

論警察倫理之內涵及其教學與研究方向

陳明傳(Mark M. Chen)

中央警察大學國境系警監教官

摘要：本文以演進之觀念來探討警察倫理應隨著時、空及我國社會之變遷而應有新的詮釋，另亦引述英國皮爾爵士、聯合國相關之規定，以及全球二十一世紀警察倫理之新發展，加以說明之。同時因為警察工作有其特殊性，而有別於一般公務人員，故如同其他行業一般，有其特有之倫理。至於警察倫理之內涵，筆者以為應可分為兩大類，即警察組織內部之工作倫理與對外執法時之執法倫理兩類。後者執法之倫理又可分為紀律的倫理與難以抉擇(Hard Choices)的倫理。而本文僅就警察倫理作一整體性之概要綜述，期能達拋磚引玉之功效。最後，就我國警察精神與人格教育之概述與檢討，並參酌現代工作倫理之發展與轉變之新趨勢，試擬我國警察倫理之教學與研究之六大方向。

關鍵詞： 警察倫理(Police Ethics)；難以抉擇的倫理(Hard Choices of Ethics)；倫理(Ethics)；警察倫理教育(Police Ethics Education)

綱目：

- 壹、倫理與警察倫理的意義
- 貳、警察倫理規範舉例
- 參、警察倫理之內涵
- 肆、警察倫理之教學與研究方向之初探

壹、倫理與警察倫理的意義

道德是促進人類文明的支柱，也是建立社會秩序之所繫，而「倫理以為理」，則又是道德的根源。是故，源自於希臘文的「ethic」(希臘文 ethos)，及源自拉丁文的「moral」(拉丁文 moralis)，本意都有風俗習慣、人格特質的意義。¹因而有論者稱，倫理學的職能是雙重的。一是決定人生的目的或至善，一是指出實現這目的方式或手段。²所以無論任何一個族群，都必須有一定的道德規範，以為個體人群的行為標準，從而確立其行為價值。我國為世界文明古國，立於東方文化之主導地位，尤特重視倫理觀念，言必中規，行必中矩，可見，倫理必然發生於「群體之間」、「人我關係之中」、「人群的存在，就是倫理的存在，若世上只有一人存在，則無所謂之倫理」³，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，是故倫理乃「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⁴。倫理行為的選

¹林麗珊，人生哲學，三民書局，民國 87 年，第 196-197 頁

²蕭武桐，行政倫理，國立空中大學印行，民國 85 年，第 1-11 頁

³林子助，倫理學概論，民國 56 年，第 23 頁

⁴吳庚、周世輔，哲學概要，台北，國立編譯館，民國 64 年，第 203 頁

擇與執著，是與該個人或該社會所持之價值（Value）相關。價值乃人類情欲的表達，對某種事物在感情上的深度確認，是人類行為的驅策動力⁵。它具有規範作用，影響人們的行為與社會規範，決定何者為正確的（Right）、好的（Good）、值得的（Worthy）、和美的（Beautiful）⁶。

至於行政倫理或公務倫理(Public Administrative Ethics)，也有人稱之為公務道德、服務道德、或服務倫理。有論者綜合國外學者之概念，將行政倫理定義為：行政倫理是有關公務員在公務系統中，建立適當正確的行政責任之行為，以提升其生產力及工作之滿足。⁷

依據上述對倫理及行政倫理的理解，我們也可以對警察倫理作如下的認識，警察倫理乃「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」。簡言之即「警察人員道德的原理」⁸。警察組織中的參與者為數頗多，包括警察機關之外的人民、民意代表、政府其他部門、政黨、利益團體、大眾傳播媒介等和警察機關之內的上司、部屬、同事等，而如何與他們保持正當的關係則必然有一套價值、規範以為指引，這套價值規範即為警察倫理。它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。⁹另外，筆者整理國外數位警政學者就“整體、綜合性”之角度，闡述警察倫理之觀點，略述之如下：

一、波拉克(Joycelyn M. Pollock)：主張警察倫理實深受組織之文化、價值之影響。故而強調破案績效與組織權益，以及強調工作品質與服務之兩種不同的組織文化，當然會直接影響員警之工作倫理。故而如何律定最符合其時空因素之執法倫理之規範(code of ethics)，才是最應注意之事項。¹⁰

二、梭瑞爾(Sam S. Souryal)：在其刑事司法之倫理一書中，除闡述倫理與道德之意義與各家之學說外，亦特別指出在民主社會之警察倫理，在自由(freedom)、隱私權(privacy)，與有效的社會控制(social control)之間，經常有衝突之情況發生。在過去三十餘年來，主張隱私權保障之一方聲勢高漲。唯警察倫理之設定卻不僅止於此。它應該是致力於如何設定一個即有效，而又人性的社會控制機制(effective and humane)。¹¹

三、維勒斯(Peter Villiers)：主張所謂倫理，即有關對與錯之行為(ethics is about right and wrong)、有關道德之勇氣(courage)、有關基本之信仰與價值(beliefs and values)等等八種之原理與規範。¹²而警察之倫理除了依循警察專業化之演進程度，而不斷的推演之外，更應依上述一般倫理及道德之哲學(moral philosophy)加以規範之。¹³同時，若缺乏因此而規範之警察倫理信條(ethical code)，則明文規定之組織目的與工作之價值，終將落空且無

⁵Richard L Means, *The Ethical Imperative*, Garden City, N.Y: Doubleday, 1970,p.56

⁶Robert N. McMurray, "Conflicts in Human Values", in Robert T. Cornog, eds., *Public Administration*, Chicago: Rand Mcrally and Company ,1996, pp:314-327

⁷蕭武桐，前揭書，第 11-13 頁

⁸張潤書等，行政學(下)，教育部空中教學委員會，民國 75 年，第 75-106 頁

⁹O. P. Dwivedi, *Public Service Ethics*, Belgium: International Institute of Administrative Science ,1978,p.2

¹⁰Joycelyn M. Pollock, *Ethics in Crime and Justice- Dilemmas and Decisions*, 2nd ed., Calif.: Wadsworth Publishing Co., 1994, pp.:91-133

¹¹Sam S. Souryal, *Ethics in Criminal Justice*, Anderson Publishing Co., Cincinnati, Ohio, 1992, pp.:283-284

¹²Peter Villiers, *Police Ethics- A Practical Guide*, London: Kogan Page, 1997, pp.:29-54

¹³*Ibid.*, p.:116

法落實執行。¹⁴故而依據警政之演進狀況及一般社會道德水準，而規範之警察倫理，就顯得非常重要了。

四、克雷尼格(John Kleinig)：以部分贊同社會契約論之觀點(social contract theory)，來闡述警政之道德基礎(moral functions of policing)。因為契約論太過簡化及扭曲歷史演進之事實。因此他較贊同警察之角色，應該是所謂社會治安之維護工作而已(social peacekeeping)。因為並非絕大多數之民眾，均一致的同意此社會契約論之價值觀；而完全的與政府或警察合作與配合。故而必須由政府與民眾，共同的來維持此種主流之價值與社會機制。¹⁵所以警察之倫理，必須釐清警察演進之史實，並注意現在及未來之社會發展趨勢，而不斷的調整其倫理之規範。而社會治安維護之角色，若能落實於當下之社會環境，則警察與社會及民眾之間，可以密切的合作，且相互的支援，來有效的控制社會之治安。¹⁶

至其工作倫理之詳細內涵與其“個別、不同面向”之分類，將於下述之節、項中作更進一步的歸納、整理與闡述之。

貳、警察倫理規範舉例

警察倫理之意義與重要性有如前述，為明瞭各國警察倫理之發展方向，特舉英國、聯合國及我國之規範為例說明之。因為英國之皮爾爵士咸認為是縣代警政(modern policing)之原創人，而聯合國之規範亦有指標性之參考作用，故特加以引述與說明。最後並歸納整理出全球二十一世紀，警察倫理之新發展之概述如下。

一、皮爾爵士(Sir Robert Peel)執法倫理守則

英國皮爾爵士於 1829 年警察法案通過時有關執法原則之宣言，是最早的警察執法倫理守則。其內容如下，可為各國之借鏡。

1. 警察的基本任務是防止犯罪和社會秩序混亂的發生，藉以取代使軍事力量和嚴刑來制裁違法失序行為之必要性。
2. 警察工作效能的發揮視民眾對警察存在的價值、行動、作為的肯定及警察能否贏得民眾敬重而定。
3. 警察必須使民眾樂意配合、願意守法，以贏得其敬重。
4. 警察必須爭取民眾的合作以相對地減少必須使用武力和強制力量以執行公務的情況。
5. 警察並非僅靠迎合民意便能獲得民眾的支持，還需憑藉執法公正無私、政治立場的超然中立，對於任何教義團規不批判或偏袒，能一視同仁地為民眾提供服務與關照，不因種族或社會地位而有所差別，隨時保持親切友善的良好風度與民相處，並願犧牲奉獻以確保民眾生命安全，這樣才能真正獲得民眾的支持。
6. 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。而在任何情況下，均應儘量使用最低程度的強制力量。

