

## 調 查 報 告

壹、案由：據報載，臺北縣政府警察局淡水分局中山路派出所女警蔡○○，於派出所備勤時，返回寢室舉槍自戕；女警執勤分派有無不公、壓力是否過大，相關權責機關有無違失，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

據報載，臺北縣政府警察局淡水分局中山路派出所女警蔡世雯，於派出所備勤時，返回寢室舉槍自戕；為究明女警執勤分派有無不公、壓力是否過大，相關權責機關有無違失，爰申請自動調查。

案經調取相關卷證詳予審閱，並於民國（下同）99年3月9日邀請中央警察大學外事警察學系副教授葉毓蘭、臺灣警察專科學校刑事警察科副教授張錦麗、警察改革協會發言人馬在勤律師、中央警察大學犯罪防治系兼任助理教授林滄崧等4位專家學者舉行諮詢會議，研討建言，復於3月24日赴中山路派出所履勘，詢問相關主官（管）及業務承辦人員，業已調查竣事，茲將調查意見臚列如后：

一、臺北縣政府警察局淡水分局中山路派出所辦理勤務規劃編配失當，淡水分局及臺北縣政府警察局督導考核不周，均核有違失：

（一）依警察勤務條例第7條規定：「警察分駐所、派出所為勤務執行機構，負責警勤區之規劃、勤務執行及督導。」同條例第9條亦規定：「警察分局為勤務規劃監督及重點性勤務執行機構，負責規劃、指揮、管制、督導及考核轄區各勤務執行機構之勤務實施，並執行重點性勤務。」同條例第10條復規定：「警察局為勤務規劃監督機構，負責轄區警察勤務之規劃、指揮、管制、督導及考核，並對重點

性勤務，得逕為執行。」次依警政署勤務規劃（編配）策進作為之勤務規劃編配規定：「所長（主管）應親自編配勤務或由副所長依其編配原則，編排勤務分配表。」

（二）據警政署函復本院表示，該局淡水分局中山派出所勤務分配表，未依規定由所長或副所長編排，而由蔡員協助編排，核有欠當，按該署「勤務規劃（編配）策進作為」，勤務規劃編配規定「所長（主管）應親自編配勤務或由副所長依其編配原則，編排勤務分配表。」勤務分配表為管制勤務單位員警之服勤情形，常為因應臨時性勤務而更改調整，爰以編排人員必須兼具協調及管理功能角色，屬內部管理階層工作。本案該所勤務分配表由蔡員協助編排，與規定不符，已請該局查明責任報核。

（三）經核，中山路派出所勤務分配表由蔡員協助編排，與警政署勤務規劃（編配）策進作為之勤務規劃編配規定不合；淡水分局及臺北縣政府警察局身為勤務規劃監督機構，負有轄區警察勤務之規劃、指揮、管制、督導及考核職責至明，惟對所屬中山路派出所勤務規劃編配之督導考核不周，與首揭各項規定有悖，均核有違失。

二、蔡員各級主管對其平時考核流於形式，未深入考查瞭解蔡員感情狀況、生活言行等事項，機先發覺異常並預作疏處，洵有失當：

（一）按各機關公務人員平時考核，就工作、操行、學識及才能考核之；各機關公務人員平時考核，為機關首長及各級主管之重要職責；應依據分層負責、逐級授權之原則，對直屬屬員切實執行考核，次級屬員得實施重點考核，行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點第2點及第3點均有明文規定。次按各派出所所長（主管）及分（小）隊長應於到職後

2 個月內，深入考查所屬員警工作狀況及學識才能外，並普遍瞭解每人之家庭背景、公餘活動、平日交往、個性嗜好，端正警察風紀實施要點第 14 點定有明文；復按主官(管)對所屬員警應負考核責任，其項目如下：1、品操方面：指是否忠於國家及職守，包含品德、操守及生活言行交往、家庭狀況。2、工作方面：包含學識、才能、領導、服從、績效，端正警察風紀作業規定第 15 點亦有明文規定。

