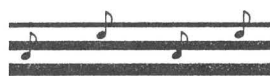




日本警民的社區犯罪預防模式

黃翠紋



摘要

一九七〇年代末期以前，許多國家的警政經常是以增加警力的策略來對抗漸增的犯罪，然而由於政府受到財政緊縮的限制，使得此種策略面臨了考驗。因此，到了一九八〇年代，許多國家在犯罪的抗制策略上乃轉而強調社區取向的犯罪預防方案。基本上，它是經由刑事司法系統與社區組織的合作，共同來抗制漸增的犯罪。

然而在實務的運作上，單單是仰賴此種策略來抗制犯罪，其效果仍是十分有限的。以社區警政的推動為例，其面臨的困境在於：實施社區警政的國家幾乎完全仰賴少數上層領導者的推動，一旦當這些社區警政倡導者退休或是離職，他們所推動的方案便充滿了變數。另一方面，從許多研究結果也顯示出，大部分的民眾對於參與社區犯罪預防的態度仍是十分冷淡的。不同於其他國家，日本在其傳統上，由於已經有長期的警民合作抗制犯罪模式。因此，他們所需要的改變只是以更為熱誠的態度來從事社區導向的警政工作即可。由於日本的治安堪稱世界第一，許多國家莫不將其視為實施社區犯罪預防策略的典範。因此，本文除了探究社區犯罪預防方案受到世界各國重視的主要原因與運作方式之外，並將論述的焦點集中在日本警民合作預防犯罪的模式及其面臨的問題。或許可在相關單位制訂決策時，提供若干值得思考的面向。

壹、前言

從有人類社會開始，即有犯罪問題的存在。犯罪問題不但會危害國家的安定，更造成社會大眾生命與財產的損失。美國司法部在一九九四年的一份報告中指出，美國每年因犯罪所耗費的直接成本是一七六億美元。然而此項金額並沒有包括刑事司法系統的運作、保險費的增加、犯罪被害之後的搬遷費用與痛苦的有形成本；此項金額只包括財產犯罪的損失或損壞、現金的遺失、醫藥的花費，以及與犯罪有關的傷害或是行為所需的花費。如果把這些成本也估算在內，那麼美國每年因犯罪而損失的金額將高達四、二五〇億美元。至於犯罪的非直接成本則更加難以計算。同時，其他社會大眾也往往會受到犯罪的間接影響(Regoli & Hewitt, 1996)。因此，犯罪所造成的社會成本雖然相當龐大，事實上卻沒有人能夠精確地回答「犯罪的真正成本究竟有多大？」這個問題。雖然各個社會莫不企圖控制犯罪之發生，但犯罪問題仍存在

於各個社會之中，未曾間斷過。也因此，各個時代與國家可能會因為其所關心的問題與社會的資源，而有不同的犯罪抗制措施。近年來，許多國家的警政管理者與學術界已經逐漸地體認到傳統犯罪抗制策略的限制，也因此帶動了實務與學術界致力於探究其他更為有效的策略模式。其中，又以日本的社區犯罪預防模式最為世人所普遍關注與讚揚。

日本是一個現代化、富裕、人口擁擠，以及高度都市化的已開發國家。然而與其他已開發的工業國家比較起來，她卻擁有極低的犯罪率。造成此一現象的主因是其特殊的文化——在傳統上，日本的警察能夠深入社區與獲得民衆的信任，而且民衆樂於協助其警察，使得警察能夠掌握轄區的狀況、獲取治安的情報。因此，日本雖然高度的工業化，卻仍能維持良好的治安。由於日本的派出所警察非常強調服務的取向，而且在他們的傳統中又能夠將社區民衆納入到犯罪預防的工作之中，使得許多西方的學者推崇日本是世界上實施社區政策的典範。

因此，本文除了探究社區犯罪預防方案受到世界各國重視的主要原因及其運作方式之外，並將論述的焦點集中在日本警民合作預防犯罪的模式及其面臨的問題上。或可在相關單位制訂決策時，提供若干值得考量的面向。

