

# 我國組織犯罪實體面及其偵查策略之探討

內政部警政署刑事警察局檢肅科 李建廣

## 目次

- |                  |               |
|------------------|---------------|
| 壹、緒論             | 三、執法措施        |
| 一、研究動機與目的        | 肆、組織犯罪實體面之觀察  |
| 二、基本方向—以犯罪偵查為核心  | 一、組織犯罪之類型     |
| 三、本文對「組織犯罪」之界定   | 二、組織犯罪之犯罪模式   |
| 貳、抗制組織犯罪之沿革與影響   | 伍、組織犯罪偵查策略之分析 |
| 一、一清專案時期         | 一、企業化式偵查策略    |
| 二、檢肅流氓條例之立法      | 二、擒賊擒王式偵查策略   |
| 三、迅雷專案時期         | 三、蠶食式偵查策略     |
| 四、治平專案時期         | 四、中間切入式偵查策略   |
| 五、組織犯罪防制條例之立法施行  | 陸、結論與建議       |
| 參、現行抗制組織犯罪所採刑罰措施 | 一、警察部門        |
| 一、國際間打擊跨國組織犯罪措施  | 二、司法部門        |
| 二、立法措施           |               |

關鍵詞：組織犯罪、犯罪偵查、流氓、幫派

## 摘要

本文計分六章。第一章緒論，首先敘述研究動機與基本方向，研究動機緣起於近來國內組織犯罪迅速發展與惡質化的現象，復以我國本土特有的黑金政治氾濫問題，已令人有「黑道治國」的隱憂。政府所展現的掃黑決心固不容置疑，但成果似不如預期理想。故於本章明示以犯罪偵查為核心，抗制組織犯罪為最終目的，而仰賴執法機關採取實質有效之抗制組織犯罪措施。

第二、三章探討歸納自一清專案以來，警察機關抗制組織犯罪之歷史沿革，以及現行之刑罰抗制措施，瞭解執法機關抗制組織犯罪之現況與問題所在。蓋因組織性集團犯罪迥異於一般個體犯罪，過去執法經驗顯示，傳統抗制措施實難以有效對抗此種隱密性極高犯罪型態，尤其對於隱身幕後者更難以掌握足夠證據有效起訴定罪，造成組織犯罪之發展未能有效受到遏制，而有必要參酌國外執行經驗，針對此種犯罪類型採取立法與執法之刑罰抗制策略。

第四、五章則將焦點轉回本文之重心，依據筆者實證調查研究結果，深層剖析組織犯罪之實體面，針對其結構類型與犯罪模式提出本土化之觀察，建立模型，並探討對抗組織犯罪之五種偵查策略，分析其意義、目的及應用，以能有助於執法機關瞭解並有效運用偵查策略抗制組織犯罪，及提供進一步之學術研究基礎。

最後，第六章為結論與建議，分從警察與司法部門，提出抗制組織犯罪之研究建議，冀能改善當前執法機關抗制組織犯罪時，所生之執行面與法制面間落差與窘境，並因而有助於達到組織犯罪防制條例之立法目的，而非僅僅是宣示性質。

# 壹、緒論

## 一、研究動機與目的

近年以來，國內組織犯罪已由過去擁槍自重、霸佔地盤、相互火拚等暴力犯罪，改以組織化、企業化的型態，實際從事職業賭場、地下錢莊、色情行業、販毒、走私，甚或公然介入政府公共工程的圍標、綁標等非法活動，更有以暴力操縱選舉，嚴重衝擊社會治安與影響民主法治之發展<sup>1</sup>，委實突顯出組織犯罪之囂張猖獗，治安惡化嚴重，更由於社會民意的反應及輿論的指責，行政機關遂於八十五年間迅即展開大規模掃黑行動，立法院亦於同年年底以快馬加鞭之速度，三讀通過「組織犯罪防制條例」完成立法程序，期能對全面性掃黑工作立即產生立竿見影之效。就一連串執行打擊組織犯罪的措施加以觀察，政府反黑掃黑決心固然不容置疑，但除表面上的績效數字外，民眾真正希望的是，執法機關採取正當、合法、有效的抗制措施，建立實質有效控制組織犯罪之偵查策略，而非僅祇是一時的掃蕩與短暫的嚇阻而已，故擬藉由本文之探討，冀能提出可供參考建言。

從組織犯罪歷史與現實觀察，組織犯罪存在與發展有其必然性與不可抗性，奢言消滅斷絕組織犯罪，顯不可能，故本文研究方向，即藉由對抗制組織犯罪之歷史沿革及現行國內外抗制措施之考察，而以組織犯罪防制條例為規範基礎，深層剖析組織犯罪之實體面，並探討執法機關應有之偵查策略，俾有助於警察機關以正當、合法、有效偵查活動以抗制組織犯罪，提升偵查能力與執法品質，控制並掌握組織犯罪危害與發展的程度與範圍。

## 二、基本方向—以犯罪偵查為核心

就現行犯罪偵查實務而言，作為考核管制警察機關辦理刑事案件之依據有「刑事案件撤銷管制標準」、「刑案發生及破獲計算標準」兩項標準。就其文義觀之，其中除足以證明犯罪事實之證據外，均以「緝獲犯罪嫌疑人並移送法辦」為實務偵查結（破）案之重要條件。換言之，當前警察犯罪偵查活動目的，僅在追求「緝獲犯罪嫌疑人並移送法辦」而已，至於犯罪嫌疑人能否於刑事司法體系中經起訴、審判、定罪、執行而受到應有制裁則非所問。法律上偵查僅係指檢察官於提起公訴前之階段，惟其所為發現犯罪嫌疑人與犯罪事實，蒐集、保全犯罪證據之行為，卻為其後刑事追訴審判程序之基礎，若犯罪者未能受到應有處罰制裁，則毋寧為徒耗刑事司法資源，而此點正是本文以犯罪偵查為核心之關鍵所在。

## 三、本文對「組織犯罪」之界定

---

<sup>1</sup> 組織犯罪防制條例草案定稿說明(85年9月5日)，收錄於「組織犯罪防制條例立法資料彙編」，法務部編印，民國87年2月，第16頁。

有關組織犯罪之定義，學理上爭論相當多，但均多將組織犯罪與犯罪組織混為一談，而造成概念上不易釐清。實際上，犯罪組織有別於組織犯罪，犯罪組織所實施之犯罪，方稱為組織犯罪<sup>2</sup>。而其中較周全的定義應屬於西元一九九四年間，聯合國會員國在義大利那不勒斯所發表防制組織犯罪世界宣言中，對組織犯罪所給予典型定義。所謂「組織犯罪」，係「為從事犯罪活動組成集團組織，其首領得以對本集團進行一套控制關係，而使用暴力、恐嚇或行賄收買等手段，以牟利或控制地盤或市場；為發展犯罪活動或向合法企業滲透，而利用非法收益進行洗錢；具有擴大新活動領域至本國邊界外之潛在可能性，且能與其他有組織跨國犯罪集團合作」<sup>3</sup>。此一定義描述，應已有助於對主題瞭解而能窺知組織犯罪全貌。

相對於前述犯罪學上定義，就實定法而言，我國「組織犯罪防制條例」已就犯罪組織構成要件予以明定。依該法第二條規定，「犯罪組織」係指三人以上，有內部管理結構，以犯罪為宗旨或以其成員從事犯罪活動，具有集團性、常習性及脅迫性或暴力性組織。因本文探討主題為「組織犯罪實體面及其偵查策略」，犯罪偵查本為刑事訴訟程序一環，自應該當於法律規範之犯罪構成要件，故本文對「組織犯罪」之界定，係採法律上定義；惟在對組織犯罪之概念性問題探討上，則採較廣義之解釋，而將之與「黑道」等同界定<sup>4</sup>，亦即泛指不以正當職業賺取合法利益，而以從事犯罪或不法活動牟利為生，具有犯罪習性與暴力性者而言。

## 貳、抗制組織犯罪之歷史沿革與影響

國內組織犯罪之發展係從民國三十八年台灣光復以後開始萌芽，並隨著五十年來台灣地區政治經濟之發展、社會文化之變遷與治安機關所採取之抗制措施而逐漸演變，從早期不務正業，遊蕩街頭惹事生非的地區性角頭聚合，蛻變形成今日嚴重危害國家社會整體正常發展之有組織性的犯罪型態<sup>5</sup>，換言之，除社會政經因素外，抗制組織犯罪的法律規範與治安機關之抗制作為亦與組織犯罪的蛻變發展相互影響而密不可分，故為瞭解組織犯罪演變發展與執法機關抗制措施兩者間之關係，以及抗制組織犯罪法律規範之緣起變遷，本文乃先就執法機關抗制組織犯罪作為及其抗制法規範之歷史沿革做一描述剖析<sup>6</sup>，並嘗試推論解析其該措施與規範之特質及所產生之影響。

<sup>2</sup> 「犯罪組織」(Criminal Organization)之重點在於組織及其結構，及其成員間之關係，「犯罪」乃在表明該組織之屬性，屬於靜態性質；至「組織犯罪」(Organized Crime)則係指該組織所實施之犯罪，屬於一種獨特的犯罪類型與現象，以有別於個體犯罪，其重點在於該犯罪行為及其造成之後果，而非組織之本身，屬於動態性質，兩者概念有別，參見麥流芳，個體與集團犯罪，巨流圖書，民國80年7月一版，第145-146頁。

