

從治理觀點探討我國警政組織變革—埔里分局個案分析

廖俊松（暨南大學公共行政與政策學系副教授）

曾憲華（暨南大學公共行政與政策學系研究生）

一、前言

警察人員常有「人民褓母」、「正義化身」、「機器戰警」等之雅稱。然在這些雅稱背後，警察人員所肩負繁重的社會治安壓力與犯罪防治責任之辛勞卻鮮為世人所瞭解。例如，警政統計年報資料指出，我國近年來的治安情形日益惡化，從 2000 年至 2005 年間，六年間犯罪案件總數增加了 27%，犯罪率提升了 24%；然同期間，全國警政人力不增反降，減少了 2%，使得每位警察同仁所需要處理的犯罪案量大幅增加了 30%。

表 1：台灣地區犯罪數量統計

	全國警力 (人)	人口數 (人)	犯罪案件	破獲案件	犯罪率 (件/10 萬人)	破案率	人均案量 (件)	人均破案量 (件)
2000 年	115,655	22,276,672	438,520	259,645	1,969	0.59%	3.79	2.24
2001 年	114,498	22,405,568	490,736	271,128	2,190	0.55%	4.29	2.37
2002 年	116,782	22,520,776	503,389	297,816	2,235	0.59%	4.31	2.55
2003 年	115,672	22,604,550	494,755	290,962	2,189	0.59%	4.28	2.52
2004 年	114,408	22,689,122	522,305	313,848	2,302	0.60%	4.57	2.74
2005 年	112,902	22,770,383	556,231	347,721	2,443	0.63%	4.93	3.08
百分比變化 2000-2005	-2%	+2%	+27%	+34%	+24%	+6%	+30%	+37%

資料來源：整理自行政院所屬各機關學校職(教)員統計表、警政統計年報

另方面，犯罪案件除了數量上的增加之外，也隨著全球通訊的簡便、交通運輸的便利、以及科技的推陳出新，犯罪型態也趨向複雜、動態與多元，犯罪模式不斷創新，跨國界、跨區域性的擄人勒贖、通訊詐欺等移動犯罪事件層出不窮，更加深有限警力的犯罪防制與治安焦慮。

政府也意識到近年來治安惡化所引發的民怨，認為「人民不能安居樂業，是政府最大的恥辱。」故歷任行政院長皆一再強調治安問題的重要性，如游錫堃內閣時有內政部長余政憲先生提出之「犯罪零成長」；謝長廷任內有內政部長蘇嘉全先生倡導之「全民拼治安」；而今年剛上任不久之蘇貞昌院長更大膽提出「半年治安不好下台」之豪語，以個人政治生命為賭注，來顯示他對整頓治安的決心。他說：「半年之內如果全民沒有感受到治安好轉，我辭職下台，並且永遠退出政壇。」

表 2：近年來重要警政政策與主張

警政政策	實施時期	行政院長	內政部長	主要訴求
提升國家治安維護力	2002.07.01 2003.06.30	游錫堃	余政憲	發揮警察團隊力量，以打擊暴力、竊盜犯罪為主要訴求。
犯罪零成長	2003.03.01 2003.05.31	游錫堃	余政憲	有效降低刑案發生數，以強調預防犯罪為主要訴求。
全民拼治安	2005.03.01 2005.08.31	謝長廷	蘇嘉全	透過全民的力量共同拼治安，強調警民合作共維社區治安為主要訴求。
台灣健康社區六星計畫—治安社區	2005.03.01 迄今	謝長廷	蘇嘉全	社區應發揮治安治理機能，強化社區居民、企業團體、非營利組織等共同參與社區治安維護工作，警察立於諮詢者之角色扮演。
清源專案	2006.02.11 2006.05.10	蘇貞昌	李逸洋	警察針對槍枝、毒品、詐欺、職賭場、賭博電玩、等六大犯根源加強查緝。
半年治安不好下台	2005.03.15 2006.09.15	蘇貞昌	李逸洋	半年之內，如果全民沒有感受到治安好轉，蘇貞昌辭職下台，並且永遠退出政壇。

資料來源：本文自行整理

要如何善用有限警政人力以提升治安與公共服務效能因此成為政府警政治理之重要課題。警政機關有鑑於此，近幾年來也不斷進行警政組織變革，引進當代政府治理理念，結合民間力量，創新跨部門合作機制，企圖建構政府與社會、警察與民間間一種新的融合關係，型塑緊密協力夥伴關係，以提升警政機關治安與服務效能。本文因此將以埔里分局為例，探討警政組織面對社會層出不窮的創新犯罪手法、跨域犯罪事件、以及人民對於警政治安效能日漸喪失信心的情形之下，如何藉由強化內部組織職能、鼓勵社區參與、連結民間資源網絡、建立警政機關與民間部門間互信夥伴關係等革新作為來重建地方治安效能，拾回人民對於警政治安的信心。

貳、政府治理思潮下的警政變革

當代警政治安工作在此巨變的時代中，面臨了環境的變遷、民眾服務的要求及新興犯罪型態的威脅與挑戰。警政機關為典型封閉式官僚組織，如何隨著治安環境情勢的發展和人民的需求，提供民眾更有效能的公共資訊與服務？將是警政革新無可避免且責無旁貸的課題，而首先即必須重新思考警察的執法理念與角色職能。

一、警察角色與職能的變遷（打擊犯罪者&服務者）

國內學者曾針對警察角色與功能提出探討，如李湧清（2000：79-93）從當代民主社會警察的本質思考指出，警察是秩序維護者、犯罪壓制者、也是服務提供者。陳添壽（2002：35-44）則從我國政經體制變遷與警察角色互動關係研究中指出，1950-1975 年硬式威權政經體制階段，警察扮演的是以偏重維護政權為主的角色；1975-1988 軟式威權政經體制階段，警察扮演的是以偏重執行法律為主的角色；1988-2000 轉型威權政經體制階段，警察扮演的是以偏重公共服務為主的角色。朱愛群（1998：69-82）則認為「犯罪預防」、「刑案偵破」，「服務」三者為我國警察機關裡三個競值的組織典範。歸納上述學者之觀點，「秩序維護者」、「執法者」、「服務者」可視為警察的三種角色型態。而國外學者 Cox（1997：25）則指出絕大多數的警察機關同時從事秩序維護、執法、服務等三種功能，只是每個警察組織多會強調其中一種功能，甚於其他二種。本文也將以此三種警察角色型態為基礎，嘗試以警民互動觀點，分別探討解嚴前後、社區警政以及治安社區化等四個時期警察角色的演進。

