

從社會變遷探討警政組織發展趨勢—策略性觀點

陳清肇

中央警察大學通識教育中心助理教授

摘要：本研究從策略性人力資源管理觀點發展觀念性架構，此架構指出環境、社會問題、警務人員角色與定位、以及發展警政組織的關係。策略性觀點強調對外部環境改變的預應，此觀點有助重新界定警政組織在當前環境扮演的角色與功能。透過文獻探討本研究認為警政組織將朝三項趨勢發展：一、「預應式」的專業能力的發展，而問題導向警察是一個可發展的方向；二、內部服務導向，強調重視警察的工作生活品質、員警間、警政組織間團隊合作關係的發展、以及提供警察協助方案；三、發展公共關係管理趨向之社區警政。

關鍵詞：警政組織發展、策略性人力資源管理、社會問題

綱目：

壹、研究動機與目的

貳、策略性人力資源觀點

參、社會問題

肆、警務人員角色與工作

伍、結論

壹、研究動機與目的

策略理論研究強調因應環境調整策略的重要性(Miles & Snow, 1984; Ansoff, 1965)，策略性觀點有助於組織績效的提昇。Aldag & Stearns (1991) 認為外部環境會影響組織目標能否達成；Joseph, Yung & Burns (2000) 更認為環境與策略的連結，不僅有助於組織生存，且能促進組織成功。因此，警察的發展應遵循策略性觀點，從過去著重內部的思維，轉向回應外部環境變遷（政治、經濟、社會、文化與科技環境），當大眾在社會變遷過程中的生活適應失調，將會衍生許多社會問題，而這些問題將會影響警政組織任務與策略、組織結構與人力資源管理的發展。是故，警政組織發展策略性觀點因回應外部環境變遷，才能帶來較好的警政組織績效。

美國目前正致力於問題導向警政（Problem-Oriented Policing）（Goldstein, 1990），與社區警政（Community Policing）（Trojanowicz & Bucqueroux, 1994）的發展，強調警察不再被動等待問題發生並以破案速度為目標，而是更積極從事預防犯罪之策略性變革（黃啓賓，2000）。此趨勢正好回應前述策略性觀點。

警政是公共行政的一環，過去著重社會治安與公共秩序的維護（黃啓賓，2000）。隨著社會的變遷，帶來更多的社會問題。例如，科技技術的發展使得

資訊與知識的擴散速度驟增，犯罪工具日趨多元；網路的發展雖促進經濟發展，也使犯罪無國界，並加速犯罪智慧化；全球化經濟發展，國際經濟景氣趨緩，同時也使貧富差距擴大，失業率提昇，我國經濟也受到了相當程度的衝擊；政權輪替所產生的調適，整體景氣由平穩轉趨衰退。因此，警察傳統角色已無法滿足民眾需求，而策略性警察發展是重要的解決途徑。

有關社會問題的討論以 Rubington & Weinberg (1988) 的論述最為多元嚴謹，他們利用社會病理學觀點、社會解組觀點、價值衝突觀點、偏差行為觀點與標示論觀點五種理論，探析社會問題的定義、形成原因、對社會的影響以及提供解決社會問題的想法。由這些理論基礎，有助於清楚了解社會問題，也是探索社會問題前因的重要根據。Goldstein (1990) 認為警察扮演政府功能角色，且肩負解決社會問題之責。因此，隨著影響社會問題的環境變遷，警察的角色與功能亦需調整，由此，本研究將更進一步探討當前警政組織發展趨勢。如此發展具有幾項意義：首先，從策略性人力資源管理觀點發展完整觀念性架構，此架構指出環境、社會問題、警務人員角色與定位、以及發展警政組織的關係；其次，界定社會問題的範圍並建立理論基礎；第三從外部環境觀點，探索影響社會問題的因素，亦即在國內與國際系統中，外部環境的變遷造成的社會問題；第四，重新為警察在當前環境扮演的角色與功能界定，以作為發展警政組織之基石。

貳、策略性人力資源觀點

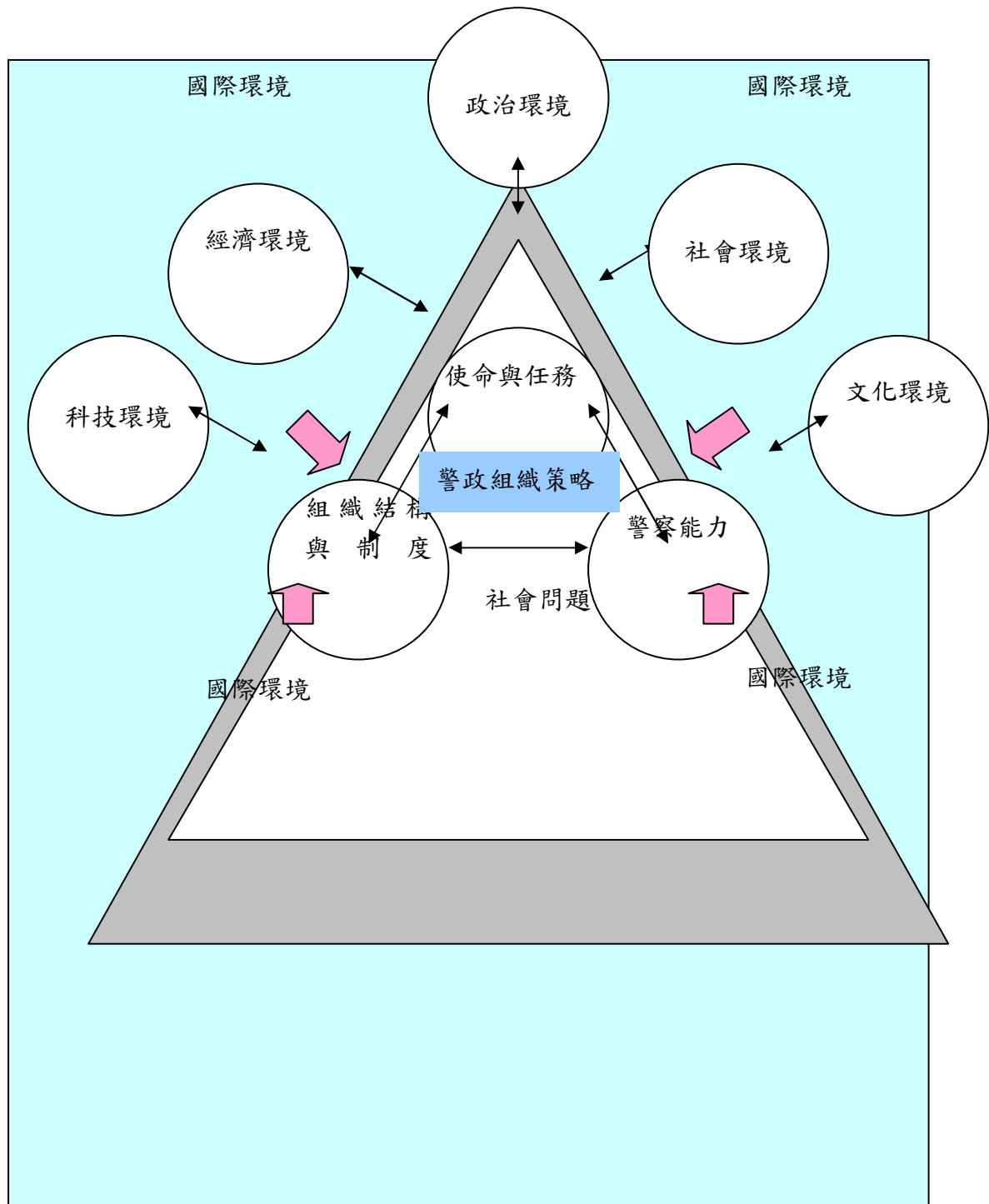
一、策略性人力資源

學者主張人力資源管理應由傳統的人事管理朝向策略性人力資源管理發展。所謂策略性人力資源管理強調，人力資源管理策略與操作活動必須配合組織環境及組織目標而調整策略性人力資源管理（吳秉恩，1999；Martell & Croll, 1995；Wright & Mc Mahan, 1992）。Feeris, Hochwarter, Buckley, Harrell-Cook, & Frink (1999) 認為人力資源管理功能與活動應立基於組織的策略目標。