(二)蔡員各級主管對其生活、交往等事項之平時考核工作辦理情形：

- 1、95 年年終考核直屬主管該局淡水分局中山路派出所所長陳建仲，考核內容：未婚，有 1 男友正交往中，生活嚴謹，交往單純，喜好閱讀、聽音樂，生活交往均正常，父母現居住高雄市，父任職中國石油公司。
- 2、96 年年終考核直屬主管該局淡水分局中山路派出所所長陳建仲，考核內容：未婚，交往 1 男友，父母居住於高雄市，家庭和樂美滿。生活正常交往單純，勤餘在所休息，放假返回高雄市家中。
- 3、97 年年終考核直屬主管該局淡水分局中山路派出所所長歐庭邵，考核內容：未婚，有 1 警職男友，感情穩定，現租屋於竹圍，平時交往單純，休假均返回南部家中。
- 4、98 年年終考核直屬主管該局淡水分局中山路派出所所長楊雙華，考核內容：未婚，有 1 警界男友，親人在高雄，生活極為單純，無特別休閒活動，平時讀書自我充實。
- 5、以上單位主官(分局長)均同意直屬主管考核意見。

(三)本院於 99 年 3 月 24 日赴中山路派出所履勘，詢據

相關人員表示，蔡員聯絡地址係填載戶籍地址，該所不知蔡員在淡水租屋居住處之地址，另蔡員與其男友感情出現異常，其男友先前在該所聯誼時常來，之後較少。另據警方提供蔡員 99 年 1 月 13 及 14 日通聯紀錄顯示，蔡員自戕前，曾徹夜多次與其男友通話，並與多人通話，惟警方並未深入查明，此有相關紀錄附卷足憑。

- (四)按員警各級單位主官(管)對於屬員之工作、生活、交往等負有考核權責，平時對屬員身心、工作暨家庭、生活等狀況，應主動多予關心、關懷，發現同仁有工作適應不良、情緒失衡或行為異常等狀況，應主動瞭解、輔導並予適當之處置。本案蔡員服務單位對蔡員住處不詳亦未建檔，另蔡員感情出現異常屬有跡可循，惟各級主管對其生活交往之考核流於形式，皆未深入考查瞭解蔡員感情狀況、生活言行等事項，機先發覺異常並預作疏處，復於事發後未對通聯對象深入瞭解以查明自殺原因，洵有失當。

三、臺北縣政府警察局、淡水分局及中山路派出所執行員警心理輔導工作未盡落實，核有怠失：

- (一)按各機關應積極推動心理健康及諮商輔導之宣導及推廣工作；次按各機關得視其業務特性，協助同仁進行生涯規劃，使同仁能以健康之心理，在面對工作、生活之壓力或困境時，更有能力解決；次按各機關應宣導心理健康及諮商輔導觀念，使同仁於遭遇問題時，願意尋求諮商輔導之協助，行政院所屬機關學校員工心理健康實施計畫第肆之一項、第肆之二之(三)之1之(2)及第肆之二之(三)之1之(3)項分別定有明文。復按內政部警政署辦理員警心理輔導工作計畫第五之一之(二)項「執行作法」規定：「各級單位主官(管)應重視心理輔導工作，對於屬員之身心、工作暨家庭狀況，

應主動多予關心、關懷、關愛，期寓諮商輔導理念於領導統御作為。」；同工作計畫第五之二之（一）項亦規定：「單位主管或同儕間應提高敏感度，發現同仁有工作適應不良、情緒失衡或行為異常等狀況，應主動向上級主官（管）反映並連繫關老師，實施個別晤談及初步輔導；各警察機關主官對於發生上述狀況之員警，應即予適當之處置。」再按臺北縣政府警察局組織規程第3條規定：「訓練科掌理員警心理諮商輔導工作之策劃、執行與評核等事項。」未按臺北縣政府警察局各分局組織規程第4條規定：「督察組掌理員警心理諮商輔導工作事項。」

（二）警政署為強化各警察機關心理輔導行政業務功能，爰於93年12月28日訂定「辦理員警心理輔導工作計畫」函發各警察機關辦理。該計畫律定各警察機關成立心理輔導室任務編組、聘請心理師或精神科專科醫師擔任心理輔導顧問等機制、訂定「初級事前預防、次級事中危機處理、三級事後追蹤處遇」三級防處機制，建立輔導個案轉介至專業心理諮商機構或精神醫療院所之機制，以期協助員警適應警察機關生活、提升員警心理健康，具體作法包括「要求各級單位主官（管）應重視心理輔導工作，對於屬員之身心、工作暨家庭狀況，應主動多予關心、關懷、關愛，期寓諮商輔導理念於領導統御作為。」另「單位主管或同儕間應提高敏感度，發現同仁有工作適應不良、情緒失衡或行為異常等狀況，應主動向上級主官（管）反映並連繫關老師，實施個別晤談及初步輔導；各警察機關主官對於發生上述狀況之員警，應即予適當之處置。」