一、解嚴前時期

台灣從殖民政權到威權政體，很長一段時間，警察首長均由軍人擔任¹，軍與警形成緊密的聯結，極其特殊的存在社會體制中。從「四腳仔」到「人民保母」，警察社會形象與地位也呈現微妙的轉變。在 1987 年解嚴前的專制時代，警察是統治者維護社會治安的工具，不論在打壓異己或在殺一儆百維護所謂社會秩序，多數由警察大力執行，警察被塑造成萬能的人民保母及治安正義的維護者，即一般所謂的警察國家之理念，此時期警察角色定位仍偏重於維護政權為主。但是，隨著民智大開，民主潮流的衝擊，政府宣告解除戒嚴後，習慣於威權體制之警政系統也一改舊日管制思維，體察警察角色的轉變²，以因應政府改造時代之來臨。

二、專業化時期

解嚴後，台灣警察隨著時代的演變與社會的變遷，逐漸走向專業化，所謂專業化時期，包含警察的中立化，嚴密的組織及管理，明文規定的責任與義務，嚴格的訓練，有效的運用人力與科技，較高標準的招生與教育訓練，行政效率的提高，標準化的工作程序，順利圓融的文書作業等等。此時期警政之中心思想，即以反應之模式，強調警察之機動性與隨機性（王國明，1996：3）。意即以維護秩序與打擊犯罪來執行警察執法的角色。但專業化的結果，使警察與民眾漸行漸遠，甚而形成陌生的警察之譏（Glodstein，1990）。

三、社區警政時期

解嚴後，台灣警察隨著時代的演變與社會的變遷，強調專業反應式之警察勤務運作模式，對於多元化的犯罪問題漸感無力對付，1970 年代，社區警政理念於國外廣為警政機關運用，我國於 1990 年代，也引進社區警政理念結合警勤區功能廣為推行運用，此也使警察的服務職能逐漸萌芽（章光明，1999：40-58）。黃富源（2003：211）指出，社區警政其主要產生背景在於警察對犯罪預防工作成效不彰，因而轉向警察與社區間相互合作的「社區警務」策略

¹ 警政首長 1977-1980 年為軍人出身的孔令晟，1980-1984 年亦為軍人出身的何恩廷，1984-1990 亦同為軍人出身的羅張，1987 年解嚴後，1990 年始由警察出身的莊亨岱出任警政首長一職，至此往後警政首長均為警察出身。

² 但因我國長期處於戒嚴時期，解嚴後政黨色彩仍過於濃厚，讓人起了行政不中立之疑慮警察中立性仍受到質疑，2001 年 1 月 1 日劉中興以及其他專業黨部退出警察單位，此可說是警察中立化的一個里程碑。

，希望以動員社區的多項資源與力量，激發社區的防衛意識，提升居民生活品質，以構築整體的社會安全體系。社區警政強調以服務為導向，建立人性化的管理機制，關注警察與社區的聯結，藉以重組民力，共同維護社會治安（朱源葆，2001）。章光明（2000：160）認為，社區警政是主張建立擴大社區、政府與警察三者之間的合作區域，藉由「公私協力」的認知、學習、資源連結等過程，攜手共同發掘、認定社區中的問題並共謀解決之道，以增進社區整體生活品質，營造安全社區。綜上顯見，在社區警政時期，不僅警察所扮演的角色已逐漸偏重於社區服務者及社區治安維護的主導者，其也代表著警察服務對象的改變，以及操控警察權力的移轉。

四、治安社區化時期

行政院鑒於健全之社區，實為台灣社會安定的力量，為宣示政府推動社區發展之決心，於 2005 年 3 月提出「台灣健康社區六星計畫」，社區治安即為其中一星，該項工作並由縣政府警察局、民政局、社會局等相關單位成立推動小組，旨在深化社區的自主性與自體性，落實社區主義，鼓勵各鄉、鎮、市內社區積極參與，發揮社區治安治理機能，來共同做好治安作為。此也與警勤區³結合警政之社區警政時期之範圍有所差異⁴，但此發展仍與社區警政、問題導向警政之意涵不謀而合。治安社區化的第一要求，就是要使員警成為社區的一員，因此更必須改變以往派出所員警只是執法者的刻板形象，使警察成為社區保姆、社會工作者，深入社區為民服務，和社區居民的生活形成一個生命共同體。陳明傳（2005）為文指出，此新的警政經營模式，與傳統專業化警政最大的不同乃在於，將原來警察居於中間主導的地位抽離，而定位仍然是治安的主要負責角色，但已與社區內各類資源或機構居於對等，互為協力的整合關係。換言之，治安社區化其意涵為社區治理結合警政，即是要透過警民合作建立起社區安全聯防資源整合之新平台。易言之，此時期警察角色也從社區治安主導者轉換為社區治安諮詢者或參與者並以提供服務為導向，而民眾對警察的服務滿意度也為警政機關所重視。