策略性人力資源管理為何重要，可從策略的發展對人力資源管理帶來的新價值窺知。Hoskisson, Hitt, Wan, & Yiu (1999) 發展鐘擺理論指出策略發展有四大階段：「發展早期」策略著重在內部，以深度個案研究或多個案比較方式探討策略與組織結構的關係，但理論通論化能力備受質疑。而後引用經濟理論朝向定量研究發展，進入「產業組織經濟（Industrial Organizational (IO) Economics）」階段，Bain (1956, 1968) 提出「S-C-P 典範」(Structure-Conduct-Performance Paradigm) 認為企業獲利力與產業結構及策略引導有關，本階段的企業的策略注重外部的產業結構與在產業中的競爭地位。到了組織經濟（Organizational Economics）階段提出著名的交易成本經濟理論、代理理論，本階段同時著重內部與外部焦點。隨著資源基礎觀點（Resource-Based

View) 提出，企業策略的焦點轉向內部，主張獲取競爭優勢的基礎來自資源的獨特性 (Hoskisson, Hitt, Wan, & Yiu, 1999)。Barney (1991) 從資源基礎論指出組織需具有下列四項特性以創造競爭優勢：1. 資源需對企業有正面價值、2. 資源在目前或潛在的競爭中需具有獨特性或稀少性、3. 資源不易模仿及移動、4. 資源無法被取代。資源基礎論促成人力資源管理之策略性觀點及「內造」地位的重要性。

警政組織的發展亦應遵循策略性觀點，除過去著重內部的思維，轉向回應外部環境發展，本研究認為，外部環境變遷包括政治環境、經濟環境、社會文化環境與科技環境，這些次環境因素的變遷會帶來大眾在的生活適應調整，過程中亦會衍生許多社會問題，而這些問題將會是影響警政組織任務與策略、組織結構與警察人力資源管理的發展（圖 1）。



參、社會問題

所謂“社會”意指:由一群具有共同文化餘地域互動關係的個人和團體之集合(蔡文輝, 2000)。當一個社會從傳統狀態逐漸轉換成現代化社會時, 便會有種種的社會問題產生。有些或許早已存在於傳統社會中, 有些或許是因為社會生活型態改變所產生。

社會問題必須有其實際存在的社會條件(social condition)或狀態, 也就是社會問題有其存在的客觀條件或基礎。社會問題所涉及的客觀條件是一種集體的社會狀態, 而不是一個人的狀態, 因此, 社會問題所代表的不是一種個人困境, 而是一種公眾事務困境。

社會問題的認定, 包含相當複雜的心理認定過程, 受到個人價值觀及需求動機的影響, 也會受到社會文化和社會價值的規範, 更會受到不同階級團體間價值和利益衝突的影響。

凡社會問題必有其客觀的社會條件於狀態, 但有了客觀的社會條件於狀態, 卻未必會成為社會問題, 關鍵在於其數量或品質能否為人們所覺知。換句話說, 當人們認為某項客觀的社會條件或狀況, 符合他們的主觀認定時, 才會被認定成是社會問題。既然社會問題是人們主觀的一種認定, 這便牽涉到兩個重要的問題, 一是由誰來認定, 二是根據何種原則來認定。

首先, 社會問題由誰來認定? 一般而言社會上大多數人認定某項社會條件或狀況是社會問題, 它就是社會問題。但實際情況並非如此簡單。社會上有許多不同的階級或團體, 對社會問題的認知也不同。不同的特殊階級或團體, 對社會問題有特定不同的興趣, 每類的人士數量可能不大, 但對社會卻有極大的影響力, 其中有許多更扮演著社會意見領袖的角色。這些有影響力的人士或團體, 對社會問題的認定通常有濃厚的興趣及強烈的意見, 基於其特殊的興趣、利益或專業知識, 他們所認定的社會問題可能與一般社會大眾所認定者有所不同。如政治人物所強調、重視的族群問題與台灣認同問題, 在一般大眾心目中卻不認為是一種問題。但前述有影響力的人士或團體, 因其特殊的知識、興趣與價值觀, 且具有強烈的理想主義色彩, 會對可能成為社會問題的社會條件或狀況特別敏感, 往往在一般社會大眾在未覺知有問題時, 他們既已認定其為社會問題。經由他們的提醒、呼籲及宣傳, 社會大眾逐漸認同他們的看法, 並將這些社會條件或狀況也認定成社會問題。實際上, 許多社會大眾所認定的社會問題, 也大多經歷了這樣的影響過程。因此, 在社會問題的認定上, 一般社會大眾與具有影響力的特殊團體是同樣重要的。

其次, 社會問題根據何種原則來認定: 在認定某種社會條件或狀況是否為社會問題時, 一般社會大眾與具有影響力的特殊團體住要是依據以下兩種標準: 第一種標準是社會條件或狀況會直接危害到社會中相當多數民眾的身心安

寧。在各種社會問題中，環境污染、心理疾病、貧窮、人口擁擠、藥物濫用等，問題的認定主要是依據此項原則。第二種標準則是社會條件或狀況違反了一般社會大眾或具有影響力的團體所認同獲重視的社會規範及價值觀。在許多社會問題中，色情與娼妓、賭博與投機、貪污與特權等問題，主要就是依據此項原則而加以認定。但很多問題，如教育、勞工、犯罪、家庭暴力等問題的認定，則同時涉及了上述兩種標準(楊國樞、葉啟政，1991)。爲了更進一步了解社會問題，除了社會問題的認定外，社會問題的演化也應加以討論，才能更適切地了解社會問題。

一、社會問題的演化

Fuller 與 Myser(1941)曾以一九二〇年至一九三九年間美國底特律市的托車營地(trailer camp)問題的演變爲例，提出一套社會問題演化的三階段說(問題知覺、政策主導及實行改革)。Blumer(1971)則從進化歷程的觀點提出期社會問題演進的五階段說(問題的出現、問題的合法化、行動的動員、官方計劃的制定及計劃的實行)。其後，Hadden(1973)提出四階段說(不關心期、問題開始期、動員期、沉寂期)。在此同時，Spector 與 Kitsuse(1973,1977)也開始發展其四階段說。此說法乃是社會問題演化階段最受重視的理論。

根據 Spector 與 Kitsuse(1977)的說法，社會問題的第一個階段是由受害者、利益團體或社會運動家提出要求、批評與抱怨，以使民眾或官方承認其爲社會問題。第二個階段是受害者或特殊團體所強調的社會問題或的官方認同，官方會進行調查提出改革計劃，並針對問題採取改革行動或步驟。第三個階段是官僚體系對問題的反應、處理及行動無法有效改善導致社會問題的社會條件，而引起原先抗議團體或人士的不滿，批評與抱怨再度出現。第四個階段是抗議團體或人士拒絕或否定官方人士的反應與做法，並進而發展出替代性、平行性或對立性的做法或組織。從目前社會普遍存在的民間教改團體或環保組織，正好驗證了 Spector 與 Kitsuse 對社會問題演進的說法。

就同一時期而言，社會中各個社會問題往往處於 Spector 與 Kitsuse 所說的不同演化階段。其中有些處於第一階段，有些處於第二階段，有些處於第三階段，有些則處於第四階段。其中，處於第一階段者可能居多，有些問題甚至很難進入第二階段。不良或有害的社會條件或狀況的批評抱怨與改革要求，必須透過傳播媒體或其他公共資訊傳播媒介來傳遞，才能引起大眾的注意，進而給官方造成壓力。但由於公眾論述媒介資訊傳遞量有限，因此有關社會問題資訊的呈現，常會有嚴苛且不合理的篩選與限制。許多社會問題通不過這種不合理的篩選與限制而被淘汰出局，無法再引起公眾的注意，便不會被官方與民眾界定爲社會問題(Hilgartner & Bosk,1988)

表 1 社會問題的演進理論彙整

學 者	論 點	說 明
Fuller & Myser (1941)	三階段說	問題知覺、政策主導、實行改革
Blumer (1971)	五階段說	問題的出現、問題的合法化、行動的動員、官方計劃的制定、計劃的實行
Hadden (1973)	四階段說	不關心期、問題開始期、動員期、沉寂期
Spector & Kitsuse (1973,1977)	四階段說	第一階段:受害者、利益團體或社會運動家提出要求、批評與抱怨,以使民眾或官方承認其為社會問題。 第二階段:受害者或特殊團體所強調的社會問題或的官方認同,官方會進行調查提出改革計劃,並針對問題採取改革行動或步驟。 第三階段:官僚體系對問題的反應、處理及行動無法有效改善導致社會問題的社會條件,而引起原先抗議團體或人士的不滿,批評與抱怨再度出現。 第四階段:抗議團體或人士拒絕或否定官方人士的反應與做法,並進而發展出替代性、平行性或對立性的做法或組織。

