

社區警察與警察社區化

林振春

壹、前言

社區生命共同體的理念引發台灣社區廣泛的共鳴，政府各行政部門也順勢推出各項施政措施的社區化，警察社區化便是一種眼光獨到、敏銳反應時勢潮流的作為，特別值得喝采，然而若能更深入瞭解社區化的意涵，將可以避免現行措施所可能導致的陷阱，真正達成社區守望相助的安寧理想。

貳、社區化的意涵

一、社區組成的基礎演變：由血緣、地緣而事緣

人類是群居的動物，並非源於天性，實乃環境促成。爲了求生存，同一血緣的人們，由於撫育的需要，自然形成以氏族爲核心的社區組織，這是夏商周以前的中國社會現象。就是在秦併六國，創建帝國以後，宗族仍然是社會的組成單位；然而爲了因應人口的繁衍與戰禍的遷徙，以地緣爲基礎的村落組織逐漸取代以血緣爲基礎

的宗族組織。目前台灣地區對於社區的規定，明顯的是以地緣爲基礎，只要在規定地區內設籍，立即擁有該社區居民的身分；然而此種農業社會的條款，顯然無法適應都市社會的需求，因爲都市居民的工作地點與居住地點經常是分離的，其對工作地點的介入當然較之居住地點更深，因此現代的社區組成基礎，必須由地緣轉變爲事緣。也就是社區組成基礎的演變，由早期的血緣，進入到地緣，再轉爲現代的事緣。

二、行爲規範的變革：由五倫到環境倫理

以血緣爲基礎所形成的社區有多種不同的面貌，依序可分成：家族、宗族、氏族社會、帝國社會和民族國家。爲了維繫整體族群的生存和發展，自然產生一套規範成員行爲的倫理體系，在中國文化中的親屬關聯、上下隸屬和族群認同的「五倫」，可說將此一行爲規範發揮到極致，使得炎黃子孫能夠生存五千年之久。以事緣爲基礎所形成的社區也有多種不同的面貌，諸如：社群、祭祀圈、生活圈、文化圈和民主國家。其維繫整體社區的生

存和發展，所發展出來的行為規範，可以稱為：契約、組織章程、公共利益、群己關係等環境倫理。

以血緣關係為考慮的成員，其身分隸屬命定的將其限制在五倫的網絡中，而缺乏做為一個人的自由意志；以事緣為考慮的成員，其行為規範必須將其黨派、省籍與民族的血緣、地緣和黨緣關係界定為次要的身分隸屬關係，而以同一生命共同體的公民資格，作為第一優先的行事準則，透過契約與規章的關係，結合成一個具有高度共識的集合體，這便是所謂的「公民社會」（陳其南，民八十一）。

公民社會的體制，在精神上已經排除像黨國體制和民族國家主義等可能導致全體主義和極權主義的傾向（T.L.Cooper, 1991）。因為公民社會的理念是建立在社區團體自主自律的基礎上，走徹底的社會民主路線。

只要從大陸中共政權所極力灌輸的「民族主義」，以及台灣國民黨政權所極力倡導的「民主主義」，便可以看出兩者間的差異。今天面對中共的大中國民族主義打壓，台灣當然拿出草根民主的「社區主義」加以回應；另一方面卻也是台灣的社會力快速增長，封建極權的政治主導勢力引發朝野的激烈對抗，乃不可逆轉的朝向社區化道路邁進。

三、社區主義的基本主張

社區化的原義即是一種向中央爭權的理念，將原本屬於社區的權利和義務，再度從中央政府手中取回。譬如農村社會的安全防衛、

社會救濟、空間使用、環境整理、垃圾清理、水電交通、宗教活動、文化傳承、休閒娛樂、貨物流通等事項，那一項需要政府代勞？自從號稱萬能政府與福利國家產生之後，人民成為動物園內被豢養的動物，警察取代民防、社會福利號稱從搖籃到墳墓、教育收歸國有、清潔大隊日夜服務、一一九是二十四小時待命，當然社區的權力大幅萎縮，連一灘狗屎也得勞動官員大老爺來處理；偏偏萬能政府的效率太差，人民的耐力有限，對政府的不滿轉而自求多福的自覺，更對於政府權力的合理性產生動搖。因此，社區主義基本上有下列六點主張（林振春，民八七）：

