

## 第三章 警察勤、業務政策議題

### 第一節 我國警察政策之變遷

#### 一、我國警察政策環境之變遷<sup>1</sup>

##### (一)政治文化：

臺灣進入民主化浪潮中的2個重要因素，一為政治統治者對於民主的信念，願意採用民主領導的方式，推動改革；另一個是大眾對於民主政治的遊戲規則具有相當程度的認同，尤其是中產階級對政府戒嚴的衝撞，表現出民主思想的態度。在警察政策的表現上，例如：警察領導人原本是由軍中的將領擔任，在戒嚴後改由警察相關的專業人士擔任。

##### (二)經濟：

威權時期以黨國資本主義壟斷整個經濟體系，將國家資本與民間資本定位為上下、主從的關係，控制地方資本資源，以公營企業的方式，帶領臺灣經濟。而在全球民營化思潮下，於解嚴之後，以往公營的機構漸漸轉由政府與私人共同治理或轉交私人營運。

##### (三)政黨：

在戒嚴時期是一黨獨大的政治體制，壓縮人們參與政治的機會，一直到通過「動員戡亂時期人民團體法」，正式允許人民組成團體，形成政黨競爭的政治文化。

<sup>1</sup> 參章光明著，2012，《警察政策》，中央警察大學，頁283~287；張淵菘、章光明、陳明傳著，〈建國百年警察功能之回顧與前瞻〉，《建國百年治安、警政變革與展望學術研討會論文集》，頁65。

(四)利益團體：

戒嚴時期採用統合主義的模式，國家將利益團體納入政府規劃好的政策架構下商討，雖利益團體有參與的空間，但過程仍是由國家來主導一切。直至西元1980年代中期以後，社會運動與獨立性的團體紛紛出現，積極針對不合理或公益性的政策議題發聲，促使相關的改革。在警察政策方面，非營利團體主要偏重於婦女與兒童的議題、司法改革委員會則捍衛正當的司法程序等。

(五)媒體：

媒體是民主國家的第四權，也是言論自由的象徵，其代表民眾負責監督政府，對警察政策的形成與執行，扮演了重要的角色。

(六)選舉制度：

儘管人民並非直接的影響政策制定，但透過選舉權的落實，讓人民選出其所希望的政策倡導者進入政府或民意機關，進行立法或制定政策。

(七)司法審查：

近年來司法院大法官解釋，對於人權與不適宜的法律進行調整，間接影響了政策。例如大法官針對臨檢、逮捕詢問程序的解釋等，帶動了警察相關法規的廢止與訂定。

## 二、我國警察政策之變遷<sup>2</sup>

(一)日治時期（西元1945年以前）：

- 1.設立警察後援會：目的是要招募民間資源以幫助警政建設。
- 2.執行經濟統治政策：西元1937年由於臺灣進入戰時體制，因此，在經濟方面也受到影響，各種經濟相關的統治法令陸續施行。在警察政策上，實施了經濟警察制度，各機關均設置經濟警察單位與經濟警察人員，負責取締經濟上的違法事件。
- 3.執行法律與維護公共秩序：此時期警察擁有了全面的管制權力，層面涉及人民生活的各個部分，如：公共衛生、取締吸食鴉片、監視公共集會、監督保甲等等。

<sup>2</sup> 參章光明、邱俊誠、桑維明著，2011，〈臺灣百年警察政策之變遷與展望〉，《建國百年治安、警政變革與展望學術研討會論文集》，中央警察大學，頁3、5~7、9~10、12~17。

4.協助地方政府處理一般行政事務：如政令宣導、促進工業及教育、土地管理、戶口普查、收稅……等。

(二)威權統治時期（西元1945～西元1975年）：

1.交通政策：為因應國家產業發展及適應都市化社會的需要，西元1968年制定了「道路交通管理處罰條例」與「道路交通安全規則」，針對汽車、行人、道路障礙等皆有詳細規定，且罰則亦較以往為重。而除了其中部分事務係由公路監理機關執行外，大多交由警察機關負責依法執行。

2.戶口政策：

(1)戶口查察：自日治時期以來社會的控制與治安的維護皆是透過戶口查察的方式來達成，其發展階段如下：

- ①民國之初：將原民政部改為內務部，設警政司負責掌理警政及戶政事務。
- ②西元1941年：內政部設戶政司，但因人力與物力缺乏，各地警察機關仍須協助辦理戶口查察。
- ③西元1953年：頒行「臺灣省戶口查察辦法」將戶口查察分為平時抽查、動態複查及臨時檢查，前2種為派出所與警勤區警員之業務。
- ④西元1955年：頒布「臺灣省流動人口登記辦法」，實施流動人口登記，確立了臺灣的戶口查察制度。
- ⑤西元1974年：公布「臺灣省戒嚴期間戶口查察辦法」，以嚴密的戶口管理制度，掌握流動人口與犯罪人口之動態，確實發揮遏止犯罪發生的效果。

