
如何將社會治安工作落實於社區之中

劉弘煌

一、前言

隨著社會的變遷、工商的發達及人口的增加使新社區不斷的增多，都市社區居住人口之組成日漸複雜化，鄉村社區也日趨都市化，加以社會的貧富差距，傳統勤儉勞動知足常樂的觀念已漸為社會追逐名利及好逸惡勞的風氣所取代，交通及資訊的流通，雖然促進社會進步的動力，但犯罪手法的翻新與普及化也是受交通及資訊傳遞的影響。最近國內發生的各種治安的案件從強暴、偷竊、逼良為娼、擄人勒贖、縱火、搶劫銀行、金庫及運鈔車的案件一幕一幕的上演，重大的

槍殺血案更是久久未破，人們基本「免於恐懼」的自由已受到嚴重的威脅，生命財產的安全受到嚴厲的挑戰。

在因應層出不窮的治安問題中，政府也一再的從加強警力、加強宣導著手，如在大城市機動的加派警力、掃黑行動、鼓勵幫派自首或解散組織、勸導青少年深夜不逗留在外、在過年期間更有加強定點巡邏的措施。但政府單位的努力在很多時候還是有人力不足及緩不濟急的情形，如火災的預防及宵小的防治最好是靠居民自己的力量來完成。社區是地方居民因自然的地理或生活環境的息息相關而形成的一個共同生活的地區，社區既是由居住在同一地區的居民所組成，所以同一社區的居民在生活上的每一方面舉凡交

通、環保、噪音、治安的問題都息息相關，個人無法只掃門前雪而能提高整個社區的生活品質，居住方面的衛生及安全更是關係密切，如一家失火鄰居也將受到波及，社區的治安如果不良，受害的也將是當地的居民，是真正所謂的「生命共同體」。

社區尤其是都市社區，由於人口的快速增加，社區的組成份子雖然日趨複雜，但社區基本上還是這些組成份子居住及生活的地方，所以其生活品質的良窳自是休戚與共而為大家所關心，犯罪的份子多半還是來自社區外的人居多。都市社區由於居民很多是因工作、求學而居住在同一社區，平時很少往來（林瑞穗，民七十；伊慶春，民七十五），所以彼此互相認識的機會並不多，加以現代

都市生活步調緊張快速，人們彼此間較為冷漠，更奢談彼此合作或互相關照，而予宵小可乘之機。因此社區的居民如果能夠團結起來，自是遏止犯罪的有效方法，社區居民如能進一步將團體的力量組織起來，更能發揮我國古時社倉制度及鄉約制度之「打更」、「看門」、「巡夜」或晚近保甲制度的「守望相助」精神。

在提倡社會福利社區化的同時，如何透過社區警政工作以維護社區的治安、保障居民生活與生命的安全，及如何組織社區居民的力量以彌補警力的不足，將社會治安真正落實於社區，是值得吾人探討的課題。

二、警察與社區治安

警察是政府防衛社會安全的基本力量（鄺俊厚，民七十五），所以社會治安要落實於社區，警察還是擔任最重要的角色。消弭犯罪及維護治安常是社區居民最重視的問題，警察人員在社區治安的維護上扮演著重要的角色。依警察的定義：「警察係依據法令，

以維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民的福利為目的，並以指導、服務、強制為手段的行政作用。」由上定義可知以維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民的福利為警察的任務。由於工商企業的發展，犯罪層出不窮，警察的工作已由消極的犯罪偵防到積極的預防性社區服務工作，我國警察最基本的勤務單位「警察勤務區」（簡稱警勤區）乃是配合地方基層組織之村、里、鄰劃分的勤務單位，這種編制有利於警察扮演如社區警察、鄰里守望相助、警察社會工作、社區義警及社區處遇的積極角色（吳學燕，民八十五）。茲分述如後：

（一）社區警察

英、美等警政先進國家之警政單位有感受於犯罪居高不下，街頭追逐不如深入社區來得有效，因此主張警察回歸社區，與居民建立夥伴關係，防範問題於未然，解決問題於未萌。社區警察強調的是服務品質，深入瞭解居民的需求，注重社區民意，自主性高，

