

# 從制度基準到警力落差－以新北市為例探討地方警察人力配置問題

統計室 黃士源

## 壹、前言

地方警察人力為維繫治安與行政秩序之核心資源，目前我國地方警察機關之警力配置皆以民國 92 年 3 月 18 日內政部函頒《地方警察機關員額設置參考基準》規定，其配置是否充足，將直接影響民眾的治安感受與政府執法的效能。檢視上述基準係依據民國 88 年 8 月 12 日內政部公布《地方行政機關組織準則》第 30 條規定：警察及消防機關之員額設置基準，由各該中央主管機關定之。然自公布該準則後迄今為止已歷經 10 次修正，而上揭員額設置參考基準迄今已長達 22 年未修正，是否仍符合實務所需？

尤其在都市化程度高、人口稠密的都會區，警力的適當配置不僅關係到犯罪防制，也與交通管理、災害應變及基層行政息息相關。以全國人口最多的新北市為例，儘管轄區幅員廣大且人口持續成長，其警力成長卻相對停滯，甚至呈現「以少警應多民」的長期壓力。本分析聚焦新北市（以下簡稱本市）從制度面出發，結合近年六都警民比統計，剖析本市警力不足問題，進而提出可能的成因與改進建議。

## 貳、制度背景說明

依「地方警察機關員額設置參考基準」，介紹直轄市政府警察局員額設置。

項目	直轄市設置參考基準	新北市（113 年底）
人口因素	以人口每三百五十設置員額一人	設籍人口 404 萬 7,001 人
面積因素	●未滿二百平方公里者，增置員額六十人。 ●二百平方公里以上者，增置員額八十人。	2,052.5667Km <sup>2</sup>
車輛因素	每滿一萬輛者，增置員額十人。	337 萬 8,144 輛
犯罪率因素	●犯罪率未滿萬分之四十者，增置員額四百人。 ●犯罪率在萬分之四十以上者，每增加萬分之一，再增置員額二人	26.36 件/萬人口 (113 年 12 月單月)

資料來源：內政部統計月報、交通部統計月報、內政部警政署警政統計月報

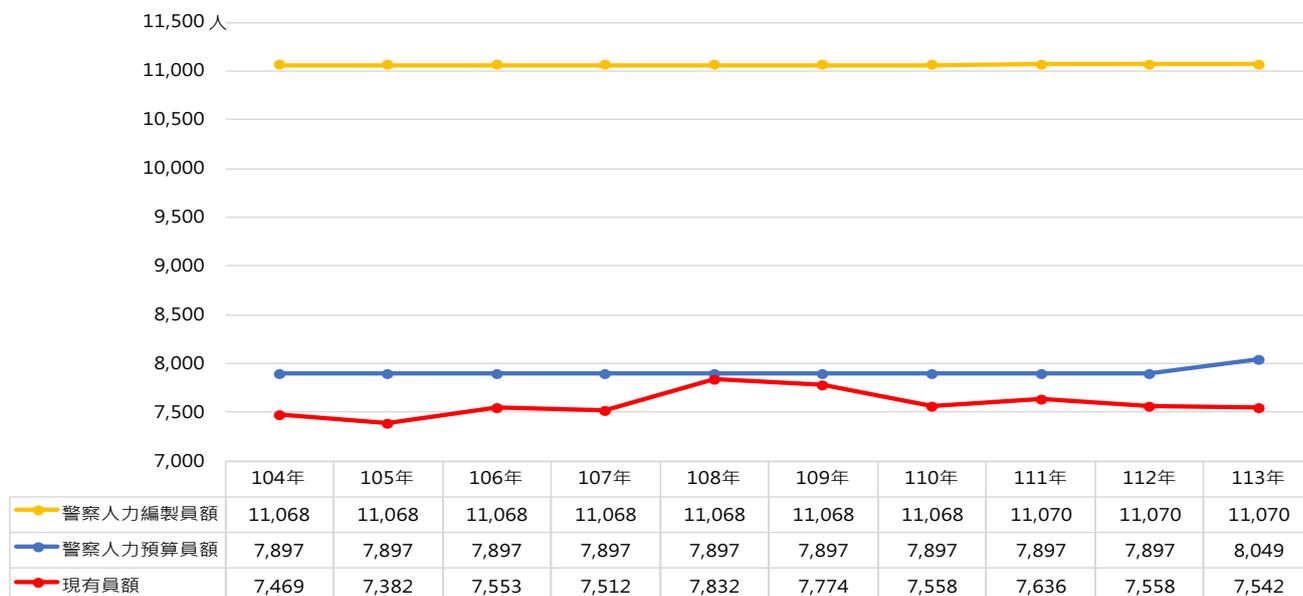
從上述表格可以得知，警察人力明確以轄區人口數，核定各地方警察人員的設置額度，再依面積、車輛及治安狀況計算增置員額。隨著都市發展與人口遷移的速度大幅提升，原本以靜態指標設計的配置模式，已難以反映各地實際的治安負荷與人力需求。

