

東海大學社會學系碩士論文

當警察大人不再是大人：

論台灣基層員警的結構性困境

Losing Authority :

An Explanation of the Predicament of Police  
in Taiwan, 1980-2014

指導教授：黃金麟

研究生：楊文慈

中華民國一〇四年一月

## 謝辭

2009 年進入東海時，我未曾想過會在這裡待上五年，那時意氣風發地以為三年、最晚四年應該可以畢業吧！雖然晚，但走著走著也到這個時候了。面對論文的過程中，每當遇到瓶頸時，就開始想著謝辭要怎麼寫，以此來緩解自己的不安。終於來到撰寫謝辭的這一刻，心頭卻千頭萬緒，不知如何下筆才好，於是我想，就從老套的從研究生涯的起頭說起吧！

猶記得迎新聚餐的那日，老師們跟學生們一起同歡，聚餐結束之後，學長姐們還領著新生們續攤，直到凌晨三、四點我才離開，那時我對東海社會系的第一個感覺便是，「嗯...大家的酒量真好！人也太熱情了！」接著，學期過程中，我們總是以各種名義舉辦聚會，大家一起在 303 喝酒、聊天、搶食，對社會學有疑惑時，總能一起討論，還未感受到壓力的那年，真的很開心。後來，家人輪著生病，我也多次進出急診室，曾經在一年內有三分之一的時間待在醫院裡，說醫院在我研究生涯中佔了相當大的比例也不為過。種種外在問題襲來，加上對自己的質疑，我的研究所生涯開始走入瓶頸。

「為什麼不會？為什麼不懂？為什麼沒想到？」每次討論之後，這樣的想法總是在我腦中纏繞著。每次重新閱讀自己的文章，總不免懷疑自己在撰寫的當下是否精神錯亂？否則怎麼能寫出如何毫無章法、毫無邏輯、毫無思考的文章。無數次的自我否定，腦海中開始出現「我...好像做不到」的聲音，每天每天不斷的自我質疑，再自我否定，焦慮與失眠成為伴隨我生活的另一半。自我否定的焦慮總在夜晚來襲，午夜時總能感受到體內血液似乎正瘋狂地流竄，腦海的思緒無法整理而混亂的難以休息，各種刺激的交雜使我總是躺在床上清醒的迎接清晨。幸好，身邊的人總陪伴著我度過一次又一次的難題，幸好，我能遇到如同人生指標的人，研究生涯的一切，對我而言不只是完成一份碩士論文，更讓我對自己的人生態度、價值觀有所反思。

在我對「什麼是社會學？」「我該怎麼面對社會學？」所產生的困擾時，金

麟老師總能精確的提醒我，他培養我對社會學研究的思維、對於現象的批判與尖銳化問題意識，並在每一次我因找錯重點而混亂時，提點我該走的方向。作為我的指導教授，他所教導我的不只是學術研究的方法，更是一種態度。擔任金麟老師多年的研究助理，老師對於學術的態度總讓我不斷的反思自身，看著老師對學術的堅持與責任感，我開始理解到自己對研究以及人生的態度是有問題的，是需要修正的。

崇憲老師是我碩班的班導師，記得碩一跟老師面談的時候，老師對我說過的一段話，「文慈，在學術研究的過程中，總會不斷的自我懷疑，懷疑自身是否具有才華？是否真能走這條路？自我懷疑或許會讓你感到痛苦，但是只有持續的走，持續的面對，你才能找到答案」。雖然至今我仍未找到解答，但至少我知道放棄不會是解決自我懷疑的答案。

在東海的這幾年，感受到的事物太多，東海的老師們對於學生、教育的熱情，所散發出來的個人魅力總是一再的讓我對社會學產生更多的憧憬。高承恕老師所散發的學者風範，其強大的個人魅力總讓我可惜上課時間的流逝。擔任鄭斐文老師助教期間，老師對我的關心與鼓勵，以及劉正老師總在每次相遇時，對我說聲「文慈，加油！」這些暖流總適時的流入我的研究生生活。

五年來所遇到的人，對我的幫助實在太多太多。聖文總是認真的閱讀我的文章並提出評論，甚至在我茫然的失去方向感時給我建議，告訴我：「你得學會直面的完成一件事，逃避，無法解決你的問題」。除了感謝聖文那令人挫敗但又中肯的建議之外，經常大方的請客也讓我節省了不少飲食的費用！在我每次情緒低落，嚴重自我質疑時，玉珊總聽著我的困擾、安慰著我，我們偶爾自我貶低的安慰對方，偶爾極力的稱讚，試圖提升對方的信心，我們的研究生活大部分是相互扶持著走過來的，謝謝她總是樂觀，總是乘載著我的負面情緒卻從未厭惡過我。感謝論文寫作時，春涵學長、明珠學姊、榮飲學長、俊豪學長對我的鼓勵與建議，雖然每次月會前，我總是「挫哩等」，但結束後我總是收穫良多。

研究所生涯的自我質疑，經常讓我的自信心出現潰敗的現象，但我還能持續的重建信心，得感謝一群不問理由、盲目的小瘋子，林彤、佳瑋、欣如、佳燕、絢菱、玉鳳、維尼、盟軒、士中，我總戲稱這群小瘋子組成了我的粉絲團。研究所讀了那麼久，他們從未懷疑過我的能力，總是誇張的稱讚我、支持我。另外，總習慣每年感恩節聚餐的夥伴，宛萱、夢夢、小日本、蔡小彤，謝謝你們總是既文藝又感性的鼓勵。謝謝詩欣、依寧、鈞譯、童胖、CE、美香媽媽，謝謝這麼多充滿關懷與活力的陪伴，讓我不至於感到寂寞。

在東海的那些歡樂溫馨的時間裡，志宇學長、曉蘭學姊、美淳、小喬的鼓勵，總讓我倍感溫馨。聊天的好夥伴小雞和皮皮、派對同伴小 P、總是打一巴掌給一口糖的文璽、看起來像流浪漢的老漢、花花、系辦的妙姿、常斌和鈞玲，還有其他一同度過研究生涯的人們，這幾年的相處真的難忘。

無論是研究生涯或是我的人生，我最感謝的都是我的家人。那個不盼望女兒的成就，只期盼女兒健康的父親；每次意見衝突時，嘴上說著：「妳那麼會爭辯，我要再去生十個女兒跟妳鬥」，但卻以女兒很會出一張嘴為榮的母親；老是說著「妹妹，妳研究所的衣食無缺，是我的功勞」的大哥；不需要任何理由，只知道要疼妹妹的二哥、二嫂；一邊嘴賤的攻擊我，一邊餵食我的小哥。謝謝你們，總是疼愛著我，支持著我做任何我想做的事，即便不認同卻從未阻止過我，真的很感謝。

回想起寫作那段難熬的時期，總不免想嘲笑一下自己，嘲笑著自己的過度焦慮是自己嚇自己，也嘲笑著在無法入睡的清晨，自以為身體疲倦就能入睡，結果晨跑之後更加亢奮！於是在我的無知之下，好一陣子的時間，每當我睡醒後再次入睡已是三十個小時之後的事了。如今再次回想，只覺得「嗯...當時的我，除非換個腦袋，否則也很難解決問題了...！」這篇謝辭，代表著即便過程不平順也將完成的旅程，五年內我開心過、歡笑過、傷心過、煎熬過，但結束研究所生涯的時刻，我很富足、我很感謝。在東海的這幾年，學習到的不只是學術上的知識，

更是一種人生態度，雖然曾經把自己關起來，但感謝身邊的人從未離開我，持續陪伴著我。不斷的感謝之後，我能說的除了謝謝，還是謝謝。最後，東海社會系，謝謝。

## 摘要

本文主要研究現今台灣基層員警所面臨的結構性困境，並以台灣社會的權力關係在各時期的差異著手。台灣的警察權自威權時期的高漲發展到民主社會時的低落，本文想檢視在台灣歷史發展的過程中，社會多元權力如何崛起、如何共構出一個權力結構，以及探討在這過程中，是誰閹割了台灣的警察權。此外，本文將人權作為一種權力與權利的混合體，成為台灣社會中抵制與控制警察權的一環，並試圖以此來呈顯出，目前台灣基層員警在面對公權力與人民私權利之間進退失據的情況。

關鍵字：基層員警、警察權、權力關係、人權、情緒勞動

# 目錄

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 第一章 緒論.....           | 1  |
| 第一節 研究問題與目的.....      | 1  |
| 第二節 理論與文獻回顧.....      | 6  |
| 2-1 權力關係的流動性 .....    | 6  |
| 2-2 變動與模糊的警察職能 .....  | 14 |
| 第三節 章節安排.....         | 18 |
| 第二章 夾縫中的基層國家機器.....   | 19 |
| 第一節 中央—地方的共謀與競爭.....  | 21 |
| 1-1 地方權力的壟斷 .....     | 21 |
| 1-2 黑金政治的猖獗 .....     | 27 |
| 1-3 地方勢力的強化 .....     | 30 |
| 第二節 內外相交的箝制.....      | 32 |
| 2-1 人情結構的網綁 .....     | 32 |
| 2-2 夾縫中的反抗 .....      | 35 |
| 第三節 權力結構的重組.....      | 37 |
| 3-1 選票政治的運行 .....     | 37 |
| 3-2 權力運作的交織 .....     | 39 |
| 第四節 結論.....           | 42 |
| 第三章 人權與警察權的競逐.....    | 44 |
| 第一節 變動中的權力關係.....     | 45 |
| 1-1 權力位置的變化 .....     | 46 |
| 1-2 人權與黨外勢力的結盟 .....  | 50 |
| 1-3 權力位置落差的適應問題 ..... | 51 |
| 第二節 國家操控下的權利/權力 ..... | 53 |

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 2-1 人權發展的偏向 .....   | 53  |
| 2-2 警察角色的調整.....    | 60  |
| 2-3 警察權的限縮 .....    | 62  |
| 第三節 日常生活的衝突.....    | 65  |
| 3-1 人民意識的崛起.....    | 65  |
| 3-2 警察權受抵制的情況.....  | 67  |
| 第四節 結論.....         | 70  |
| 第四章 多元權力的衝突.....    | 72  |
| 第一節 公權力的細瑣化.....    | 73  |
| 1-1 制度上的擴張 .....    | 73  |
| 1-2 國家機器的過度依賴 ..... | 77  |
| 第二節 權力與權利的進退失距..... | 78  |
| 2-1 角色權力關係的衝突 ..... | 79  |
| 2-2 無限上綱的為民服務 ..... | 81  |
| 第三節 警察的情緒勞動.....    | 85  |
| 3-1 服務業化的基層員警 ..... | 85  |
| 3-2 情緒勞動形態的轉變 ..... | 89  |
| 第四節 結論.....         | 99  |
| 第五章 結論.....         | 100 |
| 參考書目.....           | 105 |



# 第一章 緒論

## 第一節 研究問題與目的

「巡邏車光閃閃燐燐

掌聲表示你對阮ㄟ熱情 ～ 啊...

有人欽佩阮ㄟ勇氣

有人好奇阮ㄟ心情

下班後 ～ 只是平凡的女（男）性

啊... 浮浮沉沉警界人生

冷冷暖暖多變人情

破案時 ～ 燦爛笑容

上班時 ～ 寂寞心情

無線電又擱響起

心事暫時放未記

不願別人 ～ 來看見 ～ 做警察心酸ㄟ滋味」

〈警界人生〉

近來網路上流傳一段 MV 影片，改編自著名閩南語歌曲〈藝界人生〉的〈警界人生〉，歌詞中道盡基層員警做到流血流汗，升官總是無望的苦處。雄糾糾、氣昂昂的警察大人，如今已不復存在。「下班後，只是平凡ㄟ男（女）性，基層員警說，多年來過勞死、遭民眾羞辱、自戕、陣亡等事件頻傳，警察也是人，不是神。但外界總以放大鏡檢視警察一言一行，難怪越來越多人趕著五十歲要退休。」<sup>1</sup>〈警界人生〉道出基層員警的悲哀，甚至知名影音網站上流傳的一起警民衝突的影片，更是呈顯出基層員警現實中所遇到的無奈。2013 年 3 月 28 日晚間，花蓮車站附近發生民眾與警察的衝突事件，影片開頭兩名男子大聲的對警察

---

<sup>1</sup> 中時電子報，2013-06-07，〈警界人生〉瘋傳 基層唱心酸。

咆嘯：「你有沒有罵我媽媽？」兩者僵持數分鐘後，其中一名男士的家人抵達現場，但兩人不只未配合警方要求，甚至在家人面前動手毆打警察，並且在警察動手反制之後，還大喊「警察打人！」<sup>2</sup>不同於日治與威權統治時期，現在台灣的基層員警不只是流血流汗，甚至連尊嚴都難以維持，台灣警察為何迎來這樣的局面？

日治時期引進警察制度作為統治台灣民眾的工具，其工作範圍涵蓋甚廣。1925年臺北州警察衛生展覽會中，展出一幅「南無警察大菩薩」的海報(右圖)，海報中的警察，左手拿念珠、右手拿把劍，身後的六隻手指向警察的六大任務：左側通行、思想取締、犯人逮捕、救助救護、蕃人授產、惡疫預防。除了管理範圍廣泛之外，從「警察官」、「警察大人」等稱呼，更顯示了當時警察權的高漲與威嚴。賴和在其小說〈不如意的過年〉中提及「查大人自己，也



覺對這兒童有些冤屈，雖是冤屈，做官的還是官的威嚴要緊，冤屈只好讓他怨恨他自己的命運。做官的不會錯，現在已經成為定理。所以就不讓錯事發生在做官的身上。那個兒童總須有些事實，以表明他罪有應得，要他供出事實來，就須拉進衙門取調[日語，調查，審問]。這是法律所給的職權。」<sup>3</sup>從賴和的描述到〈警界人生〉的述說，台灣警察權從絕對的權威與威嚴，發展到既失了權威也失了尊嚴，警察大人已不再是大人，本文便是想要探討，在台灣歷史發展過程中是誰閹割了台灣警察權，致使台灣警察走進如今的困境結構之中。

從〈警界人生〉所引起的討論與共鳴，顯示著台灣警察所遭遇的問題不是幾個特殊的個案，而是一個必須被加以討論的公共議題。目前台灣警察工作上的抱

<sup>2</sup> <http://www.youtube.com/watch?v=i8yYEQpBeVk>

<sup>3</sup> 賴和著。〈不如意的過年〉。原載於《台灣民報》。

怨大致圍繞著工作量過大以及執勤時發生警民衝突兩個部分，以此所衍生出的討論多集中於如何改善警察服務態度、如何有效的增加警察工作效能等，把這現象視為個人的問題來進行討論。但從台灣警察的抱怨中可以發現主要來自於執行公權力所遭遇的抵制問題，從過去警察執勤權威的絕對性對比於現今警察執勤所面臨的抵制，背後呈顯的是一種社會關係的變化。只要是存在於社會的個人都會被鑲嵌在一組組的社會網絡之中，警察的特殊社會位置與身分使其陷入更加複雜的社會關係，它隨著歷史的進程有所更動。然而，台灣歷史發展過程中是形構出一個什麼樣的結構牽制著台灣的警察？這個社會關係的結構中有那些成員、它們彼此間的角色為何？都是本文想嘗試回答的問題。

社會關係的變化來自於社會權力結構的變動，要找出現今台灣警察所面臨的結構性困境，便得從台灣社會權力結構的轉變著手。台灣自 1980 年代以來在政治體制與社會氛圍出現重大的變化，從集權國家轉型至民主國家導致社會的權力板塊出現顯著改變，連帶影響著台灣的警政體系。社會權力結構的變化透過權力運作的細微之處更能展現出其細緻的變動，因而本文選擇基層員警作為研究對象。此處的基層員警指的是基層的行政警察，行政警察便是一般派出所的勤區員警，其工作內容除了危害防止與維持社會秩序之外，另外還負責各種勤務協助，包含各政府單位的請求以及民眾的要求，因此業務範圍是警政體系中最為繁雜的一員。基層員警既是面對人民的第一線人員也是國家權力施展的最細端，從基層員警與民眾接觸的過程中，所產生的各種樣貌如抵制、衝突情況更可以勾勒出台灣社會權力結構的變化。基層員警身為國家權力施展的最細端以及國家組織的最底層，加上身處台灣的人情社會結構，致使他們必須同時面對體系內的層層壓力以及體系內外因人情、利益糾結而形成的箝制。正由於基層員警身處於如此複雜的處境之中，以基層員警作為研究對象更可以彰顯出台灣社會權力關係運作的細緻與趣味性。

解嚴之後台灣逐步邁入民主國家，不同於威權時期權力高度集中的情況，民

主社會在權力、決策過程與利益的分享上較為分散，社會的容忍度也有多提升而形成多元社會的樣貌。不同族群、階級等皆能取得一定程度的權力，多元權力在台灣社會交織運作的情況越發顯著。從彼此交織運作的過程與樣貌，可以看出台灣社會權力板塊更動的情況，是存在於台灣社會的多元權力相當複雜且多樣，無法透過簡單的分類來說明其中的複雜性，但本文為了討論上的便利性因而使用多元權力一詞來涵蓋本文所要討論的幾種存在台灣社會的權力型態。在本文中所針對的多元權力主要是以地方政府、地方派系、各級民意代表和人權等為主，並對比於代表中央的警察權所發展出的討論。

台灣社會原本就存在多元權力的運作，但在威權統治下，警政體系憑靠著國家賦予的權力得以壓制其他權力的抵制，也在國家的默許之下與某些勢力結合進行地區性的管理。國民黨政府遷台之後，為了有效統治台灣選擇與長期深根的地方派系合作，國民黨政府的恩庇—侍從關係底下，地方派系得以存活、深根甚至干涉地方政治的運作。在國民黨政府的默許之下，地方警政成為地方派系得以選擇性使用的公權力，導致地方派系對於地方警政存在長期性的干涉。但有趣的是在台灣逐步進入民主化之後，同樣的干涉也並未減少。

隨著政治自由化、民主化的開展，中央執政的優勢與權威逐日下降。1994年地方自治法通行之後，地方政府為了爭取地方警政的人事權與中央之間展開角力戰，呈顯出除了把持警政體系的國民黨政府之外，介入地方警政的其他勢力越來越明顯。作為台灣社會多元權力崛起最明顯的角色便是人權。戒嚴時期凍結掉某些憲法上所保障的人民權益，如人身自由、言論自由、參政權等等，人民的一切都在國家的管理與監視底下進行，直到解嚴之後台灣民眾才逐漸取回這些憲法所保障的人民基本權利。身為國家權力表徵的警察權與代表人民權益的人權，兩者之間由於立基點的差異導致難以消解的衝突。兩者之間雖然存在某種無法消除的對立面，彼此間的權力消長關係也非全然的負相關，但由於台灣社會的人權發展出現了某種特定的偏向，並衍生出人權工具化的現象，導致以人權之名壓制警

察權的情況頻繁地出現。

把地方派系、地方政府、各級民意代表與人權視為台灣社會多元權力的成員進行討論，必須先把權力(power)與權利(rights)的概念區分清楚。權力(power)的特徵在於克服阻力與意志的運用達成目的的能力，權力經常是具有合法性的，卻也同時具備強制性與不平等性，支配性較為強烈。權利(rights)則是指法律所賦予實現利益的一種力量，是法律基於一定的要件之下認為合理正當者，賦予個人某種力量得以享受其利益，一般是公民或集體中的成員所普遍具有的。地方派系、地方政府以及各級民意代表所具有之權力是較為容易想像的，即是一種來自於國家或是法律所賦予的參與和支配的權力。但本文所要談論的人權則不同於原先所指的權利，舉例而言，民眾透過選票要求民意代表替他跟公務單位進行各式關說等，這是一種透過權利而取得的權力，此處的人權更像是一種權力與權利的混合體，也就是這種特殊性增加了台灣社會多元權力運作的複雜性。

無論是延續下來的或是崛起的新興權力，多元權力在台灣邁入民主國家之際皆紛紛出頭，台灣社會的權力板塊必須重新調整，警察權也在其中遭受一定程度的擠壓。不同於威權時期警察權不容置疑的絕對性，如今基層員警執勤時經常面臨質疑、衝突等抵制情況，警察權遭遇的抵制現象顯示著台灣權力結構已出現轉變。了解台灣社會權力結構在歷史發展過程中產生了什麼變化，以及警察權與其他權力在這之中的消長關係，才能解釋台灣基層員警困境結構的生成。因此，本文試圖從宏觀的歷史脈絡分析權力結構的變化描繪出變動的樣貌，另一方面也欲從基層員警與人民、各級民意代表等互動、接觸的情況著手，以一種微觀的方式來探究多元權力之間互動的樣貌。在研究方法上，本論文將透過收集國內相關研究的討論進行分析，並以報章雜誌的報導與基層員警的深度訪談作為分析對象及實際情景的佐證。

## 第二節 理論與文獻回顧

台灣基層員警困境結構的生成來自於社會多元權力關係的運作，因此，理論與文獻回顧將集中於權力關係的討論，包含權力關係的流動性及其對警察產生的影響等等。接下來將分成兩個部分著手，一個是權力關係的流動性，其中包含了台灣傳統人情社會結構的運作邏輯，以及人權在其中的特殊位置。另一個部分則是從警察職能出發，目前台灣警察權之所以受到多元權力的干涉，是與警察職能的模糊性相關，此部分則是涵蓋了警察角色與警察情緒勞動的討論。

### 2-1 權力關係的流動性

多元權力的運作呈顯著一項權力的特質，權力關係是具流動性而非固著狀態，台灣傳統人情社會的運作便是展現出權力關係流動性的顯著代表。人情社會具有一種特殊的人情關係網絡，人情關係網絡裡的社會聯繫是種雙向關係，建立在潛在的而非顯著的互利基礎上，當人與人之間建立了關係聯繫，這種聯繫建立在「報」的觀念之上，一是懷抱著將來進行回報的報恩心態要求另個人幫忙，二是給予對方幫助後期待往後相互的報答。人情關係網絡裡的聯繫點與對關係產生作用的是恩情與義氣，這種恩義並非散布在網絡裡的每一條聯繫上，恩義存在於提出與接受要求的雙方。然而此種社會關係中，人們會預期彼此間可能再次產生情感性的交集，也會評判彼此間交往的情況導致人情困境的情況增加，人情困境的生成通常與個人要求資源支配者幫助時有關，在台灣社會中基層員警經常遭遇人情困境的狀態。

在人情社會關係網絡裡每一條聯繫鏈條「由一系列成對的關係所組成，在這條長鏈中，其中一個人因為與另一個人的直接個人關係而願意幫助這個人，而並不一定是有意幫某個最初提出請求的陌生人」<sup>4</sup>。因此，當一個人利用現有的關係，將其作為聯繫的資源來維持更多的關係，就能持續擴大這項資源，在人情社

---

<sup>4</sup> 楊美惠著，趙旭東、孫珉譯(2005)。《禮物、關係學與國家：中國人際關係與主體性建構》。台北：南天書局。P.113

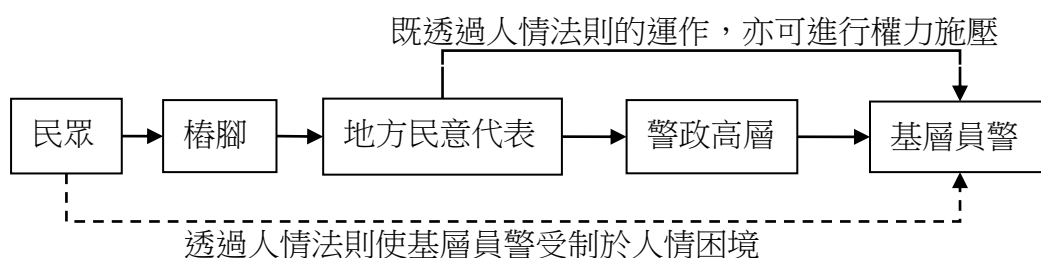
會裡也就更有利。人情社會裡，權力關係運作的流動性便在社會關係網絡裡展露無疑。台灣地方派系的運作邏輯便是依靠著人情社會關係網絡的運作而形成。

台灣地方派系具有特殊的動員結構，這種動員結構的主要包含了派系成員、民意代表、基層樁腳等，主要的動員執行者是基層樁腳，樁腳所擔任的就是連結人情關係網絡的功能角色。地方派系特殊的動員結構是獲取權力的來源，因此，為了擴大與加強人情關係網絡的運作，地方派系會動用可用的權力來達成樁腳的請求，於是形成台灣社會的多角權力關係運作。目前台灣基層員警面臨來自各種領域、場域的抵制，其中一種抵制型態便是由多角權力關係的運作而形成的。最明顯的現象便是關說文化，其中運作的方式很有多種可能性，最常見的狀況如民眾被員警開單找上樁腳幫忙，如果樁腳與負責員警相識，便可能直接以人情施壓的方式請員警幫忙，但若樁腳無法處理會將情況轉告民意代表(即派系成員)，由民意代表直接與負責員警溝通或是交由警政單位的高層交代員警已撤回單據，一種多角權力關係運作的樣貌就此成形。

本文針對地方派系、地方政治與警察體系與基層員警之間權力關係運作的討論時，便以人情社會所形成之權力運作模式為主進行分析。國內以人情關係網絡作為地方派系運作分析的討論眾多，如涂一卿和 Jacobs 分析地方派系的運作是與台灣社會日常生活的特性相關，陳東升、王振寰則是同時將地方派系視為是一種非正式人情網絡形塑而成的關係網，陳介玄則從派系網絡、樁腳網絡和俗民網絡看關係的建立。雖然人情關係對警察的影響眾所皆知，但鮮少論及基層員警是如何陷入多角權力關係的運作之中。台灣傳統人情社會的關係運作型態並未隨著歷史的進程而消失，在這傳統的社會關係裡，人們透過彼此關係性的交織層層堆疊成一張網絡，各個網絡之間又彼此相交，複雜的網絡與運作於其中的權力關係持續地在警政體系的內外部交互運作，形成一個難以突破的結構。

在前文中已說明權力與權利兩者的屬性並不相同，但在權力流動性的討論中，卻可以看見權利對權力的干預與影響。權利透過許多種權力關係的運作方式

對警察權進行干預，甚至使其萎縮。以本文所主要著重的幾種運作方式為例，其中權力運作的角色包括人民、樁腳、地方民意代表、警政高層、基層員警等，隨著民主化後人權明顯提升，權力關係的運作不只存續著過去的形式，同時也出現了新的運作形式。各種權力關係的運作形式相當複雜，雖無法將其中的運作徹底描繪，但筆者試圖將本文討論中的幾條顯著軸線，透過下列兩張圖來表現出，民主化前後多元權力如何介入與干預警察權。



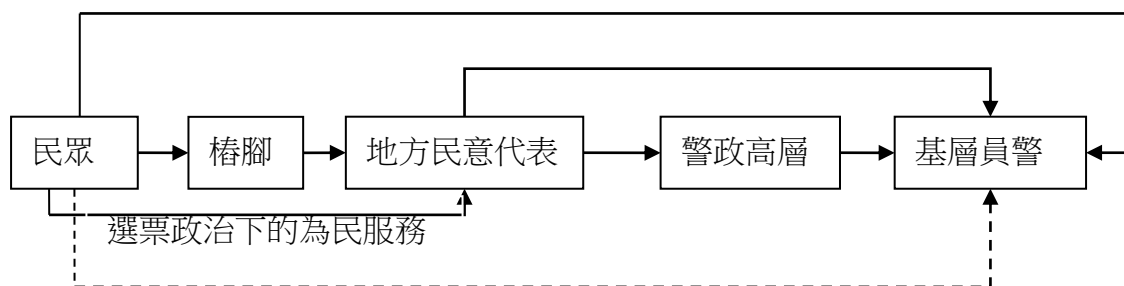
上圖呈顯的是本文所討論之威權時期台灣社會多元權力干預警察權的運作形式。威權時期雖是處於集權統治的狀態，但自 1940 年開始台灣實施地方自治選舉之後，人民便擁有地方選舉的投票權，這也使得上圖呈顯的權力運作形式得以運行。威權時期，民眾在日常中遭到基層員警的取締時，他可以採取抵抗的方式有兩種，一是透過人情法則使基層員警受制於人情困境，進而取消罰單，通常這種情況僅存在於民眾與員警是相識的情境下才有效；另一種方式，則是透過樁腳進行一連串的要求與施壓。樁腳基於人情社會的常理接受了民眾的請求，而請相識的地方民意代表進行關說，此時民意代表會先對基層員警進行一次人情上的施壓，一旦失敗，再轉向施壓於警政高層，由其命令下屬取消取締。在此一運作過程中，民眾直接對基層員警造成壓力的影響並不大，主要仍是得透過一種由上往下的箝制才得以影響基層員警。

威權時期人民權利受到嚴重的壓縮，人權與警察權兩者的關係相當失衡，民眾難以直接干預警察權，此時地方基層員警主要受制的對象仍是以地方派系、民意代表為主。民眾僅能在擁有地方選舉投票權的情況下，以樁腳為管道，請求地



方派系的協助以對基層員警造成些許牽制。<sup>5</sup>

人權意識在 1987 年解嚴以後，逐漸成為社會重視的焦點之一，且在短時間內出現長足的提升。社會內各種權力之間的權力位置開始出現變化，連帶導致權力關係運作的形式出現些許轉變。下圖便是以民主化之後，人權成為影響警察權的新興因子，且在選票政治的運作下，各種為民服務的項目越加頻繁，間接加強了箝制警察權的現象。



上圖顯示了民主化之後多元權力如何干預與介入警察權的運作形式，其中與基層員警的關係出現最大變動的便是人民。威權時期地方民意代表雖會為了樁腳的請求出面處理事情，但大多仍是為了派系利益而在某些情況下箝制警察權。解嚴之後，國民黨在政治上的優勢逐步下降，民進黨與其他對手開始崛起，各股政治勢力為爭取選票幾乎無所不用其極，致使各種在選票政治下的為民服務不斷竄出。如今民眾即便未透過樁腳，也能找到民意代表為其服務，連帶凸顯出過去的關說文化不僅持續存在，以為民服務為名進行關說的情況更是層出不窮。除了透過其他中介干預警察權之外，現今人民自身便能對基層員警有所牽制。民主化之後，人權概念在台灣逐漸生根與發展，社會對於人權的重視程度提高，連帶使國內各股政治勢力皆無法小覷人權議題，進而使威權時期壓縮到人權的各種法案與警察權得以修改與檢視。然而，公民享有憲法所保障的權益本是理所應當，但在 2000 年以後台灣社會出現人權工具化的情況，人權作為一種權力與權利混合體的現象越發顯著，使得權利原是為了保護人民自身，卻轉化成攻擊的工具。人權

<sup>5</sup> 民眾如何透過人際網絡的運作對基層員警進行牽制，在第二章夾縫下的基層國家機器會有更深入的分析。

作為一種攻擊工具，不僅是在民眾與警察發生衝突時才使用，其影響範圍甚至能影響員警的勤務內容等等。

民主化前後台灣社會多元權力運作型態的兩張圖表，呈顯了權利在這個過程中的成長，以及它與警察權之間關係的變化。人權與警察權之間對峙以及消長的情況無法透過簡易的圖表進行解釋，但筆者試圖呈顯一件事，即便對警察權造成影響的權力相當多元，其中的關係運作形式也相當複雜，但權利的確能透過多種管道對警察權產生箝制作用。筆者無意將權利作為各種抵制警察權情況的來源，而是欲提出權利作為台灣社會中對警察權抵制現象的一項重要因素是不可被忽視的。

