

## 制度如何形塑基層警察之裁量行為： 制度分析與發展架構（IAD）的分析觀點

邱煒翔\*

### 摘要

在公共行政研究中，基層官僚之裁量行為長期被視為回應不確定情境的重要機制，相關研究多強調個體判斷與工作環境之影響。然而，既有文獻較少進一步說明，制度如何在日常運作中持續影響裁量的實際運作方式。基於此，本文以基層警察為研究對象，運用制度分析與發展架構（IAD）作為分析工具，探討不同制度條件下裁量行為的變化。

本研究透過深度訪談、參與觀察與制度文本分析，選取交通執法、群眾陳抗與例行動務三類典型情境，分析制度規則如何進入行動場域，並影響基層警察之決策方式。研究發現，裁量行為並非單純存在或消失，而是在不同制度運作條件下呈現出差異化變化。在交通執法中，裁量逐漸集中於可被績效評估與責任檢核的處理方式；在群眾陳抗情境中，裁量的決策面向轉由指揮體系主導，基層主要負責執行層次的調整；而在例行動務中，裁量則在日常流程與勤務節奏中逐步轉為有限的操作空間。

整體而言，本研究指出，制度並非僅提供裁量行為的外在框架，而是透過績效管理、指揮結構與程序安排，持續界定行動選項與決策方式，使裁量在不同制度條件下呈現出不同的運作形式。此一發現有助於深化對基層官僚裁量行為的理解，並說明制度分析在解釋第一線行政實作上的重要性。

**關鍵詞：**警察、裁量權、制度分析與發展架構（IAD）、基層官僚、道德能動性

---

\*國立臺北大學公共行政暨政策學系 博士生。E-mail: s811371103@gm.ntpu.edu.tw

本文 2026/04/01 收到，2026/05/14 審查通過，同意刊登。

## 壹、前言

在公共行政與基層官僚研究中，「裁量權」（discretion）長期被視為回應政策不確定性與情境複雜性的關鍵機制（Lipsky, 1980; Evans & Harris, 2004）。自 Lipsky（1980）提出「基層官僚」概念以來，學界普遍認為第一線行政人員在執行政策過程中，必然需要透過裁量進行具體化判斷，以填補制度規範與現實情境之間的落差（Maynard-Moody & Musheno, 2022; Davis, 1969）。裁量因此不僅是行政裁決的技術性工具，更是基層官僚回應多元價值衝突與情境不確定性的必要機制（Tummers et al., 2015）。

然而，隨著績效管理、標準作業程序（SOP）與層級控制體系的發展，裁量權在當代官僚體制中逐漸受到制度化約束（Hupe et al., 2015; Hood, 1991）。相關研究指出，績效指標與量化工具的引入，雖有助於提升行政可監督性與問責性，卻同時可能限縮基層行動者的判斷空間，使裁量行為轉向符合制度預期的操作模式（Bovens, 2007; Dubnick, 2005）。在此情況下，裁量權逐漸形成一種內在張力：一方面，制度仍形式上賦予基層行動者裁量空間；另一方面，制度運作邏輯卻透過規則、指標與命令體系，持續限縮其實際可行的選擇範圍（Hupe & Hill, 2007; Evans, 2011）。

此一張力在警察制度中尤為顯著。作為高度科層化且具有強制力正當性的組織，警察不僅需依法行使職權，更須在具體執法情境中即時判斷與行動（Wilson, 1989; Bittner, 1967）。然而，既有研究多指出，當代警察組織中的績效導向、風險控管與責任追究機制，已逐步改變裁量權的運作方式，使其從原本的情境回應工具，轉化為制度預設下的執行選項（Hupe et al., 2015; Maynard-Moody & Musheno, 2022; Pollock & Reynolds, 2015）。在此脈絡下，裁量權不再單純反映個體專業判斷，而是嵌入於制度規則與組織權力之中的一種「被建構的行動空間」（Brodin, 2011; Manning, 2010）。

然而，現有文獻對於警察裁量權的討論，多集中於其濫用、不當偏差或倫理風險，例如選擇性執法、差別待遇與權力濫用等問題（Alpert et al., 2005; Livingston, 1997）。即使部分研究已注意到績效制度、組織文化與道德能動性之間的關係，相關討論仍多以行動者的判斷困境、道德傾向或組織壓力為主要分析焦點，較少進一步說明制度規則如何在不同執法情境中被具體轉化為行動選項與決策邏輯（Bovens, 2007; Brodtkin, 2011; Hood, 2010; 邱煒翔，2025）。換言之，既有研究雖已指出制度壓力會影響基層警察的專業裁量與道德判斷<sup>1</sup>，但仍有必要進一步追問：當制度形式上保留裁量權時，為何在實務中卻經常呈現出可行選項被預先界定的現象？制度又是透過哪些規則、場域安排與組織運作方式，使裁量行為逐漸轉向特定處理模式？此一問題指向裁量權的制度生成過程，而非單純的個體行為偏差，亦回應近年基層官僚研究中從「行為偏差」轉向「制度條件」的分析趨勢（Evans, 2011; Maynard-Moody & Musheno, 2022）。

進一步而言，當裁量行為逐漸依循制度所界定的處理方式時，其影響不僅體現在行動選擇上，也改變了基層官僚在判斷與行動中的角色。Zacka（2017）指出，在高度制度壓力與資源限制下，基層官僚的道德能動性（Moral agency）可能逐步被侵蝕，使其傾向依循程序與績效邏輯行動，而非進行價值判斷。此一現象亦可與 Hannah Arendt 所提出之「平庸之惡」概念形成對話，即個體在制度結構中因缺乏反思與判斷，而傾向於無思考地服從規則（Arendt, 1963）。由此觀之，裁量權的問題，實質上關涉制度如何形塑行動者的判斷能力與責任意識，而非僅止於技術性決策問題（Monteiro & Adler, 2022; 林宜君，2016）。

基於上述理論與經驗上的張力，本研究關注的核心問題在於：在形式上授予裁

---

<sup>1</sup> 補充說明，相關研究已指出，基層警察在績效管理、組織文化與制度壓力下，其專業裁量與道德判斷可能受到影響。例如，邱煒翔（2025）以道德能動性為分析視角，說明基層警察在制度壓力下如何呈現不同道德傾向與行動調適。本文則進一步以制度分析與發展架構（IAD）為主要分析工具，將研究焦點放在不同制度情境如何構成行動場域，並分析制度規則、行動選項與決策邏輯之間的關係。

量權的制度安排下，基層警察的執法選擇如何在實務中被制度性機制所形塑與受限？為回答此一問題，本文以 Elinor Ostrom 所提出之制度分析與發展架構（Institutional Analysis and Development, IAD）為主要分析工具，並輔以話語制度主義（Schmidt, 2010）與權力距離文化（Hofstede, 1984）之視角，從制度規則、行動場域與組織文化等層面，探討裁量權如何在不同執法情境中被建構與再製。

具體而言，本文聚焦以下三項研究問題：

- 1.在基層警察的執法情境中，制度規則如何影響其可行的裁量選項與行動判斷方式？
- 2.在不同制度情境（交通執法、群眾陳抗與例行動務）中，裁量行為係透過何種制度運作方式被界定與引導？
- 3.上述制度運作如何影響基層警察的道德判斷，並改變其行動方式與判斷取向？

透過上述分析，本文旨在將警察裁量權從「個體判斷問題」轉化為「制度生成問題」，進而揭示當代官僚體制中裁量權與道德能動性之間的結構性關係，並為理解基層行政實作中的制度正當性提供新的分析視角（Brodtkin, 2011; Zacka, 2017）。

## 貳、文獻回顧

### 一、基層官僚裁量權：從必要性到制度約束

在公共行政研究中，裁量權（discretion）長期被視為基層官僚執行政策時不可或缺的核心要素。Lipsky（1980）指出，基層官僚在面對資源有限、規則不完備與情境多變的條件下，必然需要透過裁量進行決策，以回應政策執行中的不確定性。此一觀點奠定了裁量權在基層行政實務中的正當性基礎，使其不再被視為偏離規範的例外，而是制度運作中的常態（Davis, 1969; Evans & Harris, 2004）。

進一步而言，後續研究亦強調，裁量不僅是一種技術性判斷，更是一種情境化的行動過程。Maynard-Moody 與 Musheno（2022）透過實證研究指出，基層官僚在

實務中往往依據具體情境、民眾互動與自身價值判斷做出決策，其裁量行為反映的是「情境判斷」而非單純規則套用。此一觀點凸顯裁量權與公共服務實踐之間的緊密關聯，使基層官僚得以在制度規範與現實需求之間進行調節（Tummers et al., 2015）。

