

警民共治的新警政：

社區改善治安的策略聯盟模式

葉毓蘭

壹、前言

近幾年來，台灣社會的安全係數，有每下愈況的趨勢，治安的敗壞與人心的惶恐不安，已成政府施政上最沈重的負擔。（註一）然欲建立社會新秩序，不能單靠有限的警力，需要有多元的整合。在多元社會的內部，由不同層次與不同方式的社群組合，彼此重疊支持，建立綿密的社區聯防體系，才可能為社區治安固本培元。過去，各國在因應犯罪惡化的趨勢時，曾從警察組織內外裝置、軟硬體裝備的加強上著手，但均不如最近在歐美國家倡導警民共治、資源整合的社區警政（community policing）效果最為宏著。我國長年來推廣的社區守望相助，或目前政府大力輔導各地以預防犯罪為目的而成立的社區聯防，都是此理念的實踐。本文擬就社區警政的意義，國外的作法與經驗，我國目前的警政現況檢討，各地的警民策略聯盟事例，提出具體的建議。

貳、主張警民共治的社區警政

一、社區警政的意義

社區警政是一個主張建立警民「同夥」關係（partnership）的新哲學（philosophy）及組織策略（strategy）。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（葉毓蘭，民八十五）。易言之，這個理想的實踐和達成，係由社區中的警察、民衆、媒體、政治人物、公家機構、公益團體，和私人企業共同組成的策略聯盟，同力解決社區中的問題，以改善治安，提昇社區的生活品質。

社區警政象徵民主化思潮的入駐警政，在此警民共治的理念下，民衆在監督與配合警察工作上將扮演一個重要而主動的角色。「警民共治」意味著警察：(1)在制訂政策、目標、或執行任務的優先順序時，都必須諮詢民衆的意見；(2)必須結合民衆共同製造（co-producing）服務。諮詢民衆意見的管道很多，可以社區民意調查、社

區居民諮商委員會、或是與利益團體間的互動進行。共同製造警察服務的方式也可以個別或集體的方式進行，例如：組織守望相助的團體，或是加強家中的防竊裝置。

二、社區警政的基礎

社區警政成功的基礎有二：一是警民互信互賴的同夥關係，二為以解決社區問題為導向的策略聯盟。警民同夥關係的建立，在警民雙方充分而穩固的互信；互信的實現，則必須超越原有的傳統式警政的窠臼與藩籬。警察藉著參加轄區內的各種社團、集會時，宣導預防犯罪的重要，並提供民衆相關的犯罪資料，實施安全教育；也可以藉著服務增強民衆瞭解員警對社區的認同，諸如：對犯罪或車禍被害人的協助、關懷老弱婦孺等轄區內的弱勢族群，提供必要的協助、動員社區內的社團、個人義工，同力整理改進社區內的秩序外觀；在擬定轄區內的任務部署時，也能以社區內大多數人的福祉與共識為準。易言之，社區警政中的警察應該主動與民衆採取主動、頻繁、而正面的互動，以接觸爭取民衆的信賴，在暢通的管道中建立一種共同經營社區的同夥關係。

而問題解決導向(problem-solving)的警民策略聯盟，不僅超越了以降低、預防犯罪為主要任務的傳統警政，同時也是基於以下兩項假設：

一、每個社區內的犯罪問題，性質與型態各異，必須以仔細研究各該地區的特性，並運用適當的資源而予以降低或解決；

二、個體(individuals)在下決定時，受到所在地點的地理與

社會特性(characteristics)所影響。如能操控(manipulate)這些因素，個體的暴力傾向亦可以受到控制。

不同於傳統警政的注重立即而表面的破案績效，問題解決導向的策略，是企圖找出犯罪問題的關鍵因素，以徹底解決問題，影響犯罪問題的因素，可能包含犯罪中「人」(如：犯罪者、可能的被害人等)本身的特質、人與人互動的社會情境、外在物質環境條件、和民衆因應這些條件的方式。這些因素所形成的問題，可能會以單一事件、或是數個連續或不連續的事件出現。雖然這些事件都是肇因於相同的因素，他們的表徵可能看起來不相似。舉例來說，一棟管理不善的公寓建築，可能藏污納垢，與鄰近的竊盜、搗毀財物、不良青少年騷擾路經行人等有關。

