



警察學(公共政策篇)

-政策分析與問題解決-

李湧清 著
黃啟賓

一品文化

國家圖書館出版品預行編目資料

警察學. 公共政策篇 : 政策分析與問題解決 /
李湧清, 黃啟賓作. -- 初版. --[臺北市]:
一品, 民96
面: 公分
含參考書目
ISBN 978-986-82537-6-6 (平裝)
1. 警學
575.8

96003287

警察學（公共政策篇）－政策分析與問題解決

作 者／李湧清、黃啟賓

發行人／鄭昆宜

封面設計／封面設計小組

發行所／一品文化出版社

客服專線／02-23759472

劃撥帳號／31526723 一品文化出版社

ATM帳號／0300717107822 一品文化出版社

初 版／96年3月發行

定 價／280元



法律顧問：裘佩恩律師

住址：台南市健康路三段286號

電話：06-2988257（法律諮詢）

法律顧問：簡榮宗律師

住址：台北市忠孝東路四段303號8樓之2

電話：02-27713367（法律諮詢）



序言

Preface


政府體制改革與創新千頭萬緒、錯綜複雜，而其中，要使警察體制改革取得實質性之進展，除了改革政策思想與價值取向正確之外，重要的是改革「執行力」必須提高。要落實警察機關之科學發展觀、提高警察人員之執行力，解決影響發展與穩定之公共與治安問題，當務之急是透過警察機關管理體制創新，形成三個有效機制：

一、改革公共政策制定過程，形成有效、有益於社會發展和穩定的、有益於國家凝聚力、符合公共精神和公共利益的公共政策制定機制。但無論公共政策的範圍大與小，其目的都是為了解決公共問題，實現社會的有效均衡或長效發展機制。

二、透過公共政策制定逐步解決歷史和現實中累積之公共問題、消釋社會不穩定之因素、凝聚人民對政府信任、形成穩定協調之運行機制。

三、提升警察人員教育訓練之素質與改善警察人員選拔任用過程，特別是具有領導職務之警察機關領導者，形成科學規範之選人用人制度。

在過去，儒家思想所關注的議題是：「人」和「社會」，因其是人類永恆的課題，在這些永恆的課題上，儒家思想建立起具有永恆價值之價值體系。誠如警察機關依循首揭管理創新機制，開始注重公共政策在其警政策略形成與論述過程中的重要性，正如世界各個文明傳統一樣，在從事決策與問題解決歷程中，也曾經歷艱辛的自我轉化之歷程，面臨不同問題的挑戰。無論成敗，這些經驗均有一定參考價值與現實意義，值得關切警政文明發展之吾等注意。而本書即企圖在此一思維下予以建構。



在現代的學術體制中，人文學者往往必須不斷地藉由參加研討會或發表期刊論文來證明其學術研究能力，否則就可能遭到淘汰或邊緣化之命運。這種制度一方面可以逼迫學者不斷地產生學術研究的成果，但另一方面卻使得學者無法定下心來，從事更為持續而深入的思考。考諸康德（Immanuel Kant, 1724-1804）於1770年提出教授就職論文後，有11年之久，僅發表了一、兩篇小論文。但這段時間的沉潛卻醞釀出一部哲學經典，此即1781年出版的《純粹理性批判》。然而，身處現代學術的分工體制，我們只能無奈地在「不斷地展現成果」與「從事持續而深入的思考」這兩項不無扞格、兩難之要求間尋求平衡點。

因此，作者所採之策略，是設法在不同的機緣下，維持思考的一貫性與延續性。因此，呈現於讀者面前的這12篇論文，看似單章就一個子題予以論述，惟將其串連起來，其中卻有一貫之思想主軸，此即從公共政策的脈絡角度，來思考警察治安層次之種種問題。

本書在形成過程中，獲得各方朋友的幫助與協助資料蒐集，在此一併致謝；同時感謝編輯群對於本書之付出與辛勞，才能令本書內容之呈現，更為豐碩；當然，在這段時間陪伴作者、無怨無悔地付出時間、協助作者排除其他事務的家人們，更是本書的大功臣。過程是艱辛，果實卻是甜美的，在本書付梓之際，特為之序。

李鴻法
黃啟賓

2007年2月28日

目錄

CONTENTS

警察學(公共政策篇)

