

權力距離下的裁量與道德能動性： 基層警察的服從倫理與制度回應^{*}

邱煒翔^a

《摘要》

本研究探討基層警察在高權力距離組織情境中行使裁量的實作經驗，分析制度條件如何形塑其道德能動性的展現與受限。臺灣警察體系長期受科層化治理與服從導向文化影響，使基層警察的專業判斷傾向被重新界定為符合程序與可稽核性的行動選擇；然而，執法現場的情境差異與倫理需求，仍使員警必須在命令、規範與具體處境之間進行判斷與取捨。

本研究整合 Lipsky 的基層官僚理論、Zacka 的道德傾向框架，以及 Bandura 關於道德能動性與道德脫勾的觀點，採取詮釋取向的質性研究方法，透過對十二位外勤員警之深度訪談與參與觀察，分析基層警察在制度壓力下的執法調適歷程。研究結果顯示，高權力距離的組織條件壓縮了裁量的可見運作空間，使多數員警傾向採取以風險最小化為導向的服從策略；惟部分員警仍透過非正式規範與細部行動調整，在制度可容忍的範圍內維持有限的專業判斷。

投稿日期：民國 114 年 10 月 28 日，接受刊登日期：115 年 5 月 8 日。

^{*} 本文承蒙兩位匿名審查委員之審閱與建議，對研究問題之釐清與論證結構之完善助益良多，作者已悉心參酌並據以修正，謹此致謝。另本文部分內容曾發表於「2025 年中國政治學會年會暨『川普新政與美中臺新變局』國際學術研討會」，感謝與會師長與學界先進之寶貴意見，特此一併致謝。

^a 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。

本研究指出，裁量在高權力距離組織中並非消失，而是轉化為「是否動用」與「如何動用」的實作問題；道德能動性則為理解此一轉換歷程的重要分析視角。研究結果補充既有裁量理論對行動過程之靜態理解，並顯示制度環境對道德判斷空間的影響。

[關鍵詞]：基層警察、裁量權、道德能動性、權力距離、官僚文化

壹、前言

基層警察作為典型的第一線公共服務人員，其日常執勤長期處於高度不確定與快速變動的環境之中。外部治安情勢的即時變化、有限的處理時間，以及法律規範與社會期待的不斷擴張，使警察難以僅依循上級指令或既定流程進行機械式執行，而必須在具體情境中進行即時判斷與回應（王倫宇，2020；Lipsky, 1980; Sun et al., 2017; Wilson, 1968b）。因此，裁量權（discretion）成為警察執法過程中不可或缺的實務條件，使其得以在規範與情境之間進行調整（Klein, 2022; Manning, 2010）。既有研究亦指出，裁量權是否能被適切運用，不僅影響執法品質與警察的工作滿意度，更與民眾對警察的信任與正當性評價密切相關（Hoppock, 1936; Locke, 1969; Tyler, 1990）。

在此脈絡下，警察裁量並非脫離制度條件而獨立運作。警察組織長期置身於高度科層化的制度結構之中，其權力關係呈現明確而集中的上下命令體系（Hofstede, 1980; Hofstede et al., 2010）。在高權力距離的組織文化下，基層員警較難跨越層級進行專業協商，其行動空間往往被導向以服從命令為核心的執行模式（黃晴等人，2024；Klein, 2022; Reiner, 2010）。在此情境中，裁量權不僅承載較高的問責風險，也可能逐漸失去作為專業回應工具的實質功能。

然而，即便身處相似的權力距離與命令文化之中，基層警察在實際執法過程中，仍可能展現出不同程度的判斷彈性與回應方式。此一現象顯示，裁量的展現與否，並非僅由組織結構或制度設計所單向決定，而與行動者在面對制度壓力時，是

否具備反思、判斷與承擔責任的能力密切相關。

近年來，「道德能動性（moral agency）」¹ 逐漸成為理解行動者在權威結構與倫理困境中進行抉擇的重要概念（邱煒翔，2025；Bandura, 2002, 2017; May et al., 2014; Zacka, 2017）。道德能動性強調，行動者並非被動地服從外在命令，而是能透過自我反思與價值衡量，對行動後果承擔倫理責任。在警察執法脈絡中，即使身處高度命令化與服從導向的組織文化，若基層員警具備較高的道德能動性，仍可能在制度容許的範圍內進行彈性調整，回應現場需求與多元的正義訴求；反之，若道德能動性不足，則較可能陷入僵化的服從，忽略情境差異與民眾的實質需求（Fair & Pilcher, 1991）。

基於上述問題意識，本研究並非僅止於探討「權力距離如何壓縮裁量權」，而是進一步關注：在高權力距離的警察組織中，道德能動性如何影響裁量的展現或壓抑，並透過行動調適，使裁量得以在制度壓力下持續發揮其倫理功能（Caldero & Crank, 2010; Klein, 2022）。換言之，本文將裁量視為一種嵌入制度脈絡中的實作歷程，而道德能動性則是理解此一歷程差異性的關鍵分析視角。

為回應上述研究目的，本文設定以下三項研究問題：

1. 在高權力距離的警察組織中，基層員警如何理解並經驗其裁量權？

此種權力運作如何在組織層級與執法現場中具體展現，進而形塑其對規範、命令與專業判斷的實踐方式？

2. 在高度服從導向的制度脈絡下，道德能動性於裁量實作（discretionary practice）² 中扮演何種角色？

行動者如何透過自我反思與價值衡量，在制度規範與倫理要求之間展現或壓

¹ 本研究選擇「道德能動性」作為“Moral Agency”的翻譯，係因其核心意涵是「行動能力」非僅僅作為道德主體的身份，強調個體在特定情境中能夠選擇、決策並採取行動的能力。而研究者認為「能動性」更能突出「判斷、反思與行動」的特質，不單純指於存在或定位；且，更側重於個體「如何在結構中行動」與「行動的自由度」。

² 本文使用「裁量實作」一詞，係為區分裁量作為制度層級之權限設計（discretion）與裁量作為實際行動結果（discretionary behavior）。本文關注者，並非裁量是否存在或其多寡，而是裁量如何在具體制度、組織與情境脈絡中被行動者理解、協調與執行之過程。此一用語旨在強調裁量並非單一決策瞬間，而是一種嵌入日常工作脈絡中的行動實作歷程，與既有基層官僚與道德能動性研究中對「實踐層次（practice）」之關注相呼應。

抑其能動性，並發展具回應性的行動策略？

3. 當警察面對命令要求與道德判斷之間的張力時，其內在調適與行動選擇呈現何種樣態？

在高權力距離組織中，是否存在可被觀察的倫理調適方式³，使道德能動性得以在制度壓力下被維持與展現？

貳、文獻回顧

一、權力距離與警察組織：制度文化的分析視角

權力距離（power distance）最早由 Hofstede（1980）提出，用以描述組織或社會成員對權力不均分配之接受程度。高權力距離情境通常伴隨決策集中、層級分明與服從權威等特徵；相對而言，低權力距離則較強調參與、溝通與權力分散（Hofstede et al., 2010）。後續研究進一步指出，權力距離不僅是文化價值指標，也會透過組織設計、互動模式與決策過程，形塑成員對「何種行動是適當的」之理解，進而影響其行為選擇（Bochner & Hesketh, 1994; Dorfman & Howell, 1988; Kirkman et al., 2006）。在組織運作層次，高權力距離雖有助於維持一致性與可控性，卻也可能抑制基層成員的回饋與主動性，使行動逐漸傾向程序化與風險迴避（Earley & Gibson, 2002; Khatri, 2009）。

警察組織長期被視為高度權威化與階層化的公共組織。由於其準軍事化設計、嚴密指揮鏈與明確責任歸屬，決策權通常集中於上級，基層警察則被期待忠實落實命令與標準作業程序（Goldstein, 1963; Reiner, 2010）。雖然警察研究傳統未必直接使用「權力距離」作為分析概念，但其對組織權威、角色社會化與裁量控制的討論，實已揭示類似現象。相關研究指出，警察的強制力來自制度性授權，組織管理風格與指揮體系會限制基層行動選項，而警察角色與行動正當性亦是在組織權威與日常互動中被建構（Bittner, 1967; Manning, 1977; Wilson, 1968a）。同時，警察工作

³ 本文所指「倫理調適方式」，係指基層警察在既有制度與命令架構內，透過行動選擇與判斷調整所形成之實作策略，而非意圖指涉制度改革或規範變動。本文關注者，乃行動者如何在制度容許的範圍內進行回應，而非制度本身的變革可能性。

