

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：臺南市政府警察局歸仁分局

貳、案由：長榮大學馬來西亞籍大學生A女命案發生前，臺南市政府警察局歸仁分局就同校學生B女於109年9月30日至所屬大潭派出所報案說明遭梁○○（下稱梁員）搗住口鼻，欲強行拖走，因B女反抗呼救，梁員始作罷逃離現場，承辦員警未依規定受理報案程序，未開立報案三聯單、未製作筆錄，亦未記載於員警工作紀錄簿，而未留存任何報案紀錄，此等違失未能經歸仁分局及大潭派出所之監督主管層級加以導正，整體監督機制失靈。A女命案偵破後，109年10月30日歸仁分局製作新聞參考資料（稿），及同日分局長代表歸仁分局受訪時之發言，均對外傳遞B女未曾報案之不實訊息，該分局未能落實覈實查證機制。A女命案偵破後，梁員亦坦承對B女犯案，故109年10月29日歸仁分局通知B女到場製作報案及指認筆錄，仍屬「受理報案發現刑案未報，破案始報」之匿報違失，且以單一相片請B女指認，指認程序違法，其各階段偵查作為，均有違失，且情節重大，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案經向內政部警政署（下稱警政署）¹、教育部²、

¹ 109年12月17日警署刑偵字第1090007164號、110年4月26日警署刑偵字第1100002081號、110年6月1日警署刑偵字第1100002741號、110年7月14日警署刑偵字第1100106929號、110年9月8日警署刑偵字第1100127755號等函。

臺南市政府³、臺灣橋頭地方檢察署⁴調閱相關卷證，於民國（下同）110年2月26日至長榮大學附近A女、B女案發地點進行履勘，並辦理簡報及詢問會議，由臺南市政府副市長趙○○率臺南市政府警察局、臺南市政府警察局歸仁分局（下稱歸仁分局）、臺南市政府警察局歸仁分局大潭派出所（下稱大潭派出所）、臺南市政府教育局、臺南市政府工務局、臺南市歸仁區公所等相關人員與會，並邀請長榮大學秘書長管○○出席。另於110年4月9日辦理詢問會議，由警政署副署長李○○及教育部次長林○○率相關人員與會；同日再詢問內政部警政署警政委員詹○○、臺南市政府警察局保安科科长楊慶裕、歸仁分局巡官張忠肯等人；同年8月20日詢問大潭派出所副所長王○○、退休警員高武源，經調查發現，歸仁分局之各項舉措，核有嚴重違失，應予糾正促其注意改善，茲臚列事實與理由如下：

- 一、大潭派出所承辦警員於B女案件中，或基於破案壓力、或誤解開單規範，而未依規定受理報案，而未開立報案三聯單、未製作筆錄，亦未記載於員警工作紀錄簿，而未留存任何B女報案紀錄等情形，該所及歸仁分局之主管層級均未能落實監督，顯見整體監督機制失靈，歸仁分局及所屬大潭派出所核有重大違失。
 - （一）依109年9月30日B女案件案發時之相關規定（如後述），員警受理民眾刑案報案程序，應區分案件屬告訴乃論之罪或非告訴乃論之罪，依B女案件情形，有成立強制罪之公訴罪可能，屬非告訴乃論之罪，即應製作筆錄，並開立報案三聯單，如未依法開立，屬匿報違失，該匿報之受理員警應予行政懲

