

交通執法關鍵績效指標 (KPI) 後設理論之研究-以 臺中市為例

柯翠絨¹

摘 要

本文從哲學及科學性角度，探究交通執法關鍵績效指標 (KPI) 之後設，以回應現有多元的交通執法研究者，所共同指涉的概念主體為何的問題。全文先參酌科學研究者的觀點，再以人本交通概念建構哲學研究的元素，將交通執法研究劃分為「科學基礎／經驗性」、「科學基礎／分析性」、「哲學基礎／經驗性」、「哲學基礎／分析性」等四類。從而比較四種範疇內的認識論與方法論的差異。最後，本文認為論者在思考交通研究者概念後設主體的差異時，應跳脫本位主義的困境，正視「智慧交通安全」與變動的社會在交通安全改善專業理論與實務執行的精進及交通執法效率、效能之外，要避免後設錯誤的無限後退，瞭解交通服務在實務上「不只是跟進」，對多元的交通執法理論應存在互為主體的辯證與尊重。

關鍵字：交通執法、後設理論、本位主義、多層次理論

一、楔子

一位電視綜藝節目主持人在收視率極高的節目中示範了徒手穿針法，這個方法是這樣，把一支縫衣線放手掌比較高突的位置，拿一支縫衣針放在線上，此時針眼是向上的，把針和線壓住後摩擦式的在線上來回移動，線就自己穿過針眼了。在場的觀眾認為是用了大針眼，於是主持人拿出了針盒裡最小的縫針再試一次，結果相同。最後，現場觀眾每人發了一根針和線，實驗的結果都一樣。這個案例有許多可討論的地方，分析：

- 1、誰發明了針？相傳古代原本針是沒有穿孔的，有位男子拿著針，手指頭不小心挫破了窗戶的紙，頓時，有了針的尾端開個洞的想法，成了現在所見的縫針。
- 2、自古以來，徒手穿針要有良好的視力和穩健的雙手，徒手穿針法被發現了，老師傅擔心視力差的問題，可能不是問題了。
- 3、令人讚嘆的是，為什麼人會用這麼多的心思去研究如何穿針？在大自然之中還有多少事情可以不藉由科技、工具的輔助去完成的事，而我們卻一直

¹ 臺中市政府警察局交通警察大隊警務員
國立空中大學公共行政學系講師
國立暨南國際大學公共行政暨政策學系博士候選人
地址：臺中市南區福順里平順街 219 號 3 樓
E-mail: ktjcp0842@gmail.com

忘了去追求生活中的無限可能。

- 4、人類似乎不得不再回到科技的現實，佛曰：不可說。難道經濟需要開發的是人類的情性，才能成功的展翅高飛嗎？
- 5、穿針法沒被發現之前，人們採用過許多替代工具，換句話說，工業革命以來，人類對問題解決的研究只有一種，那就是科技，徒手解決問題的可能成了神乎其技，當針放下，仍然會看到文明科技的展現。²

所謂科技始終來自人性，發明是無中生有，發現是存在的挖掘。前者是哲學卻借用科學，後者是科學時期再進入哲學反轉，從無知之幕³的道德論述尋找解決問題的可能。科技是人類尋求生活多變的玩具，交通品質可以提升，一切決定在人的思維當中，本文從哲學與科學性的經驗／分析，探究交通執法關鍵績效指標的後設，靈感來自行政研究現實的發現，而非後勤技術的探討，感謝分享。

二、研究動機與目的

研究之初，思考最多的部分是科技如何繼續發展，其次是交通執法如何成為生活的教具，對專注道路交通安全與執法研究者的觀察，大多致力於宜居城市的願景塑造，良善的交通城市，除了交通順暢度以外，減少交通事故所造成的傷亡（A1+A2）的問題界定，也多聚焦在交通執法的強度，一般交通執法作為以懲罰性為有效率的方式，對於交通違規目標值的設定與事故數據的擷取也成正比；其次，警力的運用從科技發展與行政管理技術的研究來看，交通執法的預算數與人力需求也持續擴增。

行政學者認為，探討政府機關組織與管理主要範疇涵蓋行政組織、行政管理與行政問題（或行政實務），即研究行政組織與管理的學術，偏重於政治因素以外的行政階層問題。警察大學交通學系蔡中志教授曾引用先進國家如：歐盟、紐西蘭、美國等，所設立之道安觀測指標模式如：超速、未繫安全帶（帽）、闖紅燈、酒後駕車、駕車使用手機等分析其內涵，將交通部運輸研究所委託研究建立之道路安全績效指標，與行政院推動之「交通道安扎根強化行動計畫」方案，以「減速、停讓、守法」為提升交通安全的核心性指標。（蔡中志、楊明福，2016）

眾多交通執法研究的理論基礎，提出研究概念包含許多分類解釋與詮釋，對於科技執法具有強大的市場機制，近年來成為行政組織後設思維的影響主因，這些複雜的定義與共同指涉與問題的處理形成劇烈衝突，固定式、移動式測速、闖紅燈等科學取證，大量採取逕行舉發，耗費龐大的人力、物力與預算，卻不適合做為提升執法效能的績效指標，理由是：科技執法器材使用

²科學革命的結構之後，即是哲學時代再起。（陳瑞麟，2001）

³無知之幕（veil of ignorance）和原初狀態是約翰·夏仙義提出的概念，1971年約翰·羅爾斯在《正義論》中使用，是一種對特定道德問題判斷的方法，過程是設想在“原初狀態”（original position）下的一方對自己所擁有的技能、品味和地位於當社會的情況一概不知，我們就能用最少的偏見選擇出一致的正義原則。（維基百科，<https://zh.wikipedia.org/zh-tw>）