（三）卷查臺北縣政府警察局於處理永和分局045心理輔導個案，係由該局心理諮商顧問協助心理諮商，個

案自述：數次抱怨其是被騙來做心理諮商，其覺得很氣憤，不希望被標籤化、被認為和別人不一樣。按該個案僅透過心理諮商，未作適當轉診，尋求專業協助，容有失當。

- (四)另在不同的公務生涯發展階段中，個人被賦予不同的期望和要求，自然形成某種程度的緊張與壓力來源，嚴重者甚至可能引起心理疾病，因此，有必要創造一個溫暖、關懷的工作氛圍，提醒同仁心靈保健、自我照顧，使其有能力面對各項工作及生活的挑戰（行政院所屬機關學校推動員工心理健康實施計畫參考作法第肆之二之（一）項）。本自戕事件之發生，凸顯中山路派出所、淡水分局及臺北縣政府警察局執行員警心理輔導工作有欠落實及未盡周延之處，導致蔡員在面對工作、生活、感情之壓力或困境時，未有效尋求諮商輔導之協助；蔡員感情出現異常屬有跡可循（如前述），惟各級主管亦未主動關懷並發現其有感情失衡等狀況，致失主動向上級主官（管）反映並連繫關老師實施個別晤談及初步輔導之先機，核有怠失，允應落實檢討改進。

四、警政署辦理警察人員心輔工作成效容有未彰，允應加強研議具體改善及配套措施，以有效防杜員警自戕案件發生：

- (一)按內政部設警政署，執行全國警察行政事務，並掌理全國性警察業務，警察法第5條載有明文；次按警政署掌理警察法第5條所列全國性警察業務，並辦理心理輔導之規劃、督導事項，內政部警政署組織條例第3條第1項第7款定有明文；復按警政署教育組掌理警察人員心理諮商及輔導之規劃、督導、考核事項，內政部警政署辦事細則第6條第1項第13款亦有明文規定。

(二)近年員警自戕案例統計資料一覽表：

1、年度人數統計：

年度	人數	男	女	備註
88	5	5	0	
89	6	6	0	
90	4	4	0	
91	6	6	0	
92	7	7	0	
93	6	6	0	
94	8	8	0	
95	10	10	0	
96	9	9	0	
97	7	6	1	
98	10	10	0	
99	2	1	1	蔡世雯
88-99 合計	80	78	2	

2、自殺原因分析：

自殺原因	感情困擾	健康因素	精神問題	家庭困擾	債務困擾	工作適應	其他	總計
人數	14	16	5	14	17	12	0	78
比例	18%	21%	6%	18%	22%	15%	0%	100%

(註：另 99 年 1 月 14 日臺北縣政府警察局淡水分局警員蔡世雯因工作適應等因素於辦公處所舉槍自戕案及 1 月 23 日臺北市政府警察局大安分局警員謝兆菘因感情困擾等因素於辦公處所舉槍自戕案等 2 件，係屬 99 年度未列入 2 至 4 表統計。)

3、自殺方式分析：

自殺方式	舉槍	跳樓	上吊	中毒(燒炭)	投水	其他	合計
人數	38	4	8	26	1	1	78
比例	49%	5%	10%	33%	1%	1%	100%

#### 4、自殺地點分析：

自殺地點	工作地點	自宅	旅館	河海	其他	合計
人數	35	17	3	1	22	78
比例	45%	22%	4%	1%	28%	100%

(三)詢據諮詢人員對員警心理輔導工作之意見彙整如下：

- 1、警政署雖已在各警察機關成立「心理輔導室」，設置「關老師」從事同儕輔導並執行轉介工作，並以「三級預防模式」做為具體操作方法，由專責「關老師」協同專業心理師（精神科醫師）進行輔導、諮商與治療等工作。此一操作模式在形式上已具備輔導諮商功能。惟在實質層面上，就「初級事前預防」而言，似乎較著重心理衛生知識的傳遞，對於「具體求助管道的宣導」、「建立員警同仁信任感」、甚至是「外展性巡迴諮詢」等訊息宣導相對較少，恐怕會減損原有計畫設計的期待。換言之，初級事前預防乃在消弭心理困擾的滋生，其途徑除了可加諸心理衛生知識於員警身上之外，如何於員警初萌心理困擾之時，有清晰且具信任感的求助管道供其諮詢。甚至「關老師」是否可走出辦公室，到所轄單位實施主動性「外展諮詢」，以尋求個案來源，都是「初級事前預防」相當重要的工作。
- 2、根據國內外研究皆指出，警察工作性質特殊，工作壓力高於其他行業，其壓力來源與一般職業亦有不同。警察人員的高自傷與身心不適應比率顯示警察人員企需協助。而再根據最近所做的一次基層員警壓力調查，顯示壓力知覺愈高的員警，會有愈多的身心症狀產生，也有較高的各類諮商



