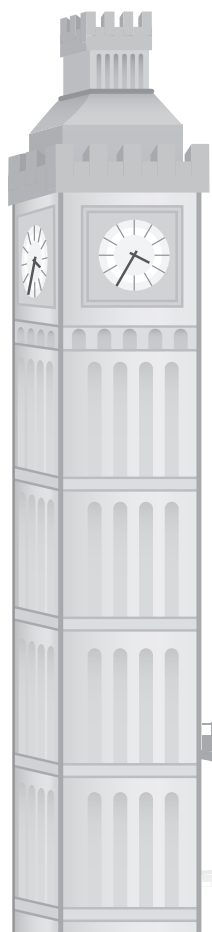


第一篇

公共政策理論在警察工作上之應用／ 警察政策基礎篇



第一章 公共政策概論

第一節 公共政策之概念

一、代表性學者對公共政策之定義

(一) 拉斯維爾與卡普蘭 (Harold. Lasswell & Abraham Kaplan) :

政策為一種有目標、價值與策略的大型計畫；因而，政策之過程係包含對於某種認同、需求以及期望的規劃、頒布及執行的經過。

(二) 安德森 (James E. Anderson) :

政策乃是某一個人或某些人處理一項問題或一件關心事項之有目的性的行動方案。而公共政策就是由政府機關或政府人員所發展出來的政策。

(三) 戴伊 (Thomas R. Dye) :

凡是政府選擇要做的或者不要做的決定，即是公共政策。

(四) 伊斯頓 (David Easton) :

公共政策可以說是政治系統對外在環境所加諸力量的反應，也就是Easton所謂「權威性的價值分配」。

(五) 吳定教授 :

公共政策乃是指政府機關為解決某項公共問題或滿足某項公眾需求，決定作為或不作為，以及如何作為的相關活動。此項定義揭示數項要點：

1. 公共政策係由政府機關所制定的。
2. 制定公共政策的目的是在解決公共問題或滿足公眾需求。
3. 公共政策包括政府決定作為或不作為的活動。
4. 政府以各種相關活動表示公共政策的內涵。如：法律、行政命令、規章、方案、計畫、細則、服務、產品等。

(六) 曹俊漢教授 :

認為一種政策在實質上包括了下列3項要素：

1. 一個政治單元的目標、目的與承諾。
2. 實現或達成這些目標的選擇的方法。
3. 方法適用後所產生的效果。

六、公共政策研究架構模型之五大步驟⁷

(一)政策問題分析：

先判斷某一事實是否構成需要處理的問題，再針對問題作先後順序、類型、層次、結構良好與否等具體的分析，以達到確切了解問題的目的。

(二)政策規劃：

問題出現後，則必須確定問題解決的最終目標，再依目標擬定各種可能的備（替）選方案（alternatives）。此過程中運用科學方法、理性態度來蒐集資料並作施行可能性、標的人口的考量、資源的充足、可行性等分析，規劃出全面性的解決方案。

(三)政策法制化：

執行政策之前必須經過一定的程序使其具有合法性，其中除了制定政策人員需準備相關的資料來支持自己的政策，爭取在民意機關合法化程序中取得執行正當性以外；另一方面還要讓政策利害關係人有發聲的機會，以廣納各種意見。

(四)政策執行：

即是擬定施行的細則，決定執行機關，分配必要的資源，運用適當的管理方法來採取行動，使政策得以落實並達成目標。

(五)政策評估：

指政策評估人員利用科學方法與技術，針對政策過程中的反饋資訊方案的內容、規劃、執行過程或執行結果作修正與評量，提供持續或終止方案的資訊。

⁷ 參李湧清等著，2007，《警察學·公共政策篇》，一品，頁289。

第二節 決策之制定

一、公共政策之決策原則⁸

公共政策是政府的決策，所謂決策是指具有最後決定權限者，從政策問題發生、尋找、分析、比較各方案直至決定某方案的過程，皆積極介入與參與。其當中所要考量決策原則有以下：

(一)公正無偏原則：

決策者應該立於公正的態度，針對決策方案的當事人、利害關係人、資源、社會整體情況作完全的考量以作出適當的選擇。

(二)個人受益原則：

指政策施行應該得到社會大眾的認同，然後具體的施行讓標的人口得到實質的正面影響。

(三)弱勢族群利益最大化原則：

決策者應當考慮社會上居於弱勢的團體或個人，使之獲得最大的照顧與享有較多的利益。

(四)分配普遍原則：

即授益性政策應將受益者盡量擴大，普及於最多數的人；負擔方面的政策則要公平的分攤，讓大家都享受應有的權利與義務而非落於少數人口。

(五)持續進行原則：

決策者應考慮方案的連貫性與持續性。

(六)人民自主原則：

公共問題應該要能夠讓公眾共同解決，因此，決策者應該優先考慮是否能交給民間團體、企業或社會大眾處理。

(七)緊急處理原則：

由於問題的發生通常是無法預測且無法專注單一的去解決，加上問題大多相伴而生，因此，決策者應該評量各政策問題的輕重緩急，排列優先順序，針對緊急的、必要的問題做第1時間的解決。

⁸ 參吳定著，〈公共政策的決策模型（含民意、利益團體與公共政策）〉，《政策管理》，頁107。

二、公共政策之決策理論模型⁹

(一)系統理論：

社會和警察政策有關的構成分子，將其喜好傳達至系統內，再經由政治系統的運作，整合利益，制定相關警察政策，故公共政策係政治系統對外在環境所加諸力量的反應，亦即伊斯頓（David Easton）所謂之權威性的價值分配。

(二)制度論¹⁰：

強調政策即制度的產出，易言之，政府制度的結構對政策結果發揮重大的影響力。如：美國為分權國家，其警察政策及執法活動多由地方政府進行，而與我國警察政策的形成大多由中央主導有所不同。

(三)過程論¹¹：

政策即政治活動，也就是利益關係人的活動，此一過程包括：

- 1.問題的提出。
- 2.議程的設定。
- 3.政策的形成。
- 4.政策合法化。
- 5.政策執行。
- 6.政策評估。

(四)團體理論¹²：

為多元主義政治（Pluralism）之下的產物，政策主要是透過利益團體向政府施壓而做成。此外，政策合法化隱喻了團體之間的競爭，確定贏家聯盟的勝利，並以法律表現出放棄、妥協和征服的條款。例如：晚近成為我國警察業務項目的性侵害犯罪防治及家庭暴力防治業務，即為解嚴後婦女團體積極介入政策形成過程的結果。

9 參梅可望等著，2008，《警察學》，中央警察大學，頁354～356。

10 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁16。

11 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁16～17。

12 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁17。

理性決策與漸進理論的發展，除受到上述學科與方法論（methodology）的影響之外，其間差異也表現於資料的蒐集與分析方法上（research method）²¹：

(一)重實證的經濟理性者，常運用的方法：包括調查研究法（survey research）、統計分析法（statistical analysis）、時間序列分析（time series analysis）、線性分析法（linear programming）及成本利益分析法（cost—benefit analysis）等。

(二)政治理性的自然論者（或稱後實證論者），關切的是政策方案的共識，其常運用的方法：則包括公聽會（public hearing）、腦力激盪法（brainstorming）、德爾菲法（delphi method）、多元觀點分析法（multiple perspective analysis）及論辯法（policy argumentation）等。



理性決策的缺失（Dye, 1998）¹：

- 一、政策方案結果的不確定性，使決策者不願意改變舊有的政策，在現行政策的投資（沉澱成本），也阻礙了決策者對其他方案的考慮。
- 二、忽視社會上許多人的利益其實是相互衝突的，這些衝突的利益與成本難以量化比較，故無法正確地計算成本與效益。
- 三、決策者追求個人利益的動機大於追求社會目標。
- 四、決策者並不會直到找到最佳方式才停止搜尋方案，通常是在發現可行的替代方案後便停止搜尋。

1 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁24。



21 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁22～23。



漸進模式的缺失（黃曙耀譯，1994：378～380）¹：

- 一、忽視了政治體系中權力不均的效應，因此難以如預期般的產生相互調適的情況；而即使團體間的拉力相近，共識仍然難以達成，反而將形成某種無法解決的衝突和對峙。
- 二、現存的架構並未能代表社會中真實的需要，廣大的參與亦會受到忽視。
- 三、儘管在發展政策替代方案時，理性政策分析面臨困難，但專業知識的價值不應受到忽視，在官僚體系內排斥理性途徑的採用，便是否定專業的知識。

1 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁24。



四、政治決策途徑之代表¹⁸

實證論講求經濟理性；自然論者（或稱後實證論者）則重視政治理性（郭昱瑩，2018：127）。

德博拉·斯通（Deborah Stone）所著《政策弔詭：政治決策的藝術》一書，其認為許多政策決定並非能用理性解釋說明，反而用類比或隱喻等政治分析途徑，較能說明政策弔詭的現象。由於人會受到情緒、傳統、團體等諸多因素的影響，很多時候並不會以理性的態度來考量。在決策模式上（model of policy making），德博拉·斯通（Deborah Stone）也不認為政策的產生如理性決策者所言，有其步驟、順序與過程，因為有時候，問題不一定先於答案，許多政策答案（policy solution）早已存在，然後才回頭去找問題（problems）。

德博拉·斯通（Deborah Stone）並用11項理念（ideas）來取代理性決策步驟、順序之觀點，這11個理念（ideas）是交換的媒介（medium of exchange），也是關於決策的重要的影響方式（mode of influence）：

- (一)社群（community）：市場只談個體，而忽略群體。
- (二)利他（altruism）：市場重視人性中利己的一面，卻未見利他其實也是人性的本質。
- (三)公共利益（public interest）：市場只談私利，不談公益。德博拉·斯通（Deborah Stone）認為，私利之於市場，就有如公益之於政治。
- (四)常態（common problem）：市場視私利與公益之間的衝突為例外，實為常態。
- (五)影響力（influence）：個人行為應以他人的行動，作為預估之基礎。
- (六)合作（cooperation）：市場只講競爭；事實上，市場亦講合作，而社會、國家更講求合作關係，因此，合作也是一種常態。
- (七)忠誠（loyalty）：市場觀點並不考慮感情因素，但往往老顧客具有很大的忠誠度。
- (八)團體（groups）：團體行為非個人行為的總加，因此，市場觀點並不適合用來解釋集（團）體行為。

22 參章光明著，2012，《警察政策》，中央警察大學，頁20～23；章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁63～68。

(九)資訊 (information)：資訊是無法完整呈現的，且對資訊的主觀解釋，事實上重於資訊本身。這點與理性模式，有著很大的不同。

(十)熱情 (passion)：經濟資源卻是有限的；而政治資源，就像熱情一樣，可以越用越多。

(十一)權力 (power)：經濟模式並未考慮權力，但實際上「權力」可以決定很多事。

因此，在政治環境的決策過程，德博拉·斯通 (Deborah Stone) 更進一步將政策分析架構分為目標、問題與解決3個部分：

(一)目標 (goals)：

指政策追求的價值。在公共政策所要追求的價值面向中，公平 (equity)、效率 (Efficiency)、福祉 (welfare)、安全 (security)、自由 (liberty) 是大部分的主要考量，然而每個價值的定義在不同的角度會有不同的結果。例如：就公平的角度來說，誰應受警察資源的保護？而又應由誰來決定？又如就自由來看，在不傷害人的範圍中，有心理、生理、物質等，其範圍也亦難界定；此外，在這些價值之間必須折衝、平衡，但政策的價值結果，卻端視政治涉入程度為何？又，如效率與平等要權衡，則重分配 (distribution) 政策的公平，是否亦因此降低了生產的動機？

(二)問題 (problems)：

指的是目標與現狀的差異，但卻被政治所定義和呈現。政治人物或決策者運用符號、數字、利益、因果推論及決策等策略，來操縱民眾對問題的認知。例如：數字是量化的策略，其意義是由人所創造出的；利益是被動員的，因團體利益往往是由特定人士操控提出；在決策中，問題範圍、目標、方法選擇都在主觀的決策人員的思考範圍。

(三)解決方案 (solutions)：

是處理以上政策問題的工具，其5種讓民眾配合的策略為：

1. 誘導 (inducement)：透過獎懲的方式，鼓勵或禁止某行為，是政府與目標團體透過政治力相互影響的結果。
2. 規則 (rule)：一種遵循的準則，亦是追求利益的武器。
3. 事實 (fact)：一種說服的方式，藉由控制民眾認知以改變其行為的手段。
4. 權利 (right)：分為程序與實質的權利，用來保障人民，但有些權利的範圍並非完全相同。
5. 權力 (power)：指改變程序、政策結果的力量。

商（審）議式民主（Deliberative Democracy）：從實證論講求市場經濟和理性途徑分析觀點，說明了「政府失靈」現象，亦即，直接民主和議會民主的投票制度，事實上也相對的剝奪了少數人表達意見的權利，而在文官層層節制的指揮體系下，多數文官往往須滿足的是他們首長的願望，以致無法有效地回應民眾的實際需求。為彌補以上民主制度上的缺失，審議式民主（Deliberative Democracy）的理論乃被提出（魯俊孟，2008），該理論主張，在公共議題形成決策的過程中，應儘可能的讓公民參與審議，藉由充份地討論，而達成共識，並以共識決取代多數決。

商（審）議式民主乃自然論（或稱後實證論）途徑之觀點，其認為，政策分析（policy analysis）植基於「政治世界是社會建構」之假設，亦即，政治世界並非客觀實存，乃由其中每個個人透過溝通與互動所建構而成，政策分析人員（policy analyst）所扮演的角色，是促進溝通的引導人（facilitator）。

而商（審）議式民意調查²³，是操作商（審）議式民主的具體方法。其具體

23 商（審）議式民意調查（參：國家政策研究基金會／<https://www.npf.org.tw/1/17549>；風傳媒／<https://www.storm.mg/article/341253?page=1>）：指由史丹福大學詹姆斯·費什金（James S. Fishkin）教授所創立發展的「商（審）議式民意調查（Deliberative Polling；Fishkin,1991；簡稱「商（審）議式民調」）。費氏的方法是先取一個具有代表性的隨機樣本，並針對某特定議題做第一次民調（此稱「前測」問卷調查），然後邀集樣本成員在一個地方舉行審議會議，共同討論特定議題；與會者會收到平衡性的簡報資料以利討論。參與者隨機分成小組，在專業主持人引導下進行討論，並形成相關問題；這些問題隨即在大會中由不同陣營的專家回答、辯論，並和參與者一起討論。在一連串的討論結束之後，這個樣本的參與者針對同樣的問題再被詢問一次意見（「後測」問卷）。結果顯示意見轉變的話，就表示被抽出來的代表性民眾在有機會較充份瞭解議題資訊之下，做出不同的選擇。

「商（審）議式民意調查」是破除盲目民粹魔咒的方法，靈感來自於美國的陪審團制度。陪審團的成員，是從當地公民隨機抽樣所產生的樣本而來，他們要參與整個審判過程，而後下出有罪或無罪的結論。如果抽樣產生的陪審團成員，詳細聽取雙方辯論，加上成員彼此的深入討論，最後可以做出（在大多數情況）合理的決定。

當然，商（審）議式民調只是民主改善機制的提議之一。西元1990年代以來，西方開始出現各種改進民主制度、遏止盲目民粹、遏止寡頭政治傾向的新想法。在美國加州，一個非營利團體博古睿研究院（Berggruen Institute）於西元2010年成立了「加州長期思慮委員會（Think Long Committee for California）」，提出不同態樣的民主改善機制—公民共識會議和參與式預算，試圖對於被財政赤字、諸多公民投票議案和各種利益團體關說所癱瘓的加州治理，提出可長可久的改進方案。

步驟乃先針對單一議題，齊聚不同觀點之民眾，並提供相關資訊，以促進其溝通，最後，再以民調的方式，尋求共識。這樣的概念與社區警政的操作之主張十分接近，陳順和（2009）曾運用專家訪談、互動管理與社會判斷理論之問卷調查，探討澎湖地區民眾在社區警政參與不足的問題，即頗具商（審）議式民主之精神。

事實上，自然論（或稱後實證論）途徑是有其限制的。其主張之相對主義（relativism）者認為，「價值」會隨著社會文化與個人背景而有所不同，沒有一個「價值」能夠真正普遍適用於所有時空環境之下，致使自然論（或稱後實證論）途徑所使用之概念與方法難以在當今複雜的世界中，理出有系統的秩序（羅清俊，2015：76—81）。此一論點，對於維持公共秩序²⁴的警察工作而言，無疑是相對不利的。

更有甚者認為，商（審）議式民主的特色是透過溝通（communicate）與對話（dialogue）而達成共識，然而，政策過程中各種利害關係人間不同的主觀觀點或彼此間所存在的不同的意識形態，致使即便是透過溝通（communicate）與對話（dialogue），也不見得就能形成意見一致的共識，於是，德國德國哲學家、社會學家，批判學派的法蘭克福學派的第二代旗手哈伯瑪斯（Habermas）的《溝通行動理論（Theory of Communicative Action，又稱為交往行為理論溝通行動理論）》一書指出，要同時完成「有效聲稱（validity claim）」與「雙向詮釋（double hermeneutics）」的溝通理性（communicative rationality），並不是一件容易的事（章光明，2008：132—136）。

24 警察職權行使法第1條（立法目的）規定：為規範警察依法行使職權，以保障人民權益，維持公共秩序，保護社會安全，特制定本法。



代議式民主與審議式民主：〈106 警大行管所〉

一、代議式民主：

(一)意義：又稱間接民主制，是由公民以選舉形式選出立法機關的成員（議員），並代表其在議會中行使權力（代議）。代議制將人區分為統治者與被治者，透過代表權的運用，使政府與被治者相互連結，使人民得以表達自己的觀點。

(二)特點：

1. 一定的選舉程序：代議士乃人民經由一定的選舉程序選舉產生。任一代議士必然僅代表部分人民，而無法代表全體人民。
2. 代議士決定政策：代議士乃民意之代表，公共事務皆由代議士於議會中決定。
3. 人民不具公共事務決定權：人民將其公共事務決定權委託給予代議士，本身不具有決定權。
4. 定期的任期改選：代議士為人民選舉產生，乃是一種契約式的委託關係，其任期必有其限制。任期一到必須經過改選，不得為無限期的終身代表。

二、審議式民主¹：

(一)意義：

- 1.所有受決策影響所及之公民（及其代表），都應能參與集體決定，並由抱持理性與無私態度的參與者經論理的方式形成決定。
- 2.審議民主制的產生是為解決以下困境：
 - (1)代議民主的困境。
 - (2)專家知識的強勢。
 - (3)公民參與的迫切。

(二)特點：

- 1.理性的公共討論：強調理性討論及相互尊重，而非最終的結果與共識。
- 2.尋求共識的可能性：共同尋求公共利益，並重新評估界定自己利益及觀點的可能性。
- 3.基本自由與公平的原則：透過法律及政策尊重個人的基本自由（Basic Liberties），並提供基本與公平的機會。
- 4.持續合作的可能性：追求對共同問題與衝突的持續對話過程中，使得爭議的各方願意保持持續合作的可能性。
- 5.價值探索的過程：是一種對利益及價值選擇開放的探索過程，而非對已經確定的立場加以認可或批准。
- 6.政治決定的正當性：審議的過程本身即是一種政府正當性（Legitimacy）的主要來源之一，也是回應統治危機的重要基礎。

1 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁66～67。



六、三種社會科學知識論之比較¹³

	功能派知識論	詮釋派知識論	辯證的知識論
理論化類型	具體的理論化	反理論化	「從理論到實務」及「從實務到理論」的持續反射知覺的過程—反射的理論化
社會實體	客觀性	主觀性	強調主、客觀間的互動關係 社會實體的交互主觀性、整體觀
行動	由外在決定	具主觀意義	交互主觀性、整體觀
秩序	由管理者主導	由組織成員所建構	強調本體論（實存議題）與知識論間的持續辯證過程。應被理解成一持續超越的現象，不斷產生更有力的秩序
知識	人類行動被政經社文等外在環境決定 實證性 價值中立	從行動者角度理解行動的意義 非實證性 價值投入	組織成員企圖改變既存秩序、文化及其他客觀化要素的行動觀點 事實與價值間的批判性分析
分析型式	說明、理論、假設之檢驗	詮釋、理解	強調文化與個人經驗的交互關係，組織成員既適應、理解文化，更創造文化 說明、詮釋、理解
文化	被建構者	具生命力的	有生命的構成

26 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁24～27。

語言	單方語言 政治修辭	行為者語言的 意義	語言的意義乃是社會所共同建構出來的，人類既接受已存在的語言意義，也可以透過溝通其經驗，賦予（詮釋）新的意義
人類本質	理性的、可被改變的、被動的	主動的、直觀的、自我實現的	人性本質是複雜的 具批判的、主動的、共同協調的、詮釋的等本質 它既是理性的、可變的、被動的，也有主動、直觀、目的、自我實現的一面，透過互動過程，人類可以創造「大於個體總加（即1加1大於2）」的效果
相關理論	結構功能主義、系統理論、官僚理論、理性決策理論、公共選擇理論、多元主義、帕森思行動理論 ²⁷	存在主義、主觀現象學、俗民方法論、自我實現理論、心理分析	批判理論、對話式現象學、符號互動主義、參與式民主、社會設計途徑、對話式行動理論、行動科學

27 帕森思的行動理論是涉及現代人、文化、社會及它們的演展之學說，採用的為韋伯、涂爾幹對現代社會大規模的考察，包括學習理論、人類學的功能理論和佛洛伊德的精神分析和心靈動力學。他這種史無前例的理論綜合是造成行動理論多面發展的驅力。帕氏還把行動理論同控導學（cybernetics）、結構語言學、投入與產出經濟學、微遺傳學（microgenetics）牽連在一起，目的在加強社會學同其他行為科學之聯繫。

七、社會政策設計途徑²⁴

在政策設計方面，Jun（1994：178—182）使用二項標準，來區分政策設計類別²⁹：

- 一、第一個標準是價值面向：也就是政策設計者對於他人價值的尊重程度，以及政策設計者如何協調他人接受政策目標與執行策略。這個面向又可再細分為高度尊重與低度尊重兩種。
- 二、第二個標準是政策設計者對於問題解決與改變的態度：這個標準又可分為主動設計（proactive）與被動回應（reactive）兩種。

根據此歸類，理性設計者能夠採取主動解決問題的態度，卻不夠尊重他人價值；漸進設計者可以調和各種價值與權力，以發展出滿意的決定，卻缺乏對於政策方案的全面關注。政策的社會設計（social design）途徑則可兼顧此二面向。

（一）社會政策設計途徑之定義：

在經濟途徑與政治途徑2種模式皆有缺失的情況下，為使政策有效達成目的，第3種融合理性決策和漸進模式的「社會政策設計途徑」，便成了解決問題的方式。因體認到多元價值的事實，認為政策應植基於社會共有價值，但既存結構中並不允許弱勢團體與公民參與，故主張結合專家意見與顧客需求，在政策制定過程中，意見的交換並非只是經濟和政治的考量，更包括政策為社會所接納的可能性。

（二）社會政策設計途徑理論應用於社區警政：

1. 社區警政之主張的警民關係、問題導向警政、結合社區資源解決治安問題、重視內外顧客（基層員警與社區民眾）、授權基層等理念。
2. 召開社區治安會議、成立巡守隊、結合愛心商店、恢復步巡以增進警民互動等措施。

現時，社區警政的發展由以「警察」為中心導向以「社區」為中心，而社會政策設計途徑是否能有效落實，將是警政轉型成功與否的重要關鍵。

28 參梅可望等著，2008，《警察學》，中央警察大學，頁359～360；章光明著，2012，《警察政策》，中央警察大學，頁29。

29 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁27～29。

各種政策形成典範之比較³⁰

	相關學科	方法論	研究方法
理性決策模式	經濟性的	實證論	量化
漸進決策模式	政治性的	自然論（或稱 後實證論）	質化
社會政策設計途徑	社會性的	融合實證論與 自然論	量化與質化共存

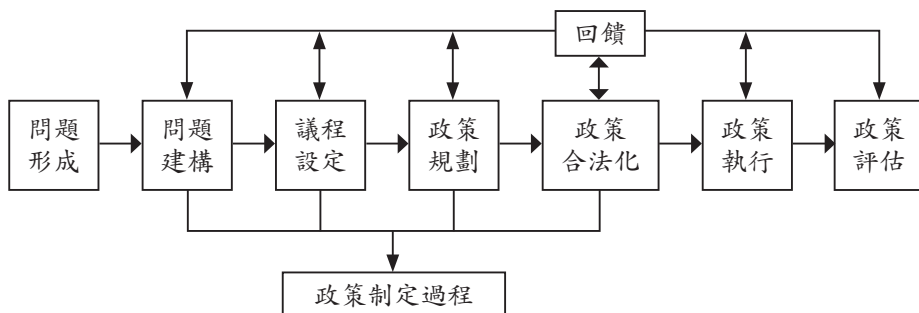
30 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁27～29。

課後評量

選擇題

- (B) ▲警政學門藉由公共政策，其研究可以分成7個階段進行：①問題形成、②問題建構、③議題設定、④政策規劃、⑤政策合法化、⑥政策執行、⑦政策評估。其中政策制定過程包括哪四個階段？(A) ①②③④ (B) ②③④⑤ (C) ③④⑤⑥ (D) ④⑤⑥⑦。

【註：



參李湧清著，2007，《警察學·公共政策篇》，一品，頁15。】

- (C) ▲「公共政策是利益團體之間議價和妥協的結果」，這句話最能描述下列那個理論模型的精髓？(A) 菁英主義模型 (B) 垃圾桶決策模式 (C) 多元主義模型 (D) 理性模式。〈94高考〉
- (C) ▲下列何者並非拉斯威爾(H. Lasswell)所提的「政策科學」的特徵？(A) 解決公共問題的應用取向 (B) 科際整合的色彩 (C) 追求價值中立 (D) 強調政策的系絡性。〈94高考〉
- (C) ▲根據「機制為中心的政策分析(Mechanism—centered Policy Analysis)」的概念和主張，下列敘述何者錯誤？(A) 以人為中心的理性假設為基礎 (B) 追求供需平衡最佳化 (C) 強調政策計畫、執行和評估過程 (D) 可能產生市場失靈問題。〈100警特三〉



➡ 問 答 題

- ▲公共政策的意涵，請就代表性學者，所作之定義說明。
- ▲研究公共政策的理由為何？
- ▲公共政策具有哪些特性？
- ▲公共政策研究目的為何？
- ▲公共政策類型可分成哪幾類？試說明之。
- ▲何謂政策過程？試論之。
- ▲治安是政府長期重視的公共問題，控制犯罪公認是治安政策的核心目的，請從政策分析（Policy Analysis）的觀點，討論治安政策的基本思維。（96警大行管所）
- ▲試說明團體理論模型（Group Theory）之概念。
- ▲團體理論模型有其優勢之論點，但亦有應用的限制，主要為何？
- ▲試就團體決策理論模型強調各個利益團體間影響力平衡之論述。
- ▲菁英決策理論模型之論點包含有哪些，試詳述之？
- ▲菁英決策理論對政策分析而言，有哪些貢獻及不足之處？
- ▲博弈理論模型論點為何？在公共政策運用上有何價值？
- ▲系統理論模型主要論點？優點為何？缺點何在？
- ▲政策過程，階段論者之主張為何？試論之。
- ▲請依所知之「決策理論（Decision—Making）」規劃一套兩岸共同打擊犯罪之方案。（100警大行管所）
- ▲理性決策模型在適用上有所限制，如何突破困境之瓶頸，試申論之。

