

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部警政署。

貳、案由：警察機關刑案匿報、輕案重報或重案輕報等現象，迄未澈底根除；各分局刑事偵查員及分駐（派出）所員警勤（業）務普遍未能落實；全國刑事警察嚴重不足，基層員警現場處理能力及採證能力薄弱，刑事鑑識人員缺額過多；又警察機關未盡犯罪檢舉人之保護；破案獎金制度流弊不少；刑案移送因調查未完備，經檢察官發回續查、補足之比率偏高；另對於未破案件之列管方式，亦未能配合科學分析，綜合研判；犯罪資料建檔及運用之蒐集、運用及管理機制不足，對民眾隱私權保障不周；偵訊設備及供指認之硬體設施欠缺情形嚴重。前開諸節影響刑案偵防成效至鉅，警政署未嚴加督導改善，核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

民國（以下同）八十九年至九十一年台灣地區刑事案件發生件數分別為四三八、五二〇件、四九〇、七三六件、五〇三、三八九件，呈逐年上升趨勢；破案率則分別為五九・二一％、五五・二五％、五九・一六％。此外，民眾對於社會治安及警察人員執勤態度滿意度，據行政院研究發展考核委員會九十年四月，以「民眾對目前生活品質及社會問題的看法」為題，抽訪台灣地區二十歲以上民眾，在表列三十二個項目中，複選三

項最嚴重項目，結果發現：「治安問題」占六二・四％，比率之高，遠超過其他問題。又，該會於九十二年五月，以「民眾對政府三年半施政滿意度調查」為題，再度以同樣方式，抽訪台灣地區二十歲以上民眾，結果發現，民眾對政府三年半來維護社會治安的表現：「不太滿意」及「一點也不滿意」之比率，分別占三三・六％及十七・二％，合計五〇・八％。顯示警政偵防工作有待加強。

本院乃就刑事警力、勤務規劃、犯罪偵防成效、未破刑案列管方式、受理報案、退案統計、刑案移送審核方式、警察機關偵訊室及相關偵訊設施；等，分別調卷及訪談瞭解，發現各警察機關辦理刑案偵防，確有如下亟待改進之缺失：

一、警察機關刑案匿報、輕案重報或重案輕報等現象，迄未澈底根除，警政署未嚴加督導改善，核有違失：

按刑案偵防績效評比，攸關偵防品質、偵防成效，並與警察風紀息息相關，不得不縝密並嚴肅行之。查現行警察機關績效計算方式，係以案件類型給予不同權數，而案件重要性，則由上級機關依照社會壓力，統一律定。員警辦案績效優良與否，除與往年上一期比較外，各警察分局又以全體犯罪偵查結果進行評核，造成員警破案壓力沉重。部分員警為免績效不佳而受行政處分，或為求取陞遷順暢，乃製造或培養績效，迭生以不正方法取得被告自白，滋生若干流弊。具體言之，有以下諸端，如：

(一)基於「成本效益」，捨本逐末；輕視刑事責任區查察，未在犯罪預防上紮根，卻到處尋找「績效」。

- (二) 為求績效，預留案源：破案時不循線追查上游或共犯，待專案工作期間或欠缺績效時，再循線續查。（例如：僅移送毒品小盤商而不追查毒品上游來源；僅移送竊盜犯，而未追查鎖賊管道）。
- (三) 匿報或「重案輕報」：「重大刑案」受到重視，而「一般刑案」被害人報案時，常遭員警冷漠以對，甚至要求不要報案。或受理刑案報案時「重案輕報」。（例如：將搶奪案件，扭曲為竊盜案件；或將重大竊盜案登載為五十萬元以下之一般竊案）。
- (四) 「輕案重報」誇大績效：現行警察機關以移送書所載罪名，作為計算績分評比的配分標準，乃故意以較重罪名移送，使檢方疲於釐清案情。（例如：將妨害自由誇大為擄人勒索，將吸食或轉讓毒品誇大為販賣毒品）
- (五) 找藉口，規避上級查核：對報案民眾以須經調查確認案情屬實為由，拒絕發給「報案三聯單」；又為逃避事後查核，未翔實填載「三聯單」、「通報單」、「受理案件記錄單」及「電腦管制資料」等。