### 參、新北市警力問題分析

從制度層面觀察，本市 104 年至 110 年間，其警察人力的編制員額始終維持在 1 萬 1,068 人，111 年增加 2 人為 1 萬 1,070 人，代表依照現行《地方警察機關員額設置參考基準》，本市理論上應配置約 1.1 萬名警力；受限財政規劃，實際核定的預算員額自 104 年至 112 年皆為 7,897 人，113 年才微幅上調為 8,049 人，相較編制員額差距高達 3,021 人，占編制員額 27.29%；即使預算員額如此緊縮，本市的現有員額卻始終未能達標，113 年僅 7,542 人，與預算員額差距達 507 人，占預算員額 6.30%（詳圖 1）；截至 114 年 6 月現有員額 7,499 人，與預算員額差距 550 人，占預算員額 6.83%，本局將持續積極向警政署爭取人力補足警力缺額。

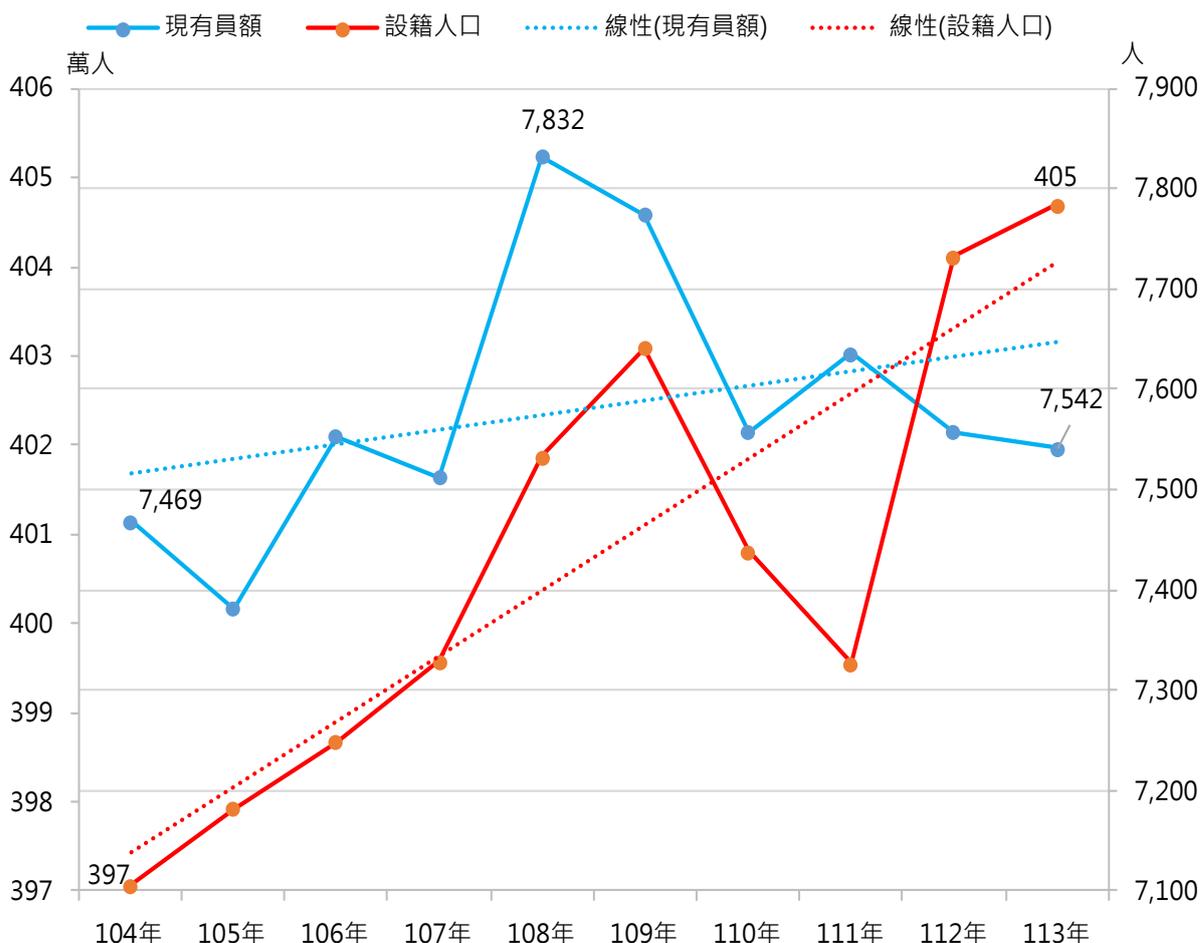
近 10 年來本市的設籍人口穩定上升，從 104 年的約 397 萬人增至 113 年 404 萬人；但同期間警察現有人力卻幾無明顯成長，從 104 年的 7,469 人微幅上升至 113 年 7,542 人，雖偶有警察人力上升（如 108 年略增至 7,581 人），但整體趨勢趕不上人口增加帶來的警政需求；與人口增幅相比，警力的相對投入顯得極為有限。（詳圖 2）

