

台北市大直社區

推行「守望相助」運動實施績效之探討

劉弘煌

一、引言

最近社會發生了很多重大的刑案，造成社會人心的不安，治安成爲國人最關心的課題。治安問題雖不是現代才有的問題，但治安問題的日趨嚴重卻是不爭的事實，根據很多研究及媒體的報導顯示，最近幾年的罪犯其手法之殘酷、犯罪類型的多樣、及犯罪年齡的下降均有漸趨嚴重之勢，使治安亮起了紅燈。治安問題的解決成了施政者面臨之最大挑戰，如何使社會的治安更好，減輕或消弭罪犯於無形是國人一致的期望。

降低犯罪率提升社會治安的方法有很多，推行社區「守望相助」運動以增進社區意識降低犯罪一直爲學者提出（王一中，民八十四；李增祿，民八十；伊慶春，民七十五；陳立中，民七十五），政府在民國五十四年推行社區發展工作時，將守望相助工作納入社區精神倫理建設一項中，大力推行敦親睦鄰的工作，以健全基層組織。民國六十二年由行政院長蔣經國先生提出八項行政改革，其中

第七項爲：「家家做到守望相助，人人都能互相照顧，如遇意外事故，應能發揮互助互愛的精神，並在國民心理上，培養救人第一，助人爲先的觀念。」這種救人及助人的守望相助對於降低犯罪及提升治安有什麼功效呢？首先從社會型態的演變加以探討。

二、社會型態與社會治安

早期社會「同族聚集」形成部落，本身就具有「抵禦外侮」功能。這些部落演變爲村莊或鄉村後基本上也是同姓或親戚居住在一起，他們的「家族」或是「社區」的意識是很強的。在雞犬相聞的農村鄰里內部凝聚力強，加以當時因人口少、人民移動或遷徙較少、份子單純所以宵小不易出現也不易隱藏，且當時物質條件較差，人們對基本生活需要的要求較低，犯罪工具不發達等因素，其犯罪量少，犯罪型態也較單純。

在工商業發達的社會，人們爲了工作的方便，往往離鄉背井在都市中謀求生活，因此人口的集中造成很多都市化的社區。這些人

因工作或其它不同的原因居住在同一環境裡，加以都市生活的步調緊張，各忙各的，見面的機會少，又因生活空間窄小，大家保持安全距離，雞犬不聞，不相往來，因此很容易造成彼此互不信任。這樣一個沒有互動、交流或互相信任的社區，很容易予不良份子有可乘之機而造成治安的漏洞。加上社會變遷後帶來價值觀的改變，交通及資訊傳播速度的增進，更使鄉村與都市的界線漸趨模糊。這些改變均使得犯罪原因變得複雜，治安問題變得更不易解決。

三、守望相助的意義、內涵與功效

我國自古即有「守望相助」的觀念，此語出自孟子滕文公篇在論及施行仁政以維持社會安定時提出「：卿以下，必有圭田，圭田五十畝，餘夫二十五畝。死徙無出鄉，鄉田同井，出入相友，守望相助，疾病相扶持，則百姓親睦。」我國之「社會」及「鄉約」制度，其目的也是濟貧救苦，敦親睦鄰。當時的「打更」、「看門」、「巡夜」等有如現代的巡邏工作。保甲制度其功能雖以防盜為表，實則偏重於互助共識之建立。

國內學者李增祿（民八十）將守望相助的意義分為：（一）狹義的守望相助：指社區居民或高樓住戶，大家出錢出力，協助警力防竊防盜，打擊犯罪，共同維護社區居民或住戶安全。（二）廣義的守望相助：除防治犯罪外，包括鄰里間的交往及各種社區生活問題的共同處理，接近社區組織與社區發展的概念。美國最有名的守望相助組織——國家治安首長協會（National Sheriff's Association）支持的