<sup>3</sup> 蘇南桓，組織犯罪防制條例之實用權益，永然文化，民國86年11月初版，第12-13頁。

<sup>4</sup> 楊子敬，警察機關辦理流氓案件之現況介紹，收錄於「刑事法律專題研究(十二)」，司法院刑事廳編，民國86年6月，第13頁。

<sup>5</sup> 有關我國組織犯罪之成因與變遷發展的實務性資料，請參見游日正、楊台興，我國不良幫派及其成員之處理模式，收錄於許春金主持，「不良幫派處理模式之泛文化比較研究」，刑事警察局委託研究，民國82年5月，第164-169頁。

<sup>6</sup> 關於組織犯罪之變遷演進，學者間有從不同角度觀察重點。一般而言，以日本與國內近五十年組織犯罪之發展，大致上之由烏合之眾邁向組織化團體，以及由地方角頭而漸次發展為跨地域之聯盟，而可概

## 一、一清專案時期(民國四十四年至民國七十四年)

治安機關針對組織犯罪之抗制作為(一般俗稱為「掃黑」)，最早應可回溯到民國四十四年的「伏妖專案」，其後又相繼於民國六十五年執行「除四害專案」、民國六十九年之「捕鼠專案」，及民國七十三年之「雷霆專案」與「清從專案」，而到民國七十三年十一月十二日的「一清專案」達到最高潮<sup>7</sup>。

「一清專案」之實施係肇因於當時社會因中美斷交人心惶惶，各幫派犯罪組織趁此機會日益發展壯大，其中尤以竹聯幫發展最為迅速。該幫仿洪、青兩幫訂定幫規，內部組織嚴密，遍設堂口，部分成員並具高度愛國情操。民國七十三年十月發生之「江南事件」，經證實為竹聯幫分子涉案後，竹聯幫氣勢達到頂點<sup>8</sup>。同期間，治安機關雖先後實施「雷霆專案」與「清從專案」，並辦理不良幫派自首登記，但重要幫派分子均未辦理自首登記，有鑑於幫派組織犯罪活動有愈演愈烈趨勢，甚與情治系統相結合，政府高層乃授意規劃實施大規模掃黑行動，此即為「一清專案」。

「一清專案」之實施，自民國七十三年十一月十二日，至七十四年十一月三十日，終因其法源依據「台灣省戒嚴時期取締流氓辦法」之廢止而結束，該專案之執行，確實有效遏阻流氓幫派之持續擴張與危害，在抗制組織犯罪歷史上奠定重要里程碑，並促成「動員戡亂時期檢肅流氓條例」之立法制定，完成檢肅流氓工作之法制化，惟另一方面，因規劃實施時主要係針對台北市地區幫派首惡，其中又以竹聯幫與地方角頭為主，故該專案執行使竹聯幫勢力受到嚴重打擊，造成松聯幫、北聯幫等竄起，而一清專案結訓分子之相互串聯，更促成天道盟形成。

## 二、檢肅流氓條例之立法(民國七十四年迄今)

檢肅流氓條例前身係「台灣省戒嚴時期取締流氓辦法」，該取締流氓辦法自民國四十四年全面修正頒行後，至民國七十四年十一月三十日因「動員戡亂時期檢肅流氓條例」之公布施行而廢止，前述一清專案即係依據該辦法而執行，惟因該辦法存在諸多爭議，如法律位階僅屬行政命令，卻得據以拘束人身自由；所定流氓構成要件不明確；流氓之認定、取締程序均未經司法機關審查等。且從一清專案執行發現組織犯罪迅速發展，嚴重危害社會，遂參照原有取締流氓辦法與一清專案執行模式，而有「動員戡亂時期檢肅

---

分為流氓時期、幫派時期、組織犯罪時期等三個時期。參見鄭善印，日本不良幫派之處理模式暨我國可以借鏡之處，警學叢刊第27卷第1期，民國85年7月，第23-30頁。另美國學者Peter A. Lupsha透過對世界地區組織犯罪之觀察，提出組織犯罪三階段演化說：即暴力期(Predatory)、寄生期(Parasitical)、共生期(Symbiotic)，認為任何一個犯罪組織均需經過一個或超過一個以上階段的演化。參見Luspha, A Macro Perspective on Organized Crime : Rational Choice Not Ethnic Behavior, Paper Presented to Asc Annual Meetings, Montreal, Canada, Nov. 1987. 轉引自許春金，犯罪學，中央警察大學，民國86年9月，第492-496頁。

<sup>7</sup> 馬英九，掃黑與除暴工作的再出發，中國國民黨中央常務委員專題報告，民國85年4月24日，第17頁。

<sup>8</sup> 游日正、楊台興，前揭文，第166頁。

流氓條例」之立法。

檢肅流氓條例制定立法，奠定掃黑法制初步基礎，並為檢肅流氓工作完成法制化，固然本條例乃係針對流氓特性所制定之專法，對於擅組、主持或參與幫派組合、霸佔地盤、敲詐勒索、白吃白喝及恃強逼討債務等流氓不法行為，均有明確檢肅處罰規定，為其後十餘年間警察機關抗制組織犯罪主要法律依據；但因其係基於「台灣省戒嚴時期取締流氓辦法」既有規範所制定，而在法律條文本本身及實務執行仍存有若干問題<sup>9</sup>，遂生侵害人民基本權利之非議，埋下日後經大法官會議解釋部分條文違憲與民國八十五年再次修正之遠因。

### 三、迅雷專案時期(民國七十九年迄今)

一清專案於民國七十四年十一月間，因其法源依據「台灣省戒嚴時期取締流氓辦法」廢止而終止，直至民國七十四年七月動員戡亂時期檢肅流氓條例公布施行後，警察機關旋即依據新法自民國七十九年七月九日起，開始規劃全國同步實施之掃黑專案—迅雷專案<sup>10</sup>，並頒訂「檢肅流氓工作迅雷作業實施要點」以為實施準則，而為一清專案以後警察機關主要掃黑專案工作。

迅雷專案之執行雖創造良好掃黑數字績效，但似乎顯示警察機關實施掃黑行動之頻繁與流氓幫派分子之無窮無盡，已使迅雷專案成為一種例行性常態工作，加之迅雷專案對象，因兼顧專案檢肅到案人數不宜過少之原因所致，其層級並未嚴加篩選而與一般流氓幫派分子無異，迭受「祇拍蒼蠅不打老虎」之譏，因而逐漸喪失其專案執行應有之震撼嚇阻作用與目的，此即為促使日後針對著名幫派首惡或具特殊身分背景黑道分子規劃「治平專案」原因之一。

### 四、治平專案時期(民國八十四年迄今)

迄民國八十四年間，由於組織犯罪持續坐大，流氓幫派危害社會日趨嚴重，甚至與地方派系相結合，以暴力方式介入選舉為候選人抬轎或直接參選漂白，造成民主政治品質惡質化，已引起政府高層重視，且現有迅雷掃黑專案著重於檢肅到案流氓「量」之多寡，並未特殊針對著名幫派角頭，或具特殊身分背景之嚴重危害治安幕後首惡，遂有「治平專案」規劃之芻議。

治平專案之實施應分為兩個階段，第一階段係自民國八十四年三月至民國八十五年七月止，由警察機關依據檢肅流氓條例規劃執行，憲調治安單位協力蒐證；第二階段則係從民國八十五年八月迄今，納入檢察體系，由檢察官指揮警憲調等治安單位統合偵辦，依據相關刑事法律與檢肅流氓條例，採刑案追訴與流氓檢肅併行原則規劃執行。

兩階段比較，第二階段治平專案納入法務檢察體系，由專案檢察官指揮，以警察

<sup>9</sup> 對於檢肅流氓條例學理與實務之批評，堪以學者林山田為代表，共列舉出十大問題。請參見林山田，動員戡亂時期檢肅流氓條例評議，收錄於「特別刑法論文選輯」，政大法律研究所，民國75年10月，第123-141頁。

<sup>10</sup> 游日正、楊台興，前揭文，第185頁。

機關為主軸，統合各治安單位成立專案小組偵辦模式，採刑事偵查與流氓檢肅併行原則執行之。藉由檢察官強制處分權之行使以突破蒐證瓶頸，並以「綠島政策」強化其震撼遏阻效果。至於蒐證雖採主動先發方式，但卻係先經初步蒐證後，再對具犯罪嫌疑之符合專案要件目標深入蒐證；在執行上，則以更具組織體系與執行能力之掃黑架構抗制日趨組織化、企業化的組織犯罪型態。雖在偵查活動之正當性與有效性仍有未盡周延之處，對於部分具特殊身分之真正首惡未能執行到案而有所批評，但若實施掃黑專案係抗制組織犯罪之必要手段，則治平專案之執行，無疑地不僅確立抗制組織犯罪之基本執法模式，亦促使組織犯罪防制條例、檢肅流氓條例、洗錢防制法及證人保護法相繼之立(修)法完成，漸次完備掃黑除暴法制，其中最重要者莫過於組織犯罪防制條例。