前開各項原因，顯示部分員警紀律不佳，並冀圖獲取不實績效，使民眾對警察服務態度，產生不良觀感，影響治安成效。警政署應謀求改善，並落實勤務督導，嚴格考核，淘汰不適任人員。

二、分局刑事偵查員及分駐（派出）所員警勤（業）務過於繁瑣，致普遍未能落實執行，嚴重影響犯罪偵防成效，應通盤檢討改進：

刑事警察雖係以犯罪偵查為其主要目的，然警察分局刑事組偵查人員，除偵查刑

事案件外，亦須執行聯合警衛勤務、支援勤務、臨時勤務、專案勤務，以及各項署辦、局辦或分局自辦之擴大臨檢等勤務，五花八門，瑣碎繁重，致犯罪偵查效能明顯受到排擠。員警僅能針對線索明確，容易偵破案件著手，對於案情模糊，線索茫然，破案難度較高的案子，縱使有心亦無充分時間偵辦，而形成積案、懸案。

另各警察分駐（派出）所，為維護治安工作最基層，亦屬最為重要之一環。就各分駐（派出）所行政警察勤務量觀之：有值班、備勤、臨檢、守望、勤區查察；多項。勤務內容，涵蓋了受理報案、犯罪預防、集會遊行、交通整理、專案勤務、聯合警衛、及協助其他行政機關執行取締；等。加以員警經常因臨時事故在勤務機構待命服勤；又須處理各項勤務督導及業務檢查，致使「戶口查察」、「清理監控不良分子」、「預防少年不良行為及虞犯」、「社區安全維護」；等攸關治安紮根之工作，自未能發揮預期功效。

自八十四年實施報案三聯單以來，歷年刑案發生總數均在四十萬件以上；暴力犯罪，每年皆超過十萬件，並有逐年升高的趨勢，治安工作之繁重可見其一斑。為有效提升偵防績效，警政署應儘速檢討刑事警察及基層分駐（派出）所勤務內容，分析轄區整體治安狀況，並落實勤務執行，以強化偵防犯罪之效能。

三、全國刑事警察員額不足，影響犯罪偵防成效，警政署應加重視並妥為因應：

按刑事警察工作量大、危險性高、機動性強、勤務時間長，隨時處於待命狀態，加以社會環境遽變，犯罪手法趨向智慧、高科技及暴力型態。且人民民主意識高漲，

刑事警察面臨極大的破案及工作壓力，實非一般行政警察所能相比。

由目前我國警力分配結構（以九十二年九月之資料為基準）觀之，警察人員實際員額為六萬九千八百六十三人，刑事偵查員實際員額為六千九百八十二人，占全國警察員額百分之九點九九，較諸澳洲百分之十五、英國百分之十三·九、日本百分之十二，明顯偏低。且近年來，願意擔任刑事工作之警察人員日益減少。除刑事警察局各外勤隊之偵查員屢招不足外（自九十年以來，雖已辦理九次偵查員招考，但平均到考率僅五成），各警察機關刑事警察亦有大量懸缺，始終無法補足。依據警政署函覆資料，截至九十二年九月，全國刑事警察人員編制缺額達一千一百九十七人，占現有員額百分之十七·一。據基層警察人員反應，其原因在於：一、刑事警察工作壓力高於一般行政警察或交通警察，然待遇無別。二、自八十五年五月二十三日起，全國警察官職等階表修正後，原有刑事警察人員陞遷優勢及誘因頓失，士氣大受打擊所致。

有鑑於此，警政署對目前刑事警察普遍未受重視與激勵，工作缺乏誘因，待遇未盡合理，導致缺額日益嚴重，預防犯罪工作無法落實，及組織功能有待檢討等問題，應深入研究並謀求改進。

四、基層員警現場處理能力及採證能力薄弱，刑事鑑識人員不足，兼辦業務過多，影響偵查成效至鉅：

按刑案現場是蒐集犯罪證據之寶庫，現場處理能力之提升，直接關係犯罪偵查成效。現場處理完善，為破案關鍵，亦為保障人權之不二法門。然查其實際之運作情形，

核有未依相關規範切實執行、採證查獲比率偏低、鑑識人員不足，且兼辦業務過多、基層員警現場處理能力及採證能力薄弱等缺失，茲分述如下：

(一) 未依相關規範切實執行現場處理：按「警察偵查犯罪規範」第三章「現場處理」，就警察人員實施犯罪調查，應如何救護傷患、如何現場保全、如何調查訪問、如何追捕逃犯、如何勘查採證，以及相關注意事項，均著有詳細規範。然就本院調查警察辦案失當之案件發現，多數未依上開規範確實執行，顯示警察機關現場處理之品質普遍不佳，舉例言之：

