

民眾對警察的信任—從公正、廉潔、手段正當及維護 治安績效等要素論述

陳斐鈴*

目 次

- 壹、前言
- 貳、警察公正與民眾信任
- 參、警察廉潔與民眾信任
- 肆、手段正當與民眾信任
- 伍、維護治安績效與民眾信任
- 陸、結論

摘 要

本文是在探討民眾對警察信任，藉由檢閱文獻說明對警察信任的重要性及影響民眾信任的要素。很多層面的因素影響民眾對警察的信任，本文聚焦在公正、廉潔、手段正當及維護治安績效等要素論述。公眾的對警察的意見是重要的，因信任警察代表的是民眾接受警察的角色及行為，讓警察的工作效能提升，也是評估警察績效的指標。對華人（中國和臺灣）的調查研究顯示，機構績效理論的因素較社會結構及文化理論的因素對警察的態度更具有影響力。機構績效理論的觀點是認為民眾對警察的認知是受到警察特別績效及政府機關一般績效的影響，譬如能否接受到警察服務、政府回應性與官員貪腐情形。在臺灣的實證調查顯示，臺灣民眾傾向以混合程序及結果為基礎的信任評估警察。本文就機構績效理論的社會要素（公正、廉潔、手段正當

* 陳斐鈴，臺灣警察專科學校行政警察科助理教授，中央警察大學警察政策研究所博士，
e-mail: phyllis571@gmail.com。

刑事政策與犯罪研究論文集（18）

及維護治安績效）作討論，並說明其均對警察信任產生影響。

關鍵字：民眾對警察的信任、公正、廉潔、手段正當、治安績效

Confidence in the Police: Focus on Fairness, Integrity, Procedure, and Performance

Fei-Lin Chen*

Abstract

The purpose of this paper is to review the literature of confidence in the police and its social determinants with a focus on fairness, integrity, procedure, and performance. Public opinion toward the police is important for some reasons. First, confidence in the police concerns public acceptance of the role and conduct of the police. Second, cooperation from the public enhances police work. Finally, it could be one of the indicators of police performance. Previous research shows the institutional performance thesis has received the strongest support than the social structural thesis and the cultural thesis in both China and Taiwan. The institutional performance perspective argues that citizens' perceptions of the police are shaped by their evaluations of police performance in particular, and government performance in general. Therefore accessibility of police service, responsiveness of the government, and experience with corruption have all made a strong impact on confidence in police. Taiwan residents tend to conflate procedural-based trust and outcome-based trust in their evaluations of the police. Social determinants of the institution performance thesis are discussed and have an conflated effect on confidence in police.

Key Words: confidence in the police, fair, integrity, procedure, performance

* Fei-Lin Chen, Assistant Professor in Taiwan Police College, police policy Ph.D. of Central Police University in Taiwan, e-mail:phyllis571@gmail.com.

壹、前言

國際警察首長協會 (International Association of Chiefs of Police, 簡稱 IACP) 所訂定的執法榮譽誓言 (Law Enforcement Oath of Honor), 首句是「以我的名譽發誓, 我永遠不會背叛我的徽章、正直、品行及公眾信任。」(IACP, 2015)。為何公眾的信任是警察誓言的信條呢? 事實上, 公眾是警察所服務的顧客, 正面的形象對警察是必需的, 可以讓警察有效地發揮功能, 同時也是對整體政府機構的印象 (Cao, Stack, & Sun, 1998)。對警察負面的認知會連結到對政府正當性欠缺信心, 兩者是有關連的 (Bridenball & Jesilow, 2008)。Brown & Benedict (2002) 認為民眾對警察若懷有敵意, 將影響對警察、行政者及從事政治人員的觀感, 同時民眾也會不相信警察具有降低警察控制犯罪的能力。Decker (1981) 則認為民眾若不滿意警察, 較不可能跟警察接觸及提供犯罪活動的資訊。一些研究指出民眾對犯罪的恐懼感降低了對警察的評價, 因為對警察負面的認知促使警察處在效能降低、犯罪增加、之後民眾更不信賴警察的惡性循環中。警察需要關注民眾的看法, 因為他們是公眾的服務者, 信任警察代表的是民眾接受警察的角色及行為 (具有正當性), 同時也能讓警察的工作效能提升, 更是評估警察績效的重要指標 (Cao, Huang, & Sun, 2014)。因此, 在民主社會裡, 評估民眾對警察的態度顯得重要。對警察的評估 (價) 常以對警察的信心、滿意或信賴來呈現, 這些概念涵蓋著公眾對警察總體的態度, 都呈現著對警察這個社會制度廣泛地支持 (Cao, & Hou, 2001)。

根據 2006 年世界價值調查 (World Values Survey) 對臺灣警察信任度調查報告顯示, 僅有 4.1% 受訪者「非常信任」警察、33.9%「信任」警察, 48.1%「不是很信任」警察、13.4%「一點都不信任」警察, 即只有 38% 的臺灣民眾表達對於警察具有信任度 (Lai, Cao, & Zhao, 2010)。而 2006 年亞洲民主動態調查 (Asian Barometer Survey) 則顯示, 6.5% 受訪者「非常信任」警察、42.3%「信任」警察、43.9%「不是很信任」警察、7.4% 顯示「一點都不信任」警察, 即有 48.8% 的臺灣民眾表達信任警察 (Wu, Poteyeva, & Sun, 2012)。前經利用 1995 年至 1997 年世界價值調查作跨國研究的比較, 臺灣民眾對警察的信任度, 在測量的 50 個國家中居前三分之一的名次, 雖然比長期民主社會的國家如芬蘭、美國, 但較同樣歷經民主改革的東歐國家優, 也比傳統亞洲國家如菲律賓、南韓好 (Cao & Dai, 2006)。根據較新的 2014 年亞洲民主動態調查報告顯示, 三十歲以下的受訪者 2%「非常信任」警察、44%「

信任」警察，三十歲至五十九歲的受訪者 5%「非常信任」警察、38%「信任」警察，六十歲以上的受訪者 11%「非常信任」警察、45%「信任」警察，平均有 48.3%的臺灣民眾表達對於警察具有信心（UNDP, 2014）。此與 2006 年亞洲民主動態調查結果相仿。