率越高，現場攔舉與違規接受當場導正的機會則越低，逕行舉發作業越被依賴，後續舉發、送達及違規申訴的業務越加繁重。

本研究以關鍵性績效指標（KPI）為題，對指標性路段與問題解決執法強度的關心，106 年臺中市政府警察局交通執法講習以人文後設理論探討現階段政策與執法結構與行動的困境。公共行政為政治環境服務，在警察行政於交通、治安之中須面對友善的政策理念，舉凡臺中市宜居城市的核心理念、高雄市輕軌交通運輸計畫，從警察行政在整體交通執法的後設（meta）基礎，如何從科學性的公共行政研究途徑走向新公共服務的時代，將是繼科學研究進入哲學參與時代的來臨，在方法論上，數據所帶出的結果將成為哲學性的訴求，換言之，基於人性需求與對生命的尊重，傳統績效管理在警察行政工作中的必然，從後設所建立的績效指標未來將是行政策略關鍵之所在。

三、研究方法及理論分析

3.1 行政船的政治概念⁴

105 年 4 月 20 日署長在臉書上發布將減少 20 項行政協助，聞者大快人心。再回顧一下內容：

為回應同仁及社會讓警察專注治安及交通維護本業之期盼，我們自 4 月 2 日開始著手蒐集各單位及相關網站員警反映意見，經彙整具共通性者計有 36 項，並由署召開專案會議，在合法性及必要性等原則下充分討論，經決議減化警察協辦業務計 20 項，警察以不協助為原則。⁵

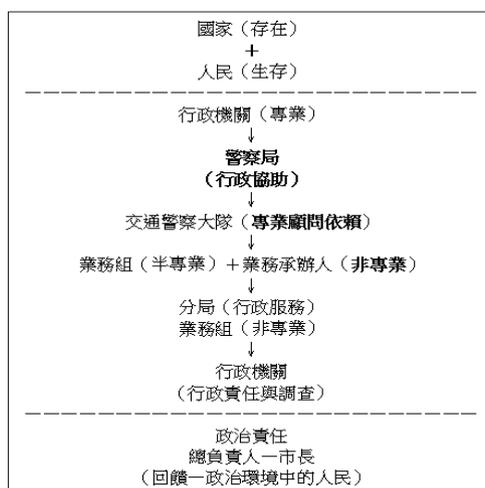
未來行政機關提出警察職務協助事項時，將回歸以「行政程序法」第 19 條及「行政執行法」第 6 條等規定辦理，行政機關訂定法令時，也不宜再將警察列入協助。期勉，未來大家要更專注於治安及交通維護本業，展現警察工作的專業性。

以上僅提供參考，非本研究立場。本文認為行政體系從中央至地方為垂直主從關係，在行政效能的發揮與友軍單位的橫向聯繫與相互奧援，猶如巨船一般，人民如同浩瀚的大海，行駛在海上的行政船充滿政治的訴求，警察機關在行政作用是無法獨立存在的，或有認為交通、治安為警察機關的本業，試想，交通法令主管機關為交通部，在治安的維護上，警察機關只有行政輔助而無一案到底的實權，行政任務執行的正當性追究其源頭均有對應權

⁴圖 1 行政船的政治概念來自筆者對民眾期待警察機關介入交通局權責於交通執法之思考。

⁵警政署新聞稿內容，將減化警察協辦業務列為當前警政重要工作之一，以回應員警及社會讓警察專注治安及交通維護本業之期盼，警政署於 104 年 4 月 2 日通報各直轄市、縣(市)政府警察局，提供減化警察協辦業務具體工作項目並蒐集相關網站員警反映意見，經彙整具共通性者計有 36 項，由警政署召開專案會議，在合法性及必要性等原則下充分討論下決議減化警察協辦業務計 20 項，即警察機關以不協助為原則。減化業務包括協助行政機關稽查人員安全維護、協助查緝禁菸場所、協助查緝爆竹煙火、協助民間企業舉辦活動之安全秩序維護、協助空氣污染防制等；應繼續協辦事項，以有法令規定應協助之項目，基於行政一體仍繼續辦理。行政機關具有廣義警察權，主管機關應本於職權稽查、取締；個案確有需求者，應依行政程序法第 19 條規定辦理；又各直轄市、縣(市)政府因施政需要協助者，基於地方自治精神，仍予以尊重。

責機關，警察行政體系不過是政治家對維持國家存在與人民生存所承諾的一股行政能量，國家職能來自政治總負責人（市長）回饋人民的期待，介於行政責任與政治責任之間的專家依賴，行政船的政治概念描述警察行政協助的本質，從人事陞遷與職務輪調的設計，交通政策的推動充滿非專家的本位主義明顯易見。⁶（參圖 1）



資料來源：本研究自繪
圖 1 行政船的政治概念

3.2 指標的定義

黃汝華(2009)指出，指標(index)乃對某種狀況給予數據或判斷，是一種測度值，藉以顯示該狀況的水準。指標的類型相當多，可依其性質與用途分為主觀指標與客觀指標。

邱文杰(2002)在其研究中整合出，指標乃一套評分的系統，用來衡量執行專案的目標、績效、資源運用或其他活動。指標應以數字化的方式表現，使管理者能透過指標數值，直接判斷及評估，所欲衡量的活動之好壞程度。⁷

PDCA 理論與改善歷程法在交通執法指標設定上不斷循環檢討，本研究借用美國品質管制大師戴明(William Edwards Deming)所提出PDCA循環理論作為計畫檢討的基底。戴明循環的內容分述如下：

- 1、P (Plan)：計畫，提出交通執法重點工作方案並配合執法作為規劃。
- 2、D (Do)：執行，了解問題地區特性，溝通說明解決計畫執行內容爭議。
- 3、C (Check)：檢查，定期檢討計畫執行成效，掌握問題所在，對外部用路人及內部執勤員警疑義做好回應準備。
- 4、A (Action)：行動，依計畫期程付諸實行，對未解決的問題進行下一個PDCA 循環至改善為止。