(2)戶警合一制度：

- ①西元1969年：頒布「戡亂時期臺灣地區戶政改進辦法」，將中央與地方政府之戶政人員與業務移轉警務處與警察局；鄉鎮區公所之戶籍課改為戶政事務所，並將人員與業務移轉至警察分局。
- ②西元1973年：修正戶籍法，自此有了戶警合一的法律依據。
- ③西元1981年：依戶政改進方案，將警察兼任戶籍主任改為專任，並兼任警察分局副分局長，使戶警合一制正式實行。
- ④西元1990年，配合動員戡亂時期之終止，建立戶警分立體制，使戶政業務回歸民政，而結束戶警合一的制度。

3. 刑事偵防政策：該時期的刑事警察政策，除要求發揮本身功能，增加效力外，更須以維護人民自由權為前提來執行，其政策如下：

- (1) 基本措施：實施防範犯罪宣導、加強刑案情報之聯繫、加強監管工作與查捕通緝犯、管制重大刑案、設置查贓中心、辦理犯罪紀錄及充實刑事科學設備。
- (2) 掃黑策略：著重不良組織及流氓之取締，並予以管訓。
- (3) 特種行業管理：頒布行政命令，限制特定營業發照，以改善社會不良之風氣，控制犯罪誘因場所。
- (4) 重大刑案偵防：兇殺案件與強盜搶奪案件之偵防、查緝煙毒及檢肅竊盜。
- (5) 少年犯罪偵防：取締不良少年組織、加強巡邏與特定場所之臨檢，以及加強監管工作。
- (6) 加強檢警聯繫：頒訂檢察官、司法機關及警察機關之間，辦理刑事案件或執行職務之辦法，針對刑案移送手續及偵審案件的相互通知，達到檢警間的緊密配合。

(三) 民主發軔時期（西元1976～西元1995年）：

1. 警政現代化（西元1976～西元1980年）：一方面針對現行警察實務，選擇勤務重點，加以強化；另一方面則發展基本的警政現代化工作。

- (1) 重點工作：
  - ① 刑案偵查。
  - ② 交通整理。
  - ③ 消防救災。
  - ④ 消除流氓、販毒與吸毒、走私及職業賭博。
- (2) 警政現代化工作：該項工作的目的是為了增進警民關係、警力現代化及警察精神建設、強化警察風紀。而警力現代化是主要之重點：
  - ① 推展警察人事與教育：增加待遇與福利、建立專長與再教育之體制。
  - ② 警察勤務指揮系統現代化：建立整體以電腦為主的通訊系統、報案系統、SCA 警察對內廣播系統及三級勤務指揮中心。

- ③革新警察勤務制度：重新對警察組織與警力作配置，透過運用各級警力與機動彈性調整勤務繁重的基層機關，使基層員警能致力於警民合作及監控犯罪的任務。
- ④基層警力機動化：外勤單位或人員應配置機車或汽車，無線電系統的成立等。
- ⑤創立警察現代化的後勤保養制度與能力。

## 2.治安第一，風紀優先（西元1980～西元1984年）：

### (1)警察三大工作：

- ①全心為民服務。
- ②全力維護治安。
- ③提升教育功能。

### (2)治安策略：

- ①嚴密的戶口查察。
- ②加強民眾協助維護治安。
- ③遵守報案紀律。
- ④破案式偵查犯罪的攻勢作為。
- ⑤偵辦刑案重視法治與人權。
- ⑥全面執行檢肅竊盜。
- ⑦檢肅非法槍枝。