圖 1 近 10 年新北市警力概況



資料來源：內政部警政署

圖 2 近 10 年新北市現有員額與設籍人口趨勢對照圖



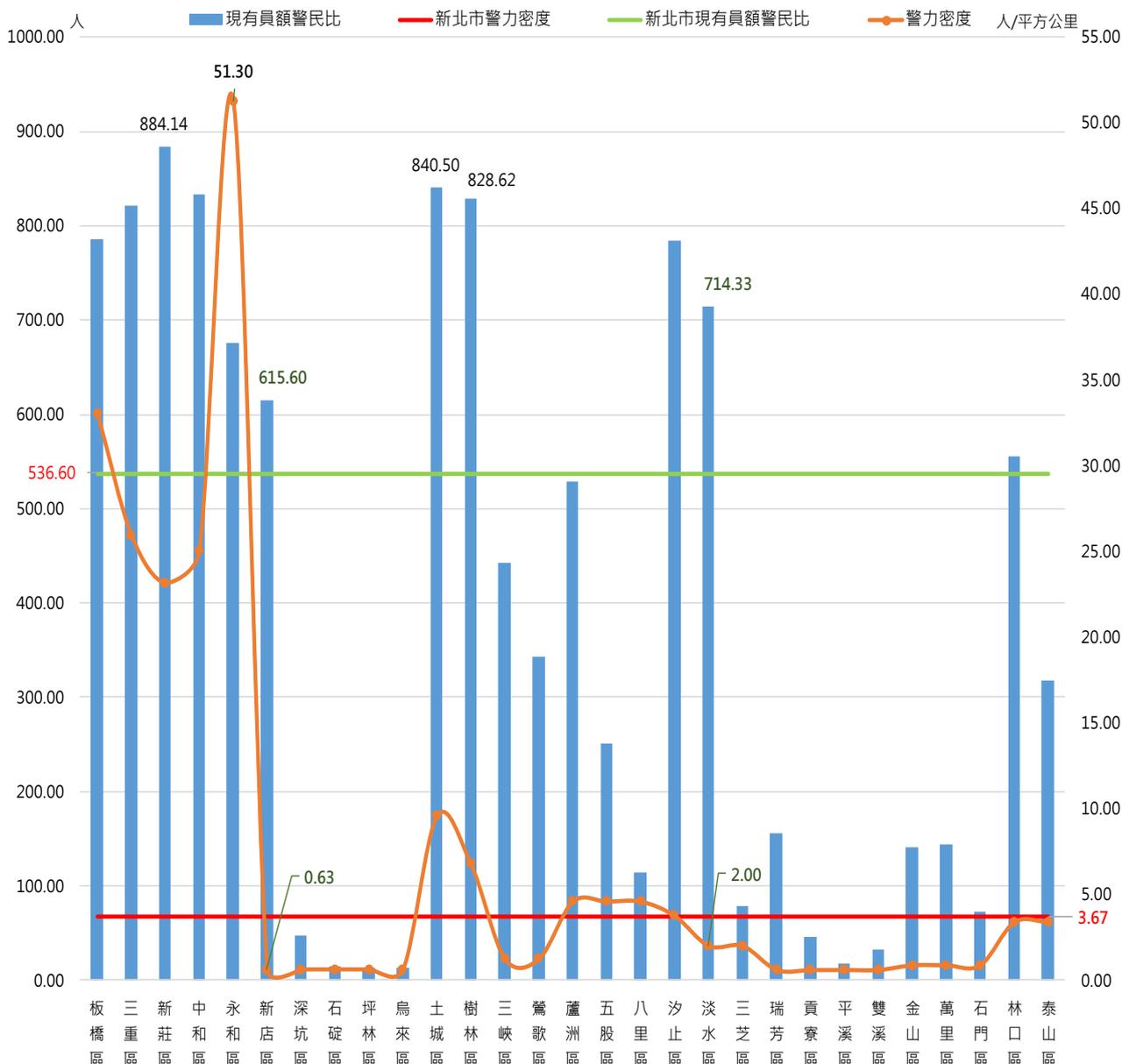
資料來源：內政部警政署、新北市民政局  
 附註：現有員額(警察人力)含警察官及一般行政人員

