

行政院所屬各機關出國報告

(出國類別：出席國際會議)

出席「第八屆國際警察首長協會 亞太地區首長年會」報告

服務機關：中央警察大學

出國人職稱：校長秘書

姓名：朱拯民 張文瑞

出國地區：印度，馬來西亞

出國期間：九十年三月三日至三月十一日

報告日期：九十年六月十一日

行政院研考會／省（市）研考會
編號欄

A4/
09001090

目 錄

壹、前言	1
貳、IACP「國際警察首長協會」簡介	2
參、印度簡介	3
肆、印度警政	5
伍、研討會摘錄	10
一論「世界上最大型的集會」	
二論「階級制度與暴力行為」	
三論「面對網路犯罪挑戰的回應－政府與產業間的合作」	
四論「恐怖主義－趨勢、策略及未來發展可能性」	
五論「組織型犯罪－美國經驗與回應」	
陸、結語	13

壹、前言

「國際警察首長協會」(The International Association of Chiefs of Police)於民國九十年三月三日至十一日期間在印度新德里舉辦第八屆亞太地區首長年會。誠如本次大會主席--印度警察總監 Mr. Shyamal Datta 所言，召開年會之目的，是希望藉由各種研討會之舉辦，加強各會員國警政首長間的友好關係，並對於目前執法人員所面臨之挑戰，提供可行解決之道，其價值是不可言喻的。

此次年會共分四場研討會進行，分別由本次年會主席印度警察總監 Mr. Shyamal Datta、國際警察首長協會會長 Mr. Bruce D. Glasscock、及 IACP 國際副會長 Mr. Emile Perez 擔任主持人。大會於九十年三月三日中午十二時開始辦理報到手續。本次參加的警察首長相當踴躍，共有來自美國、加拿大、澳大利亞、德國、英國、法國、荷蘭、奧地利、印度、尼泊爾、斯里蘭卡、緬甸、泰國、新加坡、外蒙古、日本及中華民國等二十五個國家，約一百一十位代表與會，且報到後會員相關資料即輸入電腦，充分展現主辦單位之效率。

九十年三月四日下午七時卅分至九時為年會簡介時間，並開放會場以供各國代表瞭解各研討會進行之時間與地點。五日上午九時正式開幕，大會特別安排印度警察儀隊表演，精采之演練亦為年會增添幾許光彩。而參與此次大會不但可結識各國警察首長，更為促進國際警察學術與實務交流，以及跨國合作打擊犯罪，建立良好之管道。

貳、IACP「國際警察首長協會」簡介

- 一、國際警察首長協會（IACP），總部設於美國維吉尼亞州，是一個非營利性組織，目前大約有一萬七千名會員，分別來自全球一百個國家的執法、司法及警政機關。國際警察首長協會在西元一九八三年創立於美國芝加哥，來自全美各地的警察首長，為交換通緝犯及犯罪情報而舉行研討會。此後，世界各國警察首長亦有感於偵查犯罪資訊的合作及經驗傳承之重要性，於是 IACP 遂逐年擴展為國際性的警政首長的交流園地。
- 二、IACP 的宗旨是提昇警政工作的科學化和藝術化，以增進行政、科技及實務運作的品質，維持良好工作效能。而其主要目標則為：1. 強化各國警察合作及情報資訊交流，有效打擊國際犯罪；2. 提昇警察素質，增加警察幹部專業及領導知能。
- 三、國際警察首長協會（IACP）是由執行委員會掌理，執行委員會則是由四十二個執行小組所組合而成。執行小組包括城市、地區、省、聯邦及國際分組。執行委員會置會長一人，副會長六人，財務長一人，議事長一人及各組組長。
- 四、此外，IACP 定期出版刊物，並歡迎會員投稿，但沒有專業訓練課程及法律諮詢服務。
- 五、IACP 除了在美國本土的總部及分部外，在世界各地共有兩個區域性組織，分別是歐洲地區分會及亞太地區分會。亞太地區分會總部設於印度首都新德里（New Delhi）。IACP 刻正積極規劃籌設八個全