### (3)防制竊盜、暴力案件。

### (4)一清專案。

## 3.5年警政建設方案（西元1984～西元1990年）：

### (1)5年警政建設方案，包括：

- ①改進組織制度。
- ②改善待遇福利。
- ③精實教育訓練。
- ④充實裝備器材。
- ⑤整理法令規章。

### (2)擴大臨檢與治安重點：集中全部警力，針對非法槍械、流氓幫派、查緝重要逃犯、預防犯罪等擴大臨檢。

### (3)推展4人一網的警網制度，主動打擊與消滅犯罪。

(4)迅雷專案（二清專案）：全面檢肅惡行重大的目標及結訓列輔再犯之幫派分子。

4.後續警政建設方案（西元1990～西元1993年）：

(1)後續警政建設方案：由於社會劇烈轉變、治安惡化，加上警察工作增加，故沿用上段時期之5年警政方案作為基礎，提出下列工作項目：

- ①改進組織制度工作計畫。
- ②精實教育工作計畫。
- ③維護士氣與端正風紀工作計畫。
- ④整理法令規章工作計畫。
- ⑤充實裝備器材工作計畫。

(2)召開全國治安會議，研擬未來治安之策略。

5.治安第一，服務優先，警紀為重（西元1993～西元1995年）：

(1)1995年成立治平專案：實施4個月的檢肅活動，將惡性重大的流氓、幫派登冊列管，必要者移送治安法庭。

(2)治安第一：其重點有偵破重大案件、查捕逃犯、嚴密緝私、防處聚眾活動、取締非法外勞等。

(四)民主法治時期（1996年迄今）：

1.因應社會，制定治安措施（西元1995～西元1996年）：

(1)除以往的警政方案外，額外提出杜絕匿報刑案、嚴正執法提振公權力、防治青少年犯罪及淨化選前治安環境等措施。

(2)函頒「警察重要工作實施計畫」，以發揮整體警察功能，提高犯罪預防與偵查之工作績效，淨化社會治安環境，維護社會安全為目的；並推出12項子計畫加以落實。

(3)報案三聯單制度：用來減少犯罪黑數，保障被害人權益，並可作統計、分析以供維護治安之參考。

2.改善治安政策（西元1996～西元1997年）：

(1)改善治安年：召開全國治安會議，將西元1997年列為「改善治安年」，提出8項重點工作：

- ①提升警察素質，提高破案率。
- ②嚴正執法提振公權力。

- ③全面加強海防，杜絕走私偷渡。
  - ④改進掃黑除暴工作。
  - ⑤法治教育生活化。
  - ⑥保護婦幼兒童，促進婦幼權益。
  - ⑦提升心靈境界。
  - ⑧守望相助再出發。
- (2)綠島政策：訂定掃黑行動方案，執行全國大掃黑行動，將查獲的治平對象移往綠島監獄。
- 3.警政再造（西元1997～西元2000年）：
- (1)警政再造方案：從整體治安及全方位警政出發，參考顧客導向的企業精神，建立廉能、專業、效率、便民的警政，以達成有效維護治安，營造社會安寧的目標。
  - (2)365行動治安年：
    - ①3多：多服務、多溝通及多學習，凝聚團隊精神。
    - ②6掃（少）：掃槍、掃毒、掃暴力、掃流氓、少事故，主動打擊犯罪，維護治安。
    - ③5無：無違紀、無怨尤、無傷害、無死角及無浪費的零缺點品管警政。
  - (3)四合一專案。
  - (4)實施 ISO 驗證制度：因應世界品管風潮的興起，西元1995年臺北市政府外事服務中心率先通過警察機關 ISO 品管驗證。
  - (5)受理刑事案件報案單一窗口：西元1998年實施單一窗口制度，以「一處受理，全程服務」的理念，提升為民服務的品質。
- 4.王進旺署長（西元2000～西元2003年）：
- (1)提升國家治安維護力專案計畫：設定暴力犯罪及竊盜案件之犯罪率、破案率，以5%為一等級，並以此界定各項目的達成率，用燈號予以顯示，故又稱「治安紅綠燈」。
  - (2)犯罪零成長：在西元2003年3月至5月之期間，達到3個月的「刑案零成長」，其採取作為有：提高見警率、設置機動派出所、實施治安人口重點分析與檢測評估、規劃婦女安全走廊等。

- (3)持續推動警察機關導入 ISO 品質管理系統：將「推動警察機關導入 ISO 品質管理系統」列入西元2002年至西元2005年的中程施政計畫中，以增進警政工作的服務品質。
  - (4)雷霆專案：其結合法務、財政、海巡及警政部門，共同規劃立即而有效的專案，改善治安。
- 5.張四良署長（西元2003～西元2004年）：
- (1)警政精進方案：為警政再造方案之延續，以提高刑案破獲率、降低刑案發生率、提升民眾滿意度及減少交通事故死亡率為目標，規劃以 S（Satisfied Service）、A（Anti-terrorism）、F（Forensic Expertise）、E（Electronic Information）四大面向，達到提升治安效能、提高民眾之信賴、建構國際接軌的反恐戰力、一流的鑑識水準及高昂的工作士氣等目標。
  - (2)反詐騙聯防平臺：西元2004年行政院成立跨部會的「反詐騙聯防平臺」，結合檢察、警察機關、調查、電信及金融之力量，推動各項反詐騙措施，保障人民生命及財產。
- 6.謝銀黨署長（西元2004～西元2006年）：
- (1)全民拼治安行動方案：藉由民眾力量共同防制各項犯罪，並積極宣導、回應民眾需求，落實警察勤務執行。
  - (2)成立反詐騙諮詢專線：西元2004年成立「0800-018110反詐騙諮詢專線」；西元2005年更名為「165反詐騙諮詢專線」，目的是提供民眾諮詢詐騙問題的管道。並於該年推出「警察電信金融聯防平臺」系統，更進一步地將全國警察機關之詐欺案件予以彙整。
  - (3)執行六星計畫之「社區治安」計畫：行政院於西元2005年推動「臺灣新社區六星計畫」，故內政部訂頒「內政部推動社區治安工作實施計畫」具體落實六星計畫中的「社區治安」子計畫。
  - (4)續行雷霆專案。
- 7.侯友宜署長（西元2006～西元2008年）：
- (1)積極打擊資訊通信犯罪：網路科技、資訊通信的蓬勃發展，導致新興的網路及通訊犯罪增加，故由刑事警察局設立科技犯罪防治中心，來防止與消除此類犯罪型態。