資料來源: 楊國樞、葉啟政 (1991)

二、社會問題與理論基礎

隨時代變遷,社會問題也會改變,因此界定社會變遷與社會問題的發生之間的關係有其必要性。Rubington & Weinberg (1988) 曾對社會問題社會病理學觀點、社會解組觀點、價值衝突觀點、偏差行為觀點與標示論觀點五種理論,是相關研究中論述最為多元嚴謹的,在其研究中對於社會問題的定義、形成原因、對社會的影響以及解決社會問題有深入的討論(表2)。

「病理學觀點」根源自有機體類比法(organic analogy),此法在社會科學早期的助蔚為風尚,又以 Herbert Spencer 對此法的推演至為複雜,他認為社會像有機體,可促使自身成長的複雜結構、一些相互依賴的分支、以及可以凌駕任何一部份活力的生命所組成;Rubington & Weinberg (1988) 認為凡是危害到正常除糞機能的人們或情況皆可視為社會問題。社會病理學觀點的最重要的特性在於社會解構和社會過程,由於研究特定時空的個案需要一般普遍理論的支持,因此需藉由文化的橫斷面剖析,方能系統地探討各種病態行為。

「社會解組觀點」將人們是為一個複雜而有活力充沛的系統,在這社會系統中的每個部份都相互調適,一旦有一事件改變系統中的一部份,其他部分都會改變而相互調適,當每個支部之間缺乏適應與協調不良時即會發生社會問題。由於此理論具有系統化的特性,在科學化規範的發展研究相當值得信賴,且其他理論的教科書太過落伍使得社會解組觀點受到相當的重視與喜愛。

「價值衝突觀點」綜合了歐洲與美國的衝突理論觀點,相較於社會病理學理論與社會解組理論,價值衝突理論較不尖銳且簡單。認為所有問題都會經歷

自然史中的警覺、政策決定與改善三階段，在每一階段中，不同群體的價值可能相互衝突。衝突理論學家假設人們以自己的興趣和價值來對抗其他群體競爭性的興趣與價值並沒有錯。

哈佛學派的迷亂（anomie）論與芝加哥學派的差異關聯論是「偏差行為理論」的兩大主流，前者重視社會結構，而後者則強調社會過程。Durkheim（1897）曾應用迷亂觀點研究自殺，他認為當社會整合力薄弱時，一旦壓力上升，我們無法組織某些人了結自己的生命，自殺的類型可分為利己式自殺（egoistic suicide）、利他式自殺（altruistic suicide）與迷亂式自殺（anomic suicide）三種；總之，迷亂代表一種失去規範的盲目現象。Sutherland（1939）是主張差異關聯論的芝加哥學派中最具影響力的一位，他認為社會解組在造成偏差方面扮演重要角色，且是社會過程而非社會結構造成行為偏差，差異關聯包含首位（primary）、強度（intensity）、耐力（duration）與頻率（frequency）四項關聯層面。簡言之，偏差行為理論的重點在解釋為何人們會犯罪，或做出其他偏差行為。

「標示論觀點」在檢驗偏差的社會定義，其理論中心是觀察者眼中所謂的社會問題與偏差，亦強調研究社會差異的過程與反應。也有愈來愈多的學者將其稱為「互動主義者觀點」而非「標示論觀點」。此理論假設人們會對所有反覆出現的狀況下定義，且人們經由利益和價值途徑找到自己，若是如此，所有的定義與指定情況中人們的地位、持有價值以及想增進的利益都有關聯性。因此其探討途徑有二：一為以社會定義的偏差行為與下定義者所持的優越觀點來看世界；另一途徑則是研究社會規則的成立及規則的強迫執行。

依時間與發展基礎來看，這五種理論的發展亦有所不同，就時間面來說依序為：社會病理學觀點（1905~1918）、社會解組觀點（1918~1935）、價值衝突觀點（1938~1954）、偏差行為觀點（1954 迄今）與標示論觀點（1954 迄今）。社會病理學觀點是社會問題理論發展的基礎；社會解組觀點以建立科學的政策為發展基礎；價值衝突觀點整合了理論、探討與應用；偏差行為觀點與標示論觀點則著重在培養專門性研究。

表 2、社會問題的五種理論觀點

項目 \ 理論	社會病理學觀點	社會解組觀點	價值衝突觀點
代表人物	Charles Henderson Samuel Smith	Cooley、 Tomas and Znaniecki	Lawrence K. Frank Richard C. Fuller Richard R. Myers
定義	脫離道德期望的個人與情況則被視為「有毛病的」，所謂的社會問題就是違背了道德期望。	社會解組被看成失去規則，解組的三種形式是無規範、文化衝突以及崩潰。	社會問題是與某些群體的價值觀不能相容共存的社會狀況，而這些狀況令群體中的成員認為有必要喚起大眾來採取行動。
原因	社會問題的原由是因為人們學習了錯誤的價值觀念，造成社會化的失敗。	造成社會解組的根本原因在於社會變遷。	造成社會問題的根本原因是價值或興趣上的對立衝突，進而滋生社會問題。
症狀	早期病理學家傾向於研究「個人的不道德特性」(immoral properties)，近代病理學家傾向於研究「社會的不道德特性」。	技術上、人口或文化上的改變，造成社會系統支部失去平衡，引發社會變遷，導致社會解組的發生。	背景通常會影響社會問題的外貌、頻率次數及時間長短。當兩個或以上背景不同的群體接觸產生競爭衝突便無法避免爾造成社會問題。
結果 (問題的害處)	社會病態是一種全體性、能傳染散佈，並使人類失去人性。	社會解組會帶給個人緊張，因而造成「個人解組」，如心理疾病和酒精中毒等。對系統而言，社會解組則造成三種後果：第一是系統內會發生變化，第二是系統會繼續操作，而第三系統也許會崩潰。	衝突的代價很大，有時代表更高的價值反而被次一級的價值所犧牲。但有些觀察者指出：衝突對協助群體澄清他們的價值具有正面影響。
解決辦法	治療「有毛病」的制度便可以改變人們的價值觀念，唯一解決社會問題的方法便是施以道德教育。	將脫離系統的支部 回平衡的局面，比如說降低科技變化的速度。	建議以三種方法來解決社會問題：第一以彼此共有的更高價值來解除雙方衝突，第二雙方以具有民主精神的價值交易來解決，第三擁有最多權力的群體直接掌管控制權。

表 2、社會問題的五種理論觀點(續)

項目 \ 理論	偏差行為觀點	標示論觀點
重要學者	Marshall Clinard Albert Cohen	Edwin Lemert Howard S. Becker
定義	社會問題違反規範期望，其行為或狀況脫離規範者即是偏差。	那些對將違反規則或期望所產生的社會反應定義為社會問題或社會偏差。
原因	偏差行為的原因是由於不恰當的社會化。多發生在初級群體關係之中。	社會問題之所以成為問題，是因受到大眾或社會控制機構的注意，而社會反應只有在宣稱的行為或狀況被確認後才可能發生。
症狀	限制學習所謂傳統方式的機會、增加對偏差行為的學習、限制獲取合法目標的機會，並導致以偏差行為來解除這些限制，這些都是造成偏差行為模式的背景徵狀。	一個指稱別人偏差行為者的人提出負面標示(如新聞記者)，且使之產生強而有力的附著力，加於對方之上，並與之劃清界線。
結果 (問題的害處)	許多偏差行為對社會而言耗費極大，如黑社會的存在。然而，只有當一些負面角色模式告訴我們何種行為會受到處罰時，那些可觀察到的偏差行為才算有用。	一個人被指稱為「偏差行為者」之後，將導致人際關係重組，大多數人將會以為他(或她)會繼續違反傳統行為的規範，使其生活機會受到相當限制，而繼續扮演偏差行為角色。
解決辦法	解決偏差行為的最主要辦法是重新社會化。而重新社會化的方法是增加有意義的初級團體與合法行為模式間的聯繫，同時減少有意義的初級團體與非法行為模式間的聯繫。一旦合法的機會增加，社會性行為便會減少。	建議兩種解決辦法：第一改變定義，也就是對所謂偏差行為更加容忍。第二消除指稱的利益，即減少人們指稱自己和別人的機會，並減少因指稱所帶來的問題。

