

# 第一章 緒論

從事警察行政工作是一項典型的直接為民服務的過程，有心酸有苦辣，更有離家背親的經驗，但能有為民服務的機會，所謂「身在衙門好修行」，我們看到國家在安定中進步，自然有許多筆墨難以形容的喜悅；看到社會動盪，民生凋敝，自然亦感同身受，力求再接再厲，對社會做出更大的貢獻。

在此努力過程中，看到政府改造工程的推動，似乎永無終止，其原因何在？尤其工作所在的保安警察機關正處於業務轉型，機制調整之十字路口，實有細心思考，予以提供改革建議之心願，遂擬此課題為文探討之。

## 第一節 研究動機與目的

自從 1911 年泰勒的「科學管理原理」問世後，各家學者紛紛針對組織管理提出各種理論，然而無論哪一種理論，專業分工是不變的方向，「專業化」一詞已成為一個有組織且上軌道的公司或機構所追求和依循的目標。警察機關所處理的工作包羅萬象，單憑行政警察是無法做到面面俱到，達成民眾對治安的全般要求，於是「專業分工」便成為任何一個現代化警察的必然趨勢，而我國的警察機關也因應社會治安需求及業務需要，依現今警察機關主管業務性質之不同，可劃分為行政警察、刑事警察、交通警察、保安警察、外事警察、航空警察、婦幼警察……等類，其中保安

警察有其獨立的領域，是主要的警察作用之一。<sup>1</sup>

我國保安警察權的發動，除依警察法第 5 條第 1 款「內政部警政署執行全國警察行政事務，並掌理關於拱衛中樞、準備應變及協助地方治安之全國性保安警察業務。」之全國性保安警察作用外，尚有同法第 9 條第 7 款「警察依法行使有關警察業務之保安、  
、  
等事項」之地方行政警察業務職權之分工規定，是以，保安警察工作係維護社會安寧秩序，保障國家安全的一種治安工作，著重在事前預防，凡為防止治安事件發生的各種作為，如警備、警衛、警戒、檢查、取締處理等均應策劃辦理，以達到保護社會安全之目的。<sup>2</sup>

在全球行政革新的浪潮下，為提昇國家競爭力，我國亦積極投入政府改造工作，行政院於民國 91 年 5 月成立「行政院組織改造推動委員會」如火如荼的展開一連串政府改造工程。行政院並優先帶頭推動「行政院組織法修正草案」，藉由簡併行政院及所屬機關總數及內部單位數，管制中央政府總員額數，減少政府支出及擴大民間參與公共事務等目標，應用企業經營之理念，透過法人化、公辦民營或民營化，以提高政府效能。<sup>3</sup>

## 壹、研究動機

在我國政府組織改造工程下，內政部警政署各署屬機關及地方 25 縣市所屬近七萬的警力，職司全國治安工作，組織可謂龐大，亦為政府組織重要之一環；尤其是警政署直屬各機關更是直接受

---

<sup>1</sup> 梅可望，《警察學原理》。臺北：警專，民 91，頁 124-125。

<sup>2</sup> 翁萃芳，《保安警察》。桃園：中央警大出版社，民 96，頁 1。

<sup>3</sup> 政府再造，《行政院研究發展考核委員會》。民 92，頁 14。

到組織精簡政策的衝擊，例如臺灣省保安警察總隊即被列為裁撤機關。內政部警政署保安警察第一總隊在民國七十年代，由於在野黨勢力擴大，政局動盪，民眾集會活動頻仍，於民國 79 年 1 月 1 日分別於中、南部增設保安警察第四、五總隊；爾今我國民主政治發展已步入軌道，社會運動逐漸減少並趨於理性的情形下，原本主要處理聚眾活動及協助地方治安等社會秩序維護的保安警力需求減少，保一、四、五總隊的組織編制亦逐漸縮編。

但自民國 95 年 9 月中旬「反貪腐運動」展開後，由於內政部警政署保一、四、五總隊機動保安建制警力有限，各地方政府警察遂以任務編組紛紛北上支援維安勤務，造成各地方警力負擔沉重，甚有地方政府首長基於本轄治安顧慮或個人政治立場，而拒絕警政署調派支援勤務之說。由於保安警察在設計機制上是屬於預備及協助之警力，相較於行政警察而言，常被認為是可有可無者，但「養兵千日用在一朝」，一旦發生重大維安事件時，往往需要於短時間內以「優勢警力」來維持公共秩序，保障社會安定。綜上，本研究動機有三：

## 一、有鑑於保安警察工作的特殊性以及專業性而思整合的必要性

我國保安警察機關除保安警察第一、四、五總隊主要負責支援北、中、南、東部各警察機關處理聚眾活動勤務，擔任機動保安警力任務外，尚有保二總隊負責維護經濟部所屬各國營事業單位廠區安全；保三總隊主要維護財政部其所屬機關安全維護、協助海關查緝走私及貨櫃落地安檢工作；保六總隊則負責拱衛中央憲政機關，準備應變及其他有關安全警衛等事項；臺灣保安警察總隊勤務以省營事業機構安全維護為主。由上可見，各保安警察總隊負責掌理事項各異，迥然不同，各具其專業性及特殊性，然

而其中仍不乏有相同之處，如保二、保六、臺灣保警總隊均有所屬事業機構或中央部會之駐地安全維護任務，其勤務性質相近，似有全般檢討加以整合之需要。

## 二、有鑑於保安警察工作的發展性以及智慧性而思統合的可能性

在我國政府改造工程中，確定組織規模精簡化的原則，內政部警政署亦朝此方向規劃，然而為維持地方治安需求警力，僅能拿警政署所屬機關開刀，於是有大量警力員額的保安警察機關，就成為主要的檢討對象。然而保安警察工作是否真能完全由替代役男所取代？當面對群眾活動時，由一群僅受過鎮暴逮捕訓練，並未具有公務人員身分，無警察專業能力的替代役男來執行是否恰當？尤其在現今的替代役政策下，替代役男的來源愈來愈少，而且役男的素質持續低落無法改善的情形下，保安警察未來的發展走向實是一個足以探討的課題。

## 三、有鑑於保安警察工作的集體性以及團隊性而思結合的積極性

按內政部警政署保安警察總隊組織通則第8條「保安警察總隊為便於執行任務，得視勤務需要，設三至十二大隊，每大隊設三至五中隊，、、、」，相較於內政部警政署所訂之「地方警察機關員額設置基準」第3條規定，「地方警察機關員額設置，以轄區人口核算設置員額，再分別依面積、車輛數及犯罪率核算增置員額。」，可見保安警察係以團隊集體之方式執行勤務，而非如地方行政警察有其各自的警勤區，必須單獨執勤。因之，保安警察是否需要以大量警力，方足以達成任務的治安工作項目，如聚眾活動、集會遊行等勤務，值得進行作業結合之積極性考量。

## 貳、研究問題與目的

基於上揭研究動機，再以工作所在的保安警察第四總隊之組織調整加以觀察，本研究似可由下列問題進行研究：

### 一、保安警察第四總隊組織調整的過程為何？

保安警察第四總隊自民國 79 年成立以來，歷經多次組織架構調整，從原來的 5 個大隊 25 個中隊，縮編第五大隊改為 4 個大隊 20 個中隊，再因應地方基層警力擴編，人員移撥後改為 4 個大隊 16 個中隊，現因政府改造及組織精簡政策再縮編為 4 個大隊 12 個中隊，組織結構逐次縮編後，人員已大為減少。

### 二、保安警察第四總隊組織發展的取向為何？

由於保安警察第四總隊為內政部警政署直屬警察機關，其組織任務亦即警察法第 2 條所規定之依法維護公共治安，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利。在組織發展的過程中，一切活動均依從警政署的指示與派遣，因此其組織發展在內政部警政署的主導下，早期因我國民主發展轉型期間，群眾聚眾活動頻繁，需要大量警力鎮暴、止亂，故招募許多基層員警加入保安警察的行列，保安警察第四總隊的組織成員亦隨之增加。近年來因社會活動減緩，且在政府改造的風潮下，組織精簡，並配合地方警察治安需求下，保安警察第四總隊的基層警力配合移撥，組織成員則隨之大為減少。

### 三、保安警察第四總隊組織功能的演進為何？

依據警察法第 5 條第 1 款規定，保安警察係指拱衛中樞、準備應變及協助地方治安之警察業務。由於保安警察第四總隊前身為臺灣省保安警察第一總隊第一大隊，原本即負責中部地區聚眾活動機動保安警力工作，惟自民國 76 年以來，國內各種民主政策改革，群眾集會活動驟增，社會治安動盪不安，原有僅一個大隊的組織編制已不敷實際需要，始於民國 79 年 1 月 1 日因任務需要而成立保安警察第四總隊並改隸內政部警政署。主要負責中部八縣市（苗栗縣、南投縣、台中縣市、彰化縣、雲林縣、嘉義縣市）勤務支援與協助處理聚眾活動勤務，其組織功能與負責北部之保安警察第一總隊及負責南部之保安警察第五總隊相同，均為拱衛中樞、準備應變及協助地方治安之警察業務，僅係負責的區域不同而已。

#### 四、保安警察第四總隊組織作為的趨勢為何？

保安警察第四總隊主要負責中部八縣市（苗栗縣、南投縣、台中縣市、彰化縣、雲林縣、嘉義縣市）勤務支援與協助處理聚眾活動勤務，自民國 84 年 1 月 15 日起長期協助中部八縣市各警察局，並有中隊部各級幹部進駐警察局，以利人員派遣及溝通、協調等事宜，另與保安警察第一、五總隊輪流支援入出境管理局大陸人民馬祖處理中心管理違法入境大陸人民收容事宜，近年並有少數支援內政部警政署電信警察隊、保安警察第二警察總隊保護智慧財產權警察大隊及保安警察第一總隊維安任務特勤隊。在內政部警政署的指揮派遣下，參與的任務工作隨著社會治安需求日益增加，組織作為趨向複雜。

由上揭四大問題，可以切入研究的目的所在，應即是：

一、瞭解保安警察第四總隊組織的基本結構。

- 二、瞭解保安警察第四總隊組織的功能運作。
- 三、瞭解保安警察第四總隊組織的管理策略。
- 四、瞭解保安警察第四總隊組織的發展模式。

## 第二節 研究方法與架構

關於本研究所採用的研究方法，主要係以社會科學所慣用的質化研究為主，並以其可能產生的變數，製作研究架構。

### 壹、研究方法

本研究在研究方法上採質化研究方法，並以文獻分析法及實地訪談法二種。茲分別說明於下：

#### 一、文獻分析法(literary review method)

本研究是採質化研究，以文獻探討為首要，從既有的文獻中搜集、探討、發掘、分析及印證相關理論，並蒐集近年來相關政府組織資料及有關警察組織結構、組織功能之書籍、期刊、學術論文、博碩士論文、報紙以及政府相關出版品（如公報、統計資料、法令規章等）、網際網路上之公開於網頁之資料，以及整理分析歸納，並進行綜合之研讀、探討，以為本研究之基礎資料。

#### 二、深度訪談法(depth interview method)

本研究採深度訪談法，以非結構性訪談又稱之為非標準化訪問。這種訪問沒有使用訪問表格與事先準備好的訪問程序，對於

受訪者的反應也沒有任何限制。因此，訪問的情境較為開放，且具有很高的彈性與自由，訪問者鼓勵受訪者自由表達其思想，而僅以少許問題導引會談的方向而已，故在某些情況之下，連受訪者也不知道自己正在接受訪問自較不可能偽飾自己的反應。<sup>4</sup>因之，本研究自行設計非結構式訪談，對象有警政署科員 1 名，保四總隊警職人員 9 名，如表 1-1 所示。藉以瞭解保四總隊的組織變遷、組織任務及渠等對保四總隊的未來組織發展之期待。除電話訪談警政署科員外，其餘保四總隊 9 名人員均於保四總隊內當面訪談，徵得所有受訪者同意，以匿名方式進行，並做成紀錄，如附錄。

---

<sup>4</sup> 郭生玉，《心理與教育研究法》。臺北：精華，民 84.8，版 13，頁 147。

表 1-1：訪談對象一覽表

對象代號	服務單位	職稱
A	內政部警政署	科員
B	保四總隊	大隊長
C	保四總隊	組長
D	保四總隊	主任
E	保四總隊	組員
F	保四總隊	人事組員
G	保四總隊	保防管理員
H	保四總隊	分隊長
I	保四總隊	警務佐
J	保四總隊	隊員

資料來源：研究者自行整理。

## 貳、研究架構

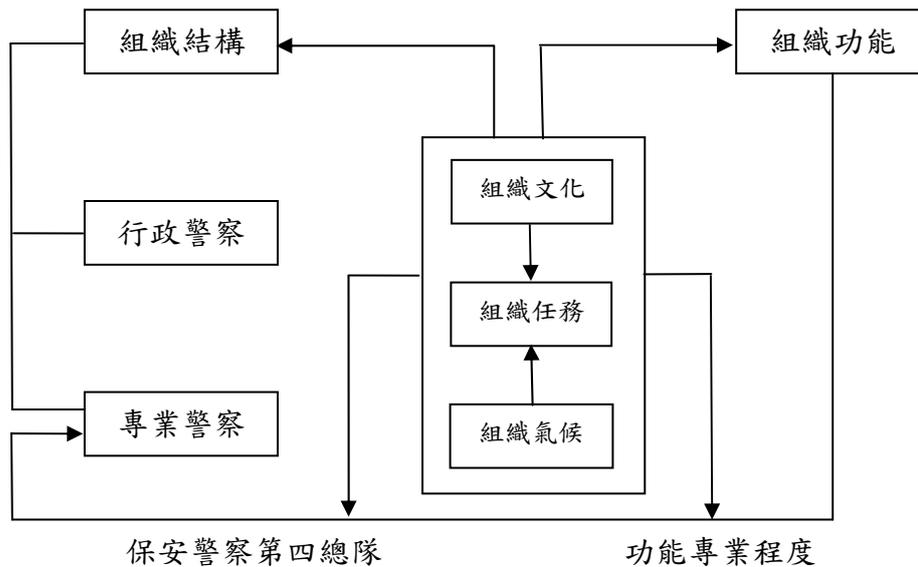
本研究主要以保安警察第四總隊的組織結構與功能為例，研究專業警察與行政警察組織結構的不同，以及組織任務在組織文化與組織氣候之交互作用下對組織結構及組織功能的影響；同時期望從保安警察第四總隊組織結構的變遷與功能的演變中，發展專業警察組織結構新設計、組織功能新思維與組織法制新建構等，研究架構如圖 1-1。略述之如下：

- 一、就保安警察行政系統之組織變遷，可說主要係受組織任務或組織使命之影響，其次才是組織文化或組織氣候。
- 二、基於上揭自變項之運作，始有其組織功能之設定，從而設計其組織結構。
- 三、由於保安警察業務之分殊化，將其警察類分為行政警察和專

業警察。

四、本研究係設定保安警察為專業警察，並特別以其功能專業程度，再區分為各總隊。

圖 1-1：研究架構圖



資料來源：研究者自繪。

### 第三節 研究範圍與限制

本研究因受限於組織的專業性與特殊性，以及在工作上的關係，其所研究範圍自須有所規範；相對而言，即產生若干限制。

#### 壹、研究範圍

警察機關組織具有多種不同性質之型態，我國警察法第 4 條至第 8 條及第 15 條之規定，分中央警察機關、直轄市警察機關及縣市警察機關等；同法第 5 條並將警政署所掌理之全國性警察業務分為五項：保安警察業務、外事警察業務、國境警察業務、刑

事警察業務、水上警察業務及各種專業警察業務。本研究主要針對內政部警政署所屬之保安警察機關，並以保安警察第四總隊為例，探討專業警察機關之組織編制及其組織功能。

固然依警察法第 5 條第 1 款，保安警察係指拱衛中樞、準備應變及協助地方治安之警察業務，而同條第 6 款又規定專業警察係指防護國營鐵路、航空、工礦、森林、漁鹽等事業設施之警察業務。質言之，保安警察與專業警察似有所區隔；唯內政部警政署保安警察總隊組織通則於第 2 條規定，保安警察總隊係分別掌理下列事項：

- 一、拱衛中央憲政機關，準備應變及協助地方治安事項。
- 二、國營與國、省（市）合營及特定事業機構之安全維護事項。
- 三、海關安全維護、配合查緝巡邏及安全檢查事項。
- 四、保安警察警力派遣、勤務規劃、訓練、督導及與業務有關之刑事、外事事項。
- 五、其他有關保安、警備、警戒、警衛及秩序維護等事項。

則含蓋上揭警察法所指涉之保安警察與專業警察二大業務。茲為利於研究分析，本論文將警察類分為行政警察與專業警察，蓋公共事務(public affairs)本可類分為一般公共事務(general public affairs)與專業公共事務(professional public affairs)，而警察事務固可分為治安與交通，但就其警察事務而言，則可將治安與交通劃歸為警察機關之一般行政業務，而在協辦業務方面似各有其特殊的任務與專業能力，恐非一般警察業務所可含蓋。基於此一認知和理解，本論文遂將保安警察總隊皆類歸專業警察，一方面便於分析；另一方面亦肯定各保安警察總隊之服勤應有其獨特之專業性，並非一般治安事務所可涵蓋。事實上亦有專著即指出保安警

察總隊可分為三大功能：<sup>5</sup>

一、鎮暴：保一、四、五總隊

二、專業警察：保二、三總隊；台保總隊

三、安全警察：保六總隊

而此鎮暴、專業警察及安全警察，其共同特質就是相對專業於一般行政警察之外；是以在學理上將七大保安警察總隊均劃歸為專業警察，應有其分析上之可行性。

依據「內政部警政署保安警察總隊組織通則」第2條第2項規定，各保安警察總隊由內政部警政署層報行政院核定設立。各保安警察總隊應於總隊前冠以隊次。是以，本研究乃針對上揭依據所成立之保安警察第一、二、三、四、五、六總隊為討論範圍；至保安警察第七總隊因業已改隸為行政院海岸巡防署海洋巡防總局，不予列入本研究範圍。另各縣（市）地方警察機關執行保安警察業務之保安警察大隊、保安警察隊，因非依上揭保安警察總隊組織通則成立，且分別隸屬所屬縣（市）警察局，亦非本研究範圍，合先予敘明。

## 貳、研究限制

本研究於進行過程中，固儘可能符合科學的研究方法，但仍存有下列之研究限制：

- 一、由於保安警察第四總隊成立於79年1月1日，且期間亦經歷次大大小小的組織變革，可能無法全面一一詳細闡述其組織變遷之歷程；僅能就現有文獻資料中，擇取數次影響重大的

---

<sup>5</sup>曾文豪，〈我國保安警察總隊組織重組之研究〉，碩士論文，中央警察大學行政警察研究所，民國93.6，頁165。

組織調整情形加以說明和驗證。

二、由於警察機關之組織設置，係有其整體社會之治安人力佈置的公共政策規劃，此方面又不免有其政治性考量，以致在歷史文獻之搜集和政策公文書之調閱，都有其困難度，而使本研究有所限制，亦是不得已之所在。唯本研究將儘經由深度訪談補其不足，唯究竟可達何種客觀而中立，則尚待查證。

## 第四節 相關文獻探討與重要名詞詮釋

本研究係先搜尋國內博碩士論文中相關論述，以供研究之重要參考；復由閱讀相關專著中確立相關重要名詞，並加界定。

### 壹、相關文獻探討

表 1-2：事涉警察組織結構與功能之博碩士論文一覽表

作者	篇名	重要發現摘要	研究途徑
曾文豪	我國保安警察總隊組織重組之研究	本研究發現保安警察總隊有中央集權化，受到內外環境變遷，政府經濟拮据，政府再造運動、地方基層警力擴編及替代役政策實施等因素影響，致使各保安警察總隊組織發生變化，研究者建議組織重組採近、中、遠程三階段，以漸進方式，相互溝通協調，保障員	本研究採「質化」研究，以「文獻探討法」與「深度訪談法」為研究方法。訪問相關警察學識專家 10 位，及具有相關警察實務經驗之警察人員 10 位，進行整理歸

		<p>警權益。同時研究者從 5 個面向—管理面、社會面、法制面、經濟面、政治面，建議 32 個組織重組策略，先從管理面著手，再依序逐一進行，由內而外，由簡而繁實施保警總隊組織重組。</p>	<p>納分析。</p>
陳隆順	女子警察隊組織結構與功能之研究	<p>一、本研究主要發現：各縣市（台北縣除外）女警隊組織結構為倒金字塔型，基層警員勤業務繁重，工作壓力大，獎勵嚴苛，升遷慢，業務與少年隊有部分重疊，婦幼安全預防工作短期無法看見成效、績效無法量化，長官對於婦幼工作不重視，與性侵害防治中心聯繫良好，但醫療院所配合度上有拖延難行之處。</p> <p>二、對於女警隊組織結構與功能建議：</p> <p>（一）婦幼人身安全政策方面：家暴法、兒少法等相關保障婦幼安全法條文太過理想化，有窒礙難行之處；掌理婦幼行政機構位階太低，建議行政院下設「婦幼部」，各縣市政府總預算將婦幼安全經費訂定</p>	<p>本研究採「質化」研究，以「參與觀察」與「深度訪談法」為研究方法，訪談全國 23 個縣（市）女警隊或婦幼組員警。本研究自變項為女警隊組織結構，中介變項為女警隊員警對勤、業務的勝任、個人成就感、獎勵制度等，依變項為婦幼安全工作的績效。</p>

		<p>標準百分比。</p> <p>(二)女警隊組織結構方面：建議女警隊的組織編制勿硬性規定，應視各地方的治安環境及案件發生率做適當規劃；提高婦幼安全宣導獎勵額度及獎金制度；辦理女警隊員警的刑事訓練，以提高問案品質；避免紊亂的人員借調，影響勤業務運作；救難專案須與取締色情勤務結合，避免發生勤務時間重疊時的排擠情形，</p>	
林頌惠	台中市警察局交通組織結構與功能之研究	<p>本研究主要發現：</p> <p>(一)個人部分：交通隊員偏重肇事處理訓練與違規罰單製作，對於一般行政警察工作缺乏了解；未設交通組的地方縣市警局，兼辦交通業務警察缺乏交通專業素養，且專責人員定位不明確，致配置派出所專責人員為交通警察或行政警察，認定不一；分局長多採「重治安，輕交通」政策。</p> <p>(二)團體部分：由於各分局交通組無具體任務與工作目標，其成立的表徵意義大於實質功能；且分局交通組屬於分</p>	<p>本研究之研究方法有「文獻探討法」、「比較研究法」及「深度訪談法」。共訪談 11 位台中市警察局與交通相關之員警，包含資深派出所警員、交通分隊隊員、交通事故處理警員、交通組長、分局長、前後任交通隊長、副隊長等。</p>

		<p>局長的幕僚單位，不屬於交通隊，在指揮違規舉發上，喪失整體一致性的效果。</p> <p>(三) 組織部分：郊區分局不利專責制度運作，人力不足，欠缺裝備器材，責任繁重，欠缺事故審核準則，建議專責人員之編制應歸屬交通隊，由交通隊通統一任免、遷調。</p> <p>(四) 環境部分：期望做到交通與治安並重；任務上積極防制交通事故；充實交通執法之相關科技裝備；建立交通警察專業人員升遷調補機制。</p> <p>二、對於交通組織結構與功能建議：</p> <p>(一) 個人部分：建議應強調交通隊員警均具事故處理能力並建立交通警察專業人員升遷調補機制。</p> <p>(二) 團體部分：研議將分局交通組改制為外勤組，成立「交通事故案件審核小組」，建立「服務型導向」的經營理念。</p> <p>(三) 組織部分：提升交通事故資料處理系統功能，建置交通事故案件資料圖文整合系統，研訂專責人員配置基準，</p>	
--	--	--	--

		修正郊區專責制度。 (四) 組織環境部分：建立審核準則，提供肇事分析研判表，運用地區道安安全會報機制，成立區域性之道安聯席會報編組成立縣市警察局交通研究發展單位。	
--	--	--	--

資料來源：研究者自行整理。

本研究與上揭事涉警察組織結構與功能研究論文，不同之處在於本研究討論行政警察與專業警察功能分工原則，從專業警察組織設計模式及變遷，以保安警察第四總隊為例，檢視保安警察的組織結構與功能運作，並且從組織結構、組織功能及組織法制三方面建構新方向，藉以開創保安警察之新格局。

## 貳、重要名詞詮釋

### 一、專業警察(professional police)

警察法第 5 條第 6 款規定，「關於防護國營鐵路、航空、工礦、森林、漁鹽等事業設施之各種專業警察業務」，這是專業警察法律上之依據。劉子民認為，專業警察是警察依其業務性質而分的一種，以保護國、省營事業或特殊行政單位人員與設施之安全為目的，使能充分發展其事業利益或行政效果。亦即在警政體系下，設置專業警察單位，協助推行有關公營事業或特殊行政。<sup>6</sup>

<sup>6</sup> 劉子民，《專業警察》。桃園：中央警官學校，民 83，頁 1。

依警察法第 5 條第 1 款，保安警察係指拱衛中樞、準備應變及協助地方治安之警察業務，而同條第 6 款又規定專業警察係指防護國營鐵路、航空、工礦、森林、漁鹽等事業設施之警察業務。質言之，保安警察與專業警察似有所區隔；唯內政部警政署保安警察總隊組織通則於第 2 條規定，保安警察總隊係分別掌理下列事項：

- (一) 拱衛中央憲政機關，準備應變及協助地方治安事項。
- (二) 國營與國、省（市）合營及特定事業機構之安全維護事項。
- (三) 海關安全維護、配合查緝巡邏及安全檢查事項。
- (四) 保安警察警力派遣、勤務規劃、訓練、督導及與業務有關之刑事、外事事項。
- (五) 其他有關保安、警備、警戒、警衛及秩序維護等事項。

則含蓋上揭警察法所指涉之保安警察與專業警察二大業務。茲為利於研究分析，本論文將警察類分為行政警察與專業警察，如第三節研究範圍所述不贅。

## 二、保安警察(peace preservation police)

警察為維護社會治安而執行公權力時，必須依法行使警察權能，學者梅可望認為，保安警察即以保護公共安全為目的行政作用(administrative action)。我國保安警察有二種涵義：第一是屬於行政警察範圍內的保安警察作用，如警察法第 9 條第 7 款列舉者；第二是屬於特種警衛的保安警察作用，如警察法第 5 條第 1 款所列舉者，執行後者的警察人員謂之保安警察人員（即俗稱為保安警察）。<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> 同註 1，頁 24。

學者翁萃芳則認為，由警察的定義及主管業務性質，今可稱保安警察者，係以保護社會公共安全為目的，防止一切危害為手段的警察作用。其工作良窳將直接影響社會治安、國家存亡，且保安工作著重在事前預防，其任務具有警備、警戒、警衛特性。除平時負責一般治安維護外，並兼負支援戰時工作之執行，其是安內工作中不可或缺的一種力量。<sup>8</sup>保安警察機關以性質區分為廣義之保安警察機關，如保二、三、六、七總隊及省保警總隊：此即防護國營事業（經濟部所屬）、海關緝私安檢（財政部所屬）等保安警察；狹義之保安警察機關，如保一、四、五總隊為機動保安警力，則為拱衛中樞、準備應變及協助地方治安之保安警察。<sup>9</sup>

如前述我國警察法第 5 條第 1 款規定，及內政部警政署保安警察總隊組織通則第 2 條之規定，本研究所指之保安警察，乃梅可望所謂的第二種涵義，屬於特種警衛的保安警察作用。質言之，依據警察法第 5 條第 1 款「內政部警政署執行全國警察行政事務，並掌理關於拱衛中樞、準備應變及協助地方治安之全國性保安警察業務。」這是屬於警備、警戒、警衛性質的全國性保安警察作用，其任務與範圍即如上揭所指拱衛中樞、準備應變及協助地方治安。執行本項工作者即是「保安警察人員」，如內政部警政署所屬之各保安警察總隊人員。此涵義之保安警察任務型態較固定，側重在警衛及警備工作，工作內容較單純，執行方式較一致，有制式的勤務準則可依循，且重視勤務的編配與執行。

至於梅可望所指的第一種涵義，依警察法第 9 條第 7 款：「警察依法行使有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業、建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項」，這是

---

<sup>8</sup> 同註 2，頁 5。

<sup>9</sup> 同上註，頁 22。

屬於行政警察範圍內的保安警察作用，為地方行政警察機關的內部業務與職權分工。此涵義的保安警察必須配合政經、社會環境之改變做必要之調適，方能有效達成任務，且強調對有關業務之研究規劃，故設置主管保安業務的幕僚機構，專責策劃推動保安勤、業務，俾以確保社會治安。此涵義可說是地方行政警察機關之保安業務範疇，非屬本研究範圍內，暫不予採納。

### 三、公共組織(public organization)

公共組織的意義有廣義與狹義之分，廣義的公共組織指的是不論是否屬於政府部門，凡不以營利為目的，而以服務社會大眾、提高公共利益為宗旨的組織，均為公共組織。狹義的公共組織則是指政府的行政部門組織，主要在達成特定的公共目的，通常包括如：保護人民生命、財產及應享的權利；確保資源不虞匱乏；扶助弱勢；提升生活品質；加強經濟發展；保護自然環境及增進人民福祉等。<sup>10</sup>

