

警察倫理之實踐

邱俊誠

中央警察大學中隊長

摘要：長久以來，警察工作強調的兩大重點分別為績效與風紀，在致力於績效的提升與風紀的維護上，警察倫理都佔有重要的地位，故本文探討了警察倫理的定義與重要性後，將警察倫理區分為對內管理的工作倫理（績效的認知與風紀）與對外執法的工作倫理（追求績效）兩個面向分析，然後研議如何實踐警察倫理，以期待警政工作者在倫理的遵守與法理情裁量間，能提供有價值的參考訊息。

關鍵詞：倫理、警察倫理、績效、風紀、裁量權

綱目：

壹、警察倫理之定義

貳、警察倫理之重要性

參、警察倫理的兩個面向

肆、警察倫理之實踐

伍、結論

壹、警察倫理之定義

哲學的範圍包括五種學問：邏輯學、美學、倫理學、政治學、以及形而上學（Durnat, 1955）。依據 Durnat 氏對倫理學之解釋，甚為簡單，即為「研究理想的行為」。中國的倫理觀念，則以傳統的五倫關係為重點，即為：父子有親、君臣有義、夫婦有別、長幼有序、朋友有信，藉由五倫觀念的深植民心，中國歷代雖經戰亂浩劫，仍能維持社會最基本秩序，讓民族延續。另根據我國吳庚及周世輔先生（1975）所解釋的倫理，內涵為：人與人相處，彼此行為需有一定的準繩與標準，以維持相互間的和諧，此種行為的準繩和標準就是倫理，故倫理乃「人與人間維持正當關係的原理」，倫理的目的在追求「善」（Good），是一種關於「是與非」（Right or Wrong）的「應然」（Ought to be）判斷。學者林麗珊（2003）則指出：「倫理」意指人倫往來應遵守之理則。陳武雄先生（2002）則認為：「倫理」是一種哲學思想、價值觀念、道德標準與行為規範；也就是一個人為人處世所應予遵守的道理與準則。學者間對倫理看法雖有出入，亦有其共同點，即：倫理是建立在人際互動的關係上，並進而形成共同依循的行為規範與準繩。

基於以上對倫理的認識，再進一步探討「警察倫理」如何界定。依據學者陳明傳（2002）的說法，「警察倫理」乃是警察系統中參與之人員維持正當關係的原理…，此系統中的參與者包括：警察機關內之長官、部屬、同事等人員、警察機關以外之人民、民意代表、政府其他部門、政黨、利益團體、大眾傳播媒體等等，如何與他們保持正當的關係，必然要有一套價值、規範以為指引，這套價值規範就是警察倫理。因此，筆者認為警察倫理可概略區分為「警察機關內人際互動關係共同依循的行為規範與準繩」與「警察人員與非警察人員互動關係共同依循的行為規範與準繩」。

貳、警察倫理之重要性

1995 年霸菱銀行因爲一名行員－李森違法超額操作，霸菱因而破產；2002 年愛爾蘭銀行爆發類似李森案，銀行雖沒垮下，也造成了七億多美元損失；2003 年理律律師事務所因員工劉偉傑盜賣客戶股票，造成事務所約一億美元損失，嚴重危及理律信譽與生存。就如同花旗銀行在旅行支票被行員盜領之後該銀行發言人所講的：要避免此種弊端發生，唯一的方法就是雇用不會監守自盜的行員，此點呼應了一段話「人才是可以培養的，但人才若缺乏人品，闖的禍反而比庸才更大」（林宜諄，2004）。因此，不難理解企業雇用新人時會對倫理的重視日益加重，因爲好的倫理能帶來好的獲益（Good ethics can bring good profits.）。

