

法律如何成為行動條件：

官僚課責結構下的警察裁量與制度轉譯

邱煒翔*

摘要

本研究關注基層警察在高度課責導向的官僚制度中，裁量如何被重新界定與實踐。既有研究多從制度設計或行為控制的角度理解裁量，強調透過規則、程序與監督機制以降低裁量行為的不確定性。然而，這樣的觀點較少受到探討。在制度持續強化課責需求，裁量空間是否真正被壓縮，抑或轉而以不同形式嵌入於制度運作之中。

本文採取「法實踐」(law in action) 與基層官僚理論，將裁量理解為法律與制度在具體情境中被完成的實作過程。本文透過深度訪談與參與觀察，分析基層警察如何在即時執法需求與事後課責要求之間，進行判斷與調整。本研究發現：在強調可追溯性與可說明性的制度環境下，裁量並未消失，而是反映於執法人員在現場對於是否開立處分、如何紀錄執法過程，以及如何預先考量事後審查與申訴風險等實務判斷之中。

本文的創見在提出「結構性困境」觀點：裁量不僅是治理風險來源，同時亦為制度得以運作的重要條件，並對公共行政中課責與裁量關係之理解提出補充。

關鍵詞：法實踐、官僚制度、警察裁量行為、基層官僚、結構性困境

* 國立臺北大學公共行政暨政策學系博士生，電子郵件：s811371103@gm.ntpu.edu.tw。

收稿：2026 年 1 月 5 日。 同意刊登：2026 年 3 月 20 日。

壹、前言

警察執法作為國家維持社會秩序的重要實踐，其工作本質高度情境化且充滿不確定性。無論是治安處理、交通執法或突發事件應對，基層警察皆須在有限時間內對複雜場景進行判斷與選擇，使裁量成為執法過程中不可避免的行動條件（章光明，2024）。相關研究亦指出，執法並非單純依循法律規範的機械行為，而是涉及對情境、風險與秩序的持續評估與調整；裁量因此構成警察工作得以運作的制度性要素，而非例外偏差（Lipsky, 1980; Wilson, 1989a）。

然而，在民主治理與高度課責的制度環境下，警察裁量同時被視為潛在的治理風險。隨著行政體系日益強調可預期性、可追溯性與績效衡量，警察執法行動逐步被納入密集的規則、程序與評估機制之中，使裁量成為制度試圖加以規範與管理的對象（Davis, 1969; Rivera & Knox, 2023; 朱金池，2004；葉正芊，2007；施慶瑞，2009；伍徹輿，2016）。此一發展形塑出持續存在的制度張力：裁量一方面被視為影響治理一致性的變數，另一方面卻在高度不確定的執法現場中不可或缺。

此一制度張力並非僅止於制度控制與行動自由之間的表層衝突，而可進一步理解為一種「結構性困境」（structural dilemma）¹。亦即，行動者在制度安排下，同時面對多重且難以調和之行動要求，任何選擇皆可能在不同評價標準下產生風險與責任。基層官僚研究早已指出，此類困境內生於政策執行情境之中。Lipsky（1980）指出，在資源有限、需求不確定與任務模糊的條件下，裁量成為吸納制度無法預先處理之不確定性的必要方式；後續研究亦指出，基層官僚經常處於效

¹ 本研究所稱之「結構性困境」（structural dilemma），並非指基層官僚於實務中所感受之主觀壓力或角色衝突，而係指一種內生於官僚制度安排之制度性張力。既有研究指出，基層官僚在資源限制、任務模糊與需求不確定的條件下，經常面對多重且難以同時滿足的制度要求（Lipsky, 1980; Evans & Harris, 2004），例如效率、規則遵循與個案正義之間的衝突（Maynard-Moody & Musheno, 2003）。在此情況下，裁量並非制度之外的例外，而是制度在面對不確定性時所生成之必要回應機制。

率與公平、規則遵循與個案回應之間的張力之中（Maynard-Moody & Musheno, 2003; Evans, 2011）。

進一步而言，此一困境並非僅來自行動情境本身，而與現代官僚制度中的課責邏輯密切相關。當代公共行政研究指出，課責不僅要求執法結果的正當性，更強調執法過程須具備可說明性與可追溯性（Bovens, 2007）。在此條件下，執法行為的評價基準逐漸由「是否有效」轉向「是否能被合理化說明」，並形塑出以避免責任歸咎為導向的行動模式（Hood, 2010；Dubnick, 2005）。換言之，執法人員在現場不僅需回應具體情境，更需預判其行動在事後審查中的可接受性。此一制度轉向，使裁量不再僅是技術性判斷，而成為嵌入責任結構之中的風險調適實作（Wynne, 1976; Hupe & Hill, 2007; Molander et al., 2012）。

若將此一理論脈絡置於警察執法情境中，其結構性困境更為明顯。警察執法具有高度即時性與情境依賴性，其任務難以完全透過事前規則加以規範（Bittner, 1967; Manning, 2015）。然而，在民主治理與社會監督強化的背景下，警察行動同時被納入密集的程序要求、文件紀錄與責任追溯機制之中（Hawkins, 1995; Rivera & Knox, 2023）。因此，基層警察在執法現場往往同時面對兩種難以調和的制度要求：一方面需即時回應具體情境並維持秩序，另一方面則需確保其行動能在事後被制度審查與說明（邱煒翔，2025b）。

就我國情境而言，相關警政研究亦指出，警察執法不僅受到法律規範拘束，亦深受績效評價、申訴機制與組織課責體系所影響（朱金池，2004；伍徹輿，2016；章光明，2024）。在此制度規範下，警察執法不僅需判斷「是否違規」，更需同時考量「如何留下紀錄」以及「是否能在事後可解說」（Freidson, 1976; Lipsky, 1980）。此種以未來審查為導向的行動預判，使裁量從單純的現場判斷，轉變為嵌入制度責任結構中的實作行動（邱煒翔，2025b）。

因此，本文所稱之「官僚制度」，係指一套以程序正當性、責任可歸屬性與風險控制為核心的治理邏輯（Weber, 1978; Wilson, 1989b）。此種制度理性透過正

式規則、標準化程序與層級監督，試圖降低行動不確定性並確保行政行為之課責性（Weber, 1978; Bozeman, 2000; Dillard & Ruchala, 2005）。然而，當任務具有高度情境依賴性與不可完全衡量性時，制度運作仍須仰賴行動者的即時判斷，使法律與政策得以在具體場域中被完成（Brodkin, 2011）。

在此論述下，本文所討論之「裁量」，係指基層警察在制度框架內，對行動方式、程序啟動與風險承擔所進行之判斷與選擇。此種裁量屬於行政學與基層官僚理論所討論之「官僚裁量」（bureaucratic discretion），強調其為制度條件下的實作行動，而非單純的法律授權空間。換言之，裁量既非完全自由，亦非純然受規則拘束，而是深受制度誘因與責任結構所形塑（Manning, 2015; 黃錫安，1987；汪子錫，2010；邱煒翔，2025a）。

既有研究多從制度治理角度探討如何透過專業訓練、倫理規範與監督設計，提升執法行為的可預期性與課責性（朱金池，2004；汪子錫，2010；伍徹輿，2016；葉正芊，2007；施慶瑞，2009）。相對而言，較少進一步追問：在制度控制持續強化的條件下，官僚裁量是否真的被壓縮？抑或裁量只是以不同形式被重新配置於制度運作之中（Wilson, 1989b; 邱毓玫，2007）？

基於上述論述，本文關注的核心問題並非裁量是否應被限制，而是：在以程序化控制與課責為核心的官僚制度下，裁量如何在制度框架內被重新界定與實踐？當制度愈強調降低不確定性與強化課責性時，是否反而更依賴第一線行動者透過裁量來完成秩序維持任務？

因此，本文並非從制度設計優化或規範修正的角度討論裁量，而是回到執法實作層次，理解法律與制度如何在具體情境中被完成與具體化。本文將以基層警察的執法經驗為分析材料，說明官僚理性與責任結構如何共同形塑裁量的運作邊界，並揭示制度與行動之間的內在張力，如何構成警察執法實作中的結構性困境。