¹⁴Ibid., p.:103

¹⁵John Kleinig, *The Ethics of Policing*. Cambridge Univ. Press, N.Y.: Cambridge University Press., 1996, pp.:11-12

¹⁶Ibid., p.:29

7. 警察必須秉持警民一家的傳統，與民眾時常維持良好的關係。事實上，警察本身就是社會的一份子，且是特別受民眾所託而全天候付出心力關照社會整體福祉的人。
8. 警察應恰如其份地盡職，切勿逾越權限而善用刑罰制裁罪犯。
9. 警察的工作效能是以違法失序行為的消滅來衡量，而非以種種可見的抗制行動的呈現來衡量。¹⁷

二、聯合國警察守則草案

經聯合國於一九七六年六月二十一日至七月二日所召開的犯罪預防與控制會議通過之警察守則草案，其全文如下亦可供各國警察之參考：

本草案之研擬是基於以下的與體認：

- (一)、聯合國憲章所主張的原則，在自由、公正與世界和平的基礎上，全人類均享有與生俱來的尊嚴及平等且不能奪取的權利。
- (二)、世界人權宣言所明示的自由權以及國際聯盟公約中對於公民權與參政權的聲明。
- (三)、聯合國大會 3452 號決議案所引用的保護全人類免於折磨或其他慘無人道虐待的宣言。
- (四)、警察執法功能的本質，以及警察言行對民眾及社會整體生活品質的直接影響。
- (五)、警察必須以符合人權的原則，理性且尊重地執行困難的工作；並要瞭解執行如此煩勞工作對身心所可能產生的疲耗。
- (六)、警察守則完全以民眾期望警察在保障全民權利與福祉上所應提供的服務為訂定標準，並參考其他界定警察功能的重要原則和必要條件。
- (七)、警察機構一如所有刑事司法體系，必須能代表社會整體，能回應社會整體需求，並能擔負社會整體所賦予的使命。
- (八)、警察倫理守則能否有效地持續履踐，視是否存有一個使人信服、為人接受且有人情味的法律體系。
- (九)、刑事司法體系的目標為預防犯罪、控制犯罪，而每位警察都是刑事司法體系中的一份子，且其中每一個份子功能發揮的程度都會影響整個體系。
- (十)、在符合專業的前提下，每個警察機構都必須依據本草案所提示的原則和標準來辦理工作，務必使警察行動能經得起大眾的詳細審察，無論是來自某個監察委員會、部會、訴訟單位、法官、民意機構或民間團體，以及其他類似的審核機構。
- (十一)、本草案中的準則除非透過教育、訓練和測驗等方式，使其內容與意義深植人心，成為每位警察信念中的一部份，否則仍是未定之數。

茲並採用下述警察守則作為各國警察人員尊奉的基本準則：

1. 警察必須達成法律所負予的任務，以及專業所要求為社會服務、保障全民免於非法侵害的重責大任。
2. 警察在執行任務時應尊重並保障民眾的尊嚴，且應維護全民的人權。
3. 警察執行任務時，絕不可過當地行使非必要的公權力。
4. 凡警察專業中具機密性質之事均必須予以保密，除非基於執行任務或司法審判需要，

否則不能洩密。

- 5.警察不可對他人施加任何折磨或其他慘無人道虐待，不可唆使他人為之，也不可容忍之，更不可引發戰爭或激起戰爭的恐慌、製造國際政局動盪或任何公眾危難，此類情況與對他人施加折磨或其他慘無人道虐待的舉動無異。
- 6.受羈押囚禁的人犯若有需要醫護者，警察應確實提供此類照顧，且需立即採取行動以配合其需要。
- 7.警察應避免任何貪污腐化的行為，並應大力反對之，且予以打擊。
- 8.警察必須盡己所能表現正當的行為，避免並防止任何違反守則之事，且要極力反對之。當發現違反守則之事或預知其即將發生時警察應向直屬上級單位報告，或其他採取類似的合法途徑舉發之，必要時可向任何具有審核權或糾正權的機構報告。
- 9.警察負有國家法律所賦予的保護之責，在踐履此守則時，若不隨時誠實且理性地自我評估，即將有逾越法律權限之虞。
- 10.凡服膺此守則中各項條文的警察，值得大眾及其服務機構予以尊敬、支持與配合，且將受警界擁護。¹⁸

三、我國警察倫理之相關規範

我國現存之警察倫理規範，乃以「公務人員服務法」及「警察人員管理條例」中有關義務之規定為張本。今分述如下：

(一)、「公務員服務法」之有關規定

- 1、忠實義務：公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定執行其職務。（第一條）
- 2、服從義務：長官就其監督範圍以內，所發命令，屬官有服從之義務。（第二條）
- 3、保密義務：公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏，退職後亦同。（第四條）
- 4、保持品位義務：公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩，及旅遊賭博吸食煙毒等，足以損失名譽之行為。（第五條）
- 5、濫權之禁止：公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上的機會，加損害於人。（第六條）
- 6、執行職務之準則：公務員執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉，或無故積壓。（第七條）
- 7、堅守崗位之義務：公務員未奉長官核准，不得擅離職守，其出差者亦同。（第八條）
- 8、接收餽贈之禁止：公務員於所辦事件，不得收受任何餽贈。（第十六條）警察為國家公務員之一，是以，上列規定自然適用於警察人員。

(二)、「警察人員管理條例」中之規定

專屬於警察人員的倫理規範中，以出任警察官時所宣示之誓詞最具代表性，且任何一位警察均需遵守。誓詞內容如下：「余誓以至誠，恪遵國家法令，盡忠職守，報效國家；依法執行任務，行使職權；勤儉謙和，為民服務。如違誓言，願受最嚴厲之處罰，謹誓。」（警察人員管理條例第七條）

¹⁷W.L. Melville Lee, A History of Police in England, London: Methuen,1901, Chap.12.

¹⁸NCCJ, Policing and Ethics Book, 75728/JHS:OCR 800410 VT001/a Vtoo2/b

(三)、「警察信條」

先總統 蔣公於民國二十三年六月十五日通令頒佈的「警察信條」，亦為警察人員專屬規範。

- 1、警察要絕對服從上級命令。
- 2、警察要明禮義、知廉恥、負責任、守紀律。
- 3、警察的態度要和藹、要懇切、要端莊嚴肅。
- 4、警察在平時要忠勤、要儉樸、要刻苦耐勞。
- 5、警察執勤時要敏捷、要切實、要剛毅。
- 6、警察要服裝整潔、要注重衛生、注重風紀。
- 7、警察對其有關警務之法規章則要熟習。
- 8、警察有和平軍人之稱，宜保持軍人之氣概，遇有非常事變時，尤宜勇往直前，奮不顧身，執行勤務。
- 9、警察又有「不眠人」之稱，即非勤務時，對於管轄區內之風俗、民情、習慣、交通、地理以及團體之名稱、性質等等，均應事先調查明確，以保社會之安寧與秩序。
- 10、遇有事故不論大小輕重，均應查知其原因狀況，以求預防救護之法。
- 11、警察要戒除自身不良習慣與嗜好。

上述三者乃警察人員相關之具體規範；而散見在國家元首對公務人員之呼籲、行政院長的「革新指示」、「施政報告」、其他直屬長官之講詞、及政府所發佈之法令等內容中之有關部分，均構成警察人員之倫理規範。唯我國至今仍未有明確之警察倫理規範或信條、守則等明文規定。

四、全球二十一世紀警察倫理之新發展

警政全面品質管理之新思維，或各國景政衍生出之新的相關策略，實已成為各國警政革新之最新指標與發展方向，所以它已然掀起全球第三次警政革命的最新浪潮。¹⁹故而，廿世紀末全球警政管理的發展取向（orientation）已踏入了一個嶄新的領域。對於警政專業化的發展方向（professionalism）也已衍生出更新的有效策略。至專業化無非是追求該一行業更科學與更標準化的演進發展。而科學化即更有效率及更有效果的達成組織的目標²⁰；更標準化即工作品質（quality）的追求。警政工作為了追求上述專業化之發展目標，故必朝科學性、計劃分析性、與品質管理（quality management）等方向而演進。²¹而此已儼然形成，新一代警察工作價值與倫理之主軸與核心價值（core value）。

