

派出所結構功能調整之研究

壹、研究緣起與目的

一、研究緣起

依據「警察勤務條例」第七條規定：警察分駐所、派出所為勤務執行機構，負責警勤區之規劃、勤務執行及督導。據此，派出所為警察勤務執行的重心，舉凡警政署、警察局、分局所規劃之勤業務，皆需交由派出所來達成。派出所負責警勤區之規劃，觸角延伸至全國各地，因此，派出所也是警察機關與民眾接觸最頻繁的層面，其重要性不可言喻。

派出所雖位居警察勤務執行之主軸，惟筆者就二十餘年之觀察與親自執行認為，現階段其卻已成為各級警察機構中最弱之一環，令人十分憂心。基層佐警，不論主管或警員，均視派出所職缺為畏途，避之唯恐不及，究其原因，緣於派出所勤業務過於繁重所肇致。據筆者曾服務屏東、苗栗縣兩警察局之實地觀察發現，無論是城鄉村或都市型態之派出所，目前勤務規劃皆有如下之失衡狀況：猥、每人每日均需服十二小時勤務(含二小時備勤或四至六小時待命服勤)，與現行警察勤務規定不符。獻、每日十二小時勤務，僅分配二或三個執勤時段，連續服勤時間過長，嚴重影響員警身心健康。獫、每人每週均需服四至五天的深夜勤務（0

至六時)，導致員警身心疲憊，日間無法接續服勤，形成勤務規劃死角。爰、員警輪休前一日常規劃深夜勤務，造成輪休期間毫無休閒活動，基層抱怨不已。獮、員警結束勤務後，連續休息時間為六小時或八小時，勤務作息不定。審視以上派出所勤務規劃之失衡現象，不僅發生在都市型派出所，城鄉型派出所亦然。此一基層勤務規劃之缺失，除與派出所勤務管理措施有關之外，亦與其現有組織結構不合理，具有高度相關性。因此，如何重整派出所組織結構，進而規劃較合理之警察勤務分配機制，為本文研究動機之一。

目前警察機關有關權責分配，係採地區責任制。派出所雖位處警察勤務機構執行之核心，然員警之各項工作條件卻普遍不足，如辦公經費短缺、廳舍裝備破舊、辦公處所擁擠等，均為顯例。派出所內在環境不良，要順遂警察任務，已屬不易；外在環境部分，轄區內又有諸多問題，難以解決。如賭博電玩、色情娼妓、違章攤販之取締等，雖非屬警察機關主管業務，然各級政府權責單位，在缺乏澈底有效之解決方案下，仍要求派出所負起取締責任。檢視上開權責不分之現象，與派出所功能職掌過於籠統有關，因此，如何審時度勢，簡併派出所功能，重新規範權責分際，以發揮真正的警察作用，為本文研究動機之二。

政府遷台後，曾對警政作一系列之改革，如：猥、首先於民國五十三年三月頒行「警政四年計畫」，猷、民國五十八年頒行「改革台灣地區警政制度」，猗、民國六十七年行政院核定「改進警政工作方案」，猥、民國六十九年行政院核定「改進警政工作方案（第二階段）」，猗、民國七十一年行政院核定「改進警政工作第三階段方案」、猗、民國七十四年行政院核定「五年警政建設方案」（朱金池，民89年）。上述革新警政計畫，已使我國警政制度朝現代化及專業化方向發展。目前我國警民比例為1：287，較日本1：540、英國1：395及美國1：357等民主先進國家還高，但我國治安狀況卻與民眾望治之要求，相去甚遠，由歷次民調中，民眾對政府改善治安之期望總是高居榜首，可見一斑。政府投注龐大的人力、物力於治安工作，民眾主觀的安全感，卻未增加，員警工作的滿意度，亦未提升，此與警察策略、警力配置、公共管理應具有相關性，亟須改革。因此，如何導入優質的公共管理理論與警察策略於派出所之中，以再造派出所功能，為本文研究動機之三。

二、研究目的

基於上述研究動機，本研究期望達成以下目的：

猥理論性目的：

派出所結構功能之調整，涉及警政策略理論、警力配置及組織變革等問題。本研究期望能將「社區警政」(Community policing)、問題導向警政(problem-oriented policing)、公共管理、政府再造(reinventing government, REGO)等相關理論，整合並導入派出所管理實務之中，完成派出所再造功能。

獻實務性目的：

警察的問題在基層，派出所之結構功能如果調整成功，警察的問題，實已解決泰半。本研究係以派出所為研究重點，以公共管理理論為診斷方法，並參採各國警政發展策略，直切我國問題核心，據以提出解決對策，俾供實務機關或決策高層之參考。

益學術訓練目的：

藉由本研究之進行，學習論文之寫作，資料之蒐集，資料之分析與處理及知識表達的途徑和方法，期能磨練從事社會科學研究之能力，並達到學術訓練的目的。

貳、文獻回顧

一、有關警政策略部分

隨著政府再造運動，邀約社區參與政府活動意識的興起，近十年來，「社區警政」已成為世界無可抵擋的風潮。其背後似乎潛藏著一個很簡單，卻很有力的政策思維：人們無法回顧起靈「

大政府」，也不敢充分信任「大市場」，唯一的出路，便是讓「社會力」自發的凝聚起來（章光明，民88年）。

主張結合社區民眾與公私資源，共同經營社區，解決問題根源的社區警政，自1980年代起，逐漸在區、美、大洋等洲的國家地區風行。社區警政崛起的背景，在因應傳統警政無法解決日益惡化的社會問題，及其衍生的犯罪率升高、民眾安全感日低、社區生活品質敗壞等問題，及民眾要求改造改政府、參與政治的呼聲（葉毓蘭，民85年：363）。

仔細審思「社區警政」的思想體系，不難發現這種主動探求民眾需求的警政哲學與組織策略，正結合了以提升服務品質為基礎的「政府再造」(reinventing government)熱潮，逐步的改變警察的組織文化，這種趨勢卻是我國警政策略尚未發展的一部分（黃啟賓，民89年：003）。