在討論台灣社會多角權力關係運作時，必須特別注意到人權在其中的角色。過去在威權體制下，人民的要求是透過地方派系的力量才能對警察產生某種程度的影響，在邁入民主社會之後，人權得到長足的發展加上台灣選票政治的運行，使得人權在權力關係中的位置出現變化。目前台灣的人權研究大多著重在權利的提升，以及圍繞著權利的概念進行討論，忽略了台灣人權在特殊的發展偏向下出現一種權力的支配性質。

人權內容隨著社會的變遷與需求被加以充實，人權的保障也得到相當程度的進展，但人權高漲除了增加對人民的保護，同時卻也伴隨著其他的問題。李松根在替 Norbert Elias 的《什麼是社會學》寫中文導讀時，提及「社會內部在權力消長的過程中，便會爆發出許多的社會問題，如台灣社會從權威體制之中解放出來，曾經是低權的人民，突然有了權力，但是卻沒有高控制度的行為舉止去承載到來的權力問題。」<sup>6</sup>由於「民主政治意謂著一種政府的形成，它與君主制和貴族制截然不同，乃意指人民的統治」<sup>7</sup>，在這樣的情況下，警察權在民主政治中被大幅度的稀釋，在眾多的權力之中被抵制、被平衡化。

台灣社會對人權議題的操控導致人權工具化的現象出現。人權工具化的情況

---

<sup>6</sup> 李松根 (2007)，收錄於 Norbert Elias 著，鄭義鎧譯。《什麼是社會學》中文導讀。

<sup>7</sup> David Held 著，李少軍、尚新建譯 (1995)。《民主的模式》。台北：桂冠。P.2。

起因於民進黨政府執政期間，有意識且具特定偏向的操控人權議題，將其作為政治性工具來使用。隨著傳播媒體大量放送人權意識與新聞，民眾在短時間內獲取大量的資訊，然而傳媒所放送的新聞經常是具有某種話題性與選擇性的，加上各級民意代表以維護人權為名的情況層出不窮，對民眾在人權與警察權的認知上產生相當程度的影響。人權工具化的情況逐漸從政治領域衍生至日常領域，成為民眾與警察對抗的工具之一，致使警察權出現相對萎縮的狀態。章光明 2004 年便將政治因素考量進人權與警察兩者之間的關係，將人權作為政治競爭工具來討論，提及「人權，可能成為政治競爭的工具，正如警察常被政治人物工具化一般，無論警察或人權，一旦被政治工具化之後，都將對於警察與人權之界線的正確利益衡量與憲法及警察法中可以限制人民權利的必要性的判斷，造成重大影響。」

8

另外，許志雄也提出人權可能對國家權力造成影響的幾個問題，首先「人權的帝國主義」<sup>9</sup>的問題。其次是國家主權與人權的衝突與平衡問題，強調應該在免於國家干涉與要求國家保護中取得平衡。再者是討論人權擴充與氾濫，若是「將人權限制到最小範圍時，人權論可以發揮決定性的力量；而人權一旦內容膨脹，外延擴大，則人權論的震撼力會降低」。<sup>10</sup>本文在處理人權的討論上，則是以台灣人權在特殊發展下出現的權力支配性質、如何運作以及與警察權之間的消長關係為主。

社會科學的領域中對於權力問題的討論已相當廣泛，無法避免地必須將本文所討論的權力問題安置於權力的討論之中。從本小節的標題—權力關係的流動性，呈顯出筆者所欲討論的權力並非是種靜態的狀態，而是一種動態的關係，「權力到處都有，這不是說它囊括一切，而是指它來自各處。」<sup>11</sup>將權力視為無所不

---

<sup>8</sup> 章光明 (2004)。〈警察與人權——一條流動其間的界線〉。中央警察大學學報第四十一期。p.12。

<sup>9</sup> 部分國家認為歐美國一方面到第三世界掠奪經濟利益，另一方面強迫推銷人權思想，是一種人權的帝國主義的行為。引用自許志雄 (1999)。〈人權的「光」與「影」〉。月旦法學雜誌第 44 期。P.50。

<sup>10</sup> 許志雄 (1999)。〈人權的「光」與「影」〉。月旦法學雜誌第 44 期。P.54。

<sup>11</sup> Michel Foucault 著，余碧平譯(2005)。《性經驗史》。上海人民出版社。P.60

在的觀點，正是從 Michel Foucault 的權力觀點為基礎進行討論。Michel Foucault 認為應該將權力理解為各種各樣的力量關係，各種權力之間也會因無休止的鬥爭與衝突而產生變化。權力無所不在的特性，來自於「它在每一時刻、在一切地點，或者在不同地點的相互關係之中都會生產出來」<sup>12</sup>。本文在討論警察權與多元權力之間的各種接觸情況，也正呈顯著權力關係動態性的特性。無論是地方派系、地方政府、人權等各種存在於台灣社會的多元權力，與警察權彼此之間的鬥爭與衝突都是本文分析的重點，尤其是社會生活中各個端點彼此之間的權力關係運作更是關注的焦點。

除了從權力關係內在於社會關係的脈絡下進行討論之外，在本文的討論中，人權作為一種權利與權力的混合體則是另一個重要的概念。只要身為人即擁有某些權利，這些權利使人得以受到保護，免於他人的傷害，在《公民權利和政治權利國際公約》中便規定公民個人應享有包括生命、自由和人身安全的權利。來自法律所賦予並保障的權利得以抵制國家或社會暴力，但其並不具備支配的性格及不平等性。相對於權利，權力雖也常具有合法性，但其不平等性、強制性與支配性則是與權利最大的差異。社會科學對權力的特性與定義相當多元，如 Dennis H. Wrong 對於權力的定義：「權力就是一部分人在另一部分人身上產生預期的和預料的效果的那種能力」<sup>13</sup>。這項定義顯示了權力的有意圖性與有效應性，從可預期與預料效果的能力來看，說明了 Dennis H. Wrong 的權力討論範圍，而筆者將台灣人權放置到混合了權利與權力的特殊位置便是由此發展而出。台灣社會對於人權的使用，有意圖性展現在人權工具化的狀態之中，無論是以人權作為政治性工具或是民眾抵制警察的工具，其有意圖的行為相當顯著。權利原本並不具備控制的能力，但卻在人權工具化之際，混合了權力得以「行使有意圖的控制」<sup>14</sup>的能力，使得權利不僅能保障人民，更有了其他的可能性。

---

<sup>12</sup> 同上。

<sup>13</sup> Dennis H. Wrong 著，高湘澤、高全余譯(1994)。《權力：它的形式、基礎和作用》。台北：桂冠。P.3

<sup>14</sup> 同上，p.6。

Dennis H. Wrong 在處理權力有效性時，將有效性建立在權力對象<sup>15</sup>的預期感應之上，預期感應的關鍵在於「權力對象的自覺」<sup>16</sup>，簡言之，權力對象得知曉權力佔有者對他的影響，那麼預期感應才能成立。欲討論人權存有的權力有效性，得從人民與警察之間的關係著手，筆者認為，這可從歷史發展過程中人民與警察之間關係的變化找出端倪。威權時期，警察權極大化的情況之下，人民成為被壓制的對象，警民之間的權力關係是嚴重的不平等，接觸情況大多是單方面的壓制。隨著民主化的進程，警民之間的關係逐漸調整，尤其是人權快速提升並成為政黨關注焦點之後，警察開始被要求尊重、保障人權，2003年通行的〈警察職權行使法〉第一章第一條便提出：「為規範警察依法行使職權，以保障人民權益，維持公共秩序，保護社會安全，特制定本法。」<sup>17</sup>警察執勤的程序中，是否有侵害人權的疑慮？是否有確實的維護人權？都成為人民、媒體關注的焦點。在制度上要求警察對人權的保障，將過去警察權極大化的情況畫下休止符。而使警察成為權力對象的原因眾多，筆者認為此轉變的主要原因與各種申訴機制的誕生息息相關。申訴機制的誕生一方面牽制了員警的不當行為，另一方面當員警知曉了民眾的投訴行為將為其帶來困擾之際，混合在人權裡的權力有效性便得以成立。當權利混合了權力之時，人權不再只能保護自己，更成為了攻擊的工具。

極大化的警察權應該被批判、限縮，警察也應該具備人權保障的意識，但當人權出現工具化的情況，更進一步成為具攻擊性的工具時，那麼重新思考人權發展的方向似乎也是必須被重視的。本文引入 Dennis H. Wrong 關於權力的有意圖性與有效性的討論，以試圖呈顯出人權成為權利與權力兩種概念的混合體的現象。尤其是權力的有意圖性，此部分可呈顯出台灣社會人權已具有權力性質的引證，並且指出人權成為具攻擊性工具時，已是種有意圖的控制行為。

威權時期，國家權力極大致使社會成員活在國家的控制與監視底下，隨著民

---

<sup>15</sup> 相對於權力佔有者的另一方，即被施行權力的對象。

<sup>16</sup> Dennis H. Wrong 著，高湘澤、高全余譯(1994)。《權力：它的形式、基礎和作用》。台北：桂冠。P.10

<sup>17</sup> 〈警察職權行使法〉，第一章總則第一條。

主開放的進程，社會成員得以逐步掙脫國家的控制並在法律上取得更多的保障，與國家之間的關係從全然的不對等逐日發展到可與之抗衡。社會多元權力崛起呈顯著權力關係的變動性，在民主體制中執政者不再具有絕對權力控制社會，致使作為國家公權力表徵的警察權必須有所改變，警察權如何妥善處理與多元權力之間的衝突成為一項重要的課題。警政體系雖然是掌握在國家手中，但它並非按照單一方向運作，而是同時對於下面的請求做出反應，在國家與社會之間作為一個雙向接受的體系而運作著。尤其在民主社會中，執政者必須接收來自社會的各種訴求以換取繼續執政的正當性，加上社會多元權力也越趨強勢，雙方在警政體系的指揮與涉入上進行更多的施壓，位於中間的警政體系被擠壓的情況越發顯著，其位置也越加尷尬。

## 2-2 變動與模糊的警察職能

台灣警察權之所以會受到那麼多權力干涉，是與警察職能的不確定性相關，警察職能理論上有其原型存在，但實際上卻有許多模糊地帶，導致各種變形的情況出現。隨著政體轉型、社會氛圍轉變等快速變遷，對於警察職能的想像似乎越來越混淆。警察工作應該負責什麼、包含哪些範圍，理論上應該有一個原型存在，如警察勤務包括勤區查察、巡邏、臨檢、守望、值班、備勤等，但是現今台灣警察的工作範圍卻是包山包海。警政體系毫無疑問的作為科層體制而存在，科層制(bureaucracy)是由 Max Weber 所提出，其組織的主要特點包含專業化分工、等級制、遵從法理規則、以及非人格化。科層制作為一種現代組織的型態，以制度規定組織的層級、部門劃分、職位、成員的資格等，是種具高度理性化且具高效率的管理體制，整個組織也是一個層級節制的權力體系。在科層制中成員各有其職能所在，然而警政體系的確按照科層制運作，且國家體系實際上也跳脫不出科層制，但無論組織內部如何的專業化分工在實際操作上仍舊出現盲點。警察體系既屬於國家科層內部的一員，本身也是運行科層制的組織，在細緻分工之下警察工作應更具效率且明確，但實際上卻非如此。現今台灣社會可以介入干涉警察職能

的手越來越多，警察職能被各種勢力揉捏形塑，在社會對於國家的要求不斷增加的情況下，這些細碎的無法分類的要求全交由基層員警負責。

警察職能的變形可從警察角色的調整與變化窺探。台灣警察角色大致上可分成三種：黨政機器、執法者與公共服務者，然而這三種角色並非各自獨立存在，而是同時存在於警察身分之中。為了因應各時期社會需求的不同以及權力關係的變化，警察三種角色的比例會有所調整。當警察權受到社會多元權力的衝擊，通常會採取角色的調整來作為因應策略。只是這三種角色之間各自以國家黨政、法律、人民為立基點，具有差異性的出發點導致角色之間存在某種衝突性，角色衝突就存在警察工作之中。

目前國內針對警察角色的研究可分為角色定位、角色變遷與衝突等方向。首先在警察角色定位的討論，孟維德(2003)是以「探究警察在民主社會中被期待表現出來的活動或行為，以及釐清期待來源的類別」<sup>18</sup>為主，主要透過實證途徑蒐集資料，以試圖替台灣警察建構適當的定位，希冀能以此解決角色衝突的問題，但對於角色衝突的部分著墨較少，並且雖提及警察角色的衝突，但卻僅點到「無法將警察定位為全然的犯罪打擊者或社會服務者」<sup>19</sup>，而忽略了警察在角色衝突中所面臨的困境。

其次，陳添壽(2002)則是針對警察角色變遷來討論，其主要探討從 1945 年到 2000 年間警察角色的變化，此篇研究主要著重於警察角色的演變，而缺少了角色在社會變遷中，所遭遇到的衝突及困境。再者，討論警察角色衝突的則有張建勳(1989)及陳明傳(1989)。張建勳將重點放置在社會大眾對警察期待的不符以及警察人員多重角色的衝突，本研究與其差異在於，此篇文章所言之多重角色的衝突，並未將警察的政治角色與公共服務者這兩個角色的衝突納入討論，且僅簡略的將警察達不到社會大眾的角色期待，認為是「社會常對警察的道德標準和行為

---

<sup>18</sup> 孟維德(2003)。〈警察與民主社會—警察角色定位之實證研究〉。中國行政評論。第 12 卷第 4 期。p.3。

<sup>19</sup> 孟維德(2003)。〈警察與民主社會—警察角色定位之實證研究〉。中國行政評論。第 12 卷第 4 期。p.10。

標準要求過高、過嚴，大眾輿論又乏用理智去觀察警察、了解警察」<sup>20</sup>。此外，蔣基萍(2000)與其他研究則是較為不同，是從功能論與衝突論來探究警察的社會角色與功能，且從交換論與互動論來形塑警察的社會互動，其提出「警察之社會互動，需依附特定之符號行其特殊之社會行為，警察也由社會互動之過程學習到其特有之職業人格與基層之官僚行為。同樣的，社會大眾亦經由社會互動之過程認知這些符號，並取得對警察形象之概念」<sup>21</sup>。

現今大部分研究台灣警察角色變遷與衝突的討論，主要著重在政權轉型下警察角色的變遷，以及警察在其中所面臨價值觀上的衝突，並未將角色轉變後警察權限縮的情況加入探討，本文希望將焦點放置在警察角色轉變與權力限縮的情況之下所面臨的困境與難題。然而，因應三種不同角色形成不同的工作勤務，也呈現出台灣警察職能在實際上的變形，尤其是 2000 年以後警察作為公共服務者的角色被刻意的突顯出來，警察職能不只被大幅度的擴大進而模糊化，甚至衍生出警察情緒勞動的問題。

台灣警察情緒勞動的現象並非近年才出現的產物，威權時期為了有效嚇阻民眾，警察便經常使用話語、表情的展演以誘發民眾的恐懼感，如今台灣警察的情緒勞動型態則出現轉變。警察情緒勞動型態的轉變正是為了因應台灣社會多元權力與警察權之間的衝突而生的產物，而本文將從台灣基層員警日常執勤時所遭遇權力抵制的情況，找出現今台灣社會權力關係的所在與運作型態。警察因工作性質所展現的情緒勞動與服務業所討論的情緒勞動有所差異，一般而言，情緒勞動的討論多以服務業為主，警察並不歸類為服務業，且在情緒勞動的研究中，服務業人員是在監視的場域中工作，但警察則是以作為人民監視者而出現的機制。因此鮮少有人討論警察情緒勞動的問題，根據 Hochschild 提出情緒勞動工作的三個共同點，警察工作的確是符合情緒勞動定義的職業<sup>22</sup>：

---

<sup>20</sup> 張建勳(1989)。〈變遷社會中的警察角色衝突與重建〉。警專學報。第 1 卷第 2 期。P.327。

<sup>21</sup> 蔣基萍(2000)。〈剖析警察與社會的互動關係〉。警學叢刊。第 30 卷 6 期。P.115。

<sup>22</sup> Hochschild, Arlie Russell 著，徐瑞珠譯(1992)。《情緒管理的探索》。台北：桂冠。P.180-181。



- (1) 它們需要面對面或是聲音對聲音的與公眾接觸。
- (2) 它需要工作人員去製造他人的情緒狀態—例如，感激或是害怕。
- (3) 它們允許雇主透過訓練及監督的方式，來對員工的情緒活動進行某種程度的控管。

警察工作情緒勞動有其多樣性與特殊性，如執法過程中必須誘發民眾畏懼的情緒狀態，進行服務項目時又得使民眾感到安心與感激。目前國內對於警察情緒勞動的研究鮮少，針對情緒勞動的研究仍多集中於服務業的領域。如藍佩嘉的〈銷售女體，女體勞動：百貨專櫃化妝品女銷售員的身體勞動〉、李明璁及林穎孟的〈從情緒勞動到表演勞動：臺北「女僕喫茶(咖啡館)」之民族誌初探〉、陳美華〈公開的勞務、私人的性與身體：在性工作中協商性與工作的女人〉等。這三篇文章都是針對工作者的身體出發，百貨專櫃化妝品女銷售員的身體勞動、女僕喫茶的表演勞動、性工作者的美學身體勞動和性勞動等，其中女銷售員和女僕在工作場域中，都有其監視系統存在，女銷售員有其「日常生活的抗爭策略來削弱規訓身體的管理效果」<sup>23</sup>，女僕則是在「一個全景敞視的權力監控場域中，成為了一個自律的女僕，一個女僕的靈魂於焉誕生」<sup>24</sup>。基層員警的情緒勞動現象與上述三者的討論不大相同，警察這份職業並不能算是完全的服務業，他依舊是服膺於國家之下的公務體系之一，但在角色定位的轉變與職能的混淆下，警察工作情緒勞動型態出現轉變。

---

<sup>23</sup> 藍佩嘉(1998)。〈銷售女體，女體勞動：百貨專櫃化妝品女銷售員的身體勞動〉。台灣社會學研究第二期。

<sup>24</sup> 李明璁、林穎孟(2013)。〈從情緒勞動到表演勞動：臺北「女僕喫茶(咖啡館)」之民族誌初探〉。台灣社會學刊 第五十三期。P.125。

### 第三節 章節安排

警察體系一個擁有執行公權力的身分且介於國家與社會兩個介面之間的組織，具有特殊的社會位置與角色，隨著歷史發展過程權力共構出現轉變，台灣社會權力結構中警察權的位置似乎越來越為緊縮。必須處理在這場權力共構中權力流動的狀態，才可揭曉台灣基層員警所面臨的擺脫不了且越趨緊縮的狀態。

第二章夾縫中的基層國家機器是從台灣社會所存在的特殊權力結構出發，夾縫是指基層員警長期處於社會多種權力運作下而難以掙脫的情況。以台灣特殊的人情社會關係網絡運作出發，說明基層員警在人情社會中面對何種權力的抵制，進而檢視基層員警所面臨的夾縫如何生成、如何共構，甚至各種權力是如何交織運作壓制著警察權。

第三章則是以人權與警察權的競逐為討論主軸。人權與警察權處於光譜的兩端點，立場的差異導致兩者的鬥爭永不止息。1980年代開始台灣人權逐漸受到重視，人權與警察權之間的競逐隨其開啟，如今人權已成為警察權最顯著的衝突對象。人權崛起同時呈顯台灣權力結構出現轉變，因此本章將把重點放置在台灣歷史發展過程中，權力結構轉變導致權力位置出現變化所造成的影響，以及人權從成為政治性工具擴展至社會領域後與警察權產生的衝突。

第四章將討論台灣社會在多元權力開展與重組之後對基層員警的影響。不同於前兩章將重點放在權力結構的變化上，本章將從社會多元權力的衝突在基層員警日常勤務中造成的影響著手。在多元權力的衝擊之下，台灣基層員警正面臨著公權力細瑣化的問題，公權力必須介入的領域遽增，業務範圍不斷擴大。在多元權力的衝擊下，警察情緒勞動型態也出現轉變，過去警察的情緒展演多以嚴肅、威權為主，主要是為使人民產生畏懼的情緒，如今警察得展現親和力強調服務人民的態度，同時情緒展演也成為警察反制民眾的工具。

## 第二章 夾縫中的基層國家機器

三年了，在阿扁警政白皮書所提警員為中心的人性化勤務，警察的教育徹底革新，警察的家庭生活應人道化，警察的升遷應合理化都未實現，看到的只有警署升格承諾被意識形態的海洋事務部排擠，警察機關行政中立化的曙光被菁英入黨的烏雲遮蔽！警政沉痾，七萬警察大軍領頭期盼闊斧改革，如所託非人，只好呼群保義，自力救濟。然處在威權氛圍的組織裡，膽敢做那掛鈴嚙之鼠？<sup>25</sup>

長期作為黨政機器的警政體系，2000年政黨輪替時是其最有機會脫胎換骨的契機，但一段來自基層員警的話卻道盡了希望的落空、面對權力的無奈。從威權時期到民主社會的今日，警察大人已不再是大人的身分，警察體系為什麼會走到這一步？欲解答這個問題，得從歷史過程中權力共構的問題開啟，在這場權力共構中，誰賦予了誰權力？用什麼樣的形式賦予？在哪些場域中施展？各種權力之間的消長情況又呈現何種樣貌？解開這些疑惑，才能揭曉基層國家機器為什麼掙脫不開夾縫且越趨緊縮的處境。

警察體系掌握公權力的執行，得以執法、維持治安、秩序，其所擁有之權力，引起外界的覬覦，紛紛試圖將手伸進警政系統以維持自身利益。日治時期引進警察體系，當時以殖民者的監視控制系統而居，警察作為威權的象徵，民眾對其多是恐懼、敬畏的態度。1949年國民黨來台，執政者、警察體系、地方勢力甚至台灣人民之間生成新的權力結構。隨著社會的變遷，各種權力之間雖有其消長關係，但仍共構了一個框限住警察體系的結構，使警政單位為其所用。國民政府來台後，透過「恩庇—侍從」的方式與地方派系結盟為其統治建立正當性，在國民黨有意的放任之下，除去中央清算地方派系的可能性，地方警政單位成為地方派系可使用的公權力之一。1986年台灣解除戒嚴成為邁入政治自由化、民主化的

---

<sup>25</sup> 聯合報，2003-06-16/A15版/民意論壇 王諍，〈警政改革…口水般自人間蒸發〉。

一個里程碑，1994年地方自治法通行之後地方政府的權力擴張，在社會快速變遷之下權力板塊不斷變動，警察權被擠壓的情況越趨明顯。

欲探討為什麼台灣基層警察的處境會發展至今日的樣貌，必須從幾個部份著手，首先是地方派系的坐大與壓制造成警察權的萎靡，而台灣民主化過程中黑金政治猖獗的情況，也參與形塑了台灣警察形象的建構。其次，解嚴後為落實地方分權，地方自治法通行後地方權力日趨穩固，展開與中央在警政權力上的爭奪。除了來自地方派系、政治等外部的壓制之外，警察體系內部的結構問題也對基層員警產生箝制作用，體系內部的結構問題與外部權力運作息息相關，無法擺脫就只能受制其中。這不單是制度生產出的結構問題，同時也是台灣傳統人情社會關係運作所形成的框限，在夾縫之中基層員警仍希望能有所作為，即便難以突破框架亦有所反抗。接著則是解嚴後，人民意識提升且在選舉政治下，民眾以為民服務為由要求各級民意代表施壓於警政單位。威權時期，民眾對於自身無法認同或是侵犯到自身權益之事多不敢反抗、不敢言，如今不只是各種檢舉、反抗情況的遽增，更因錄音錄影設備的普及，全民皆成為監視者，對原本的結構產生衝擊而生成新的權力關係。

本章的第一部份將從台灣地方派系的壯大與發展談起，從地方派系對地區的影響力來了解基層員警與其關係的不對等，以及地方派系的發展與對警政單位的壓制關係導致公權力執行不彰，並成為形塑警察無能、膽小等負面形象的因素之一。

## 第一節 中央—地方的共謀與競爭

中央長期把持著作為國家統治機器的警政體系，然而其他勢力在獲取利益的出發點上對於警政體系的使用權也相當渴求，尤其是長期深根且依附地方發展的地方派系。威權時期，警政體系多是受到由上而下的干預，長久存在台灣社會的地方派系與地方政治經常干涉其中，本章便是將台灣基層員警的處境，視作一種來自於中央與地方共謀下一種由上而下的壓制。欲了解其中的關係，得先由地方派系的發展、運作以及與國民黨之間的關係著手。

### 1-1 地方權力的壟斷

台灣特殊的地方政治生態自日治時期便已存在，日治時期殖民政府透過延攬地方仕紳擔任各項地方職位作為籠絡之政策，使得街庄村長、書記等基層行政吏員，或是不具立法權和議決權的各級議員等職位，得以「父死子繼、兄終弟及」，長期被一家一族所獨佔，固然因此限制了社會領導階層家族的政途發展，惟亦無異於保障其在地方的政治特權和利益，尤有甚者，造成地方政治參與的壟斷和地方派系的形成」<sup>26</sup>。自日治時期已出現的地方派系，於國民政府來台之後更是與其聯合以強化其統治的結構。

1940年8月16日台灣進行行政區重劃，分為十六縣五市且開始實施地方自治選舉，地方選舉的實施強化了台灣地方派系的發展。如台灣省第一屆縣市長選舉，便導致台東吳派、屏東張派、高雄縣紅與白兩派以及台中縣林(紅)和陳(黑)兩派等的形成。然而，地方派系的出現非一次選舉就能造成的，國民黨與地方派系之間分配得以可能的原因，往往是承認既有地方勢力而做出的讓步。國民黨對於地方選舉的態度，從不介入逐漸轉為主導重點人選，日益提高關注與投入。國民黨為確保贏得地方選舉，也動用警察情治機構打擊競選對手的方式，使其無法從事競選活動，如宜蘭縣警察以貪汙案逮捕陳旺全<sup>27</sup>。在現實的政治考量下，國

<sup>26</sup> 吳文星(1999)。〈日治時期台灣社會階層的變動〉。《台灣史蹟研習講義彙編(下)》。台北市：台北市文獻委員會。

<sup>27</sup> 1950-51年參選宜蘭縣長競選的無黨籍候選人。《中央日報》載陳旺全因「涉嫌貪汙遭拘捕後

民黨需要地方派系代為動員選票，但為了限制與操控發展而採取侷限化、平衡化、經濟籠絡的策略，既容許地方派系的存在也試圖逐步替換地方派系。威權統治下，只要國民黨不利用國家機器與資源來消滅自己，那麼地方派系也就聽話的依附其下。

戒嚴時期，警政體系由中央所控制，對地方的態度也是由中央發落，在不執行清除的前提下，國民黨與地方派系的恩庇—侍從關係，便使地方警政體系得以為其所用。恩庇—侍從關係是種二元垂直互惠的聯盟關係，這種垂直互惠的結構中，高階的恩庇者會將低階者整合其中，恩庇者透過其所握有的資源與權力賦予低階的侍從者利益與資源，來獲取侍從者的服從與支持進而在政治經濟的領域中相互依存。

台灣對於地方派系的討論主要可區分為三個部份<sup>28</sup>：一、恩庇侍從主義；二、地方政治參與與派系政治；三、地方社會與地方派系。恩庇侍從主義的討論，主要是威權體制如何透過恩庇侍從的機制，達到政治控制與社會動員的目的，其中吳乃德的博士論文之概念架構更作為後續討論之基礎。吳乃德採用比較政治的論點，認為國民黨所使用的政治體制是種不同於民主與極權的威權政體。在建立威權政體的過程中，國民黨透過地方派系來進行對地方的控制，兩者間密切的關係是因國民黨的外來政權性質所導致：

「遷臺後的國民黨缺乏統治正當性，便必須依賴地方菁英，但國民黨又害怕派系坐大，於是在建立恩庇關係之際，復將之侷限在地方，形成『中央—地方』區隔的雙重菁英結構，除了經濟利益的交換與維繫外，台灣的地方派系還根植於本土社會的文化結構，如利用血緣、姻緣、學緣和地緣等傳統社會人際網絡來強化派系結構。」<sup>29</sup>

---

於 4 月 16 日晚交保，其助選活動因此懶散。」《中央日報》，1951 年 4 月 18 日，五版；李世傑 (1989)。《特務打選戰》。台北：敦理出版社。P.66-68。

<sup>28</sup> 涂一卿(1994)。〈台灣地方派系之社會基礎—以嘉義縣地方派系為例〉。東海大學社會學研究所博士論文。P.7。

<sup>29</sup> 任育德(2008)。《向下紮根：中國國民黨與台灣地方政治的發展》。台北縣板橋市：稻鄉出版社。P.4。

在恩庇侍從主義的討論之下，地方派系與威權政府之間是以經濟利益換取政治支持的交換關係，而政治經濟學者朱雲漢則列出國民黨透過四項經濟特權來攏絡地方派系：

國民黨主要是以四種經濟特權來攏絡地方派系：(一)政府特許下的區域性獨佔經濟活動。這包括銀行、信用合作社、非信用合作社、農漁會(主要是其中的信用部門)及汽車客運公司。(二)省營行庫的特權貸款。凡是有機會當選省議員的縣級派系可以分享。(三)省政府及各級地方政府的公部門採購。主要是公共工程的包攬，特別是在建設經費比較充裕的縣市。(四)以地方政府公權力所換取的經濟利益。<sup>30</sup>

從國民黨攏絡地方派系的四種特權來看，主要可分為兩類，一種是表現上合法的假公濟私，如使用都市規劃來掩護土地炒作；另一種則是以公權力來掩護寡占性的非法經濟活動，諸如經營賭場與地下舞廳等。在恩庇侍從主義的討論中，地方警政體系是作為地方派系可選擇性使用的公權力之一，可以政治影響力對警察進行關說或干涉，致使各種違法的地下錢莊、色情行業、流動攤販等得以持續運作。在這類的討論中，主要是以中央威權體制為主體，地方派系的運作模式、與地方政治的參與並非其重點，但在恩庇侍從主義的探討中，可知地方警政體系的使用權是在恩庇關係下由中央所賦予地方的。

地方政治涉及的議題包含了地方自治、地方權力結構與地方選舉等，長期以來，台灣地方政治便受到地方派系的左右。不同於恩庇侍從主義將討論主軸放在威權體制下，在地方政治參與與地方派系的討論中，則著重於政治控制與社會動員的面向。趙永茂是台灣第一位有系統地研究地方派系的政治學者，同時採用質化與量化兼行的討論。對於地方派系的形成，他提及：「地方派系是地方政治人物以地緣、血緣、宗族或社會關係為基礎，相互聯合以爭取地方政治權力。地方派系並無固定之正式組織與制度，其領導方式依賴個人政治、社會、經濟關係，

---

<sup>30</sup> 朱雲漢(1989)。〈寡占經濟與威權政治體制〉。收錄於蕭新煌等著：《壟斷與剝削—威權主義的政治經濟分析》。台北：台灣研究基金會。P.151。

其活動則採半公開方式，而以選舉、議會等為主要活動場域，並在此等政治場域中擴展其政治或社會關係勢力。」<sup>31</sup>在其分析中，呈顯了地方派系在地方政治的活動場域中作為主要行動主體的角色。被國民黨侷限化的地方派系，長期左右著地方政治，地方政治直到解嚴之後才逐漸與中央開啟爭權之路。1994年地方自治法通行後地方政治在制度上有所擴權，才在法律上取得與中央在地方警政體系上爭奪主導權的權力。

