

參訪日本警政心得紀要

林 文 全

壹、前言

我國戶口查察早年習自日本，惟日本於二次世界大戰後即認為戶口調查容易侵犯當事人隱私，配合民主化過程予以改良，且考量警察負有確保人民生命財產安全之重任，必須適切地指導居民如何防範犯罪等，據此研發新的制度，披上注重民主與人權之外衣，成為現行之巡迴連絡制度，目前我國戶口查察亦面臨類似人權與隱私問題考量。

因此，為實地了解該國警政措施使我國「戶口查察」制度能確實因應時空環境之變化，進行改革，警政署乃徵求有意願同仁五位，計有本署戶口組組長林文全、警務正周益銘、林書立、台北市政府警察局人事室科員陳維耿與協助翻譯事宜之航空警察局保安隊分隊長韋基昌等前往考察，並函請入出境管理局通知駐日本經濟文化代表處安調官李暖源協助接洽日本警方安排參訪活動與擔任翻譯工作，參訪人員自九十三年九月七日至九月十一日分別前往日本警察廳、東京都警視廳、神奈川警察本部、小田原警察署等單位參訪，並實地赴東京都市型態之月島警察署與郊區型態之神奈川警察本部小田原警察署實際參訪，深入了解該國治安基礎工作之具體實際運作。此次參訪日本相關警政制度除「地域警察運營」部分另撰專文報告外，謹將沿途參觀所見所聞之心得與感想列舉數則，與各位同仁分享。

貳、心得與感想

一、警察官立寄所之顧客導向模式

參訪日本時隨處可見「警察官立寄所」綠底招牌，經請教陪同之警察廳國際課警部安藤正久表示「警察官立寄所」係民間提供警察人員巡邏時休息駐足之場所，其用意在表示該處隨時會有警察人員前來，地點多屬治安重要處所，用以替代廢止之巡邏箱，以避免暴露該處之警察巡邏密度、時間等資料。「警察官立寄所」之招牌與字體全國統一，此外與警察巡邏箱之設置最大之不同在於「警察官立寄所」並非由警察單位自行規劃，而係由各地區防犯連絡協會負責，各重要處所如金融機構、大樓管理委員會等如自認有該項需求，即向各地區防犯連絡協會申請，經該協會議決該地區確屬治安重點，有必要設置「警察官立寄所」後即提交該管警察署設置，故「警察官立寄所」左下書寫該管警察署名稱，右下即書寫該地區防犯連絡協會名稱，此種由關心治安之民間團體來決定「警察官立寄所」位置而非由警察機關自行決定之制度，不但維持警察機關尊嚴，而且加重各地區治安協會之責任，提供社區居民對於警政之參與感，同時顯示民衆最需求警察服務之地點，警察即提供熱心之服務，可謂尊重地區民衆意見，以民意為依歸之顧客導向模式。

二、警察形象行銷與公關由專業人才負責

日本警察之公共關係由總務課下所設之廣報係負責，廣報係並非以各民意代表、國會議員或新聞記者為主要服務對象，而是以全民為



拾、他山之石





公共關係發展對象，除了負責各項犯罪預防，與政策宣導之策劃事宜，更負責警察形象之建立。如日本警察有一個卡通代言吉祥物，巨耳代表廣泛傾聽民衆聲音，亮眼代表見微知著，



頭頂有天線代表資訊化與無線電通訊化等。各管區警察局亦有自己之吉祥物，此次參訪之神奈川警察本部則以戴警帽之鯰魚爲其代表，因其境內有衆多湖泊，盛產鯰魚之故。有關吉祥物之利用範圍甚廣，甚至連地區交通告示牌均以該卡通吉祥物標示警察本部方向，經洽詢始知此乃由於廣報係多係遴選具有美工與行銷專業背景人才擔任，由廣告設計人才運用各種有趣活潑之圖案與海報吸引民衆注意，所設計之海報精美使人忍不住停下觀看其海報之內容，如該國自動報繳槍枝係以假面超人代言，以卡通虛擬人物吸引小朋友之注意，並經常辦理各項防治犯罪園遊會實施宣導，這種方式可說非常成功。此外，又如親近民衆之治安簡訊資料審核等均屬廣報係負責，所以能以專才發揮警察公共關係，畢竟警察形象不是存在民意代表或國會議員觀念中，而是存在於社會大眾之印象中，社會整體對於警察有良好印象，警察才能受到信任，警察受到信任其警察公共關係方能發揮。

