

助相望守行推

境環活生祥安造創

◀ 中 立 陳 ▶

——本作為者在心中本與大政社會系合辦之
「都市社區的守望相助」研討會中之講詞

壹、前言

近三十年來臺灣地區社會，由於政府之正確領導，與全民一致的共同努力，各行各業正欣欣向榮地朝前邁進，經濟迅速成長，國民所得增加，生活水平提高，社會進步繁榮，同時由於人口的日增，社會組織型態的轉變，形成小家庭的普遍，對於住宅的需求量也相對增高，加以建築技術的一日千里，高樓大廈如雨後春筍般拔地而起，使得原有的平房，改變為高層的綜合大廈，或住宅社羣，造成新的大廈社區或住宅社區；高樓大廈是都市進步繁榮的象徵，也是民衆聚居的活動場所，而這些高樓大廈和新社區的安全問題，關係民衆福祉，如何保障這些地區的居民安全，已成為目前社會大眾最感關切的課題。而維護高樓及社區居民的安全，主要在能發揮互助互愛的精神，敦親睦鄰的美德，切實執行守望相助，使人人都能互相照顧，並從健全組織制度着手，產生共同防衛力量，有效維護居民安全。「守望相助」由警察機關配合推展以來，對消弭犯罪，急難救護，協助治安維護力量，有效維護等的確發揮了有形及無形的功效；質言之，早在民國五十四年行政院頒布「民生主義階段社會政策」，推展社區發展時即已列為精神倫理建設實施重點之一，惟社區發展推行工作，物質建設與精神建設未能等量並重，尤其守望相助方面的經費更為闕如，以致推展工作似有力不從心之感，考守望相助工作的宗旨「以敦睦鄰居，增進情誼，培養互助互愛精神，達成守望相助為目的」，實與社區發展內容具有相輔相成作用，而警察機關積極配合辦理的「守望相助」，乃是盱衡國內犯罪情勢，以結合廣大民力，運用巡守編組，彌補警力空隙的強固治安作為。

基於此一觀察，余擬由結合高樓社區發展方向，及目前推行狀況，並作個案分析與整體衡量，探討此一問題。

貳、守望相助之時代意義

「守望相助」一語，出自孟子；誠如孟子滕文公章所記載：「……卿以下

，必有圭田，圭田五十畝。餘夫二十五畝。死徙無出鄉，鄉田同井，出入相友，守望相助，疾病相扶持，則百姓親睦。」古時之井田制度，不僅是一種經濟組織，同時也是一種政治組織，在此制度之下，加上我國以農立國，居民聚族而居，安土重遷，都受產業的限制，鮮有越出本鄉本土者；又彼此同在一鄉村生活、耕作，同為芳鄰，互相照顧；尚且協力防備盜寇，伺察宵小，共同維護閭閻的安全；彼此有患難者，也會互相救濟；這種聚居生活的自然現象，親睦友愛的風氣，實在是我們固有倫理和傳統文化的發揚。故我國古代以社會制度及鄉約制度促進敦親睦鄰、養老育幼、濟貧扶弱等地方建設事業，其來有自。

當時民間盛行的所謂「打更」、「看門」、「巡夜」等，亦就如同現代的巡邏工作。此種活動，自組自治相沿成風，便蔚然形成了「守望相助」的優良傳統美德。追溯這種歷代地方建設事業，泰皆為民間社會力量發揮所致的結果，已然成為今日推展高樓及社區守望相助的優良先例，與發展的淵源。先總統

蔣公於民生主義育樂兩篇補述結論中曾指示：「我們要研究民生主義建設的最高理想，便要研究禮記的禮運篇。禮運篇所謂『大同』，就是總理一生革命的最高理想。」而守望相助的精神重整，即是使生活在同一住區的民衆，發揮善良的本質與熱忱，揚棄自私自利的心理，團結合作，親愛互助，以「我為人人、人人愛我」的態度，共維生活域內的安寧與和諧，並以自願方式，組織協力維護社會治安的共同防禦力量；衆所週知，我復興基地臺灣地區經濟的快速成長，舉世譽為奇蹟，國民生活水準之提高，亦為各國人士所稱道，但由農業社會轉變而為工業社會，在此社會轉型期中，功利思想瀰漫，個人主義抬頭，固有之道德約束力逐漸式微，各種犯罪技術，不斷翻新，而犯罪方式亦由單人徒手演變成結夥使用槍械，甚或以合法掩護非法為手段，製造各種治安問題，以致人民之私權及身體、自由，非自尋救濟力量，不足以排除不法分子侵擾之地步。

蔣總統 經國先生於民國六十二年三月六日行政院長任內，在立法院提出八點政治與社會革新事項，其中第七項所指出者即為：

「家家做到守望相助，人人都能互相照顧，如果遇到意外事故，應發揮互

助互愛精神，並在國民心理上培養救人第一，助人為先觀念。」內政部與臺灣省政府遵照指示並於同年先後訂定「守望相助」推行辦法，通函實施，可謂切中時弊，也成了政府施政重點之一；鑑於社會安全是整體性的，人人相互依存，唯有賴全民的共同體認，根據臺灣地區的犯罪傾向，審視當前社會病態，應集合教育、衛生、民政、警政、社政等有關行政部門共同配合，普遍推行，進而創造一更祥和安定的社會環境，以鞏固復興基地，開拓建國坦途，而今日之疾呼重振推展「守望相助」工作，則更具有深切的時代意義了。