一些研究說明警察在各方面的表現可以透過不同變項來測量，例如警察執法、維護治安與服務（law enforcement, order maintenance, and services）工作上的表現、警察的態度是否有禮、親和、尊重與關懷（courtesy, friendly, respect, and concern）、警察在程序與結果上是否公平公正（fair and just procedures and outcomes）、警察的廉潔、貪腐與不當行為（integrity, corruption, and misconduct）等（周愷嫻、孫懿賢、侯崇文，2011）。Wu, Poteyeva 和 Sun（2012）以社會結構理論、機構績效理論及文化理論的觀點來解釋中國和臺灣民眾對警察的態度，社會結構理論的觀點認為民眾對警察的態度受到人口地理分布的結構影響，機構績效理論的觀點認為民眾對警察的態度是受到警察特別績效及政府機構一般績效的影響，文化理論的觀點認為民眾對警察的信任與價值文化的導向有關連，該研究發現機構績效的因子如能否接受到警察服務、政府回應性與官員貪腐情形，最能預測中國和臺灣民眾對警察的信任情形。因此，本文聚焦在警察的工作效能（如合法、公正、績效）及貪腐情形（廉潔），藉以說明民眾對警察的信任。

貳、警察公正與民眾信任

一、公正是警政倫理

社會公正與對警察的信任是有關連的。對警察的信任可以被看作是包括更廣的相互關連的社會態度一部分，民眾對親朋好友同事越是信任及越認為社會公正者，對警察的信任也越高（胡榮，2015）。因此，要民眾對警察信任，先是要建立一個公正的社會。欲建立一個公正的社會，需要公部門平均地分配資源及非恣意行使公權力。公部門該如何要求執事的公務員呢？傳統的公共行政及新公共管理理論主張公共行政應是達成政治所設定目標的手段，在工具理性行政的觀點下，公共行政追求效率，故行政倫理的建構亦以確保效率達成為目的。然新公共行政、黑堡宣言及新公共服務理論，主張實質理性（目標本身的理性），主張效率必須與公共利益、個人價值、平等自由等價值目標結合才有意義，將「社會公平」作為政府管理的目標。因此，公

務人員無法僅以效率觀的公務倫理觀處理公共事務，往往須同時以社會公正的行政倫理觀從事公共服務（許道然、林文燦，2015）。警察是合法配賦武力的公務人員，更需要具有效率與社會公正合一觀的行政倫理。國際警察首長協會訂定的「執法倫理守則」（Law Enforcement Code of Ethics）裡，要求執法人員遵守國家法律及機關規章，不濫用職權，且不能以個人感情、偏見、仇恨及友誼來影響決定（IACP, 2015）。在臺灣，公務員服務法第6條規定：「公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會，加損害於人。」，秉公處理不僅是公務員的行政倫理，亦是其法定義務。為使公務員能公正執行職務，公務員服務法亦規定一些配套制度，如保守政府機關機密、兼職（課）許可、離職限制、投資商業限制、不得關說或請託、不得贈受財物、不得接受招待或饋贈、家族利益迴避、借貸限制、動支公物（款）限制等等，公務員有違反者予以懲處，若觸犯刑事法令者，並依各該法令處罰。另於2009年制定公務人員行政中立法，要求公務員應嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，服務人民。

二、警察的公正形象

根據 Wu 和 Sun (2010) 對中國大學生的調查研究，高達 84% 的受訪者認為警察對有錢人較好（對照窮人）、80% 的受訪者認為警察對當地居民較好（對照非當地居民）；僅有 42% 的受訪者認為警察是誠實的，而有超過 6 成的受訪者認為警察是貪腐的（62%）、濫用職權的（66%），這個研究結果顯示中國大學生大半認為警察並非公正的。而根據 2011 年對臺灣警察人員形象的調查，約 73% 民眾同意或非常同意，警察處理案件或服務民眾時受到紅包、人情或政治力的影響（在抽樣的五個縣市部分，臺北市 77.6%、臺中市 80.2%、高雄市 78.8%、雲林縣 59.4%、臺東縣 60.7%）。約 60.5% 民眾認為大部分的警察在處理民眾案件時很公平或還算公平（在抽樣的五個縣市部分，臺北市 61.7%、臺中市 61.8%、高雄市 54.4%、雲林縣 62.3%、臺東縣 65.6%）（周愷嫻等人，2011）。由此可知，在華人社會裡警察的公正形象並不完全是正面的。一些研究認為警察跟右翼性格如獨裁主義、民族優越感和保守主義有關，使得警察的性格具有偏執、不寬容外界、堅守中產階級價值、苛刻地對待違犯者和較在乎有權勢者（Wortley, 2003）。另外，警察存在有他們自己特性的副文化，如對大眾持犬儒主義、權威主義和多疑個性，這些特徵常常影響警察處理特定族群如婦女和少數民族的方式（Grant & Terry, 2005）。亦即警察的職業性格及副文化，可能導致警察不公正地執行

公權力。在美國，Harcourt 學派認為很少證據支持警政的目標地點及對實體失序的功用，反而是對民眾的攔停顯示集中於貧窮的少數民族及社會弱勢者的鄰里 (McCabe, 2008)。這是與 Kelling 學派主張警察能發揮結構功能 (影響失序行為、恢復社區秩序以降低犯罪和對犯罪的恐懼) 相左的論點，可作為本土實證研究的參考。而根據 2011 年臺灣的調查研究，影響對警察公正印象的因素，包括民眾的性別、年齡、被害恐懼感、犯罪被害經驗、政府施政總體施政、法院判決與檢調系統的滿意度及民眾得知警察負面報導等 (周愫嫻等人, 2011)。