解決問題策略的運用得宜，可以確實改善治安，然而民衆和其他部門的參與，是這項策略成功不可或缺的元素。要鑑別造成某一問題的真正原因，需要對社區深入的瞭解，而社區民衆的共同參與，可以補助員警在此方面的不足。在共同解決問題上所建立的合作關係，可以增強(reinforce)民衆與警察的互相信賴(trust)，促進彼此情報的交換(information exchange)，進而找出可以讓警民都蒙其利的方向。警察若能在平時經常性的向民衆請益(consultation)，以瞭解社區關心的治安重點；以實際的勤務派遣去因應(adapt)民衆的需求；在需要民衆協助與支援時，自然較容易動員(mobilize)、整合(integrate)社區內可用的資源，而成功的解決問題(problem solving)。

參、他山之石：美日兩國實施社區警政的經驗

一、紐約經驗

去（一九九七）年九月中今日美國和蓋洛普的聯合民調結果顯示：紐約市已經超越西雅圖和舊金山，而成為全美最適宜居住的城市，與一九九〇年以前同一民調中，有百分之六十的紐約市民，表示對居住環境極端不滿，甚至不惜尋求遷出該市的機會相比，有如天壤之別。現在的紐約市，不僅市容較為整潔，暴力犯罪持續下降，連婦女也開始敢於在深夜從事計程車司機的工作（Marks, 1997）。市長朱立安尼（Rudolph Giuliani）在主導改善治安等施政上，除了贏得國際媒體的讚揚叫好，也為他在去年（一九九七）底的選戰中，以壓倒性的勝利，成為半世紀多來第一位連任成功的共和黨籍市長。

紐約市能從犯罪之都，一躍而成為全美最適宜居住的城市，並非浪得虛名，而是由警民長期共同努力的成果。朱利安尼上台後，先後任命Bratton和Safir兩位警察局長，進行警察組織內的再造（reengineering），把紐約市三萬多員警執勤的重點，由過去的重案輕小案，改為從預防犯罪為著眼的社區警政，和「零容忍」的犯罪抗制策略。在作法上，警方應用犯罪學上的「破窗理論」（Broken Windows Theory）（Wilson & Kelling, 1982）（註一），開始新的「不以惡小而取絀」的勤務哲學。他們矢志清除紐約街頭的騷擾源：乞丐、噪音、攤販、垃圾、路上強行為過往車輛擦窗索費的青少年、阻街賣淫，甚至是牆上、地鐵上的塗鴉（graffiti），任何可能被

認為是社會脫序（disorder）的徵兆（Gibbons, 1997）。他們的目標更瞄準可能會「進化」到嚴重暴力犯的非行青少年：以更多的警力在高犯罪率的地區巡邏，隨時盤查在外遊蕩的年輕人或形跡可疑者，對輕微犯行（petty crime）也不厭其煩的加以取締告發，此舉有效地發揮預防犯罪，同時也預防非行少年升級為更惡質化的暴力犯。

誠然，紐約市在抗制犯罪上的績效，絕非警方獨力完成。Bratton局長特別推許市民的參與和合作，是該市成功的主要因素之一。（註二）正如同典型的「破窗理論」學者所鼓吹的，紐約市整合許多志工社團和公私資源，共同致力清理門面的工作。去年的九月初，布魯克林區的日落公園（Sunset Park）社區的志工們，花了整整兩個星期的時間，清洗二十六條街道上的塗鴉，因為這些塗鴉讓社區看來「無法無天（lawless）」（Marks, 1997）：同樣的策略也被用在改善地鐵的治安上：除了有志工組成護衛天使（Guardian Angel），配合警察維護治安外，最大的成就在於清除地鐵車廂與車站的塗鴉。紐約市以持續的毅力和決心，確保六千節車廂的清潔，一旦發現某一車廂被塗鴉，馬上拖出清洗。經過一段時日後，塗鴉成為非常罕見的犯行，主要因為「作品」立即被消除，犯罪者缺乏戰利品與成就感，自然覺得無趣。紐約的地鐵始有今日窗明几淨，井然有序的風貌。

從一九九四年開始全面實施社區警政和零容忍政策後，在未增加原有的警力下，紐約的暴力犯罪在四年後下降四四%，謀殺案件發生數，更減少超過六〇%。紐約市的成功，正是警民合力共治，

與尋求從根源解決治安問題策略的結果。然而，紐約市警察局為持續過去幾年的佳績，要求員警必須以「禮貌、專業、尊重」向民眾表達關心和服務，設法將負面的警民接觸轉為更具正面意義的互動，因為他們確知：唯有民眾的支持和信任，才是紐約治安改善的源頭（Chapman, 1998）。