羅聖朋認為公共組織與私人組織的差異，從憲政體制上而言，公共組織要面對不同的權力核心，給予適當回應，其公共組織的權力遭到分割，使得政策執行不易推動，而且權力核心間互動競爭，協調整合的工作備極艱辛。為兼顧民主、公平、正義、社會責任等多元目標，經常會訂出多元重疊，甚至彼此矛盾衝突的組織目標；而一般企業組織其權力核心是單一而完整的董事會，具備完整的權威體系，組織目標在於追求利潤，也極為單純明確，且無憲政體制的羈絆。

---

<sup>10</sup> 江岷欽、林鍾沂，《公共組織理論》。臺北：空大，民88，頁10-11。

從公共利益上而言，公共組織存在的目的，就在體現公共利益，與企業組織的目標在追求私人利益不同。公共利益的基本理念，是將行政組織的完整性、權責相稱，以及客觀的行政中立價值，融入行政程序，如同正當程序於司法制度中的地位；亦即在日常的行政程序中，蘊含公共利益的考量，而非純為技術理性的產物，如此才能體現民主政治。

從市場機能上而言，公共組織所提供的產品與服務，毋須面對自由競爭市場的壓力。因為政府部門運作的成本是透過預算編列來支應，而非由市場的供需法則所決定。因此，便有公共組織在缺乏足夠市場誘因下，基於公共利益的考量，承擔公共財的生產與提供的業務；但也由於不受市場機制限制，而不易評估其績效的優劣。

從主權特質而言，主權(sov<sup>er</sup>eignty)是指政治社群中，有一「至高無上的政治權力與權威」的所在。行政機關與公務人員基於「公眾的信託」(public trust)執行主權意志。這種「權威式的分配」(authoritative allocation)，使得行政機關具有合法的武力，必要時可強制執行公共政策。該「合法的武力」(legitimacy force)於法有據，為社會大眾所認可，例如警察強力取締飆車行為，而企業組織便不具有此項特質，必須透過司法機關或警察，方能強制執行履行契約內容。<sup>11</sup>

#### 四、組織結構(organizational structure)

組織結構又稱組織架構，如同人體的骨架及建築結構，組織

---

<sup>11</sup> 同上註，頁 14-20。

結構在表達組織各單位連結的模式，也可說是組織內部分工、運作、互動的方式。隨著環境與時間的變遷，組織的結構型態也逐漸改變。卡茲和卡恩(D. Katz and Kahn)曾說：「組織結構，本質上就是人類設計出來的一種系統，它可能因為細故而解體；也可能超越時空的轉移和生物機體的凋謝，而持續數世紀之久。」由於組織結構是人為設計，並不是完美無缺，必須因應環境變遷做適度調整，以致組織殆可由早期的傳統結構進入理性官僚制度，再由目前的當代結構，進入未來鐘型或直立橄欖球型的結構。<sup>12</sup>

學者張潤書曾引用「世界百科全書大字典」(*The World Book Encyclopedia Dictionary*)對組織結構的意義做了以下定義：結構乃是一個有機體所有部分—器官或組織—的一種特定安排，因此組織結構即是「機關組織各部門及各層級之間所有建立的一種相互關係模式」。通常所指的組織結構乃是正式的，至少包括下列二點意義：

- (一) 它是指「正式關係及職責的一種模式—即機關組織的組織圖再加上工作說明書或職位說明書」。
- (二) 它是指「正式的法規、運作的政策、工作的程序、控制的過程、報酬的安排及其它一些引導成員行為的設計」。<sup>13</sup>

卡斯特(Kast)認為建立組織的成分有正式的與非正式的，正式的成分有：(1) 組織圖，(2) 職位，(3) 工作說明書，(4) 法令規章，(5) 權力關係的模式，(6) 溝通網路，(7) 工作流程等；非正式成分則是技術與社會及心理系統所產生的互動關係。<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> 彭文賢，《組織結構》。臺北：三民，民85，頁1。

<sup>13</sup> 張潤書，《行政學》。臺北：三民，民90，頁149-150。

<sup>14</sup> 同上註，頁152。

## 五、組織功能(organizational function)

結構與功能是組織的二個最主要部分，具有靜態和動態的二個特性；在組織中，結構與功能是相互關聯，相互作用，而非相互對立的。

張潤書認為組織結構通常係為了某些目的而成立，皆有下列四項功能：

- (一) 效率(efficiency)：組織結構建立就是要使組織能夠有效運用資源，以最小的輸入，求得最大的產出。因此，組織結構應具有效率的功能。
- (二) 溝通(communication)：良好的組織結構，不論對上、對下或平行之間的溝通，皆要能使其達到暢通無阻的狀態。具有溝通孔道的組織結構，才能發揮良好的溝通功能。
- (三) 工作滿足(job satisfaction)：組織結構若能提供其組織成員任務、責任、權力關係，並提供其地位及歸屬關係，當人員具有工作滿足感時，便能致力於組織中，為組織效命。
- (四) 組織認同(organizational identity)：組織是一群個人為完成既定目標所集結的組群(group)，必須透過有效的溝通與協調，方能群策群力，達成目標。因此，組織結構的功能便在於形塑組織成員的心理歸屬；復經由分工及權責的安排，而使個人的努力及行動齊一，為達成目標而效力。<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> 同上註，頁 153。



# 第二章 專業官僚組織的理論建構與發展取向

## 第一節 行政機關的組織模式

由於各個學者所處的時代與環境不同，對於行政機關的組織模式分類各有不同看法，分類型態亦不盡一致。傳統的組織理論有韋伯(M. Weber)所建構的「合法—理性官僚制度」(legal-rational type of bureaucracy)；泰勒(F. W. Taylor)主張的「科學管理學派」(scientific management)；費堯(H. Fayol)、古立克(L. H. Gulick)提出的行政管理學派等相關看法，其中對於行政機關組織模式的描述最典型的便是韋伯的「理性官僚模式」。<sup>16</sup>至於現代組織理論則強調彈性、有機、開放的組織結構系統，加拿大學者閔茲伯格(Henry Mintzberg)的七種組織類型，則最能夠解釋在何種環境下，組織就會發展出何種形式。因此，本研究主要以古典組織理論學者韋伯的理性官僚模式及現代組織理論學者閔茲伯格的分類模式加以論述之。

### 壹、韋伯的理性官僚模式

對韋伯而言，理性官僚模式是最理想的組織型態，它代表的是層級節制、責任與分工，強調命令與服從，重視控制與權威等。<sup>17</sup>韋伯所建構的理性官僚模式，在結構和程序上分別呈現下列之特

---

<sup>16</sup> 林鍾沂，《行政學》。臺北：三民，民 93，頁 99。

<sup>17</sup> 楊永年，《警察組織剖析》。桃園：中央警大出版社，民 87，頁 206。

徵。在結構方面強調：(1) 專業化的權限、職位和任務：即工作的分工和權威的分立；(2) 層級節制的權威：藉以達成協調專業化的活動與整合不同的管轄權限，尤其是最理性的官僚設計，組織的領導僅靠單獨的個人權威；(3) 永業化的結構：藉由永業化的結構，讓組織成員基於功績或年資在不同的專業層級間流動；(4) 持久性的官僚結構：不論組織成員的流動，官僚結構仍維持不變，社會賴以運作，不致混亂；(5) 官僚制度是大型的組織：社會上任何組織規模皆無法和其相提並論。<sup>18</sup>

在程序的特徵為：(1) 去人性化(dehumanizing)：將個人不理性的情緒因素從組織中加以去除；(2) 形式主義(formalistic)：因為官僚制度並非倚賴個人而是倚賴職位，有關組織結構的運作皆應形諸文字，溝通也以書面方式為主，並加以儲存成為檔案，成為權力的來源；(3) 規則拘束：官僚的運作強調依正式的規則進行，因此規則不但要書寫清楚而且要能被學習。規則除了敘明正當的職務程序和確保運作的規律性外，同時也在確保對事不對人和支撐層級節制的權威；(4) 高度的紀律化：官僚制度的規則和權威結構不但拘束個別官僚的行為，並對逾越者與不服從者加以處罰。<sup>19</sup>

Peter Blau 和 Marshall Meyer 針對韋伯「官僚模式」的項目及組織結構過程所指涉的內容整理如下：

---

<sup>18</sup> 同註 16，頁 103。

<sup>19</sup> 同上註，頁 104。

表 2-1：韋伯的官僚和組織性意含

根據韋伯的觀點	組織結構與形成過程的意含
符合組織目的的官方活動必須按照一定的步驟，且視為官方義務。	形式上的工作描述與工作職稱；專門化屬於水平式分派工作。
機關組織依循層級原則運作，也就是低階的行政單位在高階行政單位的控制與監督底下運作。	官僚的結構；權威根據其於層級內的地位屬於垂直式分派工作。
機關在治理上皆依循機制的抽象規則及應用於特殊案例的慣例。	普遍性；適用於組織內所有成員的法規和法條標準化且統一化。
典型的機關處理公務，係秉持著不受好惡與情緒影響的形式上中性精神。	客觀性；不帶個人好惡；不失偏頗；公正的政策制定。
職位的指派是根據年資或工作成果擇一考量，或兩者皆為考量來作為升遷標準。	甄補、任用與升遷皆以資格和工作成果為依據；精英領導制度；內部勞動市場；專業化。
經驗告訴我們行政組織的單純官僚型態，單純就技術面而言，端視其能達成高效率的程度有多少。	職位和任務的工具—目的性結構著重效率；組織注重效率，塑造典型的官僚輪廓。

資料來源：轉引自 David Jaffee, *Organization Theory: Tension and Change*, Singapore: McGraw-Hill Book Co., 2001, p.90.

## 貳、閱茲伯格對組織模式配置的分類

閱茲伯格認為組成結構配置的屬性，主要有組織中的各個部

分及人員、協調機制、設計參數及情境因素，屬性間互相呼應，並加諸在組織中形成拉力，視各種拉力強弱的表現情形，將組織配置模式主要分為七種：創業型組織、機械型組織、多角化組織、專業型組織、創新型組織、使命型組織、政治型組織。

#### 一、創業型組織(entrepreneurial organization)

當組織對策略願景有急迫需要時，策略層峰直接坐在作業核心的上面，透過直接監督達成協調，是一種集權化的結構配置。

#### 二、機械型組織(machine organization)

當組織對例行效率有迫切需求時，便有精密的中線與幕僚性結構，專門用來控制及保護作業核心。技術官僚施展合理化的拉力，使工作程序標準化，只鼓勵限制性水平分權的作法。

#### 三、多角化組織(diversified organization)

當組織為能有效率服務不同的市場時，通常會分成數個明確的單位，而這些單位的績效控制亦多半是透過產出的標準化達成。當中線經理人尋求自治權時，便會有一股割據結構的拉力，透過限制性垂直分權，將權力集中至自己所屬單位。

#### 四、專業型組織(professional organization)

當組織對完善的專業計畫有殷切需求時，作業核心的成員施展出專業化的拉力，儘量降低其他人對其工作的干預。

權力被完全的水平分權到作業核心上，協調的達成大多是透過知識與技術的標準化而來。在這種組織裡，只有小型的技術官僚與中線，卻有龐大的支援幕僚為後盾。

## 五、創新型組織(innovative organization)

當組織對高度精密的創新發明有迫切需求時，支援幕僚即施展合作的拉力，使自己參與組織的中心活動，於是幕僚與中線會相互連結，甚至結合作業人員，形成一個專家小組，其中成員皆是學有專精，透過彼此的調適達成協調，形成一個選擇性的垂直性和水平分權的單一系統。

## 六、使命型組織(missionary organization)

當標準化的規範成為組織中的主要協調機制時，意識型態便容易主導一切，出現一股凝聚力將成員拉在一起，於是組織即呈現使命型的結構配置，採用最單純的分權形式，組織信賴成員的決策和行動，絕對會為整個組織設想。

## 七、政治型組織(political organization)

當組織裡存在政治權謀，衝突的力量會把成員拉開，特別是組織中沒有任何一個協調機制可以主宰全局時，政治權謀也會產生主導力量。這種政治型的結構配置，並沒有集權或分權的穩定形式。<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup>上經譯，Henry Mintzberg 著，《閔茲伯格談管理：探索組織世界的奧妙》。臺北：百善書房，民 94，頁 174-178。

## 第二節 專業官僚組織的理論建構

本節依閔茲伯格針對專業型組織，分別從其基本結構、內部運作過程，以及該結構配置的情境如何等方面說明如下：

一個組織的工作內容很複雜，需要由專業人士來執行與控制，同時也需要保持組織的安定，讓專業人士的技術能透過標準化的作業程序加以發揮，例如：大學院校、綜合醫院、會計師事務所、手工藝公司等。當組織需要靠專家的一技之長或專業知識發揮功能，且都是生產標準化的產品或服務時，便會採用專業型的官僚形式。<sup>21</sup>

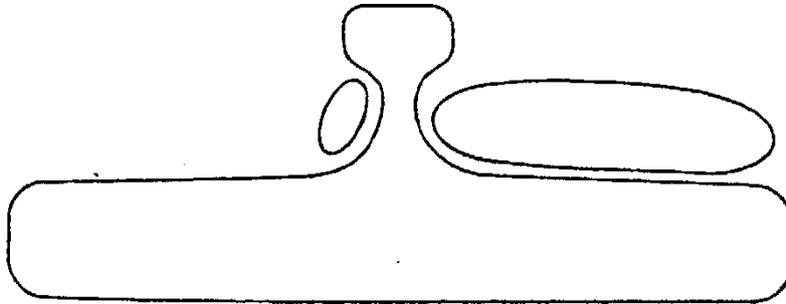
專業型組織的結構是官僚化且分權的；靠訓練來標準化各項專業技巧。運作的主要關鍵在於分格化系統的創造，在這個分格化系統中，在專業化的限制下每個專家均可自主地工作。專業型組織專業性工作的管理面很廣，僅有最少的技術官僚以及中線階層，另外還有很多像機器一樣的支援性幕僚來支援專業人員，如圖 2-1 所示。<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> 同上註，頁 270。

<sup>22</sup> 同上註，頁 269。

圖 2-1：專業型組織的結構



資料來源：上經譯，Henry Mintzberg 著，《閔茲伯格談管理：探索組織世界的奧妙》。

臺北：百善書房，民 94，頁 268。

專業型組織必須靠技術的標準化達成協調，而技術的標準化主要是透過正規訓練完成。這種組織僱用受過適當訓練的專業人員作為其作業核心，並給他們相當多工作上的支配權；也就是不管這些專業人員的知識與技術標準化程度有多少，案件的複雜性使得這些專業人士在運用上有斟酌的自由，在很多的判斷之下，沒有兩個專家會以完全相同的方法運用其技術與學問。在專業型組織中，訓練是相當複雜的，例如大學院校裡的教育或是在職訓練等，都是需要經過一段相當長的時間才能提升專業素養，而訓練的目的都是為了把規定的程序加以內在化。<sup>23</sup>

專業型官僚組織與機械型官僚組織有顯著的不同。機械型官僚組織會自行產生自己的標準—透過它的技術官僚，由中線經理人加以強化；而專業型官僚組織的許多標準是源於結構外的，也就是一些自治性的協會組織，專業人士及其他機構的同行皆屬於

---

<sup>23</sup> 同上註，頁 271-272。

同一種協會，協會訂出共通的標準，以確保彼此間是用同一套專業技術。因之，機械型官僚組織是階級職權—辦公室權力；而專業型官僚組織則強調專業職權—專業權威。<sup>24</sup>

在專業型組織中，專業人士的工作並不需要被直接監督，彼此之間也不太需要調適，其作業單位很龐大，是該組織中最主要的部分；而支援性幕僚則是為了服務作業核心設計的，例如醫院裡的清潔單位、大學內的印刷單位、圖書館等相當完整精細的單位，它們就如同專業型結構配置中附設的機器。另外有些專業人士不只支配自己的工作，也承攬一些行政事務，對影響他們的行政決策握有集體的支配權，包括；聘雇人事、升遷與資源分配等。但因行政工作需要彼此協調，所以在這階層上也會出現許多任務性的委員會及特別小組。

專業型組織中統治階級的行政主管，例如醫院的院長或大學的校長，與創業型及機械型組織相較，權力則少了很多，他們行政管理最主要的工作是表現在對外角色上，如公關活動、與外界進行協商等。雖然表面上是聽從專業人士，但只要能夠為專業人士提供好處或抵擋外界干預，該行政主管就能在這組織中有權進行分配，並保有自己的權力。<sup>25</sup>

專業化官僚制度改變了中央集權控制的原則，允許員工有較大自主權，適合於處理任務相當複雜而又較為穩定的環境。在此環境下，由具備必要技巧和才能者擁有相當自主和裁量權，以便隨時在工作中發揮作用，以致在專業化官僚制度中，組織結構重視平坦型態，高架式的層級節制會被實行分權制的權力體制所取

---

<sup>24</sup> 同上註，頁 272。

<sup>25</sup> 同上註，頁 277-279。

代；再者，透過專業的訓練和對主要的操作規範的接受，而非由主管直接控制，達成組織標準化和整合的要求。<sup>26</sup>

### 第三節 專業官僚組織的發展取向

由於專業官僚模式其專業化趨向高社會性、法制化低、集權化也低，在面對複雜而穩定的環境，常是依循既有的行為規範，而呈現機械性的組織結構。<sup>27</sup>事實上，專業官僚組織有其特殊環境，其機械性的行為模式自然有其不能因應環境的窘境，比如：醫院治療病患，一旦發生醫療糾紛，即顯得束手無措，多半賠錢了事，主要就是專業官僚並無行政處理能力之培育，一旦發生醫療糾紛需要醫療以外的知能，即顯得手忙腳亂。

對於專業官僚組織之存在，必將是未來組織發展的特性，但其在因應變化莫測的組織環境，恐怕需要另外培育一般官僚組織的管理人才，以處理可能發生的環境衝突。具體的說，其在組織發展過程中，將會發生下列值得檢討和策進的現象：

#### 壹、專業官僚組織缺乏管理人才

專業型組織問題發生的起因，最常見的就是沒有外力可控制專業人士和專業技術。因此，當問題發生時，專業型組織經常缺乏管理人才，常以最明顯的方法進行控制，方法之一就是直接控制，也就是以直接的監督控制專業人士，但往往是無效的。此外，運用財務上的控制，以及對一些不負責任的專業人士行為，施以

---

<sup>26</sup> 同上註，頁 138。

<sup>27</sup> 紀俊臣，《地方政府與地方制度法》。臺北：時英，民 93.9，頁 2。

法律制裁，則會奏效。說明問題的解決之道，在於培養或進用具有管理專長的管理人才；若有專業人士無法勝任工作時，透過技術官僚所制定的計畫，或者是行政命令，讓無能的專業人士得到適當的安排與處置。<sup>28</sup>

## 貳、過於重視專業忽略通才，缺乏統合人員，有見樹不見林之憾。

專業型組織可以靠技術的標準化，在作業核心裡有效的進行協調，但那只是鬆散的協調機制，不足以應付組織的多元要求；其中一個需求就是協調專業人士的工作與支援幕僚的工作。專業人士一下達命令，就可將卡在垂直性權力與水平性權力之間的支援幕僚完全掌握；另一個需求則是專業人士之間的協調。專業型組織多半被視為許多獨立個體組合而成的共同體(community)，這些個體享受共同的資源和服務。儘管格式化過程對組織非常有助益，但仍免不了有些事情會掉進各個格式之間的縫隙裡。由於專業型組織缺乏明顯的協調統合機制來處理，難免會發生衝突，必須常常評估一些設想不完善的計畫和事件，便極容易產生衝突問題。<sup>29</sup>

在專業型組織裡重視專業人士和格式化過程，需要合作時或運作上便容易發生本位主義問題，尤其遇到需要創新時，在各個格式之間重新安排，往往需要一些集體的行動，而集體過程的複雜性所引起的抗拒，也會使得創新作法無法順利進行。這就是所謂的專業官僚。<sup>30</sup>因此，專業領域的通才或是能夠統合各個專業人

---

<sup>28</sup> 同註 20，頁 294。

<sup>29</sup> 同上註，頁 290。

<sup>30</sup> 同上註，頁 293。

士意見的人，是超越專業型組織的原始設計；也是專業型組織創新的新契機。

儘管專業官僚組織可能發生上述負面的現象，但就公共組織發展而言，專業官僚組織的發展，不但是必然，而且是常態。這是因為：

### 一、專業化是專業官僚組織發展的思維前提。

由於專業官僚組織內的工作非常複雜，需要高度的專業知識和技巧才能完成，惟有學有專精的專業人士才能做到，因此專業官僚組織擁有越多的高度專業領域的人士，則其組織發展空間越大，其專業領域地位愈高。事實上，這就是知識經濟對官僚體系的衝擊之結果。

### 二、分權化是專業官僚組織發展的架構設計。

專業官僚組織依賴受過訓練的專業人士，而且為完成其作業核心的工作，組織必須給予相當的授權。因此，專業官僚組織會顯現出相當高度的分散權力分配，在決定作業和策略時，該等權力均流向專業人士的作業核心階層。<sup>31</sup>

### 三、官僚化是專業官僚組織發展的人力運作。

專業官僚組織的環境是穩定而複雜的。在這錯綜複雜的作業內需要受過高度訓練、並且能夠提供標準化技巧和擁有

---

<sup>31</sup> Henry Mintzberg, *The Strategy Process*, New Jersey: Prentice-Hall. In., 1995, p. 156.

相當自主權的人。而專業人士擁有自主權，則是接受過嚴格的訓練，足以確保其所做之決定可被同業接納，該自主權仍是在專家的控制與監督之內。因之，專業官僚組織所運用之人力，亦須有其一套高度規則性與複雜性之機制可供依循，從而形成官僚式之組織體系。

基於此種組織發展的思維，行政體系應在政府改造時，多以如何建構專業組織並以維持服務品質的前提，進行公共組織的創造和調適，從而形成有能且有靈的行政組織體系。

# 第三章 臺灣專業警察的組織設計與組織變遷

臺灣警察行政組織系統，一般看法應屬機械式的官僚模式，但為因應群眾運動的多元化政治活動，如以官僚模式所建構的警察組織系統，實已不能有效因應該等多元化的政治街頭運動的秩序維護需要。因之，保安警察總隊之組織模式，已跳脫一般官僚模式，而以比較專業的知能，強化知識管理，並以其特殊街頭運動的了解，而有不同的維護社會秩序之作為，本研究即在本章就其組織設計和因應階段性任務之組織變遷，略加闡述於后。

## 第一節 行政警察與專業警察的功能分工原則

我國警察法第 2 條規定，警察任務在於依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利。這是我國各種警察任務的依據，而各種警察依其業務不同，其各自任務與功能亦有所不同。本研究將警察類分為行政警察與專業警察，曾有學者對於專業警察與行政警察之間有下列四項不同之區別，似可說明行政警察與專業警察在組織體質上之差異性所在：

- 一、**隸屬關係不同**：專業警察大都隸屬於警政上級單位，兼受所附隨之事業機構或特殊行政單位指揮監督。而行政警察則都隸屬於地方政府，受警政上級單位指揮監督，如縣、市警察局隸屬縣、市政府，受內政部警政署指揮監督。

二、**防護對象不同**：專業警察之防護對象為其所受指揮監督機構之員工及設施。而行政警察防護對象為一般民眾及其財產。

三、**經費來源不同**：專業警察之經費，均由其所受指揮監督機構編列支應。行政警察之經費，則由各級地方政府編列支應。

四、**管轄範圍不同**：專業警察之管轄範圍，以其所受指揮監督機構及行政設施財產所在地為限。行政警察之管轄範圍，則以行政區域為限。兩者管轄區域大小差異懸殊。<sup>32</sup>

依據警察勤務條例第 3 條規定，警察勤務之實施，應晝夜執行，普及轄區，並以行政警察為中心，其他各種警察配合之。同法第 5 條及第 6 條規定，警察勤務區（簡稱警勤區）為警察勤務基本單位，警勤區之劃分，應參酌治安狀況、地區特性、警力多寡、工作繁簡、面積廣狹、交通電信設施及未來發展趨勢等情形，適當調整之。且同法第 11 條及第 12 條規定，行政警察的勤務方式個別的有勤區查察，於警勤區內，由警勤區警員專責擔任，以戶口查察為主，並擔任社會治安調查等任務；另有巡邏、臨檢、守望、值班及備勤為共同勤務，由服勤人員按勤務分配表輪流實施。所以，從警察勤務條例上可明顯看出行政警察的法制上功能，即為一般我們常見之各級地方縣、市警察局派出所員警所執行之工作。

依警察法第 5 條規定，內政部設警政署，執行全國警察行政事務，並掌理下列全國性警察業務：

一、關於拱衛中樞、準備應變及協助地方治安之保安警察業務。

---

<sup>32</sup> 同註 6，頁 5。

- 二、關於保護外僑及處理涉外案件之外事警察業務。
  - 三、關於預防犯罪及協助偵查內亂、外患重大犯罪之刑事警察業務。
  - 四、關於防護國營鐵路、航空、工礦、森林、漁鹽等事業設施之各種專業警察業務。
- 同法第 6 條規定，保安警察遇有必要派往地方執行職務時，應受地方行政首長之指揮、監督；刑事警察兼受當地法院檢察官之指揮監督；各種專業警察得由各該事業主管機關視業務需要、商准內政部依法設置，並由各該事業主管機關就其主管業務指揮、監督之。因此，我國各專業警察係掌理警察專業分工下法制上所賦予之特定業務，並且兼受其他相關機關的指揮、監督。

由上可見，專業警察均有其業務上之特定任務，係屬於專業功能導向，而不同於行政警察的地方治安導向，兩者由於功能分工屬性的不同，以致有上述組織體質上的差異，但兩者在工作勤務上則可視需要互相協調配合，且因多數專業警察之分支機構，分布於臺灣各區域，組織設計上在內政部警政署的統一指揮下可發揮整體統合作用。

## 第二節 專業警察的組織設計模式

本研究將警察類分為行政警察與專業警察，因此，除各直轄市、縣（市）警察局所屬之行政警察，其餘隸屬於內政部警政署之警察皆可謂專業警察。而依上述之警察法第 5 條所規定之警政署所掌理之全國性警察業務，以及內政部警政署組織條例第 5 條所規定：「本署得設刑事警察局、航空警察局、國道公路警察局、鐵路警察局、港務警察局、保安警察總隊、臺灣保安警察總隊、

國家公園警察大隊、警察電訊所、民防防情指揮管制所、警察廣播電臺、警察機械修理廠及臺灣警察專科學校；其組織，以法律定之。」可以發現，有關專業警察的組織架構設計亦均是建構在內政部警政署組織條例規範之下。

我國現有保安警察總隊共計有 7 個：保安警察第一、二、三、四、五、六總隊與臺灣保安警察總隊，均隸屬於內政部警政署。除臺灣保安警察總隊依其自屬之「內政部警政署臺灣保安警察總隊組織條例」設置外，其餘六個總隊組織編制均以「內政部警政署保安警察總隊組織通則」為成立之依據。本研究以「內政部警政署保安警察總隊組織通則」為例，該法第 2 條規定，各保安警察總隊由內政部警政署層報行政院核定設立。各保安警察總隊應於總隊前冠以隊次。從該通則可知，保安警察總隊可分為總隊部、大隊部及中隊部三個主要層級：(參見圖 3-1)

- 一、總隊部得視業務需要，設警務組、督訓組、安檢組、後勤組、秘書室、保防室及勤務指揮中心，分別掌理保安警察總隊之警政事項。總隊部置總隊長、副總隊長及主任秘書各 1 人；組長 2 至 4 人；主任 3 人；秘書 1 至 3 人；督察 1 至 5 人；督察員 2 至 10 人；組員 24 至 70 人；技士 1 人；技佐 1 或 2 人；辦事員 8 至 20 人；雇員 8 至 20 人。設人事室依法辦理人事管理事項，會計室依法辦理歲計、會計並兼辦統計事項，各置主任 1 人，所需工作人員，均就各總隊所定員額內派充之；得設醫務室掌理有關保健、醫護事項，置主任 1 人；醫師 1 或 2 人；藥師 1 人；護士 1 至 3 人。
- 二、大隊部得視勤務需要，設 3 至 12 個大隊，每大隊置大隊長、副大隊長各 1 人；督察員、警務員、總務員、保防管理員各 1

人；技士 1 人；辦事員 1 或 2 人；雇員 1 或 2 人。

三、中隊部得視勤務需要，每大隊設 3 至 5 中隊，每中隊置中隊長、副中隊長 1 人；警務員 1 至 3 人；分隊長 3 或 4 人；技佐 1 人；警務佐 1 人；小隊長 9 至 12 人；隊員 80 至 144 人；雇員 1 或 2 人。各中隊必要時得直屬於總隊部。

