

對於「推行社區守望相助制度」的幾點建議

社 本

近年來，台灣的社會治安問題，已受到全民的普遍重視，而對於犯罪的預防策略，也成為大家討論的主要課題。行政院於民國八十五年十二月曾邀集相關部會及學者專家共商因應對策，經深入探討後，已將「社區守望相助」列為「犯罪預防」的重要策略之一，並獲致「積極推行社區守望相助」與「普遍推廣家戶聯防」之結論。內政部乃據以擬訂「建立全國社區治安維護體系——守望相助再出發推行方案」一種，並於八十七年三月發布施行。

本刊為協助推行社區守望相助制度，並闡揚其功能與討論其作法，特以「加強社區守望相助，有效防治犯罪」作為本期的中心議題，並向各有關單位研究此一制度之學者專家及實際從事此一工作之社區工作人員廣徵有關此一措施之理論性的論著及實務性的報告，以供各社區人士之參考。

經本社三個多月來的徵集與聯絡，我們收到警政、教育、社會與社會工作界的論著及實際從事社區守望相助者的報告共二十一篇。從這些論文中，我們看到：

一、在理論方面：

(一)內政部警政署保安組張慶裕組長在「推動社區守望相助制度之構想及規劃」一文中，介紹此一制度的目標、組織、功能與未來的努力方向。說明內政部警政署對於推動此一制度，已有一個通盤的規劃與相當完整的構想，十分值得肯定。

(二)中央警察大學吳學燕教授在「警察工作與社區相結合之探討」一文中認為「警察若得不到民眾的支持與信賴，便無法成功的執行他們維持法律與秩序的任務，已是今日大眾的共識」，並列舉美國、英國、日本的聯防模式，論述社區聯防的條件及警察在社區聯防體系中應有的作為與角色。其結論是「警察應回歸社區與居民建立伙伴關係，以預防犯罪」。

(三)中央警察大學葉毓蘭教授在「警民共治的新警政：社區改善治安的策略聯盟模式」一文中，認為「社區警政是建立警民同夥關係的新哲學」，其目的在於由社區中的警察、民眾、媒體、政治人物、公家機構、公益團體、和私人企業共同組織策略聯盟，以改善社區的治安而提昇社區的生活，文中亦介紹美、日兩國實施社區警察的新經驗，並對我國推行社區守望相助工作的作法提供許多建議，十分具體。

(四)國立師範大學社教系林振春教授在「社區警察與警察社區化」一文中，認為「警察社區化是台灣地區邁入社區社會的最佳指標」，文中將警察社區化分為五種層次加以論列，並提出「警察社區化」可能為社會帶來正、反兩種不同的影響，為確保其正向效果，應作(1)警察工作專業化，(2)政府放鬆對警察的控制，(3)提昇社區人民的社區化素養等三項努力。

(五)文化大學社工系周震歐教授在「青少年犯罪的社區處遇」一文中，於介紹社區處遇之由來、觀護制度、少年更生保護、居住及白天處遇方案之後，提出一句警語，即「任何少年犯罪防治方案，如沒有社區參與，將是殘缺而不完整的。由此可見，預防犯罪，必須從社區參與著手。」

(六)中正大學犯罪防治研究所研究生陳祖輝先生在「建構社區二元防禦體系：論社區警政與環境預防觀點」一文中，認為「社區警政體系與環境預防體系之結合可以建構一個安全的社區」。文中論及我國社區守望相助制度在概念上仍有些模糊之處，而目前台灣警力的分配亦有呈現倒金字塔的形態，是其缺點。對於犯罪問題之處理與其事後偵辦不如事前預防，乃主張台灣警力之佈署，應予重新調整，以期從根本上實現社區警政與犯罪預防的理想，同時亦認為「守

望相助」必須與社區之整體發展相配合。

(七)中央警察大學黃翠紋講師在「犯罪抵制策略的新典範——復歸性正義模式的社區參與」一文中，提出「犯罪抗制權利的新策略在於正義模式的社區參與」，並認為此一模式之成功與否端視社區民眾之能否熱心參與社區事務以爲定，因此主張我們要建立一個祥和的社會，則社區居民必須爲其社區盡到一份力量。