二、日本經驗

日本的治安，以其犯罪發生數低，而偵破率高，一向有「世界第一」之譽（Vogel, 1979）。各國政府與警政專家，再研擬抗制犯罪對策時，莫不以師法日本經驗為先。除了文化因素外，日本之所以能有有效的控制犯罪，最主要為警民之間密切的合作所致。日本警察的長處，綜之有三：第一、地域化：警察總是與民眾站在一起，和社區居民共享苦樂，共同克服困難，因此獲有民眾的信賴；第二、科學化：警察能充分掌握社會的發展趨勢，因應時代的需求，隨時引進新的技術；第三、國際化：密切配合各國合作，建立世界通用的治安體制（上村千一郎，一九八九）。其中，最為外國學者所豔羨者，乃由建立在交番制度上的警民合作。

日本全國有六千五百個交番（Koban），與八千五百個駐在所（Chuzaisho）（註四）遍布各地，深入各社區。交番制度的主要特色包括（Ito, 1998）：

- (一) 各有負責的轄區，責任明確。
- (二) 在全國各地廣設小型的警察組織，使警察設施與人力得以分佈至各地。

(三) 民眾容易熟識轄區警員，警員也較容易與民眾打成一片。

(四) 勤務以處理犯罪或突發事件，和增進警民關係並重。

(五) 交番警員視需要亦處理與犯罪事故無關的事件。

(六) 派在各交番、駐在所的警員，與該轄區的民眾必須持續而密切的接觸。

交番制度肇始於一八八〇年代初期，隨著時代的變遷曾做過若干修正。二次世界大戰後，負責監管的盟軍曾企圖引進美國式的巡邏警察制度，取代原有的交番制，以徹底剷除原有的軍國主義制度。新制在大阪和橫濱試行不久即宣告夭折，交番制度仍被視為警民聯絡合作最有效的方式。依據一九八九年警察白書的記載：（註五）

「交番警員以地區為活動場所，不分晝夜地保持警戒狀態，透過巡邏即對各家庭的巡迴聯絡，除了進行犯罪的預防、檢舉、交通的指導取締、少年的輔導外，並保護迷路的小孩及酒醉者，同時為民眾解決困難問題，警察守護著居民日常生活的安全與平穩。」

交番制度的另一勤務特點為巡邏聯絡。警員原則上每年對每戶作二次查訪，一方面瞭解各戶的家庭結構，查明緊急聯絡處所，以有助於防止犯罪及事故的發生，同時也藉由訪問，聆聽民眾的需求與建議，並反映出警察平時的活動。美國警政學者David Bayley曾在一九七〇年代數度在日本考察，並以交番制度中係日本警民建立互信的合作關係的礎石，不僅形成美國日後「社區警政」理論的精髓（Bayley, 1974），也成為各國仿效的焦點，新加坡在八〇年代考察日本警政後，也開始在全國廣設派出所。

雖說近年來在歐美各國風行一時的社區警政，深受日本交番制度的影響，例如：強調以聯絡與步巡建立警民的互信，加強警民之間的合作關係，與嘗試在社區中設置類似派出所性質的服務站等等。然而，日本的交番制度也同時受到歐美區警政風潮的影響，在組織與內涵上加以改進。自一九九二年起，日本的警員（巡查）正名為社區警員，而交番與駐在所也定位成社區安全中心（Community Safety Center）：透過定期的家戶訪問、或協議會議，蒐集民衆的意見與需求；發行「交番通訊」或使用傳真，進行犯罪預防資訊交換與宣導，藉以增進警民關係；結合民衆與其他政府部門，以解決社區問題（Ito, 1998）。

日本治安會有世界第一之譽，主要還是在落實而密切的警民合作。日本民衆自古以來即以參與犯罪預防活動為公民責任，因此大部分的街坊鄰里皆設有犯罪預防組織，與警察共同形成綿密的犯罪防治網。配合各警察署（相當我國警察分局），日本全國共設有大約一千二百六十個地域防治犯罪協會，負責該區域有關犯罪、事故的通報，犯罪預防座談會的舉辦、與轉達警方治安資訊與措施的，積極地擔任警方與民衆間的橋樑。防犯協會下設防治犯罪聯絡所，遴聘公正人士擔任，深入民間的每一角落，全國共有約六十八萬九千個，以東京為例，大約每三十戶就有一個防犯聯絡所與警方密切配合。而交番和駐在所的轄區，對人口遷徙較為頻繁、或治安狀況較複雜的公共場所，由居民代表組成「交番、駐在所聯絡協議會（Koban/Chuzaisho Liaison Council）」，平時由交番警員至協議

