

## 從警察工作目標看「巧實力」之運用

### Smart Power: Examining its Utilization From the Perspective of the Goals of Police Task

杜鈴玉<sup>1</sup>

Tu, Ling-Yu

#### 摘要

從二〇一四年三月十八日至四月十日間，歷經一波波的群眾衝突事件，警察執法過程中，有受到民眾大力的肯定，也引起一些質疑。身為代表國家執行公權力的警察，除依法行政，貫徹保障人民基本權利之任務，警察執法的技巧與策略也至為關鍵。由美國學者蘇珊尼·諾瑟（Suzanne Nossel）提出的「巧實力」（Smart power）概念，不僅為美國提供自「911」恐怖攻擊事件以來，處理外交的最高戰略原則，同時也在各領域引起熱烈討論，思考如何聰明、巧妙地將「硬實力」（Hard Power）與「軟實力」（Soft Power）兩種資源相互結合，達成所要獲致的結果。警察工作四大目標——人權、形象、效率、風紀之實踐，有賴於警察巧實力之建設。雖然它們不是一蹴可幾，但所有的技巧與策略都可以加以學習並應用。

關鍵詞：巧實力、硬實力、軟實力、警察工作目標

#### Abstract

From March 18, 2014 to April 10, 2014, there have been waves of mass confrontations. While some people have supported police's actions of enforcing the law, others have shown concerns. Since police represent country's public power of carrying out the responsibility of protecting people's basic rights as protected by law, their strategies and tactics of enforcing the law are crucial. "Smart power", a construct proposed by American scholar Suzanne Nossel, not only provided the United States the highest strategic diplomatic principles since the "9/11 attack", but also induced many discussions in various disciplines that seek to meticulously integrate the two resources of "Hard Power" and "Soft Power" to reach fruitful results. Police

<sup>1</sup> 杜鈴玉，臺灣警察專科學校刑事警察科副教授，中國文化大學中山與中國大陸研究所博士。

task's four most prominent goals of human rights, image, discipline, and efficiency require the development of police smart power to carry out. Although it might not succeed at the first try, all the strategies and tactics can be further learned and applied.

Keywords: Smart Power; Hard Power; Soft Power; the Goals of Police Task

## 壹、前言

「巧實力」(Smart Power)一詞,最早由美國原駐聯合國代表團副大使、美國安全與和平研究所高級研究員蘇珊尼·諾瑟(Suzanne Nossel),在2004年的《外交》(Foreign Affairs)雜誌中,發表的一篇題為「巧實力」的論文中提出。諾瑟認為,美國外交應摒棄保守的「單邊主義」(unilateralism)國家戰略,將「硬實力」(Hard Power)與「軟實力」(Soft Power)相互結合,利用一切國際資源與力量,達成美國的國家戰略目標,維護美國的國家利益,此即「巧實力」的運用。<sup>2</sup>

最早提出「軟實力」<sup>3</sup>概念的約瑟夫·奈(Joseph S. Nye)肯定諾瑟提出的「巧實力」概念,並做出了進一步的闡釋。2006年1月,奈在《外交》雜誌上撰文「重新思考軟實力」(Think Again: Soft Power)指出,單獨依靠「硬實力」或「軟實力」都是錯誤的,美國必須變革其外交戰略,將美國的「硬實力」與「軟實力」巧妙結合起來形成「巧實力」。<sup>4</sup>

2009年1月13日,獲美國總統歐巴馬(Barack Hussein Obama II)提名、出任國務卿的希拉蕊·柯林頓(Hillary Diane Rodham Clinton),在國會參議院外交委

<sup>2</sup> Suzanne Nossel, "Smart Power," *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 2 (March/April 2004), pp.131-142.

<sup>3</sup> 1990年,約瑟夫·奈(Joseph S. Nye)第一次提出「軟實力」(Soft Power)概念,並且認為美國的軟實力在世界上獨佔鰲頭。參見:Joseph S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990), pp.1-307. 另外,2002年,奈進一步闡釋了軟實力的涵,他說:「可以用來說服其他國家改變行為等軍事和經濟力量,都屬於硬實力的例子;能在世界政治中設定議題、並吸引他人與你目標一致,即為軟實力。」參見:Joseph S. Nye, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone* (New York: Oxford University Press, 2002), pp.8-9. For a more detailed discussion, see Joseph S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, chapter 2. 又,2004年,奈提出軟實力資源來自:能對他國產生吸引力的文化;在海內外都能真正實踐的政治價值觀;被視為具有合法性及道德威信的外交政策。參見:Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004), p.11.

<sup>4</sup> Joseph S. Nye, "Think Again: Soft Power," (February 23, 2006), last visited July 3, 2013, <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2006/02/22/think\\_again\\_soft\\_power](http://www.foreignpolicy.com/articles/2006/02/22/think_again_soft_power)>.

員會，就其提名舉行的聽證會上指出，美國不能單獨解決最緊迫的問題，而世界少了美國，也解決不了這些問題。柯林頓表示，面對各種情況，美國在外交、經濟、軍事、政治、法律和文化等所有政策手段中，必須選擇正確的手段或手段組合。柯林頓並且宣告，今後美國將奉行所謂的「巧實力」政策，它是美國對外政策的先鋒（vanguard）。<sup>5</sup>

稍後，歐巴馬在 2009 年 1 月 20 日發表其就職演說時，也強調美國前輩們在抵抗法西斯主義時，不僅依靠手中的導彈或坦克，還依靠穩固的聯盟和堅定的信仰。他說美國前輩們不僅深知，單憑美國自己的力量，無法保護美國；美國前輩們也深知，美國的強大，並不代表美國有權利可以為所欲為。這些前輩們明白：因為使用謹慎（prudent use），美國的實力得以不斷增強；因為美國事業公正（justness），美國為世界樹立了榜樣；因為美國謙卑（humility）和節制（restraint），美國得以安全。<sup>6</sup>

總之，諾瑟的「巧實力」概念，在美國歷經「911」恐怖攻擊事件後，逐漸成為美國外交政策的主軸。因為美國認知：面對包括恐怖份子、環境污染、傳染病、氣候變化、跨國犯罪和國際貿易和政治紛爭等問題，美國再也不能靠單打獨鬥來解決，必須善用「巧實力」。「巧實力」的好處一來可捍衛美國倡導的自由、民主、平等價值；再來也可藉此尋求盟國的支持，共同合作，為人類福祉做出貢獻。

值得注意的是，「巧實力」的施展與警察任務亦息息相關。美國亞利桑那州立大學學者馬克·伍德沃德（Mark Woodward）等就曾指出，即使印尼的保安部隊在找到、擄獲，或者擊斃可疑的恐怖份子已日有成效，但警察當局還是始終無法擊敗深植於極端主義者的次文化。他們認為，警察的強制力是必須的，但對於打擊暴力的極端主義者，並不是唯一的充分要素；「軟實力」也是一個非常關鍵的要素，或許甚至比強制力更重要。<sup>7</sup>伍德沃德等的觀點即是警察的「硬實力」和「軟實力」都非常重要，而尤其不能忽視「軟實力」所能發揮的功效。

首先，就警察的「硬實力」而言，在日常生活中，有些危害必須當場制止，

<sup>5</sup> “Senate Confirmation Hearing: Hillary Clinton,” *The New York Times*, (January 13, 2009), last visited May 1, 2013,

<<http://www.nytimes.com/2009/01/13/us/politics/13text-clinton.html?pagewanted=all>>.

<sup>6</sup> Barack Hussein Obama, “President Barack Obama's Inaugural,” (January 21, 2009), last visited May 8, 2014, <[The White House Blog Address http://www.whitehouse.gov/blog/inaugural-address](http://www.whitehouse.gov/blog/inaugural-address)>.

<sup>7</sup> Mark Woodward, Ali Amin and Inayah Rohmaniyah, “Police Power, Soft Power and Extremist Sub-culture in Indonesia,” (March 28, 2010), last visited December 15, 2013, <<http://csc.asu.edu/2010/03/28/police-power-soft-power-and-extremist-sub-culture-in-indonesia/>>.

