

壹、案由：據報載，臺灣花蓮地方法院檢察署於 100 年 4 月間，掃蕩花蓮市與吉安鄉賭博電玩，經兩個多月擴大追查，花蓮縣警察局 15 名官警涉嫌長期索賄、插股及包庇賭博電玩業者，爰於 6 月 27 日全數遭裁定收押禁見。此事不僅重創警界聲譽，更凸顯警紀敗壞之嚴重性，相關主管機關在監督及管理上疑涉有違失乙案。

貳、調查意見：

本案緣於媒體報導臺灣花蓮地方法院檢察署(下稱花蓮地檢署)檢察官於民國(下同)100年4月間，掃蕩花蓮縣花蓮市與吉安鄉賭博電玩，經兩個多月擴大追查，偵結起訴花蓮縣警察局多名員警涉及入股大型賭博電玩業者；另有員警長期收受業者賄賂，並於執行臨檢取締勤務前，事先洩漏予賭博電玩業者知悉，使其得以規避警方查緝行動；更有於警方查獲賭博電玩後，竟任由業者以人頭頂替，冀圖卸免刑責等多項重大貪瀆情事。

本院為釐清全案事實，先向花蓮地檢署調閱全案卷證，研析涉案員警與賭博電玩業者間之通聯紀錄，另分函內政部警政署(下稱警政署)、花蓮縣警察局、花蓮縣政府、花蓮縣消防局、經濟部，請其就案關事項查明復院；嗣約請警政署主管副署長、花蓮縣警察局局長、花蓮分局、吉安分局現、歷任分局長、經濟部商業司及花蓮縣政府建設處主管人員到院詢明實情，並提報書面相關說明資料；嗣本案臺灣花蓮地方法院(下稱花蓮地院)判決後，亦請該院檢送判決書供參。

綜核本案花蓮縣警察局之缺失，在於員警風紀考核失實、督察防弊功能不彰、查緝賭博電玩成效欠佳、取締行動標準作業程序未盡完善、縱容賭博電玩業者以人頭頂替。此外，花蓮縣政府、經濟部分別為電玩業者之地方及中央主管機關，對於賭博電玩假合法電子遊戲場之名暗中經營，或於一般商店另闢密室營業，獲致鉅額不法利益情事，亦難辭怠失之咎責。案經調查完竣，爰將調查意見臚陳如下：

- 一、花蓮縣警察局督察員黃○白、偵查佐葉○仁、分局組長吳○明、隊長李○鴻等與轄區賭博電玩業者有時常相約打牌、互動頻繁密切、洩漏警方擴大臨檢消息包庇賭博犯罪、收受賄賂等行為，經花蓮地方法院分別

判處貪汙罪刑在案，又獲判無罪之 5 名員警業經檢方提起上訴，另有 9 名員警與電玩業者不當往來之事實，嚴重敗壞警紀，戕害警察形象：

- (一)按警察之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，警察法第 2 條定有明文。警政署為澈底端正警察風紀，提升警察形象與工作績效，建立優質警察文化，特訂定「端正警察風紀實施要點」，規範所有警察人員必須公正執法，並與不法分子劃清界線，樹立優良警察風紀，從個人做起、全體動員，自上而下，躬行實踐，期能贏得人民信賴（該要點第 1、2 點）。另警政署為使各級警察人員維護榮譽，嚴守紀律，避免與危安分子不當接觸交往，另訂有「警察人員與特定對象交往規定」，該規定第 3 點明示警察人員除法令另有規定外，未經核准禁止與治安顧慮人口、經營賭博不法業者往來。又行政院為使所屬公務員執行職務，廉潔自持、公正無私及依法行政，並提升政府之清廉形象，特訂定「公務員廉政倫理規範」，要求所屬公務員均應依法公正執行職務，以公共利益為依歸，不得假借職務上之權力、方法、機會圖本人或第三人不正之利益（該要點第 3 點）；公務員不得要求、期約或收受與其職務有利害關係者餽贈財物（第 4 點）；公務員不得與其職務有利害關係之相關人員為不當接觸（第 8 點）。
- (二)花蓮縣警察局督察室督察員黃○白、婦幼警察隊偵查佐葉○仁、花蓮分局第一組組長吳○明、花蓮分局偵查隊隊長李○鴻等 4 人(下稱黃○白等 4 人)均依法負責犯罪偵防工作，明知許○銳、賴○政、鄧○綦、蔡○鴻等人係經營賭博性電動玩具之業者，不僅未依法就其等所犯賭博等犯行開始調查，竟為

下列貪瀆犯行：

1、黃○白、葉○仁、吳○明時常與電玩業者相約打牌、會晤，互動頻繁密切，先後2次洩漏警方擴大臨檢消息包庇賭博犯罪，對於主管事務圖利賭博電玩業者：

(1)檢察官為偵查許○銳等人之賭博犯罪，督察室指派黃○白負責與檢察官之聯繫工作。檢察官於99年12月7日上午與黃○白研議後，決定於99年12月17日及18日實施專案擴大臨檢，檢察官要求本次擴大臨檢先由督察室簽辦。黃○白於獲悉檢察官上開偵查秘密後，其竟請葉○仁告知許○銳、賴○政上開專擴大臨檢情事。葉○仁遂於99年12月7日中午12時44分許許○銳會晤將上情當面告知許○銳並請其轉達賴○政知悉。為確認各分局員警具體擴大臨檢之時間及地點，許○銳於99年12月16日晚上約吳○明會晤，吳○明當面將其職務上所規劃用之實施專案擴大臨檢消息告知許○銳，使許○銳、賴○政2人得以預先準備因應規避查緝，致警方於上開時日至許○銳、賴○政2人所經營之威尼斯電子遊藝場、建國超商進行專案擴大臨檢時，未查獲任何與許○銳、賴○政等人有關之賭博案件。

