

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Science

National Taiwan University

Master's Thesis

基層公務員的困境與自救之路

以台灣警察工作權益推動協會為例

The Dilemmas and Self-Rescue Pathways of Frontline
Civil Servants: A Case Study of the Taiwan Police Work
Rights Promotion Association

(口試本)

陳建宏

Chien-Hung Chen

指導教授：洪美仁 博士

Advisor: Mei-Jen Hung, Ph.D.

中華民國 115 年 1 月

Jan, 2026

摘要

本研究以「台灣警察工作權益推動協會」為核心個案，探討基層公務員在制度性限制下如何發展替代性的政策參與模式，並分析其行動如何形塑公共治理中的政策敘事、資源互動與制度回饋。研究者結合敘事政策架構（Narrative Policy Framework, NPF）與政策倡議聯盟架構（Advocacy Coalition Framework, ACF），建構分析框架，以理解職業型協會如何在缺乏正式協商制度、高度科層與政治中立義務的情境中，逐步展現政策能動性。

研究資料涵蓋台灣警察工作權益推動協會（下稱警工推）自 2014 年至 2024 年間的重要行動紀錄、政策文本與深度訪談資料。研究結果顯示，警工推的形成動機源於長期制度壓力、組織文化抑制與缺乏正式參與管道的結構性困境。在《工會法》排除公務員組織權的前提下，協會選擇以《人民團體法》作為替代性制度入口，並透過「制度改善」的價值敘事建構行動正當性，使其能在不觸及公務員法律風險下介入公共討論。

研究亦發現，警工推透過角色設定、因果邏輯與價值訴求等敘事策略，將基層勞動議題由個別困境提升為具有公共風險與治理意涵的政策問題，進而提升議題能見度與政策接受度。在跨職系合作面向上，其與消防、矯正、書記官等團體形成鬆散而互補的倡議聯盟，透過議題串連、政策文本共製與制度對話，擴大政策影響力並降低行動風險。

在制度互動層次上，本研究指出行政體系普遍採取「低風險、漸進吸納」的回應模式，透過行政指引、細部流程調整或補充措施，逐步提升工時治理、勤務安全與教育訓練等議題的制度化程度。此類回應雖非全面改革，卻能逐步累積制度慣性，使改革議題持續留在行政視野中。

最後，研究發現政策回應已形塑行動者的策略學習，使警工推及其聯盟逐漸由抗爭式訴求轉向以制度語言、專業研究及跨界協作為核心的政策參與型態。此一循

環亦揭示基層公務員在制度既有限制中仍具備集體能動性，並反映台灣公共治理在近年呈現出更具開放性與合作性的發展趨勢。

本研究的貢獻在於補足台灣基層公務員制度參與研究的不足，並提出行動者如何在制度縫隙中創造參與空間的理論化分析，亦對公共治理、職業型協會發展與制度改革研究具有實務與學術參考價值。

關鍵字：警察、公務員、台灣警察工作權益推動協會、敘事政策架構、政策倡議聯盟架構、制度參與

Abstract

This study examines how the Taiwan Police Work Rights Promotion Association (TPWRPA), as a professional organization formed within a highly hierarchical civil service system, gradually developed its capacity to participate in policy processes. Using the Narrative Policy Framework (NPF) and the Advocacy Coalition Framework (ACF) as an integrated analytical approach, this research explains how the association framed problems, built alliances, and engaged in institutional dialogue to push police labor issues into the policy agenda.

Based on interview data, document analysis, and the reconstructed policy timeline, the findings show that TPWRPA emerged as a strategic response to the legal and institutional limits faced by frontline police officers. In the absence of union rights and with limited channels for expressing workplace concerns, the association used the People's Organizations Act as an alternative entry point into public affairs. By presenting itself as a "policy participant" rather than a confrontational actor, the association reduced political risks while gaining public legitimacy.

The study also finds that TPWRPA developed a stable narrative strategy over time. It shifted from highlighting individual grievances to framing structural problems such as excessive working hours, unclear procedures, and limited participation in administrative decisions. Through this narrative approach, the association connected frontline experiences with broader public values such as fairness, transparency, and public safety. This strategy made its claims more acceptable to government agencies and the general public.

In terms of institutional interaction, the association and its allied groups engaged in continuous information sharing, joint advocacy, and dialogue with government units.

Although policy responses were often gradual and partial—such as improving work-hour recording, enhancing duty transparency, and strengthening safety procedures—these changes contributed to a slow but observable shift in governance practices. The interaction also generated “institutional learning,” enabling both government units and frontline actors to adjust expectations, refine strategies, and expand the space for policy participation.

Overall, this research demonstrates how a frontline police organization can navigate institutional constraints and develop the capacity to influence public policy. The analytical insights of this study not only enrich the understanding of civil servant participation under restrictive legal frameworks but also provide practical references for improving labor conditions, strengthening cross-sector cooperation, and enhancing public governance in Taiwan.

Keywords: Police, Taiwan Police Work Rights Promotion Association, Narrative Policy Framework, Advocacy Coalition Framework, Institutional Participation

目次

摘要.....	I
Abstract.....	III
目次.....	V
圖次.....	IX
表次.....	XI
第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機	1
第二節 研究目的與問題	6
第三節 研究範圍.....	7
第四節 章節安排.....	8
第二章 文獻回顧.....	9
第一節 基層公務員與制度性限制：結社、倡議與參與困境.....	10
第二節 協會與政策倡議行動：行動策略與公共參與	18
第三節 敘事政策架構	23
第四節 政策倡議聯盟架構	28
第三章 台灣警察工作權益推動協會的成立與發展.....	37
第一節 成立背景與動機	39

第二節 協會成立歷程與關鍵時期.....	41
第三節 組織發展與行動策略.....	56
第四節 制度互動與回應經驗.....	63
第五節 階段性成果與現況.....	66
第四章 研究架構與方法	69
第一節 研究架構與流程	69
第二節 研究方法與資料來源.....	76
第三節 研究對象與樣本選擇.....	80
第四節 訪談大綱與資料分析策略.....	84
第五章 訪談結果與分析	89
第一節 組織行動之動機與制度脈絡反思	90
第二節 政策敘事構成與策略設計.....	92
第三節 政策倡議聯盟形成與制度互動	101
第四節 倡議行動的策略分歧與邊界管理	122
第六章 結論與建議.....	127
第一節 研究結論.....	127
第二節 政策及研究建議	134
第三節 研究限制.....	138

參考文獻.....	141
-----------	-----

圖 次

圖 1：NPF 中觀層次（Meso-level）架構圖	25
圖 2：政策倡議聯盟架構圖	30
圖 3：NPF+ACF 架構圖	74
圖 4：研究流程圖	75

表 次

表 1：工會、協會（公務人員協會法、人民團體法）比較表	14
表 2：NPF 敘事四大元素	24
表 3：台灣警察工作權益推動協會成立歷程之關鍵事件一覽表	42
表 4：本文質性研究訪談對象	83
表 5：內部成員訪談大綱	85
表 6：外部政策倡議聯盟成員訪談大綱	86
表 7：警工推政策敘事之核心要素分析	100
表 8：警工推倡議聯盟之 ACF 分析要素總覽	121

