

治安社區之政策論述

警察專科學校 講師

台灣城鄉特色

發展協會 理事長

95、96 年內政部治安社區專業輔導團 計劃主持人

許主冠

壹、為什麼需要政策論述

社會科學之基礎方法，簡言之就是「歸納法」與「演繹法」，多是建立在以實際社會發生問題之累積所抽離，進而建構出各種假說理論。而當社會面臨困難之時，各種理論架構就可以提供現世世界一個解決問題的參考，從而在解決問題與挑戰過程中再次確認理論的可行性與正確性。以社會科學近兩百年發展之經驗，其實已經可以具備定義科學所稱的「可預測性的架構」了。

因此近代所有的政府施政莫不以各種社會科學理論作為基礎，一方面方便確立政策目標，二方面也增加政策之可信度與成功率。

而在施政之前清楚的將面對挑戰之問題釐清，進而提出策略與行動方案，並提出各種評量指標與預期效益，完整而有系統的讓參與者清楚知道，就稱為「政策論述」，有完整的政策論述將可以減少內部溝通成本，並有效執行相關行動方案。因此治安社區政策也應該提出一個具備上述內容的論述，以確保計畫之執行與績效。

貳、治安社區的政策論述

一、台灣社會所面臨的困境

二十年前隨著解嚴，社會力大量釋放，但由於眾多政治經濟事件逐一發生，社會焦點仍多關注於表象的諸多政經改革。因此許多應該被關注的社會民主化議題並沒有成為焦點。直到現在，台灣社會內層出不窮的詐騙犯罪事件、社會孤苦弱勢悲劇的不斷發生以及外籍配偶所帶來的社會衝擊等等，種種讓人民憂心的事件，這些都是隨著工業化、都市化以及資本主義的深化而來的「必要之惡」。其實政府也漸漸發現，在現行行政體系無法深入解決問題，而傳統社群關係網絡陷入漸漸崩解的困境中，極需要營造出可連結政府行政體系且具自我成長機制的新社群網絡。換言之，未來「社區」將是政府最終的施政單位，

因此讓社區擁有自我成長、自我學習的能力變得非常重要，而這也是政府協助社區營造的真正價值與目標。

二、社區營造的基本價值

然而我們也知道，上述所談到的觀念固然很容易理解，但在現實上卻是複雜而且難以解決的。特別很多事都是因為時空累積所形成的盤根錯節，連有公權力的政府單位都很難去解決，更遑論社區人民有此能力。因此必須雙管齊下，讓擁有公權力的公部門學習連結在地力量的社區組織，彼此培力、激勵，透過學習與討論形成共識，擬定策略與計畫，最後，藉由公民參與完成共夢。這個過程就是社區營造的價值。

三、治安社區的政策論述

公共政策中被譽稱為「政府再造大師」的 David Osborne 與 Peter Plastrik 所建構與提供的論述，向來都是各國政府尋求改造時很重要的參考理論與操作手冊，而從其中的描述也可以很清楚對照勾畫出台灣近十多年來所進行的政府改造工程。特別所提到的「控制策略」(Control Strategy) 觀點，更對我國現階段為改善公共服務品質所努力提出三個具體策略，分別為組織賦權 (Organizational Empowerment)、雇員賦權 (Employee Empowerment) 與社區賦權 (Community Empowerment)。若將治安社區視為一個公共政策，我們其實可以從這理論中釐出一個論述架構。

所謂的「組織賦權」，簡言之就是將原先以外控所建立的上下關係鬆綁，賦予各級管理者管理的權力，一方面藉由簡化中央行政機關、立法機關與執行機關，二方面鬆綁高層政府用以控制的傳統規則、程序與其他行政措施，而藉以改善績效。這對傳統以中央集權制運作的我國言，其實是很值得深思的，中央政府通常只規劃政策而由地方政府執行，依我國財政現況而言，地方政府則多須仰賴中央之補助，於是中央政府所制定的政策與預算資源所引導的施政方向是否確為地方政府或人民之所需？若不是，那這種無法延續或產生效果的政策，究竟意義何在？

因此「權力下放」，中央政府從過去「預想政策」與「管理地方施政」的角色轉換為只管理績效與成果的角色，落實政府施政需要滿足人民需要之基本任務。我國現在草擬、修訂中的「中央政府機關組織基本法」、「行政院組織法」與「中央政府總員額法」等，其實也是朝此為核心價值的修法。