貳、文獻回顧

一、「法社會學」取向下的制度與行動：警察執法的實作理解

在理解警察執法與裁量問題時，本文採取「法社會學」(legal sociology)之分析取向，而非將制度視為靜態規則集合，亦非從理性選擇或效用計算模型出發，將行動理解為個體在既定誘因下的策略選擇(沈伯洋，2018)。「法社會學」指出，法律與制度並非僅存在於法條文本之中，而是如 Sarat 與 Kearns(1995) 所強調，法律作為一種滲透於日常實作中的「意義框架」(frames of meaning)，在具體情境中透過行動被使用、轉譯(translation)與實踐(law in action)(Silbey, 2005; Sarat & Kearns, 1995)。² 因此，制度與行動並非彼此對立，而是在實作過程中相互構成，誠如 Silbey (2005) 所言，法律性(legality)正是透過行動者對規範的解釋與實踐，才得以在社會生活中獲得其穩定性與權威感。

由此論述，「制度」並不僅指正式法律規範或組織規則，而同時涵蓋非正式規範、組織文化與專業期待，以及在此條件下所展現的日常實作。章光明(2021)指出，制度應理解為持續形塑行動者判斷與互動方式的規範安排，其效果並非透過命令式控制完成，而是在實務中被再生產與具體化。沈伯洋(2022)亦指出，分析警察執法時，需同時關注制度、文化與場域等層次，並透過田野觀察與深度

² 本文所稱之「轉譯」(translation)，並非語言翻譯之意，而係指第一線行動者在具體執法情境中，進行雙向的**實踐轉化過程**：首先，是將抽象規範(如法規要件、程序要求與組織規則)「**具體化**」為可操作的行動步驟；其次，是將紛雜的現場情境(如事件脈絡、風險判斷與互動過程)「**符號化**」為制度可理解、可記錄與可稽核之敘述形式(例如：援引規則語彙、建構執法紀錄)。此概念強調，制度並非以機械方式直接決定行動，而是需透過行動者在情境中的「**主體詮釋**」與「**敘事建構**」，使抽象規範落實為具體處置，並使該處置在事後能被制度化評價。此理解與法社會學中「**法律實踐**」(law in action)之觀點相呼應，即法律並非僅存在於文本，而是在具體情境中透過行動被賦予生命(Sarat & Kearns, 1995; Silbey, 2005)；亦與基層官僚理論中「**實作為政策**」(practice as policy)之觀點相連結，強調裁量即是制度在第一線的實作展現(Lipsky, 1980; Brodtkin, 2011)。因此，「轉譯」旨在描述制度與行動間的****互構(mutual constitution)****過程，避免將裁量簡化為規則外的任意偏離，而是視其為制度運作不可或缺的微觀機制。

訪談，理解法律如何在具體情境中被實際運用與轉譯。

從此觀點出發，警察執法不宜被理解為單純依循法律條文的機械適用，而是一種高度情境化的制度實作（章光明，2024）。警察在執法現場所面對的，往往是高度不確定且需即時回應的問題性情境。Bittner（1967）指出，警察工作的核心在於回應需要立即干預的社會困境，其行動正當性往往來自對秩序維持必要性的判斷，而非規則的形式套用；Skolnick（1975）與 Wilson（1968）亦指出，組織風險、工作不確定性與警察文化，共同形塑裁量的行使方式，使其成為警察工作的常態特徵（Bittner, 1967; Skolnick, 1975; Wilson, 1968）。

從組織層次觀之，警察行動深受非正式規範與同儕期待影響。Van Maanen（1978）與 Manning（1977）指出，組織社會化過程使裁量呈現出集體化與制度嵌入的特性；另一方面，Muir（1977）則從個人層次說明，警察在價值信念、情緒管理與判斷能力之間，形成不同的執法風格。此顯示裁量並非單一理性計算的結果，而是制度條件與行動能動性互動下的實作產物（Van Maanen, 1978; Manning, 1977; Muir, 1977）。

上述研究共同指出，警察裁量並非制度失靈或規則不足的殘餘，而是制度在高度不確定場域中得以運作的重要條件。制度並非先於行動而完成，而是在行動過程中被具體化；同時，行動亦非完全自主，而是在既有制度條件下展開（Lipsky, 1980; Brodtkin, 2011）。

基於此一法社會學取向，本文將警察裁量理解為一種制度內嵌的行動實作，而非單純的法律授權空間或個體選擇權利。此一理解不僅避免將「制度」與「行動」對立的分析取徑，亦使後續得以進一步說明，在官僚理性與課責導向的制度條件下，裁量如何被形塑其具體運作方式。

二、官僚理性、課責與行動條件：制度如何形塑裁量

在現代公共行政體系中，官僚制度並非單純以規則管理行動，而是建構一套以可預期性、可追溯性與責任可歸屬為核心的治理邏輯。Weber（1978）指出，

官僚制透過正式規則、層級權威與職務分工，使行政行動建立於可計算與可監督的制度基礎之上；此一制度理性亦回應了現代國家在治理規模擴張與政治監督強化下，對合法性與控制能力的結構性需求（Bozeman, 2000; Dillard & Ruchala, 2005）。

然而，後續研究指出，官僚制度所追求的控制條件，未必與任務特性相契合。當行政成果難以即時觀測或精確評估時，組織往往難以以結果為基礎進行責任判定，而轉向以程序作為評價依據（Wilson, 1989b; Mashaw, 1983; Power, 1997）。在此情況下，規則遵循、程序完成與紀錄留存，逐漸成為判定行動正當性與責任歸屬的重要標準。

制度理論亦指出，正式規則與實際行動之間存在不可避免的落差，制度設計無法完全預測或決定第一線行動結果（Meyer & Rowan, 1977; March & Olsen, 2010; Brodtkin, 2011）。因此，程序不僅是行動指引，更是一套可被外部理解、審查與評價的正當性框架。程序化安排也因此具有風險分配功能，使責任歸屬得以嵌入制度流程之中（Mashaw, 1983; Bozeman, 2000）。

若進一步從課責觀點來看，課責並非單一監督要求，而是一組界定「行動應向誰交代、依何標準被評價」的制度關係。Wynne（1976）早已指出，公共行動的核心問題不只是是否負責，而是究竟「對誰負責」；不同課責對象所代表的評價標準往往彼此競逐，甚至相互緊張。Bovens（2007）則進一步說明，現代課責體制不僅關注結果，也強調行動過程必須可被審查與說明。據此可知，課責之所以形塑裁量，不僅在於增加控制，而在於改變行動被評價的方式，使第一線行動者同時面對結果、程序與說明責任等多重要求（Bovens, 2007; Hupe & Hill, 2007; Hood, 2010）。

在此制度條件下，官僚理性並非消除行動者判斷，而是透過程序化與書面化機制，設定行動的邊界與優先順序。高度課責環境下，組織往往傾向發展出避免責任歸咎、強調可被說明的行動形式，使程序遵循與紀錄留存逐漸取代實質結果，

成為評價行動的重要基礎 (Hood, 2010; Power, 1997; Bovens, 2007)。因此，行動的正當性不僅取決於結果是否達成，也取決於其是否符合法定與組織程序。

對於基層官僚而言，這意味著制度控制與裁量並非零和關係。Lipsky (1980) 指出，當任務具有高度不確定性與資源限制時，裁量成為制度吸納不確定性的必要方式。制度對裁量的回應，往往不是將其完全排除，而是透過規則與程序重新界定其可接受的形式 (Lipsky, 1980; Evans, 2011; Hupe & Hill, 2007)。換言之，課責並未排除裁量，而是使裁量逐漸轉向對程序啟動、風險承擔與行動呈現的判斷。

在警察組織中，此一制度邏輯更為明顯。警察執法具有高度情境性，其成果難以事前規範，亦難以事後以單一指標精確衡量 (Hawkins, 1995; Manning, 2015)。在民主治理與社會監督強化的背景下，警察組織更加依賴程序遵循與文書紀錄作為責任判定依據，使制度控制聚焦於行動是否「可被說明」與「可被追溯」，並進一步形塑裁量的運作形式 (Hawkins, 1995; Brodtkin, 2011; Manning, 2015)。

綜論，官僚理性並非裁量的對立面，而是其運作條件；而課責亦非單純限制裁量，而是透過程序、紀錄與評價標準，重新界定裁量的形式與邊界。制度越強調程序一致性與責任可歸屬性，越需要行動者在具體情境中吸納無法完全規範的不確定性 (Lipsky, 1980; Evans, 2011; Hupe & Hill, 2007)。此一制度與行動之間的張力，構成本文後續分析的核心。

