

建構社區二元防禦體系：

論「社區警政」與「環境預防」觀點

陳祖輝

壹、前言

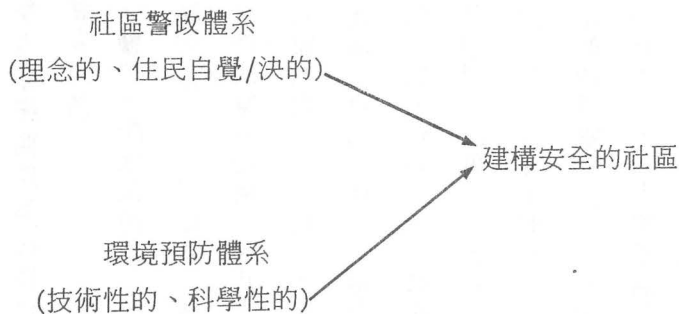
由於快速社會變遷與高度經濟發展的前景之下，社會結構的轉變導致了人際關係的「社會鍵」(social bond)趨於弱化與斷裂的危機。隨之而興的是，社會迅速發展出各種光怪陸離的各種社會現象，其中以犯罪問題影響所及更是嚴重。從刑罰嚇阻的觀點：刑罰的嚴厲性、迅速性與確定性來說，並不足以真正達到降低現今的高犯罪率。因此，強調犯罪預防的理由將成為當今不容忽視的重要課題。其中，以「社區」作為犯罪預防的基本單位，係考量

社區具有廣大的潛在社會資源與共同抗制犯罪的能動性；故提供「社區警政」與「環境預防」二元之防禦體系，試圖喚起「守望相助」的重要性與破除社區疏離之封閉格局，以達人民安居樂業的理想目標。以下筆者將提出二元防禦體系架構圖如下：

貳、社區警政的介紹

一、社區警政的定義

Trojanowicz (1996) 給社區警政下了定義：「社區警政是一個主張建立警民「同夥」關係(partnership)的新哲學及組織策略。這個制度的基礎在於由警民攜手共同



發掘、認定社區中的問題，一齊決定各個問題的優先順序，並共謀解決對策，其最終目的在於增進整個社區的生活品質(quality of life)」（葉毓蘭，民八十五）。事實上，我國目前是以「派出所」作為小區域責任巡邏的單位；同時，管區員警對於社區的安全維護自然有著高度的責任與使命感。不過由於當前警政制度仍存有許多問題，如：基層警員有責無權、巡邏的機動力不能完全落實於管區之中（尚須協同支援其他單位之用）、警力分配不均與上級考績壓力等（彭婉如文教基金會，民八十六）。因而，社區安全維護一直處於有心無力當中；再加上民衆對警察的過度社會期望，往往形成「警民關係」一度呈現猜忌與對立。社區警政的目的，即希望「警察社區化」配上有效之「犯罪預防」策略，一方面讓民衆自發性地參與社區公共事務；另一方面，可以重塑互信互賴的警民關係。

二、社區警政的要件

在社區警政要件方面，許多學者歸納出以下的共通之處（葉毓蘭，民八十五）：

- (一)警察工作的範疇更加擴大(broaden)，不再只以犯罪為重心。
- (二)警察重新檢討各項工作的優先順序(reprioritize)，對於與民衆生活攸關的治安、非治安事件，給予比以往較高的關切。
- (三)肯定「社區」在解決鄰里問題上扮演的重要角色。
- (四)將警政重點由「頭痛醫頭」的反應式(reactive)處理事(案)件方式，改為以尋求有效的解決問題的預防式(proactive)警政。
- (五)體認到警察機關必須在結構上重組改進，同時也必須鼓勵創新的策略，才能更有效的因應社區警政的需求。

三、警力分配問題與社區警政

實質內涵

以現今警力分配狀況而言，的確出了問題。劉毓秀（民八十六）認為，我們必須改變倒金字塔的警力結構，在八十六年三月底共有警察八萬一千六百七十四人，警察與人口比為二百六十比一，這是很合乎國際水準的比例。但是二十三縣市警局警察人數總共卻只有四萬八千五百一十人，警察與人口比為：台北市的三百四十八比一、高雄市的四百零一比一、五個省轄市的五百三十五比一、十六個縣為五百五十九比一。根據這些資料顯示，一般民衆所分配到的警力遠低於上面數字，例如：台北市文山第一分局轄區人口與該分局內、外勤員警人數比為四百八十比一，其所屬派出所轄區人口與員警比例為一千零五十七比一。由此可見，警力分配不均與警力挪用特殊任務是造成社區民衆無法分配到合

