

## 警察與警政

### (police and policing)

根據現有的資料統計，全美國將近有二萬個警察機關，但此一統計數字並不真實，因為，在美國，除了警察機關是執法機關之外，其他如聯邦、州、市、特殊單位(如住屋局、捷運局)及私人機關，也都有在執行執法行為。另美國司法統計局則認為，美國地方警察機關超過一萬二千個。而美國總統所直屬之「執法與司法行政委員會」則推估，美國地方警察機關在一九六七年時超過四萬個。另一九九〇年一份針對警察機關所作的調查報告則認為為，美國警察機關共將近有一萬二千個地方警察機關及三千一百個郡警察機關，全國警力則超過七十萬名，其中百分之七十五以上的警力屬於正式警察(sworn police)。另一份一九九三年的調查報告則認為，美國共有一二、三六一個地方警察局及三、〇八四個郡警察局。

美國百分之九十以上的自治區人口都在二千五百人以下，基此，美國的警察機關的編制大部分都是很

小的，如圖 5.1 所示(p126)，美國大部分的警察機關警力均在十人以下，其次為十至四十九人。不論警察機關大小，大部分的警察機關都執行同樣的巡邏及勤區勤務。

美國警察人員所提供的服務項目，各式各樣，其服務範圍從旅客協助到急難救助都有，雖然一般人都認為警察係以執法為主軸，但事實上，執法卻為大部分警察機關或警察人員的副業而已。誠如 James Q. Wilson 所言，「訴諸警方係最後的手段」。(p126,line6)

因為警察人員提供二十四小時的服務，而且機動性高，又具權威性，因此，人民總冀盼警察能解決任何問題。但值得吊詭的是，人們希望警察解決的問題，嚴格來說，本質上都不是與警察執法有關的問題。因此，「維持秩序」四字可說是形容警察工作最好的寫照。警察人員在維持社會安寧的功能上，遠大於執法的作用，執法僅佔警察工作的一小部分而已。

刑法僅係警察用以維持社會安寧秩序的憑藉工具之一，係因警察仍需肩負迷失兒童及愛犬的協尋、失

蹤遊客、受傷民眾、機車拋錨、交通事故、遊行、家庭糾紛及犯罪處理等工作。概覽警察工作範疇，似乎所有的案件都可以找警察解決。另部分機關，警察也受理民眾遺失汽車之報案，其受理原因，乃汽車遺失原因可能與犯罪行為有關(如失竊或用以犯案)。此外，民眾不論發生任何事故都會找警察協助的原因，乃因警察總是他們發生問題時第一個想到的對象。

另外，民眾不論發生任何事故都會找警察幫忙的原因，乃因他們相信，只要向警察報案，警察多多少少會幫他們一些忙。Egon Bittner 觀察認為，警察是唯一可合法行使強制力的人員。警察因為可以行使強制力，並且可以規範民眾一定的行為，因而界定了警察在社會上所扮演的角色。民眾之所以請求警察解決疑難雜症，乃因警察走到那裡，公權力就到達那裡。例如，想盡一切作為都無法解決精神病人的騷擾問題時，只要警察人員介入處理，即可實施逮捕或排除的作為，警察的作為雖然無法根本的解決精神病患問題，但至少已迅速的排除問題。

綜覽警察職責，執法確僅為警察工作的一小部分，而不是職責的全部。研究警察工作的文獻發現，警察資源確僅少許的用在偵查犯罪工作，且犯罪偵查工作僅為全般警察工作的一小部分。警察人員大部的時間都是在提供服務民眾及處理日常文書作業。儘管如此，社會大眾、新聞媒體以及警察人員本身，卻仍將警察工作界定在「打擊犯罪」。事實上，長期以來，將警察角色界定在「打擊犯罪」的觀念，與警察真正的角色是明顯扞格的。(p127,line20)