三、警察裁量與公正

因為警察資源有限及警察工作充滿不確定性及複雜性，裁量權 (discretion) 的運用對警察工作十分重要，最為人知者為 Lipsky (1980) 的第一線行政人員 (street level bureaucrats) 理論。第一線行政人員 (如警察、教師等) 扮演兩種關鍵角色，其一是第一線行政影響民眾對政府施政範圍與內容的認知，必須承受民眾對公共服務的各種反應，並且經常要對民眾的反應做出即時回應；其二是第一線行政認定公共服務或懲罰的資格，其具有決定公共服務或施以懲罰對象的法定職權，故擁有一定程度的裁量權。是以，第一線行政人員經常身處國家機關與人民之間衝突的火線上，扮演了國家機關與人民之間的中介角色 (許立一、賴維堯、朱金池、劉見祥、花敬群、郭耀昌, 2007)。由於在街頭的第一線警察經常使用裁量權，平等原則及比例原則的適用尤顯重要，可讓警察公正執行職務。平等原則，源於憲法的平等權，在行政程序法第 6 條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」；平等原則並非要求立足點的一律平等，而是有正當理由得為差別待遇，無正當理由不得為差別待遇。美國近來發生數起警察擊斃有色族裔引發抗議的案件，其中的關鍵點即在於警察是否平等或公正地行使職權來對待各族裔的民眾。再者，警察裁量並非恣意的行動，在依法行政原則下，警察裁量行為要受到法的拘束，不論對不確定法律概念的判斷 (廣義的行政裁量) 或對法效果的選擇 (狹義的行政裁量)，第一線的警察需面臨情境上的決定，而比例原則常是警察裁量行為的依據。比例原則立於憲法位階，行政程序法第 7 條及警察職權行使法第 3 條均列有明文，規定行政行為應考量目的性 (採取之方法應有助於目的之達成)、必要性 (有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者) 及衡量性 (採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡)，第一線警察人員可依情境狀況做成合義務的裁量。

參、警察廉潔與民眾信任

一、廉潔是警政倫理

早在柏拉圖的理想國，對統治階級即要求清廉，希望統治者堅持清貧的操守，追求治國的榮譽，今日人民對於掌握權力的官員依然存在較高的道德要求（林麗珊，2009）。現今社會，廉潔是公務員的行政倫理，警察是公務員，應遵守公務員行政倫理的規定。依國際警察首長協會訂定的「執法倫理守則」（Law Enforcement Code of Ethics），要求執法人員保持私生活的清白以作為全民的表率，並不接受酬金，要體認職務勳章為公眾信任的象徵，信守警察服務倫理可以得到公眾的信任（IACP, 2015）。警政倫理可區分為專業倫理（Professional ethics）、個人倫理（Personal ethics）及組織倫理（Organizational ethics），即包括「工作」、「生活」及「品操」等三大面向，貪污問題是在個人倫理上探討，亦即是在品操面向強調廉潔、不貪污、不受賄及不貪小便宜等項（朱金池，2006）。由於貪腐違背民主制度的基本原則如負責、平等、公開，許多研究指出貪腐會導致民眾對政治的不信任（梁淑芬，2007）。Wu, Poteyeva, 及 Sun（2012）調查研究也指出，不論在中國或臺灣，不佳的政府績效（如未回應民眾、貪腐）均危及民眾對警察的信任。有鑑於貪腐的殘害，2003年聯合國訂定反貪腐公約（United Nations Convention against Corruption），第一條即說明「貪腐對社會穩定與安全所造成之問題和構成威脅之嚴重性，破壞民主體制及價值觀、道德觀與正義，並危害永續發展及法治...確信貪腐已不再是地方性問題，而是一種影響所有社會和經濟之跨國現象。」。

二、警察的廉潔形象

根據國際透明組織（Transparency International，簡稱 TI）2013 年度全球「清廉印象指數」（Corruption Perception Index, CPI）¹，臺灣在參與評比的 177 個國家中，與以色列並列 36 名，得分為 61 分（臺灣透明組織，2013）。2013 年度報告並指出我國有 36% 的受訪者表示過去一年內曾向相關部門行賄，引起各界譁然，後經世新大學民調中心翻譯國際透明組織 2013 年之貪腐

¹ 「清廉印象指數」是評比全球公部門廉潔程度最重要的指標，以 0 到 100 分評價（0 分代表被評價極度貪腐；100 分代表被評價最廉潔），參考臺灣透明組織，網址：<http://www.tict.org.tw>。

趨勢指數調查問卷，執行「臺灣貪腐程度測量調查」(Taiwan Corruption Barometer, 簡稱 TCB)，受訪者表示過去一年內曾有行賄經驗者，除了醫療院所高於 2% 之外，其他各類政府機關(構)之行賄比例皆低於 2%，然認為司法機關、檢察機關與警政機關受貪污影響的程度為「頗為貪污」與「非常貪污」者在四成左右(張國偉，2014)。而根據 2014 年度全球「清廉印象指數」，臺灣在參與評比的 175 個國家中，與波蘭並列第 35 名，得分亦為 61 分；在 28 個參與評比的亞太國家或地區當中，名次在我國前面的分別為：紐西蘭(91 分)第 2 名、新加坡(84 分)第 7 名、澳洲(80 分)第 11 名、日本(76 分)第 15 名、香港(74 分)第 17 名、不丹(65 分)第 30 名、韓國(55 分)第 43 名、中國大陸(36 分)第 100 名(臺灣透明組織，2014)。調查結果顯示，臺灣清廉印象不若亞洲已開發國家(如日本)般好，且民眾認知刑事司法機關較受貪污影響。刑事司法機關包括司法機關(法官、檢察官)、警察機關及矯正機關，根據法務部廉政署 2014 年廉政民意調查，民眾對警察的清廉程度評價從 2012 年調查的 5.01 下降至 2013 年的 4.67，2014 年則回升至 5.12，刑事司法人員除檢察官清廉程序較 2013 年明顯上升外(共有 26 個人員類別，其排名從第 11 升至第 8)，其他包括警察、法官、監獄管理人員均落在第 11 至 15 名的範圍，其中警察 2012 年排名第 10、2013 年排名第 13、2014 年排名第 11，惟 2012 年至 2014 年排名均在法官前面(法務部廉政署，2014)。由此可知，警察在刑事司法人員裡面並非是最不受民眾信任者，然僅在 26 類別人員中居第 11 至 15 名。另外，根據 2011 年對警察人員形象的調查研究，約有 63% 民眾同意或非常同意大部分的警察會發生違法、不守紀律等風紀問題(抽樣的五個縣市，臺北市 63.5%、臺中市 67.2%、高雄市 70%、雲林縣 54%、臺東縣 54.9%) (周愷嫻等人，2011)，此調查結果顯示，過半數的民眾認為大部分的警察會發生違法、不守紀律等的風紀問題，該研究以這個項目的調查代表民眾對警察廉潔形象的認知，也就是臺灣民眾對警察廉潔形象的認知大半是負面的。