鄰里守望計畫（Neighborhood Watch Program），此計畫乃是把很多有關犯罪防治教育及犯罪通報系統在鄰里或街道加以組織起來（林燦璋，民八十）。根據美國退休教師協會——美國退休人員協會（1980, National Retired Teacher Association - American Association of Retired Persons）的說明：「守望相助是根據原來的街道組織而設，居民被鼓勵聚會擔任會員並由組織委派支援任務。從中挑選街道巡守員做為各種犯罪防治活動的集中點，有時某人之住處如可俯看某重點區域，則此人便被委以監看之責」。經過多年的努力，此犯罪防治計畫，尤其是守望相助計畫的功效有：（一）經由組織成員之通報系統，增進地方警察的犯罪預防能力，（二）增加對地區可疑及犯罪活動之通報。（三）透過經常性的集會及合作計畫增進警民之關係，（四）有各種警告標幟顯示鄰里的監督網絡遏止了犯罪行動，（五）減少鄰近地區犯罪的發生。美國學者卡羅法勞及馬克列得（一九八九）在對美國守望相助計畫的研究裡說明守望相助計畫希望達成的兩個主要目標是：（一）透過直接的「觀察及報告」，使守望相助成為犯罪防治的工具，或間接成為鼓舞其他犯罪防治實施的動力。（二）利用守望相助的活動，使社區居民有共同目標，進而交往並相互照顧，凝聚社區意識。有學者認為社區的守望相助是一種非正式的社會控制，它有如社區的眼睛（Darlan-Smith, 1993）

國內學者徐震（民七十九）認為守望相助有顯功能與隱功能。其顯功能為共同防衛，包括防盜、防火等，而其隱功能則在於動員社區力量與促進社區合作。學者李增祿（民八十）認為守望相助有

三大功能：(一)預防犯罪的功能，(二)社會教育的功能，及(三)社區發展的功能。學者陳立中(民七十五)認為守望相助乃結合廣大的民力，利用巡守編組，以彌補警力之不足。美國芝加哥學派強調以區域性的生態環境探討，來取代以個人為主的生物學或心理學來探討犯罪形成的因素，亦即強調社區區域性的整合犯罪防治計畫，來改善社區之生活環境，以促使社區運用社區的資源共同參與犯罪防治的工作(蔡德輝，民七十九)。透過「守望相助」活動可以減少犯罪，減低居民對犯罪的恐懼，強化鄰里穩定社區提昇社區生活品質。

國內許多社區都有守望相助組織，其運作方式各有不同，其成效不一，有成功也有失敗的例子(李增祿，民國八十)。其失敗的原因通常不是運動本身功效的問題，而是運動不能持久的問題，檢討起來守望相助發生的困難的原因有：(一)居民參與意願不高，共識不易形成，(二)經費不足，(三)巡守人員素質不一，(四)裝備訓練不夠，(五)權責劃分不清，(六)法令依據不足，及(七)組織不健全等問題(李增祿，民八十；劉永順，民七十三；王再得，民七十二；許秀琴，民七十二；張裕華，民六十四)。也有對「守望相助巡守組織」提出「目的」還是「手段」的質疑(張茂桂，民七十五)。通常只要此運動能順利持久的推行，其功效是值得肯定的。

台北市大直社區的「守望相助」運動便是成功案例的典範之一，本文主要的目的即是探討「守望相助」運動在大直社區的實施及其績效。本文對大直社區引用的資料及數據來源有：(一)大直里社區辦公室提供，(二)作者於八十三年及八十四年的調查訪問，及(三)作者

八十七年二月對社區守望相助委員、巡守員、商店店員、及居民之訪問而來。

四、大直社區簡介及守望相助運動的沿革、組織及任務

(一)大直社區簡介：大直社區屬於台北市中山區，大直社區的範圍與大直里是一致的。大直里周圍的大直地區在基隆河北面，雞南山之南，三軍大學之東，自強隧道北安路段之西。社區內約三千八百戶，居民約有一萬三千餘人。區內居民以從事軍公教、商業及服務業者居多。社區內有實踐大學、道明僑校、大直國小、空中英語教室、台北市圖書大直分館、大直消防分隊。而三軍大學、大直國中、北安國中、外語學校則在鄰近，是文教及住商混合區。

(二)大直社區於民國七十五年經里民大會決議於民國七十六年八月成立守望相助委員會推行守望相助運動，期間歷草創、重組、發展三個階段，迄今不僅組織健全，運作有效，且經台北市政府及警察單位評選檢查，均列為績優單位(曹玉坤，民八十二)。

根據「台北市中山區大直里社區守望相助委員會章程」對委員會、巡守員的組織及任務有如下的說明規定：委員會由二十五位委員組成。委員由社區熱心及名望人士組成，里長為主任委員。委員會下置巡守員十七至二十一人。

