

# 臺北縣政府警察局近五年貪瀆犯罪之類化分析

## 第一章 緒論

### 第一節 研究背景與動機

近期軍中爆發重大弊案，牽涉買官、收賄、性招待和軍購工程醜聞，馬總統痛心疾首，帶頭宣示三個月內限期肅貪的決心；又警政署爆發中高階警官涉及警槍採購貪瀆等弊案，突顯貪瀆在官僚體系中存在「附加價值」的魅力。是以任何警察貪瀆違紀案件，往往都是新聞媒體大加報導關注的焦點，也引起社會輿論攻擊撻伐，因為在民眾心目中，警察是最接近民眾且與民眾生活過程息息相關的「執法者」與「安全維護者」，當執法者變成為「違法者」或公民「公共利益」的侵害者，公民對政府治權的信賴感即會降低。馬斯洛「人生欲求層級理論」中基本之安全需求即感受到威脅，故民眾對警察的貪瀆違紀是難以忍受的，而一次又一次的警察貪瀆違紀案件，都會將警察平時冒險犯難辛苦耕耘，維護治安所建立起來形象毀於一旦，警察機關也頒行「端正警察風紀實施計畫」等各項防制對策，何以警察貪瀆違紀案件仍時有發生而未能有效根絕？到底造成警察貪瀆腐化的因素是什麼？有必要加以全盤且有系統的探討，找出病因，以供研擬具體有效的防制對策，抑制警察貪瀆的行為，提升民眾對警察的信任與支持，此乃本文研究之動機。

### 第二節 研究目的與方法

#### 一、研究目的

假如警察貪腐問題僅僅是屬於警察組織內部成員或制度的問題，警察首長或機關內部強力整飭風紀作為，應該有能力逐漸防制貪腐現象，何以歷經政府幾十年「行政革新」要求及「檢肅貪瀆措施」，警察機關仍爆發1996年「周人蔘電玩弊案」，2001年「擄妓勒贖案」，2006年「百家樂賭場包庇案」、「黑雲砂石弊案」以及近期警政高層涉及警槍採購貪瀆等弊案。可見警察貪瀆問題不應僅在於警察組織內找問題，尚須從其他面向來探究，方能鉅細靡遺，真正

找出影響警察貪瀆問題之因素。本研究主要目的在於分析探討臺北縣警察近5年（2004-2008年）貪瀆犯罪類型，並輔以相關理論探討貪瀆行為，用以發現警察貪瀆之原因，針對警察貪瀆行為採取有效的防制措施，期能重新建構警察組織之典範，提升警察地位及形象。

## 二、研究方法

本研究採用質化研究方法，其原因如下：警察人員執行工作地點遍及各地，其工作形態及內容為民眾所熟知，依據張英陣（2000）的觀點，採用質化的理由係為探索一項少有人知的主題，這些主題不必是全新的、未被研究過的，重要的是我們所知的太少，希望能更深入的瞭解警察工作的特殊性及普遍性，因為警察具有高度人際互動關係，深具複雜性及動態性，是故警察人員所扮演之角色與貪瀆行為的衝突，需要詳細具體的描述其深刻體驗，而這種「主觀經驗」、「主觀經驗之社會反映」正是「質性研究」所關注的層面（胡幼慧，1996）。本研究主要在探討警察人員貪瀆犯罪的議題，在面對外在社會環境的衝擊，而產生的價值認知上的落差，加以內顯行為的影響，現有整飭警紀人員仍不足以遏止此一貪瀆歪風，Rubin & Babbie（1993）認為質化研究適合分析某特定的角色定位，透過質化研究可收集詳細而豐富的獨特性資料。

警察係屬公務人員體系之一部分，一般公務人員貪瀆行為，警察人員亦可能涉及，而警察特殊的職業特性及組織系統，其貪瀆行為與模式亦可能有別於一般公務人員，故本文兼採「文獻探討法」、「貪瀆個案內容分析法」及「專家深度訪談法」，以期能以多元的角度蒐集研究所需資料，建構出警察人員貪瀆的原因及其防制的方法。

### （一）文獻探討法

本文採取文獻探討法，蒐集國內外相關研究文獻，以求建立重要概念的研究基礎；另觀察近年來警察與社會發展的變遷，藉由邏輯的推理以建立概念之間的關連性，並對現有的文獻進行驗證，回答所欲探究的問題；在資料的蒐集上，包含理論文獻、相關書籍、論文、期刊、官方文件、媒體報導等資料；同時由於作者目前服務於警政單位近30年（基層8年，中階幹部近20年），就作者服務經驗及觀察心得亦為本文寫作

的重要參考資料。警察貪污案件因涉及個人隱私且受訪者多所保留，真實性不易呈現。因此，較難訴諸問卷調查方式，而文獻探討法係以發生的案例作為研究基礎，佐以相關理論驗證本研究之信度，為較適當研究方法之一，文獻探討法亦為傳統簡易的探索性研究方法，以現成的文件記載資料作為分析的對象並蒐集有關他人所做的研究，分析其研究結果與建議，指出需要驗證的假設，並說明這些建設性的假設是否具備實用價值，而作為自身研究的基礎。

楊國樞等（1997）認為文獻調查的範圍與來源，大致可分為三種：一為國內外相關科學的研究報告、定期刊物、學位論文；二為類似的科學學說與理論；三為一般論著、民間通俗典故、法令文件、政府出版品、報章雜誌以及具創造性或思考性之文章等。本研究主要研究樣本來源，依據文獻調查的範圍，應屬於第三種刊載警察人員風紀情形之官方政府紀錄及輿論報章雜誌等。

研究者可以從文獻檔案紀錄、文件以及大眾媒體中，進行有系統的資料分析。信件、日記、報紙文章、會議紀錄、實況新聞報導、影片以及電視節目與廣播節目，都可以運用內容分析法。資料分析方法亦是觀察法的一種，它並不是直接觀察人們的行為或進行面談。文件內容常是研究者推論的基礎。廣義來說，文獻內容分析是「任何有系統、客觀的方法確認文件訊息的特性，做為推論的基礎」。研究者藉由依循明確規則，來完成分析以確保研究的客觀性，而這種規則可以使不同的研究者對同樣的訊息或文件，得到相同的結果。亦即有系統的內容分析，乃是「依據一致的準則，來認可或剔除內容；如此一來，只有支持研究者假設的素材才被加以分析，而將無關緊要的素材予以剔除」（潘明宏，2003）。

文獻內容分析容許研究者有系統地分析由檔案紀錄及文件所得到的資料。研究者運用人們生活中的傳播訊息作研究，而不直接觀察它們的行為或者向它們詢問。內容分析的程序牽涉到兩種過程的互動；研究者指出所要研究的內容特性，並且當它們在被分析物體出現時，應用規則來確認與記錄這些特性。很顯然，內容被登錄的類別將隨研究問題與

資料的本質而有所不同（潘明宏，2003）。

## （二）貪瀆個案（案例）內容分析法

Jennifer Platt (1992) 認為：「案例研究是一種研究設計的邏輯，必須要考量情境與研究問題的契合性。」根據其定義，Yin (1989) 做了近一步的延伸，強調設計邏輯是指一種實證性的研究 (empirical inquiry)，用以探討當前現象在實際生活場域下的狀況，尤其是當前現象與場域界線不清、且不容易做清楚區分的時候，就常使用此類探究策略。換言之，由於現象與實際場域不見得總是能夠清楚區分的，因此案例研究在資料蒐集與資料分析上，極具特色。

本研究個案為臺北縣警察局及其所屬單位發生案件，由檢調或警察機關依法移送偵辦，為政府機關正式調查資料；內容分析以質與量的分析並重，量的研究適用於分析顯著內容，即構成文件中物質的非推論的材料；質的分析適用於探討潛在內容，即構成文件材料中推論及潛在的意義；另外，內容分析講求的是信度，強調類目 (categories) 的建立及分析之單位，並須重覆測試獲致相近的結果。楊孝榮 (1978) 認為內容分析的類目和分析單元可分為二種形式：一是根據研究理論和過去研究結果發展而成；二則依據研究者自行發展而成。本研究兼採兩者，於參考國內外學者之學術論文之後加上筆者自行設計之欄目分類，試將警察人員涉及貪瀆個案分析表當中案例、單位、案情摘要、分析等基本變項之類目分為「個人屬性系統」、「外在環境系統」、「內在環境系統」等欄位；而於貪瀆案件資料類目部分則列有涉案罪名、誘因、時間、貪瀆情形以及案情摘要等欄位，以進行系統、客觀與定量的分析。另本文以貪瀆個案內容分析法，針對過去五年警察局員警涉及貪瀆案件行內容分析，目的即在針對警察人員貪瀆案件作出有效推論。首先，針對這些案件作描述統計 (descriptive statistics)，並透過這些統計資料，建立現行警察貪瀆問題的輪廓 (profile)。利用該法對我國警察人員貪瀆問題的內容作分析，除藉此瞭解過去民眾所關心的警察貪瀆案件的議題、問題焦點及警察人員的背景資料做分析探討外，並期盼能就此分析結果，以檢視現有相關防制警察人員貪瀆問題的現況並提出具體改善建

議。

### (三) 深度訪談法

訪談是社會科學研究中最廣泛運用的收集資料的方法之一，主要著重於受訪者個人的感受（perception of self）、生活與經驗（life and experience）的陳述，藉著與受訪者彼此的對話，研究者得以獲得、了解及解釋受訪者個人對社會事實（social reality）的認知（Minichiello et al.，1995）。深度訪談並非「訪問者」去挖掘「受訪者」已經存在於其個人腦海中的想法與情緒，而是透過雙方互動的過程，共同去「經歷」、「選取」、與「感染」，經由如是過程所重新建構的意見與情緒。因此，「深度訪談」的所得，是「受」、「訪」雙方經由持續的互動（即「深度訪談」的歷程）所共同營造出來的（耿曙 2003）。在訪談者與受訪者建立關係後，經由面對面的會談，可以瞭解到受訪者以他們自己的語言來表達過去的經驗看法、價值態度等一手資料。目的在幫助警政管理階層對於貪瀆行為有更深層的瞭解，以進一步釐清警察貪瀆原因，探索及解決所面臨的問題。

訪談時應注意建立一個可以讓受訪者自由表達意見的氣氛與環境，訪談過程中需要傾聽受訪者和訪問者自己的聲音，訪談過程中應該避免有他人在場，最好避免在辦公處所，以維持受訪者的思緒和說話不被影響，訪談過程的順利與否直接影響資料的完整性和可信度（胡幼慧，1996）。

#### 1. 深度訪談的目的

文崇一、楊國樞（2000）認為深度訪談指的是希望透過訪談取得一些重要因素，而這些重要因素，並非單純用面對面式的普通訪談就能得到結果。警察貪瀆的原因錯綜複雜，若僅由問卷調查的方法，僅能實施調查結果分析，可能無法獲得較深層的訊息。如此一來，更顯得深度訪談的重要性。本文希望藉由專家深度訪談的實施，瞭解警察貪瀆的現況，並聽取專家的意見，比較本研究之差異性，俾能適度修正研究結果。

#### 2. 訪談對象

本訪談對象為曾經辦理警察貪瀆案件之督察工作承辦人員或主管，具有一定經驗並以實際從事督察工作，歷練豐富專家為原則。訪談3位專家中儘量以在臺北縣服務滿10年以上為主。

### 3. 深度訪談之內容與實施

潘淑滿（2003）認為依據訪談問題的嚴謹度，可將訪談區分為結構式、半結構式、無結構式等3種。本研究使用半結構式的訪談法，也就是由研究者訂定訪談大綱，再依此大綱於訪談中，運用受訪者答出的內容，做適度的延伸，使研究資料更為深入。在訪談大綱擬訂前，研究者已先行蒐集、閱讀與訪談方法有關之文獻、資料，除了請教具有訪談經驗之相關人士之外，研究者本身也曾有受訪經驗，也較能實際瞭解與掌握訪談之步驟與概況，在擬具研究大綱方面，乃依據本研究之目的，將研究架構中之「外在環境系統」「內在環境系統」或「個人屬性系統」三方面，加以深入分析探討。

## 第三節 研究範圍與限制

### 一、研究範圍

- （一）本文乃希望藉由貪瀆成因為研究主軸，試圖探討警察組織中對於貪瀆行為所產生之現象，從學者建構之組織理論及犯罪理論基礎，探討防制貪瀆之應用策略，杜絕貪瀆行為之發生。因此，乃希望藉由行政倫理的省思及專責肅貪機構設立之可行性探討，期以重新建構警察組織之典範，遏止貪瀆犯罪之發生。
- （二）本研究以臺北縣政府警察局近5年（2004-2008）內員警涉及貪污案件為範圍，然貪瀆行為的成因受限於警察組織內部之人員，不以偵審結果為有無貪瀆之論據，除了訴訟時間冗長外，其實無罪判決或不起訴處分，並不表示當事人沒有涉及貪瀆，原因可能包括證據力不足或法律見解不同等因素。

### 二、研究限制

本論文研究限制有以下幾點

(一) 文獻資料蒐集的限制：

由於警察機關係為一封閉型組織，抱著家醜不外揚的心態，對內資料經過層層調查並經粉飾或輕描淡寫，無法真實呈現事件的真實性，尤以調查案件列入機密等級，資料蒐羅的困難構成研究上的限制，必須藉由其他文獻或統計資料來印證本研究之論點。

(二) 理論適用性的限制：

理論用以指導實務，實務用以印證理論，是以理論與實務結合是研究者的最高理想目標，也是實務界的期待，然而理論與實務間往往存在著一定的落差，難以彌平。因此理論難以全面詮釋實務上的個案，是以本研究以分析貪瀆案例來論證組織管理所產生的問題，仍有適用性的限制。

(三) 個案紀錄蒐集之限制：

本研究涉及個人資料保護，尊重當事人隱私，因此不署名當事人姓名；另外每一個案發生於2008年以前，諸多涉案的關係人均已異動過或已離（停）職且警察組織方面可能礙於身分職務、自尊心或榮譽感多所保留，業者方面亦可能為避免涉訟或保留未來利益多所迴避，且本研究已超越單純之違紀層次，係屬本質上組織成員違法案件，涉及層面相當錯綜複雜，尤其加深資料蒐集之困難性。

#### 第四節 重要名詞界定—貪腐

##### 貪腐之定義

研究警察貪腐問題，有必要先對「貪腐」之定義有所探究，貪腐的定義均含有道德內涵，我國對中文之貪污、腐化有其不同的解意，為能釐清貪污、腐化等瀆職行為之意涵，茲從中外學者文獻定義探討其意涵。

Heidenheimer (1978: 3-8) 節錄了各家學者對於貪腐的定義、概念以及衡量的標準。對於貪污行為的界定，有從「道德和操守」的觀點對貪腐行為加以批判 (Dwivedi, 1978: 4)，認為貪腐構成道德上之瑕疵，亦有從是否「違反職權」

界定貪腐 (McMullan, 1961: 181-200, 轉引自 Heidenheimer, 1978: 5; Bayley, 1966: 719-732)。此派學者認為貪污行為，尤其是與賄賂有關之行為，係指為了私利考量（不限於金錢）而濫用職權（authority）的行為。另有學者則以是否「侵害公共利益」，而判定公務人員的行為是否為貪污行為 (Rogow & Laswell, 1963: 132-134)，有關公共部門的貪腐行為，一般行文用語並不統一，西文通常以 Bribe, Corruption 表示，中文有用貪污、有用貪腐，不一而足。在中文文義的感受上，似乎貪污屬於個別性、單獨的事件；貪腐則傾向連帶性、可牽連後續具整體性的影響，其程度較為嚴重。

吾人認警察貪腐係指『警察藉由國家賦予之公權力圖個人私利行為』，為侵害公益之行為，亦即最近常被引用一句有名的格言：「權力造成腐敗，絕對的權力造成絕對的腐敗。」(All Power Tends to Corrupt and Absolute Power Corrupts Absolutely)；顯然「權力」是造成貪腐的最大原因。

一、貪污，美國學者Michael Johnston所下的定義是「濫用在公務上的角色，從而破壞法律規範，以謀取私人利益之謂」(Johnston, 1982:8)。另J. S. Nye則定義為「因為想要替私人（不管是為自己，家族的親屬或自己的黨派）謀求一些財富或地位，而違反公務角色所賦予之正式責任的行為，或是該種行為觸犯了某些禁制擴大私人影響力的法規，皆屬貪污」(Nye, 1976:416)，其定義範圍包括政治貪污、職務貪污及經濟貪瀆等範疇，國內學者(袁行之，民國62年)認為一般係指公務員貪污，即公務員接受私人財物，目的在給予該私人利益以特別的考慮或關注之謂。我國1996年修正之「貪污治罪條例」第四條第五條與第六條之內容結構則包括賄賂、圖利、侵吞、舞弊等部份，較偏重於敘述成因面。

二、腐化，Samuel P. Huntington定義腐化是「政府官員為達到私己目的而違反公認之規範的行為」(Huntington, 1968:59)。(J. A. Abueva)則把腐化分為族閥主義、分贓、取不義之財等三個範疇。《社會科學字典》對腐化所下的定義為「在公共生活裡，以公共權力取得私人利益、陞遷或特權，或取得一個團體或階級的好處，該種方式破壞了法律或優良的道德行為標準」。



從以上定義觀之，腐化之目的多為牟取私人利益，且與制度有關，較偏重於結果。

國內學者王鼎銘（2001）對「貪腐」以層次性解析為「貪污」及「腐化」二個層次，「貪污」再解析為「圖利」及「賄賂」二個次層面，較能有系統地描述「貪腐」的相關位置及因果關係，並參酌我國「貪污治罪條例」對貪污之內容要件，稍加修正其定義如圖1-4-1：

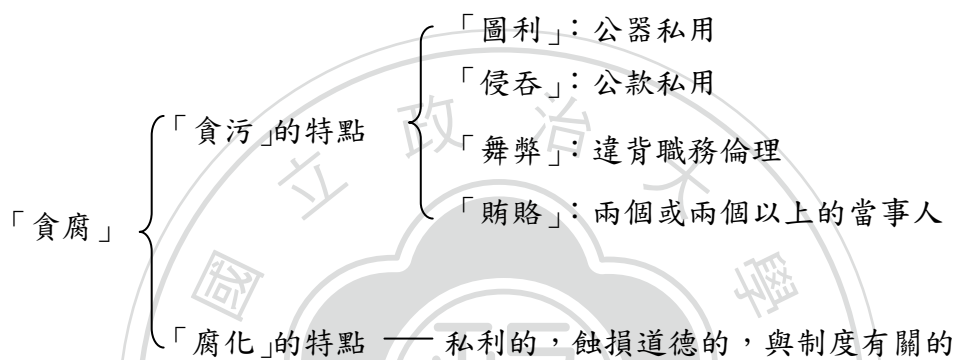


圖1-4-1：貪腐定義圖示

資料來源：轉引自吳國清「影響警察風紀因素」2002年

### 三、貪瀆—違法行為（職務違法行為亦稱為職務犯）

- （一）放棄或濫用職務行為：如刑法第121條（不違背職務受賄罪）、122條（違背職務受賄罪及受賄而違背職務罪）。
- （二）貪污賄賂行為：如刑法第131條（公務圖利罪）、256條至264條之公務員包庇煙毒罪、266條至270條之公務員包庇賭博罪。
- （三）貪污治罪條例（嚴懲貪污，澄清吏治）第4條至第6條（貪污罪）、第11條（行賄罪）。

## 第二章 文獻回顧

### 第一節 貪腐之成因

有關論述我國公務人員貪污腐化成因的文獻，茲就宋筱元之「貪污發生原因之分析」（1999），王鼎銘之「貪污腐化成因之實證分析」（2001）及吳國清之「從組織行為探討警察風紀問題與其實證之研究」（2001）等三篇文獻，剖析其論述要點如下：

#### 一、宋筱元認為貪腐之成因有：

- （一）行政組織及結構上的缺陷：僅憑機關內部上對下或平行權責的監督機制，有時並不能完全足以防止貪腐行為之發生。
- （二）封閉的環境：愈封閉的組織結構，在外界不易了解、察覺情況下，主事者愈可能濫用職權為所欲為，此種情況常見於需要講求紀律、職掌機密、敏感或特定專業的機關，如軍、警、情治、科技等單位。
- （三）決策的偏差：政府在制定公共政策之時，如未能當機立斷或前後一致，則可能為執行人員製造貪腐的機會。
- （四）法令的繁多：繁瑣之法令常造成承辦人以外的他人或民眾不易瞭解，使承辦人得以進行「桌面下的作業」，或因能有多種選擇法規而產生極大之裁量權，而使公務員有較多之機會索賄貪瀆。
- （五）利益過於集中：掌管大量經費預算和採購建設之單位，較易引來利益集團激烈爭奪而行賄或施壓、勾結貪腐。
- （六）法令考量不夠周全：閉門造車所制訂之法令即難以令人民遵行，如強制執行，只有迫使人民行賄以求過關。
- （七）行政作業程序繁複：繁雜的行政作業程序如同關卡，常迫使民眾不得不以行賄以求快速順利過關。
- （八）民主規範的欠缺：當前的法律未能有效防止民意代表介入政府資源分配及政府決策運作謀取私利，迫使公務員無力抗拒施壓而貪腐。警察和黑道掛勾政治是重要的「中介」或「調節」變相。所謂的政治其實所指的是民意代表，雖然不是所有民意代表都和黑道有關，但如特種行業林

立，營運背後同樣涉及龐大的經濟利益，可能轉化成民意代表選舉的重要資金。因此，要民意代表和黑道無關，可能很多人都不會相信，甚至很多人知道地方政府被黑道所把持其原因包括：干預警政運作，質詢警察，針對警察的預算進行審查，亦即民意代表對於警政預算所擁有的權力，加上背後的龐大的經濟利益，不插手干涉特種行業的警政事務管理可能很難。

- (九) 人事制度的問題：微薄的待遇、升遷管道的狹隘及欠完善的退撫保障等人事制度問題，均會提高貪腐的傾向。防制貪污規範不全：主管監察政風機關執行不力，使公務員因循怠惰腐化。
- (十) 缺乏強有力的肅貪機構：目前之肅貪機構，其組織與職權功能均有所不足使不肖公務員無所顧忌，未產生嚇阻功效。

二、王鼎銘運用德國「國際透明組織 (Transparency International)」所公佈1995年至1999年之「貪污腐敗感覺指數 (Corruption Perceptions Index, 簡稱CPI)」數據資料以迴歸最小平方分析法 O L S 加以解釋，再以三個模型分別討論經濟、制度與貪腐之關連性，文化、社會結構與貪腐之關連性，整合經濟制度、文化、社會結構與貪腐之關連性。實證分析結果，部分支持當代學者之論述觀點如：貧窮與貪污之顯著相關，愈是貧窮的國家貪污愈嚴重，支持陶在樸 (民89:頁91)「貧窮國家因為缺乏資金用於廉政建設，進而造成貪污與貧窮的惡性循環」之推論；部分則否定學者之論述觀點，如：

- (一) Huntington認為從社會經濟與制度角度而言，現代化與都市化易使貪瀆行為更形嚴重，宋筱元亦認為大都市的政府機關通常都掌管大量的經費預算，像是負責設備採購和大型工程建設，由於牽涉的利益極為龐大，幾乎無可避免的會引來許多利益集團的激烈爭奪而行賄或施壓、勾結貪腐。王氏實證分析結果，卻發現都市化程度愈高，貪污的現象愈少，並且具有相當顯著水準，從第二模型分析亦發現識字率愈低的國家其貪污愈嚴重，識字率愈高其貪污愈少，相互印證可知愈都市化的國家，其國民教育愈普及，代間流動的管道愈暢通(符合社會學「代間流動理論」)，社會垂直接流動暢通，代表國家的各種行政措施透明度愈高，當一切攤在

陽光下，即得以減少腐敗的發生，另一方面愈都市化的公民，其知識水準愈高，判別事理認知洞察力較強，較不會選擇以行賄為行事手段，無形中也增強公務員貪腐阻力及監控力，因而都市化程度愈高，貪腐現象反而愈少。

(二) 宋筱元認為「組織結構及決策體系形成一種與外界隔絕的封閉狀態，如軍、警、情治、科技等單位，易生貪瀆弊案」，惟王氏實證分析結果，由國防支出變項發現國防支出比例愈高，貪污情況愈低，與宋氏推論相左，而宋氏此論點之前提是「當組織內部缺乏適當的監督機制情況下」，我國軍、警機關近年已普設政風、督察部門，內部監督機制已有所強化，且組織系統較前開放許多，適度開放資訊，增加透明度及社會監控力，因而貪腐有相對改善跡象，可見「適當的監督機制及強有力的肅貪機構」才是防制貪腐的重要自變項。

(三) 謝瑤偉（民89）認為「貪污是民主選舉的副作用」，宋筱元亦認為民意代表當選後為回收付出成本或籌措下次競選經費，往往運用各種手段謀取個人政治資本，關說施壓或勾結賄賂，增長貪腐風氣。王氏實證分析發現民主化程度愈高的國家會降低其貪腐發生的可能，此一結果反駁上述謝氏及宋氏之推論，因為民主制度會增加政治及行政資訊透明度與社會監控力，當有減少貪腐的可能。

(四) Michael Johnston (1982) 將影響警察風紀因素歸納成三個層面來探討之，關於影響警察風紀問題的程度，其認為系統論為最大主因，其次是制度論最後才是個人論，以下分述之：

1. 第一層面是個人論 (personalism Approach)：包括家庭背景、個人品格、教育水準、價值觀、態度等問題。在個人論方面，有三個主要人格解釋用以探討風紀問題。其全部強調警察個人因素上，且認為是滋生警察風紀問題最根本原因。它們之間的差異在於嚴重程度、關鍵性因素或變項，以及警政分析家與管理者所採行的目的等方面不同而已。這三個論點分別是爛蘋果理論 (Rotten Apple Theory)、招募論 (Recruitment Perspective) 以及人格解釋論 (Personality Explanation)。

2. 第二層面是制度論 (Institutional Approach)：包括警察的裁量權、組織內部紀律控管與能見度檢視，單位團體行為的約束力、同儕團體性效忠與守密等問題。有關警察單位的五個制度性所衍生的風紀問題，這些問題有些是由於工作性質所產生的，有些則是在實務運作中所發展出來，其分別是：(1) 寬廣的警察裁量權；(2) 警察活動的低能見度；(3) 同儕團體的守密或掩飾；(4) 管理上的秘密；(5) 管理的不透明化等。警察人員不只是嚴格執法而已，每一位警察所遭遇到往往是一種複雜而又充滿危險的情境，且又涉及到人民生命財產安全之人事物問題。於許多執法情境裡，警察人員必須採取必要的舉動，並且要根據最新概略資訊和執法經驗的基礎下，做出攸關人民生命財產安全之關鍵性決策，這也促使國家為何必須授與警察有寬廣的裁量權以應付各種不同執法情境之主因。而也因為警察機關於組織運作制度下習慣利用此種寬鬆裁量權，以致容易導致其餘四種風紀問題發生。

3. 第三層面是系統論 (Systemic Approach)：系統論的觀點認為警察貪污腐敗的原因不在於警察人員本身，而是在於其與社會錯綜複雜交互作用的結果，包括價值衝突 (Value Conflict)、工作環境誘因、社會風氣、以及環境壓力對警察行為的影響等問題。

三、吳國清2002年以全國各警察單位員警進行「影響警察風紀因素」問卷調查600份，回收有效樣本439份，佔總抽樣數73%，統計歸納影響警察風紀之因素有九類，分屬三個研究途徑：

(一) 個人論 (Personalistic Approach)

個人生理心理因素。

警察素質水準因素。

(二) 制度論 (Institutional Approach)

警察文化因素。

單位內團體行為因素。

警察人事保薦制度因素。

警察倫理因素。

### (三) 系統論(Systemic Approach)

工作環境誘因因素。

黨政(特權)與關說因素。

社會風氣因素。

經利用二因子分類變異數分析及重心層級法群集分析出各類因素之重要性排名，結果顯示：系統性因素是導致警察風紀問題發生之主因，其次是制度性因素，最後是個人性因素；其中以工作環境誘因影響最大，其次是單位內團體行為，依序是社會風氣和警察素質水準，個人生理心理和黨政特權與關說，最後是警察人事保薦制度、警察文化和警察倫理(如表2-1-1)。

表2-1-1：影響警察風紀因素重要排名

Johnston 論點歸類	影響警察風紀因素	重要排名次	Prinqual 值
系統論	工作環境誘因	1	-28.6298
制度論	單位團體行為	2	3.0137
系統論	社會風氣	3	3.3491
個人論	警察素質水準	4	3.4951
個人論	個人生理心理	5	3.6109
系統論	(黨政)特權與關說	6	3.6970
制度論	警察人事保薦制度	7	3.7988
制度論	警察文化	8	3.8128
制度論	警察倫理	9	3.8525

資料來源：吳國清「影響警察風紀因素」2002年

吳國清之研究結果，證實Michael Johnston(1982)對影響警察風紀之三個論點：系統論是最主要原因，其次是制度論，最後是個人論；同時也意味著警察個人行為往往受到內部和外環境之影響甚大，其品行會受到這個環境所接觸到的人、事或物之好壞所影響，此頗吻合古代墨子所提出之「性習染」論。

