

# 警察角色、組織與執法型態

作者:朱源葆

人類與犯罪的鬥爭，自營群體生活的時期便已開始。所以警察的作用，可遠溯至部落時代。但現代型式的警察，也就是完全合乎警察意義，穿著制服，負有專責執行警察任務的警察，其產生卻還是一百多年前的事(梅可望，民 88:57)。一般學者之看法咸認為，現代警察之形成，以西元一八二九年英國皮爾爵士(Sir Robert Peel)所提倡，而且經過國會通過的警察法案(Police Act)為開啟現代警政之先河(John L. Sullivan, 1977:11-12)。

## 第一節 警察的角色

Wilson(1968)認為，警察應職司下列三項任務：執行法令(law enforcement)、維持秩序(order maintenance)及為民服務(service)。渠進一步認為，維持秩序應為警察的首務工作，至於執行法令及為民服務，雖至為重要，卻也頗具爭議。維持秩序是警察的責無旁貸的任務，旨因警察每日縱使無所適事，也必須確保居民能安全且迅速的處理日常事務。警察維持社會秩序的行為包括：排爭解紛、解散群眾、維護街道整潔、確保交通順暢及其他重要事宜。上述工作都是十分令人困擾的事，因為警察處理部分問題，必須在法律的灰色地帶(gray area)行事，而且必須慎選介入的時機及處理的方法(Eck & Spelman 1987:31-52)。

在警察的服務功能部分，警察常被要求提供各式各樣的服務，從指導遊客迷津到迷失兒童協尋等。也許考量到與犯罪行為有關，警察也從事車禍事故調查，提供受難者優先救助及運送傷患就醫等行為。不論理由為何，現代警察的工作，已非僅專注在犯罪控制的問題上而已，尚需對社區提供廣泛的服務(Bittner, 1970; Das, 1987; Trojanowicz & Bucqueroux, 1990)。

在警察的執法功能部分，警察執法、犯罪偵查(detection)及嫌犯逮捕(apprehension)，三者息息相關。為回應警察對犯罪的警覺及民眾對犯罪的抱怨，調查犯罪嫌疑人、盤查可疑處所，以及逮捕犯罪嫌疑犯，都屬於警察執法的行為內涵。雖然犯罪控制僅佔警察工作的一小部分，但卻是吾人經常關注的焦點所在。當我們專注在警察犯罪控制行為之前，我們必須先探究現代警察應負的多元職責(diverse obligation)。基於上述概覽，現代警察角色至少應涵攝下列三項功能：(一)警察為服務社會人群(human services)的機關。(二)警察為執行犯罪控制(crime control)的機關。(三)警察為維持社會安寧(peacekeeping)的機關。

## 壹、警察為服務社會人群的機關

Walker(1983)認為，警察角色的演進，似未曾經過合理的規劃，從歷史發展的角度，探討警察職責的產生原因，係因為沒有其他機關像警察機關一樣，肩負同樣特殊的工作。現今警察角色的定位，係由多元的社會、政客、法律及行政等因素，所共同形塑。

不論警察工作內涵為何，一般研究報告均顯示，警察甚少在執行刑法的工作。根據 W. T. Schell & S. Schack(1977)的研究發現，巡邏警察的工作，百分之四十的時間用在執行預防性巡邏(preventive patrol)、百分之二十三的時間用在辦理日常行政事務、百分之二十三的時間用在報案服務、百分之十四的時間則用在自我開創。由此可知，警察工作雖有多樣性，但大部分的警力並不是用在執行刑法工作，而是用在警察行政及服務性工作，這才是真正的警察角色。

警察投注警力用在為民服務的工作，可說不勝枚舉，如交通事故調查、集會遊行及示威活動的控制、運動競賽秩序的維持等均是。B. Reaves(1996)研究發現，一般警察機關的主要工作機能包括：人員搜救、緊急救護、維護民眾安全、動物控制及消防救護等。

雖然警察大部分的工作並不是在執行刑事工作，但影視娛樂片、政客及警察人員本身卻咸認為，警察的主要角色就是打擊犯罪者(crime fighters)(Goldstein, 1978; Graber, 1979; Van Maanen, 1978)。警察被塑造或扭曲成狹隘的打擊犯罪者角色，其來有自，旨因社會一般民眾都期望警察能落實執行刑法工作。事實上，與警察其他任務相比較，警察執行犯罪控制工作是相當具有爭議性的事，畢竟維持秩序與服務民眾，在美國才是真正能彰顯警察角色最重要的事。

David Kennedy(1983)認為，警察是最具資格定位為服務人群的機關。渠認為，從文獻剖析，所謂服務人群的機關，應具有下列五項特質：能提供系統整合的服務(systemic integration of services)、服務範圍廣泛且平易近人(comprehensiveness and accessibility)、顧客遭遇到的問題都屬於日常生活的問題(client troubles defined as problems in living)、機關只能提供一般性的服務(generic helping activities)及服務機關具有責無旁貸的責任(service provider accountability)，而警察工作完全符合上述特質。

## 貳、警察為執行犯罪控制的機關

一般警察實施犯罪控制最基本的方式，不外乎報案被動反應(reactively)及主動出擊(proactively)兩種(Black, 1972)。

所謂報案被動反應，係指警察機關只被動受理犯罪案件的報案，而主動出擊，則係指警察機關會運用其本身資源，主動發掘犯罪及犯罪人。報案被動反應的警勤方式，嚴格來說，一般警察機關僅作警力的留控，靜態的錄影監視活動，及維持巡邏車的隨時機動使用而已。一旦警方接獲報案時，警察能立即整裝出勤，並以最快速度馳赴犯罪現場，從事犯罪偵查與犯行追緝工作。俟案件處理完竣後，警察再回到警察局待命，以便等後下一次的報案出勤。

相較於報案被動反應的勤務模式，主動出擊模式的警察單位，可舉「正風小組」(vice squad)做為顯例。所有「正風小組」的成員，都是在轄區內主動發掘犯罪者。因為有警察標誌的車輛及穿制服的警察出現，會引起嫌疑犯的注意，因此，部分警察的勤務，仍須便衣警察配合執行，始能竟功。另外，交通警察也常在高速公路，以定點設陷阱方式取締違規超速者，以替代動態巡邏方式告發違規者。其他如誘捕(decoy)及針對特殊案件所規劃的專案勤務(sting operations)，在警察機關也是司空見慣的事。

事實上，報案被動反應及主動出擊兩種模式，很難分辨出孰優孰劣，一般警察機關都是兩者同時採行，不同的是，勤務偏重程度而已。就美國來說，大部分的警察機關都較偏重於報案被動反應，而輕主動出擊勤務方式。因此，目前警察機關都會根據民眾報案內容，將其區分處理的優先順序(priority)，再決定何時及如何去抗制犯罪。

### 參、警察為維持社會安寧的機關

在電視及西部影片，警長職司維持社會安寧的工作，而所謂維持社會安寧(keeping the peace)的工作，簡言之，就是維持秩序(maintenance of order)。如警察約制打架及騷動等紛亂的行為均是。另警察維持交通的順暢，並確保民眾能滿意其在社區內一定品質的日常生活，亦是。警察保護並確保社會秩序的規律運行，就是維持秩序行為。James Q. Wilson(1968)認為，維持社會秩序就是警察最核心的工作。他說：巡邏警察的角色，與其將其偏重在執行法律，不如將其界定在維持秩序。遵守秩序是針對違序行為出現時的要求，而所謂違序行為(disorder)，係指不當行為尚未達到騷擾或威脅到公共安全的地步，或僅涉及二人以上面對面的爭吵而已。簡言之，違序行為僅是涉及對或錯的爭辯，或行為舉止恰不恰當的問題。

如 James Q. Wilson 所言，違序行為通常都尚未達到構成犯罪的該當性。維持社會秩序涉及的問題，通常為財物性(propriety)的問題而非法律性(legality)的問題。如青少年在街上逗留、鄰居製造噪音、遊民聚居公園等均為適例。上開的例子，民眾報案的目的，都是希望警察能夠立即解決問題，並且恢復秩序。

許多維持社會秩序的問題，因處於法律的灰色地帶，使警察有心卻無力解決，縱使如此，警察仍是被迫要想辦法解決問題。維持社會秩序雖然是警察人員的日常勤務，但警察人員在執行維持秩序任務時，卻經常置身於危險情境之中，並隨時行使裁量權(discretion)。因為維持秩序是每一位警察人員必須克盡的職責，職是，維持秩序也是警察勤務最難達成的任務。

在一般認知中，搶奪行為是無法容忍的犯罪行為，因此，警察依法逮捕犯罪嫌疑犯，一般人均認為理所當然；同理，事故受害人須要援助時，警察立即馳赴現場救護，亦無爭議；但維持社會秩序的概念，無法像上開例子如此明確。如音樂太吵而製造噪音時，一方當事人認為太吵而報案，而另外一方卻認為音量恰到好處，不管警察如何處理，總有一方不滿意。

維持社會秩序雖然是一件棘手的事，但卻是警政工作的重心，警察如對違序行為袖手旁觀，細微的爭吵最後都有可能演變成犯罪行為。基此，警察及整個刑事司法體系都必須為社會控制付出心力，為使我們日常活動的各項事宜，平安順利，並使社會正常運行，警察維持社會秩序的任務，應為所有警察任務之首，誠屬必然。

儘管如此，Moore、Trojanowicz 及 Kelling(1988)卻咸都認為，在美國，犯罪控制是警察的核心任務(core mission)，警察可藉由執法或預防的方式，來達成犯罪控制的目標。事實上，警察維持秩序或提供為民服務的行為，實質上都具有犯罪預防的功能。

## 第二節 警察組織的發展

### 壹、初創時期的警察組織

警察組織體系之建構與形成，本來就有其先天之困難，其主要原因可能為警察本身之功能，僅屬政府行政中之一環，位階層次較低，亦容易被視為只是技術性或策略性之公共行政而已，足供研究及其研究之價值似乎不高。亦可能因為「現代警察」之形成，為晚近一、二百年來逐漸演進而成。

現代警察概念之形成，最多也只能推至兩百餘年前的法國警察(Williams, 1979:7)，當時警察之概念往往與政府(Government)之涵意雷同。雖然從十六世紀之君主時代的警察(monarchical)與十七世紀之貴族政治的警察(aristocratic)，至十八世紀之民主時代的警察(democratic)，其概念已漸從政府的警察，專精簡化至執行市鎮及地區安寧之警察概念。希臘文之警察“polis”，更解釋為維持市內之安寧(for city)。警察之功能亦不僅是控制(control)及執行某些法令而已，更要追求安寧及祥和之社會(harmony)，是以威廉斯(Alan Williams)引述多位法國警察學者之著作。總結法國警察在一七五〇年以前，僅