但在現階段朝野政治關係緊張，立法不易的現實中，按常規來推動組織賦權有其困難，因此必須以改變公務體系觀念的軟體方式迂迴進行組織的再造。這也正是此次成立治安社區專業輔導團的目的之一。

其次是「雇員賦權」，意即進一步將權力下放。面對人民需求的第一線公務人員，不再只等待命令，而是要有能力使用組織資源完成使命並承擔責任。這對傳統以服從為第一美德的公務體系，特別是如警察、消防等紀律團隊型態的公務部門而言，衝擊可能最大，也最難推動。因此需要借重外力，從政策上成立「社區治安專業輔導團」開始，並透過上課與實際操練讓在地的警政、消防、社政等單位之承辦社區業務窗口彼此學習協力。這才是治安社區營造的真意。

總之在今年專業輔導團透過學習、輔導、陪伴的過程中，引導公務部門學習橫向連絡，讓社區與公務部門有機會協力合作，最終呈現出一種與過去制約下完全不同的思維與工作模式。雖然研習觀摩活動不列入考評，但卻是會留下記憶並且可以累積。我們相信這才是未來的王道正途。

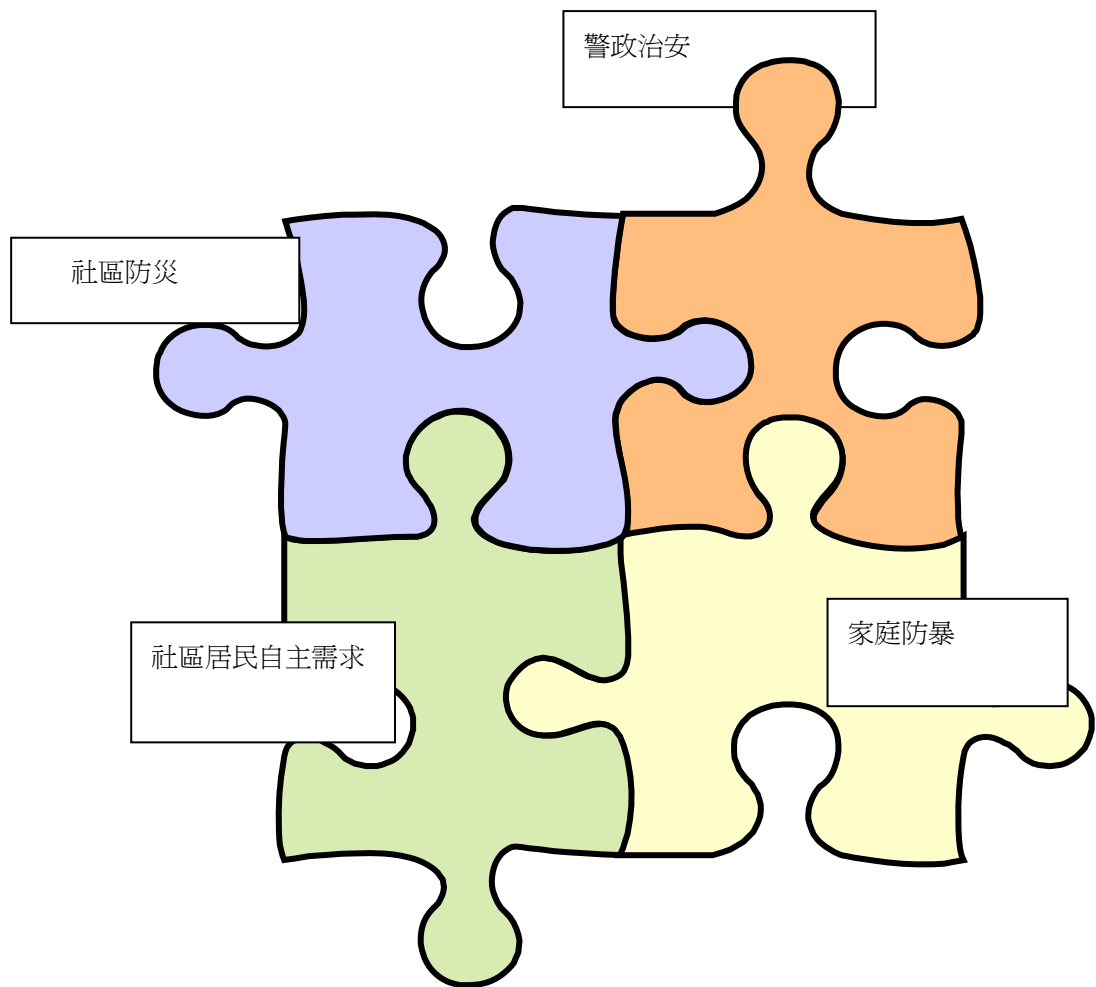
此外，除了公務部門的解放與鬆綁外，在輔導團訪視社區過程中，也普遍聽到社區對政府資源、資金補助不足的意見。我們充分理解，在政府資源日益減少之際，單一部會資源均不足以獨立支持社區營造之所有需求，唯有藉由各局處之整合，才可以提供社區更多的資源與全面營造的觀念。