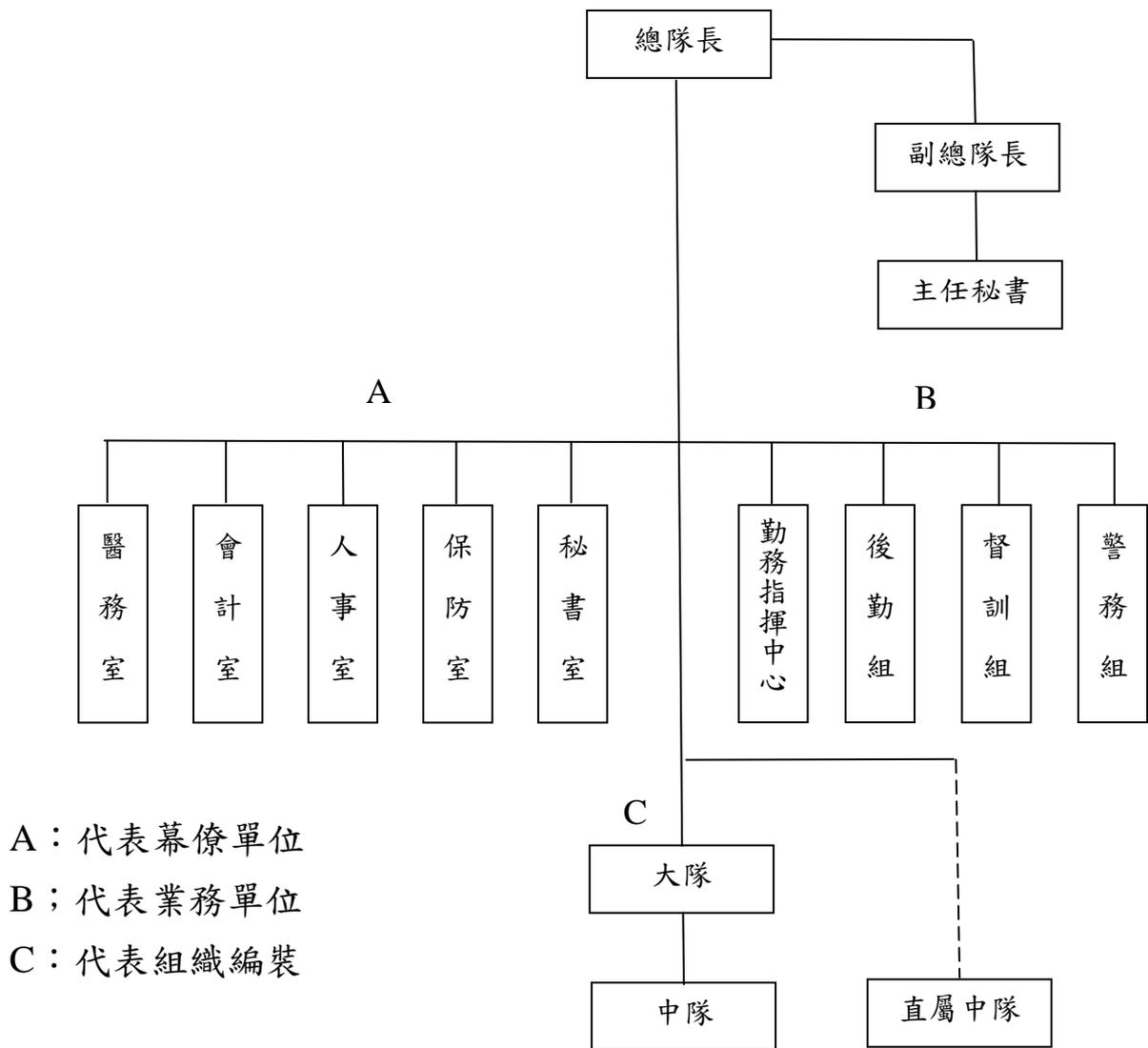
至於保安警察第六總隊，因其性質特殊，依同法第 9 條規定：「保安警察總隊為負責中央憲政機關首長安全警衛事項，得設警官隊，由內政部警政署層報行政院核定設立；各警官隊均冠以隊次。」警官隊置隊長 1 人；副隊長 1 至 5 人；組長 4 至 20 人；組員 44 至 220 人；技士 1 或 2 人；辦事員 1 至 3 人；雇員 1 至 3 人。此外，保安警察第三總隊因執行進口貨櫃安全檢查業務，另有設置安檢組及任務編組性質之刑事警察隊及資訊室。

綜上來看，各總隊可依其業務性質組織彈性分工，實際上各總隊的水平分工並無太大差異；即各總隊有類似的組織結構。因此，在實際運作保安警察總隊仍受制於固定的組織結構。<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> 同註 17，頁 306。

圖 3-1：內政部警政署保安警察總隊組織系統



資料來源：研究者自行整理。

另由於保安警察負有協助地方治安之責，依警察法第 6 條規定，保安警察遇有必要派往地方執行職務時，應受當地行政首長之指揮、監督；所謂當地行政首長，依同法施行細則第 7 條規定：「保安警察派駐地方執行職務時，兼受直轄市、縣（市）長指揮監督」。此外，同法施行細則第 7 條亦規定，當保安警察派駐地方執行職務時，其與當地警察機關之聯繫準則如下：

一、保安警察依指揮監督機關首長之命令，執行特定警察業務，

對當地警察機關居於輔助地位。

二、保安警察與當地警察機關基於治安或業務需要，得互請協助、關於勤務分配應會商行之。

三、保安警察協助配駐地方警察行政業務，應受當地警察機關首長指導。

### 第三節 專業警察的組織變遷

關於專業警察的組織變遷，主要係就專業警察法制的變遷，分析其變遷的情狀。理論上供公共組織的組織變遷(organizational change)係指公共組織的組織模式為因應環境變化，而採取的必要組織模式變革，其與組織發展(organizational development)的差異，在於前者只在強調組織的變革取向，而不問該組織是否符合既定組織設計目標。就此而言，專業警察是為因應社經環境變化；尤其嚴峻的兩岸政治情勢，以及統獨衝突，而形成的專業警察組織運作模式，以使社會秩序能獲致穩定而和平的生活方式之維持最高指導原則。

依上述警察法第 5 條及內政部警政署組織條例第 5 條之規定可發現專業警察的機關計達 20 個之多，每個機關之任務屬性及其業務職掌不同，成立時間亦各自先後有別，本研究囿於篇幅有限，且避免失焦，在此不一一說明其組織變遷，僅就我國現有之保安警察機關，擇其代表性之保安警察第一、二、三、六總隊及臺灣保安警察總隊之組織變遷分做說明。

#### 壹、保安警察第一總隊

民國 34 年抗戰勝利，台灣光復，中樞鑑於本島軍事戰略地位重要，及社會治安要求，乃於民國 36 年 11 月成立「台灣省保安警察總隊」，民國 37 年 2 月派員前往大陸各省招考優秀青年來台，在北投競馬場（復興崗政戰學校現址）接受警長、警士養成教育，民國 39 年 1 月奉令改銜「台灣省保安警察第一總隊」，旋於是年 3 月遷駐北投省府檔案室，民國 47 年 9 月轉駐石牌現址。同時改警長、警士為隊員制，以提高基層素質，民國 50 年 7 月成立台灣省警察學校石牌分班，民國 69 年接辦專長教育，並兼辦「警朋班」協助友好國家訓練警察幹部。民國 74 年奉令設立警察訓練基地專責訓練特勤機動警網。民國 77 年 3 月行政院核定擴大編制，以因應多元化社會發展，民國 79 年元月 1 日起改隸內政部警政署，並將分駐彰化、岡山之員額分別成立保四、保五總隊。<sup>34</sup> 民國 82 年 5 月 1 日配合治安需要打擊重大犯罪組織及協助緝捕要犯，成立維安特勤隊，民國 88 年起為配合充實地方警力，常任警察部分員警分階段移撥至各縣市警察局，民國 89 年 9 月警察役男開始進駐遞補，使常任警察及警察役成為保安警察第一總隊擔任機動保安警力之兩大主力，<sup>35</sup> 組織沿革變遷情形如圖 3-2 所示。

---

<sup>34</sup> 同註 2，頁 18。

<sup>35</sup> <http://www.fpppc.gov.tw/introduce/introduce.htm>，民 96.2.7。

圖 3-2：保安警察第一總隊組織沿革變遷

時間	事件
1947	「臺灣省保安警察總隊」成立
1950	改銜「臺灣省保安警察第一總隊」
1958	遷址石牌，並改變編階（警長、警士改為隊員制）
1961	成立臺灣省警察學校石牌分班
1980	接辦專長教育，並兼辦「警朋班」
1985	設立警察訓練基地，專責訓練特勤機動警網
1988	擴大編制
1990	改隸內政部警政署，原駐彰化、岡山之員額分別成立保四、五總隊
1993	成立維安特勤隊
1999	部分員警分階段移撥至各縣市警察局
2000	警察替代役役男進駐擔任機動保安警力

資料來源：研究者自行整理。

由上述保安警察第一總隊組織沿革變遷，可大致歸納其變遷情形如下；

- 一、**組織由簡單至複雜**：原為一個總隊的機動保安警力負責警備治安任務，因應各種政策需求，逐漸增加專長教育、代訓、特勤訓練、接辦警察替代役等任務，並擴大編制，分裂出保四、五總隊，組織功能與成立之初相比，複雜程度不可同日而語。
- 二、**人員由低階至高階**：保一總隊原為警長、警士制，為提高素質改為隊員制，並於民國 78 年擴大編制，大大提升原有人員的升遷速度。

三、**隊址由軍方至獨立設立**：保一總隊原址於復興崗軍方用地，民國 39 年遷駐北投省府檔案室，民國 47 年再轉駐臺北石牌現址，隊址由借用軍方用地至擁有獨立的廳舍。

四、**經費由少至多**：保一總隊因各種政策需要被賦予更多的任務，經費亦隨之挹注而來，民國 77 年擴大編制，預算編列更是大增，經費由少增多。

## 貳、保安警察第二總隊

保安警察第二總隊之主要任務為維護經濟部所屬之各國營事業機構（臺灣電力公司、加工出口區）、科學工業園區之安全暨保護智慧財產權有關侵權查緝工作。<sup>36</sup>現駐地在臺北縣中和市。

民國 36 年 10 月政府基於臺灣工礦事業機構安全需要，成立資源委員會臺灣工礦警察總隊，隸屬資源委員會兼受內政部警察總署之指揮監督。民國 38 年 12 月政局紛亂，東南軍政長官公署為適應當時軍事需要，電飭將「資源委員會臺灣工礦警察總隊」改編為「臺灣省保安警察第二總隊」，直屬臺灣省政府兼受臺灣省保安司令部與資源委員會之指揮監督。仍以其擔負國營及國省合營事業機構之安全維護任務，並納入國防戰鬥序列，演變成一個非常時期之工礦警察型態，這是「保二總隊」銜稱的首度出現。

民國 40 年 3 月政府為統一警察事權，強化警察組織體制，將該總隊改隸臺灣省警務處，仍兼受臺灣省保安司令部及資源委員

---

<sup>36</sup> <http://www.sps.gov.tw/fox/front/bin/ptlist.phtml?category=100121>，民 96.2.15。

會之指揮監督。民國 42 年資源委員會撤銷，改兼受經濟部之指揮監督。民國 46 年 9 月保安司令部以臺灣地區國軍軍力壯大，地方治安穩定，爰解除對該總隊指揮監督權責，改僅兼受經濟部指揮監督，以迄於今。依據民國 78 年制訂之內政部警政署保安警察組織通則之規定，該總隊於民國 79 年 1 月起改隸內政部警政署，並兼受經濟部之指揮。<sup>37</sup>民國 92 年元月 1 日成立保護智慧財產警察大隊任務編組，下設 2 個中隊、6 個分隊，分駐於臺北、桃園、台中、嘉義、高雄、花蓮等地，警力由保四總隊及保五總隊支援，民國 93 年 11 月正式納編保護智慧財產警察大隊，編為該總隊第一大隊，負責執行查緝有關侵害智慧財產權工作。<sup>38</sup>其組織變遷如圖 3-3 所示。

圖 3-3：保安警察第二總隊組織沿革變遷

時間	事件
1947	「資源委員會臺灣工礦警察總隊」成立，隸屬資源委員會，兼受內政部警察總署之指揮監督
1949	改編為「臺灣省保安警察第二總隊」，直屬臺灣省政府，兼受臺灣省保安司令部與資源委員會之指揮監督，並納入國防戰鬥序列
1951	改隸臺灣省警務處，仍兼受臺灣省保安司令部及資源委員會之指揮監督
1953	資源委員會撤銷，改兼受經濟部之指揮監督
1957	解除保安司令部之指揮監督
1980	改隸內政部警政署
2003	成立保護智慧財產警察大隊任務編組
2004	納編保護智慧財產警察大隊為第五大隊

資料來源：研究者自行整理。

<sup>37</sup> 同註 6，頁 153。

<sup>38</sup> 同註 36。

由上述保安警察第二總隊組織沿革變遷，可大致歸納其變遷情形如下：

- 一、**指揮監督單位由多至少**：民國 38 年臺灣省保安警察第二總隊，隸屬臺灣省政府，兼受臺灣省保安司令部與資源委員會之指揮監督，共受 3 個單位之管制，即使民國 42 年資源委員會撤銷，仍兼受經濟部之指揮監督，直至民國 46 年保安司令部才解除對該總隊之指揮監督權，民國 79 年 1 月改隸內政部警政署，仍受經濟部之指揮監督，但內政部警政署對該總隊指揮監督較強，其與警政署之間的配合度亦較高，經濟部對其指揮較少。
- 二、**由國防體制至警察體制**：民國 38 年政局紛亂，東南軍政長官公署為適應當時軍事需要，電飭將「資源委員會臺灣工礦警察總隊」改編為「臺灣省保安警察第二總隊」，隸屬臺灣省政府，兼受臺灣省保安司令部與資源委員會之指揮監督，將該總隊納入國防戰鬥體系。民國 46 年雖改隸臺灣省警務處，但仍兼受臺灣省保安司令部之指揮監督，民國 79 年 1 月改隸內政部警政署才完全回歸警察體制，該總隊之總隊長直接聽命於警政署長，人事升遷亦受制於警察人員陞遷要則等相關規定，所屬員警均屬於現職警察人員。
- 三、**由省屬警察提昇為中央警察**：民國 79 年 1 月原隸屬台灣省政府之各保安警察總隊，均改隸屬內政部警政署，同時期臺灣省保安警察第二總隊亦整併為內政部警政署保安警察第二總隊，其位階提昇對於所屬服務人員之職缺及職等亦相對有所調整，而可激勵警察人員之工作士氣。

## 參、保安警察第三總隊

保安警察第三總隊主要任務有三：(一) 維護財政部及其所屬機關安全警衛；(二) 為協助海關查緝走私；(三) 為執行貨櫃落地追蹤安檢工作。現駐地臺北新店。<sup>39</sup>

保安警察第三總隊係由臺灣省鹽務警察總隊改制而來，有關其組織沿革（圖 3-4）如下：

### 一、大陸時期：

當時鹽警附屬於稅警之內，財政部設稅警總團，擔任查緝私鹽，確保鹽稅及對敵經濟作戰等任務。至抗戰期間，一度設緝私署並於各省設緝私處，統一緝私工作，不但為經濟作戰部隊，且兼負國防軍事任務，對剿匪、抗戰、戡亂均有很大的貢獻。其後因局勢動亂而裁撤。

### 二、光復以後：

民國 36 年、38 年分別由福建區、山東區撥調來臺，隸屬財政部臺灣鹽務管理局設置鹽警，於民國 39 年 7 月 1 日因應警察一元化，將該鹽警改隸臺灣省警務處，成立「臺灣省鹽務警察總隊」，正式納入警察系統，仍受財政部指揮監督，當時任務以擔負鹽場保產、緝私護稅及鹽區治安，協助海防等任務為主。

### 三、解嚴以前：

---

<sup>39</sup> 同註 2，頁 30。

由於我國經濟及工商業快速發展，對外貿易開放，海關業務激增，關稅收入躍居全國歲入的第1位，但海關組織與編制無法配合業務擴大的需求，於是民國61年7月調撥鹽警總隊的警力支援海關。初期調派一個中隊協助海關勤務，分駐基隆、臺北、高雄等海關配合執行任務。民國61年11月財政部再協商臺灣省警務處，增調1個中隊支援各海關。台中關成立後，台北關遷移桃園中正機場及各分支關成立，貨櫃中心增加，所需警力亦配合增加，至此該總隊計有五分之三警力投入海關。

#### 四、解嚴前後：

民國66年7月停徵鹽稅，減少私鹽的查緝人員，移充加強海關查緝工作，鹽警總隊於民國67年7月1日奉令改稱為保安警察第三總隊。初期保三總隊仍兼負鹽務及海關任務，後因鹽務事業機構改隸經濟部，於民國71年9月將鹽場勤務移撥保安警察第二總隊，以統一事權，從此保三總隊的任務除擔任財政部及所屬機關安全警衛勤務外，主要係依據國家法令，協助海關查緝走私，維護海關廳舍、倉庫及其他重要場所與人員之安全，是專業警察中的關務警察。民國76年7月15日解嚴，原警備總司令部基隆、台中、高雄3個港檢處第5組所辦理之安全貨櫃檢查工作，奉命由該總隊接辦，有關人員及一切裝備均完成移交。

#### 五、解嚴以後：

依警政署組織條例第5條及內政部警政署保安警察總隊組織通則第2條第2款第3項之規定，該總隊於民國79年元月1日改隸內政部警政署，歸入中央專業警察，不再隸屬台

灣省政府警務處。<sup>40</sup>民國 92 年 3 月 20 日起該總隊組織編制由原先 3 個大隊 9 個中隊簡併為 2 個大隊 6 個中隊，並於民國 92 年 5 月 20 日全數撤離財政部所屬機關之駐衛警力。<sup>41</sup>

圖 3-4：保安警察第三總隊組織沿革變遷

時間	事件
大陸時期	鹽警附屬於財政部設置之鹽警總團之內
抗戰期間	設緝私署
1947	撥調來臺，隸屬財政部臺灣鹽務管理局，設置鹽警
1950	成立「臺灣省鹽務警察總隊」鹽警改隸臺灣省警務處，正式納編警察系統，兼受財政部指揮監督
1972	調撥鹽警總隊支援海關
1977	私鹽查緝人員移充海關查緝工作
1978	改稱為「保安警察第三總隊」
1982	鹽場勤務移撥保安警察第二總隊
1987	接辦基隆、臺中、高雄港檢之安全貨櫃檢查工作
1990	改隸內政部警政署

資料來源：研究者自行整理。

由上述保安警察第三總隊組織沿革變遷，可大致歸納其變遷情形如下：

- 一、**由查緝私鹽至協助海關查緝走私**：由於保三總隊係由早期的鹽警改制而來，在大陸時期及光復初年鹽警仍擔任鹽區治安及查緝私鹽等任務，直至我國經濟發展後，對外貿易頻繁，海關業務不勝負荷，遂逐量調撥鹽警支援海關查緝走私，並

<sup>40</sup> 同註 6，頁 203-204。

<sup>41</sup> 同註 5，頁 103。

於民國 71 年將鹽場勤務移撥給保二總隊，協助海關查緝走私反成為保三總隊的三大主要任務之一，有所謂的「關務警察」之稱。

**二、由國防軍事至協助海關：**大陸時期的鹽警為陸軍編制，擔任查緝私鹽工作，主要確保鹽稅及對敵經濟作戰等任務，抗戰時期還曾一度設緝私署，統一緝私工作，成為國防軍事中經濟作戰部隊。民國 61 年配合海關龐大業務量，調撥 1 個中隊協助海關勤務，隨後逐年增加支援警力，直至目前為主協助海關查緝走私仍是保三總隊的主要警力業務工作。

**三、由隸屬財政部至納入警察系統：**大陸時期鹽警是附屬於稅警之內，隸屬於財政部的稅警總團，光復後民國 39 年鹽警改隸臺灣省警務處，納入警察系統，仍受財政部指揮監督，民國 66 年停徵鹽稅後，鹽警改稱為保安警察第三總隊，但仍兼負鹽務及協助海關任務，民國 71 年鹽場勤務移撥保二總隊後，保三總隊則不再受財政部指揮監督，民國 79 年元月改隸內政部警政署，則歸入中央專業警察之列，並於民國 92 年 5 月撤離財政部所屬機關駐衛警力。

## 肆、保安警察第六總隊

保安警察第六總隊之前身為警務處特務大隊，自民國 38 年政府遷臺時，即擔負國家元首、副元首及政府首長警衛安全任務，民國 48 年改編為臺灣省政府警務處直屬警察大隊，下轄第一警官隊、第二警官隊、警衛中隊、裝甲中隊等外勤隊，民國 79 年元月 1 日改隸內政部警政署，改銜為「保安警察第六總隊」，主要任務為拱衛總統、副總統、中央憲政機關、駐華使領館等中央要員及

官邸之警衛安全任務暨警政署之駐地安全。<sup>42</sup>

由上述保安警察第六總隊之組織沿革變遷，可發現該總隊本身組織變遷不大，僅於民國 48 年及 79 年配合整體署屬機關整編而改變其隸屬單位，其組織變遷較為緩慢，係因業務上秉承國家安全局之指揮，在改革上自以力求步調一致，而非在功能上有所特殊為宜。

圖 3-5：保安警察第六總隊組織沿革變遷

時間	事件
1950	前身為警務處特務大隊
1959	改編為「臺灣省政府警務處直屬警察大隊」
1990	改隸內政部警務處，改銜稱為「保安警察第六總隊」

資料來源：研究者自行整理。

## 伍、臺灣保安警察總隊

臺灣保安警察總隊目前任務主要以維護臺灣省政府所屬改隸中央之機關、國營金融機構及各大水庫（含發電場）之安全維護並協助取締水源污染、濫墾、濫伐等國土環境保護工作。<sup>43</sup>現駐地臺北市景美。

臺灣省政府基於社會治安，確保省、民營廠礦安全，防止匪諜滲透破壞之事實需要，將省菸酒公賣局、省農林公司、省煤礦公司等駐衛警察隊合併改編，於民國 44 年元月 1 日成立臺灣省工礦警察總隊。

<sup>42</sup> 同註 2，頁 24。

<sup>43</sup> <http://webhost1.www.gov.tw/301012400C/index2.html>，民 96.2.22。

民國 47 年 7 月 1 日省政府將工礦、農林、煤礦等公營事業開放民營；適值實施警政改革方案，將煤礦公會等駐衛警察部分劃規各縣市警察局，工礦總隊則縮編為臺灣省工礦警察大隊。

民國 70 年元月 1 日為強化組織功能，及加強省營事業機構駐衛警察隊暨省屬專業警察之管理，將石門水庫、曾文水庫警察隊、林務局大雪山林場、臺灣銀行駐位警察隊、省屬各金融行庫、自來水公司、林務局、物資局、糧食局、交通處、衛生處等所屬單位之駐衛警察，合併工礦警察大隊改制為「臺灣省保安警察第四總隊」，隸屬省警務處，受省建設廳、財政廳之指揮監督。

民國 76 年由於時勢變遷，金融機構發生事故，紛紛申請增加編制，然所需員警一時無法派補，原派駐民營事業機構員警，常因調動、退休諸多不便為由，大都不願就任，乃將前工礦警察大隊派駐各民營事業機構之警力撤除，以因應增加編制之需求，案經層奉行政院核准，於民國 76 年 7 月 1 日所轄全部屬於省營事業機構，總隊番號不變。<sup>44</sup>

民國 79 年元月 1 日省屬各保安警察總隊改隸內政部警政署，臺灣保安警察第四總隊仍專責於省屬事業機構及省府各廳之安全警衛，並改名稱為「臺灣省保安警察總隊」。民國 88 年 7 月 1 日原省政府警政廳併入警政署，臺灣省保安警察總隊改稱「臺灣保安警察總隊」，仍專司台灣省署機構及省營事業的安全維護。<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> 同註 6，頁 307-308。

<sup>45</sup> 同註 2，頁 34。

圖 3-6：臺灣保安警察總隊組織沿革變遷

時間	事件
1955	「臺灣省工礦警察總隊」成立
1958	縮編為「臺灣省工礦警察大隊」
1981	合併其他省營事業駐衛警察，改制為「臺灣省保安警察第四總隊」，隸屬省警務處，受省建設廳、財政廳之指揮監督
1987	撤除派駐民營事業機構之警力
1990	改制為「臺灣省保安警察總隊」，隸屬內政部警政署，接管省政府及省議會警衛安全任務
1999	改銜為臺灣保安警察總隊

資料來源：研究者自行整理

由上述臺灣保安警察總隊之組織沿革變遷，可大致歸納其變遷情形如下：

- 一、**由駐衛警察隊提昇為保安警察總隊**：臺灣保安警察總隊的前身均是各事業機構之駐衛警，民國 44 年合併省菸酒公賣局、省工礦公司、省農林公司、省煤礦公會等駐衛警察隊，改編成立「台灣省工礦警察總隊」；民國 70 年工礦警察大隊又合併石門水庫、曾文水庫警察隊、林務局大雪山林場、臺灣銀行駐位警察隊、省屬各金融行庫、自來水公司、林務局、物資局、糧食局、交通處、衛生處等所屬單位之駐衛警察，改制為「臺灣省保安警察第四總隊」。
- 二、**由派駐民營機構到管轄省營事業**：民國 75 年左右，金融機構搶案頻傳，所需戒護警力一時無法增補，調動派駐各民營事業機構之員警亦有所困難，遂撤除派駐各民營機構之警力，

以應增加編制之需求，遏制搶案之發生，並且使該總隊所負責之安全維護機構全屬於省營事業機構。

**三、由總隊縮編為大隊再改制為總隊：**民國 44 年成立的臺灣省工礦警察總隊因警政改革方案，煤礦駐衛警察劃歸各縣市警察局，於民國 47 年縮編為臺灣省工礦警察大隊；再於民國 70 年合併省屬各專業機構之駐衛警察改制為「臺灣省保安警察第四總隊」。

**四、由省屬警察提昇為中央警察：**臺灣保安警察總隊自民國 44 年成立工礦警察總隊，到民國 70 年改制為保安警察第四總隊，均隸屬臺灣省，並受相關事業機構之指揮監督，直至民國 79 年省屬各保安警察總隊均改隸警政署，始改稱為「臺灣保安警察總隊」，隸屬中央之內政部警政署，其位階由省屬警察機關提昇至中央警察機關。

# 第四章 保安警察第四總隊的組織結構 與功能運作檢視

為瞭解保安警察第四總隊的組織結構與運作功能，本章先說明保安警察總隊的組織特質與勤務劃分，以便有整體之認識，再進而瞭解保安警察第四總隊組織結構之變遷歷程，最後深入探討保安警察第四總隊組織功能之演變及其競爭力之分析。

## 第一節 保安警察總隊的組織特質與勤務劃分

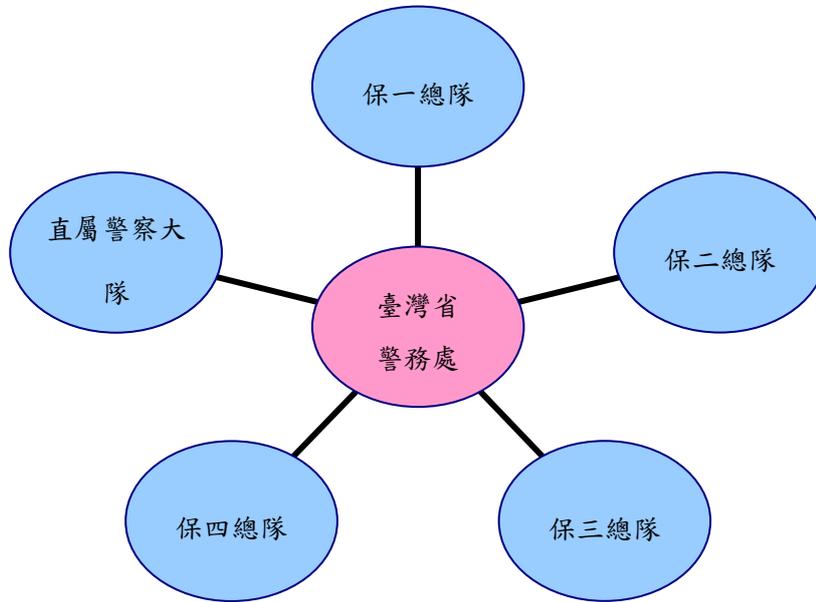
我國保安警察機關原劃分保安警察第一、二、三、四總隊，隸屬前臺灣省政府警務處，迄民國 78 年 7 月 12 日內政部警政署依 總統公布之「內政部警政署保安警察總隊組織通則」重新劃分保安警察機關職掌，並報請行政院核准於 79 年元月 1 日完成改隸作業後，原臺灣省保安警察第一、二、三總隊，改隸警政署並擴編為第一、二、三、四、五總隊，原臺灣省警務處直屬警察大隊改為第六總隊，原臺灣保安警察第四總隊改為臺灣省保安警察總隊，專司臺灣省政府所屬移撥中央各部會之機構及省營事業機構之安全維護。<sup>46</sup>因此，我國現有的保安警察總隊計有 7 個：保安警察第一、二、三、四、五、六總隊與臺灣保安警察總隊，均隸屬內政部警政署（如圖 4-1）。本節主要針對狹義的保安警察機關即保一、四、五總隊來做說明，該 3 個總隊分別負責北部、中部、南部治安及應變任務，其總隊部駐地分別在臺北縣石牌、彰化縣

