

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

### 壹、研究動機

政府設官分職的目的，乃在於藉著事權分工增進效率、提供民眾需要服務外，且能使公務員權責分明、遇事時無從推諉塞責。警察為國家行政之一環，自有其設置的目的與功能。儘管警察觀念與行政之作用隨著時空環境之差異而有不同，此即所謂警察的空間性與時間性。<sup>1</sup>然治安、交通與服務，一直是現代各國警察之核心任務。

為了使警察機關充分發揮維護治安、管制交通及服務人群三項目標，並隨著時代變遷與環境需求，各國警察機關均逐漸形成不同之組織系統。我國與日本相仿，以分駐(派出)所為基層之警察組織系統，此所謂「散在制」之警察組織，與美國、德國等許多國家將警力集中於警察局(或分局)之「集中制」組織系統，以組合警力方式，於特定的區域內實施巡邏以打擊犯罪之模式不同。美國研究警察的學者，認為美國的警察是 reactive (亦即僅在事件、事故發生後反應)，反之，日本的警察卻是 proactive (亦即為事前抑制事故的發生，尚須注意平時的作為)。姑且不論這二種制度的優缺點，惟派出所

---

<sup>1</sup> 王志和，《警察行政》。中央警察大學印行，民 82.2，頁 2。

制已在我國行之多年，與民眾的生活已結合在一起，分駐派出所有如地方的「土地公」、「守護神」，與民眾的關係可說是非常密切。<sup>2</sup>

散在制之警察組織以(分駐)派出所為執勤之核心，而「警勤區制度」則為(分駐)派出所運作的基本，可說是分駐(派出)所的精髓。「警勤區」警員就是一般民眾口中所稱的「管區」警員，是警察機關與民眾接觸最直接、最前線的公務員，除了負責政令的宣達、治安情報的蒐集、法律問題的解答、服務的提供及違法、違規之取締外，最重要的是民眾對政府政策執行之反應、輿情之表達，以提供作為政府政策執行之參考。故以前一般民眾常視其「管區」為當地的「土地公」，實其來有自。

然而，近幾年來，隨著工商社會生活形態的形成，貧富差距日顯、社會亂象叢生，社會上犯罪率與受害者節節升高，重大刑案迭有所聞，加上竊盜案件高居不下，約佔全般刑案之69%(<如表1-1>)，民眾不安全感與日遽增，警察的功能與服務屢遭詬病。《天下雜誌》於民國八十八年七月間所做的一項跨國民意調查的統計結果指出，針對「亞洲居民認為最嚴重的問題」，台灣地區人民最關心的是這幾年的重大犯罪事件(勾選此一選項者約佔了受訪者的四成一以上);亦即，台灣地區人民比香港、新加坡、馬來西亞、菲律賓、大陸上海的人民更擔心治安問題。<sup>3</sup>再

---

<sup>2</sup> 曾兆延，〈警察派出所業務及執行之調查研究〉，碩士論文，警察大學行政學系，民90.6，頁1。

<sup>3</sup> 《天下雜誌》，台北：天下文化出版股份有限公司，民88.9.1，頁280。

從許多民調中顯示民眾對政府施政最為關心及不滿意者「治安」與「交通」常列入榜單中。<sup>4</sup>

表 1-1：臺閩地區警察機關受(處)理刑事案件統計表

臺閩地區警察機關受(處)理刑事案件統計表						
中華民國九十年一至十二月						
總計	總計	竊盜	殺人	妨害風化	恐嚇取財	強盜搶奪
發生數	490,736	338,063	1,201	5,787	5,924	10,959
破獲數	271,128	154,811	1,089	5,468	2,797	5,527
嫌犯數	180,527	40,178	1,702	6,423	2,091	5,678
總計	違反毒品危害防制條例	違反槍砲彈藥刀械管制條例	擄人勒贖	其他刑案		
發生數	29,118	1,685	76	97,923		
破獲數	29,118	1,668	74	70,576		
嫌犯數	34,434	1,820	236	87,965		

