

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：進修) (識別碼：)

美國社會現況與警政因應措施

服務機關： 臺灣警察專科學校

姓名職稱： 伍姿蓉 警正組員

出國國家： 美國

出國期間：105 年 7 月 26 日

105 年 8 月 25 日

報告日期：105 年 10 月 25 日

公務出國報告提要

頁數： 17 含附件：否

報告名稱：美國社會現況與警政因應措施

主辦機關：內政部警政署臺灣警察專科學校

連絡人/電話：辦事員 李洛維 2230-7917

出國人員：伍姿蓉 內政部警政署臺灣警專科學校 警正組員

出國類別：進修

出國地區：美國

出國期間：105年7月26日至105年8月25日

報告日期：105年10月25日

分類號/目：B3/警政、消防

關鍵詞：反恐影響、警民衝突、警察合法性、性別議題

內容摘要：

美國標榜民主法治，以尊重人權為傲，然而，近年來的社會各種現象，引發人民對於執法的疑慮。例如，自2001年發生的911恐怖攻擊之後，美國因反恐而引發的執法資源分布問題備受挑戰！再者，美國公民對於政府施政的不滿而抗議活動日頻，執法者也面臨著如何平衡維護社會治安與新興的公民不服從運動等的難題。最後，在於講求性別平等的今日，刑事司法體系中如何因應，不僅一直是學者關注的目標，也是國家政策的重點。凡此種種，都是民主法治國家中，執法人員共同面對的議題。美國一向自我期許當世界各國的龍頭，因為美國各大學廣設刑事司法學系，眾多的學者投入研究，常有許許多多的研究成果可供他國參考，尤其在現行各國政府預算赤字高漲的情況之下，如何面對警政的新興議題是共同的議題。筆者利用本次出國進修機會，觀察美國社會現況與警政因應措施，並尋求當地專家學者的解惑，期能提供我國警政作為的參考。

目次	頁碼
一、 目的.....	3
二、 過程.....	4
(一)、 反恐之影響.....	4
(二)、 警民之衝突.....	6
(三)、 警察合法性.....	9
(四)、 性別之議題.....	11
三、 心得及建議.....	12
(一)、 執法之財政分配.....	14
(二)、 維護警察公權力.....	15
(三)、 重視性別之議題.....	15

美國社會現況與警政因應措施

一、 目的

臺灣警察專科學校是我國訓練基層警察的搖籃，學校的教學單位有行政警察科、刑事警察科、交通安全科、消防安全科、海洋巡防科以及最新成立的科技偵查科。因為是培訓基層警察，故教學必須以基層警察的工作重心為主。以前的警察工作重於打擊犯罪，惟因打擊犯罪做得再完美，傷害已然造成，不如強調犯罪的預防。所謂的犯罪預防除了事前的預防之外，也必須有打擊犯罪的能力，才能發揮嚇阻作用。故學校將「犯罪預防」科目列為必修科目。因為預防犯罪必須結合社會脈動，既然警察無法生存於真空之中，則除了在校的學習之外，也必須要有「觀察社會現象找出解決之道」的終身學習熱誠。這次本人爭取赴美國進修的機會，除了是個人的榮幸之外，更希望能夠藉由觀察美國的社會現象及警政作為，比較我國的情形，再透過提出問題，藉機與本校有姐妹關係學校的教授之間以及與當地警察人員對談，就現存的美國社會現況與警政因應措施提出報告，以提供我國參考。

美國標榜民主法治，以尊重人權為傲，然而，近年來的社會各種現象，引發人民對於執法的疑慮。例如，自 2001 年發生的 911 恐怖攻擊之後，美國因反恐引發的執法資源分布問題，再者，執法者也面臨著如何衡平維護社會治安與新興的公民不服從運動等的挑戰。最後，在於講求性別平等的今日，刑事司法體系中如何因應，不僅一直是學者關注的目標，也是國家政策的重點。凡此種種，都是民主法治國家中，執法人員共同面對的議題。

眾所皆知美國的警政系統為分權制(DECENTRALIZATION)，但大家大概不知道其來源。美國警政分權制可追溯至 1968 年美國國會通過的 Omnibus Crime Control and Safe Streets Act，主張犯罪是地方的問題，故需由地方來解決(crime is a local problem that demands local solutions)。雖然如此，但聯邦政府也不是就撒手不管，這法令通過之後，成立執法協助署(Law Enforcement Assistance Administration, 簡寫 LEAA)，提供地方許多的協助，包含經費、各項研究等。