不過，裁量並不同於不受拘束的自由決定。從我國行政法制觀之，裁量權乃法律授權下的判斷空間，其行使仍須受到法定範圍、授權目的與比例原則之拘束。<sup>2</sup>此一法制理解提醒我們，裁量權本即具有制度性質；其一方面賦予行政機關在具體個案中進行判斷與選擇的空間，另一方面也透過法律目的與一般法律原則限制行政行為的邊界。對基層警察而言，裁量權因此並非個人恣意決定，而是在法律授權、組織規範與現場條件之間進行判斷的制度化行動。

然而，隨著新公共管理與績效導向治理的發展，裁量權所處的制度環境逐漸發生轉變。相關研究指出，當行政體系愈加強調績效指標、標準作業程序與責任追究時，基層官僚的行動空間亦隨之受到約束（Hood, 1991; Hupe et al., 2015）。在此脈絡下，裁量不再完全取決於行動者的專業判斷，而是受到制度規則與組織要求的結構性影響。Evans（2011）即指出，專業裁量在當代官僚體制中逐漸被管理邏輯所取代，使基層官僚在決策過程中更傾向遵循可被監督與評估的標準。

此外，Hupe 與 Hill（2007）從公共責任的角度指出，制度化的問責機制雖提升行政透明性，卻同時可能減少裁量空間，使基層行動者在「避免錯誤」的考量下，傾向選擇風險較低且符合制度預期的行動方式。此一現象顯示，裁量權並未消失，

---

<sup>2</sup> 補充說明，行政程序法第 10 條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」同法第 7 條則規定行政行為應符合比例原則，包括所採方法應有助於目的達成、有多種同樣能達成目的之方法時應選擇對人民權益損害最少者，以及所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。由此可知，行政裁量在法制上並非行政機關得任意決定，而是在法律授權目的、裁量範圍與一般法律原則拘束下所形成之判斷空間。若行政機關行使裁量時逾越法定範圍、怠於行使裁量，或將裁量用於不符授權目的之考量，即可能構成裁量瑕疵。本文援引行政程序法之目的，並非將警察裁量問題限縮為行政法上之合法性審查，而是說明裁量權在法制上本已具有制度拘束性；進一步而言，本文所欲分析者，乃此一法制上的裁量空間如何在基層警察日常執法中，受到績效評估、指揮體系、勤務流程與責任風險等組織制度條件之具體形塑。

而是逐漸轉化為一種在制度條件下運作的行動選項，其實際運作方式受到法規授權、組織管理與責任風險的共同影響（Wilson, 2009; Brodtkin, 2011; Pollock & Reynolds, 2015）。

綜論，既有研究已充分說明裁量權在基層官僚體系中的必要性，也指出裁量權並非制度之外的自由空間，而是在法律授權與組織條件中運作的判斷能力。然而，相關討論多集中於裁量權的存在、限制與問責效果，較少進一步分析制度如何在日常運作中具體界定裁量的行動選項與決策邏輯。換言之，現有文獻雖揭示裁量受到制度影響，卻仍不足以說明裁量權如何在不同制度條件下被建構與運作。此一問題，正是本文後續分析所欲回應的核心關鍵。

## 二、制度如何形塑裁量：從控制到預設

相較於將裁量權視為個體判斷空間的傳統觀點，近年公共行政研究逐漸轉向關注制度條件如何影響基層官僚的行動選擇。此一轉向意味著，裁量權不再僅被理解為制度之外的彈性空間，而是嵌入於制度規則與組織運作之中的一種行動結果（Hupe et al., 2015; Evans, 2011）。在此脈絡下，理解裁量行為的關鍵，不僅在於行動者如何做出選擇，更在於制度如何界定可被選擇的範圍。

在制度分析層面，Elinor Ostrom 所提出之制度分析與發展架構（Institutional Analysis and Development, IAD）提供了一套重要的分析工具。IAD 框架強調，行動者的決策並非發生於真空之中，而是置於特定的「行動場域」（action situation）內，並受到正式與非正式制度規則（rules-in-use）的共同形塑（Ostrom, 2005; Crawford & Ostrom, 1995）。這些規則不僅界定了可行的行動選項，也影響行動者對風險、責任與結果的預期，使得裁量行為在實務中呈現出結構化的特徵（Crawford & Ostrom, 1995; McGinnis, 2011; Pierce et al., 2014）。

進一步而言，制度對裁量的影響，亦體現在績效管理與問責機制的發展上。相

關研究指出，當行政組織愈加強調績效指標與責任追究時，基層官僚的行動傾向會隨之改變（Bovens, 2007; Hood, 2010）。在此情況下，裁量不再單純依據情境判斷，而是受到可量化成果與可追溯責任的雙重影響，使行動者傾向選擇「可被解釋」與「可被評估」的行動方式（Dubnick, 2005; Blomquist & deLeon, 2011）。Brodkin（2011）即指出，在新管理主義的治理模式下，基層官僚的工作逐漸轉向符合制度績效要求的「政策實作」，而非單純回應個案需求。

然而，若僅從「制度限制裁量」的角度理解上述現象，仍不足以掌握其運作邏輯。現有研究多將制度視為對裁量的外在約束，強調其如何使「可行選項變得有限」或限制行動空間（Hupe & Hill, 2007）。但在實際運作中，制度不僅限制裁量，更透過規則設計、績效指標與組織運作模式，逐步形塑出特定的行動傾向。換言之，裁量並非單純在「有或沒有」之間變動，而是在制度條件下被導向某些較為可行、可接受或可預期的選項（Evans, 2011; Brodkin, 2011）。

因此，有必要進一步將分析焦點從「裁量的限制」轉向「裁量的生成」。在此視角下，制度不再只是約束行動的外在力量，而是一種積極形塑行動邏輯的結構條件。透過績效制度、指揮體系與程序設計等機制，制度在日常運作中逐步建構出一套「可行行動的範圍」，使基層官僚在形式上仍保有裁量空間，但其實際選擇卻已受到預先設定的方向所引導。此種現象可被理解為裁量權的「制度化生成」，亦即裁量行為並非自由展開，而是在制度脈絡中被持續塑造與再製。

綜上所述，既有文獻已指出制度對裁量行為的影響，但多停留於「限制」或「控制」的層次，較少進一步探討制度如何在日常運作中形塑裁量的具體樣態。此一不足，使我們難以理解為何在形式上保有裁量權的制度安排下，基層官僚的行動仍呈現高度一致或可預測的特徵。因此，本文主張，有必要從制度生成的角度重新檢視裁量權，進一步分析制度如何透過具體運作機制，形塑基層警察的行動選擇與判斷邏輯。

### 三、裁量、道德能動性與制度情境

在前述討論中，本文已指出裁量權並非單純的個體決策空間，而是嵌入於制度規則與組織運作中的行動結果。然而，若進一步追問裁量受到制度形塑的意義，則問題不僅在於行動選項的變化，更涉及基層官僚在制度條件下如何進行判斷與承擔責任。換言之，裁量權的轉變，同時也是行動者道德能動性（moral agency）之轉變。

在此脈絡下，Bernardo Zacka（2017）從政治理論的觀點指出，基層官僚在日常行政實作中，並非僅是政策執行者，更是持續進行道德判斷的行動者。其所提出的三種道德傾向——冷漠（indifference）、關心（care）與執法（enforcement）<sup>3</sup>——說明基層官僚在制度壓力與資源限制下，如何在不同價值取向之間進行調節與選擇。此一觀點強調，裁量行為不只是制度授權的結果，更是行動者在具體情境中進行價值判斷的展現。

然而，當制度環境持續強化績效導向、程序要求與責任追究時，基層官僚的道德判斷空間亦可能受到影響。Zacka（2017）指出，在高度制度壓力下，行動者可能逐漸傾向採取風險較低或制度預期的行動方式，而減少對具體情境的反思與判斷。此種轉變並非意味道德判斷的消失，而是顯示其運作方式受到制度條件的調整，進而影響裁量行為的方向與內容。

此一現象亦可與 Hannah Arendt 所提出的判斷與思考概念形成對話。Arendt（1994）指出，個體在制度與權威結構中，若缺乏對行動後果的反思與判斷，可能