叁、守望相助推行概況

一、法令依據

民國五十四年推行社區發展工作時，曾將守望相助納入社區精神倫理建設一項中，大力推行敦親睦鄰工作，健全基層組織，此乃我國現代守望相助之萌起。迨至民國六十二年三月六日，蔣總統經國先生於行政院長任內，在立法院提出八點政治與社會革新事項，其中第七項（如前述）即是洞察當前社會的急切需要，秉承我國的傳統忠恕之道、仁愛思想，而倡導社會革新，以充分發揮人性的善良本質；自指示由內政部擬訂方案並執行以後，始明確釐定今日守望相助之規範。茲詳列其有關法令於後：

(一)內政部於民國六十二年六月，訂定「守望相助推行要點」，函送省市政府辦理。臺灣省政府乃於同年七月，函轉各縣市政府參照「守望相助推行要點」，視實際狀況，策令實施辦法，加強推行。

(二)臺北市政府亦曾訂定「臺北市政府推行守望相助實施計畫」，暨「臺北市政府建立民間守望巡邏試行實施要點」函發實施。

(三)民國六十二年七月，復由臺灣省警務處將「輔導建立民間守望巡邏實施要點」，函請各縣市警察局，協調民政單位，將其納入縣市政府所訂的實施辦法中。

民國六十二年十二月十五日，省府復訂定「臺灣省各縣市推行守望相助實施

要點」乙種，以統一作法，齊一步調，函送各縣市政府加強辦理。

(內政部警政署於民國六十七年八月訂頒「高樓（大廈、公寓）治安維護實施要點」。

(六)臺北市政府於民國六十八年十一月函頒「臺北市政府推行睦鄰互助實施要點」。而六十二年八月二十九日函頒之「臺北市政府推行敦親睦鄰守望相助實施計畫」同時廢止。

(七)內政部警政署於民國七十年七月訂頒「警察機關推行高樓及社區治安維護實施要點」。

(八)臺北市警察警局於民國七十年九月廿一日北市警保字第一〇七九八七號函頒「推行高樓及社區治安維護實施要點」。

(九)內政部於七十三年三月十二日函頒「輔導民間建立守望相助巡守工作實施要點」。

(十)高雄市政府於七十二年四月二十六日發布「高雄市高樓及社區安全維護辦法」。於七十三年八月二十日訂定「高雄市守望相助基金設置及管理運用辦法」，明定該府民政局為基金管理機關，積極推展。

(十一)臺灣省政府於七十四年五月二十七日發布「臺灣省高樓及社區安全維護辦法」。

(十二)臺北市政府於七十二年七月二十日擬妥「臺北市高樓及社區安全維護辦法」，送請市議會審議通過後報請行政院核備中。

揆諸高雄市政府、臺灣省政府及臺北市政府訂定之「高樓及社區安全維護辦法」時，對於高樓的律定、社區的範圍、輔導機關、管理委員會或社區理事會之組成及辦理事務項目、管理員或巡守員的遴（解）僱條件、工作任務、接受訓練講習、經費負擔及執行勤務致傷亡者，比照義勇警察服勤因公傷亡醫療與撫卹等重要內容，均詳細列舉，可稱完備。

從上述諸項法令內涵以觀，不難想見守望相助工作，似已因社會治安問題之迫切需要，基於民衆之意願，朝結合組訓民力，共同維護高樓社區安寧秩序的方向發展。

二、實況評析

依據內政部訂頒「守望相助推行要點」，其推行方式：

——督促現行村里鄰組織、村里服務小組、後備軍人小組、社區理事會，發揮力量，鼓勵居民推行守望相助。

——加強戶長會議之召開，藉使居民相互認識，促進感情交流。

——公寓、大廈已有互助組織，應予維持並加強，其未成立者，由村里長或鄰長輔導其成立。

——村里組織與警察分駐所或派出所應加強連繫，並相互提供有關居民資料。內政部警政署為期有效推展守望相助巡守工作，強固治安基礎，除配合有關單位積極辦理外，並要求各級警察單位採取下列重要措施：

——加強輔導高樓及社區設置管理委員會及管理員、巡守員，凡經規劃小組認定為有治安顧慮之地區或場所，皆應輔導其成立。

——各高樓及社區管理委員會及管理員或巡守員辦公處所，應設置連繫紀錄簿。

——應經常與各高樓及社區管理委員會及管理或巡守人員保持連繫，派出所警勤區警員每月至少要連繫二次以上，並將各該處所列為巡邏必經路線。

——應利用各種勤務機會，督導各管理員或巡守員之巡守情形，並代為解決問題。

——應輔導各高樓及社區住戶安裝能與鄰居聯防用之警鈴或防盜、防竊警報設施。

——對於高樓及社區之管理員或巡守員，施以任務講習，使其熟悉本身工作方法和基本法令常識，藉以提高執勤能力。

(一)輔導組織成效：

警察機關從「重點式」的輔導，到一般性「面」的推廣，成立民間守望相助巡守組織，期能點面相連，擴大治安維護績效，內政部警政署於民國七十四年六月前作了一次專案調查，以瞭解實施狀況，作為改進之參考。調查資料

