

智庫叢書
026

治安問題 與警力運用

林美玲／著

財團法人張榮發基金會
國家政策研究中心

智庫叢書 026

治安問題與警力運用

林美玲

治安問題與警力運用／林美玲著--初版--
臺北市：國家政策，1991 [民 80]
面；公分--（智庫叢書；026）
ISBN 957-9041-28-8（平裝）

1. 警政 2. 社會安全

575.8

80003193

治安問題與警力運用

智庫叢書 026

1991 年 10 月／初版

著 者／林美玲

發行人／張瑞猛

出版發行／財團法人張榮發基金會

國家政策研究中心

台北市中山區松江路 63 號 6 F

電話：(02)5004547

傳真：(02)5092949

郵撥：12546177 國家政策雜誌社

主 編／蕭全政

編 輯／林秀芳、林佩玲

總代理／聯經出版事業股份有限公司

台北縣汐止鎮大同路一段 367 號 3 樓

印刷所／長榮國際股份有限公司

桃園印刷廠

桃園縣蘆竹鄉新南路二段 160 號

局版台誌字第 7092 號

ISBN 957-9041-28-8

版權所有，翻印必究

定價 110 元

* 如有破損、缺頁，請寄回更換

出版序

四十年來的經濟發展，使我國呈現一片民生富庶之繁榮景象，然而，快速經濟成長亦使我國經濟結構產生急遽變化，不僅凸顯了既有之社會問題，亦衍生出無數矛盾現象。尤其，近年來國內民主化、自由化、多元化及國際化之呼聲日高，對於我國政治、經濟、社會及文化各方面之倫理及制度造成極大衝擊，致使國人對整個社會之基本價值漸生歧異，社會共識亦日漸褪失。

在面臨政治體制、社會秩序醞釀調整之際，政府倘無法正確把握改革方向，將使我國均衡社會發展之機會逐漸喪失，四十年來國人努力發展之經濟成果亦難以維持。

進一步言，未來我國能否於激烈的國際競爭中脫穎而出，並擁有高品質的精神與物質生活，端繫於國人是否能儘速建立眾所認同之現代社會倫理，以及社會各階層人士能否對國家發展方向，及社會上重大問題的解決之道產生基本共識。

過去國家或社會如有重大問題發生，向由政府機關負

責研究與提出對策，然而，今日社會日趨多元化，各種問題繁雜交錯，實非行政機關所能獨立處理。

一個短視又受制於利害關係而未經深思熟慮的政策決定，將可能使人民和國家同時付出無可彌補的代價。因此，獨立、客觀又周延的政策研究，是現代國家所不可或缺的。

由於國內知識份子的人力資源極為有限，我們認為應投注更多的知識資源來灌溉自己的家園，扭轉過去「勤耕他人莊稼，却任自家田園荒蕪」的不正常現象。

為此，國家政策研究中心結合國內外的學者專家，針對國內迫切需要解決的問題進行系列研究。為兼具政策主張的理想性與實用性，不僅在研究過程中多方徵詢實務界及理論界的意見，更將研究結果提供各界批評討論，「智庫叢書」就是匯集各方智慧孕育而成的最後成果。

「智庫叢書」把國家迫切的問題和其解決方案，提供給國人參考。我們期望能建立更高的共識，減少摸索的成本，以期我國更有自信的挺立於國際舞台，並為人類文明奮鬥史創立一新典範。

國家政策研究中心執行長

張瑞猛

目次

導 言	1
第 1 章 治安惡化的剖析	9
民衆對治安狀況的意象	
治安狀況統計分析	
「治安惡化」的探討	
第 2 章 警政體制的根本問題	23
警政體制內部問題	
軍警轄屬關係	
警察權中央集中	
不當的警力配置	
第 3 章 警力運用的關鍵——	
海防與群眾運動問題	41
解嚴後的海防安全	
解嚴後群眾運動的處理	
海防漏洞、群眾運動與治安問題	

第 4 章 治安問題與警政改革87

治安問題的因果意義

治安問題與治安策略

軍人治安角色的檢討

落實地方自治的警政

警力的有效運用

改革警政維護治安

附錄119

導 言

自七十八年八月以來，「治安惡化」與整頓治安逐漸成為社會各界矚目的焦點。不但人民對自身生命、財產安全呈現焦慮與高度不安，各級民意代表亦經常針對與治安有關的問題提出質詢，中央及省市政府亦不斷進行各種掃蕩犯罪的行動。