社會有規範方能維持正常運作，假使缺乏規範，社會則會成爲社會學家涂爾幹（Durkheim）所說的迷亂（anomie）狀態，導致自殺率及犯罪率升高。警察在刑事司法機關中是具有武力且最大的部門（Souryal, 1995），其偏差行爲影響民眾權益至深且鉅，例如：Tom Barker 在 1983 年做的研究中顯示，美國南部某州 91 個警察單位的 271 名警察在接受訪談後獲得的結論是，貪污（corruption）及非貪污的不當行爲（misconduct not related to corruption）兩項中，幾乎沒有警察單位可避免此兩種弊端，較常見的不當行爲有濫權（corruption of authority）、拿回扣（kickbacks）、執勤中睡眠偷勤、過度使用武力（excessive force），偶有發生更嚴重的強入人於罪及直接參與犯罪活動。

早期談到警察倫理，強調個人操守，例如：不遲到早退、不收賄賂、不貪污等，若能如此，則可算符合警察倫理的要求。但在現今社會環境中，執法所遇到的狀況難以預見，故裁量權（discretion）的應用就成了警察倫理重要的一環，在這一項中，除了具備學校教育的專業知識與技能，在比例原則的拿捏、程序正義的衡量，在在都是對警察工作的挑戰，故莊德森先生（2004）在談及警察人員養成教育時強調：要培養學生建立一種普遍的倫理原則，並增進學生的道德判斷能力，這是警察養成教育最終的目的。Swanson et al.（2001）並言：應用倫理於實務工作的重要性在於倫理能幫助警察發展出合乎邏輯的途徑來做決定，而非以慣有思考方式，如此，一個良好的倫理訓練背景能讓警察在關係到剝奪人民自由，有時是生命權時，於複雜的道德判斷中找到引導；在警察被給予極大且未能先行確認的裁量權時，警察單位有責任給予同仁們倫理的基本原則，以確保所做決定是公平且合法的。Felkenes（1987）對刑事司法人員的倫理觀則是：在裁量權、使用警械、程序正義的判斷上，倫理非常重要，因爲刑事司法人員可能會濫用他們的權力。

參、警察倫理的兩個面向

相較於其他公務人員，警察面臨的誘惑多、擁有的權力大，可能產生偏差行為的可能性也相對提高。本文在探討警察倫理時，為能詳細說明，區分為對內管理與對外執法兩部分陳述。

（一）對內管理的工作倫理：

此部分又可分為管理上的工作倫理與操守上的工作倫理。在管理上的工作倫理，長期以來的績效制度最受到爭議，績效制度的設計原是為激勵警察為治安工作而努力，但實務單位採用績效制度時，卻有本末倒置的情況發生，即為求績效，不重警察工作的任務與目標，最後造成違反警察倫理狀況的發生。績效制度負面的作用是為求辦案績效，不擇手段進行犯罪偵查工作與小案大辦，間接地鼓勵警察人員重結果輕程序，甚至是以不擇手段方式爭取績效，並造成警察同仁間爭功諉過的現象。操守上的工作倫理，則包含收受餽贈（gratuities）、收取回扣（kickbacks）、收受賄賂（bribes）、對特定行業勒索（extortion）、竊取犯罪現場物品等。

（二）對外執法的工作倫理：

在九十年十二月十四日大法官釋字 535 號解釋出爐及警察職權行使法公布後，警察執法時擁有的權力與民眾保護個人隱私擁有的權利有了較為明確的界定，臨檢、盤查、搜索、扣押均給予界定，然而，社會現象錯綜複雜，情勢變化萬千，法律制訂無法鉅細靡遺，故裁量權的行使便格外重要。學者李震山（1994）解釋警察裁量權為「係警察於其是否或如何行使權力之決定時，其本身的決定空間」，另李氏（1993）將裁量內容分為二，依序為「是否」採取處分與「如何」採取處分，前者為決定裁量，確定警察在該事件中有無裁量權，後者為選擇裁量，係就多種法定法律效果及方法中，擇其最適當者為之，但須合於行政目的。Vinzant & Grothers（1998）的定義則是「做成回應性的能力，和在法律界限內得以自由決定的權力」。一旦裁量權產生並應用在警察實務工作上，就會如 Davis（1971）所言－裁量意味著暴政或仁政，正義或非正義，合理或獨裁，二者之一。另外，警察假如完全依據法律條文執法（policing to the “letter” of the law），企圖將所有犯罪者的所有犯罪行為繩之以法，在實際執法時不可能達到，故警察會變通為執行法律的立法精神（policing in the “spirit” of the law），在法律條文是固定的，有時甚至是不明確的情況下，警察在裁量權的行使上到底是追求公平正義而不得不地選擇性執法（selective enforcement）或惡意歧視（discrimination），存乎一念之間。另使用非必要性武力，違反比例原則執法，或故意陷人於罪，均是違反執法倫理的行為。

