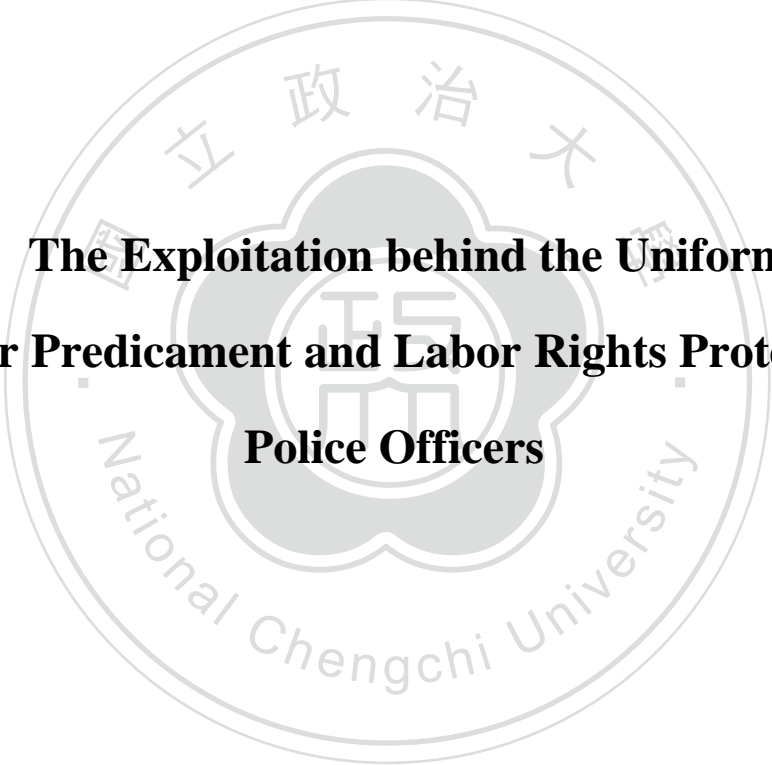


國立政治大學 社會科學學院
行政管理碩士學程第二十屆碩士論文

制服掩蓋的血汗：基層警察的勞動困境與工作權保障



**The Exploitation behind the Uniform:
Labor Predicament and Labor Rights Protection of
Police Officers**

指導教授 劉梅君 博士

研究生 王倫宇 撰

中華民國一〇九年十二月

謝辭

回首這兩年餘的修業歲月，有幸獲得許多人的協助，得以跨越各種障礙，要感謝的人實在太多了，如果沒有大家，我肯定是無法走到這一步。

能夠完成這本論文，最感謝的還是我的指導教授劉梅君老師，將我天馬行空的妄想得以化為文字，幫助我理清研究主題，讓我得以踏實的前進。在撰寫論文的過程中，也多次給予我具體的建議，無論是研究主題、文章架構、版面順序、文稿校訂、口試安排等，老師都能給不成熟的我充分指導，並逐步引導我完成學位考試，也與我討論許多後續研究規劃，給我十足的信心完成學業，學生在此致上最深的謝意。

感謝兩位口試委員，臺北大學法律學系教授郭玲惠老師與本校政治學系副教授翁燕菁老師，對這份論文提出許多建議。郭老師幫助我整理研究重心，也指出我疏漏的集體勞動觀點、提供歐陸實務經驗，並協助我改善文章架構以更為通順；翁老師補充非常多的人權思維，豐富本研究的論述層次，並協助我補強論文結論。兩位老師循循善誘，讓我得以將研究成果去蕪存菁，才能使這份論文更為完善。

也非常感謝政大法學院副教授林佳和老師，在研究過程中給予諸多指導與建議，指引我理清勞動法與警察法的諸多觀念。在佳和老師的悉心指導下啟發了我諸多想法，讓我對「警察」有了更深的認識與更廣的想像，也讓我對研究有了更高的興趣。透過佳和老師的指導與討論，得以奠定本研究立論基礎與研究方向，學生由衷的感激。

兩年多的時間，很感謝政大社科院的老師們帶領我進入過去不敢夢想的研究之路。江明修院長不斷鼓勵我們前進、開拓我們的視野，提供豐富的研究資源，也讓我開始用不一樣的觀點看待警察勤務，嘗試社會創新的可能性；黃東益老師、張其恆老師、蘇偉業老師、成之約老師、王惠玲老師、葉浩老師、林良榮老師、莊國榮老師、…對於我時常占用老師們的休息時間請益，諸位老師仍不厭其煩為我解惑，實在是感謝萬分，讓我能不斷更新觀念，進而將各種領域的知識帶入本研究，探討警察勤務更多不同面向，也讓我對於警察的未來有更多的期盼。

感謝文山一分局各位長官，歷任的陳分局長、許分局長、吳分局長，以及我的直屬長官歷任木新派出所洪所長、鄭所長、王所長，在我進修過程中給予的支持與鼓勵。特別感謝文山一分局的全體同仁，尤其是木新派出所的所有弟兄姐妹，你們給予我完成這份論文信念，使我得以堅持下去。

也感謝臺灣警察專科學校的陳俊宏副教授、王旭昇教官，讓我有機會重返警校回歸初心，再次思索警察教育對於警察職業的重要性，能以不一樣的觀點檢視警察養成的問題。兩位教官也多番與我討論當今警察勤務的問題，並提供許多專業見解，對我而言實在是收穫頗豐。

研究得以順利進行，也有賴於許多人的支持與協助，特別是遍佈全國各地的受訪者，願意接納我突如其來的請求，並分享自身經歷、甚至是較為隱私或難以啟齒的議題，是本論文得以完成的關鍵所在，能獲得這麼多寶貴的資料，實在令我感到戒慎恐懼，深怕不能做出同等水準的研究，也希望能將各位的血淚化作警界進步的支柱。在研究過程中也獲得許多朋友以及警界、社運界先進的聲援，對我是莫大的鼓舞，每當我遇到瓶頸時，只要想到各位的話語，就能重新產生繼續的動力；希望這本論文能為大家帶來幫助。

感謝行管碩二十屆的安然、慧雯、美慧、登堯、志翔…等同學，在我的研究過程中與我諸多討論、鼓勵，並給我許多具體建議。身處一個群體、有著共同的目標一起努力，是何等幸福之事，也祝福大家未來前程似錦。

最後必須感謝我的家人，對我不切實際夢想的包容與諒解，也在我撰寫論文的過程中提供諸多幫助，支持我克服這一路走來碰到的諸多難關，使我能心無旁騖的朝夢想前進，這份感謝之情，實在無法用言語形容。

警察實務問題之多，是這四十多年累積的惡果，僅僅三百餘頁文字亦無法詳盡，以我有限的的能力與時間要去挑戰這龐然巨物，正猶如以卵擊石；然我仍希望這份研究能做為打破高牆的頑石，並聯繫不同學術領域的智慧、開啟不同以往警察研究的視角，成為讓後人前進的基石；我衷心期盼這本論文能成為連接外界的橋樑，讓警察走向寬

廣的世界。

這本論文不僅是二十餘萬字的筆墨，更是基層員警二十餘年的血汗。

僅將此研究獻給所有警界弟兄姊妹，但願我們會有將此書視為歷史文獻、而非實務研究的那天。

倫宇 謹誌

2020年12月31日



摘要

臺灣基層警察的過勞困境，早已為各界所認識，然其具體情形為何、原因為何，仍難以為大眾所了解。肇因警察獨有的法規、職場文化與過往歷史脈絡等原因，我國諸多行政工作仍大量依賴警察，而面對各種社會問題，警察行政管理思維又習慣以增加警力應對，導致基層警察勤、業務量日益繁雜；員警的勞動權保障卻嚴重缺乏，導致超時工作、職業傷病、情緒耗竭與職業倦怠等問題。

本研究旨在揭開覆蓋於警察身上的陽剛形象，探究內部的勞動權益困境，藉由文獻分析、參與觀察，並深度訪談基層外勤員警與主管共 26 人，從歷史背景、法律體系、管理文化、實務現象探討警察勞動問題，再比較我國與國際勞工組織規範和各國警察勤務態樣，並以訪談案例真實呈現警察職場的黑暗與封閉。

研究發現臺灣員警普遍過勞，21 名受訪基層員警平日睡眠時間平均約 6.3 小時，每周經常性工時平均為 55.5 小時，僅有 1 人每周總工時低於 48 小時。警察勤務具有高度的勞動控制，諸多勤務顯已不合時宜，或不具正當性與必要性，甚有侵害人權與他機關行政功能之疑慮，導致警力無效的浪費，員警亦無法從工作中獲得成就感或滿足感；加上惡劣的勞動條件與職業安全保護，多數受訪者均有於執勤遭受傷害，甚或產生創傷壓力症候群之徵象，而基層員警在現有體制下幾無表達意見或尋求救濟的空間；也因為警察勤務被剝除「勞動」的屬性，導致外界難以發現警察的勞動異化。

本研究建議警察勤務規劃與管理措施必須更具人性化、科學化，並完善人事與勤務框架性規範，檢討非必要性勤務，業務、績效制度的改革，加上第三方機構的勞動監察，建立有效的基層參與管道，落實基層警察專業化，方能改善警察的勞動困境，使我國警察行政得以正常化，實現警察的尊嚴勞動。

關鍵字：警察勤務、勞動權益、基層員警、尊嚴勞動、過勞

Abstract

The labor predicament of Taiwan police officers is well recognized by the general public, yet the exact circumstances and the root causes remain unintelligible. Because of the special legislation, organizational culture and historical context, a variety of administrative tasks still depend on the police. Additionally, police manpower are oftentimes spent to deal with minor issues, such that the workload of police officers is constantly increasing. As such, the labor rights protection of police officers is seriously inadequate, leading to overwork, occupational injury, emotional exhaustion, occupational burnout, and so forth.

The purpose of this study was to reveal the reality beneath the image of police masculinity and to explore their labor predicament, through document analysis, participant observation, and in-depth interviews with 26 police officers and chiefs. It also provides comparative research on the regulations and practice of police labor rights as launched by other countries, and initiated by International Labor Organization.

The results of this study indicate that police officers in Taiwan are commonly overwork. According to the report of 21 front-line police officers, the average amount of sleep during workday is 6.3 hours, the average weekly work hours is 55.5 hours, only one interviewee is lower than the standard working hours (48 hours a week). The police duties are characterized by high labor control, anachronistic, illegitimate, unnecessary, even violating human rights and unduly extending the police power. Officers can hardly feel a sense of accomplishment and fulfillment from their duties. Many of interviewees are wounded in harsh working environments, even got post-traumatic stress disorder. They don't have ways to express their opinion or seek remedy. Because the police duties are stripped of labor characteristics, the alienation of police is deep but difficult to discover.

This study proposes that the police duties must be scientifically planned and humanized,

with adequate personnel, proper duty regulations, review of necessary duties, reform of service scope, appropriate performance measurement, and specialized patrol operations. Labor inspectorates should be involved in police administration, and social dialogue should be strengthened in the Police. Following the above approach, we are able to achieve the decent work for police officers in Taiwan through improving the labor rights of the Police as well as normalizing the police administration.

Keywords: police duty, labor rights, police officer, decent work, overwork



目次

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究目的與研究問題.....	4
第三節 研究範圍與研究設計.....	5
第二章 文獻探討.....	15
第一節 尊嚴勞動之意涵與相關研究.....	15
第二節 警察勤務核心內容.....	28
第三節 警察勞動關係.....	46
第三章 臺灣警察的理想與現實.....	61
第一節 任務、業務與勤務的脫節.....	61
第二節 協辦變主辦，協助變常駐.....	121
第三節 當彈性變成隨興——警察工時與輪班的現實.....	129
第四節 不斷踏出第一步的工時改革.....	149
第五節 漫漫長夜將迎黎明？——司法院釋字第 785 號解釋.....	157
第四章 臺灣警察的勞動困境.....	163

第一節 警察系統的失控與失能	163
第二節 警察勞動權益保障的難題	199
第三節 警察的勞動異化	210
第五章 警察尊嚴勞動的實現.....	231
第一節 勤務制度與尊嚴勞動之差距	231
第二節 基層外勤員警的合宜勞動規範	280
第三節 各國警察勤務制度的比較	284
第六章 結論與建議.....	297
第一節 結論	297
第二節 政策建議	302
第三節 研究限制與後續研究建議	311
參考文獻.....	315
附錄 329	
附錄一：「警察勤務與勞動研究」訪談大綱	329

表次

表 1-1 本研究訪談對象一覽表.....	12
表 2-1 集體勞動關係雙軌制之比較.....	26
表 2-2 戒嚴時期警察主管業務（節錄）.....	43
表 2-3 各縣市政府各級機關學校公教人員獎懲概況.....	53
表 2-4 民國 107 年底行政機關公務人員人數按機關別分.....	54
表 3-1 各縣市警察機關處理大型活動之相關規定.....	109
表 3-2 2011-2020 年間警察機關發生體能測驗死亡、重傷害事件...	116
表 3-3 本研究訪談基層外勤員警工作時間概況.....	130
表 3-4 本研究訪談對象極端工作時間情形.....	141
表 4-1 常見派出所員警承辦業務一覽表.....	181
表 5-1 本研究受訪之基層員警工作日平均睡眠時間.....	238
表 5-2 日本警察有關工作時間之津貼.....	288
表 5-3 英國警察工作時間內應有之休息時間對照表.....	289
表 5-4 美國消防與執法人員之加班費工時基準.....	291
表 5-5 各國主要都市警民比例.....	293
表 5-6 各國警察勤務制度比較.....	294

圖次

圖 1-1 研究流程圖	13
圖 4-1 警察組織架構與業務交辦關係圖.....	179
圖 5-1 派出所警員職場壓力關係圖.....	232
圖 5-2 日本警察三交替制與四交替制当番勤務時間例式圖.....	287
圖 6-1 我國警察勤務態樣與勤務核心領域示意圖.....	300





第一章 緒論

從「警察大人」到「人民保姆」，警察被包裝不同的形象，一直覆蓋著使人看不透的面紗，有不同於一般公務人員的法制、獨立的培訓機構、自成一格的學術系統，外人也難以窺探，對其充滿各種想像。警察成為當代一個大家既熟悉又陌生的存在，跟社會緊密連結、卻又與社會各種脫節。

人民對警察抱持各種期待，希望他們成為能處理一切社會問題，而政府也積極以各種「執法尊嚴」、「忠勤忠勇」警察形象行銷，讓警察成為政府最佳的施政工具，彷彿警察成了所有疑難雜症的解答，人民只要報警就應該要獲得完善的處理。

然而在各種光鮮亮麗的包裝內，是以千瘡百孔的身心面對各種社會險象與惡意的普通人。他們並沒有比其他人特別，但被期待成為鐵人、超人、聖人，用名為「警察」特別身分將他們與常人隔離——只要穿上制服，他們就不再是人，而是可以無限延長工時、限制所有權利的「牲人」，被社會與國家權力拉扯。

本研究宗旨，也就是想要揭穿這層面紗，讓制服下的血汗得以被看見。

第一節 研究背景與動機

壹、臺灣警察的過勞困境

筆者自 2011 年始，在新北市、臺北市的繁雜派出所擔任基層警員近十載，深感警察工作對於社會之重要。然而警察卻又有比一般公務員更惡劣的勞動條件：長工時、輪班間隔短、輪班不固定、勤業務繁重、負面情緒勞動、勞資關係惡劣…身處各種危害身心安全的高風險工作場域，卻又沒有相應的職業安全保障。

過往被「特別權力關係」所綁住而難以行使勞動基本權的公務員，縱然經過司法院大法官多次解釋鬆綁其限制，卻僅是重新定義其為「公法上職務關係」的法律地位，

放寬其司法救濟權，公務員仍欠缺勞動保障，也缺乏框架性勞動規範，實質上仍是講求階級權力的管理模型，只要基於機關整理考量，公務員個人權益極易遭忽視，許多勞動學者所描繪的「尊嚴勞動」，在公務體系中是不存在的。

警察因其特殊的歷史背景與組織功能，本身即屬於半軍事化組織，有嚴密的層級制度，具有高度服從性。又因具限制個人基本權之職權功能，故警察自身對「基本權應受限制」會認為是一種自然狀態，甚至內化為服從的榮譽感。也使得難以意識自身勞動問題，或感受自身權益遭到侵害。

警察是以維持安全秩序為核心任務的國家性強制力量，亦是國家對內的武裝力量，武裝力量是一個嚴密組織化與高度紀律化的體系，是 Weber 指稱官僚組織的極端型態（楊日青 譯，2002：592），據此賦予警察高度組織效能，但也可能導致僵化，加上臺灣警察過往的軍事管理背景，使臺灣警察在管理上更講求服從權威，也使管理階層與基層間的鴻溝加深，缺乏有效的溝通管道，難以有良好的勞資關係。

而警察本身任務為防止危害，大多具有急迫性、必要性，也因此容易在利益衡量下犧牲員警個人權益，導致其工時過長、輪班間隔不定，或是在缺乏妥適保護下面對危害，也因為警察自身、政府乃至於大眾都會認為這是「必要的犧牲」，也使警察改善勞動權益將會遭到許多的阻礙，認為警察改善勞動條件將會造成公共利益的損害。

在這樣的背景下，警察自身的勞動問題難以被發現，甚至會因為其身分性質而被認為「不具有勞動者身分」，進而「不存在勞動問題」。是以基層警察普遍不了解勞動基本權，亦未有勞動問題意識，爭取勞動權益的行為會被視為破壞秩序、不守紀律，與其職業要求的服從性產生衝突。

個別動權如此，集體勞動權亦是。工會法目前仍限制公務人員組織工會之權利，雖能依「公務人員協會法」組職公務人員協會，但公務人員協會組成有諸多限制，且協商事項有限，無法締結團體協約，無法發動爭議行為，其集體勞動三權均受到限制或禁止，難以保障公務人員勞動權益或促進勞動條件。

綜上所述，要改善基層警察勞動權益，並非僅是改善勞動條件或開放組工會即可

促成，更需進一步改變整體職場勞動文化，建立屬於基層警察的集體勞動意識，使其將對自身勞動條件的懷疑轉為爭取權益的動力，並試圖建立框架性勞動規範，並讓基層警員有更直接公平參與勤務規劃的管道，改善警政官僚的勞資關係，方有可能落實保障警察勞動基本權。

貳、威權陰影下的警察社會

然而若嘗試改革警察勞動問題，將遭遇諸多障礙。筆者過去透過機關內部管道反映，難以獲得回音，幾乎無法有陳述意見的機會，甚會遭到上級的非難；若要藉由外部管道，如透過民意代表、組織人民團體，亦受到許多阻礙，警察同仁亦對之抱持存疑，組織活動受到高層壓力、向基層同仁遊說也難以獲得實際支持。

縱使周遭同事經常抱怨工作勞累，但又對於爭取權益裹足不前；縱然知道上級命令不合理，但仍就屈服於壓力，甚至若有人公開反對，反會遭受同事批評，視為破壞團體和諧。在臺灣民主化的歷程，警察依然活在過去威權時代，無法實現組織內部的民主化，也缺乏相應的公民社會意識。

警察養成教育對於警員人格塑造極為重要，高等教育是培養社會意識與公民素養重要的社會化階段，也因此臺灣許多重大社會運動均由大學校園發展。但臺灣警察並未經歷這個過程：講究階級分明的準軍事化警察教育，要求學員服從權威者，以階級權威建立的管理系統，員警並非因為命令合法合理而服從，而是因為命令者的官階。我國警察教育並非培養人權法治守護者，而是以軍事化管理製造服從上意的工具，員警不是以學識充沛、而是以誰最聽從命令為優，孕育出思考僵化、專業有限的基層員警。時常見到警察違法爭議，員警大多以「照上級指示」、「同事都這樣做」回應，突顯我國警察對於社會多變的反應不及，以及現行警政制度無法達成社會對警察之期望。

缺乏公民素養與專業培養的教育訓練，讓警察極度依賴實務經驗的傳承，形成森嚴的學長學弟制，也因此警界文化深深影響了體制內的每一個人，而緊湊的勤務制度

又讓警察無力經營自我，使警察的價值觀與世界觀趨向一體，缺乏思辨批判能力，無法對自身的處境產生質疑，除了加劇過勞的狀況，也讓警界更為保守封閉，外力難以介入。

警察養成教育、管理模式、工作性質，形成極為封閉、以達成上級命令為核心的組織文化，其組織運作亦欠缺人性思維，即可輕易要求基層員警為公益犧牲，基層員警缺乏向上反映的管道。結合上述因素，使警察無法發現自身勞動問題，勞動意識難以凝聚，

筆者希望從自身工作職場開始關注，從基層員警職場現狀探索警察未來出路。使我國警察政策符合現今時代潮流，同時保障勞動權益、增進警察行政效能。希望從勞動權保障之觀點進行研究，透過此研究整理當前警察勞動問題，並對現有勤務規定進行檢視，探討勤務編排的影響因素，並了解基層員警對於勞動權益的認知，由勞動議題對警察進行社會分析，以對未來建構警察勞動法制與落實集體勞動權有所助益。

第二節 研究目的與研究問題

壹、研究目的

基層警員全年無休，工作內容包山包海，無論是從工時長度、變形工時、工作風險各方面觀察，均顯示其過勞問題，但因其不具勞工身分，又為特殊公務人員，其勞動權益容易遭到忽視或犧牲。

而警察對於社會發展影響深遠，其工作內容關乎人民基本權保障，以及各種社會安全與秩序的維持，若是遭遇不當勞動行為，不僅是員警自身與其家庭受害，更有可能導致公共利益或人民權益的損害。

然而回顧有關警察勞動之研究，多從組織管理、人力資源等觀點出發，探討警察勤務與警察任務遂行、人力應如何運用，或以警察工作壓力或情緒勞動為研究主旨，

並未探討過勞問題的背景成因，也無系統性的研究警察勞動問題。

若我們一直將警察視為特殊公務人員、進而認為可排除其勞動保護，將會使我們無法發現警察勤務對於個人身心、乃至於其社會角色的影響。若警察沒有人權，也無法理解人權的核心價值，自然也無法保護人權，那將會離我們理想的警察任務實踐更為遙遠。

因此，本研究將重新檢視警察任務的本質，找出警察的核心工作內容，檢討現有勤務是否符合其理念。並以勞動社會學與「尊嚴勞動」理念檢視現行警察工作內容，將其與警察法學、警察行政學之理論實務整合，探討勤務對於警察個人與社會的影響，調查基層員警對於勞動權益的認知，探討制度、文化對於警察勤務與思維的影響，從勞動議題對警察進行社會分析，建立警察勞動與社會關係，以對未來研擬警察勞動法制有所助益，並建構促進良善社會與尊嚴勞動之警察勤務。

貳、研究問題

根據以上研究背景與目的，提出研究問題如下：

- 一、影響警察勞動條件之因素為何？基層警察對自身勞動權的認知與想像為何？
- 二、警察組織文化如何影響基層警察勞動權保障與勞資關係？
- 三、現行警察法制政策如何影響警察勤務運作？勤務模式是否有其必要？如何兼顧人民與警察權益？
- 四、如何將尊嚴勞動置入警察體系？實務上的障礙為何？

第三節 研究範圍與研究設計

本項研究主要以基層外勤警察勤務為研究對象，調查其勞動條件及勞動意識，以普遍了解警察勞動問題；並分析警察勤務的法理基礎與實務內容，評估現行警察勤務

內容的合理性與必要性，以確立警察核心工作內容，進而檢討不必要之警察工作；最終再以「尊嚴勞動」之理念檢視警察勞動現狀，以勞動社會學觀點重新認識「警察」此一職業群體，探討警察勞動保護的可能。

壹、基層外勤警察

警察機關業務繁多，以致雖同名為警察，工作內容、勤務方式卻有相當差異。參照警察勤務條例第 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。」雖然警察區分多種專業警察，但一般勤務仍以著制服的行政警察為中心，同法第 7 條亦寫明：「警察分駐所、派出所為勤務執行機構」故現行勤務的實際執行者，大多仍由派出所員警負責。

然而在實務上，外勤警察並非僅有派出所員警。許多制服員警是在專業警察機關擔服一般性勤務，如航空警察局、保安警察總隊等；亦或如刑事警察，平時著便服並以刑案偵查為主要業務，但仍需照勤務表輪服值班、備勤、地區探巡等勤務；派出所中也並非全部都是外勤基層警員，亦有單位主管或未輪服勤務的內勤員警。若要了解警察勤務對於基層警察各種層面的影響，以建立警察的勞動社會關係，必須先明確研究對象的「基層外勤警察」。

然對於「外勤警察」，警察機關亦無明確定義。尋遍公開予員警查詢之法規資料，僅有「臺中市政府警察局外勤員警超勤加班費申請及審核作業規定」第 2 條有對外勤員警做出定義，「配置於勤務執行機構之員警，並依勤務分配表輪服勤務且實際執行者(含各專屬勤務之偵查隊、交通分(小)隊及警備隊)。」，本研究亦參考此一定義界定研究範圍，這也是警察實務工作者一般對於外勤員警的定義。

而基層員警為經過公務人員特種考試(一般)警察人員四等考試，分發至各警察機關擔任警員、隊員者，敘警佐官階，相當於公務人員委任職等，因階級章為一線三星，俗稱「一線三」。其為警察層級系統的最底層，承擔最為繁瑣的勤務與業務，其勞動權益受到層層剝削，本身幾無參與決策管理的空間；其受管理階層指揮監督，勞動過

程受到控制，是整個系統中勞動自主性最低的一群。若要尋找警察體系中近似於勞資關係勞方地位者，基層員警是最符合的群體。

為明確研究對象，本研究中基層員警為「全國警察機關陞遷序列表」中第十、十一序列之未擔任管理職之人員：警員、隊員、巡佐、偵查佐、警務佐。結合前述外勤警察之定義，將以實際在各派出所、警備隊、交通隊、偵查隊依勤務分配表輪服勤務之警員、隊員、巡佐、偵查佐為研究訪談對象，以理解基層外勤員警在警察體系中對自身勞動困境與勞動意識之想法。

貳、研究範圍

如前所述，基層警察遍及各警察機關，其業務職掌多有不同，如交通隊員專責交通事故處理、交通違規舉發，刑事警察以刑案偵查為主，其日常工作內容與警察勤務條例中行政警察勤務有明顯出入。縱使同樣為著制服的外勤員警，保安警察等專業單位與各縣市派出所警察工作內容也有相當差異，派出所警察除擔服各項勤務、維護轄區治安，亦需處理民眾報案，無論勤務業務皆比專業單位警察更為繁雜。

而同樣是派出所警察，也會因轄區面積、人口數、警民比例、地方特性等因素有不同繁雜程度，亦有不同的工作重點。如同樣依「臺北市政府警察局勤務實施細則」規劃、執行勤務之機關，2018 年受理 110 報案次數最高的中山分局多達 136,636 件，而最低的文山第一分局僅 29,166 件（臺北市政府警察局，2019：192-193），顯示同為派出所警察，其勞逸程度亦有差別；又如臺中市大甲分局轄區平時較其它分局單純，但大甲媽祖遶境進香時，其員警勞動程度將會超過其他地區，亦是一例。

本項研究為確實掌握警察實務工作繁雜程度，將以派出所為主要研究對象，訪談所屬基層外勤員警，並盡可能完善不同屬性樣本；亦有訪談專業單位基層外勤員警，此類單位雖然未有與派出所相同之勞動密度，然其因為所屬機關文化更為封閉，基層員警受控制程度甚至超過派出所員警，近年員警於勤務中猝死事故頻發生於保安警察總隊，引起諸多勤務編排爭議，研究此類機關將能協助釐清警察組織文化對於勤務的

影響。

具體研究結構將逐層解析「警察在忙什麼」、「警察為什麼要這麼忙」、「警察該忙什麼」，並從法規命令、社會關係、組織文化各個面向影響警察勤務的因素，以勞動學與社會學理論分析傳統警察行政問題。

參、研究方法

一、文獻分析法

文獻分析是一種質化研究方法，藉由回顧、解釋或解析既有文獻，以得出其中意義與經驗知識。文獻可以為官方文件、著作、統計數據等，是一種獲取經驗資料的低成本方法，將其與訪談和觀察資料結合，能有效減少差異並確立信度；然而也必須考量作者的主觀性或偏見，或者文獻的原始目的或受眾，以確保文獻的真實性與可靠性（Bowen, 2009）。

本研究除回顧警察勤務的意義與目的外，亦嘗試將社會學與勞動學之理論帶入既有的警察學理論，並重新以社會分析法探討警察勤務，以執勤者立場研究其中的社會關係與對執勤人員造成的影響，去除過往以組織角度的行政學觀點，改以人為本的勞動社會學觀點檢視警察群體。

為完成上述目的，本研究將蒐集現有的警察勤務文獻，包含法規、法學論述、歷史紀錄、官方解釋、統計資料、國際勞動公約與職業安全研究，以及各國對於警察任務與勤務之規範，除了進行釋義外，亦要以比較研究之方法釐清勤務之本質，比較臺灣警察勞動條件與國際之差異，並從中歸納出警察尊嚴勞動的規範性架構與具體操作方法。

二、參與觀察法

參與觀察法的主要特徵是研究者成為被觀察團體中的一員，一方面為參與者，另

一方面為觀察者。此種觀察法較能夠觀察的團體的自然現象，並體驗團體的事件，也能減少被觀察者的防衛心理。研究者可以規劃不同參與程度的角色，如做為參與者的觀察者（Observer as participant）與身為觀察者的參與者（participant as Observer）（Marshall & Rossman, 2011: 142-143）等，或是完全融入被研究群體，讓人覺得為純然的參與者而非研究者（林秀雲 譯，2016：449）。

參與觀察的問題是可能會影響正在研究的事件，或對團體與決定過程產生變數（林秀雲 譯，2016：450），研究者若積極主動介入事件，可能會因積極互動的情感而歪曲其觀察能力，使研究失去客觀性；但比起純粹的觀察者，完全參與觀察者能更好得意識交流互動的細節，對於自我觀察更為有利（Schwartz & Schwartz, 1955: 350）。另外的問題為，如果是研究社會結構中的權威與權力關係，那可能會因為正處於這個權力關係使其無法看到真實情況（Schwartz & Schwartz, 1955: 351）。

因筆者已在基層外勤警察職場任職數年，故本研究也有大量部分取自個人經驗。加以警察職場具有相當封閉性，對非警察人員抱持一定警戒心，若以傳統調查方法，觀察對象容易有防衛心理，而管理階層也會基於隱惡揚善的心態修正環境而難以呈現真實情況。筆者同時兼具研究者與勤務執行者，將使研究結果更能反映真實警察職場狀況，而為避免研究結果過於主觀，也結合文獻研究與深度訪談，以呈現警察勤務的各種面向。

三、深度訪談法

質化訪談有概略性的主題，但並不是必須使用特定字眼或順序，本質上是一種對話，訪談者為談話設定大方向，理想上讓談話者暢所欲言（林秀雲 譯，2016：481）。訪談者必須具備引導談話方向的技巧，但不能過度干預受訪者，要扮演傾聽的角色，並同時思考其中的資訊。深度訪談的優點是比其他調查方法能獲得更詳細的資訊，並使對象更願意接受調查。但也存在一些缺點：參與者容易限於偏見、可能會相當耗時、訪談者必須要有相關訪談技巧、結果不具普遍性（Boyce & Neale,

2006: 3-4)。

本研究使用深度訪談法，目的是為了解勤務對於相關人員的具體影響，此外還有警察工作如何影響其生活與價值觀，包括警察文化對其人格的形塑，以及其對於警察尊嚴勞動的想像；蒐集其他關係人的訪談資料能避免參與觀察法過於主觀與片面的資料，以作為文獻研究的實證補充，使我們確認理論與實務的差距。

本研究訪談對象為：

(一) 基層外勤員警

訪談主軸以勞動狀況調查、對現行勤務看法、警察文化對其影響、職業安全與集體勞動權為主，藉此了解勤務執行中的困難、勤務編排的意見、對合理勞動條件的想像，整理當前勤務問題，並探討警察尊嚴勞動的框架。

(二) 基層外勤主管

基層外勤單位主管實務上為各單位勤務表、輪班方式的規劃者，且需有固定時數的督帶勤，同時承受決策與面對基層的壓力。訪談重點為輪班方式與警力運用為主軸，探討輪班制度安排上的難處，以及基層單位面對組織壓力與階層管理的問題。

(三) 單位排班人員

雖然在規定上單位主管為勤務編排者。但實務上各外勤單位多有內勤人員負責勤務表編排與勤務成效統計，因其同時具有基層外勤員警與勤務規劃者的身分，對本研究了解規劃與執行的落差甚為重要。訪談以勤務編排為主軸，了解勤務編排與警力調度上的困境，並探討各項勤務的效益與必要性，以及合理勤務制度的可行性。

由於警察的特殊工作性質與其職場文化，使其不容易透漏對制度的觀感與具體想法，且訪談內容涉及個人生活與價值等隱私內容，故筆者先以立意抽樣方式選擇有意願接受訪談的基層外勤員警，並再以雪球抽樣連結其他有意願者接受訪談，以擴大本研究的樣本。

本研究訪談樣本年齡介於 25-60 歲之間，亦有女性受訪者，從警年資均在 5 年

以上，皆具豐富警察實務工作經驗，遍及全國各地之派出所，另有訪談專業單位如保安警察總隊、特殊任務警力、交通大隊、少年隊、刑事人員、鑑識人員經歷者，以確保樣本多樣性，使研究結果更能貼近基層外勤警察實務，並找出各警察單位共通之勞動問題。

表 1-1 本研究訪談對象一覽表

	代號	訪談日期	從警經歷
基層外勤員警	基層-1	2020年4月19號	北部派出所
	基層-2	2020年4月21號	南部派出所、北部派出所
	基層-3	2020年4月24號	北部派出所
	基層-4	2020年4月28號	南部派出所、北部派出所
	基層-5	2020年4月29號	北部特殊警力、派出所
	基層-6	2020年4月29號	北部交通大隊、派出所
	基層-7	2020年5月2號	署屬保安警察總隊
	基層-8	2020年5月3號	北部特殊任務警力、派出所
	基層-9	2020年5月7號	北部警備隊、派出所
	基層-10	2020年5月8號	中部派出所、北部派出所
	基層-11	2020年5月8號	中部派出所、北部偵查隊、派出所
	基層-12	2020年5月9號	南部派出所、北部派出所
	基層-13	2020年5月9號	南部派出所、北部派出所
	基層-14	2020年5月10號	南部偵查隊、北部偵查隊、派出所
	基層-15	2020年5月10號	南部少年隊、偵查隊、北部派出所
	基層-16	2020年5月11號	南部派出所、偵查隊（鑑識人員）
	基層-17	2020年5月18號	北部警備隊、派出所
	基層-18	2020年5月19號	北部派出所（巡佐）

（續下頁）

	代號	訪談日期	從警經歷
外勤主管	主管-1	2020年4月24號	北部派出所
	主管-2	2020年4月28號	北部派出所、中部派出所
	主管-3	2020年5月13號	南部派出所
	主管-4	2020年5月13號	署屬港務警察總隊
	主管-5	2020年5月13號	南部派出所
排班人員	排班-1	2020年4月21號	北部派出所
	排班-2	2020年5月8號	中部派出所、北部派出所
	排班-3	2020年5月29號	北部派出所

資料來源：本研究整理

在經歷 6 個月的蒐集、整理與分析後，完成共計 272,478 字的訪談摘要，對於了解警察職場問題可謂收穫頗豐，然也因資料量過於龐大，僅能篩選出有關本研究主題較為具體的內容做進一步研究，不免感到些許遺憾。

肆、研究架構

本研究流程分四步驟，首先為研究問題之確立，並進行相關文獻探討，回顧現有警察行政、警察法、勞動社會理論與相關研究，並比較現今各國法制、警察實務工作分析研究，其後選取樣本進行深度訪談，最後做資料彙整與分析，本研究流程如圖所示。

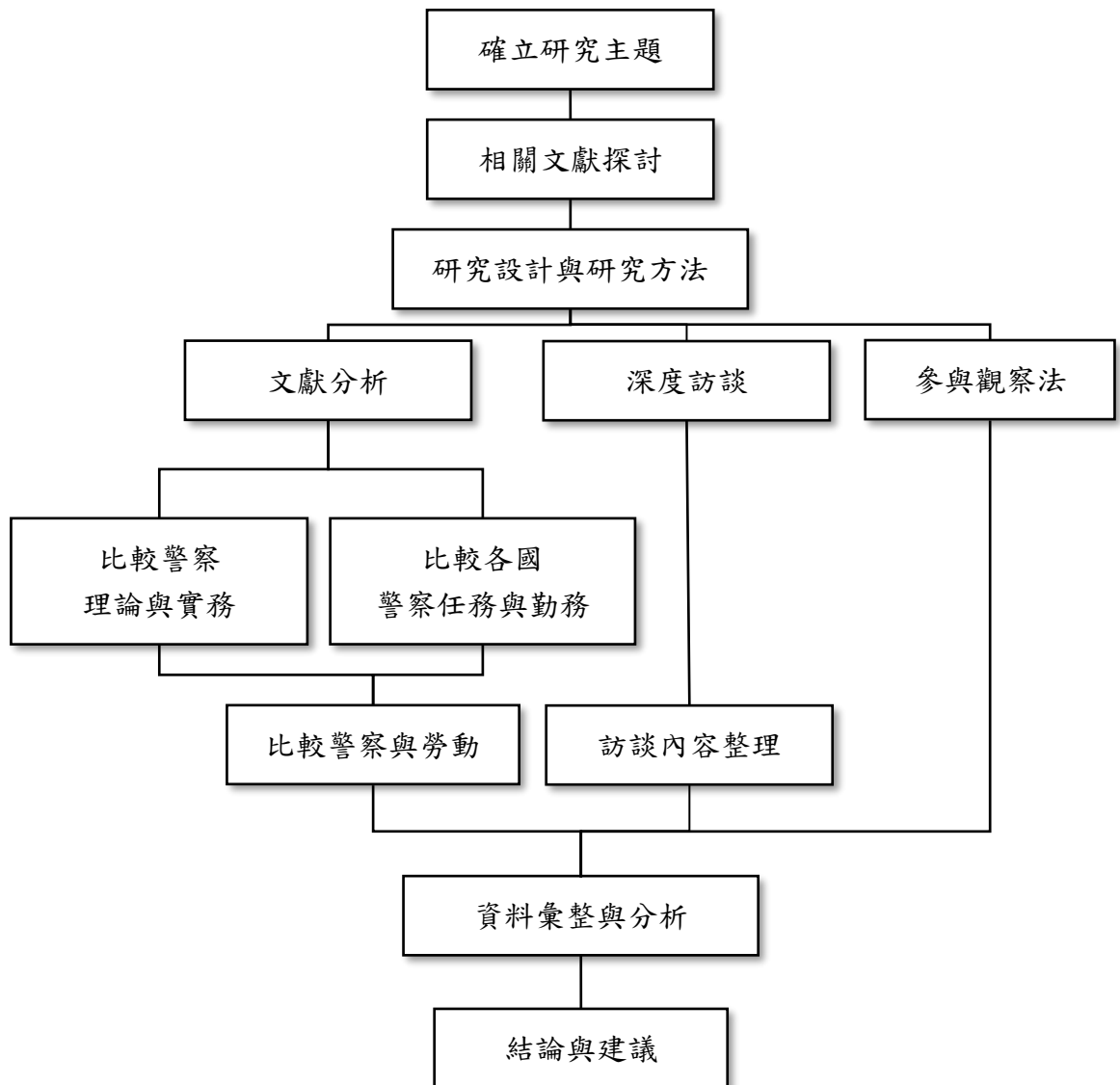


圖 1-1 研究流程圖

資料來源：本研究整理



第二章 文獻探討

本章首先回顧「尊嚴勞動」核心理念之相關研究文獻，以作為研究的核心主題，並整理本研究將探討的警察勞動問題；其次描述警察勤務之意涵，探討警察任務與勤務之關聯，並分析警察勤務之發展，以建立「合宜警察勞動」的研究範圍；最終將兩者科際整合，分析警察的勞動關係與實務問題，以建構本研究之理論基礎。

回顧國內有關警察勞動之相關研究，大多集中於情緒勞動（江守寰，2008；林水源，2012；洪敏哲，2016；洪琬茹，2016；孫于婷，2017；許家瑜，2019；郭志鴻，2013），或者員警的工作壓力（吳益欽，2016；楊川，2008；蔡宗憲，2017；鄭好平，2019；蕭啟東，2016；謝嚴，2020），有部分探討員警的勤務時間（林泰亨，2016），或從現行法制探討警察集體勞動權（莊自成，2019），或是針對警察勞動意識與勞動結社權為主之研究（馮佩君，2018），較少以整體檢視警察勞動與其社會影響之研究，且在勤務方面多是以機關行政考量出發，或以人力資源管理與組織理論探討，未從人性化與勞動學觀點檢視現今勤務制度。固本研究希望從基層外勤員警之觀點探討現今警察勞動問題，再以勞動社會學之觀點進行整體社會分析，從而建立警察尊嚴勞動之討論基礎，並進一步探討現今勤務與理論、規範之距離。

第一節 尊嚴勞動之意涵與相關研究

Max Weber（于曉 譯，2005）將勞動視為人的天職，當今社會人們花費三分之一以上的時間從事勞動，勞動成為我們生活的一部，甚至是全部。人們提供勞動力以換取報酬，以滿足生存各種需要。勞動除了為勞動者謀生活動外，也創造出勞動價值，從社會分工觀點來看，每個人的勞動付出都是構成社會整體發展的一部分（張晉芬，

2013：6）。從事勞動賦予勞動者社會角色，並構築勞動者的社會關係，綜上所述，勞動除了經濟層面、亦有其社會層面，足以影響勞動者的人格與價值觀，乃至社會結構的集體意識。

理想狀態下，勞動是將自己能力及創意具體化的過程，並能從中獲得尊嚴，達到自我實現的滿足感。然而在現今重視生產力與效率的經濟模式下，無論公私部門都以成本效益衡量一切組織活動，連帶將勞動者視為營運的資本，逐漸將其物化，勞動力被視為商品在市場販售。當連「人」的身分都失去以後，人性尊嚴更無可能實現。

〈聯合國經濟社會文化權利公約第 18 號一般性意見〉說明：「每一個人均有以工作使其生活獲得尊嚴的權利。工作權同時有助於個人發展和獲得所在群體的承認」。如何使人有尊嚴的工作也成為了重要議題，在 1960 年代德國便已提出「人性化的勞動環境」（Humanisierung der Arbeitswelt），希望能改善勞動條件以減少對勞動者健康的危害，進而提高對工作的滿意度以避免勞資衝突。然新自由主義下的去管制化與彈性化，以及經濟全球化導致帶來雇傭關係的轉變，傳統勞動社會面臨巨大的衝擊（林佳和，2014）。面對市場競爭的壓力，企業管理或國家政策還是會以滿足經濟發展為優先，進而犧牲勞工權益。

為確保人性尊嚴於勞動中的實現，國際勞工組織在 1999 年提出「尊嚴勞動」概念，並進而發表具體的策略目標，除了保障勞動者的權益外，亦能建構使勞工充分參與的勞資關係，以減少勞資爭議對社會的衝擊。2015 年 9 月 25 日，聯合國 193 個會員國通過了 2030 年永續發展議程的 17 項永續發展目標，引導國際社會於未來 15 年的行動方針，其中亦包含尊嚴勞動。

本節將探討尊嚴勞動之意涵，也將帶出當前勞動法令對公務員的規範，並延伸勞動社會學與集體勞動關係之相關研究，以鋪陳後續探討警察勞動之理論基礎。

壹、尊嚴勞動

「尊嚴勞動」（Decent work，或譯為合宜勞動）此一概念為 1999 年第 87 屆國

際勞工大會（International Labor Conference），時任總幹事（ILO Director-General）Juan Somavia 所提出之概念：「在自由、平等、安全、人性尊嚴的條件下，獲得權益受到保障、足夠酬勞、有社會安全保障及有生產收益的工作機會」，「尊嚴勞動是追尋個人尊嚴、家庭穩定及社群平和的核心」。聯合國經濟社會文化權利委員會 2006 年提出第 18 號一般性意見（工作權），說明尊嚴勞動為「重視基本人權以及勞動者在工作安全和報酬條件的權利，提供的收入能如《經濟社會文化權利國際公約》第 7 條強調以維持本人與家庭合理生活水準，重視勞動者從業時的身心健康。」。其後國際勞工組織對此一概念提出四大策略目標：促進勞動權益、促進就業、促進社會安全保護、促進社會對話，並定義尊嚴勞動為「尊重勞動者權益及提供某些社會安全保護的工作」。

尊嚴勞動總結人類對於工作的理想：公平且足以維持合理生活水準的收入、職業安全的保障、對個人家庭的社會保護、表達對工作的關注、組織並參與勞動決策、促進個人發展與社會融合的美好前景¹。

除國際勞工組織外，聯合國大會通過之《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》當中亦有工作權保障之規範。

《公民與政治權利國際公約》第 22 條規範「人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會」，國家得因維護安全或公共秩序等理由以法律限制，並對軍警人員行使此權利加以合法限制。《經濟社會文化權利國際公約》第 7 條確保所有工作者均能獲得工作價值同等、維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水準之報酬，與安全衛生之工作環境，陞遷的平等機會、合理的休假與工時；第 8 條保障組織與加入工會，發起工會活動之權利。

2016 年聯合國發表〈第 23 號一般性意見：關於享受公平與良好的工作條件的權利〉詳細說明公約第 7 條之意涵，以及對於公務員的適用：「享受公平與良好的工作條件是每個人的權利，沒有任何區分」，「確保在中央、省和地方各級公務員…可以

¹ <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/>，（最後瀏覽日：2020 年 6 月 23 日）。

達到工作價值相等者享受同等報酬」，「在公部門，締約國應制定旨在實現平等特別是男女平等的僱用、升遷和解僱方面的客觀標準。公共部門的升遷應接受公正的審查」，「必須制定一定要遵守、不能以經濟或生產力理由取消給予或降低的（工時）最低標準。」，「如果國家是雇主，包括國有企業或由國家控制的企業，這點（尊重享受公平與良好的工作條件的權利）尤其重要」。

我國於 2009 年 4 月 22 日公佈《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》（兩公約施行法），將兩公約內國法化，使其規定具有國內法律之效力，據此應將兩公約中工作權保障也應落實於我國執行。

尊嚴勞動已成為普世價值，並為聯合國與國際勞工組織的發展主題，且同為公部門勞動者應享有之基本人權。直接明言公務員勞動權利之國際勞工組織公約如：

一、1978 年國際勞工組織第 151 號公約

此公約明言保障公務員的勞動結社，且「公務員與其他工作人員相同，均應擁有行使自由結社所必需之公民權利與政治權利，但必須遵守因其地位與其職責之性質而產生之義務。」至於是否適用軍警人員，則由國家法律或規章決定之。

二、1981 年國際勞工組織第 155 號公約

此公約為對職業安全與衛生之保障，且第 3 條規定：基於本公約之宗旨，「各類經濟活動」一詞係指僱有勞工之所有各種經濟活動，包括公共服務；「勞工」一詞包括公務員。

其具體行動包涵：

（一）雇主應保證只要合理可行，在其控制之工作與工作過程應安全思慮，不危及其所雇勞工之健康；必要時應提供防護服裝及設備，以免其所雇勞工發生意外事故，或對其健康發生不良影響。

（二）雇主應在必要時訂立處理緊急事故與意外事故之措施，包括急救安排。

(三) 勞工及其代表應有接受職業安全與衛生訓練之機會。

(四) 勞工應依法就有關其工作職業安全與衛生問題進行查詢或向其雇主提供意見；按照雙方之協議，此一過程應有外界技術顧問之參與。

(五) 勞工應立即向其主管報告其有理由相信即將危害其生命或健康之任何嚴重情況；直到雇主採取補救行動，如有需要，雇主不應要求該等勞工回到仍有危害其生命或健康之工作崗位上。

(六) 保障勞工不因避免危害採取應有行動而受懲處。

(七) 主管機關應以合適之檢查制度保證有關職業安全與衛生及工作環境之法律與規章能徹底施行；對違反前述法律與規章者規定適當懲處。

實際上，我們能將多數國際勞工公約內容涵攝公務員。在《關於國際勞工組織成立宗旨與目的之宣言》附錄即聲明「國際勞工大會確認本宣言所揭櫫之原則充分適用於所有人類」。而從各公約內容也可看出，對公務員之限制為「明文排除」，如第 130 號公約：「凡批准本公約之會員國可在其所送批准書隨附之宣言中說明下列人員不適用本公約之規定：…二、公務員」；第 154 號公約：「關於公務員之保障、國家法律或規章或國家慣例可決定本公約之特殊執行方式。」；第 157 號公約：「本公約不適用公務員之特殊計畫」等。說明勞動權利保障並非先天排除公務員，而是所有人都能享有之基本人權，僅得在必要時予以合理的限制。聯合國經濟社會文化權利委員的第 18 號一般性意見也指出：「工作權是一項屬於每一個人的單獨權利，也是一項集體權利。」

貳、勞動社會學

勞動社會學自工業社會學（Industrial Sociology）發展而來，起源於 Karl Marx、Émile Durkheim、Max Weber 等人對資本社會雇傭勞動的批判與分析。是以勞動現象中的「人」為研究對象，對其意識與行動，以及由此形成的社會關係、團體、組織、社會結構之研究（河西宏祐，2001），從工人權力的觀點出發，關心的不是組織效率

或管理者的有效管理，而是工人集體性的賦權、勞動的尊嚴與去異化的勞動(張晉芬，2013：11)。

Marx 於 1844 年《經濟學哲學手稿》(Ökonomisch-philosophische Manuskripte aus dem Jahre 1844) 中提出勞動的外化(Entäußerung)與異化(Entfremdung)，勞動成為對勞工來說不屬於他本質的東西，只有在勞動之外才感到自在，工作成為被迫的強制勞動，無法滿足自身的需要，這種活動是勞動者自身的喪失。勞工與自然、人性、勞動成果、生產行為、與其他人的關係都產生疏離(異化)，勞動不是為了自我，而是為了薪資；勞工的存在與生命成為商品與資本，因企業而存在，工作成為他的生活(Marx & Engels, 2009)。Marx 從勞動理解社會，並對社會結構進行批判，從而提出階級結構與階級意識。階級關係由生產模式決定，上層階級將自身階級意識灌輸被統治階級，使其處於自在階級(class-in itself)，對其階級地位缺乏自覺，也無集體性的認知，對於階級結構的認識屬於虛假意識，直到無法剝削才會發展出階級意識，進而發生階級衝突(Giddens, 1973)。勞動過程越合理化與機械化，工人越失去自己的主動性，便從而失去意志，將人的功能變為商品，也揭示將勞動者物化與非人化的性質(黃丘隆 譯，1989)。在資本社會只要是勞工，都是被剝削的一群，人的價值以其在市場中的地位而定。

Durkheim 的「社會分工論」(De la division du travail social) 探討社會組成與集體意識，集體意識為社會成員信仰與情感的總和，構成自身明確的生活體系。當社會有較複雜的勞動分工時，社會成員產生異質性，分工使社會成員間產生連帶感，會形成有機連帶(organic solidarity)，不同群體逐漸藉由分工相互依賴，在人際間構成新的權利義務體系，維持社會的運作(Durkheim, 1933)。

Weber 在《新教倫理與資本主義精神》(Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus) 探討資本主義的形成，從新教教義延伸將勞動視為天職(calling)的職業勞動觀念，對資本主義理性經濟發展有其因果關係(Weber, 2005)。Weber 重視理性、人的主觀意識與價值情感、從社會行動理解社會結構的研究路徑，對後世社會科

學有諸多啟發。

工業社會學重視廠場與工人的管理，勞動過程的控制為早期主要議題，如 Taylor 的「科學管理」，藉由「時間與動作研究」，制定最有效率的流程以提高勞動效能，Braverman 指出其主要概念為：（1）將工人技術與勞動過程分離，生產流程不再由工人控制；（2）將概念與執行分離，管理階層壟斷知識以掌握流程規劃，工人只需服從命令執行；（3）管理者壟斷權力以控制勞動過程的每一步驟（谷風出版社編輯部譯，1988）。最終工人將去技術化與標準化，成為機器的一部分而失去主體性。

另有人際關係學派（Human relations movement），其重視工作場所的社會關係、人的行無動機與滿意度對生產的影響。起源自 Mayo 等人的「霍桑實驗」，提出人際關係為生產過程的重要因素，生產力取決於社會關係與工作內容的觀點，員工受到激勵將會使工作更有效率，相信勞資和諧是廠場的正常狀態（張晉芬，2013）。人際關係學派與科學管理學派在某些觀點上互為對立，認為應更重視「人性管理」(humanistia management)，其主要概念為：（1）工人是「社會人」而非單純追求利益的「經濟人」，其社會與心理需求對工作效率有更大影響；（2）「非正式組織」的共同社會情感影響成員的行為；（3）管理階層必須傾聽下屬建立雙向溝通，以解決勞資衝突並提高員工滿意度（Mayo, 1933）。

早期工業社會學是以企業角度思考，在意的是如何提高生產力，將人力視為物資，傾向漠視工人的經濟理性，忽略掉階級衝突，並且僅呈現管理者的觀點（林宗弘 譯，2005），「人力資源管理」亦是從雇主的觀點，將工人物化為生產資源，重視組織效能與雇主管理權。在 1930 年代中期，研究者普遍使用「勞工關係」（labor relation）取代工業關係，從受雇者觀點研究勞動議題，討論集體協商與勞動力治理的方法（衛民、許繼峰，2005：17）。勞動社會學也在此開始發展，探討勞動過程的控制與異化，Blauner（1964）強調異化的心理層面，區分為無力感（powerlessness）、無意義（meaninglessness）、孤立感（isolation）、自我疏離（self-estrangement），個人的重要性被貶低，對勞動的意義產生懷疑，進而對工作場所與自我產生孤立感。

Burawoy (林宗弘 譯, 2005) 進一步分析資本主義勞動過程, 認為企業體制是「同意」與「強迫」的組合, 使勞工志願性的服從資方, 工人仍保有有限的相對自主性而非完全去技術化, 並藉由「趕工遊戲」(the game of making out) 等在資方建構下的工作模式取得對生產過程的參與感, 進而提升工作認同; 此外, 面對競爭市場的壓力, 使工人理性順服內部勞動市場的規範, 透過自我剝削以追求體制內自己的最大利益, 並對抗其他勞動者而非階級; 最後以制度化的衝突管理機制, 如申訴或集體協商化解鬥爭的可能。Burawoy 特別強調科層體制作為一種支配形式的意涵, 藉由「內部國家」的概念, 從競爭資本注意下管理階層與勞工的關係依照主人—奴隸關係的運作模式, 轉為賦予工人權利義務, 保護管理階層塑造與指揮勞動過程的壟斷性特權。經由自己「選擇」的苦中作樂, 深化了勞動者被宰制的地位 (謝國雄, 1997)。

從權力關係的角度來看, 勞動者並不一定直接受到管理階層的直接命令, 而是透過對個人身體的掌控與馴化, 利用規訓或處罰產生馴服的身體 (劉北成、楊遠嬰 譯, 1992), 相對自主性只不過是另一種控制的形式, 藉由規範使管理階級的意識形態內化勞動者, 並使其自我控制; 並以處罰表現出管理階級的權威。Hochschild (2003) 提出「情緒勞動」一詞, 指管理情緒與表達以符合工作要求, 管理階層事先決定勞動者要如何感覺及如何表現感覺, 甚至以訓練或規範使勞動者學習改變自己的感覺, 讓情緒操演成為真實感覺的一部份, 即所謂的「深層操演」, 讓勞動者自發的表現親切感或責任感, 達成「情緒的商品化」使企業獲利, 除了管理階層的直接監督, 顧客反應亦是一種監控手段。情緒勞動會使勞動者與工作場所的自我感到疏遠, 並導致情緒耗竭 (Emotional exhaustion) 與過勞 (Grandey, Fisk, & Steiner, 2005), 與個體真實情緒不一致也可能導致情緒失調 (Emotional Dissonance) (Hochschild, 2003)。

除了上述理論, 勞動社會學亦探討勞動價值與社會結構, 以勞動者為主體的社會研究, 對其社會地位或家庭生活的影響, 務實層面的研究範疇則涵蓋勞動條件、勞動組織、職業安全、勞資關係等。當代德國學界建構勞動學 (Arbeitswissenschaft), 其研究目的在於盡可能形成對勞動者最好的勞動條件, 「判斷進而形成人類的勞動」,

從「人性關懷」的角度建構有利勞動執行且無危害與障礙的勞動條件、提出有關勞動事項之社會相關標準、促進勞動者發展自我行為空間與人格，以「改看勞動生活、改善勞動條件、促進勞動世界的解放與進步」為目標導向（林佳和，2014），從勞動社會學之觀點看待警察勤務，將使我們重新檢視警察勤務的勞動性質，以及警察在勞動社會中扮演的角色。

參、集體勞動關係之相關理論

在法理上，勞動關係為私法契約關係，原則上應尊重私法自治與契約自由，但勞雇雙方之地位不對等，勞動者具有人格、經濟、組織上之從屬性，壓抑勞動者行使自由權（黃越欽，2012），個別勞動法對於勞工在勞動契約上之對等地位的回復仍有其侷限性，透過集體勞動條件的共同決定回復勞工人格的自主性，才是勞動法真正的目的所在（張鑫隆，2010）。在不對等的個別勞動關係中，面對握有人事權的管理階級、掌握社會資源的企業，勞動者個人難以與資方進行協商，地位不對等實際上等同破壞契約自由，必須藉由集體力量組成勞動者團體才得以對抗資方，而此種勞動者團體在我國即為工會。

勞工運動發展之初，工會受到嚴格打壓，然在 19 世紀中後，勞工運動造成的社會對立已然形成，難以再用法律禁止或壓制，容許工人有限度組織運動尋求利益滿足，反而紓解統治者協調不同社會利益的壓力，並能箝制資產階級與地主力量。藉由承認工會的合法性及團體協約效力，亦使工會某種程度放棄推翻資本主義體制的革命運動路線（林佳和，2014）。在其法制化的過程中，「團結權」、「協商權」、「爭議權」的保障已為各方共識，如日本國憲法第 28 條：「保障勞動者的團結、集體交涉以及其他集體行動的權利。」、德意志聯邦共和國基本法第 9 條：「保護並促進勞動與經濟條件之結社權利。」，即規範集體勞動權為憲法明文保障之基本權。

一、集體勞動權

集體勞動權俗稱勞動三權，並以集體勞動法規範相關權利：「團結權」保障勞動團體的組織與存續，避免國家與企業的干涉；「協商權」使勞資得以協約共同形成勞動條件，修正權力傾斜的勞資議價空間；「爭議權」保障工會的行動自由，使其有影響雇主經營的實質手段，以對勞資交涉產生壓力。集體勞動法除保障勞資雙方的權益外，亦是為了避免勞資爭議導致公共安全與秩序之危害，國家以法律限制私法自治的範圍，建立了勞資政三方共同參與的機制，此一領域隱含相當高的政治性（楊通軒，2015）。

團結權，在德國法稱為同盟自由基本權（Koalitionsfreiheit），勞動者為對抗勞動生活之社會對手（資本），以「維護與促進勞動集經濟條件」作為結社目的，被視為一特別基本權（*besonderes Grundrecht*），保障其協約自治，與一般結社自由有本質上的不同（林佳和，2007），同盟自由除了行使對國家與資本家的防禦權外，更有促進勞動生活社會自治的任務。在我國法制以工會為主體，代表勞工與雇主進行協商，以形成集體勞動條件，或行使經營管理的參與權。

團體協商為形成集體勞動條件的主要方式，並簽訂團體協約以維持勞資秩序。團體協約具有債法效力與法規範效力，對協約關係人勞動契約內容有直接性與強制性，並使雙方當事人有維持和諧與敦促義務（黃程貫，1997）。團體協商使勞方有機會影響工作場所的規定，除改善勞動條件外，亦給予勞動者表達意見的機會，從而使其獲得一定的勞動自主性而獲得人格尊嚴，以勞資自治形成適用個別產業的勞動制度，而在協約簽訂後雙方有維持和諧之義務，也可避免勞資衝突的可能，以避免對社會與經濟的損害。團體協約可謂集體勞動關係行動之核心，甚至說集體勞動權之目的在於締結團體協約亦不為過。

然而團體協商並不等於締結團體協約，有學者會再將其細分為「團體交涉權」與「協約締結權」，此種交涉是一種請願而非締結協約的權利（中山和久，1963）。特別是公務員，受限於公法上職務關係與勞動條件法定主義，其協商權多會受到限制，縱使能就勞動事項進行協商，也不一定能締結協約。如日本非於行政法人與公營事業

任職之公務員，雖能進行團體協商，但不能締結協約（國家公務員法第 108 條之 5 第 2 項、地方公務員法第 55 條第 2 項）；地方公務員得在法規範圍內締結書面協定，但不具法規效力，只能要求雙方以誠意與責任履行（地方公務員法第 55 條第 10 項）。

爭議權又稱勞動鬥爭權，或稱集體行動權，係勞動者為改善勞動條件，基於勞動關係根本的「勞務—報酬」展開，藉由破壞生產秩序對利害關係人產生壓力，勞方藉罷工、糾察線、按章工作等影響資方經營活動，資方也能用鎖廠做為對抗手段。「罷工權之存在，一方面固有有效解決勞資糾紛，確保勞工權益之消極功能；同時，他方面也有促使僱主將勞工合法權益，逐一付諸實施，消弭勞資糾紛於無形，合理推動社會發展之積極功能。²」，但鑒於爭議行為影響社會甚大，且雇主營業自由之工作權與財產權亦為憲法保障之基本權，故爭議權行使仍受一定原則拘束，如禁止過度、公正要求、公共福祉等（楊通軒，2015）。

現今法令對於個別職業的勞動三權有其限制，然而若要保障勞動者生存權，三種權利乃相輔相成缺一不可。若同盟自由未獲保障，將使工會容易遭其社會對手干預；無法進行集體協商，工會將失去其存在目的；若無締結協約權利，則難以確保勞資協商之成果；若無法行使爭議權，則集體協商無異於集體行乞（kollektives betteln）³，對等地位只是空談，將無實現勞資自治的可能。我們期待完整權利的公務員工會將有助於解決更多問題，然公務員工會在臺灣仍為法律禁止，機關也多會回應現已有內部參與機制而忽視，是以本文將研究重心放在當前警察內部參與機制的問題，有關公務員工會的討論將留待未來後續研究。

二、產業民主與共同決定

產業民主是一個工廠或產業中，勞資代表共同處理基本問題的程序或機制（衛民、許繼峰，2005：297），旨在除去由資方或管理者專斷，增進勞工參與企業的經營管

² 司法院釋字第 373 號解釋（劉鐵錚、戴東雄大法官協同意見書）

³ BAG 10. 6. 80-1 AZR 168/79

理⁴。有別於勞資對抗的集體協商，是以勞資合作方式決定廠場規範與勞動條件，強調勞資雙方的合作協調，其本質、架構均有相當差異。因勞工參與實質干預雇主指示權與經營權，多以法律明訂，如德國「企業組織法」(Betriebsverfassungsgesetz, BetrVG)與「共同決定法」(Mitbestimmungsgesetz, MitbestG)皆有規範勞工參與的原則。德國採用工會團體協商與員工代表會勞資合作的雙軌制(Duales System)，使勞動者在外部能以工會鬥爭路線對資方施壓，內部則有對公司經營的實質影響力，確實保障勞動權益。

表 2-1 集體勞動關係雙軌制之比較

勞資對抗	類型	勞資合作
憲法同盟自由	法源	企業組織法
同盟(工會)	主體	員工代表會/廠場會議
自由結社	組織性質	強制結社
形成勞動條件	組織任務	干預企業經營
跨企業	組織範圍	單一企業/廠場內
無或低度法律規範	法律規範	較高密度法律規範
鬥爭(爭議行為)	手段	共同決定
鬆散	司法形成	低

資料來源：本研究整理

勞工參與依程度差異可區分為數個層次，以下例舉：

- (一) 資訊權 (Informationsrechte)：員工代表有權向雇主要求資訊，雇主有告知的義務，但員工代表對雇主決定並無直接影響力。如 BetrVG 第 80 條 (2)，得要求雇主告知公司員工工時與工作內容等。
- (二) 諮詢權 (Beratungsrechte)：雇主必須徵求員工代表的意見並進行討論，

⁴ 林佳和。〈勞工董事在共同決定制度中的角色〉，<https://www.mol.gov.tw/media/3810651/勞工董事在共同決定制度中的角色-林佳和.pdf>，(最後瀏覽日：2020 年 4 月 21 日)

但當勞方意見無法拘束雇主。如 BetrVG 第 90 條，對設施、技術、工作流程的改變必須向勞工代表會進行諮詢。

(三) 拒絕權 (Zustimmungsverweigerungsrechte)：員工代表會能拒絕同意某一項措施的施行，能直接影響雇主的指令，但僅能阻止而無法參與制定。如 BetrVG 第 99 條 (2)，對符合某些要件的不當人事安排，員工代表會可以拒絕同意。

(四) 共同決定權 (Mitbestimmungsrechte)：勞方代表能提出自己的意見，積極參與營運事務，決策必須由勞資共同決定通過才能實施，勞資意見不一致時，可請求事業單位內的仲裁委員會(Einigungsstelle) 仲裁或訴請法院裁定。BetrVG 第 87 條規範勞資雙方共同決定事項如工作規則、工時分配、延長工時、休假安排、績效評核方法、職業安全事項等。

(五) 勞工董事 (Arbeitsdirektor)：董事會必須有勞工代表，為企業經營層次之參與，其必須帶有社會良知 (sozial Gewissen)，在勞動與社會事項盡可能顧及勞方利益 (楊通軒，2015)。在 MitbestG 中規範勞工董事的產生程序、代表比例與職權等事項。

勞工參與在實務中有許多不同的形式，在我國法律明文中有勞資會議、職業安全衛生委員會、職工福利委員會等，但我國勞資會議係依據勞資會議實施辦法，在法律層次上即不如德國法，其本質上一種勞資諮商制度⁵，其決議除勞基法規範需經勞資會議同意事項外，對雇主並無強制拘束力，相當於德國共同決定中的諮詢權，尚無達到共同決定之層次。而我國勞工董事目前僅有國營事業依國營事業管理法第 35 條設立，由國營事業主管機關聘請工會推派，並非如德國採員工選舉方式產生，且依然維持勞動關係，除利益衝突外，尚有法律身分競合問題 (楊通軒，2015)。

我國現行勞工參與制度，顯然仍無法使勞工實際影響雇主經營管理決策，難以修復勞資權力地位的不對等。理想中的勞資合作除了保障勞動權益外，更有促進產業內

⁵ 行政院勞工委員會民國 90 年 03 月 13 日台九十勞資二字第 0009391 號函：「勞資會議是為協調勞資關係、促進勞資合作並防患各類勞工問題於未然而制定的一種勞資諮商制度」

部民主，使勞動者人格自我發展的促進意義，並能使企業決策考量勞動者觀點，藉由與勞動階層高通而提高經營效能與產出品質，達成勞資和諧。而在許多人認為難以想像對抗，因此嚴格限制勞動者集體勞動權的公部門勞動關係中，或許共同決定會是保障公部門勞動者權益的最大公約數。

第二節 警察勤務核心內容

「警察勤務乃警察機關為達成警察任務，對所屬人員做有效編組與工作分配，並運用工作方式，執行各種警察業務之活動」（陳立中，2007：17），是推行警察業務、達成警察任務的手段（梅可望等人，2008：219）。故警察勤務實際上為達成警察任務的實體措施，其內容與界限將隨警察任務而變動。

當前臺灣警察勤務最為人詬病之處，在於警察業務與勤務廣泛，單從警察法第9條觀之，警察職權包含協助偵察犯罪、保安、正俗、交通、衛生、救災、戶口查察等，尚有各種行政協助事項。2019年05月03日行政院答覆立法委員沈智慧專案質詢，統計仍有186種要求警察職務協助之事項⁶；舉凡妨害安寧、動物保護、司法文書送達等非警察本業工作排擠原有勤務，造成警察為執行這些勤務導致的工時增加與人力耗損。

因此在研究警察勞動問題前，「警察到底應該做什麼」、「什麼事警察不應該做」至關重要。如果我們能夠釐清警察核心工作內容，找出警察工作之界線，便可檢討不必要的勤務，從而使警察的勞動力獲得合理運用，將改善警察勞動條件。本節描述警察任務之意涵與目的，同時彙整警察任務之變遷，以界定實體警察勤務之核心領域。

⁶ 中華民國108年4月24日行政院院臺專字第1080088179號

壹、警察任務之意涵與相關研究

警察任務，指做為組織體之警察所應擔任之事務範圍（田村正博，2015）。行政機關各有其業務職掌，為達成其任務行使職權，以實現國家目的。「行政任務」（Aufgaben）指機關作用範圍，並限制機關僅得在此範圍活動，也為行政組織、公務能力、財務行政等次單元之前置項目（翁岳生等人，2006：242），亦為業務規劃與勤務執行範圍之基礎，若任務範圍過於概括，易造成機關間管轄之競合（李震山、蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，2018：63）。警察任務為警察機關之目的，其勤務規劃、職權行使均應以達成任務為前提。國家欲完成社會、文化、經濟目的，需先創造內部安全與秩序之環境（李震山，2002），警察便是扮演公共秩序與安全維持的角色。

而我國警察法第 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。」其中維持公共秩序、保護社會安全、防止一切危害為主要任務，促進人民福利為輔助任務。然僅從字面觀之，「公共秩序」、「社會安全」等用語欠缺明確定義，系不確定法律概念之概括條款，也因此警察行政範圍易受決策者之意擴張，只要有「危害」發生可能，便有警察介入空間，除使警察疲於奔命，也將影響人民基本權。學者林山田（1991：311）即認為「一切」與「促進人民福利」無異將警察任務擴張至政府或國家任務，使人民極易將「警察」與「政府」畫上等號。

相對於社會安全，公共秩序會是更為複雜的概念，薩克森-安哈特邦公共安全秩序法第 3 條定義公共秩序為：「在憲法秩序內，有關個人在公眾生活中行為的不成文規範，按一般觀念為公民營造共同秩序生活不可或缺的要件」，是價值觀及道德理念之綜合性規範（李震山，2002：178）。但我們是否能以國家強制力「將公眾共同生活納入正常有序之健全狀態，使社會圓滿安和、不發生紊亂」（陳立中，2007）？價值與道德具有時空性，隨著時代發展，許多傳統價值觀受到挑戰，婚姻自由、勞動爭議、公民不服從…這些是否為警察應守護之「正常健全」的公共秩序，也是近代警察權的爭點之一，學者李震山（2002：179）指出公共秩序之法律概念定義範圍過廣，

極容易忽略少數而屈從多數，且從前觀念未必適用至今。

蓋因警察權為國家高權行政，對人民具有強制力與拘束性，為避免其濫用而破壞法治原則，許多學者試圖定義警察權行使之界線，以防止警察恣意擴張警察權範圍而侵害人民權利。美濃部達吉提出「警察權界限論」，認為僅得為維持公共安全與秩序之消極目的而發動警察權，以除去對社會公共秩序之障害為目的，不應積極增進社會公共福祉；縱有危害，若在法律制度上有歸屬之其他機關，警察亦不應立即直接介入，此為警察補充性原則（梁添盛，2013），如《德國聯邦與各邦統一警察法標準草案》第1條：「其他機關不能或不可能適時防止危害時，方由警察執行之。」即屬此原則衍生之明文法規。

學者李震山（2002）認為現代警察主要任務可歸納為人權保障與治安維護，首要任務為危害防止，並提出危害防止之分配標準：是否在時間上具不可延遲性、是否經常使用強制力，若符合上述標準，應於立法之初規劃予警察機關。並非所有危害都屬警察任務範圍，危害防止職權亦非警察獨佔，若僅以執行力強弱作為分配標準，則警察機關權限與任務勢必擴增，引起諸多負面效應。

而「促進人民福利」此一任務，現實仍有諸多爭議，也是實務工作上容易造成業務混淆之處。行政學者認為此為積極性任務，如弱勢族群的協助與臨時救濟、人民緊急危難的援助，救苦救難的菩薩心腸應為警察本務（梅可望等人，2008）；法律學者多以警察補充性原則解釋，乃協助諸般行政之任務（陳立中，2007），協助一般行政機關活動，排除其障礙，而非直接以警察促進人民福利。

警察是否應該扮演積極照顧、服務人民的角色，猶如長期以來機關經營的「人民保姆」形象？諸多行政學者會認為警察機關具有普及性與便利性，適合積極提供給付照顧服務，Kennedy（1983: 42）認為警察具有被適合定位為服務人民機關的五種特質：系統整合的服務（systemic integration of services）、全面且可及的服務（comprehensiveness and accessibility of services）、客戶的難題為生活中的問題（client troubles defined as problems in living）、提供一般性服務（generic characteristics of helping

activities)、對於客戶服務的責任(accountability of service providers to clients)。然而若將警察視為積極的服務提供者,勢必會增加警察勤務與業務範圍,同時與其他行政機關功能重疊,更為本質的問題是,這是否為警察任務之一?