## 五、組織犯罪防制條例之立法施行(民國八十五年迄今)

民國八十年代以後，隨著社會整體繁榮發展，流氓幫派已逐漸轉型為組織化、企業化的集團犯罪型態，從事賭博、色情、販毒等地下不法活動，甚至介入公共工程圍標、綁標，乃至參與各項政治活動以牟取更大不法利潤，所形成黑道猖獗、金權氾濫亂象，嚴重衝擊社會治安與民主法治之發展，顯然犯罪趨勢已然由個體犯罪逐漸轉變為集團犯罪。然而當時規範集團性的犯罪之法律僅有刑法第一百五十四條參與犯罪結社罪與檢肅流氓條例第二條第一款之「幫派組合」，前者規定顯然過於簡陋，且「以犯罪為宗旨」之構成要件難以證明，無法有效因應抗制組織犯罪之需求；後者則以處罰個人流氓行為為主，未對「幫派組合」明確定義，且當時部分條文又經司法院大法官會議解釋部分條文違憲，均未能規範此日益猖獗的組織化、企業化之集團犯罪型態。

基於前述社會事實需要，面對社會輿論要求制定防制組織犯罪法律呼聲日增，且參諸德國、美國、日本、義大利等國家立法例，均定有懲治組織犯罪之專法，法務部與內政部遂於民國八十五年四月間依行政院指示，經蒐集外國相關立法例參考與多次邀集各機關代表、學者專家開會研討，共同研擬完成「組織犯罪防制條例草案」<sup>11</sup>，於同年八月八日陳報行政院審查，復於九月十日函請立法院審議，在相關部會首長積極奔走協調，以及第二階段治平專案實施所掀起全民反黑熱潮下，立法院乃於民國八十五年十一月二十二日三讀通過立法，並於同年十二月十一日公布施行，組織犯罪防制條例於焉誕生。

綜合前述治安機關抗制組織犯罪歷史沿革剖析，如表一所示，就各時期之緣起變遷與其影響予以整合歸納，瞭解相對應之組織犯罪演變發展階段，應能對整體抗制組織犯罪歷史沿革之連貫有清楚認知，並能發現其基本型態：循實施掃黑專案→從專案執行模式、問題缺失及其發現，制定或修正法律→依據新法律實施掃黑專案→再從專案執行模式、問題缺失及其發現，制定或修正更新的法律→…，依此型態不斷於抗制組織犯罪歷史中循環出現。

表一 抗制組織犯罪各時期演變發展分析圖

<sup>11</sup> 組織犯罪防制條例立法資料彙編，法務部編印，民國 87 年 2 月，第 15-16 頁。

	一清專案	檢肅流氓條例	迅雷專案	治平專案	組織犯罪防制條例
起迄時間	44~74.11 44 伏妖 65 除四害 69 捕鼠 73 一清	74.7~ 81.7 修正(終 止戡亂時期) 85.12 修正(釋 字 384 號解釋)	79.7~ 以 1 月與 11 月 實施次數最多	84.3~ 第一階段 (84.3~85.7) 第二階段 (85.8~)	85.12~ 85.4 研訂草案 85.8 政院審查 85.9 立院審議 85.11 三讀
起源原因	1.流氓幫派危 害嚴重 2.竹聯幫之江 南事件	1.流氓辦法僅 屬命令位階 2.一清專案執 行所見	1.檢肅流氓條 例立法 2.流氓認定到 案程序繁瑣	1.地方政治惡 質化 2.黑道介入政 治經濟層面	1.檢肅流氓條 例違憲 2.治平專案執 行所見
法律(執行,制定參考)依據	台灣省戒嚴時期取締流氓辦法	台灣省戒嚴時期取締流氓辦法	檢肅流氓條例	檢肅流氓條例 組織犯罪防制 條例 其他刑事法律	外國相關立法 例 那不勒斯宣言
影響特色	1.制定檢肅流 氓條例 2.組織犯罪勢 力重整 3.黑白兩道劃 清界線	1.排除檢察官 2.警察機關為 主管機關 3.建立秘密證 人制度 4.規範個別流 氓行為	1.掃黑震撼防 制效果 2.只拍蒼蠅不 打老虎 3.審查認定周 延不足	1.制定組織犯 罪防制條例 2.以黑道老大 為目標 3.組織犯罪難 見與分散 4.程序正義,周 延人權保障	1.抗制組織犯 罪專法 2.證人保護法 催生 3.創設諸多特 殊法律設計 4.防止黑道參 選條款
組織犯罪發展階段	流氓時期 暴力,寄生階 段	流氓時期 寄生,共生階 段	幫派時期 寄生,共生階 段	幫派時期 共生階段	組織犯罪時期 共生階段

### 參、現行抗制組織犯罪所採刑罰措施

基於組織犯罪與一般個體犯罪在本質上之差異，以及組織犯罪所具有之計畫性、暴力性、階層性、牟利性、腐化性、秘密性等複雜性質，刑事司法機關應有必要針對組織犯罪提特別抗制策略。歸納國內外相關研究而言，組織犯罪之刑罰抗制策略<sup>12</sup>，可區分為立法與執法二部分，前者包括制定組織犯罪實體法、防制洗錢、無受害者犯罪之除罪化、證人保護、電子監聽、臥底偵查、禁止參選公職人員等法律措施<sup>13</sup>；後者則包括實施掃黑專案、設置專責偵查單位、國際刑事司法互助等。

#### 一、國際間打擊跨國組織犯罪措施

面對日益嚴重的組織犯罪問題，究應如何有效抗制組織犯罪，向來為各國執法機關極為關心之課題。聯合國會員國即有感於各國組織犯罪之急切增長與全球蔓延，遂於一

<sup>12</sup> Jay S. Albanese, 3rd ed.), Anderson Publishing Co., 1996, pp.189-203.

<sup>13</sup> 傅美惠，組織犯罪及對抗措施，刑事法雜誌第 44 卷第 4 期，民國 89 年 12 月，第 111-123 頁。

九九四年十一月二十一至二十三日，在黑手黨最為猖獗之義大利那不勒斯舉行「有組織跨國犯罪問題世界部長級會議」，以建立國際間共識並謀求因應解決之道，其於會後所共同發表之「一九九四年那不勒斯宣言」<sup>14</sup>，對於世界各國含我國在內研議擬定相關抗制組織犯罪措施，具有深遠影響。其中較重要者包括：

- 1.各國應在必要時考慮制定實體法規，以懲治參與犯罪組織之行為人，並對法人團體規定刑事責任，藉以加強打擊組織犯罪之能力。
- 2.各國應確保本國之刑事司法系統擁有足以對付組織犯罪活動之結構與能力，其中包括對付貪污腐敗、恐嚇及暴力之保障制度。
- 3.各國法律如有適當規定，應考慮採用可靠之收集證據方法，如電子監聽、便衣行動及臥底等，但應充分尊重各項人權與基本自由，特別是隱私權，並應酌情在司法監督之下進行。
- 4.各國應考慮採取措施，鼓勵組織犯罪成員合作與出庭作證，包括為證人及其家屬採取適當保護方案，並在國家法律允許之範圍內，依據其於偵審過程中之合作程度予以從輕發落。
- 5.各國應努力建立並配備專門調查部門，使其精通組織犯罪集團之結構特點與作案手法，並應努力為該部門提供必要之培訓與資源，以便其將精力集中在組織犯罪之情報收集、分析與查緝等防制工作上。
- 6.各國應展開教育方案，培養遵守法紀之觀念，並執行各種措施以提高公眾對組織犯罪後果之認識，爭取公眾、傳播媒體及私人部門支持國家與國際打擊組織犯罪之努力。
- 7.檢察、調查及司法機關應加強國際合作，以防制組織犯罪之國際化，並應充分執行有關引渡問題之雙邊及多邊公約，確保有效執行法律互助請求。
- 8.建立防制洗錢法制，以預防及控制洗錢，並管制犯罪收益，打擊並摧毀犯罪組織之經濟實力。另採取沒收、扣押、假扣押等法律措施，以沒收組織犯罪之資產與非法收益。

那不勒斯宣言所提出打擊組織犯罪行動計畫，強調抗制組織犯罪之法律措施，以及強化打擊組織犯罪之刑事司法機關結構與基礎，無疑為現今國際間防制組織犯罪措施之典範，對照比較我國「組織犯罪防制條例」內容可以發現，上述大部分措施均已為立法者採納而納入條例之中<sup>15</sup>，但其中已付諸實現之部分措施，仍受到甚多質疑<sup>16</sup>，或未被立法者所採納，例如設計採用特殊偵查方法如臥底等，建立組織犯罪專門調查部門。

## 二、立法措施

民主法治國家抗制犯罪必須遵守法定程序及罪刑法定主義，以兼顧追求實質與程序正義，始能符合憲法保障人身自由之精神。故抗制組織犯罪首要即需透過刑事立法之手

<sup>14</sup> 蘇南桓，防制組織犯罪之新趨勢，法務通訊第 1735, 1736 期，民國 84 年 7 月。

<sup>15</sup> 諸如本條例第 8 條「窩裡反」條款、第 9 條防包庇條款、第 11 條、第 12 條關於檢舉人、證人之保護、第 15 條國際合作條款等。

<sup>16</sup> 諸如本條例第 7 條之沒收特例，採取「舉證責任倒置原則」，即課予被告證明其財產為合法所得之責任，否則即加以沒收或追繳其財產，不無違反憲法與刑事訴訟法之「不證己罪」及「無罪推定」原則之嫌，實務上亦尚未有適用該條規定予以沒收或追繳財產之實際案例。