貳、傳統抗制犯罪策略的省思

在一九七〇年代，英美等國的警政管理者是以增加警力的策略來對抗漸增的犯罪，但是到了一九七〇年代末期，由於市政以及國

家財政的緊縮，使得此種策略面臨了考驗。因此到了一九八〇年代，人們轉而希望以自願的民力來抗制犯罪。此時所出現的「社區犯罪預防理論」(community crime-prevention theory)即是植基在：犯罪控制策略若是能夠深植於民間的自願組織，將可以節省很多國家預算的理論基礎上。因此，許多國家在犯罪的抗制策略上乃轉而強調社區取向的犯罪預防策略，它是經由刑事司法系統與社區組織的合作，共同來抗制漸增的犯罪。這個理論假設：單是靠警察與其他刑事司法人員的力量，並無法有效的遏止犯罪的發生，以及減少人們的犯罪被害恐懼感。在這個觀點中，假使國家要在現實的財政壓力下獲得安全的社會，而且能夠使得市民的自由受到保障，那麼運用社區的自願組織來控制犯罪並減輕民衆極端的犯罪被害恐懼感，將必須與運用政府的力量同樣受到重視。因此，影響社區犯罪預防方案的產生，大約可以歸結為以下三個因素：

一、受到國家財政危機的影響：過去政府在維持傳統的刑事司法運作上所需要的費用相當大，而今面臨了財政上的危機，政府已經不能沒有限制地將國家經費運用在刑事司法的開銷上。使得政府不得不採取以社區為基礎的犯罪預防方案，以設法將一部分的社會治安維持責任轉移到民衆的身上。

二、警察實務上不可避免的要素：若是沒有民衆的協助，警察是無法有效抗制犯罪的發生。因此，警察為了增加其效能與效率，在其運作上必需有效地動員民力以作為其耳目。

三、社區本身從事犯罪預防的動力：由於犯罪率急遽升高帶

來民眾高度的犯罪被害恐懼感，使得民間自組許多與犯罪抗制有關的社區組織，其出現主要即是因為國家的力量無法有效地抗制一些特殊的犯罪，必須仰賴民眾自己的力量來解決，使社區民眾能夠直接參與犯罪預防的工作(White & Perrone, 1997)。

而在社區犯罪預防方案的運作上，則有許多不同程度的控制與涉入措施，及存在著許多不同的運作方式。例如，在推動與設計社區犯罪預防方案時，將可能有三種不同的方式與層次：第一、它可能單純地只是由於專家的介入與服務的提供而發起，因此將是由警政領導者、犯罪學家、社工人員，或是其他專家優先來推動；第二、它的推動可能是和那些經由社區的改革，與財產的保護而能夠獲得實質利益的人員有關，例如有錢人以及擁有住宅的人；第三、存在於鄰里這個層級的組織必須有政治行動的介入，才能改變現存的社會結構以及有效動員人力，以便運用最少的資源或是在政經系統的支配上沒有太大的反對聲音出現。其次，我們在設計不同的社區犯罪預防方案時，必須考量的因素是：當使用社區犯罪控制策略或是發動社區參與的組織時，其間將存在著不同的利益、不同的團體、不同的努力、不同的議程、不同的策略，以及跟國家有不同程度的關係。至於社區犯罪預防方案實際上可能運作的策略，一般而言大致上可以區分為以下幾個方式(Sutton, 1994)：

一、經由環境設計預防犯罪：這個策略主要是經由提高對於環境的監督機會，以便改善不安全的環境；

二、情境犯罪預防：情境犯罪預防方案運用了許多與環境設計

預防犯罪相同的要素。但是整體而言，這個方案在本質上是較為目標取向的，主要是處理特定地區或是議題的問題；

三、社區警政：其意義在實務上並沒有一致的看法。有的警察機關將步巡、增進警民互動、家戶訪問、購物中心實施電子監控等，即視為社區警政。然而若是只顧及表面上的作法而忽略其背後的精神，是無法真正洞悉社區警政的意涵。學者David H. Bailey曾經對於許多國家的警政模式做過研究，他發現各國警察機關在實施改良式的犯罪預防上雖然有很大的變異性，但是有四個要件卻不斷地重複，這四項要件是：諮詢(consultation)、調適(adaptation)、動員(mobilization)，以及問題解決。至於其精髓則在於「警察」與「社區」之間的互惠關係(孟維德，民八十六)；