人格、組織社會化與行政干預等研究亦顯示，基層警察並非僅依循正式規則行動，而是在組織期待與同儕互動中學習哪些作法是可被接受、可被交代的（Fyfe, 1979; Muir, 1977; Skolnick, 1975; Van Maanen, 1978）。

從國內研究觀點來看，警察組織中的權力運作亦可置於制度文化脈絡中理解。章光明（2021）指出，制度不僅包含正式法規與組織設計，也涵括長期累積的治理邏輯、技術工具與行動慣習，並形塑行動者如何理解規範與如何在制度中行動。此一觀點有助於說明，權力距離並非單純的文化態度，而是透過層級結構、命令體系、績效評估與問責機制，在警察組織中被具體實作。當組織文化高度強調服從、紀律與責任歸屬時，基層警察往往將「遵循程序」視為風險最低的行動策略，並在潛在究責壓力下避免展現過多個人判斷（傅凱若、郭庭宇，2021；Rosenbaum & McCarty, 2017）。

因此，高權力距離對基層警察最直接的影響，體現在裁量行為的運作方式。Mastrofski（2004）指出，裁量並非必然消失，而可能在組織控制下被壓縮並重新界定為「不偏離規範」的低風險選項。若績效評估過度依賴案件數量、取締率或其他可衡量成果，則更可能強化基層警察對制度期待的順應，使「不出錯」被置於「是否合宜」之前（Tyler & Blader, 2003）。綜言之，權力距離在警察組織中並非僅是文化描述，而是一套透過層級、命令與評估機制具體運作的制度邏輯；其一方面維持組織秩序與一致性，另一方面也可能壓縮基層警察在現場情境中的回應性與專業判斷空間。

二、基層警察之裁量權：制度限制下的行動實作

基層警察的裁量權長期被視為警察執法中不可避免且具爭議性的核心議題。Lipsky（1980）指出，前線公務人員身處資源有限、規則密集與外部壓力高度集中的情境，必須依賴裁量進行決策。對警察而言，裁量並非制度運作的例外，而是日常執法得以持續運作的必要條件；然而，裁量是否能成為回應具體情境的專業判斷空間，抑或被壓縮為程序性執行的餘地，則深受制度結構、組織文化與行動者條件影響。

從警察執法社會學與制度論觀點來看，裁量並不只是法律授權下的技術性選擇，而是嵌入制度、文化與場域中的行動實作。沈伯洋（2022）指出，警察執法並

非法律文本的直接落實，而是透過制度、文化、場域與行動等多重層次，將抽象規範轉化為具體執法方式。章光明（2021，2024）亦指出，制度不僅由正式規範構成，也涵括非正式文化與行動慣習，並共同形塑行動者對「可接受行為」的理解。由此觀之，裁量本身即是一種制度化的實作過程，而非單純源自個人偏好的選擇。

在高度制度化的警察組織中，裁量的運作方式進一步受到組織層級與權力結構的影響。警察機構普遍具備明確指揮體系，決策權高度集中於上層，基層警察多被期待依循標準作業程序與上級命令行動（Goldstein, 1963; Reiner, 2010）。在高權力距離組織文化下，裁量往往被理解為具有潛在問責風險的行為；相較之下，服從命令則成為較安全且可預期的行動策略（Hofstede et al., 2010; Rosenbaum & McCarty, 2017）。因此，裁量並未自制度中消失，而是逐漸被重新界定為「不偏離規範」的安全選項，並透過內部懲戒經驗、同儕傳遞與組織回饋反覆強化，使裁量與風險之間形成穩定連結（Mastrofski, 2004）。

此一趨勢亦常因績效管理與內部監督機制而被放大。當組織評價高度依賴案件數量、取締率等量化指標時，基層警察更傾向將「不出錯」置於「是否合宜」之前，使裁量行為服從於績效與問責邏輯（朱金池，2007；Black, 2010; Davis, 1970; Reiner, 2010; Sowa & Selden, 2003; Tyler & Blader, 2003; Worden, 1990）。在此情境中，政策與制度不僅設定行動邊界，也透過風險與責任的配置，形塑行動者對裁量的理解，使其逐漸被視為潛在風險來源，而非單純的專業判斷展現。國內警察績效與考核研究亦指出，量化指標與稽核程序會強化基層行動的可控性，使員警傾向選擇「低風險、可交代」的執法方式（朱金池，2004，2007；李湧清，1993；Ekanayake, 2004; Worden, 1990）。

然而，裁量在制度限制下並非全面消失。既有研究指出，即便在相似制度條件中，基層警察的裁量實作仍可能呈現差異。Zacka（2017）提出冷漠、呵護與正義三種道德傾向，用以描述行動者在制度壓力下的不同回應方式；這些傾向並非固定人格類型，而是反映行動者如何在制度要求、專業責任與個人價值之間動態調適。相關研究亦顯示，裁量行為並非單由制度或個人因素所決定，而是行動者道德判斷與制度制約之間的互動結果（Bandura, 2002; Black, 2001; Bovens & Zouridis, 2002; May et al., 2014; Meier & Nicholson-Crotty, 2006; Reiner, 2010）。當行動者具備一定程度的道德能動性時，較可能在制度可容忍的範圍內進行情境判讀與行動調整；但

此一能動性的展現，仍受服從、績效與責任歸屬等結構性期待所限制（Zacka, 2017）。

綜合而言，裁量行為並非孤立的個人決策，而是多重制度條件交互作用的結果。章光明（2024）將影響裁量實作的因素歸納為外部環境、組織、情境與個人四個構面；本文承接此一觀點，進一步將重點放在外部規範期待如何經由組織制度、治理機制與問責結構，被轉譯為基層警察日常執法中的行動壓力。高權力距離組織透過決策集中、層級監督與績效考核，使裁量承載較高越界風險；但非正式規範、地方執法文化與行動者經驗，仍可能創造有限操作空間，使裁量以低可見度、制度可容忍的形式持續存在（Chan, 1996; Mastrofski, 2004）。因此，裁量並非單純存在或消失，而是在制度設計、權力距離與行動者條件交織下，被持續調整與重新定義的行動空間。

三、道德能動性：裁量實作中的行動者條件

道德能動性（moral agency）源自 Bandura（2002, 2017）的社會認知理論，指行動者在面對規範、權威與制度壓力時，仍能進行反思、價值判斷並意識行動後果的能力。相較於將道德理解為線性成熟歷程的觀點（Kohlberg, 1981），道德能動性更強調行動者如何在具體情境與制度限制下作出實際選擇。Bandura 指出，道德行為並非單純源於個人信念，而是深受制度規範、組織文化與社會情境影響；因此，道德能動性會在制度互動中被啟動、限制或轉化。

近年公共行政與基層官僚研究，逐漸以道德能動性理解前線行動者的倫理實作。Zacka（2017）指出，基層官僚並非僅在服從與抗拒制度之間二擇一，而是透過不同調適方式，在制度要求與社會期待之間維持有限的判斷空間。相關研究亦指出，公共服務工作者經常處於規則、價值與責任衝突的張力之中，道德能動性有助於理解其行動選擇、倫理策略與自我定位（Kaushal-Carter, 2023; O’Kelly & Dubnick, 2006; Sullivan, 2022）。對警察執法而言，道德能動性不僅涉及是否執行法律，更關乎如何執行法律，以及是否能在執法過程中回應公平、正義與具體社會需求（Brown, 1981; May et al., 2014; Reiner, 2010）。儘管裁量權在制度上賦予警察因應不確定情境的彈性，其實踐仍受到法律邊界、政策訊號與階層命令限制（Goldstein, 1963; Lipsky, 1980）；因此，行動者是否仍能保有情境判讀與調整能力，成為道德