吾國警察學大師梅師可望校長，在其晚近修訂版之警察學原理一書中亦論曰：「警察文化的建立，警察倫理道德的堅持和警察尖端科技的研發，是二十一世紀警察事業永續發展，獲得社會大眾，在民主高潮中，衷心敬佩，熱忱支持的最佳保證！」²²因之，梅前校長此論述，即向吾等指出，未來警政發展之主軸與應堅持之方向；此即為，科技與文化、倫理雙軌並進的永續經營之願景（Vision）與策略。此論說實與英儒皮爾爵士（Sir

¹⁹陳明傳、孟洛（Jim L. Munro）、廖福村，警政基礎理念－警政哲學與倫理的幾個議題（*The Basic Principles of Policing—Issues of the Philosophy & Ethics*），中央警察大學出版社，民國90年，第27-61頁。

²⁰陳明傳，論社區警察的發展，中央警察大學出版社，民國82年8月再版，第30頁。

²¹同前註，第380-389頁。

Robert Peel)、美國警察泰斗和麥先生(August Vollmer)等二人,對警察事業之期許有先後呼應、所見略同之效。因為其二人亦強調,治安工作宜偵查與預防並重,並應注重組織內部的有效管理。而此亦即為二十一世紀警察工作之內部管理倫理,與對外執法時之工作倫理追求之新標竿。

至於我國警政也業已循此全球之發展趨勢,全面的在推廣 ISO 之認證制度。並且在行政院歷年之政策中,配合推展政府再造、企業型政府及學習型組織與知識經濟行政經營之新管理策略與管理倫理。其中甚多警政機構,甚至端末之勤務單位均已通過 ISO 之認證。至台東縣警察局深耕之品管圈(Quality Control Circle, QCC),及台中縣警察局所推廣之全面品質管理(Total Quality Management, TQM),並分獲行政院品質服務獎之個別獎——「品質研究發展獎」去年及今年度之全國第一名首獎。筆者均曾參與或輔導其品管政策之推廣工作。²³故我國警政在管理政策之推陳出新與全球化(globalization)之掌控上,確有一定之績效與成果。唯宜更全方位落實新的管理策略與工作倫理、工作價值之更精益求精的創新、落實與發展。

參、警察倫理之內涵

一、警察倫理規範的必要性

誠如阿伯特等人(Ethel M. Albert, et al)在其所著之倫理學的偉大傳統一書中(Great Traditions in Ethics)主張,因為人生是複雜的,所依很難尋獲一個放諸四海而皆準的倫理原則。從不同的環境、傳統、文化、及民族均可能有不同之倫理標準,甚至是互相衝突之準則。例如,克己禁欲主義的斯多亞學派(Stoic)主張的自我約束論,而享樂主義(Epicurism)卻堅決快樂的生活方式;聖·奧古斯汀(Saint Augustine)強烈的敬仰及敬愛上帝,而尼采(Nietzsche)卻立主對上帝的藐視與批判;康德哲學(Kantism)對個人責任界限的重視(duty-bound individual),而社會功利主義論者(Socially Conscious Utilitarian)卻主張追求社會上最大多數人幸福快樂的原則(Greatest happiness principle)。²⁴

因此,謝扶雅先生謂,倫理學的性質和任務也就像進化論中的突變(Mutation)似地,將呈一大改觀。本來倫理學的目標,無非在「止於至善」,亦即是西哲所謂「Summum Bonum」(絕頂至善),但因各地域生活環境不同,遂衍為各別的道德風尚,復孳生了種種倫理學說,於是你寫你的 Ethics,我寫我的大學篇,他寫他的 Moral Philosophy, Sittenslehre……等。所以新倫理學的初步,需先平心靜氣,從事批判各種不同文化型式下的道德思想,而掬出一個大家首肯的倫理綱領。²⁵此倫理學不但有以上的空間性之轉變,同時受時間性的影響亦是必然的。雖然絕頂至善(Summum Bonum)可視為人類倫理之至高無上之原則,但其內涵必須隨著時間之更迭,而注入新的詮釋。是以,隨著現代

²²梅可望,警察學原理,中央警察大學印行,民國 91 年,第 474 頁。

²³台中縣警察局,九十二年度提升服務品質績效報告,民國 93 年 1 月。台東縣警察局,民國九十三年品管圈 QCC 競賽,民國 93 年 8 月。

²⁴Ethel. M. Albert, et al., Great Tradition s in Ethics, 5th ed., Wadsworth Publishing CO., 1984, p.384.

²⁵謝扶雅,倫理學新論,臺灣商務印書館印行,民國 62 年,第 289-290 頁。

化步調的加快，社會新倫理亦必須隨之而調適。警察倫理亦應做如是觀。吾人了解各種行業均有其特殊之倫理規範，警察職司社會治安維護，是以在執行法令與為民服務之時，其影響社會之安寧及民眾之權益至深且鉅，加以警察工作有其特殊性，而有別於一般公務人員，因此除了一般公務人員應遵守之公務倫理外，更應闡明規範其執法工作之特殊職業倫理，及警察組織內部的警察機關倫理。

二、警察倫理應具備內涵與類別之概述

從世界警察發展史料中及各國警察任務與功能之演進，可以得知警察工作確實有其特殊性。也因為其工作直接關乎社會安寧與人民權益，因此對其職業倫理之要求也較為嚴格。尤其在廿世紀的初葉，由於哲學上（philosophical）、政治上（political）、學術上（academic）、及科技上（technological）等因素之影響下，對警察倫理之探究上有顯著不同的發展²⁶。在哲學上，由早期純粹辨別是非、黑白、對錯的內涵到探究是非、黑白、對錯的背景基礎與實質真義何在；是以現代倫理是在探討道德的意義(meaning)及被疏忽的某些道德規範，所以在廿世紀的中期以後，倫理學重新定位在分析特定倫理問題及提出合理解決特定倫理爭議的學說上，而不只是純粹的討論倫理的內涵為已足。在政治上，因為從十九世紀初，現代警察真正誕生之後，警察對社會及民眾之影響隨著現代化步伐之加速而愈來愈顯現其重要；也因此使民眾對警察之道德問題與紀律問題不得不加強注意，因為警察效率之提高及專業化的結果，必然對人權產生不容忽視的影響。在學術上，由於警察專業化之結果，警察學術之研究更形蓬勃發展，所以警察之研究已從藝術的層面進步到科學的層面；因此對警察倫理之研究也更提昇到學術的層次。在科技上，因為社會現代化與多元化發展的結果，使得警察在執行工作上產生更多倫理道德上，多變、複雜與兩難之窘境，因此必須有新的現代倫理來規範這此新的狀況；例如使用警械的時機、處理電腦犯罪問題、及電子科技所衍生而來的社會問題、犯罪問題與新的偵查犯罪之方法是否合乎警察倫理規範之疑義等。

所以在既有的警察倫理基礎上，同時考量以上四種新的因素之變遷與影響下，就警察工作之特殊性質釐訂出切合時宜之倫理規範實為警政革新奠基之工作。我國與警察有關之違法或不當行為之實徵研究較缺乏。至於較深入的探討警察違法或不當之行為，則巴克(Tom Barker)先生在一九八三年所報導的一實徵研究報告，或許可讓我們窺知其一、二。²⁷他從美國南部某州選擇九十一個警察單位的二百七十一名警察人員，從事實地的訪談研究。至於違反警察倫理的項目包括貪污(police corruption)，及不當行為(police misconduct not related to corruption)兩大類。其主要結論為，幾乎沒有一個警察單位可避免不正當的行為。而警察權的濫用(corruption of authority)、揩油(kickbacks)、執勤中睡眠偷勤、過份使用強制力(excessive force)是最常見的違法或不當現象；但是強入人於重罪(felony fix)、及直接參與犯罪活動是較不常見的不法現象。但是巴克亦強調他的研究只代表美國南部某州，所以在推論到其它地區或國家的警察違法或不當現象時必須持保留

²⁶Frederick A. Elliston and Michael Feldberg, *Moral Issues in Police Work*. Rowman and Allanheld Publishers, Totowa, New Jersey, 1985, pp.:90-92.

²⁷Tom Barker, "Rookie Police Officers Perceptions Police Occupational Deviance", *Police Studies*, 6(2), Summer, 1983, pp.:30-37.