段，建構抗制組織犯罪之完整健全之實體與程序法律規範，明確規範處罰組織犯罪行為，並提供抗制組織犯罪所需特別偵查手段之法律依據，如證人保護、電子監聽等。但必須注意者，考慮運用刑法或刑事訴訟法作為抗制組織犯罪手段時，有其刑事政策要求與法律極限<sup>17</sup>，必須考量實質與程序之正當性，絕非以此作為迎合社會需求，彰顯政府對是項問題之重視，或一味以加重處罰之嚴刑峻罰政策，而忽視對問題本質之瞭解與處理。若為抗制組織犯罪所採行之立法或執法措施，反而造成刑事司法機關執法上之窒礙，影響其對組織犯罪執法之意願，實非立法或決策者之本願。

組織犯罪防制條例乃為國內首部抗制組織犯罪專法，固然係在欠缺對組織犯罪現象深入實際瞭解，以各主要國家相關立法例為本，倉促研擬完成之立法結果，但仍已相當程度彰顯立法者有心遏制國內黑道發展，侵蝕政治社會基礎亂象，並含納前述一九九四年那不勒斯宣言抗制組織犯罪新趨勢，且創設許多異於實體法及程序法的一般法律效果，對於今後刑事司法機關抗制組織犯罪，乃至黑道生態之蛻變重整，無疑地將會產生極為深遠影響，執法機關更有必要對該條例內容作深入剖析瞭解，俾能善加運用發揮立法者所欲達到抗制組織犯罪功能。

表二 組織犯罪防制條例重要條文解析表

法條要旨	立法目的	條文重點解析
刑事處罰(第3條)	收刑事懲處及保安教化之功能	採重刑主義併宣告強制工作保安處分之法例，並得科處高額罰金
牽連犯加重特例(第5條)	嚇阻其利用犯罪組織之資源從事犯罪	罪數部分依刑法第55條牽連犯處理，刑的部分則係從一重處斷而加重其刑至1/2
金主處罰條款(第6條)	消滅犯罪組織資金來源，避免官商勾結	認定為一獨立可罰的犯罪行為，而不以從犯的方式處罰
沒收特例(第7條)	剝奪犯罪組織再犯罪之憑藉，以收正本清源之效	採「舉證倒置原則」，賦予被告舉證財產為合法來源責任，否則即推定為犯罪所得財產予以沒收
自新條款(第8條)	鼓勵犯罪組織成員從善自新，並阻止犯罪組織存續	藉由自新條款以鬆動犯罪組織對其成員之監控力，以策動「窩裡反」作為摧毀犯罪組織之利器
防包庇條款(第9條)	遏阻民意代表對於犯罪組織之包容庇護行為	對經選舉產生之公職人員亦同公務員包庇犯罪予以同等處罰
檢舉人保護條款(第11條)	鼓勵檢舉人勇於檢舉犯罪組織，以期徹底瓦解	對於檢舉人身分資料有保密義務，且偵查機關應另卷封存，不需附送院方。
證人保護條款(第12條)	鼓勵證人勇於挺身指證犯罪組織，保護免受犯罪組織報復	有事實足認證人有受報復行為之虞者，法院或檢察機關得依聲請或依職權拒絕被告知對質詰問權

<sup>17</sup> 對抗組織犯罪應注意之刑事政策要求包括：1.刑法是法益保護的最後手段；2.投大眾所好，一味加重刑罰的政策，並非有效追訴組織犯罪手段；3.一切對付人民的刑事訴訟國家措施，都有其形式上與內涵上之界限；4.依法治國原則國家犯罪偵查措施基本上針對充分可疑行為；5.檢察官應扮演更積極角色；6.不可混淆警察與憲法保護工作，林東茂，德國的組織犯罪及其法律上的對抗措施，刑事法雜誌第37卷3期，民國82年6月，第17-19頁。

禁止黑道參選條款(第 13 條)	截斷黑道利用競選公職漂白之途徑	犯本條例之罪經判處有期徒刑以上之刑確 定者，終身剝奪其為公職人員之參政權
政黨連坐條款(第 14 條)	督促政黨為民舉才之職責，實踐政黨政治理念	課予政黨對於所推薦之公職人員候選人負 監督過濾之責

### 三、執法措施

徒法不足以自行，欲有效抗制組織犯罪，除有上述組織犯罪防制條例良法美意外，尚須司法警察機關展現決心與魄力，針對組織犯罪採取各項執法措施，發揮組織犯罪防制條例抗制組織犯罪之功能，達到整體防制效果<sup>18</sup>，否則法律僅為一抽象之原理原則而已。

#### (一) 實施掃黑專案

為有效抗制組織犯罪，警察機關長期以來一直將檢肅流氓幫派之掃黑工作列為重點項目，不斷實施各項掃黑專案，姑不論究該掃黑專案程序之正當性與抗制組織犯罪真正成效如何，單就掃黑專案之歷史持續性與檢肅到案人數而言，在警備總部、警政署與法務部等機關相繼主導下，綜觀政府各項維護治安工作項目中，難有如掃黑專案實施如此長期持續的貫徹落實執法，不僅檢肅成效卓著，對穩定社會治安，嚇阻組織犯罪之發展與危害有其相當程度功能，甚至藉由掃黑專案實施與其成效，引起全民對反黑掃黑關注與矚目，並對相關掃黑法律如檢肅流氓條例（一清專案）、組織犯罪防制條例（治平專案）之制定產生推波助瀾之效。且就刑事政策角度觀察，國家以刑事立法手段運用刑罰權抗制組織犯罪，其目的不論是對犯罪者公正報應或威嚇社會大眾不敢心存僥倖（一般預防），或去除犯罪者危險性格並防衛社會（特別預防），共同的前提是，司法警察機關落實貫徹執法，使犯罪者受到法律應有之制裁，刑事追訴的確實性較刑罰的高度與嚴厲更具威嚇犯罪發生效果<sup>19</sup>，並有利於社會大眾對刑事司法之信賴感，協助犯罪預防活動展開。故司法警察機關實施掃黑專案，集中偵查資源與能力，以落實貫徹執法，並彰顯其掃黑新聞性與震撼性，實有其刑事政策上積極正面意義。

#### (二) 設置專責偵查單位

面對隱密性且擁有豐沛資源之犯罪組織，抗制組織犯罪工作必須長期投注偵查資源始能有所成效，尤應力求專業與專責，故執法機關有必要設置抗制組織犯罪之專責偵查單位，以能統一事權集中指揮，深入有效掌控組織犯罪之犯罪活動與內部運作，並防止地方執法單位受到組織犯罪勢力不當箝制與影響，此實已為國內實務檢警機關乃至各主要國家抗制組織犯罪之心得與共識，前述那不勒斯宣言亦有是項建議措施。以美國為例，除司法部刑事司設有組織犯罪調查科(the Department of Justice Criminal Division's Organized Crime and Racketeering Section, 簡稱OCRS)外，並於全美境內十四個大城市之

<sup>18</sup> 蔡德輝、楊士隆，台灣地區組織犯罪問題與防制對策，收錄於「刑事政策與犯罪研究論文集(一)」，法務部犯罪研究中心，民國 87 年 5 月，第 14-15 頁。

<sup>19</sup> 林山田，刑罰學，台灣商務印書館，民國 84 年 6 月，第 88-89 頁。

聯邦檢察署，設置聯邦打擊組織犯罪特別工作組(Federal Organized Crime Strike Forces)<sup>20</sup>，專責組織犯罪之調查工作。

行政院版本之組織犯罪防制條例草案，對於設立查緝組織犯罪之專責機關，認為無特別立法設立之必要，且因其他法律亦無類似立法例，故而隻字未提，但於立法審議過程中則有委員提出修正草案，建議於各高等法院檢察署設置組織犯罪防制中心之專責機關，配屬專責檢察官及司法警察執行查緝工作，並每六個月向立法院提出報告乙次<sup>21</sup>，惟此一修正草案條文，最後因行政機關裁員及專責機構效果未必顯著等原因，其後亦遭刪除。

組織犯罪防制條例草案中，有關設置防制組織犯罪專責機關之條文最終雖未獲採行，但鑑於組織犯罪案件有其複雜性與偵查難度，法務部於規劃「掃黑執行方案」(治平專案)時，即於各地方法院檢察署指派專責檢察官成立「掃黑執行小組」<sup>22</sup>，負責指揮偵辦組織犯罪案件，以利貫徹實施掃黑專案，並為發揮檢察官分工合作之效能，強化檢警之聯繫，有效打擊犯罪，更建立「協同辦案制度」，對於違反組織犯罪等繁難案件，得由多位察官組成協同辦案小組協同偵辦。

### (三) 國際刑事司法互助

組織犯罪並非侷限於國內性的犯罪，跨國性犯罪組織已成為今日犯罪組織之主流。隨著通訊科技及國際經貿之拓展，組織犯罪亦朝向國際化發展，尤其是國際毒品交易、非法槍枝買賣等最為明顯。一般而言，當國內犯罪組織因受到經濟情勢變遷或警察強力取締，導致組織犯罪在國內活動空間日益變小，而有很強的轉進海外傾向，乃朝向國際化發展，與國外犯罪組織建立結合關係，將形成不易控制的跨國性犯罪組織<sup>23</sup>，致使刑事司法機關偵查追訴組織犯罪更加困難並難以掌握，有鑑於此，需建立起國際合作管道，謀求國際刑事司法互助，如簽訂引渡條約刑事及移交犯人協定等作法<sup>24</sup>，以共同合作打擊跨國際性組織犯罪。

