

交通警察總局專業組織架構之研究

詹永茂

中央警察大學交通管理研究所研究生

摘要

為因應新世紀到來可能面對的新挑戰，同時體察社會潮流脈動，如何加強維護「治安」與「交通」秩序，已成為警政機關首要重視的課題。奧斯本及賈伯樂（Osborne & Gaebler）於「新政府運動」一書中，倡導以「企業型政府」（Entrepreneurial Government）及「顧客導向」觀念來引導政府組織改造，希望藉由引進此種專業組織再造的精神，建立更為創新、有彈性及應變能力的政府，俾以提升國家競爭力。目前在我國警政機關中，為配合「政府組織再造」，滿足各類

交通管理與研究所發展交通執法技術之所需，預計合併現行警政署交通組、國道公路警察局等相關交通執法專業單位，成立警政署直屬之「交通警察總局」，如此方能使交通業務之執行權責趨於完整，相關交通業務也才能於同一機關內完成規劃、實施及管理連續作業，不致因管理及執行機關太多而發生「疊床架屋」之憾。因此，本文將針對國內交通警察之組織現況，實際運作上所面臨的困境，參酌國內類似組織編制之刑事警察局其成立後所發揮之功效及其編組之基準原則，

並考量交通警察總局應具備之專業服務功能，研訂國內未來之交通警察總局組織架構及人力需求，期望在日趨繁雜之交通環境，能健全交通專業組織體系，使交通警察之組織、人力及專業需求，能隨時代演進及整體社會發展，適時改進與調整，以期符合現況所需，並彰顯政府回應民意要求及改善交通之決心與作為。

壹、前言

近年來政府機關為提升行政效率及其效能，紛紛提出「政府再造」、「行政革新」等口號，期盼藉由各種改革措施來改善民眾對於政府行政效率不彰的印象，而「組織重整」即是政府諸多改革行動中最具功效之一。所謂的組織重整即是指機關組織有計劃的改變，其中不僅包括機關間的裁併、結合及新增，機關間專業功能的增減也屬於組織重整的範圍；而經由組織間的重整，顯而易見的就是效率（能）的大幅提升，因此在一般行政機關的改革都期望能有立即結果的前提下，組織重整遂成為行政機關中最常採行的改革策略。為因應日益複雜之交通環境，交通警察組織亦須隨著時代演進與社會發展，不斷調整與改進，以期能更符合實際需要，俾便承接更為艱鉅的警察任務，且「治安」與「交通」同為警察之兩大任務，兩者相輔相成；為提升國家競爭力，滿足民眾改善治安、交通之期望，充實專業交通警察人力，提升執法效能，維護交通安全與順暢，實為當務之急。

在政府再造改革行動中，組織重整後之專業功能結構乃是最能符合社會大眾期待的作法之一，Peters 即指出，行政結構的組織重整是當代政府最普遍的活動，且事實上政府單位也都投入了相當多的時間與精力在這種改革上。為配合「警政再造方案」，將警政署交通組（含前台灣省政府警政廳交通科）及國道公路警察局（含前台灣省政府警政廳公路警察大隊）垂直整合，在警政署下設「交通警察總局」，以期統一推動各項交通警察勤務與業務，研究並提升各項交通警察執法效能與交通事故處理技術，本於專業組織架構為達成各項科技化交通任務之手段與方法，設計交通警察總局未來所應具備與發展的專業服務功能，實為我交通警察組織重整之切實可行方案。

貳、現行交通警察組織架構之探討

一、現行交通警察組織架構

內政部警政署為維護交通秩序，確保交通安全，於中央及地方分設交通警察組織（詳如圖 1），謹分述如下：

（一）中央交通警察組織：

- 1.業務單位：內政部警政署依據「內政部警政署組織條例」第四條規定設交通組，下設規劃科及管理科，辦理交通安全維護、交通秩序整理、交通事故處理等規劃、督導及交通統計、紀錄、通報事項。
- 2.勤務單位：內政部警政署依據「內政部警政署組織條例」第五條規定設國道公路警察局，掌理國道公路警察事項，該局下設三科四室一中心，分別掌理各項業務；另為應執法工作需要，下設九個公路警察隊（國道六隊、省道三隊）及刑事警察隊、保安警察隊。

