

中華警政研究學會

警政與警察法相關圓桌論壇（二十六）

【學會如何影響警察政策】會議紀錄

日期：2020年7月31日

地點：台北市北投區中央北路一段1號

主持人

中華警政研究學會 林德華理事長：

大家好，感謝大家出席今天的論壇，今天的主題是【學會如何影響警察政策】，由章光明副理事長用心籌畫，章光明教授除了在學校有教授警察政策課程，更另有出書《警察政策》。今天希望能借重各位教授的學識，讓學會得以在警察政策上發揮影響力。

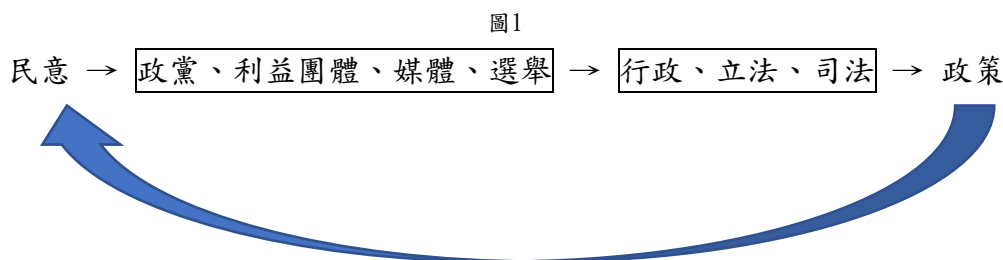
引言人

中央警察大學 章光明教授：

今天的論壇主要回答：我們中華警政學會能做什麼以影響警察政策？

壹、中華警政學會在警察政策形成過程中的位置

一、從民意到公共政策，中間會經過兩個階段。



二、靠近政策這端：行政、立法、司法，在我國，還要加上考試和監察。

政策在政府裡面形成，因為採用西方國家的標準看待這個問題，所以沒有放入考試院跟監察院。

三、靠近民意這端：政黨、利益團體、媒體、選舉，各有其功能。

民意要帶進政府的議題，必須討論到這幾個機制（政黨、利益團體、媒體、選舉）。若談到團體與政策之間的關係，必須提到團體與後端的大政府（所謂行政、立法、司法）、前端的民意輸入，以及與政黨、媒體、選舉所形成的網絡關係。（如圖1）

四、1990年代之前與1990年代之後，圖1的意義是不一樣的。

1990年代之前，我們的政黨是相對威權的(1986年前由國民黨主導)；媒體，是處於報禁的時代；選舉的規模也比較小。當時國民黨與政府之間還存有「以黨領政」的關係，這從國民黨的常會在禮拜三，行政院院會在禮拜四召開的歷史痕跡即可看出。

但1990年代之後，不太一樣(簡報另有時間軸圖示)：

1. 以利益團體而言，1990年代後，尤其是動員戡亂時期之後，台灣進入類似美國多元政治的狀態，利益團體便是負責把多元的聲音帶進政府裡，形成政策。
2. 在1990年代之後的政黨、媒體、選舉規模也有所不同，此與1992年國會全面改選、1996年之後的總統選舉、三次的政黨輪替等因素有關。
3. 行政、立法、司法三者之間的消長關係也有所不同
 - (1)在警察法的部分，1990年做出第251號解釋之後，可以看出行政必須對司法做出回應。但在此之前，1980年時大法官做出第166號解釋，行政並未即刻積極回應司法。
 - (2)1992年國會全面改選、司法對於行政的約束等現象，都可以觀察出行政、立法、司法三權之間的消長關係。

貳、利益團體與政策之間的關係

一、利益團體的意義

1. 代表多元社會中某群體意見和需求

以我們學會而言，我們的意見要表達的是警察的聲音與專業需求。

2. 利益表達(interest articulation)

(1)學會需要被檢視，即是否表達出警察利益。

(2)有關利益，可能代表著私利與公共利益。警政學會想表達的，是以警察作為標的群體的公共利益。

(3)政黨的功能是利益匯集(interest aggregation)

(4)團體與政黨在政策中的分工關係

利益團體把聲音表達出來後，由政黨匯集，兩者呈現分工關係。

3. 形成倡議聯盟

倡議警察政策，與其他團體形成聯盟、網絡，連帶影響警察工作的重心變化。

二、台灣的婦女團體在性平、婦幼政策的影響力

最近二十年，台灣婦幼安全的政策成為別於傳統的警察工作的新興的領域，究其緣由，與利益團體(婦女團體)有關。

1. 1998年第一次司改國是會議(在三大案之後)

婦女團體當時當著行政院長的面，拉起來紅布條的震撼畫面，足以證明整個政治生態已經改變了。從那時開始，警察做了很多工作，都是為了回應婦女團體的政策訴求。

2. 跟騷立法過程中，我體會到婦團的遊說能力：國會/內政部/警政署/媒體…

作為警政學者，我們必須站在警察立場，思考這個立法政策的執行可行性。

三、台灣目前警察團體

1. 台灣目前警察團體有退警協會、台灣警察協會、中華民國警察及眷屬關懷協會、警工會、警改會…等，其中，部分團體的專業性、公益性仍不足。

2. 本學會和這些警察團體的關係
是否井水不犯河水?又或是能形成網絡、倡議團體、聯盟?是值得思考的問題。

參、跟政策有關的相關概念

一、四個概念:問題、議題、議程、政策

在政策之前，一定要有問題存在。而問題會發展成議題，議題則會進入議程，議程通過之後便會形成政策。

1. 問題:

現實和預期出現差距時，便會出現問題。而要探測公共問題的存在，可以透過民意加以確認。

(1)民意

近二、三十年以來，有不少與警政有關的民意。一般而言，民意如流水，但民意與公共政策有關時，是穩定的(例如台灣民意對於反對死刑的議題是穩定的);而且民意也是理性的(例如酒駕議題，民調雖然支持嚴刑峻法，但也認為需要其他配套才能有所改善);而民意要改，是漸進的(司改國民法官議題選項中，觀審制委員的權力最小，調查顯示其民意支持相對高)。

(2)建構

多元的聲音必須經過建構，這有社會科學具體操作方法可資研究結合。

宏觀而言，建構問題的過程中，警察有沒有自己的立場?能不能參與建構?有沒有主體性(agent)?有沒有建構問題的能力?是很大的問題。

而從微觀而言，會經過以下幾個過程:意識問題情境(存在);探究複雜問題(meta problem);定義問題本質;正式定調問題。雖然犯罪牽涉到的因素非常多，可能是政治、經濟、教育……但最後定調的結果卻總是:永遠要檢討警察。通常，這是一種用正確的方法解決錯誤的問題，因為我們沒有建立警察的主體論述。