面對跨國性組織犯罪隱憂，相關治安機關除配合先期情報資料運用，嚴密入出境及安檢管制措施外，仍須盡力突破外交困境，謀求國際間刑事司法互助，加強國際間掃黑合作，以消弭跨國性組織犯罪之蔓延與擴張，可行之作法例如：採用非正式引渡及驅逐出境作法<sup>25</sup>、透過民間社團建立管道、實施境外警察聯絡官制度等。

<sup>20</sup> Jay S. Albanese, op.cit., p.168; 彭南雄，當前美國聯邦政府防制組織犯罪策略(中)，法務通訊第 1732 期，民國 84 年 6 月 22 日。

<sup>21</sup> 組織犯罪防制條例案，立法院公報法律案專輯第 208 輯，立法院秘書處，民國 86 年 8 月，第 458-459 頁。

<sup>22</sup> 掃黑白皮書，法務部編印，民國 87 年 10 月，第 12-14 頁。

<sup>23</sup> 跨國性的犯罪組織之特徵包括：1.組織性的犯罪集團以一國為其基地；2.選擇有利於其發展的一國或多國犯罪；3.從事走私、洗錢、與毒品交易等非法活動，獲取不當經濟利益，被逮捕風險低。Phil Willams, Transnational Organized Crime: Strategic Alliances, The Washington Quarterly, Winter 1995, 18:1, pp.57-72。轉引自戴育毅，跨國性組織犯罪問題之探討，收錄於「刑事政策與犯罪研究論文集(一)」，法務部犯罪研究中心，民國 87 年 5 月，第 41 頁。

<sup>24</sup> 謝瑤偉，組織犯罪之防制對策，法務通訊第 1841 期，民國 86 年 10 月 2 日。

<sup>25</sup> 所謂非正式引渡驅逐出境作法，係指我司法機關將擬緝捕之刑事被告犯罪事實，透過管道通知其可能居留地政府，並利用當地移民居留規定，促成其返國接受法律制裁。

## 肆、組織犯罪實體面之觀察

### 一、組織犯罪之類型

依據筆者之實證調查研究顯示，就犯罪組織之結構類型予以分類，國內犯罪組織可分為組織型與角頭型兩類<sup>26</sup>，解析如次：

#### （一）組織型犯罪組織

組織型犯罪組織主要以外省掛分子為主，發源於北部地區，活動範圍大，較無明顯特定活動地區，其組織結構嚴謹，層級明顯，設有幫主、執法、堂主、副堂主等，型態為多層制，主要目的是追求利益金錢。組織型犯罪組織較具有企業化商業經營理念，主要犯罪活動除傳統恐嚇勒索，處理糾紛外，包括經營酒店、舞廳、西餐廳等特種行業，介入合法之證券投資、有線電視、建築營造公司，甚至圍標公共工程等，多以自稱某某幫派從事犯罪。組織型犯罪組織多有其成文特定的幫規、儀式，並以嚴密規範制度結合、訓練成員，有其固定之職稱或職位。就法律適用上，因其組織結構嚴謹有系統，較易構成組織犯罪防制條例之犯罪組織「內部管理結構」要件。組織型犯罪組織較為著名者有竹聯幫、四海幫等。

#### （二）角頭型犯罪組織

角頭型犯罪組織則主要以本省掛幫派分子為主，發源於中南部地區，有其特定活動地區，地域性色彩濃厚，其組織結構較為鬆散單純，型態多為二層或三層制，以地方角頭為老大，下面則有文臣(軍師)、武將兩類功能不同成員，主要目的亦是追求利益金錢。角頭型犯罪組織多涉及地方政治派系活動，其角頭老大通常具有民意代表身分，可能為縣市議員或代表會正副主席，居於幕後操控地位，並不會親自實施犯罪，致證據難以掌握；文臣即為軍師，本身多無前科而屬於犯罪組織智囊團角色，負責擬定策略；武將則在外衝鋒陷陣、逞兇鬥狠，帶領手下成員負責以暴力方式解決紛爭<sup>27</sup>，犯罪活動包括經營賭場、色情行業、逼討債務、盜採河川砂石與強購土地挖取陸砂再回填廢棄物等，多以自稱某某大哥的人從事犯罪。角頭型犯罪組織並無成文的幫規、儀式，而係依賴不成文的成員間默契規範，彼此間因人情因素而結合，如從小即跟隨老大身邊作小弟，成員間亦無職稱或職位。此類型犯罪組織雖結構鬆散，除少數核心者外，並無固定成員，但遇有事情需要時，則立即可調集一群人。就法律適用上，因其組織結構型態單純，不易構成組織犯罪防制條例之犯罪組織「內部管理結構」要件。角頭型犯罪組織較為著名者有芳明館幫、屏東鄭○○組合等。

<sup>26</sup> 警察機關對於幫派組合分為三類，即組織型、角頭型與組合理，其中組合理係由不特定不良分子組合而成，亦無固定幫派組合名稱，多基於共同從事某一項犯罪活動或共同之非法利益而結合，可謂基於共同犯意一時而起之犯罪集團。參見八十三年檢肅流氓工作講習教材，內政部警政署編印，民國83年，第11-12頁。因組合理幫派顯然僅屬共犯結構型式，非屬犯罪組織，故本文不予納入討論。

<sup>27</sup> 武將均是自國中、高中生時期予以吸收加入，性格好狠鬥勇，文臣則通常具有較佳學歷與智慧。近來更傳出犯罪組織針對法律、會計等科系之家境清寒或生活糜爛大學生，提供助學貸款及生活津貼，以換

組織型與角頭型犯罪組織可歸納比較如表三所示。

表三 組織型與角頭型犯罪組織比較分析表

	組織型犯罪組織	角頭型犯罪組織
籍貫	外省掛	本省掛
內部結構	組織結構嚴謹,層級明顯	組織結構鬆散,無固定架構
成員職位	有正式職稱,如委員.堂主	無職稱,多以姓名.綽號相稱
層級數	多層制,甚有達八層者	二層制或三層制
規範形式	多有成文的特定幫規.儀式	多屬不成文默契規範
成員	固定成員	無固定成員,多係臨時糾集
名稱	具專有特定幫派名稱	多以老大或地域名稱稱之
犯罪活動	大型犯罪,如圍標.特定行業	小型犯罪,如討債.勒索
自我稱呼	XX 幫派	XX 大哥的人
主要目的	利益金錢	利益金錢
結合因素	制度性因素(譬喻:法治.直營店)	人情因素(譬喻:人治.加盟店)
介入政商情形	以商業活動為主	以政治活動為主
地域性	活動範圍大,較無地域性	多限於特定地區,具地域性
發源地區	北部為主	中.南部為主
法律適用	較易構成犯罪組織要件	不易構成犯罪組織要件
例示	竹聯幫.四海幫	芳明館幫.屏東鄭太吉組合

## 二、組織犯罪之犯罪模式

所謂犯罪模式，係指不特定相關一群人間的犯罪手法，有相類似犯罪的途徑、手段與方法，而可彙整歸納出一套概括模式<sup>28</sup>。研究探討組織犯罪之犯罪模式，除有助於偵查人員對組織犯罪深入瞭解，擬定偵查方向與計畫外，對於組織犯罪之抗制與預防，亦可提供刑事政策與犯罪學上之研究基礎，而有其探討研究之價值。

依據筆者之實證調查研究顯示，組織犯罪之犯罪模式如圖一所示，可將其分為組織形成凝聚期（犯罪實行前）、組織分工多角犯罪期（犯罪實行中），及組織維持生存運作期（犯罪實行後）等三階段予以探討。

### 一、組織形成凝聚期（犯罪實行前）

本階段於犯罪時間序列為主要基本犯罪事實發生前，係指犯罪組織發起成立或逐漸形成後，以其組織人多勢眾之集體力量，防衛組織內部安全，免於遭受其他組織侵擾，成員遇事並以其組織集體勢力對外協調解決，甚至動輒因細故夥眾傷害恐嚇他人，以建立組織成員之凝聚感，擴大犯罪組織勢力範圍。此階段又可細分為犯罪組織之發起形成，以及運用犯罪組織集體力量兩時期。

#### (一) 犯罪組織之發起與形成

取其於畢業後提供學識服務，擔任組織內文臣角色。

<sup>28</sup> 李名盛，犯罪模式分析之研究—以台灣海洛因及安非他命交易為例，警察大學警研所碩士論文，民國86年6月，第11頁。

此時期特點在於犯罪組織「集團性」之呈現，有三人以上成員之結合。一般而言，犯罪組織之形成有以下三種情形：

- 1.結合三人以上彼此熟識之兄弟、朋友，於某一時、地共同發起成立特定犯罪組織，並經由特定方式不斷招募吸收成員，此種犯罪組織通常有名稱、入幫儀式、幫規、教條等，如組織型犯罪組織。
- 2.三人以上彼此熟識之兄弟、朋友，平時即共同為伍，或跟隨其他幫派角頭大哥，從事不特定犯罪活動，並有其他成員加入與聚集，逐漸形成一犯罪組織，此種犯罪組織通常並無固定名稱、幫規或入幫儀式，如角頭型犯罪組織。
- 3.加入特定既存之犯罪組織，嗣後隨著自身實力壯大與聲名地位提升，招募吸收成員自立門戶衍生發展其他犯罪組織，或成立原犯罪組織之其他堂口。

