

警民關係與犯罪防制

李湧清

捌、專題討論(五)

一、引言

研討主題：警民關係與犯罪防制

主持人：王主任化榛

引言人：李講師湧清

(中央警官學校犯罪防治學系)

引言內容：

壹、前言

七〇年代以降，我國國民所得持續增加，國民生活漸趨富足，各項建設突飛猛進，而被譽為「經濟發展的英雄」或「經濟發展的優等生」。在此情況之下，「生活素質」(Quality of Life)已漸成為我國國民所注重的主要價值觀，也成為政府施政

之主要目標。惟所謂「生活素質」，有其相當之內涵，其構面至少包括：1. 經濟面。2. 工作面。3. 生活環境面。4. 心理面。5. 健康面。6. 閒暇時間利用等諸層面(施敏雄等，民六九)。在此諸多層面當中，生活環境面最足以顯示吾人之生存環境是否良好、安全。良好的生活環境，必須由政府、國民及企業界共同努力。而安全的生活環境，除了由警察人員負起責任外，也需要全體國民共同配合。而警民合作防制犯罪，必須良好之警民關係。事實上，專家學者均有這種體認：防制犯罪必須由警民共同合作。Greenberg說：「輔助警察的存在，對職業警察人員是一種經濟的威脅。」(Greenberg, 1971) Decker認為：「沒有大眾的支持，不僅會使警察的服務減少，且會降低工作效率。」(Decker, 1981)。是以在犯罪整體偵防工作中，警民關係實居於非常重要之地位。

貳、警民關係之意義

何謂警民關係？何謂警察公共關係？此二者內涵是否相同？著實困擾。事實上，警民關係（

Police Community Relations, PCR）與警察公共關係（Police Public Relations, PPR）之內涵並不相同。具體言之，其不同之點在於：1. 警民關係是雙向溝通的（IACP, 1979）；而警察公共關係卻是單向溝通的。2. 警民關係是每一位警察人員之責任，是整體取向的（Garnire, 1977）；而警察公共關係卻是特設單位之職責。3. 警民關係是顧客取向的（Clients-oriented）；而警察公共關係卻是機關取向的（Agency-oriented）（馬振華，民七十）。4. 警民關係是警民之間的互動過程（interaction），而警察公共關係卻是一種促銷（Clark, 1976）。基於上述之體認，因此，作者認為：所謂警民關係乃是以維持公共秩序、保護社會安全與預防犯罪為目的，而其變化取決於雙方之間的素質、態度與行為的一種民眾與警察之間的互動過程（李湧清，民七二）。簡言之，欲瞭解警民關係，並非單純的要求將所謂「警察形象」（Police image）傳銷給民眾，而是希望雙方在接觸的過程當中，能彼此瞭解對方的立場，使其接觸成為愉快的經驗。像這種正面、良好之警民關係，方使警民之間愉快的合作成為可能。

叁、影響警民關係之變數

警民關係之主要構成要素，為警民之間相互之「態度」(attitude)。而態度有其一致性與持久性，是以警民關係亦有其一致性與持久性。學者觀察各國的警民關係指出：英國與日本是警民關係最良好之國家(Ko-Wang Mei, 1982)。事實上，英國一直維持良好的警民關係，所以英國民眾一直暱稱警察為 Bobby。足見警民關係之一致性與持久性。日本的警民關係，原本不佳。自第二次世界大戰以後，日本制定新警察法，改革警察制度，警民關係方有顯著改善。Ames 觀察日本的警民關係說：「駐在所之警員對當地社區十分熟悉、親密，……，他們深獲民心。」，「日本第一」的作者 Vogel 也描述：「日本警察竭盡全力維持民眾的合作，……，彬彬有禮，有條不紊。」。Ames 與 Vogel 的說法也證實前面所說的一致性與持久性。假設我們將警民關係視為一個依變數(dependent variable)，則影響警民關係之自變數(independent variable)除開態度以外，尚包括：

