

當中立進入警察裁量：基層警察執法判斷與責任承擔的認知困境

邱煒翔*

摘 要

行政中立長期被視為公共行政維持公平、非偏私與制度正當性的重要規範。本文將其中公平與非偏私要求進入第一線公權力行使後的實踐面向稱為「執法中立」，並以基層警察為研究對象，探討員警在法律所容許的裁量界線內，如何受到組織要求與現場情境形塑，形成具體執法判斷。本文採質性研究取徑，透過深度訪談與參與觀察，分析基層警察如何理解中立、運用裁量，並回應民眾質疑、組織要求與事後課責。

研究發現，警察裁量構成中立判斷的制度前提；即使行動具有法律依據，仍無法預先保證其獲得一致的中立評價。面對此一情形，基層警察主要形成三種實務回應：以紀錄與程序完整提高行動可檢視性的「程序化中立」；透過請示、回報與主管確認尋求組織支持及責任分配的「權威依附中立」；以及在資訊未全或高度衝突情境中，以語言保留與延後表態維持判斷空間的「策略性模糊中立」。本文借用 Derrida「不可判定性」概念，分析合法裁量之後仍存在的中立評價問題，指出中立並非裁量之外的抽象標準，而是裁量行使後持續涉及說明、評價與責任承擔的實務要求。

關鍵詞：行政中立、執法中立、警察裁量、不可判定性、責任承擔

* 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
本論文經兩位雙向匿名審查通過。收件：2026/7/1。同意刊登：2026/8/16。

壹、前言：當中立進入警察裁量

警察執法既是法律規範的實踐，也是國家公權力直接面對人民的場域。對基層警察而言，依法行政固然構成行動的基本界線，但具體勤務往往無法僅憑法條完成。面對交通違規、糾紛處理、陳情或其他日常案件，員警除了判斷是否符合職權發動要件，亦必須決定是否介入、採取何種方式、介入至何種程度，以及如何向當事人說明（朱金池，2004；章光明，2024）。這些判斷不僅可能影響人民權益，也經常受到民眾、主管、督察及其他外部評價者檢視。因此，同一項依法作成的處置，仍可能被理解為公平、一致，也可能被質疑為選擇性執法、過度介入或消極不作為。

行政中立長期被視為公共行政維持專業性與正當性的重要規範，其意涵除了避免行政體系受到不當政治力量介入，也涉及公務人員執行職務時所應維持的公平、客觀與非偏私要求（Goodnow, 1900; Wilson, 1887; Rosenbloom et al., 2015）。在我國制度脈絡中，《公務人員行政中立法》主要規範公務人員參與政治活動及行政資源使用之界線；然而，當行政中立進入警察日常執法，其所涉及的問題並不限於狹義政治中立，而亦包括國家公權力如何以一致、非偏私且可被說明的方式對待人民。本文據此將此一實踐面向稱為「執法中立」，但並不將其另行建構為一項獨立法律原則，而是用以指稱行政中立中公平與非偏私要求進入第一線執法後的具體表現。

此一問題首先必須置於警察裁量的脈絡中理解。警察工作本即具有高度情境性，法律不可能事先規定所有事件中唯一可採取的處置方式，因此第一線員警必須在法律授權與組織要求之下形成具體判斷（Bittner, 1970; Manning, 2010）。國內相關研究亦已指出，警察裁量並非個別員警任意選擇，而受到法治要求、課責機制、組織結構、政策執行與執法場域等條件共同形塑（朱金池，2004；沈伯洋，2022；章光明，2024；張淵崧，2026）。程序正義與警察正當性的研究也進一步顯示，警察權力是否被接受，除了結果與合法性之外，執法過程及人民如何理解權力行使方式同樣具有重要意義（林耿徽，2026）。

因此，本文並不將基層警察所面對的困境理解為裁量理論未曾處理的現象，也不以「不可判定性」取代警察裁量。相反地，警察裁量構成本文分析的制度前提。本文進一步關心的是：當案件已具有一定的事實基礎，法律亦容許數種不同的處置方式時，員警如何在這些可能選擇之間判斷何者較能維持公平與非偏私？更重要的是，即使一項行動位於法律所容許的裁量界線內，行動者是否能因此確定該行動必然被不同評價者理解為「中立」？

本文主要關注的因而不是構成要件事實如何證明，也不是重新討論警察是否具有裁量權，而是裁量形成之後的判斷與評價問題。違規事實可能已相對清楚，

員警仍須決定採取正式取締、勸導或其他處置；糾紛案件即使已掌握基本情勢，仍須判斷介入程度及是否立即表態；面對較具爭議的事件，員警也可能在已有個人判斷的情況下選擇先行請示主管。這些行動均涉及裁量，但其共同問題在於：合法或制度可接受的選擇，並不必然產生一致的中立評價。換言之，法律可以界定哪些行動不得為之，卻未必能事先保證在數個可為的行動之間，哪一個會被理解為公平、適當與非偏私。

正是在此一層次上，本文借用 Derrida (1988; 1992) 所提出之「不可判定性」(undecidability) 作為分析視角。本文所稱不可判定性，並非指法律規範本身必然不明確，也不等同於法學上的不確定法律概念，而是指規範仍然有效、裁量亦受到制度界線拘束，但規則本身未必能替行動者完成最後的判斷，更不能保證其決定在不同評價關係中獲得一致理解。由此而言，本文所關注的是一種「中立評價的不可判定性」：基層警察必須作出決定，卻仍需承擔該決定可能在事後被重新理解、質疑與課責的風險。

基於上述問題意識，本文透過深度訪談與參與觀察，分析基層警察如何在裁量空間中理解與實踐執法中立，並關注中立評價與責任承擔之間的關係。本文主要探討三項問題：第一，行政中立中的公平與非偏私要求，如何在基層警察執法情境中被理解與實踐？第二，在法律所容許的裁量界線內，哪些組織與情境條件使基層警察難以穩定確認何種行動會被理解為中立？第三，面對此種判斷與評價上的不確定性，基層警察如何調整其行動，而這些回應又如何影響責任的承擔與分配？

貳、中立、裁量與不可判定性：從規範要求到執法判斷

一、行政中立與執法中立：規範意涵與法律界線

行政中立長期被視為現代公共行政維持正當性的重要規範，其基本要求在於行政權力之行使不應受到特定政黨、私人利益或個人偏好不當左右，而應建立於法律、公共利益與專業行政之基礎上 (Goodnow, 1900; Wilson, 1887; Rosenbloom et al., 2015)。此一觀點與現代官僚體系所強調的依法行政、角色專業化與非任意性密切相關。Weber (1978) 對法理型權威的分析即指出，官僚行政之正當性建立於法定職權與一般性規則，而非執行者個人身分或私人關係；後續公共行政研究亦進一步將行政中立與公平、程序一致性、專業倫理及公共責任等要求相互連結 (Rohr, 1989; Cooper, 2012; Frederickson et al., 2018)。

然而，「行政中立」本身具有不同層次的意涵。在臺灣法制脈絡中，《公務人員行政中立法》主要著眼於公務人員參與政治活動、政黨競爭以及行政資源使用之界線，目的在避免行政體系成為政黨競逐與選舉動員的工具。相較之下，公共

行政學理對行政中立的理解通常較為寬廣，除了政治不偏袒外，亦包括公務人員執行職務時應維持公平、客觀、非偏私及公共利益取向等要求（江大樹，1997；蔡良文，2018；施能傑，2024）。因此，若將行政中立直接等同於政治中立，可能無法完整掌握第一線行政人員在日常執行公權力時所面對的公平與非偏私問題；但若將所有執法爭議均納入行政中立，又可能使其概念範圍過度擴張。