四、運用輔助的司法：這個方案是以某種方式使民眾在現存的刑事司法系統運作中，扮演著輔助的角色；

五、羞恥與整合的策略；

六、社會預防：這個策略是植基在——若要有效地預防社會上的偏差與犯罪或是反社會行為，那麼我們將必須為青少年提供正當的娛樂或是才能。這個方案所關注的焦點不是犯罪控制，或是犯罪被害恐懼感的降低，而是提供正當的休閒方式、工作與教育的機會，以及教育與慈善團體的支持；

七、運用義勇警察：這個方案主要是動員社會上的人力，將民眾納入刑事司法體系的運作中，經由他們的幫助，而能夠彌補刑事司法人力的不足。

在一九七〇年代末期及一九八〇年代，社區取向的犯罪預防策略即是在這種情況下獲得政治家的重視。他們強調，若是能夠經由民衆的自願參與以及花費少許的預算，將比其他的犯罪控制策略來得合算。這個理論不但爲保守派者所支持，而且由於它促使貧窮的組織受到重視，並供應金錢於社區組織的建設上，因而受到自由派的支持(Stogean, 1988)。

在此同時，幾乎全世界的警政管理者與學術界，也開始追求更爲有效的犯罪預防策略。而社區警政則可以說是近年來警察在犯罪預防策略上，最主要的改革努力。不但是美國對於社區警政有高昂的興致，在澳洲、英國、加拿大、日本、新加坡，及我國，均在廣泛討論這項主題。然而，從文獻資料中卻顯示出，在世界上實施社區警政的國家中，僅有日本和新加坡的社區警政被全然地制度化，至於其他實施社區警政的國家幾乎完全仰賴少數上層領導者的推動，一旦當這些社區警政倡導者退休或是離職，他們所推動的方案便充滿了變數(孟維德，民八十六)。同時，從許多研究結果也顯示出，大部分的民衆對於參與犯罪預防的態度仍是十分冷淡的。因此，如何誘發社會大眾的參與動機，願意爲他們自己所居住的社區犯罪預防工作出錢出力，是當前社區犯罪預防工作中所亟需解決的另一個難題(鄧煌發，民八十四)。

由於日本是少數高度工業化國家中，仍能維持良好社會治安的國家之一，使得日本警民合作的社區犯罪預防策略受到世界各國的普遍關注。以下本文將分別介紹日本派出所警察與民衆的犯罪預防

工作，及其面臨的困境。

叁、日本派出所警察的犯罪預防工作

一、戰前執行情形

傳統上，日本的警力是以鄰里爲中心，他們的制服警察被派駐在派出所之中(Kabon)，因而能夠散佈在每一個社區之中，進行巡迴連絡的工作(註一)。他們的制服警察每年會有二次的時間，到當地居民的家中訪問他們，詢問住在這裡的居民一些問題，如：有多少人住在這裡？他們與其他人有沒有關係？他們的年齡與性別？他們有沒有工作？假使有工作的話，是從事何種工作？他們有沒有車子？假使有車子的話，是何種廠牌、型式，以及牌照號碼是多少？由於訪問的時間通常是在白天，因此受訪者大多數是家庭主婦。警察會要求居民將特別值錢的財物列出來給警方，一旦他們有遭竊時，將可據此而尋獲。警察通常會設法使居民提供一些發生在當地的訊息，例如：有沒有新的人搬到這個社區？居民有沒有發現任何行動可疑的人？最近經常發生的犯罪是什麼？警察會鼓勵居民與其討論居住鄰里所發生的問題，例如：市政服務的品質，或是困擾鄰里的問題。警察也會訪問一些小型商家，以獲得具有員工基本資料的名冊。以上這些訪談是日本警察家戶訪問的內容，也是他們巡迴連絡工作最基本的部分。巡迴連絡是爲了增加派出所對於社區的瞭解、展示警力的可及性、以及發展警民之間關係的一種工作設計。日本警察藉此而能夠很深入地瞭解轄區狀況，並且也因此強化了警民之

間的關係，增進警民之間的互動，而能夠將民衆納入警察的犯罪預防工作之中(Fishman & Dinitz, 1995)。

經由家戶訪問所蒐集到的資料，幾乎都是由地區警察獨自使用，不可以跟其他政府機關共享。警察所使用的簿冊放在派出所時，是需要上鎖的，至於檔案的索引則是很簡單，通常只有姓名和地址。假使其他政府官員因為犯罪調查或是情報蒐集而需要使用這些檔案時，則必須告訴基層警察他們所需要的資料是什麼。以上是二次世界大戰之前，日本派出所警員的犯罪預防工作實施概況。

