

警紀維新策略評議

警界連續爆發「擄妓勒贖」案，警紀問題再度騰聲報端，似乎更大的風暴，已隱然成形。不論是周人蔘電玩弊案、「擄妓勒贖」案，或是臥底警察(undercover)緝毒案，警察人員所涉之案件，都有一個共同特色，即都屬於無受害者犯罪(victimless crime)行為。另審視基層同仁犯案情節，均以專案勤務方式越區辦案，在勤務考核死角，以匪夷所思的寄生關係，成為犯罪主體。而案發後所屬機關，慮及寒蟬效應，先以低調處理，見狀再高分貝吟誦整頓立場，宣示決心。警紀案件層出不窮，有其根本成因，而警紀職司機關，回應警紀方法，被動因循，無法創發有效的斷根策略，都有值得探究的空間。

無受害者犯罪行為刑罰化 vs 除罪化

無受害者犯罪(victimless crime)，顧名思義，除自殘外，無其他受害者存在。無受害者犯罪是否應除罪化？涉及刑事政策價值取向的問題，長久以來，學界爭論不休，就警察執法觀點，也有不同看法。部分學者以為，無受害者犯罪，如吸毒、賭博，都是自願的行為，涉及個人隱私及自由選擇問題，法律不應過度擴充，且無受害者犯罪根本無法執法(unenforceable)，只會誘使執法人員使用違反程序正義的手段，造成刑事司法機構過度的負擔，或減損警察對其他犯罪類型的執法能力；執法人員則普遍認為，無受害者犯罪雖無被害存在，卻是許多犯罪案件的前因或入門，也容易衍生其他犯行(如為籌措資金買毒品而搶劫)，警察機關基於防範犯罪職責，必需事前反應，以防範未然。由於無受害者犯罪，如販毒、娼妓、賭博、電玩．．．等行為，需以隱密性之組織犯罪手法擴展服務，犯罪偵查不易，遂提供警察任意性的執法空間。部分警察人員有意以干預、取締手段衝擊經營業者生態，在利益集團拉攏下，容易從執法者變成共犯機體。基此，建構優良警紀的方法，將無受害者犯罪行為除罪化，似為根本解決之道，惟以社會現況分析，其可行性甚低，短期之替代方法，則限縮警察業務職掌範圍，將各行業管理權責釋出，警察人員之執法依據，單純以刑法構成要件的該當性，作為警察權限發動之分際。在配套措施上，警察人員對無受害者犯罪案件實施地區探查或取締前，應如申請搜索票程序一般，必先過濾審核或向上報告，以落實案件之稽核管制。

理性犯罪 vs 偶發犯罪

辨別警察人員違反警紀行為，係個人理性(rationality)選擇的行為，或是一時的機遇(chance)的現象？對警察機關端正警紀之策略有明確的導引作用。一般而言，違反警紀行為如屬於偶發行為，策進警紀之作法，應從斷源著手，律定消弭警紀發生誘因的強悍(tough)

策略，以降低警察人員違紀的機會；如以高密度勤務取締賭博、色情場所、機械式輪調專案人員、以呈現涉案後果威嚇有犯罪傾向(criminality)的員警等作為，都是可行之道。違反警紀如係出於個人理性的行為，淨化警紀之正本作法，則為對有違紀傾向的人列冊監控(guardians)、調整職務使無法接近違反警紀情境(situation)、加強員警考核頻率以增加犯罪的風險(risk)、對違紀行為斷然處理以降低犯罪的報酬(reward)等，都是值得參採的作法。從犯罪學的觀點來看，警察違紀案件大都屬於個人理性的行為，違紀人員在犯罪之前，會先評估被查獲的可能性、懲罰的嚴厲性及可能的利益，因此，建構務實的警紀機制，須先預設警察違紀行為是理性的行為，並施以多元的防制策略，才是遏止貪念的良方；現行警察機關臨編的維新小組，以霹靂手段實施查察、臨檢，只有機遇作用，無法有效的治本。

