

將人權素養置入警察倫理範疇的探析

汪子錫

中央警大學通識教育中心副教授

摘要：2010 至 2011 年，接連兩個重要的民意調查嚴重傷害了警察形象，警察被認為「貪腐第一」、「服務最差」。這個結果與筆者所知所感並不相符，但民意如此，警察有必要檢討並謀求對策。雖然將人權課題列為警察倫理範疇，早已有之；但本研究著重的是基於台灣社會民意高張、媒體發達的特定條件下，提出警察以「服務民眾」來實踐人權保障的作為；而這種作為的動機，有賴於「警察倫理」的養成。本研究嘗試提出一個簡單的概念，就是將培養警察「保障人權」的動機，連結倫理學關於「人類天性」的討論；讓警察服務民眾的內容以及態度，都能夠在實質上更趨近於人權保障的要求；以彰顯「警察正義本色」。本文之目的也在指出，警察接受「人權素養」教育的重要性，已經不亞於「法治教育」。唯有重視這個課題，警察才能慢慢走出形象低盪的困局。

關鍵詞：人權保障、警察倫理、警察服務、警察形象

綱目：

- 壹、前言：研究動機
- 貳、人權的內涵及對警察的意義
- 參、警察倫理學的範疇及其目的
- 肆、從人類天性出發的探討
- 伍、從新聞實際案例探討
- 陸、結論與建議

壹、前言：研究動機

12 月 9 日是「聯合國國際反貪日」，2010 年的這一天，國際透明組織（Transparency International, TI）公布了「全球貪腐趨勢指數」，其中在台灣部份，受訪民眾認為，台灣貪污腐敗最嚴重的第一名是「警察」（郭良傑等，2010）¹。由於事關警察尊嚴與榮譽，警政署出面辯解，認為此一調查結果，實在是肇因於進行民調與「台中角頭命案」發生時機接近所致；導致透明組織的調查結果有偏差。

若僅此一個案，或許可如警政署所述，這是一個「不實的偏見」。但是在 2011 年 5 月 9 日由行政院研考會公布的民調，在服務滿意度調查項目，統計受訪民眾的意見，認為政府服務最差的第一名是「警察」。警政署對此再度辯解說，這實

¹ 「全球貪腐趨勢指數」是國際透明組織委託國際蓋洛普公司執行的一項跨國性民意調查，在 2010 年 6 到 9 月，對 86 個國家、9 萬多名 15 歲以上民眾進行調查。在台灣的調查結果中，「警察」的貪腐問題最嚴重；國會、公務人員併列第二，政黨排名第四。

在是肇因於「員警開單錯誤、受理報案及路邊攔查態度不佳，常遭民眾詬病」所導致（陳洛薇、陳金松，2011）。

接連兩個不同立場、不同屬性的組織單位提出來的民調，都將矛頭指向「警察」，看來就不像是「偶然的」、「不實的」、「偏見的」這般單純。

兩項民意調查「重傷」了警察形象，顯示警察面臨到嚴重的挑戰。試問，如果沒有民意支持，警察以後如何執法？而且，失去民意支持的後果還不只這些。輕者，拖垮整體政府施政成績；重者，傷害全體警察自尊心與服務熱情。

對此，身為一名警校教師，筆者檢討自己有沒有失職，有沒有誤了學生養成教育？否則，為何警察形象會如此不堪。

今年適逢建國百年，我國警察受到百年來政治、社會、經濟制度變遷，以及傳播科技的變遷的影響，已經出以下改變；警察養成教育在很大程度上，或許也要有所興革，才能因應變局。這些改變是（汪子錫，2011年5月24日）：

角色的改變：警察已經從統治階層轉變為服務者。

權力意識的改變：警察已經從權威者轉變為溝通者。

任務的改變：警察已經從管理者轉變為治理者。

能動性的改變：警察已經從監視人民轉變為同樣被人民監視的對象。

要解決警察形象不佳的問題，除了體認前述四項既成事實之外，也要從多個層面著手。

結構的層面涉及到警察制度、民意形成、媒體立場、傳播科技；每一項都是很大的題目，一時難以釐清。內容的層面涉及到警察領導者個人風格、警察服務內容界定、警察績效評定標準、警察素養教育等等；每一項都是警察可以嘗試自行改進的。

隨著政府革新議題的出現，10年前就有警政學者提出警察的因應變革觀念認為，「公共部門的警察機關，需要民眾的支持，所以警察可以參考顧客導向、公共參與的模式，為民眾提供服務。警察與民眾，可以共同合作，創造更高的公共利益」。具體而言，警察機關應該轉換的思維。根據章光明等的說法，警察機關應該降低國家性、威權性，改以尊重民眾與社區的「社會自主性」。同時，無須過份重視工具理性，意即不應該太強調犯案偵破、刑案績效，反而忽略了實質理性，無法讓民眾感受到警察的付出（章光明、黃啓賓，2003：45-47）。

容或「警察專業」或「警察服務」孰重，猶無定論；但無法否認，民意感受最深刻，也最直接的，當屬以民為主的「服務」；也就是「人民權利」是否被警察優先對待的問題。由此思索，警察嘗試以更多的「人權保障」成績，來贏回民心；應該是扭轉形象頹勢的方式之一。何況，警察作為政府部門之一，唯有如此，才能符合總統推動人權的意志，與行政院「人權大步走」的施政重點。

將人權課題列為警察倫理範疇，早已有之。國際警察首長協會（International Association of Chiefs of Police, IACP）所訂定的「警察執法倫理守則」（Law Enforcement Code of Ethics），即列出「警察人員應知道的十項基本人權標準」。但其內容偏重於逮捕與強制時的人權注意事項，像是使用武力時機、執法程序等

等；本研究的重點則與之不同。本研究基於台灣社會民意高張、媒體發達的特定條件下，提出以「人民權利」，例如生命權、隱私權、人格權社會權等等，警察以「服務民眾」來實踐人權保障的作為；而這種作為的動機，可能有賴於「警察倫理」的養成。

貳、人權的內涵及對警察的意義

在台灣，放眼當前的資訊社會，呈現出言論高度自由的多元化風貌，政府部門需要處理的事務也愈趨多樣化、複雜化。當政府職能在專門化與分殊化的同時，警察人員的角色也在轉變。警察在執行公務時，所要做出的各種行政「裁量」，需要考慮的因素也愈來愈多。「是否合於人權保障」，是其中最不容易裁量的部份，考驗著警察的判斷能力。

「依法裁量」是基本準則，容易判斷也容易下達決心。但是徒託「依法行政」可能還不能符合民眾對警察的期待，也不能解決所有的問題。當警察面臨到「民意」、「公意」、「人民權益」、「公共利益」的兩難，或法的解釋不一時，要如何斷處？警察人員執法的裁量問題，不僅成為當前媒體與社會大眾關注之所在，也引發了許多法律及警察倫理的思辨課題。其中，人權的內涵與對警察的意義特別重要，應該先加以釐清。

一、人權範圍與時俱進與三代人權變遷

Right，權利，含有「正直」、「應當」的意思，因此，個人權利（Personal Rights）意味著客觀的「我應當做件事，因為這是正確的」意思，是評量個人行為的尺度。不過權利的內涵隨著時代的改變，從生命權、自由權、財產權到公民權、社會權，並擴充到團體權與環境權，所以現在我們所說的權利，通常是指主觀的「我可以或應當獲得，因為那是我應該得到的」，對個人權利的保障也逐漸演進為普遍的基本人權，在法制國家中法律賦予的權利，是受到保障可以請求公權力排除侵害的權利。權利為在法律上所得主張其利益的意思力量（管歐，1997：363）。