三、巡迴連絡對象納入無罪推定精神，對所有民衆一視同仁

改制後之巡迴連絡給人印象類似過去之戶口調查，其實本質已然完全不同，絕非換湯不

換藥，該國過去戶口調查以監控民衆爲主，對於民衆言行都予注意，並核對戶籍資料，然而目前該國巡迴連絡對象之區分，並非以刑案或前科犯素行資料或治安背景爲分類標準，而係以該建築物之種類，是否爲不易連絡爲區別標準，如出租公寓與工寮連絡次數須較多，一般住戶以一年一至二次爲原則，並不核對戶籍資料，甚至受持區警察官並不知該住戶是否爲前科犯或慣犯，對於慣犯之監控（類似我國治安顧慮人口之查訪）另由專責之刑事單位負責，以建立爲民服務犯罪預防與犯罪偵查分立之制度，交番係以服務民衆、建立警民關係之社區警察活動爲主，對於受持區之所有民衆均採類似司法制度之「判決確定前對所有人員均以無罪推定爲原則」一視同仁，提供連絡與服務，如認有疑慮，改提請刑事單位另行查證，依法進行犯罪偵查程序。

該國巡迴連絡係由戶口調查轉變而來，故所有國民傳統上大都有接受查訪觀念，不會排斥，二次大戰後基於重視人權及隱私之考量始改爲巡迴連絡，其改進過程與我國當前遭遇問題相似，目前日本雖有少數傾向左派之人主張巡迴連絡有侵害個人隱私之疑慮，提出「巡迴連絡」制度不管名稱改變如何柔性，仍應予廢止之論點，惟該國警察認爲提出這樣主張之人本來就是一些具有強烈反警情緒之人，人數不多，執行上尙不成問題，且巡迴聯絡業已改爲由居民自行提供資料再交由警方留存，作爲將來提供服務之參考資料，巡迴連絡在經過「爲民服務」、「提供諮詢」、「解決困難」、「防犯宣導」等精緻包裝後，已然獲得居民之認同，該國並透過此一警察與民衆個別接觸之機會，不斷鼓勵民衆反映治安意見，維繫警民關係，此種方式卻可供我戶口查察轉型參考。

參訪小田原警察署座談時副署長清水廉三表示，對於我國刑事訴訟法已納入交叉詰問制度與無罪推定精神，表示十分敬佩，日本目前

亦朝向此方向研擬修訂，並希望能汲取我國實際經驗作為參考，該國對於重要政策之變革與法令研修之審慎務實態度，頗值吾人深思。

四、巡迴連絡對象為地區實住居民，並非戶籍人口

該國巡迴連絡係針對實地居住於受持區或於該受持區活動（工作或就學）之民衆進行連絡，相對於戶政單位之登記主義以戶籍人口為主，兩者顯然有別，深思其設計，有其具體與經濟之考量，畢竟與戶籍設於該地卻未居住該地之人口連絡，所耗費之成本與所蒐集到之地區情報，在效果上當然不如連絡實質居住該地居民良好與經濟有效，以此劃分警察機關之治安連絡與戶籍機關之戶籍行政掌控，能使警政戶政資料不致重複，並可交叉運用，足供借鏡。

五、警用交通工具配賦精簡、管制嚴格

該國對於市區型態之交番均以配發自行車為主，並不配發動力車輛，反而是郊區型態之駐在所雖然僅有單人服勤，然依其幅員大小決定配發機車或汽車，一般警用動力車輛多配賦於自動車巡邏隊、交通隊或直屬機動隊，而即使僅是警用自行車，配賦給市區交番，並非每人配發一輛，而是每個交番僅配賦三至四輛，畢竟市區交番雖有十二人，惟每個時段均僅有四人服勤，配賦過多車輛不僅浪費公帑且徒增停車空間，停放問題更可能影響交番週遭外觀，而駐在所雖僅有一人，然而巡邏區域較大，且往來警察署費時，自行車無法勝任，故雖僅一人，反而配賦自動車，且交接管制嚴格，故無論自動車輛或自行車，多保養良好，整齊清潔，此種以任務需要與因地制宜為車輛配賦之觀念與我國思考模式大異其趣。

六、巡迴連絡對象與治安顧慮人口查訪分屬不同部門負責：

該國巡迴連絡係與治安顧慮人口分由不同

部門執行，執行之方式亦不相同，以避免違反更生保護，畢竟所有連絡對象對交番來說都是善良第三者，連絡次數係依建築物種類不同而不同，對於再犯率較高之治安人口查訪，預防再犯，係屬刑事犯罪預防之一環，如有監控必要即由刑事單位另行專業查訪秘密觀察，以確立犯罪預防與為民服務之不同，避免民衆對巡迴連絡仍存有「監控」疑慮。執行巡迴連絡之受持區警官，雖亦負有推行各種警察業務之整體考量，惟僅做初步處理，後續均由專責單位接手辦理，勤區員警工作最大目的即在做好與居民之公共關係，以便警察力量能獲得居民支持整體發揮，可說非常單純。