能動性能否展現的關鍵（Muir, 1977）。

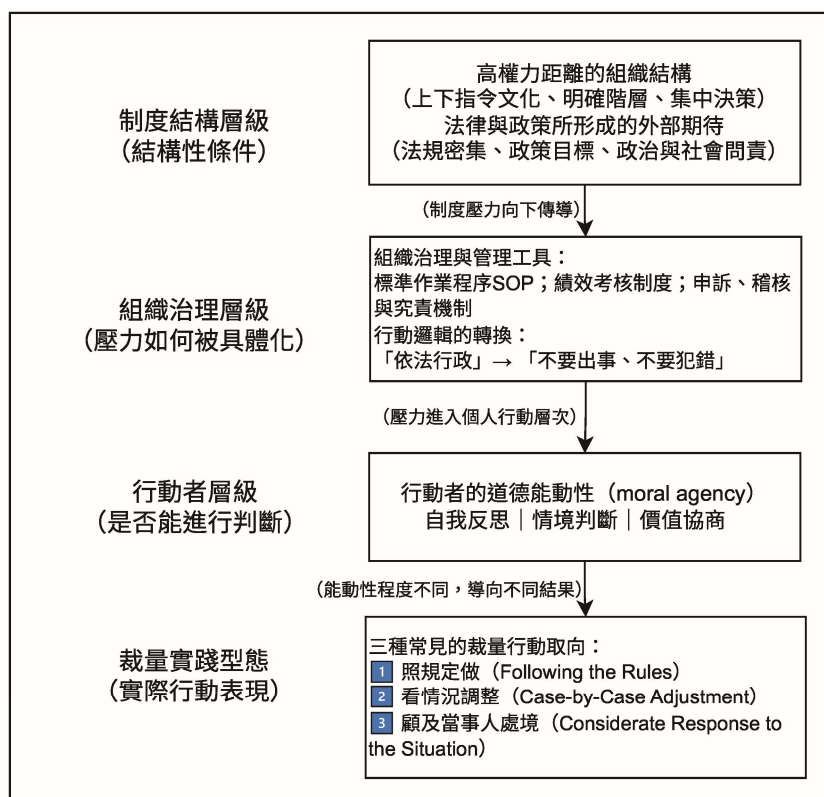
為理解道德判斷如何轉化為行動，Rest（1986）提出之四階段模型（道德辨識、判斷、動機與行動），說明道德行動並非即時反應，而是經由感知與衡量逐步形成；Ajzen（1991）之計畫行為理論則進一步指出，行動意圖除價值信念外，亦受主觀規範與行為控制感影響。此一觀點有助於理解警察在執法現場中的選擇，往往是在行動意圖與組織環境之間反覆權衡，而非單純的服從或抗命。然而，道德能動性並非總能順利展現。Bandura 所提出之「道德脫勾」（moral disengagement）概念，即說明行動者可能透過「依法行政」或「服從命令」等認知與語言策略，將行為後果與自身責任切割。在高度命令導向與問責文化下，此種現象更可能導致機械式執行與責任轉移，進而削弱行動者的判斷能力（Haque, 2004; Heimer, 2023; Mastrofski, 2004）。此時，裁量雖仍存在於制度文本中，卻在實踐層次被壓縮為形式合法的自我保護策略（Wangrow et al., 2015）。

然而，既有研究亦指出，道德能動性並不必然表現為公開挑戰制度，而更常是在制度可容忍範圍內，以低可見度方式進行情境調整。例如，以勸導取代開罰、延後執行以換取溝通時間、調整處置順序，或透過非正式互動探索制度邊界等，均可能成為行動者回應倫理要求的實務方式（Haj Youssef et al., 2020; Maynard-Moody & Musheno, 2000, 2003; Wyatt-Nichol & Franks, 2009）。因此，道德能動性不宜被理解為抽象的個人特質，而應視為一種在制度限制與倫理要求之間展開的實踐能力。其既可能因權力距離與制度化問責而受到壓縮，也可能成為基層警察在高度制度化環境中，維持裁量判斷與道德感知的重要行動資源。

綜上所述，本文將道德能動性作為分析警察裁量行為的重要視角，以說明基層警察如何在高權力距離與高度制度化的組織條件下，於服從命令、程序要求與現場情境之間進行判斷與調整。另，為整合前述關於權力距離、制度治理與裁量實作之討論，並說明不同裁量行動取向如何在警察組織中形成，本文建構分析架構如圖 1 所示。

圖 1

高權力距離組織中，基層警察裁量行動的形成歷程



註：在高權力距離的警察組織中，制度結構與法政策所形成的外部期待，如何透過組織治理機制轉化為具體的行動壓力，並在行動者道德能動性的調節下，形塑出不同的裁量行動取向。圖中呈現裁量並非單純的個人選擇，而是制度條件、組織運作與行動者判斷交互作用的結果。

資料來源：本研究自行整理。

參、研究方法與資料蒐集

一、研究取徑與研究者位置

本研究旨在探討基層警察於高權力距離與高度制度化的組織脈絡中，如何理解與實作裁量行為，並分析道德能動性如何成為行動者回應制度壓力與現場情境的實踐能力。由於此一問題涉及警察對命令、規範與執法情境的理解與判斷歷程，難以

透過量化指標加以掌握，故本文採取詮釋取向之質性研究方法，以行動者經驗與實務脈絡為分析核心。研究設計上，本文結合深度訪談與參與觀察兩種方法：前者用以理解基層警察對裁量、服從與道德判斷的主觀經驗，後者則作為補充性資料來源，用以觀察制度規範、非正式互動與情境判斷如何在日常勤務中被實際運作與調整。

此外，研究者同時具備基層警察與研究者之雙重身分，屬於內部研究者（insider researcher）。此一位置有助於長期進入田野並掌握警察勤務中的非正式語彙、互動模式與制度脈絡，但亦可能因對場域過度熟悉，而產生既有經驗影響研究詮釋之風險。為降低單一視角所造成的偏誤，本文於研究過程中持續進行反身性檢視（reflexivity），並透過訪談資料、參與觀察與田野筆記之交叉比對，確認資料理解與分析脈絡（Chavez, 2008; Merton, 1972）。因此，本文並非意在建構可普遍化的行為模型，而是透過對基層警察具體經驗的分析，理解裁量如何在制度壓力、命令服從與現場情境之間被實際運作。

二、資料來源與樣本說明

本研究資料來源包含深度訪談與參與觀察兩類。深度訪談部分，以北部地區具第一線執法經驗之現職基層外勤警察為主要對象，共訪談十二位受訪者。⁴受訪者皆具備派出所或基層外勤單位之實務經驗，能夠就日常勤務中的裁量判斷、命令服從、程序壓力與現場處置提出具體敘述。由於本文關注者並非不同縣市或不同單位之比較，而是基層警察在高權力距離組織條件下的共同經驗與行動理解，故樣本選取以是否具備第一線執法經驗及能否提供具體裁量經驗為主要考量。

為兼顧研究說明與受訪者保護，本文受訪者均以 P01 至 P12 代碼呈現，年齡、

⁴ 補充說明，依據李震山（2022）、林紀東（1977）及陳新民（2022）等學者的見解，公務員可分為四種類型：最廣義公務員、廣義公務員、狹義公務員與最狹義公務員。其中，警察屬於最狹義公務員的範疇，是國家執行公共政策的最前線。對此，作為國家政策執行的最前線，直接面對民眾，並在資源有限和目標模糊的情況下，擁有一定的行政裁量權。他們的角色不僅是法律規範的執行者，亦是政策目標的再創造者，但同時受限於組織內部的上下壓力及績效管理體制的要求，使得基層警察在多重角色與職業期待中面臨張力與道德困境（Lipsky, 1980; Zacka, 2017）。因此，基層警察作為研究基層官僚在現代官僚體制下的制度性困境與倫理挑戰的重要對象，具有高度代表性與研究價值。

年資、機關層級與區域分布亦採區間或概括方式標示，不揭露具體服務單位、職稱細節或可供交叉辨識之資訊。參與觀察資料則來自研究者所處之基層勤務場域，主要用以補充訪談資料之情境脈絡，協助理解制度規範、非正式互動與現場判斷如何在日常執法中被實際運作。受訪者基本資料如下表所示。

表 1

受訪者資料表

編號	年齡區間	年資區間	性別	機關層級	區域分布
P01	20-29	2-5 年	男	基層外勤單位	北部地區
P02	30-39	2-5 年	男	基層外勤單位	北部地區
P03	20-29	6-9 年	男	基層外勤單位	北部地區
P04	20-29	6-9 年	女	基層外勤單位	北部地區
P05	20-29	2-5 年	男	基層外勤單位	北部地區
P06	30-39	10 年以上	男	基層外勤單位	北部地區
P07	30-39	6-9 年	男	基層外勤單位	北部地區
P08	30-39	10 年以上	男	基層外勤單位	北部地區
P09	20-29	2-5 年	女	基層外勤單位	北部地區
P10	40-49	10 年以上	男	基層外勤單位	北部地區
P11	30-39	10 年以上	男	基層外勤單位	北部地區
P12	30-39	6-9 年	男	基層外勤單位	北部地區

註：本研究受訪者涵蓋不同年齡區間、服務年資、勤務類型與勤務區域，以呈現基層警察在不同執法情境下之裁量經驗與制度回應。考量警察場域之高度可辨識性，本文並未進一步揭露具體服務單位、警種或勤務區域細節，而係採概括方式呈現，以兼顧研究說明與匿名保護。