警察任務並非一成不變,當社會期待警察扮演何種角色,便會賦予警察不同的任務,梅可望等人(2008)認為警察不但有消極維持秩序的作用,更具有積極保障人權的意涵;法律學者亦不排除以法律特別授權警察為積極福利目的(梁添盛,2000)。然警察權本質為國家強制力之干預行政,與給付行政本質上有差異。若將本屬消極行政之警察行政加予給付行政,將有違國家危害防止行政之劃分,並侵蝕警察工作之本質(李震山,2002:123)。

貳、警察任務的變遷

警察一詞在不同時空具有不同意義,英文「Police」一詞可追溯至希臘文「Politeia」,原意影響為城邦居民生存福利事務,後傳入德國為Polizei,意指「共同事務良好秩序」(李震山,2002:4)。

早在有組織意義之警察出現以前,警察權便存在已久,西元前27年羅馬即設有praefectus urbi一職維持公共秩序,為在最高政治權力下兼具行政與司法功能之機構(梅可望等人,2008:27),並指揮都會大隊(cohortes urbanae),然其仍屬準軍事組織,而非專業化警察單位。

此一觀念發展至中世紀封建領主對封地與臣民的統治權,任命隨從處理安全、衛生、市場等公共問題,在此一時期警察為主權者控制社會秩序之功能,「警察事務」與「政府事務」意涵相似,警察行政及等於國家行政,其權力來自政治而非法律。警察功能與政治文化密切相關(梅可望等人,2008)

組織意義上之警察,具體形成於1667年法國國王路易十四任命Nicolas de la Reynie為警察總監(lieutenant de police),其任務為「確保民眾和特殊人物的安寧,保護城市的秩序」,同時具有司法與行政權,並授予其財政、組織自主權,甚至,並

自組行政團隊（林瓊柔，2010：105）。此為歐陸法系中央集權式警察體制的起源，警察被視為國家的代表，在中央政府控制下執法，具半軍事化色彩，此時警察任務包含政治、經濟與社會問題，消防、市容與衛生都是警察業務（梅可望等人，2008：28）。此時國家為伸張國權，藉封建時代之領主警察權，極度限制個人自由，以促進福利為名行干涉之實之典型警察國家（*Polizeistaat*）（李震山，2014）。

「Police」一詞於 18 世紀自法國傳入英國，很長一段時期專指法國等歐陸警察，在當時成為來自外來壓迫的象徵而不受歡迎（Oshisanya, 2020: 16）。其與英國傳統地方自治的志願性治安維持單位「Constable」有顯著差異，也說明此兩種警察組織文化與任務的不同。

現代化警政始於 1829 年英國，因工業革命衍生的社會問題，已非傳統警察制度所能處理。時任內政部長的 Sir Robert Peel 說服議會通過都會警察法案（*Metropolitan Police Act*）成立倫敦警察廳，建立全職給薪之專業警察。為避免警察成為政治權力迫害人民的工具，Peel 堅持警察為人民的觀念，以非軍事化的平民路線組織警察，並特意穿著藍色制服與著紅衣的軍隊區別⁷。

此時期歐陸國家仍以中央集權式警察制度為主，但受到啟蒙時代自由主義思想影響，人民對抗絕對主義之警察國家之權力，要求國家活動限於防制危害，僅有消極維持秩序之職能，即所謂「夜警國家」（*Nachtwächterstaat*）之思想（李震山，2014）。此時警察任務參照普魯士警察行政法：「為維持公共安寧、安全和秩序，並為排除對公共團體或其成員造成之危險，而採取必要措施，乃警察之職務。」此時國家行政進入法治國時期（*Rechtsstaat*），警察權力來自於法律，僅扮演在公共領域維持安全之角色，限縮原本的警察任務範圍。

但防止危害界線難定、救濟管道不足、制衡力量欠缺，警察干預權行使仍無所不在（李震山，2014）。尤其從民族國家主義發展出的極端國家統合主義，以促進人民福祉為由侵犯個人自由。集權主義國家下警察被用於控制社會與思想，以不確定法律

⁷ “WHY DO THE POLICE WEAR BLUE?”, <http://www.todayifoundout.com/index.php/2014/09/police-wear-blue-2/>（最後瀏覽日：2020 年 6 月 23 日）

概念的「公共秩序」、「促進公益」為由侵犯人民基本權，在納粹、法西斯國家政治警察尤其興盛。

戰後日、德等歐陸警察制度受到同盟國影響，德國以非納粹化（*entnazifizieren*）、民主化（*demokratisieren*）、非軍事化（*entmilitarisieren*）、分權化（*dezentralisieren*）重建構築警察制度（島田茂，2017：89），將警察事務歸各邦地方自治事項，最重要的是以脫警察化（*Entpolizeilichung*）限縮警察機關任務，將警察權分散於各行政部門，行政警察的核心領域為「秩序行政」，將任務限於狹義的保安警察領域（島田茂，2017：95），與公共安全與秩序、危害防止、犯行追緝無關的一般行政任務，交由一般行政機關執行。此時警察任務強調警察的社會性，公權力不應涉入私領域，僅需維持人民自由發展的秩序與安全。

然而在冷戰政治背景下，警察仍未完全脫離政治力控制，諸多國家賦予警察監控社會反政府活動權力，以維持政治秩序為任務。如美國聯邦調查局、東德國家安全部、日本公安警察、臺灣警備總司令部等，依然表現出警察的政治性，為政治權力提供服務。另一方面，社會運動與恐怖主義的興起，許多地區成立以抗制群眾運動為任務的專業警察單位，如英國地區支援小組（*Territorial Support Group*）、日本警察機動隊；或執行反恐任務與壓制武裝衝突為主的特殊任務警力，如美國 *S.W.A.T*（*Special Weapons And Tactics*）、德國第九邊防大隊（*Grenzschutz-Gruppe 9*）。

隨著國家行政發展進入社會福利國（*Sozialstaat*）時期，人民期待國家需積極提供福利與服務，重心由自由權保障移至受益權請求（李震山，2002），以實現社會正義為目的積極介入、限制個人自由以促進公益，有學者視之為「新警察國」時期（梅可望等人，2008：6），薩孟武（2006）則認為此時人民福利為人民決定、政府需依法律行政，其形式與警察國家有懸殊。然而在社會國原則下，民眾希望藉公權力積極保障私權，或要求政府促進新興基本權，如環境權、健康權、家庭暴力、動物保護等，警察開始介入傳統警察權界限外的私權領域。

另一方面此時進入新自由主義時代，公共行政學者檢討過去法治國時期消極的行

政效能，推動新公共管理（New Public Management），以追求效率，將公部門視作企業組織，引入市場機制至公共服務領域（丘昌泰，2014）。績效管理、服務導向、成本效益評估等措施被導入警察機關，各國開始發展社區警政(Community Policing)、問題導向警政（Problem-Oriented Policing），以主動式行政策略強化犯罪預防，要求警察主動介入社區指導民眾維持社區治安。同時更加偏重警察犯行追緝的角色，以績效管理評量警察工作成效，尤其在全球化、資訊化趨勢下，毒品、移民、網路犯罪、孤狼恐怖主義成為新興社會問題，也讓原本限縮的警察權有擴張趨勢，許多國家開始擴張警察預防犯罪的權力與行動，如跟監、監聽、錄影、調閱個人資料等，都將影響原有的警察勤務範圍與勤務方式。

參、比較各國警察任務

雖因警察任務會因時、地不同，難以一概而論，他國警察勤務方式亦未必適用於我國；但參考現今各國的警察任務法，或許能對於警察任務有更進一步的釐清，明白警察工作的本質，有助於我們劃清警察權介入的界線，並以此設定合理的勤務範圍：

一、德國

德國傳統警察法學，乃是賦予警察有防止危害的任務，在法律上賦予警察干預的權限（林明鏘，2010：171）。德國警察事務為地方自治事項，一般警察法之立法權屬各邦所有，然為德國聯邦內政部於 1977 年 11 月 25 日制定了《德國聯邦與各邦統一警察法標準草案》（MEPolG），以指導各邦警察法立法之範本。其第 1 條即規定：「警察之任務為防止對公共安全或秩序所造成之危害。」德國各邦大多將之訂於警察任務法內，如巴登-符騰堡邦警察法第 1 條：「警察的任務是在公共利益範圍內，防止危害公共和公共秩序的危險或來自個人和社區的威脅，並糾正對公共安全或公共秩序造成的干擾。」

觀諸當今德國警察法系，有其對於納粹時期警察權過度擴張的反思，貫徹其「脫警察化」政策，將警察任務限縮於公共安全與秩序之維持、犯行追緝與特定條件下的

私權保護等，強調自由法治國家「危害防止」概念，以法律限制國家及警察的干預權限；而非警察可採取一切可能的防止手段（林明鏘，2010：172）。

隨著恐怖主義與國際犯罪的發展，危害的多樣性與不可預見性使傳統警察法受到挑戰，警察任務與職權擴大為危害的事前預防，如巴伐利亞邦於 2018 年修正警察職權法，擴大警察執法及監控人民的權力⁸；另一方面，乃是對於「公共秩序」（*Öffentliche Ordnung*）的反思，其廣泛性與不確定性從戰後便受到了諸多批評，對不明確要件發動警察權有違法治國原則，亦有可能被政府將特定意識形態作為「公共秩序」藉由警察權強制灌輸予人民，或將少數意見排除於「公共秩序」外，從而侵蝕民主的價值（Denninger, 1968）。在此思潮下，許多人對公共秩序是否應為警察任務進行檢討，如不來梅邦警察法（*BremPolG*）便於 1990 年將公共秩序排除於警察任務外。綜上觀察，可見警察職權隨時代的變遷，但其維持公共安全之本質依然存在。

二、日本

明治維新後，「日本警察之父」川路利良參考西歐諸國建立日本現代警政，以法國中央集權式警察制度為核心⁹，不是以除去對市民犯罪，而是以防止對國、政府的犯罪為其首要任務（山中永之佑，2002：154）。戰前日本警察業務範圍廣闊，包括衛生、建築、勞動等均為其事務執掌（警察庁，2004）。而當時警察法學者如美濃部達吉等受德國公法學者 Mayer、Jellinek 影響，其警察任務法發展主要參考德國法制，探討警察權之約束，然而戰前法治主義未被貫徹，憲法上人權保障極低，行政機關縱無法律委任，亦可以行政命令限制人民權利自由（梁添盛，2000）。當時日本以「治安警察法」、「治安維持法」直接禁止人民集會結社與言論自由，甚至可由警察預防性拘留。

⁸ 戴達衛，〈警察國家的陰影：德國擴權警察法爭議〉，https://global.udn.com/global_vision/story/8663/3228444，（最後瀏覽日：2020 年 6 月 23 日）。

⁹ 原口泉，〈近代日本警察の生みの親・川路利良〉，<https://www.sankei.com/region/news/180727/rgn1807270003-n1.html>，（最後瀏覽日：2020 年 6 月 23 日）。

戰前警察建立的駐在所、派出所系統，使居民與警察在日常生活各方面發生密不可分的關係，以行政警察預防本質功能為核心，建立對國民日常生活極為細膩的監視與統管機構，並排除地方自治要素，使中央集權的國家警察得以貫徹，所承認的價值是國家防衛至上（山中永之佑，2002）。

戰後新憲法制定推行民主化，日本警察產生大幅變革。1947年12月17日公佈「舊警察法」，其核心理念為：地方分權、民主管理、責務限定（警察庁，2004）。其中「警察責務」近似我國警察任務，舊警察法第1條規範警察任務為：「國民生命、身體及財產保護，犯罪搜查，逮捕嫌疑犯，維持公共安全。」並嚴格限制警察活動僅限於法定範圍，以防止職權濫用。

然而舊警察法有效率不彰、地方經費困難等問題，使警察制度中央集權化的主張復活，最終在1954年6月8日公佈「新警察法」。在重新建立中央集權的警察制度同時，警察責務範圍也隨之擴張，現行警察法第2條規範之警察任務為：「警察之任務為保護個人之生命、身體及財產、預防及鎮壓犯罪、偵查犯罪、逮捕嫌疑犯、取締交通與其他公共安全與秩序之維持。」受日本傳統社會文化影響，相較於維持治安之傳統警察，日本警察除了執法外，同時有指導人民遵循社會規範的角色（鄭善印，2008）。

三、香港

依據香港法例第232章〈警隊條例〉第10條規定警隊責任為：「(a)維持公安；(b)防止刑事罪及犯法行為的發生和偵查刑事罪及犯法行為；(c)防止損害生命及損毀財產；(d)拘捕一切可合法拘捕而又有足夠理由予以拘捕的人；(e)規管在公眾地方或公眾休憩地方舉行的遊行及集會；(f)管制公共大道的交通，並移去公共大道上的障礙；(g)在公眾地方及公眾休憩地方，和公眾集會及公眾娛樂聚會舉行時維持治安；...」除了傳統警察權定義的公共安全與秩序外，尚列舉其需「協助執行任何稅務、海關、衛生、保護天然資源、檢疫、入境及外國人士登記的法律」、「管理及扣留流浪動物」等。

因香港警務處未公佈完全的警隊通例供公眾查閱，故我們難以完全了解香港警察在各項業務的職權與程序。然就其公開部分，可知悉香港警察職掌業務頗多，甚至包含按摩業牌照、臨時酒類販售許可、社團註冊等業務，顯示其警察仍占國家行政大部分的功能，諸多未涉及強制力行使的「廣義警察權」也由警察機關執行。

四、英國

1829年英國議會通過「警察法案」(Police Bill)，設立著制服維持治安之專業警察，被公認為現代警察的起源。然而英國屬海洋法系，未如歐陸法系有許多制定法為執法基礎(李震山等人，2018)，其警察任務與職責散見於各法律中，或由各警察機關依當地治安與服務需求規定，主要以保護公眾與預防犯罪為主。

現代警察之父 Sir Robert Peel 在創立英國警察時曾言：「警察是公眾，公眾是警察 (The police are the public and the public are the police.)」，故英國警察是以「公眾的一員」，而非傳統「統治權的執行者」觀念為基礎，並非源於對於權威的服從，而是來自公共合作，其權力來自於公眾的同意，故稱之為同意的警務(Policing by consent)¹⁰。

時至今日，Peel 所立下的執法倫理守則(the Robert Peel's 9 Principles of Policing) 依然為英國警察重要的執勤原則，其第 1 條揭示警察任務為「預防犯罪與暴亂，以取代軍事力量和嚴刑峻罰的使用。(To prevent crime and disorder, as an alternative to their repression by military force and severity of legal punishment.)」說明警察任務重在社會安全的維持，以作為軍隊的替代與司法的前置。在皮爾原則(Peelian)中，警察被視為「預防犯罪」(prevention of crime)與維持「公共安寧」(public tranquillity)的角色(Reiner, 2013: 163)。

¹⁰ “Definition of policing by consent”, <https://www.gov.uk/government/publications/policing-by-consent/definition-of-policing-by-consent> (最後瀏覽日：2020年6月23日)。

五、美國

美國警察制度為地方分權，警察任務由地方政府規定，主要聚焦於社會治安與人民自由權利保障(李震山等人,2018)。美國學者分析美國警察有四項主要任務(Gaines & Kappeler, 2014: 16)：

- 1、執行法律 (Law Enforcement)，如偵查犯罪、逮捕嫌犯；
- 2、維持秩序 (Order Maintenance)，如鎮壓暴亂、驅逐醉漢與乞丐；
- 3、提供各項服務 (Miscellaneous Services)，如協助迷路者、迷失兒童；
- 4、執行簡易規則 (Convience Norms)，如交通取締、指揮交通。

Goldstein (1977) 認為美國警察有以下任務：1、預防與控制對生命與財產之威脅；2、幫助受危害之民眾；3、維護憲法權利保障；4、疏導人車；5、協助需要照顧的弱勢者；6、解決衝突；7、找出可能影響個人、警察或政府的問題；8、創造並維持社區安全意識。

六、分析與比較

傳統歐陸法系警察中央集權色彩較濃，警察作為國家統治權的代表，其權力來自國家的授權。最早的警察任務相當於國家任務，幾乎所有國家管制措施都有涉入，而隨著人權觀念的普及與民主化發展，國家將非屬公共安全與秩序之任務分配予一般行政機關，實現分散警察權之脫警察化，並以法律明文規定警察任務防止警察權的濫用，現今任務著重整體安全與秩序的維持。在此歷史脈絡下，歐陸法系警察勤務與業務範圍較英、美警察廣泛，以利維持整體安全，其價值側重完遂國家任務。

英、美等海洋法系警察，其發展不同於歐陸警察，源於地方自治權行使，由地方政府編排夜間巡守，係基於地方需要而生，並未有國家組織的警力¹¹。其任務主要為執行法律、維持秩序、為民服務 (Wilson, 1968)，價值側重個人基本權的保護，保障

¹¹ “Watchmen and constables”, <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/laworder/policeprisons/overview/watchmenconstables/> (最後瀏覽日：2020年6月23日)。

市民生命、財產安全。

然而近年此兩種警察制度皆有向另一方發展的趨勢：海洋法系警察開始建立中央政府層級的安全部門，或是增強警察執法權力與對人民的限制，重視整體安全的維持。如美國在 2001 年通過的美國愛國者法案（USA PATRIOT Act），即擴張聯邦調查局等中央政府執法機構的權力，並鬆綁警察機關監控、蒐集資料的限制；另一方面，歐陸法系國家明文法令警察職權約束警察權力行使，落實警察除權化，如德國戰後區分傳統警察任務，將非屬公共安全與秩序的廣義警察任務交付予一般行政機關執行，並重視人權保障。

雖然在媒體與政府的宣傳中，時常將警察塑造為「打擊犯罪」的角色，強調其偵查犯罪的任務；或是將「為民服務」視為警察的主要任務。然而從制度上而言警察並非完全主導偵查程序，在實務層面來說，警察也並非完全處理刑事法律犯罪，面對更多的是價值衝突的社會問題，並以解決衝突或控制秩序為工作；警察所提供的也非社會服務，警察活動具有一定的強制力，甚至使用武力處理社會問題，「大多數警察工作暨不是社會服務也不是執法，而是維持秩序—透過正規程序以外的方法解決衝突與潛在犯罪」（Reiner, 2013: 166）。

警察任務依各地方的歷史發展、文化差異有所不同，亦會隨時代所演變，也因此影響其勤務的規劃與執行方式。然觀諸各國的警察任務，其核心概念仍不脫以保障人權前提下「公共安全」與「危害防止」，至於是否以警察權規範社會秩序或推行社會服務，學理與實務上仍有諸多歧義，警察權的擴張有利政府對於社會的支配，能以強制力完成國家任務，但也侵蝕民主自治的力量，形同以國家權力控制公民社會的發展，恐將導致「警察國家」復辟，應當謹慎限制警察任務的解釋擴張。

肆、臺灣警察任務與勤務解析

一、臺灣警察的歷史脈絡

臺灣警察有其特殊的歷史背景，除了國民政府的大陸式中央集權警察制度，亦

融合日治時期的殖民式警察制度，使其除有傳統歐陸警察組織外，亦有殖民時期為深化統治的散在制勤務。警察具有其時空意義，同時受政治文化等因素影響其社會角色，回顧臺灣警政發展的歷史，將有助於我們理解警察任務與勤務演變的脈絡。

（一）日治時期的臺灣警察

「警察」一詞於臺灣始於日治時期，日治時期臺灣警察除執行一般警察事務外，並輔助其他一般行政事務，為典型的警察政治（梅可望等人，2008：25），形成以警察為中心的行政體制。第四任總督兒玉源太郎任內擔任民政長官的後藤新平，以「生物學原則」進行殖民地統治，利用臺灣原有的保甲制度建立高密度的警察制度，達成有效的社會支配（渡辺利夫、朝元照雄，2010），並在臺灣各地廣設警察署與派出所使警察遍布各地。參考《臺灣總督府警察沿革誌》記載，警察事務包括戶口調查、衛生防疫、司法警察、違警處罰、隘勇警備、蕃人事務、風俗取締、專賣取締、思想取締等，即為後藤新平「萬能警察」構想的實現。警察不僅為指導者，更是實際監督執行的基層官員，也在人民心中建立「警察大人」的權威，總督府宣揚「南無警察大菩薩」的形象，極力強調警察度化眾生的力量，無論是社會需求與思想教化，無一不是警察管制的對象（江玉林，2009：13）。且警察具有「犯罪即決」的司法功能，可不經裁判由警察官裁決逕行處罰，在1904年實施此制度時，由警察官署犯罪即決案件數較法院刑事案件數高4.5倍（王泰升，1999：218）；加以「匪徒刑罰令」、「臺灣違警例」、「浮浪者取締規則」等嚴刑峻罰，甚至會有警察將匪徒逕予處決卻未被追究之情事，在1898年至1920年間，死於「討伐隊之手」與「逮捕或護送之際抵抗」者占有所有死亡匪徒的72.6%（王泰升，1999：240），形成以法律為名的暴力。

綜合上述來看，日治時期的警察制度，乃是藉由讓警察掌握保甲以控制社會底層，並藉此提高警察地位，讓警察成為兼具行政權與司法權的地方長官，後藤新平的警察政治對臺灣人民而言，擁有壓抑反抗（主權）、監控身體（規訓）、調節人口（治理）的權力作用（江玉林，2010：72），警察除了管理幾乎所有社會事務

外，亦有單方的制裁權力，甚至參與鎮壓武裝反抗的軍事行動，其實際為國家統治權的化身，「警察任務」與「政府任務」幾無異。

（二）解嚴前的臺灣警察

中華民國警察承襲自原有的中國歷史文化，並無為約束人民自成系統的警察，過往府州縣以上治安多與軍事制、特察制有關，使警察軍警不分，或者為統治者服務，警察執掌概括籠統而未有確切界限（賴淑卿，1989：104-106）。

戰後臺灣由國民政府接收，並進入「以軍領警」時期，自首任警務處處長胡福相至警政署署長羅張，長達 45 年間警察首長皆為軍人出身，其大致承襲日治時期警察制度，警察組織體系實施警管區制，勤務則保留日治時期散在制方式（梅可望等人，2008：26），主因在於大陸地區的警政並無太多發展，由於軍閥割據，中央規制軟弱，警察官制不嚴，任務界限不清（賴淑卿，1989：36），地方軍警不分，戰爭時期建警工作又幾乎廢弛，且當時國家仍處於戰後混亂期，實施接收工作的官員亦不足，政府必須沿用原日治時期警察系統維持地區治安。當時臺灣以「國防中心主義」為建警方針，配合整軍計畫制定建警方案（章光明，2013），然臺灣隨即進入戒嚴與動員戡亂時期，由臺灣省警備總司令部專司治安工作，警察機關的治安權責自此持續受軍政系統控制。

臺灣進入威權時代後，國民黨根據「以黨領軍」、「以軍領警」、「戶警合一」的架構塑造其位階關係，強化社會控制（陳純瑩，2007：51-52），警察治安工作皆有軍方參與，並由警察管理戶政以掌握社會動向，使國家權力能藉此深入社會。而警務處也積極加強警察訓政教育，實現「以黨領警」的思想，使警察扮演國家機器外圍的附屬角色（陳純瑩，2007：59）。「軍警一家」、「警民一體」等國家統合主義思想，至今仍在警察教育中傳唱¹²。

當時國家仍欠缺警察法，多是直接以行政命令規範警察勤務，其權力來自於國家統治權而非法律，所扮演的角色並非執法者，而是統治者的控制社會的工具。當

¹²〈警察進行曲〉之歌詞

時統治者蔣中正說明警察角色為：

「對於管轄區域內之住戶行人，除應盡力維持其治安與秩序外，即衛生清潔及行動態度，一切事項，尤應切實注意，負責糾正，方是克盡警察之責。¹³」

「警察是一般百姓的教師，一般國民都要靠警察來教導督率，要國民遵守法律，不做壞事情，不敗壞風化，以及維持社會秩序，統是警察的責任。¹⁴」

「余以為：警察者，人民之師保也¹⁵」

（鄭宗楷，1947：14-15）

此時警察的功能與其說是治安的維持者，更像是社會的監督者。警察為人民之褓姆、社會之導師、人民之公僕、國家之代表（臺灣省警察訓練所，1945），強調保護與指導民眾為警察的職能，並有積極增進公共福祉之作用（鄭宗楷，1947），但此實際上是以保護與促進為限制人民自由之藉口，乃典型警察國家之型態。戒嚴時期戰爭狀態下的警察負有防諜任務，人民社會活動均在其監控之下，仍以日治時期警管區為單位，並由求警員熟悉管區內生活、風俗、習慣、宗教信仰、經濟狀態等。勤務種類包含巡邏、守望、警衛、密行、看守押送犯人、火災消防、交通整理、風俗取締、營業臨檢、疫病防治、水上勤務（郭乃英，1945），此時警察任務為「治安與保防並重」，透過警察力量全面掌控民眾，防制動亂，穩定政局（章光明，2013），所辦事務雖不如日治時期多，但仍是行政權的核心（見表 2-3）。

表 2-2 戒嚴時期警察主管業務（節錄）

行政	(1) 戶口 (2) 交通 (3) 衛生（場所檢查、市容整理、污物取締等） (4) 正俗（風化娼妓、宗教習俗、遊藝賭博、出版查禁、營業事項等）	經濟	(1) 經濟調查統計 (2) 穩定物價 (3) 管制金融 (4) 協助稅收及公賣 (5) 查緝走私 (6) 保護生產事業 (7) 取締違反糧食管理、林業法令、非法販賣
----	--	----	---

（續下頁）

¹³ 1935 年 3 月 2 日電令

¹⁴ 1935 年 4 月 26 日在南京小營操場訓話

¹⁵ 1936 年 3 月對中央警校高級班畢業訓詞

行政		經濟	汽柴油
保安	(1) 民眾組訓 (2) 散兵遊民流氓取締 (3) 民間槍枝管理 (4) 社會調查 (5) 保密防諜 (6) 集會遊行管制 (7) 消防 (8) 災害處理 (9) 出入境管理 (10) 軍事動員 (11) 戰時警察業務	外事	(1) 外僑保護與管理 (2) 涉外案件處理 (3) 協助接待外賓與盟軍 (4) 在臺外國人調查 (5) 外籍公私機構調查 (6) 外國使館保護
司法	(1) 司法警察業務 (2) 違警事件處理 (3) 民事案件調解 (4) 政治犯罪偵防 (5) 社會犯罪偵防 (6) 協助司法機關保護管束、文書送達	山地警務	(1) 山地治安 (2) 山地管制 (3) 協助山地行政 (4) 組訓山地青年

資料來源：本研究整理自

台灣省政府警務處檔案清冊目錄，蕭碧珍編，2018，南投市：國史館臺灣文獻館。

臺灣警政發展史，章光明主編，2013，桃園縣：中央警察大學。

市容整理，戴俊德編，1946，臺北市：臺灣省警察訓練所。

衛生檢查，楊韶春編，1946，臺北市：臺灣省警察訓練所。

經濟警察，羅漢祥著，1949，臺北市：臺灣上海書報社。

警察與軍人間模糊的分界，長期受到軍政統領，使其在台灣警察文化中留下明顯的軍事色彩，並造成深遠的影響。軍人出身的警察首長會因為與層峰的特殊關係，能有效推動警政改革（章光明，2013：18）；然另一方面警政未能自主化，警察治安角色遭到抑制，其工具性色彩失去社會支持，弱化警察功能（陳純瑩，2007：63）。而在實體制度方面，其中之一是由軍事政戰系統發展而來的督察系

統，先進國家警察均無此制度（章光明，2013：19-20），我國一般行政機關亦無此系統，督察系統與受督導單位無直接隸屬關係，卻得以干涉主管的監督考核權，同時也造成警察考核浮濫的現象。

軍事色彩濃厚、軍警角色混雜、政治性質顯著、行政事務繁多，這是從日治時期一路以來皆有的臺灣警察特徵，在此歷史脈絡下，警察的角色除了傳統的治安維持者外，更被加上社會控制者的統治權工具色彩；而警察被賦予「教師」、「媒姆」的社會角色，也合理化警察積極干預人民的警察活動，持續至今仍影響警察活動；另外一個層面是過往長期讓警察處理各項社會事務，業務繁雜造成警察角色的模糊化，讓警察對自身任務產生疑問，也在諸多公共事務的處理產生「由警察來處理」的路徑依賴。此種組織模式塑造警察層級節制、封閉保守的文化，也對警察勤務運作有諸多影響，將於後續章節進一步探討。

二、當前警察任務與勤務

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。」關於任務的內涵已於前述。

而警察勤務條例為警察勤務制度之規定，相當於警察勞動基準規範：第 11 條規定勤務方式為「勤區查察」、「巡邏」、「臨檢」、「守望」、「值班」、「備勤」六樣，即為工作方式。第 15 條規定勤務時間之劃分：「每日勤務以八小時為原則，必要時得延長之」，即為工作時間。第 16 條規定勤務之時間分配：「以勤四、息八為原則…服勤人員每日應有連續八小時之睡眠時間，深夜勤務以不超過四小時為度。」即為輪班方式。

此外勤務條例第 7 條規定：「警察分駐所、派出所為勤務執行機構，負責警勤區之規劃、勤務執行及督導。」派出所員警為警察勤務的實際執行者，臺北市政府警察局勤務實施細則第 6 條規定：「本局警察派出所（以下簡稱派出所）為勤務執行機構，其設置應位於衝要地點置分局員、巡官、或巡佐為主管，指揮監督所屬員警勤務之執

行，並得酌情配置副管襄助之。」基層員警受主管（派出所所長）直接指揮監督執行勤務，其勤務規劃亦由單位主管為之（同細則第 38 條），惟實務上主管多數會指定特定員警編排勤務，俗稱「排班」。除此之外，分局、警察局為勤務規劃監督機構，並執行重點性勤務，然實際服勤務人員仍為基層外勤員警。

派出所勤務分配首先必須建立勤務基準表，作為派出所勤務編配依據，其建立由警察勤務規劃監督機構為之（梅可望等人，2008：236），然實務做法大都由熟悉單位運作的單位主管與排班設計勤務基準表，再交勤務規劃監督機構核定。

警察勤務為警察達成任務之實際活動，亦為警察實際提供的勞務。基層外勤員警雖以派出所為駐地，並非完全於辦公室辦公，除值班外均有可能外出服勤，警察工作場所並無固定，亦可能受上級指示派往轄區之外服勤。而雖有法定的勤務時間，然而常會因為實際需要而延長工時，或變更服勤時間，綜上所述，警察勤務的時間、地點、內容充滿高度不確定性。

也因為警察工作的特性，在勤務規劃上保留一定的彈性，法令規定也保留諸多「空白」，如勤務條例第 15 條：「每日勤務以八小時為原則，必要時得延長之」，並未對「必要時」有更多的說明與限制；又雖然規定了深夜勤務時間不超過四小時、每日應有連續八小時睡眠時間，然而「但有特殊任務，得變更之。」亦未對特殊任務有更多解釋，諸多不確定法律概念的名詞，賦予勤務規劃者高度的操作空間，使勤務規劃得以主管心意而定，也在實務上產生諸多問題。

而傳統警察行政學說並未對警察勤務的勞動層面有更多說明，其重點放於「將警力做最大程度的運用」，追求最大勤務效果（梅可望等人，2008），對於勞動力消耗仍停留在體力付出。故會認為運用工作豐富化、擔服靜態勤務能調節勤務人員精神體力（梅可望等人，2008），而忽略情緒勞動等因素。當前警察勤務規劃，主要還是以滿足任務需要與經濟效益為最大考量，服勤人員的需求通常會被忽視。

而實務上警察勤務也不僅有六項主要勤務，亦有許多特殊性或專案性勤務，如刑案偵查、特種警衛、機動保安警力、犯罪預防宣導、協助其他機關行政執行等，實際

上仍多由派出所員警執行，對於基層外勤員警亦是不小的勞動負荷。後續本研究將檢討各項勤務是否符合警察任務核心觀念，是否有其必要性，其執行方法是否符合行政目的及效益，以期對未來規劃合理勤務範圍提出建議。

第三節 警察勞動關係

長久以來因「特別權力關係」所忽視的公部門勞動，甚至是警察等被認為勞動權益應特別受到限制的族群，也開始受到外界質疑，被認為其勞動關係已不符合當代行政需求與社會發展型態（焦興鎧等人，2008）。

壹、特別權力關係的陰影

所謂特別權力關係，指為達成一定行政目的，國家以權威與人民建立「加強人民對國家從屬性」之關係（陳啟榮，2008）。在特別權力關係中，人民被吸收進入行政內部，不再適用一般基本權與相關法律原則保障，形成「無法之空間」（rechtsfreier Raum），其具有下列特徵（陳敏，2011：220-222）：

- 一、當事人地位明顯不對等。
- 二、得以行政規則限制相對人自由權利。
- 三、相對人之義務不確定。
- 四、對相對人有懲戒權
- 五、不適用法律保留且無法救濟
- 六、不適用權利保護。

特別權力關係理論發展於 19 世紀德國，起源於中世紀君臣之忠誠關係，使人民服從於公權力主體，我國亦繼受德國傳統特別權力關係，乃是學界與實務界公認的事實（湯德宗，1981：285），早在 1930 年司法院院字第 311 號解釋：「下級官吏對於

該管上級官廳，就其監督範圍以內所發命令，有服從之義務，不得援引訴願法提起訴願。」，就已說明我國公務人員的特別權力關係。「特別權力關係理論引入我國之初，自始就以教條（Dogma）的姿態出現，完全沒有任何說理，就支配了整個司法實務的操作。」¹⁶

特別權力關係建立於國家的權威，以權力而非法律約束相對人權，並非以行政契約或處分，而是以命令要求相對人服從，如公務人員、學生、受刑人等，均可因此被國家單方面限制其權利。國家將相對人吸收入內部，藉此形成由其支配的內部秩序，避免受到司法與立法權的制衡，從而保持其權威性。

晚近法律學者已揚棄特別權力關係，避免法治國原則遭受破壞，亦是保障人權，基於重要性理論（Wesentlichkeitstheorie），凡涉及人民基本權利之重要事項，皆需由立法者以法律規定之（陳敏，2011：224）。目前通說已肯定公務員與一般人民同樣享有基本權利，只是在行使上能在「公務員關係本質與目的必要之範圍」內，以法律限制之（湯德宗，1981：284）。

在我國法制上，也逐漸放寬對公務人員的限制，1984年司法院釋字第187號解釋，即首度肯定公務員的司法救濟權，其後續解釋中，如對公務人員身分或公法上財產請求權有重大影響，均認可其救濟權利。特別是司法院釋字第653號解釋許宗力大法官協同意見書明言：「乃本院解釋首次全面性地，並未設任何條件限制地揚棄特別權力關係。」其中亦對公務人員救濟權行使之範圍做出批判。至釋字第785號解釋，大法官徹底揚棄傳統特別權力關係的限制，全面開放公務人員提起行政訴訟權利，謂該理論近乎瓦解¹⁷。

當今法界以「公法上職（勤）務關係」描述國家與公務人員間的權利義務，國家對公務人員有照顧義務，公務人員對國家則有忠誠義務（司法院釋字第433號解釋理由書），公務人員依法享有身分保障權利，並對國家負有特別義務，其憲法上所保障之權利即因此受有相當之限制（司法院釋字第637號解釋理由書）。

¹⁶ 司法院釋字第653號解釋（許宗力大法官協同意見書）

¹⁷ 司法院釋字第785號解釋（許志雄大法官部分協同部分不同意見書）

綜上所述，特別權力關係理論雖在學理上已成為過去式，然而實務中，特別權力關係依然構築機關對公務人員的管理模式，雖歷次大法官解釋看似已突破特別權力關係對於公務人員的桎梏，然僅是開啟了救濟的窄門，解除對於公務人員訴訟權之限制，特別權力關係依然支配我國公務人員法制，規範公務人員的權利義務，大法官亦有所認識：

…保障法規定雙軌程序的設計，應該是受到傳統特別權力關係理論之影響，因此以基礎或經營（管理）關係為區別標準，而異其司法救濟機會。…保障法確實存在有對公務人員訴訟權之限制，而不是當然已經被後來施行的新制行政訴訟法所治癒。¹⁸

即使脫去「特別權力關係」的外衣，依然有「特別法律關係」、「特別身分關係」等論述，基於行政目的、整體利益或公務運作考量，以「特別規則」對相對人基本權為超過一般國民之限制（程明修，2013）。實際上依然賦予行政機關高度自由，以內部秩序之名任意限制公務員權利，立法者仍未予以制衡，縱使法律學者高呼「特別權力關係已然破除」，其陰影依然壟罩公務體系。

貳、公務人員勞動基本權與勞動關係

公務人員與國家既為公法上職務關係，自然與私法上勞雇契約關係有別。不具勞工身分之公務人員，在以往特別權力關係理論的框架下，自不會認為其勞動基本權應予保障，甚會認為公務人員既非勞工，則無勞動基本權，近代理論則認為公務人員任用為國家單方行為已過時，其亦提供勞動力以換得俸給，其勞務之公共性亦非公務人員所獨有（黃越欽，2012：149-150）。

然公務人員是否具有勞動基本權；縱使為有，則勞動基本權是否應予限制，仍有諸多爭議。關鍵在於公部門勞動的特殊性質，公共服務具有不可替代性，其亦非以營利為目的，使公務人員在勞務提供有其獨占性；且公務人員勞動條件多為法定

¹⁸ 司法院釋字第 785 號解釋（黃昭元大法官部分協同部分不同意見書）

事項，人事預算需國會審核通過，勞資協約自治將與民主政治精神產生衝突（焦興鎧等人，2008）。

我國實務發展亦可見歷史脈絡與學說爭議所生之混沌。如「公務員兼具勞工身分者」，黃越欽（2012：154-155）即認為係國家為鞏固特別權力關係不惜混淆法理，將其納入國家統合之產物。而公務人員的勞動基本權，因我國憲法基本權規範為德國威瑪時代之產物，內容簡陋，亦無直接對勞動基本權明文規範，究竟應以憲法第 15 條工作權、生存權、憲法第 18 條服公職權解釋，亦有爭議。司法院釋字第 491 號解釋文：「憲法第十八條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務之權利，其範圍不惟涉及人民之工作權及平等權，國家應制定有關任用、銓敘、紀律、退休及撫卹等保障公務人員權益之法律，用以規範執行公權力及履行國家職責之行為。」似將服公職權涵攝工作權，然而大法官解釋多認為服公職權係提供公務員制度性保障，讓人民參與公權力運作之權，與屬於自由權之工作權有本質差異¹⁹，如司法院釋字第五八三號解釋載謂：「人民有服公職之權，旨在保障人民得依法擔任一定職務從事公務」；而有學者認為服公職權中的身分保障權，亦包含勞動條件保障（陳敏，2011：1080），然通說之身分保障權係指非有法定原因及依法定程序，公務員不受撤職、免職、停職或資遣等處分之權利，並不包含積極權利（翁岳生等人，2006：324）。

然在此議題上，司法界並未明確說明公法上職務關係的具體內涵，其權利義務與管理原則尚未明朗，至今我國公務人員諸多權利義務依然以行政規則規範，考試院曾於 2011 年提出「公務人員基準法草案」，試圖對於公務人員人事法制建立共同基準，並整體規範權利、義務及應共同遵守人事管理事項，然至今仍未通過。

雖然有法學者認為公務員人事法體系已提供比勞動法更為周到的勞動條件保護，應不在勞動法保護目的宗旨之列（黃越欽，2012）。然綜觀學說關於從服公職權所導出的公務員權利，大多集中於身分與財產權保障，而類似工時、調動、職業

¹⁹ 司法院釋字第 715 號解釋（蘇永欽大法官一部協同一部不同意見書）

安全等規定，或如退避權與職業病等認定等，未如勞動法規範詳細，實際上難謂公務員個別勞動權已獲得保障，與其說是對公務員勞動權的照顧保護，毋寧說是以國家權力支配為出發點的勤務紀律，給予公務員的「恩惠」，並要求公務員對之「忠誠」，現有的公務員法仍未導入勞動法中人格權與社會權觀念，仍充滿國家統合主義思想。

而公務人員集體勞動權，在長期以來勞工集體行動受限的臺灣社會，依然活在特別權利關係陰影中的公務人員更為缺乏，集體勞動權中的勞資對抗理念，也與講求服從義務的公務人員互斥。我國工會法第 4 條直接排除公務人員的適用，僅能依公務人員協會法籌組協會，然公務人員協會無法發起爭議行為，亦無法與訂定團體協約，其協商項目亦受限制，根本無法對抗社會對手，難說已保障公務人員的同盟自由；而勞資對抗相異的另一種集體勞動關係，強調以勞工身分參與經營管理的「共同決定」，公務人員並無類似勞工有勞資會議的參與管道，大多僅以問卷或座談會諮詢基層員工意見，其參與層次僅限於告知資訊與單方諮詢，基層對決策管理並無影響力，產業民主在公部門幾不存在。

在公務人員勞動關係中，還可進一步探討勞動管理關係，指「針對薪資、工作條件與福利等措施的正式溝通機制」（Milakovich & Gordon, 2013: 300）。在實務方面，行政機關的整體運作仍為傳統人力資源管理模式，重視資方需求，缺乏勞動關係之認識，加以傳統勞動法排除公務人員之適用，發展成「公務人員不適用勞動保護」的理解；另我公務人員事政策主管機關為銓敘部而非勞動部，亦使人產生「勞動關係理論與公務人員無涉」之概念。我國公務員勞動管理關係，實際仍停留於過去上命下達的模式，漠視基層公務人員的觀點，僅反應管理者思維。

公務員的職業性質與勞工仍有諸多差異，其要求對國家之忠誠與對公益之犧牲，亦無勞雇關係中的自由權意涵，難以將勞動法觀念完全套入公務員法中。然從勞動社會層面觀之，公務人員亦是提供勞動力換取報酬以求追求個人尊嚴，並且具有高度人格、經濟、組織從屬性，與勞工之特性無異，公務人員的個別勞動條件與

集體勞動關係，仍應獲得保障。

參、特別身分中的特殊職種

警察人員與其他公務人員最大的不同，在於有許多獨自適用的法規命令，其人事事項適用於依公務人員任用法第 32 條與警察法第 3 條訂定之「警察人員人事條例」，其任用有其特別規定，如年齡、體型、體能要求；其官等分為警監、警正、警佐，與一般公務人員的簡、薦、委有別；另有訂定「警察教育條例」，由警察大學、警察專科學校辦理不同於一般公務人員基礎訓練的警察養成教育，其訓練時程與管理模式皆與一般公務人員不同。

參照警察人員人事條例前身「警察人員管理條例」之立法總說明，認為警察具有下列不同於一般公務員之特殊性，其管理必須依特別法律²⁰：

- 一、忠誠性：警察為維護國家社會安定之骨幹，其執行職務須與人民密切接觸，一言一行，攸關政府威信，非有絕對之忠誠性，不足以付託重任。
- 二、專業性：警察人員為達成工作任務，須具專門學識與技能，並由國家設置專門學校予以培養，俾符專業、永業之精神。
- 三、紀律性：警察為穿著制服、持用槍械之公務人員，須具有良好之品行操守與嚴明之紀律。
- 四、統一性：警察組織形態，須有嚴密層級節制關係，與貫徹一致之指揮系統，故警察人員之管理，必須統一化，始能避免各自為政，發揮整體功能。
- 五、機動性：警察工作在時間上無晝夜之分，在空間上無畛域之別，警力配置，常因基於治安需要而變動，惟能機動調度，庶可守常與應變。
- 六、危險性：警察任務艱辛，勤務繁重，在處理、排除一切變故危難時。隨時有危及身體與生命之可能，故須時刻注意鼓勵其奮鬥犧牲之精神。

²⁰ 立法院院總第八四九號 政府提案第 1037 號之 1

警察的特殊性在於其是文官體系中少有的武裝力量，且從事危勞職務²¹，亦是與社會大眾互動最密切的基層公務人員之一，對人民可採取即時強制措施，並得使用致命性強制力；亦可能成為政治控制的機制，使其服務特定群體或階層，成為一種壓迫工具（楊日青 譯，2002）。無論是基於國家照顧保護義務，或是避免警察權力遭政治濫用，各國均特別規範警察之權利義務；特別是集體勞動權，諸多國家都禁止警察發動爭議行為，聯合國《經濟社會文化權利國際公約》（ICESCR）第 8 條第 2 項亦明文：「本條並不禁止對軍警或國家行政機關人員行使此種（集體勞動）權利，加以合法限制。」

也因為上述的特殊性，為了避免警察對人民的違法侵權，除了任用與訓練外，考核亦較一般公務人員更為嚴密，平時考核向採「重獎重懲」原則，課以警察人員重法守紀之要求。有關警察獎懲規範內容鉅細靡遺，且獎懲額度均較一般公務人員為高（江汶珠，2005），如依「公務人員酒後駕車建議懲處基準表」規定，公務人員酒駕未肇事懲處為最低申誡二次，拒測則為記過二次；然依「警察人員駕車安全考核實施要點」，警察人員無論酒駕或拒測均記大過處分。乃至於非關公務之私領域與個人言行均受其約束，如不正常感情交往、嚼食檳榔、服勤彎腰駝背等，皆會受申誡以上之處分，使警察人員遭懲處機會較一般公務人員更為容易。

研究顯示，警察機關實際上的平時考核的確有較高頻率行使考核，以 1997 年統計數據來看，平均每一警佐受過 1.32 次之行政懲處，而行政機關其他人員平均每人受過 0.02 次行政懲處（施能傑，1999）。而統計 2018 年各縣市警察獎懲次數可發現（見表 2-4），警察的獎勵占各縣市約六至七成，懲處更超過九成，反映警察重獎重懲已為長久以來的管理習慣。

²¹ 依公務人員危勞職務認定標準第 2 條：「危險性工作：具有危害身心健康或生命安全之工作；勞力性工作：須輪班、夜間工作、工作時間因職務特性必須超過一般勤務時間或具高度變動性，致超越一般公務人員執行職務工作負荷之工作。」並於第 5 條認定警察人員屬危勞職務範圍。

表 2-3 各縣市政府各級機關學校公教人員獎懲概況

資料時間：中華民國 107 年

臺北市 獎勵合 計	臺北市 懲處合 計	新北市 獎勵合 計	新北市 懲處合 計	臺中市 獎勵合 計	臺中市 懲處合 計	高雄市 獎勵合 計	高雄市 懲處合 計
593,644	2,305	555,648	5,362	439,034	1,768	621,519	1,963
臺北市 警察局 及所屬 獎勵合 計	臺北市 警察局 及所屬 懲處合 計	新北市 警察局 及所屬 獎勵合 計	新北市 警察局 及所屬 懲處合 計	臺中市 警察局 及所屬 獎勵合 計	臺中市 警察局 及所屬 懲處合 計	高雄市 警察局 及所屬 獎勵合 計	高雄市 警察局 及所屬 懲處合 計
453,219	2,111	382,272	5,105	283,281	1,607	438,847	1,791
警察所受獎勵與懲處占全體公教人員比例							
76.3%	91.6%	68.8%	95.2%	64.5%	90.9%	70.6%	91.2%

資料來源：本研究整理自行政院人事行政總處資料彙編。

因獎勵關乎警察之陞遷與調動，懲處則關係警察之年終考核與淘汰。若遭淘汰，欲在就業市場上覓得同樣薪資的工作幾乎很困難（施能傑，1999），重獎重懲實際上成為警察內部的勞動控制手段，基層員警會因此使行為模式與價值認同更趨於與組織相近，也使警察之服從性更高於其他公務人員。

目前我國警察人員員額為公務人員之冠，佔全國行政機關員額近三分之一（見表 2-3），龐大的組織增強了警察的集體主義，也因為任用、訓練、管理、獎懲、陞遷，皆有於其他公務人員而自成一體系，且警察工作需面對各種緊急狀況與高度衝突情境，加上過去「警察大人」、「以軍領警」等歷史背景，使警察與其他公務人員之思維與價值觀有所區隔，逐漸形成警察獨有的組織文化。

表 2-4 民國 107 年底行政機關公務人員人數按機關別分

單位：人

總計	警察 行政 機關	一般 行政 機關	司法 行政 機關	經建 行政 機關	財稅 行政 機關	衛生 行政 機關	社會 福利 機關	文教 行政 機關	外交 僑務 機關
248805	79,447	60,512	25,505	20,340	18,340	14,543	8,224	7,367	1,875

資料來源：中華民國 107 年銓敘統計年報

肆、警察文化與勞動關係

因為警察工作的特殊性，使警察發展出獨有的職場文化，此種文化包含一系列的價值判斷與行為原則，也為各國研究所重視。Reiner（2000）指出警察文化常有的特徵包括使命感、行動、犬儒（cynicism）、悲觀（pessimism）、大男人（machismo）、懷疑、保守、孤立和團結，其中最明顯的是孤立和團結，其孤立的經驗導致警察堅持自身的態度，增強組織內部的團結，並且區別「我們與他們」的立場（Wright, 2010）。在美國即有「沉默的藍牆」（Blue Code of Silence），指警察因為面對各種工作威脅而發展出緊密連結與相互忠誠而形成的文化，並對同仁的不當行為保持沉默，或僅在內部調查時討論（Skolnick, 2002）。國內亦有相關研究，指出我國警察相當比例自覺會受資深同事影響其對警察工作的認知及執行的方法（翁萃芳，2001），以及其中的應酬、威權文化、懷疑主義及家事不外揚文化特徵（陳怡翔，2014）。

警察文化的孤立也來自於其工作內容與社會互動，他們無法向其他人透漏工作內容，甚至會避免向他人提及自己的警察身分，以免身分受到有心人士利用或非議，而日夜輪班的勤務模式也讓警察與社會大眾產生疏離，警察勤務加劇了警察的孤立感，使其勞動問題難以與其他職業共鳴。

警察勤務導致員警有精神分裂的感覺，他們必須處在充滿敵意的環境，面對不可預測的危機，還有蠻橫不講理的官僚主義（Brown, 1981），矛盾的地方在於這些威脅同樣來自於其認知「應服務與保護的對象」，使警察對於外界刺激敏感而多疑，加劇

其工作情緒負荷。警察一方面維持對抗社會衝突，另一方面自己也是受衝突的對象，其工作經常是單調且無回報，越是努力面對社會陰暗面，越是感受社會的陰暗，使警察常有憤世嫉俗，並時常將這種情緒指向司法系統阻礙警察打擊犯罪(Loftus, 2010)。警察文化的集體性能緩解員警每天面臨的壓力，也有助於工作經驗的傳承；但也被視為警政改革的障礙，或使警察違紀問題無法透明，導致警察權力濫用的問題(Paoline, 2003)。

我國基層警察養成教育長達 11 月至 2 年，遠比一般公務人員基礎訓練為期 3-4 週更為漫長，並且是僅有假日才能外出的封閉場域，其作息均受到嚴格的軍事化管理，在最為重要的人格型塑階段，學員被剝奪與外界交流的社會互動，並受到一系列的規範與價值灌輸，培養出「警察文化需要的警察」。有趣的現象是，警察通常不會記得養成教育的課程中老師的講課內容，即使這與工作息息相關；但卻會清楚記得當時傳唱的口號與警歌，以及各種在警界的潛規則，顯示這些文化圖騰對於警察人格形塑的重要性。此種集體主義並強調服從與責任的養成教育，也將「警察」這個職業「去職業化」，成為一種特別的身分，讓其對行使權力產生使命感，連非工作場域的私人領域都受此身分所支配，且將警察文化內化為個人的世界觀、價值觀與人生觀。

在進入職場後，員警會發現養成教育的授課內容難以面對社會百態，其並無告訴員警要如何處理工作文件或解決衝突，僅是法律條文與體能技術的操演。警察實務有許多內隱知識，包括如何應對官僚與民眾、滿足績效要求的技巧等，使警察極度依賴經驗傳承，師徒與同僚成為警察重要的社會關係，從而增強警察對於集體的緊密關係與服從性。

在這樣的文化脈絡下，警察將服膺指導原則視為理所當然，「與眾不同」便是對於集體的背叛，也使得警察在面對問題時習慣依賴過去的指導或經驗，對於不同於內部文化主流的思想也容易產生排斥，採取與集體價值不同的行為將被視為異類。保二總隊男警葉繼元留長髮遭免職案，當時筆者便常於職場中聽聞「留長髮就是不合群」、「違紀就是有問題」；而在筆者從事警察勞動運動的過程中，也會有長官告知不要「破

壞群體的和諧」，顯示警察文化在面對價值衝突的保守與防衛心理。

因此當有人反映勞動問題時，很容易會有「其他人都沒有這樣的問題，所以是個人問題」、「太過重視個人權益是缺乏團體紀律」、「辭職是能力不足」，也因為警察文化中的陽剛性質與使命感，使其將過勞與壓力視為常態而忽略職業安全。

伍、警察勞動問題

一、勞動條件

加班費、休假、安全衛生等勞動條件皆是警察常被探討的勞動問題，而最常被提出的就是工時與休息。

輪班工作 (shift work) 最大的問題在於夜間勤務干擾晝夜節律導致的睡眠障礙，使其睡眠品質不佳、睡眠時間縮短和失眠情形，白天平均睡眠時間與夜間相比縮短 1-4 小時，並可能導致急性或慢性疲勞與嗜睡，警覺性與工作表現都會下滑 (Boivin & Boudreau, 2014)，睡眠 6 小時者比睡 7-8 小時者職災風險增加 83% (Lombardi, Wirtz, Willetts, & Folkard, 2012)，駕駛肇事率增加 1.3 倍 (Tefft, 2016)。輪班工作者也容易因生理週期混亂而內分泌失調導致荷爾蒙與代謝紊亂，並增加罹患心血管疾病、代謝症候群、胃腸疾病、癌症、月經不順與精神疾病的機率 (Boivin & Boudreau, 2014)，罹患心血管疾病風險比白班工作者多出 40% (Bøggild & Knutsson, 1999)，國際癌症研究署 (International Agency for Research on Cancer) 於 2007 年將「夜間輪班工作」列為 2A 級致癌物，意為有充足動物實驗證據極有可能為致癌因子。輪班工作亦會影響勞動者的家庭生活與社交活動，使其難以維持社會關係。

而員警一般勤務時數平均約連續 12 小時，甚至在有特殊情況時將持續延長，而員警並非單純的照勤務表上下班，亦會因為承辦案件導致的責任制加班。長工時 (long work hours) 可能壓縮到工作者可睡眠的時間，導致睡眠剝奪 (sleep deprivation) 或睡眠紊亂 (disturbed sleep)，無法獲得充分的休息，並對神經系統、心血管、代謝免疫功能造成負向影響，也縮短了勞動者的娛樂時間，減少運動與社交而影響身心健康，並會

增加對咖啡因、菸、酒精的依賴（鄭乃云、蕭淑銖，2017），並可能增壓焦慮和憂鬱程度（Kleppa, Sanne, & Tell, 2008）。

夜間輪班與過長工時使警察在勤務表現更差，因為睡眠障礙導致判斷錯誤或情緒失控將增加社會成本，疲倦的警察會是公共安全的隱憂（Vila, 2006）。並有研究指出輪班工作與長工時使警察營養素建議攝取量不足、晝夜節律紊亂、工作壓力導致肥胖程度增加（Gu et al., 2012）。鳳凰城警局在 2011 年進行九個月的工時實驗，區分為輪班 10 小時與 13 小時兩組，結果顯示 13 小時組的被投訴量明顯高於另一組，可能肇因於睡眠時間與品質降低導致的疲倦、反應時間增加與判斷錯誤（Bell, Virden, Lewis, & Cassidy, 2015）。

二、職業安全

除了體力勞動外，警察亦有大量情緒勞動，但一般服務業是要求壓抑負面情緒並表達正面情緒以提高顧客滿意度，警察是被要求在不同的場景表現或壓抑情緒：在與社區民眾互動時，必須要表現出積極親和；面對案件被害人，必須表達同情與專業；面對危害，必須表現熱心與勇敢；面對犯罪，則要表現嚴肅甚至憤怒。

這些政策與情境使警察不斷切換情緒，扮演去人格化的官僚，運用情緒完成任務目標，也能成為警察的防衛機制面對眼前的人間悲劇；但也會導致情緒耗竭（emotional exhaustion）與去人格化（depersonalization）（Schaible & Six, 2016），使情緒調節變得更困難，並使警察更容易受情緒失調的困擾，亦增加了警察工作的心理壓力（van Gelderen, Heuven, van Veldhoven, Zeelenberg, & Croon, 2007），容易發生職業倦怠（Schaible & Gecas, 2010）。

員警面對各種社會問題會累積各種負面情緒，此外還有官僚組織所累積的層級壓力。國外研究除了在工作中面對暴力與死亡的威脅外，組織內部問題也是警察很大的壓力來源，包括人力不足、資源不足、工作量過大、時間壓力、缺乏溝通（Biggam, Power, Macdonald, Carcary, & Moodie, 1997）。

另一個近年備受注意的問題為創傷後壓力症候群（PTSD）。英國在 2018 年對近 17,000 名員警進行問卷調查，其中有 19.4% 的人有 PTSD 症狀，而有 66% 的人不知道自己已有相關症狀，警察的 PTSD 發病率高於一般人接近五倍，沒有 PTSD 者也有 48% 的人有焦慮²²；而美國亦有研究對 138 名員警進行調查，其中有 44 名（31.9%）確診為 PTSD 患者（Asmundson & Stapleton, 2008）。在容易壓抑自身情緒與壓力的警察文化，此類問題可能更為嚴重。

除了精神疾病外，自殺也是心理壓力所造成的問題之一，美國警察的自殺率遠高於其他人，是消防員的四倍，比被殺害者高 2.36 倍（Violanti, 2010）；法國警察自殺率比一般民眾高出 36%，自殺個案數比因公死亡數還多²³；而臺灣警察在 2008 年至 2017 年間也有 64 名員警自殺²⁴，顯示無論各國警察都為自殺的高風險群。

相關研究顯示，警察的心血管疾病發命率 31.5% 高於一般人 18.4%（Franke, Collins, & Hinz, 1998），再綜合上述問題，可認知到警察高度的職業風險。2018 年全國行政機關共有 22 人因公死亡，其中有 18 人為警察官，面對高度危害的勤務制度與工作內容，相關保護法令卻嚴重缺乏。

一般勞工有職業安全衛生法要求雇主保障其職業安全，然而公務人員僅有「公務人員安全及衛生防護辦法」，其法律位階有別，且僅為原則性規範，並無檢查及罰則，亦未如勞工可主張退避權等，對於警察等高風險職務無更為詳盡的安全規範。也無職業災害評估，使公務員職業病與職業災害認定困難。

三、集體勞動權

在多數國家，警察均被嚴格限制集體勞動權的行使，甚至直接禁止。在結社權方面，如臺灣、日本、韓國，直接禁止警察組織工會；英國雖禁止警察加入工會，但仍

²² “Policing: The Job & The Life”, <https://www.policingtrauma.sociology.cam.ac.uk/survey>,（最後瀏覽日：2020 年 6 月 23 日）。

²³ “Suicide for French police outnumber deaths in line of duty”, *New York Post*, <https://nypost.com/2019/08/19/suicide-for-french-police-outnumber-deaths-in-line-of-duty/>,（最後瀏覽日：2020 年 6 月 23 日）。

²⁴ 民國 107 年 05 月 25 日警政署署務會報-員警身心照護及健康自主管理文字資料

有「警察聯盟」(Police Federation)作為警察職業同盟存在，並能就部分事項與雇主進行協商，與此類似的還有香港警察的「香港警察隊員佐級協會」，皆不屬於依該國工會法成立之工會，但具有工會的部分功能。而警察是否能進行爭議行為，也為多數擁有警察工會的國家爭論。如法國、德國、美國雖允許警察組織工會，但皆禁止警察工會進行罷工。

然而亦有允許警察工會進行有條件罷工者，例如比利時，其規定警察工會罷工必須提前 12 天預告，並與有關當局討論罷工問題，且若有需要得提供必要服務，除此之外如荷蘭、葡萄牙、瑞典、芬蘭警察工會也可以罷工。

雖然諸多國家以法律禁止警察罷工，但仍舊無法阻止警察試圖以行動爭取更高的勞動條件，較知名的例子如 1918 年英國、1919 年美國波士頓、1923 年澳洲墨爾本、1958 年挪威奧斯陸、1974 年美國巴爾的摩、1976 年芬蘭、1977 年冰島、1981 年美國密爾瓦基、1985 年瑞典、2007 年荷蘭阿姆斯特丹、2013 年阿根廷。縱使法律上不允許警察罷工，但警察仍會利用杯葛、趕工或集體休假等方法進行爭議，在美國俗稱為「罰單暴風雪²⁵」(ticket blizzards)與「藍色感冒²⁶」(blue flu)對雇主施加壓力。

而為何要限制警察罷工，主要多是基於警察維護公共安全的職責，若停工將會導致公共利益的損害。然而也有研究顯示未明顯看出警察罷工對犯罪率有重大或系統性影響 (Pfuhl, 1983)，毀損、縱火所造成的混亂在其他職業的罷工也經常看到，難以說是因為警察罷工而起，執政者也會利用軍人或預備役替代警察罷工所造成的治安空缺。

從法理層面來看，完全禁止警察罷工在近年持續受到工會或法律學者的挑戰。2014 年歐洲社會權利委員會 (ECSR) 通過 CM/ResChS (2014) 12 號決議案，認為完全禁止罷工影響警察的人權，而對人權的限制要嚴格解釋，必須要有相當理由才能予以限制。從歷史來看，工會與罷工更早於勞動法令的形成，勞動權利的爭取在開始即不是依循法律而來，由此脈絡看各國警察工會的集體行動，即能看出其中道理。

²⁵ 藉由趕工大量罰單以癱瘓行政程序

²⁶ 警察集體休病假，因為警察多著藍色制服而得名

然而在近年亦有另一種聲音，乃是爭議警察工會在勞工運動所扮演的角色，認為警察工會行動所建構而成的團結對廣泛工人階級動員和團結有害無益，其軍事化的指令—控制體系(*command-and-control regime*)，並以軍事化手段限制公民自由(*Hodgson, 2001*)，使警察工會與其他勞動結社處於對立位置；對勞工運動趨於保守而模糊，將自己定位在專業團體而非爭取利益(*Burgess, Fleming, & Marks, 2006*)，也使他們與其他工會產生隔閡。警察工會一方面保護會員的利益，也繼續履行資本主義的專制角色打壓與破壞勞工運動(*Thomas & Tufts, 2020*)。



第三章 臺灣警察的理想與現實

警察的勞動問題，始因於警察勤務之不當編配，無論是基本勞動條件框架，或是具體工作內容，皆造成基層外勤員警嚴重的勞動負荷，對警察工作產生疏離，甚至影響警察機關應有的效能。

理想中，警察勤務應是為達成警察任務，基於公共利益的必要而規劃；同時有合理的勤務編配，「力求勞逸平均」，在警察保障人民權利之時，其本身的勞動權利也能受到制度保障。

然而現今警察勤務不但侵害基層員警的勞動權利，更因為過往警察威權的歷史，諸多勤務仍有侵犯人民權利之疑慮。在研究過程中，筆者發現，與其說勤務規劃有問題，更多的是勤務本身就有問題，從而導致基層外勤員警從事不必要的勞務、陷於警民衝突或價值矛盾產生更多的壓力。

本節將從實務層面探討各項勤務的問題，以及勤務規劃的困境，並從當前行政與司法實務展望警察勤務的改革之道。

第一節 任務、業務與勤務的脫節

在警察勤務條例第 11 條所規範之六大勤務方式，「勤區查察」、「巡邏」、「臨檢」、「守望」、「值班」、「備勤」，為基層外勤單位主要編排之勤務種類。然實務上基層員警仍有諸多其他勤務，大多是基於臨時性需求，如「特種警衛勤務」、「機動保安警力」、「防制酒後駕車」、「犯罪預防宣導」、「刑案偵查」、「監視器維護」、「機動派出所」、「民間團體活動秩序維持」、「清樓專案」、「正俗專案」等，或是基於職務協助其他行政機關所辦業務之「非法棄置剩餘土石方稽查取締專案」（黑蝙蝠專案）、「協助司法機關行政執行」、「噪音改裝車輛取締專案」（靜城專

案)、「校外聯合巡查」、「動物保護案件調查」、「防疫勤務」、「交通安全宣導」、「廢棄物清理與違法行為調查」、「河川水利地巡查」、「教育召集送達」、「急難紓困」(馬上關懷)等,有時為幕僚單位之業務分派予勤務單位利用各項勤務執行,或是於勤務表上編排特定專案性勤務,不論是以何種形式存在,皆是管理階層對基層外勤員警指示之勞務。

隨著警察意義因時代而轉變,警察功能與在社會上扮演的角色改變,有些工作偏離當初規劃的意涵、已不再適合由警察機關執行、或在執行方式上有爭議,導致警察勤務不但無法達成警察任務,僅是徒增基層外勤員警的勞務,甚至可能損及民眾權益,反而讓警察勤務本身成為社會問題。

本研究將探討各項外勤基層警察勤務之實務問題,並分為法定的六大勤務與其他勤務,從規範層面與執行層面分析勤務現況,有助於我們了解警察勞動的真貌。

壹、勤區查察

警察勤務條例第 11 條第 1 款:「勤區查察:於警勤區內,由警勤區員警執行之,以家戶訪查方式,擔任犯罪預防、為民服務及社會治安調查等任務;其家戶訪查辦法,由內政部定之。」

勤區查察在戒嚴時期勤務方式為「戶口查察」,在「戶警合一」的歷史背景下,警察亦有戶口行政任務,同時運用戶政工作進行社會安全調查,並得基於國家安全與社會保防之需,未經訪查對象之同意而任意訪查;時任總統蔣中正曾說:「只要戶口調查工作能力求嚴密確實,那麼匪諜不易混跡遁形,對於社會一切敗類歹徒與流氓分子的行動,亦可瞭如指掌,完全由我警察機關加以控制了。²⁷」,可見戶口管理背後的社會控制意涵。原「戶口查察實施辦法」的 5 條甚至規定「無故規避或拒絕戶口查

²⁷ 「我國警察『家戶訪查』工作之研究」, https://www.moi.gov.tw/files/site_node_file/8017/【警政署】我國警察「家戶訪查」工作之研究.pdf, (最後瀏覽日:2020 年 6 月 23 日)。

察者，按其情節依有關法令規定處罰」，將戶口查察作為一警察強制手段，侵入人民私權領域，實為以「推行政令」、「為民服務」之名控制社會的警察國家慣有作法。

自臺灣解嚴後，民主化與法制化始萌芽於國家行政體系，自然已無法接受過往侵害人民自由權之戶口查察勤務方式。且戶口查察實施辦法原為依職權之命令，缺乏法律授權基礎，且 1992 年 7 月 1 日「戶警分立」成立戶政機關後，警察機關在名義上已不再需要執行戶政工作，故 2007 年 7 月 4 日修正警察勤務條例第 11 條，將「戶口查察」名稱修正為「家戶訪查」，並於同年 12 月 13 日訂定發布「警察勤務區家戶訪查辦法」，將勤務方式改為家戶訪查，將行政法誠實信用與行政中立原則規範於其中，並將原本的強制性警察行為轉為任意性行政行為。然家戶訪查具體執勤方式仍與過往戶口查察方式相差無幾，在「警察勤務區家戶訪查作業規定」中，仍規定對無刑案紀錄之一般居民每年訪查一次以上、新遷入居民應於一個月內現地訪查；且屢查不遇人口必須通報戶政事務所；並要求對未設籍者加強訪查，並建立暫住人口戶卡片通報戶籍地警察機關。綜上行為，家戶訪查仍有戶口管理工作之實，仍會對人民居住遷徙自由產生一定約制。且家戶訪查有「維護社會治安」目的，時常被警察機關擴張為犯罪偵查活動，乃至於要求家戶訪查需要刑案績效，或基於犯罪偵查目的實施家戶訪查，在實務上亦不少見。

由於上述原因，警察在執行「家戶訪查」仍不時引發爭議，警政署於 2018 年 4 月 11 日再次將警察勤務區家戶訪查辦法修正為「警察勤務區訪查辦法」，刪去「家戶」兩字係為強調現今勤務不必再逐家逐戶實施訪查，並明定訪查目的為「犯罪預防」、「為民服務」及「社會治安調查」，同時應遵守誠實信用、比例、行政中立、平等原則。

儘管政府持續改革勤區查察勤務，並融入「社區警政」之理念要求基層員警經營社區治安，然由上述歷史背景衍生的執勤問題依然存在。且現今工商社會發達，人民對於權利保障意識甚高，除依法必須受訪察的治安顧慮人口外，員警登門訪查經常受民眾質疑與拒絕，也打擊員警對工作的士氣。

由於「警勤區經營」此一概念不明確，而其工作目標也難以落實，使勤區員警對於警勤區陷入一種「有責無權」的狀況：無法任意調查、干涉人民，但又需對勤區狀況負責；也形成「只要跟警勤區有關的事都是勤區員警的事」的現象，各種業務或行政協助只要需要訪查或處理，都會交辦予勤區員警；而行政程序法第 74 條、民事訴訟法第 138 條、行政訴訟法第 73 條、刑事訴訟法第 61 條，均有「得將文書寄存於送達地之自治或警察機關」之規定，各機關的公文書也就「依法」由警察機關送達與保管甚或代為執行，導致警察機關不斷承接其他機關之公文與業務。以筆者經驗，即遇過法院之民事案件調查、地檢署傳票送達、警察大學入學生身家調查、戶政機關人口調查、行政執行署通知書、矯正署出獄人口現況訪查、教育部校外賃居學生安全訪查、國防部教召令送達…，各項與「犯罪預防」、「為民服務」、「社會治安調查」無關的交查工作，不斷侵蝕勤區查察的意義與功能，並與其他行政機關功能重疊，也使勤區員警淪為各行政機關的跑腿，「脫警察化」、「警察專業化」難以實現。

你勤查的內容就是查戶口，戶籍現在有戶政機關，啊我們憑什麼去做重複的工作？到選舉遷出入未報、虛報，就會下公文來，那個不是戶政機關應該去過濾的嗎？他們戶籍員就只有在那邊坐辦公桌等人家來辦事情，只有這些東西嗎？（問：近年不是修正為警勤區訪查？）就改個名稱，很多東西是換湯不換藥。你假如這塊拿掉，那些官要去哪裡？（基層-18）

而就警政工作來說，警勤區員警的工作內容也充滿了矛盾，若照「警察勤務區訪查辦法」的工作目的，是希望員警強化與社區聯繫，並能動員社區力量解決社區治安問題，必須與勤區居民保持良好互動；然而實務上勤區員警必須執行上級對警勤區交辦之事務，諸如取締經常性交通違規檢舉、通知書送達、警察業務通知、妨害秩序案件調查、保防調查、犯罪偵查等，除了讓勤區員警實際忙碌於各種跑腿外，其中有諸多取締干涉工作，便與理想應有的「經營良好互動警民關係」產生衝突，勤區員警便陷於一方面對人民有所要求、另一方面又要取締人民的矛盾情結，實際上也會對社區

警政工作產生阻礙。

另一種矛盾是在於勤區訪查、保防調查、犯罪偵查的衝突，原則上勤區查察並沒有後兩者之功能，甚至應該須保持一定距離以免警察活動肆意擴張。然而實務上勤區訪查與保防情報諮詢工作多有重疊，員警多被要求利用勤區查察勤務進行情報布建與社會調查；另一方面勤區員警也被要求為轄區刑案負起責任，當勤區發生刑事案件時，勤區員警會被要求要加強巡簽或訪查案件相關人士，若勤區內發生重大案件或有刑案遭他機關查獲，勤區員警還會遭受申誡或調地處分。且基於刑事績效壓力，勤區員警也會被管理階層要求需於勤區查察時發現犯罪，讓勤區查察「犯罪預防」目的逐漸模糊。

轄區被查獲六合彩，刑責區跟警勤區莫名其妙就要被…被刑大抓還要被處分，六合彩這種東西就不是靠訪查就可以查到的啊？（問：有使用申訴嗎？）有寫啊，還是一樣被打槍，去申訴就是肉包子打狗，他那時候好像是用 20 年前的公文、還是直的哦？用那個做依據來處分，幹！裝肖仔！（基層-15）

說要達到犯罪預防，你還是要去控制里長跟鄰長還有地方人士，不然你怎麼會有情報來源？比如說里長就會說對面那個好像剛被關回來，以前的朋友又來找他。除非被跨區察到槍、毒之類，按照道理來說勤區跟所長都會被處分，所以所長會想辦法弄成共同破獲。

（問：所以有規定被他人查獲要被處分？）對。（基層-16）

他的理想應該是警察出去跟民眾相談甚歡，得到一些情報，就可以去防制犯罪，比如說可以在他們犯罪的時候逮捕，就不會被跨區查獲。（問：但勤區訪查辦法並沒有要求勤區要執行犯罪偵查？）對啊…對耶，但事實上…就我對長官的理解，他們一直希望我們在勤區的時候能夠做到犯罪偵查，像所長就經常說「你們先去要自己顧好啊，要去看看有沒有賭場之類的」，那這不就是犯罪偵查嗎？（基

層-16)

即使勤區查察的意義與目的越來越不明，員警對其也有諸多意見，勤區查察仍為警察主要勤務，並於警察勤務區訪查辦法規定警勤區每月應編排十二小時以上訪查時數；派出所每月勤區查察時數未達基準時數，分局應查明原因並檢討改進；派出所每月有三分之一警勤區勤區查察時數未達基準且無正當理由者，所長申誡一次，前述規定使主管與排班仍需編排一定時數之勤區查察，使警力調度上缺乏彈性，並增加員警工作時間。

回顧 2007 年立法院修法之理由，便是認為員警每月要花掉二十個小時的時間執行戶口查察，如果將這些時間以每名警力一個月執勤 240 小時換算，相當於每月可以多出 3,341 名警力，對於警力不足的問題十分有幫助；在人權意識高漲下，已漸窒礙難行，警察多只能做為民服務例行查訪等工作，對真正有問題的治安人口或場所，仍毫無幫助；所衍生的弊端，不只員警因民眾抗拒而生的無力感，更有歹徒假警察查戶口之名行侵入民宅，危害社會治安之事²⁸。實際上高層「為民服務」的想像，諸多冗事，基層員警根本無力滿足、民眾也無此需要，最終只是導致基層員警與人民的不滿、或是流於紙上作業，過多的勤務與規範，難以促進警民關係。再回歸本研究另一主軸，「勤區查察」這項勤務，真能達成警察任務？此類仍干涉人民私領域、甚至要以公權力影響公民社會之形成，實非民主國警察之工作。

他們認為警察機關就是情治機關的一部分，這個戶籍是情報蒐集。

既然規定有遷徙自由，為什麼你又要？你探人隱私，只是現在越來越注重個人隱私，會越來越重，你這條路還走得下去嗎？走不下去嘛！現在排這個班出去，你要幹嘛？變相巡邏，人家住戶不給你查，你是不是只能去看一些治安顧慮？那個列管好就好，那他是不是要
在外面繞？這是不是變相巡邏？（基層-18）

勤區查察勤務在實體層面與戶政、民政、社政有諸多重疊，這些都是早該於 20

²⁸ 立法院公報 96 卷 48 期 3571 號二冊 554-555 頁

餘年前便從警察行政中分離出去的工作，而現今公民社會也不應讓公權力扮演支配介入社會發展的角色。勤區查察已失去原始勤務意義，並讓勤區員警動輒得咎。追根究柢，此種發源於警察國家控制社會思維的勤務，在現今存在的意義為何？警勤區制度是否符合現今警察任務之要求？勤區查察是否相容於現今的民主社會？是否為民眾所企望的警察工作？這將是未來應思考的問題。

貳、巡邏

警察勤務條例第 11 條第 2 款：「巡邏：劃分巡邏區（線），由服勤人員循指定區（線）巡視，以查察奸宄，防止危害為主；並執行檢查、取締、盤詰及其他一般警察勤務。」；臺北市政府警察局勤務實施細則第 16 條：「巡邏勤務，係劃分巡邏區（線），由服勤人員循指定區（線）巡視，其基本任務如左：一、查察奸宄，防止危害，並執行檢查、取締、盤詰及其他一般警察工作。二、機動立即反應，受命處理，支援緊急或臨時事故。」；又如新北市政府警察局勤務實施細則第 15 條規定，巡邏之工作項目為犯罪預防、人犯查捕、事故處理、秩序維護、市容整理、安全保護與其他政令執行等。

現今巡邏已成為多種勤務合一的複合型勤務，而非單純如勤務條例內文的在指定區、線巡視。如臺北市政府警察局勤務實施細則第 19 條：「服勤人員巡邏至各巡邏要點時，均應停留守望並簽到。」而有關重點守望的具體作為，則於警政署頒「警察機關設置及巡簽巡邏箱實施要點」第 5 點詳述：「警察勤務單位規劃員警巡簽巡邏箱時，應於巡邏箱設置處周遭適當範圍，實施重點守望勤務五至十分鐘，執行瞭望、警戒、警衛、受理民眾諮詢、整理交通秩序及其他一般警察勤務；並適時採徒步巡邏方式，深入社區、接觸民眾，增加警民互動合作機會，有效預防犯罪。」基於上述行政規則，即說明我國目前巡邏的「巡守合一」勤務方式。

除勤務細則提到的重點守望外，多數勤務機構會要求規劃不定次數 20-60 分鐘的路檢時間，於勤務表訂之地點實施路檢，對行經該地點之人車進行檢查，通常路檢時

間佔該時段巡邏勤務三分之一，因此員警如要每個巡邏箱均守望 5-10 分鐘，並依勤務表規劃實施路檢，於勤務中幾無可喘息空間。

照理來講，巡邏就是把你丟出去，你要去幹嘛你家的事啊。可是我

們就是你一定要去簽，簽表就算了，你還要站路檢還是什麼之類，

到底有什麼犯罪是因為你路檢可以把他攔下來的嗎？（基層-9）

巡邏路檢點大多僅於勤務單位之勤務表上顯示路檢時間與地點代號，如「14 時 30 分至 15 時在某某路口」，並要求員警攔檢盤查，若員警均無攔查紀錄，容易被上級督導視為「勤務不落實」並予以議處。然此即衍生諸多疑問：巡邏路檢點之性質為何？攔查之法律依據為何？何以未攔檢為勤務缺失？

警察違背當事人意思之攔停，並使其接受詢問甚至於現場暫時留置檢查，已屬對人身自由之限制或剝奪，均應有法律保留原則之適用（李震山等人，2018：138）。擴大臨檢等設置路檢點，係依據警察職權行使法第 6 條第 1 項第 6 款行經指定公共場所、路段及管制站規定，其指定應由警察機關主官為之，是類勤務均會有專案勤務計劃，並由正副主官主持勤前教育，其要件尚屬完備；然勤務表係由所長編排並核章，再送往業務單位審核，若僅看勤務表並無機關主觀指定路檢點之明文。且巡邏路檢點均相當簡陋，並無如臨檢勤務由巡佐以上幹部帶隊，且設置路障、爆閃燈、告示牌等示意民眾停車受檢。是以巡邏路檢點是否等同由機關主官指定之路檢勤務，顯有疑義；執行巡邏路檢點的員警是否能任意攔查通過之民眾，其法律授權並不明確。雖警政署於 92 年 9 月 25 日警署行字第 0930137528 號函釋略：派出所主管編排勤務分配表陳報，經分局長核准後實施，程序上仍屬分局長之指定；惟對於公共場所、路段及管制站之指定，仍須符合法定要件而非定期性、固定性實施（李震山等人，2018：167）。警政署似有以函文擴張主官指定之意，然仍無法解決實務上的疑慮，且現今此類路檢顯為「定期性、固定性實施」，無輪從內從外，均難以認其合乎法律保留。若員警實施攔檢僅依「這裡是路檢點」為名義，將有濫行警察權之虞；而督導官僅以未有攔檢做為勤務不落實之據，亦有管理濫權之慮。

實際研究發現，巡邏路檢幾已為了勞動控制之目的存在。員警在該處站立並不是基於必要，只是因為害怕會有長官督導；攔查並不是因為受檢者有符合法定要件之攔查事由，而是因為長官要求要有攔查作為。研究發現各派出所巡邏勤務均有規劃路檢點，其勞動密度高、效益極低，多數執勤者均無法理解其設置之目的與意義，甚至淪為方便督導人員查勤之用，員警為應付督勤，也只好隨意攔查民眾，以免被安上「勤務不落實」之罪名。路檢點之重要性甚至大於巡邏，寧可省略巡邏密度或查緝作為，也要按時抵達路檢點。

我問過為什麼會有路檢點這種東西，他們是說以前的學長路檢是，我現在巡邏到哪個地方，我就跟勤指報告一下我在哪個地方路檢，比如說我為了取締違規就在這邊，檢一檢沒有什麼就報離開這樣。可是後來發現，因為你可以自由自在選擇，督勤的人員就找不到你，所以後來就變成要給督勤報一個點，然後大家在時間趕到那個點去，只是方便督勤的去抓而已啊。…像我那時候去，要偵查犯罪還是什麼之類，最近哪邊可能有奇怪的人出沒；可是又想一想說我過去之後，我回來路檢點時間什麼之類…就好像變成說，我們勤務內容就是路檢跟簽表，沒了。（基層-9）

你們那邊有路檢點嗎？就是一定要去嘛對不對？一定要出現、是不是一定要有作為？開單、攔查，會不會訂到很偏僻的地方或商家門口？會嘛。就是專門那家店，或者偏僻的地方，那個時間根本沒有人。其實路檢點有或沒有都可以，（問：對治安沒有實際幫助？）其實每一個人認定的重點不一樣，比如說有的重在案件發生、有的重在交通。問題是說，都是固定一個點，依據哩？我問依據，沒有，要不然就是「五年前有案件」，啥？不是個人認定最近哪個事比較多，自己找一個合理的中心隨時去支援。規定很死啊！可是你這個有沒有效果？有一件案子就把這個東西暴露出來了：汐止殺警案。

啊他們還不改，只要求說「要注意安全多觀察」，你有想說這個很容易被人家有心犯無心。（基層-18）

督勤方便啊！這個理由還不夠嗎？你自己去有沒有效果？很簡單嘛，前一陣子不是銀行被搶？現在都就是要求加強銀行一定要去，最好是附近全部錄影。（基層-18）

而巡邏箱的設置，雖有於「警察機關設置及巡簽巡邏箱實施要點」第3項規範6款設置巡邏箱地點之原則，然而實務上便有諸多巡邏箱並非基於該原則設置，而是基於民意代表與地方人士之請託，如民眾可依「警察機關協助民眾舉家外出住居安全維護工作規定」申請將住所納入警方巡邏區線，便會實際增加巡邏箱數，此類疊床架屋又互相干涉的作業規則，使警察的巡邏路線設計偏離理想的行政專業，逐漸成為滿足政治需要的手段。

「加強巡邏守望」等大量增加服勤警力之作法，幾乎已成為臺灣警察機關在面對治安問題的萬用解答。然相關研究也指出，增加巡邏密度，對犯罪率及民眾的犯罪被害恐懼感幾乎沒有影響（孟維德，2009），使用大量高密度的巡邏效果有限，甚至有可能導致民怨或執法過當的問題，為了短期效益而犧牲社區的長治久安（Braga, Papachristos, & Hureau, 2012）。缺乏科學分析規劃的巡邏勤務，僅是耗費人力資源，對治安幾無正面效益，更可能導致負面效果。

員警巡邏除照表巡簽與路檢外，多半為各種案件優先派遣的警力。因巡邏警力裝備萬全且已於轄區內活動，遇有報案除能較快反應，也較有充裕準備應付現場狀況，故多數 110 接收案件轉至轄區分局與派出所後，會通報由巡邏警力前往處理，實務上各機關在擬定處理案件派遣順序時，會將巡邏視為優先順位；但也增加了巡邏勤務的勞動密度與不確定性。

此外現今各警察機關有所謂「線上立破」績效要求，要求線上巡邏警力主動盤查可疑人車，也賦予巡邏勤務不同於規範的工作目標。究竟何謂「線上立破」，各機關定義迥異，中央也並無統一規範，多是各縣市警察局自訂「○○市（縣）政府警察局

強化線上警力立即偵破刑案執行計畫」，無法於法規系統中搜尋到全文。然線上立破作為績效評比項目之一，使巡邏勤務從原本的安全維護偏向犯行追緝功能，也改變的巡邏勤務的意義與目的，並影響了主管勤務編排的想法。

長官會希望大家都在外面巡邏，他們不喜歡看到巡邏太少人，他們覺得巡邏才有績效，所以他們希望大家都去巡邏。（排班-1）

要求每個時段一定要有巡邏網，還有帶班的問題。（問：所以沒有12小時排不出來？）其實是排得出來，只是說所長可能要一些績效，他會要求每個時段都要有人抓酒駕、開紅單。（主管-3）

我們所人那麼多一定做得到啦，要不要做而已。重點就是你分局不要找派出所要刑案績效，今天派出所要抓當然沒有問題，但不應該變成你配額叫派出所去抓，這不是派出所該的事情，派出所該做的事情是預防犯罪。變成專案拉出去專責搞這些東西、打擊出去就是要抓線上（基層-3）

復因績效考量，除少數轄區廣幅單位，警政署曾發函要求「執行巡邏、臨檢及備勤處理糾紛事故等勤務，考量員警執勤安全，以使用汽車為優先」²⁹，但基層派出所主管多仍要求基層員警以機車做為巡邏交通工具，增加盤查追緝之機動性以滿足績效要求，因目前除「線上立破」外，交通績效的統計也是以攔停舉發為主，便會使員警執勤時產生追車攔檢之誘因，進而增加勤務風險與公共危害。雖警政署曾多次通報非重大刑案以不追車為原則，然而績效制度設計的現實，為達成績效員警仍必須用高風險手段執勤，也因此發生多次職業災害，諸多受訪者亦認為績效制度，是導致警察職業風險的主要原因。

在國外，警察使用車輛追緝有嚴格規範要求，並有必須經過專業訓練使得為之，如舊金山警察局訂定「緊急回應與車輛追緝規定」（Emergency response and pursuit driving），鉅細靡遺規範追車的要件與程序、應放棄的時機、各單位的權責與義務等，

²⁹ 內政部警政署 109 年 9 月 24 日警署行字第 1090136318 號函

亦有諸多單位將車輛追擊策略(Pursuit Intervention Technique maneuver, PIT maneuver)納入其訓練課程，訓練員警如何利用警車迫使目標車輛打滑旋轉以結束追緝；日本各地警察機關亦制訂駕駛技術認證規範，如「警視庁自動車運転技能検定規程」中規定員警須有學科、技能、整備、心裡適性等測驗，且只有取得 A 級認證者可操作使用警報器的緊急駕駛。然臺灣警察並無相關訓練，相關授權僅於「警察人員駕車安全考核實施要點」列舉得啟用警示燈及警鳴器，依法行使交通優先權之事由「搶救災難或重大事故，馳往現場」、「緝捕現行犯、逃犯」、「取締重大交通違規不服攔檢稽查，不立即制止，有危害交通安全之虞者」、「執行其他緊急任務」；而對於追緝之程序，「執行巡邏勤務中盤查盤檢人車作業程序」也僅規定：「遇攔停車輛駕駛人拒絕停車受檢時，經員警以口頭、手勢、哨音或開啟警鳴器方式攔阻，仍未停車者，得以追蹤稽查方式，俟機攔停；必要時，通報勤務指揮中心請求支援，避免強行攔檢，以確保自身安全。」核觀前述規定，與實務工作有明顯落差，許多員警在績效競賽中難以依法執行追緝，也沒有完整的配套措施，亦缺乏追緝的裝備與訓練。

相較於國外警察機關，臺灣警察的車輛追緝無論在程序或實體保障皆有明顯落差，多數受訪者皆認為警察車輛安全性不足，而績效制度卻又比外國更為嚴苛，迫使基層員警必須冒險犯難，執行巡邏勤務的風險似難以避免。

我覺得其實裝備還是可以再加強，像車子，車子板金不好啊，我們連美國那種防撞條都沒有，可以把人家車鏟起來。…其實我們做的勤務比美國警察沒有不危險多少去啊？因為我們路檢排的次數比國外多 N 倍（基層-1）

保護哦？其他東西我先不講，我他媽的防彈衣哩（大笑），我他媽的防彈衣哩，幹，我們現在 50 幾個人穿 10 件，最近聽說還有一批要報廢；我們巡邏車的防撞係數夠嗎？我們多少都會跟人家有衝撞的，防撞係數夠嗎？而且我們有一批車故障率很高，同事跟我說車牽回來一個禮拜就壞了，我個人騎的那批它引擎設定根本完全錯誤。

(基層-3)

線上立破績效要求除了生命安全的危害之外，亦衍生諸多執法爭議，從有員警竄改筆錄或公文內容以達成線上立破要件³⁰，到執法過當導致人民權益受侵害，亦讓員警身陷法網。雖然各機關一再宣示並無對績效有所要求，然而實際訪查發現，績效評比依然存在，並且仍對基層員警造成一定壓迫，導致他們選擇高風險的方法，以達成績效為目的而執勤。

還是有，他沒有件數，他是鼓勵，鼓勵你有線上，就是換個說法而已，但你沒有他還是會靠北。你還是會檢討阿？線上幾件他還是會排名，你有排名，派出所一直在墊底，還是有各式檢討，交通、刑案、噪音車。(排班-1)

像我們打擊抓線上，就是叫同事去送頭。我對所謂線上的績效的想法，10件有大概有9件都幾乎都是違法搜索，有1件是確定已經違法搜索，在這種狀況下，為什麼還要有線上立破？這根本就是制度殺人嘛？(長官)他們知道啊，但他們就是要，這跟故意有什麼不一樣？先不要講危險性，你穿制服目標大一定會有，但違法性他們會不知道嗎？他們一定知道啊，但他就視而不見。(基層-3)

線上立破真的是要取消掉，白癡啊！(問：實際造成什麼問題？)都是用騙的啊！騙他說看一下看一下，「看一下好不好？」，他說好你要馬上拿同搜給他簽，不然到時候他會反啊。(問：所以你們自己覺這樣做是有問題的？)有問題啊！那個都是用騙的啊！那碼不合法，你搜車就不合法了，你搜車要報請檢察官對不對？照規定來啊，我們要報請檢察官，那怎麼搜？都碼是用騙的，所以其實我們找到的案件都碼是不合法的，所有的證據都是不合法的。(基層-8)

³⁰ 〈涉偽造線上立破 新北海山8警遭檢調帶回〉，2019年10月24日，<https://udn.com/news/story/7320/4124132>，(最後瀏覽日：2020年9月16日)。

搜索權限不足，可是那沒辦法，因為刑訴還有人權問題。（問：所以是刑訴法不夠好？）也不能這麼說…嗯…應該說時代在變，被抓的毒蟲好像也變聰明了，他們也就會去看怎樣藏讓你搜不到，你現在要求線上之類，其實每件線上都是違法，對不對？北部不是之前說什麼同意搜索還要錄影、還要明確告知你可拒絕，如果講到這樣真的身上藏有毒品，他真的會跟你明確表示「你可以來搜」？你覺得有那麼白癡的人？（基層-12）

（問：現在有在要求線上？）有，雖然說分局那邊沒有要求，可是主官管要表現的話就是逼啊？只是這陣子沒有因為績效出問題，所以說有些求表現的又跑出來了。這東西是一陣子一陣子，這陣子因為績效出問題，會就這陣子不要求這個東西，緩和一下，可是後面它又是要數字講話。他要求一定要有。所長就丟給你一句話：「最近線上不夠，你這個禮拜弄一件線上好不好？」，他的「好不好」就是「你這禮拜就弄了啦」。（問：這要怎麼弄？）他就跟你說線上，就抓一件線上，他就丟一句話給你，你要做還是不做？不然就是酒駕這個月還欠，月底抓一件，就像這種的啊。（基層-18）

依規定巡簽、重點守望、路檢點時間、各類案件處理、線上立破績效要求…，緊湊的勤務密度、自身安全風險、違法執勤的壓力，巡邏成為高度身體與精神負荷的勤務。整個勤務過程受到事前規劃嚴格的控管，員警在其中幾無自主性可言，僅是按照勤務表上規劃行動，並盡可能於勤務中達成上級績效要求，對於自身行為並無太多想法，甚至無法知曉自身行為的意義為何，基層員警對於巡邏產生了困惑與疏離感。

其實我們做的事應該要很少很少，但我們做的都是很緊急的事，我甚至都還會想為什麼我們晚班就一定得要出去巡邏？一堆巡邏巡到快要起肖，累到不行的警察去處理事務，哪會比較好？像我們上4到7的時候基本上都是彌留狀態啦？（基層-1）

我們那邊會有，突然之間「加強哪邊要巡簽」之類，我們也不知道原因是什麼，問了也沒人跟我們講原因是什麼，只說「規定要去」，問也問不到。…你要叫我去作戰我是覺得可以，但你要跟我講要為何而戰，搞了老半天，我覺得我好像只是為了去…消耗這個時段，就去那邊簽一下，簽了之後要幹嘛？我不知道。簽了有什麼效果？我也是不知道。問…問誰？問內勤不知道、內勤問分局內勤不知道，還能再問誰？（基層-9）