獯、社區警政的警政哲學：

警政哲學屬於警察工作本身，形而上之理念或想法，即為從事警察工作的一種人生哲學，也就是警察工作宜如何推展的一種策略或想法。至於社區警政雖然在全世界的警察實務與學術界形成一種風潮，惟其因時地之置宜而發展出不同風格的社區警政模式。因而對於社區警政之界定，也就眾說紛紜。

綜合各家說法，可謂社區警政者無非是尋求預防與偵查犯罪並重，並且結合社區資源較有效之治安新策略。其所發展出之措施，即對外要預防偵查並重，運用社區資源，並以顧客品質為警政運作之取向；對內則強調參與、授權及激發同仁工作意願、成就與責任感。

它與我國警勤區制度之最大不同點，即在於我國警勤區制度，雖有散在各社區的警力部署，但卻以服行共同勤務為重點工作；另外，個別勤務的勤區查察一方面未能落實，一方面又不能隨著環境的變遷而調整出多元的工作新方法。所以不若社區警政的落實、深入民間與受當代人的接納與歡迎（陳明傳，民89年）。

獻、社區警政的社區服務：

傳統上警察的角色被塑造或是自我塑造成「犯罪打擊者」、「法律的執行者」、「正義的捍衛者」，而由於警察角色定位於「執法者」的思考模式，其期以來以績效掛帥為導向的警察經營策略，在數量化（Quantified）的績效評估方式下，造成了追求破案數字的警察組織文化，而事繁卻無績效給分的為民服務工作則乏人問津，嚴重的忽視了組織內部的員警與組織外部的民眾感受，遂使警政工作仍未能揮其應有之效果，民眾對警察服務的滿意度

每下愈況，員警工作的成就感與滿足感低落，同時社會治安亦未見好轉。此是否意味著個警政建設的方向應重新檢視，在重視增加人員、裝備之餘，警察的經營策略、角色功能應如何調整，方能切合社會與社區民眾之需求，似乎才是根本問題之所在（黃啟賓，民89年）。

警察要去「做對的事（效果）」（doing the right things），而不一昧只「把事情做對（效率）」（doing things right），二者之間是有差別的。一個「有效率」的警察可能認真執勤，努力開罰單，每張罰單都開得很翔實，卻不管違規行為的種類；而一個「講求效果」的警察，會針對該地區造成高事故率的原因行為開罰單。想想那一種方式才對？警察努力做了一百件社區民眾不在意（或不喜歡）的事，倒不如做一件社區民眾需要警察去做的事（章光明，民88年）。社區警政的重點也就在於與民眾一起發掘社區問題，一起徹底解決問題；而社區問題並非侷限於治安問題，大部分皆與治安無關之疑難雜症，諸如噪音、環保、路外攤販、違規營業等等，社區警察應發揮觸媒劑（catalysts）的功能，而這也就是社區服務重要的一環。

所謂服務，據學者的研究，其具有無形（intangibility）、異質（heterogeneity）、不可分割（inseparability）等三個特性。

1、無形性：

服務是一種績效產生，不是某種特定的有形事物，而且在服務傳送給顧客之前，通常無法加以量數、測量、儲存或測試良窳，所以服務品質無法像製造業對其產品一樣，可以一再重複地檢驗以確定其最終品質。

2、異質性：

一般人對於「服務」通常會存有截然不同的需求，甚至不同的人對於相同的服務，仍存有不同的輕重緩急次序，所以無法像製造業一樣，產生具有一致性規格的產品以數不同的需求。

3、不可分割性：

製造業產品之製造與消費是分開進行的，但是政府之服務則是無法分割、製造與消費過程，因為政府無法像製造業一樣，首先在工廠中設計生產製品，後再售予消費者使用。當服務的提供者將他們的「組織產品」傳送給消費大眾時，其品質即是提供者與消費者互動的結果。所以從此觀點觀之，服務之品質即繫於消費大眾對於該項服務績效的觀感而定（高辛陽，民84年）。

Morgan 與 Murgatroyd 根據這三個服務的特性指出，「服務」應是一種行動或是績效，也是一種努力，其目的是使顧客於服務的「生產」或「完成」過程之中，能有積極參與及投入的機會（

Morgan,c.and Murgatroyd,s. 1 9 9 3 : 7 8)，此即社區警政的核心要件：互信的同夥關係。

欲使警察從注重績效數字的文化轉變為注重品質的文化，在本質上，這是一種外部變革，警政學者指出，欲達此一「外部變革」的目標，必須完成組織的「內部變革」，對警政領導階層而言，他們必須實施「品質領導」(Quality policing)，拋棄以控制、駕御為基礎的傳統「統御」觀念，轉而以民主行政及影響力過程為基礎的「領導」觀念，才能澈底改變員警對於警政服務工作的態度與滿意度。

至於警察要如何獲得民眾的支持與信任，其前提即是建立良好的警察服務功能系統；而欲維持良好的服務功能，就必須發揮既有的服務功能，並管制其服務品質，以建立良好的警民合作。因此，警察已不僅是站在第一線執行法律的「法律執行者」、「秩序維護者」，亦是直接接觸社會大眾，提供全天候社會服務的「社會服務者」，面對犯罪率居高不下的今日，除了街頭的追逐外，應再思考深入社區角落，與民眾建立合作關係，解決問題於未萌之前，是對抗犯罪的重新思考；而與民眾建立夥伴關係，則需藉由警察主動性的服務與協助，以改變往昔民眾對警察的疏離感；警察社區服務最大的貢獻，即在於藉由服務的提供，去發掘民

眾問題所在，使得警察一方面可以密切與民眾溝通合作，另一方面可以真正推出民之所欲的服務行為，藉此建立全面治安網，將治安的效果在無形中能夠提升。故警察社區服務工作非單向改變即可，需整體觀念之扭轉、組織架構、績效評核制度之改變整體配合，方可宏其效果，獲得民眾之認同、支持與鼓勵，進而成為人民真正之褓母（黃啟賓，民89年）。

獐、問題導向警察（problem-oriented policing）

傳統上警察活動大抵是一種表面性的反應（reactive）過程，主要是強調在緊急回應（emergency response），而不是根本解決問題（solution）或預防（prevention），如此任憑警察的反應過程是如何在效能方面提升，運作結果勢必導致警察形式上所注重的與民眾實質上所關注的無法契合（Lungren,Daniele. 1992）（林燦章，民84年）。