美國因為地大物博，其有關於治安維護的警政系統，一向分為聯邦及地方「各自分工，互不干涉」的方式運用，直至美國歷經 2001 年 911 恐怖攻擊之後，因為感受到國土的脆弱而影響警政系統的運作，自此後政府的因應做了極大的改變！國家成立政府部門中規模最大的國土安全部(Department of Homeland Security)，凡是涉及非傳統安全的議題，都屬國土安全部所負責的警政(policing)範圍，也就是說該單位負責有關非傳統安全的維護，例如海岸防衛隊(the US Coast Guard)、移民署(Immigration and Naturalization Service)、海關及關防單位(U.S. Customs and Border Protection)、運輸安全署(Transportation Security Administration)、聯邦災難管理署(Federal Emergency Management Agency)等等單位，均屬其管轄。美國自此後，對於危害國土安全的議題，非常重視！地方警察雖然仍是打擊街頭犯罪的主力，但地方警察的工作不再只侷限於一般的街頭犯罪。在恐怖攻擊的陰影之下，因破窗理論而有的治安零容忍政策盛行，凡是可能引起社區危害的事項，都是警察關注的，但在政府預算日減的狀況之下，並不是警察遇事就得凡事恭親，而是善用政府部門間的合作及公私治理方式。

回顧美國歷史，犯罪問題隨著時代不同而有不同，警政策略則隨著時代需求而調整，從早期偏向強調專業化至今日強調公私單位之間，更及於警民的合作。長久以來，警政策略重心在公家單位與私人單位兩者之間的責任比例做調整。雖然許許多多的犯罪學專家告訴我們——引發犯罪的成因複雜，無法單單由政府單一部門解決，然而，一般市民仍舊習慣將維護社會治安的責任直接與警察表現的良窳連結。警察就必須與時俱進。除了精進取才與培訓的管道之外，處在全球化的時代(globalization)，更應學習他國的經驗，以他山之石減少自己盲目摸索的過程。

二、 過程：

筆者一抵達該校，安頓妥當之後，即向該校刑事司法學院主任表明欲瞭解該國當今警政所面臨的挑戰，請其協助介紹相關實務界人士或是學校教授與談。經多方努力之後，將觀察與對談所獲得的資料報告如下：

(一)、 反恐之影響 (the impact of anti-terrorism)

美國自 2001 年 9 月遭逢恐怖攻擊之後，次(2002)年美國國會即通過國土安全法(Homeland Security Act)，當時的布希政府(Bush Administration)結合了 22 個政府部門，成立規模極為龐大的國土安全部(Department of Homeland Security)，自此之後，國土安全之防衛以及恐怖主義之防制為布希政府施政的重點亦是執法主軸。美國警政於是進入新的紀元(paradigm shift)。聯邦調查局(FBI)不再獨攬反恐(anti-terrorism)工作，而是努力與地方執法單位合作，期以友軍及民眾的力量，共同防衛國土的安全。但也因 FBI 大力投入反恐工作，有學者認為這樣的偏重反恐，致排擠 FBI 原本所應負責的任務。

有關於恐怖攻擊，一般重心都在防杜危險分子進入美國國土，但後來美國發現：除了 911 事件，另外數起其他恐攻事件的做案分子竟然有不少是美國土生土長的當地人！而除了美國之外，其他國家也受過無情的攻擊，例如法國、德國、及印尼等地都包含在內。依據本人這次在美國東岸雪蘭多大學的觀察，911 恐怖攻擊之後，美國大學圖書館中有關於刑事司法的藏書及電子期刊與書籍，有一大區塊係研究恐怖主義及反恐資訊。資訊數量之龐大，令人咋舌。

這些數量顯示政府對此議題所花費的費用不計其數！美國雖是世界領頭羊，但近年政府為了反恐的龐大支出，各機關也遭受預算運用的嚴重考驗，「政府如何分配及運用執法資源？」已成為學者關注的議題。美國因為防止恐怖主義而大量投入各種資源，尤其是 FBI 的人力與物力多集中於此。因為 FBI 執法資源的偏重分配，致使原本該單位負責的打擊經濟犯罪，因人力與物力的短少而顯得力不從心。有些較為激進的學者，將 2008 年爆發經濟犯罪問題(例如美國第四大的投資銀行，雷曼兄弟投資公司，涉入高風險的房貸投資而宣布破產<the bankruptcy of Lehman Brothers Holdings Inc.>，投資者頓時之間資產大為縮水，引發社會問題)歸咎於執法能量大量投入防制恐怖主義，致使白領犯罪受到的約制減少。或許這樣的說法太過偏激，然而，資源的不當分配確可能是導致問題的因素之一。

