

「情報導向警務」運作與評估之探討

汪毓璋*

目次

- | | |
|-------------------|------------------|
| 一、前言 | (二) 與評估相關之概念與技巧 |
| 二、回應安全需求之警務模式演變 | (三) 測量成功的不同要素 |
| 三、情報導向警務模式之運作 | 五、組織發展脈絡下之警務模式變遷 |
| (一) 情報與分析目的之不同觀點 | (一) 警察組織之變遷文化 |
| (二) 犯罪分析 | (二) 警務改革之兩種模式 |
| 四、情報導向警務之評估 | 六、結論 |
| (一) 掌握控制犯罪途徑之五種特徵 | |

摘要

「社區警務」、「問題取向」警務模式等作為仍不敷目前減少犯罪所需，而應在此等模式之情報基礎上進行分析，推動「情報導向」才能建構預防犯罪網絡達成預警之效。與國外相較，台灣治安條件相對單純、且台灣迄無如恐怖份子般之罪犯，因此延續使用傳統之執法技巧似已足夠。然全球化與科技革新，罪犯串聯或犯罪手法精進已是必須應對之趨勢，因此傳統「被動式」之警務作為早晚要調整。未來警政署或許可以思考建立一個結合學者、專家與實務同仁在內之聯合任務編組之研發單位，才能較好的因應潛在社會需求之變遷。

關鍵詞：情報導向警務、犯罪分析、犯罪情報、全國情報模式

一、前言

近幾年來，英美等國家警務發展之學術研究與實務工作上，「情報導向警務」(Intelligence-led Policing) 已不再是一個新鮮議題，而是如何加以深化與全面推廣之必要作為。反映出要減少犯罪，就必須先掌握何人、何時、何地及如何犯罪之基本問題，如此自然須要經常檢討新的方法來達成。而欲達成此目標，以往先進警務演進過程中之「社區警務」(Community Policing) 模式所強調之情報、「問題取向警務」(Problem-oriented Policing) 模式所強調之聚焦等作為仍不敷所需，而應在此

* 警大教授兼恐怖主義研究中心主任。

等模式之情報基礎上進行分析，才能建構預防犯罪網絡達成預警之效。

以往我國雖亦有「社區警務」之推動，且亦應有其一定成效。然隨著安全環境改變所導致犯罪本質之變化，且必須與國際警務接軌之需求而提升交流與合作，自然不應忽略國外警務之知識發展與實踐之經驗。當然外國的東西不一定就好，或是必然適合國內之需求。但是隨著犯罪不以國界為限，且自由社會開放本質有利犯罪經驗串聯等不利因素之發展，學習外國警務發展的一些新知與經由實踐之檢討作為，至少可以發生啟發之效果，而有利我犯罪預防工作之推動。

本文在結構上，先探討警務模式之演變，其目的在於說明安全環境變遷下，「情報導向警務」是經由對於以往不同警務模式缺失之檢討才提出的，並已行之於美、英、澳、紐等國家。其次、說明「情報導向警務」並不同於「情報導向警察」，而不會有「情治不分」之有違民主本質之作為。對其運作之探討，則從情報與分析之目的著手，接續說明「犯罪分析」之內涵，並以英國已推動之「全國情報模式」(National Intelligence Model)為例，展現「情報導向警務」不同層次之運作，及生產因應不同需求之分析產品。且以戰術評估為例，展現其實際之操作。第三、則論述「情報導向警務」欲有效率與符合成本效益，就必須進行評估。除了介紹評估相關之概念與技巧，亦指出現有7項測量表現之指導綱要可能仍不完善而必須持續發展。最後，則回到我國主軸之思考，強調依於組織發展之警務變遷，可能是未來我警政首長早晚要面對之議題。因而指出兩種警察組織變遷模式，或許是朝向「情報導向警務」運作可供參考的一個起步。

二、回應安全需求之警務模式演變

警察如何回應犯罪，已爭論與討論了多年，且隨著安全環境變遷而仍將持續。當1829年9月，第一位警察巡邏英國倫敦街道時，強調警察的主要角色是預防犯罪，¹且一直到1960年代，警察的角色都相對的單純。然而60年代之後，由於社會快速的變遷，犯罪手法不斷更新，及民眾對於改變治安之期盼等，使警察不斷調整回應之作為。但被動本質未變，因此由無線電主導之快速回應，犯罪調查與打擊犯罪就成為警察工作的主要模式，而警察的角色亦被定義為打擊犯罪與逮捕罪犯；但是「犯罪預防」卻漸成為口號，在警察工作之實踐上卻未能落實。

此種被動、調查之角色，其理論上之預設是假如警察執行之調查越多，就越可以嚇阻犯罪。因此增加犯罪偵查，自然就會導致犯罪預防的增加；且相對的只要逮捕罪犯的人數增加，也就可以預防犯罪。但事實上可能並非如此，例如以美國與英國過去幾年之警察工作實踐為例，對於罪犯之逮捕率與以往相較，已增加了20-26%之間，但是犯罪率並未明顯降低。且逮捕罪犯需要大量的警力，因此警力增加而導致偵查增加，理應可以嚇阻犯罪而降低犯罪率，但是以英國威爾斯為例，從1970年至2004年間之警力已增加了50%，然而犯罪率卻未見減少。²

其後，美英等警察部門不斷思考如何改善工作以因應不同以往之安全威脅與犯罪及符合民眾更佳預防犯罪之期待，而在「警力有限、民力無窮、公私部門合作」主軸思考下，漸有社區警務、問題取向警務發展，及演進到目前涵括先述模式要素在內之「情報導向警務」之推動。³例如在英國，已以立法形式要求警察機關在2004年4月之前，採取「全國情報模式」；且2003年之澳洲警察機關、

¹ Metropolis Police Bill 1829, A Web of English History. <<http://www.historyhome.co.uk/peel/laworder/metbill.htm>>. browsed on 2 Jan. 2008. S. R. Mayne, Instructions to The New Police of the Metropolis(London: Metropolitan Police, 1829).

² Jerry H. Ratcliffe, Intelligence-Led Policing (UK: Willan Publishing, 2008), p.2.

³ 各種演進中警務模式之討論與介紹，請參考汪毓璋，「社會安全之情治資訊分享網建構與對台灣警務發展之啟示」，第二屆風險社會與安全管理學術研討會(台北)，民國97年6月17日，頁89-102。

2002年之紐西蘭警察機關、及美國之警察機關亦推動情報導向警務之模式。⁴

三、情報導向警務模式之運作

警察 (Police) 是世界共通的一種特殊制度，但是警務 (Policing) 則是社會中的一組過程，用以實現有關管理與控制之特定社會功能。⁵如此，則理論上執行「情報導向警務」，卻不必然會將警察武力導向情報則是可能的，亦即不是「情報導向警察」，而避免濫權或不受監督及未能「情治分立」之感。且情報導向警務雖已被採用，但仍是一個正在演進之概念。基本上，是一種企業模式及管理哲學，是將資料與資訊分析導入犯罪情報過程，亦即將資料分析與犯罪情報視為是決策架構與目標之重心，透過管理與有效執行，而能減少、摧毀與預防犯罪。⁶

當前持續威脅之恐怖攻擊，不論是採取空中劫持、使用生物媒介、或是侵入重大基礎設施結構等，及接續之各項反制措施，所引發的思考是此等威脅沒有「管轄權界限」(Jurisdictional Boundary)；加諸科技與網路進步所帶來之犯罪利便，使得有組織犯罪與一般街道犯罪、幫派與跨國犯罪集團結合之趨勢，已更趨明顯。此等現實，導致傳統警察被動式偵查之執法能力，已不敷所需。致各負有轄區之地方警察單位必須強化蒐情與分析能力，才能構築反犯罪網絡而發揮預警之效。從戰略思考層面言，也代表了警察任務根本轉變之演進。

(一) 情報與分析目的之不同觀點

要增進警察之情報能力，必須先掌握基於情報之分析目的，才能有效的強化預防工作與設定優先事項。一般對於情報與分析之目的，有三個不同聚焦之觀點，因此警察部門在運用時，常須斟酌並依不同時、空條件而有所調整。

1、預防「震驚」

情報之角色，是要限制對於決策者之「震驚」(Surprise)。⁷換言之，在此等情報脈絡下之資料分析，應該是提供事實與數字、找出趨勢與模式、及對過去的事件提出統計支撐。卻不完全是為了回應所提供的資料，而進行接續之調查、事後稽核、或是關於警務執行的持續評估。如此就不會將任何「震驚」事件之發生，均歸咎於「情報失誤」之簡單化推論。且此種分析，僅是提供「所知道」之事實及相應之「推論」，至於接續是否採取行動或如何作為等，均由決策者自行決定。

2、應提供「取代性」選項

分析不但應該提供歷史資料，也應該促使決策者在面對特定事件、潛在威脅或國外情勢時，可以有取代性之選項。換言之，要強調事件的因果與政治目的之連接性。分析者不應僅是提供分析報告或簡報，亦必須聚焦於政治領域之動態發展，才能賦予資料之「意義」，而此意義之提出就展現了

⁴ New Zealand Police, Police Strategic Plan to 2006, Feb. 2002. < <http://www.police.govt.nz/resources/2002/strategic-plan-to-2006/strategic-plan-to-2006.pdf> > . browsed on 1 Jan. 2008. IACP Intelligence Summit, Criminal Intelligence Sharing: a National Plan for Intelligence-led Policing at the Local, State and Federal Levels, Aug. 2002. < <http://epic.org/privacy/fusion/intelsharerpt.pdf> > . browsed on 1 Jan. 2008. Jerry H. Ratcliffe, Intelligence-led Policing, Trends and Issues in Crime and Criminal Justice, No. 248, April 2003.