為什麼要規定 5 分鐘，我 3 分鐘、10 分鐘不行嗎？要點寫死了，有些地方真的適合在那邊守望嗎？有些地方真的不適合，為什麼寫死一定要 5-10 分鐘，我們在那邊就妨害交通 5-10 分鐘？比如說小巷弄，你機車去耽誤 1-2 分鐘再加 5 分鐘，人家還要不要過？路不夠寬、車流量大，你要怎麼守？要點一定要有那 5-10 分鐘嗎？你這銀行曾經發生過案件，我們在那邊晃個 10 分鐘跟警衛聊聊天，為什麼一定要攔呢？所以說很多規定太死太嚴謹，變成執勤的人只是機器人，沒有辦法說有自己的思考模式。（基層-18）

參、臨檢

警察勤務條例第 11 條第 3 款：「臨檢：於公共場所或指定處所、路段，由服勤人員擔任臨場檢查或路檢，執行取締、盤查及有關法令賦予之勤務。」；新北市政府警察局勤務實施細則第 35 條則規定臨檢工作項目如下：「一、公序良俗維護：對違規之勸導、制止及取締等；二、犯罪預防：對可疑人、地、事、物之查察、盤詰等；三、人犯查捕：對通緝犯、現行犯、準現行犯及逃犯之逮捕；四、其他有關政令執行及為民服務事項。」

警察實務中有諸多以臨檢作為手段之勤務，如「擴大臨檢」、「酒測勤務」等，乃至一般巡邏勤務都會規劃的路檢點，都是要求員警對於一定空間實施控制與清查的

勤務方式。一般區分為「場所臨檢」（一般員警通稱之臨檢）與「道路臨檢」（路檢），前者為封鎖特定場所對場所內人員逐一身分查證，同時會詢問現場負責人有關營業場所之狀況，填寫臨檢紀錄表並抄錄在場人員身分資料；後者為在指定路段以交通錐、指示牌等障礙物縮減車道，並檢查通過管制站之可疑人車，實務作法通常為逐一攔停經過之人車，再由員警目視檢查是否有可疑之處，若有再進一步引導其至管制站內查證身分或檢查交通工具。

在我國，臨檢勤務通常會併諸多專案，如正俗掃黃、掃黑、青春、防飆等，甚至是基於行政協助目的規劃臨檢勤務，如取締逃逸移工、改裝機車³¹或防疫³²，除導致勤務目的混亂外，也造成臨檢勤務的濫用。一般外勤警察單位幾乎每週都會編排臨檢、路檢、酒測勤務，在北部縣市甚至會有一週超過 4 次的頻率，且必須要以 4 人為一組執行勤務，每次勤務時間都需編排 4 小時以上，是相當耗費人力資源的勤務。而路檢、酒測一類的道路臨檢，服勤人員必須站立於機關指定之地點，多是轄區交界處，並布置管制站實施檢查，一站都是在兩小時以上，此類勤務受到嚴格管制，非機關允許不得任意變更，也不得任意離開管制站。且路檢勤務使員警站立於車道中間攔查，民眾亦無法在事前知悉何處實施路檢，可能會對無預期出現之路檢點不及反應，對於警察或駕駛人而言皆有其人身風險，在 2018 年 1-10 月臺北市警察局便有 49 名員警於執行路檢時受傷³³。

從警察權行使之外觀與效果來看，臨檢勤務是對於人民權利高度控制之警察活動。對處於、甚至是經過某地之人民限制其行動自由，並可不問理由要求其出示身分證明文件，或對營業場所進行管制與檢查，甚至抄錄現場人民之資料。蓋因臨檢手段如檢查、路檢、取締或盤查等不問其名稱為何，均屬對人或物之查驗、干預，影響人民行

³¹ 〈新北警執行改裝暨噪音車大執法大有斬獲〉，2019 年 12 月 9 日，
<https://www.traffic.police.ntpc.gov.tw/cp-909-66942-27.html>，（最後瀏覽日：2020 年 6 月 23 日）。

³² 〈配合新冠肺炎防疫政策 彰化警方實施擴大臨檢〉，2020 年 3 月 23 日，
<https://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/ct?xItem=96356&ctNode=11436&mp=1>，（最後瀏覽日：2020 年 6 月 23 日）。

³³ 〈北市警臨檢遭衝撞 10 個月 35 案 49 傷〉，《中央社》，2018 年 12 月 19 日，
<https://www.cna.com.tw/news/asoc/201812190231.aspx>，（最後瀏覽日：2020 年 6 月 23 日）。

動自由、工作權、財產權及隱私權等甚鉅，時常引發執法爭議，近年臺灣諸多警察權限之研究亦針對臨檢勤務。催生警察職權行使法的司法院釋字 535 號解釋，其聲請事由即是因台北市政府警察局保安大隊執行道路臨檢勤務時，見聲請人夜間獨自一人行走，即要求聲請人出示身分證件檢查所致。大法官亦於解釋文中明言「警察人員執行場所之臨檢勤務，應限於已發生危害或依客觀、合理判斷易生危害之處所、交通工具或公共場所為之，其中處所為私人居住之空間者，並應受住宅相同之保障」、「對人實施之臨檢則須以有相當理由足認其行為已構成或即將發生危害者為限，且均應遵守比例原則，不得逾越必要程度」，藉以劃定警察權行使之界限，試圖限制遭臺灣警察濫用的臨檢勤務。

依警察職權行使法第 6 條之規定：「警察於公共場所或合法進入之場所，得對於下列各款之人查證其身分：…六、行經指定公共場所、路段及管制站者。前項第六款之指定，以防止犯罪，或處理重大公共安全或社會秩序事件而有必要者為限。其指定應由警察機關主管長官為之。警察進入公眾得出入之場所，應於營業時間為之，並不得任意妨礙其營業。」，若為「署辦」、「局辦」或有經大隊長、分局長等機關主官核定之臨檢勤務，在法律授權上較為完備。然若為勤務單位「自辦」之臨檢勤務，顯會有適法性之爭議，如不符合第 6 款所定之「行經指定公共場所、路段及管制站」者，員警即不得無差別任意攔停稽查；另外機關主官依第 6 款指定限於「公共場所」、「路段」、「管制站」，而未包含「公眾得出入之場所」，是否機關主官能在未有其他法律依據或原因事實，僅憑自身意志即依警察職權行使法對特定營業場所實施臨檢，顯有疑義，司法實務亦有據此判決之例³⁴；又以經常成為警察臨檢場所之旅宿業，房客承租房間後，對於該房間即取得使用與監督之權，此時該房間於客觀上即不失為住宅之性質³⁵，是以警察若未經承租人之同意對房間予以臨檢，即可能構成違法行為³⁶；也

³⁴ 臺灣彰化地方法院 107 年易字第 769 號刑事判決：「…『好彩頭俱樂部』係屬公眾得出入之場所，而非屬公共場所。是本件臨檢，警員並無法律依據得對被告進行查驗身分。」

³⁵ 法務部 83 年 8 月 2 日（83）法檢字第 16531 號

³⁶ 臺灣高等法院 106 年上訴字第 1853 號刑事判決：「所謂『臨檢』，依警察職權行使法第 2 條第 2 項、第 6 條、第 7 條規定，係警察於特定條件下在公共場所或合法進入之場所，得『查證人民身分』，並未授權警察擅入私人隱密空間，遑論對該場所或其內之人實施搜索。本案查獲警員既係對

有學者質疑警察職權行使法對於警察進入場所之授權不足（陳景發，2013），甚或是立法者似乎有意排除以本法授權警察對公眾得出入之場所進入臨檢（李震山等人，2018：159-160）。是以現行依警察職權行使法規劃之臨檢勤務，在法律授權上有諸多問題，除造成員警執勤困難外，也有侵害人民基本權之慮。

而現今以路障縮減車道並逐一攔停車輛之道路臨檢勤務，亦有相同之問題。本應由機關主官指定「依客觀、合理判斷易生危害之處所」，實務上多變成「依客觀、合理判斷易查獲績效之處所」，在轄區邊界處或酒家附近設置路檢點。正因警察職權行使法第 6 條第 1 項第 6 款不同於前 5 款需合理懷疑或有事實足認有犯罪關聯之事由，可依警察主觀意思決定，縱使在第 2 項加上但書「以防止犯罪，或處理重大公共安全或社會秩序事件而有必要者為限」，然在實務上之規劃勤務，大多是以取締績效為考量，在過去並無發生危害之場所設置路檢點。

以德國為例，警察機關可依據刑事訴訟法第 111 條實施臨檢，此係基於犯罪預防目的之司法警察活動，且要由法官授權為之；或如不來梅邦警察法（BremPolG）第 11 a 條，在有事實足認有刑法第 125 或 125a 條或集會遊行法第 27 條之犯罪事由，才設置路檢點。可見德國對於臨檢勤務主要是以防制、追緝刑事犯罪作為目的，才能對不特定多數人民施以限制與檢查；臺灣警察除犯罪之外，尚包含「重大公共安全」或「社會秩序案件」，在賦予警察權發動之範圍更為廣泛，也導致臨檢勤務的濫用。於 2019 年初蘇貞昌內閣一上任宣布要拚治安，「特種店再鬥毆換警局長」，讓全臺灣警察都針對轄區特種行業規劃臨檢，實際上並非所有店家皆有發生過危害或有治安顧慮，演變成機關主官為保住官位，積極編排大量臨檢勤務，或讓員警於特種營業場所守望，其勤務目的與法律授權顯有出入。對於易生犯罪場所之臨檢所為之大力掃蕩、站崗直到歇業為止的作法，依比例原則觀察，均有違法之重大嫌疑（林明鏘，2004：103）。而勤務是否有實質效益，也為第一線員警所質疑。

像我們站錢櫃，我們要顧錢櫃，我們就站在門口，那群人也在門口，

被告與汪秉儀『臨檢』，自應在上開旅館之公共空間查證渠 2 人之身分，詎竟擅入屬私人隱密空間之住宿房間內，且逕自於該房間內實施搜索作為，實難認符合上開警察職權行使法之規定。」

相隔不到 10 公尺他們也可以打起來，有用嗎？他們通常是喝醉不小心撞到就打起來，他們根本不會管警察在那邊。長官用的方法完全是錯誤的，他們想的預防要達到效果非常困難，那種衝動型的根本沒辦法，你擺再多警察都沒用（基層-3）

你覺得臨檢有嗎？我覺得成效不大啊。敵暗我明的概念，今天臨檢是照著 SOP 走，只能達到一種威嚇吧。（問：像你剛剛提到說發生鬥毆後增加臨檢）對，維持一個禮拜喔。（問：那個臨檢對減少鬥毆有幫助嗎？）沒有，因為都通常都發生在你臨檢之後啊，變成說你有在干涉的期間可能不會發生，並不會說今天你排過臨檢，這些事情就不會發生。（問：所以臨檢能夠達成四大任務？）你臨檢真的沒辦法，我覺得辦不到，就跟路檢一樣只是開開單而已。你自己覺得以往來說路檢查到東西或酒駕的機率高嗎？反而不如你巡邏隨機遭遇的機率高，這種定點攔查的成效都不高，反而把那些時間讓各所自己巡邏搞不好還有意外的收穫；甚至你把警力都抽走了，各所都處於一個空城。這是我自己這樣，勤務參加這麼久的感想吧，大家都是處於一個做形式上的工作。你今天講白了，你去臨檢、擴檢站在那邊，其實大家都在發呆吧？（基層-10）

又如臺灣警察頻繁使用的酒測路檢勤務，在美國有 12 個州禁止警察機關規劃類似勤務，也僅有 13 個州有每週規劃是類勤務³⁷。有關酒測勤務是否合憲，在 1990 年 Michigan Department of State Police v. Sitz 一案³⁸，聯邦最高法院最終以 6 比 3 認定在檢查點進行全面攔查不違憲，但大法官 John Paul Stevens 在其意見書中提出若干批評，包括初審法院的調查結果表明，酒測路檢對交通安全的淨影響是微乎其微的，甚至可

³⁷ 根據美國州立公路安全協會（Governors Highway Safety Association）網站資訊顯示，目前阿拉斯加、愛達荷、愛荷華、密西根、明尼蘇達、蒙大拿、奧勒岡、羅德島、德州、華盛頓、威斯康辛、懷俄明均無酒測攔檢勤務。<https://www.ghsa.org/state-laws/issues/sobriety-checkpoints>，（最後瀏覽日：2020 年 6 月 23 日）。

³⁸ Michigan Department of State Police v. Sitz, 496 U.S. 444 (1990)

能是負面的，其參考馬里蘭州規劃 125 處路檢點，行經路檢點的 41,000 名駕車者中，只有查獲 143 人（0.3%）；而規劃勤務的密西根警察局長坦承路檢勤務的查獲率非常低，甚至無法證明規劃勤務的合理性。

最終美國司法界仍同意「短暫侵擾」的全面攔查是被允許的，但法院也建立了一些準則以降低其對人民的侵擾，並避免警察權過度擴張，包括³⁹：

- 1、高層的決策（Decisionmaking at the Supervisory Level）。
- 2、對現場員警裁量權的限制（Limits on Discretion of Field Officers）。
- 3、維持安全（Maintenance of safety conditions）：必須首先考慮執勤者與駕駛的安全，使風險降到最低。必須要有足夠的照明、警告標誌、適當的交通流量才能執行勤務。
- 4、合理位置（Reasonable location）。
- 5、時間與持續時間（Time and duration）。
- 6、有官方標誌的路障（Indicia of official nature of roadblock）。
- 7、攔停的時間長度與性質（Length and nature of detention）：最小化每台車的攔停時間，以降低對人民的侵擾，與避免交通阻塞。
- 8、事前宣傳（Advance publicity）。

尤其是事前的公開宣傳，是法院認為至關重要的一點，將有助於建立勤務的合法性。事前宣傳能夠減少人民酒駕的意願，才能真正預防犯罪，同時降低攔查時的風險，未符合上述準則的酒測路檢勤務，將有可能被法院認定為違法⁴⁰。

有研究指出，公開宣傳的路檢勤務對於防制酒駕是有成效的（Bergen et al., 2014），但也有研究顯示飽和巡邏的執法成效大於酒測路檢（Greene, 2003），而酒測路檢與酒後駕車事故並無顯著關聯（Fell et al., 2014）。

警察任務之目的應在危害之防止，勤務也應為達成任務之手段，然當前以績效為導向的警政，容易使勤務目的變成查獲績效，在臨檢勤務也不意外。更多時候臨檢勤

³⁹ *Ingersoll v. Palmer* (1987) 43 Cal.3d 1321

⁴⁰ *State v. Olgaard*, 248 NW2d 392 (SD 1976)

務變成一種「懲罰性勤務」，以績效達成率來做為規劃勤務的前提，旨在讓績效不佳的單位負擔更高密度的勞動，而忽略勤務的合法性與合理性。

它其實已經變成一種處罰用途，具體處罰誰很難說，應該是處罰一個單位，你這單位沒有績效你就去臨檢，你就去站。然後包括我們臨檢 KTV，以前每小時都要站 30 分鐘，基本上是整個晚上都站那裡就好了。（基層-1）

你在那邊罰站是不會有成就感的。你站那邊其實沒什麼作用，你站在好樂迪門口，那個是沒有什麼作用，我覺得他應該是沒有更好的處理方法或策進作為，也只能用「撒人」這樣做交代的啊。不然上面問你「怎麼處理」、「有什麼策進作為」，你要怎麼回答？（基層-4）

僅為維持公共秩序、防止危害發生為目的之臨檢，當不得任意對人民實施，應在最小且必要之範圍內始得為之。濫用機關主官指定之過度頻繁的臨檢勤務，實際不符釋字 535 號解釋意旨，也逾越警察職權行使法控制警察權之本意。學者認為依警察職權行使法第 6 條第 1 項第 6 款發動其要件應更嚴格，對於管制站設置之地點，應侷限於「相當可能性」（蔡震榮，2005：148），該指定處所可能發生犯罪、危害之蓋然性，似宜提高至「即將發生」之階段（陳景發，2013：223），亦須考量手段之比例原則，需有助於達成任務目的及對人民最小侵害。然現行臨檢勤務，在法律授權上明顯不足、值勤員警不認為其能有助於達成警察任務、對人民基本權侵害甚大，且極度占用警力與勤務時間，是否仍需維持頻繁的常態性臨檢勤務，顯然已不言自明。

肆、守望

警察勤務條例第 11 條第 4 款：「守望：於衝要地點或事故特多地區，設置崗位或劃定區域，由服勤人員在一定位置瞭望，擔任警戒、警衛、管制；並受理報告、解釋疑難、整理交通秩序及執行一般警察勤務。」

守望勤務之目的，本有達到危害處置（含前後）的預防、消弭或防止擴大之機能（陳良豪，2018：6）。時至今日，因電訊發達與交通工具的進步，巡邏的強化又使守望鎮壓作用大為減低，守望已逐漸變成一種不甚重要的勤務（梅可望等人，2008：249）。理論上守望勤務功能都能由其他勤務所取代，現今實務較常將守望融入各項勤務中，如前述巡邏或臨檢時的「重點守望」。

然仍有諸多勤務係採守望方式執行，在基層外勤單位最常見的是交通整理，於特定路口實施交通疏導，多是由機關核定常態性交通疏導崗（下稱交通崗），如新北市政府警察局勤務實施細則第 53 條：「經本局核定派遣之上、下午尖峰時間常態性交通疏導崗，非遇特殊狀況並報由所屬勤務指揮中心核准外，不得任意缺派。」，各警察機關會制訂「加強交通指揮疏導工作計畫」，規劃常態交通崗於尖峰時段的 6-10 點與 16-21 點間，編排員警於特定路口，站立於上級指定之位置，其任務主要係保持路口淨空與確保交通順暢，達到勤務條例中整理交通秩序之勤務目的。

實際訪談員警發現，交通崗對勤務編排與運作造成許多障礙，多數交通崗是規劃於單數時段（7-9、17-19），與警察機關普遍在雙數時段進行勤務交替不同，導致排班人員在勤務編排上必須以「一小時備勤、兩小時交通崗、一小時備勤」之方式操作，便會使該時段四小時之警力難以彈性調度，也導致縮減勤務時數的困難，或是為了要配合交通崗的勤務時段，導致員警的輪班無法固定，減少輪班間隔之休息時間或延長服勤時數。

當前交通崗勤務的另一問題在於勤務方式缺乏彈性，也因為不得缺派的規定，便會有「寧可沒有巡邏網也不能沒有交通崗」的情況發生，為了滿足崗位需要而犧牲攻勢勤務的編排；而交通崗被要求在指定地點持續站立不得任意離崗，但現今已變為「無論發生任何事都要有人在交通崗」，筆者自身便有距離交通崗 50 公尺處報案有糾紛，交通崗人員報備要前往處理，卻遭勤務指揮中心值勤員下令返回崗位的經驗。

不少受訪者認為交通崗勤務並沒有實際功用，現今交通號誌、標誌建設相較從前完善，已較少需要員警實際指揮疏導之情況。以筆者自身經驗為例，便有聽說過有單

位交整崗編排的理由是「為了勤務公平，同分局其他單位都有交整崗」，顯示該交通崗之設置並非基於交通需要，而是長官所要；縱使有定期檢討交通崗規劃之檢討會議，也並無實際服勤之基層同仁參與，基層同仁難以了解自己執勤的意義，最終導致警察工作士氣低落並產生職業倦怠感。

這兩年下來我都一直站在那邊，實際上沒做任何事也沒任何影響。

有一次我幫救護車擋車，附近居民還說「你那麼認真喔，我都沒看過有人擋車讓救護車過」。現在都站在旁邊沒有指揮，也不知道要幹嘛，也沒看過（路口）塞過。（基層-2）

其實說真的目前大部分勤務編排，很多勤務是宣示意味大於實質效益。舉例來說，最簡單的就是交整崗，其實這個地方它基本上來講就是不會塞（車），但排一個人在那邊就是在宣示「哦，我們警察在做事情」，就變成說一個警察站路邊不知道幹嘛，更早之前更慘，站路中間，還叫你說要吹哨。我完全不知道理由，他們也不會跟我們講為什麼，大部分只會說「你就站啊」。（基層-3）

我就說我們只一個路口交通量比較大，可是他說：「我們也知道你們就只有那邊交通量大，可是因為其他單位都 2-3 個，所以我們也只能讓你想辦法再生一個去站，不然其他人會覺得不公平」，我想說我們交通要衝就那個而已，要什麼公平？（基層-9）

上述現象顯示交通崗已成為一個「為了編排而編排的勤務」，無法解決問題、也無法回應問題。交通秩序並非僅靠交通執法維持，仍需透過交通工程與交通教育改善交通流量與民眾駕駛意識，更有可能預防事故與違規發生。然現行勤務規劃仍著重警察交通整理，強調的是以警察權干涉人民道路使用，就算是單純的指揮手勢，亦是代表警察機關對人民的行政處分，影響人民意思決定與行動自由，或許應更慎重考量勤務之規劃有無其必要性，而不是僅憑機關長官之認知。

國內亦有研究重點守望勤務對於交通安全之效益，結果發現其僅能影響局部又

短暫的駕駛行為，且在較高流量情況下，無論何種重點守望勤務模式均對於速率無法展現出明顯降低之成效（趙崇仁、喻志欽、陳用佛，2011：65）。在交通壅塞時規劃守望勤務，實際對於交通秩序並無太大幫助，更應該加強前端的工程改善與教育，或能更有影響。

另一種經常使用為對特定地區或人員實施警戒、警衛、管制之守望勤務，如集會遊行之機動保安警力或特種警衛勤務，前者為依集會遊行法規劃特定區域為管制區，並得派遣警察人員到場維持秩序；後者依特種勤務條例受國家安全局等機關指揮，對安全維護對象住居所、辦公處所、乘坐之交通工具、行徑路線及蒞臨場所等特種勤務地區，因應危害防止之必要劃出安全維護區及設置安全設施，並由特勤編組人員對區內人事物為必要查驗與管制。除特種勤務條例規定外，警察機關亦訂有「警察機關執行行政院院長警衛安全實施要點」、「警察機關執行國賓外賓訪華警衛安全維護工作規定」、「公職人員選舉候選人安全警衛派遣作業規定」、各縣市警察局「安全警衛派遣及執勤作業要點」，皆有類似警戒、警衛、管制的守望勤務方式。

實務上此類勤務多是「站」，大約於集會遊行發生或警衛對象抵達現場前一至兩小時便會要求員警站立於指定位置，在未有具體危害發生前便會要求全員佈崗，監看現場人、事、物，實施管制、警戒或蒐證等工作。動輒長達數小時的站立，甚至在暑期需曝曬於太陽下，對員警示相當大的勞動負荷，長時間站立甚至可能會有椎間盤突出、膝關節滑囊炎、靜脈曲張等職業傷害，甚至臺北市政府衛生局《久站傷病防治手冊》亦將警察列入易發生「久站工作族群職業傷病」之行業；然機關大多並未就此提供適當的裝備與防護措施。而員警必須於勤務前熟知暗語、場地、編組、任務、各類程序，並對劃分職責任區負責，處理責任區內各種事務，亦有相當之工作壓力。

然而集會遊行現場諸多問題實際非警察所能處理，如民眾對於各機關的抗議與訴求，往往不是警察所能回應，然而政府習慣將警察置於人民與爭議機關之間，將

民意與民怨釋放予執勤員警承受，並要求基層員警扮演單純的執法工具，規範其在現場的意識與情緒，在面對現場民眾的責難，甚至群眾因意見無法獲得回應而衝突時，對執勤員警產生很高的執勤風險與情緒勞務。

我們只是在旁邊協助秩序問題，但通常機關就會覺得說這是我們要處理，如果他們覺得陳情人有來過但沒辦法處理他，就叫我們想辦法，10個裡面有9個會是這樣。（基層-7）

而此類勤務因有高度政治性，相較一般勤務有更高密度的勤務督導與管理措施，對基層員警的勞動過程施加更多的控制。特種警衛勤務缺失的懲處均較一般勤務缺失為重，如「臺北市政府警察局服勤員警違反勤務規定懲處基準」第6項甚至嚴格要求擔服安全維護與特種警衛勤務員警的儀態，「服勤彎腰駝背、坐靠欄杆、牆、石階者，申誡」。或是未讓警衛對象順暢通過、讓警衛對象受到驚擾，均會受到檢討與議處，並連帶直屬長官，使管理階層通常會擴大勤務規模與嚴格管制，導致警力的濫用，甚至是過度使用警察權，將行政權力運用於個人需要，可能侵犯人民行動與言論自由等基本權，也使第一線執勤員警陷入可能違法的困境，增加其壓力與情緒負荷。

今年副總統候選人宣傳造勢，他掃街時時速開到70，還沿路要求控燈，車上指揮官要求我們開警報器闖紅燈一路到他指揮的點，我們沿路催到80，一個學妹倒了，就是車子從路邊出來閃避不及車禍，後來拿所長就拿警友會費包個水果禮盒、幫她付醫藥費，隔天他們開特勤檢討。當下我就不知道他們催什麼意思，因為特勤中心一直要求前導車開快一點，候選人要趕下一攤。其實很多東西都是不合理的要求，上面就應該要擋下來了。（排班-2）

現今是類勤務責由地方警察機關負責，多是由各縣市警察局規劃專案勤務，並要求分局編排其要求的警力。然若事涉特種警衛勤務或是其他機關，特種勤務指揮中心與該機關均會有所指導要求，導致此類專案勤務指揮多頭馬車、勤務要求繁多甚至衝突。便有論者認為現行警衛、管制權限，事權不明、責任不輕、易受箝制、不意理解，

加上警察多是「附隨」於其他機關從事安全維護之條件，變成一個裡外不是人的不可能任務（陳良豪，2018：40）。以筆者自身經驗為例，便遇過分局、警察局保安科、警察局首長對現場管制措施意見不一，導致員警當天花費 16 小時三次更改現場阻材擺設；或是警衛對象臨時更改路線，導致基層員警無法即時到崗而遭受檢討。顯示員警在是類勤務的困境，其工作過程受到嚴格控制、容易遭到長官與民眾壓力，甚至有高度的衝突，但對自身工作卻又有責無權，只能被動接受多方指揮，且難以反應現場執勤問題，在執行高密度勞務的同時也對自身工作產生無力感。

而此類勤務責由地方警察機關編派，也影響了原有的勤務基準，排擠各單位的勤務人力，導致勤務編排的困難，受訪的排班人員均表示「過多的臨時性、專案性勤務」是警察難以實施 8 小時三班制的原因。以 2017 年世界大學運動會開幕式為例，臺北市警察局動員超過 6000 名警力⁴¹，而導致各分局警力真空，甚至派出所僅留下兩人值深夜勤；或如 2017 年民進黨於台北圓山飯店召開全代會，警察局動員超過 800 名警力到場維安⁴²，影響地區警力調度。此類勤務編排充滿政治考量，警察首長多會以滿足政治需求為優先，以避免出問題受到追究，在世界大學運動會開幕式遭反年金改革團體鬧場後，責任區指揮官的萬華分局長、臺北市警察局長、警政署長立即被究責並調離現職，即可見到政府高層對於此種勤務的態度，也影響勤務規劃與執行。

你說我們特勤，而且這個時代，有必要萬全說整個分局一半以上的警力去？保護他行經而已，道路警衛而已，也不蒞臨點，道路警衛灑的滿滿的，我們人不夠到還要跳崗，超扯的。所以你看他們警力都亂用啊？人數應該是夠的！（主管-5）

目前在法規命令上也未有對此類勤務的人力與勤務時間控制，反而在「各級警察機關處理聚眾活動獎勵原則」中有規定：「…凡專案聯合指揮所三級以上開設、參加人數達一千人、使用警力數達三百人時，得予專案敘獎；」，表示警力使用越多反而

⁴¹ 〈世大運閉幕晚間登場 警力進駐會場周邊〉，《中央社》，2017 年 8 月 30 日，<https://www.cna.com.tw/news/aspt/201708300162.aspx>，（最後瀏覽日：2020 年 7 月 2 日）。

⁴² 〈民進黨全代會 警方動用 800 餘名警力維安〉，《中央社》，2017 年 9 月 24 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/201709240097.aspx>，（最後瀏覽日：2020 年 7 月 2 日）。

會有獎勵機制。於是警政首長為確保現場控制萬全以滿足政治需要，而專案勤務的實際規劃者不需要為單位勤務運作與轄區治安負責，又無其他機制對於濫用警力進行課責，反而還有獎勵，自然會傾向盡可能要求最大警力。

除了上述勤務外尚有諸多守望勤務，如機動派出所、護童勤務、特定場所守望等，此類勤務多半是基於上級意思而決定，只要有任何狀況警察便習慣編排守望勤務應付，如 2014 年發生臺北捷運襲擊事件後，便要求在各捷運站入口處均要有員警守望；又如 2015 年臺北市文化國小襲擊事件後，即要求各小學之上下課時間需規劃「護童勤務」，讓員警於校門守望。上述勤務最終多轉嫁予派出所員警執行，造成人力運用的困難，而這些勤務大多是在上級要求之固定位置持續站立，多無太大實益，似有更佳勤務方式，或是應由捷運公司與學校提高其自身安全防護，而非讓已近乎運用殆盡的警察承擔完全的安全責任，甚至變為私人保全，影響警察之公共性。

最近的垃圾勤務有點多，像我們要去站易肇事路口，一定要有人站在那邊，我不知道站在那邊要幹嘛？就變成說一定要有人卡在那邊，就整個卡死。（問：那易肇事路口是為何被認定？）不知道，我完全不知道，就有一天他們叫我們去站。（問：你們有實際在那邊比較多車禍？）也沒有啊，我覺得還好，都差不多，沒有人站在那邊被長官看到就會○○○○（辭話）。（基層-3）

像我們那邊 ATM 被人家提領很多，所以他就叫我們去多盤查，問題來了，我要用什麼原因盤查？我看到一個年輕人，帶著眼鏡斯斯文、一個包包，拿出一張提款卡插進去，轉個 5000 元出去，我就要過去「欸，先生，不好意思，你剛剛轉錢要幹嘛嗎？我看一下證件好不好？」就……你們在做這個事情的時候，你有想過…我們的法律依據是什麼，我們到底想要達成什麼樣效果嗎？沒有，就只是讓民眾看，「你看我警察有去做」，啊我做了有什麼效果？沒有啊。可能有或可能沒有或怎樣，因為後來我發現我們都去 A 銀行 ATM 守

望，下個月就變成 B 銀行一直被提領，我們就要換成去 B 銀行站啊。（基層-9）

最常講的守望好了，你對「A1 守靈勤務」有什麼看法？就是 A1⁴³之後要站一個禮拜，你覺得站一個禮拜會達到你的目的嗎？我對於他們一個很奇怪的邏輯思維是，我們有在取締就可以改變那些違規亂象。（基層-10）

有很多臨時勤務，就很多發生事情就在那邊守望，（基層-2：守靈勤務），有地方被檢舉就會排制服守望，去看老人下棋（排班-1）一個充斥著混亂的職場，應該說雜亂，其實我覺得很多事根本不是我們該去做，卻叫我們去做。大部分我們的勞動應該是沒什麼用處，沒有意義，就那各式各樣的守望啊，就沒什麼意義，每隔 500 公尺就站一個警察，他（長官）一定知道啊，但他只要對他的上面交代，他的上面問他怎麼做，「喔，我們有排人來防治這個事情」，但他不管有沒有用啊？因為他的上面叫他排，他的上面上面叫他這樣子用，最簡單的方式就是排守望啊？處理一切問題最簡單的方式就是守望。（排班-1）

現今交通、通訊、資訊技術之進步，且社會變遷之速，單純於特定「點」並運用人力「久站」的守望勤務，顯已難應付各種社會問題，幾乎只成為方便上級督勤之用。應檢討是否用巡邏替代已無實際效益的定點崗，運用車輛與監視器等工具更能有效維護交通與治安，也能避免無意義的警力浪費。

伍、值班

警察勤務條例第 11 條第 5 款：「值班：於勤務機構設置值勤臺，由服勤人員值守之，以擔任通訊連絡、傳達命令、接受報告為主；必要時，並得站立門首瞭望附

⁴³ 交通事故分為 A1、A2、A3，A1 交通事故係指造成人員當場或 24 小時內死亡之案件。

近地帶，擔任守望等勤務。」

值班員警通常為勤務單位之門面，必須第一時間接待洽公民眾或上級勤務督導官，同時亦需應付各種報案、報告、通報、交辦，並有聯繫之責。以臺北市政府警察局勤務實施細則之規定為例，值班勤務工作項目有：「一、勤務機構之安全維護；二、接受民眾之查詢，申請與報案；三、通訊聯絡、傳達命令、處理事故與收聽警察電臺 SCA 廣播等項作業及其紀錄或錄音；四、簿冊保管與收發公文，及簿冊、公文、與未了事項之移交；五、勤務機構之槍、彈、無線電等保管與交接，以及服勤人員領繳時之核對。」，有機關亦會將內務及環境衛生之整理列入值班勤務工作項目。

在實務工作，值班員警需要回應的通訊管道包括「110 e 化指管勤務系統」、無線電、自動電話、警用電話、傳真、電子郵件、廣播、通訊軟體（公務 LINE 群組）與親臨派出所者等，必須依各作業流程登載、轉知或報告。此外值班員警通常被要求控管單位勤務狀況，如案件接收、線上警力的調度、單位同仁的勤惰狀況。

基於警察形象的維持與行政要求，警察機關對值班有許多勤務紀律與作業流程的法規命令。如「改善員警執勤態度實施要點」第 3 項：「民眾報案時，值班員警應以誠懇和藹態度受理，並引導民眾至受理報案專區。」、「接聽電話時以鈴響四聲或十秒內接聽為原則，並清晰報明單位、姓名或姓氏並問好。音量適度、語氣和善，使用禮貌性用語結束，並讓來電者先掛斷電話。」；「警察人員儀容禮節及環境內務重點要求事項」第 2 項：「值班（勤）與民眾接觸，宜起立笑容接待並奉茶，談吐懇切，態度和藹，不簡慢失禮。」、「與民眾交談，應說：『您好』、『對不起』、『請原諒』、『謝謝』等禮貌語，及『先生』、『女士』、『小姐』、『小朋友』等禮貌性稱呼。開始及結束時，均應主動向民眾點頭或握手致意。」、「門衛或警衛人員，遇長官進出應敬禮，而門（警）衛人員在兩人以上時，由資深或先見者喊敬禮口令；長官車輛進出機關，應指揮交通，以維安全順暢。」，上級督導單位也會不定時施以電話禮貌測試或隱匿性服務稽核（神秘客），並對表現不佳之員警施以檢討甚至處分。以筆者自身經驗為例，便有過接電話時未言「很高興為您服務」，便被記劣跡並提週

報檢討，也曾見過同事因講話速度太快受同樣處分，此類勤務要求與勤務偵測，讓值班員警時時戒慎恐懼。

值班員警也是最容易受連帶處分的外勤勤務，若單位駐地一有狀況，第一時間便是追究值班是否有疏失；單位有勤務缺失，便會檢討值班是否未確實管理，同事領用裝備未置證值班需受申誡處分。而督勤人員至派出所督導，第一時間便是檢查值班員警是否落實勤務、考詢值班員警是否熟知作業規定與近期政令，使值班員警經常遭受處分。而上級通常會嚴格要求值班員警形象，是否對來訪者進門時起身問好，是否有向來訪者奉茶，值班臺是否有放個人物品，甚至是在值班時吃零食，均有受上級督導處分之案例。

因值班勤務不像巡邏、臨檢、守望等需有主動作為之攻勢勤務，一般被認為是調節精神體力之靜態勤務，也等同勤務編排原則「勞逸平均」中「逸」的部分，然而這實際上是忽略了當中的精神與情緒勞動，無論是在應對民眾或上級之要求，對於相關處理流程與反應時間上級均有嚴格規範，甚至以「改善員警執勤態度實施要點」、「警察人員儀容禮節及環境內務重點要求事項」要求值班員警需表現之儀態與情緒，事先規定值班員警要如何感覺及如何表現感覺，壓抑自身情緒，並表現符合上級期望之工作態度，當中即有情緒勞動之內涵。諸多基層外勤員警提到當聽到「110 e 化指管勤務系統」派遣案件的音樂即會感覺緊張、焦躁、憂鬱、心跳加速，甚至明明未有接受案件仍會覺得聽到音樂，顯示值班勤務對於員警之壓迫並非來自體力勞動，而是情緒、精神壓力的勞動，然此勞動問題大多遭到忽略，上級所認知的「靜態勤務」對外勤員警仍有一定的負擔。

陸、備勤

警察勤務條例第 11 條第 6 款：「備勤：服勤人員在勤務機構內整裝待命，以備突發事件之機動使用，或臨時勤務之派遣。」

一般勞工之「備勤時間」，即雖未實際上提供勞務，惟由於合理地預期在該段時

間內，有相當高的機率必須實際提供勞務。然警察之「備勤勤務」除專業單位如保安警察、特殊任務警力能自我運用外，一般外勤單位仍是須穿著整齊裝備，並持續提供勞務，如新北市政府警察局勤務實施細則第 40 條規備勤工作為定為「臨時勤務、替補缺勤之派遣，重要公文傳遞，人犯之解送、戒護，其他上級交辦或協助值班勤務事項之處理」。同細則第 41 條規定擔任備勤勤務人員應協助協助值班門衛工作，擔任暗哨警戒任務；或協助值班人員處理治安事故及排解民眾糾紛等應辦事項，無臨時勤務時，應在勤務執行機構整理文書簿冊。警政署「執行備勤勤務作業程序」規定服勤人員應保持機動，精神振作，不得睡覺；未奉派執勤時，可保養裝具或整理文書、簿冊，顯示在警察勤務規劃上，備勤並非讓員警休息，而是一種提供勤務機構機彈性動運用之勤務，在勤務機構內或指定處所，穿著制服整裝待命，以備突發事故之機動使用或臨時勤務之派遣，更可納入巡邏中實施。

實務上擔服備勤勤務之派出所員警，均被要求在辦公室內，非有命令不得擅自離開，必須保持精神，甚至不可從事非關公務之活動。而市區單位警察工作繁雜，備勤員警實際等於第二值班人員，需時常代替值班員警之工作內容，接收通訊、駐地安全維護等，或如後勤業務要則規定：「值班、警衛及備勤人員應注意監視或巡邏儲存庫及槍櫃」；僅專業單位如保安警察、署屬機關之備勤勤務，員警較有機會獲得喘息，其備勤時間有一定的自主性可供自我運用，然亦有可能於備勤時段受上級指派提供勞務。

我們這邊(特殊任務警力)裡面沒有事情的話，有點不成文的規定，就是備勤可以睡覺，有時候是會做其他事情，回家在睡覺。(問：你們上班時間有多少備勤？)一天固定 4 個小時備勤，幾乎不會處事，叫支援有時候可能是備勤，然後就改班去；萬一是處理雜事的話，有時候槍械室有些車輛要維修，可能會叫我去幫忙。有點類似機動的時間，萬一沒有事，那就是全部都是你可以自己處分的時間；有時候像是你打完靶要擦，只能靠備勤的時間去擦，有時候會擦比

較久，可能擦兩個小時。（基層-5）

我們（專業單位）備勤就是 Stand by，休息沒什麼事，老學長就會覺得如果多的是備勤就無所謂，但我就會覺得說，這樣只會讓上面覺得「我是有給你加班費的哦？你不要覺得說備勤沒事哦？」就會變相的要求你付出更多，我覺得這樣是不 OK 的。（基層-7）

備勤除了一備要領槍外，其他都是自己做自己的事。有時候會支援，比如說攻堅勤務會突然叫出去，不然基本上都是在裡面休息。所以大家都要擠專業單位啊？專業單位就是好上，你光不用受理案件差多少？以前會卡案件啊，現在不會。我相信派出所一定都會，比如說你找不到相對人，人家來告誰我找不到另外一個人，我會覺得很煩啊；或是你又受理一件機車失竊，主管在那邊靠北，類似這樣。

（基層-8）

從有關規定得知，備勤員警實際被視為第一優先受理各類案件人員，如「受理報案 e 化平臺一般刑案作業規定」規定：「受理單位於認定案情屬實後，由備勤或實際處理人員開立三聯單。」；「受理刑案報案作業程序」亦將備勤人員列為案件處理權責人員。而許多單位為避免派遣巡邏警力處理事故，影響線上績效之爭取，而會律定由備勤人員為處理事故第一優先人員，在此類單位，等同備勤人員在結束前班攻勢勤務後，仍需在外處理各類事故，完全不符合勤務條例「勞逸平均」、「調節體力」之勤務編排要求。備勤此項勤務，實際被當成專責處理各類案件，無論是線上備勤或在單位內備勤，均要面對受理案件之壓力。

神經病會亂告，像安全帽放在汽車置物箱上，自己開走的時候安全帽掉了，總幹事把它拿起來放在警衛室，他去告總幹事侵占，幹(笑)；很多神經病啊！監視器不提供給他，就去派出所告湮滅證據罪；我還有遇到一個更扯的，住戶自己偽造主委投票數要做主委，第一次看到有人搶著要當主委！我還要在那邊想法條，幹我都沒遇過這種

東西，各種挑戰你知道嗎？接刑責區真的是一種挑戰，派出所處理不了就是要換你處理了。（基層-15）

如果我有受理案件，監視器的時效會讓我感覺焦慮，曾經就是好幾次因為監視器時效錯過那一天，整個案件進度斷掉會很挫折，因為一方面要跟民眾交代案件始末的焦慮感，所以為什麼我會放假自己穿著便服去調監視器，就是因為這樣，因為我會一直懸在心上。（基層-10）

受理那些案件分局長、偵查隊在列管中，受理後就面臨輪休，然後我們又不可能將自己的擔子丟給別人做，後面就一樣要你給他進度，你就會陷入一個抉擇說，我是要停休來做還是要迴避兩天再出現。

（問：案件真的有那麼急迫嗎？）可能對你個人會覺得說案件程度還好，可是基於現在的長官很注重媒體的力量、地方社交圈還是什麼的，原本只是一般的小竊盜，今天在網路上見光，他們就覺得很必要。（基層-10）

受理案件需花費大量的時間填輸各系統與簿冊，亦必須面對報案人的情緒，諸多複雜的案情也會讓員警產生精神耗損，由於備勤是少數能讓員警有喘息的機會，若遇到複雜案件將影響員警本身之情緒，甚至該時段都必須處理各類事故，也因此增加備勤員警拒絕推諉受理案件之可能；除此之外，在面對某些敏感案件，如重大刑案或上級重視之案類，單位主管會給予承辦員警壓力，盡可能避免受理相關案件，也會增加員警在擔服備勤時的緊張情緒，擔心自己會因依規定受理案件遭受內部管理壓力，反之會因未依規定受理遭受司法懲戒。

我受理小屁孩打人的案件，所長叫我簡單處理，說那個人是站長叫人家修理的，叫我只處理現場抓到的那個。這件事情我之後被叫去開庭，檢察官說警員你下次做筆錄可以不要這麼偏袒另外一方？（基層-2）

（問：工作的壓力來源為何？）我覺得占最大比例是長官的要求，再來就是…我覺得應該這樣講，民眾的要求是合理的，比如說他們要三聯單、要看監視器什麼的，但是長官卻會要求你把這個案子給搓掉、要跟民眾溝通好，當時也不知道怎麼去跟民眾講，因為我覺得民眾的要求是合理的，你為什麼要要求我叫民眾放棄自己權利。老實說，我不太會吃案，我幫民眾受理案件卻會被長官罵，然後一直破不了案件…就經常被罵。然後民眾也不諒解你，就會覺得你為什麼都沒辦法幫我破案這樣…雙重壓力（笑）。（基層-16）

若依警政署《警察機關分駐（派出）所常用勤務執执行程序彙編》中刑事類作業程序，派出所員警僅負責案件受理，後續陳報分局，顯示派出所員警應僅是受理案件之窗口，相關偵查作為仍是分局偵查隊等刑事警察為之。參考各縣市政府警察局各分局組織規程，也可發現其規範之組織職掌偵查隊為「犯罪偵防、刑事案件偵訊與移送」，而派出所僅專責執行警察勤務，「分局設警備隊，執行警察勤務，並得設派出所，依轄區劃分警察勤務區，執行勤務」，我們可預想最初的警察組織規劃應是專業分工，派出所專責執行勤務，遇到案件交由偵查隊偵辦。然實務上派出所受理之案件，許多時候會被分局偵查隊發回派出所受理員警偵查，通知相關人員到場詢問、蒐集相關證物，甚至必須要循線偵破。且因為績效評比會檢討各派出所的全般刑案發生與破獲數，直接將派出所的受理案件後續偵查壓力回歸至派出所，導致單位主管會要求派出所警員必須將案件破獲、甚至想辦法「不要讓案件發生」的情形。種種作為顯示實務運作完全與理論、法規背道而馳，最終偵查隊僅負責案件移送的文書作業，案件偵查、解送人犯工作都要由派出所執行，派出所在案件發生後通常必須調整勤務以執行偵查工作，進而排擠原有勤務，也因此偵查隊經常受挪揄為「移送隊」。

幹，偵查隊他媽那是公文隊，現在偵查隊哪有在辦案件？都在辦公文好不好。（基層-3）

有時候沒有線索要調帶也是派出所要自己派人，偵查隊不會調帶。遇到案件，原本專案的就會有勤務調配的問題，所長會指派專案去處理。偵查隊是後面如果我們遇到一些困難，偵查隊有一些群組，可能會問說有沒有相關的資訊。（主管-3）

然對偵查隊而言，其同時負擔案件移送與案件偵查，對其而言亦有困難。對偵查隊基層員警來說，過多的公文量通常是其主要工作壓力之一，現今派出所受理的案件大多會依照轄區劃分分配給刑責區員警，以市區分局而言一名刑事警察一個月的案件接收量可能都會超過 30 件。且派出所員警線上所查獲的案件也必須由其即時辦理移送作業，以及會承接地檢署的發交案件，其本身亦有各項刑事專案績效配額，並承辦各種刑事業務…，受訪的偵查隊基層員警表示以目前的人力編制與業務量，不可能達到法規規範的理想狀態。

沒有辦法，怎麼可能？那你把派出所的人力精簡利用丟到偵查隊啊？偵查隊消耗很多人力，講難聽點，今天有案件要受理馬上處理，兩三天後我才回來，監視器怎麼辦？被害人不想再回來做怎麼辦？你要派出所補資料，派出所說「幹嘛幫你補」怎麼辦？制度是好的啊，人呢？你有沒有先看看實務上的狀況，派出所都在幹嘛？你要要求派出所績效，還要他變成單純受理，有可能嗎（笑）；你要偵查隊辦，偵查隊被你操光了，我哪有時間處理？不可能。如果你今天把我小隊變成兩倍的人，我覺得就可以，啊人從哪裡來？（問：之前不是說要擴編？）擴編官而已不是？第二副所長、偵查員。你要偵查隊專門辦案可以啊，你給我兩倍的人力，把我小隊變成兩倍的人，我就做給你看看，但是人呢？人先給我啊？從派出所抽，派出所又跟你說這樣它績效會不夠，你要先解決這些問題啊，這些問題都連在一起的。（基層-14）

綜觀而言，備勤勤務雖被上級定義為「勞逸平均」之「逸」勤務，並認為備勤

勤務可讓員警調節體力，然吾人已可從前述內容發現，備勤員警實際無法有充分休息；縱使該時段並無接收派遣，仍繼續提供勞務，勤務規範要求也使其無法放鬆。對派出所、交通隊、偵查隊等擔服備勤勤務時需處理案件或各種雜務的基層員警來說，備勤其實讓多數員警避之唯恐不及。

我們那時候加班大部分都加備勤，大家都不要（全場笑），多兩班
備勤每個人都不要。（主管-5）

我們最近勤務大改變，因為有人講說所長覺得同事在意備勤時數問題，結果現在勤務更加亂七八糟，前3天有時候都要拆班⁴⁴。（基層
-11）

柒、其他勤務

除勤務條例所列舉之六大勤務外，警察還有包羅萬象之業務勤務，可謂所有行政工作都有警察的身影。常見各種臨時性勤務，包括因應上級刑事績效要求編排之勤務，或是各種大型活動要求警察出勤，也是屢見不鮮的畫面。而除了對外勤務工作外，也有各種業務整理、訓練、監視器保養等機關內部工作，或如犯罪預防宣導、鄰里座談會、其他機關行政協助等難以劃分於各類別之工作也均包含於其中，其工作之冗雜難以詳盡。

一、專案勤務

因應績效所排之勤務，有如前述要求各機關要求線上績效，導致勤務單位必須編排大量線上勤務，俗稱「線上專案」或「打擊小隊」，專責執行路檢、臨檢、巡邏勤務，並以取締績效為勤務目的；或如短期刑事專案多為上級機關，如刑事警察局、法

⁴⁴ 「拆班」又可稱為「兩（多）段班」，意為不連續編排 12 小時勤務，例如將單日勤務 12 小時拆成兩段編排為 8-14、02-08 之勤務，如此將可方便單位人力運用，將員警工時散在主管認為需要增加人力的時段。然此等同變形工時，員警難以有規律的作息，且個人生活也會因為配合勤務時間而破碎化。

務部等制訂工作計畫，要求各機關在一定期間內針對某項犯罪達成其所訂定的目標值，而各機關便會將這些績效分攤予派出所等外勤單位，也因此派出所會由俗稱「專案」的便衣人員專責爭取刑事績效，或是針對各種轄內發生刑案進行偵查，也因此會有「專責調閱監視器」這樣類似專案的變種。此類人員通常不會納入輪班基準表內，而是配合勤務需要另外安排其休宿時間，成為「輪番」外的「番外」人員⁴⁵。

然而此種排班方式，導致派出所輪班人力的減少外，也容易產生勞逸不均的問題，專案人員產生的風紀問題，雖某些縣市警察局曾數度宣稱要禁止派出所編排專案人員，如臺北市警察局於 2018 年 3 月 14 日週報指示「請各分局長爾後派出所不編排專案人員，若要編排亦要審慎考核並報局核備」。然就本研究訪談結果，幾乎各派出所皆仍有專案人員。主因還是在於分局將各項專案績效予派出所配額，然外勤單位勤、業務繁多，若要達成績效配額，還是要以額外人力專責查緝績效。縱使「各級警察機關辦理勤務審核作業規定」或各縣市政府警察局勤務實施細則均有「專案性勤務以不編配為原則，分局、大隊及直屬隊基於特殊因素須執行者，應由分局長、大隊長及直屬隊長親自規劃審核後方得實施，並陳報上級列管。」類似規定，然「特殊原因」為何，並無更多說明，在實務上仍是為達成各項績效目標，編排部分外勤員警固定未輪服勤務，從而使派出所的定位更為混亂。

雖然我們縣市是有明文禁止不能排專案，但是還是有專案，因為分局要績效。刑案績效也好、交通績效也好，還是有所謂績效的問題。像刑案專案就 2 個、交通也 2 個，再扣除一些配合分局處理也有 4 個，包括調監視器，有專門在調監視器，還有專門負責抓酒駕的。

(基層-17)

為什麼沒有辦法縮減勤務，是因為你一定要路檢，他現在拉出一票

⁴⁵ 警察因襲日本時代之用語，慣將輪班稱之為「輪番」，而編號則稱為「番號」，各外勤單位將對應的輪班日數標記編號並顯示於勤務表上，如有 20 人輪班服勤便會編 1-20 番，服勤者再依自己的上班日數尋找其在勤務表上的「番號」，以此對應自己於該時段須擔服的勤務，此類需照表交接輪替者一般稱「大輪番」；而未列入輪番的人，如各派出所專責辦理內勤與本節所提之專案人員，一般被稱為「固定番」，意指其編號不會每日變動。

人，打擊小隊，拉他們出來之後，深夜勤剩 3 到 4 個，經常這樣。零碎的案件他們是不支援的，他們主要支援通報打架、聚眾這種，一般案件不能叫他們。（基層-18）

你應該遇過那種專案，出去一整天不知道在幹嘛，一樣每天領四小時的加班，可是他們就是能夠把案件帶回來，就變成主管與同仁之間的默契，他們會把加班費當成福利。（主管-2）

現在專案有兩個，…沒有、他們是臨時編組，不是專案（笑），被檢舉過後我們用字遣詞都要很那個。（問：但他們有在輪班表裡面嗎？）沒有，就專案啊（笑），他們講屁話。專案這種東西是一定要有的、一定要存在，如果它不取消這些什麼肅槍什麼肅有的沒的。

（…）有的事情就是有要人去做，像我們這個也沒這個時間去做，如果你要給他們上這種班，對我們也算是不公平，這很難取得平衡，當然他可以規定大家都去輪番，但這是不可能。像那些烏專案，如果大家都要輪番，誰有空去弄這個？變成一定要排時間給他，因為請（搜索）票那種東西也不是一下就能弄出來。（排班-1）

它是說原則不能排，可是大家自己都會固定拉。績效制度，我為了應付你的績效，我就算人夠，我還是要上到 12 小（時）。（主管-5）

每個所都有所謂專案番或固定番，發生大案件臨時叫他們回來、缺什麼績效找他們、或是所長臨時找他們，他們還是回來，他們要的不外乎嘉獎。（排班-2）

礙於各種專案績效要求，專案性勤務無法減少。除實際影響勤務編排外，另一個問題是產生單位內部的不和諧，一般輪班人員會產生：「究竟專案在幹什麼？」、「一樣在派出所為什麼他們跟我們不一樣」、「為什麼他們不用像我們這麼辛苦」的想法；而專案人員也會認為自己承攬了各項績效要求、付出了更多的勞動力，輪班人員僅是

照表擔服勤務，對單位並沒有更多「貢獻」，雙方對於警察工作目的產生歧異。另一現象也因為專案人員對於派出所所有更多「貢獻」，使單位主管會更重視其意見，或對其違紀行為「睜一隻眼閉一隻眼」，甚或讓專案人員有更多的福利與單位內部的話語權，如較容易請假、上班較有彈性等，也導致其他同事有受到差別待遇之感。加上派出所本來即非犯罪偵查單位，其偵查資源較為有限、也未接受刑事警察教育訓練，多數專案人員大都是以經驗口耳相傳，為達成專案績效要求，時常必須採用遊走法律邊緣的偵查手段，時常踏入灰色地帶，也會給專案人員極大的工作壓力。

在○○縣市的時候，因為要準備績效啊，要做刑案的時候就會覺得很不安，因為很多事情想起來就是偏違法之虞。或甚至在跟那些人接觸，你就會覺得很危險。（基層-1）

而且你取締的時候，你也不是真的去臨檢、真的查到說男客人在跟小姐交易。有時候…或就我所知，這個男客是你事先找好的，他不是警察人員身分，可能是第三人接受你的線民費、工作費，配合我們警方進去。這個取締方式變成你是…你是…陷害教唆。你可能會陷害教唆，看你是叫小姐幫你打、還是小姐她問你要不要打，如果是你要求的話，你就變成陷害教唆了啊。如果你認為說這樣沒問題，那你到法院，法官問消費的人說「你認不認識這個警察」，你就直接大方承認你認識，然後你看法官會怎麼處理（大笑）…沒意思啊，要我們這…沒必要做…（基層-4）

巡佐用他的辦案方式或工作方式，跟你的工作方式不一樣，然後你要用他的工作方式，這也是會讓我覺得有壓力（基層-4）

專案真的很莫名其妙。非得在這短時間生出他該要的東西，這時候抓出的案件才算是案件。甚至有時候不是專案時候，你破獲一個職業賭場或毒品販賣，這就不是破獲重點了。變成會在這個績效內求表現，偵查隊長就會說：「這禮拜毒品專案，每個小隊都一定要生

出毒品績效」、「賭博專案時候每個小隊不管大大小小都要給我賭博績效，投注站、阿公天九牌，一定要有」，大家汲汲營營要什麼就一定要有什麼，先不講有沒有人會做些違法的事情，平常有線索的時候不能辦，這就很畸形了，搞的好像是全部人都要無中生有。

(基層-11)

我覺得專案應該要把時間都取消掉，你不應該…哪有一定要在對的時間抓到對的才有算績效？它應該要拉一個時間，可能一季什麼之間，你就是要在這個時間把這個人抓起來，就跟春安一樣，不是去養績效，你這個車子很快就可以還人，而不是說等到春安的時候再去把這台車撤管，無形之中都影響到人民權益啊？像你這個案件，可以很快把它送出去，被害人的權益就可以比較早被顧到。(基層-15)

以前專案，要擔心會不會被裱去法院。他們還在用以前那套，這個被人家知道一定…不能玩啦，沒有辦法，你繼續再用績效去逼這些小朋友，會出更扯的事情。(基層-18)

因應各項專案期間的績效要求，必須不斷進行偵察工作，從發現、聯繫、蒐證、場勘、請票、逮捕、偵訊、移送…諸多程序必須執行，亦有大量文書作業，此種工作幾乎無法假手他人，且必須做出成果才能結束，單位主管也相對較依賴專案人員，也導致受訪之專案人員幾乎都曾有極端工作時間經驗。

以前我是辦偵查隊業務，然後又兼跑專案，所以很多事情，當時主管也是，基本上大輪番都是上他的班，只要有點難度的案件就會叫專案處理。(問：放假很常被叫回去？)很常，我還有過一個紀錄，真的是太輝煌了，那個時候我去參加一個兩天的夏令營，然後我去的第一天轄內就發生飛車搶奪，主管就叫我回去幫忙調監視器，我們第一天就破了，如果那件案件沒有破的話第二天放假還要繼續調。

（問：所以是要做到完才能結束？如果沒有做完呢？）就死啦，當

下沒有人探討這個問題，因為大家沒有人敢問這問題。（基層-1）

國內研究顯示專案人員的編排使派出所內勤業務分配不均、對同事認同感較低、角色衝突，皆會使派出所員警產生壓力與衝突（溫健博，2018）。專案性勤務編排導致的問題，甚至被監察院提出糾正⁴⁶，然專案績效要求既在，專案勤務便不可能不在。追根究柢，派出所承擔查緝績效的工作，實際上與派出所的本質有諸多衝突，雖然各機關均有規範限制專案性勤務的編排，然規範要件未明，又有其實際需要，規範難以產生影響力。

二、機關、民間活動勤務

政府辦的節慶活動、宗教團體舉辦的廟會遶境、學校校慶或畢業典禮、民間團體辦理的體育賽事、私人公司辦理的大型活動如演唱會或展覽…，只要活動規模大到一定程度，或者當事人提出申請，皆會有員警到場維持秩序，此類勤務多以維持安全秩序或交通秩序為由，派遣警力在現場戒護，或是實施交通疏導，甚至要求員警前往舉牌、設置攤位做犯罪預防宣導。

依據交通安全規則第 137 條第 2 項之規定，「民間婚、喪、喜慶、迎神賽會或其他類似之聚眾行為等須結隊成行通行者，應事先向警察機關申請核准。」；第 142 條規定：「未經警察機關許可，不得在道路上舉行賽會、擺設筵席、拍攝影片、演戲、運動或其他類似之行為。」，除道路工程之道路使用係由道路主管機關許可外，其餘活動隻道路使用許可，均由警察機關受理，實務上多是當事人填寫申請書送至派出所，再由派出所轉呈上級業務單位審核。

理論上是類活動諸多是私人主辦之活動，活動之秩序維持、障礙排除、以及避免造成隊第三人與公共利益之妨害，應由主辦單位為之。在部分縣市所訂處置此類

⁴⁶ 監察院 2008 年 7 月 17 日 091 內正 0022 號糾正案：「…黃新進等三名員警皆為羅斯福路、安和路派出所之專案人員，平時除戶口查察及專案勤務外，不需服共同勤務，與同事相處互動較少，主管對於編排專案勤務人員生活交往及詳細勤務作為缺乏掌握管理。…」

活動規則中，亦有要求主辦單位應提出交通疏導計畫（見表 3-1）。然警察機關大多仍會派遣大量警力至現場，如 2020 年大甲鎮瀾宮遶境，彰化縣警察局即動員 1809 名警力⁴⁷；或是如路跑活動，曾被臺北市議員指出平均 1 場路跑交管時間為 5.2 小時，需 88 位警察值勤，極度耗費警力⁴⁸；企業⁴⁹、政黨⁵⁰之活動，甚至如藝人舉辦商業演唱會⁵¹，亦會投入警力維安。若照傳統警察法學之「警察公共性」、「警察補充性」原理，在無需要警察權發動之情況，不應該如此積極介入此類活動，縱使為政府主辦之活動，亦應遵守相關行政原則，妥適運用行政資源；若為民間活動，甚有濫用公共財與緊急社會資源予特定私人之虞。

表 3-1 各縣市警察機關處理大型活動之相關規定

縣市	有關規範	內容摘要
臺北市	臺北市政府執行各項臨時活動道路交通管制指揮疏導作業原則	伍、交通指揮疏導勤務劃分原則： 一、各項大型活動應視區段、時段、人數制宜，有關交通指揮疏導勤務之派遣，原則上採地區責任制，由地區分局現地會勘據以規劃執行 二、若該項活動跨越兩分局以上轄區時，基於交通整體考量，則由本局交通大隊統籌規劃，責由各轄區分局據以執行。 三、各項大型造勢活動，由轄區分局視活動現場狀況審慎審核，並要求主辦單位提出交通疏導計畫，若活動現

（續下頁）

⁴⁷ 〈大甲媽回鑾不容再出事 彰化警方部署 1809 名警力〉，《聯合報》，2020 年 6 月 17 日，<https://udn.com/news/story/10970/4641505>，（最後瀏覽日：2020 年 7 月 2 日）。

⁴⁸ 〈商業路跑有賺頭 議員批：路權太廉價〉，《中國時報》，2014 年 7 月 18 日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20140718000504-260107>，（最後瀏覽日：2020 年 7 月 2 日）。

⁴⁹ 〈股東會賠錢火氣大 警方繃緊神經〉，《中廣新聞網》，2015 年 6 月 3 日，<https://news.cnyes.com/news/id/554027>，（最後瀏覽日：2020 年 7 月 2 日）。

⁵⁰ 〈國民黨凱道晚會 警政署：1200 警力維安〉，《中央社》，2020 年 1 月 9 日，<https://www.cna.com.tw/news/asoc/202001090126.aspx>，（最後瀏覽日：2020 年 7 月 2 日）。

⁵¹ 〈五月天今晚大安森林公園開唱 366 名警力出動〉，《自由時報》，2017 年 3 月 29 日，<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2019884>，（最後瀏覽日：2020 年 7 月 2 日）。

縣市	有關規範	內容摘要
臺北市		場狀況過大，應聯繫各相關單位協助審核，妥適規劃交通疏導方案。
	臺北市大型路外活動交通維持作業辦法	<p>第二條</p> <p>本辦法之主管機關為本府，其權責劃分如下：</p> <p>一 本府交通局：辦理大型路外活動之交通維持計畫受理、審查、活動期間交通維持計畫執行情形查核及督導改善。</p> <p>二 本府警察局：查處未依核定交通維持計畫執行之活動車輛違規停放或占用車道之取締，並通報及疏導。</p>
	臺北市大型群聚活動安全管理方案	<p>警察局</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 針對救災車輛行進動線及人員疏導運輸規劃審查。 2. 針對活動治安維護規劃進行審查。 3. 依權管業務協助審查「活動安全維護計畫」。
	臺北市政府辦理各項活動現場安全須知	<p>一、臺北市政府（以下簡稱本府）為確保本府及所屬機關學校辦理文教藝術、體育競技、育樂休閒、慈善公益、生活新知及民俗節慶等活動之順利進行，並保障參與人員生命身體之安全，特訂定本須知。</p> <p>四、人員動線及管制人數之規劃：</p> <p>（一）人員動線：</p> <p>主辦單位應對活動場所先期現場履勘，規劃人員進出之動線，必要時應派遣引導人員並賦予引導任務。</p> <p>妥適規劃安全空間及控制路線避難處所，並由專人專責負責管制、掌握。</p>

（續下頁）

縣市	有關規範	內容摘要	
臺北市	臺北市政府辦理各項活動現場安全須知	<p>依活動場所之空間，劃分若干方格，由主辦單位協調本市警察局指定分區指揮官與協調點，並由主要幹部在現場負責協調、管制。</p> <p>八、現場保全：現場發生狀況不論大小均將造成人民生命財產之損失，為求現場跡證之完整，本府警察局應於活動現場先期勘察，劃定分區蒐證、全程錄影，且為求慎重，得實施以下任務分工：（一）警戒組。（二）管制組。（三）監視組。（四）搜索組。（五）蒐證組。（六）偵訊組。</p>	
	附表 臺北市政府辦理各項活動現場安全權責分工表	<p>訂定安全防護計畫</p> <p>訂定安全手冊辦理安全講習及實施演練、訓練</p> <p>整理交通維護之規劃</p> <p>現場交通之維持</p> <p>意外事故現場跡證之保全</p>	<p>主辦單位</p> <p>主辦單位</p> <p>本府交通局</p> <p>本府警察局</p> <p>本府警察局</p>
臺中市	臺中市大型迎神廟會遶境遊行活動標準作業程序	<p>三、主辦單位應於活動前三十至六十日內，檢具活動企劃書(含交通管制計畫)及遶境路線圖函請主辦單位所在地之區公所協助召開協調會，區公所於接獲通知後應邀集活動主辦單位及本府警察局(含轄區分局)、民政局、交通局、環境保護局、衛生局、消防局、建設局等相關機關召開活動協調會。</p>	

(續下頁)

縣市	有關規範	內容摘要
臺中市	臺中市大型迎神廟會遶境遊行活動標準作業程序	<p>四、主辦單位應於活動前三十日，依道路交通安全規則第一百三十七條第二項規定，檢具活動企劃書(含交通管制計畫)及遶境路線圖向警察局轄區分局申請臨時使用道路，如活動範圍跨二轄區以上者，則逕向警察局提出申請。</p> <p>六、警察局或轄區分局依權責審視活動內容後，應函復申請人所提臨時使用道路申請，並應對遶境路線進行行政指導。警察局或轄區分局核准臨時使用道路申請後，應以書面函復申請人務必依交通管制計畫據實執行，並指派工作人員維護活動現場秩序，如需指揮交通則需聘請義交人員執行，同函並副知本府民政局、交通局、環境保護局、衛生局、消防局、建設局、轄區區公所及相關機關。另警察局或轄區分局應於活動前妥適規劃交通疏導勤務，以協助主辦單位交通管制及疏導工作。</p>
	臺中市交通義勇警察協勤派遣與管理辦法	<p>第四條</p> <p>臺中市各機關、學校、團體、公司、行號或個人，因道路工程施工、舉辦重大活動或工作，使用道路致有影響交通秩序之虞者，應提出申請協勤派遣。</p> <p>原經核定之道路使用單位，經道路主管機關或警察人員現場稽查發現有派遣協勤之必要者，應即提出申請。</p> <p>第六條</p>

(續下頁)

縣市	有關規範	內容摘要
臺中市	臺中市交通義勇警察協勤派遣與管理辦法	<p>經核准協勤派遣者，依下列規定繳交協勤費用：</p> <p>一、上午七時至下午七時者，每人每小時新臺幣二百五十元。</p> <p>二、下午七時至下午十二時者，每人每小時新臺幣三百元。</p> <p>三、下午十二時至上午七時者，每人每小時新臺幣三百五十元。</p> <p>第七條</p> <p>本府及所屬機關、學校申請協勤派遣者，不分時段，每小時計收新臺幣二百元協勤費用。</p> <p>本府及所屬機關、學校委外辦理案件之協勤費用準用前項規定。</p>
高雄市	高雄市使用道路舉辦大型活動管理辦法	<p>第二條</p> <p>本辦法之主管機關為本府交通局。</p> <p>第四條</p> <p>申請使用本市道路舉辦大型活動，應於活動舉辦二十日前檢附申請書及活動企劃書向主管機關提出申請。</p> <p>前項申請，主管機關應會同本府工務局、警察局、環保局、消防局、衛生局或其他相關機關審核之。</p> <p>第六條</p> <p>活動企劃書應載明下列事項：</p> <p>二、交通維持計畫及示意圖：包含預定參加人數、週邊道路現況說明、活動期間改道行駛計畫及停車疏導</p>

(續下頁)

縣市	有關規範	內容摘要
高雄市	高雄市使用道路 舉辦大型活動管 理辦法	<p>計畫等相關交通管制計畫。</p> <p>三、安全計畫：包含公共意外保險之投保規劃及緊急醫療救護措施等安全管理措施。</p> <p>五、已取得本府各機關同意協助之事項：包含警力支援、交通維護、醫療支援、垃圾清運、環境清潔維護及安全秩序維護等事項。</p> <p>前項第二款交通維持計畫得採自行僱用保全人員、自組糾察隊或協調義交支援等方式執行之。</p> <p>第十條 申請人應確實辦理下列事項： 一、活動期間維持交通秩序及公共安全。</p>
新竹市	新竹市舉辦各類 大型活動使用道 路管理辦法	<p>第二條 本辦法主管機關為本府，審核管理單位為本府交通處。有關交通秩序及道路障礙等違規行為之管理機關為新竹市警察局（以下簡稱警察局）。</p> <p>第八條 申請人於活動期間，應維持現場秩序，對活動行為及安全負責；活動後遺有廢棄物或污染物者，應於當天</p>
彰化縣	彰化縣使用道路 舉辦大型活動管 理辦法	<p>第五點 使用道路舉辦大型活動，除因特殊緊急情況外，應於舉辦大型活動三個月前，檢具第六條規定之申請書面文件，向本縣警察局（交通隊）提出，否則不予受理。審核結果，至遲於舉辦大型活動三十日前以書面</p>

(續下頁)

縣市	有關規範	內容摘要
彰化縣	彰化縣使用道路舉辦大型活動管理辦法	<p>通知。</p> <p>因申請文件不齊，得補正者，於通知申請人收受送達後七日內補正，逾期未完成補正者，駁回其申請。</p> <p>本府及本縣所轄機關舉辦具公益性活動，應召開協調會以代替申請，不受第一項申請期間之限制。</p> <p>第七點</p> <p>經核准舉辦大型活動而使用道路者，於道路使用期間應遵守下列規定：</p> <p>一、在活動期間，應自行派員維護現場之秩序。但遇有妨害公共秩序之情形，非公權力協助不足以排除者，得申請警力支援。</p>
臺東縣	各機關團體舉辦臨時活動使用臺東縣道路管理要點	<p>三、申請者擬使用道路舉辦第二點規定之活動，均應於舉辦活動前，檢附申請書、使用道路計劃書向路權單位（本府工務局、各鄉鎮市公所）申請核准；路權單位得邀集相關單位會審之。</p> <p>前項申請者不包含個人及政黨；本府暨所屬機關舉辦活動，原則上以協調會代替申請。</p> <p>五、申請者在活動期間，應自行僱用保全人員或自組糾察隊維持秩序。</p> <p>六、申請者於活動期間，應對活動行為及安全負全責，並不得使用製造噪音致妨害他人生活安寧之相關設備。如有下列情形之一者，本府得立即停止其使用。若違反其他法令，得依相關法律規定處理之。</p>

(續下頁)

縣市	有關規範	內容摘要
臺東縣	各機關團體舉辦臨時活動使用臺東縣道路管理要點	(一) 違反原核准使用計劃。 (二) 未能維持現場人員、車輛等秩序，足以影響公共安全、環境衛生及破壞公物，經勸導改善而不聽從。

資料來源：本研究整理

此類活動在各縣市政府辦理方法不一，甚至何謂「大型活動」也無明確定義，多數無詳細規範主辦單位相關義務，對於警力運用也並無具體規劃。各機關在受命辦理活動的規劃過程中，也會遇到事權、業務分配不明的狀況，負責執法的警察同仁，卻需肩負起交通規劃專業領域之責任，殊不知，警察之教育訓練非以交通規劃為主，未有完整之專業知識，如何有辦理完備交通疏運規劃之能力（鄒暉驊、陳高村，2016：452）。是故警察機關在面對此類事件，多用「避免交通壅塞並維持現場秩序以維護公共利益」之名，使用警力填補本應由主辦單位聘請保全與義交維持安全與交通之責任，實際上是公共資源的不當使用，也排擠了原有的警察勤務，而基層員警在現場也陷入了角色混亂：自己是依據何種法律在此行使職權？自己是聽從主辦單位的指示？若未涉及警察權核心領域與公共利益，僅是因為主辦單位之要求，是否應發動警察權？本應維持公共安全與秩序之警察，為私人活動付出勞動力，甚至有些工作內容顯然非警察專業事項，基層員警於此產生了對自身價值的矛盾與懷疑。

如果說今天這個活動是什麼宮廟繞境，你怕他們打架，我們現在還有壓廟，就從頭跟到尾，你說從頭跟到尾怕他們打架就算了，我沒什麼意見；啊很簡單的那種藝文活動、園遊會，我站在路口到底要幹嘛？他們會打架嗎還是會怎樣？（基層-9）

明明人家都有完整的規劃，我已經覺得站在那個規劃的點已經是很智障的行為了。但長官就偏偏要指揮「你去站那邊」，你去站那邊

之後你又不知道要幹嘛。(基層-9)

一些協助性勤務，像路跑交整那些。這個超不合理的，路跑馬拉松、腳踏車這種。(問：那有實際需要警察做什麼？)沒有，就是叫你去舉牌子，「小心東西被偷什麼的」，超智障。(基層-14)

它是民間辦的活動，但是我們要去維護展館內防竊勤務，我們要便衣到展覽館裡面看有沒有小偷。(問：那應該已經是一個私人承租的非公共空間？)我們要派人到裡面去穿便服看有沒有小偷。(問：不是有保全嗎？)他們會覺得說請保全案件還是發生了，所以派警察去，如果案件發生了才能說我們有派警察去啊。(問：這是主辦單位請求的？)警察自己派的，主辦單位頂多是希望撤展的時候可以做交通維護，但是你都有錢辦展覽了，沒有錢請義交？那不是很弔詭？(問：主辦單位會讓你們便衣進入現場？)要跟他們講說是分局的，但是我之前這樣講，就被它們工作人員擋下來，請他們保全隊長講才願意放人。(問：所以其實他們也沒有需求？)他們沒有需求啊，主要是長官會擔心竊案增加。(問：派進去對竊案有實際防制效果？)想太多，你怎麼知道誰是小偷？便衣也沒有見警率效果，就算有見警率，他在其他地方偷東西，我背後又沒長眼睛。就是國家花錢請你看展覽，但完全沒有實際效果。(基層-17)

他們退場的時候，我們會派交通疏導過去，他們可以請義交，但是他們沒有請。(問：來申請的時候沒有告知他們要請義交？)你試想一下，如果主辦單位送很多門票給你？這個問題有點尷尬。(問：這樣會出幾個人？)通常都 10 幾個人，各派出所至少拉 1 個過去。現在疫情的關係沒有，但有的時候，偵查佐還要在那邊擺攤位防竊宣導。你反映的話，人家都把票送給你了，你還反映，都有公關票了耶要怎樣？那是長官拿了，然後叫你去做，下個公文下來給你就

做死啊。(問：所以你沒拿到票？)沒有啊，不要想太多。因為我認識的人在分局，所以知道有這件事，懂了嗎？這些東西是不會流出去。這個有點尷尬，其實其他分局也這樣，很多啊。像之前一個日本團體來辦演唱會，我朋友有票。(問：所以那個你們也有派人去站？)有～怎麼沒有呢？我在樓下還遇到派出所同事，很尷尬啊。分局拿了對價，然後叫基層處理，你主辦單位送招待給行政單位，行政單位要求下屬去執行勤務，是否有對價關係？沒有公文來往、沒有正式要求。(基層-17)

基層員警在活動中，大部分是以守望或交通疏導等勤務方式為主，多為密集體力勞動之勤務，必須從活動舉辦前並到場持續站立到活動結束為止。警察於其中成為了活動主辦單位的私人保全，為確保主辦單位之利益，整理會場交通秩序，如確保停車場之空間、引導人潮、限制其他用路人，甚至在會場內派遣員警著便衣維持活動安全，警察本應維護之「公共利益」顯已模糊。

要命掃墓勤務，我們那時候真的是…公所沒有經費要給我們，分局長就覺得說「那我們哪要去站」，結果區長就跟他講一句：「大家都是公務體系啊，幫忙一下」，就去幫忙了。(基層-9)

重點是你廟方每年都有這些活動，你廟方沒有因應的措施嗎？我每年都在那邊聽無線電，媽的，又怎樣「放一台上來」。所以警察站這個要幹嘛？我到現在我還是不知道警察站這個要幹嘛。為什麼不是派巡邏網機動巡邏？今天你們這邊有活動，那我們機動去巡邏，我們覺得這邊交通有問題，馬上就在這邊疏導，或者是說問題沒辦法改善，我們再派人來支援就好。為什麼要定點交整？我也不知道。

(基層-9)

若大型活動之辦理無法避免請求警察機關實質協助，須由警察機關派遣員警至現場維護秩序，也應由主辦單位負擔其使用公共資源之成本。德國、法國對於有高度安

全危害之風險比賽（Risikospiegel），需要派遣警察到場維持秩序，警察工會或地方政府便會要求主辦單位負擔警察活動之費用。日本各都道府縣制定「雜踏警備實施要領」，要求主辦者對於活動安全負責、事故防止，必須提出安全計畫由警察機關審核，並聘請由警察機關核可的警備業者執行自主警備；警察的重點則在對主辦者的事前指導與宣傳、現場調查與事故發生時的處置，以主辦者的自主警備為優先，必要時才會投入警察部隊。

然在臺灣此類活動經常涉及政治勢力與地方社群，如政治首長、民意代表、里長、民防義警、警友會，將直接影響警政預算與贊助，警察長官為保持與地方之良好互動，也為避免活動發生意外導致輿論壓力，對於此類活動之出勤要求大多難以拒絕。縱使部分縣市要求主辦單位需聘請義交協勤，然對於主辦者幾無拘束力，就算主辦方未準備自主警衛計畫，最終警察機關仍會以維護公共安全為由提供「免費的保全」。

鄉下的警察有一部份權利都在警友跟議員身上，因為預算，警友出錢是老大，你找人家出錢，你拿人家錢又不能不聽人家的請求。（問：在這都市也會有）我在北部的時候比較少跟警友互動，廟可能會啦，廟的造勢也是個很大的經濟收益，扯到這個真的很亂，所以有時候警察為什麼這麼…灰灰的。（基層-10）

最高的管理階層去用，沒有完全是依專業，是依政治跟地方勢力。政治來講，你看現在署長的一些政策，他比較偏向目前執政者他的、推敲上意去推行一些事情；再來地方縣市警察局、分局來講，多少會有一些地方勢力，不是說地方勢力不好，可是你完全都依靠地方勢力，一方面跟政治利益牽扯到的是預算，沒有預算就跟車子沒有油一樣，議員只要說一句我要砍你的預算，警察局長就頭要痛了。他變成說多了很多不必要的勤務，就像說地方在辦一些活動啦，其實都是私人性質的活動，可是他要求轄區分局要到場去協助，甚至說很多時候是直接打電話給正副所長，直接請單位正副主管帶同事

去服務處，好聽是了解狀況，不好聽就是叫去罵。（基層-18）

三、訓練、講習

一般基層員警均需編排一定時數訓練，以增進其工作職能。警政署訂有警察常年訓練辦法，有關訓練時數於第 6 條規定：「學科訓練實施方式如下：…二、集中實施：每季集中實施一次；每次一天，每天八小時。」；同法第 7 條規定：「術科訓練為射擊訓練及體技訓練。每人每月集中訓練八小時。」，而機關會於半年度定期辦理測驗驗收。此外亦有其它業務單位定期辦理之業務講習、訓練，如戶口業務講習、監視器講習、資訊訓練、保防辨識訓練等，或是因應特殊需要時辦理，如特種勤務監巡區勤前教育、新式裝備訓練等。

警察工作與社會密切相關，需不斷與時俱進，更新技術與知識，講習訓練有其必要。然而此類行程大多按承辦業務人員需求規劃，考量場地、人員、公文時效等因素，在有限時間內要求基層員警配合辦理，對勤務單位是極大的負擔，受訪之勤務編排人員均有提到講習訓練之於勤務編排的問題，甚或認為它是工時縮減的一大障礙。

像常訓，要排的話期程太短了，你看我們 5 天所有人都要去。他們那個期程你要去把人都排過去的話，那你晚班可能就要切。（排班-1）

不是都會跟你說這個月就是特定幾番有常訓？有時候我們就是第二天要提早上班去常訓，比如說第一天早晚班 4-8 下班，下午 14 就要起來常訓到 18，然後 22 繼續上剩下的時數，就變成說那天就會被拆成兩段，如果你卡到常訓就會有這個問題，以不停休為原則的情況下就只能這樣。完美理想是可以在第一天下午或第四天安排常訓，可是就你輪番的時間對不到分局編排的常訓時間，番號對不到，所以不是每個人都可以安排到第一天讓你去常訓。（基層-10）

常訓時間內勤他是規定固定的。再來就是其他各組，比如說學科季

常訓、講習什麼碗糕的，他都會用少數的時間要求你們所全去，要嘛至少去八成。戶口講習或者是防情講習，可能也是兩梯三梯而已。

(排班-2)

反映無效，也不知道跟誰反映。(問：跟訓練科?)訓練科也是一樣意思啊，他們說六日不會排活動，一到五是他們上班時間，他們不會再去多排，不會因應各所的情況去各別排。(排班-2)

聯合勤教跟學科常訓這兩個最詭異。通常就兩梯而已哦?學科是很誇張的。我們就是跟你說只有這兩天，你們所有人就是要在這兩天全部過來。就曾經常常這樣啊，4-8下班直接去。(基層-10)

就我跟他們所的人聊天，算一算其實1個所只要有21個人其實就可以(一段班)，每個時段有6個人上班，我們抓上12小，早班6個、中班6個、晚班6個，外番給你放3個貼特殊勤務，其實21個人就可以了。可是這會有另一個問題：常訓你沒辦法做，這是警察另外一個問題，他每次常訓都一個禮拜要你排完，那你如果晚班的話是不是要放假自己回來?(基層-13)

現時常年訓練、講習多配合業務單位時間於週一至週五 8-18 時編排，若基層員警要能完全配合辦理時間，除非其都固定上日勤；然在外勤員警需輪服深夜勤，業務單位辦理期程通常不超過一週，故員警時常必須配合停休或調整服勤時間，導致其休息時間遭到壓縮，甚至輪班間隔不足 8 小時之情況，或是在深夜勤結束後繼續接著白天的訓練講習導致有連續 16、18 小時之工時。而採用固定一段式勤務(12 小時工時、12 小時輪班間隔)之單位，若員警剛好於輪晚班週時遇到測驗期程，若不是要配合測驗時間拆班或加班，就是要另外安排補測，對於員警個人健康、考核與單位勤務編排皆是考驗。

他們就會講說你就是委屈一點，你去現場簽到在那邊睡覺，他們只是要消耗時數，對他們而言是必要的。(排班-2:類似像業務檢查)

