

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：進修)(識別碼 C09205330)

## 管理理論對警政工作之應用

服務機關：臺灣警察專科學校

出國人職稱：教授兼科主任

姓名：廖福村

出國地點：美國

出國期間：九十二年八月一日至九十二年八月三十日

報告日期：九十二年十一月二十九日

B3/  
C09205330

公 務 出 國 報 告 提 要

頁數：16 含附件：否

報告名稱：管理理論對警政工作之應用  
主辦機關：臺灣警察專科學校  
聯絡人/電話：組員陳斐鈴 2230-7917  
出國人員：廖福村 臺灣警察專科學校 教授兼科主任  
出國類別：進修  
出國地區：美國  
出國期間：九十二年八月一日至九十二年八月三十日  
報告日期：九十二年十一月二十九日  
分類號/目：B3/警政、消防  
關鍵詞：警政管理理論、平衡論、策略聯盟、全面品質管理  
內容摘要：

報告分為兩部份；首先就管理理論以及其應用作法，予以層次性（Level of Abstractions）的說明演繹，其次，就溫城警察局的犯罪預防計畫，提出具體作法，僅供警政工作參考。

警察管理者為機關的核心，需著重開發全體員警一致性目標。透過管理作為，員警因個人被重視而得以體驗發展與回饋，將能兼顧機關目標，然後，深具品質的績效才能獲致。也就是說，所有的執行過程，必須有充分的理念加以帶動才有成效可言，這些理念當然源自適切的理論來指導基層佐警的實務運作。本報告就管理領域內的理論適合警政管理者，加以運用，作為決策與執行的參考。

執行上的警政作為，包括設計合理組織，員警工作保持適當的彈性，並制定合理的人事政策，使員警目標與組織目標相融合，共同為組織努力。領導層面，運用有效方式，使其獲得成就感。經常鼓勵員警意見溝通，參與管理，並推行團體行為規範，由員警自行訂立，共同遵守。警察組織亦須佈置舒適的工作環境，提升工作生活品質，促進福利（孫本初，民 90），消除警察工作壓力，並鼓勵正當休閒，以及設立心理諮商機構，予以必要的協助。這些考量當能產生優良的管理結果。

## 摘要

雪大位於溫徹斯特城(Winchester)，該城人口約七萬人，市區(含雪大及溫城警察局)人口約兩萬人，是一個最適合居住的城鎮，也因此首都華盛頓特區的擁塞人口均逐漸擴散到溫城及附近的小城鎮。溫城的警察局距離雪大約三英哩，位於老街市中心，員警計有七十一人，由局長 Dr. Reynolds 領導，並提供其犯罪預防的作法，藉以參考。報告分為兩部份；首先就管理理論以及其應用作法，予以層次性(Level of Abstractions)的說明演繹，其次，就溫城警察局的犯罪預防計畫，提出具體作法，僅供警政工作參考。

警察管理者為機關的核心，需著重開發全體員警一致性目標。透過管理作為，員警因個人被重視而得以體驗發展與回饋，將能兼顧機關目標，然後，深具品質的績效才能獲致。也就是說，所有的執行過程，必須有充分的理念加以帶動才有成效可言，這些理念當然源自適切的理論來指導基層佐警的實務運作。本報告就管理領域內的理論適合警政管理者，加以運用，作為決策與執行的參考。

執行上的警政作為，包括設計合理組織，員警工作保持適當的彈性，並制定合理的人事政策，使員警目標與組織目標相融合，共同為組織努力。領導層面，運用有效方式，使其獲得成就感。經常鼓勵員警意見溝通，參與管理，並推行團體行為規範，由員警自行訂立，共同遵守。警察組織亦須佈置舒適的工作環境，提升工作生活品質，促進福利(孫本初，民90)，消除警察工作壓力，並鼓勵正當休閒，以及設立心理諮商機構，予以必要的協助。這些考量當能產生優良的管理結果。