資料來源：

內政部警政署 <http://nweb.npa.gov.tw/count/right7a-1.htm>

因此我們不免會對警察的功能提出疑問，進而對最前線之派出所與警勤區的價值產生困惑。在這進步多樣及快速的社會中，各式的犯罪手法日益翻新，但警察進步的腳步卻始終不如理想，能否應付詭譎奸滑的歹徒，不免使人憂心忡忡。又因民主法治要求「程序合法」的呼聲日益高漲，警察辦案權限又不斷受到限縮的情況

<sup>4</sup> 如剛成立之向陽基金會的民調顯示：讓青少年感到痛苦的問題前三者為「法律保障」（法治不彰）、「交通問題」（混亂的交通）「社會治安」。資料來源：同註 2，頁 2。

下，惟有提昇行政效率，使員警專注於犯罪預防與偵破，才是我們應走的方向。<sup>5</sup>

另外，根據內政部警政署委託東森民調公司所做的「九十年警察治安滿意度調查報告」<sup>6</sup>分析結果，分數最低的是民眾對警察處理侵入住宅竊盜的滿意程度(53.07分)，這項結果說明過去警政決策認為民眾期待警察「破大案」「抓要犯」的假設是錯誤的，其實民眾真正在意的是切身的小案件，這一點亦值得大家省思。

內政部警政署於八十七年曾委託中央警察大學執行「警察職務分析之研究」，從這項研究中發現，行政警察認為重要警察工作的前五項調查中，以「勤區查察」最為重要。可見，大多數警察同仁，仍認為警勤制度攸關警察維護社會治安、預防社會犯罪甚巨。雖然，影響警察效能之因素包括範圍很廣，絕非單項警勤制度之良窳所能決定，也非簡單三言兩語所能蓋括，如政治的生態、警察官署之領導風格、民眾的守法程度、社會風氣的形成、等等，均能左右警察職能的發揮。

再言之，警察之功能乃在預防犯罪，欲達此目標，犯罪學及其理論實有研究之必要，犯罪學者常從「人為什麼會犯罪？」為研究的出發點，其理論大別之可分為生理的、心理的、社會的三種，究竟何種理論為犯罪之主要原因並非本文所探討的重點，本研究乃著重於從犯

---

<sup>5</sup> 同註 2，頁 1-2。

<sup>6</sup> 九十年警察滿意度調查報告，內政部警政署委託東森民調公司，民 90 年，未出版。

罪學衍生之各種犯罪預防理論，諸如「破窗理論」、「日常活動理論」、「理性選擇理論」、「整合理論」、「犯罪區位學理論」、  
、  
、  
等等是否有助於治安的改善？就我國現行之警政制度而言，勤、業務之運作能否藉著犯防理論的探討而有進一步改良的空間？我國行之多年之「散在制」警勤制度能否符合現代之警政潮流？能否結合犯罪防治理論，進一步以達改善治安的目的？

本文以台中縣警察局試辦之「機動派出所」為例，探討犯罪預防理論與警勤制度的關係，最主要的原因乃是著眼於機動派出所能揉和歐美「集中制」與我國「散在制」的優點，既能集中派遣警力、針對犯罪情況機動移置警力處理事故，另一方面又能保持派出所散在制的精神，加強為民服務。再加上機動派出所之勤務運作的方式，如針對犯罪率較高的地方規劃、發動社區民眾參與巡邏、以腳踏車巡邏的方式代替汽機車巡邏以深入社區、用贓車辨識、監視系統過濾可疑人車等等，可謂與本研究所探討的犯罪預防理論頗為相合，適為本研究提供一最佳的觀察模型。藉由機動派出所勤務運作的探討，當能為我國現行之警勤制度，提供改善及進步的參考。

根據以上之淺述，本研究乃企圖從犯罪預防理論的觀點出發，來探討現行我國警勤制度執行之問題所在，祈能藉由此研究，提出相關問題之解決、改善建議，進一步達到改善社會治安與預防犯罪的目的。