---

<sup>3</sup> Zacka（2017）於 *When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency* 一書中，透過對基層公務員日常工作與決策處境的分析，探討制度條件如何形塑其道德傾向。其指出，基層官僚所面臨的核心困境，並非單純喪失道德推理能力（moral reasoning），而是道德知覺（moral perception）與角色理解逐漸受到制度化與專業化要求之影響，進而形成冷漠（indifference）、關心／呵護（care/caregiving）與強制執行／執法取向（enforcement）等不同道德傾向。中文版《誰讓公務員生了病？》（林芷安等人譯，2024）將 care/caregiving 譯為「呵護」，並將 enforcement 譯為「正義」。惟考量 enforcement 在原文語境中較接近規範執行、秩序維持與制度要求之落實，而非抽象價值意義上的 justice，本文依審查意見與警察執法場域之脈絡，於主文中改採「關心」與「執法取向」之譯法。

傾向依循既有規則行動，而不再主動進行價值衡量。此一觀點並非將行動者視為被動服從的存在，而是指出制度環境如何影響其思考與判斷的方式。就基層官僚而言，當制度運作強調一致性與可預測性時，行動者可能逐漸依賴既有規則與程序，而降低對情境差異的敏感度。

除了制度規則本身外，組織中的語言與權力關係亦進一步形塑裁量與判斷的運作方式。話語制度主義指出，制度不僅透過正式規則運作，也透過語言與論述建構行動的正當性範圍（Yanow, 1996; Schmidt, 2010）。在高度層級化的組織中，制度話語往往由上而下傳遞，使基層官僚較難參與制度意義的詮釋與調整。同時，權力距離文化強調對上級權威的服從（Hofstede, 1984; Tsai, 2011），亦可能使行動者在面對制度要求時，傾向避免挑戰或偏離既有指令。上述因素共同作用，使裁量行為不僅受到規則限制，也受到語言與文化條件的間接形塑。

因此，裁量權不只是制度安排或行動選擇的問題，也關涉基層官僚在制度條件下如何維持或調整其道德能動性（Bandura, 2002; Zacka, 2017; 邱煒翔, 2025）。當制度運作逐漸導向特定行動模式時，裁量行為也會呈現較一致與可預測的特徵，並影響行動者的判斷方式。是以，理解基層警察的實際執法行動，必須同時關注制度規則、行動場域與道德能動性之間的交互關係，這也構成本文後續實證分析的理論基礎。

## 參、研究方法

### 一、研究分析架構與理論操作化

本研究旨在探討基層警察之裁量行為如何在制度條件下被形塑，並進一步分析其對行動判斷與道德能動性的影響。為回應此一研究目的，本文以 Ostrom 所提出之制度分析與發展架構（Institutional Analysis and Development, IAD）作為主要分析工具，並結合 Zacka（2017）之道德能動性觀點，作為後續實證分析之基礎。

相較於將裁量權單純視為個體判斷空間，本文關注制度規則如何在不同執法情境中界定行動選項與決策邏輯。<sup>4</sup>依此，交通執法、群眾陳抗與例行動務並非單純的勤務分類，而是三種制度條件差異明顯的行動場域。本文透過 IAD 架構，分析不同場域中的制度規則、互動關係與行動選項如何影響基層警察之裁量行為。<sup>5</sup>

在核心分析概念上，本文將基層警察視為在制度條件下進行判斷與選擇的行動者，並關注制度安排如何影響其判斷方式與行動傾向。道德能動性在本文中並非主要分類架構，而是用以理解制度條件如何影響行動者判斷的重要分析視角。此外，本文亦納入話語制度主義與權力距離文化作為輔助觀點，以補充正式制度規則之外之組織影響因素（如圖 1）。故，本文以 IAD 架構作為主要分析工具，透過訪談資料、制度文本與參與觀察之交互對照，分析不同制度條件下裁量行為的運作方式，並進一步說明制度如何影響基層警察之行動判斷。

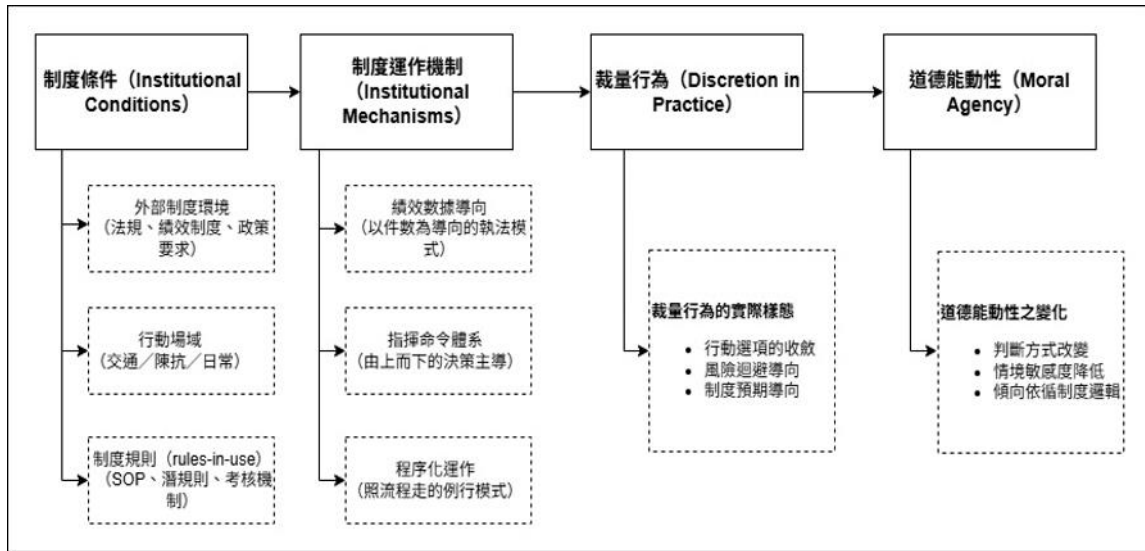
---

<sup>4</sup> 本文援引道德能動性觀點，主要係作為理解基層警察在制度條件下如何形成判斷依據與行動傾向之分析視角，而非建立心理因素與行為結果之線性因果模型。換言之，本文並非主張行動者心理狀態單向決定裁量行為，亦非將裁量行為簡化為心理變項之結果，而是採詮釋性取徑，分析制度規則如何在不同行動場域中影響行動選項、決策邏輯與判斷依據。此一處理方式亦有助於區分本文與以量化變項關係為主之研究取徑：本文關注的不是變項間因果效果之估計，而是制度條件如何在具體行政實作中形塑裁量行為的運作方式。

<sup>5</sup> 特此說明，本文所稱之「行動場域」，係指基層警察在特定制度條件下，面對特定任務、規則與互動對象時所形成之具體決策情境。交通執法主要涉及道路交通法規、舉發程序、績效統計與責任檢核；群眾陳抗主要涉及集會遊行相關法制、勤務部署與現場指揮；例行動務則涉及勤務條例、值班巡邏流程、案件受理程序與權責分工。本文透過 IAD 架構，比較不同場域中的制度規則、行動選項與決策邏輯如何影響基層警察之裁量行為。

圖 1

本研究之理論分析架構



資料來源：研究者自行整理。

資料說明：本研究之分析架構以制度條件為起點，說明制度環境、行動場域與制度規則，如何透過績效導向、指揮體系與程序化運作等機制，形塑基層警察裁量行為之實際樣態；右側則呈現裁量行為在具體實作中，如何牽動行動者判斷方式、情境敏感度與道德能動性之展現。

## 二、研究設計與制度情境選擇

本研究採取制度情境導向之質性研究設計，透過不同執法情境之比較，分析基層警察裁量行為在制度條件下的運作方式。相較於單一案例分析，本文強調在異質制度條件下進行跨情境比較，以辨識制度如何形塑行動選擇，並進一步歸納其運作機制。

在研究設計上，本文選取交通執法、群眾陳抗應處與例行勤務三類基層警察常見之執法情境作為分析單位。此一選取係基於理論考量，而非便利取樣，三類情境分別代表不同制度運作邏輯，使研究得以在不同制度壓力下檢視裁量行為之變化。具體而言，交通執法反映以績效數據為導向之制度運作，群眾陳抗呈現以指揮命令為主導之行動模式，而例行勤務則體現以程序為導向之日常運作。三者雖在制度特性上有所差異，然皆涉及制度如何界定行動選項與決策方式，因而具有分析上的可比性。