球分會機構，其中，亞太地區將劃分為亞洲地區分會及太平洋地區分會，而未來亞洲地區分會總部仍將設於新德里。

參、印度簡介

- 一、建國簡史：印度古稱天竺，早期係由五百餘個王侯割治。十二世紀起即受外族統治，曾先後遭亞歷山大及回教徒佔領；十五世紀時，又為蒙古人所征服；十七世紀後，歐洲人逐漸入侵，一八五七年起，全境淪為英國殖民地。第二次世界大戰末期，甘地倡導不流血革命運動，終於一九四七年獲得獨立。
- 二、地理氣候：印度位於亞洲次大陸，北起喜馬拉雅山，南至印度洋，介於孟加拉灣及阿拉伯海之間，總面積約三百二十八萬七千二百六十三平方公里，為世界第七大國。地勢西北較高，中部為平原，除西北山區因嚴寒致終年積雪外，餘皆為熱帶雨季型氣候。
- 三、人口種族：目前全印度人口已超過十億，且仍以每年百分之二點二的高成長率持續增加中，故十年內總人口將超越中國大陸，成為世界人口最多之國家。而印度種族繁雜，主要有十四種（如 HINDI、BENGALI、TELUGU、MARATHI 等），各有不同語文，均屬官方語文，其中以 HINDI 語系人口居多，約佔總人口的 45%，唯政府運作及商務活動仍以英文為主。
- 四、政治制度：一九四七年八月十五日獨立後，採聯邦制，全國分為廿五省及七個中央直轄區，並師襲英

國之議會政治，採行政、立法、司法三權分立。主要政黨有 Congress Party (國大黨)、Bharajwadi Party (印度人民黨)、Janata Party 等七個政黨，目前是由印度人民黨執政。

五、教育現況：實施十二年國民義務教育，目前共計有八十二餘萬所學校（其中大學二百餘所，學院八千餘所），學生總數達一億六千七百餘萬名。然因未貫徹執行，故全國仍有高達百分之五十為文盲。

六、社會宗教：印度自古即有尊貴卑賤、等級分明之種姓制度，除分為婆羅門、刹帝利、吠舍及首陀羅四個族籍外，尚有所謂賤民階級。族籍世代相襲，並禁止相互通婚。印度人之宗教信仰以印度教為主，約佔總人口之 80%，其次為回教（10%）、錫克教（3%）、耆那教（2%）、佛教（2%）、拜火教（1%）及基督教（1%）等。教派相互間之排斥性極高，復加種族及語言之複雜，以致常有動亂發生，例如：印度教與回教間之流血衝突、錫克教徒爭取自治運動、喀什米爾之分離運動等，均為印度政府長期以來難以解決之隱憂。

七、經貿概況：一九九七年，印度經濟成長率為百分之五，一九九八年為百分之五.八，國民每年平均所得雖僅四百九十七美元（1998、1999年），但其具有消費能力之所謂中產階級已大量增加，與中國大陸相較，其市場潛力之大，實不惶多讓。世界銀行在一九九四年已預測至公元二〇一〇年時，印度將成為六大經濟體之一。

八、國際關係：印度目前與一百六十餘國建立外交關係，向來積極參與國際事務，為第三世界重要大國，自獨立後即倡導不結盟運動，曾為不結盟運動組織主席。唯印度與各鄰國間之關係卻不見和睦，例如：與孟加拉有水源問題、介入斯里蘭卡種族分離運動、與尼泊爾有難民問題、與中共邊界未定問題、與巴基斯坦有喀什米爾分離運動及軍備競賽問題。

肆、「印度警政」(The Indian police)

一、簡史

1. 濫觴：印度乃世界文明古國之一，在西元前數世紀，就已經成為高度開發之進步國家，其中尤以孔雀王朝（西元前三二一年）統治時期為最。不但統一全印度，頒訂行政法，建立完整之社會體系，更首度設立警察組織與制度，而成為今日印度警政之濫觴。
2. 奠基：中世紀時，印度警政初置地區首長統轄數個小鎮，並依責任區域各司其職。到一八六一年，印度警察法通過實施，不但確立警察預防犯罪，偵查犯罪的機制與功能；同時，這部警察法亦賦予各省政府擁有掌理省警政的權限，這也是印度聯邦制的基本精神及原則。至此，印度警政正式邁向現代化。