在地方政治參與與地方派系的討論中是以派系政治的特性進行討論，台灣的地方派系的確與其他地區的派系政治有其共通性，然而台灣的地方派系的特殊性，則是透過地方社會與地方派系之間的關係來發掘。地方派系與地方社會這部份的研究，主要的代表作是 Jacobs 對於嘉義縣媽祖鄉(新港鄉)的研究<sup>32</sup>，他發現媽祖鄉的居民透過一種人際網絡的關係形成政治上的聯盟，所強調的重點在於，台灣地方派系的運作是透過中國人日常生活中所習以為常的特性所形成的。

台灣地方派系的討論似乎並不直接與基層員警執勤相關，但在威權侍從主義的探討裡，國民黨有意的放任與施惠給地方派系使用的公權力也囊括了地方警政的使用權。而地方社會與地方派系的討論，則是突顯了地方派系的形成與運作來自於傳統台灣社會特殊的人際網絡，看似習以為常的特性卻對基層員警值勤產生諾大的影響。

## 人際網絡的運作

地方派系對台灣的地方政治影響甚鉅，對於地方派系之定義則是以一種由人情社會關係所形塑的網絡為主。在陳明通的定義中，「派系是基於二元聯盟網絡所形成的一種非正式團體，附著於既有的政治社會體制，卻具有獨特動員及控制

---

<sup>31</sup> 趙永茂(1986)。〈派系參與與民主價值取向之相關分析：台灣省鄉鎮(市)長、民意代表之分析〉。政治學報 第 14 期。P.63。

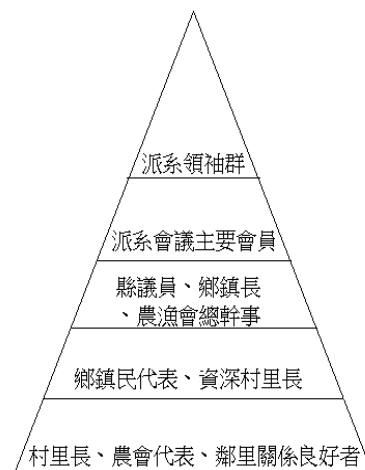
<sup>32</sup> Jacobs, Bruce J.(1988)，黃光國譯。〈中國政治聯盟特殊關係的初步模式：台灣鄉鎮中的人情和關係〉，收錄於黃光國編《中國人的權力遊戲》。台北：巨流。P.85-140。



能力。」<sup>33</sup>陳東升<sup>34</sup>、王振寰<sup>35</sup>則同時將其視為一種由非正式的人情關係，所形塑的人情關係網絡。人情關係網絡的形成與中國特殊的人情概念無法分割，人情的含意是與相互性的「報」的觀念更為緊密，給予對方幫助後期待往後相互的報答，這種關係強調在「差序性結構的社會關係內維持人際和諧與社會秩序的重要性。」<sup>36</sup>地方派系的形成便是來自於人情關係網絡的運作。

地方派系所使用的人情關係網絡，實際上是透過一種混合性關係的運作使得動員成為可能。混合性關係的特色在於，其情感關係並非深厚到能隨意的表現出真誠的行為，但交往認識也有一定程度的情感關係。在黃光國的定義中，「這類關係可能包含親戚、鄰居、師生、同學、同事、同鄉等不同的角色關係，在這類關係中，交往雙方通常都會共同認識一個或一個以上的第三者，這些彼此認識的一群人，構成了一張張複雜程度不同的關係網。」<sup>37</sup>每個人都有以自身為中心而組成的關係網，其關係網中的個人又會有自身的關係網，彼此交叉重疊而形成複雜的人際關係網絡。在這類的關係中，通常會預期彼此之間可能會再次有情感性的交往，且會預期共同關係網內的其他人能依據社會規範的標準，來評判他們之間交往的情形。混合性關係特性也可能造成人情困境的產生，即當個人需要關係網內的某個資源支配者幫助時，資源支配者就可能陷入人情困境之中。

地方派系的組織結構如右圖的金字塔型，在結構穩固的情況下得以輕易的動



圖一 地方派系的金字塔結構(資料引用自陳華昇(1993)。〈威權轉型期地方派系與選舉之關係：臺中縣地方派系之分析〉。台灣大學政治學研究所碩士論文。)

<sup>33</sup> 陳明通(1995)。《派系政治與台灣政治變遷》。台北：月旦出版社。

<sup>34</sup> 陳東升(1995)。《金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析》。台北：巨流。

<sup>35</sup> 王振寰(1996)。《誰統治台灣？：轉型中的國家機器與權力結構》。台北：巨流。

<sup>36</sup> 黃光國(1988)。〈人情與面子：中國人的權力遊戲〉，收錄於黃光國編《中國人的權力遊戲》。台北：巨流。P.9。

<sup>37</sup> 黃光國(1988)。〈人情與面子：中國人的權力遊戲〉，收錄於黃光國編《中國人的權力遊戲》。台北：巨流。P.18-19。

員選票，其中主要動員者是位於金字塔低層的成員稱為基層樁腳。基層樁腳是地方派系延伸至最底層的結構角色，功能在於串起派系與選民之間的社會網絡。基層樁腳與各鄉鎮派系實際負責人會保持密切的往來與互動，以爭取基層樁腳的支持。當基層樁腳有所需求時，首先尋求他所助選過的地方政治人物幫忙，為擔心破壞了自己與所支持的政治人物之間的關係，他們通常也不會主動接受其他政治人物所提供的幫助。基層樁腳將需要的各項服務上報給鄉鎮派系負責人，若是他們無法處理再上報給派系的核心人物，可見地方派系是透過雙向的反應來維持其運作。

生活在社會之中必然形成自身的人際關係網，基層員警也不例外，特殊的職業性質以及公權力執行者的身份，使其經常面臨人情困境的問題。處於關係網之中的人，會預期彼此之間將會繼續交下去，為避免人際衝突的情況發生，遵循人情法則給予對方特殊的幫助，這在握有權力的人身上經常可見。基層員警需要處理的人情問題不只是個人關係網內的問題，即便不處於員警的關係網絡內，只要透過有力人士進行人情上的關說，為避免破壞自身的人緣通常員警也會給予人情施惠的情況。若人情上的關說無法打動員警時，再一層一層的往上尋求幫助，從下而上的要求再由上層對基層員警進行施壓，在不得罪高層的前提下，事情往往能解決。這種透過人情關係的箝制，在地方派系與地方警政體系的關係中經常可見。

從人際關係網來討論地方派系網絡運作的討論，如涂一卿的博士論文〈台灣地方派系之社會基礎—以嘉義縣地方派系為例〉，便是針對日常生活中，透過人情關係為基礎所產生人際關係的擴散與權力、利益有關的討論。陳介玄在〈派系網絡、樁腳網絡及俗民網絡〉中，則是增加了俗民網絡的討論，俗民網絡是「某個派系在其派系網絡及樁腳網絡動員之下，所能夠吸納的支持群眾之數量。」<sup>38</sup>可見關係網的建立與運作是地方派系長久以來的課題。人際關係網絡的經營與運

---

<sup>38</sup> 陳介玄(1997)。〈派系網絡、樁腳網絡及俗民網絡〉，收錄於東海大學東亞社會經濟研究中心主編《地方社會》。台北：聯經。P.38。

作是地方派系動員的基礎，但人際關係網絡的運作顯少將基層員警的位置納入其中。地方派系將人情施壓與權力壓制，同時加諸在地方警政體系或基層員警身上，獲得底層的信任與依賴以鞏固其關係網，人際網絡的箝制幾乎只使用在警察組織內部結構的討論，忽略了外在力量對基層員警的壓制。

地方警政體系的運作必然受到地方政治的影響，台灣地方政治又與地方派系纏繞著。地方派系的存在與運作，不僅受到國民黨採用的恩庇侍從主義所形成，亦包含了人情關係網絡的建立與運作才得以再製生成，地方警政在此一層面上，也倍受影響。解嚴前國民黨壟斷政治權力與資源，在選戰上可謂百戰百勝。解嚴後國民黨面對反對勢力的崛起，為求勝選以支配地方並維繫中央政權，加上地方派系為了維持派系的政經利益致使賄選風氣生成，此時，長期依附於地方派系的黑道勢力興起參選的念頭。「與其為他人抬轎，不如自己坐轎」，於是黑道勢力從地方基層民意代表做起，早已熟悉派系運作的模式使其取得選舉勝利，黑金政治在台灣日益猖獗。

## 1-2 黑金政治的猖獗

政治民主化是公民參政權與公民資格恢復與擴張的過程，透過參政管道的開放和全面開放的競爭性選舉，使台灣在民主化的過程中面臨威權轉型的現象。隨著都市化和經濟發展，爭取選票的因素已由幾種取向所決定，分別是政黨、候選人以及政見。隨著地方民眾的流動、教育程度與經濟能力的提高等因素，導致地方派系的瓦解，地方派系為抵抗民主化所帶來瓦解的可能性，必須尋求其他幫助來解決這項問題。

地方派系長期存在以金錢進行綁樁、賄選取得選戰勝利的方式，過往競爭者不多的情況下問題並未被凸顯出來。解嚴後，憲法保障人民的參政權，大量暴發戶與黑道人物開始參與選舉，地方選舉賄選風氣越來越盛行。賄選是藉由金錢與貨品來進行，在張茂桂與陳俊傑的研究<sup>39</sup>中，台灣地方選舉動員的手段，經常是

---

<sup>39</sup> 張茂桂、陳俊傑(1987)。(現代化、地方派系與地方選舉投票率之關係—自由派理論的再檢討)，

透過關係與金錢交互利用來運作。賄選的方式也花樣百出，包括買票、設宴請客、招待旅遊、搓圓仔湯以及不當捐款等等，參與一次選舉可能花費數以千萬甚至上億的經費。金錢的氾濫左右了選舉、操控了政治，便有一句台語俚語這麼說的：「選舉無師父，用錢買就有；選舉無秘步，有錢行有路。」金錢氾濫加上依附著地方派系介入地方政治的黑道勢力崛起，台灣黑金政治的情況日益嚴重。

黑道勢力起初僅是作為替地方派系抬轎的配角角色，在熟悉了地方派系選舉動員的方式之後開始蜂擁的介入地方政治，取得政治權力。黑道，是指具有暴力傾向的個人或組織，以及其中曾經被提報為流氓而受管訓或因犯罪服刑有案底可查者，通常是以地下非法暴力犯罪活動為主。台灣的黑道勢力，自初期至今大致經歷社會黑道行為<sup>40</sup>、經濟型黑道作為<sup>41</sup>到政治型黑道<sup>42</sup>三種形式<sup>43</sup>，這之間並非是斷裂的，而是種既可分開運作亦可同時存在的形式。1984年11月12日，一清專案掃黑行動的開展促使黑道勢力產生重組與質變，為維護自身安全因而透過基本參政權的權利，開始積極投入參與地方政治的選舉。

民國七十年中期，自鄉鎮(市)民代表、鄉鎮(市)民代表會主席、鄉鎮(市)長、縣市議員，甚至有不少已晉身中央民意代表，包括國大代表、立法委員、甚至監察委員在內，均有出身黑道或與黑道關係密切者充斥其間。西部海岸自桃園以下至屏東縣十一縣市，幾乎無一倖免。全台灣省二十一縣市的百分之五十七，其中尤以雲林縣、嘉義縣(市)、彰化縣、高雄縣(市)及台南縣最為嚴重；這些縣(市)議會黑道出身議員平均居然高達百分之二十五以上。其中以雲林縣為例，為高達百分之四十以上。

---

收錄於中國政治學會編《投票行為與選舉文化論文集》。台北市：中國政治學會編印。

<sup>40</sup> 在鄉鎮、都會的娛樂風化區或市場雜鬧區的強占地盤、勒索敲詐、偷竊、搶劫、詐欺、綁架、強收保護費、清潔費、贊助費、控剝削色情、賭博、毒品等，稱為社會黑道行為。

<sup>41</sup> 在都市計畫、營造建築業發達後，各種爆發型經濟產生及隨之而來之爭取包攬工程，進行工程圍標、綁標、逼退有競爭性的合法對手之營建廠商，施行工地破壞、擾亂、勒索等，稱為經濟型黑道。

<sup>42</sup> 依附寄生於地方派系，介入各項選舉活動，增添地方更多非法暴力色彩，終而當選公職民代，並操控汙染政治，稱為政治型黑道。

<sup>43</sup> 引用自廖中俊(1997)。《台灣地方派系的形成發展與質變》。台北：允晨文化。P.172-173。

選舉勝利後，黑道人物取得體制內身份地位得以壓制警政機關，從受制於警察的身份一躍為箝制警政機關的地位。黑道人士當選議員之後，參與縣議會審查委員會的警政或保安小組，可對警政機構進行質詢亦能控制警政預算與人事，當警政小組的招集人是黑道大哥時，警察也只得聽令於其。如前屏東縣議長鄭太吉槍擊鍾源峰案件(1994年)，地方警察機構無力偵辦案件的情況。鄭太吉擔任議長期間，甚至錄一段議會質詢時大罵地方警政首長的片段，將影片分送出去以展現他的權威與地方警政的無能。國內對於黑金政治的形成與氾濫，大多視為民主化過程中地方派系為因應政治開放帶來的競爭所使用的手段。在地方派系與政治民主化的討論中，趙永茂指出「在社經環境變遷中，地方派系高層幹部以經濟力量所建立的動員基礎越來越穩固，但其中下層幹部社會關係動員能力卻日益衰退。於是，地方派系必須不斷擴張經濟力量，透過金錢分配來維繫成員間的關係並達成選舉動員的佈樁工作。」<sup>45</sup>吳親恩<sup>46</sup>與廖忠俊<sup>47</sup>則是從黑道勢力從原本為地方派系抬轎的角色，發展為自己坐轎介入地方政治取得體制內的身份，以藉著選舉漂白來自保甚至有助於擴張事業等方向著手，針對黑道勢力介入地方政治的議題進行討論。

關於台灣地方派系的研究，只要研究時間涉及 1980 至 2000 年期間，必定脫離不了對黑金政治的氾濫討論。黑金政治所影響的範疇，不僅是對民主政治造成衝擊，對正在轉型的台灣警政體系同樣造成影響。然而，台灣針對黑金政治的討論，多是從國民黨、地方派系與黑道勢力來進行討論，其實黑金政治作為形構台灣警察形象的一環亦是不可小覷的。1986 年解嚴之後，台灣警政體系得開始從黨政機器的定位中掙脫，欲走向執法者、公眾服務者的角色，但在重塑定位與形象的過程中黑金政治的氾濫，重重的打擊了台灣警察的形象。

<sup>44</sup> 趙永茂(1998)。〈地方政治生態與地方行政的關係〉。政治科學論叢 第九期。P.312。

<sup>45</sup> 趙永茂(1996)。〈台灣地方派系的發展與政治民主化的關係〉。政治科學論叢第七期。P.50。

<sup>46</sup> 吳親恩(2008)。〈地方議會金權政治的變化：司法判決書的分析〉。台灣政治學刊第十二卷第二期。

<sup>47</sup> 廖忠俊(1997)。《台灣地方派系的形成發展與質變》。台北：允晨文化。

解嚴之後，國民黨仍舊掌握統治權力與資源，直至 2000 年政權轉移情況才出現轉變。但這 14 年期間因政治的開放導致的競爭，給予國民黨不小的壓力，為了繼續維持政權而選擇放任黑金政治的流竄。執政者的放任加上以黑道勢力、金權方式登上高階民意代表的黑道人士、派系人物的壓制，欲轉型為執法者的警政體系，只得對賄選、選舉暴力等違法的行為睜隻眼閉隻眼。尤其每當選舉時，基層樁腳到民眾家中詢問「有幾票？」「五票？」「好！一票五百，兩千五！記得是某某某喔！」警察也無力取締這般選舉時大搖大擺的常態現象，放任的作為致使執法者的權威蕩然無存。解嚴後，政治走向自由化、民主化，警政體系也面臨定位重塑的轉型期，然而，無法從各種壓制底下掙脫，又因黑金政治氾濫的緣故，也替警政體系貼上膽小、怕事、怕黑道的標籤。

想重塑定位、建構新形象的警政體系，受到黑金政治的影響，貼上了不利的標籤，加上 1990 年後警紀問題層不出窮，更使這條重構的道路走向另一個方向。1996 年爆發台灣史上最大規模的檢警貪汙弊案—周人蔘電玩弊案，共計 192 人遭到起訴，而後陸續爆發多起警紀案件重挫警察形象。台灣警政體系原先想擺脫黨政機器的形象，卻在解嚴之後被重新賦予負面的標籤，建構起的是不被民眾信任的新形象。

在地方自治法通行之後地方政府取得權力，取得法律上賦權的地方政府對於地方警政體系的干預權增加，中央、地方、警政體系三者之間的權力關係產生變化。緊接著便要討論地方勢力強化之後，彼此之間關係的變遷將對地方警政體系造成什麼影響。

### 1-3 地方勢力的強化

威權時期，雖有地方選舉但主要政治權力與資源仍掌握在國民黨手中，在恩庇侍從主義的運作下，國民黨讓地方政治與派系有限度的使用警政體系，但此時警政體系仍是作為國民黨監視地方的工具。1986 年解嚴，台灣政治逐漸自由化與民主化，1994 年 7 月 3 號、8 號分別通過省縣自治法與直轄市自治法，透過大

法官釋字 498 號及 550 號肯認地方自治的價值，指出地方自治團體在特定事務的執行上可與中央分權，並在自治區域內之事務可依其意思及具有責任實施自治權等。1994 年地方在法律上取得自治權後，地方機關在權限範圍內有其自主性，地方警政體系與地方政府之間的關係也有所變化。實施一條鞭制的台灣警政體系長久聽從中央的命令與指揮，地方自治法通行後，地方政府獲得介入地方警政體系的權利。尤其是在 1999 年地方制度法實行後，為尊重地方自治的精神，縣市警察局長的異動改由中央提出合適人選名單，交由地方縣市首長圈選同意後始能完成，地方首長得以介入地方警政首長的人事權。

自地方自治法通行之後，中央、地方、警政體系三者間政治上的生態食物鏈出現變化。威權時期，中央控制地方警政體系以警政體系監控、箝制地方政治的發展。地方自治法頒布之後，擁有管轄權力的地方首長與地方警察之間的關係有所改變，雖然目前中央仍採取一條鞭的體制，但隨著地方自治法的進展，各地方政府的人事自主權初步確立以及日漸強化。然地方警政這個擁有龐大公權力的機構，中央與地方皆難以放棄控制權，尤其是在中央與地方有政黨對抗的情況之下，爭奪地方警政體系的控制權更是種指標。自 1989 年起到 2006 年，共發生五起中央與地方在地方警政首長的人事紛爭案。1989 年宜蘭縣長游錫堃拒絕謝銀黨到任、1998 年新竹縣長林光華拒絕葉坤福接任、2001 年嘉義縣長李雅景為同意王文忠接任、2004 年警政署在未協調澎湖縣縣長賴峰偉同意下，調動並發佈澎湖縣警察局長、2006 年台北縣長周錫瑋不滿中央派林國棟接任台北縣警察局長，而申請大法官釋憲。然而，在警察局長任用爭議個案之中，各地方政府並正式組成聯盟對抗中央，中央得以一一擊破，迫使最後地方皆接受中央之任命。警察局長任用爭議的五起人事糾紛案中，中央與所屬地方皆為對立的政黨，政治鬥爭延燒至地方警政首長的人事任命權之上。

台灣警政體系為一條鞭制，由中央政府進行調派，地方警政預算則是由地方政府編列預算支出，地方政府佔有相當程度的影響力。地方權力的崛起，不只在

於賦予地方首長的權利，更是確立了地方議會的勢力。在 1999 年頒布的地方制度法中，明文規定「直轄市、縣(市)議會審議直轄市、縣(市)決算審核報告時，得邀請審計機關首長列席說明」審核地方預算的權力，迫使地方機關首長聽令於議會。政治體制上的生態鏈大致成形，警政體系不再作為監控、箝制地方工具，而是同時夾在中央、地方政府、地方議會等位居上層의各種位階權力之間。

政治生態鏈的確立，警政體系夾在各種權力彼此的競爭中，除了制度上的控制之外，人際關係網絡的建立與運作也是各種勢力介入警政體系的手段。在本節中，主要討論的是種由上而下的權力施為，地方派系、地方政治、中央等等，對於地方警政體系而言皆是由上而下的壓制。然警政體系的問題，並非是外部壓制得以完全涵蓋，內部組織長久的陋習與外部權力的交相運作，才是箝制基層員警最直接的因素。

## 第二節 內外相交的箝制

外部的權力壓制著警政體系，加上內部組織的慣習與外部力量交相合作著，不僅難以革新警政體系甚至壓迫著基層員警。差序格局內用人的習慣以及傳統人情社會的網綁緊緊纏繞著基層員警，基層員警對這一切並非無知，他們也曾試圖進行反抗。

### 2-1 人情結構的網綁

「…討長官歡心；不煩惱治安何時能改善，只煩惱長官家的抽水馬桶不通，或是長官家屬生日是何時、坐月子、出國送行、轎車引擎有怪聲等。…層層節制，惟首長是瞻，機關首長握有對部屬考核、保薦、升遷的權力，各階層皆以首長一己的好惡為依歸。一味討好，壓抑自己的尊嚴和需求去滿足相關人員期待，迎合長官的好惡，公道不在人心，是非存乎實力。總而言之，在警界，一、二名靠關係，三、四名靠實力，五、六名看天吃飯，懂得馬屁狗腿文化，就能縱橫警察官場，青雲直上。」



警察體系的升遷決定來自於薦舉制度，誰有權力決定升遷名單、誰能影響決定的人等等，舉凡能在其中發揮作用的人無一不是員警們該維繫的對象。能干涉升遷的對象眾多，舉凡議員、縣市長、立委或是政府機構裡的官員等，凡是能在升遷調派時說上句話都是不可得罪的對象。這種馬屁狗腿文化，是以差序格局與人際關係網絡的運作為基礎而形成。

台灣社會人情關係的法則在警察體系內部同樣運作著，需拉攏的不單是上司，任何握有足以產生影響的權力者都成為攏絡對象。這種人情關係法則的運作，主要是差序格局的社會現象。費孝通在《鄉土中國》中，提出：「在差序格局中，社會關係是逐漸從一個一個人推出去的，是私人聯繫的增加，社會範圍是一根根私人聯繫所構成的網絡。」<sup>49</sup>有趣的是，關說其實也是種增加私人聯繫的方式。如某人被警察開單，他找上民意代表來解決此事，民意代表找上負責員警或單位主管來處理，此時，民意代表挾帶著他所擁有的權力壓迫員警，另一方面，達成民意代表所要求的也被視為與民意代表之間建立良好聯繫的方式。基於人情法則的運作，負責員警通常完成民意代表或上層的要求，既避免衝突亦可建立自己的關係網以備不時之需。在台灣社會中，員警想完全依法處理，首要面對便是人情社會運作的問題：

基隆市議會討論警察取締交通違規，有議員抱怨受選民請託關心，但部分派出所主管卻不接電話，更有警員嗆議員說「不必講，誰來講都沒用！」讓議員面子掛不住。警察局長刁建生為員警執勤態度及技巧失當致歉，並說「以後有哪個派出所主管敢不接議員電話，就立刻調職」。

50

議員關說非正當行為，但在上述報導中「派出所主管不接電話」、「警員讓議

<sup>48</sup> 引用自進諫(2000)。〈淺談警察人事再造〉，收錄在《警光雜誌》第 523 期。

<sup>49</sup> 費孝通(2006)。《鄉土中國》。上海人民出版社。P.17。

<sup>50</sup> 聯合報，2006-10-21/C1 版/基隆·文教。

員面子掛不住」等說詞，甚至警察局長批評員警對議員的態度不佳，議員關說的不正當性被人情關係中的「道德」給掩蓋過去。人情社會的道德觀是浮動的，會因在關係的遠近而出現變動。在差序格局的社會中，網絡是由無數的私人關係搭建而成，「這網絡的每一個結附著一種道德要素，因之，傳統的道德裡不另找出一個籠統性的道德觀念來，所有的價值標準也不能超脫於差序的人倫而存在。」<sup>51</sup>報導中，議員對不接電話的派出所主管、不賣面子的警員的不滿，來自於他們並未遵循人情法則，而警察局長則是給予議員特殊的幫助來維繫關係網絡。

自費孝通 1948 年出版《鄉土中國》，提出差序格局之後，至今現代社會差序結構依舊存在，尤其在警政體系這般封閉的體制內，主要的資源由少數權威者控制、分配，更可看出差序格局的樣貌。在資源被長期壟斷的情況下，基層員警就成為被犧牲的對象：

銓敘部報告也顯示，警察獎懲有時流於浮面，有不少警察投訴，明明記了好幾個功，當年考績卻還吃乙，顯見警察的獎懲無法反映實際工作情形。警察獎多，但是懲處人數也比一般公務人員高出許多。三年來，因一次記兩大過免職的警察就有廿六人，非警察的公務人員只有十四人，警察占有所有二大過免職人數的六成五。銓敘部的調查也發現，警察雖然有「重獎厚賞、嚴懲峻罰」的特性，但是，卻有「獎從上起、懲由下起」的現象，官大獎多罰少，官小獎少罰多，主管職人員一次記兩大功的比率也高於非主管人員。<sup>52</sup>

警政體系的內部結構一層一層的往下控制，上層與外部的權力同時擠壓著基層員警，然而，各種權力與基層員警之間有著人情關係的羈絆，人情社會將彼此之間捆綁起來誰也難以逃脫。至此，基層員警實際工作上所面臨的問題，已不再是制度問題所能概括，各種權力的關係運作才是箝制基層員警的關鍵。

---

<sup>51</sup> 費孝通(2006)。《鄉土中國》。上海人民出版社。P.21。

<sup>52</sup> 聯合報，2013-08-16/A16 版/綜合。

## 2-2 夾縫中的反抗

警察的光芒燦爛輝煌 警察的歷史我們要重新發揚

軍警一家 警民一體 伸張正義除暴安良

我們是智勇的警察

我們是復邦建國 總動員的基層力量

安定社會 建設家邦

我們是人民的公僕

我們是國家的棟樑

奮起奮起 向上向上

為國家效忠 為民族爭光

---警察進行曲

在警察進行曲中警察是光輝燦爛的正義化身，警察專科學校告訴你，警察不是一份工作而是一份崇高的志業。100年9月5日警政署副署長何海民，在警察專科學校開學典禮上致詞，「警察的工作不是職業，是一種志業，絕對值得終生奉獻。警察工作對於國家、社會、百姓的安危、福利、安全感，提供有效且直接的保護作用，警察工作做得好，老百姓看警察是活菩薩。」<sup>53</sup> 作為維護社會秩序的角色，誰都無法否認警察在社會上的重要性，對於即將成為基層員警的新鮮人，必須建立起對警察重要性的肯認以及警察職業的正面價值，致使基層員警對於這份工作具有某種程度的期待值。

台灣基層員警在實際工作之後才發現現實與期待存在極大的落差，實際場域中基層員警所受到的多元權力抵制，在警察教育的過程中並未有人教導他們如何應付，此時他們才真正的感受到警察權被擠壓的狀態。然而，身處於夾縫中的基層員警對自身的處境亦有其自覺。2000年總統大選時，警察內部出現了其他的聲音期望能改革警察制度，由基層發起的警察改造運動主要訴求維護行政中立、

---

<sup>53</sup> 警察專科學校 100 學年度第一學期開學典禮，警政署副署長何海民致詞。

人事公平、防杜吃案等等。在 2000 年政黨輪替之後，警政體系急於自身找尋位置，欲從國家工具的角色轉為執法者的角色，嘗試與政治政黨脫節找尋中立化的路線。而基層員警組成警察改革協會，這股由下而上的改革聲浪呈顯出警察體系內部的其他聲音，不只是顯示警察欲重新尋求定位與改善形象，更表現了警察體系想脫離政黨的想法，只可惜改造運動並未持續太久便無疾而終，警察體系的問題仍未解決。

警察改革協會以失敗告終，呈現了警政體系長久以來的問題。內部結構壓制基層員警，外部因素使改革挫敗。由於警政體系內部上級的壓制，警察改革協會成立之初參與的人數並不多。多數的基層員警多採觀望態度，要參加警改會得參與連署，若是改革成功即是好的，一旦失敗秋後算帳是免不了的，遑論一層層從上級而來的關注，可想而知基層員警承受的壓力之大。觀望的人多、參與的人少，少了群聚的力量，由下而上的改革更加困難。爭取不到外援，亦是改革告終的原因之一，警政改革若是成功，受惠的是人民，但對上位者並非如此。真正落實行政中立與人事公平，將使多數擁權者少掉箝制警政單位的一個手段，警政體系的上位者也有同樣擔憂。台灣警政體系處於相當封閉的差序格局結構，為穩固自身權力拔擢自身的親信是常態。由於警察身分的特殊性無法組織工會，基層員警也就沒有其他組織的可能性，參與改革又擔心影響仕途，警政體系被掐住咽喉，想改變極其困難。

基層員警的反抗很快就被上層與外部力量共同壓制下來，在內外共謀的箝制底下，至今基層員警依舊處於夾縫之中。台灣的基層員警所身處的夾縫狀態，並非一夕形成，解嚴前執政者的使用策略、地方政治的介入、台灣社會人情關係網絡的運作等，皆已擠壓著警察權。解嚴後各種因素持續運作，加上法律的制定、人權高漲等新影響因子的加入，夾縫狀態越趨明顯甚至更加緊縮。

## 第三節 權力結構的重組

### 3-1 選票政治的運行

解嚴後國民黨在政治上的優勢逐漸減弱，民進黨做為競爭對手崛起，其他的反對力量也開始湧現，各股政治勢力在選票上開啟競爭。過往選民的投票取向多是以關係網絡為考量，受到地方派系很大的影響。地方派系在解嚴之後，依舊影響著地方政治，在研究地方派系的討論中也分成兩派。一派指出，政黨競爭的激烈化與中央民意代表的開放，導致地方派系在選舉與議會中的重要性增加<sup>54</sup>；另一派則是強調地方派系的衰退<sup>55</sup>。而徐永明在〈地方派系與國民黨：衰退還是深化？〉中，則是認為「在 1983 年到 1992 年，地方派系與國民黨關係，呈現深化國民黨且選舉效率增長的關係形態，而 1995 年到 2001 年，地方派系和國民黨的關係，則是呈現深化國民黨但選舉效率衰退的關係形態。」<sup>56</sup>自解嚴後，台灣的社會與政經結構快速變遷，政治自由化與民主化也達到一定的水平，大眾政治文化與選民的投票取向也有所改變，加上地方民眾的流動、識字率、教育程度以及經濟能力的提高，既有的地方派系面臨動員上的難題。

地方派系動員的效率退化，對於選區的深耕與選民的掌握越趨重要。現今我國地方各級民意代表選舉是採複數選區單記不可讓渡投票制(SNTV)<sup>57</sup>，在現行投票制度中，欲當選並非需要掌握太高比例的選票，而是只要能掌握佔有選區中一定比例的選民就能篤定當選。為了掌握選區的選票，民意代表通常會投注相當多的時間與資源在選區上，與選民建立親密的關係。建立親密關係的管道，一方面是主動接觸選民，另一方面則是以選民服務為主。

選民真的是利益導向，或者說是人情約束…他們【選民】所要的是，

---

<sup>54</sup> 黃德福(1990、1994)、趙永茂(1996)、王業立(1998)。

<sup>55</sup> 王金壽(2004)。〈瓦解中的地方派系：以屏東為例〉。《台灣社會學》第七期。

<sup>56</sup> 徐永明(2004)。〈地方派系與國民黨：衰退還是深化？〉。《台灣社會學》第八期。P.223。

<sup>57</sup> 複數選區單記不可讓渡投票制(Single-nontransferable vote, 簡稱 SNTV)，是指每個選區能產生一個以上的立法委員，各選區的名額視各區的人口多寡決定，每個選民僅能投出一票，由得票數最高的幾個人當選。

