發佈：2022-04-14, 週四 16:59
點擊數：19260



前言

在今年，北市又爆發震驚全台的中崙派出所黑幫成員砸毀派出所的事件，警方的回答多次更改、最終發現有與黑社會份子接觸討論「道歉」、刪除監視器影像之行為，引發中央地方民代和社會輿論高度關注；而後續又緊接著在短期內爆發北市北投分局黑社會成員借提案、北市大安餐廳潑蟑案、北市中山分局收賄案、民進黨有黑道入黨和人頭黨員等事件，短時間內對於黑社會組織之猖獗討論，又成為輿論熱點。也引起多次警政高層、政府要員乃至總統道歉，並宣示加強對黑社會之查察。

Phoca PDF

然而，這不過又是戰後至今數百次對黑社會宣戰的最新一次，在制度面未受修改和徹底的整治刑警與黑社會關係前，這樣的宣示毫無意義。至多就是再設立新的短期專案、風風火火的出動大批荷槍實彈的警力，將數百名黑社會成員短暫的繩之以法，嚴查風化特種場所或出入分子複雜場合，短時間衝數字、衝記者會漂亮畫面的舉動。然而，這些行為並未能改變這些黑社會組織存在的緣由、也未能徹底改革刑警仍須和黑社會成員接觸的關係，只要仍將這些行為視之為刑警組織或警政體系內的個案和害群之馬，自然不可能直指制度的問題、帶來改革的契機。

我國刑警整治黑社會的簡要回顧

我國目前整治黑社會（組織犯罪）未有專責單位，主要交由刑事警察整治。刑警的特徵是不著制服（僅用刑警證件或俗稱之刑警牌、刑警背心辨識）、上下班時間較為寬鬆彈性、偵辦案件自由度較高。刑事警察受到警政署刑事警察局主管，並在各縣市有刑警大隊、各分局有偵查隊，專責從事偵辦刑事相關案件及突發重大刑案等任務。由於其勤務自由度高、內聚力和內部保密程度也較其他警政單位強（陳力州 2019）。

自1955年打擊「老四海幫」的伏妖專案啟動後，昔日的警備總司令部和各地的刑事警察就展開了和黑社會無止盡的追逐戰，包含幫派組合解散運動（1972年）、第一次不良幫派組合自首登記（1973年）、除四害專案（1976年）、第二次不良幫派組合自首登記（1978年）、捕鼠專案（1980年）、雷霆專案（又名一清專案，1984年）與清從專案、迅雷作業（又名二清，1990年）、治平專案（1995年至今）等，多次發動專案打擊黑社會組織。刑警平時也身負與之交流、滲透和打擊黑社會的工作。但是，至今我們仍能看見許許多多與黑社會從往過密的刑警之新聞，黑社會也

Phoca PDF

屢次登上媒體版面，究竟為何刑警無法有效遏止黑社會，整治黑社會之政策又有哪些迷思和可改革之方向，為筆者本文之關切。

在過往的實務經驗研究上，林瑋婷（2011）則爬梳了戰後至檢肅流氓條例廢止時國家對黑社會的治理及提出法律社會學的見解，但對於實際上的警、黑互動、黑社會產業實況以及制度面上的問題缺乏考察。相關對整治黑社會的研究中，有關另一個重要第一線主角「刑警」的角色和故事，則另相當缺乏相關研究；除了一些探討父職、家庭互動之研究證實了刑警的威權性和陽剛父權的展現及性別排除之觀點（陳怡翔 2014；蔡佳臻
2019）外，絕大多數的研究都僅是內部組織描述性政策分析（邱華君 1985；施志茂
1987；李建廣 1998）、公共行政學的架構分析與一般政策研究（劉進財 2001；陳彥希
2011）、或宏觀面對於臺灣警察規範與互動的人類學田野（Jeffrey T. Martin
2007、2013、2018）、以及討論警察法制變遷的法律社會學文獻（許仁碩 2015）等。

在理解刑警與黑社會之關係、乃至討論警察貪瀆相關文獻中，另有陳明傑（2004）透過組織文化討論刑警對於包庇及瀆職等行為之原因及可能、以及Sherman（1974）針對警察腐敗行為之研究。顯然地，刑警相較其他警政單位更高度的內聚力和保密程度，讓他們有一定的空間去操作和黑社會之間的關係和交往方式，這也顯見在刑警過往與黑社會組織交往的經驗現象上。然而，我們還是有必要對這套制度從何而生，進行爬梳和探討。