會蒐集治安意見，並傳達犯罪預防資訊，以其防堵犯罪發生於未然之效（Ito, 1998）。日本現行警政制度，可以視為警民共治的典範。

肆、我國警政的現有困境與問題

我國警察制度雖也有派出所與警勤區的設置，民間組訓與守望相助的推廣亦已行之有年，但鑑於以下因素，成為警民共治模式未能確立的障礙：

一、中央集中設計的警察組織未能配合地方需求規劃

我國的警察組織，無論轄區分配、任務派遣、管理監督、專案執行、乃至績效考核評估上，都是從上而下，由中央頒訂管制，這種放諸四海皆準的規定，常不僅無法因地制宜，亦缺乏彈性，若干在甲地可能有效的措施，在乙地卻絲毫無法發揮功能，而造成警力浪費，甚或招致民怨；許多專案的擬定實施，更是缺乏前後連貫與通盤性的考量，舊的專案存廢未先予以檢討，即繼續疊床架屋加上新的專案，基層在無法承擔下，只能以形式主義虛應故事。

中央集中設計的管理，在內部必須仰賴繁複的規章，規範勤務的執行，以更多的中級幹部，從事對基層員警的監督與管理。在層層節制下，警察勤務的執行，形成一冗長的指揮體系，許多策略的制定施行，更缺乏對地方需求和民意做立即而彈性的因應。社區民衆在需求一再落空後，不僅無法對警察尊重，也不願主動與警察建立互信互賴的合作關係，共謀社區的生活品質。而基層員警在各種專案及績效要求下，疲於奔命，窮於應付，無法兼顧地域性的犯罪

預防工作，更遑論以加強日常服務增進警民關係。長久以往，警民之間的隔閡日益嚴重，警察亦無法得到民衆的尊重與支持。

二、警勤區警員未能照原有設計發揮功能

我國警勤區之劃設，依規定原「以五百戶、兩千口以下爲原則，並參酌有治安顧慮人口多寡彈性運用，並兼顧地區特性、治安狀況、犯罪情勢、面積廣狹，及勤務性質等因素合理調整」。警勤區警員的工作項目內容，則依警察勤務條例規定：「以戶口查察爲主，並擔任社會治安調查工作等任務」。然而，目前在台灣地區雖有逾一萬五千名警員擔任勤區工作，但究其每天服勤內涵，則與原有規劃之內容不符：在每天平均的十二至十四小時的服勤時間中，僅有兩小時從事戶口查察，兩小時的巡邏勤務；易言之，真正能夠從事勤區經營的時間，非常有限。再者，警勤區以人口、戶口數爲準之劃設方式，亦已不合時宜。隨著社會型態的轉變，戶籍登記的人口管理制度，與實際情形有極大落差，民衆由於工作、求學等因素，活動遷徙均較以往頻繁，一個人有數個固定居所者有之。許多偏僻地區，人口早已流失，而勤區警員編制，仍沿襲舊日規模；而都會區之警勤區員警，轄區戶數激增至數千戶者有之，以每日僅有的二至四小時勤區服務的時間，如何遂行戶口查察、勤區治安調查的任務（葉毓蘭，民八十七年）。

除了每日與轄區民衆接觸時間被其他勤業務壓縮外，警勤區警員的績效考核標準，也未能反映出其應有的工作重點：爲民服務與犯罪預防，勤區警員一如其他所有員警，使用同一套由中央頒訂的

績效評比標準，由上級決定他們的獎懲與升遷。身處最基層的警勤區員警，由於頂頭上司衆多，主協辦業務多達百種，而臨時交辦事項亦多如牛毛，在無法兼顧之下，爲求生存不得不流於形式，盡量以應付直屬長官的命令爲優先。在此績效考核制度的引導下，警勤區警員無暇經營勤區，從事社區的治安調查與犯罪預防工作，而寧可與其他的刑事警察或專業警察一樣，追逐可以立竿見影的刑案績效。

二、警察的角色定位與認知未能配合時代脈動

我國警察人員的教育訓練，一直著重於犯罪偵防專業知識與技術的精進，主要由於警察被定位爲犯罪剋星，以打擊犯罪爲天職。然而，不管中外學者研究均有共識，警察所處理的事務中，與犯罪相關者不超過百分之二十；而警政學者亦發現，在所有的犯罪中，靠民衆合作與提供線索而偵破者，佔絕大多數。警察在角色認知與模塑上，多半傾向刻板剛正的形象，爲求能順利完成緝捕匪徒任務，平日訓練以確保體力優勢，和培養鍛鍊警技爲主，少有在人際溝通技巧上加以著墨，在與媒體互動時，亦居於被動地位，少有主動積極的運用媒體，宣導警政措施理念以促進警民溝通；復以一般員警均受績效壓力所限，對於無法在績效評比表上有分數的爲民服務工作，自然較爲疏忽。

警察機關在爲民服務工作的不足，有其制度上的限制，與組織文化上的影響。舉例而言，民衆一旦在週遭遇有困擾，不管是交通號誌故障、攤販聚集、廢棄車輛、或可疑人事物，多半以「一一〇