---

<sup>46</sup> 同註 2，頁 15-16。

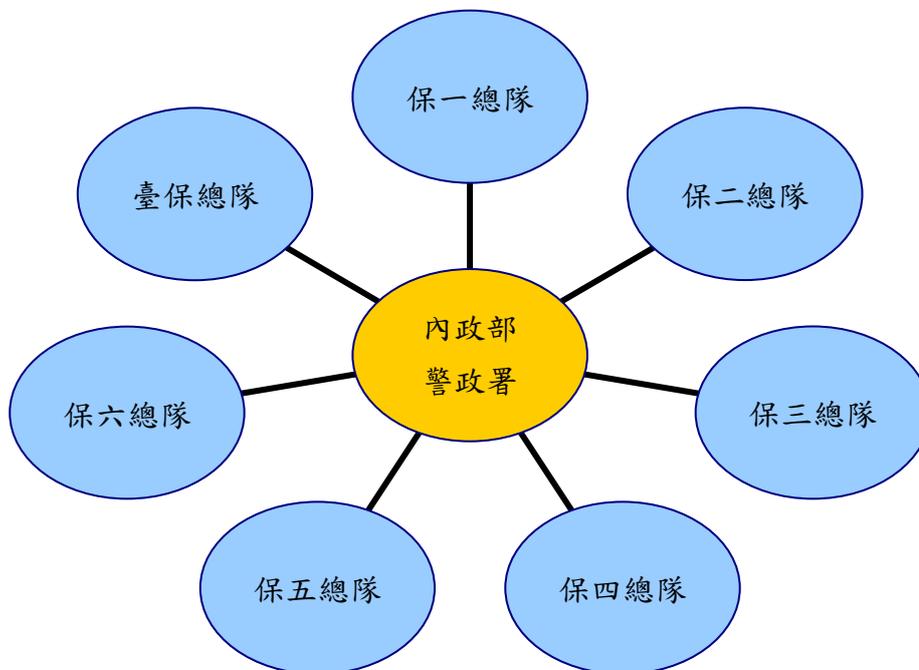
八卦山和高雄縣仁武。

圖 4-1：保安警察組織結構之變遷



---

民國 79 年 1 月 1 日整編改隸內政部警政署



資料來源：研究者自繪。

由於臺灣地區解嚴前各警察機關警力編制原是極為單薄，亦未建立專責保安警力。解嚴後，原由警備系統負責之警備治安任務，部分移由警察負擔。此後，由於聚眾活動不斷增加，為因應治安情勢需要，警政署遂於民國 76 年 7 月奉命規劃策定「充實警力與裝備器材計畫」，比照日本等民主先進國家，成立專責機動保安警力。機動保安警力除擔任機動支援，處理聚眾活動外，平時尚支援各縣（市）警察局，執行一般勤務，不但充分運用警力資源，也發揮維護社會治安力量。

原為臺灣省保安警察第一總隊於民國 76 年 7 月奉行政院核定，增加機動保安警力 15,050 人，分駐北、中、南三區，並自 77 年起逐年進用。為強化全國性之保安警察業務及專業警察業務，民國 78 年 7 月 12 日制定公布「內政部警政署保安警察總隊組織通則」，並奉行政院核定於 79 年 1 月 1 日將原臺灣省保安警察第一總隊分駐台北、彰化、岡山之員額分別成立總隊，冠以內政部警政署保安警察第一、四、五總隊，直接隸屬內政部警政署。<sup>47</sup>

依據警察法第 5 條規定，保安警察之三大任務為拱衛中樞、準備應變及協助地方治安。保安警察執行拱衛中樞與準備應變任務時，應當以「主動者」地位執行任務，以維護整體國家安全與社會秩序。而協助地方治安時，則依警察法第 6 條第 1 款暨警察法施行細則第 7 條之聯繫準則規定，以「協助者」之地位執行職務，受當地政府首長之指揮、監督，依不同狀況受當地警察局長、分局長之調派、運用，另兼受主協調區警察局協調管制。<sup>48</sup>足見保一、四、五總隊之保安警力運用，主要係區分為機動保安警力及協助保安警力。

---

<sup>47</sup> 同上註，頁 77。

<sup>48</sup> 同註 5，頁 83。

## 壹、機動保安警力

由於警察人力培訓係國家百年大計，對於警力之甄補亦常受客觀環境之限制，而有供過於求或供不應求的現象。基於組織管理經濟(managerial economy)原則，政府對於警力配置，固以如何維護地方治安為首要原則，但在治安成本成為地方僅次於國民教育成本的沉重負擔下，除非警察預算全歸由中央統籌編列，否則政府對地方警力之配置應以最低的需求配置，而不可能以最高需求配置。在此種預算支出的嚴格控管下，所謂支援地方或掌握街頭運動的機動警力，自以由省或中央統籌編列或隸屬為宜，此即是保安警察成為機動保安警力之立論基礎所在。

依內政部警政署保安警察總隊組織通則第8條規定：「保安警察總隊為便於執行任務，得視勤務需要，設三至十二大隊，每大隊設三至五中隊，由內政部警政署層報行政院核定之。」保安警察第一、四、五總隊兼北、中、南地區機動警力指揮部，執行保安警力人員、裝備及訓練整備與分配，依規定調度所屬機動保安警力支援各地區執行處理聚眾活動任務，並督導各縣市支援保安警力之保持訓練。

由機動保安警力指揮部分區控制之警力，以大隊為單位，由都會區主協調警察局長勤務管制，依各縣市警察局之申請（北部地區由警政署，中、南部地區由都會區主協調警察局長）調度運用，以處理聚眾活動為主。

保安警力以警網為最小編組單位；小隊為分類編組單位；分隊為基本編組單位；中隊為基本運用單位。警網與小隊依編組設

計，使具有防阻與反制特性。分隊與中隊則同時具備防阻與反制能力。各級幹部包括警網小組長、小隊長、分隊長及中隊長，均應各負指揮責任，並經由教育訓練及經驗累積培養指揮能力。中隊執行任務時，得依狀況需要實施彈性任務編組，以增加防阻或反制能力。但彈性編組之運用，不得打破小隊之建制。

警網分為防阻警網與反制警網：防阻警網由小組長 1 人、隊員 3 人編成。小組長攜齊眉棍、隊員攜方盾，第 2 名隊員持方盾附裝蒐證器材；反制警網由小組長 1 人、隊員 3 人編成，小組長攜圓盾級電警棒各 1 具，第 1 名隊員攜齊眉棍，第 2、3 名隊員攜電警棒。

小隊可分為防阻小隊及反制小隊：防阻小隊由小隊長 1 人及 3 個防阻警網共 13 人編成。小隊長攜圓盾及電警棒，第 3 警網攜滅火器；反制小隊由小隊長 1 人及 3 個反制警網共 13 人編成。小隊長攜圓盾及電警棒，第 3 警網攜滅火器，第 2 警網攜輕便型攝錄影機 1 具。

分隊由分隊長 1 人及 2 個防阻小隊、1 個反制小隊，40 人編成，分隊長攜圓盾、電警棒及錄音機各 1 具。

中隊含中隊長、副中隊長各 1 名及 4 個分隊，計有 8 個防阻小隊、24 個防阻警網及 4 個反制小隊、12 個反制警網，連同分、小隊長共 162 人編成，另設行政人員 4 人（警務員、警務佐、技佐、雇員）。中隊長及副中隊長各攜圓盾、電警棒 1 具。

機動保安大隊設大隊長、副大隊長各 1 名及必要之幕僚作業人員（督察員、總務員、保防管理員、警務員、技士、辦事員、

雇員)，每一大隊部下轄 5 個機動保安中隊，執行處理聚眾活動任務時，依指揮部之命令擔任機動警力指揮，得指揮 4 至 7 個中隊。

49

## 貳、協助保安警力

我國的警察組織自上至下有其統一的體系，一貫的脈絡，各地方政府警察機關均承自內政部警政署的指揮監督，各專業警察機關雖有不同之任務屬性，亦均隸屬內政部警政署。內政部警政署為全國警察機關之最高指揮單位，依警察人員管理條例得調派全國各級警察人員，對所有警察人員有高度的人事指揮權。況且維護社會治安是警察人員的天職，在共同的組織願景與一致的使命下，警政署自得彈性運用所屬人力資源以使人力多元化發展，在此原則下，保安警力不僅是聚眾活動的機動保安警力，更可以適時適當的協助地方維護治安，共同打擊犯罪。

依據「內政部警政署保安警察總隊組織通則」第 2 條第 1 項規定，保一、四、五總隊主要任務為「拱衛中央憲政機關、準備應變及協助地方治安事項」，因此，保一、四、五總隊保安警力，除擔負有關聚眾活動執行治安維護外，平時得支援所屬區域各縣（市）警察局執行一般治安勤務工作，以有效運用警力。支援各縣（市）警察局之保安警力，以處理聚眾活動為主，無聚眾活動狀況時，得支援其他警察勤務。原則上以建制中隊為單位，人數不足時，則採混合編組成隊支援勤務，以集中管理為原則，如因駐地及任務支援等因素，得分區配置。<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> 同註 6，頁 78-81。

<sup>50</sup> 同上註，頁 78。

內政部警政署為釐訂保安警察第一、四、五總隊與各級警察機關權責劃分範圍，並加強彼此工作聯繫，於民國 80 年 5 月 14 日訂定「內政部警政署保安警察第一、四、五總隊與各級警察機關權責劃分暨工作聯繫要點」。規範保警總隊支援各級警察機關之機動保安警力應依照受支援機關需求，就實有警力妥善規劃、調派，並排定勤務分配表，執行支援處理聚眾活動及突發性之特定勤務，或支援巡邏、路檢、臨檢、交整等一般勤務。而不宜派服下列勤務：

- (一) 駕駛警備車及主官(管)座車(特殊任務需要除外)。
- (二) 看管拘留所。
- (三) 押解嫌犯。
- (四) 戒護人犯。
- (五) 便衣臨檢勤務。

前項(二)至(五)款之任務，如確需保警總隊支援人員協助時，應由各級警察機關指派建制幹部或資深人員帶班指揮(導)，並共同執行之。各級警察機關對保警總隊支援機動保安警力，應集中使用；必要時得分置至分局(隊)，惟以不分割小隊建制為原則。其執勤、輪休並應採警網小(分)隊建制方式，俾兼顧防處聚眾活動警力迅速集中及保持訓練之實施。

另內政部警政署再於民國 83 年 12 月訂定「保安警察第一、四、五總隊協助各警察機關維護治安工作執行要點」及「協助維護治安工作勤務細部規定」。內容主要為協助之保安警力，以服共同勤務為原則，支援處理聚眾活動、突發性之特定勤務(如重大車禍、火災等現場警戒)及一般勤務。配置各警察局之協助保安警力，由各該警察局局長調派運用，對處理聚眾活動，並兼受主協調區警察局局長協調管制。各警察局規劃、運用協助保安警力時，須全般兼顧防處聚眾活動部隊迅速集中及保持訓練之實施。

各警察局規劃協助保安警力以配置於保安、交通、警備隊集中運用為原則。各警察局規劃協助保安警力服勤時，應注意勤息、勞逸均衡，各級主官（管）應視其同建制人員予以關懷照顧，並注意維護士氣，於防處聚眾活動時，建制機動警力應一併規劃運用。至於協助保安警力執勤方式則為：

- （一）支援處理聚眾活動時，依原編組、規定方式執勤。
- （二）支援突發之特定勤務，依警察局、分局勤務規劃方式執勤。
- （三）支援一般共同勤務：值班、守望、交整、備勤得單獨執勤；巡邏、臨檢、路檢、安檢、看守拘留所、戒護人犯、取締違規攤販、聯合警衛、專案勤務等則不得單獨服勤，應與建制警力混合編組執勤。

## 第二節 保安警察第四總隊的組織結構變遷

內政部警政署保安警察第四總隊（以下簡稱保四總隊）現駐地在彰化縣彰化市八卦山腹地，前身為臺灣省保安警察第一總隊第一大隊，負責中部地區聚眾活動機動保安警力工作。自民國 76 年以來，國內在野黨勢力擴散，國民黨政府宣布解除戒嚴及終止動員戡亂時期，民國 77 年解除報禁、黨禁等民主開放政策，致使社會街頭運動與團體自力救濟行動增加，民眾聚眾活動滋事案件頻傳，造成社會治安動盪不安，原有僅一個大隊的組織編制已不敷實際需要，遂於民國 79 年 1 月 1 日因應任務需要，奉行政院核定成立保安警察第四總隊，隸屬內政部警政署。該總隊主要負責中部八縣市（苗栗縣、南投縣、台中縣市、彰化縣、雲林縣、嘉義縣市）勤務支援與協助處理聚眾活動勤務為主。有關保四總隊協助警力轄區如圖 4-2 所示。

圖 4-2：內政部警政署保安警察第四總隊協助警力轄區



資料來源：研究者自繪。

民國 79 年 1 月成立之初，保四總隊編制員警 4,600 人，預算員額 4,464 人，設置有 5 個大隊、26 個中隊，包括 1 個霹靂中隊及總隊部所轄之直屬中隊，組織架構可謂相當龐大；惟自民國 83

年起，配合行政院行政革新方案「組織員額精簡」原則及民國 86 年核定「強化警力加強維護治安重點計畫」，編制及預算員額遂逐年裁減移撥。民國 85 年 7 月裁撤駐地在臺中清泉崗之第五大隊，縮編為 4 個大隊、21 個中隊；民國 90 年警政署執行「移撥保安警力充實地方基層警力方案」，大量強制移撥各保安警察總隊之保安警力，保四總隊即大幅減少了 1,379 人；並於民國 91 年 1 月再次移撥 872 人，縮編為 4 個大隊、20 個中隊；民國 92 年 1 月預算員額已減少至剩下 803 人，組織架構修正為 4 個大隊、16 個中隊；又民國 93 年 11 月保安警察第二總隊納編保四總隊支援保護智慧財產權任務編組之警力，並成為該總隊第一大隊之主要任務，保四總隊配合減列預算員額 100 人；最近 96 年 1 月配合入出國及移民署成立，及保一總隊維安特勤隊納編保四、保五總隊維安警力編制，減列預算員額 97 人，並經警政署決議保四總隊組織架構修正為 4 個大隊、12 個中隊；當中僅於民國 93 年因應刑事警察局成立中部打擊犯罪中心，強化區域性刑案偵防功能，保四總隊成立維安分隊，支援各縣市警察局偵辦重大刑案及協助槍擊要犯之攻堅及圍捕任務，增置員額 4 人外，其餘歷年來，保四總隊可說是警力逐年遞減、組織架構逐漸縮小之中。有關保四總隊組織結構變遷情形，如表 4-1 所示。

表 4-1：內政部警政署保安警察第四總隊組織結構變遷情形一覽表

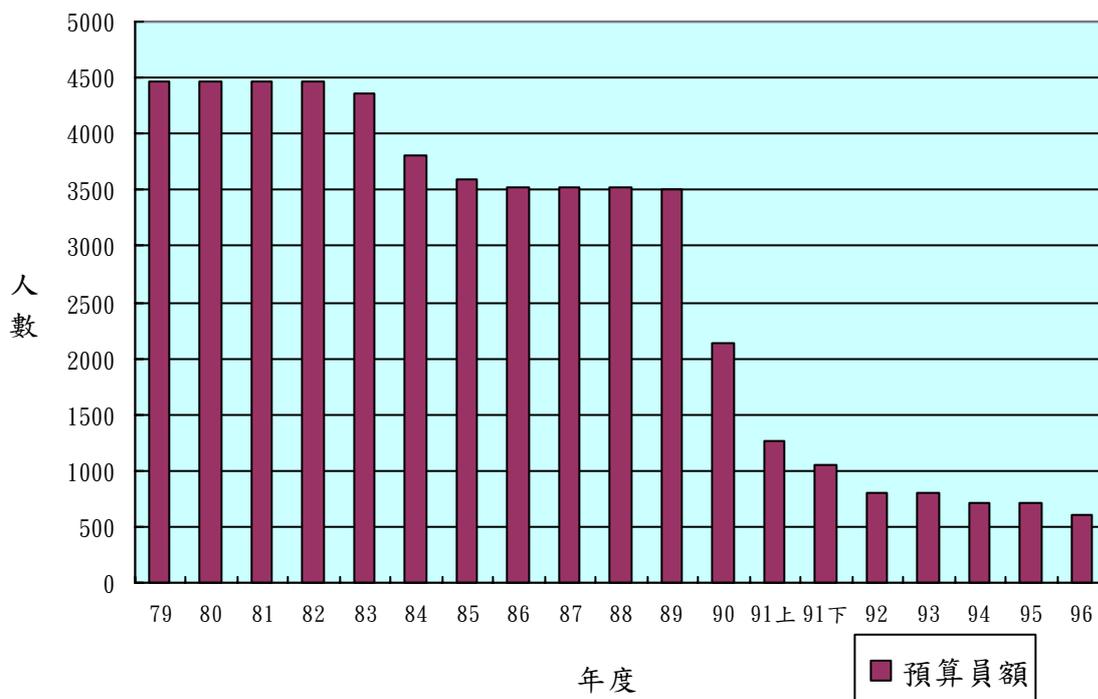
年度	預算員額	員額增減數	組織架構	員額增減原因
79	4,464	0	5 個大隊 26 個中隊	
80	4,464	0	同上	
81	4,464	0	同上	
82	4,464	0	同上	

83	4,364	-100	同上	預算員額 100 員移撥保七總隊。
84	3,803	-561	同上	配合行政院行政革新方案「組織員額精簡」裁減 561 員。
85	3,592	-211	4 個大隊 21 個中隊	配合行政院行政革新方案「組織員額精簡」裁減 211 員。(85 年 7 月由 5 個大隊、26 個中隊，縮編為 4 個大隊、21 個中隊)
86	3,526	-66	同上	一、85 年 3 月 13 日辦理精簡 56 員預算員額移撥警政署。 二、配合精簡 10 員預算員額於雪霸(4 員)及太魯閣國家公園警察隊(6 員)。
87	3,526	0	同上	
88	3,526	0	同上	
89	3,508	-18	同上	18 員移撥航空警察局。89.9 接訓機動保安警察替代役。
90	2,129	-1,379	同上	配合各縣市警察局充實警力移撥案 1379 員，並自 91 年 1 月 1 日起縮編為 4 個大隊、20 個中隊。
91	1,257	-872	4 個大隊 20 個中隊	配合各縣市警察局充實警力移撥案減列 872 員。
	1,050	-207	同上	員額管制改採現員管制，以 91 年 7 月 1 日現有員額 1050 員為預算員額重新核定轉正。
92	803	-247	4 個大隊 16 個中隊	一、配合各縣市警察局充實警力移撥。(本總隊於 92 年 1 月 1 日修正為 4 個大隊、16 個中隊，預算員額為 804 員) 二、預算員額減列 1 員移撥刑事警察局。
93	807	+4	同上	雇員減置 6 員、隊員增置 10 員，以應本總隊成立維安特勤分隊之調控
	707	-100	同上	93 年 11 月 1 日配合保二總隊成立第五大隊(保護智慧財產權警察大隊)減列預算員額 100 員。
94	707	0	同上	
95	707	0	同上	
96	610	-97	4 個大隊 12 個中隊	96 年 1 月 1 日配合入出國及移民署成立減列預算員額 82 員；配合保一總隊維安特勤隊擴大成立移撥減列員額 15 員。修正為 4 個大隊、12 個中隊。

總計		-3,854		
----	--	--------	--	--

資料來源：研究者自行整理。

圖 4-3：保安警察第四總隊警力消長情形



資料來源：研究者自繪。

保四總隊前於保一總隊第一大隊期間即有支援中部八縣市之協助警力，而至民國 84 年 1 月起則正式應中部八縣市警察局（苗栗至嘉義）治安需求，派駐 8 個協助隊長期支援中部各警察局協助維護地方治安。另因治安政策需要，奉內政部警政署指示不定期支援其他專業單位，如支援前入出境管理局大陸人民新竹及馬祖處理中心、臺中港務警察局麥寮工業專用港警察隊、內政部警政署電信警察隊任務編組、保安警察第二警察總隊保護智慧財產權警察大隊任務編組、刑事警察局、鐵路警察局等單位。

民國 92 年 1 月 1 日保四總隊經過歷次警力移撥後，長期協助中部八縣市之警力全數撤防歸建。民國 89 年 9 月 1 日起配合我國國軍「精實專案」兵役制度之重大變革，運用國軍溢出之兵力資源，實施替代役政策，進用機動保安警察替代役，以填補保安警察移撥後機動保安警力之不足，截至民國 95 年 10 月止，保四總隊共進用 3,961 名替代役。另在警政署規劃下，保安警察第一、四、五總隊為內政部警政署各項警察役的訓練基地，保四總隊除訓練進用分發所屬之機動保安警察替代役外，尚代訓分發其他警察機關之交通警察役、社區巡守警察役及收容處所警衛役等，並包括替代役輔導教育訓練，<sup>51</sup>截至民國 95 年底止共代訓替代役男計達 2,829 人次；另由於保四總隊位處中部，駐地廣闊，廳舍面積較大，訓練設備及房舍齊全，足以容量大量受訓人員課程及生活所需，配合警政署代辦各項訓練，如警察人員升官等訓練、督察、刑事、交通警察人員訓練等，儼然成為警政署的中部訓練基地。

自 92 年 1 月以來，保四總隊總隊部下轄 4 個大隊，每個大隊設置 4 個中隊，其中 3 個中隊為替代役中隊、1 個中隊為常任警察機動中隊；惟民國 95 年 12 月內政部警政署檢討修正保安警察第一、四、五總隊組織編制，配合任務移出減列預算員額（保護智慧財產權警察大隊法制化、入出國及移民署成立），及替代役役男核撥人數逐年減少與役期縮短等因素，縮編保四總隊 96 年預算員額為仍維持 4 個大隊、修正為 12 個中隊，但仍暫保留 95 年之組織架構，超額警職人員採自然淘汰、遇缺不補之原則，以逐步達成警政署之決議預算之組織架構。目前保四總隊配合入出國及移

---

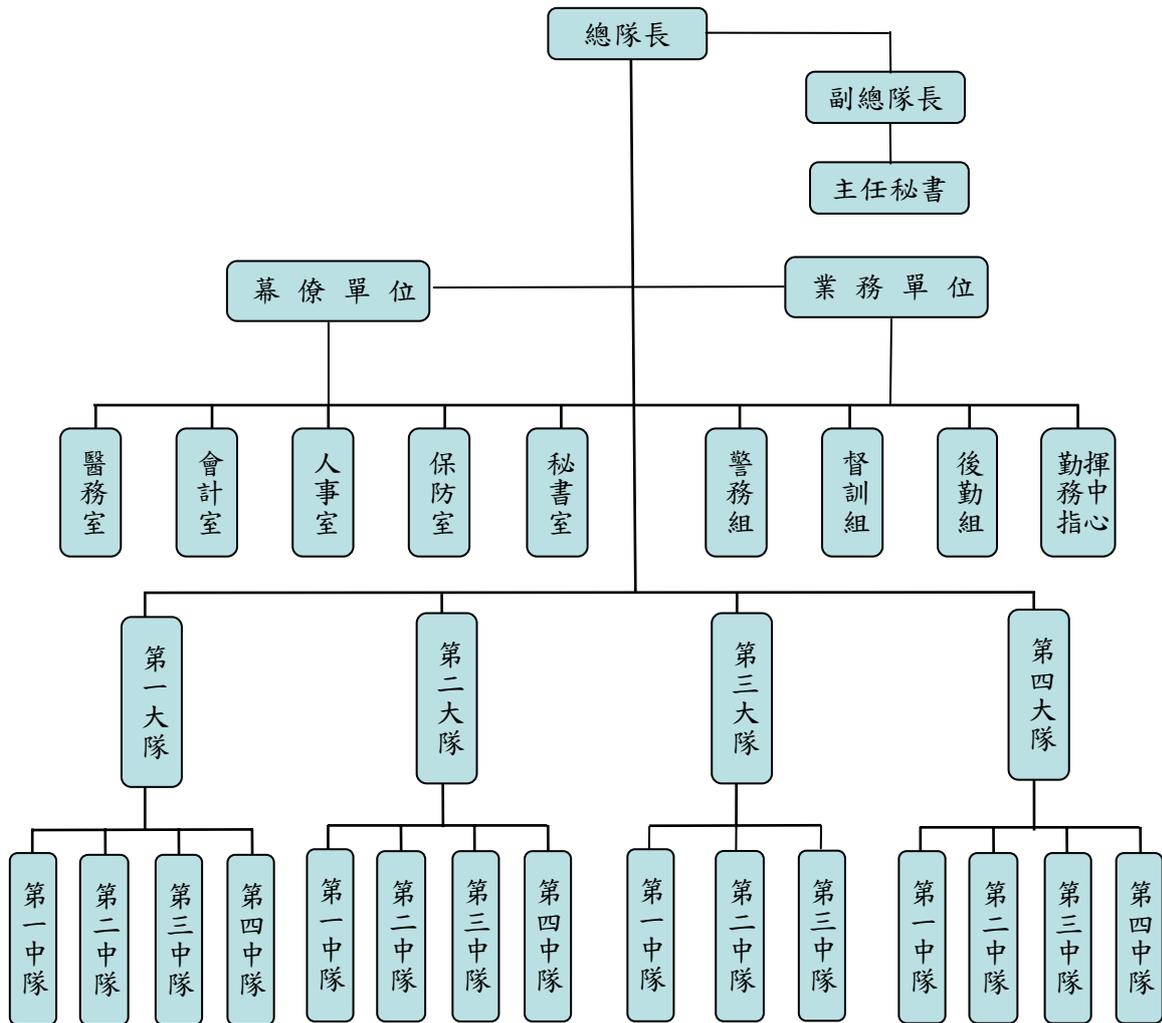
<sup>51</sup> 內政部 93 年 9 月 16 日內授役管字第 0930112204 號函頒修正「替代役役男輔導教育實施計畫」捌、權責劃分：二、警政署應辦事項：（一）提供保安警察第四總隊營區場地及設施，支援辦理輔導教育。

民署成立，裁撤支援處理大陸人民馬祖處理中心之中隊後，計有 4 個大隊，15 個中隊。

保四總隊替代役中隊負責訓練、進用替代役役男，平時操（演）練各項鎮暴隊形及狀況推演，並定期與中部八縣市警察局建制警力實施混合編組，以應機動出勤之需要，常任警察中隊則以支援各警察單位，執行維護治安勤務為主，所以目前訓練警察役替代役役男及支援各縣市警察局機動保安為該總隊主要工作。

保四總隊總隊部為應業務需要設置有警務組、督訓組、後勤組、保防室、秘書室及勤務指揮中心掌理警政業務，另設置醫務室掌理有關保健及醫護事項、人事室依法辦理人事管理事項、會計室依法辦理歲計、會計並兼辦統計事項。該總隊為執行任務，依勤務需要，設置 4 個大隊、各大隊配置有督察員、保防管理員、總務員、警務員、技士及辦事員，除第三大隊設 3 個替代役中隊外，每 1 大隊設 4 個中隊，其中 3 個為替代役中隊、1 個為常任警察中隊。替代役中隊負責訓練、進用替代役役男，平時操（演）練各項鎮暴隊形及狀況推演，並定期與中部八縣市警察局建制警力實施混合編組，以應機動出勤之需要，常任警察中隊則以支援各警察單位，執行維護治安勤務為主。有關保四總隊目前之組織架構如圖 4-4 所示。

圖4-4：保安警察第四總隊之組織架構



資料來源：研究者自行整理。

### 第三節 保安警察第四總隊的組織功能衍變

由上述保安警察第四總隊之組織結構變遷，可發現相較其他保安警察總隊，保四總隊之組織是源於保一總隊，於民國 79 年始分立出來，其組織歷程並不長，但組織結構一再改變，雖法制上拱衛中樞、準備應變及協助地方治安之組織功能不變，實務上組

織功能卻已有所不同。茲說明於下：

## 壹、機動與主動之功能調整

民國 76 年由於聚眾活動不斷增加，為因應治安情勢需要，警政署比照日本等先進國家，成立專責機動保安警力，不僅大量增加保一總隊機動保安警力員額，更於民國 79 年將保一總隊分駐彰化、岡山大隊員額分別成立保四、保五總隊。由上述歷史淵源，保四總隊成立之功能即在於因應中部地區處理聚眾活動，機動保安警力之調度運用。而在無聚眾活動時，得支援其他警察勤務。近年來隨著政黨輪替之後，聚眾活動減少，大規模抗爭行動需要大量機動保安警力出勤機會不多，反倒是支援其他警察勤務增加。