表 1

IAD 架構下三類行動場域之操作化

行動場域	主要制度規則	主要行動者與互動對象	可行行動選項	決策邏輯
交通執法	道路交通法規、舉發程序、績效統計、責任檢核	基層員警、違規民眾、主管、申訴或檢核機制	舉發、勸導、暫不處理、補充蒐證、移轉處理	以違規明確性、績效可見性與責任風險作為主要考量
群眾陳抗	集會遊行相關法制、勤務部署、指揮命令、現場回報程序	基層員警、指揮官、群眾、其他支援警力	維持隊形、依令推進、回報狀況、調整語氣與接觸方式	以統一指揮、整體秩序、行動一致性與風險控管作為主要考量
例行勤務	警察勤務條例、值班與巡邏流程、案件受理程序、權責分工	基層員警、報案或陳情民眾、主管、其他機關	受理、說明、紀錄、轉介、通報、依流程結案	以勤務銜接、程序交代、降低後續負擔與維持組織運作作為主要考量

資料來源：研究者自行整理

透過上述制度情境之設定，本文得以比較不同制度條件下裁量行為的運作樣態，並分析其共通與差異特徵。此一跨情境比較，不僅有助於將個別經驗現象提升至制度層次的分析，也構成本研究後續辨識制度運作機制之基礎。

### 三、資料蒐集方法

本研究之資料蒐集，係依據前述分析架構與研究問題，採取多元質性資料並行之方式，結合深度訪談、制度文本分析與參與觀察，以掌握基層警察在不同制度情境中的裁量經驗、制度理解與實際行動邏輯。<sup>6</sup>此一設計之目的，並不在於追求資

<sup>6</sup> 補充說明，依據學者李震山之見解，公務員可以分為四種類型：最廣義公務員、廣義公務員、狹義公務員和最狹義公務員（李震山，2022；林紀東，1977；陳新民，2022），警察係屬於最狹義公務員的部分。基於此一定位，本文將基層警察視為觀察國家治理實作的重要場域。作為警察體系中最直接面對社會的行動者，基層員警在日常勤務中需同時處理巡邏維安、交通管理、刑事案件處理與各類公共安全事務，其行動不僅涉及法律規範的適用，也關係到社會秩序的維持與公眾信任的建立。此外，相較於制度設計與政策制定層級，基層員警在工作條件與任務內容上通常較缺乏決策自主性，其行動多需在既有組織架構、層級命令與行政程序之下進行，亦因此更容易受到官僚體制運作邏輯的影響。

料形式上的多樣化，而在於透過不同來源之交互對照，提升研究詮釋之厚度與可信度。相較於僅依賴單一訪談資料，本研究同時納入制度文本與工作場域中的持續觀察，得以更具體辨識制度規則如何被日常實作所承接、轉譯或調整，並進一步分析其如何形塑基層警察的裁量行為與判斷方式（潘淑滿，2022）。

就訪談資料而言，本研究共訪談 7 位現職警察人員，<sup>7</sup>採取目的性取樣（purposeful sampling）方式，以具有第一線執法經驗、能回應本研究核心問題者為優先選取對象。樣本配置上，本文並非以統計代表性為取向，而是以分析代表性為原則，透過不同年資、勤務經驗與職務位置的受訪者，掌握制度運作在基層執法現場中的多樣樣態。受訪者多數具備交通執法、日常勤務與臨場應處經驗，其中並納入兩位基層主管，以補充制度要求、勤務分派與管理層視角，使資料不僅停留於執行層面的經驗描述，也能涵蓋制度要求如何由上而下傳遞至第一線人員之觀點。

表 2

受訪者基本資料一覽表

編號	職務類型	年資區間	主要勤務經驗	備註
P01	基層員警	1-3 年	日常勤務、交通執法	初任階段，較能反映新進人員對制度要求的直接感受
P02	基層員警	3-5 年	交通執法、日常勤務	對績效壓力與勤務分配已有較明確經驗
P03	基層員警	5-10 年	交通執法、陳抗支援	兼具日常執法與特殊勤務支援經驗
P04	基層員警	10 年以上	日常勤務、交通執法、民眾陳情處理	資深員警，可提供長期制度變化之觀察
P05	基層員警	3-5 年	日常勤務、民眾應對、巡邏勤務	較能呈現例行勤務中的程序化實作與應對策略

<sup>7</sup> 由於本研究選定「外勤基層」警察人員作為研究對象，聚焦於全國警察機關陞遷序列表中排名第十和第十一的基層員警，包括警員、隊員、巡佐、偵查佐和警務佐等職位，這些成員不擔任管理職，負責實際執行勤務工作。故，研究場域以地方派出所最為代表，關注警察在執法和服務過程中的工作場景，進入真實的工作環境，記錄其日常互動和道德決策情境，以更準確地反映基層警察的職場經歷。

P06	基層主管	5-10 年	勤務分配、內部管理、 交通與日常勤務督導	可補充基層主管如何理解績效 要求與制度執行
P07	基層主管	10 年以上	勤務指揮、陳抗支援、 現場調度	具管理與指揮經驗，可呈現制 度命令如何進入現場決策

資料來源：研究者自行整理

資料說明：為保護受訪者身分，本文僅以代碼、職務類型與區間化資料呈現，不揭露可識別之個人資訊。

訪談方式採半結構式訪談，重點不在於蒐集標準化答案，而在於引導受訪者回溯具體執法經驗，說明其在不同制度情境中的判斷依據、工作考量與制度感受。訪談問題之設計，係依據本文研究問題與理論架構所擬定，並特別圍繞「制度規則如何進入現場」、「行動者如何理解與回應制度要求」以及「制度條件如何影響裁量與判斷」等面向進行。

### 表 3

訪談題綱與研究問題對應表

訪談主題	代表性問題	對應研究問題	理論連結
制度規則與 工作要求	在日常勤務或執法過程中，有哪些規定或考核制度會影響你如何處理事情？	制度如何形塑基層警察之裁量選項與行動邏輯？	IAD (rules-in-use)、制度規則
裁量空間的 實際感受	你在執勤時是否真的有選擇空間？哪些情況可以自行判斷，哪些必須照規定？	制度如何形塑裁量選項？	Lipsky (discretion)、Hupe (制度限制)
交通執法經驗	在交通執法時，績效、件數或申訴風險會不會影響你的處理方式？	不同情境下裁量如何被形塑？	績效治理 (Hood)、問責 (Bovens)
群眾陳抗應 處	在群眾陳抗勤務中，你是否可以依現場情況調整作法？還是必須依指揮行動？	制度如何透過指揮體系影響裁量？	層級控制、組織權威 (Hupe & Hill)

<b>例行勤務處理方式</b>	在日常巡邏或民眾案件中，你通常如何決定處理程度？是否傾向照流程走？	制度如何影響日常裁量實作？	程序化運作、制度慣性（Brodkin）
<b>判斷與責任感</b>	當制度要求與你認為較適當的處理方式不同時，你會如何選擇？	制度如何影響道德判斷？	Zacka (2017)；邱煒翔 (2025)（道德能動性）
<b>風險與自我保護</b>	你是否會考慮申訴、懲處或長官觀感，而影響你的決定？	制度如何導向特定行動選擇？	問責壓力（Dubnick）、風險治理
<b>制度回饋與調整</b>	你是否曾反映制度與現場不符的情況？結果如何？	制度如何被回應或再生產？	制度再製（Brodkin）
<b>組織文化與不成文規則</b>	在單位中，有沒有一些不成文的作法會影響你如何執法？	制度之外因素如何影響裁量？	話語制度（Schmidt）、權力距離（Hofstede）

資料來源：研究者自行整理

透過此一訪談設計，本文不僅掌握受訪者對制度規則的主觀理解，也能進一步蒐集其在具體情境中的行動敘述，以利後續區辨制度條件、行動邏輯與判斷方式之間的關係。

除訪談外，本研究亦納入制度文本分析，以補足受訪者經驗敘述之外，制度規則本身的正式表述與規範邏輯。本文所蒐集之制度文本，主要包括與研究情境相關之法規、勤務規範、作業程序、內部考核要求及相關制度文件，例如交通執法相關規定、勤務分派與指揮流程、群眾陳抗勤務作業準則，以及與績效評估或內部管理相關之文件。制度文本分析之目的，不在於單純整理法規內容，而在於辨識制度如何透過文字規定、分類方式與程序設計，預先界定基層警察之行動選項與責任範圍。換言之，制度文本在本研究中被視為理解制度規則（rules-in-use）之重要材料，並與訪談資料相互對照，以分析正式制度如何進入實作現場。

此外，本研究亦結合研究者於 2024 年至 2025 年間之持續參與觀察。觀察場域主要為研究者實際服務之北部某基層派出所，<sup>8</sup>透過研究者長期置身於第一線工

<sup>8</sup> 補充說明，本研究選擇之派出所位於北部都會區與鄰近郊區的交界地帶，轄區兼具高度交通流量、人口多元與社會事件密集等特徵，涵蓋住宅區、商業區與交通節點，案件類型與勤務內容呈現多樣化，具有高度的任務異質性與制度壓力交織特徵。此外，該所人力配置與勤務型態屬