第三節 社區警政

一、社區警政¹²

(一)社區警政之內涵與核心要件：

從西元1980年起，許多警政學者發揚英國羅伯特·皮爾爵士（Robert Peel）創立之警政概念。西元1993年柯林頓主政後，美國以聯邦經費大力推廣社區警政，與西元1994年通過的犯罪法案（Crime Bill），二者成為抗制犯罪的二大利器，各界對「社區警政」的內涵與核心要件，逐漸形成共識：

- 1.夥伴關係。
- 2.解決問題的實際作法。
- 3.重視犯罪預防。
- 4.重建警民信賴。

(二)羅伯特·皮爾爵士（Robert Peel）建立現代警政之概念：〈104警特三〉

現代警察制度創始人羅伯特·皮爾爵士（Robert Peel）倡導的警政原則為：

- 1.警察的基本任務為犯罪預防與防範社會失序行為。
- 2.警察應確保民眾出於自願以檢舉不法。
- 3.警察致力維護公眾利益，不可一味迎合民意。

近年來，在警察行政上，社區警政蓬勃發展並成為主流趨勢。社區警政要求重視民眾感受，警察須走入社區、接近社會大眾，加強警民關係與社區凝聚力，由民間團體的積極參與，形成「社區治安共同圈」的自主力量，共同建立「公民社會」，並達成「解放社區與知識」的精神意義。

透過社區警政，使得社區民眾能夠深入了解自身居住環境的治安情形，並積極地參與社區治安重建，體會到維護社會治安不只是警察的責任，而是

11 參葉毓蘭〈變革與進步：社區警政的臺東模式〉；鄭文竹著，2003，《警察勤務》，中央警察大學，頁251～254。

社區的每一分子共同的責任，並從日常生活中了解到社區團結的重要。其實，「警察可以打擊犯罪、提高破案率、降低犯罪率」並不切實際。應回歸到警察的本質，也就是羅伯特·皮爾爵士（Robert Peel）在建立現代警察時所立下的任務與宗旨，即「預防犯罪」，遵循「以人為本」的警察治安策略，與民眾站在一起，為民服務，並結合社區資源，共同維護社會治安。

(三)社區警政之原理：

強調捨棄傳統美國警察集中制警力運作方式，改以人性化接近群眾，以散在於社區間之社區警政人員為第一線警察服務人員；有關干涉、取締與巡邏等傳統外勤人員應服行之勤務，並非社區警政人員之主要任務。



社區警政：

在美國締創抗制犯罪佳績，主要以建立信賴基礎的夥伴關係，從根本解決製造犯罪的問題源頭為標的，進而建立具有生活品質的安全空間為願景所發展出來的警民策略聯盟。這種模式具有因時、因人、因地、因事制宜的彈性，不僅能發揮與時俱進的特色，因應犯罪的國際化，亦可突破國界的限制，成為具有本土性質的草根作法。易言之，社區警政已經成為警察進行變革但又追求符合本土需求的世界潮流，在理念上可以與國際接軌，在作法上卻不至於和地方脫軌的新理念。

二、社區警政之見警率

〈103警特三〉

(一)見警率的現代意義：

表面上，提高見警率即增加巡邏密度。根據西元1970年代的堪薩斯城實驗，增加巡邏密度並無法明顯有效地降低犯罪的發生。當時進行這項實驗的美國警察均採汽車巡邏的勤務方式，所謂增加巡邏密度不過是巡邏車經過街道的頻率增加罷了，警察並未走出巡邏車與社區民眾互動。對民眾來說，安全感並未提升，當然對於著手實施犯罪的歹徒亦未產生預期的嚇阻作用。有鑑於此，西元1980年代以後，美國開始要求警察採取徒步巡邏的執勤方式，以與民眾深入接觸，這便是社區警政的發軔。

(二)社區警政下之見警率¹³：

在社區警政的概念下，見警率該有其另一種深層意義，即深入社區的徒步巡邏所要增加的，不是警察的執法取締，而是警民互動的機會，並藉此獲得民眾對警察的信賴與支持。因為研究告訴我們，警察打擊犯罪的能力有其極限，警察必須改變傳統的作為，爭取民眾的支持與合作。事實上，美國警政哲學如此的改變乃是受到日本與臺灣警察制度中散在的派出所（或駐在所）與警勤區（即一般所謂之「管區」）的影響，故當我們再度引進社區警政這個原本屬於自己的制度時，在內化為本土的作法上並無困難。日本警察現有的「巡迴聯絡」，與我國勤務方式中的「勤區查察」（或「家戶訪查」）都是使警察得以深入社區、為民服務的組織設計。就此而言，藉由這些柔性勤務增進警民互動，可說是提高見警率深一層意義所在。

總之，見警率的現代意義絕不僅是表象所呈現的增加巡邏密度而已；其意味著警察深入社區，結合民力，提升民眾的安全感。當然，最後的目的是經由民眾的全面參與，追求社區生活品質。

12 參章光明著，〈見警率的現代意義〉。

三、堪薩斯預防巡邏實驗¹⁴

〈105警特三〉

(一)實驗之分組：

這項實驗以堪市南巡邏區的24個勤務區（Beat）中的15個作為對象。這15個勤務區，分為3組，每組5個勤務區。該3組不同之工作指派為：

1.對這3組不同之工作指派為：

- (1)反應組（Reactive）：無預防巡邏勤務，只有在民眾電話請求服務時，才派警車前往，在無電話時，則在巡邏區外巡邏。
- (2)預警組（Proactive）：在此區域內，增派2倍或3倍有明顯標幟的警車巡邏。
- (3)控制組（Control）：在此區域內維持正常的巡邏。

2.這5方面資料包括：

- (1)犯罪資料。
- (2)服務需求電話總數。
- (3)人種組合資料。
- (4)平均收入。
- (5)流動人口資料。

(二)實驗結果與巡邏密度之關連：

- 1.巡邏密度的多寡與刑案發生無直接關連。
- 2.機動巡邏並無法降低犯罪率及提高破案率，亦無法增加民眾安全感及對警察之信賴。
- 3.報案反應時間並非十分重要，更重要的是民眾願意立即報案或適時提供情報與作證。
- 4.犯罪偵查效果不大，刑案得以偵破，大多為民眾之指證與協助等。

13 參章光明著，《警察勤務》；李湧清譯，《堪薩斯市預防巡邏實驗簡介》。

(三)部署警察巡邏和掃蕩勤務的方法：

- 1.巡邏勤務方面：「依過去勤務經驗，未劃分巡邏區、線的巡邏勤務是沒有效果的」。故應依轄區治安狀況，深入分析易發生犯罪的時段、區域、地點（犯罪熱點）等，製作治安斑點圖，據以規劃巡邏區塊，實施小區域巡邏，擇定地點，發覺犯罪，實施盤查，對潛在犯罪人可使其停止或延遲其已萌生之犯罪意圖，可發揮預防犯罪功能。
- 2.掃蕩勤務方面：應對易發生犯罪事故之處所預先規劃，調查目標、對象、場所，蒐集相關不法情資，據以聲請搜索票，將掃蕩區域劃分成小區塊，做全面性區塊掃蕩，以發揮震撼效果，有效控制犯罪。
- 3.依堪薩斯預防巡邏實驗啟示：
 - (1)雖然巡邏密度多寡不影響犯罪率，但是罪犯內心有鬼魂效應，認為警察隨時都在旁邊巡邏，故巡邏警力不能偏廢。
 - (2)增加警力雖然不見得會降低犯罪率，但察機關仍應採取更具彈性的勤務派遣，不須依既定法則，維持全天候的全面巡邏。
 - (3)巡邏勤務中結合重點守望、盤查或路檢等勤務作為。

第三章 警察政策之問題建構與議程設定

第一節 問題及公共問題

一、問題之定義

(一)廣義的政策形成過程¹：

公共政策的討論從公共問題（problem）的存在為起點，當問題引起大眾關注和討論，便成為議題（issue）；當議題被排入議程（agenda），以討論不同政策版本（alternatives），再經由合法化過程，而形成政策（policy）。

(二)問題（problem）的定義²：

決定或決策乃以「問題」之存在為前提。

所謂「問題（problem）」：意指現實情況與法律所規定情況之間的差距。如果沒有法律所規範要求的理想狀態，就不會有「問題」，也因此就沒有作決定之必要。

例如：當警察在執行酒駕臨檢勤務時，若汽車駕駛人緊閉車窗及車門拒絕接受檢查，而警察於完成告知程序後，汽車駕駛人仍緊閉車門及車窗拒絕接受稽查，顯然，此時無法進行查證其身分之程序，於是出現了一個需打開車窗促使其接受稽查之問題，至於，要不要行使強制力，或經現場指揮官研判確有必要得實施強制力時，其應如何行使強制力，均有待現場執勤警察之決定。又，執勤警察亦經常面臨「駕駛人拒絕受檢，加速逃逸」之情況發生，此時，「執勤員警追車與否」便成了須加以分析及解決之判斷「問題」。

1 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁41。

2 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁41～42。

(三)混合掃描模式 (Mixed Scanning Model)³：

每個人或每個組織所存在或被發覺的問題，往往不是只有一個，因此，在時間及其他資源有限的情況下，若存在許多有待處理的問題時，則須依照問題輕重緩急的程度，排列問題的優先順位。社會學家艾賽尼 (Amitai Etzioni) (1986:10) 在討論公共政策時，便提出「混合掃描模式 (Mixed Scanning Model)」，他以運用人造衛星觀測全球氣候變化為例，說明，當氣象局觀測氣候時，一方面利用廣角鏡頭對全球景象進行全面性的探測，另一方面，則使用長鏡頭將焦點聚焦於特定的區域上，以進行更全面性之氣候觀測。據以，當從事公共政策規畫時，亦應運用2個鏡頭，以進行研究：廣角鏡頭的功用是全面性的觀察，並將困難所在、或特定部份，將其線索提供給長鏡頭，以詳查該細節部份。將其應用比喻在警察的專案管理上，長鏡頭是只有在產生嚴重治安問題、而有其必要的時候，才據以運用一於西元2017年，我國司法國是會議上提案要求警察機關檢討專案過多現象，其理即在此。

因此，如果所確認的問題是由許多問題所構成的一個複雜的大問題，則須先將此問題分解為若干較小的問題，再依次解決。例如，若社會發生治安惡化的問題，其涉及民眾對治安的滿意度、媒體報導、指標性案件或其他案件的偵查等，此時，某些問題須長期規劃，而某些案件則須立刻集中資源處理。

3 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁53。

(四)問題與決策⁴：

「公共政策問題之解決」，涉及決策。決策，乃是主管人員最重要、也是一項最困難的工作。

現代組織的主管人員，無論是企業、政黨或政府機構（關）的各級幹部，其職位愈高者，所需要面對及處理的決策問題也愈複雜，同時，愈為重要。倘若組織領導人的決策不當，其後果遠較個人的決定來得嚴重，甚或將影響整個組織的興衰與否。古諺「錯誤的決策比貪污更可怕」，其理由即在此。因此，對於重大問題之決定或決策，尤需審慎。

此外，不論個人或組織所面臨的種種問題應該如何解決，一般人常憑個人直覺，即遽下定論。雖然，「憑個人直覺」的方式，可以迅速、有效地解決個人或組織上的許多例行性的、相對簡單的問題。然而，在目前急速變遷的時代環境下，因為直觀所能考慮到的因素有限，而重大決策問題往往須在若干不同方案中做選（抉）擇，同時，每一個方案所應考慮的因素很多，很難預知每一方案的實際結果，故單「憑個人直覺」的主觀決定或決策，實已不足以解決重大的決策問題；又，若僅「憑個人直覺」的主觀判斷，很容易受到個人情緒或偏見的影響，而易導致錯誤的決定或決策。

事實上，「政策分析」或「公共政策問題之解決」，已成為當前管理上的一門重要的學術領域。心理學家或行為科學家從實證觀點，來研究決策的實際過程及考慮的因素，由此因而歸納出各種不同的決策型態。此外，另一派包括經濟學、企業管理及計量分析的專家學者，則從量化、機率與系統分析等之觀點，發展出一套「決策分析（decision analysis or policy analysis）」的分析方法—這是以科學的方法，用以分析不確定情況下的各式決策問題，多年來，決策分析已應用於許多企業經營及公共政策問題上，這種分析途徑不但有其理論依據，且深具實用價值。

4 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁44～45。

二、公共問題之主要途徑

(一)民意代表：

民意代表的一項主要功能是反映選民的問題，為選民喉舌，因此一般民眾遇到問題時，往往透過選區的民意代表為其提出。

(二)政黨：

政黨具有反映社會問題的功能，因為黨員對於自己所涉及的或未涉及的公共問題，均可依循政黨的管道向行政機關反映，可說是社會最主要的反映機制。

(三)利益團體：

各種公益性利益團體均有其服務對象，所以當成員遭遇問題時，可經由利益團體的管道，向政府機關提出並要求解決，是僅次於政黨的第三類方式。

(四)大眾傳播媒體：

公共問題的當事人可以透過報章、雜誌、電視、廣播等媒體，將問題公諸於社會，引起政府的重視，媒體為了自己的生存，更是極力的發掘可炒作的議題。

(五)意見領袖：

在政治上、經濟上、學術上及大眾傳播上的意見領袖，在社會上極受重視，具有極大的影響力，但此途徑常是單向的，且多由意見領袖傳達給民眾。

(六)利害關係人：

受到公共問題影響的利害關係人可以推派代表，或由當事人自告奮勇擔任代表的方式，將問題直接向政府有關機關提出，通常需要激烈的方式才會受到政府重視。

(七)行政官員：

行政官員可以發揮積極主動的精神，主動將所主管的公共問題納入政策議程，予以處理，但是因為官僚怠惰的情形，通常不易發生。

四、政策問題之類型⁵

一般而言，依據問題結構程度，可將政策問題分為3種：

(一)結構優良的問題（well—structured problems）：

指政策問題所牽涉到的政策關係人只有一個或少數幾個人，用以解決問題的方案亦相當有限；政策方案的價值或效用可以清楚反映決策者目標的共識（consensus），它們依照決策者的偏好加以排列。每一個案都在確定情況，或低風險情況下可計算出其執行的結果。

此一為結構優良的問題，每一個案在確定情況下，可完全依靠計算來作決定衡量2方案或其他方案之比較，處理此類問題，可採用理性廣博的決策途徑。

(二)結構適度的問題（moderately structured problems）：

指政策問題所涉及的政策關係人為數不多，有關的政策方案亦有限。政策方案的價值或效用可以清楚反映決策者對目標的共識，但是方案的執行結果既無法在確定情況下計算獲得，也不能用最少的風險計算得之。亦即，方案的執行結果是不確定的、錯誤的，機率則無法加以估計。

(三)結構不良的問題（ill—structured problems）：

此類政策問題涉及許多決策者，而其價值或效益是無法得知的，或是不可能用一致的形式加以安排。決策者之間對於各競爭目標的看法存在著衝突，因此政策的方案及其執行結果也就無法得知，決策所涉及的風險及不確定性亦無法估計。

大部分的公共問題屬於結構不良的問題。典型的此類問題是一種不具有順序性、傳遞性的決策問題，例如：甲案優於乙案，乙案優於丙案，而丙案又優於甲案，在此情況下，難以做出合理的決策。處理此類問題，可採取政治性決策途徑與漸進決策途徑。

政策問題結構表

問題結構 要素	結構優良	結構適度	結構不良
決策者	一個或少數幾個	一個或少數幾個	許多
方案	有限	有限	無限
價值	有共識	有共識	衝突
後果	確定或低風險	不確定	不確定
機率	可計算	不可計算	不可計算

9 參林水波、張世賢著，2006，《公共政策》，五南，頁74～77。

另，章光明老師將「問題」之層次與類型歸納如下（資料來源：Dunn, 2008：79）¹⁰：當問題產生，便需要進行決策，因此，決策始自一個問題的產生，而問題的類型會影響到決策的方式。我們可以簡單的將問題分成結構良好問題（well structured problem）與結構不良問題（ill—structured problem）。

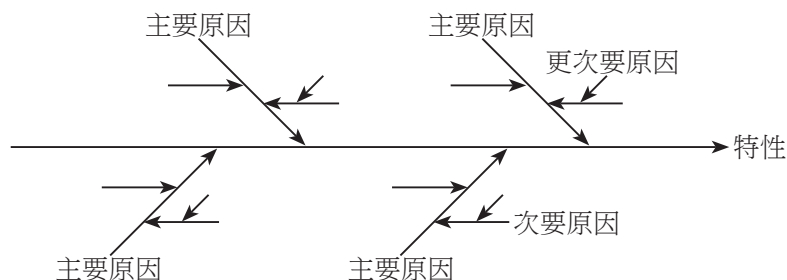
面向\問題類型	結構良好問題 (well structured problem)	結構不良問題 (ill—structured problem)
定義	指的是問題本身是非常清晰的，可遵循一套思維流程，得到期望的結果。	指問題本身界定不夠清楚，決策思考的準則與結果之間的關係並不固定、明確，而有賴大量的人工判斷，同時，因為每一個決策者之知識經驗不相同，因此會有不同的判斷，故，同樣的問題可能產生不同的決策結果。
問題的結構良好程度是相對的概念，而不是絕對的概念，也就是沒有完全結構不良的問題。 事實上，問題的結構良好程度和我們對問題的瞭解與熟悉程度有關，對一些很少碰到的非例行性問題，由於我們知識量相對不足，便難以發展出決策的規則，而一旦問題重複發生或出現，我們則可以透過經驗的累積與問題相關的知識，而得以規劃出標準的解決程序。 此外，問題結構情況並與組織的層級有關：通常，組織層級愈高者，愈傾向於處理結構不良的問題；而組織層級愈低者，愈傾向於處理結構良好的問題，這與問題的本質有關。此乃由於高階主管要處理的是策略性問題，須面對高度複雜的外在環境，較難掌握，因此，缺乏結構良好的情況；組織基層所處理的大多屬作業性問題，這種問題重複出現的次數多，容易累積問題的經驗，因此，其結構良好程度一般都較高。		
決策制定者	一個或極少數決定	由很多人決定
政策方案	有限	無限
效用價值	產生共識	發生衝突
方案後果	確定、低風險	高度確定、高風險
發生機率	得以計算	無法計算

10 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁42～43。

(六)魚骨圖 (Fishbone Diagram)¹³：

利用日本東京大學石川馨教授 (Kaoru Ishikawa) 所提出的「魚骨圖」來顯示造成政策的主要原因。

魚骨圖的基本結構



其「特性」部分標示尚待解決的問題，由分析者自訂；「原因」部分由多個具階層關係的直接、間接原因構成，依其重要性分為主要原因 (Primary cause)、次要原因 (secondary cause) 和更次要原因 (tertiary cause)，此三者構成的階層關係，形成複雜的因果關係體系。

13 魚骨圖 (Fishbone Diagram)：又稱樹枝圖 (Tree Diagram) 或石川圖 (Ishikawa diagram)，剖析造成某項結果的眾多原因其相互間的因果關係，藉以建立系統解決問題的方法和程序。

第四章 警察政策規劃與合法化

第一節 政策規劃 (Policy Formulation)

一、政策規劃之重要性¹

政策學者英格漢 (Ingraham, 1987) 認為，公共政策之研究已從政策執行與政策評估，漸漸轉為政策規劃之研究。而另一位政策學者威瑪 (Weimer, 1993) 認為，公共政策分析有3階段：問題界定、政策規劃與政策評估。因此，我們可以發現政策規劃在整個政策的過程中占了很重要的位置，政策規劃做得好不僅可以擬出社會所能接受的方案，更有利於執行政策。

¹ 參丘昌泰著，2008，《公共政策：基礎篇》，巨流，頁150。

二、政策規劃之定義²

政策規劃（Policy Formulation）：吳定指出，政策規劃是政策形成中的一環，係指為滿足或解決政策問題，決策者或政策分析人員採取科學方法，廣泛地蒐集資料，發展一套具有目標、變革、選擇、理性與集體取（趨）向的未來行動替選方案的動態過程（吳定，2006，頁207）。其包含了以下要點：

- (一)為解決已經由政策分析人員明確認定的政策問題。
- (二)規劃的過程中，必須採系統的、理性的科學方法，如：觀察法、問卷法、訪問法、次級資料分析法等技術來蒐集資料，設計解決的替選方案。
- (三)替選方案應以所要解決的目標為取向。
- (四)替選方案應以變革為取向，即須能夠解決問題或能使現況改變的更好。
- (五)每一項活動都是選擇取向的過程。
- (六)各項活動做出決定前應該儘量經過理性的、合理的、客觀的考慮。
- (七)規劃過程通常是由集體互動的方式完成。
- (八)政策規劃是一項動態性的運作過程，因此每一環節可能皆會隨時發生變化，故考慮的因素與作法也應隨時調整。

² 參吳定著，2005，《公共政策辭典》，五南，頁207～208；章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁51～52。

三、政策規劃之特性³

(一)目標取（趨）向：

決策者為達到所期望的目標，因此，任何方案、計畫皆具有目標取（趨）向。

(二)變遷取（趨）向：

為要達成所期望的目標，所透過的行動或干預手段，必然會導致現狀的改變。

(三)選擇的呈現：

由於政府部門必須面對許多不同的需求，加上有限的資源條件，因此，政策規劃人員必須在許多不同決策方案中，選擇較佳的來完成預期的目標。

(四)理性途徑：

規劃過程必須兼顧工具理性與實質理性，進行可行的方案設計。亦即，進行理性的規劃，才得以設計出可行的政策方案。→政策規劃的核心概念是「理性」，警察人員在遇到問題，經過分析以解決問題的過程，可用理性決策（rational decision）的思維流程加以說明。

(五)集體行動：

政策規劃不是光憑單一決策者的智慧與精力即可完成，需要透過集體的力量一即，方案必須集思廣益，透過集體的力量，採取一致的行動。

因此，警察人員在規劃政策方案，分析解決問題時，應瞭解並遵守政策規劃之精神。

3 參孫偉著，〈政策規劃與執行〉，《政策與管理》，頁70；章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁51～52。

四、政策決策之步驟³

理性廣博決策途徑（comprehensive rationality）：由古典經濟學家所提出，其假設人類為經濟人，認為人乃是追求最大經濟利益者，在決策過程中能夠依據充份、完整的資訊，清楚的設定目標，找出各種可行的問題解決方案，再逐一比較方案的代價與成果，做詳細理性的考慮，選出一個最佳的決策。

「理性模式」有其思考程序：

- (一)決策者首先要確定目標。
- (二)其次，尋找所有可以達成該目標的方法。
- (三)接著，則是評估每個方案或計劃的有效程度。
- (四)最後，選擇出最有效的方法。

如前所述，政策規劃的核心概念是「理性」，警察人員在遇到問題，經過分析以解決問題的過程，可用理性決策（rational decision）的思維流程加以說明：

- (一)確認問題（Address the right problem）。
 - (二)確立（定）目標（Specify your real objectives）：為有效解決問題，須確定問題的最終目標。當目標獲得有效確定，則我們所提出來的方案，才是達成目標的有效手段。
- 而所謂目標，是指透過決策與執行所欲追求的價值。
- 同時，問題所涉及的目標通常不是單一的，每個選擇方案，須兼顧多項目標之達成，也就是要兼顧「魚與熊掌」，亦即，決策者要在不同的價值目標之間，做出必要的取捨（trade off），具體的作法即是針對各項決策準則，賦予或訂出不同的權數（值）比例。

在這個階段，我們還要考慮到民眾需求的評鑑（所謂民眾需求，是民眾認為應該擁有的與實際擁有的之間的差距，亦即，應然（what is）與實然（what ought to be）之間的差距就是一種需求）。此項需求評鑑，即係指對於資源配置與組織或計畫改進，所設定優先順序的一種科學程序（孫煒，2010）。例如，當我們瞭解大部份民眾最在意的治安問題是詐欺犯罪和竊盜犯罪時，警察組織的資源，便應優先配置在此。

4 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁52～61。

(三)擬定備（替）選方案（Search for better alternatives）：當目標確立（定）

後，下一個步驟是要找出各種可能的備（替）選方案（alternatives）。

一般而言，當備（替）選方案愈多，其所可以選擇的範圍愈廣，則越可能獲得最（較）佳的結果。但是，當備（替）選方案愈多，其後面所要做的分析工作也會愈多。

另外，發展備（替）選方案時，會受到決策者知識、經驗和其所擁有資訊之多寡之的影響。就資訊管理與決策之間的關係觀之，決策乃以資訊為基礎，當資訊不足的情況下所做的決策，屬於盲目的決策，然而，我們也不可能等到擁有百分之百的資訊時才做決策，因為百分之百的資訊事實上幾乎是不可能存在的，即使可能，要蒐集到百分之百的資訊所需花費的時間與人力之代價實在太高，因此並無必要。故，一般情況下，多會以蒐集到問題的50%~70%之間的資訊，作為決策區域：即，未滿50%的資訊所做的決定或決策，顯然不夠理性；而若超過70%的資訊而仍未做決定或決策，便顯得優柔寡斷了。

此外，一般來說，我們可以運用質化與量化的蒐集資料之途徑或方法，以尋找備（替）選方案（吳定，2010）：

1.質化的資料蒐集途徑或方法：

- (1)蒐集相關的文獻與檔案資料。
- (2)運用深度訪談方法，蒐集資料。
- (3)應用焦點團體會議，蒐集資料。
- (4)舉行公民會議，蒐集資料。
- (5)透過現場觀察途徑，蒐集資料。

2.量化的資料蒐集途徑或方法：

- (1)蒐集次級資料（secondary data）⁵中之量化資料。
- (2)利用德（爾）菲法（Delphi technique）⁶途徑，蒐集量化資料。
- (3)利用民意調查方法，蒐集量化資料。
- (4)利用商（審）議式民調（Deliberative poll, DP）蒐集資料。

5 初級資料（primary data）：是由研究者主動自己收集的資料（第一手）。例如，自己所進行的市調。舉例來說，行銷研究中常會調查消費者的態度、認知、意圖、動機與行為。在傳統的行銷研究裡，常見的初級資料蒐集方法包括：面談法、問卷法、觀察法、實驗法…等。

次級資料（secondary data）：次級資料是相對於初級資料所命名，係指間接取得別人所整理的資料（第二手）。例如，引用政府開放資料。又，次級資料一般可再分為「內部次級資料」與「外部次級資料」。