## 目 次

壹、雪蘭多大學與溫徹斯特警察局	1
貳、警政管理理論	2
一、理性化	3
二、平衡論	4
三、策略聯盟	5
四、全面品質管理	6
參、警政工作之應用	7
一、警政工作規劃	7
二、勤務應用	8
三、業務應用	10
肆、犯罪預防計劃	11
一、更新裝備尋求效率與速度的作法	12
二、強化勤務指揮中心	12
三、專責輔導及犯罪預防人員	12
四、製作宣傳小袋	12
五、參與各種活動	13
伍、結論	13

## 管理理論對警政工作之應用

### 壹、雪蘭多大學與溫徹斯特警察局

雪蘭多大學 (Shenandoah University) 位於華盛頓特區西南邊，約距四十英哩，位處於州際公路 81 號與州公路 7 號及 50 號之間，位居交通要衝，生活方便。雪大是一所私立學校，其藥學系與管理系在維吉尼亞州 (Virginia State) 富有盛名。學校經營與管理具有條理，因此對學生的教育訓練，講究品質。雪大的管理理念來自校長 Dr. Davis 的水準與閱歷，以及副校長 Dr. Bergerhus 的努力配合，學校一直在進步發展之中。此一情形，與身為姊妹校的警專相似。

雪大計有台灣留學生十三名，遍佈各個領域，學校對學生的照顧，相當周全；亦即師生間融洽而接近，也因此學生不僅學到專業知識，其在生活上受到照顧，同時也學到美國教授的優良人格特質與文化氣質，這是在小學校接受教育的優點。

雪大位於溫徹斯特城 (Winchester)，該城人口約七萬人，市區 (含雪大及溫城警察局) 人口約兩萬人，是一個最適合居住的城鎮，也因此首都華盛頓特區的擁塞人口均逐漸擴散到溫城及附

近的小城鎮。溫城的警察局距離雪大約三英里，位於老街市中心，員警計有七十一人，由局長 Dr. Reynolds 領導，並提供其犯罪預防的作法，藉以參考。

報告分為兩部份；首先就管理理論以及其應用作法，予以層次性（Level of Abstractions）的說明演繹，其次，就溫城警察局的犯罪預防計畫，提出具體作法，僅供警政工作參考。

## 貳、警政管理理論

警察經營社區，需要個人管理理念與管理能力，才足以領導轄區內的各社區民眾，做好各種服務層面的計劃活動，也才能掌握警察機構內、外環境，延伸機關功能。朱愛群（民 88：200）指出，管理是以人為中心，結合個人力量，使人人均樂於為組織貢獻力量。但就個人能力而言，其工作動機與價值觀念等，需足以影響人員，解決因警察機關改變所帶來的衝擊與衝突，才能推動工作，增進績效。所以，警察管理的作用在於藉由計劃，透過溝通及激勵等作為，員警共同參與合作，產生群體力量，排除或降低問題與限制，完成機關計劃，達成維護治安目標。警察管理是持續不斷的作為，必須開發良好的計劃，有效的經營，才能夠達到預期

的維護治安目標 (Rue and Byars, 1997)。

警察管理者為機關的核心，需著重開發全體員警一致性目標。透過管理作為，員警因個人被重視而得以體驗發展與回饋，將能兼顧機關目標，然後，深具品質的績效才能獲致。也就是說，所有的執行過程，必須有充分的理念加以帶動才有成效可言，這些理念當然源自適切的理論來指導基層佐警的實務運作。本報告就管理領域內的理論適合警政管理者，加以運用，作為決策與執行的參考。