肆、警察倫理之實踐

在足球場上競賽，為使競賽公平順利進行，訂定有比賽規則，違反規則會受到黃牌或紅牌處分，這是社會大眾普遍接受的公平正義原則。同樣地，警察執法也必須要有一定的規範，這些規範不僅限於法律及行政規定，還包括執法倫理，警察人員遵守這些規範才算符合社會期待。

法律或行政規定具有明確性，警察人員在學校接受教育時也花費大量時間教導；相

對地，倫理的明確性較低，以往也沒有像法規一樣受到同樣的強調，但它的重要性卻與法規一樣，深深影響民眾的權益。執法人員重要倫理議題的訓練能幫助刑事司法人員發展對理論與實務兩方面的分析技術與邏輯能力（Felkenes, 1987），依據 Dwivedi（1978）的說法，警察倫理的目的在於強化警察人員對公共利益（public interest）的服務，提升和維持民眾對政府的信心和信任。故如何實踐警察倫理，是警察教育中極為重要的一環，以下分為管理上的工作倫理、操守上的工作倫理、及對外執法的工作倫理三個層面討論。

管理上的工作倫理，要認清警察工作的目的是提供人民最佳權益保障的服務，而非為了單位與個人的績效，如果僅強調績效，警察設計陷阱入人於罪（entrapment），例如：鼓勵他人購買毒品既遂後逮捕吸毒者，或將說謊當成辦案技巧的合理化心態，例如：以銀行名義發函告知通緝犯領取獎金的誘捕行為，均會影響民眾應有的權益。警察應有的認知是：警察不應創造犯罪（creating crime），犯罪預防較犯罪偵查更為重要，在警政工作管理上，要重視警民關係，建立健全犯罪預防體系，將民眾受害情況減到最低，而非增加犯罪提升破案績效。

操守上的工作倫理，依據 Goodman（1998）的警察守則，警察人員要先問自己四個問題：

- （一）為什麼這個人會提供此項福利於我？
- （二）是不是因為我是警察才會提供我此項福利？
- （三）假如我不是警察，會不會被提供此種福利？
- （四）就倫理上而言，我該如何做？

假如不具有警察身份就不會有此項福利時，顯然提供者是給這種職位的人特殊待遇，在倫理上是否合乎社會期待警察應扮演的角色？如此問題便能釐清警察身份應有的堅持。在警察大學的養成教育中，各隊均有不同的精神達數，無論各隊隊風如何，「榮譽」是各隊共同追求的理想，故放在精神達數的比例最高，這項共識是警察人員在面臨第四點「就倫理上而言，我該如何做？」時重要的判斷依據，也是養成教育最重要的目的之一。

研究警察風紀多年的美國警政學者 Souryal（1998）對警察單位處理風紀問題有深刻的描述，他說：雖然有無以數計的執法手冊、政策、及方法用以嚇阻警察貪污，此種努力的成功機率卻極小。很明顯地，這些努力的焦點全放在行政技術（administrative techniques）上，從設計監測貪污程度的指標，決定貪污的程度，發展反貪污的政策，強化內部調查部門，到提升紀律方案，這些方法在警察人員心目中總被認為是一時的作為（flurry of activities）。沒有人天生就會貪污，警察是從他們的工作上學到如何貪污，假設理性選擇存在於警察人員中，為何採取的方法及懲罰嚇阻不了貪污？在現實世界中，有貪污的警察不會輕易的受到嚇阻而停止貪污，一個真正有效的策略是去提升對倫理的認知、對單位具有強烈的榮譽感、及建立廉潔的工作環境。總而言之，就是警察對榮譽的高度重視，不會、也不願意為個人私益出賣警察團隊的榮譽。要達到此目標，警政領導者可採取的作為包括（一）在正式及非正式場合均宣導對倫理的認知；（二）對同仁的獎勵、升遷、勤務派遣要避免干涉，建立公平的制度；（三）廣開接受意見大門，暢