整治黑社會政策盲區之源起

在二戰結束前後，國民黨威權政府不僅因為與日本長期的戰爭與失敗的國家治理，深陷財政與國

Phoca PDF

民信任危機，又面臨共黨的挑戰，對於社會安定的渴求到了趨近狂熱的地步。對於當時的威權政府而言，剛經歷過二二八事件的臺灣，是一塊全然陌生的領土，其生活習慣和文化習俗和來自大陸地區的警政官員也相差甚遠。對於難以細緻整治的混亂社會，國民黨政府採取過往大陸統治經驗，使用多管齊下、高壓統治的社會秩序控制策略，這樣的控制策略也高度影響、主宰了戒嚴時期刑事警察整治黑社會的制度；與此同時，刑警也藉由與黑社會成員的互動中，逐漸的建立整治其的制度規範。

國民黨政府原先是仰賴《懲治土豪劣紳條例》，該條例是在大陸時期，配合土地改革，針對地方上遊手好閒之流氓、或拒絕國民黨政府土地改革的地方仕紳，進行懲戒的法源依據。在來到臺灣後並頒布戒嚴令後，負責臺灣地方治安的內政部警政司和警備總司令部發現該法條難以運用在地狹人稠的臺灣城鎮和都市，由於在進入戒嚴體制後，國家權力大增、監督和制衡行政機關的力道大幅縮限，援引民意機構通過之法條方能對一般民眾進行人身自由之控制這一法治國家前提也不復存在；加之國民黨政府的大陸政權慣以使用軍警去抓捕控制有危害社會疑慮之人、再加以控管分類，警備總司令部遂於1955年頒布了《戒嚴時期取締流氓辦法》，從行政命令的角度去整治黑社會組織。

與此同時，國民黨政府也依照中日戰爭時期的《非常時期處置散兵游勇暫行辦法》，針對散兵游勇、不良分子或無所事事之人，採取統一管理、軍事化管訓並令其習得生活技能的治理模式，這一模式也應用到威權時期對於流氓的後續控制手段上。在這個模式下，雖然整治黑道流氓是以輔導、技能訓練為念，但其軍事管理的本質 變。而在當時在控管一切的造冊管制邏輯下，刑警被要求對於任何有成為流氓疑慮、或是從事流氓行為之幫派分子，皆須一一列管明查。也因此，對於不良分子、幫派組合、地痞流氓等成員，《戒嚴時期取締流氓辦法》皆要求各地刑事機關應該

Phoca PDF

仔細登錄造冊每個人，並通報各個管轄單位與警備總司令部，以便達成社會控制和穩定秩序之目的。

對於國民黨政府來說，這群日治時期所稱之浪人、流氓乃至幫派組合，也包含青年學生幫派、懲兇鬥狠的聚集，重點應該是避免為敵方所用、加以控制；為避免造成更多社會動盪、以維持社會秩序為優先考量，甚至有時需要動員其為黨國體制服務、打擊民主異議人士等。

換言之，對於威權政府而言，徹底地清查和瓦解這些幫派和流氓、以致影響社會秩序，並非首選。

而整治方式也非將其判刑入獄，而是視之為缺乏生活技能之人，勒令其進入職業訓導或技藝學習營區，給予職訓處分。當然，縱使是以職訓或感訓為名，仍然是軍事化管理之營區 ，如同入獄般實質的管訓，只是少了一般入獄時的司法程序與救濟管道而已。而又由於對象是黑社會組織的「流氓」，更進一步減少他們主張正當程序對待的空間。

這樣的政策思維和要求，自然會高度影響到制度本身及刑警的第一線實作。戰後針對黑社會成員整治制度本身的設計，是期望透過刑事警察與黑社會成員接觸、佈線分析、進行情蒐，並與警備總司令部等單位配合，來達到整治黑社會及流氓之措施。此原是合理之舉，但戒嚴體系與威權政府對於社會控制的要求、以及對於行政程序和一般法體系的無視，讓基層的個別刑警透過《戒嚴時期取締流氓辦法》、《違警罰法》等法規取得了莫大的權力；此外，雖然刑警在整治黑社會這一任務的上級機關眾多，但實際接觸和掌控黑社會狀況者仍是以刑事警察為主，眾多的情治機構和軍事單位，並無法取代在法規上設計用來維持治安的警察、以及掌握造冊列管權限和令黑社會成員職訓處分的刑事警察。可以說，治安制度的設計和安排、以及整治黑社會政策規劃，讓刑警