講求的是實際行動與熱心的參與。

根據貝克(Becker, 1996)的研究，社區警察可能是打擊社區幫派的有效策略，其所持的理由有六：1. 社區警察是直接針對分立或連貫的幫派活動；2. 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；3. 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；4. 社區警察能夠將社區民眾對幫派與毒品的不滿和衝動，加以導引到正確的方向；5. 社區警察提供一解決幫派問題的絕佳工具；6. 社區警察以強化家庭的正面價值，來達成幫派控制的努力。社區警察能有效防治罪犯最重要的原因是社區警察是永久性的安排警察在社區，且警察個人對其責任區負責，警察與居民因充分接觸而建立了互信的關係，社區警察能每天進行預防及矯正的工作，社區警察熟悉鄰里的人而成為友善的權威及角色模範，同時也可結合居民成為打擊罪犯的力量。日本從一九八三年到一九八九年在全國

人口密集大都市裡建立了大約一萬六千個迷你警察站，是此社區警察的濫觴，新加坡也採用了日本的模式。

在比克(Beak, 1996)的研究裡也主張警政一方面要深入社區與民衆結合，一方面亦要積極的援用科技，以便相輔相成提高效率。

(二)鄰里守望相助

治安的維護是社區居民最關心的問題，社區的犯罪預防也是社區警察的重要工作之一，在很多鄰里或由鄰里組成的社區推行「守望相助」的工作，犯罪的預防也是守望相助重要的工作項目之一。社區警察與居民守望相助之組織可相互支援或配合，以達到維護治安之目的。此時，民衆參與巡守成為警察的耳目或助力，警察不定期的巡查住宅，訓練大廈管理員防盜、防火的技巧，以增加住宅之安全。

(三)義務社區警察

內政部民國八十五年十一月十六日提出「義務社區警察」的構想，交由警政署結合義工、軍憲警退休人員分擔警察的工作，平素以維護居住環境安寧的巡邏為主，讓民衆的生活更有安全感。因社區的竊盜、縱火等案件危害社區居民生命及財產的安全甚巨，如果能夠利用「義務社區警察」增加社區安全的巡邏密度，對社區安全的維護應有所助益。

(四)警察社會工作

警察社會工作，簡言之，乃警察工作與社會工作相結合的意思，其結合的目的在於：1. 紓解社會問題，預防犯罪：根據數十年來的事實，增加警力改善裝備，並無法完全有效的遏止犯罪率的上升，因犯罪的原因非常複雜，光靠警察強制的公權力並無法完全發揮作用。因社會工作是一個利用個案、團體及社區工作的方式的專業，所以社會工作在很多方面可以補足警察在「社會服務」方面的需要。2. 警察的社會服務：舉凡交通管理、接受問路或引導迷途的旅客、處理家庭糾紛、幫助有嚴重情緒和心理問題的民衆、規範轄

區內的不良行為等，其範圍相當廣泛且與社員工員之工作有頗多重疊之處。事實上，在社員工員未出現前警察人員做了很多社會工作。

(五)社區處遇

社區處遇乃採用社區工作的方式，如中途之家、寄養家庭及觀護處遇等取代監獄的機構處遇，以促使犯罪者改過遷善，重新適應社會生活的工作。根據美國的研究，社區處遇不但比機構處遇經濟，且是易使犯人成功的復歸社會，減少再犯的最佳處遇方式。