資料來源：本研究自行整理。

三、資料蒐集方法：深度訪談與參與觀察

本研究採取半結構式深度訪談與參與觀察作為主要資料蒐集方法。深度訪談用以蒐集基層警察對裁量權、命令服從、制度壓力與道德判斷之主觀經驗；參與觀察則作為情境性補充資料，用以理解制度規範、勤務安排、非正式互動與裁量行為如何在日常執法中實際運作。此一設計旨在避免僅從訪談敘事理解裁量經驗，而能進一步掌握受訪者敘說所依附的勤務脈絡與組織情境。

深度訪談對象為北部地區具第一線執法經驗之現職基層外勤警察。訪談採半結

構式進行，研究者依據研究問題設計訪談主軸，並保留受訪者依其實際經驗補充具體案例與情境細節之空間（巴比〔Babbie〕，2015/2016；葉至誠、葉立誠，1999）。訪談內容聚焦於受訪者在日常勤務中面對制度規範、上級命令、現場情境與責任風險時，如何理解並行使裁量權，以及其背後所涉及的道德判斷與行動調整。訪談內容經受訪者同意後整理與轉寫，作為後續分析裁量實作與道德能動性的主要資料來源。為使讀者理解本文之訪談設計，訪談大綱列示如下：

表 2

訪談大綱

主題面向	訪談問題
一、基本工作經驗與組織情境	1. 請簡要說明您的外勤工作經驗、服務年資與主要勤務內容？2. 您如何理解警察組織中的命令、層級與日常工作要求？3. 在日常勤務中，您認為基層警察最常面對哪些制度壓力或工作限制？
二、裁量權的理解與使用經驗	1. 您如何理解基層警察在執法現場中的裁量權？2. 在什麼情況下，您會選擇嚴格依程序處理？3. 在什麼情況下，您會嘗試彈性處理或調整處置方式？4. 您是否曾遇過現場判斷與標準作業程序不完全一致的情形？當時如何處理？
三、高權力距離與命令服從	1. 當上級指示與現場情境產生落差時，您通常如何判斷？2. 您是否曾因擔心違反上級指示，而放棄原本認為較合宜的處置方式？3. 您是否會擔心因現場判斷而被長官檢討、民眾申訴或事後究責？4. 您如何判斷哪些行動是組織可以接受的，哪些行動可能帶來風險？
四、程序遵循、責任風險與現場判斷	1. 在您的經驗中，「照規定處理」通常代表什麼意義？2. 您是否曾遇過依法或照程序處理，卻覺得未必最符合現場需求的情形？3. 當程序要求與現場狀況衝突時，您會優先考量哪些因素？4. 您如何理解「不出錯」、「可被交代」與「處理得合宜」之間的關係？
五、道德判斷與道德能動性	1. 您是否曾在執法過程中感受到道德上的掙扎或壓力？2. 在您看來，什麼樣的處置方式才算是「比較合宜」或「比較有溫度」？3. 您是否曾為了避免造成民眾不必要的傷害或衝突，而調整處理方式？4. 當您認為某項命令或程序未必完全符合現場需求時，您會如何回應？
六、行動調整與實務拿捏	1. 您是否曾透過語氣、處置順序、勸導、延後處理或分段處置等方式調整執法？2. 這類調整通常發生在什麼情境中？3. 您如何判斷調整到什麼程度仍屬於組織可以接受的範圍？4. 您是否認為不同員警會因年資、經驗或上級風格不同，而採取不同處理方式？
七、非正式規範與經驗傳遞	1. 學長姐或同仁的經驗，是否會影響您對案件處理方式的判斷？2. 派出所內部是否存在某些未明文規定、但大家知道如何拿捏的作法？3. 您是否曾從同仁討論或案例分享中學到如何處理裁量與責任風險？4. 您認為這些非正式經驗對基層警察的裁量判斷有何影響？
八、整體反思	1. 您認為目前警察組織是否提供足夠空間，讓基層員警依現場情境進行判斷？2. 您認為基層警察在服從命令與專業判斷之間，最大的困難是什麼？3. 若制度希望基層警察能更合宜地行使裁量，您認為需要哪些支持或改變？

資料來源：本研究自行整理。

除深度訪談外，本文亦以參與觀察作為補充性資料來源，以理解制度規範、勤務要求與非正式互動如何在日常執法中被實際運作。參與觀察主要集中於研究者所處之基層勤務場域，觀察內容包含勤務分配、案件處理過程、同仁間之非正式討論，以及對上級命令與勤務要求之回應方式。相關觀察內容以田野筆記方式整理，並於後續分析中與訪談資料交叉比對，以協助理解裁量行為與道德判斷所依附之具體行動脈絡（Chavez, 2008; Merton, 1972；潘淑滿，2022）。考量研究場域之敏感性，本文於呈現參與觀察資料時，僅以概括情境方式描述，不揭露具體勤務日期、單位名稱或足以辨識特定人員之資訊。⁵

四、資料分析策略與研究倫理

本研究透過深度訪談與參與觀察資料之交叉比對，分析基層警察在高權力距離與制度化組織脈絡下，對裁量行為、命令服從、責任風險與道德判斷之經驗理解。分析過程中，研究者反覆閱讀訪談逐字稿與田野筆記，整理受訪者在制度壓力、程序遵循與現場情境中的行動經驗與判斷方式，並進一步與基層官僚裁量、權力距離與道德能動性等相關理論進行對話，以理解制度條件如何形塑基層警察的裁量實作。。

在研究倫理方面，考量警察場域具有高度可辨識性，且受訪者可能承受組織與職涯風險，本文於資料蒐集與呈現過程中均採取去識別化處理。所有受訪者均於訪談前知悉研究目的與匿名原則，並於同意後始進行訪談；訪談資料以 P01 至 P12 代碼呈現，不揭露具體服務單位、職稱細節或可供交叉辨識之資訊。參與觀察資料亦僅以概括情境呈現，不記載具體時間、地點與單位名稱。上述處理係基於場域保護與研究倫理所作之方法選擇，以確保受訪者能在相對安全的條件下表達其實際經驗

⁵ 補充說明，本文於參與觀察部分僅概述研究期間，而未具體記載觀察之起訖時間或逐日紀錄，係基於研究倫理與場域保護之考量。由於警察組織屬高度可辨識且具明確勤務節奏之工作場域，若交代過於精確之觀察時間、頻率或時序安排，易透過勤務輪值、事件回溯或組織人事結構而推測特定研究場域或研究者周遭身分。為降低受訪者與研究場域承受之潛在風險，本文刻意避免採取完整時序式或日誌式呈現方式，而以概括性描述說明參與觀察之性質與分析功能。此一處理方式，亦反映本研究之參與觀察並非以民族誌式描寫為目的，而是作為理解制度規範如何在日常執法中被實作之補充資料來源，其分析重點置於行動脈絡與制度互動，而非時間密度或事件頻率。

與道德判斷。

肆、資料分析

一、高權力距離下的裁量經驗：程序遵循與現場判斷的拉扯

在高度科層化的警察組織中，基層警察雖然身處第一線，最直接面對案件情境、民眾反應與現場變化，但其判斷是否能被採納，往往仍取決於上級命令、標準作業程序與事後檢核機制。換言之，影響基層警察行動選擇的，並非僅是其是否具備判斷能力，而是現場判斷是否能被組織承認，以及偏離程序後是否需要自行承擔責任。

多數受訪者指出，實務上即使員警能夠判斷現場特殊性，也清楚某些作法可能更符合當下情境，仍經常被要求回到既定程序或上級指示。受訪者 P03 形容：「我總感覺我們就像是一部機器，很多決定都已經在上面決定好了，現場的特殊情況就算我們知道怎麼處理比較好，也很少會被採納。」（受訪者 P03，年資 6-9 年）另有受訪者 P04 亦提到：「其實很多事情大家心裡都知道怎麼處理比較不會那麼硬，可是你只要沒照程序走，後面可能就會一直被問，所以最後大家還是會選擇照規定來。」（受訪者 P04，年資 6-9 年）此一說法反映出基層警察在高權力距離組織中的典型經驗：第一線員警雖然最接近問題現場，卻未必擁有相應的決策影響力；其專業判斷並非全然不存在，而是經常被置於較低順位。