上述學者或以公務員為研究對象，或以警察為研究對象，或以國家(國民)為研究對象，分別探討發生貪污腐化之因素，部分論述觀點獲得支持，也有部分

推論觀點被實證分析所否定反駁，論述之因素對研究對象影響重要程度亦有不同，可謂錯綜複雜，但相同點則為均非單一因素所能周全解釋其病因，且除了組織內部結構因素外，均牽涉到組織外部其他系統因素，此一觀察亦印證前述「警察貪瀆問題不僅僅是侷促警察組織內部成員或制度的問題」之觀點，為能完整且有系地探究造成警察貪腐之成因，本文採用「環境系統模型」來探討警察貪腐之成因。

## 第二節 貪瀆與警察風紀關係

在個案分析之前，茲就警察風紀定義及內涵加以說明。警紀是維護警察的命脈，每一位新任警政署長上任後，無不重申警察風紀的重要性，並祭出各項防範警察風紀措施，俾使各警察人員有所遵循，要求各級幹部以身作則，並加以防範，前警政署長王進旺（何春乾，2002：111）已洞燭機先，於擔任警政署督察室主任時，在督察幹部講習班時即明確指出違反警察貪瀆之成因有三大項：

- 一、在主觀因素方面：個人事業道德之沒落，不良陋規遺毒之作祟，人員素質參差不齊，團體不良積習之污染。
- 二、客觀因素方面：社會對警察缺乏積極正確的體認，警察業務太多，增加違紀之可能性，輿論鼓勵少，責難多，甚至混淆視聽，影響士氣，工作環境之惡劣污染，法令規章漏洞造成諸多不法。
- 三、在發生趨勢方面：包括集體化，從過去員警個人→分駐（派出）所→分局→警察局層次、全面化，分駐（派出所）及分局普遍向電玩業者索賄、幹部化（已由基層員警層級逐級上升至→主管→組長→副分局長→分局長→課長→主任→督察）。

從以上警政高層論點顯示，警察風紀問題警政高層已知之甚詳；然而警察內部風紀問題似乎未曾停歇過，尤以警察貪瀆為最，未來也不會根絕，因為警察核心價值至今仍未被建立，亦未被遵循，甚至被誤導。究係因為警察個人價值觀念偏差、外在環境因素抑或是內在控管出了問題（鴻海集團董事長郭台銘：魔鬼都藏在細節裡），殊值有志革新警政人士，深入體驗，大刀闊斧，重整警政。

本文在探究警察貪瀆案件之前，應就警察風紀問題先行深入分析瞭解，因為影響警察形象至深且遠的核心問題，即是警察貪瀆；也是民眾引為詬病最重要原因。值此，警察貪瀆行為是傷害警察團體尊嚴，動搖警察根本的最大禍因。因此，筆者茲就黃惠玲-國內警察人員風紀問題研究（以2005年至2008年警政署風紀宣導手冊為例）研究中摘錄有關警察貪瀆在警察風紀的定義及其內涵，藉由國家圖書館資訊網路系統（全國碩博士論文資料網、期刊文獻資料網等），蒐尋與本研究有關之期刊文章以及碩博士論文，並就其內容進行摘要、歸納與評析「貪瀆與警察風紀關係」如表2-2-1—檢索時間至2009年8月21日。

表2-2-1「貪瀆與警察風紀關係」期刊論文摘要表

論文名稱 《期刊名稱》	內容摘要	作者 (年代)
警察風紀問題抽樣研究。 《警學叢刊》	該文以抽樣問卷調查方法分析當時代警察人員違反風紀情形及成因。文中首先對當時各國諸如美國、英國、東南亞地區國家等警察風紀狀況加以概述，其研究結果顯示，我國當時於警察違法行為方面以收受紅包之貪污、瀆職行為最多。而社會不良風俗習慣、社會奢侈風氣、人事、業務、勤務、法令缺陷、財務管理不當、招標官商勾結、員警個人品行不良等，均係造成影響警察風紀敗壞之原因。其中調查結果以「待遇菲薄」及「升遷不易」二項為影響警察風紀敗壞最大原因。	林崇陽 (1978)
改進警察風紀之對策。 《警學叢刊》	此文分析警察風紀之成因並據以提出改進之建議，研究結果顯示，於警察人員風紀違法方面：以收受紅包之貪污、瀆職行為最嚴重；其中以行政警察最多、交通警察次之；以特定營業、攤販業、搬運業等對警察風紀影響最大；風紀敗	邱華君 (1982)



	<p>壞以重大違法最多、都市比鄉村嚴重。在警察違紀方面：警察機關教唆餽贈財務比例偏高。歸納警察風紀不良原因：警察人事問題、警察素質太差；建議應從合理增加待遇與福利、健全人事制度、建立退休、輔導就業著手；另外該研究指出當時無論民眾或警察人員本身，認為目前警察風紀不好之比率非常高約80%左右。</p>	
<p>警察風紀與形象之探討。 《日新》</p>	<p>李氏以問卷調查的方式針對台北市警分局與直屬隊等17 個外勤單位員警進行調查，有效樣本753 份，經統計分析獲致以下重要結論：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、警察收受財物，以接受轄區業者贈送財物最有可能，承辦業務時接收餽贈次之，偵辦案件再次之。</li> <li>二、警察收受賄賂最主要場所依序為色情行業、賭博行業、攤販、砂石業者等。</li> <li>三、警察收取財物最主要原因依序為個人貪求無厭、外界關說、社會風氣敗壞、家庭經濟不佳、長官不當領導等。</li> <li>四、警察可能涉嫌違法的項目依序為瀆職、貪污、偽造文書等。</li> <li>五、造成警察違法的主要原因依序為外界關說、法令知識不足、長官領導不當、個人無心工作等。</li> <li>六、警察可能參與的違法投資依序為賭博與電玩場所、與治安有關的合法行業、色情場所、地下錢莊等。</li> </ol> <p>該文經由上述的調查統計分析，提出改善警察風紀的具體作為如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、列管風紀誘因場所與風紀顧慮場所。</li> </ol>	<p>李金田 (2004)</p>

	<p>二、加強公共關係管理，除媒體公關外，更要加強與民意機關及社會大眾關係的建立。</p> <p>三、成立警察協調會，透明化處理警紀問題。</p> <p>四、強化行政肅貪，貫徹主管責任。</p> <p>五、發揮督察功能，展現整頓警紀決心。</p> <p>六、警察機關全面導入ISO 品質管理系統，提升服務品質。</p>	
<p>從組織行為探討警察風紀問題與其實證之研究。 《警學叢刊》</p>	<p>該文指出警察<b>風紀為警察之命脈</b>、威望之所繫，亦為警察執行公權力與執法公信力之指標，但由於警察工作環境特殊，工作對象繁雜且異質姓高，具有高度危險性、挑戰性與極易受外界誘惑。警察特殊的文化與長期累積的團體行為包袱，導致了警察自我概念與角色期許的相衝突。此外警察人格、道德觀與價值觀極易受到社會結構改變與互動而變化，結果由「<b>執法者</b>」角色變成為「<b>違法者</b>」，致使警察風紀的維繫與形象面臨了考驗與衝擊。該文並提及當時警政署正積極推動的「<b>後續五年警政建設方案</b>」五大計劃中之「<b>維護士氣與端正風紀</b>」計畫，足以證明警察風紀對於警政革新及發展的重要性與影響性。</p> <p>此文嘗試利用科技整合途徑研究，尋求理論觀點與實務應用的相結合，歸納出影響內在警察風紀之八大因素，分別為：1、家庭因素；2、管理因素；3、人事因素；4、督導因素；5、教育因素；6、倫理因素；7、生理及心理因素；8、團體行為因素。透過統計分析，針對這些內在因素提出規範性結果，以提供警察實務界對警察風紀革新、決策及學術界研究之參考。</p>	<p>吳國清 (2004)</p>

資料來源：轉引自黃慧玲 2009

從以上有關警察風紀相關期刊中顯示，不論是探究警察風紀問題、改進警察風紀對策、探討警察風紀與形象，甚而從組織行為探討警察風紀問題，仍以警察收賄貪瀆為其研究標的。另外在碩博士論文中研究者亦發現，論者針對警察倫理、危機管理、公部門課責、廉政管理、違反警察風紀、領導與風紀關係、組織風紀、風紀調查制度、高風險因子、職務犯罪及風紀防對策等，其研究核心亦在於警察貪瀆問題（詳如表2-2-2），顯示警察貪瀆犯罪為論者所關切且亟需深入探討的核心問題。是以，研究者在警察職場中亦感同身受，無不希望警察能走出陰霾，擺脫世俗的干擾，秉持良心，公正執法，堅持清廉，苦民所苦，做民眾永遠的守護神。

表2-2-2「警察風紀」相關碩博士論文摘要表

論文名稱 (論文別)	內容摘要	作者 (年代)
我國警察倫理之研究—近十年來(1991~2001)違反警察風紀案件之探討。 (碩士論文)	<p>何氏認為倫理是有關哲學、價值及道德的研究，簡言之，乃係是非善惡的思辨與實踐。警察倫理的內涵即在探究警察行為是否合乎職業道德；警察風紀泛指警察風氣與紀律，其係警察倫理的一部分，主要是指警察人員違反有關貪污、瀆職、違背職務等與刑法有關之規定或係違反在實務要求有關行政命令之規定，而警察倫理比較屬於道德層次的內涵，包括正式的規定與道德（非正式規範）的層次在內。</p> <p>該研究根據近十年（1991—2001）來違反警察風紀之現況檢討、訪談問卷、焦點座談及問題探討，獲致端正警察風紀的改進之道與策進方向的結論：近程作法為強化組織結構、強化警察管理者之領導統御能力、簡化警察任務、重新定位角色、績效考核應求客觀公平及改變管理的模式等；至於中、長期之作為應朝五個層面著手，亦</p>	何春乾 (2001)

	<p>即個人特質之培養(心理面向)、應有角色之型塑(角色面向)、組織文化之形成(文化面向)、社會條件之樹立(社會面向)及提高員警素質、加強教育等。</p>	
<p>建立警察風紀危機管理制度之研究。 (碩士論文)</p>	<p>該研究旨在檢討員警風紀案件成因以及建立危機管理模式來減輕警察風紀案件的傷害。第一，藉由文獻回顧試圖找出警察違反風紀的理論釋義。第二，利用問卷調查之方式收集台北市政府警察局所屬十四個分局、三個大隊員警的意見，整理出警察風紀案件之誘因與類型。第三，警察機關正全面推展ISO品質管制系統，也日益重視「標準化」、「程序化」、「文件化」、「持續改進」等目標。有鑑於此趨勢之發展，李氏乃研擬一套處理警察風紀案件之標準作業程序，冀望此作業程序能有助於風紀案件的偵辦。第四，為減低警察風紀事件對警察形象之傷害，並提升警察機關管理風紀危機的能力，該研究深入剖析公共關係在風紀危機狀況中的應用。</p>	<p>李金田 (2002)</p>
<p>公共部門課責管理之研究—以臺北市府警察局近四年(1999—2002)風紀狀況為例。 (碩士論文)</p>	<p>該研究嘗試以課責作為警察風紀管理之理論基礎，期以課責管理做好警察風紀之控制。課責為公共行政研究之重心，故應用其理論作為管理之基礎，期以控制警察風紀，頗能符合實務機關之需要。</p> <p>其研究方法以文獻探討及參與觀察法為主，並針對臺北市警察違法違紀之種類、原因、趨勢加以分析，並就目前實務上風紀課責管理之成效加以討論。第五章將課責理論與警察實務結合，驗證目前風紀課責管理的妥適性，期待找出</p>	<p>吳敬田 (2002)</p>

	<p>更佳的課責策略與模式。</p> <p>最後，該文認為目前警察風紀課責的執行者（警察首長、督察、政風人員）必須要先有共識與原則，並分近程、中程、長程提出風紀課責管理之建議，期能結合理論，提供警察實務機關適當、正確之風紀管理模式，讓警察贏得民眾之信賴。</p>	
<p>我國風紀問題 危機管理之探 討。 (碩士論文)</p>	<p>該論文從危機管理的角度來探討警察風紀問題，其主要是以警察人員違反有關貪污、瀆職、違背職務等與刑法有關之規定為探討重點。其經由文獻探討、問卷調查及深度訪談等方式獲得如下之發現：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、影響警察風紀因素之前五項排序如下：(1) 外在環境（工作環境）(2) 社會環境（社會風氣）。(3) 勤業務龐雜。(4) 法律環境。(5) 組織氣候。</li> <li>2、警察風紀是可以預防的。</li> <li>3、有關警察機關風紀防制措施成效不佳的原因，主要在於列入風紀狀況評估或教育輔導的人員，大部份均已走在法律邊緣，雖經機關列管，但因缺乏專業之心理諮商師，致未能如期讓其改過遷善；而又依實務經驗很多發生風紀案件的員警平常績效或其他方面的表現均極佳。</li> <li>4、警察風紀問題在於未能嗅出危機之所在，即未能知悉危機潛在之因素及未能作出有效之預防。</li> <li>5、警察風紀案件發生時對媒體不實之報導應速查明真相後召開記者說明會，說明案情，以</li> </ol>	<p>林東陽 (2002)</p>

	<p>正視聽。</p> <p>6、改善警察風紀問題應由誰先做起之前五名排序如下：(1) 警政署長；(2) 民眾；(3) 警察局長；(4) 督察長；(5) 分局長。</p>	
<p>我國警察組織廉正管理之研究。</p> <p>(碩士論文)</p>	<p>該文針對警察人員違法貪污情形，以質化(深度訪談)方式，作一詳細調查與分析。</p> <p>於警察倫理方面：認為匡正品行或行為、工作價值或道德選擇、志業人格的建立、工作熱情、滿足人性基本需求、善盡道義責任、具備執法能力、建立警察倫理守則，係防制貪污行為之基本需求。</p> <p>於貪污成因方面：濫用公權力、利用職權收受賄賂、包庇業者違法經營、業務上的裁量權、複雜的專業知識、易滋弊端之業務(特定資料提供、大陸人民來台對保、「網咖」管理、專案勤務弊端、隱身警友會之非營利組織、績效壓力、違反政風規定)、裁量權、組織文化、警察工作目標的矛盾等。</p> <p>防制之道：工作簡化、工作標準作業程序、加強倫理與工作價值教育、組織內倫理與廉政管理機制。加強廉政管理等</p>	<p>孫文超</p> <p>(2003)</p>
<p>警察貪污問題之研究。</p> <p>(碩士論文)</p>	<p>該研究針對警察人員違法貪污情況，分別以質化(深度訪談)與量化(抽樣問卷調查)方式，作一詳細分析。</p> <p>研究結果顯示貪污1、對象方面：以男性、高中(職)專科、年收入在79萬元以下、年資在5至15年者最多；顯示警察人員在基層服務之員警，如分局組長、組員、分駐派出所所長、巡</p>	<p>林鈞圭</p> <p>(2003)</p>

	<p>官、小隊長、巡佐、警員等居多。2、<b>類型方面</b>：與警察本身職掌範圍有關之違背職務收賄、藉勢藉端取財、未違背職務收賄、竊取侵占職務上持有之公用私有器物、利用職務詐財等。3、<b>原因方面</b>：人情關說、法令不明確、上級施予壓力為主因；此外封閉的組織結構、司法體系缺乏再往上偵辦的魄力、警察人員的裁量權、警察機關設置總務人員、政府資源有限，需求大於供給、警察機關之次文化等均是警察貪污之因。</p> <p>最後研究建議<b>防制警察人員貪污之道</b>：以定期輪調方式、強化法令的明確性、改善公務員待遇、健全人事制度等。</p>	
<p>警察風紀課責之研究—以苗栗縣警察局為例。 (碩士論文)</p>	<p>該研究首先探討警察風紀的成因、公部門的課責理論，以及國內學者對於警察組織課責機制的見解，以瞭解警察風紀課責機制所存在的問題與困境；其次，借鏡國外先進國家警察機關的「<b>早期介入系統</b>」、「<b>公民參與</b>」警政機制，以及新加坡、香港的獨立肅貪機構等之成功經驗的探討後，策訂該研究深度訪談的議題。其研究發現的結論如下：</p> <p>(一) 警察風紀問題依地區特性而不同，以風紀績效評核各警察機關的風紀作為，公平性值得商榷。</p> <p>(二) 警察風紀問題個人因素高於組織管理因素，但<b>組織管理嚴明能有效降低警察風紀問題</b>。</p> <p>(三) 就警察課責機制管控警察風紀的效益而言，<b>官僚課責的效益最高</b>，其次是法律課責。</p>	<p>謝志敏 (2004)</p>

	<p>(四) 現行的風紀預警機制流於形式，無法彰顯功能，有必要朝向標準化、專業化的目標變革，以順應時代的潮流。</p> <p>(五) 主動出擊是改善警察風紀的最佳策略，但警察機關的主官(管)卻擔憂影響仕途而投鼠忌器。</p> <p>(六) 督察人員查處風紀案件，要有協助直線主管的思考，而非立場對立，方能有助於警察風紀問題的改善。</p> <p>(七) 警察風紀案件的資訊公開與公民參與機制，目前時機尚未成熟，惟仍可研議試辦，以透明的機制逐步爭取民眾信賴與支持。</p>	
<p>警察人員違反風紀案件之研究。 (碩士論文)</p>	<p>該研究蒐集自89年起至93年發生於全省各縣市警察機關因貪污案被起訴個案，計83 件110人，以內容分析法探討警察人員貪污之性質與涉案人員之背景，並透過主管風紀之相關人員進行防制警察人員貪瀆作為之深入訪談，進而提出結論與建議。研究結果發現警察人員涉貪年齡以30—49 歲佔4%最多；涉案以男性佔絕大多數，女性僅1 人涉案；警員與巡佐階級合計佔73%，巡官以上佔27%；而收賄仍是警察貪污案件中的主要犯案手法，佔了49%；至於檢察官對於警察人員貪瀆犯罪，傾向於從重求刑，從重求刑及求處無期徒刑合計佔42%；對於涉案相關行業，以涉及職務佔33%為最多，其次為色情之26%及電玩之22%。另在防制警察人員貪瀆之深入訪談部分，受訪者一致認為警察機關首長態度與簡化警察人員任務與業務，可以有效防制警察人員貪瀆，</p>	<p>朱正倫 (2004)</p>



	而警察人員之間相互監督無法有效防制警察人員貪瀆之情形發生。	
警察機關派出所主管的家長式領導行為與員警風紀的關係—探討個體理想性的干擾作用。 (碩士論文)	<p>該研究以75 個派出所的586 位員警為樣本，區分個體層次與團體層次進行資料分析。個體層次方面，探討派出所主管的家長式領導行為與員警服從性的關聯性，以及員警理想性對上述關聯性的干擾作用；在團體層次方面，探討家長式領導行為與派出所風紀水準的關聯性，同時分析派出所員警的平均理想性對上述關聯性的干擾作用。</p> <p>資料分析獲得以下研究發現：1. 派出所主管的仁慈、德行領導行為對員警的服從性均具有正向影響。2. 員警的理想性會弱化仁慈領導行為對員警服從性的正向影響。3. 員警的理想性會強化德行領導行為對員警服從性的正向影響。4. 派出所主管的威權領導對派出所品操風紀水準具有正向影響。5. 員警的平均理想性對派出所風紀（工作、品操）水準具有正向影響。6. 員警的平均理想性會弱化家長式領導中的威權領導行為對派出所品操風紀的正向影響。</p>	錢英華 (2005)
警察組織風紀危機管理之研究—以民國90年員警擄妓勒贖案為例。 (碩士論文)	<p>王氏認為風紀問題是嚴重的警政危機，層出不窮的警察違法犯紀事件，知法犯法的行為，不只是斲喪警察團體的形象與全體警察的尊嚴，更是破壞民眾對政府的公信力，而且影響深遠，此種「紀律危機」已屬第一級的危機，嚴重影響組織的生存發展，應列為最優先處理解決的危機問題。該研究建議：</p> <p>1、現階段應發揮現有風紀內控機制功能：建立</p>	王輝傑 (2005)

	<p>危機管理專責組織，並掛牌運作，以增強危機管理形式上與實質上的功能；整合社會保防情報反應系統與勤務社區化策略，使危機監測外控機制更強化。</p> <p>2、日後則應催生各級警察組織<b>普設政風室</b>，希冀由未具警察身分政風人員，本於更客觀超然立場，益收肅貪防弊功效。</p> <p>3、未來則以全民拼治安的理念推動各級政府成立全民治安申訴調查委員會，使民眾因參與而產生警民同夥關係的歸屬感，降低緊張關係，形成互信，進一步創造出警民互動的良性循環，<b>建立警察風紀危機的外控體制</b>。</p>	
<p>警察風紀案件調查制度之研究 (碩士論文)</p>	<p>該研究發現解決警察風紀問題等於解決警政危機，而行政機關內部紀律案件調查之制度，不論稱為調查、查處或是監察，都是行政機關所不得缺少的機制。<b>風紀案件調查是行政機關為達端正風紀目的之必要手段</b>，惟其具體法制內容，因不同國情、及不同行政機關而有差異。警察風紀案件調查之雖有規定，卻援附於「端正警察風紀作業規定」之內，實有建立警察風紀調查法制之必要性，該研究就有關不同風紀調查制度之比較，以及其調查權之發動依據、調查對象與方法、調查程序、調查後之處理、以及調查之救濟之比較，提出五點建議：</p> <p>一、<b>警察風紀調查之依據應有專法規定</b>；二、風紀調查之目的應明確；三、調查方法應重程序原則；四、強化監督與程序救濟；五、其他規定如調查人員之迴避規定、禁止程序外接觸原則、調查不公開原則、調查時效等規定，均為建構警察</p>	<p>鄭陽錫 (2006)</p>

	<p>違紀案件調查法制重要規定。</p>	
<p>臺北市派出所員警違反風紀高風險因子量表之建構。 (碩士論文)</p>	<p>該研究整理國內外的相關研究及我國警察組織現行風紀考核機制，勾勒出我國現行考核風紀機制之現況、問題，並進一步以專家腦力激盪、專家德菲法等探究臺北市派出所員警違反風紀行為的影響因素。由這些外顯行為徵候找出違反風紀之各種徵候指標，將所擬定之違反警察風紀高風險因子徵候表加以修正、確立，再經91年95年臺北市派出所員警發生違反風紀個案分析來評估其可預測違反警察風紀的準確度並賦予權重分數。</p> <p>該研究之結論包括：一、警察人員違反風紀行為一包含犯罪（違法）及偏差行為（違紀）均係低自我控制之外在顯現，均具有反社會人格。二、低自我控制者平日外顯之行為，必有一些徵候指標可以觀察得到。三、警察人員平日外顯之行為徵候指標，若累積到一定的”值”（臨界風險值），即可判斷該員為高危險群者之研究假設。該研究最後歸納臺北市派出所員警違反風紀高風險因子之7大構面及56個徵候指標。分別為使用電話狀況、經濟狀況、交往狀況、勤務狀況、生活狀況、人格特質狀況以及其他狀況等七構面。最後提出有助於預防臺北市派出所員警違反風紀案件發生之建議：（一）全面性檢討免除警察協辦性業務；（二）基層警察人員教育程度之提升；（三）警察人員專業素養之加強；（四）警察機關宜委外設置員警心理輔導中心；（五）警察人員理財能力之訓練；（六）注意警察人員電話使用情形；（七）加強長期擔服專案勤務人</p>	<p>許頌嘉 (2007)</p>

	<p>員之考核。</p>	
<p>警察職務犯罪之研究 (博士論文)</p>	<p>該研究所重視之焦點，集中於「警察職務犯罪」相關議題之探討，於近幾年來，由於法令之鬆綁，國家所賦予警察之權威，不再像過去一般，因此警察之角色漸趨於服務者，而不再是管制者之角色；惟獨「警察職務犯罪」卻未能像警察角色之轉型而銷聲匿跡，此亦為該研究所關注之重心與重要性所在。</p> <p>其對於「警察職務犯罪」之操作型定義為：現職警察人員因執行職務，或利用本身職務之便利，造成其行為違反一般刑法中「瀆職罪」章之相關規定，與特別刑法之貪污治罪條例第4條、第5條及第6條等規定，且其所作之行為不論故意或過失，均構成該研究所稱之「警察職務犯罪行為」。</p> <p>該論文透過理論與相關文獻之探討，找尋「警察職務犯罪」之各項答案。第一，藉由文獻與理論之探討，從中找出「警察人員職務犯罪之成因」。第二，從犯罪學中之「社會控制」與「理性選擇理論」，來探究法律之規範，對於警察人員是否產生影響，並從內部控制之機制，來探討社會控制之效能能否發揮；另從理性選擇之觀點，來論警察人員從事犯罪行為時，是否基於慎重考慮後之行為。從上結果，即可得出該研究目的之「警察人員職務犯罪之特性」、「警察人員職務犯罪之成因」。第三，以「組織理論」之「組織文化」（組織隱性內化）與「組織氣候」（組織外顯作為）等，論述研究目的之「警察人員對於同事職務犯罪之舉發程度」與「警察人員犯罪行為與職</p>	<p>黃啟賓 (2005)</p>

	<p>務之間關係」。第四，經濟學中之「尋租」（或稱為競租）以及「委託—代理人理論」，探討研究目的之「警察人員自陳職務犯罪行為之嚴重性」與「警察人員對於職務犯罪行為之認知程度」等結果。最後第五，另藉「美、英、澳三國警察職務犯罪」現況之分析與比較，由「特性」、「成因」、「類型」及「改善策略」等面向，探討與分析我國「警察職務犯罪」類型與特質，與美、英、澳三國警察組織之異同概況。</p> <p>研究歸結「警察職務犯罪」之形成過程、相關成因機制與影響，整理、區分為：「內隱期」、「共生期」、「深陷期」與「爆發期」等四個階段。</p>	
<p>警察人員風紀問題及防制對策之研究—以台北市為例。 （博士論文）</p>	<p>該研究之目的，在於找出警察人員發生風紀問題之各種來源及相關成因，根據研究發現，提出防制對策，希冀能降低警察人員的風紀問題。曾氏以犯罪學理論為基礎，採問卷調查法及個案研究法二種方式進行。在問卷調查法方面，分別以台北市警察局之警察人員以及戶籍設於台北市年滿20 以上之市民為對象，進行隨機抽樣調查。在個案研究法方面，則以台北市政府警察局發生於民國90 年間，因取締大陸女子來台賣淫涉嫌索取賄賂之警察人員為對象，經隨機抽取9 名涉案員警實施個別訪談，再根據訪談資料，進行檢測與分析。</p> <p>該研究的重要發現如下：</p> <p>一、警察人員產生偏差行為的主要根源來自：交友不慎、與色情行業掛勾、缺乏守法觀念、自己的貪念、定力不足等原因。</p>	<p>曾浚添 （2005）</p>

二、警察人員違法的種類：以偽造文書、貪污、違法賭博、瀆職等最多。

三、警察人員品操違紀種類：以涉足色情場所、言行不檢、發生男女不正常關係等為最多。

四、警察人員工作違紀種類：以勤務怠惰、色情取締不力、賭博取締不力等為最多。

五、端正警察風紀措施：從相當的增加警察待遇與福利、改進警察勤務方式、精簡警察業務、員警慎重考選、加強員警教育等方面著手最為適切。

根據前述的研究發現，曾氏提出防制對策與建議事項，包括教育訓練、警察組織、個別素養等之加強與增進措施。

資料來源：轉引自黃慧玲 2009

風紀是警察的命脈—警察風紀 (discipline) 係指警察風氣與紀律，內容涵蓋警察道德規範、倫理約束、士氣養成、傳統精神及違反相關法令規定等，而警察貪瀆又為職務違法中的貪瀆賄賂行為，本研究將警察貪瀆行為從警察風紀中單獨列出，作個案分析及探討。在上述期刊及碩博士論文研究當中，可以發現警察風紀問題層出不窮，未曾中斷，可見警察風紀問題，一直存在於警察機關當中，而警察貪瀆又為警察風紀案件中亟需面對解決的問題，因為警察貪瀆是造成警察形象低迷不振的最大因素，嚴重破壞人民對警察的信任，相對影響警察公權力之執行。警察也自詡：就警察團體形象而言「10件警察冒險犯難的功蹟，抵不過1件的警察貪瀆案件」，就警察個人而言「100張的獎勵令，也抵不過1張起訴書」。顯然警察風紀是警察之命脈，而貪瀆又為警察違紀行為中影響最為深遠的一環；亦為民眾對警察信賴關係最強烈的腐蝕劑。茲就警察風紀與警察貪瀆關係以本節所整理之摘要歸納分述如下：

一、警察風紀問題發生類型：

(一) 在違法方面：以貪污、瀆職為最，其次為偽造文書，其中貪污行為又以收受紅包情況最為嚴重。

(二) 在工作違紀方面：以勤務缺失為最，其次為匿報刑案。

(三) 在品操違紀方面：以飲酒滋事，酒後駕車為最，其次為涉足不妥當場所及不正常男女交往。

## 二、警察風紀問題發生原因：

(一) 個人屬性因素：素質太差，觀念偏差，缺乏認同感，無心工作，品操不良，交友複雜，財務管理不當，揮霍無度入不敷出，法令認知不足，家庭經濟不佳，生活交往不正常等。