⁶本位主義指在處理單位與部門，整體與部分之間的關係時只顧自己而不顧整體利益的，對別部、別地、別人漠不關心的思想作風或行為態度和心理狀態。（維基百科）

⁷引用蔡中志、楊明福(2016)，「道路交通秩序與交通安全指標之探討」中指標的定義。

3.3 科學與哲學的區別

科學 (Science) 是通過經驗實證的方法，對現象進行歸因的學科。科學活動所得的知識條件是明確的、能經得起檢驗的，而且不能與適用範圍內已知事實產生矛盾。原本從自然現象之規律探索與總結，在人文學科延伸運用的結果，習慣根據研究對象的不同加以分類，在不同的層面上設法解決各種具體的問題，強調預測結果的具體性和可證偽性，科學的發展史是一部人類對自然界的認識偏差的糾正史，因此「科學」本身要求對理論要保持一定的懷疑性，因此不是「正確」的同義詞，本研究對這樣的說法採取認同。⁸

理查·費曼《物理定律的本性》(The Character of Physical Law):

如果一個人以所有人都能明白的口氣談論問題，那不難得知這肯定是某種深奧的哲學「反正不是科學」。但是，我打算講得更明確一些，我想讓大家以一種更誠實而非模稜兩可的方式理解我的意思。(誰有機會和費曼對話，他所言才算是真。)

科學被認為較之哲學更為踏實，可以關注具體問題外，哲學與科學的區別在於未受廣泛認可的主流理論。科學的知識越來越多，脈絡越來越細，對傳統哲學衝擊也越大，就研究的角度，哲學重視的是整體論的研究方法，如中醫學，將人體各部分視為一個統一的整體對待之，套用行政理論則趨近全觀型的構思。科學性的投藥對哲學性的治療結果會呈現「假陽性」的慰藉，以交通實務工作而言，部分改善的數據可以提供大眾對整體施政效果的信心，從滿意度調查結果會出現提升的現象，就是所謂的「假陽性」藥效，審慎看到後設所關心的方向，不只是統計學的運算而已，一直以來交通執法讓閱聽人看見許多公式(大數據)，還有不斷創新的執法器材，該把警察行政的「用」回歸友善環境的原初狀態。

3.4 研究方法—策略績效目標的思考理路

本文以「科學基礎／經驗性」、「科學基礎／分析性」、「哲學基礎／經驗性」、「哲學基礎／分析性」進行實例探討。施政對人民而言，期待的一致性的對待，所以有標準作業程序 (SOP) 的訴求，但是，各縣市又受限於城鄉差距與山、海、屯區不同交通特性與風俗文化，因此，由中央到地方必然由核心向外繼續擴散。實務中，交通執法專案與「業務管理」、「主管會議」與「預算執行(執法器材)」等工作相箝，首先，請讀者將科學視為統計管理，哲學做為構思，經驗為具體的公式，分析為組成因子，交互產生的結果為本研究鑽研的後設運用。

3.4.1 科學基礎／經驗性與科學基礎／分析性

⁸科學涵蓋三方面含義：(維基百科)

1、觀察：致力於揭示自然真相，而對自然作用由充分的觀察或研究(包括思想實驗)，通常指可通過必要的方法進行的或能通過科學方法的一套用評價經驗知識的程序而進行的。

2、假設：通過這樣的過程假定組織體系知識的系統性。

3、檢證：藉此驗證研究目標的信度與效度。

1、科學基礎／經驗性

104、105 年中程施政計畫檢核之科學性基礎

策略績效目標 (Performance Indicator, PI) 就行政機關整體而言，係以業務性質作管制，以交通壅塞的影響性評估為例，認為「違規停車」為決定性的影響因子之一，從歷年的執法能量認為取締重大違規停車可以總量的 5% 設定改善率。以 103 年取締件數 (70,000 件) 為基準，逐年下降作為改善的衡量指標，錯置交通違規停車件數減少的设计判斷，在經驗性的科學基礎上無法達成任務。原對目標值的設計以每年減少 3,000 件為達成，所評估為警察取締件數，其後設效果疑慮為：該數值之下降具有易操作性，也就是無法確定數據下降與改善之間關係，反而需要耗費更多的衡量工具，例如：民眾檢舉、報案件數與人民陳情案件所呈現的數據比。綜上發現，104、105 年整體違規停車取締件數仍為上升，其減少的數據達成統計僅是部分重點的調控績效值而已。(如表 1)

2、科學基礎／分析性

就分析性而言，由科學基礎的分析性管理轉向哲學基礎的動態經驗管理模式，從量化指標的管理模式上，仍無法呈現原始設計的違規改善度。根據警政署 105 年度警察交通滿意度調查資料顯示，民眾對國內道路交通狀況，認為我國目前最嚴重的交通問題，依序為「酒後駕車」(42.42%)、「違規停車」(18.74%)。市民對違規停車整理工作之期待，對於車流順暢與用路人安全影響的嚴重性，違規停車執法的強度將成為市區道路事故防制之主力。105 年之前的目標設計雖有重點防制項目，卻忽略了指標性路段執法強度的測量方法，因此，在探討後設績效中的績效準度，需將目標值 (PI) 及衡量標準進階到關鍵性績效指標 (KPI)，以實際交通政策的人文精神層次，進行整體分析性的方法設計。

表 1 臺中市政府警察局 104-107 年度中程施政計畫檢討彙總表(原版本)