(一) 社區環境空間歸社區居民共享共有。

(二) 社區教育權的行使由社區民衆自行解決。

(三) 社區事務在社區居民平等參與的原則下共同承擔。

(四) 政府各項施政應以社區作為諮詢與服務的對象。

(五) 政府應以實際行動培養居民的社區意識與社區參與的習慣。

(六) 未經社區同意，政府不得干涉社區事務和侵犯居民權益。

公民社會的體制在本質上是一個民主法治的社會：民主必然落實在不同層次的社區團體中，而非中央極權的形式中；法治也不是單靠政府機構公權力的伸張，而是經由社區團體的自主自律來維繫。因此公民參與是一種人心主動性的發揮，除了使社區能夠自主解決本身所產生的問題與需求外，也能促使政府所採行的措施和政策，更符合社區的真正需求（N.Long, 1993）。

叁、警察與社區的關係

警察與社區的關係可以分成兩大類，第一類是警察與社區皆屬於現代社會中的主要機制，雙方互為主體，可以發生關係，也可以不發生關係。第二類是警察當屬於社區中各種功能性機構中的一種，因此警察在社區中可能發揮安全功能，也可能未發揮功能。

在第一類關係中，似乎將警察系統定位為屬於中央政府掌控的部門，與地方層級的社區互為相對等的地位，其相互關係模式，可以發展出底下五種：

一、將社區視為相互競爭的對手

如果警察將社區視為相互競爭權力主導的對手，一定要想盡辦法將所有的社區民衆，納入警察勢力的影響範圍，排除任何想要抗拒警察權力的社區權力，使得社區民衆完全聽命於警察的擺佈。在警察國家中，警察便是一切發號施令的中樞；如同在軍管地區，軍隊的最高指揮官，便是當地的最高行政首長。我國已經脫離軍政時期，也不可能走上警察國家的路子，因此警察最好不要將社區當成「管治」的對象。

二、將社區視為可運用的資源

如果警察系統將社區當作資源加以運用，必然是為了達成上級交付的任務，此一任務可能為了治安上的考量，可能為了社會控制的達成，與社區福祉無關甚至相違背，此時其工作程序包括：

- (一) 確定警政的發展目標。
- (二) 設計可達成目標之方案或活動。
- (三) 社區可用資源之分類與建檔。

(四) 開發方案所需的社區資源。

(五) 運用社區資源以達成方案目標。

以前流行的「線民」和現在流行的「檢舉」，皆是將社區當作資源在運用；更惡質的作法是讓民衆相互監督，以達成社會控制的目的，皆是將社區當作資源來運用的典型。

三、將社區當作服務的對象

如果警察系統將社區當作服務的對象，其作業程序應包括下列：

(一) 瞭解社區民衆的需求與問題。

(二) 評估社區所具有滿足需求和解決問題的能力和資源。

(三) 與社區民衆共同研討可行的解決方案。

(四) 結合警察與社區資源，執行解決方案。

(五) 評鑑實施成效，瞭解是否滿足社區需求或解決問題。

現在各警局所推動的社區警察，大抵是根據此一理念加以推動。

四、將社區視為共同工作的伙伴

如果警察系統將社區視為共同工作的伙伴，代表警政系統認清社會治安的改善，非警察本身便可達成，一定要有社區人士的協助支持；而社區人士也體認社會治安，人人有責的道理，願意與警察人員站在同一陣線，合作解決警察系統與社區所共同面對的問題，此時其工作程序包括：