「向警方報案。而在一一〇勤務指揮中心的員警，除受理刑案外，以「多一事不如少一事」的心態，多建議民衆直接向主管機關，如：環保局、交通局等單位申報，讓民衆有警方遇事則推的錯覺；此外，對於民衆糾紛或騷擾，由於我國目前無治安法庭的設置，一般法院處理民、刑事案件已嫌負擔沉重，致使此類遊走法律邊緣的案件無法可管，而令民衆對公權力心生噴言，亦容易造成警察無能的錯誤形象。

在民主意識抬頭的今天，政府許多部門無不以擺脫官僚習氣，塑造服務形象爲當務之急，監理單位、戶政事務所都已轉型成功。而警察卻因角色認知仍停留在威權時代之「作之君，作之師，作之親」之上位形象，不僅警民接觸經常衍生不愉快的枝節，警察亦常被批評爲冷漠、嚴肅，對民衆報案予以差別待遇，甚或隱匿不報。警民之間在長期的負面互動下，漸行漸遠：民衆不滿警察未能發揮公僕的服務態度，不願主動提供治安情報，警察則因資訊缺乏，無法掌握治安狀況，致使刑案偵破不易；積案未破，則必須以更多的警力參與偵查，能用在爲民服務上的警力，則日漸縮減，民衆不滿日高，更不願與警方合作；惡性循環的結果，恰使親痛仇快，宵小匪類得逞，而成爲治安敗壞的主要原因（葉毓蘭，民八十六年a）。

四、民衆對婦幼、青少年問題等治安需求，仍未獲警察重視

近幾年來，婦幼安全在各地亮起紅燈。長期以來，婦幼在成爲犯罪被害人的趨勢上有增無減，竟不因爲國家的經濟實力提升、教

育普及而有改進，政府也未在政策上有實質的因應，使此一趨勢無法緩和。以警察組織爲例，各縣市女警人數猶如鳳毛麟角，婦幼安全預防與宣導，也在刑案績效掛帥的制度下長期被忽略許多婦幼在成爲犯罪被害人後，視前往警察機關報案爲畏途（葉毓蘭，民八十六年b）。因此彭婉如案發生後，全國治安會議決議：立法、設專責單位保障婦幼安全，使婦女、兒童得以有免於恐懼的自由。各縣市警察局並開始成立少年警察隊與女子警察隊，從事青少年犯罪防治，保護婦女同胞，並推廣性侵害與家庭暴力防治等事項。但是，由於警察機關仍援用同一套績效考核制度，少年隊或女警隊員警仍須受績效壓力箝制，多半仍尋求偵破分數較高的刑案，少有專責在處理無績效的青少年、婦女事務上。例如，台北市少年警察隊，在編制內的三支外勤隊中，僅其中一隊十餘名員警專責台北市內的青少年犯罪防治，其餘仍與刑事警察無異，必須爲該隊每月的刑案績效奔波。少年隊、女警隊，只是掛著另一種招牌的刑警隊，未能真正落實改善婦幼安全。

伍、重建社區聯防體系，守望相助再出發

爲了改善社會治安，還給人民無懼的生活空間，政府頒訂「建立全國社區治安維護體系，守望相助再出發推行方案」，主要精神在於以鄰里或社區爲範圍、家戶爲基礎，發揮固有敦親睦鄰之美德、啓迪民衆自動自發之精神，並組織與動員社區人力，以政府有限的資源，結合無限的民力，共同改善治安。唯爲達到此一目標，以下係當前應該努力的方向：（註六）

一、改進現有的警勤區制度，慎選警員擔任

綿密有效的全民治安維護網絡，應該以犯罪預防為目的，以民衆為中心，以社區為單位，啓發凝聚社區意識，動員社區組織，引進問題解決導向的策略，根據實際調查所得的資料，以發掘、整合社區治安資源，並將社區資源作有效的再分配。

社區聯防體系的建立，有賴社區居民的共識與互信。警勤區警員直接接觸社區中的大多數居民，巡邏每一角落，較其他人更瞭解社區的優缺點，與可以運用的資源。同時，警察代表公權力，也較易獲得社區民衆的信任。因此，適任的警員可以是社區聯防體系的靈魂人物，在社區中負責溝通、動員、與整合資源。

遴選警勤區警員的標準，可以情緒管理、表達，與人際溝通技巧為準，還需要有創造力，與獨立分析、解決問題之能力。一旦選定，任期不宜太短，在平常之在職訓練上，需要經常加強其為民服務的觀念，與應對溝通的能力。勤區警員到任後，以巡邏、家戶訪問為主要勤務，並藉此瞭解社區居民的組成，與主要的治安需求，並與社區中的義工團體與個人建立良好的而密切的關係（葉毓蘭，民八六年c）。