此策略放棄往昔警察一貫所採的事後被動反應（reactive）的立場，改採以事前主動先發（proactive）的立場，且企圖更加利用基層員警的才能與社區資源，以對付特定警察問題，並有效解決之。

「問題導向警察」的工作要項，基本上可分為「重新界定警察問題」（redefining police issues/problem）、「主動先發式的解決

問題」(proactive problem-solving responses)及「重新評量誰應負起責任」(reassessing who is responsible)等三大部分，簡述如下：

1、新界定警察問題：

摺、改變以「案件」為工作焦點的作法 (shifting the focus from “incident”)：

在「問題導向警察」的方式之下，一案件或事故可能僅是一潛在問題所衍生的外在表徵，故警察要革除以「案件」為工作焦點的作法，而將一群需要警察處理的案件視為一個較大問題的表徵。這有必要先決定案件與案件之間的行為（如婚姻暴力）、地點（如一處旅館周圍的喧鬧、竊盜、賣淫、販毒）、人物（如竊案假釋的累犯）及時間（如銀行下午近三點半時）等方面的相似性，接著是深入研究這些有相似性的案件，以瞭解到產生這些件的背景狀況或因素。

摺、專注在「實質的」社區問題 (focusing on “substantive” community problem)：

「問題導向警察」工作所著重的是社區的實質問題，一方面需要社區居民參與此一警察業務有關的「問題」之選定；另一方面表示警民對此一「問題」的各面向具備相當程度的瞭解，也意

味警察要從產生此一「問題」的根本原因及潛在情況下手處理，而不是僅做快速的表面敷衍工作。

携、提昇解決問題的效果（promoting effectiveness vs. efficiency）：

所謂的「實質問題」，不但是要轄區居民所關注的問題，也必須是與警察工作有關聯性的警察問題，例如侵害安全或違反秩序等類型的問題。而且這種從問題的根本原因及潛在情況著手的新工作取向，所注重的是解決問題的效果，而不像以往注重的是迅速反應的效率。

2、重新界定警察問題：

拊、採取主動先發的立場（adopting a proactive stance）

「問題導向警察」倡議警察工作不再僅是處理表面徵兆，而應從本源解決公共安全有關的事宜，這需要警察放棄以往被動的緊急反應模式，而改採以主動先發的立場。

捷、系統化探究（systematic inquiry）

正如同警察在進行逮捕嫌犯之前，必須對案情仔細的偵查一番，為了發展出創新而有效的解決方法，在下手解決問題之前，警察必須定期且系統化檢驗問題。

携、切記標記（accurate labeling）

問題應該確切標記與描述，並且解析與歸類。

撐、瞭解多方面權益（understand multiple interests）

在對問題發展適切解決方法的同時，也應該瞭解與該問題攸關的各方權益，由於不同的個人及團體受到問題不同程度的影響，故對於如何對付問題有不同的看法。

搵、檢討現在的作法（capture and critique the current response）

從基層員警方面，得知現行對此一問題的作法及看法，也是這當中很重要的過程，因為他們所提供的意見常是最深入而有創意的。

攞、腦力激盪出可能的回應（Brainstorm Possible Responses）

對於平時發生的問題，「問題導向警察」鼓勵警察在找尋解決的可行方法時，要運用想像力且要有遠見。在其理念架構下，警察對於一問題的回應方式，並不侷限於取締或逮捕等傳統的做法。也可將此一問題引介（marking referrals）給適切的單位來處理，因為這樣可能有助於形成更理想的回應方式，以更有效減輕或解決問題。

較、評估及修正（Evaluation and Modificatin）

新回應對於問題產生的效果如何，警察機關修必須加以系統化評估，才會知道應該如何做方能真正達到效果。

3、重新評量誰應負起責任：

擗、擴大決策權責 (Expanding Decision Making Authority /Account ability)

「問題導向警察」的特點之一，即是更加重視基層員警的時間與技能，使這批站在第一線的公務員，在為民服務時更能伸展個人的智慧。

擗、擴充社區角色 (Expanding the Role of the Community)

幾十年來，民眾都認為警察是萬能的，這是個被曲解的假象，事實上警察所做所為是有其極限的，這個被曲解的假象，實際現況已明顯證明，單靠警察的力量及老舊方法，是無法長期有效抗制犯罪，社區必須承擔起警衛自己的工作，警察頂多是協助完成此一任務。

結語

「問題導向警察」與「社區警察」之間，存有微妙而堅實的差異，但卻常被視作兩個概念，其所以會有這種看法，主要是因為：

狎就傳統警政而言，兩者均是新穎而且引人矚目的可行方案。

猷兩概念的建構及實踐，均是以傳統警政運作的失敗為立論基礎

。

狎對於警察勤務運作模式，兩者同樣反對行之多年的事後被動反應式，而倡導實施事前主動先發式。

社區警察雖較具前瞻性及整體性，但其與問題導向警察的最大差異，是社區警察牽涉到的改革幅度較廣，所要面臨的潛在阻力也較大，可能不易在短期內見到成效，最大的問題則是社區警察貫徹實施的結果，警察角色將由「執法者」轉變成為「具有強制權的鄰里長」或「社工人員」，如此是否意味著又陷入警察萬能的迷思，致警察成了社會問題鉅細靡遺的管家婆；而問題導向警察只需極小幅度的調整配合，且較易於短期奏效，更重要的是員警角色沒有改變。因此，在實務工作上，若計畫以社區警察及問題導向警察等兩者的整合型實施，以冀望兩者能相互為用、相輔相成，那「問題解決」是最佳的接合點（林燦璋，民84年）。

狎、中日警勤區制度的比較：

中日警勤區設置的目的大略相同，都是為了「掌握轄區實況，預防犯罪」。但是日本的作法較傾向於先以服務博取民眾的好感，再從中獲取所需的資訊。我國的警勤區經營則較傾向於戶口的

查察，忽略民眾關心事項的服務。除此之外，日本勤區仍然保持勤務單位的色彩，其工作考核仍然與勤區設置目的緊密相連，而我國勤區則已淪為業務分擔區，其工作考核也與勤區設置目的迥不相謀（鄭善印，民86年）。