Phoca PDF

發佈：2022-04-14, 週四 16:59
點擊數：19260

即使是在公權力和情治單位權力過分龐大的戒嚴時期，在黑社會整治事務上，都仍有高度的自主性和發言權。

諷刺的是，給予第一線基層刑警如此大權力的設計，本是希望其可以在面對黑社會成員時，有巨大的震懾力及懲治空間、以及方便管制，卻產生了黑社會誰都不怕，只怕刑警的特殊後果。而刑警的任務要求，係長期與黑社會保持一定交往關係，以便利於控制動員、情報蒐集和一網打盡，並非要一舉清查瓦解黑社會組織，這也和刑警手中的工具產生了部分矛盾與衝突。黑社會面臨如此壓倒性的個別基層刑警之權力，遂透過討好、安撫和與其交往的方式，去配合刑警之要求，並交換特定條件、保護己方勢力範圍和地下非法產業經營，讓雙方達到看似各取所需的不穩定平衡。此會是一種不穩定平衡之原因，係刑警本身仍是握有公權力和上級交辦任務之基層警察，但這種整治制度之設計和權力之給予，讓刑警也產生了可以上下其手、貪腐索賄的制度灰色空間，由於其對象是本身也從事非法產業或恐嚇詐財的黑社會組織，縱使被要求金錢，其也多半不會張揚，更多是自願奉上以求地下非法生意的持續和減少來自官方的公權力查察騷擾。刑事警察當時尚未有專業教育訓練養成、以及1980年代開始臺灣的泡沫經濟及民間資本快速積累產生的都會區消費市場，也讓外在環境因素呈現對於促成貪腐和勾結是有利的局面。

加強對刑警警紀之過程與失敗

時序	威權時期 （舊制度邏輯）	過渡時期 （民主化時期）	當前 （新制度邏輯）
整治黑社會適用法規	《戒嚴時期取締流氓辦法》	《刑法》	《刑法》

Phoca PDF

	《違警罰法》 《取締流氓作業改進辦法》	《動員戡亂時期檢肅流氓條例》（後改為《檢肅流氓條例》）	《組織犯罪防制條例》 《警察機關防制治安人口再犯要點》 《檢舉組織犯罪獎金給與辦法》 《治平專案實施規定》
刑警與黑社會接觸之規定	無特別規定	自清自檢表格 （自行填答） 出入特種場所申報表（自行填答） 《不良幫派組合調查處理實施要點》	《警察人員與特定對象接觸交往規定》 《不良幫派組合調查處理實施要點》 《治安顧慮人口查訪辦法》
維護警察風紀相關規定 （列舉）	無特別明文規定	《端正警政風紀實施計畫》 《清風專案》	《端正警政風紀實施規定》 《靖紀專案》 《警察人員與人發生□正常感情交

Phoca PDF

		《警察人員與人發生□正常感情交往處理要點》	往處理要點》 《警察人員不得經營商業或投機事業規定事項》 《警政署全面禁止員警嚼食檳榔執行計畫》
刑警整治黑社會維護法制相關辦法	無特別規定	《警察機關辦理檢肅流氓條例案件作業規定》、《補充規定》	《檢察、司法警察機關處理檢舉組織犯罪案件注意事項》 《各級警察機關處理刑案逐級報告紀律規定》

來源：筆者自製

由上述表格可以得知，當權者與警政高層並非不知道警紀問題，然而，不斷往刑警組織加上規範，與其較寬鬆的辦案要求，恰成反比。1980年代，在長期利用黑社會維持威權政府的政策下，特定情治單位終於鬧出影響對美關係及震驚國內外之江南案，受政治局勢影響、黑社會組織勢力龐大等因素，黨國威權政府層峰決議跳過警總與警政署、透過國安局主導發動「一清專案」；在一清專案後，刑警與黑社會之緊密關係不僅大幅受挫，針對警紀與警黑勾結問題的探討，以及社會輿論的關注和新聞媒體的報導影響下，也讓刑警內部明文規範之要點指引變多、管束增強。

Phoca PDF

與此同時，在民主化浪潮推倒黨國體制後，戒嚴令告終與動員戡亂體制的結束，也象徵著公權力恣意妄為的時代落幕。在諸多刑事法律的更動、司法體系重新獨立下，刑警不僅手中權力大減，也必須更重視證據與蒐證之精確，透過交情與拚酒問出的自白和情報，以及刑求和拷問所得的情資，也不一定在定罪上有所助益；針對刑事警察養成的科學化和科學辦案原則的重視，也讓傳統與黑社會接觸之方式顯得越來越無必要。然而，刑警們也透過實務運作的方式，相信「經驗」，予以抗拒和周旋。

在《檢肅流氓條例》三次被告違憲加以修正廢除後、以及受台中重大警紀案影響的《警察人員與特定對象接觸交往規定》制定後，此兩件事象徵著刑警手中工具法制化和減少、以及針對警紀和與黑社會接觸管控之里程碑。至此刑警整治黑社會之對策和互動模式、警黑關係進入新局面。在嚴加控管下，又有績效要求、又要遵守警紀規範的刑警，其能明顯從實務運作的權力和規範中感受制度變革，也展現出了無力感、無奈、不滿等情緒，但由於政府官員和社會輿論對於警紀問題之重視相較過往更高，縱有相關情緒也無力阻止新的規範不斷加諸在其身上。與此同時的是，整治黑社會組織的「慣習」在警察集體文化下的不成文倫理關係下，一代傳一代，與組織相合一起，逐漸構成了行之有 的組織文化。