千百年來，人類記取教訓，不斷的一代接續一代尋求一種最適合人類生存、最能滿足人類需求的生活制度。到了民主憲政時代，國家統治者不必經過戰爭與生死賭注的風險，就能夠經過選舉程序，掌握國家大權。但這種多數人「輕易的」將權力委託給一個人或一些人的情況，讓多數人並不放心；因此就要有一個約束，這個約束就寄託在「憲法」上。一部進步的憲法，必須以最大的可能，來保障人民權利。但是因為權利的項目實在太多，憲法內容無法列舉窮盡，因此憲法又發展出對於基本權利的保障；並在此之外，憲法或者憲法解釋會將保障範圍，擴及到可能從基本權利衍生出來的其他權利（汪子錫，2001：175-214）。

人權是一套複雜觀念交融所建構起來的概念，其意涵認為：人權是基於做為一個人(being human)這個事實，而應具有不可讓予的(inalienable)、道德的權利。依據此一觀念所建構的任何社會制度，必然是回應社會變遷的產物；人權觀

念自必也會隨之變遷。法國人權學者瓦薩克 (Karel Vasak) 在1977年提出「三代人權」(three generation of human rights)的概念 (Vasak, 1977: 29-32)；來說明人權觀念的變遷。

瓦薩克認為，大體而言，第一代人權著重於在法律形式上保障個人自由，反映的是17、18世紀的個人自由主義思想；第二代人權著重於在實質上為個人自由之實現提供基本的社會與經濟條件，反映的是19世紀開始勃興的社會主義思想；第三代人權則著重於集體人權，反映的是第二次世界大戰後第三世界國家對於全球資源重新分配的要求，它包括自決權、發展權、和平權，以及對資源共享、健康、生態平衡、災害救濟等的權利。因此，也有學者將這三代的人權分別稱為「第一世界的人權」、「第二世界的人權」與「第三世界的人權」(Donnelly, 1993: 35)。

更進一步，Ann Kent 認為人權是個人基於平等基礎，在社會上擁有的基本權利，是全人類不可被剝奪，無法轉讓的權利。從人權觀念變遷的結果，他將人權依時間順序區分為三代人權。

(一) 第一代人權

18 世紀下半，由歐洲人權運動揭開序幕，美、法革命即為該時期之代表，主要在強調天賦人權，以自由權為中心，包括發表意見自由、信仰、言論、集會、結社等自由，充滿自然權的色彩。1776 年美國獨立宣言及 1789 年法國的人權宣言；其共同特色是都源自於自然權的觀點。

(二) 第二代人權

第二代人權是指二次世界大戰後，國際之間更加關注公民權、政治權和經濟社會人權。自二次世界大戰以後發展的權利，包含發展權、民族自決權、和平權、環境權、人道主義援助人類共同財產所有權及資訊傳播權等。

(三) 第三代人權

第三代人權是指 21 世紀後的人權，主要內容包括自決權、天然資源、健康、和平、經濟和環境權發展等 (Ann, 1993: 6-9)。

人權是與時俱進的，從人權的演變趨勢來看，最先爭取的幾乎都是生存權，然後是財產權，之後才會爭取參與政治、集會結社、言論自由等權利。人權保障的規定原本是各國憲法立法的核心部分，然而法律難保完美無缺，故仍然需要藉助憲法解釋，來確定憲法人權保障的範圍 (法治斌, 1993: 5-63)。

大致來看，人權已經是普世價值，為世界民主國家所信守，殆無疑問。惟人權的概念，也不斷被擴充、被發展、被確立。在實務上，我國許多人權項目，已經被大法官透過釋憲而確立。例如，「媒介接近與使用權」(access and use) 在國內討論許久之後，終於被大法官接受並寫入解釋理由；有些則正在被鼓吹與號召的人權 (例如動物生命權)。想要讓警察都能夠知道新的人權概念，「明文立法」是一個方式，但要將人權保障事項通通入法，是辦不到的²。

²民國 83 年 9 月 23 日司法院大法官釋字第 364 號，解釋要旨：以廣播及電視方式表達意見，屬於憲法第十一條所保障言論自由之範圍。為保障此項自由，國家應對電波頻率之使用為公平合

人權範圍的不斷擴充，本質上是人類文明進化的表現；人權擴大範圍意味著對政府權力的更多約束。形成這樣的發展，其理由包括從戰爭殘酷所學習到的慘痛經驗，也包括人民始終可以見識到「政府治理無能，卻又貪戀權勢」的本色。因此人民既然在「社會契約」精神下，將國家委託給少數人治理，理所當然的需要這些被奉上權力、財勢的當權者，對人權作出更多的保證。

當前人權保障蓬勃發展的實況，有如國父所說「世界潮流，浩浩蕩蕩；順之則昌，逆之則亡」；人權範圍與時俱進的特性，讓立法者根本趕不上人民權利意識高漲的進度。

我國人權概念不斷擴大，已超越了我國憲法第 2 章所列「人民的權利」甚多。如前所述，「人權是會隨著社會環境而增生的」，目前以及未來還會增加的人權項目，其實正是國家致力追求正義的一種表現。

二、人權基於人性尊嚴

（一）人權的意義在保障人性尊嚴

人權思想是人類文明的成果，體現並保障一個人的主體性，保證外力不得任意侵犯個人主體。雲五社會科學大辭典對人權的解釋為：「人權是以人的資格而享受的基本權利」（羅志淵主編，198：5）。凡屬人類，具有人格，即享有此種基本權利，不因時、因地、因膚色、性別、出身或環境而異。人權是人的尊嚴的礎石，其目的在促使每個人都能夠充分發揮其潛能與才幹，達到最大的社會安全與個人滿足。

近代人權保障的基礎認知，是釐清國家與人的關係。德國哲學家康德 (Immanuel Kant) 認為，人本身即是目的，而非手段，所以每個人都應該被平等的尊敬和對待，不能被國家當做工具。人若能實現「自我決定、自我統治」，就是人性尊嚴的展現。

「人性尊嚴」的說法，在二次大戰後發展到高峰。發動侵略戰爭而最終幾乎要被滅亡的德國，在戰爭期間以違反人性尊嚴、泯滅人性的殘酷手段，大量屠殺猶太民族，而為世人唾棄。基於反省，戰敗廢墟重建時期制定的德國基本法，第 1 條即明定「人的尊嚴是不可侵犯的」。並且標榜，這個條文是德國憲法「永恆不變的帝王條款」。以「人性尊嚴不可侵犯」的原則出發，形同憲法對於「基本權」全力保障之承諾；這個觀點，也影響到世界其他國家的憲法。

人性尊嚴，即是人的尊嚴，或指個人尊嚴。依李震山教授的見解，一般並不將之稱為「人類的尊嚴」，主要原因在於強調個人的獨立性、差異性。人性尊嚴一詞，已從倫理道德、宗教、哲學用語，逐漸演化成法律用語甚至成為憲法價值之一部份，或憲政秩序之基礎。

「尊嚴」二字難有一絕對的定義，可以解釋為「個人在公眾中之聲譽，係個人為社會作出貢獻所獲得」；這個說法傾向團體主義的觀點。「尊嚴是人足以遂行

理之分配，對於人民「接近使用傳播媒體」之權利，亦應在兼顧傳播媒體編輯自由原則下，予以尊重，並均應以法律定之。

自治的結果，若還需他治或他律，即無尊嚴可言」；這個說法傾向個人主義的觀點。

（二）人性尊嚴的本質係以人為主

李震山研究德國基本法，對於人性尊嚴係以人為主體，提出以下說明（李震山，2000：1-19）：

（1）人本身即是目的

人並非僅是國家及社會作用之手段或客體，反之，先於國家而存在的人，應為國家之目的。不應該以任何集體主義之名，將人視為國家機器的部份或「零件」，藉以合理化國家暴行。

（2）自治與自決係憲法人性尊嚴核心

「自治與自決」，係相對於被操控的「他治或他決」，而與「個人本身即目的」之概念互為表裏，可視為人性尊嚴之本質或核心內容。具體表現為平等、自由之個人，在人格自由發展下，自由決定其生活方式、行為及未來。