6 德（爾）菲法（Delphi method）（參：維基百科／<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/德爾菲法>）：是一種結構化的決策支持技術，它的目的是在訊息收集過程中，通過多位專家的獨立的反覆主觀判斷，獲得相對客觀的訊息、意見和見解。

調查組通過匿名方式對選定專家組進行多輪意見徵詢。調查組對每一輪的專家意見進行匯總整理，並將整理過的材料再寄給每位專家，供專家們分析判斷，專家在整理後材料的基礎上提出新的論證意見。如此多次反覆，意見逐步趨於一致，得到一個比較一致的並且可靠性較大的結論或方案。

德爾菲法的要點是：被徵詢意見的專家採用匿名發表意見，專家之間不可互相討論，不發生橫向聯繫。從而避免專家意見向少數影響大的專家意見趨同。

(四) 評估備（替）選方案（Evaluate the alternatives）：接下來，決策者開始要對每一個備（替）選方案方案在各價值面向上，予以評比。亦即，決策者需根據細項，對每個備（替）選方案打分數。這是一件非常耗時、費事的工作，決策者得對每個備（替）選方案仔細分析檢查，才能完整評估每個備（替）選方案。

決策樹法（decision tree）⁷：決策論中（例如風險管理），決策樹法係指由一個決策圖和可能的結果（包括資源成本和風險）組成，用來創建到達目標的規劃之方法。決策樹法—繪製樹狀決策圖，可以有效協助我們陳述問題，並評估備（替）選方案。

樹狀決策圖的繪製是由左端向右進行，決策圖中以「決策點」列示各種可供選擇的備（替）選方案，另以「機會點」列示可能發生的各種情況及機率（林基源，2001：53—98）。

當完成決策圖的結構以後，我們需要評量或評估各種可能情況的發生機率。而該項機率，可分成客觀與主觀二種：客觀機率的產生，限於那些有相對次數的結果並以隨機過程解釋的事件，例如，投擲銅板出現正面或反面的機率為1/2，而從一副撲克牌中抽到黑桃牌的機率是1/4；但是，因為我們生活上或工作上發生問題的各種人事物及情節很少完全相同，因此，許多問題已超過客觀機率的範圍，故，我們須將其視為單一事件，而非重複發生的過程，在這種情況之下，要獲得某一項決策的有關資訊，最好的方法之一就是應用專業人士的經驗—亦即，使用決策領域的專業知識來協助我們做出正確的判斷及評估，這便是主觀機率。

透過樹狀決策圖，我們將之列出各種可能的情況與發生機率，然後判斷各種情況的結果，並用分數表現效用（utility）之高低，最後，將各種情況之機率與效用相乘，而據以選出其中分數最高者，即是我們的最終（佳）選項。

7 繪製決策樹的5個步驟：

步驟一：定義決策主題，也就是決策樹的根節點。

步驟二：畫上可能衍生的決策（decisions）與機會（chances）。

步驟三：不斷透過分支擴張決策與機會，直到發生終結點。

步驟四：計算潛在風險與收穫。

步驟五：評估結果。

以警察執行攔檢勤務為例，我們得以做成一個警察執行攔檢勤務樹狀決策圖——該樹狀決策圖下，當駕駛人加速逃逸的時候，警察有二個選擇（決策點）：

1. 不追車：不會造成人員傷亡，但可能會損傷警察的執法威信。
2. 追車：可能會造成人員傷亡。

至於，會不會造成人員傷亡（機會點），其機率便須仰賴警察人員依據現場情況做出專業的判斷。

另外，若無人員傷亡且順利攔阻逃逸駕駛人的執法效用，將會很高；但若造成人員傷亡，則其代價比對警察的執法威信所造成的損傷來得更大。

經過上述分析，本項問題的可能出現三種情況：

1. 不追車。
2. 追車，並造成人員傷亡。
3. 追車，而未造成人員傷亡。

假設不追車的效用為 -30 ；追車造成傷亡的機率為 70% 、效用為 -100 ；而追車順利攔阻（且未造成人員傷亡）的機率為 70% 、效用為 100 。

則，經此分析，不追車的可能結果是 -30 ；追車的結果是 -40 （ $-70 + 30$ ），故衡量的結果以不追車為宜。

上述案例涉及對於未來不確定狀況的處理，也可以說是一種風險治理。現代風險，常以不確定的形式存在，因此，風險治理就是不確定管理。而管理的重點，乃在於如何從不可預知或看不見的不確定，經過條理與分析，而逐漸成為可以預知的或感受到的不確定，對此，決策者必須經由不斷反省的過程，創造學習型理性，以提高風險責任與專業意識。

擬定備（替）選方案的工作，也可稱為可行性分析（feasibility study）：在規劃政策備（替）選方案時，此項可行性分析研究的周詳與否，關係著該備（替）選方案是否會被社會接受，也關係到該備（替）選方案未來能否會被順利執行。因此，在政策規劃的過程中，可以由主管當局的內部專業人才，或是邀請專家學者從事備（替）選方案設計後，再進行各備（替）選方案的可行性分析研究，並且依據某些標準與技術，評量或評估比較各備（替）選方案之優缺點、重要性與否、價值的高低，而排出優先順序，以供決策者選擇與參考。同時，決策者在進行可行性分析研究時，必須顧及各相關面向，據學者指出，至少有以下7個層面是不可忽略的：

- 1.法律可行性（legal feasibility）評估。
 - 2.政治可行性（political feasibility）評估：指警政備（替）選方案在政治方面受到支持的可能性如何？而政治可行性，至少包括以下各項利害關係人及價值層面的支持因素：一般人民、標的團體（人口）、行政首長、意見領袖、政黨、利益團體、大眾傳播媒體、民意機構等；同時，尚應考慮該備（替）選方案是否會違反傳統倫理道德觀念，及當時社會上盛行的各項價值觀（念）。如果有違反以上各項因素的話，其可行性即告降低。
 - 3.經濟可行性（economic feasibility）評估：此處指的是執行警政備（替）選方案時，所需要的一般性資源與特殊性資源之可得性為何。一般性資源，指金錢預算而言；特殊性資源，指專業性人力、物材、相關資訊等。
- 例如，智財警察於偵辦智慧財產權犯罪，尤其警察在協助其他行政機關執法時，其所需智財專業，與對智財專門領域法規的嫻熟，都是經濟可行性的考量。

4.行政可行性 (administrative feasibility)：指的是警察機關之組織結構及能力，是否足以承擔警政備（替）選方案之執行工作而言。行政可行性之分析變數包括：

- (1)執行機關的安排（層次的高低）。
- (2)執行機關的內部結構情況。
- (3)執行機關之管理人員的情況。
- (4)執行機關之一般執行人員的素質情況。
- (5)執行機關之管理技術的使用情況。
- (6)外部連繫情況（上下及平行的關係如何），及與民眾的關係為何。

5.技術可行性 (technical feasibility) 評估：係指是否有足夠的技術知識與能力，以執行警政備（替）選方案而言。當前世界與我國社會，處於資通科技 (Information and Communication Technology, ICT) 高度發達的年代，如何提升資通科技的能力，乃警察組織重要工作之一。

6.時間可行性 (time feasibility) 評估：係指從時間幅度，考慮警政備（替）選方案制訂與執行之可能性而言。其內容包括：

- (1)規劃警政備（替）選方案的研究發展 (R&D) 時間。
- (2)執行警政備（替）選方案所需的時間。
- (3)警政備（替）選方案產生預期後果所需的花費時間。

例如，若警政署宣示要在三個月內降低百分之二十的犯罪發生數的政策，即係欠缺時間可行性的分析。

7.環境可行性 (environment feasibility) 評估：警政備（替）選方案若欲被順利接納及執行，絕對不能超越當時環境、情勢之可容許範圍，在當前環境保護意識高漲的時代，尤須注意，警政備（替）選方案不能違反環境保護之相關規定。

(五)執行與檢討 (Take a wise action)：以上(一)～(四)，係屬於政策規劃之程序，而就理性決策而言，尚應包括執行與檢討二階段：

- 1.執行：在評估並選定警政備（替）選方案後，最重要的是要能有效的執行（力），如果未能有效的執行或有良好的執行力，任何良好的決策，都將只是流於空談，因此，執行力是問題分析與解決課題中，極為重要的一環。

同時，在大型決策中，若欲有效執行決策者所選定的警政備（替）選方案，必須認真規劃該項決策警政備（替）選方案所需之經費與人力，並設計執行步驟，以確保警政工作品質。而重要（大）的政策，往往也會遭遇到既得利益者的反彈與反對，因此，事前應做好充份的溝通、協調與宣導，是執行階段的重要工作，以化解這些阻力。

此外，有時執行決策者和制定決策者是不同的人，此時的重點是制定決策者應將決策完整的轉達給執行決策者，同時，必須取得執行決策者的認同與承諾，以確保該項決策能夠被忠實地執行。

- 2.檢討：決策執行後，應檢討其執行過程有無失誤或偏差，作為以後日後決策之改進與參考。此外，依前述風險治理的概念，由於在不確定情況下的決策，因有風險存在，所以，當我們在執行中發現所抉（選）擇的警政備（替）選方案未必能得到最佳結果時，則應針對事前決策與最佳結果之間的差異進行檢討，作為以後解決類似或相關問題之參考。

以上，決策與解決問題之5大步驟，可用一個英文單字表達—ASSET（ASSET是「資產」的意思，亦即，採用上述方法，能增進效益，創造資產）：

- (一)確認問題（Address the right problem）。
- (二)確立（定）目標（Specify your real objectives）。
- (三)擬定備（替）選方案（Search for better alternatives）。
- (四)評估備（替）選方案（Evaluate the alternatives）。
- (五)執行與檢討（Take a wise action）。

這5個步驟之重點所在，在於其所連成的思維流程。因此，這5個步驟亦可將之簡化成3個步驟：

- (一)發覺問題並確定問題之癥結所在。
- (二)尋求各種可行的解決方案，加以分析，以做出明智抉（選）擇。
- (三)執行所抉（選）擇的方案，並檢討執行的成果。

另，有人將此一思維流程，分類為以下4個步驟（Fay, 2002：95—98）：

- (一)步驟一：建構問題意識（Frame the Issue）。
- (二)步驟二：蒐集資訊（Collect Information）。
- (三)步驟三：決策或決定（Decide）。
- (四)步驟四：檢查與回饋（Examine Feedback）。

五、政策規劃之參與者⁴

(一)行政機關：

其包含政務人員與事務人員，是主要的政策規劃者，然有時亦會依賴其他機關、團體、專家的支援。

(二)立法機關：

民意代表有時亦會主導整個政策的規劃。

(三)研究機構：

指私人或非營利性的研究機構。而大學的研究工作雖不直接從事政策規劃，但能提供重要的相關專業知識。

(四)利益團體：

大多屬於民間的參與者，如基金會、特定議題的保護團體、民間的企業家等。

8 參林水波、張世賢著，2006，《公共政策》，五南，頁134～138。



政策規劃人員進行方案設計時考量之原則：

卡普蘭（Abraham Kaplan）曾提出以下7項政策規劃原則：

- 一、公正無偏原則：即從事政策規劃時，應以無私無偏的態度，對當事人、利害關係者、社會大眾等，均通盤予以慎重的考慮。
- 二、個人受益原則：即從事政策規劃時，應考慮無論是採行何種方案解決問題，最終的受益者都必須落實到一般人民的身上。
- 三、弱勢者利益最大化原則：即從事政策規劃時，應考慮使社會上居於弱勢的弱勢團體及個人，能夠得到最大的照顧，享受最大的利益。
- 四、分配普遍原則：即從事政策規劃時，應考慮儘量使受益者擴大，亦即儘量使利益普及於一般人，而非僅侷限於少數人。
- 五、持續進行原則：即從事政策規劃時，應考慮事務的延續性，對事務及解決問題的方案，從過去、現在及未來的角度研究方案的可行性，不能使三者脫節，否則即不切實際。
- 六、人民自主原則：即從事政策規劃時，應考慮該政策問題是否可交由民間處理，如果民間願意且有能力處理該問題，基本上應由他們來處理，這也就是「公家事務民營化」呼聲高漲的理由。
- 七、緊急處理原則：即從事政策規劃時，應考慮各項公共問題的輕重緩急後，對於較緊急的問題，應即刻加以處理解決，以免「今天不做，明天就後悔」。



二、政策工具之分類

〈103警特三〉

(一)史耐德與殷格南 (Schenider & Ingram) 的分類¹⁷：

政策工具	假設	運用	特色
權威 (Authority)	機關及標的團體會順從領導者，呈現一種主從狀態。	藉由層級節制的權力架構，專業權威來影響行為。	常因循激勵理論的設計而來。
誘因 (Incentive)	若政府不予以誘因、影響、鼓勵或實質報酬，個人不會主動採取或配合政策行動。	一、報酬。 二、處罰。 三、規費。 四、強制力。	誘因型下的各種政策工具能相互替代又非透過直接力量，而是藉由誘因型的政策能相互替代，且係透過間接手段使人們改變心意。
能力建構 (Capacity)	1.無法做決定或採取行動的根源，在於資訊、技能、資源的缺乏。 2.能力本為善，或許有助於其他目的完成及實現。	提供知識、資訊、資源、訓練、協助個人有能力從事政策參與。	結合自願性的參與及權威的運用。
符號象徵 (Symbolic & Hortatory)	人是依信仰及價值為基礎，來決定是否被激勵和是否採行偏好行為。個人是依經驗法則及文化的價值。	透過高層政府的宣示，改變個人認知。	不改變實質報酬也不增加資訊、資源，藉由對事實的刻板印象或直覺貼標籤的判斷，來改變偏好及認知。
學習 (Learning)	機關或標的團體可學習相關行為，並可從其他政策工具中選出最有效率者。	提供一個機制以獲得先前行動成效的反饋。	通常僅有開放性的目標，而給予下屬機關較多之自由裁量權。

¹⁷ 資料來源：Ingram, H. M. & Schneider, 1990。

(二)多元的分類方法¹⁸：

學者認為政策工具下列二代不同之發展狀況：

- 1.第一代為傳統的政策工具：強調由上而下的關係或是層級節制，政府採取某項政策工具，標的團體只能服從，沒有反抗或反制的能力，係屬一種單邊型工具，如：管制命令。
- 2.第二代為當代的政策工具：強調由下而上的關係或是多元互動，政府經常採取雙方或多元皆能獲利的多邊型工具，如：共同簽訂保證契約。

因此，政策工具大概有下列4類：

- 1.管制類工具：如管制、命令或執照核發等強制性工具。
- 2.財務類工具：如獎勵、補助等非強制性，但有經濟誘因之工具。
- 3.溝通類工具：如資訊工具或相互交換知識的工具，係屬第2代政策工具。
- 4.組織類工具：將一群擁有各種技巧與知識的人群組成的方法。

18 參丘昌泰著，2008，《公共政策：基礎篇》，巨流，頁354～355。

三、政策設計之定義與原則¹⁵

(一)政策原則之定義：

政策設計係指解決問題之行動方式，是經過深思熟慮而非盲目的行動，亦是試圖找尋問題解決方案的活動。因此，政策設計的重心在於政策方案之比較，它希望能夠將問題與方案結合，來改進公共政策制定功能的活動。

(二)政策原則之原則：

政策規劃人員在進行政策設計時，應把握六大項原則，茲分別說明如下（翁興利等，1998）：

1. 集中性（Concentration）：所謂的集中性係指政策資源是否集中應用於策略性因素上。政策設計者應將相關的人力、物力、金錢、時間、影響力等資源做整體性的考量，以使資源的效用發揮至最大。
2. 清晰性（Clarity）：係指政策目標及達成目標的過程是否清楚明確。因為政策目標愈簡單明了（例如：一項減稅的政策措施），愈容易使民眾有共識而得到他們的支持，相對的，在政策執行上也較不受阻礙。
3. 變遷性（Changeability）：政策是對外界環境所做的反應，因此必須具備足夠的彈性空間，以適應外界環境的變化，否則將來在執行上可能會遭遇較多的阻力。
4. 挑戰性（Challenge）：由於各種挑戰因素能使組織維持必要的活力，為避免組織流於僵化欠缺彈性與適應力，並激發組織的潛力，政策設計者可將政策目標稍稍提高，俾使組織具有挑戰性，以刺激組織之創新。
5. 協調性網絡（Coordination Networks）：政策設計者應建立某些協調性機制，使得系統內、外成員均可獲得政策相關資訊，而政策執行人員也有遵循的準則，以增加標的團體的支持程度。此外，規劃案所涵蓋的組織、機構與個人，彼此間的運作應具相互協調性與相互支援性，以利政策的產出。
6. 一致性（Consistency）：一致性的焦點應集中於3個層面上：
 - (1)目標與目的間的配合。
 - (2)目的與行動間的吻合。
 - (3)目標、目的、行動彼此之間在運作上的一致性。

以上6項政策設計原則，彼此間具有相關性，設計者若忽略其中某項或數項原則，則政策在執行上恐難順利，不易達成政策目標，故設計者在進行政策設計時應遵循此6項原則。

19 參丘昌泰著，2008，《公共政策：基礎篇》，巨流，頁359。

四、政策設計之三個觀點

(一)區別²⁰：

政策設計強調政策問題與方案設計的連鎖，以下就規劃、執行與設計之觀點作比較：

	規劃觀點	執行觀點	設計觀點
政策設計	政策設計的過程類似於計劃和分析過程。	設計是執行過程產品，不是出於高層策略性的需要就是所有參與者期望的整合。	以政策工具和對工具初步評價為分析起點，著重工具本身及其效能。
可行性	規劃政策的考量之一如果變成主要考量，則手段與目的將混淆。	可行性必須考慮多重競爭目標。	強調政策手段可有多重選擇，手段與目的必須分離，各自進行系統性分析。

(二)設計過程：

從政策設計的過程，即規劃與執行觀點分析：

1. 設計是適應的過程：如同演化觀點，政策設計是在一個分權的反覆形式中進行，政策之所以成功在於不斷嘗試錯誤而後調整。
2. 設計是考驗可行性的過程：設計的過程在顧客的利益和期望中徘徊，為了成功的執行，外部的意見可納入設計過程。
3. 設計是創造發明的過程：設計有創造發明的成分，它結合新的點子和舊的經驗，比科學更藝術，比科技更神奇。
4. 設計是分析政策過程：此觀點視「分析和計畫」為設計過程，它強調的是系統性的設計活動，較理性客觀，有別於個人式的主觀性設計。

20 資料來源：Linder & Peters, 1989

三、政策分析之方法¹⁸

〈100警特三〉

(一)學者看法：

大致而言，學者對於政策分析有2種不同的看法：

1. 研究分析決策過程：問題認定、方案規劃、方案合法化等。

2. 分析政策方案：從制定、執行到評估所有階段的活動。

依學者吳定的看法，採取第一種說法，以區隔公共政策運作過程的研究。進言之，政策分析指為解決某項公共問題，政策分析人員應用科學知識與推理方法，採取分析的理論架構與技術作系統性的設計，並將各替選方案評估比較，以提供決策者判斷及作決定之參考。其中2種重要的政策分析方法如下：

(二)政策分析方法：

1. 以問題為中心的政策分析（Problem—centered Policy Analysis）：由唐恩（William N. Dunn）提出，此分析架構包括5個相互依存的階段，每一階段係由分析方法產生政策相關資訊，形成政策過程：

(1) 政策相關資訊，亦可稱為政策資訊要素（Policy—informational Components）：

① 政策問題：指必須透過政府行動，加以實現的需求、價值或機會。

由於問題一旦被定義後，便決定了政策的方向，因此，政策問題的資訊在政策分析中扮演關鍵性的角色。

② 政策未來：政策所要達成的結果。

③ 政策方案：解決問題的可能方案。

④ 政策結果：正在執行中的政策，其過去或現在的結果。

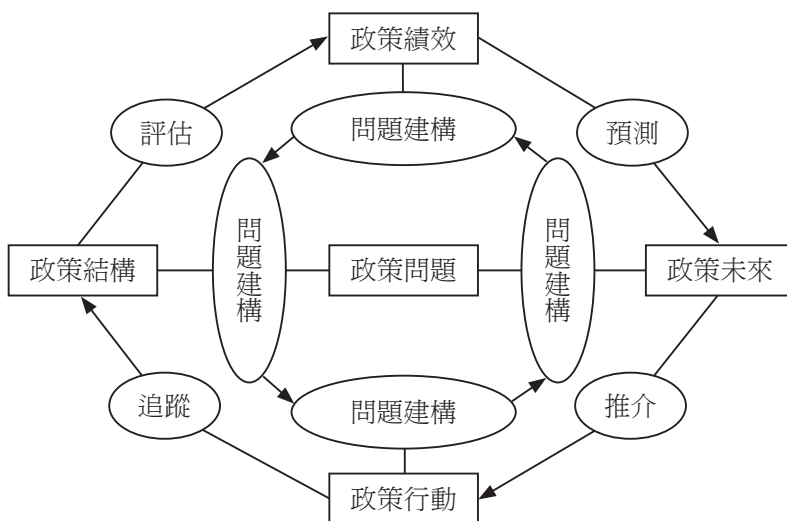
⑤ 政策績效：觀察到的政策結果，對於該公共問題的價值改善與貢獻程度。

22 參章光明著，2012，《警察政策》，中央警察大學，頁4～15；丘昌泰著，2008，《公共政策：基礎篇》，巨流，頁285～286；吳定著，2005，《公共政策辭典》，五南，頁201。

(2)分析方法（Policy—analytic Methods）：

- ①問題建構：產生所要解決的問題之資訊。
- ②預測：產生期待的政策結果之資訊。
- ③推介：產生符合要求的方案之資訊。
- ④監測：產生觀察到政策執行結果的資訊。
- ⑤評估：產生有關觀察到與期待的政策結果之價值方面的資訊。

此5種政策過程之間的關係可由下圖來說明²³：



其中預測、推介、監測、評估的箭頭是單向的，形成一個循環，每一部分皆緊密地相關連。然而，因為政策問題的資訊皆會涉及其他要素的資訊，因此，政策問題的資訊特別與其他4種資訊要素相互影響，所以唐恩（Dunn）的架構被稱為「以問題為中心的政策分析」。

23 資料來源：Dunn, 2008：4。

四、論問題分析與解決的能力要件

論問題分析與解決的能力要件³⁰：Majone（1989）認為，政策本身是一種論證的過程，而在此過程中，除須有獲取實證資料的能力外，決策者更應具有價值判斷的知識基礎。另外，政策分析（policy analysis）是一種將學術理論應用於真實世界之專業領域中的工作，因此，應兼備學術理論基礎與專業實務歷練（朱金池，1995：437）。

從警察問題的分析與解決之角度觀之，一位政策分析人員（policy analyst），其在能力上除了要能「理性」規劃警察活動之外，也要能在政策過程中「說服」其他利益關係人接受政策方案，即他同時要具有知識性（knowledgeable）與說服性（persuasive）之特質。

而從方法論的思維上觀之，一位政策分析人員（policy analyst）應有以下特質：

- (一)除了要有實證論之基礎，也要有價值判斷之訓練。
- (二)從警察學科角度來看，即他應同時具備警察行政與警察法學之素養。
- (三)在經驗背景方面，最好亦需具備學術理論之背景，並兼具警察實務之歷練。

分析與解決警察問題所須具備的能力

種類	內容
能力要件	知識性（knowledgeable）與說服性（persuasive）
方法論	實證論之基礎、價值判斷之訓練
學科素養	警察行政與警察法學之素養
經驗背景	具備學術理論之背景，並兼具警察實務之歷練

30 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁67～68。

第五節 政策形成之理論

一、政策形成 (Policy Formation) 的定義¹

政策形成 (Policy Formation) 的定義：

(一)廣義的政策形成概念：

吳定指出，政策形成泛指自公共問題發生、設計規劃替選方案、將選定方案予以合法化，而產生政策的整個過程（吳定，2006,頁207）。此乃廣義的政策形成概念，其中亦包括議程設定在內。

(二)狹義的政策形成定義：

有關前述議程設定理論探討之「為什麼某些公共問題受到重視，某些則否？」「政策形成因素論進一步回答，這些問題受到重視之後，誰的政策主張能夠勝出？需要配合什麼樣的情境條件？」則是狹義的政策形成定義。

31 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁46～48。

二、政策形成 (Policy Formation) 之理論¹

政策形成 (Policy Formation) 之理論：

(一)多元主義 (pluralism)：

是美國政治的特色。其中，有組織的團體將多元文化與多元意見，帶進政府的決策之中，此時，在政策形成中，團體之間的競爭扮演著重要的角色。某些學者對利益團體抱持樂觀想法 (Truman, 1951; Dahl, 1961; Lindblom, 1959)，他們認為政策內涵終可充份地反映出各種不同團體之需求。另，有學者則對多元主義的實踐，抱持著懷疑的態度 (Olson, 1965; Edelman, 1964; Stigler, 1975)，而提出利益團體鬱血症 (interestgroupstasis) 之觀察，他們認為，政策內涵僅能反映出少數團體的利益；而大眾對政治現實的認知有限，使得少數具有影響力的團體，常會據以操縱 (弄) 民意；同時，政府因選舉因素會與具影響力的團體，彼此建立交易及合作關係，將導致大眾利益遭犧牲的俘虜現象 (Capture Phenomenon) 之產生。

(二)政策鐵三角 (Iron triangle)：

多元主義帶出了政策形成的政策鐵三角理論。該理論認為，政策是由國會 (各常設委員會)、行政部門與特殊利益團體三者之間的緊密聯盟所決定，這個鐵三角關係為獲取其各自的特殊利益，而犧牲了大眾之利益，又，他們為了維護其既得利益，形成三者間之封閉體系，易導致政策改變更加不易。Lowi曾在自由主義的終結 (The End of Liberalism) 一書中 (1979)，痛斥這種現象會對美國政治造成負面影響。

(三)三元權力：

McFarland (1987) 提出三元權力 (power triad) 之的概念。該理論指出，政策乃自主性的行政機關、優勢利益團體與抗衡團體 (countervailing power) 三者間權力平衡所產生之結果。該理論認為，由於抗衡團體對於優勢利益團體之牽制，加上行政部門愈來愈重視專業主義，使得行政部門在政策形成的過程中之自主性與日俱增，這個理論對於警察機關在治安政策中扮演的角色，有著極高的期待。

32 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁46～48。

(四)議題網絡：

隨著以上三項政策形成的理論與實務的發展，Heclo（1978）提出了政策議題網絡（issue networks）的概念。他發現，在美國聯邦政府的政策制定過程中，利益團體、公私組織與一般民眾，會針對包括治安政策在內的特定議題結（聯）合起來，形成自發性的政策次級單位（autonomous policy subunits），而發揮影響力，同時，他們會因共同興趣形成網絡鏈（連）結，而對於政策品質有所幫助，然而，卻也會因為各項議題的興衰、起落，而有著高度的流（變）動性，使其穩定性（stability）與獨立性（autonomy），皆不如政策鐵三角。值得注意的是，隨著公共政策複雜性的提高，使得議題網絡中具有專業知識的技術專家（technocracy）往往控制了政策形成的過程，而截斷了民眾與政策之間的鏈（連）結（...to understand the complexity of an issue may put that understanding out of reach for the public）。