在此情境下，程序遵循逐漸成為最安全、也最容易被交代的行動方式。受訪者 P01 提到：「依現場做判斷，很快就會被提醒要按規定走，久了真的會懷疑自己的專業還有沒有用。」（受訪者 P01，年資 2-5 年）受訪者 P07 也指出：「最保險的方式就是照程序來，至少數字、紀錄都不會出問題。」（受訪者 P07，年資 6-9 年）這些經驗顯示，基層警察在執法過程中所面對的，並不只是「是否有裁量權」的問題，而是「動用裁量後能否被組織理解與接受」的問題。當處置方式稍微偏離標準流程，員警便可能面臨說明、檢討，甚至被質疑判斷是否適當；相較之下，依程序行事即使未必最符合情境需求，卻能提供較明確的責任保護。

參與觀察中亦可看見此種程序安全的行動邏輯。例如在處理輕微交通違規時，

員警原先以口頭提醒方式與民眾溝通，現場互動亦未出現明顯衝突；然而，當勤務重點涉及專案取締或上級要求加強取締時，員警便會轉向較明確的程序處理，並以「這個最近有在要求」或「這個要留下紀錄」作為行動理由。此類情境顯示，員警並非完全不能判斷違規情節輕重，而是會先評估案件是否已被納入可被檢核的勤務要求，再決定是否仍有調整空間（作者田野觀察，交通違規處理情境，研究期間）。

當程序要求與現場狀況發生落差時，基層警察的遲疑更為明顯。受訪者 P09 指出：「照規定做，感覺對民眾很冷漠；但如果依現場狀況調整，又會擔心違反上級的指示。」（受訪者 P09，年資 2-5 年）受訪者 P10 亦表示：「我們明知道現場有特殊性，可是一想到可能被究責，就會開始猶豫。」（受訪者 P10，年資 10 年以上）這些語料說明，基層警察的猶豫並非單純來自個人性格或執法態度，而是來自制度期待與現場判斷之間的緊張關係。員警並非不知道案件有特殊性，也不一定認為程序處理最合宜；然而，一旦情境判斷可能導致後續責任不明或被追問，其行動就容易回到程序本身。

此種情形在日常勤務中亦反覆出現。研究者觀察到，在民眾糾紛、噪音陳情或輕微違序案件中，員警通常會先判斷案件是否可能引發後續申訴、通報或長官關注。若案件尚停留於初步接觸階段，員警較可能透過口頭勸導、延後處置或調整溝通語氣，使事件不致立即進入正式程序；但若當事人情緒升高、民眾明確表示要申訴，或勤務紀錄已經形成，員警的行動便會快速轉向保守處理，並優先確保程序完整與紀錄可供說明（作者田野觀察，民眾糾紛與陳情處理情境，研究期間）。這說明裁量是否被啟動，並不只是取決於法律規範是否允許，更與案件是否進入組織可見的檢核程序有關。

不過，高權力距離並不意味裁量完全消失。資料顯示，即便正式裁量空間受到壓縮，基層警察仍可能在不明顯違反規定的前提下進行小幅調整。受訪者 P11 提到：「我們其實有一種默契，知道哪些狀況可以稍微彈性處理。」（受訪者 P11，年資 10 年以上）受訪者 P06 也指出：「有些東西規定沒寫得那麼細，就靠學長姐教，慢慢知道怎麼拿捏。」（受訪者 P06，年資 10 年以上）這些說法顯示，基層警察的裁量並非總是以正式、明確或可見的方式出現，而是常透過同儕經驗、非正式默契與對組織容忍界線的判斷，在日常執法中被保留下來。

參與觀察亦顯示，這類調整多半不會被員警明確稱為「裁量」，而是以「看狀況」、「先不要把事情弄大」、「能勸就先勸」等實務語彙出現。例如在夜間噪音案件中，員警到場後通常會先確認是否已有多次報案紀錄、現場是否仍持續發生噪音，以及報案人是否堅持要求開罰；若情況尚可控制，員警多會先以勸導、提醒或要求改善方式處理，而非立即進入裁罰程序。此類作法並未偏離法律規範，卻在執行順序與互動方式上保留了有限彈性（作者田野觀察，夜間噪音陳情處理情境，研究期間）。

綜合上述資料可見，高權力距離並未直接取消基層警察的裁量權，而是使裁量的動用變得更為謹慎。基層警察在現場並非沒有判斷，而是必須先確認處置方式是否合規、是否可被交代，以及事後是否可能引發責任檢視。也因此，裁量往往不以明顯偏離規範的形式出現，而是轉入處置順序、互動語氣、執行節奏與是否立即啟動正式程序等細節之中。這種程序遵循與現場判斷之間的拉扯，說明高權力距離組織並非使裁量消失，而是改變了基層警察理解與使用裁量的方式。

二、服從命令中的道德判斷：基層警察如何理解「應該怎麼做」

在高度服從導向的警察組織中，基層警察的道德判斷並不必然消失，而是經常以較為隱微的方式存在於命令執行過程之中。對多數受訪者而言，「服從命令」並不代表完全放棄判斷，而是在既有規範、上級要求與現場情境之間，持續評估何種處置方式較能兼顧合法性、可交代性與現場需求。換言之，道德能動性在此並非表現為公開抗命，而是表現在員警是否仍能意識到行動後果，並在制度可容許的範圍內思考「應該怎麼做」。

當書面規定未能清楚涵蓋具體情境時，部分受訪者會將個人經驗與價值判斷作為處置依據。受訪者 P05 提到：「規定沒有寫清楚時，只能靠自己的判斷。如果能讓處理方式更有溫度，社會對警察的看法也會比較正面。」（受訪者 P05，年資 2-5 年）此一說法顯示，在規範留下模糊空間時，裁量不只是形式上的法律授權，也成為員警衡量「這樣處理是否合適」的實作資源。此時，基層警察並非否定程序要求，而是試圖在合法範圍內，使處置方式更貼近現場需求。

然而，道德判斷能否轉化為行動，仍受到制度風險的限制。受訪者 P02 即表示：「我知道有些事情真的沒必要那麼做，但我還是會選擇照規定來，至少不會因

為這樣被懲處。」（受訪者 P02，年資 2-5 年）這段語料說明，員警即使已經意識到程序處理可能過度僵化，也未必會因此調整行動。關鍵並不在於其是否具備道德判斷，而在於這項判斷是否能安全地進入實際處置。也因此，道德能動性在警察組織中常呈現出一種受節制的狀態：行動者知道何者較為合宜，卻必須先衡量是否會引發後續究責。

參與觀察亦呈現相似現象。在日常勤務中，員警面對輕微違序、民眾陳情或低衝突案件時，常會先以「有沒有必要做到那一步」作為判斷基準，而不是立即啟動完整程序。例如在夜間臨檢情境中，面對未能立即出示證件且態度略顯抗拒的民眾，員警並未立刻升高處置，而是先說明臨檢目的、確認身分背景，並嘗試以其他方式完成查證。勤務結束後，該員警提到：「這種小事如果直接走程序，其實很容易變成對民眾的不必要干擾。我知道規定可以這樣做，但我不覺得每一次都非得用到那一步。」（作者田野觀察，夜間臨檢情境，研究期間）此一觀察顯示，道德能動性並非否定制度權限，而是體現在行動者對「是否有必要動用完整程序」的衡量。

在命令明確存在的情境中，部分員警也會將命令理解為必須回應的框架，而非不可調整的行動腳本。受訪者 P07 指出：「有些命令明顯是上面的壓力，但如果照做會違背我的專業判斷，我會想辦法用比較合適的方式去執行，而不是完全照單全收。」（受訪者 P07，年資 6-9 年）這類行動並非直接違抗命令，而是在命令範圍內調整執行方式，使處置結果仍能符合組織要求，同時保留員警對現場合宜性的判斷。換言之，基層警察的道德能動性並不一定表現為「是否服從」的二分選擇，而是表現在「如何執行」的細節安排之中。

這種判斷也常透過非正式經驗被延續。受訪者 P12 表示：「學長會教我們一些實務上的做法，有時候這些比規定更能告訴你怎麼處理比較恰當。」（受訪者 P12，年資 6-9 年）受訪者 P03 亦提到：「真正讓我知道怎麼在規範跟現場之間拿捏的，是跟著前輩學來的。」（受訪者 P03，年資 6-9 年）這些說法顯示，基層警察對「應該怎麼做」的理解，並不只來自正式規範，也來自組織日常中的案例分享、同儕提醒與經驗傳遞。

