

## 調 查 意 見

壹、案由：有關員警執行公權力，時遭暴徒反抗致受傷或喪命，且執行社會運動亦常遭民眾羞辱、推擠或灑水等肢體暴力，讓執行任務之基層警察失去應有之威嚴，使員警代表國家公權力之權威與尊嚴蕩然無存。綜觀西方民主國家警察執行法律所賦予之任務有其威嚴，我國警察值勤是否有完整法律規範以資遵循，並建立警察執法 SOP 制度等，認有深入瞭解之必要乙案。

一、警政署訂頒有關員警執行公權力標準作業規範及相關行政命令未臻周延，且不合時宜，復未落實執行，致造成員警執行勤務或偵查任務有傷亡情形；復本院前案調查其所屬員警於處理刑案，迄今仍未能完成筆錄電腦化，要難符合法庭證據能力要求，以上均有未洽，核有違失，宜通盤檢討相關作業制度及規定，俾確保員警勤務執行人身安全。

(一)按「內政部警政署(以下簡稱本署)承內政部部長之命，執行全國警察行政事務，統一指揮、監督全國警察機關執行警察任務。」、「本署掌理警察法第五條所列全國性警察業務，並辦理下列事項：『…3、預防犯罪、協助偵查犯罪…案件之規劃、督導事項。4、警衛安全、警備治安…之規劃、督導事項。…17、警政法規之整理、審查、協調、編纂及宣導事項。…』。」內政部警政署組織條例第 2 條、第 3 條第 3 至 4 款、第 17 款定有明文。

(二)經查，有關警察執行公權力相關標準作業規範，依據警政署查復說明，為使員警執勤有更明確法律依據及標準作業程序以供遵循，該署自 90 年 6 月起訂

定「警察機關分駐（派出）所常用勤務執行程序彙編」，並陸續增（修）訂相關執行程序，迄今計有 116 項。刑事警察執行刑案偵辦等相關工作，除依據刑法、刑事訴訟法等相關法律規範外，警政署為因應各級警察機關偵辦刑案之需要，訂頒警察偵查犯罪手冊（原名：警察偵查犯罪規範），作為執勤員警偵辦刑案之準據等語。

（三）惟查，本院前案調查發現，前揭相關規範內容及作業程序過於龐陋，不符執勤員警實際指導所需，且有理論與實務無法結合之現象等情，前經本院提案糾正在案，已有未洽，容有改善空間；且查其後續陳報改進情形，有關白河分局林○星小隊長殉職案查報資料顯示，警政署 91 年 6 月 7 日警署行字第 0910101262 號函頒「警察人員執行勤務著防彈衣及戴防彈頭盔規定」，除夜間巡邏及執行臨檢勤務時一律穿著防彈衣外，餘責由分局長視天候及治安狀況決定，顯見該條文規定內容已不合時宜，且有嚴重漏洞，致生林等 4 員輕忽嫌犯危險性，執行勤務時疏未穿著防彈衣，詎遭歹徒持槍拒捕因公殉職之不幸，相關主管單位自屬難辭其咎。

（四）又查，上情警政署於接受本院約詢時，當詢及刑案處理有無按標準作業程序（SOP）處理乙節，警政署於約詢時則坦承本案確有疏忽，已作成相關案例報告，該署相關權責單位會以本案作為檢討改進，對執勤員警再教育訓練，此外，該署於約詢時並坦言：「SOP 均有相關規定，只是員警執勤時未落實。」顯見未按標準作業程序落實執行，該署及所屬確有監督不周之情形，核有違失。

（五）末查，有關研議智慧型電腦化警詢筆錄系統乙節，依該署說明，係為最終的理想，非一蹴可及，以現

階段而言，建議可先建置筆錄知識庫，針對不同之案類及手法，蒐集並建立核心題庫，供員警引用，並運用自然語言分析工具，針對較具經驗之刑警所製作之筆錄對照核心題庫進行分析，分析其核心問題之答案與其延伸問題間之關聯性，據以累積未來面對人工智慧系統開發時，提供人工智慧引擎使用，目前該署受理報案 e 化平臺系統，已建置各類案件通用筆錄範本供員警詢問時參考使用，並開放「自訂筆錄範本維護」功能，俾員警將個人常用詢問內容上傳到系統資料庫裡，強化筆錄範本內容完整性，後續警政署將不斷補強內容，並俟未來人工智慧發展至足以處理刑案之資訊模型時，再將上開資料庫提供作為人工智慧引擎使用之經驗資料等語。

(六)經核，警政署依上開法律規定統一指揮、監督全國警察機關執行警察任務，雖訂頒有關員警執行公權力標準作業規範及相關行政命令，卻未臻周延，且不合時宜，致造成員警執行勤務或偵查任務有傷亡情形，核有違失；且衡其所屬員警於處理刑案，迄今仍未能完成筆錄電腦化，要難符合法庭證據能力要求，以上均有未洽，宜通盤檢討相關作業制度及規定，俾確保員警勤務執行人身安全。