資料來源:整理自 Rubington & Weinberg (1988) (陳慧娟 編譯)

三、社會問題的分類及影響因素

社會問題有各種特性，如特殊性、潛在性、主觀性、時代性及複雜性等，社會問題的分類不易，但從前人相關的文獻或討論專書中，發現有以下不同的分類重點與標準（表3）：

（一）按社會問題的性質分類

由於社會問題的個別性與複雜性，從事社會問題研究的學者除將社會問題的個別問題加以分別列述外，並不做大類的歸類，以除去一些複雜原因探討及使用不同理論觀點解釋同一問題所帶來的困擾。採用此種分列方式的學者如下

1. 龍冠海於一九六一年所著「社會學家」一書中將社會問題大致分類為：(1)人口問題(2)種族問題(3)家庭問題(4)經濟問題(5)政治問題(6)國際問題(7)道德問題(8)宗教問題(9)教育問題(10)娛樂問題(11)公共衛生問題(12)交通運輸問題(13)災難帶來之問題。各大項之下雖有舉例說明，如國際問題包括戰爭、國際移民、國際人口販賣等；經濟問題包括不景氣、工業災害、勞資衝突等，但此種分類方式卻未考慮問題的成因及如何加以解釋。
2. 謝康於一九六九年在「社會問題論叢」一書中以散論方式列出以下社會問題(1)人口問題(2)流氓問題(3)自殺問題(4)娼妓問題(5)貧民階級(6)少年犯罪(7)教育問題(8)養女問題(9)工業後的孝道問題。此分類法未考慮對問題之再分類及問題成因之探討。
3. Horton 與 Leslie 於一九七一年合編之「社會問題的社會學之研究 (Studies in the Sociology of Social Problem)」一書中列出社會問題如下(1)利益與壓力團體(2)犯罪與非行問題(3)家庭問題(4)宗教問題(5)人口問題(6)教育(7)貧窮問題(8)種族問題(9)都市危機(10)傳播問題(11)個人病態(12)健康照顧(13)人權問題(14)戰爭問題等幾項。此分類法亦未考慮到問題的成因或層面之歸類問題。

（二）按社會問題的成因分類

分析社會問題的成因是研究社會問題的目標之一，因此有些論述便以作者所認定之「問題成因」作為社會問題分類標準。主要學者如下：

1. Landis 於一九四五年所著「美國與世界的社會問題(Social Problem: In Nation and World)」一書中，將社會問題分成五大類：(1)對個人社會適應失敗,包括過渡社會人格、精神病的擴張、心理病與社會控制、自殺、酒精中毒於藥物沉溺、性犯罪等。(2)社會本身結構的缺憾, 包括邊際人、種族問題、兩性角色、娼妓、乞丐、階級轉變等。(3)個人對制度適應的失敗,包括青少年犯罪、成人犯罪、轉型期家庭、不完全家庭、新婚與遺

棄、離婚後適應、個人主義的兒童訓練、青少年危機與教育問題等。(4)政治與經濟問題，包括政治經濟制度趨勢、勞工生活與工作、美國人口、世界人口、人口品質與差別生育率等。(5)政策與制度的落後問題，包括自然資源的保存、工業社會的老人、戰爭與和平、健康與長壽、社會福利、計劃與政策制定等。

2. Cole 與 Miller 於一九六五在合著的「社會問題：一種社會學解釋(Social Problems: A Sociological Interpretation)」一書中，亦採用問題成因的觀點將社會問題分為下列四類：(1)主要資源變遷與社會問題、包括未開發地區的變遷與社會問題、世界人口問題、美國人口問題、鄉村對都市問題。(2)個人主義的變態與偏差，包括健康醫療問題、智能不足及精神病、酗酒、吸毒、娼妓及同性戀。(3)團體取向與制度取向問題，包括青少年問題、成人犯罪、家庭取向、休閒娛樂活動、大眾傳播問題、變遷社會的科技問題。(4)社會之分化、連帶與整合問題，包括老年問題、階級分化、社會控制、連帶與整合之追尋等。
3. Coleman 與 Cressey 於一九八〇年合著「社會問題(Social Problems)」一書中，分社會四大類：(1)制度缺陷而引起之問題，包含經濟、政治、教育、家庭。(2)社會不平所引起之問題，包括貧窮、種族、疾病、老年、性別角色。(3)偏差行為問題，包括性行為、精神失常、藥物濫用、犯罪與少年犯罪、個人侵犯。(4)變遷社會所引起之問題，包括戰爭、都市化人口、環境等。
4. Sullivan 與 Thompson 於一九八八年合著「社會問題概要(Introduction to Social Problems)」一書中亦將社會問題分成四大類：(1)影響社會制度的問題，包括經濟、政府、家庭、衛生。(2)由於社會不平的問題，包括貧窮、種族、老年、兩性關係。(3)偏差行為的問題，包括犯罪、少年犯罪、酗酒、吸毒及性變態。(4)社會變遷中的問題，包括都市問題、人口問題環境問題、戰爭與恐怖主義，科技帶來之問題等。

(三) 按社會問題的理論分類

由於研究者對社會問題的觀點不同，而提出不同社會問題的理論，在社會問題的分類上，便以其理論為依據。主要學者如下：

1. Gillin 於一九三九年出版「社會病理學(Social Pathology)」一書中，將社會問題分為：(1)個人身心的病態，包括病人、盲聾、無能者、吸毒者、酗酒者、精神缺陷者。(2)個人關係的病態，包括未婚、離婚、被忽略之兒童、青少年的社會病態、不道德、娼妓、遊蕩、老年。(3)社會組織的病態，包括都市解組、鄉村解組、團體解組、國際解組。(4)經濟關係的崩潰，包括貧窮、失業、童工、及因經濟系統而生的病態。(5)文化關係的病態，包括宗教病態、道德失落、犯罪、人權等。

2. Elliott 與 Merrill 於一九六一年合著「社會解組(Social Disorganization)」一書中，將社會問題分爲：(1)個人解組，包括青少年犯罪、成人犯罪、性犯罪、酗酒、精神解組、自殺等。(2)家庭解組，包括家庭緊張、遺棄、離婚等。(3)社區解組，包括鄉村解組、政治解組、移民、失業、少數宗教、少數種族等。(4)國際解組，包括革命、專制、戰爭等。

(四) 按社會問題的層面分類

有些學者從微視層面及巨視層面分別觀察社會問題，而將其分爲兩層或三層加以分類，主要學者如下：

1. Merton 與 Nisbert 於依舊六一年合編之「當代社會問題(Contemporary Social Problems)」一書中，將社會問題分成兩大類：(1)偏差行爲，包括犯罪青少年犯罪、藥物沉溺、精神病、自殺、娼妓。(2)社會解組，包括世界人口危機、種族民族關係、家庭解組、工作場所、社會解組、交通與都市問題等。從中可看出，該書從「個人」與「社會」兩方面，亦從「偏差行爲」與「社會解組」兩大理論將社會問題加以分類。
2. Menall 於一九七五年所出版「今日社會問題」一書中，將社會問題分爲三大類：(1)生命循環的問題，包括青少年、壯年與老年(2)美國國內問題，包括犯罪青少年犯罪、種族關係、政治問題、教育問題、酗酒、吸毒、都市危機。(3)全世界性的問題，包括人口問題、資源問題、第三世界貧窮問題。此一分類可看出其層面性。
3. 楊國樞與葉啓政於一九八四年合編「台灣社會問題」一書中，將台灣的社會問題分成三大類：(1)社會性的社會問題，包括人口問題，貧窮問題、農村問題、都市發展問題、環境污染與保護、消費者問題與運動、山地社會問題。(2)制度性的社會問題，包括家庭與婚姻問題、老人問題、升學主義下的教育問題、宗教問題、勞工問題、就業問題。(3)個人性的社會問題，包括青少年犯罪問題、成人犯罪問題、藥物濫用問題、醫療行爲問題、休閒生活問題。此一分類除使用層面性觀點外，亦含有成因之意義。