指政府部門中含有某種警察的功能(a function rather than an entity)，而未如現代的警察一般，專門指派一批人並成立固定組織，來專責執行其工作(a body of men as the police)。故法國現代警察之形成，應該在十八世紀中葉，尤其在一七八九年法國大革命之後，更形茁壯。是以，政治的影響實為初建警察時期的重要影響變數。現代警察形成之後，民主之理念就逐漸左右警察之發展方向。

直至英國皮爾爵士(Sir Robert Peel)，為了提高治安效率，以止息當時日漸惡化的治安，在間接受到歐陸一元化正式警察組織的影響下，並兼顧「受地方控制」(Local Control)與「人權之保障」的英國傳統，而在兩相平衡下，終在一八二九年之首都警察法案(Metropolitan Police Act)中，建立了人民的警察概念(People's Police)，擺脫以往政治之干預，並以專業化之概念，創立了大多數警察研究者所公認為「現代警察」之發軔的新警察制度。但是一百六十餘年來之推演，警察組織及其理論體系之發展，可謂年資尚淺。

近代警察傳入中國，約在清朝同治年間，略與日本同時。不過，亦僅限於上海外人所住的租界而已，尚未能受到執政當局的重視。直至庚子事變之後，清廷方於光緒二十七年(1901)下令裁汰綠營，改練巡警營。光緒三十一年(1905)九月，正式創設巡警部。次年，改巡警部為民政部，另於其下設立警政司，主管全國警察事宜。三十三年，改革地方官制，又於各省增設巡警道，負責全省的警政。警察制度至此始在我國確立。及至預備立憲宣布，為了整頓戶籍，清查各地人口，便利於憲政的實施，清廷並將警務，列為分年應辦新政之一，勒令全國督撫定期實施，計自辛丑以至宣統遜國，十年之間，警察機關、警察學校，巡警教練所等在全國各大城市紛紛出現，蔚為一大特色。民國成立以後，在中央，民政部改為內務部，京師內外城巡警總局改為京師警察廳；在地方，改各省巡警公所為省會警察廳，旋又改為全省警務處；省會商埠地方則改設警察局。民國十六年，國民政府奠都南京，改內務部為內政部，警察廳一律改為公安局。二十五年又均沿舊稱，仍名首都警察廳及各省警務處、警察局，自此成為定制(王家儉，民73)。

## 貳、建立時期的警察組織

建立正式警察組織的時期，可區分為大陸派與海洋派之警政制度或思想(Thought of Policing)。在大陸派警察國家如法、德、日、韓，其警察的任務與功能趨向於軍事化與集權化，警察角色則為執法者，組織形態與管理則為一元化的封閉式組織，故易產生與社會隔離及警察之次文化，警察權力較大，業務亦較龐雜，執法精神則以治安維護為著眼點。在海洋派警察國家方面，如英、美、加拿大，在組織形態與管理為地方分權之形態，警察之任務、功能與角色則以為民服務為標的，權力與業務則較為單純，大都以治安與交通之維護為主，執法精神則注重基本人權。在執勤方式雖比較強調警民關係，但在執勤之工具、技巧與方法上卻與此時期的大陸派警察國家相似，即較無現代科技、方法及工具之運

用；而在組織與勤務之管理上，亦停留在較不專業化，較不科學的階段。

故而建立時期之警察組織，可概略區分為上述二種想法之警政類型。唯必須注意者，即晚近之發展，已使此二制互相的學習與整合，故二者之鴻溝已漸模糊。惟其哲學或中心思想之差異，又可從下述幾點加以辨別(豐裕坤，民65)。

- (一) 在組織方面：大陸派警察，如早期的德、法、日等國，採一元化形式，全國為中央指揮監督之統一性的組織。海洋派警察，如初期的英、美、加拿大等國，採地方分權形式，中央對地方通常採輔導、協調及技術指導、協助訓練、經費補助等手段與態度，全國無一元化之指揮監督體系。
- (二) 在權力方面：早期大陸派警察權力範圍甚大，除廣泛之行政權外，尚有發佈警察命令之立法權，及執行與裁決的秩序罰法之司法權。海洋派警察之權力僅止於行政權，並限制於社會安寧秩序有相關之行政權，且警察儘量尊重人民的權利，並避免使用強制手段。
- (三) 在業務方面：大陸派警察所管轄的業務，因行政權廣泛，故除地方安寧秩序的維護外，並包括消防、衛生及執行其他有關行政業務。海洋派警察業務，除安寧秩序之維護及交通管理外，其他行政業務均分屬於其他行政機關。
- (四) 在服務取向方面：早期大陸派警察以執行法令為主，海洋派警察則特別重視民眾服務，講求警民關係。
- (五) 在文官制度方面：早期大陸派警察將警察軍隊化，除軍事化之一元化嚴謹指揮管理體系外，並將警察視為輔助正規軍的武力(Paramilitary Force)。海洋派警察則認為警察為來自民間的文官，與一般公務人員無異。
- (六) 在法律精神方面：大陸派較重犯罪之控制(Crime Control)，較不注重程序，而以犯罪事實之發現為主(Guilty until Proven Innocent)。海洋派較重人權之保障(Civil Liberty)，故對警察權力的限制甚嚴，除非有相當之證據，否則不能任意逮捕嫌犯，同時被告犯罪之成立，必先經政府證明屬實，在證明之前均為無罪(Innocent until Proven Guilty)。

### 參、專業化時期的警察組織

專業化時期的警察組織，不論是何種派別的警察制度，均在積極改革警察執勤的效率；雖然仍維持建立時期各種派別所具有之特性，但卻因專業化的結果而都略作了修正。如英國在一九一九年警察大罷工至一九六四年王室警察問題研究委員會所提之改革建議之間，對海洋派之制度略作了調整，而其調整之目的，則在提高警察之專業化與效率，故合併了小的警察單位，再者，以經費補助及國務大臣與監察官駐區督導方式，以便有效的指揮、監督全國警力，以結合治安之力量。在歐陸方面，一方面加強刑事科學實驗及科技、通訊、機動車輛之運用，一方面則在組織方面，亦作適當的調整，以更符合世界民主的潮流。如西德於二次大戰以後逐漸的研究將警察歸由各邦管理，而終在一九六九年元月一日修正警察組織法，確定警察歸各邦統一指揮，但十萬人口之都市亦保有自治警察。在日本及韓國亦於二次大戰之後，研擬警察中立化的策略。尤其是日本，在一九四五

年經美國之建議將警察歸由地方管理，九年後雖因文化及傳統制度之適應而復歸為一元化，但卻保有國家公安委員會，分別由不同黨派之代表組合而成，以監督警察之運作。韓國亦於一九六〇年左右研擬此策略，但至今仍只停留在學術討論與國會辯論的階段。一九九〇年代，韓國新修訂之警察法亦有警察委員會之設立，惟其中立性不若日本落實。而日本在二次大戰後，即移轉戶口業務及其它與治安、交通維護等無關之業務，韓國亦於一九七五年轉移了消防業務。又如瑞典在一九六五年元月一日，經警察研究委員會多年之研究，而建立瑞典警察成為一個單一的指揮體系。而美國警政在一九二〇年代，科學警察局長和麥(August Vollmer)的警政專業化之革新策略，及之後的犯罪調查委員會時期(The Crime Commission Era)、胡佛新的FBI時期，及一九四〇年代之後不斷注入的管理科學的效率時期等，均為了警察專業化(Professionalization)而努力。是以，在此階段為了符合各國的特殊狀況，大陸派、海洋派國家均在各國做調適，故而兩派的鴻溝漸次模糊，但基本精神與追求目標卻是一致的，即是專業化。而此演進乃因為科學與民主為世界之潮流，及因為快速變遷的國內與國際環境所使然(陳明傳，民81)。同時，刑事政策與犯罪學之古典報應主義之思潮的抬頭，亦是重要影響因素。

在此警察專業化發展時期，其中心工作內涵可從和麥先生(August Vollmer)之主張，加上威爾遜先生於其經典之作「警察行政」一書中得到一梗概(O. W. Wilson work in Police Administration)(Kelling & Moore, 1987)：

- (一) 權力：傳統警察之權力來自於政治及法律。專業化時期之警察是中立且專業的，其權力僅來自於法律。
- (二) 功能：專業化時期將範圍廣闊之警察社會服務性角色，變成犯罪控制之功能地位，故而業務大量的簡化。
- (三) 組織的設計：組織之形態亦從以往分權之模式，變成為某種程度的集權模式，即組織上之集權或資源、功能、情報、訓練機構之共用與整合等。
- (四) 服務之形態：以往警察對民眾之需求適時的反應以便提供服務，新的專業化發展則推銷警察為專業的犯罪抗制者之角色(Crime Fighter)。
- (五) 環境之關聯性：為了防止貪污及發展其專業素養，警察組織試圖避免與社區有密切之關聯性，而以疏遠超然的專業化角色自許。
- (六) 技術與科技：預防式的汽車機動巡邏(Preventive Patrol)取代以往步巡的方式，同時更強調「快速報案反應」以處理民眾之報案。如此一方面可有效破案並控制犯罪，使機會犯罪者不敢蠢動，發揮嚇阻之效果。另一方面可使民眾更有安全感，對警察工作更為滿意。另外，並援用新科技於警察工作上。
- (七) 工作評估標準：傳統警察乃為了滿足政治人物及中上階層市民之滿足與需求；專業化時期則以犯罪控制之良窳以為評定警察工作之標準。

是以，隨機化的機動汽車巡邏，快速報案的反應模式，及以犯罪抗制者自居便成為此時期警察組織發展的內涵及其行政策略之主流(Normandeau & Leighton, 1990: 43-44)。而其發展，在大陸與海洋派之警察中均有雷同之軌跡，

縱然，威爾遜之敘述為偏重於美國警察（即海洋派）之發展現象。因為歐洲大陸派之警察其傳統觀念，本來就把警察當作犯罪控制者，而較不講求服務。

## 肆、現代社區警察的發展

專業化的警察組織與想法，發展到一定階段之後，因為政治民主化，經濟自由化、社會多元化等事實因素之變遷，與控制犯罪效果之諸多實徵研究之檢驗下，發現其想法與措施，並不能真正有效的控制犯罪及滿足民眾安全感之基本需求。因而，為了突破其瓶頸，故而有警政復古運動的社區警政哲學與想法之形成。因此，社區警政乃為了修正專業化發展之缺失，並且認為其抵制犯罪較為有效率與效果的一種新思惟。

近十五年來，警察角色的界定，已由犯罪控制轉變為秩序維持，一九八二年 James Wilson 及 George Kelling 以鄰里關係的疏離及違序行為的漠視，將導致犯罪行為的增加為觀點，共同發表了「破窗理論」。James Wilson 及 George Kelling 主張，社區有破窗、塗鴉、髒亂等違序行為的發生，代表無人關心社區，待在這樣混亂的社區裏，因為沒有人會出來執行秩序維護的工作，因此，犯罪人會覺得十分安全，在這樣解組的社區裏，犯罪率高於其他地區。