對，他們需要有人去拍照，你可以上完大夜班後，叫你 8 點去那邊簽到，然後躺在那邊，就這兩天一定要來；聯合勤教也是，因為他要求每個人都有去參加過的紀錄，我們分局就這樣，說上個月你沒來，這個月要來，就像我們會常常搞你第二天的，你第二天就下午要去聯合勤教。（基層-10）

說打靶抽到就停休訓練三天，這個就是我檢舉的。（問：最後有改嗎？）取消掉啦，他就說什麼不能去沒關係、不勉強，那時候霹靂（小組）要叫 25 個去打（靶），神經病。（問：那是抽到的？）不是，故意都要抽霹靂的，各縣市要評比打靶成績，你不覺得很智障嗎？每年都這樣！（基層-8）

現今體能測驗常於下午戶外辦理，若員警休息不足，再遇到需於炎熱環境進行高強度運動之情境，容易導致職業災害之發生。在筆者個人經驗，便有服勤者結束 02-08 時深夜勤後，再於 14 時參加體能訓練，導致其昏迷送醫之事。實際整理相關報導記錄發現，2011 年至 2020 年間仍發生多起員警於 3000 公尺跑步後意外之案例（見表 3-2）。依據公務人員保障法第 19 條之規定：「公務人員執行職務之安全應予保障。各機關對於公務人員之執行職務，應提供安全及衛生之防護措施。」，同法第 21 條規定：「公務人員因機關提供之安全及衛生防護措施有瑕疵，致其生命、身體或健康受損時，得依國家賠償法請求賠償。」機關辦理測驗要求在職員警必須參加，係居於國家地位，強制警察參加常年訓練，以達成國家任務，屬執行職務行使公權力之行為，員警參加測驗雖屬職務範圍，但相對於機關，員警個人亦屬人民，機關若有故意或過失不法之侵害，亦應負國家賠償責任⁵²。機關有義務保護員警生命、身體之安全與健康，在無確保其防護措施之前提，「本即不能貿然舉辦跑步訓練，故被上訴人前開所辯，尚無可取。」⁵³。綜觀各意外發生，現今機關對於測驗之相關安全規範與流程仍顯不足，或受限於經費等因素難以提供必要之防護措施與安全設備，業務承辦人

⁵² 臺灣高等法院 104 年重上國字第 5 號民事判決

⁵³ 同註 50

員與現場助理也缺乏專業訓練⁵⁴⁵⁵；若測驗本身已不完備，又因勤務無法有充分休息，員警實際是遭機關陷於相當風險之中。而過往警察訓練強調精神論，員警本身若無相關安全意識，又因擔心未參測影響個人考核與單位評比會受同儕與上級壓力，另外補測會影響單位勤務與個人作息，即有可能導致員警未明白自身身體狀況下參測。原本為提升員警職能而辦理的訓練，反而成為壓垮員警的最後一根稻草；發生職業災害時，機關與業務人員均難辭其咎⁵⁶。

表 3-2 2011-2020 年間警察機關發生體能測驗死亡、重傷害事件

發生日期	姓名	服務機關	職災情形
2011/09/19	林○○	基隆港務警察總隊	3000 公尺測驗死亡
2013/10/26	黃○○	屏東縣內埔分局	3000 公尺測驗死亡
2013/10/26	黃○○	屏東縣內埔分局	3000 公尺測驗死亡
2017/11/02	廖○○	臺灣警察專科學校	3000 公尺測驗缺氧性腦病變
2018/12/12	洪○○	高雄市林園分局	3000 公尺測驗死亡
2019/05/17	吳○○	保安警察第六總隊	3000 公尺測驗死亡
2019/07/31	顏○○	保安警察第四總隊	3000 公尺測驗死亡

資料來源：本研究整理

回歸訓練、講習本身，系為鍛鍊員警體能及充實其實務知能，「以因應社會環境及工作需求，有效遂行警察職務。」然對於現行機關辦理之講習、訓練究竟是否符合

⁵⁴ 臺灣高等法院 104 年重上國字第 5 號民事判決：「被上訴人於 100 年 9 月 19 日辦理系爭跑步測驗時，現場未備有醫護人員及救護車等，此為兩造所不爭執，顯未盡其備置救護車、醫護人員、氧氣瓶及急救箱之義務，違反跑步測驗注意事項第 6 點甚明，故係屬怠於執行職務，而有不法並有過失。」、「其無法強制要求救護單位依跑步測驗注意事項實施，又其並無租用民間救護車之經費可供核銷，其他醫療院所無法以無償方式提供醫護人員及救護車配合定點待命使用云云。」

⁵⁵ 臺灣臺北地方法院 108 年重國字第 67 號民事判決：「被告對所屬人員所實施之急救技能訓練，訓練次數及訓練時間均顯然不足。因此，方始發生張一平第一時間到達現場，卻未能在黃金急救時間施予充分有效之急救措施」、「被告針對 3,000 公尺期中測驗，卻無任何救護編組及計畫」

⁵⁶ 臺灣臺北地方法院 108 年易字第 181 號刑事判決：「被告於案發時為在場實施上開期中考試之中隊長教官，負責監督受測學員是否合於考試標準與進行成績評定，學員發生緊急傷病則負有照護義務並應立即為妥適之處理，而被害人係在被告之指揮、監督下進行 3,000 公尺測試之學員，本案被告屬從事業務之人自明，是核被告所為，係犯修正前刑法第 284 條第 2 項後段之業務過失致重傷罪。」

基層員警工作需求，實際也有諸多意見。實際訪談結果顯示除特殊任務警力外，刑事警察、保安警察等「專業」警察並無相關專業訓練；縱使有保持訓練之特殊任務警力，也感覺目前訓練尚有不足之處。

沒有沒有，真的沒有，我們就只是穿個老虎皮而已，我心理素質會好是因為我之前有國手訓練，比賽那種抗壓。（問：所以只能看個人？）看個人，對，沒辦法，沒有在做訓練，而且這個訓練你知道要花多少人力成本嗎？那個人力成本太高啦，沒有辦法這樣子一個一個來，而且進去的有些…應該怎麼講……有天分的可以再訓練；可是沒有天分的，有些他們是打靶準跟跑步好進來的。可是打準跟你能不能控制開槍的慾望，就是心裡的衝動，那個是要做評估的，不是每個人都合適。（問：這個應該事前甄選就有…）就要加入的，這個要做很多心理測驗，沒有辦法說做一份就出來，至少要做十份、二十份以上，還要很多訪談才能知道他的心理狀況。事前徵選跟制度沒有完善啊？像你這個本來就要做心理評估（基層-8）

（機關是否有提供相關訓練？）沒有很及格吧，都是套招的，你自己也知道，那些情境訓練比打電動還要簡單，那個也都是套招。（問：是否會有現場戰術的教育訓練？）那就要看你個人平常判斷，完全沒有教你或跟你講。北部是找特勤來扮歹徒，可能就有一點點效果，因為你會發現大家都不按招套了，後面大家警覺性會變超高。（基層-14）

沒有耶，可能都自己土法煉鋼，像他們也是一代傳一代，媽那特勤也是學長教學弟怎麼破門。（問：所以刑事人員有額外的專業訓練嗎？）也沒有特別訓練啊，就是你遇到就會啦，先自己實際操作，然後就問老學長。像那時候在北部比較好，還會請霹靂來射你，就是你攻堅什麼，反而這邊就沒有相關的教育訓練，可能也是經費跟

場地問題。(基層-15)

(問：之前擔任刑事人員時，是否有受過特別教育訓練?)沒有，只有打靶分數提高。(問：那像標準提高，有額外增加訓練?)沒有。(問：或是有關職務訓練，刑案偵查、攻堅圍捕?)沒有，就直接就你上了，沒有專業訓練。

目前訓練、講習受到測驗評比影響，若非測驗項目便不會受到重視；師資、設備、經費的缺乏，也導致員警難以有更為專業的訓練，或者無法普及於所有外勤員警；警察業務過於冗餘，使學科訓練與講習充斥各種協辦業務法規與流程訓練，反而警察本職的技術與觀念被忽略；工作要求與訓練所授相斥，導致訓練流於形式；…。上述諸多問題，皆是當前警察教育訓練的困境。

(問：像鐵路警察殉職後訓練改革對工作有幫助嗎?)因為我們分局的做法偏向在做新式體能訓練，所以我覺得沒什麼幫助。(基層-3)

臺灣感覺是沒有一個完整的談判訓練，就算說有開談判訓練的班，可是跟國外訓練相比應該是差很多，光是選的人他之前就沒有心理學背景，可能是兼任這樣。(基層-5)

有些審核測驗其實不太必要，過時了。比如說我們有個測驗叫十式手形，打那種像有點像詠春拳的套路，可是這個套路其實大家來看都已經是過時的東西了，你應該是加強運用你自己現有裝備，去做各種武力階級，可是警政署還是沒有把這個廢掉，那種體技內的套路其實很主觀意識，變成有心的人可以刁你。(基層-5)

我們對於法治教育是已經荒廢許久，尤其是像我們常訓，基本上你沒有看過警察機關在做法治教育，很少、非常少，我們的法規測驗就是一張紙給你、答案給你開始抄。還是有學科常訓，但就是找一些不知道哪裡來的老師，講一些五四三這樣，沒辦法學到什麼。(基

層-7)

(問：裝備的訓練嗎？讓你實際使用這些裝備？)沒有。都直接實打實，上場直接噴。(問：所以如果上場才發現裝備其實不夠用，像新竹警察跟移工的案件一樣？)…對啊…真的就沒有人嘗試。以前在北部，有次常訓好像有把我們關在一個地方噴噴霧器，可是那次是讓你體驗一下那個感覺。(問：所以你實際上不知道你的裝備會造成什麼效果？)對。(基層-13)

像之前現行犯移送不是都要拍照？鑑識中心為了要那個…他們承辦人很天才你知道嗎？他知道辦講習辦幾場他就可以報嘉獎，他就會刻意去審你的那個拍照，講說你的頭角度太大太小，把這些列為不及格的叫去那邊上課，多上幾次我就直接開槍，我就說：「你說角度太大太小，你是有什麼依據？是依你的依據還是依刑事局的依據？」，多講幾次他就不敢了，就把這個取消掉，有是有效果的，他可能是怕人家去檢舉上課累積功獎這件事情。(基層-15)

常訓完全脫離現實。每天都在那邊，我們常訓就是持槍靶打10發、五環靶再打10發，結束，然後擒拿逮捕術套套招，這些跟實務完全脫節啊。(基層-16)

當然我們受訓的內容本身就有問題，我們連體能訓練的科目，可能都有問題，因為我們還在側仰臥起坐，不是已經有健身教練在講其實不應該測仰臥起坐？運動科學認為仰臥起坐不應該比測速，而是要慢才能訓練肌力，其實違反人體科學，人家特別提警消還在側這個其實不太對。如果你沒辦法訓，你是不是外包？你要找教練，外面現在那麼多專業的，你為什麼不用外面師資呢？運動科學你只要找到專業的，這些人根據你的勤務制度、訓練成績，要求你升級。

(問：那有怎麼回應嗎？)有難度，制度不是教官決定的。很多是

資源問題，然後我們的教育系統不太強、人資系統是破碎的。（排班-3）

上次常訓在討論常訓內容要變更，我們助教代表去開會，他做了很多事情功課，跑步應該怎樣、重訓能達到什麼要求，找了很多，覺得常訓應該做什麼事情能維護同仁健康或者反應。老的教官講：「那個沒有用啦，平常跑步就可以怎樣」，最後折衷變成現在這套，現在這套也沒什麼用。（排班-2）

雖說訓練、講習會影響勤務編排，但訓練、講習之成效亦受勤務編排影響。假若員警休息不足參訓，除有生命、身體安全風險外，是否能投入訓練也是問題；而即使機關或教官願意編排更多訓練，受限於各種勤務與績效要求，比如特種警衛勤務需要大量人力、或是各項績效專案期程時間，常年訓練的優先順序即會被放置在其後，也因此訓練的重要性也難以根植於員警意識，最終只會被視為「麻煩」。

（問：我們有學科季常訓）我知道我們有（笑），但是不是找分局長跟組長來講話的嗎（笑）。（問：可能還會有個警務正來講法規之類的）你這樣我還覺得，之前參加交通法規訓練，我覺得那個還比較實際一點，他還有編一本課本，裡面跟你講實務面，比如說你去拖吊會有什麼情況之類，我覺得那個比較有用，但是畢竟不可能，那個去都是一整天，講真的你也不可能所有人都去。（基層-9）

我是覺得整體大家的訓練都不太足夠，連訓練官都講說我們現階段只能做到基礎。（問：有這樣的訓練硬體跟教材？）硬體的方面不夠，就連靶場都要跟其他分局借，我們沒有自己的靶場；你真的要實戰射擊，你要先有靶場，不然就是室內要改裝，我們目前現階段做法是，有那種準備要都更的廢棄公寓話，我們會跟工地去借，「不可以借我們做室內守衛、攻堅的演練」，然後用色彈去打。可是萬一你真的要做到非常完美，最好是能用實彈去打，因為實彈感覺

跟色彈壓力有差。(基層-5)

我覺得常年訓練有的教官很認真，但是我覺得訓練方式因為勤務編排的問題因為，他沒有辦法去接續這個月與下個月，我有想過、甚至有提過，其實是不是模仿新兵基地訓，有一群我只要警力充足…當然現在不太可能，我拉一群人去某個基地受訓一個月，把你想教的教一教。(排班-3)

訓練、講習會被視為「麻煩」，除了其影響單位勤務編排使人力難以運用，其時程對員警造成額外負擔，內容又被員警所詬病外。也因為學科季常訓、講習不能列入超勤加班費時數，然此類勤務通常動輒半日、一日，若員警必須全日甚至停休參加，等同受到機關指派勞務卻未得到報償，也加深員警對於此類勤務的反彈。

(問：之前有函文說訓練可以報)我對那個函是一個大問題，為什麼術科常訓可以報，學科常訓不能報？(主管-2)

第二節 協辦變主辦，協助變常駐

警察法定任務不明確，連帶勤務內容亦有相當概括性色彩，尤以警察法第9條仍列舉警察職權包含保安、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，幾可包含眾多行政任務，縱使管理階層也無法確定是否屬警察職務範圍。在遇到其他機關請求行政協助時，一旦上級交查，即使單位在執行上有其障礙，管理階層亦難以拒絕。也因此諸多行政機關不能、不願、不擅處理的問題，幾乎都落到警察身上；警察是政府面對社會問題的最前線，也是行政機關處理社會問題的最底線。

我以前在派出所當所長的時候，民政局為了要看公墓，因為土石流的關係，要去清查哪一墓是哪個主人的，他就打電話給我：「所長，

能不能派人來陪我們去看比較好」有抗爭嗎？有抗議嗎？有困難嗎？都沒有，那沒有乾我什麼事？行政協助要嘛你公文來，不然除了剛剛講的理由，警察憑什麼立場要去干涉？（主管-1）

幾乎都沒在本業上。很多我們去執行的東西都不是警察該做的，比如說司法文書，或者是防疫、非洲豬瘟、廢棄物清理、噪音啊，這都是我親自遇過的。非洲豬瘟真的蠻好笑的，警察第一個到場，最後一個走的，你在那邊你也不能幹嘛，但是你接到派案、接到長官關心你就必須到現場。（主管-2）

如果說市府作出這樣的決議或命令，其實警察還是必須去執行，你沒辦法去抗拒。這個命令既然不違法，不敢說合法，但至少不違法，你不去做好像也怪怪的。（主管-2）

在研究過程中，無論是基層員警或管理階層，多數受訪者都認為「大量的行政協助」是警察勤務最大的問題。警察可以用強制力推行政令，且民眾對於警察權威之既定印象，使警察機關有較強執行力，加上我國警察法定警察任務太概括，以及我國過往威權時期警察總攬行政的歷史脈絡，以致一般行政機關，乃至司法機關、立法機關動輒將行政工作要求警察辦理，經年累月，甚至成為警察主辦業務，反而變成主管機關「督導考核」警察機關辦理情形之怪象。例如戶籍為戶政機關所主管，然基層警察卻被要求調查轄內未設籍人口並要列入績效評核；非法居留移工為移民署主管，警察卻仍有「祥安專案」要求查緝件數；違法廢棄土方、改裝噪音車輛為環保機關主管，警察卻有「黑蝙蝠專案」要求基層員警查緝績效…此類績要求甚至導致外勤單位必須編排專屬勤務，實際等於用警政資源執行它機關業務，排擠警察本職工作，為行政資源的不當使用。

防飆防噪音，你交通局監理站也有交通稽查員欸？我充其量只是派人來協助你，現在變成不是，我們來主辦，你來協助？你今天這個勤務主要項目是取締噪音、改機車，那這個東西是誰的主辦？是你

環保局的吧？是你監理站的吧？怎麼會叫警察機關去主導？（主管-1）

其實有時候我在當主管，那時候什麼黑蝙蝠一大堆。這個是環保局農業局的事情，干我們屁事？為什麼要訂（績效）、每次檢討…，你沒有檢討，但你數字亮在那邊，每個單位就有壓力。（主管-1）你還要抓外勞欸？我們有目標、我們不檢討，我們不評比，只是開會分析討論，實質上還不是一樣？（…）以前上 12、14、16 小時是家常便飯欸？上了 12 小時下班還去埋伏抓外勞，到底是為了什麼？就評比啊！沒辦法。（主管-2）

像逃逸的（外勞），我們抓得到啊，只是直接交給移民署他們處理。現在不是，現在是資料我們幫他做一半，資料也是從他們資料庫；應該是要我們做完身分確認移過去，就直接歸他們。（基層-18）正常我們人力 400 多個是夠的，可是我看很多時候，包括特勤都還用到停休，就代表他平常勤務整個軋死了，你 400 多個，照理來講也不用停休，一堆警力不知道跑到哪裡去了，就會想說其實有些勤務它的必要性夠不夠，其實大部分都協助別人比較多。（主管-5）比較常的，法院強制執行到場的安全維護之類，還有配合環保局交通稽查，他們會去開柴油車未檢驗跟二行程車輛，環保局要配合我們一起去。（問：環保局去不就好了？）啊…對啊，沒必要啊。一個月至少大概 4 次左右吧，一次就是 2 個人 2-3 小時。（問：所以等於打了兩班勤務，這兩個人就這樣消失掉了。）對。（排班-2）

綜覽我國法令，警察幾乎無所不在其中，被羅列於各行政機關的法律與法規命令中承攬其業務。除前述行政程序法、各訴訟法明文要求警察機關寄存、送達文書外，尚有諸多案例：召集規則明定警察機關為召集事務執行機關，「警察分局需立即將動員令傳達所屬派出所，並派專差受領動員召集令及動員召集名冊」；法務部調查局組

織法第 15 條：「本局人員依法執行職務時，得請各地相關司法警察機關指派人員協助之。」；公有古物管理維護辦法第 6 條：「應有專責人員定期巡查並維護防盜保全、防減災設施，必要時得申請當地警察機關加強巡邏。」；外役監受刑人返家探視辦法第 6 條：「受刑人返家探視前，外役監應辦理講習，發給返家探視應遵守事項及家屬聯絡簿供其持用，並發函返家當地警察機關，請其協助查訪。」；食品安全衛生管理法第 42-1 條：「為維護食品安全衛生，有效遏止廠商之違法行為，警察機關應派員協助主管機關。」；證券交易稅條例第 42-1 條：「稽徵機關依本條例規定掣發之繳款書，繳款人拒絕接收者，得寄存於送達地之警察機關」……。實務上此類機關請求警察行政協助，警察幾乎被迫於第一線處理並面對民眾情緒，主管機關反而姍姍來遲，或者僅以一紙書函便要警察綜理；或者明明不需要警察權行使之事務，仍舊要求警察機關到場；甚在有關法規中明明其有更高強制權力，仍要求警察機關執行，其理由不外乎「你們是警察」，將所有行使「警察權」之行政通通歸諸警察機關。

一直在社會中、在公部門的角色，他認為我們才有公權力，認為我們有帶槍，我們才有能力去干涉，出現在民眾面前多少有嚇阻力量。…以前有一個環保單位主管跟我們講，當時要取締亂倒垃圾，我說「這個東西你環保稽查就可以做啦？為什麼一定要我們警察到？」又沒有對你危害或幹嘛，如果有馬上打 110 我們馬上到，如果沒有你叫我們警察去取締好像不太對」，他回我說「你們才有公權力」，我回說「你們也有公權力」。你為什麼阿貓阿狗都要丟給警察，哪有那個道理？（主管-1）

以前取締亂倒廢土，也是一樣啊？叫相關單位來不來，你叫我去，那我就辦一辦給你函送。結果某一天來公文，說已經恢復原狀叫我去認定，我就跟他打筆仗「你憑什麼叫我認定？」我幫你取締到案，你去裁決，你來看都不看，叫我去認定是不是恢復原狀，哪有球員當裁判，這不是很奇怪？（主管-1）

之前抓抽菸就是，把人抓回去派出所做筆錄，再寫個什麼紀錄表給衛福部。莫名其妙，為什麼不是衛福部自己來抓？還有這邊常常會遇到清潔隊打電話叫我們過去，給我感覺好像變成穿制服才有警察權，我們才有干涉取締的權力，其他人都沒有。（基層-3）

協助法院查封房屋，行政協助南部還蠻常的。因為通常去的狀況就是法院和債權人在清點或看一下什麼狀況而已，通常不會有需要警察處理的糾紛或衝突。（基層-4）

通常都要我們要求他們來協助，奇怪了，不是他們要求我們協助嗎？反倒是我們要要求他們來。你可以發文警察說我哪天要取締，請你派人來協助，而不是警察發文過去「欸你什麼時候要做這個勤務，我們要去配合你」（主管-2）

之前黑蝙蝠的時候，環保局叫都叫不來。（問：交通隊也要取締？）也要啊，他們就會配件數啊。然後最近那個，不是會要協助查居家檢疫的嗎？我們就有在路上攔到居家檢疫的，然後就打電話給衛生局，衛生局就推說那是○○衛生所的，○○衛生所又說人是在你們那邊，（問：所以都沒人來？）對，所以就讓他走了。他們就說他們要再討論，就很鬧啊，公親變事主，我就覺得莫名其妙，不知道為什麼什麼都要找我們配合，啊你們自己有人，你們要自己人要出來啊？（基層-6）

目前感受的到的就是那種支援性質。其實真的沒必要啊，從以前參加到現在，我覺得強制執行警方在場其實蠻多餘的，然後有時候我們礙於、因為我們都是巡邏兼，有時候卡到事情，他們反而還要等我們到。像我們一個時段頂多兩組巡邏、常態的話一組巡邏，你今天遇到處理事故，你那個時段就要強制執行，你只能跟他說我不能去了，那其實去了也沒幹嘛，從一開始就覺得可以放掉了。（問：

所以不去一樣可以執行)可以。(問:那要你們去的理由是什麼?)
他們只是怕意外吧?可能怕其中的當事人會不理性之類的。(問:
發生時打 110 不就可以?)是啊,可是他們覺得與其發生的時候叫
你來,不如一開始就在現場有一個保險作用,警察在旁邊可能會有
種自我約束的感覺。(基層-11)

一些協辦啊,像那些防疫的工作,很明顯就不是我們該到的。我們
到場行政協助好了,該到的都沒到現場:環保的沒有到,妨害安寧、
排放廢氣的,一些地方社團都會反映哪裡有亂丟垃圾,問題是報警
其它業務單位都沒有出現。(問:那就不要派案就好啦,直接轉報
主管機關不就好了?)對啊,但是還是…唉…還是會派遣…我們這
邊都是接別人的。像 119 有時候說有意外受傷,它也會叫 110,要
我們到現場協助。(基層-11)

像我們登革熱也是請派出所協助,陪他們去噴藥。我覺得分局到現
在都還在接這種爛攤子,區公所來文你又不好意思拒絕。(主管-
3)

過多的行政協助長期為基層員警所詬病,為應對此問題,警政署訂有警察機關職
務協助執行原則,規定「提供職務協助內容,以警察機關法定職權範圍為限,並不得
介入其他行政機關法定職務範圍」、「應以其他行政機關實施取締、稽查、檢查、到
場、強制即其他職務事項,遇有危害非警察協助不足以排除或因該危害而有妨害公安
秩序者為限,並以維護現場秩序即其他機關執行人員安全為原則」、「提供職務協助
將嚴重妨害警察本身勤(業)務執行,或踰越警察機關法定職權反違者,應拒絕之;
有其他正當理由,不能提供協助者,得拒絕之」、「除依法律規定應協助者,得按個
案審酌請求機關可能遭受危害之情形、轄區地方狀況及駐地特性等因素,依權責審酌
是否同意協助」、「不得為長期性、統案性或常態性之職務協助」。機關主官對請求
固然得拒絕,但受訪之管理階層皆認為難以拒絕此類行政協助要求,最直接乃是因為

上位者的態度與政治力的影響。

如果有官僚體制內的烏紗帽要顧，他會不會要多很多考量？我包了工程下來，不見得是我在做，可能會發包下去。（主管-1）

我覺得是應該可以拒絕。可是回歸到我最前講的，官僚體制的問題，當這些你要做的事情，跟其他行政部門有關係的時候，大家可能會掛上「市政一體」，大家都是公部門互相協助。可是當你自己警察有問題的時候誰理你？就是機關首長的問題啊？縣市政府的問題啊？縣市政府首長的問題啊？縣市政府首長如果一直把警察這個團體變成說你是我們的附屬，我各局處有問題就要請你們來幫忙。縣市首長講了，機關首長一定會聽，烏紗帽的問題、將來一些資源運用、經費運用的問題大都會卡到。我們的預算又牽扯到議會等等。

（主管-1）

長官叫你去啊，像我也不想去啊。他當然知道這不是警察業務，這就是他們的想法啊？就是英雄主義，我什麼都要管。我那時也是反映過很多次這樣的問題，豬瘟不歸我們管、廢棄物不歸我們管、噪音不歸我們管，為什麼我們都要去管？我的長官只會說「就是去做就對了」，反正你就是要去做就對了，他的上面也在這樣要求他。

（主管-2）

那些機關都會說「他們沒人，警察是 24 小時」，就說行政協助，就名正言順的移給警察。如果局長拒絕，也會破壞整個機關橫向聯繫。他說職務協助你總不能說我不協助吧？上面都簽了，總不能說因為怎樣怎樣，人都是可以調節的啊，要推掉這個工作是不太可能，上面都簽准了，怎麼可能說我不做？（主管-4）

綜觀臺灣警察發展史，長久以來「警察行政=國家行政」之概念，至今依舊存續，即使諸多業務已移轉至新成立之行政機關，對方仍將警察辦理此項工作視為常

態，而警察機關也就順勢而為，得藉由從事此類行政協助之機會，完成其掌控社會之目的，同時擴張警察權力與資源；然而此一工作幾乎由基層官警所承接，並無得到利益，僅是增加其工作量。而事權不統一，「有責無權」現象在此類行政協助工作中日益惡化，導致基層員警對於警察工作的認同感下降，甚或因此導致警察權力的不當濫用，如為達成協助工作而非警察職務行使警察權，將會導致「警察國家」的再來。

在實際訪談過程中，無論管理階層或基層員警，幾乎都有提到「行政協助」對其造成困擾，可從言談中感受此類勤務對其造成極大情緒負荷。實際上是一種角色衝突與價值觀崩潰，意味警察的存在為「其它行政機關的附庸」，必須要受其指揮監督，從而貶抑其價值，警察工作失去核心主軸，其工作量卻日益膨脹，這些協助工作做不好還要受到主管機關與民眾責難。「泛警察化」並不意味警察地位的提升，而是警察主體的喪失。

長官的思維是這樣，你去現場看，看到底是什麼原因噪音，再找民眾做筆錄，把卷宗透過分局發公文給環保局查處，那還不是我們外勤一線？不要影響民眾爭議，「警察怎麼不處理」、「叫警察沒有用」。（基層-11）

像我很不喜歡做過多「不是本職該做的事情」，像最近吵最熱的防疫，第一線都是我們在衝，不爽啊。（問：所以有跟上面反映嗎？）

我是有跟我們所長講，沒有用啊，「辛苦了」，就這樣，警察的可悲就在這裡，行政協助到後面會變成政治工作。（基層-13）

我們在公部門裡面一直是一個被使喚的角色。（主管-1）

第三節 當彈性變成隨興——警察工時 與輪班的現實

警察法規對於工時規範密度相當低，正如立法者所言，係為因應警察工作的不確定性予之彈性，然而這樣的立法政策也讓警察工時政策有了高度屬人性，與其說是警察工作導致警察工作超時，不如說是因為缺乏框架的工時規範導致警察工時混亂與複雜，連在服勤務的員警都對自己的工作時間缺乏了解。本研究訪談結果顯示（見表 3-3），18 名基層外勤員警每周經常性工時平均為 55.5 小時，僅有 1 人低於勞動基準法規定之每週工作總時數 48 小時，僅 2 人每日最長工時在 10 小時以下，其輪班間隔時間甚有低於 8 小時者，且有常態超過連續 12 小時工時。部分訪談者甚至有常態連續服勤 14 小時或輪班間隔僅 6 小時的情形，顯然已違反勤務條例之規範。而為了讓勤務人數得按單位主管任意調配，過半數者勤務有以「拆班」、「追番制⁵⁷」方式編排，勤休狀態也不符合公務員服務法第 11 條第 2 項「公務員每週應有二日之休息，作為例假」之要求。

表 3-3 本研究訪談基層外勤員警工作時間概況

代號	每日最長工時	每日最短工時	輪班間隔時間	拆班	接續隔日勤務	追番	每週總工時	輪班方式	申請減免時數
基 1	12	9	12-15	×	×	×	47	勤 5 休 2 勤 5 休 2 勤 2 休 1	
基 2	12	10	8	○	○	○	54	「我不會說耶？」	
基 3	14	9	12	○	○	×	57	勤 5 休 2 勤 5 休 2 勤 5 休 2 勤 4 休 2	

（續下頁）

⁵⁷ 「追番」就字面解釋為「上班時間追逐前一日」的勤休狀況，意指休息時間不足 12 小時，導致每一日起班時間均會較前一日為早，典型的追番班表例如：第一日拆班 08-14 時與 02 時-08 時、第二日 18 時-06 時、第二日 14-02 時、第三日 12 時-24 時、第四日 8 時-20 時。

代號	每日最長工時	每日最短工時	輪班間隔時間	拆班	接續隔日勤務	追番	每週總工時	輪班方式	申請減免時數
基4	12	10	8-10	○	×	○	54	勤5休2勤5休2勤4休2	
基5	12	12	12	×	×	×	60	勤4休2勤4休2勤5休1	
基6	12	8	12-16	×	×	○	54	勤5休2勤5休2勤4休2	8小時
基7	12	12	8	○	×	○	60	勤5休2勤5休2勤4休2	
基8	12	12	8-12	○	×	○	54	勤5休2勤5休2 勤5休2勤4休2	
基9	10	10	12-14	×	×	×	50	勤3休1勤4休2	10小時
基10	12	10	8-10	○	×	○	56	勤3休1勤4休2	
基11	12	8	8-12	○	×	○	52	勤4休2勤5休2	
基12	12	10	10-12	×	×	×	60	勤5休2勤5休2勤4休2	
基13	12	8	8-10	○	×	○	52	勤5休2勤4休2	
基14	24	12	6-10	○	○	○	72	勤5休2勤5休2 勤5休2勤4休2	
基15	10	9	14-15	×	×	×	49		
基16	12	8	10-16	○	×	×	48	勤4休2勤4休2勤3休2	8小時
基17	12	12	12	×	×	×	60	勤5休2勤3休1	
基18	12	12	10-12	×	×	○	60	勤5休2勤5休2 勤5休2勤4休2	

資料來源：本研究整理

研究發現，除勤務條例與勤務細則外，幾乎沒有限制排班的規範，大多僅以通報或函釋要求。而單位排班人員或主管通常也是受到上面意志所拘束，如行政組的勤務審核、各業務單位的交辦工作，然而這些通常是沒有明文規定，縱使勤務編排人員也無法清楚，遑論一般外勤員警。

勤務基準表其實應該不是說派出所自己訂，機關首長或者是業務組

組長，基本的勤務基準這東西應該是在分局長機關首長的權限。單位主管勤務表按照基準表排好了，今天要上什麼勤務都 ok 了，送到分局，各組、中心都要審核，勤務中心要審核，分局長要蓋章，這要經過機關首長核定，這是有一個行政規範在。你說他們沒有意見不可能，這些幕僚單位他也是會說「今天什麼專案勤務排了沒有？」、「你的勤務時數有沒有夠？」、「是不是有提早上下班」、「是不是深夜勤不夠」，都會控制啊。（主管-1）

行政組會控管說一天巡邏警網要幾個，還有防治組會控管家戶訪查時數，所以每個人每個月要上幾小時都要問他們，同仁就是要上到那些，有點像基準表的概念，他會先說這個月家戶訪查、巡邏要多少，要求每個時段一定要有巡邏網，還有帶班的問題。（主管-3）
都是每個所自己的…自己的慣例吧。（主管-4）

沒有。如果沒有被檢舉基本上不會管你，現在會要有打巡邏班次統計，深夜勤、夜勤時段巡邏有幾網這樣，他會有個比例，比如說填 10-18 有幾網、然後 18-24 有幾網、24-06 有幾網，叫你統計這個，深夜巡邏勤務不能少於一定比例。（排班-1）

通常會規範主要是主管那方面，主管那方面會要求你這個禮拜夜勤要上多少、深夜勤要上多少，好像是警察局的作業規定，這個要問承辦人。所長有時候會依自己的主觀意識去，例如「我所長就是要上什麼班，剩下的你要負責幫我拉好。下午人力太多，半夜人人力太少，你要負責把人力拉到半夜去，你排班就是你的責任」（問：排班不是所長的權責？）「我授權給你啊，這是你的工作啊」，他不去安撫那一些被我拉的那些人，我要出面幫他調節、賠不是。（排班-2）

更久之前行政科曾經每季檢討勤務表，跟你講說這個是專屬、這個

怎麼排，去挑一些缺點，可是近年已經沒有看過這個東西了，他都是用這種方法去建立一些關係出來。（問：所以並沒有一個法規命令跟你說有什麼原則或限制？）沒有。（問：都是排完再跟你們說這樣好不好？）行政組通常沒有太多的意見。有啦，「為什麼不排雙警巡邏」類似這樣的意見。（問：但這些東西都沒有法規命令，都是一些函釋）或是一些通報，甚至連行政命令都算不上。（排班-3）

行政科那邊的勤務要求就是說，每個人的攻勢勤務不能少於 50%，（問：我好像沒看到法規有這樣的要求？）應該是函，因為以前單位也有這個要求，所以他們才會來督導，說為什麼你勤務攻守比例差那麼多。我們以前沒有規定說每個人每天要有多長巡邏，我那時候也是督察員跟我講的。（問：所以你有看過要求勤務比例的規定？）督導通報有，它就只有督導通報有，以前行政組有一個每日勤務審核，他就會列出來，比如說今日勤務缺失，這其實應該是他們自己的要求。（問：沒有實際出現在任何規定上？）沒有。這一點我一直覺得很好奇一件事，就是我找不到，就他們每次都會說：「依照哪個函辦理」，可是其實我找不到任何有關那個函的資料。我就覺得，他們很多規定就說依照幾號什麼函辦理，可是我在外面網站找不到、署的網站找不到、局的網站也找不到，那你們說的這個規定到底在哪裡？你如果只是按照勤務細則，我還知道依據是什麼；可是你依據函來辦理的時候，我根本不知道到底到底為什麼會這樣，你說問承辦人，他也只會跟你講「就這樣寫啊」。甚至他只是照搬而已（基層-9）

之前我們這邊其他所排一段班，可是我們的分局長不喜歡，所以命令他們不能排一段班。不是明著講不行，他用別的方法，你也知道

這種東西就是，我可能會盯你的勤務，這個東西你去網路上翻都翻的到。他們是第一個嘗試一段班，因為它們人最多有 40 幾個，排完之後大家都說好上，你休 10 小跟休 8 小都已經是不同等級了。

（問：不准排有什麼理由嗎？）這種東西他怎麼可能講出來？怎麼可能會公告不准的理由。（基層-13）

缺乏框架性規範，又有如前述繁雜冗餘勤務需要大量人力，自然難以從人性化為中心看待勤務編配，勤務規劃仍是以滿足上級需求為優先，不會去考量現有的人力資源，不是「有多少人做多少事」，勤務編排人員的主要考量也是如何應付這些交辦工作，縱使警力不足也無法拒絕上級要求。

第一個考量的點哦？第一個想到都是當天有什麼特殊勤務啊，然後需要誰帶班，例如說會勘啊、擴檢啊，或是特殊地方守望之類的，再來就是正副主管需要誰帶班，因為輪班是固定的，固定的時間點去塞。（問：所以是有什麼勤務這樣？）擴大臨檢、聯合勤教、常訓…再來才是有沒有需要幹部帶班，需要拉誰去；然後最後才考量所有同事有沒有可以休息的班次，調配體力的班次。（排班-2）

各組室他們要求你出的人力，他只會看你們所所有的人數而已。他們不會去看你當天有幾個人輪休。他說「今天○○所就是 2X 人所，那你 2X 人所出幾個剛好而已？」（排班-2）

由於勤務規範不足，解釋空間擴大，管理階層多會以維持單位最多警力方式去看待，如將警察勤務條例規定「服勤人員每日應有連續八小時之睡眠時間」解釋為「輪班間隔時間為八小時」，產生服勤 12 小時、休息 8 小時此種從夜勤不斷往前追趕制日勤的「追番制」，以及將 12 小時工時切成數段的「拆班」。或是任意解釋以方便作業，導致就連訓練、講習、會議、業務檢查等也算是「臨時事故」而將員警停休。在此狀況下，主管大多會憑己意編排勤務，甚或突然變更基準表，而基層員警並無反映意見的餘地。

之前我跟所長說休 8 小時太少，他覺得 8 小時就夠。上個所長來的時候，他把第二天 18 點改成 16 點起班，「幫他們多報一點超勤啊」，（問：這是大家想要的嗎？）當然不是啊，他自己想要大家都巡邏啊。（問：有跟他反映嗎？）有啊，但他不屌我，他一樣照排，就變成我一樣排出來他要改是他家的事，我只能跟大家講我希望的班表是這樣，他要自己亂改。（排班-1）

我們勤務條例規定是 8 小時為原則，但是單位主管可以做決定，那單位主管每個看法不一樣，我是站在比較中間的立場，認為說我也是人啊，上班也會累啊，睡眠品質也是要顧，沒有好的精神沒有體力啊，我是用這個角度去看這個問題；那有的單位主管是想，「我的勤務要排得出來、我要看得到人、我要的勤務都有人上」，如果說是這種想法，你要說他錯嗎？他也沒錯啊「我有給你 8 個小時給你睡覺時間啊？那你不睡。」（主管-1）

沒有明文規定你一定要怎麼排，就只有勤務條例的規定，動靜交替阿，那種比較大方向的，基本上你想要讓他上什麼班就上什麼班，這就要看排班的人。比如說早上 6-8 我一定會派一組巡邏專門去抓通緝，我的原因是要讓大家去磨練。（主管-2）

所長會以勤務需求的問題把你擋下來，他會說這個時段怎麼這麼少人？像我們所大輪番的情況不是一個早一個晚，中間還會塞要放架或非固定番下午起班，這樣才可以上到 02 或 04，因為這段時間案件量最多。但是主管最近不這樣認為，他希望下午人少，然後集到半夜去，會變成說有人會被拆開，但沒有人想被拆班啊？（排班-2）

實際訪談了解，基層員警在工時規劃或勤務編配缺乏參與管道，連提出建議都極為困難，遑論有「共同決定」的可能，在缺乏法治觀念的地方，勤務能否人性完

全取決於單位主管；然而勤務編排也沒有經過專業培訓，缺乏人力資源管理或者科學化觀念，又缺乏控制機制，部分主管仍會有以勤務控制員警的觀念，編排非必要的勤務，導致人力資源的浪費。

中途有一次他說我們過太爽，有些人隔天 8 點就不會回來簽了，你們過太爽我要給你們排 14-2，它改成這樣的意思就是懲罰性質，那時候他開會的時候有直接講，說覺得我們過太爽。（問：所以這樣排也不是因為勤務需要）不是、不是、不是、不是，他有直接講是懲罰性質。這是我回來才發現，比北部還沒制度。（基層-14）副座就一句話「我就不要讓你們那麼爽」，有學長就反應想要一段式，副座就這樣回。（問：這樣排會有問題嗎？）絕對沒有問題，就只是看他要不要。（問：管控下班）我有聽過這個說法。（基層-2）

前主管的原則就是「我讓你過那麼爽幹嘛？」（問：他有這樣講？）我發誓我聽過。（問：他有說原因嗎？）就沒有原因啊，大家都覺得莫名其妙，所以就有次勤教我就說，那時候因為同事要去玩，當時管制三級開設，正常輪休可以走啊，結果同事在社群軟體 Po 文，結果前主管看到不高興就罵啊，就在開勤教點名我「你覺得這樣 OK 嗎？」，我說「沒什麼不 OK 啊，大家都一家人，同事出去玩我也很高興啊」，他就直接說「誰跟你一家人，我龜山的」，我說見鬼了，你也不是基層考上去，直接講這種話我很難去想說，一個單位主管應該是要當我們的大家長，竟然是跟我們不同掛的啊，那種感覺很差啊。（基層-7）

就算你跟他要求，他們會覺得說「你是不是過太爽？是不是還要更爽？是不是怎樣」。就覺得你已經很爽，為什麼還要這樣要求？派出所都這樣上啊？（基層-9）

研究結果也發現，許多人都曾有「工時黑數」的狀況，大多是在處理業務或者案件上，員警工作量龐雜，而上班時數皆已被勤務填滿，主管不願意調整既有勤務，或者再額外延長員警工時，多數員警都有利用休息時間處理公務之狀況，尤其在內勤、專案、偵查隊人員更為普遍，員警也經常於休息時間接到公務聯絡，甚至被要求返回工作地處事，通常也不會列入工作時數中。

之前黑班，可能超過 45 個小時，裝檢時大概前兩天。（基層-3）
假設我 8 點要上班，我最晚最晚 7 點 20 分一定要起來嘛，我們是 7 點 40 分要領完槍準備點名集合，50 分準時上哨，實際上我們大概 7 點半簽。（問：這樣你們似乎有蠻多工時黑數？）很多啊。（問：上班之前要集合？）每一班都要，點名啊、勤教啊，看你槍有沒有放好之類（問：如果沒有先集合也不算遲到吧？還沒起班啊）沒有哦，這樣會說你沒有參加勤教哦。（基層-7）

吃自己的時間做任何事情。你受理案件之後，不給你時間偵辦，又要叫你生進度。比如說我受理了竊盜案件，我要調監視器，因為監視器蠻多可以調的，可是他也不會特地排班給你拉出來偵辦刑案，他會叫你自己去擠時間調帶，值班看、備勤看、不夠回家自己看。自己家裡用電腦看，我以前真的是這樣，我甚至連放假都回來摳監視器，我放假穿便服拿著服務證、拿著隨身碟去各個店家、住宅，跟他說我要借。（基層-10）

以前連業務整理都不會給你時間。（問：沒辦法要求？）有要求過，可是他給你的時間是 18-20。以前我業務是勤務中心，要整理報案紀錄跟報案證明，一個月的量很大啊！然後他平常也不會排業務整理的時間給你，你只能自己值班、備勤的時候加減消化，你遇到案件就算了。曾經我跟所長要求過，他只給我排 18-20 給你兩個小時，可是那時候還要勤教啊？快一點 20 分鐘，等於時間也吃得差不多

了，多數還是在我放假穿著便服自己回來做。我就覺得蠻畸形的，大所有人力也不會給你時間，何況我現在在小所，我還是只能自己花時間，遇到哪一種重大一點的，汽機車不見那種竊盜案件，我又要回到以前一樣放假自己回來調。（基層-10）

我們那個所長的觀念應該是「這些東西你原本就應該上班時間把它弄好」，他會跟你說：「我們所長也是責任制阿，就算我放假我也是在弄這些東西，憑什麼你們放假回來就可以報加班？」，（問：他也可以報啊）他不要啊。最扯的是有一次真的辦案件哦，那時候他單位來我們所抓電動玩具店，我們最後一同協辦，那班備勤從7點開始弄弄到22點，結果他去跟所長講說要劃班看可不可以補休，所長說「案件是你的，為什麼要劃，這明明就是責任制的問題」。我就要他22點簽退，我再偷用補休給他。（排班-2）

放假很容易接到裡面的電話，內勤的電話、主管的電話，而且我們主管又不喜歡我們放太多六日，換句話說，如果我放平日的話，也很容易接到編排勤務的電話。（問：通常排班不是會固定休六日？）主管不要啊，他就不得別人休的比他多六日。（問：所以你會很常放假回去上班？）還蠻常的。（問：是會排班嗎？）沒有，黑班。這禮拜大概有2-3小時。（排班-2）

我們這個主管不會，主管不給你排班。（問：沒排班就下班啦？）隔天他一來，就算你上晚班，他就會說我要的東西怎麼沒出現？時間是你的問題。（基層-10）

我們收人犯收到2點，但24點就沒有幹部批卷了，0-2我要等到早上8點幹部來，批完人犯送出去已經快要9點了，這是隱藏上班時數，我8點明明就簽退了，為什麼我9點還在？因為你犯人還沒出去、你的移送書還沒批完。（基層-14）

(問：下班後會接到上班的事?)偵查隊會啊，有時候下班還是會被叫回去，偵查隊比派出所還要容易發生這種事。(問：被叫回去是會給加班時數?)不會，除非湊滿8小時補休。(問：沒有累積停休時數?)不會，而且要自己算好，自己權益自己爭取那種感覺。

(問：排班不會統計?)你要跟他講，好一點的排班會跟你說：「那我就幫你排8小時，你自己再請補休」。(基層-14)

就一直下去，因為人數比較多，你要一直接著辦下去，也會有時間限制。(問：這種辦案是沒辦法交接?)誰要幫你做?刑責區案件就是這樣啊，不可能會有人幫你做，你一案要到底，而且換一個人他也不知道你在幹嘛。還有人在外面要等你抓回來，不可能休息之後再把他抓回來，就一路要到底，48小時都沒睡覺。(基層-15)

我之前在鑑識小隊的時候是值日2天、沒有值日2天、休息2天，值日48小時，你要隨call隨到、要隨時待命，表訂48小時，他就是要你自己去找時間休息，勤務表最多只能12小時嘛?所以就排你10-22，剩下的就是你的休息時間，但休息時間你還是要隨call隨到。(基層-16)

剛畢業的時候，整個分局只有我1個女警，所以不管我下班還是休假，要驗尿、搜身一律把我call回來。(問：整個分局?)外勤只有我1個，其他都在內勤。(問：內勤也可以做這些事情啊?)他們就不會叫內勤，除非我真的趕不會來。(問：所以這樣趕回來就再排班?)沒有，義警。台中的女警輪值狀況也超可憐的。(問：這樣子的黑班大概一周會有幾個小時?)2-4小時，因為畢竟不是天天都需要。(基層-16)

曾經有兩天半沒睡，就打個盹換個衣服，因為案子在一直run，(問：都有算在勤務時間嗎?)(搖頭)(問：所以是黑班?)哈哈哈哈哈...

連續在跑大概最少有 30 個小時。(基層-18)

超過 24 吧，好像在教育部那波，我那次應該超過 24 小時，那次是勤務表上有的；如果勤務表上沒有的，像我剛接內勤兼排班，我那時候可能從早上 7 點上到晚上 2、3 點都有，那是幾個小時？(排班-3)

有特殊狀況、有些業務忙不完，我今天已經 12 個小時還做不完，我就會繼續把它做完，所以我的時間應該是超過超勤，疫情現在來算的話就還好，這幾個月大概頂多 10-20 小時，之前的話，像前陣子跨年加選舉加準備春安，然後又馬上接警勤區，那時候一個月應該超過 100，可是我還是就報 50-60 小時。(排班-3)

也因為目前多數單位習慣常態編排 12 小時勤務，將人力最大化運用，導致幾乎沒有再延長的空間，一旦受理報案或偵查案件，為避免員警超過法定工時上限，此類員警利用休息時間辦理公務時數大多不會顯示於勤務表上。除了工時黑數的問題外，此種勤務編排方式也導致應對突發狀況的僵化，因為無法再延長工時，一旦須要額外人力時僅能用停休應對，也導致面對重大事件或有特殊勤務時，員警幾乎都有相當長的工時。

(問：最長連續工作日呢？) 一個月吧，(問：一個月？) 學運那時候一個月啊，(問：都沒有輪休？) 沒有這種事啊，夠扯吧，我也覺得很扯啊。(問：可是你們人多，而且各縣市都有支援啊？) 對啊，所以那時候網路上在罵保安總隊很爽，我想說見鬼了，爽在哪裡？我覺得都一樣累啊。所以從那時候開始我就很不喜歡挑起我們內部對立的言論，「你過那麼爽，我這邊不爽，你也要跟我一樣不爽這樣才對」，為什麼不是「你跟我一樣爽」？(基層-7)

○○○你記得嗎？上次開槍那件他連續上了一個禮拜的班，他們一個禮拜都沒有下班，就是一直調監視器，有人上去休息個兩小時又

繼續處理，因為有打傷人。都排班的，他就直接寫偵辦刑案一排 24 小時都寫偵辦刑案，你有空就自己去休息，可是上面隨時會找你，封閉單位它很怕事啊。（基層-8）

之前偵查佐值日，24 小時全部都、有時候晚上接案件也沒得睡，甚至也有到快 2 天沒睡，將近 48 的，因為有時候你值日完隔天要專案執行，治平之類，你請票要收了，當天一大早執行晚上要收尾，到地檢署你要蒞庭…。都在公事上，沒有回家睡覺幹嘛的，在公司沒在睡。（基層-11）

（問：最長的連續工作日？）9 天，太陽花運動時期，就一直停休。
（基層-9）

應該有超過 10 天，也是在太陽花那段時間，但我是因為排勤務在貼班。（排班-3）

表 3-4 本研究訪談對象極端工作時間情形

代號	最長連續工作時間（時）	最長連續工作日（日）
基層-1	36	10
基層-2	32	13
基層-3	30	13
基層-4	24	10
基層-5	36	6
基層-6	想不起來，超過 12	想不起來
基層-7	24	30
基層-8	48	8
基層-9	24	15
基層-10	沒什麼印象	6
基層-11	24	10
基層-12	36	12
基層-13	19	13
基層-14	16	6

（續下頁）

代號	最長連續工作時間（時）	最長連續工作日（日）
基層-15	48	14
基層-16	17	9
基層-17	24	8
基層-18	60	14
排班-1	30	13
排班-2	24	6
排班-3	超過 24	10

資料來源：本研究整理

若員警超時服勤有顯示於勤務表上，依據公務人員保障法第 23 條之規定：「公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，服務機關應給予加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償。」，員警之延長工時依法能獲得補償，即使到達每月最高金額上限，也應能透過累積時數換得補休；然實務上員警並無選擇餘地，超勤時數一旦超過上限，多被機關要求換成行政獎勵，等同迫使員警放棄加班費，若依照警政署 106 年 11 月 17 日警署人字第 1060165369 號函之獎勵規定：「每半年累計總時數每達 40 小時者，嘉獎一次；每半年累計達嘉獎 9 次獎勵額度後，敘獎時數加倍核計，以此類推。」，以警佐三階三級警員薪俸為例，等於機關用一支嘉獎抵換 40 小時新臺幣 6560 元的加班費，此將嚴重侵害員警財產權；再者有管理階層曲解法規，或者直接用管理階層權限剝奪員警權益，例如直接不承認員警的加班時數，在本研究中也發現這樣的問題。

我們會有一個「管制外出」，就是服了 12 小時，如果單位需要你留下來就可以宣布現在管制外出，管制外出可以換補休時數，我們沒有實際上用超勤換補勤時數，我也有反應過這個問題「為什麼我的超勤我不能自己選擇獎勵、錢或補休」，他們就說不行，討論給的說法是，如果這些人把錢換出去，預算可能消耗不完，上面可能會問就把錢扣掉，所以就強迫大家一定要報超勤。管制外出不會給超勤，直接換補休，（問：強制換補休？）對啊。還好啦，現在

比較好啦，之前還有強制換行政獎勵給你。（基層-7）

當初學運的（補）假還要把我們砍掉，我們補休時數去了一大半，強迫你要換行政獎勵。有跟上級反映啊，沒有用。那時候大家一起申訴，結果還是就這樣啊。（基層-7）

以前北部規定很多啊，一定要當天 8 小時才能補休、一定要怎樣怎樣，也不知道哪裡規定來的。（問：當時都不會覺得不合理？）因為我那時候剛當警察，就是那種懵懵懂懂，「哦，要 8 小時才能補休」。（基層-13）

（問：8 小時不能報補休？）獎勵，我們的現行制度就是這樣，我們那不知道為什麼不行，我們有三格，一格補休、一格獎勵、一格超勤，不知道是誰叫我們要填，我想填補休他會說你要改，請你把這 8 小時挪到獎勵時數那邊。各單位有各單位的玩法，以前在北部是什麼都沒有，連嘉獎都沒有，你值 24 小你只能報 4 小，剩下 12 小就上爽的，你欠國家的。（基層-14）

（問：所以這個時數都沒辦法獲得補償？）不行，我想，我有想過，但是小隊長沒有想要這樣子。我就說我今天多上了 4 小時，這 4 小時我拿來算嘉獎時數也好，他就說不用，這確定是沒有，不能個數個數加，一定要連續 8 小。（問：有什麼理由嗎？）我不知道，我沒有去過問、也不想再多問，怕問了他會煩，我不想得罪他，這是人性。我當然是希望我們好來好去不要再煩人家，因為這也不是他決定，補休不是排班可以決定，是主管不是嗎？我遇過十幾個主管都沒有這樣做。（基層-14）

（問：那這樣加班的時間會如何處理？）也是只能變獎勵時數。臺北市的話好像比較好，他們如果偵辦刑案，另外簽出來超過時數可以變實報實銷，我有聽過臺北回來的在那邊講，這邊沒有啊。（問：

那可以換補休嗎？）沒有辦法，這邊就是換嘉獎。只有停休才能換錢或嘉獎，也是有限制 12，如果不要的話就是 8 小時補休、4 小時報加班費。（基層-15）

像一些比較資深的學長，假日超勤才給你補休，平日的不給你，不能換補休、不能換嘉獎、也不能換成錢。（問：那上面的時數怎麼辦？）一年後就消滅啦。之前有學長請過補休，就被打回來。嘉獎的部分，聽說是半年統計一次，你要我們無條件的上班，但是你卻有條件的給我們。（基層-17）

（問：那像你報滿了，超過的時數會如何處理？）就一張紙（嘉獎）。

（問：沒有補休？）補休？天方夜譚。（基層-18）

也因為勤務編排的高度屬人性，導致勤務編排成為一種上級懲罰下級的手段，若員警有不合上意之處，可能會遭到勤務編排報復，如長時間擔服勞力密集勤務或是休息時間不足等，在本次研究亦有訪談對象透露此一現象。

我剛下去的時候充滿鬥志要整治治安，但抓兩件酒駕被罵兩次，我就覺得…。不只是議員，有認識長官的地方人士，會來抱怨我們執勤，簡單來說就是我沒給他面子，就會跑去找我們長官，我就會被班表修理，或是上班時候莫名其妙被找碴。像我開車開得好好的，最經典的是我就開直線，長官坐我旁邊：「你是會開車不會？我頭很痛耶！」就會給你各種大小聲；不然就是如果我害他被唸，我就會被他針對，班變的很硬，我曾經上過連續四班巡邏。（基層-2）

以前我遇過學長說不想要加班，可是那個學長每天都跟我上 12 個小時沒有超勤可以報，被拆班啊。他 12 小時的班，可能先上 3 個小時巡邏，空個 1 小時，2 個小時備勤，再空個 2 小時再幹嘛這樣，就懲罰性勤務，（問：這是多久以前？）前兩年（笑）。（基層-9）

我有次 7 支劣跡被記申誡，我去申訴，申訴的理由是它行政行為內容不明確。我去申訴之後，我的班就變的很硬，巡邏、備勤、巡邏、備勤這樣，然後所長的臉色變的很難看，我私下聽學妹說所長問她「為什麼要去申訴」。他們看到我們這些提申訴的人就像看到鬼一樣。（基層-17）

然後接下來一個禮拜的班變成大家上，我卻是另外一個班表，別人備勤我備勤、別人值班我備勤、別人查戶口我備勤，備勤是守勢勤務，但是你會有個心裡壓力。現在的班還是 3 個小時巡邏、1 個小時備勤，3 班巡邏 3 班備勤，不然就是 4 小時巡邏、1 小時備勤、再 4 小時巡邏、1 小時備勤，再 3 個小時值班。他就把你排的好好的，完全避開。（基層-17）

為改善勤務編配缺失、避免不當編排勤務，警政署自 104 年 6 月 12 日訂有「各級警察機關辦理勤務審核作業規定」，並於第 11 點規定勤務審核重點，節錄有關勤休時間相關規定：

（三）勤休時間有無符合下列規定：

1. 勤務方式應視需要互換，使每人普遍輪流服勤。
2. 勤務應力求勞逸平均，動靜工作務使均勻，藉以調節精神體力。
3. 服勤人員每星期輪休全日二次，除有臨時事故外，不得停止輪休。
4. 服勤人員每日應有連續八小時之睡眠時間。
5. 各勤務機構除值宿之分駐所、派出所或小隊外，每日服勤以八小時至十小時為原則；編排十小時勤務仍無法因應治安需求時，由分局長、大隊長及直屬隊長召開座談會，依據轄區治安狀況、警力缺額等因素，研擬需增排之勤務時數；必要時，得於二小時以內延長之，並陳報上級列管。
6. 嚴禁三段式以上勤務編排方式。

(四) 勤前教育時間應註記，流程簡潔並嚴禁編排下班員警參加勤前教育。

然實際訪談發現，單位編排 12 小時勤務多無由機關主官召開座談會、服勤人員普遍無法連續睡眠 8 小時、仍有員警在休息時間被強迫參加勤前教育等問題勤務，而勤務審核幾乎流於形式，大多僅審核單位主管是否有編排攻勢勤務時數、上班人數是否足夠，對勤務編排幾乎沒有拘束力。

(問：警政署之前不是說勤教時間要排在上班時間) 對，但就有因為這樣學弟妹被記過劣跡或申誡的，他可能住外面太晚回來，他也是在 8 點前回來啊？但幹部就叫他打報告說他沒有參加勤教，但理論上我 8 點才是上班欸？(基層-7)

每日休息時間 8 小時那邊，這個一直也都辦不到吧(笑)。(問：那是睡眠時間) 這個永遠做不到啊，你像我現在輪班制度，二接三那段一定不行，所以第三天都會很累。(基層-10)

連續 8 小時睡眠時間，哪裡有 8 小時？都直接上 22-08，哪有什麼深夜勤不能超過 4 小時？整個晚上都在上班啊。講那麼多還不是都一樣，管理階層都不正了，規定再好都一樣，或許連署都不在乎了，局跟分局會在乎？(基層-11)

請問一下，勤教主管要求你強迫下來，按照勤務規定你是可以離開的啊，可是私底下他要怎麼處理你，或者是在群組上講的多難聽。

(排班-2)

(問：他們不會說這樣的休息時間不符合規定?) 他們只會審核休假人數，其他都不會。(問：你們輪班間隔 6 小時已經違法了?) 已經兩年了，會有問題早就爆了吧？這樣上已經快兩年了，你覺得有審核到嗎？我是覺得不可能，有審核倒還會這樣排嗎？他們最大的意義就是「你今天休假人數太多哦？」。(基層-14)

署有發布規定夜勤加日勤不能超過 10 小時，但不管派出所、警備

隊，我們都是超過 10 個小時，而且行政組勤務審核那邊卻是通過。

他們就是蓋章，如果按署規定我們人數不夠。（基層-17）

若是在一般勞雇關係，雇主強迫勞工勞動、或是使勞工超時工作，均會受到行政罰或刑罰，此於勞動基準法第 75 條至 81 條有明文規定；然在警察勤務編配中，對於上級勤務編派不當，幾乎不存在罰則，「各級警察機關辦理勤務審核作業規定」僅規範單位主管處以申誡一次之情形為：1.編排專案性勤務未依規定報備；2.無正當理由編排三段式以上勤務；3.無正當理由任意停止輪休。對於超時服勤或勞逸不均等狀況，實務上多是「檢討改進」。而勤務審核流於形式，所謂得懲罰也只有「不得獎勵」，受訪管理階層也坦言不當編排勤務基本上不會遭受懲處。

（問：所以違反那些編排規定也不會怎樣？）目前來講好像也沒怎麼樣（笑）。那應該算是行政方面，我的認知應該還不至於說違法，如果套用勞動基準法就可能違法（笑）。（主管-1）

勤務表就是更沒制度的東西。（問：勤務審核作業規定對主管的罰則）這三條範圍那麼廣，我隨便找個理由下去你根本處分不到。（基層-14）

正因為人力使用幾無拘束，警力濫用也不會有懲罰，也讓「有問題就使用更多警力」的情形更為嚴重，增加警力對於上級幾乎不需要負擔成本，也難將責任分擔，其也不需要實際為額外增加的勤務付出勞動力，全由基層員警承擔，基層單位對於上級規劃之勤務也無置喙餘地，也因此無效勤務越來越多，或是為非警察本職工作動用警力，乃是當前警察勤務之常態。

自從隔壁所之前發生械鬥事件，要求現有的警力深夜勤要撥出一個巡邏網的人數，嚴重影響到輪休的時間。我們所 13 個人而已，以往深夜勤 0-8 這段時間只有兩個人在上班，現在要去 6-8 要多一個人出來，變成第三天的人要來貼 6-8 的班，就算你第四天請假，你第四天的 6-8 還是要上完才可以走。（問：所以會停休 2 小時？）

對，就是會用現有的人力硬要去擴大一些勤務的內容。(基層-10)

像督察組常常跟檢察官聯合指揮偵辦的取締賭博電玩場所，要求每一所都要出人，你說這是非必要嗎？我們所可以不參加嗎？應該也不行，只是對於要你們所捐多少人，這個議價空間要怎麼去協調，真的有必要出到那麼多人嗎？因為每次都會分小組，大概 2-3 人一組，有的帶客人，其他都是現場組，有時候我反而覺得現場組的人過剩，常常一堆人在旁邊發呆，所以我每次都會好奇，編排這個人力不能再縮編一點嗎？(問：事後檢討可以提出嗎？) 結束就結束了，沒有人會跟你檢討說這次有沒有什麼要改進。(問：事前編排沒辦法參與嗎？) 沒有，都是直接被告知，要求幾個人就幾個人，都是當天才說，他不會一開始跟你講要幹嘛，只會跟你說明天有勤務要幾個人，每次都是他們內部計劃好就下來，甚至很常明天要今天晚上才講，常常因為臨時這樣又要被停休啊，電話晚上打來：「你明天停休哦」之類，到最後的時刻才會跟你說。(基層-10)

(問：上面規劃勤務不會考量人力問題？) 他會叫你改班啊！叫你調啊！壓縮休息時間啊！不是這樣嗎？我那時在派出所，有一陣子堅持盡量不要壓縮同仁休息時間，除非不得已；如果單位主管沒有擔當，上上面說什麼就給什麼，那最後誰來上？是基層同仁在上！問題是派出所兄弟每天累的跟狗一樣，你再壓榨下來單位勤務績效怎麼會好？都已經在苟延殘喘了，你還要叫他去打擊犯罪，哪有可能？(主管-1)

應該說長官也不想冒這個風險，如果你把人抽掉萬一真的出事，他責無旁貸，長官會傾向最沒有事的一條路。(主管-4)

觀光區、縣長安全維護，縣長安全維護已經取消了，但幹部、業務組會要求我們所派便服去現場，然後回報現場情況。而且是編排勤

務，但沒有任何的計畫。例如說縣長來我們縣長來我們轄內參訪之類。（排班-2）

他們沒有人力資源概念，人力不是錢，所以我那時候有跟學長講過想到唯一的反制方法就是要錢，把我的警勤算進去、把時薪提高，不然政府永遠有一個誘因，「加班費比上班時薪便宜」，為什麼不用？（…）我們同事有跟我講一個想法，我們怎麼會把時間越來越長？應該是想辦法把時間往 8 小時，既然你的勤務密度跟一般公務員工作壓力不一樣，你怎麼會把他拉長而不是縮短？我覺得有道理，但目前做不到，只能在我的範圍內做到減班什麼的。（排班-3）

受訪之管理階層與排班人員亦表示，現有工作量之大，若要完全依照勤務規範有相當難度，為滿足上級勤務需求，管理階層便盡可能減少基層員警休息時間，或是嚴格控管休假以調配警力，而上位者也對此現象睜一隻眼閉一隻眼，將整個法體系架空，正也是警察一如既往「為達目的不擇手段」的寫照。

（問：所以原則上是不准超勤換補休？）沒有上面不准的問題，是希望大家共體時艱，因為我已經在用最小警力數在運作了，如果大家還換補休，那我就運作不下去了，我就自己帶頭不換。（排班-3）

派出所勤務最大的問題沒有一個 SOP，通常都是人治，我說了算。有很多規定都是長官的喜好，他認為這樣排不對，太輕鬆了。那以各單位主管的立場我就是要遵從，決定權是在那邊，即便我這邊決定了，機關首長還是有權給你否定，這是一個倫理制度的問題。規範不足，還有臨時勤務太多，就會排擠到原來你應該要正常規劃的勤務。（主管-1）

第四節 不斷踏出第一步的工時改革

工時過長與休息時間不足之問題，不只為基層員警所反彈，警政高層亦有試圖解決。最近期是在 2019 年 2 月 19 日警政署警署行字第 1080058950 號函，「建立合理勤修制度，使基層員警有充分休息時間避免過勞」，減少服勤時數以避免員警過勞，「讓過勞成為歷史名詞」，使員警有充份休息及照顧家庭時間。該函文有關勤務時數之主要編排規定如下：「

- 1、每日勤務時數以 8 小時為原則，無法因應需求，以 10 小時為度，或以週休 2 日每週合計 50 小時以下勤務時數管制。
- 2、或於輪休前、後選擇 1 日，以 8 小時為原則編排。
- 3、需輪值待命勤務單位，應依任務實際需要，於非輪值待命時段編排員警輪休或調整為 8 至 10 小時勤務。
- 4、為調適員警身體健康，深夜勤合併當日服勤時數以 10 小時以內為度。
- 6、除上開規定外，兼顧員警個人因素與意願，員警每日常態服勤 8 小時或可服勤 12 小時，應提出申請，授權該管分局長、大隊長及直屬隊長依據轄區治安及警力狀況等條件，綜合考量後進行核定。
- 7、每日編排 10 小時仍無法因應治安需求時，應由分局長、大隊長及直屬隊長召開座談會，依據轄區治安及警力狀況等條件，研擬各勤務執行機構需增排之勤務時數；必要時，得於 2 小時以內延長之。…」

依據上述函文內容，單位勤務基準應為 8-10 小時；週工時合計 50 小時以下；擔服深夜勤時當日工時應於 10 小時以內；可依個人意願申請服勤 8 小時或 12 小時；超過 10 小時應要由機關主官召開座談會。

然此函文發布後，各警察機關仍因為機關長官考量，使警政署縮減工時的政令無法貫徹。有市議員調查發現多數分局敷衍了事，13 個分局裡面仍有 6 個分局勤務時數統一維持 12 小時，有些分局申請 8 小時的同仁被以拆班勸退，有些分局更強制縮

短工時的員警簽立二段式班表之同意書，形同明目張膽的威脅，而針對未通過 8 小時申請者，多半還是上 12 小時的班，僅少數分局安排員警上 10 小時⁵⁸；或有分局要求基層員警簽署「過勞同意書」，同意書上載明希望員警同意外勤每日勤務以 10 小時為限，必要時得延長兩小時，更特別備註若僅能服勤 10 小時，易形成兩段式編排⁵⁹。顯示諸多繁雜勤業務與績效要求，使機關不願意減少員警服勤時數，其結果正如表 3-3 之例示。而機關編排 12 小時是否有召開座談會，多數受訪者均不知悉。

僅用該函文十餘條規範，便想要達成多部勞動法令皆無法達成之效果，實在難以想像。進一步檢視其內容，所謂延長工時須召開之「座談會」，相對於一般勞工延長工時無工會者需經勞資會議同意，尚有勞資會議實施辦法共計 25 條條文規範其代表人數、代表產生方式、會議程序、開會週期等事項，警政署並無規範「座談會」辦理方式；終究仍是由機關首長做最後決策，基層員警對勤務並無任何實質影響力。

而筆者研究發現，警政署並非第一次提出工時縮減政策。警政署曾於 2013 年 5 月 6 日發佈警署行字第 1020090155 號函，秉持維護員警身心健康本旨，修正現階段勤務時數以 8—10 小時為原則，並要求各級勤務機構之勤務基準表應於 2013 年 5 月底前重新檢討，並要求超過 10 小時勤務時數需由機關主官召開座談會廣納基層意見。與 2019 年之函文部分內容幾乎相同，顯示警政署的改革實際無太大作用，僅是「舊瓶裝新酒」應付。

更早於 1992 年時，警政署「革新警察勤務規劃小組」就曾檢討縮短勤務時間，甚至試辦「警察勤務改進方案」，將服勤改為三班制、每日服勤 8 小時，然最終以失敗告終。本研究受訪者若有自己具體理想勤務方式，均為三班制 8 小時，然而所有受訪的基層主管與排班人員均認為在現今的工作要求下，「工作 8 小時，間隔休息 16 小時」三班制勤務幾無實現可能。

有啊。有意見啊！主管那邊意見就是說，「我們本來績效就差，啊

⁵⁸ 〈【警政衛生部門質詢】北市警力缺口大！員警過勞工時降不了？〉，臺北市議員李建昌議員研究室，2019 年 5 月 10 日。

⁵⁹ 〈踢爆北市內湖分局員警過勞同意書 台北市議員游淑慧質疑：免責同意書？！〉，臺北市議員游淑慧議員研究室，2019 年 5 月 22 日。

你們現在大家都只上 10 小時，不是績效就更差嗎？就沒有績效嗎？」，對他們來講，他們覺得說這兩個是有必然的關係，他們會相信績效這種東西是可以「勤能補拙」的，你沒績效是不是？那你就巡巡巡巡巡，就有了嘛！（基層-9）

問題是說人力，因為員額總管限制住，我們沒有辦法再增加人，這種情況下各單位人力都不夠。像你成立一個新的機關，是把原來機關的人撥到新機關去，並不是說成立一個新機關，會是新的人來接，沒有！你成立一個單位，阿貓阿狗的單位調一些人過來，都是這些東西再玩。（主管-1）

理想的三班制，可能你要有若干的人辦業務，你們外勤把案件交給內勤，那民眾來就找內勤，外勤是一個受理窗口，內勤是後續處理。但是我們現在就很奇怪，你現場什麼刑案，這個應該交給刑事還是交給行政的？像意外死亡你們去了，筆錄什麼都要問，隔天報驗幹嘛都是找你，那這時候你怎麼去維持你的 8 個小時？（主管-1）

如果要全部卡在 8 小時，我相信硬排應該是可以…但這是不可能的，比如說有時候臨時需要擴檢什麼有的沒的；如果說辦案件，有連續兩個人的備勤都炸裂，假設接兩件鯊魚⁶⁰，等於說接下來的班全部都要改掉，如果剛起班的話，那是不是後面直接全部少兩個人？所以多的人是為了備用。而且長官會希望大家都在外面巡邏，他們不喜歡看到巡邏太少人，他們覺得巡邏才有績效，所以他們希望大家都去巡邏。他們覺得二備三備就是爽班，他們就是看這個不爽，不希望那麼多人在二備跟業整之類。（排班-1）

扣除臨時性勤務，還有每天要編排的例如順風查抄、取締牌照、取締砂石車、擴檢，這是本來就會有的，很難去應付原本就有的專案

⁶⁰ 代指死亡案件

勤務，（問：勤務太多了嗎？）對呀，先不管他們有沒有實際的用處，八個小時很難。（排班-1）

我們算過，就現在狀況來看，已經是最小警力在運作。如果要變成三班制的話，就變成我們的加班時數要換成人，要有這麼多人進來，而且還要額外在多人。行政組警務員那時候有算過，他有根據各式各樣固定要有的勤務算警力時數，那時候就算過一次算不出來，而且那個數字還沒有加上，那個人還有休假、還有輪休問題，變成額外在算那些東西。理論上多 1.5 倍的人力可以運作，可是一定會超過…所以我估大概要 1.7 到 2 倍，保守估計。（排班-3）

如果做出來會沒辦法請假，隔壁所實驗過一次，他們人數跟我們差不多，他們就實驗過 8 小時轉不動。8 小時做的出來，但沒辦法實行，現在這個狀況沒有常訓、沒有一些額外的狀況也許可以，如果一旦常訓、健檢、自強活動…這些額外的，還有很多額外的專案性勤務，我覺得有難度，因為會有基準表以外很多的東西跑出來，現在這些東西都停了也許…還很勉強，但是如果後面東西出來的話，我覺得做不到。之前隔壁所實驗過一次，一個禮拜就走不下去了。（排班-3）

就算你補那些人出來，你還是要讓那些多出來的人力去…有其他的班次去…做他們業檢啊、業整啊什麼東西。（排班-2）

而過去工時改革之紀錄、文件，乃至於是否有後續報告與成效評估，本研究無法蒐集到相關文獻資料。筆者在研究過程中曾致信警政署詢問是否有相關公文與研究成果，警政署僅回覆：「查本署相關勤務規劃措施均依照警力、社會治安環境等條件機動調整，訂定相關勤務原則授權由各機關依照不同工作任務需要配合辦理，各時期作法不同無法援引比照，爰就現行作法如上開資料供您參考。」我們僅能就現今實務來看，警政署長年以來的工時改革似未有明顯具體成效，僅能以一紙函文

宣示改革，但無法實際約束各機關，最終只能看管理階層的良心；而在勤、業務量並未實際減少，又需滿足上級績效要求，既有人力根本無法應付的現實下，只能無止盡的延長基層員警工時。

就 2019 年 2 月此次工時改革來說，受訪者對其褒貶不一，有些單位確實在警政署發出函文後縮減工時，但並未實際減少工作量，使勤務運作產生諸多困難；或未完全按照署要求讓基層有選擇與反應意見的機會，受訪者仍感覺不滿意；也有的單位在函文發出後並未有任何作為，或是給予壓抑要求縮減工時的員警，本研究亦發現在某些單位確實有這些現象。

我們的班這種上法就是把所有人，讓內勤也要貼班，導致我們所班會卡住。最早以前的期望是根本不可能改，他們竟改了就真的還不錯…當然還是改的不好啦，根本原因還是要把不該你做的事情跟多餘的勤務都去除掉才對，但是不太可能。（基層-1）

（大笑）那是什麼？印象中有填過一個表格，但是沒什麼影響。我是勾 10 個小時，但我現在再幹嘛？我現在還在上 12 個小時，那還是我在上個單位勾的，我到現在單位還沒勾過。我覺得那個就參考用，（問：個人得申請減免時數）我完全不知道有這件事情。（基層-3）

（問：之前警政署說可以個人申請—）放屁啊！不可能有這種事，我們光是連辦個投票都沒有了。因為我們之前有投票說你需要 8 小時、10 小時、12 小時，但他沒有跟你說你選了這些時數後班要怎麼排，我的要求是我們應該坐下來談談看需要哪種勤務、什麼樣的時間，但主管不願意，他就直接請人丟了三份勤務表，叫我們每個人具名投票，我三份都沒有選，因為這三個方式都是放屁啊？你根本沒有讓我們大家討論要怎麼做。（問：所以那時候有排出 8 小時基準表？）一樣是 12 小時，他們只有調查你要 8、10、12，這就是

很大的問題啦，我怎麼知道如果選 8 小時，給我 2、2、2、2，這樣也是 8 小時。（基層-7）

你說 8 小時、12 小時、10 小時？我們隊長還在那邊擋，就說什麼「不是你上完 8 小時就可以走哦」，像比如拿第二天（18-04）來說，你上 8 小時的意思是不是等於 2 點就可以下班？他說不是，要給你 22-04，就是要你這個時間下班，不要讓你提早下班，他們就要這樣用你；然後像 16-02，就變成 18-02，（問：還是有減班啊？）

可是很多人上 8 小時的意思就是他不要那麼晚下班啊？他們就是變相的不要讓你上 8 小時，就說「我排你 8 小時，可是我不會固定那樣排」，就是會給你亂跳。（問：們有說這樣排的理由嗎？）他就故意的啊…就已經講說可以自由選擇要不要加班，他們官還是講說什麼…意思就是蕭規曹隨，那個陋習還是照樣一直跟隨。沒有不能排的理由啊？就是莫須有，故意不給你改。（基層-8）

風頭一過就給人家又排回來。比如他今天給你檢舉，就這陣子都排 8 小時，等那個風頭過了，偷偷給你排回 10 小時。他們會找一堆理由，例如說深夜勤沒人啊，講那個屁話，就很無聊你不覺得？每個單位都這樣啊。（基層-8）

終究還是沒有自己決定，他還是以團體做法，我們還是所長自己決定，有問你要不要上 10 小時，之後勤務方式還是所長決定 10 小、12 小，我現在還是有上 12 小啊，說實在我想要每天上 8 小也不行。

（問：所以你有申請 8 小時？）我沒有寫，我有提問過，但是直接被拒絕了，光講就直接，「應該沒人會 8 小啦，大家都 12 小最基本啦，不然我這勤務要怎麼放」，就開宗明義跟大家講了。（排班-2：就直接把你否決掉）（基層-11）

工時改革我覺得對偵查隊來講，變「義警」的時間更長，因為你有

公文時效的問題，那些事情就是那麼多，你處理不完，變成說你下班還是要繼續留在那邊處理，就等於你要花自己的時間去做。我覺得縮短時數的話，可能對行政警察比較有幫助；問題偵查隊不一樣，大家受理案件都丟下來變你要處理，你處理不完還是那個啊，刑責區的事情就是那麼多，他用里來算，公文通通都灌到你那邊，你還是處理，他又有掛時效，你可能會因為你今天去做其他事情就耽擱辦公文的時間，你就要額外再拿出時間做公文。（基層-15）

一開始有出現一些衝突，因為他本來是叫我寫個報告排 8 小時，寫報告之後其他同事就說他們要上 8 小時、也寫報告，可是那個同事剛好是副所長…討厭的人，他就說那個傢伙是來亂的、破壞團體和諧（基層-16）

印象是沒有人 8 小時…有，但就是 10 小時而已。（問：你想上 8 小時也沒有？）不會過啊，而且那是投票。我有去問過隊長，隊長就使個臉色給我看，我就知道他的意思。其他單位是就只給你寫一張 12 小時，8 小時、10 小時那兩張是收起來的。其他單位都上 12 小啊，以前的所長扛的住壓力，現在的所長就扛不住，勤務表上固定幾個番號就是要上 12 小時。（問：什麼壓力啊？）分局的壓力啊，就說為什麼你們人數那麼少，上 10 個小時的人還這麼多。（問：所以分局希望排 12 小時？）對，分局希望排 12 小時，理由我沒有問，為什麼我們這種郊區要上 12 小時，我也搞不懂。（基層-17）

參考依據而已，就像彙整意見。我們所是有減少，同事們大部分都選 10 小時，那我就照大家的方式去排。（問：是否能准許個人申請上 8 小時？）其實有點難，因為小所的話人少，所以我們是多數決。當然是有人想上 8，可是我們會說：「你上 8 的話基準表排不出來」，所以大家只能互相而已啊。有人想上 8、想上 10、想上 12，

可是這樣沒有一個…基準表你絕對排不出來…你一定排不出基準表，所以一定是大家先協調好。（主管-2）

一開始沒用，所長還是照自己的排，被檢舉完之後就有用。（排班-1）

沒有，上 12 還是上 12 小、上 10 還是上 10 小。（問：所以你們可以自由選擇時數？）不行，所長就一句人力不夠你要怎麼辦。還是一樣 12 小啊，而且之前有些上 10 小的班已經強迫全部變 12 小。

（問：之前有讓你們選？）他就說人不夠啊，這邊有勤務需要，各位共體時艱。（排班-2）

（問：單位有人申請 8 小時嗎？）有，可是是育嬰假的女警，她是私下去跟所長講再跟我講，但只持續到小朋友兩歲，那算特例了我覺得，她有「正當」的理由讓主管可以去同意她。你要上 8 小時，上面就說要有正當理由才能上 8 小時。（排班-2）

不是說如果要上 12 小要簽切結書嗎？主管直接在一組⁶¹群組上說「本所全部願意上 12 小時」。最後簽切結書，他就在群組上說「請支持所長」，原本只簽了 3 個幹部，後來是一組承辦人拜託我，說排班支持一下，最後總共簽了 6 個，大輪番都沒有同意。（問：那他們是上 10 小時？）照所長規定啊，因為沒有 12 小時，所長會打下來罵、勤務表不蓋章，還是要看主管怎麼決定。（排班-2）

反而是它造成了我們困擾，有的分局長因為這樣要求強推 10 小時、8 小時，問題是我的勤務沒辦法負荷啊？你等於動到我的勤務基準表。我覺得它的立意很好，可是他沒有顧慮到實際上人力不足的問題。那你既然人力不足，你也提到，你應該給我足夠的人再來執行

⁶¹ 指行政組。縣市警察局第一組為行政組、第二組為督察組、第三組為防治組、第四組為保防組與民防組、第五組為交通組。然偵查隊過去為刑事組時稱第三組，唯警政署在 2005 年推動刑事專業化，將刑警隊改制刑警大隊、刑事組改制偵查隊，故在警界仍有人習慣稱偵查隊為「三組」，在判斷三組所指為防治組或偵查隊需留意前後文。

這個事情。(排班-3)

第五節 漫漫長夜將迎黎明？——司法 院釋字第 785 號解釋

司法院大法官在 2019 年 11 月 29 日所作之釋字第 785 號解釋，在其解釋文中指出公務員保障法與相關法律並未就業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防、警察等輪班人員）之服勤時數及超時服勤補償事項，另設必要合理之特別規定，致相關人員超時服勤，有未獲適當評價與補償之虞，影響其服公職權；如公務員服務法及公務人員週休二日實施辦法未就輪班制度設定任何服勤時數之合理上限、服勤與休假之頻率、服勤日中連續休息最低時數、超勤補償等攸關公務人員服公職權及健康權保護要求之框架性規範。並要求相關機關應於公布之日起 3 年內，依解釋意旨檢討修正，訂定符合憲法服公職權及健康權保護要求之框架性規範。

大法官認為服勤時間及休假之框架制度為服公職權及健康權有關之重要事項，須以法律規定，或有法律明確授權之命令規定，即便是業務性質特殊之公務人員，固得有不同於一般公務人員之服勤時間及休假制度，惟亦須符合對該等公務人員健康權最低限度之保護要求，並要求相關機關檢討現行超勤補償事項對外勤人員超勤之評價或補償是否適當。