顯示：

臺灣地區現有高樓、大廈（七十五年三月前指五層樓以上供住宅及商業用途之綜合建築物暨六層樓以上供住宅用建築物）二、八四六棟，已輔導建立管理（巡守）委員會等守望相助組織者一、七一八處。社區（指一百戶以上）現有公寓社區或其他有必要成立守望相助巡守組織之村里（鄰）社區一、七六六區，經輔設成立守望相助組織者一、一九〇處。附表（一）以細分臺灣省、臺北市、高雄市實施情形（以上皆不含廠礦、公司、工商市場等自行設置之守望相助單位）。

肆、守望相助實施個案範例

守望相助的推展，是一項社會運動，旨在啟發民衆自動、自發、自治精神，貢獻力量，配合政府行政措施，提高生活品質，促進社會進步，幫助經濟成長。因此社區發展乃是一項多目標、多角性的工作，不僅要使固有的倫理道德、生活規範等重現於社區民衆日常生活行為之中，而且要建立一個安全而有秩序的生活領域；目前由於社會價值觀念變更，人際關係冷漠，個體生存環境危險性增加，故社區安全問題，成爲發展社區的首要工作；社區居民安全不能獲得有力保障，遑言其他社區建設？經檢討根據內政部與臺灣省政府所訂頒要點，推行守望相助著有成績，足堪借鏡者，效舉臺北市大安區龍傳里案例，以供參考：

臺北市大安區龍傳里社區守望相助推行情形：

（一）地區分析：

1. 面積：

該社區位於復興南路二段西側，瑞安街東側，面積計約〇、〇五五平方公里，行政區劃分爲十八個鄰，現有住戶一、一六〇戶，人口三、九六八人。

2. 特性：

轄內里民以從事工商及公教居多，教育水準較高，爲一單純的較高級住宅區。

（二）成立沿革：

1. 近幾年來，該里新廈不斷興建，人口逐漸增加，宵小覬覦，竊案頻仍。
2. 該里雖已實施守望相助多年，然因組織欠嚴密，守望相助時段亦僅限於夜間，且人數三人，功效發揮不大。
3. 大安分局爲加強該社區守望相助工作推行，自七十一年九月由分局瑞安派出所協助里長多方策劃，於七十二元月一日正式成立「龍傳里守望相助委員會」以來，守望相助力量增強，治安顯著改進，竊案未再發生。

（三）組織概況：

1. 守望相助委員會由里民大會選舉委員十三人，並互選正副主任委員，及監察委員各一人，其組織系統（見附表（一））；並訂定「守望相助委員會章程」（見附表（二））。
2. 巡守員僱用資格及待遇：
 - （1）六十歲以下，設有戶籍，身體健康，思想純正，無不良紀錄者。
 - （2）新進人員試用三個月，如因身體欠佳，工作不力，行爲不檢或違反團體榮譽，隨時解僱。
 - （3）新進人員底薪八千元，試用三個月後視工作表現，負責盡職者，提高爲壹萬元，如因協助破獲刑案，經分局發給獎金者，委員會亦相對發給，以資鼓勵。

（四）勤務執行：

1. 設專任幹事一名，除處理會務外，並負責勤務考核及調配，爲民服務等經常性之聯絡工作。
2. 租用民宅於社區適中位置設立會址辦公處，社區內設置六個巡邏箱，六個守望崗亭，以供巡守員巡簽、停留及守望。
3. 僱用巡守員六人，採三八制，除廿四小時有人於值勤室值班外，晝夜均

應巡邏及守望。

4. 社區內高樓設有管理員處所八處，均能密切連繫，使治安「平面」與「立體」結合。

5. 對轄內住戶之固定停車編號者，列入巡守範圍。

6. 巡守員應依據「服勤守則」，認真服勤。

7. 主任委員、派出所正、副主管經常前往指導慰問，以鼓舞士氣。

8. 裝備包括制服、警棍、勤務盜、手電筒、識別證、臂章、考勤簿、巡邏表等。

(五) 經費來源：

所需經費由各住戶按月分攤一五〇元，並存入銀行專戶，每一住戶收費標準，由委員會審議後實施，每月收支情形定期公布，以資徵信。(繳費率佔住戶百分之七十五)

(六) 督導與連繫：

1. 督導：

(1) 主任委員及各委員不定時督導。

(2) 派出所由正副主管、勤區警員，分局由駐區督察員、巡官、分局長利用時間督導。

2. 連繫：

轄區派出所與守望相助組織密切連繫，遇有緊急治安事故以電話連絡，分局巡邏車及派出所支援警力三分鐘內可抵達現場，派出所每班勤區督察及巡邏人員相互連繫，並交換治安情報。

伍、推行績效評估檢討

守望相助之推展嚴格說來乃是國家行政運作的衍生，藉用輔導方式，達到社區實體上的自治自強，而協助維護治安充其量僅是一項臨時輔助性措施；為求客觀探討守望相助推行成效起見，茲從整體規劃及由調查所得資料予以綜合

檢討。

一、法令之適應性

由前述之各項推行守望相助法令，皆屬行政與警察內部之規定，因涉及民衆之權利義務，難以發揮普遍效果，嗣經省、市分別立法，先後訂頒「高樓及社區安全維護辦法」，其內容大致相同，包括高樓社區之界定、組織、人員、經費、服務項目及獎懲等，大體完備，應屬可行；其中幾項規定頗能順應社會實際需求：