(五)倡導（議）聯盟：

Sabatier（1988）進一步提出倡導（議）聯盟（advocacy coalition）的概念。一般而言，倡（議）導聯盟通常由議員、利益團體、行政機關、政策研究者、媒體等所組成，他們企圖對公共政策的形成或既存政策的改變，施展其影響力。倡導（議）聯盟的成員，彼此間有著共同的信念（belief）一例如人權便是個重要的信念，當倡導（議）聯盟的成員間，彼此擁有的信念越強，則倡導（議）聯盟影響公共政策所形成的力量，就會越強大。倡導（議）聯盟會透過成員的法定權威、民意、資訊、支持者、財力、領導等資源，並用以改變法令、或利用判例、分配預算、任命政務官、外部參與、發表評估報告等策略，來影響公共政策的形成。

我國自解除戒嚴以來，公共政策形成的主要場域，由解嚴前的黨國體制內之國民黨中常會，轉到立法院，並配合政治上的選舉與多元社會之逐漸形成，使得上述各項政策形成理論亦逐漸對我國治安政策的形成，產生解釋力，以婦幼安全政策為例，其中之婦女團體、立法委員、行政部門中的警察婦幼組織、相關智庫等，均在治安政策形成過程中，具有重大的影響力。



第六節 政策合法化

一、政策合法化之定義²⁵

政府機關規劃出針對政策問題的解決方案後，將方案提經有權核准的機關團體或個人，如立法機關、決策委員會、行政首長等，予以審議核准，完成法定程序，取得合法地位，以便付諸執行的動態性過程。政策合法化過程大多在二類機關進行：其一為民意機關；其二是非民意機關。

亦即，政策在經過規劃、分析而被列為方案後，即進入政策合法化（policy legitimation）的階段，以取得大眾的支持，也就是正當性（legitimacy）的過程。所謂正當性，指國家統治的正當性，也是政策合法化的基礎。

無論在行政機關或立法機關完成法定程序的過程中，政策方案均須透過說服、協商、遊說等手段取得多數支持，以獲接納。

民主政治下，由國會負責法律之制定，同時，政府重要的公共政策均須有法律依據，經由國會所通過的合法化政策，方能取得較高的正當性基礎，即使由下位之行政機關所制定的各項法規命令或行政規則，也都係基於母法的精神，因此，政策合法化的重心即係國會運作。

33 參吳定著，2005，《公共政策辭典》，五南，頁283；章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁48～51。

國會行動的邏輯：國會議員對於法案的通過與否扮演著極為重要的角色。根據Arnold（1990）的研究，國會議員的立法行為，會受到國會議員自己、聯盟領袖（coalition leaders）與選民三者之間的互動所影響：

(一)首先，國會議員最關心的是個人選舉的成敗與否，其立法行為往往考慮的是自己的連任之路：因此，國會議員評估各項政策法案，若將影響其選舉，進行投票時必將偏向選擇對有利自己連任的一方；但若評估後，認為對其個人選舉不會產生重大影響，則可依其個人理念進行投票。

(二)其次，聯盟領袖（coalition leaders）會設法操縱各國會議員之投票行為，使其推動的法案能夠順利通過：因此，聯盟領袖可能會在國會之內一例如委員會召集人、政黨領袖（黨團代表）；或在國會之外一例如總統、行政院閣揆、利益團體領袖，進行各項遊說行為。同時，聯盟領袖須有能力以個別國會議員的角度，思考欲推動政策法案的內容，預估其對個別國會議員的選民可能反應。

(三)第三，選民會影響國會議員的立法行為：因為選舉時，競爭對手會檢視立法決策紀錄（投票或發言紀錄），同時，其他關注治安等議題的民眾、媒體、團體，也會揭露特定國會議員的立場和資訊。而這些對國會議員政治立場及立法決策之監督，往往會影響其連任之路。

政策偏好：是評估選民投票行為的重要概念，然而，並非每個選民都有精力和時間去留心選區議員的政策立場，更何況某些選民的投票行為更多是受到意識形態所左右，因此，選民並不一定會形成所謂的政策偏好。

Arnold認為，只有當選民感受到因公共政策所產生的利益（政策利益（instigator））夠大，或選民感受要為公共政策付出的代價（政策成本（proximity effect））大到某一種程度（magnitude），此時，選民的政策偏好才會形成。同時，若選民享受的利益（政策利益）或需承擔的代價（政策成本）在短時間內就會實現（timing），則選民方會容易感受的到；而若公共政策的利益（政策利益）或需承擔的代價（政策成本）集中於少數人或團體（concentration of cost and benefit），則選民的感受也會較為深刻；又，若緊鄰區域之人承受了公共政策的利益（政策利益）或需承擔的代價（政策成本），也會誘發這些選民之感受；最後，若有人出面揭露利益（政策利益（instigator））或需承擔的代價（政策成本），亦將影響到選民的感受。此外，政策偏好因感受到的代價（政策成本）與利益（政策利益）之間的差距，無論成本大於利益，或利益大於成本，均會反映在這些選民政策偏好之強度上。

另外，選民政策偏好能否形成，也決定於政策因果關係鏈之長短一即政策工具（policy tools）對政策效果之直接關係或間接關係：

政策因果關係鏈越短，則能產生直接的效果，容易形成選民的政策偏好。例如，警察提高酒測勤務密度，配合酒駕入罪（公共危險）之政策，則易立即產生嚇阻作用。

相對的，若政策因果關係鏈過長，則產生的效果相對較為間接，且不易判斷其間的關係，則自然難以形成選民的政策偏好。例如，提升警察人員的教育訓練品質之作為，若係針對警校學生，則其畢業後成為警察人員之專業能力提升，當然有助社會治安的增進，但是該政策因果關係鏈實過長；又如，當社會發生食安問題，民眾難以感受到進口原物料因素所產生的影響，卻比較容易感受係因為政府衛生單位之稽查不落實的因素，這些政策於選民政策偏好影響度之不同，均係政策因果鏈使然；而在解決食安問題之政策上，若採行某些學者落實脫警化之意見，而充實一般行政機關之食安稽查能力，則往往曠日廢時，因此，民眾都希望能夠由警察立刻出動，立即快速解決問題，這便給了政治人物一個使用警力以解決食安問題燃眉之急之藉口，長此以往，似乎難以期待一個長治久安、健全制度之公共政策（指脫警化政策）出現。

實例：依據林仕宜（2000）針對台灣的家庭暴力防治法合法化過程的研究發現，潘維剛立法委員在整個立法的過程中擔任司法委員會主席，並扮演著Arnold國會行動理論中之聯盟領導人角色，而積極地推動該法案迅速通過。同時，她領導的現代婦女基金會，並串聯了其他婦女團體（女法官協會、晚晴婦女協會、婦女救援基金會、善牧基金會、臺北市社會局北區婦女服務中心等），共同建構政策形成過程中之議題網絡。潘委員也善用鄧如雯殺夫案和彭婉如命案事件，打開政策窗，可謂Kingdon議程設定理論中的政策企業家。

二、政策合法化之參與者

(一)民意代表：

- 1.政策合法化過程的核心人物。
- 2.凡涉及人民權利義務的重大法案，都須經其議價、妥協，折衷以達成協議，才能完成法定程序。

(二)行政人員：

包括總統、中央及地方政府的行政人員，可分為2類：

- 1.辯護方案立場者：為政策方案合法化的推動者，將選定的方案送請立法部門審議。
- 2.審核方案立場者：基於職掌，審核批准（Approval）毋須送請立法部門審議的政策或方案。

(三)司法機關：

「司法審核制」（Judicial Review）係指司法機關具有解釋憲法、法律及命令的權力，於實質上決定了政策合法與否。

(四)政黨：

依各政黨勢力消長的情形，對政策方案採取反對或贊成的態度，以影響政策方案能否順利合法化。

(五)利益團體：

基於特定立場，利用遊說、施壓、結盟或利益交換之方式，促使行政或立法機關通過或否決某政策方案。

(六)大眾傳播媒體：

常透過提供資訊及評論，影響有核准權者對政策方案所持的態度。

(七)利害關係人：

透過直接或間接參與的方式，如：請願、投書、遊行、參加公聽會等，促使某項方案通過或打消。

(八)學者專家：

本於專業素養及良知，於政策合法化過程中，發表個人看法，以影響各機關對政策方案的態度。

三、政策合法化之機關²⁶

(一)總統：

握有外交權、發布緊急命令權等國家重大政策之權。

(二)民意機關³⁵：

- 1.提案：各機關依據所掌管事項或議員經利益團體遊說、個人政見而提出政策主張或理想。
- 2.審查：即各委員會的審查，必要時得提出於院會中討論。此階段中倡者必須說明政策並接受詢問，其中亦可徵詢專家等相關人士，提供立法資料。審查主要目的是針對政策各方面進行查核，如：立案精神、政策原則、執行措施等。
- 3.議決：此階段經辦論或質詢後，進行廣泛討論，若意見趨於明朗則提付表決，表決可有全數通過、半數通過、一定人數連署進行覆議等情況。
- 4.覆議：即防止草率決定政策方案、情事變更、發現新資料等對於原議決認為不妥當時，所採取的一種手段，使方案能重新或進一步的修改。
- 5.公布：將通過的法律或政策交付總統或機關公布。

(三)行政機關：

- 1.經由層級節制的指揮權責體系，由行政首長批准政策方案或計畫。
- 2.透過委員會的運作，由委員以取得共識或多數決的方式，批准政策方案或計畫。

(四)司法機關：

司法院憲法法庭³⁶會議解釋法律、命令及判例等事項。

34 參吳定著，2005，《公共政策辭典》，五南，頁283。

35 參林水波、張世賢著，2006，《公共政策》，五南，頁189～193。

36 舊稱司法院大法官釋字，現稱司法院憲法法庭釋字。舊稱司法院大法官會議解釋，現稱司法院憲法法庭會議解釋。

第七節 復歸式（修復式）正義

一、復歸式正義之定義²⁹

「復歸式（修復式）正義（Restorative Justice）（又稱為社區性司法或整合性司法）」，是一種以社區為中心，透過會議、調解、道歉、寬恕、賠償、服務、社區處遇等方式，回復犯罪所造成的傷害、和平解決犯罪案件的一種仲裁機制（Turpin, 1999、Prains, 1997：72～80）。亦即任何可以達成被害者、加害者及其支持者（社區）間之調解與減低憤怒，並使各方均滿意於司法正義者的一種制度（Sherman, 2003）。

它的作法與傳統應報式正義不同，其最大特色是比較強調滿足被害者的需求，以及透過社區來解決衝突與反社會行為，然而並非違反「法律觀點」，僅係著重「損害修補」的一種關係式正義，透過和平創建的建立，形成對話與協商機制，一方面重視被害者、加害者與支持者（社區）3方面「關係損傷」之事實，也一方面強調犯罪事件發生後的調解、治療與賠償的「關係修復」。

「復歸式正義」係從價值導向轉向利益導向，從追求合規範性之非合意權威，轉向合社會效果之合意性裁判。

38 參李湧清等著，2007，《警察學·公共政策篇》，一品，頁177～180、185、189～191。

二、復歸式正義之要素³⁰

「復歸式正義」應有四大要素（許春金，2004）：

(一)犯罪係破壞人際信賴並造成損害的行為：

據近來研究發現，寬恕比報復更有益於被害人與加害者之復原。

(二)犯罪處理的目的在於修補傷害。

(三)犯罪處理之場域在社區：

犯罪的非正式社會控制主要在社區，社區是犯罪處理最基本的機制，而非刑事司法機構。社區嚇阻犯罪之效果，主要來自於社區對於犯罪行為的厭惡；一個有缺陷的社會網絡，會提高犯罪機率（Presser and Garder, 2000）。

(四)犯罪處理應有被害人的參與：

復歸式正義的過程，首要的目的在於促使被害人積極改變自身處境，表達自己的需求，接受幫助以恢復身心所受到的創傷，終極目標則是讓加害者、被害人、社區復歸於完好狀態（Turpin, 1999）。被害人是復歸式正義的啟動者，若沒有被害人的參與、支持與體諒，復歸式正義便無從推動（Evans, 1998）。

39 參李湧清等著，2007，《警察學·公共政策篇》，一品，頁181～183。

八、警察政策執行之內部因素¹⁰

馬佐尼與衛達夫斯基（Majone & Wildavsky, 1978：108）認為，政策執行需要內在條件和外在條件的配合。有關警察政策執行的內部因素，茲分述如下：

(一)最古典的執行理論：伍德羅·威爾遜（Woodrow Wilson）所強調的行政中立及專業概念、韋伯（Weber）的理想官僚型模、泰勒（Taylor）的最佳作業流程、與費堯（Fayol）的14點行政管理原則等，均可視為最古典的執行理論。

在文官體系中，警察組織是典型的官僚型模，而警察中立、警察專業化、警察工作的標準作業流程（SOP，包括刑案現場處理、交通事故處理…等各項工作）之概念，均為此類古典執行理論之下之產物。

(二)唐恩（William N. Dunn, 1971）認為，對政策執行的理解，應分析組織是否能將人力與資源凝聚在一個組織單位中，並策動他們實現組織的既定目標。

(三)艾爾莫（Richard Elmore）將政策執行的組織理論分成四種模式：

- 1.系統管理模式：強調組織的目標取向，並追求最大化的目標價值，於是警察機關組織發展出以破案及績效掛帥的文化。
- 2.官僚過程模式：由於行政人員對於其所例行承辦業務的熟悉，因而能夠了解其中可以行使裁量權限的空間，無形中便架空了長官對基層的控制力量，因此，便發生了警察組織中基層承辦業務人員與業者掛勾造成警察職務犯罪的情形。
- 3.組織管理模式：提出決策者與執行者之間達成共識的重要性，於是社區警政要求警察管理者視基層員警為內在顧客，擴大其決策參與，尊重基層的意見。
- 4.衝突妥協模式：認為由於資源有限，組織成員為爭取這些有限的資源，衝突乃是組織的常態，政策執行過程其實是反應參與者偏好與資源相互妥協的決定過程。因此，警察組織中常出現制服警察與刑事警察間的衝突妥協。

13 參梅可望等著，2008，《警察學》，中央警察大學，頁363～365；章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁77～83。

(四)艾德華三世(Edward III, 1980)具體指出，一個政策若希望能夠被有效執行，須有四個組織內部條件的配合，包括：

- 1.良好的溝通。
- 2.充份的資源。
- 3.執行人員的積極配合態度。
- 4.官僚結構。

以推行社區警政中的守望相助方案為例：

- 1.實際配合執行的社區警員能否理解該方案的精神，屬於警察組織溝通方面的議題。
- 2.志工及經費是否足夠、社區警員是否被授能則是資源方面的問題。
- 3.社區警員的行為動機、警察文化影響所及的服務態度等則是執行人員態度的問題。
- 4.至於，分權化程度和推行工作的流程屬於官僚結構的問題。

(五)洪恩和米特(C. E. Van Horn & D. S. Van Meter, 1976)認為，一個政策若希望能夠被有效執行，須有下列條件：

- 1.執行之機構充份了解其使命。
- 2.執行之機構具備足夠能力以將政策達成。
- 3.執行者的積極配合。

基本上，洪恩和米特(C. E. Van Horn & D. S. Van Meter, 1976)的理論，屬於行政機關的互動模式，這種互動模式也可適用在中央與地方的關係上。

(六)波曼(Berman)稱全國一致性的政策為總體執行，地方單位對中央政策的反應與調適為個體執行，一個政策執行的結果將受到中央與地方互動的影響(曹俊漢，1990：265～272)。在我國，中央警政對地方警政的影響非常大。

(七)巴達克 (Bardach, 1977) 認為以下四種情況，將產生政策執行上的反效果：

- 1.政策資源的分散。
- 2.政策目標的偏離。
- 3.政策機關的窘境：包括警察機關裡表面應付文化、對改革方案的抗拒、執行者能力不足、單位間缺乏整合等。
- 4.政策資源的浪費。

(八)調整傳統警政指揮結構的作為，如：授權基層、分權警政、上下溝通、擴大參與、激勵士氣等，是警察在執行政策時，不可或缺的組織內在條件。此亦即麥克勞林 (McLaughlin, 1976) 所強調的執行上的調適問題。

(九)我國學者章光明 (1999)，曾經針對臺北市政府警察局執行社區警政方案進行調查，該調查研究從組織運作、基層人員態度、組織文化等3個角度，探討警察政策執行的關鍵因素，茲略述說明如下：

- 1.組織運作方面：事實上。社區警政著重於組織的分權化、決策時提供由下而上的溝通管道、授權基層、擴大其自主權等整體組織與管理的結構改變 (陳明傳，1992：197—202)，與政策執行理論學者的觀察角度相同。

因此，臺北市政府警察局在推行社區警政方案的成敗關鍵，乃繫於領導、參與管理、授權、溝通等組織內部運作之良窳。

- 2.在基層人員態度方面：艾德華三世 (Edward III, 1980) 認為：「對於某項特定政策的執行，如人員能經過良好的配置，則他們可能依照決策者的原意來實現，但當執行人員的態度或觀點與決策者不同時，執行的過程即變得更為複雜。此時，執行者可能會多方面的運用裁量權，用某些方式來延誤政策的執行。」可見，執行人員的態度，是政策是否得以有效落實之必要因素。

一般而言，我國警察組織在警察政策執行方面，通常依靠分駐 (派出) 所員警實際執行各項影響全國治安之政策，倘若警政管理者忽略了這些第一線基層員警的工作態度，便很難有效達成政策的預期目標。而工作滿足感、工作投入與組織承諾三者，共同構成了執行人員的態度因素。

3.在組織文化方面：席恩（Schein）（1992）認為，組織文化是種無法指涉的架構，提供行為方向、意義與推動人類行動的力量。而不同形式的組織文化，基本上可以分為以下三個層次：

- (1)第一是表層（artifacts & creations），或稱「器物（artifacts & creations）」：指組織將內在價值判斷表現於外的行為模式與管理風格，此可經由觀察而了解。
- (2)第二是組織的價值觀（態度）：表層的組織行為所反應的是內在價值判斷，因此，信奉的價值觀（values）便是組織文化的第二個層次。
- (3)第三是對人性的一些基本假設（basic assumptions）：價值判斷有其更深層的基礎，即組織文化的第三層。其將價值內化成個人的認同，長期下來，漸漸地接受與支持。

這三個層次會交互影響，表層行為反映了深層的人性假設和價值判斷，但外在行為的結果會轉向支持或修訂先前的價值判斷，這種價值經過長期的內化作用，更形成基本假設（Schein, 1985）。

亦即，基本假設（basic assumptions）使組織對其環境產生價值判斷，繼而產生外在行為（人為器物（artifacts & creations））；而行為與組織接觸後所產生的結果，會對原先的價值判斷產生支持或修正的作用，長久下來，價值觀（values）將經由內化而轉變成為基本假設（basic assumptions）。

透過組織文化理論與警察文化的應用，能使社區警政的警察組織更清楚組織文化的三個層次（基本假設、價值觀及組織結構的特徵），以作為警政變革及發展之基礎。

章光明指出，不論是在組織運作（尤其以「溝通管道」最為顯著）、人員態度或是組織文化三個面向上，都以服務於「分局」的執行人員平均分數最高。而，雖然「分駐（派出）所」是實際的執行者，但在組織運作、人員態度或是組織文化三個面向上的平均分數均最低。此外，年資愈久、教育程度愈高、職務階級愈高者，在組織運作、人員態度或是組織文化三個面向上的反應亦較高。

九、警察政策執行之內部因素之應用¹¹

(一)我國研究——從社區警政方案探討警察政策執行的內部因素：

1. **組織運作**：社區警政著重提供由下而上的溝通管道、授權基層、擴大其自主權、組織的分權化與管理結構的改變。因此，執行社區警政的關鍵即在於領導、參與管理、授權、溝通等內部運作狀況是否良好。
2. **基層人員態度**：臺灣警政策略在執行時通常由派出所等基層員警來執行全國的治安政策，因此，基層人員的態度構成了執行的重要部分，影響的因素包括工作滿足感、工作投入與組織承諾3方面。
3. **組織文化**：其由外在行為（器物）、價值觀、基本假定3層次所構成。其中又以基本假定最為根本，其先使組織對環境產生價值判斷，於是產生外在行為（器物），行為產生的結果會對原本的價值判斷有支持或修正的作用，經過時間的累積，價值觀將會內化而轉變成基本假定。

(二)建議：

由此3方面可知，在執行社區警政的過程中，**警察組織**上較為偏向機械式的結構，但**運作**方面尚為良好；**人員態度**則是必須考量工作是否過量的問題；最後，**組織文化**的價值觀應要能夠符合社區警政的理念，並以長遠且未來性的觀點下執行。因此，有以下建議：

1. **授權基層**：為實現警察政策，在不同的層級組織應有不同的功能與角色，故傳統上的功能結構應重新調整：
 - (1) 警察局：提供決策計畫的主要方向，並賦予機關組織相當自主的執行空間。
 - (2) 警察分局與分駐（派出）所：在警察局的授權下，依據各轄區的情況，採行適當的措施，建構符合各轄區的執行方式。
2. **調整組織文化**：
 - (1) 外在行為（器物）：工作量的範圍、程序上的繁文縟節等，必須從建立扁平化組織與分權管理來調整。
 - (2) 價值觀：以回應社區需求來達到犯罪預防的價值為導向，而非只求達到上級標準的狹隘觀念。
 - (3) 基本假定：屏棄過去對人性假定性惡的 X 理論，採行認為人性主動自發性善的 Y 理論，並由管理階層帶領改變組織文化，引導基層文化的轉變。
3. **溝通管道的強化**：實施社區警政的首要步驟即是將其相關觀念深植於基層，除上述的改變外，還須具備良好的溝通管道，如上級機關的發言須具公信力、訊息內容應完整詳細的傳達及基層亦能有反饋的訊息管道等，以避免訊息的扭曲、溝通不良、下情無法上達等缺陷。

14 參章光明著，2012，《警察政策》，中央警察大學，頁110～113。

二、政策網絡¹⁴

政策網絡（Policy Network）（參：國家政策研究基金會，《政策參與與政府再造—談政策網絡的概念與類型》／<https://www.npf.org.tw/2/925>）：政策網絡之概念在公共政策或政治科學領域的出現與應用，主要起源於現代國家機關（State）推動公共政策時，越來越不易透過相關部門動員到所有必要的政策資源，往往必須依賴政策利害關係者的合作，結合與動員原本分散的社會資源，以期能在和諧的集體行動過程解決政策問題，而政策網絡正是這種穩定與持續關係所形成的互動型態（Richardson & Jordan, 1979：29；Marin & Mayntz, 1991：35—36）。

自第二代政策執行理論²³以來，開啟由下而上（bottom—up）之互動模式，強調上級長官、基層官僚、利益團體與私人部門之間的互動，其間所形成的綿密的網絡關係，稱為政策網絡（policy network）。

而這種網絡關係，幾乎是會發生於每個公共政策議題中。以警察機關而言，我國政府解嚴以後，婦幼安全保護政策已然成為警察的重要工作之一，在婦幼議題中，範圍包括警政、社政、教育、衛生、檢察等機關，其間所形成的綿密的網絡關係，即為顯例。

此外，在政府所制定與執行的各項公共政策中，存在著政府所無法監督或控制的多元行動者，他們彼此間交互行動、相互依賴，並構成綿密的互動網絡，然而，這些網絡亦係造成傳統政策執行失敗之關鍵因素。

22 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁90～91。

23 政策執行的概念，可以從三個角度加以觀察，而分成由上而下觀點、由下而上觀點和相互演進觀點等之三代政策執行理論。

理性途徑的看法，與由上而下（top—down）的政策執行理論觀點一致；自然論（即後實證）途徑，則接近由下而上（bottom—up）及演進觀點的政策執行理論（羅清俊，2015：13）。

過去，採取國家機關中心論²⁴之統治者，其係完全由政府機關以高高在上的態勢，管理著政策網絡；但當代政府機關，則必須採取「國家社會共同治理模式（Collaboration Mode of Governance）」，基此，公部門、私部門與公民三者所構成的關係（Public—Private—Citizen）已經成為當代重要的治理模式；更有學者進一步發展出公私合夥（Public—Private Partnership）策略，以落實民間社會與國家機關共同治理的合作關係。因此，採取公私部門合夥（Public—Private Partnership）的方法或途徑，才能有效地管理複雜多元的政策網絡，以順利推動公共政策的執行（李允傑、丘昌泰，2009：108—123）。

實例：第三造警政（The Third—Party Policing）要求警察組織結合嫌犯以外之所有公私部門，以改善治安的策略，即可視為政策網絡在警政之具體應用。

復以，隨著政策網絡的發達，在從國家中心理論（Statism）²⁵到多元文化主義²⁶、從強勢國家單獨治理模式到國家社會共同統理模式（Collaboration Mode of Governance）的趨勢下，地方治理成為公共政策執行之新途徑（李允傑、丘昌泰，2009：184—191）。而西元1960年代以來的美國，透過反貧運動、人權運動，及社區參與（community participation）、市民參與（citizen participation）或公共參與（public participation）等行動，逐漸成為型塑「社區主義（communitarianism）」之重要手段，於是，社區警政哲學乃應運而生。

24 西元一九八〇年代由於東亞國家經濟發展的成就，美國的社會科學界興起「國家中心論」，探討邊陲國家市場機能與國家機關的關係。

25 在政治學中，國家中心主義（Statism）是一種提倡政府（或國家）在某種程度上控制經濟或社會政策的意識形態。

26 多元文化主義（Multiculturalism）（參：維基百科／<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/多元文化主義>）：是社會用以管理多元文化性的公共政策，它採取官方手段，在一個國家內部推行不同文化之間的相互尊重和寬容。多元文化政策強調不同的文化各有其獨特性，事關接納其他民族時尤其重要。這個詞最早在西元1957年用來描述瑞士的政策，在西元1960年代末期被加拿大接納，並且擴散到其他歐盟、英國、美國、澳大利亞、紐西蘭及南非等不同國家。

最後，在政策執行與官僚機關（構）關係中，基層官僚往往扮演著非常重要的角色。例如，分駐（派出）所的基層員警，是標準的第一線公務員，他們在街頭直接與民眾接觸，扮演著警察機關第一線執法者的角色。同時，伴隨當代多元行動者的政策執行概念，警察機關是代表政府的第一部門，須與第二部門的企業和第三部門的非營利組織共同合作，形成綿密的網絡治理關係，才能順利執行政策，做好治安工作。而警察政策的執行，多在地方，在政府失靈與市場失靈的情況下，各種網絡關係中，警察尤須重視社區參與的政策執行過程（李允傑、丘昌泰，2009，頁85—210）。