美國於 90 年代之後街頭犯罪件數持續下降，而受到政府施政之不良影響者

卻持續上升。環顧世界各國，近年來因政府的失能而造成的不公平現象有愈來愈普遍的現象！政策失當對於無辜人民的危害性廣大，導致犯罪學派中的衝突理論或稱馬克思主義(conflict theory/Marxism)逐漸受到犯罪學家的重視！這次所拜訪的雪蘭多大學教授也介紹新興的犯罪預防重點，其中以任教於東密西根大學(Eastern Michigan University)的犯罪學家 Gregg Barak 教授所稱的 State-Routinized Crime，最讓我印象深刻！

(二)、 警民之衝突 (the conflict between police and civilians)

我於赴美之前，德州達拉斯正好發生重大的員警傷亡事件，其中有 5 位警察遭到激進的民眾射殺死亡，另有 7 位員警受到槍傷的事件。這事件因為是繼 911 恐怖攻擊之後，美國在單日之內，員警死傷最慘重的一次。我抵達美國之時，見到許多地方都將國旗降半旗，有人說是悼念遭殺害的警察。

這次事件，兇嫌滿腦子充斥著種族仇恨，行兇的對象鎖定白人警察，起因是認為警察對不同種族之執法偏差。美國警察執法不當，尤其可能因膚色差異而引起的問題，已受到各界關注。這事件發生不久，美國各界一致展現「支持警察」行動！總統歐巴馬即表態指責兇嫌並再度重申禁止自由購買槍隻的主張，德州州長 Greg Abbott 並呼籲團結(In times like this we must remember—and emphasize—the importance of uniting as Americans)。就連不支持警察的份子，亦無人利用這事件挑起警民衝突。多數人認同處理「警察執法不當」的問題必須要靠系統性的改變，若只是利用情緒性地反對，甚至挑戰警察執法公權力，那麼受害的不僅是警察而已，民眾也將成為最終受害者。

這種尊重警察執法公權力的社會氛圍，與我國有所落差，讓我對於美國民眾的素養感到興趣，因而特別請教雪大教授，她分享了她的觀點。她說：美國警察過度執法的問題近年來備受關注。不少涉及過度執法案件中，有許多更是牽涉到種族議題。最為著名的警察執法而引種族之間的緊張情勢則首推 1992 年的洛杉磯暴動，事件起因係警察對黑人朗尼·金(Rodney King)執法不當的畫面被民眾拍攝後經媒體報導而引起。繼該案後，民眾開始關注警察對於不同族裔的差別執

法。最近幾年因種族議題的警民衝突案例不僅發生頻率增高，且發生的地區亦有擴散跡象。學者們熱衷討論警察執法議題，提出各種的改進建議，從警察的選才與培訓到警政作為的改善都有人著墨。

為何美國警察常因膚色而有執法不當的問題?其實，原因之一可能是因為利用「犯罪剖繪(offender profiling/criminal profiling)」以達破案效率所致。「犯罪剖繪」是為了縮小嫌疑犯的範圍或是預測可能犯案者而分析既有案例的犯罪模式等的偵查作為，約可分為 5 個步驟，(1)分析嫌疑犯的行為並與過去類似的案例相比較；(2)對於犯罪現場做深度的分析；(3)考量被害者的背景及其活動以找出嫌疑犯做案可能動機；(4)思考嫌疑犯可能具有的其他動機；(5)從上述的步驟，與以往的案例比對，描繪可能的嫌疑犯之特性。「犯罪剖繪(offender profiling/criminal profiling)」的運用，可追溯至 1888 年。現在的犯罪剖繪方式大略分為三種，第一種是罪犯偵查手法(the criminal investigative approach)，主要的運用者是 FBI 內所設的行為分析組(Behavioral Analysis Unit)，主要是藉由分析犯罪現場，以解釋在犯罪發生之時，嫌疑犯與被害者之間的互動過程；第二種稱為專家實務分析(the clinical practitioner approach)，乃係由專家對特定單一案件做深入分析，就該案提供意見給執法者，業界有名的二位專家有 Turco 與 Copson；第三種則是科學統計手法(the scientific statistical approach)，依據以往的案例及現在案件中所收集到的資訊，再加上統計學的分析，提供執法者嫌疑犯的特質及心理特性，以利執法者縮小嫌疑犯的對象。