理的警力保護的主因。一般而言，我國保警太多，尤其鎮暴警察竟然高達一萬四千四百二十七人之多，其主要任務是對付集會遊行。此外，高官要員佔用太多警力也是不合理之處，他們必須擔負隨扈、崗哨與上下班、出巡時的沿路交通維持等工作。

社區警政的積極目的在於讓基層警察（分局、派出所）以及社區居民共同規劃社區治安，包括找出該社區的治安需求，並研議、制定該社區的治安策略（劉毓秀，民八十六）。就傳統式的完全由上而下的一條鞭與強幹弱枝的警政制度而言，基層員警縱然體察民衆對於治安需求的呼聲，但礙於有責無權，往往呈現力不從心的景象；再加上重大刑案的聯合查緝工作繁重，基層警力動輒就被挪用而荒廢社區安全工作。因此，民意對警察的不諒解也隨之而起。爲了幫助各地警察局由傳統式警政轉型至社區警政，美國社區警政研究中心出版了

一本以實務取向的「社區警政：從何著手」一書，該中心同時也爲密西根州蘭辛市的社區警察規劃了以下任務內容（葉毓蘭，民八十五），以下提供幾個參考點如下：

（一）執法：社區警察一如其他部門的員警，負有預防犯罪的巡邏任務。

（二）直接巡邏：增加警察的出現率固然有助於治安，但是要求員警走出巡邏車的主要原因，在使社區警員有機會、時間做深入的了解與調查，設法動員民衆共同將這個社區建設成爲一個更安全、更適於居住、工作的環境。

（三）社區參與：社區警員試圖與社區成員建立互信、互重的同夥關係，共同經營社區，解決社區裡各種直接或間接影響生活品質的問題。

（四）鑑別問題：社區警員與社區成員共同鑑別影響本社區的問題，並共同決定解決問題優先順序。

（五）社資情報共享：社區警員應與所有警察同仁共享轄區中發現的資訊。

（六）解決問題：藉著對社區居民及環境的深入了解，警員可以扮演催化劑，以更適宜而有效的方法，解決不能以逮捕人犯解決的其他問題。

（七）動員：社區警員可以動員鄰里，成立例如守望相助、巡守小組、或其他針對某些特定問題的組織，藉著集衆人之智，以達到提升本社區生活品質的目標。

（八）溝通：社區警員藉由正式與非正式的管道，經常與社區中的個人或團體交換意見；一則可以宣導犯罪預防技巧，又可蒐集有關資料，防止問題惡化於機先。

（九）化解衝突：透過調停、談判等正式或非正式方法，社區警員排解，或鼓勵民衆自行排解彼此之間的紛爭。

（十）轉介：社區警員負責將諸如：其他非警察主管法規、社會服務、毒癮勒戒。

(五)動物檢疫、或衛生等問題，轉介予各主管單位處理。

(六)訪視：社區警員應該勤於對轄區內的商家和住宅探訪，藉以增進彼此熟悉、宣導犯罪防治常識，又可在必要時尋求協助。

(七)甄選與督導義工：社區警員負責遴選、訓練、及督導義工，從事協助社區內的各項例行工作。

(八)預警式計畫：除了解決迫在眉睫的問題外，社區警員應與民衆合力從事短程或長程等各種有利於預防問題滋生的計畫，以提升社區生活品質。

(九)特殊標的對象：社區警員的任務之一，為保護協助有特殊需要對象，如：夜歸婦女、少年、老人、殘障人士與遊民等。

(十)標的問題：社區警察強調以針對社區中的環境敗壞、社會脫序、與經濟衰退等問題，尋求解決對策。

四、社區警察的功能

根據 Becker (劉弘煌，民八十六) 的研究，社區警察可能是打擊社區幫派的有效策略，其所具有的功能有六：

(一)社區警察是直接針對分立或連貫的幫派活動。

(二)在蒐集關於幫派暴力和毒品情報上，社區警察比臥底、釣魚及線民運用等傳統警察技術，不但能獲得更好的情報，也比較經濟且危險性較低。

(三)社區警察以較少人力且較不需牽動刑事司法系統運作的方式，來針對街頭幫派活動進行打擊。

(四)社區警察能夠將社區民衆對幫派與毒品的不滿和衝動，加以導引到正確的方向。

(五)社區警察提供一解決幫派問題的絕佳工具。

(六)社區警察以強化家庭的正面價值，

來達成幫派控制的努力。

(七)社區警察是永久安排警察在社區，且警察對責任區負責；並與居民因充分接觸而建立了互信的關係。

參、防禦空間與情境預防犯罪

一、防禦空間體系

美國學者紐曼 (Newman) 在其一九七三年之著作：「防禦空間——透過都市環境設計改良預防犯罪」(Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design) 一書將「防禦空間」之概念定義如下(張平吾，民八十五)：為一種機械式(含實體或形式之阻絕體)犯罪預防措施之代名詞，以產生影響或促進監控力量(結合環境與居民控制之力量)機會為重點。它是一種藉由橫阻硬體障礙措施於犯罪之前，促使加害者提昇暴露之機會，以及強化加害者被逮捕觀念之一種犯罪預防措施。換言之，防禦空間是一種藉由社區環境的改造與重新設計，