(三)守望相助委員會的任務：

1. 規劃、維護社區內居家安寧，各項公共安全及衛生。

2. 促進社區內住戶之友誼與互助，並排解糾紛。
3. 協助政府推行政令，防救災害。
4. 僱用及解僱巡守員，並督導其執行任務。
5. 舉報社區內影響治安的動態。
6. 經費之收支及保管。
7. 其他有關社區安全維護之管理與住戶之服務事項。

(四) 巡守員的任務

1. 執行本社區內各項公共設施安全、公共安寧及環境衛生之維

護。

2. 負責本里轄區之巡邏、守望，協助維護治安、防竊、防盜、防火。
3. 協助住戶之急難救護及災害防救。
4. 協助查報社區內公共危險物品之製造、儲存或使用。
5. 設簿登記本社區之住戶及人口。
6. 負責與大直派出所與大直憲兵隊保持聯繫。
7. 其他與委員會約定之為民服務對象。

五、大直社區守望相助運動

之做法及特色

大直社區守望相助運動的三個最重要的角色是守望相助委員會、巡守員、社區居民（曹玉坤，民八十二）。委員會根據里民大會

組成，是最高權力機構，負責制定一切的決策，主任委員由里長擔任，鄰長為當然委員，另遴選熱心公益人士二十五人組成，每月召開委員會一次，研擬一切政策制度。為保證貫徹委員會的決議，設專職執行秘書一人，負責計畫、執行、督導、考核。另由委員中選舉產生三人，分任管理、財務及總務之責，監視其正常運作，並保證一切督導公平合理。

巡守班由十二至十八人組成，遴選一人為班長，負責守望相助任務之遂行。另專職二人分任會計及收費工作。其目前實際執行的任務有：

- (一) 安全維護：巡守人員以駐哨、巡邏的方式監督全面，維護安全。
- (二) 交通指揮：大直國小上下學及特殊狀況下指揮交通，維持順暢。
- (三) 為民服務：於責任區內，接受居民請託，協助解決其工作障礙。
- (四) 調解糾紛：鄰居及責任區內之衝突事件，協助呈報委員會處理。
- (五) 公益服務：社區公益活動，水電道路障礙，儘速反映有關單位處理。
- (六) 其他居民請託的事情。

巡守勤務，巡守人員以三人為一組，巡守人員少時則以二人編為一組，目前社區有十四個崗哨，分四個區，每一區有一主哨，因

設置一崗哨的費用約需六萬元，所以設置八個巡邏箱以補崗哨之不足。每一哨區每小時巡邏一次，巡守員必需簽名及填寫當時的狀況。勤務執行分(一)駐哨：於哨所內或附近監視附近地區之一切動靜變化，隨時應變處理。(二)巡邏：值勤之主要方式，值勤時間至少三分之一二的時間於責任區內實施巡邏，遇有狀況隨時處理。巡邏的排班分三班進行：第一班上午六時至下午二時，第二班從下午二時到晚上十時，第三班從晚上十時至第二天早上六時。各哨勤務的交接除早哨於各哨實施外，中晚班一律於委員會辦公室進行，交接時需將公共物品、社區狀況、發生事故及處理情形，當日特別規定一一交待清楚。

交通指揮則限於大直國小上下學時間及特殊狀況下依要求行之，特別注意學童、老弱安全。遇有重大交通事故，以維持現場，疏解交通，報警處理為原則，嚴禁擅自判定是非。有排定人員對執勤人員勤惰的考核，居民亦會反應執勤狀況。有委員夫人義務提供夜班點心。此外，自從實施垃圾不落地政策，每當有垃圾車來本社區收垃圾時，鑑於很多家庭由小孩幫助倒垃圾，所以巡守員特別會在此時注意安全問題。

根據筆者於八十三年、八十四年之調查(劉弘煌，民八十六)及民國八十七年二月對大直社區守望相助委員、巡守員、店員、居民之訪問，歸納大直社區守望相助運動推行有如下特色：