態度。但是從此研究報告中我們亦可窺見警察工作之特殊性於一斑；因為他是代表公權力在維護社會安寧秩序，故而在倫理之規範上必須從嚴，否則就如同巴克之報告一般，此種工作很容易造成偏差現象。

美國警政學者必特勒(Bittner)²⁸闡明警察工作是政府爲了處理特殊的緊急狀況而設置的無法磋商的強制力(non-negotiable coercive force)之執行機構。繆爾(Muir)及柯曼(Coleman)，則稱警察可能是街上（社會上）最有影響力的裁決者。²⁹梭瑞爾(Souryal)亦主張警察工作有別於其它刑事司法體系的其它次級系統(Subsystem)，因為警察是：（1）最大的部門，（2）穿制服的部門，（3）有裁量權的部門(The Discretionary Component)，（4）有武力的部門，及（5）專業化的部門；由此則更易分辨警察工作之特性，實不同於其它一般政府行政機關之工作，因為其工作特性爲以強制力對民眾之權益產生最直接與立即之影響。³⁰

國內及國外警察工作特性之概述，即如前所述，但是警察工作未來之走向如何，筆者深深以爲鄧裕坤先生所引述美國在國際間享有盛譽的警察權威學者威爾遜先生(O.W. Wilson)所著「英國警察」一文，³¹最能發吾人深醒。威氏論曰：「也許極權國家的警察，其工作更有效。但是拿人民生活行動無故受到限制，言論思想受到管束，遷移住所必須報告等等，來換取較低的犯罪率，是得不償失的。……警察工作，如果要從提高警察權，使警察命令與法律的地位相等，或者警察人員得以任意執行拘禁、逮捕、搜索，才能增加行政效率；這種警察工作，就不是優良的警察工作。最好的警察工作，必須服膺一種制度，深信警察不是人民之主宰，而是人民的公僕。因之，在此制度之下，警察人員雖予人民最小限度的限制，卻能予以最大限度的安全，同時又在千萬日常細故上爲人民服務。」是故，筆者深信未來警察工作之特性是朝制度化、民主化（行政中立）、科學的警政管理、及爲民服務的趨向演進。³²威爾森在其一九七二年之著作中亦論及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與規範；而且治安問題之造成原因是多重的，所以維護社會安寧秩序亦必須以多元的方法來解決，而不是單靠警察之努力就可以圓滿完成任務的。³³也因為民主國家之警察工作特殊性有以上的演變，是故對於民主時代之警察倫理，必須給予合乎時代要求之新的詮釋與內涵。

綜上所述，筆者以爲警察爲以法律爲依據之行政作用，而其任務即爲維持公共秩序，保護社會安寧、防止一切危害、及促進人民福利，因此警察實負有特殊任務之專業行政組織，其有別於一般軍事組織與政府機構，故因其具有如前所述之特殊工作特性，所以規範其組織之倫理亦有所不同。概括以論，規範其倫理之範疇可區分爲兩大類，其

²⁸ E. Bittner, *The Functions of the Police in Modern Society*, Chevy Chase, Maryland: Wadsworth Publishing CO., 1976, pp.:6-47.

²⁹ Stephen F. Coleman, *Street Cops*, Wisconsin: Sheffield Publishing Co., 1986, pp.:11-35.

³⁰ Sam S. Souryal, *Police Administration and Management*, St. Paul, Minn: West Publishing CO., 1977, pp.:46-49.

³¹ 鄧裕坤，各國警察制度通論，正中書局，民國 65 年，第 33 頁。

³² 陳明傳，警察行政之發展趨勢，警學叢刊第十九卷第三期，中央警察大學印行，民國 78 年 3 月，第 4-15 頁。

³³ O. W. Wilson & Roy. C. McLaren, *Police Administration*, 3rd ed., N. Y., McGraw-Hill Book Co., 1972, p.:11.

一即組織內部之警察工作倫理；再者即為警察對外行使公權力時之工作上之執法倫理。

(一)、組織內部管理上之工作倫理

警察組織內部之工作倫理，如劉林華先生所論，倫理道德，乃中國社會組織和政治哲學之特色。語其大要，即是五種倫常之道，主君臣有義，父子有親，夫婦有別，長幼有序，朋友有信。中國社會基礎之所以穩固，全賴此一倫理道德之維繫。³⁴警察組織尤如劉先生所論之情報機構，故同樣是基於國家利益而設之群體組織，故亦須注重倫理建設，俾以鞏固內部團結，凝成統合心力。故應實踐上下、長幼、朋友三倫精義。³⁵唯現代組織管理之新趨勢，已從傳統權威式、及科學化管理之理念，或強調經濟之工作誘因之時期(scientific management or economic man era)，演進至重視人群關係、人性化管理及需求滿足之人群關係理論或社會人時期(human relation, or social man era)。至晚近，更演化成重視系統權變或組織適應之現代人之管理新潮流(system theory, organizational fit, or modern man era)。故而組織內部之管理模式，或上下級、長幼、及同事之間的倫理關係，亦要隨著時代之發展趨勢及管理科學之新觀念(management science)，而調適其內部之倫理規範。³⁶

另從警察內部管理之全球警政策略以觀，則又有從權威、軍事化之管理，發展至以人性民主化之管理趨勢。唯若以系統分析及權變之理論觀之，則權宜變通之系統化管理（即視環境之不同，而隨時調適其管理方式），則似乎又為較佳之選擇。在其它諸般警察內部行政之運作及組織之管理方面，亦受此潮流之影響，而形成彈性、多元、及重視研究分析（或謂預警主動，proactive management）之管理模式而發展。故而秩序、整合、及和諧便成為廿一世紀警政不斷發展的主軸；計劃、研究、分析、與評估更成為警政發展之重要工具。³⁷故而警察內部管理之工作倫理，似宜掌握此種行政管理的最新趨勢，及全球警政管理之最新潮流，³⁸並評估我國警政本土之環境現況，而規範出最適合我國警政工作之倫理守則。

(二)、警察對外工作上之執法倫理

至於當警察對外行使公權力時，則有一定的工作上之執法倫理必須遵守，而這就是國內外警察學者所熱烈討論之警察倫理或警察職業倫理(Police Ethics or Professional Ethics)。今引述下列四位警政學者之概念，及筆者觀察全球警政發展之新趨勢，而歸納整理出之見解，論述之如後。

1、紐約市立大學江界刑事司法學院的海夫南先生(William C. Heffernan)曾於一九八二年發表一篇文章，謂警察執法倫理應該有兩個研究的範疇。第一類的問題是有關忠誠(Integrity)，這包括收受賄賂、偽證、以非法手段加諸嫌疑犯等。這些違法及不當的執法事件，不須加以倫理的分析與探討，只須規定如何做才是正確的即可，因為它的是非與

³⁴劉林華，情報倫理之研究，公共安全與資訊管理學術研討會論文暨會議記錄，中央警官學校編印，民國76年，第23頁。

³⁵同前註，第23頁。

³⁶陳明傳，警察行政專題(二)，中央警察大學出版社，民國89年，第138-140頁。

³⁷陳明傳，論社區警察的發展，中央警察大學出版社，民國82年8月再版，第320-345頁。

³⁸<http://www.officer.com>, 2004；又見 陳明傳，全球警政管理新策略(The New Police Management Strategy)，中央警察大學行政管理研究所學術研討會，民國92年5月，台北國家圖書館，民國92年。

對錯是顯而易見的。而這一類問題就是前已述及的巴克(Tom Barker)所研究之有關警察之違法與不當之行爲。至於第二類警察倫理的問題，則是有關警察執法時難以抉擇的問題(Hard Choices in Law Enforcement)，所以必須加以倫理的狀況分析，來幫助我們對此種是非對錯的模糊窘境做一個最佳的判斷與抉擇之參考。此第二類的問題，包括以偽裝手段執行犯罪偵查、人民的隱私權與警察的跟監、使用槍械的時機、對同仁間忠誠之界限(Loyalty to one's peers)、不合法規之搜索與扣押、及警察罷工的問題等。³⁹

海夫南(William C. Heffernan)更進一步的將警察倫理之問題，歸納爲違反憲法上之人權及選擇性之執法二者。而其表現之型態則有下列四類：(1)透過違反憲法對人權保障之手段，而來侵蝕其正義之原則；(2)經由選擇性之執法，而來侵蝕正義之遂行；(3)透過違反憲法對人權保障之手段，而欲強制性的維護治安；(4)經由選擇性之執法，而欲提升治安維護之效果。⁴⁰故而他的分類，亦爲執法倫理之範疇，足供研究與參考。