三、居民與社區治安

社區治安的落實除了警察的投入外，社區居民的力量也不可忽視。社區治安的維護可透過居民組織「守望相助」團隊發揮其力量。

政府在民國五十四年推行社區發展工作時即將守望相助納入社區精神倫理建設一項中，大力推行敦親睦鄰的工作，健全基層組

織，此乃我國現代守望相助之萌起。民國六十二年由當時的行政院蔣經國院長提出八項行政革新，其中第七項爲：「家家做到守望相助，人人都能互相照顧，如遇意外事故，應能發揮互助互愛的精神，並在國民心理上，培養救人第一，助人爲先的觀念」，學者李增祿（民八十年）將守望相助的意義分爲：（一）狹義的守望相助：指社區居民或高樓住戶，大家出錢出力，協助警方防竊防盜，打擊犯罪，共同維護社區居民或住戶安全。（二）廣義的守望相助：除防治犯罪外，包含鄰里間的交往及各種社區生活問題的共同處理，接近於社區組織與社區發展的概念，陳明傳（民八十一）也將守望相助分爲廣狹兩義：（一）狹義的守望相助：指鄰里或社區民衆，出錢出力共同維護社區之安寧秩序；（二）廣義的守望相助：除維護社區安寧之外，仍應包含鄰里間情感的交流與合力處理社區的問題。根據全省各社區成立「守望相助」團隊的主要目的乃是結合警民的力量以維護社區治安、打擊犯罪爲主。

根據內政部警政署於民國八十五年五月

一日頒佈的「民力運用實施計畫」，在推行守望相助工作方面依據（一）守望相助推行要點，（二）輔導民間建立守望相助巡守工作實施要點，（三）公寓大廈及社區安全管理辦法及（四）公寓大廈管理條例。在編組協勤民力工作方面則依據（一）義勇警察編訓服勤方案，（二）台灣地區山地義勇警察組訓服勤辦法及（三）民防團隊編訓服務實施規定。民力運用實施計畫揭櫫的目的爲結合民間守望相助組織及義勇人員力量，共同維護社會治安，確保社會安寧。此計畫對於工作項目及執行要領均有詳細的規定。在社會安寧及公共秩序之維護，必須密切配合民力方能克盡全功，善加編訓，運用守望相助組織及義勇人員，足以形成強固的治安面。

社區守望相助之推行因時因地，李增祿（民八十年）歸納三種最實用的方式：（一）組織社區守望相助隊：在一般社區，由村里長、鄰長、民意代表、熱心公益人士及居民代表等組織守望相助隊，派出所主管及警員協助，此外義警、義消、民防人員亦參加。（二）由社區理事會僱人巡邏守衛：有些歷史較悠久或

已成立社區理事會的社區，由理事會出錢僱人擔任社區巡邏及守衛的工作，設置守望亭派人日夜看守。（三）成立大樓管理委員會僱守望警衛：由居住在同一地區大樓公寓的住戶代表成立大樓管理委員會，負責整個大樓的公共設施之維護、守望相助、社區各項活動及福利之推行。住戶每月或定期繳交管理費給管理委員會，由管理委員會僱守望警衛，負責夜間巡邏及看管大樓的工作。

社區守望相助工作自推行以來，根據報導及學者的研究（張裕華，民六十四；許秀琴，民七十一；王再得，民七十二；劉永順，民七十三；伊慶春，民七十五；李增祿，民八十；劉弘煌，民八十五）發現很多具體的成功例證，對治安的維護發揮了很大的功效，但也有很多社區的守望相助因居民共識支持及參與意願、經費、巡守人員素質、裝備訓練、組織管理、法令配合及權責、政府相關機構的配合與支持等問題而限制了它的成效。

李增祿（民八十）發現在諸多的社區居民參與的守望相助模式中「社區居民參與

為主，熱心公益之推動為副」的工作模式最為有效。劉弘煌（民八十五）的研究也有同樣的發現，社區守望相助工作的成功繫於居民的主動參與、社區守望相助運動管理委員會的組織及領導、熱心人士的參與、巡守員之努力、及警政等治安單位的密切配合。伊慶春（民七十五）在她都市社區守望相助的研究裡，發現組織的健全與居民的參與是守望相助運動推展的關鍵，並提出從小團體出發其效率最高，熱心人士的積極提倡及從實際服務行動教育民眾，有助於居民的參與。

四、降低社區犯罪之 他山之石

在研究開發中國家犯罪的研究裡，許春金（民七十八）根據二十個國家平均國民生產毛額與暴力犯罪之關係發現現代化的程度與社會治安的良窳並沒有必然的關係。但他提到高度現代化治安良好的原因，以瑞士為例，一個小城林立，沒有貧民區，高度分權