1. 個人變數：(1)年齡——國內外之調查研究多數均顯示：年輕民眾與年長民眾比較，對警察較不友善(李湧清、民七二)；Decker, 1981; U. S. Department of Justice, 1977; Smith et al, 1973; Chappell et al, 1964)。自然，也有某些研究結論拒絕或未能證實此一假設，然而由於青年反抗權威之心理較強，因此，年齡會影響警民關係該

是有說服力的。(2)教育程度——一般說來，教育程度越高者對警察之要求越高，易言之，其與教育程度低者比較，對警察較不友善(李湧清，民七二；羅傳賢、民六九)。這種現象，似乎是我國特有的。至於美國之研究，則少有將教育程度列為自變數處理。由於教育程度高者，知識豐富、接觸面廣，是以其對警察之要求較高，對警察之不滿程度較高亦可理解。(3)至於其他個人變數，如性別、社經地位，一般的調查研究顯示很難有一致之結論。

2. 與警察接觸的經驗：民眾與警察接觸的經驗，可以從兩方面來討論。(1)接觸之頻率——與民眾接觸頻率越高的警察，越容易使民眾不滿(羅傳賢，民六九；謝瑞智，民六八)。所以，民眾對警察不滿意的程度最高，此因接觸之頻率使然。(2)接觸之性質——民眾與警察之間的接觸，依主動性之不同，可分為：(A)主動之接觸——如民眾問路、請求協助；(B)被動之接觸——如民眾因交通違規為警察告發。被動之接觸，多半具有敵對性質，常易激起民眾對警察之敵意，而降低民眾對警察之評價(Decker, 1981; Jacob, 1971)。警察常使用命令、強制之手段，因此，與警察接觸越多越對警察不滿。此係警察之強制性使然。

3. 大眾傳播媒介：在資訊日趨複雜的狀況下，民眾對特殊事件之瞭解與認知，少有親身體驗，多數經由大眾傳播媒體之報導而得知。因此，傳播媒介在形成民眾之態度上居於十分重要之地位，尤其是報紙(徐佳士，民六四)。是以大眾傳播媒體對警察人員之正負面報導，也會影響民眾對警察之觀

感，而成為影響警民關係之重要變數。

4. 警察工作的影響：警察工作中，任何一件獨立偶發事件，或一項工作計畫都會使警民關係產生變化。例如，七十三年臺北縣有兩名警員參與銀行搶案，立刻使民眾對警察之觀感不佳。而同年十一月，「一清專案」展開，臺中縣刑警隊長洪旭在掃黑行動中因公殉職，又使全國上下對警察表示關懷。凡此，皆足資證明警察工作之影響。

除前述的幾個變數以外，另警察人員之個人行為及民眾被害的經驗，警察人員對民眾報案之反應等，對警民關係都有直接、間接的影響。簡言之，警民關係是一種多層面的現象。

肆、警民關係對犯罪防制之重要性

警力有限，而欲以有限之警力達到壓制犯罪之目的很難實現，因此，改善警民關係，使民眾有高度意願協助警察顯得相當重要。至良好的警民關係，對犯罪防制之重要性在於：

一、於犯罪偵查上：

隨社會之發展，犯罪技巧亦不斷更新，加上交通發達，犯罪者流動性增大，因之犯罪偵查若不借助民眾，難以收效，具體言之，良好之警民關係有下列之價值：

(一)爭取時效：處理警察業務的基本原則之一為最先五分鐘重於最後五分鐘，尤以刑事案件為最。日本的調查也顯示，巡邏車越早趕到刑案現場，破

案率越高。因此，犯罪發生後，必須由被害人或民眾迅速報案舉發，而此又賴平時建立良好的警民關係。

(一)保全現場：犯罪現場，即犯罪行為之場所，與刑案能否順利偵破有密切之關係。刑案發生後，未封鎖現場前，必須民衆合作避免閒雜人進出，而利採證之進行。此亦要良好警民關係。

