

行政院及所屬各機關出國報告
(出國類別：出席國際會議)

參加

「第一〇七屆國際警察首長協會年會」

出國報告書

服務機關：中央警察大學
出國人 職 稱：教務長、教授
姓 名：李貞吉、章光明
出國地區：美國聖地牙哥
出國期間：八十九年十一月十一日
至十一月二十日
報告日期：九十年元月二十日

參加國際警察首長協會第一〇七屆年會報告書

壹、前言

國際警察首長協會(International Association of Chiefs of Police , IACP)乃當今世界上最大的警察組織，該協會每年秋天在美國各大城市輪流舉行年會。八十九年年會地點在加州的聖地牙哥(San Diego, CA)，時間是十一月十日至十一月十五日。

該年會有許多功能，其中主要功能之一是與會警察首長及代表之間，就各種警政議題，交換意見，進行研討，所以，會議中，除開閉幕典禮及二次會員大會(General Assembly)外，另有許多場研討會。通常，會員大會的致詞及研討會結論，都將引導未來一年各國及美國各地警政發展的方向，因此，年會在治安政策上的意義重大。身負我國警察政策研考重任的本校，當不能自年會中缺席。

除經驗分享外，與會者之間感情的交流，也是年會的另一重大功能，與會者藉由每年定期聚會所建立的感情，有助於各國及美國各地警察機構之間合作以共同打擊犯罪的進行。因此，我國警察實務單位每年亦派代表與會。

在我國外交空間已極為狹窄的情況下，參與該會對我國來說尤為重要。我國與該會關係一向良好，為持續維繫情誼並鞏固我國在該會地位，我警政署每年均提供報名與會者旅行袋一個，袋上印有中華民國及警政署字樣。此一作法，已行之有年，成效頗著。

本校代表每年參加年會後，均順道拜訪姊妹校、參觀當地警察局或會晤本校校友。今年亦不例外，由教務長李貞吉先生與章光明教授代表校長出席，有關參訪過程及會議收穫，敘述如下。

貳、年會紀要

聖地牙哥市，是今年年會主辦城市，也是此行的第一站，十一月十一日當晚抵洛杉磯後，便逕轉往該市。隔天一早，即驅車至會議中心註冊報到，

與警政署及航警局代表一同參觀警察裝備展。

警察裝備展，是每年年會的一大特色，世界各地廠商均以此為展示其產品的重要據點，與會代表亦均為其所屬警察機構尋找所需裝備器材。由今年裝備展所呈現的產品看來，過去一年，世界整體的科技發明，無疑又向前跨進了一大步。

十二日下午的開幕典禮，是年會中的重頭戲。典禮中，主席一一介紹過去一年對協會有重要貢獻的人士。我國由於長期對協會的贊助與貢獻，也是主席介紹的單位之一，並由警政署副署長余玉堂先生代表上台，受到全體會員的熱烈掌聲致謝，現場氣氛融洽，畫面溫馨。此外，也由於我國長年對該會的投入及參與，主辦單位每年都將我國國旗懸掛於典禮台上，外交意義非凡。

為達與會代表之間充分交流的目的，主辦單位在正式議程之外，也設計安排了休閒旅遊(tours)活動，聖地牙哥的旅遊點很多，譬如海洋世界(Sea World)、野生動物園(Wild Zoo)、墨西哥傳統市集(Old Town) 等，主辦單位為自願報名參加者爭取到極優惠的價格，這是會議之外的巧思安排。

第一次會員代表大會安排在十三日上午，這一天也被稱為制服日(Uniform Day)，與會者均身著警察制服出席，各式各樣的制服，把會場裝扮得極具特色，其效果不下於奧斯卡頒獎典禮活動上，明星們在星光大道上爭奇鬥艷的情景。第一次會員代表大會是年會中，最重要的活動，重要人物的講話都被安排在這個場合中，今年應邀致詞的貴賓包括檢察總長雷諾女士(Janet Reno)、愛德華州波斯市科爾市長(Brent Coles)、澳洲聯邦警察局波瑪局長(Palmer)等。他們致詞的重點還都是放在社區警政議題上，可見社區警政無疑已成為世界警政思想的典範。

聖地牙哥市，是美國「警察首長論壇」(PERF)的所在地，影響所及，該市警察局，成為美國成功地實施社區警政的警察機構，許多新的方案，都在這個城市進行實驗，成效卓著。因此，本校代表特別在主辦單位的安排下，參訪了聖地牙哥市警察局，以下說明參訪過程及所獲資料。