三、官僚裁量作為法律轉譯的實作形式

於本研究之脈絡中，裁量並非單純的法律授權空間，亦非行動者在規則之外的任意自由，而是制度無法完全預測與規範具體情境時，必然生成的實作形式。Davis (1969) 早已指出，裁量並非法律的缺陷，而是法律運作不可避免的組成部分；任何制度設計皆不可能事前涵蓋所有情境，裁量因此成為法律從抽象規範轉化為具體行動的必要橋樑 (Davis, 1969; Hawkins, 1992; Manning, 2015)。

從此角度觀之，裁量不是規則的例外，而是規則在實務中被完成的方式。Lipsky (1980) 指出，基層官僚在資源有限與任務模糊的條件下，必須透過裁量

吸納制度無法消除的不確定性，使政策得以在具體情境中落地。Evans (2011) 亦指出，裁量的意義並非固定，而是隨制度脈絡而轉變：在某些情境下，裁量被視為專業能力；在高度課責條件下，則可能被界定為風險來源 (Lipsky, 1980; Evans, 2011; Hupe & Hill, 2007)。

在警察執法場域中，此一裁量實作尤為顯著。Bittner (1967) 指出，警察工作的核心在於回應需要即時干預的問題性情境，其行動正當性往往來自對秩序維持必要性的判斷，而非單純條文適用。Skolnick (1975) 與 Wilson (1968, 1989a) 則說明，組織風險與工作不確定性所形塑裁量的日常樣貌，使其成為警察工作的常態特徵 (Bittner, 1967; Skolnick, 1975; Wilson, 1968, 1989a)。

然而，在現代官僚制度中，裁量並非僅是情境回應，更同時承擔制度理性與課責結構的壓力。Dillard 與 Ruchala (2005) 指出，當行政體系過度依賴工具理性與程序一致性時，制度可能在追求可控制與可計算的過程中，逐步壓縮行動者的道德判斷空間。另一方面，課責導向的制度安排亦要求行動必須能被記錄、審查與說明，使裁量逐漸轉向對可被評價形式的調整 (Bovens, 2007; Hood, 2010; Power, 1997)。裁量在此既是制度所依賴的必要條件，同時也是制度試圖加以規範與管理的對象。

此種張力亦反映於當代公共行政對裁量與正當性的討論。Rivera 與 Knox (2023) 指出，基層官僚裁量不僅涉及效率問題，更牽涉行政正當性與社會公平的困境。當制度強調一致性與課責性時，裁量可能被壓縮為形式遵循；然而，若完全排除裁量，則行政行動將無法回應情境差異與實質公平。此一困境顯示，裁量既是風險來源，也是正當性維繫的條件 (Rivera & Knox, 2023; Lipsky, 1980; Hupe & Hill, 2007)。

在警察組織中，此種困境尤為明顯。警察執法涉及強制力的運用與權利限制，其行動結果具有即時與高度可見性，使其更易暴露於政治與社會監督之下 (Wilson, 1989; Manning, 2015)。在此條件下，裁量不僅是情境判斷，更是制度

責任結構中的承擔形式。行動者必須同時回應現場秩序需求與制度中的說明要求，使裁量呈現出高度制度嵌入與風險敏感的特徵（Brodkin, 2011; Bovens, 2007）。因此，本文理解的官僚裁量，並非單純法律授權空間，也非個體選擇權利，而是一種在責任結構下進行的制度轉譯實作。第一線行動者在具體情境中，將抽象規範轉化為可操作的行動步驟，同時將複雜現實轉譯為制度可接受的說明形式。此一理解呼應法社會學對「law in action」的觀點，以及基層官僚理論對裁量作為制度實作之強調（Lipsky, 1980; Sarat & Kearns, 1995; Silbey, 2005; Brodkin, 2011）。裁量在此既吸納不確定性，也承擔制度理性所外溢的風險，並在此過程中展現其在制度條件下的運作方式（Hupe & Hill, 2007; Molander et al., 2012）。

另論，綜合前述討論，本文理解官僚制度與裁量實作之關係，並非靜態的分層描述，而是一組相互連動的分析關係。首先，法制與官僚理性構成制度對行動的基本期待與責任框架（對應圖 1 第一層）（Weber, 1978; Wilson, 1989b）；其次，制度透過程序化與課責安排，將上述要求轉化為具體的行動邊界與評價標準（對應圖 1 第二層）（Bovens, 2007; Hood, 2010; Dubnick, 2005）；最後，基層警察在具體執法情境中，透過裁量將抽象規範轉譯為可操作且可被制度承認的行動形式（對應圖 1 第三層）（Bittner, 1967; Lipsky, 1980; Manning, 2015）。

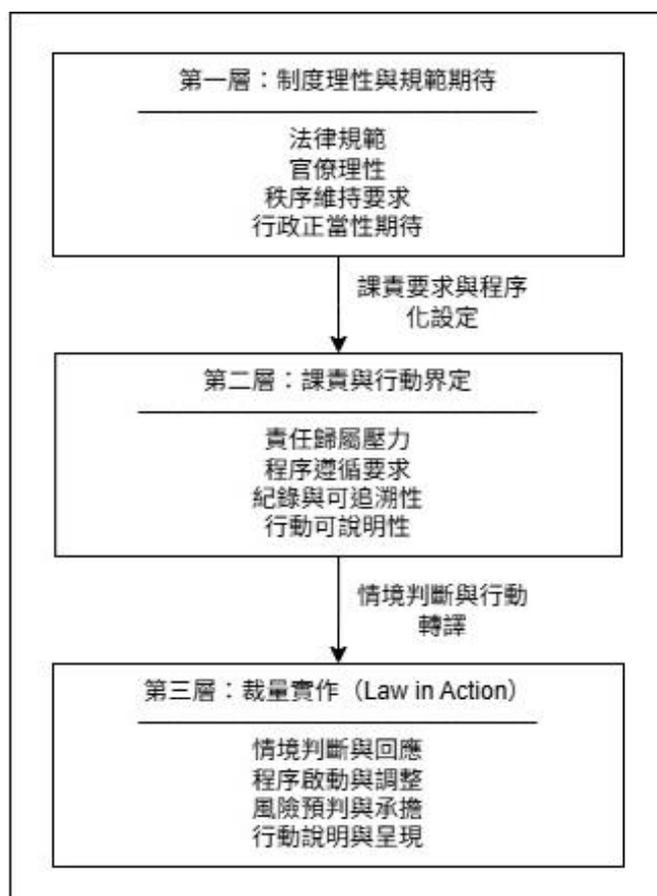
其中可論，此三層之間並非單向控制關係，而是呈現一種由制度要求、課責安排與情境實作所構成的運作過程。在此過程中，裁量並未隨制度控制的強化而被消除，反而在程序化與課責導向的條件下，被重新界定其運作位置，並轉向對是否啟動程序、如何進行判斷以及如何留下紀錄與回應審查等面向的持續調整（Hupe & Hill, 2007; Evans, 2011; Molander et al., 2012）。

是此，本文關注的核心問題在於：在此一制度條件下，裁量如何在制度框架內被重新界定與實踐？以及當制度愈強調降低不確定性與強化課責性時，是否反而更依賴第一線行動者透過裁量來完成秩序維持任務。圖 1 即在此基礎上，呈現法律規範、課責結構與裁量實作之間的關係，作為後續實證分析之理解架構。另，

圖 1 之建構係綜合基層官僚與課責理論相關文獻之概念發展而成（Lipsky, 1980; Hupe & Hill, 2007; Bovens, 2007）。

圖 1

官僚制度、課責結構與裁量實作之分析架構



資料來源：研究者自行整理。

參、研究方法與設計

一、研究取徑與研究策略

本研究採質性研究方法，立基於法律社會學對「法律實踐」(law in action) 的理解，關注制度如何在具體情境中被實際運用與完成，而非僅停留於規範文本或制度設計層次（沈伯洋，2018）。研究問題並非評估制度運作是否有效，而在於理解在高度程序化與課責的官僚環境下，基層警察如何在具體執法情境中行使

裁量，以及制度理性如何滲入其判斷與行動過程（Lipsky, 1980; Brodtkin, 2011）。

此一研究目的，使量化或大樣本推論方法難以充分回應問題核心。警察裁量並非單一變項所能測量之行為，而是嵌入於規則理解、程序安排與責任承擔之中的實作歷程。因此，採取深度訪談與參與觀察方式，蒐集行動者對具體情境的敘述與反思，以掌握制度與行動互動的細節（Patton, 2014）。