—— 政策分析與問題解決

第一章 導論 / 1

導讀 / 3

第一節 公共政策之意涵與發展 / 4

第二節 公共政策之階段論 / 7

第三節 公共政策執行與議程設定之重要性 / 11

第四節 研習本書之態度與方法 / 13

第五節 本書各章之介紹 / 15

參考書目 / 20

暫借問小棧 / 22

第壹篇 警察公共政策之方法論

導讀 / 25

CONTENTS

第二章 變遷社會下之警察角色與政策定位 / 27

導讀 / 29

第一節 社會的變化及警察定位問題所在 / 32

第二節 警察政策之形塑 / 33

第三節 警察政策脈絡之採用與執行 / 35

第四節 警察作為之評估 / 41

第五節 問題討論 / 42

參考書目 / 44

暫借問小棧 / 44

第三章 觀念與問題之平衡 / 47

導讀 / 49

第一節 問題的意義與類型 / 50

第二節 政策問題為核心之模式 / 52

第三節 問題之正確建構 / 54

第四節 觀念之提醒—犯罪之概念 / 59

第五節 觀念與問題之平衡—文化與犯罪 / 60

第六節 問題討論 / 63

參考書目 / 65

暫借問小棧 / 66

第貳篇 問題提出與議程設定

導讀 / 69

第四章 問題建構 —治安與符號觀 / 71

導讀 / 73

第一節 問題建構 / 74

第二節 符號之意涵 / 75

第三節 問題之思考方向與建構 / 77

第四節 內容解析 / 79

第五節 結論 / 82

第六節 問題討論 / 88

參考書目 / 92

暫借問小棧 / 93

第五章 議程設定 —警察職務犯罪 / 95

導讀 / 97

第一節 議程設定之概念 / 98

CONTENTS

- 第二節 議題設定之生命週期 / 99
- 第三節 職務犯罪之背景與意義 / 102
- 第四節 警察職務犯罪歷程 / 103
- 第五節 警察職務犯罪之原因 / 108
- 第六節 警察職務犯罪之議程設定與生命週期 / 110
- 參考書目 / 115
- 暫借問小棧 / 116

第參篇 政策論述

導讀 / 121

第六章 政策窗

—家庭暴力防治法制定過程 / 125

導讀 / 127

- 第一節 政策窗開啟的時機 / 128
- 第二節 隱然成形的立法氣候—政策窗開放 / 129
- 第三節 政策企業家 / 131
- 第四節 家庭暴力防治法法制化之政策形成 / 135
- 第五節 風氣與觀念的思考 / 138
- 第六節 問題討論 / 140