通溝通管道；(四) 建立單位正確價值與合作氣氛的次文化；(五) 對誠實、公平、正義等價值有機會即施以案例教育；(六) 討論貪污議題，公開貪污行為並加以懲罰，獎勵堅持倫理的同仁。這些作為不會在短期內奏效，但長期下來，可以建立單位廉潔的文化。

對外執法的工作倫理上，警察應深信人民在法律規定內具有的權利，且警察工作就是盡其所能地保障民眾的這些權利，執法時遵守國家法律與單位規定忠實執法，沒有偏好 (favoritism) 與偏見 (bias)。

在自由裁量權方面，回顧理性選擇理論 (rational choice theory) 中，為達到嚇阻犯罪目的，刑罰必須達到迅速 (swift)、明確 (certain)、及嚴厲 (severe) 三項要求。就明確而言，最初的理性選擇理論主張不論何人犯罪，一律處以相同刑罰，之後因考量未成年人及心智殘障者，有了例外減刑或免除刑罰規定，再進一步發展，基於義憤或其情可憫者亦列入減免刑期考量。有了此種裁量的考量後，廣泛的裁量項目造成嚇阻力量降低，故一九九四年起美國聯邦政府及二十四個州通過了三振出局法案 (three strikes laws)，在某些情況下不再給予法官與假釋官裁量權，以維持刑罰的明確性與嚴厲性，但在實施十年之後，所得研究結果並未支持先前有效嚇阻犯罪的預測 (Kovandzic et al., 2004)，這也證明了執法人員的裁量權確實有其需要。依據 Cohen (1984) 的說法，警察的自由裁量權是合法的，也是為了維護正義必備的方法之一，但是使用此權宜措施必須具備下列兩個原則：第一、每當警察使用自由裁量權時，都必須有一個恰當且合理的理由，如：根據案例教育、上級指示、組織內部執法規定等；第二、在警察接受訓練時，必須給予使用自由裁量權之指示規定 (guidelines)。在裁量權的行使上，何者是追求公平正義所需考量因素？又有那些決定會有偏見 (prejudice) 或任意決定 (arbitrary decision) 的嫌疑？這些均是警察倫理教育時講授的重點。

皮爾爵士 (Sir Robert Peel) 的執法倫理守則中說：警察只有在運用勸說、忠告、警告等方法都無法使民眾守法時才動用強制力量，且應儘量使用最低程度的強制力量。威爾森 (1972) 也強調警察工作的最終目的即是以最小的強制力使民眾自動的遵守法令與社會秩序。故在警察執法時，何時應使用強制力？使用多少強制力為當？可否使用致命性強制力 (deadly force)？都是警察倫理課程的一部分。在使用強制力時，無論如何不可以酷刑 (torture) 加諸嫌疑犯，例如：為取得嫌疑犯自白而刑求，此種行為嚴重影響警察執法倫理。

「警政倫理學」的教育著重在道德價值的判斷和選擇上的訓練，而非道德條目的傳遞而已 (林麗珊, 2003)，因此，在教授警察倫理時，由誰教導？教材為何？課程如何設計？怎樣評鑑學習成效？均是我國警察倫理教育與訓練未來發展時應考慮的面向。

伍、結論

如 LaGrange (1997) 所言，警察只是凡人，不是天使或惡魔，貪污和暴力執法的現象可能會永遠存在。因為警察是被看做一個整體，而非個人 (Officers are not viewed individually but collectively)，所以當一位警察違反倫理的作為被發現時，所有的警察都受到負面影響，這是警察倫理所以重要的原因。