- 1、未依規定，詳細釐定偵查計畫，致偵查作為紊亂。
- 2、現場未作保全，跡證取捨欠當。
- 3、未指派專人保管現場物證及照片等重要物品，甚至導致證物遺失。
- 4、未落實訪查案發現場之有關人、事、物；又訪查工作未能依鑑識所得，先行過濾篩選，不當耗費無謂人力。
- 5、事前未經詳細查證，輕率聲請強制處分。
- 6、未能綜合現場跡證，詳細過濾追查各項疑點及重要細節，即冀圖以偵訊技巧突破案情。

(二) 採證查獲比率偏低：據刑事警察局提供之數據顯示，八十九年全國各警察機關採證一萬七千二百一十三件，因現場跡證比對而緝獲嫌犯一千三百五十九件，採證查獲比率為百分之七點九。九十年全國各警察機關採證二萬三千一百五十三件，比對現

場跡證而緝獲嫌犯一千九百七十件，採證查獲比率略升為百分之八點五一。八十九年到九十年，採證案件數自一萬七千餘件，成長為二萬三千餘件，顯示警察機關對刑案現場採證工作，已有重視。惟查獲比率僅百分之八左右，足見刑案現場處理及採證能力，仍有強化之必要。

(三) 刑事鑑識人員不足，且兼辦業務過多：查各警察機關雖設有專責鑑識人員，負責轄區「重大刑案」現場勘察、證物初步鑑定、刑事器材管理及負責刑事鑑識教育訓練等工作。且編制上台北市及高雄市政府警察局成立刑事鑑識中心，各縣(市)警察局刑警隊下設鑑識組。惟各縣(市)警察局現有鑑識員額合計僅有一百六十八人(另支援人員五十六人)，缺額高達二百七十四人，懸缺幾為現有人員兩倍，人力嚴重不足。又目前各縣(市)警察局鑑識單位，隸屬該警察局刑警隊，須兼辦「績效評比」、「前科素行調查」、「刑案資料統計分析」、「特定營業管理」、「資訊系統汰換」、「匿報案件查處」、「報案三聯單」、「獎金分配」、「聯合警衛場檢」、「通訊監察管制」等多項非鑑識業務，使捉襟見肘的人力，更為不足，不利於科學辦案及鑑識績效之提升。

(四) 基層員警現場處理能力及採證能力薄弱：依目前案件發生數量，「一般刑案」通常由當地派出所或分駐所員警(即行政警察)到場處理，其次為當地分局刑事組(即刑責區偵查員)交由當天值日之小隊負責勘查採證。基層刑事組人員，除一般性刑事業務外，更須實際從事刑案偵辦工作，在缺乏完整鑑識訓練及破案績效壓力下，

僅少數案件能正確採集現場跡證，多數僅採集指紋、拍照、測繪簡圖，製作筆錄附卷而已。造成日後難以循現場跡證偵查。

上開諸節，肇致現場處理之品質不佳，無法落實科學辦案，影響偵查成效，警政署應予重視並速謀改善。

五、警察機關對於犯罪檢舉人之保護有欠周妥；又破案獎金雖屬必要，但須避免發生選擇性辦案，且應加強查核秘密證人獎金，以杜流弊：

(一)按保護檢舉人是鼓勵民眾勇於檢舉不法，提供犯罪線索的首要任務。警察機關對於檢舉人身分應依法保密，對於提供犯罪情報資料或協助查緝犯罪之民眾，其足資辨別其身分之資料，應使用代號並加密封，另案保管，就其提供之犯罪線索，深入查證，非有必要，儘量避免附卷移送或傳案作證，以維護其安全。惟據本院調查發現，部分刑事案件，警察機關未依職權主動聲請法院核發證人保護書；或以檢舉人不符合證人保護法規定要件，而未採取保密措施，使檢舉人身分於偵查中遭洩漏，嚴重影響民眾檢舉不法之意願，警察機關有檢討並落實保護檢舉人之必要。