基於此一考量，本文並不將「執法中立」視為一項獨立於現行法制之外的新法律原則，而是將其界定為行政中立在第一線公權力行使中的實踐面向。因此，本文以「行政中立」作為規範概念，以「執法中立」作為分析其公平與非偏私要求如何進入第一線警察執法的實務用語，兩者並非相互競爭的法律概念。本文所稱之執法中立，主要指基層警察在依法行使職權時，必須面對公平對待、非偏私、程序一致性以及避免不當差別待遇等要求，並進一步說明其具體執法行為何以具有正當性。此一定義與《公務人員行政中立法》所規範的狹義政治中立有所區別，亦不主張所有警察執法問題皆屬行政中立問題；本文關注的，是當公平與非偏私成為執法正當性的評價要求時，基層警察如何理解並具體實踐此一要求。

此種區分亦有助於釐清行政中立與警察依法行政之間的關係。警察作為國家公權力之第一線執行者，其職權行使並非建立於抽象的中立要求，而必須受到法律規範與基本權保障之拘束。我國警察職權之行使除以《警察法》所規定之警察任務為基礎外，具體查證身分、管束、資料蒐集及其他干預性措施，亦受到《警察職權行使法》等作用法規範（章光明，2024）。換言之，警察執法首先必須符合依法行政，包括法律優位與法律保留要求；其次，其手段仍須受到比例原則拘束，並依案件性質遵循相應之程序要求。行政中立或本文所稱執法中立，不能取代上述法律標準，更不能成為突破法定職權界線的理由。

然而，合法性並非警察公權力獲得正當評價的唯一面向。近年警察研究對程序正義與警察正當性的討論，即顯示民眾對警察的接受與守法態度，並非僅由執法結果或強制效果所決定。林耿徽（2026）以臺北市民為對象之研究發現，程序正義雖未直接影響守法行為傾向，卻能透過道德一致性等中介機制產生影響。此一研究提醒，警察行動即使具有法律授權，其正當性仍涉及人民如何理解執法過程、程序及權力行使方式。對本文而言，此處所揭示的並非合法性與正當性相互取代，而是警察行動同時存在不同層次的評價：一項行動可以在法律上具有依據，卻仍可能在互動與程序層次受到公平或偏私之質疑。

法律規範提供行動界線，也不意味所有具體執法行動均能由法條直接推導。警察執法經常涉及事實辨識、法律適用、處置手段與介入程度等不同層次之判斷。其中，構成要件事實是否存在、法律規範如何解釋以及何種職權得以發動，主要屬於法律適用與事實認定問題；當法律已容許一定範圍之處置選擇時，行動者仍

須進一步決定是否介入、採取何種方式、介入至何種程度，以及如何向當事人說明。此時所涉及者，便進入行政裁量及具體執法判斷之範圍。

警察執法中的判斷至少可區分為不同層次：首先是構成要件事實是否存在，其次是法律規範與職權依據如何適用；當職權發動已有一定法律基礎，且法律仍容許一定範圍之處置選擇時，則進一步涉及法律效果及具體執法方式之裁量。本文主要分析後一層次，而非構成要件事實之認定。案件中的事實不確定性雖可能構成執法情境的背景，但本文所稱之「認知困境」，主要發生於已有一定事實基礎與合法職權依據後，員警仍須在數種可合法採取的處置方式之間形成判斷的情形。換言之，本文並非否認警察可能遭遇事實不明或法律解釋困難，而是將分析焦點限定於：在法律所容許的裁量界線內，並受到組織要求與現場情境形塑時，基層警察如何選擇具體行動，以及該行動如何進一步被理解與評價為公平、偏頗、過度或不足。由此而言，本文所探討的「中立」並不位於法律規範之前，而是在依法行政與裁量界線已構成行動條件之後，進一步出現在具體執法方式如何被理解、說明與評價的層次。

二、警察裁量：法律授權、組織條件與情境判斷

警察裁量並非法律規範失效之後才出現的例外，而是警察政策執行與第一線執法的重要構成部分。基層官僚研究早已指出，第一線行政人員無法僅憑正式規則完成所有政策執行，其工作經常涉及有限資訊、時間壓力、資源限制及多元服務對象，因此必須在制度規範所提供的空間內持續進行判斷（Lipsky, 2010）。警察工作尤其如此。員警經常必須在事件尚持續發展、資訊未臻完整且後果難以預測的情況下即時反應，而其行動又可能直接涉及人民自由與國家強制力之行使（Bittner, 1970; Manning, 2010）。

臺灣警察研究對此並非沒有累積。朱金池（2004）即從法治與課責角度討論警察裁量，指出警察裁量一方面是因應複雜執法情境所不可避免的權限，另一方面又必須置於法治與課責機制中理解。換言之，警察裁量的核心問題並不只是「給予多少自由」，而是如何使裁量權在法律授權、行政目的與責任控制之間受到約束。章光明（2024）對警察政策的系統性討論，亦將警察政策與第一線執行問題置於警政制度與政策過程中理解，而非將警察行動化約為個別員警的自由決定。

此種觀點亦可從警察政策執行研究進一步理解。張淵崧（2026）將警察政策執行置於不同政策執行模式、治理途徑與影響因素之中討論，反映警察政策並非自政策制定完成後即可按照原意直接落實，而必須經過組織結構、執行者以及實際治理環境的轉化。對本文而言，這表示警察裁量不能只被理解為法律留給個別員警的「剩餘空間」，而應同時注意組織命令、主管關係、政策要求及現場條件如何共同形塑具體的執法判斷。

國外警察研究同樣指出，警察裁量具有高度情境性。Bittner（1970）認為，警察工作的重要特徵在於其具有於必要情勢下動用合法強制力的可能性，但何種情勢需要介入、介入程度如何，以及何時由溝通轉向正式強制，無法完全透過形式規則事先決定。Manning（2010）亦指出，警察執法不是法律條文的單純延伸，而是嵌入組織、專業文化與具體互動中的實踐活動。法律為警察行動提供權限與界線，但真正的執法結果仍須經過現場人員對情境的理解與判斷。

更重要的是，臺灣警察執法的經驗研究已顯示，具體警察行動並不是單一法律因素可以完全解釋。沈伯洋（2022）以 101 大樓前抗爭為例，從法律社會學角度分析警察執法，指出若僅以文化、組織制度或單一結構因素解釋警察行為，均難以完整理解實際執法過程；警察、抗議者、政治人物、企業、保全、媒體與其他行動者置身同一執法場域後，其位置、互動與資源運作皆可能影響法律在現場如何被實踐。此一觀點的重要性在於，它將警察執法從「法律規則—個別員警」的線性關係，進一步放回制度與場域互動之中。對第一線警察而言，裁量因此不是孤立的個人選擇，而是在多重角色、制度期待與現場關係共同作用下形成的判斷。

從基層官僚觀點而言，這種裁量也始終受到組織條件形塑。Lipsky（2010）指出，第一線行政人員的裁量受政策目標、組織資源、工作負荷與管理要求制約；Brodin（2011）進一步說明，管理制度本身會重新塑造第一線人員實際如何使用裁量。對警察而言，法律規範只是其中一項行動條件，勤務指令、主管要求、績效壓力、民眾申訴、內部督察及外部輿論亦可能進入裁量判斷。此種理解與國內警察政策及執法研究所強調的組織與場域因素相互呼應（章光明，2024；沈伯洋，2022；張淵崧，2026）。

裁量亦不只是選擇「做或不做」。Maynard-Moody 與 Musheno（2003）指出，第一線人員一方面可能以「國家代理人」（state-agent）的方式理解自身工作，以法律、政策與組織要求作為行動依據；另一方面，也可能以「公民代理人」（citizen-agent）的方式回應具體民眾處境，依據其對公平、情境與個案值得性的理解調整行動。對警察而言，兩種角色邏輯經常同時存在：嚴格依照程序可能被理解為平等、一致的執法，但依具體情境調整處置方式，也可能被認為更符合比例與實質公平。警察裁量因此不只是是否執法，而可能同時涉及介入時機、處置強度、程序選擇、說明方式及與當事人的互動。