「犯罪剖繪(offender profiling/criminal profiling)」原本的立意良好，但是後來卻被不少的執法者誤用，逐漸地成為種族剖繪(racial profiling)，結果導致監獄裡充斥著男性非裔美國人(male African-American)。這種與人口結構極不相稱的過度監禁黑人男性的執法結果，引起廣大的關注。現在美國已明文禁止執法者運用種族剖繪(racial profiling)。除了禁止之外，不少的人也呼籲要改變警察的文化(police culture)，以增加警察與民眾之間的互信，方能減少警民衝突的悲劇。改變警察文化是一項範圍廣泛的議題，目前最大的呼籲是改善警察的招訓、警察的忠誠及警

民的互信。

1. 警察的招訓

(1). 警察人數問題

一般我們相信「見警率」與「犯罪率」有負相關係數關係，換言之，街頭有愈多的警察則可壓制街頭犯罪。美國曾有相關的研究，但仍未能解答兩者之間的相關係數是否真的存在。不論這個爭議的結果如何，現實的問題是幾乎每個城市都面臨有限的警政預算，因此，不少的警察單位已將人事成本納入施政考量。依據密蘇里州堪薩斯市市長 Sly James(Mayor of Kansas City, Missouri)的報告，目前多數的警政預算中，人事費用就占掉 9 成，唯一的 1 成，既要維護現有的裝備，更要應付新需求，在「工欲善其事，必先利其器」的定律之下，如何做好警政?因此，他呼籲做好成本控管，好好的思考到底城市需要多少的警民比例，並多利用科技以節省人力。

(2). 警察進用對象

因為警察與民眾的衝突事件頻率增高，有學者認為改變警察的招訓或許是藥方。但是現在警察進用的申請人數與條件限制，則是面臨以下的現實性及爭議性的問題，大約有下列幾種

A. 申請人數減少問題

因為警民衝突，影響人民投入警察工作行列的意願，目前警察的招訓面臨了申請人數減少，進而降低警察人員的素質，除此之外，各地方警察的訓練時數最多僅只短短數週，不易要求服務品質。

B. 申請人條件限制問題

警察的進用要求很簡單，那就是雇用對的人(hire the right persons)，但「對的人」的定義就很難！警察辦案需要線索，為遂行警察打擊犯罪的任務，警察必須要跟上社會脈動，尤其是要能瞭解社會邊緣人，警察不能單純的生存於真空中。因此，警察的來源必須多元化。雖然大家贊成多元化，但任職於公眾安全管理中心(Center for Public Safety Management)的主任(Director) Leonard

Matarese 批評現行對於警察申請人的條件限制頗多，凡是有不良記錄者皆無法進入警察行業，他認為這些不良記錄者反而可能較容易理解邊緣人物的想法，也較易取得犯罪集團的線索。而現行的進用篩選條件卻是將這些人排除在外。他認為過度侷限警察人員的來源，極有可能阻擋掉未來「會辦案」的警察而大力呼籲重新檢視此限制的必要性。

2. 警察的忠誠

在各種的專業行業中，警察單位非常重視員工的忠誠度，一般警察機關都要求員工的行動必須以團隊為重。這不僅是工作上的需求(因為警察面對犯罪分子常需同事之間的相互支援，被排斥者很難生存於警察團體)，另外，民眾對警察的態度也是導致警察以團隊為重的原因之一(不少時候單一警察的表現，民眾多以「一竿子打翻一船人」而擴大解釋)。警察重視忠誠是警察文化之一，這種文化有其利益必也有其弊端。而據學者的研究，警察文化中的忠誠度所帶來的弊端，包含了官官相護，這極易阻斷警察進步的動力，也易造成民眾的反感。

3. 警民的互信

社區警政在美國已實施了好幾十年，但諷刺的是美國政府花了龐大的經費推廣社區警政，警察與社區的關係改善程度卻未如預期，尤其是需要警察的邊緣化社區對警察的敵意仍存在。現在更因為發生數起的警察執法失當案例，更惡化警察與非裔社區的對立。警民之間的互信是警政推行的基礎，在與當地警察人員碰面談話時，我詢問當地警察人員有關於處在對警察不利的氛圍之下，是否應該加強警察的射擊訓練?警察人員卻認為問題不在射擊能力，而是在「溝通」。因為「溝通才能強化警民的互信」。以前雖然知道「溝通」的重要性，但從警察實務界人士口中直接肯定溝通能力重於射擊技巧的答案倒是讓我印象深刻!