（3）人性尊嚴之權利主體是每個人

人性尊嚴之權利主體是「每個人」，不應該因為年齡及智慧之成熟度而使個人尊嚴有所差別。因此，智慮與精神上有缺陷者，譬如意識喪失、精神病患者，亦應為人性尊嚴之權利主體。不因其喪失自治自決之能力而影響其個人尊嚴之存在與否。

（4）人性尊嚴作為上位憲法原則

人性尊嚴作為上位憲法原則，主要是要拘束政府機關，令其尊重並保護人性尊嚴，此應是人性尊嚴入憲之最實質意義。

人權保障是各國憲法的基本內容；人權保障的理念經過一段時間的發展和補充，已經具備普世價值和無疆界限制的特性。人權保障載於憲法，政府必須向人民履行此一保證。並且做到積極保障人權、消極不侵犯人權。

三、「兩公約」施行法及其他國際公約

兩公約所提出的人權保障項目大略如下（行政院人權保障推動小組，2007）：

（1）公民與政治權利

人性尊嚴、人道對待的權利及生命權、人身自由、居住與遷徙自由、秘密通訊自由、隱私權、宗教自由、表現自由、學術自由、集會與結社自由、知的權利、參政權、司法人權。

（2）經濟、社會與文化權利

生存權、勞工權利、受教育權、文化權、健康權、環境權。

（3）少數群體與特殊權利主體的保護

軍中人權、老人人權、女性人權與性別平等、兒童及少年人權、身心障礙者的人權、原住民族的平等權利與特別保障、性別認同的權利、人權教育等。

（4）其他國際人權條約

1971 年退出聯合國以前，我國已完整完成了批准或加入了一些國際人權條約。但到目前為止，這些人權條約為於我國的意義，猶未明確。也就是說，我國這些條約及其內容，究竟是「人權」的信念，抑或是具備法律效力，尚未釐清。依廖福特的研究，這些人權條約包括（廖福特，2010）：

- 1.防止及懲治殘害人權罪公約
- 2.婦女參政權公約
- 3.經 1953 年 12 月 7 日議定書修正之禁奴公約
- 4.修正 1926 年 9 月 25 日在日內瓦所訂禁奴公約之議定書及附件
- 5.自國外獲取贍養公約
- 6.已婚婦女國籍公約
- 7.禁止奴隸制
- 8.奴隸販賣及類似奴隸制之制度與習俗補充公約
- 9.消除各種形式種族歧視國際公約
- 10.教育科學及文化組織（UNESCO）之反對教育歧視公約
- 11.國際勞工組織（ILO）之供商業勞工檢查公約（81 號）
- 12.關於修正船上應有船員起居設備公約（92 號）
- 13.工資保護公約（95 號）
- 14.組織權及團體協商權原則之應用公約（98 號）
- 15.男女勞工同工同酬公約（100 號）
- 16.廢止強迫勞工公約（105 號）
- 17.獨立國家內土著及其他部落與半部落人口之保護與融合之公約（107 號）
- 18.僱傭與職業歧視公約（111 號）
- 19.關於每一工人許可負荷之最高重量公約（127 號）

要如何釐清上述這些條約在我國的法律地位，廖福特建議，對上述人權條約之處理，可以制定「多邊條約國內法地位特別條例」，或是類似性質之法律，並在其中明文規範「我國已締結之國際條約，不論我國是否為聯合國會員國，對我國有拘束力」。因而可以使得過去我國已批准或加入之人權條約，亦被納入人權保障的國內法範疇中。以特別立法之方式，應可更加明確過去我國已批准或加入之人權條約繼續對我國有效力。

參、警察倫理學的範疇及其目的

一、倫理與道德、法律、習俗

倫理源自於人群不可避免的互動行為，它以內在結構的方式存在於個體。無論在原初社會或是高度現代化的國家裡，人們無可避免的會相互影響。在相互影響的過程中，如何判定什麼是對的、正確的、適當的，以及如何認知或規範這世界，乃建基於個人心中某些基本的原則原理上。這些原理原則聚合成一連串的結構，以組織個人的理性過程。

所有的秩序（order），無論是人們在生命的多樣性裡所發現的，或是人們要努力建立的，都可以說是一種「法律」；例如自然「法則」、倫理和道德的「法則」，或是邏輯和美學的「法則」，都是廣義的「法律」。

人類所有的基本行動中都有某種應然的法則，例如邏輯闡述那些正確的、真實的、科學的思考法則；美學則是討論合宜的形式、藝術和美感的體驗。至於規範人類意志和行為的倫理應然的法則，則可以區分為道德、習俗以及法律；它們提供了善良的、應有的、公正的行為標準。

在歷史上是先有習俗，然後才由倫理分離出法律，最後才有道德。隨著歷史的發展，法則和事實的對立愈來愈明顯，而理想和現實之間的緊張關係也愈來愈強烈。然而法律畢竟成為除了風俗習慣之外的規範來源，其中最重要的不是傳統，而是人類意志，法律安排了去認可傳統或者否定傳統（王怡蘋、林宏濤譯，2000：22-23）。

上述這句話出現兩個意義：執法者應信守法律，法律的正義係來自人的意志。法律不必然遵循傳統習俗；習慣上應該做的，不必然應該遵循。

二、各種不同的警察倫理釋義

（一）警察倫理即價值觀，也是警察人際關係

從「倫理」到「警察倫理」，在警察學界有崇高地位的前警大校長梅可望先生有其獨到見解。

學者普遍認為，倫理的目的在追求善（good），倫理也是一種關於是與非（right or wrong）必須進行的判斷。倫理行為的選擇和執著，則與個人或社會所持的「價值」（value）相關。價值乃是一種人類情欲的表達，是人類對於事務在感情上的確認，也是人類行為的驅策動力。倫理具有規範作用，它協助人們判斷什麼是正確的、好的、值得（worthy）的和美的（beautiful）（陳明傳、孟洛、廖福村，2001：94）。

梅可望在《警察學原理》指出：「倫理就是人際關係，也就是人與人之間因為彼此身分或角色的差異，而必須有一種合理的、適當的、社會所能接受的一種相互對待的原則」。例如父母對子女要「慈」，子女對父母要「孝」；長官對部屬要「愛護」，部屬對長官要「尊重」；夫妻之間要「和順」；兄弟之間要「友愛」；朋友之間要「信實」等等。可以說，倫理和道德是古往今來人類社會規範個人行為和人際關係的最高準則。倫理和道德也是警察機關與警察人員任務成功的基本條件和先決條件（梅可望，2002：468-470）。

張潤書等解釋警察倫理是：「警察人員與警察系統中之參與人員之間維持正當關係的原理」。也可以說是：「警察人員道德的原理」。警察系統中的參與者為數眾多，在警察機關以外有人民、民意代表、其他政府部門、政黨、利益團體、大眾傳播媒介等。在警察機關以內則有上司、部屬與同事等。警察要如何與這些個人或團體保持正當的關係，就有一套價值觀或規範作為行動的指引，這套價值觀就是警察倫理（陳明傳、孟洛、廖福村，2001：95）。