此外，警察裁量發生於多重課責關係之中。Hupe 與 Hill（2007）指出，基層官僚同時面對法律、組織、專業與社會等不同方向的課責；Bovens（2007）則提醒，行政行動必須向不同行動者提出說明與辯護。朱金池（2004）將警察裁量與課責並置討論，更直接顯示裁量權之所以重要，並不只是因為警察可以選擇，

而是因其選擇同時涉及權力控制與事後責任。當此種多重課責結構進入當代警察工作，員警除了必須確保行動具有法律依據，亦必須考量主管如何評價、民眾是否申訴、督察如何檢視，以及執法過程是否足以向外說明。此一現象亦與 Hood (2010) 所討論的責任風險與責難避免相互呼應。

因此，本文接受警察裁量作為理解基層執法的基本理論前提。警察在法律容許範圍內對處置方式、執行強度、程序安排及互動方式所進行的判斷，本來就是警察政策、警察法與 *policing* 研究的重要課題（朱金池，2004；章光明，2024；沈伯洋，2022；張淵崧，2026）。本文無意將上述現象重新命名為「不可判定性」，更不主張既有裁量研究無法解釋第一線警察行動。本文進一步追問的是：當數種行動均處於法律所容許的裁量範圍內時，何以行動者仍會感受到「怎麼做都可能被認為有問題」？若問題只是有無裁量，確認授權與裁量界限即可；然而，本文所關注的另一層困難在於，員警即使知道自己可以採取哪些行動，仍無法預先確定哪一種選擇最後會被不同對象理解為公平、非偏私或「中立」。

此一差異構成本文進一步引入不可判定性概念的起點。警察裁量所處理的是「在法律所容許的裁量範圍內，行動者具有哪些選擇以及如何形成選擇」；本文下一步所關注的問題則是：「在這些可被選擇的行動之間，何種選擇足以被承認為中立，而此一評價是否可能由規則事先保證？」前者涉及裁量之存在、形成與界限，後者則涉及裁量行使後的意義、正當性評價與責任。

三、裁量之後：中立評價的不可判定性與責任承擔

若將警察裁量視為本文的制度前提，Derrida 所提出的「不可判定性」（*undecidability*）便不應被理解為裁量的替代概念，也不應等同於法學上所稱之「不確定法律概念」。不確定法律概念主要涉及法律規範使用開放性語詞時，如何經由法律解釋與具體化形成其適用範圍；行政裁量則涉及法律在一定條件下允許行政機關選擇法律效果或行動方式。本文所借用之不可判定性處理的是另一個層次：即使法律規範仍然有效、職權界線亦未必存在疑義，行動者在具體情境中仍可能無法由規則直接取得唯一且足以排除其他可能性的答案。

Derrida (1988; 1992) 所強調的並非規範不存在，而是規範與具體決定之間無法形成完全封閉的對應關係。若每一項具體決定皆能由既定規則機械性推出，行動者實際上即無須進行真正的判斷；正是在規則仍具效力、卻不足以完全決定個案答案之處，判斷與責任才成為必要（Caputo, 1997；黃鈺堤，2016）。此種觀點亦與詮釋取向公共行政所強調的實踐性具有相通之處。Yanow (1996) 與 Wagenaar (2004) 均指出，正式制度與行政規則不會自動產生一致的行動意義，行動者必須在具體脈絡中理解規則、辨識情勢並形成適當性判斷。

本文據此將研究焦點更精確地界定為「中立評價的不可判定性」。所謂不可

判定，並不是指基層警察不知道法律規定，也不是指每一個案件都存在法律漏洞，而是指：在數種均處於法律所容許的裁量範圍、且可能受到不同組織與情境理由支持的行動方式之間，規則本身無法預先保證其中某一種行動必然會被所有相關評價者理解為公平、非偏私或中立。相同的正式處理可能被一方理解為依法行政，卻被另一方認為缺乏彈性或具有選擇性；柔性處理可能被理解為比例適當與情境敏感，亦可能被質疑標準不一；暫不表態可能有助於降低衝突，卻也可能被認為消極或迴避責任。

這類問題與單純法律不確定性有所區別。如果爭議在於警察是否具有發動某項措施之權限、法律構成要件是否成立或某項強制行為是否合法，本質上仍應回到法律規範、事實認定與司法審查處理。本文真正關心的，是合法性問題獲得一定程度確認後，員警仍須面對的第二層判斷：在數種合法或可容許的行動方式之中，何者最適合當下情境，以及如何使該行動被理解為不是針對特定個人、不是偏袒任一方，也不是因私人或外部壓力而形成。合法性可以排除某些不可採取的行動，卻未必能完全回答「在可以採取的行動之間，哪一個會被認為中立」。

從程序正義與警察正當性的研究來看，此一區別尤其重要。林耿徽（2026）的研究顯示，民眾對警察權力的回應並非完全取決於執法結果本身，程序正義及其所產生的正當性認知同樣構成重要機制。這意味著，警察的裁量選擇除了是否「合法」，亦會進入「如何被經驗與評價」的層次。本文所稱中立評價的不可判定性，正是進一步聚焦在此一評價過程：即使員警自認已依法、依程序行動，也不能因此保證不同當事人會產生一致的非偏私評價。

沈伯洋（2022）的法律社會學分析亦提供另一層啟發。警察執法所處的並非僅有「警察—法律」兩項因素的封閉關係，而是存在不同角色、資源、制度位置與語言競逐的執法場域。同一警察行為之所以可能產生不同意義，不必然來自法律本身不明確，而可能與行動者所處位置以及不同參與者如何賦予行動意義有關。若從此角度理解，本文所稱「中立」便不是員警單方面可以宣告完成的屬性，而是一種必須在多重評價關係中持續被建立、說明與檢驗的行動位置。

此一問題亦將責任帶回分析核心。不可判定性並不解除行動者的責任；相反地，正因規則不能完全代替判斷，行動者才必須對自己如何理解情境、如何使用裁量及為何採取特定行動提出理由。對基層警察而言，困難並不是「沒有標準，所以可以自由決定」，而是即使法律、程序與組織要求皆存在，仍須在具體情境中完成最後的判斷，而此一判斷日後又可能進入不同的課責場域接受重新檢視。

由此重新理解本文經驗資料，程序化、權威依附與策略性模糊便不再是三種脫離既有裁量研究的特殊現象，而是基層警察在不同裁量條件下處理中立評價與責任風險的方式。當違規事實與處理規則相對清楚，但選擇性執法的質疑風險較

高時，員警可能透過密錄器、紀錄及程序一致性強化自身行動之可檢視性，此與程序正義及執法正當性所關注的權力行使方式形成對話（林耿徽，2026）；當案件具有高度爭議或後續責任不易預測時，員警可能透過請示主管，使個人裁量獲得組織背書；當事實尚未完整且雙方情緒高度對立，任何明確表態都可能被理解為站邊時，員警則可能暫緩表態，以維持後續判斷空間。

因此，本文並不企圖證明「警察裁量不足以解釋執法行為」，而是在警察裁量、警察政策執行與法律社會學研究既有成果之上，增加一個較為特定的分析問題：裁量的存在與合法界限，並不等於行動的中立意義已被確定。既有研究使我們得以理解警察為何擁有裁量、裁量如何受到法律與組織形塑，以及實際執法如何嵌入具體制度與場域之中（朱金池，2004；章光明，2024；沈伯洋，2022；張淵崧，2026）；本文則進一步探討，在這些裁量形成條件之下，不同合法或可接受的行動如何仍可能產生競逐性的中立評價，以及基層警察如何為此調整行動並承擔責任。此一「裁量之後」的判斷、評價與責任問題，正是本文藉由不可判定性概念所欲進一步揭示之理論層次。

