

社區守望相助之探討

李增祿

壹、前言

臺灣地區由於工商業發達，經濟突飛猛進，鄉村人口大量湧入都市，人民生活型態由農業社會轉變為工業社會，人情淡薄，彼此缺乏關懷，使社會整體安全防線形成缺口，給非法之徒有機可乘，竊盜與暴力案件日益猖獗，警力不足，無法遏止犯罪，治安日趨惡化。於是在民國六十二年，蔣經國先生任行政院長時，在立法院施政報告中，提出八點政治與社會革新事項，其中第七項為：「家家做到守望相助，人人都能互相照顧，如果遇見意外事故，應能發揮互助互愛的精神，並在國民心理上，培養救人第一，助人為先的觀念。」內政部遂於同年六月，訂頒「守望相助推行要點」分函省市府辦理。

內政部所頒行要點之互助項目包括：(一)協力防盜，共策安全；(二)共同防火，減少災害；(三)救助急難，疾病相扶持；(四)共同維護環境衛生，確保居民健康；(五)其他有關居民利益之事項。而省市府在其所訂之「實施要點」中，則分別加入「敬老慈幼」、「保護安寧」等項目，使其範圍更具體地擴充到居家生活的各個層面。在都市與鄉村推行社區守望相助運動以來，遭遇各種不同的困難與問題，有些社區流於形式，無法落實；有些社區曇花一現，無法持續。因此，需要做全面深入的探討，以了解實況，研擬有效可行的對策。

貳、守望相助之意義與功能

一、守望相助之起源及意義：「守望相助」一詞，出自孟子，孟子滕文公章記載：「……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。」守望即守護瞭望以防竊盜，相助即互相幫助。古代「井田制度」不僅是一種經濟組織，也是一種政治組織，在此制度下，無論是死者安葬或生者遷居，都受產業的限制，不超出本鄉本土。大家生活在同一鄉村裏，在同一井田範圍內從事耕作，日出而作，日入而息，互相為伴，彼此照顧；並且協力防盜禦寇，伺察宵小，以

共同維護鄰里之治安；如有患疾病者，亦互相救助、照顧，此種敦親睦鄰之現象，實為我固有道德、傳統文化之基礎，亦是「守望相助」睦鄰組織之濫觴。

二、狹意的守望相助：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之安全。

三、廣義的守望相助：除防治犯罪之外，包括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。換言之，廣義的守望相助，除社區居民大家出錢出力協助防盜之外，還包括共同防火、減少災害，救助急難、疾病相扶持，共同維護環境衛生、交通秩序、噪音管制，敬老慈幼及其他有關居民利益與社區發展事項。

四、守望相助之功能：守望相助具備下列三方面之功能：（一）預防犯罪的功能——工商社會個人及功利主義盛行，人情淡薄，竊盜犯罪日增，因此各國都呼籲民眾共同參與犯罪預防工作，推行守望相助，以維護治安。（二）社會教育的功能——倡導守望相助，不僅使社區居民自動結合起來打擊犯罪，維持治安，並且教育民眾如何重整道德，要疾病相扶持，困難相救助，敬老慈幼，和睦相處。（三）社區發展的功能——守望相助發揮之極致在喚起社區民眾之意識，以社區為範圍，維護治安、疾病相扶、移風易俗、改善生活，促進社區之發展。

叁、守望相助工作之推行方式

社區守望相助工作之推行因時因地，有幾種不同的方式，茲列舉實用之方式如次：

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社區守望相助隊，派出所主管及警員協助，此外義警、義消、民防人員亦參加。人員加以編組，有隊長、組長、巡守員等，設巡邏箱、守望崗亭等。裝備有制服、識別證、臂章、勤務證、警棍、警笛、手電筒、無線電對講機等，有些社區還特別購置巡邏車，日夜巡邏社區。

二、由社區理事會僱人巡邏守衛——有些古老社區或已成立社區理事會的社區，就由理事會出錢僱人擔任社區巡邏及守衛工作。此類社區也有設置守望亭，日夜看守的。

三、成立高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高樓管理委員會，負責整個高樓社區公共設施之維護、守望相助、社區各項活動及福利之推行。住戶每月或定期繳守望相助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、看管大樓等工作。