2. 議題:

(1)定義

議題是問題的延伸，它具有爭議性、不同意見、競爭觀點，而會被拿到公共論壇加以討論。其背後有著各自的利益、假設、立場。舉例而言，婦女團體等利益團體的立場都很明確，但是，警察卻往往在政策上沒有自己的明確立場!某政委說:治安，非社會安全網議題?鐵警之死，非關社會安全網，純為警察訓練與警械裝備問題?檢討到後來，都是檢討警察。

(2)媒體

媒體是議題的守門員，媒體如果沒報導，問題就不會形成議題。

而我們多數是沉默螺旋之下的產物(除了葉委員之外)，因為公務員都有保守的性質，且官位越大會越保守。若一直保持沉默，到時成為被決定的一方。警察這方面的特性異常強烈，不時被其他力量操弄。

新媒體有提供警察主體性的功能，例如太陽花中的保五，就是運用新媒體於太陽花學運事件(所謂決戰空中)，而不是用傳統刑警或保安的角度處理。

另外，從台灣媒體的現況，可以看見政治如何控制媒體。(政治可以控制媒體報導對其有利的治安議題或是抗爭)。

3. 議程

(1) 定義

議題被排進決策會議討論，便形成議程。而會議有不同的層級(立法院、行政院、警政署…)，並非只有立法院裡面的才稱作議程。

(2) 誰的政策主張，在什麼條件下，較易勝出?

這裡有許多理論，像多元主義、政策鐵三角、國會的行動邏輯、議題網絡、倡議聯盟等，其中，專業團體扮演重要角色。

(3) 哪些議題會進入議程? 哪些版本(alternatives)會出現在議程中?

政策窗理論

◇ 參與者: 總統、國會、行政部門、政黨、利益團體、媒體等利害關係人，其中最重要的是政策企業家(柯媽媽推行汽機車強制險為例)的角色。

◇ 過程:

➤ 問題流: 事件

➤ 政策流: 專業意見

➤ 政治流: 選舉結果、執政改組、民意改變、國會更替

以上三者結合，政策窗便會打開，以警職法通過為例說明。

肆、以警察法修法為例

一、問題

警察法於民國42年制定迄今，與現狀不符的條文內容存在已久(如: 衛生、營業、建築、消防、救災、戶口查察…)，警察在刑事司法體系應有的位置為何?(譬如檢警關係) 現代警政治理的理念為何?(社區警政、國際執法合作、治理概念、民力運用…) 以上種種概念都應該在警察法修法中加以討論。

而警政署的立場為何? 有沒有意識到問題的存在? 有沒有主體性思維? 難道警察法真的不用修法就已經燦然大備了嗎? 台灣的警察文化是否讓警政署的委員、組室主管、承辦人無法發揮其功能及專業? 我們學會能提供什麼貢獻?

二、議題

◇ 很多公共問題是警察的問題，或警察是代罪羔羊?

◇ 警察主動參與問題建構?

◇ 媒體投書、官網發揮功能?

◇ 警政署在議題設定上做了什麼?

◇ 學會能做什麼?

三、議程

◇ 借司改國是會議政治平台設定議程

◇ 接下來會在國會行動，其間會有哪些版本? 警政署的功能? 學會?

四、政策

伍、警政學會如何影響警察政策？

過去三年是 2001 年以來學會運作最完整的時期。我們怎麼幫警察建立其主體性，讓它的主體性提升？未來我們可以怎麼做？未來會有哪些議題？可以與誰合作？（國會？媒體？其他團體？行政部門？）這些都是本學會應當思考的問題。

與談人

立法院 葉毓蘭委員：

過去在整個警察政策的影響層面，我們都覺得很無力，猶如狗吠火車，這個無力感是非常深沉的，即便我們做出許多努力（最近針對公督盟的評鑑完成了一份 169 頁的報告）。在立法院服務的這半年，非常辛苦，恍如隔世。然而兩黨何時有過共識？如果各位要從政的話，建議把身體練好。

目前我主要提的法案有 33 件。進到立法院後，我發現我們所學所想才能發揮作用。舉例而言，槍砲彈藥管制條例法案，由於原住民立委的立場堅定，始終與警政署對立，若非我從原住民的角度商洽，難以漸漸磨合，才能完成修法。

其實，警察法的提出是有技巧的，我希望各位站在人民的角度，思考人民的警察應該是怎樣的形象。我認為各位在接受警政署委託的研究時，有時候限制過多。而警察工作常常受政策左右，所以我們應該要在警察法裡，明定警察行政中立、超出黨派。

另外有很多問題，如年金改革，雖然我付出不少努力（發言次數最多），但是若想正本清源，我認為必須要在警察法裡面明定，警察必須是中立專業，超出黨派運作，因此，警察的進用、教育、訓練、管理、退休、撫卹，都應該另訂專法。警察既然要超出黨派，就不應該適用一般的公務人員服務法，我們應該另立一套法制（例如我們已經有自己的教育訓練、人事條例、撫卹制度）。更何況現在已經有釋憲案通過，認為目前勤務制度嚴重侵害警消的健康權……

請各位把握機會之窗。台灣的議題潮來潮湧，如沒有把握機會，就會錯失良機，因此，學會扮演一個很重要的角色，針對需要改革的制度與問題預先做好準備。比如說李承翰事件，4 月 30 日當天，我在金門的時候被記者追問相關問題，第二天便召開記者會（如簡報照片），立刻提出三個法律修正案。這就是機會之窗的到來，而機會都是給準備好的人。

過去我跟黃文志接了一個逃逸外勞的委託研究案，當時因為研究經費被勞動部苛刻縮減，做得非常辛苦，但是因為有我們那次的研究案深入探討，在這次疫情中，剛好有機會加以運用，針對逃逸外勞可能帶來的防疫破口與國境管理等，都能夠提出具體可行的建議。

開南大學 鄭善印教授：

一、前言

大約在 20 年前官政哲先生擔任警政署法務室主任時，民間司法改革基金會現任會長林永頌先生，曾經會同數人到警政署談「警察如何保護人權」的問題。我也出席討論，但以當時