破窗理論的意涵，旨在說明我們要預防或控制犯罪，必須先強化或改善我們所處的社會，因為違序行為與犯罪行為是相互聯結，鼻息相通。警察透過強化社區方式預防違序行為的發生，也就是在預防犯罪的發生。與其他理論再相互呼應，如 Herman Goldstein 認為，警察應把犯罪問題當成重大問題的表癥，並尋根解決（此即問題導向的警政 problem-oriented policing），破窗理論遂引發了警察角色的修正。

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，唯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，所謂社區警政，無非是尋求預防與偵查犯罪並重，並且結合社區資源的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，並以顧客及品質為警政運作之取向；對內則強調參與、授權及激發同仁的工作意願、成就與責任感。下列諸端為社區警政行政策略之工作內涵：

（一）從警察專注於犯罪抵制 (crime-fighting)，延伸到社會安寧秩序之維護者 (peace office)，及社會服務性工作之角色，以促進社會之安寧；並注意到民意與社區之需求，且注意到服務之品質與民眾主觀的安全感之達成。

（二）主動式的行政策略 (proactive focus)，即以事先預防及評估分析問題之所在，對症下藥式的問題導向 (problem-oriented) 之巡邏與其它諸般行政之策略運用。一反以往被動及無標的之隨機巡邏與事後快速反應之運作模式。例如，對於該社區竊案之防治，並非只在每一次竊案發生時快速趕赴現場之事件導向 (incident-oriented) 模式為已足，而是要深入分析犯罪之模式、特性、地區狀況，並作重點式的防治工作使竊賊在作案時現場就逮，或將竊案澈底的趕出該社區，即以問題導向之策略 (problem-oriented)，根本的解決該問題為目的。故而



事先且主動的出擊，而非坐在車內被動的等候報案反應(Solicitor General Canada, 1990)。又有人以醫生來作為此種警察行政思想之類比(analogy)。報案反應有如緊急救難之救護人員，僅能對問題作初步的處置，無法妥善的解決問題所在。問題導向的社區警政就如同家庭醫師(family doctor)一般，他知道此社區之特性及問題的來龍去脈，故而較能真正解決社區之問題，並真正滿足社區之需求。故主張警察行政策略，儘量以通才的社區警察為主，而於必要時才以專才輔助之( generalize where possible, specialize where necessary)(Braiden, 1991)。所以，科際整合與運用及結合該社區之各種資源，變成非常重要的預防犯罪之警政設計與課題。

(三)警察必須長期的指派在該社區，且充分的與社區溝通協調(community consultation)，建立起長期的合作以整體的預防犯罪，並取得相互的信任與尊重。(Solicitor General Canada, 1990)同時可發覺更多的不敢或不願報案之被害者，故可較澈底地消除治安之死角與犯罪之溫床。

(四)創造民眾有機會參與犯罪預防的有利空間。事先的社區資源調查、評估、分析，及建立起社區共存意識，即每一人均有義務來維護該區之安寧秩序，同時擴大與其它政府機關之合作。

(五)鼓勵員警運用新的「問題導向」之策略來整體防治該社區之治安狀況，而非以每個單一事件個別的加以處置。如此將可避免類似刑案重復的發生；否則，警察疲於奔命的個別處理，且民眾仍長期的受到危害與困擾，因為社區的該病根仍未澈底摘除之故。

(六)建立警察行政中立之角色，並提高其自主性，能充分為民意所監督。且因自主性高與行政中立，故能提高其工作之效率與為民服務之品質。並改變組織之形態，使在組織上能夠分權。使處於第一線與社區直接接觸者能經過充分授權，而變成組織最重要的一部份，此即警政分權化的趨勢所使然，亦為社區警政思想與策略之必然。再者，社區警察對該社區將負有更大的義務與責任，民意亦可更充分的監督及與其溝通。甚而中央集權之大陸派警察，亦有此發展趨勢，如日本、德國、法國等是。(Kurian, 1989)。

一般警察機關採行社區警政時，常用的對應措施：有步巡、自行車巡邏、馬巡(mounted patrol)、社區小型派出所(neighborhood mini-stations)、義警民防訓練學校(citizen police academies)、鄰里守望崗(neighborhood watch)、校園資源官(school resource officers)、D. A. R. E. 計畫、居民交通共乘計畫(Citizen ride-along programs)、社區警察官(neighborhood police officers)、報案電話差別處理(prioritizing calls for service)、轄區概況圖(Geographic mapping)等。

社區警政已在全美各警察機關形成浪潮，目前，大部的警察機關也都或多或少實施了不同形式的社區警政，社區警政雖然顛覆了傳統警察的角色，而且快速的廣為各警察機關所接受，以致部分評論者認為，社區警政已成為警察新的主流(orthodoxy)勤務方式，並可為警察人員所廣泛的接受。在社區警政的哲學下，

警察應與其所服務的社區，緊密相扣，平易相處，並揚棄官僚。社區警政下的警察，為民服務的範疇萬端，如街燈亮不亮、公共衛生的清理、居民休閒與健康有關事宜的規劃、居住問題等，與大眾有關的問題，都屬於社區警政的服務範圍。

在實務上，社區警政又更為地方分權的警察機關所支持，因為社區警政改變了傳統警察的巡邏策略，重新分配警察資源，使警察更能融入社區之中。在理論上，警察確應廣泛的參與社區活動，因為警察對社會秩序之維護，責無旁貸，而且警察組織完善(轄區廣闊又提供全天候的服務)，足以應付並監控社區問題的發展。許多警察機關，已將社區警政正式列為警察的勤務機制。已實施社區警政的轄區，警察機關都派駐一名以上的社區警政官長駐社區，社區居民有事都可隨時迅速的向派駐人員尋求解決。早期的證據顯示，實施社區警政確可提升民眾對政府的滿足感，並降低民眾對犯罪的恐懼感，不過，有關社區警政的實施評估文獻，目前仍是不多。

## 伍、傳統與社區警察的比較

根據前述警政組織發展之類型分析，自二十世紀初葉，警察之工作與其對社會發展之影響漸受世人之關注之後，對警政之專業化與警政工作之如何定位也漸受重視(陳明傳，民 78)。自此管理警政工作之哲學或想法，則漸次形成，而遂有將此種警政專業化發展(Professionalization)之後的警政哲學發展，區分為執法與服務二種型態的主流哲學(Dominant philosophy)(Bizzack, 1989)。至其組織、人事、勤務等諸般行政策略與措施亦均在此種哲學思想之下而運作。前述之大陸派警察與專業化時期之想法較屬前者執法之哲學。至於海洋派及社區警政則較屬於後者服務之哲學。所以才有論者謂社區警政是復古之警政，其乃指海洋派警政之想法。

John Bizzack所謂警政的基本哲學，即執法與服務哲學，實際上將二十世紀警政哲學之發展，作了很好的歸納與分類。所謂服務的哲學，即從一八二九年的英國皮爾爵士(Sir Robert Peel)之人民的警察概念(People's Police)加以發揚光大。而美國廿世紀初所謂的科學警察局長和麥先生(August Vollmer)及其後之警察學泰斗威爾遜先生(O.W. Wilson)，均為此想法之倡導者。其除了提倡以科技與科學之方法來提昇警察工作之能力外，並強調警察必須像一個犯罪學家(Criminologist)，要以問題導向之策略(Problem Oriented Policing)來處理犯罪問題，而不要僅注意到，立即快速反應之個案式的偵查犯罪模式。所以對犯罪行為之研究、社區之參與溶入及犯罪預防等策略之並重，均源於此等犯罪之哲學與信仰。故其深信此種哲學與策略，才是最佳的選擇。

所謂執法的哲學，亦即在早期的兩位二十世紀初葉的警政先驅，即胡佛先生(Edgar J. Hoover)及洛杉磯警政局長William H. Parker之主張，即成功的警政策略只有以強制執法為唯一之手段，社區的溶入與服務等預防觀念就不存在於此種警政哲學之內(Bizzack, 1989)。惟在專業化時期，此種想法較受重視，在同一時期的和麥先生亦以其所提倡之科技援用之想法較被注意，故有科學警察局

長之美譽。至其所提倡之預防觀念，則在該時期較被忽略。

此兩種哲學雖然各有優劣，且從警察之發展史實中，均因時空因素之不同而各有適用之階段。惟從政治民主化之發展，及社會高品質化的趨勢影響之下，社會資源之整合運用，及服務品質的提升，已成為社會各部門為了提高工作效率與效果，所不可不考慮之因素。故而處此二十世紀末的社會大環境下，警察服務的哲學，顯然有較大的揮灑空間。所以，其之流行與受到重視之趨勢，已到水到渠成之地步。日本一九九二年所推行之「社區警察之革新強化」政策(鄧學仁節譯，民84)，美國一九七七年的著名的堪薩斯巡邏密度之實驗，及其後的各類警政實驗，不論是一九八〇年代之休士頓市鄰里取向的警政發展(Oettmeier & Bieck, 1987).，或九〇年代的紐約市的社區警政發展或麥迪遜市的警政品質管理改革(Albrecht, 1990)。以及英國鄰里守望相助策略之推展等(Phillips. & Cochrane, 1988)。均一再的證明此種服務的警政哲學在犯罪預防及抗制犯罪上之效果，很值得嘗試與發展。當然，亦有甚多研究主張融合此兩種哲學之折衷作法，則更合乎時代之需求(Bizzack, 1989)。而此種整合之警政哲學與九〇年代的警政品質管理運動，密切的結合，並相輔相成。從一九九九年十二月透過網際網路上資料搜尋中，亦可動悉全球各先進國家的警察網站中均可發現，在其工作價值(Value)及任務(mission)之陳述中，可瞭解到警政品質管理運動，確實為二十世紀末、二十一世紀初的主流與趨勢。

傳統警察與現代社區警察的組織發展內涵有很大的不同，參採 C. Murphy 的看法，可用下列表格作一概括性的區分：

傳統與社區警政之比較

項目 \ 階段內涵	傳統的警政	社區警政 (Community Policing)
壹、哲學思想方面 (1)警察任務 (police mandate)	A、犯罪的控制—報案反應、嚇阻、及逮捕嫌犯。 B、執法。 C、危機之反應	A、社區之秩序、安寧與安全—犯罪控制只是一種手段。 B、報案反應與預防犯罪同時並重。
(2)警察職權 (police authority)	A、法律所授之職權。(依法行使職權) B、刑事司法系統下的一機構。(偏向中央集權)	A、職權來自社會及社區，且經法律之賦予。(依法行使職權) B、市鎮及社區之機構(偏向地方分權)
(3)警察角色 (police role)	A、法律定位之角色 B、單一及獨特之角色 C、專業化的犯罪抗制 D、執法者 E、專注於犯罪問題	A、由社會需求加以定位，角色較廣。 B、執法及社會工作之機構。 C、專業化的社區安寧維護者。 D、影響犯罪之犯罪及社會問題。 E、社會秩序維護機構中的一員。

