

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部警政署、台北縣政府警察局。

貳、案由：警政署雖訂有綿密之端正警察風紀規定，卻未能有效督促所屬落實執行，督察系統功能不彰，主管連帶責任之規定粗糙，復怠於追究違失人員行政責任；台北縣政府警察局人事考核失實，風紀評估流於形式，致員警集體包庇豆干厝色情業者之情事長期存在，敗壞警譽，均有重大違失。

參、事實與理由：

台北縣三重市「豆干厝」地區，因巷弄狹小，違建林立，及早年歷史人文背景，於民國（下同）四、五十年代即形成私娼寮聚落，多年來豔幟高張，色情業者當街拉客，肆無忌憚，全盛時期私娼寮據稱多達八十餘間，近年因該地區大舉拆除違建，加以警方強力取締，而有減少情形。其分布地區在三重市同安東街、正義南路、環河南路一帶，及忠孝橋下三重市重安街、泉州街、環河南路附近。該地區私娼業者為避免遭查緝，由皮條客（即俗稱「顧口仔」、「三七仔」）把風拉客後，以步行或機車載運的方式，將客人引導至巷弄內之隱室隔間房間進行性交易。因色情行業利潤豐厚，多年來不斷有轄內員警勾結包庇色情業者之傳聞，然警方督察單位均查無實據。96年間法務部調查局台北縣調查站接獲民眾檢舉，展開調查，經長期監聽蒐證，檢調憲單位於97年9月16日進行大規模搜索，發現三重分局員警確有涉案情事。案經調查發現，警政署及台北縣政府警察局有下列失當之處：

- 一、警政署雖訂有綿密之端正警察風紀相關規定，卻未能有效督促所屬落實風紀狀況評估，確實執行防制措施

，督察系統功能不彰；台北縣警察局三重分局人事考核失實，內部風紀管理鬆懈，未掌握違紀傾向人員及風紀誘因場所，而台北縣警察局對風紀評估之審核，流於形式，致員警集體包庇豆干厝色情業者之情事長期存在，敗壞警譽，均有重大違失

本件相關個案據警政署查覆，計有：①台北縣政府警察局林國棟局長探訪得知私娼沿街拉客嚴重，要求三重分局強力取締，不肖員警要求「豆干厝」私娼業者停業3個月，嗣後該所部分員警竟要求私娼業者補送賄款，警員朱煜仁得知該消息後，亦於電話中要求私娼業者補送賄款；②三重分局偵查隊偵查佐涂國華於97年5至9月間以插乾股名義，收取私娼業者交付之賄款5萬元；③三重分局偵查隊偵查佐蔡錫輝分別於97年8月6日20時30分及20日21時10分以電話及簡訊通報私娼業者警方查緝消息。又，本院調閱偵查卷宗，依卷內通訊監察譯文及業者筆錄記載，涉嫌收賄之員警包括大同派出所所長、副所長、管區佐警、三重分局偵查隊等。其中通訊監察係長期監聽所得，業者於不知情狀況下，於電話中商議繳交賄款之方式、傳述警方查緝時間、連絡提供人頭女子供警方查緝，甚而有員警通報業者休息至某一時段或要求暫時閃避，以逃避查緝，或要求業者交付賄款之通話。三重分局警員涂國華亦自白大同派出所收賄模式，係業者經白手套，轉交該所總務，再由主管、副主管及勤區佐警等朋分。另據私娼寮負責人供稱，渠等經營色情業均須按月向轄區派出所繳交「公關費」，否則無法生存。此外，檢察官彙整業者帳冊、通訊監察譯文及相關人員供述，於起訴書中認定95年1月至97年9月16日豆干厝私娼業者經由白手套轉手行賄三重地區不詳警方人員之款項至少在2,310萬元以上

。綜據上開事實分析，本件屬結構性之警察風紀案件，警政單位任由該重大風紀案件長久存在，涉有下列違失：

- (一)警政署訂有各種端正警察風紀之計畫及執行方案，十分綿密，然卻未能有效督促所屬落實執行，不能掌握地區風紀狀況，亦未能機先防處三重市「豆干厝」轄區員警長期勾結色情業者並集體收賄，端正警察風紀方案何以無法落實，應深入檢討改進