## (二) 運用犯罪組織集體力量

犯罪組織於發起形成後，即運用其組織人多勢眾之集體力量，對內保護組織免於遭受侵擾，對外則遇事以組織之暴力脅迫方式協調解決，動輒因細故傷害恐嚇他人，以凝聚組織內部成員，並對外打響名聲，擴大其影響與勢力範圍，吸引招募更多成員加入。此時期特點在於犯罪組織「以眾暴寡」與組織成員「不務正業」特性之呈現，以為確立犯罪組織之存在，並作為進一步從事犯罪活動之基礎。

## 二、組織分工多角犯罪期（犯罪實行中）

本階段於犯罪時間序列為主要基本犯罪事實發生中，係指犯罪組織藉由其內部成員之分工，運用暴力、恐嚇、賄賂等方式，多角化從事各項犯罪活動，犯罪活動內容則包括前述提供非法服務或非法物品、暴力恐嚇勒索、從事特定犯罪活動、滲透經營合法行業等四大類，以達到獲取鉅額利益之基本目標，並降低犯罪活動之成本與風險。此階段又可細分為犯罪組織成員分工化從事不法，以及犯罪組織多角化從事各項犯罪活動兩時期。

### (一) 犯罪組織成員分工化從事不法

此時期特點在於犯罪組織「分工性」與「結構性」之呈現，組織成員接受主持者之指揮，依其組織層級，彼此分工從事不法而各有所司，形成一內部管理結構形態，故其犯罪活動通常為個體所難以獨力完成，或較個體犯罪之活動範圍更為廣大，甚至運用商業結構之公司組織，以為其內部管理結構之依據。如經營職業賭場之犯罪組織，其成員分別擔任或負責現場主持、把風、保鏢、記帳、收受賭資及收取賭帳等工作；為圍標而成立之廠商聯誼會，其成員分別擔任或負責聯誼會會長、財務管理、抄錄工程招標、開標資料、催收保護費，及幫派惡勢力圍勢等工作。

### (二) 犯罪組織多角化從事犯罪活動

此時期特點在犯罪組織「犯罪多樣性」之呈現，祇要有鉅額利益之所在，即有犯罪組織滲透介入之陰影，其犯罪活動內容繁多複雜，從早期之霸佔地盤、敲詐勒索、經營賭場、色情娼妓行業、地下錢莊、代人討債處理糾紛，演變之目前之走私偷渡、圍標工

程、經營壟斷特定行業，如有線電視、砂石場等，其犯罪活動內容之分類、特性與案例，已如前述。至於就侵害對象而言，組織犯罪多具有對被害者「能吃就吃」、「能搾就搾」的特性，並隨組織犯罪類型不同，侵害對象亦略有所異，但侵害對象多屬於遇事屈服畏懼，抱持息事寧人態度傾向。

### 三、組織維持生存運作期（犯罪實行後）

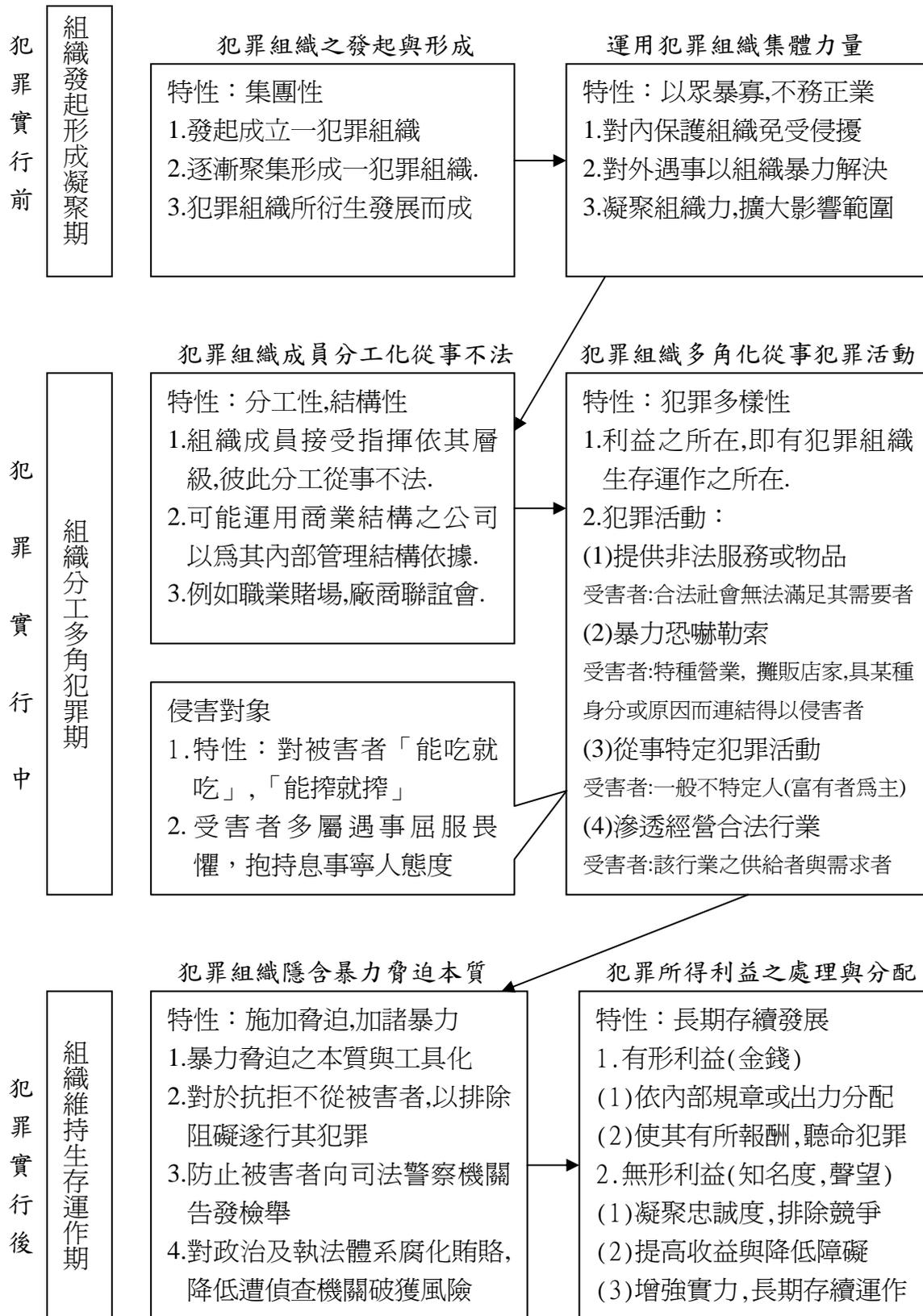
本階段於犯罪時間序列為主要基本犯罪事實發生後，係指犯罪組織多角化從事各種犯罪活動後，須對於抗拒不從之被害者，運用暴力脅迫方式，以排除其犯罪實行障礙，降低犯罪組織遭破獲風險，而對於犯罪所得利益，則依其內部規章予以處理分配，並藉由多角化犯罪活動實行，提升犯罪組織聲望地位與成員忠誠度，達到犯罪組織長期存續運作之目的。此階段又可細分為犯罪組織隱含暴力脅迫本質，以及犯罪所得利益之處理與分配兩時期。

#### （一）犯罪組織隱含暴力脅迫本質

此時期特點在於犯罪組織「施加脅迫」、「加諸暴力」特性之呈現，亦即「脅迫性」與「暴力性」，係指犯罪組織多角化從事各種犯罪活動後，須對於抗拒不從之被害者，運用暴力、脅迫恐嚇、賄賂等方式，以排除其阻礙順利遂行其犯罪活動之實現，防止被害者被害後向司法警察機關之告發檢舉，並藉由對政治及執法體系之腐化賄賂，降低犯罪組織遭偵查機關破獲之風險。組織犯罪雖非均運用暴力與脅迫方式，但必定隱含暴力脅迫之本質。

#### （二）犯罪所得利益之處理與分配

此時期特點在於犯罪組織「長期存續發展」特性之呈現。犯罪組織對於其實行犯罪所得不法利益，有形利益(金錢)經交付領導階層後，依其內部規章或視個人出力情形，定期或不定期以「生活費」等形式分配交予各成員，以使成員有所報酬而盡力聽命實施犯罪；無形利益則藉由犯罪活動實行之順遂，提升犯罪組織知名度與其聲望地位，除能凝聚成員忠誠度與招募更多新成員加入外，並有助於提高犯罪有形利益取得與降低犯罪實行障礙，排除其他幫派競爭，而達到增強犯罪組織實力，維繫組織長期存續運作之目的。



圖一 組織犯罪之犯罪模式圖

## 伍、組織犯罪偵查策略之分析

對於一般個體犯罪而言，例如強盜、毒品、槍彈等類型犯罪案件，傳統犯罪偵查並不需要特殊之偵查策略，祇要能搜查發現直接犯罪證據如贓物、毒品、槍彈或其他犯罪工具，即能相當程度證明嫌犯有犯罪事實，移送檢察官進行追訴工作，但組織犯罪則否。證明犯罪組織「內部管理結構」可能沒有任何直接犯罪證據，如犯罪組織之幫規、宗旨、信物等，除少數青少年幫派外，現今偵查實務均已難以發現搜得，故對於組織犯罪應有其特殊偵查策略，而不能單純分割以個體犯罪方式處理，否則至多僅能證明屬於共犯結構，而無組織犯罪防制條例適用。