- (2) 警示帳戶聯防機制：與金融機構配合推行此機制，並針對詐欺案件作制度化的管理，提出「聯合服務平臺」方案，集結各大電信業者加入電話諮詢服務的行列。
  - (3) 建構以社區為主軸的犯罪預防策略：積極推動社區防制犯罪的機制，如召開社區治安座談會、建構社區錄影監視系統、整合社區人力資源等。
  - (4) 定期做犯罪被害調查：補充犯罪數據分析的不足。
  - (5) 建立家戶訪查制度：西元2007年修正公布警察勤務條例第11條，將以往施行的「戶口查察」制度改為「家戶訪查」制度，利用社區警政的理念，強化警民互動，結合社區資源，共同維護社會治安。
  - (6) 增進兩岸間的警政合作，共同打擊跨境犯罪。
  - (7) 加強反恐計畫，培訓專才，提升反恐應變能力。
8. 王卓鈞署長（西元2008年～西元2015年）：
- (1) 「人權、效率、風紀、形象」：依此目標施行以下5項具體作法，培養優質的治安環境：
    - ① 建立依法行政之典範。
    - ② 塑造正派專業警察形象。
    - ③ 致力治安與交通工作。
    - ④ 實踐真誠為民服務。
    - ⑤ 爭取跨部會之支持與建立兩岸共同打擊犯罪機制。
  - (2) 建構「全天候 e 化勤務指揮中心」：「傾聽人民聲音」及「馬上關懷」二專案的推行，並配合實施「警政服務滿意度調查」措施，使警政服務從品質管理提升為品質創新。
  - (3) 推行警察公共事務：警察組織與外部環境互動的公共性質，藉由各界訪視、國會聯繫、新聞處理及公益活動的方向來展現，並從中體認如何有效回應民意、重視政府權責分配的設計、增加警察組織之透明性以及提升警察組織文化。
- 社會安全網絡——「強化治安、偵防犯罪」計畫：
- ① 加強落實勤務之執行。
  - ② 加強犯罪宣導，鼓勵民眾勇於提供或檢舉犯罪事實。

- ③加強110線上報案系統，以縮短民眾報案的等待時間。
  - ④強化e化報案平臺受理之案件，並針對犯罪熱點加強巡邏、臨檢。
  - ⑤掌握並加強查訪搶奪犯、竊盜犯等易犯罪人口。
  - ⑥實施「全國大掃蕩——打擊黑幫行動」，查緝幫派組織、不良分子，防止其勒索、騷擾等行為。
  - ⑦規劃查緝地下錢莊與暴力討債之專案。
  - ⑧強化金融機構與珠寶業的安全維護工作。
  - ⑨積極查緝民生、農漁牧竊盜。
  - ⑩查察易銷贓處所。
  - ⑪推動社區安全e化聯防機制。
- (4)重點工作實施計畫：其分為加強犯罪偵查、強化犯罪預防及提升案件處理效能等三大策略。
- (5)加強反詐騙宣導，全力打擊詐欺犯罪。
- (6)「農漁牧機具防竊刻碼」執行計畫：建立農漁牧機具辨識功能，增加銷贓的難度，有效地保護農漁民及畜牧業者最基本的謀生工具。
- (7)取締惡性交通違規專案：著重於「提高交通事故處理品質」及「交通執法科技化」，以有效防制事故之發生，保障用路人安全。
- (8)因應大三通及經濟不景氣治安專案作為：由於兩岸大三通後，非法入境、走私槍、毒品等逐漸增加，故實施查緝貨物走私、旅客行李安檢、加強大陸人民入出境安全、兩岸共同查緝人蛇集團等，以降低跨境治安犯罪。
- (9)「現階段強化治安措施」專案：
- ①全面動員執行「強化掃黑行動」與「全國擴大臨檢」。
  - ②實施「同步查緝易銷贓場所行動」專案。
  - ③推動「嚴懲惡性交通違規」專案。
  - ④施行「警察受理民眾報案精進作為」，其措施包括：落實單一窗口、簡化報案流程、落實複查機制及實施關懷慰問等。
- (10)西元2011年現行政策：
- ①全國各警察機關同步掃蕩槍械及工作。
  - ②警察機關防制危險駕車勤務指導計畫。
  - ③處理道路交通事故精進作為。