就制度而言，治安的維持，乃社會集體生活的根本條件；就個人而言，治安則提供個人社會行為獎懲規範的基礎。在一個合於代表性的民主政體，當人民提出正當需求時，政府本有積極回應的義務，「整頓治安」亦不例外。制裁搶、偷、打、殺、強暴等行為，以維持治安，乃現代政府必要的工作。政府中執行治安工作者，除司法及立法部門外，最直接相關的是政府所掌握武力之一的警察。

正因為政府獨占此一維持治安的直接武力，使警政同時受到政府特質及相關政策的影響，所以「整頓治安」、「治安惡化」的討論，不可能單純只是技術性的警察執法問題，還涉及政府的本質，政府與人民的關係，以及政府獨占武力的配置使用。

在真正實行民主制度的國家裡，警察比較可能成為中立的治安武力。所謂「中立」其實指的是接受人民及民意代表的支配及監督，確實履行維護治安的功能，而不被特

定政治勢力據為己有。但在極權或威權國家，均權制衡無法形成，國家機器為極權或威權統治者所控制，警察可能成為可任意使用的武力，淪為壓迫的工具，「整頓治安」也可能因此成為排除異己的裝飾性理由。

在極權或威權主義開始轉型進入民主政體的民主化過程中，「治安需求」也常被當權者用來作為抵制改革或壓制新興人民抗議運動的藉口。例如：中國大陸在六四天安門事件之後，雷厲風行的在都市進行掃黃、掃黑；蘇聯在經濟改革受阻，加盟共和國要求獨立的反抗之後，重新強調法律與秩序，甚至不惜使用軍隊鎮壓；南韓政府近一年來的作為，也在處處強調社會秩序的重建。所謂治安維護、打擊犯罪的時空意義，及其與政治變化、政權轉化的交互關係，值得我們注意。治安問題涉及私有財產的保護，與一個社會的經濟活動相牽連，對資本主義經濟社會而言，維護和獎勵生產活動的進行，乃持續資本累積的重要因素。強盜、搶劫、勒索等犯罪，固然是治安的重要項目，但動用國家警察，打擊對既有生產秩序的集體挑戰(如工會運動、污染抗議等)，以維持既有的生產秩序，也可能經常以「維護治安」的形式來進行。

從報章雜誌的資料回顧，我們發現大約從七十八年底開始，國內重要的企業資本家和政府財經官僚，不斷發言強調治安惡化和勞工運動、環保運動的出現，乃是惡化台灣投資環境的主要原因。企業資本家的資產外移，形成一

股台灣產業空洞化的緊張危機，高層政治人物發表各種威脅性的聲明，逮捕社會運動「流氓」即是其中之一。對這些政治和經濟層面政策措施的回顧，可以彰顯治安問題和「私有財產」、資本累積、維護既有政權之間的關係。因為治安問題的政治與經濟面意義，係因警察屬於政府獨占的武力部門，但又因為「治安」是人民的正當要求，所以在政經轉化的過程中，我們必須謹慎反省「治安惡化——必須嚴加整頓」的政治經濟脈絡，並由此來關切分析警察武力的配置及使用問題。換言之，所謂「治安惡化」，不只是單純的民生或社會問題，也不能僅從「人民要求」、「政府反應」的模式來理解。

現階段的治安問題必須置放在政權要統治、資本要積累、人民要自主三者的互動之下，來加以釐清。而警察做為一個法律執行者所扮演的制度性功能，也必須放在這個結構環境中來反省。由此背景來進行研究探討，目的並非在否定治安的需求，而是在嘗試透過對「治安惡化」過程中真象的追究，來引發警力運用問題的探討。

什麼是「治安惡化」的真象！「社會治安」對大眾而言，有兩種意義：一是對周遭治安環境惡化的直接感受；另一是對整個社會治安的意象或觀感的惡化。直接感受反應在受害人增加，以及犯罪指數的上昇，而意象及觀感則來自符號世界的建構——如透過媒體報導、政經意見領袖以及個人非正式的傳播管道。在研究者過去的報告中已經指出，

