

警务组织的策略规划

——以 3H 纲领及六大支柱的前瞻方法进行香港警务处个案研究

■ 张凯茵

摘要 本文旨在检讨及思考香港警务处为了制定《2019-2021 策略方针》于 2017 年 6 月到 2019 年 2 月的策略规划过程和结果。本文的目的是采用 3H 纲领、六大支柱的前瞻方法及未来学，并利用个案研究的方式思考香港警务处的策略管理及五个阶段的策略规划过程。本文的研究结果发现如果在策略规划过程中融入 3H 纲领并采用六大支柱的前瞻方法及未来学的思考方式，将会提升香港警务处在变动不定、复杂多变（VUCA）的环境下更加灵活。3H 纲领 (3-H Framework) 是集合心（H1）、头（H2）和手（H3）三个功能互补从而提升机构表现的管理学理论。香港警务处自 2006 年起进行策略规划，并于 2008 年首次发表策略方针及策略行动计划。策略规划对大型机构（包括公营及私营机构）而言十分重要，有助确立发展路向和实现共同愿景，以及开创美好的未来。本文首次建议警务组织在策略规划的过程中采用 3H 纲领、“六大支柱的前瞻方法”，并加入未来学的元素，希望能引发讨论，与其他政府机构及执法部门的领导层和专责策略规划的同行分享经验。

关键词 策略规划 3H 纲领 六大支柱的前瞻方法 未来思维 可能情境

一、前言

对于大型机构（包括公营及私营机构）而言，策略规划一向都十分重要。定期进行策略规划有助加强相关的管理工作，对确立日后发展的策略方针、实现共同愿景以及开创美好的未来，对警务组织至为重要。2006

年，香港警务处推出策略规划过程，根据五个策略规划步骤制订策略方针及策略行动计划。本文旨在就香港警务处的情况进行个案研究，探讨策略规划过程如何利用 3H 纲领（Yu, 2019）、六大支柱的前瞻方法（Inayatullah, 2008）等，提高警队行动的效能和效率，藉此检视该过程应如何改良，以切合未来警务工作的迫切需要和迎接涌现

作者：香港警务处高级警司

本文为第十五届海峡两岸暨香港、澳门警学研讨论文。

的挑战。本文分为三个部分。第一部分简述香港警务处战略规划过程的背景和过去 12 年的演变。第二部分是关于 3H 纲领、六大支柱的前瞻方法和未来学的文献研究。最后一部分则阐述香港警务处乐意见到的愿景,并说明战略规划过程如何令愿景得以实现,希望能引发讨论,与其他政府及执法机构的领导层和专责战略规划的同行分享经验。

二、香港警务处战略规划过程——过去 12 年的演变

(一) 五个战略规划步骤

战略规划是驱使机构继续提供优质服务、维持卓越表现并长期持之以恒的必不可少的工作。警队自 2006 年起实施警队战略规划过程,于 2008 年开始订立策略方针,并按策略方针制订策略行动计划。然而,随后 10 年规划方法虽然日见进步,但是世界和香港社会不断发展,战略规划过程和策略方针已跟不上时代的步伐。

服务质素监察部工作表现检讨辖下的效率研究课,专门负责推行香港警务处的战略规划过程,至于实质的规划工作,则由首长级高级人员、纲领监督,以及身为主要单位指挥官的助理处长级人员负责。现行的策略方针及策略行动计划以 3 年为一个周期,但以往由于第三年与新一个三年计划的第一年重迭,因此实际相距只是两年。为配合警队的调查周期,最新的战略规划过程相距已改为三年,并于 2017 年 6 月展开,以制订《策略方针及策略行动计划 2019-2021》。

战略规划过程分为五个不同阶段。规划过程中,有关人员以慎重的态度逐步审视警队的长远发展,目的是辨识哪些范畴应予

改善,从而满足当前的需要,以及研究应培养哪些能力,以应付预计涌现的新挑战。整个过程由环境审视开始,详细审视全球和本港的趋势、警队内部的发展,以及国际警务和执法工作的新进展。接着效率研究课人员通过与处长级人员会晤面谈和未来情境规划,展开全面的讨论和检讨。其后,管理高层会为策略议题定出缓急先后次序,并决定警队的策略方针。为了配合策略方针,还会仔细考虑各种方案,制定整合各主要方案的策略行动计划。

根据主要方案制定策略行动计划的做法,在二十一世纪这个年代相信已不合时宜,特别是未必能切合数码时代的现代警政需要。因此,在制定《策略方针 2019-2021》的策略规划过程中,警队高层决定,不再按旧有思维制定主要方案,改为鼓励人员提出具体改善建议和措施,不限年期,在推行过程中可加可减,以配合新的策略方针。此举让人员得以灵活执行措施和调配资源,并了解警队较长期的需要。