另一方面，我們也要思考社區是否有承載這些資源的能力，或是社區能否有能力找出自己的需求？這就是「社區賦權」的意義，對一個較成熟的社會言，社區體系通常比較完整，公共議題較容易引起討論。但在開發中的國家或剛從威權解放成為民主國家的環境與氛圍，公共議題不但不易引起討論，反而往往落入極端個人特權或公共財被私有化略奪的極端資本主義之惡的宿命。

因此，「社區賦權」，就是以學習與知識為基礎讓多數社區居民有機會，有能力參加公共議題的討論，清楚自我需求與營造方向，最終能夠與政府公部門對話，甚至參與與社區有關的公共政策決定。

以今年言，專業輔導團的工作項目之一，就是訪視今年度五十個治安績優社區，其基本目標有三，第一是抽離分析出成功的條件與營造模式，檢視是否可以成為各縣市未來輔導治安社區的通用教案。第二是發掘績優社區在做治安營造過程中所面對的問題與挑戰，進而尋求政府資源更有效的運用。最後就是讓績優社區的優點被看見，讓未來希望從事治安營造的社區有諮詢與陪伴的夥伴，最終達成在地營造與永續營造之目標。

圖示：治安社區完整結構



叁、治安社區政策論述之實證

經過緊湊而且密集的操練，從四月到十月，半年多的時間，全國警政、消防與社政部門的業務相關夥伴們以及五十個績優社區在不知不覺中參與了這個大型的計畫，以理論的成熟度言，這個計劃談不上是「實驗性」，但對公務部門；特別是警政部門言則絕對是具「前瞻性」。

計畫執行過程的困難與挑戰，除了時間、人力外，「改變觀念」、「創造價值」更是每個參與的個體必須自我負責的。我們看到因為無法負荷工作壓力而自我請調的夥伴與自動請纓的夥伴同時並存。全然仰賴公務部門的績優社區與有能力擴張影響力的績優社區夾雜。面對問題只會抱怨甚至憤世忌俗者有之，但有更多伙伴選擇彎下腰，謙虛學習並且面對問題解決問題。

短短幾個月中，我們透過訪視與平時連絡，以「團隊內聚力」的標準來檢視公務部門可能的改變，結果是令人欣慰的。多數縣市都有呈現出自我檢視與議題管理的能力，也多可以針對問題提出對策。雖然模式不一，但是多元模式正是本計劃中所強調的「在地性」價值。另一面，針對績優社區，我們檢視的標準是在「從自主性到永續力」，過去，不必諱言，治安社區營造公務部門之著力遠大於社區，因此部份社區容易產生對公部門的依賴。隨著計劃擴大，若不能擴大社區的自我營造力，將會嚴重扭曲資源的使用與公平性，我們透過訪視社區，將「自主營造」的觀念再一次闡明，並交付由社區自力完成「績優社區簡介」任務，希望透過這種「努力贏得榮譽」與「尋求永續發展能力」的累積帶給社區更多省思，也讓治安工作落實到「以社區居民為主體」的思考與執行。部份優良可做示範的案例，我們均已節錄在本計劃之成果輯，相信可以提供給所有夥伴參考。

治安社區的問題仍然很多，短期間也不容易全面解決。但是，我們看到因為觀念改變而帶來的行為改變，這種改變是不受到外力影響的，從這改變的力量中，正是醞釀了結構改變與結果改變的契機。

我們相信，經過這場大型計畫的衝擊，將會是社區公民全面參與治安改善工作的起點！