社區警政推展的實務與爭論
以台東縣警察局為例

施　源　欽

壹、前言

一、數位時代犯罪的興起

網路通訊科技的興起，雖然使人類的生活澈底改觀，帶來無限寬廣的可能，但是也帶來前所未見的危機。網路世界的蓬勃發展，象徵著傳統的社會控制機制、功能愈來愈薄弱，資訊科技的一日千里，相關法規的效力與偵查團隊的專業能力，令人憂心。不同領域的學者在解釋犯罪的成因上雖人各言殊，但是均同意：犯罪手法可以經由學習模仿而來，網路的特性儼然犯罪學習的最佳媒介，現代人沈溺網路上的時間愈來愈長，不僅與他人互動的時間越短，造成人際關係的疏離，對社區缺乏認同歸屬，社會秩序賴以維繫的價值體系也由生疏、蔑視而至解體。

二、傳統的警政策略面臨無法對抗犯罪的窘境

科技環境的快速變遷，國內的治安狀況也隨之改變。近來全球景氣低迷，加上國內政治局勢紛擾不安，財經政策無法發揮預期成效，失業率攀升，部分民眾在生活壓力下，鋌而走險從事詐欺（刮刮樂、電話、電子郵件詐財）、恐嚇勒索或竊取財物等等違法行徑，且手法不斷翻新，民眾對治安惡化的恐懼也日漸增加（註1）。

警察組織的資源有限，必須體察地方的實際需求，釐定治安策略；若是輕忽環境的變遷，一味固守傳統思維未能革新因應，在管理工作上只重枝微末節，未能全盤觀照；組織上下對於未來缺乏共識，各自為政，互相抵銷力量；或即使了解策略的重要性，但沒有嚴謹的策略思考與制定的方法；或雖有極具創意的策略構想，但領導團隊或各級主管間，卻缺乏共同的思想架構與溝通語言；或雖有策略共識，卻在行動上無法落實執行，則一切治安策略均將淪為空談。

三、社區警政時代的來臨

傳統「被動反應式案件導向」的警政策略，不僅無法滿足民眾與日俱增的需求，且亦無法有效解決治安問題。而「社區或問題為導向」的警政策略，強調根本解決治安問題，已為世界先進國家所普遍採行。而國內近來因應刑事訴訟法修訂採當事人進行主義、公訴蒞庭等措施，加以警察職權行使法法制化，對警察職權行使規範更趨嚴格，警察必須用新的觀念、思維面對新局，不宜再抱殘守缺，不知精進。因此，採取預警式的以問題導向的警政策略思維

註1　根據天下雜誌2003年國情調查發現，對目前的治安狀況沒有安全感的人，從一年前的53.5%增加到今年的57.5%。而今年台灣人民對於未來展望感到悲觀的比率（49.9%）超過樂觀，達到歷年最高。參見游常山，民92，台灣人為什麼對未來悲觀？天下雜誌，2003年一月號，頁79-80。

—社區警政的管理策略乃孕育而生，且影響逐漸擴大。

貳、社區警政的基本理論

一、社區警政的意涵

（一）定義

國內外學者對社區警政之認定各有不同切入之角度，惟綜合各學者意見對社區警政的定義可歸納如下：社區警政是一個主張促進社區、政府與警察三者之間夥伴關係的組織哲學和管理策略，並採取預警式的問題解決方式，在社區居民投入參與的過程中，建立警民以信賴爲基礎的夥伴關係，以根本解決製造犯罪的問題源頭，降低犯罪恐懼感及處理其他社區問題爲標的，以建構具有生活品質的安全空間爲願景，所發展出來的警民策略聯盟。據此，警察機關與其他機關更需採取較積極的夥伴關係，在社區扮演更積極、更多元的角色，坦誠地與社區民衆共同協力投入解決共通性議題，取代以往「暴力的管理者」、「秩序的維護者」的角色扮演，建構國家與社會、警察與社區新的融合關係，以期建立更綿密的社會凝聚、社會信任與社會關聯。

（二）成功的關鍵

社區警政成功的基礎，在於建立互惠而密切的警民關係。它有兩個不可或缺的要件：一是社區共有的同夥關係，一是解決問題的警察策略。社區警員必須與民衆進行頻繁的溝通及良性的互動，以「民之所欲」爲服務的指標，整合社區公私資源，共同解決民衆認爲重要的社區問題。而解決問題的警政導向，則是確立如何辨、鑑定社區問題的程序。而『民衆的參與』是策略成功的關鍵元素。