(二) 企业风险管理

《环境审视报告》公布后,效率研究课会与处长级人员晤谈,然后由处长级人员进一步辨识全警队所面对的挑战和议题。在战略规划过程中,效率研究课会由大约 10 名人员组成风险管理小组,当中部分成员具备相关学历,其他成员则在风险管理方面具备经验。小组会进行企业风险管理,辨识相关议题和订定缓急先后次序,然后由警务处处长和首长级高级人员检视策略方针。警队采用的风险管理模式参照 ISO 31000:2009 标准,可在充满不确定因素的环境中,辨识预期的威胁和分配资源处理风险,从而协助机构有效管理风险和执行职务。

(三) 未来情景规划

未来情境规划或称“未来情境及紧急应变规划”让机构以有系统的方式思考未来。行政人员会合力构思若干情境，设想机构日后如何发展，以及如何影响将来面对的议题。议题可大可小，例如小至进行某项投资，例如：超级市场应否投放数百万元巨款在近郊开设更多大型分店连附设的停车场，抑或应开发安全网站并自设车队提供送货服务？亦可大如社会议题，例如：美国教育机关探讨人口变化如何影响社会对新学校的需求，以及移民人数上升可否缓解现时人口老化的问题。未来情境规划是私营机构常用的规划方法，用以探索未来10至20年可能出现的处境，目的是制订公司长远的策略。蚬壳公司便是数十年来采用未来情境规划最成功的例子。

2011年4月，香港警务处第一次试行未来情境规划。有关小组成员包括八名高级警司级和总警司级人员，负责设定可能出现的情境并研究有何策略方案。然而，该计划其后因各种原因遭搁置。鉴于现今社会瞬息万变，为了优化现行的策略规划过程，警队于2017年重新推行未来情境规划工作，由参与“推动年轻人员参与计划”的初级督察和总督察构思未来情境。这些人员利用其创新思维拟订与未来社会发展和警政有莫大关系的可能情境，由处长级人员在第一次策略检讨规划会议（First Commissioner Rank Officers Strategic Review Planning Conference）进行讨论和审议。

三、文献研究

为了应付当前和未来涌现的挑战向来是警队工作的重点。推行策略规划的目的，在于将重点转向探讨未来的作业环境、罪案

趋势、理解未来可能出现的情况，以及开创新的可能性。事实上，执法工作最初都是按照地域而进行规划的，面对现时不受地域限制而且变化急剧的罪案，建基于地域模式的警队，今天似乎已难以应付。因此如何管理一个庞大的机构如香港警务处是管理学上的重点项目，根据YU (2019)，“好的管理就是艺术和科学的结合，通过3H纲领引导人力及其他资源的运用，达至有效地完成工作和目标。”

（一）3H纲领

机构表现是集合心（H1）、头（H2）和手（H3）三个功能互补的呈现。心（H1）代表同理心、情绪、领导及与人沟通的能力；头（H2）代表策略、规划、组织、认知的能力；手（H3）代表行动、功能性和执行的能力。一个机构如果能够在心（H1）、头（H2）和手（H3）三个功能上发挥最大的效果，必定能提升机构的整体表现，并在瞬息万变的竞争方面占尽优势。

1. 以心为本 (Heart-oriented)

以心为本的理论主要是指在日常管理的作业特别注重运用同理心、推动员工和以人为本，令员工自发地努力工作以达到组织的整体目标为荣。在管理学及3H纲领而言，以心为本的理论是最难实践的，因为处理人事业务并要改变人的态度和行为是最具挑战的。在推行任何新的政策或者改变之前，必须把以心为本的理论实践并持之以恒，才有机会成功。

以心为本的理论亦包括运用同理心、推动员工、发挥领导才能、灵活应变、推广机构价值观及文化、加强上下内外的沟通等元素。在过去的一个世纪，很多学者积极地研究有关推动员工的理论，例如：Maslow提出的人类五个最基本的需要，包括生理、

安全、爱、自尊和自我实现,成为推动员工的基础理论。此外,如何满足人的需要以达至增加推动力的管理概念。这些不同的观点令管理层更加了解在职场如何更有效的推动员工。

2. 以头为本 (Head-oriented)

以头为本的理论主要是指在机构内有策略、规划、组织及监管的思维和能,特别是中高层人员的专业才能。这些能力特别是需要策略思维、批评分辨、管理规划、组织、决策及监管。以头为本的理论以近代策略管理的论述为基础,包括宏观机构环境分析、资源为本理论 (resource-based view)、平衡计分卡 (the balanced scorecard) 和策略地图等 (Yu, 2019)。此外,以头为本亦指要用新的角度看世界,以制定更贴近时代和创新的策略。

