法制化並結束拼貼資源後的發展，進行追蹤研究：

依據 Ted Baker and Reed E. Nelson (2005) 的研究，拼貼資源若能在適當的時間以選擇拼貼的方式結束，回歸正常資源的使用模式進行組織發展，將會使組織獲得更好的成長。截至目前為止，165 專線皆係運用拼貼資源的方式進行政策行銷與組織成長，慣於獲取夥伴團體作戰；在未來法制化後，失去了任務編組的角色，165 專線隸屬內政部警政署刑事警察局內部單位的色彩將更為濃厚，勢必漸將影響其他政府部門提供支援的意願，進而增添獨立作戰的負荷。165 專線在法制化後，究竟能否適應如此的轉型，以自身的專業繼續在功能上成長茁壯，證明法制化的決定正確無誤，相信不僅是 165 專線自身必需面對的嚴峻挑戰，亦是未來相當值得研究的課題。

### 二、透過拼貼資源的失敗案例進行本研究的驗證：

承前所述，本研究受限於 165 專線的成功特質，可能在理論的建構上並未完全呈現所有的關鍵成功因素，或是忽略了潛在的負面要素。未來如有案例係針對運用拼貼資源執行政策行銷的失敗案例進行驗證，勢必能夠補足拼貼資源與政策行銷研究領域不足之處。

### 三、從政策行銷夥伴的觀點觀察拼貼資源的雙贏可能性：

從政府部門的觀點而言，獲取政策行銷夥伴的目的是為了實現本身的政



策目標。從這個角度出發，提供支援的政策行銷夥伴很有可能處於付出與回報不成比例的狀態之中，進而影響其提供支援的意願。然而，成為政策行銷的夥伴，是否確實無法在政策行銷的過程中同時實踐己身的組織發展目標，與實行政策行銷之政府部門形成雙贏狀態？若能建立起雙贏的策略模式，在政府部門拼貼資源的實施上必定更能事半功倍，故此部分似亦值得進一步的研究。



## 參考文獻

### 中文部分

1. 內政部警政署（2008），第一屆政府服務品質獎參獎申請書，下載位址：  
<http://www.rdec.gov.tw/public/attachment/952017442671.pdf>
2. 丘昌泰（2011），政府施政與民眾感受之間的連接器：政策行銷，〈研習論壇〉第 129 期，頁 1-13
3. 李湧清、林逢泉、黃啟賓（2012），165 反詐騙諮詢專線效能之研究，〈中央警察大學警學叢刊〉第 42 卷第 6 期，頁 1-42
4. 李雅蒂（2010），大鵬灣開發案觀光效益之研究：政策行銷之觀點，國立東華大學公共行政研究所碩士論文
5. 林逢泉（2010），165 反詐騙諮詢專線方案評估之研究，中央警察大學警察政策研究所碩士論文
6. 林博文（2009），公共部門運用行銷觀念之研究：行銷概念的擴大化與轉化，〈行政暨政策學報〉第 48 期，頁 63-112
7. 孫本初、傅岳邦（2009），行銷型政府的治理模式：政策行銷與政策網絡整合的觀點，〈文官制度季刊〉第 1 卷第 4 期，頁 25-55
8. 陳曷麟（2001），社會科學質化研究之紮根理論實施程序及實例之介紹，〈勤益學報〉第 19 期，頁 327-342
9. 陳意文（2009），創新產品的資源拼湊與價值實現之研究：採新資源基礎觀點之定性與定量分析，國立政治大學科技管理研究所博士論文
10. 國家通訊傳播委員會（2007），加強防範詐騙電話專案報告，立法院第六屆第四會期科技及資訊委員會第十四次全體委員會議資料，下載位址：  
<http://npl.ly.gov.tw/npl/report/960117/7.pdf>
11. 黃怡莘（2011），以拼貼資源觀點探討新興品牌網路社群經營—以 K 品牌為例，



12. 黃雪蘭（2010），政府防制詐騙犯罪政策行銷之研究—以「警政署 165 反詐騙諮詢專線」為例，世新大學行政管理學系碩士論文
13. 黃碩勛（2005），悠遊卡政策行銷之研究，世新大學行政管理學系碩士論文
14. 曾咸超（2008），工作滿意與績效關聯性之研究—以刑事警察局為例，國立政治大學社會科學學院行政管理碩士學程第七屆碩士論文
15. 謝如梅、莊為傑、方世杰（2011），資源拼湊、創業經驗與新事業機會之初探性研究：社會網絡觀點，2011 第 14 屆科技整合管理研討會，頁 441-453
16. 劉兆隆（2011），政策溝通與政策行銷的理論與實務，〈研習論壇〉第 129 期，頁 14-24
17. 劉建廷（2012），兩岸經濟架構協議（ECFA）的政策行銷分析，國立東華大學公共行政研究所碩士論文
18. 魯炳炎（2007），政策行銷理論意涵之研究，〈中國行政〉第 78 期，頁 31-53
19. 魯俊孟（2011），政策行銷—公共治理概念下現代文官必備之核心能力，〈研習論壇〉第 129 期，頁 25-34
20. 賴金鼎（2012），資源拼湊及共同創造理論的應用—以新產品智慧型綠能電磁鎖開發為例，國立臺灣科技大學管理研究所 EMBA 碩士在職專班碩士論文
21. 盧俊光（2007），新興詐欺犯罪模式及其偵查作為之研究，中央警察大學刑事警察研究所碩士論文
22. 蘇偉業（2007），政策行銷：理論重構與實踐，〈中國行政評論〉第 16 卷第 1 期，頁 1-34