（三）績效評比

績效評估是管理與激勵員警的重要機制，也是主管用以鼓勵所屬配合達成組織目標的有利工具，考核社區警員的重點在於

1.對轄區的了解程度。

2.有效運用問題解決的技巧。

3.與民衆建立合夥關係的努力程度。

4.富創意、彈性的作法。

5.民衆的意見（滿意度調查）（註2）。

社區警政它絕對不是一種「業務」，更不是「勤務」，也不是一個「專案」，若是評核社區警政仍然以業務檢查的模式，或把它當專案來辦，則基層五分鐘熱度的應付式作爲，必然重演，評核過了以後必將回到原點，終將煙消雲散，社區警政仍然難逃自我崩解之命運，更遑論要發揮前述爲民衆創造價值之功能。

參、台東縣警察局社區警政經驗分享

台東縣警察局從 91 年 3 月起著手警政改革，三年多來，全體員警同心協力，致力於「自主式社區警政」工作之推展，揭櫫「激勵民衆參與治安維護意願」、「強化民衆自我防衛之力量」、「主動關懷社區深耕警民互信基礎」、「積極融入社區營造警民共治環境」等四大面向，兼容並蓄融入品質管理的內涵與作法，社區警政工作在各地區由警民召開治安會議，共同針對轄區問題會商解決對策，項目計達 55 項，較具創新獨特作法暨成效項目如：擴大社區巡守組織多元功能、輔導原住民老人考領機車駕照、成立愛心臨時教室、照護獨居老人、營造派出所新風貌、設置鄉親接待服務區、成立部落警察隊、愛心宅急便關懷團、成立外籍新娘生活知能成長營等等，均獲致社區的支持、民意代表的肯定、轄內行政團隊的協同配合、輿

註 2 葉毓蘭，民 85，警政新取向－談社區警政的理論與實際，警學叢刊，第 27 卷第 3 期，頁 15。

論的嘉評及學術界的認同。

一、在無形效益方面，目前員警已普遍具備了：

1.發現問題能力。

2.分析問題能力。

3.解決問題能力。

4.動員統合資源能力。

5.最重要的是懂得如何、何時要（抽離），讓社區的問題回歸給社區。

二、為求精進，不斷的辦理標竿學習

該局舉辦了五場社區警政成果發表及擇定最佳標竿單位實施團隊學習，九十二年初更策辦廿一世紀警政思維主流「社區警政」實務與學術研討會，讓理論與實務得以相互印證，是警察實務機關的創舉。

外部標竿學習部分，該局也引進了社區推行成功的案例，做現身說法及經驗分享—台東縣金峰鄉壢坵小部落發展出的社區營造與派出所社區警政工作相互啓發融合、一起成長，讓前往參訪機關、團體、學者均十分驚嘆。因此，安排該社區發展協會楊秀英理事長巡迴台東縣各分局分享『壢坵經驗』。這是深耕社區，與社區建立起互信互賴的夥伴關係的最佳印證。

三、民意回應與肯定

九十一年度該局委託國立台東大學所做『警察執勤暨服務情形之滿意度調查』，其中民衆對於實施社區警政作法的滿意度高達80.1%，九十二年第二次所做滿意度調查爲84.5％，九十三年第三次所做滿意度調查，縣民乃是給了 84.3％的高滿意度，顯見自主式社區警政工作所展現的新警政措施，台東縣民已給予高度肯定，成效優異，可資印證。九十四年內政部所做的全民拼治安第一期各縣市整體治安狀況滿意度調查結果台東縣爲82.12%，整體服務滿意度亦達77.86%，第二期治安滿意度調查台東縣 79.21%，整體服務滿意度台東縣75.71%，雖略有下降，惟仍居全國第２（僅次於澎湖縣）。

此外該局成立全面品質管理【TQM】推行委員會，全力推展【品質警政】、【社區警政】、【觀光警政】三大工作主軸，參加行政院九十一年度全面服務品質獎，在全國1206個參審機關中脫穎而出，榮獲第五屆行政院服務品質獎—落實品質研發個別獎項殊榮。