基此，從警政思維的演變，民主的潮流使民眾更期待警察角色的轉變，不應僅只是壓制犯罪的執法者，而更要顧及民眾所居住環境的生活品質與對犯罪的恐懼感，更進而提昇整體社區的安全品質。此種對自身角色與功能變革轉型的概念，也正足以彰顯警政機關對社區問題的持續積極回應。孟惟德（2005：40-67）在「警察在民主社會中的角色分析」一文中指出 2003 年其針對「民意對警察行為的期待」經由電話民調結果顯示，有 32.7% 民眾認為警察服務民眾與打擊犯罪一樣重要，所占比例最高，另外其為了解台灣地區解嚴後警察目標與價值觀（執法導向或社區導向）變化情形，針對 40 名曾經擔任警察分局長職務的警察幹部做調查，結果顯示，1997 年後，警察執法價值觀明顯朝向社區導向價值觀靠近，且共同成為警察機關的主要價值觀，對民眾與警察來說，朝向社區的「服務型警政」實為時勢所趨。

傳統社會下，警政機關處在環境系絡中的核心地位，無論是打擊犯罪或是警政服務的提供，均有賴於警政機關的資源及規劃，此時警政機關可說是處在獨大之絕對角色位置，相對

³ 依警察人員戶口查察作業規定：目前台灣地區每 500 戶或 2000 口劃分為一警勤區。

⁴ 台灣地區實施的社區警政為結合警勤區，故以警勤區為單位，惟治安社區化是以社區為單位，而現行一個社區往往涵蓋 2-3 個警勤區，甚至更多。

於治安社區網絡化之環境系統中，警政機關將面臨到動態且複雜的環境系統，為因應資源上的相互依賴及社會問題的複雜性，勢必與非政府部門結盟成多重協力上的關係。而警政機關也成為組織網絡中的一員，由於警政機關藉助於協力關係的運作來處理社會問題。因此，治安社區化警察的角色將不再是傳統觀點下的權威控制者，而將轉變為網絡管理者。

二、警政治理脈絡（由上而下 & 由下而上 & 對等關係）

回顧二十世紀中，1970 至 1980 年代，自由化與民主化思潮，使得世界各國政府均共同面臨政府治理模式改變的巨大挑戰，傳統官僚集權治理的行政作為已不足以回應當代社會政經環境的瞬息變化與挑戰，即人民與政府關係的根本改變與人民要求建立「小而能」的政府。因此，1980 至 1990 年代，全球掀起政府再造的新政府運動，取而代之的是以公民、社群、地方等多元主體為型態的新治理主義，強調以社會的多元參與者為核心，以網絡式的管理與合作模式為基礎，發展出政策參與者間優質協力夥伴關係。蔡允棟（2002：54）認為治理是一種擁有自我治理能力的組織或政策網絡，在此架構中，政府與其他社會團體經由資源的相互依賴，一起承擔工作與責任，達成共同治理的效果，也就是不論政府的層級為中央或地方，需要建立一種政府與社會新的公私協力的互動模式。

易言之，在網絡概念中，參與者（或稱為行動者）是多元的，沒有任何一個組織擁有決定網絡環境之控制權，因此，組織必須進行資源的相互依賴，才能使組織獲取所需的資源而於網絡環境中求得生存。以下將從此種治理的觀點，探討傳統警政至治安社區化的警政政策演進過程中，警政機關如何與其他組織參與者建立良好的互動關係，進一步獲取所需的資源，提升執行力。

（一）由上而下—由下而上

傳統的警政策略將警察組織視為一封閉系統，並以專業化的單獨力量來快速打擊已發生之犯罪為首務。然而，隨著時代的變遷，對於多元化的犯罪問題漸感無力對付，遂轉而尋求民眾力量的挹注。學者李湧清（）指出，犯罪發生時民眾未能向警察立即報案，警察一味宣稱其反應時間如何快速，顯得毫無意義。警察是否能夠有效解決嚇阻犯罪，其主要的主控權操作在民眾手中。Reiss（1971）於研究中指出，百分之九十五的刑事案件是由民眾發現後向警察報案的，而 Bottomley 與 Coleman（1981）的研究中也指出，在英國刑事案件由警察主動所發現的占百分之十三，但由民眾（被害人及目擊者）所發現的高達百分之八十。而根據台灣地區被害調查結果顯示，在警察所獲知的犯罪事件中，將近有九成五是經由民眾報案，警察剛好在場或主動發現的比例事實上是非常低（許春金，2000）。章光明（2002）也認為，傳統警政中，僅論結果、只看數字的績效制度，造成了吃案與匿報刑案的警察文化，所以破案率再怎麼高，民眾仍對治安失去信心，因為它忽略了警民互動過程中，民眾的真實感受才是警察工作該追求的品質。換言之，國內外的研究均顯示，傳統警察抗制犯罪的工作，若沒有民眾的協助與參與，是無法有效抑制的。此時期警察機關的決策過程甚少讓民眾參與，警察權的行使反映出社會中的一種集權，傳統的警察角色，已逐漸無法適應民眾的需求，警政專業化發展策略代之而起，其強調科技的援用及事後的立即反應能力，但專業化的結果，使警察與民眾漸行漸遠，甚而形成陌生的警察之譏（Glodstein，1990）。

之後因為政治、經濟、社會的事實因素，及抗制犯罪之理論發展，而使抗制犯罪之模式又進展到警民合作，結合社區需求與民力的社區警政發展模式，強調社會資源整合及預防犯罪之策略運用。而警政之策略，亦從社會整體之事後壓制，調整至事前之預防，著重社區資源整合與共同預防。簡言之，警政機關在面對多元化的民眾需求，有效打擊犯罪的單向供給治理模式也同樣受到挑戰，而面臨謀求提升治理能力之道而尋求政策網絡資源整合。

二、由下而上一對等關係

警政機關面對解嚴後民主政治民意高漲的發展趨勢，警政組織也從權威式官僚組織「上對下」（政府對人民）的直接關係，逐漸調整治理策略以回應外在環境的急遽變遷，以回應民眾的需求，提高民眾對政府的施政滿意度。然而，台灣地區之治安與犯罪問題之根本癥結在於社會變遷迅速，社會之價值觀與社會關係改變，舊體制與規範逐漸瓦解，新制度與新規範及新價值觀未及時因應與建立所導致，因此如何重建現代社會的安全秩序實為一龐大的警政治理網絡工程。廖坤榮（2002：76-84）也指出，政府的角色與職能的演變已從「統制的政府」、「管理的政府」轉型到「治理的政府」，甚而進一步形成「網絡管理的政府」。警政機關為政府部門之一環，自當回應此種演變。