七、重視敬業精神與倫理觀念培養

警察官敬業精神之培養可說是整個地域警察工作成敗之關鍵，其嚴格教育員警「必須積極去執行為民服務工作，以獲取民衆對警察之支持」、「因為警察工作需要民衆合作，所以警察絕不能有高高在上之心態，否則警民關係將難以推行」之觀念可說是整體警察核心觀念。此種觀念培養不是一蹴可成，而是持續不斷之教育，日本警察自學校開始以至於常年訓練，所排定之教育訓練課程中，倫理與敬業精神之培養均佔有極高之比率，甚至擔任地域警察之交番員警，每日上午服勤前均集中由署長親自提示如何爭取民衆之支持與合作，當前日本警察能獲得大多數民衆支持與尊嚴，其來有自。

八、分局負責絕大多數民衆申請事項受理：

國內所推行之派出所 ISO 於日本係於分局層級執行，以小田原警察署為例，分局一樓及負責民衆各項申請事項，設有四個受理櫃檯與號碼機提供民衆使用，民衆申請事項，由櫃檯人員專業受理，猶如至郵局或金融機構辦理各項手續，堪稱快速便利，國內派出所亦無對外



拾、他山之石





行文能力，受理民衆申請案尚需層層送分局核准再通知民衆領取，如可改由各組直接受理除可增進效率，更可解決派出所勤、業務過重問題。

九、拘留所管理由警務課管理

參訪小田原警察署時，經該署署長橋谷田和彥（警視正）熱心帶領至各樓層參觀，發現日本警察署除將須受理民衆申請事項之地域課、警務課（警務、住民相談部分）、交通一課、會計課、與署長室置於一樓，頂樓六樓有武道館、地下室為室內靶場外，拘留所係設於三樓由警務課管理，經詢副署長清水廉三表示，為避免刑事人犯由刑事人員偵查後復由刑事單位管理，恐有類似檢察官兼法官之疑慮，自家人可以便宜行事，偵詢與管收休息時間不分，致使民衆質疑不重視人權情事，故刑事人員偵詢完畢後即須將人犯送至拘留所，由警務課負責人犯之管理與安全事宜，以防止民衆質疑不當刑求與疲勞偵訊等疑慮。並有效控管人犯，避免脫逃或自高樓跳樓情事。

十、駐在所員警執勤時仍著防彈背心

參訪小田原警察署宮城野駐在所結束時，堀上巡查部長展示其穿著於制服襯衫內部之白色防彈背心，此種可著於襯衫內之防彈背心，非常輕薄柔軟，夏季穿著時雖可能感受到有些悶熱不通風，且防彈等級可能較低，然其具有隱匿性之特點，所以堀上巡查部長酌於制服襯衫內，參訪人員與之交談二個小時均未發現，這種針對不同任務需求而可以有不同防彈背心供選擇之模式可供我國參考，此外於鄉村治安單純之駐在所員警係單人服勤，仍能貫徹紀律穿著防彈背心服勤，不禁讓人敬佩其服勤之敵情觀念與服從領導之態度。

十一、重視機關保防

本次參訪從行前計畫，日方安排警察廳國

際課長竹內直人親自接待，簡報人員均屬各相關單位一級人員，惟簡報地點卻擇於「日台交流協會」而非日本警察廳，以至參訪各警察機關，索取各項資料，均須經日方人員層層請示，拍照部分亦非均可自由取鏡，參訪行程日方警察廳全程派遣警察廳長官官房國際課警部安藤正久「陪同」隨行至各警察機關，各項資料傳遞，即使警察署長亦尊重安藤警部之建議，令人感覺此種專人陪同參訪充滿保防色彩，據境管局駐日安調官李秘書表示，日方對於我警察職等較高人員參訪一向慎重，同時為避免來自中國大陸方面之壓力，對於參訪地點與內容格外謹慎，而索取日方資料與提問問題均需事先提出，否則日方可能不予理會，此與我國接待友邦警政參訪人員，全力提供資料，滿足參訪人員各項需求之協助方式迥然而異，顯然，日本警方雖無與我保防室相當之專責單位，卻時時刻刻在進行機關保防事宜。

參、結語

世界各國警察制度因風土民情不同，致各有其特色，然日本治安之良好，實非一朝一夕而成，更非僅靠警察機關單獨完成，從防犯監視器之推廣、警察官立寄所設置、推展地區治安協進會、防犯連絡組織等顯示日本對於治安工作不僅動員跨部會之力量整合有關治安事宜，更是倚賴全國力量，不斷宣導教育民衆，使民衆踴躍提供意見，並樂於配合，才有當前治安穩定之局面。本次日本之行，主要在於參訪交番制度及巡迴聯絡，因時間有限，尚有甚多警政措施未能深入了解，期待下次再續。惟對於日本警察敬業觀念之培養與努力獲取居民認同以及全民戮力於犯罪防治之推動等措施，令人印象深刻，他山之石可以攻錯，期望本次訪日見聞，能作為我國警政改革之參考。♥

(本文作者現職為內政部警政署戶口組組長)