(八)中央警察大學孟維德講師亦在「都市社區犯罪與地點——一個犯罪預防措施的重要考量」一文中，論及犯罪的防治在於研究犯罪行爲所發生的地點，從而論及預防犯罪之策略與警民合作的重要性。

(九)中央警察大學黃翠紋講師又在「日本警民的社區犯罪預防模式」一文中，說明自一九八〇年代以來，世界上許多國家均轉向於「社區犯罪預防」之模式，並介紹日本警察派出所的犯罪預防工作，及日本民衆的犯罪預防組織及其成員與經費。同時並提出在犯罪的抗制上，專靠國家強制機構是不夠的，必須採用社區居民直接參與的「社區犯罪預防模式」。而採用「社區犯罪預防模式」，亦必須變革若干現有的警政體制，並鼓勵社區居民參與的意願，始能有效。

(十)東吳大學社會系楊孝潔教授在「復興公園少年犯罪社區處遇之實務」一文中，提出以「結合社區資源與社區共同參與的模式來有效遏阻社區性的少年犯罪的策略」爲其研究主旨，並認為以社區集體力量來解決少年犯罪問題是預防犯罪的良方，亦是解決整體社會治安的極佳方法。

二、在實務方面：

(一)實踐大學社工系劉弘煌主任在「台北市大直社區推行『守望相助』運動實施績效之探討」一文中，對於社區守望相助的意義、目標與功能，與大直社區守望相助運動之改革、組織、任務、特色及成效均有十分詳細的介紹，文中論及「社區」應具備「抵禦外侮」之功能，而社區守望相助之成功與失敗，在於(1)社區組織是否健全，(2)社區居民之是否參與，(3)守望工作之能否不斷改進，(4)社區之各種服務之能否相互配合以爲定。並認為「守望相助的巡守組織是一支嚇阻犯罪的力量」而「如能與社區警察相結合，則更可能發揮預防犯罪的力量」。

(二) 台北市青年國宅社區互助委員會朱艷芳顧問與互助委員會蕭朝盛主任委員二人在「青年國宅推動社區改造工程之回顧與願景」一文中，對於青年國宅社區之沿革、互助委員會之組織與運作，經費之來源與運用，以及多元化之社區活動，均有介紹。對於守望相助方面，則從該社區之環境特性、具體措施、工作規範，亦有詳細的報導，十分值得參考。就實施成效而論，該文認為自實施社區守望相助的制度以來(1)社區環境均已置於守望監控的系統之下，(2)社區婦女與兒童已不再遭受騷擾與侵害，(3)社區公共設施亦不再受到破壞。如此成就，已相當可貴。

(三) 台北市中山區五常社區發展協會陳振宇理事長在「從五常社區出發，談社區聯防的推動」一文中，介紹該社區之環境及該社區「榮兄兄弟青少年系列活動」對於預防青少年犯罪之功能，並提出「社區聯防：由『社區』、『學區』與『管區』三結合之構想，及成立「社區媽媽治安委員會」，從「國小家長會愛心媽媽」到「國中家長會愛心媽媽」以及社區愛心商店之參加，足見該社區對於發動社區婦女與青少年參加社區服務工作，以預防犯罪，有其創意及獨到之處。

(四) 台北市中山區光華社區林晉章理事長在其「快樂學童社區專案」一文中，介紹台北市中山區光華社區發展協會為保護社區內婦女與兒童之安全，將由社區協會理監事邀約社區內之學校、企業家、商店、及社團共同討論，建立學童安全防護網絡，並公開徵求「愛心商店」張貼「愛心商店標誌」給予學童安全協助，此項活動，已獲得社會各人士的認同，對維護社區治安，亦具有相當創意。