## 美國警察的發展

美國在殖民時期並無警察，直至一八四〇年代才開始創立，因為，在殖民時期，執法是每一位居民的義務，因此，探索美國警察的起源，必須追溯到英國本土時期。

## 英國警察的發展

英國最初並未設置特殊的警力，以用來維持社會秩序，直至一〇六六年 Norman 統治時期，警察的雛型，始漸近出現(詳如一二八頁)。迨至一八二〇年代，英國內務大臣 Peel 爵士始建議創設警察，他所建議創設的警察是有薪資、穿制服、攜帶武器、有紀律，且以執行法令、維持秩序、預防犯罪為主要職志。所謂預防犯罪，係藉由警察出現在街頭而達到犯罪預防的效果。而警察巡邏的目的，也是要防止犯罪的發生。惟英國國會議員對警察持有警械可能會傷及人民權利，存有疑慮，反對 Peel 爵士設立警察的構想，經 Peel 爵士修正其原來警察得攜帶警械的構想，英國國會始於一八二九年以「實驗」方式，同意在倫敦都會區成立正式警察。此一警察除不攜帶警械外，其餘都與 Peel 爵士原先建構的理想一致。倫敦都會區警察正式成立於一八二九年，這也是世界第一支現代的警察。

(p129,sec.prm)

## 殖民時期及美國早期的經驗

請參閱圖 5.2 有關美國執法機關發展的里程碑，  
並詳細說明如下(p131)：

- 一、一七四八年 Henry Fielding 組織 Bow Street Runners(Bow Street 為倫敦的街名，目前倫敦違警法庭設在此一街上)。
- 二、一八二九年都會區警察正式在英國倫敦出現。
- 三、一八三八年美國波士頓成立警察局，共有警力九名。
- 四、一八四四年紐約市成立警察局，共有警力八 00 名。
- 五、一八五二年辛辛那提及紐奧良分別成立警察局。
- 六、一八五四年費城及波士頓警察正式將巡邏規劃為警察勤務方式。

- 七、 一八五五年芝加哥成立警察局。
- 八、 一八五七年巴爾的摩成立警察局。
- 九、 一八九三年警察首長聯合組織在芝加哥成立。
- 十、 一九〇五年和麥氏當選加州柏克萊市警察局長。
- 十一、 一九〇八年調查局(聯邦調查局前身)創立，  
同時柏克萊警察學校開始運作。
- 十二、 一九二四年胡佛被任命為聯邦調查局局長。
- 十三、 一九三〇年「統一刑案報告」創刊。
- 十四、 一九三一年警察科學計畫案正式交由 San  
Jose 州立大學規劃。
- 十五、 一九三五年聯邦調查局所屬之國立警察訓練  
中心成立。
- 十六、 一九六〇年 Wilson 被任命為芝加哥市警察局  
長。
- 十七、 一九七四年堪薩斯市之預防式警察巡邏實驗  
啟動。

十八、 破窗理論旦生。

## 美國警察

美國早期的警察機關，大都如紐約市警察局一般，並無集中的組織，也無強而有力的領導者，係因為害怕警察權力過度擴張，會限縮了人民的自由權利。伴隨政治機器(議會功能)在都市地區日益茁壯，脆弱的行政結構，使得都市警察變得更加容易任人操控與腐化。

十九世紀末葉，有鑑於警察長期發展的缺失，強化警察責任與警察專業化的改革，乃運蘊而生，其中又以 August Vollmer 主張的改革最力。August Vollmer 力倡高素質的警察與強而有力的警察領導。警察專業化的殷求，進入二十世紀後，仍是主流的主張。認為警察組織應賦與高度的集中管理及明確的犯罪控制任務。要求警察專注在執法工作上的目的，係為避免警

察在維持秩序的理由下，被要求去從事更多一般事務性工作的困擾。根據許多研究警政發展史的學者看法，警察專業化運動係由中產階級人士所推動，但當地住民則為了要抑制外來人口的成長，卻始終不願放棄控制警察。

