

從垂直課責到水平課責： 以獨立性探討部長電子信箱之執行困境

張志鵬、王宏文、蔡逸敬*

《摘要》

本文檢視部長陳情電子信箱中有關警政署部分之實際處理情況，並從課責機制及陳情處理單位的獨立性角度切入，研究結果顯示警政署非常重視民眾的陳情，這顯示在警政署訂定了相關的作業規則、公文的決行層次很高、要求回覆時限很短等現象。這些都會使警察的工作負擔與壓力增加，但民眾陳情的滿意度與信任程度卻不高，常會有自力救濟的行為產生。本文認為因為國內警察陳情信件皆是由警察部門處理，整個過程完全沒有警政署以外的人員參與，這樣的陳情處理機制不夠獨立，無法使民眾信任而透過自力救濟來獲得回應，因此，政府應考慮增加獨立於警察機關外的水平課責機制，以提高民眾信任，並達成民主治理之目標。

[關鍵詞]：部長電子信箱、陳情、陳情處理、課責、獨立性

投稿日期：105年11月2日。

* 張志鵬為警政署秘書室警務正，email: zepom.tw@yahoo.com.tw；王宏文為臺灣大學公共事務研究所副教授，email: hongwung@ntu.edu.tw；蔡逸敬為臺灣大學公共事務研究所碩士生，email: r04343003@ntu.edu.tw。

壹、前言

當政府的作為與民眾的期望之間存在落差，民眾具備要求政府作為的權力，政府也有回應民眾課責的義務，這樣的課責機制被視為民主治理的重要價值（陳敦源，2009）。因此無論中央或地方，各機關首長無不重視民意，紛紛建置首長信箱，以作為傾聽民意處理民怨的途徑之一。在現今網路科技發達的時代，民眾想對政府機關陳情，可以利用電腦或手機，鍵入陳情內容，就可以完成陳情。然而，由於陳情的複製成本極低，陳情人可以大量複製自己所欲陳情的內容到各個政府機關，因此政府各部門都面臨了各式各樣的陳情湧入，隨之而來業務量的增多，也已成爲各單位承辦人員的一項沈重工作負擔與壓力（陳祥、黃伸閔，2009：111）。¹

民眾陳情首長電子信箱的問題非常多樣且不同，例如對政府政策的不滿、抱怨或謾罵、個人的權益遭受損害、行政違失的舉發（如員警服務態度不佳、拒絕受理報案或吃案）、檢舉他人違法或違規（如詐騙案件、交通違規、噪音問題等）。這些多樣且量多的陳情信件到達政府內部後，公務員必須在時限內處理並回覆，然而許多研究或調查顯示民眾滿意度不是很高（孟維德，2006：21）。

針對公務員在處理陳情信件時的困境，陳祥、蕭元哲、黃伸閔（2008）指出我國對於陳情內容並沒有限制，使陳情案件氾濫，造成承辦人員的沈重負擔，同時也產生排擠效應，使原本權責的業務品質受到考驗（陳冠憲，2009）。孟維德

¹ 我國現行處理人民陳情之法源主要是依據「行政程序法」第七章陳情（第 168 條至 173 條）及「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」（原行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點），而中央部會層級機關及地方政府，也大多依據行政院頒行要點及行政程序法等規定，自行訂定人民陳情案件處理之相關規定，以作為各級承辦人員處理人民陳情之依據。請願與陳情功能大致相同，但陳情在提出的形式有爭議時的處理較優於請願，且行政院所頒「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」20 點規定，較請願法僅 12 條法條規定來得詳細及完整，陳情漸漸取代請願制度（陳祥等人，2008）。由於目前法規對於民眾的電子陳情信件往往是來者不拒，缺乏有效的過濾機制，導致信件量與日俱增，且常出現重複陳情、一案多投的情況；此外，雖然現行中央及地方所訂定之法規，對於匿名陳情案件得不予處理，但實務上，行政機關基於為民服務或避免民眾之反感，大多仍然盡可能處理，並回覆民眾之電子陳情信件，惟此缺點為由於無法直接聯繫民眾取得確切資訊時，案件往往無法具體深入追查，導致民眾感到不滿意；或者淪為匿名陳情者藉由行政機關打擊、報復他人之工具。

(2006: 21-22) 則針對桃園縣政府警察局「民眾意見信箱」進行研究，發現約有六成的陳情人認為政府的回覆算是快速，但有將近六成的陳情人不滿意政府處理陳情的方式，多數的陳情人認為陳情對問題解決沒有實質幫助，因此建議政府在回覆處理民眾陳情案件的過程中，應多注意處理品質，而非回覆速度。黃東益、蕭乃沂與陳敦源(2003)針對臺北市市長信箱所做的研究，發現市長信箱的運作雖然促進了民眾與市府的直接接觸，但同時也增加市府的處理成本。

過去研究大多顯示民眾陳情的滿意度並不高，因此建議政府在陳情信箱的運作及設計上進行改善，例如在設計上多符合民眾之需求、加強內部顧客的關係管理、提升管理效能、提高回覆品質、加強處理的效率等，這些建議皆能改善陳情處理機制，但是否真的能提高民眾陳情的滿意度，或是增進民眾對政府的信任感及民主治理等，則是有待進一步的研究。

本文選取警政署部長電子信箱作為研究標的，主要原因有三：第一，內政部處理業務與民眾息息相關，每天收到的陳情信件量很多，其中又以與警政相關的陳情信最多；²第二，相對於其他行政機關，警政體系的封閉性較高，民眾較難以了解內部運作情況，也容易因為不了解而產生不信任；第三，民眾對於警察機關的信任感與滿意度一直都不高，筆者之一服務於警政機關，比較能夠深入分析其實際運作狀況，並探討上述現象，因此選擇警政署的部長電子信箱為研究對象。希望透過內政部警政署部長電子信箱的個案研究，了解目前部長電子信箱的執行情況、遭遇的困難與可改進之處，並透過引介國際上有關警察陳情機制改革的趨勢，作為後續政策建議之依據。故本研究具體研究問題有二：

- 一、警政署部長電子信箱處理流程與現況為何？
- 二、以獨立性的角度探討現有部長電子信箱處理現況，有什麼樣的問題產生？有哪些可改進的地方？

² 筆者統計內政部 2011 年所屬各機關(單位)處理部長電子信箱案件數，總計辦理 13,105 件，其中處理最多件數之機關(單位)為警政署 3,484 件(占 26.59%)，其次為社會司 2,317 件(占 17.68%)，第 3 則為營建署 1,721 件(占 13.13%)。

貳、文獻回顧

民眾對於政府作為的不滿，能透過陳情或是投訴等機制，要求政府更改作為或是回應其需求。而這樣的課責機制，建置在警察與民眾之間，似乎無法有效發揮其功能，主要原因是民眾之所以陳情，很多是因為民眾觸犯法規被警察依規定裁罰後，造成民眾時間或金錢上的損失，若民眾不願意接受裁罰時，便有可能透過陳情來表達，因此不論陳情結果如何，民眾滿意度都不會太高。但從另一個角度來看，過去的研究顯示若公務員能在處理過程中遵守程序正義，將可提高民眾的接受度及對政府的信任感（Esaiasson, 2010: 361-363），但若民眾對於警察部門的陳情處理機制沒有信心，則民眾就有可能不會提出陳情，警察部門也就喪失知道自己缺失的機會，而無法有效回應，民主治理也就無法落實（Radford, Hamilton, & Jarman, 2005）。因此，以下將從課責的概念與途徑進行說明開始，並分析國內外相關研究之現況，最後針對課責機制與獨立性兩個概念進行探討。

一、課責的概念與途徑

（一）課責的概念

課責在民主治理下是重要的概念，能作為民主回應與專業責任之間的調節機制（陳敦源，2012：346-347）。Bovens（2005）認為課責就是「被課責者有向課責者進行解釋或爭論其行為的義務。」這樣的過程主要包含三個部分：第一，行為者認為自己有義務去告知課責者自己的行為表現，例如任務表現、結果產出或是執行過程等等；第二，被課責者資訊的提供，使得課責者能夠向被課責者提出質疑，被課責者也能夠透過解釋或是爭辯的過程，來捍衛自己行為的正當性；第三，課責者在經過被課責者的解釋之後，針對其行為進行評價，並伴隨著正式（如罰鍰、刑罰或是其他正式規定）或非正式（如在媒體上被呈現出負面的形象）的獎懲機制，來影響被課責者未來的作為，課責的過程如圖 1 所示（Bovens, 2005: 184-185）：