的時代環境，最後當然是沒有明確結論的。25 年後的今天，我回頭看民間司改會的成立與績效，深深佩服林永頌等人的功勞，因為他們撼動了司法大山，讓司法產生巨大的變革。

但為何民間司改會有辦法如此？除了創會幾位律師的人格、學養與堅持外，我認為「找到明確目標、與政黨合作、從動人心魄的冤案平反創造契機」，可能是民間司改會撼動大山的重要法門。

警察的政策從國府遷台以來未曾改變，羅張時代只重裝備的更新與人力的補實。解嚴後，除原本的保一、四、五共一萬五千人，被改編到各地方警察機關而僅剩五千餘人，以及消防、移民、海巡機關獨立等外，其餘警察制度沒有什麼改變，讓人難免產生「警察有政策嗎」？的懷疑。

解嚴後警總廢除，各執法機關無不卯足全力蛻變，如國安機關法制化、情報作為法制化、調查局逐漸改變其情報色彩、檢察體系創造出半司法半行政的功能，以及堅持檢主警輔體制等，都是顯例。只有警察原地不動，倒是承接了許許多多他機關不願作的事務。

二、警察人事權問題

假如學會的存在是要影響政策，則我認為仿效民間司改基金會的作法是可行的。至於司改會策略的第一法門，所謂「明確目標」，雖有許多相關警察議題，但我認為最為簡易的，應該是「警察人事權」議題。原因是，牽涉的權責範圍少，但影響深遠。例如我國警察人員人事條例第 21 條規定：「警察職務之遴任權限，劃分如左：

一、警監職務由內政部遴任或報請行政院遴任。

二、警正、警佐職務由內政部遴任或交由省（市）政府遴任。」，這條規定是 1976 年訂的，到了 2003 年修正為：「警察職務之遴任權限，劃分如左：

一、警監職務，由內政部遴任或報請行政院遴任。

二、警正、警佐職務，由內政部遴任或交由直轄市政府遴任。」，修正理由是「配合臺灣省政府功能業務與組織調整，刪除省政府遴任之權限，並酌作標點修正」。

實務上據我所知，除警政署長與警察大學校長須向總統報備，並經行政院長核定外，其餘警監職務率由警政署或內政部長決定。而內政部長往往尊重警政署，甚少干預，一旦干預，則往往鬧出極大糾紛，國民黨時代、民進黨時代莫不如此。這種體制到了民進黨政府時代，當時的行政院長曾要求，警察局長的遴任須經地方首長同意，可以說是稍微增加了地方的色彩，否則 70 年來，警監職務的遴任權都在中央少數幾個人手上。但這樣好嗎？幾萬人的前途，就靠幾個人搞定？

三、美、日高階警職人事權

美國警察制度是地方分權制，各州警察不但在機關、人員、裝備上不同，就連警察局長等高階警察人事也率由州長決定，再其下則由警察局長決定。這樣的人事權，僅高一等級者決定下一等級者的人事，簡單明瞭、責任清楚。我國則是由高三個等級者來作決定，例如行政院長決定地方警察局長人事權，這樣好嗎？

日本則走的則是高階警職中央警政署一把抓的方式，因為高階警職都是國家公務員，理應由國家遴任並給薪；但低階警職則率由地方警察局主導，因為是地方公務員，故由地方遴任並給薪。雖然如此，但因高階決定低階，故實質上日本警察人事無論高階低階都有中央的影

子，地方也樂得將治安及取締犯罪這一塊，通通交給警察局，地方首長對治安基本上不負責，國民也都能理解。

但日本中央的高階警職，也就是國家公務員們，又是如何決定升遷的呢？據我所知，高階警職又有 500 名的菁英族，也就是警察局長的儲備人選們，以及 200 名的準菁英族，也就是幕僚長的儲備人選們之分。這些人的升遷大約都有一定軌跡可循，並且是由警政署長及其幕僚所決定，政治極少插手，插手也無用。最明顯的例子是，日本警察的最高兩位首長，一是警政署長，另一是東京警視廳廳長，任期大約都是兩年，且入警期別相當，同期中誰能擔任這兩個職務，在退休前幾年都已透明，少有突然插隊的現象。等待這兩位首長就任，同期入警的那些人就通通退休，以禿顯期別領導、江山代有才人出的意味，但這兩位首長任期至多也是兩年，他們能有時間及閒暇翻雲覆雨，去培養自己班底嗎？

雖然日本警察人事幾乎中央一把抓，但重點是抓在誰手上？這與我國在國際局勢窘迫、國事飄搖、中央政治集權中所定的上述警察人員人事條例第 21 條，實不可同日而語。同時，日本警察的這一套遴選制度，也不見得能用在我國，因為有許多文化及制度上的差異，我們只能吸取其精神，就是「政治勿入、同僚決定」來做改革的方針。

四、檢察官人事審議委員會

我國早期檢察官團體也曾出現杯葛政治、砲打中央、到處爆料的現象，禿顯的就是「反對政治不當干預人事權」及「人事權中央沒有合理的節制」。但自從檢察官人事審議委員會成立後，這種現象好像改變了許多。故我以為，這套制度，警察可能可以參考，至少水土可能相服的。

依據法院組織法第 59-1 條規定：「(第一項)法務部設檢察官人事審議委員會，審議高等法院檢察署以下各級法院及其分院檢察署主任檢察官、檢察官之任免、轉任、遷調、考核及獎懲事項。

(第二項)前項審議之決議，應報請法務部部長核定後公告之。

(第三項)法務部部長遴選檢察長前，檢察官人事審議委員會應提出職缺二倍人選，由法務部部長圈選之。檢察長之遷調應送檢察官人事審議委員會徵詢意見。

(第四項)檢察官人事審議委員會置委員十七人，由法務部部長指派代表四人、檢察總長及其指派之代表三人與全體檢察官所選出之代表九人組成之，由法務部部長指派具司法官身分之次長為主任委員。

(第五項)前項選任委員之任期，均為一年，連選得連任一次。

(第六項)全體檢察官代表，以全國為單一選區，以秘密、無記名及單記直接選舉產生，每一檢察署以一名代表為限。

(第七項)檢察官人事審議委員會之組成方式、審議對象、程序、決議方式及相關事項之審議規則，由法務部徵詢檢察官人事審議委員會後定之。」。

執政黨一再宣示「民主、自由、人權」，所有在野黨也無人反對這套宣示，那關係到警察高階人事的遴選權，為何僅由少數幾個人在密室中決定？幾萬人的前途難道不能由同僚民主化地決定嗎？