研究設計屬於理論導向之個案研究取向。選擇特定制度條件較為密集、課責壓力較為顯著之場域，並非為求統計代表性，而是為了在制度與行動張力較為明顯之環境中，觀察官僚裁量的具體樣貌。透過質性資料的「深描」（thick description），呈現制度理性、責任結構與裁量實作之間的互動關係，使後續分析得以回應前述理論架構（巴比〔Babbie〕（2015/2016）；葉至誠、葉立誠，1999）。

二、研究場域與研究對象

研究場域選擇北部都會區之基層警察單位。都會型警政場域具有案件類型多元、勤務密度高、社會監督強度大與媒體曝光頻繁等特徵，使警察執法行動更常處於高度可見與高度究責的制度環境之中（Manning, 2015）。在此條件下，程序要求、書面紀錄與責任歸屬機制較為明顯，較能觀察官僚理性與裁量實作之間的互動關係。場域選擇係基於理論考量，而非便利取樣。

訪談對象來自不同分局轄下之派出所與基層勤務單位（例如交通勤務與一般治安勤務），涵蓋多種類型之第一線執法場景。選擇不同單位類型，旨在避免特定勤務性質對資料造成偏向，使資料能夠呈現制度條件在不同執法情境中的具體樣貌。

研究對象採理論導向取樣（theoretical sampling）。選擇標準包括：（一）具第一線執法經驗；（二）曾實際面對程序延伸、責任歸屬或裁量判斷情境；（三）願意對具體案例進行反思與說明。訪談對象並非依職級或單位行政位置挑選，而係以能夠提供制度與行動互動經驗者為優先。透過滾雪球方式在不同單位中引介受訪者，以擴展制度經驗面向，而非集中於單一組織網絡（潘淑滿，2022）。

本研究共訪談 8 名基層警察人員，年資橫跨不同階段，包含初任警員與具多年執法經驗者，以掌握不同職涯階段對制度與裁量理解之差異（如表 1）。此一設計並非為統計代表性，而在於透過多元制度位置之比較，深化對官僚裁量實作條件的理解。³

表 1

基層員警受訪者資料一覽表

受訪者編碼	訪談日期	年齡區間	年資區間
P01	2025 年 10 月	30-39	11-15
P02	2025 年 10 月	40-49	11-15
P03	2025 年 10 月	30-39	11-15
P04	2025 年 10 月	20-29	未滿 5 年
P05	2025 年 10 月	20-29	未滿 5 年
P06	2025 年 11 月	20-29	6-10
P07	2025 年 11 月	40-49	16-20
P08	2025 年 11 月	20-29	6-10

資料來源：研究者自行整理

三、資料蒐集與分析策略

本研究採半結構式深度訪談與長期參與觀察並行之方式蒐集資料。資料蒐集並非僅為彙整個人經驗，而係圍繞前述理論關注之核心問題——官僚制度如何在程序化與責任可歸屬邏輯下，重塑基層警察之官僚裁量實作——進行設計。

（一）訪談設計與提綱架構

訪談提綱係依據前文所建構之理論脈絡發展，問題圍繞三個面向展開：第一，

³ 補充說明，有鑑於警察組織具有高度封閉性與可識別性，即使於研究中已進行匿名化處理，仍可能透過勤務內容、事件描述、時間脈絡或組織情境等線索，被具備內部經驗或背景知識之第三者進行交叉比對而加以識別。基於此一場域特性，本研究在參與觀察之呈現上，採取較高程度之去識別化處理，避免提供可供反推個別單位或人員身分之細節（Patton, 2014）。此一處理並非出於逃避研究規範之考量，而係研究者基於對研究場域權力關係與潛在風險之理解所作之判斷，旨在降低研究參與者於組織內可能承擔之非預期後果，並確保研究能在不傷害行動者的前提下進行（潘淑滿，2022）。

受訪者如何理解制度規範、程序要求與績效評價；第二，在具體執法情境中，如何決定行動介入程度與程序啟動順序；第三，當行動涉及後續責任歸屬與事後檢視時，其判斷是否產生調整。訪談過程鼓勵受訪者以具體案例說明，而非抽象評論，使資料得以呈現行動脈絡與制度條件之交互作用。

所有訪談均錄音並轉寫為逐字稿，完成後反覆校對與修訂。分析並非將受訪者陳述直接視為事實，而是將其理解為制度語言與行動推理之材料，進一步檢視其內在邏輯與可能的限制（潘淑滿，2022）。

（二）參與觀察與研究者位置

承前述，研究者同時具備基層警察之職業背景。此一內部研究者（insider researcher）身分，使研究得以較為順利地進入場域，理解專業術語、勤務流程與組織慣例，並在訪談過程中建立信任關係，使受訪者得以具體說明制度壓力與裁量經驗。然而，此一位置亦可能產生潛在偏誤，例如受訪者預設共享背景而省略說明，或研究者於分析時以自身經驗填補語意空缺。

為降低此類風險，訪談過程中特別要求受訪者以具體情境與實例陳述經驗，並於敘事模糊處進行追問；資料整理與編碼階段則以逐字稿為主要分析基礎，刻意區分受訪者語句與研究者既有經驗，並持續檢視是否存在與主要分析方向不一致之語料，以維持反身性自覺（潘淑滿，2022）。

參與觀察資料主要來自研究者於其所服勤之北部都會區派出所的日常勤務與行政工作情境。研究期間涵蓋 2025 年間之持續工作歷程。由於研究者本身即為組織成員，田野觀察並非於特定時段刻意安排，而是在日常巡邏、交通處理、事故處理與勤務交接等工作過程中持續進行紀錄。相關觀察筆記多於當日或隔日整理完成，用以記錄行動順序、程序選擇與同儕討論脈絡。此類資料之功能，在於對照訪談敘事與實際行動邏輯，避免單一資料來源所可能產生之回溯合理化傾向。

（三）資料分析與交叉檢證

資料分析採主題式分析取徑。初步閱讀逐字稿與觀察筆記後，辨識與制度規範、程序啟動、責任風險與行動調整相關之重複語句與情境描述，並逐步整理為較高層次之分析主題。分析過程並非一次完成，而是在資料與概念之間反覆往返，確認主題是否能夠同時解釋不同個案情境，並留意可能的反例。

訪談資料與參與觀察之間進行交叉對照：當受訪者敘事強調某種制度邏輯時，需能在觀察紀錄中找到行動層面的呼應；若觀察所見與訪談說法存在差異，則回返文本重新檢視其語境與限制。透過此種資料間的互證，本研究避免僅以單一陳述推論整體制度樣貌，並使分析建立於多重材料之基礎上（Charmaz, 2006）。

四、研究倫理與資料處理原則

本研究於資料蒐集與呈現過程中，考量研究場域之可識別性與組織敏感性，採取適度去識別化處理。如前述論本研究之持續研究期間，包含研究者於其服勤派出所之日常觀察與同期間完成之深度訪談。本文未標示精確觀察日期或具體行政單位名稱，而係以年度區間與場域類型概括說明，以兼顧時間脈絡交代與參與者保護。⁴

訪談對象一律以編碼方式呈現（P01-P08），年齡與年資以區間方式表示，並刪除或調整可能構成間接辨識之細節。此類處理並未改變分析內容，而係在維持制度與行動關係判讀完整性的前提下，降低可識別風險。

所有訪談均於受訪者知情同意下進行，事前說明研究目的與匿名原則，受訪者得隨時終止訪談。逐字稿整理後，研究者亦再次檢視文本中可能間接揭露身分之語句，並進行必要修整。

⁴ 警察組織具有明確層級結構與固定勤務排程，執法事件與行政流程往往可透過時間、案件性質與人員配置進行交叉比對。若揭露過於具體之單位名稱、行政區域或精確日期，可能增加研究參與者於組織內被辨識之風險。基於此一場域特性，本文於時間與地點呈現上採取概括處理，在維持研究可理解性的同時，降低潛在組織風險。

肆、資料分析

一、如何援引法律進行處置：裁量中的正當化實作

受理報案區的燈還亮著，已經接近午夜。桌面上攤著筆錄草稿、違規舉發單與一疊影本。剛結束的行車糾紛並不算嚴重，雙方情緒也已經緩和。

年輕警員把筆放下，低聲說了一句：「其實他剛剛態度不差，我本來想勸一勸就好。」旁邊的學長沒有立即回應。他翻了翻影本，停頓了一下，抬頭問：「那你寫的時候要怎麼寫？」語氣平穩，沒有指責，也沒有否定。房間裡安靜了幾秒。（作者田野觀察，行車糾紛處理情境，研究期間）