⁵ M. Maguire, R. Morgan and R. Reiner eds., The Oxford Handbook of Criminology(Oxford: Clarendon Press, 1997), pp.997-1049.

⁶ Jerry H. Ratcliffe, op.cit., p.6.

⁷ 有關此等情報之討論，可參考 Roy Godson ed., Intelligence Requirements for the 1980s: Analysis and Estimates(Washington, D.C.: National Strategy Information Center, 1983).

分析價值。特別是面對來自於國外之威脅，例如恐怖主義等，此時警察首長必須相對的關注特定之區域。若以美國為例，當中東地區恐怖主義攻擊加劇，則對於國內巴勒斯坦人居住特別多的底特律、密西根等城市，就必須強化執法之預警作為。

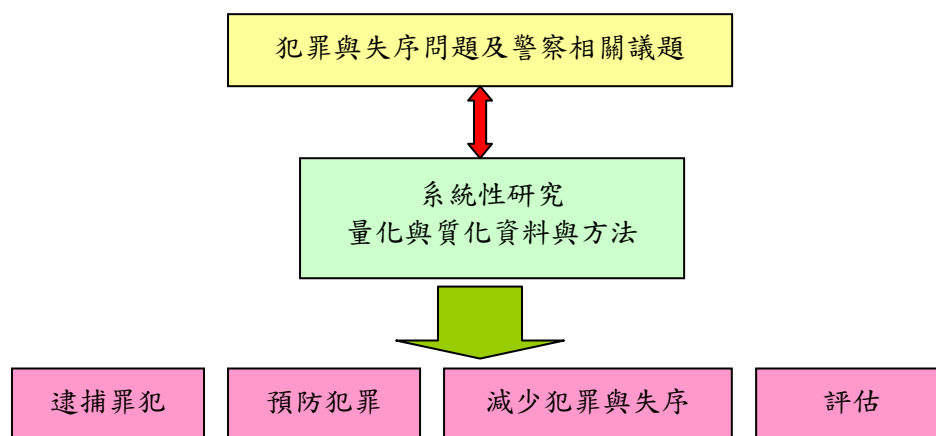
3、聚焦於對未來事件之預測

分析並不是提供作為決策或政策基礎之過去資料，而是聚焦於對未來事件之預測。因此會使用大量之科技資源，例如先進之分析軟體與人工智慧系統、更強大之資料管理系統、及相對容易進入容量大之資料庫，而期盼儘可能的對於特定事件提供準確與可信賴的預測。⁸其最終之兩個重疊目標：第一、提供關於未來的準確資訊，而能儘量避免決策與政策失誤與官僚層級的不當處置；第二、描繪出行動的方向，而能直接達成特定之目標。因此，在此等思考下，自然對於警務要有新的思考，亦即強調預測與預防而不是偵查與逮捕。⁹

(二) 犯罪分析

1、「犯罪分析」之共同要素

過去20年來，已有不少學者對於「犯罪分析」(Crime Analysis)加以定義，¹⁰雖然這些定義都有其不同之特定重點，但卻包含了一些共同要素：即是用來支持警察部門之任務，是使用系統性之方法與資訊，及提供資訊給廣範圍之大眾。若再予細緻化之敘述，則指的是系統性的研究犯罪與失序問題，及其它與警察相關之議題，其中包含社會人口統計、空間、時間等要素，並在逮捕罪犯、減少犯罪與失序、預防犯罪與評估時協助警察。並可展現如下圖一：¹¹



圖一：犯罪分析之共同要素簡圖

(本圖是參考Crime Analysis and Crime Mapping一書之內容而製成)

⁸ 有關預測情報模式之討論，可參考MSgt Robert D. Folker, Jr., Intelligence Analysis in Theater Joint Intelligence Centers: An Experiment in Applying Structured Methods, Joint Military Intelligence College, Jan. 2000. <<http://www.fas.org/irp/eprint/folker.pdf>>. browsed on Nov. 22, 2008. R. Hever, Quantitative Approaches to Political Intelligence(Boulder, Colo: Westview Press, 1978).

⁹ Charles R. Swanson, Leonard Territo and Robert W. Taylor, Police Administration: Structure, Processes and Behavior(Columbus, Ohio: Pearson Prentice Hall, 2008), p.74.

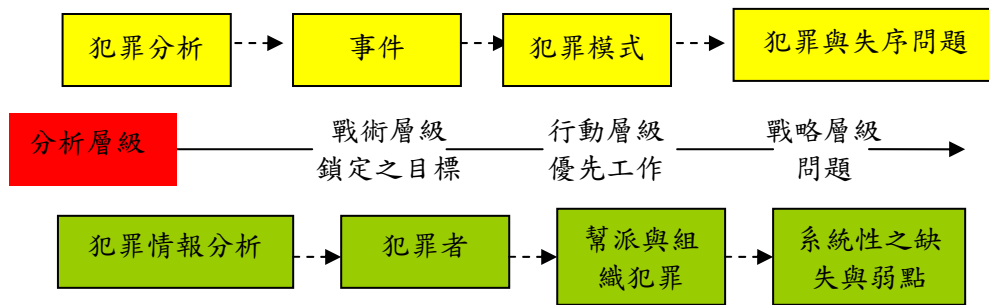
¹⁰ 此等定義可參考M. Emig, R. Heck and M. Kravitz, Crime Analysis: A Selected Bibliography(Washington, DC: U.S. National Criminal Justice Reference Service, 1980), p.V. S. Gottlieb, S. Arenberg, and R. Singh, Crime Analysis: From First Report to Final Arrest(Montclair, CA: Alpha, 1994), p.13. K. H. Vellani and J. Nahoun, Applied Crime Analysis(Boston: Butterworth-Heinemann, 2001), p.8.

¹¹ Rachel Boba, Crime Analysis and Crime Mapping(London: SAGE Publications, 2005), p.6.

2、「犯罪分析」與「情報分析」之關聯

「犯罪分析」與「情報分析」雖有其相似、惟亦有其差異之處，¹²但經常依於不同目的而結合使用。且依不同國別或使用單位之喜好與習慣，亦常有不同名詞之分類與不同內容之詮釋。例如「犯罪分析」是提供罪犯可能犯罪之環境脈絡，而加入情報因素之「犯罪情報分析」，則是提供罪犯與有組織犯罪團體檔案之資訊。兩個分析領域，在戰術、行動與戰略層次上之運作是各自獨立的，且各有不同重點，但最終仍須整合。例如犯罪情報鎖定之目標是逮捕犯人，而犯罪分析之結果是鎖定應巡邏之地理區域。假如犯罪分析是用以提出犯罪行動之地點與時間，而犯罪情報是集中於罪犯，則兩者結合當然可提出減少犯罪之更多選項。

若從分析層次上加以區隔，又可分成戰術、行動與戰略三個層級之分析，而各有其內容重點與相應之不同作為。例如在戰術層次上，可行動之情報分析提供了執法應注意之目標而加以鎖定，這個目標可能是個人或是具犯罪弱點之特定地點。惟有完整之犯罪行動圖像，決策者才能決定是否有能力聚焦於罪犯或是其行動。在行動層次上，決策者要決定最適當的使用資源及決定出應選擇之優先工作。而在戰略層次上，結合系統弱點的長期問題，經常與長期犯罪問題之衝擊無法區別。換言之，戰略犯罪分析與戰略情報分析雖是不同之分析方向，但面對的是同樣的問題致互相滲透。而此等結合運作，可展示如圖二：¹³



圖二：犯罪分析暨犯罪情報結合運作之模式圖

(參考Integrated Intelligence and Crime Analysis一文之內容，並作部份修正製成)

3、「犯罪分析」之不同類型

在前述犯罪分析與情報分析之關聯性下，從「犯罪分析」之範疇思考，若再依據不同之目的、範圍、資料、方法等，又可區隔成三種類型：

(1)犯罪背景分析

①情報分析

分析目的是要找出罪犯的網路組織與犯罪活動，並協助警察逮捕這些違法者。此網路組織在傳統上是與組織犯罪、幫派、毒品走私者、賣淫集團、詐欺集團、或是這些犯罪行業之結合有關。且其資料大部份是透過監視、竊聽、線民與臥底等手段而取得，其調查資訊之類型也不限於犯罪資訊，也包括了電話通訊、旅行資訊、金融/繳稅資訊、家庭與企業關係等。在進行分析時，要將這些資訊整合，排列出資訊之優先順序，找出彼此間之關係，並區隔出進一步調查之領域。

②犯罪調查分析

¹² 有關之差異比較，請參考汪毓璋，「社會安全之情治資訊分享網建構與對台灣警務發展之啟示」，第二屆風險社會與安全管理學術研討會（台北），民國97年6月17日，頁99-100。

¹³ Jerry H. Ratcliffe, *Integrated Intelligence and Crime Analysis: Enhanced Information Management for Law Enforcement Leaders*(Washington, DC: Police Foundation, 2007), pp.17-21.