三、廉潔規範與媒體影響

在臺灣，公務員服務法是對公務員行政倫理的規範，公務員服務法第 5 條規定(1939 年訂定)，公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩，及冶遊賭博，吸食毒等，足以損失名譽之行為。之後，1993 年訂定公職人員財產申報法、2000 年訂定公職人員利益衝突迴避法、2003 年訂定國家機密保護法，以罰責外控公務員保持廉潔。2008 年訂定公務員廉政倫理

規範（2010年修正），更進一步規範與其職務有利害關係者餽贈或受贈財物的情形，違反的公務員負行政責任，涉及刑事責任者，移送司法機關辦理。2012年6月7日行政院第3301次院會通過「黃金十年國家願景」計畫之願景三「廉能政府」之施政主軸一：「廉政革新」策略作法，並據此實施國家廉政建設行動方案²。2015年5月20日訂定聯合國反貪腐公約施行法，規定聯合國反貪腐公約所揭示之規定，具有國內法律之效力。警察的工作與民眾權益攸關，並常使用強制力，容易產生貪腐情形，各項廉政推動方案及廉潔倫理規範，對警察具有外控的效力，以防制貪腐造成的信任崩壞。另外，依據2014年廉政民意調查報告，有關受訪者認知公務人員清廉形象的管道方面，有高達72.3%的受訪者對公務員的印象最主要是來自電視，其次是親友（45.0%）與報紙（42.5%），再其次是網路（23.2%）、個人經驗（17.7%）；整體來說，電視傳播是受訪者獲得有關公務員清廉印象訊息的最主要來源，其中對公務人員印象來自個人經驗者，其接觸對象以警察居多（26.2%）（法務部廉政署，2014）。在臺灣的其他調查研究中，也發現媒體在民眾對警察的態度中扮演著顯著影響的角色（黃玉秀，2012；陳斐鈴，2013；Sun, Jou, Hou, & Chang, 2014），這也形成是對警察外控的機制。而民眾與警察的接觸經驗，影響對整體公務人員清廉的印象。

肆、手段正當與民眾信任

一、對警察程序的信任

在民主社會裡有效的警政需要社區的支持，而這倚賴著警察尊重法律的規定、團體的人權及社區裡的個人。任何警察所採取的違反法律或不人性方法的作為，無論此行為可以達成何種結果，均是失敗的警政（邱俊誠，2008）。由此可知，警察執行職務的程序是警政成功與否的關鍵點。近來的研究有將對警察的信任區分為程序為基礎的信任及結果為基礎的信任，前者認為民眾對警察的認知主要是受到警察做決定時程序是否公平影響，後者認為民眾對警察的認知主要是受到警察是否公平地配給對民眾或社區服務影響（Sun, et al., 2014）。西方的一些研究顯示，結果因素較程序因素更是影響民眾

² 該方案的目標有四項，分別為：1、不願貪：型塑誠信反貪意識，健全國家廉政體制。2、不必貪：完善員工福利待遇，激勵提升服務品質。3、不能貪：強化公私部門治理，促進決策程序透明。4、不敢貪：打擊公私部門貪腐，維護社會公平正義。

對法定權威的認知 (Tyler, 1990)。然在臺灣的實證調查顯示，臺灣民眾傾向以混合程序及結果為基礎的信任評估警察，即不區分是對程序或結果的信任，可能的原因是臺灣的法制文化重實質的正義甚過程序的公平及受調查的人沒有直接與警察接觸的經驗 (Sun, et al., 2014)。換言之，程序及結果因素均影響民眾評量對警察的信任。警察作為社會正式的控制機制，維持秩序及執法均為其主要功能，雖然警察在社會發揮很多功能，民眾普遍認為警察角色主要是打擊犯罪，在所有警察做的事情當中，很多方式可以達成目的，然執法是最容易達成和與大眾溝通警察要做的事情 (Travis III & Langworthy, 2007)。在執法的過程常需要行使強制力，警察又合法配賦武力，因此手段正當地達成目的 (警察任務) 便十分重要。故國際警察首長協會訂定的「執法倫理守則」 (Law Enforcement Code of Ethics)，要求執法人員和平地防制暴力和失序，尊重每個人都有自由、平等和正義的憲法權利，發展自制的權力，留心他人的福祉，並遵守國家法律及單位命令，而信守警察服務倫理可以得到公眾的信任 (IACP, 2015)。

二、警察偏失行為與副文化

Barker (1983) 訪談美國南部某州 91 個警察單位的 271 位警察人員，發現警察職業偏失行為包括貪污 (police corruption) 及不當行為 (police misconduct not relates to corruption) 兩大類，警察權的濫用、收回扣、執勤中睡眠偷勤、過分使用強制力是最常見的違法或不當現象 (陳明傳, 1989)。Joannes (2000) 認為警察戰術過度行使的代價，易產生暴行、社區對警察信心的侵蝕、錯誤的逮捕、超載的刑事司法系統。如運用警力掃蕩，如果沒有適當的訓練和監視，掃蕩讓警察的權力容易產生可能的暴行，如果警察有很大的壓力要做逮捕和捉違法，很可能會抄捷徑未遵守正當程序，過度和管理不當的掃蕩會侵害民眾的權益，因當警察被指派到執行特定區域時，他們無法像當地警察般有效率地區辨真實的嫌疑犯 (Scott, 2003)。警察違法或不當現象，很多是在行使職權的過程，如濫用權力、暴行、未遵守正當程序及錯誤的逮捕。根據在臺灣的調查研究，約六成 (57.3%) 的民眾認為擴大臨檢酒店、PUB、卡拉 OK、撞球館、旅館、夜店或網咖等營業場所，會影響商家或消費民眾的權益；約有五成 (52.1%) 的民眾認為警察對出獄毒犯每個月實施住家查訪一次，會影響毒犯想要重新做人的意願；有四成 (43.8%) 的民眾認為警察加強逮捕毒犯容易產生執法過當或過度行使武力之情形 (陳斐鈴, 2014a)。然卻有近七成的警察認為擴大臨檢會影響民眾的權益及加強