(二)警政署九十一年核發偵破特殊及重大刑案，共有一千一百八十九件，獎金計達二千六百五十萬元。該項破案獎金制度，原意在於鼓舞員警士氣，以及鼓勵民眾發揮道德勇氣，協助維護治安。然不無若干待檢討之處，諸如：

1、不無造成選擇性辦案之虞：按破案獎金之額度標準，在警察實務上已造成「大案」、「小案」之分別，承辦員警基於「成本效益」，自然優先偵辦獎金高、難度低之案

件，而不願耗費心力於獎金低或無獎金之案件。另揆諸「警察機關核發工作獎勵金支給要點」內容，偏重於破案「實際出力」之偵查員警及主官（管），雖所發之實際獎金不多，但對其他從事預防、查察、社區聯防；之員警，則相對未盡公平，招致渠等怨言。且相關人員既以偵辦刑案為其職責，再以破案獎金加以鼓勵，縱有其必要，但不宜形成常態。質言之，員警表現優異，仍應以公平的行政獎勵及職務陞遷鼓舞士氣，方具宏效。

2、辦案人員冒領線民獎金，時有所聞；另有關民眾檢舉犯罪獎金（即所謂線民獎金），領取及審核作業欠缺規範。除少數社會矚目案件外，大多數民眾不清楚檢舉犯罪、提供線索可獲得獎金，實務作業上亦未嚴格查核檢舉人身分。辦案人員冒領獎金，或領多給少，時有所聞。無論對員警風紀或外界觀感，均有不良影響。

對此，警政署為避免產生選擇性辦案，應深入檢討破案獎金制度，並加強查核民眾檢舉獎金，以杜流弊。

六、警察機關移送案件因調查未完備，檢察官發回續查、補足之比率偏高，顯示偵辦品質有待加強：

最近三年警察機關移送案件，檢察官以偵查未完備，發回續查、補足之件數，八十九年為一〇、九七三件。九十年為一七、一八三件。九十一年為一二、三六一件。每年均達一萬件以上，顯示警察機關偵辦案件之品質有待加強。

刑事警察局對之固表示：「警察機關依法僅係輔助檢察官偵查犯罪，另該局已定

期統計、分析退案情形及辦案缺失，並彙整退案事由，函發各警察機關檢討改進。「對於降低不起訴率，及提升警察機關辦案品質有一定效果。」惟查，目前警察機關因受限於拘束被告不得逾十六小時，實際上多由辦案人員自辦自送，對於偵查程序是否適法、查證工作有無落實，欠缺審核機制，退案件數亦未能逐年下降，足徵警察機關並未確實改進辦案瑕疵。警政署應加重視，並強化移送案件之審核作業，以提升辦案品質。

七、警察機關未破案件之列管方式，未能配合科學分析，綜合研判，亟待強化：

警察機關目前尚未偵破之一般刑事案件，係由警察局列管，部分（重大、特殊、牽連廣泛）案件再由刑事局列管。刑事局則針對未破重大刑案，列表彙整，按月函發各縣市警察局偵辦。本院調查台北市政府警察局破獲仇震宇強盜集團一案，偵辦之大安分局及列管之刑事警察局、台北市政府警察局，均未根據案情，從事犯罪類型統計、分析。以致緝獲共犯一員後，未能循線偵破其他共犯及另犯案件。俟該嫌犯向審理法官坦承尚犯他案，法院發回偵查，警方始依嫌犯供述及查贓，陸續查出所犯案件達十件之多。可見目前列管作業，未能配合科學分析綜合研判，重新部署。警政署允宜彙整各單位破獲及未破獲之刑案，深入分析各該案件犯罪手法及現場跡證，以達成以案追案，有效清理積案之效果。

八、警察機關犯罪資料建檔及運用有待強化，另相關資料之蒐集、運用及管理機制不足，對民眾隱私權保障有欠周延，警政署應檢討改進：

(一)按犯罪資料之蒐集、管理、運用，係預防犯罪及培養刑事人才的重要資源，就目前刑案偵辦方式，似仍偏重於指紋、犯罪前科、素行紀錄、犯嫌供述、查贓等傳統方式。該等方式或內容有限，或未臻確實，或偏重於被告自白及被害人指認，無法因應社會層出不窮之犯罪手法。