與之相對應的是，刑警長久的對手是從1990年代開始不斷轉型調整的黑社會組織；其以不若過往有嚴密組織、透過傳統犯罪牟利，雖然在2010年代後黑社會組織涉入政治界較少，但更為隱蔽、金流更加幽微。在這種局勢下，刑警對於如何與新制度周旋、以及針對當前整治黑社會策略和制度之適用，刑警有著不同的因應方式，這些方式也象徵著我國整治黑社會的方式有許多缺陷，而從實務運作和第一線經驗中，筆者認為這代表著現行規範卻有與實務運作和整治對象之落差，也時常導致整治黑社會成效事倍功半。如何在科技化時代下，維繫警紀同時也兼顧整治黑社會之實

Phoca PDF

務運作，是當前警政當局首要課題。

在經過轉型的黑社會組織，雖然仍有傳統型的幫派組合存在，但更多是沒有嚴格組織性質的集合，縱然掛上竹聯或天道盟之招牌，在新興堂口如雨後春筍的成立下，現行黑社會組織的邊界模糊、且犯罪行為和從事產業多元化。甚至在當前，曾任竹聯幫高級幹部的大老也撰書表示，根本就沒有明確的組織邊界，黑社會組織成員互換及流動也相當快速（柳茂川 2020），和過往相比截然不同的組織型態和受到重大刑案、警紀問題影響而不斷變革的警政制度，也造就了整治上根本的問題。

簡言之，刑警本身具有制度規範上特許的寬容，也因此才能展現出相較其他軍警情治體系的單位，較高的基層能動性。在隨時間改變黑社會組織、面臨整治對象轉型的過程中，刑警制度本身也同時面臨到群體內部世代（年齡、對科技工具執法之掌握、所受之教育）、性質（省刑大與警大的「菁英」對上具有草根性的中高齡地方刑警）的改變，才發生了制度轉變、更迭時的隔閡。這些新世代、抱持新制度邏輯教育訓練的刑警，許多人在投入地方轄區後發現，舊有的制度邏輯仍盤根錯節的存在於地方偵辦和佈線黑社會組織成員的運作中，警察學校或教科書上載明的偵辦方式，並不一定適用在每個轄區、每件事情上，他們也只能逐漸習慣與這種新舊制度邏輯共存的環境相處，或是轉調內勤、其他轄區單位。

當然，這種轉變隨著督察組、政風室、和一系列法規變革及規範設置，有趨嚴的狀況，但未能真正的進行管束或造成實質上的壓力，刑警還相較畏懼上級長官勝過於內控單位。這樣有明顯觀念落差的群體，遇上這樣的變革，他們會怎麼進行調和，就是實際經驗現象所呈現出來的群體樣貌。所以總結而言，筆者認為這個群體之所以能夠展現出其他紀律或準軍事單位沒有的能動性，主

Phoca PDF

要是基於最早制度設計的邏輯和規劃，而政府對這個單位的掌控從戒嚴至今一直未有嚴格的管控。即使爾後不斷加強新制度邏輯至該組織內，也因為未曾檢討過根本的問題：黑社會之轉型及刑警制度設計之本質，讓所有的規範、防控機制都仍有小門可走，才讓科學辦案在和關係取向之競合下，使得科學辦案不合時宜、無法適用於基層刑警之實際偵辦上，也象徵著對刑警制度改革的部分失敗。

當前整治黑社會策略之問題與刑警之窘境

在科技化與黑社會組織轉型的浪潮下，刑警過往和黑社會交往的方法不再適用，黑社會也不若以往尊敬刑警，使得他們也面臨到要使用哪種方法與黑社會成員接觸的困境。科學辦案這一策略在1980年代後期不斷的被警政高層吹捧，透過規範、法制與科學辦案，刑警不用再出入聲色特種場所、不需要再和黑社會拚酒泡茶，也能整治黑社會組織。時至今日顯然成效不彰，筆者認為警政單位及政府，應該要痛定思痛加以檢討。

「打擊幕後首惡」、「斬斷不法金流」是當前警政署針對黑社會打擊之首要政策目標 ，但第一線的基層刑警與其上級所面臨到的是新舊制度的衝突。在黑社會組織活動和型態日益月新的狀況下，刑警們沒有辦法在「不接觸黑社會成員」的狀況下，用科技偵蒐之方式去建構出黑社會組織及網絡圖像，也無法在不與黑社會互動交往、培養感情的基礎下，隨意違法扣押或拘留問話。也因此，為了要滿足治平專案績效及上級交辦之壓力，平時「打好關係」，仍然是刑警接觸、了解和整治黑社會的重要手段。與要整治的對象交好，這樣的矛盾作法，本就讓刑警夾在公權力和黑社會組織之間，裡外不是人，其也時常擔心自己在制度實作上是否會踩到紅線，私下交友情形、出入場所地點若複雜化，是否會引來上級、同仁及督察室的「關切」，在這樣的壓力及制度設計下