(一) 律定之五層樓以上之綜合性高樓達三十戶以上，六層樓以上之住宅高樓達卅戶以上及一百戶以上之集合公寓，或社區較易發生管理及治安上之問題者，為該辦法之維護標的。

(二) 規定輔導小組之成員，以民政局負責敦親睦鄰，財主單位負責經費之支應，建設單位負責公共設施，社會局負責社區服務，衛生單位負責環境衛生，警察單位負責治安維護，惟因該辦法著重治安，故以警察局長為小組召集人，以資明定各有關機關配合辦理事項。

(三) 規定管理員或巡守員遴僱、解僱條件，並應接受警察機關之任務講習，使其具備基本警察法令常識及執勤要領，有助於工作能力的發揮。

(四) 為鼓舞管理員、巡守員執勤士氣，勇於負責，並顧慮其如因執行勤務遭致傷亡，比照義勇警察服勤因公傷亡醫療撫慰之規定辦理。以確立醫療撫卹制度，充分協助各委員會解決問題，且使管理員、巡守員無後顧之憂。

目前高樓、大廈、社區管理委員會，是否為「非法人團體」？就大廈的共同事項，或會員（住戶）之權利義務涉訟時，有無民法上當事人能力？殊堪研討，惟目前實務上較採否定說（參照七十年臺上三五二七號及七十年臺上三九五二號判決）。然不承認其有當事人能力，則嗣後因公設施之修繕費用等發生糾紛，或住戶欠繳維護費用而有向其訴求給付之必要時，如由百餘戶主一同起訴或應訴，勢將不勝其煩，有損居民利益；因此高樓大廈、社區管理委員會如為依法組織之團體，並有一定基金為獨立財產，又設有對外代表該委員

會之管理人或代表人，爲尊重其法律上之人格，則似應有承認其具有當事人能力之必要。

二、堅守推行宗旨

揆諸內政部訂頒之「守望相助推行要點」，暨臺灣省政府訂頒之「臺灣省各縣市推行守望相助實施要點」，無不以敦睦鄰居，增進情誼，培養互助互愛精神，確保地方安寧，革新社會風氣爲宗旨；今觀守望相助實爲社區發展之一重點，但卻幾乎皆由警政單位負責推動，目標亦僅趨向輔導民間建立巡守組織而已，未能作有效的統籌計畫實施。其實守望相助基本上，宜以民政的觀點，建立人民的心防，培養其自治的觀念，才是發揚守望相助的根本精神所在，而在一個民主開放的社會中，培養人民主動、自治的精神與觀念，才是解決社會問題的根本之途。因此有人認爲警政單位對於推動守望相助輔導民間建立巡守組織的努力，有相當成效，但由於警權的介入，是否造成民衆不必要的疑慮，（諸如警察權之擴張等），反招民怨以致影響警民關係的建立；從而產生某一程度的負面作用，應予正視。職是之故，如何貫徹推行守望相助之宗旨，不單是警政介入指導、協助所能奏功。

三、肯定治安效益

有效撲滅治安死角，激發民衆共同防衛觀念的共識，一直是警政單位殫精竭慮的課題；而從過去的守望相助之推動，及由省、市政府發布之「高樓及社區安全維護辦法」，所作積極維護治安的措施，咸爲各界及輿論所支持；自從民國六十二年推行人間守望相助工作以來，雖從經驗中遭到某些實際的困難，諸如經費的籌措，巡守員的管理、訓練、福利等，都亟需立法始能有效解決；但其協力治安維護所產生的積極效果，仍應予以肯定；根據歷年來（七十二、七十三、七十四）臺灣地區守望相助組織巡守人員協力維護治安成果數字調查顯示，其中提供治安情報、宣導防竊、防盜、防火次數，愈形增加，則刑案發生數及其他妨害公共秩序、危害社會安寧等案件則趨向減少。因此警政單位將

以更積極的步調，希望透過立法，由各地警察機關協助輔導高樓及社區的居民自己組合，以自助的觀念，花少數的金錢來維護自己的安全，若能因而普遍化，則對社會治安的保障，無疑是邁進了一大步。

四、正視宣導功用

大樓的興建已成必然趨勢，「集合住宅」也將日趨增多。高樓社區住戶基於相互影響，實質上爲一共同利害團體，從而居住的安全、衛生、便利等問題，勢必休戚相關，因此如何有秩序地加以整合，使之能發揮人類的「互助精神」，共同關照，相互容忍，此唯仰賴一套合理有效的管理辦法外，應從宣導工作着手，方克有濟，宜運用輿論力量，加強宣導守望相助巡守之功能，並主動推展本項工作之優良事蹟，發布新聞，以激發民衆共識，全力參與守望相助巡守工作。目前所採宣導方式大致爲舉辦觀摩活動與座談、編印守望相助手冊（卡片）、表揚績優團體及個人、懸掛布幅、看板、協調戲院插播宣導影片、報導感人事蹟、專題演講等，無形中逐漸建立「維護治安人人有責」的新觀念，唯有持續宣導，喚起民衆的共鳴，拆除彼此間的心理藩籬，始能紮下守望相助的堅固基礎。諸如市政當局可以把守望相助、遇事如何採取行動的常識，印成小冊，分發給民衆及住戶，廣爲宣傳，不失爲一良好有效的作法。