社區警察的理念強調警察是社會工作者，以社區服務的功能達成犯罪預防的目的，進而支持「執法」的角色功能之實現，其轉變已將警察「打擊犯罪」之角色隱含於服務者角色之中。簡單來說，警察與社區的互動關係從過去警察「管治」社區的上下垂直運用關係，轉變為水平融合的警察與社區協力關係。此時，警政機關與網絡關係中各參與者如：社區居民及其他相關團體的地位是對等的，彼此均須藉由相互影響力，而非強制力，來說服對方。換言之，警察人員之角色在多元社會變遷中由「權威」轉為「平權」，由「為民保姆」轉向為「為民服務」，由「崇高」轉為「對等」，這種對自身角色重新定義的現象，正足以彰顯警政機關重視民眾的感受，並欲強化與民眾夥伴關係的建構，並朝「顧客導向」的服務型警政邁進。

然而，許多研究結果顯示，政策執行過程中民眾參與之熱忱明顯不足，大部分的民眾對於參與犯罪預防的態度，仍然是十分冷淡的（林瑛錫，2003、張文川，2000、陳茹文，2003、謝文忠，2002），仍多偏重於警政機關單方面強調公民參與之重要性，似乎仍淪為警政機關單向政策之推動。如何透過網絡連結之概念建構多元對話參與？形構協力夥伴關係？誘發民眾參與治安維護的動機？可說是當前警政治理網絡互動亟待解決的難題。

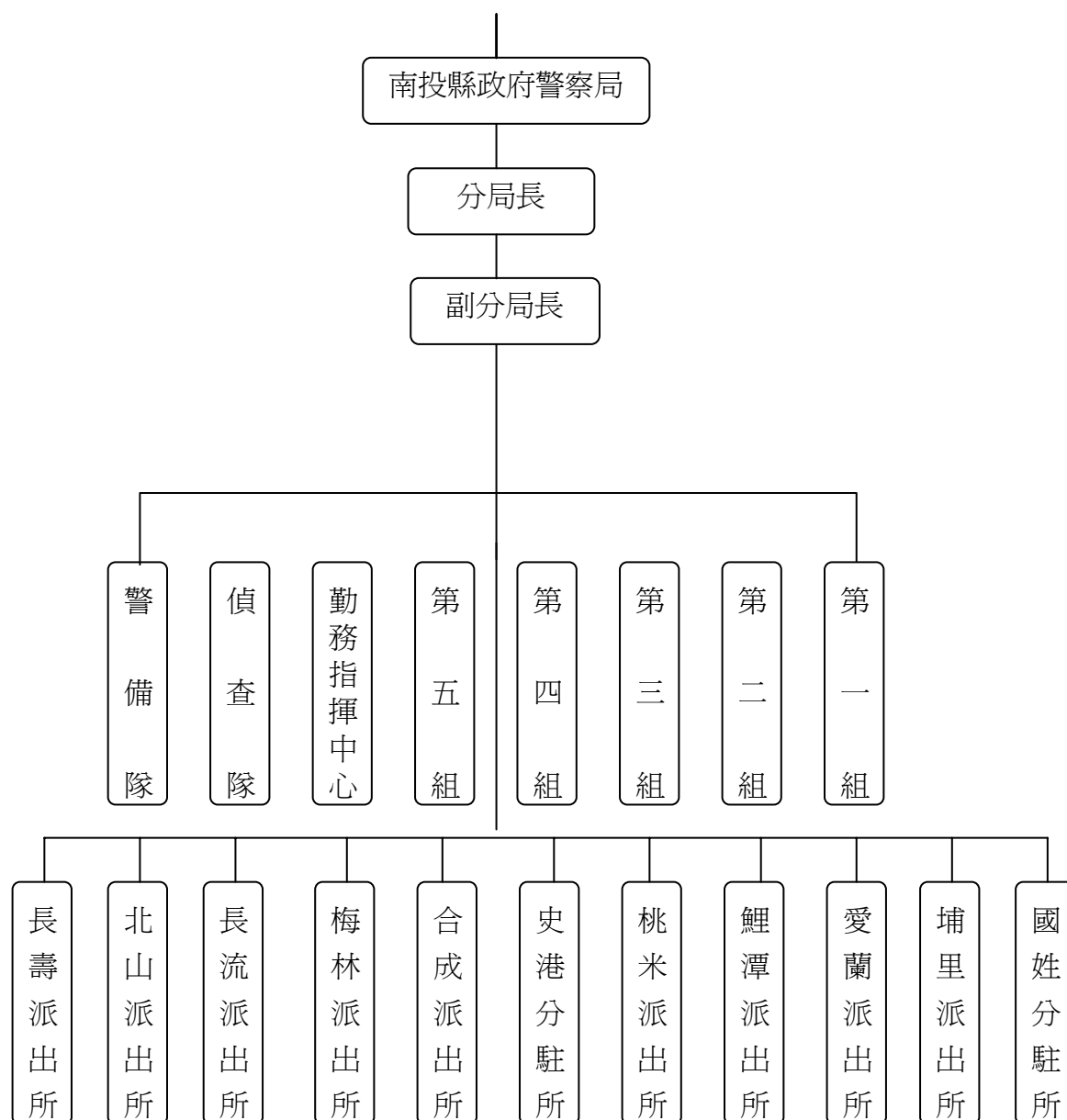
警察是最接近民眾的公務員，亦為政府與人民的橋樑，在面對變遷的社會，民眾對警政服務品質高度的期許，惟有走出過去傳統管理、干涉、取締者的角色轉向服務者的形態，引進企業管理的精神與服務行銷理念、展現卓越服務品質，方能適應時代需求。朱金池（2001：404）也指出警察機關在組織的變革過程中，應有多元化及系統化的思考，亦即組織的文化與價值的形塑，應經公開對話的民主過程，而且應考慮到環境、組織及個人三者之互動關係。