此分析詳述了建構進行嚴重犯罪之罪犯「檔案」(Profiles)的過程，使用平常持續蒐集與累積之罪犯的一些犯罪要素，而推論出罪犯的一些事情，包括了人格特徵、社會習性與工作習慣等。分析之目的是藉由個人特徵，協助犯罪調查者找出與排列出最可能之嫌犯。又可再細分出「地緣檔案」(Geographic Profiling)分析，是從罪犯犯罪的地理位置找出罪犯可能的居住地方。

(2)戰術性行動需求之犯罪分析

此分析是找出模式，並協助將模式與與潛在罪犯連結在一起。是研究近期犯罪事件，並透過如何、何時、何地等特徵，以檢證潛在的犯罪活動，而能協助發展模式、引導調查、找出嫌疑犯及澄清案件。是聚焦於最近的犯罪與有關犯罪方法的特定資訊，包括了個人與車輛等。分析的資料是來自於正式的警察報告，包括犯罪特徵、進入方法、進入地點、嫌犯行動、受害者類型、使用武器類型、時間、日期與地點等資訊；也檢視來自於巡邏員警關於潛在犯罪活動，例如要求服務的可疑活動、犯罪侵入預警，及傷痕、敲打聲等現場之報告等。此分析有三個主要目的，第一、與犯罪連結，因此可以找出模式；第二、找出可疑的犯罪嫌犯或是犯罪模式；第三、將以往已結案之犯罪與現在之案例結合，而能澄清或結案。

(3)戰略性長程規劃之犯罪分析

此分析是研究犯罪問題及其它與警察相關的議題，而決定行動之長期模式，及評估警察之回應與組織程序。由於分析涉及到行動的長期模式，因此資料與分析方法主要是量化的。是使用各種不同的統計方法，去檢證數以萬計電子資料庫所記錄之資料。所要處理的變數包括了日期、時間、地點、事件類型等，而不是描述事件之質化資料。此分析的兩個主要目的，第一、協助鑑定與檢證長期的犯罪問題，包括了分析犯罪率、重覆受害傾向、犯罪熱點、影響犯罪事件與機會的環境特徵等；第二、評估警察對於問題之回應，及警察單位之組織程序，包括了部署與人力、行動分析（打擊犯罪的重新區分或界限）等。¹⁴

4、犯罪分析所需之不同情報類型

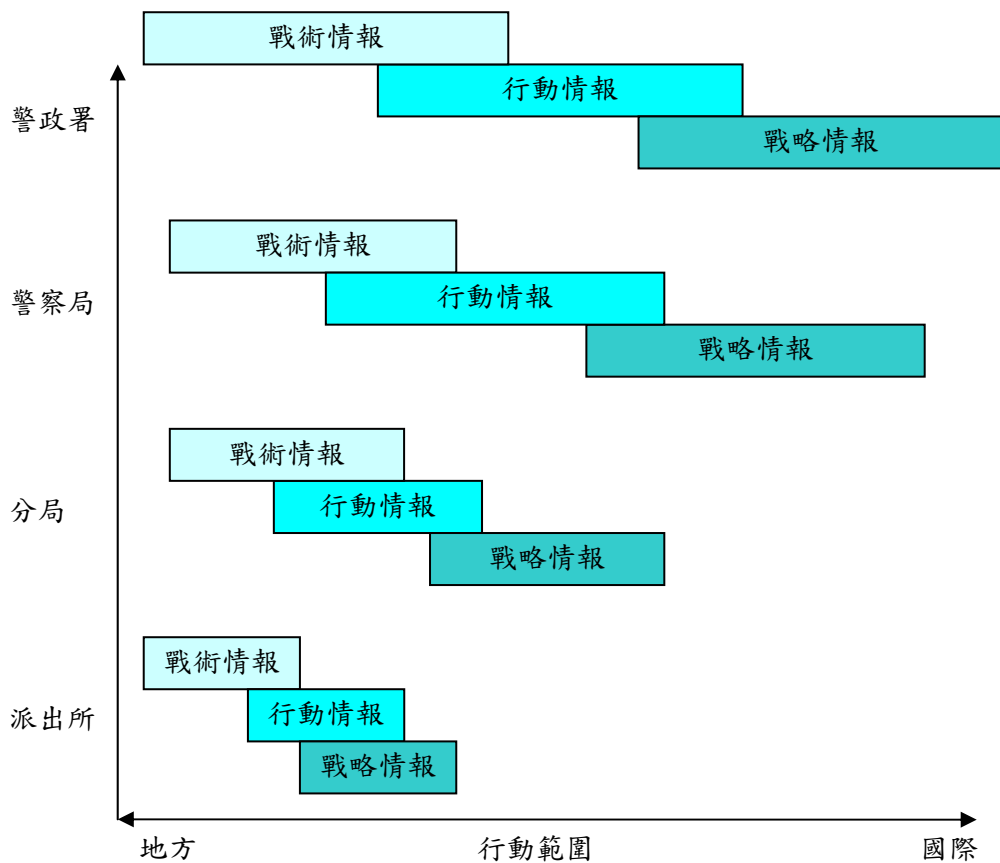
爲了處理不同層次之犯罪與警務問題，犯罪情報亦有不同層次之結構與分類，即戰術情報，是用來支持派出所所長等第一線領域、調查與其它行動領域之情報，以採取特定案例行動並達成執法目標；行動情報，是支持分局長與局長規劃減少犯罪行動、及部署支援，以達成行動目標之情報；戰略情報，置目標於提供警政署長與高階幕僚之洞見與瞭解，而有利擬定更廣之戰略、政策與資源。

其中戰術情報被廣泛用來進行犯罪控制分析，且就美國警察單位之實踐來檢證，一般警察單位之分析常集中於戰術結果與調查支援，而不是聚焦於造成這些犯罪之含社區等在內之根本問題。雖然目前行動情報與戰略情報，既使在美國一般之警察單位並不多見，然已是推動發展之趨勢之一。例如行動情報，是警察單位資訊管理之重要部份，可用以引導犯罪減少行動與資源規劃，而展現爲紐約市警察局推動「電腦趨動犯罪統計」(CompStat)之重要組成部份。

此三種類型，可存在於不同層級之警察單位，若以該等單位之規模與任務爲縱軸，並以行動從地方至國際領域爲橫軸，而可展示如圖三：¹⁵

¹⁴ Rachel Boba, op.cit., pp.14-15.

¹⁵ Jerry H. Ratcliffe, Intelligence-Led Policing, pp.99-101.