當警察犯罪控制的作用與犯罪預防的功能趨於一致之後，人民不僅期望警察能執行犯罪偵查與犯嫌逮捕作為，也期望警察能經常在都市街頭出現，以達到防止犯罪的目的。從此一觀點檢視傳統的預防式巡邏勤務，制服警察的巡邏作為，不僅可以達到偵查犯罪的目的，而且因巡邏警察的出現，也可以達到犯罪預防的目的。雖然科技的進步，已使警察巡邏方式由步巡改為機、汽車巡邏，但其上開基本思維，並未改變。

警察在傳統的概念，係為安寧的維護者(維持秩序)，迄今，仍是如此。警察雖已被界定為犯罪控制的力量，且縱然現代警察機關又更加擴張了原有的警察作用，警察仍是社區中，足以代表政府，讓民眾較常見到的公務員。而且警察就代表著公權力，因為警察

隨時出現而且隨時提供服務。警察儼然已成為代表政府，處理社會及涉法案件的主要官員。

## 警察的作用(p132-138)

- 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

Wilson 建議警察應職司下列三項任務(p132)：執行法令、維持秩序及為民服務。渠進一步認為，維持秩序應為警察首務工作，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是，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，而且必須慎選介入時機及處理方法。

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都有。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，現代警察工作，已非僅專注在犯罪控制的問題上而已，且需對社區提供廣泛的服務。

在警察的執法功能部分，警察執法、犯罪偵查及嫌犯逮捕，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，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。

## 警察為服務人群的機關

Walker 認為(p133 下)，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。如圖 5.3 所示(p134)，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。由表 5.3 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。圖 5.4 所示，即顯示出

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。

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(p135)。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 認為，警察就是最具資格定位為服務人群的機關，David Kennedy 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、服務範圍廣泛且平易近人、顧客遭遇到的問題都屬於日常生活的問題、機關只能提供一般性的服務及服務機關具有責無旁貸的責任。David Kennedy 認為，現行警察機關的工作完全符合上述項特質，不過，社會大眾及警察本身卻不以為然。

## 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(p136)。

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」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，再決定何時及如何去抗制犯罪(p136,bottom)。

## 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 認為，維持社會秩序就是警察最核心的工作。他說(p137)：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，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，或行為舉止的恰不恰當的問題。

如 James Q. Wilson 所言，違序行為(disorder)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，通常為財物性的問題而非法律性的問題。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。

但許多維持社會秩序的問題，卻是處於法律的灰色地帶，使警察有心卻無力解決，縱使如此，警察仍是被迫要去想辦法解決問題。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。因為維持秩序是每一位警察人員必須克盡的職責，職是，維持秩序也許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，警察立即馳赴現場救護，亦無爭議；但社會維持秩序的概念，無法像上開例子如此明確。如音樂太吵而製造噪音，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，為所有警察任務之首，應屬必然。

儘管如此，Moore、Trojanowicz 及 Kelling 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。

### 社區警政：警察角色的修正

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。

社區警政(Community-oriented policing)一詞，只是警察作為的總概念，其真正意涵並不容易界定，因此人云言殊，作法亦不盡相同。不過，社區警政將警察角色，由被動式的報案反應以抗制犯罪，轉變成主動積極的解決問題，倒是共通的見解。

警察與社區的關係，建構成伙伴間的關係，警察主動發覺社區產生的問題，並釐清問題，以期研商如何解決問題，將能有效紓緩犯罪問題的發生。圖 5.5

表顯示，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)、報案電話處理順序之分類措施(prioritizing calls for service)、轄區概況圖(Geographic mapping)。

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(street lighting)、公共衛生

的清理(sanitation removal)、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。

## 美國警察的組織結構

美國警察的組織結構，反映出美國警察深受歷史發展與任務衝突的影響。與其他國家的警察組織不同，美國大部分的警察組織是定位在地方層級，但此一支離破碎的地方層級組織，卻維繫著美國聯邦與地方自治的存在價值。美國不想建立全國統一性的警察，而堅持要維持平民的警力，是因為這樣才能區隔出警察與軍隊的不同。