(五) 社會問題的影響因素

社會病理學理論認爲社會病因的來源可能是因爲個人天生缺少配合社會在思想、制度不斷變化的能力；亦或是因爲社會功能性組織無法配合他所存在的社會變遷狀況；社會解組理論認爲社會問題源自社會變遷；價值衝突觀點認爲造成社會問題的根本原因是價值或興趣上的對立衝突，進而滋生社會問題。偏差行爲觀點認爲偏差行爲的原因是由於不恰當的社會化，經常發生在初級群體關係之中；與標示論觀點因受到大眾或社會控制機構的注意，而社會反應只有在宣稱的行爲或狀況被確認後才可能發生 (Rubington & Weinberg, 1988)。因此，社會解組理論特別符合本研究之發展架構，亦即從社會變遷觀點探討社會

問題影響因素（表4）。

表3 社會問題的分類彙整表

分類標準	學者	分類內容
按性質分類	龍冠海(1961)	(1)人口問題(2)種族問題(3)家庭問題(4)經濟問題(5)政治問題(6)國際問題(7)道德問題(8)宗教問題(9)教育問題(10)娛樂問題(11)公共衛生問題(12)交通運輸問題(13)災難帶來之問題
	謝康(1969)	(1)人口問題(2)流氓問題(3)自殺問題(4)娼妓問題(5)貧民階級(6)少年犯罪(7)教育問題(8)養女問題(9)工業後的孝道問題
	Horton & Leslie	(1)利益與壓力團體(2)犯罪與非行問題(3)家庭問題(4)宗教問題(5)人口問題(6)教育(7)貧窮問題(8)種族問題(9)都市危機(10)傳播問題(11)個人病態(12)健康照顧(13)人權問題(14)戰爭問題
按成因分類	Landis(1945)	(1)對個人社會適應失敗 (2)社會本身結構的缺憾 (3)個人對制度適應的失敗 (4)政治與經濟問題
	Cole & Miller(1965)	(1)主要資源變遷與社會問題(2)個人主義的變態與偏差 (3)團體取向與制度取向問題 (4)社會之分化、連帶與整合問題
	Coleman & Cressey(1960)	(1)制度缺陷而引起之問題 (2)社會不平所引起之問題 (3)偏差行為問題(4)變遷社會所引起之問題
	Sullivan & Thompson(1988)	(1)影響社會制度的問題(2)由於社會不平的問題 (3)偏差行為的問題 (4)社會變遷中的問題
按理論分類	Gillin(1939)	(1)個人身心的病態 (2)個人關係的病態 (3)社會組織的病態 (4)經濟關係的崩潰 (5)文化關係的病態
	Elliott & Merrill(1961)	(1)個人解組 (2)家庭解組 (3)社區解組 (4)國際解組
按層面分類	Merton & Nisbert(1961)	(1)偏差行為 (2)社會解組
	Menall(1975)	(1)生命循環的問題 (2)美國國內問題 (3)全世界性的問題
	楊國樞 & 葉啟政(1984)	(1)社會性的社會問題 (2)制度性的社會問題 (3)個人性的社會問題

資料來源：楊國樞、葉啟政（1991）

表4、影響社會問題因素

學者	影響因素	政治	經濟	社會	文化	科技	個人
Rubington & Weinberg (1988)	從社會病理學理論探討影響社會問題的因素			◎	◎		◎
	從社會解組理論探討影響社會問題的因素			◎	◎		
	從價值衝突理論探討影響社會問題的因素			◎	◎		◎
	從偏差行為理論探討影響社會問題的因素			◎			
	從標示論理論探討影響社會問題的因素			◎	◎		◎
本研究	當前是一開放性且系統性的環境，因此政治、經濟、社會、文化、科技與個體因素都會影響社會問題的形成。	◎	◎	◎	◎	◎	◎

資料來源：本研究整理

肆、警務人員角色與工作

一、警察

梅可望（1999）分別從學理與法定性說明警察的意義：從學理來說，基於

維護社會安寧秩序或公共利益之目的，對於人民以命令或強制，並限制其自由之作用，屬於廣義的警察職權概念，因此可表現於多種行政作用中，且不侷限於有形的警察機構或警察人員所行使；就合法性來說，警察是依據法令以維持公共秩序，保護安全防止一切危害，促進人民福利為目的，並以指導、服務、強制為手段的行政作用。蔡震榮、黃翠紋（2000）曾比較英格蘭、美國、大陸與殖民地模式的警察體制（表 5），其中英格蘭與美國的警察體制模式最為相似；大陸與殖民地模式最為相近，當中亦顯示警察體制模式的差異深受政治因素影響。

表 5、現代各國警察體制模式

模式	英格蘭—威爾斯模式	美國模式	大陸模式	殖民地模式
區分標準 合法性 （正當性）	警察權來自法律與地方政府	警察權來自法律與地方政府	警察權來自中央政府、國家元首	警察權來自殖民地政府
組織結構	組織結構為地區自治、分散型、非武裝的文質力量	組織結構分為地區自治、分散型、非武裝的文質力量	分為中央集權領導、武裝的軍事力量	傾向中央集權領導、武裝軍事力量，僱用外國人擔任警察
作用	警察的主要任務在打擊犯罪、提供社會服務以及行政等三種職能	警察的主要任務是打擊犯罪、提供社會服務以及行政等三種職能	打擊犯罪只是警察工作的一部份，更多的職務在擔任政治職能與行政職能	打擊犯罪是警察工作的一部份，更多的職務在擔任政治職能與行政職能

資料來源：蔡震榮、黃翠紋（2000）

二、警察角色與功能

首先需就功能與角色進行釐清。所謂的角色（role）是一組與現有地位（position）相關的行為（Sarbin & Allen, 1968; 李湧清, 2000）；而功能（function）則是一個人、一件事或一個角色具有的目的、活動或工作（李湧清, 2000）。

以下將蔣基萍（2000）、梅可望（1999）、Inkeles（1993）與 Goldstein（1990）對警察角色與功能進行彙整（表 6）。綜合而言，警察的角色在於以公共安全與社會秩序的前提下，解決社會問題，進而提供相關的服務工作。因此，現代警察的角色至少應包含為社會人群服務、執行犯罪控制與維持社會安寧三項功能（朱源葆 2001）。

另外，李湧清（2000）指影響出警察角色因素包括政治因素、法律因素、社會大眾因素、科技因素、警察本身因素。鄭文竹（1998）提出影響警察業務因素包括：社會型態轉變（是社會變遷、社會發展與現代化的共有內涵）、政治因素發展、警察角色的調適、執行國家政策、職務協助的配合。

表 6、警察角色與功能彙整表

學 者	論 點	說 明
朱源葆 (2001)	現代警察的三項功能	包含為社會人群服務、執行犯罪控制與維持社會安寧三項。
蔣基萍 (2000)	應用宏觀社會學中的功能論與衝突論	• 功能論 • 衝突論
梅可望 (1999)	從消極與積極角度界定警察職能	• 消極功能：鎮壓與逮捕罪犯、維護公共安全、協尋失物。 • 積極功能：保護民眾、預防犯罪、增進社會福祉。
梅可望 (1999)	警察的十大業務內容	1.保護國家安全、2.預防犯罪、3.制壓犯罪、4.維護公共秩序、5.交通管制與處理交通事故、6.維持善良風俗、7.防止及搶救該害、8.戶口查察、9.為民眾服務、10.其他行政協助與行政執行事項。
Inkeles (1993)	以三種方式界定警察角色	1. 從歷史觀點：犯罪打擊、犯罪與防。 2. 從現實環境中尋求。 3. 應用分析法。
Goldstein (1990)	警察職能角色	警察是政府的內政機構，並扮演政府功能之代表，肩負解決社會問題之責。

三、警察業務與工作

警察業務系以達成警察任務為目標的警察工作分類，亦即警察業務也就是警察工作（鄭文竹，1998）。此外，此外亦有許多學者針對警察業務進行界定。例如，陳立中（1984）認為警察業務是政府為達成警察任務，對人、事、物、時、地，依據法規實施、維護、管理、禁制的行政客體。丁維新（1990）認為警察機構及警察人員未達成警察任務，依法處理事務，而善盡警察職責，警察職責包含需就有警察機構地位、需具備警員身分、為達成警察任務與依法令規定而作為的四項要件內涵。由此可知，警察業務的合法性至為重要。