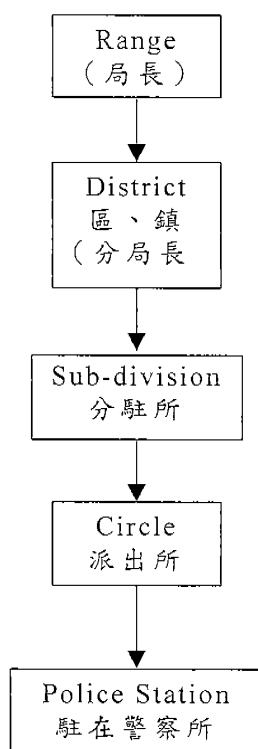
二、現行組織

根據印度憲法，警察組織管理屬於各省之權限，中央政府僅扮演輔助性或支援性的角色，所有

與警察相關之勤業務，皆由各省獨立執行。茲說明印度現行警察組織分類如下：

1. 省警察組織：在民政廳下分設警務處，置警務處長綜理全省警政及犯罪偵查事宜。處長以下設有督察長（與局長之職階相同）協助指揮及監督各地區的警察業務。簡單分級如下：

【省警察組織簡圖】



- (1) 警察局長統轄三至四個區（鎮）分局（相當於分局長）。
- (2) 警察分局長管理三至四個分駐所（Sub-division）。
- (3) 警察分駐所管理二至三個派出所。
- (4) 警察派出所主管掌理二至三個駐在所。
- (5) 駐在所是印度警察最基層的工作單位。

2. 中央政府主管特種專業警察部隊，諸如國境安全署 (Border Security Force) 及印藏國境警察總局 (Indo-Tibetan Border Police) 係維護印度邊界及國境的主要防衛力量。此外，中央工安警察總局 (Central Industrial Security Force) 係為維護工業安全而設置的專業警力。鐵路保安警察總局 (Railway Protection Force) 係為保護鐵路安全所設。還有，中央調查局 (Bureau of Investigation) 係為各省政府的請求下，偵查重大犯罪以及檢肅貪瀆罪行而設。其他歸屬中央政府的警察機關尚包括：警政研發局 (Bureau of Police Research and Development)、國家犯罪檔案局 (National Crime Record Bureau)、國家安全警衛總隊 (National Security Guard)、特保局 (Special Protection Group) 以及中央刑事科學實驗室 (Central Forensic Science Laboratories)。

3. 此外，中央政府設情報局 (ICPO)，負責全國國家安全、治安的情報調查任務，而其成員均為國家警察公務員。ICPO 可以指揮省警務處，且在各省亦設有情報處。

三、任用及陞遷

1. 階級：印度警察分成十個階級—警員、巡佐、巡官、副所長、所長、副分局長、助理分局長、分局長、副警務處長、警務處長。副分局長以上的階級屬於國家警察公務員，又稱高等行政官。所長以下階級則屬於地方警察公務員，又稱地方公

務員。

2. 任用：分為警員、副所長及副分局長等三個階級來招收新進人員。

階 級	招 考 單 位	資 格
警 員	省公務委員會	年滿廿歲，身體強健
副 所 長	省公務委員會	大學畢業
副 分 局 長	聯邦公務委員會	大學畢業

3. 陞遷：採用外補制與內升制兼顧的陞任制度。而印度警察晉陞除須經過考試之外，亦相當重視實務經驗。

階 級	陞 遷 模 式	特 殊 資 格
巡 佐	由警員晉陞	
巡 官	由警員晉陞	
副 所 長	(1) 30% 採內陞制 (2) 70% 採外補制	外補者須具有大學學歷
所 長	內陞制	
副 分 局 長	外補及內陞制並行	外補者須具有大學學歷
助 理 分 局 長	內陞制	
分 局 長	內陞制	須有七年以上警察實務經驗
副 警 務 處 長	內陞制	須有十八年以上警察實務經驗
警 務 處 長	內陞制	須有廿五年以上警察實務經驗