我們跟他們接近、跟他們接觸，這個就很耗費時間。但是話說回來，這也是民主政治選舉制度的一個機制，強迫你【立法委員】要票的話，就要去【接近選民】，你不要票的話，如果不是選舉的話，你就不會去親近他，對不對？(立委 B，民進黨)<sup>58</sup>

與選民建立親密關係的管道，除了主動接觸之外，選民服務也是重要的環節之一。若想在台灣地方選舉中順利當選，鋪陳選區內的人際關係網絡便是其重點，如同先前談到的「報」的觀念，民意代表服務選民，替選民解決困擾，選民也會在選舉時給予投票支持。選民服務的項目，除排解人際糾紛之外，當民眾被警察取締時往往也是民意代表表現的時候。關說並非是現在才有的產物，戒嚴時期就已存在。但是，過去關說案件大多是地方派系的利益相關，如今民眾要求民意代表關說的情況則是有所增加。基層員警面臨議員請託的情況不外乎抽單(抽取罰單)、放寬取締、關說放人等等，只要別涉及嚴重的案件，地方警局為維持與民意代表之間的關係多半也會給予通融。因此，也就出現「有關係就沒關係」的態度，如此的放任只是帶來更為難的處境。根據聯合報 2002 年的報導：

有時民意代表受請託時，明知很難講得通，只好自掏腰包，台中縣有立委受一名計程車司機請託要「處理」罰單，立委想說才幾百元，自己繳算了，沒想到計程車司機「吃好鬥相報」，回去後「登高一呼」再拿來一、二十張同行們的罰單，立委一看非同小可，才對運將們曉以大義，要他們遵守交通規則，並告知實情，罰單是處理不掉的，多數是民代自行吸收了。

警察更是這種關說文化下的「受害者」，台南市警局人員說，遇上民代、地方人士或是政府官員罰單找上門，有時會基於和諧關係自掏腰包處理，也有人申訴被駁回，又透過關係找上交通隊，擺明就是要警方處理，警方迫於無奈只好自掏腰包，過去常發生半夜被民意代表叫醒，

---

<sup>58</sup> 引用自盛杏媛 (2005)。〈選區代表與集體代表：立法委員的代表角色〉。東吳政治學報 第二十一期。P.11。

要求處理違規停車被拖吊案，不但睡意全沒，影響隔天工作，而且還要花錢替民意代表交納罰款，真是有苦說不出，不過這種現象隨著警方退出監理站的裁決所已減少許多。<sup>59</sup>

解嚴後人民取得相當程度的權利，相較於威權統治下人權萎靡的狀態，如今民眾更懂得應用自身的權力，但人民是否有高控制度的行為舉止去負載權力問題，這又是需要思考的問題。在上述的報導中，民眾的要求、民意代表的全盤接受、員警的有意放任，即便各有其立場卻是對執法上的傷害。民主的台灣社會，需要承載的是經歷過去幾十年來快速變遷下的台灣社會的新結構樣貌，其中存在的不只是舊有的結構因素，還添加了新興的影響因子。

### 3-2 權力運作的交織

日治時期為了有效的統治台灣，殖民政府引入警察體系，並給予極大的權力使其成為監督台灣民眾的眼睛，當時警察甚至有土皇帝之稱。1949年國民政府撤退來台，不只接收了殖民政府所留下的產業亦沿用警察制度，甚至設立警備總部，不僅監視台灣民眾的生活，也作為排除異己的工具。日治與國民黨統治時期警察作為維護政權的工具，在政府直接控制與賦予權力的情況下，無論警察多麼囂張跋扈民眾也不敢吭聲，社會上也鮮少有其他的力量得以與之抗衡。

1986年解除戒嚴後國民黨政權面對更大的競爭，台灣社會的自主意識漸漸提高，人權概念逐步在台灣擴散甚至慢慢的發酵，過往被警察權箝制的人權已開始掙脫束縛。1994年發布的省縣自治法和直轄市自治法，以及1999年施行的地方制度法，讓地方政府、議會取得統治地方的權利。以往台灣處於高壓統治之下，國民黨政府控制台灣社會，邁入民主化後，人權、地方政府、各級民意代表等多元權力開始在台灣社會崛起。多元權力彼此之間有著複雜的關係存在，不管它們之間單獨的、間接的或是交互的皆壓制著警察權。

現代台灣社會多元權力彼此之間的權力運作是處於交織形態，存在於人民、

---

<sup>59</sup> 聯合報，2002-10-02/9版/社會話題。

民意代表、地方首長與基層員警之間的權力關係運作，可從基隆市長張通榮關說案探知。在基隆市長張通榮關說案中，基層員警取締廖姓婦人，涉案廖姓婦人的女兒一開始撥打電話給市議員，市議員再聯絡張通榮要求他去派出所處理這個案件。人民要求民意代表，民意代表再透過自身權力要求地方首長，這般夾雜著權力的要求，連張通榮也說「議員監督市政，我是市長，驚伊」<sup>60</sup>。警察權在這個運作的過程中成為犧牲的對象。

透過民意代表與地方首長為民眾關說的案子來看，現今台灣社會似乎有著人民以選票要求民意代表，民意代表要求地方首長，地方首長在再以其權力威脅員警的情況。無論是民眾透過民意代表、民意代表再透過地方首長間接、直接的干涉警察辦案，或是民意代表與地方首長為了自身利益要脅員警聽從其命令，這種共謀下而出現的情況閹割了台灣的警察權。況且現在台灣民眾就算不透過民意代表與地方首長，也只需要透過投書於媒體，透過大肆報導也能在某個程度上要脅基層員警，台灣警察權要想重新彰顯將面臨極大的阻礙。

現今台灣警察權一方面被抵制，另一方面民眾又可能做出讓基層員警覺得挑毛病的事情導致基層員警抱怨連連，「我就算幫 10 位民眾尋回他們遺失的物品、找回失車、失蹤的家人.....等，絕對比不過我只對 1 個違規民眾開罰單，只要警察開了罰單，那民眾就會昭告天下說警察態度惡劣、搶錢.....等等」<sup>61</sup>基層員警憤怒的不只是民眾對於自己與對警察的兩面態度，還有對於工作業務上的不滿：

對工作的不滿，是因為有能力決策的長官沒有改善長久以來不合理的制度，讓政府其他部門將一堆不屬於警察的工作往自己身上丟，然後呢！高階長官說使命必達，是誰在達？是所有外勤派出所的弟兄在做，做了許多自己都不知道在做什麼的工作。<sup>62</sup>

現在警察業務已不只是維護治安、打擊犯罪那麼簡單，甚至還包含了抓貓

---

<sup>60</sup> 聯合報，2012-11-13/B1 版/基隆·運動。

<sup>61</sup> 引用自「什麼『基層！』我們是警察」Facebook，2013/06/20。

<sup>62</sup> 同上。



狗、修理水電、處理冷氣漏水問題、處理男女朋友吵架的問題等等，這些看似與警察毫無相關的工作內容皆被歸類於為民服務的項目，警察業務內容不斷擴張加上社會抵制警察權的情況層出不窮，台灣基層員警的不滿與無力感不斷湧現。

現下基層員警面對警察權被抵制的狀態使其處於不利的處境，尤其在民主化後台灣社會的權力結構出現變化，原以為能順利擺脫黨政機器重新伸張警察權，不料反而更被壓制在相互交織的權力結構下，有趣的是基層員警亦得利用權力結構中相互箝制的力量來保全自身。

宜蘭縣議員林錫明被指控今年3月9日晚上9時50分，因獲報魏姓男子酒駕被送到宜蘭警察分局民權派出所，他趕到所內處理時，見到張姓警員，涉嫌以三字經辱罵；張姓員警隔天利用休假日，到宜蘭地檢署控告林錫明涉嫌妨害公務、辱罵警員。這起案件還曾鬧上 YouTube 的網站上，有網友貼上一篇名為「酒醉的宜蘭縣議員關說酒駕更甚毆打員警」的40秒錄影，內容就是林錫明酒後辱罵員警的影像，「警員告議員」的敏感案件，在地方引起軒然大波。<sup>63</sup>

影音設備發達的今日，基層員警多利用錄音錄影的方式作為自保的方式，過去基層員警遇到民意代表的無理時，上頭多要求員警忍氣吞聲，員警沒有能制衡的力量，如今事件的影音檔被上傳至網路或被大幅報導時，民意代表也會因民眾的撻伐而影響其聲譽。桃園縣議員羅文欽涉辱罵、傷害員警事件<sup>64</sup>中，影音檔曝光後便以影響黨譽為由開除黨籍。民意代表長期存在著關說、壓制基層員警的作為，在選票政治與人權高漲的今日，員警也找到反制無理民意代表的方式，利用權力結構中相互壓制的原理以維持工作上的一絲尊嚴。如新竹市議員陳啟源涉及酒駕關說事件爆發之後，陳啟源的部落格便湧入大量民眾留言，其中不乏「議員

---

<sup>63</sup> 聯合報，2009-10-14/B1 版/宜花·運動。

<sup>64</sup> 桃園縣民進黨議員羅文欽和前國策顧問彭盛昌，與友人在平鎮市環南一路的黑貓 KTV 酒店喝花酒，但碰到臨檢時卻大飆六字經，不但要脅值勤警員，甚至還疑似動手抓傷對方，事後試圖卸責，說：「我們鄉下人酒後不小心講兩句」。桃園地檢署 23 日晚間表示，已指派重大刑案專責小組檢察官林勁燁進行偵辦。縣議員羅文欽 20 日碰上警方臨檢，不斷跟警員要「臂章號碼」要脅要打給局長黎文明，甚至還破口大罵「我 X 你媽 XX」。(ETtoday 社會新聞，2014-02-24)

好了不起，還可以質詢捉酒駕的警察！」的嘲諷留言，或是直接攻擊他為垃圾議員的情況。

目前台灣基層員警所面臨的問題，有其歷史因素存在，本章從地方派系開始談起，欲說明國家機器深陷的夾縫其樣貌與發展。然本章的前半段，處理的權力問題幾乎是從上而下的壓制，直至本節涉及人權開展，現代社會的多元權力運作才展現了其他的權力運作形式。1986年解嚴之後，台灣人權運動的發展越發快速，如今已能與其他權力有所抗衡，人權作為抵制警察權的重要因子將於下一章進行討論。

#### 第四節 結論

一個體系的問題不只從內部檢閱也需要加諸外部因素，共同檢視下才可能找出整個結構的問題。以統治機器誕生的警察體系，自然不是例外。警察大人不再是大人，想解釋台灣警政體系面對的警察權萎靡的情況，得在歷史過程中找尋解答。歷史過程中，誰被誰賦權？如何賦予？在什麼場域開展？各種權力彼此之間的消長情況的樣貌為何？在討論的過程中，會發現權力關係的運作不單是由上而下的運行，而是流動的、相互影響的。只有解開權力共構的樣貌，才能回答為什麼警察權萎靡、為什麼警政體系無法改革等問題。1949年國民黨開啟統治台灣的歷史，至1992年掌控警察體系的警備總部裁撤，40餘年間警察體系皆作為黨政機器存在著。在解嚴後，對警察體系的檢討聲浪日益高漲，但無論檢討到什麼程度、做了多少外在改善都無法解決整體問題，這是一個長期積累的結構問題，得從內外部因素同時分析之，才得以了解其所面臨的整體結構問題。

在本章的討論中，筆者先從國民黨和地方派系合作以及警察體系內部陋習進行討論，以了解國民黨與地方派系的聯合及放任，招致地方警政長期遭受壓制，加上體系內部陋習的共謀，形成壓制的結構和養成人民不信任的態度，民主化之後結構雖產生大變動，但卻更加穩固壓制的結構體。筆者希望在呈現內外部因素

時，表達這不單是解決警察人力缺額問題、改善警察形象就得以改變，警察體系面臨的問題，同時是獲得、維持、奪權的政治問題，這才是整個結構困境的根源。本章主要處理來自上位者的壓制，下一章將從民主化後人權議題進行討論，人民與警察關係的演變、彼此間權力狀態的調整等等，以此進行討論分析之。

### 第三章 人權與警察權的競逐

大部分的人都認為只要警察出面背書就好了，壞人都給警察當就好了。處理這些芝麻小事還要對民眾和顏悅色，只要民眾不高興就威脅叫立委、議員或是媒體，抓到犯嫌還要保護犯嫌人權，抓歹徒不能逾越必要程度，取締個酒醉駕車就說警察只欺負小老百姓，殺人放火的怎麼都不抓？有沒有想過自己也正在犯罪？冠冕堂皇的理由倒是一堆。<sup>65</sup>

老一輩的台灣人稱呼警察為「警察大人」，不只是個尊稱更反應出一種畏懼與服從的態度。然而，擷取自〈基層員警看了都會哭〉的一段文字，不但呈顯出警察大人不再是大人，基層員警的訴說透露了更多的無奈、委屈與憤慨。威權時期，對比於握有極大權力的警察之囂張行徑與態度，民眾多的是敢怒不敢言。民眾對警察的不滿來自於過度擴張的警察權，那麼警察對於民眾的怨言又是從何而至？為什麼會出現這樣的狀態？這一反過去的情況，不能簡化的將其視為個人工作情緒排解的短暫現象，而是社會權力結構轉變引發的問題。

台灣人權發展在威權時期受到極大的壓迫，無論是在人身自由、言論自由、參政權等權利上皆受到嚴格的限制，直至 1980 年代才有長足的發展。在長期的壓制之下反對國民黨的黨外勢力逐漸壯大，推動人權也成為對抗威權體制的反對運動之主軸。1986 年解嚴前夕黨外人士組建民主進步黨，接續著黨外時期的宗旨人權成為民進黨宣揚的主要旗幟。民進黨在台灣人權發展的歷程中佔有相當重要的角色，2000 年民進黨執政之後陳水扁更提出人權立國的口號，大量的人權口號瞬間林立，人權議題也在刻意的操控下逐漸成為一種政治工具。相對於人權的發展，過去被詬病其強勢的警察權在眾多質疑聲浪之下，權力也開始受到限縮。處於對立面的人權與警察權，在台灣社會變動的過程中其權力關係出現明顯的變化。

---

<sup>65</sup> 〈基層員警看了都會哭〉。網路全文：<http://fireman.tw/forum.php?mod=viewthread&tid=18446>。

延續對於權力共構的討論，不同於地方派系、地方政府的角色，人民作為一股新的勢力，人權與警察權之間競逐的關係越趨明顯。上一章將重點放在一種由上而下的干預、由下而上的要求所形成的一種多重權力運作形態。本章則是將重心放置於警察權在社會中所面臨的競逐關係，因此本章將從台灣人權的發展以及人權與警察權的消長狀況來進行討論。

警察權力與人民權利，兩者的權力(利)概念並不相同。警察權力來自於立法所給予警察得以逮捕、臨檢以及執法之權力，而人民權利則是不論性別、年紀、國籍、種族、階級、信仰與受教育程度的差異，每個人都應該享有的權利。權力與權利的差異在於，權利是依法律規定而應享有的利益，權力則是種具有指揮、控制、影響他人的能力。以地方政府為例，地方自治法賦予地方政府管理地方的權利，地方首長並因此取得指揮地方警政體系的權力。在現代台灣社會中，警察權與人權之間的鬥爭與矛盾越趨明顯。

本章將焦點放置在 2000 年以後台灣人權與警察權的接觸情況。本章的第一節將先簡略的說明威權時期與解嚴之後人權與警察權的權力關係變動的樣貌。第二節則是從 2000 年民進黨執政以後，國家對於人權議題有系統的偏好著手，討論在國家操控下的人權與警察權的發展。第三節則是針對現今民眾與警察在日常生活中，出現的衝突情況進行討論。

## 第一節 變動中的權力關係

社會中的權力關係具變動性，尤其當社會經歷重大變遷之後，權力關係的變動會更加明顯。人權與警察權共同存在於社會之中，兩者之間關係的變動便是本章節欲討論的部份。首先，將從威權時期到民主化時期權力位置的變化著手。其次，是人權與黨外勢力的結盟，此處的結盟關係將會影響到第二節要討論的人權發展偏向的情況。最後，則是討論人權與警察權在面對權力位置出現變化時的適應問題。

## 1-1 權力位置的變化

自國民政府遷台，台灣進入威權統治時期，1980 年代台灣逐漸走向民主化進而邁入民主政治，人權與警察權在這段時期內權力位置出現差異。權力關係的變化是長期且不斷變動的，為看出權力位置的明顯差異，本小節將從威權時期與民主化時期兩個部份著手。在國家權力極大化的狀態下，與國家政體轉型之後，人權與警察權的位置出現了什麼樣的變化。

### 威權時期

自 1949 年國民黨遷台並發布戒嚴令，到 1987 年解除戒嚴，共 38 年的威權統治期間，對比於不斷擴張的警察權，台灣人民的權益被大幅限縮，人民的聲音亦被強制消音。1949 年 5 月 19 日由台灣省政府主席兼警備總司令陳誠宣告，從隔日零時起的全省戒嚴。當時許多法令幾乎是以行政命令的方式，既擴張警察權亦直接侵犯人權。在中華民國憲法第二章「人民之權利義務」中，規定在不妨害社會秩序公共利益與妨礙他人自由的前提下，保障人民的身體、居住及遷徙、言論出版、通訊、信仰、集會結社及參政等自由。1949 年發布的戒嚴令及其後頒布的多達 30 幾項戒嚴行政命令，不只與憲法背道而馳，更剝奪了人民的自由。其中由臺灣省警備總司令部、保安司令部、國防部等頒布一系列嚴密的戒嚴法令<sup>66</sup>，剝奪受到憲法保障的人身、言論、結社、出版、通訊及行動等自由。除了限制人民自由之外，亦透過「違警罰法」來擴張警察權。違警罰法第十八條明令，警察可進行拘留、罰鍰、罰役等權力，警察局與任一分局，可任意拘留人民最高長達 14 天、罰鍰 100 元以下以及罰役人民 16 個小時。過度擴張的警察權，加上過去經常出現以自白書代替證據的方式來加以定罪，因而刑求問題相當嚴重性。通常當一人被鎖定為嫌疑犯後，會先帶到警察局安全室，再施以各式的刑求方

---

<sup>66</sup> 如「1949 年由臺灣省警備總司令部訂定，臺灣省戒嚴時期防止非法集會、結社、遊行、請願、罷課、罷工、罷市、罷業等規定實施辦法」、「1960 年國防部公布的臺灣地區戒嚴時期出版物管制辦法」、「1952 年國防部公布之臺灣省戒嚴時期郵電檢查實施辦法」、「1955 年行政院公布臺灣省戒嚴時期取締流氓辦法」等。

式，如「辦案人員會利用各種非法的手段，逼迫嫌疑人自白。拷打、針穿指甲內部、拔除腳指甲、坐冰塊、灌辣椒水、倒懸空中、長時間疲勞偵訊、銬住雙手背寶劍、活埋半身、禁止喝水等等。」<sup>67</sup>這種殘酷的刑求在政治犯的審訊中最为常見。警察權對人權的侵犯，透過 1958 年 12 月《自由中國》社論的〈你要不要做人〉一文，指出「人民一天二十四小時暴露於警察權力和特殊權力掌握下，可大可小可輕可重的帽子藉口威脅人民的幸福安全。」<sup>68</sup>顯示出戒嚴時期的警察權，在日常生活中侵害人權的程度已相當嚴重。

威權時期，對台灣民眾的管控幾乎囊括所有，從政治參與、言論自由甚至是身體自主權都被剝奪。由 1957 年公布的「防止不良少年滋事實施巡邏勸導暫行辦法」可知生活中的諸多限制，並且強制剝奪人民的身體權益。「防止不良少年滋事實施巡邏勸導暫行辦法」條列了 17 項勸導對象，包含不能在公眾場合大聲說話、不能進撞球場、不能成群結隊、深夜不能出門、不能曠工、甚至連穿著打扮、有沒有排隊、行為浪漫等都不行。且其第 16 項所指的「其他不正當行為足以傷害善良風俗及有礙觀瞻者」更可無限上綱成許多限制。根據聯合報 1970 年 6 月 7 號的報導，有兩百多名民眾，包含大專學生、公司職員、工人、歌星和影星等人，因蓄髮而被強制剪髮與罰鍰，再犯者更將被處拘留三天。在 60 年代末期，正值歐美社會運動風起雲湧的年代，而台灣社會卻因政治力的介入，而對男子蓄留長髮感到敏感。警方在街頭上強力取締留長髮的年輕人，並強制理髮，呈顯出在威權統治之下，為了確保對社會基層的控制，透過警政來對人民的日常生活進行各種方面的管制。

## 民主化時期

1987 年解嚴以後，台灣才可謂邁入政治民主化時期，然在解嚴以前，台灣社會早已蘊涵著反抗威權的力量。自 1970 年代開始，反對運動以人權作為主軸

---

<sup>67</sup> 魏廷朝(1997)。《台灣人權報告書(1949~1996)》。台北：文英堂出版社。P.38

<sup>68</sup> 《自由中國》第十九卷第十一期。

而開展。在 1978 年預定舉辦的民代增補選中，反對運動串連組成的「台灣黨外人士助選團」，提出「十二大政治建設」作為黨外候選人的共同政見。其內容包含了各項公民自由與民主權利，以及經濟、社會與文化權利，並且公開宣布其宗旨是以推動人權為中心。1980 年起社會力崛起，各種民間自主性的團體湧現，人權倡議組織也應運而生。所謂的社會力，「就是社會的集體意識，由下而上的一種權力，以及民間組成的中介團體。」<sup>69</sup>社會運動、街頭活動與民間自主性團體的出現，可說是展現社會力蓬勃發展的指標。

1980 年代台灣社會抗議事件劇增，1983 年到 1988 年台灣社會抗議事件的頻率，從一年 175 件逐年成長到一年 1172 件，社會抗議的規模也從平均參與人數 73.4 人，成長到 267.2 人<sup>70</sup>。上述數據呈顯出台灣社會結構的鬆動，而各種民間自發性組織的出現與社會運動的蓬勃發展，展現出人民自主意識的提升。根據蕭新煌與何明修的研究<sup>71</sup>，從 1980 年到 1987 年解除戒嚴之前，台灣出現第一波的社會運動<sup>72</sup>中鮮少在論述上直接訴諸人權，而是以生活品質、自主意識提升、透過現有法令維護權益等為主，但在內涵上仍是不脫離人權。在這些抗議事件中，包含了自力救濟、社會運動與政治反對運動等。社會抗議事件的遽增，說明了 1980 年代台灣民眾已開始挑戰高壓的政治環境。

國內對於 1980 年代民間自主意識的討論眾多，除去對社會運動的研究，以自力救濟的民間力量為主的討論，便有李丁讚、林文源對台灣社會力興起的討論中涉及「與人民權益相關的警察取締、執法問題」<sup>73</sup>，從具體事件中民眾對警察所引發的不滿與懷疑，表示出民眾對於自身權益應該被保障的感受已出現。另外，台灣人權發展的研究如《台灣人權報告書：1949—1996》、《戰後台灣人權史》、〈書寫台灣人權發展〉等，皆是針對人權發展歷程的討論。

<sup>69</sup> 張茂桂(1989)。《社會運動與政治轉化》。台北：國家政策研究中心。Pp.20-21

<sup>70</sup> 張茂桂等(1992)。《民國七十年代台灣地區「自力救濟」事件之研究》。P.125

<sup>71</sup> 蕭新煌、何明修(2006)。《台灣全志·卷九，社會志，社會運動篇》。南投市：台灣文獻館。P.55

<sup>72</sup> 台灣的第一波社會運動，包括消費者運動、環境保育/反核運動、反污染運動、勞工運動、婦女運動、學生運動和原住民運動。

<sup>73</sup> 李丁讚、林文源(2000)。〈社會力的文化根源：論環境權感受在台灣的歷史形成：1970-86〉。《台灣社會研究》第 38 期。Pp.35-38



1980年代國民黨同時面臨社會自力救濟的崛起、政治反對運動的挑戰，台灣社會對於要求解除戒嚴的聲浪加劇。自80年代中期開始，台灣開始出現要求徹底解嚴的抗議行動，其中1986與1987年的5月19日，分別由鄭南榕與民主進步黨發動的綠色行動最為震撼。1987年7月14日蔣經國宣布，自7月15日零時起解除戒嚴，並廢止戒嚴期間所制定的30項相關法令。1987年可說是台灣跨入政治自由化的起點，所謂的政治自由化，意旨「在保護個人或團體，使其免於國家非法或違憲侵害的種種權利，得以發生或恢復效力歷程。」<sup>74</sup>政治自由化保護的權利，包含了隱私權、言論自由、請願自由、通訊自由、遷徙自由以及法律上的公平審判、釋放政治犯等等，最重要的是容許反對勢力的出現。簡言之，政治自由化的指標，便是反對黨或反對勢力得以自由的參與政治活動，並正式的登上政治舞台。

然而，即便廢止了30項戒嚴時期發佈的行政命令，但部份警察權侵害人權的法律依舊未受到修正，如「違警罰法」<sup>75</sup>與「動員戡亂時期檢肅流氓條例」<sup>76</sup>。以「檢肅流氓條例」而言，《台灣人權報告》指出，「其所稱之流氓，係指品性惡劣、白吃白喝等，構成事實既空洞籠統，更乏客觀認定標準，其取決只憑警政機關之主觀，而認定後，不需由檢察官或法官簽發傳票，得逕自發通知書傳喚當事人亦無須拘票即能強制到案。」<sup>77</sup>警察權面對的質疑，主要來自於警方裁量權的爭議，裁量權是在法律規定的幅度與範圍內，行政主體可依據法定職權與條件，可選擇採取各種可能使用的措施。籠統的法律制定，會擴大警察的裁量權，如「檢

---

<sup>74</sup> 沈宗瑞(2001)。〈台灣的政治民主化與自由化〉，收錄於沈宗瑞《國家與社會—中華民國的經驗分析》。台北：韋伯文化。P.127

<sup>75</sup> 1943年9月3日發布，「大法官會議於1980年11月7日作成釋字第166號解釋令，『認定違警罰法規定，由警察官署裁決之拘留、罰役係關於人民身體自由所為之處罰，應迅改由法院依法定程序為之，以符憲法第八條第一項之本旨』。但直到1991年6月29日，立法院通過社會秩序維護法，才廢止違警罰法。」李震山(2002)。《警察法論：警察任務編》。台北：正典。Pp.251-252

<sup>76</sup> 「前身為1955年公布的臺灣省戒嚴時期取締流氓辦法，由於內容違反憲法第八條保障人身自由的規定，因而1961年監察院向行政院提出糾正案，直至1985年才開始處理違憲問題，但同時制定動員戡亂時期檢肅流氓條例，僅是將違憲內容法律化。1992年將動員戡亂時期冠號去除，1996年失效，由立法院另行修定檢肅流氓條例。」李震山(2002)。《警察法論：警察任務編》。台北：正典。Pp.357-358

<sup>77</sup> 台灣人權促進會編(1990)。《1987-1990台灣人權報告》。台灣人權促進會。P.49

肅流氓條例」空洞的制定流氓的標準，使警方得以採取主觀上的認定，造成人權上的侵害。

1990年代，台灣人權運動除了持續深化之外，也展開了更多的議題範疇，像是保障刑事人權的司法改革運動、反死刑運動、醫療改革運動等等。1990年代隨著政治自由化與民主化的開展，台灣人權發展已有長足的進步，對於警察權質疑聲浪也有所擴大。《1996年台灣人權報告》便說明警察權力改革的重要性：

過去的執政者自詡為萬能的政府，導致警察亦被擬制成萬能的警察，在現今的民主體制下，仍然無視於警察專業考量，而賦予或加重警察過多雜務。且在犯罪調查政策以利誘為導向下，如破案獎金、破格拔擢，或是限期破案等壓力下，變成只鼓勵或強迫警察人員追求形式辦案績效而不顧人民之基本權益，造成對人民之基本人身自由權、公平訴訟權，甚至生命、工作、財產權利等等的嚴重侵害，在此種狀況下，警察不但不是人權維護者，反而可能成了人權的直接受害者。<sup>78</sup>

《1996年台灣人權報告》指出的警察執勤問題，突顯出長久以來警察權濫用對人權造成的傷害。過往被極大化的警察權，此時卻遭受社會批判，人權被受注目的時期，警察權已不再絕對強勢。

## 1-2 人權與黨外勢力的結盟

解嚴之前，國內直接以人權推動為宗旨的組織並不多，僅有半官方性質的中國人權協會，以及與黨外密不可分的台灣人權促進會。1978年的中央民意代表選舉中，黨外人士以人權作為共同訴求，並設計共用的標誌——一個緊握的拳頭，手臂旁有人權二字，其下圍繞和平的橄欖枝。1984年成立的台灣人權促進會，其執行委員多由黨外人士所擔任<sup>79</sup>，可知是具有濃厚黨外色彩的組織，甚至可謂是「黨外人士以人權為名，藉組織的形式整合人力與財力以爭取政治權力的結果」

<sup>78</sup> 台灣人權促進會(1996)。《1996年台灣人權報告》。P.19

<sup>79</sup> 1984年11月23日舉行的第二次創會會員選出的執行委員看出，其名單有尤清、江鵬堅、李勝雄、林鐘雄、林永豐、周清玉、洪奇昌、張晉城、陳永興、陳水扁、郭吉仁、黃爾璇、劉福增、謝長廷、顏尹謨。

80。以人權為號召的黨外運動，其人權形象也延續到組織民進黨之後。

1979年12月10日爆發美麗島事件，美麗島事件並未達成其追求民主、自由的訴求，但卻引出了一批辯護律師，來替其辯護大規模的軍法與司法審判。美麗島事件的辯護律師，包含謝長廷、陳水扁、尤清、江鵬堅、蘇貞昌、李勝雄、張俊雄、郭吉仁...等人，這些律師由於承辦這起案件，使他們以人權律師為名號，紛紛投入黨外運動。1986年黨外人士在圓山飯店宣布組成民主進步黨，濃厚的人權色彩遂成為民進黨的標誌。

談論到台灣的人權議題，就無法忽略民進黨的參與。無論是黨外時期對於參政權的爭取、釋放政治犯的訴求等，或是創黨以後人權成為主要的政黨色彩與旗幟，與人權組織之間密切的關係等。台灣人權發展的歷程中，民進黨的確佔有重要位置，但一個以政治為考量的政黨與追求人權為主的目標，仍有其相悖之處。2000年民進黨贏得總統大選，首次取得執政權，陳水扁在就職典禮上，發表了人權立國的口號，想見對於人權的重視程度。隨著民進黨執政之後，人權議題大量開展、人權口號劇增，但民進黨政府人權策略的特別偏好，卻導致台灣的人權發展出現有意識的偏向。

### 1-3 權力位置落差的適應問題

警察節前夕，國民黨立委潘維剛發表一份以警察為對象的民調結果，顯示高達七成九的警察在薪資相當的前提下，會立即辭職轉業；五成以上受訪者認為警察工作沒有尊嚴，六成以上認為警察是沒有社會地位的工作。這份民意調查以台北市的警察為調查對象，以分層隨機抽樣寄出的的一千份問卷，回收有效問卷九百三十二份，調查時間為今年六月二日到十二日。