作環境之中，得以掌握基層警察在真實勤務情境中的即時反應、互動過程與判斷方式。觀察內容涵蓋日常巡邏、交通執法、民眾陳情應對、行政協助及群眾陳抗支援等多種勤務類型，並特別著重於辨識行動者在面對多重制度要求、現場壓力與組織期待時，如何作出具體決策。

在資料記錄上，本文將參與觀察筆記區分為三類。其一為情境描述筆記，主要記錄事件發生之背景、參與者互動過程與場域條件；其二為行動紀錄筆記，著重於具體決策、處置方式與現場執行內容；其三為分析與反思筆記，用以記錄研究者對制度運作、行動邏輯及其與既有理論之關聯的初步理解。透過此種分層式記錄方式，本文得以在後續分析中較清楚區分經驗材料與理論詮釋，並降低田野資料直接被理論預設所覆蓋之風險（Wagenaar, 2011; Patton, 2015）。

最後，考量研究者同時具有實務工作者與研究者之雙重身分，本文在資料蒐集與分析過程中亦特別強調反身性（reflexivity）。研究者一方面因長期置身工作現場，得以接近一般外部研究者較難掌握之制度實作細節；另一方面，也必須持續檢視自身經驗背景可能帶來之理解慣性與詮釋偏誤。因此，在資料整理與分析過程中，本文透過不同來源資料之交互比對，以及對觀察筆記與訪談資料之反覆檢視，盡可能維持分析上的謹慎與距離（巴比〔Babbie〕，2015/2016）。整體而言，深度訪談、制度文本與參與觀察三者之結合，不僅構成本文實證分析之基礎，也有助於更完整地呈現制度規則如何在不同層次上形塑基層警察之裁量實作。

#### 四、資料分析與研究倫理

本研究之資料分析採詮釋性分析取徑，結合制度分析架構與質性資料歸納方法，探討基層警察在不同制度情境中的裁量行為及其形成過程。分析首先透過訪談

---

於全國同級單位的典型編制，能夠反映基層警察日常執法的普遍樣態，也能觀察在高負荷勤務下制度規則對裁量空間的影響。進一步而言，研究者現職於該單位，對組織流程、轄區特性及潛在規範文化具有長期的第一手觀察，並與同仁建立高度信任關係，因而在參與觀察過程中能更容易獲取真實、細膩且具情境脈絡的資料，提升研究之可行性與資料的真實度。

逐字稿、制度文本與參與觀察筆記之整體閱讀，辨識與裁量相關之經驗內容，包括制度規則之理解、行動選項、責任風險與情境判斷依據。其後，依據 Ostrom 之制度分析與發展架構（IAD），將交通執法、群眾陳抗與例行動務視為不同制度條件下之行動場域，並從制度規則、互動關係、行動選項與決策邏輯等面向進行整理與比較。本文並配合表 3 之訪談題綱與研究問題對應關係，透過跨情境分析歸納不同制度運作條件下裁量行為之差異樣態，並以訪談、制度文本與參與觀察資料之交互檢證，提升資料詮釋之可信度（Patton, 2015；潘淑滿，2022）。

在研究倫理方面，本文雖未送交機構研究倫理審查委員會審查，惟資料蒐集與呈現均依質性研究之倫理原則進行。訪談前，研究者均向受訪者說明研究目的、資料使用方式、匿名化處理原則與退出權利，並於取得同意後始進行訪談；受訪者得拒絕回答特定問題或中止訪談，且其參與與否不影響任何工作評價或人際關係。所有訪談資料均以代碼方式處理，並以區間化資訊呈現其背景特徵，原始資料亦移除可識別資訊後保存，以避免個人身分遭辨識。參與觀察部分，本文主要基於研究者長期置身基層警察工作場域之局內人位置，對日常勤務與制度運作所進行之觀察與反思。研究者與被觀察者之互動建立於既有工作關係、信任基礎與同意之上，並未以隱匿身分進入田野，亦未為研究目的刻意介入、誘導或改變同仁之職務行為。為降低研究者雙重身分可能帶來之詮釋偏誤，本文透過訪談、制度文本與觀察資料之交互比對，並持續檢視研究者位置對資料理解之影響（Israel & Hay, 2006）。是以，本文在資料取得、呈現與分析上，均以匿名保護、知情同意、最小風險與反身性檢視作為基本倫理原則。

## 肆、資料分析

### 一、制度運作機制一：績效導向下的裁量形塑（交通執法）

在基層警察的日常勤務中，交通執法是最容易被制度化、量化與持續檢視的執

法類型之一。相較於其他勤務，交通違規取締不僅具有明確法規依據，其執法結果也較容易轉化為件數、統計表與績效資料，使第一線員警的日常行動，經常同時受到法律規範與績效要求的雙重牽引。就此而言，交通執法並非只是單純的違規取締，而是一個制度規則、組織管理與現場判斷交織的行動場域。

若從正式制度規則來看，交通執法首先建立在《道路交通管理處罰條例》與相關取締作業規範之上。這些規範明確界定違規態樣、裁罰基準與舉發程序，使員警在法律上具有執行依據（陳冠勳，2017；趙崇仁等人，2020；內政部警政署，2024）。然而，正式法規只是制度條件的一部分；在實際運作上，交通執法之所以具有鮮明的制度壓力，還在於警政機關歷年施政重點與工作績效資料中，持續將交通違規取締列為可統計、可檢核的工作項目。當交通執法被納入績效管理之後，員警面對的便不只是「有無違規」的法律判斷，而是「哪些案件更容易被處理、被記錄、被看見」的組織邏輯。換言之，正式法規提供執法的合法性基礎，績效制度則進一步界定何種執法較符合組織評價標準。

這樣的制度安排，使交通執法現場逐漸形成相對穩定的行動偏好。多位受訪者皆提到，在日常勤務中，違規事實明確、程序穩定且較少爭議的案件，通常更容易被優先處理。P02 表示：「像闖紅燈、違停，這種都很明確，開下去也比較少有問題。可是有些違規如果還要跟對方解釋很多，或者容易被質疑，你就會多想一下。」（受訪者 P02）P03 則指出：「不是說不能勸導，而是你會去想，勸導之後如果對方又被檢舉，或者有人來問，你要不要花時間去說明。很多時候直接開單，反而是比較安全的作法。」（受訪者 P03）對資深員警而言，這種判斷亦是長期制度經驗累積下形成的工作感覺。P04 談到：「做久了其實就知道什麼樣的案子比較『穩』。你不是不會判斷，而是你知道哪一種處理方式最不容易出問題，久了大家自然就會往那邊靠。」（受訪者 P04）

從管理層級來看，此種偏好並非完全來自基層個人的選擇，也與組織如何理解

交通執法有關。P06 指出：「交通執法一定會有件數上的壓力，因為它本來就是最容易被看見的工作成果。你不能說全部都用彈性處理，因為最後還是會回到整體績效怎麼看。」（受訪者 P06）P07 亦表示：「對基層來說，交通是最直接被檢視的項目，所以他們會傾向去做比較明確、比較能交代的案件，這其實不難理解。」（受訪者 P07）這些說法共同顯示，交通執法中的裁量雖然在形式上仍然存在，但並非平均分布於所有行動選項之中，而是較常集中於容易被制度評價、紀錄與交代的處理方式。制度並未直接取消裁量，而是透過績效評估與責任風險的安排，使某些選項在實務上更可行、更安全，也更符合組織期待。

田野觀察中，這種制度邏輯亦表現得相當具體。在一次例行交通稽查勤務中，員警於路口執行取締時，對於明顯違規停車與未依規定轉彎之案件，處理速度相當快，舉發動作也極為熟練；但對於是否構成危險駕駛、是否需進一步攔停說明的情況，處理則明顯轉為保守，最後多以口頭提醒或暫不處理作結束。另於交通尖峰時段勤務中，現場員警亦曾表示，若案件需要額外解釋、蒐證或面對民眾激烈反應，往往會拖慢整體勤務節奏，反而不如處理違規事實清楚、程序明確的案件來得「實在」（作者田野觀察，交通執法情境，研究期間）。這些觀察顯示，現場執法並非只是依違規嚴重程度排序，而是同時依照可處理性、可交代性與可計算性來進行判斷。