四 印度警察教育

印度警察的教育目標，係為培養具有負責任、反應敏捷、人道精神以及專業能力；以符合新時代

的挑戰。

印度的警察教育主要分成警員、巡佐、巡官、副所長及分局長階級的教育。茲分述如下

1. 新任用的警員必須進入各省警察學校受訓一年，修習射擊、法律及警察實務等課程，成績及格後分發該省所屬警察局服務。
2. 新任的巡佐、巡官、副所長及分局長也必須進入省警察學校接受一年的幹部教育，畢業後分發於該省所屬警察局實務見習兩年，俟成績及格才正式任命。

另外，在印度最高的警察教育機關為中央警察大學（Central Police Training College）。印度政府為統一全國的警官教育，遂於一九四八年創設該校，校長的階級等同警務處長。教育期間為一年，且須參加中央警察公務員考試及格或即將晉升副分局長者始具備入學資格。其畢業後先以見習身分分派在各警察局隨同具有經驗之分局長學習實務處理，俟所屬地區分局長滿意後，始得正式任命為副分局長。

五其他

1. 印度警察為保衛國家安全，維護人民性命的安全，在過去四十多年來，總共有二萬二千名警察因公殉職。因此，印度政府為表達對警察犧牲奉獻精神之敬意，特頒布每年十月廿一日為警察紀念日。
2. 印度警察除了在工作上有英勇的奉獻外，在體育及運動的競賽亦有相當輝煌的表現。中央政府亦

積極鼓勵警察人員參加各項運動比賽，為警察及印度爭光。

伍、研討會摘錄

此次年會主辦單位安排了多場的研討會，茲節錄部分主題如下：

一、論「世界上最大型的集會」－The Kumbh Mela

對於佔全印度百分之八十人口的印度教徒而言，三年一度的大壺節（Maha Kumbh Mela）是最重的慶典。在長達六週的節慶期間，來自不同宗族的聖僧、瑜珈修行者和渴望獲得救贖（moksha）的朝聖者及眾多的乞丐，一同聚集在聖地朝拜。據統計，今年一、二月間舉辦之大壺節，不但有三千萬朝聖者湧入聖城－阿拉巴哈（Allahabad），更有高達七千萬名信眾在恆河沐浴。

由於在 1954 年的阿拉巴哈大壺節中，有五百餘名朝聖者在驚慌失措的群眾逃竄中喪生。印度政府為避免重蹈覆轍，除了斥資一百五十億盧布（三千二百萬美元）修築三條公路及三座橋樑、搭設五十萬頂帳棚、二萬間臨時廁所外，更動員二萬二千名警力，以維持慶典期間的秩序並防止分離運動游擊隊伺機蠢動。

全球各地亦經常舉辦許多大型集會，如：回教參加朝聖、大型運動賽會、嘉年華會等，在在都考驗各國警察應變之能力，而印度大壺節經驗適足以提供各國參考。

二論「階級制度與暴力行為」

印度自古即有尊貴卑賤，等級分明之種姓制度，除分為婆羅門（掌宗教及教育）、刹希利（掌軍政）、吠舍（商人）及首陀羅（農民）四個族籍外，更有所謂「賤民」階級。印度國父甘地領導獨立運動時，雖曾大力倡導廢除種姓制度，唯一般人民深受宗教輪迴意識羈絆，故仍為社會俗繩。

由於社會階級嚴明、境內種族複雜，再加上超過百分之五十的人民為文盲，使得印度社會被劃分為佔少數的統治者及中產階層，和佔大多數的中下階層。而不同階層間的生活、文化及價值觀也有著極大的差距。中下階層的人民大多因階級觀念深植而缺乏奮鬥的意願，復加惡劣的生活環境及物質條件，造成赤貧者眾，遂常以暴力行為求取一己或家庭之溫飽。