方足以避免和擴大對公共安全和秩序自滋擾。也因為此類危害的發生時間，大多無可預見性，所以其防止具有不可遲延性。立法機關將此權責劃歸給警察機關。因為以警察之機動性及全天候執勤，方足以防止諸如集會遊行所造成重危害等。警察被賦予國家強制功能，例如：干涉、取締，甚至採取行政執行法、警察職權行使法中之強制手段，以及使用警械等。國家之所以將強制權大多賦予警察機關，一方面乃著眼於效能層面，因為其有能力在任何時間、地點採取直接強制措施，能快速防止危害；另一方面，因為直接強制與射擊武器或其他警械行使有關，宜由專門訓練人員行之，以保障人民基本權益。<sup>8</sup>

再者由於時代急速變遷，內政部警政署指出，警察人力素質與專業能力也必須大幅提升，方能提高服務品質。因此，警政署決定未來警察教育訓練，將參酌先進國家制度，引進企業之進步作法，以普遍化與整齊化，提升人力素質，以專業化與制度化，精進專業品質，持續整合中央警察大學及臺灣警察專科學校兩校教育功能外，並推動組織學習計畫，開拓多元進修管道，提高基層警素至專科以上。並且加強在職訓練與科技人才之培訓，結合職務升遷與教育訓練，全面提升員警素質與專業能力，以提高警政服務品質，重塑警察優良組織文化，建立警察新形象。<sup>9</sup>這些多都是提升警察「軟實力」的具體作為。

不過，即使警察擁有軟硬實力的資源，但面對群眾愈來愈高漲的公民意識以及社會型態的改變，警察如何在維護治安及處理交通問題施展其強制力的同時，既能保障好人民的權利，又能服務民眾，進而與民眾合作，共同預防、打擊犯罪，贏得群眾的支持與信賴，提升警察形象，完成警察工作之人權、形象、效率與風紀目標？<sup>10</sup>無疑地，施展「巧實力」策略，至關重要。以下分別加以敘述。

## 貳、警察職權行使與人權保障

學者張佛泉指出，「權利」並非生自中國社會傳統的概念，而係從西方 right

<sup>8</sup> 李震山，《警察行政法論：自由與秩序之折衝》（臺北市：元照出版公司，2007年9月），頁53。

<sup>9</sup> 目前警察教育訓練包括養成教育、進修教育、深造教育及常年訓練，前三項分別由中央警察大學及臺灣警察專科學校辦理，而常年訓練係對在職警察人員實施訓練的課程，由各警察機關分層負責辦理，區分為個人、組合、特殊任務警力、專業、幹部及專案訓練等，除成立警察訓練基地，定期辦理幹部講習、師資培訓及特殊任務警力訓練外，其餘課目均要求各級警察機關結合日常勤務反覆磨練，以發揮統合力量，提升員警素質及執勤能力。〈警察教育訓練〉，《內政部警政署全球資訊網》，（2014年1月20日），2014年1月20日下載，〈<http://www.npa.gov.tw/NPA/Gip/wSite/mp?mp=2>〉。

<sup>10</sup> 有關警察工作目標為何？說法不一。有以「安全、效率、服務、廉能」為主；亦有以「專業、效率、便民、清廉」替代。本文採臺灣警察專科學校之「人權、形象、效率、風紀」。

的思想傳來；right 就是「直」、「尺度」，也就是理應如此的意思。<sup>11</sup>從人的角度看，人權的呼喚迎合了世界上多數人內心的渴求。人們對生存條件的關注是每個人的本能、這也是人權產生的原因之一，所以人權的要求對世界上多數人來講是一劑良方。人權全球化並不是人權內在邏輯的演繹，而是人類生存、發展內在要求的體現。任何一個國家都不應當再置人權於不理，應當積極維護人權，是人生活得更佳體面、尊嚴、快樂、健康。<sup>12</sup>

保障人權是警察重要任務之一。(如圖 1)學者李震山指出，警察職權之行使，與人權保障息息相關，若能在賦予警察任務之同時，即明確宣示，其有保障人權之任務，說明人權之保障為目的，職權之行使為手段，如此可以收正本清源之效，亦可間接提升警察人員對「國民主權」之認識，在潛移默化中，提高其民主警察形象及執法品質。<sup>13</sup>因此，全面了解人權概念的發展與分類是警察施展「巧實力」的前提。

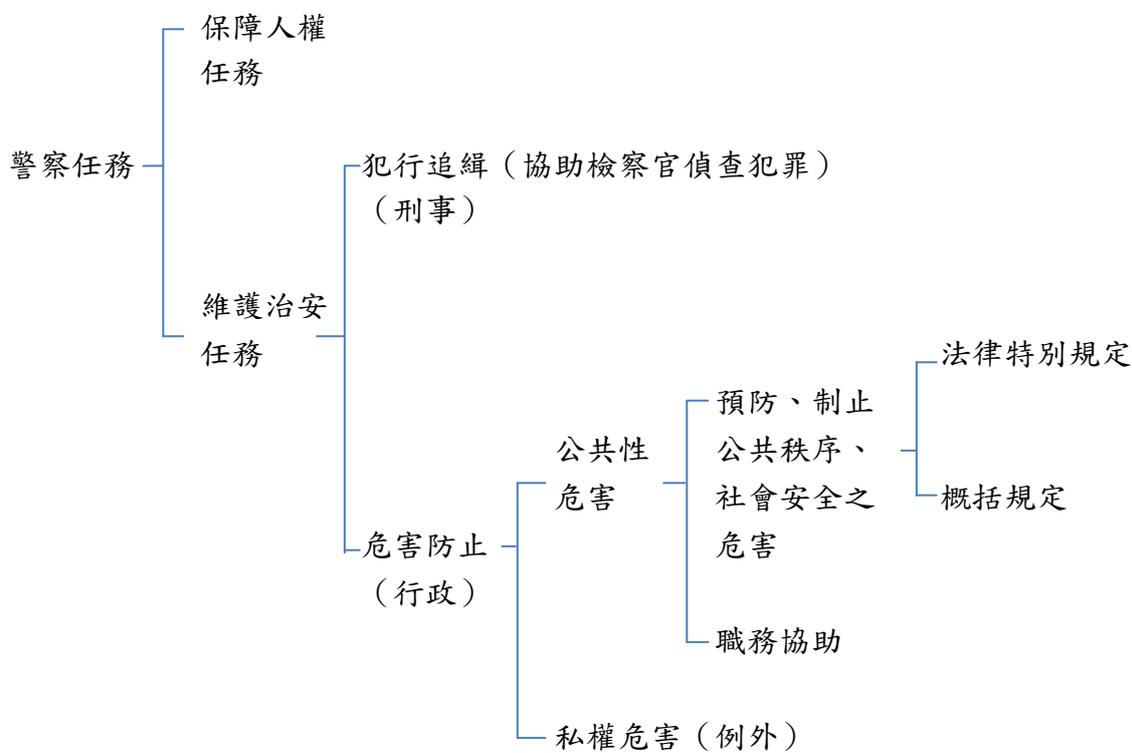


圖 1 警察任務圖

<sup>11</sup>張佛泉，《自由與人權》（臺北市：臺灣商務印書館，1995年3月），頁75。

<sup>12</sup>何志鵬，《人權全球化基本理論研究》（北京：科學出版社，2008年6月），頁66。

<sup>13</sup>李震山，《警察法論：警察任務編》（臺南市：正典出版公司，2002年10月），頁41-42。

資料來源：李震山，《警察法論：警察任務編》（臺南市：正典出版公司，2002年10月），頁47。

## 一、人權概念的發展與分類

### （一）人權概念的發展

人權（Human Rights），顧名思義，是「人」所享有的權利。我國民法第六條規定：「人之權利能力，始與出生，終於死亡。」<sup>14</sup>「人權」觀念的蓬勃發展，乃是人類不斷的反省、自思，覺醒人活在世上所應具有之「人性尊嚴」價值、生活模式，不僅有別於動物獸類靈性，更是各國人民要求權利、穩定保障的重心，也普受當今各國政府尊重。<sup>15</sup>

國際上對於人權議題的注意，其實早在現代歷史中就斷斷續續地出現在反對奴隸交易與奴隸制度的運動，以及支持戰爭人道法律、保護少數族群婦女的解放運動中。然而，人權再起的直接原因是對於在第二次世界大戰中納粹暴行有秩序地了解。在1942年1月1日聯合國宣言，聯盟政府堅定表示戰爭的勝利基本上是為了保障人權與正義。戰後，為了建立新的世界秩序而成立的聯合國組織，是根據反對戰爭的原則成立的。1948年12月10日聯合國大會在法國巴黎夏樂宮（the Palais de Chaillot）通過《世界人權宣言》（Universal Declaration of Human Rights，簡稱UDHR），人權概念已經成為當代政治中最有利的論述之一。<sup>16</sup>

從歷史的角度來看，《世界人權宣言》是對第二次世界大戰的反省，是第一份在全球範圍內表述所有人類都應該享有的權利的文件。1966年有兩個國際條約——《公民與政治權利國際公約》（the International Covenant on Civil and Political Rights，簡稱ICCPR）和《經濟、社會及文化國際公約》（the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights，簡稱ICESCR）開放連署已批准。在收到公約生效所需的35份批准案後，這兩份公約於1976年生效。《世界人權宣言》和這兩份公約，合起來就是世人

<sup>14</sup>李念祖，《案例憲法（一）：憲法原理與基本人權概論》（臺北市：三民書局，2002年11月），頁341。

<sup>15</sup>陳逸民，《憲法與人權》（臺北縣中和市：新文京開發公司，2004年2月），頁73。

<sup>16</sup>Michael Freeman 著，湯智賢譯，《人權—跨學科的探究》（*Human Rights: an interdisciplinary approach*）（臺北市：巨流圖書公司，2006年12月），頁36。