² 109年11月27日臺教（五）字第1090168792號函。

³ 110年2月9日府警刑字第1100232044號函。

⁴ 110年1月8日橋檢信巨偵12060字第1109000708號函。

處，其上級長官亦應負未盡考核監督責任：

- 1、按B女案件案發時「受理報案 e 化平臺一般刑案作業規定」第9點規定：「(第1項) 受理一般刑案報案，應先詢明報案人身分、簡要案情等事項，詳實記錄或製作筆錄，並立即派遣人員或通報線上警網至現場處理。(第2項) 受理單位於認定案情屬實後，由備勤或實際處理人員開立三聯單。」次按案發時「警察偵查犯罪手冊」第10點規定：「受理言詞告訴或告發時，應即時反應處置，並當場製作筆錄，詳載證據及線索，以利進行偵查。」第11點規定：「受理告訴乃論案件……應詢問告訴人是否提出告訴，並記明筆錄……」可明員警受理民眾刑案報案之程序，應區分案件是否為告訴乃論之罪，而有不同之受理程序：
 - (1) 刑案如屬告訴乃論之罪，應詢問告訴人是否提出告訴，如告訴人提出告訴，應製作筆錄，並應開立報案三聯單；如告訴人不願提出告訴，則應予紀錄，並按「受理報案 e 化平臺一般刑案作業規定」第19點規定：「受理一般刑案報案應填輸是否為告訴乃論案件及是否提出告訴。告訴乃論案件，報案人如提出告訴，應依本作業規定開立三聯單；如不提告訴但報案人要求發給報案證明時，亦應開立三聯單交付之。」於民眾要求報案證明時，仍應交付報案三聯單。
 - (2) 刑案如屬非告訴乃論之罪，則不論告訴人是否提出告訴，均應製作筆錄，並開立報案三聯單。
- 2、次按案發時「警察偵查犯罪手冊」第271點規定：「刑案紀錄資料應於受理刑案發生或破獲移送之時起，48小時內填輸，不得虛報、匿報或遲

報……」⁵「刑案紀錄表作業規定」第16點前段規定：「發生紀錄⁵應於受理民眾告訴、告發、嫌疑人自首或勤務中發現本轄犯罪後，48小時內完成填報及輸入。」而依法應開立三聯單而未開立者，屬刑案匿報，依「各級警察機關處理刑案逐級報告紀律規定」第9點之附件「違反刑案逐級報告紀律懲處基準」，除受理員警記過1次外，第一層主管（所長）申誡2次、第二層主管（分局長）申誡1次、第3層主管（局長）視情節另案辦理。

3、據上可明，員警受理民眾刑案報案，應區分告訴乃論之罪或非告訴乃論之罪，而採行不同受理程序，依B女案件情形，有成立強制罪之公訴罪可能，承辦員警受理非告訴乃論之罪，卻未依規定受理報案，而未開立報案三聯單、未製作筆錄，亦未記載於員警工作紀錄簿，而未留存任何報案紀錄，核有匿報違失責任，應受行政懲處，其上級長官應負未盡考核監督責任。

(二)然，依刑案破獲率計算式：「刑案破獲數/刑案發生數*100%⁶」，當民眾報案初始即以刑事案件錄案，尚無法鎖定兇嫌時，刑案發生數增加，但刑案破獲數卻無法增加，勢必導致刑案破獲率下降，影響地區安全治理成效；然如迨至逮獲兇嫌，始予錄案（即「破案始報」情形，詳見後述），則刑案發生數、刑案破獲數同時增加，刑案破獲率可以維持100%，刑案破獲率雖為警政機關重要統計數據，可適度反映當地治安狀況，並有「刑案紀錄表作業規定」加

⁵ 依刑案紀錄表作業規定第3點為「發生刑案紀錄」簡稱。

⁶ 刑案紀錄表作業規定第70點第4款規定：「破獲率之計算，以各該轄本期實際發生件數與已破之件數（含自破與他破）計算其百分比，作為破獲率。」

以規範，但基層員警可能有破案壓力，或因長官、地區首長關注刑案數據而可能產生壓力。此由警政署查復本院時，亦表示：「該署與各警察機關已於109年11月12日召開會議研討，就員警未開立三聯單相關成因進行分析，歸納如下：①受理員警怠惰、破案壓力等因素。②開單規範讓員警有推諉解釋空間。③中高層幹部(地方首長)關注轄區刑案數據壓力促使員警推諉不受理。」等語可明。

倘員警僅重視績效文化，即可能導致承辦員警未依規定受理報案，乃在於如依規定受理而予錄案，將影響刑案破獲率之關鍵績效指標。加諸主管層級如亦僅重視績效文化，監督機制即難發揮效能而失靈，本案發生後，即有多位實務工作者關注員警重視績效文化，所帶來不良影響⁷，亦可見一斑。

(三)經查，於109年9月30日晚間，B女行經臺南市○○區○○路○段○號(○○學苑)往東約10公尺之臺鐵沙崙線高架橋下方道路時，遭梁員從背後摀住口鼻，欲強行拖走，因B女反抗呼救，梁員始作罷逃離現場之情事，即有成立強制罪公訴罪之可能，B女與房東女兒至大潭派出所報案，受理員警應依非告訴乃論罪之受理程序，製作筆錄並發給報案三聯單。