如果在其他相關措施的配合下，警勤區警員以免除一般的勤業務，專責勤區經營最為理想，則其轄區可以放大至以一千戶為度。專責的警勤區警員可以擔任社區民衆與警察單位中的橋樑，一方面將治安訊息告知民衆，由民衆共同預防被害，如此可以降低刑案的發生率，也間接降低其他刑事警察或機動警力的勤務負擔；另一方

面亦可將社區的治安需求轉達上級，作為派遣機動警力的參考。同時，警勤區警員也可以作為政府各單位常駐在社區中的單一窗口。由警勤區警員將受理的民衆建議與報案，分別轉介至主管機關處理。如此，警察以積極的參與關心地方事務，和全方位的服務態度，必可獲取民衆的尊重與認同，進而以實際的行動，共同參與改進社區治安事務。

二、由政府鼓勵、輔導有需要之社區成立聯防體系

社區聯防體系之建立，仍應以社區居民的共識、自發為要，不應由中央統一規定，否則又及其他專案一般，流為形式。一旦社區居民願意實施社區聯防，應有定期的社區聚會，由警民共同商討社區中的治安重點，與解決問題的時間表，此類的聚會，可依社區之需要，由每週一次至每月一次不等。會議時除商討何時、何事需由警方介入處理，警方亦可就實際需求，請求社區居民協助處理，以暢通居民參與治安之管道。在建立聯防體系的作法上，可以包括：

(一)由政府立法及經費支持，成立「社區巡守隊」，協助警衛聯絡裝備的充實，配合轄區警察機關的勤務，擔任社區的安全維護巡邏。社區巡守隊的成員，宜優先考量動員、組訓退伍軍人、憲兵、退休公務人員、或原已參與服務的義警、義消、義交等。對於這些從事社區治安工作的義工，亦應設法予以表揚鼓勵，若因執行勤務而有傷亡情事，亦可仿照日本制度，優予撫卹照顧。

(二)由政府立法及經費支持，鼓勵學校老師或大學生，利用課餘時間走入社區，從事課業輔導工作，以幫助社區中的青少年；教育

主管機關並應規定學校在課餘開放校園，供社區居民舉辦社區活動，以凝聚社區意識，並供社區青少年休閒活動使用；（註七）此外亦可配合社區需求，成立「社區學院」，針對社區共同關心之議題、項目，開辦課程，以協助社區鄰里模塑學習成長的風氣。

（三）由政府經費支持，警勤區警員協調籌畫，延聘合適講員，在各社區舉辦犯罪預防宣導，與法律常識講座；此外，亦可由政府專款補助，警勤區警員居中策動，由居民共同參與，編輯發行社區小報通報，以做為社區中意見溝通與消息傳達之管道（註八）。

（四）由政府立法，建立組織健全、居民參與、警民合作、政府各部門一體的社區聯防體系模式；並由政府專款補助，由警察大學幫助各縣市政府舉辦講習，協助各社區研習社區聯防實務，學習如防禦空間設計、犯罪心理、防身術等各種專業知能（註九）。

（五）政府亦應儘速全盤檢討現行有關社區聯防之法令，廢蕪存菁，期使各地方的民衆、社團、與組織，能在更完善的制度規範下結合。例如，仿照日本鼓勵熱心公益與公正人士，在社區中每六十戶至一百戶，設一防範犯罪聯絡所；或在各便利商店設立治安資訊連絡站，便利警民交換治安情報；或修改「公寓大廈管理條例」，規定所有大廈應有管理委員會之組織，並由政府補助三分之一經費，雇用合格的管理員，一則專責大廈的警衛，亦可成為聯防體系中重要的防範點。

（六）以策略聯盟的理念，整合社區中可資利用的公私資源，避免力量互相抵銷，結合各義工團體、退休公務員、家庭主婦等，共謀

治安對策。社區聯防體系的建立，有待社區中的每一份子從日常生活裡積極的關心社區事務、參與社區的改造，方能有成。台灣地區有許多社區，在居民的自覺下，紛紛開始從事社區聯防工作。在學校和社區的結合下，有導護爸爸、導護媽媽、愛心媽媽、愛心商店的組織，結合民衆和警方的力量，一起為社區內的治安努力。透過這些支援體系的成立與集整，社區聯防體系才能發揮真正的防禦效果。