潘維剛曾在前年以相同題目對警界做了一次問卷調查，兩相比較，警察在自己的職業社會地位的認同上滑落的十三個百分點，常想另謀出

---

<sup>80</sup> 林峰正、林俊言(2002)。〈台灣現有人權團體之回顧與展望—以台灣人權促進會為例〉。國家政策季刊 第一卷第二期。P.146

路的警察增加五點一二個百分點，如果有相當薪資的工作機會，會馬上轉業的警察也增加七點八八個百分點。<sup>81</sup>

警察對於工作的不滿以及認同感的下滑，在 1990 年代中期就已相當明顯。人民對警察的態度以及工作量繁重，都是造成認同下滑因素。據中國時報的報導：「根據基層員警的調查，自從 1988 年那段街頭運動最頻繁的年代開始，警察的地位就往下滑落，警察工作也處於動輒得咎的尷尬場面，甚至淪為民眾的出氣筒。」<sup>82</sup>在基層員警的認知中，他們儼然成為民眾的出氣筒。這般感受主要來自於兩個影響因素，一方面是執政者的策略，另一方面則是權力位置變動引發的適應問題。首先，執政者的策略指的是 1980 年代台灣社會運動蓬勃發展時，執政者要求警察在面對街頭運動時，必須打不還手、罵不還口。由於執政者擔憂在鏡頭前施展出強勢行動，會為其帶來更多的反對聲浪，因而試圖透過警察看似溫和、理性驅離的畫面，來對比抗議民眾的激烈，以此誘發社會的同情心取得支持。然而警察在鏡頭前被毆打、推擠的畫面，卻成為形塑台灣警察的無能、軟弱形象因素之一。

另一個影響的因素則是與警察權力位置變動相關。在先前的討論中，便提及威權時期警察權力的高漲，當時社會能與之抗衡的並不多，人權在當時則是處於被打壓的無聲狀態。到 1990 年代政治上的開放，人民逐步取得憲法保障的基本權利，人權所處的權力位置也有所提升，此時與之相對的警察權則受到影響。過去警察說一是一，說二是二，即便值勤時態度強硬、手段強勢，民眾也不敢反抗，如今他們得面對民眾的質疑甚至是民眾的情緒。基層員警對於權力位置轉變的不適應導致工作認同感下滑。台灣社會變遷所引發的權力位置落差的現象，無論是警察權或是人民皆需進行調整，在適應出現問題時，便成為現今台灣警察與人民之間衝突不斷的因素之一。

---

<sup>81</sup> 中國時報，1997-06-15/焦點新聞。

<sup>82</sup> 中國時報，1997-06-15/焦點新聞。

## 第二節 國家操控下的權利/權力

2000 年以後，台灣的人權與警察權走向一個新的位置，人權在新政府刻意的操作下有其特定偏向，警察權則是因應要求改革的聲浪進行限縮。本章節將針對 2000 年以後，人權與警察權兩者的變化進行討論。人權發展的偏向，主要以民進黨政府任內對於人權議題的操作與偏向為討論重點。警察權的限縮，則是針對 2003 年警察職權行使法的制定，來看對警察權的影響。

### 2-1 人權發展的偏向

2000 年政黨輪替，民進黨陳水扁當選總統，民進黨以人權為重的色彩與陳水扁人權律師的形象，在總統就職演說上，表露無遺：

新政府將敦請立法院通過批准「國際人權法典」，使其國內法化，成為正式的「台灣人權法典」。我們希望實現聯合國長期所推動的主張，在台灣設立獨立運作的國家人權委員會，並且邀請國際法律人委員會和國際特赦組織這兩個卓越的非政府人權組織，協助我們落實各項人權保護的措施，讓中華民國成為二十一世紀人權的新指標。我們堅信，不管在任何一個時代、在地球的任何一個角落，自由、民主、人權的意義和價值都不能被漠視或改變。<sup>83</sup>

民進黨政府在短短一年內提出大量關於人權口號與議題，包含宣示廢除死刑、國際法典國內法化、成立國家人權委員會、成立兩岸人權委員會論壇、蘇案再審、總統特赦、邀請 ICJ<sup>84</sup>與 AI<sup>85</sup>來台、推動人權外交、國家人權行動計畫、以及設立人權紀念館等。民進黨政府所進行的人權推展，看似有高度的進展，但其中多數的計畫大多停留在初步的計畫或草案的制定，並未有實際的推廣與成效，且其中多項議題具有較多的爭議。施明德參加第一屆世界民主論壇時，針對人權外交的議題，提出「新政府不應把人權當成外交牌，如果人權成為工具，它的神

---

<sup>83</sup> 中華民國第十任總統陳水扁宣誓就職演說全文。

<sup>84</sup> 國際法律人委員會(International commission of jurists, 簡稱 ICJ)。

<sup>85</sup> 國際特赦組織(Amnesty International, 簡稱 AI)。

聖性也會遭摧毀」<sup>86</sup>。人權理念作為普世價值有其神聖性存在，然而當人權成為被操控的工具時，將對人權理念造成傷害。

在民進黨政府執政一年後，台灣人權促進會對其所進行的人權評估，顯示了民進黨政府在人權政策、法令與對重大人權事件回應與處理方式的粗糙。其評估結果分成兩部分<sup>87</sup>，首先是人權政策的總評，提出民進黨政府在擬定與執行政策上的三個特質，分別是方向正確但執行粗糙、重手段而輕概念、太多空洞的口號。陳水扁上任的短期內便提出如人權行動計畫、兩岸人權論壇等口號，雖不斷的拋出人權議題，卻多是空洞不具內涵的口號，而無益於真正的人權推廣。其次，對政府回應重大人權事件的總評中，提及人權事件政爭化，人權事件成為政治鬥爭的對象。民進黨政府執政期間，對於人權議題的關注與重視，與舊政府相比提高許多，但執政後對於議題選擇似乎增加了許多政治性的考量，而致使台灣人權發展出現特殊的偏向。

民進黨執政時期，基於政治性的考量，特別重視人民的政治權利，且議題拋出的時間點與內容，政治性的操作意味濃厚，也可看出人權被工具化的情況。本章節將以民進黨執政期間，所提出的兩項議題為討論重點，一是強調人民的政治權利，宣稱以人民意志為主的全民公投，二為轉型正義的討論。

## 全民公投

「全民政府」的精神在於「政府是為人民而存在的」，人民是國家的主人和股東，政府的施政必須以多數的民意為依歸。人民的利益絕對高於政黨的利益和個人的利益。…正如同全民新政府的組成，我們用人唯才、不分族群、不分性別、不分黨派，未來的各項施政也都必須以全

---

<sup>86</sup> 聯合報，2000-06-23/3 版/焦點。

<sup>87</sup> 台灣人權促進會著(2001)。〈扁政府執政週年之人權評估〉。參考網址：<http://www.tahr.org.tw/node/443>

民的福祉為目標。<sup>88</sup>

陳水扁在 2000 年的就職演說中，提出全民政府的主張，強調由人民當家作主。全民政府的主張，除了為表上述的精神之外，亦是因當時受限於國會權力結構以泛藍為多數，不願接受由國民黨組閣或聯合政府的形式，欲以此理念讓各界接受民進黨政府的內閣組成。全民政府的出現，似乎有將「民意」作為政治工具操作的意味，民意作為政治工具的問題，從全民公投的爭論可窺知一二。《公民投票法》自 2003 年立法完成後，至今總共辦理了六次的公民投票，皆與全國性選舉投票日同時舉辦<sup>89</sup>。由於公民投票提出的時間點，臨近 2004 年總統大選並與全國性選舉同天舉辦，引發公投綁大選的爭論。舉辦六次的公民投票皆未過半數，對於政府並無約束力，未過關的案件如強化國防、對等談判、入聯及返聯等，政府也依舊持續著這方面的工作。六次的公民投票並未造成實際上的變化，但卻在選舉前不斷的被加以炒作。

過往台灣社會處於長期的威權統治之中，全民公投的訴求，讓台灣民眾可以做自己的主人甚至決定國家的未來，的確具有極大的吸引力。人民的政治權利在全民公投的概念下被賦予極高的位置，政治權利也倍受重視。全民公投可視為宣稱全民政府主張的一種手段，將多樣的國家議題交由人民決定。然而，全民政府的理念卻也招致新的問題產生。

針對民進黨執政時期，所推動的全民政府理念，引發質疑民進黨正在進行推動民粹主義的論述。民粹主義是個具多面向且高度複雜的概念，台灣學界對於民粹主義的概念，鮮少有人做系統性的整理和分析，但認為民粹主義是台灣民主政治問題的文獻卻不少。自李登輝執政時代至陳水扁執政，認為台灣社會具有民粹主義的論述，包含王振寰與錢永祥的〈邁向新國家？民粹威權主義的形成與民主

---

<sup>88</sup> 中華民國第十任總統陳水扁宣誓就職演說全文。

<sup>89</sup> 分別是 2004 年 3 月 20 日(與總統大選同日舉辦)的「強化國防案」、「對等談判案」，2008 年 1 月 20 日(與第七屆立法委員選舉同日舉辦)的「追討黨產案」、「反貪腐案」，2008 年 3 月 20 日(與總統大選同日舉辦)的「入聯案」、「返聯案」。

問題)、許甘霖的〈民粹金權主義？黨資本、金錢遊戲與政治動員〉，黃光國的《民粹亡台論》更是批判李登輝與陳水扁皆將民粹主義作為選舉訴求。胡全威<sup>90</sup>將陳水扁所提出的全民政府視作民粹政治的代表，張佑宗則是提出台灣社會具有民粹式民主的傾向。台灣是否走向民粹主義並非是本文討論的重點，民意被無限放大時所產生的問題才是本文的焦點。民進黨執政期間訴諸民意的口號遽增，當任何事件皆以民意為主時，民意代表乃至執政者將更加順從於民眾，這既加強了台灣人情社會的結構情況，更加深人權與警察權的矛盾關係，以致基層員警值勤時遭受更大的困境。

上一章談論選票政治時，已知台灣在選票政治下，民意代表多服膺於選民的情況，在全民政府理念的宣稱之下，執政者更得攏絡民意、討好民眾。選舉是民主政治中最具指標性的制度，卻也是台灣民主政治腐化的關鍵機制。根據江宜樺對民主與民粹的區別<sup>91</sup>，兩者的主要差異在於法治與人治。民主是由人民作主，但對於既存的法律與制度仍相當尊重，且講求程序正義。但在選票政治下，當既存法律與制度跟民眾相衝突時，民意代表甚至是執政者，幾乎能令法律轉彎，法條可隨時變更、變通。台灣社會中人治的程度相當高，這連帶也衝擊到作為執法者角色的警察。

## 轉型正義

一個社會過去曾遭受威權獨裁體制的政治壓迫，並造成社會分裂等問題後，當歷經民主轉型，成為民主國家後，對過去的歷史進行善後補償等工作，便稱為轉型正義。轉型正義的工作，包括<sup>92</sup>：

- (1) 對遭受政治迫害的人給予正義。被沒收的財產必須歸還，遭受肉體、自由和生命損失的人或其家屬，必須加以賠償。

---

<sup>90</sup> 胡全威(2003)。〈惡紫奪朱：台灣民主政治中的民粹〉。發表於「台灣政治學會年會暨世局變動中的台灣政治學術研討會」，台灣政治學會 12 月 13-14 日。

<sup>91</sup> 江宜樺(2001)。《自由民主的理路》。台北：聯經。P.45

<sup>92</sup> 取用自台灣民間真相與和解促進會。〈什麼是轉型正義？〉。取用時間 2014.09.19。  
<http://www.taiwanrc.org/justness.php>



- (2) 對從事政治迫害的人，必須在法律上或道德上予以追究。
- (3) 對過去政治迫害的真相和歷史，必須完整地加以呈現。

作為從威權體制轉型至民主體制的台灣，轉型正義是必然面對的政治與道德難題。威權政府對人權的侵害、對無辜生命的迫害甚至殘殺，遺留下的問題都將交由民主政府處理。然而，在新民主國家中，政黨易透過轉型正義的追求，來作為攻訐過去與威權獨裁政府有關的政黨或政治人物的工具。民進黨政府在處理轉型正義的時間點與內容，也難以避免將轉型正義作為政治鬥爭工具的批判。

台灣在結束威權體制之後，依舊在國民黨的執政下持續了十多年，這段期間，國民黨不可能自動檢視過去對於人權的侵害，也不會在道德上否定過去。雖然，李登輝後來在行政院成立「研究二二八事件小組」，並廣建二二八事件紀念碑和補償受害者，但補償並不符合正義原則，在道德上的反省也不足。台灣社會對於轉型正義其實也漠不關心，當政治壓迫事件距離民主轉型的時間拉長，在情感反應與道德上的憤怒也會隨著時間而降低，連帶減弱對轉型正義的追求。「台灣民眾對於轉型正義的淡薄態度，或許是由於殘酷的政治壓迫事件，在轉型之前的數十年間已較為減輕」<sup>93</sup>。社會對於轉型正義的冷漠，也影響民進黨對此議題的態度，2000年民進黨取得執政權後，對轉型正義的投入並不多。直到2004年立法委員競選期間陳水扁進行助選時，才提及執政黨贏得立法院的多數席次，將重啟調查過往懸而未決的幾個政治謀殺案件，不免令人質疑其目的。並且，2000年民進黨執政後對轉型正義投入不多，在2008年民進黨提出八年執政的民主憲政表現中，轉型正義卻成為主要政績之一。

民進黨智庫副執行長游盈隆，在民進黨八年執政研討會中發表〈苦澀的果實：論民進黨八年執政的民主憲政表現〉，將轉型正義作為民進黨執政八年的重大政績之一。對於轉型正義的推動，有以下九項<sup>94</sup>：

---

<sup>93</sup> 吳乃德(2006)。〈轉型正義和歷史記憶〉。《思想季刊》第2期。P.12

<sup>94</sup> 游盈隆(2013)。〈苦澀的果實：論民進黨八年執政的民主憲政表現〉。發表自民進黨八年執政研討會「民主憲政」場次。P.9-10

- (1) 推動「二二八事件處理及賠償條例」修正
- (2) 辦理「二二八事件賠償事宜」
- (3) 發行紀念郵票
- (4) 籌建「二二八國家紀念館」
- (5) 積極辦理政治受難者及其家屬補償與恢復名譽事宜
- (6) 設立公益信託「雷震民主人權基金」
- (7) 辦理白色恐怖時期檔案解密
- (8) 籌建白色恐怖時期紀念碑
- (9) 成立各人權紀念館及園區

以上述九項建設來看，推動的時間多數集中在 2007 年以後，包含「二二八事件處理及賠償條例」<sup>95</sup>、發行紀念郵票<sup>96</sup>、籌建「二二八國家紀念館」<sup>97</sup>、籌建白色恐怖時期紀念碑<sup>98</sup>、設立台灣人權景美園區<sup>99</sup>以及函送「國家人權紀念館組織法」草案<sup>100</sup>等。除去 2000 年 11 月成立的台灣人權綠島園區，以及接續李登輝執政時期便已開始辦理的補償之外，其餘多數政策處理的時間點相當微妙。2004 年陳水扁在立委競選期間將轉型正義的追求作為訴求，這般表態將具有高度道德意義的轉型正義貶為權力鬥爭的工具。臨近 2008 年總統大選以前，民進黨政府又大動作進行轉型正義的推動，並將討論著重在國民黨不當黨產的追討上，使轉型正義的議題出現傾斜的狀況。民進黨「無論是在司法的追究，還是公投討黨產，讓人有轉型正義等於黨產議題的錯誤印象，這也使得轉型正義在台灣社會的傳播力量受到限制」<sup>101</sup>。

台灣社會對於民進黨推動轉型正義的討論眾多，雖各自立場有所不同，但對

---

<sup>95</sup> 2007 年總統令修正公布名稱，由「二二八事件處理及補償條例」改為「二二八事件處理及賠償條例」，並修正全文。

<sup>96</sup> 2007 年 2 月 28 日，推出二二八國家紀念館紀念郵票。

<sup>97</sup> 2007 年 2 月 28 日，二二八國家紀念館掛牌成立。

<sup>98</sup> 2008 年 3 月 27 日竣工。

<sup>99</sup> 2007 年 12 月 10 日開幕，為第二座人權紀念園區。

<sup>100</sup> 2008 年 2 月 29 日日函送。

<sup>101</sup> 徐永明(2007)。〈轉型正義在台灣〉。《新世紀智庫論壇》第 40 期。P.69

於民進黨將轉型正義視為政治鬥爭工具的想法具有相似性。如吳乃德談到陳水扁在 2004 年立委選舉期間做出追求轉型正義的宣示，「對轉型正義、對社會道德的重建都是一個傷害」<sup>102</sup>。徐永明<sup>103</sup>則是提出轉型正義在民進黨的操作下，出現傾斜的現象。陳宜中<sup>104</sup>更直指轉型正義是在親綠學者的推波助瀾下，成為政壇的新名詞，且認為民進黨利用轉型正義來進行政治鬥爭。轉型正義在民進黨執政後期的確造成眾多的討論，也成為國、民兩黨的鬥爭之處。無論國內對於轉型正義的討論如何，從民進黨大動作推動轉型正義的時間點、議題傾斜的情況以及在台灣社會引發的討論來看，轉型正義無庸置疑成為政治鬥爭的工具，且相較於其他人權議題而言也被刻意的放大。

民進黨執政期間人權議題雖五花八門的竄出，但政府大動作拋出的人權議題卻存在某種偏向。人權議題出現被工具化的現象，不只成為政治鬥爭的工具，政治上高呼「人權」的情況也擴展至社會，人權工具化的問題已不僅存在於政治鬥爭的場域之中。在民進黨執政期間人權成為台灣社會最為關注的議題之一，連帶影響各級民意代表關說的層面。過去關說案件大多圍繞著經濟利益、處理民眾的違法案件等為主，然而隨著民意代表以人權發聲為名舉辦的各種記者會，以及在派出所聲稱維護人權等情況層出不窮後，維護人權已逐漸成為民意代表為民服務的內容之一。除了各級民意代表高呼人權口號，並以人權作為指責警察權的工具之外，傳播媒體的傳散亦產生重要的影響。各種新聞媒體和網路媒體，將人權意識以及關於人權的各種新聞快速的傳散出去，民眾在短暫的時間內可接收到大量的訊息，對人權與警察權的認知產生相當程度的影響。在民進黨執政期間，雖是有意識的將人權作為一種政治性工具使用，但台灣社會對於人權概念的確有了長足的發展，如今社會成員大多知曉自身權益的保障問題，在面對國家或社會暴力時能運用人權來作為自保的工具。即便人權有工具化的傾向，但民進黨政府大幅

---

<sup>102</sup> 吳乃德(2006)。〈轉型正義和歷史記憶：台灣民主化的未竟之業〉。《思想季刊》第 2 期。P.13

<sup>103</sup> 徐永明(2007)。〈轉型正義在台灣〉。《新世紀智庫論壇》第 40 期。

<sup>104</sup> 中國時報，2007-02-25。陳宜中(2007)。〈吳乃德沒有說清楚的問題〉。

度使用人權議題仍具有一定程度的外溢效果。然而，人權作為一種政治性工具其影響逐漸進入日常領域，與警察權的衝突不斷升高。在談論台灣社會人權工具化的問題後，亦得討論 2000 年以後，台灣警察經歷的變化，包含角色調整與警察職權行使法的通行，才能對人權與警察權之間的矛盾關係進行討論。

## 2-2 警察角色的調整

1950 年代至今，可以明顯的感覺到警察權與人權之間權力關係的運作，以及權力位置大幅度的變動，致使警察機制必須在關係變動的形勢之下，建立新的社會控制方式。從過往的歷史來看，各時期人民與警察的權力關係形態，與當時警察的角色具有某種關聯性。以時序來看台灣警察角色，所側重的角色面向分別是黨政機器、執法者與公共服務者。這三種角色並非各自獨立的，而是同時存在於警察身分之中，但因各時期社會需求的差異以及情境的不同，某個面向會被加以突顯出來。在不同的時期，人民與警察會根據自身位置的考量，會產生出不同的相互關係，警察角色的調整同時是為了因應權力關係的變化。

在進行社會權力關係變動與警察角色變化的討論之前，先說明本文與國內相關警察角色研究的差異。國內針對警察角色的研究可分為角色定位、角色變遷與衝突等方向。首先在警察角色定位的討論，如孟維德的〈警察與民主社會—警察角色定位之實證研究〉<sup>105</sup>是以「探究警察在民主社會中被期待表現出來的活動或行為，以及釐清期待來源的類別」<sup>106</sup>為主。其次，陳添壽所著之〈政經轉型與警察角色變遷之研究〉<sup>107</sup>則是針對警察角色變遷來討論，主要著重於 1945 到 2000 年間警察角色的演變。討論警察角色衝突的則有〈變遷社會中的警察角色衝突與重建〉<sup>108</sup>及〈變遷社會中警察角色的調適〉<sup>109</sup>。另一與警察角色有關的研究，為

---

<sup>105</sup> 孟維德(2003)。〈警察與民主社會—警察角色定位之實證研究〉。中國行政評論。第 12 卷第 4 期。P.1-42。

<sup>106</sup> 孟維德(2003)。〈警察與民主社會—警察角色定位之實證研究〉。中國行政評論。第 12 卷第 4 期。p.3。

<sup>107</sup> 陳添壽(2002)。〈政經轉型與警察角色變遷之研究〉。中央警察大學警學叢刊。第 33 卷第 2 期。P.31-54。

<sup>108</sup> 張建勳(1989)。〈變遷社會中的警察角色衝突與重建〉。警專學報。第 1 卷第 2 期。P.321-333。

<sup>109</sup> 陳明傳(1989)。〈變遷社會中警察角色的調適〉。中央警官學校 警政研究所 警政學報。第 15

〈剖析警察與社會的互動關係〉<sup>110</sup>，此篇文章與其他研究較為不同之處在於，此研究是從功能論與衝突論來探究警察的社會角色與功能。然而，國內關於警察角色研究的討論，忽略了警察角色變化的生成因素。依本文討論而言，警察角色演變的生成，是隨著警察權與人民之間權力關係的差異而有所變化。

警察角色隨著社會變遷會逐步調整各種角色的比例，角色比例上的調整是因應其他權力的抵制而進行的。解嚴以前，警察作為國家機器的色彩濃厚，解嚴之後，台灣邁入政治自由化與民主化的階段，人民對於國家權力的反抗聲浪加劇，因應此種抗拒警察體系轉向提倡執法者的身分。然而，自 1990 年代起對於警察濫權的質疑不斷擴大，加速警察職權行使法的制定。在 1990 年代中期警察社區化的概念被提出，警察角色轉向公共服務者的比例逐步提高。每當社會對警察權提出疑慮、人民與警察權的摩擦擴大時，警察體系便會開始突顯另一角色比例試圖減低社會的不滿。執法者的警察角色與民眾之間的衝突持續存在，透過增加公共服務者的比例可減緩民眾不滿的情緒，試圖向人民投誠訴說警察不是處於高高在上的位置，而是為了人民服務而存在的。

2000 年以後警察公共服務者的角色被突顯出來，不僅加強為民服務甚至逐漸添上服務業的色彩。警察的工作內容擴展到代叫計程車、解決民眾日常糾紛、護送巨款、幫民眾捕蜂抓蛇、協助民眾送達急件、代為照顧獨居老人等等。這些零碎的業務，並不條列在警察執勤的工作項目之中，而是透過警民一次又一次的接觸而形成的。

民眾透過媒體的渲染之後，譬如說他看到警察買了飼料給動物吃，那下次他把流浪狗送到派出所，他也會希望那個警察買飼料給狗吃，久而久之會造成說，欸，上次我看到報紙上某某警察買飼料給狗吃，那你們也應該要買飼料給狗吃，久了以後，會變成說本來只是服務，卻變成說理所當然要做的，就變成說我們所做的事情越來越多，因為媒體去帶

---

期。p.45-56。

<sup>110</sup> 蔣基萍(2000)。〈剖析警察與社會的互動關係〉。警學叢刊。第 30 卷 6 期。P.95-118。

動，導致業務量加重。(受訪者 C)

根據受訪者 C 的訪談顯示在警察與人民的相處過程中，權力關係的運作都產生了影響，每一次的權力運作都會生產出對權力關係的改變，權力關係透過警察與人民的接觸也逐漸有所轉變。然而，人民要求警察擴展更多服務的項目，同時也等同邀請警察進入他的私領域。當人民的要求越來越多、警察的觸手擴展範圍越來越大，侵入的情況也將越發嚴重。對於警察的需求再也無法減少甚至更加依賴，不同於過往強制介入的控制，如今似乎形成了一種新形態的介入體系。

警察的各種角色實際上是有其矛盾性質存在的。國家統治工具、執法者以及公共服務者，三種角色的出發點不同，將引發嚴重的角色衝突。尤其當過去作為政黨工具的角色印象刻印在台灣民眾心裡時，民眾對警察的信任感仍保有疑慮。

### 2-3 警察權的限縮

警察權的濫用造成許多人權上的侵害，為防止侵害人權的情況發生，警察職權行使法便應運而生。威權時期，台灣警察被賦予極大的權力，並且在執政者的有意使用與法令之下，警察權成為剷除異己、控制人民的武器。在 1980 年代台灣社會運動最蓬勃發展的時代，社會運動者與警察的衝突最為常見，即便在解嚴之後，仍經常出現警察強勢驅趕、收押民眾的情況。除了集會遊行產生的衝突之外，警察的臨檢權力也成為被詬病的對象。在執行臨檢時，無論查證身分、進入住宅等行為都出現濫用的情況。警察權濫用的問題，對於人權的侵害甚大，因而在 1988 年、1989 年、1990 年、1996 年的《台灣人權報告》都對警察權濫用情況提出批判。警察權濫用的情況，使得台灣社會對於警察權的範疇產生許多質疑，認為必須規範警察權使用的聲浪也開始增加。

1997 年 8 月召開的「國家發展諮詢會議」上，決議制定「警察職務執行法」，以明定警察的任務與職權。1998 年 1 月 15 日，台北市政府警察局保安大隊執行道路臨檢勤務，見一位李先生在夜間獨自行走，遂要求他出示身分證件檢查遭拒，員警遂強行搜索李先生的身體，他氣憤之下以三字經辱罵員警。李先生被法

院判決於公務員依法執行勤務時當場侮辱罪處以拘役，隨後李先生聲請大法官釋字，在 2001 年 12 月 14 日大法官作出釋字第五三五號解釋<sup>111</sup>。2002 年由行政院提出「警察職務執行條例草案」，以及由民進黨立委主導所提出的「警察職權行使法」草案。

## 警察職權行使法

為維護社會治安、政治秩序等，所給予警察的執行公務的權力，經常會與個人的意志相悖，因而在警察職權行使法立法的過程中，該賦予警察多少權力、警察能擁有什麼樣的權力、以及與人權之間的爭論便產生衝突。立法院首次審查「警察職權行使法草案」及「警察職務執行條例草案」時，就已提出草案的制定，是為了規約警察執法以避免侵害人權的情況，希望建構一個執法與人權同樣重視的治安平台。警察職權行使法的制定，是為了規範警察依法行使職權，針對警察執行公權力時所執行之具體行為做出規約<sup>112</sup>，對於警察非法搜索的問題增設了許多限制，也在臨檢、盤查上制定了較多的規約。過去在沒有搜索證的情況下，員警通常會進行強制搜索，但警察職權行使法通行之後，不管是房子還是汽車，都需具備搜索票才可進行搜查。另外，警察職權行使法的規定，也包含臨檢時不得隨便攔停、必須是無法查證身分的狀況才能將民眾帶回警局查證，且時間自攔停起不得超過三小時、若警方無法提出證件、理由，民眾可以拒絕盤查等等。

除了約束之外，也給予執行職權之權力，在上述條列之公權力使用的必要具體措施時，除了規約也同時給予合法執行的權力。如警察可以在合理懷疑的情況

---

<sup>111</sup> 警察勤務條例規定警察機關執行勤務之編組及分工，並對執行勤務得採取之方式加以列舉，已非單純之組織法，實兼有行為法之性質。依該條例第十一條第三款，臨檢自屬警察執行勤務方式之一種。臨檢實施之手段：檢查、路檢、取締或盤查等不問其名稱為何，均屬對人或物之查驗、干預，影響人民行動自由、財產權及隱私權等甚鉅，應恪遵法治國家警察執勤之原則。實施臨檢之要件、程序及對違法臨檢行為之救濟，均應有法律之明確規範，方符憲法保障人民自由權利之意旨。(大法官釋字第五三五號)

<sup>112</sup> 「警察職權行使法」第二條：本法所稱警察職權，係指警察為達成其法定任務，於執行職務時，依法採取查證身分、鑑識身分、蒐集資料、通知、管束、驅離、直接強制、物之扣留、保管、變賣、拍賣、銷毀、使用、處置、限制使用、進入住宅、建築物、公共場所、公眾得出入場所或其他必要之公權力之具體措施。

下，進入公共場所或合法進入之場所，查證有犯罪嫌疑者之身分，或是可對於已發生危害，或依客觀合理判斷易生危害之交通工具得予以攔停等。然而，警察職權行使法的通行，在實務層面上對基層員警值勤還是產生不小的影響。諸如搜索票申請繁複使辦案速度減緩、民眾拒絕盤查等問題，基層員警為有效辦案，另外發展出一套展演過程與技巧來解決這些問題。下一章，便會針對基層員警實際勤務時的勞動展演進行討論。

警察職權行使法的通行，雖是為防止侵害人權為制定，但與人權的爭端卻無法消弭，甚至產生更多的衝突。其衝突的問題，看似是警察權濫用或是人權的擴張所引起的，其實必須從發生衝突的端點進行討論。其衝突的主要原因包含了裁量權與台灣人情社會的慣習。警察執勤時，只要在法律規定的幅度和範圍內，依據法定的職權和條件，可選擇所欲採取的措施。然而裁量權的使用，難以避免地受到主觀偏好的影響而做出不同的決定，導致有濫用權力之疑慮。另外，則是來自於台灣人情社會的慣習。警察執行勤務免不了與民眾的利益相衝突，就算員警依法有據，但對台灣民眾而言，仍保有「人情留一線，日後好相見」的心態。尤其在管區內的執勤，更易遇到人情施壓的問題，有趣的是，對於員警好壞的評價，並非他是否依法執勤，而是他在執法的情境下，能在多大程度上符合民眾的期待。



### 第三節 日常生活的衝突

在國家操控下，人權與警察權各自有不同的變動，尤其當高漲的民意，與經歷調整和限縮的警察權，兩者間的衝突不只持續，甚至更加深彼此間的矛盾。人權與警察權之間的衝突，在日常生活中不斷重複上演。接下來，將從人民意識的崛起與警察權受到抵制的情況，來談兩者之間矛盾關係加深的原因與情形。

#### 3-1 人民意識的崛起

台灣社會邁入民主政治之後，民眾的權力位置已出現明顯的變動。民主政治中對人權的重視，將人民的權力位置往上提升。在台灣，受到選票政治的影響，民意代表與執政者更是順從民意。以民意作為治理國家的準則及所做出的決策並無不妥，但以各種如「為台灣兩千三百萬人謀福利」、「全民對我的托付」等口號來爭取認同，甚至將民意推到最高，都是存在某種危險的。民意的變動性極大且易受操弄，很多時候甚至是非理性的，若是讓民意凌駕於法律、憲法之上，對台灣社會將造成危機。

自解嚴至今，台灣的人權已有長足的提升，民進黨執政期間不斷高呼人權的重要性，透過媒體的傳播、學校公民教育等方式，民眾對於人權的認知也大幅提升。但國家的操作使台灣民眾對於人權概念的認識是存在某種偏向的，習慣台灣傳統人情社會的運作與上位者刻意的攏絡下，民眾有時對於人權保障的界線範圍是模糊的。人類具有相互依賴的性質，每個人的活動不可能永遠不干擾到別人，也無法是完全私人的，「我們無法享有絕對的自由，因此必須放棄某些自由，以保障其他自由」<sup>113</sup>。為保障個人權利與自由，在私生活與公眾的權威之間劃一道界線是必須的，這條界線既是道德性的亦可由法律劃定保障的。但台灣社會的人治問題卻經常打破這條界線。台灣社會的關說文化，讓民眾在日常生活中若侵犯到法律，只要不是嚴重的過失透過關說通常可以解決，模糊了執法的界線。且關