圖三：警察部門運用不同類型情報之關係運作圖

（參考Intelligence-Led Policing一書之內容，並作部份修改而製成）

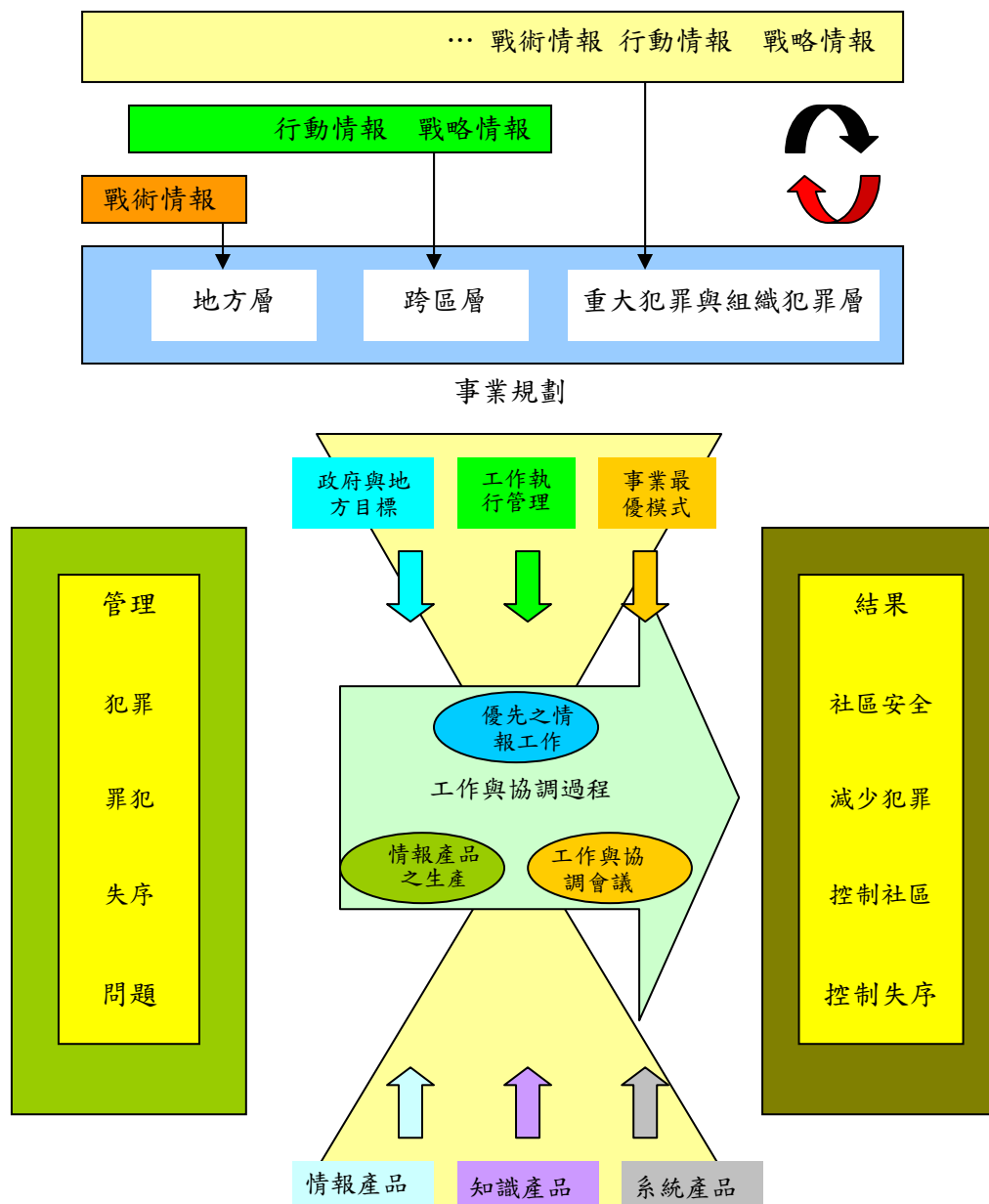
5、犯罪情報與「全國情報模式」之結合運作

(1) 犯罪情報與警察行動之結合

若將戰術、行動與戰略之三類型犯罪情報與英國已實施之「全國情報模式」所組成之地方層、跨區層、和重大犯罪與組織犯罪層融合，¹⁶則行動範圍之地方性議題，是屬於地方層之範疇，概以戰術情報為主；跨區層之情報本質，則概屬於戰術情報與戰略情報之間的範疇；重大犯罪與組織犯罪層之情報本質，則是更融合之三種類型之進一步整合，而在認知上則概屬於戰略情報。¹⁷其運作可展示如圖四。

¹⁶ 有關「全國情報模式」之論述，請參考汪毓璋，「社會安全之情治資訊分享網建構與對台灣警務發展之啟示」，第二屆風險社會與安全管理學術研討會（台北），民國97年6月17日，頁100-102。

¹⁷ National Criminal Intelligence Service, The National Intelligence Model, 2000, pp.8-9. <http://police.homeoffice.gov.uk/publications/operational-policing/nim-introduction?view=Binary>. browsed on Feb. 12, 2008.



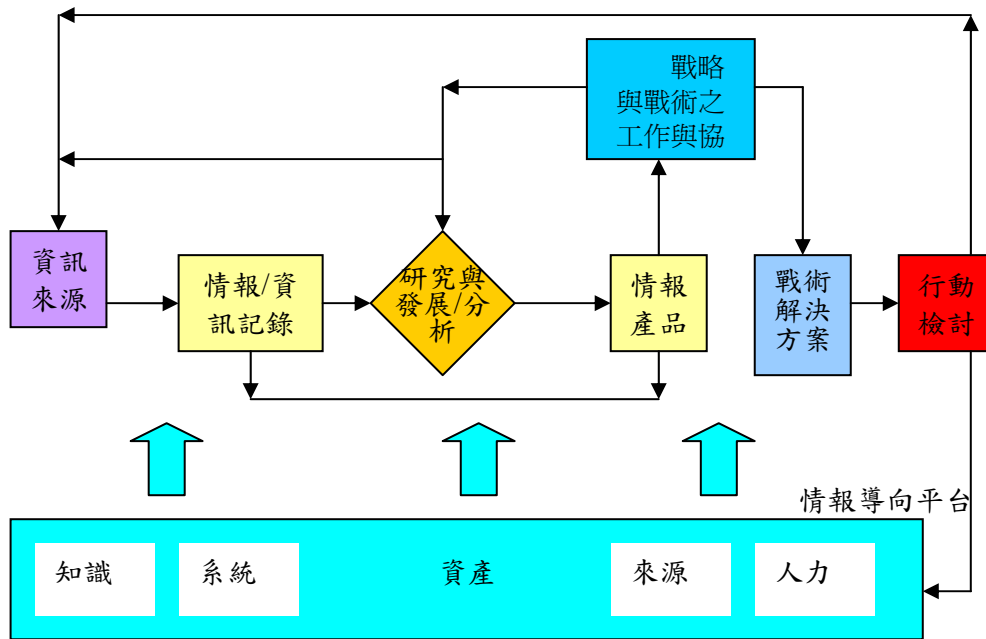
圖四：警務情報模式之全國運作圖

(本圖是參考The National Intelligence Model 乙文，並作部份修正而製成)

(2)情報導向之警察事業發展

在上圖從管理到結果之警務事業規劃的過程中，警察單位本身在因應管理要求時，必須考量符合政府與地方目標、且應有工作執行上之管理與可資追尋之最優警務事業模式，並以情報、知識與系統三類產品作為履行之基礎。¹⁸而若將此事業過程與情報結合，其運作可展現如圖五：

¹⁸ 「知識產品」是關於整個警察事業之知識與對法律、警務等之瞭解，其中包括了當前之法律、案例涉及之法條、工作手冊、警力、各式簡報、文書等。「系統產品」是存有適當的系統與結構，且要從安全環境與實踐上考量，包括了實體安全、安全政策、權限管理、有效之簡報與歸詢、資訊交換之協議等。Association of Chief Police Officers, Guidance on the National Intelligence Model, 2005, pp.17-23.



圖五：情報與警察事業之循環過程圖

(本圖是參考Guidance on the National Intelligence Model乙文之內容而製成)

從圖中可瞭解，在涉及任何犯罪之調查過程當中，是以由情報、知識、來源與能力所組成之「資產」作為基礎，亦即已有情報導向之平台與可運作之情報能力，因而當接到一項犯罪之資訊時；就立即進入到情報/資訊記錄階段，此時主要之工作是要進行資訊評估與情報價值認定，因此要進行資訊記錄、資料管理與進入情報資料庫；接著要進行研究、發展與分析，以發掘重要之連接與關係，如果資訊與犯罪報告之細節吻合，則罪犯之完整檔案、地址與其他有用資訊就可以獲得，並可評定及追蹤其犯罪記錄；若完成前述工作就產生了情報產品，其中包括了戰術評估、擬定行動之優先事項；而在採取戰術行動與相關協調時，要由上級批准可用之戰術資源、指定領導者與決定行動之時間；接著行動指揮官要決定使用之戰術，此時簡報與資源部署、工作結束之歸詢均不可以少；最後進行行動之檢討，及檢討系列之問題，例如罪犯是否被逮？情報是否有價值？等，且均須勇於批判；接著回到組織之記憶，亦即重新起始之「資訊來源」階段。¹⁹

(3)分析技術與情報產品

前述警務之情報導向模式的情報運作過程，所要求之情報必須是可據以行動的（actionable），而此行動功能之展現，就是由包括分析在內之研究與發展能力來完善的，此等分析之情報能力就會導致各式不同情報產品的創造。而據以行動與否之情報價值，就是來自於已定義明確之情報產品，且此情報產品不但是戰略與戰術工作之核心，亦可用以測量是否已達成減少犯罪、逮捕、摧毀與強化社群安全之結果。但要發展情報產品必須要有一個情報蒐集計劃，並依賴於多樣之分析技術與方法，且是聚焦於情報之需求。這些分析技術包括了：²⁰

①犯罪模式分析（Crime Pattern Analysis）

是一個屬性分類的名詞，系列有關的技術包括了系列事件鑑定、犯罪趨勢分析、熱點分析及一般檔案分析。

¹⁹ Ibid, pp.13-15.

²⁰ Ibid, pp.56-61.

②人口/社會趨勢分析 (Demographic/Social Trends Analysis)

是以人口變遷與其對犯罪之衝擊作為研究之重心，也分析失業率、無家可歸等社會要素，及思考重要之人口轉變、態度與活動等。

③網絡分析 (Network Analysis)

不僅描述形成犯罪網路組織之人與人之間的關係，並特別聚焦於這些連接之重要性、個人扮演之角色、犯罪組織之強弱等。

④犯罪市場分析 (Market Profile)

是一種圍繞於特定商品或服務之犯罪市場調查之持續性檢討與更新，例如毒品、偷竊車輛、賣淫等。

⑤犯罪交易分析 (Criminal Business Profile)

是一種針對犯罪如何運作與使用技術等之詳細分析

⑥風險分析 (Risk Analysis)

評估由罪犯或組織對個別潛在受害者、大眾、及執法單位所造成風險之程度。

⑦鎖定目標檔案分析 (Target Profile Analysis)

採用廣範圍之分析技術，描述罪犯、其犯罪行動、生活模式、交友，所造成之風險及其強弱，而能聚焦於對目標之調查。此等檔案也可能包括了受害者與有價值之個人

⑧行動情報評估 (Operational Intelligence Analysis)

特別是在相當大之情報蒐集計劃或是其它大範圍行動之情況下，涉及了對於所取得情報之評估，以維持針對之前已鎖定目標之行動焦點。

⑨結果分析 (Results Analysis)

是用以評估執法行動之有效性，例如巡邏策略、犯罪減少倡議、或其它特定之調查方法。

亦有將犯罪分析之技術，分類為結合分析 (Association Analysis)、電話記錄分析、事件與活動排序分析、物品流動與可見步驟調查分析 (Commodity Flow and Visual Investigation Analysis)、金融分析、威脅分析與弱點分析、犯罪模式分析與時間序列分析等，²¹且強調在某些情況下，這些方法可能必須整合運用才能發揮最大效果。凡此均是未來我國可資引用之參考。