更具體將警察工作分類為：巡邏警力（Patrol force）、交通管理（Traffic Regulation）、刑事偵查（Criminal Investigation）、紀錄單位（Records Control）、財產管理（Property Management）、人事管理（Personnel Management）、犯罪預防（Crime Prevention）、風化管理（Morals Regulation），而一個市警局，應包括：人事單位、警察紀錄單位、通訊單位、科學鑑定單位、物質裝備補給單位（蔣基萍，2000）。

表 7、影響警察工作型態因素

	學 者	論 點
內在心理因素	Hochstedler (1983) Mckinney (1970)	以此論點方法之研究，均較容易以實證之方法加以重複驗證。由於此類學說均在觀察實際的警察工作及行為，因此容易導出類似的研究結論。但有時此類研究卻會被認為無新意，不過是不斷重複前人的研究罷了。
內部組織方面	Slovak	強調一般研究者忽略警政組織對警察工作影響之深遠性。組織本身會對警察工作產生一定之影響，故應把組織視為一法人(corporate)，而加以研究其對警察工作型態之影響。
	Cloeman (1986)	在實證研究結論中主張，組織之政策及環境因素對警察執行其工作之影響甚巨。
	Brown (1986)	主張六〇年代以後之美國警察的專業發展，即為組織力量在主導警察改革之工作。同時，他亦主張組織及警察個人並非完全遵照民眾之需求及地方政治之壓力而執行其工作，往往是自行選擇工作重點來執行。
外在環境	Manning(1992)	其研究發現，警察之工作型態是受到社區民眾要求及民眾態度之影響甚巨。其研究結論為，警察之工作型態是受到環境之變遷而隨時調適之。

	學 者	論 點
因素	Senna & Siegel	聲稱環境及狀況對警察執法之影響必須加以注意。他們認為以下各項為重要因素:不同的社區環境、員警個人之信仰與價值觀、該地區之種族、階級、性別、年齡等因素。
	James Q. Wilson	主張欲了解警察執法之型態，必須先了解各社區之生態環境，因為警察工作深受環境影響。他創造了著名的警察工作三種型態:(1)存在於大都市的專業執法者型態;(2)存在於較貧窮社區的看守者型態;(3)存在於中產階級社區的服務者型態。
	Skolnick & Bayley (1986)	研究結論主張，警察工作深受各地區之生態環境之影響。影響因素諸如:地方政府之傳統、地方經濟、人口改變、政治氣候之改變等因素。
綜合觀點	Goldstein	主張外在環境、內在行政理念及警察工會壓力都會影響警政發展，故其建議應從多方面來研究警察的工作型態。
	Ostrom, et.al.	1.主張以個案方式，依每一都會區警察機構其政治環境、人力、資源不同，事先進行綜合性評估，再加以研究。 2.提出警察生產力模式，影響要素如下:(1)組織的政策 (2)其他投入因素、(3)警察之活動、(4)民眾之活動、(5)產出因素。
	Michael. K. Brown	探討警察如何定位其工作型態，及政治環境與組織因素對警察執行工作之影響。他提出警察應擺脫此種影響的決策模式、專業模式、社區控制、及組合警力模式四種改革模式。最後強調，警察之執法態度與價值判斷，確實與組織環境有顯著的關聯性。

資料來源：整理自朱源葆（2001）

專業至少應具備：以知識為內涵的正式訓練、品質與能力的證明（執照的發給）、實用能力取得的明白顯示、確保個人將會實踐其社會責任的機制（Mechanism）、研究以最新及改進知識與技術本身的承諾來從事專業工作等幾項原則。專業至少需要具備八項特質：特定領域的知識、理論及智能技術；專職前的學院背景，專業的教育、訓練；工作內容與基本的社會價值有關；自治的權威；懷抱使命感的內在激力；以維護委託人（顧客）的利益，為其主要職責；從事此專業的人士，具有的共同意識；確保實施專業承諾的知識理論。以美國警政專業化發展為例，大體包含五項趨勢：1.警察行政中立化、2.警政組織科層化、3.人員甄選標準化、4.設備工具科技化、5.犯罪抗制效率化。

Vollmer 及 Wilson 試圖建立專業警察模式，模式中包括警察權力、警察功能、組織的設計、服務型態、與外在環境的互動、技術、科技方面：

1. 警察權力：僅來自法律，以確保警察之中立。
2. 警察功能：將範圍廣闊的警察社會服務角色，縮減至犯罪控制之功能地位,致使警察業務大量簡化。
3. 組織的設計：以科層體制的集權方式，俾利共用並整合組織之資源，情報或訓練機構。
4. 服務型態：認為警察應該擔任專業抗制犯罪的角色。
5. 與外在環境的互動：為了防止腐化及發展其專業素養，疏遠與外在人民的接觸。
6. 技術、科技方面：以汽車巡邏代替步巡，並強調「快速報案」反應，以處理民眾報案。
7. 工作評估：以犯罪控制之良窳，作為治安好壞的指標，並以此評定警

察之工作表現。

此外，Vollmer 不僅以科學原理應用於警察領域，促使警察專業化。也致力提昇警察素質，發展警察專業教育。他更具體對警政組織提出：事權統一、減少職務間彼此之衝突、責任分擔、職務分工、分局轄區人口與面積要適度、行政與政治應分離，警察分局長如非失職或不勝任，不宜任意撤換、組織中應保有監督幹部、確立層級指揮制度等多項管理觀念。

台灣近幾年展現三種情勢，使警察工作突顯社會工作角色的需求：1.犯罪日趨嚴重，警察對犯罪預防有其侷限性，改弦易轍，強調犯罪預防才是要務；2.二十世紀是福利國家的世紀，台灣自解嚴後對社會福利需求日益殷切，社會問題中舉凡心理疾病、兒童虐待、家庭暴力、青少年犯罪等是警察最需要關切的對象，除福利立法與政策外，更依賴專業技巧和方法，而這使社會工作倍受重視。3.社會工作是幫助個人、團體和社區，改善其問題，提升專業活動，具有抒發問題、預防犯罪的效能，此性質與警察工作相當，警察的工作若能突顯工作知能，則須與社會網絡結合（吳學燕，1997b）。由於這三種情勢的形成，警察工作需與社會保護網絡及社會工作相結合。所謂社會保護網絡關心範圍及於心理疾病、兒童虐待、家庭暴力、青少年犯罪、社區等，而這些範圍與警察工作密切相關。在警察工作與社會工作的結合部分，更具體來說，則是注重社區服務，增進警民關係，強化治安、灌輸新進員警社會工作知識、在警察附設「危機介入」單位、警察本身設立特別單位、在警局設立心理諮商服務（吳學燕，1997b）。

伍、結論

本文以策略性人力資源管理觀點為基礎，企圖探索當前警政組織的發展趨勢。首先，透過策略性人力資源管理建立本文觀念性架構；其次，探索外部環境變遷衍生的社會問題；第三，探討影響警察角色與工作的因素，以重新界定警察工作。經由上述研究，本研究認為警政組織將朝三項趨勢發展：

一、「預應式」的專業能力的發展

社會問題包括老人安養問題、青少年犯罪、網路犯罪、暴力犯罪、國際犯罪等。造成這些問題的環境變遷，又包括經濟衰退（產生失業率高昇）、資訊科技發展、國際化趨勢發展、人口老化快速等。隨著環境的變遷，警察專業知識的培育，應具有「預應式」的特性。也就是說，警政組織應關注環境變遷，經常對環境進行掃描與觀測，更進一步進行發展趨勢的預估，以便於在社會問題產生前，先行發展預防與解決可能發生問題所需的警察專業能力。

換個角度來說，問題導向警察是一個可發展的方向，若從程序觀點來看，發展問題導向警政組織，有三項重要的工作：首先，需重新界定警察問題；其次，主動先發式的解決問題，主張警察工作不再侷限於處理表面徵兆，更需積

極主動追本溯源，找出問題根源；第三，重新評量應由誰負起責任，並更為重視警員的時間運用與技能發展（陳世寬，1996）。

二、內部服務導向

警政組織關注焦點除外部顧客（民眾）外，應將警察人員視為其組織的內部顧客，此觀點下具有三點涵義：

1. 重視警察的工作生活品質：警務人員經常 24 小時隨時待命，必須犧牲個人與家庭生活，幾無生活品質可言。更有甚者，操勞致死亦時有所聞，對家庭來說是極大的傷害。
2. 員警間、警政組織間團隊合作關係的發展：組織的內部成員間，或跨單位間都能將彼此視為服務對象，並協助對方達成工作目標。
3. 提供警察協助方案：警政組織關注警察人員的範疇應擴及警察人員的家庭層面，一方面提供警察有較高的工作生活品質，以利於警察人員的健康；另一方面，當警察家庭面臨變故時有所保障。