相關研究與偵查實務均指出，對抗組織犯罪之困難程度遠超過任何單一之謀殺案，其可能包括長期間連續對於毒品交易、色情娼妓處所之搜捕，以及揭發隱藏其中之犯罪企業集團，偵查人員必須能偵測並發現組織犯罪的存在，熟稔組織犯罪之法律構成要件，進而藉由偵查蒐證以發展顯著的證據<sup>29</sup>。以美國抗制組織犯罪經驗為例，早期執法機關很少以連續性之作為對於組織犯罪團體加以偵查起訴，當輿論與公眾的壓力大時，執法機關就加強執法，但當公眾注意力降低時，執法就相對鬆懈，此點與國內情形頗為相似，但直至 1970 年代，美國政府就鑑於組織犯罪之危害與擴張未曾稍減，開始設計與運用許多偵查抗制組織犯罪之策略，以有效控制組織犯罪之蔓延。

依據筆者之實證調查研究顯示，抗制組織犯罪偵查策略應包括企業化式(即所謂「企業化偵查理論」)、擒賊擒王式、蠶食式、中間切入式等四種，就其於偵查實務意義與目的，對偵查過程運作影響等，解析如次：

### 一、企業化式偵查策略

企業化式偵查策略係美國聯邦調查局於 1983 年所發展出之創新並掌握機先式調查方法，即為所謂「組織犯罪之企業化偵查理論(Enterprise Theory of Investigation)」。<sup>30</sup>該策略係自調查之開始，即以偵查追訴處罰組織犯罪為目標，從事整體性犯罪調查策略之規劃，其目的在於確認犯罪組織所從事各種犯罪；呈現犯罪組織之存在；辨認控制犯罪組織之所有成員，以成功瓦解整個犯罪組織<sup>30</sup>。

就組織犯罪企業化偵查策略之運用，基於偵查過程中犯罪組織逐漸浮現之「重疊包裹(Wraparound)」特質<sup>31</sup>，偵查人員需靈活運用各種犯罪偵查工具，連續不斷地蒐證監控該犯罪組織，一層層將犯罪組織內部運作與暗中從事各項犯罪行為掀開檢視，並掌握瞭解其組織成員與經常出入聚集場所。隨著偵查過程行進，逐步釐清並條列組織犯罪成

<sup>29</sup> Paul B. Weston & Kenneth M. Wells, *Criminal Investigation Basic Perspectives* (4th ed.), Prentice-Hall, Inc., 1986, P.335.

<sup>30</sup> 彭南雄，當前美國聯邦政府防制組織犯罪策略（中），法務通訊 1732 期，民國 84 年 6 月。

<sup>31</sup> 例如，組織犯罪所參與之色情娼妓行業，會從傳統老鴿、皮條客的角色逐漸延伸擴張，藉以獲取利潤，進而控制整個地區的色情娼妓行業（進行娼妓的流動交換以服務當地嫖客），並提供所需之醫療與法律服務，形成「重疊包裹(Wraparound)」的型態，參見 Paul B. Weston & Kenneth M. Wells, *op.cit.*, P.336.

員間與各種犯罪行為彼此關係，建構該犯罪組織運作架構，以為將來法庭活動之起訴審判基礎。其間對於一般犯罪案件應盡可能避免打草驚蛇，或未予立即拘捕，或依一般個體犯罪程序處理，避免觸及犯罪組織部分，俟所蒐集犯罪事證成熟充分後，再同步搜索監控中之相關場所地點，拘捕所有犯罪組織成員，一舉摧毀該犯罪組織。而在偵查標的選定上，囿於偵查資源有限，通常係針對規模較小之犯罪組織，或大型犯罪組織之局部進行偵查，例如犯罪組織的某個堂口或分支。

## 二、擒賊擒王式偵查策略

擒賊擒王式(Headhunting)偵查策略，係美國執法機關於 1970 年代尼克森總統時期通過「組織犯罪控制法」(Organized Crime Control Act)<sup>32</sup>後，對抗組織犯罪所採行之主要偵查策略。該策略之實施係策略鎖定調查之犯罪組織，藉由逮捕並起訴犯罪組織首領老大為目標，結合「焦土」(Scorched Earth)策略—凍結或扣押經由組織犯罪活動所取得或利用之財產，以有效打擊抗制組織犯罪<sup>33</sup>。

從前述關於掃黑專案實施之探討可以明瞭，其所採行之一貫主要策略即為擒賊擒王式偵查策略，亦即將掃黑重點置於危害社會治安嚴重之流氓、地方角頭或犯罪組織首領。採行此種策略之主要理由乃係基於組織犯罪之本質考量。

就組織犯罪之本質與特性觀察，持續性的組織科層體制(Organized Hierarchy Continuing)乃組織犯罪最重要的特性<sup>34</sup>，就組織犯罪防制條例之犯罪組織定義而言，即為「內部管理結構」。犯罪組織乃是一由上而下之指揮層級系統，上有大哥首領，下則有堂口、幹部、小弟等，內部組織有其運作規範與紀律，上層指揮發號施令，下層則祇有聽從命令行動，並對於違抗命令或背叛者有幫規家法之處罰，此即為組織型幫派如竹聯幫、四海幫之具體觀察。最主要危害就在於指揮領導階層，下層小弟成員則祇是被動服從命令而行動。倘無上層指揮領導，下層小弟成員之作為與一般個體犯罪無異，故打擊組織犯罪最有力之策略就是擒賊擒王式。依其組織犯罪特性，一旦將領導階層者予以逮捕剷除，整個犯罪組織自然瓦解潰散。

擒賊擒王式偵查策略最為人所批評者，如學者Mastrofski 與Potter所言，擒賊擒王式偵查策略，將對社會造成更長時間的治安問題，理由是該策略導致組織犯罪變得分散(Decentralized)與難見性(Less Visible)<sup>35</sup>。

本文以為，擒賊擒王式偵查策略導致犯罪組織之分散與難見性，應屬必然，且在缺乏既有犯罪組織體系之控制與照應下，原有成員小弟不能再藉由老大或組織力量，透過圍標、圍勢、處理糾紛，或經營賭場、地下錢莊等犯罪活動，輕易獲得優渥非法利益

<sup>32</sup> 組織犯罪控制法起源於 1967 年美國總統執法與司法行政委員會所作「組織犯罪」專題研究報告之建議，國會於 1970 年 10 月 5 日正式通過施行。該法案第九章之「敲詐勒索與腐化組織條例」(Racketeer Influenced and Corrupt Organization Act, 簡稱RICO條例)，是被公認為美國抗制組織犯罪最有效的法律。

<sup>33</sup> Gennaro F. Vito and Ronald M. Holmes, *Criminology: Theory, Research, and Policy*, Wadsworth Publishing Co., 1994, pp.380-381.

<sup>34</sup> 學者Albanese綜合許多有關組織犯罪定義之著作，歸納出組織犯罪之 11 種特性，其中出現頻率最高者，即為「持續性的組織科層體制」，其次為「理性地經由犯罪獲取利益」。參見Jay S. Albanese, *op.cit.*, p.3.

<sup>35</sup> Gennaro F. Vito and Ronald M. Holmes, *op.cit.*, pp.379-380.

時，部分組織犯罪成員為圖生存享樂所需，自然將轉而從事街頭、財產型個體犯罪，但並不能因此而全盤否定甚而歸責於擒賊擒王式偵查策略。因為，在長期刑事司法機關的怠惰與整體政治社會條件的配合下，面對組織犯罪日益嚴重之際，採行擒賊擒王式偵查策略所可能導致的犯罪組織的分散與難見、街頭財產型犯罪增加，應為國家社會所必須忍受之「掃黑陣痛期」；衡量對整體政治、經濟之危害與影響，個體犯罪應遠較組織犯罪為社會大眾所能容許範圍內。就執法機關而言，如何以採行企業化式策略為原則，在偵查實務考量下，兼而採行擒賊擒王式偵查策略，並儘可能有效監管犯罪組織成員，降低對社會治安帶來之衝擊，應為可行方向。

### 三、蠶食式偵查策略

蠶食式偵查策略係指對於組織犯罪，以化整為零、個體犯罪的偵查方式，對於犯罪組織成員由下而上，就個別犯罪案件實施蒐證拘捕，藉以逐步蠶食削弱犯罪組織成員與勢力，達到瓦解犯罪組織之目的。

此種偵查策略係源起於檢肅流氓條例時期，當時組織犯罪防制條例尚未制定，檢肅流氓條例為警察機關抗制幫派集團型犯罪之最重要法律依據。依檢肅流氓條例第二條第一款規定，擅組、主持、操縱或參與破壞社會秩序，危害他人生命、身體、自由、財產之幫派、組合者，為流氓行為構成要件之一。實務上卻鮮有單獨因幫派組合流氓行為而認定者，反而視「幫派組合」為警察機關內部調查列管之對象，訂頒「不良幫派組合調查處理實施要點」，早期蠶食式偵查策略即是以此為基礎，對於不良幫派組合實施監管查察，如有符合流氓構成要件之成員者，以流氓檢肅方式處理，藉由不斷蒐證提報流氓檢肅，蠶食瓦解犯罪幫派組織。