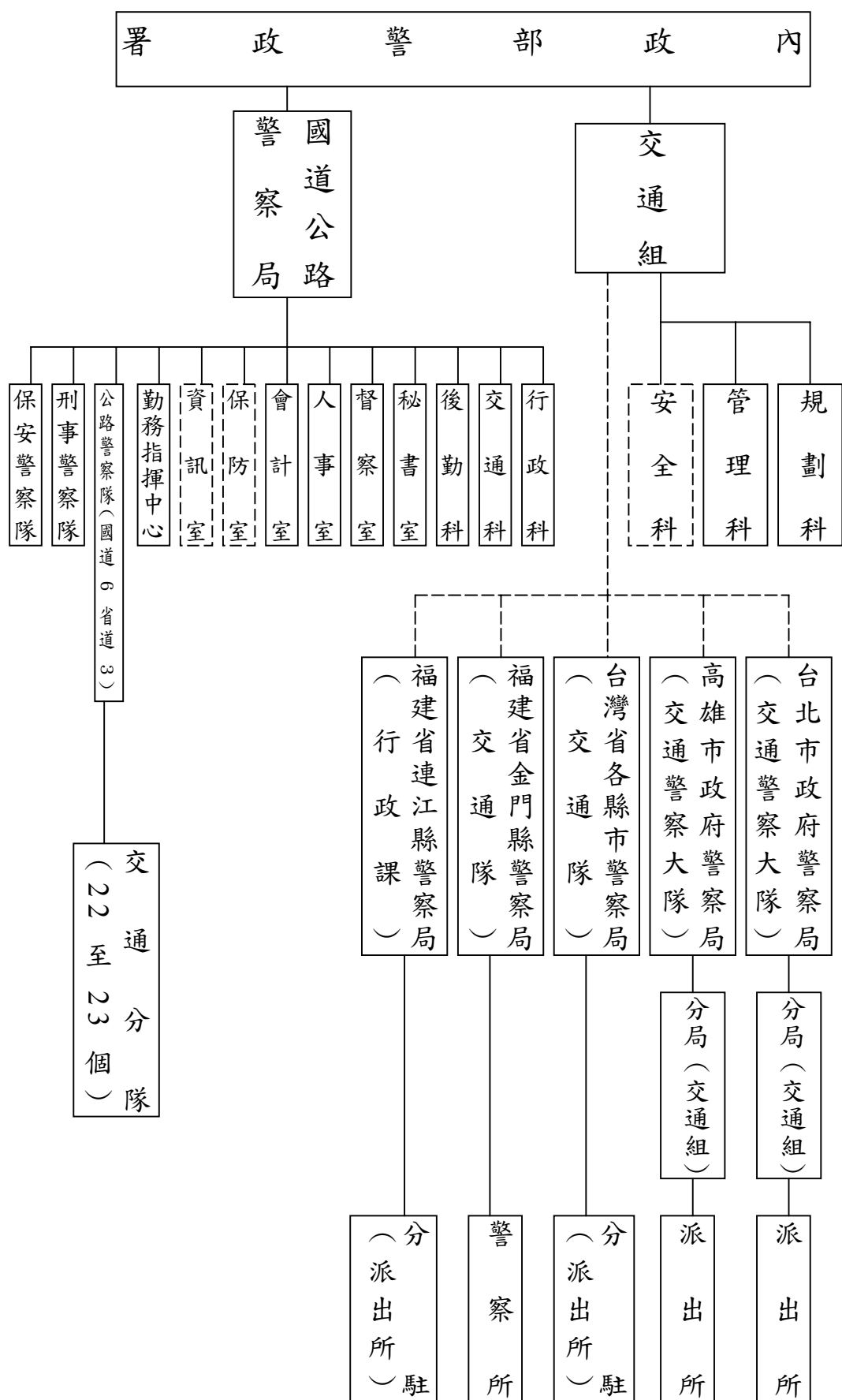


圖 1 現行交通警察組織架構圖

(二)地方交通警察組織：

- 1.直轄市交通警察組織：台北市、高雄市政府警察局下設交通警察大隊，為警察局之交通特業幕僚，兼勤務執行單位，另各分局下設交通組辦理交通相關業務，負責轄區相關交通勤務工作。
 - 2.各縣市交通警察組織：台灣省各縣市警察局下設交通警察隊，為警察局之交通特業幕僚，兼勤務執行單位；福建省金門縣警察局下設交通警察隊，為警察局之交通特業幕僚，兼勤務執行單位；連江縣警察局下設行政課，辦理交通相關業務。
- 二、實務運作上所面臨之困境