參、社區警政與家暴事件處理

我們因事先透過電子郵件的聯絡，抵達聖地牙哥後，順利地與負責接待的巡官取得聯繫。我們先與他進行座談，瞭解聖地牙哥警察局中，社區警政部門與巡邏部門之間的分工關係。之後，在他的安排下，參觀了勤務指揮中心的運作情形。聖地牙哥市警局勤務中心處理報案電話的特色之一，是由接到報案電話的執勤員先做初步分類，將緊要電話與一般請求服務的電話分開，接著再分由巡邏部門及社區警政部門進一步處理。

在我國，由於家庭暴力事件的處理是一項新興，且仍存在高度爭議的政策，我們乃對聖地牙哥市在運用社區警政概念處理家庭暴力方面的努力感到興趣。在聖地牙哥，警察對家庭暴力的調查十分詳盡；員警受訓要能區分受害者自衛與雙方互為攻擊之間的差異；連續受害者將接受特別監護；家暴法庭日夜服務；且即使受害者不願意，檢察官還是要處理家暴案件，過去，它和其他轄區一樣，被告拒絕到庭視為妨礙追溯。

除了對聖地牙哥市處理家暴的實地觀察外，我們也蒐集到了一份難得的資料，即美國司法部(U.S. Department of Justice)「社區導向警政服務處」(Office of Community Oriented Policing Services)於2000年發行的警察刊物：「犯罪及其他公共安全問題之處理—問題解決之個案分析」(Tackling Crime and Other Public-Safety: Case Studies in Problem-Solving)，其中第三章專門討論「家庭暴力」議題。茲舉本章中的一個警察局成功處理家暴事件的經驗為例，其做法或可供我國警察實務機關參考：

美國加州佛來蒙市(Fremont, Calif.)處理家暴事件個案分析

在針對市政報告所致民眾反覆報案的分析中，佛來蒙市警察局人員赫然發現，這些重複性報案有許多乃緣於家庭暴力。經初步分析，警察局人員注意到，案件的嚴重程度，與時俱增—從吵架到動手，再到武器攻擊，以此類推，有些家暴案件已達殺人案層次。警局人員還不能判斷出哪個地區或其他統計變項下，有最多家庭暴力事件發生，唯一能確定的是，婦女佔所有家暴

事件被害人中的 98%。處理家暴事件的警察，通常只做現場衝突的調解工作，未採逮捕行動。警察局對絕大多數此類報案並無追蹤措施，遑論起訴。許多警察坦承，他們因未能有效地排難解紛，而感沮喪。他們也認為，處理這類案件，耗時甚鉅，且又危險。他們期待好的對應策略的出現。

易德巡佐便走進家庭暴力問題的領域，期發展出更有效的警察策略。他讀過英國有關再度被害（revictimization）的研究報告，尤其是哈德斯場（Huddersfield）警察處理連續侵入住宅竊盜的對策。易德開始研擬一套類似策略，以處理連續家庭暴力事件的可能性。他的基本推論是，假如警察在受害者與施暴者衝突後若干時日，再與他們見面，則受害者與施暴者應該比較能聽得進警察的話，因為屆時情緒上揚的可能性將大大降低，受害者會比較願意接受幫助，而施暴者也較易受勸導，或至少警察威脅要逮捕他時，會比較在意。

至 1996 年 1 月，易德已設計出一套新的家庭暴力處理流程。他用六分之一的巡邏警力編制組成實驗小組，該計畫要求每位組員在處理每個家暴事件時，填寫完整的報告，並在事件後七天內回訪受害者，事件後二十八天內再訪，每次後續造訪，警察要確定，自事件發生後，受害者是否再遭暴力。警察也提供受害者及施暴者有關諮商服務的資訊，並堅定表達警察局對受害者支持的態度與阻止暴力的決心。有個叫「防暴之家」(the Shelter Against Violent Environment) 的機構會提供服務給受害者及施暴者，也會跟警察密切配合，一起工作。受害者是主要的關懷對象，但警察也同時要和施暴者保持聯繫。警察要向受害者與施暴者展現誠意，並告知他會持續盯著情事的發展。警察在每次與當事人接觸後，都要落入紀錄。每位警員負責追蹤自己的個案，並與小組成員討論案情，避免重疊。

易德在該計劃實施的第一年，每個禮拜都和小組成員開會，令人驚訝的是，小組成員告訴他，他們從受害者處收到許多正面的反應，他們原擔心受害者覺得後續訪問是種干擾，但這一年中，他們並未收到任何這樣的埋怨。該研究一直持續 1996 年的評估。

1996 年收到家庭暴力重複報案三次或三次以上的數量比少了近 22%，若以戶為單位則少了約三分之一，易德及其團隊成員認為這是種鼓舞，此一新的工作流程設計似乎比傳統策略有效。