(二) 內在環境因素：

1. 幹部領導不當，怠忽職守，不當管理，上級關說施壓。

2. 人事關說、考核不落實、績效考核制度設計不當、法令制度不健全，待遇與工作量不成正比。

3. 貪瀆文化，警察機關次級文化（長期累積的團體行為），政府資源有限，需求大於供給。

4. 封閉性組織，官僚式領導，意見表達受限，裁量權過大。

(三) 外在環境因素：

1. 外界（人情）關說。

2. 警政社區文化，資源有限。

3. 社會風氣敗壞，媒體不實報導等。

## 三、防制貪瀆是維護警察風紀的重心

經實證研究發現，論者對於警察風紀問題雖有諸多著墨，然焦點仍集中於警察人員違法與貪瀆層面，顯示警察貪瀆問題的重要性，更甚於警察人員違紀問題，警察違紀行為往往延伸出警察貪瀆問題，如員警經常涉足不正當場所，嗜賭成性，入不敷出，亟易利用職權向不法業者索賄或接受業者招待。目前警政單位對警察貪瀆行為仍缺乏較為具體可行之防制對策。基此，本研究乃試圖參考各研究文獻所提出警察貪瀆問題發生成因，對於臺北縣警察近五年涉及貪腐案例，作深入的分類與探究，以瞭解警察人員貪瀆之原因與現況。再者，期盼本文之研究結果對於警察機關預防及提早發現警察貪瀆問題有所助益，並對於如何減少警察

人員貪瀆案件發生提出具體防制措施與建議。

#### 四、警政防制貪瀆的策略：

- (一) 2004 訂定「端正警察風紀實施要點」
- (二) 2005 年 2 月 25 日警政署函頒「強化警察風紀具體作為」及同年 8 月 23 日函頒「端正警察風紀作業規定」
- (三) 2006 年底爆發多起貪瀆洩密等風紀事件，當時內政部李逸洋指示警政署要提出具體解決方案，前警政署署長侯友宜有鑑於員警屢遭檢調查辦貪瀆，為挽救嚴重受損的警察形象，展現整頓警察風紀之決心，抱持與其被他單位查處，不如自清，並以重大刑案方式偵辦員警涉及貪瀆案，乃於 2006 年 11 月 10 日提出「靖紀專案考核計劃」<sup>1</sup>以「強化督察陣容」、「主動提報」、「主動偵查」等 3 項具體作為，要求各警察局主管與督察人員辦理清廉度專案考核，期能在最短時間徹底整頓警紀，每期六個月，迄 2010 年 11 月 10 日已執行第八期。
- (四) 2007 年訂定「警察人員參與賭博財物處分原則」
- (五) 2010 年 5 月 28 日民眾翁○楠於台中市大墩 10 街「日月生物科技公司」內遭槍擊死亡，調查發現多名員警出入該公司，引發社會大眾對警察人員與特定對象不當接觸交往及對維護社會治安之疑慮，乃於同年 7 月 12 日函頒「警察人員與特定對象接觸交往規定」目的在規範警察人員與特定對象接觸交往，藉以劃清界線，樹立警察人員嚴正執法及廉能典範。

#### 五、目前警政署調查警察主要違法違紀態樣

- (一) 理財不當，遭強制扣薪或積欠卡債，衍生風紀問題。
- (二) 爭取績效，侵占及交付毒品。

<sup>1</sup> ※靖紀專案（自檢、自查、交查、他檢）定義如下：

- (一) 自檢案件：本機關員警風紀案件，於有偵查權或行政調查權之機關未發覺及查處前，主動依法查處，並檢附相關事證者。
- (二) 自查案件：本機關員警風紀案件，於有偵查權或行政調查權之機關未開始查處前，為公眾週知而自行查處者。
- (三) 交查案件：本機關員警風紀案件，由上級機關交查者。
- (四) 他檢案件：本機關員警風紀案件，由本機關以外之其他機關查獲並依法查處者。



- (三) 協助製作假車禍事故資料，供人詐領保險金。
- (四) 向殯葬業者索取紅包或索賄。
- (五) 貪小便宜使用權利或車禍註銷車牌。
- (六) 瀆職包庇非法業者。
- (七) 酒駕肇事。
- (八) 員警停職期間不知悔改，與轄內不法分子勾結，借勢勒索、詐欺財物案。

#### 六、「靖紀專案」成效仍待評估：

靖紀專案自 2006 年實施以來，臺北縣警察貪瀆案件自 2006 年 11 件至 2007 年增加至 18 件，2008 年又減少至 11 件。2006 年涉案人數 34 人至 2007 年增加至 69 人，2008 年又減少至 49 人，從涉案件數及人數增減當中，尚難論斷警察貪瀆行為是否因警察機關大力自清而產生嚇阻作用；亦或警察本身已警覺到上級是玩真的，而較過去收斂。的確，臺北縣警察近幾年來也少有員警涉及貪瀆案件，多為一般違反警紀行為，顯示靖紀專案已發揮了遏止的作用，至成效如何仍有待時間考驗。

### 第三節 現行貪腐防制之道

造成警察貪腐的因素錯綜複雜，有內、外在環境因素及個人特殊因素等相互影響，欲有效防制警察貪腐，絕非僅由警政部門整飭即可驟效，尚須其他行政、立法、司法、考試、監察等部門之相關防制策略落實推動，形成有效的外部控制機制，另應強化行政倫理、公務道德教育之內部控制機能，始能建構「不能貪、不敢貪、不必貪、不想貪」的防制貪腐策略，簡述如下：

#### 一、使警察「不能貪」——行政防制策略：

- (一) 免除或減少警察協辦事項，如電子遊藝場、網咖店、KTV、歌唱、理容業等八大行業之稽查責任，回歸由各目的事業主管機關依權責執行管理、稽查、處分等「警察強制權」，警察不應反客為主，強勢介入。
- (二) 嚴苛繁瑣之法令規章及作業程序反而變成束縛或限制人民之工具，助長行賄貪瀆之機會，故宜精簡行政法令規章，並制訂「標準作業程序及流

程圖」供民眾瞭解，強化各項便民措施，另定訂「警察機關分駐（派出）所常用勤務執行程序彙編」<sup>2</sup>適度限縮裁量權，減少玩法濫權之機會。

- (三) 落實單一窗口服務功能，建立自動化與電腦化之報案或申辦案件制度，各警察機關網站提供申報表格文件，並以電腦線上登錄、管制時效、定期檢核管控並回復處置情形，提升行政效率。
- (四) 建立適切公平之績效考核制度，兼重勤務成效與業務成果，兼顧犯罪偵查績效與預防成效，融和治安數據之客觀指標與民眾感受滿意度之主觀指標，降低員警為績效表象而有偏頗違紀腐敗行為。
- (五) 落實內部行政事務管理及勤（業）務監督考核機制，上級對下級勤（業）務應定期稽核督考，主動發掘問題，適時提供改善措施或研訂精進策略作為，發揮監督控制理論之功能。制訂禁止現職警察從事非法投資及商業營利行為之規範，嚴重違犯者以淘汰退職等嚴懲之，以收警惕之效。

## 二、使警察「不敢貪」——立法、司法、監察防制策略：

- (一) 培訓優秀調查人力，強化政風機構查察肅貪之功能，提升查察貪瀆行為之能力，以消除員警心存僥倖之心理。另監察院亦應發揮整飭政風之功能，對貪瀆案件發生較高的機關首長應予糾正彈劾（如近期監察院彈劾前臺北縣三重、三峽 2 位分局長及前嘉義市第一分局分局長管理不力，監督、考核不確實，所屬員警涉入集體貪瀆、洩密、賭博及涉足不正當場所等案件，甚至包庇賭場及收賄，未依規定參與演習，違反公務員服務法，情節嚴重，提案彈劾）以收警惕之效。
- (二) 提升調查貪瀆能力與審理時效，使貪瀆罪證蒐集儘量明確完整，以利迅速追訴及縮短審理時期，及早定讞，提升定罪率，發揮嚇阻貪瀆功效。社會大眾對行賄者（誘使警察貪瀆受賄者）之包容、放縱，甚至檢調單位在偵辦貪瀆案件，經常以減輕或免除刑責，促使行賄者或涉案員警轉

<sup>2</sup>警政署於 2010 年 3 月因應警察機關（分駐）派出所各類作業程序已實施多年，為順應社會民意要求及勤（業）務的調整，特由各業務單位配合修編，內容包括行政、保安、戶口、外事、經濟、後勤、勤務指揮、諮詢協助、民事案件、刑事等 10 類，108 項作業程序 俾使基層執行勤務有所遵循，達到管理目標，以提高勤（業）務執行成效。

為污點證人（窩裡反條款）<sup>3</sup>，藉以強化其證據力，造成行賄者輕判，受賄者重判之不對等現象，致業者肆無忌憚，行賄傳聞不斷，應予加重對其制裁，另應嚴懲警察貪瀆行為，包括行政處分及刑罰裁處程度，以收嚇阻功效。

- （三）發揮財物稽核及預算經費審計功能，舉凡機關營繕採購，車輛裝備器材配置使用及經費使用情形，均應定期稽核審計，減少財物紀律鬆弛而衍生貪瀆行為。
- （四）研修各種端正政風、肅貪廉政之法規，如警察人員利益衝突迴避法、警察人員行政中立法（2009年6月10日頒佈公務人員行政中立法）、民意代表行為法、修訂貪污治罪條例、公職人員財產申報法令內容及新修正「貪汙被告不說明財產來源罪」，以改變肅貪之法律環境。
- （五）落實公務員服務法離職後，一定期間禁止任職公私機構相關工作，包括與警察執法立場有衝突之行業，追繳違法之所得等，以貫徹「旋轉門條款」之精神。

### 三、使警察「不必貪」——考試、人事、退撫防制策略：

- （一）建立警察各職務合理的升遷制度，使基層警佐有適當比例晉升至警官層級，以激勵基層員警戮力從公，追求向上提升之動力，方不致因升遷無望，期望性低而轉求物質享受，增加貪瀆機率；另各職務合理的升遷制度，亦能減少不當人事關說施壓，使員警不必為求人事升遷而貪瀆行賄，破壞團體向心力及工作士氣。
- （二）針對勇於任事，主動查處貪瀆犯罪違紀行為之主官（管），應予減輕或免除其連帶責任，並公開予以表揚；鼓勵同仁相互規勸或約制貪瀆行為，以改變寬容掩飾之組織氣候，惟對於惡意藉端攻訐誣陷，打擊異己同仁之次文化，亦應嚴懲不貸，以激濁揚清。
- （三）改善合理之薪津待遇，警察的危勞工作與待遇應有相對的酬賞，如服務

<sup>3</sup> 窩裡反條例（證人保護法第14條）指第2條所列刑事案件之被告或犯罪嫌疑人，於偵查中供述與該案案情有重要關係之待證事項或其他正犯或共犯之犯罪事證，因而使檢察官得以追訴該案之其他正犯或共犯者，以經檢察官事先同意者為限，就其因供述所涉之犯罪，減輕或免除其行刑。

於繁重地區員警與單純地區員警工作量相差懸殊，待遇卻相當；甚至偏遠地區仍有山地、偏遠、離島加給；在此工作氛圍下，往往造成繁重地區員警調往單純地區服務的風潮。因此，合理之薪津待遇才能安定警察人員之生活及工作情緒，使之無瞻顧之心並足以養廉，杜絕貪墨慾望。

- (四) 建立優渥的公積金制度，使警察人員及其家庭於退休後有妥適之俸養福利或辭世後對其遺族之保障照護，亦能抑制其於任職期間有受賄舞弊而聚財貪瀆之心理。

#### 四、使警察「不想貪」——內控防制策略：

- (一) 加強警察在職之人格教育，培養自我砥礪廉潔之志節，建立正確之公務倫理觀念及人生觀，強化心智，堅定工作立場，不盲從貪瀆，不受人情包圍，不為是非困擾，不讓物慾吞沒良知道德。
- (二) 提倡道德良知，重建心靈改革，鼓勵員警從事正當休閒活動，藉由休閒或參與社會公益活動，以淨化心靈，培養道德操守，改變警察組織氣候及次級文化，形成對貪污腐化的絕緣作用。
- (三) 加強法制教育宣導及貪瀆案例教育，培養員警明辨義利之智能，強化心理建設，對外來壓力與關說培養應對處置的能力，以免因抗壓力不足而盲從腐化。
- (四) 養成勤儉持家，克勤克儉美德，知足常樂，不過分追求物慾享受，以防因奢侈揮霍鋌而走險，貪贓枉法；並培養員警正當嗜好及規律生活習慣，防範受誘惑而腐化。
- (五) 實施家庭訪視，藉由主管對成員家庭實地訪視，瞭解家庭經濟狀況及成員職業屬性，以有效防範家庭成員影響或干預警察事務，另邀請員警配偶及家屬參與警察機關重大獎懲或升職儀式表揚，使家人感受榮辱與共，自我珍惜家庭聲譽，共同勸誡防範員警違紀腐敗。

#### 第四節 小結

貪瀆的確是一種多面向且複雜的現象，並沒有任何單一理論可以對所有類型的貪瀆犯罪提供完整的解釋。貪瀆的產生可以是個人的偏差行為的表現，或是在組織內接觸後的學習而來，也可能是組織內策略階層，管理階層及操作階層互動中的轉化過程發生問題，甚至因為組織身處一個變動開放的系統而受文化、政治、社會、經濟等因素影響，而有不同的型態產生。

主張系統理論的學者認為，組織內與外在的環境系絡是相互依存的，而且是交互影響的。因此當外在的環境進入組織內產生互動時，將刺激系統進入接納環境的訊息。如笑貧不笑娼等，為金錢而不擇手段提高其接受度，而組織內策略階層與協調階層並沒有針對類此文化的入侵而加強了影響層面，如此藉由系統內的交互作用結果，其反饋的機制將會加以認知轉化而達到組織「恆常平衡」的狀態。

支持偏差行為加深文化的增強效果的學者認為：容忍這樣的行為，是漸進式的而且每個階段是逐漸加強的。這樣行為社會化的結果，也將經由組織內部文化的傳染，而使得偏差行為更為嚴重。

在低自我控制的警察，加以經由與犯罪傾向之人接觸學習，當進入組織之內與其他成員接觸的途徑中學習了違法行為的技巧後，也學習了合理的技巧；因此，如果沒有了組織的存在，或是沒有進入這樣的組織，犯罪者便沒有接觸的機會，也沒有學習的目標，自然也沒有犯罪的機會。

最後，在談到有關組織病態的問題中，學者們也指出了：組織的連續性與封閉性，會使自我中心為主的傾向更為加強，當行為有了瑕疵或違法事宜，這種自我中心意識將不會有改善的機會。因為，一向以高度自制態度及層層節制組織所產生的結果，會使成員相屬的感覺加深，同儕間與組織內正式與非正式的影響力也會隨之浮現，而遏止了改革或正當行為的出現。

從上述的理論與文獻分析的討論中，我們可以發現如果單從一個面向來分析貪瀆發生原因是不足夠的。例如，在變動的環境中，貪瀆問題的發生可能在輸入項的產生問題，如政治力的介入，經濟環境的影響或者是社會價值的不同，都有可能對制度環境輸入項，因為組織的外在環境並不視貪瀆為嚴重違背國家法益的犯罪行為，一旦當這種輸入項對組織產生影響，便會使組織內部環境丕變來適應

外在環境。

而在組織內部轉換的過程中，策略階層、管理階層及操作階層間因應輸入項的變動而產生回應，轉而為各階層的接受程度中，便會認為這樣的行為是理所當然的。然而，身處警察次文化的環境來說，警察因身處之環境複雜，加上工作特性的因素，而易有貪污犯罪之可能，何以仍有人不為所動，獨善其身；這說明了組織內個人的差異也會降低文化所產生的影響才是。

所以，除討論鉅觀的結構面影響外，仍要重視微觀的個體面。從組織的面向上探討貪瀆發生的原因外，也要在環境與組織、環境與個人、組織與個人或其他組織的不同面向加以討論，方能瞭解貪瀆之所以發生的不同面貌。



### 第三章 研究設計與實施

「研究設計是一項程序性計畫，為研究者所採納以期能有效地、客觀地、正確地及經濟地獲致問題的答案」（胡龍騰等，2000：88）本章共分成四節，分別說明研究架構及流程、研究方法、研究實施及研究資料之處理。

#### 第一節 研究架構及流程

##### 一、研究架構

本研究以臺北縣政府警察局近5年（2004-2008年）內員警涉及貪瀆犯罪之類化分析（計有43件170人），探討警察組織內部之人員貪污行為的成因，並藉以找出防制方法。警政學者Swanson Police Administration：Structures, Processes, and Behavior (1989)引用環境主義論（Environmentalism）觀點「組織會面臨到各種不同類型的社會環境彼此間產生交互作用，這些不同種類的環境則反映出諸多不同程度的複雜性（complexity）和不確定性（Uncertainty），並且會衝擊到整體組織之結構、行為與運作」，因此認為警察組織行為也會受到外在各種環境和內在組織結構、制度、氣候的改變而變化。文中運用學者卡斯特（Fremont E. Kast）與羅森維格（James E. Rosenzweig）的組織與管理系統架構。可知，目標及價值系統影響其他次級系統之運作（包括技術系統、社會心理系統、結構系統），並瞭解文化的重要性及影響。準此，假設警察組織是一個圓形發展，如果警察組織運作良好，可以幫助整合警察內部成員、共享信仰、規範和察覺的經驗等，並透過社會化作用，將警察經驗知識和理念傳遞給新進人員。本研究所倡議之環境系統理論（Environment System Theory）目的在發現並探討環境影響警察貪瀆的行為，將各項影響因素（環境）和警察人員相互間的關係，分為外在環境系統、內在環境系統及個人屬性系統等三層次體系，茲以蕭武桐公務倫理（2002年）「環境系統圖」為研究架構（如圖3-1-1）

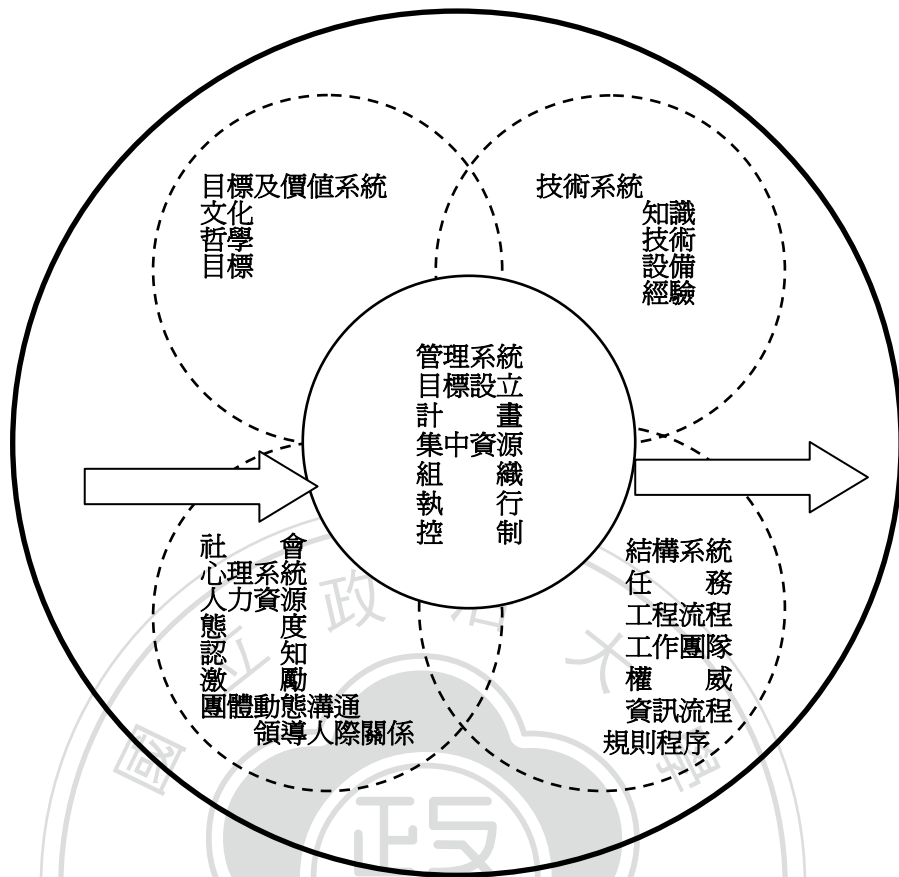


圖3-1-1 環境系統圖

資料來源：轉引自蕭武桐「公務倫理」2002年



## 二、研究流程

本研究係依據研究主題，先蒐集相關文獻集做基礎理論探討，再確立研究目的與問題後，首先進行文獻回顧，並建立研究架構，接者透過專家進行深度訪談，針對個案進行內容分析及輔以相關文件取得資料，整理分析後尋求警察貪瀆原因及防制之道，最後提出結論與建議詳細研究流程如圖 3-1-2

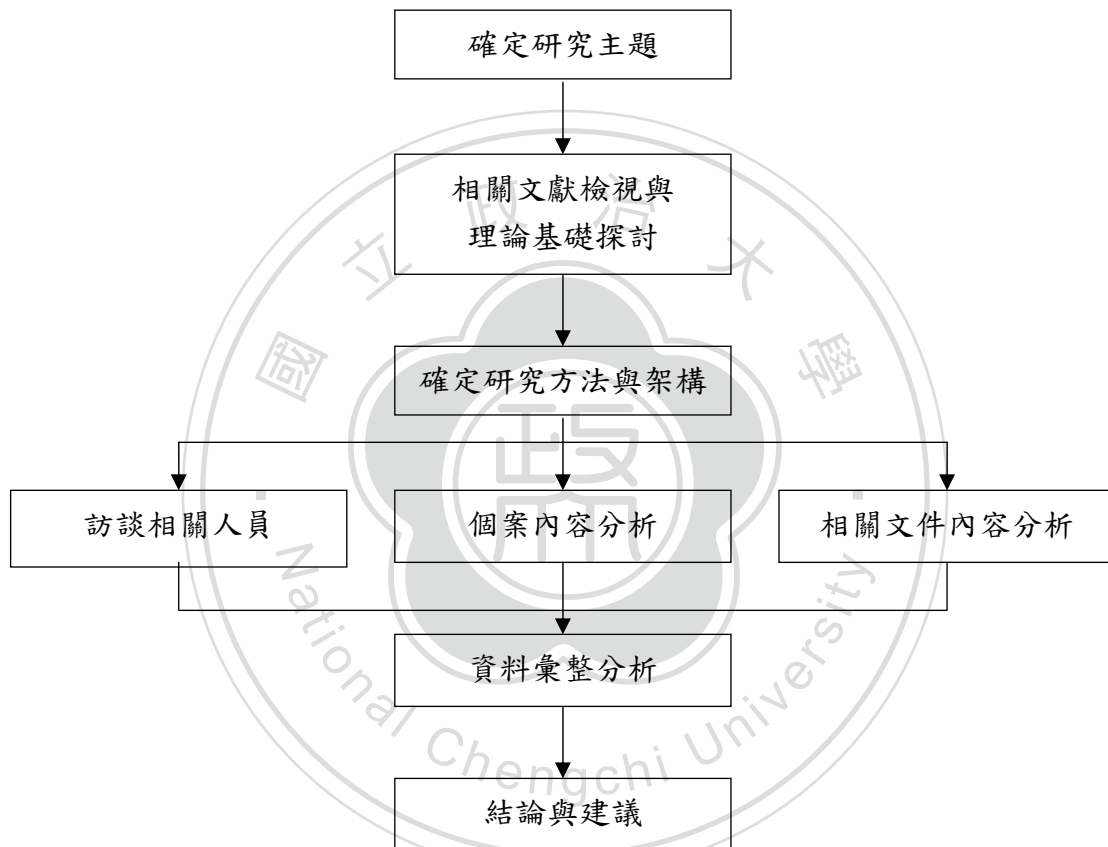


圖 3-1-2 研究流程

資料來源：本研究者自繪

## 第二節 質性研究方法實施

### 一、案例研究

本案例研究目的在藉由實務上每一不同警察貪瀆的個案，探討警察在面臨外在環境誘因及道德良知之間產生相互拉鋸之下，如何劃清界線，堅持清廉，以務實的態度勇於拒絕誘惑。研究資料中因涉及個人資料保護，為尊重當事人隱私，因此在案例中不署名涉案或被調查人員職稱及姓名，對於涉案人員最後判決因為訴訟時間冗長，甚至長達 8 年、10 年無法逐一提列，且判決無罪並不代表沒有貪污，部分係因罪證不足，經不起訴或無罪判決。另外，每一個案係經司法追訴或經調查案件，惟因貪污案件為智慧型屬「白領犯罪」類型中的「職業上犯罪」(occupational crime) 且蒐證不易，不排除仍有黑數未被發現舉發。因此，本研究在資料及蒐集分析上仍具有一定的特質。

### 二、深度訪談

職司警察整飭風紀工作之推動者除了各警察機關督察人員外，還包括政風人員及各單位主官(管)人員。以臺北縣警察局為例，督察人員在局級部分設有督察室、政風室，分局(大隊)級部分計有板橋、海山、新莊、三重、蘆洲、淡水、金山、瑞芳、汐止、新店、中和、永和、土城、三峽、樹林等 15 個分局及保安、交通等 2 個大隊督察組之設置，另外婦幼、少年隊雖未設有督察組仍有督察人員之配屬，然而並非每位督察人員(包括警察局督察長、督察、督察員、分局督察組長、查勤巡官等)均須負責警察風紀防處工作，大多為協處性質；各單均有專責承辦人員(每單位大多為 1 人)這些專責人員對於員警貪瀆案件調查偵辦歷練豐富也是本研究所欲深入訪談的對象，因此，本研究以篩選具上述條件 3 位專家並曾在臺北縣警察局服務滿 10 年以上為樣本，進行深度訪談，藉以強化本研究具備質能資料。為維護當事人服務機關隱私，避免造成不必要的困擾並考量受訪者對於問題回答的公正客觀，書面資料採匿名方式處理，俾能充分尊重受訪者並能使受訪者放心，將心中真意表達出來。

本研究編碼方式對受訪者姓名採保密方式分別以英文字母或符號代替 (Inspector, I) 代表受訪者為督察人員如表 3-1-1

表 3-1-1 督察人員深度訪談基本資料彙整表

督察人員 (Inspector, I)						
編號	單位	個案	訪談日期	性別	年齡	服務年資
一	警察局	I <sub>1</sub>	2009/08/29	男	45	24
二	瑞芳分局	I <sub>2</sub>	2009/07/21	男	49	29
三	中和分局	I <sub>3</sub>	2009/08/12	男	48	26

資料來源：本研究者自繪

在訪談設計方面，本研究採半結構式的深度訪談 (semi-structured in-depth interview)，以既定的訪談大綱為主進行訪談，以便分析所有受訪者的共同性及差異性。但是除了訪談大綱之外，更重視受訪者的多元性及差異性，尊重受訪者的專業知識與經驗，隨著話題深入受訪者認為重要的議題中，取得量化方法無法取得之特殊個人經驗。

研究者經由文獻及相關資訊的檢閱後，依據本研究之研究目的，將研究架構中訪談督察人員 (專家意見) 執行業務時，所面對社會環境變遷、工作特性等因素，再加上本身的經驗，研擬訪談問題。為避免訪談問題有所遺漏，訪談之初稿先行請教部分受訪者及非受訪者，徵詢其意見並做必要之修正後，編擬修訂訪談大綱作為深度訪談的依據，如附錄 1 (第 114 頁)。而內容經整理後，詳如主要訪談面向，如表 3-1-2，該訪談內容主要係為瞭解督察人員對於警察貪瀆原因及未來因應措施之看法及建議，並希望藉此獲得如何防制警察人員貪瀆犯罪之策略。

表 3-1-2 主要訪談面向

訪談面向	訪談概述
職務歷練	服務警職之歷練為何？
組織變革	是否曾經經驗警察貪瀆行為？
	從警至今警察文化有無明顯變革？
建議及看法	受理警察貪瀆會如何處理？
	警察機關有無能力或決心，查辦警察貪瀆案件？

資料來源：本研究者自繪

正式訪談先前準備訪談大綱分送各受訪對象，並徵求受訪者之同意，做訪談

時間之預告段與訪談時段之初步探詢，供其預作思考與準備，透過訪談大綱的擬定確定訪談重點，並避免訪談過程中偏離主題過遠，設身處地思考訪談內容，瞭解督察人員實際處理員警貪瀆案件的情境，並藉由每次受訪者的回答，引導至下一個問題之中；訪談過程中保持良好溝通能力與技巧，誠懇而忠實的引導受訪者在自然交談中回答研擬的問題，並確切的紀錄，以利於訪談資料的記載，訪談結束後向受訪者致謝，並儘速完成每次訪談逐字稿，以電子郵件方式與受訪者確認訪談內容，使資料更臻完善正確。

### 三、內容分析

警察人員工作之活動範圍遍及全國各地，而警察人員涉及貪瀆案件實非一般民眾容易窺探，研究者任職於警察分局且又有實際從事基層警員及督察工作之經驗，正可運用此一有利之機會，來蒐集有關警察人員貪瀆案件之資料，運用內容分析來探討警察人員於各項工作中可能受到外在誘因而向不法業者索賄或接受賄賂之原因，另可經由對內容分析記錄與檢視，發現其中貪瀆隱含的問題或提出防制警察人員貪瀆的心得，並期與個案內容分析及深度訪談所發現之重點相互補充與印證。