耳熟能詳國際人權法案，是國際人權法的核心。<sup>17</sup>

## (二) 國際人權的分類

人民基本權利的基本保障，構成現代人權理想的基本內容。作為一種普遍的道德理想，為全世界人民共同努力實現的目標，同時亦成為各個國家人權進展的標準和尺度。雖然，但各國實現的狀況不一，但此人權標準，提供世人進步的原動力。<sup>18</sup>有關國際人權的分類：(如表 1)

表 1 國際人權分類表

權利名稱	包含內容
公民的自由權和政治權	1.生命權 2.人身自由權 (1) 人身自由權 (2) 人格權 (3) 居住遷徙權 (4) 婚姻自由權 3.政治平等權 (1) 參政權 (2) 受救援與庇護權 (3) 國籍權 4.信仰自由權 5.言論自由權 (1) 表意自由權 (2) 集會權 (3) 結社權 6.種族平等自由權 (1) 不受奴役權 (2) 不受虐待權 (3) 不受歧視權 7.司法獨立與人權保障 (公平審判權)
經濟權、社會權和文化權	1.社會與經濟上的權利 (1) 保障生活權利 (2) 醫療保健權 (3) 財產權 (4) 工作權 (就業權、公平報酬權、安全工作條件權、平等升遷權、休憩娛樂權、組織和參加公會權) 2.文化與教育上的權利

<sup>17</sup> Michael Freeman 著，湯智賢譯，《人權—跨學科的探究》(Human Rights: an interdisciplinary approach)，頁 49。

<sup>18</sup> 陳宗韓、劉振仁編著，《人權與民主》(臺北縣：高立圖書公司，2003 年 2 月)，頁 153-154。

	(1) 受教育權 (2) 參加文化生活權
民族、人類等方面的集體權利	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 民族自決權</li> <li>2. 自然資源使用權</li> <li>3. 發展權</li> <li>4. 環境保護權</li> <li>5. 和平權</li> <li>6. 新聞流通權</li> </ol>
特殊人類的群體權利	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 未成年人的權利</li> <li>2. 婦女的權利</li> <li>3. 弱智者與殘障者的權利                         <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 弱智者的權利 (2) 殘障者的權利</li> </ol> </li> <li>4. 難民、無國籍者與外僑的權利                         <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 難民的權利 (2) 無國籍的權利 (3) 外僑的權利</li> </ol> </li> <li>5. 少數族群的權利</li> <li>6. 其他方面的特殊集體權利                         <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 戰時人員的權力 (2) 受害者的權利 (3) 犯罪者的權利</li> </ol> </li> </ol>

資料來源：陳宗韓、劉振仁編著，《人權與民主》(臺北縣：高立圖書公司，2003年2月)，頁154。

令人矚目的是，1979年，法國捷克裔學者瓦薩克 (Karel Vasak)，在史特拉斯堡 (Strasbourg) 的國際人權學院 (International Institute of Human Rights)，進一步提出「三世代人權說」(three generations of human rights)。他以法國大革命口號「自由 (liberty)、平等 (equality)、博愛 (fraternity)」，凸顯每個時代的人權特徵。<sup>19</sup> (如表 2)

表 2 三世代人權表解

	權利項目	文獻	性質
第一世代	公民權	普世人權宣言 (第 3-21 條)	個人權利

<sup>19</sup>蔡百銓，《邁向人權國家》(臺北市：前衛出版社，2007年12月)，頁37。

(自由)	政治權	公民與政治權利國際盟約	消極權利
第二世代 (平等)	經濟權	普世人權宣言(第 22-27 條) 經濟與社會文化權利國際盟約	個人權利 積極權利
	社會權		
	文化權		
第三世代 (博愛)	自決權、自然資源永久主權、發展權、環境權、和平權等。項目不斷增加。	尚無全面性的國際條約	集體權利 團結權利

資料來源：蔡百銓，《邁向人權國家》(臺北市：前衛出版社，2007 年 12 月)，頁 38。

無論如何，人民基本權利之保障是現代法治國家之主要任務，在了解人權概念的發展與分類後，警察必須進一步去實踐以保障人權為核心的憲法精神，因為人權是構成建立憲政制度的動因，憲法存在的目的，就是在保障人權。

## 二、實踐以保障人權為核心的憲法精神

孫中山先生說：「憲法者，政府構成法，人民之保障書也。」換言之，國家統治組織與基本人權規定是構成憲法的二大要素，然兩者間究竟以何者為核心？學者的說法莫衷一是。不過，無論如何，就憲法的本質而觀、就立憲主義思想之形成及其歷史的演變而言，基本人權的保障不但是整個立憲主義思想與制度之最高指導理念，而且是憲法最重要部分；而統治組織規定，僅是附麗在此種觀點之下，職司保障人權機能之作用的思想。<sup>20</sup>

現代民主法治國家中，作為一位警察人員，何以需要實踐憲法精神？其因在於：

- (一) 以警察做為「人民」的身分來說，「警察也是人」，警察亦享有作為「人」應擁有的尊嚴與權利。警察在充分了解憲法基本人權保障，將其融入基本權利主體的同時，亦能保障人民的權利。
- (二) 以警察作為「公民」的身分來說，警察作為受過相當教育之現代公民，對於憲法基本原理、憲政機關之組織與職權、國家基本國策皆需通盤了解，

<sup>20</sup>李鴻禧，《憲法與人權》(臺北市：元照出版公司，1999 年 3 月)，頁 216-219。

方能提升民主素養，並協助、指導一般民眾在民主環境中生活。

- (三) 以警察作為「公務員」的身分來說，警察作為代表國家行使公權力的執法人員，必須依「法」行政，而這些法律大都源自憲法，研讀憲法有助於警察了解其執法的目的所在，以及其所奉行的法律是否抵觸上位法規範，遵行法治。
- (四) 以警察作為一種「特殊性質的公務員」身分來說，警察作為公務員，除與人民關係至為密切外，與「政治」的關係亦異常密切。尤其在以往政治統治強時，警察往往成為政治人物最為倚重的治安利器，長官的命令高過一切，此時警察的服從性、政黨依賴性、軍事性及封閉性也強。隨著時代變遷，警察必須以法位階秩序思考警察問題，掌握時代脈動，方能與廣大社會擁有共通的語言。<sup>21</sup>

美國學者凱利·派特森（Kerry Patterson）等提醒，我們一定要了解人們為什麼不會在對他人不友善時感覺不安。這是因為當我們看輕他人的人性，或者是不尊重他人的時候，這時我們就很容易會忽略我們對待他們的行為。<sup>22</sup>也就是說，警察對於守法者往往和善的，但對於不守法者，可能會認為他們得接受警察所給的一切。這時認識人權的概念與發展，及落實憲法保障人權的精神，對警察就更為重要。

## 參、提高警政服務品質，建立警察新形象

新形勢下，世界範圍內的公民意識日益崛起，政府與人民間之統治者與被治者關係已不符時代潮流，身為人民保母的警察，行使國家公權力時，不再只是以強制力行使為代表，警察公權力真正的意義來自於服務民眾，亦唯有講究品質的服務，才能創造人民的信任，建立警察新形象。

### 一、認識為民服務的重要性

日本學者宇田川信一指出，警察以維護公共安全與秩序為目的，而服務國家、

<sup>21</sup>李震山主編，李震山等著，《警察人員法律須知（一）》（臺北市：永然文化出版公司，1998年3月），頁29-32。

<sup>22</sup>Kerry Patterson 等著，羅若蘋譯，《拿出你的影響力：促動改變的6種力量》（*Influencer: the Power to Change Anything*）（臺北市：美商麥格羅·希爾國際出版公司臺灣分公司，2008年2月），頁121。

人民的態度，可以說亙古至今都是一致不變的。<sup>23</sup>警察的工作是為民服務的，所以警察必須爭取民眾的支持，熱忱為民眾服務，這是最基本的工作。<sup>24</sup>

近來，警察為民服務的觀念有長足的進步。以新竹縣政府警察局來說，該局將「民之所欲，常在我心」列為現代警政工作目標，並時時以「沒有最好，只有更好；好還要更好、我們做得到」為警語，因此為其贏得 101 年的第一線服務機關績優獎。<sup>25</sup>

「服務」是現代警察重要手段之一，為民眾服務是警察業務中重要的一環。在民主國家，警察服務範圍正與日俱增。因為服務是增進警民合作的最佳媒介，也是促進全民福利的優良基礎。服務民眾是警察業務中最瑣碎的一部分。從表面上看，似乎無關宏旨，但從效果上看，為民服務實在是影響最深遠的工作。<sup>26</sup>根據美國學者實證研究結果，大部分民眾打到警局的電話是要求服務、而非關犯罪。警察在執法層面上是少於社會服務與和平保護。<sup>27</sup>因此，警察應應該逐漸擺脫以「績效」掛帥的打擊犯罪模式，逐漸加重「為民服務」的份量。

## 二、警察如何服務民眾

美國《時代》雜誌記者比爾·鮑威爾（Bill Powell）強調，「軟實力的真正力量不在於其他國家的政府如何看待你，而在於他們的民眾如何看你」。<sup>28</sup>隨著現代化城市的興起，警察服務民眾的內容包羅萬象，問題是，警察在服務民眾的同時，是否也能像成功的品牌商品一樣，受到消費者的喜愛與信任？這就是警察需要師法商業經營模式之處。

### （一）建立「品牌認知」

從商業經營的角度看，「品牌認知」是消費者認出、識別和記憶某品牌是某一產品類別的能力，從而在觀念中建立起品牌與產品類別間的聯繫。

<sup>23</sup>宇田川信一著，廖恩惠譯，《警察教育學入門》（臺北市：臺灣警察專科學校出版，1990年6月），頁88。

<sup>24</sup>中央警官學校教務處編，《警學論文彙編：警察行政類》（臺北市：中央警官學校金學叢刊社，1986年9月），頁52。

<sup>25</sup>〈本局榮獲內政部長頒發為民服務品質績優獎座〉《新竹縣政府警察局電子報》，2013年7月15日，第45期，<<http://www.hchpb.gov.tw/epaper24/index.jsp>>。

<sup>26</sup>梅可望編著，《警察學原理》（臺北市：警察專科學校，2002年8月），頁380-386。

<sup>27</sup>許春金、孟維德編著，《警察組織與管理》（臺北市：三民書局，2002年9月），頁290-291。

<sup>28</sup>Bill Powell, "The Limits of Power," *Time*, July 30, 2007, p.54.