參考書目 / 142

暫借問小棧 / 143

第七章 政策分析與監測 ——監視錄影系統與犯罪預防 / 145

導讀 / 147

第一節 SWOT 分析應用理論 / 149

第二節 監視錄影系統運用之趨勢 / 154

第三節 運用 SWOT 分析之步驟與研究方法 / 157

第四節 監視錄影系統與治安之 SWOT 分析綜覽 / 158

第五節 結論 / 163

第六節 問題討論 / 164

參考書目 / 167

暫借問小棧 / 168

第肆篇 政策合法化、績效管理與評估

導讀 / 171

第八章 政策合法化

—從法制化觀點看復歸式正義 / 175

導讀 / 177

第一節 復歸式正義之概念與意涵 / 179

第二節 復歸式正義之要素 / 180

第三節 正當程序新思維與復歸式正義實踐之方法 / 183

第四節 從法制化過程解析復歸式正義之運用 / 185

第五節 結論 / 191

第六節 問題討論 / 192

參考書目 / 196

暫借問小棧 / 198

第九章 政策績效

—警察績效管理 / 199

導讀 / 201

第一節 績效導向之析論 / 203

第二節 績效指標與績效評估 / 205

第三節 我國警察組織績效管理之模式 / 207

第四節 我國現行警察績效管理制度的概況 / 210

第五節 結論 / 214

第六節 問題討論 / 216

參考書目 / 220

暫借問小棧 / 222

第十章 政策評估

—警政署機車加大鎖政策評析 / 223

導讀 / 225

第一節 政策評估之意義與類型 / 227

第二節 研究評估要項及相關內容 / 231

第三節 個案研析與相關統計數據之比較 / 237

第四節 結論 / 243

第五節 問題討論 / 244

參考書目 / 248

暫借問小棧 / 249

第十一章 政策評估

—警察機關推動 ISO 策略評估 / 251

導讀 / 253

第一節 運用政策評估之理由 / 255

第二節 我國警察機關導入 ISO 策略成效之評估 / 255

CONTENTS

第三節 研究方法、過程 / 256

第四節 研究評估內容 / 258

第五節 研究發現 / 259

第六節 問題討論 / 278

參考書目 / 282

暫借問小棧 / 282

第十二章 傳承與發展 — 警察公共政策之未來 / 285

導讀 / 287

第一節 溫故知新 / 289

第二節 警察公共政策之傳承與發展 / 292

第三節 警察公共政策之未來 / 294

參考書目 / 297

暫借問小棧 / 297

第一章

導論

導讀

- 第一節 公共政策之意涵與發展
- 第二節 公共政策之階段論
- 第三節 公共政策執行與議程設定之重要性
- 第四節 研習本書之態度與方法
- 第五節 本書各章之介紹

參考書目

暫借問小棧





導 讀

Introduction

本章首先介紹「公共政策」究竟意涵與發展為何，其次將討論公共政策與知識的應用，而貫穿全書的，則是舉出近來實際之警察政策個案，作為探討之依據。

第一節 公共政策之意涵與發展

基本上，公共政策的實務歷程和人類組成的歷史一樣的久遠。也就是說，自從人類有了機關組織的成立後，就有了公共政策運作的實務存在。不過就成為一門系統化的學科而言，公共政策只有五、六十年左右的歷史。一般政策研究者認為，1951年由 Daniel Lerner 與 Harold D. Lasswell 所合編的《政策科學：範圍與方法的最近發展》（*The Policy Science: Recent Development in Scope and Method*）一書，可以說是公共政策研究的里程碑，因為自此之後，美國許多大學才開始將公共政策、政策分析、或政策科學的相關科目列入大學或研究所的課程內（吳定，2002）。

政策（Policy）一詞來自希臘文、梵文及拉丁文。希臘文與梵文的語根 Polic（城、邦）加上 Pur（城）演變成 politia（邦），後來再演變成中古世紀的英文字 policia，其意思為「公共事務的處理」（the conduct of public affairs）或政府的行政（the administration of government），最後變成目前使用的 policy 一字（吳定，2002）。

綜合言之，公共政策的研究約可分為下列三個時期，略為分述之（詹中原，2004）：

一、啟始時期

公共政策研究之開始，至少可以追溯至 1943 年，Lasswell 與 McDougal 於《法律教育與公共政策：公共利益的專業訓練》（*Legal Education and Public Policy: Professional Training in the Public Interest*）一文中，對公共政策內涵的闡述。在此文中，二位學者主要在研討法律、

科學與公共政策的內涵，其中，Lasswell 與 McDougal 強調：「法律最生活化的概念，就是一種權威性決策的過程，藉由這種過程，社群的成員可以澄清，並探尋他們的公共利益。」（Brunner, 1996：43～45）從以上這段話可以發現，Lasswell 與 McDougal 二位學者，早在 1943 年，就已經將公共政策視為是釐清與探尋公共利益的機制，而法律即為其具體表現。此種公共政策的內涵，與 Lasswell 於 1951 年之後提出的「政策取向」、「政策科學」（Lasswell, 1951）等概念及其內涵，是極為相近的。而這一連串對公共政策的探究，即確立了公共政策研究之開端。

啟始時期的研究焦點，集中在政策問題之系絡性、政策解決取向與應用之目標澄清、趨勢描述、條件分析、未來發展的預測、方案發明、評估與選擇等焦點，而這些焦點，其實則代表了政策研究，在「民主之政策科學」此一使命下，對於系絡價值之重視，以及對政策取向與應用主張之關懷。

二、傳統時期

經過初始時期之後，公共政策研究即以經濟學家或作業研究者為主體，傳統政策科學家則扮演主導之角色，此一時期公共政策研究之目的，可以從當時著名的公共政策學者之相關定義瞭解。

(一) Quade (1982) 指出

政策分析是為了對社會技術問題，有更深入之瞭解，以及尋求最佳解決方案的一種應用形式，其目的則在於幫助公共決策者，解決其所面對的問題。

(二) Dye (1976) 則認為

公共政策是政府選擇作為或不作為之行動。

(三) Leichter (1979) 明確的定義

公共政策乃是由權威性人員所採取的一系列目標取向之行動。