需求，並且對專業且獨立的諮商體系有較高的期望，同時也對現有的警察諮商體系的功能較不肯定。

- 3、求助管道欠清晰且不具信任感：警察機關的心理輔導系統「關老師」，並非由專業的心理醫師或諮商人員擔任（例如警察局由教官、各分局由督察兼任），至多是聽員警訴苦，對於心理上之輔導與治療，容有不足；且輔導方式只是用官僚體系的思考方式，另員警擔心被貼標籤為不適任者甚至影響長官對他的觀感與考核致不願藉之協助；此外，基層員警與諮商機構有空間距離，心理輔導系統功能似有未彰。
- 4、在第一級預防部份，可在警察養成訓練與在職訓練時，加強壓力舒解、情緒管理與人際關係與溝通等方面的課程，防患於未然。在第二級預防部份，可針對有社交困難、欠缺面對問題技巧與社會網絡的高危險群，加以輔導，具體的策略是與民間的諮商團體合作，建立以情緒管理或人際關係改善為導向的團體，讓有需求的員警參加，不過在團體命名的部份，可以類似「潛能開發團體」，沒有負性標籤的中性化名稱為名，以避免不必要的聯想，而影響了他們參與的意願，此外更應改善目前員警對關老師諮商系統的信任感，使其願意求助。而在第三級預防部份，則應針對已產生心理困擾與偏差行為的警察，進行輔導與治療，具體的策略可與相關的教學醫院精神科與輔導中心合作，訂定某些治療計劃。
- 5、壓力僅是員警自戕的遠因，當員警所受壓力逾越所能承載與稀釋的程度，且未能及時介入處理時，才是導致自戕的主因。因此防範員警自戕有兩個途徑：一是使其具備疏導與轉化壓力的能

力，二是著重事前發現與及時求（協）助。

- 6、自殺是從「自殺意念」到「自殺行動」一連串漸進的過程，絕大多數的自殺死亡者，在生前是有跡可循的。因此應宣導員警若發現同仁有語言（告別表示）、心情（展現絕望）、想法（一無是處）、行為（突然改變、疏離淡漠）、外表（作息混亂、情緒不穩）徵候時，應即時反應。
- 7、員警希望能設獨立於現有督察體制，並且有專業人員負責的諮商體系。
- 8、各縣市尋找若干名家暴防治官，發揮學姐帶學妹，大手拉小手，尋師教授陪伴、帶領、傾聽技巧，輔以每年加分或榮譽制度加以激勵。
- 9、走入基層，與員警做匿名式的互動談話，引發其求助意願；資料保密。
- 10、發展專屬於警察人員的自殺防治策略與措施（機制）。

（四）查閱蔡員近 3 個月（98 年 11 月、12 月及 99 年 1 月）該局淡水分局中山路所勤務分配表編排情形，蔡員擔服項目為巡邏、值班、臨檢、備勤等共同勤務、負責第 24 警勤區、承辦交通業務及協助編排勤務表，每日服勤時數為 12 小時，服勤時間及勤務項目與該所其他同仁並無差異。按員警每日服勤 12 小時已成常態，詢據諮詢人員表示，大台北都會地區勤務量大，同酬不同工，資深員警調離，新進員警取代，致問題發生；警察工作在勤務與業務結構上，乃呈現不合理的現象，建議宜進行「警察工作質量分析」，適度減少警察工作質量。

（五）綜上，員警自殺事件，不僅嚴重影響警察形象，更為社會治安增添了更多的負數，警政單位應深入了解此類問題，並拿出魄力來面對問題。警政署身為全國警察業務主管機關，對落實人性關懷，協助員

警適應警察機關生活、提升員警心理健康，輔導解決員警所遭遇之問題，責無旁貸。惟由前列統計資料一覽表顯示，員警自戕案件數有逐年增加現象，另參酌諮詢人員意見，心理輔導系統功能容有未彰，另勤務與業務結構上亦呈現不合理現象，警政署允應加強研議具體改善及配套措施，以有效防杜員警自戕案件發生。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，提案糾正臺北縣政府警察局。
- 二、調查意見四，函內政部督飭警政署檢討改進見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。