(三)、 警察合法性(Police Legitimacy)

警察是政府機關中唯一經過立法通過允許其可以對民眾施用武器的單位。警察依據法律行政。法律是社會契約具體的條文化。社會契約的中心思想認為：法律和政治秩序是非自然產生的，而是由人類所創造。人類所創造的社會契約和政

治秩序是為了達到個人的福祉而施用之手段，然而，同樣是社會契約論，托馬斯·霍布斯（1651年）、洛克（1689年）和盧梭（1762年）等人對政治權力的性質卻有不同的結論，霍布斯提倡君主專制，洛克提倡自然權利，盧梭提倡獨裁共和。這些多種的手段中具有合法性的都僅在其能夠滿足一般大眾利益的範圍內才是。若未能滿足大眾利益的施政手段，公民可以通過選舉或其他手段（甚至暴力）來改變法律或政治手段的失誤。

我國最近也發生了數起民眾不滿政府施政而抗爭事件，與美國的民主進程頗類似，美國在2008年的經濟問題引發「占領華爾街運動」，也屬於因政府失能而有「公民不服從」的抗爭活動。在講求「依法行政」的情況下，警察面對這些抗爭的執法作為受到極大的挑戰。我就此現象請教雪大教授，她分享其他學者的觀點，介紹如下：

學者 Stephen J. Schulhofer, Tom R. Tyler & Aziz Z. Huq 等人認為解決這些執法的挑戰，應該採用程序正義模式的警政(procedural justice model of policing)，¹簡言之，這種的警政就是要求「合法性」。「警察執法合法性」的主張早就規範在法規之中，例如美國憲法第4修正案所主張，人民有權不受執法者非法搜索與留置；第5修正案的不自證己罪之權。但俗云「徒法不足以自行」，雖然有不少的執法規範，但美國警察為遂行任務而採用「犯罪剖繪」，逐漸成為「種族剖繪」，這些有利於破案的作為，相對的就容易侵犯人權。實務上，警察多因績效壓力而導致警民關係緊張。該三名學者認為警察要減緩警民緊張關係，最重要的關鍵在於警察的作為是否具有合法性(legitimacy)?警察執法時，若能讓民眾認同其合法性，則較會獲取民眾的配合。

警察如何贏得民眾認同其有合法性?這並非單純依據組織法設置警察機關即可自然取得。即便法律承認警察機關合法存在性，民眾心理不能接受警察的作為，則警察亦不具備合法性。至於如何贏得民眾在心理上接受警察作為?

¹ Stephen J. Schulhofer, Tom R. Tyler & Aziz Z. Huq (2011), American Policing at a Crossroads: Unsustainable Policies and the Procedural Justice Alternative, *Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 101 (2)

1. 警察專業及同理心

警察面對民眾，要具備專業準則，也就是具備專業知識並有同理心。很多時候，警察以專業知識來面對民眾，然而，普羅民眾除了不熟警察專業判定外，在面對自己的事情時多因情緒而難理性思考。也只是凡人的警察，雖瞭解「同理心」的重要，但每日面臨民眾許多繁雜事物下，難免易疏於展現同理心，因此，容易造成警民彼此之間誤解。學者主張在訓練期間應多加強同理心的訓練，並且降低警察以績效掛率的要求。

2. 嚴格(toughness)與公正(fairness)

警察訓練過程中，多著重軍事化的領導風格，這意味著警察單位要求「以效率回應民眾的需求」，惟警察的合法存在性有賴嚴格(toughness)與公正(fairness)兼具。然而，這也是最難達成的部分！因為處在多元的民主社會，社會契約論之激進派主張者，認為現行的法律或政治手段常是造成人民痛苦之源，公民對於不當的政府政策，有不服從的權力，甚至可以用暴力來改變政府的不當政策。面對這類的公民不服從，警察如何兼顧嚴格(toughness)與公正(fairness)?常是極大的挑戰！這在我國就有深刻的切身之痛!在我國的太陽花學運時期，警察辛苦的維持秩序，卻不受支持反遭一些民眾指責。太陽花運動後，我國社會陸續又發生了數起的民眾抗議事件，截至目前，警察如何兼顧嚴格(toughness)與公正(fairness)?在我國現行的政治氛圍之下，是我國警察最迫切面對的課題。