現有的警察勤務條例第 15 條規範「勤務時交接時間，由警察局定之」、「服勤人員每日勤務以八小時為原則；必要時，得視實際情形酌量延長之」、「服勤人員每週輪休全日二次，遇有臨時事故得停止之」、「延長服勤、停止輪休或待命服勤之時間，酌予補假」，以及第 16 條「服勤時間之分配，以勤四、息八為原則，或採其他適合實際需要之時間分配」、「服勤人員每日應有連續八小時之睡眠時間，深夜勤務以不超過四小時為度。但有特殊任務，得變更之」，即為大法官所言應由法律訂定之

框架性規範。然而勤務條例中極大的空白授權，使警察機關在操作上有相當空間，是否有達到大法官認定之服公職權及健康權保護要求，顯有疑義。

在實務上，地方縣市警察局與署屬警察機關各自依警察勤務條例第 28 條擬訂勤務細則。以臺北市政府警察局勤務實施細則為例，於其第 36 條規範勤務時間分配原則，「每人每日服勤以八小時為基準，每週以四十四小時為度，遇有特殊需要得酌予延長之。如有超勤，發超勤加班費」、「睡眠時間應編配連續八小時，深夜勤以不超過四小時為原則」、「聯合服勤時間，應視警力及工作量之差異，每次二至四小時」，然亦有但書「遇有特殊任務，得變更前項第二至五款規定之時間」；第 37 條規範「服勤人員每週輪休全日一次，外宿二次，遇有臨時事故得停止之。停止輪休或外宿，得酌予補假或發給超勤加班費」。

由上述情形可見，警察並非全無勤務規範，詹森林大法官亦於本解釋意見書提及：「多數意見對前述規範及其相關內容視而不見，僅在檢視系爭規定二及三無相關規定後，即直接認為業務性質特殊機關公務人員之服勤時間及休假制度重要內容，在法體系中並未有(足夠之)規定，不符最低保護之要求。此種未考慮其他相關法令之存在，亦未立基於前述法令就業務性質特殊機關公務人員之服勤時間及休假制度部分重要內容，早已為規定，即斷然遽認整體法規範之保障未達最低限度保護要求之論證方式，邏輯上不免過於跳躍。」⁶²，因此與其說是框架缺乏，不如說現有框架對於行政機關幾無拘束力可言，縱使管理階層違反框架性規範，亦無相關懲處，多僅是於機關週報檢討改進，對管理者並未存在課責機制。

然進一步言，現有勤務規範確實有其不足之處。觀諸警察勤務條例與各機關勤務細則，其並未涵蓋各種工時基本規範，其保障也有明顯不足之處。勤務條例內對於勤務時間之條文自 1986 年 10 月 28 日後便未再修正，早已與蓬勃發展的勞動權利保障潮流脫節，其項目也嚴重不足，如未規範每日工時與連續工時之上限，導致實務上有諸多勤務單位利用跨日編排超過連續 12 小時之勤務，於本研究過程中便有受訪者因

⁶² 司法院釋字第 785 號解釋（詹森林大法官部分不同意見書）

此會有常態連續 14、16 小時之工時。

另相關規範也缺乏延長工時之要件，無論勤務條例或勤務細則，皆稱每日服勤時數以 8 小時為原則，然實務上機關多仍以 12 小時為基準編配勤務基準表，所有受訪者皆無以 8 小時編配之勤務基準表，深夜勤也大多超過規範所訂之 4 小時。「必要時」、「特殊需要」、「特殊任務」、「臨時事故」，所有可將原則除外的但書均無更為詳細之規範，警政署解釋函釋稱「必要時」係屬不確定法律概念，行政機關就此等事項之決定，有相當程度之判斷餘地⁶³，實際上便是讓原則成為例外，例外成為常態。

經過這一年感覺他們有做出什麼實際的作為嗎？沒有啊，連個屁話都沒有。他發問卷大家沒有問題啊，可是實際上能做到什麼？因為他最後一定以因勤務需求，然後給你個但書。勤務規定裡面說得加班 4 小時，然後最後變強迫 10 小時跟 12 小時，不是一樣意思？什麼時候是「必要」？「必要」是什麼？我當班沒有人巡邏所以要多加 2 個小時 4 個小時。如果說因為偵辦案件再延長 4 小時，這個我覺得合理；可是他現在不是啊，是常態 12 小時，就變成大家都這樣上。（排班-2）

現有勤務規範除去警察勤務條例，絕大多數都以法規命令與行規則定之，其實也未達到大法官「須以法律或有法律明確授權之命令規定」之要求，實務上更多是未能讓非業務承辦人看到的函釋、通報，在其中規範了勤務應如何編排、員警應如何服勤，固大法官認定缺乏勤務框架性規範係侵害人民之服公職權與健康權，機關僅以職權發布之行政規則限制警察人員之基本權，顯不合法法律保留原則。

但釋字第 785 號是否能解決警察的勞動困境？許多受訪者對此抱有懷疑，行政機關除能以「早有勤務細則等框架性規範」回應大法官對於缺乏框架性規範的質疑，再者便是將現行諸多有關工作時間之行政規則與實務作法納入現有勤務規範，直接將例

⁶³ 中華民國 107 年 07 月 25 日內政部警政署警署行字第 1070120213 號

外化為原則。在此種情形下，規範要如何訂定才能保障服公職權與健康權？大法官並無更多說明，而缺乏勞動保護意識與尊嚴勞動觀念的警察體系，恐仍難以保障基層員警的勞動權益。

有說跟沒說一樣，我覺得啦。（問：你覺得上級不會因應做調整？）

不會，上級不會理你，他釋歸他釋，問題是上級有在鳥你嗎？你自己在看就知道了。（問：大法官針對框架性規範的違憲宣告，對警察勤務規範沒有幫助嗎？）沒有啊，他們還是做自己的啊，像我剛才講的 10 小時、8 小時，都嘛還是沒在理啊？上面的命令沒辦法傳到下面，下面的也不會確實實施，沒有用啦。（基層-8）

會有個規範性的法規出來沒錯，可是具體會不會有什麼效果還要再看。就好像我們勤務規範是規定勤 4 息 8，但實際上誰在跟他勤 4 息 8？變成說他最後會不會跟你講說「因為勤務需求我們無法達成」，他一定會是有原則有例外，然後我們都一直使用例外，更簡單我就把勤務條例拿出來再弄一次就好了啊。（基層-9）

我對台灣的警察勤務已經完全沒有信心了，所以有問題我懶得反映，我覺得沒效。我覺得警察機關不會理大法官，它只會換個名稱、換個方法，就這樣混混混混，跟以前冬防變春安、春安變重要節日，玩的東西不是一樣？我覺得最後可能會類似這樣，符合釋憲的東西，其實沒有什麼改變。（基層-13）

會有些許幫助吧，但我現在還真的不知道，因為…警政署真的會把這個當一回事嗎？我覺得不太有自信。…其實大法官都這樣說了，警政署應該會做吧，但是警政署做不做是一回事，做了以後能不能推行到各機關又是一回事，怎麼做也是一回事。所以雖然通過我很高興，但能不能實行，實在不抱任何期望。（基層-16）

講老實話應該幫助不大，以警政署那些人的實力應該不會，警察的

犬儒心態、保守、消極、悲觀。而且框架規定出來，執行面你到時候為了配合要去修法，地方政府的制度、財源，到時候要怎麼？（主管-5）

我主觀希望有幫助，但我客觀的去探過警政署一些…雖然不是主事的長官，我發現他們沒有…有的人連釋字 785 都沒有看過，然後我跟他們講完以後，他們只會說：「這有很多考量，全國性啊，你要想到什麼什麼」，他們對這個東西不太敏感，因為很多人沒有待過基層單位、甚至沒有當過所長，現在他們太多人對基層脫節，包含輪休制度到底假怎麼排，連警察局都還搞不清楚。（排班-3）





第四章 臺灣警察的勞動困境

過往警察的勞動與職業安全問題，往往都會被簡化為「個案」，將其歸因於個別員警的執行或管理問題，「員警個人疏失」、「員警訓練不足」、「幹部溝通有誤」都是警察機關經常使用的回覆。然而這些一再發生的「個案」，已證明不僅僅是個人問題，乃是結構性問題，使得這些個案不斷的被複製，繼續侵蝕我們的警察組織與社會。

本研究將以勞動社會學之角度看待警察勤務問題，從社會關係、權力地位、組織理論等解構警察勞動議題，揭穿過往將其掩蓋的面紗，指出其問題的根本因素。無論從保障員警基本權、或者是機關對所屬照顧保護義務的立場而論，警察機關對於這些問題都有不可規避的責任，要改善警察勞動困境，首先必須改革警察內部的弊病，並正視員警應有的權益。

第一節 警察系統的失控與失能

警察實務的諸多問題，來自於行政系統失靈，不斷累積的矛盾所形成。過度擴張的勤務與過度膨脹的績效有其因果關係、缺乏專業養成訓練使員警過度仰賴經驗與人力面對問題、組織功能的失衡導致勤務業務過度集中於基層員警，最終導致警察對自身工作失去理想與希望，成為「國家機器」般的存在。勤務問題誕生自制度與環境，必須將其剖析，方能得知問題的源頭。

壹、警察養成的脫節

有關基層員警的養成教育已於第一章、第二章初步探討，本節進一步討論養成

教育對於警察社會層面的影響。

目前基層警察養成教育分為「專科警員班」（正期組、專科班）與「一般警察人員考試錄取人員教育訓練班」（特考班）。前者為 18-25 歲之高中畢業生報考警察專科學校獨立招生之入學考試，經過兩年養成教育畢業取得副學士學位，通過「公務人員特種考試警察人員考試」後始任官；後者為 18-37 歲高中以上學歷者通過「一般警察人員考試」取得任官資格，再進入警察學校進行 12 個月的教育訓練，加上分發服務機關後的實務訓練 6 個月。兩者之間最大的不同在於「先訓後考」與「先考後訓」的差別。

然無論是專科班或特考班，皆有養成教育與工作不足難以接軌的問題。最主要問題在於警察須具備多項技能，除了體技、射擊、駕駛等專業技術外，尚有行政法等學科，以專科班為例，僅有兩年的養成教育難以將相關法學專業完整傳授，多種教學均以精簡速成為中心設計；且應尚須符合副學士學位應修學分之規定，其中仍有如通識學分等課程，難以全為培訓警察而規劃；且為提高學生通過國家考試的比例，本應更重視實務訓練的二年級幾乎成為考試衝刺班，無法使學生對於將來實務工作有熟悉的機會。

雖是名為專科學校，但其設有學生總隊主導學生生活管理事宜，實施嚴格的軍事化管理，諸如起床就寢時間、步行方法、生活禮儀均有規範，並會對違反規範者進行體罰，平日若未獲得允許不得離開校園，學校亦無學生自治組織存在，僅有「實習隊職官」協助隊職官進行生活管理。學生校園生活自主性受相當限制，平日也幾無與外界接觸機會，影響學生社會化與人格發展，若作為高等教育之一環，其功能性明顯不足。警察專科學校傳達予學生最深印象的，僅是「絕對服從」的文化，其服從並非依循法理，而是個人身分，上位者即有絕對的權威，所下指示縱使無理無據，只要是上對下的命令就得遵從。形成警察文化的高度服從性，並且容易因為上位者意志而扭曲規範，這樣的服從性也讓警察業務不斷「包工程」。

用派出所的角度來講，我是覺得臺灣基層警察其實真的很妙，就是

臨機應變的能力其實很強，可是重點就是說基本的教育不夠，所以導致臺灣目前警察沒有專業的定位，很多人都覺得自己在瞎忙，處理一些很雜的事情，也會被一堆長官丟一些很奇怪的雜項任務。(基層-5)

永遠都只是聽命行事，那你對於自己所收到的命令派遣，大部分人是選擇遵從，他不會去質疑說這個政策有沒有問題、這個指令有沒有問題，我遇到的大部分學長是這樣子。(問：有問題上面會解釋嗎？)會，但很少數，因為這是一個相對的嘛，基層選擇乖乖聽話，上面是要解釋什麼？(基層-7)

我覺得有可能從以前被教育出來就是要服從，嘴巴抱怨歸抱怨、慫恿做，真的叫你去他面前抱怨我也做不到。(基層-10)

以目前臺灣政府部門行政體制下，警察是最好用的一個部門，24小時有人…所有公部門，警察服從性是最高的，我講白一點，頂多在網路上靠北一下而已。(…)警察機關是個最服從的單位啊！我們現在還「立正時肅坐」，人家有在那邊的立正時肅坐嗎？(問：這種文化是哪裡來的？)以我這一輩 30 年的警察來講，應該是警校養成教育的問題，還有當時社會背景的問題，因為當時社會背景沒有那麼多資訊進來。現在網路時代，年輕一輩獲得的資訊很多了，想法會更快的萌芽。我們小時候就傻啊！人家說一就一、說二就二。

(主管-1)

管理階級高權意識還很重。這我有問過一個長官，他說警大的教學並沒有要求去欺負警員；佐四類的學長卻是有這樣的教學，教授會把警員當作是需要「呵護」的對象，多多關照的對象。(基層-17)

我覺得或多或少是方便管理，因為像之前在學校受的教育就覺得說，什麼區隊長那些到外勤所長、巡佐那些，原則上應該是階級領導，

可能是口服心不服。（問：學校也是有營造這樣的文化？）養成教育就會養成這種對長官要服從，團體紀律還是要有，上令沒辦法下達根本就沒辦做事，那些政策就會卡住了。（主管-3）

而原本預期已通過國家考試的特考班應有較為充裕的時間與精神充實警察專業，然實際研究發現對特考班而言，警校本身的訓練方針偏離導致授課內容難以滿足工作需要。當前警察學校已成為尷尬的存在：以培訓單位而言難以滿足職場需要、以教育單位而言卻又缺乏高等教育多元、開放、自主並輔導學生社會化等特質。

我們訓的組織，警大、警專好像並沒有找到很專業的師資，或者它考量要讓學生考上或者是很多原因，造成它的專業訓練有問題。我覺得是因為師資跟資源問題，或者是教材、主事者的…它畢竟不是用人機關嘛，訓練出來的人他不需要負責任，它並沒有給予充足的訓練，或甚至這些人不知道自己用的法規是錯的。（排班-3）

然警察養成的落差問題並不僅在於警校。當前警察定位不明，實務工作包羅萬象，必須同時面對多種社會問題，舉凡家庭暴力、廢棄物、食品安全、動物保護…樣樣都能與警察扯上關係，學校的教育除基本法律與警察專業科目外，實際已經難以再有空間增加科目；而實務工作所強調的「績效」、「成果」，也與學校所教授的學理原則有別，員警會有價值觀念的衝突，然又須服從上級命令，最終員警無法學以致用，而必須到服務機關後學習「外勤的做法」。

像警職法就是啊，什麼叫合理懷疑？我什麼程度下可以合理懷疑？

學校教的有講跟沒講一樣啊？（基層-3）

民眾的法律問題，這種法律問題並不是說你學校上課會教的。我曾經遇到亂丟廢棄物的問題、民事的問題，駕駛糾紛、債權糾紛，但很多學校沒有講。（基層-17）

你是一個執法者，當然你要知法，要熟知法律，不然怎麼去執法？

一樣的道理啊？我們的中心思想沒了，你怎麼去維護治安交通？上

面給我們警察養成教育的想法是什麼？是保家衛國？還是唯唯諾諾？還是什麼事包山包海？（主管-1）

在實務訓練部分，除部分機關會辦理新進人員講習外，多半還是指定資深員警擔任指導員，即俗稱的「師徒制」。然資深員警不一定熟悉所有警察工作或規範，機關也並未對指導員有更多的教育訓練或者是統一的教育程序，再加上警察實務工作諸多作法未有文字記載，大多是以口耳相傳之經驗，如懷疑對象的依據、盤查技巧、查緝績效的管道等，屬於內隱知識，並非所有外勤員警均有此經驗，其所接受的也是他的「師父」所教導他的，指導員也不見得會樂意將知識傳授予「徒弟」，以免影響其績效表現。是以新進人員能否嫻熟工作，全憑其指導員之專業素養與人格。

大家都是類似畢業就職就來這個職場，對工作大家都是一頭霧水啊，就像你剛畢業到○○所，你會知道以後要幹什麼？你也是「這個就是以後跟我一起上班的學長，學長說什麼、怎麼做，我就是跟他一起去學」（基層-9）

我討厭警察的師徒制，我覺得師徒制是人資系統裡面最不負責任的制度之一，一個人一定有長有短，你隨意丟給一個人，你怎麼知道他的長處在哪裡？你應該是去挑選一群人去帶一群人，這一群人已經確認過它有足夠的能力去教，這個學長業務強、這個學長刑訴強…教出來的學生可能只有一部分強，甚或他都不教。加上教人本身就是人資教育的一環，他們可能甚至不知道怎麼教人，警專有教怎麼教人嗎？教人最基本的，跟他講一次、帶著他做一次、看著他做一次，大部分的學長並不知道這些事情啊？那些學長都是「遇到再說」，他們沒有教學的先後順序，要從哪裡開始教？（排班-3）

學校所教授的無法運用於外勤，必須仰賴資深員警的經驗傳承，此一現象加重警察的階級文化與服從觀念：學弟必須服從學長才能獲得適應職場的工作能力，必須融入職場文化才能勝任工作，也因此警察的惡習也就隨著經驗傳承下來。同時其價值觀

與世界觀也就被束縛於職場組織氣候，年資淺的同仁必須接受官階高、年資深者的觀念與做法，也沒有權利參與單位事務，形塑出警察封閉的文化；特別在與外界接觸機會較少的專業單位，此一現象會更為明顯。也形成警察重視經驗與成果大於規範與程序的行為風格。

喝酒抽煙，我是讀警專的時候二年級實習學長讓我抽菸，不然實習成績不及格，我就那個時候傻傻好天真啊。（基層-2）

變成說我們隊的氣氛會有一個斷層，老學長比較屬於既得利益者，看哪個新人不爽，他可能會去用一些團體壓力孤立、欺負這個新人，像我們重點是在訓練，可能訓練的時候會特別被刁。（基層-5）

我覺得是因為我們屬於專業單位，同儕壓力會比較強一點，有時候是官僚體系比較重，比如說你可能會被老一輩的學長、要嘛就是上方的長官刁東刁西，我其實覺得很奇怪，可能就有一個老學長看他

不爽，就開始跟其他老學長開始「注射」，「注射」久了其他人也會覺得「他就是這樣子」，然後就是閒言閒語一堆。（基層-5）

很奇怪，就是基本上在你沒有待滿4年，接近沒有發言權，就是學長學弟制這個問題。比如說像是在討論一些戰術之類，可能你的戰術跟別人講的…平輩還好，年輕一輩都很喜歡這種討論氛圍，可是老一輩的會開始一直噏你，比如說我有在外面上一些東西，他可能會嘲笑「生存遊戲玩家」什麼之類的，講話有時候都很酸，「你只學到外面的一些皮毛而已啊」，然後就類似用自己的經驗去壓同事。

（基層-5）

我們機關很擅長洗腦新進人員，我也學這套盡量新進同仁要去思考，不然老學長都會跟他們說「你不要那麼多意見」傻傻上12小時，

（問：所以裡面比較老的會這樣說？）對，就叫你不要有意見。（基層-7）

我們好像變成，我做這件事情有沒有什麼法律問題，有沒有什麼不好的影響，不知道，大部分來就是說「這個要怎麼做」，啊為什麼，「管他為什麼，學長這樣做就這樣做啊？」，你就會覺得說，你當然遇到人家質疑你，你就很容易跟人家只有惱羞成怒，或者說就讓同事都處在那種擔心受怕的情況。（基層-9）

礙於學長學弟制，就算那個學長再怎麼爛，你也不敢去抱怨他（基層-10）

這些老學長、主管說怎樣就怎樣，你要反駁嗎？你人單勢薄孤鳥一隻啊，不照意思就要被大家幹譙，如果你不是那種叛逆性的，久而久之你就習慣了。（主管-1）

貳、警察績效的膨脹

在原本的研究假設中，並沒有把警察績效視作主要研究問題，然而眾多受訪者均表示績效嚴重影響勤務運作。

警察績效問題過去有諸多研究探討，蓋因警察績效問題影響警察行政目的。在「新公共管理」時期公部門開始大量導入私部門企業管理方法後，產生最大的爭議便是公部門之任務與行政目的具有公共利益性質，與私部門追求組織最大利益有別。特別是執法部門績效應如何衡量，「怎樣算是好警察？」即是一個難以回答的問題。如果將案件破獲或是交通違規取締作為評量警察優劣的依據，是否能促進警察達成維護公共安全與秩序的任務？而逮捕最多人的單位是否就是最優秀的單位？如果只以警察取締數量作為評比工具，甚至事前要求員警取締數額，那極容易導致警察為了績效，以取締、逮捕人民為目的而執法，將有違警察任務之目的，並有可能迫使警察為達成績效而違法行使職權，或是忽略其它保護與預防工作。「問題的癥結是我們不應對公共部門，特別是執法部門作『事前定向』的績效控制，因為公共部門的最終目的是要維護公共利益，而公共利益是沒法事前具體定義，也不能量化，更不用說權重。」（蘇

偉業，2009：97)

績效制度對警察行政之影響，在國外有諸多研究。其發現僅以執法為重點的評估過於狹隘，無法反應警察工作的多樣性，且績效評估大多被用於懲罰，而不是獎勵或比較，並過度重視結果而不是過程，無法作品質的評估 (Marx, 1974)。而將逮捕或罰單當作警察工作主要績效衡量指標會出現之主要問題為：定義缺乏統一性；逮捕只是警察行動的選項之一；不同轄區規範、政策、資源不同會導致歧異；且有可能因為特殊事件導致數量激增 (Maslov, 2016: 9)。績效配額也會侷限警察的行為，以執法目的以外的理由進行活動，將導致警察違法違紀行為增加，如不當搜索或偽造證據、警民關係的惡化、警察的偵查行為受績效配額而侷限或偏離，只在意達成配額 (Bronstein, 2014)。

有鑑於績效配額對於警察行為負面影響之大，不但無法有效衡量工作表現，甚至導致民眾對警察信任度減低，當前美國華盛頓州、亞利桑那州、加利福尼亞州、佛羅里達州、伊利諾伊州、密蘇里州、內布拉斯加州、新澤西州、紐約州、北卡羅來納州、俄克拉荷馬州、賓夕法尼亞州、羅德島州、田納西州和德克薩斯州等均立法禁止績效配額制度，若機關訂定績效配額要求員警執行將受到罰款。此也為聯邦政府司法政策的重點之一，歐巴馬政府時期因為弗格森 (Ferguson) 槍擊案成立的 21 世紀警政工作小組 (The President's Task Force on 21st Century Policing)，其 2016 所發佈之報告亦有提及應禁止警察績效配額，時任主席 Laurie Robinson 亦曾表示：「出於執法目的以外的原因對人民逮捕或舉發違規，將削弱人民對該系統合法性的信任。⁶⁴」

然在臺灣，警察績效配額仍無所不在，舉凡刑案破獲數、受理案件數、交通違規數、巡簽次數、盤查人數、宣導資料發放數、資料查詢次數、為民服務件數、里程數…乃至連團購人數都可以評比，幾乎所有得以用數字呈現的東西都要將其量化管制。可肇因在「新公共管理」風潮下，又面臨民主化轉型的臺灣警政，必須要有得以追求並

⁶⁴ “Despite Laws And Lawsuits, Quota-Based Policing Lingers”, *National Public Radio*, <https://www.npr.org/2015/04/04/395061810/despite-laws-and-lawsuits-quota-based-policing-lingers>, (最後瀏覽日：2020 年 9 月 26 日)。

呈現予大眾的新價值，而績效數字就是一個可以被清楚認識的存在，透過事前定向目標方便管理階層考核，也能夠很快向外界說明機關的工作成果。

因此「追求績效」成為臺灣警察文化之一，並隨著時間發展不斷擴張其存在，近乎成為真正的「警察任務」，原本作為衡量機關行政成效的手段成為目的，甚至成為考核員工個人的依據。在此文化中，衡量員警價值的工具就是績效的多寡，一旦員警績效卓越，甚至可以忽視其個人品德操守問題，而相關執法爭議也會被帶過；此也形成了以結果論成敗的風氣，若員警執勤未查獲績效，極容易被認為其執勤態度不佳，可能會損及其權益。

數字掛帥、結果論。數字掛帥就績效；結果論就是，無論你工作過程有多努力，沒有結果就是不努力。（基層-18）

今天我們鼓勵的方式就是，只要有績效，你偷雞摸狗還是什麼都沒差，甚至什麼邪魔歪道都可以，反正你只要有績效就好了，有績效就拿出東西來，就可以顯示出我這個人好棒棒。（基層-9）

「績效達到了嗎？沒有達到要跟我討論績效？你是不是因為你達不到？」你會變成這樣，可是這個東西到底跟…而且重點是這個也會影響考績、填假那些的。我兢兢業業這樣上班好像…沒什麼功能，沒有單、沒有刑案，好像就是沒有來上班一樣，就變成說你的意見對長官來講就不算意見。（基層-9）

整個氛圍就會覺得…開會的時候，各組組長也都會講說績效很重要之類的，不要愧對這份薪水等等，就自己也覺得「所長一直要求我都做不到，是不是我真的很爛？」，也不敢去跟上面講。（基層-16）

取締酒駕會，比如說你連續2個月都0，主管會被記申誡。大部分績效都是跟交通比較相關，刑案的部分是你發生會比較要求，而且有些地區特性刑案很少啊。（主管-5）

(問：所以大輪番沒有績效配額？) 有，3個月4分吧，刑案，可
是我就算沒有4分頂多記我申誠。(排班-2)

國內學者研究臺灣警察績效制度發現，臺灣警察部門行為因為績效管理而扭曲，警察如保險代理般盡施手段，找不到就「創造」業績；只追求簡化的效率指標、只考量可計算性的結果、純粹的績效導向；結果是對警察人員非人性化的控制，形塑出警察的異化文化及工具理性化，並出現灌水、吃案、養案、釣魚、造假等手法(蘇偉業，2009：91-92)。而實際訪談也發現績效悖理現象確實依然存在於當前警界中，除了公部門績效悖理常見的以管窺天(tunnel vision)、次佳化(suboptimization)、短視(myopia)、指標僵化(measure fixation)、扭曲誤導陳述(misrepresentation)、錯誤詮釋(misinterpretation)、玩弄花招(gaming)、行為僵化(ossification)等現象外(Smith, 1995)，也出現了績效標準逐年提高的棘輪效應(ratchet effects)與下級單位過度重視績效輸出而忽略其他非預期結果的困局。

資料都是假的，還是跟以前我們一樣，程序一樣、案件也一樣啊？
只是套個「安居」之後，我們就變成，明明就是一般的販毒案，被講的好像社區毒品案。那請問安居跟一般我們收網販賣毒品有什麼差別嗎？安居就要你強調你是在哪個社區三洩三洩，那跟以前的有差嗎？還要訂期程，跟春安有什麼不一樣？(問：那像斬手專門針對車手查緝，對詐欺案件的防制——) 一樣啊，沒有。我遇到我就破不是嗎？為什麼要訂目標跟時間？啊車手不是發生才能抓，如果都沒發生，我要去哪裡抓？我是不是要抓別人的？我抓別人的，別人抓什麼？這樣到底對整個行政機關的效率，跟淨化治安的目的有什麼關聯？(問：我聽過有被A單位移送一出來又被當地的偵查隊抓) 對，再拘一次，很常，我之前抓到一個，全部人排隊要問，其他偵查隊在我們辦公室排隊要問。所以說績效管理…就是權威的主官升官的依據而已，沒有其他目的了。(基層-14)

我們刑案紀錄表應該就是看破獲的案件才會輸入，發生每一件都輸入一定炸掉。所以發生破獲其實一直都是造假，他們會抓一個平均數，你有時候破獲率太低的時候，他就開始提醒你要「篩選」跟「控管」。（基層-14）

有時候大家被績效逼急了，就忘記這個是違法的。怕不能放假啊？以前會用假來控制你。（基層-15）

警備隊還是要檢討刑案績效、交通績效。交通的話警備隊配的件數比較少，但還是配了 1、20 件，之前派出所的話好像 100 多。縱使已經達到 100%，我們必須再超過它，甚至有時候分局訂的績效會比交大還要高。長官開局周報會被檢討，郊區分局沒什麼好拿的，至少拿交通績效出來講。（基層-17）

績效設定當然不合理。這種東西應該沒辦法用數字去固定，為什麼每個月一定要幾件酒駕什麼有的沒的？沒有酒駕不是很好嗎？如果我轄區都沒有人酒駕，這不是件好事嗎？你為什麼一定要強迫我們生酒駕出來？他檢討就是強迫你要達到他要求的件數。我們本來就不是犯罪偵查主體不是嗎？用這麼多，用一用檢察官還要起訴我們。（排班-1）

像那時候的自行車烙碼，每個月越要越多，其實怎麼可能越來越多？都做完了怎麼可能越來越多？酒駕，你如果做得好，應該是數量越來越少。為什麼會越來越高？（排班-3）

但臺灣警察當前的績效指標並無一個科學化的衡量方法，而是以承辦人員或主官之意自由決定，其標準訂定也大多是以單位人力或是往年查緝件數為考量訂定，而不是針對轄區特性或者犯罪熱點一類。甚至可能因為首長意思而提高，如筆者便有經歷上級單位未制訂為民服務目標值，但主管卻要求員警需有 10 件；或是因為機關間評比落後，導致機關主官將機關目標值提高為 300% 等事例。實際訪談管理階層發現其

績效管理的相關教育訓練甚少，對於績效指標的由來或目的也無太多意識，大多僅成為人事考核的依據。

像我聽新竹的同學講，他們要求績效啊，跟新北一樣，新竹欸？開玩笑新竹市欸？你怎麼可能 30 人所每人 1 件公危 1 件刑案啊？

(基層-9)

幾乎吧。我不知道績效怎麼訂出來的，每個禮拜都會新增，都會越積越多啊。(問：警大有教績效管理嗎？)公共管理有教 KPI 啊。他沒有講外面績效怎麼訂，好像是好像是警察局、警政署的承辦人訂的吧，我不知道他依據什麼？(基層-4)

(問：警大有教績效管理與績效標準的制訂？)確定沒有，有績效管理的課程，可是那個老師不知道在衝三小，真的，那時候上完我們就說：「學長，你覺得這節課考什麼？」「考他女兒什麼時候被他打之類的」，就是在講自己的事啊！他簡報只講了 5 還 6 頁、簡報完全是空的！績效管理那堂課超智障的。(問：所以實務單位的績效管理沒有經過專業管理？)都是人說了算，不然怎麼會有 200% 還要繼續執行這種鬼東西？北部的時候啊、青春專案啊，達成率 600%，神經病哦？那時候其他分局有一個績效項目 400% 還 500%，其他分局都瘋起來，「別的分局 400% 了，我們來訂個 500% 之類」，結果到最後大家都 500、600%，神經病啊？那你一開始訂的目標值訂心酸的哦？(基層-14)

(問：績效標準是如何訂出來的？)寫計畫的單位，依去年、去年、或者兩三年平均，(問：這個目標會如何幫助管理？或是有助於達成任務？)沒有。(問：有能夠維持社會安全？)沒有，真的沒有，真的沒有，就算最簡單的交通舉發，你訂個 100 件，今天 101 件，對整個交通幫助不大，反而下一期他會給你訂到 150 件。(問：績

效標準制訂沒有考慮其他因素？) 不會，他認為既然你可以超標，再給你加一點，是不是就更好看了？(問：不會因為法規的變遷或其他因素做調整？) 沒有，他現在把上限取消，變成說你有季目標、月目標。(基層-18)

(問：績效配額是合理的嗎？) 不合理，可是他訂的啊。訂目標值就是為了呼應年底，因為你一整年都沒工作表現，沒有貢獻度，大部分所長年底考核的依據。我覺得要看你的轄區特性，跟你的能力。

(問：所以目標值怎麼訂的知道嗎？) 大部分都是以你的員額人數分配，還有案件發生數，比如說你今年、去年、前年平均數。(問：是看發生數還是破獲數？) 應該都有，我覺得破獲其實要看，因為破獲有時候會灌水，你前幾年都百分之百，今年剛好掉一件你就沒了，開會就會被檢討。(主管-5)

雖然警政署多次檢討各項績效指標，或宣示要廢除績效評比，然實際訪談發現績效配額仍存在於多數單位，而主管也會給予基層員警執行壓力。多數受訪者也不認為警察績效評比有助於達成警察任務，反而產生諸多非預期效果。勤務單位編排勤務首重「是否能查獲績效」，使用大量的巡邏、臨檢等勤務方式，並要求員警大量攔檢、干涉人民；一旦績效不佳，除可能受到懲處外，且會編排更多此類勤務，其目的在於懲罰員警與增加取締，而不在於有效達成警察任務。

為什麼要排這個勤務，上面就是希望你生東西出來啊。回到你說不以績效為目的，可是今天我們所做的任何一個事情就是為了績效。

(問：所以實際上勤務不是為了達成任務而考量) 對，實際上已經壞掉了，已經沒辦法符合他們所謂的期待，是為了生東西出來。不是嗎？我們回頭來想，為什麼要排這些勤務，他希望你生東西出來啊。為了達成治安目的，並沒有，實際上兩邊想法不一樣，學者認為該達到的東西跟實際上我們生活運作想要的有點落差。(基層-

10)

我們勤務最大的原因還是在績效啊！我們是因為績效而影響到勤務。假設我們沒有要求要績效的話，那我們的打擊跟專案還有存在的必要嗎？那是不是大輪番就多了10個人？多10個人多好用啊。

(基層-3)

我們縣市非常重視肅竊的績效，警備隊沒什麼東西可以爭取的時候，就變成他只能爭取那種肅竊績效，最簡單就是找贓車啊。你沒有受理，怎麼會知道哪邊有失竊？所以通常來講就是，反正排到你，你就出去打車碰碰運氣啊，我們就有分子沒有分母。(基層-9)

(問：目前刑事單位會有逼績效的問題？)我們長官有逼，會一直問你怎麼沒有起案啊、有沒有案子啊、為什麼沒弄案子。(問：所以會像派出所一樣，這個月要幾件、各小隊要幾件？)沒有那麼的…膚淺(笑)，他都直接講你個人，你最近在忙什麼案件、最近在忙什麼、為什麼沒有案件，一直檢討你，檢討個人或檢討小隊。(基層-14)

我覺得他們業務的評比，其實你有在辦業務久了之後，你會發覺有些業務根本就是承辦人一直往下勒索敲詐的管道而已啊，要取消那個業務評比的排名和嘉獎之類的。(基層-15)

你不是說過新北會把你們叫起來罵績效，其實那邊也差不多，只是那邊沒有像新北那樣治安那麼混亂，但他一樣要求你說，你要去找什麼績效什麼績效。(基層-16)

比如說酒駕，我以前的所長就跟我說「我以前就是靠抓酒駕去考二技，你為什麼連個酒駕都抓不到呢？」這樣，績效要求。(問：績效是有配額嗎？)對啊，有配額，整個所的配額，但所長就會覺得每個人都要…動起來這樣。(問：績效達不到會如何嗎？)就是

一直罵，要請假的時候會酸你一頓「啥？你要請假哦？你有抓到酒駕了嗎？為什麼要請假？」。（基層-16）

我們就是為了舉發而舉發，根本就不是為了預防車禍啊？跟車禍一點關係都沒有。（問：所以沒辦法改善交通秩序？）應該不是完全，大部分沒辦法，因為你的目的是開紅單，但你真正的目的應該是要防制車禍，比如說你要分析車禍原因是什麼，在針對那樣的原因去舉發，而不是固定那幾條，闖紅燈、未依規定轉彎，永遠都是那幾條，大部分績效項目其實沒辦法達成防制目的，因為你根本就沒有去針對車禍原因分析。這個地方未保持安全距離發生追撞，我們還是一樣抓闖紅燈，這是一個很奇怪的績效評比。（主管-1）

參、警察組織的傾斜

在法規設計中，派出所為勤務執行機構。在地方法規依然如此，比如《臺北市政府警察局各分局組織規程》第4條規定：「分局設警備隊，執行警察勤務，並得設派出所，依轄區劃分警察勤務區，執行勤務」。是以警備隊、派出所等外勤單位，原先在制度設計應僅專門執行六大勤務，其他行政工作均由分局以上機關執行。

然而實務上，派出所被迫承擔大量的業務與交辦事項，除前述警勤區會承接各種交辦單與行政協助外，諸多單位內部管理工作，例如財產、裝備、人事等，也會交由派出所辦理，部分派出所員警有劃分專責內勤人員辦理，然大多數仍會讓外勤員警兼辦理各項業務。實務上分局各項業務在派出所均有對應的承辦人員，比如說自衛槍枝管制，派出所即有承辦人要配合上級業務檢查時間通知轄區居民到派出所受檢，勤區員警也必須定期訪查；派出所保防業務承辦人必須定期提出社會調查報告，勤區員警要填寫防情諮詢手冊，定時掌握臺商、危安份子之動向，蒐集轄內是否有動員集會遊行情資…也因此派出所員警必須花費大量時間處理各項業務。

有一年廢掉專案，本來要廢掉內勤，結果開會發現廢不掉之後，就

搞了一個違建就地合法的專責兼辦業務人員，然後還規定單位幾人有幾個專責兼辦業務人員。（排班-3）

除此之外，近幾年警察機關基於便利民眾使用警政服務的思維，將許多民眾申請服務交由派出所辦理，例如申請道路交通事故初判表、道路使用等。理由大多是基於派出所為不停運轉之單位，將可方便民眾使用，也可減輕業務單位之工作量；然而這也導致基層外勤單位必須處理更繁雜的業務，也會有因為外勤員警不具業務專業導致民眾權益受損或不當利用資料的可能；而原本應該是專業專責的業務承辦人員，長期下來反而失去其專業性，變成一個只會經手公文的「交辦人員」。

很多狀況下問他們得不到一個適切的答案。像刑事案件，有時候問一下偵查隊他們自己也搞不清楚，要件也搞不清楚，從以前到現在，偵查隊只會「啊你就自己看著辦」，有時候我問他們也問不出個所以然。（基層-3）

有的時候甚至他們自己都搞不清楚。要求要提供比較明確的資訊，昨天就遇到，勤區劃分，因為兩邊有鑑界過，可是鑑界公文只有在隔壁分局，我們沒有，對方當方面拿出一張相片說「到這裡」，在場所有人全部傻掉，我現場跟他要公文要不出來，甩都不甩我。（問：跟自己的業務組反映？）他會說我跟對方問問看（笑）。（基層-18）

也因為各組室最終都將業務交由派出所員警辦理。警察業務呈現一個「倒金字塔」的奇怪架構，原本在上層有專業劃分權責的刑事、交通、訓練、保防、…在層層往下後全部都集中在派出所身上，呈現頭重腳輕的怪象。一名勤區員警他必須同時兼具各種專業：除了經營警勤區外，他要進行情報蒐集，並且要懂得自衛槍枝法規與檢查、各種民防設備與法規，財產帳冊的清點，…最終外勤員警不但無法有辦理這些業務的專業，本應屬其專業的街頭執勤技巧或觀念也隨之衰退，因為其必須花費時間心力去學習、處理各種本應由內勤專責的業務，導致其並沒有辦法專注外勤工作；而經過專

業培訓、理應是專業專責的業務單位承辦人，卻成了「督導考核」外勤員警辦理業務的上級，甚至可以因為基層員警辦理業務不力建議處分。而現今不只是分局，甚或連婦幼警察隊、刑事警察大隊等總局直屬單位也會直接連絡派出所辦理業務，讓派出所「分局化」的現象進一步擴張。

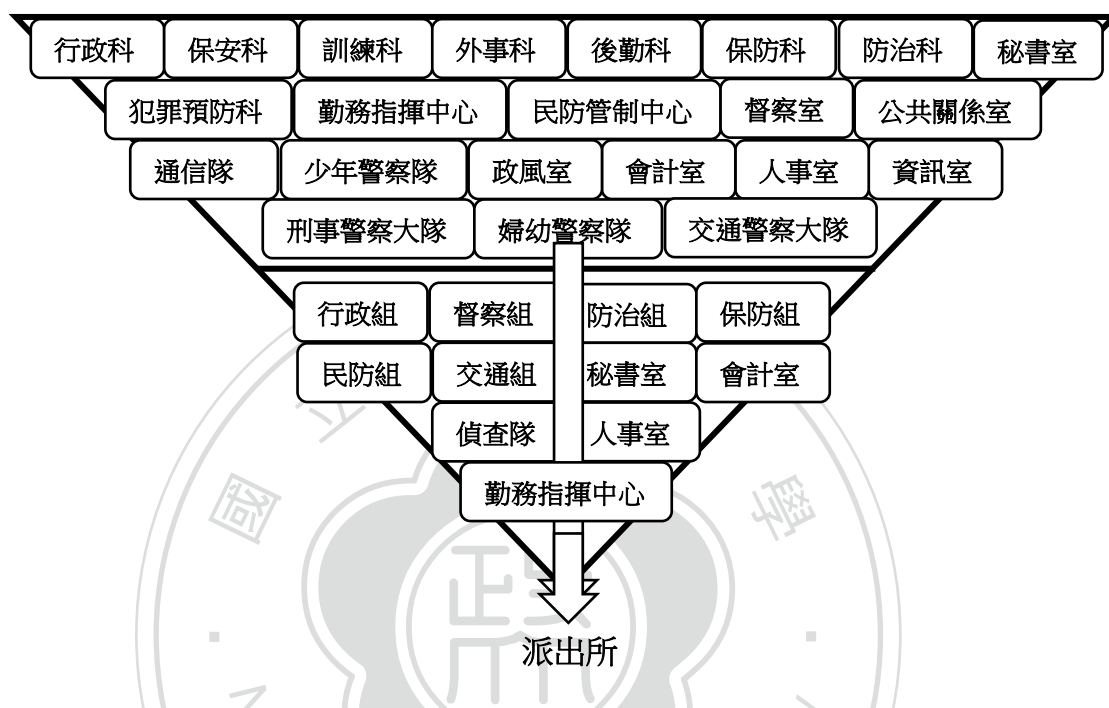


圖 4-1 警察組織架構與業務交辦關係圖

資料來源：本研究整理

表 4-1 常見派出所員警承辦業務一覽表

承辦業務項目	對口業務單位
勤務規劃編排；巡邏路線規劃、巡邏簽章表彙整、每日攻勢勤務統計、幹部時數統計、巡邏箱管理；警用裝備檢查管理業務；員警服裝配件申領；警用車輛管理；車輛里程油單管理；違規行業查報；正俗（色情、賭博、電玩）業務；微型攝影機	行政組

(續下頁)

承辦業務項目	對口業務單位
錄影音管理；財產、駐地管理；志工業務；警友會；違規小廣告；人民陳情噪音案件查處；建築物公共安全檢查；網路巡查；動物保護案件、防疫業務；辦公費核銷；第三方警政	行政組
勤教紀錄；內部管理、督導通報業務；政風宣導；警紀檢測、年節監察；大型勤務獎勵金；常訓訓練業務；數位學習業務；遊民、路倒業務；精神病患業務；好人好事表揚事項；員工文康活動、樂捐；保安裝備管理	督察組
警勤區劃分、績優警勤區、記事人口改列、勤查時數；戶口業務報表；清樓專案規劃；社區治安補助(六星計畫)；暫住人口工作；社區自殺個案通報；戶役政及國民影像檔稽核；犯罪預防宣導；家庭暴力暨性侵害防治業務；跟蹤騷擾、性騷擾防治業務；護童專案；社會救助；社區 APP 推廣暨管委會清冊業務；失蹤人口業務；祥安及巨荃專案；外事系統稽核；反奴專案	防治組
E 化報案系統、各類案件資料統計數據彙整；為民服務資料彙整；警局及分局陳報指裁示、傳閱公文、案例教育及剪報、E 化勤前教育紀錄彙整；新聞輿情掌握、反映、交查	勤務指揮中心
校園、少年業務；青春專案；反詐騙宣導業務；車手提領熱點彙整；金融機構及超商安全檢測、防搶演練；居家安全檢測；治安顧慮人口；尿液採驗業務；毒品送驗；幫派業務(含治平、檢肅、情蒐、專報、股東會、行業查報、宮廟遶境)；賭博業務；重大刑案及全般刑案管制；社區治安會議；代保管鑰匙業務；拾得物業務；肅竊查贓業務(民生竊盜、順風查贓、自行車烙碼烙碼、當舖)；司法文書寄存；受理民眾報案簡訊慰問；治安顧慮	偵查隊

(續下頁)

承辦業務項目	對口業務單位
人口及出獄人口業務；犯罪預防宣導；刑案績效統計；春安工作； 查捕逃犯；搜索票及拘票管制	偵查隊
防情、防災、防空避難業務；自衛槍枝業務；動員召集業務； 義警、民防業務；監視器業務；社區守望相助巡守隊管理；公 寓大廈守望相助業務；防情警報維護；重要節日安全維護；安 民業務；萬安演習；寒害關懷	民防組
交通違規檢舉專區；道路使用申請；酒測器管理及檢測；檢舉 違停暨超前部屬；交通工程會勘；路霸、攤販管理；廢棄車輛 查報；交通安全宣導；舉發單電腦點件入案、領單作業；舉發 單、標示單註銷作業、缺單稽核；交通績效統計；車輛臨時通 行證；拖吊場業務	交通組
資訊設備維護、系統權限申請；行動載具管理；檔案資料彙整歸 檔(勤務表、卷宗、簿冊)；新聞稿發布；新聞輿情掌握、反映、 交查；辦理分局出納、庶務業務	秘書室
人事業務會整；性別主流化業務；超勤加班費、差假勤儉管理； 休假補助、員工子女教育補助費	人事室
情報諮詢；國家安全偵防；社會治安調查情資蒐集；選舉情搜； 大陸港澳人士入境居留清查；勵德專案	保防組

資料來源：本研究整理

而對勤務編排之影響，主要在於辦理業務大量耗費外勤單位的時間與人力，特別是在業務檢查時，以裝備檢查為例，除裝備業務承辦人外，各項裝備均須安排一名陪檢人員，還需編排一名戒護人員，幾乎可以占去當時段派出所八成的人力；而實務上經常有多項業務檢查考核與業務訓練講習時間衝突，訪談中所有勤務編排人員都有提到此問題。以筆者經驗為例，便曾有戶口業務檢查、保防講習、常年訓練安排在同一

時段，而業務單位卻都要求其必須到檢、到訓，導致派出所僅餘下兩人服勤。

他們想要做什麼事，你就要排給他多少班。他們只看編制總數，他們只看「哦，你是四十幾人所，為什麼排不出來？」。那是因為你們勤務編排有問題啊？你們排班沒有技術就會這樣子啊？（排班-1）

各組室他們不會去…他們只會根據例如說他們跟警察局調配的日期，或是怎樣去弄這樣而已。但他們不會去跟，例如說常訓跟三組要辦戶口講習，他們不會去對那個日期，他們頂多只會跟分局長去對他們 schedule 而已。然後又臨時說，例如當天要支援偵查隊，又有什麼民生專案啊，什麼碗糕全部卡在一起。（排班-2）

他們要求你出的人力，他只會看你們所所有的人數而已。他們不會去看你當天有幾個人輪休。他說「今天○○所就是 2X 人所，那你 2X 人所出幾個剛好而已？」（排班-2）

他們沒有辦法橫向聯繫，他們只看眼前那個業務。我覺得我們整個機關，大家都知道我們的金字塔倒置了，應該是越上面越集中、你管的事情越多；結果上面事情卻越單項，在我這裡集中彙整，我要回頭等事情來到我這邊，我再來橫向聯繫。（…）最大問題是橫向聯繫，警察局沒有辦法橫向聯繫，造成我人力的編排困難，這真的是很大的 bug 又吵不贏（排班-3）

警察任務為公共安全秩序，原本應是以第一線實際面對社會問題的派出所為重心規劃勤、業務；然而現今卻是以業務單位等內勤為核心，依其方便作業為考量規劃勤務，要求外勤單位配合內勤，甚至會從派出所抽調人力支援內勤，但派出所的勤務、業務、績效壓力並沒有因此減少，呈現一種工作重心偏離、組織失衡的狀況。

勤區再加幹部人數就是一個所的人力嘛，可是他們有些會用，派出所的人力去掛支援其他地方，支援四組、支援警察局、支援科偵刑

大都有，我們所就至少 3 個人這樣，去支援其他各單位，因為他們不符合調動資格，移去警備隊他們也不要。（排班-2）

那時說為增進員警刑案辦案技巧，每個所強制派一個人支援偵查隊，其實他們是去接刑責區，那你偵查隊到底在衝三小（基層-2 笑）？啊你什麼專案都要我們交，你又把我們人抽走。所以我們看起來好多人，其實只有 20 幾個（輪班）。（排班-1）

我還有一個很不滿意的，你們單位沒有人，結果派出去支援的、還有固定幾個人的支援為什麼還有？我覺得這勤務不公平。比如說去支援分局業務單位，我們這邊還有人力是掛在局的勤務中心，我覺得說你怎麼可以跟我說「人力有不足的地方？」，既然還有人可以去支援別人，為什麼你要跟我講人力不足？（基層-6）

我們警察的人事系統一直都是黑暗的，你問說人去哪裡了，人都去裡面了。我講白了，你一個業務組業務拆的這麼碎，真的有必要嗎？這些警員真的有必要去承辦那些業務嗎？是不是可以回歸給那些巡官，巡官每年都有在派啊！每次講到人力就覺得很好笑，之前曾經不知道哪個單位的來查勤，「你們人怎麼那麼少？不是說補滿了？」對啊，補了啊，補去哪裡？補進去（內勤）了！（基層-10）

都市跟鄉下人力差很多，人力不足，可是它在奇怪的地方人就會很多，例如交大跟保大，他們人補滿，而且人滿到還去其它分局支援交通小隊。（問：他們實際上有需要這麼多人力嗎？）沒有啊。我們那邊非值宿所都補滿了，然後最大所人不夠，而且還要支援刑大、內勤，還佔我們所的名額。他們算我們總人數去支援特勤，就用一模一樣的總人數去算我們的人力。（排班-2）

也因為各業務單位之間缺乏聯繫，卻又不斷擴展業務範圍，導致諸多業務有疊床架屋之感。比如說刑事警察大隊、防治科、犯罪預防科同時都有社區治安會議業務與

犯罪預防績效的要求，基層員警便必須要一再重複同樣作業回覆不同單位。也因為各種業務冗雜，讓許多政策推行緩慢，署、總局、分局不同調之情形，在各項業務均有發現。而一再將業務交由派出所辦理，業務單位的功能也持續弱化，也讓科層系統分權設事、專責分工的意義幾乎喪失，外勤單位也失去了其原本的存在意義。

我們調檔案，原則上都應該向檔案室調，偵查隊都喜歡向派出所調。怕麻煩，他要簽個什麼然後在分局調，分局調的時候有時候聽說還會調沒有，進去就石沉大海，也許管理上的問題還是什麼問題，它沒有不見，它一定在，但是他們找出來要很久很久。常常分局偵查隊打電話跟派出所要資料，結果派出所一直在想辦法進化這方面的業務，可是這好像不是派出所的事情，派出所沒有這東西啊？這個怎麼會該跟派出所調？（排班-3）

在外面的公司，假設我今天業績做出來，不應該是每個分行報，應該是總部主機的電腦一撈全部都有，它會反映到人資、銓敘各方面的資料彙整，最簡單的今天我做一百萬的業績該給我一百萬的獎金，而不是「我要會去報」，我們現在的制度是我要會去報才会有，很奇怪的東西，都要自己報，這個制度怎麼會是自己報？同事如果不會報就沒有了。更神奇的是，有些本來東西該給的，你不催他也會不見，催了也不見得有，我們講最近發生的治安風水師敘獎，三催四請還沒下來，承辦人不知道為什麼沒送，最近逼到最後才送來，因為同事全部很賭爛。（排班-3）

我們的組織很…相較起來比較怪異，像我們現在很多業務組織的分配，它會有重疊踩踏的情形，你也在宣導、我也在宣導，可能項目不一樣，其實可以整合，甚至整合成一套，他可能同時分佈在行政、督察，每個組織都在宣導；但在外面可能只有一個單位在宣導，行銷。我們的人事室在那裡，可是一半權責被督察室拉走。聽說外縣

市有，以前有督察組長兼人事室，有這個現象。教官本身在督察不合理，督察本身應該只是人事底下的一塊東西，我在外面看到的 QA 就是針對客訴這些，他們是在人事底下的一塊，結果我們反向長了，設了一個督察，還去吃掉人事部分的業務。我們的督察處理客訴外，還回過頭來…他變成組織架構的很多不合理，人事整個弱化掉，就變成整個架構很奇怪、不合理，就像偵查隊長就把（績效）責任分攤出來。（排班-3）

筆者任職之初，勤務指揮中心會統一透過無線電派遣案件，由派出所巡邏員警接收並回報處理情形；然數年過去，勤務指揮中心將案件派遣系統交由派出所值班，勤務中心只負責中間傳遞。又如績效統計，早年是由統計單位自行調閱卷宗或資料庫；然後發展為統計單位定期要求外勤單位每日回報。此類情形於警察實務層出不窮，也說明當前警察組織的歪斜，已讓基層外勤單位變成執行勤務兼辦理業務的「小型分局」，也讓外勤員警對自身定位與工作分配產生困惑。

肆、警察任務的錯亂

缺乏專業的認知與定位、不斷膨脹的績效壓力成為執勤目標、混亂的組織規劃與工作執行，基層外勤員警普遍對於自身工作目標產生困惑。原本「任務為目的。業務為項目，勤務為手段」此種常見於警察學的階段式論述，在當前警察工作幾已蕩然無存：法定任務變為空泛的教條，對於外勤工作毫無意義，甚至已被遺忘；業務與任毫無關聯，僅是滿足長官要求的存在；勤務是追逐績效的手段，至於目標為何已無關緊要。

問：現在的法定警察任務，你們的看法是？有符合你們的想像？

排班-1：其實我已經忘了警察四大任務到底是什麼。

基層-2：（大笑）對，我剛剛很認真的思考回憶。

以目前法定任務來說，受訪者多數對之抱有疑問，大多數是由於其文字用語不明

確，僅成為一種訓示性規範；尤其「促進人民福利」讓警察的非本職工作與行政協助大量增加，造成基層員警對於警察工作缺乏認同。

我覺得太廣泛了，促進人民福利是什麼東西啊？其他三句我都不管，最後一句促進人民福利是什麼東西？（基層-3）

任務應該是沒有促進人民福利，促進人民福利應該要分出來給那些該做這些事情的單位。維持社會秩序、保護安全、防止危害，前三個任務是 OK 的，聽起來合理。警察為什麼要促進人民福利？這不是應該分給一些社工啊？促進人民福利應該是幫其他單位去做。我去促進人民福利幹嘛？我只能去管好有沒有小偷強盜這樣就好啦？（基層-4）

目前警察任務真的是太廣太舊時的觀念，你應該是要專業化，太包山包海、太模糊。（基層-5）

四大任務的促進人民福利我真的覺得很靠北，無限上綱啊。（基層-12）

既已無法從法理中獲得警察工作的意義與任務，僅能從實務上找尋；然而實務在各種現實壓力下，變成以滿足績效與政治要求為主，所宣稱的警察專業實際上幾乎全無，也不是上級所重視的目標。

我覺得還是要看整體警察政策，你真的是想要做社區治安的話，應該要把派出所人力縮減，真的是在做社區治安的東西，剩下應該是把警備隊、偵查隊、交通隊擴編，專責執法工作。美國警察就是走向專業化，分工很細，注重橫向的聯繫，用專門的人員處理專門的領域。（基層-5）

縱使在專業單位，其也被迫去滿足績效與政治要求；而真正需要專業發揮的工作，反而會因為首長的政治考量，導致其工作仍是由基層派出所員警執行，也讓區分專業警察失去意義。

我們（特殊任務警力）定位應該是一個專業單位，可是因為我們很常…包括我們巡邏…你要考績的話，你可能還是要抓點績效，我們隊長還是會希望我們去抓績效，年終考績他才會給我們，變成說有點失去我們專業化的意義。（基層-5）

還是會被要求績效配額，我有高雄的（特殊任務警力）同學，他們也是被配額績效，有時候為了方便做事不讓上面講話，他們還是會想辦法去抓。（基層-5）

（問：應該要讓這些專業單位專責處理，比如說南部的保安警力都由保五執行？）可是有時候地方機關的長官為了求表現，不要讓外面的來，變成說我比你還專業。（問：可是地方機關不可能比專業單位專業啊？）地方機關首長會表現，長官的思維就是我要先搶功，爭功諉過第一人就是我們高官三線以上的人，大部分都是這樣。（主管-3：哦，你說太陽花學運的時候）對啊，其實很多事情都是長官去弄、搞砸的。（主管-5）

究竟臺灣警察任務為何，實務已難以界定，蓋因警察在眾多臨時勤務與行政協助中，無法分清楚自己該做什麼，最後就變成「什麼都要做」，而政府一再包裝「打擊犯罪」、「人民褓姆」這樣的形象，並把社會責任讓警察扛起，讓基層員警感到更為困惑：非偵查主體、無偵查權卻被要求負起治安安全責；並無權力處理社會福利工作卻仍有社會救助績效需達成；受上級派遣處理無權責案件卻遭到投訴後被處分…。警察權力的擴張，實際上是對基層員警更多的負荷，除了實體上的工作量增加外，有責無權擔心受到追究、無力處理這些工作的心力壓力也是其一。

比較麻煩的是在一些規定制度上或法律上的問題沒有得到充足保護，因為其實很多事情不應該是我們去啊？可是上面還是要我們去，我們也不可能處理，我們去然後民眾打槍，我們要怎麼處理？如果沒有法源，其實我們就不該去，本來就是這樣啊，我們就應該要很

明確說這不是我們的事，可是現在就不可能這樣，他還是會叫你去。

(基層-1)

我對於屬於這個團隊，算是有成就感，可是實際上工作內容有時候會覺得落差感，包括我們還是要線上抓績效，抓績效…畢竟那種方式就是…模糊法律地帶，有時候會有點排斥。(基層-5)

我覺得我們權力沒有大到可以去應付這種…因為很多事情我們都不能做啊？你看我們上面，其實以前他們一定都違法，我們為了去達到這些東西，我們必須要遊走邊緣。每個都說一定要有件數，只會說一定要有件數，你那一件要什麼生出來？你光就刑事訴訟法那些有的沒的，其實我們根本不能做這些。那你還要求我們達到這些，根本都是用拐的。(排班-1)

像我覺得為民服務這塊就真的蠻需要修正的，因為「為民服務」四個字已經把我們無限擴張成…只要套上個「為民服務」叫你去死你也要去死那種感覺，已經太超過了。像我們之前談到「人民保姆」這塊，「保姆」，你是把民眾當作智障嗎？當作小嬰兒嗎？(基層-7)

我覺得警察還是取締、干涉、強制，可是大家對於我們的角色定義，好像還是停留在威嚇的狀態。(問：大家是指？)社會上的一些人，警察來了好像就有什麼功能一樣，即便說今天他是在，像台鐵逃票那問題，列車長他補票都補不起來了，我警察到現場他就會要補嗎？這好像沒什麼邏輯性吧？(問：大家會覺得警察來會有什麼效果？)對啊，或者是說像今天居家檢疫這個，他在不在跟我到不到有什麼關聯嗎？我到現場人有在家，我陪著你公所的人到現場的意義是什麼？維護什麼秩序？(基層-9)

另一方面，這樣的情形也讓部分基層員警認為「自身權力不足」，傾向要讓警察

擴權得以真正「防止一切危害」、「促進人民福利」。此種想法除了是希望能有效解決實務工作無法處理的問題外，也是因為警察工作所需面對的人身安全與司法風險讓員警希望能採取強制執法，加上要滿足上級的績效與政治要求，員警會認為自己必須要扮演「壓制者」、「仲裁者」、「矯正者」的角色。政府希望有明快解決社會問題的工具、高層希望繼續維持警察的社會控制力、基層希望有一勞永逸的解決方法，此種想法也是在這種警察文化與社會期待下必然的發展。

現在警察都不威風啦。應該是要維持秩序，不是去用勸的，就是你清楚跟對方講說「我現在要求你怎麼做怎麼做」，然後他們就立刻按照警察的命令，不是說人家打架你要旁邊一直拉一直勸。（基層-4）

你警察喝令的時候，就是強制命令一定要確實，比如說我叫你伸出來就伸出來，這個一定要改，不可以說什麼、要經過指定場所才能，（問：那個是實施路檢的部分），平常時你叫他，除非他違規啦，你要怎麼叫他下來？（問：有事實足認還是可以進行檢查）對，事實足認的認定一定要確實，這個要改，「有事實足認」怎麼認定？他開車很○○（髒話）我把他攔下來？車子顏色很○○（髒話）？就變直覺，變自己講的。應該是說我們今天穿上制服，我今天發動，那他就是要配合，如果沒有問題他再走。法律要修到說不要含扣，因為我們也不會沒事去找路人麻煩，神經病有哪麼閒，這點我是覺得改，這點最危險，「有事實足認」就像我講的不確定法律因素，你知道那個明確的認定是什麼嗎？事實足認什麼事實？我們每天都在攔啊，我們很了解啊，碰到多少人。（基層-8）

現在秩序太亂了啊，教育也出問題，你現在高中國中…（問：可是教育不是警察的責任）對啊，因為社會這樣已經偏了。（問：所以教育好就不需要警察權了？）對。（問：所以警察要幫忙教小孩？）

嗯？…對，這樣好像越講越偏了，靠北。…其實也還好，我是從巡邏觀點去切而已，不然其實其他也還好。（基層-12）

（問：所以你是警職法要可以讓你搜索？）對。（問：可以依行政權去執行搜索？）希望。就遇到合理懷疑，不能亂搜索，可是遇到合理懷疑。（問：那怎樣算合理懷疑？）合理懷疑是什麼…我以前有讀書還講得出來。（問：只要符合警職法第6條就可以搜索？）是的。可能我從以前到現在都是在用線上，所以我希望這樣。如果不喜歡巡邏抓線上，還是說他的工作重點不是這個，我就覺得那個不必要。（問：只要符合警職法第6條就可以搜索？）才會這樣說，我覺得蠻必要的，不要綁手綁腳。（基層-12）

從各種訪談內容來看，可以發現在現今勤務與業務的要求下，基層外勤員警對於任務有各種分歧的看法，從要積極的事前介入到事後強制干涉，這也讓警察行政權力處在一個不穩定的狀況，有可能會過度自我限縮、有可能過度自我膨脹。也因為各種角色交錯，讓員警動輒得咎，縱使員警想要固守在法規範的職權內拒絕過度要求，或是依法對人民使用強制力時，也可能遭受上級以服務態度不佳議處。服務、取締、干涉，各種工作相互重疊箝制。

問：對於警察角色與警察任務的看法？

抓酒駕，最好議員不要在那邊嘖嘖歪歪，打擊犯罪。不要太過度的為民服務（基層-2）

我覺得就做好自己該做的事情，做好交通跟刑事，其他的我覺得是行有餘力再做的事情。因為很多事情都變成，什麼行政協助還是什麼鬼的。（基層-6）

保護弱勢團體，像家暴那種，我們可以用我們的職權維護他們的安全。我們警察到場就是讓兩邊不要打起來，至於他們要怎樣他們的事。（排班-1）

任務哦，維持社會秩序啊，抓壞人啊，簡單就是這樣，把它單純化一點，不要再搞些有的沒的。（基層-7）

基本的治安跟交通，當然還是會延伸一點。（問：所以像路上有洞，我們要幫忙補洞？）哦對，這樣好像有點問題，因為我那時候想到的治安跟交通是例如說交通違規、酒駕、飆車，等於是危險駕車行為，你說的路上補洞那個我就沒想那麼多，那個應該就是養工處；治安也是，所以我說這個很難界定。（基層-13）

我覺得警察就只是法律的執行者而已，真的不是正義使者，我以前就有這種感覺，不要把自己當成正義使者。把自己當成正義使者，你就會想要把自己的權力無限擴張。（問：所以你覺得現在警察普遍是這樣認知的？）對，就把自己當成正義使者，尤其這些人都是長官經常稱讚的人，所謂「比較積極的警察」。（基層-16）

警察到底是約制告誡還是服務？我們要對民眾開罰單、抓壞人，但是…我們到底在幹嘛？說實在我不知道我到底是幫助人還是在約束人，還是兩個都有，但你兩個都有的時候你要怎麼去做權衡（基層-17）

缺乏對任務的具體認識，導致員警無論在決策層、管理層、執行層，都極度依賴命令、經驗，如果上級沒有辦法正確的引導，那警察權力就有可能被不當使用，或者過度干涉公民社會自治自決的力量。

基層-10：要有裁判能力吧。

問：所以要有司法權？

基層-10：是不至於到要有司法權，只是依據一些是非對錯，你應該當下就可以明確告知他。其實我個人蠻好奇說，我們交通這一塊，我們外勤要處理車禍，民眾常常問我們說：「警察先生我跟他誰對誰錯？」，我們都會跟他們說我們沒有裁量權，我不能跟你講。這

部分是不是有辦法去做一個受訓或放寬？因為有時候可以讓他們早一點有個底，可以更早去和解後上法院的程序。這麼說也有可能。可是你實際上他們去請了初判表，看的是什麼？我們將數據送給分局。

問：一般車禍本來也就單純民事問題，實際上之前也要廢初判表。

基層-10：因為你如果說跟民眾最常碰撞的就是交通。

問：所以你是希望警察扮演仲裁者的角色？

基層-10：仲裁嗎？角色的話，我可能希望真的會給我一些…現場就有一些決策的權力吧。

問：是什麼樣的決策？

基層-10：這很難講…我想一下…

問：直接裁定誰對誰錯？

基層-10：差不多。

問：例如今天財物糾紛，警方可以決定誰對誰錯、誰要給錢？

基層-10：可是錢的部分，我還是一樣保持現有這種民事的我們不會去干涉。

問：車禍也是民事啊。

基層-10：這麼說也對，嗯…這麼說也沒錯（大笑），我也常跟民眾講後面就是錢的問題，只是有時候我會希望當下可以直接跟他講，讓他們可以清醒一點，有些人就是死不認錯。

問：所以你會如何定義警察任務？

基層-10：如果是我希望的話，維持秩序就夠了，我很討厭褓姆這個名詞，「人民保母」這種東西可不可以滾啊？到底哪個白癡想的？

問：可是你剛剛又說希望警察可以判斷是非？

基層-10：可是你剛剛幫我釐清我的錯誤觀念後，

問：也不一定是錯誤…

基層-10：我覺得像你講的沒錯，民事的話我們干涉的太多，我們從頭到尾都要澄清說我們只關心只管刑不管民，我們不可能干涉到他的自由。

問：說不定有人喜歡啊。

基層-10：我個人不愛那種，其實我發現我們警察都在出一張嘴。

我們處理方式很多，為什麼要去選擇一個最硬的方式？

警察任務錯亂也導致勤務的失控，由於任務不明，勤務也缺乏了目的性，便淪為「為排而排」，可能基於主官的好惡或個人判斷導致人力資源的不當使用。在本研究中，無論是基層員警或管理階層，多數受訪者皆不認為現今的勤務有助於達成任務，傳統警察學「任務—業務—勤務」的架構，在實務中僅餘下空殼。

理論上可以，但其實我覺得說起來有點左支右絀。你什麼都要做啊？

可是其實現在就什麼都做不好、做不完。（基層-1）

我覺得沒有，因為我們備勤也出去開（單）、路檢也在開、事故也在開、交崗也在開、交整也在開，全部都在開，那跟勤務也沒有關係啊？（基層-6）

我覺得目前勤務要達成任務是綽綽有餘，甚至是可以更精簡的方式就可以達成我們的任務，不用花那麼多、花俏也無效的一些奇奇怪怪的東西，就可以去達成目的啊。像我們有些崗哨來講，我們要做的就是第一線去顧就好了。像中央大樓裡面的，那基本上就沒什麼異議啦，院長那邊有隨扈在，為什麼我們還要再派人去中央大樓顧哨？這樣人力真的是浪費。（問：其他同事也有一樣感覺？）對啊！都覺得不必要啊！（問：沒辦法跟上面反應？）沒辦法，上面就說一定要有人，啊為什麼一定要有人，他們又講不出個所以然。

（基層-7）

…他的最終目的是什麼？就是…他安排這些勤務出來，如果說一般值班、巡邏、備勤我都可以接受；勤查去了解地方看有什麼問題也可以接受……那…臨檢的目的是在哪裡？（問：它能夠維持公共秩序、保護社會安全、防止一切危害之類？）沒有，臨檢頂多我們去做做秀就離開。（排班-2）

當然不行啊，一樣明確性的問題，任務太不明確。你前面兩個還勉強說得過去，後面兩個是什麼鬼東西啊？（基層-14）

太抽象了，任務卡在一起很抽象，勤務如果要達成一些平常具體工作目標，我還覺得可以。（主管-5）

我對你良心講，如果今天勤務編排，有50%的戰鬥力維護到地方治安我就覺得OK了。你要考慮到人性的問題，你出去有沒有確實維護治安交通？打混摸魚還是走馬看花？如果有六成效果就很不錯了。你自己在外勤單位，你去擴大臨檢取締什麼，有真正達到目的嗎？真正落實嗎？大概也是臨檢表寫一寫、身分證看一看，「好沒事走啦」。這場所是不是違建、水電消防、什麼有的沒的，我們管不著啊？我們不是專業啊？問題還是存在啊？那你每次去都是先規劃，然後目標顯著的進去，裡面要為非作歹早也收一收了。（問：上面喜歡排臨檢？）沒辦法，勤務項目就是臨檢，就是要干涉阿，我達不到取締我用干涉的啊（笑），只是干涉的效果也不大。這都是幕僚的問題，是行政官僚體系的問題，認為警察最好用又帶槍，可是你脫下制服什麼都不是啊？（主管-1）

會反映啊。通常…他說他知道了，然後繼續開啊（大笑）。我以前也會把這個問題，有機會的時候跟交通組組長聊，說真的啦，做這個對防制車禍沒有幫助，我們的目的是希望說警察防止危害嘛，我們這樣做基本上真的是徒勞無功，大家在那邊站的要死，基本上完

全是做跟車禍沒有關係的事。(…)多數沒辦法，沒有用在刀口上，你沒有分析原因是什麼，今天民眾有這個需求、社會有這個需求，可是我們警察沒有去研究為什麼、我們要怎麼去解決它，我們只想要去達成它，怎麼達成又是一回事。方法不對，變成很多的警察勤務都在浪費時間。(主管-1)

伍、警察角色的迷失

我不懂，我真的不懂他們怎麼定位警察。當要用你的時候說「市政一體」，當不用你的時候「你是某局，我是我某局，跟你沒關係」。其實我們警察工作定位，我是覺得曖昧不明，簡單講就是這樣。到底要把我們擺在哪？我們是雜七雜八、十八般武藝樣樣要精通、樣樣要會，到最後是什麼都不通、什麼都不會。(主管-1)

未建立起專業、又什麼都要做的警察，成為了各個政治權力好用的工具。除了來自警察內部管理階層的指示外，各行政機關、地方仕紳如村里長、民意代表、媒體輿論等，連同所謂「警察支持者」的警友會、民防義警等，均會有陳情、請託、關心，也是基層員警的壓力來源之一，滿足這些利害關係人的要求成為重要工作，特別是若法治觀念並未成熟，又缺乏嚴謹的政治制度，這樣的情形會更加嚴重。

你可能出去開了一張選舉單，人都還沒走進來，里長電話就打過來、議員助理電話就打來，主管就會問你，比較有擔當一點或不想得罪的，就會要你把選舉單給他自己來繳，比較沒擔當的就會說：「你開了哦？那自己看著辦啊。」之類的。(基層-9)

我們鄉下很吃重人際，常常很多勤務運作之後受到議員代表、村里長他們的壓力。比如說告發算是我們最基本的勤務表現，像我們這種鄉村，地方人士希望我們不要干涉村里道路內，甚至是說盡量可

以不要開單，就是你看到違規不要有作為。（基層-10）

對於各界的要求，管理階層難於抗拒，一方面是來自機關的利害關係，避免村里長在市政座談會表達不滿、地方人士不提供贊助與支持、或是民意代表在議會質詢、預算受到影響；或是個人利害關係，擔心可能會因此受到上級責難，甚或影響其擔任主管評價，但若積極迎合上意，反而有助於爭取利益。

我們長官烏紗帽的問題。上至內政部有沒有真的挺，我們的預算又卡在民意代表，這是機關首長…如果我硬要挺，「不行我就是取締」，可以，我們兄弟挺啊！但問題是你做了以後，你的預算怎麼來？你明年的預算找萬般的理由給你杯葛，我們是兄弟雜費、業務費樣樣都要錢。（主管-1）

我覺得那關係很複雜，那已經超過法律了，有點像人脈的關係，「你幫我做一點」、「你幫我做一點」這樣。升官有用啊，對我們來說這很莫名其妙，我們沒有這個專業啊？而且我們也沒有法律依據，你叫我去臨檢、叫我去取締，那你主管機關該到場吧？（主管-2）
我覺得跟升遷有關。因為你要有知名度、要有曝光率，在選人的時候你才有入圍的可能，才會願意升你上來。（主管-3）

對上級而言，其下指示予派出所執行便可應付至這些要求；然對基層員警而言，除了勞動力付出外，尚需要面對各種精神壓力：績效壓力、法紀壓力、道德壓力，諸多要求希望警察介入非其職權的領域，甚或是要求警察忽視法紀，若員警不聽從即可能遭受上級、同事間的壓力，甚至遭到不利益對待，縱使其行為有可能違法，員警也選擇服從。諸多矛盾，容易讓員警產生情緒耗竭，也影響公共利益。

曾經我一個學妹，她追一個違規的跑到村子裡面告發，他去跟議員講、議員去跟分局長講、分局長去跟二組講，繞了一圈，聯合勤教的時候，他們分局長跟二組組長都同時提到說：「配合地區性，可以的話不要在那些地方告發」，可是你又要求我們要有告發的件數，

那你不覺得這樣很矛盾嗎？要我做又要我不要做。（基層-10）

我們辦案件也被關說。現在酒駕沒人敢講，他們頂多以關心的名義到場看，不能叫你不要抓。可是今天你路上攔到通緝哦，他們也來叫你放，主管基於他之前的人情他放，那你做為基層會有什麼感受？我不是當事人，可是如果今天我是攔查到那個通緝，他現場找了議員，議員就說：「給我個面子，讓他走」，主管就真的…對於基層來說，你會有什麼心理？我們真的發生過，學長追蹤他一段時間，終於被他找到了，叫了支援到現場，他打給議員（…）今天主管有到現場，我們基層你要跟他硬幹到堅持要辦嗎？你會陷入一個抉擇，你選擇堅持要帶他回來，一來得罪所長跟議員，基於自身利益考量，你可能不想讓自己那麼難過，你會覺得我伸張正義錯了嗎？你沒有錯，可是地方人士就不讓你過。（基層-10）

部分管理階層並無法協助員警面對這些困境，反而是施加員警壓力去執行這些政治性要求。對員警來說，其因上級意志建立的「執法者」、「正義者」的角色形象，反而在此受到來自上級的挑戰，政府宣稱其要打擊犯罪、為民服務，但在基層員警的工作中，此兩者有時互相衝突，皆無法實現，原本應依法行政的執法者甚會被上級要求違法行政、應予以保護照顧的長官卻反而增加其風險。既沒有專業的支持，也沒有任務的引導，其價值亦受到衝擊，使基層外勤員警產生嚴重的角色衝突。

他（主管）就會變成說「我都跟你講過了，那你為什麼你還要去增加我的困擾」，你跟他的人際上會受到障礙，他會覺得你就是講不聽，他知道你的行為沒有錯、可是他又不能說你錯；可是你就會覺得很納悶啊，每次你跟我說我「可以不要」，那你是間接希望我不要做。（基層-10）

目前最大的問題是一些長官想要作秀，比如說他們想要有攻監的畫

面，好像很…〈愛與鐵血〉⁶⁵的畫面，上面說要有新聞畫面之類的，也還好目前實際上都沒有做到這種畫面，因為那個案件我們評估說「這個東西…根本沒辦法這樣做啊」。像之前要抓一個人，那時候只有我一個人，四個人支援拆成每個人各一個，我們穿制服去拘提一個人，「兄弟，拜託你，等一下要有一個強勢畫面」，我想說只有一個人要怎麼強勢畫面？而且重點是他願意配合我們就配合我們，你會不會過頭啊？（基層-5）

陸、警察定位的不明

探究警察的歷史脈絡，警察本身便是從政治中發展出來。特別是臺灣警政本身即是為了鞏固政權所建立，從日治時期至國民政府遷臺，警察系統一直扮演著安定社會以保護政府的力量。是故臺灣警察以滿足政治要求為優先，其實也是歷史所促成的偶然，以及依循歷史而生的必然。

時至民主轉型的今日，臺灣公共行政已邁入公共治理的時代，公權力已不在是需要保護，而是需要被監督，甚至開放與大眾參與。然對於警察系統而言，這確實是個陌生的領域。臺灣警察系統長年受軍方領導，維持高度的統治色彩，有著明確劃分的階級與命令系統；而警察的教育訓練又是一個封閉的循環，易於維繫警察系統需要的價值，然也很難因應時代而變革。

再從歷史的另一面來看，臺灣警察承襲日治時期的殖民地警政，而從中國大陸帶來的亦是德國傳統普魯士警政。此二者均在戰後受到了全般的挑戰，無論日、德均在盟軍的監督下經過了徹底的「脫警察化」，然而與盟軍同為戰勝國的中華民國政府並未有過這樣的過程，相反的它更需要此兩種警政易於支配、便於管理的優勢幫助其安內攘外，是以承襲德日舊時警察國家的觀念不但沒有獲得革新，反而將其

⁶⁵ 〈愛與鐵血〉系列影片出自於高雄市政府警察局 Facebook 粉絲專頁，將員警執勤密錄器、路口監視器影像剪輯為宣傳影片，藉由其刺激性與渲染性以求增加點閱率；然而其有違偵查不公開原則、藉選擇性公開畫面影響輿論等問題，亦曾受到民間司法改革基金會等團體召開記者會批評（<https://www.jrf.org.tw/articles/1517>）。

延續至今。

這樣的現實也導致警察定位的不明，縱使經過了專業化警政時期，警察仍無法改變其以滿足上意為優先的行政思維，警察仍未建立明確的目標與專業，其仍然無法融入社會，自然無法在社會上找到自己的立足點。相較於各國，臺灣警察的政治性仍高過社會性，也因此容易受政治力量所牽引。

基層員警在這樣的情境下，便會產生了各種不協調：他必須在第一線承受社會壓力，但他要優先滿足政治壓力；他是社會的一員，卻感覺自己是政治的棋子；他被教育要保護人民，但工作是要把人民當作績效。當基層員警必須為了績效與政治要求扭曲自身專業時，他也永遠無法達到真正的專業化，也無法明確自己的定位，更沒辦法建立對於工作的認同。

第二節 警察勞動權益保障的難題

除了實體工作上遭遇的問題外，在制度與文化層面亦有諸多障礙，法源不明、制度充滿破綻，以及員警自身組織文化與勞動意識不足，均使警察尊嚴勞動的實現產生困難。

壹、警察勞動基本權的法源問題

憲法基本權規範不明、現行法制缺漏的情況下，究竟該如何認定警察勞動基本權，實務上也有分歧，無論從工作權、生存權、服公職權、基本國策都難以解釋。如司法院釋字第 785 號解釋另援引「健康權」認定消防人員勤休方式欠缺框架性規範違憲，與過去在司法院釋字第 494 號以第憲法 15 條解釋勞工工時有別，即反應此一現實。而公務人員保障法對於勞動權亦無更多規範，著重於身分保障與財產權請求的程序，對公務人員之權利義務並無更多描述，導致現行有關於工時或勤務分配等勞動條件幾

乎是以法規命令規範，甚至是以函令拘束，也是現行公務人員法制的缺漏。

然國家基於社會國原則，應有使人民享有符合人性尊嚴之勞動生活；在公法上職務關係國家對公務人員亦有照顧保護義務，自應提供公務人員滿足尊嚴勞動之合宜勞動條件，縱使個別權利因公務需要而受到限制，仍受比例原則之約束，而不是以因為公務人員身分，將所有不利益待遇合理化。

縱使司法界在釋字第 785 號解釋告別了特別權力關係，然而在行政機關內部，權力仍是構築整個體制的基礎。公務員法欠缺的權利義務基礎，全部任由行政機關立法與解釋，而公務人員保障法雖讓公務人員有救濟的機會，但無法保證尋求救濟的後果，更無法保護尋求救濟的公務員，受訪者幾乎不認為公務人員保障法能保障自身權益。

基於維護公共安全與秩序之必要，警察機關需維持功能不停運轉；又警察為對內之國家武力，警察權為對人民之干預、取締之強制手段，其權力行使受到更嚴格限制，警察人員之權利義務比一般公務人員受到更多限制，人事、教育、勤務、職權等均有特別法規範，從而使警察成為「特別」中的「特別」。

貳、充滿漏洞的勤務與人事制度

雖然警察扮演執法者的角色，但弔詭的是，警察機關內部運作卻缺乏完善的法規系統，關於勤務該如何編排、勤務應如何執行、員警的權利與義務，幾乎都是由命令所堆砌而成：各機關週報、業務會議上主席的指裁示；因應專案而制定的行政計畫；機關自己訂定的行政規則；長官在個案上所下的指導命令；業務承辦人所作的解釋函令…警察勤業務充滿變數，讓警察規範具高度彈性，給予上位者空間因應情況調整，但因此而充滿漏洞。在先天規範不足的情況，只得依賴命令，也使警察系統依賴人治，對於身為法治國的執法者，實在是極為諷刺的結果。

綜觀警察法規，其中充斥著應付當時狀況而制定的規則，而缺乏完整的要件與程序規範，也因此各項規定不僅疊床架屋，甚會有互相矛盾的情形，單單是「勿勤務中飲酒」的規定，變重複出現於「員警飲用酒類禁止服勤規定」、「端正警察風紀實施

規定」、「警察人員儀容禮節及環境內務重點要求事項」、「警察人員儀容禮節及環境內務重點要求事項」。

溝通不良、上情不能下達，本來一個好好的…你看每一任署長上任都有新的規定，局長上任也是有新的規定，啊這些東西，局長調走了有沒有撤銷？是不是所有規定都疊床架屋？沒有一個期限執行下去。下面的基層哀鴻遍野被這些疊床架屋的規定處分，畢竟是規定啊？被處分有沒有辦法反駁？就算它不合理、它窒礙難行，有沒有辦法反駁？沒有辦法，就算窒礙難行你還是要遵守。(基層-18)