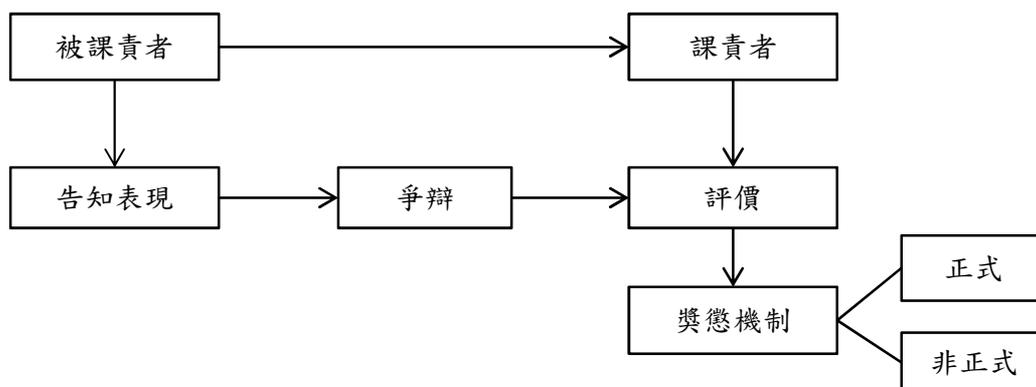


圖 1 課責過程

資料來源：Bovens (2005: 186)。

(二) 課責的途徑

許多學者對課責有不同的定義與分類，例如，Romzek 與 Dubnick (1987) 將課責區分為政治性、官僚階層性、專業性、及法律性之課責；Behn (2001) 則區分為三類，即對結果、對過程、及對財務課責等。本文則主要從 O'Donnell (2003) 課責的義務性質觀點來區分，分為垂直課程與水平課責兩種。

傳統上，課責的機制是基於一種垂直的關係，也就是基於上級與下級，或是委託人與受託人之間的關係，這也稱為垂直課責 (vertical accountability)，例如民眾可以利用選舉來對民選首長課責 (Kenny, 2003)，上級長官可以利用考績或升遷來對下屬課責等 (Schillemans, 2008, 2011)。但在民主治理中，僅依賴垂直課責機制並不足夠，有些原因會造成課責不足 (accountability deficit) 情況發生 (Schillemans, 2008)，茲將這些原因分述如下：

第一，層級課責的不可能性 (formal impossibility of hierarchical accountability)。當部門越來越專業化、治理系統的割裂程度越高 (fragmented system of governance)、以及指揮鍊 (chains of command) 越來越長，則某一政府行政單位的直線上級，如部長、院長、甚至是選民，受限於個人的時間、注意力、及理性有限 (Moe, 1984)，因此無法完全掌握此一行政單位的所有作為，也就無法對其行為進行完整的課責 (陳敦源, 2009)，特別是當此一行政單位所被授權執行的業務越多，裁量權越大時，垂直課責所面臨的挑戰及限制也就越大 (Schillemans,

2008)。

第二，有學者認為垂直課責可能會減弱民眾的聲音 (Goetz & Jenkins, 2001)，主要原因是垂直課責的過程中，很少能透過民主的程序將民眾的感受納入評估過程，這會使政府回應性下降，民眾對政府的信任感也會降低 (陳敦源，2009)。另外，新公共管理理論對於效率及績效的過分重視，有可能導致傳統民主治理所重視的課責機制被忽略 (Behn, 2001; Mulgan, 2003)。

在這樣的情況下有學者提出了水平課責 (horizontal accountability) 的觀念，學者對於水平課責有許多不同的定義，但回歸其倡議者之原始定義如下：某一政府機關 (state agency) 被法律授權，以致能夠且願意對於另一個政府機關或個人 (agencies or agents) 之作為或不作為，特別是可能不法之處，採取不同的行動，例如定期監督、刑事制裁、或彈劾等，且這兩政府機關不具直線業務關係 (O'Donnell, 2003)，例如我國監察院之設置就是對於行政院的水平課責機制。

Schillemans (2011) 也發現荷蘭的內政部、審計部、及科學委員會中，皆有設置水平課責機制，他發現水平課責有幾種主要類型：例如它可能是一個獨立於政府行政直線系統以外的評估者、另一個水平的政府機關、由利害關係人所組成的委員會、專家委員會、或是行政監察官 (ombudsman)。而在水平課責機制當中，課責者通常不會被授權對被課責者進行嚴格的懲罰，其被授權所能做出的懲罰通常僅是不同意被課責者的作為，或是其他非常輕微的處罰，但因為其特殊的地位，被課責者的直線上級單位會非常重視其所做出的報告及獎懲決定，因此即使是如此輕微的處罰，都會很有影響力。

Schillemans (2010) 進一步認為，雖然增設水平課責機關可能會增加政府的行政成本與預算，但可視為一種有助益的冗餘 (beneficial redundancy)，在增加可信賴度 (reliability)、減少資訊不對稱 (information asymmetry) 與納入多重價值方面，能比過去的垂直課責機制表現得更佳。在增加可信賴度方面，透過不同的課責機關，能避免政府作為的系統性失誤 (systems failure)；在減少資訊不對稱方面，則因被課責機關必須要主動或被動地提供相關資訊給課責機關，因此減少課責機關資訊不對稱的情況；最後是在納入多重價值方面，透過水平課責機制，更增加更多未被著重或是關注之價值與規範。因此，雖然增設水平課責機關看似付出許多成本並且多餘，但 Schillemans 認為有其必要性並且值得設立的。

二、陳情處理機制相關研究

（一）國內陳情處理機制相關研究

臺灣相關研究不少，然研究範圍多集中在陳情處理的範圍、人力負擔、及滿意度調查之缺失等，例如陳祥等人（2008）指出我國對於陳情內容並沒有限制，無論大小事都必須要受理，使政府無法過濾瑣碎無聊的小事及情緒性的政策建言，使陳情案件氾濫，造成人力成本與資源的浪費。

孟維德（2006）蒐集 2005 年 4 月 1 日至 6 月 30 日桃園縣政府「縣長信箱」及桃園縣政府警察局「民眾意見信箱」，共計 603 件民眾陳情案件，結果顯示大多數陳情人表示政府提供了方便的陳情管道，且約有六成的陳情人認為政府的回覆算是快速；但有將近六成的陳情人不滿意或非常不滿意政府處理陳情的方式，多數的陳情人認為陳情對問題解決沒有實質幫助。因此孟維德建議政府應多注意處理品質，而非回覆速度。陳祥、黃伸閔（2009）則針對不同的陳情管道，如電子郵件、電話、信件、及當面陳情等，比較民眾對於政府回覆的滿意度，發現使用電子郵件的陳情者較其他管道者有較高的陳情滿意度，因此建議政府應支持電子郵件之陳情管道。

針對臺灣陳情人滿意度不高的情形，也有學者研究後提出政策建議，例如黃東益等人（2003）針對臺北市市長信箱所做的研究，結果顯示就市府內部的運作而言，市長信箱的運作雖然促進了民眾與市府的直接接觸，但同時也增加市府的處理成本。市長信箱已經占總公文處理量的四分之一以上。特別是有些陳情案件必須要業務人員親自到現場查證，必須要花費更多的時間及精力，如環保及建管單位的業務，因此市長信箱加重業務人員工作負擔。

陳敦源、黃東益、蕭乃沂與郭思禹（2006）則更進一步，認為臺北市市長信箱之內部顧客的主要負擔是重複信件過多，這些信件來自於不同管道，而且來自不同時間，使得承辦人員不勝其擾。因此他們認為政府應深入了解政府顧客（民眾）關係管理，作為內部顧客關係管理的第一步；其次，對於內部工作分配與評估機制，以公開與合理的方式整體考量；第三則是在新科技與管理機制下，進行組織再造與員工訓練等。

整理臺灣相關文獻發現，學者們認為民眾陳情滿意度不高的情形，可以透過對陳情信箱的運作及設計的改良，例如在設計上多符合民眾之需求、加強內部顧客的關係管理、並提升管理效能，使陳情的處理能更有效率等，以期提高民眾陳情的滿意度。

但若從垂直或水平課責的角度來看，國內相關研究多是從垂直課責的角度來進行研究，也就是從民眾或首長的角度來分析為何民眾對於陳情處理機制之滿意度不高的原因，並提出政策建議，而比較少從水平課責的角度來探討此問題。因此本文從這角度出發，或許可提供不同的發現與建議，改善民眾對警政機關部長電子信箱的信任感。

（二）國外警察陳情處理機制相關研究

在警學研究中，有越來越多的學者對警察陳情機制進行研究，他們所採取的角度與公行學者不同但相似。例如 Porter 與 Prenzler（2012：152）發現越來越多的國家採用外部的監督，也就是由非警察機構來處理警察陳情案件。由於各國的處理機制不同，因此學者們嘗試將它們做分類（Porter & Prenzler, 2012; Smith, 2010）。Smith（2010）將警察抱怨處理機制分為五類：第一類是內部警察（internal police），這是最傳統的處理機制，基本上是由警察部門負責陳情案件的調查，因此調查工作全是在警察部門內完成，完全沒有其他非警察部門的介入，但這也是最被歐洲人權組織詬病的方式，它們認為此方式無法對警察的控訴進行回應，因此要求賦予陳情處理機構或部門更高的獨立性。其他四類則是依據非警察部門介入整個調查過程及工作的程度來區分。