因此本文主張，應參考檢察官人事審議委員會相關規定，修訂警察人員人事條例第 21 條第 1 款。

中央警察大學 朱金池教授：

學(協)¹會對警察政策之影響

一、學(協)會之角色功能

承章教授所言，學會偏屬利益團體之性質，但有些學會則偏屬非營利組織之性質，而非利益團體。其實，偏屬利益團體性質的大多以協會為名。因此，今天的論壇主題，我將協會與學會一併作討論，茲將學(協)會的角色功能說明如下表。

學(協)會的角色功能		
角色	功能	舉例
非營利組織	為實現公共利益而作為政府或立法部門之智庫，或作為警察專業團體之專業領導組織	國際警察首長協會(IACP)每年舉辦年會，制定警察專業倫理規範；中華警政研究學會舉辦論壇研擬未來警察法修法草案等。
利益團體	代表某階層警察人員表達其利益之訴求	美國基層警察人員工會表達其利益訴求，爭取工作上之權益，與管理階層談判。我國退警協會、警工會、警改會、台灣警察協會、中華民國警察及眷屬關懷協會等爭取警察權益等。

二、學(協)會對警察政策之影響機制

(一)公共政策主要涵蓋五個階段:問題確認、政策規劃、政策合法化、政策執行，以及政策評估。

(二)學(協)會對警察政策之影響機制:主要在問題確認、政策規劃，以及政策合法化等政策形成之階段。這三個階段，又統稱為廣義的政策規劃。

(三)學(協)會對警察政策問題確認階段之影響:

從事件(event)或議題(issue)中，透過量化的分析技術及質化的價值論證程序，找到真正的政策問題(problems)。就像一個醫生必須了解病因是什麼，才能對症下藥。而有些警察或犯罪治安的問題只是表象的問題，要從表象的問題找出真正的問題，則需要透過質化或量化的方法加以研析。

(四)學(協)會對警察政策規劃階段之影響:

透過問題流、政策流、政治流之政策窗(policy window)機制，提供有力之政策論證，並擬議與行銷具體可行的政策方案。假若機會之窗開啟時缺乏政治影響力，將如同狗吠火車。因此，學(協)會平時對若干關注的議題就要有所準備，否則機會之窗開啟時會來不及反應。

(五)學(協)會對警察政策合法化階段之影響:

1. 對警察機關首長之影響:包括對中央警政決策機關及地方警察局、警察分局之影響。
2. 對立法機關之影響:包括對地方議會及國會立法機關之影響。
3. 對司法機關之影響:包括對檢察機關、審判機關及司法院大法官會議解釋之影響。

¹ 因為有許多警察團體用「協會」的字眼，故另外增添此字。

三、如何強化學(協)會對警察政策之影響力

(一)強化警察政策之專業規劃能力：許多警察工會、團體成立的背後是否有其他因素，是否為了公共利益、警察利益?我們不得而知。所以有時候它們的運作、組成欠缺專業性。而我們學會的專業可以彌補其不足。

(二)強化警察政策之行銷與政治溝通能力

(三)靈活轉換警察學(協)會之智庫與利益團體之多重角色功能，並爭取有力的戰略位置，倡議警察政策。

四、結語

學(協)會對警察政策的影響力大小，取決於其專業規劃政策的能力，以及其賴以行銷警察政策的政治溝通能力之大小。若能同時俱足此兩種能力，則能成為政策企業家。亦即學(協)會若要扮演好警察政策企業家的角色，除了需要具備警察專業的分析能力，更要掌握政治溝通的技巧，兩者缺一不可，否則易淪為技術官僚(純智庫)、政客或偽君子(如下圖所示)。

	專業分析能力		
		高	低
政治溝通技巧	高	政策企業家	政客
	低	技術官僚、純智庫	偽君子

中央警察大學 洪文玲教授：

警政學會的屬性是警察專業學術研究組織，學會的成立宗旨有三，一、加強警政法學研究。二、促進警政管理發展。三、提升警政服務品質。所以，發掘現有警察法律制度、警政管理、警政服務品質的問題，提出解決問題的對策方法建議，是學會的活動目標，也是學會各種活動的範圍界線。

先設定問題，邀請學者進行研究，透過嚴謹的研究方法，提出解決問題的對策方法建議，進而行銷推廣，將這些研究成果變成政府的政策內容。成為政府施政不可缺少的智庫、監督者、推促者，正是學會存在的意義。例如恐怖情人兇殺案層出不窮，如何杜絕跟騷糾纏行為，有人倡議仿效外國經驗制定跟騷專法，完成婦幼安全法制最後一塊拼圖。然而其方法是立法責由警察受理、警告、禁制、裁罰，再不改善就交由法院依刑罰處罰。按照如此立法構想，真能解決問題？還是製造更多問題？透過學會的專題研究，舉辦論壇與座談會，邀請醫學、社會工作者、心理學家，分析跟騷糾纏行為人的動機原因、人格特質、影響因素，與一般犯罪或失序異常人的差別，若是疾病，便應用醫療手段，而非由警察、法院用處罰手段來處理。當學會對此問題經由嚴

謹的研究，提出一更佳對策，也與警政署建立共識，便可連結其他團體遊說立法，阻擋不合理、窒礙難行的法案通過，以免製造社會更多的問題。

就我在內政部法規會近十年參與政府政策形成法案的過程觀察，各單位推動法案，無論是對既有制度的修正、或是新制度的倡議建置，大都來自長官的指示，而長官的政策指示，可能是對民意的回饋，包含利益團體的推促，或是立法部門的要求。然而政策要落實，具體的條文內容，應經過體系性、適法性、必要性、可行性的檢驗。業務單位如係消極被動，應付心態，事前作業準備不足，在法案討論過程對各種質疑無法回應，最後主席只能決議：撤回提案，下次再提。此種處事模式對警察的專業形象打擊不小。

就今日討論的主題，個人具體三點建議：

壹、明確定位學會專業角色，善用社會資源，聚焦議題，研訂行動策略

民間團體資源短缺，常是憑恃組織成員的熱誠與犧牲支撐，難得這幾年在理事長帶領下，諸多熱心公益的企業捐助。這些資源是任何一個團體推動理念，非常重要的條件。由於資源有限，彌足珍貴，宜聚焦議題，排定順序，設定年度主打目標，研訂行動策略。