在現行體制下，中央與地方交通警察機關間，交通警察機關與相關交通行政機關間，在實際運作上產生諸多問題，謹簡述如圖 2 所示，並說明如下：

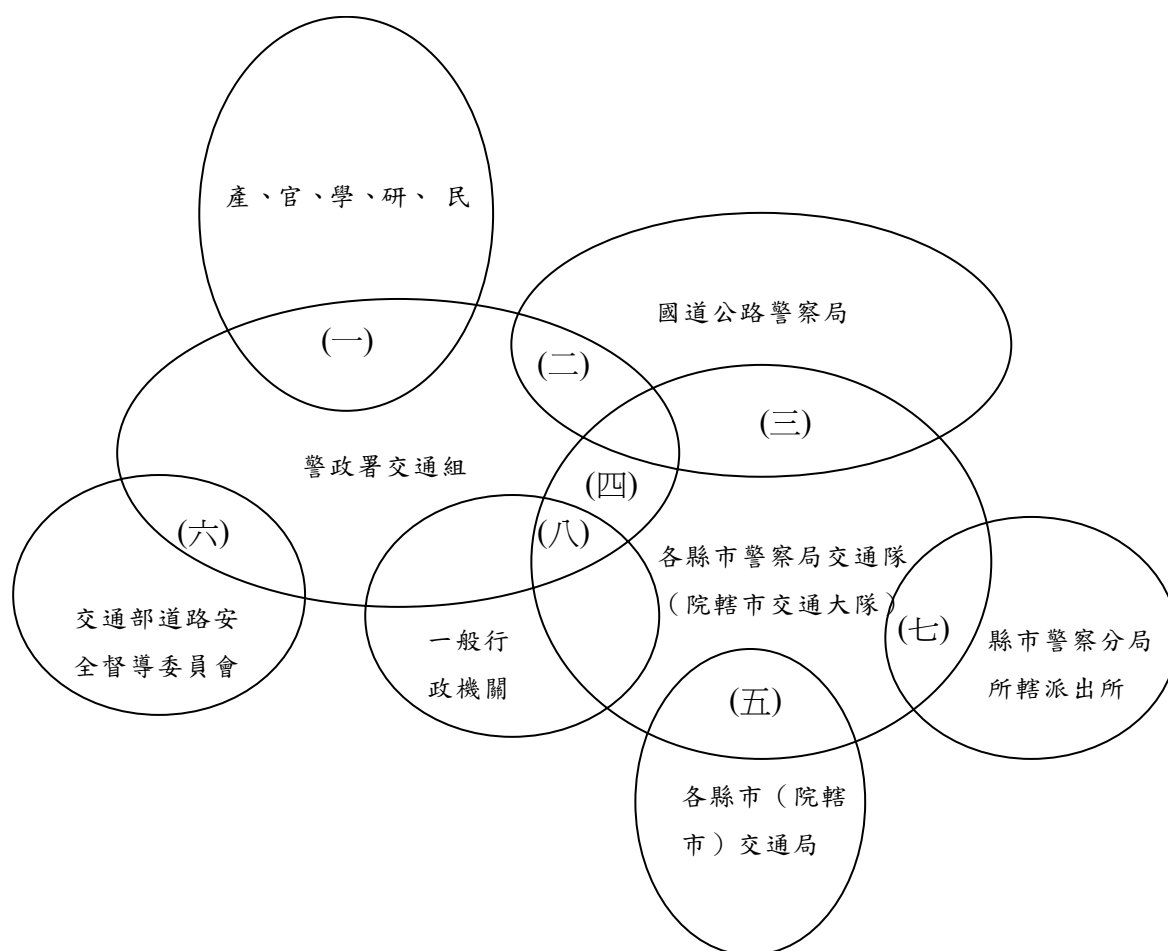


圖 2 國內當前交通執法機關運作問題剖析

- (一)在交通執法科技發展方面：目前相關部門對交通執法科技研發無法整合民間各界專業知識，以配合交通執法之需要，發揮交通安全防治之功能。
- (二)在指揮權責方面：國道公路警察局與警政署交通組，依警政署組織條例第四、五條規定，分別隸屬警政署，為中央交通警察組織之業務與勤務單位，無直接隸屬關係，且國道公路警察局局長之階級尚比交通組長為高，在指揮與督導均有疑慮，且在警政署交通組亦無對口單位研究辦理高速公路執法之相關事宜。
- (三)在高快速道路與地區交通路網整合方面：國道公路警察局與各縣市交通隊勤、業務無直接協調機制，各地區交通路網無法整合，使高快速道路與地區交通之整體交通

警察功能無法發揮。

(四)在**交通警察幹部人事權**方面：警政署對各縣市警察局交通隊無直接指揮、監督及人事權，交通執法政策難以落實，事倍功半，故迄今大部分交通隊幹部均非交通執法之專業人員。

(五)**交通局與交通(大)隊指揮監督權**方面：

1.各縣市未成立交通局者，依現行法律規定，有大部份並非交通警察之任務，卻以政府行政命令或會議決議交由警察機關辦理，如路邊停車場、交通安全管制設施之規劃及管理，道路使用、道路管制工程之規劃等事項。此一現象，侵蝕了警察機關的交通執法功能，對國家整體交通行政品質與效率之傷害甚大。

2.若已成立交通局，依台北市政府交通局組織規程第十條規定，交通大隊依法執行道路管理事項時，並兼受交通局指揮、監督與考核。但依客觀認定，針對交通執法，到底是交通大隊比較專業還是交通局呢？若以現行體制，交通隊長之位階，如何與交通局或各警察分局協調，以發揮管理全(市)縣交通執法之功效。

(六)**道安委員會權責不一**方面：道安委員會之預算經費來源多為警察執法告發取締違規罰款之比例分配，但警政署執行道安計畫所需款項多需向道安委員會申請補助，事權不一，殊屬不合理現象。

(七)**交通事故處理與警力運用**方面：

1.目前大部份縣市之交通事故處理，仍由當地分局轄下的派出所負責，而派出所員警由於勤務重，且未受過專業的交通事故處理訓練，常有蒐證不全影響肇事責任判定，損及民眾權益情事，甚至曾發生利用車禍殺人案件而誤以為意外事故處理之情形。

2.運用交通警力執行治安任務者多，如執行擴大臨檢等，但運用派出所警力執行交通執法勤務（動態違規）者少。

(八)**協助一般行政機關推行諸般業務**：如協助監理站執行聯合稽查，協助建設局之工商綜合區交通影響評估之審查，協助交通主管機關稽查取締違規客運營業等，均已影響警察機關本職的交通執法功能。

參、內政部警政署刑事警察局成立後之功效

「他山之石可以攻錯」，茲以內政部警政署刑事警察局成立後所發揮之成效及組織特性，做為成立交通警察局專業組織之參考。

一、內政部警政署刑事警察局成立之沿革及組織概況

六十年十一月，內政部警政司改制為警政署，署設刑事科掌理刑事幕僚業務。六十二年九月警政署刑事科與省刑警大隊合併，成立內政部警政署刑事警察局並兼掌省刑大隊業務。八十三年十二月內政部警政署刑事警察局組織條例公布。

刑事警察局隸屬內政部警政署，為掌理全國偵防犯罪的刑事特業幕僚單位，亦為偵辦與支援重大刑案之偵查勤務機構；下設幕僚編組：預防、偵查、檢肅、司法、紀錄、鑑識、國際刑警、後勤等八科，秘書、督察、指紋、法醫、保防、人事、會計、資訊、刑事研究發展等九室，國際刑警電臺及偵防犯罪指揮中心，另外勤單位設有偵查第一隊至第九隊以及警備隊等，詳如圖3所示。