三、政策工具¹⁴

政策執行理論的另一個重心是政策工具，政策工具是政策設計與政策執行之間的連鎖，它可以改變政策標的團體的行為，使符合政策需要，以順利完成政策目標。同時，我們所設計出來的政策方案，必須透過有效的政策工具來確實執行，才能達成設計時的理想狀態。

由於公共行政研究領域之學科典範（paradigm）改變，公共行政的定義，已由原本內部導向之管理，轉變成「整合公部門、私部門及第三部門之資源，以共同承擔公共責任」的「國家社會共同治理模式（Collaboration Mode of Governance）」。新典範概念下的公共行政與政策執行理論，亦呈研究面向之轉移。薩瓦斯（Savas）（1987：63）便將政策執行的方式分為以下10種：

- (一)政府服務（government service）。
- (二)府際協定（inter—government agreement）。
- (三)簽約外包（Contracts）。
- (四)特許權（franchises）。
- (五)補助制（grants）。
- (六)抵用券（vouchers）。
- (七)市場（market）。
- (八)志願服務（voluntary service）。
- (九)自助服務（self—service）。
- (十)政府銷售（government vending）。

我國警政，已經使用其中的多項工具。例如，各項民力運用，係屬志願服務；警察基於各種社區警政方案主動提供的服務，係屬政府服務；私人保全分擔安全工作，係屬市場；違規車輛托吊，係屬簽約外包；警力在民間舉辦活動時維持秩序，則屬政府銷售，未來，我國警政亦將隨著政策執行典範之遞移，而與時俱進。

27 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁91～93。

學者李允傑、丘昌泰（2009：126～128）並參考豪利特（Howlett）與拉梅什（Ramesh），將這些政策工具根據「自願性」到「強制性」的光譜（a spectrum of policy instruments），加以臚列如下：市場與經濟誘因；保險計畫；標的團體或廠商的自我管制；徵收 費用與賦稅；教育／資訊接露與傳播媒體；要求被管制者定期提供報告以掌握政策執行狀況；執照核發；許可證核發；設定標準；行政處罰；行政檢查；行政裁決。

此外，這些政策工具又可以依據政策執行之三個部門（指政府、市場與第三部門）的屬性，加上三者之混合，而歸類為：管制工具、市場工具、自願工具、混合工具。學者李允傑、丘昌泰（2009：139～142）並建議，不同的政策情境下，應分別選擇不同的政策工具：

政策體系複雜程度 (policy subsystem complexity) (即政府機關執行政策所須面對之行動者(標的團體)構成的次級體系的複雜程度) \ 國家能力(state capacity) (即政府機關影響標的團體的能力)	高度複雜的 政策次級體系	低度複雜的 政策次級體系
高度國家能力	市場工具	管制工具
低度國家能力	自願工具	混合工具

以社區警政之推動為例，宜採自願工具：由警察機關配合行政院所推動的六星社區營造計畫，基本上係鼓勵社區自主，並自發性地營造包括治安在內的社區主體性，此時，若政府介入過多，反而會失去其特色。

第五節 領導者

一、領導者²⁵

(一)領導者之主要功能：

1. 建構組織的溝通系統。
2. 確保員工的實質努力。
3. 規劃和界定組織的目標。

(二)特質論：

特質論認為領導者具備有異於常人的人格特質，且這種獨特的人格特質大多是與生俱來的。克里梅爾和林登穆思（Krimmel and Lindenmuth）曾對美國250位市經理調查其眼中警察局長特質，計有6個主要類別：

1. 悲情型：此類型的警察局長具有防衛心、不滿足感、孤僻、易受傷害，且不能授權給部屬的人格特質。
2. 傲慢型：此類型的警察局長具有敏感度不足、桀驁不馴、違背信用、雄心勃勃、鐵腕作風、現實主義、推諉責任的人格特質，又可稱為權謀型的領導者。
3. 冷靜型：此類型的警察局長具有公正、誠懇、合理、冷靜沉著、光明正大，且能綜觀全局的人格特質。
4. 分享型：此類型的警察局長具有合作、資訊分享、提供清楚願景、發展新的人際關係、激勵部屬及外向的人格特質。
5. 熱心型：此類型的警察局長具有勇於負責、慎擇部屬、旺盛企圖心、組織力強、選擇目標並能持之以恆達成目標的人格特質。
6. 完美型：此類型的警察局長具有自制力強、謹慎、含蓄、能幹、安全且聰敏的人格特質。

39 參梅可望等著，2008，《警察學》，中央警察大學，頁299、301。

二、警察領導者之多重角色²⁶

警察領導者應扮演「政治家」、「正義使者」和「社區領導」等多重角色。在這些積極性的警察角色中，警察不僅是政策的執行者，也是政策的制定者；不僅是法律的執行者，也是正義的維護者；不僅是社區問題的解決者，也是公共利益的創造者。

(一)政治家角色：

警察不僅是政策的執行者，也是政策的制定者。警察是一個典型的行政官僚組織，除了服從政治人物的領導並有效執行政策外，尚必須發揮專業的政策分析能力、有效的政治溝通技巧，以及自省的道德勇氣，向政治人物提出警政治安政策的不同看法，與其溝通，甚至說服其接受。

(二)正義使者角色：

警察不僅是法律的執行者，也是正義的維護者。自西元1980年代以後，警察漸漸強調服務性和預防性的功能，乃係為實現公共利益和維護社會正義的目的。

(三)社區領導角色：

警察不僅是社區問題的解決者，也是公共利益的創造者。警察除了解決社區的治安問題之外，尚應基於公民素養或公共治理的精神，積極創造社區的公共利益，例如：照顧獨居老人及幫助弱勢家庭等。

40 參梅可望等著，2008，《警察學》，中央警察大學，頁310～313。

課後評量

➡ 選擇題

(C) ▲關於警察政策執行之敘述，下列何者錯誤？(A) 警察政策的執行是一項複雜的社會實踐過程 (B) 警察政策的執行有賴內在條件與外在情況的配合 (C) 警察政策規劃不得依實際情境適度修正 (D) 警察政策各項資源的落實也關係到政策執行的效果。〈106警特三〉

(A) ▲巴達克 (Bardach, 1977) 認為政策資源的分散、政策目標的偏離、政策機關的窘境以及政策資源的浪費，將產生政策執行上的反效果。下列何者屬於政策機關的窘境？(A) 警察機關裡表面應付文化 (B) 當警察機關擁有推行某一警政方案的經費，承辦人員卻因自我利益或安於現狀，並未實際發揮預算效果 (C) 實際執行方案的基層與規劃方案的上級或政治人之間，因理念想法不一所導致的扞格現象 (D) 警察不同層級或不同業務機關間管轄的重疊。

【註：一 (A) 政策機關的窘境，包括警察機關裡表面應付文化、對改革方案的抗拒、執行者能力不足，以及單位間缺乏整合等。

二 (B) 為政策資源的分散的情形。

三 (C) 為政策目標的偏離的例子。

四 (D) 會造成政策資源的浪費。

參梅可望等著，2008，《警察學》，中央警察大學，頁364～365。】

(A) ▲政策一旦制定，政策即被執行。這一觀念乃指：(A) 第一代研究途徑 (B) 第二代研究途徑 (C) 整合型研究途徑 (D) 第四代研究途徑。〈91高考〉

(二)情境犯罪預防理論：〈100、105警特三、106警大警政所〉

1. 根基於「理性選擇理論」，該理論中包含4項犯罪預防之基本策略：

- (1) 增加犯罪難度。
- (2) 提升犯罪風險。
- (3) 降低犯罪報酬。
- (4) 削弱犯罪動機。

2. 由此4項犯罪預防之基本策略發展：

- (1) 16項犯罪預防技術：該理論可運用在如：汽、機車竊盜、商店竊盜等特殊種類犯罪之預防上（《犯罪預防技術》，Clarke and Homel, 1997）。

增加犯罪難度	提升犯罪風險	降低犯罪報酬	削弱犯罪動機
一、目標物的強化。	五、出入境之檢查。	九、犯罪對象之移除。	三、設立規範。
二、通道控制。	六、正式的監控。	十、財物識別。	四、強化道德譴責。
三、轉移潛在犯罪者。	七、職員監控。	十一、移開誘導物。	五、增加抑制因素。
四、控制犯罪促進物。	八、自然監控。	十二、減少犯罪利益。	六、促進遵守規定。

- ① 目標物的強化：汽車方向盤鎖、防盜阻絕裝置（如：鐵門、鐵窗）、強化收費停車錶。
- ② 通道控制：停車路障設置、庭院之柵欄設計、公寓大樓之對講機。
- ③ 轉移潛在犯罪者：慎選車站地點（避免擁擠）、隔離對手隊之球員（防止群架）、鼓勵商家提早關門。
- ④ 控制犯罪促進物：信用卡附相片、槍枝管制、來電顯示對方電話（減少電話騷擾）。
- ⑤ 出入境之檢查：行李 X 光檢查（機場）、物品防盜標籤、自動票據查驗門（如：臺北捷運）。
- ⑥ 正式的監控：防盜警鈴、超速及闖紅燈自動照相、安全警衛人員。



- ⑦**職員監控**：室內閉路電視錄影裝置、公用電話亭置於商家可見之處、公車司機及車掌之監控。
- ⑧**自然監控**：防衛空間設計（讓居民有責任看管該地區）、增強街燈亮度、計程車內放置駕駛識別證，以利民眾辨識。
- ⑨**犯罪對象之移除**：使用可拆式汽車音響、使用卡式公用電話代替投幣式電話、消費使用信用卡或支票。
- ⑩**財物識別**：財產註記、車籍登記、牛隻等家畜之烙印。
- ⑪**移開誘導物**：車輛停放於室內車庫等安全處所、快速修復被破壞之物（破窗理論）、電話簿內姓名中性化。
- ⑫**減少犯罪利益**：清除塗鴉、音響上標記個人號碼、對抗扒竊之墨水標籤。
- ⑬**設立規範**：飯店之住宿規範、騷擾之處理規範、海關申報、捷運告示（例如：禁止喝水、飲食）。
- ⑭**強化道德譴責**：張貼警告語，例如：「酒後不開車，開車不喝酒」之口號。
- ⑮**增加抑制因素**：訂定未成年不許喝酒之法令、規定槍枝持有之條件、電視鎖碼。
- ⑯**促進遵守規定**：圖書館借書登記便利化，降低偷書動機、興建公廁，減少隨地便溺、廣設垃圾桶，減少垃圾亂丟。

(2)此外，羅納德·克拉克與約翰·埃克（Ronald Claeke & John Eck）歸納了25種情境犯罪預防之五大策略，如下表所述：（本表僅須記明五大策略並理解；參加犯罪學或犯罪預防之考試者，方需要背誦25種技術之內容）

五大策略	增加犯罪阻力	增加犯罪風險	減少犯罪誘因	減少犯罪刺激	移除犯罪藉口
25種技術	強化標的： 一龍頭鎖、防止汽車啟動的裝置。 二防盜隔幕。 三防破壞包裝。	擴充監控： 一例行提醒，夜行結伴，有人居留之跡象，攜帶手機。 二家戶聯防相助。	隱匿標的： 一車輛不停放於街道上。 二性別中立化電話簿。 三無標誌運鈔車。	減緩挫折與壓力： 一有效率的排隊與有禮貌的服務。 二擴充座椅。 三柔和的音樂與光線。	訂定規範： 一租賃契約。 二騷擾防治規範。 三旅館登記。
	管制通道： 一入口通話裝置。 二電子通行證，行李安檢。	增加自然監控： 一改善街道照明。 二防衛空間的設計。	移除標的： 一可拆式汽車音響。 二婦女庇護區。 三預付電話卡。	避免爭執： 一隔離足球隊迷間的可能衝突。 二降低酒吧的擁擠。 三制定計程車收費標準。	敬告守則： 一禁止停車。 二私人土地。 三撲滅營火。

25 種 技 術	過濾出口： 一有票根才可出口。 二出境文件。 三磁化商品標籤。	減少匿名： 一計程車司機的身分識別證。 二1—800的申訴電話。 三學校制服。	財物識別： 一財產標註。 二車輛牌照與零件註冊。 三牛隻標註。	減少情緒挑逗： 一暴力色情影片的控管。 二提升球場內的模範行為。 三禁止激進的毀壞。	激發良心： 一路旁超速板。 二關稅簽名。 三「偷竊商品是違法的行徑」。
	轉移嫌犯： 一道路封閉。 二分隔女廁。 三分散酒吧。	職員助用： 一雙層巴士安裝CCTV。 二便利商店安排兩位店員。 三獎勵維護紀律職員。	搗亂市場： 一監視當舖。 二分類廣告控管。 三街頭攤販領照。	減少同儕壓力： 一白痴才酒駕。 二說不沒有關係。 三在學校中分散麻煩人物。	協助遵守規則： 一簡易圖書館借出手續。 二公共廁所。 三垃圾桶。
	管制器械： 一智慧型槍枝。 二失竊後便不能使用的行動電話。 三嚴格管制少年購買噴漆。	強化正式監控： 一搶紅燈照相機。 二防盜警鈴。 三保全警衛。	否定利益： 一防盜墨水標籤。 二清洗塗鴉。 三減速路凸。	避免模仿： 一公物破壞後立即修繕。 二電視內安裝V晶片。 三避免作案模式之散布。	管制藥酒： 一於酒吧內酒測。 二侍者調解。 三無酒精活動。

現時，面對多樣化的犯罪型態，擬定警政犯罪預防之策略，已無法再循傳統方式，從單一科學或單一理論作全方位之探討，而必須透過學科科際間的整合，運用相關學科及理論的整體觀點來研究。



內政部警政署各級警察機關辦理「機車加大鎖」宣導執行計畫之優缺點，約略說明如下：

一、優點：

- 1.理論與實務充份結合。
- 2.導入「問題導向」之警政犯罪預防模式。
- 3.善用媒體宣導，發揮警察公共關係作為。
- 4.善用民間資源（因為警力有限，民力無窮）。

二、缺點：

- 1.僅止於形式上的「宣導」，卻難以評核。
- 2.缺乏整體防竊思維面向，尚欠缺配套措施。
- 3.警政署業已運用警察顯見標識、符號來預防犯罪，卻未使其成為可顯見之警察效益（見警率）。
- 4.警政署單方面以宣導場次、廣播警語等作為評核依據，卻忽略了機車失竊率與民眾的感受，使該計畫失去了最根本的目標。

事實上，要降低機車之失竊率，並不是僅由警察機關推動一個「機車加大鎖」專案宣導執行計畫即可輕易地達成，更須透過各項警察勤務作為與努力的工作方可完成。



八、警政倫理道德之兩難⁸

(一)行政倫理上的兩難：

1. 人情世故與個人利益：如警員為達個人績效上的標準，而面對人情關說、親屬關係的兩難。
2. 同僚情誼與執法倫理：如執法過程中的公平正義、依法行政，遇上同仁犯法時，取締與否的兩難。
3. 長官要求與個人前途：如面臨長官希望自己讓出破案功獎時，自己的前途與長官的要求何者為優先考量的兩難。
4. 長官情誼與公平採購：如員警採購日常警用物品時，選擇某種款式對警員較有利，然長官卻堅持另種款式，又明知長官與廠商熟識，此為員警的利益與長官的情誼之間的兩難。

(二)法律執行上的兩難：

如警員無意間發現親屬有犯罪的事跡，應顧及親情還是舉發的兩難。

(三)程序裁量權的兩難：

如犯罪者家境貧困，為謀生活而犯罪，舉發犯罪後將使其生活更加困頓，則警員是否應告發的兩難。

(四)績效管理的兩難：

1. 吃案：如面對個人績效的要求、破案率或犯罪率的目標，警員在面臨多個案件卻遲遲無法偵破時，是否受理報案的兩難。
2. 陷入於罪：如面對績效的壓力，是否可跟犯罪者交換條件，僅追究其小案件，但承擔其他類似的案件，以換取警員的破案率提高績效的兩難。
3. 買績效：如全國性的警政政策未考量因地制宜，而制定某項取締政策，然而，某些地區違反案件較少，而員警為能達到標準，是否運用金錢或物質去釣魚引誘犯罪的兩難。

7 參林麗珊著，2008，《警政倫理學導論》，中央警察大學，頁230～237。

(五)領導決策的兩難：

1. 獎懲與情誼：如自己升任長官，而昔日情誼的同仁違反規定而必須處罰時，應基於昔日情誼或依法處理的兩難。
2. 業務忠誠與同事情誼：如同仁無法勝任工作，但若將之資遣，會面臨經濟困境，則是否應將其資遣的兩難。

(六)人力資源的兩難：

1. 家庭與升遷：如應選擇為了升遷而準備考試，或選擇照顧家庭的兩難。
2. 男警與女警：如夜晚執勤或至較具危險性的犯罪場所取締，是否適合由女警擔任等，皆是人力使用上的兩難。

(七)學術研究之倫理衝突的兩難：

若在學術研究中發現研究對象之罪行，學術研究倫理與執法倫理之間的兩難。

八、警察執法行為實證研究／街頭警察決策分析¹⁶

(一)警察為「街頭公務員 (street level bureaucrats)」：

李普斯基 (Lipsky, 1980) 稱，警察為「街頭公務員 (street level bureaucrats)」—警察於街頭的決策品質，決定了民眾對政府之觀感。雖然，警察人員是最基層的公務員，但是，在相當程度上，警察人員之行動卻代表著政府之施政。當街頭警察人員之個別決策，被集合起來觀察，便形成了民眾對政府政策之印象。

(二)警民互動之情境因素 (structural dimensions)，影響警察執法：

布萊克 (Black) (1971) 從社會學的角度出發，在其著作之「逮捕的社會組織 (The Social Organization of Arrest)」一文中指出，警察於現場的判斷或決定，是取決於與民眾互動之情境因素 (structural dimensions)，這些因素包括：證據多寡、犯罪嚴重程度、原告的態度、原告與嫌犯之間的關係、嫌犯的態度及嫌犯的族群 (race)。例如：當違規情形愈嚴重、證據愈多或嫌犯態度愈差，則警察攔停、臨檢或逮捕的機會也就愈高。

另，據研究顯示，美國警察逮捕黑人的比率雖然較高，但進一步分析發現，事實上，這些黑人之所以會被逮捕，乃是因為他們蔑視警察，而非關種族 (Brandl and Barlow : 158)。

同時，布萊克 (Black) 發現，大部分的警察活動，都在被動 (reactive—指例行式 (反應式) 的) 回應民眾的報案，只有少部分 (13%) 是由警察發動的／採取預警式 (proactive) 的行動；然而，若因犯罪確實發生，而警察卻不知道，致法律躺著不動，那麼，這套處罰制度便無法阻止犯行 (Brandl and Barlow, 1996 : 153)。

33 參章光明著，2010，〈警察執法行為專題〉，《政策與管理》，中央警察大學，頁229～237；章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁207～220。

(三)警察風格反應社會發展程度：〈104警特三〉

威爾遜（Wilson）（1968）從組織的觀點討論警察行為，將警察組織風格分為重視秩序的看守人、依法行政的執法者及提供服務的服務者。警察執法的品質不僅受到現場的情況影響，更會因社會發展的相關情況及領導者的偏好所影響，而採用某種風格的執法態度，例如：社經程度愈高、政治民主程度佳或領導者企圖改革的理念愈強烈，則將使警察組織由看守人走向執法者，再至服務者。

威爾遜（Wilson）將警察組織風格分為3類：

- 1.看守人風格（Watchman Style）：以「秩序守護」為其主要功能，多處理非犯罪情況。同時，警察傾向於以非正式的方式處理問題。
- 2.執法者風格（Legalistic Style）：強調執法功能，講求專業化、科技、效率、單一標準、政治中立等觀念。亦即，警察只有一套正式的執法標準，即依法行政。
- 3.服務者風格（Service Style）：重視社區民眾的需要，強調顧客導向的警政（Customer—oriented）。同時，警察經常介入社區事務，傾向於非正式途徑處理問題。

另外，將警察功能作三元劃分者，尚包括：

- 1.斯特德曼（Steadman）（1967）認為警察普遍角色有「維持和平（Peace keeping）」、「打擊犯罪（Crime fighting）」、「社區服務（Community service）」3種。
- 2.曼寧（Manning）（1977）將警察功能歸類為「公共秩序維護功能（Public order maintenance function）」、「與犯罪有關的功能（Crime related function）」、「綜合功能（Miscellaneous function）」。
- 3.考克斯（Cox）（1997）在探討許多文獻之後，將警察功能分為「秩序維護」、「執法」、「服務」。而我國警政研究學者將「犯罪預防」、「刑案偵破」與「為民服務」三者視為警察機關裡3個競值的組織典範，與前述互相呼應。

(四)警察是街頭的政治人物：

繆爾（Muir Jr.）（1977）從民族誌學（ethnographic）的角度探討警察行為，其將警察比喻成街頭的政治人物，一個好的或專業的（good or professional）警察，必須運用警察之二種特質，於任務的執行中：

1. 熱情（passion）：是以強制力手段達到良善目的的一種信念（belief）與意願（willingness），是以強制力作為手段達到善的目的之信念，及使用強制力以達這些目的之意願，警察有了熱情便能將權威融入道德之中，如此，警察在執勤時，才不會濫用權力。
2. 洞察力（perspective）：係對於人性尊嚴（human dignity）的客觀理解。由於這種客觀理解，警察能從細微的線索中看出豐富的意涵，否則可能流於犬儒。同時，洞察力能讓警察理解民眾的心理，在執勤時遵循正當法律程序。

繆爾（Muir）（1977）的研究，說明：在解釋外勤警察臨檢行為時，有無這二種特質之重要性。

另外，根據繆爾（Muir）（1977）之的分類：

1. 有熱情而欠缺洞察力者，係執法者（enforcer）。
2. 有洞察力卻無熱情的人，是互惠者（reciprocators）。
3. 既無熱情也無洞察力的人，則為規避者（avoider）。

以上這三種警察，都不專業（non—professional）。

(五)警察專門負責對付失序者（混混，Asshole）：

馬嫩（Maanen）（1978）在其著作「混混（Asshole）」一文中，採用社會途徑的研究，以分析警察行為。馬嫩（Maanen）依據警民互動及民眾屬性，將民眾分為3類，包括：

- 1.可能犯罪的「嫌疑人士（suspicious persons）」。
- 2.違抗警察或藐視警察的「混混（Asshole）」。
- 3.「一般／普通民眾（know—nothing）」。

這樣的歸類，是根據員警每天接觸的工作環境，所產生的主觀的想法、感覺和期待，同時，警察會用不同的行動面對這3種不同類型的民眾。

經由實證資料顯示，執法僅佔警察工作中的0～16%，其他都是例行瑣事與服務性工作，因此，在警察執行任務當中，警察的重點是第二類與第三類民眾，但是第三類民眾對警察並不會造成困擾，因此，警察最主要面對是第二種「混混」。

警察對待「混混」的方式，係表現出警察工作核心的一面，質言之，「混混」的存在一使警察認定自我價值。事實上，警察將某些民眾貼上「混混」的標籤，不但是為了保持警察與民眾間之距離，也是期待在民眾中區隔出「像警察自己一樣的好人V.S.不一樣的『混混』」來，當警察做出這種區隔後，警察就會以不同的方法，來面對他們。

由於「混混」的心理系統與一般人是不同的，警察的作用之一便是從與互動民眾的態度與言詞中，辨別出某些人是不是該歸類為「混混」。警察之所以會這麼做，即清楚地說明了：「事實上，執法並非警察工作的本質，因為，並沒有這麼多重大要犯可以抓，維持街頭的和平（a keeper of the peace）一亦即，想辦法對付這些「混混」，反而成了警察工作的重心。」

另外，警察對待「混混」之方式，其實也只是一種發洩一發洩警察平日受到來自於法官、檢察官、媒體、政治人物與沒有被抓到的壞人的侮辱與憤怒，這種不滿，會日積月累於警察心中，藉由這些「混混」，把日常生活中不滿的情緒，給宣洩出來，對警察而言，「混混」只是一個符號或稱為一種代罪羔羊。此外，由於因為「混混」是種對警察質疑或控制（或監督）的力量，而此種力量反而能鞏固警察組織，讓警察產生團結對抗外在失序者的組織次文化。從這樣的角度便可理解：警察在執行勤務時的表現，和透過法學角度對警察行為的期待，顯然並不相同。亦誠如外勤警察所說：「混混，是不聽理由的！」因此，正當法律程序，對這些人來說，沒有意義。

(六)警察本身的工作人格：

史考尼克（Skolnick）（1975）在其著作《未經審判的正義（Justice without Trial）》一書中，描述了警察在其所處的外在工作環境下，執行法律之過程，而這個過程，孕育了警察組織文化（police culture）與警察工作人格特質（working personality）。他認為，危險與權威，是警察工作之二個重要特徵：

- 1.警察的環境，充滿著危險（danger）：因為環境危險，警察面對執行任務時不確定的危險因子，執勤人員必須時時提高警覺，對接觸者抱持懷疑的態度（犬儒），警察同仁間的相互支援形成其團結（solidarity）的特質。
- 2.而警察的執法，需要權威（authority）：因為執法時的權威導致民眾對警察的敵意，加深警民間的距離感，警察因此與社會疏離（isolation）。

同時，上述2種對外疏離與對內團結的因素，乃係警察工作必然形成之警察組織文化（police culture），而這樣的文化，進而影響並型塑了警察的工作人格（working personality）及執法行為。亦即，外在執法環境發展出警察組織文化與警察工作人格特質。

另外，許多研究亦告訴我們，「警察組織文化」與「警察累積的經驗」，才是真正影響警察執法行為的最關鍵因素：警察組織文化，藉由一個個警察故事（storybook）形成，警察文化不只靠法規（rulebook）建構（Shearing and Ericson, 2005：315—337）。

另一方面，沃丁頓（Waddington）（2005：364—385）卻亦提醒我們，警察同仁私下美化其英勇事蹟的談話故事（private talk），未必真正反映出警察人員於街頭所展現的公開行動（public action）。即，警察執法行為的解釋，應根據現地情境之行為，直接觀察。

而陳（Chan）（2005：338—363）則引用法國著名社會學者皮耶·布赫迪厄（Pierre Bourdieu）之知識場域（fields）及其慣習（habitus）此二概念，來區分警察工作的結構情境（fields）與警察所運用的文化知識（habitus），這二者間存在著一種動態關係，警察人員的行動，將會隨著結構情境而改變。

至於揚尼（Ianni and Ianni）（2005：297—313），則將警察文化區分為街頭警察（street cops）文化和管理階層（management cops）文化二種。該二種警察文化，雖皆以打擊犯罪和維持治安為目標，但在定義該目標的途徑與達成該目標的途徑上，二者均有所不同：