品牌認知有一個由下而上、由淺入深的變化過程。<sup>29</sup> (如圖 2)

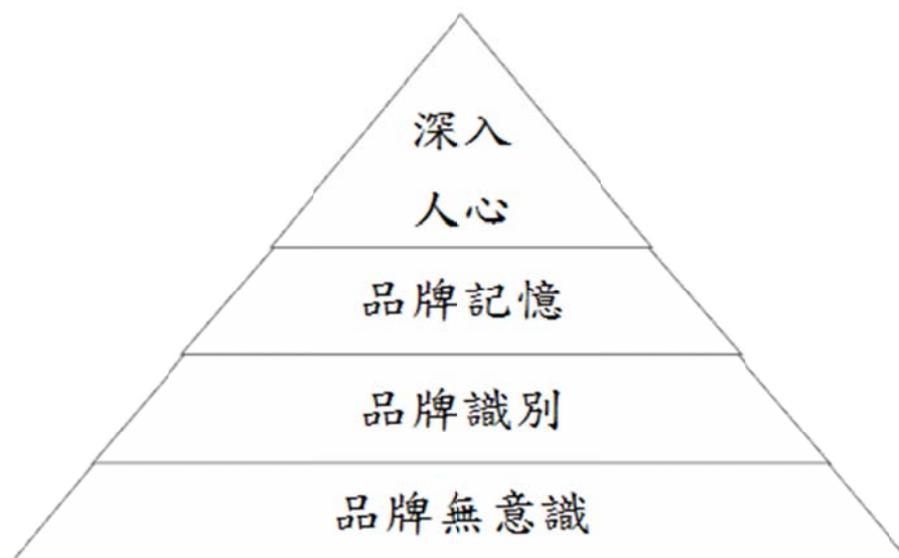


圖 2 品牌認知金字塔

資料來源：章威鵬編著，《品牌成功關鍵步驟》，(臺北：憲業企管顧問公司，2009 年 10 月)，頁 113。

「品牌的反覆出現可能影響人們對品牌的好感」。<sup>30</sup>由於警察維持治安和維護交通與民眾日常生活的安定和便利息息相關，而且警察執行上述勤務時大都穿戴警察制服，致警察「品牌」在眾多公務員的中最為突出，民眾對警察「品牌」的記憶早已在腦海中清晰存在。如果警察再透過公關活動、舉辦展覽、發行出版品、大型活動、網際網路等形式來擴大警察形象影響力，這些都是有助於提高民眾對警察形象認知的重要因素。

## (二) 啟動「感動工程」

「軟實力」是感動自己、感動別人的一個「感動工程」，就如同商品熱

<sup>29</sup> 品牌認知由下而上過程：1. 品牌無意識：即對於某個品牌沒有任何了解，處於完全不認知狀態。2. 品牌識別：品牌識別是品牌認知的最低程度。在測試中，給測試者某一產品類的一系列品牌名稱，要求將產品類別與品牌聯繫起來，但不必十分強烈。它是一種有提示的、需要幫助的記憶和識別。在品牌競爭時代，如果沒有品牌識別，就不會發生購買行為。3. 品牌記憶：品牌記憶是建立在消費者自主記憶的基礎上。被測試者得不到幫助的記憶，也不需假借一系列品牌名稱的提示，就能在腦海中自我清晰地存在熟悉的品牌。4. 品牌深入人心：深入人心的品牌是消費者最熟悉、最認同甚至最喜愛的品牌；是消費者「心理佔有率」和「情感佔有率」的最重要指標。章威鵬編著，《品牌成功關鍵步驟》，(臺北市：憲業企管顧問公司，2009 年 10 月)，頁 112-113。

<sup>30</sup> 章威鵬編著，《品牌成功關鍵步驟》，(臺北市：憲業企管顧問公司，2009 年 10 月)，頁 115。

銷必須打動人心一樣。由「圖 2」可知，品牌「深入人心」是品牌認知的最高境界，它在圖中處於金字塔的頂端，是消費者最熟悉、最認同，甚至最喜愛的品牌。現今，塑造警察「品牌」的重點，乃在於如何讓警察「品牌」深入人心，使它在民眾心目中的「心理佔有率」和「情感佔有率」最高。

可以這麼說，警察首先應該先對自己的工作產生感動，然後才能把這份感動傳達給人民，也才能用心體會人民的需求，並提出貼心與可靠的服務，保障好人民的權利。「感動自己感動別人的結果，就能累積很多忠實顧客，他們自動幫你宣傳、揪團，業績也會自然而然一路長紅。」<sup>31</sup>

### （三）開闢「雙向街道」

從警察社會學 (Sociology of Police) 的角度來說，警察與民眾之間的互動良好，警察工作的推行遍較為順利；互動不良，業務的推行則阻礙較多。<sup>32</sup>警察提供民眾的服務，必須重視與人民之間真誠的雙向互動，才能建立彼此的信任，達成「主客一體、賓主盡歡」的境界。荷蘭克林根達爾 (Clingendael) 國際關係研究院高級研究員梅森堅 (Jan Melissen) 表示，現代公眾外交 (Public Diplomacy) 是一條「雙向街道」(two-way street)。他以國際外交為例，說一國外交官在推展公眾外交時，內心必然想著自己國家的利益和外交政策的目標，但必須認清的是，現代公眾外交已經不再是單向的訊息傳遞而已，很多時候，我們必須學習閉起嘴巴，用心去聽對方在說什麼。<sup>33</sup>

### （四）致力於了解民眾的需求

行銷學者蓋瑞·阿姆斯壯 (Gary Armstrong) 和菲利普·科特勒 (Philip Kotler) 指出，「行銷」(Marketing) 並不只是一般的商業功能，現代行銷的核心是與顧客打交道，以顧客價值和滿意度作為基礎，來建立顧客關係。阿姆斯壯和科特勒羅將行銷程序分為五個步驟。在前四個步驟，公司致力於了解顧客、創造顧客價值、建立強烈的顧客關係；而在最後一個步驟，公司藉由創造更多的顧客價值而獲取利潤。<sup>34</sup> (如圖 3)

<sup>31</sup>平野秀典著，郭乃雯譯，《拋開 SOP，業績就長紅：發揮自己個性特質，顧客才會黏著你》(臺北市：大樂文化，2012 年 8 月)，頁 7。

<sup>32</sup>陳明傳編，《警察百科全書：(五) 警察學與警察行政》(臺北市：正中書局，2000 年 1 月)，頁 6。

<sup>33</sup>Jan Melissen, "The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice," in Jan Melissen, ed., *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2005), p.18.