3. 以手为本 (Hand-oriented)

以手为本的理论主要是指前线人员如技术员、工人的职业能力培训。在一个机构中,即使策略计划如何的完美,也需要前线人员的执行和配合,才能将计划落实。这当中亦包括如何将工作的职责界定并合理地划分为不同的范畴,让员工可以有效率地执行任务。以手为本的论述特别注重技术、知识和职业能力的培养,学术基础包括如何建立商业功能、专业操作手册、软件指南等 (Yu, 2019)。

(二) 六大支柱的前瞻法

Sohail Inayatullah 教授提出“七个关于未来的基本问题”,作为实行策略前瞻的入门基础。这些问题旨在探讨和厘清现时及关于未来的思考,并提供机会探索多元未来的观点。这七个基本问题如下:

事情的来龙去脉为何?

你认为未来会如何发展?

你害怕怎样的未来?

你预料的未来有何隐含的假设?

除了你预料或害怕的情况外,未来有何其他可能?

你乐见的未来为何?

你会怎样做,使日后发展一如你所乐见的未来?

未来学的“六大支柱模式”提供了良好的架构,促导人员可运用前瞻概念的逻辑排序、提出问题以及应用策略前瞻方法,进行策略前瞻讨论会。六大支柱包括下列各项:绘制未来的时间地图、预计未来、定义未来的时间、深化未来、创造多元的未来、转化未来。

(三) 未来学

全球很多企业规划人员、政策研究中心和政府规划机关,均采纳未来学并予以更新。今天无论是短期还是长远的规划工作,都与未来学息息相关。尽管如此,未来学与规划工作仍有重大的实质差异。

与规划工作相比,未来学的方法有以下特点:

目光更远,着眼于未来 5 年至 50 年 (甚至 100 年) 的发展,而非 1 年至 5 年内的变化;讲求开创未来而非预测未来;致力开创真正多元的未来,构想的各个情境都截然不同;相比起来,规划人员构想的情境往往大同小异;较少用于个别政府机关例如经济发展部门;深信有多种方法解释现实 (例如认为潜意识、神话故事和精神等因素各有其功能,并非只接受以经验数据解释现实的观点);容许更多人参与其中,包括各式各样的持份者,不限于掌权的人;更注重规划过程,认为过程至少与拟定的计划同等重要;不如规划工作般讲求功利,着眼点不仅是利润或权力;以及既是技巧,也非常注重实践;

不但是一门学问，也是一场变革运动，更有助机构转型。

四、未来方向和香港警队乐见的愿景

（一）如何应用六大支柱前瞻法

六大支柱前瞻方法，是用以绘制警务组织的未来（例如地方、国家、区域和全球层面的警务协作）的方法及工具之一。基于香港警队情况独特，我们采用“未来三角”和“回溯法”的方法，以讨论处长级人员所确定的策略议题。有关未来警务工作的未来三角，是根据处理研究问题或策略议题所得的结果而建构的，当中考虑的事项涵盖这四个范畴：未来三角概念 (The futures triangle concept)、未来的意象 (Images of the future)、现在的量化推力 (Quantitative pushes of the present)、历史的重力 (Weights of history)。

（二）未来学对警务组织的帮助

未来学是对可能出现、很可能出现和较乐意见到的未来（包括每一种未来背后的世界观与迷思）的系统性研究。在现今社会，未来学已由研究影响未来的外在神秘力量（例如占星术和预言）演进到研究社会结构（历史上国家与体制的兴衰变迁模式）和功能（研究和创造乐见的未来意象）。多个组织和国家例如新加坡政府的规划部门已主动引入未来学研究，然而规划工作与未来学在架构上存在明显差别。规划工作的目的是掌控未来，编写美好结局；未来学则寻求开拓未来，由“较可能出现”的未来演变至多元的未来。最终而言，尽管未来学大致上与未来研究有关，但进行研究背后的目的并不仅是学术研究，而是关于改变未来，

以求创造出—个较可持续发展的世界。研究显示，人类对将会发生在自己身上的事情甚为关注，可是应如何决定未来的发展，也深受过去发生的一切（无论成败）所影响。这就是 Marshall McLuhan 在数十年前提出的说法：“附有倒后镜的未来”。