- 1.街頭警察：重現場個人立即的決斷。而所謂警察執法行為，指的是街頭警察而言。
- 2.管理階層：則更廣泛的從政治環境與未來計畫，以審視治安問題。

(七)內部規則的引導：

費菲（J. Fyfe）（1979），在「警械使用的行政干預（Administrative Intervention on Police Shooting Discretion）」一文中，比較了「警察開槍時機的決定」與「法官所為死刑判決」之間的差異。他將警察開槍的時機與法官判決死刑的2種情況，相互比較，並發現：

- 1.警察在面臨急迫的犯罪或危險時，僅能使用武器作為執法的最終手段，且在執行過程中並無充份的時間作詳細的考量。
- 2.相較之下，法官則是在經過長時間的思考後，才作出死刑宣判。

從選擇與決定（decision making）的面向，亦可理解警察執行臨檢勤務的難為，例如，是否攔停？是否盤查？是否放行？是否拍搜？是否搜索？等每一個決定，都必須在現場危急且證據稍縱即逝之情況下做成，其難度可想而知，而此也更顯現出警察工作之特性。

此外，費菲（J. Fyfe）也說明了行政機關之政策，對於警察行為的控制（或稱監督）之影響。由實證資料顯示，一旦行政機關制定限制警械使用之規則，因此而造成的意外事故將驟減，同時，不但被追捕的嫌犯傷亡數減少了，就連警察自己本身的傷亡數也會降低。亦即，由於警察在執法的情況中，必須面對在短時間內作出決定的裁量狀況，若能對警察行為作警械使用、執法行為等相關的規則限制，則可減低警察或民眾的傷亡與爭議事件的出現。

總而言之，行政機關對警察行為的影響，是直接的，其影響力大於立法機關制定的法律，也大於司法判例與解釋；而立法與司法對第一線警察行為的影響，是間接的。

(八)實務與法律間的落差：

必特勒（Bittner）（1967）從規範途徑（normative approach）中，發現「正式的、法律規範下的警察行為」與「實際的警察行為」，有著一定程度的差異——亦即，從實務上（an approach of practicality）／從非正式的、工作特性的途徑觀察警察行為，卻是另一回事：

一項正式、法律規範的警察工作，從實務上看來，警察工作一定做不好的原因有三：

1. 警察是個污名化行業：乃因警察的工作，通常會使民眾對他既愛又恨，既期待又怕受傷害的結果，則民眾對警察的態度往往就是輕蔑的，其原因如下：
 - (1)民眾對警察打擊犯罪的能力，往往抱著懷疑的態度。
 - (2)警察是個低收入的行業。
 - (3)警察不需要高教育程度。
 - (4)警察常常濫用權力。
2. 警察在處理複雜的人性道德問題時，註定會以粗魯、蠻橫的手段為之：警察處理的是極為敏感的人際衝突及高度具道德爭議性之問題，而執勤現場，卻又不允許他們有足夠的時間去思考，其品質之粗略，可想而知。
3. 警察反映社會的歧視與偏見：警察執法的重點在「年輕—貧窮—黑人（young—poor—black）」，並存有某種歧視或偏見；而對「年長—有錢—白人（old—rich—white）」的態度卻反而是良好的。其所反映出來的，是一種社會的集體偏見（public prejudice）。

以上這些現象，說明了警察工作的本質，其與法律規範之間，有很大的落差。

因警察在執法的過程中，會受到個人想法、道德爭議、社會偏見等不確定因素的影響，而使得在事件的處理上並無法達到法律規範中的統一標準。茲舉警察在執行臨檢勤務為例時之狀況，亦可從這三方面來觀察：民眾心理對他們是輕蔑的；警察臨檢的執法品質有待加強；警察對待不同民眾的態度亦不相同，缺乏一致標準，無由確立平等原則。

以上之美國研究，顯示實務與法律間必有落差；而在我國，臨檢實務與警察職權行使法中的臨檢規範之間存有差異，亦為必然。

(九)不可能的任務：

曼寧（Manning）（1978）認為，警察並不能控制犯罪的發生，其法定任務根本是不可能達成的（an impossible mandate）；警察僅能達成維持秩序的法定任務。但警察仍採取許多策略，來盡力展現其控制犯罪的能力（如控制犯罪率與提高見警率），讓外界以為他們能控制犯罪。

亦即，控制犯罪率是警察的根本目的，為了證明警察真能控制犯罪，他們也控制手段，用提升見警率，以說明其與降低犯罪率之間的因果關係。

曼寧（Manning）（1978）並同意威爾遜（Wilson）與史考尼克（Skolnick）（1975：42—70；219—225）之觀點，認為警察的工作特性是，必須在充滿威脅、危險與民眾對警察的敵意之環境下，必須即時做出生死、榮辱之間的決定，而警察視法律與行政規則為其工作上之限制（或阻礙），因此，他們只好以其他在工作上習得的方法，來處理狀況，然而，這些方法卻往往會侵犯到人權。當然，這點又牽涉到警察組織文化上的問題—警察組織文化是警察人員所遵循的價值、信條與態度，而這些信念對執勤人員的影響，更高過法律對警察的意義。

第三節 警察（執法）裁量

警察，代表國家在街頭執勤，具有廣泛的裁量權（discretion），其與民眾接觸時之執勤方式，亦成為民眾的社會與政治系絡（social and political context），其對民眾生活的影響，極其廣泛且深遠。此外，警察與民眾在街頭互動，行使執法裁量時，又必須在極短的時間內，便作出正確的裁量決定或判斷。同時，警察在第一線執勤時，擁有的資源非常有限，而出現的可能情境，卻又是高度複雜且具不確定的，要在這樣的工作環境下，立刻做出決定或判斷，並不是一件容易的事。

同時，警察是執法者，然而，由於法律之規範途徑，有其限制，僅從如此單一的觀點評價警察，不但不夠週延，對問題本質的認識與解決，更無法獲得幫助。因此，對警察執法行為之認識，不能單單僅從純法學之角度審視，還必須要從社會學或法律社會學之角度觀察——我們必須從警察工作的特性加以理解，才能更顯實際。

亦即，法律學者所堅持的觀點，其被實踐的程度，反映出一國民主法治的深度，因此，我國必須制定各種警察職權法制。並且透過研究，使警察職權法制之本質愈益彰顯，乃法學社群實踐法治國家的重要機制與努力。

另一方面，警察職權法制之精神，卻必須藉由警察之執法，方可以落實及具體實踐。換言之，警察職權法制，不應僅是一部處於雲端之法律，而應該是非常貼近警察實務與警察勤務作為者。在銜接警察職權法律精神與警察實務操作之間，法律學者、警政學者、行政機關及外勤警察，都必須共同努力。

又，從衝突論（conflict theorists）之觀點來看，「法律是各種團體對立法及執法的控制（It is through power struggles that various interest groups manage to control lawmaking and law enforcement.）。」

而共識論者（consensus theorists）認為，「法律乃成熟社會為追求普遍的善而訂（Society is a stable entity in which laws are created for the general good）。」

從執法者之角度觀之，似乎衝突論³⁴者，較能道出法律之實際面貌；而共識論者，乃法學者之觀點，而非執法者的觀點。

34 學者李湧清指出，設置分駐（派出）所之隱性功能：分駐（派出）所之設置，從顯性面以觀，無非是強調其設置之正面的功能與目的；而在衝突論者的解釋，對其隱性面功能之表現如下：（一）對於社會大眾之監控（控制與監督）。（二）必要時作為鎮壓的力量。

再者，從詮釋（interpretation）³⁵之觀點分析，一部法律，對於不同人，有不同的意義。對法律學者而言，法律一尤其是公法，乃係政府為兼顧人權與秩序所作之努力，必須符合法律保留原則、法律優位原則、授權明確原則、比例原則、公平原則、程序正義等若干法律原則。然而，對於身負維持秩序重任之警察實務工作者來說，法律乃是一種監督（或稱控制），而這種監督（或稱控制），又往往限制了警察保護人民生命財產安全之能力，且降低了警察勇於執法的誘因。因此，從警察組織文化面觀察，警察對法律所抱持的態度，是犬儒（Cynic）的，是消極、悲觀的，是不信任的。同時，外勤警察對法律所抱持之態度，往往是「怎麼用它又不會出事」。

然而，對於這些實際現象之描述、觀察與研究（指警察工作情境），並非法律學者所關心者，而係法社會學之工作。至，一般的法律社會學者會從社會心理學、社會學和行政學的角度探討警察執法裁量之議題，並分析影響警察當時判斷的可能因素：

- (一)社會心理途徑的焦點放在個人特質（譬如性別、族群、教育程度等）對警察的認知與行為的影響。
- (二)社會學途徑強調警民互動的結構因素之重要性。
- (三)行政學則從組織結構、政策、誘因、社會關係及領導者的作風等因素來解釋員警的執勤行為（Brandl & Barlow：131）。

法律學者，常常忽略實際面向的考驗；法社會學者，則放棄規範特性之問題。二者雖各有其關注的層面，卻也都有它其不足之處，因此，二者間之整合，乃有其必要（Brandl and Barlow：159），然而，就國內一究警察職權法制之主（議）題來說，顯然是偏向法律學之途徑，而往往忽略了法社會學的途徑。

35 解釋學（hermeneutics）（又稱詮釋學、闡釋學）（參：維基百科／<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/解釋學>）：是關於文本（文本：指書面文件）解釋的理論。在中世紀歐洲，主要是對於《聖經》的解釋。18世紀施萊爾馬赫把解釋學擴展到解釋文本意義和文化意義的一般規則的理論。

廣義的解釋，為意義之理解（understanding）或詮釋（interpretation）的理論或哲學。由於意義經常有許多歧義，須透過理解詮釋方能把握全部涵意，詮釋學即是探究如何形成理解及如何實踐理解之科學理論。

二、組織文化之類型¹⁸

(一)卡麥隆與奎恩（Cameron & Quinn）：

由「內在整合與外在分化」與「穩定控制與彈性裁量」2面向，將組織文化分為4種類型：

	組織文化	資訊處理	目標
1.層級文化	為求穩定與控制→強調內部活動。	正式化層級文化中的資訊處理。	穩定與控制。
2.理性文化	為求控制→強調外部活動。	個別式的資訊處理。	生產力、效率與資源的取得。
3.團體共識文化	為求組織彈性與關懷員工→強調內部活動。	集體式的資訊處理。	人群關係的發展。
4.發展式文化	為求組織具高度性與個體性→強調外部活動。	直覺性的資訊處理。	追求成長與資源。

整體而言，一個組織並不僅單單具有一種組織文化，就如警察組織，其組織文化是官僚性、準軍事化的層級文化，隨著社會的改變、領導者的監督與帶領模式的不同，應積極培養成員對組織的認同，並且不斷增進新知，修正必要之處，以提升服務效能。

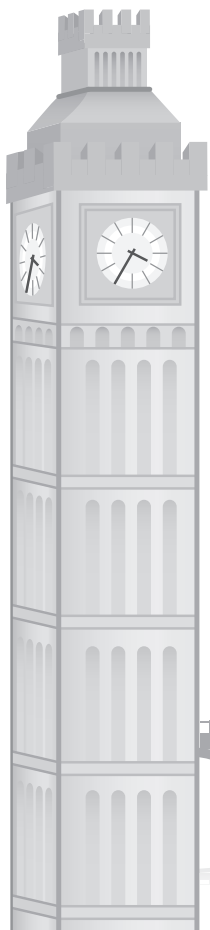
44 參施源欽著，〈警察組織文化（含警察倫理）〉，《政策與管理》，頁178～179；朱金池著，〈從組織文化的觀點論警政品質之管理〉，《警學叢刊》，第30期，頁240。

(二)下表為不同文化在4種不同面向上的差異：

類別 項目	層級文化	理性文化	團體共識文化	發展式文化
組織型態	層級節制。	市場。	朋黨。	臨時性組織。
領導型態	協調者、監督者或組織者角色。	競爭者或生產者角色。	促進者、良師或父母角色。	創見者、企業家或遠見者角色。
效能標準	效率、時效及功能履行。	市場占有率、目標達成及擊敗競爭對手。	團結、士氣及人力資源發展。	尖端產品、創造力及成長。
管理理論	透過控制以促進效率。	透過競爭力提升生產力。	透過參與提升員工對組織的認同感。	透過創新爭取新的資源。

第 二 篇

警察政策議題篇



第一章 各國警政策略趨勢

第一節 警察權的界限與分配

一、警察權¹

〈103警特三〉

(一)警察權概念²：

1.警察權 (police power) 的意義：是指國家為了維持公共秩序、保護人民安全，賦與警察機關行使命令強制等限制人民自由權利之公權力。該定義不但告訴我們：警察做些什麼工作 (what is done)，更重要的是亦闡明警察怎麼做這些事 (how it is done)，也就是強調警察的強制力本質 (Langworthy and Travis, 1994: 5)。

警察權 (Police Power) 之定義：為維護公共安全與秩序，並防止公眾或個人遭受到危害，得在法律規定範圍內，採取必要的命令、強制等措施，謂之警察權 (Police Power)。據以，可進一步分析警察權的六個主要內涵：

- (1)警察權屬於國家的公權力。
- (2)警察權行使的目的，在於維護公共安全與秩序，並防止公眾或個人遭受到危害。
- (3)必須在法律規定範圍內，依據法律行使 (constrained) 警察權。相對的，人民有服從的義務 (can be obliged to obey)，不得抗拒。

1 參梅可望等著，2008，《警察學》，中央警察大學，頁97；章光明著，2012，《警察政策》，中央警察大學，頁41～44。

2 參梅可望等著，《警察學》，中央警察大學，頁97～98；陳明傳、李湧清、朱金池、洪文玲、章光明等編著，《警察學》，民國106年，中央警察大學，頁111～112。

(4)警察權，主要是透過命令（command, order）和強制（force）等方法實施。

(5)關於是否行使或如何行使警察權，警察機關與警察人員，應視個案狀況，裁量選擇，不可逾越必要程度。

(6)當警察權的行使違反法律或逾越必要程度，而侵害人民權利時，基於有權利就有救濟，人民可依法提起救濟，請求國家排除侵害，並彌補損害。

綜之，警察權是警察法的核心內容。由國家透過警察法授權給警察機關與警察人員，依一定方式支配、影響行政客體。同時，警察權屬於國家「公權力」，具有政治權威性，要求客體服從，謀求的利益屬於國家和人民，而非屬執行者本身，故與「權利」不同³。

同時，警察權不僅是法律文字的抽象規範，它更須透過人（警察）的行為、物（武器、警械、監禁場所、交通工具等設施裝備）的行使予以具體實現。因此，當合法適當行使警察權，需要「具備周延明確的法律規範」、「訓練精良理念正確的警察人員」和「堅實先進的設施裝備」等，三要素缺一不可。

2.一般來說，警察權具有廣狹2義：

(1)狹義的警察權：指警察機關所擁有的權限。

(2)廣義的警察權：則指所有政府機關為維持秩序所得發動之強制公權力。

3 「權利」須賴國家權力保障，要求相對人負擔義務，謀求的利益歸屬於權利者本身；而「權力」並非指「特權」，特權屬於權利的範疇，指國家憲法和法律規定賦予特定的組織或個人享有的一種特殊權利。

3. 警察權（police power）：乃警察立法與執行權之總稱，係指國家為維持社會安寧秩序（目的），有時得對人民行使命令強制之權力。警察權的要素為：
- (1)警察權為國家所享有，屬於治權（統治權）的一種，而治權來自人民的委託。
 - (2)警察權的行使有其特殊目的，即在維持社會安寧秩序。換言之，是為了達到警察目的而行使警察權。
 - (3)警察權對人民有命令強制的效果，人民不得抗拒。
 - (4)為達到警察目的並不一定行使警察權，在必要時才可行使。
- 4.警察權是本於國家一般統治權，對於人民為命令或強制之權力作用。警察權是為達警察目的之必要而發動之權力作用⁴。
- 5.警察權的行使，發生命令和強制的效果，屬於直接原因才得行使。
- 6.根據國際法之規定，警察權行使的範圍，係採屬地主義⁵。

4 參邱華君，2003，《警察行政》，中央警察大學，頁437。

5 參梅可望著，2002，《警察學原理》，中央警察大學，頁90。

(二)警察權概念的空間與時間差異⁶：〈101警特三〉

人類自有社會以來，都有一個維護公共安全與秩序的組織。西元十七、八世紀歐洲民族國家興起後，稱呼執行維持秩序與處理犯罪工作的組織為警察（英美稱之police，德國稱之polizei，日本譯為警察，我國沿用）。為使警察有效達成任務，必須賦予權力，且權力手段必須強而有力，才能立即排除當前對人民的危害。因此，當警察任務越廣，則警察權越大，所實行的手段方法也越多樣化。

1. 警察權概念的空間性差異：警察制度深受政治、社會、經濟等因素所影響。傳統研究警察權的目的、範圍與內涵，通常區分成大陸法系與海洋法系二個體系，其中，以英、美等國為主的海洋派（法系）警察國家，強調個人自由財產保護，警察是基於保護地方民眾的身家財產安全需要而設立者，權力侷限於犯罪預防與犯罪偵查，業務單純；相對的，以德國、戰前日本為代表的大陸派（法系）警察國家，其警察視為國家代表國家而執行法令，警察任務從秩序維持、危害防止到福利促進，業務十分龐雜，警察根據概括條款與權變原則（Opportunitätsprinzip）行使警察權，權力較大。此種依不同國家，而警察權之概念有所不同者，稱之為警察權概念的空間性差異。

亦即，警察權力的範圍、內涵有所差異，大略可以區分成大陸法系與海洋法系2個體系，此乃警察權概念的空間性差異。其中，以英、美等國為主的海洋法系國家，較強調個人自由，警察只是穿著制服的人民，且其係基於地方民眾的需要而設立，權力小，業務少。相對的，以法國、德國為代表的大陸法系國家，較重視國家安全，警察代表國家執行法令，受到中央政府的監督與控制，權力較大，業務較多。

6 參梅可望等著，《警察學》，中央警察大學，頁98～104。

2. 警察權概念的時間性差異：今日學者定義警察權，認為警察是「為了維護公共安全和秩序，防止公眾、個人遭受危害，根據國家一般統治權，用權力的手段限制人民天然自由的作用。」實乃根據西元19世紀初普魯士警察為描述的藍本。嚴格解釋西元1794年普魯士一般邦法典中警察任務之規定（§ 10II 17 des PreuB. ALR），其將警察任務限制在公共安全與秩序的維護（Schutz von Sicherheit und Ordnung），而不及於福利之促進，進而建構法治國的警察概念（der rechtsstaatliche Polizeibegriff）。依據防止危害的任務概括條款，運用權變原則（Opportunitätsprinzip），視個別情況進行裁量，適時採取適當之干預措施。其優點，可呼應社會實際需要，彌（填）補列舉立法的疏漏，並得及時發動警察權，排除危害。然而，若缺乏制衡機制，也有可能使野心統治者藉口排除危害，而濫用警察權，並造成侵害人權的結果。
- 在二次大戰後，德國多數邦將任務條款與職權條款分離，警察干預措施須以較具體明確之職權條款為依據，且公共安全、秩序維護與危害防止任務不再專由形式的警察組織所行使，而其他機關也分擔一部分的任務，各自依據職權條款，分別行使命令、強制權力，此即警察權分散化運動，形成了「警察權（Police Power）」與「警察職權（Police Authority）」的相對概念。前者（指警察權）仍維持傳統學理的定義；而後者（指警察職權），則專指由形式的警察機關基於組織任務，而依據法律規定，所行使的各種權力作用。此乃警察權概念的時間性差異。

(三)大陸城管（城市管理）為特殊的行政強制執法機構：西元1996年，大陸國務院通過了「行政處罰法」，對於這種行政綜合執法之實務，透過法律律定之，大陸「行政處罰法」第16條規定：「國務院或者國務院授權省、自治區、直轄市人民政府可以決定一個行政機關行使有關行政機關的行政處罰權，但限制人民自由的行政處罰只能由公安機關行使。」於該法正式實施後，在國務院之引導下，大陸各地分別在城市管理領域展開了「相對集中行政處罰」之試行工作，此一做法，對大陸原本之分散執法體制，形成了重大的衝擊，並導致了以「綜合」為基本特徵之「新型態執法體制」的出現。

西元2003年在大陸16屆三中全會中，並進一步強調「改革行政執行體制，相對集中行政處罰權，推行綜合執法試點」。目前，除城市管理領域外，於農業執法領域、交通行業行政執法領域、及文化稽查領域等，都在進一步探索與實施新的執法方式，以期集中原來相對分散之行政職權一尤其是處罰權與許可權為主之綜合執法機構（盱曉川，2008：120）。

此種大陸城市綜合行政執法機構，係「相對集中行政處罰權」之展現，而各業務主管機關涉及行政強制力執行之部分，交由該綜合行政執法機構統一負責。雖然，此舉解決了各業務主管機關行政強制力不足之問題，而大陸官方對於綜合行政執法機構的執法成效，並持肯定態度，然而，由於綜合行政執法機構缺乏專業執法之能力與知能，使得這樣子的執法成效，通常只能成為大陸官方的樣版宣傳文書，實際上，從大陸各大媒體之報導顯示，民眾對城市管理之觀感，普遍不佳，且其形成的紛擾不斷，因此，此類執法模式仍存在許多當待解決之問題。

(四)我國法律上強調管轄恆定，然而，實務上卻充滿職務協助：我國警察法第2條（警察任務）規定：「警察任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利。」這種無所不包之警察任務規定，並透過警察達到社會管制之作用，帶有強烈「警察國家」之色彩，當時，警察對社會所管制的業務，包含：衛生、建設、稅捐、民政、社政、教育、農林、新聞、警備、電信、建築、工商、消防、戶政及鄉鎮市區公所管理之事務等，其間，幾經簡化，然而警察實際擔負的工作項目仍然非常繁重（張淵崧、章光明，2011：162）。

另外，幾十年來，當台灣逐漸由硬式威權（Hard authoritarian）走向軟式威權（Soft authoritarian），再由民主發軔朝向民主鞏固方向邁進的同時，警察所管的事（即其所掌業務），也有了調整。觀諸我國警察業務簡化的歷程，可發現我國警察作為政府工具以控制社會秩序的色彩，逐漸減退。

此外，從民國52年開始，經行政院核定，警察機關已將若干業務轉交衛生、建設、教育、社政、新聞、教育、民政……等其他行政機關。此外，戶政、消防、境管（移民署）業務已分別於民國81年、84年及95年脫警化一獨立於警察機關之外。

民國61年蔣經國先生出任行政院院長，體認民主法治的時代，終將來臨，希望建立民主法治社會之現代警察，並專注於社會治安維護工作，乃分別於民國65年、民國69年、民國71年分三階段核定警政署「改進警政工作方案」，期望能有效地簡化警察協辦業務。然而，實際效果卻不彰，當時國民政府仍是透過警察法來要求警察須協助一般行政機關推行諸般行政，例如：

- 1.經營工商業不遵法令規定者，由警察機關依據違警罰法查處。
- 2.根據警察勤務條例規定，警察機關規劃例行勤務，清除道路障礙、美化市容拆除違規廣告，維護公序良俗，臨檢各種治安疑慮場所，例如八大行業、旅社賓館、修車業、舊貨業等。
- 3.依據警察勤務條例規定，警察機關透過戶口查察³⁶催收罰款、送達兵役召集令、查報違章、地下工廠。

36 現稱警勤區訪查。

警察機關的業務，一方面在簡化，另一方面也隨著外在政治環境的變遷與新型犯罪的出現，而增加其執法的功能。民國76年7月15日的解嚴是個關鍵點。此後，我國安全維護體制由軍管³⁷改為雙管³⁸。

警察機關於解嚴後，自行主導以下業務：

- 1.安檢業務。
- 2.檢肅流氓業務（民國81年）。
- 3.執行集會遊行業務（民國77年）。
- 4.納入野生動物保育業務（民國83年）。
- 5.執行兒童及少年性交易防制業務（民國84年）。
- 6.性侵害犯罪防制業務（民國86年）。
- 7.家庭暴力防制業務（民國88年）等。

特別值得說明的是，素有爭議的「違警罰法」亦於民國80年7月廢除，改以「社會秩序維護法」代之，刪除衛生違警規定，警察退出衛生及工商管理之違法取締。

復以，民國85年至86年間，相繼發生了桃園縣發生的劉邦友縣長公館命案、高雄地區發生民進黨婦女部主任彭婉如命案及原臺北縣發生的白曉燕擄人勒贖撕票案等指標性重大刑案，引發社會對治安問題的高度關注與重視，警察協辦業務過多。致影響警察治安任務遂行之問題與爭議，再度浮上檯面。於是，民國87年1月，行政院召開第72次治安會報，核准撤銷主辦業務1項，協辦業務12項，終止警察機關協力查報之要求，並於行政程序法施行後，回歸各行政機關專責管轄主管業務。

另外，民國92年通過的「警察職權行使法」，更加落實了依法行政之法律保留的原則；此外，行政執行法（民國89年）、刑法（民國92年）、刑事訴訟法（民國92年）與警察勤務條例（民國96年）的修正，再加上行政程序法（民國90年）及行政罰法（民國94年）的通過，亦均再再顯示警察之司法環境之逐漸完備。於此同時，規劃成立守望相助組織、實施家戶服務卡、推行社區警政、治安社區化……，則顯示了警察「服務」功能的萌芽，其成果表現在近年來民眾對於警察工作的高滿意度。

此外，光復後至今，我國各項警察組織的內部分工單位之調整，亦同時反映出我國警察業務調整的過程。

惟近年來，各行政機關主管法規，規定警察協助事項者，經統計卻有逐年增加之趨勢，警察顯然已淪各部會職務協助機關之主要機關。

37 軍事管治或軍事管制（參：維基百科／<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/軍事管治>）：指一個國家的軍隊直接控制國內的日常行政和管理。軍事管治往往在一個國家的戰爭時期和威權統治的和平時期出現，軍隊的直接管理方式往往限制公民的言論自由和行動自由。對於違反軍事管治者時需要進行軍事法庭審判，情節嚴重者會被判處死刑。