參、研究設計與資料分析方法

本文採質性研究取徑，以基層警察的執法經驗為分析對象，探討行政中立中的公平與非偏私要求，如何在具體裁量情境中被理解、實踐與評價。由於研究重點並非檢驗特定法規是否明確，而是理解行動者如何在法律、組織要求與現場互動之間形成判斷，因此以半結構式深度訪談與參與觀察作為主要資料來源，並採詮釋取向分析行動者如何理解自身處置及其責任（Yanow, 1996; Yanow & Schwartz-Shea, 2006）。

本文訪談八位具有不同年資、勤務性質與組織位置之警察人員，包括第一線警員、巡佐及具管理經驗之幹部（如表1）。此一取樣並非追求統計代表性，而是透過不同職務位置與執法經驗進行比較，以觀察裁量判斷與責任理解是否因年資、勤務性質及組織角色而有所差異（Patton, 2015）。¹訪談主要圍繞受訪者如何理解公平與中立、何種執法情境較容易產生判斷爭議、面對民眾質疑或組織壓力時如何調整處置，以及事後如何理解與承擔責任等問題。訪談採半結構方式進行，

¹ 本文不以受訪人數是否達到特定數量作為資料充分性的唯一判準，亦不以「理論飽和」作為形式性宣稱。樣本充分性主要參考質性研究之資訊力（information power）觀點，綜合考量研究問題之聚焦程度、受訪者與研究議題的相關性、樣本所涵蓋之職務與年資差異，以及訪談資料能否與參與觀察相互印證（Malterud et al., 2016）。實際分析過程則持續比較新增資料是否仍產生足以改變主要分析方向的新面向；當程序化、組織請示及表態保留等核心行動模式已跨不同受訪者與勤務情境反覆出現，且後續資料主要增加既有模式之情境差異與內涵，而未形成足以改變主要類型架構的新分析方向時，研究者據此判斷現有資料已足以支撐本文之類型化分析。此一判斷並不意味所有警察執法經驗均已被窮盡，而僅指資料對本文所設定研究問題而言已具分析充分性。

實際提問順序與追問內容依受訪者經驗彈性調整，以保留具體勤務情境及事件敘事。²詳細訪談題綱另列於附錄。

表 1

受訪者一覽表

編號	職務類型	組織位階	年資區間	勤務性質	代表性說明
P01	警員	基層	1-3 年	外勤巡邏	初任人員，反映制度適應與判斷不確定性
P02	警員	基層	3-5 年	外勤巡邏	已具基本經驗，呈現日常裁量運作
P03	警員	基層	5-10 年	外勤巡邏	中階經驗，面對績效與現場壓力
P04	警員	基層	5-10 年	內勤行政	行政作業視角，觀察規範運作
P05	警員	基層	10 年以上	外勤巡邏	資深實務者，具高度情境判斷經驗
P06	巡佐	基層幹部	10 年以上	外勤帶班	兼具執行與管理，反映位階交錯
S01	所內幹部	管理層	10 年以上	綜合管理	制度執行與責任歸屬之觀點
S02	所內幹部	管理層	15 年以上	綜合管理	上位決策與行政中立之詮釋

資料來源：研究者自行整理。

除訪談外，本文亦使用研究者於基層警察勤務中的參與觀察資料，觀察情境包括巡邏、交通執法、民眾陳情、糾紛處理及其他日常勤務。參與觀察並非用以重建個別案件之完整事實，而是注意員警在具體互動中如何辨識情勢、形成裁量判斷，以及如何運用程序、請示、語言保留等方式回應可能的中立評價與責任風險。田野紀錄並區分情境經過、互動或語言片段、行動選擇與研究者反思，使後續分析不將研究者事後詮釋與現場觀察本身混為一談。³訪談資料與田野紀錄則相互對照，以補充單純依賴受訪者事後敘述可能產生的限制（Patton, 2015; Wagenaar, 2011）。

² 本文訪談於 2026 年 1 月至 6 月間進行，每次約 30 至 60 分鐘，地點或方式以不影響受訪者勤務及可自由表述為原則。所有訪談均於受訪者知情同意後進行錄音，並告知資料僅供本研究分析及學術用途；訪談後整理為逐字資料，於轉寫與分析階段即對可辨識個人、單位或案件之資訊進行代碼化與去識別化處理。訪談並非依題綱逐題固定詢問，而是以事件經驗為主要追問單位，例如要求受訪者說明當時發生何事、採取何種處置、為何如此判斷，以及事後是否遭遇申訴、主管檢視或其他責任問題。

³ 參與觀察主要發生於研究者實際參與之基層警察勤務場域，觀察期間為 2026 年 01 月至 06 月，涵蓋巡邏、交通執法、民眾陳情、糾紛處理及其他臨時勤務。由於研究者同時負有執勤責任，現場觀察以勤務處理為優先，並不以介入事件或為研究目的改變勤務處置為原則。田野筆記之形成則以具分析意義的勤務情境為單位，記錄事件脈絡、主要互動、員警處置、當事人反應，以及研究者對判斷與責任問題的反思。現場僅於不影響勤務時留下簡要關鍵詞，並於勤務結束或可安全書寫時補充為較完整紀錄。後續分析時，再將事件描述、直接觀察之互動與研究者事後詮釋分開處理，以避免將研究者既有警察經驗直接等同於田野資料。

資料分析採反覆比較方式進行。研究初期先從訪談資料與田野紀錄中辨識與「裁量判斷」、「中立評價」、「程序」、「責任風險」、「組織支持」及「互動表態」有關的經驗片段，再比較不同受訪者、不同組織位置與不同勤務情境中反覆出現的行動方式。分析並未預設三種固定類型，而是在資料往返比較後，逐步形成「程序化中立」、「權威依附中立」與「策略性模糊中立」三種主要回應。⁴Derrida 的不可判定性並非作為預先套用於資料的編碼架構，而是作為理論敏感性，用以理解在法律與裁量界線仍然存在的情況下，何以行動者仍無法預先確定其處置將如何被不同對象評價（Charmaz, 2014; Gioia et al., 2013）。

研究者本身具有警察實務經驗，此一局內人位置有助於理解勤務語言、組織規範與現場互動，但也可能使部分慣常作法被視為理所當然，或影響受訪者如何向具有相同職業背景的研究者敘述經驗。因此，研究過程並不以研究者能完全排除自身位置為前提，而是透過資料來源交互檢視、區分描述與反思，以及持續檢查個人工作經驗是否過度取代受訪者敘述等方式處理此一影響（Finlay, 2002; Berger, 2015）。⁵

所有研究資料均依知情同意、匿名化與資料保護原則處理。正文以代碼呈現受訪者，並對可能使個人、單位或特定案件被辨識的時間、地點、職務細節與事件特徵進行必要之模糊化。此一處理原則是在不改變事件主要互動結構與分析意義的前提下，降低不同資訊交叉比對後重新辨識研究對象之可能（Kaiser, 2009; Wiles et al., 2008）。⁶

⁴ 三種類型並非依照 Derrida 理論事先設定後尋找相符案例，而是先從訪談與田野資料中辨識具體行動方式，再比較其出現情境、行動理由與責任效果。例如，「密錄、紀錄與程序完整」最初被視為程序相關行動；「請示、回報與尋求主管確認」被視為組織支持相關行動；「避免立即表態、語言保留與延後判斷」則被視為互動控制相關行動。經不同資料來源與勤務情境反覆比較後，始進一步整理為程序化中立、權威依附中立與策略性模糊中立。故本文之類型化係由經驗資料逐步形成，再與警察裁量、課責及不可判定性等理論概念進行對話，而非以理論分類取代資料分析。