按警政署負有監督全國警察機關執行警察任務之職權，該署為貫徹警察品操風紀之要求，頒訂有「端正警察風紀實施計畫」，要求「警察人員必須依法公正執法，並與流氓、幫派、色情、賭場、私梟、販（吸）毒分子及其他不法者劃清界線，做到不勾結、不索賄、不包庇」，另依據該計畫，策訂「端正警察風紀作業規定」、「端正警察風紀實施要點」、「各級警察機關執行風紀狀況評估與防制措施作業要點」等方案，執行各地區風紀狀況之評估、查處、考核及獎懲。規定凡重大或歷時久遠無法根除之風紀誘因，均應以聯合取締方式進行查察，並以「風紀探訪小組」、「維新小組」對誘因場所實施探查。此外，該署復於95年11月頒布「靖紀專案考核計畫」，宣示對重大風紀案件採取偵辦重大刑案之方式進行查處，相關內控及風紀查處規定堪稱綿密重覆。

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；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，又警政署、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。

惟據警政署函覆資料，近十年來三重分局涉有包庇色情業者傾向之列管人員，僅有未涉本案之該分局前大同派出所警員一名。而據該署函報資料，督察系統及「維新小組」多年來雖對「豆干厝」地區雖一再實施探訪、查察、取締，然均查無員警包庇色情業者，警政署亦未確實掌握該地區風紀狀況，實施重點督考。對此，警政署王署長亦坦承：「本案考核是有不落實的狀況，多年以來只考核到一個員警，此外強化風紀的作為是否有不足之處，我們也逐案在檢討。…警察是地區責任制，豆干厝是三重分局的轄區，三重分局即必須以專案來處理，警政署則是通案處理，要求各縣市警察局落實執行…。」足見警政署未能督促所屬落實執行各種端正警察風紀之規定，亦未能掌握地區風紀之實際狀況，致無法機先防處三重市「豆干厝」轄區員警長期勾結色情業者並集體收賄之重大風紀狀況。端正警察風紀之相關規定十分綿密，何以無法落實，應深入檢討改進。

(二)台北縣政府警察局三重分局人事考核失實，內部管理鬆散，應檢討改進

依「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。

經調取 90 年迄 97 年 8 月三重分局忠孝橋兩側

「豆干厝」私娼寮聚集地區勤區佐警及刑責區偵查佐、大同所承辦總務人員、大同所主管及副主管，及分局正俗業務承辦人之年度考績及長官評語，該等人員之品操及風紀評語普遍為「正直」、「廉潔」、「尚佳」、「價值觀尚可」「無不良品操」「風評尚可」。其中被起訴之警員涂國華 92 年至 95 每年考績均列甲等，評語分別為「價值觀正確」「能恪遵各項風紀要求」；警員朱煜仁 93 至 96 每年考績均列甲等，相關評語分別為「廉潔自持，品操良好」「能恪遵各項風紀要求」。

大同派出所所長、副所長未善盡監督管理所屬警員之責，部分亦涉嫌收賄，然卷查 90 年至 97 年之人事資料，渠等全部考績列甲等，相關評語則為「領導統御佳」「對於轄內私娼能主動規劃勤務加強取締」「潔身自愛，風評良好」「廉潔自持，能恪遵各項風紀要求」等，與事實差距極大。顯見台北縣政府警察局三重分局人事考核流於形式，內部管理鬆散，致生重大警紀案件。

(三) 督察體系掌理警察風紀之維護、督導、考核及查處權責，然長期以來「豆干厝」地區相關探訪及檢舉案件之查處毫無成效，加以疏於掌握違紀傾向人員及誘因場所，風紀評估失實，致不肖員警日久生玩，允應探究根本原因，並追究失職人員責任，澈底檢討改進

依「內政部警政署辦事細則」第 15 條規定，警政署督察室掌理維護警察風紀之規劃、督導、考核及重要警紀案件之查處，及員警考核評鑑之規劃督導、執行事項；「台北縣政府警察局組織規程」第 3 條規定，該局督察室掌理員警違法犯紀之查處及內部管理業務；「台北縣政府警察局各分局組織規

程」第4條規定，各分局督察組掌理員警風紀之維護事項。警政署為強化督察功能，規定警察人事應先由督察單位查核品操資料，簽註意見。且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頓風紀，始能發揮整體之監督職能，澈底改善警察人員風紀問題。