而 1990 年我國警界喧騰一時之臥底警察之合法性與可行性之爭議，即爲此種難以抉擇之工作倫理的最佳範例。對於第一類的倫理則可以警察信條(Code)規定，因爲對此類警察職業（或執法）倫理，大家均無疑義。但第二類之執法倫理，則不適宜完全以信條規範之，因爲它必須視狀況之不同而加以分析與研判，所以用個案分析的方式，並調查員警現存之疑惑狀況，而以案例教育的方式宣示之，爲最切合實際的作法。

2、柯恩(Howard Cohen)解說當警察碰到權宜裁量而進退兩難時(The dilemma posed by discretion)，例如一個老農夫因爲不瞭解持有槍械爲違法行爲，及一個預謀強盜、搶劫之嫌犯而持有槍械，則警察是依法公平的處分這兩人，或是要有不同的處置方式，才是合乎真正的正義原則(notion of justice)，那麼如果警察是選擇後者，則必須符合下列三種狀況：（1）他的抉擇必須是爲了維護公共安寧及提供社會服務所必須採行的方式，（2）他的抉擇必須是找不到其它可以減低強制性，而同樣可以公平的達成治安目的之更好方法時，（3）他的抉擇必須是不會產生其它更嚴重的影響。因此柯恩的結論是，警察的自由裁量權(discretion)是合法的也是爲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時，都必須有一個恰當而合理的理由；如根據案例教育、長官之指示、或組織內部的執法規定等是。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)。⁴¹

3、英國警政學者派克⁴²，曾語重心長的論曰，建立警察的職業倫理將是提高警察形象的重要方法，而此職業倫理即是忠誠與廉潔(Loyalty and Integrity)，因爲唯有此二倫理會減少警察徇私的行爲，而能使更廣泛的考慮到大多數人的利益。因此在執行公權力或強制力之時其衡量之標準（或曰執法倫理），即是此種公權力之執行是否合乎多數人民的共識與認同(Common consent of the people)。因此警察執法倫理之建立除了依據法律、組織內部之規定之外，更需要考慮人民的認同與基本人權的維護，這也是民主法治

³⁹William C. Heffernan & Timothy Stroup, ed., *Police Ethics- Hard Choices in Law Enforcement*, NY: The John Jay Press, 1985, pp.:28-35.

⁴⁰*Ibid.*, pp.:1-9.

⁴¹Howard Cohen, "A Dilemma for Discretion", in *Police Ethics: Hard Choices in Law Enforcement*, edited by Heffernan W. & Stroup T., N. Y: John Jay University Press, 1984

⁴²Michael S. Pike, *The Principles of Policing*, London: The Macmillan Press Ltd., 1985, p.62.

體制之必然現象。同時，此亦正是聯合國警察倫理宣言、國際警察首長協會警察倫理信條⁴³、及皮爾爵士在一八二九年所創始之警察執法倫理守則其基本精神與警政哲學基礎之所在。誠如英國警政實務與理論專家阿德森，在論及警察倫理時謂，民主社會的警察不是生活在軍營中的人，而是生活在社區內從事服務與執法的人，因此如果太著重強制力則自由必在無形中受到損傷；反之，如果自由太被強調則自由就失去了它的真義，因此警察必須站在維護治安與保障人權的平衡點上。⁴⁴是故，筆者認為求得此種平衡是一種科學，同時也是藝術，它必須用智慧去不斷的探索與再思考，如此警察執法倫理才能落實於民主社會的警察工作中，更而發揚光大。

4、克雷尼格(John Kleinig)主張警察之倫理可分為個人之倫理(personal ethics)及組織之倫理(organizational ethics)兩種加以析論之。⁴⁵前者宜含裁量權(police discretion)、武力使用(the use of force)、誘捕(the use of deception and entrapment)、臥底(undercover operation)、及饋贈與貪污(gratuities and corruption)等員警個人執行工作時之倫理規範。而後者則探討組織整體之權限與責任(authority and accountability)、組織設定之倫理規範(ethics and codes of ethics)、及組織管理上之倫理(ethical challenges for police management)，例如：工會(union)、罷工權(the right to strike)、公平之工作權(affirmative action)等等。

5、全球警政工作之執法新策略與倫理：如前所述，廿一世紀初，全球警政工作的發展取向（orientation）已踏入了一個嶄新的領域。對於警政專業化的發展方向（professionalism）也已衍生出更新的有效策略。至專業化無非是追求該一行業更科學與更標準化的演進發展。而科學化即為更有效率及更有效果的達成組織的目標⁴⁶；更標準化即工作品質（quality）的追求。警政工作為了追求上述專業化之發展目標，故必朝科學性、計劃分析性、與品質管理（quality management）等方向而演進。⁴⁷審度廿一世紀初，各先進民主國家之警政發展，即欲突破傳統警政只著重「機動、快速」與犯罪偵查為主之舊策略，而演化成諸多之新取向。然在體認此大趨勢之前，吾人亦應先瞭解其基本之精神乃環繞在「求社會整體資源之整合，以便能更有效的偵查與預防犯罪」及「警政工作品質的提升」等兩大中心課題上，所產生之新策略。而此新策略咸認能更有效及更科學的解決治安之問題。故而執法之策略與倫理，遂隨此治安理念之轉變，而調整至多元運用社會資源，及結合民間組織的執法倫理的新策略發展之上。故警察傳統之獨立專業的執法倫理終將被揚棄，並被新的多元策略聯盟之執法倫理取而代之。⁴⁸

綜上所述，筆者以為警察倫理之內涵，實宜包含兩個類別或範疇。其一，即為內部管理上之工作倫理；包括員警之間、員警與上級之間，及組織管理模式之定位與選擇等規範。其二，即為警察對外執行職務時之執法倫理；而其內涵則如上述各家學者所述，牽涉各類之執法規範，且隨著時空因素之變遷而在不斷的調整與適應。然而筆者認為，

⁴³George. G. Killinger, & Paul. F. Cromwell Jr., Issues in Law Enforcement, Boston: Holbrook Press, Inc., 1975, pp.:186-188.

⁴⁴John Alderson, Policing Freedom, Plymouth (GB): Macdonald & Evans Ltd., 1979, p.15.

⁴⁵John Kleinig, The Ethics of Policing. Cambridge Univ. Press, N.Y.: Cambridge University Press., 1996, pp.:67-278.

⁴⁶陳明傳，論社區警察的發展，中央警察大學出版社，民國 82 年 8 月再版，第 30 頁。

⁴⁷同前註，第 380-389 頁。

⁴⁸ <http://www.officer.com>, 2004.

現代之警察倫理應該從「教條式」之「應然層面」的規範，而調整成同時整合「分析式」之「實然層面」的新倫理規範之融入；如此才能跟得上時代之脈動，也終將能成為高品質之優質警察。至其二者之異同與優劣處，將於下述節、項中闡述之。

至於內部管理之工作倫理方面，筆者以為宜掌握行政管理的最新趨勢，及前述全球警政管理之潮流⁴⁹，並評估我國警政本土之環境現況，而規範出新的工作倫理守則。質言之，即宜從權威及半軍事化之傳統管理模式，朝向開放、民主及參與式的管理形態改革之。如此方能建立起和諧、合作及伙伴的組織之倫理新氣候。

而在對外之執法倫理方面，則亦宜以作民眾朋友之方式，即前述“作之友”或伙伴(partnership)之全球警政執法之新工作模式與規範，而與民眾結合在一起，以便共同解決各個社區的安寧之問題，並提升執法與社區環境維護之品質。故此類全球警政新工作與執法倫理的漸次形成，為我國警政工作發展不可忽略的新挑戰與課題。

肆、警察倫理之教學與研究方向之初探

一、我國警察精神與人格教育之概述

我國警察教之養成教育，為建立學生正確價值、責任感、正義感、榮譽心及愛國心，以確立學生中心思想，樹立學生正確人生觀、道德觀與行為標準，俾能養成盡忠愛國、誠實廉潔、明辨是非、有為有守之人格，實施精神教育亦即警察人格養成教育。（以中央警察大學為例，台灣警察專科學校亦有類似之作法，警察實務單位，雖在常年訓練課程中偶有相關之專題演講，唯其餘則無較無有系統的教育或訓練規劃。）

其之精神教育，乃係透過生活教育及訓導活動實施，達到人格養成目標；生活教育乃依國民生活規範，實施輔導食、衣、住、行、育、樂等六大教育要求，培養學生正確觀念，保持規律生活，注重儀態禮節，養成良好風範，以因應未來警察工作中，生活需要。訓導活動，則藉精神講話、專題演講、專書選讀、心得寫作，舉辦報告、演講、討論、辯論、心得報告等活動或比賽，推行導師制度以團體或個別輔導，疏導學生困惑等措施，教育或培養渠等，在觀念上具有認清國際局勢、了解國家處境、增進生活修養、開創積極人生；在個人能力上具有思維力、組織力、表達力、創造力、領導力、親和力等能力；學習中遇有困難，適時關懷輔導，助渠發展健全人格。⁵⁰

而為了落實精神教育實施，接受教育期間，學生係規定週一至週五全天住校，實施生活管理並實施學長制，由隊職官全天候陪同輔導、督導，學長擔任各級實習幹部，帶領學弟逐級歷練；此係日後擔任警察幹部之重要養成階段，非一般大學教育所能替代。又統計專書選讀、生活座談等訓導活動課程，四年制各學系共計實施 262 小時，二年制技術系共計實施 266 小時。⁵¹此乃一般大學教育所未設計之課程。

此乃警察工作不僅是單純之專業性之操作或文書往來，其所面臨壓力也不僅止於工作量的多寡而已，而是絕大多數時間處於一種高壓力與不確定感環身的工作環境，甚且在值勤中尚會面臨生死危機的關鍵判斷；再者警察工作所要接觸的人事繁雜。所要處理

⁴⁹ <http://www.officer.com>, 2004.