(4)社區與警察之關係 (community & police relationship)	A、被動的角色 B、支持與贊助警察	A、主動的角色與政策 B、對於犯罪及社會秩序警民有共同的責任 C、把社區當顧客來服務
(5)政治性 (politics)	D、警察必須要有政治取向 E、警察單獨負擔其任務及使命 F、警察與政治性問題的區分 G、僅負財政上之責任	C、警察是政治中立的，須依法公平執法。 D、警察對社區與民意代表負責 E、對其政策及勤務執行之評估
貳、組織結構方面： (1)官僚體系	有嚴謹正式的法規與規定，一切均依據此嚴格標準化之規定運作組織。即嚴謹的官僚體系。(bureaucratic)	以合作多元之氣氛來運作組織，法規是為了適應組織的不同狀況而彈性規定。非官僚體系，即重視人群關係。(non- bureaucratic)
(2)權力分配	集權式(centralized)。所有的行政、支援、勤務、及權限均為中央集權。	分權式(decentralization)。行政及權限均以支援勤務之執行為主。組織以社區之需求為主並授權基層。
(3)組織形態	階層式的組織形態(hierarchical)。金字塔形多階層之階級形態。	水平式的組織形態 [flattened management (rank) structure]，然在勤務執行層級有較多之階級。
(4)專業單位	專業單位的設置(specialization)以提高治安的效率，如刑事單位、犯罪預防單位等。	以巡邏等一般性勤務單位為主(generalization)；專業單位儘量減少，並以支援一般性單位之工作執行。
(5)組織的取向	組織為封閉的系統之取向 (closed organization orientation)。與環境截然的區分，並抗拒環境的影響。	內部自行決定政策，手段比結果更重。視組織為開放的系統 (open organization model)。與環境密切的溝通，並保持與環境緊密的連繫，且開放組織接受外來之變革。並以效果(effectiveness)為生產導向。
參、管理的策略方面： (1)溝通 (communication)	A、由上而下的溝通 B、命令取向的溝通 C、形式化的溝通策略	A、階層間相互的溝通 B、擴大參與的空間，即以資詢式之溝通為主 C、儘量減少形式化的溝通
(2) 權限 (authority)	A、根據階級而分配權限 B、依據年資及功績來升遷	A、階級是根據功績及能力來區分。 B、依據知識經驗、貢獻及身分來評量對組織的重要性，即以工作狀況來評斷其職責之輕重。
(3)監督控制	A、依法規懲戒為導向	A、參與以瞭解實況

(control)	B、以處罰為中心手段 C、依據規定懲處	B、以獎勵為手段 C、以工作滿意為導向 (Job satisfaction)
(4)領導 (leadership)	A、獨裁式的領導 B、被動反應的領導 (reactive)	A、管理取向的 B、參與決策的領導 C、授權 D、預警、主動性的領導 (proactive)
(5)生產力與效率 (productivity and efficiency)	A、以內部自行評估效率，並以工作的「量」(quantitative)為評量之標準。	A、以工作執行之品質為主(qualitative) B、以生產力為導向之行政運作
肆、勤務策略與方法方面： (1)勤務取向 (orientation)	以單一犯罪案件之偵查取締為勤務取向，並以警察之快速反應為主。	以解決社區內全面之問題為導向。快速反應與預警式之社區警政之混合勤務制。
(2)民眾之報案處理方式 (calls for service)	快速的反應，並強調機動化及加強巡邏的反應時間。很少有報案分類之處理策略。	不同的報案反應策略(differential police response)，並以報案之分析與分類來處理不同的案件。並將非治安的報案轉請其它政府單位處置。
(3)刑案的偵查	以專案單位處理刑案，工作量大且以中央指揮之方式處理刑案。很少有巡邏員警參與之機會。	A、因為上述不同的報案反應策略之運用及勤區與巡邏警員參與初步的刑案調查工作，故工作量大大量的減輕。 B、部分刑警分配至各基層單位協助巡邏之員警。 C、對於犯罪問題的更深入分析。 D、較佳的案件管理制度。 E、加強社區之連繫與情報之蒐集。
(4)巡邏	A、快速反映且直接的處理民眾之報案。 B、以一組人員互相輪班並以隨機之方式指派任務來負責某一地區之安寧。 C、機動化巡邏為主。 D、快速的反映及隨機的巡邏。 E、以犯罪之取締為重心。 F、基層員警為報案之受理者及反應者。 G、被動消極的監督與指導。 H、犯罪預防由特殊的專門單位來執行其工作。	A、從新強調巡邏之重要，並以組合警力之模式(team policing)來澈底維護社區之安寧。 B、以勤區責任制為主，以對該區負完全之責任。 C、多元的巡邏模式，包含機動巡邏、步巡、及混合巡邏制等。 D、基層員警訓練為通才，並執行多項警察功能。 E、偵查某些刑案。 F、以犯罪及治安狀況之分析為指揮巡邏之依據。 G、預警主動與反應被動混合制之監督與指揮體系。 H、犯罪預防為基本的巡

		選策略與任務。
(5)生產力及目的	以控制犯罪及執行法律為主要目的。	整備警察各類的服務項目，以提供一個更安全的生活環境。

### 第三節 警察的執法型態

#### 壹、警察執法型態的研究

##### 一、一般警察的工作型態

John J. Broderick 在研究一〇九位警察人員的工作型態中，區分民主國家中警察工作約有兩個假設。其一為遂行憲法保障人權的正當法律程序原則 (constitutional rights- due process of law)，其二為強調社會秩序的維護 (the enforcement of statutes-the need for social order)。在此二項原則之下，員警執法之行為遂而受影響而區分為下表的四種型態 (Broderick, 1987)。

#### 警察執行工作的四種型態

##### 1. Emphasis on Due Process of Law (強調正當法律程序原則)

2. Emphasis on the Need for Social Order (強調社會秩序之維護)	程序 \ 型態	HIGH (高)	Low (低)
	HIGH (高)	Idealists (理想型)	Enforcers (執行者)
	Low (低)	Optimists (樂觀主義者)	Realists (現實主義者)

理想型 (idealists)，為強調高的執法效率與高品質的正當法律程序，故為警察工作的理想境界。執行者 (enforcer)，只重視社會秩序之維護而較不注重執法的正當法律程序，故他較不喜歡和群眾打交道。現實主義者 (realist)，則瞭解到警察工作之難處，但卻不知所措也沒有解決之意願，故建立起一套「管他去的」工作哲學 (to hell with it)。樂觀主義者 (optimist)，較重視正當的執法程序，而較不注意治安之效率。他的工作哲學是服務人群而非控制犯罪，他的工作重點是幫助那些急需他人幫忙的民眾來解決困難。

以上四類工作型態，則受前述兩種員警行為之基本假設所影響，因此工作哲學及工作思想之迥異，乃會影響警察行政之運作；亦即不同的思想，會產生不同的警政努力方向或政策。

至於此類之研究，則可追溯至一九四〇年 William Westley 質疑為何來自守法正常家庭的某些員警，會產生反社會之行為？其重要結論為，員警之價值、行為、與態度是受到警察單位獨特之習慣與內規所左右。他稱此內部之影響力為次文化(subculture)。在此論著發表後之廿年間，有無數之研究在探究此一警察之次文化問題。在此期間，紐約市的警員 Arthur Niederhoffer，實際的進行一實徵研究，並首創一個可以驗證的假設。其假設即創造一個可驗證的執行者之型態(enforcer style)，而犬儒主義(cynicism)及威權主義(authoritarianism)為此類警察之行為特徵。至一九六八年哈佛大學學者 James Q. Wilson 更發表了警察行為的重要研究結論，即有關警察行為的不同型態(varieties of police behavior)。其結論為警察執勤之行為，大都是警察組織為了適應該地區之環境而形成的角色型態，至於受到員警個人因素之影響則不大。故其區分警察之執勤型態為三個類別，即看守者(watchman)、執法者(legalistic)、及服務者(service)之角色。從此之後，警察行為之研究，就如雨後春筍般的發展。但其欲從個人、組織、及環境等因素來尋求影響警察行為之較重要原因，則為其共同目標。然無論何者為重要因素，當警察在執行任務時均有一個基本原則，在支持著他們努力且堅定的執法。同時，諸多的研究有時甚且可互為比較或援用，惟其中彼此間仍存在些微差異。

William K. Muir Jr. 之論說為七〇年代之後最常被援引之研究。他引用德國韋伯(Max Weber)之學說來研究警察之行為。韋伯是以執著(Passion)及洞悉(Perspective)的兩種特質來論說成熟的專業政治家的行為特性(mature professional-political individual)。Muir 引用此二變項(特質取向)來分析警察的工作行為與執法態度。他解析「執著」是警察以個人內在價值判斷而強制他人行使某事之態度。「洞悉」是對人類本性的認同標準，從悲觀至犬儒消極的連續性看法，故人類瞭解他人所面臨之困境，及諒解他人處置該問題的能力極限。Muir 認為政治家及警察之工作都具備有類同之特性。此二特性(或變項)，就交互作用而成為四種警察工作之型態，即(1)專業者(professional)，(2)執行者(enforcer)，(3)互惠者(reciprocator)，(4)逃避者(avoider)。(Muir, 1971)

專業者具備上述之二種特性，他們在必要時會使用強制力，但也能體會他人之困難處。這種警察知道無法解決所有違規行為，但他們會儘量洞悉事態狀況及公平的執法，故他稱此類警察為「好警察」(good cops)。執行者則具備熱心執著的執法之人格特質，但是卻缺乏諒解他人困難的特質，故而他們較喜歡以強制力將他人監禁管制，此亦為早期的警察研究者對警察的唯一印象，故而均以此類型之特質來描述警察。互惠者具備有洞悉與諒解他人等較悲觀之心態，故他們大都不太願意或無法在必要時使用強制力。互惠者具有慈悲心，他們寧願去幫助他人而不願去傷害他人，但警察工作往往不是社會福利工作者，所以他們常感到工作之挫折失望。逃避者為 Muir 的最後一類型之警察，他們均不具備前述二行為特質。並且儘可能避免所有困難及棘手的警察任務。他們的工作技巧差，沒有自尊、自重之精神，並且不願提供高品質的服務以及儘量逃避所有工作。自從 Muir 之實徵研究發表之前後十餘年間，就產生了许多類似之學說，如下表所示。此表為 John·J Broderick 以其本人之理論為基礎，而將相關之論說加以類比所給製