顯見，在民主治理的強勢風潮下，各項警政政策執行已由過往集權命令方式朝向由下而

上的公民參與決策模式轉變；警政機關也認知自我角色的變遷，改變傳統警政官僚單向式的決策執行風格，而在結構上重新改組，以因應大環境的需求，並代之以主動開啓多元對話機制，廣納民意，以問題為導向，朝向與警政各參與者間的夥伴及協力關係建構為治理方向。美國威斯康辛大學教授多納、凱悌（Donald F. Kettl）指出「全球政府正積極尋求建立一種新的均衡關係，即人民要求政府的公共服務、資源運用、服務機制等效能的提高；尤其關鍵的是政府與人民之間新的均衡關係之建立。」（轉引自官政哲，2001）。

叁、埔里警察分局個案觀察

社會愈進步，民眾對警察治安維護與服務的要求愈來愈高，雖然以往警方也不斷規劃一些便民措施，但重點在於這些措施必須面對社會大眾感受與認同，也因此必須重視來自社會外部的力量要求，但相對而言，此也讓近年來警政工作改革的步伐更形加快。如果以系統理論的觀點來看警政機關，則警察組織隨其內、外環境變遷而發動組織變革，就顯得理所當然。而網絡概念運用於警察分局治理工作上，就垂直關係而言，上級單位有中央的警政署、各縣的警察局，下屬單位有各分駐（派出）所，並發展縱向的督導關係，至於水平關係則指在公部門平行間的跨部門聯調、聯繫或跨公、私部門的互動，經由縱向與橫向間不斷交織，而形構綿密的網絡關係。另以埔里分局內部組織架構來說，編制除分局長、副分局長外，下設 5 個組，1 個中心及偵查隊及警備隊，另下轄國姓分駐所及埔里、鯉潭、愛蘭、桃米、史港、合成，北山、長壽、長流及梅林等 10 個派出所（圖 1），現行員警數共計 170 人，轄區涵蓋埔里鎮（33 個里）及國姓鄉（13 個村），迄 2005 年底轄區人口數共計 109574 口，總管轄面積為 401.7259 平方公里。



圖一：南投縣政府警察局埔里分局組織系統表

資料來源：本文自行製表

社區警政及治安社區化的推動，使警察工作的範疇更加擴大，不再只以犯罪為重心，警政機關被賦予的公共性角色大為加重，民間社會普遍要求警政機關提高服務效能。警政機關過往只關注公部門領域的公共管理，也轉而強化組織內部的改造，俾便更易與外部環境接軌，警政機關在面對政府積極倡導新公共管理，追求「政府再造」的同時，亦產生新的視野與思維並衍生一系列的行政措施，以提昇治理效能。

分局為地方警政基層機關，雖然目前各項警政政策仍由中央制定，地方來執行，但藉由對埔里分局的個案觀察，也可一窺警政各項行政措施有無落實於基層執行，另筆者也曾為文（廖俊松，2004）指出，當代政府治理要點應包含有開放社會多元對話參與、政策參與者網絡的連結及協力夥伴關係的建立等三面向。警政體系既為政府體制之一部分，茲以此三面向

檢視埔里分局在面對警政治理危機，如何藉由強化內部組織職能、鼓勵社區參與、連結民間資源網絡、建立警政機關與民間部門間互信夥伴關係等革新作為來重建地方治安效能。

一、開啓多元對話參與

以開啓多元對話參與面向來說，「民意」是政府施政的張本，警政為政府行政中之一環，當然脫離不了民意的監督，更不可悖離民意的走向。近年來耳熟能詳的警政政策，如「犯罪率零成長」、「全民拼治安」、到刻正推行的「清源專案」政策，總給民眾有一種打高空、不切實際或警察在唱獨腳戲的觀感，衍生「警察拚治安」而非「全民拼治安」之疑慮。整體政策執行未見實際執行成效，也未見民眾參與的熱忱，反招致民意抨擊（中國時報，2006年3月2日），治安的惡化成為警察難以承受之重。埔里分局也深刻體認到警察角色的變遷與開放社會民意參與治安決策與執行的重要性，另回應警政署「全民拼治安」政策之需求，而加速開啓警民多元對話管道，茲分述如下：

- （一）召開社區治安座談會：民眾的心聲，政府要有回應，警察機關更不能例外。為了解居民真正迫切需求的治安問題，埔里分局於所轄埔里鎮及國姓鄉各社區不定期舉辦社區治安座談會，廣邀村里鄰長、村里幹事、社區內各級民意代表、守望相助隊及社區居民等共襄盛舉，2005年於埔里鎮33個里共計舉辦64場、國姓鄉13個村共計舉辦38場，總計舉辦102場次。2006年迄3月底止也舉辦達15場次。

表3：埔里分局94年度社區治安座談會統計表

埔里鎮所別	里數	場次	國姓鄉所別	村數	場次
埔里派出所	13	23	國姓分駐所	4	12
鯉潭派出所	5	12	北山派出所	3	1
愛蘭派出所	8	15	長壽派出所	2	8
史港派出所	4	7	長流派出所	3	9
合成派出所	1	6	梅林派出所	1	8
桃米派出所	2	1			
合計			102 場次		

資源來源：本文自行整理自埔里分局提供資料

- （二）設置社區治安諮詢顧問：為讓民眾有實質社區警政決策參與效用的激勵，並結合地方警政事務的脈絡永續發展。埔里分局所屬（分駐）派出所均設置有社區治安諮詢顧問，迄今共計有72位（表5）成員背景涵蓋士、農、工、商各界，此讓不同背景的公民均有參與警政治理的機會與過程，以解決不同社區環境、不同性質的治安問題。