1、我國警勤區制度

論及我國警勤區制度應追溯到民國十四年江蘇省南通縣試辦「擔當區」制，此為我國實施警勤區制度之嚆矢（姚鎮定，民64年）。民國三十八年政府撥遷來台前，台灣地區之勤務，乃源於日據時代1914年（民國三年），日本駐台總督四健治郎對台警政重大改革，三十年設警務部，廳設警政科，市設警務署，衝要地方並設警務科分室，其下設派出所，派出所即比照日本由若干“受特區”組成，在蕃地則設駐在所。政府遷台後，改用在大陸各地實施成效卓著之警勤區制。民國六十一年八月立法公布「警察勤務條例」，實施「警勤區制」及「警員制」（鄭文竹，民86年）。

依我國警察勤務條例第五條規定，「警察勤務區（以下簡稱警勤區），為警察勤務基本單位，由警員一人負責」。同法第十一條又規定，「勤區查察：於警勤區內，由警勤區警員執行之，以戶口查察為主，並擔任社會治安調查等任務」。以下即以我國警勤區為對象作一簡述：

拊、我國警勤區的意義與目的

我國「警勤區」乃警察勤務的基本單位，其設置目的，一般而言對外有「掌握轄區動態、預防事故發生、推展警民關係、維護社區治安」，對內則有「職責分明、績效顯見、考核公平、無從推諉」(鄭善印，民86年)。

捷、警勤區的工作現況

我國警勤區的工作內容依其勤務狀況觀之，可區分為個別勤務與共同勤務，個別勤務歸納如下：

甲、戶口查察

乙、情報佈建

丙、推展政令

丁、為民服務

戊、民力運用

己、協調通報請求支援

至於共同勤務則有值班、備勤、巡邏、守望、擴大臨檢及大大小小甚至頻繁的臨時勤務(諸如：金融機構安全維護、聚眾活動防處、環保、噪音、婦幼安全、家暴、交通事故、酒醉滋事...等等不勝枚舉)。

携、警勤區的勤務考核及制度評價

警勤區設置的目的已如前述，其勤務的考核應以能達成上述目的者為限。惟大體而言，警勤區的員警勤務考核仍以刑案績效為最主要及最優先的考慮標準，詢至警勤區的設置，只是「業務責任區」、「記過責任區」而已，其原本設置的目的已然不存。此從鄭善印、陳明傳、呂育生、丁維新、劉世林、蔡中志等諸位學者調查中都可以看出。至於對警勤區的評價在可見的文獻中，大都認為警勤區在「預防犯罪」及「推展警民關係」中，擁有極大的功能，但一般也不否認，我國警勤區現制及其執行方式仍有勤業務量太大、民眾不願配合等等問題已如前述，可以說警勤區制度立意雖佳，但在我國的實際運作上，已成「分局化」，亦即已然喪失其勤務基本單位的精神，而轉為業務基本單位（鄭善印，民86年）。

2、日本警勤區制度

日本現行的警察勤務制度，除於警察局、分局有所謂「集中制」的機動隊及巡邏隊外，另有派出所及駐在所等分散於地區的所謂「分散制」勤務，派出所之下依戶數及其他標準，設置數個「受持區」，由專人負責，實施「巡迴聯絡」勤務，駐在所則整個區域皆為其「受持區」，並由進駐的警員負責巡迴聯絡勤務。此與我國的「警勤區」制及「勤區查察」的勤務制度若合符節，

唯其中仍有若干相異之處。

拊受持區及巡迴聯絡

日本的「受持區」是將派出所的管轄區域，依一定的標準予以分成若干轄區，並派專人負責執行巡迴聯絡勤務的區域。換言之，受持區劃設的目的就在執行巡迴聯絡。

至於「巡迴聯絡」，則是指外勤警察（1994年以後依社區警察營運規則正式改稱為「社區警察」），在受持區內，訪問一般家庭或營業所，作必要的指導聯絡，以預防犯罪及防止災害，並維持與市民的良好關係以獲得協助，俾便掌握受持區內狀況的活動，巡迴聯絡亦得與巡邏一併執行。

由上述巡迴聯絡的意義可知，巡迴聯絡的目的不外以下兩種：
甲、維持與市民的良好關係，乙、掌握轄內實況。

拊巡迴聯絡的工作內容

巡迴聯絡的工作內容，可分指導聯絡及轄區實況掌握兩項：

甲、指導聯絡：又可分防犯聯絡、防犯診斷、被害時的處置、交通事故的防止、突發災害時的注意事項。

乙、轄區實況掌握：又可分為受持區概況的掌握、犯罪偵查及預防上必要事項的掌握、危險場所的掌握事項、問路時的掌握事項等。

携日本受持區（派出所）的勤務考核及評價

甲、受持區的勤務考核

日本派出所（含駐在所）的勤務，除值班、守望、巡邏及巡迴聯絡外，並無其他業務，亦不負擔刑案偵查工作，至多只是刑案現場初步處理或逮捕現行犯，以及處理無人、車受損的交通事故而已。故其工作單純，從而受持區（派出所）勤務考核的項目也以設置受持區（派出所）的目的為基準，同時其考核係包含巡迴聯絡的成效在內。

乙、受持區（派出所）制度的評價

日本警察的受持區（派出所）及巡迴聯絡制度，還是受到其國內警察及美國若干學者的肯定。1970年代前半，美國政治學者 David Bayley 考察日本警察後，出了一本名為「Forces of Order」的書。此書在1997被譯成日文版的「日本警察…其獨特的派出所活動」，且成為在日本廣受討論的話題。Bayley 研究的主要目的是想要瞭解，日本擁有與美國不同的安全街道及良好的警民關係原因，究竟是基於日本警察的何種特徵。其最後指出，日本警察的活動有下列特色：

- a、派出所能反應極為繁雜的居民要求。
- b、徒步巡邏能確保與地區居民間的親密關係並因而獲得信賴。

c、携經由巡迴聯絡（家戶訪問）或家庭瑣事、犯罪防制的閒聊活動，能以較日常的人性的方式，融合居民的社會生活中（鄭善印，民86年）。

結論

由以上中、日兩國警勤區制度觀之，我國警勤區制度的周延、理想並不亞於日本之受持區，只因我國不斷將勤、業務加諸於派出所，造成警勤區負荷過重，扭曲原有設置之目的，失去原有之功能，應重新予以檢討。強化專業分工，避免凡事往下推，派出所又無力抗拒，造成派出所萬能又無能的怪現象，並作局部變革使警察基層組織與人力配置趨於合理而能有效達成警察任務。