二、戰後執行情形

有別於第二次世界大戰前的情況，現今日本居民不需要回答當地警察訪問時所提出的問題。警察通常只是請居民填寫表格，就回到派出所。大多數的民衆通常都願意與警察合作，不明原因的完全拒絕與警察合作的情況是很罕見的。根據警察們的經驗，拒絕通常是來自於左翼人士——但是因為在警察局內大多數都留有他們的資料，不會因此而無法掌握他們的狀況。整體而言，居民的抗拒可以被警察個人的持續性與懇懇態度所克服。比意識形態更加嚴重的執行障礙，是發生在某些鄰里中的傳統社區範圍逐漸的衰退。警察們執勤時最經常面臨的困難是調查那些新興城市中的大型公寓。在這些地方，職業婦女相當的普遍，當警察連絡時往往沒有一個人在家。使得他們必須在夜晚時刻再來調查，或是將表格放在信箱中給民衆填寫。至於公寓的居民通常很少與其他鄰居連絡，而他們對於社區中所發生的事情也通常不是很清楚。家戶訪問大多數是在早晨或是下

午進行，此時其他請求警察緊急的協助較少。假使派出所中的員警工作壓力很大，沒有辦法對每一個市民的要求都很圓滿的達成，也是沒有辦法的事。主要的原因是因為派出所中人力不足，已無法達到警察中央主管機關所要求的服務品質標準。而每一個派出所員警所需要訪視的居民人數，在日本各地也不盡相同，在比較繁忙的派出所大約是三百位居民以上，至於比較鄉下的地區則大約一百多位。

面對家戶訪問漸漸地不受到歡迎，許多年長員警對於此種改變感到憂心。除了企圖經由強調家戶訪問對於犯罪調查及危險人物監控的重要性，來改善人們對於家戶訪問的重視外；另一方面，比較特殊的作法則是可以透過警察局來督促員警經由家戶訪問以落實犯罪調查工作，以及警察如果執行家戶訪問時能夠使用特殊的技巧，將可以獲得特別的獎勵等等。無疑地，至今家戶訪問仍為日本派出所警察最主要的工作之一。

日本警察在其與社會大眾日常非緊急的連繫中，非常注重犯罪預防工作，這也是日本警察長久以來非常強調的工作項目之一。其重要性並不亞於犯罪調查、巡邏，以及交通執法。從一九七七年開始，日本警察每年十月會選定一個主題(例如：汽車竊盜或是住宅竊盜等)，舉辦全國性的犯罪預防活動。這些將會引起全面性的宣導、動員、示範，以及訊息的擴散。之後，他們將會選定犯罪案件較高的社區作為特別預防區，以一九八八年為例，他們在全國選定了八十八個這樣的地區加強推動犯罪預防與宣導工作。警察會針對這些社區加強工作，以使這些計畫能夠確實地解決問題。此外，每

年警察也會在全國選出七〇至八〇個社區作為示範區域，來推動新的犯罪預防方案。

日本警察會定期地與當地居民和商家討論安全的問題，以及提供住宅防盜的技術給居民。派出所警察在執行家戶訪問時結合了犯罪預防的工作，當警察到民衆家裡訪問時，如果沒有人在家，警察會留下他幫住家檢查防盜設施的缺失而記載下來的卡片，其內容包括：住戶房門未關妥、窗戶沒有安全地上鎖、貴重的財物留在院子中無人看管等。在犯罪預防的連繫上，派出所已經建立了特殊的文件，他們會印製傳單及製作卡通影片宣導犯罪預防的資訊。傳單的內容會隨著時間與地區而有所不同，它的內容可能會包括：暑假即將來臨，請留意小孩會在街頭遊蕩；在新年期間酒醉的人，可能會增多；在一些特殊的商業區，發生很多扒竊案件等。傳單的內容也會包括社區所發生的事件與即將舉辦的會議。當管區警員換人時，也可能會介紹新警員的簡短自傳。此外，日本警察也會與其他政府機關和社區組織一起合作，共同降低那些容易產生犯罪和失序的情境。由此可知，日本警察不但深及社區，而且其工作的內容也不單單地侷限在執法的工作上。因此，日本警察所扮演的角色不僅只是一個救火隊員，他們更像是郵差——他們已經將工作融入到民衆日常生活之中了。