---

<sup>113</sup> Isaiah Berlin 著，陳曉林譯(1995)。〈兩種自由概念〉。《公共論叢：市場邏輯與國家觀念》。三聯書店。P.206

說文化基本上是透過民意代表或上級施壓等方式進行，雖是替委託者解決問題，但既可能對他人權利造成侵害也使警察的執法者身份受到傷害。

過去關說文化壓制著警察權，人權崛起之後，在主張以民意為主的政治生態中，民意代表、政治人物乃至政府都高喊與人民站在同一陣線，台灣社會對於人權一詞變得十分敏感。民眾高喊人權受侵犯時，便能得到更多的關注。威權時期，警察權過度擴張且侵害人權的情況嚴重，致使民眾對於警察存在某種不信任感，而人權與警察權兩者本就處於蹺蹺板的兩端，彼此間的拉鋸一直存在著不曾消彌。

對警察而言，各種因保障人權而出現的限制，促使他們必須改變過去執法的方式。並且隨著人權概念的普及，人民在遭遇警察取締時，甚至是被逮捕的嫌疑犯都知道要保障自身的人權。當人權一詞作為抵制警察權的角色頻繁的出現時，更加深了警察的不滿。

人犯被抓進來警局，警察還要買便當，準備水，飲料，而且還會要求香菸，檳榔如果沒有給人犯吃飽，喝足，地檢法警會唸，拒收人犯。檢察官會罵，說不定還追究是否有凌虐人犯違反人權問題。警察呢...比這些犯人還不如嗎???對了..嫌疑人的便當跟飲料都是警察自掏腰包買的，因為沒有這筆預算..人犯都要人權，警察要個正常三餐飯吃都不行，一個勤務接一個勤務，沒趕到的..等著被長官罵，等著被督察記申誡。深夜勤累了想買杯咖啡提提神都要偷偷摸摸的..去買早餐還被民眾問"你們警察也要吃早餐喔?"....幹...麻這樣講啦，我們也是人啊!<sup>114</sup>

台灣社會對於人權重視提高，卻越來越激化與警察權之間的關係。近年來，警察越來越常使用「警察也是人」來作為抵制人民攻擊的詞語，強調即便在社會上的角色是警察，但從事者也是具有人權的。當警察權受到強烈的抵制時，削弱

---

<sup>114</sup> 取用自「什麼『基層!』，我們是警察」的臉書社群 2013.04.24 的發文。

警察代表國家機器的色彩，強調從事警察工作的人的人權，藉此挑起民眾的同情，以減緩對立的情況。但這卻呈顯了無論是國家、人民乃至於警察，都出現使用人權作為工具的情況，人權既是政治工具、抵制警察權的工具亦是警察抵制批判聲浪的工具。

### 3-2 警察權受抵制的情況

台灣社會警察權遭受抵制的情況層出不窮，一方面是因人民與警察之間權力位置的變動，人民對警察的恐懼降低；另一方面，則是因為政府廣設申訴機制，使得人民箝制警察的方式增加。從現在錄攝影機成為警察必備物品的情況看來，呈顯出現今警察權遭受抵制的情形。

現在是民國 XX 年 X 月 X 日，地點台中市……」警政署推動員警執勤全程錄影錄音，常見員警在街頭自言自語，好像對空氣說話，連開逕行舉發單都得錄影錄音，有如電視記者連線；員警無奈說：「沒辦法，萬一被投訴，死無對證，那就慘了。」

警政署要求員警執勤全程錄影、錄音，員警都乖乖配合，因為一旦被民眾投訴，「有錄有保佑」，至少能證明自己「清白」；反之，沒錄到就先記申誡一次，大家都不想和功獎過不去，個個練就高超影音技巧。有的警員比較謹慎，連開逕行舉發單，即使沒和車主打照面，也要錄音錄影，免得日後被投訴時連辯白機會都沒有。

台中市李姓警員說，現在民眾很懂得投訴，只要隨便講個理由，例如「態度欠佳」，毋需負舉證責任，警方都得受理；苦的卻是員警，要證明自己沒有態度不佳，只有回頭找當天錄影錄音，沒錄到就等著記申誡。更妙的是，有的警員開出逕行舉發單，根本沒有遇到車主，竟也被車主投訴態度不佳；因員警未和車主對話，也就沒有錄影錄音，就這樣被記申誡「對著空氣說話，剛開始很尷尬！」派出所警員「小宏」說，

看到同事被記申誡，大家只好改變工作方式，逕行舉發時有如電視台單機作業，剛開始會不好意思，都低著頭錄，後來漸漸習慣。

有員警抱怨，要全程錄影、錄音也可以，「請給我們儲存的裝備」，但現在派出所電腦容量不大，一天若出勤六小時，檔案太大了，而且不知道那一天的勤務會投訴，檔案不敢輕易刪除，真的很頭疼。為了自保，員警紛紛添購性能較佳錄音錄影裝備，屏東有員警說，各派出所大都自掏腰包團購，價格可以打到八折，也有人找議員補助經費購買，「攝錄影機有時比槍還重要」。<sup>115</sup>

人民對於警察不再有畏懼感，申訴機制使警察的權威性降低，民眾投訴也成為員警為了保住工作的擔憂。原本記憶中警察該有的雄糾糾、氣昂昂的樣貌，一旦面對語帶威脅的民眾，氣勢都被削弱了一半，甚至當民眾對警察不滿時，口出惡言或是透過其他方式發洩自身情緒的情況也多有所見。如取締違規改裝車競速，被罰的車主會透過重踩油門或大聲咆嘯吐怨氣<sup>116</sup>、取締違規行車，遭不滿的民眾書寫海報罵是狗警員亂開紅單，並張貼在電線桿上<sup>117</sup>等，諸如此類的情形展現出警察權低落的事實。民眾抵制警察權的方式五花八門，舉凡找民意代表關說、申訴、甚至援引法律等等，都可作為民眾與警察對峙時的武器。

透過學校教育、傳播媒體等管道，台灣民眾對於法律與人權保障的認知大幅度提高，更加了解與警察接觸時的注意事項來保障自身權益，在擔憂警察權濫用的情況下，網路上甚至出現一篇被廣泛流傳的文章—〈遇到警察臨檢時要如何保護自己〉<sup>118</sup>。此篇文章主要是針對在各種場合、場景下，遭遇警方臨檢時最好具備那些法律知識才得以保護自身權益，主要重點在於希望民眾遇到臨檢時，需謹記兩大原則<sup>119</sup>：

---

<sup>115</sup> 聯合報，2010-07-18/A10 版/社會。

<sup>116</sup> 聯合報，2013-08-19/A5 版/話題。

<sup>117</sup> 聯合報，2008-04-11/C2 版/屏東縣新聞。

<sup>118</sup> Nownews 今日新聞網，2008-04-17。全文網址：

<http://rumor.nownews.com/rumor/rumor.php?eid=4143>(取用時間：2014.10.17)

<sup>119</sup> 同上。

- (1) 臨檢必須是公共場所。
- (2) 不能進入搜索範圍，包括對身體、所有物、住所的搜索，都是臨檢範圍之外，甚至要求非現行犯或準現行犯出示身分證在法律上都有疑義。

過去警察臨檢時的不當行為經常侵犯到人權，在警察職權行使法通行之後，透過各種傳媒管道民眾才逐漸了解自身的權益，〈遇到警察臨檢時要如何保護自己〉所提之各種臨檢時所需的知識，亦是為了告知民眾自身所擁有的權益。其中內容包含「員警要求下車，並且要求主動配合開啟後行李箱時，可以告知自己身份沒問題，沒有理由配合，可駕車離去」、「長期投宿賓館的民眾遇到警察臨檢時，可要求警察出示搜索票，否則可以不予回應」等等。社會大眾了解自身所有之權益是再正常不過，但對站在另一端點的警察權而言，卻是增加更多抵制的情況：

拒絕酒測駕駛人分為積極與消極兩種類型，台北市警大安分局交通分隊長鄭榮安指出，積極拒測模式，最常見是聲稱沒有喝酒，為什麼要被酒測？其次是聲稱尿急、肚子痛，不讓他上廁所是違反人權，結果躲在廁所內不出來。

較特別地是假裝開後車廂說要喝水，結果打開威士忌灌一大口，再表示開車沒喝，酒是剛剛喝的；也曾有人跑進超商說要買水，卻是買蔘茸酒整瓶喝下。還有民眾遇到巡邏員警攔車，立即將車停進停車格熄火，再堅持沒有開車。鄭榮安指出，有民眾會躲在車上不下來，鎖車門裝睡；也有人看到路檢點馬上停車，再跳上計程車或跑步進暗巷。最頭痛的是瘋狂飆車逃逸。現在若闖過酒測臨檢點，可直接開出拒測罰單，但對隨機攔查時逃跑的民眾仍不行。

消極的拒測模式則是聲稱很配合警察，做什麼都配合，結果不是假裝吹氣就是舌頭抵住吹嘴，再怎麼吹也測不出來；也有民眾表示很配合，但因沒被警察抓過，已嚇到心臟病都發作，要求先送醫。鄭榮安表

示，員警執勤時，個個身上開著祕錄器，深夜還有紅外線透視功能；只要蒐證齊全，民眾其實無從狡辯，加上目前拒測可依狀況視為準現行犯，不論逃跑、躲車內或廁所仍難逃被捕。<sup>120</sup>

從上述的報導中，呈顯了民眾對於法律保障的認知有所提升，了解與警察協商空間變大甚至也花招百出的抗拒警察臨檢。抵制警察權的情況不斷增加，基層員警在值勤時也開展出新的方式來應對，一方面透過密錄器增加有利於己的證據，另一方面則是以話術的技巧來降低抵制情況，這在第四章將有更深入的討論。限縮警察權是為了避免濫用情況的發生而必然之作為，但台灣社會從威權時代被解放，短期內快速的社會變遷與人權的迅速高漲，人民是否擁有高控制度的行為舉止以及權力問題也必須受到重視。人權訴求的立意是良善的，期盼著個人自由的深化與擴大，但「民主國家可能、而且也的確過度濫用個人權利與自由」<sup>121</sup>的情形卻不少，與警察權之間的矛盾便日益加深。

## 第四節 結論

台灣社會民眾與警察之間的矛盾關係，不是單一方的問題，而是必須從人權與警察權之間的權力關係，以及在台灣社會這幾十年來人權與警察權在發展的過程中，所遭遇的情況進行分析才能得知。人權與警察權作為蹺蹺板的兩端，兩者永遠都處於競爭的狀態，兩者的權力關係也將隨著各時期的變動出現變化。如今，台灣基層員警所面臨警察權萎靡以及與民眾日常衝突加劇的情況，一方面是因為警察與民眾對於社會權力位置變動的不適應；另一方面則是在國家的操控下，人權成為社會熱炒的話題，人權出現被工具化的情況，當人權使用氾濫並產生諸多爭議時更加深警察與人民的矛盾關係。

2000年政黨輪替之後，台灣社會迎來新的樣貌，尤其是人權與警察權變化。

---

<sup>120</sup> 聯合報，2013-06-20/A3版/焦點。

<sup>121</sup> Samuel P. Huntington 著，劉軍寧譯(2008)。《第三波：二十世紀末的民主浪潮》。台北：五南。P.42

民進黨執政期間，人權發展在國家的操控下出現新的變化，作為政治工具的印象難以磨滅，警察權在人權發展的情況下，必須進行調整與限縮，以服膺人權的要求。這一系列的發展過程，加劇現今台灣社會人民與警察的矛盾關係。在上一章的討論中，上位者的壓制作為台灣基層員警長期面對的問題，在本章中人權既作為上位者的鬥爭工具，亦是人民在社會生活中抵制警察權的工具。人權角色從一個被壓迫者，發展到國家的政治性工具，甚至到人民抵制警察權的工具等情況，即便台灣社會的權力結構出現變動，但快速崛起的人權，同時也成為共同箝制警察權的結構之一。至本章為止，皆是從台灣社會權力結構的變動角度出發，討論台灣社會存在的多元權力與警察權之間的關係，在歷史過程中，誰進行賦權、在什麼場域中開展以及彼此間的權力消長關係，皆是關注的重點。下一章，則是討論在台灣社會進行多元權力重組之後，台灣基層員警值勤時，實際面臨的情況與問題。

## 第四章 多元權力的衝突

台灣人民對警察是「期之如聖賢，用之如牛馬、視之如盜賊、棄之如敝屣」，而又以每天跟民眾接觸最多的行政警察首當其衝，要維持治安，要保護善良百姓，每天還要面對長官、媒體、民意代表及地方人士，你覺得是誰壓力大呢？我相信明理、有智慧的民眾還是很多，但我們每天接觸的就是這些，記住，警察是人，也有情緒，也會累．．．<sup>122</sup>

台灣社會多元權力的開展與重組，衝擊著台灣基層員警的處境，在員警的日常勤務中，無時無刻皆面臨著警察權與人民所有之權利的衝突問題。上述是基層員警表述自身處境的文字，呈顯著警察每天面對的權力衝突問題。開頭的引文呈顯了台灣基層員警對長官、媒體、民意代表、地方人士甚至民眾的不滿，此怨言的出現正是警察所面對之社會多元權力的衝突問題，究竟台灣社會多元權力的衝突在台灣基層員警的日常勤務中造成什麼樣的影響？以什麼樣的形式展開？透過這些問題的處理，才能真正得知現今台灣基層員警的處境。

現今台灣基層員警正面臨「公權力細瑣化」的難題，公權力細瑣化指的是種公權力必須介入的領域越趨細碎、無規章可言的情況增加，這種碎裂情況擴大化將導致基層員警各種不滿情緒快速累積。公權力細瑣化的情況與警察角色的變化息息相關，隨著社會的變遷警察角色的比例不斷進行調整，公共服務者的角色比例大幅提高，甚至出現警察工作服務業化的情況。在民主國家中，經常突顯出警察的公共服務者角色，台灣在邁入民主國家的行列之後亦是如此。「警察功能已由過去的秩序維護功能，導向執法功能，而服務的觀念也逐漸形成，這種演進與台灣的社會變遷，也就是國家社會到公民社會的發展歷程有關。」<sup>123</sup>服務觀念的形成，使強調警民關係的「社區警政」受到重視，社區警政原是為了推廣警民共治

---

<sup>122</sup> 〈基層員警看了都會哭〉。取用自：<http://fireman.tw/forum.php?mod=viewthread&tid=18446>，取用時間：2014.10.30

<sup>123</sup> 章光明 (2008)。〈轉型社會中的社區警政與家戶訪查〉。中央警察大學學報 第 45 期。p.70。



以彌補不足的警力而出現，但如今在台灣卻成為加重員警業務量的因素之一。除此之外，不斷倡導的為民服務觀念，也造成警察業務量與業務範圍無限上綱的情況，警察工作開始具有服務業的性質，情緒勞動型態也出現轉變，從過去國家權威型的情緒展現轉變為展演型的情緒展現。

本章將以台灣基層員警與民眾的日常接觸為重心，以此來探討警察權在日常與其他多元權力之間的衝突情況。本章將分成三個部份進行討論，首先是公權力細瑣化的問題，制度上的擴張致使公權力介入領域越來越細碎的現象，國家機器過度依賴警察權則增加了公權力施展的領域。其次，無限上綱的為民服務現象則加劇了公權力細瑣化的情況，由於服務中的權力關係變化亦呈顯出警察權與人權之間的衝突。最後，在多元權力的衝突之下致使基層員警情緒勞動的形態出現轉變。

## 第一節 公權力的細瑣化

目前台灣基層員警面臨最大的難題在於沉重的業務量，其業務內容包含了例行性工作以及各界的要求，為了滿足來自四面八方的需求導致公權力必須介入的領域增加，致使細瑣化的情況嚴重。公權力細瑣化的問題必須從制度上的擴張著手，1990年代中期以後，警政體系對於為民服務的觀念越加重視，既在制度上擴充為民服務的範圍亦提出相應的獎勵制度，導致公權力介入的領域越趨細碎。公權力的細瑣化除了是制度上的擴張導致而成之外，國家機器對於警察體系的過度依賴也是加速形成的原因。以下將分別從制度上的擴張與國家機器過度依賴警政體系的情況來進行討論。

### 1-1 制度上的擴張

1990年代中期強調警民關係的社區警政日益受到重視，在社區警政的概念中，「警察應定期且系統的諮詢社區民眾，了解他們對於治安的需求，以便能更

有效的滿足社區的需求」<sup>124</sup>，並且相當強調警民共治的概念，「警力有限、民力無窮」的想法便是希望民眾主動作為監督與配合警察的角色以達成目標。以台北市在 1996 年時開始推動社區警政為例：

台北市政府警察局各分局全面展開警察社區化的工作。警察走出辦公室、巡邏車，以步巡或騎腳踏車來為民服務，信義分局並為夜歸女子、到銀行存領錢者與多日外出的家戶提供特別保護。

越來越多的警察體認到，許多民眾的小事，必須當作警察的大事，廿四小時開門的警察單位不應拒絕民眾任何的報案，包括噪音、野犬、廢車等問題，如果無法處理，也應轉介給有關單位，一年半前內湖分局提倡這些觀念，如今再因為台北市政府的加強，社區警察的角色，已蔚為警界的一股風氣。<sup>125</sup>

社區警政的推動是希望警察能走入社區以了解民眾的治安需求，並強調警民共治的概念。然而，在上述的報導中所提及的「警察單位不應拒絕民眾任何的報案，包括噪音、野犬、廢車等問題，如果無法處理，也應轉介給有關單位」，表示了警察單位作為能一個解決、處理民眾困擾事宜之角色的想法逐步成型，警民共治的概念並未出現。有趣的是，除了不應拒絕民眾的任何報案之外，台北市中正二分局更是在李振光任職分局長時，全區警員成為民眾貸款、離婚的代辦員：

李振光本月從南港分局調任中正二分局長，上任後不久，與民眾一次座談中，就對地方人士宣布，警察就是以服務民眾為主，因此如果民眾要到戶政、地政機關辦理業務，只要把資料收集送到派出所，員警就會代為跑腿。李稍後並將此項要求通報中正二分局所有派出所，要求徹底執行。<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> 葉毓蘭、李政峰 (2002)。〈以信賴為基礎的社區警政作為〉。中央警察大學警學叢刊 第 33 卷 第 3 期。P.4。

<sup>125</sup> 聯合報，1996-01-16/20 版/區里新聞。

<sup>126</sup> 聯合晚報，1997-05-25/05 版/新聞掃描線。

社區警政推動使警察的業務範圍逐漸擴大，工作內容日漸擴張，警察為民服務的性質越被強調。然而警察的工作仍是以維持社會秩序、維護治安為主，即便為民服務的觀念得到重視也無法強押員警執行。因此，1999年台北市警察局率先擬出「加強為民服務獎勵規定」，以此來鼓勵基層員警所作的為民服務行為，並條列出45項為民服務的行為<sup>127</sup>，將其分類依其類別進行獎勵制度。

警察作為一個服務者的定位，此一情況到了2007年更加被奠定且突顯出來，警察勤務條例的修正將為民服務正式列為警察工作的項目之一，警察勤務條例於1972年8月28日公布，前後歷經五次修正。在2000年時，警察勤務條例第三章勤務方式所列出的警察的勤區查察，「於警勤區內，由警勤區員警執行之，以戶口查察為主，並擔任社會治安調查等任務」<sup>128</sup>，2007年的警察勤務條例第三章勤務方式所列出的勤區查察，則是「於警勤區內，由警勤區員警執行之，以家戶訪查方式，擔任犯罪預防、為民服務及社會治安調查等任務；其家戶訪查辦法，由內政部定之」<sup>129</sup>。此時在警察勤務條例中，將犯罪預防、為民服務等納入工作範圍中。

除了為民服務正式被列為警察的工作業務內容之中，「2007年行政院核定政府服務創新精進方案，作為提升為民服務品質之續階計畫，自此開始，我國推動為民服務工作進入精進期。」<sup>130</sup>此一方案的推動，加重了為民服務在警察業務中的份量，在每年公布的民眾滿意度調查中，更是為民服務成為警察工作中相當重要的指標，意味著員警在選擇是否幫忙解決民眾日常生活瑣事的選擇權降低，且民眾滿意度亦是成為員警在與民眾相處時某種壓力來源，使得基層員警在與民眾

---

<sup>127</sup> 第一類每項配一至二分，包括協助民眾叫業者修車、協尋失散親人、協助老弱殘障過馬路、代叫計程車、護送巨款、協助傷病救醫、幫民眾指路、墊錢讓民眾應急坐車、幫民眾捕蜂捉蛇等。第二類配三到四分，包括尋獲迷失老人、幼童或殘障人士、協助文盲或外國人書寫文件、協助民眾送達或尋獲急用證件(如准考證)、調解輕微車禍、保護安置酒醉民眾、加強巡守舉家外出民宅有成、及時疏導反應電台廣播路況等。第三類配五到六分，如防止災害發生或火災蔓延、拾金不昧或送還失主、調解家庭糾紛、妥善處理他轄發生案件、輔導不良分子、勸導化解自殺、代為照顧獨居老人、妥善處理無名屍等。第四類配七到八分，包括協助處理急救案件、協助家變民眾及災民、妥善處理家庭暴力、幫遊民解決食宿等生活問題，獲民眾讚揚者等。

<sup>128</sup> 警察勤務條例，2000年7月5日修正。

<sup>129</sup> 同上，2007年7月4日修正。

<sup>130</sup> 陳文瑛、莊千慧。〈推動為民服務工作沿革與精進方向〉。研考雙月刊第36卷第6期。P.28。

相處時得時刻關注民眾的情緒、需求等等。

自 1990 年代開始，警政體系對於民眾的需求日漸重視而擴增了許多項目，如 1996 年便已有家戶巡邏，為民眾多日外出時提供特別的服務，除此之外護鈔服務、為夜歸女子提供特別保護等等，都是因應民眾需求而制定。但從上述所列出 1999 年台北市警察局所擬定的「加強為民服務獎勵規定」中，條列出 45 項為民服務的行為以此來獎勵員警，其中有許多項目是難以跟警察業務牽連在一起的，如代叫計程車、協助民眾叫業者修車、協助民眾送達急用證件等等。為民服務的某些項目更是要求員警進行原本該是政府其他部門負責的工作，像是代為照顧獨居老人、妥善處理家庭暴力、幫遊民解決食宿等生活問題。上述條列出的 45 項為民服務的行為，便是上位者透過條列化、類別化為民服務的行為在制度上擴張警察的業務。

自 1990 年代中期後特別側重於警察公共服務者的角色，在制度上進行警察業務的擴編，導致員警必須介入的日常領域增加。過去警察得以自行決定是否在其業務以外進行較為瑣碎的為民服務行為，如今獎勵制度作為為民服務的誘因之時，其外在壓力的施加致使員警自行裁量的空間縮小，甚至是不得不進行各種瑣碎的為民服務。由於為民服務牽涉到長官、民眾、民意代表等人的要求，其中各者間的權力關係也致使員警無法忽視任一種聲音，這些外在壓力的施加不只造成員警業務量的大增且為民服務也成為必然的工作內容之一。當各種毫無規章可言的為民服務行為不斷增加，不只是公權力介入的日常領域增加，在既無規章且繁瑣的情況下加劇了公權力細瑣化的情形。2000 年以後出現的為民服務無限上綱的情況更是突顯出台灣公權力細瑣化的嚴重性。

台灣公權力細瑣化的成因不只是為民服務，國家機器對公權力的倚重，致使國家機器的任一環節的工作都必須搭配警察公權力執行時，每一個政府單位介入的領域也就成為警察得出現的領域，國家機器的使用情況成為公權力細瑣化的成因之一。

## 1-2 國家機器的過度依賴

什麼都有，什麼都不奇怪！要求警員替國稅局蒐集前四個月的發票數十張作為記錄，最近又有文化局份內主辦的業務，也可以丟給警員辦！？交辦單請各所調查土地內達標準之樹木，要調查各所轄內：樹胸高直徑 0.8 公尺以上者、樹胸圍 2.5 公尺以上者、樹高 15 公尺以上者、樹齡 50 年以上者。類似這種交辦單，年年有！天天來！有完沒完？<sup>131</sup>

上述的引文顯示了國家對警察體系的依賴，從替國稅局蒐集發票、替文化局辦理份內主要業務，甚至調查轄區內樹的年齡、直徑、高度等等，都成為警察辦理的業務內容。在民眾對於基本權利的認知提高後，如今各政府單位在執行工作時，為避免民眾的申訴與衝突，導致各政府單位對警察體系的依賴日趨增加：

只要各單位執行什麼任務都要叫警察來支援，包括勞工局在抓外勞，照理來說，勞工局抓外勞天經地義的事，那是他們主要的業務，但他們會叫我們先進去，因為警察可以靠警察職權行使法去做事，有資格去臨檢。(受訪者 C)

從警察必須支援其他政府單位的情況，顯示國家公權力受到抵制的情形是全面性的。查緝非法外籍勞工為勞工局的業務之一，但勞工局不具有臨檢的權力，必須與警察配合進行查緝的動作。從各政府單位零碎的交辦事項來看，組織間的分工協作不足成為政府機構必須面對的問題。警察單位代辦的各種事物並未有明確的形式與範圍，警察僅在各單位需要以公權力為名進行查緝時出現，各種協辦的名義與角色，雖是臨時的需求卻也是龐大的負擔。警察機構與其他的單位之間並未有充分的接觸，僅有協辦的過程且通常是單方面的要求。臨時的活動沒有規律性，協辦的臨時性使得它們彼此之間難以找到平衡，進而出現渾沌的狀態。現今台灣社會已經進入高度分工的狀態，國家機構的組織複雜度也越來越高，當各單位功能越趨向專業化的方向發展時，組織內部的渾沌狀態會出現的越加頻繁，

---

<sup>131</sup> 引用自「什麼『基層！』，我們是警察」的臉書社群 2013.05.29 的發文。  
<https://www.facebook.com/ShenMejiCengWoMenShiJingCha/posts/175021099332648>

「倘若沒有規定，各種功能就不能合理地和諧地發揮作用」<sup>132</sup>，當組織的複雜度增加時，擴大規定的範圍也就有其必然性。

如今警察單位與政府其他單位之間並未形成固定的聯繫，與民眾之間亦是如此，這些未固定的聯繫所形成的渾沌狀態，便是基層員警每天疲於奔命的因素之一。隨著分工的發展，在社會中的各種機構會隨之不斷的增加，彼此之間的聯繫也會日益密切。然而，隨著非規則化的情況一再出現，呈顯了它們彼此之間的連帶不足以致鬆散的情況，致使來不及對問題進行反應，所謂的效率不佳、公權力不彰等等的問題與抱怨便由此而生。從制度上的擴張與國家機器對於警察體系的高度依賴性來看，警察公權力已經出現細瑣化，制度上的擴張逐漸將公權力的執行從公領域帶入私領域，國家機器的高度依賴性則將各單位所需擔負的領域分攤至警察權之上。2000 年以後由人民主導的各種為民服務項目的出現，不只加劇公權力細瑣化的情況，更突顯出台灣社會多元權力衝突的樣貌。

## 第二節 權力與權利的進退失據

2000 年以後各種為民服務項目劇增，警察的業務從大至殺人放火小至停電沒水皆得處理，公權力細瑣化的情況越趨嚴重。從上一章警察權與人權之間的競逐過程來看，人權自 2000 年之後在國家的操控之下已成為全民討論的議題，警察與人民接觸必須更加注意人權侵害的情況發生，更甚者人民得透過以自身權利為由要求員警達成訴求。為民服務項目的細碎化導致公權力介入私領域的情況增加，公權力與人民的私權利之間出現進退失據的情況。進退失據的情況可分成兩個部分來談，首先是角色權力關係的衝突，警察角色變換後與民眾之間的權力關係，尤其是警察得面對多重角色的角色衝突。其次則是無限上綱的為民服務，為民服務項目的細碎化來自於人民要求公權力介入私領域的情況增加，呈顯出權力與權利進退失據的情況。

---

<sup>132</sup> Emile Durkheim 著，渠東譯(2002)。《社會分工論》。台北：左岸。P.444

## 2-1 角色權力關係的衝突

警察身兼多重角色，日常中也必然在各種角色之間進行轉換，員警在角色轉換的平衡與適應，以及不同角色與社會其他權力的關係變化就成為必須面對的議題。如今每當社會運動、學運等事件發生時，警察與人民之間的對立情緒往往被挑起，激烈衝突的場面加上各種情緒性的宣洩幾乎將台灣社會分為兩個對立的陣營。相較於國家機器的絕對性，執法者的角色則是多了些多元權力運作的空間。警察的執法者角色基於依法行政、執行中立出發，然而執法過程中的裁量權卻引發許多問題。裁量權的執法空間給予警察某個程度的決定權，這使得其他權力得以介入其中的運作，這明顯的呈現在關說文化的運作中。雖說執法角色具有多元權力介入的問題，但執法角色與國家機器仍具有強硬的特質。公共服務者的角色以親和力為出發點，對比於前兩個角色其角色特質較為軟性且必須處理更多權力抵制的情況。

現今台灣社會警察的公共服務者角色比例相當高，在國家與人民的要求之下，警察角色從給予親切幫助發展成為解決糾紛的平台。自邁入民主國家之後，台灣人民的個體獨立性、自由度、自主性逐步成長，維護自身權益的認知提高，對於國家公權力濫用的反感程度提升，但對公權力的需求也增加了。威權體制下的台灣社會，警察多是挾帶著監視的目的介人民眾的日常生活，民眾沒有拒絕監視的權力，如今警察則是以一種解決紛爭的角色，被民眾要求介入日常生活之中：

現在警察處理事情要動腦筋，很多都要動腦筋，譬如說這邊有一個停車位，你的車跟他的車同時都要進去，卡住了！結果在那邊紛爭，你要怎麼處理？那種東西，如果你叫他猜拳，猜輸了他會說你警察處理不公啦！這就是一些小細節的問題，原則上我會請他兩台車都走，由後面的車來停，這樣大家都很公平啦！如果你讓兩台車其中一台停的話，另一台會說你不公平，如果他們兩個同意走的話，就走，原則上我們去處理的話，提出這個方法，基本上他們都會同意兩個都走，因為他們其實

只是一口氣掙不過去啦！這個跟法令上沒有什麼關係啦。(受訪者 E)

無關於任何法令或危害的情況，當民眾在生活中遭遇紛爭、困擾，警察成為首先想起的對象，國家也要求警察得作為能為民眾解決大小事的角色。透過受訪者 E 的說法，現在民眾於日常生活中遭遇到任何糾紛時皆期待警察解決，警察成為里長伯一般的角色。日常生活的各種瑣碎糾紛舉凡樓上漏水、隔壁有噪音等也由警察代以處理，民眾不再試圖去解決糾紛反而更加依賴警察。