第二類是在內閣部會內設置一個專門處理警察抱怨的機構，這陳情處理單位的組織是在警政單位之外的，但是在其上一級部會內的，例如在內政部之下設一個抱怨處理單位，但這單位在調查時，多多少少會依賴警察部門來幫忙或協助，因此仍被歐洲人權組織認為不夠有效，且不夠獨立。

第三類則是設置公共的檢察官（public prosecutor），由他來負責有關警察刑事上或犯罪的陳情調查，這種方式在北歐地區是較盛行的；第四類則是設置專門調查人民對公職人員所提控告的行政監察官，這是一個國際上備受尊重的機構，專門調查人民對公務員的控告或陳情；

第五類則是公民的監督（citizen oversight），也就是由一個獨立於警察部門之外的機構來負責調查陳情事件，其責任可能包含從警察部門檔案的調閱檢視到對陳情案的全面調查，自 2005 年以後，歐洲國家就陸續採用此種方式，例如比利時、葡萄牙、法國、賽普勒斯、愛爾蘭及英國等，皆採用此種方式。

但這樣的改革過程卻不是順利的，例如 Smith（2006）研究英國警察陳情制度從 1957 到 2004 年的改革歷史，他發現獨立性一直都是改革的重心，但在改革過程中，警察部門卻一直想要控制陳情案件的處理過程，並減少對陳情人利益的考量，因此從英國的經驗來看，賦予陳情調查單位獨立性並不是容易的事，整個改革過程耗費了許多時間，使民眾對警察部門的不信任感一直持續。

Hopkins（2009）認為獨立性（independence）的特點是：處理民眾檢舉及抱怨的機構應該要獨立於警察部門之外，這不僅是制度上要獨立，還包含政治及組織文化上要與警察部門不同，因此該調查部門應盡量不要雇用有警察背景的人，因為這樣將會侵犯此部門的獨立性，雖然此部門需要與警察部門合作，但在合作與獨立之間必須做一些平衡，以免被警察部門所影響，甚至被俘虜（regulatory capture）。此外，此調查部門必須要有足夠的人力及資源來行使其職權。

另外，Porter 與 Prenzler（2012）分析英國在 2000 年以後陳情處理機制的改革，比較在三個地區所成立的新的警察監督單位，即英格蘭地區的 Independent Police Complaints Commission（IPCC）、蘇格蘭地區的 the Police Complaints Commissioners for Scotland（PCCS）及北愛爾蘭的 the Police Ombudsman for Northern Ireland（PONI）。³ 他們發現這些陳情處理單位與以往機制最大的不同，在於它們都是獨立於警察部門之外，但彼此之間仍有不同，最主要的不同是獨立進行調查的程度。因此如何平衡警察外部及內部監督力量，以及新的陳情處理單位如何與警察內部文化磨合是一大課題，但 Smith 認為以目前的實施狀況來看，PONI 所採用的公民控制模型，也就是外部監督力量最大的模型，是運作最好的，這也給其他兩個單位帶來頗大的壓力。

綜合國外的文獻，可以發現越來越多的國家採用外部的監督機制來處理警察陳

³ IPCC 依據 “the Police Reform Act 2002” 成立，並在 2004 年開始運作；PCCS 則是依據 “the Police, Public Order and Criminal Justice（Scotland）Act 2006” 在 2007 年成立；PONI 則是在 2000 年成立。

情案件，強調組織的獨立性，可以解決民眾的需求與強化民眾對陳情單位的信任感。然而國內相關研究比較少討論獨立性原則，而這概念正好與公共行政研究中的水平課責概念有異曲同工之妙，因此下一部分將討論公共行政之課責概念與警學研究中的獨立性概念，試圖結合兩者來檢視我國部長陳情信箱的實際運作情形，是否符合國際上對於獨立性及水平課責之要求與改革趨勢。

三、課責機制與獨立性

機關首長建置部長電子信箱，其目的是除了能夠塑造親民的形象，更重要的是傾聽民意與回應民眾的要求，提供民眾能夠課責政府的管道，進而達到民主治理的境界。事實上公共行政領域所探討的課責，其概念與範疇已逐漸擴大。Mulgan（2000）就認為課責不僅是向誰負責（responsibility），更擴及到了回應性（responsiveness）、控制（control），與對話（dialogue）等面向。換句話說，本文探討部長電子信箱作為課責機制，其主要包含兩個層次的課責：第一，部長電子信箱作為民眾課責政府的機制，也就是回應性的意涵；第二，部長電子信箱作為組織內部上級單位對下級機關的垂直課責機制，如圖 2 所示：

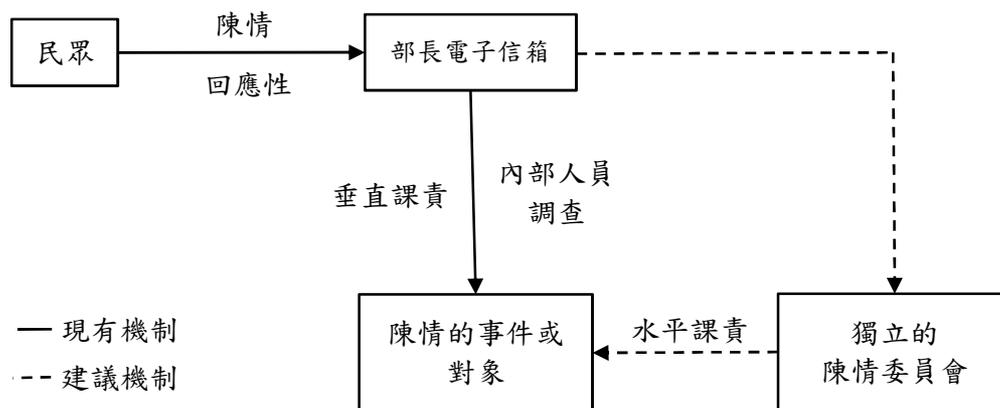


圖 2 部長電子信箱作為課責機制

資料來源：本研究自製。

在公共行政領域的課責，可視為人民有要求政府有效回應民眾需求及問題的權力，而部長電子信箱即作為一個讓民眾能夠課責政府的管道。這樣的部長電子信箱

同時具有回應性與課責機制，對一個組織而言，其所收集來的民眾意見，都有「引發」政府進行內部的行政改革的可能性，而這些改革可能會讓政府整體表現更好。

然而在目前部長電子信箱的處理機制上，如圖 2 中的實線部分，仍是以垂直課責為主要的方式，也就是從部長或是上位者的角度出發，才能對行政執行單位進行課責。再加上在警察陳情案件方面，因為被陳請的對象與陳情案件調查處理者，通常同為警察身分，使得陳情案件處理的獨立性與可靠性受到了質疑。根據過去研究，警察單位會想要控制案件的處理過程（Smith, 2006）。那麼陳情民眾可能會因為對於部長電子信箱的處理機制的獨立性感到質疑，進而對部長電子信箱此課責機制感到不信任。若民眾對於警察部門的陳情處理機制沒有信心，則民眾就有可能不會提出陳情，警察部門也就喪失知道自己缺失的機會，而無法有效回應，民主治理也就無法落實（Radford et al., 2005）。

因此，不少學者提倡水平課責的概念，希望透過建立獨立於行政執行單位之水平課責機關，來強化課責的信度、解決資訊不對稱的問題，並且能夠納入更多元的社會價值考量（O'Donnell, 2003; Schillemans, 2010），如圖 2 中的虛線部分。透過這樣的水平課責機制建立，將能達到國外警察陳情機關所追求之獨立性價值。例如前述在警察陳情系統改革中，監察官及獨立的陳情委員會都是水平課責的機制之一，因為它們都是政府設置的機關，但就官僚體系而言，它們並非警政單位的直線上級長官，而是代表公共利益來進行監督的（Byrkjeflot, Neby, & Vrangbæk, 2011）。

因此，改變過去以內部警察作為陳情案件的處理者，建立獨立於警察之外的水平課責機關，將能在陳情案件的處理上，更有獨立判斷與處理的空間，使民眾信服來達到民主治理的境界。因此，本文將從水平課責與獨立性的角度出發，探討目前我國內政部警政署部長電子信箱的運作狀況，並試圖提供相關的政策建議，作為後續機制改善之參考。

參、研究方法

本研究採取兩種研究方法。第一種為次級資料分析，筆者蒐集相關法規及文獻，以初步了解陳情電子信箱之處理流程，並擬定後續的訪談大綱，同時蒐集政府的資料及文獻，來加以分析整理；第二種為深度訪談法，為深入瞭解民眾陳情信箱

之實際處理情形，筆者從不同的利害關係人角度來探討電子信箱實際運作之情形、對陳情處理機制之獨立性及信任、績效考核制度可能的優缺點，以及對民眾滿意度調查之看法等問題的看法。在國內相關研究不是很多的情況下，本研究想盡量探索可能的狀況及原因，因此採用深度訪談的方式，蒐集相關人員第一手之資料，企圖從受訪者不同的層級、不同經驗、及不同領域來探索其不同之觀點，提供較全面的調查。