成之表。茲說明如後：

警察工作型態各種學說之比較

作者	各種學說雷同之分類比較表			
Wilson (1968)	Watchman (看守人)	Service (服務者)		Legalistic (專業執法者)
Broderick (1977)	Enforcers (執行者)	Idealists (理想型)	Realists (現實主義者)	Optimists (樂觀主義者)
Coates (1972)	Abusive (濫權執行型)	Community Service (社區服務型)		Task Officer (執行任務型)
White (1972)	Tough Cop & Crime Fighter (犯罪抗制者)	Problem Solver (問題解決者)	Rule Applier (法令援用者)	
Muir (1977)	Enforcer (執行者)	Reciprocator (互惠型)	Avoider (逃避者)	Professional (專業者)
Brown (1981)	Old Style & Clean Beat Crime Fighter (傳統的犯罪抗制者)	Service Style II Helper 幫助型(第一類型服務)	Service Style II Avoider 逃避型(第二類型服務)	Professional (專業者)
Hatting et al. (1983)	Blue-Collar (藍領者)	True Blue (真正的警察)	Jaded Blue (厭倦的警察)	
Walsh (1984)	Medium Arrest (中逮捕率)	Low Arrest (低逮捕率)	Zero Arrest (零逮捕率)	High Arrest (高逮捕率)

一、表中除 Muir 之說法已於前述說明外，Robert B. Coates 之濫權執行型 (abusive-legalistic)，則自視為道德之保護與倡導者，他期望每個民眾遵守此規範並且強力執行此規範，此類警察就有如 Broderick 所謂之執行者 (enforcer) 之型態。執行任務型 (task officers)，則類似 Muir 的專業者型及 Broderick 的樂觀主義型，他們力求執法之客觀，同時亦執行該社區之規範，而不僅只是執行其個人之價值與標準而已。必要時他們會使用其自由裁量或強制權，但是他們



大都自認為是忠於被指派任務之警務人員。社區服務型(community service)，則較喜歡幫助別人甚於逮捕嫌犯。他們經常視賭博及無直接被害人之輕犯罪為小事，但是對於白領階級之經濟犯罪(white-collar crime)及對於無法提供良好社區福利與服務之地區則非常在意。故他們類似 Muir 之互惠型(reciprocator)及 Broderick 之理想型 idealist)之警察。

二、Michael K·Brown 研究警察如何執行其工作後，他以攻擊性(aggressive)及選擇性(selective)來區分警察對犯罪控制目標之達成及執法決心的選擇之程度，故以此二面向交叉成四種執法的型態。他以洛杉磯警察局及附近兩個較小的警察局來觀察研究，並以九十五位員警之工作狀況，分析出下列四種工作形態(Brown, 1981)：(一)傳統的犯罪抗制者(old style crime fighter)，他們具有抗制犯罪的決心，但卻選擇打擊重罪為中心。(二)掃黑之犯罪抗制者(clean beat crime fighter)，他們具有第一型態之特性，雖亦不喜歡處理輕犯罪，但卻很認真的執行各種法令及取締所有違法違規之行為。然而以上二類之警察都類似其它學說之執行者的型態。(三)幫助他人的服務形態(service style helper)，此類警察很細心觀察社區的需求，並儘量協助民眾以滿足其需要。(四)逃避式的服務形態(service style avoider)，此類警察往往注意於取悅上級而儘量的避免太多的工作。他們因為過去太忙或太專注於工作，或因現在有個人之事業故而無法提供如過去一般性的為民服務之工作。另外 Brown 亦敘說了類似 Muir 的專業化型態，而他卻以多元的字眼(flexible)來形容此專業型態之警察。

三、Steven H·Hatting 的研究小組，在四個中型的警察單位研究警察對工作的態度。他們以三個面向來衡量警察之態度，即：(一)群眾關係取向(people-oriented)，(二)成就取向(achievement-oriented)，及(三)個人獎勵取向(personal reward-oriented)。藉此，他們亦創造了三類型態之警察，即真正的警察(true blue)，類似前述互惠者之型態，或社會工作者之形態。藍領者(blue-collar)，類似前述執行者之型態。及厭倦的警察型態(jaded blue)，其類似 Muir 的逃避者型態。另一重要結論是以往傳統的觀念認為警察的執法類型是一致的，乃是錯誤的觀念，每一警察都因為不同環境及個人因素之影響而有不同的個人執法型態，故不宜以一概全的綜論之。

五、梅可望先生從政治學的觀點論述警察與福利二者是不可分的。政治學把國家目的之變遷分為三個時期，即警察國時期、法治國時期、及社會國(或經濟國)時期。警察國時期國家的目的在於增加人民的福利，所以又名福利國時期。近代的經濟國是從法治國只注重人民既得權利如何保護。演進到人民未得的福利如何使其獲得，故又可稱為新警察國時期。從此基本概念其又導出指導、服務、及強制為警察的主要手段。此即為了維護人民之福利及社會之安寧，警察以此之方法為達成造福民眾之最終目的。(梅可望, 民 76)其中指導與強制類似前述論說中之執行者(enforcer)，服務則類似前述之服務型態的警察(service style)然其僅從政治學之觀點來闡述警察工作之型態，似乎稍顯簡化。

總之，民主國家對警察工作型態之相關研究，約可大略分為下列四種方式

(approach)：

一、從內在心理因素方面以研究警察之工作型態(psychological studies)：此方式之研究，均較容易以實徵之方法加以重複的檢驗，且各類論說均有互通相像之處。有人解釋此現象為此類論說均在觀察實際的警察工作及警察之行為，故而容易導出類似之結論。但較悲觀的看法，卻認為此類研究是了無新意，只不過在不斷的重複前人之研究而已。(Hochstedler, 1983; Mckinney, 1970)

二、從內部組織方面研究警察之工作型態 (organizational studies)：Jeffrey S. Slovak 強調一般研究者忽略警察組織對警察工作影響之深遠。組織並非各個成員的組合而已，組織本身對警察工作會產生一定之影響。是以研究警察工作不可忽略對組織本身的研究，故應把組織視為一法人(corporate actor)，它會對警察的工作型態產生重要之影響。Coleman 在一實徵研究結論中稱，組織之政策及環境因素對警察執行其工作之影響甚鉅(Coleman, 1986; Slovak, 1986)。Brown 更論曰六 0 年代後之美國警察的專業化發展(professionalization)，即為組織之力量在主導警察工作之改革。同時，他認為組織及警察個人並非完全遵照民眾之需求及地方政治之壓力而執行其工作，他們往往是自行選擇工作重點來執行(Brown, 1986)。

三、從外在環境因素方面以研究警察之工作型態(environmental studies)：Manning 之研究發現，警察之工作型態是受到民眾要求及民眾態度之影響甚鉅。故其結論為，警察之工作型態是受到環境之變遷而隨時調適之。他並進一步說明，英美的警察較著重執行維護財產及個人身體受害之法律，而較不著重詐欺、侵占、勞資糾紛、貪污等案件。或許受到中產階級的意識形態之影響，因為在英美國家政權是受制於中產階級，故在此環境下，警察較著重中產階級之規範及其社會價值。所以環境因素對警察之影響是不可避免的。Senna 及 Siegel，稱環境及狀況對警察執法之影響必須加以注意。他們並且認為，下列各項為重要因素：不同的社區環境、員警個人之信仰與價值觀、該地區之種族、階級、性別、年齡等因素。James Q. Wilson 謂欲瞭解警察執法之型態，必須先瞭解各該社區之生態環境，因為警察之工作深受其環境之影響。故經過對美國境內八個社區之現地調查研究之後，其結論為政治對警察之影響固然重要，但社區環境之影響更大，是以不同的社區環境會產生不同的警察工作型態。所以他創造了著名的警察工作的三種型態。即(1)存在於大都市的專業執法者型態(legalistic style)，(2)存在於較貧窮社區的看守者型態(watchman style)，及(3)存在於同質性較強的中產階級的社區之服務者型態(service style)。

自 Wilson 之後，無數以環境因素為研究警察之工作型態者就不斷地在進行著。Skolnick 及 Bayley，更在其一九八六年之著作中，檢驗美國六大典型都市；其重要結論為警察工作深受各地區之生態環境(ecology)之影響。諸如地方政府之傳統、地方經濟、人口的改變、政治氣候之轉變等因素，會直接影響警察工作之政策與方向。

四、從綜合之觀點以研究警察之工作型態(synthesis studies)：Herman

Goldstein 在其經典之作中曾謂，民主社會的警察必須隨著民主的發展而提高其服務的品質，以滿足民眾的需求。但在此調適過程中，外在的環境因素與內在的行政理念，及警察工會之壓力都會影響警政之發展，故他建議應從多方面來研究警察的工作型態。Ostrom, et. al. 更運用整合之方法(industry approach)來研究警察的工作型態，其結論為既然每一都會區警察機構其政治環境、人力、資源均不同，故而以個案之方式，事先進行綜合性之評估，是為該地區警政改革與警察工作型態之定位的最佳憑據。英國警政學者 Alderson 亦云警察工作之型態會因文化、宗教、法律體系、社會、及政治體制之差異，而形成不同型態之警察。(Goldstein, 1973; Ostrom, 1978 ; Alderson, 1979)是故，Ostrom 等人更在一九七九年以檢定警察生產力之研究，創造了一個警察生產力的模式。此模式可讓吾等很容易能瞭解警察工作影響之因素為如何。其中包括：(1)組織的政策(組織的大小、自主性、巡邏之職權及範圍、權力結構、警民之接觸等)，(2)其它投入因素(組織之經費、資源、預算、及人力等)，(3)警察之活動(每班巡邏之警力、文書作業多寡、民眾報案頻率等)，(4)民眾之活動(民眾之報案率等)，(5)產出因素(客觀的產出及主觀的產出)。(Ostrom, 1979)故而警察活動是一種複雜多元，且整合互動之系統。要評估警察工作之型態，亦必須以此整合之方式才能真正窺其全貌。

Michael. K. Brown 之研究即在探討警察如何定位其工作之型態，及政治環境與組織因素對警察執行其工作之影響。同時，他建議警察擺脫此種影響的四種改革模式，即決策模式(policy making model)、專業化模式(professional model)、社區控制模式(community control)、及組合警力模式(team policing model)。他的結論是，警察執法之態度與價值判斷，確實與組織環境有顯著的關聯性。至於決策與專業化模式則主張警察應像其它專業化發展之機關一樣，朝上述之方向努力，確立本身工作之特性，而避免受其它因素之左右；故可自行訂定其執法與工作政策。社區控制及組合警力模式則主張警察之分權化與自主性，以避免警察執行工作時，受到外在因素之影響。

Reuss-Ianni 敘說警察內部存在著兩種文化，即外勤警察文化(street cop culture)及管理階層之文化(management)，但此二文化往往是衝突，甚而背道而馳的。從此一研究，發現一個以往錯誤之看法，即認為警察組織僅有一種主流文化。因為兩種不同的價值觀與行為規範並存，故而在執行工作與決策時，就自然的會產生不同的標準。