的政治體系，一般百姓對於犯罪和社會控制均有高度的責任感，成年人與青少年間的良好溝通，較少的幫派行為，以及司法體系之人性化是為其主要的因素。

北歐斯堪地那維亞半島的國家犯罪控制成功，弗萊地等（Friday, Paul; 1988）指出，此乃歸因於這些國家的刑事政策的三個基本理念：（一）嚴謹的法律主義，此即不僅罪刑相當且明確的規定在法律條文當中，且往往刑罰輕微。（二）放棄藉刑事司法體系以消滅或降低犯罪的想法，他們認為社會、經濟、政治和人口的因素對犯罪的影響遠超過刑事司法體制的作用。（三）逐漸放棄矯治的理念，代之以有限度的懲罰或威嚇哲學。他們認為矯治（Rehabilitation）並不能明確地降低再犯率，但他們對犯人的懲罰相當輕微且較人性化。在此三個基本原則下，斯勘地那維亞半島的國家強調犯罪預防於先機，而以社會政策代替刑事政策。弗萊地亦強調半島諸國已放棄以個人為主的犯罪原因之探討，代之以探討促成犯罪的環境因素。因此，他們希望藉著對犯罪預防的研究而希望能（一）減少犯

罪的物理環境或（二）增加犯罪者被逮捕的機會。

在對日本社會的觀察，美籍韓裔犯罪學家張大宏（Dae H. Chang, 1988）將日本享有高度的現代化及低度的犯罪率歸因於下列因素：（一）有效率及人性化的刑事司法體系，其警察訓練精良且有強大的偵查權，法院系統的效率也相當高。（二）社會大眾對刑事司法體系作為的合作支持，背後約有五十萬人民自願協助刑事司法體系的工作，如擔任榮譽觀護人、自願巡邏隊或從事犯罪的預防宣傳工作，支持協助刑事司法機構的作為在日本被認為是主流的社會行為。（三）日本人民之互相依賴、責任感及榮譽心的民族性與世界觀。因其有榮譽心所以在從事違法行為時會顧慮到對他人名譽的影響，因其有團結心所以鄰里易於共同合作協力打擊犯罪。

米爾敦（Milton, 1994）以她在警界服務多年的經驗認為問題解決導向的警政工作（problem-oriented policing），發展目標性及長期的犯罪防治策略，加強警政單位對居民不同的需要之瞭解及建立警察與社區居民的夥伴關係等對於打擊犯罪行為是重要

的。在一九九三年美國總統克林頓所簽署的國家及社區服務法案(National and Community Service Trust Act)，並成立美國團隊(Ameri Corps)。此法案是以社區為基地，發動社區各種不同年齡及背景的居民從事打擊犯罪、暴力、恐懼的服務工作，大學生在校園裡開始做各類的社區服務，如利用課餘時間參與家教、課後輔導或對新移民及無家者提供服務，同時在很多城市裡把有受問題為害之虞的學生組織起來，讓他們做一些有用的工作，在初中及小學則有一些有遠見的老師提供所謂的「服務學習(service learning)」，強調責任感的學習，並使學習的課程有意義且與生活相關。實施的第一年，美國團隊以一億美金的基金提供做為解決地方問題之用，其成員在一年或更長的全時服務期間將獲得生活津貼及在服務期滿後的教育獎學金(\$4750)，可做為上大學或職業學校的學費或抵繳學生貸款。

五、建議及結語

綜合上面的討論，社會治安要落實於社區，我們可從下列方面著手：

(一)落實社區警察及義務社區警察工作，加強警察與民衆溝通與合作。

(二)建立組織健全、居民參與、警民合作的守望相助工作模式，推動全民化的犯罪防治措施。

(三)由政府立法及經費支持，鼓勵在學生及學校老師利用課餘時間進入社區做社會服務的工作，減少青少年犯罪。

(四)善用社區資源，將退休人員、婦女及老人的人力結合起來，以幫助鄰里關係的建立。

(五)提高刑事司法體系作業的品質並加強國民對犯罪防治的認識與支持。

(六)重視社會工作人員在降低社區犯罪的角色與功能。

社會治安在社區面落實乃是基於「犯罪的防治需由人人做起」的觀念。因犯罪的因素極為複雜，罪犯的犯罪行為隨時隨地都可能發生，縱使如此，很多犯罪或危害社會治安的活動還是可以經由預防的手段，使它免