Phoca PDF

，根本就無法真正達成打擊「幕後首惡」、斬斷「不法金流」的政策目標。而從基層官警一路爬升的警政高官、刑事警察局高層，也並非不了解刑警基層實作之困境；也因此，黑社會和刑警的追逐戰，就如同演給政府與社會輿論看的臺前戲一般，抓小放大的持續扮演下去。

這種狀態不代表大多數專責整治黑社會組織和成員的刑事警察都抱持著敷衍的態度或悲觀的想法，絕大多數的刑警都是抱持著打擊、徹底法辦黑社會組織成員的目標投入這場無止境的追逐戰，但種種的壓力讓個別制度內個體相當矛盾及難熬。

從過往的威權政府到當代的民主國家，政府和警政機關對於黑社會組織都採取「零容忍」的宣稱。但是過往的威權國家對於社會的控制以安定、維持穩定為主、甚至會需要為了維繫政權利用黑社會組織，自然會傾向交往控制，也因此基層的刑警在技術、規範未成熟時，其實也未有什麼灰色地帶，和黑社會互動交往，也可以換個角度稱之為深入佈線，屆時刑警整治黑社會的控制力道是透過劃界、乃至共融的方式，並透過違反當代法治精神與程序正義的侵害人身自由之粗暴手段，來震懾黑社會組織成員；但是，由於刑警與黑社會組織之關係匪淺，也時有交往不當、乃至同流合汙的狀況，這樣的組織邏輯和互動行為也會影響到其他未涉入之刑警，加上刑警本身不跨區辦案的潛規則，使得大規模掃蕩和整治黑社會根本來說不可能。

換言之，刑警在整治黑社會的方式上，並不是用新方法取代舊方法，而是加上了新方法，可以視實際情況任意使用；但當新方法都不管用時，他們還是很常回去使用舊方法。實際上，許多刑警認為如果不透過拚酒泡茶和打牌，就沒有辦法接觸黑社會、探問到江湖情報。這樣仍然慣習的接觸，使得灰色地帶難以根除，在內控機制、內部規範都難以真正掌控刑警邊界之下，每次發生警紀問題時，上級和政府機關總是將其歸咎為「個案」，政治人物與輿論也為了避免影響警察士氣

Phoca PDF

，也多半宣稱此為個案性質，忽視整體制度上的缺失和問題；事實上，也因為警政機關仍需要刑警去和黑社會接觸交往，不可能將其上綱到全體刑警制度之問題。

刑警等維護治安的紀律機構，在針對轄區內的非法行為，有著象徵國家權力的絕對暴力宰制，其可以合法地使用暴力；但面對同樣擁有相同行使暴力的黑社會組織，若於制度、環境和法制上無法壓制，就很容易走向共謀（Javier Auyero and Katherine Sobering 2019）。這樣的共謀不一定是收賄或貪腐，但某種程度的容忍、視而不見，也很大程度的鼓勵了黑社會組織的持續成長，到了關係穩定的時期，就產生了互動上雙方默許的某種慣習（Sherman 1974）。這樣的互動慣習，反映在實作與刑警對抗制度邏輯的動機上。由於維護治安、偵辦刑案是刑警的組織目標，在達成這個目標的前提下，具有較高組織自由度的刑事警察單位，不一定會選擇撲滅或瓦解黑社會組織，因為選擇該路徑可能帶來更多不確定的風險，違背其風險控管的制度邏輯。

另一方面，在當前，黑社會組織主要從事的產業本質未變，仍以追求暴利、寄生吸血、非法行為式的方式為主，包含詐騙、竊盜、詐欺、盜採資源、線上簽賭、討債高利貸、收取保護費等為主，黑社會組織自然也有經營傳統實體賭場、性交易、毒品及軍火走私；從事殯葬、砂石、建材、裝潢、圍事、廟宇、保全、回收、廢棄物業等產業。然而，也有越來越多的黑社會組織，走往「正派經營」的路線，小弟及成員多半為真正的公司職員或從業者，往特種行業、營建、一般建設或工業、甚至是服務業、餐飲業、房地產、科技業、醫美業等發展，亦有海外投資及跨國發展之現實，造成黑社會之區分也日益困難。由於黑社會自身變化日益月新、科技工具使用也加深了蒐證難度，刑警又降低與黑社會組織成員實體接觸的頻率和保持日益生疏的關係，在制度和人力未補充的近期，刑警對於黑社會組織的掌握和威嚇，必然會持續緩慢下滑。