二、有關公共管理部分

自一九八〇年代以來，民眾要求政府提升服務品質的呼聲日趨提高，各國政府為滿足民眾期望，在擴張規模與職稱之際，卻也面臨全球經濟景氣衰退，政府可用資源縮減困境，因此各國政府莫不設法推動行政革新或政府再造，使行政革新與政府再造成為二十世紀末政府管理的主流思潮，各先進國家政府已陸續將十九世紀科層制之文官體系，轉化為彈性、分權、顧客導向的組織體制（洪哲琛，民86年）。

捍公共管理理論

二次大戰結束，世界各國在邁進後資本主義社會後，面對變遷快速而複雜的外在環境，儘管政府職權不斷地擴張，卻始終跟不上人民的需求與期望。各國政府為解決此一困局，無不積極地尋求新的管理哲學和工具，試圖以顧客至上、服務為先、品質第一、創新為要、激勵優先、授能與分權以及彈性的組織設計等概念來改造公共部門組織及服務品質，公共管理實務即在此種背景下蓬勃發展的，以美國柯林頓政府為例：美國於1993年3月成立「全國績效評估委員會」（The National performance Review,NPR）該委員會在副總統高爾（Gore）的主持下，於同年九月提出一份重建政府的計畫，內容分為四大部分：釐除官僚文章顧客至上充分授權以追求實際成果回歸基本目標—建立花費較少而運作更好的政府。

1、公共管理的意涵

公共管理繼承科學管理的傳統，作為一種應用性的社會科學，它反應出科技整合的取向；其雖自公共政策與企業管理知識領域中獲取養分，但卻未自限於政策執行的技術性質，以及企業管理追求營利之偏狹目標。公共管理雖然是公共行政或公共事務廣大領域的一部分，卻具有獨立成為新興領域之企圖。

2、新公共管理

新公共管理 (New public management, npm) (Hood, 1991; Hughes, 1994; Farnham Horton, 1996) 其具有三種基本要素：鑷係根源於管理或新泰勒主義 (New Taylorism) 的理念初師法私部門企業管理實務和技術抄新公共管理是一種手段 (means)，企圖將官僚的、權威式的作風及消極性民主的政體轉換成有效率的、回應性及顧客導向的新治理典範 (孫本初，民 87 年)。

獻顧客導向

今日行政機關的運作，不能再停留於昔日以機關本身為中心，消極地遵守法規為滿足。相反地，今日行政機關必須主動配合環境內外各類因素的變動，換言之，行政機關及其人員有必要重新調整其與環境間之互動關係，此即「顧客導向」觀念之建立 (孫本初，民 87 年)。

1、反官僚式的

行政人員基於其意願，公平而人性化地面對顧客時，特別是社會低層或少數族群。顧客導向之觀點是源自 1980 年中期以來，全球所盛行的「全面品質管理」(Total Quality Management, TQM)，因為就 TQM 而言，組織「高品質」目標之達成，就是指「對顧客需求的滿足」(OAV.Land, 1993:3; price, 1991:3)。換言之 TQM 認為機關整體效能之提升，其核心問題就是能得

到顧客的滿意。

顧客的觀念在行政機關中，則可說明如下（carr&Littman,1991:28-29）：

腑內在顧客

指組織中本單位以外的其他單位或個人，他（們）在整個工作流程中的任務是接續於本單位之後的，或是其為使用本單位工作之成果者。

棲外在顧客

包括組織最後產生之直接受益者或間接受益者。

2、顧客導向觀念對行政人員的影響

在傳統官僚組織中，由於法令規章等制度性因素之強調，人員的地位可能如同機具或設備一般，其所能發揮的作用是有限的（彭文賢，民75年）。唯有在以「顧客」為主體的互動關係下，方能保障行政機關的運作能確實符合民眾之所需，而且行政人員的個別潛力，亦得以能有效發揮（孫本初，民85年）。學者章光明氏曾言「顧客導向」是公共管理的核心概念，其要義即「品質由顧客來評斷」。

盜警政品質管理

警察機關與民眾互動非常頻繁，因為民眾需要警察提供一個

良好的治安環境，以提升居家生活品質；而警察也必須憑藉著良好的服務品質，才能贏得民眾的信賴與支持。例如美國威斯康辛州的李迪遜市警察局，自1980年代即著手推動警政品質管理（陳明傳，孟維德，1997年），有效改革其警政，廣獲各界推崇（朱金池，民88年）。

1、組織文化之意義與類型

組織文化的定義是指一種基本假定的型模，由既存的團體在學習如何解決外部適應與內部整合問題時，或經由創造或經由發現或經由研擬而成。其類型分述如下：

俯層級的文化

指組織為了獲致穩定和控制而強調內部維繫活動的一種組織文化。

捷理性文化

指組織為了獲致穩定和控制而強調外部活動的一種組織文化，其組織型態為市場，其目標為生產力、效率，以及資源之獲得。

携團體共識文化

指組織為增加彈性和關懷員工而強調內部維繫活動的一種組織文化，其組織型態近乎「朋黨」(clan)，其目標為人群關係的發展。

撐發展式的文化

指組織具有高度彈性和個體性而強調外部活動的一種組織文化，其組織型態為臨時性的組織 (adhocracy)，其目標為追求成長與資源 (Cameron&Quinn,1999;江岷欽，1995)。

沒有任何一個組織純粹只培育出一種組織文化而已；每一種組織均蘊藏著各種價值觀，從孕育出各種價值觀綜合而成的組織文化 (朱金池，民88年)。

2、全面品質管理之意涵

全面品質管理 (Total Quality Management，簡稱 TQM) 已對美國企業界的管理造成莫大的影響，從根本上觀之，TQM 是一種由組織所採行的廣博性的 (Comprehensive)、顧客導向 (Customer-focused) 的系統，以改造產品與務品質，這是一種所有管理組織中所有階層的方式，從上到下全面動員，對組織的工作過程進行持續性的改善 (Continuous improvement)，以追求民眾的全面性滿意。