Geoffrey Alpert 及 Roger Dunhan 認為，警察組織與警察行政應以民力為基調，係因為警察必須在維護個人基本權利的情況下，才負有依法執行法令的權力，此一維護人權與執行法令的雙重使命，是每一位警察人員，執行控制或指導行為時最主要的動機。

十八世紀中期，當警察機關成立之初，其有關組織形態的決定，唯一可參考的組織結構就是軍隊，因此警察組織結構，最初都採半軍事化結構 (paramilitary)。所謂半軍事化的組織結構，包括組織層級 (ranks) 及指揮系統 (chain of command)，目前類似軍事結構的警察組織體系，在美國仍處處可見。軍事化的組織結構，有關各種資訊的流程，都是從基

層循序傳遞到高層，命令的下達程序，反之則從高層下達到基層。

在實務上，警政結構與軍事結構迥然不同。James Q. Wilson 認為，警察機關不同於一般機關，乃因基層警察人員的裁量權大於警察首長，而基層警察人員的工作就是在勤區，直接面對各種不同的情況，並立即反映各種問題，如果嚴格要求每一位員警必需報告受理案件的情形，並等待上級的決定後再處理案件，是一件很不實際的事。

警察組織由集中化朝分權化發展的原因，係因為害怕警察集中化會造成警察權限的過度擴張。另警察接受各種報案才派員處理的模式，對服務民眾確有緩不濟急之感，因此，分權化的組織，有助於警民關係的互動。其次，大部分的警察機關，因層級太多，上級根本無法監督基層勤務的勤惰，而且，基層員警大都屬於通才，能協助民眾解決大部分的問題，根本不需要上級的指導。

進入二十世紀，交通工具的進步雖然對都市帶來進步的動力，卻也影響了警察組織結構的變遷。由於

半軍事化的組織結構過於僵化，警察組織也隨之更加官僚，加之，無線電與電話的發展，更增加基層與上級溝通的頻率，此外，溝通工具的創新與發達，人民須要警察服務的報案案件遽增，這些轉變都加鉅了警察與社區的疏離。

由於警察與社區的隔閡加深，警民關係漸行漸遠，使民眾對警察行為是否失控，產生虞慮。官僚體系為排除這些虞慮，乃建構了許多規則、程序，飭使基層共同遵行。這些機關政策或標準操作程序(SOPs)，儼然已成為決定基層行為的因素，這些規則、程序也許不是很周延，卻影響基層對處理問題的決斷態度。

早期的警察人員，擔任正式警察之前，必需經過宣誓程序，然後才發給制服、警械，並分派警勤區服勤。現在大部分的州，都要求警察人員任用前，必需經過訓練，俟取得訓練合格證書後，才分發任職。一九七二年後，許多警察機關更開發實務訓練計畫(field training programs)，以評估新進員警是否能任事用法，並恪遵機關的政策處理問題，此一實務訓

練計畫，幫助新進員警瞭解並遵守科層體制的規定。

警察專業化(specialization)是二十世紀警察組織的另一種發展趨勢，尤其像都市型的大警察局，常以專業能力來分配警察職務，大的警察局都以成立專業部門方式或分組方式處理業務，警察局內部結構組織，則以工作分工或不同部門名稱方式作區隔。Alpert 及 Dunham 認為，專業化的警察組織至少都有下列四種基本的分工結構：行政系統(administration)、資訊系統(communication)、巡邏人員(patrol)及內部督察(internal review)。渠等並觀察到，許多警察機關的任務分工甚至更為精細、講究。巡邏與犯罪偵查是警察從事犯罪控制任務時，不可或缺的部門，交通隊與公關室則可以和巡邏警察工作相結合，同時達成為民服務與秩序維持任務。行政部門及督察部門，則共同協助主官控制並維持機關的正常運行。