惟據本院調取三重分局95年至98年風紀狀況評估「違紀傾向人員」提報名冊，95年至98年無任何員警因「辦理主管業務藉機圖利」，亦無主管人員因「內部管理鬆懈」被評估為「有違紀傾向」，而該分局近十年來僅有一名員警因與色情業者過從甚密而被列為違紀傾向人員，已如上述；另調閱三重分局列管「風紀誘因場所」名冊，97年7-9月前查無涉案業者經營之私娼寮資料，97年9月16日檢調憲單位大舉搜索「豆干厝」私娼寮後，該局始將涉案業者王良錕、林夢婷、滿惠民、易雅菁、陳財益、王子鑫等人經營之私娼寮新增列管。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」規定，三重分局為風紀評估後，尚需送給台北縣警察局審核，由上述情形可知，三重分局未能確實掌握違紀傾向人員及風紀誘因場所，而台北縣警察局之審核則流於形式，致風紀評估失實。

又，維新小組自96年12月11日起負責「豆干厝」轄內誘因場所實施任務編組探訪、查察、取締工作，期間雖曾查獲妨害風化及妨害風俗案件，惟未查悉任何色情業者與員警往來過密或勾結縱容

情事。更有甚者，警政署及台北縣警察局多次接獲民眾檢舉員警涉嫌勾結「豆干厝」色情業者，然經調取 90 年迄 97 年 8 月相關檢舉案件計 12 件，該等案件經台北縣政府警察局駐區督察員及三重分局督察組調查，部分確有查獲妨害風化案件，亦有提列風紀誘因場所，然均查無員警包庇或勾結色情業者，對於被指涉之員警亦無持續追縱或提列違紀傾向之作為。而就整體風紀狀況言之，台北縣政府警察局近年來屢屢發生集體貪瀆案件，如所轄永和分局於 93 年 10 月至 95 年 7 月員警集體收賄包庇轄內大型百家樂職業賭場 7 處，分局長蔡榮源本身且涉嫌收賄；三峽分局於 97 年 3 月間爆發 14 件員警集體貪瀆，包庇盜採砂石及色情業者，高達 2、30 名員警涉案。該等案件均屬長期形成之集體風紀案件，然事先均無有效之查處或防制作為。

對此，詢據台北縣政府警察局前任督察長江義益（93 年 8 月 23 日至 95 年 6 月 15 日）、溫枝發（95 年 6 月 16 日至 96 年 11 月 14 日）、陳仁壽（96 年 11 月 15 日至 97 年 12 月 1 日）均辯稱：督察體系負有風紀、特勤、勤務督導、教育訓練等業務，屬主官之幕僚單位，有關風紀狀況評估及誘因場所之列管均由分局清查彙整後再交由駐區督察員審查並提報每月的評估會議，風紀案件涉案員警事前未被列管，主要係主管人員未用心，或長期以來警察績效導向，主管對於部分專案人員寬縱所致；又駐區督察員係局長的重要耳目，然人手不足云云。惟警察大學侯友宜校長則指出：督察工作雖有四大面向，但其中最重要及最困難的工作，即是維護風紀，因為風紀是警察的命脈，督察體系必須用心管考，從結構面加以改革，以補政風室之不足。目前

督察辦案用心的程度有待加強，必須抽調精明幹練的人員專責辦理風紀案件，改變心態，專人投入長期跟蹤、監聽、埋伏，好好辦一、二件風紀案件，就可發揮嚇阻作用。督察可能人力不足，但非理由。列管場所及風紀評估的用意良善，實際面仍需務實追蹤，落實執行，若督察人員未用心辦理，只看表面，就會形成書面文化。督察室可以調員警臨檢、探訪，也可以利用擴大臨檢跨轄清查，有各項方法可資運用，因此必須革除書面文章，投注行動力進行複查。分局督察系統在風紀評估或列管時，對於眾所皆知的誘因場應主動出擊，落實追蹤等語。顯見警政署及台北縣警察局之督察體系功能長期不彰，無力發掘問題，對於風紀案件之查處敷衍應付，似有不敢管、不肯管、不願管之嫌，允應探究根本原因，並追究相關失職人員責任。