而根據情報需求與前述技術，可以產生四種情報產品。而在處理已鑑定之犯罪問題脈絡下，此等情報產品之相關性，可以展示如下圖六：²²

①戰略評估 (Strategic Assessments)

其內容包括了影響警務工作、社區安全等之當下與長期議題之精確檢討下之評估。藉此評估，可以擬定出所需要之控制戰略與情報需求。因而可針對犯罪與失序問題，提出預防、情報與執法優先事項之建議。

②戰術評估 (Tactical Assessments)

是依據控制戰略，以鑑定出影響警務工作、社區安全等之短期議題。亦必須對之前已設定之工作表現與行動加以檢討，及鑑定出浮現中之犯罪模式與趨勢。藉此評估，在必要時可以修正情報需求。

③鎖定目標檔案 (Target Profiles)

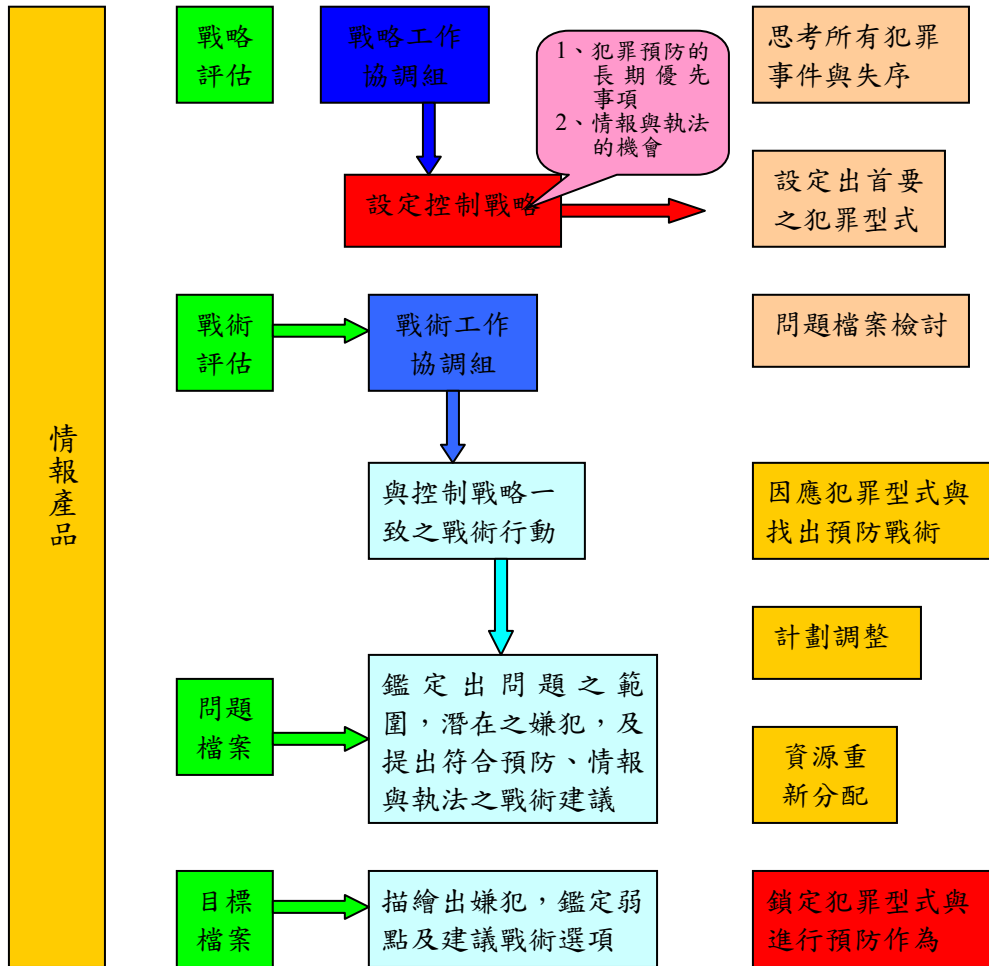
在與控制戰略之優先事項及最高風險議題之配合下，藉此產品可以更多的瞭解嫌犯或受害者。且透過此檔案，可以協助決定鎖定目標行動下之有關資源應如何部署，及採取之戰術。

²¹ International Association of Crime Analysts, Exploring Crime Analysis (Overland Park, KS: IACA Press, 2004), p.14.

²² Association of Chief Police Officers, op.cit., pp.64-72.

④問題檔案 (Problem Profiles)

是對問題詳細調查後之報告性產品，藉此產品可以更多的瞭解已成形或浮現中之犯罪或系列事件、優先地點與其它已鑑定之高風險議題。且在與控制戰略之優先事項及最高風險議題之配合下，亦有提出戰術解決方案建議之機會。



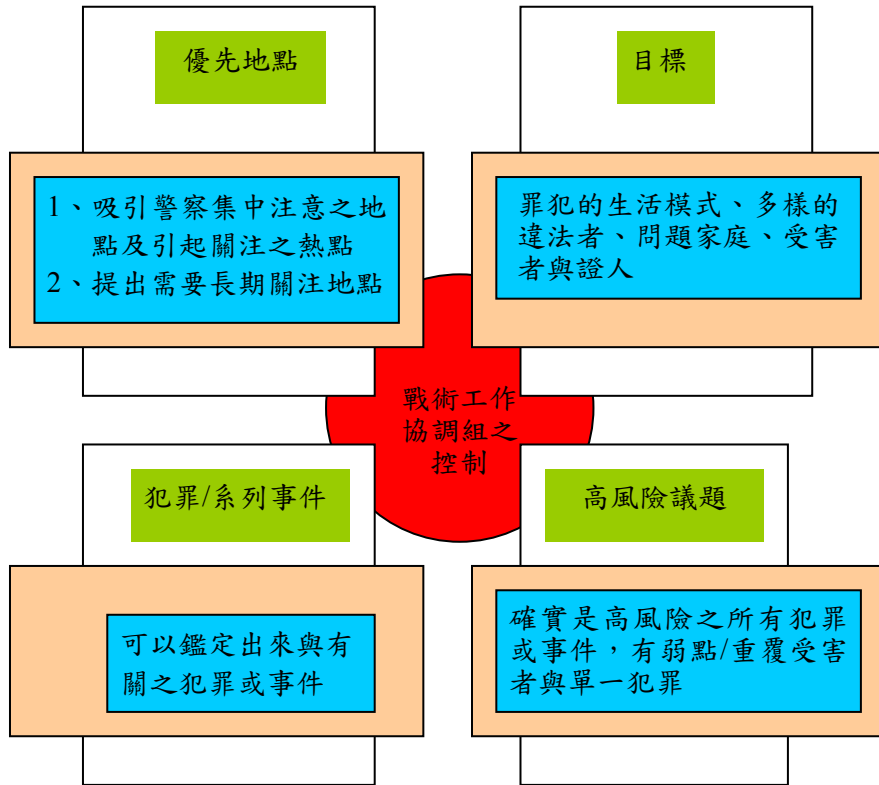
圖六：情報產品與犯罪關聯性運作圖

(本圖是參考Guidance on the National Intelligence Model乙文之內容，並作部份修正而製成)

(4)戰術清單與戰術協調組之運作

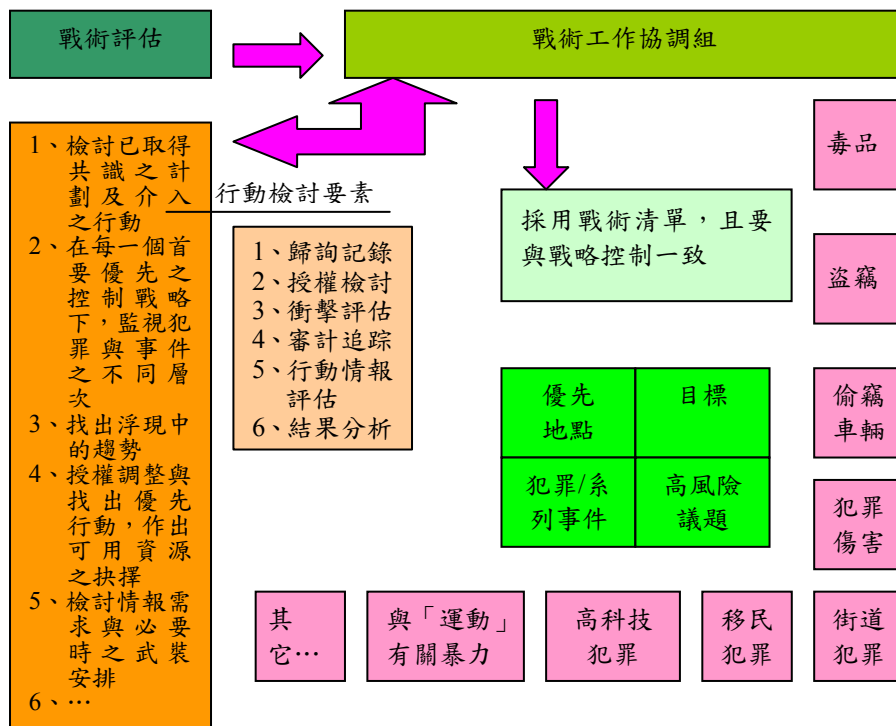
若以上述之戰術評估為例，是藉由「戰術清單」之使用而找出問題，則戰術工作協調組就可透過戰術評估與控制戰略，而定出介入之優先行動。同時也必須檢討之前符合目標的計劃與介入工作，以確保仍維持計劃之焦點。戰術清單之內容如圖七、戰術工作協調組對戰術評估之運用如圖八：²³

²³ Ibid, pp.78-81.