(二) 警察倫理是專業管理技能，目的在實踐正義

現代的公共行政至為注重倫理責任，除了法令的規定外，更應加強行政人員主、客觀的專業倫理，期使公務員能夠成為勇於任事的公務員。從行政倫理素養，希望公務員能夠負起「個人責任」，重視行為者個人意志的展現與實踐；「警察倫理學」也被寄望，能夠透過教育過程，達到使警察對內「修身」，遠離風紀不法事件、濫權、收賄等等；對外「推己及人」以同理心對待民眾。

管理學者Katz在1974年提出，為追求組織效能，有效的管理者應具備三種技能，他的說法到今天仍然受到重視。這三種技能是：技術性技能(technical skills)、概念化技能(conceptual skills)與人際間技能(human or interpersonal skills)(Katz, 1974)。對警察而言，技術性技能是警察執法的專業技能，包括法律運用與強制人犯的體技都是。概念化技能是警察對於維護治安、維護公共秩序等的職能認識概念；而人際間的技能，就是警察倫理所強調的人與人相處，人與人溝通的技能。但這樣的說法，還不足以涵蓋全部的警察倫理範疇。

Nigro & Nigro認為，行政倫理是在執行政策的過程之中，反映在價值的選擇和行為的具體標準(Nigro & Nigro, 1989: 49)。Souryal則認為公共事務的專業人員，要履行兩項義務，一個是公眾服務(public service)的義務，另一個是專業主義(Professionalism)的義務；而公眾服務與專業主義息息相關，一體兩面。進一步解釋「專業主義」，他認為，專業主義致力使公共事務的專業人員，能夠樂於追求完美技能與知識，在民主方式下，呈現績效表現(Souryal, 1998)。這個說法，適用於警察身上，因為警察正是公共事務專業人員之一。警政學者Kleinig即主張，專業主義不是制度規範或者紀律機制(disciplinary mechanisms)，而是應該包含一種可以對「善行」加以度量的準繩；也是對於提供服務或者從事活動的一種承諾(commitment)(Kleinig, 1996: 45)。

行政倫理是以規範性的陳述及客觀的價值界定，型塑行政人員執行業務或在機關組織中人員角色扮演，及彼此間相互關係之分際，以建立符合社會所期待的適當行為，並能有效的達成機關目的。換言之，行政倫理之標準即為含有效率、能力、專業技術、忠心及負責任之機關組織信念，並含公眾利益、社會公平正義、憲政體制價值及公眾參與觀念之民主信念(蕭武桐, 1999: 145)。

社會正義往往是社會成員判斷事物或行徑的標準，基本上，它是一套社會上大多數成員共同信守，並認為是必須加以維護或追求的準則。當「社會正義」受到完全維護的時候，民眾就會感受到社會秩序井然，生活有保障；反之，民眾就會終日惶惑，生活在強烈的不穩定之中。警察是「社會正義的化身」，社會正義不單是生活俗成的觀念而已，還有更理性的法理規範，而且需要有組織的力量去做規範維繫的工作；換句話說，社會正義不是只符合社會道德觀念即可，還需要是在法律範疇中所規範者。

(三) IACP的「執法倫理守則」

根據國際警察首長協會(International Association of Chiefs of Police, 簡稱IACP)所訂定的「執法倫理守則」(Law Enforcement Code of Ethics)內容看來，警

察倫理有下列數端（Close, & Nicholas, 1995；馬心韻，2010：1-42）：

- (1) 警察人員應知之十項基本人權標準。
- (2) 警察倫理的二重性格，公私領域兼備。
- (3) 警察人員脫軌的行為模式。
- (4) 行為無私性原則、警察有理適當的執法態度。
- (5) 行政中立。
- (6) 警察人員權力濫用、刑求與自白的任意性。
- (7) 警察人員職務上行爲不檢。
- (8) 使用致命性武器問題、警察貪污腐敗行爲的行為模式。
- (9) 警察貪污腐敗與行爲不檢的管理。
- (10) 警察道德標準釋義。

IACP 警察倫理守則第一段即強調「服務」是警察倫理中很重要的內容。其第一段內容全文如下：

身為一位執法官員，我的基本職責是服務（serve）社會，維護人民生命和財產安全；保衛（protect）無辜者對抗欺騙，保衛弱者對抗壓迫與威脅；以和平的手段對抗暴力與失序；尊重（respect）憲法賦予人民自由、平等和公平的權利。

在前段文字中出現的三個關鍵字是：「服務」、「保衛」和「尊重」。我國過去對警察基本職責強調的是：「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。換言之，是強調以「執法」為手段的「保衛」任務；對於「服務」則相對的較為忽略。

然而，隨著我國民主憲政的開展，警政發展趨勢也逐漸與民主先進國家一樣，注意到了「服務」的重要性。民國 90 年的「警政白皮書」已經將「提昇警政服務品質、強化服務理念、創新服務作為、塑造服務文化」等納入（施慶瑞，2009：41）。顯示，我國警察倫理要求日趨接近 IACP 的內容。

縱然如此，由於警察所執行的法律規定常有不夠明確之處，警察的工作性質常需單獨執勤，以及警察的各項資源有限等因素，致使警察在無法充分執行法律的情況之下，警察必須行使裁量權。不過，緊接的問題是，警察在行使裁量行為時，常發生「倫理的兩難困境」（ethical dilemma），包括：警察有時在某些特殊的情境中，不知道什麼才是正確的作為；或是警察知道了正確的作為方式，但卻無法付諸執行；甚至警察明知是錯誤的作為，卻無法抗拒它的誘惑等種種困境。警察一旦行使裁量權而發生倫理的兩難困境時，極易造成失控的裁量行為，而產生違反法律平等保護人權的原則，或者傷害到警民關係（朱金池，2005：77-88）。

肆、從人類天性出發的探討

一、人類的多重天性

數個世紀以來，對中西文化中人性的省察，哲學家們很早就發現有一個內在

結構 (inner structure)。西元前四世紀，中國哲人孟子就已揭櫫這種想法。同時代，希臘哲人亞里斯多德 (Aristotle) 在提及「善行」時也說：「當心靈要在行動和情感間作選擇時，心靈傾向於保持中庸 (mean)；並且由具有思慮能力或人際智慧的人，依據其心中的準則或原理所規範」(傅寶玉、雷霆，1992：215)。不過，「善」不會獨立存有，有一個與「善」對應的「惡」，才能有所謂的「善」，也才有所謂的「中庸」。

自有歷史，大家都公認人類有多重天性，最常見的說法是人類具有「雙重天性」。神話、哲學和宗教通常都表現出這些衝突的天性，例如善與惡、卑下與高尚、內在與外在的矛盾。不過，「善」是人類生活的理想境界，追求「至善」則是人類的目標。什麼是至善？摩西 (Moses) 以「正義」為至善，柏拉圖 (Plato) 以「智慧」為至善，耶穌則以「愛」為至善 (洪志美譯，2004：33)。

為什麼要有倫理？以傅科 (M. Foucault) 的見解來看，除了維持好社會秩序與人際關係之外，最重要的是，倫理可以讓人活得更安定，而且讓人類可以永續地生存下去。要讓自己越來越好，首先要做的，就是蘇格拉底所說的「關心自己」(epime-leia heautou)。

傅科 (M. Foucault) 認為一個能「關心自己」的人只想讓自己生活在有品質的環境中，而這種品質不等於物質，物質只是短暫方便用的工具，絕對不是一切。以物質為中心，甚至是以物質享受為主的生活，最後只會更空虛，並且失去自我。進一步地說，傅科認為「關心自己」不是以「自我為中心」的自己，這種「以自我為中心」的自己只會讓自己更封閉。