(2)檢察官為持續偵查許○銳等人所涉賭博犯罪案件，復於與黃○白研議後，決定於100年1月21日及22日實施專案擴大臨檢，檢察官亦要求本次擴大臨檢先由督察室簽辦。詎黃○白於獲悉檢察官上開偵查秘密後，竟請葉○仁告知許○銳、賴○政上情。葉○仁遂於100年1月20日上午將專案擴大臨檢之訊息當面告知

許○銳，並由許○銳轉知賴○政。許○銳等人於獲悉上開消息後，知悉檢察官可能業已指派司法警察實施跟監，故未直接找吳○明會晤，乃找蔡○鴻居間傳話，吳○明於100年1月21日晚上約蔡○鴻將其職務上所規劃用以執行檢察官實施專案擴大臨檢秘密消息洩漏予蔡○鴻，蔡○鴻於同日晚上轉知上情與賴○政，賴○政再轉知予許○銳，使許○銳及賴○政得以預先準備因應規避查緝，嗣警方雖於上開時日在許○銳、賴○政2人所經營之威尼斯電子遊藝場、中美超商、建國超商、來來超商、富強超商進行擴大臨檢，故並未查獲任何與許○銳或賴○政有關之賭博案件。

2、李○鴻違背職務收受賭博電玩業者賄賂：

李○鴻任花蓮分局偵查隊隊長，負有查緝花蓮市賭博犯罪之法定職務。許○銳、賴○政2人為使其等經營之賭博性電動玩具店避免為花蓮分局偵查隊查緝，竟自99年12月起至100年3月下旬止將每月新臺幣（下同）4萬元賄款交付李○鴻收受，李○鴻因而違背其職務未依法對許○銳、賴○政等人經營之賭博性電動玩具店主動蒐證、查緝。

3、上開事實，業據本院調閱花蓮地檢署檢察官貪污等偵查案卷查明屬實，並經花蓮地方法院判處黃○白、葉○仁、吳○明均共同犯貪污治罪條例之對於主管事務圖利罪刑、李○鴻有調查職務之人犯貪污治罪條例之違背職務收受賄賂罪刑在案，有花蓮地院100年度訴字第256號貪污等案件判決書在卷足證。

(三)除黃○白等4人經判決有罪外，花蓮地院雖以證據

不足為由判決楊○評、李○明、戴○村、郭○展、吳○治、湯○弘等員警無罪，但檢察官已就楊○評、李○明、戴○村、郭○展、吳○治部分提起上訴，且花蓮地院之判決書理由欄第 12 點亦明載：員警湯○弘有與電玩業者許○銳、賴○政等人交往異常頻繁密集情形，本院綜整檢調監聽譯文及其他涉案資料亦顯示，陳○標、李○明、許○豪、郭○俊、江○麟、邱○宏、楊○評等 8 員警有與電玩業者不當聯繫、會面、頻密往來情形（詳如附錄一至三），誠有違失。

（四）綜上，黃○白等 4 人均依法令負責犯罪偵防工作，明知許○銳、賴○政、鄧○蓁、蔡○鴻等人係經營賭博性電動玩具之業者，不僅未依法就其等所犯賭博等犯行開始調查，黃○白、葉○仁、吳○明竟時常與之相約打牌、會晤，互動頻繁密切，並且先後 2 次洩漏警方擴大臨檢消息包庇賭博犯罪，對於主管事務圖利賭博電玩業者；李○鴻違背職務收受上開賭博電玩業者之賄賂，自 99 年 12 月起至 100 年 3 月下旬止每月收受 4 萬元賄款，經花蓮地方法院判處黃○白、葉○仁、吳○明均共同犯貪污治罪條例之對於主管事務圖利罪刑、李○鴻有調查職務之人犯貪污治罪條例之違背職務收受賄賂罪刑在案。此外，楊○評、李○明、戴○村、郭○展、吳○治等 5 名員警雖獲判無罪但經檢方提起上訴，湯○弘、陳○標、李○明、許○豪、郭○俊、江○麟、邱○宏、楊○評等 9 員警有與電玩業者不當聯繫、會面、頻密往來情形，上開員警之違失行為嚴重敗壞警察風紀，戕害警察形象，核有重大違失。

二、花蓮分局、吉安分局自 95 年至 100 年間，查獲特定賭博電玩業者登記經營之多家便利商店，長期擺放賭

博電子遊戲機高達 12 次，惟警方僅 2 次將上開負責人移送花蓮地檢署偵辦，其餘 10 次均任由他人出面頂替，花蓮縣警察局未積極督導所屬落實身分查驗、警詢及移送表單核閱機制，致實際經營者逍遙法外，嚴重減損查緝成效與執法威信：

- (一)業者於便利商店內擺放賭博電玩機檯，除觸犯刑法賭博罪外，亦同時違反電子遊戲場業管理條例第 15 條禁止無照營業之規定，依同條例第 22 條負有刑事責任，地方警政機關自應積極查緝偵辦，不得以其並非法定主管機關而推諉塞責：
- 1、依刑法第 266 條之規定，在公共場所或公眾得出入之場所賭博財物者，處 1 千元以下罰金。當場賭博之器具與在賭檯或兌換籌碼處之財物，不論屬於犯人與否，沒收之。同法第 268 條規定，意圖營利，供給賭博場所或聚眾賭博者，處 3 年以下有期徒刑，得併科 3 千元以下罰金。
 - 2、復依 89 年 2 月 3 日制定公布之電子遊戲場業管理條例第 15 條規定：「未依本條例規定辦理營利事業登記者，不得經營電子遊戲場業。」違反者依同條例第 22 條之規定，處行為人 1 年以下有期徒刑、拘役或科或併科 50 萬元以上 250 萬元以下罰金。嗣該條例配合「營利事業統一發證辦法」之廢除，而於 98 年 1 月 21 日修正第 15 條規定為「未依本條例領有電子遊戲場業營業級別證者，不得經營電子遊戲場業」，惟第 22 條行政刑罰之規定迄未有所更動。
 - 3、觀諸前開規定可知，業者若未依法請領電子遊戲場業營業級別證，而於所營便利商店內擺放賭博電玩機檯營利，除構成刑法賭博罪外，依電子遊戲場業管理條例第 15 條、第 22 條亦負有刑事責