於此，問題並非可不可以勸導，而是如果選擇勸導，報表上要留下什麼？如果之後對方來函申訴，檔案裡是否有足夠的紀錄支撐當時的判斷？這種停頓在辦公場域裡並不罕見。現場的處理往往已經結束，但真正的決定似乎才剛開始。不是決定是否違規，而是決定如何留下痕跡。行動與書寫並非前後順序，而是同時被考量。

訪談中類似的語氣反覆出現。一名受訪者說：

有些事情你可以做，可是你要想清楚，後面如果被申訴，你要怎麼講。你講『我覺得』沒有用，你要講得出『規定是什麼』。（深度訪談 P03，研究期間）

「講得出規定」這句話，並不是在討論法律是否被正確適用，而是在談一種能夠被理解的說法。若理由僅止於「我覺得當下這樣比較好」，那麼它在紙面上是站不住腳的。規定於是成為一種能被組織閱讀的語言。它讓行動從個人判斷轉為制度判斷，將責任分散至條文與程序之中。

另一名受訪者補充：

你不是不知道可以更彈性處理，但彈性處理通常比較難交代。規定講得清楚的那一條，你就先用那一條。（深度訪談 P06，研究期間）

這裡的「清楚」並不只是條文文義明確，而是它在組織語境中的可辨識性。某些規定更常被引用、更容易被上級理解，也較少引發後續追問。當多種處理方式同時存在時，選擇往往不是在「最適當」與「最不適當」之間，而是在「較難說明」與「較易說明」之間。

於是，法律條文在現場的角色發生微妙轉變。它既不是單純的限制，也不是純粹的保障，而是一種可以被調度的語言資源。行動若能嵌入其中，便顯得穩定；若無法嵌入，便顯得暴露。裁量並未消失，而是轉向一種對語言與程序的熟練運用。

在研究期間的觀察中，這種語言上的調整往往早於行動決定本身。某次夜間勤務，一名警員處理完違規停車糾紛後，拿著舉發單猶豫了一下，轉向同事低聲問：「如果我現在開，後面會不會被調資料？」另一人沒有直接回答違規是否成立，而是翻開電腦紀錄系統，邊點滑鼠邊說：「你要想一下，這種案件通常會不會有人來申訴。」（作者田野觀察，交通違規處理情境，研究期間）

當時違規事實並無太大爭議，討論的焦點卻並非「違規嚴重程度」，而是「後續文件流動」。幾分鐘內，對話來回穿梭在條文編號與過往申訴案例之間。沒有人否認可以勸導處理，但每一種選擇都伴隨不同的書寫負擔。最後決定開單的理由，並不完全來自違規本身，而是因為「這樣比較單純」。

類似情境在辦公室反覆出現。處理完一起民眾口角糾紛後，一名警員在筆錄欄位停頓良久，最後刪掉原本寫下的敘述，改為引用較為標準化的條文語句。「這樣比較穩。」他說。（作者田野觀察，勤務後書寫整理情境，研究期間）

這些場景顯示，書寫並非單純事後紀錄，而是行動的一部分。違規是否成立、是否開立舉發單、是否啟動後續程序，往往與「如何留下紀錄」同時被考量。文字與行動之間並非線性關係，而是在同一時間被權衡。

訪談資料中所謂「講得出規定」與「規定講得清楚」的語句，在這些細節中

獲得具體形狀。規定並不只是外在的限制，而是一種可被搬運的語言形式。它使個人的判斷轉化為制度語言，使行動在未來可能的檢視之下顯得可理解。當行動嵌入規定語句時，責任彷彿部分地轉移至條文本身。

因此，裁量並非單純在現場決定「怎麼做」，而是在行動與書寫之間尋找一種穩定姿態。真正被衡量的，不僅是處理是否有效，而是是否「站得住」。這種「站得住」並沒有明文規定，卻在日常對話與反覆修訂的文字中逐漸形成默契。法律條文於是既非純粹約束，也非完全保障，而成為一種能被熟練調度的制度語言。裁量的邊界，往往就在這種語言運用的熟練程度中被悄悄劃定。

二、是否進入處分程序的判斷：裁量門檻與責任考量

晚間十一點多，派出所值班台上堆著尚未整理的報案單。兩名警員剛從外勤返所，其中一件是酒後駕車攔查。酒測值達到刑事移送標準，但未發生事故，駕駛情緒平穩，也未爭執。

警員將酒測單放在桌上，翻閱移送程序須填寫的表格，沉默片刻後對同事說：「這個一送下去，今天就不用想準時交接了。」（作者田野觀察，夜間勤務返所情境，研究期間）

這種停頓並非猶豫是否違規，而是對後續程序長度的衡量。受訪者 P05 在談到類似經驗時說：

做得越多，後面要寫的就越多，程序會一直加上去。不是我不想處理，是你要想那個代價。（深度訪談 P05，研究期間）

在派出所的日常工作中，「代價」通常指的是案件啟動後的連鎖流程。正式移送意味著製作筆錄、建立案件編號、通報系統建檔、主管審閱與後續查核。每一個新增步驟都會留下紀錄，也意味著未來若出現疑義，需要補充說明。故，所謂「會一直跟」，並不是法律上無法停止，而是指一旦選擇進入正式程序，事件便被固定在一條需要持續完成的行政流程之中。是否啟動程序，往往成為現場判斷中最為關鍵的一步。

研究期間某次凌晨攔查，一輛機車駕駛酒測值接近法定標準。第一次酒測完成後，警員站在路邊，手電筒的光打在儀器上，數值閃了一下。他沉默幾秒，沒有立刻做決定。（作者田野觀察，夜間酒測攔查情境，研究期間）

依現行實務，並非每一件酒駕案件都必然須進行抽血檢驗，而係視酒測結果、當事人態度、是否涉及事故及證據爭議等情形綜合判斷。⁵然而，一旦選擇進入醫療採證與後續司法程序，便意味著須陪同前往醫院、完成筆錄、製作移送書、進行相關通報與建檔。若僅依現場測值處理，則程序相對簡化，但仍須面對後續可能的爭議與審查。

另外一場田野紀錄中亦可見類似場景：

時間已接近換班。值班台上還有兩件待處理報案。若進入抽血與移送流程，勤務時間將明顯延長，交接亦會受到影響。同行同事低聲說：「你要想清楚，這個送下去，今天就別想準時下班。」這句話並非在討論違規是否成立，而是在計算程序將延伸至何種制度流程中。（作者田野觀察，交接班情境，研究期間）

酒測值本身並未改變，改變的是這個數字進入哪一條程序鏈條。一旦啟動醫療與司法程序，資料會被建檔、移送、審查，後續可能還需補充說明或回應查核。即便法律上仍存在裁量空間，但程序一旦展開，其後續節點與紀錄效力，往往使行動者傾向「走完流程」，而非中途轉向。

「程序會一直加上去」在這種情境下，並非指法律禁止停止，而是指每一個步驟都會產生新的文件節點。文件一旦生成，便難以抹去。中途改變處理方式，

⁵ 依《道路交通管理處罰條例》及相關執法規範，酒駕案件之處理方式，應視呼氣酒精濃度測試結果是否達刑事移送標準、當事人是否拒測、是否涉及交通事故或其他違規情節等因素綜合判斷。實務上，抽血檢驗多發生於當事人對呼氣測試結果提出異議、拒絕酒測或涉及刑事責任釐清之情形，並非所有酒駕案件皆須進行抽血程序。本文所呈現之案例，旨在說明程序選擇對勤務負荷與制度責任鏈條之影響，而非指稱抽血為法定必然程序（鄭安承，2023）。

反而需要額外說明為何改變。於是，繼續走完流程往往比停在半途更穩定。

另一名受訪者提到：

很多事情不是你要不要處理，而是你要處理到哪一步。一步走下去，後面會接什麼程序，其實大家心裡都有數。（深度訪談 P04，研究期間）

「心裡有數」是一種對制度節奏的熟悉。警員清楚知道，某些程序一旦開啟，就會進入資訊系統，被標記、被調閱、被查核。程序並非單一動作，而是一條可追溯的路徑。真正被計算的，不只是違規情節，而是這條制度所構成的路徑將延伸到哪裡。於此，在這種工作節奏下，裁量的重心悄悄移動。它不再單純是「是否違規」的判斷，而是「是否讓案件進入那條長軌道」的決定。法律條文本身並未明文要求必須全程跟進，但程序設計與責任追溯機制，使中途轉向變得成本更高。