陸、今後具體作法

就守望相助巡守工作而論，其與高樓社區之發展，具有共存共榮密不可分之依循特質，蓋現代的守望相助組織，乃跟隨時代變遷高樓社區不斷展現下應運新生的產物，而目前高樓社區環境的安全維護，亦有賴於健全的守望相助組織功能之發揮，以更促使其蓬勃發展；以下就從二者之相互關係，針對時需與實際狀況，提出幾點改進意見，俾助尋求一較易解決根本問題之途徑。

一、守望相助組織法人化

目前各高樓（大廈、公寓）社區之業主及住戶，爲顧及其本身的利益並就

共同事務便利解決起見，對於公共設施和安全維護，均經由當地警察機關依據行政命令輔導設置管理委員會，並將巡守工作納入服務項目之一，且推舉主任委員負責自治，惟此類組織申請設立法人，目前尚無法律可資依據。按現行有關人民籌組團體組織的適用法律，普通法有民法關於法人設立之規定，特別法則以「非常時期人民團體組織法」為主，後者將人民結社分為職業團體與非職業團體兩類；職業團體大都各有其單行法規，如工會法、農會法、建築師法；等，以作為以上各該行業組織之準據；而社會團體，除紅十字會外，餘無可據，以致高樓管理委員會之申請成立法人，乃面臨適法問題之阻礙。職是之故，為適應當前治安環境與社會丕變，冀能排除居民的安全憂慮，內政部警政署研究如何在「高樓及社區安全維護辦法」及相關法令之下增列有關條文，使其取得法律獨立人格，與權利義務之主體，並具有訴訟當事人能力，從而解決一切有關公共事務問題與糾紛計，似可採取以財團法人或公益社團法人成立之方式達成目標。茲將擬議作法分述如下：

(一)「財團法人」是捐助財產創辦以一定公益為目的事業而組織的社會組織體，其主要作法：

1. 依照民法的規定設立財團法人——向行政主管機關申請許可組織後，再向法院辦理設立登記，取得法人資格。

2. 財團目的——以維護高樓社區公共設施、美化環境衛生並協助政府維護社會安寧，促進居民團結為目的。

3. 基金來源——可由住戶、業主，各按其產權比例攤捐，或建築商（所有權人）於出售房屋時，將未來公共設施之管理、維護、汰舊等費用計入成本附加而捐出，作為該高樓大廈社區永久之管理基金；另可透過向住戶按月

(季)酌收管理費方式辦理。

4. 名稱——可稱「財團法人某某縣(市)某某高樓(社區)管理委員會」。

5. 組織——由住戶及業主共同推舉董事、組織董事會，為其代表及執行之機構，藉以管理公共事務。

(二)「社團法人」是由二人以上的社員為達成一定公益目的及共同願望而組織的

團體，其主要作法如左：

1. 依照「非常時期人民團體組織法」之規定，應向行政主管機關申請許可組織。惟須先請准中央主管機關比照現有國際性社團組織（如獅子會），不以行政區域為範圍之成例，設立「某某縣(市)某某高樓(大廈)社區管理會」。

2. 社團之目的與前述財團之目的同。

3. 經費來源——由住戶及業主按月(季)繳納會費或管理費用。

4. 組織——由全體住戶戶長及業主組成會員大會，並選舉理事或主任委員綜理一切公共事務。

以上擬議作法，乃適應當前社會所迫切需要之措施，依照社區發展精神，輔導居民建立安和樂利的社區生活，似應將高樓(大廈、公寓)社區巡守組織賦予法人地位，不失為首要解決的問題。

二、成立高樓社區基金會

考社區發展的經費來自兩方面：其一為政府福利基金撥助，其二為民間的捐助籌募。政府撥助的款項，大部分用於社區基礎建設及開創性的社區福利事業，至於社區建設後之繼續發展與安全維護等各項工作，則需由民間捐繳募集，尤以後者的收繳方式，效果最差，住戶甚而採取不合作態度，反而激起反面作用，無形中傷害鄰居友誼，實在得不償失，實有「未受其利，先蒙其害」之弊；倘使我國社區基金勸募活動能有效進行，繼之配合政府撥助款項，則社區資金缺乏之問題當能予以克服，社區各項措施隨而擴大績效，持續辦理，然後由其中提撥相當比例，加強守望相助之推展，如此不僅可免予人疊床架屋之感，守望相助按月收繳經費之困擾，亦可圓滿解決；高雄市政府於七十三年八月二十日經第一五〇次市政會議通過「高雄市守望相助基金設置及管理運用辦法」乙種，並頒布實施；該辦法第三條規定，以民間捐贈收入、基金孳息收入及其他收入作為財源撥充項目；並在銀行設立專戶存儲，其運用範圍含僱用巡守員經費、夜點費、依捐贈人意願所為之支出、其他有關守望相助事項費用等，