#### 一、理性化

各層級警察管理者為求有效達成各種執法與服務計劃目標，需要一個合適的論點來成為指導原則。現代西方資本家與行政機構的管理，績效斐然可觀，他們理念來自理性的運用，而充分融入官僚體系模式之中。理性；即注重效率、講究績效、以及非個人化的機關行為。由分工、專則，與組織層次的區分，而完成機關目標。Weber (1921, 1968) 認為，理性的官僚體系管理，足以產生高程度的效益，是最佳的管理方式。由此推動工作，能夠展現工作的明確性、穩定性、紀律性，及可靠性，機關運作便可以明確推算，附加密集式的領導管理技巧，易於帶動各層員工，發揮

效率。

## 二、平衡論

理性化缺乏彈性與忽略人性，而警察機關在尋求革新再造時，以理性為基礎，並需顧及人性考量，融合形成平衡論來輔助管理，或能增強解釋威力，指導各層級員警，裨益其管理效益。早期的Barnard(1938)提出動態平衡論，著重組織人員的心理與行為，強調為排除人員之間的差異性，個人自尊與滿足係形成溝通與激勵的重要作法。本文據以提出平衡模式 (Barnard, 1938; Simon, 1947; Simon et al., 1950; Burck, 1981; 葛納德 民 81; 張潤書 民 85)，強調經由人性化管理，強化個人正確的態度去抉擇滿意的的方法與技術，而參與機關活動，促進績效。此一誘因，對於領導激勵的重要，不言可知。平衡模式除顧及人性物質上的回饋外，對於部屬心理上的回饋，等而視之。個人激勵誘因與機構整體運作功能，均為考量重點，足以消除現階段警察管理中的被動與士氣問題。

平衡論推崇組織整體的關連性以及組織與外在機構的參與性，由於內部各層級員警之間及其與社區民眾之間互相依賴合作而發揮維護治安功能。透過各層級員警的參與，將提升部屬的參



與感與自我成就感，透過社區整合，民眾對警政的滿意度，其服務成效必然可觀。本文並將平衡的概念擴大推論到警察組織與外在社會層面與其他機構之間的理性與人性的平衡性。因為外在的評論或衝擊，同樣影響警察組織內部的管理與執行結果。平衡論的應用或可強化管理作為。同時，或能與外在的各種干擾與衝擊，尋求其平衡點。

### 三、策略聯盟

警察機關從事犯罪預防計劃活動的推行，自目標選擇以至結果的成效，均需不斷溝通，以便達成目標。溝通是一種藝術，其目的在獲致人力物力，而就管理的趨勢而言，現階段策略聯盟（Strategic Alliance）的引用，對於警察從事青少年偏差行為的控制措施，應有助益。策略聯盟是組織間的合作夥伴關係，基於互惠原則，共同投入資源，並以策略性目標為取向，使成員均有合意目標，而互相合作。在運作層面而言，選擇適合的伙伴，並藉由對方對等能力，相同價值觀以及富有彈性格局的願景，方能產生功效。因而在過程中，由溝通協調、互取承諾信任、計劃執行，以至評估等，均反覆溝通協調，而達成目標（苗豐強，民86；葉毓蘭，民88；翁志維，民86）。

策略聯盟的概念應用在青少年犯罪預防計劃，可以產生相當成效。因為「警力有限，民力無窮」，而且犯罪預防的成本付出，往往難顯一時之效。由於必須不斷反覆實施各種計劃，因此，警察人員必須主動改變觀念，透過伙伴關係，與社區共創新價值觀念，以幫助並服務青少年為理念，擴大格局，運用各宗教、社團、基金會資源，取得互信而承諾，做好青少年偏差行為的執法與服務工作。

#### 四、全面品質管理

全面品質管理 (Total Quality Management, TQM) 在行政部門的運用，已經形成風氣 (Rainey, 1997; 孫本初, 民 87)。其目標在於對外獲得民眾的滿意，而對警察內部各層級人員要求不斷改善，做好警察對民眾的執法與服務品質與效率 (朱金池, 民 90)。警察的執法與服務工作，均須透過 TQM 的檢驗，才能確立評估的品質與成效要求。TQM 的指標說明了警察機關可以引用為評估的項目 (Criteria)，再透過評估要求，警察人員的專業能力、服務態度以及人文素養均可逐一展現，而成為一種組織文化，對於警察控制青少年犯罪與偏差行為的品質與民眾滿意度，應大有裨益 (朱愛群, 民 86; 陳明傳, 民 85; 朱金池, 民 90)。