(四)、 性別之議題(Gender Issue)

雪蘭多大學刑事司法副教授 Bethany B. Schulke 的專長偏向性別議題，今(2016)年她獲得 Maurice L. Mednick Memorial Grand 的榮譽。在與她的對談中，可以感受到她對於弱勢女性的關心。她有感於美國刑事司法系統對於女性的不公平，尤其是對於有色人種女性的嚴厲，故其一直努力改善這些不公現象。我請教有關於讓她獲得獎勵金的研究內容，她說內容主要是研究女性受刑人的問題。她的研究結果發現：現行的矯正制度壓抑女性受刑人的預算，結果不僅無法讓女性受刑人獲得脫離劣境的能力與機會，更糟的是更可能延禍至下一代。因此，她呼籲決策者

勿以應報主義的「以牙還牙」心態面對女性受刑人，因為現在刪減女性受刑人的預算，日後恐得花百倍費用方能化解其影響。有鑑於 Schulke 教授一向重視女性在刑事司法系統中所受到的待遇，例如女性在執法者的比例與警察對於性別議題的敏感度等，我請教她如何改善刑事司法系統對於女性的不公?她說這是大哉問，這種現象存在已久，不少的女性主義支持者致力於改善這情況，現在已較以前進步許多，但仍有進步空間。就她的觀點，她認為第一線執法人員對於女性議題的認知，是影響女性嫌疑犯或是女性被害者的關鍵。因此，她認為在這麼大的議題下，最起碼的工作就是關注警察的選才與培訓內容，而且要持續的做評估選才與培訓的結果。唯有落實第一線的執法人員的選才與培訓，才有可能逐步的改善。

三、 心得及建議

我們是民主法治國家，隨著時代進步，我國國內日益重視人權議題!我國為了防止執法者可能對於人民權益的侵犯，針對執法者也採取了許多的限制。這雖然保護了人權，但也引發人民不同的聲音，究竟，「在於維護大眾權益與個人權益之間，如何取得平衡?」一向是各界人士關心的焦點。

犯罪問題影響社會安寧、民眾生命財產及福祉，雖然犯罪難以消滅，但降低犯罪的危害是全民應共同努力的議題，尤其對於執法人員而言，更是責無旁貸。為了因應個別犯罪類型，政府已分別針對特定族群制定各種政策，例如落實政府對於婦幼的保護政策，陸續通過婦幼法令。有鑑於法令的頒布實施及所賦予之職責，體認婦幼安全工作的重要性及業務需要，警政署在刑事警察局增設「婦幼組」，各縣市警察局全面成立「婦幼警察隊」，各分局警察單位均設置婦幼安全及兒童少年保護之專責人員「家庭暴力防治官」、「少年事件防治官」、「兒童保護官」及「犯罪防治官」等等，一起擔負第一線維護被害保護之工作。

現行的犯罪預防工作中，刑事司法體系雖並非犯罪預防的全部，然卻是很重要的部分。職司犯罪偵查前線與社會安寧維護功能的警察系統，在現今社會變化腳步快速且犯罪類型多元化的挑戰之下，基層警察人員不僅需要知道個別犯罪類

型的防治，更需要全盤性瞭解整體刑事司法體系各次系統的責任與功能，以及相互之間的關聯性，更進一步的，最好能站在巨人的肩膀上，以他山之石，方能減少摸索，降低人民被害的可能。

對於警察在犯罪預防中的角色，目前一般人及警察本身的觀念仍較侷限於傳統的觀念，警察在犯罪預防中多重視個別犯罪案件的微觀預防，也就是針對各種問題設置各種防線，預防和減少社會犯罪和重新犯罪。微觀作為手段主要包括：警察機關根據法律所賦予的職權，為減少和預防犯罪而採取的各種專業性的防範措施，例如對特種行業的管理和控制，對流竄犯罪分子的控制和收容審查等；採取各種技術手段加強預防犯罪工作的防範機制等，以及利用光學、聲學、化學、電子等先進技術預防犯罪的措施和方法。警察機關隨著犯罪的大量增加，也不斷的進步化及智慧化，利用技術來預防犯罪的手法也不斷提高。技術預防主要包括安全系統（如防盜門窗、防盜鎖等）、報警系統和監控系統，以及一些特殊的技術預防措施，如電腦犯罪預防技術等。