肆、日本民衆的犯罪預防組織

一、犯罪預防組織及其工作

在日本的傳統上，由於她能夠很成功地將民衆納入到犯罪預防的工作之中，也是其治安可以做居世界第一的另一個不可忽視的因素。在日本，每一個鄰里街坊都有他們自己的犯罪預防組織——犯罪預防協會，這是由自願的市民所籌組而成的，與當地警察局之間有密切的連繫。其活動方式在日本各地都不盡相同，主要是取決於成員的構想及熱誠。他們的活動非常地多元，例如：會在公共場所設立標誌，並且散發有關家宅防護的傳單；不斷地提醒社區居民，當遇到緊急情況時，打一一〇報案電話的重要性；宣傳及販售經驗合格的門鎖與窗戶上的鎖扣；捐錢給當地警察局從事犯罪預防的工作，或是出版犯罪預防的刊物等。對於有問題的人物持續地進行非正式的監控，特別是幫派份子；針對幫派份子他們會提醒商家：不要懼怕幫派份子、不要提供金錢給他們，以及不要接受他們的幫助。

犯罪預防協會會籌組自己的街道巡邏隊，每一個成員要配帶臂章，若是有必要時會與當地警察連絡，但大部分的時間則是獨自執勤（註二）。巡邏在競選活動和新年期間是非常的普遍，此時商家往往需要輸送相當大金額的現金，以及有許多人喝醉了是其首要處理的問題。許多巡邏會將焦點集中在娛樂及購物區域，這些地方容易發生青少年偏差行為。他們會在這些地方監視曠課、逃學的青少年，特別注意有無不尋常的行為，以及告誡未滿十八歲的青少年吸煙者。他們通常會將青少年的名字記下來，然後把他們的行為告知學校當局與家長。在緊急期間，一般人民的巡邏可以增加警力的範圍，就像中世紀時的守望工作一樣，於火災現場察覺出有縱火嫌疑的人，

以及在黑夜中監視街道上拿手電筒行跡可疑者。若是在特別短的期間內，社區中發生了重大的犯罪案件時，犯罪預防協會將會派人加強巡邏，並且提醒民衆隨時提高警覺。

犯罪預防協會跟正式的地方政府機構相連結，以深入每一個家庭。其中，最小的政府正式組織是在城市中的區公所，以及在鄉下的村落。在這些組織之下，存在著數量相當多的防治犯罪連絡所，稱為han(註二)，他們是距今大約六百年前就已經設立的(註四)。一個han是由二十至三十戶緊鄰的住家所組成的，數個han則組成一個cho-kai，他們會和派出所緊密地連結，從事犯罪預防的工作。在han以及cho-kai中的成員是很自動自發的，他們的組織活動情形則會隨著地區的不同而有所不同。來自於政府的通告在大多數的地區中，會透過cho-kai的領導者而傳遍整個社區。因此，透過此種方式可以將各種形式的訊息傳遍各個住家——包括：火災季節將到，請小心火燭；後天本社區將停水；以及，犯罪預防協會將舉辦會議等等。至於住家則會被強制參加cho-kai所推動的方案，例如：可能會要求每一個住家派一個人在指定的那一天清理鄰里的排水溝，cho-kai的領導者也會檢查住家是不是每星期有二次輪流來清理鄰里的垃圾桶。假使有一個住家沒有好好地負起應盡的責任，其處罰的方式則是贈送給其他住家一個小禮物。

日本全國各地均設有犯罪預防協會，以作為市民與警察之間連絡的橋樑。其最基層是由六四七、〇〇〇個連絡站所組成，他們最初是由管區警員所設立的，目前則是由犯罪預防協會來接管。一個