晚近的「治安惡化」現象其實大多是屬於意象與觀感的建構，並不能由犯罪指數中得到充分支持。而在這種意象建構的過程中，軍警角色的調整、不同政治權力集團的爭鬥、財經官員和資本財閥對環保及勞工運動的指控，均扮演了相當重要的角色（張茂桂、林美玲，1990）。

因此，在這個研究裡，第一個要探討的問題，就是治安狀況的分析，「治安惡化」背後根本的政治經濟意義，是我們分析治安狀況的重要切入點，而不僅只從技術性的犯罪問題來探討。然而，這並非在否定人民治安要求的需要，也不是在否定防制犯罪工作的重要。相反的，正因為我們了解「治安」問題所牽涉到的隱藏層面，我們才可能更進一步推演解決問題的較根本方法。

治安問題所涉及的層面極廣，從教育、文化、經濟、政治、到法律和執法，均可能涉及。任何試圖提出解決治安問題的全面性研究，恐怕也很難周全。警察部門做為政府治安的公權力，其執法效能與治安問題有最直接的關聯，警察體制中存在諸多問題，但我們的研究論述，將重點放在警力運用方面，尤其是由「以軍領警」和「中央集中警察權」所延伸的警力運用問題。研究論述做這種重點的選擇有其重要的意義，因為我們發現許多阻礙警察治安效能的因素，實源自此一長久以來的癥結，以此取向來解析警力運用問題，可以與我們強調的「治安」政治、經濟面意義的基本立場相扣連。

在戒嚴時期政府因為可以任意使用軍隊執行警察工作，並在制度上促使警察依附在軍方與情治系統的支配之下，警力使用問題並不受重視。但是解除戒嚴之後，使用軍隊維持治安的正當性開始受到質疑，尤其是在面對海防漏洞與街頭運動兩大壓力下，更突顯出警察體制過去由軍方支配，並由中央集中警察權兩大結構性問題的嚴重性。本研究的第二章將針對此問題進行探討。

第三章則以政府對海防及群眾運動問題的反應之追究，來呼應第一、二章對「治安惡化」的政經意義，以及警察體制根本問題的剖析。首先，我們將討論解嚴後軍警角色調整所造成的海防問題，海防不但涉及國防的安全，也涉及人民經濟活動領域的規範、違禁物品的走私、及非法人民進出的問題。在這裡特別值得注意的是，軍方對黑槍氾濫的態度之轉變，以及警察執行海防任務的人力、物力問題。討論海防漏洞到底誰該負責！既是在回溯海防問題產生的源由，也是在思考未來的海防工作應如何統籌規劃，使之比較合乎民主體制及功能的發揮。

群眾運動風潮的興起乃一與解嚴、政治轉型有密切關係的社會現象。過去在戒嚴體制下可以依賴軍警的聯合力量來壓制集會遊行活動，解嚴之後軍人失去直接介入治安的法律正當性，為了有效「處理」集遊事件，在短期內大量擴編警察員額。政府大量擴編並無太大治安防制功能的鎮暴保警，而原來負責真正治安工作的基層員警的過度負

擔，並未受到重視。政府擴編對保護政權比維護真正治安來得更直接的鎮暴保警之事實，及擴張保警對警力養成、運用，以至於將來正常治安工作的影響，將是本書在第三章所要探討的另一個重點。

最後，本書指出整個「治安問題」、警察制度的建立，必須回歸到民主國家的建構之中。理想中的警政制度安排，必須使其相對獨立於過去威權制度的結構性支配力量，釐清軍警權責、落實警政地方自治，使警察武力雖由政府所壟斷，卻可由人民加以監督。

治安問題不能以簡單的政治化因素來解釋。但是現階段警力的配置及警察體制，與軍人支配、政府統治有密切相關，警力的錯置當然是政治問題中的一環。由此警力錯置所延伸的治安問題，因而也是政治問題。由治安問題和警力運用政治面的探討，我們強調建立民主國家應有的警察制度，應是警政改革的目標。

在台灣的民主制度化過程中，存在憲政、國會結構、兩岸關係……等複雜的議題，但是另外一個重要而經常未受到注意的問題，即國家武力（包括軍警）的控制問題。本書研究的最大嘗試，也就是在藉由「治安問題」真象的挖掘，重新建構出未來的警察和人民、警察和軍人、警察和各級政府的適當關係，簡言之，即民主制度的警察。