## 參、警政工作之應用

### 一、警政工作規劃

#### 〈一〉警察目標管理

理論的概念，可以推動內部員警與外在社區及各機構的連結，較能有效策定警察目標與預期結果。因此警察目標管理(Policing by Objectives, PBO)便顯得重要而適切。警察目標管理係以社區問題解決為導向的行動計劃，必須先由員警瞭解社區經營的價值並且能夠與警察日常勤務活動相關，使員警有充分的彈性加以執行。Butler (1992)指出，首先就治安或服務的問題分析與計劃蘊釀時期，大量以理性化作為，充分考慮計劃內容、事實過程、執行方法以及如何達成結果。同時，對於外在大眾需求與期望，以及警察任務特性、內部文化、員警行事風格等，列入考量，而製定評量標準。其次，明確的目標應包括先後順序與主要課題，詳列清楚，才易於運作與督導。

#### 〈二〉營造樂觀文化

目標的標準尺度與難易，將影響執行品質與成效。最常發現的警察機關計劃，往往可見以簡單可行的計劃充數，而忽略其是否

影響表現，結果經常造成績效不彰。譬如，行政人員惟恐計劃難以伸展，遂偏重短期易見、通俗、保守，及不受批評反對的目標，大大影響長期所需的成效。另者，不必要的目標，亦應予以排除。最後，融入人性化的做法，上級領導管理者參與計劃，使低層者樂於支持。計劃的推展，管理者除交叉運用職權，督促部屬，逐漸產生主動去瞭解或參與的機會。說服力可供早期計劃時施用。同時，透過教育方式，亦足使基層員警瞭解目標意義，樂於接受。持續有恆地尊重與支持各層級員警個人的工作，鼓勵參與計劃，以正面態度，尊重內部員警，績效易於達成。其主因在於 PBO 的運作，能產生樂觀文化的管理風格，使員警發揮潛力，促進成效 Butler (1992)。

### 〈三〉兼顧人性規劃

孫本初 (民 90) 強調，目標管理並非改善績效及促進行政革新的萬靈丹，仍需顧及人類行為的理性與人性觀，並融入機關全體人員的共同願景，配合多元管理方式，才能夠排除各種限制，發揮管理效果，而獲得組織的成功，這是警察機關所必須奉為主臬的策略原則。

## 二、勤務應用

### 〈一〉理性系統化制度

警察勤務的建立，必須是足以繼續遵循的系統化制度。過去各種勤務制度不斷改善，管理制度也不斷更新，它的變革往往因人而變，因此，規劃者必須做出適合客觀且運用科學方法所研發的勤務制度。如此可避免佐警執行勤務時演變成一種被動心態，大大影響了勤務成效。當然，由於時代背景，往常各種變革的優點為現階段打造了相當的基礎。現在的社會發展和需求正是時候，正是可以把勤務制度做好的時機。目前最迫切而亟待解決的就是勤務制度化，建立一套可以長治久安的勤務制度。

### 〈二〉專業教育訓練

我國的社會已經高度發展，警察有必要掌握各種迅速變遷的脈動，勤務才會做好。未來的警察要非常的專業，只有專業化的警察才能營造出理性化高度效率的執法成果和高品質的服務成果。專業化的條件必須具備專業知識和專業能力；包括法律、體能、衝突管理等，執勤者需要敞開心胸，努力習學、鍛鍊及研究。另外，高度分工代表理性與人性的同時利用，並足以發揮個人專長優點及其特性。就派出所勤務和刑事偵查勤務而言，其分工是一個必然的趨勢；制服警察走入社區，推展警政，服務民眾，主要的工作目標是專注掌握轄區動靜態，掌握特殊，各種信息均在管