38 雙管：指軍管及警管。而在解嚴之後，安全維護體制則以警管為主。

我國行政法制之設計，參照諸多德國法制的精神，逐步回歸一般行政機關，是未來的發展趨勢。惟，實際上，行政人員的觀念與心態卻未跟上法律，其影響因素如下：

1. 「一般行政主管法規過多警察職務協助規定」：為所有影響因素中排序第一。近年來，各一般行政機關主管法規中，規定警察協助事項呈現逐年增加的趨勢。
2. 「警察機關執行行政強制力之成效高」：在所有影響因素中排序第二，其正符合質化研究所呈現的結果。大多數的受訪者或專家學者均認為，警察機關執行行政強制力之成效高，而且，對民眾而言，警察機關也比較具有公信力—此亦顯示相較於警察機關而言，「一般行政機關缺乏行政強制執法的專業訓練和知能」，而這也是影響警察機關與其他一般行政機關之雙方合作關係之次要關鍵因素。
3. 「行政機關執法專業能力高」：此項影響因素，亦反映質化實證資料中，強調警察在職務協助時，應站在輔助立場。因此，警察機關應避免反客為主而對業務主管機關專業領域之違法問題自我裁定，因為，警察機關在職務協助時若展現出對業務主管機關專業領域專業性之缺乏，將反而會影響到警察之形象。
4. 「我國《行政程序法》第19條職務協助的要件不明」：依行政程序法第19條（執行職權時得請求其他機關協助及有不同意見之解決方法）規定，似乎關於行政機關間之職務協助，已明訂請求協助及接受請求之要件，然而，從質化的實證資料可知，實務運作中職務協助遭誤用及濫用之情形，對警察機關而言，常常造成諸多困擾。
5. 「警察機關透過績效評比制度，具有較高的執行力」：此項影響因素顯示，相較於其他一般行政機關，警察機關較為著重內部管理與紀律之監督（或控制）考核，使得讓警察機關在執行行政強制力時之效率（Efficiency）評比，相對於其他一般行政機關為高。
6. 「警察法之警察任務規定廣泛」及「行政法規中過多刑事罰的規定」：亦為影響雙方合作的次要關鍵指標。我國警察任務規定過於廣泛，長期以來一直是個具爭議性之警政議題，也使讓警察行政似乎等同於國家行政一般；而行政法規中過多的刑事罰規定，往往使其他一般行政機關便藉由這些規定，而責付警察機關執行，讓警察機關疲於處理各業務主管機關為達管制效果而不斷增訂之行政刑罰，無形中影響到警察機關之治安核心任務的遂行。

而上述問題的根本，即是「一般行政機關的執行能力不足的現象」—尤其是強制的執行力。具體的做法，即係增加這些一般行政機關之執法人員，並於相關行政法規中，賦予一般行政機關「司法警察權」。上述若無法完全做到，至少也應隨著戰後德國的「去警察化（＝脫警察化）」作為，建立一般行政中之秩序機關，強化一般行政機關稽查、取締行政不法行為之能力。

在短期內其他一般行政機關無法立即建立其秩序機關制度，加上政治人物與民眾又對警察有強烈期待之情況下，則透過增加警力、提高警察人員待遇及提升執法權威等具體措施與作為，實勢所必行，畢竟，警察協助處理其他一般行政機關主管之違規行為之犯罪零容忍策略，以回應民眾期待，乃社區警政之內涵，因此，美國許多犯罪學學者，也開始呼籲：警察透過其他行政命令，以維持秩序，改善治安（Freilich and Newman, 2018；Nalla and Gurinskaya 2018）。在我國，以上做法，也可因而有效地創造民眾對警察之高滿意度。根據中正大學西元2016年8月之民調，民眾對警察維護治安工作滿意度高達73.7%，創歷年新高。然而，長期觀之，強化其他一般行政機關的執行（法）能力，才是正本清源之道（章光明等，2013）。

(五)各國行政機關和警察機關之合作關係模式之比較：

管 制 內 容國家	例行核照管理	取締非法蒐證調查	
		違反行政法部分	違反刑法部分
美國	業務主管機關負責前端例行核照管理的工作	業務主管機關，具有取締非法、蒐證調查之權責	業務主管機關，具有取締非法、蒐證調查之權責
德國	業務主管機關負責前端例行核照管理的工作	違反行政法的部分，原則上均由業務主管機關負責，警察機關職務協助係遵循補充性原則的立場。即，無論行政機關或警察機關均恪遵警察職務協助的補充性原則，只有業務主管機關在不能即時遂行危險防衛任務時，警察機關才適時給予協助，即負責各業務的行政機關本身就是秩序維護機關，本具有行政強制執行的能力	違反刑法部分由警察機關負責
中國 大陸	業務主管機關負責前端例行核照管理的工作	違反行政法之稽查、取締、強制力行使部份：大陸地區由透過城市綜合執法機構統籌執行行政強制力作為，但實務上，民眾與城管人員衝突頻仍，其間形成的紛擾不斷 行政裁罰權限：由業務主管機關執行	違反刑法部分由公安機關負責
我國	業務主管機關負責前端例行核照管理的工作	違反行政法之臨檢稽查、行政調查、告發：由警察機關執行 強制執行等部分：由警察機關及業務主管機關執行 裁罰：由業務主管機關執行	警察機關約談、詢問調查事證、行使搜索扣押等司法警察權

＜各國警政之類型／世界警政分類＞

各國警政之類型／世界警政分類：

(一)貝利 (Bayley) 依據法律主義 (legalism) 與道德主義 (moralism)，將各國警政分為以下三種類型：

1. 權威式 (Authoritarian)：警察擁有廣大的權力來規範民眾生活的各部分，其警政特色是正式且壓制性的社會控制（或稱監督）角色。
2. 英美式 (Anglo—saxon)：警察組織的目的是在處理危害 (emergency response) 與執法 (law enforcement)，被賦予一系列的服務性工作，對社會的滲透性小。
3. 東方式 (Oriental)：警察是社會控制（或稱監督）的重要工具，但常是透過非正式的方式，以身教指導，並經由服務創造警民良好互動，共同維護治安。

然而，貝利 (Bayley) (1982) 的這種各國警政分類方式，並非不是沒有問題的，因為，一些西歐或北歐國家，便無法被歸於其中之任何一類。布魯爾 (Brewer) 等人 (1988) 便批判貝利 (Bayley) 的這種分類方式，他認為，這樣的分類隱含著地理上 (geographically) 及文化上 (culturally) 的同質性 (homoskedasticity) 假設，看起來其討論是很吸引人的，然而，其實卻是一種誤導。以新加坡為例，新加坡位處東方，又具有威權式警政特色，但法系卻繼受英美，實難歸類；復以英國為例，英國雖是採行典型的英美式警政，但是，近年來其實行之各項警政治安策略，卻頗具權威色彩。於是，布魯爾 (Brewer) 等人乃提出新的分類以為修正。

(二)布魯爾 (Brewer) 考量國家控制策略 (state control strategies)，而將各國警政分為以下三種類型：

1. 犯罪化型 (Criminalization)。
2. 適應型 (Accommodation)。
3. 鎮壓型 (Suppression)。

然而，利什曼 (Leishman) 卻認為，布魯爾 (Brewer) 等人的這種各國警政分類方式，忽略了社會對於警察的意義。

(三)利什曼 (Leishman) 受到布萊克 (Black) 之啟發，並綜合貝利 (Bayley) (1995, 1982) 及布魯爾 (Brewer) 等人 (1988) 之研究，而提出一種新的警政分類方式⁴³：〈103警特三〉

警政類型 社會型態	民主式警政 (democratic)	威權式警政 (authoritarian)	社群式警政 (communitarian)
說明	隨著全球化思潮的興起，而排除貝利 (Bayley) 之民族中心的英美式警政分類，妥適地以民主式警政代之	利什曼 (Leishman) 保留貝利 (Bayley) 原分類中之威權式警政	社群式警政與貝利 (Bayley) 原來的東方式警政概念最接近，只是去除特定地理 (geographically) 因素之考量，代之以西方警政中的某些創新作為一例如社區警政、鄰里守望、及日本的交番 (派出所) 制度等理念
權威型態	理性／法律	集權／官僚	道德／家父作風
文化導向	個人主義 (individualism)	國家主義 (nationalism)	團體主義 (corporatism)
衝突處理模式	討論式	鎮壓式	融合式
公設警察特性	1.被動式。 2.分離的。 3.懷疑的。 4.專家。	1.制止式。 2.侵入的。 3.恐懼的。 4.全能。	1.預防式。 2.滲透的。 3.尊敬的。 4.通才。

43 參考來源：Leishman, F., 1999：122

第三節 全球（各國）警政策略的發展趨勢

一、全球警政（行政警察）策略的發展⁵¹

〈凱林和莫爾（Kelling and Moore）之研究〉

社區問題解決（community problem-solving）之警政策略：依凱林和莫爾（Kelling and Moore）（1988）之研究發現，社區問題解決（community problem-solving）之警政策略，除了重視警察專業化（professionalization）時期所要求之犯罪控制與犯罪預防之外，也同樣重視（甚至更重視）其他警察活動，這些其他警察活動，包括：

- (一)管理與決策的分權化（decentralization of management and decision making）。
- (二)警民關係重新定位（reorientation of relationships between police and citizenry）。
- (三)治安需求面的重視（greater emphasis on the management of demand）。
- (四)資訊在警察科技上的核心地位（central focus on information as a key policing technology）。

這些由凱林和莫爾（Kelling and Moore）確認典範或理想模式，不但是美國警政的轉型經驗，也是世界其他國家的未來警政策略之趨勢（Newburn, 2005：5）。

51 參施永昭著，2010，〈第三造警力之理論初探及「住屋安全認證制度」個案檢視〉，《警察行政管理學報》，第6期，頁202；陳明傳著，〈全球警政策略之新發展與我國建國百年警政之新嘗試——兼論我國基層警察組織再造之芻議〉，《建國百年治安、警政變革與展望學術研討會論文集》，頁47、49～51；章光明著，2012，《警察政策》，中央警察大學，頁229～234；章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁240～245。

＜貝利（Bayley）之研究＞

貝利（Bayley）（2008）回顧自西元1967年由美國「總統執法及司法行政委員會（President's Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice）」所提出之劃時代的美國警政策略以來，至今美國所有的警政策略，幾乎都採由上而下（top-down）、由外而內（outside-inside）二種模式。自西元1940年以來，有關美國之重要警政策略，茲簡述說明如下：

（一）社區導向警政（Community—oriented Policing, COP）：〈102警特三〉

西元1970年代在若干研究中發現，單方面的增加警力、裝備或各項措施，皆無法控制或預防犯罪，因而提出在治安工作上民眾應扮演重要角色的主張，以加強警民關係，共同維持治安，其具體的操作模式為 CAMP—即諮詢（Consulting）、調適（Adapting）、動員（Mobilizing）、問題解決（Problem Solving）。此外，學者科尼克與貝利（Skolnick & Bayley）（1986：211—220）針對美國6個城市（包括：Santa Ana, Detroit, Houston, Denver, Oakland and Newark）有關警政改造之研究，指出社區警政具有4種要素，包括：

1. 警民互惠（police community reciprocity）。
2. 指揮分權（decentralization of command）。
3. 巡邏勤務的重新定位（reorientation of patrol）。
4. 警力的民間化（civilianization）。

(二)問題導向警政 (Problem—oriented Policing, POP)：〈102警特三〉

由戈爾茨坦 (Goldstein) 所提出，建議警察機關應發展專案計畫，以降低產生治安或失序的問題。依據此策略，警察應集中有限的資源於造成多數犯罪的問題上，其以 SARA⁵² 4個程序為方法，解決治安問題。而學者埃克與史貝爾曼 (Eck and Spelman) 認為，採行問題導向策略將引導3種警察組織的改造：

1. 警察角色的重新思考。
2. 決策的分權化。
3. 採行問題導向策略儘管帶來正面效益，但亦可能導致警察過度介入而濫權的現象。

(三)熱點警政 (Hot—spot policing)：

將警察資源集中於犯罪率高的地方，如加強巡邏高犯罪的場所等。

(四)犯罪符號警政 (Sign—of—crime Policing)：

由威爾遜與凱林 (Wilson & Kelling) 提出的破窗 (broken windows) 概念，其指警察若不著手處理小問題或失序行為 (指類似臺灣「社會秩序維護法」所規範的行為)，則將會變成更嚴重的問題。其概念類似於「零容忍警政」。



犯罪零容忍警政 (Zero Tolerance Policing)：

是指對於任何犯罪或違法擾亂公共秩序、行為不檢者，無論大小皆一視同仁的依法處置，絕不妥協，也不因犯罪人的地位、身分或關說與政治壓力而有所差別，以提升公權力與公信力。由於警察澈底的執法，讓犯罪者有所警戒不敢違法，民眾也因此而願意與警察合作，提供相關情報。

52 「問題導向警政」模式即所謂 SARA 模式，含以下4個階段：(一)掃描 (Scanning)：員警須辨識事端，以確定是否為警察要面對的問題。該問題導向策略，所針對的警察「問題」，是指在警察作為上必須面對的行為型態群 (Problem as Behavior Patterns)。(二)分析 (Analysis)：員警須從機關內、外管道，蒐集各相關資訊，以便了解問題的範圍、性質與成因。(三)反應 (Response)：根據所得資料，研擬及實施解決問題的措施。(四)評估 (Assessment)：估測反應問題後的成效，此結果可能被用來修改因應措施、蒐集更多資料或者是重新界定問題。

(五)電腦統計警政或稱資訊統計管理（CompStat）：〈100警特三〉

西元1990年代首先施行於紐約，其是伴隨以證據為基礎的警政而發展的，運用系統性的方法蒐集警察活動的相關資訊，如：犯罪資訊、時間、地點或其他犯罪資料，讓警察得以檢視，進一步地規劃矯正計畫並評估其結果，最後可建立一個警察社群採取行動。在紐約實行電腦統計警政中，有6個核心要素：

- 1.任務釐清：警察組織領導人必須要清楚界定組織的目標與任務，以有效地運作勤、業務。
- 2.資料導向的問題確認與評估：治安問題的資料應每天予以更新，使高層主管做策略決策時，能參考最新且正確的資料，並評估警察勤務的回應效果。
- 3.勤務指揮的地區性組織：勤務的規劃與執行之相關權責應分權於分局或派出所等。
- 4.組織彈性：由於各個地方之治安情況各有不同，必須賦予基層更大的裁量權，以應付各種需求。
- 5.內部課責：領導人除以身作則遵循相關規範外，還須負起責任，並要求同仁依規範行事。
- 6.創新的問題解決戰術：鼓勵警察運用相關的理論、研究或其他機關的經驗，發展出創新的問題解決戰術。

電腦統計警政在警察工作上的實際作法及步驟：在美國，電腦統計警政已成為主流，運用電腦統計，這個系統或管理技術可以成為管理治安的重要方法，其主要的步驟如下：

- 1.**正確及時的情報**：資訊是行動的基礎，所以需要專責小組蒐集正確即時的情報，並加以分析判斷。對特勤工作而言，情報組與情報參謀的工作是先行者，因其決定了未來的工作內容與方向。
- 2.**有效的戰術**：討論與發展有效策略以解決可能面臨的問題。以特勤工作而言，對象參與的活動場合性質不一，有時平和、有時則有突發狀況。因應問題擬定腹案戰術，屆時按表操課，才可能萬全的防備。
- 3.**人力與資源快速部署**：特勤工作往往需要動員大量人力與資源。人力與資源部署應快速到位，往往在充份準備下始能有較好的效果。所以策略與戰術決定後，必須在最短時間內定位，即便狀況有所轉變，也必須迅速重新部署。
- 4.**持續追蹤評估**：特勤雖非經常性工作、亦非一次性工作。所以任務後應召開例行性會議，檢討情報、戰術、人員與資源部署面等，以利未來精進之參考。

(六)警察人員的多元化 (Enhanced Diversity of Personnel)：

指在警察人員的來源上，能確保女性或弱勢團體可得到公平的僱用與升遷機會。

(七)強制逮捕家暴者：

美國國會根據學者之研究發現，通過對於逮捕嚴重家暴者 (Mandatory arrest for spouse-assault) 之立法：

1. 因為基層警察人員在處理此類業務時，變得簡單明確，因此，基層警察人員認為這種策略很好。
2. 然而，這樣簡明的立法，能否適用各種不同家暴現象與狀況，實不無疑義，值得商榷。

(八)強化內部紀律 (Enhancement of internal police discipline)：

此項議題，始於西元1960年代美國傳播學者韋斯特利 (Westley)對於警察暴力之研究，以及戴維斯和科尼克 (Davis and Skolnick)對於警察裁量之探討。當時，人權運動和反戰聲浪高漲，美國聯邦最高法院也透過米蘭達訴亞利桑那州案 (Miranda v. Arizona：384 U.S. 436 (1966))規範警察質詢，及田納西訴加納案 (Gamer v. Tennessee：471 U.S.1 (1985))規範致命武器的使用。

強化內部紀律之內涵，包括：

1. 清楚標示重要價值。
2. 對於灰色地帶之政策制定。
3. 落實對警察投訴之內部（或稱內在的）調查。

(九)強化外部（或稱外在的）控制或監督 (External oversight)：

此項做法，起始於西元1960年代的民權運動 (power to the people)。根據渥克 (Walker) (2005) 之研究，目前有超過100個美國城市設有「民眾監督委員會」，以強烈控制（或監督）警察之行為與活動。

強化外部監督 (External oversight)，係藉由以下機制，以控制（或監督）警察之活動：

1. 民眾參與 (civilian review) 機制。
2. 準官方之獨立機關（構） (quasi-official independent supervision) 機制。
3. 專業認證 (professionally driven accreditation) 機制。

這也是社區控制（或監督）警察之積極性作為。

二、第三造警政之定義（意義）與其要素⁶

〈100警特三〉

第三造警政（Third Party Policing）之定義（意義）：係指國家管理功能讓渡於私人部門的功能轉向，警察透過合作、勸說或強制手段，促使各種組織或非犯罪群體，如：公共住屋機構、家屬、建築稽查人員及私人企業負責人等，共同幫助與承擔減少或防止犯罪問題的責任。第一造警力是警察；第二造警力則為涉及犯罪的犯罪者；最後，第三造警力為受害者或其他能防止犯罪的組織與非加害人。該警政的核心是透過法律的明文規範，強制要求第三造參與犯罪預防或犯罪控制，將傳統由政府負責的風險管理責任轉移至私人或非政府組織，這些新興的負責個體必須對自身的風險管理負起責任。〈103警特三〉

第三造警政之要素：第三造警政先有法律依據，再據以發動課責行為的方式，是與社區導向及問題導向警政最主要的不同之處，其警察單位並未介入犯罪問題的分析，而是運用社會相關的第三者，以相關法規降低犯罪問題。該策略的採行反應了由過去中央控制的體系轉變為地方網絡治理的犯罪控制機制，展現了政府治理型態的轉型。其主要的要素有以下：

（一）發起者：

公共警察部門。

（二）目的：

防止犯罪與控制犯罪。在預防犯罪上，減少容易犯罪的潛在環境；而控制犯罪方面，則將目標明確界定，即時解決犯罪問題。

（三）關注焦點：

可能是容易產生犯罪的情境，如聲色場所的糾紛；或是高犯罪率的場所，如毒品交易地點、酒店或網咖等；抑或是具體的群體，如幫派成員或毒販等。

53 參章光明著，2012，《警察政策》，中央警察大學，頁234；施永昭著，〈第三造警力之理論初探及「住屋安全認證制度」個案檢視〉，《警察行政管理學報》，第6期，頁202～204；章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁245～246。

(四)最終目標群體：

參與違法的人。

(五)法律依據：

除了警方運用某些法律規範來獲取相關人員的協助外，另一方面，亦要有明文規定賦予警察權力去執行如此作為的法令基礎。如：地方法令、衛生及安全法規、建築法規等。

(六)第三造或責任承擔者：

其對象並非固定不變，而是應視案件的具體情況，而運用相關的合作夥伴，這些支持人員能夠將警方的權力延伸更廣，增進對付犯罪的潛在力量。

(七)手段與方法：

由於進行第三造合作的過程中，往往會缺乏合作的法律基礎，故警察較常利用溫和的接近方式或詢問的方法，但若遇到不願配合的人員，則可能採取威脅或起訴的強制方式。

(八)執行：

在偵辦案件或處理案件時皆能使用，亦或是在問題導向及情境犯罪防止項目下皆可運用。

(九)制裁與懲罰措施：

其大多是民事制裁，因種類繁多，故應視法律規定的不同而定，相關罰則如罰款、財產沒入或拍賣、吊銷執照、強制歇業、限制住居等。

儘管第三造警政的實施，能創造集體效益與社會凝聚、擴大犯罪防制的外部機制以及促使警察轉變為資訊提供者或專業諮詢者的角色，但亦容易引起不當裁量權的使用、犯罪轉移、難以評估實施的成效、權責難以界定或監督機制無法落實等負面效果。

我國4階段警政發展概略

時期 指標	雛形時期 (民國1～ 17年)	整建時期 (民國18～ 37年)	在臺復建時期 (民國38～ 76年)	專業時期 (民國77年～ 迄今)
環境	一軍閥割據。 二政治未統一。 三社會不安定。 四戰爭頻繁。	一政治不穩定。 二外國勢力介入 國共內戰。	一兩岸對立。 二實施戒嚴。 三黨外民主運動。	一解除戒嚴。 二社會結構改變。 三科技精進。 四兩岸關係的變 化。
職權 來源	一政治菁英。 二地方軍閥。	一中央政府及 警察規章。	一警政法令。	一法律。 二地方政治。 三民意。
功能	一秩序維護。	一穩定社會秩序。 二協助動員抗日。 三鞏固政權。	一秩序維護。 二犯罪控制。	一犯罪控制。 二秩序維護。 三社會服務。
組織 設計	一分權及缺乏 監督。	一中央集權。	一以軍領警。 二中央集權。	一行政中立。 二軍警分離。 三分權趨向。 四國際合作。
運作 策略	一步巡。 二守望。	一重點巡邏及守 望。	一預防處理 群眾活動。 二快速反應。	一提高見警率。 二迅速及機動化 反應。 三社區與問題導 向警政。
警察 績效	一缺乏系統性 的評量標準。	一促進國家統一 的各種作為。	一穩定的社會秩 序。 二執法公正。	一犯罪率。 二破案率。 三民眾治安 滿意度。
管 理 理 論 架構	一傳統政治 文化。	一傳統政治文化。 二設官分職。 三層級節制。	一官僚模式。	一警民共同營造 良好的社會秩 序。 二行為學派觀點 品質管理。

第五節 全球化與全球治理

西元1980年代以來，世界產生了巨大的變化。這樣的變化具體表現在政府（government）、政治體系（political system）、治理（governance）、公共行政（public administration）與市民社會與國家的關係（civic society - state relations）等面向。於此，政府之管理哲學和制度結構，產生了翻天覆地、徹頭徹尾之改變，這是一個人類文明特徵在歷經長期量變後的本質之變化。具體言之，這是一個全球化（globalization）的現象（Farazmand & Pinkowski, 2007：4）⁶²。

62 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁257～261。

一、全球主義與全球化¹⁵

世界正面臨高度的全球主義（globalism）與高度的全球化（globalization）之趨勢。

(一)**全球主義**：一種制度化現象，即全球人民、結構、價值、規範、社會經濟系統及權力關係趨於統一的現象。

同時，全球主義是20世紀末的一種意識形態上的、組織上的、政治上的及經濟上的現象。

(二)全球化：在不同學科與面向的解釋上，各有不同的涵義：

- 1.英國社會學家安東尼·紀登斯男爵（Anthony Giddens, Baron Giddens, 1938年1月18日—）（1993：528）指出，世界各地相互依存性的增加。
- 2.美國著名的研究政治發展的學者山繆·杭亭頓（Samuel P. Huntington）（1996）所指之「文明的衝突（clash of civilization）」。
- 3.日裔美國作家、政治經濟學者法蘭西斯·福山（Francis Yoshihiro Fukuyama）（1992）預測之「歷史的終結（the end of history）」。

以上，諸多學者都只點出全球化的某個面向。事實上，不同學科的全球化旨趣，皆有不同：經濟學者，將全球化視之為世界市場融合的躍進過程；政治學者，認為全球化代表著傳統國家概念之式微及新世界秩序下超國家統治機構的出現；商學院學者，則看到全球化是無國界世界裡的無限商機。當然，也有些人強調，全球化為私部門於全球化現象中之驅動力量。可見，全球化的意涵與理論正隨著世界的演進及時代的變化，正在不斷擴大之中。

63 參章光明著，2012，《警察政策》，中央警察大學，頁248～249；章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁257～261。

法拉茲曼與平考斯基（Farazmand & Pinkowski）綜合整理各家觀點，認為全球化概念包含下列各種論述（Farazmand & Pinkowski，2007：13—17；張世賢，2008：16—18）：

1. 全球化即國際化（internationalization）：指超越國家主權界線的個人、組織或社群以及政府團體間關係的增加。
2. 全球化即國界開放（border openness）：國界開放的全球化意涵—「全球思考、在地行動」與「適應全球變遷」，乃當時公共行政全球化的註腳。而「新世界」、「地球村」、「全球治理」等概念，也突顯出了「全球化即國界開放」之特徵。
全球化即國界開放（border openness），亦指全球一致的經濟、政府、同質性的文化與全球體系的治理及公共行政，而網際網路的發展更促進國界開放的全球化意涵。
3. 全球化是一種過程（process）：政治經濟學的觀點，並不認為全球化是一種現象，而是一種過程——一種持續累積資本（capital accumulation）之過程，同時。這種現代資本主義，亦已經持續了好幾個世紀了。
4. 全球化是一種現象（phenomenon）：持政治經濟學觀點的人，同意全球化是一種累積資本的過程，他們更進一步認為，全球化乃西元1970年代經濟不景氣時期，而世界資本主義致力於加速資本之積累，以實踐「全球市場之現象（phenomenon）」。同時，全球化，也對國家及其他組織，造成重大且深遠地影響，即國家的疆界，不但消失了，更被超越了（transcended）。於此環境下，地域的距離與地域的邊界，不再重要了，地球成了唯一的「地方」。

亦即，在經濟的帶動下，將國家的疆域界線予以打破，將全球視為一個整體的概念，如此的現象對國家和其他組織皆造成了巨大的影響。

5. 全球化是一種意識形態 (ideology)：美國與西歐之自由民主觀念，透過宣傳與媒體報導，深深地影響著全球。因此，西方資本主義民主社會之「自由民主」意識形態，是當前全球化風潮之主導力量。其中，自由 (freedom)、個人主義 (individualism)、國際企業—市場企業 (free market enterprise) 與多元民主 (plural democracy)，構成了全球化意識形態之特徵。然而，雖然從此意識形態來說明全球化的觀點，確有其重要性，卻未能揭示國家、治理與公共行政的政治及經濟情況—無法真正了解國家、政府管理、經濟等運作之狀況。

總之，「全球化是一種超越的現象和不斷累積資本的過程」，意指全球資本主義在全球擴張領域，並尋找和利用機會，以增加資本積累的一種過程。然而，應注意的是，這種資本積累的過程，會為世界帶來各種正面與負面影響之現象。

另外，法拉茲曼與平考斯基 (Farazmand & Pinkowski) (2007：5-10) 指出，全球化源於三種巨變力量：

1. 第一，科技發明—尤其表現在電腦、網路、資訊、衛星通訊等面向上之大躍進，促進了世界的整合，使得全球得以無阻礙的、通行無阻的立即溝通，移除了各國人民間相互學習的障礙。
2. 第二，由於科技進步的帶動，使得美國在軍事及太空領域上，獨霸全球；另一個更嚴重的現象是，藉由美國的獨霸地位，美國領導菁英之觀念，型塑了全球同質性的意識形態。
3. 第三，由於蘇聯在西元20世紀末迅速解體，冷戰結束，使得世界失去了得以有效牽制美國霸權之一股抗衡力量 (countervailing superpower of the world)。