亦可發現，這種選擇並不同於消極或怠惰。現場警員並非單純「怕麻煩」，而是在一個熟悉的制度節奏中計算後續影響。程序一旦啟動，意味著筆錄、系統建檔、移送書、補正通知、日後可能的電話詢問與書面說明。每一個新增步驟，都不只是技術性操作，而是將事件固定進一條可被追溯的流程之中。

因此，裁量的重點往往不在於最後如何處理，而是在於是否讓事件跨過某個門檻。一旦跨過，後續的制度節點便會依序展開；若未跨過，事件則停留在較短的行政迴路內。行動者在現場沉默的幾秒鐘，其實是在衡量這條路徑的長度與可見性，而不只是違規情節本身。

在這種運作方式下，制度並未明文禁止停止程序，也未剝奪裁量權限；然而，程序設計與責任追溯機制，使某些選擇在實務上變得更「穩定」，某些選擇則顯得風險較高。與其說裁量被壓縮，不如說裁量被重新安排在程序門檻之前。這也說明，所謂「不能停」並非規範文本的直接命令，而是行動者對制度連鎖反應的預期。裁量並未消失，而是在制度邏輯之內轉換位置——從「如何執行」轉向「是

否啟動」。

當法律與程序以這種方式嵌入日常勤務時，它們不再只是抽象規範，而是具體影響時間分配、責任承擔與工作節奏的實作條件。選擇是否踏入某條程序軌道，往往比如何走完它更為關鍵。裁量的空間並未消退，而是在這個啟動瞬間，被重新界定。

三、在限制與需求之間的執法實務：裁量的日常運作情境

晚間值班時段，一名民眾走進派出所報案，表示手機在朋友家中遺失，懷疑遭竊。經詢問後，雙方其實熟識，曾一同飲酒，手機是否遺落或遭竊並不明確。依刑法規定，竊盜為非告訴乃論罪，一旦受理，即需啟動正式案件流程；若暫以「遺失物協尋」處理，則程序相對簡化，但日後若雙方爭議升高，可能會被質疑是否未即時受理。

櫃檯前的對話並不激烈，卻充滿猶豫。民眾反覆問：「這樣算不算偷？」值班警員翻閱受理規定，沉默片刻後，沒有立即決定是否製作筆錄。（作者田野觀察，值班櫃檯受理情境，研究期間）

一名受訪者談到類似經驗時說：

有些案子你一旦收進來，就是正式案件，你後面全部要交代。可是很多時候其實事情還不清楚。（深度訪談 P03，研究期間）

另一名則補充：

你不收，怕他回去想一想又來投訴；你收了，後面一整串流程都跑不掉。（深度訪談 P06，研究期間）

這種情境在派出所日常並不罕見。受理與否，不僅是法律要件判斷，更是對後續制度節奏的預測。正式受理意味著案件編號、系統建檔、後續偵辦、主管審閱與可能的查核；未正式受理，則意味著風險暫時停留在現場警員身上。

制度在此一方面明確規範受理程序，要求案件登錄與流程一致；另一方面，

是否進入該流程的門檻判斷，卻無法完全由條文直接給出答案。情節是否已達犯罪構成？是否僅屬民事糾紛？雙方是否仍有調解可能？這些判斷都需要即時完成。

一名資深同仁說：

規定很清楚，可是現場永遠沒有那麼清楚。（深度訪談 P07，研究期間）

這句話並非對規範的不滿，而是對情境複雜性的描述。制度透過程序壓縮行動空間，使每一筆受理都具有可追溯性與可檢視性；但在程序啟動之前，所有模糊與灰色地帶，都由第一線吸收。

某次受理家暴報案時，當事人情緒激動，但拒絕正式申請保護令。警員必須在「尊重意願」與「預防風險」之間作出選擇。若強行進入完整程序，可能被質疑過度介入；若僅勸導處理，日後若再發生衝突，則會回頭檢視當時是否有疏忽。（作者田野觀察，家事糾紛處理情境，研究期間）

在這些日常案件中，是否正式受理，往往不只是法律要件是否成立的問題，而是一個關於「接下來會發生什麼」的判斷。因此，現場的選擇並非單純判斷「這件事算不算犯罪」，而是同時衡量：一旦讓它成為案件，這條程序會延伸到哪裡？會增加多少後續工作？會產生哪些可被檢視與追問的節點？

某次交通事故現場，雙方僅有輕微擦撞，其中一方堅持要開立事故三聯單並聲請鑑定，另一方則希望私下和解。若立即正式製單，便進入保險理賠與責任歸屬程序；若暫緩處理，日後若協調破裂，則可能被質疑未完整記錄現場。（作者田野觀察，交通事故處理情境，研究期間）

一名受訪者提到：

你幫他做完整，他回去或許不一定會用；但你不做，他之後如果翻臉，你就要解釋為什麼當時沒做。（深度訪談 P01，研究期間）

這種猶豫，並不來自對法條的不熟悉，而是來自對責任流向的敏感。制度設計將每一項受理與製單都嵌入資訊系統與後續審閱機制之中，使案件一旦形成，便難以撤回；但是否讓它成為「案件」，仍需現場自行判斷。

類似情況也出現在告訴乃論案件。

某次傷害糾紛，雙方原本情緒激動，後來在派出所內達成和解。若正式受理後再撤回告訴，程序上仍需補充說明與註記；若一開始即以調解處理，則可能被質疑未保障報案人權益。（作者田野觀察，傷害糾紛處理情境，研究期間）

一名資深警員說：

有時候不是案子複雜，是制度讓它變複雜。（深度訪談 P08，研究期間）

所謂「變複雜」，並非法律規定本身，而是程序啟動後的連鎖效果。每一個文件節點都意味著可被回溯、可被審查、可被究責。制度因此透過程序壓縮行動空間，使處理方式愈趨一致；但在啟動之前，模糊與風險卻仍然存在。

在家暴案件中，這種張力更為明顯。當事人拒絕申請保護令，但語氣中透露不安。若依規定啟動高風險通報程序，會留下完整紀錄並啟動社政系統；若尊重當事人選擇，則日後若發生更嚴重事件，責任可能回到第一線判斷。

一名受訪者坦言：

很多時候你不是在判斷事情本身，而是在想這件事如果出問題，會怎麼回來找你。（深度訪談 P02，研究期間）

在這些反覆出現的情境中，可以看到一種更深層的結構：制度透過程序與紀錄機制，試圖將不確定性轉化為可管理的形式；但任務本身的不確定性並未因此消失，而是被重新分配。那些無法被條文化的灰色地帶，並沒有被制度吸收，而

是被推回到第一線行動者身上。

裁量因此呈現出一種雙重位置。一方面，它被程序格式與責任可歸屬機制所壓縮——每一個步驟都有固定表格與審查節點；另一方面，它又成為制度能否順利運作的前提——若沒有現場對風險與情境的判斷，程序本身無法決定是否啟動。

在這個意義上，裁量並非制度鬆動的空隙，而是制度必須預設存在的緩衝機制。制度無法預測每一種日常糾紛，也無法事前規範所有灰色情境；它只能在形式上提供軌道，而讓行動者決定是否踏入。壓縮與依賴並不是兩種相反力量，而是同一套制度邏輯的兩個面向。制度越強調程序一致與責任清楚，越需要有人在模糊地帶做出第一步判斷。在派出所櫃檯前反覆出現的沉默，並非遲疑，而是一種對制度後果的預判。裁量不是制度失敗的殘餘，而是制度運作得以持續的必要條件。

伍、結論

一、制度壓縮下的裁量再定位：從執法判斷到程序門檻

本文所欲回答的問題為：在以程序一致與責任可歸屬為核心的官僚制度下，基層警察之裁量如何被重新界定與實踐？於前述之資料分析中，透過派出所日常勤務情境之厚描，呈現受理報案、交通事故處理、告訴乃論案件與家暴通報等具體場景。這些場景顯示，裁量並未因制度程序日益完備而消失，反而在制度要求更高一致性與可追溯性的背景下，出現位置與性質上的轉變。