二、警政署未能確實即時檢討解決有關直轄市警力缺額、訓練空間不足暨警政結構更易檢討等問題，妥謀適當因應對策；且該署雖訂頒警力招訓計畫，以謀解決，惟預估至 105 年方可適度補足基層警力，短時間內仍難以快速滿足各警察機關人力需求，實緩不濟急，且對未來治安及警察執行公權力負擔暨安全維護影響甚巨，核有疏失。

(一)經查，有關北、高市政府警察局所屬各分局人力預算缺額暨五都成立後相關警力現有編制及缺額，詢

據警政署書面檢討說明：

- 1、按地方警察機關編制員額係依「地方行政機關組織準則」第30條訂定之「地方警察機關員額設置基準」，參酌各轄區人口、面積、車輛數及犯罪率等核算設置員額，再依各縣市政府警察局組織規程訂定編制表，經地方政府同意並經考試院備查，始得據以實施。且查行政院人事行政總處（原人事行政局）94年3月14日會商結論略以：將地方警察機關警力預算員額上限匡列為5萬8,800人。截至99年3月底地方警力總員額已屆上開預算員額上限，是以99年底縣（市）改制、合併或準用直轄市之縣市警察局（新北市、臺中市、臺南市、高雄市、桃園縣），該署依地方行政機關組織準則第22條第1項規定，保障現狀並參考既有編制員額數再酌增及員額精簡原則，參酌各轄區人口數重新核定編制員額。
- 2、另因受預算員額上限匡列限制，各直轄市（含準用）政府警察局編制員額均已逾預算員額數，擴增編制員額已無實益。爰除臺北市、高雄市仍予保障維持，分別為9,943人及8,471人外，餘均暫以「人口數」核算編制員額，新北市1萬1,068人、臺中市7,531人、臺南市5,351人、桃園縣5,714人，除預留增員空間，並減少對其他縣市之影響。有關各直轄市（含準用）政府警察局警力配置現況詳如下表：

| 單位       | 編制員額   | 預算員額  | 現有人數  | 編制缺額  | 預算缺額 |
|----------|--------|-------|-------|-------|------|
| 臺北市政府警察局 | 9,943  | 8,142 | 7,435 | 2,508 | 707  |
| 新北市政府警察局 | 11,068 | 7,897 | 7,351 | 3,717 | 546  |
| 臺中市政府警察局 | 7,531  | 6,794 | 6,155 | 1,376 | 639  |
| 臺南市政府警察局 | 5,351  | 4,362 | 3,963 | 1,388 | 399  |
| 高雄市政府警察局 | 8,471  | 7,504 | 6,691 | 1,780 | 813  |
| 桃園縣政府警察局 | 5,714  | 4,032 | 3,653 | 5,061 | 379  |

3、現階段依現行設置基準換算後除臺北市外餘各直轄市警察局均應上修，但在現行員額受總員額管制及預算管控下，修正員額設置比例仍須在 5 萬 8,800 人總額範圍內作移緩濟急、截盈挹缺之調整，勢將牽動各縣市警力之重分配並相對排擠其他未升格之縣（市）警察局人力配置。經該署統計至 102 年 8 月 31 日止，各地方警察機關預算缺額尚有 5,775 人，按警力擴充流程例以補足現行預算缺額為優先，於該缺額調控至相當程度後，倘有警力需求時則需辦理請增。而俟預算員額達到現行編制員額數後，始有辦理修編調升編制員額之必要，重新檢討基準各項指標之內涵，方有實益，現階段仍應以補充預算缺額警力為優先。

(二)次查，針對本案警力不足問題詢據警政署署人事室蔡主任陳稱：「替代役並無包括在警察人員編制內，因其多從事非警察勤務範圍，尚不會造成勤務缺口。」且有關員警分發狀況相關問題渠表示：「剛畢業按成績分發，日後按年資、績效請調。目前本於人性考量，尚無戶籍迴避制度。至於受在地勢力影響、關說，仍要求員警應依法行政。限制一定在地比例可以研究。」等語，惟當詢及警員缺額主因時渠坦承：「目前主要因警專訓練空間