若將制度文本、訪談語料與田野觀察綜合起來看，可以發現交通執法中的制度運作，並不是單純要求員警「多開單」，而是更深一層地形塑了員警對「適當執法」的理解。當正式法規提供可供執行的範圍，績效制度又持續賦予某些執法行動更高的組織價值時，基層員警便會在日常工作中逐漸形成一套偏向可量化、低風險、易交代的處理模式。這種模式表面上仍保留裁量空間，實際上卻使裁量更常集中於少數制度上較被鼓勵的選項。

是以，交通執法所呈現的制度特性，不僅在於正式規範對執法行為的授權，更

在於績效管理如何將執法結果轉化為可比較、可評估的工作成果。當法規規範、績效邏輯與責任風險共同作用時，基層警察的裁量便不再主要圍繞「如何最適切地回應現場」，而逐漸轉向「如何以較能被組織接受與檢核的方式處理案件」。在此過程中，裁量權並未消失，而是在制度條件下呈現出特定的運作形式。

## 二、制度運作機制二：指揮體系下裁量權的層級轉移（群眾陳抗）

相較於交通執法中較明顯受到績效指標牽引的行動邏輯，群眾陳抗勤務所呈現的，則是另一種更高度集中化的制度運作模式。此類勤務通常涉及跨單位警力調度、現場指揮層級與任務分工，使第一線員警的行動不再主要圍繞個別事件本身，而是被置於整體秩序維持的行動架構之中。於此情境下，裁量行為並非完全消失，而是被重新安置在一套以指揮體系為核心的制度結構裡。

若從正式制度規則觀之，群眾陳抗勤務本身即建立在高度程序化與層級化的制度安排之上。無論是《集會遊行法》對於警察機關維持秩序與安全之法定職責，或《警察職權行使法》對警察執行職務之一般授權，皆賦予警察在現場一定之處置權限；然而，這些法規在實際運作上，並非由個別員警各自解釋與適用，而是透過勤務規劃、現場指揮與命令傳遞，被轉化為一套集體行動邏輯（許國振，2011；陳華龍，2009）。再者，警政機關針對群眾活動處理所形成的作業程序，亦多強調「指揮統一」、「警力部署」、「現場回報」與「狀況處置」等要求，其制度重點不在於鼓勵第一線員警依個人判斷分別處理，而在於確保整體警力行動的一致性與可控性。也就是說，群眾陳抗現場的正式規則，本身即預設行動須優先服從整體部署，而非由個別員警獨立決定處置方向。

這樣的制度特徵，使群眾陳抗成為一個決策權高度上移的行動場域。基層員警雖然位處第一線，最直接接觸群眾情緒、互動節奏與現場變化，但其判斷往往須服從於上級所設定的整體行動節奏。P03 談到：「現場很多狀況其實你都看得到，也

會有自己的判斷，可是你不太會去動，因為整個隊形、節奏都是上面在控，你一個人改，會影響全部。」（受訪者 P03）P05 則更直接地說明第一線的角色定位：「你在現場其實比較像是被放在一個位置上，你的工作就是守住那個位置，至於怎麼做，大部分都已經決定好了。」（受訪者 P05）這些敘述顯示，群眾陳抗勤務中的裁量，已不再主要表現為「是否採取某項處置」的自主判斷，而是被置於既定部署之內。對第一線員警而言，制度所界定的並非抽象的執法權限，而是更具體的行動邊界：何時前進、何時維持、何時回報，以及何種互動不得逾越整體指揮節奏。

不過，若從管理層級的角度觀之，此種集中化的決策安排並不必然被理解為對基層裁量的單純剝奪，而較常被界定為維持整體秩序的必要條件。具有勤務指揮經驗的 P07 指出：「陳抗現場最重要的是整體秩序，不是單一員警的判斷。如果每個人都照自己的想法去做，很容易失控，所以一定要統一指揮。」（受訪者 P07）P06 也談到：「很多時候不是基層不會判斷，而是現場需要的是一致行動。你可以有想法，但不一定適合在那個時間點做出來。」（受訪者 P06）若將上述主管觀點與制度文本並置來看，可以發現二者之間具有高度一致性。正式制度規則所要求的「統一指揮」與「整體部署」，在管理實務中被進一步轉化為一種判斷原則：現場不以個別員警的情境感受作為優先，而以整體行動是否穩定、是否一致、是否可控作為主要考量。於是，基層員警固然仍能對現場有所感知，卻未必能將此種感知直接轉化為行動決策。

此一制度邏輯在田野觀察中亦相當清楚。在一次陳抗現場中，群眾情緒逐漸升高，前線員警原先試圖透過口頭安撫與簡短對話緩和現場張力，少數群眾亦短暫停下推擠動作。然而，隨著無線電傳來前線需整體向前推進之指令，原本較具互動性的處置方式立即中止，現場警力隨即依隊形同步前進。過程中，部分員警仍試圖以較低姿態或較緩和語氣與群眾接觸，但其互動方式已明顯受制於整體行動方向，無法再依現場對話結果調整基本處置模式（作者田野觀察，陳抗現場情境，研究期

間）。

若將制度文本、訪談資料與田野觀察綜合起來看，可以發現指揮體系並未完全排除裁量，而是改變裁量所在的層次。原本可能屬於個別員警的判斷權，逐漸上移至指揮系統；基層行動者保留下來的，更多是執行層次上的調整空間，例如語氣控制、接觸方式、推進幅度或回應節奏，而非對行動方向本身的決定權。換言之，在此制度安排下，裁量從「是否行動」的判斷，轉化為「如何執行既定行動」的調整。

故，群眾陳抗勤務所呈現的制度特性，並不只是一般意義上的命令服從，而是透過正式法規、作業程序與現場指揮結構，共同形成一個決策權高度集中的行動場域。基層員警雖仍位於執法最前線，卻必須在統一部署與風險控管的要求下，將個別判斷置於組織可接受的執行範圍內。此一過程顯示，指揮體系並非單純限制裁量，而是透過制度化的決策上移與執行分工，重新配置裁量在組織中的位置。

### 三、制度運作機制三：程序化運作下的裁量弱化（例行勤務）

若說交通執法主要呈現績效導向的制度壓力，群眾陳抗勤務則展現指揮體系下的決策集中，那麼例行勤務所反映的，便是一種更為日常、也更不易察覺的制度運作方式。巡邏、值班、受理報案、民眾陳情、行政協助與各類例行性勤務，往往不像重大執法情境那樣具有明確衝突，但正因其重複性高、頻率密集，反而更容易在長期工作過程中形成穩定的程序化邏輯。於此情境下，裁量並非在單一命令下立即受到限制，而是在反覆的勤務節奏、標準流程與組織期待中，逐漸轉向較為固定的處理方式。

若從正式制度文本來看，例行勤務本身即被置於高度程序化的工作框架之中。無論是《警察勤務條例》對警察勤務種類、編排方式與執行內容的規定，或警察機關內部關於值班、巡邏、受理報案與勤務交接的作業要求，都使基層員警的日常工作呈現出強烈的流程性。這些規範的主要功能，在於確保勤務得以穩定、持續且可

預測地運作；然而，也正因其強調程序銜接與工作節奏，使基層警察在面對個別案件時，往往優先考量「能否依流程完成」，而非「是否有其他更貼近情境的處理方式」。換言之，正式制度規則在此並非直接規定員警如何看待每一個案件，而是透過工作流程與日常節奏，預先界定哪些處理方式較符合組織對例行動務的期待。

這種制度特徵在訪談資料中表現得相當清楚。多位受訪者皆提到，例行動務最大的特點不是單一案件本身多困難，而是勤務項目持續進入，使員警難以在每一件事情上投入過多時間。P05 表示：「你在值班或巡邏的時候，不是只有這一件事情。很多案件來了之後，你會先想說這個要怎麼處理才能趕快接下去，不然後面還有一堆事情。」（受訪者 P05）P02 也指出：「有些民眾來報案，或者來講一些糾紛，你不是不知道他有問題，可是你會先看這是不是我們權責、流程上怎麼走，因為你不可能每一件都花很多時間下去處理。」（受訪者 P02）這些經驗說明，在例行動務中，基層警察並非沒有判斷能力，而是工作場域本身已將判斷帶向「如何在既有程序內完成處理」。

此一程序化邏輯也會影響員警對案件投入程度與後續責任的評估。P01 談到：「很多時候不是你想不想幫忙，而是你知道如果多做一些，就會多很多後續處理。久了之後，自然會先選一個最順、最不會增加麻煩的方式。」（受訪者 P01）若從管理層級來看，這種程序化導向並不必然被視為問題，而較常被理解為維持基層勤務穩定運作的必要條件。P06 指出：「基層日常勤務量本來就很大，不可能每一件事情都讓同仁自己發揮太多，不然整個勤務會亂掉。很多時候還是要靠流程去維持基本運作。」（受訪者 P06）P07 亦提到：「流程不是要限制誰，而是因為現場事情太多，如果沒有一套固定作法，大家做事的落差會很大，也很難管理。」（受訪者 P07）