⁵ 本文所稱局內人位置並非表示研究者對研究場域具有當然或完全的理解。相反地，共享警察職業經驗可能同時產生兩種效果：一方面，研究者較能掌握勤務語言、組織慣例與受訪者省略未說之情境脈絡；另一方面，也可能因對某些勤務模式過於熟悉，而降低對其問題性的敏感度，或使受訪者預設「研究者已經知道」而省略說明。因此，分析時特別檢查受訪資料與研究者既有經驗不一致之處，並避免僅以個人工作經驗補足資料未實際呈現的意義。局內人位置所造成的其他限制，另於結論研究限制中說明。

⁶ 警察勤務資料具有高度情境可辨識性，即使不揭露姓名，若同時保留精確時間、地點、單位、職務與罕見事件內容，仍可能透過資訊組合辨識特定人員。因此，本文除使用代碼外，亦適度概括具體日期、地點、單位及非分析必要之事件細節。惟去識別化僅限於降低辨識風險，不改變事件中與本文分析有關的互動次序、主要行動選擇、受訪者立場及其所表達之判斷理由；正文引用田野資料時，亦僅保留理解裁量、中立評價與責任問題所必要之情境資訊。

肆、裁量之後的中立判斷：基層警察的三種實務回應

一、程序化中立：從裁量判斷轉向可檢視的執法過程

晚間尖峰時段的路口車流相當密集。一名年輕員警示意一輛違規機車靠邊停車後，並未立刻開口，而是先低頭確認胸前密錄器是否正常運作，接著才走向騎士。對方一邊摘下安全帽，一邊提高音量質問：「為什麼別人不抓，只抓我？」員警沒有直接回應，而是以近乎制式的語氣重複：「這邊依規定處理，現場都有錄影。」當對方持續抱怨時，員警又補上一句：「如果對處理有意見，可以循正式管道反映。」整個過程中，員警並未試圖證明自己主觀上「沒有偏袒」，而是不斷將雙方的爭議拉回執法依據、程序與紀錄。（作者田野觀察，違規機車攔查勤務情境，北部，研究期間）

這個情境所呈現的裁量問題，並不主要發生在違規事實是否存在。至少在員警已決定進行攔查與處理的情況下，現場爭議很快從「是否違規」轉化為「為什麼是我」、「是否選擇性執法」以及「警方如何證明處理一致」。也就是說，合法性的確認並未終結中立問題；當事人真正提出的是另一種評價：即使警方具有執法依據，此次權力行使是否公平而非針對特定個人。

具有五至十年外勤經驗的 P03 談到民眾申訴時即表示：

現在很多事情，不是你有沒有依法，而是你有沒有辦法證明你是照程序做。

他接著說：

只要民眾覺得你在針對他，後面就可能會申訴。（作者訪談，P03，北部，研究期間）

P03 所區分的「有沒有依法」與「能不能證明照程序做」，正好顯示合法性與中立評價並非完全重疊。前者主要指向行動是否具有法規依據，後者則涉及該行動日後如何被重建與檢驗。當「是否針對特定人」無法僅由員警個人說明消除時，紀錄、密錄器與程序完整性遂成為降低爭議的重要媒介。

這種理解並非僅存在於資深人員。剛進入外勤不久的 P01 回憶初任警員時的經驗：

一開始會覺得，法律怎麼規定就怎麼做就好。可是後來才發現，很多時候不是你有沒有錯，而是你流程有沒有做完整、講話有沒有被錄到。

（作者訪談，P01，北部，研究期間）

值得注意的是，P01 並沒有否定法律的重要性。他所描述的是進入實務工作後逐漸理解到，依法行政只是執法行動必須符合的第一層要求；當案件進入申訴、督察或其他事後檢驗程序時，真正能夠被重新檢視的，往往是員警留下了什麼紀

錄、遵循何種程序，以及當時如何向當事人表達。

內勤行政位置的 P04 所看到的現象更為直接：

很多案件最後其實不是在看事情本身，而是在看你資料有沒有做完整。只要程序有缺，後面就很容易被放大。（作者訪談，P04，北部，研究期間）

具有帶班經驗的 P06 亦表示：

現在很多爭議，最後看的其實不是你當下怎麼想，而是你程序有沒有問題。所以我都要求同仁，該錄的、該寫的都要完整。（作者訪談，P06，北部，研究期間）

從不同組織位置的敘述可以發現，程序之所以受到重視，除了法律本身對程序正當性的要求外，也與事後課責環境密切相關。朱金池（2004）已指出，警察裁量不能脫離法治與課責機制理解；程序正義研究同樣提醒，民眾對警察權力的評價不完全取決於執法結果，權力如何被行使亦具有重要意義（林耿徽，2026）。本文資料進一步呈現的是，第一線員警亦會預先意識到這種評價結構，並將程序完整性轉化為自身執法可被檢驗的基礎。

本文將此一現象稱為「程序化中立」。其意義並非員警認為只要「照程序」即可當然證明實質公平，而是在無法控制事後評價結果的情況下，將難以直接證明的「我沒有偏袒」，轉譯為較可觀察、可保存與可檢驗的「我依同一程序處理」。因此，密錄器、書面紀錄與程序要求在此同時具有兩種作用：一方面是依法行政與程序正義的制度要求；另一方面則成為員警面對中立質疑時，使自身裁量得以被重新檢驗與辯護的方式。

也正因如此，程序化中立並不能被簡化為形式主義或責難避免。它確實可能具有降低個人責任風險的效果，但同時也建立了外部檢視執法行動的可能。真正值得注意的是，當中立逐漸依賴程序證明時，行動者所追求的便不再只是「我認為自己是公平的」，而是如何使自己的判斷留下足以供他人檢驗的軌跡。此處的不可判定性並不是法律規範不存在，而是程序正確仍無法保證當事人必然接受該行動為中立；程序所能提供的，是在評價無法被預先控制的情況下，相對穩定的可說明與可辯護基礎。

二、權威依附中立：高風險裁量中的組織確認與責任分配

與交通取締中較為明確的程序爭議不同，部分案件使基層員警面對的問題不只是「如何留下足以證明的程序」，而是誰應該承擔最後的判斷。尤其在案件爭議程度升高、後續申訴可能性增加，或員警預期處置結果可能受到組織與外部力量檢視時，個人裁量往往會進一步轉化為對組織權威的尋求。

P02 談到較為敏感的案件時表示：

有些事情其實大家都知道大概怎麼處理，但如果案件比較敏感，還是會先問主管。因為後面真的有問題，不會變成只有你一個人扛。（作者訪談，P02，北部，研究期間）

這段話的重要之處，在於「請示」並不是發生於完全不知道如何處理的情況。相反地，P02 表示「大概知道怎麼處理」，但仍選擇向主管回報。此處的核心已不完全是專業知識不足，而是對於處置後果與責任歸屬的不確定。員警可能具有初步判斷，卻無法確定自己的判斷在事件進入下一個課責場域後，是否仍會得到組織支持。

資深外勤警員 P05 同樣指出：

現在不是單純對錯問題，而是有些案件後面牽涉很多東西。你如果自己直接決定，事後很容易被放大。（作者訪談，P05，北部，研究期間）

這裡所稱的「後面牽涉很多東西」，正反映警察裁量並非孤立發生於法律規則與員警之間。沈伯洋（2022）從警察執法的法律社會學分析已指出，具體執法場域包含不同制度位置、行動者與資源關係；張淵崧（2026）亦提醒，警察政策的實際執行受到組織與治理環境共同影響。當案件可能進一步進入主管、督察、申訴、媒體或其他外部關係時，現場員警所進行的已不只是「何種處置最適當」的裁量，也包含對未來責任風險的預判。