全面品質管理係強調「品質」的提升，與目標管理較強調「數量」的管理有所不同。

3、警政品質理之意涵

警察組織是一個典型的科層體制的組織，強調層級節制，專業分工、依法對事、對事不對人、員工永業化及按功績升遷，此官僚組織的文化內化到員警心中，普遍造成員警怕事、保守及防衛的心態（Osborne & Plastrik，1997）。因此，談警政品質管理，就必須去除員警的消極心態，且要強化警察人員的專業責任與民主行政的素養。因為警察行政事務錯綜複雜，實非有限的條文所能規範；亦非依賴員警嚴格執行法律就能滿足民眾的需求。而是要藉由必要程度之裁量權的授與，才能使警察人員憑其專業知能與知職業倫理，針對特殊的環境狀況，作出妥善的因應，進而實現公共利益，滿足社會大眾的需求（朱金池，民88年）。

4、警政品質管理之策略

由於警察工作情境的複雜，欲確保警察人員的服務品質，單靠傳統的警察官僚體制之監督作為，是很難奏效的，亦即官僚組織中層級節制的組織文化有時而窮。

因此，依學者朱金池氏之看法，未來警察組織文化之取向，

應該是一種「均衡性」的組織文化，它兼顧組織的穩定、控制和彈性、裁量；亦同時調和內在之整合與外在之分化活動。依筆者個人之見解，任何行政機關（包括警察機關）服務品質之提升，應抓緊「顧客導向」的精神；亦即品質的好壞由民眾來評判，而非以上級之考評為主，以減少錯誤及無效之浪費狀況。

猿、警察組織變革

新公共管理的五個特徵 (Trait) : (Hood 1994)

龔、Private good , Public bad

糲、Competition

糝、Centralisation

糞、decentralisation

糞、fragmentation

強調民營化的好處，市場競爭、既集權又分權、中央掌舵 (rudder)，地方划槳 (Bvarry Loveday amd Stephenp Savage , 1996)，學者章光明氏指出：系統理論是從外在環境看組織，組織隨外在環境而變革；所謂組織變革 (Organization Change)，意指組織受其環境之影響下所發生的一切變革情形 (朱金池，民89年)。

1、組織變革的內涵

警察組織變革包括組織的效率、效能及組織文化的改造範圍裡。組織效率指涉組織的運作結構及裝備技術方面的變革；組織效能指涉組織與環境的交切面、組織價值與目標，以一系列相關的策略規畫和計畫作為方面的變革；至於組織文化的改造，則指涉非正式組織與次文化的形塑而言（朱金池，民89年）。

此外，國內學者章光明氏從行政革新運動的演進觀點，視警察組織變革為組織整體持續進行的一種現象。他認為我國警政現代化的歷程，係環繞在「技術」、「結構」及「文化」等三個主軸之上。技術層次指涉裝備科技的現代化；其次，結構層次指涉警察組織與其他行政機關間的權責與業務畫分議題，以及警察組織內部的管理問題；最後，文化層次則指涉微觀的個人行為，和宏觀的組織（或團體）行為二部分（章光明，民88年）。

2、警察組織變革的方法

組織發展中的計畫性變革主要有三個模式—李文（Cewin）的變革模式、計畫模式及行動研究模式（孫本初，民88年），茲列舉李文的變革模式為例說明之。

李文的變革模式是計畫性變革早期的基本模式之一，其認為

變革是指維持系統行為穩定的力量受到改變。具體言之，組織係受到兩股力量相互激盪的影響，這兩股力量一為維持原狀的力量，一為促使組織變革的力量。倘若維持原狀的力量大於或等於促使組織變革的力量，組織欲進行變革時，勢將遭到阻力與反彈。因此，組織這時就必須採取削弱維持原狀的力量，或是增強促使組織變革的力量，才能順利推動組織變革（孫本初，民88年；Hatch,1997年）。

李文認為組織變革的過程包括下列三個步驟：

擗、解凍（Unfreezing）：此步驟是指破壞組織現狀的穩定，或利用現存的壓力或員工的不滿情緒，或尋找一些刺激性的主題或事件，使組織成員察覺到變革的需求，以克服對組織變革的抗拒。

擗、變革（Change）：當組織呈現不穩定的狀態時，必須透過一系列的變革策略與作法，以使組織走向正確的方向。

擗、再結凍（refreezing）：這是指建立一種新的過程，使新的行為模式制度或運作水準穩定化，不致回復到原來的狀況。

由於推動組織變革的力量呈多向性，所以組織變革的方式亦呈多元化。上述李文的三段式組織變革模式簡單明瞭，但無法解

釋複雜的組織變革動態，而 Kanter 等人提出的「大三角模式」，可充分說明組織變革力量的原源，但實際的變革過程與方法仍未詳細交待。由此可知，組織變革的複雜度很高，其方法亦無定論，應考量各種情境對於各種組織變革的方法，作一番權衡取捨（朱金池，民89年）。

參、研究架構與研究假設

一、研究架構

本研究經上述有關警政策略、公共管理、政府再造的文獻分析，並審視國內外學者多人對派出所結構功能相關性之研究，及個人長期在基層服務之經驗心得，乃形成下列之研究架構：

二、研究假設

依據前述研究架構並參酌國內外相關實徵性研究結果，本文擬提出之假設如下，俾在本研究中加以檢驗。

悍建立專責警勤區，應能提升派出所功能：

我國實施警勤區制度已有良好之基礎與經驗，惟因受制於內外環境變遷的影響，不斷的將勤業務加諸於派出所，造成警勤區負荷過重，扭曲原有設置之目的，失去原有之功能。因此，本研究認為，建立專責警勤區，擴大勤區範圍，簡化勤區勤業務，專責推動社區警政，應能有效建構派出所的功能。

獻勤區警力與機動巡邏警力應分開配置：

警勤區警力負責推動社區警政、犯罪預防，而機動巡邏警力則負責處理緊急治安事故，機動打擊犯罪，干涉、取締不法事件，其內容是矛盾的，因此，本研究認為，兩者應予分開配置。