一、訪談對象選取與執行過程

在深度訪談的實際執行過程中，本研究採取判斷抽樣（*judgment sampling*）來選取樣本，以增加研究的廣度與深度。本研究將受訪者分為三類，即警政單位、民意代表及記者、及專家學者等。在警政單位的部分，訪談的目的是要了解警察陳情電子信箱的實際處理流程與問題，經筆者將民眾陳情信件初步分類後，顯示交通類、刑事類及行政類之案件為民眾主要陳情的事項，因此筆者選擇交通組、刑事局及行政組作為訪談的對象，此外，為了瞭解警政署實際處理陳情信件之情形，我們也訪談中央及地方相關之單位。

在民意代表及記者方面，訪談的目的是要了解民眾、記者及民代對於陳情信箱處理的看法，特別是他們對於陳情信箱處理機制的獨立性及可信任程度的看法。從報章雜誌的報導中，常可見當民眾有冤屈或是對警察陳情信箱的處理不滿意時，會透過民意代表或記者來陳情，以獲取政府單位的注意及積極處理，故本研究訪談民意代表或辦公室主任及媒體記者，以了解其實際處理經驗及看法，從另一個角度來反思陳情電子信箱的功能與作用；而在專家學者方面，則對於現有陳情機制與後續未來可能發展方向之議題進行相關討論。

訪談過程中依照預擬的訪談題綱問題（請見附錄）依序詢問受訪者，各受訪者單獨接受訪談，並採用開放式問題方式，盡可能切中核心並詳細的回答問題。由於訪談內容對於受訪者而言，有必要保密其意見，以避免造成其生活上、工作上等困擾，因此本研究受訪者所闡述之內容，均以編號方式替代呈現。本研究共訪談了 15 位受訪者，如表 1 所示：

表 1 深度訪談對象名單

工作領域	代號	職稱	服務機關	訪談地點	訪談日期
警察	A1	偵查員	刑事警察局	受訪人會議室	2013/4/12
	A2	偵查正	刑事警察局	受訪人會議室	2013/4/12
	A3	警務正	警政署	受訪人辦公室	2013/4/12
	A4	警務正	警政署	受訪人會議室	2013/4/18
	A5	警務正	警政署	受訪人會議室	2013/4/19
	A6	警員	臺北市政府警察局交通大隊	受訪人辦公室	2013/5/31
	A7	所長	臺北市政府警察局○○分局 ○○派出所	派出所	2013/5/31
	A8	組長	新北市政府○○分局督察組	受訪人辦公室	2013/5/31
民意代表	B1	辦公室主任	新北市議員	臺北市	2013/4/20
	B2	議員	臺北市議會	臺北市	2013/5/4
	B3	議員	新北市議會	受訪人辦公室	2013/5/10
媒體	C1	記者	蘋果日報	臺北市	2013/5/15
學者	D1	教授	警察大學	研究室	2013/6/6
	D2	助理教授	警察大學	研究室	2013/6/6
	D3	助理教授	國立大學	研究室	2016/12/16

資料來源：本研究整理。

二、研究的信效度

在資料的信效度部分，本研究在部長陳情信箱的執行現況部分，透過深度訪談外，也透過實際分析信件之投訴內容、整體處理流程與滿意度等次級資料，進行三種不同資料來源之三角驗證（triangulation），來增加研究的信效度，呈現目前警政署部長電子信箱的處理流程與執行現況。另一方面，在本研究的外在效度方面，因探討對象為警政體系，警政機關與其他行政機關有一些不同，例如它是執法機關，強制力較高，重視實際的執行層面，故上下級的命令服從關係明顯，且是一條鞭的人事管理制度，人員外流或人才引入的程度較低，因此其封閉性較高，形成警察孤

離、守密且團結的封閉文化（朱金池，2006）。與警政機關相似的機構有司法體系與醫療體系，大多是專業性高，重視執行層面，且民眾較難了解其內部運作的機關，因此本文的論點或可應用在這些機關的陳情處理系統的檢討與設計上。

肆、研究發現

筆者將從兩方面來呈現研究的結果，首先呈現部長陳情信箱的處理流程與現況，了解部長電子信箱陳情信件的数量、類別、民眾滿意度等；然後再呈現透過深度訪談的結果，所發現之部長電子信箱回應民眾陳情之問題與困境。

一、部長電子信箱處理流程與現況

（一）整體處理流程

筆者整理相關資料之後認為警政署內部處理陳情的流程及管理十分嚴謹，民眾陳情案件經內政部信件處理中心（內政部秘書室）分派信件至警政署，警政署由秘書室指定專人（總窗口）負責承接信件，並依據民眾來信內容的屬性分派信件至各相關業務機關（單位），各業務單位聯絡窗口接獲信件後，再將信件轉交由業務承辦人員辦理；業務單位撰擬回覆內容後傳送秘書室，經秘書室彙整完成並陳判後再答覆陳情人。

在答覆陳情人之公文核判流程上，可區分為兩類，如為部第二層決行案件時，其核章流程依序為：承辦人員、科長、組（室）副主管、組（室）主管、核稿委員、警政委員、主任秘書、副署長（共計 8 個章）；而如果為部第一層決行案件時，其核章流程為：承辦人員、科長、組（室）副主管、組（室）主管、核稿委員、警政委員、主任秘書、副署長、署長、核稿參事、主秘室核稿秘書、主任秘書、常務次長（共計 13 個章），並視需要續陳政務次長及部長核判，可想見其所花費之公文往返時間及核判人員之人力。其實際的處理流程如圖 3 所示：

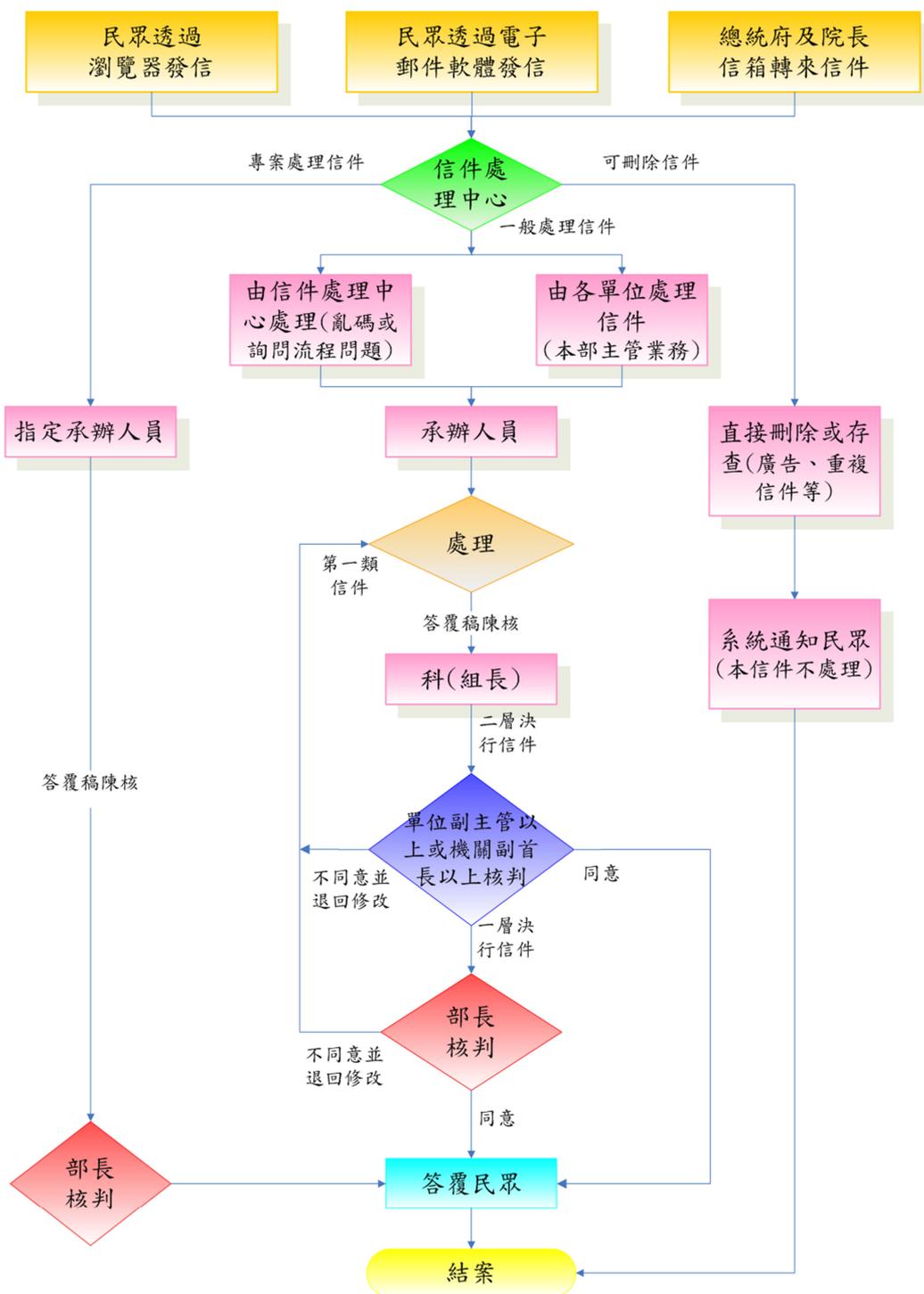


圖 3 警政署部長電子信箱之處理流程圖

資料來源：內政部。

在答覆陳情人的時間限制上，依據「內政部部長電子信箱處理作業規定」，各單位應自處理中心分信之次日起 3 日內，答覆陳情人。另依「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」規定，各機關處理人民陳情案件視業務性質分別訂定之處理期限，最長不得超過以日曆天計算 30 日，也就是說各單位至遲應於 30 日內將案件辦結，並答覆陳情人。