機關名稱	策略績效目標 (業務面向)	衡量指標	衡量標準	目標值			機關說明	修改、新增、刪除或不變	研考會意見
				105 年達成值	106 年	107 年			
警察局/ 交通警察大隊	四 精進交通執法，促進交通順暢(20%)	二 取締重大違規停車(5.0%)	以103年取締70,000件為基準。 ※經重點式強力執法後，民眾守法觀念增加，違規情形亦趨減少。	-3,182	-3,000	-4,000	1. 根據警政署 105 年度警察交通滿意度調查資料顯示，民眾對國內道路交通狀況，認為我國目前最嚴重的交通問題，依序為「酒後駕車」(42.42%)、「違規停車」(18.74%)。 2. 鑒於市民對違規停車整理工作之期待，且違規停車嚴重影響車流順暢與用路人安全，甚至形成市區道路事故之主因。 3. 為防制交通事故發生，教育市民正確停車觀念，針對重要路段重大違規停車加強取締，維護道路交通安全；目前所訂之目標值及衡量標準，尚屬合宜。	維持不變。	請廣積積極辦理。
				-0.53%	-0.5%	-0.5%			

資料來源：臺中市政府研究發展考核委員會列管

3.4.2 哲學基礎／經驗性與哲學基礎／分析性

1、哲學基礎／經驗性

關鍵績效指標不僅具有業務屬性，亦包含策略屬性；在實例探討上，衡量指標除建構歷年取締件數的能量，需要兼顧交通執法效率、效能與方法，例如以攔舉為原則、逕舉為例外的基本運作方式，應該予以重視。本節所提臺中市政府研考會 106 年起原列管「重大違規停車」取締件數下降率，修正為「取締重大違規停車指標性路段攔舉件數成長值」，計算公式係以「105 年列管路段取締件數占重大違規停車取締總件數之比例（43.06%）為基準」，每年提升 1.5% 執法強度。（如表 2）

2、哲學基礎／分析性

106、107 年中程施政計畫策略績效目標為關鍵性績效指標（KPI）設計

將衡量指標修改為勤務執行之「攔停成長率」，其控管基礎係以前一年（105 年）指標性路段取締件數（不含民眾檢舉）占取締重大違規停車總件數之比例為基準（43.06%），每年以增加 1.5% 為達成率。本研究對於指標性路段之取締件數不含民眾檢舉件數（逕舉），在後設的基礎上除交通執法之見警率有較確定性的數據之外，兼俱駕駛人認知錯誤與再次違規的修正效果，具有減少處理後續行政資源浪費之實效（例如：申訴、陳情等），從現有交通執法成效評估的研究中，係屬首例。

106 年 KIP 計算公式：105 年列管路段取締件數（攔舉＋逕舉－民眾檢舉）／全般違規停車總件數＝關鍵績效指標（KPI）。

違規停車對道路交通順暢與事故防制重要性，「攔檢舉發」之主動性執法作為觀察確有必要，為加強違規駕駛人正確停車觀念之導正，並可立即排除違規停車現象，維護道路交通安全與秩序。本研究發現，103 至 105 年全般取締件數雖逐年增加，但指標性列管路段之取締件數占總件數之比例卻呈現下降趨勢，主因在原目標值設定係以案件數之減少為改善率，忽略易肇事與易壅塞等指標性路段之不穩定性，違規停車改善之績效指標（PI）僅可提供勤務執行的目標，無法作為定向性衡量機制，故以警力執法強度之位移為關鍵性績效指標之表現是正確的操作方向。⁹

表 2 臺中市政府警察局 104-107 年度中程施政計畫檢討彙總表(研議修訂版)

機關名稱	策略績效目標 (業務面向)		衡量指標	衡量標準	目標值			機關說明	修改	研考會意見	
	四	精進交通執			二	取締重大違規停車	以 105 年列管				105 年達成值
警察局	四	精進交通執	二	取締重大違規停車	以 105 年列管	105 年達成值	106 年	107 年	1、有鑑違規停車對道路交通順暢與事故防制重要性，須加強違規駕駛人正確停	攔停成長率：以105年列管路	

⁹ 執法強度之位移，係以員警取締指標性列管路段之違規件數（扣除民眾檢舉）為關鍵績效指標（KPI），105 年列管路段取締件數占總件數比例為 43.06% 為基準，基本設定每年提升 1.5%，透過勤務規劃與執法強度，有效提升整體違規停車執法成效。

/ 交通警察大隊	法，促進交通順暢(20%)	(3.0%)	路段取締件數占重大違規停車取締總件數之比例43.06%為基準。	43.06%	+1.5%	+1.5%	車觀念之導正，以有效改善停車秩序，維護道路交通安全。 2、查103至105年列管路段取締件數占總件數比例下降，但全般取締件數仍顯示增加。本項工作目的期使全般取締件數減少，以作為違規停車改善之指標(PI)。 3、本案以員警取締列管路段 <u>違規件數(扣除民眾檢舉)</u> 為關鍵績效指標，105年列管路段取締件數占總件數比例為43.06%為基準，預計每年提升1.5%，未來透過勤務規劃與執法強度，預估整體違規停車可有效降低。	段取締件數(不含民眾檢舉)占取締重大違規停車總件數之比例為基準(43.06%)，每年增加1.5%。 106年KIP計算公式： 105年列管路段取締件數(攔舉+逕舉-民眾檢舉)/全般違規停車總件數=關鍵績效指標(KPI)
----------	---------------	--------	---------------------------------	--------	-------	-------	---	---

資料來源：本研究作者編訂，臺中市政府研究發展考核委員會列管

3.5 專家意見之經驗／分析

臺中市政府研究發展委員會審核委員一改往例，106年審查各項列管指標性工作，確定改列關鍵性績效指標，並從科學基礎的經驗性，對交通執法單位設定目標值提供意見(經反駁後維持警察局提列)：認為原設定的目標值採上升率有誤，應改列下降率。顯見一般對績效改善均以取締件數減少為目的，此現象為缺少科學基礎分析性所造成的認知誤差，經說明後維持原提列建議。事後檢討後設方法論的核心價值，去除本位主義的作祟，避免傳統勤務控管與成效分析的現象，造成政策錯誤與負向效率的無限後退。