任。申言之，電子遊戲場業管理條例雖以直轄市或縣(市)政府為地方主管機關，惟業者無照營業既屬犯罪，地方警政機關理應積極依法查緝偵辦，不得以其並非法定主管機關為由推諉塞責。

(二)警方查緝賭博電玩，其現場身分查驗，及事後之警詢、移送權責機關等，均應遵守警政署與經濟部頒訂之相關作業規範及標準作業程序：

1、現場身分查驗：依警政署頒訂之「執行臨檢(場所)身分查證作業程序」，警察實施營業場所臨檢時，應製作臨檢紀錄表，請在場負責人、使用人等簽章。對於合理懷疑有犯罪之嫌疑或有犯罪之虞者，及有事實足認對已發生之犯罪或即將發生之犯罪知情者，得查證其身分。

2、警詢與偵查隊複詢：

(1)依警察偵查犯罪手冊第 110 點規定：「詢問開始前，詢問人員應先行瞭解全盤案情，對受詢人身分之查證、個性、習癖、生活環境亦應作充分之瞭解。」第 114 點規定：「實施詢問時應結合現場勘察、物證蒐採…及調查訪問等所得情資，作為案情研判依據，並運用偵訊技巧為之。」第 115 點則規定：「詢問時應有耐心，切勿期望一次即可獲得正確而完整之供述。多次詢問應註明製作筆錄次數，研析前後所述矛盾之處，追根究底，求得供述之真實。」

(2)復依「查處賭博性電子遊戲機(賭博電玩)作業程序」，承辦派出所員警在檢齊相關人證、物證、文件後，應以刑事案件陳報單陳報分局(偵查隊)偵辦。偵查隊收案後，應針對派出所偵詢結果實施複詢，補實相關犯罪事證。

3、移送行政主管機關與檢察署：

- (1) 依經濟部頒訂之「取締非法電子遊戲場業採行措施與流程(一)」，警察機關查獲業者違反電子遊戲場業管理條例第 15 條(無照營業)，應製作偵訊筆錄，扣押犯罪用電玩機檯，並分別移送地檢署及商業單位處理。
- (2) 復依「查處賭博性電子遊戲機(賭博電玩)作業程序」之規定，承辦派出所員警將賭博電玩案件陳報分局偵辦，並經偵查隊實施複詢、補實相關犯罪事證後，該分局應繕具刑事案件移送書並檢具相關文件，移送地檢署偵辦。
- (三) 涉案電玩業者許○銳、賴○政，於花蓮縣花蓮市、吉安鄉開設國盛超商等便利商店，並於店內違法擺放賭博電玩機檯，自 95 年起共被警方查獲 12 次，卻有多達 10 次僅將人頭負責人移送法辦，顯見相關作業程序及表單核閱機制長期未臻落實。花蓮縣警察局對所屬未盡督導之責，嚴重減損該縣非法電玩之查緝成效，顯有怠失：
- 1、查電玩業者許○銳、賴○政所登記經營之便利商店，於 95 年至 100 年間，共被花蓮分局、吉安分局查獲違法擺放賭博電子遊戲機達 12 次，且均移送花蓮地檢署偵辦。惟審諸警方歷次查獲之臨檢紀錄表、刑事案件陳報單及刑事案件移送書，可發現登記負責人許○銳、賴○政僅各被移送檢察機關偵辦 1 次。其餘 10 次，均係查獲後由他人出面自稱負責人，執勤員警既未當場核實其身分，警詢、複詢時亦從未要求許、賴二人到案說明，貿然採信人頭負責人之供述；於移送檢察署前，各分局主管人員復未就派出所偵詢結果實施複詢，補實相關犯罪事證，並對移送書詳加核閱，即率然核章決行，致使人頭負責人得多次

遂行頂替，許、賴兩位實際經營者則長期逍遙法外(歷次查獲與後續處理情形，詳見附錄四)。

- 2、按便利商店違法擺放賭博電子遊戲機營利，其登記負責人往往為場地提供者或機檯所有者，雖未到場，亦涉有刑法上賭博罪及電子遊戲場業管理條例第15條、第22條無照營業罪之重大嫌疑。故警方查緝時，應恪遵「執行臨檢(場所)身分查證作業程序」、「查處賭博性電子遊戲機(賭博電玩)作業程序」及警察偵查犯罪手冊等相關規定，核實登記負責人之身分、依法使其到案說明；承辦分局主管亦應於移送地檢署偵辦前，確實審閱相關事證、表單，俾防止人頭頂替之情形發生。花蓮縣警方屢次發生移送人頭負責人之情事，凸顯該縣員警及分局主管執行賭博電玩查緝工作時，並未落實相關行為規範與作業程序。而花蓮縣警察局負責全盤規劃、指揮、管制、督導及考核該縣警察勤務，竟對此等重大漏洞疏於防範，嚴重減損該縣非法電玩之查緝成效與執法威信。

- 三、花蓮縣警察局未恪盡切實督導考核之責，對於所屬多名員警與賭博電玩業者不當接觸，並涉有多項貪瀆犯行，竟渾然不知，而核予廉潔正直等正面之評語，足徵各級長官考評失實，內部監督考核功能不彰；另督察體系不僅未能掌握員警風紀預警情資，機先查察之防弊機制失靈，甚至發生督察人員涉案之不法情事，均有重大違失：