於發生或發生的可能性降低。常見的犯罪或妨礙治安之行為問題如色情的氾濫、竊盜、少年犯罪、賭博、縱火等，由社區的防範做起最為有效。長遠的犯罪防治是從治本方面如教育人民使人人均有謀生的技能，提倡良善的社會風氣，降低貧富差距，讓人民安居樂業等方面著手，簡單的說就是禮運大同篇所揭櫫的「老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥、寡、孤、獨、廢、疾者皆有所養。」社區既是人們安身立命的地方，以它做為防治犯罪，教育人民及團結力量的起點自是最自然也是最有效的選擇。

(本文作者現任實踐設計管理學院社會工作學系主任)

參考文獻

1.王再得 高樓社區安全維護與民間守望相助的現況與改進方向 警光 三二八期 頁三一—三三 民七十二

2.吳學燕 警察機構在社區營造中角色之探討 九六年台北國際社區教育研討會 民八十五

3. 林瑞穗 台灣都市社區的社區意識與鄰里關係 中國論壇 一二卷六期 頁五三一—五六 民七十
4. 伊慶春 都市社區守望相助之研究 中華民國社區發展研究訓練中心 七十五年度研究報告 民七十五
5. 李增祿 社區守望相助工作模式之研究 中華民國社區發展研究訓練中心 八十年度研究報告 民八十年
6. 陳明傳 鄰里守望相助之評析 警學叢刊 二三卷二期 總九十九期 頁四九—五六
7. 許秀琴 如何健全守望相助工作 警學叢刊 十四卷二期 頁一〇—一七 民七十二
8. 許春金 現代化與社會治安 實踐 七九五期 頁四二—四八 民七十八
9. 劉永順 我對「守望工作」的構想 警光 三三三期 頁四二—四五 民七十三
10. 劉弘煌 居民參與社區「守望相助」運動績效及滿意度的研究——以大直社區為例 實踐設計管理學院學術專題研究 民八十五

11. 鄧俊厚 當前社會治安問題 光復大陸 三三一期 頁一三一—一八 民七十五
12. Becker Harold. R, A Public Approach to Community Policing and Gang Intervention at the Municipal Level of Government, The Seventh Sino-American Criminal Justice Institute, 1996. (警政署及中央警察大學主辦，第七屆中美防治犯罪研究會)
13. Milton Catherine, National Service: Secret weapon in the fight against crime, public Management, Vol. 76, Issue 7, pp. 6-10, 1994.
14. Peak Kenneth J. The Future of Community Policing: Needs and Challenges, The Seventh Sino-American Criminal Justice Institute, 1996. (警政署及中央警察大學主辦，第七屆中美防治犯罪研究會)

◎台北市青少年諮商及輔導機構舉開
少年關懷專線

地址：台北市郵政四九之三號

電話：五四五一—一〇〇

基督教勵友中心

地址：台北市民族東路二號五〇五室

電話：五九四—二四九二

五九四—二四九三

台北市少年輔導委員會

地址：台北市寧夏路八十七號

電話：五五三一—〇八六六

五五三一—〇八七七

台北地方法院少年法庭觀護室

地址：台北市重慶南路一段一二六巷二號

三樓

電話：三八一—六四二九

生命線

地址：台北市建國北路二段九二號九樓

電話：五〇五一—九五九五

宇宙光輔導中心

地址：台北市和平東路二段二四號八樓

電話：三六三一—二一〇七

觀音線

地址：台北市松江路二〇四巷六四號二樓

電話：五一—二二四八

五三六—二二二九

馬偕協談中心(平安線)

地址：台北市中山北路二段九二號九樓

電話：五三一—〇五〇五

五三一—八五九五