Blumberg 及 Niederhoffer 認為，警察必須務實地瞭解其工作及角色之特殊性，即其週旋在民主社會要求警察的是必須保障人權與堅守正當法律程序(due process model)，又要求警察提高治安效果，以達犯罪控制模式(crime control model)之雙重標準中。因而若無法自行調適環境之衝突，必產生緊張與挫折之情緒，工作士氣因而低落。故而必須體會社會安寧維護乃為各機關必須密切配合，甚而為全民負責任，並應認知犯罪問題及警察工作乃受各種不同因素之影響。如此則可使警察執行其任務時，能較達觀而有一定之規範(Brown, 1983;

Blumberg & Niederhoffer, 1985)。

Stephen F. Coleman 曾於一九八六年發表其對警察工作行為之實地觀察研究 (field study)，他的研究架構為影響警察工作的四大因素，包含個人、組織、政府、及社區。他的重要結論為個人背景因素及組織因素通常為決定警察行為之重要因素。政府與社區之因素則是會因地區之不同而有不同之影響程度 (Coleman, 1986)。

## 二、我國警察的執法內容

從世界各國警察之職務分類及我國警政之演進與現況，可以得知警察工作之分類，基本上是以行政 (Uniformed or Patrol division) 及刑事 (Criminal investigation division) 警察為骨幹 (O.W. Wilson, et. al., 1972; 鄧裕坤, 民64)。之後，因為社會的多元化發展及警政事務的複雜化，因此其工作分工愈來愈細密。惟各類制服警察，不論是各種專業的警察單位，如保警、航警、港警、水警、女警、鐵公路警察等，都仍屬於廣義的行政警察的範疇 (楊清江, 民75; 盧學純, 民80)。至於便衣的刑事警察系統，不論是刑警隊或少年隊等，亦都宜涵蓋在刑事警察的系統，因為，其以偵查犯罪為主之功能是相類似的。然而，行政警察除了警政署、警政廳、各縣(市)警察局、分局、及分駐(派出)所，為傳統所謂的行政警察之外，其他上述各類之專業警察或警察局下轄之專屬警察隊 (如保安隊、交通隊) 等，其工作內容又與傳統之行政警察有所不同。然各專業或專屬單位，其相互之間除個別的专业工作內容與知能外，其又有甚多共通之處。至於各警察機構之各個職務類型，本來就有其共通性，我國警政之人事行政單位，亦已將其職務之相關性歸類，以便為人力資源運用與管理上之參考。

我國現行警察官職務名稱計有六十八種，各職稱均由垂直的官等構面與水平的工作性質構面所交織而成。在垂直的官等方面，可分為警佐、警正和警監等三個官等，各官等又各分一、二、三、四階，均以第一階為最高階。依據內政部警政署的統計，民國八十八年警察機關編制總員額九六,二六五人 (含一般行政及技術人員)，其中警察官身分員額八九,四三二人，內警佐八四,一一二人佔九四.〇五%，警正五,一九五人佔五.八一%，警監一二五人佔〇.一四%，由此可知警察的基層人員佔十分之九以上。

在水平的工作性質方面，截至民國八十八年三月底止，現有警察總人數八一,二二六人，其中行政警察人數三六,〇八一佔四四.四%，交通警察人數六,九二三人佔八.五%，保安警察人數二八,五一九人佔三五.一%，刑事警察人數五,二六九人佔六.五%，消防警察人數四,〇二三人佔五.〇% (現消防人員已劃出警察單位)，以及民防人員四一一人佔〇.五%。若再依據八十六年八月行政院核定之「地方警察機關員額設置參考基準」規定，地方警察機關警力將再增置約一四,〇〇〇人，且計劃由保安警察之現有警力移撥。

局(所)長		總隊長	警政署級幕僚人員		警監
分局長		刑警隊長	大隊長	警察局級幕僚人員	警正
分駐(派出)所主管	刑事組長	鑑識人員	分隊長	分局級幕僚人員	警佐一階或(警正)
警勤區佐警	刑事偵查員		小隊長	巡佐	警佐二階以下或(警正)

### 警察職務之類型（官等或職務性質類似者歸類為同一組）

我國警察機關法定的業務，區分為「主辦業務」及「協辦業務」，總共有十九項一百零七目，其中「主辦業務」計十三項八十七目、「協辦業務」六項二十目，分述如下(警政廳行政警察業務法令與函示彙編，民85；丁維新，民86)：

#### 一、主辦業務(十三項八十七目)：

- (一)行政警察業務(包括:市容整理; 違規攤販之取締...等五目)。
- (二)警備、保安業務(包括:春安工作; 山地管制...等十一目)。
- (三)經濟警察業務(包括:查緝走私、漏稅、私煙酒取締; 非法販賣氣、柴油...等七目)。
- (四)交通警察業務(包括:交通秩序整理; 交通統計、記錄與通報...等六目)。
- (五)戶口管理業務(包括:戶口查察; 入出境人口管理等五目)
- (六)消防救災業務(包括:火災預防與搶救; 爆竹煙火營業管理...等八目)。
- (七)民防工作(包括:民防隊團員編組異動訓練; 魚事組訓工作之遂行...等十一目)。
- (八)外事警察業務(包括:外僑入出國境證照查驗; 外僑犯罪偵防...等六目)。
- (九)社會保防工作(包括:社會保防教育宣導; 蒐集社會治安情報...等五目)。

- (十)安全檢查工作(包括:機場、商港、漁港安全檢查; 海釣管理...等六目)。
  - (十一)犯罪偵防工作(包括:檢肅犯罪; 檢肅非法槍械、煙毒、賭博; 刑案偵查管制處理...等九目)。
  - (十二)違警處理(包括:違反社維法; 違反交通管理事件之處理等二目)。
  - (十三)入出境管理(包括:一般人民入出境事務之處理; 機場港口旅客入出境資料處理及服務事項...等五目)。
- 二、協辦業務(六項二十目):
- (一)行政警察業務(包括:違禁出版品之取締; 違法錄影帶之取締...等四目)
  - (二)警備保安業務(包括:召集令狀保管與送達...等三目)。
  - (三)經濟警察業務(包括:取締偽造、仿冒商標專利權及偽標產地等商品...等四目)。
  - (四)交通警察業務(包括:協辦道路交通安全宣導講習; 協辦淘汰落後車輛...等三目)。
  - (五)民防工作(包括:反空降演習; 防空避難設施規劃及審核...等四目)。
  - (六)犯罪偵防工作(包括:協助司法機關執行保護管束; 協助司法文書送達...等二目)。

## 貳、警察勤務的功能與運行

### 一、巡邏勤務

依據國內外警察勤務傳統觀念,均認為巡邏比守望更佳,預防比偵查更重要;因此傳統的巡邏勤務有下列三種基本假設:(1)預防式巡邏可防止犯罪並使民眾有更多的安全感;(2)警察對所有報案必須立即反應;(3)愈迅速之立即反應不但可以有效防止民眾之被害並可迅速逮捕嫌犯。(Petersilia, 1987)但是經過美國堪薩斯市(Kansas City)一九七四年所做預防式巡邏的準實驗研究及後續在其他美國大都市重複作類似之研究,均得到相異其趣之結果,此結果即是預防式的巡邏方式並不能有效防範犯罪及增加安全感。

又於一九七七年由美國國家司法協會(National Institute of Justice)資助下堪薩斯市作另一報案反應時間之研究,同時為了得到更高之研究信度與效度,故該協會於一九八二年資助傑克森維爾市(Jacksonville, Florida)、聖地牙哥市(San Diego, California)、皮爾瑞市(Peoria, Illinois)、羅徹斯特市(Rochester, New York)重複作此類研究,而其所得之共同結論為:(1)報案反應時間與逮捕嫌犯及目擊證人之清查無關;(2)報案反應時間與民眾對警察滿意程度無關;(3)問題的癥結在於民眾報案的遲速,而非警員對報案反應之快慢。因此民眾延誤了報案時間,往往是無法破案之關鍵,是以,加強防治犯罪宣傳及社會教育功能,似乎比強調反應時間之快慢更為重要。

另外，於一九八一年美國國家司法協會（National Institute of Justice）亦贊助警政研究公會（Police Executive Research Forum），於威明頓市（Wilmington, Delaware）及伯明罕市（Birmingham, Alabama）實施報案反應時間之研究，伯明罕市的研究結果發現，15% 的民眾報案是需要警察立即處理的，55% 是屬於一般性的案件而不需要立即反應，另外 30% 的案件，是可以運用其它政府機關或別的方式加以處置。易言之，真的需要警察立即反應的案件只有 15%，其它的 85% 是不需要警察立即反應的。而對民眾以問卷調查其意見，市民認為，這種區別處理民眾報案的策略，可以省下更多的警力及物力為民服務。另一重大研究成果顯示，被害者期待警察人員認真處理案件之程度，與對警察人員期待與認知其應到案之時間，比實際之報案反應時間有更高的正相關。

又威明頓市執行另一「管理報案系統」的實驗（Management of Demand, MOD System）。而此系統即是實施差別反應報案之模式；國家司法協會資助威明頓市作此實驗，並要求警政研究公會（PERF）進行評估。在這實驗中，非緊急性的報案以其他非線上巡邏之員警加以處置；這種替代性的處置方式，包括三十分鐘內由線上巡邏處置之報案，電話中的諮商處置，及事前預約為民眾排難解紛之時間表等等。其實驗結果發現，此作法確能有效的節省警力，並使警察機關在不增加警力的前提下，提高更多處理民眾報案的能力。然而，為求其研究之信度與效度，國家司法協會（NIJ）更將威明頓市之模式稍加修正之後，並在托利多市（Toledo, Ohio）、葛林斯伯羅市（Greensboro, North Carolina）、及加登葛羅扶市（Garden Grove, California）經過十八個月的測試，並請私立的研究管理學會加以評估（Edward Connors and Thomas Mckewen, of Research Management Associates, Inc.）；結論為：（1）5% 的報案是屬嚴重的並且必須員警以最迅速之方法立即反應者；（2）市民報案的快慢才是決定能否逮捕現行犯的主要因素，及是否能取得目擊證人的重要原因；（3）大多數民眾之報案均非屬緊急案件，及非必須由線上巡邏員警立即反應者；（4）如果民眾事前詳細瞭解警察機關對接受報案反應之策略，則警察對報案差別反應的處理方式並不會有民眾不滿意的現象產生。（5）根據加州加登葛羅扶市之實驗結果，有百分之四十的報案可不必派遣線上巡邏之員警加以處理；又該市每年可節省八千人次小時及二十二萬三千美元的經費，來從事對民眾更積極、更有效益的服務（Peterdilia, 1986）。