這種情形在一次鄰里糾紛處理中亦可觀察到。深夜時分，兩名住戶隔著鐵門持續爭執，其中一方要求警方立即處理，另一方則指控對方長期騷擾。到場的年輕員警已大致掌握現場狀況，卻沒有立即宣告誰對誰錯，而是一邊維持雙方距離，一邊退至路旁以無線電向值班幹部回報。結束通話後，他才重新走向現場，向雙方表示後續將依程序處理，目前先以現場安全為主。（作者田野觀察，鄰里糾紛處理勤務情境，北部，研究期間）

這個片段中，向上回報並沒有取代員警維持秩序的現場職責，也不是等待主管代為進行所有判斷。其作用更接近於：當案件可能具有多種後續發展時，將原本由個別員警承擔的處置判斷納入組織知情與確認的範圍。

P06 從帶班者的角度對此說得更加明確：

基層同仁現在最怕的，其實不是現場處理，而是後面責任怎麼算。所以很多人會希望主管知道，至少不是自己一個人決定。（作者訪談，P06，北部，研究期間）

而管理層的 S02 則表示：

有些案件本來就沒有那麼單純，尤其現在外界檢視很多。基層會希

望往上呈報，其實某種程度也是在確認組織願不願意一起承擔。（作者訪談，S02，北部，研究期間）

這使「請示」呈現出與傳統層級服從不同的意義。從形式上看，它仍是警察組織中典型的上下層級互動；但從行動者的經驗來看，請示同時是一種責任重新配置的過程。當主管知情、指示或確認處理方向後，原本屬於現場個人的裁量，便部分轉化為具有組織參與的決定。

本文將此種回應稱為「權威依附中立」。所謂權威依附，並不是指員警因為沒有判斷能力而將決定完全交給長官，也不是認為上級指示即可當然使行動成為中立，而是當行動者無法確定個人裁量是否會在事後獲得組織承認時，透過層級確認取得較穩定的制度支持。換言之，員警所尋求的不只是處理答案，而是該判斷能否獲得組織支持，以及後續責任如何被分配。

從多重課責的觀點而言，這種現象亦顯示基層警察的判斷不只受到法律界線限制，也受到責任結構塑造（Hupe & Hill, 2007; Bovens, 2007）。當個人決定可能在事後被重新檢視，行動者便可能將「是否中立」從個人判斷問題轉化為「組織是否願意支持這項判斷」的問題。這也使中立的實踐不再只是公平對待當事人的橫向關係，而同時涉及員警與組織之間的縱向責任關係。

然而，權威依附亦存在值得注意的張力。請示主管固然能降低單一員警承擔錯誤判斷的風險，卻不能使現場裁量責任完全消失。若層級確認逐漸成為敏感案件中的慣常做法，亦可能使第一線判斷傾向於「組織是否支持」，而非僅以現場情境本身作為依據。因此，權威依附的意義並非單純正面或負面，而在於揭示：當中立評價具有高度不確定性時，裁量不再只是個人專業判斷，亦成為組織如何分配與承擔責任的問題。

三、策略性模糊中立：互動情境中的表態控制與判斷保留

「所以你現在是認為我有錯嗎？」面對男子突然提高的音量，員警沒有立即回答。他先揮手示意雙方不要繼續靠近，數秒後才表示：「現在先不要急著講誰對誰錯，後續如果有需要，你們都可以再提出相關資料。」另一名員警則趁雙方情緒稍微下降時，將話題轉向後續處理程序與聯繫方式。直到現場情勢趨於緩和，警方仍未直接表態哪一方應負主要責任。（作者田野觀察，鄰里糾紛處理勤務情境，北部，研究期間）

這類情境與前述兩種類型不同。此時員警面對的問題未必是「是否合法採取某項措施」，也未必需要立即決定最終法律責任，而是如何在資訊尚未完整、當事人高度對立的情況下維持現場秩序。裁量因此進一步進入互動層次：何時表態、表態到什麼程度，以及一句話是否可能改變雙方對警察角色的理解。

P05 對此表示：

現場很多事情不能太快下結論，你只要講太死，另一邊馬上就會覺得你偏袒。（作者訪談，P05，北部，研究期間）

P02 也指出：

有時候不是不知道誰比較有問題，而是你當下不能直接講，不然現場情緒會更大。（作者訪談，P02，北部，研究期間）

兩人的說法都顯示，「不表態」並不必然來自無法判斷。相反地，員警可能已具有初步理解，卻有意識地區分「內在判斷」與「外在表態」。此時需要被控制的不是裁量本身，而是裁量何時、以何種語言被公開呈現。P03 即進一步表示：

有些事情你其實心裡有判斷，但你不能直接講。因為你一旦表態，後面整個互動就會變掉。（作者訪談，P03，北部，研究期間）

這句話顯示，警察的言語本身也是現場權力關係的一部分。對當事人而言，員警一句「你有錯」或「他比較有問題」，可能不只是描述，而會立即被理解為國家權力已經選擇支持其中一方。尤其在事實仍需進一步確認、法律責任尚未正式認定的階段，過早明確表態可能增加另一方對警察偏頗的感受，甚至使原本可控制的衝突再度升高。

管理層 S01 從另一個角度說明這種傾向：

現在很多案件都可能被錄影、po 上網，所以基層同仁通常都會比較保守，不太會在現場直接講得很明確。（作者訪談，S01，北部，研究期間）

這使互動上的語言保留同時具有現場與事後兩種考量。一方面，它是控制當下衝突的方法；另一方面，在密錄器、手機錄影與社群媒體使警察言語更容易脫離原始情境被重新觀看的環境下，明確表態本身亦可能成為後續中立評價的證據。

本文將此種行動稱為「策略性模糊中立」。所謂策略性模糊，並不是指員警刻意模糊法律規定，也不是透過拖延逃避依法應立即履行的職務，而是針對尚無必要立即形成最終判斷的互動層次，暫時保留語言上的確定性。其核心並非「不判斷」，而是避免過早將仍在形成中的判斷固定為公開立場。

此種類型也顯示，中立評價並不只發生於正式行政決定。沈伯洋（2022）所分析的警察執法場域提醒我們，法律在實踐中始終與不同角色及互動關係相連；警察所處的位置，也會影響同一行動如何被賦予意義。本文資料進一步呈現，在日常糾紛案件中，警察甚至需要管理自身作為「國家代表」所產生的象徵效果。一句表態可能使當事人將警方理解為已選邊，因此維持中立有時不是立即提出答案，而是控制答案何時以及如何被說出。

這與程序化中立及權威依附中立形成重要差異。程序化中立主要面對的是「我的行動如何被證明」；權威依附中立主要處理的是「這個判斷由誰共同承擔」；

策略性模糊中立則較集中於「何時應讓判斷成為公開立場」。三者所處理的都是裁量之後的中立問題，但其觸發條件與責任效果並不相同。

伍、結論

一、裁量之後的中立判斷：研究發現與理論意涵

本文從基層警察執法經驗出發，探討行政中立中的公平與非偏私要求，如何進入第一線裁量情境，並成為行動者必須持續面對的判斷與責任問題。研究發現，基層警察所面對的困境並不在於欠缺法律規範，也不能單純理解為不知道如何使用裁量。相反地，許多情況正發生於員警已具有一定事實基礎，也知道法律所容許的裁量範圍，卻仍無法預先確定何種選擇會被不同評價者理解為公平、非偏私或「中立」。因此，本文所關注的並非裁量是否存在，而是裁量形成之後，其行動如何被說明與檢驗，以及相關責任如何被承擔。

此一發現首先必須置於既有警察裁量研究之上理解。無論基層官僚研究或警察研究，均已指出第一線執法不可能只是形式規則的機械適用，而必須在法律授權、組織要求與具體情境之間進行判斷（Bittner, 1970; Lipsky, 2010; Manning, 2010）。國內研究亦顯示，警察裁量受到法治與課責機制、政策執行條件及具體執法場域共同形塑（朱金池，2004；沈伯洋，2022；章光明，2024；張淵崧，2026）。本文並不以「不可判定性」取代這些既有解釋，而是在此基礎上進一步指出：裁量的存在與合法界限獲得確認，並不等於行動的中立意義也已經確定。