因應犯罪多元化，治安政策的需求，警政署成立各項任務編組，在無正式編制員額下，隸屬中央專業單位的保四總隊，成為各項任務編組人力來源的徵召對象，保四總隊的員警支援電信警察與保護智慧財產權警察大隊等任務編組，及刑事警察局等，其勤務內容已非聚眾活動之警戒、警備，而是轄區探訪、刑案偵查、搜索逮捕等，以整體視之，保四總隊之組織功能正逐漸由機動調整為主動。

## 貳、長期協助與短期支援之功能變化

保四總隊自民國 84 年 1 月 15 日起因應中部八縣市之地方治安需求，每個縣市警察局均派駐 1 個中隊長期進駐，共計 8 個中隊之警力，協助維護地方治安，彌補縣市警察局不足之警力。同時如遇有其他大型聚眾活動勤務，駐守營區之機動保安警力亦可配合隨時支援。

但隨著我國政黨輪替之後，社會運動趨緩，聚眾活動勤務所需警力減少，反倒是犯罪型態推陳出新，地方治安敗壞，各縣市警察局警力吃緊，於是各保安警察機關建制員警逐年移撥各縣市警察局充實地方警力，保四總隊之員警亦大量移撥減少，遂於92年1月撤除長期協助中部八縣市之警力。而未移撥仍在營之保四總隊員警，則機動配合警政署各任務編組或維護治安之需要，分別派遣支援電信警察隊、保護智慧財產權警察大隊、刑事警察局中部犯罪打擊中心、大陸人民處理中心、鐵路警察局、臺中市警察局等，支援形式由過去以中隊編制為單位、長期性協助，固定人員的團隊任務原則轉為短期支援，打破中隊編制、不適任隨即歸建的個人任務指派方式。

### 參、保安任務與維安任務之功能專化

保四總隊之業務職掌為：(一)拱衛中央憲政機關、準備應變及協助地方治安事項；(二)保安警察警力派遣、勤務規劃、訓練、督導及與業務有關之刑事、外事事項；(三)其他有關保安、警備、警戒、警衛及秩序維護事項。警察機關負有維護社會治安之責自不待言，於維護社會治安任務之下，保四總隊更有保安任務之專化，因為保四總隊係源自於保一總隊之體系，屬於保安警察，以警衛勤務、警戒勤務及警備勤務為主要手段。

民國84年保四總隊派駐8個中隊長期協助中部八縣市警察局維護地方治安，為社會治安盡心盡力，民國92年之後，長期協助中隊撤防歸建，改以短期支援之方式，按各縣市警察局之治安需要，提出申請支援警力。此外，保四總隊尚支援電信警察隊、保護智慧財產權警察大隊等任務編組，破獲多起詐騙集團及違反智

慧保護法案件；再者民國 93 年成立維安分隊協助刑事警察局中部犯罪打擊中心，支援中部各警察機關偵辦重大刑案及槍擊要犯之攻堅及圍捕等，逮捕張錫銘、林銘樺等犯罪集團，屢獲佳績。上述電信警察、保智警察、維安分隊之任務專業功能已超出保安警察組織通則所賦予保四總隊之業務範圍，而有組織任務專化之傾向。

## 肆、警力培訓與替代役培訓之功能整合

民國 89 年我國開始實施兵役替代役，機動保安警察役役男專業訓練部分，由需用機關內政部警政署辦理。<sup>52</sup>於是「內政部替代役警察役役男服勤管理要點」第 3 條規定，機動保安警力人員之專業訓練於保安警察第一、四、五總隊訓練 8 週。自此保四總隊依內政部警政署規定，接訓各梯次機動保安警察役之專業訓練，並留任部分役男於保四總隊服勤；另不定期代訓其他守望相助、社區巡守、交通助理或收容處所之警察役專業訓練，以及替代役男輔導教育等，依各替代役別訓練目的，責成替代役中隊訓練之。

此外，因保四總隊為警政署中部地區之專業警察機關，駐地面積大、辦公廳舍多，足以容納大量受訓員警，所以也成為警大、警專、保一總隊之外的訓練基地，辦理過多期的警察人員升官等訓練、中部地區督察、刑事、交通人員講習等課程，使得該總隊負有警力培訓與替代役培訓之訓練功能。

## 第四節 保安警察第四總隊的職能競爭力評析

<sup>52</sup> 替代役實施條例第 13 條第 1 項：訓練區分為軍事基礎訓練及專業訓練。前項軍事基礎訓練，由主管機關會同國防部辦理；專業訓練除研發替代役由主管機關辦理外，一般替代役由需用機關辦理。

總體而言，保安警察第四總隊在 7 個保安警察總隊中仍係一支具有發展潛能的機動保安警察，其理由如下：

## 壹、就年齡而言

依表 4-2 內政部警政署保安警察第四總隊警察人員年齡統計表，保四總隊現有員警共 519 人（統計至 96 年 1 月底止），二十歲至三十歲者計有 5 人，占 0.9%；三十一歲至四十歲者計有 233 人，占 44.9%；四十一歲至五十歲者計有 208 人，占 40.1%；五十一歲以上者計有 73 人，占 14.1%，平均年齡為 42 歲，由此發現保四總隊三十一歲至四十歲之青壯者占多數，以一般員警自警察專科學校畢業約 18 歲起算，這些員警正是已服警職十年以上，在職場與人生歷練上富有相當資歷者，正是人生的黃金時期，況且警專於民國 85 年至 89 年，有 5 年期間停招行政警察學生，造成警察人力斷層的情形下，保四總隊的組織年齡結構屬正值青壯年。

表 4-2：保安警察第四總隊警察人員年齡統計

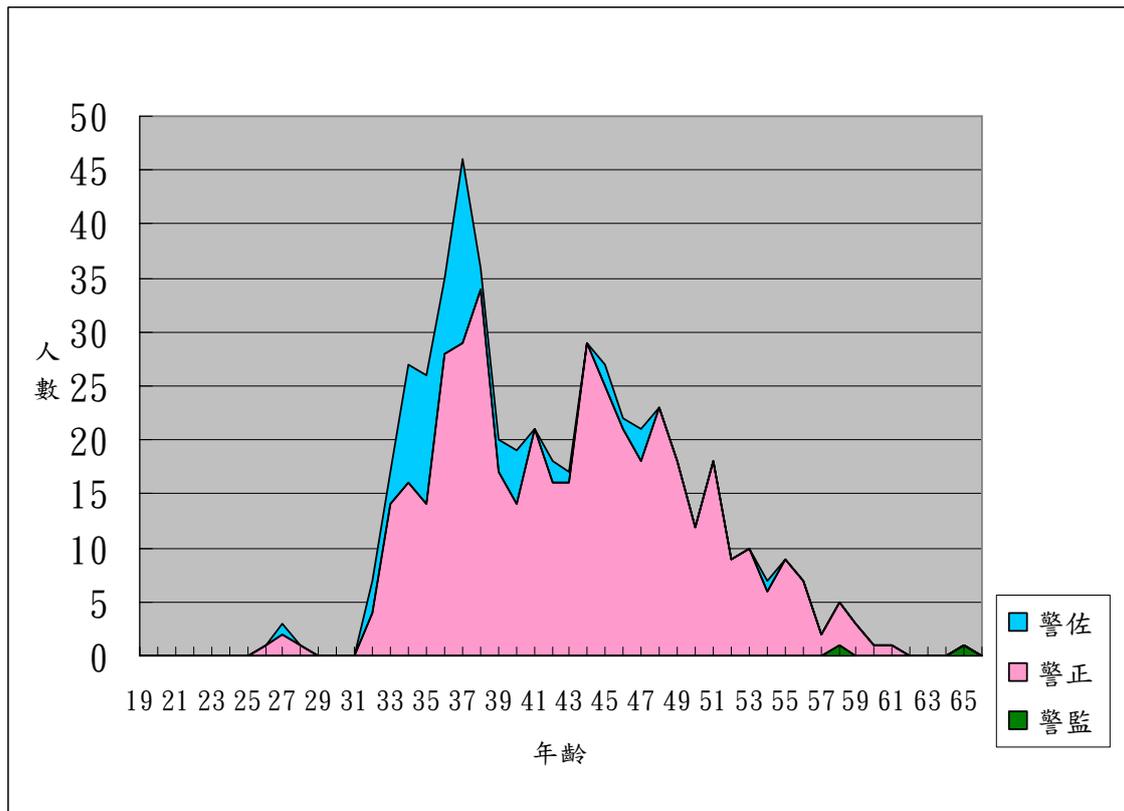
歲數	合計	警監	警正小計	警正一階高職序	警正一階次職序	警正二階	警正三階高職序	警正三階次職序	警正小隊長	警正隊員	警佐小計	警佐小隊長	警佐隊員	比照警佐待遇
合計	519	2	443	0	11	23	63	45	158	143	74	2	66	6
<19	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
21	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

22	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
23	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
24	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
25	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
26	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
27	3	0	2	0	0	0	0	2	0	0	1	0	0	1
28	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
29	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
31	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
32	7	0	4	0	0	0	0	0	0	4	3	0	3	0
33	17	0	14	0	0	0	1	0	0	13	3	0	3	0
34	27	0	16	0	0	0	0	0	1	15	11	0	11	0
35	26	0	14	0	0	0	2	0	0	12	12	0	11	1
36	35	0	28	0	0	0	0	2	2	24	7	0	7	0
37	46	0	29	0	0	0	2	0	8	19	17	0	15	2
38	36	0	34	0	0	0	1	1	9	23	2	0	2	0
39	20	0	17	0	0	1	2	0	5	9	3	0	3	0
40	19	0	14	0	0	0	0	2	9	3	5	0	5	0
41	21	0	21	0	0	1	1	3	12	4	0	0	0	0
42	18	0	16	0	0	0	2	3	8	3	2	0	1	1
43	17	0	16	0	0	1	1	1	8	5	1	0	1	0
44	29	0	29	0	0	2	3	4	18	2	0	0	0	0
45	27	0	25	0	0	1	3	6	13	2	2	0	2	0
46	22	0	21	0	0	2	5	2	10	2	1	1	0	0
47	21	0	18	0	0	2	5	3	8	0	3	0	2	1
48	23	0	23	0	0	1	7	7	8	0	0	0	0	0

49	18	0	18	0	0	0	5	2	11	0	0	0	0	0
50	12	0	12	0	0	2	5	1	3	1	0	0	0	0
51	18	0	18	0	1	1	2	2	12	0	0	0	0	0
52	9	0	9	0	0	0	5	0	4	0	0	0	0	0
53	10	0	10	0	1	1	1	2	5	0	0	0	0	0
54	7	0	6	0	1	0	1	0	2	2	1	1	0	0
55	9	0	9	0	4	3	1	0	1	0	0	0	0	0
56	7	0	7	0	1	1	4	0	1	0	0	0	0	0
57	2	0	2	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
58	5	1	4	0	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0
59	3	0	3	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0
60	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
61	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
62	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
63	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
64	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
65	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
>66	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
平均 年齡	42	61	43	0	55	49	47	43	44	37	37	50	36	37

資料來源：內政部警政署保安警察第四總隊人事室，統計至96年1月底止。

圖 4-5：保安警察第四總隊警察人員年齡分布



資料來源：研究者自繪。

## 貳、就學歷而言

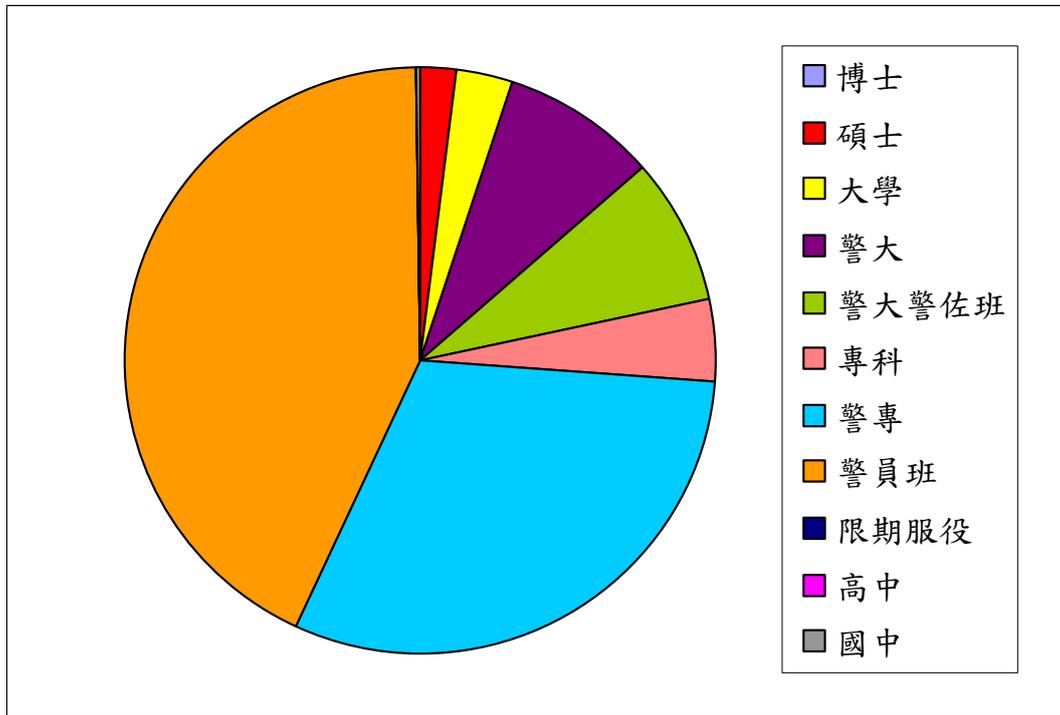
依表 4-3 保安警察第四總隊警察人員學歷統計表，保四總隊現有員警共 519 人(統計至 96 年 1 月底止)，具有碩士學歷者 10 人，占 1.9%；具有大學學歷者 61 人，占 11.7%，具有專科相當學歷者 224 人，占 43.2%；警察專科學校警員班畢業具有高中相當學歷者 223 人，占 42.97%，國中以下學歷者 1 人，占 0.2%。可見保四總隊員警學歷偏低，以專科及高中畢業者居多，這是由於保四總隊仍以基層之隊員與小隊長占多數，占 72%，而且過去保安警察大量招收限期服役之員警處理聚眾活動，之後再辦理訓練使渠等人員參加補訓取得專科學歷之故。

表 4-3：保安警察第四總隊警察人員學歷統計

學歷	合計	警監	警正小計	警正一階高職序	警正一階次職序	警正二階	警正三階高職序	警正三階次職序	警正小隊長	警正隊員	警佐小計	警佐小隊長	警佐隊員	比照警佐待遇	
合計	519	2	443	0	11	23	63	45	158	143	74	2	66	6	
博士	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
碩士	10	2	8	0	3	3	2	0	0	0	0	0	0	0	
大學	16	0	16	0	0	1	5	1	4	5	0	0	0	0	
警大	45	0	44	0	6	11	12	15	0	0	1	0	0	1	
警大警佐班	42	0	42	0	2	8	20	12	0	0	0	0	0	0	
專科	23	0	21	0	0	0	2	0	7	12	2	0	2	0	
警專	專科班	159	0	137	0	0	0	2	4	51	80	22	1	21	0
	警員班	223	0	174	0	0	0	20	13	96	46	48	1	43	4
限期服役	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
高中	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
國中	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	

資料來源：內政部警政署保安警察第四總隊人事室，統計至 96 年 1 月底止。

圖 4-6：保安警察第四總隊警察人員學歷分布



資料來源：研究者自繪。

### 參、就攻堅經驗而言

保四總隊於民國 79 年成立之初即有設置霹靂中隊，以應特殊勤務需要，直至民國 91 年組織架構縮編為 20 個中隊重新配置各中隊之任務屬性，始予以解散，期間支援各縣市警察局重大刑案之攻堅圍捕行動，均順利圓滿達成任務；民國 93 年因應刑事警察局中部犯罪打擊中心成立，保四總隊成立維安分隊，支援中部重大刑案及槍擊要犯之攻堅及圍捕任務，逮捕張錫銘、林銘樺等犯罪集團，並協助破獲嘉義布袋蔡姓富商、台中七期富家女等多起遭綁架案件之嫌犯逮捕行動，經驗豐富，績效卓著。

### 肆、就內部團隊而言

依據內政部警政署保安警察總隊組織通則第 8 條規定，保安警察總隊為便於執行任務，得視勤務需要，設 3 至 12 大隊，每大隊設 3 至 5 中隊，由內政部警政署層報行政院核定。由上，保四總隊之警力編組係以團隊為單位，每位員警均調派至個別中隊，支援各縣市警察局時，以中隊為單位，使用於處理聚眾活動為主，無聚眾活動時，得支援其他警察勤務。至於保四總隊營區勤務編排亦以中隊為單位，編排全日機動待命或一般機動待命，全日機動待命為 24 小時均在中隊部待命，一般機動待命則於 17 時之後可以外宿返家。因此，保四總隊各中隊員警之生活作息均以團體生活方式為主，彼此相處時間甚長，對隊部之向心力及認同感較強，不像一般縣市警察機關派出所員警為警勤區警員，須單獨服勤，且共同勤務編排分散，工作上彼此協調連繫較少。

## 伍、就組織紀律而言

保安警力係以警網為最小編組單位；小隊為分類編組單位；分隊為基本編組單位；中隊為基本運用單位。<sup>53</sup>保安警力之編組與任務有其一套規定與標準，依一定程序完成訓練後，為保持訓練成果並不斷提昇處理聚眾活動之能力，尚要落實執行基礎訓練、保持訓練及任務訓練。<sup>54</sup>即使保四員警支援各縣市警察局時，仍定期召回實施各項保持訓練。針對既有訓練成效，衡量地區任務特性，訂定操作課目，落實演練。由於警察本來就是講求紀律的團體，處理聚眾活動的保安警察更是講究組織紀律，當面對大量的群眾遊行抗爭時，保安警察係聽從指揮官指示，以團隊方式，變換隊形，臨機應變；尤其不能落單獨自行動，否則後果不堪設想。每遇群眾活動時，警力的規劃部署即首重紀律要求，其理由在此。

---

<sup>53</sup> 同註 2，頁 38。

<sup>54</sup> 同上註，頁 44。

## 第五節 深度訪談對保安警察第四總隊的組織

### 變革的意見反應

本研究採深度訪談法，以保安警察第四總隊為例，訪談 10 位警職人員，詳如表 1-1 訪談對象一覽表，主要有五大訪談問題如下：

- 一、保安警察總隊的職隊主要任務為何？目前的職隊任務與過去是否有所不同？
- 二、保安警察總隊係專業警察組織？還是一般行政警察組織？
- 三、保安警察第四總隊係負責機動保安警力，協助地方維護治安，目前係著重在前者還是後者？保四總隊組織變遷是任務上需要？還是政策上的考量？
- 四、保安警察第四總隊有組織轉型的變革計畫，就組織轉型而言，保四宜走向專業警察或是行政警察化？
- 五、保安警察第四總隊位於彰化八卦山，中部治安一向為人詬病，如果保四轉型為中部治安機動警力是否有其可行情之處？

為了解保安警察總隊主要的任務，以及目前與過去的不同，茲整理 10 位受訪者的回答重點摘述如下：

表 4-4：訪談重點摘要（一）

問題一：保安警察總隊的職隊主要任務為何？目前的職隊任務與過去是否有所不同？	
代號	重點摘要
A	依保安警察總隊組織通則第 2 條規定，保安警察總隊之任務為拱衛中央憲政機關、準備應變及協助地方治安事

	項；保安警察警力派遣及業務有關等事項；及其他有關保安、警備、警戒、警衛及秩序維護等事項。各保安警察總隊執勤標的，或因時空背景有所變遷，惟主要任務均未改變。
B	保安警察總隊之任務為拱衛中樞、準備應變及協助地方治安事項。國民黨執政時間，主要任務為處理聚眾活動；民進黨執政之後，保安警察之任務轉為協助地方維護治安，替代役男加入之後，替代役男之進用與訓練成為保四總隊的業務職掌之一。
C	以保安警察第一、四、五總隊而言，其主要任務為拱衛中央憲政機關、準備應變及協助地方治安事項。解嚴前的主要任務為處理聚眾活動；解嚴後，主要為協助地方維護治安。
D	保安警察總隊之任務為拱衛中樞、準備應變及協助地方治安事項。法制上職隊的任務與過去並無不同。
E	依保安警察總隊組織通則第 2 條規定，保安警察總隊之任務為拱衛中央憲政機關、準備應變及協助地方治安事項；保安警察警力派遣及業務有關等事項；及其他有關保安、警備、警戒、警衛及秩序維護等事項。目前與過去主要任務仍為「處理聚眾活動及協助地方治安」工作，並無很大改變。
F	保安警察任務以處理群眾事件為主，協助地方執行治安為輔。目前本總隊之任務除執行機動保安警力任務外，亦擔負接訓替代役之責。
G	保安警察總隊的主要任務為處理社會各類抗爭事件。成立之初，以處理政治性抗爭為主要任務；民進黨執政後，以處理社會、環保性抗爭為主。

H	保安警察總隊的主要任務為拱衛中樞、準備應變及協助地方治安事項。過去的任務為處理聚眾活動及負責協助地方治安，現在進用替代役男後，則加入替代役男之管理的任務。
I	保安警察的主要任務為支援地方警力、協助地方治安及處理聚眾活動、拱衛中樞安全之保安業務（警戒、警衛業務）。民國 88 年以前，以處理聚眾活動為主要任務，協助地方治安為次要任務；民國 88 年以後，轉型為協助地方治安為主，處理聚眾活動為輔。
J	保安警察總隊的主要任務為拱衛中樞、準備應變及協助地方治安事項。其職隊主要任務仍為處理聚眾活動，只是機動保安警力由建制員警轉為由替代役男取代。

資料來源：研究者自行整理。

受訪者均認為保安警察第四總隊的主要任務為拱衛中樞、準備應變及協助地方治安。其中 3 位受訪者認為保四總隊目前與過去的任務並未改變（A、D、E）；有 5 位受訪者認為保四總隊解嚴前的主要任務為處理聚眾活動，解嚴後主要為協助地方維護治安（B、C、G、I、J）；有 2 位受訪者則認為保四總隊自從進用替代役男後，除處理聚眾活動及協助地方治安外，尚加入替代役男之管理任務（F、H）。

由於法制上與實務上對於專業警察定義之認知有差異，本研究藉由訪談問題二了解警職人員的看法。訪談結果發現所有受訪者均認為保安警察為專業警察組織（如表 4-5 訪談重點摘要（二）所示）。

表 4-5：訪談重點摘要（二）

問題二：保安警察總隊係專業警察組織？還是一般行政警察組織？	
代號	重點摘要
A	保安警察總隊宜界定為專業警察組織。
B	保安警察總隊屬於專業警察組織。
C	保安警察總隊為專業警察組織。
D	保安警察總隊應屬專業警察組織。
E	保安警察總隊為專業警察組織。
F	保安警察總隊應屬專業警察組織。
G	保安警察總隊其功能性為專業警察組織，但常隨政策、任務需要支援執行一般行政警察組織的任務。
H	保安警察總隊的任務屬性為專業警察組織，但平時尚有支援勤務協助維護地方治安，帶有一般行政警察組織的色彩。
I	保安警察總隊為專業警察組織。
J	保安警察總隊為專業警察組織，但平時無聚眾活動時，仍提供警力協助其他警察機關。

資料來源：研究者自行整理。

為了解保安警察第四總隊的任務係著重於機動保安警力，亦或是協助地方維護治安，以及其組織變遷的原因，茲整理 10 位受訪者的回答重點摘述如下：

表 4-6：訪談重點摘要（三）

問題三：保安警察第四總隊係負責機動保安警力，協助地方維護治安，目前係著重在前者還是後者？保四總隊組織變遷是任務上
--

需要？還是政策上的考量？	
代號	重點摘要
A	機動保安警力於聚眾活動及協助地方治安維護等勤務執行，應視實務任務遂行需要，妥適運用警力，無孰重孰輕之別。保四總隊成立迄今，組織任務無重大變遷，僅於 90 至 91 年間為充實地方基層警力，減列移撥警力，並自 89 年下半年開始進用替代役。
B	保四總隊負責機動保安警力及協助地方維護治安，目前應是兩者兼顧；保四總隊組織變遷是政策上之考量。
C	保四總隊目前著重於協助地方維護治安；保四總隊組織上之變遷可說是政策上及任務上的雙重考量。
D	保四總隊的任務著重於機動保安警力；保四總隊組織變遷既是任務上需要也是政策上考量。
E	目前保四總隊以處理聚眾活動任務為主；保四總隊是因國家政策性需要擴編成立，也因政治性任務完成而移撥。
F	保四總隊主要任務以保安機動警力為主；保四總隊組織變遷是配合政府政策需要。
G	保四總隊之任務著重在機動保安警力；保四總隊組織變遷主因是本總隊處理聚眾活動任務需要減少之故。
H	保四總隊成立宗旨是負責機動保安警力及協助地方維護治安，目前應是兩者兼顧；保四總隊組織變遷應是任務與政策上的雙重考量。
I	保四總隊主要任務著重於機動保安警力；保四總隊組織變遷是政策上考量。
J	保四總隊目前還是以處理聚眾活動為主要任務；保四總隊組織變遷是政策上考量及任務的需求改變所致。

資料來源：研究者自行整理。

有 6 位受訪者 (D、E、F、G、I、J) 認為保四總隊目前任務係著重於機動保安警力，有 3 位受訪者 (A、B、H) 認為保四總隊，目前應是機動保安警力與協助地方維護治安任務兩者兼顧，無孰重孰輕之別。至於保四總隊組織變遷原因，受訪者認為係政策上考量者 (B、E、F、I)，與認為是政策上考量及任務上雙重需要者 (C、D、H、J)，則不分上下。

由於保四總隊目前有組織變革之計畫，本研究為了解就組織轉型而言，保四總隊宜走向專業警察或行政警察化，茲整理 10 位受訪者的回答重點摘述如表 4-7。

除 A 受訪者認為保一、四、五總隊分別負責北、中、南區機動保安任務，其組織任務並無變遷，組織型態與一般行政警察機關迥異，並無轉型之必要外，其餘 9 位受訪者皆認為保四總隊宜走向專業警察化，另有 3 位受訪者 (E、H、J) 認為保四總隊可轉型為中部地區警察人員訓練基地。

表 4-7：訪談重點摘要（四）

問題四：保安警察第四總隊有組織轉型的變革計畫，就組織轉型而言，保四宜走向專業警察或是行政警察化？	
代號	重點摘要
A	保四總隊其組織型態與一般行政警察機關迥異，考量拱衛中樞、準備應變之需要，其組織尚無轉型必要。
B	保四總隊仍宜走向專業警察化。
C	保四總隊宜走向專業警察化。
D	保四總隊宜走向專業警察。
E	保四總隊除現有處理聚眾活動之任務外，應轉型為反恐中心、警察體能訓練中心、成立救難（災）隊。
F	保四總隊仍應維持保安警察之專業，以應不同治安事件之需要。
G	保四總隊宜走向專業警察，藉以彰顯機關組織功能、特性。
H	保四總隊應走向專責處理聚眾活動、兼中部地方警察機關組合警力訓練基地的專業警察，而不宜行政警察化。
I	保四總隊仍應以專業化較符實際需求。
J	保四總隊應以專業警察為主要任務，專責處理中部地區機動警力派遣，並隨時支援處理聚眾活動及其他突發狀況。此外，尚可成為中部地區訓練基地。

資料來源：研究者自行整理。

保四總隊位於彰化八卦山，而中部地區治安一向為人詬病，本研究為了解保四總隊轉型為中部治安機動警力是否有其可行性，茲整理 10 位受訪者的回答重點摘述如下：

表 4-8：訪談重點摘要（五）

問題五：保安警察第四總隊位於彰化八卦山，中部治安一向為人詬病，如果保四轉型為中部治安機動警力是否有其可行情之處？	
代號	重點摘要
A	各縣市治安允宜由當地警察局負起責任，為避免中央與地方權責發生扞格，保一、四、五總隊之任務宜維持現況，尚不宜轉型為地方治安機動警力。
B	保四總隊仍應預控相當之警力以應拱衛中樞、準備應變之需，轉型為中部治安機動警力的可行性不大。
C	保四總隊轉型為中部治安機動警力並不可行，反倒是成為中部各警察機關的訓練基地可行性較大。
D	保四總隊轉型為中部治安機動警力似乎較不可行。
E	影響中部治安因素甚多，單靠保四總隊轉型為中部治安機動警力並不可行。
F	地方治安良窳應由地方政府負起最大責任，保四總隊為中央掌控之機動警力，不宜以地方治安不好為由而偏廢其專業任務。
G	中部治安宜由各轄區警察機關專責，保四總隊並不適合轉型為中部治安機動警力機關。
H	保四總隊不適宜轉型為中部治安機動警力，如果成為中部地區機動保安警力訓練基地較為可行。
I	保四總隊仍應以機動保安警力為主，以中部治安機動警力為輔，不宜直接轉型為「中部治安機動警力」。
J	保四總隊可以結合刑事局中部打擊犯罪中心，維安特勤隊、電信警察隊，將部分保安機動警力編組成專責監聽組、跟監組等，明確分工，各司其職，針對重大刑案加強查緝，打擊犯罪。