圖七：戰術清單內容簡示圖

(本圖是參考Guidance on the National Intelligence Model乙文之內容而製成)



圖八：戰術工作協調組之戰術評估運用圖

(本圖是參考Guidance on the National Intelligence Model乙文之內容，並作部份修正而製成)

四、情報導向警務之評估

警務工作要能更主動的鎖定犯罪者與潛在犯罪者之最大困難，就是蒐集與分析情報是一件非常複雜與有時間壓力之工作，需要相當大的資源才能生產有用的結果。此外，警務工作之任何倡議，必須展現出一種減少犯罪等問題之有效率與符合成本效益的方法，且又不能傷害到人民的一般生活，才可能獲得社會比較大的支持。²⁴而如何達到效率與符合成本效益，就涉及到評估之根本問題。

（一）掌握控制犯罪途徑之五種特徵

雖然擷取評估之量化指標無法完全精確及克服主觀認定等之抨擊，但是總有一些大的評估方向或思考可加以遵循。因此，似可嘗試以控制犯罪途徑之五種特徵，來探討一些可操作之方向，如此評估不僅可以與目前行動相連接，亦可以影響未來「基於證據」之政策發展。

- 1、必須展現出在測量與監督犯罪模式上，已進行適當的投資。此等作法，也可使政府有更多的證據，處理與說服來自媒體與大眾之不良反應。
- 2、已有公開的管道，使用犯罪與司法資訊。此等作法可以避免警察「作假」之抨擊，且可以建立某種關於犯罪之公開辯論架構，而符合民主本質。
- 3、在發展犯罪控制政策時，是依賴於證據而非主觀認定。此等作為可使決策者或立法委員推動特定減少犯罪議題之規劃時，有所為與有所不為。
- 4、承諾更積極之評估，而不是應付之口號。此等作為可以使決策者瞭解已執行之預防犯罪作法是否成功，並進行後續之相關調整。
- 5、要有更彈性與因地制宜的方法進行控制設計，而不是不切實際的要求符合一套嚴格不變之標準等。²⁵

（二）與評估相關之概念與技巧

評估是用來檢測警察之努力，且一般是關心兩個主要領域：一是所推動之計劃與倡議履行之成功程度，而能控制與預防犯罪與失序；另一是警察組織到底能夠如何的有效運作，以符合人民的期盼與發揮最大功能。²⁶

1、評估之概念

評估涉及到之概念，包括了期待的目標、如何進行、怎麼測量、資料如何蒐集、及比較之參考架構等問題，且每個問題均可以不同的方式加以處理。²⁷而這五個問題又可化約為兩個根本問題：即打擊犯罪之計劃，是否可以得到預期之結果。其答案可以從一般性之趨勢詮釋，到更特定的具體數字說明等；及是如何進行比較的，亦即所設定之參考架構是因果式的還是結構性的。而經由此等檢證，就可以比較客觀的回答成本效益等之問題。²⁸

在前述概念所發展之架構下，就可以區隔出所採取必須應對之不同戰術。情報導向警務是一個企業模式與資訊管理過程，可以使不同層級之警察首長在一個更廣之戰略視野下瞭解犯罪問題，而

²⁴ Douglas Sharp, "Who Needs Theories in Policing? An Introduction to a Special Issue on Policing", *Howard Journal of Criminal Justice*, Vol. 44, No. 5, Dec. 2005, p. 455.

²⁵ Don Weatherburn, *Law and Order in Australia: Rhetoric and Reality* (Sydney: Federation Press, 2004), pp. 36-38.

²⁶ Rachel Boba, *op.cit.*, p.8.

²⁷ Michael G. Maxfield, *Guide to Frugal Evaluation for Criminal Justice* (NJ, Newark: Rutgers University, 2001), pp.9-20.

²⁸ Jerry H. Ratcliffe, *Intelligence-Led Policing*, pp.186-187.

能在更多可信資訊下打擊犯罪。若以「三I模式」(3-I Model)言,²⁹則以此模式為對象之評估,就涉及了犯罪環境之詮釋、對決策者之影響、及對犯罪環境衝擊等因素,且均必須針對其有效性進行測量。

(1)不同類型之評估

探討打擊犯罪計劃實施之成效,可以進行兩種類型之評估,即「結果評估」(Outcome Evaluation)與「過程評估」(Process Evaluation)。「結果評估」要探討的是所推動的計劃是否達到減少犯罪的目的,若以「電腦趨動犯罪統計」倡議為例,經由其評估指標之設計,而發現其在減少犯罪方面有部份是成功的,此亦助長了「情報導向警務」模式之推動;³⁰但亦不可諱言,實務單位在進行更複雜之犯罪問題評估工作方面,仍有其不足之處而留有討論空間。³¹

「過程評估」則是藉由支撐計劃之過程,進行評估有關計劃之執行是成功還是失敗。此種評估對於正在推動之「情報導向警務」概念非常重要,因為若某個犯罪領域之記錄並未減少,則到底是此模式不當、抑或是沒有徹底執行,亦即如何區隔實然之執行及應然之概念設計,常引發激烈爭論。例如英國學者曾針對兩個警察局之量化調查就發現,警察人員不太容易接受來自犯罪分析者之意見;對於分析經常沒有足夠的瞭解,而無法提出正確的問題;且犯罪情報產品在計劃行動時經常被忽略,但事後卻經常又被要求對行動加以背書。³²

(2)評估之現實困境

從學術之角度言,評估常是經由可量化的科學方法、並輔以單純之統計數字來進行,且認為是理所當然。而可被視為有影響力之量化指標或參考量表,例如由美國之「馬里蘭科學方法量表」(Maryland Scientific Methods Scale)所發展與提供之指標,就常被用來預防犯罪及評估「研究發現」之信度與效度。³³但是這種經由良好設計、要求隨機取樣之客觀性、及控制情境下之執行,不論是數字評估之概念、精確之實驗條件等,均與執法之實務工作有所差距。因為犯罪環境之多變,警察永遠不會是在一個理想控制的環境下工作。³⁴因此,儘管學術上之所謂科學評估,是符合邏輯與經過深思熟慮的,但是對於警察與預防犯罪的相關執法者言,這些評估的結果常不能完全用來預防犯罪,且被抨擊在某些時候是刻意經過修飾、反而被用來為特定之政策進行辯護。

在此情況下,取代途徑則是要求因應現實之條件下來進行評估。亦即現實評估不能再以純粹的數字來評估,而是要調查其脈絡、機制與結果間之關係,且必須有更質化、敘述性、人種誌之研究技術。³⁵而其關鍵就是澄清所作出之決策如何影響計劃之結果,及從理論方式重新思考何種計劃是

²⁹ Ibid, p.188.另有關「三I模式」之討論,請參考汪毓璋,「社會安全之情治資訊分享網建構與對台灣警務發展之啟示」,第二屆風險社會與安全管理學術研討會(台北),民國97年6月17日,頁96-97。

³⁰ 有關該倡議之內容,請參考汪毓璋,「國土安全之情報導向警務及台灣警務發展之思考方向」,第二屆國土安全學術研討會(台北),民國97年9月11日,頁11-13。

³¹ Johannes Knutsson ed., *Problem-Oriented Policing: From Innovation to Mainstream* (Monsey, NY: Criminal Justice Press, 2003), pp.13-47.

³² Nina Cope, "Intelligence Led Policing or Policing Led Intelligence: Integrating Volume Crime Analysis into Policing", *British Journal of Criminology*, Vol. 44, Issue. 2, March 2004, pp.188-203.

³³ Lawrence W. Sherman, Denise C. Gottfredson, Doris L. Mackenzie, John Eck, Peter Reuter and Shawn D. Bushway, *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, National Institute of Justice, July 1998, pp.4-5. <http://www.ncjrs.org/pdffiles/171676.pdf>. Browsed on Nov. 20, 2008.

³⁴ 相關討論可參考John E. Eck, "When is a Bologna Sandwich Better than Sex? A Defense of Small Case Study Evaluations", *Journal of Experimental Criminology*, Vol. 2, No. 3, Sept. 2006, pp.345-362. Toni Makkai, Jerry H. Ratchliffe, Keenan Veraar, and Lisa Collins, "ACT Recidivist Offenders", *Research and Public Policy Series*, No. 54, p.7. <http://www.aic.gov.au/publications/rpp/54/RPP54.pdf>. Browsed on Nov. 19, 2008.

³⁵ Nick Tilley, "Realistic Evaluation: An Overview", *Founding Conference of the Danish Evaluation Society*, Sept. 2000. <http://www.danskevalueringsselskab.dk/pdf/Nick%20Tilley.pdf>. Browsed on Nov. 22, 2008. Ray Pawson and Nick Tilley, *Realistic Evaluation* (London: Sage Publications Ltd, 1997), pp.1-20.