實際上，警政署所接獲之信件，有很大部分是屬於陳情縣市警察局第一線警察機關的事由，由於有些案情較為複雜，需要再發公文轉交所屬機關（單位）或地方政府警察局查處後，再函報警政署來答覆民眾，所以這種案情較為複雜的案件，往往需要分成二次來答覆民眾，第一次先向民眾說明，目前案件的辦理情形或進度，等到有明確的查處結果後，再另行第二次答覆。

例如有民眾陳情○○市政府警察局○○派出所的○○員警的執勤態度不佳，警政署承辦人接獲陳情部長電子信箱後，往往需要地方縣市政府警察局花時間來檢視、瞭解及調查事件發生的相關事證，並約詢有關的當事人及主管說明案情等，待經過一段時間的查處，才有可能瞭解真相並做第二次回覆，因無法在短時間內容作完整的答覆予民眾。

（二）部長電子信箱執行現況

從部長電子信箱的處理流程可以得知，一個有效的案件必須要經過至少 8 個單位人員的審核後，才能夠結案，因此過程十分繁瑣。受訪者 B2 也認為：「只是把人家的案件跑完行政流程而已，根本沒有辦法實質解決人家的問題。」目前辦理信件回覆的公文流程太過冗長，應該簡化流程，否則過於多的核章流程，又加上對於時效的要求為 3 日內，往往只會造成回覆內容成為徒具形式，而不具備實質解決問題的效果。

另一方面，對於時效性的要求，使得相關承辦人員必須要將陳情案件列為最優先處理之事項，對其他業務可能會有排擠效果，若是陳情案件逾期處理的話，甚至還可能遭受到處分。

「因為部長電子信箱它有結案的時效壓力，所以我一定要把它在業務的優先順序上面把它調為比較優先去處理，甚至放假我也會回來處理。」

（A1）

「我們承辦人經常有因為案件辦不完，公文逾期而被處分的。」（A8）

在基層警政單位部分，由於警察機關的垂直上下關係是層層節制的官僚系統，所以依據單位的層級屬性不同，對於時效要求的天數會一直向下壓縮，警政署向下交至警察局、交通警察大隊或刑事警察大隊，再往下交至分局調查，而最末端的處理單位則是派出所了，所以在派出所接到案件以後，處理的時間是幾乎是馬上處理，至多 1 天的時間就必須要有初步處理結果回覆上級，處理陳情案件的時效壓力更大。

「警政署通常給我們的處理時效就是文到 10 天內，那這 10 天內就會包含我交查、調查及簽陳的時間，我覺得時間還滿趕的，因為這 10 天通常還會包含六、日，大部分我覺得處理時間都不夠。」（A6）

「一般就是分局會轉下來給我們去處理，原則上是要求我們半天到一天就要處理，一定是要非常的快。時間上是一定不夠啦，但就是第一時間先回應的部分先處理。但是案件可能比較複雜，在處理上可能無法一次到位……那後續的部分還是有再處理。」（A7）

從訪談結果顯示警察在處理陳情電子信箱時，一方面因陳情案件繁多，人力不足而導致一些負面效果，例如排擠其他業務及使警察面臨很大的時間壓力等；另一方面，上級對陳情信件的重視，因而制定較短的回覆時限及層層管制的核章流程，更加重警察回覆時的時間壓力，且可能無法好好調查處理。

因此，如果能建立水平課責機關，將陳情案件交由獨立於警察機關之單位專責進行，一方面能夠對陳情案件的處理與回覆更有系統的管理，並且能夠獨立進行調查；另一方面，也能夠讓警察機關的業務正常化，無須將投訴或是陳情案件視為最優先事務，而是能夠回歸原始業務設計，或許不失為一好方法。

（三）陳情信件內容與民眾滿意度

筆者以人工方式逐一檢閱民眾陳情部長電子信箱之內容，並加以分類整理。因電子信箱內之陳情信件很多，筆者之時間與能力有限，且此部分分析之目的在提供陳情電子信箱的概況，故本研究選擇 2012 年為陳情信箱內容分析的期間，雖然只有一年，但應可提供一個具全面觀的了解。分析對象以部長電子信箱之有效案件為

主，排除存參之信件。此外，因民眾可能會將一個陳情案投至院長電子信箱（包含總統府民意信箱）及部長電子信箱，導致重複陳情的情況，為了避免重複計算，因此本研究僅以部長電子信箱為研究之範圍。

整理之結果顯示在表 2，表 2 顯示 2012 年民眾陳情部長電子信箱中，有關警政

表 2 2012 年 1 至 12 月警政署辦理部長電子信箱案件綜合分析

類別	項 目	件數	百分比	平均辦理日數
刑事類	刑事案件處理疑義	197	8.49%	1.79
	詐騙問題	98	4.22%	1.82
	網路（色情）犯罪	64	2.76%	1.55
	竊占問題	31	1.34%	1.81
	受理報案問題	49	2.11%	1.92
	其他（毒品、兒虐、賭博等）	188	8.10%	1.81
	小計	627	27.01%	1.79
交通類	交通執法疑義	252	10.86%	2.25
	檢舉交通違規	304	13.10%	1.99
	交通興革建議	124	5.34%	2.09
	其他（酒駕、改裝車等）	158	6.81%	1.93
	小計	838	36.11%	2.07
行政類	噪音問題	84	3.62%	1.18
	攤販問題	57	2.46%	1.23
	色情問題（酒店、援交等）	59	2.54%	0.9
	其他（勤務編排、遺失物等）	81	3.49%	1.22
	小計	281	12.11%	1.14
其他類	人事問題（加班費、考績等）	84	3.62%	1.88
	保安問題（集會遊行、監視器等）	65	2.80%	1.15
	督察政風（員警違法、違紀等）	221	9.52%	1.90
	其他（警廣、裝備、教育等）	205	8.83%	1.20
	小計	575	24.77%	1.57
總計	2,321	100%	1.76	

資料來源：本研究整理。

署的信件共有 2,321 件，平均每天的陳情案件約有 6 件多，一個星期則可收到約 44 件。民眾來信最多的類別為交通類，共有 838 件，占了全部信件的 36.11%；其次則為刑事類，占了 27.01%；第三，則為其他類，占了 24.77%，而最後則為行政類，占了 12.11%。如以項目來看，則以檢舉交通違規為最多，占了 13.10%；其次則為交通執法疑義部分，也占了 10.86%；第三則為督察政風，占了 9.52%，第四，刑事案件處理疑義占了 8.49%，詳細內容如表 2 所示。

此外，表 2 顯示警政署回覆民眾信件的處理時效平均為 1.76 日，較規定時間（3 日內）為短。但根據 2012 年警政署處理部長電子信箱滿意度調查的結果，在 535 個有效樣本當中，民眾的滿意度為 46.4%（248 位），低於不滿意的比例（53.6%）。再分析民眾不滿意的理由，除「其他」，占了 15.3%以外；則以「問題未獲解決」為最多，占了 61.3%；其次則為「未針對來信內容答覆」，占了 13.6%；而「處理時間太慢」則為最少，僅占了 1.7%，如圖 4 所示：