惟警員高武源受理後雖與該所其他同仁展開調查，並於同年10月8日調得1輛可疑休旅車之監視器

⁷ 例如：呂秋遠律師，〈不改變績效文化「吃案」就無法解決〉，網址：<https://living.taro.news.tw/2020/11/04/696774/>。吳忻穎前檢察官，〈長榮大學案外案：報案紀錄消失？問題在注重表面的「數字文化」〉，網址：<https://opinion.udn.com/opinion/story/12626/4987583>。苗星(化名)律師，〈「備案」就是吃案嗎？為什麼警察不愛民眾「報案」？〉網址：<https://youtu.be/SzPJUvQ3aFs>。記者王俊忠、王冠仁，〈杜絕吃案文化 / 南警：評比破案數取代破案率〉，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/society/paper/1410222>。林裕順，〈警政績效，保官或保民？〉，網址：<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1411064>。台灣警察工作權益推動協會聲明，網址：<https://www.facebook.com/policeright.tw/posts/3402609023150493>。

畫面（嗣後證實為梁員所駕駛），竟因B女無法指認，即以案情未明為由，未依規定受理報案，而未開立報案三聯單、未製作筆錄，亦未記載於員警工作紀錄簿，而未留存任何B女報案紀錄，僅將調得可疑車輛資料列為情資參考，受理警員或基於破案壓力、或誤解開單規範，仍核有匿報重大違失，大潭派出所所長及歸仁分局分局長，又均未盡考核監督之責，致使此等違失並未能經大潭派出所及歸仁分局之監督主管層級加以導正，甚至衍生後續109年10月30日歸仁分局所製作之新聞參考資料（稿）、分局長受訪時之對外說明，均未能傳遞正確訊息，已有重大違失，顯見歸仁分局及所屬大潭派出所整體監督機制失靈，核有重大違失。

二、109年10月30日歸仁分局製作新聞參考資料（稿），及同日分局長代表歸仁分局受訪時之發言，均係傳遞B女於同年9月30日未曾至派出所報案之錯誤訊息，顯與實情不符，惟此僅需調閱B女報案之監視器錄影畫面即可查得實情，顯見歸仁分局覈實查證機制未能有效落實，核有重大違失。

（一）按「警察機關新聞發布及傳播媒體協調聯繫作業規定」第1點規定：「為加強服務民眾，增進警民溝通合作，積極宣導警政重要措施與績效，提升新聞發布及傳播媒體協調聯繫功能，特訂定本規定。」第4點第4款規定：「嚴重影響民眾安全與社會治安之重大突發事件，各警察機關應視實際需要，發布新聞或提供資料說明澄清，俾利社會大眾瞭解事實真相……」故為提升與傳播媒體協調聯繫功能，臺南市政府警察局及所屬各業務單位主管設有發言人制度，既強調警民間溝通合作，自應以民眾或媒體理解語言加以說明，且所傳遞的訊息，亦應詳加查

證，以與事實相符。

(二)B女於案發時曾至大潭派出所說明案情，不得曲解為警察實務上所稱「備案」情形，而認定B女無報案意思：

- 1、就報案與備案差異，根據警政署查復表示，在警察機關受理報案相關規範上並無「備案」一詞，實務上常有民眾至警察機關洽詢或反映事件，可能係單純反映狀況，並無意願申告，故不願意或配合留下完成相關程序紀錄(如製作筆錄等相關紀錄書面)的狀況，員警受理時遇此類情形，實務做法係將民眾至派出所洽詢或反映內容及處置狀況記錄於工作紀錄簿登記備查，避免後續遭質疑「當時未受理或處置」，這種現象可理解為「備案」。至於報案之受理與開立報案三聯單程序，則須依「受理報案e化平臺一般刑案作業規定」辦理。
- 2、經查，B女與房東女兒於109年9月30日晚間至大潭派出所報案，就其陳述有成立強制罪公訴罪之可能，業如前述，另據B女於109年9月30日於DCARD發表「晚上走火車的橋下請小心！（已跟教官報備&警局報案）」一文，提醒同校同學注意，觀察該文之標題有「已跟……警局報案」，且其嗣後於109年10月29日亦至派出所製作報案及指認筆錄，B女應無隱瞞身分或不願製作筆錄情事，換言之，B女應非僅欲為前述警政署所稱之「備案」，受理員警應依非告訴乃論罪之受理程序，製作筆錄並發給報案三聯單。