貳、藉社會矚目案件，推出學會研究成果，發揮學會影響力

警察法，涵蓋了所有警察制度的問題。人事制度，是其中之一環。警察的任務、業務、勤務、角色定位、內部關係、外部關係，皆在其中。在社會安全網絡中，警察的角色功能可以用除暴安良來形容。除暴，是指實施干涉性、強制性的職權，排除暴力危害、鎮壓暴動；而安良就是為民服務，就是預防危害、保護人民的任務。

從任務、業務、職權，到如何去建構特別的警察人事法規、勤務制度，全是警察法的議題。如同理事長指示，我們要把警察法每一個條文，每一個議題，分別由專人負責主導研究。一旦有人事條例的修法、警察職權行使法的修法，甚至像檢警關係等議題浮現時，就可以把完成的研究成果、解決對策提出來，有事先充足的準備，提出的對策方能經得起檢驗，擲地有聲，主導政策。這一年警察法經過數次座談會，許多問題各界想法分歧，仍無法形成共識，有待繼續努力。

因此以警察法為基礎，聚焦我們重視的議題目標，甚至規劃一個排序（譬如說人事擺在第一個）。這些排序，除了讓我們的資源能夠匯集，同時結合社會發生的矚目案件，適時推出學會研究成果，當可有效發揮學會影響力。

參、運用新穎語言，扭轉傳統思維，改變警察在網絡治理的角色與功能

剛才在三總黃醫師提到精神衛生法第 32 條。這個 32 條其實是一個網絡概念，就是讓警察在受理案件以後，通知當地的主管機關，讓當地的主管機關做進一步的處置。在這一連串的過程，警察扮演一個社會安全網啟動的契機，警察機關與其他行政機關之間的互動關係也是如此。因此，要改變警察自己以及他機關的刻板認知，警察不是受納各機關問題的垃圾桶，也不是協助執行其他機關業務的工具。成立各機關各司其職、分工又合作，連結政府社會與人民資源共享的網絡治理關係，才是政府解決許多社會問題有效的方法。

我們之前研擬警察法的草案條文時，並沒有用條文規範警察在網絡治理的角色，意味著我們都還侷限在現有的警察法狹隘的思維中沒有跳脫出來，「我們要訂一個人民的警察法」，

如同葉委員方才所提，我們還受到過去傳統思維的影響，而不像現在年輕人，運用「次媒體」，勇敢的去創出一些很時髦的理念。而這些次媒體所包裝的，其實是我們想要散播的觀念，不論這些觀念是否保守，它最起碼有一個很新穎的標題吸引年輕一代的人來關注，進而慢慢支持、接受我們的想法。

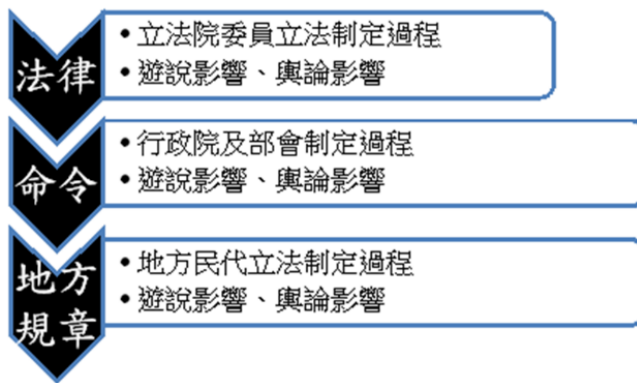
中央警察大學 汪子錫教授：

壹、不同層面的警察政策

治安秩序、犯罪預防、交通管理、教育、人事組織

這些政策影響的目的，可以分成兩種，首要者，為人權保障跟公共利益，再者，為警察本身的利益、福利、人事組織、教育等。

貳、警察政策制定過程與影響手段



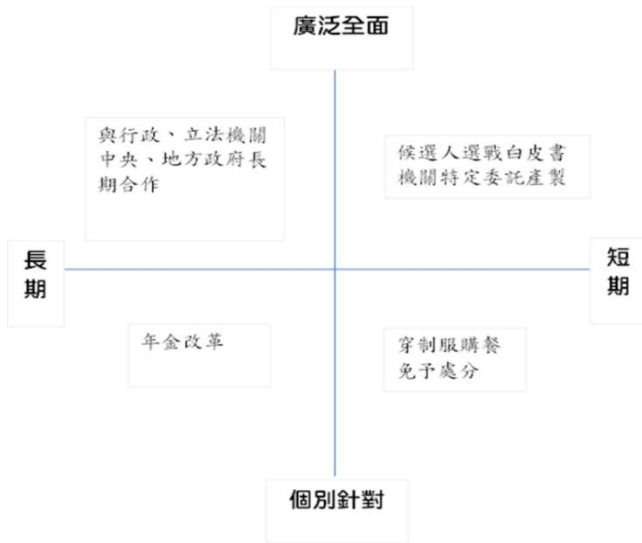
政策形成，可以透過法律、命令、地方規章加以實現。立法委員的影響、造勢、遊說、輿論，以及章副理事長提到的大數據，皆使媒體的運作模式不同往昔。而在後真相時代，許多資訊需要透過網路流傳，才會產生一定的影響力。

參、警察政策行銷 5P



- 產品：學會智庫→產出政策主張、輿論觀點
- 通路：人際傳播、大眾傳播的運用
- 促進：媒體露出、網路投票…
- 公關：結盟產官學、記者
- 夥伴關係：政策市場、利益團體、非政府組織

肆、學會影響警察政策的行動面向舉例



政策的層次，如果是短期的、影響廣泛的，那麼它可能是候選人的選戰白皮書，或是機關特定委託產製的政策學會。若是短期，但個別針對的，可能是穿制服購餐等免于處分的(比較小的事件)。而如果是長期、個別針對的，則像年金改革。若是長期而廣泛全面的，就可以與行政、立法機關、中央、地方政府長期合作。

學會如果要發展其影響力，就要發展人力資源、財力資源跟訊息資源。而理事長、

副理事長、葉委員皆具備三種資源。

具體而言，若要讓未來三年學會更好運作、更有活力，在短期而廣泛全面的這個區塊，可以承攬各候選人的選戰白皮書，以取得人力、財力資源。若要保持學會的行政中立，可以挑現任的政務官承攬其選戰白皮書。