表4：埔里分局社區治安諮詢顧問統計表

埔里鎮所別	里數	諮詢顧問數	國姓鄉所別	村數	諮詢顧問數
埔里派出所	13	9	國姓分駐所	4	7
鯉潭派出所	5	16	北山派出所	3	4
愛蘭派出所	8	15	長壽派出所	2	2

史港派出所	4	1	長流派出所	3	4
合成派出所	1	5	梅林派出所	1	5
桃米派出所	2	4			
合計			72 人		

資源來源：本文自行整理自埔里分局提供資料

(三) 受理輿情反映：埔里分局於網頁內設置有分局長信箱，民眾對員警的服務態度可經此反映予機關首長，並責專人予以妥適處理及回函當事人。2005 年共計受理民眾檢舉及輿情反映共計 17 件，內容涵蓋檢舉員警執法過當、車輛佔用道路及檢舉刑事違法案件等治安、交通問題，埔里分局除依答覆當事人外，並針對處理結果，製作民眾陳情投訴案件檢討分析報告表，以為往後處理類似模式之參考。另所轄 11 個分駐（派出）所每星期二、四下午 14-16 時為親民時間，由所長親自在所採面對面方式接受民眾諮詢，建立更為便民的警民對話管道。

(四) 辦理服務態度抽訪：埔里分局每月由勤務指揮中心不定期抽訪民眾對員警服務態度，報案人對員警處理情形是否應予改進或滿意，經由抽訪而獲得反饋。並列為民眾對警察服務滿意度的參考指標。

在今日民意高張的民主政治中，社會的結構是多元的，要解決的問題也是歧異複雜、充滿高度不確定性。換言之，政府必須發展多元參與的治理途徑，開放社會多元結構的對話參與，儘量提供不同背景公民參與治理過程，以解決不同性質的社會問題。埔里分局傾聽人民的聲音，非僅制式化設置溝通諮詢管道，且積極回應民意所需及掌握服務效能，可謂突破官僚本位主義下之「官大民小」的治理心態，透過警民密切互動及交流溝通，也確保了埔里分局警政治理的正當性與可行性。

二、政策參與者網絡連結

就政策參與者網絡連結面向來看，治安的問題並非警察所能獨力解決，事實也證明單靠警察的力量及老舊的思維模式是無法長期有效抗制犯罪的，因此衍生「社區安全聯防」之重要性，強調社區住民必須與警察共同承擔起社區警衛的工作。過往，警察機關居於管理者之角色，各項警察勤務作為多流於貫徹執行上級政策，而未考量區域或社區性治安環境之差異，以符合不同社區之民眾需求。然而，一旦社區民眾被排拒在外時，警政機關也就因此流失了與民眾互動及相互瞭解的機會，造成警民之間的嫌隙與鴻溝。埔里分局有鑑於此，也積極尋求轄內資源的整合與運用：

(一) 結合社區守望相助隊共維社區治安：社區防衛性組織可以彌補警察巡邏的死角與真空，有效預防社區的犯罪事件。社區巡守隊可說是一支「嚇阻犯罪」的社群力量。警力有限、民力無窮，維護治安工作有賴全民共同參與，為提升民間自衛力量，共同運用社會資源，結合社區居民，依地區治安環境需求，成立各社區巡守隊共同防制犯罪；埔里分局迄自 2005 年 12 月份止，共計輔導成立 10 支村里守望相助隊、1 支社區守望相助巡守隊，共計有 11 隊守望相助隊，並持續與鄰近派出所協調互動，落實運作維護

社區安全。

- (二) 結合計程車業者、檳榔攤業者、農業產銷班：為建構點、線、面之治安維護網絡，埔里分局於 2005 年 4-5 月份廣邀計程車業者、檳榔攤業者、農業產銷班等分批召開座談會⁵，期能透過這些社群的力量，針對可疑人、事、物及目睹突發犯罪事件時，發揮提供線索、通風報信的功能，使警方能迅速掌控治安狀況並達到將歹徒繩之以法的效能；藉由此類情報觸角的延伸，配合其他治安相關宣導作為，交織點、線而形成全面性之治安維護網絡。
- (三) 開放志工協力：志工具具有去私存公及較具彈性等特質，埔里分局也廣納社會各階層人員及退休警察人員擔任警察志工，並予專業性分組協助關懷被害人、獨居老人及預防犯罪宣導等，擴大志工運用，拓展警政服務層面，分局目前已有 14 位志工人員。另國姓分駐所也因應鄉民及學校需求提供場地結合鄰近國小老師納入志工成立派出所安親班，針對學校提報有逃家、翹課、在校行為偏差之學生，取得家長同意後，於每日課後至派出所加強輔導，藉此以導正其思想觀念，此可謂警民合作預防犯罪之最佳典範。將民間力量挹注於關懷被害人及犯罪預防工作上，使警力可專注於打擊犯罪的工作上，避免流於警察不務正業之想像空間。再者，非營利組織較具人性化，其服務的輸送較親切與軟性，也可藉此彌補政府行政的官僚化。

三、協立夥伴關係建立

就協力夥伴關係的建立面向來說，夥伴關係的建立有二個重要的基礎：互賴與互信。互賴意謂著彼此平等的地位與需要，政府部門不是高居上位的命令者，民間部門也非臣屬下位的受命者，政府與民間部門的互動乃是透過正式與非正式的溝通協調機制謀求彼此間資源的分享與責任的共擔。互信意謂著相對的信任，民間對於政府部門的作為高度表現善意，政府對於民間部門的行動也極度充滿希望，彼此間都有水乳交融的一體感受。也惟有這互賴與互信的情感建立，公私部門間的協力夥伴關係方能穩固與恆常（廖俊松，2004）。埔里分局也基於互賴與互信的基礎之上，積極強化組織內部職能，以尋求從中建立警民互信互賴與強化網絡協力效能：