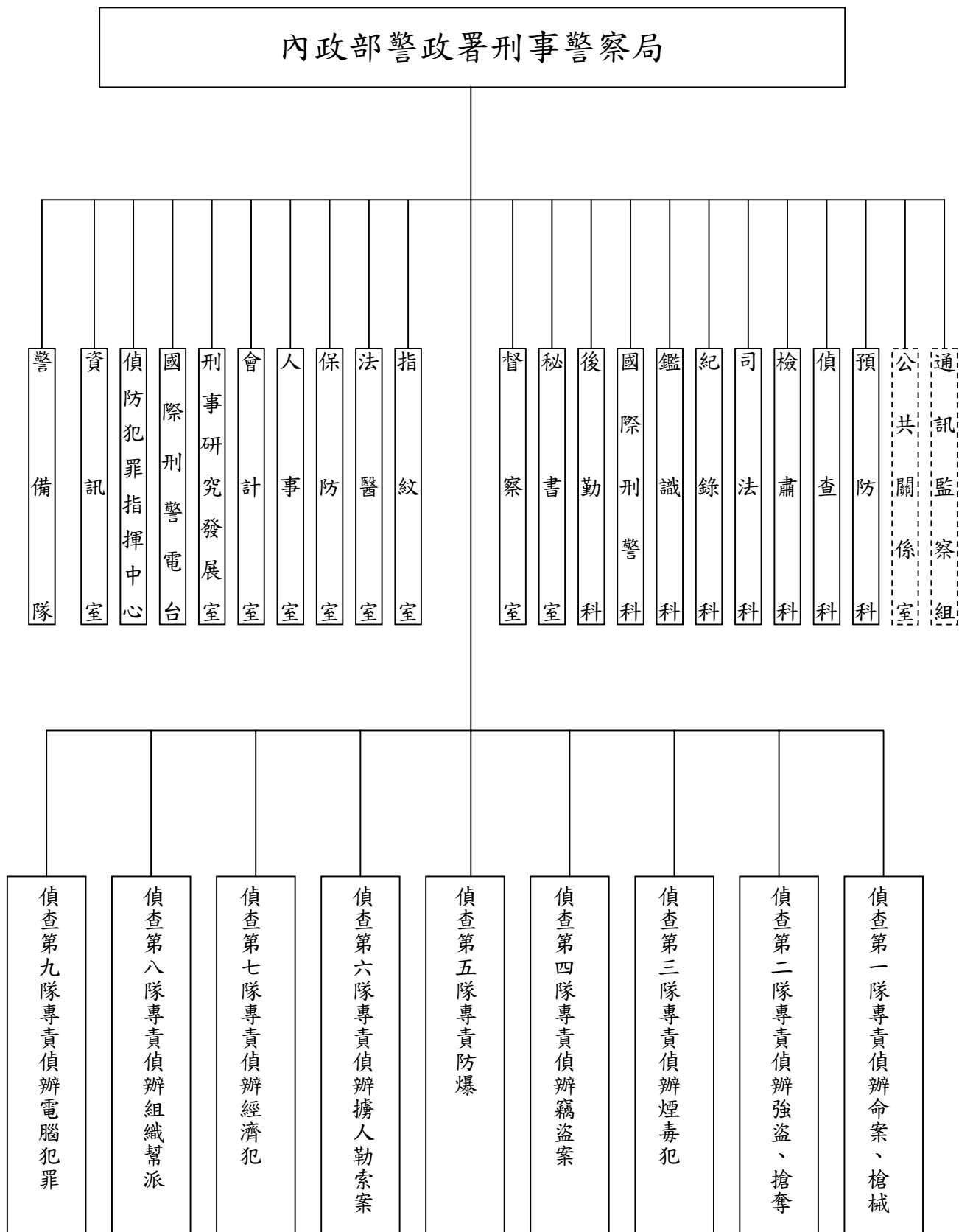


圖 3 內政部警政署刑事警察局組織架構

二、內政部警政署刑事警察局成立後發揮之功效

刑事警察局為警政署掌理全國偵防犯罪的刑事特業幕僚單位，除各外勤隊積極偵辦與支援重大刑案之偵查外，各內勤單位亦基於警政署刑事特業幕僚立場，針對當前社會治安情勢，策訂各項犯罪偵防措施，茲整理該局成立後所發揮之功效，俾供籌設交通警察局參考，分述如下：

（一）事權統一：

刑事警察局承警政署長之命，統一指揮監督全國刑事警察執行任務，除主動支援特殊、重大刑案之偵處外，並掌理全國之預防犯罪、偵查犯罪、檢肅流氓、防爆工作、刑事鑑識、刑事司法、犯罪紀錄、國際刑警、刑事資訊、刑警教育等業務之規劃、督導、鑑驗及考核等事項。

（二）刑事資源（人才培養、器材設備）共享，分配合理化：

為使各類刑事器材能契合各警察機關使用需求，已完成修訂「各級警察機關刑事器材配賦基準表」，並函發各警察機關施行在案。另為增充先進科技刑事器材，刑事局將隨時蒐集國際上刑事器材新知，規劃充實各警察機關刑事偵防配備。未來仍將持續汰換補充先進之刑事鑑識儀器與刑事偵防器材，達上下一體、資源共享之目的。

（三）、建立完整刑事教育訓練體系及人力遞補專業化：

- 1.為強化刑事警察人員之教育訓練，警政署在中央警察大學及台灣警察專科學校開設「刑事警察幹部講習班」及「刑事基層人員講習班」，定期調訓全國刑事警察幹部及基層偵查人員，作為現今刑事警察人員之在職訓練，目的在強化幹部指揮應變及辦案能力，提高偵防犯罪工作績效。
- 2.每年選派人員赴美、日等先進國家研習相關刑事鑑識及犯罪偵查等技術，引進尖端刑事鑑識及犯罪偵查技術手法，藉以提升破案能力。
- 3.辦理「刑事技術人員講習訓練」，針對全國各刑事鑑識單位之鑑識人員辦理講習訓練，加強刑事現場採證技能、物證初步檢驗能力及相關刑事鑑識新知傳授，全面提升刑事鑑識人員之技能。
- 4.刑事警察人員之進用升遷依警政署訂定之「刑事警察人員遞補作業要點」擇優甄補，以健全刑事警察人事制度，提高專業素質。