猛員警服勤時數應予縮短：

現行員警每日服勤時數皆在十二小時以上，究其原因，並非警力不足，而係警力配置不當的問題。本研究認為，若將勤區警力與機動警力分置，勤區警力因工作性質已不具緊急性（類似村

里幹事)，應可縮短服勤時數；機動警力部分，因警力集中，人數增加，亦可減少服勤時數，並提升其機動打擊能力。

擬提升警勤區警員官階至巡官以上：

警勤區工作重點乃在推動社區警政，以徹底解決社區治安問題，提升服務品質，因此，本研究認為，警勤區警員應提升官階，以解決派出所現有警察官職等配置不合理的問題，並進而達到日本的派出所設置水準：即警員、巡佐、巡官之比率為1：1：1，以暢通人事升遷管道。

肆、研究方法與步驟

一、研究方法

本研究係以派出所為研究核心，因此，為澈底瞭解派出所業務內涵及工作項目，本研究需採文獻探討法；另本研究為深入瞭解派出所勤務繁重狀況、經費、工作生活條件不足等不合理現象，以及學者、警政專家、現任派出所主管、分局長對改革之意見等，擬採調查研究法；由於派出所制度，各國實施方式不同，本研究擬採比較研究法，參酌各國派出所發展現況及警政策略，期與我國相互比較，辨其優劣，究其得失，藉以提出興革建議。

二、研究步驟

擬文獻探討法

文獻探討乃是一種簡易探索性研究法，其主要目的在於蒐集他人可做研究而是與本論文相關的現成資料，以分析、歸納及整理其研究結果與建議，探討各種變項間的關係，找出可資參考的資料，作為本論文的研究基礎。本研究預計蒐集之資料概可分為：

- 1、國內外關於派出所、警勤區之組織、功能暨組織變革、再造等之論著。
- 2、國內外關於警政策略之論著。
- 3、國內外關於公共管理、政府再造等論著。
- 4、我國警察機關有關警察組織、勤務、內部管理等相關法令規定。

獻、調查研究法

本研究為澈底調查派出所業務內涵與工作項目，擬分別實施量化與質化之問卷，以增加廣度與深度，其作法如下：

1、問卷調查法

擬研究地區：

本研究之研究地區擬以台灣省及北、高兩市警察局所屬警察分局及隸屬之分駐(派出)所為地區，並參照內政部警政署現行規定，先將各分局區分為台北市警察分局、高雄市警察分局、台灣省

甲種警察分局、台灣省乙種警察分局及台灣省山地警察分局等五個層級(cluster)，然後依其比例，先實施分局隨機抽樣(random sampling)，然後再就抽出之分局實施派出所隨機抽樣。具體而言，分局抽樣部分，台北市有十四個警察分局、高雄市有十個警察分局、台灣省部分，甲種警察分局九十二個、乙種警察分局三十三個、山地警察分局三個。因此，本研究案依比例抽樣為：台北市二個分局、高雄市二個分局、台灣省甲種警察分局六十個、台灣省乙種警察分局二十二個及台灣省山地警察分局一個，合計八十七個警察分局。派出所部分，擬以抽樣分局為單位，再以隨機抽樣方式抽出二個派出所實施，合計一七四個。

捷、研究樣本：

本研究實施問卷調查法之問卷對象，分局部分為分局長；派出所部分為分駐(派出)所長。

2、訪談法：

本研究涉及派出所組織結構之整體問題，如僅實施問卷調查法，或許僅能就分局長或派出所所長之切身經驗，發現派出所病癥，並提出即時性或短期性的解決芻議，對長期性或前瞻性之派出所改革作為，未必具有成效，有鑑於此，本研究爰擬配合實施訪談法。一般而言，實施訪談法具有相當之難度，且訪談之對象

，無法隨機選定，其訪談結果在統計分析上，確有不夠周延之處(如樣本隨機性及代表性的問題)，惟為使本研究更具理想性，建議結論更具前瞻性，爰嘗試輔助實施訪談法。本研究之訪談法，鑑於人力不足，擬採精英調查法方式實施，擬從現有公共政策管理學者、警政學者專家及現任警政高層人員，各選出五名實施。

三、研究工具

(一)、問卷調查部分

1、 題目設計：本研究實問卷調查，題目擬採半封閉式，根據本研究之需求，分別對分局長及派出所所長設計問卷題目，以作為本研究的測驗工具。

2、 問卷預試

本研究所採用之問卷，在正式使用之前，實施預試 (Try out)，以瞭解問卷的可行性。預試作法構想如下：

暨分局長部分：

擬以中央警察大學警正班第十二期學員實施預試，人數五十人。

暨派出所所長部分：

擬以中央警察大學督察班或刑幹班學員實施預試，人數五十人。本研究問卷，經預試修正後，並經指導教授審定完竣

，再付梓實施。

(二)、結構性訪談法（深入訪談）

1、題目設計：

本研究訪談法題目，擬採結構性題目，由研究者就許多問卷調查無法完成部分(諸如派出所員警的困境、無奈、社會地位低落、勤務繁重、身心疲憊、組織僵化無效率、士氣低落、無效果、變革的困境等)，自行設計題目實施。

2、訪談預試：

擬自中央警察大學警政相關學科老師中，選取三人實施，並經過討論修正後確定訪談題目。

三、資料分析方法

擬以次數分配法（Frequency distributicn）平均數及百分比，瞭解樣本特性及其比率分配情形。

擬卡方齊一性（Hornogeneity）檢定法：

調查不同謄答者對同一題目反應項目之百分比分配情形，以檢定是否有顯著差異。

擬信度係數（Reliability coefficient）：

由於本研究之測驗配分初步構想係使用多重配分方式，因此有關本研究之內部一致性考驗擬使用科隆貝 α 係數（Cron bach- α ）

)，以確定回收資料的信度。

積差相關 (Product-moment correlation, r):