- (一) 標準化作業流程強化警民信任機制：警察的專業能力，表現在執法程序的熟稔與執法技能的精湛之上，為使民眾享有優質的警政服務，減少民怨與糾紛，並建立信任關係，埔里分局於 2004 年 7 月因應 ISO9001：2000 品質管理系統檢核，考量轄區交通、治安環境，制訂品質政策為「效率、服務、安全」，並製定「標準作業程序書」，經由有系統的運作及透過日常勤業務偵測督導，導引流程的持續改善，確保符合標準化作業流程之要求，除避免員警恣意濫權外，並以「服務為導向」適切回應滿足民眾之所需，除提升服務品質外，也強化警民間信任機制之建立。
- (二) 開放機關參訪及舉辦青少年活動，改變官僚化作風：教育要從小做起，埔里分局自 2004 年 11 月份新辦公大樓落成啟用後，也開放給國中、小學校學生及幼稚園幼童，透過實地參訪加深對警政工作之印象，並於互動中增加學生民主法治觀念及提昇防竊、防搶、反煙毒及如何防止性侵害及家庭暴力等相關法律常識知能。自 2006 年 3 月止，共計有 15 個教育團體，達 800 餘人次蒞埔里分局參訪。另也於 2005 年及 2006 年的寒暑假期間

⁵埔里分局所轄登記有案之計程車業者計有 20 人，檳榔攤業者更是上百家，各種花卉、茭白筍、菇類產銷班亦達 60 餘班。

間分別舉辦了「溫馨鄉城音樂會」、「單車采風逍遙遊」以及「圍棋營」等青少年活動，以推廣青少年從事正常休閒活動，並於活動中灌輸青年學子基本法律常識，透過休閒結合教育之手段，期有效降低青少年犯罪。也藉此提升學子對警察工作的支持及認同感。

- (三) 成立機動派出所，主動走入人群：埔里分局為提升為民服務效率，縮短民眾報案時間與反應距離，針對轄內地區人口稠密之治安要點：如夜市、醫院、銀行及假日觀光景點等，妥適規劃執勤地點、時段及警力配置，每日編排二班次、4 小時以主動走入人群之勤務運作方式提高見警力，增加民眾安全感，並促進警民接觸與互動，藉此提升警察形象與強化犯罪預防效果。
- (四) 提供護鈔服務及金融機構守望，防範搶案發生：經濟不景氣，衍生搶銀行及飛車搶案頻傳，埔里分局 2005 年轄區發生之搶案即達 17 件，所幸破獲 15 件，也鑑於銀行及各行各業與銀行資金出入時，易造成歹徒覬覦下手目標，埔里分局自 2006 年起提供機關團體或一般民眾大額提款護鈔，共計配合民眾護鈔達 92 次，另也針對轄內各金融機構每日不定時編排定點守望勤務，並於銀行員或保全人員加強聯繫以有效防止搶案發生。
- (五) 提供民眾舉家外出，加強住宅安全維護：為使民眾舉家出遊時能安心，並有效防犯竊盜案件發生，埔里分局也針對民眾舉家外出民眾提供加強住宅巡邏服務，針對維護民宅選擇隱蔽處所，設置臨時巡邏箱，由所轄地派出所將其規劃納入現有巡邏線內簽巡，另也運用守望相助組織及敦親睦鄰之力量來配合執行本項工作。2005 年度埔里分局執行舉家外出安全維護共計 32 戶。
- (六) 夜歸婦孺代叫計程車：由於埔里分局為一盆地型山城，入夜後除往返台中方向之大眾公共運輸工具較便利外，一般民眾多靠自己機、汽車做為代步工具，因此，埔里分局為加強婦幼安全，列管登記有案之優良計程車業者，提供代叫計程車服務，以便利入夜後在外返鄉之鎮民及夜歸婦孺等人身安全。

茲以行政院針對警察整體治安狀況滿意度及整體服務品質滿意度委託民間調查中心電訪資料顯示（表 5）：2005 年第 1、2、3、4 季南投縣民對南投縣政府警察局整體服務品質滿意度者達 7 成以上，2、3、4 季並分列全國第 6、3、5 名，埔里分局也不惶多讓，因埔里分局於南投縣內屬第三大分局⁶在整體服務品質滿意度上，雖較南投縣百分比略低但相較於台灣地區平均質則高出許多。

表 5：轄區治安狀況及警察整體服務滿意度統計表

	整體治安狀況滿意度				警察整體服務品質滿意度			
	94 年 1-3 月	94 年 3-5 月	94 年 6-8 月	94 年 9-11 月	94 年 1-3 月	94 年 3-5 月	94 年 6-8 月	94 年 9-11 月
台灣地區	71.81	70.08	72.53	72.68	72.06	71.34	71.99	71.74

⁶ 南投縣政府警察局所屬有 8 個分局，以配置員警數核算，埔里分局僅次於南投分局及草屯分局，列為第 3 大分局。

南投縣	72.01	72.93	74.32	74.39	72.76	73.5 (全 6)	75.43 (全 3)	74.45 (全 5)
埔里分局	69.8	72.4	74.29	69.78	72.62	72.99	74.12	67.97

資源來源：本文自行整理自埔里分局提供資料

綜上，警察人員除打擊犯罪者的角色外，也摻雜了社會服務者的角色，經由社區警政的推行，民眾已習慣將警察定位為治安維護者及社區服務者的綜合體，因此，社區內可疑人、車出入、停放、婦孺夜歸、舉家外出（防竊）、提領大批現鈔（防搶）等，民眾樂於通知警察協助，而警察也出於預防犯罪之考量，回應滿足民眾的需求。換言之，基於犯罪預防的考量，警察也樂於提供服務，而從互動中「民眾樂於協助警察」、「警察積極走入社區」，也逐漸建立起警民間的「互信」與「互賴」。此種「服務型警政」乃依據「服務型政府」之理念延伸發展，是一項極具策略性意涵的概念，對警政發展具「典範轉移」的歷史性意義與關鍵性效果！（官政哲，2001）