鑑於犯罪組織指揮領導階層多隱身幕後操控犯罪，偵查蒐證困難，採行企業化式或擒賊擒王式偵查策略，恐均有所困難，故退而求其次，對於犯罪組織成員以個體犯罪方式偵查蒐證，以進一步取得組織犯罪事證與成員自白供述，指證其老大首領，逐步往組織犯罪上層追查，以期瓦解整個犯罪組織。且就偵查實務觀察，對於組織犯罪之偵查，若囿於偵查資源能力有限，或礙於現實地方政治與人情壓力，則採行蠶食式偵查策略，對於犯罪組織成員以個案方式不斷偵查蒐證，至少可達到削弱犯罪組織勢力，壓抑嚇阻犯罪組織危害之效果。

### 四、中間切入式偵查策略

從偵查抗制組織犯罪經驗發現，組織犯罪偵查並不同於傳統個體犯罪，並非直接對犯罪事實進行偵查蒐證，而係先運用組織犯罪資料庫或其他情報諮詢管道，對其犯罪組織運作與所從事犯罪活動全面廣泛瞭解，蒐集各式資訊與靜態資料，以對組織犯罪有所掌握，再選定最有利於偵查活動進行之策略切入。以偵查中南部常見之角頭型犯罪組織而言，一般所選擇最有利之切入點為「中間層級」，再分別往組織上層、下層發展線索蒐證，此即為「中間切入式」偵查策略。

對於犯罪組織，特別是角頭型犯罪組織，執法機關採行中間切入式偵查策略者，並不會從上層地方角頭老大著手，因其多屬幕後教唆指揮，且具有民意代表身分背景，蒐證困難，亦不會從下面成員小弟著手，因其層級太低，不符偵查成本效益，故在策略上主要以中間層級之「武將」為主進行偵查蒐證，因其較為衝動，好勇鬥狠，並直接帶領手下成員從事暴力犯罪，易掌握具體犯罪事證，而於蒐證完成後連同其帶領手下小弟一併逮捕，進而希藉由「武將」的到案，供述指證上層幕後角頭老大，達到瓦解整個犯罪組織目的。

事實上，從偵查實務發現，「武將」幾乎不可能承認犯罪組織存在或供述指證角頭老大<sup>36</sup>，幕後角頭老大亦會立即聘請律師，以政治影響力對執法機關施壓關說，並給予「安家費」，保護照顧其家庭。因此，中間切入式偵查策略固然可就危害社會治安最為嚴重之犯罪組織暴力階層予以瓦解，對於偵查機關偵查蒐證犯罪事證亦較為容易，但犯罪組織仍然存在運作，尤其是幕後的地方角頭老大。

## 陸、結論與建議

隨著社會快速發展變遷，組織化、專業化、流動化與國際化已為其主要特徵，新型態犯罪趨勢亦依附於此社會結構而演變，由傳統霸佔地盤恐嚇勒索，或相互火拼等街頭暴力犯罪，改以組織化、企業化之專業分工型態，從事以獲取鉅額利益為目的之多元化犯罪活動，並藉由此「組織化」犯罪模式，巧妙地因應公眾需要、法律規範、偵查追訴，與製造新犯罪機會。就黑道之沿革與現實考察，組織犯罪固不見容於法律，現實上卻已成為社會構成一部分，欲透過任何形式手段予以禁絕，或可能被譏為不切實際妄想；然就犯罪之有效預防與控制而言，除致力於長期犯罪預防體系與策略之加強外，如何以刑事司法體系之整合與強化以對抗組織犯罪<sup>37</sup>，亦不容忽視。

以下謹依權責歸屬不同，擬分別就警察及司法部門提供建言。

### 一、警察部門

#### (一) 設置專責單位

面對隱密性且擁有豐沛資源之犯罪組織，抗制組織犯罪工作必須長期投注偵查資源始能有所成效，尤應力求專業與專責，中央刑事警察局雖已成立偵查隊專責偵辦組織犯罪案件，但仍顯人力與資源不足，亦未能對地方組織犯罪生態有效掌控，建議儘速規劃於台北市、高雄市兩直轄市與各重要縣市地區設置專責掃黑偵查隊(組)，長期對犯罪組織進行偵查蒐證作為，以突破當前偵查瓶頸，發揮抗制組織犯罪之最大效果。

#### (二) 加強犯罪偵查品質與能力策略之研究

<sup>36</sup> 角頭型犯罪組織內，武將與老大間常是一種兄弟感情之結合，武將幾乎從小即跟隨老大身邊做小弟，外人亦會以「某角頭老大的人」稱之，類似一家族體系，而非如組織型幫派是結合在組織制度上，而以「某幫派堂口的人」稱之。

<sup>37</sup> 誠如Rudolph Guiliani 所言：「執法機關予以有組織化，以對抗組織犯罪的時間到了」(It's about time law enforcement got as organized as organized crime(1984)). Jay S. Albanese, op.cit., p.167.

在現行體制下，多數警察機關對於刑事案件偵辦，均僅著重於立即性成效取得，亦未重視移送後續之起訴、判決情形，導致組織犯罪被轉換以個體犯罪方式偵查處理，起訴率與定罪率亦顯偏低，有礙於偵查品質提升與偵查技術精進，建議對於組織犯罪偵查宜另採評核制度，避免傳統按件計酬計算方式，而導入以案件之起訴率與定罪率作為偵查品質評量標準，並應從事有關組織犯罪偵查活動之分析研究，掌握司法機關偵審案件之認知與觀念，瞭解最有利於偵查之策略與工具運用。

### （三）加強與相關機關之聯繫與互動

警察人員依法因係居於輔助檢察官偵查犯罪之地位，故於犯罪偵查活動中多僅與檢察官有所聯繫互動，從事犯罪偵查訴追，惟刑事訴訟程序尚包括法院之審判，犯罪事實認定、法律適用與刑罰裁量，均有賴法院作最終之裁決，為達到刑事訴訟發現真實與實現司法公平正義目的，建議警察機關應比照檢察官，平時即與法官建立聯繫互動管道，另於組織犯罪金融分析偵查所應聯繫配合之金融、財稅等機關，亦應於平時即建立聯繫互動管道，以利資訊取得與偵查順遂。

## 二、司法部門

### （一）建立檢察官專責(組)辦案制度並強化蒞庭實行公訴功能

法務部雖曾為因應「掃黑執行方案」執行，於各地方法院檢察署指派專責檢察官成立「掃黑執行小組」，指揮偵辦組織犯罪案件，但除少數地檢署外，餘所發揮長期、專責功能有限，於起訴後亦限於人力不足，未能落實蒞庭實行公訴功能，更遑論由原偵辦起訴檢察官蒞庭，故鑑於組織犯罪案情複雜且偵查時間長，為免受不當干預，強化重大犯罪打擊，並於起訴後極盡攻擊防禦能事，建議法務部儘速規劃建立組織犯罪之檢察官專責(組)辦案制度，並盡可能落實原偵辦起訴檢察官全程蒞庭實行公訴功能，以確保起訴成果與提高組織犯罪案件定罪率。

### （二）犯罪組織事實認定應採實質主義

司法機關所認定之典型犯罪組織如竹聯幫、四海幫等，均於國內各地，甚於國外設有分部或堂口，並具有正式組織管理結構與組織名稱、入幫儀式、幫規等，導致部分司法機關亦以此模式理解「犯罪組織」，就偵查實務而言，實已嚴重悖離現實，亦使組織犯罪防制條例所稱「犯罪組織」僅限縮於少數成立歷史悠久，規模龐大之組織型犯罪組織，不僅地方角頭型組織或以公司型態作為掩護之犯罪組織無法規範<sup>38</sup>，多數組織型犯罪組織亦恐因管理規範證據蒐集不易而難以相繩，建議司法機關應探求立法意旨與體察犯罪現實，對於犯罪組織採實質認定，避免拘泥於竹聯幫、四海幫等犯罪組織形式。

<sup>38</sup> 相較於組織型犯罪組織，角頭型犯罪組織顯然反為一般組織犯罪研究所忽略，尤非組織犯罪防制條例所能規範制裁之對象，然而，後者之危害性卻已逸出傳統犯罪，對個人或財產法益之侵害，透過不法操控公職選舉之方式，從過去公共資源之消極掠奪者，轉變為積極分配者，而成為當前「黑金政治」問題之根源。

### （三）切實沒收追徵犯罪組織財產

組織犯罪防制條例第七條有關犯罪組織財產之擴大沒收制度，乃係參酌各國抗制經驗所得打擊組織犯罪最有力手段，其中被告對於合法財產之舉證責任轉換，更創設不同於傳統刑法原理之沒收制度，以克服檢察官舉證證明財產係不法所得之事實困難，立意甚佳，惟實務執行上，竟未有任何案例經司法機關沒收追徵犯罪組織及其成員財產，固然此擴大追徵沒收制度不無違反憲法與刑事訴訟法之「不證己罪」及「無罪推定」原則之嫌，但面對非常的犯罪類型，就必須以非常手段對付，而未可執著於傳統保守之憲法或刑法原理予以非難<sup>39</sup>，且既已立法卻又不予以落實執法，無疑斷傷法治威信與民眾信賴感，建議司法機關應確依組織犯罪防制條例第七條規定，切實執行犯罪組織財產之擴大沒收追徵。

---

<sup>39</sup> 鄧湘全，防制組織犯罪所採取擴大沒收制度之檢討，刑事法雜誌第 42 卷 4 期，民國 87 年 8 月，第 55 頁。