(一)守望相助與其他活動配合進行：守望相助運動是大直社區安全計畫的落實，而此計畫與社區的其他活動如環境保護(社區整潔

、綠化與美化、污染防治、噪音管制、環保宣導、資源回收)、社團活動及精神倫理建設等社區計畫配合推行。

(二)社區發展協會與里辦公室互相支援：兩者辦公地點同在一處，里長擔任守望相助委員會主任委員，避免二者之衝突與對立。

(三)組織及領導功能充分發揮：社區守望相助委員會組織健全，且主任委員熱心投入，出錢出力，有火車頭的作用，加以有各鄰鄰長及熱心人士參加委員會，更加強此運動的核心動力。

(四)巡守組織及設備規畫良好：巡守設施規劃完善及人員執勤確實，辦公地點備有遠道巡守員住宿之處。

(五)社區居民的支持：社區約有一半的住戶按時繳交管理費，此管理費是守望相助經費之主要來源，對穩定巡守員的僱用有極大的幫助。

(六)有宣導及溝通管道：大直社區有「大直報導」的發行，八十四年七月創刊，目前每月發行一萬份，免費分送的對象除了大直里的居民外，尚包括附近的永安、大佳、成功、劍潭等四個里之居民。裡面的內容有社區新聞、居民心聲、醫療保健、休閒文化、大直之美、藝文沙龍、社區或工商資訊、家庭小百科、青少年兒童，定期公佈社區發展協會的經費支出，對社區資訊之聯繫及溝通發揮了很大的作用。

(七)有良好的人力支援：大直社區發展協會底下有「守望相助」、「環保自治」、「社團」等三個委員會。社團委員會有晨舞(土風舞)、太極拳、元極舞、空手道、國畫、書法等社團，這些社團

團員也是社區最好的義工人力。所以社區的活動能得到較充分的人力及居民支持，守望相助運動自然也不例外。

(八)與社區機構的良好互動：區內的消防隊、圖書館、大直國小與實踐大學，都可做為舉辦活動的場所，這些機構的設備及人力亦可支援社區內的活動。

(九)平衡政黨色彩：社區舉辦的活動，如有需要各主要政黨之政府或民意代表均在邀請之列，無形中也避免了政治的色彩並加強了參與。

六、大直守望相助運動之成效

根據研究者在最近所做的調查（劉弘煌，民八十六）在受訪的三百六十一位居民中有百分之五十三的居民對自己居住的社區環境感到滿意。約有百分之十的居民因大直治安良好而選擇居住的社區。約有百分之二十二的居民認為大直社區的守望相助是大直區辦得最好的運動（僅次於環境保護的百分之四十）。只有百分之三·五的受訪居民認為治安是大直社區最大的問題（停車問題有百分之四十八）。約有百分之十八的受訪居民認為守望相助是本社區最需要加強的（僅次於交通問題之百分之二十六）。

社區居民對守望相助運動知道很清楚的約有百分之十五，略知一二的有百分之五十，因此約有五分之一的受訪者對大直社區的守望相助運動有某種程度的認知。約有百分之三十二受訪居民認為此運動對於改善治安有幫助。對於守望相助運動成效感到滿意的約有

百分之十六，有百分之五十一的受訪居民認為成效尚可。

研究顯示，約有百分之二十三的受訪居民認為，守望相助運動提高了居民對社區活動的參與。有百分之二十八的居民認為，社區推行守望相助運動後，居民對社區的認同提高，不清楚的也佔了百分之五十四，因此守望相助運動雖然提昇了居民對活動的參與，但是否提高了居民的社區意識是比較不能瞭解的。約有百分之十六的受訪居民認為，守望相助運動管理委員會規畫完善，認為尚可者約有百分之五十四。約有百分之二十三的居民認為，大直報導（社區刊物）效果良好，不知道有此刊物的亦約有百分之二十三。

參與方面，約有百分之二十六的受訪居民願意出錢出力，只願意出錢者約佔百分之二十八，願意出錢的約有百分之五十四與研究者最近的訪談（八十六年二月）得知繳費住戶約佔全體住戶之百分之四十三，有十一個百分點的差距，可見願意繳費住戶應有成長的空間。至於只願意出力者約佔百分之十三，因此在所有受訪者中將近百分之七十的居民都願意出錢或出力。至於將來的展望方面，約有百分之五十三的居民認為，守望相助運動應繼續或加強推行。