首先，裁量的重心明顯前移。在實務運作中，真正關鍵的判斷，往往並非案件進入程序之後如何處理，而是是否讓事件成為「案件」。是否正式受理、是否製作筆錄、是否啟動移送或通報流程，成為現場最為敏感的決定時刻。制度透過明確的格式、建檔與審查機制，使程序一旦啟動便形成連續的責任節點；然而，在程序啟動之前，模糊與灰色地帶仍需由第一線自行判斷。裁量因而不再僅是對事實與法律要件的解釋，而是對後續行政延伸的預測與選擇。

其次，不確定性並未因程序化而被消除，而是被重新分配。制度透過標準化

流程與文件紀錄，試圖降低行動的不確定性，並將責任界定於可被檢視的形式框架之中。然而，報案情境往往具有高度情境性與即時性，事件是否升高為刑事責任、是否可能引發後續爭議，並無法事前完全預測。這些無法被條文化的風險判斷，並未由制度吸收，而是回到現場警員身上。所謂「會不會回來找你」的擔憂，正是這種責任再分配的具體表現。

再次，裁量並非制度失靈的殘餘，而是制度運作得以持續的必要條件。若沒有現場對情境與風險的即時判斷，程序本身無法決定是否啟動，也無法處理那些尚未明確構成要件的灰色案件。制度提供的是形式邊界與責任結構，但是否進入該結構，仍需透過裁量完成。制度越強調程序一致與責任清楚，越需要有人在門檻處進行判斷。裁量因此既受到壓縮，又成為不可替代的機制。

綜論，於資料分析中所呈現的並非裁量與制度的對立，而是一種同時壓縮與依賴並存的制度邏輯。制度壓縮的是形式上的彈性，使行動更易於紀錄與追溯；制度依賴的，則是第一線對不確定性的吸收與轉化能力。裁量並未退場，而是在程序門檻之前重新定位，成為制度得以運作的前提條件。

此一發現，使本文得以將警察裁量問題從「是否應加以限制」的規範性討論，轉向對制度如何在日常實作中生成與再分配不確定性的分析。裁量不再僅是個人判斷的自由度，而是官僚制度在高度課責環境下所不可避免的運作機制。

二、理論對話與公共行政意涵

前述分析顯示，在程序化與課責強化的制度條件下，裁量並未消失，而是重新定位於程序啟動之前的判斷時刻。此一發現對基層官僚理論、行政理性研究與警察研究，具有進一步的理論對話意義。

首先，就基層官僚理論而言，Lipsky（1980）指出，基層官僚需透過裁量吸收制度無法預測的不確定性。本研究之實證材料亦顯示，在高度情境化的執法現場，行動者仍須判斷是否啟動程序。然而，本文進一步指出，在高度課責與文件化密集的制度環境下，裁量的發生位置產生轉移：其不再主要體現在程序內部的

彈性操作，而是集中於「是否進入程序」的門檻判斷。此一觀察補充了既有理論中對裁量功能的理解，顯示裁量不僅吸收不確定性，其具體運作形態亦會隨課責密度而改變（Lipsky, 1980; Evans, 2011）。

其次，從行政理性與責任研究觀之，官僚制度透過程序與文件建構課責結構，反映現代行政對風險控制與合法性維持的需求（Davis, 1969; Bovens, 2007）。既有研究指出，當行政理性過度強調程序遵循與形式正確時，可能產生制度目標與實質運作之間的張力（Dillard & Ruchala, 2005; Hood, 2010）。本研究進一步指出，行動者在現場傾向選擇較易於事後說明與回應審查的處理方式，此並非單純的專業退縮，而是制度風險分配邏輯下的理性回應。此一分析亦與行政正當性困境的討論相呼應，即行政行動在效率、合法性與公平性之間的多重要求下，裁量成為承載制度張力的關鍵機制（Rivera & Knox, 2023; Molander et al., 2012）。

再者，置於警察研究脈絡中，此一發現更凸顯警察作為高風險官僚之特殊性。警察執法涉及強制力行使與權利限制，其決策更易暴露於法律與社會監督之下（Bittner, 1967; Manning, 2015）。本研究顯示，在高度課責與高度不確定性並存的情境中，制度並未單向壓縮警察行動，而是在限制形式彈性的同時，仍依賴其吸收風險與不確定性。裁量因此同時具有風險來源與風險緩衝的雙重角色，顯示其在制度運作中的結構位置，無法僅以「限制」或「放寬」之規範視角加以理解。

綜論，本文並非主張應擴張或縮減警察裁量，而是指出：在以程序化與課責為核心的官僚制度下，裁量的功能與運作位置已產生轉變。制度無法完全消除不確定性，而是透過程序將其部分轉移至第一線吸收，使裁量成為制度邏輯內部不可或缺的一環，而非制度失效的例外。此一理解，提供公共行政領域重新思考裁量與制度關係之分析視角。

三、研究限制與未來研究方向

本研究以北部都會區基層派出所為主要觀察場域，聚焦於日常勤務中裁量如何在程序化與課責強化的制度環境下被重新界定。此一場域選擇，使研究得以深

入描繪派出所櫃檯受理、交通事故處理、告訴乃論案件與家暴通報等具體情境，並從實作層面分析制度如何在日常運作中被具體化。然而，此種場域集中亦意味著研究發現主要反映都會型基層單位之制度經驗，未必能直接推論至偏鄉地區、專業警種或其他組織層級之情境。不同勤務密度、監督強度與組織文化，可能形塑裁量運作的不樣貌，仍有待後續比較研究進一步檢驗。

其次，本研究採取質性取徑，以深度訪談與參與觀察為主要資料來源，強調對制度運作細節與行動脈絡的理解。此種方法有助於呈現裁量在日常實作中的細緻樣貌，但亦不以統計推論為目的。受訪者雖來自不同基層單位，然樣本規模有限，且以第一線員警為主，未大量納入中高階主管層級之制度觀點。未來若能結合不同層級人員之訪談，或輔以量化資料分析，將有助於更全面理解制度設計與實際運作之間的差距。

此外，本研究聚焦於高度課責與程序密集的制度環境，探討裁量如何在此條件下被重新定位。未來研究可進一步比較不同課責強度或不同治理模式下之裁量運作，例如在績效指標較為鬆動或監督密度較低的制度情境中，裁量是否呈現不同形式；亦可跨國比較不同法制與行政傳統下，制度如何分配不確定性與責任。此類比較，有助於將本研究所提出之「裁量再定位」觀察，置於更廣泛的制度脈絡之中加以檢驗與深化。

職是之故，本研究之限制並非削弱其發現，而是指出裁量與制度關係仍有多重層次有待探索。透過持續累積不同場域與制度環境之實證研究，或可進一步細緻化對官僚制度如何在日常實作中生成、壓縮與依賴裁量之理解。

參考文獻

巴比 (Babbie, E.) (2016)。社會科學研究方法 (林秀雲譯；第十四版)。新加坡商聖智學習。(原著出版於 2015) [Babbie, E. (2016). *The practice of social research* (H. Y. Lin, Trans.; 14th ed.). Cengage Learning Asia Pte Ltd. (Original

work published 2015)]

伍徹輿 (2016)。警察裁量權之界限—以社會秩序維護法第 85 條為例〔未出版之碩士論文〕。國立臺灣大學。[Wu, C. Y. (2016). *The boundaries of police discretion: A case study of Article 85 of the Social Order Maintenance Act* [Unpublished master's thesis]. National Taiwan University.]

朱金池 (2004)。警察與法治：裁量行為與課責機制。中央警察大學學報，41，15 - 26。[Chu, C. C. (2004). Police and the rule of law: Discretionary behavior and accountability mechanisms. *Central Police University Journal*, 41, 15–26.]

汪子錫 (2010)。警察學習正義概念與實踐警察倫理的途徑。執法新知論衡，6(1)，59 - 77。[Wang, T. S. (2010). Approaches to police learning the concept of justice and practicing police ethics. *Forensic Science Forum*, 6(1), 59–77.]

沈伯洋 (2018)。法律社會學 50 年回顧。月旦法學雜誌，(279)，185 - 201。[Shen, P. Y. (2018). 50 years of sociology of law in review. *The Taiwan Law Review*, (279), 185–201.]