- (一)花蓮縣警察局內部督導考核功能不彰：

- 1、按警察人員職司打擊犯罪、維護治安，正人必先正己，警察風紀允為警察工作的靈魂，不論警察績效如何卓著，若不能與違法之徒劃清界限，終

將無法贏得民眾之信賴。有鑑於此，警政署於 93 年即函頒「端正警察風紀實施要點」、94 年函頒「端正警察風紀作業規定」、95 年函頒「靖紀專案」考核計畫、99 年函頒「警察人員與特定對象接觸交往規定」及 100 年函頒「警察機關廉政實施方案」、「本署清查易滋弊端業務執行計畫」，持續辦理各項端正警察風紀工作，要求各級警察機關覈實對所屬員警工作及品操風紀之控管，嚴防員警發生違法違紀情事。至於如何落實上開警紀要求，當應從警察人員之各種考核工作著手，以獎優汰劣、淨化警察工作團隊。依照「各級警察機關所屬人員考核實施要點」、「現行平時考核措施強化作法」等規定，對員警有不良風紀傳聞、違紀傾向或風紀顧慮者，應隨時辦理專案考核並實施規勸，並提列風紀狀況評估或教育輔導。再者，依據「各級警察機關執行風紀狀況評估與防制措施作業要點」，單位權責劃分係以分局為評估之基本單位，負責該單位及所轄地區風紀狀況評估，策訂防制措施，並督導執行；警察局為評估之綜合單位，負責審核、綜合提報、督導及協調支援事項；內政部警政署為評估之督考單位，負責核定、策劃、督導、考核及資料運用等事項。又具體作法規定，分局長應找出有違紀傾向人員及風紀誘因場所，提報局級機關審核，而內政部警政署、局、分局風紀探訪小組，應對各地區有風紀誘因之場所，不時實施探查。

- 2、惟查花蓮縣警察局各級主管未恪盡切實督導考核之責，對所屬多名員警與賭博電玩業者不當接觸，並涉有收賄、圖利、洩密、包庇賭博等多項重大貪瀆情事，竟均渾然不知。據本院調閱上開

涉案員警之 97-100 年度考核、長官評語等資料顯示：

- (1) 有關主管評語部分，多有失實者，諸如：花蓮分局一組組長吳○明「工作認真能有效掌握時效及品質，善盡職責，能為公務犧牲奉獻，適任現職。」吉安分局偵查隊長郭○俊「為人正直，工作負責、認真，對於內部管理及風紀要求，均能以身作則，適任現職。」督察室督察員黃○白「工作態度良好，反應機警靈敏，對交付任務能戮力完成，適任現職。」吉安分局二組組長戴○村「對於內部管理及風紀要求均能以身作則，且交友嚴謹，生活規律，富發展潛力，非常適任現職或更高職務。」
- (2) 有關品操及風紀評語部分，其昧於事實者，更所在多有，茲舉其中較為顯著者：
 - <1> 花蓮分局一組組長吳○明：97 年度「潔身自愛，具榮譽心，恪遵風紀要求。」98 年度「潔身自愛，言行一致，無假借權力圖個人私利之行為。」99 年度「潔身自愛，不受不法利誘，能恪遵風紀要求。」100 年度「知禮守法，有榮譽心，無不良風評、傳聞。」
 - <2> 花蓮分局偵查隊長李○鴻：97 年度「奉公守法，循規蹈矩，為人處事光明磊落。」98 年度「對警察工作具使命感，廉潔自持，公私分明，能恪遵風紀要求。」99 年度「能潔身自愛，無受不法利誘而把持不定之情事。」100 年度「能恪遵各項風紀要求，無違紀傾向。」
 - <3> 督察室督察員黃○白：97 年度「潔身自愛，能恪守風紀要求，無不良風紀傳聞。」98

年度「公私分明，無假借權，要求基層宴飲情事，無不良風紀傳聞。」99年度「潔身自愛，能恪守風紀要求，無不良風紀傳聞。」100年度「公私分明，無假借權力要求基層宴飲情事，無不良風紀傳聞。」

<4>花蓮分局巡佐（支援督察室）湯○弘：97年度「處事光明磊落，品操良好，能與不法業者保持距離。」98年度「敦厚謙和，廉潔自持，無足以損失名譽之行為。」99年度能潔身自愛，恪遵風紀要求。」100年度「潔身自愛，恪遵風紀要求。」

<5>婦幼隊偵查佐葉○仁：97年度「品性純正，廉潔自持，言行一致。」98年度「敦厚謙和，廉潔自持，無足以損失名譽之行為。」99年度「潔身自愛，生活單純、交往有度，無風紀顧慮。」100年度「品操良好，未聽聞風紀上之相關顧慮。」

3、據警政署自承花蓮縣警察局涉案員警黃○白等人，均未列教育輔導或風紀評估對象，歷年考核亦無不良考評紀錄，卻仍發生重大貪瀆案件，檢討該局各級主管對於屬員品操考核與行政監督管理之缺失，略以：

- (1)部分涉案中階幹部自主性高，受約制程度低，直屬主管則因抱持「多尊重」、「少置喙」之態度，致未能充分掌握貪瀆不法之預警徵候，妥採查處作為。
- (2)機關未能掌握地區風紀實際狀況，風紀評估流於形式，對於風紀誘因場所清查、評估與取締工作欠落實。
- (3)單位主管及督察人員對於員警各項勤、業務監

督，生活言行、交往考核工作，未能有效發掘狀況切實反映、深入落實查察個人狀況，對有風紀顧慮員警之品操查考，存有鄉愿心態；本案涉案人員之平時考核，品操，大部分皆評核為優，顯見考核未能深入落實，致失勸導契機，功能喪失，未盡確實督導考核之責。