本研究從哲學性的經驗性作以下反駁：首先，交通執法須基於專業判斷，就推斷出具體關鍵績效指標；其次，對於專家認為衡量指標設計屬業務性質是一種傳統科學性的思維；最後，警察局對此論述提出說明，理由：

- 1、修正案之衡量標準改以105年列管路段取締件數占重大違規停車取締總件數之比例(43.06%)為基準，係為提升指標性路段之執法強度，設定106、107年逐年增加1.5%為目標值，總目標值為3%具合理性。
- 2、交通執法為警察機關為精進交通執法、促進交通順暢之專業範疇，對於年度政策目標之設計，依據每年分析易肇事及易壅塞路段改善狀況，自105年起採滾動式檢討，修訂「取締違規停車重點工作執行計畫」據以執行，整體勤務規劃及警力運用之起始至終，仍以降低交通事故為目標。
- 3、案內衡量指標係針對改善本市重點指標性路段之交通狀況，轄區分局加強勤務規劃與執行，在提升整體執行力之際，列管路段執法強度必然增高，針對惡意臨停之車輛如併排停車，可收立即改善之實效，惟取締件數亦將隨之提升。
- 4、在有限之警力下，對於指標性列管路段除考量重要幹道外，需對次要道路每年交通事故發生當量另行評估，再以滾動修正方法列管重點路段，以提升交通執法見警率、達到降低交通事故、維持交通順暢的目的。

綜上，列管路段取締件數能有效改善動態肇事因素之違規情形，係屬整體性之績效指標路段，故其衡量標準為指標性路段執法強度之上升率而非全市靜態違規停車改善之取締績效。隨著政府職能的擴張、行政環境快速變動，加上人民需求的增多和期望的升高，現代民主行政普遍遭受「能力不足」、「績效不彰」、「欠缺效率」、「浪費資源」、「政府失靈」等批評，如果警察是致力長期經營的公共企業家，那麼政策執行在成功的人性管理上是「警察」¹⁰不可缺的國家重要職能。

1990年代歐斯朋與傅瑞祺(Osborne & Plastrik)歸納五種公共行政改進策略，作為新公共管理時期的「五項希望工程策略」，又稱「五C策略」(Five C's Strategy): 1、核心策略(the Core strategy): 係指公共組織的職能集中在領航，而非操槳；亦即，行政體系著重於政策的制訂與施政方向的設定，不在於例行服務的傳輸。當代具體作法在於業務整併與服務、管制與業務職能的區分。2、後效策略(The Consequence Strategy): 在於設計公平、客觀及科學的績效酬賞制度，獎優懲劣，其功能充分發揮成為政府再造的希望工程中最具影響力的策略。從採行企業化管理，引進市場機制，實施績效管理可以見得。3、顧客策略(The Customer Strategy): 在調整行政人員與民眾互動的方式，以顧客導向的方式處理行政業務，強調公共組織對顧客負責，藉以提高行政體系對外在環境的敏感度以及回應性。公共組織在訂定目標的過程中，若以顧客的角度來思考，日後對於目標的落實上，較能符合顧客的需求。4、控制策略(The Control strategy): 係指行政組織將內部主要的決策權逐級下授，必要時對外授權給社區。組織授能、成員授權及社區授能都屬控制策略的途徑。5、文化策略(The Culture Strategy): 為「五希策略」中最隱晦的部分；文化策略從根本論起乃政府再造運作成果得以持續與否的重要支點。歐、傅兩氏認為，所有成功的政府再造者都發現維繫政府再造的成果，必須刻意改變行政人員的心思意念及行為習慣，包含改變行政人員的工作內容、方法，其情緒與壓力及型塑「贏家心態(winning minds)」要獲得有效的管理。

無論如何，公部門最核心任務在使「公共利益的實現」，憲法前言「鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利。」的核心價值，包括熱忱、專業、創新、績效、關懷、廉正及忠誠。公共行政的策略正朝著願景的形成、結構、功能面的建構及組織文化實踐的強化邁進。

3.6 國家職能與本位主義

Skocpol 將國家職能定義為「官僚可以不顧國內社會、經濟阻力與反對力量，執行國家政策的能力」(Skocpol, 1985:9)。也就是說，國家職能意指當國家面臨國內各勢力阻礙反對時，執行政府政策的效能與效率。中國學者商紅日指出現代性公共管理有兩個先天不足：1、在國家理性和經濟人行為之間尋求平衡，是現代性公共管理的要旨。由此導致了現代性公共管理的第一個

¹⁰ 指警察個體與警察組織，於個別或團體所需展現出來的能力，是動力的表現。

先天不足：迷戀”治理術”。2、奉行科學主義的信念，堅信沒有做不到的事情，只要不斷發展科學技術就能解決人類的各種問題，由於將科學技術”主義化”，成為一種哈伯瑪斯意義上的意識形態，由此導致了現代性公共管理的第二個先天不足：拒斥”非現實性”。他認為要擺脫現代城市系統脆弱性危機的首要行動和學術議程是放棄自我欺騙，重新思考人類行為的各種假定。科學雖然偉大，但也存在著局限性，科學技術終究是人們解決問題的重要選擇，永遠不是唯一，也並非首要。

從防制交通事故的「全國交通札根強化行動計畫」到中央、地方道路交通安全會報及警察局週報、交通主管會報等，都是交通執法績效指標的管制性措施。106年1至6月份交通部計召開5次研商會議，係以自動化科技作為交通執法主軸模型議題設定。另7月5日交通部道安會議召集各直轄市、縣市政府及內政部警政署、教育部辦理「院頒視導考評方式之可能變革」座談會，討論議題：

3.6.1 106年度道安績效考評方式。受評機關選定考評方式：

1、書面。2、書面+報告。3、書面+報告+視導。(擇一採行)