## 貳、研究目的與問題

二十一世紀全球警政策略的發展取向(orientation)已進入了一個嶄新的領域，對於警政專業化的發展方向(professionalism)，也已衍生出許多新的警政策略。<sup>7</sup>考克斯(Steven M.Cox)其二十一世紀的警政一文中提出，<sup>8</sup>警民合作、民眾積極參與治安工作、警政工作的研究與計劃性、授權及重視基層警察工作、社區與問題導向之警政策略、改變警察的角色與功能及民間化警力的快速發展等，為本世紀警政發展的新趨勢。

警勤區是接觸民眾的第一線，在警察組織中，其角色顯得特別的重要。理論上它是單純的勤務執行單位，應專責於勤區之「戶口查察」的工作，但實際上，現行分駐(派出)所之勤區警員，除了擔任「戶口查察」外，尚須負責刑案偵查績效、送達動員召集令以及兼辦上級交辦之各種文書業務等工作。尤有甚者，其他行政機關在推動執行政務遇窒礙難行之時，常常要求警察機關做必要的協助，而警察上級之機關則將這些責任交由警勤區警員負責，這使得原本即已勞於奔命的警勤區警員，更加無法專責於勤區的經營，而將時間與精神耗費在與治安無關的工作上，此種將有限之警力資源(如表 1-2)做了不當的配置與安排，那麼國家與民眾都將不會是受害者。影響所及，警勤區之預防犯罪的功能則消磨殆盡！

---

<sup>7</sup> 鄭文銘，〈警察基層組織工作重新設計之研究〉，碩士論文，警察大學行政學系，民 91.6，頁 4。

<sup>8</sup> Steven M.Cox, *Policing into 21<sup>st</sup> Century*, 《第三屆中美防制犯罪研究會論文集》，中央警官學校印行，民 79，頁 3。

表 1-2：台閩地區警察分局、分駐派出所、警勤區數統計表(八十九年十二月)

	警察分局	分駐所	派出所	警勤區
台閩地區	152	218	1370	16228
台灣地區	128	212	1230	13003

資料來源：內政部警政署統計室

舉例來說，就犯罪預防理論之「破窗理論」而言，基層員警面對第一件轄區的失序行為時，因為上述種種「雜務」的纏身，是否有能力予以注意並做出相關的因應措施？再就「社區預防理論」來說，面對勤(社)區之犯罪及失序行為，基層派出所主管及勤區警員，如何動員並結合社區的力量，共同維護社區的治安而達犯罪預防的目的？就「犯罪區位學理論」而言，吾人能否藉由某種機制的運作，結合西方「集中制」與我國「散在制」的優點，改善該區日趨敗壞的治安問題？

基於分工原理，妥善運用有限之警察資源及提昇工作效率的觀點而言，有必要對現行分駐(派出)所警勤區警力運用情形加以瞭解，因此本文之研究問題有以下幾點：

- 一、瞭解派出所警勤區業務成因與現況。
- 二、瞭解這些業務是否影響警勤區警員勤務之執行。
- 三、探討如何從犯罪預防理論的角度，透過基層警察組織「機動派出所」的實驗與運作，檢測我國基層警勤制度的良窳，以達到預防犯罪之功能。
- 四、結合(警勤區)之實證資料的蒐集，以質化訪談方式，

實際訪問不同層級之警察人員，以擷取實務經驗，改進工作設計之模式。

## 第二節 重要名詞界定

為使本研究的目的與範圍能夠更加的明確化茲將相關的名詞界定如下：

### 一、警察組織：<sup>9</sup>

警察一詞係所有員警的通稱，指負有執行與維護公權力之人，但所謂公權力必須有所依據，故法律為警察工作重要之內涵。除了法律，警察必須處理很多業務及行政工作，於是管理與政策又不可或缺。在民主政治體制下，警察為官僚體系之一環，也是社會的一部分既離不開政治且須持續與社會互動。所謂組織，是指二個人以上，有正式且整之分工，為達共同目標，透過正式與非正式的交流活動，所結合而成之社會實體。