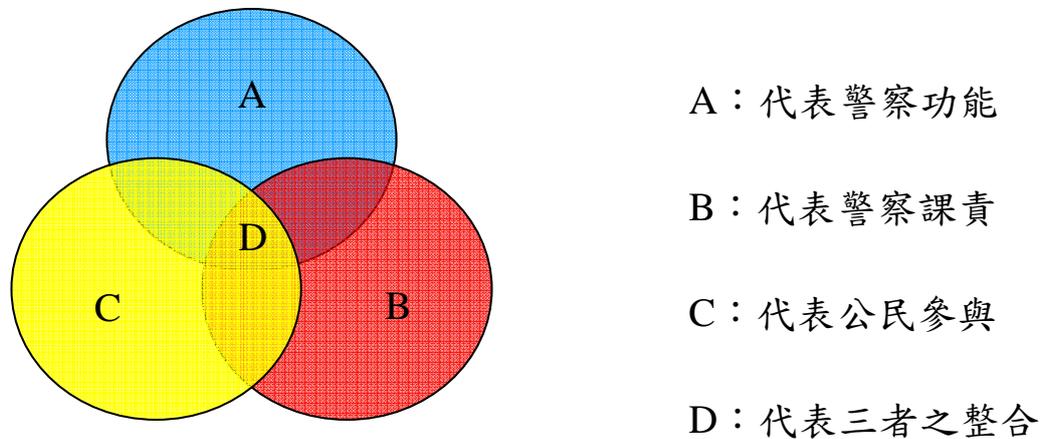
資料來源：研究者自行整理。

僅J受訪者認為保四總隊可結合刑事局中部打擊犯罪中心、維安特勤隊、電信警察隊，將保四總隊部分警力編成專責監聽組、跟監組等，針對重大刑案加強查緝。其餘9位受訪者皆認為地方治安應由當地警察機關負責，保四總隊轉型為中部治安機動警力並不可行。

# 第五章 臺灣專業警察的組織結構與功能檢討與策進

新公共行政學派對組織治理重視依法行政，新公共管理學派對組織治理強調課責(accountability)，重視經濟效率、服務效能，而新公共服務學派或謂行政治理(administrative governance)則主張公民參與(citizen participation)。事實上，面對社會多元化及建構公民社會的組織文化和組織環境之衝擊和刺激，未來的警察行政之組織治理，係將三者相結合，形成如圖 5-1 之模式所示。

圖 5-1：警察組織治理新建構



資料來源：朱金池，〈論不同治理模式下的警察績效管理〉，第二屆「全球化與行政治理」國際學術研討會，開南大學主辦，桃園，民 96.4，頁 9。

由圖 5-1 之警察組織治理新建構，至少有下列五點新思維和新

設計：

- 一、警察組織只是維護社會治安之一環而非全部，公私協力係建構打擊組織犯罪、智慧型犯罪的重要措施。
- 二、警察人員的士氣激勵，應由過去只重視紀律、責任的傳統管理方法，改為警察人員是公務員的一分子，其基本人權固應予絕對尊重，尤其對於各級員警之職務職等、職系及機關員額之合理配置，應是未來警察組織治理必須再加充實內容的議題之一。
- 三、警察機關與民眾的關係應有所調整，警民互動應更積極，政府應輔導民間成立更多的警民合作組織或公益團體，促使公民社會(civil society)成為社會治安發展的新作為。
- 四、警察組織的專業性應建立在長期的培訓和專業職能的不斷更新，尤其為保障員警的人身安全及提升政府的公信力，對於執勤技巧及勤務中意外發生之預防更應特別加強教育，因此成立區域性警察訓練中心，加強在職教育是警政革新中不可忽視的課題。
- 五、警察組織的發展應以區塊化或機動化，改變過去以警勤區為偵查的思維。此外，對於保安警力與一般警力之互動，亦須有更為周延而機動的設計，形成犯罪之前無分警察，而治安工作係全民一體之貢獻。

## 第一節 專業警察的組織結構新設計

有鑒於長期以來，社會各界認為我國行政組織僵化，缺乏彈性、機關層級過多而權責不清、決策過程複雜而費時、對外在環境改變反應遲鈍並缺乏效率等弊病，行政院自民國 87 年開始即啟

動政府再造計畫，分階段進行政府體制結構性與功能性的調整，期待將行政院及其所屬各機關改造成精簡、彈性、不斷創新且具快速應變能力的組織。<sup>55</sup>警察組織為行政組織的一環，職司維護社會治安、保障人民生命財產安全的重責大任，在當前政經情勢之下，欲增進警察組織效能，當從體制面與運作面探討之。<sup>56</sup>有關體制面組織結構上，本研究設計如下：

## 壹、警察組織結構應發展區塊化或機動化的偵查思維，加強保安警力與一般警力之互動。

由於社會環境變遷，多元化發展下，犯罪分工日益複雜，加上電子通訊網路日新月異以及各種交通四通八達，造成原來限定於單一地區的犯罪態樣，擴展為地區與地區間，甚至國家與國家之間的跨境分工的組織犯罪模式；原來的警察組織設計似已無法滿足當前治安的需求。是以，警察的組織結構應整合打擊犯罪的決策、指揮與協調功能，發展為以區塊化或機動化的組合，改變限定區域的警勤區偵查思維，例如刑事警察局於民國 92 年 11 月成立中、南部犯罪打擊中心，即是主要針對中、南部重大刑案之偵查而設置，但對於一般刑事案件則仍由各縣市警察局刑事警察大隊負責處理。

專業警察機關隸屬於內政部警政署，為全國警力運用不可分割的一部分，民眾面對警察人員時，並不會分辨行政警察或是專業警察，而是以警察整體視之，維護治安的責任，也是全體警察的責任。而保一、四、五總隊分置於北、中、南部，該保安警力

---

<sup>55</sup> 林嘉誠，《政府再造》，《行政院研究發展考核委員會》，臺北：行政院研考會，民 92，頁 29。

<sup>56</sup> 何正成，〈增進警察組織效能之研究〉，「2006 警政工作研討會」，內政部警政署主辦，臺北，民 95，頁 1。

平時即有協助維護地方治安之任務，但與一般地方行政警察的互動不佳，致有協助的保安警察適應不良，經報調歸建之例。倘能施予相當的訓練課程，並設計相當的配套措施，使得保安警力不致於閒置，成為警政署打擊犯罪，警力整合之一部分，形成犯罪之前無分警察，保安警察為人民保母之最佳寫照。

## 貳、保安警察宜朝警察人員訓練中心的組織功能，強化其可能再加以充實的職能。

我國警察業務項目繁多，舉凡國家安全防衛、犯罪偵防、交通管制、事故處理、善良風俗之維持、災害搶救、戶口查察、為民服務、一般行政協助執行等，皆為警察人員工作之內容。一般基層警察人員於警察專科學校畢業之後，除非再進修進入警察大學就讀，平時就難再有充實警政知能的機會，如此一來，面對這麼多種且變化多端的工作內容，僅憑藉著二年學校教育所習得的知能，豈能足以應付？而在這個科技日新月異，知識爆炸的時代，一個國家或組織要維持其競爭力；惟有其內部成員不斷成長，學習更精進的技能，汲取新知，方能經得起環境的考驗，繼續發展下去，這也就是強調學習型組織的道理所在。

因此，警察人員訓練教育工作一向為警政署所注重的項目，「內政部警政署辦事細則」有關教育組的職掌；即訂定有關警察常年訓練、品德教育、心理諮商等之規劃、督考事項、體育及學術之倡導推進事項、考察及專題研習等等；另外各業務單位，如交通、刑事、外事、督察、資訊等也不定時辦理相關業務講習。然而，警政署轄下估計有近七萬名警察人員，全國有 48 個警察機關，卻不見有專屬警察人員的訓練中心，如遇有大型講習或班期，則經常利用警察大學、警察專科學校之教室或場地實施，但是把

在職人員與學校學生同置於一個校園環境內，彼此均會有所影響感染，經常造成學校方面管理上的困擾；再者，這兩所學校位於桃園及臺北，對於中、南部的警察同仁而言，至為不便，不免降低參加受訓者的意願。

有鑑於此，近來警政署便改為利用保安警察第一、四、五總隊代為辦理各種警察訓練班期，如保四總隊即曾代辦刑事警察人員的「霹靂警探」訓練營、督察人員講習、常訓教官訓練、反恐任務講習、警察人員警佐陞警正官等訓練等等，大為縮短各受訓同仁交通上的時間，管理上也較不易產生隔閡。本研究實證訪談中，部分受訪者(C、E、H、J)認為保四總隊轉型為中部地區警察人員訓練中心至為可行。因此，保一、四、五總隊可設計成為各地區警察人員訓練中心之組織架構，藉以強化現職警察人員的工作職能，減少勤務中危害的發生，提升執勤技巧及警察人員整體素質，保障員警的人身安全，並建立人民對政府執行公權力的信心。

### 參、保安警察組織宜成為社區協防或聯防知能的警察組織，並在社區聯防上扮演整合的功能。

由於現代風險往往以不確定形式存在，我們必須要學習如何組織責任與合理分擔，不斷反省，創造學習型理性，提高風險的責任意識。這種學習型理性無法單靠某一部門支應，需要跨部門的職能協力完成；協力治理可以發掘彼此的無知，顯化不可預知的不確定風險因子；它強調過程、權力互賴與共同治理，注重輔導與授能的領導方式，勇於面對風險的任事態度，以產生合超效應(synergy)。

協力夥伴跨域治理的關鍵在於「協力」而非「競爭」；也就是跨局處聯合執行小組，縣市政府的各局處之間，鄉鎮公所、社區之間的聯合協力。解決治安問題，不僅警察要預防危害社區安全的事件發生，逮捕犯罪者、加害人；更重要的是拉近社區與政府機關的合作關係，共同降低各項犯罪的誘因，除去居民安全的危害因子。<sup>57</sup>

近年來，各地方政府大力倡導各村、里、社區成立守望相助隊，以巡邏、守望或其他方式，協助社區安全維護工作。各地方派出所也積極輔導所轄地區成立巡守隊，共同維護地區治安。但這些熱心的社區居民，在犯罪預防、偵處及自我防護上仍較警察人員薄弱，對於社區安全疑點難有警覺，甚至受傷事件迭有發生。<sup>58</sup>警察機關的警察人員均受過警察教育訓練，較一般民眾有安全意識，具有防範犯罪的專業知識及技能。但地方警察機關的一般行政警察，主辦或協辦業務眾多，平時勤務繁忙，績效壓力又大，對於所轄巡守隊員的訓練教育恐是力有未逮。而保安警察第一、四、五總隊分駐台灣北、中、南區，成員均為警察人員，如無聚眾活動勤務，則平日在營機動待命，若能加以訓練培養種子教官，組成預防犯罪宣導團隊，為各地巡守隊辦理有關犯罪預防及自我防護之安全講習，並對各巡守隊員施予短期訓練，使其學習警棍使用技巧、防身技能等，真正發揮巡守隊之功能；同時也讓保安警察在社區聯防上扮演整合警力與民力的功能。

---

<sup>57</sup> 李宗勳，〈都會治安與社區聯防〉，「2006 東海大學跨域都會治理：問題與對策」學術研討會，東海大學主辦，臺中，民 95.12，頁 115。

<sup>58</sup> 雲林縣政府新聞資料：「民國 96 年 3 月 11 日土庫鎮新庄里巡守隊隊員陳信賓、張軒榮、張神俊於產業道路發現竊賊陳泰源正在竊電纜，而追捕受傷，蘇縣長至表關切，指示邱副縣長及警察局戴局長前往關心致意，也對於巡守隊員英勇表現表示嘉勉。」，[http://www.yunlin.gov.tw/index3/04Bulletin/04Bulletin\\_01\\_01.asp?bull\\_id=14974](http://www.yunlin.gov.tw/index3/04Bulletin/04Bulletin_01_01.asp?bull_id=14974)，民 96.3.12。

## 肆、保安警察組織可與當地重要企業、教育機構形成犯罪處理或防範犯罪的雙重功能之新警察任務組織。

長期以來危害校園安全事件時有所聞，尤其每逢畢業季節，各級學校莫不繃緊神經，唯恐發生學生報復或尋仇事件，今(2007)年4月16日，美國維吉尼亞大學發生學生槍殺32人的凶殺案件，更是令人震驚，使得校園安全問題再度成為眾人矚目的焦點。我國各大專院校的校園安全，通常由軍訓教官負責，聘有數名校警，並遴選工讀生擔任門口警衛，如此簡單之人力，在校園腹地遼闊，建築物林立的環境之中，如何能發揮維護校園安全之功效，使莘莘學子能夠安心就學，實在令人質疑。

近年來隨著國內經濟衰退，治安環境敗壞，國內企業被害的案件日益增加，且案件類型多樣化，兼具暴力及財產性犯罪，如擄人勒贖、恐嚇取財、詐欺、侵占等。這種針對企業所進行的犯罪，其所造成的後果往往比一般犯罪來的嚴重，例如發生於台中的毒蠻牛千面人事件，不但造成保利達公司商譽及財產重大的損失，也讓多名無辜民眾飲用後導致死傷，引起社會極大的恐慌。可見這種犯罪對企業所造成的危害，並非單純的企業經營問題，更是社會治安問題，甚至損及經濟與金融秩序。<sup>59</sup>因此，在社區聯防的機制中，校園與企業亦為其中的一環，不能忽視。

依據警察法第2條規定，警察任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利。一般地方警察機關對於轄內重要企業設施、學校機構均列為治安重點，加強巡邏，但地方警力有限，車輛配備亦經常不足，巡邏區域或有不及，對

---

<sup>59</sup>孟維德，〈企業被害與安全管理〉，第二屆「全球化與行政治理」國際學術研討會，開南大學主辦，桃園，民96.4，頁1-2。

於各個重要場所之安全無法全般顧及，而保安警察亦為警察之一部分，保安警察總隊顧名思義即為保障社會安全的重要組織，若能針對當地重要企業、教育機構編成治安重點防護警網，主動聯繫，加強巡邏、守望，不僅能建立與企業主及學校間的彼此信任，減少犯罪黑數，於案件發生的第一時間即時處置，更能發揮防範犯罪的嚇阻效果，成功杜絕犯罪的入侵。

## 第二節 專業警察的組織功能新思維

新公共服務認為政府應將民眾視為積極參與公共事務的「公民」，而不是視為被動依賴政府提供協助或服務的「顧客」。<sup>60</sup> 世界各國警政的發展從二十世紀初專業化取向，走向二十世紀末的社區化取向，到今日朝向更民主化的「公民治理」模式發展。在此警政民主化的取向下，公民將積極參與警政。民眾將不再僅是被保護的對象，也不再僅是被警察動員或接受警察服務為已足的「顧客」，而是積極改為扮演「公民」的身分，參與警政政策的訂定，並積極監督警察作為是否偏離公共利益。<sup>61</sup>

過去由於警察人員被定位為犯罪剋星，以打擊犯罪為天職，警察人員的教育訓練也一直著重於犯罪偵防專業知識與技術的精進，以至於警察人員在與民眾的互動上缺乏良善的基礎，彼此之間合作程度不高。然而，中外學者許多研究均顯示，警察所處理的事務中，與犯罪相關者不超過百分之二十；而警政學者亦發現，在所有犯罪中，靠民眾合作與提供線索而偵破者，占絕大多數。

---

<sup>60</sup> 朱金池，〈論不同治理模式下的警察績效管理〉，第二屆「全球化與行政治理」國際學術研討會，開南大學主辦，桃園，民 96.4，頁 5。

<sup>61</sup> 同上註，頁 16。

面對多元化社會，治安狀況每下愈況的趨勢，已不能單靠有限的警力來獨撐社會整體安全秩序，而是必須經由不同層次與不同方式的社群組合，互相重疊支持，建立綿密的社區聯防體系，方可達成安全社區及安全社會之目標。<sup>62</sup>

民國 94 年以前，我國整體治安政策方向，仍以警察人員為中心，擔任主要治安維護者角色。例如民國 91 至 92 年警政署策訂「提升國家治安維護力行動方案」，動員全國警察力量，執行各項改善治安工作。民國 92 年至 93 年則規劃「維安專案執行計畫」，提出三個月內「犯罪零成長」之目標，警察機關執行「雷霆專案」掃蕩行動以壓制不法犯罪。諸如此種單純以警察機關為主的改善治安策略，經檢討認為成效並不明顯，因為治安工作牽涉範圍廣泛，並非警察機關能夠獨自承攬治安改善的重責大任，並須政府各相關部會及全民力量之支持，方能克盡其功。<sup>63</sup>

民國 94 年以後，配合全民治安的理念，犯罪預防工作朝向「情境犯罪預防」及「建立安全社區」等方向改進，由政府各相關部會針對本身業務職掌提出與治安有關之項目，研擬具體作法，警察機關號召全民，結合義警、民防、志工及守望相助隊等協勤民力，共同提出強化治安作為，推行社區治安，建立社區治安資源整合機制，結合政府及全民力量，共同為改善治安目標努力。<sup>64</sup>

民國 94 年，行政院提出「健康社區六星計畫」，以「產業發展」、「社區治安」、「社福醫療」、「人文教育」、「環保生態」、「環境景觀」六大面向為主軸，透過相關部會的資源整合，打造一個

---

<sup>62</sup> 謝瑞智主編，《警政改革建議書》，桃園：警大，民 87，頁 87-88。

<sup>63</sup> 同註 57，頁 115。

<sup>64</sup> 同上註，頁 116。

安居樂業的健康社區；其中有關「社區治安」面向之目標，即在輔導地方政府及社區組織（如部落、村里或社區）推動社區治安工作，建立社區治安資源整合機制，營造安居樂業的「治安社區」。具體擬具措施，例如召開社區治安會議、成立巡守相助隊、設置錄影監視系統、劃設校園安心走廊、社區治安區塊認養、發行社區治安報導、提供防竊諮詢服務、提升社區自我防衛能力等，以社區網絡(community network)為基礎，結合民眾巡防社區，建構社區安全網。

雖然本研究深度訪談時，多數受訪者均認為地方治安宜由當地警察局負責，然而在各地方警察要積極結合民力，共同維護治安的同時，專業警察之一的保安警察為警察之一分子，對於維護治安自不能置身事外，更何況其尚有協助地方治安之功能。在保安警察組織結構轉型之際，尤其不能劃地自限，宜開闊胸襟，放大視野，跳出框架，找出社會治安的需求面，盡我警察的一分之力，主動出擊，從問題導向的思考策略，以服務的精神，專業的素養，做地方警察與社區民眾的橋樑，共同維護社會治安。

### 第三節 專業警察的組織法制新構建

按組織法係規範各級行政組織的結構、管轄（權限）、分支單位、職掌分工、人員配置及內部紀律等事項之法規。機關得以行使其職權，皆須於其組織法或相關法規中加以明定，此即「機關恆定原則」。警察機關為國家行政機關之一，其組織之結構、業務職掌、內部分工等事項，自亦應遵循上述規範，透過機關組織法予以明文規定。各級警察機關及警察人員係依據其組織法規所定之職權範圍，行使警察職權與其行政作用。

目前中央警察機關設置的主要依據為警察法第 5 條規定：內政部警政署掌理保安、外事、國境、刑事、專業等警察業務。其中保安警察業務為「拱衛中樞、準備應變及協助地方治安」，其組織法依據為「內政部警政署保安警察總隊組織通則」（簡稱保安警察組織通則），各總隊不再另定組織法制，而係由各總隊自行擬訂「辦事細則」（法規命令），層報內政部核定之。然而各總隊業務差異性頗大，採用這種「綜合立法」（comprehensive legislation）的方式，是否得宜，恐待商榷。<sup>65</sup>以保一、四、五總隊為例，法制上規定有協助地方治安之事項，但實務上協助保安警力除擔任地方性聚眾活動處理外，尚分派至基層派出所，除無擔任勤區查察外，均有擔服各種攻勢勤務，服勤項目範圍廣泛，似已逾越保安警察組織通則所規定之法定職掌，其服勤項目與建制員警，差異不大。由此，可見法制上與實務運作上已出現落差，本研究試圖針對保安警察的職等、職缺、職系三方面調整上揭之差距，並構建新藍圖。

## 壹、職等適當調整使其合理化

民國 93 年 3 月，各縣市警察局分局長、直屬警察隊隊長，由原列「警正二階」調整為「警正三階至一階」；副分局長、直屬警察隊副隊長，由原列「警正四階至三階」調整為「警正三階至二階」；保安警察總隊之大隊長、組長、主任等一級主管職務，則仍原列「警正三階至一階」未見相對之提升。查保安警察總隊之各大隊長或組長，均係各縣市警察局經歷過分局長或督察長職務而陞職者，經過多次保安警察總隊組織架構調整，以及各縣市警察

---

<sup>65</sup>劉嘉發，〈保安警察總隊組織法制之研究〉，《警專學報》，第 2 卷，第 5 期，民 87，頁 346。

局擴編後，由於各縣市警察局相當職缺有限，能外放各縣市警察局擔任副局長者並不多，每有重要警察人事異動，保安警察總隊常常是「只聞樓梯聲，不見人下樓」空歡喜一場，致使某些單位主管任同一職務長達十年以上，仍無異動；且目前保安警察總隊如遇有一級單位主管等相當職缺，均為警政署供作調節運用缺，無法內部自行調陞，致使次一序列人員陞遷受阻，大為影響內部人員士氣及機關間人才之交流。

另外，保安警察總隊第六序列組員，分為民國 89 年 5 月 22 日前原任警正組員者列「警佐一階至警正二階」；89 年 5 月 23 日後任組員者列「警佐一階至警正三階」，囿於行政院組織法等有關草案至今立法院尚未通過，各機關組織法規非屬結構型問題者均暫予緩議。如此一來，造成第六序列組員出缺時，同列「警佐一階至警正三階」的第七序列中隊長通常無意願陞職，因為陞職之後，既無主管加給也沒有調高俸給，還要承辦業務，又「無兵可調」，可謂「賠了夫人又折兵」。而且，現任第六序列組員亦面臨前述大隊長等同職級職務人員之困境，各縣市警察局相當職缺有限，內部第五序列職缺又為警政署控管運用，既調不出去也升不上去，呈現「一攤死水」，陞遷蹇滯。因此，有關保安警察總隊之職務等階實應加以適當調整或予以鬆綁，解決各保安警察總隊人力運用上之困境，促進中央與地方警察機關人才之交流，提升士氣，暢通人事管道使其合理化。

## 貳、職缺適當調整使其活潑化

依據民國 85 至 93 年警政署統計分析顯示：臺灣地區聚眾活動人數仍有持續發展的現象，政治性大規模聚眾遊行雖然逐漸減少，但社會性、經濟性等議題的集會遊行活動仍無減少。各縣市

警察局依其現有警力，尚不足以因應現場安全維護需求，均以申請大量機動保安警力支援處理，且聚眾活動經常持續蔓延，地方警察又有正常勤務需求，無法長期消耗太多警力於聚眾活動處理上，一般仍需要靠機動保安警力支援防處，故現階段運用機動保安警力處理聚眾活動仍有其必要性。<sup>66</sup>

民國 89 年因應國軍「精實方案」，實施兵役替代役制度，警政署配合政策，改以替代役男取代機動保安警力。按替代役實施條例第 3 條規定，替代役男係於需用機關擔任輔助性工作，履行政府公共事務或其他社會服務。是以，機動保安警力替代役男必須在常任警察之指揮、監督下，從事輔助之勤務工作；又替代役男多屬「替代役體位」，先天體能（型）狀況不如「常備役體位」役男，其訓練及協勤效益均未如預期，功能性實無法完全取代常任警察人員。另監察院曾於民國 92 年 5 月指摘內政部及警政署將保安警察總隊常任警力移撥至地方警察機關，或支援其他機關警察勤務，常任警力幾乎被掏一空，而以未具警察資格之替代役男「替代」常任警力，充任保安警察總隊隊員，改稱替代役機動保安警力，以其承擔保安警察任務，違反內政部警政署保安警察總隊組織通則之規定，且不符替代役實施條例第 3 條規定之「輔助性工作」。因此，進用機動保安警察替代役男可說是成效不彰，其人力效能無法等同於原機動保安之常任警察；又機關輔助人力多於正式編制人力之主、從互易，亦非一般機關組織之正常現象。

此外，機動保安警力派遣支援勤務中發現，地方警察機關不斷要求派遣常任保安警力擔服，也不斷反映警察替代役的效用，只限於「警力展示」的效果，因為在實際處置聚眾活動，遇有驅

---

<sup>66</sup>同上註，頁 349。

散、驅離及命令解散等強制作為時，依法仍應由常任警察執行，警察替代役實無法完全取代常任保安機動警力。因此，保有一定比例的常任保安機動警力，仍是目前迫切的需求，俾於處置重大聚眾事故時，能保有較多的優勢與行動力。

按保一、四、五總隊警力運用概可分為「長控警力」、「彈性運用警力」及「專責機動保安警力」等三大類；其中「長控警力」及「彈性運用警力」均由常任警察擔任，「專責機動保安警力」則由常任警察與替代役男人力統合運用。由上，保安警力之合理配置應是將機動保安警力總數 1/4 員額配置替代役男，執行輔助性保安機動警力任務，另 3/4 員額則分別配置於「長控警力」、「彈性運用警力」及「專責機動警力」等任務運用（即常任警察與替代役男員額依 3：1 比例配置）似較為妥適。

### 參、職系適當調整使其彈性化

按公務人員任用法第 2 條規定，公務人員之任用，應本專才、專業、適才、適所之旨，……，為人與事之適切配合。為使公務人員之專業才能與任用之職務工作性質相當，考試院訂定「職務歸系辦法」及「職組與職系名稱一覽表」，公務人員之調任均依上開之職務歸系任用之，限制各職組、職系間調任之適用範疇，以普通行政職組為例，又分為一般行政、一般民政、社會行政、人事行政、戶政、原住民族行政、社會工作、勞工行政等 8 個職系，一般而言，非屬該職系的人員即不可調任，但另有規定者得調任之。如此一來，使得公務人員之任用走向專才專用，人盡其才之境。

我國警察業務龐大繁雜，目前法定警察業務主辦的有 13 項 87

目，協辦的有 20 目，各有其專業領域，警察特考則分為行政警察、警察法制、外事警察、刑事警察、公共安全、犯罪預防、消防警察、交通警察、警察資訊管理、國境警察、刑事鑑識等多種；中央警察大學設有行政警察、刑事警察、公共安全、犯罪防治、行政管理、交通安全、刑事鑑識、國境警察、外事警察、資訊管理、法律、消防、水上等共 13 個系。然而，參照考試院所訂「職組暨職系名稱一覽表」卻只有警政職組警察行政職系，該職系與情報行政、海巡行政職系視為同一職組，但以本職系人員單向調任為限；現職人員得單項調任警察機關之一般行政職系。對於警察特考及格人員而言，僅得於警察機關之間調任，如調離非警察機關後即不得再回任；對於警察機關而言，所屬職員大部分均為警察特考及格者（僅少部分技術人員為各該技術特考及格人員），與其他行政機關之人才交流極少，容易流於僵化，或者外行領導內行之弊。

因之，若能將警政職組中之警察行政職系，依其特考之專業類別，分門別類劃歸所屬專業職系，並與其他職組相關職系相互交流，則不但能使職務歸系類別與其工作職稱、內容相當，讓警察機關落實用人唯才之專業取向；也可以與其他相關專業領域人才交流，注入新血及創意，開創新氣象，整個警察機關人力運用更加地彈性化與專業化。



## 第六章 結論

本研究採用文獻分析法及深度訪談法，以韋伯的理性官僚模式，及閔茲伯格的專業官僚組織理論為基礎。發現專業警察與行政警察組織功能的不同，了解保安警察總隊之組織任務及組織性質，以及保安警察第四總隊的組織結構、組織功能、組織變遷及未來發展之情形，試圖開創專業警察的組織結構新設計、組織功能新思維及組織法制新構建。

### 第一節 研究發現

經由本研究的結果，研究者有以下之發現：

#### 壹、保安警察總隊之組織變遷係任務及政策雙重考量。

本研究有部分受訪者認為保安警察總隊之組織變遷係任務上及政策上之雙重考量。保四總隊成立之初，因社會變遷，集會遊行抗議活動增加，警察為維護社會秩序，任務上之需要，增加警力，擴大編制，藉優勢警力之策略，以確保秩序之維持。同時政府高層亦希望警力之強制作為，能夠減少紛亂的擴大，並穩定政局。後來隨著政黨輪替，聚眾活動規模日益縮小，地方治安日漸敗壞，機動保安警力出勤次數減少，則將保安警力逐批移撥地方充實基層警力，強化地方治安維護工作。而政府的再造方案行政院推行組織精簡計畫，總員額法匡定各部會之總員額，在警政治安重點轉換下，致使本總隊警力逐年減少。