本研究以臺北縣警察局近五年（2004-2008）員警發生貪瀆案例做為內容分析的標的。每一案例均經調查有案之正式文件，為本研究重要資料來源，由於研究者曾於1991年任職瑞芳分局二組（現改為督察組）巡官經辦警風紀業務，1997年起分別任職於蘆洲、汐止分局二組組長，2007年任職於瑞芳分局二組組長，實際參與督察工作近6年，對維護警察風紀各項工作之推動頗具心得。其中2007年研究者任職於瑞芳分局督察工作最後一年，為研究者整飭警察風紀經驗最豐富之期間，所以本研究將以影響警察形象最為嚴重之貪瀆案件進行內容分析，以中立的角度來分析其間錯綜複雜的關係。警察人員係政府與民眾之間溝通最佳的橋樑，警察的活動也與民眾生活息息相關；在如此頻繁的活動中，警察人員必須面對詭侷多變的社會及政治型態；極易陷入不法業者設計的圈套而無法自拔，這也是本文所要分析探討警察何以不畏法律的懲處及道德良知的苛責，前仆後繼一再涉及貪瀆的原因。

### 第三節 研究資料之處理

#### 一、質化研究的信度與效度

相對量化研究，執行研究較常被提出批評的則是有關研究信度與效度的問題（潘淑滿，2003）Lincoln & Guba（1984）認為信度是可重複性（replication），效度則是指可靠性（dependability）、穩定性（stability）、一致性（consistency）、可預測性（predicability）與正確性（accuracy）故在控制質化研究的信度與效度上提出下列方法（胡幼慧主編，1996）：

- （一）確實性（credibility）：即內在效度，指質化研究資料的真實程度，即研究者真正觀察到所希望觀察的，有五個技巧可以增加資料的真實性：
  1. 增加資料確實性的機率，方法包括情境的控制、資料一致性的確定、資料來源多元化。
  2. 研究同儕的參與討論。
  3. 相異個案資料的蒐集。
  4. 資料蒐集上有足夠的輔助工具。
  5. 資料的再驗證。
- （二）可轉換性（transferability）：即外在效度，指經由受訪者陳述的感受與經驗，能有效的作資料性的描述與轉換成文字陳述，增加資料的可轉換性的技巧為深厚描述。受訪者在原始資料所陳述的情感與經驗，研究者能謹慎的將資料的脈絡、意圖、意義、行動轉換成文字資料。簡而言之，乃指資料的可比較性與詮釋性。
- （三）可靠性（dependability）：指內在信度，乃指個人經驗的重要性與唯一性，因此，如何取得可靠性的資料，乃為研究的過程。

而本研究將運用上述 Lincoln 和 Guba 之方法，讓所收集的資料及研究發現結果具有信（效）度，分述如下：

#### （一）確實性

1. 選擇讓受訪者自在的空間，可以讓其有足夠的時間、空間表達想法與感受。

2. 研究者運用深入訪談的方法，在徵得受訪者的同意下，於訪談過程中運用多媒體全程錄音，避免資料呈現上有所遺漏。於事後將錄音部分轉換為逐字稿，將逐字稿提供與受訪者，讓其確認資料之呈現是否與其想法及所提供之資訊一致。
3. 研究者將不定時與同仁、專家及指導教授針對所收集的資料討論並分享想法。
4. 資料的再驗證：除將訪談的逐字稿提供受訪者確認外，對於研究者若發現受訪者所表達之內容有模糊、不確定或不一致時，將再進行訪談，以確定資料之正確性。

### (二) 可轉換性

研究者將依據整理並經由受訪者確認後之逐字稿整理，反覆閱讀，再經由類屬分析的過程予以歸納、詮釋，儘可能表達受訪者真正的原意。

### (三) 可靠性

研究者將對整個研究設計、資料收集方式及研究過程以文字論述方式具體呈現，以供判斷資料的可靠性；並恪守研究倫理中的保密原則，讓受訪者可以在接受訪談時盡情的表達，以提升訪談內容的可靠性。

## 二、三角檢定法

胡幼慧（1996）指出，當一項研究中融進一種以上的方法時，它便是採多元方法（mutimethod）來收集資料，亦稱為三角交叉檢視法。三角校正法的使用，在於利用各種不同的方法以收集不同來源和型態的資料，以減低研究者的偏見，並可提昇研究的準確性及修正實驗設計架構，以獲得客觀性的數據及結果。在本研究中，為避免研究者在分析資料時，因主觀因素恐導致研究結果有所偏差，除了運用文獻及警察貪瀆案例內容分析外，還透過其他中立第三者之觀點，來形成一個三角檢定，分析研究資料，使研究的結果客觀可信。因此，研究過程中，研究者除了不斷的反思與自我檢核外，在分析資料時為避免陷入主觀自說自話的困境，每當在訪談結束且逐字稿完成後，研究者即將初步分析的結果或報告大綱，與同事或其他先進進行資料分析與討論，比較彼此觀點之差異性，以釐清或修正研究者的分析與解釋並能藉此獲得啟發，再將分析結果與受訪者確認，以降低研

究者之主觀偏見，並增進研究結果之正確性及提升本研究之效度。



## 第四章 臺北縣警察近五年貪瀆犯罪調查結果分析

### 第一節 警察貪瀆個案統計

警察為深入社區行使公權力最為繁雜之公務員，與民眾生活包括食、衣、住、行等權益息息相關，工作性質以取締干涉性居多，服務性少的多變性，造成警察的角色衝突與孤立性。此外，警察工作壓力大、時間長、危險性高，使警察在面臨外界誘惑時，容易動搖心志，產生貪瀆問題。本文因臺北縣警察局轄區地域遼闊，兼具城鄉特色，可視為全國警察的縮影，因此在警察貪瀆犯罪分析上，應具有指標上的意義。

#### 一、從涉案件數分析：

2004 年警察因涉及貪瀆被移送有 2 件，2005 年 1 件，2006 年 11 件，2007 年 18 件，2008 年 11 件，合計 43 件（如附圖 4-1-1）。2005 年 1 件最低，2007 年 18 件最高，顯示 2005 年至 2007 年案件有逐年增加的趨勢，至 2008 年始有減少傾象，2006 年因警政署實施靖紀專案，要求各警察機關自清，採重獎重懲，凡自檢案件除免除連坐處分外，對查辦人員甚至可給予優厚之行政獎勵，因此在警察機關不姑息，不隱匿員警貪瀆案件主動究辦之下，2007 年較之於 2006 年增加 7 件，2008 年較之於 2007 年又減少 7 件，顯然靖紀專案實施以來已具成效，惟不論係因為外在環境的影響抑或是內在防制作為（現行警政署持續執行靖紀專案）或文化改變所致，警察貪瀆現象仍是存在的，似乎仍無法全面遏止其發生。

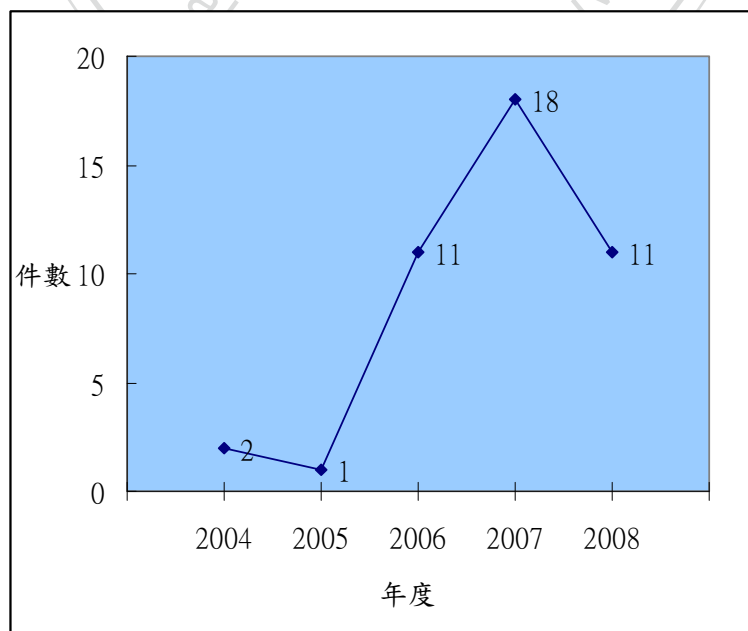


圖 4-1-1 臺北縣警察 2004-2008 年貪瀆件數曲線  
資料來源：研究者自繪



## 二、從涉案人數分析：

2004 年警察因涉及貪瀆被移送有 12 人，2005 年 6 人，2006 年 34 人，2007 年 69 人，2008 年 49 人，合計 170 人。2005 年 6 人最低，2007 年 69 人最高，顯示 2005 年較之於 2004 年減少 6 人後，至 2006 年後人數有隨案件增減而起伏趨勢（如附圖 4-1-2）。從涉案人數與涉案件數曲線圖比較來看，並無多大差別。惟個案分析發現，每一個案涉案人數不等，有屬個人行為亦有屬集體行為。因此，涉案人數並不等同涉案件數。

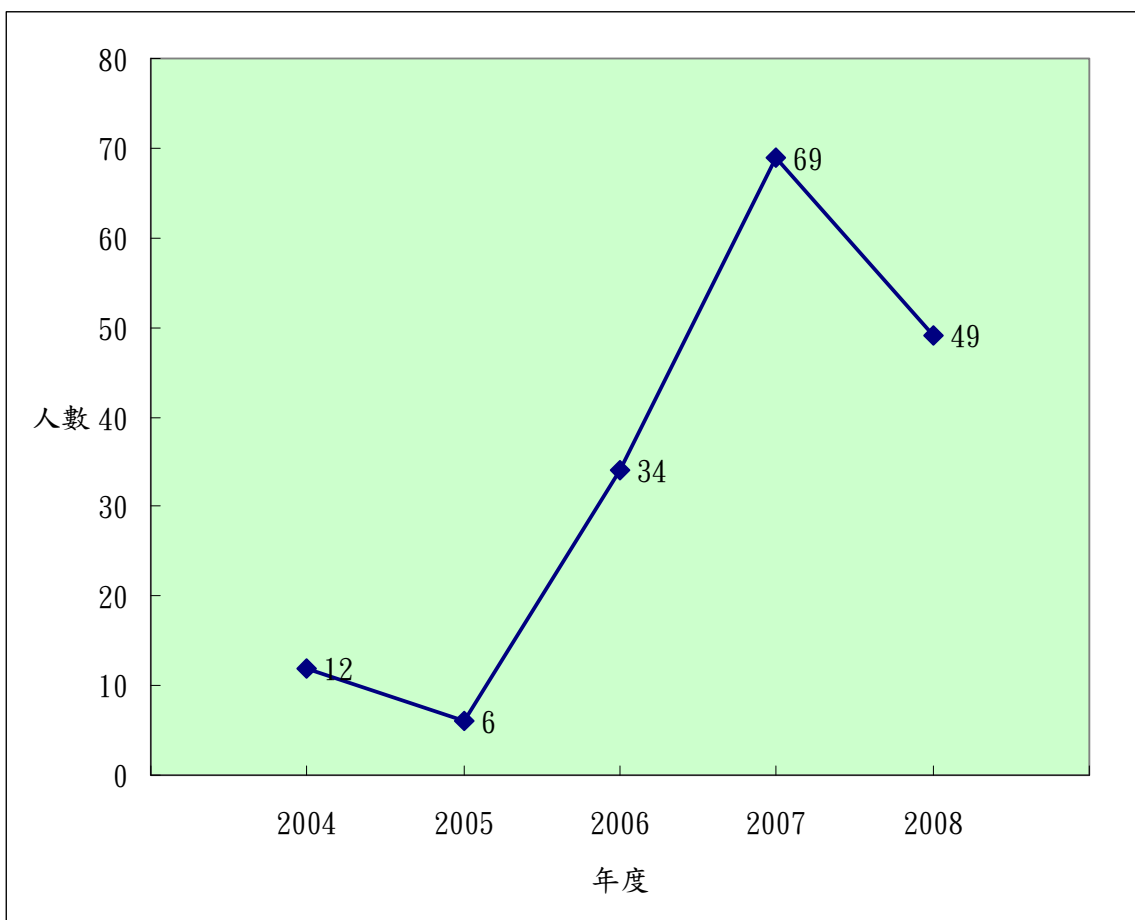


圖 4-1-2 臺北縣警察 2004-2008 年貪瀆人數曲線圖

資料來源：研究者自繪

### 三、從單位涉案件數分析：

臺北縣警察現有15個分局、包括局直屬刑警大隊、婦幼警察隊、少年隊、保安大隊、交通大隊，警察局本部計21個單位。本研究統計數據係將刑警大隊、婦幼警察隊、少年隊、保安大隊、交通大隊及警察局歸納為同一單位為「局本部」，以16個單位作為分析。其中三重分局、蘆洲分局各6件最多，依序為板橋分局5件，新莊分局、三峽分局各為4件，海山分局、中和分局、局本部各為3件，土城分局、永和分局各為2件，新店分局、瑞芳分局、金山分局、汐止分局、樹林分局各為1件，合計43件。其中淡水分局均無員警涉案（如圖4-1-3）。

邱華君在《警學叢刊》分析警察風紀成因中，警察人員風紀違法方面：以行政警察最多。原因在於行政警察具有一定領域，包括轄內居民，工作項目幾乎涵蓋所有警察業務，相對的造成貪瀆的誘因風險亦較之於專屬（業）警察為高。然而各行政警察中亦按地區特性（如市區、郊區，人口數，地理位置，工商發達情形等因數）而有差異性。本研究中三重分局、蘆洲分局在地區特性上係屬複雜地區，因此涉案件數最高，瑞芳等6個分局屬單純地區涉案人數為最低。

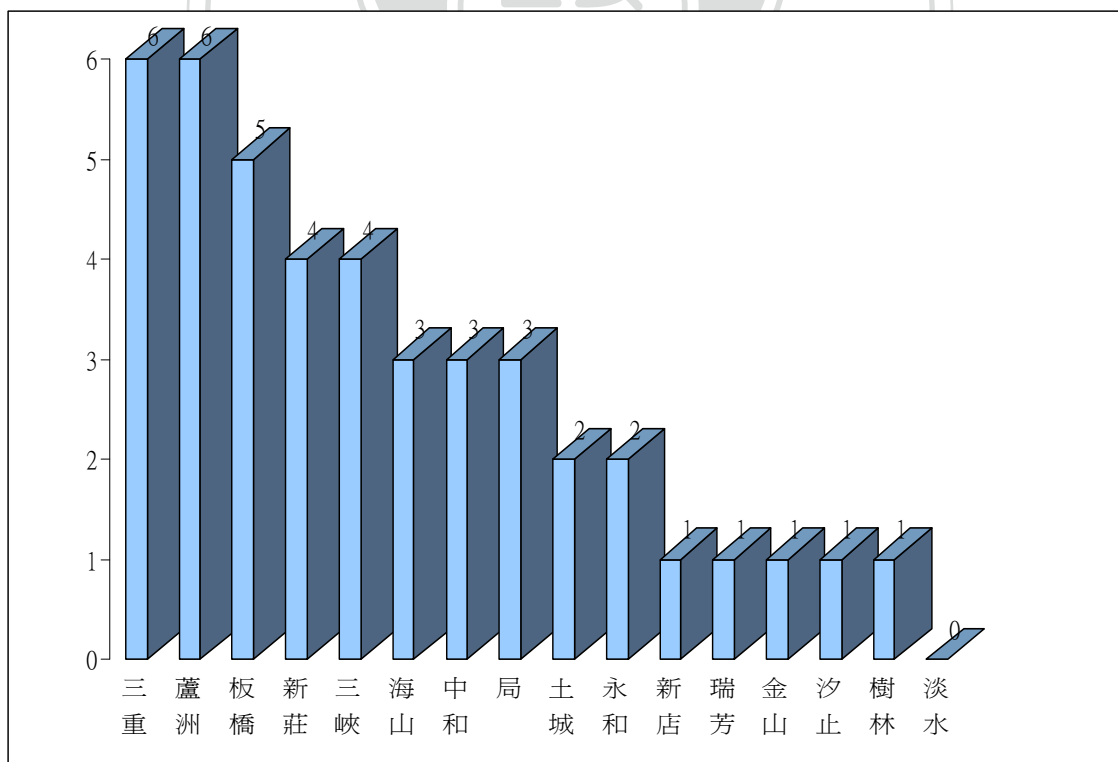


圖 4-1-3 臺北縣警察 2004-2008 年各單位涉及貪瀆件數比較

資料來源：研究者自繪

#### 四、從單位涉案人數分析：

三峽分局 35 人最多，依序為中和分局 30 人，三重分局 24 人，蘆洲分局 19 人，海山分局 16 人，新莊分局 14 人，永和分局 8 人，板橋分局、汐止分局各 6 人、局本部、土城、金山分局各 3 人，樹林分局、瑞芳分局、新店分局各 1 人，淡水分局 0 人（如圖 4-1-4）。涉案件數與人數，並非成正比，有一案一人，亦有一案數人（集體性），其中三峽分局因涉及包庇張靖海索賄貪污案，被移送人數幾乎佔該分局總人數十分之一。

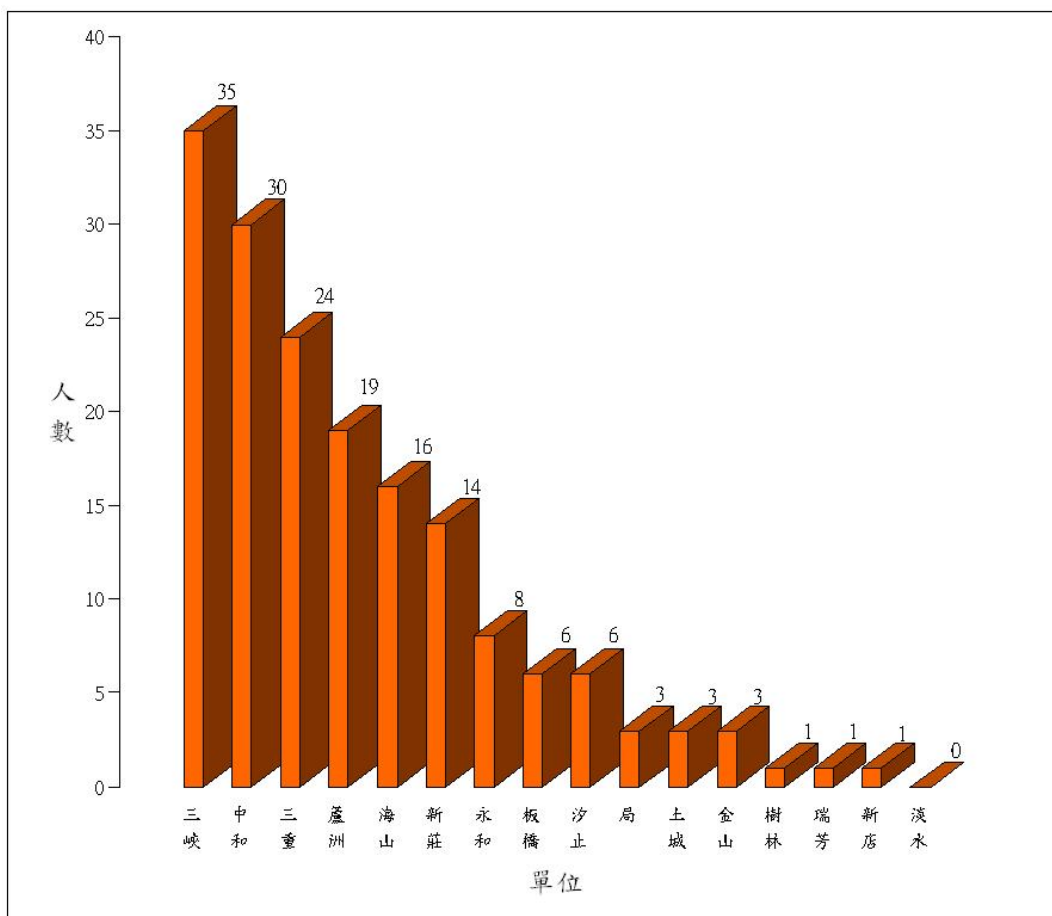


圖 4-1-4 臺北縣警察 2004-2008 年各單位涉及貪瀆人數比較  
資料來源：研究者自繪

### 五、從場所類別分析：

機關內部 19 件，賭博場所 6 件，電玩場所 6 件（以賭博場所論），色情場所 5 件，廢棄土場 3 件，卡拉 OK 店 1 件，一般商家 1 件，環保回收場 1 件，濫墾濫葬 1 件（如圖 4-1-5）。除機關內部外，營業場所仍以賭博場所為最大誘因，李金田在警察風紀與形象之探討（2004），指出警察收賄罪主要場所依序為色情行業、賭博行業、攤販、砂石業者等，相較於本研究分析最大誘因場所為賭博行業，其次為色情、廢棄土行業等等。其中以攤販業已不復見最為顯著，其原因仍有待探討。

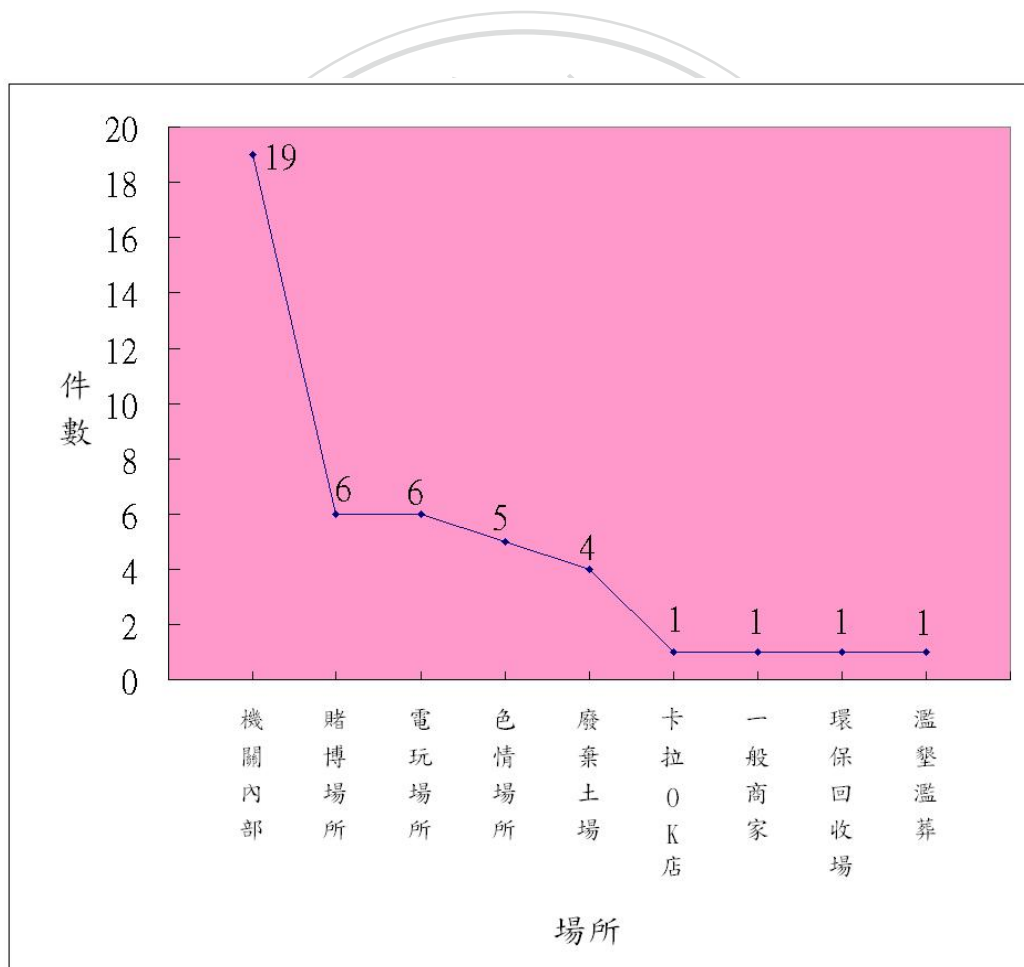


圖 4-1-5 臺北縣警察 2004-2008 年各單位涉及貪瀆場所曲線

資料來源：研究者自繪

六、從發生原因分析：

包庇不法業者收賄 21 件，利用職權藉機索賄 12 件，侵占公有財物 4 件，侵占私有財物 5 件，詐領績效獎金 1 件（如圖 4-1-6）。顯示包庇不法業者仍是貪腐最大誘因，其次是利用職權索賄、侵占公有財物等等。

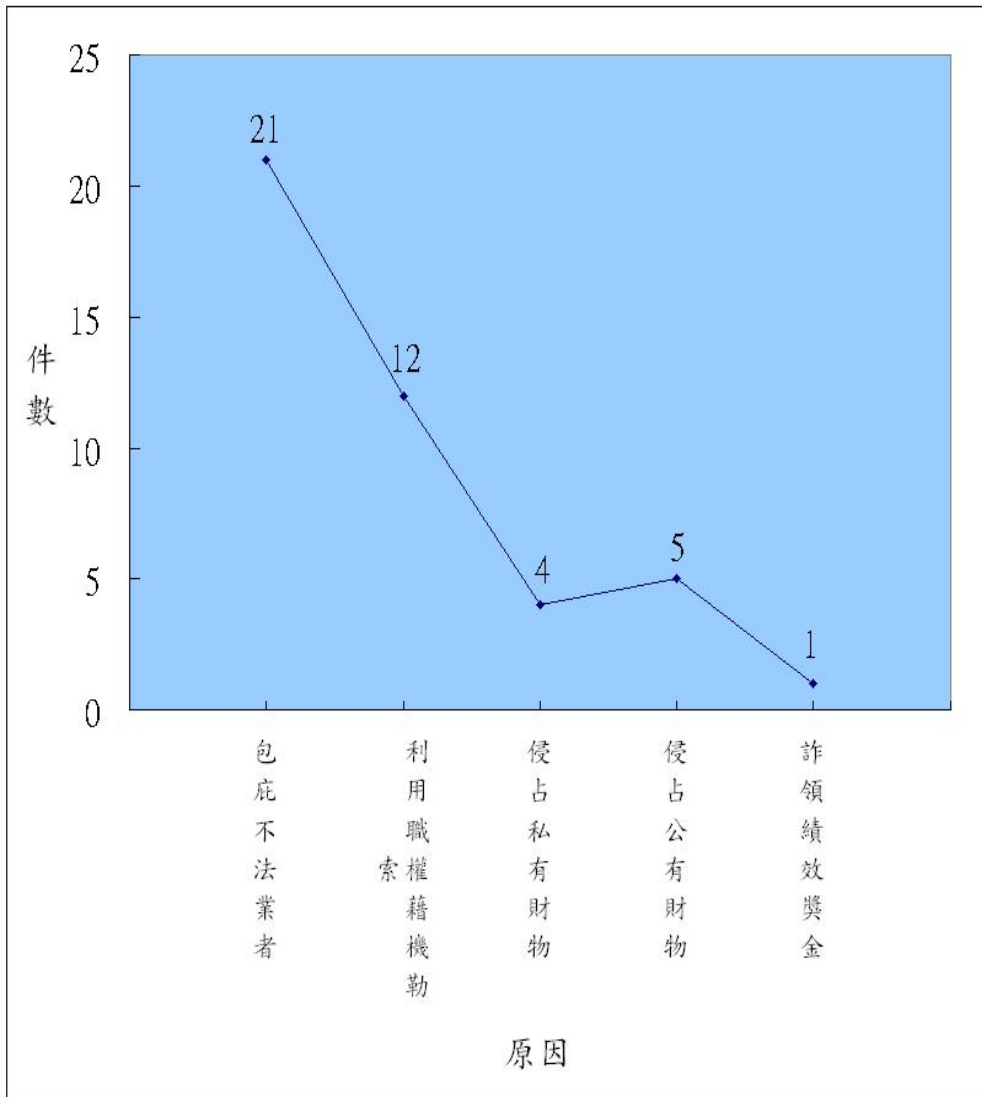


圖 4-1-6 臺北縣警察 2004-2008 年貪瀆原因曲線  
資料來源：研究者自繪

## 第二節 貪瀆行為類型分析

### 一、臺北縣政府警察局近五年（2004 至 2008）貪瀆個案分析

表 4-2-1 2004 年臺北縣警察貪瀆個案分析

編號	案例	全文	摘要分析
(一)	汐止分局 等員警包庇轄區電玩貪瀆弊案	※汐止電玩業為免於遭受警方取締，利用里長為白手套，涉嫌每月以 5 萬元向轄區社后派出所警員行賄。另橫科所轄區警員涉嫌收受寄放電玩之業者每月 8 萬元賄款等不正當利益。里長以 5 萬元交保業者及警員 4 人因涉貪瀆罪章經法院裁定羈押。	本案例業者違法經營電玩，行賄轄區派出所員警希能換取免於被告發取締，行賄方式係透過白手套（里長及業者）為之，為跨單位，係屬外在環境系統。
(二)	蘆洲分局 等員警涉嫌包庇「觀音山濫墾濫葬」貪瀆弊案	※蘆洲分局成洲所警務員兼所長、巡佐、警員等 2 名、保一支援小隊長、警員等 6 人涉嫌包庇殯葬業者濫墾濫葬經檢察官依貪污治罪條例起訴，2005 年經法院判處無罪，2006 申請復職。	本案例業者違法濫墾濫葬，行賄轄區派出所員警希能換取免於舉發取締，行賄方式係由業者為之，為單一屬外在環境系統。

資料來源：研究者自行整理

表 4-2-2 2005 年臺北縣警察貪瀆個案分析

編號	案例	全文	摘要分析
(三)	永和分局 員警涉嫌	※永和分局得和所巡佐、警員等 3 人涉利用偵	本案例係員警依法偵辦刑案藉職務之便以發還

	「贓物索賄」貪瀆弊案	辦刑案發還非查扣物，藉機向民眾索賄貪污案，經檢察官申請法院羈押獲准。	查扣物品為由藉機向民眾索賄，屬個人屬性系統。
--	------------	------------------------------------	------------------------