大型的警察局都會成立不同的組室，以分工業務。以刑警隊為例，刑警隊會因偵辦各種犯罪之需求，分別成立兇殺組、搶奪組、詐欺組、正風組或其他特

別行動組；同樣的，巡邏部門雖屬獨立單位，卻也會因轄區或地區的不同，而併入分局之中。警察機關由於組織系統繁複，軍事階層組織及範疇節制機制，顯然並不適用於警察機關。圖 5.6 即為專業化警察組織的典型架構圖。圖 5.6 顯示，警察科層體系下，各單位權責律定名確，基層員警與警察首長之間，層級分明，不過，美國大部分警察局都屬於小型警察局，其所需專業化程度不高。另圖 5.7 所示，為扁平式(flatten)的科層組織，在扁平式的組織結構裏，基層員警較易融入組織之中，而且基層與上級的溝通，較少層級，扁平式的組織結構，非常適合社區警政的需求。

隨社區警政的發展，扁平式的組織結構，正足以迎合勤務上的需求，如果實現社區警政的哲學，會造成機關的龐大，每一位基層人員對警勤區將負完全的職責。意即，警勤區警員應與居民共同攜手界定社區的問題，並共同研商如何解決問題。此一警察與社區共生共榮的作法，自然緩和了科層組織的控制與層級節制的特質。

不管警察機關如何專業化，巡邏警察總是被定位為通才人員。巡邏勤務一向被稱為警察的主流勤務 (backbone of policing)，警察大部分的工作，仍是由交巡邏警察去達成，因此，分權化的地方警察機關，其巡邏警察的功能，未來當不致有所轉變。不過，在集中式的警察機關，巡邏警察的工作內涵及管理方式，或許會有些微的變化。

警察機關專業化的程度，多少會受到其機關大小的影響，一般而言，警察機關組織越大，其專業化程度越深。此外，警察機關組織越大，其專業化程度越深，官僚體制業就越嚴重，而其勤務方式也就越無法反映出民眾的價值。在美國，大小不一的警察機關，影響著不同的警察局，選擇以何種方式去達成警察任務，而警察局達成任務的方式，正是社會大眾對警察的認知程度。

如前所述，大部分的警察人員都是在官僚體系很龐雜，但警察機關卻很小的地方工作，此一事實，說明了美國警察為何一向浪費警力，而又沒有效率的原

因。

## 瞭解警察

我們殷求警察為民提供服務、維持社會秩序並達成犯罪控制目標，言下之意，似已說明警察不能專注於執法工作，這也說明，警察執法作為，並不侷限在犯罪偵查及嫌犯逮捕得場合而已。在部分場合，刑法也可作為警察人員達成維持秩序與為民服務的手段。如部分市區的警察局，會採用善意拘留(mercy booking)的方式，將居留所提供窮人使用，或提供醫療服務行為。Robert Panzarella 及 Justin Alicea 調查發現，部分警察機關常成立特殊單位，派人專責處理情緒激動的騷民。被分派任務的人表示，渠等對情緒失控的騷民，很少使用逮捕的手段，而是以警察即時強制方式，將其送醫治療。

警察作用除應專注在其多方面的功能之外，也需

注意其組織結構問題。警察人員與警察機關的作為，足以反映出不同的組織型態。警察機關的政策、程序與新進人員甄選條件，即為警察權限發動的界限。不同的警察組織型態、結構以及政策，反映出警察勤務的多元化性質。