區掌握之中。便衣刑事人員職司打擊犯罪，這些分工透過勤務的執行，治安的維護不僅理性，而且人性。

### 〈三〉加入休閒理念

未來的勤務規劃要兼顧並融入休閒管理的理念；有些警察人員的壓力來自個人沒有事先適當的規劃管理，這些規劃包括培養可以美化人生的運動休閒嗜好和抒解壓力的休閒時間和方式及預排勤務時間，方便時間管理等。少數員警偏好涉足不正當場所，導致偷懶鬆懈勤務，係肇因於未妥善規劃生涯，欠缺培養正常興趣嗜好，亦無一套好的休閒方式去除壓力，便容易發生酒色犬馬。

### 〈四〉SOP 應予強化

警察執法必須依據法令，依法行事。在執勤或逮捕取締現場，狀況變化多端，佐警往往感到法令難以被充分引用，尤其在複雜的現場，必須在瞬間做出判斷，決定行動。警察機關對於執勤的各種突發事件和緊急狀況已有指導大綱或細則，對於執勤要領也多有明示。但是各種不同狀況的細部執行步驟不盡周詳，誤差便會增加。因此，勤務規劃單位就理性面，必須強化標準程序步驟（SOP），使佐警熟記遵循，應當可以減少執勤錯誤。

## 三、業務應用

### 〈一〉排除非理性業務

台灣警察組織因早期制度的訂定，致職責重疊，職權混淆，這些外在的干擾衝擊，導致警察組織內部管理不易。而且，長期外在干擾，仍形成習慣，常使警察必須增加業務量，也易於影響執法與服務品質。即以派出所而言，應為最主要、最基層的行動單位，但內部仍須負責辦理業務，向分局以及上級負責。就外在影響為例，我國警察主辦行政業務達十三項八十目，協辦行政管理業務達六項二十目，合計達十九項一百目之多，因而大大影響警政發展（警光，86年2月，頁1）。

### 〈二〉排除內外干預

外在衝擊與內部管理問題，致使警察組織內部形成保守風格，易於抵觸改變。因為業務的繁雜，常導致部份員警行事被動，因循短視。也可能就依法行政的概念，否定服務民眾的價值。保守的組織容易缺乏理性化的作為，處事多就經驗法則，加以完成，影響品質與效率的表現。因此可見外在機構如就人性化考量，排除各種衝擊警察的業務，將使警察任務得以釐清，管理才能顯出成效。

## 肆、犯罪預防計劃

Winchester Police Department 在維護治安與犯罪預防的做法上，大致可歸納為下列五點：

#### 一、更新裝備尋求效率與速度的作法

強化巡邏車裝備；包括軟體電腦資料傳送系統，以及警車與辦公室一元化，員警巡邏前後與勤務中，一應文書作業，均透過車內電腦，利用時間，即時完成而輸送勤務指揮中心。硬體上，加強員警訓練，以及辦公廳舍的安全維護以及各種裝備；包括車輛、鑑識、物品存放管制、驗槍安全筒等。

#### 二、強化勤務指揮中心

增設報案系統器材，一旦民眾電話向 911 報案，銀幕顯示報案者相關背景資料，並測知報案地點，自動登錄。

#### 三、專責輔導及犯罪預防人員

聘用牧師為全職警員，作員警及社區民眾心理諮商輔導之工作，並編排時間，至社區與民眾互動，宣導犯罪預防觀念與作法。

#### 四、製作宣傳小袋

犯罪預防袋內，裝有小禮物，臂章軍警局資訊犯罪預防要領以及報案方法，分為學齡前後小孩，從小養成犯罪預防的觀念與作法，並促使小孩樂與警察互動接觸，在社會化過程中，及早強