(二)蒐集證據：爲使犯罪者受應有之處罰，必須掌握確實之證據。而無論人證、物證或其他情況證據，除由辦案人員自行蒐集外，也要民衆合作提供線索方向。

(三)佈建情報：民衆是警察的耳目，民衆所提供情報數量之多寡，攸關治安。日本警方於一九六六年至一九七五年間，曾因情報數量之減少，而導致破案率下降。因此，爭取民衆之信任合作，培養警民關係，建立無形情報網，方能有效打擊犯罪。

二、於犯罪預防上：

(一)提高民衆預防犯罪警覺：犯罪皆有固定模式，民衆自行提高警覺，有助於防止犯罪之發生。警察人員利用民衆集會時間或勤務機會，加強宣導，使民衆有防犯意識。同時，民衆隨時注意自身附近可疑之人事物，亦可防止犯罪發生。這些，都靠有良好之警民關係。

(二)推行社區守望相助：民衆自保自助組織，晚近的發展趨勢，國外之民衆自救組織發展相當迅速。爲使民衆對社區守望相助有深切體認，仍必須由良好警民關係着手，使民衆樂於和警方合作，共同預防犯罪。

伍、如何改善警民關係

警民關係建立在警民之間相互瞭解之基礎上，也就是必須讓民衆瞭解警察是大家的，警察的工作有那些，以消除民衆對警察之敵意。因此，欲改善警民關係，可從下列方面着手：

一、發行社區報紙：發行社區報紙之主要目的，在加強警政及有關法令之宣導，以增進警民之間的溝通。在日本，有四分之三左右的派出所或駐在所，均發行小型社區報紙。內容包括轄區內所發生之犯罪、事故及具體之防制策略及好人好事等，而收到良好之效果。是以發行社區報紙，培養歸屬感，以改善警民關係。

二、招待民衆參觀：各級警察機關可以定期展示偵防犯罪之成果，同時開放警察機關，供民衆參觀，以讓民衆瞭解警察人員之辦案過程以及在犯罪防制上所作的努力，消除民衆之疑慮。

三、舉行警民座談：座談會之舉辦，也是加強溝通之良好方式。所以，警察機關可定期舉辦警民座談會，邀請當地士紳、民意代表、鄰里長及民衆參加。藉此說明警政當局維護治安之決心，並教導民衆防火防竊防盜等常識。除可加強溝通外，亦可增進警民關係。

四、辦理民意測驗：民意測驗之舉辦，爲瞭解民衆意願的最佳方式，並可從民意反應中，作爲警政當局改進之參考。

五、組訓少年警察：今日的少年，即爲明日社

會的中堅。因此，使其培養其對警察有正確的觀念極爲重要。所以，從長遠來看，組訓少年警察是增進警民關係的方式之一。可以仿童子軍之訓練，從交通常識到法律常識的教導，建立正確的法治觀念，未來對社會必有所助益。

自然，除了上述以外，還有其他方法也可用來增進警民關係，例如警察態度的改善、風紀的澄清，大眾傳播媒體的配合，民衆本身法治觀念之建立等。因此，我們強調的是警民關係絕非單向的，必須民衆與警察共同努力。

陸、結語

以上，我們已就警民關係的諸層面以及警民關係與犯罪防制之關係作了簡單的探討。看看西方的英國、鄰近的日本，我們覺得只要警察與民衆之間都能有這種體認，那麼，民衆對劫匪大喊：「不要槍殺我的警察！」或者不再以警察嚇唬小孩的日子該是指日可待的。

參考資料

註一：李湧清，臺灣地區警民關係之調查研究，中央警官學校警政研究所碩士論文，民七十二年。

註二：徐佳士等，臺灣地區民衆傳播行為研究，政治大學新聞研究所，民六十四。

註三：施敏雄等譯，邁向二十一世紀的日本，臺

灣省政府經濟建設動員委員會，民六十
九。

註四：馬振華，我國都市行政警察公共服務功能
之研究，中央警官學校警政研究所碩士論
文，民七十。

註五：謝瑞智等，如何革新警政及增進警民合作
專題研究，臺灣省政府新聞處，民六十
八。

註六：羅傳賢，臺灣地區警察人員服務態度問題
之調查研究，中央警官學校警政研究所碩
士論文，民六十九。

註七：Ames, Walter L., "Police in the
Community", The Police Journal,
July, 1979, vol. LII NO.3