(五) 台北市鄰江社區發展協會葉信義理事長在「鄰江社區安全防護網——守望相助巡邏隊暨監視系統」一文中，介紹鄰江社區運用迪化污水處理廠回饋地方建設之經費，已裝設鄰江社區全面監視系統，包括酒泉街、民族西路、環河北路、及重慶北路之重要巷道，作全天候之監視錄影。其監控中心設置於社區活動中心之內，社區居民可利用CATV公線的方式引線到家中之電視機，當遇有緊急或意外事件時，可達到守望相助之目的，而當地警政系統即可自活動中心引線收取監視之畫面，以達到警民聯防之目的，此外，該社區並配合組成社區義工巡邏隊，有三十餘人參加，作夜

間八時至十二時之巡邏工作，另設置「計程車平安站」於台汽客運下交流道後之停靠站，架設兩架攝影機作全天候之監視與乘車搭乘計程車之過程錄影，以保障乘客之安全。該社區此一社區安全之維護網絡，應可作為社區監護系統之典範。

(六) 台北市萬華區自力社區發展協會段道友常務理事在其「台北市萬華區自力社區守望相助巡守隊簡介」一文中，介紹該社區之環境，及巡守隊之組織、經費作業方式，以及與青年路警察派出所之配合工作。該隊在成立之際，社區居民曾鑼鼓助陣，表示歡迎。目前社區協會、里、鄰居及熱心公益人士均表示十分支持。

(七) 台北縣三峽鎮龍埔社區守望相助巡守隊陳勝吉中隊長在其「台北縣三峽鎮龍埔社區守望相助中隊成立過程、組織、運作與未來展望」一文中，對該社區守望相助巡守隊之宗旨、成立時間、工作任務、經費、裝備及巡邏方式均有詳列式的介紹，並建議政府每年酌列預算予以支持，並建議賦予若干維護社區治安之權力，以利執行。

(八) 高雄縣五甲社區社會福利服務中心李偉花社工員在「爸媽治安城——高雄縣五甲社區治安體系注入新血」一文中，認為今天社區的治安是「警力有限，民力無窮」，因此，高雄縣政府社會科乃提出「社區治安DIY」（社區治安社區自己做）的構想，並以五甲社區作為示範點之一，五甲社區於今年四月卅日召開「社區治安會議」，由各里里長、社區理事長、住國宅戶委員會、學校愛心媽媽、及義工老師等共同參加討論，決定推動(1)愛心商店，(2)社區認輔，(3)兒童照顧及(4)成立守望相助隊，此一方案已獲得高雄縣縣長、鳳山市市長及警察局長之共同支持。而愛心商店均承諾不販售對青少年身心有害的雜誌、錄影帶、香菸等及勸導青少年於夜間十二點以前回家。該文作者認為社區治安「做得慢不要緊，但是不要停」。「社區治安要靠社區自己做」，亦係來自基層的心聲。

(九) 高雄市政府社會局曾進勤小姐以(1)「自立自強的捍衛戰士」一文，介紹高雄市苓雅區林興社區之守望相助巡守隊，並指出該隊之特點是許多社區婦女參與社區守望工作，使該隊在巡守工作上具有非常細心與柔性的防護特質。(2)「不打烊的社區守護天使」一文，介紹高雄市小港區松金社區守望相助巡守隊，並指出該隊係由社區協會理事長、理監

事、及中油、中鋼、中船、榮工處、與電信局之員工共同組成，因此，該隊之經費，多係由各公營事業單位予以捐助，而夜間巡邏使用之裝備，如機車、防彈背心、照明燈、對講機等均十分齊全。

(十) 台中縣太平市德隆里德隆守望相助隊許志鴻隊長，則以「加強守望相助，有效預防犯罪」為文，建議對於守望相助隊隊員(1)在人品上應具備之條件，(2)在特質上應具備之條件，並建議對於隊員，(1)服務五年者，(2)服務十年者，(3)服務十五年者，各頒發獎狀、獎牌、獎杯及獎金，以資獎勵。

從以上許多學者、專家及社區實務工作者的論文與報告中，我們可以看出：許多人對於「社區守望相助制度」在犯罪預防上的功能，持一種相當支持與肯定的態度，我們歸納上述各論文與報告的看法，特提出下列四項建議，以供政府當局對於推動此一工作之參考。