(二)督察機先防弊機制失靈：

- 1、依「花蓮縣警察局組織規程」第4條第1項第10款規定，該局督察室職掌勤務督導、考核、員警風紀維護、特種警衛及其他有關督察事項。再依「各級警察機關執行風紀狀況評估與防制措施作業要點」規定，花蓮縣各警分局為風紀評估後，尚需陳報花蓮縣警察局審核。此外，警政署於各縣市警察局派駐有駐區督察，各縣市警察局又於各分局派駐有駐區督察員，足見各級主管幹部雖負有風紀之成敗責任，然內部管理範圍廣泛，有賴督察系統善盡職責，運用各項查察探訪手段，主動發掘風紀問題，實施督導檢核及複查，襄助有決心之主管人員共同整飭綱紀，俾能共同協力發揮整體之監督職能，澈底改善警察人員風紀問題。
- 2、員警風紀案件之發生事前非全無徵兆，必有其端倪可尋，督察人員如從其日常生活、勤務工作、交往對象，仔細觀察、深入了解，及時採取適當措施，或可控管日後衍生之重大風險。本案經查花蓮縣警察局多名員警與賭博電玩業者不當接觸及金錢往來，並涉有入股賭博電玩業、收賄、圖利、洩密、包庇賭博等多項重大貪瀆情事，惟查該局督察人員均未能機先察覺、適時防範，顯示督察系統之防弊機制完全失靈，不惟如是，本

案黃○白、湯○弘、葉○仁、戴○村均為現任或曾任職於花蓮縣警察局督察單位，尤其前3人更遭檢察官查獲插股「金字塔」、「威尼斯」大型賭博電子遊藝場，均經檢察官求處20年之重刑。按職司風紀之督察人員竟然涉案最深，益徵花蓮縣警察局督察功能不彰之事實。

- 3、關於如何精進督察人員之職能，目前督察辦案深入之程度有待加強，必須指派優秀幹練的人員專責辦理風紀案件，改變心態及辦案技巧，對於精於偵辦刑案之員警涉有風紀案件時，更應講求效率與技巧，確實辦一、二件風紀案件，即可發揮嚇阻作用。茲以本案為例，檢察官偵查發現李○明、戴○村、郭○展、吳○治等員警查獲許○銳、賴○政在超商內闢室經營賭博電玩後，竟不將登記負責人或實際負責人送辦，而任由人頭出面頂替之違法情事。實則對於此種員警包庇賭博電玩案件之查察難度不高，只需調閱各該分局偵辦賭博電玩之移送卷宗，即可輕易發現偵辦員警有無類似本案包庇圖利之事實。此種事後查核方式，或不易查獲員警與業者間犯意聯絡或行受賄之不法事證，然僅僅追究承辦員警移送對象不確實，及其分局偵查隊審核疏失之行政違失責任，仍可產生相當之嚇阻效果，並藉此警惕不肖員警勿以身試法。直言之，督察人員採取類此事後審核移送案卷之查核方式，可從中發掘偵辦員警之違法失職情事，此與督察人員被動受理檢舉，或茫無頭緒四處打探員警風紀情資，允屬較簡捷可行之查察作為。督察機先防弊機制失靈：

- (三)據上所陳，花蓮縣警察局未盡切實督導考核之責，對該局吳○明等15名員警與賭博電玩業者不當接

觸及金錢往來，並涉有入股賭博電玩業、收賄、圖利、洩密、包庇賭博等多項重大貪瀆情事，竟均渾然不知，而核予廉潔正直等正面之評語，足徵各級主管長官之督導考核功能不彰；另督察體系不僅未能掌握員警風紀預警情資，機先查察之防弊機制完全失靈，甚至發生督察人員涉案之不法情事，均核有重大違失。

四、花蓮縣政府自 95 年至 100 年間，多次接獲花蓮分局、吉安分局函請依法列管、處分轄區內許○銳、賴○政二人經營之便利超商擺放賭博電子遊戲機之違法情事，惟該府受理後不時出現處分適用法律錯誤、怠於處分等情形，且未積極對該違法營業場所進行複查，洵有疏失：

(一)便利商店違法擺放賭博電子遊戲機，於 97 年商業登記法修正前，應依該法「禁止經營登記範圍外業務」之規定，處負責人罰鍰並命停止登記外業務；嗣該法修正後，僅得以違反電子遊戲場業管理條例第 15 條所定之不作為義務，依行政執行法第 27 條之規定，命業者停止電子遊戲場業務：

1、依現行電子遊戲場業管理條例第 3 條之規定：「本條例所稱電子遊戲場業，係指設置電子遊戲機供不特定人益智娛樂之營利事業。」第 10 條第 1 項規定：「經營電子遊戲場業，應辦理公司或商業登記；其公司或商號之名稱及營業項目，應列明為電子遊戲場業。」由是可知，商業如以便利商店或超商為登記名稱，營業項目亦登記為雜貨或零售等業務，原則上並無適用電子遊戲場業管理條例之餘地，且非地方政府依「電子遊戲場業稽查執行要點」辦理聯合稽查之對象；其如有違法擺放電子遊戲機營利情事，一般係透過民眾檢舉

或警方查緝移送，再由地方政府列管。

2、便利商店或超商業者如於營業場所內擺放電子遊戲機營利，地方政府主管機關仍應視其擺設時期，分別依商業登記法、電子遊戲場業管理條例、行政罰法、「取締非法電子遊戲場業採行措施與流程(一)」之相關規定處置：

(1)商業登記法之處罰與命令停業依據：如擺設電子遊戲機行為發生於97年1月16日以前，依當時有效(91年2月6日修正公布)之商業登記法第8條第3項規定，商業不得經營其登記範圍以外業務；違者依同法第33條第1項之規定，處商業負責人1萬元以上、3萬元以下罰鍰，並由主管機關命令停止其經營登記範圍外之業務，此有經濟部101年1月6日經商字第10102400290號函在卷可稽。準此，主管機關應依法處該業者罰鍰，並命其停止「電子遊戲場業務」。惟於97年1月16日商業登記法修正以後，由於該次修法正逢全國經濟發展會議鼓勵商業主體多角化經營，乃將前開禁止經營登記範圍外業務及其處罰規定一併刪除。至此，商業登記法已無「非電子遊戲場業」擺放電玩機檯之處罰或命令停業規定。

(2)電子遊戲場業管理條例之行政刑罰規定：98年修正前之電子遊戲場業管理條例(89年2月3日制定公布)第15條規定：「未依本條例辦理營利事業登記者，不得經營電子遊戲場業。」為配合營利事業統一發證辦法廢除，該條例於98年1月21日修正第15條規定：「未依本條例領有營業級別證者，不得經營電子遊戲場業。」違者依同條例第22條之規定，處行為人1年以