更具體來說，可從休閒娛樂性方案、教育性和成長性方案、干預性醫療方案、組織發展性方案四方面協助警員（蔡明湫，1997）。a. 休閒娛樂性方案：目的在使警察或眷屬能在工作之餘，藉由適當的休閒動緩和神經緊張，恢復體力，並充實生內涵，提升工作生活品質。b. 教育性和成長性方案：目的在提高工作效率、激勵警察士氣、減少監督者的工作負荷量、減少是故或意外發生的可能。c. 干預性醫療方案：包括對警察工作壓力管理、酗酒戒毒、憂鬱焦慮及騷擾等問題的紓解。可依員警問題輕重，進行轉介、評估與諮商等工作。d. 組織發展性方案：目的在提昇警政組織的組織文化及員警的能力，以適應環境的變遷，透過策略性規劃的施行，發展長期目標與使命，這也是本文主要焦點。

三、發展公共關係管理趨向之社區警政

警政面臨開放性環境，身受環境變遷影響，其正當性除來自法律，亦須根基於社區與民眾的認同，因此，發展良好的警民關係極為重要。而目前，很重要的一個發展方向即為社區警政的發展。警察任務強調報案反應與預防犯罪同時並重。在社區警政下的警察角色係由社會需求加以定位，其角色較廣。不但是執法及社會工作之機構。同時也是專業化的社區安寧維護者、社會秩序維護機構中的一員。而社區與警察之關係具有三項特性：主動的角色與政策、對於犯罪及社會秩序警民有共同的責任、把社區當顧客來服務（表 8），此三項特性明顯區辨社區警政與傳統警政的差異。

社區警察不僅強調效率更重視對民眾的服務品質，需充分深入瞭解民眾與社區的需求；社區警察是多元的、自主性高的且適應社會環境需求的策略；社區警察注重社區民意，而不是招數或強調技巧；注重實際體驗與身體力行，而非紙上談兵；基層員警真正參與決策，放棄控制導向的管理方式；以民眾與生產力為核心，由警政組織全員參與推行各項策略；重整員警對工作價值的體

驗，真心誠意瞭解社區警察之精神與意義（吳學燕，1997a）。

葉毓蘭（1998）具體指出四項社區警政組織變革的方向：（1）科層官僚體系的瓦解，社區警政應一改官僚體系的僵化無效率缺點，朝向創新、有彈性與因應未來的挑戰。組織扁平化是一可行方式，可縮短與暢通溝通管道，提高決策效率。（2）專業化，增加專業能力訓練，提升員警的獨立執勤能力、掌握與運用科技、資訊的能力，以協助瞭解問題、分析問題、解決問題。（3）民主化，授權與民主是民眾監督警政服務成效，及主動參與治安工作的基礎。（4）服務資源整合，犯罪問題的發生，不單是警察執法或防範不力所造成，經濟不景氣、法規不合理、衛生、醫療、交通、環保、教育、社政等單位的缺乏效率，都可能是造成犯罪問題的原因，社區警政主張以較為整體的做法來解決問題，最重要的策略則是整合社區內的公、私資源，而並非由警察獨立解決所有問題。

警政組織欲發展良善的公共關係，可從九大方向著手：（1）健全各級警政領導幹部之領導作為、（2）加強教育訓練以提升素質其觀念與做法、（3）切實嚴正執法，秉持行政中立之原則，以樹立警察公信、（4）持續簡化警察業務，改善警察工作情境、（5）樹立正確服務觀念，加強服務態度注意言行舉止、（6）對大眾傳播機構應有之作為（事實主動發布新聞加強警政宣導、適切研究新聞資料、靈活使用大眾傳播媒介、審慎與記者相處）、（7）對民意機構應有的作為（加強溝通聯繫支取支持與協助、妥善處理民意代表質詢或屬辦事項、警察與民意代表的相處應一視同仁及嚴守法律界線、培植警察人員參與各級民意代表選舉）、對其他行政機關應有之作為（加強與司法機關聯繫、與地方政府及有關單位密切合作）、（8）與民間社團應有之作為（加強與民間公益社團聯繫強化民間輔助力量、加強與警察之友會會員之聯繫，使關係更趨良善、鼓勵同仁參與公益社團進行良善互動）、（9）與社會大眾應有之作為（瞭解民眾對警政工作之意願、促民眾對警政工作之瞭解、改善工作方法與執行技巧全心為民服務）。這 9 項工作兼顧對內部關係的發展與對外部關係的發展（江振茂，1991），亦回應對內部服務導向發展的主張。

最後提出本研究具有四項重大價值與意義：（1）本研究具有系統性與前瞻性特性，是過去相關研究所缺乏的。（2）做為政府政策規劃與警察機構培育專業人才之參考。（3）綜合策略人力資源管理、社會學與警政管理三個領域的理論基礎，進行跨領域的知識應用與整合，企圖建構具有策略性觀點的警察發展模式。（4）本研究的發展趨向，正好回應目前學術主流，包括公共關係的夥伴關係發展、策略理論的回應環境變遷及有效率與效能的資源配置、服務行銷的顧客導向焦點。

表 8 傳統與社區警政之比較

	傳統的警政	社區警政 (Community Policing)
壹、哲學思想 (1) 警察任務	A、犯罪的控制－報案反應、嚇阻、及逮捕嫌犯。	A、社區之秩序、安寧與安全－犯罪控制只是一種手段。

	傳統的警政	社區警政 (Community Policing)
	B、執法 C、危機之反應	B、報案反應與預防犯罪同時並重。
(3) 警察角色	A、法律定位之角色 B、單一及獨特之角色 C、專業化的犯罪抵制 D、執法者 E、專注於犯罪問題	A、由社會需求加以定位,角色較廣。 B、執法及社會工作之機構。 C、專業化的社區安寧維護者。 D、影響犯罪之犯罪及社會問題。 E、社會秩序維護機構中的一員。
(4) 社區與警察之關係	A、被動的角色 B、支持與贊助警察	A、主動的角色與政策。 B、對於犯罪及社會秩序警民有共同的責任。 C、把社區當顧客來服務。
(5) 政治性	D、警察必須要有政治取向 E、警察單獨負擔其任務及使命 F、警察與政治性問題的區分 G、僅負財政上之責任	C、警察是政治中立的,須依法公平執行。 D、警察對社區與民意代表負責。 E、對其政策及勤務執行之評估。
貳、組織結構方面 (1) 官僚體系	有嚴謹正式的法規與規定,一切均依據此嚴格標準化之規定運作組織。即嚴謹的官僚體系(bureaucratic)。	以合作多元之氣氛來運作組織,法規是爲了適應組織的不同狀況而彈性規定。非官僚係,即重視人群關係。(non-bureaucratic)
(2) 權力分配	集權式(centralized)。所有的行政、支援、勤務、及權限均爲中央集權。	分權式(decentralization)。行政及權限均以支援勤務之執行爲主。組織以社區之需求爲主並授權基層。
(3) 組織型態	階層式的組織型態(hierarchical)。金字塔型多階層之階級型態。	水平式的組織型態(flattened management (rank) structure),然在勤務執行層級有較多之階級。
(4) 專業單位	專業單位的設置(specialization)以提高治安的效率,如刑事單位、犯罪預防單位等。	以巡邏等一般性勤務單位爲主(generalization);專業單位盡量減少,並以支援一般性單位之工作執行。
(2) 警察職權	A、法律所授之職權(依法行使職權) B、刑事司法系統下的一機構(偏向中央集權)	A、職權來自社會及社區,且經法律之賦予。(依法行使職權) B、市鎮及社區之機構(偏向地方分權)
(5) 組織的取向	組織爲封閉的系統之取向(closed organization orientating)。與環境截然的區分,並對抗環境的影響。	內部自行決定政策,手段比結果更重。式組織爲開放的系統(open organization model)。與環境密切的溝通,並保持與環境切的連繫,且開放組織接受外來之變革。並以效果(effectiveness)爲生產導向。
參、管理的策略方面 (1) 溝通	A、由上而下的溝通 B、命令取向的溝通 C、形式化的溝通策略	A、階層間相互的溝通 B、擴大參與的空間,即以諮詢式之溝通爲主 C、盡量減少形式化的溝通。
(2) 職權	A、根據階級而分配權限 B、依據年資及功績來升遷	A、階級是依據功績即能力來區分。 B、依據知識經驗、貢獻及身分來評量對組織的重要性,即以工作狀況來評斷其職責之輕重。
(3) 控制	A、依法規懲戒爲導向 B、以處罰爲中心手段 C、依據規定懲處	A、參與以瞭解實況 B、以獎勵爲手段 C、以工作滿意爲導向(Job satisfaction)
(4) 領導	A、獨裁式的領導 B、被動反應的領導(reactive)	A、管理取向的 B、參與決策的領導 C、授權 D、預警、主動性的領導(proactive)
(5) 生產力與效率	A、以內部自行評估效率,並以工作的「量」(quantitative)爲評量之標準。	A、以工作執行之品質爲主(qualitative) B、以生產力爲導向之行政運作
肆、勤務策略與方法方面 (1) 勤務導向	以單一犯罪案件之偵查取締爲勤務取向,並以警察之快速反應爲主。	以解決社區內全面之問題爲導向。快速反應與預警式之社區警政之混合勤務制。