逮捕容易產生執法過當的情形，僅約三成多的警察認為住家查訪會影響毒犯重新做人的意願（陳斐鈴，2014b）。研究顯示警察比民眾還高比例認為擴大臨檢會影響民眾的權益及加強逮捕容易產生執法過當的情形，這情形殊值重視。一個訪談毒品前科人口的研究發現，警方執行採驗尿液過程中歧視毒品前科者，在執行臨檢當時造成施用毒品前科者在其他乘客面前曝光，而經常出入警局的標籤以及需花費正常上班時間去警局報到驗尿，對於正想辦法努力回歸正常社會生活的人產生困擾，甚至還會遇到警察人員直接到住居所或工作地點當場帶走人到警局採驗尿液之情形（楊瑞美，2003）。但何以警察較民眾低比例認為住家查訪會影響毒犯重新做人的意願呢？警察對工作的認知，其實會受到副文化的影響。Reiner（1992）認為這種工作特性反應在警察文化中包括憤世嫉俗、大男人和種族歧視的態度、與同事強烈的團結和保守的政治觀。如當警察自認抓到了不守法的刁民，警察可能整這些所謂的「混混」，因警察在執法時心中會有執行「迴避審判的正義」（justice without trial）心態（邱俊誠，2008）。事實上，警察的「工作性格」是對工作危險、上級權威和績效壓力的反應（Skolnick, 1966），被認為有助於員警在危險、無法預測、疏離的工作環境中存活下來；員警的團結讓員警安心相信其他同仁會盡力工作、會在面臨外界威脅時支援協助彼此、會在外界調查時保密（Chan, 2005）。由此可知，警察執行職務手段不正當的偏失行為，除了警察個人的因素外，尚有副文化因素的影響，需要透過外控機制及組織文化的改造來改善。

三、正當程序與裁量管理

如何能讓警察正當地行使公權力呢？首要的機制是法律。在權力分立的憲政架構下，行政部門執行立法部門制定的法律，國家重要的事務皆由代表人民的立法院審查同意。依法行政原則講求行政機關必須受法之拘束，行政程序法第7條規定行政行為應受法律及一般法律原則之拘束，因此，警察人員行使職權須遵照法律及一般法律原則。另外，警察執法必須遵守法律的正當程序（due process of Law）。法律的正當程序，又譯為正當法律程序或正當程序，其理念源自英國法上的「自然正義法則」（rules of natural justice），包含在公正的法庭前聽證（就審）的權利、獲悉指控的權利及就指控進行答辯的權利等三項要素（化約為「公正」與「公平」兩個原則），猶加上美國行政程序法倡導的「公開」原則。原僅適用於司法程序，後來擴張適用於行政程序，包括當事人應受告知、當事人應有表示意見的機會、決策者應公

正、決定應附理由、決定書應附記救濟途徑等（湯德宗，2005）。在我國，憲法第 8 條及行政程序法均明文化正當法律程序，警察行使職權需踐行警察作用法及行政規則（如標準作業程序）的程序規定，以保障人權。警察是第一線行政人員，經常使用裁量權，因此，裁量權的約制與訓練是讓警察手段正當的第二個機制。然影響警察裁量的因素很廣泛，如 Kleinig（1996）認為警察裁量的行使過程，牽涉到對警察角色或任務範圍的認知、對特定工作情境的詮釋、對警察工作優先次序及所採取手段的決定。而 Brooks（1989）檢視警察做裁量決定的文獻，發現造成警察裁量行為不同的原因，包括情境的特質（如案件的本質、發生時間、是否有證人）、警察組織、鄰里特性、警察特質及警察態度。因此，除了運用法學上裁量瑕疵理論（裁量逾越、濫用及怠惰屬違法），藉由司法審查作為約制外，警察合義務的裁量需累積案例經驗及強化情境訓練。

伍、維護治安績效與民眾信任

一、警察績效指標

機構績效理論的觀點認為民眾對警察的認知是受到警察特別績效及政府機關一般績效的影響（Wu, et al., 2012）。一些研究結果顯示，民眾對警察績效滿意與否是支持或信任警察的預測因子（Dukes, Portillos, & Miles, 2009；Reisig & Parks, 2000）。但那些是警察的績效呢？先從警察的功能論起，從社會學的角度觀察，避免社會規範瓦解的社會控制機制有三道防線：第一是社會化（Socialization）過程，此一過程將社會規範與價值深入人心，這是一種內控機制；第二道防線乃設法增加人們違反規範的難度，它可以是正式的控制機制，家庭、學校、教堂等屬之，它也可以是非正式的控制機制，譬如家人或朋友之間的關係；第三道防線則是採取刑罰或矯治措施以維繫社會規範，第二與第三道防線均屬外控機制。警察，屬於第二道防線中的正式控制機制。警察作為社會正式的控制機制，有三個主要功能，一是維持秩序，二是執法，三是服務，警察機關基於社區需要、民眾需求和部門政策在這些功能中配置其資源。然這三種功能之間並非完全獨立互斥，絕大多數警察機關同時從事三種功能的業務活動（梅可望、陳明傳、李湧清、朱金池、章光明、洪文玲，2010）。對於警察工作績效的評估，傳統上警政研究者多採取結果評估的研究取向，犯罪率（crime rates）與犯罪恐懼（fear of crime）是二個

最重要的影響變項。然近年來，警察政策評估者開始對過去視為主流的結果評估（犯罪率及犯罪恐懼）產生質疑，而導向使用過程評估以瞭解計畫如何被執行、計畫如何運作、計畫如何影響警察人員及組織結構，其關心的變項已由犯罪率與犯罪恐懼，轉向評估警察工作滿足感、警民關係、民眾對警察的信任、社區組織、社區凝聚力、集體效能、警察服務態度、組織變遷等（章光明，2007）。陳玉書、邱炫綿（2009）認為國內外研究大都以「服務品質」來評估警察人民或警察機關的工作效能，其內容通常包括警察人員的行為、態度、素質和幫助與解決社區問題的作法。除消極的受理民眾與地方的各類治安問題外，警察作為的內涵仍應涵蓋積極的行動（如：巡邏、犯罪預防宣導和服務訊息的提供等），而滿意度則常被定義為個人對警察人員或機關作為滿意程度的主觀態度或感受。警察服務滿意度連繫著人民對警察的信任與支持有關，其實質內涵包括人們舉報犯罪的意願以及守法的程度（邱炫綿，2011）。換言之，對警察服務的主觀態度（滿意度）與對警察信任相關連著，而警察的服務除了提升犯罪偵破率及降低犯罪恐懼感外，還包括對民眾或社區的服務。