歷經以上之各種實驗，在接受調查之全美警察機關，約有百分之七十四的警察局改變其組織之形態及巡邏的策略；同時，各該單位亦均以系統分析（System Analysis）及運用電子資訊，將警察組織形態及勤務作為提升到計劃性的層次或權宜變通的層次，而非傳統固定、例行的方式。是以，在此調查中，約有百分之二十的警察機關證實，此種新勤務概念確為他們節省了人力，同時這些節省下來的人力可以運用在主動式的巡邏（Proactive Patrol），而不是用在傳統的報案反應巡邏勤務上（Reactive Patrol）。此種勤務方式如巡邏定位模式（Patrol Car Allocation Models, PCAM）、及一九八一致一九八三年在首都華盛頓特區所作預警式的實驗及準實驗勤務研究。前者即結合勤務狀況的系

統分析及電腦的勤務機動佈署抉擇，對勤務之派遣作計劃性及選擇性的勤務佈署，而不是如傳統例行性、地毯式的勤務佈署。如此一來，不但可有效掌握治安，而且可以提高勤務效率。此種制度在一九七五至一九八四年間，於美國四十餘大都市警察局實施之，其成效良好，而國家司法協會遂稱此制度為管理式的巡邏勤務 (Managing Patrol Operations)。至於後者，即根據歷年之犯罪分析瞭解，大部分刑案均由社會上一少部份人，繼續不斷所犯下的；因此，只要掌握這一小撮人就能使社會治安得到立竿見影的確保。此種勤務策略，即是將這些特定對象予以有效的監控，則犯罪率必可大量減低，逮捕非法行為之比率，亦可提高。經美國首都華盛頓特區實驗此勤務之結果，有下列三點結論：(1) 本勤務計劃監控之特定對象均較能有效的逮捕與取締到案；(2) 取締到案之對象均比一般其他單位所取締之嫌犯有較嚴重之犯罪前科紀錄；(3) 取締到案之對象均較易被法院起訴、判刑及監禁 (Martin & Sherman, 1986)。

## 二、刑事偵查

根據傳統刑事偵查的概念有三：(1) 大部分的重大刑案均可偵破；(2) 大部分未知嫌犯之重大刑案均可透過特殊的技術及訓練之刑警加以偵破；(3) 大部分的刑案均應繼續偵查。然而，於一九七五年美國民營的研究機構蘭德公司 (Rand Corporation) 的 Peter Greenwood，經由國家司法協會及史丹福研究機構之贊助 (Stanford Research Institute) 下調查全美一百五十個大都市警察局之犯罪偵查方法，並觀察及訪談了二十五個警察局；此研究同時亦由史丹福研究機構之 Bernard Greenberg 予以督導及評估。主要研究結果，建議巡邏警員在犯罪現場之初步偵查，扮演很重要的角色，同時，初步偵查之結果，亦可為決定是否繼續偵查此案之依據。之後，國家司法協會又贊助五個警察局從事執行上述研究建議之方法，改進其犯罪偵查之策略；這個實驗研究稱之為管理性的犯罪偵查 (Managing Criminal Investigations)，然後，再另外四個州的四個警察局再一次加以驗證與評估。而以上一系列之研究所得之共同結論如下：

- (1) 很多重大刑案均無法偵破。
- (2) 巡邏警員間接或直接地負起大部分重大刑案的偵查工作。他們在最初接受報案到達現場時，往往能獲得重要之證物及目擊證人。
- (3) 只有一少部分重大刑案需要由特定之刑事單位，或受過特殊訓練且具有專業技術之刑警加以偵破，刑事偵查對不知嫌犯之刑案很少能夠偵破。
- (4) 刑警人員僅在逮捕人犯之後之證據追查，以便檢察官起訴方面扮演重要角色。

經過此研究之後，暫不論其正確性有多高；其使警政單位對犯罪偵查之現況有更多之資料與更深入之瞭解，已是貢獻卓著。因此，除了加重巡邏員警在初步到達現場之偵查責任外，在全美二十六個警察局並採用了偵查管制的策略，亦即所謂刑案的過濾管理系統 (Managing Investigation-Case Screening Model)。



此系統之主要概念，乃刑案之「偵破可能性」之評估與抉擇，而決定此偵破可能性之要件有二（Solvability Factors）：（1）在一定的狀況下，決定是否繼續偵查刑案，應該根據該案破案可能性之多寡而決定；（2）可以訂定某些特定之條件，以衡量是否繼續偵查該案。（Petersilia, 1987）而這些條件，可使決策者對警力作最佳之運用，以確保社會之安寧秩序；在一九八五年，國家司法協會舉辦之全美警政會議上的報告中，提及全美主要的大都市均有此過濾管理系統之設立，而此系統即運用客觀的刑案偵破可能性之計分辦法來作它抉擇之參考（Objective-Based Solvability-Factor Scoring Devices）。（NIJ, 1985）

另外根據犯罪分析顯示，大部分侵害人身之犯罪，都與被害者有或多或少之親戚或朋友關係，而大部分的財產犯罪，則為陌生人所為。因此，在國家司法協會贊助的一項研究中，試著去發現警察人員應以下列何種方式最能減低家庭中的暴力犯罪，其方式包括諮商、隔離、或正式的逮捕。經過多次實驗，終於一九八四年提出其結論如下：（1）85% 與家庭有關的兇殺案，在案發前二年內，均曾有向警方提出報案，以解決其家庭糾紛的請求；（2）逮捕或拘留家庭案件之嫌犯，證明能顯著的減少家庭傷害的再發生率；此種方式比用隔離或諮商的方式更為有效。是以，在美國此種特殊的社會犯罪現象下，掌握這個預防家庭傷害的先機，必可有效的降低傷害、兇殺等暴力犯罪的比例。故根據一九八六年之調查，全美各警察機關以此法處置家庭傷害已從一九八四年的 10% 增加至一九八五年的 31%。（Sherman, 1986）

又犯罪分析（Crime Analysis）之善加運用，亦可有效的防治及偵查犯罪。例如，自從一九七二年 Marvin Wolfgang, 等人，在芝加哥地區所作的同生群青少年犯罪之調查（Delinquency in a Birth Cohort）發現，大部分的青少年犯罪，均由一小部分特定的不良青少年所犯下（Wolfgang, 1972）；從此研究發表之後，不斷有許多犯罪分均證實此項發現，其中，並包含成人犯罪。因此，根據此發現，很多警察機關遂擬訂出一套對應的策略，即所謂的「打擊職業犯方案」（Targeting of Career Criminals）。前述所敘之華盛頓特區所實施之預警式之取締累犯之計劃，即為此種策略之一。而據阿伯特協會之蓋依（William Gay of ABT Associates）在一九八五年所作之調查，發現全美有百分之三十三的警察機關都有類似之打擊職業犯罪者之方案。（Gay & Bowers, 1985）而此種勤務方案尤其盛行於米蘇里州、紐約州、加州、馬里蘭州、及華盛頓特區。

犯罪之分析，除了靜態的可以幫助警察瞭解犯罪現象，以提出對策外，在動態方面，亦可即時有效的提出分析、比對之第一手資料，以便支援迅速破案。靜態之犯罪分析，如聯邦調查局統一刑案報告（Uniform Crime Reports, UCR of FBI），及人口普查局（Bureau of Census）與司法統計局（Bureau of Justice Statistics of the U. S. Department of Justice）共同主持的全國犯罪調查（National Crime Survey, NCS）等，僅提供年度靜態的犯罪資料統計與分析。反之，在動態的犯罪分析方面，即可立即迅速的提供犯罪的資料，以有效的打擊犯罪；例如，在聯邦方面，近幾年新成立的全國暴力犯罪分析中心（National

Center for Apprehension of Violent Crime, NCAVC) 之下，設置有一個暴力犯罪分析計劃 (Violent Crime Apprehension Program, VICAP)，將全美國所發生之暴力犯罪之所有資料加以整合、分析與比對之後，迅速有效的提供各警察單位，以共同對抗暴力犯罪並加強各州之合作與情報交換，其助益匪淺。而在地方方面，如德州休士頓市警察局所創的犯罪分析系統 (Crime Analysis System)，此系統是將轄內之犯罪資料以電腦加以整合、分析與比對，並與接鄰之都市電腦連線，以交換情報，所有分析之結論，均可在各分局之終端機獲得，巡邏之警員，並可立即查詢到所需資料。(Houston Police Department, 1983)

### 三、警勤區

我國警勤區制度的創始，源於民國十八年十一月時，國民政府將南京特別市公安局改為首都警察廳，直隸內政部，成為執行首都公安事務之警察機關，並分區設警察局，下設分駐所、派出所，及守望巡邏區(易敬簡，民 41：2)。至民國二十三年以杭州市警察局為實驗，創立「巡守互換制」。後於民國二十四年將巡守互換制更名為「警管區」(警民導報，民 40)。民國二十五年七月二十五日行政院公佈「各級警察機關編制綱要」，其中第十一條明文規定：各級警察局(所)警察勤務，以採用巡邏制為原則，並得劃分若干「警管區」，為警察擔任勤務之基本單位。民國三十七年十一月二十五日內政部又頒佈「警察勤務試行通則」，確定「警勤區為警察勤務基本單位」，從此我國警察勤務機構乃進入一個新的紀元(鄧裕坤，民 64)。

至於臺灣的警勤區制度，可溯源自日據時代。一九一四年日本駐臺灣總督四健治郎，對臺灣警政做重大改革，州設警務部，廳設警務科，市設警務署，衝要地方並設警務課分室，其下設派出所，派出所即由若干受持區組成，在蕃地則設駐在所。臺灣之受持區制度因而確立。臺灣光復後，警察勤務制度除沿用大陸各地實施成效卓著之警勤區制外，並參酌當時社會環境之狀況訂定警勤區制度，以為執行警察勤務之基本單位。國民政府三十八年遷臺後，亦未大幅度更改而沿用至今，在維護治安上，著實有重大貢獻(胡盛光，民 67)。

民國五十五年三月八日台灣省警務處訂頒「加強各縣市警察局(所)警勤區工作實施方案」乙種，其中規定工作項目有戶口查察、勤務概況、服務態度與工作方法。六十年七月台灣省警務處將前項實施方案廢止，另行訂頒台灣省戶口查察實施規定一種，其中明白規定戶口查察，由縣市警察局責令警勤區佐警辦理，而警勤區佐警，即應依據勤務分配表規定時間，確實在勤區內執行勤區查察勤務。至六十一年八月二十八日警察勤務條例經總統明令公佈，其中第五條、第六條規定警勤區為警察勤務機構之基本單位，由警員一人負責及有關警勤區劃分標準，第十一條第一項更規定警勤區由警勤區警員一人實施勤區查察勤務，勤區查察勤務工作項目內容以戶口查察為主並擔任社會治安調查等任務。這是我國警勤區制度自建立以來首度在法律上明文規定，也就是將警勤區在警察勤務機構中之地位、劃分標準、負責人員、工作項目及任務等予以法治化。