從中央到地方是有層次的，而立法技巧與對策是很重要的，若上頭的人不願意接受，再怎麼弄都會感到很無力。

我們現在面臨到一個困境，如果執政者做錯了(以三倍券為例)，網軍(1450)可能稍微引導一下風向，讓沉默螺旋產生，錯誤的政策還是可以繼續存在。

或許學會可以考慮先做地方選戰的治安白皮書，讓學會獲得一些影響力。

在後真相時代，訊息會影響情緒的反應，無論真實與否，而這會影響人的行動。例如利用簡化的新聞標題:國民黨藍軍提案，讓大陸人用台灣健保。讓標題引導情緒。我們或許可以用夥伴關係，結合網路上年輕人創的法律教室，作為一個影響的管道。

伍、小結:行動方向

學會發展政策影響力



中央警察大學 王政副教授：

有關中華警政研究學會如何影響警察政策，可從兩方面探討，在理論方面，可以運用「政

策窗」(policy window)的概念；在具體作法方面，則有三個建議：運用部落格推廣政策、出版專業圖書、人才培育與經驗傳承。

首先，學會是國內警政研究最重要的智庫(think tank)，擁有警界龐大的社會資源做為後盾，包括豐富的人脈、專業的知識，因此，要提升學會的知名度和影響力並不難。

智庫要如何影響政策，理論和途徑很多，其中最有效的策略之一，是掌握（或影響）「政策窗」，John Kingdon 指出政策推動過程中的「機會之窗」，包括：(1)問題流(problems)：智庫可以注意、研究民眾最關切哪些問題，這些問題是透過何種管道被表達出來；(2)政策流(policies)：一個政策通常已經有一個專家社群對問題提出解決方案，只是尚未受到採用，而變成政策，且方案可能不只有一種版本；(3)政治流(politics)：政治氣氛、民意、選舉、政權移轉、國會政黨席次消長、意識型態、壓力團體等，都會影響政策制訂過程。

其次，「政策窗」有幾個特性：第一，前述的問題流、政策流、政治流的發展和運作大部分是相互獨立的，但在重要時機時，此三種因素也可能結合，即問題被認知、解決方案被提出、政治氣候帶來改變的契機，此一時機即為「政策窗」的開啟。第二，政策窗的時間非常短暫，若未能把握時機推動政策改變，此一時機便會消逝（政策窗關閉）。第三，政策窗有可以預測的，也有不可預測的，可以預測者包括：選舉、政府更迭、年度預算審查…等；不可預測者包括：貪污醜聞、政治危機、天然災害…等。

智庫採用「政策窗」策略，可以獲致下列實益，包括：(1)議題規劃容易掌握焦點；(2)各項努力活動可以更集中；(3)有利於與外部組織、夥伴的協調工作；(4)發揮最大的影響力，智庫在探討高度政治、媒體關切的議題時，知名度大增。然而，也可能產生下列風險，例如：(1)智庫很可能與某個政黨、某個職位關連性太強，導致社會質疑；(2)倘政府認為智庫的批判性太強，將導致雙方關係不佳；(3)在一些有關價值的辯論上，很難保持中立，倘智庫過度政治化，選擇特定立場，可能損害其公信力；(4)若智庫專業知識不足，很難產生具體論述。

一般而言，智庫採用「政策窗」的策略如下，在選舉過程中，智庫可以：(1)通過政策分析和建議提高政策辯論的質量；(2)提供正確可靠的資訊，提升候選人的辯論品質；(3)查核資訊來源，盡力防止假消息；(4)開展公民教育活動，促進民間社會參與選舉過程；(5)分析競選政見的承諾和實現。

在法案或預算審查時，智庫可以：(1)擬定優先的議題或政策，舉辦、參與政策辯論，告訴新政府相關政策發展方向、民意趨勢；(2)為法案、預算評估提供獨立、專業的分析；(3)召開法案或預算公聽會，匯集各方意見，將結果提供給政府部會參考。

最後，智庫採用「政策窗」應注意下列原則：(1)智庫應儘量避免高度對立化的議題；(2)避免捲入某個爭議性議題，以免傷害了智庫在其他議題所建立的專業性與公信力；(3)倘若涉及「組織核心價值」之議題，智庫不能中立，必須為自己的立場辯護；(4)「即時反應」很重要，機會稍縱即逝，智庫對於不同議題之研究與推展，應該訂定短期、中期、長期的目標，隨時有政策，等待時機提出；(5)智庫必須與各單位建立堅強的夥伴關係：民間組織、政府機關、企業、學術界、媒體等，如此可以位智庫帶來能見度、以及議題倡議的合法性。

在說明理論之後，個人建議中華警政研究學會可以從三方面提升知名度與政策影響力。

第一，學會可以運用部落格(blog)，作為推廣政策的平台。近年來美國有一個 Lawfare 部落格，閱覽人數成倍數成長，深具影響力。Lawfare 部落格是 2010 年由哈佛大學法學院教授 Jack Goldsmith 和德州大學奧斯丁分校法律教授 Robert Chesney 所創立（兩人分別曾任

小布希和歐巴馬政府的官員)，部落格附屬於 The Lawfare Institute 和布魯金斯研究所 (Brooking Institution)，目前的專職主編是 Benjamin Wittes，他是 Brooking Institution 的資深研究員，曾任各大知名媒體如 The Washington Post 的專欄作家。

Lawfare 部落格旨在探討有關國家安全政策及其法律議題，雖然分析的議題很廣泛，包括傳統安全與非傳統安全議題，如軍事戰爭、區域安全、外交作為、情報活動、警政執法、國土安全、恐怖主義、網路安全等，但分析的觀點以「法律」為主，多從美國憲法、國內法、國際法等角度分析重要議題，例如，在新冠疫情(COVID-19)聯邦與各州政府宣布緊急事件的權力、美國獵殺伊朗將領蘇雷曼尼(Qassem Soleimani)總統與國會的權力等等。

Lawfare 部落格網頁的內容，分為重要事件分析與評論、政府文件、新聞、Podcast，例如，美國國會近期即將修訂《外國情報監聽法》(Foreign Intelligence Surveillance Amendments Act, FISA)，Lawfare 會登載學者的分析、眾議院、參議院提出的草案版本、國會公聽會的重點等。這些論文的撰文者包括：大學教授、智庫研究員、政府官員、博士研究生等，文章不僅具有「及時性」，更具有濃厚的「學術性」，並非個人單純的評論，且每篇均詳細介紹作者之學術背景與經歷，具有公信力；此外，Lawfare 的文章比台灣媒體的「民意論壇」篇幅稍長（約 2-3 倍），很容易明白重點，甚至適合教學使用。