權力或法律都是一種工具，只能用來造福人群，如果把權力當作是用來滿足欲望的工具，最後將會發生很嚴重的後果。啓蒙時代之後，權力的實施必須受到法律的限制，不能像過去那樣地任意妄為，所有在法律範圍外實施的權力都是違法。權力是有其強制性在，面對權力的強制，只有在人們能夠高度自覺地遵守這些準則時才能避免受到強制，也就是說，自覺地遵守這些準則可能是使「自由」發揮它有益的前提作用。理性主義之外的自由主義者相信，如果沒有根深柢固的道德信念，自由就不可能發揮作用，更不可能有人會去守法；只有在人能夠自覺地遵守一定的原則，受到外在強制的可能性才會降低 (Hayek, 1960：62)。

真正的「關心自己」是要讓自己培養出發自內心的氣質，一種讓人尊敬的氣質，還有從容不迫地樂觀進取心，抱持著這顆真心不斷地去求知，讓自己越來越好，越來越可以認識自己，這種觀點是出自蘇格拉底的「認識你自己」。可以說，這是一種「自我修鍊」。

二、自我修鍊，並以警察倫理促其昇華

人權得到伸張，就是正義的實現；全世界的警察，都被視為「正義」的化身，更應堅守人權執法的信念。警察組織在實現「秩序維持、打擊犯罪」任務時，其內涵就是在追求正義公平。但是真實的情況，沒有天生完美的人。

依Frued的看法，潛藏在天性中的libido (原慾)，讓人可以在同一種動力下

或者為善或者為惡。

蘇格拉底（Socrates, 470B.C.-399B.C.）提出，慾望（desire）生來具有，人皆無法擺脫，慾望需要被「合理的滿足」。不過，人不能為了耽迷於感官的歡樂，而無限縱慾。慾望需要被節制和控制，並且要將其昇華為抽象的理性行爲。這個說法是日後弗洛伊德（Freud, S.）提出原慾（libido）和性本能（sexual instinct）的初始思想。

弗洛伊德解釋人生而具有「生存」和「性」的本能；生存本能，表現在人類最初的行爲，就是嬰兒因饑餓覓食而以哭，來提醒大人注意；又例如人會趨吉避凶，遠離危險以確保安全，都是生存本能。此外，由於「性」能產生愉悅感，同時兼有繁衍後代的功能，因此「性」的慾望人皆有之。性本能指涉某種「衝動」，發展此一衝動的力量就是原慾（libido）。弗洛伊德對夢的解析和性的不同發展階段，提出了心理學（psychology）經典的描繪，成為始終受到重視的心理學重要內容（賴其萬、符傳孝譯，1998）。

關於「原慾」的解釋，弗洛伊德認為，原慾「在生活中的一個很重要的特點是它的流動性，這使它易於從一個對象轉向另一個對象」（汪暉，1988）。原慾受到本能的驅動，是一種精神能量，它以力學的模式轉移（displacement），無所謂「是非善惡」。轉移出現了「投注」（cathexis）與「反投注」（anti-cathexis）兩種作用；這是兩種精神能量的貫注。前者是自由流動的、它迫切地要得到釋放；後者是安穩的能量貫注。或許可以猜想，所謂對湧進精神裝置的能量進行整合，主要就是把這種能量從一種自由流動的狀態轉變成一種安穩的狀態（葉頌壽譯，1994）。

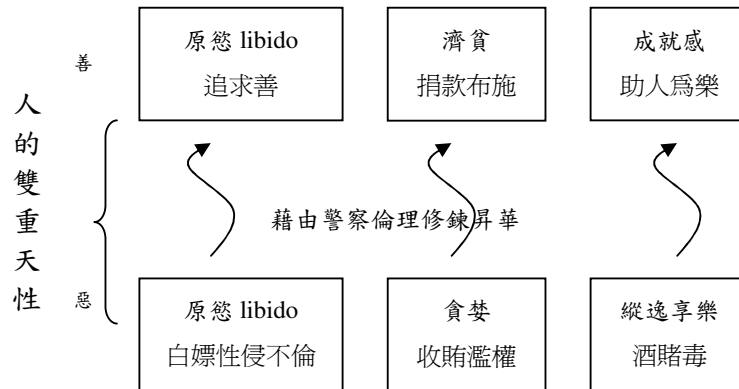
原慾是來自於個體的先天（生理的）本能，它是與生俱來的一種衝動，所以在流動的過程中會不斷的尋求滿足；但在尋求滿足的過程，受到壓抑而轉移，以夢或癡狀的方式呈現。原慾產生了一切行爲的動機，原慾是需要被滿足的意識，但也是可被阻撓的，它來自「本我」。

弗洛伊德把「能量」（energy）的觀點帶入心理運作的過程，並把性本能（原慾）視為心理能的原動力，而心理動力學（psychical dynamics）便是關照這些能量在人格結構系統的流動、位置以及投注與反投注所產生的推動與反抗，由此解釋人的行爲與反應。

如前所述，再看警察倫理中的三大風紀問題：不正當性愛、暴力執法或濫權收賄、酒賭毒追尋肉體感官快樂；由於都是出自「原慾」，或屬「情有可原」。但同樣的，警察無法自我控制約束，任由衝動（libido 產生的）恣意奔馳，而作出管理法則和律令所不容許的行爲，就產生必然的「罪無可恕」。原因無它，警察無法比照其他人使用同樣的言行，警察被要求「生活檢點」，才能公正執法。這就是說，從事警察工作者，必須自我修鍊。

壓抑原慾，不是不釋放，只是使其「正常化」。例如「性」的衝動與本能需要釋放，但是只能與法律上的配偶進行，這就是「性」的正常化。警察不能有背叛婚約的不倫戀、職場性愛；更遑論警察「性侵」他人。

以警察倫理追求善，自我修鍊促其昇華，可如下圖示意：



圖：以警察倫理追求善，自我修鍊促其昇華示意圖

壓抑是為了正常化，但壓抑也會出現「昇華」(sublimation)。昇華是把社會所不能接受的潛意識慾望、衝動等心理能量轉向社會能接受的目標，從而轉化為積極的心理動力。追求更合理、更具社會價值的成就。而根據弗洛伊德的分析，沒有壓抑的昇華(Sublimation)幾乎是不可能的事。因此，警察自我修鍊是可能的，不是天方夜譚。

三、外部監督以「人性」推測警察是否保障人權

(一) 內部監督難以針對法可依的

民主國家科層制度的組織裡，行政機關依層級節制向政治任命首長負責；政務官向民意機關負責；民意代表則向選民負責，形成一種課責鏈(accountability chain)。警察內部督導機制：包括主官督導、政風監察、督察督導、業務督導等系統(朱金池，2007：212-219)。

來自警察上級或督察進行的課責，僅止於是否「依法行政」而已；對於沒有列入法律條文或辦事規章的「保障人權」，督察室其實並沒有內控的標準；因此，警察執法是否符合「無法可依、無法必依」的人權保障時，主要來自於外部監督。當然，警察可以否認此類監督的意義；但其後果已很明確，就是與「民意」為敵。

(二) 外部監督的行動者與

外部監督的行動者是人民、民意代表與媒體，其所形成的輿論監督。警察是否符合保障人權，通常是來自外界推測，某種與「人性」有關的推測；也可以說是否合於「警察倫理」的推論。

人民、民意代表、媒體都個自擁有能動性(agency)，對警察保障人權進行程度不等的監督。

人民：在言論自由環境下，人民為了自身的權利，會充份利用個人網路傳播工具發表主張。然而其公開的主張，可能是基於「正當的」保障自我，也可能屬於「不正當的」對警察的挾怨指責。

媒體：在數位匯流（digital coverage）的傳播環境中，媒體充份享有新聞自由，有些時候其執行的是「正當的」第四權公共監督職能；但有的時候，在傳播商業利益的驅使下，也會出現「不正當的」惡意攻擊警察。