然而，因社會變化腳步快速，對於犯罪預防工作，警察不應再採往昔傳統的以微觀為限，宏觀性的犯罪預防，必須群策群力，缺少群體力量將使得犯罪防治的工作難以圓滿達成。警察必須全盤瞭解刑事司法體系中其他機關的職能，不僅瞭解自己系統內運作之外，更須接軌其他司法機關，達到刑事司法體系對於犯罪完整的威嚇及防範功效；另則透過警察組織分散制及工作內容的特性，結合學校、社區、建築、私人安全(保全)、政府其他等各單位共同來參與配合罪預防。各國對於新興的犯罪防治工作，各有不同的作為。例如現行的以行政處罰代替刑事罰，以公私合力治理代替政府凡事恭親，而這些的作為成效究竟如何?的確是我們該瞭解的。如果不對的政策，影響所及，恐不僅無法達到當初設計時的理想，甚至會產生新的問題!

一般人都知道犯罪議題包羅廣泛，成因也相當複雜，尤其在民主多元且全球化的時代，對於治安的維護，確實有很多的挑戰。筆者利用本次出國期間，多與姐妹校的教授請教，由其見解與引見的實務界人士及其他學者的研究結果，期望

能藉由美國的經驗，減少我們重蹈復轍的錯誤。

這次出國，細心觀察美國社會現況及深入與當地刑事司法學者討論之後，我有如下的心得與建議。

(一)、 執法之財政分配

恐怖攻擊已成為全球性議題，引起世人的緊張與關注，即便一向社會治安良好的臺灣，今(2016)年 6 月的臺鐵松山車站爆炸案，執法人員在第一時間也得評估是否遭受恐怖攻擊?在全球化的影響之下，恐怖攻擊的慘狀讓人心驚。我國對於恐怖主義的防制，亦不能置之事外，尤其是 2015 年 ISIS 將我國國旗置於其網站的做法引發國人恐慌。除了 ISIS 的殘酷殺戮外，我國現有不少的外來人士是否可能被吸收?2016 年 3 月中國時報報導，印尼官方稱遭洗腦移工恐滲透亞洲，包含臺灣。該資訊警醒國安及執法單位! 如果我們該防範，那該如何做?又該投入多少的資金?現在政府財政困難的情況之下，究竟我們有多少的資源可以投入反恐作為?蔡政府自今(2016)年 5 月上台之後，更得面對著各種的財政議題的嚴酷挑戰。我們或許可以從美國的經驗學習，避免重蹈美國因為遭受恐怖攻擊的傷痛而投入大量的反恐資金，導致執法財政分配偏失，美國的教訓未遠，或可當我們的他山之石。

另有關於密蘇里州堪薩斯市市長 Sly James(Mayor of Kansas City, Missouri)說的人事經費占掉 9 成的執法預算之議題，究竟何種的警民比例才適當?檢視各國的研究，惟似乎一直未有完整答案。我國的警察招訓曾有過暴增及暴跌的紀錄(因應解嚴警專自民國 76 年後的數年之間大量招訓，導致後來有 5 年時間，因無警察缺額導致警專停止招訓新生)，今日警政單位因為(1)地方行政區域重新劃分為六都(2)當時招訓的員警達到退休年齡而大量退休等二個因素而需才恐急。

為因應警政人力需求，民國 94 年起，警察特考大量招考基層警察。民國 100 年起特考分流，分為內軌及外軌招訓。內軌指的是先訓後考者，即指高中畢業生經過警專 2 年訓練後參加警察特考取得任官資格者；外軌指的是先考後訓者，即指大專生經過一般警察特考再至警專受訓者。近幾年，警專單單應付內軌所招訓

的人數都超越最高容訓量，至於外軌所取用之才，只得分配至保一、四及五等單位來分擔訓練。姑不論訓練的品質差異，單就成本的考量及預算的分配，是否日後將走上美國警政的人事費用與財務分配問題?既然他山之石可以為鑑，精算財務分配確是他國的經驗給予我們思考的題材。

(二)、 維護警察公權力

近年來發生數起美國警察執法不當的案件，依據位於維吉尼亞州阿靈頓郡(Arlington, VA)的海軍研究中心(Center for Naval Analyses)主辦的一場研討會中，受邀與談的警界及學界人士除了一致呼籲改善警察的招訓，進而改變警察文化之外，也認為不只是教育及訓練警察之外，也需要好好的教育民眾與媒體。當社會上有了健全的民眾，及不單單為了追求收視率的媒體，警民之間的良性互動才易形成。美國民眾不滿意警察執法過當的情況，但是無人利用這議題賺取個人利益。當執法者於執法時無法獲得尊重，甚至於無法保護自己之時，民眾更難期待警察有餘力再來保護無辜的自己。