⁵⁰ 中央警察大學九十二學年度大學部暨二年制技術系教育計劃，精神教育，民國 92 年。

⁵¹ 中央警察大學九十二學年度大學部暨二年制技術系教育計劃，訓導活動，民國 92 年。

事務也極為冗雜，外來的人情事故壓力自不可言喻，所身受的誘引當也極為誘人；因此如何培養適應此種警察人格，自是警察養成教育中極為重要使命。⁵²

至其警察人格養成教育之規劃，乃屬生活教育及精神教育一環，即透過生活及精神教育過程，塑造擔任警察人員應具備之人格特質，然而執行單位的初步評估，目前人格教育實施遭遇如下之困難：⁵³

(一)、價值觀念改變：現代六、七年級學生大多數自小受呵護，成長環境

已轉型為工商業社會，其價值觀念較為多元及功利，學生具有較強烈之自我意識，故生活教育及精神教育實施相對的較困難。

(二)、特考及格方可任用等因素：近幾年來受特考及格方能分發任用，及分發可能不採計在校成績傳聞等種種因素，在在衝擊學生學習情緒，相對影響其生活教育及精神教育之成效。

(三)、人格養成教育第一線執行者面臨衝擊：近幾年來職司人格養成教育第一線之隊職人員，因組織結構性無奈、外界誤解或本身問題等種種因素，使得是項工作推展出現缺乏士氣、缺乏成就感及自信心等窘境，因而影響人格養成教育成效。

二、現代工作倫理之發展與轉變概述

現代之工作倫理應該從教條式之應然面(ought to be)規範，而調整成與分析式之實然面(to be)之教育與規範整合之新典範(paradigm)；如此才能跟得上時代之脈動，也終將能成為高品質之優質員工。故而行政倫理乃是一個嶄新的研究領域，需要更多的研究者投入更多的心力，以便提升組織的形象與品質。

而所謂之應然面(ought to be)，乃涉及價值系統與文化系統，具規範、主觀、絕對、象徵性。反之，所謂之實然面(is or to be)，實乃涉及經驗現象與事實結果，具分析、客觀、相對性。簡言之，應然(ought to be)涉及了價值系統與文化系統，**在核心部分**所呈現出來的就是一種放諸四海皆準的普遍化屬性，超越特定時間與空間的限制，超脫一切特定的利益。相對而言，實然(is)涉及了經驗現象與事實結果，**在沿著核心外緣**所呈現出來的就是一種因地制宜的特殊性、局部化、個別化的屬性，有著特定時間與空間的限制，存在著特殊的策略性考量與利益衡量。⁵⁴而現代的新工作倫理，乃試圖整合此應然與實然面的倫理規範，而希望形塑一最適合時代需求的新工作倫理之典範。

榮獲「傑出企業家」的寶來集團總裁白文正先生表示，得獎是始料未及，三年前金融控股陸續成立，寶來深受壓力，他每天早上醒來就不斷思考要如何結合更多人才、技術，創造更有遠景的產品與服務，讓寶來生存下去。才剛接到殊榮，白文正馬上就語重心長說，台灣的金融業需靠國際化、人才的建立，但企業倫理文化也同等重要。⁵⁵

然而，工作倫理實乃屬於管理哲學思辨與規範之範疇，而從下述其對管理之哲學與科學的區辨與發展中，即可體會現代工作倫理之發展與轉變。

⁵²中央警察大學學生總隊九十二年隊職人員工作講習文集，民國92年，第2頁。

⁵³同前註，第2頁。

⁵⁴http://www.tacocity.com.tw/CADSD/study_2001_new.htm，民93

⁵⁵http://www.tol.com.tw/CT_NS/CTContent.aspx，民93

管理哲學是將哲學的方法和內容應用於管理學問題之上的一門學問。哲學從事概念的分析、基本概念和理論架構的批判並指向人存在和文化的的基本價值，相應於此，管理哲學從事於管理學的性質的釐清和概念的分析，批判地反思管理學的基本預設及成立的理論根據，並提出管理活動所涉及的企管人的基本信念和價值觀。因此，管理哲學又可分為三個層面：(1) 分析的層面、(2) 批判的層面和 (3) 規範的層面。

管理哲學在規範層面的建構，特別應該注意到下列兩點：

〈一〉、管理哲學在規範層面的建構應該採取「整合論」的觀點，融合現代倫理學的各项研究成果。效果與責任、目的與道義、自由與規範、德行與義務論等等的倫理學課題往往陷於南轅北轍、分崩離析，難以統合倫理行為與價值行動之大全，管理哲學在規範層面的建構應該跨過這些障礙，轉由當代的整合取向的理論入手。

〈二〉、管理哲學在規範層面的建構應該重視管理哲學與管理學的互補與整合：管理科學與管理哲學的差異乃在：前者著重管理知識應用於管理實務或僅專注於管理知識的運用化與技術化，後者往往強調整體思想以充實管理知識，並促使知識決策化的實現。無疑的，科學研究是管理知識的來源，但科學研究的進步則有賴於綜合的、整體的、創新的思考能力。把管理科學提昇到管理哲學，因之乃是就科學知識的再發展立言，亦即就管理科學的理論性與應用性而言。管理哲學包含了管理科學而為管理科學的理論基礎與運用基礎。管理哲學強調整體思想以充實管理知識，並促使知識決策化的實現，就管理哲學的整體論立場和批判性而言，管理哲學反省了管理科學的理論基礎與運用基礎，促進了管理科學知識的創新和再發展。管理哲學的規範層面的建構也須從這個觀點著眼，因此，管理哲學不只是一種意識型態的灌輸的工作。管理哲學的規範層面的建構指向管理經驗的統合、發展與創新，涉及到企業文化的建立與創新的根本問題。故而，管理哲學不只是一種意識型態的灌輸的工作。⁵⁶

另者，在此快速變遷的時代，若以理想的領袖人物之領導之倫理(executive ethics)為例，則亦必須具備有以價值為基礎的領導風格，才能帶領組織朝更遠大之願景發展。就如同美國歷史上有名之四大總統，即華盛頓(Washington)、傑弗森(Jefferson)、林肯(Lincoln)、及羅斯福(Theodore Roosevelt)其能力並非最超強，但其均具有共同之特質，即能以價值(value)與願景(vision)來帶領一個幾乎每一成員之能力均比他強的團隊，而不斷開創所謂的「美國之夢」(American dreams)。使得美國國富民強，成為世界之超強。而其人格特質即忠誠(integrity)、信任(trust)、聆聽(listening)、與尊重部屬或追隨者(respect for followers)等。故而，此四人遂被雕刻於南達科塔州西部的拉石茂山(Rushmore)的岩壁之上，以表彰其成功之領導倫理風範。而此以種價值與願景，來領導國家發展之偉大行政倫理情操與典範(paradigm)，遂被規範為所謂的拉石茂山主義與精神(Rushmorean)。⁵⁷而此即可窺知，今日之領導倫理實與神權或君權時代，有其截然不同之改變，亦即其乃隨著時代的變遷，而不斷的修正或調整其倫理之典範。

⁵⁶<http://www.dandao.org.tw/shenchon>，民93

⁵⁷James O' Toole, *Leading Change- The Argument for Values-Based Leadership*, New York: Ballantine Books, 1996, pp.:19-36.