下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣 50 萬元以上 250 萬元以下罰金。因此，便利商店或超商並非依法登記之電子遊戲場業，其經營者擺放電子遊戲機營利，即屬違反電子遊戲場業管理條例第 15 條之規定，應依同條例第 22 條論科。

(3) 行政罰法第 26 條之刑事優先裁處原則：行政罰法於 95 年 2 月 5 日施行後，依該法第 26 條第 1 項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」故便利商店或超商業者於店內擺放電子遊戲機營利，在 97 年商業登記法修正前，將同時觸犯商業登記法第 8 條、第 33 條第 1 項之行政罰規定，及電子遊戲場業管理條例第 15 條、第 22 條之刑罰規定，應依行政罰法第 26 條第 1 項優先適用電子遊戲場業管理條例裁處之。惟因「命令停止登記範圍外業務」屬於行政罰法第 2 條第 1 款所稱「其他種類行政罰」，主管機關仍得逕為停業處分。

(4) 經濟部頒訂之「取締非法電子遊戲場採行措施與流程(一)」：商業登記法 97 年修正前之第 8 條、第 33 條第 1 項，對於經營登記範圍外業務設有罰鍰與命令停業之明文依據，故經濟部頒訂之「取締非法電子遊戲場採行措施與流程(一)95 年 5 月 15 日修正版」即以此為本，規定：地方主管機關接獲檢舉或警察機關移送違反電子遊戲場業管理條例第 15 條未辦理營利事業登記者，首先應於 1 日內前往違規場所完成

稽查程序；停業處分送達後，應再於短時間內（參考作業期間為 3 日）派員複查，確認業者是否停業。嗣商業登記法修正後，因欠缺命令停業依據，法務部乃以 97 年 11 月 4 日法律字第 0970034415 號函釋示：「行為人違反電子遊戲場業管理條例第 15 條規定，符合行政執行法第 27 條規定所稱『依法令負有不行為義務』……。」將業者未申請營利事業登記證或營業級別證而經營電子遊戲場業務，解為「違反其依電子遊戲場業管理條例所負之不作為義務」，地方主管機關則依行政執行法第 27 條命其停止電子遊戲場業務。經濟部亦隨即以 97 年 11 月 14 日經商字第 09700648390 號函頒訂「取締非法電子遊戲場採行措施與流程(一)97 年 11 月版」，刪除過去商業登記法停業處分之相關內容，改依行政執行法第 27 條「書面限期履行停業義務」。

(二)業者許○銳、賴○政於花蓮市、吉安鄉等地開設之便利商店與超商，自 95 年至 100 年間，共被花蓮警方查獲違法擺放賭博電玩機檯達 12 次，並逐次函請花蓮縣政府依法列管、處分(詳見附錄五)。惟查，花蓮縣政府建設局歷次所為處分措施，仍有以下違失之處：

1、對於已設立登記之便利商店擺放電子遊戲機營業，誤以商業登記法第 3 條、第 32 條為處罰鍰與命停業之依據：

(1)按 91 年 2 月 6 日修正公布之(舊)商業登記法第 3 條規定：「商業及其分支機構，除第四條第一項規定外，非經主管機關登記，不得開業。」同法第 32 條第 1 項規定：「違反第三條規

定，未經登記即行開業者，其行為人各處新台幣一萬元以上三萬元以下罰鍰，並由主管機關命令停業。」此等規定主要適用於商業未經登記而營業之情形；如商業辦妥登記卻經營登記範圍外業務，則應依同法第 8 條第 3 項、第 33 條之規定處理，已見前述。

(2) 查花蓮縣政府針對許○銳、賴○政所營便利商店違法擺放賭博電玩之情形，曾於 95 年間，3 度依當時有效之商業登記法第 3 條、第 32 條第 1 項處罰鍰並命令停業；96 年間，復依相同規定為停業處分 3 次(詳見附錄五，編號 1 至 6)。惟該等便利商店於查獲違法時皆已辦妥設立登記，其擺放賭博電玩係「經營登記範圍外業務」，而應適用同法第 8 條第 3 項、第 33 條等規定。故花蓮縣政府建設局此 6 次所為之處分，適用法律均有違誤。

2、對於法院判決有罪之案件，仍依商業登記法第 3 條、第 32 條處以罰鍰，違反刑事優先裁處原則：

(1) 按便利商店負責人於便利商店內違法擺放賭博電玩機檯營利，將同時違反(舊)商業登記法上禁止經營登記範圍外業務之行政罰規定，及電子遊戲場業管理條例第 15 條、第 22 條之行政刑罰規定。依行政罰法第 26 條第 1 項所揭示之「刑事優先裁處原則」，如該業者經法院判處罪刑，即不得對之處以罰鍰。

(2) 查行政罰法於 95 年 2 月 6 日施行，花蓮縣政府建設局分別於 95 年 7 月 21 日、7 月 24 日，針對喜多便利商店與建勝便利商店違法擺放賭博電玩機檯，對負責人李○白、陳○基二人處以罰鍰。惟實際上，此二超商擺放賭博電玩

機檯之案件，均經法院判處李○白拘役 30 日、陳○基有期徒刑 3 月在案(詳見附錄五，編號 1 至 2)，該府建設局再處以罰鍰，已違反行政罰法第 26 條第 1 項之規定。

3、對違法業者未依法命令停業：

查家祥便利商店於 98 年 1 月 12 日被警方查獲賭博電玩，並函請花蓮縣政府列管，該府建設局本應以違反電子遊戲場業管理條例第 15 條之規定，依行政執行法第 27 條命業者停止經營電子遊戲場業務。惟該府建設局竟以「取締非法電子遊戲場業採行措施與流程(一)」不再援用而怠為停業處分(詳見附錄五，編號 7)，殊不知經濟部早於 97 年 11 月 14 日即修正該標準作業流程並頒行於全國各縣市。