若將這些說法與制度文本一起來看，可以發現例行動務中的程序化運作，並不是單純的個人保守，而是正式規範與組織管理共同塑造的結果。流程不只是工作技

術上的安排，更是一種制度性篩選機制：它使基層員警在面對案件時，優先思考案件如何被歸類、如何進入既有程序、如何在不打亂勤務節奏的前提下完成處理，而不是是否存在更具彈性或更貼近情境的回應方式。

這樣的制度邏輯在田野觀察中也相當明顯。在一次值班時段中，民眾前來反映鄰里噪音與長期糾紛問題，值班員警聽完後，先確認是否屬即時危害，再簡短說明可循何種程序報案或向其他機關反映，隨後即將處理重心轉回現場待處之其他勤務。從表面上看，員警並未拒絕處理，而是依程序給予回應；但若進一步觀察，其行動邏輯並不在於深入理解該糾紛的具體脈絡，而是在有限時間內將案件導入一個可被結案、可被移轉或可被交代的流程位置。另於巡邏勤務情境中，員警接獲民眾報稱有可疑人士在社區周邊徘徊，到場後進行簡單詢問與巡視，未發現立即違理事證後，即完成通報並返回原勤務路線；事後員警提及，這類情況若無明確跡象，通常難以進一步處理，大多只能依既定流程完成必要處置（作者田野觀察，例行動務情境，研究期間）。

這些場景共同顯示，例行動務的制度特性，不在於要求員警立即做出強勢處置，而在於透過持續性的程序要求，讓行動者逐漸傾向以「能夠接續勤務、維持節奏、降低後續負擔」的方式來理解何謂適當處理。換言之，例行動務中的裁量並不是在某個明確命令下突然被取代，而是在日常制度運作中逐漸轉為流程內的有限調整。正式規則透過勤務分派、作業流程與權責劃分，提供一套穩定且可複製的工作模式；基層員警則在長期實作中，逐漸將「照流程走」、「不要讓案件延伸」、「不要讓後續工作增加太多」內化為主要的行動原則。

綜論，例行動務所呈現的制度特性，並不在於單一規則對行動的直接命令，而在於程序化運作如何透過重複性的工作安排與流程要求，持續塑造基層警察的行動習慣。當正式流程、權責劃分與日常節奏共同作用時，裁量權便逐漸從一種可用以回應情境差異的判斷空間，轉化為一種在制度既定軌道內進行有限調整的處理

能力。也正因如此，例行動務更能顯示制度如何在沒有強烈命令、沒有明顯衝突的情況下，透過日常運作影響裁量的實際範圍。

## 伍、結論

### 一、研究發現：制度運作與裁量行為之整合分析

前述分析顯示，基層警察之裁量行為並非單純來自個體判斷能力或情境差異，而是深刻嵌入於不同制度條件所構成的行動脈絡之中。透過交通執法、群眾陳抗與例行動務三類情境的比較，可以進一步看見制度並非僅在形式上提供裁量空間，而是在實際運作中，持續界定行動選項、重組決策權限，並形塑行動者對「適當處理方式」的理解。

首先，在交通執法情境中，裁量行為主要受到績效評估與量化指標的影響。當執法結果被轉化為可計算、可比較的工作成果時，基層警察在實務上逐漸傾向選擇違規事實明確、處理程序穩定且較不易引發爭議的案件。此種情形使裁量並非消失，而是逐漸集中於可被績效評估與責任檢核的執法方式之中。

其次，在群眾陳抗情境中，裁量行為則呈現出另一種運作邏輯。透過指揮體系的層級化安排，決策權由個別員警轉移至組織上層，使整體行動得以維持一致性與可控性。在此制度條件下，基層員警仍可於執行過程中進行有限調整，但其裁量已不再涉及行動方向的選擇，而主要集中於執行方式的細部操作，呈現出決策權向上集中、執行權向下分配的結構特徵。

再次，在例行動務中，裁量行為並未受到單一制度機制的直接限制，而是透過程序化運作逐步被弱化。勤務條例、作業流程與日常工作節奏，使基層警察在面對各類案件時，優先考量如何依循既有程序完成處理，並避免延伸額外工作負擔。在此情境下，裁量並非立即消失，而是逐漸轉化為在既定流程中進行有限調整的能力，使行動更傾向維持制度運作的穩定性與可預測性。

綜合三種制度情境可以發現，裁量行為的變化並非單一方向的受限，而是呈現出不同形式的制度性轉變。在績效導向之下，裁量表現為選項的集中與導向；在指揮體系之中，裁量表現為決策權的層級轉移；而在程序化運作下，裁量則呈現為日常實作中的逐步弱化。換言之，裁量並未因制度強化而消失，而是透過不同制度運作機制，被重新配置於特定位置與層次之中。

由此觀之，本研究所關注的問題，不僅在於基層警察是否擁有裁量空間，而在於制度如何在日常運作中持續界定與重塑裁量的可行範圍。當制度透過績效評估、指揮結構與程序流程等方式介入行動場域時，裁量權雖在形式上仍被保留，實質上卻逐漸轉向符合制度邏輯的行動模式。此一發現顯示，裁量並非一項固定不變的權限，而是一種在制度條件下持續被生成與調整的行動能力。

## 二、制度、裁量與道德能動性之理論意涵

前述分析顯示，基層警察之裁量行為並非單純由個體判斷能力所決定，而是在不同制度條件下，呈現出明顯差異的運作方式。此一發現，對於既有關於裁量、制度與道德能動性的討論，具有若干延伸與補充意義。

首先，就裁量理論而言，傳統以 Lipsky 為代表的基層官僚研究，多強調第一線人員在資源有限與任務壓力下，透過裁量調整服務提供方式，以回應複雜且不確定的工作情境。然而，從本研究的觀察可以發現，裁量雖然仍然存在，但其運作並非完全由第一線人員主導，而是受到制度安排的持續影響。在績效導向、指揮體系與程序化運作等不同條件下，裁量所依附的判斷基礎與可行選項均出現明顯差異。換言之，裁量並非一項穩定存在的行動空間，而是會隨制度條件改變其運作方式與實際內涵。

其次，就制度分析的觀點而言，本研究的發現亦補充了制度如何影響行動者的具體過程。Ostrom 所提出之制度分析架構，強調制度規則會透過行動場域影響行

動者的互動與結果。本文的經驗材料進一步顯示，制度不僅透過正式規則界定行動範圍，也會透過績效評估、指揮結構與日常流程等方式，持續影響行動者對於「適當行動」的理解。在此過程中，制度的作用並非僅止於限制或授權，而是逐步導向特定的行動模式，使部分選項變得更常被採用，也更容易被視為合理。

再者，從道德能動性的角度來看，本研究亦對 Zacka 所提出之觀點提供了經驗上的補充。Zacka 強調，基層官僚在制度環境中仍需進行判斷，其道德能動性會在不同情境中展現為不同的行動傾向。本文的分析顯示，當制度條件持續引導特定行動方式時，行動者的判斷並未消失，而是逐漸轉向符合制度期待的方向。例如，在績效導向情境中，判斷更傾向考量可量化成果與責任風險；在指揮體系下，判斷則轉為對指令的理解與執行；而在例行動務中，判斷則多以流程是否順利完成為主要依據。這些變化顯示，道德能動性並非完全獨立於制度之外，而是在制度運作中被調整其展現方式。

故，本研究的發現指出，制度、裁量與道德能動性之間並非單向關係，而是透過日常行政實作形成動態互動。制度條件會持續影響裁量的運作方式，而裁量的變化，則進一步改變行動者進行判斷的依據與重心。在此意義上，基層警察的道德能動性並非單純體現在是否做出某種決定，而更體現在其如何在制度所界定的行動範圍內，理解、調整並執行其判斷。

最後，本文雖透過交通執法、群眾陳抗與例行動務三類情境，說明制度條件如何影響基層警察裁量行為，惟研究場域仍以北部都會區基層警察單位為主，訪談與觀察資料亦主要反映特定勤務脈絡下之制度經驗。因此，本文之目的不在於對所有警察機關作出概括性推論，而在於透過 IAD 架構呈現制度規則、行動場域與裁量行為之間的關係。後續研究可進一步擴展至不同地區、不同層級或不同類型警察單位，並針對績效評估、勤務規劃或指揮體系等特定制度設計進行比較，以深化對制度條件與基層裁量關係之理解。