本市的特殊行政與地理特性使其在警力需求上面臨更複雜的挑戰。本市轄區幅員廣大，涵蓋 29 個行政區，從北海岸到烏來、貢寮，地理差異極大；藉由 29 個行政區之設籍人口與各分局警察人數，計算出各區之警民比，並以長條圖呈現。整體而言，本市行政區間現有員額警民比落差顯著。人口高度集中的行政區如板橋、中和、三重、新莊等，即使警察人力相對較多，仍無法有效抵銷龐大人口規模所帶來的服務壓力，其警民比普遍高於全市平均值 536.60 人，顯示高密度都會區同樣面臨「少警應多民」的窘境。(詳圖 3)

另一方面，從警力密度角度觀之，本市平均密度參考線(紅線)為 3.67 人/平方公里，凸顯本市幅員廣闊，偏遠地區如平溪、雙溪、貢寮、烏來等，警力密度低於本市平均密度參考線(紅線)，加上該類區域地形複雜、幅員廣闊，使得基層員警需負擔更多的時間成本來服務轄區，進一步加重勤務負荷。

圖 3 中雙軸呈現也顯示部分行政區面臨雙重挑戰：一方面每位警力需服務民眾數偏高，另一方面每平方公里可配置的警力卻又偏低。如新店及淡水等，除人口多、警力相對不足，其地理範圍亦廣，導致第一線員警在巡邏及服務上需耗費更多時間與精力，增加勤務難度。

圖 3 113 年新北市各行政區現有員額警民比與警力密度



資料來源：新北市警察局、新北市民政局

附註：警民比係平均每一員警維護治安人數，即設籍人口數/警察人力現有人數。

### 肆、六都警民比趨勢比較

除原有臺北市、高雄市（民國 99 年 12 月 25 日與高雄縣合併），後續新北市、臺中市及臺南市於民國 99 年 12 月 25 日升格為直轄市，而桃園市於民國 103 年 12 月 25 日升格為直轄市。

近 10 年本市設籍人口從約 397 萬人上升至 405 萬人，增加約 8 萬人，年均人口成長率為 0.21%。同一時期警察人力從 7,469 人微幅上升至 7,542 人，增加 73 人，年均成長率為 0.11%。作為對比，臺北市人口近 10 年間減少約 21 萬人，為六都減少最多，但其警察人力仍保持增加。(詳表 1)

表 1 六都近 10 年人口及警力成長

縣市	設籍人口			現有員額		
	104年(萬)	113年(萬)	年均成長率(%)	104年(人)	113年(人)	年均成長率(%)
新北市	397.06	404.70	0.21	7,469	7,542	0.11
臺北市	270.48	249.09	-0.91	7,328	7,754	0.63
桃園市	210.58	233.86	1.17	3,615	4,809	3.22
臺中市	274.44	286.06	0.46	6,086	6,506	0.74
臺南市	188.55	185.87	-0.16	3,875	4,385	1.38
高雄市	277.89	273.14	-0.19	6,546	7,053	0.83

資料來源：內政部、內政部警政署

本局 113 年編制員額共計 1 萬 1,070 人，編制員額警民比約 1：366，相較臺北市 1：250 差距頗大，依地方警察機關員額設置基準第四條第一項：「直轄市及臺中市警察局，以人口每三百五十人置員額一人。」，本市 113 年設籍人口為 404 萬 7,001 人，依據 1：350 設置標準，本市編制員額約為 1 萬 1,563 人，才符合現行法規規定。(詳表 2)

