

社區警察角色的演化與需求

台灣警察專科學校教育長 洪春木

警察隨著專業分工日趨細密，以及通訊機動化的增加，民眾與警察面對面的機會也愈來愈少，而警方顯然也未能在平時即加強與民眾的溝通，以致民眾對警察的印象大都仰賴非親身體驗的感受，一旦有少數員警涉案的醜聞發生，民眾即以想當然爾的態度予以類化，這種錯覺的造成，肇因於警民互動的缺乏及無互信的基礎。

美國警政學者 James Q. Wilson 和前警察基金會主席 George Kelling 認為：當社會非正式規範的機制愈弱，犯罪率愈容易開始上升。

Wilson 將警察工作分為三種類型：

- (一) 執法者(law enforcement)。
- (二) 公共秩序維護者(order maintenance)。
- (三) 公共事務服務者(public service)。

社區警政(community policing)是一種前瞻性以社區為基礎的警政服務模式，以滿足顧客的公共期待(public' s expectations)；在傳統上，警察的角色不論中外都被塑造或是自我塑造成「犯罪打擊

者」、「法律的執行者」、「正義的捍衛者」，然而，這種角色已逐漸無法適應多元化的民眾需求。

([註] 警學叢刊，第 31 卷第三期，89 年 1 月出版，黃啟賓，警察機關社區服務功能之角色定位，p. 20, p. 23)

「派出所分局化」：回顧本土警察歷史，勾勒出半世紀以來，台灣警察由「維護秩序」發展至「打擊犯罪」，再到「為民服務」這條軌跡，而「為民服務」須賴散在各地的派出所來達成，但是近年來派出所的預防與服務功能「隱而未彰」，究其原因，派出所被分局化了，派出所要做所有警察要做的事，包括其他行政部門請求警察機關協助的事，被分局化的派出所與分局的功能相互重疊，使散在各地的派出所應有的「預防與服務」的功能被壓縮了。

([註] 警政論叢，中央警察大學行政警察學系出版，90 年 12 月創刊，章光明撰，我國警政發展策略芻議—兩極化警察策略的提出，p. 3)

以「偵查績效導向」的警政：民國 89 年下半年起，因國際景氣趨緩，國內面臨產業結構調整，政黨輪替與核四爭議的影響，導致人民信心不足，後加金融面出現危機，經濟實質面頓失力道，致 89 年下半年的治安犯罪數有上升的現象，雖然上升數以竊盜為主，至於暴力犯罪方面並沒有明顯的增加，但在政治大學選舉研究中心所做的民調發現，受訪的民眾中雖然有 87.1%並沒有受害的經驗，但覺得治安

不好的卻有四分之三；婦女對經濟安全、身體安全等安全感指數也是不及格，民眾主觀上持續認為我國的治安惡化。在因應治安惡化的做法，警政署仍依據傳統基調，認定暴力與竊盜犯罪、毒品走私、非法槍械、流氓幫派、少年犯罪等為整頓治安的重點，並採專案方式處理，如以四合一(掃黑、用槍、緝毒、肅竊)方式打擊犯罪；要求各縣市警察局實施「春風專案」；加強取締流氓幫派實施「治平專案」致使「專案常態化」，效用遞減，又因各項專案評比的壓力形成「形式主義」的造假文化，這些作為反映出「偵查績效」導向的警政，至於預防與服務的警察本質工作，並未受到應有的重視。

([註] 警政論叢，中央警察大學行政警察學系出版，90 年 12 月創刊，章光明撰，我國警政發展策略芻議—兩極化警察策略的提出，p. 6~p. 7)

「階級主宰的決策機制」(class domination)：社區警政希望透過警民的接觸，發展夥伴關係，建立互信互賴依存關係，共同解決社區治安問題，以達犯罪預防效果，但預防無法提供立竿見影及感受「治安改善」的立即效果，而政治人物又基於問政便利，要求警察側重已發生案件的偵查，警察人員的「生存策略」便導向破案績效的追求，進而影響組織的價值取向，社區警政便在這種矛盾與困境中挺進。

([註] 警政論叢，中央警察大學行政警察學系出版，90 年 12 月創刊，章光明撰，我國警政發展策略芻議—兩極化警察策略的提出，p. 8)

我國警政策略在民意代表與媒體壓力下喊出「破案是最佳的預防」口號，因而導引出操短線的績效文化。

「**行政警察、刑事警察角色功能混淆**」：警察人員面對績效壓力，提高破案率，降低發生率，因應之捷徑便是吃案，派出所員警面對民眾報案，潛意識存在的便是「排斥」與「敵對」，警察受理報案的態度百般刁難，希望民眾能「知難而退」，民眾報案不但無法得到應有的對待，還要隱忍被害後來自警察的二度傷害，民眾對治安的滿意度低乃可想而知；原以推展警民關係、為民服務角色的派出所員警，為了績效也背負著破案的壓力，刑責區的刑事警察和刑事業務主管幹部，為了粉飾太平的低發生率績效，百般操弄、暗示、施壓派出所員警吃案，警察服務態度淪為口號，這是任何警政革新的緊箍咒。

（〔註〕警政論叢，中央警察大學行政警察學系出版，90 年 12 月創刊，章光明撰，我國警政發展策略芻議—兩極化警察策略的提出，p. 10）

「**兩極化警察策略**」：將犯罪案件區分為重大刑案與一般案件，重大刑案以破案為目標，屬刑事警察的工作；一般案件則追求服務價值為行政警察的業務，由派出所員警受理報案，以服務者、安撫者角色出現，以建立警民關係的良機，派出所無破案壓力，一反過去吃案心態，藉以提升服務品質。