Banks (2004) 指出，假如刑事司法人員對刑事司法制度內的道德議題沒有倫理的知識，

他們就過於天真了。警察教育者應深刻了解警察倫理考驗警察執法作為、狀況決定、及工作價值，當警察倫理被重視的程度如同法律課程且落實實踐時，民眾方可期待更好的警察服務品質。

參考書目

- 王善茂 (2002)，裁量的必然與偶然，中央警察大學行政管理研究所九十一年警政倫理學術研討會論文集。
- 李震山 (1993)，警察任務法論，台北：登文書局。
- 李震山 (1994)，對警察處分與裁量在內容上的要求，警學叢刊：25 卷 1 期。
- 吳庚、周世輔 (1975)，哲學概要，台北：國立編譯館。
- 林子涵 (2004)，警察倫理與養成教育－以本校幹部養成教育為例，中央警察大學學生總隊九十三年暑假隊職人員工作講習會文集。
- 林宜諄 (2004)，企業人敲開品德之門，台北：遠見雜誌 2004 年 6 月號。
- 林麗珊 (2003)，發展警政倫理學的意義，警學叢刊：34 卷 1 期。
- 莊德森 (2004)，通識教育與警察養成教育之關係，第一屆通識教育與警察學術研討會論文集，桃園：中央警察大學。
- 陳武雄 (2002)，消防倫理，台北：鼎茂圖書出版有限公司。
- 陳明傳 (1999)，警察行政專題 (二)，桃園：中央警察大學。
- 陳明傳 (2002)，警察倫理之概論，警政倫理學術研討會，桃園：中央警察大學。
- 施慶瑞 (2003)，警察倫理學 (上、下冊)，台北：台灣警察專科學校。
- Banks, C. (2004). *Criminal Justice Ethics-Theory and Practice*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- Cohen, H. (1984). *A Dilemma for Discretion in Police Ethics: Hard Choices in Law Enforcement*. New York, NY: John Jay University Press.
- Davis, K. C. (1971). *Discretion Justice: A Preliminary Inquiry*. Chicago, IL: University of Illinois Press.
- Durant, W. (1955). *The Story of Philosophy-The Lives and Opinions of the Greater Philosophers*. 許大成 董昭輝 邱煥堂 李雲珍和譯，台北：協志工業叢書出版社。
- Dwivedi, O.P. (1978). *Public Service Ethics*. Belgium: International Institute of Administrative Science.
- Felkenes, G. (1987). Ethics in the Graduate Criminal Justice Curriculum. *Teaching Philosophy* 10(1): 23-26.
- Goodman, D.J. (1998). *Enforcing Ethics-A Scenario-Based Workbook for Police and Corrections Recruits and Officers*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Kleinig, J. (1996). *The Ethics of Policing*. The Great British: the University of Cambridge.
- Kovandzic, T.V., Sloan, J. J., & Vieraitis, L. M. (2004). "Striking out" as crime reduction policy: the impact of "three strikes" laws on crime rates in U.S. cities. *Justice Quarterly*, Vol. 21, Iss. 2.
- LaGrange, R.L. (1997). *Policing American Society*. Chicago, IL: Nelson-Hall Inc.
- Sherman L.W. (1982). *Ethics in Criminal Justice Education*. Institute of Society, Ethics and the Life Sciences. New York, NY: Hastings-on-Hudson.
- Souryal, S.S. (1995). *Police Organization and Administration*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co.
- Souryal, S.S. (1998). *Ethics in Criminal Justice*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co.
- Swanson, C.R., Territo, L., & Taylor, R.W. (2001). *Police Administration: Structures, Processes, and Behavior*, 5th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Vinzant, J.C. & Grothers, L., (1998). *Street-Level Leadership: Discretion and legitimacy in Front-Line Public Service*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Wilson, O.W. (1972). *Police Administration*. New York, NY: McGraw-Hill Book Co.