如今個人意識快速增長，社會對於個人的尊重日漸增加，然而「在個人活動範圍不斷擴大的同時，國家的活動範圍也在不斷擴大」<sup>133</sup>，越是高度發展的社會生活，其支配機構也必然隨之發展，即便它已無法如同從前一般乖張暴戾，且其作用的性質也已產生差異，但它仍然得以實行強制的作用。「儘管違背政府命令的行為已經不再被看作是褻瀆神聖，不再遭到嚴厲的懲罰，但這並不意謂著寬赦，政府命令變得更加名目繁多，門類齊全」<sup>134</sup>。國家活動範圍的增加，某個程度上也是因應人民的要求。威權時期警察權力過大介入民眾的日常生活時，既是種監視也經常侵犯到人身自由，為減少警察權對民眾的過度干涉制定了警察職權行使法，但限縮警察權之後警察對民眾日常生活的涉入並未減少，甚至因應於民眾的要求加強了國家對於人民私領域的介入。如今減少了國家強制介入人民生活的權力，人民卻用了另一種方式迎接國家的干涉，警察體系成為台灣社會解決日常糾紛、維持平和甚至人際溝通依靠的平台，國家對人民私領域的介入越加深入與穩固。藉由社會對警察的需求增加，國家以人民要求為藉口並以一種服膺於人民的姿態，強調警察作為人民公僕的角色，透過警察為民服務的無限上綱增加對人民的掌控度。提高警察公共服務者角色的比例，既削弱人民對國家暴力的印象亦可增加對人民的掌控度。

加強公共服務者的比例，使得為民服務成為員警日常勤務的主要業務之一，且人民在日常中的各種要求紛至沓來導致警察業務量大增，為民服務成為員警業

---

<sup>133</sup> Emile Durkheim 著，渠東 譯(2002)。《社會分工論》。台北：左岸文化。P.278。

<sup>134</sup> 同上，P.279。



務沉重的負擔。服務者角色導致兩個重大的影響，一為員警業務量大增，二為員警情緒勞動型態的轉變。威權時期警察角色首重威嚴性，強調警察的權威感，如今警察必須建立起良好服務者的形象，親切感、親和力成為建立警察形象的重點，致使員警值勤時出現情緒勞動型態轉變的情況。

為民服務呈顯出警察權與人民權利之間的問題，人民有要求警察服務的權利卻可能會抵制到警察權，致使兩者之間的衝突性不斷。然而，近年來對於警察勤務的討論，卻集中在如何增加勤務效益、增加警力、以及員警心理的討論。首先是針對警察體系單一的檢討以期增加警察勤務的效益，這些研究是以增加效益為主，僅提出如何更有效的安排班表或是勤務分配時間並未發現問題的根源。更有效率的安排勤務分配的時間，無法緩解心理、情緒上的壓力，透過高效率擠壓出多的時間只是得以增加其他繁雜的工作，無益於了解結構上的問題。

其次，希冀以社區警政來解決警力不足的討論，這類的討論多以要求警察積極進入社區，解決民眾的問題等為結論，主要仍舊圍繞著警察個人本身必須具有主動性。近年來，第三造警力的使用也多有討論如增加私人警衛，或是讓公民舉報成為維護治安的方式等建議。然而，第三造警力的使用雖能有助於消緩警力使用的問題，但現今台灣社會民眾與政府使用警力的心態，致使警察成為民眾的私人警衛，這不只對警察執法者的角色產生莫大的衝擊，第三造警力也難以有所效益。接著，是員警的心理狀態的討論，集中於探討工作壓力、家庭關係，主要提出員警工作或生活中主要感受的壓力有哪些，包含認為社會地位低落、公權力不彰、媒體大眾對於警務人員觀感不佳等等，但鮮少論及壓力背後的成因。現今對於警察勤務的討論忽略了警察角色所面臨之權力關係的衝突，以及在為民服務無限上綱的情況下，人民權利已擴張至氾濫使用公權力的程度。

## 2-2 無限上綱的為民服務

台灣基層員警工作業務劇增來源，除了制度上的擴張與國家機器的依賴之外，近年來為民服務項目無限上綱的情況更將他們的業務範圍擴大到無所不管。

為民服務的無限上綱來自於日常生活中民眾對於基層員警的要求劇增，以受訪者的經驗而言，在值勤時曾遇到：

「三更半夜，居然有一對情侶跑進來說，警察先生我要報案，我租的套房裡面，跑了一隻蜜蜂進來，我們都不敢睡覺，能不能幫助我們一下？」（受訪者 D）

「半夜打來說，幫他抓老鼠阿，阿婆打來說，隔壁的水管漏水很吵，叫我們幫她處理阿，或者是我車沒油了，可不可以幫他買油之類的，也有我沒有錢可以借我錢加油嗎？或是借錢吃飯阿。」（受訪者 C）

甚至男女朋友吵架、貓在樹上不下來等等，這些無關社會秩序、治安維護的繁雜事件，都成為警察得處理的新業務。雖然透過制度的制定能限制出一個業務範圍，但來自人民的各式要求卻是難以劃線的。從警察單位所公布的為民服務成果統計表中，以 2012 年台北市的統計數據來看，光一般服務案件數，台北市就有 416,860 件，平均一個月要處理約 34,738 件的服務案件量，而除去特殊警察單位<sup>135</sup>各分局的編制員警共 6,513 人，每人每個月至少得進行 5 件的為民服務，無限上綱的為民服務成為基層員警沉重工作與情緒負擔的因素之一。

如今為民服務不再是出自於警察善意的幫助，而是帶有強迫意味的要求員警達成民眾的需求，原先的立意良善卻導致了未預期的後果。為民服務的無限上綱，致使基層員警在面對自身工作時產生迷網，與民眾相處時的挫敗感，亦使之產生不滿、無奈且憤慨的情緒，這般具有服務業性質的警察工作，也突顯出基層員警情緒勞動的問題。

警察作為執法者、維護治安的角色是毋庸置疑的，近幾年來警察體系不斷放大為民服務的概念，並且透過獎勵來鼓吹警察從事為民服務，甚至超過了其他的業務，這將可能會使得警察其他的角色性質被削弱，導致員警對於工作的無所適從。大力提倡為民服務是為了提升警察形象、提高民眾滿意度的策略性考量。

---

<sup>135</sup> 如保安警察大隊、刑事警察大隊、交通警察大隊、少年警察隊、婦幼警察隊、捷運警察隊、通信隊。

這幾年都是強調為民服務的項目，只要在開會，長官都會要求盡量達成，然後你達成了以後，還會試圖請民眾看能不能在網路上給我們優良的評價還是什麼的，如果那個民眾有PO，那我們就會把文章節取下來，再請記者幫我們發出去。(受訪者C)

解決民眾的困擾或滿足所需之後，透過媒體報導來達到提升滿意度的效果，以此警方既得以提升形象，員警個人也可得到獎勵。在警察人員警整標準總說明中，第三條便指出「主動為民服務，有具體優良事蹟」，得以記嘉獎，便有受訪者因為民服務而獲得獎勵：

之前有個民眾請我幫忙，我就幫他的忙，剛好那天記者來派出所，沒什麼新聞可以寫，就把事情登上報，後來上了新聞嘛！我們長官就知道了，就幫我報我們警察局那個為民服務的形象比賽，我還得獎了，還得到兩支嘉獎，其實兩支嘉獎在刑案類，你必須得抓兩個小偷阿、或抓兩件酒駕才有，但有為民服務其實就可以得到，其實照理來說，我們所管得是治安跟交通，這部份的獎勵你應該多給一點，我們才會努力去做我們主要的業務，但為民服務居然可以得到更好的獎勵，變成說主要業務不做，反而去做別的為民服務。(受訪者C)

警察角色隨著政體轉變、社會變遷必須有所變化，根據上述受訪者的表述，呈顯了適應社會變遷時，警察對於自身角色變化適應不良的情況。先前提及台北市中正二分局警員成為民眾的貸款、離婚代辦員的情況，當時便由於分局長「告訴員警不要費心到他轄找績效，只要把轄區治安看好、專心做好為民服務即可，為此中正二分局出現偵辦刑案士氣低落」<sup>136</sup>的情況。擺盪於多種角色之間的警察定位，使基層員警對於工作方向產生困惑，過度的強調警察作為一個服務者或是

---

<sup>136</sup> 聯合晚報，1997-05-25/05 版/新聞掃描線。在此必須解釋行政警察與刑事警察的差別，一般派出所內的員警是屬於行政警察，其中區分為內勤與外勤，內勤主要處理各項業務工作規畫、文書處理等等，而外勤則是從事交通、保安刑事偵防以及其他第一線的外勤工作，如巡邏、臨檢、值班等等。刑事警察其職務則是預防犯罪與偵查犯罪，屬於內政部警政署刑事警察局之下，各縣市的刑警大隊、刑事組、偵查隊，與一般派出所不同，而當轄區內發生刑案時，都是行政警察先到場處理，再視案件情況請求偵察隊支援，所以行政警察仍舊必須負責轄區內的刑事案件。

公僕的形象，致使民眾不當使用警察以及警察執法形象的弱化。

在為民服務無限上綱的情況下，警察作為服務者角色的形象越發重要，甚至出現服務業化的情況。台北市大安分局的為民服務白皮書中，說明了：

「無論何時、無論何地，只要您需要我們，請撥『23259850・23259851』電話，我們會立刻處理，解決您的困難，您可以忘記所有電話，但千萬得記得『23259850・23259851』保護您。」<sup>137</sup>

警察的形象被塑造成如同便利商店一樣，以滿足民眾的需求為主、為民眾解決困擾，針對他們的需要進行服務，促使警察成為萬能的服務者。這一角色不斷被放大其威嚴也就不斷降低。現在基層員警執行勤務時，遭受民眾抵制的情況已然成為常態，承受民眾情緒的情況甚多，員警對民眾不滿的情緒也隨之增加。

從國家機器、執法者到公共服務者三種不同的角色，各角色與其他權力之間的關係也有所差異，尤其是服務者的角色致使警察與人民之間的權力關係出現重大的變化。警察的三種角色以國家、法律、人民三者為不同的出發點，三種角色個側重於不同的方面，但以人民為主的公共服務者角色與過去威權時期警察角色性質落差較大，強勢的警察性質不適用於公共服務者的角色，強調服務性質的公共服務者必須具備良好的態度、具商議空間的彈性等。三種角色由於服務對象的不同導致與其他權力之間的關係有所差異，尤其是公共服務者服務的對象是以一般大眾為主，警察與人民之間的權力關係在服務關係的變化下也出現變動，警察得達到人民的要求，而人民得以使用警察公權力來解決自身的困擾。從國家、執法到服務者，不同的警察角色與多元權力之間的關係產生極大的變動。

2000年以後出現為民服務無限上綱的情況，明顯的展現出台灣社會公權力與私權利<sup>138</sup>進退失據的問題。為民服務無限上綱加劇公權力的細瑣化，人民以為民服務為名要求公權力介入解決問題，導致公權力必須在社會的各個領域不斷的

---

<sup>137</sup> 台北市大安分局為民服務白皮書。

<http://ta.police.taipei/fp.asp?fpage=cp&Item=76466&ctNode=8060&mp=108131>

<sup>138</sup> 私權利與人權的概念相通，相對於公共行政權力(公權力)而將公民權利(個人權利)視為私權利。

運作著，甚至是干涉私領域的各種層面，公權力細瑣化在為民服務的開展下達到顛峰。接著第三節所要討論的警察情緒勞動的問題，便是伴隨著公權力細瑣化而來的產物。

### 第三節 警察的情緒勞動

公權力細瑣化的情況顯示台灣基層員警處理的領域擴大，現今警察不能僅以一種強勢的態度執行勤務，隨著處理的範疇增加，基層員警面對不同勤務的態度與扮演的角色亦得隨之改變。警察的情緒勞動是因應多元權力的衝突而出現的產物，在不同的執勤情境下會出現不同的勞動形態，尤其在警察走向服務業化之後必須兼顧多重角色與身份，情緒勞動的轉換成為關鍵。

#### 3-1 服務業化的基層員警

警政體系為提升民眾對於警察的滿意度和重新樹立警察新形象，使用了幾種方法，試圖改善民眾對警察的印象。例如透過改變警察的外貌來改良其印象，如2000年以強制性的要求命令基層員警減肥，需在三個月內將腰圍減至34吋，否則將調到偏遠地區服務，因吃檳榔導致滿口黑牙者需在一個月內進行潔牙，否則也是調職處分。除了外貌上的要求外，下列報導更呈顯近幾年對警察的服務態度的重視：

許舒博在立法院施政總質詢時指出，近兩年警察的滿意度降得最多，主要原因是民眾車子、財物遭竊，向警方報案時，員警態度不佳、愛理不理，「大官被偷就很快破案，民眾被偷連受理報案都不肯」，警察教育應該加強第一線執法人員的同理心。吳敦義答復，多數員警拚命維護治安，卻因少數員警於民眾報案時態度不佳而損及警察的貢獻，使滿意度降低，「很不甘」、「這非痛加改革不可」。

吳揆表示，根據他長期擔任民代經驗，要改善這問題，需要強力措施。他思考很久，將請江宜樺立即規畫，「要把報案當成一件大事」，

民眾報案時，除開給報案三聯單，也要錄影存證，將來如果發生員警受理報案態度不佳，就調出錄影帶，證明該員警不適合幫大家服務，就考慮調到偏遠的地方。<sup>139</sup>

日常生活中警民接觸時，警察所展現的態度會影響到民眾滿意度，為提升滿意度得多加要求員警值勤時的態度。以上述報導而言，員警只要受理報案時態度不佳，表示他並不適合擔任此項工作，會被進行調職的處分。這顯示了一個警察的優秀與否的標準，不再是他有多會破案、多會抓壞人等等，而是他與民眾相處時，是否能作好一個優秀的服務角色。

台灣警察的工作性質與情況是符合於 Hochschild 所提出服務業定義的三項標準<sup>140</sup>。首先，警察工作無論是在指揮交通、取締違規、為民服務甚至受理報案等等，都不可避免的需要與民眾接觸；其次，近年來警政體系主打警察的親和力、親切感，都表示它希冀透過加強警察的服務態度，來增加民眾的好感度；最後，在訓練的方式上雖沒有明確的課程訓練，但從警局對於基層員警與民眾接觸情況的要求，也可發現此種傾向。以台北市大安分局的為民服務白皮書而言，其中針對服務態度的要求便有：

服務民眾及提供服務時，態度應和藹、熱忱、積極。如有接聽電話時應報單位、姓名及問好，並多說（謝謝、對不起、再見等），來電應儘速接聽（兩響內接聽），服務人員必須不厭其煩的解說，內容須詳盡。並且，不得讓報案人、被害人久候或站等。<sup>141</sup>

要求員警必須態度和藹、熱忱、積極，且多說謝謝、對不起、再見，以及不厭其煩的解說等，這類的要求也屬於某種程度上的控制。這般細節上的控制，在藍佩嘉談論百貨專櫃化妝品女銷售員的身體勞動中也有類似的情況。警察與百貨

<sup>139</sup> 聯合報，2010-02-24/A4 版/要聞。

<sup>140</sup> 一、它們需要面對面或是聲音對聲音的與公眾接觸；二、它需要工作人員去製造他人的情緒狀態—例如，感激或是害怕；三、它們允許雇主透過訓練及監督的方式，來對員工的情緒活動進行某種程度的控管。Hochschild, Arlie Russell 著，徐瑞珠譯(1992)。《情緒管理的探索》。台北：桂冠。P.180-181。

<sup>141</sup> 台北市大安分局為民服務白皮書。

<http://tapp.tcpd.gov.tw/ct.asp?xItem=76537&ctNode=8071&mp=108131>

公司銷售員雖然是完全不同的工作類型，但在情緒勞動的情況有所相似。「顧客至上」、「顧客永遠是對的」這些口號幾乎是訓練銷售的課程中最高的守則，而警察雖非以這些守則為主，但也經常被教育「不要與民眾吵架」、「盡量滿足民眾需求」等。

台灣警察目前的工作性質與情況是需要情緒勞動的工作，在工作時所需額外負擔的情緒問題也必須重視。基層員警由於擔憂工作的情緒問題會為自身招致麻煩，必須隨時注意情緒上的管理甚至控制情緒等情況：

有時候如果自己情緒控管沒有很好的話，在現場會失控，像我們有些同事，個性比較衝的話，在現場沒有控制好的話，會跟民眾起衝突。有時候不是單單只說，只要抓犯人就好，我個人是覺得這個行業牽涉的範圍很廣，本身的EQ要好啦，不然會失控！真的會失控！（受訪者A）

上述的訪談顯示員警對於工作時情緒控管的擔憂，這般憂慮是來自於申訴機制的建立。現今可使用電話投訴或網路投訴警察，投訴的管道眾多包含警政署、各縣市警察局、政風處、司改會甚至各家媒體等，都可對警察執法態度、執法不公等情況進行投訴。情緒勞動的監督是透過申訴機制的建立而運作，如今台灣基層員警無論是值勤中或是日常中，只要身穿警察制服就必然面臨監督機制的運行。

## 申訴與監視

為了防止警察不當使用公權力的行為設置了申訴機制，但申訴機制的運作卻也突顯了情緒勞動中的監督問題。Hochschild 以空姐的情緒勞動的監督狀況來舉例，說明「公司層級控制的路線決定了誰怕誰，對空中小姐而言，『害怕的層級』是間接地透過乘客，且再一次的透過她們的第一階督導員來運作。」<sup>142</sup>如今基層員警同樣擔憂來自民眾的投訴，民眾使用申訴機制以透過其他的監督層級對員警施加壓力，害怕的層級也就如此運作著。現今民眾可透過多種管道進行對警員的

---

<sup>142</sup> Hochschild, Arlie Russell 著 徐瑞珠譯(1992)。《情緒管理的探索》。台北：桂冠。P.145。

申訴，員警被申訴之後得繳交報告說明事件發生的過程。為避免申訴事件所造成的困擾，員警與民眾接觸應對時的態度便得進行調整，尤其在接觸過程中情緒的控管成為重要的課題。現在各個分局、派出所皆設有監視器，既是為了保護警察安全而設置，同時也作為一種監督器材而存在。從先前報導中，吳敦義提及民眾報案時需錄影存證，若日後因受理報案態度不佳出現爭議，可調出錄影帶來決定員警的去留，呈顯出各種監視器材、錄音錄影配備已成為監督員警的方式。

現在對於申訴、檢舉員警的案件相當重視，一方面是為了民眾滿意度的提升，另一方面也是擔憂於如此龐大的員警數量之管理問題。現今申訴管道多元化，可以透過投書到市長信箱、警政信箱、民眾投書，或是使用傳真、電子信箱當面告知、撥打申訴電話<sup>143</sup>，甚至投書媒體來進行申訴等等。民眾申訴後員警會接到上級通知要求撰寫報告以交代事件，若是收到檢舉就會採取徹底調查的方式，雖然這並不至於影響警職生涯卻會增加個人的麻煩：

譬如說我今天檢舉你貪污、索賄，對方就算匿名喔，那個員警一樣要被我們交到督察組去做筆錄，所以我們最怕的就是檢舉，雖然說不會對你警職生涯造成很大的傷害，但你會覺得，其他的單位你檢舉他，也許他就還好，沒什麼事，也許到政風他就把你擋掉了，可是我們是會徹底的調查。(受訪者 C)

申訴機制使民眾與警察的相處情況產生變化，更由於害怕的層級的建立，而突顯出基層員警、民眾、上位者之間多重權力關係的運作。上位者、基層員警、民眾之間存在著三角的權力關係，這般空間及運作的方式更是分散至任何一個基層員警值勤的場域之中。在員警值勤的場域裡甚至只要是身著制服的員警有出現的場合，透過注目而形成的監視情況便無所不在，以下這篇報導便突顯這樣的情形：

---

<sup>143</sup> 申訴電話可撥打：法務部「我爆料」廉政檢舉專線(02)2316-7586、民間司法改革基金會(02)2523-1178、警政署民眾服務中心0800-018-111、警政署政風室電話(02)2392-9570；2357-8944、警政署報案電話(02)2321-8653或110。



員警穿著制服，開公家車輛，擁有公權力，但到底什麼能做？什麼不能做？有民眾昨天拍到照片，台南官田交通隊一名員警，開著廂型警備車，專程到 1 公里外買牛肉麵，PO 上網路後，引發討論，有人說這是濫用公家資源，但也有人反問難道警察不能吃飯嗎？警政署回應，就算這名員警不是在執勤時間買麵，也應該使用自己的交通工具，才符合規定，如果是開警車，必須是幫錯過用餐時間吃飯的同仁們跑腿團購，才算出公差。<sup>144</sup>

過往警察作為監視人民的角色如今卻有了轉變，在通訊設備發達的今日監視已無所不在。影音設備使社會成為一個權力監控的場域，警察以此採證民眾違法證據以及作為自保工具，民眾亦以此監視警察舉動，不僅如此影音設備還成為員警、民意代表、人民等各種權力之間相互制衡的工具。多重權力關係的運作在員警的工作場域中時時可見，在這一運作之下，基層員警的情緒勞動形態也開始轉變。

### 3-2 情緒勞動形態的轉變

要了解台灣基層員警情緒勞動型態的轉變，得先從警察情緒控管情況著手，其次是攝錄影機成為展現真相的工具，接著則是基層員警在實際值勤時，如何面對民眾的法律常識增長以及法令的制定與修改下所造成的影響。在申訴與監督機制員作的越加頻繁的今日，員警必須進行情緒控管以減少申訴問題。在情緒控管的訓練過程中，他們經常採取告誡自己要看開一點的方式，像是「警察也是要控制好自己情緒啦！不然控制不好也是會跟人家吵架，也是要很看得開啦！」(受訪者 C)或是採取同理心的訓練，便有受訪者表示：

我剛當警察的時候，脾氣比較差！都覺得，幹！你兇什麼！我對不起你喔！我以前很愛跟民眾吵架，漸漸的就調適心情，我被開單也會不爽，所以現在就是我就給你念阿，反正你就念一念，你念一念搞不好就

---

<sup>144</sup> TVBS 新聞網，2010-10-18。

好了！（受訪者 B）

這種要求員警站在民眾的立場去思考跟感受的同理心訓練，近年來在警察體系中越來越受到重視，甚至警察內部亦增設同理心訓練講座的課程。各種情緒管理與同理心的訓練皆是以於降低與民眾衝突的情況為出發點，但是當警民衝突一旦發生，攝錄影機就成為最重要的關鍵，透過攝錄影機作為自保工具的情況已成為基層員警值勤的常態。

現在我們身上都要攜帶祕錄機，要自己蒐證！很多會說你的態度不好啦！有時候他違規的話，也會硬要你放他走！以前開單的時候，民眾有異議的比較少，現在越來越多！他會說你態度不好什麼樣的，所以偏向說要自己保護自己，要自己蒐證，他檢舉的話，我們就有證據可以跟他回覆！（受訪者 E）

作為國家政府執行公權力的警察體系，沒有得到來自國家的支持與保護，唯一能保障自己的方式，是身上那台小小的錄音機，錄音機成為遭遇報復時唯一有用的保命符。有趣的是，透過這小小台的錄音機，卻也可能成為警察反擊民眾情緒的工具：

講不聽我就打啦！他要有證據啊！我做完這些動作，再開錄影，我就會好聲好氣的講，之後他再檢舉我、或投訴我，我就說沒有！是他自己情緒激動之類的，像告發人家違規之類的，他態度很差，我也很不爽，我也是會跟他吵起來，我如果要開始開錄音了，就會說先生你剛剛違規。人家檢舉我，我就拿錄音檔出來阿，就是這幾年科技便發達，大家都可以自己蒐證了，總是要保護一下自己吧！（受訪者 B）

如今攝錄影音設備發達、普及，在民眾的法律知識增加後，影音設備遂成為警察蒐證與民眾反蒐證的工具，在鏡頭下基層員警的情緒控管情況更加明顯。網路上有一段影片<sup>145</sup>，影片中駕駛不滿員警取締，採取錄影方式來進行反蒐證，駕

---

<sup>145</sup> <http://www.youtube.com/watch?v=GNhXpPDD8uA>

駛對於警察為何不取締後面的白色車輛只取締他而感到不滿，過程中提及：「你們有四個人，為什麼不取締後面的車子？」，員警表情冷靜的回應：「沒關係，你去檢舉。」駕駛又詢問員警的服務單位：「阿 sir，你哪個單位的啊？讓我們 PO 上網去檢舉一下嘛！阿 sir，你哪個單位的？你要講啊！沒關係，那我照你車號，照車號也是一樣的。」在此過程中，員警一直保持著冷靜的表情，沒什麼起伏的口氣，以此來應對於情緒激動的駕駛人，隨後網友與媒體對於這段影片的評價，多是認為駕駛者態度惡劣、口氣不佳，明明先違規還發脾氣等等。無論此位員警取締違規時是否有所疏失、駕駛者的控訴是否合理，透過值勤的現場的錄影視頻，情緒激昂的駕駛者得到多數民眾的責難。如今員警與民眾接觸的過程中，是否符合情感標準才是被重視的，沒有符合情感標準的一方則是錯誤的，基層員警必須在鏡頭前展現出一套面對民眾的表演方式以爭取支持。

透過影音設備來保護自己的情況，不僅是與民眾接觸時有效，在與議員、立法委員等人接觸時，也成為保護員警尊嚴的一種工具。受訪者 B 便表示：「議員講話是很大聲啦！我剛去的時候比較大聲，後來他知道我們身上都掛著那個(錄音筆)，他也不敢太大聲了，就變成一種恐怖平衡啦！」影音設備普及的時代，既監視了員警又成為員警自保的武器。人民以申訴機制透過監督層級來取得壓制基層員警的權力，而影音設備作為舉證工具被民眾大量使用，基層員警也透過影音設備作為反制工具，員警執勤時若遭遇民意代表施壓，此時影音設備的紀錄同樣也可作為反制民意代表的工具。當員警被民眾投訴可透過影音記錄來辯駁，與民意代表發生衝突時則是透過影音紀錄讓大眾與媒體成為施壓者，用以確立自身的正當性與合理性。

2003 年警察職權行使法制定之後，警察權大幅限縮，加上申訴與監視機制的運作，迫使員警值勤時必須採取其他方式減少民眾的抱怨，尤其是話術的使用更成為一門必修的課程。談話技巧的重要性在於兩個部份，一是能否透過談話演出良好的態度，二則是談話內容必須能讓民眾接受。

當警察要很會講話，靠一張嘴可以做很多事，你只要講得好，他相信你，就沒事，你講得不好，他不相信你，下場很可能會被申訴、被告，所以我有同事可能開五十張單，會被申訴十張，就是會讓人民誤解。(受訪者 C)

話術的訓練既可減少被申訴、檢舉的可能性，還成為警察職權行使法通行後限制警察搜索的解決方法。警察職權行使法中，為了警察非法搜索的問題，設下許多權限，對警察在實務工作中造成了不小的影響。無論是汽車或是房子，在沒有搜索證的狀況下皆無法進行搜索，過去搜索僅需取決員警個人的決定，如今原警不再能隨意的進行搜索行為。然而搜索票的申請程序相當繁複，要搜索一間店，得知道店裡的所有人員名單、戶籍人口、使用的交通工具、還得有人檢舉的證據，將這些通通蒐證完後，交由檢察官檢閱，再經由法官審核，審核過了才能申請下一張搜索票。在緊急案件或臨時事件發生時，如道路臨檢遇到可疑份子等，員警根本等不及搜索令，此時話術的使用便成為處理臨場案件的解決方法。

言語上的拐他阿，「有沒有帶東西？」「沒有，我哪有帶！很久沒用了啦！」「那我看看可以吼？」就是用這個，有的會說好阿，你看阿，他以為這樣很大方，我們就會隨便看看，找到了就說你同意我，你回去就要簽同意搜索！(受訪者 C)

上述情況常使用於道路臨檢的時候，道路臨檢時員警懷疑有毒品前科的駕駛人再次攜帶違禁品，但又受制於法律規範不得任意搜索，此時員警便使用隨身攜帶的錄影音當作蒐證工具，當民眾口頭上認可警察的行為，即可當作是同意警方搜索的證明。另一種方式則是讓當事人簽署自願同意搜索書，這種方式也等同於搜索票，員警會採取口頭上恐嚇的方式嚇唬當事人，使當事人簽下自願同意搜索書。

通常我們就會恐嚇！就說你不簽我會讓你死很慘，有的是沒看清楚就簽了，有時候就是把自願那兩個字遮住，跟他說趕快簽一簽，你一簽

下去，就會立刻翻你家！（受訪者 C）

除了話術上哄騙的技巧、恐嚇嚇唬當事人的方式，有時候也會看準當事人的法律知識不足，來達成其目的，像是：

比較多的是我們攔車，假設這個駕駛人有毒品前科，照法律我們不能搜索他的車子，可是我們也很常硬要查車啊！這就很一翻兩瞪眼，有就是有，沒有的話，你要投訴我嗎？有的法律知識也沒那麼夠，他也沒搜證，你要怎麼投訴我？就變成我們硬要查車！就算我們違法搜索，回去也是叫他簽同意搜索，有找到就是叫他同意啊！（受訪者 B）

話術的使用在警察職權行使法實行之後，成為員警辦理案件時的重要工具，且顯示出警察情緒勞動型態轉變的現象。不同於過去警察具有極大的權力，員警能以相當強硬的態度進行搜索與辦案，現今員警辦案則出現更多展演的情況，如受訪者 A 便表示「現在都是先來軟的，軟的不行再來硬的，我們會有一個問案的流程，先給你甜頭吃，再用其他的方法。」威權時期，警察態度強硬，逮捕疑犯也不容置疑，也經常可見警察濫權的情況，如今員警辦案時，必須軟硬兼施，姿態較軟，並且使用一些演戲的技巧來哄騙疑犯：

過年那段時間，有抓到一組三個人來撿的（偷工廠電線），然後我上個禮拜也是保全報的，他們被偷到怕了，本來只有一個人在顧，後來又請一個在後面顧，他們就報案，說有發現小偷叫我們去，反正最後就合力把那個小偷抓起來，說偷幾次，你是小偷會說偷幾次？都嘛說我今天第一次來！不可能就這樣放過他，只好用拐的用騙的，說『都有監視器阿，那很像是你！』反正就硬灌他個三、四件，沒有全部，也要灌個幾件，不可能一次啦！只有一次你就被抓了，你也太衰了吧！」（受訪者 B）

員警必須培養展演的技巧，以因應警察權不再絕對的情況，有時也得援用法律來壯大自己的立場。如在警察職權行使法中，若是警察合理懷疑民眾有自殺或

犯罪之虞可請民眾出示證件，若民眾不肯，可請他回派出所進行三個小時的查證。警察也經常援用社會秩序維護法與妨害公務罪作為強化立場的法律，尤其是妨害公務罪，凡是對於公務員依法執行職務時，施強暴脅迫、當場侮辱者，或是對於其職務公然侮辱者等皆能使用妨害公務罪移送法辦。在警察權限縮的今日，員警透過法律的使用並以身為國家權威的表徵，加上軟硬兼施的態度展演，以此相互使用來達成其目的。威權統治時期，警察多以強勢、強硬、威權的形象出現，與民眾接觸時的應對多是具距離感以及威嚇感，如今警察則必須展現出親和、柔軟等姿態，值勤時也多以話術、展演情緒交互使用來協助辦案，與過去的型態已大不相同。

警察情緒勞動型態的轉變呈顯出台灣警察在威權時期與民主化之後，「警察如何做警察」這件事產生了變化。警察工作的範圍相當複雜且繁瑣，尤其是警民關係在不同的情境下其處理方式皆有所差異，一個好的警察該怎麼做？或是在社會關係的運作底下，警察該如何做警察這份工作？。在威權體制的庇祐之下<sup>146</sup>，警察雖也會受到地方派系、人情社會的箝制，但最重要的仍是做好上級所交辦的事項，這便是做好一個警察的角色。明確的黨政機器的身分與角色，警察工作的一切準則皆以國家為主，此時期的警察只需做好國家交辦的事項、維持治安等工作便已足夠。1981年警政署針對民眾對於警察工作的觀感進行全國性的民意調查，自此人民逐漸影響警察如何做警察的重要因子。解嚴之後，在各種權力的介入形塑之下，警察的身分與角色開始出現擺盪不定的狀態，這對警察實行勤務時造成相當的影響。不同於威權時期只須展現權威，如今警察必須學著在不同的情境中取得情理法三者的折衝點、拿捏分寸等，如何做警察成為一個基層員警的重要課題。