又明定該基金管理機關為民政局。該府為健全各里（社區）守望相助基金之管理運用，發揮守望相助功能，以達到協助維護地方治安之目標，旋依據該辦法釐訂「高雄市各里（社區）守望相助基金管理運用要點」乙種，於七十四年二月四日發布施行。該要點詳細規定基金管理小組成員之產生、基金運用對象及解繳方式、基金支出原則及保管、報銷、稽核、作業等；巨細靡遺，堪為各級地方政府健全民間守望相助工作之示範。

三、強化社區意識、提高參與意願

中華民國國民測驗協會於七十四年三月十六日，完成一項以「如何做好守望相助巡守工作，協助維護社會治安」為題之研究報告，該研究用抽樣調查直接訪問方式進行，其中就有否參加村里（社區）或高樓守望相助之組織？經取八〇〇個樣本，由調查結果顯示，未參加過者佔比例最高八一%，而有參加過者僅佔一二·九%，目前正想參加者亦僅佔六·一%。又以「為發揚敦親睦鄰互助互愛精神，你願意參加守望相助的巡守工作嗎」為題，經調查結果顯示，願意參加者比例最高佔四七·七%，其次為無意見者佔四一·三%，而以不願意參加者比例最低佔一一%；由此得知，居民對參加高樓社區守望相助之組織意願不高，且大多數居民未曾參加；故如何強化社區意識，提高參與意願，實有待繼續研究有效的方法，以資配合適應。就目前逐漸深受重視之「區域防治」觀念及警察機關從實務經驗體認，居民之社區觀念和參與意願乃是社區活動推動的原動力；基於此一認識，平時應該利用大眾傳播工具、各種集會擴大宣傳，包括印刷品、社區雜誌、社區報紙、電影、電視等，以各種不同之方法，將一些觀念、意見或事實迅速全面傳播，連結社區羣衆，喚起居民的注意力，和對自己社區的關心；並舉辦各種社區活動，如康樂性、救助性、教育性、觀摩性等之活動，藉以改善居民間的人際關係，並多採行示範觀摩競賽方式，激發居民、住戶愛家愛鄉情操及榮譽感，共同建設社區。經該協會調查研究同時發現：個人參加守望相助巡守工作，意願不算太高，並且相當依賴警方力量，這些心態雖是人之常情，但也說明了若干居民態度消極，可能感染其他積極

參與的人，致減低了全面工作效果。然而多數民衆都能正確體認守望相助工作是政府與民衆的共同責任，同時也希望政府能夠加以輔導，可見民間仍有若干資源，尚待妥善加以運用。資料顯示：年輕人、高教育程度者、工人，白天多半外出上學或工作，對於地方上推行守望相助工作，較為陌生。這些人平常接觸大眾傳播媒介的機會，不亞於其他人，但由於早出晚歸，較無親身面對其他社區居民的機會，致資訊較為閉塞，形成認知死角。未來宣導方針，當以這些人為重點，透過親身接觸管道，力陳守望相助工作乃攸關個人和家庭生命財產的安全，似較可能引起對方的共鳴，從而喚醒守望相助之自覺、強化社區意識、提高參與意願。

四、統籌規劃分工執行

守望相助既是高樓社區發展中，一項自保行動的擴大，社會治安固為警察應負的法定任務與使命，惟自保方式的選擇，應是民衆甚至個人的一種無法取代的權利。「社會犯罪控制，有賴民衆支持」，已成為現代犯罪防範與偵查的不二法則，因此就未來守望相助推展方向，似更應體察社會輿情，積極爭取民衆支持合作。從此以觀，政府在決策的擬定，和規劃的作業上，亟需有一統籌規劃機構來主管事權，界分責任，交付職司單位執行，再藉觀成效加以修正改良，以期達到既定之目標。茲舉臺中市青果合作大樓管理委員會申請備案實例以觀，益顯統籌規劃，亟待建立；緣該大樓為求其永久性發展，其物權所有人、承租人並為維護營業利益起見，乃籌組管理委員會，並訂定章程（按其中有關於大樓內之消防安全、衛生、巡守等乃屬附目的）向該管臺中市政府申請備案；市府查因無從認定該管理委員會係屬何類之團體組織？又為何種性質之業務？應由何單位承辦？有否法令可資適用等，滋生疑義，轉陳臺灣省政府釋示。臺灣省政府民政廳基於職掌，會箋有關單位，茲彙列意見如左：

(一) 警務處箋略以：查臺中市青果合作大樓管理委員會，揆諸章程之規定，係以維護該會會員私權私益為目的，與輔導民間建立巡守組織要旨不符。

(二) 人事處箋略：臺中市青果合作大樓，既係由臺中青果合作社與若干人民或團

合作興建，應屬民間社團，其主管機關，在地方為縣市政府，在省為社會處。

(三)法規會簽略：似可照人事處所簽意見辦理。

(四)社會處簽略：查人民團體係指依非常時期人民團體組織法及其他有關法令申請，經主管機關許可組織之社團法人，目前高樓大廈管理委員會為非依法組織之團體，未具法人地位，與人民團體組織有別。