警察人員的行為特質會受到環境的影響，而警察人員的個人特質，也會決定其面對案件時的所採行的處理方法。美國警政近年來重要的轉折之一，即進用女性與少數民族擔任警職，部分觀察家擔心，女警可能無法勝任危險與繁重的警察工作。另部分觀察家卻覺得，警察機關起用女警與少數民族，將可大幅改善警察與社區的關係。不論看法為何，迄今，女警與少數民族從事警察工作的表現，有目共睹。圖 5.8 顯示，迄一九九三為止，女性僅佔 8.8%，少數民族僅佔 19%，Robin Haar 研究女警及少數民族整合在警察機關的情形發現，女警及少數民族從事警察工作時，在與白人警察或男警相處的人際關係上，頗有問題，其部分原因，係為警察機關有意促成的結果，例如警察機關以性別、種別作為標準，分派巡邏任務即是顯例。

最後，我們仍須探討敏感性的警察執法問題，如同 James Wilson 所言，警察服務不同的社區，會有不同的勤務方式，如果我們忽略社區、警察機關大小及結構的問題，而僅論及警察的行為，是無法完全掌握警察控制犯罪的全貌。

James Wilson 根據警察與居民互動的頻率，及警察發動刑法的次數，認為警察組織型態可分為下列三種：(一)執法型(legalistic)。(二)服務型(service)。(三)守望型(watchman)。執法型的警察機關，警察與民眾的互動，係建築在執法關係的頻率上。服務型的警察機關，警察與居民非正式的互動關係頻繁。守望型的警察機關，警察與居民缺乏互動關係。例如，當警察機關處理違反宵禁案件時，執法型的警察人員會立即攔截違規者，並告發處分；服務型的警察人員則攔阻下來，警告違規者勿再違反；至於守望型的警察人員，則可能對違規行為視而不見。

James Wilson 所作的分類，似乎過於理想，在實務運作上，其分類原則，未必緊守，例如，執法型的

警察人員，也有可能對違規行為視而不見。而服務型的警察人員，也有可能立即攔截違規者，並告發處分；因此，James Wilson 認為，不同的機關型態，反映警察對社區不同的服務態度。因此，警察機關的發展型態，應貼近社區居民的期望及需求。

### 刑事司法體系中的警察

James Wilson 觀察認為，警察深受環境因素的影響，渠認為警察機關型態深受社區特質、社區大小、社區結構及社區組成分子的影響。基此，James Wilson 乃創造了警察內在的政治文化(political culture)概念，此一政治文化概念，律定了警察行為界限，而能為社區所接受。如服務型的警察機關，大都出現在都市及中產階級的地區，看守型與執法型的警察機關，大都出現在居民異質性較高的地區。警察機關的型態為何，似乎都由市政府的組織型態來決定。如專業型的市政府(city managers)，警察機關大都屬於執法者型態，政治型(political)的市政府(strong mayor)，警察機關則大都屬於看守型。

James Wilson 對警察發展深受市政府的影響，十分不以為然。但不同的社區創造出不同的環境，而警察的組織型態卻反映出環境的需求。因此，警察的所作所為，適足以反映出當地社區的價值與結構。警察機關身為刑事司法及社會體系次要系統，其組織型態應能適應環境的狀態，以期能維繫社區的平衡關係。例如，警察機關不論在同質性高的地區、中產階級地區或是都市地區，一律採行看守型的型態，居民可能會報怨警察不力而要求改革。反之，如一律採行執法者型態，居民也許會報怨警察執法過於執著。服務型的警察機關，似乎適合於居民期望較高的社區。

最後，導入美國的民主本質，警察機關應確實反映社區的需求，畢竟，在一些層級，居民係經由報案來界定警察的角色。社區警政的發展應該可以更多樣化，每一個較大型的警察機關，都可以分派較多的人，成立不同的鄰里或社區警察。警察應該隨時關注社區內不同的問題，並對問題作出適當的回應。對各類問題的反應變化，不僅存在於各警察機關之間，警民之間的關係也會隨之變化。

下一章將檢視警察在刑事司法體系所扮演的角色，並探討影響警察裁量權的因素。最後章節則審視警察機關面臨的問題，探討上開問題，將有助於我們對警察歷史沿革、警察作用及警察組織更深入的瞭解。