在佛來蒙市警局的支持下，「防暴之家」獲得很多經費贊助，使它能聘用更多有心人士參與，並用以發展社區教育方案。家暴專業人士成了警局外部的工作者，加強與被害者的聯繫，並教導員警新的輔導技巧。警察機關則將所有家暴個案資料影印備分，提供給家暴專業人士。

1997年起，實驗方案擴及全體巡邏與刑事部門，並召訓所有員警。電腦化派遣紀錄使勤務中心執勤員在派遣勤務的同時，便能告知巡邏警員擬往處理的處所是否為連續家庭暴力個案，執勤員也會告知他負責追蹤處理該個案員警的名字，巡邏警員的處理會強化該長期性個案的努力。有少數個案，他們在未獲被害者的合作下即予起訴，或在未獲任何一方的同意下即羈押雙方。這種做法在來年將擴大辦理。

1997年第一季評估報告顯示，連續報案（一年內報案三次獲三次以上）的個案數量較1996年同期少了57%，更比1995年同期少了66%。1997年1月到10月1日的連續報案數比1996年同期少了53%。易德認為這是因為嫌犯與被告都不再向警察求救，或已遷移該轄，他的結論是，雖然某些個案確是這種原因，但要連續報案數持續以53%的幅度下降，似乎不太可能。警察局仍繼續研擬更有效因應這種長期性個案的方法。

該方案的特色是，模仿英國有效降低侵入家宅竊盜的干預策略，另一個特色則是，佛來蒙警局在某些個案中會犧牲當事人利益，而請求羈押當事人雙方。警察更主動先發式的策略似乎是正確的，尤其在受害者及施暴者雙方皆吝於尋求協助的複雜原因下。佛來蒙市的例子，檢驗對於連續受害者採密集追蹤途徑的效果。

許多警察機構正重新思考他們處理家庭暴力事件的方法，雖然很多機關根據早期研究而接受強制逮捕的政策，有些機關實施的結果卻效果不彰。晚近的研究建議，警察應採其他更能依個案特性而設計的策略，強制逮捕並非所有家庭暴力案件的萬靈丹。許多機構在這些案件的處理上，做了更仔細的調查，並使用照片舉證攻擊身體的印痕或錄影紀錄證人及被告，這些做法在現今許多個案的處理上，已非偶見。

肆、拜會聖休斯頓大學及客座教授

聖休斯頓大學(Sam Houston University)是美國著名的刑事司法院校，與本校關係素來良好，本校許多老師均自該校取得博士學位，目前仍有一位本校同仁--邱俊誠，以留職停薪方式，在該校進修中，透過他的安排，我們拜會了該校刑事司法學院院長渥德博士(Dr. Ward)，並共進午餐，席間渥德博士表現出高度的交流意願，並期以交流師資的方式開始。(其後，在十二月間，該校蘇立文教授回訪本校，再度提出此一構想。)

甫於民國八十九年八月結束在本校第二度擔任客座教席的孟洛教授(Dr. Munro)，是我們結束年會以後順到拜會的另一位學者。孟洛教授因二度在本校客座，對中國文化、台灣社會及警政，皆有極為深刻的認識。在與李處長的交談中，孟洛教授充分表現出其個人思想與中國文化的融通處，更重要的是，他對於我國政治發展過程中的警察策略，有其獨到的看法。

他認為，2000年總統大選的意義不僅是政黨輪替，更改變了構成政策及管理環境的條件組合，這種改變為後國民黨時期的政府管理提供了挑戰與機會，表現在警政上，尤其如此。從許多角度看，民主國家警察的行為強烈影響著民眾的生活品質，社會秩序的品質及秩序所賴以維繫的作為，影響著每位市民。這次選舉實為警政提供了改革的契機，此契機源於各種社會力量之匯集，這些社會力可統攝於「超資本主義」(turbo-capitalism)的概念之下。

一般學者習於將「超資本主義」視為「自由市場」的同意詞，實則，「超資本主義」的真義超越了亞當史密斯(Adam Smith)所謂之「看不見的手」，意可指政府不主導經濟方向，或可指經濟發展所造成的各種社會結果。

孟洛教授以為，「超資本主義」的經濟情勢會對一國社會組織造成重大而負面的衝擊。首先，就業將呈現不穩定的狀態，貧富差距加大，傳統社會賴以維繫的家庭及社區功能亦受到影響。對警察而言，可預見的是，經濟及智慧犯罪將會增加，警察將面對快速社會變遷帶來的挑戰。

在台灣，警察將由政權維護者的角色，轉變為民主警察。所謂「政權維護者」(regime police)指政府、警察及執政黨呈三位一體之勢。但隨著中華

民國民主化過程的逐步落實與此次總統大選的落幕，警察已漸具社區警政精神的專業警察色彩，而使民主社會警察的實現成為可能。意即，警察具有有效處理各種組織犯罪、經濟犯罪及其他社會秩序問題的能力。