根據前述分析，警察組織可定義為二個人以上，具正式且完整之分工，為發揮警察功能，在正式法令規定下，透過正式與非正式的運作與交流，為達成維護治安目標所結合而成的社會實體。<sup>10</sup> < 如圖 1-1 >

---

<sup>9</sup> 有關警察組織設立之法律規定請參照 < 警察法 > 第四、五、八條及 < 警察勤務條例 > 第八、九、十條：

<sup>10</sup> 楊永年，《警察組織剖析》，中央警察大學出版，民 88.10，頁 5-11

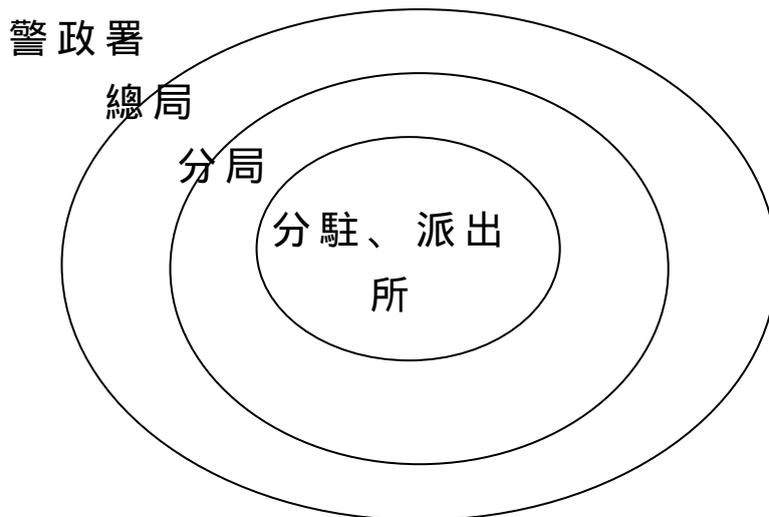


圖 1-1：警察組織層級圖

資料來源：楊永年，《警察組織剖析》，中央警察大學出版，民 88.10，頁 11。

## 二、行政警察：

學者章光明認為行政警察是警察業務分工的一種，包含廣狹二種意義。廣義的行政警察，包括所有的制服警察。狹義的行政警察則指實際負責：1、市容整理；2、非營利性舞會管理；3、娼妓管理；4、不良習俗取締；5、有關風(俗)化行為之查處；6、違規攤販之取締等六項行政業務之警察。章氏折衷廣狹二說，為行政警察定義為：除了偵查犯罪的刑事警察(刑事、鑑識)及各項專業警察(交通、消防、外事、國境、水上、、、等)之外的警察，而以派出所的警察為主。<sup>11</sup>章氏之定義採排除法則，較符合本研究之概念。

## 三、警察分駐(派出)所：

依照警察勤務條例第七條之規定：『警察分駐所、派

<sup>11</sup>章光明，《警察業務之社會科學分析》，中央警察大學出版，民 88，頁 258-259。

出所為勤務執行機構，負責勤區之規劃、勤務執行及督導。前項分駐所、派出所設置標準，由省(市)警察機關定之。偏遠警勤區不能與其他警勤區聯合實施共同勤務者，得設警察駐在所，由警員單獨執行勤務。』警察分駐、派出所為散在制精髓所在，是我國與日本警察制度之特色，亦為研究警勤區制度不可忽視之警察勤務執行機構，故須加以解釋之。惟應注意者，自廢省後，分駐派出所之設置乃改由縣市政府定之，而本研究所要探討之對象，是指一般縣(市)警察機關設立之分駐、派出所，並不包括條文中之駐在所，及專業單位所設之分駐、派出所。雖然分駐、派出所名稱不同，然就實務執勤狀況、功能及業務而言，二者差異並不明顯。