一、在政策方面：

建議政府將現行犯罪防控工作從事後以破案為主的偵辦犯罪政策，改為事前預防為主的社區聯防政策，或至少使兩者同時並重，並將地方基層警力予以加強。

二、在制度方面：

將「社區守望相助制度」納入政府長期預防犯罪工作及政府輔助的民間預防犯罪制度之一環，而予以相當的協助與輔導，在工作目標上，政府應將「社區守望相助的各種組織，均視為社區的自衛組織」，而予以獎勵與支持，在工作內容上，但求可以與社區警察相互配合之目的，而不必作統一的規定，以期發揮其社區參與的自助與自治精神。

三、在經費方面：

建議政府專案研究對於各社區守望相助工作中與警方通訊聯絡或巡邏服務所必備的工具，可否透過各地方警察派出所予以提供並輔導其如何使用，以期在聯絡與通報中，能使社區民間的自衛組織真正成為社區輔助警力之一環。

四、在方法方面：

(一)重視社區居民的參與性：

「社區守望相助」是一種社區居民自動自發與自治的工作。若非社區居民之熱心公益人士、機關、團體、學校、商店的實際參與，則可能流於形式。因此，政府在推動此一工作上，似不必作統一的規定，或形式上或名稱上的一致，而必須著重各社區實際參與之精神與成效。

(二)重視社區居民的組織性：

「社區守望相助」應屬於社區中各種民間自治組織之一環，而由社區發展協會或由村里長辦公室或由學校家長會所發起組織或共同發起而組成。因此，社區中必須有各種民間團體，能強力支持此一工作而後始可能有強力的社區守望相助隊之組成，故推動社區守望相助工作必須從加強社區的自治組織著手。

(三)重視社區居民的自主性：

「社區守望相助」工作係社區居民自治工作的一環。其工作的組成與工作的內容均應視社區居民的實際需要，由社區居民自行決定，而非由政府當局通令實施。因此，有些社區自願組成社區守望相助隊，政府應給予鼓勵與協助，有些社區如自認不需要設立此一組織，政府似亦不必勉強其成立而徒具形式。

(四)重視社區性質的差異性：

各社區各有其環境、資源、經濟情況，與居民職業及教育水準之不同，其對於社區生活之需求有極大之差異性，因此政府在推動「社區守望相助」的方法上，應重視此種需求之差異而避免要求其統一。

(五)重視社區守望隊員的志願性：

據目前所得之資料可以看出，各社區守望相助隊之巡守人員多係由社區協會理監事與各地方公民營事業機構員工及各學校家長會愛心媽媽或退休人員之志願參加者，因此，政府對於此種長期志願參加之工作人員，似應訂立一種精

神上或實質上的獎助制度，以勵來茲。

(六)重視社區警察人員的專業性：

政府如決心發展「社區警察」制度，以加強社區犯罪預防工作，則應從建立「社區警察工作專業化」的工作入手。所謂「社區警察工作專業化」，即使社區警察之工作能與社區居民建立真正的合作關係，從愛護民眾與尊重居民意見的觀點，以求能獲得居民的支持與信賴而達成共同預防犯罪之目標。

(七)重視社區服務的多元性：

社區居民在生活的需求上是多元的。需要從環境保護、衛生、交通、教育、福利、休閒活動等多元的服務，而治安工作只是居民所迫切需求中的一環而已。因此，在社區諸多需求與服務工作中，不可能只有「社區守望相助」一種活動，而必須與其他各種社區服務工作相互配合與支援。

(八)重視社區工作的聯合性：

社區居民的生活需求既是多元的，而社區中的各種服務機構又是獨立的，因此，社區工作必須重視各機構、各團體、各行業、各學校之間的協調與聯絡。為使社區犯罪預防工作能有效推行，社區警察必須瞭解社區工作的多元性，並重視社區中的聯合性，以期社區警察不僅扮演一種預防犯罪的角色，同時亦能扮演一個促進社區中各機構協調聯絡，共同合作，以解決社會問題的角色。