- (一) 建立雙方聯繫與溝通的管道。
- (二) 確認警察與社區共同關注的問題。
- (三) 共同籌組解決問題的委員會或工作小組，進行方案研擬。

(四)結合雙方人員分工或合作進行問題解決。

(五)方案實施時，彼此配合，共享資源。

這是所謂「治安全民化」理念在社區層次的落實，也是北市警局信義分局長陳連禎先生所認為「社區警政」的最新定義（陳連禎，民八五）。

五、將對方視為生命共同體

如果警察將社區視為生死與共的生命同體，其途徑是漸進式的發展，先互為可運用的資源，其次是進入互為服務的對象，再次是進階到互為共同的夥伴。等到雙方皆體認到彼此相互需要，全體居民也具有共識，便可以進展到生命共同體的境界。

肆、警察社區化的層次

警察與社區關係的第二類是警察屬於社區中各種功能中的一種，因此如果讓社區的功能包括治安功能，如果將民防責任交由社區負責，如果政府不再以警察來掌控台灣社會，如果社區化真的是台灣社會不可逆轉的潮流，那麼上述的「社區警察」作法，勢必要有更大胸襟的開放與更大的幅度的更張，才能真正呼應社區化的實質內涵。

警察社區化可以分成五種不同的層次來考量，不同的層次考量，其具體行動也不相同。茲分述如下：

一、警察負責轄區內所有關於治安的大小事情

第一種層次代表警察將社區視為服務對象，護送夜歸婦女與大額提款當然關係到治安的維護，可是社區內還有更多需求等待警察

來服務：夜歸學童應否護送？青少年在公園街角飲酒應否勸導？遊民在街角地下道臥躺應否收容？飆車族呼嘯社區街道應否取締？攤販吵鬧安寧應否驅離？潑婦罵街、鄰居反目應否仲裁？當然還有更多的事情可以引導民衆直接找警察來「服務」。因此此種作法的結果，不是員警疲於奔命致無人敢呆在基層，就是民衆對於警察效能嚴重喪失信心而大加撻伐；不然就是要創造機器戰警或超人才有能力應付。

二、警察結合轄區內各項資源共同維護治安

第二種層次的警察是社區治安的召集人，他需要精於組織社區居民從事社區治安維護工作，譬如將各大樓管理員加以組成社區情治通報網絡，將社區內的青壯人士組成社區義警小組，將社區內退休人士組成社區守望相助小組，將社區內的家庭婦女組成家庭暴力防制小組，將青年學生組成社區災害預防通報小組，將里鄰長組成社區安寧督導會報，將社區內的商家組成區域聯防小組。此種警察可視之為將社區當作資源來運用，其目的則在於社區治安的維護，可以稱之為「親民愛民的警察皇帝」。

三、分局和派出所的各項措施有社區代表參與決定

第三種層次是警察社區化的雛型，讓社區居民有機會參與社區治安的決策工作，而不只是第二種層次的「資源」角色。在此種層次，分局長或派出所主管與社區民意領袖或代表人共同主持社區治安業務決策會議，雙方面互助合作，警察的工作有社區民意做後盾，不會造成警民對立的衝突場面，更不會讓警察有弱勢的帶槍族群之

憾；其次，警察的工作完全呼應民衆的急需，警察成爲人民真正的保姆。此時可看成是警察與社區共同工作，不再是高高在上的警察，不再是政府統治人民的工具，他們是真正的「與社區民衆手牽手、心連心」。

四、社區對警察人事業務具有決定權

第四種層次的警察社區化是讓警察的使用權由中央回歸地方，甚至人事任命權也要有社區人士的同意，如同台北市長陳水扁要求對市警局有人事權一般。因此，警察社區化的結果當然是讓社區人士對分局長和派出所主管擁有人事權。如此一來，警察必將聽命於社區人士，不再是仰仗上級關愛的眼神，而是聽候社區團體領導的差遣。的確有不少人憂心此種發展，更讓警察受制於地方人物，更難以發揮社會正義的力量。然而警察聽命於中央領導指揮，是否較能夠發揮社會正義的力量？恐怕仍然令人懷疑。此種事情有人認爲是「人」的問題，領導人若是正派，警察的功能便得以發揮；領導人若是邪派，警察便成爲殘害正義的幫兇。中央階層若是邪派，其危害將較地方層級爲烈。因此，解決此一問題的關鍵，乃在於警察工作能否專業化，脫離依附政府生存的角色，轉變成具有專業組織、專業證照、專業守則、專業督導、專業評鑑的獨立自主性團體。