#### 四、警勤區：

警勤區為警察勤務區之簡稱，係為警察勤務基本單位，由警員一人負責。因城鄉之差異，各以自治區域及人口疏密為準，並參酌治安狀況、地區特性、警力多寡、工作繁簡、面積廣狹、交通電信設施及未來發展趨勢等因素，調整設立。<sup>12</sup>

可見警勤區的設置並無一定的標準，乃是各個警察局參酌其轄區特性、人口疏密及治安狀況而調整設置，這也造成警勤區警員勞逸不均的情形發生。

#### 五、警勤制度：

本文所探討之警勤制度係指基層警察勤務運作的方式，除法定六項勤務外，<sup>13</sup>尚包括各項專案勤務運作之探

---

<sup>12</sup> 請見台北市警察局網站：

<http://www.tmpd.gov.tw/tmpdweb-v4/starep/stareprep90-4.html>

查詢年月：民 91.08。

<sup>13</sup> 依〈警察勤務條例〉第十一條規定：警察勤務方式有勤區查察、巡邏、臨檢、守望、值班、備勤等六項。

討，而以勤區查察、巡邏及臨檢三項攻勢勤務為主。

#### 六、社區警政：

社區警政是一種經營警政的想法與治警哲學，強調「社區總體營造」概念，對外以警民關係為基礎，結合民間資源，兼重犯罪偵查與預防；對內則強調充分授權、事前參與之公開透明決策模式，建立員警高度工作意願、成就感與責任心的警政思維。其最二個最主要的項目：一是問題的解決，二是社區聯防工作。

#### 七、機動派出所：

台中縣警察局自本(九十一)年八月一日起，以單純的東勢分局及繁雜的霧峰分局作為「機動派出所」的實驗，其構想是以警勤區警員為中心，結合社區民眾的力量，加強所謂「治安區塊」的巡邏，並透過警察局自行研發的「贓車辨識系統」，結合監視錄影器材的運用，過濾可疑的人車，以改善初現端倪的治安失序狀況。

「機動派出所」係透過犯罪預防理論的應用，結合「散在制」與「集中制」的精神，在犯罪率較高的地區，設置機動性質的派出所，一方面受理民眾的報案，一方面加強該區的巡邏、交整、梭巡及為民服務，以達改善該區的治安狀況與預防犯罪的工作，機動派出所可因轄區犯罪的狀況，做時、地不同的轉移與調整。

## 第三節 研究範圍與限制

### 壹、研究範圍

一、本研究主要以基層分駐、派出所之警勤區警員為對象，兼並探求部分中下階層員警(分局長、課長、組長、所長、副所長)之意見，並不包括其上級機關(如警政署、警察局)及其所屬之各編組單位人員等，也

- 不包括專業警察單位之分駐、派出所內之員警等。
- 二、研究內容為分駐、派出所之警勤區各項勤務運作、業務項目及處理流程，並從犯罪預防理論之觀點，以台中縣警察局實施之「機動派出」所為例，尋求理論與實務的結合，而謀現行警勤制度之改進。

## 貳、研究限制

- 一、由於警勤制度為我國警察制度之特色，並非有許多國家採用，並且筆者本身語文能力之限制，因此無法廣泛蒐集各國相關做法加以比較，為本文研究限制之一。
- 二、本研究訪談與調查之主要對象為行政警察及基層警勤區警員，他種單位如刑事組、警備隊等，並不在研究範圍之內，故無法瞭解其立場與觀點，此為研究限制之二。
- 三、本研究在選擇樣本上，因限於研究經費、時間與地理因素，無法遍訪全臺各地之警勤區，因此將重點置於筆者所服務之台中縣地區，無法全面而周延，為研究限制之三。

## 第四節 研究方法與研究架構

### 壹、研究方法

#### 一、文獻探討法：

現代警察工作之發軔，咸認為於一百七十餘年前起始，歷經人類社會之快速發展及警察工作更有系統之驗

證與演化，<sup>14</sup> 撰寫有關警勤制度與預防犯罪之學者，實不乏其人。本文試從諸學者各大作中擷取精粹，摘錄部分資料，以節省人(物)力，並廣泛蒐集相關之論文著作、期刊、報章資料等，以建立本研究之架構。