二、警察績效滿意度

在臺灣，近年數個研究對警察總量滿意度進行調查，在官方調查部分，根據內政部警政署 2013 年警政工作年報顯示，2013 年民眾對所居住縣市整體治安滿意度均在 71% 以上，對所居住鄉鎮市區警察整體服務滿意度在 82% 以上，對於警察整體服務滿意度約為 83.96%（內政部警政署，2014）。在學術調查部分，根據內政部委託國立臺北大學犯罪學研究所調查研究，約有六成民眾對全國警察印象佳（周愷嫻等人，2011）；另根據國立中正大學犯罪研究中心 2015 年 2 月 12 日公布「103 年全年度全國民眾被害暨政府維護治安施政滿意度調查報告」，民眾對「警察維護治安工作」的滿意度觀感巨幅上升至 68.4%，達到歷年最佳表現；此外，與去年同期調查結果相較之下，民眾「擔心被犯罪侵害的觀感」的擔心程度，有顯著下滑的趨勢，降到四成二的低點，表現為歷次調查以來最佳（國立中正大學犯罪研究中心，2015）。至於對警察個量滿意度的調查，在官方調查部分，根據行政院國家發展委員會於 2013 年 4 月發布「民眾對政府服務品質滿意度的看法」結果，對「110 受理報案專線」滿意度 80.2%，對「165 反詐騙諮詢專線」滿意度 63.8%，高於整體政府單位的滿意度或服務效率（國家發展委員會，2013）；另外，根據內政部警政署 2013 年警政工作年報顯示，2013 年民眾對於警察執行巡邏

、路檢及訪查等勤務表現滿意情形為 79.72%、警察取締交通違規工作滿意情形為 75.51%（內政部警政署，2014）。在學術調查部分，根據內政部委託國立臺北大學犯罪學研究所調查研究，警察效率的印象包括對警察取締交通違規表現的滿意情形、認為警察在打擊犯罪方面表現好不好及警察在處理民眾報案或求助電話時是否有效率，約 55.2% 民眾很滿意或還算滿意警察取締交通違規的表現（在抽樣的五個縣市部分，臺北市 77.6%、臺中市 80.2%、高雄市 78.8%、雲林縣 59.4%、臺東縣 60.7%），約 46.2% 民眾認為警察在打擊犯罪方面表現很好或還算好（在抽樣的五個縣市部分，臺北市 61.7%、臺中市 61.8%、高雄市 54.4%、雲林縣 62.3%、臺東縣 65.6%），約 45.4% 民眾認為警察在處理民眾報案或求助電話時很有效率或還算有效率（在抽樣的五個縣市部分，臺北市 61.7%、臺中市 61.8%、高雄市 54.4%、雲林縣 62.3%、臺東縣 65.6%）（周愷嫻等人，2011）。根據以上調查結果顯示，民眾對警察總量滿意度均是相當正面的評價（超過 6 成），而官方對警察個量工作滿意度也在 6 成以上，僅內政部委託國立臺北大學的調查研究結果約在 45%-56%³。事實上，滿意代表的是心裡的狀態且多是根據直接經驗而來，信任的意思更為廣泛，且更具體的指涉社會機構，泛指凝聚著對警察制度的良好願望，對制度，而不是對個人（Cao, 2015）。再者，滿意是對過去基於直接經驗而作的評估，而信任或具有信心是對未來將發生且是基於信念而作的評估（Van Craen, 2013；Cao, 2015）。因此，對警察或警察工作（績效）的滿意度或許奠基著公眾信任的情感，然並不相等於民眾對警察機關（政體機構）的信任情形。

三、對政治系統的信任

Cao 和 Zhao（2005）曾研究拉丁美洲民眾對警察的信任，以社經（年齡、性別、婚姻狀況、社會階層、收入、教育程度、失業及宗教）及態度（快樂、政治保守主義和信任政治系統）因素作測量，該研究發現對政治系統的信任情形最能影響民眾對警察的態度，即越信任其他社會機構如軍隊、司法系統、政黨、國會和市民服務的民眾，越信賴警察。另個研究也呈現同樣的結果，當民眾越信任社會與政治系統時，對警察越信任，即民眾對警察的信任呈現的是政府提供大眾利益及需求情形的回應（Cao & Dai, 2006），甚至民眾對政治越有興趣，對法律權威機關會越信任（Lai, Cao, & Zhao, 2010）。

³ 此與 2006 及 2014 年亞洲民主動態調查報告民眾對警察的信任度約 48% 相近。

在對臺灣的調查研究裡，也呈現了一致的結果，對中央政府、地方政府及司法的滿意與否影響了民眾對警察的信任，特別是對司法的滿意情形，因為警察是政治系統的一部分，故受到民眾對其他機關滿意情形的影響 (Sun, et al., 2014)。因此，民眾對警察的信任，或源於對警察及警察機關維護治安績效的主觀態度 (滿意與否)，也來自於對政府機關 (特別是司法機關) 一般績效的印象或好惡情感。