另查，現行警察機關刑案案例教育，內容僅有簡要之偵查報告，侷限於破案報導，甚少及於未破刑案之檢討。對於如何掌握破案契機？如何擬定偵查計畫與偵查部署？如何運用情資？如何有效追贓？如何查緝嫌疑人？…等偵查技巧，皆未重視。對於提升基層刑事人員專業偵查素養，實質助益不大。至於犯罪偵查案卷，為刑案偵查之重要環節，務須記錄完整，妥為保管。惟警察機關對之僅依一般文書歸檔管理，部分具有辦案價值之參考資料，或逾期而予銷燬，或任由承辦人員自行保管，而零散失全。就本院調查多件刑事案件為例，有關警察機關於案發後之清查及追贓過程之資料，多已隨人事調動而散佚。警政署應責令權責單位強化檔案管理，累積案例，汲取經驗，並利用科學方法，建立犯罪資料庫，有效提升刑案偵防能力。

(二)公務機關因「特定目的」之需，固可就蒐得之當事人資料加以運用，但仍須受嚴格之規範限制，以免寬濫而損及當事人權益，電腦處理個人資料保護法第六條定有明文。目前警察機關保有或得運用之個人隱私資料頗多，例如素行資料、車籍資料、戶籍資料等。惟本院另案調查發現，現行警察機關對上開資料查詢尺度寬鬆，普遍未能嚴格審核查詢有無逾越特定目的，且管考查詢之相關登記簿冊，亦存有填載籠

統粗率現象，難以發揮事後監督稽核功能，顯示相關措施有欠縝密，致時有發生損及當事人權益之情事，民怨迭現。對此，警政署應妥擬相關規範，建立嚴謹機制，俾資適法，並維護民眾人格權益。

九、警察機關偵訊設備及供指認之硬體設施欠缺，嚴重影響刑案偵辦成效：

按刑事訴訟法第一百條之二規定，司法警察（官）詢問犯罪嫌疑人時準用第一百條之一規定，除有急迫情形且經記明筆錄外，應全程連續錄音；必要時，並應全程連續錄影。該規定非但在擔保筆錄之正確性，且能確保訊（詢）問程序合法性，可以遏制違法不當訊問之發生，並有助於提高訊（詢）問筆錄之公正性。故司法警察（官）詢問犯罪嫌疑人如違背上開規定所取得之供述筆錄，勢將影響其證據能力及偵防績效。

近年來警政署已逐年編列預算，統籌補助各單位增建偵訊室及證人指認室，並配發錄音、錄影器材；惟迨至九十三年二月，全國各警察機關偵訊室總數僅有六百九十四間，尚不足一千二百一十七間。顯示各警察機關偵訊室欠缺情形嚴重。經本院另案實地勘查發現，各分駐（派出）所詢問當事人，多數在開放性辦公室為之。各縣市警察局所屬分局，雖多已設置專用偵訊室，但普遍缺乏單面透視玻璃，或設有單面透視玻璃但效果不佳。又相關之防火隔音設備、防撞牆、錄影設備等偵訊設施，亦多因陋就簡。且因多數分局之屋舍老舊、狹窄，辦公空間已不足運用，其增設之偵訊室，囿於既有建築結構，無從採用標準規格，有設置於地下室，而光線及空氣均不佳者；有設置地點距離刑事組辦公室過遠，而利用率極低者；有過於狹小，僅容轉身者。設備

雖勉強符合規定，惟究非詢問犯罪嫌疑人或被告之適當場所，對受詢問人身分保障及詢問工作的公信力顯然不足，因此各縣市警察局允宜寬列預算，持續改善偵訊室設備。

綜上，歹徒犯罪手法不斷翻新，保障人權之呼聲日益高漲，法院採擇證據日趨嚴謹，警察機關立於打擊犯罪之第一線，刑案偵防之專業技能如不能與日俱進，則勢難有效遏止犯罪發生率並提升刑案破案率。因此，如何健全警察人員專業技能，提高員警素質，誠屬當務之急。此外對於專業人力之培育、勤務之落實、資訊之蒐集與分析、偵訊室及鑑識蒐證器材之充實、人事制度之健全等多方面亦應著手辦理，始能有效維護社會治安，提升犯罪偵防成效。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 三 年 月 日