Phoca PDF

由於社會輿論與政治人物再怎麼痛斥警紀敗壞、將刑警安上更多督察和規範，去限制與黑社會往來，實際上整治黑社會仍要仰賴刑警，這也讓不斷增加的新規範產生了矛盾，既要刑警降低與黑社會接觸的頻率以維護警紀，卻又要其加強稽查黑社會的次數和情蒐準確度，此根本為不可能達成的任務，部分無視於相關規範的刑警仍持續頻繁的與黑社會成員往來，灰色地帶的風險也仍存，相關規範卻約束了大多數認真辦案的刑事警察成員，始知受到束縛。也造成了新舊制度之間最根本的矛盾和衝突，影響了第一線整治黑社會組織成員的刑警積極度。

刑警整治黑社會之策略如何改革

以筆者之觀點分析來看，黑社會組織是無法根除、也難以完全消滅，僅能控制其所造成之風險、避免其從事犯罪行為。這也是現行刑警制度在戰後運行至今所形成的共識和制度長期目標。無論是過去還現在，在第一線刑警的實作上，係以「控制」而非「整治」為最主要之目標。筆者認為，警政和政府高層應認知到這一部分，並將黑社會整治之目標宣稱調整為控制為主、肅清並促使其解散從良為輔，認知到黑社會組織沒有辦法一舉消滅，是政策目標的調整之重點，也因此足以影響到刑警的作為。

針對警紀問題，在刑警內控機制及內部規範其如何與黑社會接觸之規範和管理上，筆者主張風險管理與獨立監管必須要有充分獨立的空間和制度授權。在這之中首要的就是警察單位內部督察單位必須要獨立運作，正如同金融機構內的稽核或風控單位一樣，其通常是內部把關的第一道防線。如果相關內控單位的風險控管和弊端偵查能夠發揮作用，通常都能夠將弊端和勾結的問題壓至最低。也因此，如果能從警專和警大教育系統中，將督察或考核專業獨立分科專業化，並確保其升遷和查核權力的獨立化，應該可以大幅度降低督察系統的無力化。督察單位必須有厠隨機、強

Phoca PDF

制針對文件紀錄的查察權力，但必須要嚴格遵守保密義務，以確保偵蒐黑社會組織之機敏性、避免洩密。

而警察局內部之政風室必須要有更大的權力，此部分可以由法制調整，並透過廉政署、調查局的密切配合，達成監管行為不當刑警的目標，並從灰色地帶的微小勾結、在合理懷疑下就遏止，避免造成更大的弊端，如包庇、收賄乃至於親自下去圍事等嚴重警紀問題。

與此同時，筆者認為對刑警之內部規範反而要撤銷或縮小，《警察人員與特定對象接觸交往規定》已經被普遍認為對於規範刑警風紀沒有特別實益，反而造成刑警偵蒐黑社會成員綁手綁腳的阻礙，或許可以研議考慮廢除，並以現行的相關規範管制即可。事實上，對於第一線的刑警如和接觸黑社會組織、該如何與之交往，其實很多時候仰賴第一線刑警的判斷和經驗，既然我們主張相信大部分刑警的操守，那和黑社會分子接觸之時機和方式，如果給予過多的限制、反而不利情蒐和深入佈線。

筆者認為，學著與這些風險共存，並能夠最大程度給予刑警辦案方便，是警政制度首要面對的課題。既然要刑警與黑社會接觸，上級又不是不知道黑社會之習性，那有時前往酒店、特種場所、三溫暖等地方，也是無可厚非的。而且，也有許多的刑警會進行自律，會挑選公開的地方，例如咖啡店、速食店、派出所或分局內等地方和黑社會成員接觸交往。也因此，從刑警的內控和接觸手段上，若有貼近基層制度實作的改革，會在某程度上加強稽核、卻又能給與基層刑警更大的自主權去辦案，會增加整治黑社會之成效。

除政策目標、監管手段上的調整，整治黑社會之行政作為，也應有所變革。筆者建議，刑警的刑

Phoca PDF

責區輪調機制也要公開明確化、規範明文化，並將刑責區相關的制度予以調整、給予縣市刑大更多基層辦案之空間和權力、或設置「跨區刑警」等單位，從制度外的新單位設置，打破「不跨區辦案」的不成文規定，方有助於刑警不至於在同一轄區過久、引發勾結或默許之弊端。

另外，相當重要的一點是，筆者也認為治平專案的績效結算時間必須要拉長，避免短期衝績效、羅織組織名稱之狀況，或設定另一個長期的黑社會整治獎勵專案，專門給刑警有佈長線之時間、給予檢察機關與刑警單位更多的資源和時程，去進行情報蒐集及組織偵查。惟有進一步給予更多的時間、資源和績效獎勵，刑警才有誘因和制度動機在實作面上深入蒐集黑社會組織之完整結構、產業鏈和金流，方能有「一舉破獲」、「法辦首腦」的可能性，對於黑社會組織之威嚇和清查效力也才會提高。