<sup>34</sup>Gary Armstrong & Philip Kotler 著，張逸民譯，《行銷學》(*Marketing: An Introduction*) (臺北市：華泰文化公司，2010 年 1 月)，頁 6-7。



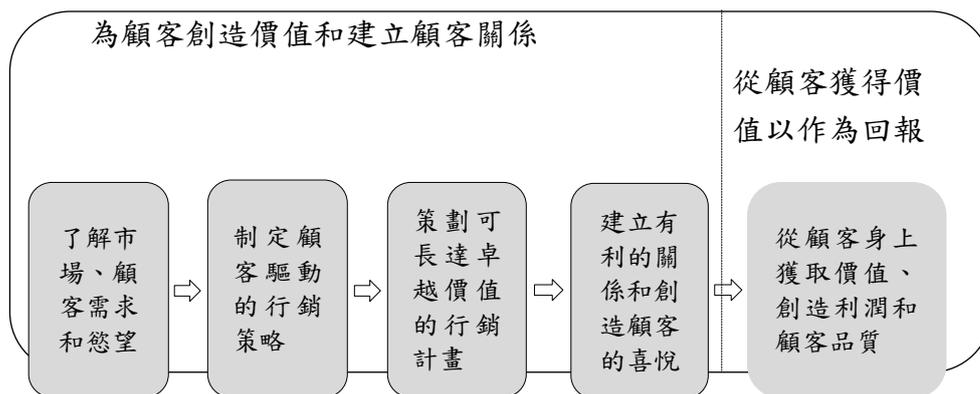


圖 3 行銷程序的簡單模式

資料來源：Gary Armstrong & Philip Kotler 著，張逸民譯，《行銷學》(Marketing: An Introduction) (臺北市：華泰文化公司，2010 年 1 月)，頁 8。

以新北市政府警察局瑞芳分局平溪分駐所行銷「天燈」來說，「天燈」是平溪的旅遊特色，為營造平溪地方特色，該所除了維護地方治安外，特別打造複合式的「天燈派出所」，提供旅遊諮詢、景觀眺望、鐵馬驛站、廁所、輕食等服務。至於由玻璃帷幕及 19 萬 3,924 顆 LED 燈構成的獨特大型「波麗士天燈」，則每日推出整點的「天燈秀」，點亮山城夜空，讓遊客許願。<sup>35</sup>平溪分駐致力於了解民眾的需求，結合歷史與文化，創下為民服務的新作法，贏得眾的讚揚，提升警察的形象。

在現實環境中，警察致力於了解民眾的需求，提供民眾所需的服務，民眾滿意警察的服務後，就會與警察建立良好的關係，這有助於警察任務的完成及警察形象的改善；一旦警察形象改善，就能贏得民眾的尊敬，警察也更能好好地去保障民眾的基本權利。

#### 肆、引進企業創新作法，提升警政效率

學者許春金和孟維德指出，警察的經營似乎可以用企業化的經營方式。<sup>36</sup>企業化的經營向來講求效率，「效率是一種習慣」，而提高警政效率意謂有效的時管理

<sup>35</sup>從 2014 年 3 月 14 日起，每日 18 時至 21 時整點的「波麗士燈光秀」，描述「天燈」初為孔明傳遞軍情所發明。平溪山區早時強盜來襲，天燈則用於居民向家人報平安，並向天聽祈福，隨著時光流轉，天燈有不同的顏色與造型，新意保存了傳統的文化。〈天燈派出所點亮山城 白色情人節平溪募集〉《卡優新聞網》，(2014 年 3 月 5 日)，2014 年 3 月 5 日下載，〈<http://times.hinet.net/news/15104246?m=fp>〉。

<sup>36</sup>許春金、孟維德編著，《警察組織與管理》(臺北市：三民書局，2002 年 9 月)，頁 290。

間、了解自己對達成組織目標的貢獻、善用自己的專長以達到最好效果、制訂正確的 SOP 問題解決步驟。

### 一、有效的時間管理

在臺灣，由於民眾對警察的高度依賴，無形中加重警察在繁忙工作以外的負擔，因此有效的時間管理更形重要。鑒於臺灣網民數量的急遽增長和對公眾事務參與度的提高，網路已經成各種訊息和意見的發源地，對社會產生影響。為了確切了解報案民眾的心聲，做為警察受理報案時處理缺失之定期檢討改進，警政署函發「警察受理民眾報案精進作為」<sup>37</sup>，於全球資訊網「e化三聯單報案查詢系統」增設網路問卷連結，並於2010年7月30日正式上線，提供民眾填寫受理報案網路意見調查。(如「表3」)

表3 「受理民眾報案網路意見調查」結果概況(單位：%、百分點)

		實施前 (A)	第一階段	第二階段 (B)	B-A (百分點)
員警受理報案時的態度	滿意	69.16	77.30	80.16	11.00
	不滿意	16.82	11.77	9.63	-7.20
員警受理報案時處理效率	滿意	55.39	67.43	71.74	16.35
	不滿意	33.83	20.01	17.26	-16.57
員警受理報案時詢問案件的技巧與專業能力	滿意	53.16	66.61	69.23	16.07
	不滿意	31.60	18.44	16.33	-15.27
警察偵辦的過程	滿意	34.20	52.65	54.46	22.26
	不滿意	46.84	26.70	22.70	-24.14

<sup>37</sup>「警察受理民眾報案精進作為」共分兩階段實施，第一階段為2010年7月1日至2010年1231日，第二階段為2011年1月1日至2011年12月31日。統計至2011年12月31日止，警察機關於第二階段受理案件中，共有6,119位民眾於警政署全球資訊網「e化三聯單報案查詢系統」填答問卷；依實施歷程觀察，各問項之滿意度結果持續進步，顯示基層員警對於提升報案服務品質已有充分認知，報案民眾對於員警受理時各項作為之觀感已顯著改善。

員警受理報案整體過程	滿意	42.01	60.16	64.59	22.58
	不滿意	45.72	25.88	21.56	-24.17

資料來源：內政部警政署編，《100年警政工作年報》（臺北市：內政部警政署，2012年10月），頁333。

網路輿論在臺灣社會發展中已扮演舉足輕重的角色，警政署利用無遠弗屆的網路，觀察民眾不滿意警察原因（複選題）前6項依序為：「警察處理態度消極」、「警察蒐集事（物）證的技巧與能力不足」、「警察未能告知被害人權益」、「警察打（寫）字速度太慢」、「警察未能回答我的疑問」、「警察表現出不耐煩」後，<sup>38</sup>即時檢討，提出改進策略，是為有效的時間管理最佳例子。

## 二、了解自己對達成組織目標的貢獻

警察了解自己對達成組織目標的貢獻，最重要的是要觀念正確。警政專家、學者陳連禎指出，警察精神建設是警政現代化中最不可輕忽的一環。畢竟，法規、組織制度固然重要，但是，如果無法革故鼎新，去除不良習性與錯誤觀念，很容易走上形式主義。反之，如果警察觀念正確，心理健全，易於接受新觀念、新技能與新知識，警政現代化之推行，始可事半功倍，加速完成。<sup>39</sup>

此外，警察的群體的共同價值高於警察的個人價值，與他人合作是對達成組織目標貢獻的具體表現。今年三月，來自全省各地支援臺北市警力的警察就是最佳的說明。令人印象深刻的一個例子，是南投縣政府警察局信義分局的作法。由於該分局係屬山地分局，平日面對集會遊行、陳情抗議的次數幾乎屈指可數，為使三月北上支援執法的警察同仁，能迅速理解執行勤務背後的法律依據，該分局特別加強其相關的法律知識，並且勉勵警察，面對越來越多民眾投身聚眾集會的活動，警察雖然在民眾與政府的斡旋協調中，扮演著相當吃力不討好的角色，但警察是國家公權力的執行者、是人民的保母，為達成任務目標，警察要盡力學習如何拿捏好這其中的分寸。<sup>40</sup>

<sup>38</sup>內政部警政署編，《100年警政工作年報》（臺北市：內政部警政署，2012年10月），頁333。

<sup>39</sup>陳連禎，《現代警察新貌》（臺北市：陳連禎發行，1985年12月），頁9。

<sup>40</sup>這些法律知識包括：人民是否有權佔領立法院？行政院？人民是否有權攻佔行政院？警察限制民眾集會遊行之法律依據為何？警察執法是否恰當？新聞報導警察使用警棍等警械驅離民眾等行為是否恰當？見：〈太陽花學運警察大執法〉，《南投縣政府警察局信義分局宣導專區網》，2014年3月31日，上網檢視日期：2014年5月28日，<<http://hsinyi.ncpb.gov.tw/index.php?code=>

另外一個例子是 2014 年 3 月 23 日，當學運學生夜襲行政院時，保六總隊員警林致孝身上無任何裝備，赤手空拳，卻能堅守崗位，理性面對群眾，以猛吹哨子的方式，制止學生爬入窗台，堅守到隔天凌晨三點，贏得「嗶嗶哥」封號。<sup>41</sup>

### 三、善用自己的專長以達到最好效果

學者李宗勳強調，為避免警察與社區<sup>42</sup>民眾之間的異質治理（Heterarchic Governance）產生間嫌隙而延誤或破壞彼此合作，警察與社區民眾之間亟需建立一套制度化規則，而這一套規則不能完全架構在強制律法和處處設限上，否則將喪失警察與社區民眾公的有機搭配與相互增強的精神與價值。因此「警察與人民的協力機制必須透過互信與互利的互動基礎才能形塑夥伴文化與情誼。」<sup>43</sup>

學者黃炎東也認為，在警政現代化過程中，警民聯防的角色與功能日益重要，因為政府的力量有限，警察的力量也有限，但社會民間的力量是無限。保全人員、義警、義消、大廈管理員都是警察工作的夥伴，平時需要加強與之聯繫。<sup>44</sup>

綜上可知，與民眾建立夥伴關係，是警察與社區在面對社區風險治理時，最重要的協力模式。但必須注意的是，與民眾建立合作策略，更需要的是善用自己的專長，如此才有可能達到最好的效果。東勢分局、花蓮萬榮分駐所與吉安分局

---

list&flag=detail&ids=946&article\_id=16793>。

<sup>41</sup>〈學生都要加油〉，《自由時報網》，（2014 年 3 月 28 日），2014 年 3 月 28 日下載，<<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/765905>>。