因此，如何破除階級觀念，培養人民為生活奮鬥之意識並提昇人民之生活水平，即為印度政府及許多落後國家之首要課題。

三論「面對網路犯罪挑戰的回應－政府與產業間的合作」

網際網路的發展正將完全解構現代人的生活型態，如何建構網路新世界的法律秩序，已成為刻不容緩的問題，而其中最令人擔憂的莫過於網路的普及讓犯罪隱形化，嚴重挑戰現實社會法律秩序。因此，如何藉由建立網路犯罪偵查之模式與配套機制；網路服務業者、網路使用者間管理規範之立

法；產業界對於網路訊息流程、通信協定、防火牆及蒐證技術等安全機制的建構，以因應網路犯罪，即成為各國政府與產業界合作之首要目標。

四論「恐怖主義—趨勢、策略及未來發展可能性」

根據統計，國際恐怖活動從 1999 年的 392 起增加到 2000 年的 423 起，多了 8%；相對的，傷亡的人數也從 939 人上升至 1196 人。其中最嚴重的幾起恐怖行動均發生在亞洲。

由於亞洲地區擁有複雜的種族及多元化的宗教，復以各種族及宗教間嚴重之排他性，造成獨分離運動及宗教間之衝突不斷，使得亞洲成為恐怖組織及行動的溫床。

另外，根據美國政府最新之調查及研究，雖然大多數的恐怖行動，仍以使用傳統之炸彈攻擊、暗殺或綁票等手段最為普遍，然其模式卻漸有以下改變：

1. 發動大規模的毀滅性攻擊：透過第三世界國家之協助，部分恐怖組織已取得並學習使用化學、生物性武器及放射性或核子武器等，並伺機發動大規模之毀滅性攻擊。其中尤以 1995 年 3 月間日本奧姆真理教以沙林 (sarin) 毒氣攻擊東京地下鐵事件最令人震驚。
2. 結合國際犯罪組織，並配合國際化及高科技，發動網路及電腦攻擊（如駭客入侵），藉以癱瘓各國政府之正常運作，甚至破壞重要設施，造成大規模的損害。

因此，如何加強防範國際恐怖組織及行動，亦是今日亞洲各國不可小覷之問題。

五論「組織型犯罪－美國經驗與回應」

美國官方對於組織犯罪之定義為：「為達到高利潤的企業目標，有理性的設計了一個高效率的企業組織，層級結構分明，有明顯的分工與專業化，而控制全國的主要非法活動。」其傳統活動模式可分為：

1. 經營迎合大眾需求之產業，如賭博、放高利貸、販賣毒品、娼妓及私酒。
2. 介入貿易與勞工利益，如合法貿易的滲透、勞工詐欺。

而根據最新的研究報告則認為世界各國的組織犯罪之活動模式逐漸傾向以下之方式：販賣毒品、滲透勞工組織、洗錢等。

陸、結語

主辦國印度，雖然經濟落後，交通紊亂，但是仍有值得我國借鑑之處：

一、古文物之保存

許多中世紀時期所建築之寺廟、城堡或古墓，仍保存的相當完整。其中，位在阿哥拉（Agra）的泰姬瑪哈陵（Tai Maha）堪稱世界七大奇景之一，印度人保存文化古蹟之用心，頗值得國人學習。

二、機場接待禮儀工作落實，提昇主辦會議國國家形象
由於印度新德里國際機場之設備簡陋，入出境通關程序繁瑣，且印度為加強旅客人身物品之安檢，特

於機場管制區內外設置四道安全檢查站，造成入出境通關旅客耗時等候。唯參加 IACP 會議各國代表，在印度大會工作人員的協助下，入出境均有專人服務並禮遇通關。因此，各國貴賓均能節省時間，安全迅速地出入機場，此項良好的接待服務，頗值得各主辦國家借鏡。

此次參加「國際警察首長協會」於印度舉辦之第八屆亞太地區年會，深感國際交流對於警察行政之重要性，尤以面對國際化及資訊化之社會，許多治安問題逐漸顯現，正有賴更適切的管理及行政作為以竟其功。

附錄：參考資料

- 一、印度簡介 駐印度代表處編 89 年 2 月
- 二、各國警察制度概論 邱華君編著 中央警察大學
印行 85 年 5 月再版。