(三)109年10月30日歸仁分局製作新聞參考資料(稿)，及同日分局長代表歸仁分局受訪時，係對外界傳達B女未曾至大潭派出所報案，與事實不符，覈實查

證機制亦未能有效落實，歸仁分局顯有重大違失：

1、109年10月30日歸仁分局製作新聞參考資料（稿），及同日分局長代表歸仁分局受訪時之發言，均係表明B女於同年9月30日未至派出所報案，但根據派出所監視器錄影畫面，實際情況係B女與房東女兒一同前去大潭派出所說明案情，此就B女及一般民眾理解，已屬報案，且核其案情內容，有成立強制罪可能，自可期待員警既知有犯罪嫌疑，即應依刑事訴訟法第230條第2項規定，展開調查。然而歸仁分局製作新聞參考資料（稿）內容、分局長代表歸仁分局受訪時之發言均為「未報案」，即係對外界傳達B女於案發時未曾至派出所報案之不實訊息，歸仁分局核有重大違失，未能發揮犯罪預防、預警機能，以避免後續A女命案之憾事發生。

2、在警察機關設置發言人制度上，既係警察機關欲透過發言人體制，與媒體、外界進行溝通、聯繫及說明，本應著重於傳遞民眾所能理解的正確訊息，以及判斷輿論可能的反應。惟在本案處理上，歸仁分局整體覈實查證機制失靈，致對外傳遞錯誤訊息，而本案僅需調閱大潭派出所109年9月30日晚間之監視器錄影畫面，即可查證B女報案經過。顯見歸仁分局在覈實查證機制上，未能有效落實，顯有重大違失。

（四）綜上，警察機關設置發言人制度，係為增進警民溝通合作，以宣導重要警政措施，並就重大社會矚目之治安事件，即時說明，以利民眾瞭解真相。是以歸仁分局應以民眾或媒體可理解之方式傳遞訊息，並詳加查證，以符合事實真相。惟109年10月30日歸仁分局製作新聞參考資料（稿），及同日分

局長代表歸仁分局受訪時之發言，均係表明B女於同年9月30日未曾至派出所報案，顯與B女確有至派出所說明案情之實情不符，而此僅需調閱B女報案之監視器錄影畫面即可查得實情，顯見歸仁分局覈實查證機制未能有效落實，核有重大違失。

三、A女命案偵破後，因梁員坦承對B女犯案，故員警通知B女於109年10月29日晚間至大潭派出所，製作報案及指認筆錄，但此仍屬「受理報案發現刑案未報，破案始報」之匿報情形，不能免除員警匿報之違失責任。且警方109年10月29日詢問B女時，僅提供梁員一張照片供其指認，已違反「警察機關實施指認犯罪嫌疑人注意事項」，經警政署查復指認程序違法，歸仁分局各階段機制程序，均已悖離法規要求，核有重大違失。

(一)A女命案偵破後，經員警勸說，梁員供出實情，109年10月29日21時37分發現A女遺體，並於同日21時47分逮捕梁員。梁員亦坦承於109年9月30日搗住B女口鼻，欲強行拖走，故由支援之歸仁分局○○派出所所長徐○○，請B女至大潭派出所製作報案及指認筆錄。筆錄記載略以：「(問：今(29日)因何事至本所製作調查筆錄?)因我遭人搗住嘴巴並欲強行把我拖走，所以我才要來報案。(問：你於何時何地遭人搗住嘴巴並欲強行把你拖走?)109年9月30日約20時30分許，在臺南市○○區○○路○段○號(○○學苑)往東約10公尺的輕軌橋下。」等語。惟查：

- 1、按「各級警察機關處理刑案逐級報告紀律規定」第6點規定：「刑案匿報……基準：(一)匿報：1.重大刑案之發生與破獲，有下列情形之一者，為匿報：……(2)受理報案發現刑案未報，破案始報，且發生至破獲期間相隔48小時以上。」

針對B女109年9月30日至派出所報案，受理員警卻未依規定受理報案，而未開立報案三聯單、未製作筆錄，亦未記載於員警工作紀錄簿，而未留存任何B女報案紀錄，遲至109年10月29日A女命案偵破，始請B女至派出所製作報案筆錄之情形，核屬「受理報案發現刑案未報，破案始報」之匿報情形，故本案承辦員警並未因B女至派出所製作報案筆錄，即可免除匿報違失責任。

- 2、又當案件因逮獲兇嫌，已臻明確，員警再循被害人製作正式報案紀錄，刑案破獲數、刑案發生數同時增加，可維持刑案破獲率，然此種作法顯非刑案數據統計之目的，仍屬匿報，益徵凸顯以刑案破獲率作為影響治理績效之警政文化，前已敘明。