除了規範不足外，關於警察的勤務規範大多皆已年久未修。以服勤時間為例，警察勤務條例第 15、16 條自 1986 年 10 月 28 日後，均未再做修正，實際已與當前實務脫節；近年對於勞工職業安全的研究何其多，但警察勤務規範均未能與之接軌，最多只能運用函文要求機關避免讓基層員警過勞，然而也因為警察重視人治大於法治，如果管理階層未落實要求，那函文幾乎成為空文；而諸多機關管理措施也早已不符時宜，但仍未因應修正。

他們的處理方式就是用規範，但是那規範也沒有很完善的規範，他們說「哦，照規定是怎樣」，但你寫規定的人他媽都不知道死多久了，而且都不知道多久前的規定了，規定怎麼來的我也不知道。(排班-1)

也因為法規與現實的脫節，以及規範散見於各種公文中，導致員警權益難以主張自己的權益，縱使員警遭到不法侵害，其根本不知道該如何找到正確的資訊，也不知道救濟手段。

比如說你對一樣事情好奇的話，可是你不知道要去哪裡找東西，它沒有一個很完整的系統，今天我要去哪裡找東西，沒有東西可以翻，這對我們的權益事很大的損害，我們根本沒有辦法參照，你只能說應該服其長官的命令。我覺得這件事情不合理，如果你沒有辦法查

到法規，這件事情是不是變他們比較有利？（基層-6）

都不清楚，不想要去研究、也沒有人可以回答你的感覺，所以我就沒去問了。（問：資訊是不透明的嗎？）對，應該算不透明，你想問也不一定問的出來、也沒有窗口給你問，而且人家會覺得你問這個幹嘛？（問：也沒有公開的資訊或管道？）沒有，我現在甚至連排值班順序都不會算。（基層-14）

在資訊極度不對等、又缺乏法治觀念的情況下，警察的勞資關係呈現極度的傾斜，基層幾乎無法主張自身權益，縱使是有明文規範，或是有上級公文要求，只要長官不重視，那幾乎沒有約束力可言；而上級也會運用這種人治的狀況，製造對管理階層絕對有利的勞動環境：隱藏資訊、任意解釋，將主官行政裁量權無限放大，支配勤務與人事運作，都是受訪者提到基層員警普遍會遭遇的問題。

而且很多人事調動，都也不發公文。比如說要增員、找人，他們也都不發公文。如果你要外調的話，會給你延壓公文。（基層-6）
這個確實在鄉下地方很常遇到的。就像為什麼剛畢業可以進保安隊？因為他有山啊、有地方勢力啊。像當初網路上 PO 的那個，那屆特考班的，後面都有各種議員的名稱，落落長。就是去找議員啊，好多山哦！你像單位選填有些是公開透明，以成績照順序上來給你寫，有些是直接地方單位直接跟你說你去哪，那你說人去哪裡了？都去裡面（內勤）了啊！（基層-10）

剛畢業在北部，那時候很畸形，不知道誰說的，從我畢業就跟我說：「這邊自摔要派出所備勤自己接哦」，可是自摔也算是車禍，為什麼是？「交通隊就不接啊」。那時候在道路施工，一個晚上自摔 4 個人，工程主任有來所內，請我們幫忙留電話跟個資，他們會找時間聯繫對方全賠，當事人都 OK 大家都被按捺好了，可是就有民眾被親友說：「派出所沒給你報案證明小心被吃案」，他就直接投訴

二組，檢舉說自摔沒有開報案證明，我們沒有交通權限你叫我怎麼開？備勤就覺得很冤枉啊，那時候都講好了，你也沒來所內問。上級最後就說你沒開吃申誡，後來交通組來了個新巡官，他才注意到為什麼自摔是派出所處理，他才統一律定，可是他律定歸律定，學長的申誡並沒有被廢除。（基層-10）

像你講的權利保障什麼，那種我就不會去問，我覺得問了沒用。（問：為什麼？）不知道，反正我就覺得沒用。可能從以前我就會覺得，就像我那時候都會私底下問你，因為我會覺得去問上面的人，他給的答案我不一定相信他，他給的答案是他想給你的答案。試過幾次就是會這樣，之前在北部的時後，說輪休遇到國定假日算你衰，不能補休，結果後來才知道原來條文上面明明輪休就補休，我那時候就覺得說你是專業、專責，結果你不知道這個東西，所以到底是你沒知識還是你要陰我？從後面久了幾次，慢慢地我覺得，與其去上面問倒不如問你，你東西給我了就可以跟他們吵。（基層-13）

其實我連窗口是誰都不知道，你就知道有多誇張了，也沒有一個人宣導說你執勤遇到什麼問題可以來問我、可以問誰、找哪個承辦人、什麼組什麼官，沒有，沒有人這樣講。（基層-14）

在「法制」無法支撐「法治」的現實下，員警難以對法律規範產生信賴，也不會認為能藉此保障自己權益，也從此衍生出警察不重視法律的執法文化：若法律比不上長官的一句話，那又有什麼是必須依循的呢？

參、警察文化對於革新的限制與反彈

我國警察文化中充斥對於威權的崇拜。長久以來作為威權體制中的執行者，以及軍事管理背景，使警察文化充滿對於權威者的服從，對於人治的信仰更勝於法治，也因為重視結果更甚於過程，嚴重缺乏法治觀念，這也為諸多受訪者所提到。

沒有法治觀念，凡是求感覺不求法律，重視的是結果不在乎過程，有點結果導向，像你之前講的中和⁶⁶，同事只想壓制他，但過程沒想到合法性，這也是一個英雄的狀況。（主管-2）

我自己會覺得，大家很害怕會去走入司法這個東西，不管是基層或是上面的官，都會很害怕走入這個東西，我覺得它就是一個價值觀念的問題。比如說被告之類的，還有一些我覺得是法治觀念的問題，比如說訓練不足。（基層-6）

如果大家法治觀念都比較高漲的時候，長官也比較不會有不合理的要求，至於同仁在外面執勤的時候，也比較不會有奇怪的舉動。法治觀念起不來，你說要有什麼勞動意識，我覺得也蠻難的。（基層-9）

我覺得法規本身沒有問題。法律是一回事、執行是另一回事，長官們都不重視法律的話其實也沒什麼用。應該就是在執行的時候，法律無法解決他的問題、或者是他對法律認知錯誤；會有認知錯誤，是因為長期以來對績效的不合理要求…像以前請假要附刑案績效，這就是無限擴大的行政裁量權。我覺得搞錯打擊對象，問題不在於法律本身，問題在於超越法律對你做不合理要求的警政署。（基層-16）

就我目前整體看起來感覺偏向威權式的統治。因為你說管理的話，代表管理階層的人還有一定的法律概念，但是目前我看起來，大部分單位的高層好像就是自己想幹嘛就幹嘛，它的適法性在哪裡？（基層-3）

因為其遵循的是「人」而非「法」，所以警察更重視與人的連結，並建立以人際

⁶⁶ 2020年4月7日新北市政府警察局中和分局發生員警在攔查無照駕駛少年時將其壓制踹頭事件，筆者曾於網路上發表績效與管理文化影響警察執勤作為的文章，<https://www.facebook.com/luntalk/posts/3641457639262510>。

為主軸的職場文化，如果沒有融入職場——也就是順應這樣的人際關係，那將會很難在職場生活：在任職之初無法掌握職業技能，面對龐大的工作量無法獲得支援，可能會在某些情境受到刁難。尤其警察工作將面臨諸多危險情境，很多時候必須依靠同事的支援，也容易產生一種共同患難的「團結」意識，也形成一個緊密的同溫層，在其中員警不僅是同一職場的同事，更是超越夥伴的「兄弟」，具有共同的信仰與價值觀，並且容易劃分出警職人員與非警職人員的「我們與你們」。

我覺得兄弟感蠻重的，比如說同一批下到同分局的，無線電聽到他的事情，你會很想趕快衝去幫他之類。（基層-5）

我覺得警察排外性很強，對非警職。我也是最近才發現有這種狀況，那時候我有跟某些人、包括現在，有時候跟同事聊到這部分，他們會對想要促進警察權益的社運人士有疑慮，會覺得「他們想要幹嘛？」，會有懷疑他們是不是有什麼自我利益；對警察就還好，下意識覺得「這自己人」。（基層-3）

然而這種意識是否為「團結」，部分受訪者也有不一樣的想法。

沒有這種事啊，從警專就教你分立、分化。（問：快打喊支援大家都會到）那是快打啊，畢竟你旁邊的人掛掉，你就少一份力。（基層-7）

應該說我們從頭到尾都是各自為政啊，是要團結什麼？（基層-9）
現在不團結啊，大家覺得得過且過就好。他覺得說以前我這麼難上的班都撐過來，現在的班這麼好上，以前輪休還要留在裡面，他們會說他們那時候都撐過來了。（排班-2）

應該說沒有這個意識，就是最累的就是基層，做最多鳥事的就是基層，也是警察團體裡面最有執行力的一群。也蠻愛內鬥的，不要說我們跟官，我們自己就鬥成一片，還跟官，警察就很愛檢舉自己人。
（排班-1）

為團體著想是指…一起對不合理的事情壓下來（大笑）。就像我剛剛講的，你對於勤務制度有不滿，要不要提出反應？你說是群體嗎，群體的話是希望大家公開討論啊？可是實際上他又不希望你做這件事情。我也有去參加過勤務檢討會啊，你要當著…每一所都是派出所長加一個警員，坐在分局各個組頭跟分局長面前，問你說：「○○所，你認為說你最近上班，你們所有沒有需要改進的？」你說的出口嗎？你如果不用匿名制的方式，你說的出來？群體是希望大家共同向上、共同改進，可是他們又不希望你有太多意見。所以你說群體嗎，我覺得反而沒有達到群體該有的…運作吧。（基層-10）

此種團結所形塑出的並非屬於「人」的團結，而是屬於「警察」此一職業的共同感。其與勞動者集體意識有別，而是管理階層所賦予的意識形態，甚或是形成制式化的情緒勞動，「要如何表現出團結」，實際在從警校開始變有類似的操演，並經過長時間的團體生活將其內化；而也因為警察工作的危險性、封閉性，以及容易被集體化的標籤，加深了這樣的職場文化。

應該說可能因為我老爸從以前就跟我講說，像我們尊重學長那樣，人家學長講怎樣就「喔好」。（基層-2）

用他的學長梯次去壓你，導致對年輕一輩有噤聲的效應產生，有些比較年輕一輩的會認為他好像無力改變，所以對這個東西慢慢失去了…色彩，變成說有時候上班就是在渡時間的感覺，我觀察有些人有這種感覺。（基層-5）

上令下達，可能 10 個人只會有 1 個人出問題，你只要解決這個人的問題就可以運作下去。如果大家都沒有其他的聲音，都很團結，那當然好管理；可是大家都 1 個人有 1 個想法，那根本不用管理。

（主管-4）

此種文化方便管理、也能夠馴化勞動者，使其不容易產生勞動者意識與群體階級

認同，因為已被「警察的團結意識」所取代，甚至連「階級」也是由管理階層所定義出來。此種非基於自我意識認同、凝聚而成的團結，也很容易被單一意見引導，也導致警察的話語權容易被單一管裡者代言，無論是在警察政策，乃至輿論操作，都可見到這樣的軌跡。

要說團結嘛…但很多時候多多少少會感受到其中的矛盾，雖然說會一致對外，但必須要有一個強力的人在現場主導，大家才會有一個方向。我不太確定是基於什麼樣的心態。（問：比較像盲目盲從？）

有點這種成分在，很難去解釋中間發生什麼事情，大家都有自己的想法，但今天只要有一個強勢的人出現，大家會開始順著他的方向，我覺得很怪。（基層-3）

在這種文化脈絡下，容易發展出由管理階層領導的改革，而基層員警也大多期待有英明的領導者出現發起改革；然而當基層員警對於制度有意見，便很容易被集體力量所壓制下來。

之前也有人報過 10 個小時，只是報 10 個小時，有些老學長會…我是覺得也是因為團體同儕壓力的問題，有些老學長會說「班這麼爽，還報 10 個小時」。所以之前有人報 10 個小時，後來又回復到 12 小時。（基層-5）

集體壓力吧，每個人都勾 10 個小時，怎麼會敢勾 8 個小時？（基層-17）

老學長會叫我不去做救濟的動作，理由也是一樣，這樣救濟也是找自己麻煩、分局的印象會不好啊。（基層-17）

如果他很堅持（上 8 小時）的話就拉出來啊，反正到時候團隊的力量會去幹譙他。因為你這樣大家沒辦法好好休息啊？他會妥協，一定會有同事跟他溝通，如果不選沒得選啊，不然你提出更好的方法來啊？你不用加班，變成大家幫你加班欸？（主管-2）

我覺得就本身階級觀念還是很重，那種長幼、先來後到，而且我覺得在階級上面會有壓力，比如說你要講一些事情啊，覺得為什麼不能講之類的。這個職場還是偏官僚一點，就是反正他講的大家都會配合，他們也不會拒絕，變成是我們有些人要吞下這些東西。（基層-6）

除此之外，多數人也提及警察的保守文化，或能從警察必須面對各種高爭議的社會衝突而推導出來；加上警察的高度服從性，使其習慣依循舊習而來，而不會去思考行為或規範的意涵，在訪談過程中，便有勤務編排人員或業務人員反應此種現象。

因為我們排也是照，接排班是照之前排班的方式，規定是怎樣怎樣，直接傳下來，沒有什麼相關的…只有規則這樣。（排班-2）

（問：你們值班要掛名牌？）就規定要掛啊。（問：有必要嗎？）我也覺得沒必要。（問：都沒有人覺得可以不要掛嗎？）會覺得不要掛，可是警察就是人家叫你做，你做就對了，這種東西就叫奴性。不然我現在馬上可以問，欸○○，你覺得值班掛那個牌子有用嗎？（○○：沒用啊，到底有什麼用啊？）沒有人覺得那東西好用啊。（○○：我不知道用意在哪裡啊，可是我從警以來就有這個牌子，而且這還是備用的哦？因為本來的不知道跑去哪裡了，這是我從抽屜挖出來自己做的）這就是警察的奴性，這個是無解的，這種算奴性嗎？還是順其自然？就是上面叫你幹嘛就幹嘛。（基層-13）

此種服從性與保守文化，也導致體制內改革的困難，縱使有心想要推行新制度，很容易被「與慣例不符」、「與上面意見不一致」所抑制，接著便被階級壓力與集體壓力所打壓。

主管-5：叫你做什麼就做什麼，可是久了墨守成規，你要改革的時候，人家會「這沒做過，這不會啦」，下一個公文承辦人就會跳起來。叫你創新寫一個心得，根本就沒有思考能力。主管-3 有思考能

力，主任也不要讓他思考。

主管-3：對啊，我們主任都叫我去參考別人的，他叫我抄襲。像我現在辦人事，我每次送公文我們主任都說「你這參考哪裡的」，他覺得這樣比較不會出錯。

主管-5：你有心想要改革的時候，有些既得利益者說「不要去找一些事情來做」。

這種情形下，警政改革容易依循舊有慣例，導致警察的內部改革許多是換湯不換藥，或者無法真正對症下藥，與基層員警或社會期待終有差距；然而基層員警又無參與制度決定的機會，便讓這種文化繼續循環。而改革是否能落實，又因為人治大於法治，終究是要看上位者的意志而決定。

機關主官做最後決定啊。假設你是單位主管，我是分局長，「欸，倫宇，你勤務表怎麼怎樣排？你能調度過來嗎？」你據理力爭，據理力爭的結果兩敗俱傷，要嘛你繼續這樣排、要不然我每天盯死你。

（主管-1）

完全沒有意義啊，「署令出不了忠孝」，大家都有這個笑話在。你自己去看，如果我去找警政署裡面的，他們上班的勤務表，有在遵守這套嗎？沒有啊。（問：就連警政署自己的基層外勤都沒有？）

沒有。（基層-7）

業務的部分有些已經取消還繼續、沒有必要的還持續。現在沒有春安只有重要節日嘛？啊重要節日它要做的跟春安一樣。（問：刑案有減少評比？）加重在其他部分，「為民服務」，要怎麼辦？造假亂搞。（基層-18）

我還真不知道改了什麼，完全沒有感覺，到底改革和簡化了什麼？裝備說不用寫里程數，但我們的承辦人還是叫我們寫啊？我拿警政署的規定跟他說不用寫，他說不寫要怎麼知道這班誰開出去、要怎

麼明確劃分責任？所以叫我們寫。就沒有辦法溝通…署令沒有效果。

（基層-16）

他們有意要改革，但主謀可能不是負責的那個單位，有些人會懶得去做相關改革，因為覺得不必要，現在這個制度還可以，他們以前也是這樣子。（排班-1）

「我以前這樣，現在也這樣，有什麼問題？沒吧？」（基層-11）

在訪談過程中，也發現基層員警更加重視「被認同感」與「歸屬感」，也因此其會將傳承習慣視為重要文化，再加上其工作壓力之大，更容易藉由菸、酒等物質排除壓力，諸多受訪者皆表示飲酒文化是警察重要的一環，除了要藉由酒排除壓力外，更是一種融入職場獲得認同的儀式。而警察工作性質也難以向外人訴說壓力，加上其「陽剛職場」的形象不輕易向外示弱，讓員警間產生孤立文化，此種文化能進一步強化集體信仰；但同時也讓其不容易信任他人，更有可能加深警察與社會間的異質感，產生衝突與對立。

警察的孤立文化也影響了警察改革的可能性，其難以與其他社會群體階層產生共鳴，並無法與其有連結，基層員警無法認識自身權益。此種因為勞動產生的異化，不只是在勞動過程，而是整個勞動中，此部分將在下節詳述。

第三節 警察的勞動異化

本研究致力於探討警察勤務的勞動性質，以及對於基層員警的社會影響，而在研究過程中，不但發現勞動異化確實存在於警察職業中，其中尚隱含更深層的矛盾與不和諧，使警員不但與勞動過程疏離，更與社會疏離。

壹、警察的工具化

從本研究中，我們可以發現警察勤務具有高度的勞動控制，如同其他勞工一樣，被管理者限制在固定的場域、流程，無發自由發揮。員警在每日 8-12 小時的上班時間中均需按勤務表操作，環環相扣的接續每班勤務，而勤務內容也是如此。如巡邏勤務規劃高密度的巡簽點與路檢點，且有相當多的規範控制其行為；或如守望會被要求持續站立於某一點，連要離開定點上廁所都必須要報備。大多數的勤務員警被要求從事繁瑣的勞力工作，在其中並無自主性，縱使覺得不合理也無法對勤務有異議。

這裡你就像機器人一樣，該去站就去站，你就像稻草一樣把你插哪裡就插哪裡。（…）我真的覺得我們不應該卡這麼死，它把你的時間就切切切這樣，我覺得不應該這樣，像其他單位，像我同學考去移民署，他們上班就超級自主化，你事情做完就好，說白了就是這樣。（基層-1）

勤務規則有幾條卡的很死，就是一定要 8 個小時、攻勢勤務要多少，就算你因為辦案件超時，也卡在這個東西。（基層-18）

但從基層警察的工作內容來看，其需面對各種社會問題，尤其在近年社會國原則下政府功能不斷被擴張，警察的業務也越來越多，又缺乏先進的裝備與技術，諸多規範也年久未修，一味要求警察必須在嚴格的管理控制下運作，實際讓員警在現場動輒得咎。長久以來嚴格控制的職場文化，也讓員警難以應對突發狀況，增加其執勤風險；員警無法有效處理現場問題，又面臨人身安全與違法違紀的風險，對工作充滿無力感，將加深員警的勞動異化。

現在變成說要遵守規定當機器人，這似乎是矛盾的。遵守規定是有必要，可是你過度嚴謹不適合，你假如 1 是 1、2 是 2，突然出現 1.5 的狀況，是不是要當機？你太過嚴謹一條一條，什麼狀況你要怎麼做；而不是你不要超過底線可以靈活處理，更適合現在這個情形。（基層-18）

除了時間與空間的控制外，另外有精神上的控制。有關於警察的情緒勞動，除於第二章所回顧的國外文獻外，國內亦有諸多研究，如洪琬茹（2016）以太陽花學運時期的警察勞動狀況為樣本，指出員警在群眾運動中的情緒勞動有助於達成任務、避免衝突擴大，但對於個人生、心理卻有負面影響；或是分析員警因情緒勞動與工作滿意度之關聯性（楊惠真，2008）。相關研究著重於因工作所產生的情緒與壓力對員警的影響，已有相當充分之探討，但較少以社會控制之面向論述。

警察的情緒勞動，自警察學校的養成教育即已開始進行情緒操演，透過嚴格的軍事化管理消除自主意志，無論是言論、行為、儀態均有所規範，要求學生表現出特定的反應與情緒。例如在操練時，要求受體罰的學生「表達感謝」、「樂於接受」；或是在答覆長官詢問時只能說「是」或「不是」；遇到長官、學長一定要行舉手禮大聲問好。在學校時學生的肢體、表情、聲音受到監控，並培養標準化與一致化的特徵，也藉由獎勵與懲罰使其形成自我控制。

而在職場中，員警被要求要因應各別情形表現出某種態度，並且要壓抑自我情緒，員警也會將此視為專業的象徵，並且努力成為這樣的警察。在「警察人員儀容禮節及環境內務重點要求事項」、「改善員警執勤態度實施要點」等規範均有明定員警應有之執勤儀態，亦要求員警應有之情緒。基於上述的規範，也因為工作內容使然，員警平時會武裝自己的情緒，嚴肅、冷漠、剛強；但在諸如勤區查察、值班受理案件、守望崗時，上級又要求員警態度要親民，也因此面對所謂的「麻煩」時，員警仍必須要表現親切、熱情的樣板情緒，以達成上級對於情緒勞動的要求。

警察的情緒勞動部分有助於員警執行勤務，特別是在取締、干涉人民時，可以避免與民眾發生衝突，同時也能貫徹上級命令以確保執行成果；在處理民眾所報案件時，也能夠保持冷靜不被其情緒影響。但警察終究還是人，依然有其個人的情緒，若沒有適當的事前訓練，也沒有事後的措施協助其排除壓力，終究還是會有情緒失調或情緒耗竭的可能。特別警察工作必須面對各種狀況，其扮演取締干涉的角色亦容易「被當作壞人」，又有生命危險，若沒有對於自己的工作內容產生成就感，將會陷入此種負

面情感的漩渦中。

我是很專業的警察，不會有情緒。可是你還是會、很容易會，做起來你會覺得不爽啊？像我之前都有想過如果是去開那種咖啡廳什麼鬼，每天聽人家聊天，你會覺得好像很開心。可是做我們這個，基本上，會來找你的基本上都不是什麼好事情，不會是好事，他一定是出 trouble 才會來找警察，不是有 trouble 來找警察就是來找碴的，我們這個行業就是每天都是負能量。（基層-1）

在此種勞動控制中，員警對於某些勤務抱持怨言或不解，亦難以從工作中獲得成就感，但因缺乏有效的溝通管道與反饋機制，只能繼續執行這些自己難以認同的工作，加上諸多例行性勤務本身僅是重複單調的巡邏、站立，員警無法在其中發揮自己的意志，卻有必須表現長官要求的情緒與儀態，而工作內容又需要迎合各種政治壓力或請託，久而久之就是如同機械化的運作，而員警亦從中認知自己為「國家機器」。

我沒想那麼多耶。不過你說作為一個人哦，我覺得我們也不是人啊，我們也沒辦法做什麼決定啊，就我們其實跟機器差不多啊？你也不太能帶什麼情感。（基層-1）

應該沒辦法。你就會覺得自己是個國家機器，不是人。（基層-16）

透過將警察工具化，使員警具有高度的服從性，管理階層將可順利貫徹政治意志，也讓「國家機器」的形象更為具體，使警察的政治性更為強烈，其社會角色代表政府的色彩也更為鮮明，讓警察難以與社會調和，而警察也會因為因為這樣的認知與社會產生距離。當「警察工具化」的成為既定事實後，接著就是「警察非人化」的開始。

貳、警察的非人化

透過教育訓練與文化薰陶，員警對於自身的勞動狀況產生志願性順服。但僅僅是「接受現實」尚不足以使警察建立高度服從性，仍須使其對自身定位產生認同感，進而夠積極地扮演工具的角色。「非人化」即是一個重要的過程與徵兆，其具有兩種意

涵：使警察脫離「職業」的外觀，變成一種「志業」；以及讓員警接受自己不適用一般法律原則的情境。

在進入警察學校時會實施三週的預備教育，同樣具有「選別」的意涵，使學員認同「這是自己的選擇，我必須接受」、「我通過了預備教育，我是能夠適應的」。藉由這個儀式，學員認知自己成為了警界中的一員，產生依附感與榮譽感，認為自己與警察密不可分。而在警察養成教育中也會不斷強調榮譽感與責任感，並且用團體生活形式剝除個人的意義，在否定自我的同時也產生新的自我，並對警察工作有了使命感與歸屬感，讓學員產生志願順服的意志。

應該比較有使命感吧，穿上制服不要做一些丟臉的事，因為你就代表全部警察，這是我，我不知道其他人有沒有特別這樣想，（問：穿制服時會特別約束自己？）會啊，我不可能在穿制服邊騎車邊抽菸，跟民眾講話不會有太多個人。（問：你會想要表現警察良好的形象？）不要說很好，不要太丟臉就好，不用到非常好。（問：你是因為為了警察的職業還是團體？）這個團體，沒穿制服人家就覺得你是警察，他講是講全部警察，而不是講你個人。（問：當有人說到警察會覺得在指你？）對啊，應該說我的工作啦，我很想他講的內容是不是跟我有關係，有人會跟我講警察都怎樣怎樣，如果我沒有這樣的話……（問：你會覺得被批評？）看他講的內容吧，如果講到全部警察應該是會，光講警察這兩個字那我當然會覺得……我有被批評到，有人時常說「你們警察吃案什麼的」。（排班-3）

35、36 期出現一個問題、慢慢浮出檯面的事：不夠認同，它只是把這個當成一個過渡、或者是一個工作，沒有辦法了解說這個是一個…執法，他只是認為這是一個規定，規定跟執法應該是不一樣的東西。因為執法是法律，法律影響到個人的權利。而且他們對職業的尊重度不夠，他這身制服穿上去不會去尊重制服，最基本的不要

說在這個工作，一般的工作來講不會去尊重，有點像我今天只是單純來上班賺這份薪水、下班我就走，所有事情跟我無關。（基層-18）

藉由榮譽感與責任感，強化員警對於警察團體的認同與忠誠，漫長的養成教育也使員警個人將警察文化刻入個人價值觀中，其也必須如此才能適應警察職場。在這樣的氛圍中，「服勞務」成為一種義務、甚至是一種榮譽，管理階層也會加強這樣的印象：「唯有被選上的精英才能執行任務」、「能從事這些勞動很光榮」，在這裡警察勤務被去除了勞動的外觀，變成身為警察（我）必須去履行的義務，警察工作也在此神聖化：警察不同於一般職業，是一個自我選擇、也是被選上的志業。強調團結的封閉文化，也讓這樣的觀念更為加強：若有人選擇放棄，是他沒有能力，他便不屬於這裡，「跟我們不一樣」，並藉由貶抑不屬於這個群體者來強化群體價值的正確性。

…我覺得會有，就是覺得這個工作應該是比較特殊吧。（問：比較神聖？）有時候會有這種感覺；有時候又覺得，幹，我們基層好像很悲哀一樣，什麼事情都要做，做牛做馬這樣，很矛盾。（基層-5）

我覺得警校的教育就是把警察教育成，你就是要對國家、對人民負責，你的工作是很神聖的，不可以隨意地去放棄，就說要罷工、放棄這樣。（問：包括自己辭職嗎？）對啊…同事對辭職的人其實也都不太友善，說他抗壓性太低，做不了警察。（基層-16）

而從警察養成教育開始，管理階層便會藉由獎勵讓基層互相競爭，並對最能順應於制度者予以肯定、不適者予以批判，警察的「重獎重懲」文化也能使雙方的差距更為明顯，並使順應者成為基層的模範，也能讓基層員警對於「服從」一事產生正面價值觀：聽從命令行事是相當合理、且會被獎勵的。

透過獎勵機制，「趕工遊戲」的現象也存在於警察職場中，例如警察文化中的績效主義，縱然有許多基層員警、甚至管理階層對其感到不滿，然而藉由績效評比制定

的規則，以及其所能獲得的獎勵，使員警互相競爭並接受管理。Burawoy 所觀察到工人間的默契在警界亦存在，員警會盡可能滿足上級的需要，以得到長官的重視，並從中獲得成就感。多數受訪者也提到偵辦案件是其成就感的主要來源，而員警也能說服自己上級的要求是有意義的，並甘願接受管理階層的指示。

大隊都是講說用鼓勵的方式，可是…變成說是同儕之間在績效評比，就是「那網又抓了幾件了啊」，變成說會想要比他們還高。（基層-5）

之前在北部會想要拚回來，所以自己會比較積極。我回來後出去抓就抓，不會強求，你也知道以前多少嘛會強求。（基層-13）

之前有一任分局長，特別交代只要查到案件就給你獎狀，馬上到派出所頒獎。你會有一種感覺他特別重視，你會覺得說「他幹嘛查到案件就跑來」，他可能是要展現他比較重視我們。（基層-4）

我覺得這不算奴性，我會想…也許這是想要讓我去突破自己的地方。

（問：那長官有這麼想嗎？）管你去死啊（大笑），可是我自己會去這樣想。如果我想出辦法來了，我會覺得很好玩。（主管-2）

也因為警察無論從制度、文化都是如此被強調「特別」的群體，形成一個有獨自法則、習慣與價值觀的社會，警察的異化不只出現在勞動方面，也反映在其與社會的連結。主要原因在其日常生活與工作密不可分，幾乎沒有辦法脫離工作場域，就算在個人休閒時亦會受到工作規範所拘束，例如不得出入不當場所、不可與人不正當交往，警察職場建立了一個勞動者完全以工作為中心的生活型態，其日常生活皆必須考量是否會與工作規範有衝突，並且必須為工作犧牲奉獻的價值觀。

以前就很有，以前基本上就是生命都是在上班啊，幹什麼事情都是，基本上除了請假放假，類似出國以外，很常都是會回來上班。（基層-1）

我們自己放假在自己板上講幹話被人檢舉還要被處分，誰受的了？

之前也是有官說「你自己的FB上面就不要亂PO一些有的沒的，不然到時候怎樣怎樣」…○○○○（辭話），我放假我FB我自己的板是不能表達自己的意見哦？（基層-3）

警察工作的作息使其難以與外人進行社交活動，也難以參與社會活動，縱使員警有心想要與非警察人員交流，在工作過於疲累、時間難以配合、擔心可能會遭遇有心人士利用、也無法向外人透露太多工作內容等情況下，導致員警的私人生活越來越封閉，並發現自己與非警察的社會距離越來越遠。

這樣子上久了，朋友都是警察的那種感覺，（問：有想過要擴展社交圈？）有啊，我原本想要報球隊，就因為這樣輪班我沒辦法。（基層-2）

我會覺得這個勤務會讓我不太想要、拒絕去做一些社交行為，我覺得上班很累，下班時間又很少需要睡覺，我跟人的互動就變少。當然我說的社交行為不是說那種出去喝酒隨便走，純粹想要跟朋友連絡，像我還蠻喜歡過年過節打給師長或朋友，像看看大家最近好不好或在忙什麼。但是這兩三年開始，我發現我對這塊是越來越不想去做，就覺得我下班就覺得很累。（基層-7）

像我爸媽都會覺得怕吵到我睡覺，會要我主動打回去。就覺得這工作它已經確實影響到我的生活。跟女朋友的話，你會覺得很不想去做社交行為，我下班放假時我就會想癱在那邊，就不想出去亂走。但其實這是很矛盾的，我放假兩天又想出去走一走，但我又會覺得好累，我還是在家休息好了，這矛盾一次兩次就會覺得，很厭世的感觉：「哦，天啊，我放假沒有出去，然後過兩天我又要上班了。」（基層-7）

以前工時太長會覺得，沒有健康、沒有自我。你工時太長，有12個小時在上面，往返時間算半小時，你剩11小時再扣掉睡覺。時間

又不正常，你是要跟其他人怎麼社交？我每次看學校有開什麼課程的時候，你就會想不然來試試，可是看一看時間，大部分正常來講我只能上一兩堂就沒了，這樣我要怎麼去？（基層-9）

我曾經有想要學日文，然後去外面補習班問哪裡可以接受我這樣輪班制度、不固定的作息時間、不固定的輪休，沒有一個補習班能配合我這樣的狀況。（基層-11）

譬如說作息不正常，很難配合朋友出遊的時間；再來就是談話聊天的部分，警察工作幾乎一整天都被工作占滿，所以那個腦袋裡其實都是工作的東西，如果沒有特意去看書或者是吸收些新知識的話，就會跟非警職的朋友話題越來越少。（基層-16）

除了職場生活外，警察的工作內容亦是造成其與社會疏離的原因之一。蓋因警察工作主要在取締、干涉，對於民眾時常會抱持懷疑的態度；加上職業的高風險使其經常採取防衛姿態，對於外人充滿不信任感；以及其經常接觸民眾的負面情緒，甚至會處理到反社會倫常之案件，讓其對於人性的信心受到衝擊。也因此警察文化會有多疑、憤世嫉俗的特徵，對其與外界交流造成障礙。

會比較負面一點。我還好，你自己觀察一些老學長，人會變得很○
○（髒話），我很難形容。例如說很多學長看事情會變得很陰謀論，看事情都是從很壞的角度看，就是悲觀，也可以說是小心。很多老學長看到某些人，就會覺得說這個人一定怎樣怎樣。（基層-1）

以前的朋友，現在變成很難有機會聚在一起。而且就算有機會聚在一起，大家聊天在講的東西，你會覺得有距離感。他們就是民間企業工作，他們接收是同一個文化，我覺得在工作文化是有隔閡的。我這麼說好了，上班的時候看到一堆亂七八糟的事情，其實我下班根本不想這社會有任何連結，我不想跟這個世界上的其他人類有太多關係，對人性的失望。（基層-3）

人際關係就變得比較封閉，這個圈子很小，外面的人要跟你交朋友，他的目的哩？不可能無緣無故吧？會顧慮你的職業，很少，大部分都是透過你或利用你的身分；再來你跟這個人交朋友，督察組哩？你交的這個人你認為他不會害你，可是督察組因為他的身分，把你列為風紀，而且認定也是他們認定啊？把你列為風紀列管，就算你到卡拉 OK 唱歌跟老闆熟，督察組、督察室會認為你跟八大行業走很近。（基層-18）

極度強調集體主義、去除個人標籤、扮演上級所要求的角色，也讓員警逐漸被剝除人的面貌，到達非人化的終點。員警無法被辨識為人，也不認為人的基本權利得以適用於自己身上，或輕易接受各種不合理的規範：雖然對「人民」是不合理的，但對「警察」是合理的。也因此警察體系，人權的意識極為淡薄，它不會被視為一種與生俱來的基本權利，僅是一種由國家透過法律賦予的權利，員警也不會去主張自己的權利，甚或不知道自己應該有什麼權利。

這種非人化使警察形成以集體為中心的思想與行動模式，並且能夠隱藏在「警察」的身分下進行執法，也很容易把自己所接收到的價值觀念套用於社會，進而影響自己的執勤態度與結果。也正如 Zimbardo（陳雅馨、孫佩玟 譯，2008）提出的「路西法效應」（The Lucifer Effect），盲目的服從權威與紀律，藉由去識別化使執法中的個人意識降到最低，並以彼此共同服勤的認同感進行自我防衛，使其能夠貫徹命令，進而將非人化的行為視為正常，並將此種「正常」作為執法標準，導致警察的執法暴力與集體掩飾。警察不懂得自行思考與判斷，重視命令甚於法制，也沒有人權的中心思想支撐，在極端情形下將可能使警察成為失控的國家機器。

回歸到警察勞動，警察的非人化直接使員警隔絕於一般社會通念與規則外，也導致警察勤務的非勞動化，在警察體系中要爭取勞動權益、甚至要促成勞工運動都極為困難。

參、警察勤務的非勞動化

當警察不被認為是一種職業，而是一種身分，也不被歸類在社會上的任一群體時，它的諸多行為也因此被異化，由自己所定義，並不受其他法則所拘束：當「勞動」變成了「勤務」，警察便可無限制的延長工時、由長官（雇主）任意指揮、也不受其他力量監督與控制、無法獲得補償或救濟，只要稱之為「勤務」，一切勞動權利便不存在於其中，而員警也會自我馴化，「因為是勤務所以沒辦法」，甘願接受所有的不合理。

透過這樣的非勞動化，原本應有的勞資關係被淡化，警察難以形成勞動者意識，也難以將勞動權利代入自身。此外因為警察代表政府行使公權力，也讓傳統的「勞工—雇主—政府」三方關係產生混淆，員警無法分清政府與雇主、政府與自身的差異。對於自己是否為「勞工」，基層員警產生了分歧，有人認為自己同樣為勞工；有人認為自己有勞工的性質但不是勞工；有人認為自己不屬於勞動階級，而是另外一種獨立的存在。雖然隨著時代的發展，認為自己是勞工者有增加的趨勢，然而受限於傳統特別權力關係，仍會認為勞動權利與自身權利有別。

我覺得都是勞方，警察是勞工，我覺得最主要差別在於說，我們會覺得我們是在幫政府做事，我們是站在政府這一邊，不管是我們自己同事還是一般民眾，概念當中都會覺得警察偏向政府，我們是政府權力的延伸，想法會是「我們是在工作，但我們是國家的一員，我們是在幫國家做事情」。本質是一樣，但這種概念會讓人有點迷惑。這東西覆蓋一層國家公權力，會讓它看起來變得有點奇怪，雖然說它本質上是一樣，但大家會下意識覺得「就是不一樣」，但哪裡不一樣大家也不知道。（基層-3）

有些會覺得自己是公務員，有些從我這邊學東西學比較多的會覺得自己是勞工。（問：公務員有比較特別？）我不曉得特別在哪裡，但有些人會覺得「我是公務員」，我不太確定那是什麼狀況。（基

層-3)

有點勞工的性質，可是我又不覺得自己是勞工，比較像是公務員。也不算特權階級，比較有基本保障的階級，可是有時候做的事情又覺得很像勞工。……我自己會覺得說，我們是有考過國家考試認證的公務員，我們是有經過國家認證，可是我並不會覺得說我們感覺有什麼特權之類。就是覺得這個工作應該是比較特殊吧。(基層-

5)

我覺得「特殊」兩個字…因為我是這個職業，所以我會覺得這個職業有很多地方，是它不能被跟其他職業擺在一起審視的，而是要單獨出來審視，包括危勞程度、安全性、需要的裝備什麼的。我是希望它被特殊，但它這個特殊兩個字，有點…我不知道怎麼去形容…(基層-7)

我覺得不算啦，不算定義在勞工。(問：所以它不會適用在一般勞動關係)對，不算。(問：但你覺得警察不算勞工，但又需要工會?)對啦對啦…應該是……勞工…我們像勞工嗎?(問：你會覺得跟一般勞工有差別?)對，有差別。(問：所以你會覺得像工會的勞資對抗關係適用在警察身上?)嗯……這樣講也對哦……還是有點像勞工。可是就像我講的…欸對啦…這樣應該是對抗沒有錯，不合法要爭取，不然算勞工好啦。(基層-8)

我覺得不是勞工，警察也算公務人員，政府很多東西必須、我覺得警察就是公共財，它不能以賺錢不賺錢去看，就算虧錢國家還是要編預算經營警察，警察沒辦法以經濟的立場去看，所以沒有什麼勞資問題，沒辦法以勞方資方去說我要去爭取什麼之類，因為警察就是屬於公共財。(基層-11)

我也不知道怎麼講，反正就是不一樣，我只能說它不是勞工。勞工

沒有執法權啊，勞工可以取締糾正別人嗎？（問：保全？職業運動裁判？）也對…我覺得不是，可是我不知道差別在哪裡，可能我以前讀的東西就是軍公教、勞工這、漁農民這樣，反正就是讀書學到的東西，你說實際上差在哪裡我也不知道（笑）。（基層-13）

我的性質跟勞工沒有差，但是因為我的身分，所以我才會說是特別身分的勞工，如果我拿掉警察這個身分，啊我不就是一般的行政人員而已嗎？我覺得是因為加了這個身分後，才變的比較不一樣。（問：所以一般公務員跟勞工一樣？）我覺得是。我如果不做取締、刑事案件這些事的話。（問：可是其他公務人員也有警察權，所以有警察權的公務人員不是勞工？）對啊，有特別權力啊。（基層-14）

公務人員從勞工體系剝離出來，你要算是嘛也很像，要說不是嘛…就處在一個模糊地帶。只是說它的雇主是政府，政府有絕對的解釋權。（基層-18）

我國警政透過長久以來的絕對服從文化、警察工作的去勞動化、警察職業的神聖化，層層將警察自勞動者身分剝離。警察雖然覺得自己可能同樣為勞工，但只要上級沒有允許，它依然沒有任何勞動權利、沒有協商與爭議的可能，在特別權力（法律）關係，雇主的身分也被淡化，基層員警接受了有個絕對權力的管理階層，對其有服從的義務，但不認為有權利關係。

我覺得工作內容蠻像勞工，我覺得我自己是勞工，我們雖然是勞工，可是卻沒辦法自救（問：對於勞動權利有理解嗎？）我可能覺得我沒有理解，會想要知道自己可以主張的權利到哪邊，會想去了解。

（問：那有去了解過嗎？）沒有，不知道為什麼，自從開始上班之後，你就會發現說「算了，這些東西全部消失」…因為我太…逆來順受了吧？雖然曾經會想去知道說我到底是不是可以主張 say no 之類的，可是有時候會覺得說算了，過了就算了，然後就這樣一直

無限循環。(基層-10)

也因此警察的勞資關係呈現了一種怪異的狀態：基層員警覺得自己在從事勞動，但不認為自己是勞工；管理階層在實施管理考核，但不會認為自己是雇主代理人。是以各種勞動權利變成了傳統特別權力關係下，由上級所賜予的恩惠，勞資合作與勞資對抗等互動模式在此種關係下難以存在。

就想要穩定過生活就好，不想要再節外生枝，對他們來說去爭取權

利就是節外生枝。(基層-16)

應該這樣講，我一直不覺得警察有「資」這個問題，因為所有的長官都只有1、2年，他們跟傳統我認為的資方，代表整個長期的利益去衝突。我覺得在我們的環境不存在這樣的問題，我覺得他們都像行政怠惰。(…)我們沒有勞資對抗，現在是怕沒有資方，因為所有權分散了。(問：但是勞方能夠要求資方改善)現在的資方也自認是勞方，他認為他也沒有資源，他資源要跟國家要，變成經營權的分散問題。(排班-3)

本研究也探討警察就業原因，發現本研究受訪的21名基層員警，絕大多數都是因為現實因素選擇警察職業，例如需要穩定的工作、家人擔任警職或被家人要求、家中急需要錢…等，僅2人表達進入職場前有對於警察工作的憧憬。絕大多數的受訪者在報考相關警察考試前對警察工作了解不深，也並未抱持公共服務動機，顯示選擇警察職業對受訪者是為了滿足個人生活需要，一樣是以勞動換取報酬，與一般勞動者並無區別，甚或其中也有受訪者有其它工作經驗；但當其進入警察職場後，卻仍然會認為自己的身分與一般勞動者有別。

在現實因素的考量下，員警對警察組織產生依存感，認為必須從事警察工作才有辦法維持生活所需，也因此不會選擇抗拒資方管理措施或提出要求，進而忽略自身的勞動困境。許多受訪者皆有表達曾因為工作壓力想過離開警察職場，但都是考量現實因素後選擇留下，而專科班(正期組)的警員大多是高中畢業後即進入警察職場，對

非警察社會了解不深，加深其對警察文化的附著，更難以擺脫勞動困境。

有幾次遇到那種真的灰心到不行的狀態。例如你做什麼事情，發現其實好像主管感覺沒有很挺你…但那時候是已經到了臨界點，覺得這樣整天不知道在幹嘛，好像一點意義都沒有，而且就算真的依法規做事情，幹，又不會有人挺。但我們大部分，像我這種正期生，除了當警察我什麼都不會。我覺得目前狀態變成我沒辦法離開這份工作，我沒有技能、沒有學歷，我在社會上沒有競爭力。像一般企業，也許他大學還有個基本學歷在，他對某些產業有了解，他可以很快去上手，我只會當警察。（基層-3）

現實面，可是理想已經慢慢沒有了。就單純累了不想做，很多東西都跟你所想的不一樣。後來發現其實你上班的情況就是，同事之間相處愉快就好了，剩下的就是炮口一致向上或向外，我現在的情況就是上班就上班，跟我平常上班的同事搞好關係就好，有事情一起處理、遇到有趣的事情一起，這是上班唯一能找到快樂的地方。（排班-2）

警察的去勞動化，另一種效果在於將警察自勞動階級剝離，它將無法與其它勞動者團體產生連結。基層員警的基本權利長期受到限制，對於事物的認知與價值觀均來自於單一的警察體系，也因為其養成、職場環境難以接觸外界資訊，長期與其它勞動階級產生疏離，多數員警不知悉勞動權利，也不會認為勞動權利、勞工運動與自身有所相關，縱使是認知自己為勞工的受訪者亦同。

…其實我覺得不會有關係耶。我不知道為什麼，很難解釋，雖然說本質上是一樣的東西，但是我覺得又好像不太對（笑），就覺得好像不太對，但是又說不出來哪裡不太對，就是跟一般勞工還是會有隔閡的感覺…就有點像小時候爸爸媽媽都不了解我的感覺，我覺得我們彼此不了解，我們會覺得「你們幹嘛這樣製造我們工作量」，

他們會覺得「你們幹嘛阻擋我們」，在一些情況下警察跟勞工變成是對立的，但那明明就不是警察跟他們的事情，是他們跟政府的事，但是警察代表政府，又變成警察跟他們之間…幹他媽，這比八點檔還混亂的關係。（基層-3）

我覺得有一些是長久以來就是那種，反正自己好就好了；有一種是你根本沒有接觸外面世界長什麼樣子，你怎麼會知道你的權利在哪裡？而且我會覺得很大多數人會覺得「薪水穩定啊」，或說「比外面別人好啊」，就是你該死、就是你應該做的事情，我覺得很不合理。（基層-6）

我覺得我們自己要有另外的權利，每個東西適用的不一樣，不能一體適用。（問：所以最近討論要比照勞基法待遇是不合理的？）我覺得不能比照勞基法，我們要有另外的東西，因為你實際工作就是不一樣。（問：所以警察不需要勞動保護？）需要，可是他不能直接把勞工權利直接複製。（基層-13）

我沒有特別想過，有聽過沒有去看，勞動法我沒有研究，應該說沒有想過。（排班-3）

勞工運動對於警察而言，是另一種「警察勤務」，當有勞工發起爭議時，員警即需扮演控制爭議的角色，時常必須出動大量警力，甚至會因此停休或延長工時，基層員警對這種活動容易產生「找麻煩」負面觀感。也因此基層員警對於參與勞工運動會有種矛盾，等同站在「自己人」的對立面，將破壞警察的「團結」。

我想法是覺得我去會造成其他同事的困擾，我們一有陳抗活動就要出動了，我不想造成別人的困擾；可是如果是我們警察自己內部的，如果我有時間的話當然是OK。外面的抗爭如果合理，我會覺得「OK，我支持你」，可是會想到如果我參加會造成當地學長的困擾，我會覺得說就心裡支持就好。（基層-2）

就看到電視上有人在抗議你會覺得煩，就因為可能我們又要去站還是怎樣，（問：會覺得反感？）對啊，你不會管他是什麼內容，你就覺得「幹，不要我去站就好，不要叫我排人去站就好。」（排班-1）

他們在抗議我站在這邊，就沒有想過我要站進去那裡啊。（問：所以警察跟參加運動是有衝突的嗎？）沒有想過有衝突，只是他們在爭取，我的工作就是這樣，我會覺得這兩個東西…我在工作的時候跟這個東西好像不相容，我不可能在那個時候跨過去：「欸我覺得你們的抗議很好。」，好像跟我的工作、出來的目的是相衝突。（排班-3）

此外，勞工運動所蘊含的「對抗」、「獨立」，與警察文化是一種相斥的要素，多數員警對於是否要使用勞資對抗手段爭取權利抱持遲疑、甚至是反對。加上長久以來站在抗爭者的對面，以及警察文化中強調「安定社會」的職業價值，多數受訪者並不會採用爭議行為爭取權利或救濟，仍希望能建立平和的勞資關係，其中部分受訪者認為警察扮演的社會角色不應該發起罷工。

……我覺得不會，我不會到罷工。其實你硬要講，我比較偏向不會罷工，因為你平常該做的事還是要做，我只是針對他提出的某項議題或政策我不合意，我可以選擇消極不配合。（排班-2）

我覺得警察不適合，其實我覺得罷工什麼東西都不適合，罷工是一個動亂，這種東西很難去評論，今天上面的人先不合理的要求你所以你罷工，我覺得OK；可是有的罷工變成說我東西吵不到，我就要罷工。我個人覺得你這個工作如果任意罷工，今天一個地方沒有警察很恐怖。可是你到底要怎麼拿到合理，何謂合理？警政署覺得不合理，你就要罷工，可是你的罷工跟勞工的罷工…當然都會影響到，可是我會覺得警察的罷工就是…可以的話盡量不要隨便罷工。我的

想法是成立工會是必要的，可是如果成立工會就是要吵東西，不給我就要罷工，我覺得這樣不好，…可是我也找不到像你講的更好的方法，就是不罷工可是又可以讓你妥協。我希望可以成立一個東西拉到對等地位，就是我講話你願意聽。（基層-13）

要有工會我同意，但罷工的部分可能要討論一下。（問：所以禁止罷工是合理的？）我覺得是合理的，你可以要求一些合理跟合目的的是，但罷工權可能要限縮；如果依民族性的話我覺得要直接禁止，因為限縮一定很多毛。（問：那會覺得警察在法律上不適用勞動關係？）同意。（問：所以不會覺得警察也是勞工，能行使爭議權也是合理的？）對，這個我是不太同意。因為身分跟權力，不能為所欲為吧，不然你勞工罷個工，講難聽一點，如果今天警察罷工，你的家人因而怎麼樣，那要算誰的？我情感上一定會怪，那不如不要。（基層-14）

我有很多同事就覺得警察罷工社會秩序會紛亂，（問：所以你同事反對罷工？）對對對，他們就會說「不行啊，警察怎麼可以罷工？罷工社會秩序就亂了。」（基層-16）

我覺得還是不要罷工。因為我覺得公務員還是有一定的責任，如果你跟勞工，那我們乾脆勞保好了。（主管-4）

我反對罷工，但是我贊成怠工，我們會到現場，但我們視案件的嚴重程度到勤。如果說我們的社會無法接受罷工…因為如果警察罷工，應該很好玩。假設說一個派出所裡面有 10 個警察罷工那是可以接受，但沒有辦法接受全部的警察一起。（基層-17）

但對於是否需要工會，絕大多數受訪者都認為警察必須要有工會。儘管其意識不支持勞資對抗，也並不會想要連結其它勞動者團體，甚至不認為自己是勞工，但依然認為工會有助於保障權利，並改善其勞動困境。多數員警想像的警察工會是一個基層

員警團結的組織，能夠與管理階層進行對話，並且能參與管理措施，在實體上保障基層員警權益；至於工會是否要積極的形成勞動條件、甚至為此發動爭議，當前基層員警並無此意識。

應該說我也不知道工會是拚什麼，但我覺得需要有人可以為我們…

(基層-2)

警察畢竟大部分是屬於勞資對立的中間那一層，但是我覺得有時候是需要的。(基層-7)

我一直是覺得說需要一個公正第三方來平衡、或是反映，但我們本身有選擇權說不接受還是怎樣，我還是覺得要有工會。(排班-2)

工會這種東西有時候比較有發聲管道，現在有點像是單兵作戰，你在這邊吃虧，你就是自己想辦法跟你的單位打，你要想辦法吵一個話題讓大家注意到這件事情。工會的感覺就是它會主動去關心所有事情，我們有什麼問題可以先跟工會，工會有權利去跟有管理權的人做個統一的發聲，我覺得比較有力道。(基層-13)

然而本研究也發現，若向訪談者解釋集體勞動權的意涵後，訪談者會傾向認同自己為勞工、並且支持有限度的行使爭議權。絕大多數受訪者雖然傾向不要發起爭議，但也認知到現實幾乎沒有勞資共決的可能。

不要對抗比較好，還是可以溝通協調比較好，(問：可是工會本身就是一種對抗？)如果說真的得要這樣那就是必要啊。(基層-1)

我懂你的意思了，那我可以改變想法(笑)。我覺得要限縮，就是跟你講的比利時一樣，要有一定的限縮，不能完全說罷就罷。…對啦，不能罷工好像就沒有一個武器了，幹。所以你有必要跟大家解釋，不然大家不懂啊，而且我自認法律素質在同行算很高了。像很多老學長，大男人又絕對權力那種感覺，我就覺得靠北你是在當警察，是在當捕快哦？他們不懂啊，所以我們氛圍就是加班沒有關係

啊，像我的小隊長，我跟他說我今天多上 4 小時，這 4 小時至少給我報嘉獎吧？他不要啊。（基層-14）

綜合本研究訪談結果，可以發現認為自己具有勞工身分的基層員警仍佔多數，但多數並無集體勞動意識，對勞動權利所知無幾，也不認為應將勞動法上之權利義務直接套用於警察體系，傾向應有額外的權利保障。顯示當前的警察仍與勞動社會仍有一定疏離，在長久以來的特別權力關係以及警察職業的特殊性下，對於自我權利設下界線。此種意識有助於維持公共服務的安定性，但也正當化基層員警的勞動困境，並加深員警與社會的疏離。





第五章 警察尊嚴勞動的實現

第一節 勤務制度與尊嚴勞動之差距

壹、無力的職場：警察職業倦怠與情緒耗竭

研究發現，警察工作壓力使基層員警陷入高度緊張的狀態，就算在非工作時間亦難以與工作切離。警察工作的壓力來自各方，在職場上其直接承受上級（單位主管、上級機關）給予的命令或要求，或者是對其勤務、業務督導的壓力；亦會面對同事的情緒與工作需求，必須與其相互配合以完成任務；而在執行業務時亦會有其他公務機關的介入，或者是地方人士如村里長、議員、立委，以及在執勤時遭遇的當事人以及其他關係人，許多都相互有利害衝突。員警便是夾在這些衝突與情緒之間，除了自身的工作壓力外，亦會受到諸多不同來源的情緒渲染，縱使為「對警察友善之人士」，例如協勤民力、員警自己的親友，也都會對其產生壓力。

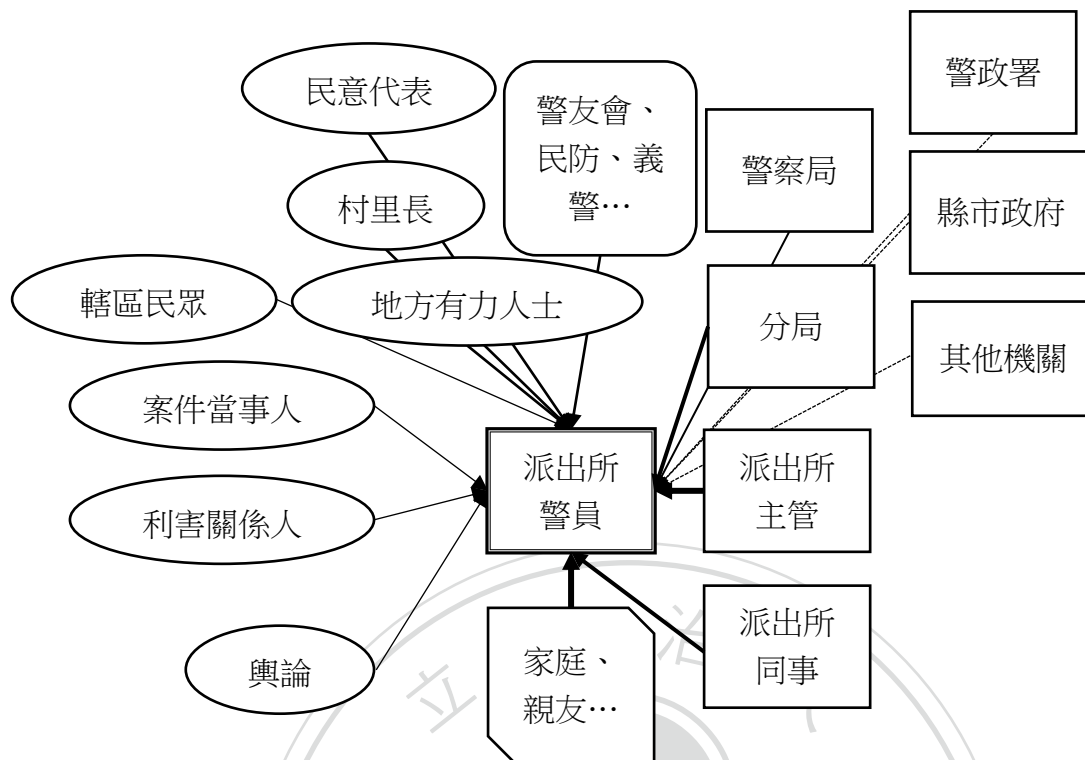


圖 5-1 派出所警員職場壓力關係圖

資料來源：本研究整理

學弟在捅我、同事的不諒解，他們只想到自己，視野就在勤務表那邊；長官他們有時候叫我們做事情，就會要我們馬上拿給他，會一直問你，你就會覺得很煩，就已經跟他講說我一定會做好，還在那邊吵屁；你還要去處理那些地方人士。比如說開單，就會一直靠北我們不要開，啊同事在做該做的事啊，我有什麼立場跟他講？啊長官又有長官的想法。（排班-1）

因為情緒轉移啊，比如說分局長被局長罵，分局長回來就找底下的組長、所長罵，組長所長被罵就會去找自己的承辦，組裡的成員還是所裡的警員罵。就來自於莫名其妙的壓力啊（問：那個壓力是沒有由來的？）沒有啊，像以前就什麼重大刑案要限期破案啊，可是現在是對輿論什麼之類都要有，「你們那邊發生什麼，你們要怎麼

處理之類」，就反而現在都是看著風向在跑，你今天有績效的時候就是「上下一心」破獲這個績效；可是今天只要你有一點什麼事情，就是「個人行為」。（基層-9）

我覺得壓力來源是…長官，因為他們很注重那個輿論的部分，他們就會很 care 叫你上去（社群網站）消毒，動不動要叫你上去消毒。不然其實對我們基層來說，你 po 你的，你 po 正常啊，請大家注意這個賊，我覺得這沒什麼啊？他們就變成說不行啊，你這樣讓大家知道這邊發生刑案卻沒有作為，真的沒有作為嗎？有在做啊！快跟慢而已。（基層-10）

以前在北部的時候，應該是會有那種不能出錯，因為…你也知道要回來就是靠積分，你出錯可能會被記申誡什麼的，所以那時候真的比較戰戰兢兢。就是你出去，講白了查勤你會怕被記，可是現在因為我已經回來了，所以我現在真的被記我也就算了（笑），所以沒有那種不能出小錯的壓力，受理案件、處理事情不能出錯。我們的出錯壓力很大，你平常的工作出錯可能退回來文件補一補就好，我們的出錯不小心會送法院，應該是這種壓力，你不能出錯，我們的出錯可大可小，三不五時就送法院，你看遺失物沒弄好就送法院了。目前應該也是，怕說你工作內容會出到讓你送法院的東西，警察很容易被送法院，所以說現在越來越佛系就是這樣子。（基層-13）

警察工作的高度控制性，也侵入員警的私人領域，甚會造成其與家庭成員的衝突。長工時、輪班與停休問題，對於員警與其家屬的生活造成嚴重困擾（Alexander & Walker, 1996）；而警察的陽剛職場文化以及習慣用威權與武力處理現場，也容易將此種行為模式外溢至私人生活領域，甚至對其親友造成危害（Anderson & Lo, 2011；Goodmark, 2015）。許多受訪者表達工作與家庭間的矛盾與衝突，基於警察的工作性質獨特性難以向外人形容，以及工作內容涉機密或偵查不公開，親友很難理解其壓力

狀況；縱使家庭成員能給予支持，員警仍必須面對自身難以照顧家庭與經營生活的現實，仍會因為愧疚感或遺憾而感受壓力。

這東西已經融合到生命之中了，這是警員哦；如果是官，當幹部的長官，他們對自己的家人、生活，都是這樣。我家都做警察，像我爸就是把我們家當他的分局，我媽可能就副分局長，我可能是督察組長，就是這種概念。（問：管理嗎？）對啊，他們會把工作習慣帶入生活，很可悲。（基層-1）

有學長會很常跟我靠北想跟他老婆離婚，就一直在靠北，就知道說其實他當警察沒辦法照顧到他的家庭。（基層-1）

主要是家庭。常常有些需要幫忙會沒人，常常有些需要幫忙會沒人，或傳統一些祭祖什麼鬼的卡到番，會不能去。（基層-10）

就我個人現在比較大的就是，我可能跟我家人還有女朋友時間上衝突，因為我休假那兩天可能都是在睡覺，我上班的時候他下班、他睡覺的時候我下班、我休息的時候他醒著，所以就我知道的警察，沒有幾個人家庭是幸福的，很多人說警察家裡問題都很多。（…）跟家人相處的時間，從以前到現在我覺得這是個很大的問題。職場影響到我的私人人際關係，上班的時間跟間隔就是一個問題，它會直接影響到我的人際關係。（基層-13）

我差不多睡完起來之後就要做家事、顧小孩，幾乎沒有什麼自己的生活可言，我的放空時間就是下班可以跟人聊聊天、做完家事可以看一看點點書，勉強算是，可是我覺得不能算是經營自己生活，因為太零碎了。已經比之前勤 8 息 8 好多了，至少睡眠時間夠，但是我也必須說，這樣子弄也只是讓睡眠時間夠而已，你說要經營生活還差的遠。也許是因為日夜輪班，身體、作息已經不正常。應該說你只要身體疲倦，你就不會想要去經營你的生活。（基層-16）

我知道很多警察為了做這工作離婚，我認識很多人都這樣。我們之前有一個巡佐，因為上班太忙，都沒辦法幫太太照顧家裡，太太就帶著孩子離家出走。（基層-16）

我爸媽老了，如果說他們要看醫生，只能請別人帶他們去。我在前個單位，我奶奶突然過世，我在第一時間也沒辦法趕下去。我知道我奶奶身體不好，但我要上班，我晚班下班接到電話說她走了，…那時候我就打電話給所長說要請假，回去就沒有意義啦，只是奔喪而已。（基層-17）

女友算嗎？她放假我沒放假，然後會說什麼：「好不容易遇到放假你要回去加班」或是「我放假你又沒放假」之類。（排班-2）

家人會抱怨吧，「上班時間已經那麼長，為什麼連放假、下班都還一直在接電話？」。（排班-3）

基層員警除了長工時之外，工作內容也有高度的專屬性，其業務難以尋找代理人，多數案件也無法由其他同事代處理，導致員警幾乎都要利用勤餘時間處理業務；而基層員警若有辦理業務，但又須輪服深夜勤，其睡眠時間就會因為需回覆分局、總局內勤而中斷。勤餘時間與工作時間難以區分，也導致員警縱使在下班時間亦會為工作問題煩惱，無法將私人生活與工作切割而獲得真正的休息；而現今警察管理文化也不太有尊重員工自我生活之觀念，要求員工在勤餘時段處理公務為稀鬆平常之事。

以前放假就接主管電話啊，「欸，○○，監視器調了沒？調怎麼樣了？」。很啊砸、超啊砸，那個禮拜放假就會覺得超煩。就算實際上沒有叫我回去做什麼事，我還是會覺得很煩。（基層-3）

畢竟我住的宿舍就在上班的機關，要做到完全切割基本上不太可能。像我在睡覺的時候如果聽到廣播，就會覺得「我是不是要上班？」。我也有好幾次睡一睡爬起來說「幹我現在是不是要上班？八點了……欸不對啊，我今天休假。」那種感覺。（基層-7）

甚至我們放假看到（關於機關的負面輿情）就要截圖跟所長講，所長就要上去消毒，你太晚發現還會被檢討，就是大家要主動，今天不管你是不是網巡、上班、下班，你只要有發現這篇文章，你就要即時回報。（基層-10）

主管有時候看你不爽會叫你回來，反正就是按照他的意思做就對了。（基層-14）

我前一個單位就很常半夜接到電話，有的沒的會發生，不然就是其他人刑責區發生案件也要叫你回來幫忙。（…）他就是下班把你叫回來做，我離開之後他們還是很常唉說：「幹，半夜又接到電話叫我回去」，那個也是只能報嘉獎。（基層-15）

之前在北部的時候是勤 8 息 8，所以下班除了睡覺就是上班，甚至連吃飯時間都沒有，吃飯跟睡覺只能 2 選 1，我就選擇睡覺。（基層-16）

剛開始有 LINE 那時候，上班下班，我們那時候的副所長真的是很誇張，他可能今天 Po 了一個東西，然後「收到請回覆」，在你深夜勤他下午 15 點，你要回覆什麼？對，但是他會因為這樣，然後打電話去罵你：「為什麼不回覆？」，好像這個東西天要崩下來一樣要趕快，結果你看一看，這內容很重要嗎？（基層-9）

LINE 一來你就要處理，會睡不好。中午才起班，早上 8 點內勤上班訊息就來了，甚至有時候半夜。會睡不著，可是我又不想回去。偶爾就算了，很常。（排班-2）

工作對員警生活的影響，使員警就算在休息時間依然保持緊張的情緒，甚至在日常生活會有員警稱為「職業病」的工作習慣。此種現象反映了警察高度壓力的工作環境，以及無法真正放鬆的困境。

就算你沒有上班的時候，你會一直東張西望，用以前的經驗來猜測

這個人可能有沒有犯罪。我個人一開始是覺得有樂趣，後來變成一種習慣。（基層-4）

聽到 LINE 和電話的聲音我會很不爽，是一種煩躁的感覺，「又有事情了」。最沒用的就是關老師，工作上的事情很合理，工作本來就會有壓力，所以我覺得還好，可能我抗壓性比較高，比較奴性。（排班-1）

會很敏感，就是「幹，有電話了，發生什麼事情趕快接一下」。（基層-5）

下班也還想著排班的事情。一定會有啊，排班就是要動腦，因為你下班群組訊息還是一樣在傳，一看到○○所這3個字。無線電幻聽症應該大家都有，就有時候放假你還會覺得好像聽到無線電的聲音，但其實沒有。你在外面走一走，有一個類似無線電的聲音，你就會聽一下，不自主的想要聽一下在幹嘛。（排班-1）

哦對啊，就是那種…不確定感、不穩定感。不能挑一個車手，就會叫你多久要把他抓到；或者轄區會有什麼重大刑案限時要把它破獲，會有一種不確定感，可能半夜就會接到電話之類的。（基層-15）

我放假的時候還會覺得聞到K味，然後就看在哪邊，才想到我是放假，就會覺得幹，為什麼上班都遇不到。無線電那個會啦。（基層-2）

我覺得下班和放假會很怕吵，有時候在家幹嘛，聽到人的聲音或車聲，我會覺得有點焦躁。工作以後，我變得說我放假我很不希望有太多聲音，就是我收到噪音的時效比一般人長，會有一種 PTSD 的感覺（笑），有時候放假在外面走路，聽到旁邊有警車過去或警察幹嘛，無線電在叫的時候，我會覺得很煩躁，聽到無線電聲音會煩躁，在家裡聽到家裡有太多聲音，我會覺得有點煩。（基層-3）

統計本研究訪談之基層員警工作日平均睡眠時間（見表 5-1），平均睡眠時間約在 6.3 小時，僅兩名受訪者可以有到平均 8 小時的睡眠時間，而有超過三分之一的受訪者平均睡眠時間在 6 小時以下，明顯有休息不足的情形。當休息時間已不足的時，更不可能有可供自我運用的休閒時間。

表 5-1 本研究受訪之基層員警工作日平均睡眠時間

代號	基層-1	基層-2	基層-3	基層-4	基層-5	基層-6	基層-7
休息時間	8	5	7.5	6	7	5.5	5.5
代號	基層-8	基層-9	基層-10	基層-11	基層-12	基層-13	基層-14
休息時間	6.5	5.5	6	6.5	6.5	6.5	8
代號	基層-15	基層-16	基層-17	基層-18	排班-1	排班-2	排班-3
休息時間	7.5	6	5.5	5	6.5	6.5	6

資料來源：本研究整理

許多受訪者均有提到睡眠不足、睡眠中斷的問題，導致其睡眠品質普遍不佳，嚴重影響生活品質，也可能增加其工作風險。而在輪服深夜勤中，員警並沒有更短的工時、更長的休息時間，更容易導致其疲倦，進而發生身心問題。

長工時、輪班問題，也直接導致基層員警會遇到晝夜時差問題。可能在休假時間就得刻意變更日常作息因應勤務，然而在休息時間不足，又累積諸多壓力的情況下，員警可能必須依賴咖啡因、酒精甚至藥物來幫助自己入睡或清醒。諸多受訪者均有提到輪班工作對其生理時間造成的影響：

變成放假的時候很累只能一直睡覺。我一定要喝酒才睡得著，躺在床上沒辦法睡。我曾經有過放假時，下班晚上 22 點，24 點睡覺，睡到隔天下午 16 點才起來。（基層-2）

畢竟還是要輪班，變成說週間要調時差。要上夜班那個早上我可能全部都要睡覺，前一天晚上很晚才開始睡，然後早上就開始睡，變

成說我萬一跳到下一週夜換日的時候，可能有一天我要試著、要嘛是ㄍ一ㄥ住不要睡，到晚上在睡，不然就是睡一整天，可是變成說日班的第一天或第二天就會覺得身體很累，生理時鐘有點調節不到的感覺。(…)因為你上班時間不正常，變成說你上廁所時間不正常，比較容易便秘；或你會自己覺得火氣比較大，可能那週沒有睡飽，會比較容易長痘痘或精神不濟，要靠喝提神飲料或咖啡去保持警覺。(基層-5)

就睡眠啊，你會放假的時候，該睡的時間你會睡不著，然後白天的時候很想睡，時間都被打亂。就是睡不著很痛苦。(基層-8)

我只有回去就馬上要睡覺，可是因為時間又都不一樣，今天這個時段我在這邊，可是其實昨天我這時段才剛起來沒多久，所以那時候睡覺會睡得很緊張，你身體不想睡，可是你要逼自己睡；或是你身體很想睡，可是你要逼自己清醒過去那段時間。(基層-9)

很差，你想你半夜回到家，弄一弄沒有辦法馬上睡著，等你睡著了小孩子上課，又要再重新入眠一次，大部分的睡眠時間是人家正常生活的時間，生活噪音一定有，假如是施工一定把你吵起來，就不用睡了，大概最差的話4、5個小時。(問：這樣上班會有精神嗎？)用精神去撐啊。(基層-18)

然而對於基層員警來說，最主要、最直接的壓力還是來自於單位主管。因為警察高度的人治性質，究竟要如何管理基層員警，全憑主管好惡，即使上級單位要予以指導監督，主管仍舊有很大的權限可以調整勤務、限制員警權利、向上級建議處分，在越缺乏制度的單位，越難以控制主管權力；單位主管除了直接予以命令、管制外，其也影響了外勤單位組織氣氛，間接改變了員警間的人際互動與社會關係；另外在面對上級與外界不合理的要求甚至處分時，單位主管是否能出面維護基層員警的權益，或是在員警遭遇問題時能協助處理，對基層員警的勞動權益影響也至關重要。

許多受訪者都提到單位主管為其最大的壓力來源。特別是主管要求績效、權威式管理、限制休假，甚至惡意阻擾其行使權利或以管理權造成其身心侵害，在講究階級權威的警察體系中基層員警幾乎無法抗拒。

勤教就是羞辱大會嘛？每天你要勤教的時候你就會覺得胃痛。我一直以為勤教是交代今天工作內容之類，不是欸？我一開始遇到的所長還沒這麼硬。隔壁所長是「剛畢業嘛，到職一個月了吼？感想怎麼樣？有沒有績效？…沒有哦，下一個…你有沒有績效？有哦。請坐請坐」，你就會想說我也要坐——「我有叫你坐嗎？」。就是會變成很容易，尤其是剛畢業的時候，就很容易變成，像我學弟就這樣憂鬱症啊。然後我現在同事也一個是本來很陽光，現在精神分裂…（問：也是因為？）職場啊，就那時候主管就故意一直點他，「你怎麼現在在看電視？績效哩？人家都有了你怎麼都沒有」之類。（基層-9）

所長被檢討之後，他就把壓力放在你身上，監視器調得怎麼樣，甚至開口大罵。我剛畢業的時候碰到學長在勤教的時候，一個竊盜案件的監視器，被所長幹三字經的。（基層-11）

我們所長去績優員警旅遊回來，一般他回來還放3天。結果他從機場直接回派出所，行李都還在這邊，半夜1點回來說：「上班的一個一個進辦公室，去大陸之前交代你們的事，一件件進來報備好」。那時候我值班被叫進去，然後有一兩件沒有他就開罵…罵就算了，結果他把他的筆記本拿出來交代什麼事情，他叫我一個一個去打電話給在樓上睡覺的同事，叫他下來跟所長報備、叫下來罵人，人家4點還要上班，包括住附近的，光這件事情就覺得是有多神經病的地方。（排班-2）

請假不給請啊，我調來的時候還有8天休假，那時候已經十月底了，

結果他在前一天罵我：「誰叫你要走，休假沒請完自己的事情」，後來我休假也沒請完。我覺得勤務狀況其實還好，因為你上習慣就算了，你不要在下班時段讓那些主管還是怎樣，臨時又交代你什麼事情，像剛剛那個，你出去玩的時候視訊會議就很誇張了，真正壓力其實不是來自上班的情況，而是主管的…有毛病。（排班-2）

（問：之前有臺南偵查隊長說績效不好要砍加班費）我只能說他那樣講話真的太 Low 了，不會包裝，應該要說「不是因為績效不好不給加班費，是因為沒錢」，你不能直接把你的目的講出來，雖然我們都知道你想這樣幹（笑），就像要把你調職會講「勤業務需要」，就白目啊。（主管-2）

此外亦有受訪者提及警察的管理文化充斥著官僚與作秀，許多時候上級在規劃或執行勤務時，是以滿足其業務或個人需要為出發點。爭功諉過、陽奉陰違等現象在職場稀鬆平常，可能基層員警付出辛勞完成工作，最後都由其他無關人士獲得獎勵，讓基層員警無法感受管理階層對其有提供協助或是支持，甚至其權利受到剝奪，更有可能提高其執勤風險。

當一件好事情發生的時後，所有人都要爭功。前年我們有一件強盜殺人案，我們監視器就調，發現現場完全沒有監視器，後來我們過濾了整個晚上都在調那邊的行事記錄器，終於找到犯嫌，最後他進去網咖裡面通報過來，我趕快報告主管。結果我們到的時候，偵查隊到了，分局長到了，大副座、偵查隊隊長，甚至刑大，最後連局長都來了。那個犯嫌原本要趕快弄一弄給偵查隊或刑大處理，他在那邊整整耗了 1 個小時。（問：幹嘛？）等記者來拍照。（問：…拍照？）最後這件敘獎，包括獎金有到 10 萬，從局長簽下來簽到我們那邊，最後我們所只分了 3000 元，（問：整個所分？）整個所分，他們用這個名義去辦什麼聚餐找我們所去，最後只有所長去，

所長沒把這件事情頒下來，後來是分局的人跟我們講的。…反正就是上面的官虛與委蛇、爭功避過。（排班-2）

我是有認識高市特的，他有跟之前台南那個大隊長在前面開槍那個案件，後來聽說維安的那些人集體全部去做心理輔導（笑），超慘的。（基層-5）

（參與槍戰）前線大概有幾個在門口對峙，我們算第二線，第一線有一組霹靂跟派出所，我們那時候隊長擋在前面，我記得很好笑，他把人家盾牌搶走說這塊是他的，上面有被打一個洞，就把那個拿去報大功，超不要臉。（基層-15）

後續也是有像功獎的問題，很像台南刑大大隊長開槍，也是有爭，開會開好幾次，獎金、獎勵什麼，大家開超怕的，那真的超煩的。

（問：最後有分到嗎？）我很少，40幾萬才分到1萬多，很多就是沒有真正勞心勞力也分很多，像分局長、隊長之類，那些人沒有幹嘛，實際在做也是都我們，就覺得…沒辦法，就被人家凹很正常。（基層-15）

我確定是某一個公務體系的公關人員叫我們不要擋鏡頭，我記得是這樣，超哭的、真的很哭，因為那個時候我們會先叫分局的來嘛，分局督察組來之後秘書室也來了嘛，秘書室來了之後警局一大堆人來啦，我記得好像在某一個人帶出來之後，霹靂要撤退之類，叫我們不要擋鏡頭，因為那時候我在場，他的意思是說擋到霹靂集合出來的畫面。（基層-14）

漫長且不固定的工時、受到嚴格控制的勞動過程、充滿負面情緒的工作內容、對工作目標沒有踏實感、遭遇攻擊或被法辦的恐懼、對自己角色的迷惘、無法獲得精神上的支持…諸多因素加總導致員警對於工作產生職業倦怠：無法從工作中獲得成就感，也無法在工作中看到未來。過量的工作情緒，又需要壓抑以配合情緒勞動，加上矛盾

情結，員警將可能發生情緒耗竭。

就是覺得常不知道自己在幹嘛，整天花時間做些意義的事情，去處理一些我們根本沒辦法處理的事，權責外的事，覺得很無奈、很無力。我覺得有趣的在這裡，其實我還蠻喜歡這份工作，但我覺得這份工作讓我常常覺得很不知所云（笑），就是我常在做一些我不知道該怎麼解釋的事。（…）警察工作大概有八到九成都在承受眾人的負面情緒，一般職業客服可能會啦，但面對面的機率比較少，相對上受到傷害的可能性會稍微低一點。（基層-3）

在很多事情上面我覺得都很不合理，有太多內幕，我就覺得很不爽。比如說像我之前在拖（吊）車，我覺得上面會有利益的問題，導致你很多事情沒辦法做；第二個是我會覺得…我目前是覺得在這個工作環境上，工時長，可是又沒辦法找到自己一個定位，我會覺得很困擾。（…）可能是在三年前，上班前一天都會睡不著，第一天的時候會睡不著，就失眠。然後你一備的時候會焦慮到爆，我覺得現在也是會啦，可是不會像以前那麼嚴重。（基層-6）

比較多的時間是憂鬱啦，就會覺得「兩個小時在這邊幹嘛？」，然後明明就是可以坐的哨我一定要站在那邊。（基層-7）

厭倦。像剛才講的，沒有成就感，做這份工作真的不會有成就感，不會有那種興奮感，「我明天要來拚什麼東西」，那種厭倦感一定都有。（基層-13）

就是覺得我到底為什麼要做這個工作，得不到成就感、又沒有意義，不知道日復一日在幹嘛，每天都睡不飽、又沒有時間陪家人，有種絕望感，面對工作也沒有熱忱完成。（問：有什麼原因事件嗎？）應該單純覺得工作很累吧，現在比較沒有那麼累，調來之後就改善了，以前在北部還因為壓力太大掉頭髮，現在已經長回來了。（基

層-16)

厭惡吧，不想上班，主要是沒有一個期待性，期待我今天可以幫助到人，完全沒有。以前什麼都不會的時候，會期待說今天會遇到什麼案件、會學到什麼，但現在只是說平安的上下班就好，不會想說要去幫助到人，這樣算冷漠吧。（基層-17）

受訪者大多無法從例行動務中獲得成就感，感覺自己擔服勤務對於社會並沒有幫助，也無法從工作中獲得滿足感。受訪者表示能獲得成就感的來源大多是有查獲刑案，或者是有成功協助案件當事人；但在偵查案件的同時也要背負績效壓力與安全、違法風險，甚至會遭到政治壓力的阻礙；處理民眾案件也不一定能有效解決該問題，也有可能會一而再、再而三面對是類案件，而員警又有責無權，此種情形也加深民眾對於自身工作的質疑。

專單的成就感會比較高，會有很明確的工作目標。派出所的成就感到底是來自哪裡，其實好像每個人都不一樣，我以前有是處理一些很奇怪的案件，萬一你處理還不錯，其實是會有些成就感。（基層-5）

我們警察都處理已經發生完的事情。能獲得成就感應該都是把這些發生完的事情處理好，我們進而獲得成就感。我們也不知道自己做了什麼事。不會因為我站在那邊，我就覺得我自己保衛大家安全，只會覺得「幹你娘，叫我站在這邊衝三小」。（排班-1）

沒有，因為都被議員壓死。破案的成就感。（基層-2）

這個工作已經沒什麼好，沒辦法很賺錢，但它也沒辦法讓你可以有成就感，找不到什麼成就，你說破大案什麼，那個都已經經歷過了，就已經覺得沒什麼好玩，再怎麼樣都是這樣。（基層-1）

成就感…一次吧，但那個成就感我應該讓對方死一死算了。我曾經救了一個女生三次，跳樓、割腕、吞藥，媽的，同一個女生欸？問

題是說，那個人並沒有因為她命被救回來救珍惜自己，我最後知道她的消息是，她在同事所謂的…我沒有說八大不好，可是她從是比八大更低階的生活…幹，我當初幹嘛要救，媽的去死一死算了。所以最後就沒有啦，完全沒有什麼成就感；你縱使說幫人家緊急安置，但是你在緊急安置前要跟社工先吵一架…很難有成就感。（基層-17）

綜合訪談內容來看，基層員警很難從例行動務中獲得滿足感與成就感，最根本的原因在於勤務已失去主軸，不是為了實現某一目標而規劃，大多僅是滿足政治需要或績效要求；基層員警能夠從處理案件中獲得其從事警察工作的意義與成就感，但也需要有制度與管理階層的支持，使其明確的目標，並且有足夠的資源能夠處理這些社會問題。而本研究也發現，絕大多數的受訪者都有反映出職業倦怠與情緒耗竭的徵象，顯示此問題可能已在基層普遍存在，但多數都被壓抑下來、或者沒有得到重視。

沒有，有再大的夢想也已經全部被磨光了，從二十年前的生態跟現在的生態完全不一樣，沒有說沒有黑暗面，講句實在話，這個工作就是走在灰色地帶，你走偏就摔下去萬丈深淵爬不起來，你只能維持在這條線上，所有基層都是一樣，走差了就是懸崖，這條路並不寬。（基層-18）

貳、無聲的職場：基層話語權與參與權的剝奪

有效的社會對話一直被認為是促進勞工權益的重要手段，得以讓員工反映問題，並且參與管理，將可發現職場第一線的問題，並且能夠增進員工對於工作的認同感；然而在警察職場中，嚴格的階級管理導致勞資互動僅有上對下的「命令」與下對上的「報告」。即使員警在執勤時遇到障礙，礙於警察倫理，以及對於上級解決問題的態度抱持遲疑，也擔心反映問題未來會遭到刁難，大多不會選擇將問題反映上去，而是