可以期待的。且在資訊快速流動之環境下，若以情報導向警務模式進行評估，則要探討的就是何種機制是可以運作的，且在行動環境之脈絡下，這些功能如何能夠發揮作用。因此，基本上，必須整合前述「科學評估」與「現實評估」兩途徑之優點，就大眾關心犯罪之角度言，科學評估所產生的一些數字，可以使大眾寬心所花的錢是有代價的，且減少犯罪是可以期待的；現實評估則可以使民眾瞭解計劃的成功，是因為決策者瞭解到現實面之需求，且經由多項計劃之比較而作出良好選擇。³⁶

2、評估之技巧

評估若要以量化展現，則涉及了不同技巧及使用不同之電腦與統計軟體。例如傳統上常使用的有「無母數分析」(Proficiency in Non-Parametric)、「回歸詮釋」(Regression Interpretation)、「空間分析」(Spatial Analysis)等，³⁷及近期常用於評估街道毒品市場崩潰與罪犯逮捕率的「時間形式序列分析」(ARIMA)、³⁸減少汽車偷竊之汽車場監視、情報導向之夜盜減少行動、「電腦趨動犯罪統計」等。³⁹

比較上，目前一般警察單位常用的技巧，則是空間分析與犯罪圖繪(Crime Mapping)等，特別是犯罪圖繪似已成為犯罪學量化分析之基本工具。⁴⁰此兩種技巧基本上均是從一個更廣的脈絡下去檢視犯罪，例如犯罪圖繪是藉由建立犯罪模式之熱點圖繪進行分析。但缺點是此圖繪沒有包含一般理論所認知且足以影響犯罪問題發生的犯罪生產要件與吸引要件，也因此犯罪描繪的價值在於描述而不是在於分析。⁴¹空間分析亦需要豐富的經驗、更複雜軟體與充分的分析資料。⁴²

(三) 測量成功的不同要素

目前定義警察工作之成功與否，其壓力常來自於是否增加了逮捕的人數。此亦可見之於我國警察在不同期間之各項專案的績效評估作法，並輔以取締案件之多寡作為普遍判準，致執法手段不符比例原則或是造假情事時有所聞，而造成非議。然而情報導向警務模式所強調的是預警與預防，亦即績效不再是經由逮捕與接續起訴之成功與否，而是整個移轉到之前的調查與犯罪預防成果來評估。⁴³

從成本效益之觀點言，可經由有關變數間之發展與影響，以評估推動某一項專案之成功與否。

³⁶ Jerry H. Ratcliffe, *Intelligence-Led Policing*, pp.193-194.

³⁷ Craigs Jones and Don Weatherburn, *Evaluating Police Operations: A Process and Outcome Evaluation of Operation Vendas* (Sydney: New South Wales Bureau of Crime Statistics and Research, 2004). K. J. Bowers and S.D. Johnson, "Measuring the Geographical Displacement and Diffusion of Benefit Effects of Crime Prevention Activity", *Journal of Quantitative Criminology*, Vol.19, No. 3, Sept. 2003, pp.275-301.

³⁸ B. A. Lawton, R. B. Taylor and A. J. Luongo, "Police Officers on Drug Corners in Philadelphia, Drug Crime, and Violent Crime: Intended, Diffusion, and Displacement Impacts", *Justice Quarterly*, Vol. 22, Issue. 4, Dec. 2005, pp. 427-451. Mitchell B. Chamlin, "Research Note: A Longitudinal Analysis of the Arrest-Crime Relationship: A Further Examination of the Tipping Effect", *Justice Quarterly*, Vol. 8, Issue. 2, June 1991, pp.187-199.

³⁹ Lorraine Mazerolle, Sacha Rombouts and James McBroom, "The Impact of COMPSTAT on Reported Crime in Queensland" *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, Vol. 30, Issue. 2, 2007, pp.237-256. Jerry H. Ratcliffe, "Burglary Reduction and the Myth of Displacement", *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, No. 232, July 2002, pp.1-6. <<http://www.aic.gov.au/publications/tandi/ti232.pdf>>. Browsed on Nov. 22, 2008.

⁴⁰ R. V. Clarke, "Technology, Criminology and Crime Science", *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 10, No. 1, P.60.

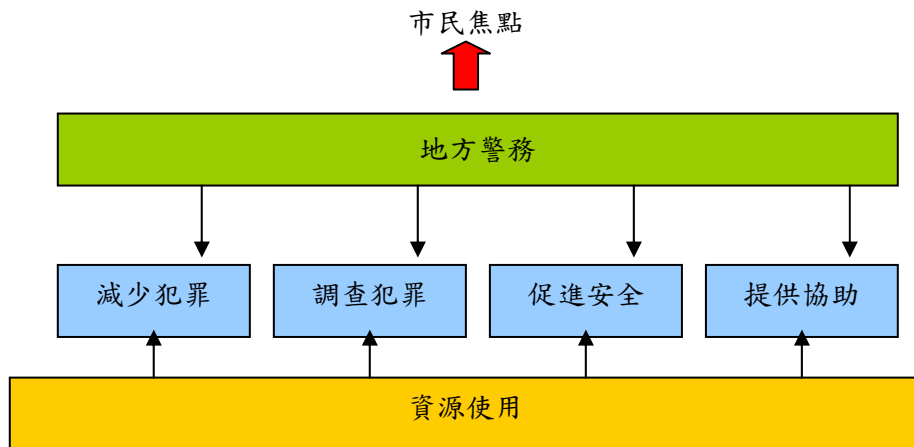
⁴¹ Nina Cope, *op.cit.*, pp.195-200.

⁴² Jerry H. Ratcliffe, *Intelligence-Led Policing*, pp.192-193.

⁴³ J. Sheptycki, *Review of the Influence of Strategic Intelligence on Organised Crime Policy and Practice* (London: Home Office Research and Statistics Directorate, 2004). Mick Keilty, "Can Intelligence Always be Right? 13th Annual Conference of the Australian Institute of Professional Intelligence Officers, Oct. 2004. <http://www.afp.gov.au/_data/assets/pdf_file/3993/Intelligence.pdf>. Browsed on Nov. 22, 2008.

例如推動打擊詐騙專案所挹入之經費是台幣1億元，因此可由投入經費與案件發生兩項變數進行計算，評估之過程可以時間序列並輔以案件減少與否來進行，若是經過一段時間之執行，檢證投入經費持續減少且案件發生率持續降低，就可論證已發揮預防犯罪之效果。當然情報導向警務模式之真實評估過程較此敘述更加複雜，尚包括了監視、線民、摧毀行動、工作表現等之計算。

僅以工作表現言，若以英國之警察評估標準檢視，以往就曾涉及了25項範疇與60項指標。而目前則有7項據以測量工作表現之指導綱要，例如減少犯罪、調查犯罪、促進安全、提供協助、市民焦點、資源使用與地方警務等，且每一項亦有不同據以判斷之指標，而可展現如下圖九：



圖九：測量警務工作表現之七項指導綱要圖

（本圖是參考Police and Crime Standards Directorate一文，並作部份修改而製成）

此7項測量表現之指導綱要不僅重疊而不易區隔，且其指標數量亦多，雖可以有效管理經費及鎖定所關切之目標，但是由於指標之前題預設不同，就必須避免對於犯罪預防與偵查努力造成反效果。⁴⁴因為經由調查發現，犯罪率之下降並不能反映出完全相一致之大眾安全感的增加。事實上只要還有一件潛在之犯罪案件發生，大眾就不可能心安，因為仍擔心自己可能是該案件之受害者。

如何克服民眾對於犯罪之恐懼，在英國就促成了「警務再確保」(Reassurance Policing)之概念，並成為《2002年警察改革法》(2002 Police Reform Act)之部份內容，⁴⁵且發展了「全國再確保警務計劃」(National Reassurance Policing Programme)，⁴⁶並在原有之社區計劃基礎上，強調其有效性是來自於情報導向之執行，要聚焦於設計對付相對較少、但可能產生社區安全最大傷害之有效行動。然目前之工作表現指標，並不能完全符合此模式推動成功與否之評估。⁴⁷此亦反映評估本就不是易

⁴⁴ L. Davidoff, "Police Performance Indicators", Statistical Journal of the UN Economic Commission for Europe, Vol. 13, No. 2, 1996, pp.161-169. 另相關據以評估表現之指標繁多，可參考Police and Crime Standards Directorate, 2006/07 SPI Good Practice Guide, May 2006. http://police.homeoffice.gov.uk/publications/performance-and-measurement/SPI_Good_practice_guide_-_A2.pdf?view=Binary . Browsed on Nov. 22, 2008.

⁴⁵ http://www.humanrightsinitiative.org/programs/aj/police/legislation/uk/pol_ref_act_2002_uk.pdf . Browsed on Nov. 22, 2008.

⁴⁶ Rachel Tuffin, Julia Morris and Alexis Poole, An Evaluation of the Impact of the National Reassurance Policing Programme, Home Office Research Study 296, Jan. 2006. <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs06/hors296.pdf> . Browsed on Nov. 22, 2008.

⁴⁷ Jerry H. Ratcliffe, Intelligence-Led Policing, pp.208-210.