如果將視角轉往黑社會組織生態，筆者認為黑社會組織之成員，雖然仍有許多並非單純為了金錢之聚合及參與動機，但參與黑社會組織、從事非法產業可以日進斗金的「暴利」收益，仍是許多無一技之長、或無所事事、不知想要往何處發展的社會個體，會心生嚮往因而參與黑社會組織之動機。

也因此，斷其金流並非僅是說說或針對特定場所、帳戶掃蕩監控而已。由於刑警人力和情資有限，並無法長期嚴密監控和掃蕩所有可疑場所或特種行業，以及懷疑有黑社會組織涉入之場合產業；資深刑警和第一線的官警也多半知道，縱使在最高密度的掃蕩期間，黑社會組織通常勒緊腰帶撐個至多一兩周，就會度過風頭，待輿論關注熱度不再，就故態復萌和換個空間繼續經營。截斷非法金流，不僅僅需要跨部門與監理機構合作，更需要採取多管齊下之嚴厲、嶄新變革之方式，而這些變革涉及到社會通念之改變，並非一蹴可幾，筆者列舉如下：

Phoca PDF

(1)

、刑警登記為治平專案或不良幫派組合之目標，應進行更細緻之分級分類，並以公開及通知個人方式公告之，並有救濟訴願管道。若登記為最高級之重大治平專案目標，應與金融監管機關和戶政機關合作，針對金融戶頭和戶籍遷移等進行更嚴格之管理。包含金錢移出入之限制、出入境及遷徙管制、針對信用額度不許之嚴管等。這部分如同日本對於暴力團員（極道）在生活上的諸多管制一樣。

(2)

、針對賭博、性交易及天然藥物的合法化芻議並嚴格管控。由於筆者在蒐集資料和從歷史行為觀之、也自個人田野經驗中高度認為，賭性與性需求為個別人、乃至高度都市化之當代社會之擁有之天性和慾望。以賭博為例，從以前的愛國獎券、非法的大家樂風潮和六合彩，到現在的合法彩券運彩、和線上簽賭、球版和非法賭場等，是難以禁絕的行為，許多高知識和高收入階級也多半會參與其中，並非特定階級的需求。另以性產業而言，威權時期的政府無論是在社會上的公娼、或是軍中的特種茶室，都能夠正視性需求的存在；然而縱使大法官釋憲早已允許性專區的成立，卻因為地方縣市的種種考量不敢設置，導致八大特種、樓鳳、阿公店豆干厝、卡拉OK小吃部、時尚會館、按摩店、酒店S外帶、外送茶等各種形式的非法性產業依然存在，且發展蓬勃。

透過將賭博、性交易和甚至是大麻等可控制之天然娛樂藥物合法化，並限制在特定區域內，不僅可以增加國家稅收、公共衛生機制的介入與管控 ，也可以盡可能減少黑社會組織之非法金錢收益。參考其他國家之做法，透過不同獨立單位的執法監管，盡可能的做到管制和監控，反而是相較眼不見為淨、繼續縱容暴力和非法金流流竄，將地下經濟拉到檯面上，或許是較好的做法，也增加刑警集中資源查察的空間。

Phoca PDF

(3)

、長遠來說，應在內政部和警政署下組建跨部門整治黑社會之單位，進行黑社會對策之專責處理。事實上，現行刑警單位也有意識要去執行這樣的策略。然而，由於現行制度上仍將整治黑社會之責任放置在刑警身上；但是刑警除了黑社會整治外，仍有許多刑案必須偵辦，也因此將黑社會組織偵辦的責任，透過跨部門、跨專業的多元專業之執法單位，來進行處理，將過往的制度重擔從刑警身上放下，對於刑警單位才是最好的做法，筆者也將上述建議，整理成表格羅列如下。

時程	刑警整治黑社會制度改革建議	改革目標
短期	政府將黑社會整治目標修正為「控制」	確立刑警目標
	加強督察組權力並獨立化	加強警紀維護與內控效力
	加強政風室權力並增加與局外單位合作	
	廢除《警察人員與特定對象接觸交往規定》	加強刑警辦案能力
中期	警察教育中將督察專業獨立分科專業化並保障升遷管道	加強警紀維護與內控效力
	輪調機制明確並加強跨區合作或設置相關單位	加強刑警辦案能力、警紀維護內控效力
	拉長治平專案結算期間、或設置新的整治黑社會長期化之專案	確立刑警目標、加強刑警辦案力
長期	治平專案目標公開、並限制其日常生活方式	限制黑社會發展
	賭博、性交易與特定娛樂性藥物合法專區化	限制黑社會發展、加強刑警辦能力
	組建跨部門整治黑社會單位	加強刑警辦案能力

Phoca PDF

來源：筆者自製

綜上，唯有爬梳制度與政策如何產生、直指其中的弊病並願意正視，再痛定思痛的進行長遠的改革，我們才能在這場無止盡的治安追逐戰中，真正站穩腳步、獲得勝利。也才會讓許多戰戰競競的盡責刑警，有所倚靠和支持。

參考文獻

Charles M. Katz and Vincent J. Webb（2006），Policing Gangs in America. Cambridge University Press.