資料來源：研究者自行整理

表 4-2-3 2006 年臺北縣警察貪瀆個案分析

編號	案例	全文	摘要分析
(四)	新莊分局包庇「新莊電玩」貪污案	※新莊電玩業者為免其所經營電玩場所遭受取締，涉嫌行賄轄區新莊分局光華派出所警員及負責取締電玩業務第一組警員，經板橋地檢署檢察官於 2006 年 01 月 06 日至新莊分局警備隊、第一組、光華派出所等三處辦公桌及員警住家，業者經營場所實施搜索，3 名員警及業者以涉嫌貪瀆罪嫌經板橋地檢署聲請法院收押禁見獲准。	本案例業者違法經營電玩，行賄轄區派出所員警及分局業管單位承辦人員，希能換取免於被告發取締，行賄方式係由業者為之，為集體性及跨單位並具有監督關係，屬內(外)在環境系統。
(五)	局本部利用職權違法核發外僑居留證貪污案	※警察局外事課股長涉嫌偽造他人筆跡，並私自取用盜蓋員警職名章，非法竄改外僑居留系統電腦檔案，不依一般受理外僑居留證新增、展延作業程序，圖利仲介業者未申	本案例係經辦業務權責單位員警，利用職務之便，未依作業流程，偽造文書核發證照圖利業者。雖未查出員警有受賄之實，惟不無瓜田李下之嫌，屬個人屬性系統。

		<p>請居留簽證，即申辦取得外僑居留證之案件，涉嫌偽造文書。經板橋地方法院檢察署檢察官實施搜索並拘提股長、雇員及人力仲介業者等人到案，其中雇員以 20 萬元交保候傳，另股長、業者等人均遭聲請羈押獲准，另傳訊外事課警務員、雇員及前警員等四人出庭應訊。分別以 5、6 萬元交保及訊後釋回。</p>	
(六)	三峽分局偵辦刑案藉機索賄貪污案	<p>※三峽分局員警於 2006 年 4 月至往桃園縣緝拿通緝犯，遭民指控索賄進而縱放貪污案。</p>	<p>本案例為員警依法執行應逮捕拘禁之通緝犯，為執行職務之行為，因索賄而縱放，屬個人屬性系統。</p>
(七)	永和分局包庇轄區百家樂職業大賭場貪污案	<p>※百家樂賭場業者透過關係與永和分局偵查隊總務搭上線，將賄款交轄區新生所、秀朗所等單位，兩年內永和分局上下接受業者集團性招待、喝花酒及賄款等不正利益，超過四千五百二十五萬元。42 名官警、業者遭訴，原在一審獲判無罪分</p>	<p>本案例業者違法經營賭場，行賄具有取締、業務經辦及監督權責之單位涵蓋轄區派出所、偵查隊及分局員警，希能換取免於被告發取締，行賄方式係透過派出所、偵查隊辦理總務員警為白手套，具組織性貪污案件，屬內(外)在環境系統。</p>



		局長改判 11 年，另 4 名官警分遭重判 16 年至 10 年 8 月不等刑期。業者減刑改判為合併執行 3 年徒刑併科罰金一百萬元。	
(八)	包庇「花字輩」連鎖色情場所貪污案	※署名周華李、張志龍報載批露指陳板橋、三重、新莊、永和等分局轄區色情業充斥，其中以摸摸茶為盛，美容護膚業居次。摸摸茶業者大多數已請領有營利事業證，然而卻都以合法掩護非法，暗中進行性交易暨性猥褻。而色情美容護膚業有營利事業登記證者微乎其微，多數也是掛羊頭賣狗肉違法者眾，警方每月收取規費等情。	本案例業者違法經營色情行業，行賄轄區派出所員警希能換取免於被告發取締，行賄方式係透過白手套為之，具組織性貪污案件，係屬內（外）在環境系統。
(九)	蘆洲分局藉機向夜市電玩業者索賄貪污案	※業者因在臨時市場擺設賓果遊戲供人賭博，曾分別遭蘆洲分局三民派出所及延平派出所轄區員警取締，為求繼續營業乃分別透過分局保防組組長找 2 名派出所所長協商，希望該夜市能持續開設，業者並表明該做的公	本案例業者違法經營電玩，行賄轄區 2 個派出所員警希能換取免於被告發取締，行賄方式係透過白手套為之，為跨單位，係屬內（外）在環境系統。

		關都會做，經該 2 所所長回復同意，業者乃持續在臨時市場擺設電玩遊戲供民眾賭博。另發現涉案之許姓及張姓員警還對於該規費起過口角等情。	
(十)	金山分局包庇轄區賭博場所貪污案	※金山分局石門分駐所 4 名員警涉嫌包庇四色牌、麻將賭場，並按月收取業者賄款，經士林地檢署檢察官分別至石門分駐所員警住處及賭場負責人住處搜索，其中 3 名員警經法院裁定羈押。	本案例業者違法經營四色牌賭博，行賄轄區派出所員警希能換取免於被告發取締，行賄方式由業者為之，屬個人屬性系統。
(十一)	局本部藉機向砂石業者索賄貪污案	※板橋地方法院檢察署偵辦臺北縣政府官員涉嫌包庇砂石場弊案，經檢調約談 16 人，其中縣府官員及業者有 8 人被裁定羈押禁見，業者以 50 萬元交保。另行賄帳冊顯示，警察局保安隊等單位涉嫌透過土方業者向位於板橋市光復橋附近的「環保公司」索賄。發現環保公司為免承攬工程廢土被警方取締，透過其夥伴土方業者，藉由白手	本案例業者違法經營砂石場，跨轄行賄轄區分局派出所及局本部保安隊員警希能換取免於被告發取締，行賄方式係透過白手套（退休警官）為之，為跨單位，係屬內（外）在環境系統。

		套轉交賄款予保安隊員警 20 萬元，再由員警請不知名之女子持支票轉換現金。	
(十二)	三峽分局向轄區色情業者索賄貪污案	※：經營有女坐檯陪酒之卡拉OK業者，明知自己所經營之營業項目與申請之營利事業登記項目不符，為免警方之取締、告發，乃向三峽分局鶯歌分駐所擔任庶務工作之員警，協議卡拉OK每年3節（端午、中秋、春節）各送3萬元給鶯歌分駐所，以圖營業上之方便及減少臨檢取締、告發，雙方合意後始開幕營業。事後所長及擔任庶務員警以告發無照營業為由，暗示業者要求原約定每年3節送分駐所3萬元之代價，改為每月支付分駐所3萬元，以減少告發。業者無法接受，乃未予回應，分駐所因而採取更密集臨檢告發方式，試圖讓業者屈服。	本案例業者違法經營有女坐檯陪酒，行賄轄區派出所員警，希能換取免於被告發取締，行賄方式係透過派出所總務為之，屬外在環境系統。
(十三)	板橋分局向	※板橋分局警備隊員警	本案例係轄區警備隊員

	卡拉 OK 業者索賄貪污案	涉嫌利用職權至轄內卡拉 OK 店向業者索取規費，業者拒絕索賄，經檢舉調查後函送板橋地檢署偵辦。	警利用職權，主動向卡拉 OK 業者索賄，屬個人屬性系統。
(十四)	土城分局包庇轄區電玩貪污案	※土城分局清水所轄區佛具店師父居中牽線電玩業者與管區員警，並由土城市調解委員扮演白手套行賄清水所員警、前副所長等 2 人。勤區員警判處 12 年有期徒刑，並追回賄款 153 萬元，前副所長因無證據顯示收賄判無罪。	本案例業者違法經營電玩，行賄轄區派出所員警希能換取免於被告發取締，行賄方式係透過白手套（佛具店師傅及公所調解委員位委員）為之，屬個人屬性系統及外在環境系統。

資料來源：研究者自行整理

表 4-2-4 2007 年臺北縣警察貪瀆個案分析

編號	案例	全文	摘要分析
(十五)	板橋分局向商家索賄貪污案	※板橋派出所員警 2007 年 1 月遭人檢舉涉嫌向轄區商家索取規費，經調查後移由板橋地檢署偵辦，偵查結果員警涉犯瀆職乙案因查無犯罪事實，為不起訴處分。	本案例係轄區派出所員警主動向商家索賄，屬個人屬性系統。
(十六)	新莊分局偵辦刑案借機索賄貪污案	※新莊分局林口分駐所警員 2006 年 11 月偵辦殺人未遂案涉嫌藉職權索賄 13	本案例係員警執行職務偵辦殺人未遂案，藉機索賄，屬個人屬性系統。

		萬元貪瀆案。經組成專案小組調查後報請板橋地檢署檢察官指揮偵辦，經申請搜索票搜索並拘提員警，案經法官裁定羈押獲准。	
(十七)	蘆洲分局包庇蘆洲飛龍電玩貪污案	※檢調長期監聽發現，蘆洲分局龍源派出所前副所長及轄區員警於 2006 年 5 月份起，涉嫌收受轄內「飛龍」電子遊藝場業者賄款，除派出所 8 萬，其餘 10 萬依權責、官階，區分為不同等級疏通蘆洲分局長官及相關單位（包括前駐區督察員、刑責區小隊長）。調查人員並於 2007 年 1 月 4 日在八里鄉龍米路，當場查獲副所長疑似收受電玩業者賄款現金 50 萬元，當場將其拘提到案。本案龍源派出所副所長判處有期徒刑 5 年 6 個月、勤區員警判處有期徒刑 12 年、第二組員警判無罪、駐區督察員判無罪、訓練課課員判刑 4 個月，另同案中分局員警判 13 年	本案例業者違法經營電玩，行賄轄區派出所員警希能換取免於被告發取締，行賄方式係透過白手套（派出所副所長及督察單位員警）為之，具有監督關係，係屬內（外）在環境系統，為集體縱向貪瀆。

		6 月。	
(十八)	中和分局包庇環保砂石廢土貪污案	※板橋地方法院檢察署主任檢察官因偵辦員警於 2005 年中秋節及 2006 年春節接受砂石業者以加菜金名義行賄案，指揮檢調人員先後搜索約談海山分局交通分隊小隊長等 12 名員警，同案發現中和分局員山派出所巡佐及 3 名員警、錦和派出所 1 名員警亦涉嫌收受加菜金，被約談之員警均遭羈押禁見，並遭起訴。	本案例業者違法經營砂石，行賄有權取締之轄區派出所及交通分隊員警，希能換取免於被告發取締，行賄方式係透過白手套（派出所、交通分隊總務人員）為之，為跨單位，屬外在環境系統。
(十九)	土城分局利用職權詐取財物貪污案	※土城分局廣福派出所員警，見業者經營之「足體養生館」因僱用逾期外勞遭警方取締，該等外勞收容於分局拘留所因急需民生用品，乃向被收容人佯稱可協助遭收容外勞購買生活用品、擺平此案，而向被收容人索取新台幣 2 萬元，涉嫌貪污治罪條例第 5 條第 2 款利用職務之機會詐取財物並經函送板橋地檢署偵辦。	本案例係有監管權責人員，假借職務機會，主動向被看管人員直接索賄，屬個人屬性系統。

		經板橋地檢署以詐欺罪起訴，目前由法院審理中。	
(二十)	中和分局侵占民眾財物貪污案	※2007年2月民眾持繳款收據欲前往拖吊場民營場領取其被查扣之重機車時，發現該車為交通分隊拖吊場員警所使用，且車頭鎖、座椅墊均遭更換，經調查發現員警於2006年10月在公營場值勤值班勤務時，藉機破壞該車車頭鎖，並於翌日冒簽車主姓名、冒用管理員職章，將該車占為己有，作為自己代步工具使用。經查員警行為涉有瀆職、偽造文書、公務侵占、毀損等不法情事，經函送臺灣板橋地方法院檢察署偵辦。時值靖紀期間，員警行為嚴重斲傷警察形象。	本案係負責看管查扣車輛權責人員，利用看管職務機會，將車輛占為己有使用，屬個人特殊因素。
(二十一)	樹林分局侵占民眾財物貪污案	※樹林分局警備隊員警於2007年4月值勤拘留所戒護勤務，涉嫌扣拿人犯財物3000元，經調查後移送板橋地檢偵辦	本案例係有監管權責人員，假借職務機會，主動扣拿被看管人員財務，屬個人屬性系統。

		後，以 10 萬元交保候傳。	
(二十二)	蘆洲分局包庇轄區職業賭場貪污案	※蘆洲分局偵查隊小隊長於 2004、2005 年間，投資業者所經營之職業賭場，並要求業者以每 15 天為 1 期，提供 75 萬作為公關費用，由小隊長負責打點分局相關單位及人員。案經調查於 2007 年 5 月移由台灣板橋地檢署偵辦。	本案例為具有取締權責之偵查隊員警，主動向違法經營賭場業者索賄，屬個人屬性系統。
(二十三)	新莊分局侵占民眾交通違規罰金案	※警察局委託民間位泰山鄉和平拖吊場，因電腦當機無法與縣警局連線，負責拖吊業務交通分隊小隊長發現，如未將代收罰鍰補登於電腦紀錄中，縣警局也不會察覺，加上一般民眾事後並未保留收據，只要能夠串通拖吊場內人員即有機會將代收罰鍰暗損入袋，私吞一百五十萬元，其中四十萬贓款分給拖吊場會計人員。小隊長判處 8 年徒刑，會計人員判處 2 年 6 個月，其餘四人判處 7 月徒刑，緩刑 2 年並需服	本案例係員警利用拖吊違規代收罰鍰業之機會，利用職務之便，圖利自己，屬個人屬性系統。



		一百小時義務勞務。	
(二十四)	三重分局偵辦刑案藉機索賄貪污案	※三重分局第四組承辦陸務業務巡官及永和分局中正橋所員警以往偵辦假結婚真賣淫績效良好，假借偵辦「反奴」專案績效，由三重分局承辦巡官委由其線民佯裝嫖客與大陸女子辦事，2名官警於線民與大陸女子完事後伺機闖入房內逮捕假結婚真賣淫大陸女子，再向應召集團勒索10萬元，經大陸女子在台丈夫向台北市刑大報案後，始揭露此一弊案。	本案例為具有取締大陸女子假結婚真賣淫業務權責員警假借職務機會索賄，屬個人屬性系統。
(二十五)	中和分局包庇寄台電玩貪污案	※2007年1月板橋地方法院檢察署檢察官指揮臺北縣調查站調查員，傳喚涉嫌包庇轄內電玩業者之中和分局員山派出所巡佐兼副所長、員警2名、錦和派出所警員1名經臺灣板橋地方法院檢察署偵訊後，以該等涉有貪污治罪條例罪嫌聲請羈押獲准案。	本案例業者違法經營電玩，行賄轄區派出所員警希能換取免於被告發取締，行賄方式係透過白手套（派出所勤區及總務員警）為之，為跨單位，屬內（外）環境系統。
(二十六)	三重分局侵	※三重分局員警侵占職	本案例為具保管公務車權

	占公有財產 (持公務配發加油卡加私人機車) 貪污案	務上所保管之警用機車加油卡，駕乘私人所有之重機車至台塑石油公司所屬加油站連續加油達65次，總金額達新台幣9,532元整，案經調查，員警於警訊筆錄中坦承不諱，依貪污治罪條例移送板橋地檢察署偵辦。	責員警假借保管之便使用公務車加油卡圖利私車，屬個人屬性系統。
(二十七)	新店分局侵占義警協勤誤餐費貪污案	※新店分局碧潭派出所巡佐遭指陳於擔任信賢派出所所長期間，自2006年9月起至2007年4月止，涉嫌侵占該所義警協勤誤餐費等共5筆，合計新台幣11,200元，案經偵訊後移送台灣臺北地方法院檢察署偵辦。2008年1月臺北地方法院檢察署偵查終結認應為不起訴之處分確定。	本案例為經辦義警協勤費用員警利用職務之便侵占協勤款項，屬個人屬性系統。
(二十八)	局本部經營地下錢莊貪污案	※臺灣板橋地方法院檢察署檢察官因偵辦重利、洩密案，於2007年9月指揮法務部調查局北部機動組，持搜索票搜索查佐位於刑警大隊辦公處所，在辦公室查扣文件	本案例為偵辦重利罪員警，涉嫌圖利地下錢莊洩露個資，便於業者向債務人追討債務，屬個人屬性系統。

		<p>資料等物品。隨即搜索其住所，並查扣筆記本、電話帳單等物品。經臺灣板橋地方法院法官以其涉嫌重利及洩密等瀆職罪嫌重大有串證之虞，裁定羈押。該員於 2008 年 1 月以新台幣 800 萬元裁定交保。並經板橋地方法院檢察署 2008 年 1 月起訴在案。</p>	
(二十九)	海山分局藉機向轄區賭博場所索賄案	<p>※海山分局轄區江翠派出所 2 名員警於 2006 年間擔任勤區時，與當時江翠所所長涉嫌共同包庇賭場主持人於臺北縣板橋市等處經營四色牌賭場，並按月收取賄款。經調查後於 2007 年 10 月依貪污治罪條例罪嫌，移請板橋地檢署偵辦。2008 年經板橋地檢署不起訴處分。</p>	<p>本案例業者違法經營賭場，行賄轄區派出所員警包括主管，希能換取免於被告發取締，行賄方式係透過白手套（警勤區及總務）為之，屬內（外）環境系統。</p>
(三十)	三峽分局侵占公有財產（持公務配發加油卡加私人機車）	<p>※三峽分局湖山所員警分別於 2007 年 10 月間 3 次分別以其保管之警用巡邏車油卡擅自加油至其私有自小客車供自己</p>	<p>本案例為具保管公務車權責員警假借保管之便使用公務車加油卡圖利私車，屬個人屬性系統。</p>

	貪污案	上下班使用，金額分別係新台幣 1252 元、1647 元、1546 元，3 次共計新台幣 4445 元，涉嫌觸犯貪污治罪條例。	
(三十一)	海山分局偽填告發獎金貪污案	※海山分局交通分隊拖吊場前後任 3 名小隊長兼主任及 9 名負責拖吊勤務員警紀 12 名。其中 9 名員警涉嫌代替歷任小隊長兼主任開立交通違規罰單以換取績效獎勵及獎金，經內政部警政署政風室接獲檢舉、調查分析相關資料，認為案內員警顯有利用職務詐領告發交通違規獎勵金之事實，於 2007 年 11 月將涉案人員依違反貪污治罪條例罪嫌函送板橋地檢署偵辦。	本案例為負責拖吊業務員警代其主管（小隊長）開立交通違規罰單以換取績效獎勵及獎金，涉嫌圖利主管，屬內在環境系統。
(三十二)	三重分局包庇轄區色情茶室貪污案	※三重警分局光明所轄區員警包庇蝶花小吃店（摸摸茶）集團，查出業者透過里長當白手套以每月 18,000 元公關費行賄管區員警，另刑責區偵查員以插乾股換來永不	本案例業者違法經營色情，行賄轄區派出所及偵查隊員警，希能換取免於被告發取締，行賄方式係透過白手套（里長及業者）為之，甚至以插乾股方式代替賄款，為跨單位，係

		<p>取締的承諾。板橋地方法院檢察署檢察官偵辦臺北縣政府警察局三重分局員警疑向色情業者收受賄賂案，2007年12月板橋地檢署檢察官指揮搜索三重地區15處色情場所，並約談偵查隊2名偵查佐及光明派出所2名員警，均以30萬交保候傳。</p>	<p>屬外在文化環境系統。</p>
--	--	---	-------------------

資料來源：研究者自行整理

表 4-2-5 2008 年臺北縣警察貪瀆個案分析

編號	案例	全文	摘要分析
(三十三)	瑞芳分局偵辦刑案藉機索賄貪污案	<p>※瑞芳分局偵查隊偵查佐夥同其女友及其女友兄長共謀於2008年1月，在桃園市春日路向經營地下錢莊之男子妨害其行動自由，並強盜其身上財物及金融卡提取現金。另強迫被害男子簽下借據，經舉發調查後移送桃園地檢署檢察官訊問後羈押禁見，涉案偵查佐依貪污罪起訴，並求處有期徒刑30年。</p>	<p>本案例為偵查隊偵查佐利用職務之便，假藉其女友被地下錢莊業者性騷擾為由，強迫業者抵償債務及強盜其身上財物作為遮羞費用，屬個人屬性系統。</p>
(三十四)	三重分局包	<p>※2007年8月至2008年</p>	<p>本案例業者違法經營環</p>

	庇轄區環保廢棄物案	2月間環保廢棄業者為確保垃圾轉運站不被轄區三重慈福派出所警察刁難或通報環保單位稽查，乃按月支付公關費用（1萬元）給轄區派出所所長，無獨有偶三峽分局鶯歌所轄區員警也向該違法業者收賄（4萬元），蘆洲分局更寮派出所管區員警更主動向業者收賄（45,000元），案經檢察官分別求刑12、6、9年有期徒刑。	保廢棄物，行賄轄區派出所員警及所長，希能換取免於被告發取締，行賄方式係由業者為之，為跨單位（分局），係屬外在文化環境系統。
(三十五)	蘆洲分局藉機向賭場索賄案	※蘆洲分局更寮派出所勤區員警於2008年農曆年前，獨自駕駛巡邏車，至臺北縣五股鄉成泰路1段鐵皮屋內查緝賭博，業者為圖免遭警方取締，當場對該員警行賄新台幣壹萬元，員警收取賄款後，竟當場允諾不予取締，且留下電話號碼供雙方聯繫之用。	本案例業者違法經營賭場，轄區派出所員警主動索賄並允諾不予取締，係屬個人屬性系統。
(三十六)	三峽分局包庇張靖海索賄貪污案	※大漢溪砂石業者長期違法棄土行賄官員。樹林、三峽、桃園八德分局	本案例業者違法經營砂石、職業運動簽賭站及經營汽車業屬多元化經

		<p>逾 30 名員警及民代、官員長期收賄包庇業者違法棄土，更在收錢後怠忽職守，形同一個組織嚴謹「黑色豪門企業」，業者另架設職業運動簽賭網站開放員警插乾股，聚賭並按月行賄。且經營汽車修理廠在三峽分局交通分隊、派出所員警維修公用車輛時浮報費用，讓不肖員警修車還可賺取差額，甚至經營有女陪侍卡拉 ok 不但按月提供賄款，還讓員警可以來此輕鬆一下，接受性招待。</p>	<p>營，行賄轄區派出所、交通分隊員警希能換取免於被告發取締，行賄方式係透過白手套及業者)為之，另為圖利員警浮報公務車修車費用為跨單位，係屬內(外)在環境系統及個人屬性系統。</p>
(三十七)	蘆洲分局包庇百家樂職業大賭場貪污案	<p>※板橋地方法院檢察官指揮臺北市調查處調查員於 2008 年 5 月，在臺北縣八里鄉大崁村大崛湖鐵皮屋內，查獲百家樂賭博案，並同時對新莊分局偵查隊偵查佐、中和分局國光派出所 2 名警員辦公等處所實施搜索，並即實施約談後，於同月以 2 人涉貪污嫌疑重大，均遭發院羈押禁見。另賭場會計、業者等 4 人均以 5-10</p>	<p>本案例業者違法經營賭場，行賄轄區偵查隊、派出所員警希能換取免於被告發取締，行賄方式係透過白手套(派出所擔任總務之副所長、警員、刑責區偵查佐及分局督察人員)為之，為跨單位(分局)，係屬外在環境系統。</p>

		萬元交保候傳。3名業者均羈押禁見。2008年06月臺北市調查處調查人員，再度約談蘆洲分局2名偵查佐，亦遭法院羈押禁見。2008年8月臺灣板橋地方法院檢察署檢察官將新莊局偵查佐依貪污治罪條例起訴並求刑20年、中和分局國光所員警依貪污治罪條例起訴並求刑18年、蘆洲分局2名偵查佐依貪污治罪條例起訴並求刑15年。	
(三十八)	板橋分局侵占社秩法裁罰金貪污案	※板橋分局偵查隊承辦裁決業務巡官及沙崙派出所員警，涉嫌處理賭博案時以大案小辦方式，將原本應該依刑法移送地檢署的賭博案，改用處罰較輕的「社會秩序維護法」直接裁罰侵吞其他賭博案罰金。	本案例為分局偵查隊經辦裁決業務巡官，利用職務之便，侵吞賭博案罰金，係屬個人屬性系統。惟本案經查證為檢調單位監聽中，誤解警方之間對裁罰金額之對話，雙方曾經利用媒體互嗆。
(三十九)	新莊分局侵占贓車零件貪污案	※刑事局2008年9月約談新莊分局明志派出所員警涉嫌竊取2006年間尋獲汽車內之零件，經訊問後移送桃園	本案例為派出所員警竊取其執行職務時查扣之車輛零件，供自己使用，係屬個人屬性系統。



		地檢複訊後，再經法院訊問後裁定羈押禁見。	
(四十)	三重分局與轄區色情業者不當邀宴案	※三重分局永福派出所警員3名員警及中興橋派出所員警等4員，涉嫌與經營色情卡拉OK業者交往密切，並接受業者招待，經檢察官偵訊後，分別以違反貪污治罪條例罪嫌，諭令以3-5萬不等金額，交保候傳。	本案例業者違法經營色情，以招待轄區派出所員警飲宴，希能換取免於被告發取締，行賄方式業者為之，為跨單位，係屬外在環境系統。
(四十一)	板橋分局偵辦刑案藉機索賄貪污案	※板橋分局偵查隊小隊長被涉有吸毒前科線民指陳，以10萬元換取他人之尿液代替送驗；並指控擔任小隊長線民期間，小隊長曾提供5次以上毒品作為提供線索之代價。	本案例為分局偵查隊小隊長，利用執行職務之便，藉換取檢體向毒犯索賄，係屬個人屬性系統。
(四十二)	三重分局包庇「豆乾厝」色情場所貪污案	※三重分局大同派出所轄內私娼業者等6人，疑遭人檢舉涉嫌妨害風化、賭博及行賄。檢調單位懷疑三重分局有員警涉及索賄情事，經長期蒐證及實施通訊監察，進而搜索營業處所及業者住所，涉及範圍包括分局偵	本案例業者違法經營色情，行賄轄區分局偵查隊、派出所員警，希能換取免於被告發取締，行賄方式係透過白手套（業者公關）為之，為跨單位，屬內（外）在文化環境系統。

		查隊、大同派出所及中興橋派出所轄區，檢調懷疑「豆干厝」私娼寮業者行賄公關涉嫌行賄轄區員警而免於被查辦。	
(四十三)	海山分局侵佔民眾財物貪污案	※海山分局偵查隊偵查佐將查扣之贓車放置於拖吊場後，未依規定填寫查扣車輛登記簿簽請長官核准，也未向單位主管報告，又明知該車為贓車，且不遵照行政標準作業程序辦理扣車及發還手續，盜用偵查隊戳章及同小隊偵查佐之職名章擅自開立放行條，展轉交付由線民前往領車變賣，得款新台幣4萬元，線民分得新台幣5仟元，毒販得款3萬5仟元。偵查佐涉有貪污治罪條例、偽造文書等罪。	本案例為分局偵查隊偵查佐，利用其執行職務查扣之贓車擅自發放，並將該贓車交付其線民變賣現款朋分，屬個人屬性系統素。

資料來源：研究者自行整理

## 二、貪瀆類化分析

本研究從案例中研析發現警察貪瀆有其時空環境背景因素，過去警察貪瀆被視為理所當然，民眾也都默默承受，甚至相互流傳，如法泡製。就如同國人至菲律賓旅遊，也常遭當地警察攔查索賄，也悶不吭聲，只能回國抱怨，時至今日由於環境變遷，民眾意識抬頭，加以輿論媒體監督及政府肅貪的決心，警察因應外來衝擊壓力開始自清，也陸續頒布相關內部管理措施，包括「靖紀專案」「警察

機關分駐（派出）所常用勤務執行政程序彙篇」等各類案件標準作業流程，用以避免警察不當的執法行為，或藉機索賄貪瀆。因此，在外在環境逐漸緊縮之下，相對警察內部次級文化也產生了質變，清廉意識也逐漸抬頭，貪瀆被認為是一種恥辱，因案被調查員警也因為媒體披露，輿論撻伐，高層重視，又涉訟冗長，心力交瘁，為團體所排擠，也為現職員警引為殷鑑，然而貪污終究無法斷絕 因為貪瀆的誘因依續存在。本研究中茲就臺北縣警察貪瀆態樣、被調查背景、原因、行（收）賄方式；並參酌專家意見及研究者本身職務歷練，輔以相關理論研究，探討貪腐原因及防制之道，逐一分析如表 4-2-6

### （一）態樣

表 4-2-6 警察貪瀆態樣、原因及防制措施一覽表

項 類別	防制	原因	樣態
一	品德教育	個人因素	主動的
二	強化內控機制	內在環境因素	團體壓力，被動的
三	精簡警察業務 法制規範	外在環境因素	民代、上級長官、親友、同學、離 職員警壓力，被動的

資料來源：研究者自行整理

### （二）涉案員警被調查背景

1. 民眾舉發：民眾發現或聽聞警察索賄貪瀆，主動投訴機關主管或政風檢調單位。
2. 媒體爆料：媒體接獲民眾投訴或自行發現而批露。
3. 業者自檢：同業競爭（未行賄警察被取締干涉影響其營業），業者之間內訌，或警察需索無度而向檢調或警察機關投訴。
4. 檢調偵辦：檢調接獲檢舉或因偵辦案件發現員警貪瀆行為。
5. 內部自清：不滿同僚貪瀆行為向上級投訴，或單位考核發現主動查辦。