在全球化的今日，資訊的取得較以往容易得多。比較各國的警政資訊，我國的警察人員素質在全球排名在前，相較他國，我國警察的服務品質是在前段班，但是，我國近年來，因民眾抗爭事件而警察夾在不同意見間之執法，在媒體的發酵下致民眾對於警察支持度下滑！影響所及，攻擊警察的案件愈來愈頻繁且暴力，但卻看不到我國民眾給予警察人員應有的支持!

七月份時又發生警察遭民眾揮刀之濺血案件，攻擊者以 30 萬元就輕鬆交保。相較於美國嚴厲處罰攻擊警察者，臺灣對於攻擊者相對的寬容許多，但這卻是惡劣地斲傷警察公權力。美國一般民眾都知道執法的警察欠缺公權力的話，怎能有效保護社會?而我國的案例，卻是歹徒的「人權」重於社會的「公權」!

(三)、 重視性別之議題

美國以重視人權為傲，但在刑事司法上，性別議題卻直至 20 世紀末才逐漸受到重視!我國社會對於刑事司法體系中的性別議題也漸受到重視。數年前，女警的比例問題因婦女團體的爭取而有大幅的比例調整。為了因應女警人數的增

加，各警察機關除了在勤務編排上做了調整，也在單位的硬體規畫上做了修改。我們在性別議題上爭取到女警人數比例的提升，對於有心從事警察工作的女性，確屬福音。然而，就女性受刑人，情況如何呢?值得關切!

根據內政部統計，²民國 92-101 年，我國女性人口數平均年增率 (5.4‰) 高於男性平均年增率 (1.5‰)，致世代性別結構漸有所變，女性人口比例逐年增加；且女性每十萬人口之定罪人數亦由 92 年之 165.0 人，增至 101 年之 222.2 人，近 10 年成長近三成五，女性自 93 年起皆以違反毒品危害防制條例最多(尤其是施用者的比例高達 67.6%)，其次為公共危險罪、賭博罪、詐欺罪或竊盜罪等，不僅犯罪類型值得注意，且受監年齡分布層，以仍具生育能力者為主要，據 101 年底時之調查，女性受刑人中僅 179 人占 4.0%曾攜帶未滿 3 歲之子女入監，主要原因以「無其他親人可託付」占 5 成 1 居最多，子女入監時年齡以「1 歲未滿」124 人占 6 成 9 為最多。女性受刑人影響的不只其本身，且可能擴及下一代，這影響令人擔心!女性犯罪問題已成為各界所關心及探討之議題。從上述的調查資料，雖然女性受刑人占全體總數的比例尚非令人驚心，但其影響所及，卻不容小覷，何以多數的女性係觸犯毒品危害防制條例?又，這些人是否拒絕接受矯正?若她們期待自己更生，則社會給予的支持度如何，政府給予的預算是否能夠協助誤入歧途的女性，尤其是正值生育及哺育年齡的受刑人讓他們重生?這真的值得我們注意。從雪大教授的研究，再搜尋我國的情形，其實有不少的相似處。我國的矯正機關已於民國 100 年從矯正司改制為矯正署，由此一改制，我國以提高編制及經費來強化矯正功能，可證對於矯正功能的重視。惟因國外的研究成果，或許我們可以期許對於女性受刑人投入更多資源。

一般警察人員因以打擊犯罪為主要任務，多數的警察人員多以犯罪偵查為重心，而對於矯正處遇較少有機會接觸。而以刑事政策的發展，依據學者的看法，刑事政策以從以往的報復刑進步到今日的教化刑。教化刑的成功絕非只靠矯正機

² 內政部警政署，102 年性別統計專刊，
<https://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/public/.../f1442301947147.doc>

關的努力可達成，而是要提高社會對於更生人的接納度。而在刑事司法系統方面，不只是同等重視每一階段(偵查、審判及矯正)，且矯正階段要就受刑人的差異度做調整。至於警察人員，不再只是以犯罪偵查為主，而應擴大視野，對於整體的刑事司法流程應有所瞭解及重視，尤其對於矯正這一區塊，也要有所涉略，因為重視更生人對於社會治安的影響，是預防犯罪的基本工作。