第四章所呈現的三種實務回應，正反映此一「裁量之後」的問題。當案件事實與職權依據相對明確，而主要風險來自選擇性執法或程序不一致的質疑時，員警傾向透過密錄器、書面紀錄與流程完整性形成「程序化中立」，將難以直接證明的非偏私轉化為可被檢驗的程序軌跡。此一結果也說明，程序不只是法律形式要求，而是權力行使如何取得正當性的重要媒介，與程序正義及警察正當性的研究相互呼應（林耿徽，2026）。

當案件爭議程度提高，且員警難以預測自身判斷是否會在事後獲得組織支持時，中立問題則進一步涉及責任配置。此時，「權威依附中立」並非單純服從命令，而是透過請示、回報與主管確認，使原由個別員警承擔的裁量部分轉化為組織知情與共同承擔的決定。此一現象顯示，第一線裁量始終嵌入多重課責關係，行動者所考慮的不只是如何作出決定，也包括決定日後由誰說明、由誰支持，以及責任如何分配（Hupe & Hill, 2007; Bovens, 2007）。

相較之下，「策略性模糊中立」主要出現在資訊尚未完整、雙方高度衝突，或明確表態本身可能改變現場互動結構的情境。此時員警可能已有初步判斷，卻刻意延後將判斷轉化為公開立場。這種作法並非否定依法應為之處置，而是在尚

無必要立即形成最終判斷時，透過語言保留與表態控制維持現場秩序與後續判斷空間。由此可見，警察裁量不只涉及正式法律效果或強制手段的選擇，也涉及何時表態、如何表態，以及行動者如何管理自身作為國家權力代表所產生的互動效果。

三種類型因而並非彼此孤立（可參閱表 2）。程序化中立處理的是「行動如何被證明」，權威依附中立處理的是「判斷由誰共同承擔」，策略性模糊中立則處理「判斷何時轉化為公開立場」。其共同之處，在於基層警察皆試圖在無法控制後續評價的情況下，使裁量行動保有一定程度的可說明性、可接受性與可辯護性。這也說明，所謂中立並非一項與裁量相對立的抽象規範，而是在裁量具體實踐之後，持續作用於行動如何被理解與評價的要求。

表 2

基層警察面對中立評價的三種實務回應

回應類型	主要觸發情境	裁量／判斷焦點	主要評價風險	實務回應	責任效果
程序化中立	事實與職權依據相對明確，但可能遭質疑選擇性執法	程序執行、說明與紀錄	被認為針對特定個人、程序不一致	密錄、書面紀錄、流程完整化	提高行動的可檢視性與可辯護性
權威依附中立	案件爭議較高、後續結果與課責風險難以預測	處置方向與責任承擔	個人裁量日後不獲組織支持	請示、回報、尋求主管確認	將個人判斷納入組織知情與責任分配
策略性模糊中立	資訊尚未完整、當事人高度衝突	表態時機、語言與互動控制	過早被認定站邊或偏袒	語言保留、延後表態、雙向安撫	保留判斷空間並降低立即衝突

資料來源：研究者自行整理。

Derrida（1988; 1992）的不可判定性在此所提供的分析意義，也應限定於這一層次。本文並非以不可判定性說明法律本身必然模糊，更不將其等同於不確定法律概念，而是藉此說明：即使規範有效、裁量受有界限，行動者仍可能無法由規則本身取得一項可以預先保證中立評價的唯一答案。不可判定性因而沒有取消責任，反而使責任更加重要；正因規則不能替行動者完成最後的判斷，基層警察才必須說明自己如何理解情境、如何使用裁量，以及何以採取特定行動。本文據此將「中立」重新理解為一種在裁量、評價與責任之間持續形成的實務位置，而非行動之前即可完全確定的固定狀態。

二、實務意涵與研究展望

上述發現對警察實務的意義，不在於透過更多規定完全消除裁量或不確定

性。警察工作本身即具有高度情境性，若試圖將所有處置預先轉化為固定答案，不僅難以實現，也可能使第一線人員更加依賴形式程序，而弱化對具體情境的判斷能力。較重要的課題，是使裁量理由本身能夠被說明與檢視。程序紀錄、密錄器與層級回報固然有助於保障員警與民眾權益，但組織若只要求「程序做完」或「有請示即可」，仍可能使中立被簡化為責任防禦。相較之下，透過案例討論、勤務教育與主管回饋，使員警能說明何以採取特定處置、哪些情境因素改變其判斷，以及其他合法選擇可能產生何種後果，較有助於將裁量從個人經驗轉化為可被組織學習的專業判斷。

同樣地，本文所發現的權威依附也提醒，主管角色不宜僅止於提供「是否可以做」的答案。當基層員警透過請示尋求組織支持時，若上級只是將規則重新傳達給第一線，未必能處理其真正面對的責任問題。較適當的作法，是透過案例累積與判斷理由的共同討論，使組織能區辨法律界限、裁量選擇與中立評價三個不同層次。如此既不以組織權威取代第一線判斷，也能避免敏感案件的責任完全集中於個別員警。此種作法亦較符合警察裁量必須與課責機制並行的基本要求（Bovens, 2007; 朱金池，2004）。

最後，本文仍有若干限制。研究資料主要來自北部基層警察的訪談與參與觀察，且以日常勤務、交通執法與糾紛處理等情境為主，因此本文所提出的三種回應是否同樣適用於大型群眾事件、政治性陳抗或高度媒體化案件，仍有待進一步比較。另一方面，研究者本身具有警察實務經驗，雖有助於理解組織語言與勤務情境，亦可能使部分經驗被視為理所當然，或影響受訪者對敏感問題的表述；本文雖透過訪談與田野紀錄交互檢視及反身性分析降低其影響，仍無法完全排除局內人位置對資料生成與詮釋所造成的作用。後續研究可進一步比較不同勤務單位、組織位階及高政治敏感度事件，觀察不同裁量條件下中立評價與責任配置是否呈現不同型態，亦可進一步檢視程序正義、組織課責與警察裁量之間更細緻的關聯。

參考文獻

- 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 mechanism. *Central Police University Journal*, (41), 15-26.]
- 江大樹（1997）。我國文官政策之形成與變遷（1949-1996）：一個歷史/結構的分析途徑〔未出版之博士論文〕。國立臺灣大學。[Chiang, T.-S. (1997). *The formation and transformation of civil service policy in Taiwan (1949-1996): A historical/structural approach* [Unpublished doctoral dissertation]. National Taiwan University.]
- 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. (2022). The policing field in law and society: Protests at 101 Building. *Chengchi Law Review*, (Special Issue), 269-316.]
- 林耿徽（2026）。程序正義與警察正當性對民眾守法行為傾向的影響。人文及社會科學集刊，38（2），321-365。[Lin, K.-H. (2026). Effect of procedural justice and police legitimacy on compliance with the law in Taiwan. *Journal of Social Sciences and Philosophy*, 38(2), 321-365.]
- 施能傑（2024）。公共人力資源管理關鍵議題。雙葉書廊。[Su, C.-J. (2024). *Key issues in public human resource management*. Yeh Yeh Book Gallery.]
- 張淵崧（2026）。警察政策執行。載於鄭善印、許福生（主編），警察政策與智慧警政（頁 63-106）。五南。[Chang, Y.-S. (2026). Police policy implementation. In S.-Y. Cheng & F.-S. Hsu (Eds.), *Police policy and smart policing* (pp. 63-106). Wunan.]
- 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.]
- 黃鈺堤（2016）。從德里達解構理論探討「行政中立」的認知弔詭。空大行政學報，（30），1-36。[Huang, C.-T. (2016). Exploring the cognitive paradox of "administrative neutrality" from Derrida's deconstruction theory. *Open Public Administration Review*, (30), 1-36.]
- 蔡良文（2018）。人事行政學：論現行考銓制度（七版）。五南。[Tsai, L.-W. (2018). *Personnel administration: On the current examination and merit system* (7th ed.). Wunan.]
- 蔡良文（2018）。人事行政學：論現行考銓制度（七版）。五南。[Tsai, L.-W. (2018). *Personnel administration: On the current examination and merit system* (7th ed.). Wunan.]