<sup>42</sup>「社區」一詞是英文 community 的中譯，而英文 community 的社會群體詞意的範圍很廣，通常是指一個地方的社會單元（local community），大可至全世界；小可指某一特徵人群，如專業人士群體（professional community），或某一種族人群（ethniccommunity）。中文「社區」一詞所轉譯的主要是「地方的社會單元」的含意。原文載於越民、越蔚，《社區發展規劃理論與實踐》（臺北：中國建築工業出版社，2003 年 12 月），轉引自顏世禮編撰，《社區服務規劃》（臺北縣：顏世禮出版，2009 年 2 月），頁 1。儘管社會學及其他有關學科對「社區」有各種各樣的定義，但都少不了以下三項意涵：1.指居住於某一特定區的一群人，或（獲）這些人生活所在的區域。2.指一群具有共同經濟利益或共同文化傳統的人群。3.指共有並共享相同意念與情境。見唐雲明等著，《社區安全管理概論》（桃園縣：臺灣警察學會，2011 年 5 月），頁 3。綜上，「社區」是指有共同文化的一群人居住於共同地域。然而，「共同文化」與「共同地域」雖然是構成社區的兩個基本屬性，但在具體指稱某一人群時，其所測重的並不全然相同，如「林美社區」、「忠順社區」等強調的是共同地域的屬性；而「客家社區」、「華人社區」、「穆斯林社區」等偏向於共同文化的屬性。最後值得注意的是，無論社區所側重的是哪一方，其所強調的都是社區內部成員之間的文化維繫力和社區內部的歸屬感。社區警政為政府結合警政、社政、民政、消防、家暴防治等單位，連同社區民眾一起拚治安，務必使台灣的保障社會、居家生活安全，並善用運用村（里）及社區人力資源，共同推動社區治安工作，強化社區自我防衛能力，建構優質的治安社區，推動治安社區化。

<sup>43</sup>李宗勳，《警察與社區風險治理》，（桃園：中央警察大學出版社，2005 年 4 月），頁 356。

<sup>44</sup>黃炎東，《臺灣的治安與警政革新》（臺北市：水牛出版社，2006 年 11 月），頁 58。

志學派出所推出的「課後輔導班」，為社區營造安全與充滿愛心的形象，拉近警察與被需要照顧的距離；<sup>45</sup>臺南縣警局新化分局知義派出所所長獨家自創的「所長茶葉蛋」，風靡海內外，這些都是成為員警廣結善緣的秘密武器，達到敦親睦鄰的目標。<sup>46</sup>

#### 四、正確的 SOP 問題解決

有「現代管理學之父」之譽的彼得·杜拉克（Peter Ferdinand Drucker）指出，「要成為有效率的知識工作者，只要不斷練習，就能進步。」<sup>47</sup>須知許多企業不能及時反應卻生陷於困境，絕大部份源自於經營層的過分自信。昔日引以為傲的精神、文化和習以為常的作法，在今日並不是不能被客觀的檢討，再次接受新觀念新做法的挑戰與衝擊並融合成新。<sup>48</sup>

警政署王前署長卓鈞強調，治安是持續性的工作，需要隨時掌握社會脈動，依據環境變遷，不斷檢討調整各項策略與作法。<sup>49</sup>傳統警察管理目標以適應未來為主，以工作任務為本，強調管制型管理，並且以破案為指標，面對警務，反應多以被動。而現代警察管理目標則以創造未來為主，以人（公眾和警員）為本，強調服務，進行質量管理，並且積極主動提前警務。<sup>50</sup>（如「表 4」）從一定意義上來說，管理創新應該是「用新的更有效的方式方法整合組織資源，以便更有效地達成組織的目標與責任」。<sup>51</sup>

<sup>45</sup>李宗勳，《警察與社區風險治理》，（桃園：中央警察大學出版社，2005年4月），頁342。

<sup>46</sup>「所長茶葉蛋」源於民國2001年7月，當時廖世華所長到任後，看到同事忙勤務，常耽誤用餐，就滷製茶葉蛋，幫下屬補充體力，順便招待前來洽公的民眾及路過的單車族享用，估計9年來，送出的茶葉蛋超過40萬顆。雖然隨著縣市合併，2010年9月底「所長茶葉蛋」已吹熄燈號，但知名的「所長茶葉蛋」，加上該所為單車族所設置的「鐵馬補給站」，為「知義派出所」創造「警」點特色。〈40萬人次吃過所長茶葉蛋停產〉，《自由時報網》，2010年9月28日，B3版。

<sup>47</sup>林宏達，〈跟彼得·杜拉克學5個管理習慣〉，《商業周刊》第952期，2006年2月15日，2014年1月2日下載，〈<http://www.businessweekly.com.tw/KWebArticle.aspx?id=22073>〉。

<sup>48</sup>施耀祖，〈不改革，就淘汰！談企業變革與核心競爭力〉（臺北市：秀威資訊科技，2012年3月），頁18-19。

<sup>49</sup>王卓鈞，〈勇敢面對治安挑戰堅決捍衛民主法治〉，《警光》，2014年5月號，第694期，頁1。

<sup>50</sup>張兆端編著，《現代警察管理之道：警察戰略管理、簡單管理、「三精」管理理論與實務》（北京：中國人民公安大學出版社，2009年9月），頁52-53。

<sup>51</sup>芮明杰主編，《管理學：現代的觀點》（上海：上海人民出版社，1999年），頁12。

表 4 警察管理理念的轉變

傳統特徵	現代特徵
適應未來	創造未來
以工作任務為本	以人（公眾和警員）為本
管制型	管理服務型
以破案指標為指揮棒	全面質量管理
被動反應警務	主動提前警務

資料來源：張兆端編著，《現代警察管理之道：警察戰略管理、簡單管理、「三精」管理理論與實務》（北京：中國人民公安大學出版社，2009年9月），頁52-53。

日本學者館岡康雄指出，新型態社會是感性的動態社會。它的特徵是：一刻也不容停止；不斷改變；過程和成果相較之下，後者顯得混沌而無法預測。他進一步指出，在新型態社會中，顧客的判斷和印象是由錯綜複雜的要素混合而成，而這當中只要任何一個環節出了差錯，其結果也就截然不同。<sup>52</sup>因此正確的 SOP 問題解決才是避免出錯的方法。

## 伍、重塑優良的警察文化，建立良好的風紀

警察除了被要求公平正義執法，遵守憲法人權保障外，影響民眾對警察形象觀感最關鍵的就是警察紀律是否能恪守廉政作風。由於警察擁有一般人所沒有的公權力，最有機會使用手中的公權力換取非法利益。而警察貪瀆包庇的行為，最為民眾詬病，不但造成警察負面印象，也有違民眾對警察的期待。<sup>53</sup>

### 一、警察失範行為與杜絕

#### （一）警察失範行為

警政專家邁克爾·約翰遜（Michael Johnston）指出，警察失範行為（misconduct）名目繁多，包括：為個人目的使用警察紀錄、濫用病假、對

<sup>52</sup>小阪裕司著、李彥樞譯，《fu 對了，就暢銷－感性工學大師創意出招》（臺北市：先覺出版公司，2010年4月），頁45-47。

<sup>53</sup>汪子錫，《警察與傳播關係研究》（臺北市：米羅文化，2007年9月），頁9。

上級說謊、作偽誓、犯罪、過度使用武力、對民眾使用冒犯性言語、製造虛假加班紀錄、執勤時睡覺、上班時間飲酒，下班後出槍支事故、未能完成警察報告、接受餽贈物、隱匿同事的失範行為、沒有清點找回的財產或證據，在晉升考試中作弊、性騷擾等。然而，在眾多的警察失範行為中，最引人注目的是暴力和腐敗。<sup>54</sup>

學者吳國清認為，許多警察風紀（腐敗）問題之癥結在於法定賦予警察龐大的裁量權。例如，他們可以利用這個裁量權對某人進行或免除取締、搜索或逮捕等行動。因此，當他們以理性和〔專業〕權威來判斷是否適宜不採取或採取某一行動之決策，或者選擇其他方法來導引相關警政或治安問題時，這種有所為有所不為行為，很清楚地就是警察在應用裁量權了。但是，當這些行動之決定如被金錢、〔毒品〕藥物或美色等誘惑出賣時，裁量權便會出現瑕疵，貪污腐敗行為也就存在了。<sup>55</sup>

約翰遜將警察腐敗分為4種類型：<sup>56</sup>

1. 內部腐敗：這種腐敗發生在警察之間，包括曲解警察機構規則和公然實施非法行為。
2. 選擇性執法和不執法：當警察濫用自由裁量權的時候就會出現這種狀況。
3. 主動犯罪：這是指警察積極參與嚴重犯罪行為。警察可能利用職務之便，從事那些本應由其加以控制的犯罪。
4. 受賄和索賄：這包括利用執法角色去獲取金錢的各種作法。受賄公眾主動給予的，而索賄是警察主動要求的。受賄或索賄既可是一次性交易，也可以是持續性交易。