研究者在派出所內部互動中亦觀察到，資深員警常以過往案例提醒年輕同仁：哪些情境可以先勸導、哪些狀況必須立即留下紀錄、哪些案件若處理過度反而容易

升高衝突。例如在噪音陳情或鄰里糾紛案件中，同仁間常出現「先勸看看」、「不要一開始就開罰」、「如果對方情緒起來就要記清楚」等實務提醒。這些提醒並非正式規範，卻實際影響員警如何在程序與現場之間拿捏（作者田野觀察，派出所內部案件討論情境，研究期間）。由此可見，道德能動性並非單純存在於個別員警的內在良知，而是透過工作經驗與非正式互動，在組織日常中被學習、修正與傳遞。

綜論，基層警察的道德能動性並非穩定不變的個人特質，而是一種受到制度條件限制的實作能力。員警在服從命令的同時，仍可能意識到現場情境的差異、程序處理的後果，以及民眾可能承受的影響；但這些判斷能否進入行動，則取決於其對風險、責任與組織容忍界線的評估。是以，道德能動性在高權力距離組織中並非以公開抗命的方式出現，而是透過語氣調整、程序延後、處置順序安排與非正式經驗傳遞，在制度可接受的範圍內保留有限的現場判斷。

三、制度壓力下的行動調整：裁量差異與道德能動性的有限展現

訪談與參與觀察資料顯示，基層警察在制度壓力下並非缺乏對情境合宜性的感知，而是經常無法將此種判斷直接轉化為可被組織接受的行動或語言。多位受訪者提到，實務上許多命令雖以「依法行政」或「照規定辦理」的形式出現，但現場情境往往比程序語言更為複雜。受訪者 P02 即表示：「有時候我們心裡很清楚，這種案件其實可以更人性化處理，但上面講的永遠只有依法行政，久了真的會覺得自己只是在照程序跑。」（受訪者 P02，年資 2-5 年）受訪者 P01 也提到：「我知道他只是找個地方睡覺，但還是得趕他走，那一刻真的覺得自己像一個沒有靈魂的軀殼。」（受訪者 P01，年資 2-5 年）

這些經驗說明，基層警察並非沒有道德感知，而是當不同處置意見可能被理解為對命令的質疑，甚至被視為不夠配合時，沉默往往成為較安全的選擇。受訪者 P09 指出：「不是不想做對的事，而是這個體系讓你不敢去做，因為每一個決定最後都可能回到你身上。」（受訪者 P09，年資 2-5 年）在此情境下，道德判斷並未消失，而是常被保留在內在感受層次，未必能進入正式處置。換言之，沉默並不一定代表冷漠，而是制度壓力下的一種風險迴避。

參與觀察亦呈現此種行動邏輯。例如在輕微違規處理情境中，員警原先傾向以勸導方式處理，現場也未出現明顯衝突；但當長官到場後要求立即開罰，該員警便

改採正式處置。事後該員警低聲表示：「不這樣做會被覺得不夠果斷。」（作者田野觀察，輕微違規處理情境，研究期間）此一場景顯示，員警並非不理解較溫和處置的可能性，而是在特定權威關係與現場可見性提高的情況下，選擇較能避免後續質疑的行動。

然而，沉默與服從並不代表基層警察完全放棄判斷。資料也顯示，部分員警會在不觸發問責的前提下，嘗試將道德判斷轉化為細部調整。受訪者 P09 提到：「有些規定看起來不能變通，但實際執行時，還是會找到一點空間。」（受訪者 P09，年資 2-5 年）受訪者 P10 也說：「上級有很明確的指令，但我會根據現場狀況，調整我怎麼去做。」（受訪者 P10，年資 10 年以上）受訪者 P11 則將此形容為一種折衷：「規定是死的，人是活的，我們學的是怎麼在不違反制度的情況下，找到一個可以接受的折衷。」（受訪者 P11，年資 10 年以上）

這類調整多半不是對命令本身的否定，而是在既有命令框架內重新安排處置順序、互動方式或執行節奏。參與觀察中，在家暴案件處理情境裡，員警於完成必要程序與安全確認後，優先聯繫社工與相關支持資源，而非立即將處置重心放在強制性措施上。此一作法並未偏離法定程序，卻將行動重點從單純完成程序，調整為降低當事人後續傷害與衝突升高的可能性（作者田野觀察，家暴案件處理情境，研究期間）。這種調整說明，道德能動性在制度壓力下並非以明顯對抗的方式出現，而是透過處置重心的安排，使情境需求仍有進入行動的可能。

相較於服從或抗命的二分，更常見的情況是基層警察以「最低風險」方式維持有限的判斷空間。受訪者 P08 指出：「有時候只能用最小違規風險的方式來執行，而不是直接抗命。」（受訪者 P08，年資 10 年以上）受訪者 P02 亦表示：「如果你的上司很重規則，你自然就會變得比較保守。」（受訪者 P02，年資 2-5 年）這些說法顯示，行動者是否願意調整，不只取決於個人價值，也與上級風格、案件風險、事後責任與自身經驗有關。

參與觀察中亦可見，面對較高張力的群眾或陳抗勤務時，員警未必立即採取強制性處置，而可能先透過延長溝通時間、降低語言強度、分段執行或調整隊形距離，降低現場衝突升高的可能。此類作法表面上仍屬命令執行的一部分，但實際上已經在執行節奏與互動方式上保留了判斷空間（作者田野觀察，群眾勤務處理情境，研究期間）。這種微幅調整雖不容易被正式紀錄為裁量，卻是基層警察在制度

壓力下維持情境回應的重要方式。

由此也可回應裁量是否造成執法差異的問題。本文資料顯示，裁量確實可能使不同員警在相似情境中採取不同處置方式；但此種差異不宜直接理解為個人任意或執法不一，而應放在制度壓力與責任風險中理解。部分員警傾向嚴格依程序處理，是因其將裁量視為可能引發究責的風險；另有部分員警則因較熟悉組織運作、上級風格或案件界線，而能在不明顯違反規範的前提下保留調整空間。因此，執法差異並非單純來自個人偏好，而是行動者在命令、規範、現場情境與責任風險之間權衡後的結果。

職是之故，基層警察在制度壓力下的行動選擇，並非只有服從或抗命兩種形式。當風險較高或權威可見性提高時，道德判斷可能轉為沉默；當案件仍有操作空間時，員警則可能透過語氣、程序、處置順序或執行節奏進行有限調整。這些經驗說明，道德能動性在高權力距離組織中具有明顯限制，但並未完全消失。它更常以低幅度、低可見度的方式存在於日常執法細節之中，並在不同員警對制度風險與現場情境的判讀差異中，形成有限但可觀察的裁量差異。

伍、結論

一、研究發現

本研究發現，在高權力距離的警察組織中，基層警察的裁量權並未如制度文本所預設般自由運作，而是經常被重新理解為一種需謹慎動用的行動選項。如資料顯示，基層員警在面對現場情境時，並非缺乏專業判斷，也並非完全沒有裁量空間；然而，當行動可能偏離標準程序、引發上級質疑或增加事後說明負擔時，多數員警會優先選擇較容易被交代的處理方式。因此，裁量並未消失，而是被嵌入程序遵循、責任風險與組織檢核之中，形成一種以「不出錯」與「可說明」為核心的行動傾向。

次論，本研究發現，基層警察對裁量的使用並非一致，而是受到年資經驗、上級風格、案件風險與組織容忍界線的影響。部分員警傾向嚴格依循標準作業程序，將裁量視為可能帶來究責的不確定因素；另有部分員警則會在不明顯違反規範的前

前提下，透過處置順序、溝通語氣、執行節奏或是否立即啟動正式程序等方式進行有限調整。由此可見，裁量確實可能造成執法處置上的差異，但此種差異不宜直接理解為個人任意或執法不一，而應視為行動者在制度壓力、現場需求與責任風險之間進行權衡後的結果。

再論，本研究顯示，道德能動性在高權力距離組織中並非以公開抗命或明顯偏離規範的方式呈現，而是以較低可見度的形式存在於日常執法細節之中。基層員警即使服從命令，仍可能持續思考何種處置方式較為合宜、是否有必要動用完整程序，以及如何避免處置過程對民眾造成不必要干擾。此種判斷有時停留在內在感受層次，形成沉默與道德壓抑；有時則透過勸導、延後處置、調整溝通方式或重新安排處置重心等方式，轉化為有限的行動調整。換言之，道德能動性不是單純的個人良知表現，而是在制度限制下仍嘗試理解行動後果、衡量現場需求並調整執行方式的實作能力。