### （三）貪瀆原因

## 1. 個人因素

- (1) 個人貪念：個人為貪瀆之主體，其原因包括個人心理、道德及價值觀等因素，員警抱持投機心理，認為只要怠惰不執行違法取締，就能從中獲得好處。
- (2) 家庭因素：獨力支撐家計，現有薪資不足以因應家庭開銷，要家人生活更好，更富裕。
- (3.) 揮霍無度，入不敷出，沉溺於享樂，不知節制、生活不正常交友廣闊。
- (4) 沉溺賭博，投資失利，為人擔保，積欠債務，強制扣薪。

## 2. 內在環境影響

### (1) 同儕影響

組織學習：組織貪瀆成習，積非成是，影響個人價值判斷，尤其新進人員，認為大家這麼做都沒事，順理成章，我也不能異於同僚，造成集體貪瀆。

組織壓力：為免被組織排擠而同流合污。

### (2) 團體壓力

單位內部需求：單位預算有限，需藉外援始足以維持單位正常運作，如過去預算按人數核支辦公費，水、電、瓦斯、文具等開銷不足以因應，甚至送禮請客吃飯及其他開銷均賴外援，也使不法業者有機可趁。

層級需求：上級單位績效評核為取得績優名次，藉以博取長官認同及獎勵，宴請（送禮）予督考人員，藉以獲取更高名次。

## 3. 外在環境影響

- (1) 業者誘惑：業者為求永續經營不被取締，不惜以金錢、美色、餐宴或其他足以滿足警察慾望方式行賄。
- (2) 民代關說：民代經營（投資）不法行業或受樁腳選民服務請託向有權取締告發單位或其上級行賄施壓，藉以永續經營其投資之不法行業及博取選民（樁腳）的支持。
- (3) 人情壓力：礙於親戚、朋友、同學、同事等請託關說壓力，難

以婉拒。

(4) 社會風氣：社會奢靡風氣影響，富裕生活往往使人嚮往，這也是人的本性，加以外在誘因，心志把持不住隨之動搖，而起貪念。

#### (四) 行(收)賄方式

本研究從 43 件案例中分析警察貪瀆行為行(受)賄方式可分為：員警自行索賄、利用職務便利索賄、業者直接行賄、透過白手套行賄等方式；其中以利用職務便利 19 件為最多，其次分別為業者直接行賄 9 件，透過白手套 12 件(同事、同學、長官行賄 9 件、里長 2 件、親友 1 件)、自行索賄 3 件，如表 4-2-7

表 4-2-7 警察行(受)賄類型

項次 序號	行(受)賄類型		案例編號	備考
1	員警自行索賄		10.15.35	
2	利用職務便利索賄		3.5.6.13.16.19.20.21.23.24.26. 27.28.30.31.33.38.39.43	
3	業者直接行賄		2.4.12.18.34.36.40.41.42	
4	透過白手 套行賄	同事、同學、長官	7.8.9.11.17.22.25.29.37	
		里長	1.32	
		親友	14	

資料來源：研究者自繪

從以上警察行(受)賄類型分析發現，員警利用職務便利索賄 19 件最高，其次依序為業者直接行賄、透過同事(同學、長官)行賄各 9 件、自行索賄 3 件、透過里長行賄 2 件、透過親友行賄 1 件；其中利用職務便利與自行索賄件數(22 件)已超出本研究個案二分之一以上，顯然警察貪瀆原因仍以個人因素為最，屬本研究架構中個人屬性系統層次之一。有關行(受)賄方式除員警利用職務便利貪瀆外，分別臚列如圖 4-2-1。

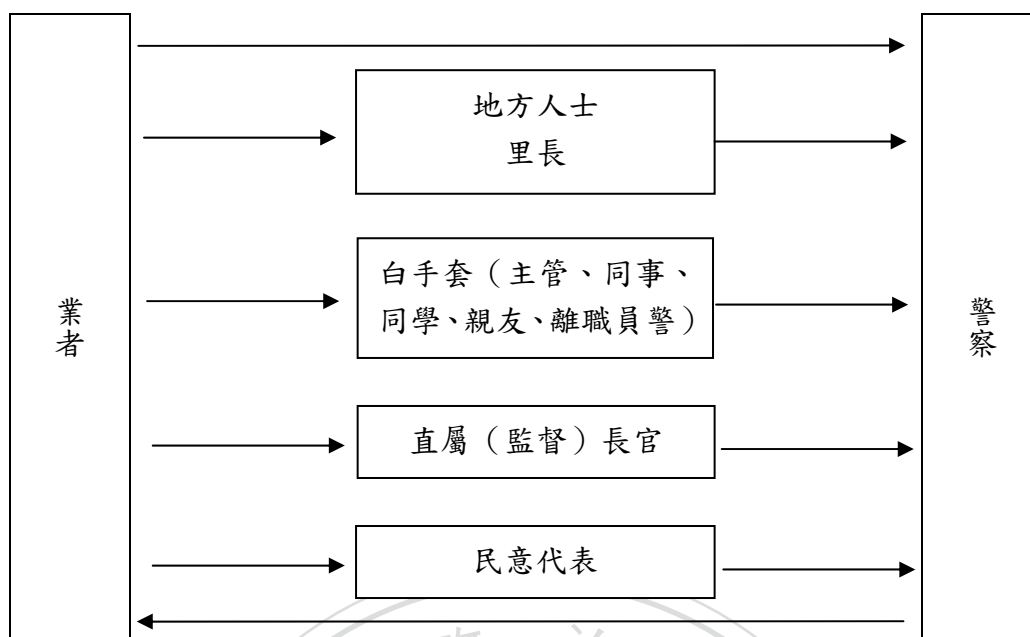


圖 4-2-1 警察行(受)賄方式示意

資料來源：研究者自繪

### 第三節 貪瀆原因分析

#### 一、從個案屬性分析

警察人員是否會貪污腐化，除了上述內(外)在客觀環境的種種因素影響外，本身的屬性因素亦為關鍵性所在，分別探討如後：

##### (一) 認知

從事警察工作，必須面對不可預知的危險性及低度自由的認知，要以犧牲奉獻的精神，維護社會公平正義之核心價值，否則在投入超量的工作時間及心力，經常處於突發性高危險度的工作壓力下，在酬賞比重取向時亟易產生怨懟喪志，削弱工作滿足感，在處處充滿誘惑的工作環境下，如果沒有明確的認知與方向，極易自我妥協，腐敗心靈城堡而隨波逐流。

##### (二) 心理

何春乾在我國警察倫理之研究(1991-2001)結論提出端正警察風紀的改進之道與策進方向，將個人特質之培養即心理層面列為中長期改進目標；另外從心理學實證研究顯示：人的行為是由人的心理所支配

的，犯罪心理是犯罪行為的內驅力，貪瀆是行為主體濫用職權與外部刺激（如金錢、美色等）結合才會發生以滿足金權物慾等貪腐行為。

警察貪瀆原因很多，像員警把持不住外來誘因，個人貪念，揮霍無度，理財不當，投資失利，積欠卡債，嗜賭欠債，累積個人財源（I<sub>1</sub>）。

警察人員身處經濟高度發展的社會，本身對經濟的欲求心理將隨之提高，貪婪追求物質享受，面對工作環境中接觸的巨商富豪形成相對匱乏，產生自卑情結和虛榮心理，致極易為了克服自卑情結而產生補償心理，在利益薰心之下，假藉其他方法以合理化其貪污腐化行為。

### （三）意志

警察人員面對詭侷多變工商高度發達的複雜社會，所受的各種誘惑繁多，凡意志不堅者往往容易觸法，警察也是一般凡人；但社會加之警察身上的超高道德標準，放大鏡般的檢視警察，更應該深自警惕與自我期許；縱然處污泥而須力抗不受污染，維持蓮花般的高貴情操，因此警察對職業認知及廉潔自愛的意志力是否堅定，是能否抗拒外界誘惑脅迫是最重要關鍵，如果能堅持職業理想與清廉自持的意志力，當能抗阻貪腐侵蝕心靈，進而抑制腐敗風氣侵蝕警察團體，尤其警察領導階層更應以身作則堅持廉潔意志發揮強力抗腐的火車頭；反之，意志不堅的警察，在工作環境充滿誘惑情況下，禁不住利誘色惑，極易鬆懈防衛而使貪污腐化警察。

### （四）性格

警察人員個人性格上的差異，所表現出的行為就有若干的不同，如果性格中具有貪污傾向者，便容易步上貪瀆之途；如低度道德安全性，自我強度微弱，對於規範欠缺順從性的警察，得過且過，漫不經心，違紀及過失不斷，對服務機關欠缺忠誠性，其罪責感亦低，極易在懵懂間貪腐違紀而不自覺。另英雄主義的性格，為求工作績效表現，獲得長官及社會掌聲，往往在時效壓力下以不正當手段破案，如刑求、逼供、栽贓、偽造指證筆錄、供毒養線民等方式辦案，此種性格，亦為腐敗警察

團體之因素。

#### (五) 家庭

警察人員因職業特性過去往往須「避籍」而調派至其他縣市服務，且因工作性質關係24小時輪流服勤，致服勤時段不固定，生活作息不規律，造成與家人聚少離多，加以生活漫無目標，易養成酗酒、賭博惡習，甚或在外發生不正常男女關係，開銷無形中增加，理財不當遭強制扣薪，在入不敷出情況下，極易造成收賄、索賄貪瀆行為。另若家庭中子女及扶養家屬眾多或家中遭逢意外，家庭經濟負擔超出其能力所及，亦可能導致貪瀆行為，以前曾有傳言警察主管之配偶在年節或人事調動之際代夫收取紅包等情事，故警察家庭成員之品德也是影響警察是否貪瀆之重要因素。

### 二、從政治層面分析（外控機制）

- (一) 馬英九在2009年10月19日接黨主席時表示要把國民黨打造：「清廉、勤政、愛民」的政黨，他說黨紀蕩然，首要端正選風，做到選舉不買票，執政不貪污，問政不腐化，過去是以黨領政，現在是以黨輔政；另2009年馬總統在警察節表揚大會中期許警察要「多傾聽人民的聲音」、「預防與偵查並重」、「落實人權保障」、「堅持正派清廉」；其中強調「正派清廉」是公務人員的核心價值與維繫組織的命脈。
- (二) 內政部長江宜樺參加警政署2010年4月份警政署會報中強調：「風紀」與「形象」是警察最基本且重要的工作，身為執法者必須嚴以律己，以身作則，整體團隊絕不容許因少數人的過失而受到傷害，要求各級主（官）管務必落實分層負責，加強對所屬之關懷與了解，掌握同仁言行狀況，重視內部風紀評估，以端正警察風紀，建立廉潔形象。另在部務會報指示警察要時時謹守八字箴言「以民為念，興利除弊」，做事要堅持四個原則：「清廉、專業、效能、便民」。
- (三) 民進黨全代會於2009年10月18日除幫候選人造勢外，更重拾以往在野時「清廉、勤政、愛鄉土」的元素，企圖重新說服選民「綠色執政，品質保證」，也一再強調清廉的重要性。



由以上政黨宣示中發現政治人物為爭取選民認同，「清廉」執政已是民意所趨，容易獲得選民的支持與認同；2000年國民黨失去政權及2008年民進黨失去政權，最重要關鍵因素應是政府貪腐嚴重，民眾失去對政府的信賴；然而政府是否已記取教訓，仍有賴政治決策者是否能貫徹肅貪的決心。

#### （四）我國廉政行動方案形成與發展

1. 肅貪行動方案1993年3月實施，工作重點：檢肅貪瀆、澄清吏治。
2. 端正政風行動方案，1995年更名中央廉政會報。
3. 1995年12月至2000年4月，召開第10次正式會議4次臨時會，2000年5月20日第一次政黨輪替後停止運作。
4. 2000年法務部肅貪策略制定「掃除黑金行動方案」在臺灣高檢署成立「查緝黑金行動中心」並分別在台北、板橋、台中、台南、高雄地檢署設立「檢肅黑金專組」工作重點：掃黑、肅貪、查賄，2006年法院組織法修正，查緝中心以特偵組名義改隸於最高檢察署，藉由層級的提升保持其獨立性；其任務執掌對象主要為高層公務員的貪污與經濟犯罪。
5. 掃除黑金行動方案後續推動方案2003年7月迄今，鎖定19種易滋弊端業務優先查察。
6. 反貪行動方案2006年11月迄今，工作重點：結合中央各部會及直轄縣市政府，統合檢察、調查、政風及主計整體力量，以實際行動打擊貪瀆犯罪。
7. 中央廉政委員會2008年6月迄今，工作重點：推動乾淨政府、檢討防貪肅貪及行政倫理等工作。
8. 2009年7月8日函頒實施國家廉政建設行動方案。

### 三、從法律層面分析（外控機制）

- （一）據法務部統計從2000年掃黑行動開始到2009年4月肅貪舉發有10137件，遭到貪汙起訴共4823件、13848人查獲的貪污數額達322億元，公務員及民意代表人數佔55%，而受起訴最後的定罪率56.2%，若從每個月約起

訴45件最後的定罪率也超過五成來看，肅貪成效不管是在舊政府與新政府時代似乎都不差，但這只是表象若仔細觀察告發案件中，被起訴者也只有超過一半以上是公務員，而最後受有罪判決確定者也僅有一半，最後真正的定罪率事實上頂多為三成，如此必然會使公務員有僥倖之心存在。

- (二) 而造成貪污定罪率不高的原因，可能有來自於法律上的處罰漏洞或者刑罰不夠重所致。但觀察我國貪污治罪條例不僅處罰貪污的類型多，且採取重刑制度。在2010年甚而增加貪污被告不說明財產來源罪的情況下，要將肅貪不彰歸咎於法律不完備，恐難圓其說。
- (三) 因此貪污定罪率不高的主要原因恐在無法證明貪污的對價性。以近來判無罪的周人參涉案官警為例，基於罪疑有利的被告原則，法院應為無罪判決。惟如此的結果似乎與一般民眾的觀感有著極大的落差。
- (四) 事實上貪污案件無法證明對價性，而判無罪的比例往往超過五成。但無法證明不代表收錢無罪，而可能是檢察官的訴追不力，因我國除受賄罪外，為了防堵對價性，無法證明的漏洞，而有所謂圖利罪存在，而此圖利罪的範圍包括主管與非主管事項，因此即便無法證明受賄的對價，檢察官以此罪的定罪為目標來加以證明，所以公務員收受利益未必真的無罪，而可能是檢察官的取證訴追不力，無法證明被告有罪，法院也僅能基於證據力薄弱推定為無罪判決。
- (五) 因此就肅貪而言，治本的部分由於必須花費極大的人力、物力、時間且很難於短時間有具體成效，而執政者也不可能以此為首選，但至少在治標工作上，該思考如何藉由貪污治罪來產生嚇阻效果。若果如此，則該正視的可能不在於貪污罪的類型，是否足夠刑罰，是否夠不夠重。畢竟有效率的訴追遠比重罰來得有嚇阻作用，而這重責落在檢察官身上，因此如何強化檢察官的訴追能力與效率，排除外力干擾，檢察權的行使或許才是目前治標的首要。
- (六) 肅貪，不是一紙肅貪報告即能解決，再漂亮的報告都無法掩飾貪污存在的事實，更無法滿足社會各界的殷切期盼，檢察官整體訴追效率未能提升，再重的刑罰再多的檢討報告，也無助於廉能政治的提升。

#### 四、從社會（環境）層面分析

##### （一）組織氣候

##### 1. 長久陋習、積非成是

警察單位長久存在之陋習，如早年盛行特種營業者每年三節送禮（紅包）給轄區派出所勤區警員、主管或總務人員，再分配給派出所內員警，形成生命共同體，可謂利益均霑，組織成員即沒有「不貪污的自由」，唯恐因拒絕同流可能被排斥、打壓或威脅處罰等，只好入境隨俗，形成集體性貪瀆。由此可見，在貪瀆氣氛瀰漫的組織中，收禮陋習積非成是，形成醬缸文化，將使貪腐問題日趨嚴重。

過去警察送禮文化非常普遍，大家也認為是理所當然的。舉凡，每年三節（春節、端午節、春節）警勤區向派出主管送禮，派出所向分局送禮，分局向警察局送禮，由下而上，層層上繳。除了三節之外；每逢業務督考分局長官為求得好成績，往往必須請督考長官吃飯或送禮，這些花費也都是基層員警要去埋單，歷經這些年來，上級也知道羊毛出在羊身上，要不讓員警去向非法業者索賄或接受賄賂也難，因此每年三節要求督察人員至各外勤單位實施年節監察目的，就是要遏止年節送禮陋習；而對於業務督考人員也三申五令要求不得接受受檢單位招待，實施以來卻也頗具成效，基本上已不像過去明目張膽大刺刺地送禮或接受招待，然而能否根絕此一陋習我想未必如此（I<sub>1</sub>）。

事實上，警察組織文化從過去跟現在比較起來，已有長足的進步。過去只要把巡邏車停在砂石車必經路線上，就會有莫名奇妙的人把錢丟到車內，資深的學長就會把巡邏車開走，這是警察與業者之間的默契，現在似乎已不太可能發生；也曾有收賄大家分，拒絕的同事在團體中就會被排擠，甚至被打壓，也就是「有福同享，有難同擔」目的就是要你封口，現在已少有聽聞，這就是集體行為（I<sub>2</sub>）。

從警至今警察諸多陋習已有明顯變化，如過去年節送禮，現在已經有所收斂，但是還是有員警利用年節監察空檔送禮。過去警察涉足有女陪侍酒店、KTV店飲酒應酬或酒後駕車都被視為是當然，警察除了輿論、媒體監督外，民眾也加入監督，在資訊逐漸透明化，使警察開始自我警惕，因此警察為了自清陸續頒布端正警察風紀等相關作為，尤其對於警察涉貪案件，已較過去收斂，成效逐漸顯現（I<sub>3</sub>）。

小結：警察長久存在陋習，在組織氣候下往往利用職務權力向業者索賄或業者懼於警察有權取締，損害其從事不法之利益，因而主動行賄警察；在此互蒙其利之下，業者與警察之間產生了共生結構，彼此互蒙其利，形成警察受賄的慣例。

## 2. 縱容掩飾次級文化

警察工作劃分有「管轄責任區制」，警勤區或刑責區之間形成自行管轄治理職權之默契，除非由其上層級長官統籌調度人力介入查察取締，否則在彼此間相互尊重前提下，原則上是不會干涉其他責任區之事務（如派出所與派出所之間、分局與分局之間）。況且，明知他轄員警有違紀或貪瀆情事，也會保持沉默不會主動舉發，此為同僚行為存有的寬容心態，單位之間長久以來形成的特殊文化。另外，主管幹部在切身仕途、領導聲譽、團體形象或各級勢力介入關切壓力下，亦存有掩飾心態，能拖就拖，能蓋就蓋，形成相互掩飾的次級文化及互不揭露之組織氣候，無形中助長貪瀆風氣，難以有效抑制。

這個問題不好回答，雖然我不曾接觸過，但是在外勤經驗上可以看出業者或有心人士，經常藉機主動接觸警察，提供物質或金錢上的資源，至於有無利益輸送我就沒有去深入瞭解，也不想去過問（I<sub>1</sub>）。

我從事基層警員時曾經有砂石業者用金錢向我行賄，希望我不要取締

其砂石車，但是我拒絕了。在主管任內時也曾遇到民意代表拿了現金行賄我，要在我的轄區內從事職業賭場，我當面退還，並且告誡我取締的決心。也有走私業者透過管區希望能在轄區內走私上岸，也都被我回絕了。在組長任內也有賭博電玩業者透過白手套行賄，希望我不要去取締，也被我拒絕了，我並不是在表彰我個人的清廉。事實上，過去我的父親在我從警之初曾經給我的告誡，至今仍為我處事的準則，即所謂「清者自清」，拿了這些錢，我也會不安，甚至會害到同仁被調查送辦，那我又如何對得起同仁及其家屬（I<sub>2</sub>）。

一般傳聞警察仍有與不法業者掛勾收賄而包庇，我在主管任內亦曾碰過有心人士主動送禮，動機不明被我婉拒（I<sub>3</sub>）。

小結：警察無時不刻面臨者外環境的誘因，並非如外界認為違法行業「大家都知道，只有警察不知道」。事實上，「不是警察不知道，而是警察身陷其中」明知違法卻因收受賄包庇而縱容，警察領導階層也深知警察貪瀆問題在哪裡，卻視而不見，一昧掩飾或包庇，導致查辦無力，相形之下也助長了警察貪瀆的風氣。

## （二）人事制度

### 1. 警察職等偏低，升遷管道狹窄：

依警察人員管理條例設計之警察人事制度，警（隊）員及警官職等較一般行政公務員為低，與行政公務員同階之官警比例亦偏低，且同階設計有數十種，造成同階職務一幹幾十年，或在同階不同單位間輪流調任。而警察人事制度分為基層警佐與警官二大層級，前者為警察專科學校畢業後派任警員，後者須為警察大學（警官學校前身）畢業後派任巡官，警（隊）員在未考取警察大學畢業則最高僅能升至巡佐（小隊長），為數眾多之基層警佐人員在升遷管道狹窄無望下，工作滿足感降低。依據Alderfer之ERG需求理論，極易轉向謀取不法利益以補償其心理期望，再加上工作環境多重誘惑，若無堅強之意志，貪腐慾念即會慢慢擴散成習。

為求升職奉承長官應付上級需求 (I<sub>1</sub>)。

## 2. 考核保荐制度僵化，退休撫卹保障不足：

警察勤務乃24小時採輪班服勤制度，員警勤餘即離開單位駐地，外勤單位主管經常許久始見其成員一次，造成考核監督不易，且主管平時考核多不實際。升遷保荐多憑表面印象或人情說項引介，鑽營循私之風日盛，久而久之，造成警察工作士氣低落，缺乏競爭力。又退休撫卹保障不足，部份員警盤算一生為公務勞碌，退休後亦無優渥之養老保障制度，在失望或不安心理下，亟思利用在職期間貪污舞弊，以滿足其安老保障。

### (三) 行政領導

#### 1. 決策偏差，政令難行

警政領導階層的決策模式往往會牽動基層員警的態度行為及對事務之知覺，影響警察團體達成目標的原動力。因此，警察領導階層對於決策如有偏差或背離現實環境，容易造成基層員警無所適從，虛應附和，交差了事；即所謂「上有政策，下有對策」之效應，政策難以貫徹至基層端末。在此情境之下，基層心志即易受外來壓力及誘惑所動搖，乃利用此渾沌不明的機會，勾結利益團體從中舞弊謀取利益，因此決策模式偏差或不一致，亟易助長警察貪腐問題的形成。

#### 2. 慎選領導幹部

警察領導幹部遴選應以品德操守為首選考量，工作能力及資經歷為輔，有清廉自持的領導幹部，才有整飭貪瀆的動機與決心，其所帶領的團隊必能符合清廉的要求。如此上下齊心，始能克盡肅貪防腐之效。如未能慎選品操廉潔才能優秀的領導幹部，僅依績效表象、阿諛奉承、人情說項等引介選用，使優秀幹部無法出頭，嚴重打擊團隊士氣，加速腐蝕組織結構，極易滋生弊端。

### (四) 行政考核

#### 1. 績效考核欠務實

警察業務量龐雜，每年、每季、每月、每週均有各種不同名目專案評比或績效檢討，主管業務督考部門閉門造車，各自突顯其重要性，致專案評比應接不暇，各基層單位為應付上級考核，抓人頭充績效，浮報數據或以不正當手段及程序，如釣魚抓毒、抓色情、裁槍報繳等貪瀆弊案，曾為社會輿論大加撻伐，因此高度的績效數字未必是良好的治安品質；亦有部份員警則設法找門路，花錢應酬宴請招待考核人員以求通融，事後其花費轉嫁管區業者分攤，因此不實的績效考核制度亦是助長貪腐的原因。

## 2. 考核監督不落實

警察機關雖有上下不同層級之監督機制，惟因行政業務分工較細，上層級考核人員未必對下層級業務有深入研究或瞭解，致年度定期業務考核欠落實，上層級考核幹部亦因本身工作量繁重，未必能對下層承辦人員落實監督，致考核制度落空，給予承辦員警有貪污腐敗的機會。

## (五) 行政程序

### 1. 手續繁瑣複雜，行政效率低落

警察業務龐雜，一般民眾對申請證照表件或報案手續均不甚瞭解，致感覺手續繁瑣而複雜，常令民眾疲於奔命，不熟悉程序之民眾只好透過所謂「專業代理人」辦理或透過管道居間牽線進行「桌面下作業」，以求及早順利辦完程序，故行政作業程序繁雜廢時，效率低落，也是助長貪污腐化的因素之一。

### 2. 自由裁量權過寬

法令規章為因應社會生活事實需要，避免僵化不切實際而有必要授權主管機關訂定相關規則或作業流程，當法令授權不明確或有分歧時給予承辦公務員有彈性通融空間。此時，民眾為求自身利益，冀圖在法令灰色地帶，向承辦或職司稽查之員警關說行賄，以求輕罰或免除舉發，承辦員警亦深知裁量權過當與否之認定困難，至多為行政疏失，因此自由裁量權過寬，亦會給予警察收賄腐化的機會。

## 五、從組織層面分析（內控機制）

### （一）風險管理於警察風紀之運用

美國警察採用危機管理模式，以減少及控制危機事件造成的損害，建立預警系統（Early Intervention System 簡稱EI）的機制，依據多項警察違紀的徵兆，過濾篩選有違紀傾向者，然後施以「干預與訓練策略」並追蹤考核以降低風紀案件之發生。

### （二）警察工作特性與貪污行為：

1. 效率（efficiency）、危險（danger）和權威（authority）三者形成警察工作性格（working personality），並造成警察的孤立文化。
2. 孤立文化易衍生風紀問題：警察自成體系，形成一孤立且封閉的組織文化，加以被社會高度檢視，動輒得咎，無形中凝聚成團體意識與外界隔離，在此欠缺外控機制的組織氛圍下，亟易滋長警察集體貪瀆風氣。
3.  $C=M+D-A$  意指一個警察的貪污（Corruption）情境，乃由於警察工作的獨占性（Monopoly），加上警察的行政裁量（Discretion），減去警察的課責監督（Accountability）所造成的。因此，「自有警察以來，就有貪瀆行為存在。」。

## 六、從個人心理層面分析（自我控制）

### （一）反貪的關鍵在於「人」的管理

1. 在行賄者的部分，主要以企業為主，因此若能建立一套機制，讓業者之間透過團體壓力、監督的方式，有助於減少賄賂的發生，例如：在同業之間建立起一項共識，排擠賄賂者，使其知道，一但行賄被揭發，將很難在該產業立足，藉此降低賄賂的誘因。
2. 在收賄者的部分，主要為公務人員，由於公務人員多為（高）知識份子，重視顏面，若能使其真切意識到收賄是不名譽的行為，且違反公務倫理規範，或許可以降低收賄的可能性。對此，行政院制定公務員廉政倫理規範<sup>4</sup>，其目的在要求公務員執行職務時，應廉潔自持、公

<sup>4</sup> 公務員廉政倫理規範 2010 年 7 月 30 日修正



正無私及依法行政，提升政府之清廉形象。

#### 第四節 貪瀆防制之道

權力使人腐化，權力如何控管是決定防制貪腐的最重要因素，員警把接受餽贈、收受紅包甚至被看成一種「禮數」（社會的蒙難與救贖）清華大學人類社會學系教授兼主任—李丁讚（2009/09/12 中時 A18 版）。貪污罪定罪最麻煩的問題，即政治獻金與受賄的難以區分，檢調單位查辦員警貪瀆案件往往三分懷疑即起訴，法官七分證據才會判有罪，因公務員收受私人利益，並非必然成立受賄罪，其中一個關鍵是，收受利益必須與圖利私人行為間具有對價性，而此對價性該如何證明，在司法實務是相當困難的。（大判決 凸顯多少司法問題）吳景欽—真理大學財經法律系助理教授（2009/09/12 中時 A18 版）

警察貪瀆是不會被根絕的，只能被抑制或減少，因為警政機關在防制作為上宣示作用大於實質作為，成效有限，再者法律賦予警察執行公權力，只要警察有權力就有可能被濫用而圖私利。因此就外部而言，權力控管必須層層節制，讓不肖員警無機可乘；就內部而言，必須強化品德教養，落實內部考核機制。調查顯示，涉貪員警大部分均非平時考核列管人員，顯然幹部鄉愿或縱容，在品操上未能深入清查紀錄，使平時考核流於紙上作業，未能確實防範於未然，應該把問題員警篩選出來，斷然淘汰，以淨化警察陣容（I<sub>2</sub>）。

警察執行職務受到外來在誘因複雜而多變，因為具執法公權力，民眾認為警察有權決定對與錯。例如交通事故員警處理過程稍一不慎，就容易被誤解為警察偏袒，甚至認為警察有收到好處。另如告發交通違規過去並未律定何者違規要告發？何者違規要勸導？告發與否係由警察自行裁量，往往造成民眾藉由賄賂免除交通告發。因此警察貪瀆除了個人因素之外，外在環境因素的誘惑也是造成警察貪瀆的重要原因之一（I<sub>3</sub>）。

小結：警察依法具有取締干涉不法的職權，是以警察權力係來自於法令的授權。

既是如此，警察理應依法行政，摘奸鋤惡，維護社會公平與正義，然而少數警察卻藉由國家賦予的權力及行政裁量；伺機向不法業者索賄或收賄，顯示警察權力是容易被濫用的，何況警察本身自清能力仍然有限，除警察內部需嚴密控管外，仍需仰賴外在的制約，才能有效遏止警察貪瀆行為。