肆、推行社區守望相助所遭遇之困難

臺灣地區自民國六十二年政府極力推行守望相助以來，雖初具成效，使某些地方犯罪竊盜減少，但是並未普遍及生根落實，其間所遭遇之困難，可歸納為下列幾點：

一、缺乏共識、居民參與意願不高——在社會上有許多人，因事業或工作而疲於奔命，或認為自掃門前雪就夠了，所以不願出錢出力，從事公益事務，缺乏守望相助之共識，不願參與守望相助之組織及活動。

二、人員素質不齊、裝備、訓練不夠——社區守望相助之工作人員，管理人員或巡邏人員之素質良莠不齊，有的年齡偏高、學歷偏低、品行不良，有的訓練不夠、裝備不足，影響工作人員之形象及工作效率。

三、組織不健全、權責劃分不清——許多守望相助組織，因成員難求，常由村里鄰長、公私機構代表或臨時找一些居民勉強充任，以致組織系統不明，權責不清，成員不穩定且無活力，僅偶而被動地動動而已。

四、後續經費不足——因社區管理或巡邏工作之成果係集體受益，利益無法分割，對個人而言，有時很難看直接受益，是故有些人不願繼續付費，加上有些熱心公益人士僅開創時出錢出力，後來就消失了，因此守望相助工作常遭遇經費不足之困境。

五、法令依據問題——由於守望相助之性質，屬民間自願活動，政府不能

以法令規定強行組織之。因此，內政部及省市府大都以行政規程之形式，訂立各種要點，俾使推行守望相助工作人員與機關有所遵循，此類規定，自難發生拘束一般人民之法律效力。但行政機關為執法並達成行政目的，得依法定職權或基於法律授權而頒訂具有法律效力之行政命令，據此臺灣省、臺北市及高雄市相繼頒訂所謂「高樓及社區安全維護辦法」，作為推動守望相助運動之法律依據。可是上述辦法遇到下列困境：(一)各該社區或高樓若不願接受輔導成立「社區守望相助委員會」或「高樓管理委員會」，自無法強制之；(二)依據各該辦法，管理員及巡邏員之任務大多為服務預防性，着重於通風報信，而無執行權，依法亦不得使用警械，遇有緊急狀況，本身安全堪慮；(三)各該辦法中明定，守望相助活動經費由住戶分擔並定期繳納之，若拒不繳納，似難強制執行。

伍、社區守望相助之工作模式

到目前為止，不論政府文獻資料、學術研究論文或報章雜誌報導，均無現成之社區守望相助工作模式，筆者根據社區居民之參與程度及熱心公益推動者之有無，組合成下列五種工作模式：(一)以社區居民參與為主、熱心公益推動者為副之工作模式；(二)以熱心公益推動者為主、社區居民參與為副之工作模式；(三)以社區居民參與為主、缺乏熱心公益推動者之工作模式；(四)以熱心公益推動者為主、缺乏社區居民參與之工作模式；(五)社區居民參與、及熱心公益推動者並重之工作模式。

社區守望相助工作的本質在社區居民之組織及參與，社區居民參與程度一定首先影響守望相助工作之成敗，其次就是社區守望相助工作之推動者（提倡者或倡導者），只要有二、三位熱心公益之推動者積極提倡或推動則社區守望相助也能展開並運作。所謂社區守望相助工作之推動者包括專家學者、行政主管、民意代表、財團負責人、社區工作人員以及熱心公益之居民等。

社區守望相助工作之推展，可分為籌備期（一、二年）、開創期（一、二

年）及成長期（第二年以後）等三個不同的階段。而社區又可分為農村社區、城鎮社區、都市社區、高樓公寓及特殊社區（如軍眷村、機關宿舍區）等五類型。分析上述五種類型的社區，在籌備、開創及成長等三個時期，以何種工作模式最為有效，乃值得進一步加以研究的課題。

陸、推行守望相助之有效辦法

依政府相關資料及報章雜誌報導，解決守望相助問題之辦法及建議事項，可歸納如次：

一、政府各有關單位應重視社區守望相助工作的重要性，除了給予精神上的肯定和稱許外，最重要的還是提供更多的物質支援，其次是加強守望相助工作的宣導，讓社會大眾能了解守望相助工作是彌補警力之不足所造成的治安死角，以及提供民眾最直接、最迅速的安全支援，讓大家能擁有安全的日常生活環境。