現今台灣的基層員警必須同時面對來自上層的權力以及來自底下的權利，當

---

<sup>146</sup> 威權時期，警察作為黨政機器活動著，主要的行為在於施行權威，「權威是一種不容問為什麼的、他人的事情，儘管服從者明知某人發布的某一具體命令是錯誤的」。(Dennis H. Wrong 著，高相澤、高全余譯(1994)。《權力：它的形式、基礎和作用》。台北：桂冠。P.57)

完全衝突的力量在基層員警身上產生拉扯時，這是難以突破的困境。然而這般拉扯的情況，卻頻繁的在警察日常勤務中上演：

現在偷竊這種事，如果讓我們知道，那就是公訴罪。如果是偷隔壁雜貨店的鉛筆，你們自己私下和解，我們不知道的話，那就是你們自己的事情。我也是有碰過小朋友偷鉛筆被帶到警局的，這我們比較不好處理。如果我們辦小朋友的話，小朋友是不是以後就留了一個不好的記錄在，但是如果我今天不辦的話，是不是變成我瀆職，變成說矛盾啦！總是會有一些模糊地帶啦！（受訪者 A）

受訪者 A 的訪談呈顯了基層員警卡在情理法三者之間的難題。偷竊是公訴罪，只要讓員警得知便得偵辦，並且現今民眾撥打電話報警皆會所記錄，到警局報警警局內也有錄影存證，基層員警為了避免招致瀆職的罪名，一切都得公事公辦。但事實上當偷竊犯是小孩或是無意犯下的民眾時，員警便陷入情理法的拿捏困境中。依法而言，無論任何因素都必須移送法辦，但依傳統的人情世故而言，對方或許是無意間犯下甚至可能是個孩子，移送法辦會使其留下紀錄，也會招致不近人情、不合乎情理的質疑，容易致使員警卡在兩者之間形成一種自我認同的矛盾。在此情境下的員警便得透過個人的經驗，找到自身所能扮演的角色以及保護自己的方式來解決這個問題。

我們辦事也是看當事人的情況，一般兩難的狀況比較是那種小小偷啦！小朋友去偷東西、或是偷拔蔥，還有去偷抓雞的啦！一般那種處理的方法，去之後就說「人家都抓到了，你要不要賠償？」對方就會說，「好啊，多少錢？」這都是要現金啦！不要說什麼我下個月領薪水來還，這種我們就是一定抓回去辦，一定是現金，馬上跟人家處理好，人家說沒意見，我們就當作沒看到！小朋友偷東西，像在學校他可能偷同學的東西，然後對方的家長知道了，就很堅持要來派出所提告，一旦讓我們知道這件事情，我們就得辦，可是雖然說是公訴啦！但是公訴是公

訴，有的比較小的事情，比較敢的人，像我，我就是你們好就好，我可以假裝沒看到，前提是你們到我這邊的時候，我要看到你們是好好的來，不要說後面我被捅一刀，這樣我也是麻煩啦！事實上，依法律來講，讓我們知道這件事情，我們不能不辦啦！你和解書給我，我幫你一起送到檢察官那邊，檢察官一看，可能不起訴之類。但照程序是我們一旦知道這種事情，我們就一定得送，不能說私了還是怎麼樣。(受訪者 B)

在實際情境中，員警不以執法者的角色現身，更像是和事佬的角色，但此一角色卻是有公權力作為背書，而成為糾紛雙方共同信賴的解決平台。處理案件的過程中，警察除了得學會如何替民眾解決糾紛並兼顧人情事故，受訪者 B 的處理方式亦呈顯出警察得懂得保護自己。透過立即性的現金，不接受其他有可能產生後續紛爭的處理方式，或是讓有糾紛的雙方先進行和解，若是可以私下達成和解，員警也能以假裝不知道帶過，以此解決法律與人情之間的衝突。上述的情境中，員警是有意識地進行思考以及意識且認知到自己的角色與存在，並且與民眾之間成為相互指涉的兩者。員警意識到他可以成為一個解決糾紛的平台，而民眾同意且承認員警擔任和事佬的角色，於是這個關係便得以成立。然而，這種情況僅能運用在小型的日常糾紛之上。但事態嚴重必須得依法辦理時，員警仍得試圖在法律與人情之間做個緩解。

大前年我就在那邊處理過死亡車禍，一個晚上死了兩個，未滿 18 歲的小朋友無照駕駛，半夜騎很快，載朋友闖紅燈。剛好計程車綠燈往前開，小鬼直接撞上他的左側駕駛座飛出去。後面的掛掉，前面的沒死，那時候還沒有監視器設備，只好找目擊者錄筆錄。其實半夜晚上，派出所只有四個人上班而已，四個人你要包全部的事情，那天晚上有三個人要做筆錄，我才做第一個人筆錄，又接到一個同樣的案件，又一個掛掉的，我忙到隔天都沒有時間。面對這種案件，我們的心態就是趕快處理好就好，這種案子雖然說是死掉的人不對，可是沒有違規的那一方要



以現行犯移送。也就是說我今天闖紅燈，我撞到你的車，我死掉了，就算沒有當場馬上死亡，也要以重傷害先移送，先把你移到地檢署，給檢察官做裁示。看要讓你之後再到場說明，還是說要讓你等到隔天馬上開庭再讓你走。這其實也是法律上規定的問題啦！這種狀況下，我們一方面要做肇事人的筆錄，另一方面要做家屬的，其實一個人真的做不完！然後，遇到這種事情計程車司機一定覺得很衰嘛！我們也只能盡量安撫他，為什麼我們要這麼做，畢竟一般撞到人的時候，一定是很緊張、很無措，驚嚇過度之餘，你不會想到自己的權利，你只會想到後面該怎麼辦，你絕對不會想到你應有的權利是什麼。所以我們一般都會讓他在派出所坐個一整天，再移送法院。因為法律的關係，他就得當場被移送，其實這都是制度的問題。(受訪者 C)

在上述的案例中，死亡車禍發生之際，按照法律必須得將計程車司機依現行犯移送，對於沒有違規並處於過度驚嚇狀態的司機，受訪者處理事件的做法則是讓他在警局先待上一天，安撫完他的情緒、使其冷靜之後，再移送法院。這樣的做法，呈顯出員警試圖在法律與人情之間進行緩解，一方面安撫當事人，另一方面完成依法送辦的程序。台灣基層員警在工作期間必須不斷的進行權力與權利的劃界，並且必須兼顧各種情理法的衝突，一旦失誤，也將造成嚴重的後果。如以下的報導，便是員警在權力與權利之間劃界出現問題而招致懲處的情況：

10月1日凌晨，陳姓駕駛酒駕撞傷女救護員，造成對方必須截肢，案發後不但沒有悔意，還找來朋友嗆聲，當時現場員警站在一旁挨罵，卻沒有執行公權力。陳姓駕駛3度拒測，最後員警才依規定強制抽血，沒想到報告還沒出爐，就讓對方回家睡覺。連續犯了2個錯誤，竟然體恤對方要回家看小孩，凌晨1點多放人，直到抽血結果出爐，發現酒測值高達0.65，到了中午才趕緊把肇事駕駛逮捕到案，時間已經過了13小時。這回三重分局警方一度縱放肇事駕駛，分局長、二重派出所長分

別申誡一次，交通分隊長和處理員警記過一次。<sup>147</sup>

台灣警政體系發展至今，警察角色與定位擺盪不定，多元權力介入的情況又相當頻繁，當在權力共構中的基層員警無法在制度中獲得保障時，便必須在工作經驗中學會在權力與權利之間進行劃界，甚至是借力使力以完成任務。由此呈顯出這個結構中，基層員警個人的能動性成為「做警察」的重點，不只是為了完成警察的任務，更得在其中存活下去，並且更多解決事件的可能性也建立在「如何做警察」的判斷力之上。然而，透過受訪者的表示則呈顯出台灣警察教育幾乎沒有意識到「如何做警察」的這個問題。

在學校學得都用不到，那兩年有用的只有寒暑假去實習，只是讓你  
知道工作的型態是什麼，讓你體驗一下那種日夜顛倒的感覺。學校那兩  
年無意義，應該高中畢業考上了就分發了，去派出所跟著學長應該一兩  
個月就上手了，也沒有什麼技巧。(受訪者 B)

警察工作牽涉範圍之廣，不只是模糊地帶甚多，甚至得在各種權力之間取得緩衝地帶或是平衡點，但在警察教育的過程中，幾乎鮮少進行這樣的訓練。根據警察專科學校的課程教育，多是集中於法律、理論以及術科的訓練，但事實上警察工作有更多的問題是發生在實際情境之中，單靠理論上的概念是無法處理的。現今台灣社會多元權力的開展與重組對警察權造成極大的衝擊，社會對於警察的抵制，以及各種權力與警察權之間的衝突，致使警察體系必須尋求緩解之道。雖然至今警察體系尚未找到一個解決方法，但從基層員警在各種情境中仍試圖找尋解決方法，這似乎呈顯出在台灣社會權力共構下所形成的結構性困境，或許能從基層員警的能動性看到改善的可能性。

---

<sup>147</sup> TVBS，2011-10-04。

## 第四節 結論

無論是上位者為了便利或討好人民所作出的決策，或是人權崛起後台灣社會出現人民得以無限上綱使用公權力等情況的出現，皆呈顯出台灣社會正面臨公權力細瑣化的問題。從兩章的討論延續至今，可以看出現今的台灣社會既存留著傳統人情社會運作的模式，整體社會氛圍也在人權崛起之後產生巨大的變化，多元權力在現今的社會中交互運作著，對警察權產生更大的箝制力與衝擊。公權力細瑣化的問題便是在社會多元權力交互運作下產生，並且權力與權利之間也在各種權力的運作下出現進退失據的情況。

在前兩章中所鋪陳之台灣社會權力結構的變動，到本章所討論的台灣基層員警日常勤務中的抵制與情緒勞動型態的轉變，筆者試圖描繪出警察權與社會多元權力之間的衝突樣貌。警察與人民之間的衝突永遠無法消弭也難以取得平衡，而在歷史過程中隨著多元權力的重組人權與警察權之間的矛盾不斷累積，多元權力的崛起更致使基層員警所生存的縫隙日漸緊縮。警察與人民之間的矛盾與衝突，已無法再視為零星事件處理，兩者的衝突絕非個案，其中所積累的緊張情況也必須加以重視。只有描繪出警察權與多元權力之間的衝突樣貌，社會緊張的緩解才有所可能。

## 第五章 結論

台灣警察從威嚴到失了尊嚴，這個狀況為何會發生？如何發生？在歷史進程中是誰閹割了台灣的警察權？本文帶著這些疑惑而開展。誰閹割了台灣警察權？警政體系的問題不只需要從內部進行檢視，也必須加諸外部因素，共同檢視才能找出問題所在。從本文的討論發現閹割台灣警察權的情況不只是現今台灣社會的問題，在國家有意識的放任以及台灣傳統人情社會的運作底下，警察權從威權時期就成為可被干涉與擺弄的角色，長期存在台灣的關說文化就體現出警察權被嚴重干涉與操控的情況。第二章夾縫中的基層國家機器顯示了人情社會的運作在警政體系的內外同時運行著，在組織內部以升遷、警職生涯為壓制手段，在社會場域中透過人情關說以情感箝制著基層員警，結構早已生成。解嚴以後，人權快速崛起成為台灣社會權力結構中不可忽視的成員，這對於警察權又是一股衝擊。過去人民想干涉員警執勤，得透過人情社會的層層運作才得以達成目的，如今人情社會的運作依舊存續，而人民也能直接以人權抵制警察權。舊有的箝制沒有消失，新的因子又加入，導致基層員警的結構困境越發緊縮。然而，人權的崛起作為致使警察權萎縮的一員是鮮少被加以討論的。目前台灣對於人權研究的大多還是以權利概念為主，而未注意到人權崛起後，台灣社會的權力板塊必然受到衝擊，在權力板塊變化的情況下台灣社會必須重新適應新的權力關係。

國內以警察為主體所進行的討論研究不多，本文試圖在特定的社會歷史環境中探討警察的主體性，並了解它是如何受到社會的制約。現今台灣基層員警的困境在於同時得面對來自上層的權力與底下的權利，兩個衝突的力量在其身上拉扯著，對於這種情況警政體系幾乎毫無對策，甚至並未意識到這項問題。在第四章的討論中，基層員警在實際勤務時透過個人或是前輩所教授的經驗來達成任務，並且試圖依自身的判斷進而在情理法之間取得緩衝，這顯示了基層員警的自主性。在結構性困境裡，一個員警處於多重決定甚至是權力與權利的對峙之中，依

舊能看到基層員警透過某種有限度的自主性的施展來解決勤務當下的難題。雖說欲改變結構單靠個人是難以完成，但若能從整個警察訓練的過程中，來加強員警面對各種處境的判斷力，筆者認為或許能在某個程度上解決目前台灣基層員警面臨的難題。

在前文的討論中呈顯了台灣權力板塊的變動以及台灣社會權力關係的變化，警察權在其他權力板塊的擠壓下處境日漸緊縮，基層員警所遭遇問題是一種警察組織內外部權力關係運作而形成的，是一種在台灣特殊的社會型態底下生成的結構性困境。但現今台灣基層員警實際勤務上遭遇的另一種難題，是來自於公權力與人民的私領域之間的難以清楚分界的問題。第四章便以提及權力與權利進退失據的情況，警察作為公權力的象徵被要求進入人民的私領域，這在其中警察權的介入某種程度是為了保障人民的權利，同時也可能影響了人民的部分權利。在保障與侵害人民權利之間如何取得平衡點，這既複雜又難以捉摸的平衡點，也就是現今台灣基層員警的工作如此吃力不討好的來源。在公權力介入私領域的情況下，沒有完善的規劃與分界，僅依靠員警自身的判定是不足夠的，這種權力與權利之間的模糊地帶，正是現今鮮少被注意的一塊。

警察體系作為一個具有公權力的龐大組織，各種利益糾葛牽涉其中，其盤根錯節的複雜性相當難以處理，僅透過本論文是無法了解組織內詳細權力運作的型態。以台灣基層員警的處境為思考的出發點，只是想呈現台灣警察權在歷史發展的過程中如何開展到今日，並藉由歷史性考察與時間軸線更貼近研究對象。從人情社會的運作與現今人權直接與警察權的接觸情況，讓我們看到社會的權力關係是流動性的，不單純是由上往下的箝制，而是透過各種運作方式彼此相互交織共構而成一種特殊運作的結構。這種結構無法透過單一因素而解開，這或許讓我們難以找到一個完美解決的答案，可以肯定的是想完成警政改革若是無法連台灣社會結構一起進行反思，那麼依舊是前途茫茫。

在解嚴與警備總部裁撤之後，台灣社會期盼著警政體系能夠擺脫政黨機器的

角色，然而這二、三十年來，台灣警政的發展偏向，卻令人不禁想問，台灣的警政體系非得走向這樣的發展，只有這條路可以選擇嗎？將警察擺置在社會工作者的位置，並導致為民服務無限上綱的情況，這似乎呈顯出國家刻意討好人民的作為。民主化之後，政黨試圖卸除過去的歷史，擔憂強硬的警察角色會帶來民眾的反感，不僅要求警察的態度，甚至有種迎合人民的感覺。而威權時期倍受壓抑的人權獲得高度提升之後，現今人權與警察權之間的衝突是否是種被壓抑者的反撲？若是無法反思這些問題，那麼目前的問題將難以得到安置，究竟這只是歷史變遷下的過渡期？或是難以突破的結構問題？無論如何，警政體系都應該重新思考發展偏向的問題。

現今台灣基層員警的結構性困境可說是多元權力運作下的產物，權力的運作代表著目前的困境無法經由單一者的轉變而出現變化，事實上單方要求警察體系改革並不足以解決現今兩者的對立情緒。雖然筆者無法提出有效改善的方式，但想拋出另一種思考以進行討論。台灣社會自威權體制轉型到民主國家，在法律上、制度上都因轉型而有所修正，在民主制度與法令規章的改變之後，人民是否有足夠的民主素養來因應所謂的民主社會？在民主自由的社會中，社會成員必然產生差異甚至對立性的主張，然而不論社會成員之間的想法與主張有多分歧，在政治制度、公共政策或公共道德的建立下，都要求成員普遍服從，才能使社會的穩定和諧有所可能。

如今在人權工具化與人權急速提高的情況，引發的濫權問題與對立的緊張性在台灣社會層出不窮的出現，這是否如林火旺所言之「我們的人民是以威權的心態在運作一套自由民主的制度。這就像開著一部賓士轎車的主人，停在紅綠燈口打開車窗吐檳榔汁一樣：物質先進但心靈野蠻。」<sup>148</sup>現今台灣社會處於多元權力運行的狀態，在多元前提下要形成一個大家都能接受公共規範體系是很難達成實

---

<sup>148</sup> 林火旺(2007)。〈心靈解嚴：公民教育與民主深化〉。論文發表於元智大學社會系、人文社會學院、台灣師範大學教育活動領導學系、教育學院聯合主辦「兩岸四地公民教育與公民社會研討會」主題演講。P.6

質共識的，從目前台灣社會仍充斥著敵意與對立，呈顯出對於各種聲音的容忍度似乎仍有所不足。提出關於人民民主素養的討論，是想藉以表達當社會成員共同責備社會機制其中一環時，是否應該同時反思自身以及重新審視問題的複雜性。針對台灣目前人民民主素養的討論並非本文的主軸，僅是希望透過此種思考方向表達在多元權力運作下問題的產生不會僅出自單一的原因。

現今台灣社會警察與民眾的大小衝突頻傳，警察與人民的對立關係並未隨著威權結束而停止，如今從日常生活到走上街頭，各種警民之間的彼此對立、抵制、衝突現象時常可見。隨著各種政治事件與街頭運動的關注度提高，不難發現媒體的報導中總是刻意突顯出警民的對立面，警民雙方也都採取多種策略吸引支援者。大量的鎮暴畫面突顯出國家暴力，人民在畫面裡成為絕對的弱勢，引發觀眾對於國家暴力的恐懼，另一方面警察受傷、超時工作、各種疲勞樣貌、溫馨喊話也開始散播，警察打人跟警察也是人成為對立話語，這種策略上的使用毫無論述基礎，僅是為了引發民眾恐懼與同情心而出現。重大事件發生之際，透過各種操作警民之間的衝突成為關注焦點，原先抗爭的立意開始模糊，社會也逐漸分別形成兩股支持的對立面。

本文無法針對各個事件進行分析，但從本文的討論顯示了警民之間情緒的引發不是突發與短暫性的，而是長期積累而成。因而，個案式的討論已無法解釋現今台灣警察權的處境，必須從背後的權力結構談起，警察權作為社會權力的其中一環，從威權時期到民主國家它與其他權力的關係為何，只有理解了社會權力結構變動的樣貌才能理解警政體系改革失敗的原因，以及身處於警察體系的七、八萬員警究竟是甚麼樣的夾縫中生存。否則身在體系外，要求體系內的個人進行反省，卻無視於體系結構與社會結構對他們造成的壓制，將對整體國家的情緒加諸於基層員警，這不僅是讓體系內的個人成為社會情緒的承擔者，更會模糊原先抗爭的焦點反而使該承擔責任的政府單位與國家體制得以脫身。本論文即是基於一種同情式的理解對目前台灣基層員警處境進行結構性的爬梳與分析。

現今台灣基層員警的困境並非新興產物，而是威權時期遺留下來的權力運作結構隨之新興權力的加入，形構出更加複雜的結構樣貌。本論文希望藉由這樣的探討展現出困境結構的複雜性，同時解釋警察體系為何無法改革成功的原因。並且就權力結構的變化來檢視台灣警察權的發展，突顯出各種權力對於警察權的干預。進而重新思考以權力關係運行的角度來檢視警察困境的生成，雖無法針對困境提出有效改善的方針，但揭露其中運行的權力關係至少能對台灣基層員警的處境有更深的認知，只有瞭解了困境生成的真正原因，改變才有所可能。



## 參考書目

### 專書：

- David Held 著，李少軍、尚新建譯 (1995)。《民主的模式》。台北：桂冠。
- Dennis H. Wrong 著，高湘澤、高全余譯(1994)。《權力：它的形式、基礎和作用》。  
台北：桂冠。
- Emile Durkheim 著，渠東譯(2002)。《社會分工論》。台北：左岸。
- Hochschild, Arlie Russell 著，徐瑞珠譯(1992)。《情緒管理的探索》。台北：桂冠。
- Isaiah Berlin 著，陳曉林譯(1995)。〈兩種自由概念〉。《公共論叢：市場邏輯與國家觀念》。三聯書店。
- Michel Foucault 著，余碧平譯(2005)。《性意識史》(增訂版)。上海出版社。
- Samuel P. Huntington 著，劉軍寧譯(2008)。《第三波：二十世紀末的民主浪潮》。  
台北：五南。
- 王振寰(1996)。《誰統治台灣？：轉型中的國家機器與權力結構》。台北：巨流。
- 台灣人權促進會(1996)。《1996年台灣人權報告》。台灣人權促進會。
- 台灣人權促進會編(1990)。《1987-1990台灣人權報告》。台灣人權促進會。
- 任育德(2008)。《向下紮根：中國國民黨與台灣地方政治的發展》。台北縣板橋市：  
稻鄉出版社。
- 江宜樺(2001)。《自由民主的理路》。台北：聯經。
- 吳文星(1999)。〈日治時期台灣社會階層的變動〉。《台灣史蹟研習講義彙編(下)》。  
台北市：台北市文獻委員會。
- 李世傑(1989)。《特務打選戰》。台北：敦理出版社。
- 李震山(2002)。《警察法論：警察任務編》。台北：正典。
- 張茂桂(1989)。《社會運動與政治轉化》。台北：國家政策研究中心。
- 張茂桂等(1992)。《民國七十年代台灣地區「自力救濟」事件之研究》。台北：行  
政院研究發展考核委員會。
- 陳明通(1995)。《派系政治與台灣政治變遷》。台北：月旦出版社。
- 陳東升(1995)。《金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析》。台

北：巨流。

費孝通(2006)。《鄉土中國》。上海人民出版社。

楊美惠著，趙旭東、孫珉譯(2005)。《禮物、關係學與國家：中國人際關係與主體性建構》。台北：南天書局。

廖中俊(1997)。《台灣地方派系的形成發展與質變》。台北：允晨文化。

蕭新煌、何明修(2006)。《台灣全志·卷九，社會志，社會運動篇》。南投市：台灣文獻館。

魏廷朝(1997)。《台灣人權報告書(1949~1996)》。台北：文英堂出版社。

### 專書中的論文：

Jacobs, Bruce J.(1988)，黃光國譯。〈中國政治聯盟特殊關係的初步模式：台灣鄉鎮中的人情和關係〉，收錄於黃光國編《中國人的權力遊戲》。台北：巨流。

朱雲漢(1989)。〈寡占經濟與威權政治體制〉。收錄於蕭新煌等著：《壟斷與剝削—威權主義的政治經濟分析》。台北：台灣研究基金會。

李松根 (2007)，收錄於 Norbert Elias 著，鄭義鎧譯。《什麼是社會學》中文導讀。

沈宗瑞(2001)。〈台灣的政治民主化與自由化〉，收錄於沈宗瑞《國家與社會—中華民國的經驗分析》。台北：韋伯文化。

張茂桂、陳俊傑(1987)。〈現代化、地方派系與地方選舉投票率之關係—自由派理論的再檢討〉，收錄於中國政治學會編《投票行為與選舉文化論文集》。台北市：中國政治學會編印。

陳介玄(1997)。〈派系網絡、樁腳網絡及俗民網絡〉，收錄於東海大學東亞社會經濟研究中心主編《地方社會》。台北：聯經。

黃光國(1988)。〈人情與面子：中國人的權力遊戲〉，收錄於黃光國編《中國人的權力遊戲》。台北：巨流。

### 期刊論文：

- 王金壽(2004)。〈瓦解中的地方派系：以屏東為例〉。《台灣社會學》第七期。
- 吳乃德(2006)。〈轉型正義和歷史記憶：台灣民主化的未竟之業〉。《思想季刊》第 2 期。
- 吳親恩(2008)。〈地方議會金權政治的變化：司法判決書的分析〉。台灣政治學刊 第十二卷第二期。
- 李丁讚、林文源(2000)。〈社會力的文化根源：論環境權感受在台灣的歷史形成：1970-86〉。《台灣社會研究》第 38 期。
- 李明璫、林穎孟(2013)。〈從情緒勞動到表演勞動：臺北「女僕喫茶(咖啡館)」之民族誌初探〉。台灣社會學刊 第五十三期。
- 孟維德(2003)。〈警察與民主社會—警察角色定位之實證研究〉。中國行政評論。第 12 卷第 4 期。
- 林峰正、林俊言(2002)。〈台灣現有人權團體之回顧與展望—以台灣人權促進會為例〉。國家政策季刊 第一卷第二期。
- 徐永明(2004)。〈地方派系與國民黨：衰退還是深化？〉。《台灣社會學》第八期。
- 徐永明(2007)。〈轉型正義在台灣〉。《新世紀智庫論壇》第 40 期。
- 張建勳(1989)。〈變遷社會中的警察角色衝突與重建〉。警專學報。第 1 卷第 2 期。
- 張建勳(1989)。〈變遷社會中的警察角色衝突與重建〉。警專學報。第 1 卷第 2 期。
- 盛杏媛 (2005)。〈選區代表與集體代表：立法委員的代表角色〉。東吳政治學報 第二十一期。
- 章光明 (2004)。〈警察與人權—一條流動其間的界線〉。中央警察大學學報第四十一期。
- 章光明 (2008)。〈轉型社會中的社區警政與家戶訪查〉。中央警察大學學報 第 45 期。
- 許志雄 (1999)。〈人權的「光」與「影」〉。月旦法學雜誌第 44 期。
- 陳文瑛、莊千慧。〈推動為民服務工作沿革與精進方向〉。研考雙月刊第 36 卷第 6 期。
- 陳明傳(1989)。〈變遷社會中警察角色的調適〉。中央警官學校 警政研究所 警政學報。第 15 期。
- 陳添壽(2002)。〈政經轉型與警察角色變遷之研究〉。中央警察大學警學叢刊。第

33 卷第 2 期。

葉毓蘭、李政峰 (2002)。〈以信賴為基礎的社區警政作為〉。中央警察大學警學叢刊 第 33 卷第 3 期。

趙永茂(1986)。〈派系參與與民主價值取向之相關分析：台灣省鄉鎮(市)長、民意代表之分析〉。政治學報 第 14 期。

趙永茂(1996)。〈台灣地方派系的發展與政治民主化的關係〉。政治科學論叢第七期。

趙永茂(1998)。〈地方政治生態與地方行政的關係〉。政治科學論叢 第九期。

蔣基萍(2000)。〈剖析警察與社會的互動關係〉。警學叢刊。第 30 卷 6 期。

藍佩嘉(1998)。〈銷售女體，女體勞動：百貨專櫃化妝品女銷售員的身體勞動〉。台灣社會學研究第二期。

### 會議論文：

林火旺(2007)。〈心靈解嚴：公民教育與民主深化〉。論文發表於元智大學社會系、人文社會學院、台灣師範大學教育活動領導學系、教育學院聯合主辦「兩岸四地公民教育與公民社會研討會」主題演講。

胡全威(2003)。〈惡紫奪朱：台灣民主政治中的民粹〉。發表於「台灣政治學會年會暨世局變動中的台灣政治學術研討會」，台灣政治學會 12 月 13-14 日。

游盈隆(2013)。〈苦澀的果實：論民進黨八年執政的民主憲政表現〉。發表自民進黨八年執政研討會「民主憲政」場次。

### 博、碩士論文：

涂一卿(1994)。〈台灣地方派系之社會基礎—以嘉義縣地方派系為例〉。東海大學社會學研究所博士論文。

陳華昇(1993)。〈威權轉型期地方派系與選舉之關係：臺中縣地方派系之分析〉。台灣大學政治學研究所碩士論文。

## 雜誌新聞報刊：

《自由中國》第十九卷第十一期。

ETtoday 社會新聞，2014-02-24，扯鄉下人說法！桃縣議員羅文欽動手還罵三字經。

TVBS，2010-10-18，警察不能吃飯？警開公務車買麵 恐違規。

TVBS，2011-10-04，酒駕撞救護員涉縱放 交警記過嚴懲。

中時電子報，2013-06-07，〈警界人生〉瘋傳 基層唱心酸。

中國時報，1997-06-15/焦點新聞。

中國時報，2007-02-25，陳宜中(2007)，〈吳乃德沒有說清楚的問題〉。

進諫(2000)。〈淺談警察人事再造〉，收錄在《警光雜誌》第 523 期。

賴和著。〈不如意的過年〉。原載於《台灣民報》。

聯合報，1996-01-16/20 版/區里新聞，警察社區化 全面上路。

聯合晚報，1997-05-25/05 版/新聞掃描線，人民保母 服務到”家”。

聯合報，1999-04-05/17 版/台北焦點，鼓勵警察為民服務 有獎。

聯合報，2000-06-23/3 版/焦點，柏楊、許信良、施明德 獲邀參加世界民主論壇。

聯合報，2003-06-16/A15 版/民意論壇 王誨，〈警政改革…口水般自人間蒸發〉。

聯合報，2006-10-21/C1 版/基隆·文教，議員關切電話，不接要罰。

聯合報，2009-10-14/B1 版/宜花·運動，議員罵警員 判拘役 70 天。

聯合報，2010-02-24/A4 版/要聞，錄音錄影全程存證 員警態度差 小心發配邊疆。

聯合報，2010-07-18/A10 版/社會，影音自保 警察執勤如記者連線。

聯合報，2012-11-13/B1 版/基隆·運動，關說案開庭 張通榮否認犯罪。

聯合報，2013-06-20/A3 版/焦點，酒駕拒測 各種現形記。

聯合報，2013-08-16/A16 版/綜合，獎過頭？1 次兩大功 8 成是警官。

## 其他：

〈基層員警看了都會哭〉。網路全文：

<http://fireman.tw/forum.php?mod=viewthread&tid=18446>

「什麼『基層！』我們是警察」臉書社群。

Nownews 今日新聞網，2008-04-17。全文網址：

<http://rumor.nownews.com/rumor/rumor.php?eid=4143>

中華民國第十任總統陳水扁宣誓就職演說全文。全文網址：

[http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_3730000/newsid\\_3731100/3731187.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_3730000/newsid_3731100/3731187.stm)

台北市大安分局為民服務白皮書。全文網址：

<http://tapp.tcpd.gov.tw/ct.asp?xItem=76537&ctNode=8071&mp=108131>

台灣民間真相與和解促進會。〈什麼是轉型正義？〉。取用時間 2014.09.19。

<http://www.taiwantrc.org/justness.php>

警察專科學校 100 學年度第一學期開學典禮，警政署副署長何海民致詞。

全文網址：

<http://department.tpa.edu.tw/secre/100.09.05%20100%E5%AD%B8%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E7%AC%AC1%E5%AD%B8%E6%9C%9F%E9%96%8B%E5%AD%B8%E5%85%B8%E7%A6%AE%28%E4%BD%95%E5%89%AF%E7%BD%B2%E9%95%B7%29.pdf>