增加對犯罪之監控能力，以達到減低犯罪行為發生為目標。另外，防禦空間體系建構的要素有以下幾點：領域感(territoriality)、自然監控(natural surveillance)、意象(image)、與周遭環境(milieu)(吳瑾嫻等，民八十六；張平吾，民八十五；鄧煌發，民八十四；蔡中志，民七十七；Newman, 1973)。

(一) 領域感

是指土地、建築物之所有權者是否將半私有或半公共(semi-private or semi-public)用地納入監控、加以管理之情形。Newman認為，領域感係社區居民對獲取或維護有邊界之某一特定區域之能力而言，此特定區域中之居民對該區域關心、支持與保護，對該社區具有某種程度之親密、關心及歸屬的感覺。

(二) 自然監控

自然監控係指個人觀察居住環境公共

場所之能力，及出入該建築物時，被居民觀察之可能性而言。若能讓居民有較寬廣之視野，對私有領域外之地區有較佳之觀察及監控能力，便可能有效嚇阻加害者之犯罪行為，並減低居民對犯罪之恐懼感。以社區來說，國內社區普遍照明設備不佳；其次，違章建築過多也是降低環境自然監控的因素。

(三) 意象

大體是指嘗試建立一個不為犯罪所侵害並與周遭環境密切接觸之鄰里地區，以產生正面形象，減少犯罪之侵害。Sommer(1996)指出，倘若有些社區因外觀設計不當或為求節省經費，而呈現外觀醜陋與容易損壞且不容易引起居民認同之「冷漠建築」(hardarchitecture)：這種建築容易引發犯罪的可能性大增。是故，更新社區在這裡便產生其重要性了。

(四) 周遭環境

乃是將居住地區安置在其他安全的設施之中，如：商業設施、機關組織、工廠及娛樂設施。其目的在於，為使自身社區防禦空間能夠與鄰近防禦空間產生雙重預防犯罪的功效，而可以做彼此相互協調與互補的作用。

二、情境預防犯罪觀點

情境預防犯罪(situational crime prevention)的概念來自於Lizard, Sinclair與Clarke(1975)在英國從事犯罪矯治所獲致的心得，他們發現感化機構中少年犯脫逃之發生與其直接環境及其犯罪之機會結構有關(楊士隆，民八十三)。Clarke(1992)已將情境預防理論拓展為具體的十二項技術，而這十二項技術本質意涵與犯罪學的理性選擇理論(rational choice theory)之主張：增加犯罪之困難、提升犯罪之風險與降低犯罪之酬賞有著共通精神。這十二項技術分別是：(一)目標物強化，如：加

強防範財物的預警系統；(二)通道控制，運用電子監視系統管制行人出入；(三)轉移潛在之犯罪，即對環境有效改善其可能發生或聚集犯罪之區域，以分化減低犯罪機會；(四)控制犯罪促進物，即有效管制可能導致犯罪的源頭或可能引發之因素；(五)出入口檢查，有效防杜違禁品與可疑人士進入；(六)正式監控，運用警察、安全警衛與偵測器來嚇阻潛在犯罪人；(七)職員監控，運用從事公共服務業之員工協助充任監控角色，如：蔡德輝(民七十七)認為，智慧型犯罪防治的其中一套策略在於，可以委任熱心計程車司機作為在離峰時段的小區域巡邏之監控角色；(八)自然監控，主要藉由人與物之監控能力，增加監控潛在犯罪人；(九)移置目標物，將犯罪之可能標的物移開，以避免成為歹徒作案之目標，如：美國許多社區清除牆壁上的「塗鴉」即是；(十)財產之辨識，透過財產註記，增加財物之辨

識，降低財物被竊與銷贓之機會；(十一)移開誘導物，將可能誘導犯罪之人與物移開或另做安排，係確保犯罪發生之可能性，如：清除治安死角；(十二)設立規則，對社區公共區域訂立相關使用規則，以過濾一些有不良企圖侵入的犯罪者。