六、傳統治理的治理缺口¹⁹

布魯內爾與羅傑貝格（Brunhl & Riggberger）認為，由於傳統治理出現的局限，而產生二種類型的治理缺口：

（一）產出正當性的缺口（output legitimacy gap）：

1. 管轄權的缺口（Jurisdiction Gap）：在全球化的趨勢下，問題的解決上不能再以國家為焦點來支配或掌控問題，而是要有一個全球性的組織或政策，將所有相關國家納入一起解決問題。而現今國家在管轄權的窗口上並未有更進一步的鬆綁與合作模式，使得組織犯罪集團藉此一缺口，實施犯罪行為。
2. 功能性的缺口（Operational Gap）：其係指當相關的政策在制定時，缺少相關資訊與分析工具，以回應複雜的政策議題。例如：當公部門為解決某一跨境犯罪還在了解階段時，另一個急迫的跨境治安問題又緊接著出現了。因此，必須建構一個常態的資訊掌控系統與調整政策過程，且這個機制必須是建立在跨領域的全球性平臺上，運用全球治理的政策規劃過程及評估相關結果的型態來解決。
3. 誘因性的缺口（Incentive Gap）：指如何讓各個國家在打擊犯罪的議題上，具有合作的誘因。由於各國對於犯罪的認定不同、法律制度規範的差異以及考量執行上利益與成本等因素，雖皆認為解決跨境犯罪問題有其必要性，但參與行動的意願卻有限。現行的方式是透過政府間的協定來解決這些問題，但前提是各國家必須皆能遵守協定的內容，確實執行。

（二）投入正當性的缺口（Investment legitimacy gap）：

指的是參與性的缺口（Participative Gap），大部分的政策皆是在政府之間的機構內決定的，大眾與相關的利害關係人通常被排除在政策制定的場域之外，於是導致降低投入的正當性。若要有效的治理有2種條件：

1. 首先要對急迫的社會問題創造一個可行的解決方案。
2. 必須創造一個參與的機會，盡可能地讓大眾在治理的過程中加入討論。

如此，才能產生正確且大眾亦能配合的政策方案。

因此，為彌補過去傳統治理產生的缺口，公部門必須重組治理過程，向下移轉權力並整合地方社區；向上整合全球或區域；向外整合市場與自願組織，如此，才能因應各項全球性議題的挑戰。

77 參章光明著，2012，《警察政策》，中央警察大學，頁266～268、270；章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁274～278。

(三)整合市場與民間協力機制：

1. 整合政府外的部門：由於政府無法獨攬所有的業務，必須透過民間資源的運用，減輕政府的負擔，亦能更有效率的處理相關問題。

博茲曼（Bozenman）以為，所有的組織一包括私人企業與第三部門團體，皆具公共特性，政府運用這些組織的力量，來完成公共事務，似已成為全球化趨勢。羅聖朋（Rosenbloom）亦認為，政府應透過協調（coordination）各個營利與非營利部門，使其相互合作（cooperation），以解決安全問題（conflict resolution）。

在整合非營利組織（nonprofit organization，NPO）方面：政府或警察機關亦應善用此一民間社會的資源，才能更有效率的做好治安與公安工作。尤其，解嚴之後的我國，適逢全球第三部門之非營利組織，蓬勃發展，加上國內與國際環境互動之結果，使得非營利組織（nonprofit organization，NPO）於我國社會上，已經形成一種與政府間共同治理之新興力量，因此，警察與政府其他部門，應善用這股力量，共同合作，以有效做好治安工作。

2. 整合市場：在向外整合市場之策略上，整體警察工作的簡化或外移（hallowing out），也是全球化的重要趨勢之一。亦即，警察業務外包、工作的簡化，是全球私有化、民營化趨勢下的一大策略，然而，何種業務適合外包？何種適合非營利組織執行？而何種又必須由警察自身負責？其判定則視其屬於執法功能、秩序維護或服務等三類來決定：

- (1) 執法：即須運用刑事法令處理的情況，應由具有合法公權力的警察組織（政府部門）來負責。
- (2) 秩序維護：不須使用強制力，且基於效率的考量，而能彈性處理的輕微脫序情況，可由保全公司（市場部門）來分擔⁷⁹。
- (3) 服務：回應社區民眾的需求，提供具體的服務以及強調顧客導向的目標下，則應由本身即具有服務性質的非營利組織（nonprofit organization，NPO）來執行。

實務上，具有志工團體性質之社區巡守隊，其以預防犯罪、災害防救與婦幼安全，為主要工作項目（楊肅凱，2002），亦即，社區巡守隊同時並具有維持秩序與服務的功能。然而，警察機關於運用社區巡守隊時，仍應遵守「執法禁止」原則，亦即，社區巡守隊只負責狀況發生時的通報，而其他凡可能涉及人民權利、義務之情況者，則應立即通知警察處理（劉永明，2004）。

〈警察功能與各部門關係表〉

警察功能	執法	秩序維護	服務
部門歸屬	警察（組織） （政府部門）	保全公司 （市場部門）	非營利組織 （NPO） （＝第三部門）

79 一般而言，在討論治安問題時，警察習慣以二分法，將其分為犯罪預防與犯罪偵查階段：行為尚未發生，為犯罪預防階段；發生之後，則為犯罪偵查階段。事實上，許多行為已經發生，但卻未達到犯罪程度者，而這些行為仍需處理—基於分工與效率，則這些工作可交給保全來作。

八、區域警政治理的實踐：兩岸四地共同打擊犯罪模式建構¹⁸

全球治理著重公部門、私部門與第三部門間之合作夥伴關係，全球治理的挑戰係關閉或縮小國際治理的缺口。亦即，在世界的全球化浪潮下，「向上整合全球或區域，向下整合地方社區，向外整合市場與自願組織」，方能因應全球化趨勢所面臨之各項困難與挑戰，並有效彌補過去傳統治理下所產生之治理缺口。

據以，在世界的全球化浪潮下，「區域整合」已成趨勢：

(一)就經濟而言：我國經濟發展須重新定義戰略位置，才能找到利基，我國與大陸二岸之間的「經濟合作架構協議（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）」，即係其中一環。

(二)治安問題亦然：兩岸共同打擊詐欺犯罪議題，也應從全球治理、區域整合之角度出發，才是我國警政策略之正確思維。

雖然礙於政治因素的限制，使得兩岸四地之執法機關（構），限縮了彼此合作之空間，然而，過去馬英九政府時期，藉由海峽兩岸「海基會」、「海協會」及其他非政府學術組織之的中介團體之民間力量，為兩岸跨域打擊犯罪，建立交流、溝通與協調之管道，避免因政治問題所帶來之不必要的困擾，才能逐步建立目前兩岸執法機關（構）之合作現況。而兩岸之間自從簽訂《海峽兩共同打擊犯罪及司法互助議》以後，在共同打擊犯罪之努力上，已初顯成效，顯見「全球治理模式」可提供未來兩岸共同打擊犯罪之參考。此外，雖然第三部門（The third sector）在兩岸共同打擊詐欺犯罪的偵查工作上，已完成建立雙方執法機關（構）實務合作之歷史任務，惟兩岸間之跨域犯罪問題會隨著社會脈動或政治環境變遷，而動態變化著，因此，仍必

80 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁283～284；章光明（Chang, Kuang-Ming）、張淵崧（Chang, Yuan-Song），中華民國99年10月，《展望與探索》，第8卷第10期，〈從全球治理觀點 論兩岸共同打擊電信詐欺犯罪〉／chrome-extension://efaidnbmnnnbpcajpcglclefindmkaj/https://www.mjib.gov.tw/FileUploads/eBooks/89ca07fe2c7b48dc9b00aa11833774a0/Section_file/fd895b7d08e84295871ea88b6da5695c.pdf。

第二章 警察勤、業務政策議題

第一節 我國警察政策之變遷

一、我國警察政策環境之變遷¹

(一)政治文化：

就文化層次而言，發動我國適應世界民主潮流之文化動力，有二個重要因素：

- 1.一為菁英政治文化，指政治統治者對於民主的信念，願意採用民主領導的方式，推動改革。
- 2.另一個是大眾對於民主政治的遊戲規則具有相當程度的認同，尤其是中產階級對政府戒嚴的衝撞，表現出民主思想的態度。

我國的政治改革經過政治文化之觸媒，將社會經濟條件轉換成為政治上之表現（Pye, 1966：10）。而「政府型態」，則可以相當程度地代表國家政治文化。

在警察政策的表現上，例如：在過去戒嚴時期，警政署署長一職皆由軍中將領出任，但自西元1990年始，警政署署長則改由警察專業人士中拔擢。此一現象符合威爾遜（Wilson）（1968：233）之理論：政治文化經由對警察領導人的遴選，影響整體警察行為。

¹ 參章光明著，2012，《警察政策》，中央警察大學，頁283～287；張淵菴、章光明、陳明傳著，〈建國百年警察功能之回顧與前瞻〉，《建國百年治安、警政變革與展望學術研討會論文集》，頁65；章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁291～295。

(二)經濟：

威權時期以黨國資本主義壟斷整個經濟體系，將國家資本與民間資本定位為上下、主從的關係，控制地方資本資源，以公營企業的方式，帶領臺灣經濟。而在全球民營化思潮下，於解嚴（西元1980年代晚期）之後，以往公營的機構漸漸轉由政府與私人共同治理或轉交私人營運。

(三)政黨：

在戒嚴時期是一黨獨大的政治體制，壓縮人們參與政治的機會，一直到通過「動員戡亂時期人民團體法」，正式允許人民組成團體，形成政黨競爭的政治文化。

(四)利益團體：

戒嚴時期採用統合主義的模式，國家將利益團體納入政府規劃好的政策架構下商討，雖利益團體有參與的空間，但過程仍是由國家來主導一切。直至西元1980年代中期以後，社會運動與獨立性的團體紛紛出現，積極針對不合理或公益性的政策議題發聲，促使相關的改革。在警察政策方面，非營利團體主要偏重於婦女與兒童的議題、司法改革委員會則捍衛正當的司法程序等。

(五)媒體：

媒體是民主國家的第四權，也是言論自由的象徵，其代表民眾負責監督政府，對警察政策的形成與執行，扮演了重要的角色。

(六)選舉制度：

儘管人民並非直接的影響政策制定，但透過選舉權的落實，讓人民選出其所希望的政策倡導者進入政府或民意機關，進行立法或制定政策。

(七)政黨、利益團體、媒體和選舉的四種連結機制：

科貝特（Corbett）（1991）在分析民意（public opinion）及公共政策（public policy）間之關係時，提出：政黨、利益團體、媒體和選舉的四種連結機制（linking mechanisms），也就是說，民意及公共政策，乃係透過這四種機制，產生交互影響。簡而言之，政黨、利益團體、媒體和選舉這四種機制，將民意輸入政府，再經過政府之改革或運作，而直接影響警察政策，此外，從系統理論之思考，政策結果對民意也具有回（反）饋（feedback）的功能。

(八)司法審查：

近年來司法院憲法法庭解釋，對於人權與不適宜的法律進行調整，間接影響了政策。例如大法官針對臨檢、逮捕詢問程序的解釋等，帶動了警察相關法規的廢止與訂定。

第六節 性交易政策與風化正俗業務（社維法）

一、性交易（娼妓）政策與風化正俗業務

色情，是每個社會都存在的問題，也是一個重要的公共政策議題。而這個議題，涉及政府之性交易（娼妓）政策，對我國的警察業務來說，屬警察法第9條（警察之職權）第7款所列之「正俗」業務³⁰。

這個議題，於民國98年11月6日經我國司法院法法庭釋字第666號解釋（解釋爭點：社會秩序維護法第八十條第一項第一款意圖得利與人姦宿處罰鍰規定違憲？），及民國100年11月4日修正公布社會秩序維護法部份條文後，看似已為政策定調，然而，實際的問題並未獲得解決，反而再度引起社會的討論與關注（林俊廷，2010：153）。當時性交易（娼妓）問題亦引發公眾熱烈的爭辯與討論。

民國87年，在臺北市廢除公娼的爭議中，公娼團體便已有提請釋憲的主張。在當時的臺北市市長陳水扁要求臺北市政府警察局強力清除色情營業（俗稱「掃黃」）的同時，某些民意代表卻質疑陳市長：掃黃工作如火如荼般進行的同時，在臺北市街的一角（江山樓和寶斗里），卻仍合法的進行著人類最原始的行業—公娼。於是，臺北市議會乃要求臺北市政府研修《臺北市管理娼妓辦法》。其後，臺北市政府經臺北市議會同意，做出廢娼政策。於此同時，一群公娼乃手舉布條、口戴面罩，走上街頭，爭取其所謂的工作權。當時性交易（娼妓）問題，亦引發廣大民眾熱烈的爭辯與討論。

另外，依據許多研究發現，禁娼，會導致下列所述之嚴重問題：即，警察人員於執行上級交付的「掃黃任務」時，對於處在社會低（底）層之女性，極不公平，同時，因為掃黃，也給予警察貪瀆之空間（林俊廷，2010：152—153）。

30 參章光明著，《警察政策》，民國109年9月，三民書局，頁317～352。

依據這些研究及公聽會資料，不約而同得出以下結論：建議政府應將性交易除罪化、合法化，或劃設專區管理（夏鑄九，2002；藍科正，2002；許春金，2000；瞿海源、鍾蔚文，2001；楊文山，2001；張家銘，2001；徐慧怡，2001；伊慶春、羅燦煥，2002）。

此外，有關廢娼與否的爭議中，正反二面的論點，鮮明對立：

(一)主張（贊成）廢娼的理由包括：

- 1.性交易（娼妓）存在，顯示對女性同胞的不尊重、不平等，並使二性之間產生對立。
- 2.由於警察收受紅包的現象無法根除，使得性交易（娼妓與色情）問題，實際上是不可能被有效管理的。
- 3.合法的娼妓（指公娼）非常少，但非法的性交易（娼妓）何止千百一非常多，既然如此，合法公娼制度，自無必要存在。
- 4.性交易（娼妓），是文明社會之不良標記。
- 5.應鼓勵民眾多用愛，並透過真誠和溫柔的途徑或方法，來獲得性的滿足，以建立純淨、清新的社會。

(二)主張採取積極管理性交易（娼妓）的理由則有：

- 1.依臨床性病學之統計，就性病的防範而言，合法登記的公娼比暗娼確實有效，因此，從公共衛生之立場來看，合法公娼比較能保障有性交易需要的人。
- 2.娼妓存在，與人性的真實需求與社會型態息息相關，並無法避免，故，應以積極的態度面對，成立工會，實行有效管理的措施。
- 3.自願從娼，是受到憲法保障之基本工作權與生活權，而公娼管理，只須交由警察局內部訂定落實管理要點即可，易言之，這是管理上的問題，無關乎存廢。

二、性交易（娼妓）問題之政治剖析

誠如司法院憲法法庭釋字第666號的釋憲申請法官林俊廷（2010：140）所言：「性交易牽涉之問題，原本即有相當複雜之行政管理、社會心理及經濟層面需要通盤考量，非職司違憲審查功能之司法院大法官所能負擔。」

（一）性交易、政治與選票：政治上之考量與一般知識上之判斷，有很大的不同。民主社會裡，選票是政治人物永遠必須面對與思考之問題主軸，為了獲得當選所需要之公民票數，政治人物必須運（利）用某些工具（例如媒體）與策略，以塑造出個人之風格與形象，並藉以獲得政治上最大的利益——當選。

民國87年，臺北市政府對公娼事件的處理離不開政治框架：臺北市政府警察局，針對公娼事件，主動召開公聽會，是值得肯定的。尤其，公聽會是政策形成中極為重要之機制，其主要目的是：藉由公聽會的召開，聽取正反雙方各自不同的意見，並經由充分討論，期能異中求同，獲得最大的討論與形成共識。當時，該公聽會中確實有聽到不同意見的表達，然而，臺北市政府最後在作成決議時，卻仍聲稱絕大多數的與會者皆贊成廢娼，顯然，代表反對廢娼的專業意見，當時並未受到主管機關相對的重視。

同時，主張（贊成）廢娼者的意見，多與道德有關。在公聽會或政治場域，當討論現場在充滿道德訴求的氣氛下，若政治人物主張（贊成）公娼制度者，似乎很容易被貼上反道德的標籤，使得反對廢娼意見會成為「政治上的不可能（politically impossible）」，因此，通常與會者（尤其是政治人物）都未能充份表達其論（觀）點。可想而知，臺北市政府最後的結論，自然傾向也就順水推舟地廢了公娼政策。可見，建立政治人物的道德形象，自不脫離選舉與選票之考量。

(二)政治、權力與道德：「政治」簡單的說，就是「權力」之運作（Swanson et al, 1988：2）。因此，「選票的目的是為獲取權力」。據以，觀察公娼存廢的問題，便不得不從「權力」的角度，予以運作解讀。傅科指（Foucault）便指出，性的合法與否，與「權力」的運用有絕對關係。簡而言之，公娼的存廢，是被那些手握權力的人，所決定的。贊成與否之權力使用，端視政治利益之所趨，無關道德，更不涉及人性需要之核心議題。以衛道者自居的政治人物，其「道德」論述，與對抗「人性需要」之訴求，不過是其權力運用之形式而已。

公娼存廢的研究資料，顯示出一個有趣的現象，即：政治色彩越濃厚，或政治性格越強的人，越會傾向以道德眼光，來看待性、色情、或性交易（娼妓）問題。而專業人士一例如：經濟學家、犯罪學家、社工人員、醫護人員、律師、警察等，則都會從比較務實之觀點（而非純道德的眼光），來審視這些性、色情、或性交易（娼妓）之問題（張平吾，1996：205；高金桂，1978）。據此，可引發道德與政治間之論辯。

性交易（娼妓）政策之形成過程，是觀察「權力」運作之絕佳素材。包括專家、學者與大法官在內之許多人都認為，政府應該從就業輔導、衛生保健、社會治安等多元宏觀之角度，來定義性交易（娼妓）問題。一政府也曾經有過如此思維，例如，在民國96年1月12日，由行政院所舉辦之「人權保障推動小組第12次委員會」中，王如玄立法委員於臨時動議，提案建議「社會秩序維護法第80條第1項第1款應予廢除」；此外，在民國98年6月24日，由行政院所舉辦之「人權保障推動小組第15次委員會」中，當時的劉兆玄院長，亦曾裁示：「朝性工作除罪化除罰化的鬆綁方向 議、衛生署（現稱衛生福利部）提供性工作者，免費傳染病篩檢、勞委會（現稱勞動部）強化性工作者職業訓練輔導及轉業照顧、警察取締不計入績效分數」；然而，到了民國100年4月6日，由行政院所舉辦之「人權保障推動小組第18次委員會」中，政策卻定調為：「原則同意先就社會秩序維護法進行局部修正。」至此，性交易（娼妓）政策等同性交易（娼妓）管理業務，警察成了執行機關，無從參與該性交易（娼妓）政策形成之意見與決策，期間，政府部門間之「權力」運作痕跡，斑斑可見。

(三)性、道德、邊緣人：陳新民大法官於司法院憲法法庭釋字第666號解釋中認為（2009），系爭條文（指社會秩序維護法第八十條）將處罰娼妓作為維繫社會假象之「善良風俗」與「社會秩序」之用，便是將「泛道德化」作為警察與司法公權力追求之目標。

同時，道德，並不能解決類此社會問題。黃茂榮大法官便於司法院憲法法庭釋字第666號解釋協同意見書中提及：本聲請案所涉當事人為50歲上下之中高齡娼妓及2個70餘歲之高齡嫖客，每次性交易代價僅新臺幣300元。類似個案之飢寒交迫的經濟上現實，不是道德教條所能及時消除，顯而易見。

即使我們確實相信：「政治人物的確有如此高尚的道德修養，而試圖用僵化、不受意識型態控制的律法來管制性慾（黃宗儀譯，1997：196—198）。」然而，問題是：用純道德的眼光看待「性」是正確的嗎？羅森堡（Rosenberg）在討論「維多利亞時期純潔觀裡，性的象徵意義」時，認為：「在衛道人士眼裡，性和愛可以是無關的，性之所以存在，不是基於夫妻之愛，也不是人性需求，而是為了繁衍後代，衛道之論顯然違反人性需求與性愛的原則。」此外，衛道人士這麼做，很可能將更多人推向社會的邊緣，根據羅森堡（Rosenberg）之觀點，這麼控制身體的目的，在於維繫社會秩序，及代表了他們只是想要控制或維護某些特定族群的欲望而已。

觀諸各國禁娼之經驗，亦均顯示：單靠法律規範，只是將更多人推向社會邊緣，並無法真正根本的解決性交易（娼妓）問題，反使性交易（娼妓）及其延伸出來之問題，變得更加嚴重—這些問題包括：性病、私娼流竄、販賣人口、黑道介入...等。事實上，性交易（娼妓）行為，本身並非真正問題之所在，其交易行為背後的控制體系（指黑道或白道），對社會的迫害，才是個最大的問題。

因此，在立法的道德宣示之後，必須更加嚴肅的面對後續的警察執法問題。此外，一旦將性交易（娼妓）完全打入地底下，則將來對其背後這套體系之管理，將變得更不可能。純道德觀，並不能真正的解決性交易（娼妓）問題。

三、性交易（娼妓）問題之經濟與社會剖析

（一）性交易（娼妓）政策的本質：

1.從經濟面觀之：近年來警察文獻，陸續出現從公共政策經濟途徑的「市場失靈」及「政府失靈」觀點，來探討性交易（娼妓）問題。性交易（娼妓）不是道德的問題，而是市場供需的經濟的問題。此外，性是人類需求，難以禁絕，而性交易（娼妓）似乎是不可能自任何時空消失的，若全面禁娼，只是將問題打入地下，形成地下經濟，對問題的解決並無實益。

2.從社會面觀之：

(1)羅森堡（Rosenberg）認為，因為社會對性的態度全然反映出社會當時的文化狀態，因此，對性的探討，不應該從道德的角度觀之，而應由社會文化的角度切入，「人民所認為的就是事實，法律規範則是另一回事」。

(2)以美、日為例，該二國社會對性交易（娼妓）問題所持的態度，有很大的不同。

①根據貝利（Bayley）之研究指出：「美、日二國的文化社會風俗，大不相同，社會文化的差異也決定了二國的法律與警察對娼妓問題的處理。在日本，性的雙重標準普遍為社會所認同。對男人來說，婚外性行為並非罪源，他們不因性出軌而有罪惡感；妻子也不覺得丈夫出軌必然會威脅他們的婚姻。找女人被視為是消除緊張的一種方式，就像喝酒一樣。男人對妻子及家庭的主要責任不是性（生兒育女除外）。只有在婚外性行為影響到丈夫對性以外的家庭責任時，行為才不被允許。只要不成為公眾醜聞，找女人並無道德倫理上的非難性。」

②社會對性之觀念，也會深深影響到警察取締性交易（娼妓）的態度，因此，即使日本於西元1958年便通過《反妓條例》，但基本上，日本警察對性交易（娼妓）之取締，仍舊極其寬鬆。亦即，警察只在三種情形下，才會取締性交易（娼妓）：

⊖公然招攬生意。

⊖提供姦淫場所。

⊖妓女經營者。

 課後評量**➡ 選擇題**

- (C) ▲警察的意義在於闡明警察的：(A) 本質、方法、手段 (B) 目的、方法、任務 (C) 本質、手段、任務 (D) 角色、功能、手段。

【註：警察的意義，在於闡明警察的本質、任務和手段。】

- (B) ▲下列有關我國警察組織之敘述，何者有誤？(A) 我國警察組織體制採均權方式 (B) 學者稱之謂「中央與地方均權分散制度」 (C) 內政部設警政署，執行全國警察行政事務，統一指揮監督全國警察機關執行任務 (D) 掌理保安、外事、國境、刑事、水上、專業等全國性警察任務。

【註：學者稱之「中央與地方均權統一制度」。

➡ 問 答 題

- ▲請依據公共政策利害關係人（Stakeholder）的觀點，評述：「社會秩序維護法」授權地方政府劃設性交易專區，專區外娼、嫖皆罰的政策。（〈101警大警政所〉）
- ▲「權變理論（Contingency Theory）」是經常被用來探討組織行為的重要理論。試從該理論的命題，說明我國過去一百年來警察組織的變遷可劃分成哪些階段？各階段的警察組織又具有哪些特徵？（〈105警大警政所〉）
- ▲何謂臨檢之社區警政之應用？
- ▲何謂臨檢之問題導向警政之應用？



主要參考書目（特此致謝！）



《公共政策：基礎篇》	丘昌泰著 民國97年9月三版 巨流圖書股份有限公司
《警察學・公共政策篇》	李湧清等編著 民國96年3月初版 一品出版社
《警察行政法論：自由與秩序之折衝》	李震山編著 民國98年8月二版一刷 元照出版公司
《警察學》	梅可望等編著 民國97年9月初刷 中央警察大學
《警察學》	邱華君編著 民國98年8月初版 千華出版公司
《公共政策》	朱志宏編著 民國95年6月二版五刷 三民書局
《公共政策辭典》	吳定編著 民國94年9月初版 五南圖書出版公司
《公共政策》	林水波、張世賢編著 民國95年4月四版 五南圖書出版公司
《現代警政理論與實務》	章光明、黃啟賢編著 民國92年11月初版 揚智出版公司
《警察勤務之研究》	李湧清編著 民國87年初版 中央警察大學出版社
《警察勤務專題研究》	李湧清等編著 民國97年增訂十二版 臺灣警察專科學校
〈警察勤務上課筆記〉	章光明編著



主要參考書目（特此致謝！）



《公共政策》	吳定編著 民國98年2月初刷 五南圖書出版公司
《公共政策》	魏鏞等編著 民國83年3月初版 國立空中大學
《行政學》	張潤書編著 民國94年4月三版 三民書局
《偵查管理——以重大刑案為例》	林燦璋、林信雄編著 民國99年1月二版 五南圖書出版公司
《警察行政專題（二）》	陳明傳編著 民國89年初版 中央警察大學
《警察政策》	章光明編著 民國109年9月三版二刷 三民書局
《警察政策》	章光明編著 民國101年初版 中央警察大學
《警察政策案例研析》	謝宜峯、林冠廷著、章光明審定 2021年8月初版 新學林
《政策與管理》	章光明編著 民國99年 中央警察大學
《警政倫理學導論》	林麗珊編著 民國97年初版 中央警察大學
《建國百年治安、警政變革與展望 學術研討會論文集》	民國100年 中央警察大學
《警察行政管理學報第六期》	李宗勳主編 民國99年出刊 中央警察大學行政管理學系



主要參考書目（特此致謝！）



《社區與問題導向警政》	中央警察大學行政管理研究所
《新編警察勤務與警察學精粹》	李如霞老師工作室編著 民國103年六版 士明圖書文化事業有限公司

【本書多處引用前述專家、學者論著及精闢之見解，特此感謝！】