## 一、從警察政策層面

- (一) 針對警察人員工作倫理訂定法律：倫理規範之事項應儘量廣泛，特別是包括各種型態的利益迴避、離職後工作上之禁止行為、政治活動的參與及贈禮收受等等，原則上採用法令禁止途徑為主的設計，輔以倫理守則的期待；另外應在警察內部風紀考核、教育輔導工作訂定法源，因警察人員在接受不合理的教育輔導列管，並無救濟之管道，也無工會的設立可以為警察同仁反應心中的聲音，如能在工作倫理法律上訂定法源，不僅可以保護警察同仁的權利，也可以讓風紀問題的預防有更完整的制度，不至於流於形式。
- (二) 加強政風調查機構之職權與功能：各警察機關應設立政風單位獨立於警察機關之外，全面針對警察的違法問題以專責的處理方式設定肅貪績效，警政督察單位則以工作風紀、生活風紀作為執掌的範疇，分流的管理除了可以專責化之外，還可以避免警察組織「關著門打小孩」、「官官相護」等鴛鴦心態情況，由國家招考正式的政風人員進駐各警察機關，多一項警察組織外部監督的力量，讓警察風紀問題不再是內部的次文化，而是可以攤在陽光下接受檢驗。

警察貪瀆是破壞警察形象禍首，與其屢被檢調單位查辦，不如自己人辦自己人，就如同過去父母親打自己小孩給外人看一樣（I<sub>2</sub>）。

- (三) 簡化警察的業務：警察工作的兩大主軸在於治安與交通，目前警察業務依相關警察組織法令規定計有主辦業務74項，協辦業務44項，其中取締違法色情行業、交通違規裁罰、職業賭場、賭博電玩、刑事嫌疑犯、非法砂石業者等均屬易滋弊端業務，尤其在協辦業務上，更易造成貪瀆問

題，譬如海巡署成立後，但取締走私的「安康專案」仍是警政署重要列管專案，又如盜採河川森林資源、違法飼養販售保育類動物、違規營業場所的管理，理應由各該管權責機關專責查緝，卻仍要求警察取締等等；權責不分的灰色地帶，正是貪腐敗壞的溫床，建議警政署檢討調整警察的工作事項，已有權責機關專責管理的勤業務應予簡化剔除，如此，警察才能以專業的形象伸張公權力，獲得民眾的信賴。國內學者李湧清（1997）亦提出放鬆管制的看法，也就是簡化警察的任務與業務，「我國警察任務之重與業務之多已為學者所公認，而在此同時，強制力之運用又為警察工作不可避免之手段。此雙重因素之結合，使得警察之貪瀆現象幾無可避免。由於強制力為警察之核心手段之一，只有可能少用，卻不可能不用；因此只有透過任務與業務之簡化，方得以減少貪瀆」。事實上，依研究者在實務觀察的經驗，貪瀆問題存在多半是藉由職務上取締、管制的手段，從中獲取利益，更令人無奈的是這些取締管制業務，卻多是警察業管治安業務之外的職務協助行為，例如八大行業的管理為各縣市政府經濟發展局，違章建築為工務局、建設局等。而往往在各轄區內之不法業者，除了打通縣府業務承辦單位之外，更需要打通的關節就是負責職務協助取締的警察，於同樣經過國家任用的公務人員中只有警察人員擁有強制力，造成一般文職官員習慣仰賴警察的強制力來協助執行其他業務的政府公權力。警察集各機關的權力於一身，不肖員警想從中謀取利益，十分容易，故簡化警察的業務、強化其他行政機關的公權力與執行力是未來政策的走向，也避免台灣流為警察國家之笑柄。

## 二、從法律層面

- （一）法令增修因時制宜：法規的制定與執行，常因應環境的變遷作增修，對於不合時宜法令，應因時因地制宜增修以求其適用性。
- （二）改進偵辦模式，提升證據力：過去檢調機關偵辦貪瀆案件，常被譏為「押人取供」，亦即對涉嫌貪瀆案件之人員大舉搜索其住家或辦公處所，常為媒體大肆報導，致共犯聞風逃逸或湮滅證據，因此在證據力薄弱之

下，被押人員又矢口否認，要難法官判決有罪，如周人蔘電玩弊案即此一例。因此檢調在查緝貪瀆案件應講求技巧及方法，講求證據力，才能遏止貪瀆行為。

(三) 提升定罪率：政府歷年來查緝貪瀆犯罪成績斐然，然而定罪率卻明顯偏低，如此必然會使警察人員有僥倖之心存在。而造成貪污定罪率不高的原因，來自於貪瀆案件為智慧型犯罪，證據取得不易且無法證明貪瀆的對價性。因此如何在偵查過程中強化證據力取得乃為當務之急。

警察自己查辦貪瀆案件有限，而且警察機關自查案件往往受限於自己人查辦自己人，難免因同袍情誼而有所顧忌，又警察非肅貪專責機構，在查辦的技巧上及證據取得上往往專業性不足，因此成效有限，雖有決心，也無力肅清 (I<sub>1</sub>)。

曾經查辦過員警涉嫌收賄包庇賭博電玩業者，但是因為經驗不足且證據取得不易，無疾而終。現行警政高層雖然宣示查辦警察貪瀆的決心，然而警察機關仍以防制為主軸，在查辦的著立點上仍嫌不足，況且查處能力仍不及檢調來得專業，另外自己人辦自己人仍有同袍之誼，難免顧忌或受到杆撻 (I<sub>2</sub>)。

曾經調查過機關內因經辦業務涉嫌利用職務行為圖利自己及他人，移送法辦。由於近年來違反重大警紀案件不斷發生，重挫警察形象，相對警察執行公權力亦遭受質疑，警政署自2006年頒行靖紀專案就是下定決心要查辦自己人。理論上，警察應該很清楚自己的問題在哪裡？查辦上應該比檢調單位來的容易，但是在偵辦的能力及方法上仍不及檢調單位來得有經驗，應該設立專責人員加以訓練強化肅貪的能力 (I<sub>3</sub>)。

小結：警察貪瀆行為不易被定罪最主要原因，係因貪瀆為智慧型犯罪，在證據取得上確實不易，且無法證明貪瀆的對價性；只要因案被調查移送員警始終矢口否認，最終要難為有罪之判決；是以貪瀆案件定罪率不高，也是造成部分警察至今仍然甘冒風險貪瀆的最主要原因之一。基此，如何強化偵辦技巧，縮減訴訟期程，提高定罪率是當前檢肅貪瀆亟需因應面

對的問題。

### 三、警察組織外部因素層面

- (一) 「非法業者」是貪瀆最主要禍因：在行賄者的部分，主要以非法業者為主，警政單位若能建立一套機制，透過強力手段取締消滅，使非法業者無生存空間，另合法業者亦會透管警察給方便而行賄員警，必須建立另一套監督的機制，將許有助於減少賄賂的發生，例如：在同業之間建立起一項共識，排擠賄賂者，使其知道，一但行賄被揭發，將很難立足，藉此降低賄賂的誘因。研究結果發現，警察人員涉貪瀆案之相關行業，以賭博、色情與電玩業最為嚴重，對於該等行業，警察組織應確實清查或有計畫的執行取締消滅，以減少員警涉貪誘因。另外，於電玩與色情業之管理方面，由於其所衍生的犯罪行為，尚屬微罪，但卻需花費大量警力，甚而造成警察風紀問題。國內可參考歐美等先進國家之模式設置管理專區，使問題合法化，施以正面之管理，才不致於浪費太多社會成本。
- (二) 強化警察專業技能，由於法令必須因應時勢變化增修或廢除，警察在執法的過程中亦應隨時充實法律知識，以避免侵害到民眾的權益，如檢肅流氓條例業於2010年1月14日廢止，又如員警取締電玩有關之電子遊戲場業管理條例第 14 條有關兌換獎品之價值限制，往往造成賭博行為的認定不明確，衍生管理上之漏洞，除了增添員警辦案之困擾，亦容易滋生弊端，因此，除了法令應因時制宜作修正外，員警也必須在工作之餘，強化法令的素養。
- (三) 簡化工作流程，提升行政效率：研究顯示警察貪瀆多為地方行政警察，中央警察機關及其直屬單位（包括專業、專屬單位）較少人員涉案，其原因在於中央警察機關經管業務鮮少與民眾直接接觸機會，而地方行政警察機關因業務繁鎖必須每天接觸民眾，面臨的誘惑也隨之提高。因此，簡化警察工作流程，可有效降低警察人員涉及貪瀆案件。目前警察機關主辦（協）辦業務達118 項，加以警察人員處理的問題多半都是法令限制事項，不可避免增加警察人員違法違紀機會。其次，是法令的繁

多與限制，造成許多關卡，使民眾不得不以行賄的手段解決其困擾，而事實也證明管制措施是政府失靈的重要原因之一。因此，針對目前警察機關工作流程須重新檢討法令，解除管制並加以修正，以達到便民措施，應為改善警察人員風紀狀況重要課題。

(四) 建構民眾投訴管道：消除民眾對警察的不信任，進而支持警察協助警察改善警察風紀。民眾投訴是提供警察管理資訊的重要來源，警察機關如能破除保守封閉的排斥心態，由警察機關與外部的公民監督機構共同組成調查委員會處理民眾的申訴案件（涉及法律層面的風紀案件則不在參與之列），成員由警察及非警職的其他公正人士、社區團體代表、學校老師等共同組成，讓民眾與警察內部都能對投訴程序有充分的認知，建立互信互諒降低緊張關係，並使民眾因參與而形成夥伴關係，進而適時提供資訊導正警察偏差行為，創造警民互動的良性循環。

(五) 推動肅貪專責機構的設置：協助警察掃除風紀誘因及淘汰不肖員警。改善警察風紀固然須著重警察組織內在課責機制，然造成警察風紀的成因複雜多變，更牽涉警察組織所無法掌控的外在環境因素，諸如社會風氣、法律制度以及政治壓力等。此外，督察系統隸屬警察行政體系是主官的幕僚，而政風系統欠缺偵查權，且依附在行政體系中，雖有監督的作用，但長期與行政機關共事相處的結果，亦逐漸喪失自主性而立場被動，最後，均難發揮預期的風紀課責效益。因此，仿倣新加坡、香港政府成立肅貪專責機構，透過肅貪、防貪與社區教育等策略三管齊下打擊貪瀆，是政府值得考慮的方向；更重要的是，警察機關亦應捐棄保守封閉的思維，與肅貪機構建立多種溝通管道，交換風紀情資，淘汰警界的害群之馬，塑造警察良好形象。

警察陋規（習）部分是被傳承下來的，非一朝一夕可以可以解決的，然而警察機關為了防制員警貪瀆，祭出了靖紀專案等重獎重懲措施，仍然無法有效的遏制，其原因也就在這裡（I<sub>1</sub>）。

#### 四、從警察組織內部管理層面

- (一) 警察人員為行賄對象：由於警察人數較之一般公務員為多，為一封閉性組織，較重視團體榮譽，因此，若能使警察意識到收賄是不倫理、被唾棄的行為，是違反公務倫理規範，或許可以從自覺自醒中降低收賄的可能性。目前，行政院已參酌美、日、新加坡等國之公共服務者行為規範，制定了「公務員廉政倫理規範」，其目的即在促公務人員將公共利益置於私人利益之上，內容包括：正常社交禮俗標準為新台幣(以下同)三千元；訂婚、結婚、就職、升遷異動等的餽贈及飲宴應酬，以正常社交禮俗標準為限；出席演講、評選等活動支領鐘點費，每小時不得逾五千元、稿費每千字不得超過二千元…等。然而，一來，此規範僅為行政法規；二來，其內容過於瑣碎、缺乏系統性，導致效果有限。未來若能制定《公務人員倫理法》，加強人員的宣導工作或可收更大之功效。
- (二) 加強警察領導幹部的責任與權限：警察主官與基層單位主管的作為，對於警察風紀有絕對的影響，警察領導階層負有督勤、導勤的職責，只要以身作則確實內部管理，對於部屬言行多加關心，即可發現異狀適時給予規勸導正，防範風紀案件發生；新公共管理強調在工作過程中追求品質管理，就理論或實務而言，警察領導幹部應該有掌控每個部屬工作狀況的能力，而不應過於依賴督察單位。目前，我國警察基層主管與督察功能有失衡的現象，建議在警察相關行政法規中，授予基層主管明確的管考責任，督察單位則站在監督的立場，防範主管對部屬有濫權不當或脫管的行為。

防治警察貪瀆首先應先找出貪瀆的病灶，再對症下藥，才能有效抑制。首先應由上先做起，在上位者要以身作則，拒絕收禮，就像市場供需，產品如果沒有了市場的需求，就沒有生產的問題（I<sub>1</sub>）。

- (三) 貫徹定期輪調制、活化人事作業：警察工作特性經常涉及轄區不法行業的利益糾葛，是業者極力拉攏的對象，警察長期久任，日久玩生，可能因為人情壓力或利益的誘惑，意志不堅，而腐敗警察風紀，侵蝕警察組織，造成警察形象的傷害；雖警察人員陞遷辦法第十五條規定：警察機

關、警察大學主管職務及有管轄區域人員在同一管轄區之任期為三年，期滿得連任一次，換言之，機關或單位主官（管）的任期最長為六年，惟鑒於警察職業不同於一般公務員，建議任滿三年就必須調整職務較為適當。另外，警察人事是高階警官涉及風紀問題的主因，而且是違紀問題的黑數，因為不論是收賄或是賄賂的人都不會承認自己曾從事人事關說的賄賂行為，另外，在警界認為肥缺的主管職務，在有心人士的運作之下，通常成為「買官」、「賣官」的標的物，換言之，當用金錢換取來的職位必定也會借職務之便從事「回本」的貪污或違紀行為。

- (四) 建立透明化考核機制：以透明化考核，做為列管風紀問題員警及淘汰輔導無效警察的依據。我國現行「端正警察風紀實施要點」中「風紀狀況評估」與「教育輔導」的預警機制，對於列管對象的認定標準模糊籠統（如交往複雜、積欠債務…），且以考核人員的書面紀錄為依據，若擔任考核人員的基層單位主管與督察人員受到外來因素所左右影響，無法發現真實，考核缺乏具體內容或偏頗，最後形成官警對立的不良後果；警政署應可比照先進國家的警察機關建構類似「早期介入系統」的預警機制，將員警的刑案、交通績效、被檢舉投訴的簡易案情，以及督勤優劣事蹟等輸入電腦列管，以電腦化、標準化、制度化取代空泛模糊的考核事項，讓警察機關的主官與督察單位瞭解真象，適時採取介入諮商、輔導、再教育等手段，藉以警示、淘汰績效不佳及行為偏差的問題警察。

調查顯示，涉貪員警大部分均非平時考核列管人員，顯然幹部鄉愿或縱容，在品操上未能深入清查紀錄，使平時考核流於紙上作業，未能確實防範於未然，應該把問題員警篩選出來，斷然淘汰，以淨化警察陣容（I<sub>2</sub>）。

- (五) 執行力才是防貪的關鍵：我國在「反貪」的法制面規劃上已具一定成果，惟政策執行上尚待加強，這也是多數民眾仍然認為我國公務人員不清廉的主因之一（根據TVBS民調，有66%的民眾認為公務人員不清廉）。因此，未來，警政單位宜建立有效管理制度，加快肅貪的腳步，避免讓民眾認為警政單位在相關案件上過度拖延、缺乏決心。此外，為了讓民眾實質



感受到執法單位之決心，可加強與人民切身相關之業務單位的肅貪工作，規劃完善的檢舉及其獎勵制度，以提升警察的肅貪效率。另外，也應加強各警察單位的資訊透明化，讓一切資訊攤開在陽光下，減少賄賂發生的機會。另外警察應有嚴格的「淘汰機制」，確立警察貪瀆零容忍的策略方針：落實追蹤管制發生重大貪瀆案件機關單位之策進作為。警政署所屬各警察機關雷厲風行「靖紀專案」，專案期間各單位展現整頓風紀的決心，採取主動出擊的積極作為，切除腐肉淘汰不肖員警，成效值得期待；惟現行警政署對於發生嚴重影響警譽之重大貪瀆案件的管制作為上，雖律定該警察機關應在一週內辦理專案檢討會，缺乏監督機制貫徹執行事後的追蹤管制，致使相同的風紀問題經常一再發生。綜觀美國警察機關之所以能夠發展許多有效的警政措施與風紀管控機制，主要原因在於聯邦法院對於造成民眾權益嚴重侵害的警察機關，做成「協議裁決」後的落實管制追蹤，專責的監察人員每季於政府網頁發行公報說明監察情況（Walker，1998：5-6）。因此對於發生重大貪瀆案件的警察機關或單位實施長期的追蹤管制，定期發佈檢討報告，對於改善警察組織文化，消滅警察風紀潛在的組織結構性問題，必能發揮一定的功能。

- （六）建立完善心理諮商制度：聘任有心理諮商專業的醫師、專家，對於列管風紀對象進行輔導，以找出問題癥結所在，使能改過遷善。目前警察機關對於有風紀顧慮或是警察工作適應不良的員警，雖有「關老師」制度設計，並分置於警察局的訓練課以及分局的督察組（第二組），惟其均非專業人員，且普遍無意願從事教育輔導工作，而分局督察組掌理員警風紀，業務屬性與員警容易產生對立，更不適宜擔任輔導工作。警察機關實應編列預算向轄區大型醫院或學術機構聘任專業諮商人員，要求列管風紀對象定期接受輔導治療，如有抗拒不從，則可進行懲處淘汰，淨化警察陣營。

## 五、於警察人員個人層面

- （一）培養警察人格教育：由於警察辦案的關係，接觸的面向廣泛，特別是刑案偵辦過中，所接觸之份子複雜，如結交高經濟能力朋友會產生相對匱

乏心理，交友不慎或個人的不良嗜好，容易成為被需索對象，因此，加強警察在職之人格教育，培養廉潔之志節，期能建立正確之公務倫理觀念及人生觀，方能堅定工作信仰，不盲從貪腐，不受人情包圍。

(二) 家庭與工作並重：警察由於工作上的特性，與家人聚少離多，造成與家人之間的疏離感，因此，藉由親情的力量，鼓勵與家人從事正當休閒活動減少不必要應酬，淨化生活，充分調劑身心，改善生活品質，革除不良嗜好，以杜絕各項風紀誘因。

(三) 強化在職訓練、警察倫理教育：藉由法律素養的提昇，使警察能知法守法。警察向以執法者自居，無論是秩序維護或危害防止，都與法律息息相關，但許多警察為爭取各項刑案及交通績效，對於警察工作的相關法令一知半解，輕忽法定程序，經常因此誤觸法網斷送前程；目前警察機關雖每三個月利用季常訓來召集員警講授法律與政風法令課程，但由於教官素質不一，教材內容貧乏，導致員警學習意願低落，成效無法彰顯；因此，建議警政署充實師資與教材，定期召訓員警一至二星期，藉由集中訓練使員警心無旁騖，產生相互砥礪的效果，用心學習正確的法律常識與政風法令；此外，對於未認真學習及無法通過檢測者，則實施再教育、或予行政懲處、不予考績等壓力，強迫員警學習精進應有的職能與素養，使警察的專業能符合民眾的期待。另外，警察人員個人為思想自由之個體，儘管組織內部當中充滿組織次文化或同儕壓力等因素，然而其所做任何決定仍然是經過自身之價值判斷過程，因此個人之價值觀念仍然對於警察人員是否違反風紀規定具一定程度主導性，若僅以各種規範去限制警察的作為，警察所發揮的只是其工具性，而無法發揮其內心倫理道德感。因此治本之道需從警察人員養成教育階段，重視警察倫理教育，培養其警察倫理觀念開始。從教育上著手，使其能提早並充分認知警察倫理之本質、重要性、內涵以及其今後真正值勤時將可能遭遇的各種倫理困境。以培養其合宜的倫理道德判斷能力，能對各種盛行的倫理價值觀念進行優劣的評估，避免產生自相矛盾的困境。

警政單位目前頒布相關防制警察貪瀆作為，從法紀宣導、案例教育、流程管

制、輔導考核等作為，成效仍然有限，如果警察沒有權力，自然就沒有貪瀆的問題，事實上是不可能，要防制警察貪瀆首先要簡化警察業務，限縮干涉取締的範圍，相對涉貪的機會也會減少，再者必須從「權力控管」為著眼點，警察權力控管機制如能建立完備，自然使不肖警察無從上下其手，因此權力控管是警察當前最重要的課題（I<sub>3</sub>）。

（四）審慎篩選招募警察新進人員：以「分析式」的倫理教育取代傳統「教條式」的規範教育，建立正確的價值觀與判斷力。目前我國警大與警專的新生錄取程序上，已不再強調背景考察與性向測驗，導致少數觀念偏差、人際關係適應不良、或欠缺抗壓性的新生進入警界，這些新進人員在投入第一線的警察工作時，經常會造成警察組織管理的困難與民眾的反感；而在國外許多先進國家的警察機關則相當強調新進成員的篩選，除了筆試、體能測驗外，更進行心理測驗、測謊與摹擬情境的操演，藉以判斷新進人員是否能適任未來的警察工作，如果我國能夠比照實施嚴格的篩選制度，就等於做好淨化警察陣營的第一道把關工作。此外，在警察職前與在職教育方面，警察機關一向採取教條式、價值單一的傳統教育訓練模式，不斷的灌輸警察人員應該遵守的紀律與規範，雖然課程多、要求嚴格，但效果卻不佳；許多警察熟悉風紀法令規範，卻無法建立正確的價值觀，最後仍發生重大風紀問題，究因，在於缺乏倫理道德規範的分析思辨能力，以致做出錯誤的抉擇。因此，必須改變現行刻板僵化的教育訓練方式，協助警察人員擁有倫理道德的思辨能力，以掌握方向確立正確的核心價值。

（五）成立警察人員自主性之工會：警察人員肩負維護社會治安的重任，內外時常要面對各種不同的壓力，對外而言，每當發生重大治安事故，警察則成為社會輿論指責的焦點，警察人員之言行亦成為公共矚目討論的話題，然其往往無法對社會的指責提出反駁，成為名副其實「帶槍的弱勢團體」。另一方面，警察內部組織為防止風紀案件發生，對警察人員加諸各種行為規範和戒律，範圍含蓋警察人員的公領域與私領域，此種種情況均使警察人員的自由意志無法發揮。警察人員需要的是自律的倫理

道德意識，也許透過成立警察工會的機制，警察組織能更透明化，使警察更能實現公平和正義之理想。然目前警界尚無一完善的機制，警察人員欲表達心聲，僅有由高層主導之員警座談會或榮團會，往往產生「寒蟬效應」或「一言堂」之情況，藉由工會的功能，將能更促進警察人員培養理性認知的能力，及協助判別於各種工作情境中發生的倫理問題。

- (六) 提升警察人員的人文素養：警察人員因工作的特性，導致生活作息無法規律，生涯不易規劃，且大多生活壓力過大並欠缺精神生活，導致價值觀發生偏差。廖福村（2000）即認為警察機關外部的干擾和內部潛在的問題繼續影響警察人員的心境和行事，因此體認到警察必須專業化、服務化和人文化的重要性。人文素養可以影響一個人的思維模式，目前的警察教育僅重視專業知識和專業技能，忽略了文學、哲學、道德、藝術等人文科目的涵養，影響警察完善人格的發展。經由藝術、文學課程等的陶冶教育與潛移默化，才能使警察人員擺脫物慾的誘惑及箝制，使其發展建立審美及正向的人生觀，從內在提昇其倫理精神與道德感。

## 第五節 綜合分析

本研究案例分析顯示警察貪瀆原因，仍然存在以上主客觀因素。尤以警察貪瀆問題長久存在於警察組織裡，其原因涵蓋個人因素、內部控管因素及外在環境因素，三者之間錯綜複雜。就發生趨勢而言，警察收賄已從員警個人逐級延伸至集體化、全面化、幹部化，從本研究個案中顯示，警察貪瀆趨勢與前警政署長王進旺所見若合符節。然而就集體化貪瀆而言，業者行賄方式已由基層至高層轉移由高層至基層趨勢；另在全面化部分，應視業者經營區域及範圍而定，譬如職業性賭場及廢土業者常流竄不同警察局（分局、派出所）轄區，相對業者也會跨單位（轄區）行賄有取締告發權責的單位。綜上以觀，警政單位內部律定之考核監督層級，已成為不違法業者行賄之脈絡，甚至利用員警親友、同事、同學、長官、退休員警或民意代表、里長及不相關之第三者為白手套，以土城分局包庇轄區電玩貪瀆案為例，即以木雕師傅為白手套行賄員警，可見警察仍為不法業者覬覦的

對象。從以上論述，可見警政高層深知警察貪瀆的脈絡及造成警察貪瀆原因，在防制上也制訂有相關嚴苛的管理規定，包括監督考核的連坐懲處；卻無法有效防制員警一再的貪瀆案件的發生，顯示警察體質上仍舊存在過去的思維模式，未能順應環境的變遷及民眾的期待而作調整。

警察貪瀆由文獻當中可以發現專家學者雖均由不同角度呈現，說明警察貪瀆問題之成因，但筆者大致上仍將其歸納為三大項主要因素，分別為個人屬性系統、內在環境系統及外在環境系統：

- 一、個人屬性系統，包括個人生理、心理狀況、教育素質、家庭狀況、個人價值與道德觀念等均屬於此因素範疇當中。
- 二、內在環境系統，諸如組織制度、管理、獎懲、督導、人事升遷、團體行為、組織次文化、不良陋習、掌管業務繁雜、警察裁量權等因素均屬於此範圍中。
- 三、外在環境系統，例如法令規定漏洞、社會風氣影響、不法業者誘惑、報章雜誌輿論之批評渲染、民代與特權關說、人情壓力因素、政治干預行政等因素屬於此範疇當中。

## 第五章 結論

### 第一節 研究發現

#### 一、貪污是不會被根絕的，只能加以抑制

「貪腐」是傳統社會的沈疴，甚至變成一種文化，大家習以為常，在現代國家中，貪腐其實也是一種夢魘，經過長時間的努力才慢慢克服。美國一直到 20 世紀的前段，政治體制還充滿貪腐。到二次大戰後，由於兩黨政治的有效運作，相互監督，讓政治過程逐漸透明化。尤其，大眾媒體誕生，對每個貪腐案件爭相報導和討論，讓很多貪腐細節才逐漸清晰，社會才開始有能力制裁貪腐。在這些監督、討論、制裁的機制運作下，貪瀆才得以逐漸減輕；我國亦然，自 1987 年政府宣佈解嚴，開放黨禁及報禁之後，媒體及政黨應運而生，在媒體、輿論監督下已使政治及社會呈現透明化，貪污逐漸被重視，2000 年政黨輪替國民黨失去政權，民進黨執政，2008 年政黨二次輪替國民黨再次執政，多黨政治儼然形成兩黨政治，貪瀆被高度檢視，上自總統下至基層公務員一一被移送偵辦，尤其警察貪瀆更受到媒體及輿論的關注，同一貪瀆案件從約談、偵辦、判決至判決確定都被拿來擴大報導及批判。新加坡近年來爆發最大宗公務員詐騙貪瀆案，土管局副司長級官員過去兩年以不實合約詐騙政府 1180 萬新元（約新台幣 2 億七千萬元），被控罪名約 200 項，內閣資政李光耀 2010 年 9 月 28 日恰巧在俄羅斯商業論壇的活動上，談到新加坡的廉潔制度，表示新加坡所建立的制度不是假設無人貪污，而是確保一但有人貪污受賄，一定會被揭發並面對處罰，從本文研究個案中發現從 2004 年至 2008 年間臺北縣警察局貪瀆案件雖然有增減，然而警察貪瀆似乎未曾停歇過；甚至更多的貪瀆仍存在於「深陷期」被隱含著。

#### 二、速審速決，提昇定罪率

事實上，因涉貪瀆案件被移送人員，經起訴、判決確定期間冗長，甚至長達 10 年以上，難收收立竿見影之效，應採速審速決，早日釐清事實真相依法論處，除可減少訴訟資源浪費外，並可降低當事人訴訟期間心力煎熬，因此推動速審速結法，乃為當務之急。另外定罪率之提升有助於遏止貪瀆犯罪，政府歷年來查緝貪瀆犯罪成績斐然，然而定罪率卻明顯偏低，如此必然會使警察人員有僥倖之

心，鋌而走險。其實造成貪瀆定罪率不高的原因，來自於貪瀆案件為智慧型犯罪，證據取得不易且無法證明貪污的對價性，如警察貪瀆所得遠不及政商勾結或更高層的貪污，然而訴追刑責卻沒有不同。因此，如何在偵查過程中強化執行技巧及證據力取得，為查辦單位應該深入探討的重要課題。

### 三、 執行力 (Execution) 是防貪的最佳策略，警察肅貪成效值得期待

(一) 執行力才是防貪的最佳策略：我國在「反貪」的法制面規劃上已具一定成果，惟政策執行上尚待加強，這也是多數民眾仍然認為我國公務人員不清廉的主因之一。(根據TVBS民調，有66%的民眾認為公務人員不清廉)因此，未來，警政單位宜建立有效管理制度，加快肅貪的腳步，避免讓民眾認為警政單位在相關案件上消極應對、缺乏決心。落實追蹤管制發生重大貪瀆案件機關單位之策進作為。警政署所屬各警察機關雷厲風行「靖紀專案」，專案期間各單位展現整頓風紀的決心，採取主動出擊的積極作為，切除腐肉淘汰不肖員警，成效值得期待。