（四）資訊管理與報案系統的提昇：

- 1.加速完成全民指紋電腦檔案建置DNA檔案資料庫，協助偵防犯罪。
- 2.整合法務部、警政署、入出境管理局等相關單位及本局資訊系統之犯罪資料近二百萬筆，並結合嫌疑人之影像處理，提供「以人」或「以案」查詢。
- 3.報案系統除建立「單一窗口受理報案作業」外，並建立「110」報案複查制度。使受理通報、記錄等程序環環相扣，以落實管制、追蹤、考核之目標。

（五）外勤偵查隊及內勤業務單位發揮專業功效：

1.外勤隊方面

- （1）目前外勤隊從偵查第一隊至九隊，雖各有專責偵辦之重大犯罪類型，但對跨縣市的重大刑案或轟動全國的特殊重大刑案，如劉邦友血案、白曉燕命案等支援協辦或主動參與偵辦，甚或由刑事局主導偵辦並結合鄰近縣市或全國警力，全力偵辦。
- （2）為有效打擊跨國性國際犯罪，積極透過國際刑警組織，並與世界各國之警政當局密切聯繫，加強合作，以緝捕外逃要犯，偵破跨國性犯罪。

2.內勤方面：

- （1）對於全國各警察機關轄內發生之各類刑案均嚴格加以管制、分類、記錄、統

計，除列為評核偵防績效之依據外，並作為釐定偵防措施之重要依據。

(1) 針對社會治安情勢需要，釐定各項偵防措施，如加強婦女安全保護、全面推展單一窗口受理報案及推動全民指紋建檔作業等，並做為外勤之技術支援暨全盤掌握全國治安動態。

(六)、對於時尚高科技之電腦網路、電信等犯罪，亦有其應變之能力：

1. 成立「電腦犯罪偵防小組」以因應全球資訊網路蓬勃發展所衍生之新興犯罪型態，例如電腦駭客、色情網站、賭博網站等。在國際方面已協調美國聯邦調查局，尋求技術支援及合作，以因應網際網路高科技性與跨國性之犯罪型態。

2. 建置民營行動電話通訊監察系統

鑑於國內電信業務開放民間經營後，已發現不法之徒利用行動電話作為犯案工具，為避免國內犯罪案件通訊監察工作出現死角，已提報「行動電話通訊監察工作中程計畫」藉以提供各司法警察機關依法執行通訊監察，有效維護社會治安。

肆、交通警察總局專業基本功能分析

一、專業基本功能之考慮原則

(一) 組織面

1. 統一警察事權，強化領導統御

交通狀況瞬息萬變，為因應隨時變化之交通狀況，警政署成立交通警察總局，除可統一指揮交通警察體系，利於領導統御外，並可統一事權，於發生重大交通事故時，更能即時反應、靈活指揮及迅速執行，掌握處理時效。

2. 精簡組織層級，提升行政效率

警政署成立交通警察總局，配合警政署簡併調整幕僚單位及所屬機關（即將警政署交通組及國道公路警察局合併），能精簡組織層級。縣市警察局各分局下設交通組專責交通執法工作規劃，可有效提高行政效率。

3. 順應民眾需求，符合時代脈動

有效因應日益複雜之交通環境，健全交通警察組織體系，符合當前及未來社會發展趨勢，並能彰顯政府回應民意要求及改善交通之決心與作為，爭取社會大眾對政府之支持與認同。

(二) 實務面

1. 發揮決策功能，並利協調聯繫

警政署成立交通警察總局，為署長之交通特業幕僚，配合國道與快速道路未來發展，有效整合地區交通路網，統合規劃交通執法及事故防制業務，並可因應突發之交通狀況，發揮決策功能，落實交通執法工作，且有助於與各縣市警察局之協調聯繫，對於跨轄區之交通問題，可獲得立即而有效之改善。

2. 重視專業分工，提振工作士氣

治安與交通同為警察兩大任務，刑事警察局現為署長之刑事特業幕僚，將警政署交通組與國道公路警察局合併成立交通警察總局，為署長之交通專業幕僚，不僅符合「專業分工」之趨勢，且可促進人事交流及增加工作歷練，可提振專業交通警察工作士氣，提升交通警察執法與服務效能。