五、社區治安的責任完全交由社區自理

第五種層次是將社區治安完全交由社區自理，如同以前的民防團練，但因應警察專業化的結果，讓社區自行招聘具有警察資格的人士擔任社區警察，經費由社區支付，運用歸社區自理。如此一來，

警察如同教師和社工員，是社區生命共同體的必備份子之一，其人才培育開放由民間經營，其職業守則由警察專業協會自訂，社區依自己的需要聘用，政府則依社區大小和人數多寡決定補助標準。學校不必由政府掌控，警察也不再是政治鬥爭的工具，他們擁有自己的公（工）會組織，對於不合理的工作環境也擁有罷工權，他們擁有真正的社區生活和民主人權，不再只是政府維持政治社會穩定的工具。

伍、警察社區化的優缺點

警察系統回歸社區是目前台灣政經環境演變的必然趨勢，然而卻不能保證警察社區化之後，必然帶來社區安寧的正面效果。依當前的社會情境，設想警察社區化的結果，可能產生正反兩種不同的效果。

一、警察社區化的正面功能

- (一) 幫助警察瞭解社區的需求。
- (二) 建立社區居民對警察的信任。
- (三) 增加警察工作的社區資源。
- (四) 社區監督警察的辦案績效，增進警察的工作效果。
- (五) 提高警察在社區中的地位和影響力。

二、警察社區化的負面影響

- (一) 社區領導幹部牽制警察人事，影響警察業務。
- (二) 社區領導幹部利用特權，干擾警察辦案。
- (三) 社區領導幹部私心自用，引發居民間的恩怨紛爭。

(四)警察對社區化的觀念不當，深恐專業權威受損。

(五)警察與社區間的保護罩被拆除，警察將陷入地方政治紛爭。

我們必須體認到：社區化是人類歷史發展過程中，諸多生活方式中的一種，如同氏族社會、宗族社會、封建帝國、資本社會、共產社會、社區社會等，因此它絕非桃花源、烏托邦、理想國或大同世界。在走向社區化的過程中，如果我們多一點準備，社區社會才有可能符合人類社會的生活，否則難免會落入美國所發生大衛教派農莊集體屠殺慘案的覆轍之中。

陸、警察社區化的達成途徑

許倬雲（民八十五）先生認為，大多數的群體認同是造作的，只有人類全體是一個真實不虛的大型群體，同時，只有個別的人是真實不虛的基本個體，在這中間的群體，都只是中間層級，在結構上只是過渡，在時間上也是多變，因此人類只有大社會的認同與對個人主體的尊重。在國家的認同上選擇了「民主國家」，在社會的認同上必然選擇「公民社會」，而在社區的認同上，必然是參與式的社區，事緣式的社區。警察社區化可視為居民對社區安全事務的參與，在當前的社會情境，其阻力可謂重重疊疊，然而如果這是一條不可回頭的單行道，下列三方面的努力，將是達成目標的必要工程。

一、警察工作專業化

警察工作中，刑事特勤較不易脫離政府的掌控，其餘各類科的警察，都可以朝向組織獨立自主性高的專業目標邁進；尤其是與社

區基層關係密切的管區警察，他們的身分如同保全公司的人員，能夠提供社區居民所需要的各項保全服務。當學校的駐衛警逐步由保全公司取代，管區警員便成為下一批「公辦民營」的對象。然而在社會憂心地方基層政治人物惡質化的此時，推行的阻力更為龐大，因此社區警察專業化是突破困境的最有力武器；如同社區社工有其專業團體足以保障個別員工的基本權利，便不易為地方政治人物所掌控。