## 貳、保安警察分區設置保一、保四、保五總隊係發揮區域專業警察任務之設計。

所有受訪者均認為保安警察總隊係專業警察組織，並非一般行政警察組織。依據警察法或內政部警政署組織條例之規定，針對全國性業務而設置的各種警察機關，其機關任務與一般行政警察機關不同，負有特定的任務及專責之業務事項，屬於專業警察組織殆無疑義。保安警察於北、中、南地區，分區設置保一、四、五總隊，其主要任務為拱衛中樞、準備應變及協助地方治安等。主要處理聚眾活動及重大、突發事故處置，為區域專業警察任務的設計；因為聚眾活動之處理，常常需要大量警力加以因應，且涉及層面甚廣，稍有不慎容易引發社會事件，甚至政治事件，地方警力有限，勤務又繁雜，長期消耗警力於處理聚眾活動，對於地方治安影響甚鉅。由受過專業訓練之保安警察處理較為妥適，警力運用設計上，對於整體社會秩序維護及聚眾活動處理方能兼顧。

## 參、保安警察因警察替代役之加入，而使其保安警察之組織結構和功能，有質變和量變的趨向。

由於國防政策的轉變，國軍實施「精實方案」，民國 89 年警察替代役男加入保安警察，取代機動保安警力，加上地方治安惡化，地方警察機關警力嚴重不足，民眾對於治安求治若渴，於是配合各地方警察機關擴編，保安機動警力移撥充實地方警力，自民國 90 年起，分三年移撥保一、四、五總隊警力，以保四總隊為例，共移撥 2,251 名警力，而截至民國 95 年 10 月止，共進用 3,961 名保安機動警察替代役；組織架構於民國 90 年由 21 個中隊縮編為 20 個中隊，再於民國 92 年縮編為 16 個中隊，民國 96 年修正

為 12 個中隊，目前建制警力的預算員額僅剩 543 人，使得保四總隊建制警力逐年減少，組織架構逐漸縮小，常任警察及替代役男成為擔任機動保安警力的兩大主力。

另外，自從基層員警移撥地方警察機關後，大量替代役男取代所遺機動保安警力的缺口，任務執行力效果大不如前。由於過去建制員警處理聚眾活動，面對違規群眾時，具有公權力，可以依法強制作為，嚇阻力與執行力強；而現在機動保安警察替代役男無公務人員身分，無法直接行使公權力，而且素質不佳，對本總隊內部管理上已是一大負擔，遑論任務之執行。因此，處理聚眾活動，機動保安警力隊伍編裝時，均將替代役男編排於隊伍第二線以後，使其居於輔助地位，第一線則編排建制員警，較具有嚇阻力，任務執行方能順利完成。

#### 肆、保安警察因組織編制、職等之設計不合理，而有成為警察功能邊緣化的危機意識。

民國 76 年保安警察第一、四、五總隊成立時，所屬之大隊長或組長職務等階為「警正三階至一階」，且當時之人員多是經歷過分局長或督察長職務陞職而來的，但民國 93 年 3 月各縣、市警察局分局長、直屬警察隊隊長由原列「警正二階」調整為「警正三階至一階」，提高至與保安警察之大隊長或組長同階，而保安警察之大隊長或組長等相當職務人員卻未見相對之提升，且外調擔任副局長者也不多，每遇有重要警職異動均係以縣市警察局為主，保安警察總隊淪為陪襯、點綴的角色，長期不為中央所重視，致使部分一級主管任同一職務達十年之久，而有為邊緣化的危機，大為影響整體團隊士氣。

## 伍、保安警察總隊之組織規模似不盡符合規模經濟的原則。

依據內政部警政署保安警察組織通則第 8 條規定略以，保安警察總隊為便於執行任務，……中隊置中隊長 1 人，副中隊長 1 人，警務員 1 人至 3 人，分隊長 3 人或 4 人……，小隊長 9 人至 12 人，隊員 80 人至 144 人……。但因進用警察替代役男取代機動保安警力後，原有建制警力移撥充實地方警力，隊員人數大量減列，替代役中隊之幹部主要工作轉型為替代役男之管理，反倒發生小隊長與隊員比例過高的情形（約為 1：1.5），不符「警察機關巡佐暨小隊長設置原則」所規定「每小隊置隊員 9-12 人，並置小隊長 1 人」之比例(1:9-12)。如此的組織規模似不盡符合規模經濟之原則。

## 第二節 研究建議

### 壹、因應智慧型犯罪或經濟型犯罪，保安警察之在職教育，應強化上揭犯罪防治之教育，以型塑保安警察之專業職能。

由於社會經濟型態的變遷極為快速，犯罪型態已有傾向智慧型或經濟型之犯罪，保安警察對於任何犯罪行為的偵查或移送法辦，均須有此犯罪型態的認知和思辨，俾減輕犯罪行為之社區化；然而任何犯罪行為，經深入了解似可發現皆是多數犯罪人的共同犯意所造成。基於此一犯罪傾向之認知，保安警察之常年教育或在職教育，均須從事上揭犯罪類型的分析和講解，從而具有必要新知，再進行犯罪類型總體之比較，必可相對減少社會成本，而

且可以促使社區聯防確實打擊犯罪。因之，保安警察加強上揭犯罪類型之教育或訓練，應是相當可行的教育作為。

## 貳、因應臺灣區域犯罪之特殊性，保安警察之組織功能強化，應以區域聯防、社區網絡為警力動員的新趨向。

由於地方治安的敗壞，近年來警政治安的重點也擺在改善地方警察機關組織架構及警力配置上，然而地方政府預算有限，所能增加的警力數量，也無法全面滿足治安的需求。民國 94 年政府大力推動全民治安的理念，提出「健康社區六星計畫」，透過相關部會的資源整合，打造一個「安全社區」，倡導各村、里、社區成立守望相助巡守隊，以全民的參與來共同維護地區治安，所謂「警力有限，民力無窮」。而保安警察第一、四、五總隊分駐台灣北、中、南區，在整合區域聯防的資源上，自然不能忽視其力量；若能加以訓練培養種子教官，組成預防犯罪宣導團隊，強化各地巡守隊的犯罪預防觀念及自我防護的安全守則，不僅使其發揮巡守隊的社區預防功能，也提升保安警察的組織功能，一舉兩得。

## 參、因應保安警察士氣之提振，係強化保安警力的重要步驟，警政署與人事行政主管部應研提組織編制調整之必要性。

所謂「機動保安警力」顧名思義就是隨時能夠機動出勤，保障社會安全的警力，它是我國中央警政單位的備勤警力，如同消防單位一般，最好能備而不用，而一旦用上時，往往是情況緊急，非常時機，不容稍後，不能有所差錯，否則後果不堪設想。參照德、日等先進國家均有設置保安警察之組織，以應緊急的不時之

需，而這也是保安警察總隊的主要任務為拱衛中樞、準備應變的理由所在。按地方治安良窳影響地方民選首長政績，警政署依警察法及警政署組織條例等相關規定雖有調度指揮全國警力之權，惟實務上地方首長常以治安需要，提出不同意見與要求，致警力調度益增困擾。隨著地方自治日漸落實，為避免地方首長掣肘，實有必要配置足夠專責機動保安警力，俾利立即反應、調度支援處理各項治安事故。

#### 肆、因應臺閩地區犯罪防治的發展性，政府應將保安警力採北、中、南之區域發展系絡與策略，藉以提昇保警機動之作為能力。

在國家社會的角色扮演上，警察如同是一個醫生，當哪個地方發生犯罪，造成人民痛苦時，警察就要執行公權力，揪出不法的犯罪者，解除人民的苦痛；然而這種「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的「治病方法」，過於消極，也無法長治久安，往往在傷害已造成時才亡羊補牢，卻已元氣大傷。因此，積極的作法應該是要重視犯罪防治的工作，所謂「預防勝於治療」，藉以強調「情境犯罪預防」，利用犯罪環境管理與設計，增加犯罪進行的困難，達到預防犯罪的目標。保安警察為北、中、南的區域性專業警察，有別於地方警察機關治安維護上的區域性限制及警力之所不及，可藉其專業警察之知能及機動性，針對區域性重要企業之經濟型犯罪預防或教育機關之校園安全，發展區域性治安重點防護網，加強巡邏及守望，增加彼此之間的聯繫，共同發揮防範犯罪的成效，維護社會之安定。

### 第三節 研究發展（後續研究）

依據內政部警政署組織條例第3條規定，其轄下之專業警察機關達21個，而保安警察第一至六總隊的任務性質又不盡相同，本研究基於保安警察第一、四、五總隊之任務性質相近，皆為拱衛中樞、準備應變及協助地方治安等事項，以保安警察第四總隊為例加以探討，至於其他專業警察機關的組織結構與功能，則未能深入研究，期待未來能有研究者再為文探討，發現與本研究相異或相同之處。

本研究主要針對保安警察第四總隊進行質性深度訪談，但為尊重受訪者之意願，以及個人時間、人力之限制，無法一一對所有保四總隊同仁進行訪談，了解所有人員對於保四總隊組織結構、功能與未來發展的想法及意見，以致在研究上有所限制。倘能全面實施調查，或許能夠呈現更加完整的歷史資料建構，以及全方位的組織結構設計思維，強化保安警察的專業功能取向，成為維護社會治安的尖兵。



## 附錄

訪談者代號:A

訪談時間：中華民國 96 年 4 月 14 日 14 時 30 分至 17 時

一、問：保安警察總隊的職隊主要任務為何？目前的職隊任務與過去是否有所不同？

答：依警察法第 5 條規定，內政部設警政署（司），執行全國警察行政事務並掌理左列全國性警察業務：一、關於拱衛中樞、準備應變及協助地方治安之保安警察業務。……六、關於防護國營鐵路、航空、工礦、森林、漁鹽等專業設施之各種專業警察業務。又依內政部警政署組織條例第 5 條規定，該署得設……保安警察總隊、台灣保安警察總隊……；其組織，以法律定之。內政部警政署依不同任務或區域，分別設有保安警察第一至第六總隊及臺灣保安警察總隊等 7 個保安警察總隊。

各保安警察總隊任務，除臺灣保安警察總隊明定於該總隊組織條例第 2 條外，餘保安警察第一至第六總隊則係依據內政部警政署保安警察總隊組織通則第 2 條規定，分別負責其任務。每個總隊的法定任務與實務狀況如下：

### （一）臺灣保安警察總隊

1. 法定任務：依該總隊組織條例第 2 條規定掌理下列事項：一、原臺灣省政府所屬移撥中央各部會之機關、事業機構及特定國營事業機構安全警衛之派遣。二、駐在單位財產與設備危害之防止、秩序維護及員工安全之保護事項。三、駐在單位員工違反社會秩序維護法及刑事案件之協助調查事項。四、違反工礦法令之

協助取締事項。五、駐在單位交辦之查緝事項。六、其他經內政部警政署指派之安全維護事項。

2. 實務狀況：該總隊主要負責維護原臺灣省政府 所屬移撥中央各部會之機關、事業機構及特定國營事業機構安全警衛之派遣。目前設有第三隊至第六隊等 4 個隊，各隊任務職掌如下：

第三隊：負責臺灣銀行發庫安全。

第四隊：維護總隊部及萬盛營區安全。

第五、六隊：分別派駐經濟部水利署南、北水資源局，負責各大水庫（含發電廠）、給水廠之安全維護，並配合派駐事業單位執行取締水源污染、傾倒廢棄物、濫墾、濫伐、濫葬、濫建等案件之國土環境保護工作。

## （二）保安警察第一至第六總隊

1. 法定任務：依內政部警政署保安警察總隊組織通則第 2 條規定，分別掌理左列事項：一、拱衛中央憲政機關，準備應變及協助地方治安事項。（保一、保四、保五及保六等總隊屬之）二、國營與國、省（市）合營及特定事業機構之安全維護事項。（保二總隊屬之）三、海關安全維護、配合查緝巡邏及安全檢查事項。（保三總隊屬之）四、保安警察警力派遣、勤務規劃、訓練、督導及與業務有關之刑事、外事事項。五、其他有關保安、警備、警戒、警衛及秩序維護等事項。（保一至六總隊均適用）

2. 實務狀況（依任務區分）

（1）保安警察第一、第四、第五總隊：內政部警政署為避免群眾活動事件影響社會治安，有效防制機先、制亂初動，分別於北、中、南三區設置保安警察第一、第四及第五總隊；除防制疏處權責區

域內聚眾活動外，並支援環保、電信、森林、高屏溪流域等任務編組隊，及機動支援直轄市、縣市警察局協助地方治安工作或刑事、國道、鐵路等警察局。

(2) 保安警察第二總隊：該總隊負責維護國營事業機構(台灣電力公司，加工出口區)、科學工業園區安全暨保護智慧財產權有關侵權查緝工作。目前設有 4 個大隊，各大隊任務職掌如下：

第一大隊：執行取締侵害智慧財產權任務。

第二至第四大隊：分北、中、南區，分別負責台電核電廠(含重要水庫大壩)、科學工業園區及經濟部加工出口區之安全維護。

(3) 保安警察第三總隊：該總隊負責執行貨櫃集散站駐地安全維護及貨櫃安檢查緝、落地追蹤查驗、貨櫃監視勤務、專屬警衛勤務、舊機動車輛及引擎輸出查證、刑事案件查緝等勤、業務執行。目前設有 2 個大隊，分北(基隆)、南(高雄)執行任務。

(4) 保安警察第六總隊：該總隊主要任務拱衛總統、副總統、中央憲政機關、駐華使領館、機關首長、官邸之警衛安全任務暨準備應變及協助地方治安事項。

各保安警察總隊執勤標的或因時空背景有所變遷，惟主要任務均未改變；各總隊變遷略述如下：

(一) 臺灣保安警察總隊：該總隊原隸屬台灣省警務處，負責維護省府機關及所屬金融行庫、事業單位等安全維護(如：自來水廠、公賣局、土地銀行、台灣銀行、合作金庫等)；嗣配合精省於民國 90 年改隸內政部警政署。再又因應公賣局、

土地銀行、合作金庫等省屬事業機構陸續民營，原派駐警力均已撤離。

(二) 保一、四、五總隊：保一總隊前身係「臺灣省保安警察總隊」，民國 39 年改銜為「臺灣省保安警察第一總隊」，隸屬於台灣省警務處；民國 79 年元月 1 日改隸內政部警政署，並將分駐彰化、岡山之員額成立保四、保五總隊。從此，保一、四、五總隊分別於北、中、南分別負責機動保安任務。另為應地方警察局擴編警力需求，各該總隊自民國 89 年起分三年，移撥至各縣市警察局，並於 89 年 9 月開始進用替代役警察役役男遞補機動保安警力，使常任警察及警察役成為各該總隊擔任機動保安警力之兩大主力。

(三) 保二總隊：該總隊於民國 36 年 9 月 1 日設立，原銜為「資源委員會台灣工礦警察總隊」，隸屬於行政院資源委員會，並受內政部警察總署之指揮監督。民國 38 年 11 月 17 日改編為「台灣省保安警察第二總隊」隸屬臺灣省政府，兼受臺灣保安司令部及資源委員會之指揮監督。民國 40 年 6 月正式核定「臺灣省保安警察第二總隊組織規程」，律定主要任務係掌理國營、省營、國省合營生產事業機構財產、設備之護衛業務。民國 42 年資源委員會裁撤，業務併歸經濟部，並兼受該部之指揮監督。民國 46 年 9 月 16 日指揮權移至臺灣省警務處，直至民國 79 年 1 月 1 日改隸內政部警政署並兼受經濟部之指揮。

該總隊配合國營事業民營化，派駐中油警力已於民國 91 年底前全數撤離，另台電水力、火力發電廠警力，除保留重要水庫大壩 30 名外，餘警力均於民國 95 年 6 月底前全數撤離。

(四) 保三總隊：該總隊成立以來，均以查緝進口貨櫃走私槍、毒等危安物品為主要任務，暨協助關稅局查緝走私、逃

漏稅等經濟案件為輔助任務。

民國 89 年 6 月該總隊停止站檢勤務，為有效運用現有警力，執行防制走私等不法活動，除將警力加強投入威力追檢外，為因應任務需要，成立臨時任務編組之「安檢情蒐小組」，加強安檢情報諮詢工作，運用各種專業技能，提昇員警情蒐技巧，落實情報諮詢布置，以期確實掌握貨櫃通關流程，瞭解櫃場地區及安檢相關從業人員全般狀況，以獲得先期走私情資，有效發掘走私等不法線索，並配合相關資訊，將可使各項安檢勤務作為事半功倍，成立以來查緝走私績效顯著提昇。

(五) 保六總隊：該總隊前身為台灣省警務處特務大隊，自政府遷台即擔負國家元首、副元首及政府首長警衛安全任務，民國 48 年改編臺灣省政府警務處直屬警察大隊，下設第一警官隊、第二警官隊、警衛中隊、裝甲車中隊；民國 79 年元月 1 日改隸內政部警政署，主要任務拱衛總統、副總統、中央憲政機關、駐華使領館、機關首長、官邸之警衛安全任務暨準備應變及協助地方治安事項，始終未變。

二、問：保安警察總隊係專業警察組織？還是一般行政警察組織？

答：依警察法第 5 條及內政部警政署組織條例第 5 條規定，內政部警政署為掌理全國性之保安警察、外事、國境、刑事、水上及防護國營鐵路、航空、工礦、森林、漁鹽等事業設施之專業警察等業務，分別設有刑事、航空、鐵路、國道及各保安警察總隊等所屬警察機關。而上開針對全國性業務而設之各種警察機關，基於機關任務迥異於一般行政警察機關，應界定為專業警察組織為宜，俾與直轄市、縣（市）警察局以所區隔。

三、問：保安警察第四總隊係負責機動保安警力，協助地方維護

治安，目前係著重在前者還是後者？保四總隊組織變遷是任務上需要？還是政策上的考量？

答：按機動保安警力係為拱衛中樞、準備應變及協助地方治安而設置，於聚眾活動防處及協助地方治安維護等勤務執行，應視實務任務遂行需要，妥適運用警力，似無孰重孰輕之別。至保四總隊於成立迄今，於組織任務亦無重大變遷，惟為充實地方基層警力，前於 90~91 年間合計減列移撥警力 2,583 人（分別為 1379 人、872 人及 332 人），並自 89 年下半年開始進用替代役男協助機動保安任務迄今。

四、問：保安警察第四總隊有組織轉型的變革計畫，就組織轉型而言，保四宜走向專業警察或是行政警察化？

答：按目前保一、四、五總隊分別負責執行北、中、南區機動保安任務，組織任務並未變遷，組織型態亦與直轄市、縣(市)警察局之一般行政警察機關迥異，考量拱衛中樞、準備應變需要，上開保警總隊組織尚無轉型必要。

五、問：保安警察第四總隊位於彰化八卦山，中部治安一向為人詬病，如果保四轉型為中部治安機動警力是否有其可行之處？

答：按地方制度法第三章第二節規定，有關直轄市警政、警衛之實施及縣(市)警衛之實施等公共安全事項，係屬地方自治範疇；又為強化地方治安，保一、四、五總隊大半警力已逐步移撥至地方警察局，是以，各直轄市、縣(市)治安允宜由當地警察局負起責任。另依「內政部警政署機動保安警力支援運用作業規定」，各直轄市、縣(市)警察局除可申請機動保安警力支援各警察機關輔助處理聚眾活動外，並得視事件性質申請短期協助執行下列專案勤務：1、恐怖活動之防處。2、緊急、突發治安事故之防處。3、重大治安事故之預防。4、影響

治安之緊急重大災害、疫（病）情之預防。5、其他上級交辦之有關治安事項。

基於保一、四、五總隊任務本係執行「拱衛中樞、準備應變及協助地方治安」等保安任務，是以，內政部警政署自得視各總隊配賦地區治安狀況，隨時機動調度機動保安警力支援地方協勤，以強化各地方治安。惟為避免中央與地方權責發生扞格，保一、四、五總隊組織任務允宜維持現況，尚不宜轉型為地方治安機動警力，以落實地方自治及相關法制。

訪談者代號：B

訪談時間：中華民國 96 年 4 月 16 日 16 時 20 分至 17 時

一、問：保安警察總隊的職隊主要任務為何？目前的職隊任務與過去是否有所不同？

答：保安警察總隊的主要任務為拱衛中樞、準備應變及協助地方治安。

國民黨執政時期，當時在野黨示威抗議遊行頻傳，經常利用政治性議題，號召支持群眾展開激烈的街頭活動，其抗爭規模較大，容易引起社會紛亂，為了政局安定，警方採取大量優勢警力方式鎮暴，藉以防止事件擴大並且快速彌平暴動。因此自民國 76 年起大量招考限期服役警察，加入保安警察之列，主要任務為處理聚眾活動。

民國 89 年政黨輪替後，民進黨執政，政治性抗議示威遊行減少，取而代之為經濟性、環保議題的抗議活動增加，但其號召力小，對政局穩定的衝擊性不大，而且主要訴求標的均屬地方政府管轄範疇，責任屬地方政府，保安警察僅協助支援警力。

近年來我國經濟型態轉變，社會發展快速，犯罪手法推

陳推新，各地方治安惡化，各縣市地方政府警力極為不足，為充實地方基層警力，民國 89 年開始展開保安警力移撥訓練，自民國 90 年起移撥大量基層隊員至各縣市警察局，尤其以臺北縣、桃園縣居多，至於機動保安警力則以替代役男占多數，機動保安警察役之進用與訓練亦隨之成為本總隊業務職掌之一。

二、問：保安警察總隊係專業警察組織？還是一般行政警察組織？

答：實務上，一般行政警察組織是指地方警察機關，其預算經費是由地方政府編列；保安警察總隊之任務為拱衛中樞、準備應變，為中央預備之警力，其預算經費由中央統一編列，屬於專業警察組織。

三、問：保安警察第四總隊係負責機動保安警力，協助地方維護治安，目前係著重在前者還是後者？保四總隊組織變遷是任務上需要？還是政策上的考量？

答：目前保四總隊兩者兼顧；保四總隊組織變遷是應是政策上之考量居多。

四、問：保安警察第四總隊有組織轉型的變革計畫，就組織轉型而言，保四宜走向專業警察或是行政警察化？

答：地方行政警察機關之預算受各地方政府財政狀況所影響，並且為地方議會及派系所左右，常使得警察的各種作為處處受限。此外，保四總隊支援中部各縣市警察局時，其縣市警察機關普遍認為支援警力非其建制員警，而且只是短期支援，保四員警經常認為被排擠在外、不受重視、與支援單位格格不入的情形，造成彼此之間溝通協調有落差，支援警力實際能發揮的空間並不大，保四總隊仍宜走向專業警察化。

五、問：保安警察第四總隊位於彰化八卦山，中部治安一向為人詬病，如果保四轉型為中部治安機動警力是否有其可行之處？

答：地方治安惡化牽涉層面甚為廣泛，經濟景氣、學校教育、家庭教養、社會風氣等等均為影響因素，非警察機關單方面作為即可改善。況且地方治安狀況情資主要掌握在各地方警察機關，協助警力實難以掌握全般治安狀況。至於整併刑事局中部犯罪打擊中心部分，事涉刑事警察局之組織編制，技術層面較高；且中部犯罪打擊中心主要處理重大刑事案件，在地方治安層面上屬於點的擊破，具有新聞性，熱度一過就消失，但是民眾對於治安改善的感受是屬於全面性的，尤其是切身之痛的竊盜案件。

民國 95 年 8、9 月間紅衫軍大規模遊行時，由於各保安警察總隊之基層警力已大量移撥至各縣市警察局，警政署實際可運用之保安警力不足，必須調用各縣市警察局之警力方得以應付，但當調用至南部各縣市警力時，則引起地方政府首長的反彈聲浪，況且南部警力北上對員警的體力及執勤效果都會大打折扣。因此，保四總隊仍應預控相當之警力以應拱衛中樞、準備應變之需，轉型為中部治安機動警力的可行性不大。

訪談者代號:C

訪談時間：中華民國 96 年 4 月 24 日 14 時 30 分至 16 時

一、問：保安警察總隊的職隊主要任務為何？目前的職隊任務與過去是否有所不同？

答：依據內政部警政署保安警察總隊通則規定，以保安警察第一、四、五總隊而言，主要任務為拱衛中樞、準備應變及協助地方治安。

解嚴前，當時的聚眾活動多，本總隊出勤次數多，保安警察總隊主要負責機動保安警力；解嚴後，隨著時空環境改變，政治生態不同，加上我國經濟環境變差，地方治安惡化，本總隊原來主要負責機動保安之警力，轉為協助地方維護治安，並逐漸移撥地方縣市警察局，所遺機動保安警力之缺口改由替代役男充實。

二、問：保安警察總隊係專業警察組織？還是一般行政警察組織？

答：保安警察總隊為處理聚眾活動為主的專業警察組織。

三、問：保安警察第四總隊係負責機動保安警力，協助地方維護治安，目前係著重在前者還是後者？保四總隊組織變遷是任務上需要？還是政策上的考量？

答：本總隊目前著重於協助地方維護治安，配合警政署移撥保安警力充實地方警察機關，本總隊釋出相當多的員警至地方警察機關，使本總隊中隊數由 20 個中隊減為 16 個中隊，再減為 12 個中隊，本總隊目前尚有支援電信警察隊、連江縣警察局、鐵路警察局及台中市警察局等，致使本總隊目前保安警力吃緊，並配合政府替代役政策，進用替代役男補充機動保安警力之不足，本總隊組織上之變遷是可說是政策上及任務上的雙重考量。

四、問：保安警察第四總隊有組織轉型的變革計畫，就組織轉型而言，保四宜走向專業警察或是行政警察化？

答：本總隊宜走向專業警察化，因本總隊保安警察的主要任務為聚眾活動事件之處理，應維持行政中立及超然立場，倘若行政警察化，容易受縣市首長的政治力干預，且本總隊警力維護地方治安後，則無充足之警力可保持機動，應付臨時

勤務需要，因此，本總隊依現有組織架構應補足符合保安警察組織通則所規定之建制警力，而不宜由替代役來充實該警力缺口，畢竟兩者身分有別，功能不同，對任務的執行力亦有相當大之差距。

五、問：保安警察第四總隊位於彰化八卦山，中部治安一向為人詬病，如果保四轉型為中部治安機動警力是否有其可行之處？

答：保四總隊轉型為中部治安機動警力並不可行，本總隊職掌上雖負有協助地方治安事項，但係屬協助之任務，並非主要任務，且各地方警察機關如有地方治安警力上協助之需求，應透過警政署指派本總隊給予協助，以目前實務作法上，本總隊不能主動提供協助；另中部犯罪打擊中心屬刑事警察局之直屬隊之一，該中心之任務屬性與刑事局契合，且從組織結構發展之利益角度，及目前警政首長之重視程度來看，與本總隊結合之機會不大；反倒是個人認為本總隊成為中部各警察機關之訓練基地的可行性較大，因地方警察機關平時勤務繁忙，較無多餘人力及時間實施員警之訓練，本總隊有代訓多項訓練的經驗，在軟體上執行的困難度不高，且過去曾有類似之規劃，惟因政府財政及其他議題上之轉變而作罷。

訪談者代號:D

訪談時間：中華民國 96 年 4 月 20 日 15 時至 16 時

一、問：保安警察總隊的職隊主要任務為何？目前的職隊任務與過去是否有所不同？

答：保安警察總隊的主要任務為拱衛中樞、準備應變及協助地方治安。法制上職隊的任務與過去並無不同。

二、問：保安警察總隊係專業警察組織？還是一般行政警察組織？

答：按警察法第 5 條規定所指的專業警察，係指關於防護國營鐵路、航空、工礦、森林、漁鹽等事業設施的各種專業警察業務，這是法制上較為狹義的定義；從廣義上而言，凡警察人員專責某一特定業務、負有特定任務者，均可謂專業警察；實務上，對於事涉全國性、專業性或地域不可分割性之警察業務，均劃歸中央，隸屬內政部警政署，由專責人員負責辦理，保安警察總隊隸屬內政部警政署，應屬專業警察組織。

三、問：保安警察第四總隊係負責機動保安警力，協助地方維護治安，目前係著重在前者還是後者？保四總隊組織變遷是任務上需要？還是政策上的考量？

答：民國 79 年因應處理聚眾活動任務增加，保一總隊警力擴編後，將分立中、南部之機動保安警力，另外成立保四、五總隊，本總隊成立的主要任務即是負責機動保安警力，平時雖應中部各縣市警察局治安需要，支援地方維護治安，以及目前增加進用替代役等業務，但目前支援地方警力占本總隊所有警力 18%，且如遇有大量集會遊行活動時，仍抽調返隊出勤，平時亦定期實施保持訓練；而替代役之進用即為填補基層警力移撥縣市警察局之後，所遺之機動保安警力之不足。因此，本總隊之任務仍應著重於機動保安警力方面。

保四總隊組織變遷既是任務上需要，也是政策上考量。保四總隊成立之初係因社會變遷，遊行抗議活動增加，警察為維護社會秩序，任務上之需要，增加警力，擴大編制，藉優勢警力之策略，以確保秩序之維持。同時政府高層亦希望警力之

強制作為，能夠減少紛亂的擴大，並穩定政局。後來隨著政黨輪替，聚眾活動規模日益縮小，地方治安日漸敗壞，機動保安警力出勤次數減少，則將保安警力逐批移撥地方充實基層警力，強化地方治安維護工作；而政府再造方案行政院推行組織精簡計畫，總員額法匡定各部會之總員額，在警政治安重點轉換下，致使本總隊警力逐年減少。