三、警察倫理之教學與研究方向

然而，如同筆者在前述之論點一般，現代之工作倫理應該從「教條式」之規範，並進一步整合新形成的「分析式」之倫理教育與規範，而形塑一個新的整合型之研究與發展典範；如此才能跟得上時代之脈動，也終將能成就高品質之優質警察之早日面市。故而警察倫理，乃是一個嶄新的研究領域，需要更多的研究者投入更多的心力，以便提升警察執法的形象與品質。

而其內部管理之工作倫理方面，如筆者前述之論述，實宜掌握行政管理的最新趨勢，及全球警政管理之潮流⁵⁸，並評估我國警政本土之環境現況，而規範出新的工作倫理守則。質言之，即宜從權威及半軍事化之傳統管理模式，朝向開放、民主及參與式的管理形態改革之。如此方能建立起和諧、合作及伙伴的組織之倫理新氣候。

而在對外之執法倫理方面，則亦宜以作民眾朋友之方式，即前述”作之友”或伙伴(partnership)之全球警政執法之新工作模式與規範，而與民眾結合在一起，以便共同解決各個社區的安寧之問題，並提升執法與社區環境維護之品質。故而此類全球警政新工作與執法倫理的漸次形成，為我國警政工作發展不可忽略的新挑戰與課題。

綜上所述，警察倫理之概念可從數個層面來瞭解，或數個途徑(approaches)來作研究、發展與建構規劃我國警察倫理教學與其研究之方向與內涵：⁵⁹

一、 個體面(Micro)和鉅體面(Macro)：這是依警察倫理所考慮的對象不同而區別。前者是對警察人員個別行為的倫理指引，是個人倫理的標準(personal ethics standards)；後者是對社會中各種衝突的取捨與判斷，所以又稱為「公共政策」倫理(the ethics of public policy)，其目的是探求在特地的情境中，何種政策對社會最為正確、最為公正(equity)。⁶⁰

二、 靜態面(Static)和動態面(Dynamic)：前者是從法規的(legalistic)和制式的(formal)角度來瞭解警察倫理包括各種法規、專業守則等，後者是從社會變遷、民眾需求及個人行為發展的動態過程中，探求什麼是警察倫理。⁶¹

三、 內涵面或應然面(Content or ought to be)和過程面或實然面(Process or to be)：前者在於指出警察倫理的一套守則內涵，例如對人民的尊重、對誠實的執著等；而此即偏向工作倫理之應然面(ought to be)之研究。反之，後者強調對警察倫理心智的思考過程，由於警察倫理的實質標準往往過於抽象，因此必須透過一連串的檢定(examine)、質疑(guess)的思考過程(process of thinking)，才能建立起適用至實際狀況之倫理決策標準⁶²，而此即偏向工作倫理之實然面(is or to be)之研究範疇與研究途徑(approaches)。這二層有互補之效，缺一不可，如此才能規範出現代警察倫理之最大共識值，與最大之社會適用及關聯性(societal fitness)。

四、 消極面(Negative)和積極面(Positive)：前者認為警察人員只要沒有違

⁵⁸www.officer.com, 2004

⁵⁹張周天等，警察倫理之研究，中央警官學校印行，民國78年，第1-3頁

⁶⁰Jeremy F. Plant & Harold F. Gortner “Ethics, Personnel Management, and Civil Service Reform”, Public Personnel Management (PPM), Vol. 10, No.1, 1981, pp.:4-5.

⁶¹ Ibid.:p.5

⁶²Wayne A.R. Leys, Ethics for Policy Decision, New York: Prentice Hall Inc. 1952, pp.:4-11.

反警察倫理的規定，既屬合乎警察倫理要求；後者則認為警察人員合乎消極規定尚嫌不足，還必須積極地提升倫理水準，以達成更公平、更合乎正義的社會境界。而各類正義學說(justice theories)之援引、辯證，及新的工作倫理演變之關照，均將成為舉足輕重之課題，必須不斷的加以研究、發展與重新的定位與規模。

五、內部組織管理面(Internal)及外部之執法面(External)：前者乃就組織內部之管理模式及人員之間的人際關係加以研究分析與定調；故可稱之為工作之倫理。至於後者，即為警察人員對外之執行工作或服務時，應恪遵之行爲規範之研究與規定；故可稱之為執法之倫理。⁶³前者，必須注入新的管理思潮與管理策略之新元素，例如知識經濟時代(knowledge based economy)的知識(knowledge)之新元素是。而後者，則必須從法學、倫理學、社會學、犯罪學及警察學等學術領域中，獲得新的觀念與作法之挹注，才足以更精準的定位警察倫理與角色、功能之最恰當位置。

六、教條式(dogmatic)與分析式(analytical)倫理教育之發展與研究：在哲學上，倫理學由早期純粹辨別是非、黑白、對錯的內涵之應然(Sollen, ought to be)之教條式(dogmatic approach)規範，到探究是非、黑白、對錯的背景基礎、實質真義何在與處置之優劣利弊分析之實然的(Sein, to be)分析式(analytical approach)之發展途徑；是以現代倫理是在探討道德的意義(meaning)及被疏忽的某些道德規範，以及如何處置之優劣利弊分析之參考作法與建議。所以在廿世紀的中期以後，倫理學重新定位在分析特定倫理問題及提出合理解決特定倫理爭議的學說上，而不只是純粹的討論倫理的內涵為已足。所以倫理之研究遂進入較理性的個案分析辯證，與多元處置建議之時代。至宜如何定位個自之倫理。就有待個別的據倫理分析之規範，並依其所處之本土狀況，作最適合自己(situational fit)的權宜變通之最佳自主之倫理選擇。而警察接觸社會之百態，其中之變化萬千，更應以此途徑來發展其倫理之規範與教育，才足以研發出最中肯，與最能內化與深植其內心之執法倫理。其中，前述對外執法時難以抉擇之工作倫理(hard choices of ethics)，例如警察宜否用槍？宜否說善意的謊言，來為民排難解紛？宜否收受民眾感恩的小禮物？宜否使用自由裁量權，來放行違法或違規者？以上諸般執法工作進退兩難之窘境，必須以個案分析，與運用本土狀況的蒐集、規納、整理之研究發展途徑之後，才能規撫出最適合當代、本土之需要。

另外，又例如，何春乾先生，曾實徵的調查與分析(empirical study)我國警察進十年來〈1991—2001〉違反警察風紀案件之調查研究。其論文主張近程之警察倫理之加強，應從組織管理模式、領導典範、簡化業務、角色定位、績效考核等方面之策略轉換上著手。中、長程之警察倫理之加強，則應從個人特質之培養〈心理面向〉、角色之型塑〈角色面向〉、組織文化之形成〈文化面向〉、社會條件之樹立〈社會面向〉、及提高素質、加強教育〈教育面向〉等五個層面著手。⁶⁴又如，孫文超先生，曾以量化(quantitative

⁶³陳明傳，警察行政專題(二)，中央警察大學出版社，民國89年，第123-150頁。

⁶⁴何春乾，我國警察倫理之研究—進十年來〈1991—2001〉違反警察風紀案件之探討，國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文，民國91年6月。

approach)之問卷調查，及質化(qualitative approach)之觀察與訪談等雙重之方法，實徵的調查現職警察人員對廉正管理之意見，並建立整合廉政組織職能、重塑警察組織文化、落實全面倡廉反貪、提倡警察專業倫理等廉正管理之五個改革之方向。⁶⁵而此種從實然性倫理相關問題之研究為出發，可結合或修正應然面倫理之規範，而使得警察倫理之演進，能隨著時代的變遷，而不間斷的取得最佳與最適當之平衡點。唯如此，才能將最適切之工作倫理與價值，深植員警內心，並因而產生信仰與執行法律與正義之無窮之信心與定力。