	傳統的警政	社區警政 (Community Policing)
(2) 民眾之報案處理方式	快速的反應,並強調機動化及加強巡邏的反應時間。很少有報案分類之處理策略。	不同的報案反應策略(differential police response),並以報案之分析與分類來處理不同的案件。並將非治安的報案轉請其它政府單位處置。
(3) 刑案的偵查	以專案單位處理刑案,工作量大且以中央指揮之方式處理刑案。很少有巡邏員警參與之機會。	A、因為上述不同的報案反應策略之運用及勤區與巡邏員警參與初步的刑案調查工作,故工作量大量的減輕。 B、部分刑警分配至各基層單位協助巡邏之員警。 C、對於犯罪問題的更深入分析。 D、較佳的案件管理制度。 E、加強社區之連繫與情報之蒐集。
(4) 巡邏	A、快速反映且直接的處理民眾之報案。 B、以一組人員互相輪班並以隨機之方式指派任務來負責某一地區之安寧。 C、機動化巡邏為主。 D、快速的反映及隨機的巡邏 E、以犯罪之取締為重心。 F、基層員警為報案之受理者及反應者。 G、被動消極的監督與指導。 H、犯罪預防由特殊的專門單位來執行其工作。	A、從新強調巡邏之重要,並以組合警力之模式來徹底維護社區之安寧。 B、以勤區責任制為主。 C、多元的巡邏模式,包含機動巡邏、步巡、及混合巡邏制等。 D、基層員警訓練為通才,並執行多項警察功能。 E、偵查某些刑案。 F、以犯罪及治安狀況之分析為指揮巡邏之依據。 G、預警主動與反應被動混合制之監督與指揮體系。 H、犯罪預防為基本的巡邏策略與任務。
(5) 生產力及目的	以控制犯罪及執行法律為主要目的。	整備警察各類的服務項目,以提供一個更安全的生活環境。

資料來源：朱源葆（2001）

參考文獻

丁維新（1990），*行政警察業務*，桃園：中央警官學校。

朱源葆（2001），「警察角色、組織與執法型態」，*警專學報*，3（1），pp.263-300。

江振茂（1991），「論警察公共關係」，*警政學報*，19，pp.147-174。

李湧清（2000），「論當代民主社會中警察的角色與功能」，*警察叢刊*，30（6），pp.79-93。

吳秉恩（1999），*分享式人力資源管理：理念、程序與實務*，台北：翰蘆圖書出版有限公司，p.49。

吳學燕（1997a），「警察機構在社區營造中的角色之探討」，*中央警察大學學報*，30，pp.39-54。

吳學燕（1997b），「警察行為的角色觀點」，*中央警察大學學報*，31，
pp.139-154。

梅可望（1999），*警察學原理*，桃園：中央警官學校，pp.11-12。

陳立中（1984），*警察行政法*，台北：台北中國文化大學城區部市政學系。

陳世寬（2000），「論警察角色、專業主義、與社區警政－障礙與努力」，*警專學報*，2（8）。

陳世寬（1996），「問題導向警察在警察維護環保社會運動秩序上的運用」，*警專學報*，2（3），pp.141-172。

黃啓賓（2000），「警察機關社區服務功能之角色定位」，*警察叢刊*，31（3），pp.1-28。

葉毓蘭（1998），「傳統與挑戰：社區警察中的派出所員警作些什麼？」，*警專學報*，2（4），pp.41-62。

楊國樞、葉啓政（1991），*台灣的社會問題*，台北：巨流圖書。

蔣基萍（2000），「論警察專業化」，*警政學報*，第二十六期。

- 蔡明湫（1997），外籍勞工適應管理之研究—以員工協助方案為例，國立政治大學勞工管理研究所，碩士論文。
- 蔡震榮、黃翠紋（2000），「現代警察概念與職能之發展趨勢」，警學叢刊，30（6），pp.33-57。
- 鄭文竹（1998），「警察業務之未來走向」，警學叢刊，29（3），pp.45-70。
- Ansoff, I. H., （1965），*Corporate Strategy: An Analytic Approach to Business Policy for Growth and Expansion*, N. Y.: McGraw-Hill.
- Bain, J. S., （1956），*Barriers to new Competition*, Cambridge: Harvard University Press.
- Bain, J. S., （1968），*Industrial Organization*, 2nd, N. Y.: Wiley.
- Barney, J. B., （1991），“Firm resources and sustained competitive advantage,” *Journal of Management*, 17, pp.99-120.
- Brown, M. K., （1986），*Working the Street: Police Discretion and the Dilemmas of Reform*, N. Y.: Russell Sage Foundation.
- Cloeman, S. F., （1986），*Street Cops*, Wisconsin: Sheffield Publishing Com.
- Durkheim, E., （1897），*Suicide: A study in Sociology*, Glencoe: The Free Press.
- Feeris, G. R., W. A. Hochwarter, M. B. Buckley, G. Harrell-Cook, & D. D. Frink, (1999), “Human resources management: Some new directions,” *Journal of Management*, 25(3), pp.385-415.
- Goldstein, H., （1990），*Problem-Oriented Policing*, Philadelphia: Temple University Press.
- Hochstetler, E., （1983），*Polices Types: An Empirical Test of a Typology of Individual Police Officers*, Michigan: University Microfilms International.
- Hoskisson, R. W., M. A. Hitt, W. P. Wan, & D. Yiu, （1999），“Theory and research in strategic management: Swings of a pendulum,” *Journal of Management*, 25（3），pp.417-456.
- Joseph, W. K. Chan, K. L. Yung, & N. D. Burns, （2000），“Environment-Strategy fit: A Study of Hong Kong Manufacturing Logistics,” *Logistics Information Management*, Vol.13, No.5, pp.286-300.
- Manning, P. K., （1992），“Information Technology and the Police,” in Tony, M. and Morris, N.（ed.）, *Modern Policing*, IL.: The University of Chicago Press.
- Miles, R. E. & C. C. Snow, (1984), “Designing strategic human resource systems,” *Organizational Dynamics*, 13(1), pp.36-52.
- Ostrom, E., （1978），*Patterns of Metropolitan Policing*, Mass.: Ballinger Publishing Co.
- Rubington, E., & M. S. Weinberg, （1988）著，陳慧娟譯，「社會問題導論—五種理論觀點」，台北：巨流圖書公司。
- Sutherland, E. H., （1939），*Principles of Criminology*, Philadelphia: Lippincott.
- Sarbin, T. R., & V. L. Allen, （1968），“Role Theory,” *Handbook of Social Psychology*, MA. Addison-Wesley.
- Skolnick, J. H. & D. H. Bayley, （1986），*New Blueline: Police Innovation in Six American Cities*, N. Y.: The Free Press.
- Trojanowicz, R. & B. Bucqueroux, (1994), *Community Policing: How to Get Started*, OH: Anderson Publishing Com.
- Wright, P. M., & McMahan, G. C., (1992), “Theoretical perspectives for strategic human resource management,” *Journal of Management*, 18(2), pp.295-320.