警察腐敗問題似乎不分國界。長期以來，俄羅斯警察的形象一直飽受批評。根據俄羅斯民調顯示，廣大的民眾對警察都心存鄙視，主因是警察多涉及收受賄賂。俄羅斯報紙媒體也經常報導警察粗暴傷人的案例，還有不少警察涉案接受調查的醜聞，為了警察轉型，讓民眾有耳目一新的感覺，俄羅斯警政當局發布警察行為準則，禁止警察有受賄、爆粗口及酒後駕車

<sup>54</sup>原文見 Michael Johnston, *Political Corruption and Public Policy in America* (Monterey, CA: Brooks/Cole, 1982), p.75. 轉引自曾忠恕編著，《美國警務熱點研究》（北京市：中國人民公安大學出版社，2005年1月），頁333。

<sup>55</sup>吳國清，〈從組織行為探討警察風紀問題與其實證之研究〉，《警學叢刊》，第32卷第4期，2002年1月，頁16。

<sup>56</sup>原文見 Michael Johnston, *Political Corruption and Public Policy in America* (Monterey, CA: Brooks/Cole, 1982), p.75. 轉引自曾忠恕編著，《美國警務熱點研究》，頁342-343。

等不良觀感的行為，以免有辱官箴。<sup>57</sup>

令人遺憾的是，臺灣也不能倖免。見諸報端的警察違紀行為也時有所聞。例如：2014年2月，xx地檢署偵辦「xx科技公司」設立網站經營地下期貨案，查出員警疑涉包庇地下期貨案。經複訊後，2人獲交保，另1人訊後請回。<sup>58</sup>以及2014年3月，xx警局少年隊，爆發偵查佐因理財不當，為想一次還債，開公務車，蹺班到投注站玩賓果遊戲，衍生財務糾紛而離職。<sup>59</sup>

## (二) 如何杜絕警察腐敗

宋朝呂本中在其《官箴》書中指出，「當官之法，唯有三事：曰清、曰慎、曰勤。」呂氏把「清」放在第一位，可以看出他對為官清廉的重視。<sup>60</sup>學者顏德麟認為，貪瀆不僅是法律問題，更突顯出政府機關的行政風氣，對國家的危害，遠勝於天然災害，除了直接影響政府施政效能與威信，更對國家永續發展、國際形象及國家競爭力，造成不良的影響。警察代表政府執行公務，與民眾接觸最為頻繁，如果因一時貪念，違法亂紀，不但有愧於政府公權力之付託，更辜負社會大眾的期許。<sup>61</sup>

警察貪污腐化會影響其他警察的生機活力，警察貪腐問題如果接近常態化，民怨也隨之升高，所以必須加強取締，從根本解決貪腐問題。對於警察而言，要維持公眾的信任及支持，最關鍵的問題之一就是根除腐敗毒瘤。嚴把招募關、加強職業道德教育、完善有關政策和規則、嚴肅紀律制裁等都對防止腐敗有一定作用。在實踐中，美國警察機構採取的控制腐敗的一些途徑有：<sup>62</sup>

<sup>57</sup>Tony Halpin 著，〈俄警重塑形象？〉(Russia Police Code of Conduct Bans Bribery, Swearing And Drinking)《The Times On Line》(March 27, 2009)，收錄於陳連禎譯，《英國警察興情》(臺北市：臺灣警察專科學校，2010年10月)，頁76-78。

<sup>58</sup>〈警涉包庇地下期貨 2人交保〉，《中央社網》，(2014年2月21日)，2014年3月1日下載，〈<http://times.hinet.net/news/15079611?m=anx>〉。

<sup>59</sup>〈警蹺班簽賓果狂輸遭輔導離職〉，《中央社網》，(2014年3月5日)，2014年3月20日下載，〈<http://times.hinet.net/news/15104658?m=fp>〉。

<sup>60</sup>呂本中著，黃啟方注釋，〈官箴〉，收錄於《警察通識叢刊》創刊號，(臺北市：臺灣警察專科學校出版，2013年10月)，頁57。

<sup>61</sup>顏德麟，〈警察組織發展與服務策略〉，發表於：「2008警政治安策略」研討會(臺北市：內政部警政署，2008年5月30日)，頁126。

<sup>62</sup>原文見 Michael Johnston, Political Corruption and Public Policy in America (Monterey, CA: Brooks/Cole, 1982), p.75. 轉引自曾忠恕編著，《美國警務熱點研究》(北京市：中國人民公安大學出版社，2005年1月)，頁345-346。

1. 內部行政審查機制；
2. 責任制。即每一層級的督導對其所監督警察的非法行為負責直接責任。通常，美國的警察機關都沒有內務部門負責調查處理警察違法失職行為；
3. 防腐方針。制定旨在減少腐敗的指導方針；
4. 外部調查委員會和特別檢察官。

## 二、警察亞文化與優良警察文化的建立

警政專家梅可望指出，貪污腐敗是傷害警察形象的主要因素，也是民眾攻擊警察的「利器」，建立良好的警察風紀刻不容緩。尤以警察工作性質是以人為對象，以建立公共秩序，維護法律尊嚴，保障人民生命財產和權益為職志，每一警察工作者的一言一行，都受到人民的注視，影響社會的法益。因此「警察文化」的建立，必須比一般社會團體或企業機構更為嚴謹，其所樹立的標準亦必較社會團體、企業機構及一般行政機關為高，否則便難滿足社會和民眾的期待。<sup>63</sup>

### (一) 何謂警察亞文化

#### 1. 警察亞文化的形成

文化是一套不同群體所擁有的、對於事件該如何運作的習慣性假設。美國學者亞倫·柯恩(Allan R. Cohen)和大衛·布雷福德(David L. Bradford)表示，多數人都會受到他們組織文化的影響，有時候也受到切身工作團隊的特殊亞文化(subculture)所影響。<sup>64</sup>亞文化不僅是主流社會文化的一部分，而且他還有自己獨特的一面。在現代社會裡存在著巨大的亞文化，它是從有著共同理想的人群中發展起來的。這些共同理想關係到人的職業、道德觀念、宗教、嗜好或個人經濟等因素。重點是在亞文化裡人們在某些方面與主流文化是不同的。<sup>65</sup>

#### 2. 警察亞文化的特徵

警察亞文化指的是警察組織所獨有的內涵、價值及行為模式，它展現了警察的自我形象。警察職業社會化產生了警察亞文化。美國學者大衛·卡特(David L. Carter)和路易斯·雷德利特(Louis A. Radelet)在《社區

<sup>63</sup>梅可望，《警察學原理》(臺北市：臺灣警察專科學校出版，2002年8月)，頁466-467。

<sup>64</sup>Allan R. Cohen & David L. Bradford 著，陳筱點譯，《沒有權力也能有影響力》(*Influence without Authority*) (臺北市：臉譜出版，2008年3月)，頁67-68。

<sup>65</sup>Philip P. Purpura 著，楊新華譯，《警察與社區：概念和實例》(*Police and Community: Concepts and Cases*) (北京：中國人民公安大學出版社，2009年10月)，頁120。

與警察》(The Police and the Community) 書中認為，警察亞文化有諷世(cynical)、專橫(authoritarian)、孤立(isolationist)和保守(conservative)四個特徵。<sup>66</sup>美國學者菲利浦·普爾普拉(Philip P. Purpura)則認為，警察亞文化與主流文化所表現出來的不同是由於他們的職業、培訓、刑事犯罪的知識和刑事司法制度、對於市民的謹慎態度。警察有一定服飾(如制服)、裝備(如手銬、武器)和行話。<sup>67</sup>

## (二) 優良警察文化的建立

警政署警察機關警察學校警察單位一向特別注意樹立和維護警察和公平正義與清廉的形象，然而，由於零星的警察風紀問題和執法的不當導致警察形象受損問題也時有所聞。良好的警察文化應該有強烈個性，它的根本東西是品格文化。警察的品格本質是忠誠與奉獻，即忠誠法律、奉獻人民。<sup>68</sup>警政專家梅可望認為，建立優質警察文化，必須從以下著手：<sup>69</sup>

1. 警察人員必須守法及公正執法，不可偏私或任性行事；
2. 警察人員必須廉潔自持，不可貪贓枉法，或收受不應收受的財物；
3. 警察人員必須有充分的愛心，和藹和平，為民眾服務；
4. 警察人員必須勇敢，面對危險而不畏懼，以完成救人保人為第一要義；
5. 警察人員必須勤勞，不偷懶，不怠惰，兢兢業業，完成任務；
6. 警察人員必須誠實，不虛報、不謊報，對事實真相，絕不隱瞞；
7. 警察機關必須強調團隊精神，全體同仁親愛精誠，互助合作，團結無間；
8. 警察機關應建立良好的溝通管道，上下左右意見暢通，毫無隔閡和障礙；
9. 警察機關必須有公正、公開、公平、透明的人事制度，使人盡其才，才盡其用，適才適所，能者在位，賢者在職；
10. 警察機關必須重視其成員的家庭生活和個性嗜好，使其生活無憂，EQ 正常，且有向上發展的管道，使屬於本機關的每一份子都以屬於本機關為傲為榮。

加拿大學者貝淡寧(Daniel A. Bell)指出：「在現代世界，競爭是通過

<sup>66</sup>David L. Carter and Louis A. Radelet, *The Police and the Community* (Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall), pp.181-182.