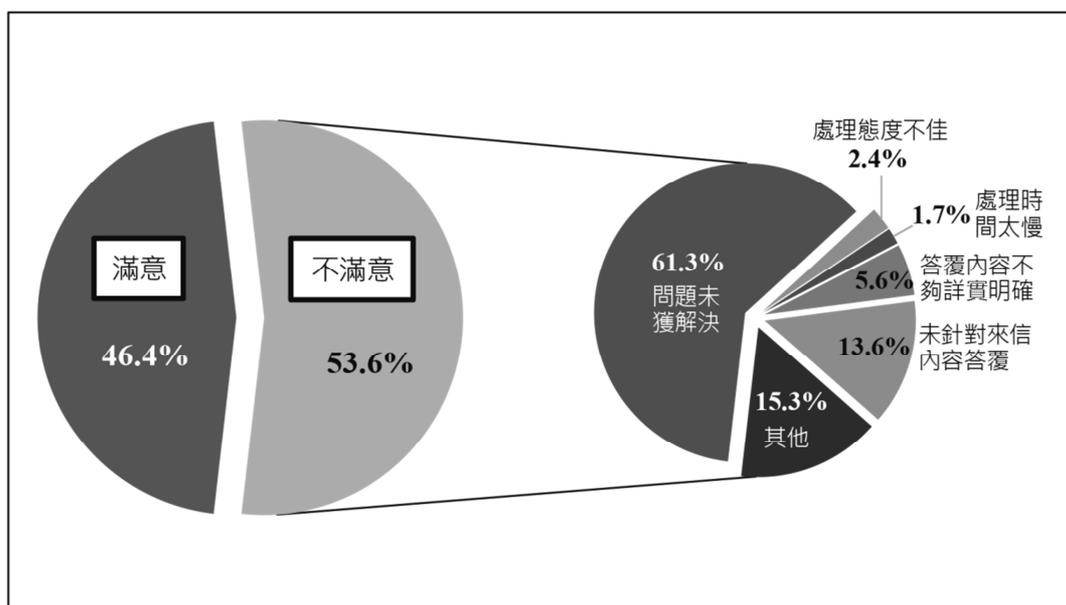


圖 4 2012 年 1 至 12 月警政署部長電子信箱案件民眾滿意度與不滿意原因

資料來源：內政部部长電子信箱線上系統，本研究整理。

前述現象顯示，警政署承辦人在面臨時限內回覆的管考規定與壓力時，為避免單位的績效不佳而遭致檢討或處分，導致承辦人員在時效壓力下，可能無法兼顧回信的品質，或在案情較為複雜的情形時，往往會有先行以制式稿回覆陳情人的作法，以利先符合時效的規定，這一點也可以從民眾的不滿意理由「處理時間太慢」的比例占最少可以獲得印證；檢視填寫「問題未獲解決」的不滿意案件中，亦有部分案件是屬於民眾違規遭警察開罰單而希望能夠藉由申訴而獲得免除處罰的，這類的案件往往已注定難以獲得民眾的滿意，這也有可能是執法機關在答覆民眾滿意度難以提升的原因之一。此外，一般需要時間調查的案件，往往是警政署在第二次信件中做實質的回覆，但民眾滿意度的調查則是在第一次回覆民眾時進行調查，也可能因此導致民眾不滿意度比例升高，且認為其問題尚未獲得解決，而在問卷填寫時選擇填寫不滿意理由為「問題未獲解決」。

二、部長陳情信箱的獨立性

以下從五個部分來探討部長陳情信箱執行時的獨立性問題，茲分述如下：

（一）執行成效與獨立性

依據 Smith（2010）的分類，我國警察陳情處理機制是屬於內部警察的方式，故民眾可能會覺得國內警察陳情電子信箱是不獨立的，因此對其信任感會較低，筆者在訪談民意代表及媒體記者後，也驗證這些現象。例如受訪者 B2 認為大多數陳情案不可能有效解決，原因之一是部長電子信箱並非真的由部長看過，而是交回受檢舉單位去查處，受檢舉單位不可能會承認自己有錯，因此應該由外部獨立單位來處理陳情案，才能獲得有效解決。

「我覺得不能，完全不能。因為部長的電子信箱，部長從來也不看，都是由別人來看，那別人看了以後，我所知道的處理方式就是交還原單位去處理，…除非他改變一個方式，譬如說，如果接到部長電子信箱以後，有一個獨立的單位來負責處理，也許有一個很龐大的人員來專責處理，以及整個案件後續的追蹤，否則你交還原單位的話，那絕對是得不到有效的處理。」（B2）

上述受訪者 B2 的看法，其實也就點出首長信箱最大的問題是：陳情處理機關並不獨立，警政署要來處理民眾對警察的陳情，實在是有點矛盾，不免會讓民眾質疑有「球員兼裁判」的情況，無法讓民眾完全信任。

（二）處理人員與獨立性

部分受訪者（A2、A3、A5）認為在處理陳情案件時，認為會比較傾向相信自己同仁的說法或是立場，受訪者 A2 甚至認為：「處理是否會有一些心理上的壓力，當然多少會有，畢竟逐級報案紀律，也可能會處分到分局長啊。」因為警察之懲處多採用連坐法，而可能影響到長官之升遷。

「如果陳情我們同仁違失的情形，我或多或少會有一些影響。」（A5）

「因為我本身也是員警，我當然會站在相信員警的立場來思考。」（A3）

但受訪者 A3 與 A6 認為原則上，會依據調查的證據與結果來判斷事實，並不會有刻意偏袒或包庇的狀況，只是如果在兩者都無法提出有力的證據說明時，可能會比較偏向相信自己同仁。

「至於說有同仁違紀違法的行為，我們會非常慎重地去處理，我們不會去偏袒或掩飾我們同仁。」（A3）

「就我個人來說，因為民眾陳情的部分一定會只是單方面的說法，那如果沒有聽取自己警察同仁的說法，就一味的相信檢舉人的說法，也不是一個公平公正的做法。那如果是自己員警他回來的內容，也就是報告書所說的與陳情人有很大的出入，我…，然後從兩個人陳訴的內容有沒有很大的落差，或邏輯性有對不起來的地方，再去做鑽研。那如果真的有不合的地方，可能還是會比較偏向員警。」（A6）

因為陳情處理人員同為警察身分，在判斷陳情內容與事實時，常以警察的角度或是身為出發點進行思考，而可能忽略其他價值考量。Schillemans（2010）就認為透過建立水平課責機制，在納入多重價值方面，能比被課責機關考慮到更多被忽略的價值與規範。

(三) 陳情的獨立性認知

不少受訪者 (B2、B3、C1) 認為警察的陳情處理單位並不獨立，使民眾無法信任其處理方式及結果，甚至不相信警察能夠嚴密保護民眾的陳情事由與個人資料，因為調查的人員均同為警務人員，很容易彼此互通訊息，這也會使民眾在一開始時便不太願意陳情，甚而影響後續的陳情滿意度。

「基本上我覺得不相信。因為所有檢舉案件也都是由你們警察同仁本身來處置，也不是由外部的人員來辦理，所以我自己是覺得民眾的個資是有風險顧慮的。」 (B3)

「那我覺得警察在面對檢舉警察同仁的時候，…你要用操守來調查一個人，那很嚴重，他可能一生就毀掉了，那所以警察可能會衡量是不是有需要下這麼的重手，所以通常都是會高高舉起，輕輕放下。」 (B2)

「警方對自己人一定會有偏袒，警方對於嫌犯供詞會反覆推敲，但在調查內部同仁時，雙方都熟悉彼此的詢問技巧，因此同樣的都被列為嫌疑人，但警方對自家比較禮遇，到底有沒有證據可以舉例有偏袒，我相信這是內部文件，要舉證比較困難。」 (C1)

(四) 獨立性與自力救濟

上述的訪談結果顯示目前政府的陳情處理方式是不被民眾信任的，⁴因為處理陳情的單位就是警察部門，它不是獨立於警察部門之外的，因此警察內部再怎麼努力，筆者認為民眾還是不會信任其調查過程與結果。在這樣的情況下，民眾只好尋求其他管道來陳情，通常是找民意代表及媒體，民意代表基於民意壓力，即使知道民眾要求不合理，有時也會要求警政機關儘量協助解決。

⁴ 這是筆者在綜合上述訪談結果後所作出的判斷，原因在於受訪的警察人員 (A2、A3、A5、A6) 認為警察在處理陳情案件時，原則上會依據調查的證據來判斷事實，但若無有力證據來判斷事實時，可能會比較傾向警察；此外，外部受訪者 (B2、B3、C1) 則認為警察在處理陳情案件時會傾向警察，不夠獨立，而不被民眾信任。筆者再參考警政署的部長電子信箱處理流程、相關的績效考核辦法、民眾對部長電子信箱不滿意的原因、及民眾自力救濟的方法，搭配國外文獻中的理論推論，所做出的綜合判斷。

「假設這個陳情人是我的重要樁腳的話，或者是一個有影響力的人，通常我就會把警察相關人員找來，向他們說明這個人找我來說這件事情，我也覺得他的拜託有點不是太合理，但是他既然拜託我了，你們（警察）斟酌看看這個事情是不是可能處理。」（B2）

受訪的民意代表（B2、B3）進一步認為部分民眾的陳情內容，事實上並未必都是合理的，甚至有的是不合理的違規，卻要求撤銷，或是挾怨報復。

「我覺得大部分的民眾的要求，老實說是不合理的。」（B3）

「有的時候其實民眾也不見得合理，比方說，他（民眾）被開罰單，停車違規，他就會覺得說，那麼多人違規，為什麼只開我一個？或者說，我只有一下下之類的，所以不見得都合理啦。」（B2）

（五）自力救濟反而成為最大課責壓力來源

然而，即便是不合理的案件，透過媒體或是民意代表的方式，承辦人會更加謹慎小心處理，無論是在回覆的用字遣詞較為小心，在處理優先順序上的更重視時效，以及處理過程也會更加費心，以避免媒體的刻意負面報導，或民意代表藉由議事的權力質詢相關首長，而衍生未來更多之困擾。