又論，本研究發現，非正式規範與同儕經驗是道德能動性得以延續的重要條件。基層警察對「哪些情況可以彈性處理」、「哪些處置需要留下紀錄」、「如何避免衝突升高」的理解，往往不是單純來自正式法規或書面程序，而是在日常勤務、案例討論與資深員警經驗傳遞中逐步形成。這使得裁量在高度服從導向的制度中，仍能以細部調整與默會經驗的形式持續存在。然而，此種能動性的展現高度依賴組織容忍界線與行動者的風險判斷，因此具有不穩定與受限的特性。故，本文指出，高權力距離並未使裁量與道德判斷完全消失，而是改變了它們被理解、動用與呈現的方式；基層警察的裁量實作，正是在服從命令、程序安全與道德判斷之間持續協調的結果。

二、理論對話與研究反思

本研究對既有基層官僚與警察裁量研究的主要補充，在於指出基層警察的裁量行為並非單純源自法律授權或個人判斷，而是深度嵌入於高權力距離、程序要求與問責壓力交織而成的制度環境之中。相較於 Lipsky（1980）所強調的基層官僚在資源不足、目標模糊與規則壓力下形成裁量空間，本文進一步顯示，在高度科層化與服從導向的警察組織中，裁量雖然仍是第一線執法不可或缺的實務條件，卻經常被行動者理解為可能引發究責的風險來源。也就是說，裁量不只是「可否行使」的權

限問題，更是「是否值得動用」與「如何安全動用」的行動問題。

此一發現亦可與 Mastrofski (2004) 關於警察裁量控制的討論形成對話。既有研究多關注組織如何透過監督、規範與管理機制限制警察裁量；本文則補充指出，裁量的壓縮不必然表現為正式權限的消失，而是體現在行動者對程序安全、責任歸屬與事後可說明性的預先考量。換言之，組織控制不只透過明文規範運作，也會透過成員對風險的預期，內化為日常勤務中的行動習慣。

在道德能動性的理論意義上，本文亦對 Zacka (2017) 與 Bandura (2002, 2017) 的討論提供經驗補充。Zacka 提醒我們，基層官僚並非單純執行制度，而是在制度要求與具體個案之間承受道德壓力；Bandura 則指出，道德能動性涉及行動者對行為後果的理解、責任意識與自我調節。本文進一步顯示，在警察組織脈絡中，道德能動性並不常以公開抗命或明顯偏離規範的形式出現，而是多半呈現為低可見度的實務調整。基層警察可能透過延後處置、調整語氣、重新安排處置順序、先行勸導或引入支持資源等方式，使現場需求仍能在制度容許範圍內被部分回應。這些行動雖未改變正式規範，卻顯示道德判斷並未完全被制度消除，而是被壓縮、節制並轉入執行細節。

因此，道德能動性不宜被理解為單純的個人品格或道德勇氣，而應被視為一種需要制度條件支持的實踐能力。若組織持續將「照 SOP 執行」視為唯一安全選項，行動者即使能察覺現場情境中的不合宜，也可能因責任風險而選擇沉默或策略性服從。此點與 Hupe 與 Hill (2007) 關於基層官僚課責關係的討論相互呼應：前線行動者並非只面對抽象法規，而是同時面對上級、民眾、組織評價與事後審查等多重課責壓力。在警察組織中，這些壓力進一步受到權力距離與命令文化強化，使道德判斷能否轉化為行動，取決於行動者是否能在制度可承受的範圍內找到操作空間。

基於此，本文認為，高權力距離警察組織中的裁量問題，核心不只是「裁量太多」或「裁量太少」，而是制度如何理解、承認並處理第一線行動者的情境判斷。若組織僅將裁量視為風險，基層警察便可能逐漸將程序正確置於情境合宜之前；若組織能提供較明確的討論空間與支持機制，則裁量有可能從個別員警自行承擔的風險，轉化為可被組織理解的專業判斷。本文所揭示的沉默、微調與非正式經驗傳遞，正是理解警察裁量如何在秩序維持與道德判斷之間被實作的重要起點。

最後，本文亦有若干限制。作為內部研究者，研究者得以長期理解警察日常語

彙、勤務脈絡與非正式規範，但也可能因熟悉場域而將部分組織慣習視為理所當然；本文雖透過訪談與參與觀察相互對照，仍須承認研究者位置對資料理解與分析焦點具有影響。此外，參與觀察主要來自單一派出所場域，且基於研究倫理與場域保護，未完整揭露觀察時序與操作細節；此一處理有助於降低受訪者與場域被辨識之風險，但也限制讀者對觀察資料形成過程的檢視。樣本方面，受訪者年資多集中於 2 至 15 年之間，40 至 49 歲區間亦僅有一名受訪者，故本文尚不足以系統比較不同年齡層、資深警察或主管職務者之裁量模式。未來研究可進一步擴大不同年資、勤業務類型與組織層級樣本，並結合量化研究檢驗裁量策略與道德傾向之分布情形（Wilkins & Williams, 2008），亦可透過跨國比較釐清不同權力距離與警政文化下裁量與道德能動性的制度條件（Bayley, 1985）。隨著科技監控與人工智慧逐步進入執法場域，數位治理如何影響警察裁量判斷與警政倫理，亦值得後續研究持續關注（黃妍甄，2024）。

參考文獻

- 巴比（Babbie, E.）（2016）。**社會科學研究方法**（林秀雲譯；十四版）。新加坡商聖智學習。（原著出版於 2015）
- 王倫宇（2020）。**制服掩蓋的血汗：基層警察的勞動困境與工作權保障**〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。
- 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。
- 朱金池（2007）。**警察績效管理**。中央警察大學。
- 李湧清（1993）。警察績效考核之理論與實際。**警學叢刊**，24（2），17-44。
- 李震山（2022）。**行政法導論**（十二版）。三民書局。
- 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。
- 林紀東（1977）。**行政法**。三民書局。
- 邱煒翔（2025）。我國基層警察人員之道德能動性研究：績效管理制度與情緒耗竭的影響〔論文發表〕。2025 年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨

- 「公共行政的永續發展和韌性治理」國際學術研討會，4月25-26日，花蓮。
- 章光明（2021）。制度、科技與警政：跨社會與歷史的比較。**警學叢刊**，51（5），1-32。
- 章光明（2024）。**警察政策**（四版）。中央警察大學。
- 陳新民（2022）。**憲法學釋論**（十版）。三民書局。
- 傅凱若、郭庭宇（2021）。公務人員為何沉默？公部門權力距離與員工沉默行為對工作滿意度之影響。**文官制度**，13（1），35-66。
- 黃妍甄（2024）。人工智慧應用於警察執法的反思：淺談 AI 應用的效益與隱憂。**循證決策集刊**，（3）。<https://ebp.ndc.gov.tw/category/periodical/no3/>
- 黃晴、于萍萍、梁文慈（2024）。風箱中的老鼠：雙重壓力下的街頭官僚親社會違規行為傾向。**公共管理評論**，6（3），99-122。
- 葉至誠、葉立誠（1999）。**研究方法與論文寫作**。商鼎文化。
- 潘淑滿（2022）。**質性研究—理論與應用**（二版）。心理出版社。
- 盧偉斯、林雅萱、黃新福（2023）。基層警察人員組織衝突知覺之探討—兼論與工作滿足的關係。**中央警察大學警察行政管理學報**，（19），59-77。
- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2), 179-211.
- Assadi, A., & Lundin, M. (2018). Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector. *Public Administration*, 96(1), 154-170.
- Bandura, A. (2002). Selective moral disengagement in the exercise of moral agency. *Journal of Moral Education*, 31(2), 101-119.
- Bandura, A. (2017). Moral disengagement in the perpetration of inhumanities. In S. Henry & S. A. Lukas (Eds.), *Recent developments in criminological theory: Toward disciplinary diversity and theoretical integration* (pp. 135-152). Routledge.
- Bayley, D. H. (1985). *Patterns of policing: A comparative international analysis*. Rutgers University Press.
- Bittner, E. (1967). The police on skid row: A study of peacekeeping. *American Sociological Review*, 32(5), 699-715.
- Black, D. (2010). *The behavior of law* (Special ed.). Emerald Group Publishing.
- Black, D. J. (1971). The social organization of arrest. *Stanford Law Review*, 23(6), 1087-

1111.