1982 年 Wilson & Kelling 在其所著的 Broken Windows 一書，

破窗理論思想主要原因：

- (一)鄰里間總會存在著諸如幫派、娼妓、醉漢等問題，這些問題將使居民產生恐懼感。
- (二)類此無規範的行為意謂著沒有人關心這個社區，市民間的冷漠將吸引群聚更多的犯罪投機者，因而增加市民的恐懼感。
- (三)警方在處理案件時，需要市民的支持，同時使得警察勤務活動有正當具合法性。

Bratton 為破窗理論的實踐者，他形容 Kelling 為「智慧導師」(intellectual mentor)，1990 年擔任紐約地鐵警察局長即以零容忍(zero tolerance)及優質生活(quality of life)信念整頓地鐵有成，1993 年朱利安尼就任紐約市長旋即認命 Bratton 為該市警察局長，後以「秩序維護理論」(order maintenance theory)鼓勵員警介入輕微案件，不論是已被查覺(observed)或只是在猜疑(suspected)階段，都不允許輕易放過。蓋秩序維護理論有兩大前提假設：

- (一)因關注引起犯罪的環境及犯罪本身的特性，因輕微犯罪使得人們恐懼且弱化了鄰里間的社會控制力量，在這樣的氣氛下，人們因恐懼而遠離社區，民眾讓出街區的結果，使得失序與嚴重犯罪佔有了社區，因此任何形式的違法均不被允許(零容忍理論)。

(二)探究警察與社區民眾協力對抗民眾的方法：強調警民合作的重要性，警察不得忽略民眾的需求與感受，同時民眾也應配合警方的執法，並提供必要的協助，共同防衛社區安全。

(〔註〕曾兆延、李修安撰，朱利安尼之警政措施爭議與啟示，警學叢刊第 37 卷第 6 期，96 年 5、6 月出版，P. 204, 205)

社區的疏離與頹弱

一、日本警察的組織如同台灣一樣，中央有一警察廳，地方設警察局、分局、派出所及駐在所之設置，日本社區警政的基本精神「緊密結合社區、瞭解居民需求、處理日常瑣事、做好犯罪預防」，但因近年來都市化的發展，導致居民的生活行動及意識型態發生變化，逐步喪失傳統社區相互扶助、自主防犯的治安功能，形成社區治安脆弱化的現象。

二、由於交通網的連結、交通工具的多樣化、通信系統的發達、科技的進步、犯罪的廣域化、迅速化及智慧化，致新型態犯罪層出不窮，導致警察處理事件的複雜化與困難度增加。

三、教育水準提高、民智大開、人權高漲，社區居民對警察的期望與意見日漸增多，連家庭不和、貸款糾紛、野狗、野貓等問題，亦要求警察處理，而這些意見與期待有 80% 都必須由派出所來處理。

四、傳統派出所的存在為社區警察與居民互動最佳的典範，一向是日本治安良好的基石，隨著時代進展與犯罪的惡質化、組織化與複雜化，刑事、交通警備等專業警察職能普遍受到重視，相對的社區警察成為組織的附庸單位，掌握社區的工作日漸怠忽。

五、派出所因輪班制，每班執勤完畢即返家休息，派出所員警無法真正融入社區，社區有時根本無法找到可以負責的人，而社區居民亦不知道，可以負責的社區警察究竟是那一位，形成警察與社區居民的疏離現象。

六、由於社會變遷，警察所需處理的事件日益複雜化，專業化及困難化，導致社區警察專業素養不足，無法有效處理治安事件，每當事件發生，只能應付一番或轉由其他部門解決；巡官幹部階級大都只是例行性督勤查簽，對於現場事件如何處理等，並未能作有效的指導。

（註：鄭善印撰，美中日三國社區警政比較研究——以日本的社區警政為重心。警政論叢，中央警察大學行政學系出版，民國 90 年 12 月創刊號，P. 51~53）

社區與公部門建立協力機制

一、村里幹事職能未能充分發揮，充其量，作政府政令宣導的傳聲筒與傳單的發放，不是淪為民選的村、里長的私人秘書，就是公事

敷衍了事，以自己兼營的事業為主體。

二、監視系統的建制，往往由縣、市政府撥鉅款籌建完成，後續的保養、維護、修理經費短缺，又無專人負責，常常任風吹與打，一兩年即功能喪失，廢鐵一堆，殊為可惜。事實上，各銀行金融機構、加油站、超商、大賣場，都有自動錄影系統，統合協調各目的事業機構將攝影系統拉出一個鏡頭監攝馬路行車區域，由於數量多自然形成一個防衛體系的監視系統，公部門可節省大量公帑，又有專業單位負責維修、保持堪用狀態。

三、破案獎金傳統頒發給破案有功警察人員，在全民拼治安的思維下，政府應編列民眾報案獎金，重賞之下必有勇夫，民眾因報案、提供線索而偵破刑案，依其程度給予獎金，以達全民共治理想。

四、重視計程車司機功能，培訓司機充當治安使者，因發現犯罪提供情報、跟蹤、追捕、埋伏、守候嫌疑人而緝獲人犯者予以破案獎金，形成全民警察的機制。