二、舉辦村里社區民衆聯誼、育樂等自強活動，以增進居民相互關懷、相互了解，發揮敦親睦鄰的美德。適時舉辦防盜、防火、救助急難及急救方法的專題講座或編印應變手冊、卡片，使民衆普遍熟悉各種應變技巧。以五至十戶為一單位，每戶應裝置聯防警鈴，形成「家戶聯防」，遇有盜竊、火災、急病等特殊事故，立即按鈴申報，互相救助，隨時注意四週的人、事、物，發現可疑的人，立即報警處理。

三、經費的籌措要多元化，一方面可由各級政府撥款補助，另一方面可由地方公司機構或財團捐助，而民間募捐守望相助基金會捐獻金額，應協調財政部准予列入所得稅額中扣除。

四、加強管理員、巡守員之遴選組訓考核，因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，除此外，還應積極爭取管理員、巡守人員福利互助及保險，使其執勤時更有保障，增加參與巡守工作的意願。

五、參照美國鄰里守望方案之要點：(一)自我防衛——由警方犯罪防治人員對民衆提供的各種示範教育。教導民衆在街上走或在公共場所時，如何保護自己，及如何避免碰到犯罪事件。(二)竊盜防範——犯罪防治人員教導人們外出時，家中如何安排，如合適地點燈等，以防止竊盜發生。(三)財物標記——犯罪防治人員設法教導民衆如何在家中貴重物品上面，打上個人的標記，如身分證號碼或其他號碼，使歹徒偷走之後，不易脫手。同時，也有助於警方查贓。

柒、結 論

政府自民國六十二年，大力推動社區守望相助工作，其間遭遇種種困難與問題，但是不論中外，都一致肯定，居民參與犯罪的防治，是打擊犯罪最有效力量，吾人仍應正視其存在之積極正面功能。

治安的維護不能單獨靠警方，有賴社會大眾建立社會治安，人人有責的觀念。社區守望相助工作之先決條件在發掘當地熱心公益人士出來倡導，促進居民之參與，大家出錢出力，加強巡邏聯防，並時時刻刻注意周遭的人、地、事、物，使爲非倖免之徒，「混不進、藏不住、跑不掉」，俾繩之於法。守望相助工作可彌補警力不足所造成的治安死角，並提供民衆最直接、最有效的安全支援，讓大衆能擁有安全的生活環境。

當社區居民體會到自掃門前雪不足以防盜，有其共同防衛的需要，產生守望相助的動力，在開創籌辦時期，有人出錢，有人出力。但是由於守望相助工作係義務性質，地方人士在長期應付龐大費用之下，難免心餘力絀，而影響守望相助工作的健全發展，使之無法持續長久，而流於形式，形同虛設。因此，希望各級政府能够多編列預算，給予適當之資助，以利社區守望相助工作之繼續推展。

參考書目

1. 李震山，都市社區守望相助與警力之配合，政大社會學報第廿二期，民國七十五年。
 2. 林顯宗，從都市人的性格看都市社會的守望相助，政大社會學報第廿二期，民國七十五年。
 3. 徐震口述，王建殷整理，論社區守望相助的動力與功能，福利社會第廿一期，民國七十九年。
 4. 張茂桂，究竟是「目的」或是「手段」？對守望相助巡守組織的質疑，中國論壇第二百五十七期，民國七十五年。
 5. 陳仁男，如何透過社區發展委員會加強與警、民、衛、教等有關單位協調聯繫之研究，臺北：中華民國社區發展研究訓練中心，民國七十五年。
 6. 陳立中，推行守望相助創造安祥生活環境，社區發展季刊第三十四期，民國七十五年。
 7. 黃清高，都市社區的守望相助，臺北：中華民國社區發展研究訓練中心，民國七十六年。
 8. 蔡紹華、黃海倫、蔡本源，安危相扶持近鄉勝遠親——守望相助內涵的充實與延伸，臺北：中華民國社區發展研究訓練中心，民國七十九年。
 9. 蔡德輝，運用社區守望相助防治犯罪，福利社會第二十一期，民國七十九年。
 10. 臺灣省政府新聞處研究報告，如何做好守望相助巡守工作，協助維護社會治安，民國七十四年。
- (本文作者係美國加州大學社工博士，現任東海大學教授兼社會工作研究中心主任)