陸、結論

根據梁淑芬 (2007) 調查研究結果，在六個政體機構 (法院、中央政府、政黨、立法院、軍隊、警察) 中，僅有軍隊的信任比例高於不信任比例，其餘五個政體機構，皆是不信任比例高於信任比例，但法院及警察比起政黨、立法院及中央政府已經更能獲得多數民眾的信任。該研究分析，執法人員知法犯法、收紅包貪腐、吃案及執法不公正，皆可能導致警察風紀敗壞而無法獲得民眾的信任，然警察平日的打擊犯罪及法院的訴訟運作程序仍享有人民一定水準的肯定。因此，警察的廉潔、公正、手段正當及維護治安績效等項，均會影響民眾對警察這個政體機構的信任。在臺灣的調查研究裡，對警察工作滿意度有不同的結果，官方調查的總量及個量工作滿意度均在 6 成以上，學術調查總量工作滿意度亦在 6 成以上 (中正大學)、個量工作滿意度則在 45%-56% 之間。事實上，除非是使用完全相同的變量，比較不同研究之滿意度時必需十分謹慎，這可以解釋為何不同團體或單位所進行之警察滿意度調查時常產生不同的結果 (周愷嫻等人, 2011)。而對警察的信任，2006 年、2014 年亞洲民主動態調查的研究結果相仿，約在 48%-49%。對警察或警察工作 (績效) 的滿意度或許奠基著公眾信任的情感，然並不相等於民眾對警察機關 (政體機構) 的信任情形，如前所述，信任的意思比滿意度較廣泛，且更具體的指涉社會機構，係對制度，而不是對個人，且是對未來將發生及是基於信念而作的評估。

對警察的信任區分為程序為基礎的信任及結果為基礎的信任，西方的一些研究顯示，結果因素較程序因素更是影響民眾對法定權威的認知，然在臺灣的實證調查顯示，臺灣民眾傾向以混合程序及結果為基礎的信任評估警察，即不區分是對程序或結果的信任。換言之，程序及結果因素均影響民眾評量對警察的信任。在本文裡，廉潔、公正、手段正當均與程序為基礎的信任相關，維護治安績效較屬於結果為基礎的信任。分述而言，對警察的信任可

以被看作是包括更廣的相互關連的社會態度一部分，民眾越認為社會公正者，對警察的信任也越高，因此，要民眾對警察信任，先是要建立一個公正的社會。而貪腐違背民主制度的基本原則如負責、平等、公開，導致民眾對政治的不信任，不佳的政府績效（如未回應民眾、貪腐）均危及民眾對警察的信任。手段正當則關連著以程序為基礎的信任，而民眾對警察績效滿意與否是支持或信任警察的預測因子。再者，機構績效理論的觀點認為民眾對警察的認知是受到警察特別績效及政府機關一般績效的影響，當民眾越信任社會與政治系統時（特別是對司法的滿意情形），對警察越信任。因此，民眾對警察的信任，或源於對警察機關程序（如廉潔、公正、手段正當）及結果（如維護治安績效）的態度，也來自於對政府機關（特別是司法機關）一般績效的印象或好惡情感。

在臺灣，公正與廉潔均是警政倫理，公務員須具有效率與社會公正合一觀的行政倫理，並廉潔自持。行政倫理偏重於個人內在道德的自覺及自律，然自覺及自律有賴社會長時間形成的共同價值規範作為指引（吳定，張潤書，陳德禹，賴維堯，許立一，2009）。爰公務員服務法暨各種倫理規範，以嚴密的外控機制要求公務員執事公正及廉潔，遇有裁量時機，行政法一般原理原則均明文化（如平等原則及比例原則），讓第一線警察得以清楚地適用，媒體亦成為外控警察倫理的一環。再者，法律及裁量管理的機制能讓警察正當地行使公權力，依法行政、裁量瑕疵等理論，提醒及監督警察執行職務須合於正當程序，而警察情境訓練亦是控管裁量失度之策。對警察及其工作（績效）的滿意度奠基著公眾信任的情感，仍是警察需著力的目標，然靠警察單一機關努力是不足的，提升整個政治體系（特別是司法機關）的績效，才能更有效地影響民眾對警察的信任度；而滿意或信任地方的警察可能是信任政府機關的指標（Wu et al., 2012）。一般而言，影響民眾對警察態度的因素，包括個人特徵、直接的警民接觸經驗、人民對政府與司法制度的態度、媒體影響、社區結構與組織特徵及地區性（周愷嫻等人，2011）。而沒有任何一個單獨的警察方案能夠降低這樣的影響，因為警民關係的本質深植在社會結構的狀況裡（Decker, 1981）。在對臺灣的調查研究裡，尚有社會層面的因素—鄰里社會資本（如集體效能）及生活品質顯著影響了對警察的信任，如越信任鄰居及滿意住家生活品質的人越信任警察（Sun, et al., 2014），不同面向（如警察副文化）的影響因素均有待日後續予研究和探討。

參考文獻

- 內政部警政署 (2014)。103 年警政工作年報。臺北市：內政部警政署。
- 朱金池 (2006)。警察倫理課題之探討。**執法新知論衡**，2 (2)，63-83。
- 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯、許立一 (2009)。行政學 (上)。臺北：國立空大大學。
- 周悛嫻、孫懿賢、侯崇文 (2011)。警察形象與治安滿意度之研究。內政部委託研究報告 (國科會 GRB 編號：PG10003-0313)，未出版。
- 林麗珊 (2009)。警察倫理教育之核心價值。**哲學與文化**，36 (1)，99-120。
- 法務部廉政署 (2014)。103 年廉政民意調查報告書。檢自：<http://www.aac.moj.gov.tw>。
- 邱俊誠 (2008)。警察強制力的行使淺談警察倫理。**警學叢刊**，39 (2)，131-139。
- 邱炫綿 (2011)。警察服務滿意度量表之發展。**中央警察大學警學叢刊**，42 (1)，155-185。
- 胡榮 (2015)。中國人的政治效能感、政治參與和警察信任。**社會學研究**，1，76-96。
- 國立中正大學犯罪研究中心 (2015)。103 年全年度全國民眾被害暨政府維護治安施政滿意度調查報告。檢自：<http://deptcrcc.ccu.edu.tw>。
- 國家發展委員會 (2013)。民眾對政府服務品質滿意度的看法。檢自：<http://www.ndc.gov.tw>。
- 張國偉 (2014)。2013 全球貪腐趨勢指數與臺灣貪腐程度調查結果之比較。檢自：<http://tict.niceenterprise.com>。
- 梁淑芬 (2007)。政治信任的來源與民主效果：以機構信任為分析焦點 (未出版碩士論文)。淡江大學，新北市。
- 梅可望、陳明傳、李湧清、朱金池、章光明、洪文玲 (2010)。警察學。桃園縣：中央警察大學。
- 章光明 (2007)。警察政策評估方法之演進。**中央警察大學警政論叢**，7，15-37。
- 許立一、賴維堯、朱金池、劉見祥、花敬群、郭耀昌 (2007)。第一線行政與民眾生活。臺北：國立空中大學。
- 許道然、林文燦 (2015)。考銓制度。臺北：國立空大大學。