民意代表：基於權力分立原則，民意代表有時候會「正當的」行使監督警察公權力的職責；然而在某種民粹主義與追求選票的利益計算下，民意代表在享有言論免責權的議場，也有「不正當的」言辭或肢體表演，對警察進行某些誇張的指摘。

警察的內部監督不會處理「無法可依」的情況，例如以下在電視新聞中經常出現的劇情，在警察局派出所內上演。一般情況下，督察室不會干預或調查，警察採取了何種舉措與裁量，只要依法就可以。但是來自「外部監督」則不會保留其監督的興趣。

- 要不要收留6歲的翹家（或走失）兒童
- 在他父母來領回之前，要不要買麥當勞或肯德基給他吃
- 他已好幾天沒有洗澡，要不要幫他洗
- 他的衣服髒了，要不要幫他買新衣換上
- 直到深夜父母親還沒出現領回他，要不要留下陪伴他

在以上的任何一個階段，警察都可以依法「脫身」，也可以依法處理完每一個階段。這是說，警察可以將兒童轉至社會局作安置及後續處理。但實際情況可能是已經連絡到父母，而父母又很肯定的表示：「再等一下，很快就會來接回小孩」；警察要給父母方便，或者不顧慮父母的要求，「依法」轉置；任何一個階段的處置方式和當事人反應，都會得到不同的評價。

這種評價不是在評論警察是否依法行政，而是在評價警察是否樂於助人的「人性」。警察必須在極短時間內連續斷作出裁量，也可能陷於「混亂」或「不明確」的局面；但這也無可厚非。媒體或民意對警察的攻詰，許多時候，也都是事件「混亂」或「不明確」的階段，就已經開始了。

（三）民意之特性與媒體報導影響民意

假如像上面所說的，那麼，警察要如何才能符合民意呢？

民眾與媒體的外部監督，會形成民意；民意又會形成外部監督的動力。多元社會中各團體及每個人對事務所關注重點各不相同，同時也受到本身內在主觀因素及外在客觀環境的影響，而隨時改變，民意具有下述特性（吳定等，1999。呂亞力，1999：290-291）。

- （1）複雜性：人心不同各如其面，同意、不同意、中立者皆有。
- （2）多變性：民意如流水，隨著時間與空間的不同而隨時隨地都在改變。
- （3）不普及性：對公共政策會積極表示意見的總是一些特定的少數。
- （4）不一致性：對事務所持的態度前後未必保持一致。
- （5）不可靠性：有時候會將真正意見隱藏起來，而為相反的意思表示。
- （6）潛在性：平時並不表示意見，某些時機才被觸發出現。
- （7）容忍性：民意是多元的，可以容忍其他不同的意見。

(8) 不完全理性：基於認知、情感、偏好、或私人利益，甚至是受宣傳的影響，往往會毫不思索的作出一些非理性的選擇與行爲。

意見的形成、擴散、改變和限制的過程來看，大眾傳播對民意的影響有：可以穩定現有的民意、設立議題優先順序、提升事件的熱度、改變民意等等。

由於民意不易掌握，新聞媒體報導的方向也很難操控；所謂警察裁量「依法辦理並不違背民意」，幾乎是不切實際的一派樂觀，也是不可能達到的幻覺。所以，警察執法的難度提高，怎麼做才好，以下取材新聞案例，做實例的探討與分析。

伍、從新聞案例探討

以下案例取材自媒體新聞報導，在不同地點、不同的處理人，出現「未成年深夜遊蕩」的案例，由於不同的員警採取了不同的處理方式，造成不同的民意評價；也對警察保障人權與否，以「人性」中的「追求績效」抑或「樂於助人」作出了評價。

一、未成年深夜遊蕩，對比不同處理方式

(一) 依法行政帶回警局，被批是爲了績效

自由時報刊登一則「深夜與兄買炭烤，少年遭帶回警局」的新聞，家長不能接受警察的作法（裁量）；警方除了承認處理過程有小瑕疵，不認爲作法有錯。新聞內容摘要如下（潘杏惠，2010）：

17 歲李姓少年深夜在兩名已成年兄長陪同下，騎單車到炭烤攤買雞屁股消夜，卻被執行青春專案的警察盤查，以「未滿 18 歲、深夜遊蕩」為由，將他帶回派出所，開立勸導單，家長事後直呼莫名其妙！派出所長表示，同仁處理過程有小瑕疵，確實不宜；但他強調，員警執行青春專案，除了網咖、電子遊戲場，若在馬路上發現少年深夜遊蕩，依法可勸導取締。但有人抨擊，少年既有兄長陪同，且外出旨在買食物，並非漫無目的，這樣也能算「遊蕩」？

凌晨 1 點多，中和市 17 歲李姓少年與成年的哥哥、堂哥 3 人騎單車到炭烤攤買雞屁股，兩名騎機車巡邏的派出所員警突然出現，盤查買炭烤的民眾。

李姓少年說，員警發現他未成年，就以未滿 18 歲、深夜遊蕩為由，把他帶回派出所，李姓少年說，硬著頭皮跟警察到派出所填「深夜未歸少年返家勸導單」，5 分多鐘即離去，兩個哥哥糊裡糊塗，仍留在炭烤攤等候。

李姓少年事後向媽媽抱怨，買個雞屁股也會被帶回派出所，讓李媽媽大驚失色，焦急地向縣議員陳情，擔心孩子留案底，或被學校記過。

李媽媽說，兒子在成年哥哥陪同下，買個雞屁股，這樣生平第一次進出警局，太莫名其妙。李媽媽還說，兒子也告訴她，在派出所所有聽到警察彼此調侃，說「再去外面多抓幾個」，質疑警察根本在「拚績效」。

派出所所長說，員警事後告知，當時並不知道少年有親人陪同，且李姓少年當天沒帶身分證，無法證實陪同者為親屬關係，才會把他帶回派出所。陳少平說，

員警執行青春專案開立勸導單並無功獎，但有評比項目，會提醒同仁避免引起誤會。

警方承認作法（裁量）「有瑕疵」，但仍屬於「依法行政」。引來兩種不同的評價，民間團體警改會批評警方作法不當，只會拼績效；一位執業律師則認為警方的作法應該無可厚非，而且警方的作法有助於預防犯罪。新聞內容摘要如下。

李姓少年深夜買雞屁股就被「請」回派出所，引發警察是否執法過當的爭議，警察改革協會發言人表示，警察作法擾民，分明是為了績效；律師則認為，警察目的在保護少年，外界不宜再苛責。

警改會指出，青春專案遊蕩的定義意指少年沒有目的地閒晃，擔心有安全之虞，但李姓少年買雞屁股就有目的，合理推測，住家應該就在附近。如果警察不相信孩子的說法，與其花時間把孩子帶回派出所，為何不護送孩子返家，藉此求證真偽，也叮嚀家長注意，最後再開立勸導單也不為過。

律師則表示，未成年少年單獨或一群人深夜在外遊蕩，警察執行青春專案依法可勸導取締，且李姓少年未出示身分證，警察將他帶回派出所只是為了查證，律師認為，警察執法嚴格一點，有助於預防犯罪。

（二）依法行政護送回家，被讚是「貼心的服務」

對照以上新聞事件，另一起小四學童，在外玩到深夜還不願回家，警察並未以「深夜遊蕩」裁量，而是設想其「貪玩」不回家，因此「護送返家」。媒體評價警察此舉是「貼心的服務」。報導內容摘要如下（楊淑芬，2010）：

高雄縣一位派出所所長及警員，執行巡邏勤務途經路竹鄉大仁路前，發現一名謝姓小四學童，深夜仍獨自 1 人騎腳踏車在馬路上閒逛，所幸及時送他返家，讓焦急的父母親鬆了一口氣，更感謝警方熱心的協助。