勤務專案化 s. 勤務常態化

警察機關實施績效評量，期來有自。警察勤務績效之良窳，不僅是檢視機關平日用心之表徵，也是確立同仁陞遷排序的重要依據。警察機關實施績效評量，原本無可厚非，但歷年績效評量標準，只重破案，輕忽預防，頗值非議。此外，為評比而專案，為專案而勤務，卻空洞了勤務督導作為，也侵蝕了一般防衛治安的勤務能力，得不償失。專案勤務的編排，有其必然考量，惟經年累月的編排專案勤務，形成專案勤務常態化，很容易落入專案勤務萬能的迷失，誠如警政學者所言：「天天都是專案就不是專案」。比較合理的作法，似宜限定專案勤務的範圍，如限制擄人勒贖案件或最輕本刑為三年以上有期徒刑之重大案件，才規劃專案勤務，意即專案勤務之執行，應以案件為導向(case-oriented policing)，不是亂槍打鳥。另專案勤務之執行程序，應納入適當規範，專案勤務的內容及辦理結果，應抽查追蹤，必要時，循跡追訪或考詢查對，以杜絕虛應故事，或防範假公濟私。審視台北市政府警察爆發之風紀案件，不論是越區辦案擄人，或是自行經營色情，都是專案勤務編排浮濫，勤務督導鬆動，導致執行員警有閒逾權的必然結果，值得省思。

主官責任 vs. 個人責任

警察機關內部發生風紀案件，一般不願聲張，儘量以低調原則處理，或是將問題搬家，以大化小，避免連坐。輕微的警紀案件，現行的懲處方式，係以層級原則，逐級遞減。而重大案件之懲處方式，雖也逐級遞減，但主官卻多了政治風險責任，造成基層員警犯錯，主官有連帶下台之風險。須知，警政首長之培訓，甚為不易，若必需隨劣質的同仁而更動，情何以堪，且此種懲處方式，明顯具有同舟一命，共生共榮的處分效果，無怪乎，警界流傳「基層犯錯，高層幫忙善後」的諺語。行政學者認為，優質的人事獎懲機制，應具有激發同仁攻錯

向上的人性化輔力，藉以營造機關內部高昂的組織氣候，如懲罰目的淪為連坐性的低附加價值工具，以追究行政責任之負擔為取向，高層協助基層掩飾犯行之陋行，將層出不窮。警紀案件之發生，無疑的，當事人必需付最大責任，因為這是個人責任問題。如主官平時已對員警工作狀況，嚴考峻管，警紀案件仍無法避免，因果上，主官似無責任可言，惟有如此，主官處理員警風紀案件才能無慮。因此，實務上，固應強化主官的督導考核責任，但不必不必一昧的考究行政責任，以免在政治秀場下，犧牲無奈的優秀領導者。

內部評鑑 vs. 依法處理

長久以來，警察機關以務本專案、全年評鑑等考核方式，鑑別員警素質良莠；以列冊輔導、專案考核等手段，監控有犯案顧慮的員警；以限制進修、約制升遷等外圍措施，彰顯考核效果。督察單位辦理員警考核業務，有其正當性，對整飭官箴，也有宏效，惟考核依據無法律位階，考核標準又容易沾染主觀看法，不平之鳴，遂常有所聞。如「膽識過人與膽大妄為」的兩極評語，難免因業務之成敗而有差別立論；「知人善任與交往浮濫」的評語，似易以與主管的親近性而評價；「體力健壯與健康稍差」的評語，則易受時間機運的影響。凡此考評標準，失之客觀，而職掌考核之人，也常自爆風紀案件，更損其公正性。在「公務人員保障法」及「公務人員陞遷法」陸續發布後，督察考核系統因不具刑事功能，已日漸式微，預判政風業務將取而代之，揆諸最近陞遷案之人事背景，及警政署政風室大幅徵調人員，均資佐證。個人認為，未來警察機關處理警紀案件，應建立以法律為主軸的政風回應系統，凡是員警疑似涉法行為，一律移送法案，不再陷入「事出有因，查無實證」的羅織模式，或是問題搬家的鄉愿作法；至於督察系統，只作人員監測，或純化為勤務督導，以釐清權限。

危機不一定是轉機

減少警察風紀的方法，不止一端，惟必需因事制宜，對症下藥，始能提升其清廉度。警察風紀發生的原因多樣，防杜策略即需多元，不能執著於以不變應萬變的守舊心態，否則危機永遠都是危機。證諸學理，警紀案件一般都是理性行為，涉案人員應為自己行為負最大的責任，因此，警察連坐懲罰標準應有底線，不應隨政治風向起舞，恣意為犯案之劣質人員折損警察幹部。危機有可能是轉機，期望警紀防制策略，因勢重新檢討，以踐行「不想犯、不敢犯、不需犯、不能犯」的理想。