3.6.2 107年度道安觀測指標之自選加權項目：

- 1、進步獎之設計(退步不扣分)。
- 2、自選項目與其他項目比例。(2:1)
- 3、特別獎(18-24歲機車族群)採進步幅度表現最佳者。
- 4、討論時機因106年度執行已過半，仍依原道安評核方式辦理，惟將106年各項觀測指標列入年度評核成績參考。
- 5、107年度道安重點工作計畫時需自行選定5項重點違規列為2倍計分考評成績，項目選定以事故肇因分析及防制為主。

當國家行政機能委由第三單位設計，專業以外的目的在去除本位主義，本案由國立交通大學專業研究團隊(運輸研究中心)借管理大師彼得杜拉克：”先有量測，才有管理”的理念，對106、107年核心+事故違規率確認觀測指標設計的可行性，另參考違規率與教育宣導滿意度做為考評成績。

四、後設理論—策略性交通執法專案

人性管理的議題超越現代性公共管理的根本出路，從被現代性管理邏輯認為不可能的地方尋找起點，試圖去克服已成為人類思維與行為定式機會主義。(商紅日,2015)內政部警政署102年函頒「加強取締重大交通違規計畫」為各縣市警察局發動交通執法的基礎，此計畫為一典型由上而下的政策命令，計有10項重點取締項目¹¹，各警察機關可依據地區特性規劃交通執法策略，並以連續3天加強取締重大違規勤務規劃，執行指標性任務，多年來無法有

¹¹縣市警察局不含其中2項高速公路專屬違規項目。

效進行成效評估。

傳統公共行政偏向層級節制的治理模式，以權威作為主要的協調機制，新公共管理則偏向市場的治理模式，以價格作為主要的協調機制；另有新公共服務則偏向社群的治理模式，以網絡的互動作為主要的協調機制，這三種治理模式以不同比例存在於各式各樣的組織中，隨著組織外在環境的變化出現主導性或有利的治理模式。強調社會資本的累積、建立人際間互信感的「新公共服務」將是後現代社會的主流模式，例如無障礙空間議題也成為警察行政服務的一環。(參表 3)

表 3 臺中市區道路養護管理暨人行環境無障礙考評計畫-政策作為

年度	汽車路邊停車位數量	汽車路外停車位數量	機車路邊停車位數量	機車路外停車位數量	違規停車取締件數 (A)	違規停車拖吊件數 (B)	違規件數統計 (A-B)	汽車及機車停車位總數量	汽車及機車收費停車位總數量	停車收費比例(%)
102	32,433	43,766	29,279	18,117	294,589	63,002	231,587	123,595	63,335	51.24%
103	40,218	56,983	44,827	21,616	352,886	61,249	291,637	163,644	64,461	39.39%
104	40,500	61,054	54,508	22,363	470,737	59,022	411,715	178,425	93,495	52.40%
105	42,668	65,696	67,801	25,202	488,871	58,206	430,665	201,367	105,858	52.57%
103 相較 102 增減情形	7,785	13,217	15,548	3,499	58,297	-1,753	60,050	40,049	1,126	-11.85%
104 相較 103 增減情形	282	4,071	9,681	747	117,851	-2,227	120,078	14,781	29,034	13.01%
105 相較 104 增減情形	2,168	4,642	13,293	2,839	18,134	-816	18,950	22,942	12,363	0.17%

資料來源：臺中市政府警察局提供違規停車執法數據彙整 (106.6.18)

臺中市創設 3 項重大交通執法重點工作計畫，綜合內政部警政署函頒「加強取締重大交通違規計畫」及「警察機關交通執法獎懲作業規定」、「輕微違規勸導」三項而導入新公共服務的理念，依臺中市山、海、屯區及交通特性

將轄區分局進行不同等級的分組，從勤務規劃及警力運用，進入交通執法強度的觀測與關鍵績效指標的追蹤，執法強度須顯示路段與警力實際發揮的成效，且該項成效在總體績效所占之比例即本研究所指的「關鍵性績效指標」。

署頒重點執法項目包含：1、酒後駕車。2、闖紅燈(不含紅燈右轉)。3、嚴重超速 40 公里以上。4、逆向行駛。5、轉彎未依規定。6、蛇行、惡意逼車。7、機車行駛禁行機車道。8、機車未依規定兩段式左轉。臺中市試辦三項重大交通執法執行計畫內容分析如下：(推動小組任務分工如表 4)

表 4 重大交通執法工作推動小組任務分工表

單位	主要工作	依據	主要任務	協調事項
執法組	交通執法	重大交通違規、重大違規停車、重大動態肇因加強執法重點工作執行計畫	1、研(增、修)訂加強執法工作執行計畫 2、交通執法重點工作執行計畫全般 交通執法重點工作檢討與策進	全般狀況。
行政組	交通疏導	年度重大交通違規加強執法重點工作執行計畫	重點時段及重大(要)節日勤務規劃	1、各重要路段、場所訊息彙整 2、警力運用能量分析 3、重點執法標的預擬(提各類交通疏導專案會議參處)
事故處理組	交通事故	年度重大動態肇因加強執法重點工作執行計畫	重大交通事故與交通執法效能相關性分析	定期與不定期 A1 與 A2 事故統計分析
勤務指揮中心	指揮管制	1、110 案件受理 2、線上警力派遣及案件通報、勤務管制	指揮派遣與通訊聯絡	線上勤務問題與意見反映
督察組	重點督導	1、定期督導 2、不定期查核	勤務執行與服務態度	內部查核與勤務規劃檢討
人事室	人事獎懲	1、人員異動 2、專案獎懲	人員及獎懲管理	審核與發布
後勤組	車輛裝備	1、應勤裝備管理 2、警備車輛調度	後勤採購、補給	依實際狀況支援各業務組及中隊
其他單位： 綜合組 秘書公關 義交民力等	慢車、行人違規 道路障礙	1、道路管理處罰條例及相關交通法規 2、交通安全宣導	依實際案例不定期與會檢討	相關法規諮詢與執法組同步