(容訓量)不足。」

(三)次查，針對上開表列六都警力缺員情形，有關預算員額應如何補足問題，依據警政署約詢補充說明：

- 1、研議儘速補足現有基層警力缺額：該署前依第22次治安會議江前部長指示事項，並配合100年實施之雙軌分流考試改革制度及公務人員退休法之修正，預估警察機關自然退離人數，規劃5年(100至104年)警察招訓計畫(合計招訓8,856人)，並簽奉核定在案。茲為再符合實際需求，本案於同年4月22日再召集相關機關開會研商，決議提高自然退離人數預估值，重新規劃5年警察擴大招訓計畫(合計招訓1萬2,492人)。
- 2、因應容訓空間飽和之措施：考量警專容訓空間已趨飽和(每年專科警員班招訓1,700人)，爰將101年以後的一般警察四等特考班訓練移地至保一、四、五總隊訓練，並提報「建置北、中、南區警察訓練基地計畫」。嗣同年1月4日、10月15日、12月28日續會商決議將102年以後各年度受訓總人數(保一、四、五總隊部分)均提高至900人，以快速補充基層警力(合計招訓1萬3,204人)。如依上開警力招訓規劃，配合教育訓練期程(一年半或至二年)，預估105年起應可適度補足基層警力。
- 3、警力研議改進調整之處：按上開警力招訓計畫，預估至105年方可適度補足基層警力，短時間內仍難以快速滿足各警察機關人力需求。惟考量基層員警退離人數未來恐有逐年加劇趨勢，該署會再參酌全國各警察機關實際可派補缺額、已招訓在校人數、實際自然退離警力人

數，並視警專擴（增）建或另覓場所（成立分校或分部）後之最大容訓空間，抑或訓練期程之調整，適時重新核實精算調整各年度警專招訓員額，以應實需。

（四）綜上，警政署未能確實即時檢討解決有關直轄市警力缺額、訓練空間不足暨警政結構更易檢討等問題，妥謀適當因應對策；且該署雖訂頒警力招訓計畫，以謀解決，惟預估至105年方可適度補足基層警力，短時間內仍難以快速滿足各警察機關人力需求，實緩不濟急，且對未來治安及警察執行公權力負擔暨安全維護影響甚巨，核有疏失。

三、警政署長期對員警教育訓練預算編列明顯不足，嚴重影響整體警察常年訓練執行品質，無法落實常年訓練之執行及成果之驗收，往往易流於形式，且無法達到教育訓練應有成效，顯非允當，宜確實檢討改進。

（一）按警政署掌理經辦警察教育、訓練、進修、考察、心理輔導之規劃、督導及警察學術研究事項，為內政部警政署組織條例第3條第7款法有明定。

（二）經查，警政署訓練經費編列情形，詢據該署陳稱102年「加強警察教育訓練業務費」之預算金額共計新臺幣（以下同）9,625萬3,000元，較諸本院前案調查99年所編教育訓練預算總計1億638萬4千元（106,384,000），經核明顯降低；爰以全國員警數6萬2,130人計算，每人所分配之教育訓練費用約為1,550元，經衡亦金額不高，且較往年無增加情形。

（三）次查，員警常年訓練警技課程部分，依據「警察常年訓練辦法」規定，在職員警每人每月應接受術科集中訓練8小時，課程包含綜合逮捕術、射擊、跑

步、柔道、跆拳道或其他應勤技術等訓練，以精進員警實際執行能力，並應用於各項勤務執行中。

(四)又查，有關警政署教育訓練預算使用內容包含：「補助各警察機關辦理常年訓練費用(每人每月術科訓練 1 次，每年計 12 次；學科訓練每季 1 次，每年計 4 次，以及每半年度辦理射擊、綜合逮捕術等費用)、補助各警察機關各項常訓設備維修及汰換經費、各警察機關教官及助教鐘點費、辦理全國各警察機關射擊、綜合逮捕術及全國一致性之驗收經費、警政署拍攝電化教材、編印警察實務教材及案例教材費用、警政署辦理之常年訓練師資培訓及複訓班講習費與其他有關全國性教育訓練事項。」

(五)末查，針對上開教育訓練預算編列不足情形，詢據警政署陳稱，員警教育訓練預算雖拮据，惟為免影響整體警察常年訓練執行品質，該署仍於有限預算及資源範圍內，落實常年訓練之執行等語。

(六)綜上，警政署長期對員警教育訓練預算編列明顯不足，嚴重影響整體警察常年訓練執行品質，無法落實常年訓練之執行及成果之驗收，往往易流於形式，無法達到教育訓練應有成效，顯非允當，宜確實檢討改進。

四、警政署對於羣眾運動情資難以掌控，且對其發生違法情事移送後，檢方處分、法院定刑分析情形，尚無相關分析資料，洵有未當；嗣該署陳報相關約詢補充資料，核其查報內容不確實，且起訴案件偏低，亦有未洽，要難保障員警執行公權力任務安全及維護其應有之威嚴，核有疏失，亟待檢討改進。