(二) 現行警政署督察室「靖紀專案」仍以警察人員為任務編組，台北市、高雄市及新北市(原臺北縣)政風室部分仍由警察人員支援查處貪瀆案件，難以避免有包袱存在，成效相對有限。對於警察風紀的零容忍要建立在警察各階層面對問題的處理原則上，主動出擊是一種手段，不能為了風紀績效而不擇手段，不能為了創造良好的刑案績效而違反風紀紀律，如此方能改善警察體質，減少警察貪瀆問題。許多公司的失敗常可歸因於執行力不佳，策略、遠景一籬筐，卻光說不練，通通流於「口號管理」。這些公司沒有將策略、遠景落實到目標、戰術上，未能將目標、執行方法列出里程碑，然後根據達到的程度訂定賞罰標準。也因此產生了「組織末梢神經麻痺」(賴利.包熙迪Larry Bossidy、瑞姆.夏藍Ram Charam 2008年 21-22)。臺北縣警察局對於轄內發生嚴重影響警譽之重大貪瀆案管制作為上，均依照警政署規定召集單位督察主管至案發單位辦理專案檢討會，惟無監督機制貫徹執行事後的追蹤管制作為，致使相同的貪瀆風紀問題經常一再發生。是以，肅貪不能流於口號，也不是一紙檢討報告即能解決，因為再漂亮的報告無法掩飾貪污存在的事實，

更無法因此滿足社會各界的殷切期盼，而應重視執行力是否已貫徹到「末梢神經」。綜觀美國警察機關之所以能夠發展許多有效的警政措施與風紀管控機制，主要原因在於聯邦法院對於造成民眾權益嚴重侵害的警察機關，做成「協議裁決」後的落實管制追蹤，專責的監察人員每季於政府網頁發行公報說明監察情況（Walker，1998：5-6）。因此對於發生重大貪瀆案件的警察機關或單位實施長期的追蹤管制，定期發佈檢討報告，對於改善警察組織文化，消滅警察風紀潛在的組織結構性問題，必能發揮一定的功能。

#### 四、肅貪的關鍵在於人

貪瀆除了從法制面進行消極規範之外，解決貪瀆問題的根本還是在於人，即對個人進行良心面的道德訴求。因為，唯有行賄者及收賄者皆意識到賄賂的非法性、不道德性以及高危險性，才能讓旁觀者意識到貪瀆的不法性、嚴重性，而有道德勇氣出面檢舉，才能有效根絕賄賂問題。雖然警政機關針對「人」的考核，平時即要求各級主管加強員警品德考核，對平日風評欠佳或工作態度有偏差員警應予規勸即時導正、調整職務，防止弊端發生；然而從案例中發現，涉及貪瀆的員警在考核資料上均無類似記載。顯然警政機關對員警平時考核流於形式、鄉愿、漠視甚至放任；值此考核制度下，又如何能針對貪瀆弊端積極防處，顯示警察在「人」的管理上已出現了重大的漏洞，也是警政機關防制貪瀆最重要也最迫切需要解決的問題。

## 第二節 實務建議

### 一、強化內部控管機制

本研究發現警察貪瀆最重要原因乃是權力的濫用，權力是國家賦予公務人員行使職權，維護社會公平正義，摘奸伐伏，保護人民生命財產的力量。反之，權力一旦被濫用作為牟取個人私利的工具，相對侵害國家及社會公益；警察擁有干涉取締不法的權力，造成不法業者無所不用其極行賄警察，或警察主動向業者索賄及利用職務之便獲取不法利益；因此，抑制員警貪瀆只有強化權力控管機制，



斷絕行(收)賄管道(關節)，才能降低貪瀆案件的發生。至權力如何有效控管，降低貪瀆案件發生，有以下幾點建議作為

- (一) 見微知著，找出問題與病因：警察管理層級對於組織氣候應具有敏感度，對於易生弊端之人員及場所要見微知著，找出可能發生問題的弊端；就如同水管滲水，如果沒有及時處理防漏極易造成水管破裂，釀成更大災害；因此警察管理階層應有<sup>5</sup>「於不疑處有疑是知也」之思維模式，對於員警執行職務時發現問題，應即時找出問題癥結，設法提出解決方案，不可視而不見，任其惡化；終致造成無法彌補的缺憾。
- (二) 落實內部管理，追蹤考核成效：警政署在端正警察風紀作為上，要求各警察機關加強風紀宣導、評估、防制、查處，落實清查評估，積極防制輔導，強化查處等工作，制度設計上可謂嚴謹，如果僅流於口號，利用集會召集員警宣達轉知，交差了事；員警也聽聽就好，感受不到壓力；加以管理層級缺乏追蹤管理的能力，導致警察貪瀆案件一再發生，顯示警察末端已經麻痺；加以近期案例中，又有領導幹部涉及貪瀆，很難不讓基層員警聯想到，幹部都貪污，基層又怎能不貪污。如此諷刺現象，如何讓員警信服。是以警察肅貪政策未能貫徹至基層末端，警察管理階層應負最大責任，
- (三) 強化警察道德修為，警察工作必須面對社會的各種誘因，是對人性而言是一項嚴苛的挑戰。如果意志不夠堅定，隨波逐流，則如何培養動心忍性，堅毅不拔的超高道德修為。管理學者曾提出人性乃好逸惡勞的本性，必須利用一套嚴謹的監督系統，在嚴格的鞭策之下，才能讓人信守一定的程序規定。他們認為如果沒有外部的監督機構，則人性的黑暗面極可能出現；另有部分學者提出，內部的控管機制也很重要，尤其是內在道德良知的培養；因此警察必須從教育訓練中強化道德良知的修為。

## 二、成立專責肅貪機構，獨立行使職權

現行警察實施靖紀專案，目的要自清，以重拾民眾對警察的信賴，孰不知警

<sup>5</sup> 簡禎富，《決策分析與管理》，出版，台北：雙葉書廊有限公司，2007年7月，頁67。

察具同袍情誼，要難自己辦自己人；若有，也僅辦幾件利用職務之便貪圖公帑的案件，對於向不法業者收取規費貪瀆案件屈指可數，要真辦到警界高層，似乎不可能，因此警察自清成效有限，因為檯面下陋規依然存在。因此要有效肅貪除警察自清外，有賴成立肅貪專責機構，並獨立行使職權，如新加坡「肅貪局」總理可以直接簽發搜索票執行肅貪工作，香港「廉政公署」亦然直屬於總督，可作為我國肅貪借鏡。

### 三、誘因所在即貪瀆所在，消除誘因即消除貪瀆

警察機關對易發生警察風紀誘因場所，強力控管並干涉取締，如電玩店、酒家、酒吧、KTV、旅（賓）館等，然而該等場所均非警察主管業務，由於出入份子複雜，事故不斷，警察也順理成章的把這些場所列為治安顧慮場所，規劃勤務臨檢，甚至主管機關執掌的「無照營業」和「與營業項目不合」也協助查報，主管機關也樂於警察幫忙，據此裁罰、撤照、拆除。事實上警察已經超越其職權，如何不讓業者聯想，只要擺平警察，就可以高枕無憂，永續經營其不朽之大業，這也是警察政策錯誤造成貪瀆誘因場所的由來，因此警察必須釐清權責，慎選臨檢場所，而非以大水桶理論，造成基層警察日久生厭，流於形式，交差了事；也讓業者有機可乘，因此就肅貪而言，治本的部分由於必須花費極大的人力、物力、時間，難於短時間內展現成效，取信於民；但至少治標工作上，該如何思考藉由嚴密的管理機制來遏止貪瀆案件的發生。

### 四、重整警察核心價值，提升優質警察文化

警察是政府推行政令的第一線公務人員，直接與民眾面對面接觸，工作性質又以干涉與取締為主，又須兼顧以民意為導向的服務工作，如何兼顧工作與民眾的觀感，為近年來最為困擾基層警察的核心問題。另外，警察面對工商高度發達的複雜社會，所受到的各種誘惑繁多，凡意志不堅者往往容易觸法。警察雖然也是一般的平民百姓，但社會加之於警察身上的高道德標準，以放大鏡般的高度檢視警察工作，包括警察私領域（如婚外情或與民眾之間的糾葛等）也屢被媒體、輿論、民意代表及民眾批判撻伐，這是警察目前工作環境的氛圍；也是警察應該深自警惕與自我期許的基本認知。諾貝爾經濟獎得主克魯曼大師參加我國經濟論

壇，談及如何因應未來的挑戰時特別指出「因為環境掌控不容易，惟有努力培養自己的能力，拓展自身視野，增加深度與廣度。才能應付日益繁雜的外在挑戰。」這一番話正勾勒出警察目前面臨的嚴苛處境。其次警察必須具有犧牲奉獻的精神、面對突發的危險性及低度自由的認知，才能建立警察維護治安之核心價值，否則，在處處充滿誘惑的工作環境下，如果沒有明確的認知與方針，即易自我妥協，隨波逐流。再者，警察如果對於組織具有認同感或在工作上能獲得較高的滿足感，並能以身為組織一份子為榮時，便會以組織的利益與榮譽著想，不致考量自身的利益，自然不容易發生有損警察，組織信譽的違法違紀行為，如此才能提升警察的優質文化。反之，警察對於組織沒有認同感，工作缺乏無力感或對未來發展感到不滿意時，無法忠實的面對本身應有的職責，而思考借用本身職權謀取不法利益來滿足本身在工作上的低成就感。因此重整警察核心價值及提升優質警察文化乃為當務之急。

### 第三節 後續研究建議

#### 一、落實層級管理，貫徹基層端末

警察機關訂有相關內部管理措施，目的乃藉由管理的手段，約束警察依法行政，避免警察逾越權限違法犯紀或利用職務之便圖個人之私利；本研究係針對警察貪瀆犯罪之類化分析，為端正警察風紀規範中之一環，亦為警察違法中斷傷警察形象最嚴重的違法行為。研究顯示，警察在嚴苛的層級管理上，仍然無法有效遏止貪瀆案件發生，究其原因除警察高層未能以身作則之外，亦突出顯出警察在層級管理上未能貫徹至基層端末，這也是造成貪瀆的最重要原因。因此警察如何在層級管理上無縫接軌；仍有待更廣泛及深入去探究。

#### 二、司法判決影響貪瀆犯罪的防制

本研究僅針對臺北縣警察局近五年貪瀆犯件為研究樣本，由於蒐集資料來源受限，且經過篩選較為嚴重之違法貪瀆案件，對於國內警察貪瀆問題的全貌之呈現仍有疏漏不足之處。建議後續研究者可以警察人員違法貪瀆案件已進入司法程序之司法院判決書進行系統性蒐集與研究分析，以能更完整發現國內警察人員貪

瀆真實景況與樣貌。



## 參考文獻

### 壹、中文書目

- 王鼎銘，2001，《貪污腐化成因之實證分析》，2001 台灣政治學會學術研討會論文，台北：台灣政治學會。
- 江岷欽，1995，〈行政官僚貪污防制之比較研究〉，台北：《人事月刊》，20 卷 2 期及 3 期。
- 吳國清，2002，〈從組織行為探討警察風紀問題與其實證之研究〉，《警學叢刊》，32 卷 4 期。
- 宋筱元，1998，〈貪污發生原因之分析〉，《人力發展月刊》，55 期。
- 李金田，2004，〈警察風紀與形象之探討〉，《日新》，第 2 期，內政部警政署。
- 李湧清，1990，〈從組織社會學的觀點論警察貪污問題〉，《警學叢刊》，第 20 卷，第 4 期，頁 23-34。
- 法務部犯罪研究中心，1995，《貪污犯罪及其防制對策之研究》，台北，法務部。
- 胡幼慧，1996，《質性研究-理論、方法及本土女性研究案例》，台北，巨流。
- 孫本初、吳復新、夏學理、許道然編著，1999，《組織發展》，台北，國立空中大學。
- 張英華，2000，《社會工作研究方法》，台北，洪葉。
- 陳豐文，1984，《行政院暨所屬各機關推行端正政風整肅貪污方案之研究》，台北：政治大學公行所碩士論文。
- 陶在樸，2000，〈新的痛苦指數－貪污與腐化〉，台北，《新世紀智庫論壇》，9 卷。
- 黃慧玲，2009，《國內警察人員風紀問題研究－以 94 年至 97 年警政署風紀宣導手冊為例》，桃園：中央警察大學行政管理碩士論文。
- 彭立忠，張裕衢，2007，《華人四地貪腐程度之比較－以貪腐程度為分析途徑》，公共行政學報，第 24 期，105-106。

蕭武桐，1988《公務倫理的探討，行政管理論文選輯》，第3輯，台北，銓敘部出版。

蕭武桐，2002《公務倫理》，台北，智勝文化出版。

潘明宏、陳志瑋譯，2003，《最新社會科學研究方法》，台北，韋伯。

潘淑滿，2003，《質性研究：理論與應用》，台北：心理。

謝瑤偉，2000，〈我國當前反貪污機制之探討〉，《法務通訊》，1991期。

簡禎富，2007《決策分析與管理》，台北，雙葉書廊。



貳、英文書目

- Alatas,S.H., ( 1990 ) ,*Corruption:Its Nature,Causes and Functions*,Hong Kong:  
Avebury.
- Bedeian, Arthur G., ( 1980 ) , *Organization: Theory and Analysis*. Hinsdale, Illinois:  
The Dryden Press.
- Braithwaite,J., ( 1989 ) ,*Crime, Shame and Reintegration*, Cambridge: Cambridge  
University Press.
- Brook,Robert C.,( 1910 ),*Corruption in American Politic and Life*,Cornell University  
Library.
- Cooper, T.L., ( 1990 ) , *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the  
Administrative Role*, 3<sup>rd</sup> ed., New York: Associated Faculty Press.
- Cummings, T.& Worley, C., ( 1993 ) , *Organization Development and Change*, 5<sup>th</sup> ed.  
St. Paul: West Publishing Company.
- Davis, E. M., ( 1976 ) , *Police U.S.*, Government Printing Office.
- Frederickson, H. G., ( 1997 ) , *The Spirit of Public Administration*, San Francisco:  
Jossey-Bass Publishers.
- Goldstein, J, ( 1998 ) , ‘Police Discretion Not to Invoke the Criminal Justice Process:  
Low Visibility Decisions in the Administration of Justice.’, in G. F. Cole and M.  
G.Gertz, eds., *The Criminal Justice: Politics and Policies*, 7<sup>th</sup> ed., Belmont, CA:  
Wadsworth Publishing Co. pp, 85-103.
- Hirschi, T.& Gottfredson, M. R. ( 1989 ) , ‘The Significance of White-Collar Crime for  
a General Theory of Crime’, *Criminology* 27:359-71.
- Huntington,Samuel P. ( 1968 ) , *Political Order in Changing Societies* , New Haven  
Yale University Press.
- Johnston,Michael. ( 1982 ) , *Political Corruption and Public Policy in America*,  
Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co.
- Jun, J.S., ( 1986 ) , *Public Administration: Design and Problem Solving*, New York:  
Mcmillan.

- Kast, F. E. and Rosenzweig, J. E., ( 1974 ) ,*Organization and Management*, 2<sup>nd</sup> ed., N Y: McGraw-Hill.
- Kelling, G. L., ( 2000 ) , ‘Acquiring a Taste for Order: The Community and Police’, in R. W. Glensor, M. E., Correia.& K. J. Peak, ed. *Policing Communities: Understanding Crime and Solving Problems*, Los Angeles, C A: Roxbury Publishing Company.
- Klitgaard, R. E., ( 1988 ) , *Controlling Corruption*. Berkeley and Los Angeles, C A: University of California Press.
- Manning, P., ( 1997 ) , *Police Work: The Social Organization of Policing*, 2<sup>nd</sup> ed. Prospect Heights, IL: Waveland Press.
- Minichiello V. , Aroni R., Timewell E 1 5
- Muir, W. K., ( 1977 ) , *Police: Streetcorner Politicians*, Chicago: University of Chicago Press.
- Nye , J.S. ( 1976 ) , Corruption and Political Development : A Cost-Benefit Analysis , *The American Political Science Review* , 41 , No.2 , pp.567-572.
- Pearce, F., ( 1990 ) ‘Responsible Corporations and Regulatory Agencies’, *Political Quarterly*: 62.
- Pope, J., ( 2000 ) , *Confronting Corruption: The Elements of A National Integrity System*, Berlin: Transparency International.
- Roberg, R., Crank, J.& Kuykendall, J., ( 2000 ) , *Police and Society*, Los Angeles, C A: Roxbury Publishing Co.
- Rosenbloom, D. H., ( 1998 ) , *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 4<sup>th</sup> ed., New York: McGraw-Hill, Inc.
- Rubin, A., Babbie, E. R.1993 *Research Methods for Social Work* 2nd ed. Pacific Grove,CA: Brook/Cole.
- Selznick, P. ( 1948 ) , “Foundations of the Theory of Organization.” *American Sociological Review*,13,25-35.



- Sherman, L. W.,( 1974 ), *Police Corruption: A Sociological Perspective*, Garden City: Anchor Books.
- Simon, D. R.& Hagan, F. E.,( 1999 ), *White-Collar Deviance*, Boston, M A: Allyn and Bacon.
- Snider, L., ( 1995 ) , ‘Regulating Corporate Behavior’ ,in M. B. Blankenship, ed., *Understanding Corporate Criminality*, N Y: Garland Publishing.
- Stoddard, E. R., ( 1983 ) , ‘Blue Coat Crime’ , in *Thinking About Crime: Contemporary Readings*, edited by Klockars Carl B.,New York: Mcgraw-Hill, pp, 338-350.
- Wilson, J. Q., ( 1968 ) , *Varieties of Police Behavior*. Cambridge, M A: Harvard University Press.



## 附錄

### 附錄一 訪談提要

「臺北縣政府警察局近五年貪瀆犯罪之類化分析」之督察人員訪談大綱

各位督察人員您好：

這是一份學術研究「臺北縣政府警察局近五年貪瀆犯罪之類化分析」的論文訪談大綱，目的在探討警察涉及貪瀆犯罪原因及防制之研究，因您長期投入警察機關督察工作，貢獻心力，結合了理論與實務，學養俱佳，深具遠見，故您提供的寶貴意見與看法，非常具有價值且彌足珍貴，對本研究的成功與否有重大的影響。

對於您所提供的意見，僅做為學術研究之用，內容絕對保密，請您放心。最後誠摯的感謝您在百忙之中撥冗接受訪談再次感謝您的大力協助倘若您有任何疑問或建議煩請隨時聯絡並予以指教謝謝

敬祝身體健康萬事如意

國立政治大學社科院行政管理碩士學程  
指導教授蕭武桐博士  
研究生游本慶（中和第二分局資訊室主任）  
電子信箱 f28714@tcpsung.gov.tw

#### 編號

一、接受訪談時間

二、接受訪談地點

三、接受訪談人性別

四、年齡 歲（出生年月日）

五、從警服務年資

六、訪談題目

- （一）請您簡述服務警職之歷練。
- （二）您從警至今是否曾親歷警察貪瀆的行為。
- （三）您從警至今對於警察組織文化有無明顯變革，請略述一二。
- （四）警政機關亟力防制警察貪瀆作為，惟仍時有發生您認為原因在哪裡。
- （五）您認為如何才能有效防制警察貪瀆行為。
- （六）您受理警察貪瀆案件您會如何處理。

## 附錄二 訪談紀錄

編號：I<sub>1</sub>

- 一、接受訪談時間：2009年8月21日
- 二、接受訪談地點：中和第二分局督察組辦公室
- 三、接受訪談人姓別：男
- 四、年齡：45歲（出生年月日）
- 五、從警服務年資：24年
- 六、訪談內容：

（一）請您簡述服務警職之歷練。

答：基層員警、巡佐、巡官、主管、課員、警務員

（二）您從警至今是否曾親歷警察貪瀆的行為。

答：這個問題不好回答，雖然我不曾接觸過，但是在外勤經驗上可以看出業者或有心人士，經常藉機主動接觸警察，提供物質或金錢上的資源，至於有無利益輸送我就沒有去深入瞭解，也不想去過問。

（三）您從警至今對於警察組織文化有無明顯變革，請略述一二。

答：過去警察送禮文化非常普遍，大家也認為是理所當然的。舉凡，每年三節（春節、端午節、中秋節）警勤區向派出主管送禮，派出所向分局送禮，分局向警察局送禮，由下而上，層層上繳。除了三節之外；每逢業務督考分局長官為求得好成績，往往必須請督考長官吃飯或送禮，這些花費也都是基層員警要去埋單，歷經這些年來，上級也知道羊毛出在羊身上，要不讓員警去向非法業者索賄或接受賄賂也難，因此每年三節要求督察人員至各外勤單位實施年節監察目的，就是要遏止年節送禮陋習；而對於業務督考人員也三申五令要求不得接受受檢單位招待，實施以來卻也頗具成效，基本上已不像過去明目張膽大剌剌地送禮或接受招待，然而能否根絕此一陋習我想未必如此。

（四）警政機關亟力防制警察貪瀆作為，惟仍時有發生您認為原因在哪裡。

答：警察貪瀆原因很多像員警把持不住外來誘因，個人貪念，揮霍無度，理財不當，投資失利，積欠卡債，嗜賭欠債，累積個人財源，謀取個人升職機會，奉承長官，應付上級的需求等等錯綜複雜因素。這些陋規（習），部分是被傳承下來的，非一朝一夕可以解決的。然而，警察機關為了防制員警貪瀆祭出了靖紀專案等重獎重懲措施，仍然無法有效的遏制，其原因也就在這裡。

（五）您認為如何才能有效防制警察貪瀆行為。

答：我個人認為要先找出警察貪瀆的病灶在哪裡？再對症下藥，才能有效抑制。首先應由上先做起，在上位者要以身作則，拒絕收禮，就像市場供需，產品如果沒有了市場的需求，就沒有生產的問題。其次是斷絕賄賂的來源，排除個人因素，接下來就要看警察次級文化或大環境有無明顯的變革，以電動玩具為例，過去連超商、小吃店都放置電動玩具提供個人把玩牟利，現在必須經過發照才能經營，因此目前家數

有限，誘因場所也相對減少；又如過去摸摸茶從事色情陪酒，現在改小吃店陪酒唱歌，利潤大不如前，何況這些店家又被警察機關列管消滅目標，警察索賄機率也相對降低。最重要的是警察權力的控管，警察工作與民眾生活息息相關，也是最貼近民眾的公務人員，警察權力容易被濫用，如果不能有效的控管，貪瀆事件仍會一再的發生。

(六) 您曾經處理或調查過警察貪瀆案件，您認為警察機關有無能力或決心查辦員警貪瀆案件。

答：我曾經承辦風紀業務，常接觸各單位陳報上來的調查案件，事實上警察自己查辦貪瀆案件有限，而且警察機關自查案件往往受限於自己人查辦自己人，難免因同袍情誼而有所顧忌，又警察非肅貪專責機構，在查辦的技巧上及證據取得上往往專業性不足，因此成效有限，雖有決心，也無力肅清。



### 附錄三 訪談紀錄

編號：I<sub>2</sub>

一、接受訪談時間：2009年7月21日

二、接受訪談地點：瑞芳九份

三、接受訪談人姓別：男

四、年齡：49歲（出生年月日）

五、從警服務年資：29年

六、訪談內容：

（一）請您簡述服務警職之歷練。

答：警員、巡官、主管、課員、組長

（二）您從警至今是否曾親歷警察貪瀆的行為。

答：我從事基層警員時曾經有砂石業者用金錢向我行賄，希望我不要取締其砂石車，但是我拒絕了。在主管任內時也曾遇到民意代表拿了現金行賄我，要在我的轄區內從事職業賭場，我當面退還，並且告誡我取締的決心。也有走私業者透過管區希望能在轄區內走私上岸，也都被我回絕了。在組長任內也有賭博電玩業者透過白手套行賄，希望我不要去取締，也被我拒絕了，我並不是在表彰我個人的清廉。事實上，過去我的父親在我從警之初曾經給我的告誡，至今仍為我處事的準則，即所謂「清者自清」，拿了這些錢，我也會不安，甚至會害到同仁被調查送辦，那我又如何對得起同仁及其家屬。

（三）您從警至今對於警察組織文化有無明顯變革，請略述一二。

答：事實上，警察組織文化從過去跟現在比較起來，已有長足的進步。過去只要把巡邏車停在砂石車必經路線上，就會有莫名其妙的人把錢丟到車內，資深的學長就會把巡邏車開走，這是警察與業者之間的默契，現在似乎已不太可能發生；也曾有收賄大家分，拒絕的同事在團體中就會被排擠，甚至被打壓，也就是「有福同享，有難同擔」目的就是要你封口，現在已少有聽聞，這就是集體行為。

（四）警政機關亟力防制警察貪瀆作為，惟仍時有發生您認為原因在哪裡。

答：警政高層認為警察貪瀆是破壞警察形象禍首，與其屢被檢調單位查辦，不如自己人辦自己人；就如同過去父母親打自己小孩給外人看，表示自己小孩不必要給外人來教。因此採重獎重懲方式要警察機關自清門面，然而仍有警察人員抱持僥倖的心理，甘冒被查辦的風險。另一方面貪瀆案件證據取得不易，再加上定罪率不高，也是警察貪瀆無法斷絕的原因之一。

（五）您認為如何才能有效防制警察貪瀆行為。

答：警察貪瀆是不會被根絕的，只能被抑制或減少，因為警政機關在防制作為上宣示作用大於實質作為，成效有限，再者法律賦予警察執行公權力，只要警察有權力就有可能被濫用而圖私利。因此就外部而言，權力控管必須層層節制，讓不肖員警無機可乘；就內部而言，必須強化品德教養，落實內部考核機制。調查顯示，涉貪員警大部分均非平時考核列管人員，顯然幹部鄉愿或縱容，在品操上未能深入清查紀錄，

使平時考核流於紙上作業，未能確實防範於未然，應該把問題員警篩選出來，斷然淘汰，以淨化警察陣容。

(六) 您曾經處理或調查過警察貪瀆案件，您認為警察機關有無能力或決心查辦員警貪瀆案件。

答：我曾經查辦過員警涉嫌收賄包庇賭博電玩業者，但是因為經驗不足且證據取得不易，無疾而終。現行警政高層雖然宣示查辦警察貪瀆的決心，然而警察機關仍以防制為主軸，在查辦的著立點上仍嫌不足，況且查處能力仍不及檢調來得專業，另外自己人辦自己人仍有同袍之誼，難免顧忌或受到杆撻。



#### 附錄四 訪談紀錄

編號：I<sub>3</sub>

- 一、接受訪談時間：2009年8月12日
- 二、接受訪談地點：中和第二分局資訊室辦公室
- 三、接受訪談人性別：男
- 四、年齡：48歲（出生年月日）
- 五、從警服務年資：26
- 六、訪談內容：

（一）請您簡述服務警職之歷練。

答：巡官、主管、督察員、組長

（二）您從警至今是否曾親歷警察貪瀆的行為。

答：一般傳聞警察仍有與不法業者掛勾收賄而包庇，我在主管任內亦曾碰過有心人士主動送禮，動機不明被我婉拒。

（三）您從警至今對於警察組織文化有無明顯變革，請略述一二。

答：從警至今警察諸多陋習已有明顯變化，如過去年節送禮，現在已經有所收斂，但是還是有員警利用年節監察空檔送節。過去警察涉足有女陪侍酒店、KTV店飲酒應酬或酒後駕車都被視為是當然，警察除了輿論、媒體監督外，民眾也加入監督，在資訊逐漸透明化，使警察開始自我警惕，因此警察為了自清陸續頒布端正警察風紀等相關作為，尤其對於警察涉貪案件，已較過去收斂，成效逐漸顯現。

（四）警政機關亟力防制警察貪瀆作為，惟仍時有發生您認為原因在哪裡。

答：警察執行職務受到外來在誘因複雜而多變，因為具執法公權力，民眾認為警察有權決定對與錯。例如交通事故員警處理過程稍一不慎，就容易被誤解為警察偏袒，甚至認為警察有收到好處。另如告發交通違規過去並未律定何者違規要告發？何者違規要勸導？告發與否係由警察自行裁量，往往造成民眾藉由賄賂免除交通告發。因此警察貪瀆除了個人因素之外，外在環境因素的誘惑也是造成警察貪瀆的重要原因之一。

（五）您認為如何才能有效防制警察貪瀆行為。

答：警政單位目前頒布相關防制警察貪瀆作為，從法紀宣導、案例教育、流程管制、輔導考核等作為，成效仍然有限，如果警察沒有權力，自然就沒有貪瀆的問題，事實上是不可能，要防制警察貪瀆首先要簡化警察業務，限縮干涉取締的範圍，相對涉貪的機會也會減少，再者必須從「權力控管」為著眼點，警察權力控管機制如能建立完備，自然使不肖警察無從上下其手，因此權力控管是警察當前最重要的課題。

（六）您曾經處理或調查過警察貪瀆案件，您認為警察機關有無能力或決心查辦員警貪瀆案件。

答：我曾經調查過機關內因經辦業務涉嫌利用職務行為圖利自己及他人，移送法辦。由於近年來違反重大警紀案件不斷發生，重挫警察形象，相對警察執行公權力亦遭受質疑，我相信警政署自2006年頒行靖紀專案就是下定決心要查辦自己人。理論上，

警察應該很清楚自己的問題在哪裡？查辦上應該比檢調單位來的容易，但是在偵辦的能力及方法上仍不及檢調單位來得有經驗，應該設立專責人員加以訓練強化肅貪的能力。