因此整個研究定位在由治安現實狀況的解析，為警政體制自主性的確立與改革的基本方向奠定初步基礎，而不

在於警察應如何執法的技術層次。如此的研究定位雖具有確立警政體制本質及確立警察角色的價值，卻有其相對的限制，在廣度方面：本書之研究著重於警政體制外部結構關係的討論，對體制內部組織層面的問題較少涉及；在深度方面：研究成果僅及於釐清和解析問題，最後指出解決問題的基本原則及長遠方向，並未做到解決方案的細部規劃。有關強化警政體制組織功能的改革計劃，必須再收集實務資料及參考各國相關的制度設計，有待更多研究資源和人力投入相關的研究。健全警政制度必須結合學術、實務、民意監督與行政力量，來推動警政改革。

研究的限制歸因於研究者的能力，以及部分相關資料難以取得或無法引用，時間的緊迫亦是因素之一。但是此研究成果得以呈現，必須特別感謝中央研究院張茂桂教授在研究架構方面的協助，中央警官學校陳明傳及邱華君兩位教授在資料收集方面的費心，以及不厭其煩的協助研究者瞭解警政、釐清重要觀念，由於三位教授的鼎力相助，研究方能完成。

為配合研究目的的達成，研究者並於七十九年五月～八月間，分別親自訪問 16 位中央及地方警察機關的各級警察，訪談過程中他們所提供的實務經驗及意見，補充了文獻資料的不足，這些寶貴的意見，不僅幫助原本幾乎是局外人的研究者，瞭解警察實務的運作，更對來自理論的假設及觀念多所調整，感謝他們於百忙的工作中撥空接受訪

問，對研究內容的充實及具體建議的提出有相當重要的幫助。

七十九年八月三日於國策中心召開「軍人治安角色討論會」，由研究者發表「軍人治安角色」做為引言論文，感謝與會的李震山、馬振華、邱華君、張茂桂、陳明傳、瞿海源及謝瑞智等多位教授，分別對論文及相關問題提出批評和建議。

在此並向提供統計資料的警政署數個相關單位，以及在資料收集和觀念討論上給予協助的中心同仁，一併誌謝。

第 1 章

治安惡化的剖析

在「治安惡化」的共識下，整頓治安已成為全民之期望及政府之宣稱。此時，我們有必要沉穩的從不同的角度和各種可能性，來釐清治安是不是真的惡化了？惡化的程度又如何？甚至重新探討治安究竟是什麼樣的問題？本章首先引用民意調查資料來呈現民衆對治安狀況的意象，再進行犯罪和查獲槍枝數量統計的分析，最後再以民衆意象和犯罪統計之間「治安惡化」的落差，來探討「治安惡化」的意義。

民衆對治安狀況的意象

在最近不斷發生的政經衝突與社會分歧中，「治安惡化」必須「嚴加整頓」，卻是各個黨派、階級與省籍間難能可貴的共識。人民對治安惡化的恐懼與政府整頓治安的策略宣示，透過媒體的報導，不斷的相互增強。然而，近年來台灣的治安狀況是真的惡化了嗎？

從以下所列舉的各項調查研究中，可以得知民衆對治安狀況的主觀認定，及其對政府當局整頓治安的強烈期待。

(一)經濟部於七十九年二月間，針對 1126 家大型企業負責人進行電話調查，有效樣本 988 人。調查結果指出，有 28% 的企業家曾遭歹徒程度不一的騷擾，但有 69.8% 的企業家表示治安惡化問題，已嚴重影響其投資意願。(中國時報 79. 3. 3. 6 版)。

(二)由天下雜誌在七十九年三月進行台灣地區電話抽樣調查 1315 人，有效樣本 971 人。受訪者中有 41.1% 認為李總統未來一年最重要的工作是：改善治安。(天下 107 pp. 34-35)

(三)行政院主計處在七十九年八月六日的治安會報中提出一份「住戶與廠商對治安狀況之意見」的調查報告，在 18,600 家住戶及 8,700 家廠商中，各有 50% 的住戶及 57% 的廠商覺得生活及經營受治安惡化的影響，並有 20% 的