化警民關係。

## 五、參與各種活動

溫城的社區舉辦各種活動時，警察局均會派員展示警察裝備及解說犯罪預防要領。

## 伍、結論

朱愛群（民 88：343）指出，執行上的警政作為，包括設計合理組織，員警工作保持適當的彈性，並制定合理的人事政策，使員警目標與組織目標相融合，共同為組織努力。領導層面，運用有效方式，使其獲得成就感。經常鼓勵員警意見溝通，參與管理，並推行團體行為規範，由員警自行訂立，共同遵守。警察組織亦須佈置舒適的工作環境，提升工作生活品質，促進福利（孫本初，民 90），消除警察工作壓力，並鼓勵正當休閒，以及設立心理諮商機構，予以必要的協助。這些考量當能產生優良的管理結果。

唯有員警之中存有共識，才能同心協力，發揮整體功能。警察管理者的能力在於足夠影響警察機關共識，並尋求員警共識點；共同體認機關意義，界定角色和權責。由此便足以建立良好的溝通，足以平息機關衝突與各種因改變機關作為帶來的衝突，而促

進工作績效，達成目標。

就犯罪預防而言，其理念應尋求正確而易於實現的作法，而且首重溝通與策略聯盟，將其理念散佈社會各層面，藉由宣導而建立與外在組織及社區的共識。首先，就計劃作法，先充分與社會各層面及與內部員警溝通，方能奏效。如僅由警察機關著手執行，未獲得整體社會機構的配合，容易產生事倍功半的結果。警察的各項犯罪預防活動計劃，如僅仰賴警察的努力，難免屬於治標性作為，成效有限。如運用專業知識，以社區整合的觀念，透過社區資源的運用，成為一個社會牢固的犯罪預防網，便足以達到警察與各社會機構控制犯罪的預期效果。如能經常以服務民眾為前提，透過各種機關、學校、社團、基金會、媒體、村里民大會、座談會、演講等作為，宣導政令與預防作法，使社區警民共同努力，治安應可維護在一個預期程度之內。

## 參考資料

- 朱金池，警政管理論文集，中央警察大學，自版，民國九十年。
- 朱愛群，行政管理，台北三鋒出版社，民國八十六年。
- 朱愛群，行政管理，自版，民國八十八年。
- 苗豐強，雙贏策略-苗豐強策略聯盟的故事，台北天下遠見，民國八十六年。
- 孫本初，公共管理，台北智勝文化公司出版，民國八十七年。
- 孫本初，公共管理，智勝出版，民國九十年。
- 翁志維，策略聯盟過程演進與學習之研究，中央大學工業管理研究所碩士論文，民國八十八年。
- 張潤書，行政學(一)，空中大學印行，民國八十五年。
- 陳明傳、孟維德，”全面品質管理與警政機關”，警學叢刊，第三期，民國八十五年。
- 葉毓蘭，”警民共治的新警政-社區改善治安的策略聯盟模式”，國科會研究報告，民國八十八年。
- 葛納德、約翰，新領導力，譚家瑜譯，台北天下公司，民國八十一年。
- 警光，”釐清警察任務，改善社會治安”，每月評述，第四八七期，民國八十六年二月。

- Barnard, Chester, 1938, *The Future of the Executive*, Harvard U. Press.
- Burck, Charles. "Working Smarter" *Fortune*, June 15, 1981.
- Butler, A. J. P. 1992. *Police Management*. Vermont : Dartmouth Publishing Co..
- Rainey, Hal. 1997. *Understanding and Managing Public Organizations*. CA : Jossey-Bass.
- Rue, Leslie W., and Llyod L. Byars. 1997. *Management : Skills and Application*. NY : McGraw Hill.
- Simon, Herbert A. 1947 *Administrative Behavior*, NY : Macmillan.
- Simon, H. A., D. W. Smithburg and V. A. Thompson. 1950. *Public Administration*. N. Y. : Alfred A Knopf.
- Weber, Max. 1921/1968. *Economy and Society*. 3 Vols. NJ : Bedminster Press.