未来学的特征之一，是以审视一系列的未—来为重点：目标不单是为机构开拓新方向，还要厘清当下的管理决定。没有人能预知未来，但我们可以决定要什么，辨别什么是很可能出现的未来以及乐见的未来。这对策略规划过程尤为重要，因为在规划过程中，对于机构的发展，我们不仅希望有共同愿景，还希望能塑造长远美好的未来。未来学是以愿景为主导的，能给予个人和团体一种有可能成真的感觉，也能鼓励及启发个人为长远的社群福祉而牺牲短期利益，激发人心内的高尚情操。最后，未来学有助促使个人目标与机构目标趋于—致。

这项研究运用了以上所提出的有关方法，并考虑到推动改革的主要动力（包括全球管治、近年的社会分化以及未来的劳动力和科技），对未来学和未来警队力量进行探讨和分析。纵观全球化的发展，现已导致跨境罪案日益普遍，新势力在社会上兴起，犯罪集团利用新兴科技的情况也愈趋常见。与此同时，由于接触科技和数据的机会并非均等，数码化的趋势或多或少再次突显世界的—不平等现象。科技进步，固然会有人从中得益，但也有人无法受惠。这种情况亦体现于各国警队力量日益显著的差距，全球安保所面临的挑战因而更趋复杂。

鉴于应用人工智能和机械人科技带来了不少挑战，大家普遍认为执法机关必须不断适应转变，培养人员掌握更多专门技术，并拟订更多科技方案，以打击新型罪案。面

对环境转变,警务组织只有继续精益求精,才可以与时俱进,洞悉先机。因此,世界各地的执法机关都已着手研究,如何在数码时代利用科技以进行警务工作。科技有助警务人员(尤其是前线单位)善用时间,有效履行主要职务,满足社会的需要。各地警队务须探讨如何利用科技,使服务惠及人民大众,提升行动效率和效能,以及改良刑事司法程序。警队甚至可借助数据分析和实证为本的警政策略,主动出击,以遏止犯罪活动。最终目标是透过交流实时信息和有效决策,作出更快、更准确的反应。

五、结论

香港警队如何利用 3H 纲领和未来学,集合心(H1)、头(H2)和手(H3)三个功能以应用在未来的策略规划过程是本文的理论基础及研究重点。心(H1)代表同理心、情绪、领导及与人沟通的能力;警队各个阶层的指挥官如何与前线人员保持有效的沟通成为最大的挑战。头(H2)代表策略、规划、组织、认知的能力,规划人员必须审视环境趋势,抓紧机会,并能洞识未来的挑战和威胁,才能及早部署应对的策略。手(H3)代表行动、功能性和执行的能力。鉴于全球警务组织都面对科技发展所带来的挑战,警队必须提升前线人员的心理素质,建立他们灵活应变的能力,全方位地加强科技的应用。一个机构如果能够在心(H1)、头(H2)和手(H3)三个功能上发挥最大的效果,必定能提升机构的整体表现,并在瞬息万变的竞争世界占尽优势。

未来 10 年至 30 年间香港社会以至全球可以有多种可能性、阻碍、可能的情境和

巨大的变化。现时最棘手的警政议题,主要并非制订国家或地区层面的对策,而是处理国际问题。因此,各地执法机关一直相当重视沟通互动。为应付全球现有和新兴的威胁,大家一致认为应与不同的执法机关、学术界、私营企业建立积极主动的伙伴合作关系,共创未来,这才是日后警政策略的焦点所在。要帮助警务人员善用时间,并营造更包容、更灵活的工作环境,首要事项包括利用流动通讯装置,令人员能够实时阅览一切所需的信息;实行遥距训示;以及采用数码装置和不时更新值勤安排的科技。这些措施可加强人员执行职务时的灵活性,换言之,不受固定的执勤地点限制。再者,也有助警队吸引并挽留对科技更熟悉、更敢于创新的新生代。

此外,除了提高警队应用数码科技的能力外,创意警政也是应对未来挑战的重要一环。警队须掌握更多不同种类的专门技能,培养重视和善用专门技能的风气。为此,警队须更加注重多元化,同时确保核心目标不变,维持一贯的专业形象。放眼未来,网络世界的新事物会持续对警政造成冲击。警队必须更为开放,分享数据以推动学术研究。无论是进行采购还是引进科技,都应以更开放的态度接受私营企业的创意,并设法与社会各界共同推动创新发展。我们要有更开阔的目光和气度,理解和接纳种种新尝试,包括提供资助以进行“失败代价轻微”(safe to fail)的试验。最后,警队须促进与大型科技企业和学术界的合作,与此同时,和民间组织的合作也要加强,藉以了解创新发展对私隐的影响和算法的偏见所构成的风险。

责任编辑 黄新春