3. 強化資料蒐集，實務充分應用

強化各項交通資料之統計與運用，尤其對於交通事故發生之各項主客觀資料應由專責單位（交通警察總局）蒐集、統計、分析，轉化成各項有效之交通防制

資料，供實務及學術之運用。

4.強化交通警力，落實交通執法

成立交通警察總局後，交通警力增加，對於交通執法及交通事故防制工作之推行，有實質上之助益。

二、專業基本功能之需求

(一)交通警察總局所應具備之專業基本功能

- 1.事前預防功能化—包括交通安全秩序維持計畫之規劃、督導、考核，聯合警衛、花季等特別勤務之規劃，工程管制、各項管制措施之釐定，易肇事地點及擁擠地區之改善等。
- 2.交通執法智慧化—包括智慧型運輸系統，動態違規取締，防制酒醉駕駛，防制飆車工作，運用先進執法裝備執行告發取締暨疏導交通。
- 3.交通事故與交通刑案處理效率化—交通警察負責事故現場處理與蒐証，其現場調查報告品質，直接影響肇事責任歸屬與肇事鑑定工作進行之難度，因此，必須提昇交通事故處理效率及專業，以避免交通刑事案件被誤植為交通意外事故處理，並加強辦理交通安全講習、交通安全教育及宣導工作，以增進民眾行的安全，保障人民權益。
- 4.事後資料分析系統化—道路交通安全工作之維護，需以完整的肇事資料系統與分析結果為基礎，必須落實肇事資料登錄，擴大資料蒐集面，減少黑數，並建立完整的肇事資料分析機制。
- 5.研究發展科技化—配合通訊、電腦等 e 世代的來臨，針對交通執法科技加強研發，並使各界之專業知識能互相整合與流通。
- 6.組織整合合理化—針對橫跨縣市之高、快速公路與地區路網整合，交通執法機關組織內部之整合，縣市交通局與交通警察機關相互間之協調與整合。

(二)專業基本功能需求之流程圖，如圖 4 所示。

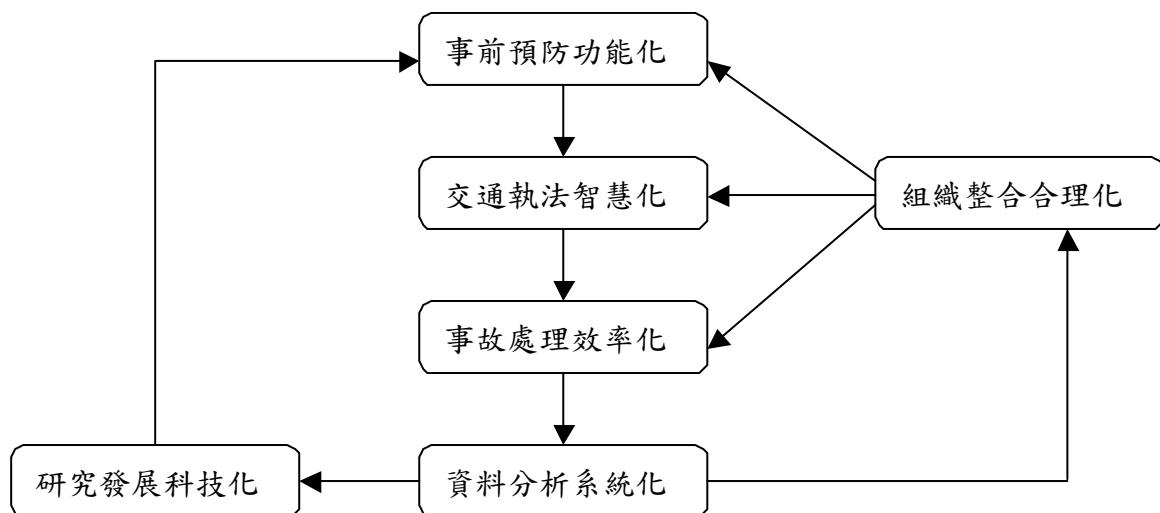


圖 4 專業基本功能需求之流程圖

伍、交通警察總局專業組織架構之芻議

一、配合上述交通警察總局專業基本功能需求，研擬組織架構之原則如下：

- (一)配合事前預防之功能，成立規劃組。
- (二)配合交通執法智慧化，成立執法組。
- (三)配合交通事故及交通刑案處理效率化，成立安全組（內含刑事警察隊）。
- (四)配合事後資料分析系統化，成立資訊室。
- (五)配合研究發展科技化，成立交通執法科技研究發展室。
- (六)配合組織整合合理化及交通法令之研訂，成立地區交通警察大隊及法制室。

二、配合其他輔助性功能需求及警政署交通組業務承辦情形，檢討警政署研訂之交通警察組織再造系統圖草案(如圖 5 所示)，再參酌刑事警察局設立幕僚編組及外勤單位之基準原則，並將具有類似勤、業務單位合併簡化下，其相關組織架構應可作如下之增減或調整合併：

- (一)將訓練科、保防室等相關勤、業務合併於督察室。
- (二)將僅負責駐地安全及人犯戒護之保安警察隊，併入總務組。
- (三)為因應鐵路局民營化，鐵路警察局業務納入交通警察總局幕僚編組，並成立鐵路警察大隊(四個)，實際負責鐵路(含捷運、高鐵等軌道運輸)人車安全勤務。
- (四)為執行各項交通安全與交通法規宣導，並報導最新路況及交通管制措施，應設立交通專業電台(或合併警察廣播電台)。
- (五)針對警政署交通組掌管之電信警察管理及相關業務，可考慮將目前電信警察隊改為大隊，納入交通警察總局之組織編制內。
- (六)地區交通警察大隊(四至六個)應比照刑事警察局之外勤偵查隊，僅負責執行交通安全維護勤務及交通違規取締之執法任務，不再設組、室等內勤單位辦理業務。
- (七)針對警政署交通組承辦之空中警察相關業務與直昇機支援申請案之審核與管理，並考量嗣後高、快速道路之獨立路網，需賴直昇機執行立體交通及救援勤務，可考慮將空中警察隊改為大隊，納入交通警察總局之組織編制內。