David E. Kaplan and Alec Dubro（2012），Yakuza: Japan's criminal underworld 25th Anniversary Edition. University of California Press

Diego Gambetta（2011），Codes of the Underworld: How Criminals Communicate. Princeton University Press.

Elijah Anderson（1999），Code of the street: Decency, violence, and the moral life of the inner city. New York: W.W. Norton Press.

Forrest Stuart（2020），Code of the Tweet: Urban Gang Violence in the Social Media Age. Social Problems, Volume 67, Issue 2, Pages 191–207.

Phoca PDF

James Diego Vigil（2010），Barrio Gangs: Street Life and Identity in Southern California. University of Texas Press.

Javier Auyero and Katherine Sobering（2019），The Ambivalent State: Police-Criminal Collusion at the Urban Margins. New York: Oxford University Press.

L W SHERMAN（1974），Police corruption: A sociological perspective, Paperback NCJ Number 14985. Anchor Press; 1st.

PA Lupsha（1968），The Politics of Urban Change. Current History; Philadelphia, etc. Vol. 55, Iss. 328, (Dec 1, 1968): 327.

朱柏萱（2006），青少年加入幫派歷程之研究。中央警察大學犯罪防治研究所碩士論文

吳親恩（2008），地方議會金權政治的變化：司法判決書的分析。臺灣政治學刊200812(12卷2期)，P165-212

李建廣（1998），從犯罪偵查構造之分析論提升刑警偵查效能。警學叢刊29:3期，P93-115。國立中央警察大學警學叢刊雜誌社：林口

李維凱（2008），我國刑事警察人員執行偵訊之研究。中央警察大學刑事警察研究所碩士論文

汪士淳（1999），忠與過：情治首長汪希苓的起落。台北：天下文化。

周文勇（1994），組織犯罪。中央警官學校：桃園。

周愫嫻、李茂生、沈伯洋（2019），警察人員涉貪瀆風險成因分析與對策建議委託研究案期末報告書。臺□市政府政風處2018□廉政委託研究案

孟維德、楊立華、賴珮玲（2005），幫派及組織犯罪團體之實證研究以臺中市為例。警學叢刊200511 (36:3期)，P53-82

林宏昇（2011），幫派與組織犯罪偵查策略變遷之研究。臺北大學犯罪學研究所碩士論文

林武銘（2011），不同類型幫派組織結構及活動之研究。臺北大學犯罪學研究所碩士論文

林瑋婷（2011），臺灣戰後流氓控制(1945-2009)--一個社會學的考察。臺灣大學社會學研究所碩士論文

高永光（2004），台北縣地方派系與黑道互動模式之研究。選舉研究200405(11卷1期)，P33-72

陳力州（2019），我國刑事警察人員偵查思維歷程初探性之研究。中央警察大學刑事警察研究所碩士論文

Phoca PDF

陳怡翔（2014），人民保母難為—探討刑警及派出所警察之父職意涵與實踐。臺北大學社會學系碩士學位論文

陳明傑（2004），從組織文化觀點探討刑事警察風紀之研究---以台北市為例。中央警察大學刑事警察研究所碩士論文

陳東升（1995），金權城市：地方派系，財團與台北都會發展的社會學分析。台北：巨流圖書

陳景星（2011），我國刑事警察督察之研究。中央警察大學警察政策研究所碩士論文

黃玄銘（1997），戰後臺灣黑道的政治分析。臺灣大學政治學研究所碩士論文

黃惠貞（2009），國民黨政權流氓取締制度起源研究
(1927—1955)。臺灣大學歷史學研究所碩士學位論文

楊志強（2016），我國防制組織犯罪策略成效之探討。國立中興大學國家政策與公共事務研究所碩士論文

楊哲昌（2008），台北市犯罪幫派組織類型與特性之研究。臺北大學犯罪學研究所碩士論文

賴珮玲（2005），組織犯罪問題之研究臺灣都會區組織犯罪集團活動型態之初探。警學叢刊200505 (35:6期)，P231-256。國立中央警察大學警學叢刊雜誌社：林口

Phoca PDF

發佈：2022-04-14, 週四 16:59
點擊數：19260

作者 徐連毅 為台大社會所碩士

Phoca PDF