註八：Chappell, D. et al, "The police and
the public in Australia and New
Zealand", University of Queensland
press, 1964

註九：Clark, Bernard J., "Police-Community
Relations", in Cohn, Alvin W., et al
"Police-Community Relations: Im-
ages, Roles, Realities" Philadelphia:
J. B. Lippincott Company, 1976

註十：Decker, Scott H., "Citizen Attitudes
Toward the Police: A Review of
Past Findings and Suggestions for
Future Policy", Journal of Police
Science and Administration, 1981,

Vol. 9, NO.1

註十一：Garnire, Bernard L., "Local Govern-
ment Police Management", Inter-
national City Management Associa-
tion, 1977

註十二：Greenberg, Martin A., "The Police
Officer of the Twenty first Cen-
tury: He is already on the Scene",
Police Chief, February, 1972

註十三：International Association of Chiefs
of Police, "Police Reference Book",
1979

註十四：Jacob, Herbert, "Black and White
Perceptions of Justice in the city",
Law & Society Review, NO. 5, 1971

註十五：Ko-Wang Mei, "Comparative Crimi-
nal Justice Administration", Tao-
Yuan: Central Police College Press,
1982

註十六：Smith, Paul E., et al, "Victimizations,
of citizen-police contacts and atti-
tudes toward the police", Law &
Society Review, NO. 8, 1973

註十七：U. S., Department of Justice, "The
Police and Public Opinion", Wash-
ington D. C.: U.S. Government Prin-
ting Office, 1977.

註十八：Vogel, Ezra f., "Japan as NO. 1-

Lessons for America", Taipei: Presi-
dent and Fellows of Harvard College,
1979.

二、討 論

陳石定先生發言：

日本警民關係的改變，在於日本戰後推行三化
運動，主要強調影響警民關係的變數，其中最主
要的是警察如何來做。第一步驟是警察行政業務除警察
化，因為警察有其主要業務與次要業務，主要任務
如依法維持公共秩序，防止一切危害等，次要任務
當然是配合行政業務需要來做，但是當中最重要
的是必須將主要工作做好以後，行有餘力再實行次要
任務，這實行起來應無多大問題，但如果因執行次
要工作而妨礙主要任務，則次要任務是否有必要執
行，實應加以考量。

當然國內目前正朝此方向邁進，如民衆蓋違建
；警察便前來取締，家中遭竊，警察置之不理的現
象逐漸減少。

其次是地方行政分權化，各國由於國情不同，
執行上當然不能完全一樣，但日本地方行政分權化
是否適用我國，應加研討。我們是單一體制的國家
，各方面配合起來比較困難。但是我們所了解，許
多問題如果不能在地方上有效解決，往上一推可能
便拖延許多時效。

第三步驟是，前面所說是警民關係的積極要件，最後達成良好的警民關係。

上述日本執行情形，使各國正面臨犯罪率上升之際，日本卻反有下降趨勢，他山之石可以攻錯，敬請指教，謝謝！

李坤煌先生發言：

一般老百姓中好人佔大多數，壞人只佔少數，而真正警民關係好壞之評定，應由大眾傳播的立場來講，目前警察定期調動制度應加考慮，警察是管人的，許多來巴結討好警察的人，可以說是不太好的人，故線民的運用在現代科學上實不足取。所以我建議警察的調動制度應確立，如每三年或五年調動一次，使每位警察將偏離常規時便被調動了，此制度在促進警民關係上應加考慮。

陳隆裕先生發言：

警察工作本身在個人體驗之中，主要分三部分，第一就是一般民衆對警察印象不太好，最主要就是使民衆產生不安全、不舒服及不公平感覺，如果這些感覺由警察而引起，警察是否應加以檢討。其次就是所謂良好警民關係的標準如何而定？上述兩點請教主講人。