三、交通警察總局專業組織架構之修正

綜合以上交通警察總局所應具備之專業基本功能，及其輔助性功能，修正其專業組織架構如圖 6 所示。

內 政 部 警 政 署 交 通 警 察 局

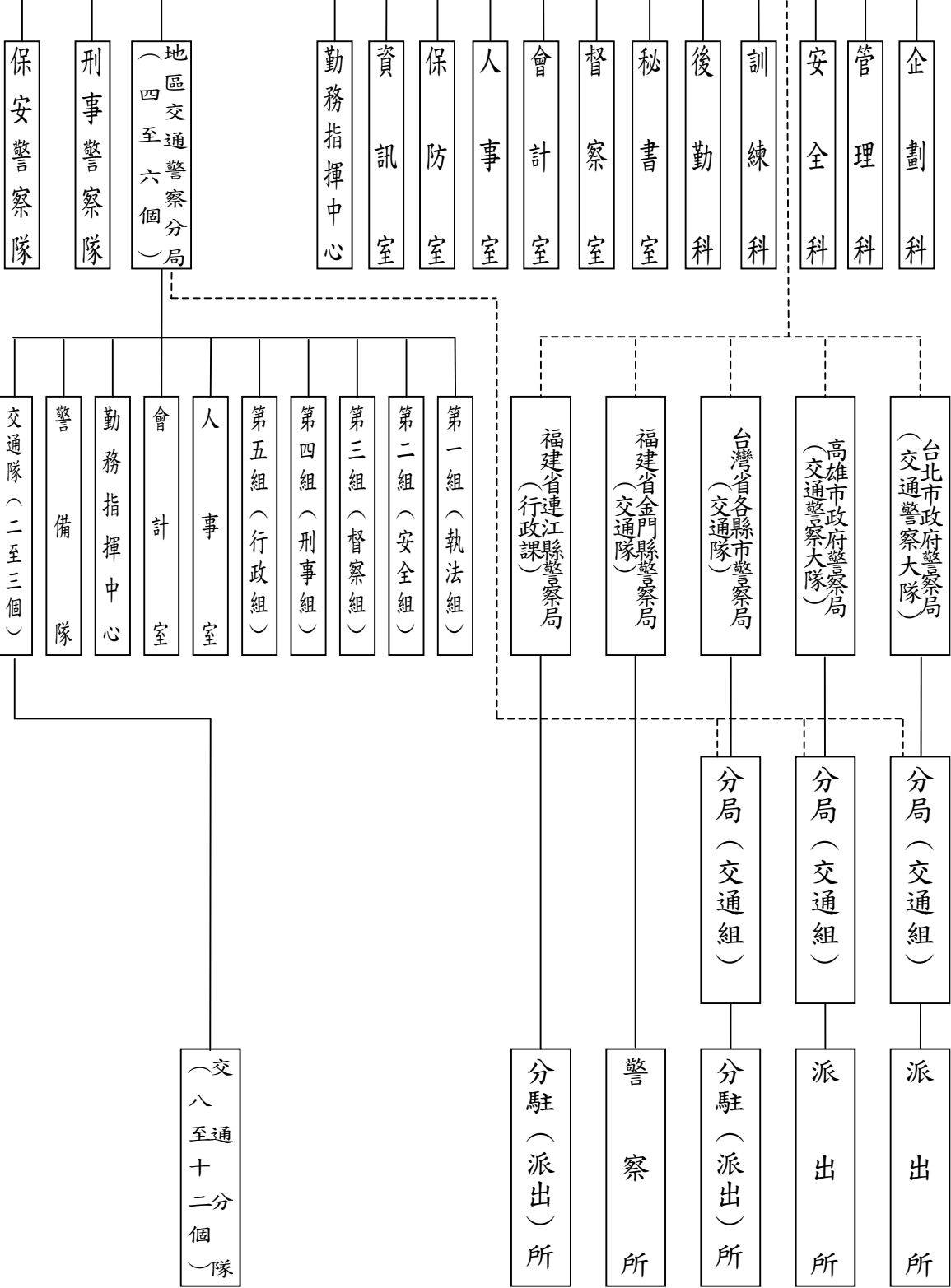


圖 5 交通警察組織再造系統表(草案)