連絡站代表著一個市民或是一戶商家，通常會在其門邊設立一個垂直的標誌，從那裡人們可能會請求警察的協助，或是得到一些訊息。根據粗略的統計發現，在日本每五十戶住家約有一個連絡站。並不是所有連絡站的人都是犯罪預防協會的成員，有許多人自願的原因是對於警察有好感，或是標誌可能會預防其本身的犯罪被害。犯罪預防協會的組織經常是以警察局的管轄區為基礎，目前在日本共有一、二六〇個犯罪預防協會，其數目剛好是與警察局的數目相同。其次，在有一些地區會設立犯罪預防支會，這是一個介於犯罪預防協會以及連絡站之間的有組織的階層。其設立可能有幾個來源，第一、這些可能會跟小學學區或是地方政府一致；第二、當有一些cho-kai變成犯罪預防協會的一環時，他們將成為犯罪預防協會的支會；第三、是由行業與工作職場所組成的，在日本此類特殊的犯罪預防組織約有數千個，例如：當舖、餐廳、酒吧、銀行、酒類販售商、公共澡堂，以及加油站等行業均可能設立他們自己的犯罪預防支會。犯罪預防協會的區域及功能是在縣的基礎下所設立的聯盟。在某些一些地區則設有介於中間的市級協會。目前會址設在東京的日本犯罪預防協會總會(All Japan Crime Prevention Association)的成員，共有四十七個縣級的犯罪預防協會。由此可知，日本民間犯罪預防網絡的設立是從中央到地方，從中央政府到鄰里坊間，因而可以使用最快的速度與最低的成本來通知市民有關的犯罪預防知識與訊息(Bayley, 1991)。

一、犯罪預防組織的經費與成員

在經費的來源方面，每一個犯罪預防協會均不一致。許多地區的cho-kai會捐獻部分的資源給地方上的犯罪預防協會。因此，所有的居民在有意無意間，每年都會捐獻一些金錢在犯罪預防的工作上。至於在捐獻的金額上，則每人每年大約是從三〇日圓至四〇〇日圓不等。但是犯罪預防協會最大的收入還是來自於企業的捐款、自願者的捐獻，以及會員所繳交的會費。此外，而就像cho-kei經常會捐款給地方上的犯罪預防協會一樣，其他政府機構（如市以及縣政府）也會給予犯罪預防協會一些補助金。至於國家犯罪預防協會收入的最大來源則是中央政府。

雖然幾乎所有的日本人都與犯罪預防協會的工作有所接觸，但是由於每一個協會的會員人數設立標準均不一致，使得日本民眾參與犯罪預防協會的人口數是很難統計的。在某一地區，只要是接受cho-kai委託做事的都屬於它的成員，在此情況下，該地區幾乎每一個民眾都是犯罪預防協會的成員；在其他地區，則必須是cho-kai的領導者才算是犯罪預防協會的成員。

在犯罪預防協會的領導者特質方面，通常是傾向於年長、男性，以及保守主義者。雖然在協會中經常會設有婦女的單位，以便從事青少年諮詢工作，但是婦女及年輕人卻很少有機會擔任領導者。退休的人員可以說是犯罪預防協會的主幹。雖然領導者產生的機制不是很清楚，卻傾向於保留給一些特定的人。首先，擁有社會地位與能力以支持協會的財政，毫無疑問地是一個領導者所需具備的重要特質。其次，警察能夠對領導者的人選沒有意見也同樣地是一個很

重要的因素，警察除了警告犯罪預防協會不要選出具有犯罪記錄，或是有不正當的商業往來的人之外，他們在地方犯罪預防協會領導者的選舉上很少加以干預(Bayley, 1991)。

二、日本警察與犯罪預防組織的連繫關係

在警察與犯罪預防協會的關係上，警察是居於領導者的地位，而犯罪預防協會則需要輔佐警察從事犯罪預防工作，協助警察所推動的犯罪預防方案。在每一個警察局以及更高的層級中，會指派警察與犯罪預防協會一起工作，並提供給他們資訊以及非正式地監督他們的工作。在許多地方，會在警察局中保留空間給犯罪預防協會，警察局也會提供人力協助犯罪預防協會的秘書工作。在縣以及中央的犯罪預防協會中有薪俸的職位，通常是由退休的警官所獨佔，即使是在地方上的犯罪預防協會的無給職工作，他們的比率也是很高的。

然而犯罪預防協會與警察之間的關係，並不是完全地被動。他們是將社區納入警察的政策中最主要的連繫管道，特別是在地方事務的執行上。至於警察與犯罪預防協會的溝通程序，則往往是非正式的。由於犯罪預防協會的領導者是地方上傑出的人物，所以大多是透過人際之間的關係加以溝通，而非經由機構的正式程序。有時候，個人與社區的利益也很不容易區分開來。日本警察人員即證實：協會的領導者有時會就警察所執行有關違規停車的處分提出異議，通常是要要求警察採取較為寬鬆的處分(Bayley, 1991)。