## 外文部分

1. Amy L. Kristof-Brown and Cynthia Kay Stevens (2001), "Goal Congruence in Project Teams: Does the Fit Between Members' Personal Mastery and Performance

Goals Matter?”, *Journal of Applied Psychology*, Vol.86 No.6, p.1083-1095

2. Angus Laing ( 2003 ) , “Marketing in the Public Sector: Towards a Typology of Public Services”, *Marketing Theory*, Vol.3 No.4, p.427-445
3. Charles W. Lamb, Jr. ( 1987 ) , “Public Sector Marketing Is Different”, *Business Horizon*, Vol. 30 No. 4, p.56-60
4. Christine Moorman and Anne S. Miner ( 1998 ), “Organizational Improvisation and Organizational Memory”, *Academy of Management Review*, Vol. 23 No. 4, p. 698-723
5. Claude Lévi-Strauss ( 1972 ) , *The Savage Mind (La Pensée Sauvage)*, Published by Oxford University Press in paperback 1996
6. Frank J. Barrett ( 1998 ) , “Creativity and Improvisation in Jazz and Organizations: Implications For Organizational Learning”, *Organization Science*, Vol. 9 No. 5, p.605-622
7. Garud Raghu and Karnøe ( 2003 ) , “Bricolage versus breakthrough: distributed and embedded agency in technology entrepreneurship”, *Research Policy*, Vol.32, p.277-300
8. Hans Buurma( 2001 ), “Public Policy Marketing: Marketing Exchange in the Public Sector”, *European Journal of Marketing*, Vol.35 No.11/12, p.1287-1300
9. Jeff Vanevenhoven, Doan Winkel, Debra Malewicki, William L. Dougan and James Bronson( 2011 ), “Varieties of Bricolage and the Process of Entrepreneurship”, *New England Journal of Entrepreneurship*, Vol.14 No.2, p.53-66
10. John W. Creswell ( 2009 ) , *Research Design: Qualitative, Quantitative, and mixed methods approaches*, 3<sup>rd</sup> edition, Thousand Oaks, Sage Publications
11. Karl E. Weick ( 1993 ) , “Organizational Redesign as Improvisation”, in George P. Huber and William H. Glick (eds.), *Mastering Organizational Change*, Oxford

Press, New York, p.346-379

12. Keith Snavely ( 1991 ) , “Marketing in the Government Sector: A Public Policy Model”, *The American Review of Public Administration*, Vol. 21 No. 4, p.311-326
13. Masatoshi Tamamura ( 2003 ) , “Policy Marketing Approach of Public-Private Partnerships: A Japanese Local Government’s Experience”, IRSPM VII (The 7<sup>th</sup> International Research Symposium On Public Management), Hong Kong
14. Michael Quinn Patton ( 2002 ) , *Qualitative Research and Evaluation Methods*, 3<sup>rd</sup> edition, Thousand Oaks, Sage Publications
15. Michael P. Mokwa& Steven E. Permut( 1981 ), *Government marketing: theory and practice*, New York, N.Y., Praeger Publishers
16. Michael S. Lewis-Beck, Alan Bryman and Tim Futing Liao ( 2004 ) , *Encyclopedia of Social Science Research Methods*, Sage Publications
17. Miguel Pina E. Cunha ( 2005 ) , “Bricolage in Organizations”,*FEUNL Working Paper No. 474*, Available at <http://ssrn.com/abstract=882784> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.882784>
18. PanagiotisLouridas ( 1999 ) , “Design as Bricolage: Anthropology MeetsDesign Thinking”,*Design Studies*, Vol. 20 No. 6, p. 517-535
19. Patrick Butler and Neil Collins ( 1995 ) , “Marketing Public Sector Services: Concepts and Characteristics”, *Journal of Marketing Management*, Vol. 11 No.1-3, p.83-96
20. Peter Graham ( 1994 ) , “Marketing in the Public Sector: Inappropriate or Merely Difficult? ”, *Journal of Marketing Management*, Vol. 10 No.5, p.361-375
21. Philip Kotler and Sidney J. Levy ( 1971 ) , “Social Marketing: An Approach to Planned Social Change”, *Journal of Marketing*, Vol.35, p.3-12
22. Philip Kotler and Sidney J. Levy ( 1969 ) , “Broadening the Concept of Marketing”,

*Journal of Marketing*, Vol.33, p.10-15



23. Piet J. M. Verschuren (2003), “Case Study As a Research Strategy: Some Ambiguities and Opportunities”, *International Journal of Social Research Methodology*, Vol.6 No.2, p.121-139
24. Robert K. Yin (2003), *Case study research: Design and methods*, 3<sup>rd</sup> edition, Thousand Oaks, Sage Publications
25. Shan L. Pan and Barney Tan (2011), “Demystifying case research: A structured-pragmatic-situational (SPS) approach to conducting case studies”, *Information and Organization*, Vol. 21, p.161-176
26. Ted Baker and Howard E. Aldrich (2000), “Bricolage and Resource-Seeking: Improvisational Responses to Dependence in Entrepreneurial Firms”, Unpublished paper, Available at <http://www.unc.edu/~healdric/Workpapers/WP134.pdf>
27. Ted Baker and Reed E. Nelson (2005), “Creating Something from Nothing: ResourceConstruction through Entrepreneurial Bricolage”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 50 No.3, p.329-366

## 網頁部分

1. 165 全民防騙超連結：

<http://www.165.gov.tw/index.aspx>

2. あおもり県民政策提案制度：

<http://www.pref.aomori.lg.jp/kensei/seisaku/iken.html>

3. 微軟與警方合作 MSN 帳號被盜 24 小時內可停權：

<http://www.nownews.com/2011/07/09/11490-2726542.htm>