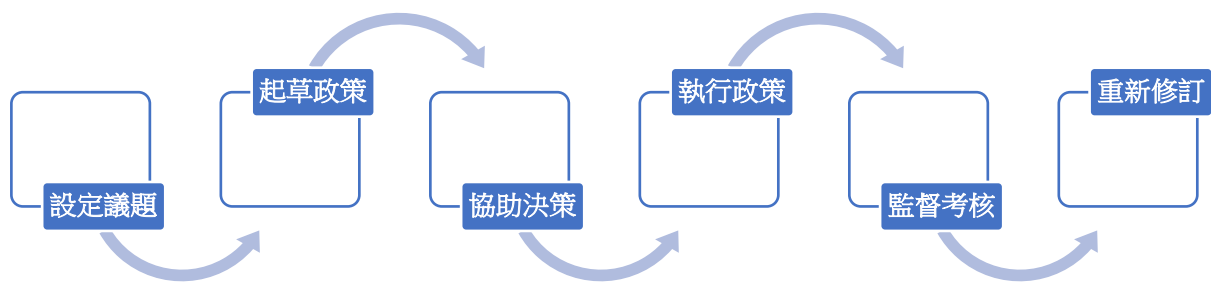
如果中華警政研究學會能夠建置類似專業部落格，聘請一位專任主編，此人具有學術專業及人脈，可以迅速找到某個議題的專家撰文，又有專業能力審查論文品質，則部落格將逐漸成為政府、國會、學術界參考運用的平臺。至於撰文者可以涵蓋各類專業人士，包括學者、政府官員、警察同仁、研究生等。中央警察大學甚至可以將博、碩士班研究生在部落格發表文章的篇數，定為畢業門檻之一。

第二，建議學會成立出版社，發行有關警政專業圖書，圖書以深入探討某一主題為原則，而非考試用書，且必須符合學術規格，嚴格把關品質，提升智庫影響力。例如，美國布魯金斯研究所(Brooking Institution)也有出版社出版專書，其影響力和一般知名大學的出版社不分軒輊。學會可以出版的圖書包括各國警察制度與運作、國內警政議題專書；如有博、碩士論文品質優異者，也可鼓勵作者以專書形式出版。學會甚至可以參考國防部史政編譯處的作法，接洽外國出版社，取得版權，翻譯重要的外文警政名著。

第三，中華警政研究學會的發展、成長，必須有年輕學者的投入，才能延續、傳承。目前學會的運作，主要還是以中央警察大學的教師為主，但近年來學校新聘老師，若不具警察背景者，因專業不足，恐難勝任、推展學會業務；至於在警察實務機關已經服務近 20 年、取得博士、回母校任教者，由於升等的壓力、以及顧慮目前的政治氛圍，大都傾向保守，參與公共議題意願較低。如何尋找對發揚警察學術有使命感的年輕學者，委身學會，在前輩的帶領之下共同努力耕耘此一園地，將是未來另一個重要工作。

中央警察大學 黃文志助理教授：

非政府組織影響政策之流程圖



此圖是一個步驟，從設定議題，到起草政策、協助決策、執行政策、監督考核以及重新修訂，是一個議題設定與影響政策的過程，從這個過程來看每一個過程都含有五個做法，分別是倡議、訊息揭露和問題意識、專家建議、創新(提供解決方案)、提供服務(主要在討論非政府組織的角色為何)。

其中，協助決策這個階段，學會主要是透過研究案的方式來達到其效果。至於執行政策跟監督考核的部分，相較於前面的幾個階段，容易力有未逮，而難以有充足的表現。

不同的議題，其實可以有不同的組合(不一定按流程圖所示)。剛剛章老師與洪老師所提到的是由內而外的政策影響，但葉老師由於掌握立法技術的關鍵地位，她可以選擇由外而內影響決策的方式。以目前學會的運作來看，不論由內而外，或是由外而內，都可以發揮六個程序。

依剛剛王政老師所提，若學會要朝向智庫的方向發展，也會涉及汪老師所提的，人資、財資、情資的部分，尤其是人資與財資的部分。而唯有結合人資、財資、情資，才能完成上述六個步驟。在有限的人資、財資、情資下，如何結合外部資源?或許是我們需要思考的方向。

我們在思考警察的議題時，不能純然以警察的角度思考。我們所提的觀點，能不能引起一般民眾的共鳴?文章的發表，如何引起民眾的共鳴?在美國，他們把治安專業的課程放在一般大學，凡是修過相關科系者，對於相關議題都會有一定程度的了解，所以社會上每一個階層都能引起共鳴。所以，話語權應該分成兩個角度，一個是我們警察專業的角度，另一個是人民的角度。另外，我們警大是否獨佔唯一的話語權?若警大的話語權無法傳承，是否就因此中斷?

回應剛剛汪老師所提，在後真相時代，媒體操作整個輿論、政策風向，而似乎與專業無關。過於專業，民眾無感。所以帶風向的情形，往往都是藉由情緒性字眼，而不論專業、真實。美國有一個非常成功的遊說做法，而這個做法，能不能再次媒體時代，透過立法技術，透過政策之窗加以掌握?

我個人認為我們學會，在人資、財資、情資上有很堅實的基礎，而在未來影響政策形成的過程中，若能從由內而外加上由外而內的方式影響政策，或許能達到理想的效果。

一、 設定議題 Agenda Setting

內容：

透過遊說和倡議活動，非政府組織(NGO)或非營利組織(NPO)可以將社會的議題、需要和問題形成政治議題，並力求國會和政府所採納。一項新的政策經常是由非政府組織透過議題倡導的方式促成改變。在這個階段，非政府組織經常代表著社會某一群體或團體的集體利益，並透過政治辯論的方式，試圖影響政府決策者。