社區任教老師方面（四十六位），對大直社區總體環境感到滿意者約有百分之七十一，調查亦顯示，將近一半（百分之四十七）的老師對學校的安全感到安心，尚安心的亦有百分之四十七，還有百分之六的老師對學校安全不放心。在社區老師的心目中，環境保護與守望相助做得一樣好（均有百分之二十八的受訪者）。有百分之六十七的老師對大直的治安環境感到滿意。受訪老師中對守望相

助運動的績效感到滿意的有百分之二十九，無意見的佔百分之四十九，這可能與有三分之二的受訪老師不住在大直社區有關。老師認為學校最能做的是守望相助觀念的宣導（百分之六十一），親身參與提供活動場地的均佔百分之九。

鄰長與管理委員方面（二十二位），約有百分之六十七的受訪者認為社區居民往來還算密切或更好，同樣約有百分之六十七受訪鄰長或管理委員認為守望相助對於提高居民的社區意識有幫助。受訪之鄰長與管理委員認為，管理委員會職責劃分清楚的約有百分之七十二，不清楚的也有將近四分之一（百分之二十四）。對管理委員會運作功能有四分之三的受訪者滿意，有四分之一的受訪者不滿意。對巡守員的表現約有百分之二十九的受訪鄰長及管理委員滿意，認為表現尚可者有百分之六十二。對上級單位支援程度感到滿意的約有百分之二十七，尚可者亦有約百分之四十七。

鄰長與管理委員認為大直社區守望相助運動的最大特色依序為：(一)管理委員會健全，(二)領導者的投入，(三)有其他活動配合，(四)規劃完善與經費公開，(五)居民支持度高。約有百分之五十二的受訪鄰長或管理委員對守望相助運動的未來充滿信心，認為可有可無者還不到百分之十。

巡守員（八十三年六月，第一次受訪計十一人，八十四年十二月，第二次受訪計六人），第一次平均年齡是六五·四歲，第二次平均年齡為五〇·四歲。顯然是作了一次大換血。大部分（百分之九十及百分之八十）在擔任巡守員工作前均無巡守的經驗，平均薪

資分別為一·八一萬及二·三七萬。可見採用年輕一點的巡守員在薪資方面應有所提高。每天的工作時間是八小時，大部分受訪巡守員都認為工作時間可以接受。他們擔任巡守員的動機依序為經濟的需要、自食其力、回饋社會及日子過得較有意義，沒有人認為擔任巡守員是在打發時間，因巡守員的工作並不輕鬆。對於裝備滿意的有百分之二十，尚可者百分之六十，不充分者有百分之二十。百分之九十的巡守員認為長官很關心他們，百分之八十的巡守員認為居民對他們的態度很友善，對憲兵隊及派出所的配合感到滿意（百分之百）。在第一次調查巡守員認為最危險的時段是晚上，第二次調查他們認為最危險的時段不是深夜而是中午及下午。這可能與本社區無不良之深夜聚會場所，且宵小會利用中午闖空門，及中午交通量很大（用餐潮）有關。至於是否因前後兩批巡守員年齡不同而有不同，則不得而知。

該次研究對大直社區推行「守望相助」運動作成如下的建議：

(一)居民方面

1. 加強對守望相助運動的宣導，使居民瞭解守望相助的內涵及其重要性。

2. 定期作績效評估，使居民瞭解其成果。

3. 加強對社經地位較低居民的了解與關注，注意他們對環境及生活的需求。

(二)老師方面

1. 多利用機會請社區老師參與社區活動的規劃與指導。

2. 請求老師協助對守望相助的教育與宣導。

(三) 鄰長與管理委員

1. 加強鄰里長與居民之溝通。

2. 繼續在組織上加強。

3. 發覺社區資源與人才。

4. 對默默耕耘者多獎勵以形成風氣。

(四) 巡守員

1. 協助發覺治安死角。

2. 加強崗哨勤務及服務態度，並與居民保持聯繫。

研究者於民國八十七年二月訪問大直社區發展協會，社區守望相助管理委員會秘書提出下列建議：

(一) 加強巡守員陣容，(二) 更新巡守器材，(三) 釐清並賦予巡守員權

限，(四) 政府能酌予補助經費，(五) 政府應持續對此工作表示關心，(六) 如有競賽，封閉型社區與開放型社區應分開比賽。

七、結 語

社區的安全除了有社區警察機關的維護外，社區居民的安全意識及社區防衛性組織可以預防社區的犯罪事件，彌補警察巡邏的真空，守望相助的巡守組織是一支「嚇阻犯罪」的力量，大直社區守望相助的巡守組織，因為有嚴密的崗哨及巡邏箱的配置，巡守員走動式的巡邏，對社區居民提供各項服務工作，且有社區近半數住戶的經費支持，加以社區發展協會與里辦公室的互相配合相輔相成，