本局 113 年預算員額 8,049 人，相較編制員額 1 萬 1,070 人差距高達 3,021 人，占編制員額 27.29%，惟其他直轄市警察局均於 17% 以下，為達成與其他直轄市相同缺額比例，需增加 1,139 人，本局預算員額應為 9,188 人。(詳表 2)

目前本局預算員額警民比 1：503，為六都最高，相較臺北市 1：301，等於每一名警力需多服務 202 位民眾；相比臺南市 1：399 及高雄市 1：364 亦差距懸殊，顯見本局預算員額相對不足，且本局預計於 114 年底成立捷運警察隊，屆時警力運用更形捉襟見肘。(詳表 2)

就現有員額警民比來看，本市從 104 年 531.62 人上升至 113 年 536.60 人，平均每名警察須服務超過 536 位市民；更與臺北市相差 215.36 人，桃園市差 50.29 人，北北桃屬共同生活圈，卻顯示平均每位警察人員負擔人口數所衍生之工作量差異頗大。此外，高雄市、臺中市及臺南市的警民比自 107 年起普遍落在 375 - 440 間，與本市形成明顯對照。(詳表 2 及圖 4)

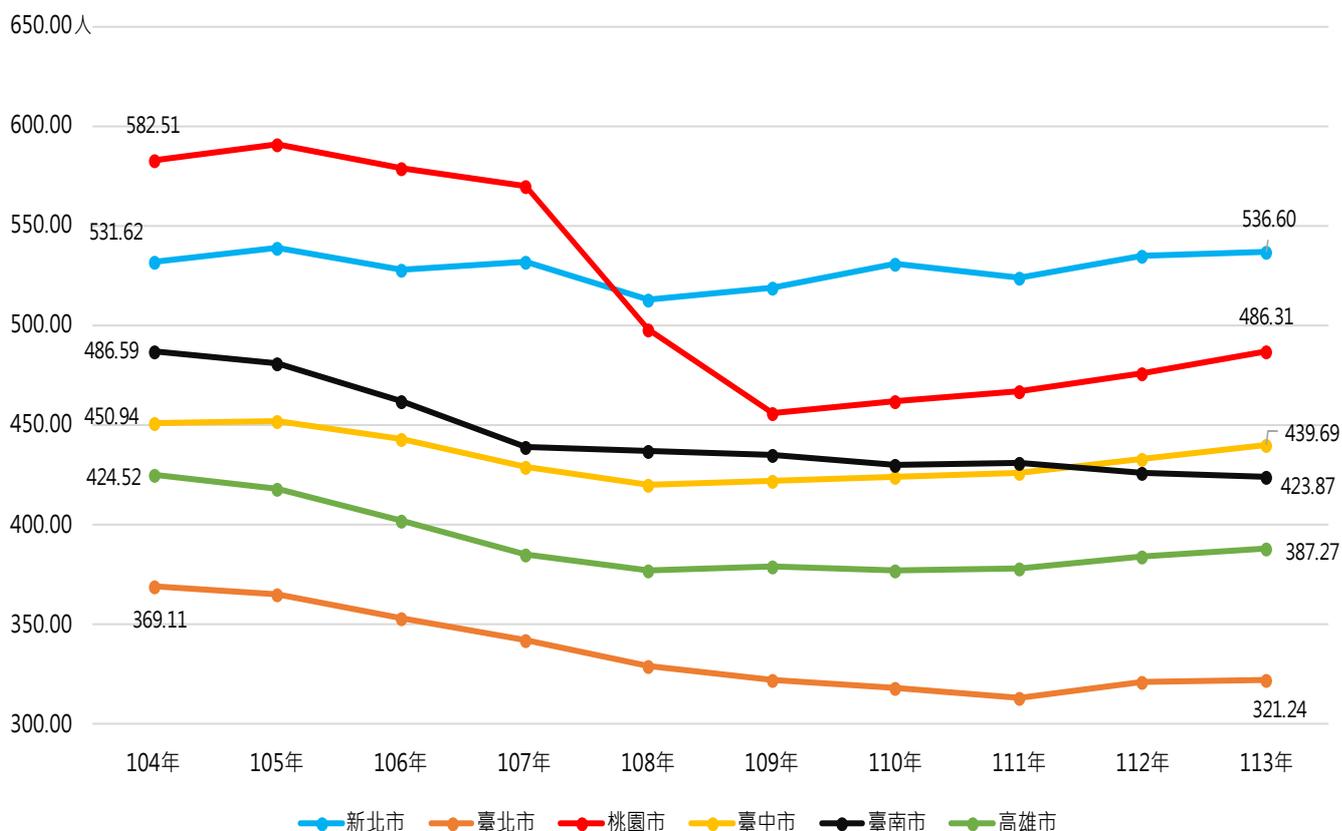
綜上，本市警民比為六都最高，係因為人口最多與現有員額不足，導致成為全國最「少警應多民」的都會區之一。這顯示，本市承擔起最少人力服務最多市民的治安壓力，對基層執勤與公共安全構成高度挑戰，基層員警的勤務壓力由此可見一斑。