- (一)經查，本案詢據蔡副署長俊章陳稱：由於目前群眾運動已走向非暴力抗爭型態，再由於社群網路發達，聚眾對象不明，情資難以掌控。再者，媒體發達及民意代表為民喉舌，有時警方執勤方式過當，易被放大檢視及誤解。警政署目前除持續與常帶領群眾運動之人士、媒體溝通外，蒐證後仍依法偵辦，其他因應作為，以近來經由社群網路群眾運動為個案分析，研擬相關因應對策。群眾運動若發生違法情事，一般移送後，由於涉犯罪輕，多無保釋回。
- (二)次查，本案當詢及群眾運動若發生違法情事移送後，檢方處分、法院定刑分析情形，警政署於約詢時則坦稱：「尚無相關分析資料，容該署會後統計分析檢送。」嗣該署陳送約詢補充說明有關近 5 年之相關統計分析如次：
- 1、98 年 1 月至 100 年 6 月臺北市政府警察局因於集會、遊行活動現場違反集會遊行法等相關法律，經移送列案偵辦者計 20 件、37 人。
  - 2、前揭 20 件、37 人(部分案件有 1 件多人起訴情形，且因適用法令差異，而裁判結果不同，致下列合計總數，逾統計件數 20 件)情形如下：
    - (1)違反集會遊行法部分：
      - <1>不起訴處分：18 件、27 人。
      - <2>緩起訴：1 件、1 人。
      - <3>緩刑：2 件、2 人。
    - (2)違反刑法部分：
      - <1>不起訴：1 件、1 人。
      - <2>緩起訴：1 件、3 人。
      - <3>拘役：3 件、3 人。
- (三)經核，警政署對於羣眾運動情資難以掌控，且對

其發生違法情事移送後，檢方處分、法院定刑分析情形，尚無相關分析資料，洵有未當；嗣該署陳報相關約詢補充資料，核其查報內容不確實，僅提報臺北市政府警察局 98 年 1 月至 100 年 6 月相關統計數據，除其他縣市統計資料付諸闕如之外，且統計時間尚非 5 年，又起訴（含緩起訴及緩刑）案件偏低，均有未洽，要難保障員警執行公權力任務安全及維護其應有之威嚴，核有疏失，亟待檢討改進。

五、內政部為中央警政主管機關，針對都會地區員警留任意願不高，致缺員情形嚴重及首都地區員警申請調出人數比例及流動率，均較南部地區偏高，所可能衍生員警勤務過重、治安惡化及犯罪等情，宜未雨綢繆，並積極督促及協助所屬檢討改善。

(一)經查，有關北、高兩市分局（含派出所）警力配置及缺額情形，依據警政署說明，臺北市政府警察局巡佐及警員等同一陞遷序列職務人員預算員額 6,444 人、現有員額 5,860 人、現有缺額 584 人、缺額率 9.06%；高雄市政府警察局巡佐及警員等同一陞遷序列職務人員預算員額 5,790 人、現有員額 5,130 人、現有缺額 660 人、缺額率 11.39%，足見都會地區勤務重，員警留任意願不高，致缺員情形嚴重。且查有關北、高兩市佐警流動率及近一年申請調任其他單位情形，依該署說明，101 年臺北市及高雄市政府警察局巡佐及警員等同一陞遷序列職務人員申請調出人數分別為 1178 人及 412 人，申請調出人數分別占該局員警總數比例之 15.6% 及 6.01%，顯見首都地區員警申請調出人數比例及流動率，均較南部地區偏高。

(二)又查，本院前案調查有關員警首都加級後續協商及

檢討辦理情形，依警政署說明，案應經行政院 100 年 10 月 25 日開會研商結論，請該署充分評估及考量擬定妥適方案後，循程序專案報院，案經該署於 101 年 4 月 20 日及 11 月 12 日開會研商，並於 102 年 3 月 8 日研提各(準)直轄市政府警察局提高警勤加給之腹案並調查預算支應情形，經回復均對警政署所擬腹案無意見，另共計需增加經費 12 億 9,630 萬 9,066 元，爰以修正「警察人員警勤加給表」，將各(準)直轄市政府警察局依員警外調比例高低情形分三級另加予不同成數警勤加給，並簽報內政部於 102 年 5 月 13 日函報行政院核處，嗣經行政院人事行政總處經該綜整相關機關意見於同年 7 月 1 日書函回復，並請警政署再予審酌，詢據該署陳稱，因本案尚涉相關數據統計、資料蒐集，將俟彙整、擬具相關資料後再循程序專案報行政院核處等語。

- (三)經核，內政部為中央警政主管機關，針對都會地區員警留任意願不高，致缺員情形嚴重及首都地區員警申請調出人數比例及流動率，均較南部地區偏高，所可能衍生員警勤務過重、治安惡化及犯罪等相關問題，宜未雨綢繆，並積極督促及協助所屬檢討改善。

調查委員：葉耀鵬、李復甸、余騰芳