- Berger, R. (2015). Now I see it, now I don't: Researcher's positionality and reflexivity as shared experience (reflexive dyads) in qualitative research. *Qualitative Research*, 15(2), 219–234.
- Bittner, E. (1970). *The functions of the police in modern society: A review of background factors, current practices, and possible role models*. National Institute of Mental Health.
- 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.
- Caputo, J. D. (1997). *Deconstruction in a nutshell: A conversation with Jacques Derrida*. Fordham University Press.
- Charmaz, K. (2014). *Constructing grounded theory* (2nd ed.). SAGE Publications.
- Cooper, T. L. (2012). *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role* (6th ed.). Jossey-Bass.
- Derrida, J. (1988). *Limited Inc*. Northwestern University Press.
- Derrida, J. (1992). Force of law: The “mystical foundation of authority.” In D. Cornell, M. Rosenfeld, & D. G. Carlson (Eds.), *Deconstruction and the possibility of justice* (pp. 3–67). Routledge.
- Finlay, L. (2002). “Outing” the researcher: The reflexivity process in therapeutic and psychosocial research. *Qualitative Health Research*, 12(4), 531–545.
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W., & Licari, M. J. (2018). *The public administration theory primer* (3rd ed.). Routledge.
- Gioia, D. A., Corley, K. G., & Hamilton, A. L. (2013). Seeking qualitative rigor in inductive research. *Organizational Research Methods*, 16(1), 15–31.
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and administration: A study in government*. Macmillan.
- 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.
- Kaiser, K. (2009). Protecting respondent confidentiality. *Qualitative Health Research*, 19(11), 1632–1641.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary ed.). Russell Sage Foundation.

- Malterud, K., Siersma, V. D., & Guassora, A. D. (2016). Sample size in qualitative interview studies: Guided by information power. *Qualitative Health Research*, 26(13), 1753–1760.
- Manning, P. K. (2010). *Democratic policing in a changing world*. Paradigm Publishers.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. University of Michigan Press.
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice* (4th ed.). SAGE Publications.
- Rohr, J. A. (1989). *Ethics for bureaucrats: An essay on law and values* (2nd ed.). Marcel Dekker.
- Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S., & Clerkin, R. M. (2015). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector* (8th ed.). McGraw-Hill Education.
- Wagenaar, H. (2004). “Knowing” the rules: Administrative work as practice. *Public Administration Review*, 64(6), 643–655.
- Wagenaar, H. (2011). *Meaning in action: Interpretation and dialogue in policy analysis*. M.E. Sharpe.
- Weber, M. (1978). *Economy and society* (G. Roth & C. Wittich, Eds.). University of California Press.
- Wiles, R., Crow, G., Heath, S., & Charles, V. (2008). The management of confidentiality and anonymity in social research. *International Journal of Social Research Methodology*, 11(5), 417–428.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222.
- Yanow, D. (1996). *How does a policy mean? Interpreting policy and organizational actions*. Georgetown University Press.
- Yanow, D., & Schwartz-Shea, P. (Eds.). (2006). *Interpretation and method: Empirical research methods and the interpretive turn*. M.E. Sharpe.

附錄 訪談題綱與分析概念對應表

訪談主題	代表性提問	可能追問方向	對應研究問題	分析概念
公平與中立的理解	在日常勤務中，你如何理解「公平」或「中立」？	依法處理、公平對待、避免偏袒等意義是否有所不同？不同勤務情境是否會有差異？	RQ1	行政中立之公平與非偏私面向；執法中立
執法中的裁量判斷	當同一案件可能有不同處理方式時，你通常如何決定？	會考量哪些因素？法律規定、現場情勢、當事人狀況、過往經驗或組織要求各自扮演什麼角色？	RQ2	警察裁量；情境判斷；處置方式
中立評價與外部質疑	是否曾遇過自己認為處理有依據，但當事人仍質疑不公平或偏袒的情況？	當時爭議焦點為何？民眾、主管或其他人對同一處置是否有不同看法？	RQ1 + RQ2	中立評價；多重評價者；課責環境
程序、紀錄與說明	在執法過程中，密錄器、紀錄或程序完整對你有什麼意義？	這些作法如何影響你處理案件或事後說明？哪些情況下會特別注意？	RQ2 + RQ3	程序化中立；可檢視性；可辯護性
組織請示與責任	哪些情況會讓你傾向先向主管請示或回報？	請示主要是尋求處理方向、組織支持，還是與後續責任有關？主管與第一線的考量有何不同？	RQ2 + RQ3	權威依附中立；組織支持；責任分配
表態與現場互動	面對雙方爭執或資訊尚未完整的案件，你如何決定何時表態、表態到什麼程度？	是否曾有已有初步判斷，但暫不直接表達的情況？哪些現場條件會影響這項選擇？	RQ2 + RQ3	策略性模糊中立；表態控制；互動判斷
事後檢視與責任承擔	如果案件事後遭到申訴、檢視或質疑，你通常如何說明當時的決定？	你如何理解個人與主管、組織之間的責任？事後回看是否會改變對當時處置的理解？	RQ3	責任承擔；事後課責；反思性判斷

資料說明：本文訪談採半結構方式進行，上表所列為主要訪談主題與代表性提問，並非固定題序或逐題詢問。實際訪談依受訪者所提出之勤務經驗進行追問，分析亦不以「程序化中立」、「權威依附中立」或「策略性模糊中立」作為預設答案，而係先比較不同受訪者與勤務情境中的行動方式，再逐步形成相關分析類型。

資料來源：研究者自行整理。

When Neutrality Enters Police Discretion: Cognitive Dilemmas in Frontline Police Judgment and Responsibility

Wei-Siang Chiou*

Abstract

Administrative neutrality has long been regarded as an important norm for sustaining fairness, impartiality, and institutional legitimacy in public administration. This study uses the term “law enforcement neutrality” to refer to the practical expression of fairness and impartiality when these requirements enter frontline exercises of public authority. Focusing on frontline police officers, it examines how officers make enforcement judgments within legally permissible discretionary boundaries while being shaped by organizational requirements and field conditions. Using a qualitative research design, the study draws on in-depth interviews and participant observation to analyze how officers understand neutrality, exercise discretion, and respond to citizen challenges, organizational expectations, and ex post accountability.

The findings show that police discretion constitutes the institutional condition under which neutrality is judged. Even when an enforcement action is legally authorized, officers cannot know in advance whether it will be consistently recognized as neutral by different evaluators. Three practical responses emerge. “Proceduralized neutrality” relies on documentation and procedural completeness to make discretionary actions more reviewable. “Authority-dependent neutrality” uses reporting, consultation, and supervisory confirmation to obtain organizational support and distribute responsibility. “Strategically ambiguous neutrality” employs reserved language and delayed positioning to preserve room for judgment when information is incomplete or conflict is intense. Drawing on Derrida’s concept of undecidability, this study analyzes the problem of neutral evaluation that remains after lawful discretion has been established. It argues that neutrality is not an abstract standard outside discretion, but a practical requirement that continues to shape how discretionary actions are explained and evaluated, and how responsibility for those actions is understood and borne.

Keywords: administrative neutrality, law enforcement neutrality, police discretion, undecidability, responsibility

* PhD Student, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University. E-mail : s811371103@gm.ntpu.edu.tw The paper was published under two double-blind reviews. Received: July 1, 2026. Accepted: August 16, 2026.