三、警察勤務標準作業手冊亟待編定， 改進現有績效考核制度

社會秩序的形成，需要長期發展的綿密規範網絡，不是靠單一的力量就可以長治久安。治安的成敗，民衆扮演關鍵性的重要角色。民衆不再單純的扮演警政服務的接受者的被動角色，而以全面積極的參與，從社區中各問題源的鑑定，優先順序的排定，警察作為的導正，及至員警服務績效的評估等，都有民意置喙的空間。易言之，社區的警察政策從形成、執行、評估，再回頭檢討是否需要重新修正既有政策，整個警察政策的迴路（loop），也都需要有民意及時的輸入與參與（葉毓蘭，民八十五年）。

為避免不必要的警民紛爭，與重建警民間的互信與互賴關係，警察機關需要盡快編定各種勤業務的標準作業手冊，規範警察與民衆之間互動的程序與依據。舉例而言，我國在修憲之後，許多相關法令也陸續修正，警察執法的範疇和規範，均與已往不同。去（八十六）年十一月間，刑事訴訟法修訂頒行，警察在羈押人犯的時數，

大幅縮減。此一變動，連帶影響員警偵查犯罪時思維邏輯與行為模式，需要由組織盡快就此變革訂定新的作業流程。再者，以往員警多半持著「法不入家門」的心態，對家庭糾紛或婚姻暴力不願積極介入，在家庭暴力防治法即將立法完成，以及國內女性意識的抬頭，未來警察將必須處理與介入更多家庭糾紛。針對此一趨勢，警察機關亦根據政策變遷擬定標準作業手冊，以供員警執勤時依循（註十）。

警察為求能重生，還需要對原有的績效考核制度大刀闊斧的修改，否則人人兀自追求破大案、以爭取高積分，而事繁且績效分數低的為民服務，與犯罪預防工作，則乏人問津。為避免如少年隊、女警隊、或警勤區警員，為刑事績效而不務正業，亟需一套既能符合任務特色，又能符合外在需求的績效評估制度。少年隊的員警，也可以從評估渠等與各專責學校互動的頻率、青少年事件的增減、與相關單位的協調聯繫等指標上，判定優劣。同樣的，對警勤區警員的績效，除著重在他們對轄區的瞭解程度，以及他們「如何」有效的運用各種技巧與資源，來解決轄區的問題；同時，還必須衡量警員與民衆間建立合夥關係的努力程度與成果上來考核。原則上，績效評估制度應該避免片面的、暫時性的評估個人表現，應該考核員警在社區聯防體系中，是否能善盡樞紐之職責，並參酌平日與他們接觸最頻繁的社區民衆意見，亦即警察局在決定年終考績時，也可以進行抽樣調查以瞭解社區民意，並將民意納入績效評核的內容之內（Travis & Brann, 1997; Fefe et. al, 1997）。總之，一套

有效的評估制度，有助於員警更清楚責任所在，也有助於組織任務與目標的達成。如果，以社區為單位，警民互信互賴的聯防體系，尋求以策略聯盟解決社區治安問題，是理想的警政模式，那麼，我們也需要一套能反映出新警政思維與作法的績效評估制度。

（本文作者為美國伊利諾大學公共政策分析博士，現任中央警察大學行政管理系副教授）

註釋：

註一：雖然民國八十六年的犯罪狀況，以官方的統計（警政署的刑事案件統計，與法務部的司法統計）看來，不管在犯罪的量或質上，較前一年均有改善，以暴力犯罪為例，八十六年假八十五年減少一七·六%，然而在重大指標犯罪未能及時偵破的陰影，與白案三嫌在外流竄時期犯案累累，及電子媒體充分報導的催化效應下，民衆普遍覺得治安已經惡化至忍無可忍的地步。

註二：「破窗理論」其實與當代的「防禦空間(Defensible Space)」(Newman, 1972)和「經由改良環境預防犯罪(Crime Prevention Through Environmental Design)」(Clarke, 1992)等理論有異曲同工之妙，均主張必須加強對居住環境與周遭的領域感(territoriality)。破窗理論的實證研究發現：民衆對社區事務的積極關心與介入，可以預防社區淪為犯罪個人或幫派的地盤。猶如一部停在街頭無人看管的汽車，若是車身整潔，則宵小認為車主即在附近而不易覬覦，若車

窗破損未修車身髒亂，則易被認為係無主車輛，輪胎、音響、引擎，在一夜間即被拆光。

註三：William Bratton在去（一九九七）年元月十二日參加CNN週日論壇(CNN Sunday Morning)時，指出：社區警政、市民的熱心參與、增加監禁、警方早期介入以阻絕犯罪生涯的惡化、以及有效的控制年輕犯罪人口比例，都是紐約犯罪率下降的原因。