爲了使社區警察專業化，警政大學所招收的學生，不再擁有政府準公務人員的身分；警政大學所傳授的知識技能，不再受到限制而可以開放給人民大眾修習，如同他們想爲保全公司培訓人員一般，任何人皆得以修習，因此民間也可以辦理警政大學，不再只是政府的專利，這才能夠在開放競爭的基礎上，讓警政專業化的理想早日實現。

二、政府放鬆對警察的掌控

一個走向社區化的民主國家，必定是一個逐漸將權力回歸社區居民的國家。警察權力本屬社區民防系統，如同美國憲法仍保障地方擁有民兵武力。台灣並非一個警察國家，將來也不必走上警察國家的道路，因此警察社區化是台灣社會走向社區社會的最重要指標，政府各層級的領導人應該有此共識，逐步放鬆對警察力量的控制，才是警察社區化的最佳保證。

三、提昇社區人民的社區化素養

台灣地區社區化的隱憂在於人民缺乏社區化的素養，陳其南（

民八十一)大力提倡公民國家意識與社區文化營造,其目的乃在於增加人民的社區化素養。梅高文(民八十三)也認為當個人體認到自己的公民資格,認知到自己的權利和義務,在愛護自己所處環境的生命共同體前提下,其日常行為和社會態度,除了考慮自己的私利,也能站在公益的立場,作出積極建設性的考量和實踐;同時,立基於平等的原則,也能相對的尊重他人的權利義務和公民資格。因此,公民資格不僅是一種身分地位,更是一種行動和實踐;不僅是一種權利,更是一份責任和義務;不僅是公民社會的消費者,也是一個生產者。如果能夠讓社區居民具有此種體認,警察社區化更是水到渠成。

柒、結語

社區治安的工作並非警察的專利,政府常希望提供民眾所有可能的服務,一方面表現萬能政府的大有為局面,一方面易於掌控民眾受其保護以鞏固自身的地位。然而根本不可能達到萬能政府的理想,民眾也不願如動物園的動物被豢養,總希望能盡己所能,對自己所處的社區、國家、社會奉獻心力。因此,對於社區治安的維護,當然抱持國家興亡,匹夫有責的態度,自行擔負起守衛家園的責任。

然而對於保衛家園、防阻犯罪的知能,只有進入警察學校的警察最為具備,他們是該方面的專家,因此我們希望警察是社區各行各業中的一種專業,理當跟其他專業般,在社區中發揮該專業的功能力,而不再是政府管制人民的工具,還給警察做為一種職業的尊嚴,也還給社區一種保衛安寧的力量。本文提出警察與社區互動的五種

模式,以達成生命共同體為目標;本文也提出警察社區化的五種層級,希望能達成社區治安自理的境界,如同社區醫療由醫護人員負責,社區治安由社區警察人員負責,全民接受警察指導,共同形成社區治安防護網,以促進社區發展出和諧安寧的景象。

(本文作者現任台灣師大社教系副教授)

參考書目

林振春 凝聚社區意識 建構社區文化 社區發展季刊 六十九期

頁二十五~三十九 民八十四

林振春 社區營造的教育策略 台北市:師大書苑 民八十七

許偉雲 對於族群認同與排他情緒的省思 中國時報 八十五年五月六日 第四版 民八十五

梅高文 公民意識與志願服務 社區發展季刊 六十五期 頁五十

七~六十 民八十三

陳其南 公民國家意識與台灣政治發展 台北市:允晨文化 民八

十一

陳連禎 社區安全與守望相助 社區腳印講義 台北市:行天宮文

教基金會 民八十五

Cooper, T. L. (1991). An ethics of citizenship for public administration. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Long, N. (1983). Territoriality and citizenship. American Review of Public Administration, 23(1), 18-24.