所長發現的這名 12 歲謝姓學童，就讀小學四年級，可能是貪玩而忘了返家，員警立即介入保護並查詢該學童之住處及親友，最後查出該學童家住路竹鄉中山路上。

員警護送該學童返家，於返家之際，巧遇該學童之親人著急著外出尋找學童，員警瞭解上情後便將該學童交由其母親帶回，並勸導其父母要多加關心學童，夜間勿讓學童外出，以避免意外發生。。

由於時值暑假期間，學童大都無所事事、四處閒逛，員警因執行「暑期保護少年-青春專案」之際，見學童於夜晚仍獨自 1 人騎腳踏車在馬路上閒逛，立即介入保護並護送返家；家屬感激警方熱心協助，貼心的服務，足為員警表率。

透過對以上兩件新聞報導的案例分析可以發現，基本上，不同警察在類似事件的處理方式，都不為錯，皆有其依據；但是得失之間，卻值得再三深思。警察被輿論評價，一種是「追逐績效型」、一種是「樂於助人型」。一種是僵化的「依法行政」，另一種則是「以人權保障為前置處理的依法行政」；儘管這種評價未盡公允，被批評的警察也不會服氣；但是透過媒體報導的「放大」，警察形象就這樣一點一滴的慢慢在建立起來。

探究以上案例的發展走向，取締、帶回警所是「依法行政」的思維；查明、護送回家是「人權服務」的思維。這兩種「裁量」都於法有據，但是因為執法者的思維不一樣，行政裁量與作為不一樣，民意對警察的評價與印象也就不一樣。這正是本文所主張的「在當前人權意識高張的氛圍下，警察若只是依法行政，已很難符合民意的期待」。至於如何做才是合理，如果沒有警政署的長官提供某種準則或參考，未來還是會有不同的警察做出不同的裁量；被輿論質疑的情況當然還是會繼續出現。

二、服務民眾的界線與前題

(一) 警察服務與警察專業，孰重？

關於「警察專業」、「警察服務」孰重，觀察近 10 任警政署長的見解都不一樣；不同的首長，作了不同的選擇；這也是目前第一線警察「放不開」去進行服務的根本原因。但是，從以下所選取的新聞報導案例（凌霄，2010），還是可以分析規納出一個合法的、合理的警察服務範圍。

中興分局派出所警員王○○於巡邏時，因協助載送一對母子至南投市中興路與東閔路口時，遭不知情民眾檢舉王員利用巡邏車接送友人，可能有公車私用之情事，經查證王員係即時伸出援手，化解民眾的困境，落實為民服務工作，深得民心值得嘉許及肯定。警員讓警察為民服務工作成效更佳卓越。

中興分局長表示，轄屬派出所警員王○○於巡邏途中，見一婦女手抱幼兒向其巡邏車招手，王員停車向該女子詢問有何事須警方協助，該蔡姓女子表示因有急事須至中興路與東閔路口，卻因腳部受傷，走路不方便，而且手抱幼子一直哭吵，又等不到公車、計程車，才招手向警方求助，王員基於同理心，始以巡邏車載送其母子至中興路與東閔路口後，繼續執行巡邏勤務。

惟王員善行卻遭不知情民眾以電話檢舉，利用巡邏車接送友人，可能有公車私用之情事。案經分局調查後，王員因執行巡邏勤務，發現民眾有困難，基於為民服務精神，以巡邏車載送後，繼續執行巡邏勤務，並未離開轄區，且無公車私用及其他不當行為。

分析前述新聞內容，警察提供服務的前題，已經完全符合「必要性原則」，因為，報導內容已經指出，民眾「窮盡一切可能」自行處理而不得。狀況是「少婦腳部受傷、手抱幼子；幼子一直哭吵，又等不到公車、計程車，才招手向警方求助」。在等待協助的少婦而言，還好她遇到了有同理心而且不「僵化」的警察。

(二) 警察服務界線的原則

除了前述「必要性原則」，本研究認為「公益原則」、「比例原則」可以作為裁量時的參考原則。

1. 公益原則

緊急突發的，例如緊急送醫、搶救人命。

非常的情況，例如極度貧弱者需要服務協助，而救助還未出現時；警察可以先行服務。

符合警察專業的情況，例如「單身女子叫水電工修繕時，可申請女警陪同」。有利於讓民眾信賴警察的：例如社區服務、老舊警舍改造圖書館等等。

2.比例原則

具體的案例像是，過年長假期間，銀行、金融機構休假；做生意的民眾收進了大筆現金卻無法存進銀行，派出所代為保管，以策安全。這種服務僅適合在連續長假期間，平常則不應該。

至於警察是否「替民眾澆花、餵狗」，曾有不同看法。本文則以為，如果事出突然，例如主人出國或有其它疏忽原因無法返家照料，僅屬於偶然的協助性質，警察就應該給予適時協助。因為花草、寵物都有生命，在強調「保障人權」的時代，保障「生命權」是及於動物、植物的。

反過來說，如果民眾把警察幫作「免費花農」或者「寵物飼養員」，要警察天天來幫忙，那就不應該也不適當，因為不符合「比例原則」；警察當然要拒絕。

這個情況類似民眾電話召救護車、警車協助，原來是以緊急救難為限；如果民眾將救護車、警車當作「小黃」頻繁召用，就不適當。警察可以拒絕也可以將這些過份「便宜行事」的民眾訴諸媒體，一定會得到媒體支持。

警察可以面向全社會，提供全面服務；但也一定是「有所為，有所不為」，本文提出的建議是以「比例原則」、「必要性原則」實現「公益原則」，進行是否提供服務的裁量原則。

即使提出以上這些原則與建議，若是沒有透過警察倫理教育，以及警察高層的支持，想要透過服務民眾、保障人權來喚回對警察的支持，或許還是太過樂觀了。

陸、結論與建議

從警察素養教育的角度來看，警察服務動機可能來自「警察倫理」的確立；警察服務內容，有很大的部份可以歸入「警察保障人權」。然而，「警察倫理」範疇既廣且博，從正義的哲學到人際關係的工具性規範，各家說法不一，關注的要點也不盡一致。再說，「人權保障」項目不但眾多而且「毫無止盡」的發展，任何一項人權內容，都可以從歷史演進成篇累牘的加以引申、推論、驗證、確立。這樣的局面，確實給警察帶來了困擾，因為警察習於「依法行政」，對於要由執法者作出恰當的「裁量」，不但要合於法律，還要符合民意以人權，確實不太容易。

警察保障善良人民、實現社會正義，是民眾心目中的「正義」化身。在打擊犯罪的時候，民眾期望的是「霹靂手段」的警察；警察出手協助需要幫助的民眾，民眾期望的是「菩薩心腸」的警察。警察既要「霹靂」，也要「菩薩」，兩極對立，並存於警察的倫理價值觀中。警察的工作是「服務」與「專業」，缺一不可。如今警察形象低盪，就是「服務」與「專業」之一，或者二者，都與民意期待差距太遠；警察領導機關及警察教育機關都應加以重視。

本文就以上探討，提出三點結論與建議，盼望能夠協助警察脫離「形象貶值」的泥沼。

一、以服務達成人權保障的可能性是存在的

人權保障受到高度重視，警察首當其衝，因為警察執法時經常遭遇到與民眾的互動，也容易引發人權爭議。警察在法律明確原則下執法，應該問題不大，依法行政、法治辦案即可。但從「人權」發展的淵源為本，可以發現，人權另有一層意義。「普遍人權」的概念及內涵顯然都大於憲法的基本人權、大於法律，甚至也大於道德規範。警察服務工作不同於一般，若是警察失去了正義的形象，最嚴重的時候，連警察的「合法性」都會被質疑。