<sup>67</sup>Philip P. Purpura 著，楊新華譯，《警察與社區：概念和實例》(*Police and Community: Concepts and Cases*)，頁 120。

<sup>68</sup>劉貴濤，《警察素質攻略》(北京：中國人民公安大學出版社，2006 年 1 月)，頁 297-298。

<sup>69</sup>梅可望，《警察學原理》，頁 467-468。

企業和革新而不是武力；文化上的成功是通過它對人類和科學上作出的貢獻大衡量的。」<sup>70</sup>警察以維護國家治安為職責，又以保障、服務民眾為任務，因此如何建立良好的風紀，重塑優良的警察文化尤其重要。

創建優質的警察文化，要從教育開始，因為學校是培養優良警察幹部的搖籃。警察的觀念、言行優良，則受到社會大眾的尊敬，反之則受到唾棄與排斥。<sup>71</sup>此外相關單位一方面應積極要求所屬恪遵風紀規定，員警如有涉及不法，將秉「勿枉勿縱」，追究嚴懲，絕不寬貸；另一方面成立反貪腐機制，取締有貪瀆問題的警察，並教導相關警察貪腐現象的理論分析、貪腐警察的心理、外國的貪腐對策案例等。

## 陸、結論

由美國學者蘇珊尼·諾瑟提出的「巧實力」概念，不僅被奉為「911」恐怖攻擊以來美國處理外交的圭臬，而且也被廣泛運用到各領域，教導人們如何聰明地將「硬實力」與「軟實力」兩種資源有效結合，以達成目標。

繼諾瑟提出「巧實力」概念後，美國哈佛大學教授約瑟夫·奈進一步指出，運用巧實力必須能回答以下問題：1.想要獲致的目標和結果是什麼？2.什麼資源在什麼樣的情境之下可資運用？3.企圖影響的目標方處境與偏好為何？4.哪種形式的權力最可能成功？5.成功的可能性如何？

值得注意的是，「巧實力」強調手段與目的之間要靠策略連接，所以事先清楚希望的結果、擁有的資源，以及運用資源的策略非常重要。為達成警察工作之人權、形象、效率、風紀四大目標，「巧實力」之運用策略如下：

第一，就人權的目標而言。人民基本權利之保障是現代法治國家之主要任務，警察職權之行使與人權保障息息相關。國家之所以將強制權大多賦予警察機關，一方面乃著眼於效能考量，另一方面，則因為直接強制與射擊武器或其他警械使用有關，宜由受過專門訓練的人使用，以保障人民基本權益。

因此，在賦予警察任務之同時，應說明人權之保障為目的，職權之行使為手段，讓警察了解人權不是國家發展的阻礙，而是國家永續發展的保證。所以，警察在依法行使職權時，除應符合「比例原則」外，也應為目的性考量，正確扮演執法者、保護者、安定者之角色，並兼顧人權保障之核心精神，以免讓人有「警

<sup>70</sup>Daniel A. Bell 著，吳萬偉譯，《中國新儒家》（上海：上海三聯書店，2010年11月），頁25。

<sup>71</sup>陳文龍，〈千禧年的建警願景〉，收錄於：梅可望主編，《建立優質警察文化》（臺中市：臺灣區域發展研究院，2000年3月），頁68。

察國家」的不良社會觀感。

第二，就形象的目標而言。為民眾服務是警察業務中重要的一環，在民主國家警察服務範圍正與日俱增。雖然近來警察為民服務的觀念有長足的進步，但如何用心體會人民的需求，最重要的還是警察應該先對自己的工作產生感動，然後才能把這份感動傳達給人民，也才能提出貼心與可靠的服務，保障好人民的權利。

在現實環境中，如果警察致力於了解民眾的需求，並且提供民眾所需的服務，那麼，民眾在滿意警察的服務後，自然會對警察產生信任，進而與警察建立良好的關係，如此也有助於警察任務的完成及警察形象的改善。警察形象一旦改善，就能贏得民眾的尊敬，警察也就更能好好地去保障民眾的基本權利，這就是良性的循環。

除了了解民眾需要警察服務的偏好外，警察也可以在適當的時候，利用可用的資源，透過公關活動、舉辦展覽、發行出版品、大型活動和網際網路等形式，擴大民眾對警察形象的認知。

第三，就效率的目標而言。在臺灣，由於民眾對警察的高度依賴，提高警政效率意謂有效的時管理間、了解自己對達成組織目標的貢獻、善用自己的專長以達到最好效果、制訂正確的 SOP 問題解決步驟。

警察的力量有限，但社會民間力量無限。保全人員、義警、義消、大廈管理員都是警察工作的夥伴，平時需要加強與之聯繫。治安是持續性的工作，需要隨時掌握社會脈動，依據環境變遷，不斷檢討調整傳統警察管理各項策略與作法。警力有限，民力無窮，警察善用軟實力，以柔性的勸導，改善警民關係，改變警察形象，同樣可以達到推動警政的目標。

第四，就風紀的目標而言。所謂「冰凍三尺，非一日之寒」，腐敗從來不會憑空產生。由於警察擁有一般人所沒有的公權力，最有機會使用手中的公權力換取非法利益。貪污腐敗不僅會影響其他警察的生機活力，而且也是打擊警察形象的關鍵因素。

警察工作性質是以服務民眾為對象，其行為舉止無時無刻不受到民眾的關注，因此警察文化的建立尤須嚴格。建立優良的警察文化要從教育開始。杜絕警察失範行為可以分兩方面進行：

- (一) 治標方面：指事後救濟，通常需要嚴格執法，針對警察出現的腐敗現象進行導正和治理。
- (二) 治本方面：指事前防範，通常指的是透過廉政制度機制建立，從源頭掃除滋生腐敗的細菌，它主要是針對已發生的腐敗問題加以預防。

近年來，達成警察工作目標，逐漸被做為一種可操作的議題加以研究。然而，

現有的研究，並沒有從「巧實力」的角度，解釋為什麼警察需要「巧實力」。本文雖克盡全力，經由長期資料蒐集、觀察及與實務工作者、學者面對面交談，完成從警察工作目標看「巧實力」之運用，但仍由於實務經驗之欠缺，難免有疏漏之處，然而，秉持一股對警察工作的關注，仍然提出以下三點建議，作為參考：

第一，警察依法行政和警察的裝備是兩個非常具代表性的重要的「硬實力」，可以打擊犯罪、強化治安，但警察擁有「硬實力」資源不能保證處處如願以償；在作者的觀點，警察所擁有的能夠影響結果的能力和資源，往往會中遭遇這樣的悖論：天生強悍未必處處如意。警察仍然想要保有其執行公權力的權利，必須要注意其「軟實力」的運用，因為警察更需要的是民眾的自願追隨。「軟實力」與「硬實力」具有不可分割性，而且是可以相互轉化的。將警察擁有的這兩種資源轉化為真正的實力，需要聰明的「巧實力」策略，這是今後值得繼續研究的議題。

第二，警察「巧實力」的構建，比其他行業更難、但也更重要，需要投注的心力與精神很多。但無論如何，改變心態是第一步。民主法治國家，人民有表達不同意見的自由及權利，警察處理民眾遊行、示威和抗爭活動時，勤務相當辛苦，但只要民眾採取合法理性的方式，政府都應該充分尊重其訴求。除符合法律規定，警察處理陳情抗爭事件更需耐心，也需注意執法態度和技巧，並且加強語言表的能力，避免執法過當或溝通不良引起不必要的爭議。

第三，人們通過各種大眾傳播媒體，如廣播、電影、小說、報紙、教科書、雜誌、網際網路、面對面接觸、耳語傳播，甚至道聽途說，會獲得關於警察的訊息，進而逐漸形成對警察的印象。警察形象是警察當前最棘手的難題，但也特別重要。優良警察形象的建構，是使民眾對警察產生「尊敬→好感→配合」的過程。正確運用行銷模式或許可以改善警察形象，但真正的關鍵還是在於警察必須通過實際的行動改善自己的形象。

總之，現今社會變化速度太快，「今天的答案不是明天的答案」，面對動態社會，警察組織面臨的外在環境以及自身的資源、能力都在改變，警察工作四大目標——人權、形象、效率、風紀之實踐有賴於警察「巧實力」之建設。雖然「羅馬不是一天造成的」，但所有的技巧與策略都可以加以學習並應用。

最後，警察機關在加強和改進對外宣傳工作之餘，也不能迴避警政存在的問題。警察也是人，人性的弱點警察也有，但無論是警察執法的技巧和態度、抑或警政革新，警察都已經慢慢地從封閉的狀態中走出。面對保障人權與維持治安的警察，除了民眾應多給掌聲外，警察首長也需要捍衛警察的尊嚴，讓警察能有尊嚴的工作，才能順利完成警察工作目標。