資料來源：本研究整理

重大交通違規依警政署所列有 8 項，修訂後將逆向行駛、轉彎未依規定及二項機車違規事項改列重大動態肇因，另依地區特性增列「噪音改裝車」，計列管 6 項，依 105 年度執行成效與交通事故相關資料分析結果，有繼續執行之必要。其中考量肇事因素將逆向行駛：法條名「不依規定駛入來車道(跨越雙黃線行駛)及不按遵行方向行駛(闖單行道)」及轉彎未依規定：「a、不依標誌標線號誌指示轉彎(不含機車未依規定兩段式左轉)b、在多車道左(右)轉彎，不先駛入內(外)側車道。」、機車行駛禁行機車道(設有禁行機車標誌或標線之車道)、機車未依規定兩段式左轉改列「重大動態肇因違規」專案。餘保留。

105 年增訂「取締重大動態肇因執行計畫」，取締項目的指標性作業流程系以 103、104、105 年員警舉發交通違規、民眾檢舉及交通事故等件數，分析每年前 30 大違規、肇事之路段及事故發生因素研訂之。

(一) 重大交通違規：增列「噪音改裝車」，106 年目標值依 3 年、5 年平均值參考 105 年件數取最低件數調整基準值修訂，最後核定加強取締項目為：酒後駕車、噪音改裝車、闖紅燈、嚴重超速 40 公里以上、蛇行、惡意逼

車。

(二) 重大違規停車：除道安會報列管易壅塞道路，另核定易肇事路段及民眾經常檢舉路段核定指標性列管路段，建立攔舉、逕舉加權分數差異性指標分數，據以核定執行成效。參考數據依前 3 年、5 年取締件數平均值及 105 年交通事故、民眾檢舉、違規等所有單項舉發件數，分析結果選取與肇事相關之重要路段加強勤務規劃與執行。

(三) 重大動態肇因：歷年來各項重大肇事因素，經統計分析係以機車、老人及酒後駕車（俗稱機、老、酒）為主，酒後駕車為經常性加強執法項目，其他各項目標值參考 103、104、105 年肇事原因進行肇事路段、肇事原因及違規肇事舉發等件數分析，保留 9 項繼續列管執行。¹²

五、後設指標性列管路段與肇事因素分析

在重大交通違規勤務規劃路段選取的研析過程中，勤務規劃、列管項目及目標值調整重點如下：

第 1 階段：選取肇事主要路段，依 103、104、105 年發生交通事故件數綜合篩選出前 30 大易肇事路段，加上肇因前 20 大的路段做比對，確定其重要性。

第 2 階段：選取肇因前 20 大路段，依 103、104、105 年個別前 30 大肇事路段計 90 筆，肇事原因排列第 1 位之路段，篩選結果取平均達 50 件以上路段，106 年度列管。

步驟一 由事故組分別列出 103、104、105 年前 30 大肇事路段計 90 筆。

步驟二 合併 90 筆資料，挑出肇因排列第 1 位之路段，篩選 76 條路段包含 13 個分局。（除和平分局外，各分局轄區均與肇事因素最高項目有關）

步驟三 從 90 筆資料依分局、路段及肇事因素排序，取各分局肇事路段入選前 20 肇因達 50 件以上路段為 106 年取締動態肇因主要路段，餘為次要路段。

第 3 階段：第 1、2 階段資料合併後，同步選取三大專案指標性列管路段。

違規停車之補充性列管路段分析：依 105 年舉發民眾檢舉案件數，綜合分析 103、104、105 年各分局前 30 大違規路段及各分局 3 年內民眾檢舉件數取製單舉發列第 1 位路段／件數，基於民眾檢舉路段資訊具有重要補充性，併入列管路段。

(一) 民眾檢舉或申訴路口（段）。

¹²重大動態肇因取締項目：1、車輛在行人穿越道不禮讓行人先行。2、機車行駛禁行車道（設有禁行機車標誌或標線之車道）。3、不依規定駛入來車道（跨越雙黃線行駛）及不按遵行方向行駛（闖單行道）。4、機車未依規定兩段式左轉。5、未依規定迴轉。6、轉彎或變換車道不當（未使用方向燈或不注意來、往行人）。7、不依標誌標線號誌指示轉彎（不含未依規定兩段式左轉）。8、在多車道左（右）轉彎，不先駛入內（外）側車道。9、在多車道不依規定駕車。

- (二) 道安會報列管 5 處易壅塞及 17 處易違停路口 (段)。
- (三) 身心障礙者專用停車權益。
- (四) 公車未依規定停靠站 (區) 上下客。
- (五) 一般車輛違規停放於公車停靠站區。
- (六) 推動尊重行人路權，取締汽車不停讓違規。

六、多層次理論 (Multi-level Theory)

行政體系的作業多元，從多層次分析可以看出政策執行的線性與水平複雜性，行政機關在貫徹中央統一命令的同時也需顧及地方政府行政與人民的需求，因地制宜的自治法規設計難免因為本位主義而欠周延，終究在政策執行上使得社會大眾無所適從。以臺中市開放騎樓、人行道停車為例，最困擾的地方在於住戶對騎樓所有權的主張，在中央法規的規範與地方行政法規無法明確獲得立即性的執法共識，權責不清易使交通執法陷入困境，形成公信力不足、公權力不張的窘境。¹³