肆、未來強化作為

面對二十一世紀當代治理的觀點，民眾所扮演的已不只是警察組織的顧客而已，更應是社會秩序或治安的共同提供者，也是治安良窳的共同負責者，因此，民眾應基於對承擔社會秩序的自覺，與政府共同從事維護治安工作，並為治安工作的「監督者」與「參與者」角色。檢視埔里分局在善用社會資源，延伸服務據點，及運用資訊科技，開發線上服務等方面均更見深化且普遍有成效，並立建有民意回饋機制，在制定政策及規劃服務措施之前，能廣納社會大眾的意見，推動以民眾導向的施政，提升公共服務的滿意度。此均顯見其致力於提升服務品質的用心。也顯示埔里分局團隊在服務工作上「精益求精」的旺盛企圖心，並朝向「警政網絡治理」的目標前進，值得期許。

「服務型政府」是現代國家共同的理念，行政作用之最後目的，在於創造人民福祉，唯有從服務的思維出發，揭明「以民意為依歸，以服務為軸心」的警察執行作為，才能獲得民眾的認同。近年來政府積極推動 2008 年觀光客倍增計畫，吸引大批國外觀光客來台。埔里鎮位於台灣的中心點，轄內主要交通以台 21 線及台 14 線兩省道分別貫穿，更是前往霧社、廬山、清境農場、合歡山等國內外知名觀光景點的必經之地及中繼站，而國姓鄉近年來因泰雅渡假村及北港花園農場等景點的觀光開發與促銷，也吸引大批遊客入鄉。埔里鎮素有好山好水之美譽，埔里鎮公所近期來也配合觀光局大力推展日本人來台長住計畫（Long Stay），其願景是為將埔里建造為「健康之城・活力的埔里」城鎮。因此，未來對埔里分局警政治安工作的衝擊，主要為大批國內、外遊客之擁進，流動性人口的增加，此也間接增加埔里分局在處理有關旅客之治安事故及服務事項等方面之工作量，如何配合鎮政提昇觀光導向的警政服務效能，確保服務提供之一致性及便捷性對埔里分局而言亦為當前重要課題。

綜言之，隨著政府再造的思潮，身為政府組織一環的警政機關，也必須在視野宏觀、目標明確及策略周延下，強化網絡治理，營造有益的外在環境條件；以提昇警政治理效能，同

時，也需藉由「公民社會」中的「公民參與」，將警政組織與民間社會融成一體，建立公私協力的雙贏關係，得到民眾的大力支持，以展現公共性和公益性，並進而確保政府之公信力、公能力和公權力之落實。

參考書目

- 王國明（1996），《後續警政建設方案之評估》，台北：行政院研究發展委員會。
- 朱金池（2001），〈警政組織變革之研究〉，《警政管理論文集》，頁 404。
- 朱源葆（2001），〈淺評警察避籍始末〉，《警光雜誌》，537 期。
- 朱愛群（1998），〈論警察機關裡三個競值組織典範—刑案偵破、犯罪預防及為民服務〉，《中央警察大學學報》，33 期，頁 69-82。
- 李湧清（2000），〈論當代民主社會中警察的角色與功能〉，《警學叢刊》，第 30 卷，第 6 期，頁 79-93。
- 林瑛錫（2003），《社區巡守隊之成效評估研究》，中央警察大學犯罪防治研究所碩士論文。
- 官政哲（2001），〈人民與政府間新均衡關係之建立—論行政程序法之目的價值〉，《警光雜誌》，536 期。
- 官政哲（2000），〈探討提升警政組織層級之政策思考與效益〉，《警光雜誌》，522 期。
- 孟維德（2005），〈警察在民主社會中的角色分析〉，《警察與犯罪控制》，頁 40-67。
- 章光明（1999），《警察業務之社會科學分析》，台北：五南。
- 章光明（2002），〈創造透明化的警紀制度〉，《國政評論》，2002 年 10 月 17 日。
- 章光明（2000），《警察業務分析》，台北市：五南書局。
- 黃富源（2003），《犯罪學概論》。台北：三民書局。
- 陳明傳（2005），〈六星計劃與警察勤務革新〉，《警光雜誌》，589 期。
- 陳添壽（2002），〈政經轉型與警察角色變遷之研究〉，《警學叢刊》，第 33 卷，第 2 期，頁 35-44。
- 陳茹文（2003），《論村里守望相助巡守隊實際運作之功能與認知—以桃園縣為例》，中央警察大學犯罪防治研究所碩士論文。
- 梅可望（1999），《警察學原理》，桃園：中央警察大學。
- 張文川（2000），《社區守望相助與犯罪預防之實際研究—以南投縣推行社區守望相助工作為例》，中央警察大學行政警察研究所碩士論文。
- 蔡允棟（2002），〈新治理與治理工具的選擇—政策設計的層次分析〉，《中國行政評論》，第 11 卷，第 2 期，頁 54。
- 廖俊松（2004），〈重建區社區營造與政府治理〉，發表於行政院九二一震災災後重建推動委員會舉辦之「新台灣、新社會、新價值—921 重建區社區營造」學術研討會。
- 廖坤榮（2002），〈政府與農會組織：治理典範的挑戰〉，《空大行政學報》，頁 71-112。
- 謝文忠（2002），《社區巡守隊犯罪預防成效之研究—以台北縣為例》，中央警察大學犯罪防治研究所碩士論文。
- 中國時報（2006），〈改善治安 從婦孺下手〉，2006 年 3 月 2 日，A7 版。
- Bottomley, K. & Coleman, C. (1981). Understanding Crime Rates. UK: Gower.
- Cox, Steven M (1997) Police-Practices, Perspectives, Problems. Allyn and Bacon.
- Goldstein, H (1990) Problem oriented Policing. Temple University Press

Narayananwe,V.K.and R.Nath (1993) Organaization Theory:A Strategic
Approach.Boston,M.A:IRWIN.
Reiss,A.J.,Jr (1971) .The Police and the Public. CT:Yale University Press.