「會比較小心謹慎一點。時效上會更注意，用語遣詞用字也會更注意，那其實一樣都是案子啦，一樣都會去好好處理它。」（A1）

此種壓力在基層單位更是明顯，其對警察機關最顯著的影響就是回應及處理速度通常是非常即時的，以避免負面報導所衍生的輿論壓力，以及對警察機關形象的嚴重打擊。面對民意代表關切的陳情案件，時效上則不一定，視案件的屬性，但通常處理時效也會比較快速，以避免其向上級施壓或反映，而遭致責難。

「差很多！因為現在警察局是列管輿情，早上 8 點半，早報新聞出來，他就會要求你在 9 點半，要做第一次的回覆，所以時效是『非常非常』的趕！一般案件的話，其實就是按照一般的公文流程自己跑，但是如果是媒體的輿論壓力或民意代表關心的案子，就是親自持批，那長官如果有什麼意見，就是口頭上做一個改進，所以時效上會有很大的差別。」（A6）

因此，一件民眾陳情案如果透過媒體或民意代表進行陳情施壓，因為警察對於聲望的注重，反而其被處理的效率將大於其向部長電子信箱之投書，就陳情個案而言，或可得到較好之處理及解決，但這樣的情況對於政府單位來說並非好事，這代表著部長電子信箱無法發揮其垂直課責的效果，也就在根本上不受到民眾的信任，只會越來越多的自力救濟行為發生，不利於政府的形象與作為。

綜合上述訪談結果，顯示目前陳情處理機制並不被信任，主要原因是警政署在接受陳情進行調查時，完全都是由警察來調查，即便警政署再怎麼努力處理、在很短的期間內回覆，與層層節制的嚴格調查過程，仍然無法解決民眾對於陳情處理機制不獨立的印象，且部分受訪者也會認為因為同為警察身分，或多或少會影響其判斷與立場。

另一方面，因為警察機構的封閉性較高，民眾不易了解警政署在陳情信箱處理之內部運作情況，也不知道警政署是非常重視部長電子信箱的處理，例如民眾在陳情信箱中常抱怨警察的執法不當或警察風紀問題（占 9.52%），而在調查的過程中，受命負責調查的警察就會對被陳情的警察進行調查。若屬實，就會對被陳情的警察及所屬分局進行處罰，但因其封閉性，民眾很難了解其實際處理情況，因此即使警政署非常重視，但仍很難獲得民眾的信任。因此，政府應建立水平課責機制，增加民眾對於陳情案件處理機制的信任程度，以達成民主治理之目標。

伍、結論與政策建議

本節分成兩部分，首先將整理前述研究的發現，並做一些討論及結論；第二部分則提出一些實務改善的建議及討論。

一、研究結果與討論

本文的目的主要是想要檢視警政署電子陳情機制的現況與缺失，筆者首先整理公共行政研究中有關垂直課責與水平課責的文獻，並參考國外警察陳情處理機制的相關研究，發現有越來越多的國家採用外部的監督機制來處理警察陳情案件，並越來越強調陳情處理單位的獨立性，正好與水平課責概念有異曲同工之妙，因此結合陳情處理單位獨立性與水平課責兩概念，來檢視臺灣警政機關陳情機制的情況。

本文採用兩種研究方法，即次級資料分析法與深度訪談法。研究結果顯示：在部長電子信箱執行現況方面，筆者認為警政署非常重視陳情處理，這表現在其訂定嚴謹的作業流程與規則、嚴格的時效管制、及納入陳情人滿意度問卷調查等。⁵但因為處理流程的繁瑣、對於時效性的要求，使得陳情案件的處理變為承辦人員最優先的事項，可能會排擠到其他業務的處理。

另一方面，從獨立性的角度來看，國內警察陳情電子信箱的處理皆是由警政署內部負責，完全沒有警政署以外的人員參與，因此就整體陳情處理流程來看，屬於 Smith（2010）分類中的內部警察類型，歐洲人權組織認為這樣的機制不夠獨立，無法對警察的控訴進行有效的調查，這將導致民眾對於警察陳情處理機制的信任感降低。訪談結果也顯示受訪者並不太信任警察陳情處理機制，即使警政署在陳情處理流程上採取層層管制，仍很難使民眾信任，使民眾自力救濟的行為不斷發生。且警政體系的封閉性，民眾很難了解其實際處理情況，因此即使警政署非常重視，但仍很難獲得民眾的信任。

因此相對於其他行政機關，警政署之陳情處理機制，即使再強調或加強垂直課責機制，甚至更重視民眾滿意度，但這只是讓警政署獲得民眾滿意的資訊，並不會使民眾對政府的信任感提高（陳敦源，2009）。因此，筆者認為警政署應特別注意陳情機制的獨立性，才有可能提升民眾對於處理機制的信任度，未來陳情電子信箱需要改進之處，應以設置水平課責機制為重，以達成民主治理之目標。

二、政策建議與討論

在政策建議方面，筆者建議我國應增加水平課責機制來補充現有的垂直課責機制，而非替代之，但實際的做法為何，受限於本文的研究範圍與筆者的能力，筆者認為可以參考國外機制的設計，並且考量國內政治社會文化的背景。

而若從在國外相關機制方面，未來水平課責單位的設計可能涉及四個面向上之

⁵ 部分推論過程，主要根據內政部部長電子信箱處理作業規定、受訪者 A1、A7、A8 等的意見，以及滿意度調查三方面資料進行驗證。從規定當中可以得知，必須要在 3 日內回覆；而受訪者 A7 也表示處理時間太短，所以無法一次到位，但會先行回覆；而滿意度調查對於時效的不滿意程度最低，因此可以得知內政部警政署十分重視部長電子信箱的時效性。

選擇，也就是在層級、參與者、可採取的行動、及處罰的權限上進行選擇搭配，茲分述如下：

在層級上，這個水平課責機制的單位大致有三個可能：1.在警政署本部；2.在內政部以下，警政署以外；3.隸屬於行政院本部；4.行政院以外，例如隸屬於監察院。

在參與者上，也可以有幾種選擇，可以依公民參與的程度來區分成以下幾類參與者：1.行政部門內非警政單位人員；2.其他政府單位人員，如監察院代表與立法委員等；3.專家學者；4.獨立的行政監察官或是獨立評估者；5.利害關係人，如陳情民眾代表及非營利組織代表等。⁶

至於該水平課責單位被授權能夠且可以採取的行動上，也可由很消極的行動，例如檢視警政單位文件、開會討論，到很主動積極的行動，如獨立調查等，這是一個在光譜上選擇的問題；最後則是在處罰的權限上，也可以從可輕微的不同意，到很強烈的刑事制裁與彈劾等。

在本土政治社會文化背景的考量上，筆者認為必須考量一些因素，例如：1.執政者或民眾所想要的獨立性程度為何（Porter & Prenzler, 2012）？2.水平課責單位執行業務時所會花費的成本與效益；3.與現行警政文化的衝突程度及警政單位的可能反彈程度（Smith, 2006）等。⁷

綜合上述，依照筆者淺見，或可在內政部以下，警政署以外成立一個獨立的陳情處理單位，成員至少要有一半以上的外部專家與社會公正人士，以解決目前缺乏水平課責的問題；另外，參考前述研究結果，或可將陳情信件分為三類：第一類是純粹個人情緒的抒發或是毫無目的抱怨，這類就可以由幕僚依照規定不予處理；第二類是屬於較不重要的、經常性的、瑣碎的案類，這類信件就轉由警政署業務單位直接處理並回覆，事後警政署再將處理過程及結果建檔後，彙集成清冊及檔案送水平課責單位備查；第三類則是較重要的案件，則由水平課責單位直接處理。考量水

⁶ 例如受訪者 D1 提到可以在部長電子信箱設置一個投訴委員會，成員至少有一半以上的外部委員所構成，來解決目前缺乏外部監督機構之問題。

⁷ 例如受訪者 D3 認為若是加強外部監督機制，則仍須考量行政成本、與其他機制之間的整合及該外部監督機制的權責與處理範圍，避免因為增加水平課責機關，而衍生更多問題。

平課責機制在人力、預算及能力的侷限下，未來的警政處理機制可能是一個兩階層的處理方式，也就是由警政署處理上述第二類的陳情信件，由水平課責單位處理第三類的較重要陳情案件。

另一方面，藉由可靠、回應、開放、透明、廣納政策制定等方式的公共治理，能夠讓民眾更能接近、理解以及融入政策。也就是說，公共治理的過程與成果，要能與民眾有更多、更良好的溝通。因此，對於水平課責的政策建議，或可透過公民參與的方式，主動邀請民眾參與，與民眾進行溝通，除了藉由公民參與達到政策行銷的效果，亦可更加瞭解課責者的認知與想法，使水平課責的政策規劃與執行，更能符合公共利益導向的原則。