- 陳玉書、邱炫綿（2009）。警察作為滿意度影響因素之分析。*執法新知論衡*，5（1），37，35-60。
- 陳明傳（1989）。新警察倫理內涵之探討。*中警察大學警學叢刊*，20（1），21-30。
- 陳斐鈴（2013）。警察與民眾對毒品執法策略認知之研究（未出版博士論文）。中央警察大學，桃園縣。
- 陳斐鈴（2014a）。民眾對警察執法偏失的認知。*警專論壇*，12，87-98。
- 陳斐鈴（2014b）。警察對執法偏失的認知。*警專論壇*，13，96-107。
- 湯德宗（2005）。*行政程序法論*。臺北：元照出版社。
- 黃玉秀（2012）。民眾媒體閱聽、政黨傾向與警察滿意度（未出版碩士論文）。國立臺北大學，臺北市。
- 楊瑞美（2003）。毒品政策對施用毒品者之影響—以某成年男性戒治所為例（未出版碩士論文）。臺灣大學，臺北市。
- 臺灣透明組織（2013）。臺灣透明組織公佈 2013 年全球清廉印象指數（CPI）新聞稿。檢自：<http://tict.niceenterprise.com>。
- 臺灣透明組織（2014）。臺灣透明組織公佈 2014 年全球清廉印象指數（CPI）新聞稿。檢自：<http://tict.niceenterprise.com>。
- Bridenball, B., & Jesilow, P.（2008）。What matters the formation of attitudes toward the police. *Police Quarterly*, 11（2），151-181.
- Brooks, L.（1989）。Police discretionary behavior: a study of style. In R. Dunham & G. Alpert（Eds.），*Critical Issues in Policing : Contemporary Readings*（pp. 121-145）。Prospect Heights,IL:Waveland Press.
- Brown, B., & Benedict,W. R.（2002）。Perceptions of the police: past findings, methodological issues, conceptual issues and policy implications. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 25(3), 543-580.
- Cao, L., Stack, S., & Sun, Y.（1998）。Public confidence in the police: a comparative study between japan and America. *Journal of Criminal Justice*, 26, 279-289.
- Cao, L., & Hou, C.（2001）。A comparison of confidence in the police in china and in the united states. *Journal of Criminal Justice*, 29, 87-99.
- Cao, L., & Zhao, J. S.（2005）。Confidence in the police in Latin America. *Journal of Criminal Justice*, 33, 403-412.

- Cao, L., & Dai, M. (2006). Confidence in the Police: Where does Taiwan Rank in the World? *Asian Criminology*, 1, 71-84.
- Cao, L., Huang, L., & Sun, I. Y. (2014). *Policing in Taiwan: from authoritarianism to democracy*. NY: Routledge.
- Cao, L. (2015). Differentiating confidence in the police, trust in the police, and satisfaction with the police. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 38 (2), 239-266.
- Chan, J. (2005). Changing police culture, In T. Newburn (Eds.), *Policing Key Readings* (pp.339-340). Devon, UK: Culmcott House.
- Decker, S. H. (1981). Citizen attitudes toward the police: a review of past findings and suggestions for future policy. *Journal of Police Science and Administration*, 9 (1), 80-87.
- Dukes, R., Portillos, E., & Miles, M. (2009). Models of satisfaction with police service. *Policing*, 32, 297-318.
- Grant, H. B., & Terry, K. J. (2005). *Law enforcement in the 21st century*. MA: Pearson Education.
- IACP (2015). Law Enforcement Oath of Honor. Retrieved from <http://www.theiacp.org>.
- Joannes, A. (2000). Does the New York City Police Department deserve credit for the decline in New York City's homicide rate? A cross-city comparison of policing strategies and homicide rates. *Columbia Journal of Law and School Problems*, 33, 265-303.
- Kleinig, J. (1996). *The ethics of policing*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Lai, Y., Cao, L., & Zhao, J. (2010). The impact of political entity on confidence in legal authorities: a comparison between China and Taiwan. *Journal of Criminal Justice*, 38 (5), 934-941.
- McCabe, J. E. (2008). What works in policing? the relationship between drug enforcement and serious crime. *Police Quarterly*, 11 (3), 289-314.
- Reiner, R. (1992). *The politics of the police* (2Ed.). Buffalo: University of Toronto Press.
- Reisig, M. and Parks, R. (2000). Experience, quality of life, and neighborhood context: a hierarchical analysis of satisfaction with police. *Justice Quarterly*,

17, 607-630.

- Scott, M. (2003). *The Benefits and Consequences of Police Crackdowns*. Washington, D. C.: U.S. Department of Justice. Office of Community Oriented Policing Services.
- Skolnick, J. H. (1966). *Justice without trial : law enforcement in democratic society*. New York: John Wiley.
- Sun, I. Y., Jou, S., Hou, C. C., & Chang, Y. C. L. (2014). Public trust in the police in Taiwan: A test of instrumental and expressive models. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 47 (1), 123-140.
- Travis III, L. F., & Langworthy, R. H. (2008). *Policing in America-A balance of forces* (4th Ed.). New Jersey :Upper Saddle River.
- Tyler, T. (1990). *Why people obey the law*. New Haven, CT: Yale University Press.
- UNDP (2014). Youth and Democratic Citizenship in East and South-East Asia. Retrieved from <http://www.asia-pacific.undp.org>.
- Van Craen, M. (2013). Explaining majority and minority trust in the police. *Justice Quarterly*, 30 (6), 1042-1067.
- Wortley, R. K. (2003). Measuring police attitudes toward discretion. *Criminal Justice and Behavior*, 30 (5), 538-558.
- Wu, Y., & Sun, I. Y. (2010). Perceptions of police: an empirical study of Chinese college students. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 33 (1), 93-113.
- Wu, Y., Poteyeva, M., & Sun, I.Y. (2012). Public trust in police: a comparison of China and Taiwan. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 36 (3), 189-210.