所謂民主警察，重在文化精神面，而非形式制度。換言之，民主警察改革力求整體警察文化的改變。孟洛教授就此提供以下改革方向：（一）妥慎處理警察與政治的關係；（二）成立政策分析機構，以因應警察未來變局；（三）警察結構的改變：中央決策及管理系統，但勤務允宜地方分權化；（四）人力資源的改革：增設非警職人員、確保警察的基本權利（從法令、管理、工會三處著手）促進新陳代謝；（五）從教育著手，革新警政。

孟洛教授以其所學及長期觀察台灣民主發展及警政變革的基礎，對我國警政所提以上之建議，應有作為警政決策者參考的價值。

伍、洛杉磯校友會

洛杉磯是美國西岸最大城，台灣訪客到美多由此入關，再加上它距離年會所在的聖地牙哥市很近，只有二、三小時車程，因此我們去回都經過它。

本校美西校友會便設在洛杉磯，校友會執行秘書王蘭馨是我在官校（警大前身是中央警官學校，當時我們則簡稱「官校」）同班同學，即使從她移民來美十七年間，我們只見過二次面，但此行之前許多緊急聯絡事項，我只要一通電話，或一個 e-mail，她都立刻就近處理。學校四年所培養的感情，由此不難看出。

在我們行程一再變更，又停留極短時間的情況下，透過王蘭馨的聯繫安排，我們還是和校友會見面聚會。會長鄺巨鈿是十八期的大學長，在此之前，我們和他未曾謀面，但他聽說母校有人來到洛城，便一定趕來，席間他的談話，隨和風趣，對我們的旅程頗表關心，其他學長給我們的感覺也是如此，服務於洛杉磯辦事處的林瑞隆學長，雖另有要公，仍先到場與校友會面。讓我們感到身為警大一分子，是一件無比幸福的事。

最讓人感動的，是校友們對母校的關懷之情。別的不說，光看他們特地準備錄音設備，就知道他們的用心，他們打算把當天的錄音實況，在美西校

友大會的場合中播放。提問間，校友們頗為在意母校未來的發展走向及新任校長的辦學理念。他們更憂心，國內政治風氣會對學校教育造成負面影響。舉例來說，「警大」月刊，是校友們瞭解校務運作的重要管道，然他們並不樂意看到太多該刊中有關政治的照片或報導。在他們的觀念裏，學校是單純辦教育的場所，他們寧見「警大」多刊登有關校園活動、社團、師生創作等訊息。我們也向校友們說明，這正是未來學校的發展方向。

校友們也期許本校教育不可忽略學生的基本禮儀與生活教育，鄺學長特別舉了一個他個人的經驗來說明：某次，他應人之託到洛杉磯機場接二位台灣去的校友，這二位校友已離開警界，服務於政府其他部門，階級不低。在順利接到二人後，鄺學長開車送他們到旅館，途中這二人逕自坐到後座聊天，無視於他的存在，鄺學長自我解嘲道：「這下，僑領做不成，只好做 waiter 了。」這些小地方，反映出生活教育的重要。

此外，讓我們頗感驚訝的是，洛杉磯與台北雖隔著太平洋而有萬里之遙，但由當地校友們的談話中卻發現，他們對國內政情及警界或母校的許多訊息，卻比我們還清楚。譬如，某警界人士與哪為政治人物關係密切，校友們幾乎都能娓娓道來。可見，名聲的好壞是跨越國界的。

總之，看到海外校友們對學校的關心和期許，使我們覺得責任更加重大，在學校擔任施教者角色的我們，真應更加努力，做好教育工作。

陸、 結語

綜觀此行，年會活動使我們有機會接觸他國及美國各地警察首長，瞭解世界警政新趨勢，並得知科技在警察裝備上應用的進步情形；聖地牙哥警察局的現地考察，不但使我們對當地警政運作有了初步觀察，也蒐集到不少寶貴的書面資料，特別是在我國公權力已全面介入家庭暴力的處理之際，美國在這方面的經驗非常值得我們參考。

另外，在可預期的未來，聖休斯頓大學刑事司法中心與本校之間的密切交流，是此行的另一收穫；而孟洛教授對我國警政發展所提出的忠告，也值得警政決策者重視；最後，背負著海外校友的期許回到國內，更使我們覺得

身為警察教育者的責任之重大了。

目 次

<u>壹、</u>	<u>前言</u>	1
<u>貳、</u>	<u>年會紀要</u>	1
<u>參、</u>	<u>社區警政與家暴事件處理</u>	3
<u>肆、</u>	<u>拜會聖休斯頓大學及客座教授</u>	6
<u>伍、</u>	<u>洛杉磯校友會</u>	7
<u>陸、</u>	<u>結語</u>	8