(二)此外，在詢問B女之偵辦過程中，員警以梁員照片請B女進行被害人單一指認，該筆錄記載略以：「(問：該男子你是否認識？其特徵為何？其所駕駛車輛廠牌、顏色型號為何？)我不認識。我只知道他是一名男性，身高比我高，身上有濃濃的煙味，因為天色昏暗而他逃跑時是背對我，所以我並不知道其他特徵。車輛廠牌、顏色型號及號牌我均不清楚。」
「(問：警方現提供一名男子照片供你指認，該名男子是否就是當時以雙手摀住你嘴巴，要將你拖走之男子？)臉我不確定，但我確定此張照片男子手臂肉肉的，與當時強行摀住我嘴巴之男子相符。」等語，並提供逮捕梁員時之照片1幀，由B女確認後簽名。

- 1、上開作為，業經警政署認定該次警詢之指認程序違法，該署查復略以：
 - (1)為確保被害人、檢舉人、證人或其他關係人指認犯罪嫌疑人時不受暗示或誘導，致影響指認

結果，該署特訂定「警察機關實施指認犯罪嫌疑人注意事項」(下稱注意事項)，並參照總統府司法改革國是會議決議事項及本院建議事項(106司調6)，於109年8月14日修正注意事項在案，謹先陳明。

- (2) 刑案偵查中所謂「指認」之定義、範圍及目的，於刑事訴訟法中並無明確規範，法務部亦無相關具體指導規範，實務單位容易混淆，歷年來部分判例(按：應係判決)指出警察實務單位指認缺失，造成證人誘導及記憶汙染，該署爰於注意事項第3點，明訂指認前應先確認指認人是否確實目擊犯罪嫌疑人之相貌，並由指認人就犯罪嫌疑人之整體相貌及身材外型、衣著或其他明顯特徵進行陳述，並說明對自身記憶之確信程度等規範；另在注意事項第10點明確規範不符指認條件應立即終止指認程序。
- (3) 本案雖臺南市政府警察局偵辦員警認為係梁姓犯嫌供述另犯B女案件，基於犯嫌認罪而提示予B女知悉之補強詢問，不是進行指認程序，雖有詢問指認人與犯罪嫌疑人之關係，並請渠描述特徵等，但參照以往的缺失案例，這份警詢筆錄仍不難被認有違失，該署認為這樣的調查方式不嚴謹，本案被害人表示未見犯嫌相貌，故已不符得實施指認之條件，應依注意事項第10點立即終止指認程序，亦無需再以照片請B女指認。
- (4) 對於本案類似案例，該署將持續透過全國刑事工作檢討會報宣導，採嚴謹作法有疑義即停止指認或請示檢察官，另外該署業將「員警實施指認犯罪嫌疑人之要領」列為110年常年訓練

學科必訓課程基準，俾使員警熟悉相關規範。

2、對於單一相片指認，容易導致誤判風險，本院已一再表明⁸。司法實務亦逐漸重視單一指認所導致冤案。本案竟再發生相類錯誤，縱未造成冤案，仍值檢討。

(三)綜上，A女命案偵破後，因梁員坦承對B女犯案，故員警通知B女於109年10月29日晚間至大潭派出所，製作報案及指認筆錄，但此仍屬「受理報案發現刑案未報，破案始報」之匿報情形，不能免除員警匿報之違失責任。歸仁分局及大潭派出所考核監督機制又失靈，未能即時導正員警匿報之違失。且警方109年10月29日詢問B女時，僅提供梁員一張照片供其指認，已違反「警察機關實施指認犯罪嫌疑人注意事項」，經警政署查復指認程序違法，歸仁分局各階段機制程序，已悖離法規要求，核有重大違失。

綜上所述，歸仁分局於109年9月30日，主管層級未督促員警依規定受理B女報案，整體監督機制失靈，復於109年10月30日，未盡覈實查證義務，對外傳遞B女未曾報案之錯誤資訊；109年10月29日歸仁分局請B女到場製作報案及指認筆錄，不得免除匿報違失外，竟以梁員之單一相片要求B女指認，顯已違法，核有重大違失，爰依監察法第24條之規定提案糾正，移送內政部轉飭所屬確實檢討改善見復。

⁸ 諸如：106司調6、107司調31、109司調9、109司調25等調查報告。

提案委員：張菊芳、陳景峻、林國明