陳金水先生發言：

我是從喜歡警察，到討厭警察，到幹警察，到了解警察，我必須愛警察，有此一個經驗歷程。小時我唸小學當糾察隊員時，我給三輪車撞倒，警

察過來幫我扶起來，問我：「小老弟，你有沒有受傷？」當時我非常敬佩警察，因為他照顧我，愛護我；等到我唸初中時，我騎腳踏車，警察將我輪胎放氣，將腳踏車鎖起來，他干預我，我討厭警察；有一天我很不小心唸了警官學校，我了解了警察，我的太太也是警察，我必須愛警察。所以剛才主講人談到教育程度與警察印象有沒有關係，我覺得應考慮一下，在我小時候我教育程度不高的時候，因為不了解警察，所以會產生一會兒愛警察，一會兒討厭警察，造成他干預我多，我討厭他，他照顧我多，我喜歡他的情形，剛才李教官提到，社會大眾畢竟大多數是好人，只有極少數的人透過耳語，或缺乏大眾傳播正面宣導以後，使原本好的警察，受到他們少數人的指責後，變成不好的警察。使原本好的警察，受到他們少數人的指責後，變成不好的警察。

今天我們似乎有一種感覺，就是警察工作很難為，先天不足，後天又失調；今天的警察工作，應減少管的工作，而應增加服務性質的工作。但目前警察的待遇、福利、制度的問題等；有些人講革命不要談待遇，今天我想我們不談待遇也不行，那一個大學或研究所畢業之後，他喜歡在烈日驟雨之下幹警察，但是有多少人真正了解警察的痛苦，那麼多項業務當中，很多都是干預性的工作，這些原本是不屬警察的，但我們行政的公權力產生了問題，需要警察出面來解決、支持，造成錯誤的假象，導致警民關係產生很大打擊。

誠如剛才周教授所言，我們要想受人家重視，

要先問自己是不是值得人家重視，當然制度、法律等問題不是短時間內能解決。但今天我們所能做的就是應吸收目前工商業界企劃的功能，張甘妹教授也強調，警察應成立高層次的研究機構，人員、經費的解決也應加以考慮，使警察制度免於僵化。

目前我們警察到底有何困難？是否有必要說出口？是否讓民意代表來支持；臺灣地區有關犯罪的許多問題與困難，有沒有那個行政首長肯指陳其情形，我們警察在政體運作當中到底擔任什麼角色？是否能將我們的困難透過很完整的，經過分析的，透過專家學者的支持而向上級反應；這些議員先生們，你們不想過更好的生活，你們的太太、小孩出門，不希望遭人強暴或搶劫，假如你們不希望的話，希望你們不要將我們該用的預算刪除；等等的問題仍待我們警察共同來努力，也希望社會大眾共同來努力。

同時也希望今天在座各位都是種子，把它丟下去，共同來了解警察，共同來愛警察。謝謝大家。

梁添盛先生發言：

今天適巧在實務單位負責警民關係先導的王主任在場，我想有兩個影響警民關係莫此為甚的案例，剛才主講人沒有提出來，可能主講人認為此為公共關係，而非警民關係，因他剛剛一再強調兩者有所區別，但我還是將此二個案例提出，由各位老師、同學來判斷一下，可能我們的實務單位也要檢討一下。

第一個案例是臺北市內湖分局有三個刑警去捉

一個通緝犯，通緝犯掉到泥沼中，持扁鑽拒捕，刑警開槍打死他，臺北市警局督察長認為刑警開槍並無不當，但要不要負法律責任，目前正由檢察官鑑定當中。第二天，臺北市政府給通緝犯的家屬三十萬元，第三天就有讀者投書，既然合法，為什麼要給三十萬元，請教諸位，此是否會影響警民關係？給錢標準是否有法律依據？如果有依據，為什麼沒有人出來澄清，說我們警察打死人也要給錢的。