用壓抑的方式承受。

這一行貼你標籤之後，那些長官們就會莫名的影響到你的勤務，你也知道我們外勤的不喜歡整天在串門子吧？找你就算了，可是其他跟你上班的同事會覺得說，你幹嘛把他們引過來？可能會有這種心態。所以為什麼大家會壓抑，因為不想去影響到別人。（基層-10）

很少開啊，那個時候就一直檢舉才有開那個座談會。（問：所以本來沒有？）本來沒有啊，所以那個時候瘋狂檢舉才有的啊（基層-8）

當然警察機關也並不是沒有建立管理階層與基層員警溝通的管道，依據「警察機關加強員警意見溝通實施要點」第2點，「各級警察機關每年得召集機關之員工舉行座談會，所屬單位得派代表參加，由主官或副主官親自主持，各業務單位主管列席解答問題」；然而觀其條文，其主要目的僅為「業務單位主管解答問題」，而非議決事項，其參與層次僅限於勞資關係中的「資訊權」，並無要求會議必須做成決議並執行，員警固然可以提出意見，但長官也不一定重視，也沒有回覆的義務。該要點也沒有規範座談會舉辦的期程、形式、成員組成、代表產生方式，也有受訪者表示其服務機關未曾有辦過類似會議。

我印象中是沒有，不然就是流水帳那種東西。（基層-14）

從來沒有辦過。（問：那你們有意見會如何反映？）就跟所長和副所長講。有的時候可以處理、有的時候就沒有處理。（基層-16）

形式上的。就是一張調查表下來再收回去，叫過去像聯合勤教那樣，在聯合勤教一起。（問：那是能夠反映意見的嗎？）調查表有寫就有。（問：意見能夠被獲得處理？）「研議」，這樣知道了？（基層-18）

（問：座談會代表是如何產生？）排的。如說你今天晚上是輪休，那就排你去，或是照輪流排，（問：沒有向大家事先調查意見？）

沒有，有時候會有問，但是問了大家都說沒有意見，多一事不如少一事，算了算了。（主管-1）

那就是每次聯合勤教後面，「大家有沒有意見？沒有，好結束」這樣，我有收到這樣的公文，但通常我們的回應就是聯合勤教都有，每個月一次。沒有人反應過意見，大家比較保守，比較不敢發表，可能怕被貼標籤。（主管-2）

就主管帶著一個警員一起去分局當代表，各組組長、分局長都在，請各所有意見逐一點，各所有沒有意見提出，有的話就現場講出來，任何、全面，勤務到制度上的想要反映的，或業務的問題也可以提出，因為組長都在那邊，你對於哪一組業務有問題直接講，現場組長來回答。（問：那個員警代表是怎麼選出來的？）隨機啊，勤務上方便的，不要影響勤務運作就好。（…）因為就算你不講，其實事前就說有這個會議，可能主管就是自己主動舉手：「我們所最近…」，變成所長幫你講，你反而不會那麼有壓力，所以我覺得那是去參加是蠻輕鬆的。只是到底究竟你提出的問題能不能改善，跟現有的規定有沒有衝突是個重點，就那次提出的內容，好像真的沒改善到什麼，所以我沒什麼印象。（問：這是有定期舉辦的嗎？）很久沒有了，我只參加過那一次，這兩年都沒有參加過，連勤務表上都沒看過哦。（基層-10）

我有參加過，批鬥大會啊，算嗎？（問：那是座談會的名義？）是啊！績效精進座談會！（問：那是可以發表意見的嗎？）是長官發表意見：「你知道你為什麼今天會來參加嗎？你們這個月平均績效多少？你是最後一名啊？有什麼看法嗎？」（問：那有基層可以提出意見討論的座談會嗎？）我是沒有參加過，也沒聽過有，不是都寫張表寫一寫而已。我看是行政組發的公文，說我們什麼時候要舉

辦意見座談會，有什麼意見歡迎大家寫過來，就沒了。（基層-9）

實務上的座談會大都不會單獨舉行，而是被併入其他會議，被承辦人當做「業務」一樣辦理。而此類座談會多數是由單位主管排定員警一人參與，少數基層員警在場面對多數長官，本身即建構了對勞方絕對劣勢的場合，對原本就居於弱勢地位的基層員警並無助益。參與過的受訪者皆表示座談會幾無效果，縱使有長官點名個人提問，員警多不敢提出意見；縱使有人反映意見，也少有討論的情形，業務單位只會就規定內容做出回應，難有突破性的創新作為，基層員警也不會知曉後續辦理結果。

有啊，可是沒有人反映，你反映出來只會出事而已啊，主官他們一定會說：「有沒有什麼問題、沒有問題、好、拍個照、解散」。或者是他會跟你說我聯合勤教各所都有排員警來，可是你這件事情如果不先跟主管講，他會說你越級報告。（排班-2）

主管會問大家有沒有問題啊，大部分就說沒問題啊，我是屬於那個有問題的，我蠻常提問題的啊，然後就會講「我們再研議」、「我們再給你答覆」，通常給的答覆清一色就是「我要為大家想」或是「勤務條例沒有辦法」之類的。（問：答覆是會給你函或公文？）
放屁啦！只會私底下找你進來講而已。（基層-7）

我覺得它沒什麼用，它沒有強制力，（問：大家會反映意見？）主席會問，好像沒有每個人都反映，他會希望你們盡量提，但是那個問題是希望能夠被解決的，（問：…能夠被解決的問題…）就不是問題，對我知道，就是很簡單的，希望你不要提一個大家沒辦法解決的問題。（排班-3）

對基層員警而言，一個前面坐著機關主官與各業務單位主管，旁邊還坐著自己單位主管，絕對不是一個能讓人放心反映問題與建議的場合；若員警在公開場合指出業務單位的疏失或者需改進之處，也可能反遭業務單位記恨，認為員警給其難堪，也因此就算有辦理座談會，只要還是「命令」與「報告」的關係，便很難建立有效的溝通。

簡單來說就是叫你不要檢舉，另外一個意思就是他們會處理出頭的，強出頭那種，我聽到有人曾經向警察局檢舉班的問題，那個人就被分局圍毆。（基層-2）

我覺得像那種東西反映就是沒有用，他一定會找辦法來抵制你這個反應的行為，他可能會訂出一些更奇怪的規定…就可能不是你原本的意思，長官會為了不想讓你達成，但又不得不答應的話，可能會衍生個奇怪的，（問：會不想讓基層達成？）應該都是吧，我們這個團體應該就不希望有人有太多聲音吧？長官就希望叫你幹嘛就幹嘛，每個人都喜歡乖孩子不喜歡吵鬧的人。（排班-1）

覺得同仁都可以直接寫信或打電話，最可以解決問題，不用等到一個月集會一次，我覺得這是最有效的方式。只要你敢打，像我們都敢回啦，不太可能置之不理。（…）應該說你因為你只要一提出來，就會有業管單位受害，那你幹嘛要得罪一個人？說不定他還檢討你們所，之前有公文下來沒有溝通好。（主管-4）

其他所內同事會覺得說你提這個問題會讓分局關注所內勤務，影響其他同仁，說不定那天聯合勤教開完就督爆那個所，業管單位也會覺得你怎麼都沒跟我反映。（主管-5）

除了座談會之外，現今也有許多業務會議會讓基層員警參與，以聽取第一線員警對業務的需求。但這些會議通常都是由業務單位或主官主導，員警發表意見的空間有限，而基層員警代表也是由管理階層所挑選，並事先審查員警的意見，或者要求員警要發表特定言論，甚至僅由主管「代表」發言，最終這些會議只有「讓基層員警為會議結果背書」之感。

我以前是個菜鳥的時候，不知道為什麼被選去開警政署的人事會議，我就站起來跟警政署反映托育的問題，我就說很多警察為了這個工作離婚、家庭失和，有沒有什麼辦法可以改善。警政署的人事就說

「我們會再研議、再研議」，回去督察組長就說：「你為什麼要放炮？為什麼要放炮？」，後來我就…原來不可以表達自己真正意見，所以我不會再…(問：之後署有回應嗎？)沒有，就這樣結束了，沒有人理我。(基層-16)

除了座談會與業務會議外，針對勤務警政署訂定「各級警察機關辦理勤務審核作業規定」，律定各分局、大隊為基本審核單位，除每日審核各外勤單位勤務編配情形，還需每月召開一次勤務審核會議，由機關主關或指定代理主持，各內、外勤主管及基層員警代表與會，基層員警代表得就各外勤單位勤務編配情形，提出具體審查意見。而基層員警代表以公開選舉產生為原則，依分局、大隊及直屬隊內、外勤實際服勤人數，一百人以下設置二名基層員警代表，每超過一百人增設一名代表。基層員警均無參選意願時，由機關推薦人員選舉之；前述方式仍無法產生時，再由機關彙整並審核各內、外勤單位推薦名單，由機關主觀圈選擔任。

乍看之下，「各級警察機關辦理勤務審核作業規定」規範了辦理會議的期程，及需以公開選舉基層員警代表，似乎有促進組織內民主的可能，並能讓基層員警參與管理工作，對勤務編配產生實質影響力；然而實際研究當前的勤務審查會議，幾乎沒有機關依照署頒規定實施，多數訪談者均表示不知道有此會議、也不知道何人為基層代表，沒有一個受訪者的服務機關曾辦理過基層代表選舉。

哈哈，我就是勤務審核代表。(問：代表是如何產生？)各所指派一個啊，可是那邊他就是叫你簽到。(問：沒有選舉？)沒有，承辦人說你排班的嗎，所有派出所只有你一個員警在排班，那你來參加吧，正確的情況下是所長指派。然後他每個月聯合勤教那天就掛名勤務審核會議，要你去簽到參加，他在當天會叫你審查甲所、隔月審查乙所，其實我也沒看勤務表有什麼意見，反正就是叫我交報告。(問：基層代表可以提出意見嗎？)可以啊，沒有回應啊。他只是業務承辦人要處理他的事情而已，他只是要對業務負責不會有

回應，你要嘛就是請主管去跟主官聊這件事，他不會要求在一個正式的會議上要把東西記錄上去，除非他們覺得有意義，不然你在會議上反映事情，要嘛就是找他麻煩。勤務審核會議到這邊我才知道，在○○縣跟○○市完全沒聽過這件事。（排班-2）

我從沒有被選去開會過，大部分都是比較資深的學長，因為基層代表是長官選的。（問：規定是要以公開選舉產生為原則？）…沒有選舉過，都是直接長官選、長官派的，要開勤務審查會議了，他就會說誰要去開會，當事人事前也不知道。…原來基層代表是共同圈選產生的，我從來不知道，我一直以為是官派的（笑）。（基層-16）

（問：基層代表如何產生？）就在 LINE 群組丟出來，哪天要開會，請大家有意願就報名，大家都不要，就只能說那天誰上班就他了。雖然那個委員是固定的，但去的都是不同人，大家放假誰想去啊？

（問：沒有選舉？）我是有想要推一個出來，但怎麼調查都沒有人要，他們都一樣的問題「那天放假怎麼辦？那不就要排班來？我不想因為這樣被停休。」。（問：基層參與有影響力嗎？）他可以講意見，決策權還是在分局長，所有的意見反映都只是參考，回應是一定有，但我覺得基本上沒有效果。（主管-2）

我覺得是會變一個形式，因為我之前在署屬機關，他都會找各中隊比較難剃頭的，問你有沒有意見，他可能只想應付署。久了就變成形式上，他那邊就直接打掉了，其實有時候久了就沒再做，要看承辦人。（主管-5）

即使機關依規定辦理勤務審核會議，也很難想像僅有 2、3 名的基層代表面對各內、外勤單位主管，能有多大的意見空間。若有更多基層員警參與的勤務座談會已無法揮發效果，那勤務審核會議是否能達成其規劃的目的，實屬可議。又當前勤務審核

會議大多僅具空殼，由機關指定基層員警代表，甚或直接淪為書面作業，難以作為基層員警的體制內發聲管道。

無論是何種參與管道，皆難以發揮促進參與和反饋的功能。主要在於警察文化的高度服從性、階級管理，讓基層員警對於在公開場合發表意見的行為會被視為「找麻煩」；再加上幾次的勤、業務改革成效不彰，讓員警對於反映意見是否會有效果感到懷疑；而基層員警勤、業務過於繁重，也讓多數人不願意再為此犧牲自己的休息時間…眾多因素影響了基層員警參與管理的可能，也讓此類溝通管道依舊停留在「長官訓示」、「沒有意見」的場面。

我們私底下有聊過，甚至跟副主管聊過，可是大家最後的結論是說，不想要影響到整個所被盯上，大家會主觀認定說我今天提出意見就是會被盯。我們大家就是會怕，不想要說真的發生了才來後悔說：「早知道我就慫慫了」，怕會影響到其他人的權益，所以我們就是選擇說…沒有。你說這種行為模式有沒有群體，我覺得是有啦，因為顧及到他人的感受啊，我們就會變成少數服從多數，去配合他們的期待。（基層-10）

也因為此種場合難以反映意見，部分基層員警會選擇以非正規管道提出，例如在上級到勤務單位督導勤務時，利用泡茶閒聊的方式反映，在一種非正式且較為緩和的氣氛中提出。在本研究也有受訪者表示會以此方法處理自己所遭遇的問題。

（問：所以體制內沒辦法反映問題？）私底下吧，不是公開場合都可以，非公開的場合大概目前的官都可以接受，不可行就很婉轉的跟你講。（…）要找機會，而且你假如循正常的話，不見得會有結果；你假如私底下像聊天這樣子，跟他提一下、提一下，反而有改善的機會。你假如正常反映會有一句話：「叫你做就做，那麼多理由幹嘛？」，除非有調查表。（基層-18）

我可能會跟你提這件事情，但不是正式跟你表達意見，例如說我跟

長官不經意聊到這件事情。我不會當場去賞他巴掌，我寧願私下聊天讓我們知道這件事情（排班-2）

我都沒有選擇在公共場合講，像一開始希望推動減班，也是私底下找所長談，給自己留下緩衝的餘地。（排班-3）

然而多數受訪者還是選擇壓抑自己的想法或情緒，認為不管用任何管道反映問題，最後都會被「摸頭」、「打壓」，不但無法解決困境，更有可能遭到管理階層報復。而就算有人在公開場合反映問題，多數人也抱著同樣的想法，不會選擇在現場以行動支持，也因此當前警察改革仍難從基層發起。

之前有個幹部就是因為越級，後來我們上面業務主官賭爛，就想辦法把他報調。（基層-5）

（問：是否遇過有人公開表達不滿？）最近啊，然後他就被黑掉了（笑），他從此之後就黑名單了。他就是說，可能對勤務說希望不要固定巡邏三小時、值班三小時、巡邏三小時、備勤一小時這樣。每次主管看到他就在酸他，對他就是言語上的。（基層-9）

大家私底下都會跟我說他們會認同，但實際上在公眾場合幫我說話的少之又少，幾乎沒看過，大家都怕秋後算帳。（基層-7）

呃…我覺得我不會，因為我們要低調過生活啊，我們不要被貼標籤。

（問：會被貼標籤？）一定被貼標籤。（問：被貼標籤會怎麼樣嗎？）

你的行為會被放大，好的看不到、壞的一定放大，而且放無限大，一定會被刻意針對。（…）潛規則很多，就像我剛剛講的貼標籤，有一種大家都想要…就是你反映會被當怪咖。應該說你反映了，上面想幫你做，可是還是大多數想要維持現狀，就是警察不願意進步、不願意改變，（問：保守？）對，保守。（基層-8）

我不可能臺面上支持，我不想變成問題人物。（問：反映意見會成為問題人物？）我覺得會被貼標籤，人家這種東西就是，解決不了

問題就解決問題的人。(問：貼標籤會被怎麼樣?)就是不知道會被怎樣啊?與其這樣乾脆不要讓自己被貼。(基層-13)

在資訊不透明、講求家父長權威管理的警察體系，基層員警實際上是充滿恐懼，在「未知的恐懼」下選擇服從與壓抑。正如前述，絕大多數的基層員警服務動機是因為經濟因素，也因此畏懼工作會遭受影響，也導致基層員警普遍噤聲的狀況。實體管道缺乏、警察文化的壓力、沒有工會等勞動同盟，基層員警仍難以參與組織管理與決策，也導致警察勤務、業務長久以來都沒有辦法就基層員警立場思考；沒有辦法改變自身困境、甚至連一點聲音都沒辦法發出，基層員警也因此對工作失去熱忱。

參、無情的職場：警察職業安全保障的不足

做為法定危勞職務之一，警察工作容易危害身心健康或生命安全，肇因其惡劣的勞動條件，員警容易因為過度疲勞發生職業災害，或者因工作而衍生的職業病，員警容易會有代謝不良、心血管疾病、腸胃問題。也因為作息不正常，員警會習慣用藥物、咖啡因、大量進食來提振精神；其生活也容易沒有良好的飲食習慣，偏好用高熱量的食物做為正餐以方便工作，並且容易因為輪班導致進食缺乏規律；有的員警會藉由酒精、菸品排除工作壓力，但這些方法也惡化了健康問題。依據警政署統計，在 2014 年至 2017 年間共有 31 名現職員警死於心血管疾病⁶⁷。

在強調陽剛、忍耐以及團隊優先的警察文化中，基層員警會習慣忽視自身健康狀況；但在本次研究中，有諸多受訪者已感受到警察工作對自己身心的侵蝕。

睡眠不足常感冒啊。沒有時間運動，體重往上升，吃東西會感覺消化不好。我從畢業到現在重了快 20 公斤。(…)這兩年開始，我以前每天都會上一次廁所，但我發現我(現在)必須靠一些益生菌或胃藥幫助我消化。然後我腸胃問題又會影響到我，有一點恐慌症，我有去就醫，醫生有給我一些當我開始覺得不舒服趕上來時，吃一

⁶⁷ 內政部警政署(2018)，〈員警身心照護及健康自主管理〉

類兩類藥。(基層-7)

有一陣子血壓很高，我後來去看醫生的時候他就說睡眠不足。之前12小時的時候，我回去早上10、11點，外面陽光會讓你覺得「這時候我好像應該是要醒著」，可是我又很累，那種累是你覺得自己應該要很累的累，你已經清醒12小時應該要很累，可是你的身體時鐘又逼著你要起來，這時候睡下去就變成很容易…我那時候這樣睡大概14、15點還是會醒來，醒來只會覺得頭很痛。後來改成10小時就比較沒這個問題了。(基層-9)

就脂肪肝啊，很多人都有那種胃食道逆流。(基層-11)

變胖，因為沒有時間運動，很煩躁的時候會吃東西。(排班-3)

幾個老學長都有那種，慢性病，血壓太高的啦、肝不好的啦、腸胃不好的…可是幾乎都是要有一定年紀，像那種20幾歲出頭的，還不會那麼明顯，這種身體的影響可能要再年紀大一點。(基層-13)

我以前在鑑識半夜一直起來睡眠不足，角膜破裂，醫生叫我不准再上班，我跟隊長說要請病假，隊長也是跟我說會影響考績，叫我請休假。(基層-16)

也因為工時過長與休息不足，員警無法以最佳的身心狀態執行勤務，將容易導致自身發生危害，或是因為疲勞導致工作出錯。除了危害自身或他人身體、生命安全之外，也有可能因為疏失損及民眾權益。

開車開到一半睡著，車道偏移，沒怎樣。在派出所的時候，(問：所以是同網的把你叫醒)對啊，老學長啊，看到快嚇死了「你的車子怎麼在飄」。(基層-6)

曾經以前機巡，暈到差點去撞牆，差點自摔，真的很暈那樣，以前在市區機巡很累啊，精神不濟造成的危險駕車。(基層-10)

我上次有一次被人家撞，是我被一個酒駕的從後面撞，本來應該我

會注意到，可是那天就是沒有注意到，不然照理講應該不會發生這個。（問：是因為疲勞？）疲憊啊。（基層-8）

在偵查隊的時候，因為真的很累，公文打到眼睛真的是有點霧茫茫，會打錯東西，或思緒沒辦法很清楚作判斷，公文的批啊或一些內部程序，做一做會落東落西，「怎麼會沒想到？怎麼會忘記？」，問題是你從早上 9 點值日到半夜 2、3 點你還沒辦法睡覺。（基層-11）

因為太累了，變得不想要做工作，所以就擺爛；也曾經因為太累精神不集中而出過車禍，我正要去醫院看一件死亡案，開車撞到行人，對方手流血。（基層-16）

除了工時與輪班外，因為警察所從事的是干涉、取締工作，極容易激起相對人的負面情緒，或者會處理各種公共危害案件，例如天災、交通事故、暴力事件，警察遭遇意外與攻擊的風險相對一般職業為高，本研究便有超過四分之三的受訪談者有於執勤過程中遭遇實體攻擊或意外事件，而幾乎所有受訪談者都有遭遇言詞等精神暴力之經驗。縱使沒有實際遭遇這些案件，面對各種無預警的危害，員警也會在心中產生壓力，形成緊張的情緒；而員警在執勤過程中使用強制力，或是目睹暴力或意外現場，也會對其產生陰影。

我之前有個同事啊，他就是去開單而已，人家跟他講他就說：「你被開單啦，你現在違規，拿出證件」，人家說「哦，好你等我一下」，就打開車廂直接從裡面拿出一把榔頭，就直接要攻擊我同事。只是我同事在開車廂的時候就想要看他裡面，有什麼東西，所以看到東西的時候趕快就跟他拉扯。他說那個看起來就是一般的中年男子這樣而已，也沒有什麼，你也不會想說他有什麼異常之類，就這樣。

（基層-9）

有個固定在強送的，然後每次看到他的時候，你會覺得「這個人很

可憐」，因為你看到他都在哭訴說「警察先生我不想活了，我這邊痛想要看醫生」，然後我們就叫救護車，結果救護車學長來看到他第一眼就踹過去了，「學長你小心一點，他身上都有刀」，他已經被踹倒爬不起來，我就過去先把他壓制，在他身上摸，一邊褲管掏出來一把藍波刀，一邊掏出來長刀，我就問他說：「身上還有沒有刀？」，「沒了啦（哭腔）」還在那邊翻，你會想說…這個看起來就那種弱不禁風、瘦瘦的，看到你一直哭的，到底…所以那時候我身上莫名其妙收集了好幾把刀在辦公室，什麼西瓜刀、什麼藍波刀都有。（基層-9）

我跟小隊長追兩個人，他追一個我追一個，我追到一半後面開槍，我就覺得這個也有槍，就不敢一直緊追，因為他一直轉彎，我很怕進去之後他會伏擊我。（…）（問：此類情況是否會對你造成壓力？）會啊，我會覺得說，就算我平常已經一直在模擬可能會有這種情況，但是我自己到真的要執勤的時候，也是沒辦法像我想像中反應那麼好。（基層-14）

車禍吧，也是為了績效，一個可疑的看到我就跑，跑給我追，最後在路口…一次車禍、一次被酒空打辦妨害公務。（基層-17）

然而基層員警遭遇職業災害時，很難從機關獲得資源與協助。實際訪查發現，機關大都沒有規範員警遭遇事故的作業程序，而機關也欠缺協助處理的資源，甚至連保險都沒有，諸如慰問與補償也必須依賴警友會支持或同仁募款；雖然公務人員保障法規定：「公務人員依法執行職務涉訟時，服務機關應輔助其延聘律師為其辯護及提供法律上之協助。」然訪談有因公涉訟的員警，機關只有調查事件經過或相關責任，多半還是必須自行處理後續事宜。除了制度不足以外，長官的態度也是重要原因，有單位主管會將員警發生事故或使用強制力視為對其不利的負面事件，可能會對其擔任主管的評價產生影響，或是導致上級單位增加督導考核，因此選擇隱匿消息。

我們所長很怕事情，有時候如果員警發生車禍，上面的會關心說為什麼你們員警會車禍，無形中會給派出所壓力。我是不知道北部會不會，我們這邊會，他會希望我們盡量車禍不要報，沒有很嚴重、對造沒有受傷。像我們這邊發生車禍幾乎都是因為有點嚴重、對造有受傷，不能壓下來那種，如果說單純小傷，通常都是不會報。之前自摔，我也是自己默默吞掉。（基層-13）

說到車禍這部分，通常分局都是叫我們自己處理，因為如果上報的話，警察局就會去查、裝備承辦人還要檢查什麼，會多很多公文要辦，他們覺得這樣很麻煩就叫我們自己處理。（基層-16）

要看有沒有遇到好的長官。像我那時候整台車撞爛，分局長就說機關全權處理；像我來這裡以後辦了兩件妨害公務，機關並沒有協助，就只有來慰問握握手。（問：像你進入司法程序有提供法律資源協助嗎？）沒有，有一個很扯的，學弟出勤務撞到人，走司法程序，機關這邊沒有派任何律師，害學弟在法庭上面被法官還要對造律師洗臉。他是因公，那時候有聚眾活動，所長忘記帶東西，要求學弟開車載東西過去，撞到行人，機關沒給任何協助，學弟賠了好幾十萬，後來是有人在網路上靠北，機關才有動作，不然學弟已經賠了幾十萬。（問：都是他自己的錢？）對。派出所沒有幫他爭取不知道，但確定的是機關並沒有任何幫助，沒有司法上的實質協助或募捐，什麼都沒有。（基層-17）

他只問一句話：「你有沒有傷到人？」，沒有一些心理的輔導，一直責怪說你為什麼要開這個槍，沒有什麼狀況為什麼要開這個槍，（問：如果他是視為負面案例，會有什麼檢討研究並進一步的訓練？）只跟你丟一句「你可以閃避」，他只有說這個。（基層-18）
哈哈哈哈哈，你就算最簡單的員警車禍，是正副所長去想辦法協調，

透過地方或者調解委員會去幫忙，真的有疏失的部分，他的賠償金之前傳統都是請警友站幫忙出一點，公家不會出，還有就是自己同事幫忙出一點，絕大部分就是要自己出。（基層-18）

（問：之前不是有機關說請法律顧問？）那就是掛個證書，掛名的律師來講，像這邊，一位是議員、一位也是同個法律事務所的，他會出面處理一些基本協助，只是說真的要幫你打，很抱歉你要自己找。（基層-18）

而警察過度重視績效主義的文化，也在此類意外中展現。許多受訪者皆表示假如沒有查獲績效，長官不會有任何關心慰問；或者會因為績效考量，而忽視遭遇意外的員警。

追車然後他突然急煞，就撞上去，我褲子破掉流血。（問：事發後機關有提供什麼協助嗎？）你要有抓到東西啊？沒抓到東西誰理你。

（問：機關沒有提供什麼？）沒有，他有給我什麼？沒有，自己請公假啊。因為沒績效，那時候不就只看結果不看過程。（問：醫療之類的？）沒有，自己處理。保險我記得也是要自己用。（基層-12）

之前在路上抓槍踹玻璃，支援的別所腳受傷。那時候公關室的主任超靠北，為了上鏡頭還是打新聞要照相，說：「你沒受傷，不然你照相讓給其他同事拍」，我就想說幹，你們要創造狗血。（基層-12）

沒有。從來沒有遇過，慰問可能有，但我確定沒有輔導或跟你談，我們不會有人理你，人家只看結果，你今天被人家打得半死，沒有抓到東西，人家不會理你。哪有什麼心理輔導三浚？我那件開槍的也沒人找我們心理輔導，我從來沒遇過這種東西，連找你談一下都沒有。（基層-14）

公務人員保障法亦明確指出機關應提供公務人員實體保障，如第 18 條：「各機關應提供公務人員執行職務必要之機具設備及良好工作環境。」、第 19 條：「公務人員執行職務之安全應予保障。各機關對於公務人員之執行職務，應提供安全及衛生之防護措施」。並依此訂出公務人員安全及衛生防護辦法，詳細規定各機關應有之安全衛生設施及防護，並應指定適當人員，並得聘請相關專家學者，組成安全及衛生防護小組；然檢閱現今警察法規，全國僅有花蓮港務警察總隊、保安警察第五總隊、新北市政府警察局、高雄市政府警察局、花蓮縣警察局、台東縣警察局有訂定安全及衛生防護小組設置要點。

就法定保障內容而論，受訪者都認為機關所提供的實體保障明顯不足，無論是勤務執行方式、應勤裝備、建築設施、防護措施、相關訓練、事故調查、精神上的保護，對其執行職務造成一定的障礙，甚或是增加個人的執勤風險。而長官卻又在此種勞動條件下命令員警冒險犯難，需積極滿足各項績效要求，或者負擔額外的勞務，對於員警的工作士氣造成打擊。

我們當初很想買裝甲車，可是後來沒有買成，好像經費被卡住，所以我們一樣是巡邏車，沒有真正的防彈車，也沒改過，完全就是跟派出所一樣。之前我忘記什麼原因把經費挪走，不然世大運那段期間，原本就預想要買像 LAPD（洛杉磯警察局）那種戰術裝甲車。

（基層-5）

沒有。機具設備沒有，我們的設備很爛。像我們進來，大部分比較好的行政機關在攔車時都有類似門擋那種，可是我們沒有，我們還是用人力在攔車，坦白講就是蠻危險的。（問：沒有人反應這個問題？）就直接一句沒有錢啊，五院耶？你跟我說沒有錢你敢信？

（基層-7）

沒有啊。你有警棍嗎？我來的時候沒有。而且我會覺得這種個人保管的為什麼還要收回去啊？（問：是指說？）雨衣啊，不是如果你

要調職就要收回去？（基層-9）

我們那時候行政科去買了一批印表機，可是他們在簽約的時候沒有寫到墨水這種東西，沒有碳粉，好現在過了半年碳粉沒了，去找廠商要，廠商說當初簽就只有印表機啊，碳粉就是裡面附的那支。（問：那行政科就再採購啊）沒有啊，沒有採購，後來是各分局自己的資訊承辦人去找那些副廠，用自己的經費想辦法去買。（問：這個問題承辦人沒跟上面反映？）反映了啊，沒有效果啊。（基層-9）

執行職務必要之機具設備及良好工作環境…我們這邊辦不到啊，我們這邊是沒有。必要之設備就電腦嘛，我們所的電腦真的爛到一個…然後我們資訊室又叫不來，民眾常常等我們重開機啊，打筆錄打到一半當掉有沒有，要越弄越多的話會當機，「啊你們家電腦怎麼這樣啊」，就一直沒有人來修啊、也沒人來換啊。他們都只會跟你說礙於經費考量，你只能自己吃自己。（基層-10）

安全衛生，這個我覺得最近防疫的話真的是不合格。你像他們都要叫我們配合去居家檢疫，我認為這是一點超過我們工作份內的事。今天他只給我們口罩跟護目鏡，叫你去查處居家檢疫隔離的警報，就是有逃離範圍的人。（問：你們配合其他單位嗎？）可是他們只有第一天安置設定手機的時候出現，後來常態性都是只有你們自己去，大不了就是跟村里幹事一起去，主管單位從來沒有來過。他們規定上是會同村里幹事一同前往，可是大半夜的啦，你也不會去叫村里幹事，我們那時候質疑說主管的衛生單位卻從來沒有一起到場過。到底真的去查處居家檢疫離開範圍真的是警察該做的工作嗎？這算是時下的一個話題。疾病救護…這都類似。（問：機關沒有保障你們的執勤安全）沒有做到，他該給你的設備就是沒有到百分之百的完善，他就叫你跟他們做一模一樣的工作內，讓你暴露在風險

之下。(基層-10)

行政資源太少了，像要拖吊車沒拖吊車，要通知清潔隊；像直轄市哪裡的道路毀損，要請工務處都會有人即時處理。我們這邊什麼都沒有，自己放交通錐也好啦，或是拖吊車自己想辦法找民間友人幫忙啦，也都沒有什麼其它可以協助的，必須第一線自己見招拆招想辦法。(基層-11)

我們那邊深夜服勤都是一個人自己開巡邏車，平常叫民力不用協同，所以我們都是一個人在荒郊野外開巡邏車晃啊晃啊，今天處理什麼事情被打死都不知道。(基層-11)

算不及格，…我覺得光防彈衣就扣超多分。車輛的維修費，有些地方，目前我們這邊經費好像還有，可是有些地方，一台車就有多少錢修完沒了。我覺得這個東西也是很不合理，我上班該用油你要給我油、我車壞了你要給我修，不能說讓我自己動用錢去做維修。(基層-13)

像我們騎機車的安全帽，是拿我自己的，公家配給的安全帽內襯很薄而且容易掉，那就沒有安全；機車的部分雖然有固定人在保養，但我的機車會熄火，騎一騎突然熄火找不到原因；警車更不用講，巡邏車燈不會亮、警示燈不會亮，經費問題修不好，就等報廢。(基層-17)

辣椒水公發那個發下來那個，不到一個月就過期了，他一直說要注重、注重，結果他公發下來是……你指望他們，我倒不如先把東西備齊。(排班-2)

出了上次鐵警的意外之後，好像有的縣市有防割啊一些防護裝備，可是我們還沒有，有的話有每個人發嗎？那沒有用啊，我覺得如果有心要改的話，可以從這邊開始。(排班-3)

防衛駕駛它是放在交通隊、保大霹靂，一般外勤分局警備隊派出所都沒有，除非他這個人基本上就有一些防禦駕駛的概念，或者說他原本在交通分隊調出來，才会有這個觀念。（問：機關沒有提供訓練，我們是否能理解為機關並不要求大家有危險駕駛行為？）對，可是講，另外一方面又會要求一定要有成績、一定要有績效。（基層-18）

像我看到我們偵查隊，覺得說為什麼，因為那時候我有徒弟，「為什麼你弄得起來」「因為我有權限啊」，因為他有一些查詢的權限或什麼之類，他有這些工具，他當然可以找到。可是我們什麼都沒有啊？你只能幹嘛，就拿著刺刀上陣，看什麼時候戳到一個，「哇，贏了」，那…大部分都是刺了沒效果，甚至更慘，沒刺到就被人家刺死了。（基層-9）

警察除實體防護不足之外，精神衛生防護也嚴重缺乏。警察工作具高危險性，持續累積的壓力若無適當處理，將可能會因為突發意外或長期壓力導致疾病甚至死亡。根據警政署統計，在 2009-2018 年間共有 62 名現職員警自殺⁶⁸，而進一步分析 2014 年至 2018 年間之案例，其中自殺方式以舉槍最多（10），而原因依序為感情（5）、健康或債務或工作（4）、精神問題（3），顯示警察工作對其身心所造成的永久性影響，且警察工作經常會接觸各種生老病死案例，又需要裝備槍械服勤，使其容易接觸自殺的誘因，一旦壓力超過負荷，就有可能會走上絕路。

我曾經有想要開槍自殺。你會有上到很厭世的感覺，尤其我那時候剛下單位，在市區派出所很緊湊、壓力大，我那時候真的想「幹，我就乾脆開槍好了」。那種壓力會大到說不知道自己到底在幹嘛，每天遇到很多的事情、長官的要求，大到一個靠北，然後…那時候曾經有想過，現在的話是因為自己有家庭了，我如果做這樣的事情

⁶⁸ 內政部警政署（2018），〈運用多元心理諮商機制照護員警身心健康〉

是不是一個…會造成他們創傷，所以我會去做…抑制的動作。（基層-17）

目前除中央設置「關老師愛心服務專線」與臺北市警察局「謝老師愛心園地」提供 24 小時諮商服務外，其餘機關並無另外設置專線電話。而具體工作不分，依據警政署制訂「內政部警政署辦理員警心理輔導工作計畫」要求縣市各警察局成立「心理輔導室」編組，並應聘請心理師與精神科專科醫師各一人以上擔任心理輔導諮詢委員；各機關亦有遴員擔任「關老師」，要求其專責處理心理輔導行政業務。並要求各警察機關每月規劃辦理走訪基層單位巡迴諮詢工作，每半年舉辦心理衛生教育演講座談，且警察養成教育應編排心理衛生教育課程。

然就實務層面來看，各機關「關老師」因地方業務繁雜，多會兼辦其他業務難以專責，其大多均無心理輔導相關背景或訓練，最多僅有中央辦理的關老師研習，並無法從事心理諮商，甚至是否有能力評估員警心理狀況即是問題；而並非所有警察局均有資源聘任專業心理師與精神科專科醫生，縱使有聘任其擔任諮詢委員，最多僅數月一次到各機關巡迴，無法提供穩定的諮商服務。

再探究本項工作計畫，該「心理輔導室」主任由機關主官兼任，執行長由負責訓練業務支隊主官兼任，執行秘書由訓練業務主管兼任，實際上仍是以警察體系為實際的決策管理者，專家委員並無實質運作空間。這些辦理業務的警察不具有專業心理學背景，其所擬定的心理衛生教育、心理諮商課程，大多變為團康活動，難以有使基層員警面對壓力並解決問題的可能。而也因為這些「關老師」仍為警察管理階層，基層員警根本無法向其討論職場壓力問題，也使得警察機關內部的心理諮商管道徒具形式而無實益。實際訪談有使用過機關內部諮商資源者，均認為對其並無幫助，而員警若遭遇心理問題也不會選擇使用此類管道。

關老師是訓練科的警務佐啊，沒什麼用。（問：沒有諮商師？）我確認他是警務佐，（問：他有心理專業嗎？）心理專業嗎？感覺不到。他是問你說遇到什麼困難，或是有壓力。（問：他能夠分析鑑

別你的狀況？有提供轉介醫療之類嗎？）沒有。可能是我自己覺得沒什麼狀況，就比較愛生氣而已。他應該是覺得沒什麼問題？就沒什麼幫助啊，去坐在那邊而已。自己覺得沒有需要，就排了班讓我去，多賺一個小時。（基層-4）

我有個朋友之前去關老師，我就說那是誰跟你談，然後他就跟我講說：「應該是那個什麼治療師」，然後帶他做呼吸、冥想啊，我就問他叫什麼名字，他跟我講說他叫什麼、還有個警用電話，我就說不可能，沒有一個心理師有警用電話這東西。（基層-6）

（問：那個關老師他是心理師嗎？）不是啊，就常常會到分局教呼吸的那個，就深呼吸然後吸一個下午這樣子（笑）。（問：所以他是警職？）對，他就說他一直去什麼印度旅遊。（問：所以他會評估嗎？）我不知道他會不會評估，可是我覺得去聊那麼多次，他們還是做靈性的比較多，就是人家外面俗稱的「療癒」。（基層-6）

講到這個我要賭爛。那個什麼關老師，叫他給我滾！整天在講印度邪教的東西，叫警政署不要鬧啦！沒有幫助啊，那個邪教哪會有幫助，叫那個關老師取消掉好嗎？幹！你去多蒐集關老師的資料，我真的很不爽，白爛！外國是醫生有做過很多評比，而且那些醫生有去過戰地的，去做那些心理創傷的資料蒐集，才來做評估跟治療，我們台灣都沒有啊！然後關老師，那是什麼東西？（基層-8）

關老師這種東西，不知道有沒有保密，有沒有效都打個問號，對於問題的解決。不要說情緒，因為情緒就是因為有事情，如果你永遠都不針對事情只是處理情緒，那就沒有用啊。（基層-11）

Never，確定沒有。也是看主管，有些好一點的主管可能會辦活動之類的，但我覺得那一點用都沒有，沒有真正的幫你紓壓吧，同樂

會有紓壓到嗎？我覺得沒有，但有些主管有辦同樂會就很棒了。（基層-14）

他們是講巡迴服務啦，可是他們都是公文來排勤務過去，真正心裡真的已經沒辦法負荷、他自己沒辦法承受的那些，就根本找不出來啊。有一段時間，就是有人想不開，分局、警察局有對同個單位的人做一些輔導、疏處，沒有。這個只是知道但不能說，大家嘻嘻哈哈還是這樣過，不會想說這些人會不會有些隱藏的炸彈。（基層-18）

心理諮商最重要的就是保密，他這樣就沒有保密效果，應該也不會有人去找他，這樣沒有什麼效果。（…）以前在北部的時候，我覺得自己應該是有憂鬱症，但是我沒有去看醫生，我是去心理諮商，我去臺北找○○基金會。（問：機關沒有提供這樣的資源嗎？）副分局長室門口掛著一個心理諮商，但是我怎樣也不會想走去哪裡啦（笑）。（基層-16）

陽剛的職場形象也對表達情緒問題造成阻礙。員警多半不會承認壓力對其造成影響，蓋因其工作規範要求其必須保持堅毅的形象，員警在訓練過程中也會被要求壓抑、忍耐各種不合理的要求，在執勤中員警也必須操作「喝令」、「強勢」等高強度情緒以完成工作，將各種情緒操演視為日常，使其不容易察覺自身的情緒問題。加上警察的工作經驗使其容易忽略心理問題，例如逮捕、偵訊犯嫌表示其有精神異常而不願配合，或如犯嫌著手各類案件後以精神異常為由辯護，讓員警對於此類心理問題會有「裝病」的質疑。而緊密的警察團體文化，也會將表現情緒當作「懦弱」的表現，而不符合其陽剛職場的形象，如果員警因自身心理問題尋求協助，很有可能會遭人議論甚至排擠。

不用講關老師了，關老師千萬不要去想，（問：為什麼？），我覺得、但我不知道實際會怎樣，我覺得你只要一打電話，應該全分局

都知道（笑），你馬上就調警備隊，馬上把你當神經病。（問：所以你觉得在我們行業裡面尋求幫助會被另眼看待的嗎？），應該是，沒有錯。尤其是在這些更封閉的地方，會越傳越，從你只是想問問題而已，傳到後面變成你是神經病。（基層-1）

而且這會被貼標籤，你想想看我去找關老師，「警務員我現在心情不好」，你信不信過沒幾天警務員就過來了？（基層-2）

我們裡面有一個同事也是凍未條，結果後來他也是打電話去市政府那邊，後來案子弄弄弄跑去關老師那邊，他就被轉到那邊去，可是在大家的眼中，都會覺得他只是個想逃避壓力的人，他師父就瞧不起這種人，為了要逃避處理車禍，就用這種方法跑去關老師，他們想法是這個樣子。（基層-6）

可能是我們這邊的心理輔導都是自己球員兼裁判，如果你自己去找關老師的話，你可能自己就先被做標籤。（基層-15）

沒有，不敢，可能是我個人問題吧，我不敢。因為我覺得這行，尋求內部管道就是在幫自己貼標籤。所以會讓人，為什麼很多警察動不動負面情緒要嘛自殺什麼的，就像我講的，你除了憋住，你找不到人講，更不可能是需求所謂的官方的關老師。從以前就算你真的沒去過，大家都會跟你說那個是貼標籤的單位，沒有人敢這麼做啊。（基層-10）

而員警遭遇暴力衝突或者使用武力後，機關是否有後續評估或者心理諮商，在有相關經驗的受訪者中，僅有服務於特殊任務警力者，機關會有強制性輔導措施。

你只要有開過槍，好像警察局都會安排諮商，就是你一定要去參加。有個學長講說，他之前有參加過幾場槍戰，最近一次有開過槍，就被強迫要參加心理諮商，可是他之前已經攻堅很多次了，所以他無感，可是還是被硬要去參加心理諮商。（基層-5）

如果有開過槍的，他會排心理治療。我還沒有開過啦，因為我們去都是用喊的，把他喊出來。（問：那是強制要去的？）只要有開槍就有。（基層-8）

然而最常遭遇突發狀況的基層派出所、偵查隊、交通隊員警，並沒有建立相關的心理衛生防護措施，大多仍僅停留在「關心慰問」的層次，其慰問方式多半為要員警手持慰問品與慰勤長官合照，而沒有進一步評估員警的安全狀況。

被人踹蛋蛋，我驗傷單還有你要看嗎？上面就寫睏丸挫傷（大笑）。上面怎麼處理喔？來發慰問金而已（大笑），然後拍一張照，就這樣，然後就沒然後了，實際有什麼效果我也不知道（笑）。（基層-3）

沒有，都沒有，這算是我那時候有點小不爽，因為他們就問說：「你有沒有需要休息」，我的想法是那時候我們派出所人很少，反正破皮而已，還可以上班就上班。只是我會覺得你應該是要更積極的安慰。（基層-13）

之前派出所被人家包起來，也沒什麼心理輔導啊。我創傷壓力很大，所以現在才跟你聊天。（基層-17）

用警友站錢送水果禮盒或人蔘雞精，（問：是否有心理輔導機制？）沒有，他說辛苦你了，找分局長還是所長拍個照，就回報上去了。（排班-2）

就慰問發個紅包，「辛苦啦」，然後就結束了。（問：所以那個被開槍的也沒有？）也沒有怎樣，甚至連破格都沒有，反正就是慰問就…（問：慰問有心理治療效果？）我想是沒有，我覺得你說的對，經過生死一瞬間，我想的確是需要專業心理輔導，但是沒有人去重視這塊。（基層-16）

「關老師」制度設計不良，警政署亦有所自覺，也曾召開會議檢討現行關老師工

作，指出「關老師」因職務異動頻繁、身兼多項業務、專業知能不足等問題，致該角色功能無法彰顯，並且再次定調「關老師」僅負責接獲個案求助、個案身心狀況蒐集，關心（懷）個案狀況，協助轉介諮商、橫向協調聯繫、追蹤輔導評估、協助心理師瞭解警察工作及文化內涵。

但若「關老師」的角色存在僅是如警政署所言的受理、轉介、追蹤，那其必然無法滿足當初設立的需要。若無相關專業，那根本無法進行追蹤，也無法正確評估予以轉介；若僅當作受理窗口，其也無法讓基層員警放心，實質上仍為警務人員的「關老師」，依然會受到警察團隊與紀律文化的約束，「心理輔導室」當中運作的也依然是「管理&控制」系統。在以團體運作為優先的警察文化中，難以實現以個人為主的關懷諮商功能，到最後「關老師」依然是向機關負責，並且以管理階層的立場處理員警身心問題。

其實我自己有去過，他們就說你有什麼精神疾病，然後叫我填個表格，我就覺得說莫名其妙，為什麼我需要這樣子被註記？那以後要打考績還是什麼，拿這張出來，就代表你以前怎樣怎樣怎樣。（基層-6）

所以說這個怎麼講？就有點像個人就醫紀錄一樣，我知道我身體不舒服去看醫生，可能精神狀況承受不了，我去找個心理醫師，為什麼我這個東西要跟你講？我只要不影響工作就好了，為什麼你要把我做個記號說我有來過，然後再來影響我後續的工作？主官管看到這個他會怎麼認為？就算他沒有問題，只是單純需要找個人聊天，需要給管理階層知道他有來過，是不是有問題？（基層-18）

進一步研究受訪者是否有受過相關的心理衛生教育甚至壓力訓練，幾乎所有及官都沒有編排，或者僅具形式而無實質意義，無法幫助基層員警面對職場問題或工作壓力。縱使在專業單位如刑事警察、特殊任務警力，也表示並無相關課程，乃至於連事前的適性評估都有所欠缺。

有些人開槍會眼紅，殺紅眼，會一直狂開，像○○○，超多的，我們裡面也有。因為那個就腎上腺素起來啊，這種人有點心理障礙，也是算心理疾病，他開了之後…他會…應該是衝動人格型，雖然你看我很衝動可是我不會，不會去做這個；有些比較文靜的人，突然一開槍，就一直開開不停。（問：會有心理評估或治療？）我們會直接不要讓他出勤，就是比如說出攻堅勤務不會帶他去。（問：可是人力會少啊？）沒辦法，他就在後面，不會真正進到裡面，（問：機關沒有心理治療？）沒有，有些我們在訓練，那個色彈也是，媽的，開了之後一直狂開，我說你在開什麼，都已經沒有狀況了你在開什麼？有些人會這樣啦，在學校訓練就沒有這塊評估了。（基層-8）

在美國，警察的精神與情緒被視為一種公共安全風險，將威脅執勤安全與執法道德，必須要有相應的資源與機制支撐警察心理健康。「警察與公共安全心理學」(Police and Public Safety Psychology) 在 2013 年被美國心理學會 (American Psychological Association) 認證為專業心理學領域，必須要具備警察工作的專門知識，對警察職場壓力源的理解，絕大多數被要求擁有博士學位與通過心理治療的培訓，其能夠實際執行的工作包括評估、臨床介入、行動支援（如人質談判或犯罪偵查）、組織諮商（包括培訓）。其不僅僅是被警察機關聘用的心理學專家或是學過心理學的警察，而是理解警察系統的心理學專家，並且能實際決策、管理警察心理衛生保護與訓練業務，甚至為其執勤提供專業支持。

再參考美國各警察局所規劃的諮商輔導措施，員工數超過 5 萬人的紐約市警察局，有 24 小時的員工服務專線，除了完全匿名外，還能夠轉介其他資源：社會團體「提供同儕協助警察組織」(Police Organization Providing Peer Assistance, POPPA)，擁有 120 名臨床醫師組成的醫療網路，並有 24 小時待命的創傷反應小組能對線上案件立即回應，另與長老會醫院合作對制服員警提供免費的心理健康服務，包括諮詢、

評估與治療⁶⁹。

洛杉磯警察局則成立了專門的行為科學部門(Behavioral Science Services, BSS)，從單位主管到職員的 16 人全不都是警務人員，而是專業的警察心理學家。除了心理諮商外，還負責規劃員警的情緒與壓力管理訓練，亦會參與警察執法現場的協調與溝通工作⁷⁰。綜合上述，我們可發現美國警察已將員警心理視為需由專家主導規劃與執行的專業領域，並且排除警察人員於其中，以避免警察文化侵蝕心理學專業，同時讓員警對諮商產生信任感。

有關於國內員警的心理與精神衛生狀況，一直都被其陽剛的形象所掩蓋，處於未知，也沒有相關研究或數據資料可稽，然而從第二章所提的國外研究可知，警察一直是心理健康的高風險群，此對臺灣警察亦然。本研究發現有部分受訪者已有創傷後壓力症候群（PTSD）之徵兆或經驗，顯示這已不是停留在假設或理論的問題，乃是我國警察當前的隱憂，將成為公共安全的風險。

在鑑識看了很多死狀淒慘的，我覺得自己應該也有 PTSD，有時候經常會做夢會夢到那些死得很淒慘的…起來就會覺得心悸，覺得非常不舒服。（基層-16）

睡到一半突然會醒來，然後會想到以前發生的事情，然後…有的時候會…有的時候會突然的沉默，會覺得說這個工作到底是，會想說怎麼辦。（問：像這些心理問題沒辦法找機關協助？）機關有啊，可是協助對象是自己分局的教官，他並沒有正式心理輔導資格，只是為了應付所謂關老師的存在而存在，分局也沒有宣導這些資源的存在。（問：不會想要使用這些資源？）機關的文化問題，會把警察塑造成為一個不能低頭，你去就代表你弱，這是個很弔詭機關文化。（基層-17）

⁶⁹ <https://www1.nyc.gov/site/nypd/careers/human-resources-info/mental-health.page>，（最後瀏覽日：2020 年 11 月 1 日）。

⁷⁰ <https://www.lapdbss.online/psychology>，（最後瀏覽日：2020 年 11 月 1 日）。

整件事害所長連帶開始放鞭炮被處分，我是當事人被記小過。（問：這件事有對你造成什麼影響嗎？）因為那時候畢業第一年，還在適應環境時就遇到這種重大的，心理上的陰影比較重吧，因為那件事後來以為已經沒事了，結果過了幾年後還是覺得說，還是壓抑住了，那時候曾經一度會無法面對那個環境，會想要逃離那個所，可是你剛畢業逃不了，全分局都知道你捅簍子。（基層-10）

像上一次我開槍也是，隔了好幾年，我就連射擊成績都下來了，因為那一段時間，等於說拿起來要開，都是一個心裡負擔。其實…警政署對這個東西，沒有一個完整的心理支持，沒有…在外用槍的機率、機會會越來越大，可是他的心理支持、輔導沒有跟上來，會變成說開槍之後，你要去怎麼適應？心理層面比較堅強的不是很多，再加上最近年輕一代對於用槍，不能說大膽而已啊，而是相當的衝動，問題衝動之後哩？對他以後執勤，遇到真正的狀況不敢開了、不應該開的出事了，所以說一個專門的心理輔導，在外用槍枝後不需要心理醫生去評估？要不要去輔導？就算今天只是走火，他的後續哩？會不會影響他在外執勤真的需要用槍的時候的心理層面，會不會影響他現場的判斷？（問：所以之前有類似 PTSD 的症狀？）沒有那麼嚴重，只是說…有一點…用槍會有壓力。而且不是單純說訓練的壓力，而是說會去回想到當時我開槍的狀況，會去回想你這一發出去，後續…隔年射擊測驗，剛開始都會分神，又回到那個情景，沒有辦法去放下來，所以說…雖然說有關老師啦，可是會去找的人不多，（問：那是為什麼？）因為關老師本身是督察體系，會認為說我去跟你談，到時候你會不會就直接報去給督察室列管，會不會影響。（問：之前不是有通報說改秘書室業務？）問題是很多人會認為說「這個東西為什麼要放在體制內？」，不能外聘一些專

門資格來擔任，這個部分是屬於個人隱私，為什麼要放在體制內去做？（基層-18）

肆、無望的職場：警察人性尊嚴在何方？

制度上的障礙與實體上會遭遇的問題，使基層員警處於一個高度緊張與壓迫的勞動環境，法規不明確導致的管理問題也在研究過程中一一暴露出來，縱使高層一再強調沒有績效問題、沒有惡意懲戒，然這些現象確實存在。

當前行政處分的問題主要在於規範與程序不明確，賦予管理階層很大的空間，變成只要管理階層想要處分就能夠處分；且做成處分並無嚴謹的程序，不需要事先通知或事中調查，當事人不一定有陳述意見機會，甚至有的基層員警根本不知道何時何事，就會在某天突然收到懲處。倘若上級要求處分員警，甚至是要求督勤人員需要懲處配額，那基層員警幾乎是任其宰割。

不知道，它就直接下來了，他就直接查也不會跟你講。（排班-1）

在被處分之前，我不會知道我怎樣會被處分。我只能用過往的經歷判斷我做哪些事情會被處分。（基層-3）

比如說他們要處分，到底是要公文簽合還是紙本？（問：程序沒有固定嗎？）對啊，線上要看，紙本還要不要？線上我被簽核了，我也沒被告知，也沒收到紙本，那這樣算不算？萬一我申訴期限超過，是不是損失？（基層-6）

像我同學之前在崗哨使用手機就被記申誡，或是像一本書擺在桌上也被記申誡。規定上有說「不能閱讀書報」、「把玩手机」，可是你說把玩的界線、或是說書擺在桌上算不算閱讀書報，這樣就蠻尷尬的。大家會知道你上班不能滑手機啊，但是如果你只是拿出來接電話，這樣可不可以？（問：這些規定是否能在事前明確被認知到什麼行為是違規？）應該說我會覺得他事前規範就是有問題的，你

不能要求大家違背這個東西的時候就被處分，因為這個規定就有問題啊，那你怎麼可以。（基層-7）

我以前有次忘記簽出入就被簽一支申誡，我覺得這也太重了，忘記簽出入是什麼很重大的事情有必須要記到申誡嗎？我不是沒有上班。（問：當時有使用保障程序提出申訴嗎？）沒有，那個時候一來是不知道保障程序怎麼跑，二來是覺得如果提出申訴他會不會又更加找我麻煩，所以就不敢去處理。（基層-16）

（問：在做成處分前會告知嗎？）沒有，不會告知。他會告訴你「出勤遲 15 分鐘會被處分」，但我也不知道這是違反哪一條。（基層-16）

剛畢業的時候，一個民眾明明沒有兩段式左轉，事後還不斷打電話來派出所找我，我也有回覆他了，違規事實明確就依照規定。但是他三番兩次來找我，我就可能比較沒耐心的說：「已經跟你講過了，就是沒有兩段式左轉，不好意思，好，掰掰」就掛上電話。他去二組檢舉我說我亂掛電話沒有聽他意見反映之類，就這樣被記申誡。我已經夠煩了，已經接了他好幾通，跟他講了都沒有用，結果他就只看最後一通說我不聽他的意見。那時候都是先處分再說了，還跟你不處分，懲處根本就是好回覆民眾。（問：做成處分前沒有對你調查？）沒有，他也沒有對我做筆錄，也沒有調駐地監視器之類，我就被記申誡了。（基層-11）

我們那邊有人過世，大備不是我。後來報驗在死者手機發現疑似有借貸的情形，可是他老婆一概不知道金額、利息、對象，只知道在某一段時間有匯款紀錄。他就自己疑神疑鬼，覺得外面有人在盯著他們家看。後來報驗完，他的家人來說覺得有人在恐嚇他，我就說「我們不是不受理還是怎樣，我希望妳先搞清楚先生到底發生什麼

事，欠債多少、利息多少、有沒有可疑人士，如果有可以通報我們過去盤查，或是有債務問題可以找地方人士協助，我們很樂意受理妳案件」，結果她隔天申訴我說「不找地方人士我不受理」，後來記了我申誠說我不受理案件。（問：所以你覺得不合理）不合理啊，我調錄音出來，我也是跟他講沒有受理，只是你提供的資訊我完全沒辦法幫你處理，要對誰提告或是什麼東西違法。（問：你有申訴嗎？）我反映上去，後來二組頭來摸頭說：「為什麼要跟她講可以找民意代表來處理，這邊講的不對，但你講的合理沒有錯」，申誠下來我簽一簽。（問：所以沒有依保障法申訴？）沒有，二組頭用其他名義記了支嘉獎，我還是吃了支申誠啊。（問：你沒有想要申訴？）我…沒有，當時主管也說：「處理事情就是這樣子。」我不是大備欸？我只是學弟在忙，幫他講話而已。（排班-2）

關於警察獎懲程序，在「警察機關辦理獎懲案件注意事項」中有訓示性規範，如第 19 點：「審議懲處案件，應依據懲處規定條文，就發生之事實、證據及審查有利及不利情形，判斷之，切忌援引與本事件無關因素而為判斷」，以及第 39 點：「各警察機關獎懲案件，由該機關人事單位主辦，其他單位辦理業務中涉及獎懲者，應先送會人事單位，未涉及其他業務之獎懲公文，應由人事單位主辦，以專責成」明定業務單位權責範圍。然對於處分做成的流程與當事人保障均無明確規範，或有如「處理重大違失事件作業應注意事項」、「警察機關製作案件調查報告表注意事項」等針對重大風紀事件之處理規範，然其側重於「迅速完成案件」以降低對機關聲譽的危害，而非「程序正義」、「保障人權」。

進一步檢視警察機關辦理獎懲案件注意事項，在其中可發現諸多矛盾與問題。原則上對員警之考核，應依警察人員獎懲標準列舉事項為原則，然其中如「處事不當，影響警譽」、「對上級交辦工作，執行不力」等規範不明之事項，實際上便會發生「在值班台吃餅乾」、「頭髮太長」、「踹民眾頭部」都同樣以申誠評價之情事。也因此

有些機關如臺北市會再訂定「臺北市警察服勤員警違反勤務規定懲處基準」，規範明確的懲處事實與應予的考核；然在警察機關辦理獎懲案件注意事項第 37 點卻又規定：「各警察機關不得在警察人員獎懲標準之外，另訂獎懲規定，或在其他法令中附訂獎懲規定。如確因業務需要，有另訂獎懲標準之必要時，應報由警政署統一訂頒，以求公允。」，撇除前述機關自行訂定的獎懲基準外，實務上仍有諸多以行政計畫、命令通報發布的獎懲規定，顯與警政署之規範不符。類似這樣的矛盾充斥於整個警察督察與人事法規中，最終只是讓長官得以選擇符合其需要的規範懲處，讓平時考核成為純粹的管理工具而不具評量意義，就算在管理階層亦有此認知。

警察獎懲標準其實沒標準，我覺得你影響警譽就是影響警譽。那個標準是長官的標準，我們人事只是去找法條，長官箭已經射出去了，人事室再去畫靶。（主管-2）

理想上，當員警受到不正與不利益對待時，應當有保障程序可以尋求救濟。然而在第二章我們已探討過保障程序受限於制度設計與特別權力關係的原因，其救濟保障明顯不足，諸多受訪者皆表達在遇到不當處分時不會採用公務人員保障法的申訴程序尋求救濟。

他們還是會找理由再砍你一支啊，那有差嗎？沒有幫助，他們不會因為這次申訴被撤銷了，他們會比較收斂，他們會換一個方式再砍你一支申訴，我覺得會被針對，目前我認識的人沒有人去打保訓會，但是我有聽說其他單位因為這種關係被分局督察組針對，督察組又換了一個方法砍他幾支申訴回去。沒有辦法保障我啊？針對這項處分事實他們有辦法保障，但他們沒辦法保障我申訴過了之後的人身安全，其實我這個問題應該很多人都有遇到過。（基層-3）

你申訴之後還是在同個單位、同個機關，你跟你這樣申訴沒什麼好處啊？倒不如換單位，換單位最快。（基層-4）

我覺得我不會去做，我不知道他保密的程度到底到哪裡，因為大家

也都會猜（基本上是沒有保密，是原機關要回應）所以變成長官到底會不會…變成說被出賣的對象，因為同儕壓力的問題。（基層-5）

那要不要具名？你覺得有可能保密嗎？我得到一小段的正義之後，會發生什麼事？可能不只沒考績那麼簡單而已。這就是在台灣公務人員沒有辦法翻身的理由，你一時的正義去申訴，然後呢？你能得到什麼？假設我今天因為申訴把辦公室的勤務表弄得很漂亮、很有人性，那他把你調走，你還不是要去另外一個地方上不人性的勤務表，還不是一樣。你就被當異類，同事、旁邊的人是不是也要一起，他會來盯你勤務，我受得了、人家受的了嗎？（基層-14）

長期處於階級管理的封閉環境，員警對於採用申訴管道向上提出意見會抱持著懷疑，除了階級壓力之外，申訴仍需先向機關提出，員警多半認為提出意見者會遭受標籤化，除了自身會遭受不利益對待外，也可能導致同儕對其不滿，在講究「團結」的警察文化將成為異類的存在。

（問：你會覺得申訴是不好的？）沒有不好，它也是手段之一，但畢竟還是，不想讓整個場面弄得那麼難看，申訴就好像變成說，我強迫你一定要那麼做。但我還是存在一個，我們還是用溝通創造雙贏，你滿意我的作法，我們也滿意勤務的方式。（基層-7）

沒有，沒有想過這樣子，而且這樣子很容易引起一些其他的問題。應該會很容易被針對，或是被組織視為麻煩，這樣無助於我解決問題。（問：所以當面談不會有問題？）問題不大，我留下了空間。

（問：透過程序申訴會有問題？）我認為會有問題，有的長官會。

（排班-3）

而就算真的依照程序尋求救濟，在原處分機關大多僅依照申訴書之內容會辦相關業務單位後函覆，並沒有給予員警太多的參與空間，縱使再申訴至公務人員保障暨培

訓委員會（保訓會），多也未能有陳述意見的機會。而無論員警是否獲得救濟，其後面仍需面對機關的考核管理，擔憂會遭到報復，仍為保障所不及之處，也影響員警尋求救濟的意願。

以前有同仁因為勤區裡面有六合彩機房被處分，你去按門鈴六合彩機房是會給你開門是不是啊？他那時候真的是覺得「蛤？」，重點是他去找保訓會申訴也不會過，保訓會表示這是你警察的功能。我後來發現保訓會的申訴是，只要處分機關函覆，他可以不用通知你就可以結案…我是當事人欸？我沒有陳述機會？（基層-9）

我有個學弟，他讓副所長上新聞，結果分局就說他保管勤務錄影不妥當，小過2支。我就說「疏縱人犯或涉及刑案也才小過1支，為什麼沒有任何證據的東西，你就可以砍2支小過」。申訴之後，保訓會也沒通知他，沒跟他講任何事情，就只是行文給分局，分局函給他之後，這個案子，保訓會就結了！？（基層-9）

有個學妹檢舉同事性騷擾她就被調走了，她提出異議想要救濟，結果先第一個把你調走，你知道她調哪裡嗎？25公里外的○○分局，她還是這邊在地人。（問：那她檢舉的那個人？）不知道她檢舉誰，但應該還在原本分局。（基層-14）

我怕這樣我就會黑掉。我們現在有一個學長，根據私底下的情報，所長好像變得很討厭他，就排他占交整崗，一整天都在站。（問：可以這樣排？）我想應該不行，學長本人也沒有反映，所以我們也…（基層-16）

不合理後面哩？後面有的人會追殺你，因為你申訴過了，他的嘉獎要拿回來，誰處分你誰的嘉獎要扣掉，會衍伸一個問題，秋後算帳的問題。你害我少一支嘉獎、跟人家比少兩支，我要不要找你算帳？當然要從你身上再拿回來，80%的人要記你就是這樣子。（基層-18）

(問：警察職場對於表達意見是有障礙的嗎?)

排班-1：一定有啊！就跟分局長問說誰有意見，誰敢有意見？所長問說大家有沒有意見要講，不會有人講。

基層-2：有一次○○勤教站起來，然後就(被調)去○○所。

排班-1：大家就看他講而已，因為他在講擋假的問題，

本研究訪談的管理階層大部分對於員警採用保障制度沒有負面看法，也不認為應該要去特殊對待提出申訴者，但也承認申訴的救濟效果不大，機關要變更原有處分或改善措施的可能性極低；而多數受訪者也不否認確實在機關文化中會有標籤化的問題，對申訴者可能會產生孤立的氛圍、甚至受報復的可能。

我有聽過有的幹部會覺得這個人很貓毛(臺語)，可是我會覺得這是他的權利。(問：這樣的申訴有效果嗎?)機關的申訴沒有辦法，通常要到保訓會再申訴才有機會(笑)，因為如果他申訴過，不自己打臉自己？今天你督察組做這個決定，你人事室會去打督察組的臉嗎？就算你知道督察組處分有問題，你很明顯知道，可是你一定會想辦法、或你的長官也會壓著你想辦法，幫督察組解套。法律上當然希望機關有檢討的機會，但是基本上沒什麼用。(主管-2)這個我不敢跟你講。(標籤)應該多少會有，但就看長官是開放還是…如果他認為說這是頭痛人物，一天到晚找麻煩，那我每次看到就是不爽。(主管-1)

我遇過那種比較老的學長，就刁難你啊、督勤、業務交辦單來就故意整你，很多方法啦。而且他跟所長地方都有熟，可能藉由所長排班，這就是管理階層的次文化，最賤的文化就在這裡，就讓你知難而退。(主管-5)

(問：實際管理階層會對這些人有標籤文化存在嗎?)

主管-4：這個絕對會。

主管-3：蠻明顯的。

主管-5：通常會有初級跟次級，第一次可能它沒有那麼明顯，可是慢慢會有一個，「你就是這種人」；次級的時候就真的變這種人，就真的變標籤了。

但對於基層員警來說，縱使有開明的管理階層，尋求救濟的困難依然存在，主要還是在於資訊的不足。許多受訪者並不知道救濟程序應如何進行，縱使想要採取亦無法得知相關資訊，再加上處分程序的混亂與不透明，甚至有實際收到處分時已過法定申訴期效，導致員警難以依法尋求救濟；而且許多用以懲處的規範不明，多數未公開予基層員警知悉，如果是依計畫或命令，員警根本無法找到處分的依據，便無法從中尋得撤銷原處分的可能。

因為我不知道哪裡不合理啊！這才是問題啊！你只是覺得我應該被處分，那就來吧，可是你也知道哪裡不合理。（基層-6）

我記得沒有簽收到這張，那時候我已經調回來了，不知道他發去哪裡，所以我覺得大部分都是要注意時效，怕被報復、又沒有注意時效，通常就過去了。（問：所以是對於程序也不是很了解？）沒有很熟，不知道收到要怎麼申訴，都要問人或者去查，往往一個忘記就過了。（基層-14）

第二節 基層外勤員警的合宜勞動規範

在現今越來越重視基本權的世界潮流，縱使為警察人員，亦享有尊嚴勞動，雇主必須給予勞動者合宜的勞動環境與保障。國際勞工組織曾於 2012 年發表〈警察與執法人員：國際職業危害量表〉（Officer, Police/Law Enforcement: International Hazard Datasheets on Occupation）說明警察可能遭受罪犯或友軍攻擊、在追逐與救援中發生

交通事故、生活在人身安全的持續恐懼、大量戶外工作導致的健康問題，包括高溫或惡劣天氣、傳染病、不可避免的身體接觸。國際勞工組織當時即提出 6 項預防措施，包含：

- 1、執勤中穿著必要個人防護設備。
- 2、在靶場配戴聽力保護設備。
- 3、避免接觸體液；特別是有開放性皮膚傷口。
- 4、學習放鬆運動以在長時間的待命中使用
- 5、遭遇工作壓力或倦怠應尋求心理或專業建議
- 6、選擇對員工健康、家庭、個人生活危害最小的輪班方式，輪班時間表需諮詢員工與專家。

國際勞工組織亦於 2003 年即開始探討公共緊急服務 (public emergency services, PES) 的勞動權益，強調政府與雇主的義務。越來越頻繁與複雜的緊急狀況導致此類勞動者陷入惡劣與極端的勞動環境，必須修訂相關指引以讓其獲得社會保護與有效、獨立、公正的勞動檢查，提供其合宜勞動條件。並在 2018 年發布《公共緊急服務者合宜勞動準則》(Guidelines on decent work in public emergency services)，其中更明言「除非特別排除，警察與武裝部隊均受國際勞動標準保護，因此在本準則中包含必要的注意事項」。一般性準則包括：應有充足與訓練有素的人力回應社會問題；雇主必須減輕在緊急狀況下員工對社會責任與家庭責任間的潛在衝突，應有協助員工家庭應變計劃如兒童、老人照護等；政府、雇主與勞工組織應確保尊重勞動者在工作中的基本原則與權利，無論其雇傭狀況；應建立有效的社會對話機制以滿足勞動者的特定需求；有良好的準備計畫，包括 (1) 培訓有適當技術的員工，並提供適當的設備 (2) 有效與易懂的程序 (3) 定期訓練，使用相關技術與設備執执行程序 (4) 足夠的現場人員 (5) 立即將緊急事件通知勞動檢查部門。

為確保公共緊急服務勞動者 (以下稱 PES 勞動者) 的尊嚴勞動，政府與社會夥伴有責任確保國際勞工組織公約適用於所有公共緊急服務人員，具體如第 87 號與第 98

公約的結社保障與協商權，保護勞動者免受反工會歧視，促進男女機會均等和待遇平等，消除強迫勞動的政策，落實其勞動基準以符合國際勞動基準；雇主應消除任何對爭取自由與獨立工會運動的現有障礙，並在不影響公共緊急服務效率的前提下，在可行範圍為員工代表提供進行活動的設備、辦理會議與進入工作場所的自由，確保員工不會被迫超時工作、超出法律與協約限制或沒有適當補償，制定反歧視與促進平等待遇的政策並清除的傳達這些訊息，確保勞動者獲得與工作等職的工資；勞工組織則有推動勞動教育、對不符基準的勞動權利進行協商、促進社會對話、實現組織內部平等的責任。

在各種實際措施方面，如工作時間，準則要求應有足夠的休息時間，並使員工得以履行家庭責任，包含夜間與週末。如果每週最多工時、最低每日休息時間、待命時間等工時規範並不涵蓋在一般勞動法令內，應有特殊法規保障其避免超時工作。

其也意識到 PES 勞動者可能有不規則的工作時間，且必須對緊急狀況做出反應，在準則中依然有應遵循相關原則：

- 1、除非有特殊狀況，如必須保護人民生命、健康、財產、環境，否則應遵守法律規定的每週最多工時、每日最少連續休息時間、每周最少連續休息時間。並應補償休息時間。如狀況持續，政府應採取措施盡快恢復至法律規定。

- 2、在勤務中的休息時間應算為工作時間。

- 3、雇主要求員工為特定情形在正常工作時間外待命，除非有其他補償安排，否則此待命時間應視為工作時間。雇主有責將相關政策告知員工。

有關職業安全與健康，雇主應建立高職業安全與衛生標準，並積極採取預防措施。政府與雇主應提供足夠財政與人力資源以有效鑑別與預防職業災害。儘管 PES 勞動者有承擔風險的職責，但絕不能強迫其承擔過高風險，勞動者應有退避對其生命或健康迫切危害的權利，而不必擔心遭到報復。改善方法包括：透過社會對話設計並實施適合 PES 勞動者的職業安全與衛生措施、加強關於安全的法律制度與行政管理制度、建立有專責檢查安全與衛生能力的職務、提供 PES 勞動者職前與在職培訓、使勞動

檢查部門能監督其職業安全與衛生，並建立職業災害保險機制。雇主應免費供應適當個人防護裝備，包括衣服，並採取措施確保其使用與維護。有鑑於 PES 勞動者有感染或遭與工作有關疾病與傷害之風險，應確保其能後獲得優先、全方位的急救、健康與醫療服務。PES 勞動者需長時間工作並暴露在不同工作環境中，必須使其容易獲得福利設施，必要時應有適當的居住或交通。在極端環境，如傳染病、輻射、高溫、低溫等，雇主必須提供必要保護，並在勞方代表參與下設計彈性措施。

同時為減少因為壓力的負面影響導致的心理健康問題，例如焦慮、憂鬱、自殺意念與工作倦怠等，雇主應對重大事件壓力、暴力與困擾進行風險評估，建立壓理管理與諮詢計畫以保護勞動者與親人免受特定事件或累積壓力影響，對工作場所的暴力與騷擾採零容忍政策，並支持受害者與證人，對管理基層與勞動者提供培訓以減少發生的可能性，透過社會對話與定期回顧解決壓力問題。在處理勞動者的暴力與騷擾事件時，雇主應建立調查程序以保障各方權益，程序應嚴謹、保密、效率、專業、倫理，並確保可獲得外部支持，以及有效的制裁與彌補；雇主與員工代表應定期審視程序以確保其能有效預防與處理問題。

綜觀上述準則，國際勞工組織很明確的表示出縱使在緊急狀態下，公共服務部門的勞動者仍應享有勞動權利保障，這當然包括警察人員。工作的獨特性與必需性（unique and essential）不應被當作拒絕其參與社會對話的理由，雇主的首要考量應該是建立能就勞動條件進行有效社會對話的環境與機制。緊急狀態也應由主管部門宣布，期限應是合理、有限，不能作為免除雇主義務的理由。

在準則中，國際勞工組織多次強調「社會對話」與「勞動檢查」是促進與保護的手段。過往特別權力觀念加上警察被剝除「勞動」的屬性，警察長期以來是單一由決策階層決定所有的勞動條件，同時也一再由管理階層宣告「機關的獨特性」與「勤務的專業性」而排除外部監督與輔助機制，缺乏有關勞動意識與檢察。然而在國際勞工組織的要求，勞動監察部門應監督與檢查其勞動條件與勞動權利，且勞動者能參與決定如工作目標、績效指標、評量方法等事項。在現今強調對話與交流的趨勢中，傳統

警察行政的權威管理除了是對勞動者的壓迫外，亦有可能加劇結構失衡與社會衝突。

再進一步探討國際勞工組織近年所發佈之指導與準則，其似乎有意消除傳統「公部門」與「私部門」勞動者間的隔閡與差距，不應以公部門勞動者受國家權力支配即得限制其權利，有關限制應有法律保留，且縱使以法律限制也應符合相關原則。國際勞工組織也進一步定義「緊急」、「必要」、「重大」等詞彙，以避免當局濫用導致勞動者未受到必要保護。

除國際勞工組織外，各國與國際組織也持續檢視對於警察人員權利限制是否有其必要性與正當性，如第二章所提之 2014 年歐洲社會權利委員會（ECSR）通過 CM/ResChS (2014) 12 號決議案認為完全禁止罷工影響警察的人權即為一例。無論其職業為何，身為人民的權利應予保障；同樣適用於警察人員。

回到我國警察勞動規範，尚缺乏有關基本勞動條件之框架規範，有關個別權利義務也未明。在訪談中多數勤務編排人員也坦承難以從保障個人權益為優先規劃勤務，而事後救濟程序也未多數人所詬病，遑論社會參與、對話的機制。在警察勤務規範已為大法官宣告違憲的情況下，參照國際勞動基準制定合宜勞動規範，並提高勞動者對於工作的參與機制以增進社會對話，同時增加外部監督與審核機制，揚棄舊有思維，將「警察勤務」視為「勞動」的一部，或許為實現員警尊嚴勞動之法。

第三節 各國警察勤務制度的比較

在明瞭我國勤務制度困境後，若要尋求問題的解決之道，或能參考其他先進國家警察勤務制度。雖警察勤務因其時空而有不同涵義，各國警察任務與功能，未必能完全適用臺灣警察，然而亦能給我們借鏡，以利未來設計符合尊嚴勞動之警察勤務框架規範。

本研究於前面章節，已對部分勤務例內容例示國外作法；本節將重點置於勤務時

間，探討各國警察工時規範並分析比較我國規範之問題。

一、德國

歐盟於 2003 年 11 月 4 日發布 2003/88/EC 工作時間指令(Directive 2003/88/EC)，其規定每週工時上限為 48 小時，及需有每天連續 11 小時、每週連續 35 小時的休息時間。此規定同樣適用於警察人員，成為德國警察在設計工時規範的重要依據。

德國聯邦公務員法(Bundesbeamten-gesetz)第 87 條規定公務人員每週工時為 44 小時，第 88 條規定加班限於急迫之勤務上事由，且屬例外性質，如一個月之內高過 5 小時，則需於該年度補休。加班時間仍計算在平均每週工時的上限內，故加班必須盡快予以補休，僅有在不得已的情況下無法於一年內補休才能給予加班費。

而各邦亦個別規定警察人員工作時間，以北萊茵-西發利亞(Nordrhein-Westfalen)邦所訂警察工作時間命令(Arbeitszeitverordnung Polizei)為例，第 3 條規定(1)每週平均工時為 41 小時；(2)每週平均最長工作時間不得超過 48 小時，包括加班時間，其計算週期為 4 個月，不含休假與病假時間；(3)每日工作時間不得超過 10 小時。第 7 條規定每 24 小時應有至少連續 11 小時的休息時間，除此之外，每 7 天應有連續 24 小時的休息時間。第 8 條規定每 4 個禮拜間最多只能有 1 個禮拜待命服勤(Rufbereitschaft)，在扣除實際提供勞務的時間後，其餘待命時間的八分之一也列入計算。第 14 條規定夜間勤務不得超過 8 小時。第 19 條規定輪班編排必須滿足諸多條件，如提前七天告知、輪班時間至少為 6 小時不超過 8 小時、不應接連三個夜班，並需以職能科學(arbeitswissenschaftliche)與職業醫學(arbeitsmedizinische)知識進行人性化的工作安排；且在八週內至少要有兩個週末休假。此外在該邦員工代表法(Landespersonalvertretungsgesetz)第 72 條規定有關每日工時開始與結束的時間點、休息時間、加班補償、休假計畫、工時模型等事項，員工代表會均有參與制訂的權利；而工會亦會與雇主簽訂團體協約決定實際勞動條件，故實務上德國警察的工時甚至會比法定標準為優。

二、日本

有關日本警察的工時，在中央訂有「一般職職員工作時間休假法」（一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律）第 5 條規定：「職員勤務時間為扣除休息時間外一週內 38 小時 45 分。」。而地方自治團體也會依地方公務員法訂定有關工作時間與休假條例，其內容大致參考中央法規，而警察工時原則上與其他公務員相同，然而因警察之工作性質，實務上仍有大量超時服勤。

日本地方警察官大多採用三交替勤務制，其輪班態樣依順序區分為「当番」、「非番」、「日勤」，而警視廳採用之四交替制為「第一当番（日勤）」「第二当番（夜勤）」、「非番」、「日勤」，勤務時間扣除其中的休息時間外，週工時原則為 38 小時 45 分（佐々木真郎，2014）。

「当番」類似台灣警察的輪番，有較長的勤務時間，在中間會穿插休息時間，然此休息時間並非可讓員警自由利用，仍必須著整齊制服與裝備，接聽電話或處理緊急案件，並隨時接受長官命令，也不可未經允許擅自離開駐地⁷¹。其仍受雇主指示權支配，並有相當高機率需實際提供勞務，相當於我國勞動實務見解之「備勤時間⁷²」，亦被認定為工作時間。「非番」則為可離開駐地並可供個人利用的休息時間，然亦有可能因為臨時事故出勤。「日勤」則是從 8 時 30 分至 17 時共 8 小時 30 分的通常勤務。以上勤務態樣即構成日本外勤警察的輪班方式。

⁷¹ 名古屋地方裁判所 平成 9 年（ワ）297 号 判決

⁷² 臺灣高等法院 104 年重勞上更(一)字第 7 號民事判決

(1) 三交替制中「当番」日的勤務例

8:30	11:30	13:00	18:00	19:00	22:00	24:00	2:00	6:00	8:30
勤務	休息	勤務	休息	勤務	休息	勤務	休息	勤務	

勤務時間 15 小時 30 分；休息時間 8 小時 30 分

(2) 四交替制中「第二当番」日的勤務例

15:00	17:00	18:00	20:00	21:00	3:00	5:00	10:00
勤務	休息	勤務	休息	勤務	休息	勤務	

勤務時間 15 小時；休息時間 4 小時

(注) 勤務開始與結束時刻依各署而異，並會為執勤人員指定不同休息時間。

圖 5-2 日本警察三交替制與四交替制当番勤務時間例式圖

資料來源：“警察官の交替制・当直勤務に関する考察”，

佐々木真郎，2014，警察政策研究，18，312-313。

至於日本警察的勞動條件，依據「勤務條件法定主義」，在中央係以國家公務員法第 63 條為依據訂定「一般職職員俸給法」（一般職の職員の給与に関する法律）；在地方則依據地方公務員法第 24 條第 5 項：「職員的俸給、勤務時間與其他勤務條件，以條例定之」，並於同法第 25 條 3 項列舉必須以條例規範之事項，如俸給表、等級別基準職務表、昇給基準、各項勤務津貼等，各督道府縣據此訂出警察的勞動條件，唯大多仍會參考一般職職員俸給法之內容。

以一般職職員俸給法為例，有關於工作時間的津貼有第 16 條超時津貼（超過勤務手当）、第 17 條假日給付（休日給）、第 18 條夜勤津貼（夜勤手当）、第 19 條之 2 值日津貼（宿日直手当），其內容具體參考表 5-2。

表 5-2 日本警察有關工作時間之津貼

津貼名目	給付條件
超時津貼 (超過勤務手当)	在正常勤務時間外之工作時間，每小時加成 25%；若服勤時段在晚上十點到隔天早上五點間，每小時加成 50%。 若每月加班時數超過 60 小時，超過的時間每小時加成 50%；若服勤時段在在晚上十點到隔天早上五點間，每小時加成 75%。
假日給付 (休日給)	在例假日與國定假日工作者，其正常工時內所有工時每小時加成 25-50%。(依據「人事院規則九—四三」為 35%)
夜勤津貼 (夜勤手当)	正常勤務時間在晚上十點到隔天早上五點者，其正常工時內所有工時每小時加成 25%。
值日津貼 (宿日直手当)	每次值日勤務給付 4400 日圓。 其他特殊業務或事件的值日勤務，給付 7400 日圓。

資料來源：本研究整理

就其制度規劃而言，因超時或深夜勤務對身體造成負擔之大，除以金錢作為合理補償外，亦有以價限量之用途，然而從日本警察實際勤務來看，似乎並未起太大作用。近年日本過勞死案件頻繁，在勞動法修正法定加班上限（残業時間規制）後，人事院也於 2019 年 2 月 1 日修正人事院規則 15-14（職員勤務時間、假日與休假），比照勞動基準法訂定一個月 45 小時與一年 360 小時的加班上限。而各地警察組織也提出勞動改善計畫，評估如何減少加班、業務效率化，或許能進一步解決日本警察的過勞困境。

在基層勞動參與方面，在第二章已提到日本警察依法禁止組織工會，做為限制其勞動基本權的代償措施，規定中央設有行政委員會、人事院，地方自治團體設立人事委員會、公平委員會等中立人事行政組織，職員得向其要求當局提供適當的勞動條件（勤務条件に関する措置の要求），簡稱為「措置要求」，此於國家公務員法第 86 至

88 條、地方公務員法第 46 至 48 條均有明文規範，其要求範圍包括工資、勤務時間、休假、值勤環境、團體交涉等事項。此制度近似於我國公務員保障法「對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置得提出申訴」之制度，然其得要求內容範圍明顯廣於我國制度，能針對勞動條件提出請求，且係直接第三方提出，仍屬有別。

三、英國

如同前述德國，英國警察亦遵守歐盟 2003/88/EC 工作時間指令，並制定工時法（The Working Time Regulations 1998），其中明文規定適用於警察，此外在其警察法（The Police Regulations 2003）中亦規定工作時間規範，若兩者有相衝突之處，則從優規定，各機關與警察協會也會有其協議。

依據警察法第 22 條附件 E，員警每日正常工時為 8 小時，其中包含休息時間（refreshments），其休息時間長度依工時決定（見表 5-3）。

表 5-3 英國警察工作時間內應有之休息時間對照表

工作時間	低於 6 小時	6-7 小時	7-8 小時	8-9 小時	9-10 小時	超過 10 小時
休息時間	30 分鐘	35 分鐘	40 分鐘	45 分鐘	50 分鐘	60 分鐘

資料來源：The Police Regulations 2003, Annex E. Determination for Regulation 22

若主官要調整其輪班表，必須在變更前 30 天宣布，並與受影響的人員進行協商，允許其陳述意見考量對其個人的影響。其輪班工作時間等同於每日正常工時 8 小時，享有週休二日與國定假日，班與班間隔至少應有 11 小時，輪班休息日間隔不可超過 7 天。若有被要求停休或是加班，其通勤時間也被算入工時。

而警察法第 25 條附件 G 與 H 規範員警加班補償，若員警在其休息日被停休，其提前通知超過 15 天，應另予補休；若提前通知少於 15 天，應給予 1.5 倍工資；如果在國定假日被要求停休，應給予 2 倍工資；若提前通知時間不到 8 天，除 2 倍工資

外，必須再給予另一天補休。

但英國警察近年也受檢討其加班費過高之問題，是以如何在不影響員警合理權益的前提下減少政府支出，亦是當前英國政府公共行政議題之一。

四、美國

美國聯邦政府於 1938 年通過公平勞動基準法（Fair labor standards act，FLSA），規範關於勞工工資與工時，並歷經多次修訂，該法案規定每週工作超過 40 小時，雇主即必須給付 1.5 倍的加班費，其同樣適用於執法人員。

然該法案亦對執法人員的適用有例外之處。如第 207 條（k）規定消防與執法人員的雇主可依工作時間總數而非每週工時計算加班費，其計算以 28 天內超過 216 小時才需給付加班費；但在《聯邦法規彙編》（Code of Federal Regulations，CFR）第 553.201 條進一步規定，消防人員與執法人員的工時基準變更為 28 天內 212 小時與 171 小時，並得依比例計算（見表 5-4），超過最高工時基準之時數應給予加班費。

表 5-4 美國消防與執法人員之加班費工時基準

工作時間（天）	最高工時基準（小時）	
	消防人員	執法人員
28	212	171
27	204	165
26	197	159
25	189	153
24	182	147
23	174	141
22	167	134
21	159	128
20	151	122

（續下頁）

工作時間 (天)	最高工時基準 (小時)	
	消防人員	執法人員
19	144	116
18	136	110
17	129	104
16	121	98
15	114	92
14	106	86
13	98	79
12	91	73
11	83	67
10	76	61
9	68	55
8	61	49
7	53	43

資料來源：29 CFR § 553.230 - Maximum hours standards for work periods of 7 to 28 days - section 7(k).