肆、社區守望相助對犯罪預防的影響

一、社區守望相助概念上的模糊性
由於我國過去以農業立國，「社區」是一生產單位；亦是一個政治性單位。當時人與人之間的社會連帶(social solidarity)不僅強而緊密，就連民防上的工作也是建基在這種力量上。時過境遷，由於社會變遷快速，社會結構隨之改變，通常「個人」之間的連帶降低，導致人際疏離與功利性格的互動也隨之而起。此刻，「守望相助」承襲至今，已然不是具體而自發性的公益活動；而成為現代社會道德性

的宣示或被隱形化了。其實原因不難理解，過去傳統社會是以自治生產單位而有自主民防的意識；今日社會趨於解組，民眾自發主體的意識瓦解，若沒有再給予社區自主權，「社區自治」(現代法治觀念下產物)就無法與「守望相助」(傳統道德意識)產生密切結合。誠然，守望相助的恢復與實踐，必須建立在社區自主、社區警政與住民自覺(決)等面向上，守望相助便不再會只是現代人「口說無憑」下的虛構觀。

二、美、日社區守望相助概況介紹 (一)美國經驗

美國當代警政學者Skolnick & Bayley在檢驗了美國六大都市的警政發展之後，得到一個重要結論，即八〇年代的都市警政已遠離了六〇年代以來，強調警政專技化、專業化發展傾向，而進入了以重視社區守望相助即犯罪預防的新策略(陳明傳，民八十一年)。有鑑於治安惡化，美國於一

九七〇年代掀起了「社區犯罪預防活動」，倡導社區民衆協助警方從事犯罪偵查工作，提供犯罪線索及檢舉不法行爲。至一九八〇年代，美國積極邀請民衆參與犯罪預防服務工作外，並開始積極的運用多種管道將民力納入警察機關，並透過社區之領導者組織社區居民共同參與社區安全維護工作（傅宗懋，民八十一）。此外，根據Wilson的「破窗理論」（the broken windows theory）（1996）指出，改善生活環境與隨時關心社區各種人、事、物，將有助於犯罪的降低。因此，美國許多社區除了有社區犯罪防治教育外，並組織民衆分工採不定時的社區步巡方式，隨時反應社區治安狀況；而警察此時則扮演機動性角色，防禦社區治安危險或嚴重的死角帶。

（二）日本經驗

由於第二次世界大戰以後，日本國內治安極爲混亂，爲加強犯罪預防工作，乃

將原先的「地區防犯協會」整合，並設立全國性之防犯協會聯合署，簡稱「全防連」。「全防連」每年均結合各地防犯協會舉辦犯罪預防活動，並於昭和五十二年起，逐年針對各單一犯罪類型列爲活動重點。此外，「全防連」更結合了地區與職業單位（各工廠、公司），共同監視都市空間死角，並強化鄰近居民之間的聯繫（傅宗懋，民八十一）。今日日本大部分的鄰里街坊均有犯罪預防組織，稱之「防治犯罪聯絡所」。以東京爲例，每三十戶就有一個民間的防治犯罪聯絡所和派出所緊密連結（刑事警察局，民八十七）。

三、守望相助的新典範：

國內社區治安會議的落實

基於台灣女性與一般民衆對於當今治安惡化的恐懼，以彭婉如文教基金會爲例，他們在仔細評估現有的婦女人身安全保護措施不足的情況下，積極透過「社區治安

會議」的方式，藉由居民與警察共同決策社區治安事宜的辦法，制定一套最符合當地社區需求的防治措施（彭婉如文教基金會，民八十六）。目前該基金會已在台北市、台北縣三重市與高雄縣等地積極展開宣導與串連合作的行動；其中，以台北市五常社區、內湖社區與萬芳社區的社區治安的推動上，已有顯著成效。其推動社區治安策略方面主要包括下列三項：

（一）社區治安死角整治

由家長會結合鄰里長、社區發展協會、學校、分局與派出所，調查出社區環境中對兒童、青少年、婦女及一般居民不安全的因素，並研議因應之道，合作改善之。

（二）商店的社區責任推廣

結合前述單位，分頭拜訪社區商店，請他們簽署承諾負起社區責任，尤其是維護兒童、青少年身體安全與身心健康的責任，如：推動愛心商店制度。

(三) 社區認輔

由國中家長會招募義工家長與社區熱心人士，成立「認輔義工團」，安排輔導專業者帶領，並與學校校長、輔導室、導師充分合作，對有適應困擾的少年（及家庭）進行關懷認輔，如：以台北市萬芳國中學區為例。