註四：交番，主要設置於都會區，為保持二十四小時全天候操作，通常每三天有三個輪班，每一輪班至少有三名警員。駐在所通常位於偏僻之鄉村，由一名警員即其家人居住，正常上班時間為白天，但得視需要於夜間加班。易言之，交番及駐在所為外勤警察活動的據點，也是地區居民及往來民衆的安心棲身之所（上村千一郎，一九八九）。

註五：上村千一郎著：「日本的治安為什麼那麼好」，第四十二頁。

註六：以下建議亦收錄於中央警察大學撰提「警政改革白皮書」。

註七：鑑於治安惡化，目前各地中小學以維護校園安全為由，均採不對外開放原則，在非上課時間則雇用保全人員或裝置保全器材，以防止外人入校。台灣地區地狹人稠，缺乏休閒場所，在政府實施週休二日制後，此一狀況更形重要。國內外研究中亦顯示：許多青少年問題的解決，需由學校、家庭、社會，由教育與育樂休閒上著手，始能奏效。揆諸國內現況，社區中最能運用的大型活動場所，以中小學校園最為適合。

註八：目前活動地區的治安小報，有由以社區發行的，如在台灣大學鄰近，以服務大學社區居民的「溫州家園」；有由警察單位發行的，如台中港務警察所，在台中縣沙鹿、梧棲地區發行的「台中港治安傳真」；亦有由義工團體發行的對內刊物，如：「彭婉如文教基金會會訊」、「東園國小家長會會訊」等。

註九：以目前在台灣地區發展的社區治安改善運動，能發揮實際功能，而不流於形式者，多為居民自發自覺，或由若干社團積極介入輔導者，例如：彭婉如文教基金會即以在台北、高雄輔導居民成立「社區治安會議」、加強警民聯繫、成立愛心商店、組訓愛心媽媽、尋找社區治安死角、與認輔社區青少年為主要訴求，然不論是居民自覺，或社團涉入輔導，許多社區組織均反應需要「專業知能」的加強。

註十：國際警察首長協會(International Association of Chiefs of Police)就警察處理家庭暴力、或人質危機上，均有政策範本(model policy)，美國許多警察局均依據此一範本，兼考量各地區治安特性，編定標準作業流程(Standard Operating Process)。

參考書目

上村千一郎 日本的治安為什麼那麼好 一九八九年 中譯本由蔡秋雄翻譯 財團法人明裕文化基金會出版 民八〇年
葉毓蘭 警政新取向 談社區警政的理論與實際 警學叢刊 第二

十七卷第三期 桃園 中央警察大學 民八十五年十一月

葉毓蘭 a 警民合作是唯一出路 聯合論壇 聯合晚報第二版 民八十六年八月十五日

葉毓蘭 b 政府間援助長治安敗壞 聯合論壇 聯合晚報第二版 民八十六年四月廿七日

葉毓蘭 c 傳統與挑戰 社區警政中的派出所警員作些什麼 警專學報第二卷第四期 台北 台灣警察專科學校發行 民八十六年十二月

葉毓蘭 警勤區制度 中華民國的社區警政模式 國際警察首長協會主辦「第六屆亞太警察首長研討會」論文 民國八十七年元月十一至十六日 台北圓山飯店

Chapman, W. "Community Policing: What Works in New York?", a paper presented in the 6th Asia Pacific Executive Policing Conference, International Association of Chiefs of Police, Jan. 11-16 1998, Taipei, Taiwan, Republic of China.

Bayley, D. H. "Forces of Order: Police Behavior in Japan and the United States", Berkeley: University of California Press, 1976.

Fefe, J.J., Green, J. R., Walsh, W. F., Wilson, O.W., & R.C. McLaren, "Police Administration", Fifth Edition, New York: McGraw-Hill, 1997.

Gibbons, S. "Zero Intolerance- Broken Windows: The Global Perspective", International Police Review, May/June 19

97, pp. 10-12.

Ito, S. "The Koban System: Community-Oriented Policing in Japan", a paper presented in the 6th Asia Pacific Executive Policing Conference, International Association of Chiefs of Police, Jan. 11-16 1998, Taipei, Taiwan, Republic of China.

Marks, J. "New York, New York: The Big Apple comes roaring back- and other cities wonder how it was done", special report in US. News & World Report, September 29, 1997, pp.45-54.

Travis, J. & J. E. Brann. "Measuring What Matters -Part Two: Developing Measures of What the Police Do", a Report from the Policing Research Institute Sponsored by National Institute of Justice and the Office of Community Oriented Policing Services, November 1997.

Vogel, E. F. "Japan as Number One: Lessons for America", Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1979.