## 參考文獻

- 內政部警政署（2024）。內政部警政署 112 年 1 至 12 月施政重點與工作績效。內政部警政署全球資訊網。npa.gov.tw [National Police Agency, Ministry of the Interior. (2024). *Key administrative priorities and performance outcomes of the National Police Agency from January to December 2023*. National Police Agency Global Information Network. npa.gov.tw]
- 巴比（2016）。社會科學研究方法（林秀雲譯；第十四版）。聖智學習。（原著出版於 2015）[Babbie, E. (2016). *The practice of social research* (14th ed.) (H.-Y. Lin, Trans.). Cengage Learning. (Original work published 2015)]
- 伯納德·札卡（Zacka, B.）（2024）。誰讓公務員生了病？：面對上級指令、民眾需求與自我價值的矛盾與衝突，基層公務員的日常工作難題如何從個人、群體與管理面尋求解方？（林芷安、唐瑄、陳冠吾譯）。臉譜出版。（原著出版於 2017） [Zacka, B. (2024). *When the state meets the street: Public service and moral agency* (C.-A. Lin, X. Tang, & K.-W. Chen, Trans.). Faces Publications. (Original work published 2017)]
- 李震山（2022）。行政法導論（十二版）。三民書局。[Li, C.-S. (2022). *Introduction to administrative law* (12th ed.). San Min Book Co.]
- 林宜君（2016）。組織行為（二版）。台北：新學林。[Lin, Y.-C. (2016). *Organizational behavior* (2nd ed.). Shin Hwa Publishing.]
- 林紀東（1977）。行政法。三民書局。[Lin, C.-T. (1977). *Administrative law*. San Min Book Co.]
- 邱煒翔（2025）。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。[Chiou, W.-S. (2025). Choices and Struggles under Institutional Pressure: A Case Study on the Moral Agency of Frontline Police Officers. *Open Public Administration Review*, (39), 61–92.]
- 許國振（2011）。警察處理聚眾抗議活動之探討〔未出版之碩士論文〕。世新大學。  
[Hsu, K.-C. (2011). *A study on police handling of mass protest activities* [Unpublished master's thesis]. Shih Hsin University.]
- 陳冠勳（2017）。警察人員裁量行為與個人特性、組織特性、政策環境關聯性之探討-以新竹縣基層員警舉發交通違規為例〔未出版之碩士論文〕。中華大學。  
[Chen, K.-H. (2017). *A study on police discretionary behavior and its relationship with individual characteristics, organizational characteristics, and policy environment: A case of traffic violation enforcement among frontline police officers in Hsinchu County* [Unpublished master's thesis]. Chung Hua University.]
- 陳華龍（2009）。警察機關處理聚眾活動之研究-以中正第一分局為例〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。[Chen, H.-L. (2009). *A study on police handling of mass gatherings: A case study of Zhongzheng First Precinct* [Unpublished master's thesis]. National Chengchi University.]
- 陳新民（2022）。憲法學釋論（十版）。三民書局。[Chen, H.-M. (2022). *Interpretation of constitutional law* (10th ed.). San Min Book Co.]
- 趙崇仁、李昊訓、陳文斌（2020）。交通執法績效分配方式之研究〔論文發表〕。109年道路交通安全與執法研討會，10月16日，桃園。[Chao, C.-J., Li, H.-H., & Chen, W.-P. (2020, October 16). *A study on the allocation of traffic enforcement performance* [Conference presentation]. 2020 Conference on Road Traffic Safety and Enforcement, Taoyuan, Taiwan.]

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.]

Alpert, G. P., MacDonald, J. M., & Dunham, R. G. (2005). Police suspicion and discretionary decision making during citizen stops. *Criminology*, 43(2), 407-434.

Arendt, H. (1963). *Eichmann in Jerusalem: A report on the banality of evil*. Viking Press.

Arendt, H. (1994). Some questions of moral philosophy. *Social Research*, 61(4), 739–764. (Original work published 1965)

Bandura, A. (2002). Selective moral disengagement in the exercise of moral agency. *Journal of moral education*, 31(2), 101-119.

Blomquist, W., & deLeon, P. (2011). The design and promise of the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 1–6.

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468.

Brodkin, E. Z. (2011). Policy work: Street-level organizations under new managerialism. *Journal of public administration research and theory*, 21(suppl\_2), i253-i277.

Crawford, S. E., & Ostrom, E. (1995). A grammar of institutions. *American political science review*, 89(3), 582-600.

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. *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. *British Journal of Social Work*, 34(6), 871–895.
- Hofstede, G. (1984). *Culture's consequences: International differences in work-related values*. SAGE Publications.
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279–299.
- Hupe, P., Hill, M., & Buffat, A. (2015). Introduction: Defining and understanding street-level bureaucracy. In P. Hupe, M. Hill, & A. Buffat (Eds.), *Understanding street-level bureaucracy* (pp. 3–24). Policy Press.
- Israel, M., & Hay, I. (2006). *Research ethics for social scientists*. Sage.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Livingston, D. (1997). Police discretion and the quality of life in public places. *Columbia Law Review*, 97(3), 551–672.
- Manning, P. K. (2010). *Policing contingencies*. University of Chicago Press.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2022). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. University of Michigan Press. (Original work published 2003)
- McGinnis, M. D. (2011). An introduction to IAD and the language of the Ostrom workshop: a simple guide to a complex framework. *Policy studies journal*, 39(1),

169-183.

Monteiro, P., & Adler, P. S. (2022). Bureaucracy for the 21st century: Clarifying and expanding our view of bureaucratic organization. *Academy of Management Annals*, 16(2), 427-475.

Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice* (4th ed.). SAGE Publications.

Pierce, J. J., Siddiki, S., Jones, M. D., Schumacher, K., Pattison, A., & Peterson, H. (2014). Social construction and policy design: A review of past applications. *Policy Studies Journal*, 42(1), 1-29.

Pollock, J. M., & Reynolds, P. D. (2015). Ethics and law enforcement. Critical issues in policing: Contemporary readings, 183-215.

Schmidt, V. A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth “new institutionalism.” *European Political Science Review*, 2(1), 1–25.

Tsai, Y. (2011). Relationship between organizational culture, leadership behavior and job satisfaction. *BMC health services research*, 11, 1-9.

Tummers, L. L., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099-1126.

Wagenaar, H. (2011). *Meaning in action: Interpretation and dialogue in policy analysis*. M.E. Sharpe.

Wilson, J. Q. (2009). *Varieties of police behavior: The management of law and order in eight communities*. Harvard University Press.

Yanow, D. (1996). *How does a policy mean? Interpreting policy and organizational actions*. Georgetown University Press.

Zacka, B. (2017). *When the state meets the street: Public service and moral agency*. Harvard university press.

## **How Institutions Shape Street-Level Police Discretion: An Analytical Perspective of the Institutional Analysis and Development (IAD) Framework**

Wei-Siang Chiou\*

### **Abstract**

In public administration, street-level bureaucrats' discretion has long been understood as a key mechanism for responding to uncertainty, with prior studies primarily emphasizing individual judgment and work environment. However, less attention has been paid to how institutions continuously shape the actual operation of discretion in everyday practice. This study addresses this gap by examining frontline police officers and applying the Institutional Analysis and Development (IAD) framework to analyze how discretion varies across different institutional conditions.

Using a qualitative research design, this study draws on in-depth interviews, participant observation, and institutional document analysis. Three typical policing contexts—traffic enforcement, protest policing, and routine duties—are examined to explore how institutional rules enter action situations and influence decision-making processes. The findings show that discretion neither simply exists nor disappears; rather, it takes different forms depending on institutional arrangements. In traffic enforcement, discretion tends to concentrate on actions that can be evaluated through performance and accountability measures. In protest policing, decision-making is largely centralized within command structures, leaving frontline officers to adjust execution at an operational level. In routine duties, discretion becomes limited within established procedures and daily work rhythms.

---

\* Doctoral Student, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University. Email: [s811371103@gm.ntpu.edu.tw](mailto:s811371103@gm.ntpu.edu.tw)

Received: 2026/04/01, Accepted: 2026/05/14.

Overall, the study demonstrates that institutions do not merely provide a framework for discretion but actively define action options and decision patterns. These findings contribute to a deeper understanding of street-level discretion and highlight the value of institutional analysis in explaining frontline administrative practices.

**Keywords:** Police; Discretion; Institutional Analysis and Development (IAD); Street-Level Bureaucracy; Moral Agency