由上述各有關機關意見顯示，該案由何單位主管一時無法決定，雖然處理方式得經由會議協商獲致圓滿解決，但同時發現了二項問題，值得正視：

(一)守望相望之計畫推展，決策前之資訊蒐集，似欠周延，致遇類似問題產生，缺乏充分的心理準備。

(二)統籌規劃單位未臻明確，造成各行所司、分頭發展的畸型現象。

由於受社會思想演變和經濟發展之影響，大眾對於社會服務的需求擴大，故確立我國社會行政體系廣謀民衆福利自屬必要。行政院院會於七十二年核定「社區發展工作綱領」，以使社區發展與村里行政單位密切配合，不僅劃分權責，且明訂省（市）政府、縣（市）政府及鄉鎮縣轄市公所應設社區發展委員會，以輔導推動社區發展事宜。如此，倘使將守望相助管理委員會併納入社區理事會中，統一籌劃，而由當地警察單位派員輔導，惟不兼理事務，自可避免本位主義之弊，從國家行政運作與人民負擔而言，當可免卻人力物力的重複浪費；而欲建立良好警民關係，確立自強自治的目標，以社區發展運作方式，更可促使守望相助因社區之健全發展而落實紮根。

五、加強巡守員之遴僱組訓考核

按「臺灣省高樓及社區安全維護辦法」第十條之規定，管理或巡守員應年滿二十歲、男性、身心健康、素行良好、熱心服務，並應具備左列資格之一：

(一)曾任義勇警察、義勇消防警察、民防、山地青年服務隊員二年以上者。

(二)曾任警察工作者。

(三)退除役官兵。

(四)曾擔任高樓或社區之管理或巡守工作者。

(五)其他適宜擔任管理或巡守工作者。

揆諸同法第十二條之規定，管理員或巡守員有左列情形之一者，應予解僱：

(一)褫奪公權尚未復權者。

(二)受禁治產之宣告尚未撤銷者。

(三)受破產之宣告尚未復權者。

(四)經管理委員會決議認為不適任者。

(五)身心健康不良者。

(六)工作不力或怠於職守者。

(七)犯罪經司法機關判決有罪確定者。

(八)無正當理由，不參加警察機關訓練達兩次以上者。

據此以觀臺灣省高樓及社區守望相助巡守組織，有關管理員、巡守員之適任條件，除年齡未作上限之規定外，其餘之基本條件，尚稱周延允當。惟素行資料之查核，有賴警察單位審慎處理切實執行，以期擇優汰劣，提高素質。

至於訓練方面，為使巡守員熟悉本身工作方法與提高執勤能力，協助維護治安，目前各縣市警察局依照內政部七十二年三月十二日臺內警字第二一三二八〇號函頒「輔導民間建立守望相助巡守工作實施要點」規定，巡守人員應定期施以任務訓練，並訂定服勤守則與獎懲規定；由於巡守員知識水準不一，故內政部警政署就訓練內容未作硬性規定，授權各單位自行斟酌辦理；惟訓練內容以精簡實用，易懂易學為原則，後再視學習能力酌予增加，務使巡守員習得警勤基本要領，充分發揮執勤績效。

高樓及社區守望相助巡守組織，協助警方維持治安工作；守望相助人員素質之良窳，對地方治安及警譽影響甚大，故不得不加以監督考核；目前除由警察單位於僱用時先作素行資料調查外，守望相助管理委員會亦應負起此一責任，而有無必要將各社區守望相助巡守組織管理員、巡守員、公司警衛人員等納入一定之管理考核體系，使其成為地方治安來自民間的最基層的警網，冀對社會治安產生正面的效果，而減少可能發生的偏差，亦不失為研究發展方向之一。

六、政府積極獎勵表揚

揆諸「高雄市高樓及社區安全維護辦法」第十二條：「推行本辦法有特殊貢獻者，由本府予以獎勵。」暨「臺灣省高樓及社區安全維護辦法」第十五條：「管理委員會及管理員、巡守員之獎勵、醫療或撫卹依左列規定辦理：(一)推行安全維護工作有特殊貢獻或績效者，由本府或報請內政部予以獎勵。(二)管理員、巡守員因執行勤務致傷亡者，比照義勇警察服勤因公傷亡醫療與撫慰之規定辦理。又前項之獎勵以發給獎金、獎狀或獎章方式為之。」行政院孫前院長於七十二年十一月十七日主持「第三次治安座談會」曾經指示：「守望相助制度之推行，確能防止犯罪維持治安，請省市府積極推動，加強執行，如有困難，應坦誠提出專案報告，執行守望相助所需經費，原則上應由政府編列預算支援。」政府為結合民間力量，共同防制犯罪，乃積極輔導民間設立守望相助巡守組織，並就管理員、巡守員之福利予以立法保障，各執行單位除應深切體認政府推展本案之決心與美意外，更需多加激勵表揚績優單位與個人，中央主管機關似亦應專案擴大辦理表揚，俾能蔚為社會風氣。

柒、結語

合羣互助，為人類之天性；「守望」者，守護瞭望以防寇盜也，「相助」者，互相幫助之意。守望相助當前之任務，雖在以發揮民間力量，協助維護治安，但其積極的意義，實含有改革社會習俗，端正社會風氣，由此而形成一種廣大的社會革新運動。因現代都市生活型態的改變，高樓大廈林立，各自獨立門戶，左右鄰舍不相往來，實為維護社會治安之絆腳石，故社區發展理想之實現，有賴守望相助工作之落實。守望相助具有基層組織型態，也是安定社會秩序的一股力量，亟應加強推行；良以社會為衆人之結合體，其安全當然為整體的，維護整體社會之安定，人人有責，過去「不管他人瓦上霜」的自私自利陳腐觀念，有待於推行守望相助工作中一掃而空，從而樹立「人人為我、我為人人」的現代國民風度，發揚彼此照應，互相幫助的精神，如此必能創建一個安和樂利的社會。【本文作者為內政部警政署副署長】