綜上所述，警察倫理的發展趨勢，可說是由個體面、靜態面、內涵面、消極面、教條式，到鉅體面、動態面、過程面、積極面和分析式發展。這並不意味著前五者已遭摒除或淘汰，事實上這五者所謂之應然面仍甚為重要。但由於社會環境的變遷，政府中警察部門職能的擴大及社會對警察人員角色的改變，使警察倫理漸漸側重於後五種所謂之實然層面。亦即傳統對警察角色要求，是侷限在忠實執行立法部門所制訂的國家目標和政策，而不涉及在變動的、複雜的社會情況中去選擇價值、制訂政策。所以以往警察人員只要個人行為不觸犯法規中的規定，就算合乎警察倫理，如不遲到、不早退、不貪污、不受賄，凡此種種多半屬於利益衝突(conflicts of interest)的消極規定。⁶⁶但是由於第二次世界大戰後社會環境變遷迅速、警察人員具備大量專業知識，使得行政部門職能及權力大增，不僅原先執行政策的權力，因擁有大量的自由裁量權(discretion)而擴大，更因具備了政策建議權(policy recommendation)而深深涉入國家目標的決定和政策的判斷中。因此，現今警察人員除了要固守傳統的警察倫理之外，還要在變動的環境中不斷地思考，以規劃出一更合乎社會正義、社會公平的政策出來。所以，哈蒙(Michael H. Harmon)認為面對現代的環境，警察倫理內容要有所調適，不能再以不違反消極規定為已足，更要達成社會公正(social equity)的目標。⁶⁷因此，我們可以說在現今環境中，警察倫理之教學與研究是越來越重要，因為它乃現代警察工作之核心價值所在(core value)，及是否能內化成警察工作信仰之重要基礎與元素。故當傳統之精神與人格教育之方式與途徑，遭遇到如前所述之瓶頸時，倫理教育之途徑，似應從更多元、更現代之手法；並加上以潛移默化之生活實踐(即原有之生活管理制度)，及核心倫理價值之學習、內化(即新增之全方位倫理教學課程之設計、規劃)的雙重途徑並重之教學策略上，來落實之。

另此種警察倫理教育之範疇，亦不應侷限於養成教育之圍牆內之學習與推廣為已足。為了保障其學習之效果，及悍衛精壯、高品質之警力，更應擴展至在職進修或常年訓練(in service training)的領域，以便使其不斷的思辯新的倫理規範，避免被萬花筒式、瞬息萬變的警察職場，輕易的腐蝕員警之心智與正義之信仰。

參考書目

壹、 中文參考書目

⁶⁵孫文超，我國警察組織廉正管理之研究，國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文，民國92年7月。

⁶⁶Terry. L. Cooper, *The Responsible Administrator*, Milkweed, N.Y. National Publications 1986, pp.:86-93.

⁶⁷Michael M. Harmon, "Normative Theory and Public Administration: Some Suggestions for a Redefinition of Administrative Responsibility" in Frank Marina et.al., *Toward a New Public Administration*, Scranton, PA: Chandler Company, 1971, pp.:172-185.

1. 中央警察大學九十二學年度大學部暨二年制技術系教育計劃，精神教育，民國 92 年。
2. 中央警察大學九十二學年度大學部暨二年制技術系教育計劃，訓導活動，民國 92 年。
3. 中央警察大學學生總隊九十二年隊職人員工作講習文集，第二頁，民國 92 年。
4. 台中縣警察局，九十二年度提升服務品質績效報告，民國 93 年 1 月。
5. 台東縣警察局，民國九十三年品管圈 QCC 競賽，民國 93 年 8 月。
6. 何春乾，我國警察倫理之研究—進十年來〈1991—2001〉違反警察風紀案件之探討，國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文，民國 91 年 6 月。
7. 吳庚、周世輔，哲學概要，台北，國立編譯館，民國 64 年。
8. 林子助，倫理學概論，民國 56 年。
9. 林麗珊，人生哲學，三明書局，民國 87 年。
10. 孫文超，我國警察組織廉正管理之研究，國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文，民國 92 年 7 月。
11. 張周天等，警察倫理之研究，中央警官學校印行，民國 78 年。
12. 張潤書等，行政學(下)，教育部空中教學委員會，民國 75 年。
13. 陳明傳，警察行政專題(二)，中央警察大學出版社，民國 89 年。
14. 陳明傳，警察行政之發展趨勢，警學叢刊第十九卷第三期，中央警察大學印行，民國 78 年 3 月。
15. 陳明傳，全球警政管理新策略(The New Police Management Strategy)，中央警察大學行政管理研究所學術研討會，民國 92 年 5 月，台北國家圖書館。
16. 陳明傳、孟洛(Jim L. Munro)、廖福村，警政基礎理念—警政哲學與倫理的幾個議題 (*The Basic Principles of Policing—Issues of the Philosophy & Ethics*)，中央警察大學出版社，民國 90 年。
17. 陳明傳，論社區警察的發展，中央警察大學出版社，民國 82 年 8 月再版。
18. 梅可望，警察學原理，中央警察大學印行，民國 91 年。
19. 劉林華，情報倫理之研究，公共安全與資訊管理學術研討會論文暨會議記錄，中央警官學校編印，民國 76 年。
20. 謝扶雅，倫理學新論，臺灣商務印書館印行，民國 62 年。
21. 蕭武桐，行政倫理，國立空中大學印行，民國 85 年。
22. 鄭裕坤，各國警察制度通論，正中書局，民國 65 年。
23. http://www.tol.com.tw/CT_NS/CTContent.aspx，民 93。
24. <http://www.dandao.org.tw/shenchon>，民 93。
25. http://www.tacocity.com.tw/CADSD/study_2001_new.htm，民 93。

貳、外文參考書目

1. Albert, Ethel. M., et al., *Great Tradition s in Ethics*, 5th ed., Wadsworth Publishing CO., 1984.
2. Alderson, John, *Policing Freedom*, Plymouth (GB): Macdonald & Evans Ltd., 1979.
3. Alderson, John, *Principle Policing*, Winchester (GB): Waterside Press, 1998.
4. Barker, Tom, “Rookie Police Officers Perceptions Police Occupational Deviance ”, *Police Studies*, 6(2), Summer, 1983.
5. Bittner, E., *The Functions of the Police in Modern Society*, Chevy Chase, Maryland: Wadsworth Publishing CO., 1976.
6. Cohen, Howard, “A Dilemma for Discretion ”, in *Police Ethics: Hard Choices in Law Enforcement*, edited by Heffernan W. & Stroup T., N. Y: John Jay University Press, 1984.
7. Coleman, Stephen F. *Street Cops*, Wisconsin: Sheffield Publishing Co., 1986.
8. Cooper, Terry. L., *The Responsible Administrator*, Milkweed, N.Y. National Publications 1986.
9. Dwivedi, O. P., *Public Service Ethics*, Belgium: International Institute of Administrative Science ,1978.
10. Elliston, Frederick A. and Michael Feldberg, *Moral Issues in Police Work*. Rowman and Allanheld Publishers, Totowa, New Jersey, 1985.
11. Harmon, Michael M., “Normative Theory and Public Administration: Some Suggestions for a Redefinition of

Administrative Responsibility” in Frank Marina et.al., *Toward a New Public Administration*, Scranton, PA:

Chandler Company, 1971.

12. Heffernan, William C. & Stroup Timothy, ed., Police Ethics- Hard Choices in Law Enforcement, NY: The John Jay Press, 1985.
13. Killinger, George. G., & Cromwell Jr., Paul. F., Issues in Law Enforcement, Boston: Holbrook Press, Inc., 1975.
14. Kleinig, John, The Ethics of Policing. Cambridge Univ. Press, N.Y.: Cambridge University Press., 1996.
15. Lee, W.L. Melville, A History of Police in England, London: Methuen, 1901.
16. Leys, Wayne A.R, Ethics for Policy Decision, New York : Prentice Hall Inc . 1952.
17. McMurray, Robert. N., “Conflicts in Human Values” , in Robert T. Cornog, eds., Public Administration, Chicago: Rand McNally and Company ,1996.
18. Means, Richard. L, The Ethical Imperative, Garden City, N.Y: Doubleday, 1970.
19. NCCJ, Policing and Ethics Book, 75728/JHS:OCR 800410 VT001/a Vtoo2/b.
20. O’ Toole James, Leading Change- The Argument for Values-Based Leadership, New York: Ballantine Books, 1996.
21. Pike, Michael S., The Principles of Policing, London: The Macmillan Press Ltd., 1985.
22. Plant, Jeremy F. & Gortner, Harold F, “Ethics , Personnel Management , and Civil Service Reform” , Public Personnel Management (PPM), Vol. 10, No.1, 1981.
23. Pollock, Joycelyn M., Ethics in Crime and Justice- Dilemmas and Decisions, 2nd ed., Calif.: Wadsworth Publishing Co., 1994.
24. Souryal, Sam S., Ethics in Criminal Justice, Anderson Publishing Co., Cincinnati, Ohio, 1992.
25. Souryal, Sam. S., Police Administration and Management, St. Paul, Minn: West Publishing CO., 1977.
26. Villiers, Peter, Police Ethics- A Practical Guide, London: Kogan Page, 1997.
27. Wilson, O. W., & McLaren, Roy. C., Police Administration, 3rd ed., N. Y., McGraw-Hill Book Co., 1972.

www.ci.nyc.ny.us; www.rcmp.grc.gc.ca; www.met.police.uk; www.police.qld.gov.au; www.afp.gov.au;

www.spinet.gov.sg ; 2004.