伍、日本警民犯罪預防工作現況檢討

由於日本警察是以服務為取向，它發展了鄰里的派出所制度，同時在傳統中有很完善的民間社區犯罪預防組織，許多西方警政學者因而認為日本是社區政策的典範。因此，新加坡的警察在一九八四年至一九八九年之間，也學習了日本的派出所制度。然而，非常奇怪地，日本的警政卻不如預期中的樂觀。他們雖不懷疑他們系統所具有的功效，但是在社會的變遷下，他們卻也不得不承認系統已經喪失了它原有的活力。日本在一九八七年曾有一項針對民衆所進行的調查結果，讓警察的自信與滿意受到很大的震撼。這個調查結果顯示出，在民衆的心目中警察是最不受人尊敬的政府機關。年長的警察也知道，民衆不喜歡看到在住宅區中的小型派出所，當其警察外出巡邏與家戶訪問時無人看管。

為了回應民衆的需求，警政署要求他們所有的派出所以及縣警察局，設計出改善的方法予以回應。在東京也設立了一個特殊的委員會，以便重新檢驗與計畫協調的程序。到了一九八九年，已經有數個提案開始進行，但是新的措施卻沒有為警察機關所接受。

一般而言，民衆認為警察對於他們所重視的事務，並沒有努力的執行。由於強調了應報的系統，使得巡邏警察花費太多的時間取締民衆認為不重要的輕微違法事件。民衆認為，警察所必須做的應該是集中警力在嚴重的犯罪，以及在不同地區中的特殊失序問題。警察也認為，他們必須調整其對待民衆的態度。或許由於傳統的武士精神，他們把自己當成是民衆的長官，而今他們則應該學習熱心、

感謝，以及憐憫的態度。他們必須將民衆視為是真正的夥伴與重要的顧客。因此，警政署開始出版一些刊物來教導他們的巡邏警察，以更為友善與更有效率的態度處理民衆事務的重要性。

根據統計，在那些到派出所的民衆之中，有三五%是請求失物協尋，因此警察開始簡化這項業務的文書工作。警察局也開始訓練他的員工，能更有效率地提供民衆所需要的協助。交通警察開始重視如何在交通執法（特別是降低與超速有關的事件），與疏導交通的工作之間取得平衡。社區警察也被要求若是在傍晚實施家戶訪問前必須先打電話給住戶，而不應該在未通知的情況下即直接前往。在派出所這個層級最好的調整措施，是在巡邏警員與其服務的社區之間發展出更為適當的連繫。在過去，派出所及步巡警察與其社區之間並沒有建立明確的連繫機制，這項工作大多是由犯罪預防警察或是警察局的長官來做。這二個團體都有他們本身的連絡網絡，主要是透過傑出的市民或是犯罪預防協會的領導者來連繫。然而由於體認到：「警察的普通常識，並不見得就是民衆的普通常識。」使得每一個派出所每年都必須召開二次與社區領導者的溝通會議，有一些社區甚至每一個月召開一次。非正式的社區管理協會（cho-kai 與 tonari-gumi 則被用來定期地召開民衆與地方警察的討論會（Bayley, 1991）。

日本這些改革措施意味著，派出所必須發展出他們自己的方案以解決地方上的問題。這與以往的情況相當地不同。在過去，日本全國各地的警察會依照相同的執勤表執行例行的勤務，而不管地區

的環境如何。但是警政領導者已經開始認知到，反應式的警政意味著警察必須從過去的監督者轉變成管理者的角色。派出所主管必須針對地方的需求，規劃並調整有關資源，而不是仰賴總局為其規劃執行策略。因此，必須使派出所運作方式變成以問題解決為導向的警政。

從上面的介紹我們發現，今日的日本警察也已經察覺到他們的警察實務必須有所改變。然而有別於其他國家的是：日本警察認為，在傳統上他們已經有很好的警政結構，因此他們所需要改變的只是以更為熱誠態度來從事社區導向的警政工作即可。（註五）

陸、結論

在犯罪的抗制上，若是單純地仰賴國家的強制機構（如警察、法院與監獄），將只不過是經由暴力的使用或是威嚇暴力的使用來維持社會秩序，其功效是十分有限的。而當提及犯罪預防的概念時，則將不單單只是仰賴國家所設立的犯罪抗制機構，尚需運用其他社會組織的力量來抗制犯罪。其中，社區民眾直接參與犯罪預防的工作，即是經由這些措施確保自身生活環境的安全，避免其生命財產的犯罪被害。許多國家體認其重要性，乃轉而尋求社區犯罪預防模式來抗制犯罪。