於執行之工作，除有待進一步發展，決策者亦必須充分支持。

五、組織發展脈絡下之警務模式變遷

未來不是可以事先決定的或是可以完全預測的，而可及早由任何首長或組織加以選擇，因此警察組織之因應變遷能力必須加強。目前我國之警務實踐，似仍停留在「社區警務」之階段，然而在配套作為上仍有不足，致效果似未完全彰顯或被民眾視為僅具形式意義。至於歐、美國家已積極推動之「情報導向警務」之新運作模式，迄今仍未碰觸。此或許因為與國外相較，台灣治安條件相對單純、抑或台灣迄無如恐怖份子般之罪犯，因此延續使用傳統之執法技巧已然足夠。

但是全球化與科技革新，罪犯串聯或犯罪手法精進已是必須應對之趨勢，因此傳統「被動式」之警務作為早晚要調整。警政署或許可以思考建立一個結合學者、專家與實務同仁在內之聯合任務編組之研發單位，才能較好的因應潛在社會需求之變遷。若能經由持續之經費等資源的投入，則研發單位經由對於正確資料之分析檢證，並輔以適當的分析方法，因而生產的預測與政策選項產品，或許就可以使警政首長從現存之各種選項中，改善對未來之不正確掌握。⁴⁸而下述兩種警察組織變遷模式之抉擇，或許是朝向「情報導向警務」發展的一個起步。

（一）警察組織之變遷文化

雖然一般形容警察組織是一種比較僵硬、機械化與封閉的官僚系統，且是國家機器之一環，因此比較上不如任何企業組織或其它行政部門會面臨強大之組織變遷壓力。但實際上，執法領域常不得不面對含新的法令與法院判決、新的政策與程序、新的警務專案計劃、被動反應地方或中央首長要求、及不足資源等之變化，而必須進行調整。⁴⁹調整的啟動若以範圍、本質等變數來比較，又可分為指令式的或非指令式的，如下表一。⁵⁰

表一：指令式與非指令式之警察組織變遷比較表

變數	指令式之變遷	非指令式變遷
範圍	整個部門/宏觀	一個單位至一個單位/微觀
本質	主動的/正式的	被動的/非正式的
發動者	最高首長	第一線之局長
目標	與既定之重要目標相連接	很少與既定之重要目標相連接
政策	持續性的	是一種突然變化且在單位內被視為是異類的，但可能是重要的調整而可對正式體系鴻溝進行彌補；如此最終可能變成正式政策的一部份
反饋	必需的、詳細的、書面的	很少的、非正式的、口頭的
規劃	系統性、全面性	最低限度的、只是回應單位的特殊需求

（本表是參考Change Management: A Model for Organizational Effectiveness一書之內容而製成）

⁴⁸ John Henry Campbell, "Future Research: Here and Abroad", Police Chief, Vol.57, No. 1, 1990, p.30.

⁴⁹ Charles R. Swanson, Leonard Territo and Robert W. Taylor, op.cit., p.654.

⁵⁰ Pattncia Felkins, B. J. Chakiris and Kenneth N. Charkiris, Change Management: A Model for Organizational Effectiveness(New York: Quality Resource, 1993), pp.5-6.

然任何警政首長亦知道，雖然組織變化是需要的，但卻要有勇氣承擔其困難與風險，甚至因為此等改革失敗而導致下台之命運。且低制必要變遷，亦常因為一些條件而經常發生，例如部門內執行此等變遷之知識、技巧或所需要的資源並不存在；可提供此等變遷之有經驗的外部專家不足、或是不夠專業；變遷反而造成原有利益之更大損害；部門內關鍵人物不支持或有力量之次級團體反對；及已有很多的改革正在推動，且此變遷之本質反而會令人感到迷惑或是造成不穩定。但是當重大事件發生，而引起某種必要變遷之共識時，必然要面對之組織變遷及相應之實踐作為可能就無法逃避了。⁵¹此亦可見之於美、英等先進警務發展國家，持續對警務之改革作為，且迄今並未停止檢討及測量其成效。

（二）警務改革之兩種模式

一般常見的依賴於組織發展（Organizational Development）的警務改革模式有二種：一是李文（Lewin's）之解凍（Unfreezing）、行動（Moving）與再結凍（Refreezing）三步驟模式（Three-Step Model）；另一是傳統行動研究模式（Traditional Action Research Model）。⁵²此兩種模式，均是警察機關面臨變遷壓力下，推動改革可資參考之材料；當然必須符合本國之條件而應進一步內化調整。

1、三步驟模式

（1）解凍

在變遷發生之前，同仁們必須要從其以往對於工作途徑與角色等之認知與行動中解放出來。且過程中，要經常伴隨著目前途徑與角色不足之急迫感，因此必須要有一些新的作為與程序，才能產生更有效的成果。此階段之核心，就是要使同仁們接受變遷。

（2）行動

這是一個過渡的階段，同仁們確實承受到所規劃之變遷經驗，且若儘可能的擴大參與範圍，包括起始之規劃過程，且使他們瞭解積極參與是對變遷有貢獻的，低制變遷之行動可能就會減少。經常是一種由上而下之決策，且不是一種象徵性之應付，才能使局長們持續變遷作為。例如紐約市警察局推動「電腦趨動犯罪統計」，就是一個例子。

（3）再結凍

此階段是要使同仁們在經歷上一階段之變遷後，能夠將此等經驗固定下來，並正式化其相關作為；且藉此讓其他人或民眾瞭解已有不同以更為之作為，亦較以往更有效率而能夠加以支持。演化過程中，亦可伴隨著同仁們新的「專業化」之培養，使其更有信心與熟練新的技巧，且必要時亦可謹慎的使用一些獎勵措施。

2、傳統行動研究模式

（1）承認變遷之需求

任何組織經過一段時間演化，必須變遷的原因很多，例如現有之工作方法已不能因應威脅、已找出了工作績效缺失而必須處理、更新犯罪調查作為等，然重點仍是決策者之變遷決心。此等變遷需求亦可以由內部自己提出，例如研發單位作出書面建議等，且要處理的問題包括了運作哲學、組織結構、計劃、政策與程序等。

（2）評估/診斷情勢

評估情勢必須完成兩項基本目標：一是要決定這是一個機會或是一個問題，要確定真的是掌握

⁵¹ Charles R. Swanson, Leonard Territo and Robert W. Taylor, op.cit., pp.658-664.

⁵² Ibid.

了問題，而不僅是一個徵候而已；且要能夠分辨出部門現在所發生的問題與可能發生問題間的鴻溝與落差。因此爲了要完成此目標，必須廣泛的蒐集各式各樣的不同資料，例如對於威脅認知、對於同仁與民眾之意見調查等。

(3)行動規劃

首長必須先挑選可以負責變遷過程之主事人，若由內部來挑選，其好處是他瞭解該組織、所具有之能力、及人員之運作與習性等。但缺點是可能缺乏必要之技巧，以引導有效之介入；或是可能沒有時間貢獻；或是有甩不掉的人情等包袱。從外部挑選，好處是內部沒有人認識他而相對沒有包袱。但缺點是可能沒有足夠瞭解此組織之知識；且任何一點失誤，會引起激烈的批判。因此，可能會以多樣化成員所構成之委員會等聯合編組的方式進行，而取得最大共識。且在行動規劃階段，必須以書面展現推動之過程及可能產生的結果。

(4)變遷介入/履行

此階段是行動規劃之履行，且在認知上不應是過程之結束，而是開始的結束。當各種行動開始推展時，必須以之前規劃階段已建立的完成「時程」與應有「標準」，來進行監督。

(5)評估

這是透過部門不同層級所涉及人員之觀察與對話等方式，經由系列的資訊、時程報告、及定期個人查核來完成。而在此階段的兩個重要元素：一是必須要進一步的架構或增加計劃之細節層次；另一是需要發起更正性之行動，因爲時間期限之設定可能過嚴而無法達成，或是一些設備及資源無法到位等。當決策者收到評估資訊，則過程又回到第一階段，而重覆各階段並能逐步更新。

六、結 論

「情報導向警務」模式持續在美英等國家推動，主要原因在於現有之「社區警務」等模式已不符目前預防犯罪所需。且由於強調分析情報之必要性，因此在本質上已涉及警察工作性質之根本變動。警察必須改變以往之被動偵查作爲，才能主動蒐集情報，並進行綜合性之「犯罪分析」，以達成減低犯罪之效。

然在推動上亦面臨困難，姑不論心態抵制等警察組織內部之排斥。僅就實踐上欲有符合不同需求之戰術、戰略等四種情報產品，可能就是一般警察單位所不能負荷的。例如有經驗之分析人員難求；且若一定要靠分析才進行打擊行動，則必然有緩不濟急之疑惑等，但此並未改變美英等國家持續推動之決心。

台灣雖因爲政治上之限制而不能完全參加所有國際警察組織等活動，但至少私下之交流仍未停止。且鑑於犯罪活動之全球化擴散，國際社會亦盼各國對於罪犯之打擊與預防犯罪作爲，能夠符合先進之標準。因此，我國目前之治安雖相對單純，但不代表永遠如此；且爲了落實預防犯罪需求，進行「情報導向警務」模式之檢討，可能在短期之未來必須認真思考，如此既能不斷完善警務設計，亦能與美英等國家之警務實踐接軌，而有利未來開拓新的合作領域。