二、警政署以相關員警所涉案件尚在偵審中為由，怠於追究違失人員行政責任，有違公務員懲戒法及警察人員人事條例之規定；又警政署對於主管連帶責任之規定粗糙，輕重失衡，難以獎優汰劣

(一)警政署以相關員警所涉案件尚在法院審理中為由，怠於追究違失人員行政責任，有違公務員懲戒法及警察人員人事條例之相關規定

依公務員懲戒法第 19 條規定：主管長官認為所屬公務員有違法、廢弛職務或失職行為時，九職等以下人員應逕移送公懲會審議。同法第 31 條亦規定：同一行為，在刑事偵查或審判中者，不停止懲戒程序。即刑懲並行。警察人員人事條例第 29 條第 2 項規定：「警察人員其他違法情節重大，有具體事實者，得予以停職」，該條例第 31 條第 1 項第 10 款規定：「警察人員有下列各款情形之一者，

遴任機關或其授權之機關、學校應予以免職：…十、假借職務上之權勢庇護…娼妓…，有具體事實，嚴重影響警譽。」同條例第 32 條規定：「警察人員之考績，除依本條規定者外，適用公務人員考績法之規定。」依公務人員考績法，分別有記過、申誡等規定。又「警察人員獎懲標準表」第 6 點第 4 款規定：「有左列情形之一者，記一大過：涉嫌假借職權，為本身或他人牟利，經法院不起訴或判決無罪，而行政責任重大者。」而「端正警察風紀實施要點」亦規定：員警違法違紀案件，應即澈查並立即追究相關人員行政責任。

本件相關人員之行政責任，涉及收賄包庇色情業者及考核監督不周二部分，其究責情形，據警政署查覆表示：①警員朱煜仁、偵查佐涂國華經檢察官以涉嫌貪污治罪條例等罪嫌提起公訴，依法核予停職，並續洽查法院判決情形，再行擬議行政責任。②偵查佐蔡錫輝洩漏警方查緝行動，因非屬法定停職情形，亦將續洽查法院判決情形，適時擬議行政責任。③前大同所所長王賜鍾、李明得、警員王騰克、朱文祥、吳鴻岳等人因犯罪嫌疑不足，經檢察官為不起訴處分，復依職權送請再議中，行政責任續洽查檢察官偵結情形，適時擬議行政責任。④前大同所巡佐吳地煌、警員潘威志涉嫌洩密罪嫌，經不起訴處分確定，因無明顯具體缺失，渠等相關考監不周人員行政責任均免究云云。亦即，本件違失人員行政究責，將依刑事案件審理結果而定。惟查：

- 1、本件涉案員警行政究責部分，詢據警政署王署長表示：「起訴後我們不能進行調查，如我們行政調查結果與法院審查結果有出入，則會造成誤

解。所有檢調偵查的案件，我們皆不再調查」。與公務員懲戒法、警察人員人事條例及風紀查處之相關規定，已有不符。何況刑事責任與行政責任之要件不同，縱不構成犯罪，亦可能有行政違失，而應負擔行政責任。本件部分員警庇護娼妓有具體事實，其中偵查佐蔡錫輝於 97 年 8 月 6 日及 20 日分別以電話及簡訊通知私娼業者警方臨檢行動，其聯繫過程有通訊監察錄音可稽，警員朱煜仁索賄等情，有通訊監察錄音可稽；警員涂國華則已自白犯行，渠等違失責任至為灼然，但警政署表示須待刑事責任確定後再行追究行政責任，不僅無從達到即獎即懲目的，對行為偏差之員警亦無從產生警惕作用，況涉案人員如遭判決有罪確定，行政懲處對渠等毫無意義可言，警政署上開做法，顯有未妥。

- 2、主官（管）及查察人員應受之考核監督責任部分，本件警政署雖擬議三重分局長、副分局長、偵查隊長、駐區督察員、二組組長、大同派出所主管等人，記過二次至申誡不等考核監督不周之懲處，然依「警察機關辦理獎懲案件規定事項」第 31 點規定，一般違紀案件之考核監督不周責任係併案陳報，但涉及刑案而當事人未依規定免職者，考核監督不周責任則俟其刑事責任確定後再行追究。因此，本件所有懲處均須待刑事判決確定後再行核處，復因「警察人員獎懲標準表」第七點定有考監責任三年減輕懲處，五年免予追究之規定，司法偵審程序曠日費時，可預見對相關失職之主管人員擬議之懲處，均將不了了之，內控機制自然難以落實，警政署亦有重新檢討相關規定之必要。