由於警察服務年資、教育成就、服務經歷或其他各種標準化測驗所測量到的分數，屬於連續分數。因此，擬探求服務年資與派出所調整之間的看法。

伍、研究範圍與限制

一、研究範圍

派出所的結構功能及其面臨的問題，全國各地區大致相同，只是都市型態勤業務更為龐雜，但因員警數較多，勤務編排運作較為靈活，員警服完十二小時勤務之後即可返家休息；而鄉村型態之派出所雖然勤業務較為單純，但因員警數較少，員警服完十二小時勤務之後仍有許多待命服勤，有時一天停留在派出所的時間會在十八小時或更多，相對的自己的時間就少得可憐，可見不管繁雜或單純地區皆有其地區特性及獨特的問題，而其所面臨的問題也是大同小異皆有改革之必要，因此本研究計畫範圍涵蓋北高兩市及台灣省各縣市。

二、研究限制

一項研究是否有價值，可以從兩方面來衡量：其一，乃在於其能否與已有之文獻、有關之理論及前人之研究發現，相互配合引證

，或證實過去的研究發現，或修正過去的理論，以累積更可靠、建立更客觀的知識，使知識的本身更趨近於其理或事實的真象；亦即使知識更具有解釋力和預測力。其二，乃在於其能否給某種現象，事態或問題，提供更有效的解決方法（陳明傳，民七十年）。

本研究為了達成上述二個目標，在進行研究過程中，自當力求合乎「科學方法」、「學術規範」之原則，惟受限於各種主客觀條件及個人學養、能力、時間、經費及資料來源等，致使本研究未臻理想，待改進之疏漏與缺失仍多，茲就有關限制因素概述如下：

（一）本研究所指之派出所，不含無勤區之專業單位的派出所，以「行政警察」為探討題材。

（二）警察機關組織龐大層級甚多，因受限於時間及人力物力，本研究僅摘影響最大的派出所部分加以研究。

（三）調查樣本之限制：

一般調查研究為求有較高的效度，樣本數目應儘量增多。本研究對實施問卷調查之實證研究上，由於人力、物力與時間不足，僅能依地區平衡及繁簡程度比例對抽樣單位實施隨機抽樣，據以推論母群體性質，實有美中不足之感。

（四）資料來源之限制

本研究中，有關警政策略、公共管理、政府再造之論述極多

，惟對派出所結構功能之變革、人力配置等研究則尚屬少見，是以探討研究時，恐有掛一漏萬之虞。

(五) 研究之見之限制

本研究所採用之研究工具，為作者個人在警察實務機關長期服務之體會、文獻探討、前學研究經過並綜合專家學者意見而酌採，或許自行設計之問卷調查表信度良好，內容效度建構效度亦足可信賴，然其實際效度之測試，仍有待後續研究繼續深入探討。

陸、預期效果

本研究預期效果如下：

- 一、派出所的勤業務龐雜已為警察的共識，但派出所的工作內涵、執行項目究竟有多少？本研究將透過問卷調查澈底瞭解。
- 二、基層官警為會視派出所為畏途？其原因何在？本研究將透過問卷調查及深入訪談找出原因。
- 三、透過調查研究、訪談、文獻探討及作者個人經驗體會提出派出所結構功能變革之道及警力配置方式供決策機關參考。
- 四、藉由本研究得以瞭解最新警政策略與新公共管理理念之契

合得作為實務機關之參考。

柒、參考資料

一、中文部分

- (一)陳宣宏，「當前派出所之組織與執行項目之研究」，中央警察大學警政研究所碩士論文，(民國八十七年六月)。
- (二)毛昆益，「社區問題導向警政策略與犯罪預防之實證研究—以台北市政府警察局興隆派出所轄內社區為例」，中央警察大學行政警察研究所碩士論文，(民國八十八年六月)。
- (三)李政峰，「警民共治的新警政—社區改善治安的策略聯盟模式」，中央警察大學行政警察研究所碩士論文，(民國八十八年六月)。
- (四)蘇保安，「我國警察機關組織及員額評鑑機制之研究」，中央警察大學行政警察研究所第三十期碩士論文研究計畫報告資料，(民國八十九年十一月)。
- (五)葉毓蘭、李宗勳，台北市「警政社區聯防體系」的建構與落實—「公共經理人」的啟示，市政專題研究報告第 295 輯，(民國八十九年六月)。
- (六)官政哲，「以策略性思考探討警政再造」，第三屆行政警察實

務與學術研討會，(民國八十八年五月)。

(七)陳明傳、孟路 (Jiml. Munro) 廖福村，「警政基礎理念」—
警政哲學與倫理，中央警察大學印行，(民國八十九年)。

(八)章光明，「警察業務之社會科學分析」，中央警察大學出版，(民國八十八年三月)。

(九)陳明傳，「警察行政專題 (二)」，中央警察大學出版，(民國八十八年九月)。

(十)鄭善印，「日本派出所制度的特徵及其歷史沿革」，「中日警勤區制度的比較研究」，警學叢刊 28 卷 2 期，(民國八十六年九月)。

(十一)林燦璋，論「問題導向警察」，中央警察大學出版，(民國八十四年四月)。

(十二)朱金池，「警政品質官理之研究」，公共管理論文精選，(民國八十八年)。

(十三)蔣基萍，「警察學專題研究 (一)」，好泉企業公司出版，(民國八十五年四月)。

(十四)李湧清，「警察勤務之研究」，中央警察大學出版，(民國八十六年九月)

(十五)朱金池等十四人，「警察組織變革之研究」等十四篇，警察

行政學術研討會論文，(民國八十九年四月)。

(十六)章光明等十一人，「派出所再造論文集」，中央警察大學八十六年度行政警察學系學術研討會，(民國八十六年五月)。

(十七)孫本初，「公共管理」智勝文化事業有限公司出版，(民國八十八年九月)。

(十八)江岷欽、劉坤億，「企業型政府」理念、實務、省思，台灣省政府公務人力培訓處，(民國八十八年三月)。

(十九)葉至誠，「社會科學概論」，揚智文化公司，(民國八十九年)。

二、英文部分

David H. Bayley , Police for the Future , copyright (c)
1994 by Oxford

University Press , Inc.

Frank Leishman, Barry Loveday and Stephen P. Savage, Core
Issues in

Policing , published in the United States of America by
Longman

Publishing , New York, 1996.

Rou Morgan and Tim Newburn , the Future of Policing,
Clarendon
Press, Oxford 1997.