表 2 六都 113 年警民比概況

縣市	警察人力編製員額		警察人力預算員額		現有員額	
	(人)	警民比(人)	(人)	警民比(人)	(人)	警民比(人)
新北市	11,070	365.58	8,049	502.80	7,542	536.60
臺北市	9,945	250.46	8,280	300.83	7,754	321.24
桃園市	5,934	394.11	5,025	465.40	4,809	486.31
臺中市	7,590	376.89	6,824	419.20	6,506	439.69
臺南市	5,415	343.24	4,657	399.11	4,385	423.87
高雄市	8,473	322.37	7,504	363.99	7,053	387.27

資料來源：六都預算書、六都警察局編制表

圖 4 六都近 10 年現有員額警民比變化趨勢



資料來源：內政部、內政部警政署

附註：警民比係平均每一員警維護治安人數，即設籍人口數/警察人力現有人數。

## 伍、警民比的隱藏落差：當設籍人口無法反映實際勤務負荷

隨著都市化與人口流動頻繁，戶籍人口與實際活動人口間的落差逐漸擴大。內政部公布最新（112年11月）電信信令資料，推估全國各縣市於平日與假日的日夜活動人口分布，並可區分為「日間活動人口」與「夜間停留人口」，其中後者更能真實反映地區的常住人口結構，遠較傳統設籍人口更具治理參考價值。

以六都比較而言，本市不僅設籍人口為全臺最多，其夜間停留人口（信令人口）亦全臺最多約432萬人，遠高於設籍人口約404萬人，顯示有大量非設籍常住人口。若以信令人口計算的本市「實際服務警民比」高達每位警員需服務569.84人，遠高於週圍臺北市（333.37人）及桃園市（530.22人），顯示本市警力面臨的實質壓力，明顯高於其他直轄市。（詳表3）

表3 六都112年11月信令人口警民比概況

單位：人

縣市	信令人口數(A)	設籍人口數(B)	現有警力(C)	信令人口警民比 (A)/(C)	現有警力警民比 (B)/(C)
新北市	4,318,830	4,039,946	7,579	569.84	533.04
臺北市	2,611,290	2,509,894	7,833	333.37	320.43
桃園市	2,582,724	2,315,727	4,871	530.22	475.41
臺中市	3,052,296	2,844,250	6,598	462.61	431.08
臺南市	1,761,739	1,859,776	4,380	402.22	424.61
高雄市	2,572,350	2,737,608	7,142	360.17	383.31

資料來源：內政部

附註：信令人口採用112年11月平日夜間停留人口數。

## 陸、問題成因與制度盲點

深入檢討本市警力不足的背後成因，可歸納為以下幾點：

### 一、制度僵化與調整滯後

現行《員額設置基準》缺乏彈性與即時性，無法有效反映都市快速變遷與人口集中現象。

### 二、中央資源配置限制

地方政府無權主動大幅調整員額，須經中央核定，且受限於警察學校畢業生人數與總額管控，導致補人困難。

### 三、都市治理需求複雜化

本市在都會管理、交通執法、犯罪偵查與災害應變方面皆需大量警力，卻仍被用與其他縣市相同的基準看待，制度顯然未能反映城市的多元治理實況。

## 柒、政策建議與結語

面對本市警力長期不足的問題，本文建議從以下幾個方向進行改革與改善：

### 一、制度更新與滾動調整

建議內政部應定期檢討《員額設置基準》，引入即時人口、警政負荷指數等新型指標，建立動態化核編機制。

### 二、差異化資源配置

對於如本市人口密集、治安挑戰高的都會，應設置更高警力配置標準，或提供中央專案支援名額。

總結而言，新北市警力不足的問題已非單一年度或政策失衡所致，而是長年累積的制度落差與現實挑戰之結果。若中央無法正視此問題並進行制度性調整，未來類似困境將可能出現在更多新興都市中，進一步挑戰我國治安與行政體系的穩定與效能。