因本文的研究範圍及內容有限，對於未來警察陳情處理機制的改善僅能提供上述想法做為參考，未來水平課責機制的設計或可成為未來國內學者們研究的重點，此外，本文有許多研究限制與侷限，因此並未觸及許多有趣的議題，而有待未來國內學者之研究，這些議題包括：民眾對警察陳情機制的信任度為何？影響民眾信任度的因素為何？警察對於設置水平課責機制的想法為何？可行性為何？如何使陳情民眾更有效地參與陳情調查過程等？本文希望能拋磚引玉，引發更多相關的研究與討論，以共同改善警察陳情處理機制，或也能提供其他政府單位陳情處理的參考。

參考文獻

- 朱金池（2006）。**警察倫理的內涵與發展**。通識教育與警察倫理學術研討會（5月30日），桃園。
- 孟維德（2006）。警政的民意實證分析：以民眾陳情案件為例。**中央警察大學執法新知論衡**，2（2），1-34。
- 陳冠憲（2009）。**利用文件探勘技術來自動分類民眾陳情文件**。國立中山大學資訊管理研究所在職專班碩士論文，未出版，高雄。
- 陳祥、黃仲閔（2009）。民眾不同陳情管道相對效能之比較。**公共行政學報**，33，83-120。
- 陳祥、蕭元哲、黃仲閔（2008）。**人民陳情案件處理機制之改進**。行政院研究發展考核委員會委託研究報告，未出版。
- 陳敦源（2009）。透明之下的課責：台灣民主治理中官民信任關係的重建基礎。**文官制度季刊**，1（2），21-55。
- 陳敦源（2012）。民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和。臺北：五南。
- 陳敦源、黃東益、蕭乃沂、郭思禹（2006）。官僚回應性與內部顧客關係管理：台北市政府市長信箱個案研究。**行政暨政策學報**，42，143-182。
- 黃東益、蕭乃沂、陳敦源（2003）。網際網路時代公民直接參與的機會與挑戰：台北市「市長電子信箱」的個案研究。**東吳政治學報**，17，121-152。
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Bovens, M. (2005). Public accountability. In E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford handbook of public management* (pp. 182-208). Oxford, UK: Oxford University .
- Byrkjeflot, H., Neby, S., & Vrangbæk, K. (2011). Changing accountability regimes in hospital governance: Denmark and Norway compared. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 15(4), 3-23.
- Esaiasson, P. (2010). Will citizens take no for an answer? What government officials can do to enhance decision acceptance. *European Political Science Review*, 2(3), 351-371.

- Goetz, A. M., & Jenkins, R. (2001). Hybrid forms of accountability: Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. *Public Management Review*, 3(3), 363-383.
- Hopkins, T. (2009). An effective system for investigating complaints against police. Retrieved from: http://www.communitylaw.org.au/flemingtonkensington/cb_pages/images/An%20effective%20System%20for%20Investigating%20Complaints%20Against%20Police.pdf.
- Kenney, C. D. (2003). Horizontal accountability: Concepts and conflicts. In S. Mainwaring & C. Welna (Eds.), *Democratic accountability in Latin America* (pp. 55-76). Oxford, UK: Oxford University.
- Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739-777.
- Mulgan, R. (2000). 'Accountability': An ever-expanding concept. *Public Administration*, 78(3), 555-573.
- Mulgan, R. (2003). *Holding power to account: Accountability in modern democracies*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- O'Donnell, G. (2003). Horizontal accountability: The legal institutionalization of mistrust. In S. Mainwaring & C. Welna (Eds.), *Democratic accountability in Latin America* (pp. 34-55). Oxford, UK: Oxford University.
- Porter, L. E., & Prenzler, T. (2012). Police oversight in the United Kingdom: The balance of independence and collaboration. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 40(3), 152-171.
- Radford, K., Hamilton, J., & Jarman, N. (2005). It's their word against mine': Young people's attitudes to the police complaints procedure in Northern Ireland. *Children & Society*, 19(5), 360-370.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the public sector: Lessons from the challenger tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227-238.
- Schillemans, T. (2008). Accountability in the shadow of hierarchy: The horizontal accountability of agencies. *Public Organization Review*, 8(2), 175-194.
- Schillemans, T. (2010). Redundant accountability: The joint impact of horizontal and vertical accountability on autonomous agencies. *Public Administration Quarterly*, 34(3), 300-337.
- Schillemans, T. (2011). Does horizontal accountability work? Evaluating potential

remedies for the accountability deficit of agencies. *Administration & Society*, 43(4), 387-416.

Smith, G. (2006). A most enduring problem: Police complaints reform in England and Wales. *Journal of Social Policy*, 35(1), 121-141.

Smith, G. (2010). Every complaint matters: Human rights commissioner's opinion concerning independent and effective determination of complaints against the police. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 38(2), 59-74.

附錄：訪談題綱

一、警政署及刑事局承辦人

- (一) 請簡述您在處理部長電子信箱時之實際流程為何？民眾陳情的內容大多為何？
- (二) 您覺得您所承接的部長電子信箱信件量是否過多？是否可能對您原有業務有排擠的影響？
- (三) 請問您在處理部長電子信箱時，相關的績效考核制度為何？績效指標為何？由誰設計？您有參與設計嗎？
- (四) 您在處理部長電子信箱時，上級有要求承辦人員應遵守那些規範嗎？是否有給予適當的、彈性的授權空間？
- (五) 您覺得您的處置與答覆是否有助民眾解決問題？民眾滿意度為何？原因為何？
- (六) 您覺得現行部長電子信箱處理機制有何優缺點？是否有什麼需要改進之處？

二、基層警察單位人員

- (一) 請問您如何處理部長電子信箱？被要求的處理期限是多少天？會不會太短？為什麼？
- (二) 您在辦理民眾陳情信件時的績效考核制度為何？績效指標為何？您有參與績效指標的設計嗎？
- (三) 您覺得您的處置與答覆是否有助民眾解決問題？民眾滿意度為何？您認為原因為何？
- (四) 媒體或民意代表會透過什麼方式來向你們陳情或要求提供資料？
- (五) 您們在面對媒體和民意代表的陳情時，會與部長電子信箱有不同嗎？為什麼？
- (六) 您面臨民眾陳情內容為檢舉警察同仁的違失、違法行為時，對您處置態度是否會產生影響？是否會有所偏袒，甚至包庇？而不同層級的被檢舉對象，處置是否又有所不同？而民眾利用「部長電子信箱」的途徑陳情與藉由「訴諸民意代表或媒體」時，您的處理態度與作法（時效、處理流程、重視程度）是否有所不同？

三、民意代表及媒體

- (一) 您是否曾經協助處理民眾有關警政部分的陳情？在您接獲民眾之申訴案件時，您通常會採取的處置作為為何？
- (二) 在您所處理的經驗中，民眾陳情的主要內容為何？您覺得合理嗎？
- (三) 您覺得警政單位能夠有效的處理嗎？為什麼？
- (四) 您滿意警政單位的回覆嗎？為什麼？
- (五) 您覺得民眾陳情後，其個人資料會被嚴密保護嗎？為什麼？
- (六) 如陳情案件屬檢舉警察機關內部同仁時，您覺得警政機關的處置態度或結果是否會有所不同或偏頗？
- (七) 您認為警政署在處理部長電子信箱時，其處理機制或品質是否還有需要改進的地方（例如時效、處理的態度、解決問題的有效性等）？為什麼？
- (八) 對於警政機關在人力有限情況之下，卻面臨首長電子信箱民眾申訴、陳情案件大量湧入的趨勢，您有什麼樣的看法與建議？

四、學者專家

- (一) 針對已完成的訪談研究成果發現，警政署處理部長電子信箱存在有若干問題，請問您的看法為何？
- (二) 部長電子信箱發展至今，您對於其未來的發展有什麼的看法？警政署應該如何面對？

From Vertical Accountability to Horizontal Accountability: A Study on the Operation of Minister's Email Account from the Perspective of Independence

Chih-Peng Chang, Hongwung Wang, Yi-Ching Tsai*

Abstract

This study aims to investigate the operation of minister's email account of National Police Agency from the perspectives of accountability and independence principle. The results show that the National Police Agency takes police complaints seriously. It establishes the working rules and related rewards and punishments, requires senior-ranking police officers to make final decisions, processes all complaints without exceptions, and responds in a short time. These arrangements increase the workloads and pressure of police officers. However, citizens are not satisfied.

The study finds that the police have responsibility for all aspects of complaint investigations without any involvement of outsiders. As a result,

* Chih-Peng Chang, Officer of Secretariat Office, National Police Agency, Ministry of the Interior, email: zepom.tw@yahoo.com.tw; Hongwung Wang, Associate Professor, Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University, email: hongwung@ntu.edu.tw; Yi-Ching Tsai, Graduate student, Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University, email: r04343003@ntu.edu.tw.

the complaint processing agency is not independent and citizens who do not trust the procedures will seek help from others, such as legislative members and the mass media. The current complaint processing mechanisms are lack of horizontal accountability. It is recommended that the government should establish an independent police complaint processing unit to strengthen horizontal accountability in order to increase public trust and to achieve the goal of democratic governance.

Keywords: minister's email account, petition, complaint processing, accountability, independence