同時有社區其他活動的配合，管理委員會組織完善，且有熱心人士參與，在里長及協會理事長的領導及出錢出力下，一直有效的使「守望相助」運動繼續辦下來。經由各項活動社區意識慢慢的形成，使運動能得到大部分居民的認同，「大直報導」是社區活動很好的宣傳工具，對社區政策的宣導，經費支出之公信及社區資源的互通有很好的效果，由於內容包羅萬象，它也成了社區的精神糧食。

守望相助雖非治安的萬靈丹，但它與警政機關的合作是社區防治與刑事司法系統的結合（蔡清龍，民八十五），如能與「警察社區化」的社區警政相結合（陳連禎，民八十五），則社區將更能充分發揮力量打擊犯罪，使社區居民能真正免於恐懼，過著安和樂利的生活。

（本文作者現任實踐大學社會工作學系主任）

參考文獻

1. 王一中 大直社區守望相助凝聚鄰里情 聯合報 民八十四年九月二十七日 第十五版
2. 王再得 高樓社區安全維護與民間守望相助的現況與改進方向 警光 第三一八期 民七十二年 頁三一～三三
3. 伊慶春 都市社區守望相助之研究 中華民國社區發展研究訓練中心七十五年度研究報告
4. 李增祿 守望相助之探討 社區發展季刊 第五三期 民八十年 頁一二～一五
5. 李增祿 守望相助工作模式之研究，中華民國社區發展研究訓練

中心八十年度研究報告

6. 林燦璋 透視守望相助之參與者(A close look at neighborhood

watch participants) 警政學報 第十九期 民八十年 頁一

七五~一九八(英文)

7. 徐震口述 王建殷整理, 論社區守望相助的動力與功能 福利社

會 第二十一期 民七十九年 頁一三~一四

8. 陳立中 推行守望相助創造安祥生活環境 社區發展季刊 第三

十四期 民七十五年 頁四四~四八

9. 陳連禎 社區警政—帶領社區預防犯罪 福利社會 第五十四期

民八十五年六月 頁三二~三四

10. 張茂桂 究竟是「目的」還是「手段」? 對「守望相助巡守組織

」的質疑 中國論壇 第二十二卷五期 總號二五七 民七十五

年 頁三五~三七

11. 張裕華 輔導民間守望相助巡邏工作檢討 警光 第二二八期

民六十四年 頁六二~六四

12. 曹玉坤 台北市中山區大直社區現況簡報 民八十二年 大直社

區理事會存檔資料

13. 曹玉坤 台北市中山區大直里社區守望相助委員會章程及巡守員

手冊 民八十二年 大直社區守望相助委員會存檔資料

14. 許秀琴 如何健全守望相助工作 警學叢刊 十二卷二期 民七

十二年 頁一〇~一一七

15. 劉弘煌 居民參與社區「守望相助」運動績效及滿意度的研究—

以大直社區爲例 民八十六年六月 實踐學報第二十八期 頁一

七~八三

16. 劉永順 我對「守望相助」運動之構想 警光 第三三二期 民

七十三年 頁四四~四五

17. 蔡清龍 社區之犯罪防治 警學叢刊 民八十年九月 二十二卷

一期 頁七八~八一

18. 蔡德輝 運用社區組織防治犯罪 福利社會 第二十一期 民七

十九年 頁四~九

19. Carofalo James & McLeod Maureen(1989), The Structure and

Operations of Neighborhood Watch Programs in the United

States, Crime and Delinquency, Vol. 35, No. 3, Sage

Publications, Inc., pp.326-334.

20. Darian-Smith Eye(1993), Neighborhood Watch—Who Watches

Whom? Reinterpreting the Concept of Neighborhood, Human

Organization, Vol. 52, No.1, pp.83-88.