4、對曾有擺放賭博電玩機檯紀錄之便利商店與超商，未積極複查，致違法情形持續發生：

查喜多便利商店、仁勝超商、滿福便利商店、家祥便利商店等 4 家商業，於 95 年至 100 年間，均不止一次被查獲違法擺放賭博電子遊戲機(詳見附錄五)，花蓮縣政府顯未持續對此等可疑場所加強複查。

(三)揆諸上述，花蓮縣政府建設局對轄內便利商店與超商違法擺放賭博電玩機檯營利之行為，不時出現處分適用法律錯誤、怠於處分等情形，且未依法對違法營業場所進行複查，洵有疏失。

五、花蓮縣警察局未針對轄區內大型或連鎖賭博電玩業者，妥善規劃執行取締工作，以提昇查緝質量，並就不肖員警洩漏臨檢行動予業者之違失情事，研具有效之防範因應措施，亟應檢討改進：

(一)根據花蓮縣警察局統計，97 年起迄 100 年 9 月底止

，查察取締轄區不法電玩計有 200 件(97 年計 69 件、98 年計 59 件、99 年計 34 件、100 年 9 月底止計 38 件)，茲分析如下：

- 1、查獲賭博電子遊戲場所，包括超商、檳榔攤、小吃店、卡拉 OK、網咖、雜貨店等等，均為個別、小型之賭博電玩場所；而查獲中、大型之電子遊戲場，97 年僅 3 家、98 年 4 家、99 年 3 家、100 年 2 家，顯示花蓮縣警察局未能針對轄區內大型或連鎖賭博電玩業者，妥善規劃並執行取締工作，查緝之質量有待檢討提升。
- 2、另就查獲之賭博電玩台數統計，大多是 1 至 10 數台，查獲等級為「一般」；查獲「次重大」等級（逾 27 台）僅共計 8 家，「重大」等級（逾 69 台）2 家，「特殊重大」則僅有 1 家（121 台），查獲台數大多偏低，就查緝之結果而言，花蓮警方似不無充數應付之嫌。
- 3、再依查獲遊戲場之名單觀察，舉凡曾遭員警查獲違法經營中、大型賭博電玩，未有再被查獲之紀錄。從以往經驗觀察，被警方查獲之賭博電玩除極少數自行歇業外，因動輒以人頭出面頂替，實際經營者仍逍遙法外，故無所忌憚繼續營業之例，所在多有。花蓮縣警察局對於曾遭查獲之中、大型賭博電玩未予列管，並派員持續查緝，亦為轄區賭博電玩迄無法根絕之重要因素。

(二)關於如何遏阻賭博電玩昌熾之風，進而提升取締查察績效，依據「端正警察風紀作業規定」壹、風紀狀況評估之六明定：(一)依風紀誘因場所之性質、取締行動難易程度，結合各項勤、任務，以點帶動面，有效實施臨檢、查察及取締。(二)各市、縣(市)警察局應組機動查察小組，由副局長或督

察長擔任召集人，督導執行，並視狀況需要，採相互支援或申請上級支援之方式，展開區域性、大規模之聯合取締行動。對重大不法或歷久無法根除之對象，應全面實施監控，嚴予查察究辦。準此，花蓮縣警察局允應飭請所屬各分局清查提報轄區內大型電子遊戲場（例如本案之威尼斯、金字塔等電子遊戲場），或雖然營業面積較小但具連鎖體系之業者（例如本案許○銳、賴○政經營之 8 間超商），由該局專案加以整合研判，尤應鎖定員警疑與業者不當交往或金錢借貸等違紀癥候者，迅即檢同相關事證報請檢察官指揮偵辦，並調閱關係人通聯紀錄、清查金融帳戶、聲請通訊監察（監聽），再配合行動蒐證（跟監）等積極查處手段，務期從中查獲違法業者與不肖員警勾結之違失事實。除澈底清除轄區內賭博電玩之危害外，亦得察知違紀違法之員警，維護警察機關之人員純淨。實則以上作法，其他地區警察機關亦可比照運用，宜請警政署責成各警察局併案檢討辦理。

- (三)另本案檢察官於起訴書中指出，賭博電玩業者許○銳、賴○政於獲悉檢方研議透過督察室規劃 99 年 12 月 17 日、18 日及 100 年 1 月 21 日、22 日專案擴大臨檢，藉以掌握業者與涉案員警此擴檢期間聯繫及接觸等犯罪事證。為求保密，檢察官要求該二次擴檢之規劃簽呈應由縣警局督察室先行備妥，並於 99 年 12 月 16 日、100 年 1 月 20 日 8 時始得交付業務主辦單位即縣警局行政課依公文流程送交局長批核後，再於當日通令各分局規劃執行。是以，許○銳、賴○政只能確定警方將於上述日期實施擴大臨檢，但尚無從確認警方具體之擴檢時間及處所（具體的執行部署仍係由分局第一組負責細部規

劃)。為此，許○銳、賴○政二人於各該擴大臨檢前，分別以交付茶葉賄賂或透過中間人傳話方式，與實際負責擴大臨檢規劃之吳○明秘密接觸，吳員進而將其職務上所規劃知悉之國防以外應秘密消息洩漏予賭博電玩業者，使其得以預先準備因應規避查緝。嗣警方雖於上開時日實施擴大臨檢，然並未查獲任何與許○銳或賴○政有關之賭博案件。由上可知，檢察官為確保擴檢行動不外洩，已經嚴密壓縮擴檢簽呈之陳核流程，仍不免因不肖員警而致洩密，終導致擴檢行動落空，花蓮縣警察局應針對此項事機不密之違失情形，深切檢討並研具有效防範措施妥為因應。

六、警政署應訂定更明確之賭博電玩查緝標準作業程序，強化實際負責人身分確認、表單核閱機制等功能，以根絕賭博電玩業者長期規避警方查緝之漏洞，並應深入檢討現行員警任期與輪調規定之妥適性：