3、又依「警察機關辦理獎懲案件規定事項」伍、涉嫌刑事案件處理及陸、員警涉及違法犯紀案件考核監督不周人員責任處分作業規定，多屬俟刑事責任確定後，再追究行政責任。警政署上開規定，違反公務員懲戒法規定，依中央法規標準法第 11 條規定：「命令不得牴觸憲法或法律…。」及行政程序法第 158 條規定：「法規命令，有下列情形之一者，無效：一 牴觸憲法、法律或上級機關之命令者。…」應屬無效。此外，警政署雖稱無涉案員警相關不法事證云云。然詢據警政署政風室張宏謀主任表示：「行政責任部分，檢方不起訴處分後，行政肅貪部分會移請所屬警察機關作行政懲處」。因此，相關案件檢察官業已偵結，應可循檢警聯繫或行政協助管道，取得相關事證，作為行政懲處之參考。為貫徹相關法令規定及達成風紀案件「重獎重懲」「即獎即懲」之目的，兼顧慎重處理懲處案件之要求，法院審理中員警職務犯罪案件之行政懲處之相關規定，警政署有重新檢討之必要。

(二)警政署對於主官(管)連帶責任規定粗糙，輕重失衡，難以獎優汰劣

依據「警察人員獎懲標準表」第 7 點附註(六)規定：屬員違法犯紀，事證明確，情節重大者，主官(管)及查察人員應受考核監督責任處分。部屬免職者，第一層主官至少記過兩次，第二層主官至少記過一次，業務副主官、督察主管及駐區督察人員均比照主官次一等之處分。除行政懲處外，依「端正警察風紀實施要點」及「靖紀專案第七期」考核計畫規定，各警察機關員警涉嫌集體貪瀆案件，經提起公訴者，除自檢、主動查處案件外，應從嚴查

究考核監督不周行政責任，並得調整職務。該項調整職務之處分，對警察人員未來發展影響尤為深遠。警政署王署長表示：「以大安分局黃局長為例，任內被查出有三位員警被收押，即調離分局長職務，採迅速處理的原則。考監責任如果被調離職務，對其從警生涯即同劃下休止符，對其影響甚大。…除了涉案人以外，其他考核監督人員都會進行懲處。…」由上開規定觀之，主官（管）所負之連帶責任，不可謂不重。

三、惟查，連帶責任之追究對象限於案發時之主官（管）人員，該項責任並未深入探究員警違法犯紀之成因，未檢視實際考核及督導情形，未衡酌相關人員之業務、權責內容，或考量弊案性質為結構性犯罪抑僅肇因於個人、突發因素，同時未考量事先防處可能性、情節輕重及所採具體措施做為懲處、調職之依據，而一律以所屬員警涉犯罪名及是否達三人以上作認定標準，已顯粗糙，且易造成有考核監督責任之人為免自己受波及而不願或不敢、不肯積極發掘問題，遇事則能掩蓋就掩蓋，以免被波及，前途受影響。又本件雖涉及三重地區員警長期集體包庇色情業者，然因涉及貪瀆遭起訴之員警僅有二人，因此無任何主官（管）人員受行政懲處或調職處分，對照近期其他個案，局長、督察長、分局長等主官主管人員動輒受調職處分之情形，亦明顯失衡，未盡公平。警察大學侯友宜校長於本院諮詢時亦表示：連帶責任及嚴懲是警察的苛責文化，未必是一個維護風紀的好方法，實務運作上不公平所生的反結果甚大，許多優秀的分局長因連帶處分而下台等語。足見目前連帶責任之規定難達獎優汰劣之目的，為有效端正風紀及維護公平起見，警政署實有深入檢討修正之必要。

綜上所述，警政署雖訂有綿密之端正警察風紀規定，卻未能有效督促所屬落實執行，督察系統功能不彰，主管連帶責任之規定粗糙，復怠於追究違失人員行政責任；台北縣政府警察局人事考核失實，風紀評估流於形式，致員警集體包庇豆干厝色情業者之情事長期存在，敗壞警譽，允應澈底檢討，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。