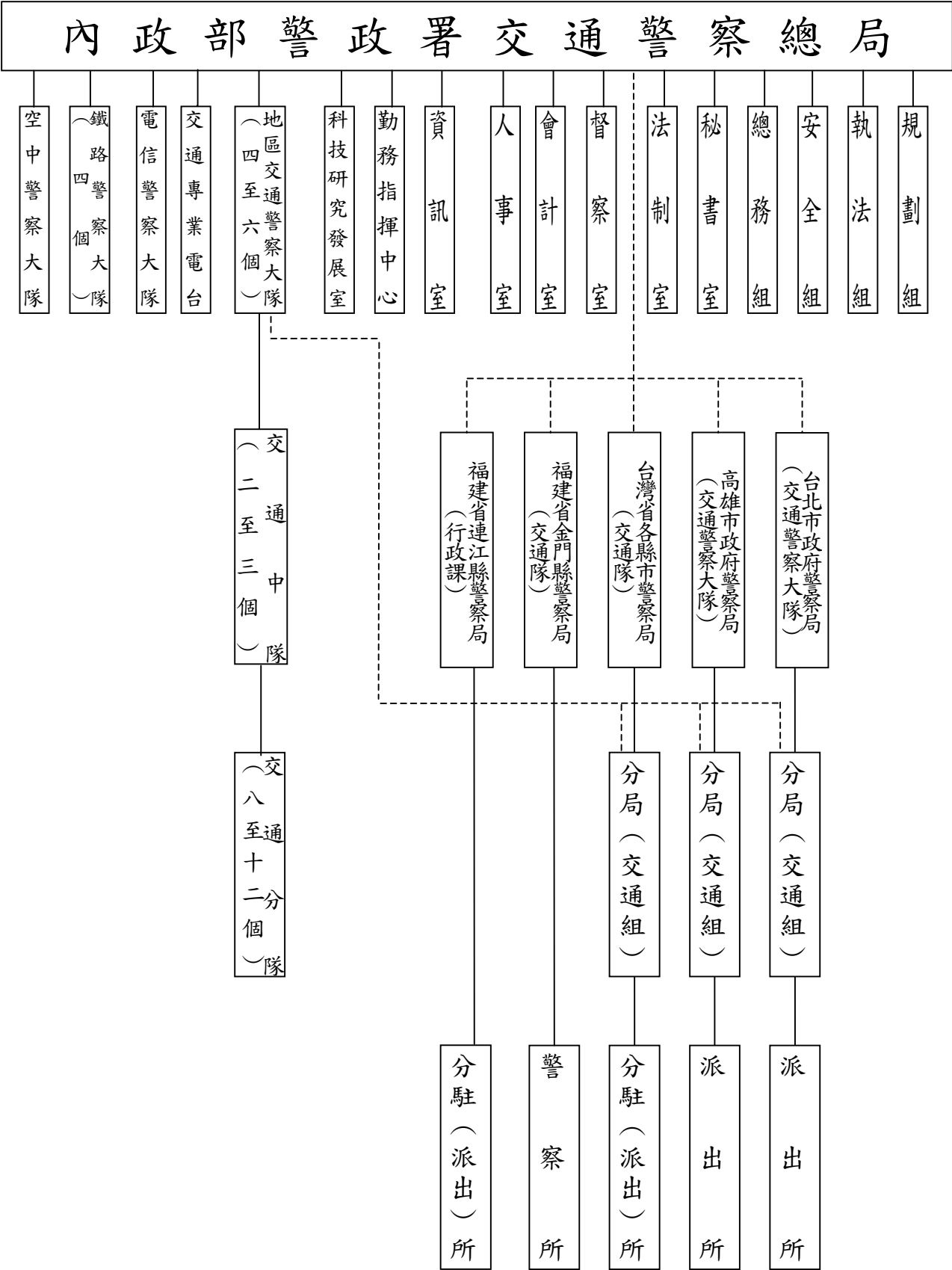


圖 6 交通警察組織再造系統表(草案)修正版

陸、結論與建議

交通警察之任務在於維持交通秩序、保護交通安全、防止交通危害、促進交通流暢，為因應日益複雜之交通環境，並達成交通警察之任務，交通警察組織架構實有改進之必要，以貫徹政府改善交通秩序之決心，提升交通警察執法與服務效能，確保民眾生命財產之安全。本研究探討交通警察總局專業組織架構，所得之結論與建議如下：

- 一、一般來說，交通工程、交通執法、交通教育等各項工作推動與整合運用之良窳，均與道路行車安全之維護息息相關，雖然目前各縣市均積極籌設交通專業單位，但諸多交通管理與執行工作，仍須藉重交通警力，然交通警察機關本身亦面臨如前述諸多困境，亟待克服改進，而其跨出解決之道的第一步，便是成立以專業功能為導向且事權統一之「交通警察總局」。
- 二、新時代交通執法需求所需面臨的挑戰，如民選首長的施政壓力，智慧型運輸系統(ITS)及民間參與交通建設(如高鐵 BOT 案)之時代趨勢，軌道運輸安全執法民營化，及全國交通資料建檔，資訊系統整合等問題，在在都需一個組織健全功能完整的強有力交通警察專業組織來規劃、執行、整合、研發，以滿足交通事故的預防效果，技術性執法、應用科技化的執法配備，並配合中央的交通安全政策，建立與其他交通行政單位的協調機制，暨解決高快速道路及跨縣市交通路網的權責問題。
- 三、建議未來交通警察總局之籌設，應做專案性的事前研究，從專業功能設計導向，配合各項專業服務功能之需求，研提專業人力需求及其教育訓練背景，以做為專業人力進用、升遷條件及人力架構圖之參考，最後配合整體交通警察指揮管理體系，健全組織管理系統流程與管理資訊需求，以建立高效率、高品質之交通警察服務體系。

參考文獻

1. 王文麟，「事故鑑定制度面臨的問題與未來發展方向」，中華民國第三屆運輸安全研討會論文集，民國 85 年 11 月。
2. 李震山，「論警察機關與交通行政機關危害防止任務分配」，84 年道路交通安全與執法研討會論文集，民國 84 年 4 月。
3. 林進元，「交通執法專業化實務性探討」，86 年道路交通安全與執法研討會論文集，民國 86 年 6 月。
4. 黃國平、吳順治，「車禍處理之組織、服務區位研究」，85 年道路交通安全與執法研討會論文集，民國 85 年 6 月。
5. 詹丙源，交通警察學，中央警察大學，民國 86 年 10 月。
6. 廖天賦，「因應精省地方交通組織變革之芻議」，88 年道路交通安全與執法研討會論文集，民國 88 年 6 月。
7. 劉振安，「交通警察組織編制與專業化之探討」，84 年道路交通安全與執法研討會論文集，民國 84 年 4 月。
8. 蔡中志、陳家福，「中、日交通警察組織體制之比較研究」，86 年道路交通安全與執法研討會論文集，民國 86 年 6 月。
9. 謝瑞智、劉世林、王文麟，「公共安全科際整合卓越發展總計畫」，民國 88 年 8 月。
10. 蘇志強、蘇政敏、李紹榆，「國內道路交通事故處理與未來發展方向探討」，87 年道路交通安全與執法研討會論文集，民國 87 年 6 月。
11. Peters B. Guy, Government Reorganization: A Framework for Analysis, International Political Science Review, 1992.