然而在實務的運作上，犯罪預防的成效並不單單只是涉及選擇技巧與策略的問題而已。從許多的案例中發現，適當的犯罪預防介入措施需要清楚的政策取向來引導，而不是技術的取向。換言之，若要使犯罪抗制策略發揮其功效，則除了採取新的技術之外，更重

要的應該是組織變革的配合(White & Perrone, 1997)。

在世界各國紛紛採行社區犯罪預防模式來抗制犯罪之時，很不幸地我們卻發現，單單是仰賴此種策略來抗制犯罪，其效果仍是十分有限。以社區警政的推動為例，其面臨的困境在於：實施社區警政的國家幾乎完全仰賴少數上層領導者的推動，一旦當這些社區警政倡導者退休或是離職，他們所推動的方案便充滿了變數。另一方面，從許多研究結果也顯示出，大部分的民眾對於參與犯罪預防的態度仍是十分冷淡的。不同於其他國家，日本在其傳統上，由於已經有長期的警民合作抗制犯罪模式。因此，他們所需要的改變只是以更為熱誠的態度來從事社區導向的警政工作即可。反觀我國臺灣地區，雖然有與日本相類似的派出所制度，但是在實際的執行上卻存在著諸多問題，使其功能無法發揮。其次，在民眾的參與社區事務上的意願也相當地薄弱，這些都是我國政府與警政領導者目前亟需解決的難題。

（本文作者現任中央警察大學講師，並於該校犯罪防治研究所攻讀博士學位）

註釋：

註一：日本派出所的管轄區域，係依一定的標準劃分成數個「受持區」，並且指派專人負責執行巡迴連絡的工作，我國台灣地區派出所的警勤區制與其類似（鄭善印，民八十六）。

註二：日本並非世界上唯一擁有市民巡邏的國家。在美國，百姓使用無線電巡邏是很普遍的。其設計的目的雖是用來增加警察

的監控能力，但百姓巡邏會儘量避免採取逮捕的行動，而僅通知警察所發生的緊急事件，或是嫌疑狀況（許春金，民八十七）。

註三：防治犯罪連絡所的名稱在日本各地均有所不同，通常在一些鄉下地區稱之為Kumi，在Osaka地區稱之為tonari-gumi，在東京地區稱之為han，在Kochi地區稱之為chonaikai。

註四：在日本，防治犯罪連絡所已經存在了六百年之久，最初的設立是日本軍方在戰爭期間，為了動員民力並加以編組的目的，而使用此一組織系統。

註五：為了改善此一狀況，日本的外勤警察於一九九四年乃依據社區警察營運規則，正式改稱為「社區警察」。

參考書目

一、中文部分

孟維德 社區警政與犯罪預防 中國行政評論 第七卷第一期 民八十六 頁一八一—二一〇
許春金 警察行政概論(增訂版) 台北 三民書局總經銷 民八十七

鄭善印 中日警勤區制度的比較研究 中央警察大學八十六年度行政警察學系學術研討會「派出所再造論」論文集 民八十六 頁二一一—二三五

鄧煌發 犯罪預防 桃園 中央警察大學印行 民八十四
二、英文部分

Bayley, D. H. (1991). Forces of Order: Policing Modern Japan. Cal.: University of California Press.

Fishman G. & Dinitz, S. (1995). "Japan: A Country with Safe Streets". In W. S. Laufer & F. Adler(eds.) Advances in Criminological Theory. N.J.: Transaction Publishers.

Regoli, R. M. & Hewitt, J. D. (1996). Criminal Justice. N.J.: Prentice Hall.

Skogan, W. G. (1988). "Community Organizations and Crime." In M. Tonry & N. Morris(eds.) Crime and Justice: A Review of Research, Vol.10. I.L.: The University of Chicago Press.

Sutton, A. (1994). "Crime Prevention: Promise or Threat?", Australian and New Zealand Journal of Criminology, 27 (1): 5-20.

White, R. & Perrone, S. (1997). Crime and Social Control: An Introduction. N. Y.: Oxford University Press.