臺中市現階段人行道、騎樓開放停車，為道路管理處罰條例禁止規定之例外，為同法第 93 條之 3 及交通安全規則第 112 條第 1 項第 15 款之法規適用。公告內容敘明「除設有禁止 (臨時) 停車標誌或標線者外，自公告日起得依停車處所及停車規定，停放機車、自行車。停車處所設定寬度在三公尺以上之騎樓、緣石人行道。停車規定需留設行人、機車或自行車進出之空間、停車方式應垂直於道路方向、無障礙坡道應保留三公尺迴旋進出空間等等。由於該公告未明訂停放時靠內側或路緣，亦無停一排、雙排及車頭向內或向外之規範，以致機車停放在人行道、騎樓地秩序百態。

隨著現代科技與網路的快速進步，透過科技整合及創新性服務，人力退縮到冷氣房作業 (逕行舉發案件龐大的後端)，這不是「警察」(動詞) 專業的表現；交通執法戰略與戰術要從「用」開發，把日漸失去的主動偵查察能力，從依賴科技執法而弱化的精神找回來，「智慧交通安全」趕不上社會變動，交通安全改善之專業理論，不是前端，交通研究與專業服務人員「不只是跟進」，以人文關懷運作而生的交通執法策略，所孕育的關鍵績效指標 (Key Performance Indicator, KPI) 才是未來交通研究的新方向，也是一種科學統計與運「用」的哲學性思維。

七、結論與建議

¹³就法理上分析，有所有權、使用權(依民法第 148 條第 1 項之規定，任何權利之行使都不得違反公共利益，在公益之考量仍可以對所有權作適當之限制。)雖然中央法規未對騎樓使用權明確規範，但參考土地稅法及土地稅減免規則之規定，騎樓之設置上即具濃厚之公益色彩，對受限之使用權有所補償，應認為使用上已定性為「供公眾使用」，在地方自治法規對騎樓有應設置之規定，在性質上及使用上即已定性為「應予打通或整平，不得擅自圍堵使用」，故其使用權非屬私用，已甚為明確。從法律保留原則觀之，沒有法律授權行政機關不能合法的作成行政行為 (吳庚，行政法之理論與實用，第 9 版第 84 頁)。

傳統以來的科學性績效管理，對於目標值的設定需建立可供衡量的指標項目，在交通執法的面向，以交通事故的調查、統計分析去發現問題解決的方向，例如：易肇事原因、路段及執法強度。易肇事原因又分具體與不具體，把它用可執法與可不執法的用詞代換之，例如：未保持安全距離、未注意車前狀況。在交通故未發生之前，道路上具有太多無法預防的狀況，在電子化政府時代官方網頁研發創新的各種交通宣導，當事故發生後詢問肇事者，對各項交通安全的認知基本上都是存在的，甚至高知識份子的肇事率與違規情形在各新聞媒體的報導之下，令人感到不可思議，所以執法者（指警察）要受到更嚴厲的監督。

或有論者問到，後設理論必須使得組織的運作進入到形而上（Meta-）的層次，而所有面對交通執法理論都以本體論（Ontology）、認識論與目的論決定選擇的結果，這樣的共同指涉仍屬本位主義作祟的結果，物理影響心理使得理論的傳播排斥了哲學性的思維，防範解決問題的偏離才是政府行政職能之所在。本研究對於科技執法的不斷提升，以違規停車 KPI 作科學與哲學性探討，下列五點建議取代結論，期對未來整體交通執法績效管理有所提醒：

- 1、工作區隔：認識科技執法與勤務派遣分屬不同的運作機制。
- 2、人事陞遷：確保計畫執行永續，調整人員為久任設計。
- 3、服務輸出：重視學術研究能力保持，建立常設性專業服務平臺。
- 4、管制效能：落實行政一體協力功能，發展大數據資訊分析效能。
- 5、實現善治：重視關鍵績效指標人文設計，善用公共資源，共創良善交通執法與服務品質。

參考文獻

- 內政部警政署(2013)，修正後「強化行人路權執行計畫」，2013年10月。
- 內政部警政署(2016)，交通部召開道路交通安全督導委員會第207次委員會議出席會議報告單。會議日期：2016年6月1日。
- 交通部統計處(2017)，道路交通安全資料整合與分析平臺規劃期末報告，2017年6月30日。
- 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯編著，行政學（一）（二），臺北縣蘆州區：國立空中大學。
- 李芸蘋、陳以亨、陳先邵、陳啟文(2014)，臺灣警務人員之工作使命感研究，*103 公共行政學報*第46期，頁29-58。
- 李惠宗(2002)，*行政法要義*，臺北市：五南圖書出版公司。
- 柯翠絨(2017)，*《交通執法與人文精神專題》*，106年臺中市政府警察局交通執法專業訓練講義。日期：2017年6月。
- 商紅日(2015)，「現代城市的系統脆弱與越現代性的管理思維」，*第四屆臺滬*

公共管理論叢論文集，A1-2 頁 1-9。

莊弼昌、蕭惠珠(2014)，「整合 3E 政策改善交通問題地點之案例研究」，*103 年道路交通安全與執法研討會論文集*。

陳瑞麟(2001)，《科學革命的結構》之後，發表於 2001 年傅大為、朱元鴻主編，《孔恩：評論集》(台北：巨流)，頁 279-309。

黃鈺提(2005)，*詮釋學與行政的意義理解*，臺北市：翰蘆圖書出版有限公司，初版日期：2005 年 8 月。

臺中市政府交通局(2017)，第 1、2 季交通肇事率檢討會議資料，2017 年。

臺中市政府警察局，104-107 年度中程施政計畫檢討彙總表，*臺中市政府研究發展委員會列管*，106 年。

臺中市政府警察局，105 及 106 年度三項重大交通執法重點工作執行計畫。

蔡中志、楊明福(2016)，「道路交通秩序與交通安全指標之探討」，*105 年道路交通安全與執法研討會論文集*。

Patrick Dunleavy and Brendan O' Leary (2007), *Theories of the State-The Politics of Liberal Democracy*, First published 1987 by The Macmillan Press LTD, Printed in China, pp. 137-197.