警勤區之目的以警察實務工作而言，從民國七十一年三月二十二日警政署警署行字第九三七號函發之警察勤務規範第三十六條規定來看，警勤區之任務執行以勤區查察勤務為主，勤區查察勤務則由警勤區警員於警勤區內實施，以執行下列工作：

- (一)戶口查察。
- (二)可疑地、事、物之查察。
- (三)情報佈建與蒐集。
- (四)推展警民合作。
- (五)為民服務。
- (六)推行必要政令。

從上述實務工作內容來看，現行警勤區工作所欲達成之目的可以分為：

- (一)、**犯罪偵防**：戶口查察的工作內容為對勤區內之人，瞭解其日常素行並予鑑別其良莠，建立資料掌握勤區人口動態並執行特定的查察如忠誠調查、素行調查及保安檢查等。對予勤區內之事、物、場所等也都必須去查察瞭解，蒐集有關犯罪情報、社會情報等，都是可以提供用來做為預防犯罪或犯罪偵查時有用之資料。
- (二)、**政治上的任務**：對於全民情報之推展與面式佈建之執行及安全(忠誠)調查等，都可認為是執行政治上之目的。
- (三)、**行政上之任務**：推行必要政令，推展警民合作，為民服務等項工作可以視為執行行政上的任務。

警勤區是警察勤務的基本單位，治安的基礎，其最終目的就是保護人民，促進人民的福利，一般學者認為警勤區有以下的優點(方瀛，民69)：

(一)、**是警察活動的基礎**：警察勤務以外勤為主，其中警勤區查察勤務，在各種勤務中，最能表現警察外勤勤務基礎性的型態。它能：

- 1、正確掌握居民對於警察的期望與意見。
- 2、宣導警政事項，廣泛並正確通報居民。
- 3、對於防範犯罪、車禍、災害等宣導，提供各項服務、資訊等。
- 4、與居民建立情感，推展警民關係，共同維護社區治安。
- 5、掌握轄區動態，有效預防事故發生。

(二)、**充份發揮預防犯罪的效果**：警勤區警員每天可以勤區查察的機會，到勤區各個角落查察，對於各項可疑徵候都能適時掌握，如果是意圖犯罪者，可產生嚇阻的作用，犯罪者有可能立即破獲或盡早循線破獲。

(三)、**可以推展警民關係**：警勤區警員利用每天勤區查察勤務，到轄區住戶家中訪問，閒話家常，對於遭遇困難者，予以協助解決，認識轄區每一位住民，瞭解他們意見和建立彼此關係，在警察需要民眾時，民眾能協助警察達成任務。

(四)、**提高應對能力的良機**：對一個警勤區警員，可以利用勤區查察的機會，到勤區中與各種地位、身份的人交談，獲取經驗或是交換經驗等，也可利用機會訓練自己的膽識、口才等，從工作中獲取經驗，增加自己閱歷。

#### 四、警民關係

縱然警察專業化 (Professionalization) 為現代警政追求之目標，而都市化和工業化為時代潮流之所趨。惟美國警政專業化和社會高度工業化之結果，並未如一般學者所預料的，會造成警察和民眾的疏遠。反之，在美國兩位當代名警政學者 Jerome H. Skolnick 及 David H. Bayley 於其一九八六年新著「新警察制度：美國六個都市新的警政革新」(The New Blue Line-Police Innovation in Six American Cities) 一書中，綜合美國警政在一九八二年以前種種革新與實驗得到以下七點結論：(Skolnick & Bayley, 1986)

- (1) 增加警力並不能減少犯罪率及增加破案率。
- (2) 傳統的機動巡邏方式並不能減低犯罪率，亦不能增加嫌犯逮捕率。
- (3) 二人乘巡邏車執勤在減低犯罪率及增加逮捕率方面並不比一人執勤有效。
- (4) 增加巡邏頻率、密度是可以減少犯罪事件之發生，但只是短暫的；且此種策略必須運用非常多的警力，而形成浪費的現象。
- (5) 最使美國人懼怕之犯罪：如搶劫、強盜、強暴及兇殺案，是很少遭到巡邏中的員警所現場逮捕。
- (6) 提高報案立即反應時間，對逮捕嫌犯沒有直接作用，甚至在民眾對警察滿意程度上，亦無顯著相關。
- (7) 刑案之偵破大都並非警察機關之偵查奏效，而大都乃因為民眾之協助（提出證物或人證等）有以致之。

有以上之結論，於是美國警政自一九八〇年代之後，努力尋找的另一種新的策略，希望在治安的維護上尋求突破。是以，Skolnick 及 Bayley 二人遂選定美國六大都市加以實地的觀察研究 (Field Research)，期能了解此最新的警政發展趨勢。此觀察研究，是二人實地的觀察及訪談各階層之警官、警員及民眾；其研究活動，是不分晝夜寒暑，其研究之場所，亦無所不在，包含辦公室、餐廳、教室、街上、酒吧、小巷，甚至監所及小樹叢中或森林裡。研究之六大都市，包括加州的聖塔那市 (Santa Ana, California)、密西根州的底特律市 (Detroit, California)、德州的休斯頓市 (Houston, Texas)、科羅拉多州的丹佛市 (Denver, Colorado)、加州的奧克蘭市 (Oakland, California)、及紐澤西州的紐瓦克市 (Newark, New Jersey)；而這六大都市均為美國都市警政革新工作最具代表性的城市；各都市均有不同的都市警政革新工作在進行中。而在他們一九八六年的結論的報告中，曾有如下重要的研究敘述：「總括來說，我們發現八〇年代的都市警政，已遠離了六〇年代以來，強調警政科技化、專業化的發展趨向 (technically oriented professionalism)，而進入了以重視社區關係及犯罪預防為導向的警政革新 (Community Oriented, Crime Prevention Oriented Policing)。」(Skolnick & Bayley, 1986: preface, viii)，易言之，加強警民關係及運用民力組訓，已經過多年來的實驗、研究，發現其維護社會治安的力量，不低於警政專業化，實為確保都市安寧不容忽視的一股力量。從此結論，我們可以認識到，雖然都市化及工業化促進了警政的專業化，但是社會治安若要能得到

有效的確保，則民力的運用仍為最大的人力資源。千萬不可因為專業化的結果，而淪入韋伯（Max Weber）所暗示的，政府和民眾的關係會因而漸漸淡薄疏遠。當然，此種策略之運用，有待加強每一國民均擔負有治安維護責任之宣導工作，並且要依各該地區不同的人文與社會背景而研擬不同的運作方式。

尤有進者，在此民主、法治之時代，人權之講求及維護治安的品質更是民眾所期盼的。所以，正如 Herman Goldstein 在其名著「自由社會的警政」(Policing a Free Society)，及 L. A. Radelet 在其一九八七年的新著「警察及社區關係」一書中 (Police and Community) (Radelet, 1986)，同時強調警民關係對治安維護是站在一個舉足輕重的地位；因此，吾等要注意此種發展趨勢，確勿重蹈他人覆轍而浪費許多時間、經費與人力。

## 參考書目：

### 中文部分：

- 梅可望，警察學原理，中央警察大學印行，民國八十八年二月修訂四版。
- 王家儉，清末民初我國警察制度現代化的歷程，台灣商務印書館，民國七十二年。
- 鄧裕坤，警察行政學，中央警察大學印行，民國六十四年三版。
- 陳明傳，論社區警察的發展，中央警察大學印行，民國八十一年五月。
- 內政部警政署全國各警察機關警察人員編制統計表，民國八十九年六月。
- 方瀛，革新我國警察勤務制度之研究，中央警察大學碩士論文，民國六十九年。

### 外文部分：

- Alderson, John. Policing Freedom , Plymouth , Great Britain : MacDonald & Evans Ltd. , 1979.
- Bittner, E. (1990). The Functions of police in modern society . MD: National Institute of Mental Health.
- Black, d. j. (1972). "The Mobilization of Law," Journal of Legal Studies 2(1)

- Blumberg, Abraham S. & Niederhoffer, Elaine. *The Ambivalent Force : Perspective on the police* , 3rd ed. , N.Y. : Holt, Rinehart and Winstan,  
1985.
- Broderick, John J. *Police in a Time of Change* , 2<sup>nd</sup> ed. Illinois : Waveland Press, Inc. , 1988.
- Brown, Michael K. *Working the Street : Police Discretion and the Dilemmas of Reform*, N.Y. : Russell Sage Foundation, 1981.
- Coleman, Stephen F. *Street Cops*, Wisconsin : Sheffield Publishing Co. , 1979.
- Das, D. (1987). *Understanding Police Human Relations*. Metuchen, NJ: Scarecrow Press.
- Eck, J. & W. Spelman(1987). "Who You Gonna Call? The Police as Problem Busters," *Crime & Delinquency* 33(1)
- Goldstein, H. (1978). *Policing a Free Society* . Cambridge , MA:Ballinger.
- Graber, D. (1979). "Evaluating Crime-Fighting Policies: Media Images and Public Perspective," in R. Baker & F. Meyer, Jr.(eds.) *Evaluating Alternative Law-Enforcement Polices*. Lexington, MA. Lexington Books,
- Hochstedler, E. *Police Types : An Empirical Test of a Typology of Individual Police Officers*, Michigan : University Microfilms International , 1983.
- Kelling, George L. and Moore, Mark H. "From Political to Reform to Community : The Evolving Strategy of Police " , a paper produced at Harvard University's Kennedy School of Government , Cambridge, MA. 1987.
- Kennedy, D.B. (1983). "Toward a of the Police Role as a Human Services Agency," *Criminal Justice Review* 8(2)
- Muir, Jr. , Williams K. *Police : Street Corner Politicians*, Chicago : The University of Chicago Press, 1971.
- Ostrom, E. et al. *Patterns of Metropolitan Policing*, Mass. : Ballinger Publishing Co. , 1978.
- Radelet, Louis A. *The Police and the Community*, 4th ed. N.Y. : Macmillan Publishing Co. , 1986.
- Reaves, B. (1996). *Local Police Department*, 1993. Washington, DC: Bureau of Justice Statistics.
- Reuss-Ianni, E. *Two Cultures of Policing*, New Brunswick : Transaction Books, 1983.

- Sherman, Lawrence W. et al. Team Policing : Seven Case Studies , Washington, D.C. : The Police Foundation, 1973.
- Skolnick, Jerome H. & Bayley, David H. New Blueline : Police Innovation in Six American Cities, New York : The Free Press, 1986.
- Trojanowicz, R. & Bucqueroux(1990). Community Policing: A Contemporary Perspective. Cincinnati: Anderson.
- Van Maanen, J. (1978). "Observations on the Making of Policemen," in P. K. Manning & J. Van Maanen (eds.) Policing : A View from the Street. Santa Monica, CA: Goodyear.
- Wilson, J. Q. (1968). Varieties of Police Behavior. Cambridge, MA:Harvard University Press.