- (一)警政署為有效取締賭博電玩業，業已頒布「查處賭博性電子遊戲機(賭博電玩)作業程序」做為員警執行取締之依據，並表列各階段之應進行作業內容。惟參諸該標準作業程序，其中並未包括對商家登記負責人之查核作為；對犯罪嫌疑人之詢問與確認，亦僅抽象規定「製作詢問筆錄」、「偵查隊實施複詢」；而在分局移送地檢署偵辦之流程，復未具體指明分局長之核閱權責。查涉案業者許○銳、賴○政得於花蓮市、吉安鄉等地，長期以合法便利商店掩護非法賭博電玩，除不肖員警與渠等過從甚密、涉嫌包庇外，員警未能於查緝與警詢過程中辨明真正負責人、分局長於移送地檢署前未確實核閱相關表單等，亦為重要因素。此等作業疏失，反映警方現行查處非法電玩業之標準作業程序中，對於登記

負責人之查核、警詢，以及分局長之審閱權責等規範未臻完備。有鑒於便利商店或超商等非電子遊戲場業，尚非地方政府執行聯合稽查之對象，其是否違法擺放電子遊戲機或暗藏賭博犯行，端賴警方積極查緝始克發覺。爰此，警政署允宜儘速檢討修正相關作業流程，以根絕查緝漏洞。

- (二)關於警察人員於同一單位之任職期間，依照警察人員陞遷辦法第 15 條之規定，警察機關、警察大學主管職務及有管轄區域人員（如警勤區、刑責區佐警）在同一單位（管轄區）之任期為 3 年，期滿得連任 1 次。但警察機關首長、副首長、直轄市、縣（市）政府警察局分局長、刑事警察大隊（隊）大隊長（隊長）在同一機關（分局）之任期為 3 年。惟此等人員因業務需要或考核成績欠佳者，則可隨時遷調之。按員警任期規定之設計，除積極性之職務歷練作用外，亦應考量基層員警常因久任單一轄區、持續接觸風紀誘因場所，致與業者熟識，或於派職時機關未能注意其地緣關係，未予考量人地是否適宜，衍生違法違紀之風險。以本案涉案員警之背景觀察，渠等多擔任轄區電玩等特定行業查處、取締等相關職務，如偵查隊長、行政組（一組）組長、督察室風紀業務承辦人，易成為不法人士積極攏絡目標，故予以定期輪調，當有其必要性。而警政署亦坦承上開人員若長期久任，恐因人情壓力、金錢賄賂等因素介入，影響執法公正性，意志不堅定者，易受誘惑而衍生風紀問題，為防微杜漸未來將貫徹職期輪調制度。惟本案涉案之員警，均非前揭「警察人員陞遷辦法」第 15 條規定應定期輪調之對象，故在無法令明文規定之情形下，未來如何落實上開敏感職務員警之職期輪調制度，尚有待警

政署予以正視檢討，以資防弊。

七、97 年修正之商業登記法對於擺放電玩機檯營利之非電子遊戲場業已無處罰鍰及命令停業之規定，電子遊戲場業管理條例與電子遊戲場業稽查執行要點之適用範圍大部分僅及於狹義之電子遊戲場業，難以有效防止業者以合法商業掩護非法賭博電玩，經濟部允應本於中央主管機關職責，從速檢討相關法令之妥適性，並持續關注各地方政府之查緝績效：

- (一)按目前便利商店或超商等非電子遊戲場業，若於營業場所內擺放賭博電子遊戲機營利，應由警方以違反刑法賭博罪、電子遊戲場業管理條例第 15 條、第 22 條等規定移送地檢署偵辦；地方政府則應依「取締非法電子遊戲場業採行措施與流程(一)」以書面告誡業者停止無照營業行為，亦即命令停止「電子遊戲場業務」，而不包括其所經營之他項業務。
- (二)惟查，同樣擺放賭博電玩機檯之行徑，若發生於已設立登記並領有營業級別證之電子遊戲場業，因電子遊戲場業管理條例第 17 條第 1 項第 6 款已明文規定「經營電子遊戲場業者，不得有涉及賭博、妨害風化或其他犯罪行為」，違者將依同條例第 31 條之規定由各地方政府命其停業。此停業處分之效力範圍，解釋上包括該電子遊戲場所有業務；比諸不適用該等規定、仍可繼續開店營運之便利商店與超商，顯然更能有效遏止不法。
- (三)再者，依電子遊戲場業管理條例第 20 條、電子遊戲場業稽查執行要點第 2 點、第 5 點等規定：直轄市、縣(市)主管機關得定期或不定期派員檢查電子遊戲場之營業，由工商單位負責主導，並得會同都計、建管、消防、環保、衛生等機關配合檢查，視需要亦得請警察機關協助；如查獲違規之電子遊戲場

，應彙整稽查紀錄，詳列違規事實、分送各權責單位，依有關法令加強處理。惟此等聯合稽查與列管機制，目前亦不適用於便利商店等非電子遊戲場業，僅能仰賴民眾檢舉與警方積極查緝。

(四)綜上所述，有鑒於 97 年商業登記法修正後，對於便利商店或超商擺放電玩機檯營利，該法已無處罰鍰及命令停業之明文規定；而電子遊戲場業管理條例與電子遊戲場業稽查執行要點之適用範圍，多限於狹義之電子遊戲場業，現行法令規範能否有效防止非電子遊戲場業違法擺放賭博電玩機檯，實有疑問。按放寬商業營業範圍，固有利於地區經濟發展，惟鼓勵多角化經營，亦不能縱容業者以合法掩護非法。經濟部允應本於中央主管機關權責，針對本案業者以合法超商作為掩護，暗中從事賭博電玩之違法情事，迄未能有效遏止之嚴峻情勢，從速檢討相關法令之妥適性，並持續關注各地方政府之查緝績效。

調查委員：高鳳仙