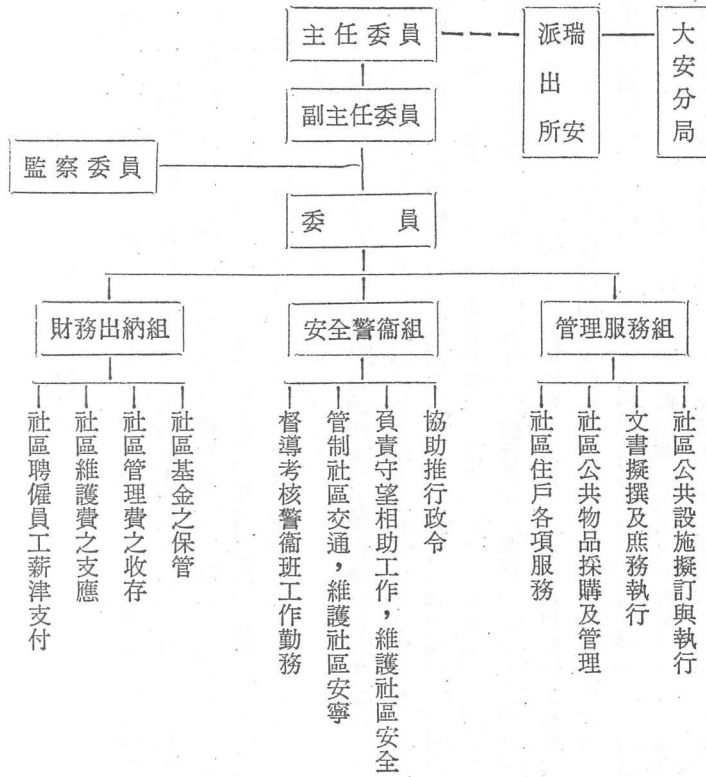
附表(一)

警察機關輔導民間建立守望相助巡守組織成效統計表

計	合		社			樓			高	類別				
	臺	高	區	臺	高	臺	臺	高						
臺灣省	高雄市	臺北市	小計	臺灣省	高雄市	臺北市	小計	臺灣省	高雄市	臺北市	區域	現有單位數	已建立巡守組織數	備考
一、八七八	三三二	二、四〇二	一、七六六	一、二二七	一六二	三八七	二、八四六	六六一	一七〇	二、〇一五		一、三二三		
九〇〇	三六九	一、六三九	一、一九〇	六七二	一九二	三二六	一、七一八	二二八	一七七					

附表(一)

龍傳里守望相助管理委員會組織系統表



附表(二)

臺北市大安區龍傳里守望相助自治委員會章程

為協助政府推行政令，維護社會安寧暨為里民服務起見，設立大安區龍傳里守望相助自治委員會（以下簡稱本會）接受臺北市政府警察局大安分局暨瑞安派出所之監督指導，以達成守望相助之宗旨。

本會成立之依據：七十一年十二月六日經龍傳里里民大會通過。
本會服務地區：暫以龍傳里範圍內為限。

本會委員之產生：里長一人、鄰長十四人、九大廈主任委員均為兼任委員，暨熱心人士三人，共廿七名，由委員中推選主任委員、副主任委員各一人暨監察人三人，一人為常務監察人，主任委員綜理會務，因故不能視事時，由副主任委員執行，監察人監察會務暨稽核帳務。

◎本會委員任期：二年，連選得連任，任期屆滿前，由本會暨瑞安派出所舉行書面選舉或在里民大會中選舉之。

◎本會委員均為無給職，亦不支任何津貼，純為里民服務，惟如因實際需要擔任行政工作，或為里民服務其本人確有支出之情事者，經委員會審議通過後不在此限。

◎本會有關行政暨人事等業務，概由主任委員隨時全權處理，如遇有疑難問題難以處理者，得提交委員會或召集臨時會議商決之。

◎本會聘僱幹事二人，月薪一萬，協助主任委員處理會務，巡守員六人，每人月薪一萬元，領班二人每月領班費三千元，負責經常巡邏暨其他為里民服務工作，其工作範圍另定之，所有聘僱人員均須忠誠可靠，身心健康，負責職守。於離職時，不發任何津貼、補助暨退休金。

◎本會所需之經費由各住戶按月收費，並存入臺北市銀行和平分行專戶，其各戶收費金額，由委員會審議決定後實施，每月收支情形三個月公布一次，以資徵信。

◎本會以每三個月召開委員會一次為原則，必要時召開臨時會議，非必要時亦得延期召開，開會時應請瑞安派出所主管暨有關單位人員列席指導。

◎本會經費如有盈餘時得設立托兒所、幼稚園、或獎學金暨其他里民福利事業，經委員會通過後辦理。

◎本會委員如有損害里民權益或妨害本會信譽者，應自動放棄委員身分，由本會報請主管單位核備。

◎本章程未盡事宜由委員會隨時修正。

◎本章程於民國七十二年三月廿七日經第四次委員會修正通過公布實施。