- Black, J. (2001). *Managing discretion* [Conference presentation]. the ALRC Conference Penalties: Policy, Principles and Practice in Government Regulation, June 7-9, Sydney.
- Bochner, S., & Hesketh, B. (1994). Power distance, individualism/collectivism, and job-related attitudes in a culturally diverse work group. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 25(2), 233-257.
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies. *Public Administration Review*, 62(2), 174-184.
- Brown, M. K. (1981). *Working the street: Police discretion and the dilemmas of reform*. Russell Sage Foundation.
- Caldero, M. A., & Crank, J. P. (2010). *Police ethics: The corruption of noble cause* (3rd ed.). Anderson Publishing.
- Chan, J. (1996). Changing police culture. *The British Journal of Criminology*, 36(1), 109-134.
- Chavez, C. (2008). Conceptualizing from the inside: Advantages, complications, and demands on insider positionality. *The Qualitative Report*, 13(3), 474-494.
- Davis, K. C. (1970). Discretionary justice. *Journal of Legal Education*, 23(1), 56-62.
- Dorfman, P. W., & Howell, J. P. (1988). Dimensions of national culture and effective leadership patterns. In R. N. Farmer & E. G. Goun (Eds.), *Advances in international comparative management* (Vol. 3, pp. 127-150). JAI Press.
- Earley, P. C., & Gibson, C. B. (2002). *Multinational work teams: A new perspective*. Routledge.
- Ekanayake, S. (2004). Agency theory, national culture and management control systems. *Journal of the Academy of Business*, 4(1/2), 49-54.
- Fair, F. K., & Pilcher, W. D. (1991). Morality on the line: The role of ethics in police decision-making. *American Journal of Police*, 10(2), 23-38.
- Fyfe, J. J. (1979). Administrative interventions on police shooting discretion: An empirical examination. *Journal of Criminal Justice*, 7(4), 309-323.
- Goldstein, H. (1963). Police discretion: The ideal versus the real. *Public Administration Review*, 23(3), 140-148.
- Haj Youssef, M. S., Hussein, H. M., & Awada, H. (2020). The more you value, the less you practice: A study on culture and managerial discretion. *Cross Cultural & Strategic*

Management, 27(1), 26-50.

- Haque, A. (2004). Ethics and administrative discretion in a unified administration: A Burkean perspective. *Administration & Society*, 35(6), 701-716.
- Heimer, C. A. (2023). Where law and morality meet: Moral agency and moral deskilling in organizations. In S. Hitlin, S. M. Dromi, & A. Luft (Eds.), *Handbook of the sociology of morality* (Vol. 2, pp. 43-57). Springer.
- Hofstede, G. (1980). *Culture's consequences: International differences in work-related values*. Sage.
- Hofstede, G., Hofstede, G. J., & Minkov, M. (2010). *Cultures and organizations: Software of the mind* (3rd ed.). McGraw-Hill.
- Hoppock, R. (1936). Age and job satisfaction. *Psychological Monographs*, 47(2), 115-118.
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279-299.
- Kaushal-Carter, K. (2023). *A new ethical foundation for policing*. Harvard University.
- Khatri, N. (2009). Consequences of power distance orientation. *Vision: The Journal of Business Perspective*, 13(1), 1-9.
- Kirkman, B. L., Lowe, K. B., & Gibson, C. B. (2006). A quarter century of culture's consequences: A review of empirical research incorporating Hofstede's cultural values framework. *Journal of International Business Studies*, 37(3), 285-320.
- Klein, G. (2022). *Street cop: Policing in context*. Routledge.
- Kohlberg, L. (1981). *The philosophy of moral development*. Harper & Row.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Locke, E. A. (1969). What is job satisfaction? *Organizational Behavior and Human Performance*, 4(4), 309-336.
- Manning, P. K. (1977). *Police work: The social organization of policing*. MIT Press.
- Manning, P. K. (2010). *Policing contingencies*. University of Chicago Press.
- Mastrofski, S. D. (2004). Controlling street-level police discretion. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 593(1), 100-118.
- May, D. R., Luth, M. T., & Schworer, C. E. (2014). The influence of business ethics education on moral efficacy, moral meaningfulness, and moral courage: A quasi-experimental study. *Journal of Business Ethics*, 124(1), 67-80.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives

- of discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329-358.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories of the lives of public servants*. University of Michigan Press.
- Meier, K. J., & Nicholson-Crotty, J. (2006). Gender and representative bureaucracy, and law enforcement: The case of sexual assault. *Public Administration Review*, 66(6), 850-860.
- Merton, R. K. (1972). Insiders and outsiders: A chapter in the sociology of knowledge. *American Journal of Sociology*, 78(1), 9-47.
- Milgram, S. (1963). Behavioral study of obedience. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 67(4), 371-378.
- Muir, W. K. (1977). *Police: Streetcorner politicians*. University of Chicago Press.
- O'Kelly, C., & Dubnick, M. J. (2006). Taking tough choices seriously: Public administration and individual moral agency. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 393-415.
- Reiner, R. (2010). *The politics of the police* (4th ed.). Oxford University Press.
- Rest, J. R. (1986). *Moral development: Advances in research and theory*. Praeger.
- Rosenbaum, D. P., & McCarty, W. P. (2017). Organizational justice and officer "buy-in" in American policing. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 40(1), 71-85.
- Skolnick, J. H. (1975). *Justice without trial: Law enforcement in democratic society* (2nd ed.). John Wiley & Sons.
- Sowa, J. E., & Selden, S. C. (2003). Administrative discretion and active representation: An expansion of the theory of representative bureaucracy. *Public Administration Review*, 63(6), 700-710.
- Sullivan, H. (2022). *Collaboration and public policy*. Springer.
- Sun, I. Y., Wu, Y., Hu, R., & Farmer, A. K. (2017). Procedural justice, legitimacy, and public cooperation with police: Does Western wisdom hold in China? *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 54(4), 454-478.
- Tyler, T. R. (1990). *Why people obey the law*. Yale University Press.
- Tyler, T. R., & Blader, S. L. (2003). The group engagement model: Procedural justice, social identity, and cooperative behavior. *Personality and Social Psychology Review*, 7(4), 349-361.

- Van Maanen, J. (1978). People processing: Strategies of organizational socialization. *Organizational Dynamics*, 7(1), 19-36.
- Wangrow, D. B., Schepker, D. J., & Barker, V. L. (2015). Managerial discretion: An empirical review and focus on future research directions. *Journal of Management*, 41(1), 99-135
- Wilkins, V. M., & Williams, B. N. (2008). Black or blue: Racial profiling and representative bureaucracy. *Public Administration Review*, 68(4), 654-664.
- Wilson, J. Q. (1968a). Dilemmas of police administration. *Public Administration Review*, 28(5), 407-417.
- Wilson, J. Q. (1968b). *Varieties of police behavior: The management of law and order in eight American communities*. Harvard University Press.
- Worden, R. E. (1990). A badge and a baccalaureate: Policies, hypotheses, and further evidence. *Justice Quarterly*, 7(3), 565-592.
- Wyatt-Nichol, H., & Franks, G. (2009). Ethics training in law enforcement agencies. *Public Integrity*, 12(1), 39-50.
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the street: Public service and moral agency*. Harvard University Press.

Discretion and Moral Agency under Power Distance: The Ethics of Obedience and Institutional Responses among Frontline Police Officers

Wei-Xiang Chiou^a

Abstract

This study examines how frontline police officers exercise discretion within high power-distance organizational contexts, focusing on the conditions under which moral agency is expressed or constrained. In Taiwan's police system, hierarchical governance and obedience-oriented organizational culture tend to redefine professional judgment as procedurally compliant and auditable action. Nevertheless, situational variability and ethical demands in street-level law enforcement continue to require officers to make context-sensitive judgments amid commands, rules, and on-site conditions.

Drawing on Lipsky's theory of street-level bureaucracy, Zacka's framework of moral dispositions, and Bandura's concepts of moral agency and moral disengagement, this study adopts an interpretive qualitative approach. Empirical data were collected through in-depth interviews with twelve frontline police officers and supplemented by participant observation, allowing for an analysis of how officers adjust their enforcement practices under institutional pressure.

^a Ph.D. student, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, email: w20932988@gmail.com.

The findings indicate that high power-distance organizational conditions significantly compress the visible space for discretion, leading most officers to adopt compliance-oriented strategies aimed at minimizing personal and organizational risk. However, some officers continue to preserve limited professional judgment through informal norms, sequencing of enforcement actions, and low-visibility adjustments that remain within institutionally tolerable boundaries.

This study argues that discretion in high power-distance organizations does not disappear but is transformed into a practical question of whether and how discretion is activated. Moral agency emerges as a key analytical lens for understanding this transformation, highlighting how ethical judgment persists—albeit in constrained and situationally negotiated forms—within bureaucratic law enforcement settings.

Keywords: frontline police officers; discretion; moral agency; power distance; bureaucratic culture