肆、社區警政引發的爭論：

一、社區警政雖然象徵者警政哲學的新思潮，也引導了警政改革的新思潮，但社區警政並非萬靈丹，部分學者對社區警政亦存有很多批評或議論，其中有一項是關於實施社區警政的結果，可能導致員警與社區勾結，貪污腐化更加嚴重。他們認爲社區的員警，在運作上有較大的自主空間，且長期被派駐在固定勤區，員警貪污腐化的可能性隨之升高；該項批論主要是根據以往勤區員警，在未受到例常監督下，未能與市民或商家維持恰當關係，導致未能公正執法（註 3）。另外在社區警政思維下，讓第一線基層警察人員有更大的權責，也就是「裁量權」的擴大與授與，可能衍生負面外部性的問題（negative externality），若裁量權意味與象徵權力，所謂絕對權力，絕對腐化，貪污腐化的問題於焉產生；雖然貪污與腐化不是社區警政必然帶來的後遺症，但在衆多社區同時實施社區警政時，貪污腐化乃至於濫權等可能產生的現象，部分學者表達關切：是否該增加監督人員或增加監督時間？外國學者如Manning（1999）及Greene（1989）（註4）。均有如此的批判。

註 3 林燦璋，民 85，論問題導向警察，頁 68。
註 4 李湧清，民 92，社區警政的必然與偶然，頁 224~225。

二、但根據台東縣推行社區警政三年多的經驗證明社區警政的實施，員警貪污及腐化現象並不會升高；更沒有增加監督人員及監督時間的問題。

第一、人性本善：在孟子萬章章句下，孟子曰：「乃若其情，則可以為善矣，乃所為謂善也。」其義為：「只要順著那本性所動的情，就可以為善，這就是人性本善」，至於不善是未將人的本質發揮而已，我們相信警勤區員警基於維護社會治安責任與榮譽，與社區居民形成生命共同體，莫不全力以赴用心經營，因此不致於產生貪污及腐化。

第二、信任與分權：台東縣警察局推行社區警政四大面向之一，「主動關懷社區深耕警民互信基礎」，乃基於員警平時深入社區，發現居民急難即運用社區力量與資源予以救助或轉介社服機關。雖然基層員警有上級賦予之自主式權力以推動社區警政，惟警民互動頻繁，關係密切，彼此已建立良好信賴機制，因此不會加深貪污及腐化狀況。

第三、居民的監督：基層員警積極參與社區各項活動，且與社區居民建立夥伴關係，營造成警民共治的環境，二者休戚與共，員警若藉推行社區警政之便，謀取私利甚或貪贓枉法，則社區絕大多數居民不可能坐視不管，必定挺身舉發。以台東縣為例，自九十一年正式推行社區警政迄今，員警涉及貪污治罪條例案件計有一件，與推行前四年(87 年至 90 年一件)比較，員警貪瀆案件並未增加，更可印證落實社區警政工作可有效平穩風紀狀況。

本質上，社區警察的工作性質，不容許這種腐化現象的發生，每位社區的員警，應該與社區居民誠信互動，居民都能認出社區員警，也因此較能監督員警的行為舉止。

伍、結語

94 年 2 月行政院新閣揆　謝長廷先生就任後在行政院第 1 次所主持院會(第 2927 次院會)中，為落實　陳水扁總統強化社會治安政策之宣示，更直接對治安有 6 項指示－「優先填補警力」、「提升警察組織位階及職務等級」、「加速執行增加刑事警察配置」、「落實勤務執行，提高見警率」、「加強偵辦電話詐欺或恐嚇犯罪」及「注重體會人民的感受」等 。而內政部回應此一指示則劍及履及訂定了「全民拼治安行動方案」，此一方案之具體策略有五項即：「強化警察陣容，精進警政效能」、「全面反詐騙，增進民眾生活安全感」、「全面肅竊查贓，保障民眾財產安全」、「重視人民感受，提供警察優質服務」、「強化預防犯罪宣導、促進警民合作」。行政院推動台灣健康社區六星計畫中更將把「治安社區化」、「警民共治」、「警民一體」的理念溶入於此一行動方案之中，執政當局，從總統到行政院長、內政部長均一致關注治安，願意投資警政，且能重視社區治理之力量，警政主管機關應該把握此一契機，策訂一可長可久且合時宜的警政策略，實為值得期待的議題。

廿一世紀的台東，是個具有文化魅力及高生活品質的都市，在發展的過程中，最基礎性建設即是治安工作，否則一切將會是空談。台東縣歷任縣長均以「打造台東為觀光大縣」為施政主軸，據此，建構優質警政服務，讓多元的警政措施更貼近民眾，提供一個安全、更適合居家、旅遊的環境是台東縣全體同仁努力的目標 ，社區警政在東台灣已悄然升起一道希望的曙光，期盼全國警察同仁一起來給予關注、喝采。♠

（本文作者現職為台東縣警察局局長）