沈伯洋 (2022)。警察執法的法律社會學——以 101 大樓前的抗爭為例。政大法學評論，特刊，269 - 316。[Shen, P. Y. (2022). Sociology of law on police enforcement: A case study of the protest in front of Taipei 101. *Chengchi Law Review*, Special Issue, 269–316.]

邱毓玫 (2007)。基層官僚政策執行裁量行為之研究—以基層員警執行交通違規舉發為例〔未出版之碩士論文〕。國立臺北大學。[Chiu, Y. M. (2007). *A study of discretionary behavior in policy implementation by street-level bureaucrats: A case study of traffic violation citations by frontline police officers* [Unpublished master's thesis]. National Taipei University.]

邱煒翔 (2025a)。我國基層警察人員之道德能動性研究：績效管理制度與情緒耗竭的影響〔論文發表〕。2025 年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨

- 「公共行政的永續發展和韌性治理」國際學術研討會，04 月 25-26 日，花蓮。[Chiu, W. S. (2025a). *A study on the moral agency of frontline police officers in Taiwan: The impact of performance management systems and emotional exhaustion* [Conference presentation]. 2025 TASPAA Annual Conference and International Conference on "Sustainable Development and Resilient Governance in Public Administration", April 25–26, Hualien, Taiwan.]
- 邱煒翔 (2025b)。制度壓力下的抉擇與掙扎：基層警察道德能動性之個案研究。空大行政學報，(39)，61 – 92。[Chiu, W. S. (2025b). Choices and struggles under institutional pressure: A case study on the moral agency of frontline police officers. *Open Public Administration Review*, (39), 61–92.]
- 施慶瑞 (2009)。警察執法道德行動管理策略的理論架構之研究〔未出版之博士論文〕。淡江大學。[Shih, C. J. (2009). *A study on the theoretical framework of management strategies for police law enforcement moral actions* [Unpublished doctoral dissertation]. Tamkang University.]
- 章光明 (2021)。制度、科技與警政：跨社會與歷史的比較。警學叢刊，51 (5)，1 – 32。[Chang, K. M. (2021). Institution, technology and policing: A cross-societal and historical comparison. *Police Science Quarterly*, 51(5), 1–32.]
- 章光明 (2024)。警察政策 (四版)。中央警察大學。[Chang, K. M. (2024). *Police policy* (4th ed.). Central Police University Press.]
- 黃錫安 (1987)。警察行政裁量之研究〔未出版之碩士論文〕。中央警察大學。[Huang, H. A. (1987). *A study of police administrative discretion* [Unpublished master's thesis]. Central Police University.]
- 葉正芊 (2007)。基層警察人員裁量行為之認知研究〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。[Yeh, C. C. (2007). *A study of the perception of discretionary behavior among frontline police officers* [Unpublished master's thesis]. National Chengchi

- University.]
- 葉至誠、葉立誠 (2011)。研究方法與論文寫作 (三版)。商鼎文化。[Yeh, C. C., & Yeh, L. C. (2011). *Research methods and thesis writing* (3rd ed.). Shanding Cultural Enterprise.]
- 潘淑滿 (2022)。質性研究—理論與應用 (二版)。心理出版社。[Pan, S. M. (2022). *Qualitative research: Theory and application* (2nd ed.). Psychological Publishing.]
- 鄭安承(2023)。道路交通事故強制抽血執法現況及策進作為之研究 [論文發表]。112 年道路交通安全與執法研討會，09 月 28 日，桃園。[Zheng, A. C. (2023). *A study on the current enforcement status and improvement strategies of compulsory blood sampling in road traffic accidents* [Conference presentation]. 2023 The Traffic Safety and Law Enforcement Conference, September 28, Taoyuan, Taiwan.]
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Brookings Institution.
- Bittner, E. (1967). The police on skid row: A study of peacekeeping. *American Sociological Review*, 32(5), 699-715.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and red tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Brodkin, E. Z. (2011). Policy work: Street-level organizations under new managerialism. *Journal of public administration research and theory*, 21(suppl_2), i253-i277.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis*. Sage.
- Davis, K. C. (1969). *Discretionary justice: A preliminary inquiry*. LSU Press.
- Dillard, J. F., & Ruchala, L. (2005). The rules are no game: From instrumental rationality to administrative evil. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 18(5), 608-630.

- Dubnick, M. (2005). Accountability and the promise of performance: In search of the mechanisms. *Public Performance & Management Review*, 28(3), 376-417.
- Evans, T. (2011). Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. *The British Journal of Social Work*, 41(2), 368–386.
- Evans, T., & Harris, J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *The British Journal of Social Work*, 34(6), 871–895.
- Freidson, E. (1976). The development of administrative accountability in health services. *American Behavioral Scientist*, 19(3), 286-298.
- Friedland, R., & Alford, R. R. (1991). Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 232–263). University of Chicago Press.
- Hawkins, K. (1995). *The Uses of Discretion*. Oxford University Press UK.
- Hood, C. (2010). *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton University Press.
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-Level bureaucracy and public accountability. *Public administration*, 85(2), 279-299.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Manning, P. K. (1977). *Police work: The social organization of policing*. MIT Press.
- Manning, P. K. (2015). *Democratic policing in a changing world*. Routledge.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2010). *Rediscovering institutions*. Simon and Schuster.
- Mashaw, J. L. (1983). *Bureaucratic justice: Managing social security disability claims*. Yale University Press.
- Maynard -Moody, S. W., & Musheno, M. C. (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. University of Michigan Press.

- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- Molander, A., Grimen, H., & Eriksen, E. O. (2012). Professional discretion and accountability in the welfare state. *Journal of applied philosophy*, 29(3), 214-230.
- Muir, W. K. (1977). *Police: Streetcorner politicians*. University of Chicago Press.
- Patton, M. Q. (2014). *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice*. Sage publications.
- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford University Press.
- Rivera, J. D., & Knox, C. C. (2023). Bureaucratic discretion, social equity, and the administrative legitimacy dilemma: Complications of New Public Service. *Public Administration Review*, 83(1), 65-77.
- Silbey, S. S. (2005). Everyday life and the constitution of legality. In M. D. Jacobs & N. W. Hanrahan (Eds.), *The Blackwell companion to the sociology of culture* (pp. 332–345). Blackwell Publishing.
- Skolnick, J. H. (1975). *Justice without trial: Law enforcement in democratic society* (2nd ed.). John Wiley & Sons.
- Thornton, P. H., & Ocasio, W. (1999). Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958–1990. *American Journal of Sociology*, 105(3), 801–843.
- Van Maanen, J. (1978). People processing: Strategies of organizational socialization. *Organizational Dynamics*, 7(1), 19-36.
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (Vol. 2). University of California press.
- Wilson, J. Q. (1968). *Varieties of police behavior: The management of law and order in eight communities*. Harvard University Press.
- Wilson, J. Q. (1989a). *Bureaucracy* Basic Books. New York.
- Wilson, J. Q. (1989b). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. Basic Books.

Wynne, E. (1976). *Accountable to Whom?*. *Society*, 13(2), 30-37.

**How Law Becomes a Condition for Action:
Police Discretion and Institutional Translation under Bureaucratic
Accountability**

Wei-Siang Chiou*

Abstract

This study examines how discretion is redefined and enacted by street-level police officers within highly accountability-oriented bureaucratic systems. Existing research often approaches discretion from the perspectives of institutional design or behavioral control, emphasizing rules, procedures, and oversight mechanisms to reduce uncertainty. However, less attention has been paid to whether increasing accountability actually constrains discretion or reconfigures it within institutional practices.

Drawing on a legal sociology (“law in action”) perspective and street-level bureaucracy theory, this study conceptualizes discretion as an institutional accomplishment through which abstract rules are translated into situated action. Based on in-depth interviews and participant observation, the analysis shows that discretion does not disappear under intensified accountability demands. Instead, it is reflected in officers’ practical judgments regarding whether to initiate formal procedures, how to document encounters, and how to anticipate potential review and complaint risks.

The study further develops the concept of “structural dilemma” to explain how

* Doctoral Student, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University. Email: s811371103@gm.ntpu.edu.tw

Received: January 5, 2026. Accepted: March 20, 2026.

police officers navigate competing institutional demands. Findings suggest that discretion functions not only as a potential source of governance risk but also as a necessary condition for institutional operation, thereby contributing to a more nuanced understanding of the relationship between accountability and discretion in public administration.

Keywords: law in action; bureaucratic accountability; police discretion; street-level bureaucracy; structural dilemma