同時其亦在同法第 553.20-553.28 條規範雇主得以補休代替加班費，其補償時數一樣以 1.5 倍計算，然其也強調補休並非使雇主規避加班費的手段，勞工有權決定其補償，雇主若強迫勞工接受亦為違法行為，必須以書面協議經由雙方同意才得以進行。該法第 553.232 條進一步規範，若補償時數累積至 480 小時，其餘的加班時數勞工必須獲得現金補償。

實務上有關美國警察人員的工作時間或休假方式，其很大程度取決於地方政策與各機關與其工會協議的結果。若機關有意變更勤務時間與方式，其仍必須與工會進行協商。以紐約市警察局為例，其實施三班制，工作時間為 8 小時 35 分鐘，時段區分為 2315-0750、0705-1540、1500-2335。

而在美國，警察工會是一個巨大的力量，能有效消除警察管理中單方面和欠缺考

慮的控制手段，甚至能夠影響公共政策，其歷史上也多次以集體表達意見、不信任投票、怠工、趕工、集體休假、罷工發起爭議（馬瑞龍 譯，1990）。具體而言，美國警察在許多權利與一般勞工無異，勞動權利保障僅是理所當然的事，自然也能發揮其公民權影響社會。

五、分析與比較

由勤務制度設計來看，可以發現各國對於超時工作的補償大致有兩種模式，一是如德國以補休為主、加班費為例外，依然將工時限制於平均上限內，且限制加班時數上限，盡可能維持員警充足休息時間；另一如日本以超時與夜勤等特殊工作時間加給為金錢補償，此種方式除面對警力不足以編排補休的事實外，亦能以加給額抑制加班時數限制員警的總工時。而諸多勞動條件細節，因歐美地區警察得依法成立工會並與機關協商，或者有建立勞工代表的共同決定制度，皆能透過勞資對話而決定，其法律形成相對較少。透過比較發現，除訂有加班工時上限的德國外，其餘各國均有制訂超時補償，避免機關以加班取代人力，並使機關正視警力不足的問題。

相對來說，臺灣警察無特殊工作時間補償，而就訪談結果來看，工作時間幾乎都嚴重超過法定基準，甚至有工時黑數的問題。而臺灣警察的超勤加班費也並未完整反映其敘薪，其計算僅按月支薪俸、專業加給與主管職務加給三項，如警勤加給等其他加給並未列入其中，超勤加班費也未有因應超時而有加成，等同讓員警加班反而能減少支出，無法達到如前述各國以價制量之效果。

再比較各國警察勤務、業務，可發現臺灣警察之工作範圍明顯廣於其他各國，特別是講求自由權利保障的英、美，以及落實「脫警察化」的德、日，已將諸多與公共安全與秩序無關之工作回歸一般行政機關，與我國行政中「有警察權即歸警察」之觀念有別，其也明確劃分各種警察的勤務範圍，專業專責避免讓基層員警包山包海。然而比較各國主要都市的警民比例，我國警察員額比例又比他國更少，呈現「事比別人多、員比別人少」的窘境；若連各國都已因為各種新型態的社會現象而增加警察員額，

那員額比例少於各國、業務範圍又廣於各國的臺灣警察，該怎麼「避免過勞」，實在讓人費解。

表 5-5 各國主要都市警民比例

	人口數 (資料時間)	警察員額數 (資料時間)	警民比例 (四捨五入至個位數)
倫敦	8961989 (2019)	32683 (2020)	1:274
紐約	8336817 (2019)	53840 (2019)	1:155
柏林	3663540 (2020)	26101 (2019)	1:140
東京	13951636 (2020)	46581 (2020)	1:300
臺北市	2642877 (2020)	8054 (2019)	1:328
新北市	4028324 (2020)	7832 (2019)	1:514
高雄市	2769434 (2020)	7358 (2019)	1:376

資料來源：本研究整理自

倫敦警察廳 <https://www.met.police.uk/>

紐約市官方網站 <https://www1.nyc.gov/>

英國國家統計局 <https://www.ons.gov.uk/>

柏林-布蘭登堡統計局 <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/>

柏林警察局 <https://www.berlin.de/polizei/dienststellen/>

東京都廳 <https://www.metro.tokyo.lg.jp/>

警視廳 <https://www.keishicho.metro.tokyo.jp/>

台北市政府民政局 <https://ca.gov.taipei/>

台北市政府警察局 <https://statdata.police.taipei/>

新北市政府警察局 <https://www.police.ntpc.gov.tw/>

高雄市政府民政局 <https://cabu.kcg.gov.tw/>

高雄市政府警察局 <http://www.kmph.gov.tw/>，(最後瀏覽日期：2020年6月26日)

若進一步探討制度層面，歐、美地區警察一樣適用工時法令，顯示其權利保障實際與勞工無異，不因為其身分而有貶損。在其觀念亦認知加班為「突發性」、「暫時性」，縱使會有如特殊節慶而有預先規劃加班之情形，加班仍舊是一個應付特殊狀況的手段；此於臺灣警察常態規劃每日 2-4 小時加班時數不同，臺灣警察將加班列為日

常的現象，除勤務量明顯甚於各國外，應可歸於上述原因。

表 5-6 各國警察工時制度比較

	台灣	德國	日本	英國	美國
法定周工時	40 小時	41 小時	38 小時 45 分	40 小時	43 小時
法定休息時間	無	無	無	30-60 分鐘	無
法定輪班間隔	8 小時	11 小時	無	11 小時	無
法定超時補償	無	無	1.25 - 1.75 倍	1.5 - 2 倍	1.5 倍
法定加班上限	無	每週包含 加班時數 在內總工 時 48 小時	無	無	無
勞方參與勞動 條件決定	無	工會 & 勞 資會議	措置要求	工會	工會

資料來源：本研究整理

然我們仍必須清楚，上述外國警察工時制度都僅是法定勞動條件，亦即是「最低標準」⁷³，在警察工會運動活躍的歐美各國，其勞動條件很大一部分是取決於雇主與警察勞動團體的協商，包括工時上限、輪班方式、加班補償…，法令僅是機關應遵守的底線，違反將會受到懲罰，實務上工會都會與機關協商對勞工比法定標準更為有利的勞動條件，而機關若要事後調整都需與工會達成協議。在 2020 年全球 COVID-19 疫情間，便有芝加哥警察工會反對機關使用 12 小時輪班制⁷⁴、德國警察工會對機關欲使用 12 小時輪班制提出警告⁷⁵等，顯示各國警察能夠參與其勞動條件與管理措施決定，並且獲得比法定標準更佳的勞動條件。

⁷³ 法定內容為工時上限，休息時間、工資補償與其他福利事項為底線。

⁷⁴ “Police union to oppose resumption of 12-hour shifts”, *Chicago Sun-Times*, <https://chicago.suntimes.com/city-hall/2020/6/15/21292131/chicago-police-union-12-hour-shifts-protests-looting> (最後瀏覽日：2021 年 1 月 2 日)。

⁷⁵ “GdP NRW: Umstellung der Schichtmodelle darf nicht zu unbezahlter Mehrarbeit führen”, <https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/FEFFD4FCDD6549FC125853E004D5E87> (最後瀏覽日：2021 年 1 月 2 日)。

而臺灣警察的現狀是將例外當作常態，直接將法定勞動條件當作編排勤務的「最高標準」⁷⁶，將延長工時當作日常，且基層員警無法參與勞動條件決定。從本研究訪談對象的工時統計來看，無人符合法定標準，顯示出我國與他國制度設計與管理思維的不同。未來在擬定我國警察勤務框架性規範時，應將國際公約納入考量，再參考各國實務做法，設計人性化的勞動指標，做為我國警察執勤的「最低標準」。



⁷⁶ 將法定工時與得延長工時加總的 12 小時直接算為每日應有工時底限，並將休息時間 8 小時當作輪班間隔時間。



第六章 結論與建議

第一節 結論

肇因歷史因素，我國警察任務實際係為維持國家安全，並為政府提供服務，比起「人民褓母」的稱謂，毋寧更像「政治僕從」。也因此我國警察無論人事與勤務制度，比起法治國的權利關係，更偏向專制國權力關係；其權力來自於身分、忠誠義務是要求員警對警察組織忠誠、國家對之的福利為恩賜而非其與生俱來的權利。

臺灣過往威權統治下以鞏固國家安全為行政目的，然隨之而來的民主化浪潮，人民開始要求自由權，同時銜接七〇年代新公共管理思潮，對於掌權者的權威產生衝擊。為確保統治正當性，公部門始強調其公共服務的面向，並要求公務員將人民當作消費者予以滿足；然而所謂服務並非保障人權，而是滿足民眾安全感使其順服，警察職業的方便性與服從性成為政府提供「服務」最佳的選擇，導致政府為滿足民眾需要而不斷增加警察的工作、同時又被政府要求壓制民意的矛盾角色。縱使臺灣經歷了民主化進程，但未紮根公民自主意識、也未重新思考警察的意涵，導致我國行政仍嚴重依賴警察機關，實際上仍是「警察治國」的警察國家，無論警察或人民的人權都受到忽視。時至今日，政府依然習慣利用警察滿足人民的各種需要，部份人民也依然存有「政府需要照顧人民」的想法，使公民社會的發展受限，而警察也無法從此循環中擺脫。

在此歷史脈絡下，警察勤務呈現了對政治、組織負責的傾向，以達成政治要求與組織命令為優先。警察任務的空洞化讓員警也習慣服從命令，無法有其職業核心價值。加上諸多規範年久未修，早已不符合實務需要，甚至已失去其存在意義，但依然被用以限制員警的行為與思想；同時又有諸多疊床架屋的規定，太多因人設事的規範讓法秩序難以實踐，導致規則命令僅為教條般的存在，使警察缺乏法治觀念，習慣以職權命令約束員警行政，加劇了警察的人治管理，而又缺乏對於管理階層的監督與控制機

制，總總因素讓各種勤務規定缺乏約束力。

透過研究發現，我國基層警員勤務工時普遍過長，皆常態服勤超過「公務人員週休二日實施辦法」每日上班時數為 8 小時。而有部分單位輪班間隔不滿 8 小時、深夜勤務超過 4 小時，皆已違反警察勤務條例中關於勤務時間的規定。警察管理文化又缺乏「勞動」的人力資源觀念，而以滿足機關需要為優先；且員警加班並無明確法定上限「必要時得延長之」，超時工作也無補償加給，法規對於不當編排勤務亦無懲罰，無法約制機關濫用警力…種種原因使主管在無緊急狀況下依然要求員警加班、停休以應付各種機關內部需求，也讓員警即使在勤餘時間亦無法有充分的休息。在此情形下，員警勤餘休息時間普遍不足，呈現明顯過勞的情形，諸多受訪者已出現新陳代謝症候群、憂鬱情緒，乃至於情緒耗竭等身心問題。

而在立法層次上，警察勤務條例有關工時之規定不符時宜且過於簡陋，員警缺乏完善的勤務規範，其勞動條件多是以法規命令、職權命令定之，已違反法律保留與明確性原則，故大法官宣告勤休制度違憲其來有自，也應立即修正。

警察工作內容具有高度風險性，幾乎所有受訪者都有遭遇過感受到威脅的壓力事件，然當前警察機關對基層員警的職業安全與衛生明顯保障不足，並未提供足以應付工作內容的裝備與訓練，特別是心理問題長期為警察機關所輕忽，缺乏完整的關懷保護機制。而目前體制內的基層參與管道，如座談會、勤務審核會議等均僅存形式，在組成與期程均無明確規範，也無法產生具實質影響力的決議，難以使員警有效的反映勤務問題。

而當前的警察勤務普遍無法做為達成警察任務的手段，對執行者的基層警員而言，其僅感受到繁雜的勞動控制，並無感受到執行勤務對於任務的作用，「巡邏就只是簽表」、「守望就只是罰站」，基層警員無法從勤務中感覺自己對公共安全的助益，尤其是諸多因應政治性或者為私人提供警政服務的勤務，特別是行政協助與民間活動，是類勤務增加基層警員職業倦怠，乃是因為除屬於高密度的勞動之外，更讓其對自身角色產生矛盾與困惑；而管理階層也認知到當前許多勤務的規劃缺乏必要性與正當性，

對社會與公共安全並無影響，而如臨檢或專案勤務甚至可能有違法之虞。

綜上所述，現今諸多勤務與其稱為為了保護公共安全的必要工作，毋寧說是一種對於基層警察的約制，使基層警察被井然有序的納入管理、受到積極的指揮監督，甚會有以懲罰執勤員警或是加強管理為目的的勤務編排。透過縝密的編排、嚴格的規定、密集的督察，警察勤務是一種極為有效控制的管理手段，但是否為應對社會問題的最佳解答，顯然有諸多疑問，諸多勤務也已偏離警察任務的核心領域，干涉其他機關權能，第一線員警卻又缺乏實質處理的依據與能力，無法切實解決社會問題，反而徒增「警察無能」的民怨。

警察勤務之初衷，乃是完成業務、達成任務，是以各種勤務必然有其對應機關之功能與效果，勤務規劃當有依據與目的性。是以我們在檢討勤務是否必要、適當時，應當從勤務核心領域思考，是否與警察任務相符？而勤務的目的是什麼？若以這樣的勤務作為達成任務手段，是否適合？再以警察公共性、補充性原則檢視警察介入之程度。

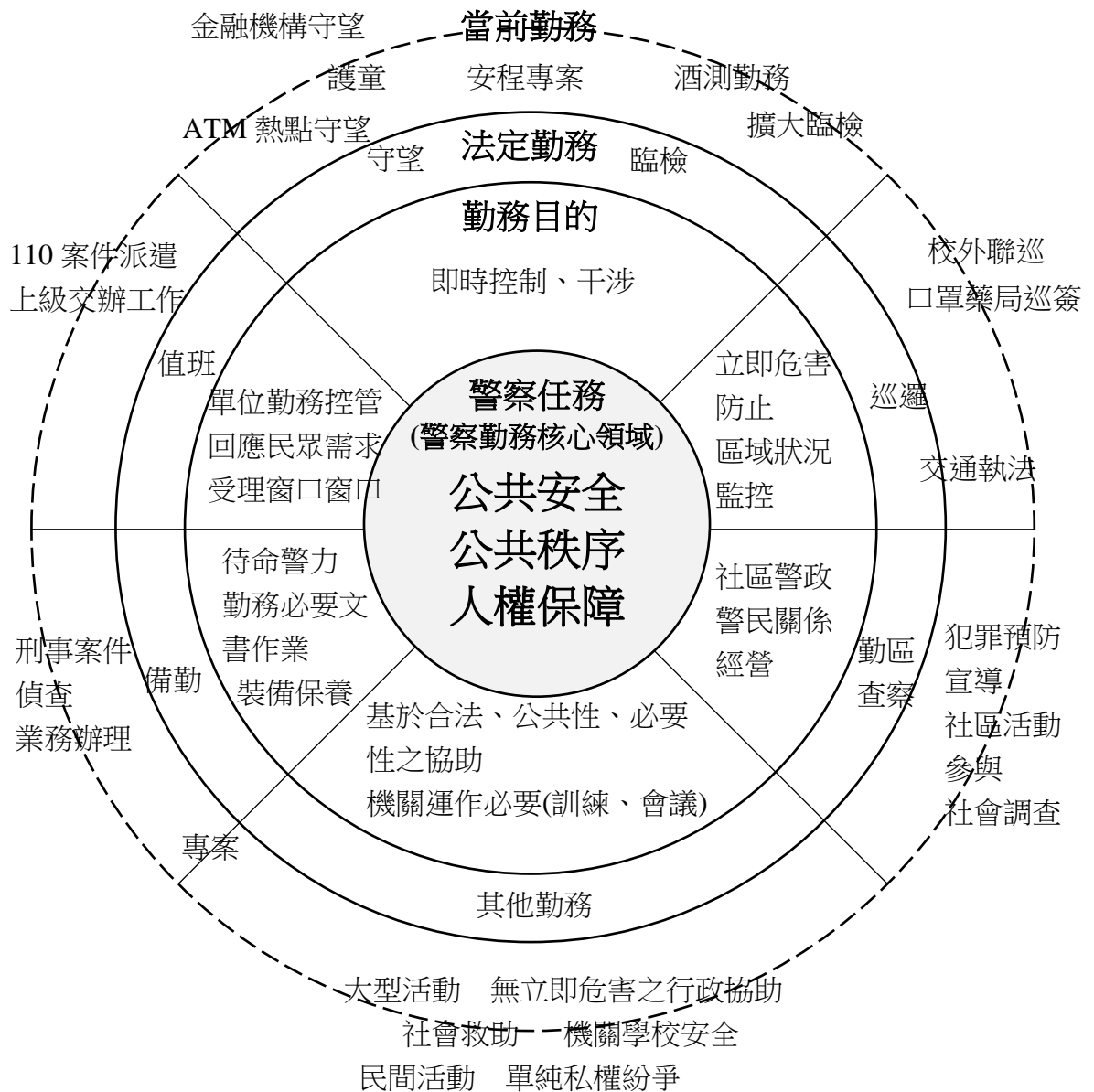


圖 6-1 我國警察勤務態樣與勤務核心領域示意圖

資料來源：本研究整理

基層警察勤務之冗雜，難以完全分類統整。唯在逐層檢視的過程中，我們仍然可以去篩選出數種有必要進一步檢討的勤務態樣：

- (1) 警察不應介入，不符合公共性或比例原則，單純私權紛爭或民間活動。
- (2) 雖為公共事務，但不屬警察任務，如法有明定主管機關或單純一般行政事

務。

(3) 雖涉及公共秩序或安全，但由他機關處理為宜，不宜使用國家武力、行政高權介入，或警察在場顯無任何實益。

(4) 雖屬警察業務，但其正當性與實用性存疑，如例行性臨檢、勤區查察。

(5) 其性質應歸屬專業警察單位，不應由一般外勤單位處理較為適當，如機關行政工作、刑案偵查、社區警政。

(6) 有更為合理或經濟的勤務方式，如巡邏、守望、聚眾勤務。

回歸警察勤務條例之規定，無論巡邏、值班、臨檢等等勤務，皆只是「勤務方式」，僅作為機關行政措施之外貌，最根本的在於機關功能的實現，機關行政不應該被勤務所束縛，硬性編排毫無效益的勤務。而除了法律與程序問題外，也應進一步考量成本效益與機關資源運用，以不影響單位運作為原則，不應該以非常手段（加班、停休）應付日常需要。

而警察是否必須受到嚴格的勤務控制，在過往是個不會受到質疑的問題，起因於警察權與國家武力的性質，特別是我國警察受繼於軍事文化，「警察需受政府控制」此一想法自警察誕生以來便一直存在。然警察組織存在的意義，也就是其組織任務，「公共安全與人權保障」，才是應當積極保護之物，若傳統觀念與文化無助於實現此一目標，亦有可能受到挑戰。

在本研究做成的 2020 年期間，美國發生了因 George Floyd 之死而反對警察暴力的示威活動，甚或引發是否應廢除警政系統的廢警運動 (Police abolition movement)，其中發生該案件的明尼蘇達州明尼亞波利斯市議會亦提案「廢除警察部門」，某種意義上顯示無論各國，傳統警察文化與活動在現今重視多元與民權的時代均受到挑戰，面對不斷變化的社會，一成不變的警察組織將難以招架，而被不當勤務支配而過度疲勞的基層員警也將無力回應。

公務人員的勞動權益應予以保障，國際勞工組織早已有諸多論述，而近年更對執法人員的勞動權益有更多解釋與規範，本研究所列之準則即為一例。比較各國勤務制

度，無論在法律位階、規範密度，均較我國勤務制度為高。特別是歐美國家在原則上亦適用一般勞工法令，對於延長工時的控制則以總工時上限或超時加成作為手段；相較我國甚至低於員警時薪的超勤費務實許多，提高加班費一方面讓員警獲得合理的勞動報償，另一方面也能讓機關確實檢討是否有非必要的勤業務以減少加班。

研究顯示目前警察基層參與制度的設計下，基層員警內部話語權受相當大的限制，應在合理範圍內公開透明，增加員警參與管理與決策機會，以增加對體制的認同感，並能回饋第一線實務問題；而外部話語權可參考國際做法，逐步增加第三方控制、解除對警察集體勞動權限制，作為未來政策方向。

警察既身為人，即享有其人之基本權利，有關其勞動基本權應予保障，與一般勞工無異，無論在聯合國、國際勞工組織、或先進諸國的規範中，警察機關並未因為其身分為警察便將其權利完全排除，其「勞動者」的身分依然存在，對於基本權限制應在合理、必要範圍以法律為之；退萬步言，即使以法律限制其勞動權，由兩公約所保障的自由權、個人身心健康、社會生活保障…等人性尊嚴也應予重視。是以我國警察勞動狀況，無論是勤務制度、工作內容、管理觀念，均已為時代所不容，也導致各種亂象叢生，在其與時代徹底脫節之前，必須革新我國警察勤務，方能應對社會萬象。

第二節 政策建議

考量警察勤務之公共性與必須性，確實難以有嚴謹的勤務規範，仍必須有一定的彈性以面對突發緊急狀況；然而當前規範不足、業務龐雜、人事裁量權過高、保障制度匱乏，仍是導致警察過勞的主因，並導致人民權益遭受不當擴張的警察勤務侵犯。應重新定位警察之角色，明確化警察任務，並限縮不確定法律概念，以保障基本權之角度重新思考警察勤務，乃至於整體警察體系，方能有效率的運用警力，實現自由民主政治的真諦，真正的「促進人民福利」。

本研究提出短、中、長期政策建議，當務之急應以保障警察職業安全為最優先事項，也是現今最有可能實現之具體作為；後續則應完善有關規範、檢討勤務模式、…等制度改革；然最終仍必須改革管理文化與行政思維，重新審視警察此一角色，落實脫警察化與警察外勤單位專業化。

一、保障警察人權，保護警察安全

基於改善基層員警職業安全，本項建議應列為最優先且必要的警政改革事項。員警執勤所遭遇之身心危害、因公涉訟與對私生活之影響，機關皆有責任協助，此也為公務人員保障法明文保障之事項。

現今「關老師」定位不明，其功能也受到內部與外界多方檢討，顯然並無法協助員警精神衛生安全。從受訪內容來看，員警對於屬於警察系統、同為警察人員的輔導機制無法產生信任感，光就此點已不可能進行有效的諮商輔導。本研究認為員警心理健康應完全由外部專家主持、規劃、管理，建立由非警職心理專家所營運的專業部門，或是委外由專業團體經營，方能使員警信任此一管道，有效照顧員警身心健康。

另有關員警職業安全問題，現今公務人員安全及衛生防護辦法規範不完整，且警察既屬於危勞職業，也因考量其業務性質另訂安全防護標準；各機關應確實依辦法成立安全及衛生防護小組，並應有基層員警為代表實質參與，以有效考量第一線員警的勤務需要規劃安全與防護措施。為保障員警的執勤安全，現今各種勤務、訓練安全規範應更為透明，並要有勞動、衛生主管機關參與監督、檢查工作，同時應充實防護與訓練設備，在未能確保員警執行安全無虞的前提下，應禁止操作。

警察不僅扮演維持社會運作的基礎，在此之前，他是應享有基本權保障的公民。《公民與政治權利國際公約》第 17 條與 23 條保障家庭與私人生活不受侵擾，應受社會及國家之保護，是以機關有責任保障員警家庭，使其享有與他人無異的社交生活並發展個人社會關係，這也是如英國規定提前告知員警停休措施、德國要求需讓員警放到國定假日的緣由。故警察機關必須檢討現有的勤休規範並調整工作量，使員警得以

滿足家庭需求而履行其身為家庭成員的責任；也必須增進如托育、家庭諮詢、強化機關與眷屬對話等措施，減少警察工作對於員警家庭的衝擊。

二、完善人事與勤務框架性規範

正如司法院釋字第 785 號解釋文所示，現今有關服勤時數之合理上限、服勤與休假頻率、服勤日中連續休息最低時數等公務人員勞動條件缺乏框架性規範，不符憲法服公職權及健康權之保護要求。乃至於現今許多以法規命令或行政規則制訂的服勤要求，非但不符合法律保留原則，甚至互相矛盾，也未能有對員警產生勞動保護之效果。

對照各國與國際勞工組織之規範，警察人員勞動權益之基本精神應與一般勞工無異，不應其公務人員身分或其行使國家高權而有別，應在兼顧其職業特殊性與必要性的前提下，實現基層警員之「尊嚴勞動」，享有合宜的勞動條件與職業安全衛生保護。在此前提下，警察勤務條例亦應跟上時代潮流，比照國際基準明確規範警察人員之工時上限與勤休頻率。各警察機關亦應將休息時間、延長工時與停休原則、加班補償等任由管理階層解釋的不確定法律概念予以明確，並在勤務條例中以明文規範，以將警察人員勞動條件法制化；有關公務人員的職業安全衛生也應予法律訂之，包括職業傷病標準認定、勞動檢查等實體保障。

超時工作應獲得合理補償，此不只是基於公平，更實為保障員警身心健康。現今「超時換嘉獎」、並且由機關指定補償的制度設計，乃極度剝削員警健康權與財產權之措施，應予以禁止並制定合理補償，有關超時工作加給、補休換算與時限，都應該要以明文規範，方符合公務人員保障之意涵。而目前尚有許多不被承認為工時、或者禁止被算入超勤時數的勤務，都應在勞動保護的概念下受承認，只要是在雇主指示權下被要求服勞務，無論其外觀為何，皆是屬於工時。

又如許多基層員警所提的休息時間不足，乃因警察人員經常因勤務需要而延長工時或者停止休假，卻又需按照公務員法定工時要求有每日上班最低時數或休息時

數上限。警察人員既因其職業特殊性與必要性被認定為危勞職業，自然難以相容於一般公務人員勤休規範，何況警察在人事、考核、訓練皆有自己獨立適用的法規，何以在勤休這部分卻如此僵化？有關機關應務實以對，正視員警無法比照一般公務人員工作時間，進而因應勤務完善警察人員適用的勤休規則，如同各國政府制定專屬警察的工作時間法律，而非要求警察人員一律按照公務人員工時規範，如此不但無法達到「公平」，反而只是用法律明文進行「剝削」。

三、回歸警察任務真諦，檢討非必要性勤務

「理論與實務接軌」一直為近幾年警察養成的口號，主張養成教育應貼近警察實務，重視情境化教學，以讓新進人員能快速上手工作，連帶特考科目也增加了警察情境實務，而警察學校也積極招募外勤員警協助課堂教學，以讓學員生能理解警察理論與實務的區別。

然從另一角度而言，也表示當前警察實務已偏離了警察制度與概念設計初始的核心，從各種警力分配不均、派出所業務的肥大化、績效只有目標沒有管理，均可顯示此一現象，說明警察變成了一個依賴經驗與實作，重視結果的組織，理論與規範僅是事後填補過程空白之用。

「理論與實務接軌」，並不僅是教學、任用要配合實務需要，亦是要讓警察實務得以被專業所構築，而不是被各種政治力量所牽扯。將警察的職權回歸法律規範、回到最基本的警察任務，並以此為中心思想構思警察勤、業務，減少各種協助性、宣示性的勤務，將能使警力運用在合宜的範圍，除使警察減少不必要的工作量而能專注於治安工作外，也能避免警察權被濫用的可能。

本研究認為，警察勤務應以公共安全為核心，將警察視作危害防止的最終手段，能確保警察在面對緊急重大危害時的效能與專業性，各種無具體事實、非急迫性之危害，都應回歸一般行政機關或公民社會機制處理，方能落實民主法治國家原則。具體而言，如行政協助應回歸警察補充性原則與行政程序法第 19 條規定，考量現場狀況

是否有員警在現場行使即時強制之必要，如已排擠現有勤務人力則顯非適當；交整、機動派出所等守望崗應視實際需要，以非員警在場則將有具體危害發生，或是有員警即時行使職權以排除障害之需求，並且應盡量避免此類固定性勤務以讓警力彈性運用；臨檢、路檢等對人民基本權影響甚鉅之干涉性勤務應有具體危害發生才得編排，不得作為例行性勤務。

同時也不應將勤務用以做為勞動控制的手段，懲罰性、「因為他單位有所以我們也要有」等基於管理用途而編排的勤務，都是將用以維持公共安全的專業警察人員偏離其訓練意旨使用，形同以主官個人意思濫用公共資源，是以在規劃勤務上應有科學化的測量與評估，將警力做最有效率的使用。

四、以人性化考量進行勤務規劃

無論理論架構再怎麼嚴謹、框架規範再怎麼縝密，警察最大的問題仍在執行層面，過度依賴人治與無視法治，使框架性規範淪為空殼，也因此有了「署令出不了忠孝」的笑柄。

要落實執行，主要仍在警察機關必須改變看待「勤務」的態度，不僅僅是單純的主管權力行使，而是一個具有對外效力的行政行為，無論對於執勤員警或是社會大眾皆有重大影響。是以勤務必須嚴守警察任務、業務之分際，以達成工作目的而規劃，勤務必須有其明確性、正當性，才能使人民信服警察公權力，也能使基層員警認同自己的工作內容，提供工作士氣與職業承諾，以增加勤務的執行效能。

此外亦必須正視基層員警當前的勞動問題，以勞動角度看待警察勤務，以「勞動力」看待「警力」，規劃合理的勤休方式，保護基層員警的職業安全。為此對於應有必要針對管理階層推廣尊嚴勞動政策、職業安全、人力資源管理教育，對於勤務編排人員應有適當的教育訓練，而非任由主管恣意或蕭規曹隨。

除了以外部的法制規章保障基層員警勞動基本權外，更重要的是要使警察能接受勞動教育，使警察重視基本權之價值，並能以人性尊嚴為出發點規劃、執行勤務，避

免其任意侵害任何人皆應享有之普世人權。唯有當警察擁有人權，其才能知道人權的重要性，並進而保障人民權利。

五、科學化的勤務管理

現今勤務執行內容充斥為應付管理需要而有的勤務作為，如巡邏路檢點、定點守望，不但是警力的不當使用，甚至可能導致警察權濫用。若要要求員警落實勤務，首先應是要編排「有意義」的勤務方式，其落實才能提升社會治安；且警察工作既充滿不確定性與變數，何以勤務管理卻是僵化要求基層員警配合督導？最終也使勤務僅是應付督導而不具任何功效。國外員警在選擇執勤方式，無不以員警安全、人民安全、合乎法令為優先考量；反倒我國勤務執行卻是以長官是否方便督勤、上級是否重視、能否查獲績效，勤務規劃與執行都是以管理階層思維考量，實際已與第一線需要脫節，也無法有效回應社會問題。

績效考核也是當前勤務、甚至會是對警察行政影響最大的問題，綜觀訪談內容，顯示現今勤務幾乎只為績效做考量，無論是為達成績效而編排的勤務、績效不彰而有的懲罰性勤務，皆已偏離警察勤務之目的，甚至導致吃案、養案等亂象。除了這些勤務必須廢止外，績效考核制度也有必要修正，其僅是評估機關政策與行政的測量工具，而不應做為警察行政的中心存在，**應禁止績效配額制度，導正警察勤務目的。**

而關於勤務規劃的控制，現今的勤務審核會議因為基層參與缺乏、對管理階層無懲罰制度而幾無實質意義。就訪談結果觀察，勤務編排、規劃、審核者不但不用為濫用警力負責，甚至還會因為濫用警力獲得獎勵，形同鼓勵管理階層編排無效勤務或最大限度使用警力的怪象。在未來修法上，或可考慮參考勞動法規，對管理階層違反勤務規範施以一定的懲罰，或是訂定獎勵予有效控制勤務避免員警過勞的管理階層，使有關單位在勤務規劃與編配上更為重視勞動問題；而在實務上勤務審核也必須將個人勤務輪服是否有充分休息、個別勤務是否為必要等項目做實質審查，可從源頭控管工作量，並能注意服勤者的勞動密度是否適當。

無論在勤務規劃或控制，都應要有科學化的依據，且以達成警察任務為目的，就現狀而言，警察機關顯然沒有辦法做到這點：外勤單位編排勤務僅是照表填空；局、分局並未有對勤務規劃更為深入的研究，也欠缺對勤務的實質審核；也缺乏統計、分析與研究，多依靠經驗與判斷行政。與外國通盤考量社會需求、機關職責、勞動力資源而規劃的警察勤務對比，現在的臺灣警政並非「問題導向警政」也非「社區警政」，而是獨樹一格的「臺灣特色警政」。我國警察勤務專業化仍顯不足，更重要的在於未把「外勤警員」視為一種專業，警察機關在規劃勤務仍是以確保基層員警受到控制為主；倘若警力依然未能增加、勤業務卻又越來越多，而警察機關仍不能改變勤務規劃的思維，基層員警將越難有效率地完成工作，並提高員警的勞動負荷與值勤風險。

六、第三方專家、團體的勞動監察

觀看國外對於警察勞動條件的規範，均有勞動監察主管機關的介入，並進行實體勞動檢查，縱使是對於基本權限制較為嚴苛的日本，員警亦能要求代償，並能向第三方機關反映勞動問題；然在臺灣警察勤務的督導考核為上級警察機關專屬的權力，過去在各種檢討員警過勞、勤務編排不當時，大都也是由機關主官為召集人邀請警察人員列席討論，外部人員難有參與空間。而警察勤務問題也不會被視為勞動問題，勞動主管機關不會介入，主管公務人員保障的保訓會又無此專業，是以每次探討警察過勞議題，最終還是由警察管理階層主導、警政專家參與建議，難以保障員警的勞動權益。

若要確保勤務規範能落實、杜絕管理階層的人治，第三方勞動監察有其必要。縱使為公務人員亦須受到勞動保護，勞動部與各縣市勞動主管機關亦應就警察勞動狀況與職業安全發揮其職權。而警察勤務管理應有非警察管理階層的第三方參與，除警政專家外，亦需要有勞動專家、醫學專家、社會團體、基層人員代表與會，能就實務問題做實質審查，甚至是由專業人員主導，如員警心理衛生事務應由心理專

業人員擔任業務主管，也能有效限制警察長久以來封閉壟斷的管理文化，使其與社會接軌。

七、建立有效的基層參與管道

勤務編排不當、無法落實政策，最主要的原因也在於基層參與管道不足或無法發揮功效，使基層員警在實際勤務遭遇的問題無法被上級所知，形成決策與執行間巨大的鴻溝；就算有開明的主管希望聽取基層員警的意見，也礙於現有的制度與警察傳統文化能有突破。此現象造成警察勤務幾乎僅以上級意思所形成，對於真正執行的基層員警來說不但被剝奪了其自主性，所編排的勤務也不一定能有效解決其所面對的問題與社會壓力，形成夾在社會與高層間無能為力的窘境，加劇其職業倦怠。

提高基層員警參與程度，將能把實際狀況有效回饋予管理階層，使決策制定更為貼近現實，並能考量執勤者所遭遇的情境擬定有關執行方法與教育訓練，並使基層員警對於治安政策產生參與感，增加其對工作的向心力與職業認同，對社會問題也能更為即時有效的回應。

具體做法，應先以修正現今已有的「各級警察機關辦理勤務審核作業規定」與「警察機關加強員警意見溝通實施要點」較為務實，對勤務審核會議與座談會的辦理期程、方式、基層代表名額產生均須詳實規定，並應比照勞資會議之比例規定與會代表人數，能就實際勤務執行方式、勤休方式或業務內容做實質討論。會議結論應在合乎法律規定範圍內對雙方產生約束力，如同日本警察的機關內部協定一樣，機關應秉誠實信用原則回覆與落實，並應將會議結果與辦理情形公開予機關所屬同仁。

有關於員警資訊權部分，應將勤務執行依據公開予執勤員警，各項專案計畫之目的、方法，使其明白自己對外執法之依據，也能避免其侵害人民權益。比如諸多爭議的巡邏路檢點，應提供機關主官核准路檢之文件予執勤員警，也應對員警充分解釋勤務編排的原因與目的。此外也應改善現有的公文作業，應讓員警能知悉與其有關之工作規範，各項工作計畫與通報應整合為法規命令或行政規則並提供基層員警公開查詢，

方符合明確性原則，也能建立機關法秩序的公信力。

八、基層外勤警員專業化，重新確立警察定位

現今基層員警的職業倦怠，表面上是來自勤務規劃與工作內容，但更為深層的因素亦是來自於不確定感，沒有明確的目標、永無止盡擴張的工作範圍、從事自己不確定該如何操作或是否有職權的工作內容、有責無權的執勤困局，對員警產生極大的壓力。這種情境是因為不斷擴張的警察勤務、業務所導致，但其最根本的原因在於警察任務、業務、勤務的偏離，讓警察「人民褸姆」的印象不斷放大，社會上種種事務都必須要讓這位褸姆來處理，警察失去了其工作重心與職業價值核心，變成各種行政功能的附屬執行單位。對於警察機關而言，或許代表了組織權力、資源的擴張，但種種的額外業務最終都會加諸於基層員警。

此種現象說明了警察仍未專業化的事實，在過往社會變遷與民主化過程中，確實讓警察自傳統政治隨從角色淡化，然依然存在神聖化的形象，即表示連警察「職業化」都未能落實，遑論「專業化」的，也因此警察工作依然充斥著為政治需要服務的現象，其控制社會的角色依舊存在，卻又與民主自由價值產生衝突，產生極大的矛盾。

為避免這種現象，一個明確、可具體讓員警認同的警察任務甚為重要，限縮其工作範圍以避免警察的膨脹與崩壞，比照德、日「脫警察化」將臺灣警察自「萬能政府的實行者」角色予以解放，各項行政工作若無關公共安全危害與需警察即時強制必要，都應回歸其專業主管機關。進一步言，縱使為行政刑罰案件，其亦可律定主管機關調查完後向檢察機關告發，而不是在發現有違法之初即轉交警察機關調查、移送，主管機關既有判斷之專業，又非需國家武力強制介入之單純不法案件，應可直接進入法定偵查程序，而不需再有警察機關介入，也能避免案件多次移轉易發生的行政疏失或使民眾奔波的困擾。而如案件派遣也應該落實審查機制，非業管、非緊急、非必要，就不應該再派予基層員警。

除了警察的專業化外，「基層外勤員警」也必須進入專業化時代。長久以來基層

外勤員警包辦了各項雜務，反而導致其執勤安全觀念、戰術思維、與民眾應對、危機處理等外勤員警專業技能知識匱乏，連帶其基本技術如駕駛、裝備使用也不嫻熟，導致許多職業災害發生。近年警政署不斷改革常訓內容，趨向多樣化、應用化，然更為根本的是對於基層外勤員警的定位，仍處於一種百般武藝樣樣不精、只要跟轄區有關就歸給派出所，使基層員警無所適從，甚至排擠其勤務與訓練。

吾人應正視臺灣警察體制仍為威權遺緒殘留的事實，在探討警察擴張權力以滿足福利國家需要前，應先走出警察國家的殘骸中，更重要的是落實脫警察化，將非急迫危害防止的一般行政工作回歸一般行政機關。基層外勤單位應回歸最原始的法定地位，即為「勤務執行機構」，派出所之功能依照各分局規程應為「執行勤務」。其餘各項業務辦理、為民服務、刑案偵查等工作，亦應回歸專業單位，才能使基層外勤員警專業化，有效回應各種緊急狀況並保護公共安全，並改善基層外勤員警的勞動困境。

第三節 研究限制與後續研究建議

警察勤務受諸多因素影響，自人力編制、地區特性、上級要求、政治干涉、時節人文，無一不影響警察勤務的工時與內容；警察文化也非僅有一種態樣，亦會因其成員結構、組織功能、組織氣氛所影響。蓋因警察是一個超過 7 萬人的群體，雖本研究是以整體勞動狀況做社會分析，仍難涵蓋所有警察勞動狀況。具體而言，派出所警員與署屬保安總隊之業務與功能即有相當差異，故雖然同為外勤制服員警，其所感受的勞動困境亦有些許不同，難以一概而論。

另外因我國警察機關諸多行政措施非有明確之法規命令可考，僅是幕僚單位以函文或通報，甚至是主官以命令作成規範依據，在制度研究方面有許多障礙，難以蒐集到完整的文獻，此問題固然也反映警察勞動規範不明確，以及官僚主義與人治之特徵，但對於研究警察勤務之發展也有相當困難，難以拼湊出法規對於勤務影

響的全貌。

而受訪者基於警察文化與公務倫理之影響，無法將許多勞動現象說明清楚，也是本研究的限制之一，有許多受訪者即向筆者表明「我有許多不能說的事」、「這些事不能明說」，顯示警察仍深受特別權力關係與威權管理之影響，縱使以匿名方式接受訪談，談論之事亦無涉及機密，仍使警察對於自身言論自由感到擔憂，在訪談內容中，無論基層員警與管理階層皆無法否認談論問題會有被標籤化的隱憂，也使本研究難以挖掘更為深入的管理問題。

本研究之目的除調查警察勤務問題外，尚有了解警察集體意識與勞動文化成分，然而諸多訪談問題因涉及到名詞定義與意識形態，多數警察也無相關認知背景，雖然筆者會於研究過程中解釋問題，但難免會影響受訪者之意識，可能導致研究結果之偏差。且因本研究採立意取樣，受訪者或許對訪談主題有預設立場，是否能反映普遍基層警察之意向，也是本研究之限制。

此外本研究本有想要探討警察工作對個人生活與身心狀況之影響，希望能呈現基層外勤員警離職率、離婚率、因公傷亡人數、身心問題人數等量化資訊，然尋遍銓敘部、內政部、警政署等統計資料，均無法尋獲確切數據，或是難以從其統計資料區分是否為基層員警。就此部分而言，美國警察過去即有官方研究報告探討員警離婚、家暴等議題，並呈現完整數據分析，在此部份國內研究仍相當缺乏，本研究只能以質化訪談內容顯示該問題，期許未來會有更為完整的研究，詳盡調查國內員警家庭與個人生活狀況，以深度挖掘基層員警勞動問題。

因時空間因素與筆者自身研究能力之限制，雖本研究在設計與執行過程均力求嚴謹，並儘可能對整理警察勞動問題進行普遍之社會分析，但仍有些不足，對後續研究提出部分建議，以完整建構警察勞動問題與解決之道。

基於前述研究限制，本研究有未臻完善之處。仍期望本研究能做為警察勞動研究之基礎，啟發未來對此領域的相關研究，並在此提出後續研究建議。

若要再深入探討勤務之問題，必須更詳細了解勤務規劃與決策層級考量，訪談

樣本應擴張至主官層級，或是有實際辦理勤務審核業務之行政組承辦人，而要更完整掌握內部通報與規定，應再向總局、總隊行政科調閱；本研究受限於時間與資源有限，無法獲得有關資訊與訪談樣本，應將此列為後續研究之重點。

由於國外警察之勞動條件諸多由團體協商所形成，以致本研究之各國比較仍有不足之處，如外國勤務實際輪班方式、員警實體安全保障內容，可能必須接觸外國警察同盟或警察機關才能獲得更為詳盡之資訊，為後續研究之建議。

本研究主旨為探討警察勞動社會性質，雖力求平衡研究樣本類型與性質，男、女、老、少；派出所與專業單位，已盡可能完善樣本種類，後續研究或可再擴張取樣，以確立警察文化與制度之普遍性原則與特徵；或者深入於特定群體增加取樣，如女警、特殊任務警力，以了解該群體會遭遇之特定勤務問題，以擴充警察勞動學之研究。





參考文獻

一、中文文獻

- 于曉（譯）（2005）。**新教倫理與資本主義精神**（再版）（原作者：M. Weber）。臺北縣新店市：左岸文化出版。
- 王泰升（1999）。**台灣日治時期的法律改革**（初版）。臺北市：聯經。
- 內政部警政署（無日期）。我國警察『家戶訪查』工作之研究，2020年6月23日，取自 https://www.moi.gov.tw/files/site_node_file/8017/【警政署】我國警察「家戶訪查」工作之研究.pdf
- 丘昌泰（2014）。**公共管理**（三版）。台北市：智勝。
- 江玉林（2009）。「南無警察大菩薩」—日治時期臺北州警察衛生展覽會中的警察形象。**政大法學評論**，**112**，頁 1-44。
- 江玉林（2010）。後藤新平與傅柯的對話——反思臺灣日治初期的殖民警察政治。**中研院法學期刊**，**7**，頁 41-80。
- 江守寰（2008）。**警察人員情緒勞務、職業倦怠與離職傾向之關聯性研究—以台中縣警察局為例**。未出版之碩士論文，國立高雄大學高階經營管理碩士在職專班(EMBA)，高雄市。
- 江汶珠（2005）。警察人員獎懲制度相關問題之研究。**公務人員月刊**，**109**期，頁 5-15。
- 谷風出版社編輯部（譯）（1988）。**勞動與壟斷資本**（原作者：H. Braverman）。臺北縣：谷風。
- 吳益欽（2016）。**警察人員工作壓力與休閒運動參與之相關研究-以保安警察第四總隊為例**。未出版之碩士論文，國立彰化師範大學運動學系運動與健康休閒碩士班，彰化縣。
- 李震山（2002）。**警察法論：警察任務編**（一版）。臺南市：正典出版。

- 李震山（2014）。**警察行政法論：自由與秩序之折衝**（三版）。臺北市：元照出版社。
- 李震山、蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶（2018）。**警察職權行使法逐條釋論**（2版）。臺北：五南。
- 孟維德（2009）。從美國堪薩斯市預防巡邏實驗評析見警率與巡邏的效能。**警學叢刊**，**39**（4），頁 1-21。
- 林山田（1991）。**談法論政. (二)：林山田教授法政論集**（初版）。台北市：三民。
- 林水源（2012）。**探討基層警察人格特質、情緒勞務與工作滿意度之關聯性—以彰化縣警察局為例**。未出版之碩士論文，國立彰化師範大學會計學系企業高階管理，彰化縣。
- 林秀雲（譯）（2016）。**社會科學研究方法**（原作者：E. Babbie）。臺北市：雙葉書廊。
- 林宗弘（譯）（2005）。**製造甘願：壟斷資本主義勞動過程的歷史變遷**（一版）（原作者：M. Burawoy）。臺北市：群學。
- 林佳和（2007）。教師與憲法同盟自由之保障——最高行政法院九十六年度判字第○○二八○號判決評釋。**月旦法學雜誌**，**151**，頁 240-254。
- 林佳和（2014）。**勞動與法論文集. I, 勞動法理論基礎與法制發展. 同盟與集體勞動法**（初版）。台北市：元照出版社。
- 林佳和（無日期）。勞工董事在共同決定制度中的角色，2020 年 4 月 21 日，取自：<https://www.mol.gov.tw/media/3810651/勞工董事在共同決定制度中的角色-林佳和.pdf>。
- 林明鏘（2004）。警察職權行使法基本問題之研究。**台灣法學雜誌**（56），頁 97-131。
- 林明鏘（2010）。由防止危害到危險預防：由德國警察任務與權限之嬗變檢討我國

之警察法制。臺大法學論叢， 39（4），頁 167-212。 doi:

10.6199/ntulj.2010.39.04.04

林泰亨（2016）。我國基層警察人員服勤時間之研究-以新北市政府警察局為例。未出版之碩士論文，中央警察大學警察政策研究所，桃園縣。

林瓊柔（2010）。法國警察史沿革與研究初探。於「警察通識與專業學術研討會論文集」發表之論文。

施能傑（1999）。公務人員淘汰機制之研究。考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(四)。

洪敏哲（2016）。警察人員情緒勞動、心理資本、工作滿意與工作績效關係之研究。未出版之博士論文，國立彰化師範大學工業教育與技術學系，彰化縣。

洪琬茹（2016）。警盾之後：太陽花學運中警察的情緒勞動。臺灣大學公共事務研究所。

孫于婷（2017）。情緒勞務對工作壓力影響之研究 -以高雄地區警察人員為例。未出版之碩士論文，美和科技大學護理系健康照護碩士班，屏東縣。

翁岳生、許宗力、陳春生、陳清秀、彭鳳至、湯德宗，…洪家殷（2006）。行政法（三版）。臺北市：元照。

翁萃芳（2001）。警察人員之次文化及相關因素之探討。未出版之碩士論文，國立中正大學犯罪防治研究所，嘉義縣。

張晉芬（2013）。勞動社會學（增訂初版）。臺北市：政大出版社。

張鑫隆（2010）。新勞動三法對台灣工會的意義及未來的課題。台灣勞工季刊（22），頁 38-43。

梁添盛（2000）。警察權限法（第二版）。臺北縣新店市：梁添盛。

梁添盛（2013）。比較警察法（初版）。新北市：梁添盛。

梅可望、陳明傳、李湧清、朱金池、章光明、洪文玲（2008）。警察學。桃園：中央警察大學。

- 章光明（編）（2013）。**臺灣警政發展史**（初版）。桃園縣：中央警察大學。
- 莊自成（2019）。**我國警察人員勞動三權法制之研究**。未出版之碩士論文，中央警察大學警察政策研究所，桃園縣。
- 許家瑜（2019）。**情緒勞務對服務品質關係影響之研究—以臺中市政府警察局警察人員為例**。未出版之碩士論文，國立暨南國際大學管理學院經營管理碩士學位學程碩士在職專班，南投縣。
- 郭乃英（1945）。**警察實務**。臺北市：臺灣省警察訓練所。
- 郭志鴻（2013）。**警察情緒勞務負荷與工作滿意之研究-以台北市政府警察局派出所員警為例**。未出版之碩士論文，中央警察大學警察政策研究所，桃園縣。
- 陳立中（2007）。**警察法規**。臺北市：臺灣警察專科學校。
- 陳良豪（2018）。**警察勤務新論（下）——實務工作者與法律的對話**。臺北市：五南。
- 陳怡翔（2014）。**人民保母難為—探討刑警及派出所警察之父職意涵與實踐**。未出版之碩士論文，國立臺北大學社會學系，新北市。
- 陳純瑩（2007）。我國威權體制建構初期之警政(1949-1958)。人文社會學報，3，頁 45-72。
- 陳啟榮（2008）。論述特別權力關係兼論學校與學生間的法律關係。**國民教育研究學報**（20），頁 73-86。
- 陳敏（2011）。**行政法總論**（七版）。臺北市：陳敏發行。
- 陳景發（2013）。論警察分局長之指定權限——以指定進入公眾得出入之場所臨檢為中心。**中央警察大學法學論集**（24），頁 207-227。
- 陳雅馨、孫佩紋（譯）（2008）。**路西法效應**（初版）（原作者：P. Zimbardo）。臺北市：商周出版。
- 馬瑞龍（譯）（1990）。**美國警察行政學**（原作者：C. R Swanson, L. J. Territo, & R. E. Taylor,）。桃園縣：中央警察大學。

- 溫健博（2018）。派出所專案人員角色壓力與工作倦怠關係之研究-以臺中市政府警察局為例。未出版之碩士論文，中央警察大學行政管理研究所，桃園縣。
- 湯德宗（1981）。公務員之權利保護與身份保障--特別權力關係理論之檢討。未出版之碩士論文，國立臺灣大學法律研究所，台北市。
- 焦興鎧、王松柏、王能君、成之約、林佳和、陳淳文、...謝棋楠（2008）。公部門勞動關係（初版）。臺北縣蘆洲市：空中大學。
- 程明修（2013）。法治國中「特別權力關係理論」之殘存價值？。中原財經法學（31），頁 191-244。
- 馮佩君（2018）。基層員警工作權益認知之研究。中央警察大學警察行政管理學報（14），頁 73-91。
- 黃丘陵（譯）（1989）。歷史與階級意識：馬克思主義辨證法研究（初版）（原作者：G. Luk'acs）。台北市：結構群文化發行。
- 黃程貫（1997）。勞動法（修訂再版）。台北縣：國立空中大學。
- 黃越欽（2012）。勞動法新論（第四版）。台北市：翰蘆圖書出版。
- 楊川（2008）。警察機關壓力來源對壓力反應的影響之研究-以台北縣政府警察局刑事警察人員為例。未出版之碩士論文，中華大學科技管理學系(所)，新竹市。
- 楊日青（譯）（2002）。最新政治學新論（原作者：A. Heywood）。臺北市：韋伯文化。
- 楊通軒（2015）。集體勞工法：理論與實務（四版）。台北市：五南圖書。
- 楊惠真（2008）。鐵路警察人員情緒勞務負荷對工作滿意度影響之研究。未出版之碩士論文，中央警察大學行政管理研究所，桃園縣。
- 楊韶春（1946）。衛生檢查。臺北市：臺灣省警察訓練所
- 鄒暉驊、陳高村（2016）。大型活動整體交通規劃標準作業流程之研究-以「臺灣燈會」為例。「105年道路交通安全與執法研討會論文集」發表之論文，桃

園。

臺北市政府警察局（2019）。**臺北市警務統計年報**。臺北市：臺北市政府警察局

臺灣省警察訓練所（1945）。**警察概要**：臺灣省警察訓練所。

趙崇仁、喻志欽、陳用佛（2011）。公路警察重點守望勤務對車流影響之研究。**交通學報**，**11**，頁 35-66。

劉北成、楊遠嬰（譯）（1992）。**規訓與懲罰：監獄的誕生（初版）**（原作者：M. Foucault）。苗栗：桂冠圖書出版。

蔡宗憲（2017）。**基層員警的工作壓力、社會支持與工作滿意關係之研究-以高雄市政府警察局楠梓分局為例**。未出版之碩士論文，高苑科技大學資訊科技應用研究所，高雄市。

蔡震榮（2005）。警察職權行使與執法之標準。**台灣法學雜誌**（72），頁 147-152。

衛民、許繼峰（2005）。**勞資關係與爭議問題**（二版）。臺北縣蘆洲市：空大。

鄭乃云、蕭淑銖（2017）。**工時及輪班對護理人員身心健康之影響**。勞動部勞動及職業安全衛生研究所。

鄭好平（2019）。**警察與媒體關係下警察工作壓力之研究-以雙北都市警察為例**。未出版之碩士論文，國立政治大學公共行政學系，台北市。

鄭宗楷（1947）。**警察法總論**（1947年第二版）。上海市：商務印書館。

鄭善印（2008）。**從警勤區制度探討都市地區警力配置最佳策略**。內政部警政署。

蕭啟東（2016）。**基層行政警察人員工作壓力與工作適應之研究-以彰化縣警察局為例**。未出版之碩士論文，國立彰化師範大學工業教育與技術學系，彰化縣。

蕭碧珍（編）（2018）。**台灣省政府警務處檔案清冊目錄**。南投市：國史館臺灣文獻館。

賴淑卿（1989）。**警政史料**。臺北縣新店市：國史館。

戴俊德（1946）。**市容整理**。臺北市：臺灣省警察訓練所。

戴達衛（2018）。警察國家的陰影：德國擴權警察法爭議，2018年7月4日，取自
https://global.udn.com/global_vision/story/8663/3228444。

謝國雄（1997）。**純勞動：台灣勞動體制諸論**（初版）。臺北市：中央研究院社會學研究所。

謝巖（2020）。**警察人員人格特質、工作壓力與憂鬱傾向之相關研究-以離島警察為例**。未出版之碩士論文，國立高雄師範大學諮商心理與復健諮商研究所，高雄市。

薩孟武（2006）。**政治學**（二版）。臺北市：三民。

羅漢祥（1949）。**經濟警察**。臺北市：臺灣上海書報社

蘇偉業（2009）。執法部門實行績效管理之探討：以台灣警政部門的經驗為例。香港社會科學學報（37），頁 75-100。

二、日文文獻

山中永之佑（2002）。**新・日本近代法論**（初版）。京都市：法律文化社。

中山和久（1963）。労使協議制をめぐる1つの法的視点--ILOの二勧告を中心として。早稲田法学，38，頁 367-382。

台灣總督府警務局（1995）。**台灣總督府警察沿革誌 / 台灣總督府警務局編**；吳密察解題（臺北二刷）。臺北市：南天。

田村正博（2015）。**全訂警察行政法解説**。東京：東京法令出版。

佐々木真郎（2014）。警察官の交替制・当直勤務に関する考察。**警察政策研究**（18），頁 311-323。

兵庫県警察本部（2002）**雑踏警備の手引き**。神戸市：株式会社トライス。

河西宏祐（2001）。**日本の労働社会学**（初版）。東京都：早稲田大學。

島田茂（2017）。**警察法の理論と法治主義**（第1版）。東京都：信山社。

渡辺利夫、朝元照雄. (2010). 台湾經濟読本 / 渡辺利夫,朝元照雄編著 (第1版)。

東京：勁草書房。

警察庁 (2004)。**警察白書**. 平成 16 年。東京都：警察庁。

原口泉 (2018)。**近代日本警察の生みの親・川路利良**，2020 年 6 月 23 日，取自

<https://www.sankei.com/region/news/180727/rgn1807270003-n1.html>

三、英文文獻

Alexander, D. A., & Walker, L. G. (1996). The perceived impact of police work on police officers' spouses and families. *Stress Medicine*, 12(4), 239-246. doi:

10.1002/(sici)1099-1700(199610)12:4<239::Aid-smi707>3.0.Co;2-3

Anderson, A. S., & Lo, C. C. (2011). Intimate partner violence within law enforcement families. *Journal of Interpersonal Violence*, 26(6), 1176-1193.

Asmundson, G. J., & Stapleton, J. A. (2008). Associations between dimensions of anxiety sensitivity and PTSD symptom clusters in active-duty police officers. *Cognitive behaviour therapy*, 37(2), 66-75.

Bøggild, H., & Knutsson, A. (1999). Shift Work, Risk Factors and Cardiovascular Disease. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 25(2), 85-99.

Bell, L. B., Virden, T. B., Lewis, D. J., & Cassidy, B. A. (2015). Effects of 13-hour 20-minute work shifts on law enforcement officers' sleep, cognitive abilities, health, quality of life, and work performance: The phoenix study. *Police Quarterly*, 18(3), 293-337.

Bergen, G., Pitan, A., Qu, S., Shults, R. A., Chattopadhyay, S. K., Elder, R. W., ... & Community Preventive Services Task Force. (2014). Publicized Sobriety Checkpoint Programs: A Community Guide Systematic Review. *American Journal of Preventive Medicine*, 46(5), 529-539. doi:

<https://doi.org/10.1016/j.amepre.2014.01.018>

Biggam, F. H., Power, K. G., Macdonald, R. R., Carcary, W. B., & Moodie, E. (1997).

Self-perceived occupational stress and distress in a Scottish police force. *Work & Stress, 11*(2), 118-133.

Boivin, D. B., & Boudreau, P. (2014). Impacts of shift work on sleep and circadian

rhythms. *Pathologie Biologie, 62*(5), 292-301. doi:

<https://doi.org/10.1016/j.patbio.2014.08.001>

Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative*

Research Journal, 9(2), 27-40. doi: 10.3316/QRJ0902027

Boyce, C., & Neale, P. (2006). Conducting in-depth interviews: A guide for designing and conducting in-depth interviews for evaluation input.

Braga, A., Papachristos, A., & Hureau, D. (2012). Hot spots policing effects on crime.

Campbell Systematic Reviews, 8(1), 1-96.

Bronstein, N. (2014). Police management and quotas: Governance in the CompStat Era.

Colum. JL & Soc. Probs., 48, 543.

Brown, M. K. (1981). *Working the street: Police discretion and the dilemmas of reform*:

Russell Sage Foundation.

Burgess, M., Fleming, J., & Marks, M. (2006). Thinking Critically about Police Unions in

Australia: Internal Democracy and External Responsiveness. *Police Practice and*

Research, 7(5), 391-409. doi: 10.1080/15614260601076033

Definition of policing by consent. (2012). Retrieved June 23, 2020, from

<https://www.gov.uk/government/publications/policing-by-consent/definition-of-policing-by-consent>

Denninger, E. (1968). *Polizei in der freiheitlichen Demokratie*: A. Metzner.

Durkheim, É. (1933). *The division of labor in society by Emile Durkheim ; translated by*

George Simpson. New York: Free Press.

- Fell, J. C., Waehrer, G., Voas, R. B., Auld-Owens, A., Carr, K., & Pell, K. (2014). Effects of enforcement intensity on alcohol impaired driving crashes. *Accident Analysis & Prevention, 73*, 181-186. doi: <https://doi.org/10.1016/j.aap.2014.09.002>
- Franke, W. D., Collins, S. A., & Hinz, P. N. (1998). Cardiovascular disease morbidity in an Iowa law enforcement cohort, compared with the general Iowa population. *J Occup Environ Med, 40*(5), 441-444. doi: 10.1097/00043764-199805000-00006
- Gaines, L. K., & Kappeler, V. E. (2014). *Policing in America*: Elsevier Science.
- Giddens, A. (1973). *The class structure of the advanced societies*. New York: Harper Torchbooks.
- Goodmark, L. (2015). Hands up at home: Militarized masculinity and police officers who commit intimate partner abuse. *BYU L. Rev.*, 1183.
- Grandey, A. A., Fisk, G. M., & Steiner, D. D. (2005). Must "service with a smile" be stressful? The moderating role of personal control for American and French employees. *Journal of applied psychology, 90*(5), 893.
- Greene, J. W. (2003). Battling DUI: A comparative analysis of checkpoints and saturation patrols. *FBI L. Enforcement Bull.*, 72, 1.
- Gu, M. J. K., Charles, L. E., Burchfiel, C. M., Fekedulegn, D., Sarkisian, M. K., Andrew, M. E., ... & Violanti, J. M. (2012). Long work hours and adiposity among police officers in a US northeast city. *Journal of occupational and environmental medicine, 54*(11), 1374-1381. doi: 10.1097/JOM.0b013e31825f2bea
- Hochschild, A. R. (2003). *The managed heart : commercialization of human feeling* (20th anniversary ed. ed.). Berkeley, Calif: University of California Press.
- Hodgson, J. F. (2001). Police violence in Canada and the USA: Analysis and management. *Policing-an International Journal of Police Strategies & Management, 24*(4), 520-549. doi: 10.1108/eum0000000006498
- International Labour Office (2019). *Guidelines on decent work in public emergency*

services. Geneva.

- Kennedy, D. B. (1983). Toward a clarification of the police role as a human services agency. *Criminal Justice Review*, 8(2), 41-45.
- Kleppa, E., Sanne, B., & Tell, G. S. (2008). Working overtime is associated with anxiety and depression: the Hordaland Health Study. *Journal of occupational and environmental medicine*, 50(6), 658-666.
- Loftus, B. (2010). Police occupational culture: classic themes, altered times. *Policing and Society*, 20(1), 1-20. doi: 10.1080/10439460903281547
- Lombardi, D. A., Wirtz, A., Willetts, J. L., & Folkard, S. (2012). Independent effects of sleep duration and body mass index on the risk of a work-related injury: evidence from the US National Health Interview Survey (2004–2010). *Chronobiology International*, 29(5), 556-564.
- Marshall, C., & Rossman, G. (2011). *Designing qualitative research* (5th ed.). Sage.
- Marx, G. T. (1974). *Alternative measures of police performance*: Massachusetts Institute of Technology, Operations Research Center.
- Marx, K., & Engels, F. (2009). *The Economic and Philosophic Manuscripts of 1844 and the Communist Manifesto*: Prometheus Books.
- Maslov, A. (2016). *Measuring the Performance of the Police*: Miscellaneous Agency.
- Mayo, E. (1933). *The Human Problems of an Industrial Civilization*: Macmillan.
- Milakovich, M. E., & Gordon, G. J. (2013). *Public Administration in America*: Cengage Learning.
- Oshisanya, O. (2020). *An Almanac of Contemporary Judicial Restatements (Criminal & Quasi Criminal Law & Procedure) vol. iii: Almanac vol. iii*: Almanac Foundation.
- Paoline, E. A. (2003). Taking stock: Toward a richer understanding of police culture. *Journal of Criminal Justice*, 31(3), 199-214. doi: 10.1016/s0047-2352(03)00002-3
- Pfuhl, E. H., Jr. (1983). Police Strikes and Conventional Crime - A Look at the Data.

- Criminology*(4), 489-504.
- Reiner, R. (2000). *The Politics of the Police*: Oxford University Press.
- Reiner, R. (2013). Who governs? Democracy, plutocracy, science and prophecy in policing. *Criminology & Criminal Justice*, 13(2), 161-180.
- Schaible, L. M., & Gecas, V. (2010). The impact of emotional labor and value dissonance on burnout among police officers. *Police Quarterly*, 13(3), 316-341.
- Schaible, L. M., & Six, M. (2016). Emotional Strategies of Police and Their Varying Consequences for Burnout. *Police Quarterly*(1), 3-31.
- Schwartz, M. S., & Schwartz, C. G. (1955). Problems in participant observation. *American journal of sociology*, 60(4), 343-353.
- Skolnick, J. (2002). Corruption and the Blue Code of Silence. *Police Practice and Research*, 3(1), 7-19. doi: 10.1080/15614260290011309
- Smallwood, K.(2014). WHY DO THE POLICE WEAR BLUE? . Retrieved June 23, 2020, from <http://www.todayifoundout.com/index.php/2014/09/police-wear-blue-2/>
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International journal of public administration*, 18(2-3), 277-310.
- Tefft, B. C. (2016). Acute sleep deprivation and risk of motor vehicle crash involvement.
- Thomas, M. P., & Tufts, S. (2020). Blue Solidarity: Police Unions, Race and Authoritarian Populism in North America. *Work Employment and Society*, 34(1), 126-144. doi: 10.1177/0950017019863653
- University of Cambridge (2018). Policing: The Job & The Life. Retrieved June 23, 2020, from <https://www.policingtrauma.sociology.cam.ac.uk/survey>
- Watchmen and constables. (n. d.). Retrieved June 23, 2020, from <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/laworder/policeprisons/overview/watchmenconstables>
- van Gelderen, B., Heuven, E., Van Veldhoven, M., Zeelenberg, M., & Croon, M. (2007).

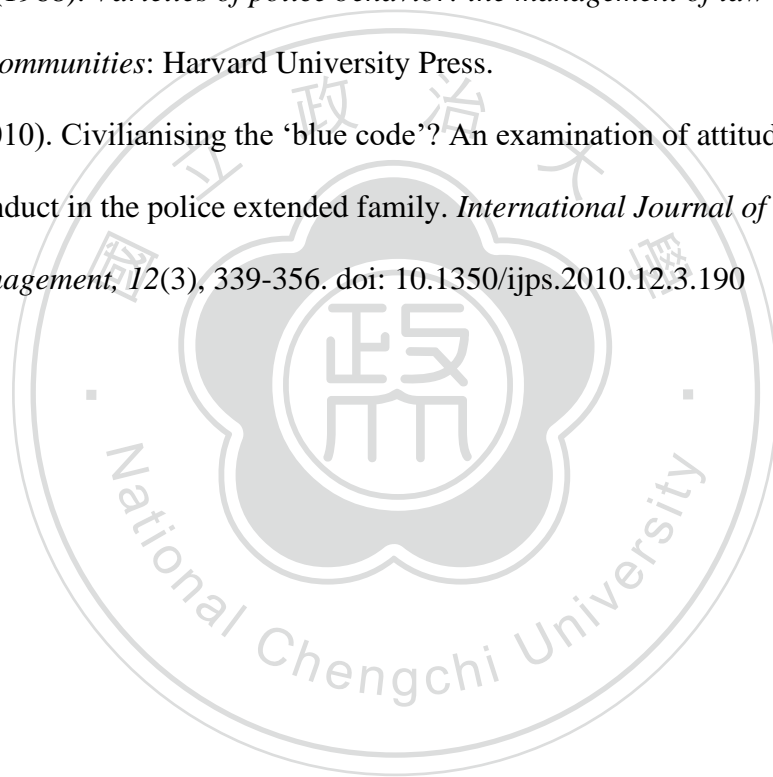
Psychological strain and emotional labor among police-officers: A diary study.
Journal of Vocational Behavior, 71(3), 446-459.

Vila, B. (2006). Impact of long work hours on police officers and the communities they serve. *American journal of industrial medicine*, 49, 972-980. doi: 10.1002/ajim.20333

Violanti, J. M. (2010). Police suicide: a national comparison with fire-fighter and military personnel. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*.

Wilson, J. Q. (1968). *Varieties of police behavior: the management of law and order in eight communities*: Harvard University Press.

Wright, B. (2010). Civilianising the 'blue code'? An examination of attitudes to misconduct in the police extended family. *International Journal of Police Science & Management*, 12(3), 339-356. doi: 10.1350/ijps.2010.12.3.190





附錄

附錄一：「警察勤務與勞動研究」訪談大綱

您好：

我是國立政治大學行政管理碩士學程的研究生，這是一份關於警察勞動的學術性訪談，主要就現今基層外勤員警的勤務制度與對執勤者之影響，與相關人士進行訪談，希望呈現基層外勤員警職場狀況，並探討影響警察勞動之因素與結果，進而改善警察勞動環境。

訪談時間大約 30-90 分鐘，過程將會錄音以方便研究整理，在研究過程中您隨時可以要求中止，蒐集之資料僅提供學術研究使用，所提供的資訊將絕對保密，且採匿名方式書寫，有關您談話資料的使用均會經過您同意，研究完成後即銷毀，敬請放心，感謝您的協助與參與。

敬祝 順心愉快

國立政治大學行政管理碩士學程
指導教授：劉梅君 教授
研究生：王倫宇 敬上
e-mail: lunyuwang@gmail.com

訪談大綱與問題列表

基層外勤警員		
問題焦點	訪談主題	延伸問題或追問
職業背景	目前任職單位？從事工作內容？從警年資？目前家庭狀況？是否有其他工作經驗？	
勞動條件	目前的輪班方式？現今每日工時？每周工時？	
	最長的連續工時與工作日？	

相關	每日休息與睡眠時間（輪班間隔與個人時間分配）？睡眠品質如何？	平日是否有時間進行建康管理或自我經營（個人興趣、社會活動、自我實現）？
	警察工作是否對其日常生活造成困擾？是否影響到其家庭生活與人際關係？	
	目前勤務制度的問題？	
	勤務制度對於作息的影響？對身心的影響？	
	對於目前的勤務制度是否滿意？對於合理勤務制度的想像為何？認為要實現此制度的障礙為何？	
	認為目前的勤務內容哪些最需要修正？理由為何？	
職業安全相關	工作至今最大的難題？是否有遭遇過暴力或挫折？是否有曾經使用強制力的經驗？是否曾因為疲勞而發生意外或出錯？	
	當前工作的壓力來源為何？	
	對於工作內容的滿意度？	
	對工作是否會有緊張、憂鬱、焦慮、挫折感等情緒？	是否對工作產生情緒耗竭？（舉例：會因為上班而感到焦躁、休息時間依然會想著工作的事）
	在執行勤務時，最擔心遭遇到問題是什麼？	
	在遭遇暴力或傷害後，機關有提供何種協助？	
	目前職場是否有提供足夠安全保護措施？是否有排解壓力或精神支持的管道？	
	對於員工協助方案了解嗎？是否有使用經驗？	【是】覺得有幫助嗎？ 【否】為何沒有使用？
	是否覺得目前的法規足以保障自身執勤安全？是否覺得長官能夠提供支持與照顧？	
勞動意識	對於警察角色與警察任務的看法？如何看待現今的勤務（是否符合角色定位與實現任務目標）？	

相關	是否能從目前警察工作獲得成就感？	
	如何看待不合理的勤務？	
	如何看待「基層警察」此一群體？	
	當有人公開表達對工作的不滿，你會如何評價？是否會以行動支持？理由為何？	
	從事警察工作的生涯規劃？為何會進入警察職場？	(如果有其他工作經驗)對於警察跟其他職業性質的比較？
	是否有想過要離開？原因為何？	
	對於現今警察文化的觀點(有何特徵、如何形成、有何影響)？	
	警察文化是否影響個人價值觀？	
	是否會認為自己為「勞工」？是否有興趣參與勞工運動？是否聽過「尊嚴勞動」？	
對於集體勞動權瞭解為何？警察是否需要工會？		
勞動參與相關	對警察勞動關係的看法？	對管理階層處理衝突方式有無意見？ 對現有的組織型態有無意見？ 理想的勞動關係？
	對於單位工作規定是否清楚，如勤務基準表、督導考核或勤務編排之原則與內容？	
	對於單位內的輪班方式與工作方式是否能參與制訂或提供建議？	
	對於督導考核是否滿意？如有受過懲處，是否接受其處理程序與違反事實？有無使用過保障程序？結果如何？	
	使否知道現有的基層參與管道(座談會、勤務審查會議、警政工作提案等)？	【知道】是否有參與過？是否會想要參與？ 【有參與過】是否認為此管道能滿足需求？
	對於現今體制內基層參與的看法？	是否認為基層警察應該要能參與警政管理？

		【是】應該要到何種程度？理由為何？ 【否】理由為何？
	對於自己認為不合理的工作要求如何處理？	
	對近期警政署的工時與業務改革措施是否滿意？是否有具體成果？	
	釋字第 785 號〈公務人員訴訟權保障及外勤消防人員勤休方式與超勤補償案〉，是否認為能改善勞動現況？	
	如果對於現狀不滿意，會嘗試何種方法處理？是否會嘗試勞資對抗方式？理由為何？	
	如果對於現狀不滿意，是否有嘗試改變勞動現況？	【有】以什麼方式？為何選擇這種管道？結果如何？ 對於上級處理基層意見是否滿意？
		【無】為何沒有嘗試改變？
	對於現今警察職場的整體看法？有無相關建議？	
外勤單位排班人員		
問題焦點	訪談大綱	延伸問題或追問
職業背景	目前任職單位？從事工作內容？從警年資？目前家庭狀況？是否有其他工作經驗？	
勞動條件相關	目前的輪班方式？. 現今每日工時？每周工時？	
	最長的連續工時與工作日？	
	每日休息與睡眠時間（輪班間隔與個人時間分配）？睡眠品質如何？	是否有時間進行建康管理或自我經營（個人興趣、社會活動、自我實現）？
	警察工作是否對其日常生活造成困擾？是否影響到其家庭生活與人際關係？	
	勤務制度對於作息的影響？對身心的影響？	

	對於目前的勤務制度是否滿意？	對於合理勤務制度的想像為何？	認為要實現此制度的障礙為何？
	現在的勤務內容哪些最需要廢除（修正）？理由為何？		
勤務編排相關	現今勤務編排的具體規範（編排原則、審查機制、權限範圍等）？		
	編排勤務表會遭遇的問題？		
	編排勤務表時的主要考量？考量順序？		
	現有單位人力是否能負荷目前勤務？		
	當警力不足以負荷勤務需要時，是否能減少運用警力？【否】不行的理由為何？		
	上級交代你認為難以編排之勤務，是否會向上級陳述意見？有無此經驗？		
	「工作 8 小時，間隔休息 16 小時」是否可行？最大的障礙是什麼？		
	身為外勤單位員警參與管理階層事務，並面對管理階層與幕僚單位直接壓力，是否有印象深刻之事？		
勞動意識相關	對於警察角色與警察任務的看法？如何看待現今的勤務（是否符合角色定位與實現任務目標）？		
	是否能從目前警察工作獲得成就感？		
	如何看待不合理的勤務？		
	當有人公開表達對工作的不滿，你會如何評價？是否會以行動支持？理由為何？		
	從事警察工作的生涯規劃？為何會進入警察職場？	（如果有其他工作經驗）對於警察跟其他職業性質的比較？	
	是否有想過要離開？原因為何？		
對於現今警察文化的觀點（有何特徵、如何形成、有何影響）？			

	警察文化是否影響個人價值觀？		
	是否會認為自己為「勞工」？是否有興趣參與勞工運動？是否聽過「尊嚴勞動」？		
	對於集體勞動權瞭解為何？警察是否需要工會？		
勞動參與相關	對警察勞動關係的看法？	對管理階層處理衝突的式有無意見？ 對現有的組織型態有無意見？ 理想的勞動關係？	
	使否知道現有的基層參與管道（座談會、勤務審查會議、警政工作提案等）？	【知道】是否有參與過？是否會想要參與？ 【有參與過】是否認為此管道能滿足需求？	
	對於現今體制內基層參與的看法？	是否認為基層警察應該要有更多參與管理的空間？ 【是】應該要到何種程度？理由為何？ 【否】理由為何？	
	對於自己認為不合理的工作要求如何處理？		
	對近期警政署的工時與業務改革措施是否滿意？是否有具體成果？		
	如果對於現狀不滿意，會嘗試何種方法處理？是否會嘗試勞資對抗方式？理由為何？		
	是否有嘗試改變勞動現況？	【有】以什麼方式？ 為何選擇這種管道？ 結果如何？	對於上級處理 基層意見是否 滿意？
		【無（但不滿意）】為何沒有嘗試改變？	
對於現今警察職場的整體看法？有無相關建議？			
外勤單位主管			
問題焦點	訪談大綱	延伸問題或追問	

職業背景	目前任職單位？從事工作內容？從警年資？擔任主管的資歷？
勤務管理相關	如何看待警察角色與基層外勤單位之定位？單位主管扮演什麼角色
	現今勤務制度是如何發展？12 小時工時編排的由來與原因？
	過去警察機關是否有對工時的控制措施？
	現今勤務編排的具體規範（編排原則、審查機制、權限範圍等）？
	現今勤務的主要問題？目前關於工時的規範是否有不合理之處？
	合理的勤務時間應該要多長？
	在規劃勤務基準表時會考量的因素為何？如何決定工時與勤務方式？
	在編排勤務表時會遭遇的問題？
	在編排勤務表時的主要考量？考量順序？
	當警力不足以負荷勤務需要時，是否能減少運用警力？【否】不行的理由為何？
	上級交代你認為難以編排之勤務，是否會向上級陳述意見？有無此經驗？
	實務上常有警察需會同處理某些事務，縱使沒有需要警察權執行亦同，在這部分的考量與難處為？
	實務上之警察需代執行某些工作，或因為其他機關無法到場，形同「警察被迫承接其他機關工作」，受訪者以單位主管對此之看法？為何無法拒絕編排勤務？業務回歸的障礙為何？
	「工作 8 小時，間隔休息 16 小時」是否可行？最大的障礙是什麼？
對現今外勤單位勤務的想法？	
現在的勤務內容哪些最需要廢除（修正）？理由為何？	
組織文化	對於現今警察文化的觀點（有何特徵、如何形成、有何影響）？
	作為管理者，警察文化是否有助於組織管理？

相關	當前警察文化是否有助於警察任務的達成？
	警察文化是否影響個人價值觀？
勞動 關係 相關	對於理想勞動關係的想像？
	擔任主管最大的難題為何？
	對於自己認為不合理的工作要求如何處理？
	是否有員工反映過勞動條件或管理問題？如何處理？
	對於現今基層參與管道（座談會、勤務審查會議、警政工作提案等）的看法？是否有效讓基層員警參與管理？
	是否認為基層警察應該要有更多參與管理的空間？
	是否認同所屬員工採取申訴或抗議等方式處理勞動問題與管理問題？作為主管會如何處理？是否會受到上級壓力？
	在管理階層中，如何定義爭議的範圍？如何看待發起爭議的員工？
對於現今警察職場的整體看法？有無相關建議？	