另一方面，彭婉如文教基金會推動的「社區治安會議」，主張以「預防犯罪」及「警政社區化」取代「亂世用重典」。同時，從社區居民的意見中發現，治安問題的因應之道與其一味強調犯罪後的偵查與破案，不如著重事前的預防犯罪，結合警察、居民、學校、商店、醫院與社工各方面的力量，在平時就針對各項治安事務進行協調處理，以收防微杜漸之效（彭婉如文教基金會，民八十六）。此外，該基金會也透過社區治安會議活動推廣之中，強調警民合作關係，以破除過去相互指責與相互猜忌的

刻板印象。

四、守望相助之效益分析

守望相助在現今時代裡，除了保有傳統道德性價值外，它也符合整體社會健全發展，如：有效預防犯罪、提升環境生活品質與強化社區民衆之歸屬感。陳明傳（民八十一）認為，鄰里守望相助有益於：社會整體之發展、社區之發展與對社區民衆之助益，其大略如下：

(一) 對社會整體之發展

守望相助可提升社會之安寧秩序，並且有效的降低犯罪率。例如美國密西根州佛林特市(Flint)從一九七九年至一九八二年三年的實驗中，該市之全部犯罪率，確因守望相助等計畫而顯著的降低。國內以台北市五常社區為例，在社區治安會議凝聚共識後產生了預防效果，八十六年八月十九日白案嫌犯林春生等在進入五常社區準備犯案，就當天五常民衆向警方通報見

到該嫌犯的電話不絕於耳看來，可見居民家戶聯防意識已然形成。

(二) 對社區之發展

守望相助可為社區創造一個高品質的生活環境。不但因為鄰里之聯繫，使得社區更融洽團結並相互扶持幫助。

(三) 對社區民衆之助益

守望相助對社區民衆之最大助益除了得到鄰里居民之互助扶持之外，就是能提高居民之安全感，即降低恐懼不安之心理(fear of crime)。

伍、結論與建議

在政府努力改善治安之際，社區守望相助與犯罪預防觀念始終尚未落實於國民生活當中。究其原因有很多，不過基本在觀念上與物理環境方面的各項缺失毋寧是顯而易見的。因此，守望相助可以說是一套理念展現；不過，在展現的背後，仍須有「社區警政」與「環境預防」兩大體系

作為後盾方可為之。此外，內政部目前正積極推行「全國治安維護體系」與「家戶聯防」兩大政策。事實上，以目前國人守望相助與犯罪預防觀念不足情形下，政策的美意與理念很可能會因此而遭受許多攔阻。是故，先從社區警政(理念上)與環境預防(物理情境上)著手，不只省時、省錢與省人力，同時可以透過廣大的社會資源再利用過程，完成許多社會公益事件。當民衆的守望相助動性一旦提升之際，政府可將各種重大犯罪預防政策與當地社區警政緊密聯合，以利全國治安維護體系順利成形。

(本文作者為中正大學犯罪防治研究所碩士生)
參考書目

1. 刑事警察局 刑事警察局全國資訊網站資訊 民八十七
2. 吳瑾嫻等 都市婦女人身安全空間準則 性別與空間研究室通訊 台北 台大建築與城鄉研究所 民八十六 頁一至七十四

3. 陳明傳 鄰里守望相助之評析 警學叢刊 二十三卷二期 民八十一 頁四十九至五十六
4. 傅宗懋 台北市社區守望相助對犯罪之影響 台北市政府市政建設專題研究報告 民八十一
5. 張平吾 被害者學 台北 三民 民八十五
6. 楊士隆 情境犯罪預防之技術與範例 警學叢刊二十五卷一期 民八十三 頁八十七至一〇五
7. 葉毓蘭 警政新取向：談社區警政的理論與實際 警學叢刊二十七卷三期 民八十五 頁一至十七
8. 彭婉如文教基金會 以預防犯罪及警政社區化取代「亂世用重典」 彭婉如文教基金會聲明稿 民八十六
9. 劉弘煌 如何將社區治安工作落實於社區之中 社區發展季刊七十七期 民八十六 頁一〇二至一〇八
10. 劉毓秀 透視治安病灶與警政缺失 中國時報十一版 民八十六年八月十五日

11. 蔡德輝 台北市智慧型犯罪防治對策之研究 台北 台北市政府研考會 民七十七
12. Wilson Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety, THINKING ABOUT CRIME, VINTAGE BOOKS PRESS, 1985.
13. McLaughlin & Muncie Controlling Crime, SAGE PUBLICATIONS, 1996.