第二個案例是王迎先被我們五位刑警刑求死了，他們在判決未確定前還上班，等一審判決確定後才停職領半薪，結果有一天姓詹的刑警跟太太辦離婚，然後給他的岳母當義子，改姓潛逃到哥斯大黎加，爆發所謂偽造文書案。在審理當中，報紙報導原來刑警在停職期間還領半薪，事實上領半薪是一般公務人員就可以領半薪，根據行政院暨所屬各級行政機關人員獎懲案件處理辦法第八條規定，本來就可以領半薪，但他如果具備警察身分，是否太虧待他了，而應領全薪呢？好像警政署也沒有人出來澄清一下，為什麼？因為我們警察官職採分隸制，從理論上是保障警察，在尚未被免官以前就應該領薪水，可是我們警察法第十一條，警察人員管理條例第四、五、六條只說警察人員官職採分隸制，下面就沒有了，真正官職分隸制保障警察，應該有官職就有薪水，讓他肯冒險患難的去執行職務的條文沒有存在。

上述所舉二個案例是否請目前負責警民關係最高的負責人回去以後做適當的反應，是否應改變以往沈默的態度，也許懂但不講出來，是否極易使人

誤解我們警察。報告完畢。

李湧清講師綜合答覆：

謝謝各位先生的指教，我僅做綜合性答覆。警察工作先天上具有強制性、干預性。陳石定先生提到日本警察的三化運動，與警察無關的業務儘量不要由警察來管，交由其他機關來管，個人非常贊同，同時也是目前我國警政當局正努力的目標。警察業務正逐步減化，因本質上我們還是傾向一個行政國家，而非司法國家，這是第一點說明。

第二點，剛才李老師認為警民關係在制度上可能也是一個變數，本人相當同意，不過本篇內容主要不從制度，而從其他層面來探討，因為制度本身所牽涉太廣，警民關係最基本的是警察態度要好，而影響服務態度的因素太多了，如薪水太低，服勤時間太長等，一個派出所警員一週輪休一天，外宿一天，工作量每週達七十小時以上，實務機關在這方面表現很有風度，因他對於警民關係只要求單方面的警察人員，除非在特殊情況下，才希望民衆多給警察人員支持，事實上民衆給警察支持多，警察做事必會更加努力。

謝謝陳金水學長給予的指教。至於梁添盛先生所提意見，王主任應能加以考慮。

以上簡單說明，敬請指教。

王化榛主任總結：

警民關係最重要的是溝通，聽完幾位先生的發言，我深深覺得目前警察溝通不夠，在座各位都知道，不但外界對警察不了解，就連警察對警察也了解不夠，內部溝通不夠。

我記得有位軍中轉任警察的長官講過，當初剛幹警察的時候，認為警察不過如此，但幹了半年之後，才認為警察並非他所想像那樣，等到幹了幾年之後，更加認為警察實在不容易了解；所以警察幹得愈久，才能愈了解警察，也因此，外界看到的警察只是表面上的警察，同時這也是個人感受最深的地方。所以警察的主要內涵，應從兩方面著手，一個是建設有形的警力就是如何提高警察能力，一個是建設無形的警力，就是把警察的士氣提振起來。有形的警力只是人員、裝備，如缺乏士氣，也無法提高警察的形象。此外，最重要的是建設民間警力，就是講究警民關係，所以我們訂了十二個要函，十二個實施計畫，其中有兩個，一個是積極推行為民服務，一個是促進警民關係，其主要目的就是建設民間警力，也只有民間警力的真正建設才能使警察更強大，限於時間，無法一一闡述，但溝通是非常重要的，如剛剛梁先生談到刑警殺死通緝犯乙案，顏局長在報紙曾加以說明，可能未引起民衆注意，警察機關一塊錢也沒賠，市政府是鑑於該通緝犯之父親為礦工，正好礦場停工（不賺錢），他的另一個兒子為白痴，最後以市政府社會救濟案處理。目前大眾傳播媒介對反面的往往刊得很大，至於說明的時候則刊登很少。上述說明，謝謝各位。