做法：

- (一) **倡議**：針對社會特定群體之議題、需求和關懷，提高其問題意識，而這個觀點或許一般公眾尚未知曉，或尚未理解問題之所在，亦尚無立法，政府亦缺乏相對應的政策或做法。
- (二) **訊息揭露和問題意識**：提高問題意識的做法必須提供充分的訊息，非政府組織可以將其研究發現分享給政府部門、群體代表、公民和利益團體，也可將問題和訊息透過媒體傳播給一般社會公眾，讓大眾知道、理解並提出反應。
- (三) **專家建議**：在設定議題的階段，具有專業知識的專家、學者特別重要，他們的研究和分析可以讓社會大眾理解到了解這個議題所必需的觀點以及這個議題的未來需求。
- (四) **創新**：專家學者也可發展出解決問題的方案並提出政策建議，最好可將這些方案納入政治議程內。
- (五) **提供服務**：在這個階段，必須確認政策形成的過程中，主要的關鍵參與者為誰，以俾提供政策諮詢的服務。

二、 起草政策 Drafting

內容：

政府部門針對政策起草的過程已經有一套運行已久的機制。非政府組織參與政策起草的部分，包括確認問題、提出解決方案，以及提出相關資料和證據佐證其方案之可行性，例如，非政府組織之研究發現或民眾反映之意見等。在這個階段，非政府組織的角色是協助諮商，也協助蒐集主要利益關係者(key stakeholders)的意見，並協助其與政府部門對話。

做法：

- (一) **倡議**：確保主要利益關係者的需求和利益能夠被納入政府起草的政策內。
- (二) **訊息揭露和問題意識**：非政府組織必須清楚地告知群體成員、受影響者、和政策起草過程中必須參與的主要團體。
- (三) **專家建議**：學者、專家可針對議題考量提供其分析與研究，或提供其他在政策起草過程中必須納入之考量。
- (四) **創新**：透過引進新的方法、實務解決方案或者特定模型，協助特定群體解決問題。
- (五) **提供服務**：非政府組織參與政策起草過程，確保特定群體的需求和特定情境可以被滿足。
- (六) **監督**：跟進政策起草的過程，確保利益關係人的觀點可以被納入考量，決策過程是透明的。

三、 協助決策 Decision

內容：

政治上的決策過程，依據其是否為全國性的議題和立法程序而有所不同。多數的做法都是透過部會的函令或函釋、或透過國會立法(修法)、或透過全民公投再立法等方式進行。法案起草或決議應該納入非政府組織的意見和參與。政府部門在決策前應評估不同的觀點和意見。在這個階段，廣泛的諮詢和諮商是必要的，但最後的決定必須由政府部門來做，除非這項決策是透過公投所形成的意見。

做法：

- (一) **倡議**：在投票前或政府做出決策前，影響決策者。
- (二) **資訊揭露和問題意識**：廣為周知此一政策影響之群體成員、政策最終受益(害)者、公民團體、或關心此一議題的人。
- (三) **專家建議**：提供詳細分析，讓決策者知道。
- (四) **監督**：追蹤決策過程，確保其過程符合民主、透明、客觀、有效率的過程。

四、 執行政策 Implementation

內容：

在這個階段，許多非政府組織是最活躍的，例如，計畫的執行和服務的傳遞。在此之前的三個階段，非政府組織均投入大量的努力試圖影響政策的制定和執行。在這個階段，對於預定的政策產出結果來說特別重要。這個階段必須強調非政府組織與政府的夥伴關係，非政府組織可以有機會接觸到政策執行的相關資訊，而這些資訊必須是清楚和透明的。

做法：

- (一) **資訊和問題意識**：主要集中在公共意識的提升，政策執行所產生的利益與不利益、以及其影響。
- (二) **提供服務**：在實行政策的計畫中，非政府組織扮演一重要的角色，經常是主要的服務提供者。
- (三) **監督**：確保政策的執行如預期規劃，沒有副作用。

五、 監督考核 Monitoring

內容：

在這個階段，非政府組織監督和評估政策的產出或結果。關鍵是，必須有一個有效率和透明的監督系統，才得以確保政策或計畫達到規劃目標。

做法：

- (一) **倡議**：監督並公開讓社會大眾知道政策是否達到社會預期或符合目標群體的利益。
- (二) **專家建議**：蒐集資料或透過研究了解政策的影響，其範圍包括其他智庫和研究機構。
- (三) **提供服務**：針對政策的品質、永續、效能等面向，非政府組織有責任去確保整個過程。
- (四) **監督**：非政府組織在政策監督上負主要責任和角色，確保政策目標有效達成。

六、 重新修正 Reformulation

內容：

透過政策執行的評估，以及在政策實施過程中社會需求的演進等兩項因素，了解是否須重新修正政策。這項修正必須基於資訊取得以及確認利益關係人需求，才得以重啟決策程序。

做法：

- (一) **倡議**：了解現行政策的缺點和副作用，遊說重新修訂政策，以符合利益關係人或民眾的需求。

- (二) **專家建議**：透過研究和分析了解現行政策的弱點，並提供理性思考的標準重新修訂政策。
- (三) **創新**：發展新的做法或策略以解決相關的政策議題，對於政策修訂來說，這個做法非常重要。
- (四) **提供服務**：了解困難之所在，並蒐集相關的證據和資料，做為政策重新制定的標準。

與談總結

中央警察大學 許福生教授：

以下五點作為總結：

1. 學會的角色功能與屬性：我們學會是屬於一種公共利益團體，也是一種非營利組織，我們要扮演一個政策企業家的角色，我們需要持續努力強化專業分析能力與政策溝通技巧去對警察政策的影響。
2. 如何找到明確的目標：現在民間有很多警察組織提出許多警察政策主張，有的是站在警官的立場，有的是站在基層員警的立場。我們學會的目標及立場，應該明確地站在人民的立場，去研修相關法制或倡議去影響警察政策。
3. 關於對政策的影響：學會應隨時掌握問題流、政策流及政治流，當政策窗一打開，便可透過立法、行政、司法解釋等管道將政策合法化，藉由立法委員將其合法化，是最立竿見影的。
4. 關於如何發揮影響力、如何政策行銷：可運用汪老師所提到的 5P 概念，我們要提出夠專業的政策主張產生讓人民對警察信賴的「產品」，並運用人際傳播、大眾傳播的「通路」，以媒體露出、網路投票等來「促進」，並結盟產、官、學及媒體等「公關」及與利益團體、非政府組織建立「夥伴關係」來從事政策行銷。
5. 如何讓學會永續發展：關鍵因素，仍在財力、人力及連結。以警大資源為基礎，再結合志同道合的組織，不斷創新積極發聲，才能讓學會持續發揮影響力、永續發展。