四、問：保安警察第四總隊有組織轉型的變革計畫，就組織轉型而言，保四宜走向專業警察或是行政警察化？

答：保四宜走向專業警察，因為機動保安警力之運作有其專業性及不可分割性，隊伍編裝後成員之間任務之分派、默契之協調、情況之處置均有一定之程序，需要相當時間之訓練，倘若行政警察化分散各地，平時勤務繁忙，再利用時間集合訓練，則成效不彰，且行政警察工作間斷，留下空窗期，對社區警政之推動亦有不良影響；這也是本總隊過去一直以來支援地方警力，彼此之間溝通協調困難之癥結所在。

五、問：保安警察第四總隊位於彰化八卦山，中部治安一向為人詬病，如果保四轉型為中部治安機動警力是否有其可行之處？

答：有關地方治安維護應落實地區責任制，本總隊支援地方治安維護工作，僅係協助之立場，勤務項目仍主要擔任共同勤務，如遇有聚眾活動時，則返回營區擔任機動保安警力，轉型為中部治安機動警力似乎較不可行。

訪談者代號:E

訪談時間：中華民國 96 年 4 月 25 日 9 時至 11 時

一、問：保安警察總隊的職隊主要任務為何？目前的職隊任務與過去是否有所不同？

答：依保安警察組織通則規定，保安警察之主要任務：

（一）拱衛中央憲政機關，準備應變及協助地方治安事項。

（二）國營與國、省（市）合營及特定事業機構之安全維護事項。

（三）海關安全維護、配合查緝巡邏及安全檢查事項。

（四）保安警察警力派遣、勤務規劃、訓練、督導及與業務有關之刑事、外事事項。

（五）其他有關保安、警備、警戒、警衛及秩序維護等事項。

保安警察第四總隊自民國 79 年成立以來其要任務，均著重於處理聚眾活動及協助地方治安方面，隨著台灣民主深化，處理聚眾活動已有逐漸減少現象，然而保安警察略似軍隊，養兵千日用在一時，不能因聚眾活動減少，而將保安警察裁撤，因何時會大型群眾活動，實無預測，故目前與過去任務似無很大改變，主要任務仍是「處理聚眾活動及協助地方治安」工作。

二、問：保安警察總隊係專業警察組織？還是一般行政警察組織？

答：保四總隊主要任務為「聚眾活動處理」，有關「聚眾活動處理」是整合社會學、心理學、社會心理學、犯罪學及法等相關知識是一門極為專門的學問，因之，聚眾活動之處理，如何從發展階段、形成原因和演變、特徵及法制分析，均需透過專業之警察訓練，而非一般行政警察所能完成。

三、問：保安警察第四總隊係負責機動保安警力，協助地方維護

治安，目前係著重在前者還是後者？保四總隊組織變遷是任務上需要？還是政策上的考量？

答：民國 76 年臺、澎、金、馬地區政府解除戒嚴，開放黨禁、報禁，當時之黨外人士（民進黨前身），即採街頭群活動路線，對當權者國民黨實施抗爭，因此，民眾街頭抗爭如雨後春筍，不斷冒出頭來，當時負責聚眾活動處理之台灣省保安警察第一總隊，對於各地群眾事件不斷，不論大型、小場或零星的不滿情緒、權益抗爭引發種類、情況不一的農民請願、司法抗爭、學生示威，工商勞資糾紛遊行等聚眾行動可說是全國蔓延，嚴重影響大多數人的權利，對如潮水般之聚眾活動，有無力負荷情形。

民國 79 年元旦擴編成立保一、保四、保五，保安警察招生、訓練、分發員額數達到最高峰，主要是分區負責北、中、南群眾抗爭活動之防制。但街頭運動無論人力、物力所費甚鉅，隨著新鮮度之遞減；同時民進黨在 2000 年取得政權後，群眾抗爭逐年遞減。對於身負聚眾活動之保安警力，在平時無事故時，為充分運用警力及補足地方警力之不足，乃支援縣市警察局協助地方治安。

平時支援有長期支援、協助、配賦，短期支援、協助及臨時支援、協助等三種時間性不同的一般性治安維護協助勤務，執行地方行政警察執行例行性的戶口查察、巡邏、臨檢、備勤、值班、守望等個別、共同勤務，以免保警脫離行政實務之憾。

民國 88 年政府精省，因社會治安丕變，計畫性組織性犯罪，突發性暴力犯罪等危及社會安寧，各地方政府莫不企盼增加警力。最後又將腦筋動到民國 79 年成立之保一、四、五總隊員警身上，在政府一聲令下，把這些「老保」順利移撥地方政府，讓他們有回到地方為社會治安、為家園安寧再盡一份心

力的機會，也是另一次政治任務的交起為配合充實地方警力，常任警察部分員警分階段移撥至各縣市警察局。保一、四、五總隊員警因國家政策性需要擴編成立了，也因政治性任務完成了移撥，以保四警員來說可是段滄桑史。

保一、四、五總隊員警相繼移撥各縣市警察局充實地方警力後，適逢國防部員額精簡，把過剩兵力，改為替代役役男，因之自 89 年 9 月起開始進用警察役役男開始進駐遞補，使常任警察及警察役成為本總隊擔任機動保安警力之兩大主力。

四、問：保安警察第四總隊有組織轉型的變革計畫，就組織轉型而言，保四宜走向專業警察或是行政警察化？

答：保四總隊除了現有處理聚眾活動之任務外，更應朝下列之任務轉型：

（一）反恐中心：九一一恐怖事件後，世界各地均致力於防範恐怖份子攻擊，台灣無由置身事外。保安警察第四總隊職司拱衛中央憲政機關、執行反恐任務，面對此嚴峻的挑戰，絲毫未曾鬆懈；為反制暴力犯罪，全體同仁不斷鑽研創新警技，精進訓練，致力於警察專業科目之提升；並擴展救災、救難等為民服務工作，以強化社會治安，維護國家安全，成立反恐中心。

（二）警察體能訓練中心：近年來由於臺灣社會的快速變遷，社會價值混淆，犯罪日益增加，有鑑於警察工作十分忙碌，踏出校門後無法作有計畫之規劃、管理、訓練、測驗、增強員警之肌力、耐力、心肺功能等，導致員警傷亡等意外事故一再發生。基此，成立中部「警察體能訓練中心」。建立體能訓練選項之多樣化，測驗方式之多元化，不祇限於三千公尺跑步，其他諸如爬山、健行、游泳等，亦可視個人狀況及環

境條件活化訓練模式，保持員警強健體能，並促進身心的健康發展。

(三) 成立救難(災)隊：我國目前各縣市雖多有民間之救難隊，協助救災工作，也發揮了一些功能及貢獻，唯因各救難隊之素質良莠不齊，且救難之裝備、知識及技能不足，且救難成員多屬義義兼任，平日忙於自身工作，遇有救難任務時，全員召集極為不易，嚴重影響救難時效及成效，有待專業且高機動性之救難隊投入救援工作，方能發揮救難功能。綜觀國內警察工作現況，保安警察第一、四、五總隊，有充足的警力，唯以往的主要任務過分偏重於集會遊行活動之處理，經常穿著防護裝維持公序，與民眾「對立」於街頭，加諸一些同仁過激的動作；甚至給民眾「鎮(壓)暴」、「加(壓)暴」的不良印象，對我保安警察總隊形象，甚至全體警察人員形象，均產生極負面或扭曲的不良影響，亟需加以匡正。

五、問：保安警察第四總隊位於彰化八卦山，中部治安一向為人詬病，如果保四轉型為中部治安機動警力是否有其可行之處？

答：根據統計，台中市治安評比連續4年都是全台倒數的，台中市市長胡志強說，主要是警力不足，台中市人口每四百零七人配置一名警力，相較於台北市三百四十一人配置一名警力，高雄市三百四十八人配置一名警力，警力確實比較吃緊；但其他縣市警力也都吃緊，治安不好和警力不足有關係嗎？還是有其他因素呢？而台中市是中部地區建設較完整，人口多的城市，所以會有很多外來角頭、黑道、詐騙集團、酒店、KTV、私販搖頭丸、快樂丸k他命、虛設空頭公司等，而中港路上有個全台最大的酒店，一家酒店所費鉅資，而膽敢挑戰公權力，不怕被拆，主要是背後有如立委，議員，記者……

等等稱腰，除非來個大刀闊斧，或者哪個不怕死的官員來整頓治安，才看得到成效吧！

另警力不足是否為治安不好的替罪羔羊呢？這又涉及警力是否能夠有效運用。這可從各方面檢討：（一）勤務規劃：勤務執行有無落實，如議員、立委、政府官員長期使用隨扈占用警力，淪為私人保鑣。（二）員警素質的提升：基層警察人員素質，有待再教育，逐步提升個體行政執法能力，素質不好獨立作戰行政執法的能力難有作為，而現行官、警二校是否能培養優質現代化警察。（三）簡化警察業務：警察業務堪稱龐大繁雜，目前法定警察業務主辦業務有 13 項 87 目，協助業務有 20 目。如此負荷影響抗制犯罪功能非常之大，亟需簡化業務，集中警力治安基本職責上。上述問題如無法徹底有效解決，保四總隊員警再投入台中市之治安擔任機動警力亦屬罔然。

訪談者代號 F

訪談時間：中華民國 96 年 3 月 26 日 9 時至 10 時

一、問：保安警察總隊的職隊主要任務為何？目前的職隊任務與過去是否有所不同？

答：保安警察任務以處理群眾事件為主，協助地方執行治安為輔。由於配合政府充實地方警力政策，本總隊警力大都移撥至地方，所遺任務改以進用替代役役男執行，目前各隊任務除執行機動保安警力及協助地方執行治安任務外，亦擔負接訓替代役之責。

二、問：保安警察總隊係專業警察組織？還是一般行政警察組織？

答：依警察法第 5 條第 1 款規定，保安警察任務為拱衛中樞、準備應變及協助地方治安等，其組織架構、勤務內容均有別於行政警察，保安警察應屬專業警察殆無疑義。

三、問：保安警察第四總隊係負責機動保安警力，協助地方維護治安，目前係著重在前者還是後者？保四總隊組織變遷是任務上需要？還是政策上的考量？

答：依警察法第 5 條第 1 款規定，本總隊兼負拱衛中樞、準備應變及協助地方治安之任務。依其立法精神仍以保安機動警力勤務為主。如於社會陳平時期，保安警力則被付予協助地方治安之任務。惟如遇群眾事件，仍以執行保安機警力勤務為優先。

本總隊係因政治變革引發群眾事件頻傳而成立，也因政治民主化群眾事件減少而減縮，本總隊於民國 91 年及 92 年間為配合充實地方警力政策，移撥基層警力至地方警察機關，由原來 2、3 千人大幅減少至數百人；惟執行保安警力之任務不變，本總隊組織變革係配合政府政策，而非因任務上之需要。

四、問：保安警察第四總隊有組織轉型的變革計畫，就組織轉型而言，保四宜走向專業警察或是行政警察化？

答：目前各縣市警察局分別成力機動中隊，惟其組成均由各直屬隊、各分局及分駐派出所人員組成，彼等平時執行各個轄區之行政警察勤務，極少接觸，默契及機動力均欠佳。保安警察總隊則不同，成員朝夕相處，各員任務清楚，默契十足，遇有緊急事故時出勤迅速。群眾事件之發生常起於臨時，治安（地方）首長手中應仍握有必要之機動警力籌碼，以應

不時之需，保安警察總隊組織雖隨政策減縮中，惟仍應維持保安警察之專業，以應不同治安事件之需要。

五、問：保安警察第四總隊位於彰化八卦山，中部治安一向為人詬病，如果保四轉型為中部治安機動警力是否有其可行之處？

答：警察法第3條第2項規定，有關直轄市警政、警衛及縣（市）警衛之實施事項，其立法及執行，應分屬於直轄市、縣（市）。有關治安良窳，地方政府自應負起最大責任。本總隊係中部地區唯一由中央掌控之機動警力，不宜以地方治安不好為由而偏廢其專業任務，因此，仍應以執行機動保安勤務為主。至治安仍宜由各地方政府主政，或尋求專業之刑事警察單位協，以發揮各單位專業能力。

訪談者代號 G

訪談時間：中華民國 96 年 4 月 19 日 14 時至 15 時

一、問：保安警察總隊的職隊主要任務為何？目前的職隊任務與過去是否有所不同？

答：就我所知保安警察總隊的主要任務處理社會上各類抗爭事件，成立之初，係以處理解嚴後各種政治抗爭為主要任務，惟民主進步黨執政後，政治性抗爭減少了，環保意識抬頭，目前的任務係以處理社會、環保性抗爭為主。

二、問：保安警察總隊係專業警察組織？還是一般行政警察組織？

答：就保安警察總隊之組成份子與一般行政警察組織不無差別，就所賦予之功能性來說雖是專業警察組織，然而常常隨著政策、任務之需要，必須支援執行一般行政警察組織的任

務。

三、問：保安警察第四總隊係負責機動保安警力，協助地方維護治安，目前係著重在前者還是後者？保四總隊組織變遷是任務上需要？還是政策上的考量？

答：目前保安警察第四總隊的任務著重在機動保安警力，因為經過民國 91、92 年兩次警力移撥地方，配合替代役男警察役政策的實施，保安警察第四總隊協助地方維護治安的人數、勤務較以前變少了。

保四總隊成立之初，因在野黨政治性集會遊行較多，本總隊經常出勤處理聚眾活動事件，需要眾多警力方足以支應。近年來，民進黨執政後，政治性集會活動減少，取而代之的是社會性或經濟性遊行抗爭，其規模不如政治性活動大，次數也較少，本總隊中隊數遂逐漸減少。因此，本總隊組織結構變遷之主因，為處理聚眾活動之任務需要減少之故。

四、問：保安警察第四總隊有組織轉型的變革計畫，就組織轉型而言，保四宜走向專業警察或是行政警察化？

答：依我的看法，保四宜走向專業警察，如此方能彰顯機關組織功能、特色。參考各國警察制度，各國大都設置鎮暴警察以處理抗爭活動，台灣島民性格強烈，加以政治人物喜操弄族群紛爭，發生重大紛爭事件，在所難免。不出於南，則出於北。所不可知者，有遲速遠近，而要以不能免也。是以，專業鎮暴警察實有其需要，保四宜走向專業警察機關。

五、問：保安警察第四總隊位於彰化八卦山，中部治安一向為人詬病，如果保四轉型為中部治安機動警力是否有其可行之處？

答：治安的良窳，與民情、經濟或整個社會大環境有密不可分的关系，並非成立一個治安機動警力機關所能改善，中部治安宜由各轄區警察機關專責，保四總隊無任何轄區接觸、獨立於八卦山上的，並不適合轉型為中部治安機動警力機關，更何況役期僅僅一年的警察役男，對於中部治安之改善實無任何可期待性。

訪談者代號 H

訪談時間：中華民國 96 年 4 月 16 日 15 時至 16 時

一、問：保安警察總隊的職隊主要任務為何？目前的職隊任務與過去是否有所不同？

答：保安警察總隊的主要任務為拱衛中樞、準備應變及協助地方治安。

過去保安警察的任務既有處理聚眾活動，也有負責協助地方治安。以保四總隊為例，保四總隊前身為保一總隊第一大隊時，控留 2 個中隊在營機動待命，其餘中隊則支援中部警察機關。直至民國 76 年解嚴後，在野黨遊行抗爭活動增加，大批警力加入後，民國 79 年改制為保四總隊，當時有 5 個大隊 個中隊，各大隊均有長期協助地方警察中隊及在營機動中隊。

自從大量基層員警移撥地方警察機關後，本總隊警力減少，現在大量替代役男取代機動保安警力後，任務執行力效果大不如前。因為過去編制內的員警處理聚眾活動，面對違規群眾時，具有公權力，可以依法強制作為，嚇阻力與執行力強；而現在機動保安警察替代役男無公務人員身分，無法直接行使公權力，而且素質不佳，對本總隊內部管理上已是

一大負擔，遑論任務之執行，因此處理聚眾活動，機動保安警力隊伍編裝時，均將替代役男編排於隊伍第 2 線以後，使其居於輔助地位，第 1 線則編排建制員警，較具有嚇阻力，任務執行方能順利完成。

二、問：保安警察總隊係專業警察組織？還是一般行政警察組織？

答：按保安警察總隊的任務屬性應係專業警察組織，但因保一、四、五總隊平時尚有協助維護地方治安之支援勤務，則仍帶有一般行政警察組織之色彩。

三、問：保安警察第四總隊係負責機動保安警力，協助地方維護治安，目前係著重在前者還是後者？保四總隊組織變遷是任務上需要？還是政策上的考量？

答：按保四總隊成立的宗旨是負責機動保安警力、協助地方維護治安，所以應是兩者兼顧；過去保四總隊是保一總隊第一大隊，再於民國 79 年因抗議活動增加，警力需求下人員擴編，改制為保四總隊，近年來因聚眾活動減少，人員隨之縮編，其組織變遷是由大隊轉型為總隊，人員由少增多再減少，組織變遷應是任務與政策上的雙重考量。

四、問：保安警察第四總隊有組織轉型的變革計畫，就組織轉型而言，保四宜走向專業警察或是行政警察化？

答：保四總隊應該走向專責處理聚眾活動，兼中部地方警察機關組合警力訓練基地的專業警察，而不宜行政警察化。因為協助地方治安僅係保四總隊的輔助性任務，不應該易客為主，混淆組織的主要任務，況且目前保四總隊支援單位甚多，有關專業警察單位如電信警察隊、鐵路警察局、台中市警察

局與連江縣警察局，勤、業務內容不一，至為繁雜，造成員警的抗拒支援之心態，所以應走向專業警察化才是。

五、問：保安警察第四總隊位於彰化八卦山，中部治安一向為人詬病，如果保四轉型為中部治安機動警力是否有其可行之處？

答：保四總隊如果整合中部犯罪打擊中心，由於二機關任務差異性較大，可能不適宜。本總隊營區面積大，環境清幽，經常代辦各項訓練與講習課程，如果現有機動保安警力之任務與中部各警察機關訓練課程相結合，使本總隊成為中部地區機動保安警力訓練基地，似乎較為可行。

訪談者代號 I

訪談時間：中華民國 96 年 4 月 13 日 15 時 30 分至 17 時

一、問：保安警察總隊的職隊主要任務為何？目前的職隊任務與過去 是否有所不同？

答：保安警察主要任務，依警察法第 5 條第 1 款之規定為：「拱衛中樞，準備應變及協助地方治安」；即為支援地方警力、協助地方治安及處理聚眾活動、拱衛中樞安全之保安業務（警戒、警衛業務）。

民國 88 年以前，以處理聚眾活動為主要任務，協助地方治安為次要任務，民國 88 年以後，幾以轉型為以協助地方治安為主，處理聚眾活動為輔。

二、問：保安警察總隊係專業警察組織？還是一般行政警察組織？

答：依警察法第 5 條之規定：內政部設警政署（司），執行全國警察行政事務並掌理左列全國性警察務業。本條精神揭櫫保

安、外事、國境、刑事、水上、鐵路、航空、工礦、森林、漁鹽等警察組織均為專業警察業務組織。

三、問：保安警察第四總隊係負責機動保安警力，協助地方維護治安，目前係著重在前者還是後者？保四總隊組織變遷是任務上需要？還是政策上的考量？

答：依警察法第 5 條第 1 款之規定為：「拱衛中樞，準備應變及協助地方治安」，因此，保四總隊主要任務著重於拱衛中樞準備應變，地方警察機關因治安或業務需要時，經提出要求始被動協助之；固著重於機動保安警力。

保四總隊組織變遷除時空背景、任務需求等因素外，最主要因素為憲法增修條文第 8 條第 2 項規定：「國家機關員額得以法律為特別之規定」。因此，總員額法通過後，各機關員額均以限縮並加上社會安全需求減少，致造成組織變遷。

四、問：保安警察第四總隊有組織轉型的變革計畫，就組織轉型而言，保四宜走向專業警察或是行政警察化？

答：所謂「養兵千日，用於一時」，保四總隊仍應以專業化較符合實際需求。因採行政警察化，勢必抽調警力，易造成警力吃緊，且如發生聚眾活動無法制亂於初動，造成社會動蕩。固仍應以專業化為宜。

五、問：保安警察第四總隊位於彰化八卦山，中部治安一向為人詬病，如果保四轉型為中部治安機動警力是否有其可行之處？

答：社會治安非警力多寡而影響，宜以建立治安道德觀念、守法精神著手。以警力影響治安，僅能治標，無法治本。民眾如無守法觀念，警力配置再多亦僅能解決眼前治安數據。

固保四總隊仍以機動保安警力為主，以中部治安機動警力為輔為宜，尚不適直接轉型為「中部治安機動警力」。

訪談者代號 J

訪談時間：中華民國 96 年 3 月 29 日 9 時 30 至 10 時 30 分

一、問：保安警察總隊的職隊主要任務為何？目前的職隊任務與過去是否有所不同？

答：保安警察總隊主要任務是以保護公共安全為目的，防止一切危害為手段的警察作用，其任務範圍為拱衛中樞、準備應變及協助地方治安。近年來聚眾活動已經慢慢減少，因應目前治安需要，陸續將保安警力移撥至縣市警察局增加警力，而由替代役役男加入成為機動保安警力，協助處理聚眾活動，其職隊主要任務仍為處理聚眾活動。

二、問：保安警察總隊係專業警察組織？還是一般行政警察組織？

答：保安警察總隊係屬專業警察，以處理聚眾活動及其他突發狀況，需要數量眾多的警力來維護防止意外事件發生，要有機動性，隨時能出勤執行任務，但平時沒有聚眾活動時，接受需要協助的警察單位申請，提供警力協助（如鐵路、電信、刑事局、台中市、馬祖等）。

三、問：保安警察第四總隊係負責機動保安警力，協助地方維護治安，目前係著重在前者還是後者？保四總隊組織變遷是任務上需要？還是政策上的考量？

答：隨著時代變遷，漸漸的已經渡過了民主開放，所需要面臨衝突及聚眾活動事件慢慢減少，目前還是以處理聚眾活動為

主要任務，次要協助地方維護治安。

保四總隊組織變遷是時代進步，人民的民主素養的提升，減少了抗爭，現今人民最迫切需要的是治安的改善，所以在政策考量及任務需求上將機動保安警力投入治安改善工作上，以符合人民的期待，本總隊組織架構隨之變遷。

四、問：保安警察第四總隊有組織轉型的變革計畫，就組織轉型而言，保四宜走向專業警察或是行政警察化？

答：就目前現有組織轉型變革計畫而言，應以專業警察為主要任務，專責中部地區機動警力派遣，並且隨時支援處理聚眾活動及其他突發狀況，除此之外可以擔任中部地區訓練基地，分梯調訓警力集中加強執勤技巧，安全觀念強化讓員警不斷的吸收新觀念，讓員警能落實訓練隨時吸收新觀念，科技日新月異；唯有不斷學習新知識，跟上時代潮流才能有效打擊犯罪。

五、問：保安警察第四總隊位於彰化八卦山，中部治安一向為人詬病，如果保四轉型為中部治安機動警力是否有其可行之處？

答：中部地區因為交通便利，造成人口往台中市區消費或就業，因此造就了八大行業，聲色場所多，治安就會變的複雜，常常為了利益就會發生事端，所以要單單靠著台中市現有警力是無法負擔繁重勤務。如此一來，就會讓不法之徒有機可趁，保安警察第四總隊位於彰化八卦山，剛好鄰近台中縣市，可以結合刑事局中部打擊犯罪中心、警政署維安特勤隊、電信警察隊、再將部份保安警察機動警力編組成專責監聽組、跟監組等分工明確，各司其職，成立中部打擊犯罪中心，針對重大刑案、毒品、槍械、不良幫派等加強查緝，這樣才能確實地改善治安，打擊犯罪。



# 參考書目

## 壹、中文部分

### 一、書籍

- 江岷欽、林鍾沂，《公共組織理論》。臺北：空大，民 88。
- 亨利·閔茲伯格，《閔茲伯格談管理：探索組織世界的奧妙》。臺北：百善書房，民 94。
- 林鍾沂，《行政學》。臺北：三民，民 93。
- 林嘉誠主編，《政府改造》。臺北：行政院研考會，民 92。
- 紀俊臣，《地方政府與地方制度法》。臺北：時英，民 93。
- 翁萃芳，《保安警察》。桃園：中央警察大學，民 96.3。
- 梅可望，《警察學原理》。臺北：警專，民 91。
- 黃錦堂，《行政組織法論》。臺北：翰盧，民 94。
- 彭文賢，《組織結構》。臺北：三民，民 85。
- 張潤書，《行政學》。臺北：三民，民 90。
- 邱華君，《各國警察制度概論》。桃園：中央警察大學，民 85。
- 楊永年，《警察組織剖析》。桃園：中央警察大學，民 87。
- 郭生玉，《心理與教育研究法》。臺北：精華，民 84.8。
- 劉子民，《專業警察》。桃園：中央警官學校，民 83。
- 謝瑞智主編，《警政改革》。桃園：中央警察大學，民 87。

### 二、期刊

- 朱金池，〈各國警察組織類型之研究：以美國、日本、中國為例〉，《警學叢刊》，第 29 卷，第 2 期，民 87，頁 343-362。
- 劉嘉發，〈保安警察總隊組織法制之研究〉，《警專學報》，第 2 卷，

第 5 期，民 87.9，頁 1-36。

### 三、論文

朱金池，〈論不同治理模式下的警察績效管理〉，第二屆「全球化與行政治理」國際學術研討會論文集，開南大學主辦，桃園，民 96.4。

李宗勳，〈都會治安與社區聯防〉，「2006 東海大學跨域都會治理：問題與對策」學術研討會，東海大學主辦，臺中，民 95.12。

何正成，〈增進警察組織效能之研究〉，2006 警政工作研討會，內政部警政署主辦，臺北，民 95.6。

吳素珠，〈台灣省自來水公司組織結構變革之研究－經營策略略觀〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 89.12。

孟維德，〈企業被害與安全管理〉，第二屆「全球化與行政治理」國際學術研討會論文集，開南大學主辦，桃園，民 96.4。

林頌惠，〈交通警察組織結構之研究〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 92.7。

曾文豪，〈我國保安警察總隊組織重組之探討〉，碩士論文，中央警察大學行政警察研究所，民 93.6。

陳隆順，〈女子警察隊組織結構與功能之研究〉，東海大學公共事務碩士在職專班，民 91.7。

### 四、網路

全國博碩士論文資訊網，

<http://etds.ncl.edu.tw/theabs/index.jsp>，民 95.10.15。

保安警察第一總隊網站，

<http://www.fpppc.gov.tw/Synopsis/synopsis.htm>，

民 96.2.7。

保安警察第二總隊網站，

<http://www.spsb.gov.tw/fox/front/bin/ptlist.phtml?Category=100121>，民 96.2.15。

雲林縣政府網站，

[http://www.yunlin.gov.tw/index3/04Bulletin/04Bulletin\\_01\\_01.asp?bull\\_id=14974](http://www.yunlin.gov.tw/index3/04Bulletin/04Bulletin_01_01.asp?bull_id=14974)，民 96.3.12。

臺灣保安警察總隊網站：

<http://webhost1.www.gov.tw/301012400C/index2.html>，民 96.2.22。

## 貳、西文部分

### (I) Books

Aamodt , Michael G ., *Applied Industrial Organizational Psychology* .

New York : Brooks Cole Publishing Co.,1996.

Chmiel , Nik , ed., *Introduction to Work and Organizational*

*Psychology* . Oxford : Blackwell Publishing Ltd., 2004.

Daft , Richard L., Sharfman , and Mark P.,*Organization Theory : Case*

*& Applications* . New York : West Publishing Co.,1995.

Eden Colin and Spender , J-C., ed., *Managerial and Organizational*

*Cognition : Theory , Methods and Research* . London : Sage

Publications , 1998.

Gortner , Harold F., et. Al, ed., *Organization Theory : A Public*

*Perspectiv* . New york : Harcourt Brace College Publishers,

2004.

Harrison , Michael I., *Diagnosing Organizations : Methods , Models ,*

- and Processes* . London : Sage Publications , 1994.
- Heracleous , Louzos , *Strategy and Organization : Realizing Strategic Management* . New York : Cambridge University Press , 2003.
- Jaffee , David , *Organization Theory : Tension and Change* .  
Singapore : McGraw-Hill Book Co., 2001.
- Mintzberg , Henry , *The Strategy Process* . New Jersey : Prentice-Hall  
In., 1995.
- Morgan , Gareth , *Images of Organization* . New York : Sage  
Publications , 1997.
- Provis Chris , *Ethics and Organizational Politics* . Cheltenham :  
Edward Elgar , 2004.
- Sutherland , Valerie J., Cooper , and Cary L., *Strategic Stress :  
Management and Organizational Approach* . New york :  
Palgrave , 2000.
- Yukl , Gary A ., *Leadership in Organizations* . New Jersey :  
Prentice-Hall Inc ., 1989.