如果說警察提供服務符合了民意，也能得到民意的肯定；那麼在沒有違法的前題下，此類服務內容就開始接近保護人民權利，即接近「保障人權」的地步了。

二、外部監督討論警察人權保障時，多以「人性論」臆測

落實「以服務延伸的人權保障」概念，是人文素養的學習成長之路；徒託法律條文就想得到人權保障，並不可靠。在民主改革的浪潮中，警察在人民群眾面前，漸次從「鎮壓的國家機器」蛻變為「社會服務工作者」。民意也普遍認為「警察應該是社會服務者」，來自民意至上與人權高張的社會要求，不斷挑戰著警察機關作出妥適的回應。因此，「警察正義形象」被外部，主要是民眾、民意代表以及傳播媒體的監督。

許多時候，警察因為欠缺警察倫理，而觸犯到侵害人權的邊沿而不自知，許多在過去似是而非的觀念都在被檢驗，或者被重新認識。例如「偵查不公開」究竟是為了「有利於偵破案件」、「警察英雄主義」、「討好媒體」或者是「人權保障」，還是現在許多警察的迷思。如果將前述案例置入警察倫理學的範疇之中，就在正面成為「尊重他人隱私權、保障他人人格尊嚴」；在側面成為「不急於邀功」、「拒絕英雄主義」的自我修鍊；這全部都可視為警察倫理的目的。

三、以警察倫理提昇個人修鍊是可能的模式

將人權素養納入警察倫理學的範疇；係從掌握人類多重天性而生的概念。這個概念有時像是訴諸內在自我的「修鍊」；警察倫理教育要揭露每個人都有「多重天性」，有善亦有惡；但是藉助警察倫理的培養，可以達到自我昇華，而做一個「追求善」的好人，再逐步做到一個「實現善」的好警察；是可能的。

人權保障項目在「立法」或憲法解釋確定之前，未必有明確的標準內容；這個時候的人權項目，其屬性可能還被定位為某一種「倫理」或「道德」，不是「法」。這對強調「依法行政」的警察而言，就不具有行政強制力；警察可以行使也可以不行使。「不行使」無過，「行使」可得民眾的掌聲。警察該怎麼辦才好？尤其，盱衡未來，人權範圍還會不斷被擴大，警察應該要提出對策。本文提出的對策是「將人權保障置入警察倫理中的自我修鍊」；警政高層也應該提出對策，不應任

由 7 萬名警察，和他們的家庭成員，形象被恣意「霸凌」而視若無睹。

本研究嘗試提出一個簡單的概念，就是將培養警察「保障人權」的動機，連結倫理學關於「人類天性」的討論；讓警察服務民眾的內容以及態度，都能夠在實質上更趨近於人權保障的要求；以彰顯「警察正義本色」。本文另一個目的也是要指出，警察接受「人權素養教育」的重要性，已經不亞於「法治教育」了。唯有重視這個課題，才能慢慢走出警察形象低盪的困局。也唯有如此，才能不切斷警察們從警的熱情、榮譽與尊嚴。這個看法，或許過於樂觀，但將問題提出來，才有可能受到應有的重視。

參考資料與文獻

一、中文部份

- 王怡蘋、林宏濤譯(2000),《法學導論》。古斯塔夫·拉德布魯赫(Gustav Radbruch)著,台北:商周出版。
- 朱金池(2005),〈警察倫理的內涵與發展〉。《通識教育與警察倫理學術研討會論文集》,桃園:中央警察大學。
- 朱金池(2007),《警察績效管理》。桃園:中央警察大學出版社。
- 行政院人權保障推動小組編(2007),《2005-2006年國家人權報告(試行報告)》。
- 李震山(2000),《人性尊嚴與人權保障》,台北:元照。
- 呂亞力(1999),《政治學》。台北,三民。
- 汪子錫(2011),《憲政體制與人權保障》。桃園:中央警察大學。
- 汪子錫(2011年5月24日),〈建國百年警察公共關係的變遷與當前課題分析〉。收於《建國百年治安警政變革與展望學術研討會論文集》,桃園:中央警察大學。
- 汪暉(1988),《作為哲學人類學的佛洛伊德理論》。台北:遠流。
- 吳定等(1999),《行政學》(一)。台北:空中大學。
- 法治斌(1993),《人權保障與釋憲法制》。台北:月旦。
- 洪志美譯(2004),《我好,你也好:善用人際溝通分析,保持最佳心理定位》。台北:遠流。
- 章光明、黃啓賓(2003),《現代警政理論與實務》。台北:揚智。
- 陳明傳、孟洛、廖福村(2001),《警政基礎理念:警政哲學與倫理的幾個議題》。桃園:中央警察大學。
- 陳洛薇、陳金松(2010年5月10日),〈政府滿意度,警察最低〉。《聯合報》第A12版。
- 梅可望(2002),《警察學原理》。桃園:中央警察大學。
- 施慶瑞(2009),《警察倫理學規範篇》。台北:臺灣警察專科學校。
- 管歐(1997),《法律類似語辨異》。台北:五南。
- 郭良傑、陳志賢、林郁平(2010年12月10日),〈透明組織調查:警察貪腐最嚴重〉。《中國時報》第A4版。
- 賴其萬、符傳孝譯(1998),《夢的解析》。台北:志文。
- 葉頌壽譯(1994),《精神分析新論》。台北:志文。
- 潘杏惠(2010年7月24日),〈深夜與兄買炭烤,少年遭帶回警局〉。《自由時報》第B01版。
- 馬心韻(2010),〈基層警察人員培訓課程設計整合建構之研究〉。《臺灣警察專科學校警專學報》第4卷第7期。
- 廖福特(下載日期2010年3月17日),〈面對過去、把握現在、展望未來:我國還可以批准與內國法化哪些人權與人道公約?〉《TAHR 報春季號:兩公約專輯》。取自:<http://www.tahr.org.tw/files/newsletter/201003/005.pdf>

楊淑芬（2010年7月21日），〈學童貪玩逛大街，警送返家〉。《民眾日報》第B17版。

凌霄（2010年7月16日），〈警員載送走路不方便母子獲肯定〉。《民眾日報》第K18版。

傅寶玉、雷霆（1992），〈社會思慮發展研究在港、台〉。收於楊中芳、高尚仁主編，《中國人、中國心：發展與教學篇》，台北：遠流。

羅志淵主編（1985），《雲五社會科學大辭典第三冊政治學》。台北：台灣商務。

蕭武桐（1999），《行政倫理》。台北：空中大學。

二、西文部份

Ann, Kent(1993) *Between Freedom and Subsistence: China and Human Rights*. Hong Kong:Oxford University Press.

Close, D. & Nicholas M., (1995) *Morality in Criminal Justice: An Introduction to Ethics*, Boston:Wadsworth .

Donnelly, Jack (1993) *International Human Rights*. Boulder: Westview Press.

Hayek, F.A. (1960) *The Constitution of Liberty*. London :Routledge.

Katz,R.L. (1974)“Skill of an Effective Administration.”*Harvard Business Revie*.52. (5) : 90-102.

Kleinig, J. (1996) *The Ethics of Policing*. New York: Cambridge University Press.

Nigro,F. A. & Nigro,L. G. (1989) *Modern Public Administration*. 7th ed. New York:Harper & Row..

Souryal, S. S. (1998) *Ethics in Criminal Justice in Search of the Truth*. Sec. Edition. O.H.: Anderson Publishing Co.

Vasak, Karel (1977) “Human Rights: A Thirty-Year Struggle,” *UNESCO Courier* (31) Nov.pp29-32.