## 二、觀察法：

透過觀察台中縣警察局結合「破窗理論」、「社區預防理論」及「犯罪區位學」等犯罪預防理論，而實驗之機動派出所的勤務運作，尋求改善當前警察勤務制度運作的模型。

## 三、質化訪談法：

本研究將進行個別之深入訪談以綜合員警之心得與意見，進行質化分析，以謀改進之道。

## 貳、研究架構：< 如圖 1-2 >

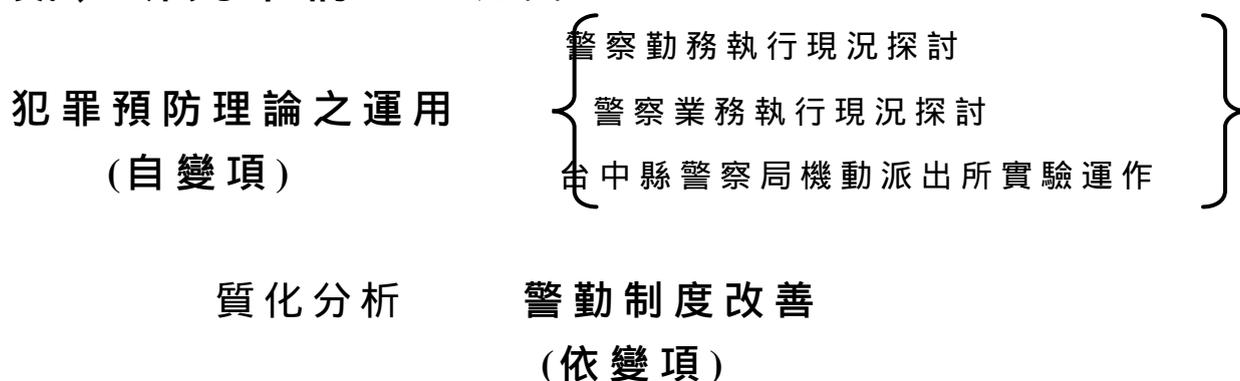


圖 1-2：本文研究架構圖

資料來源：作者自製

## 參、研究流程：< 如圖 1-3 >

<sup>14</sup> 陳明傳、廖福村與孟洛 (Jim L. Munro), 《警政基礎理念》，中央警察大學，民 90.3，頁 1。

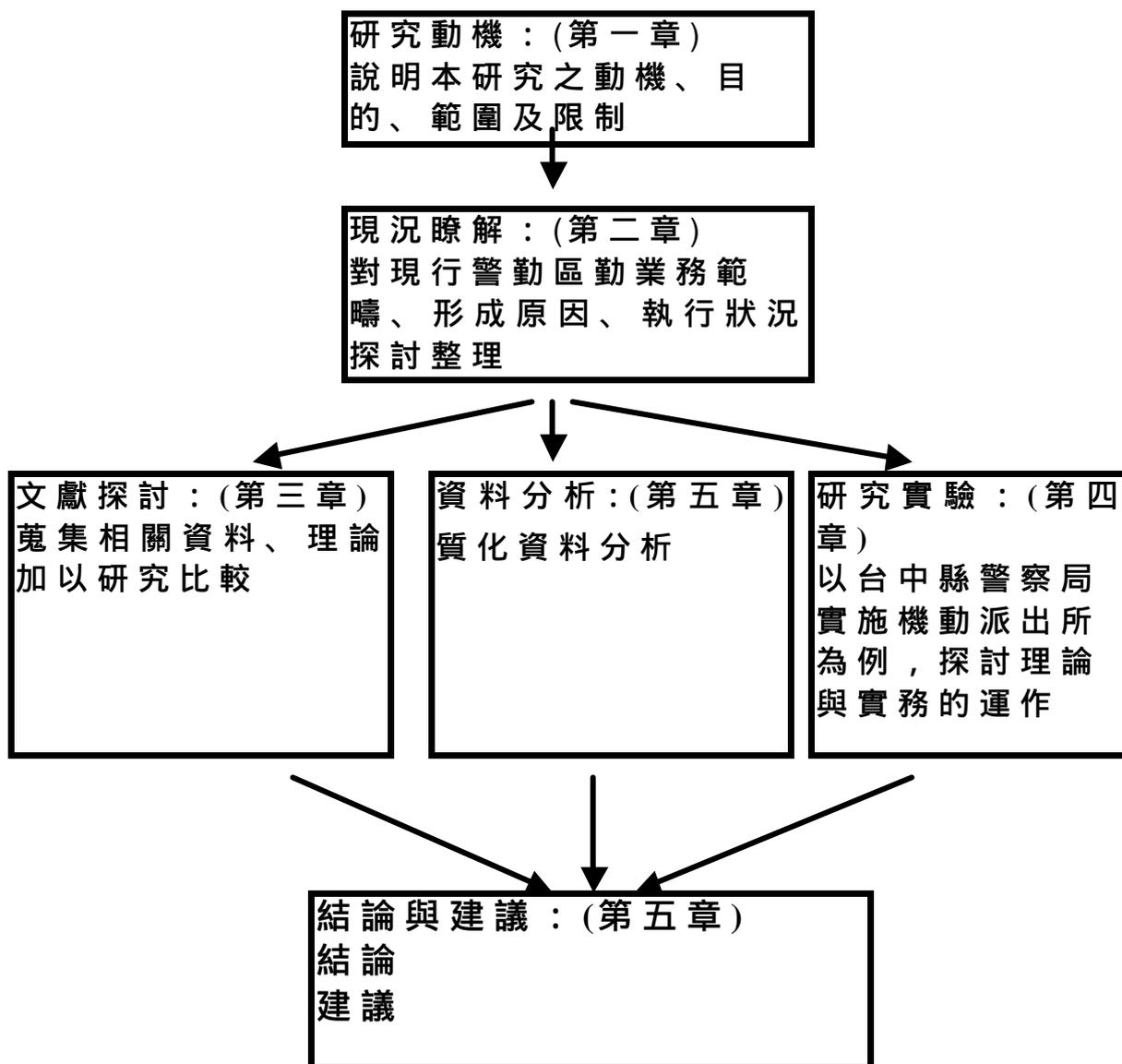


圖 1-3：本文研究流程與架構圖

資料來源：作者自繪

本章已說明本文研究的主要問題為瞭解派出所警勤區業務成因與現況及這些業務是否影響警勤區警員勤務之執行並探討如何從犯罪預防理論的角度，透過基層警察組織「機動派出所」的實驗與運作，檢測我國基層警勤制度的良窳，以達到預防犯罪之功能。。以下各章將就以上問題做深入的研究與探討。

## 第二章 現行警勤區勤、業務執行

### 第一節 現行警察勤務執行

#### 壹、法定警察勤務方式

依警察勤務條例第十一條規定，警察勤務方式有：

- 一、勤區查察：於警勤區內，由警勤區警員執行之，以戶口查察為主，並擔任社會治安調查等任務。
- 二、巡邏：劃分巡邏區(線)，由服勤人員循指定區(線)巡視，以查察奸宄，防止危害為主；並執行檢查、取締、盤詰及其他一般警察勤務。
- 三、臨檢：於公共場所或指定處所、路段，由服勤人員擔任臨場檢查或路檢，執行取締、盤查及有關法令賦予之勤務。
- 四、守望：於衝要地點或事故特多地區，設置崗位或劃定區域，由服勤人員在一定位置瞭望，擔任警戒、警衛、管制；並受理報告、解釋疑難、整理交通秩序及執行一般警察勤務。
- 五、值班：於勤務機構設置值勤檯，由服勤人員值守之，以擔任通訊連絡、傳達命令、接受報告為主；必要時，並得站立門首瞭望附近地帶，擔任守望等勤務。
- 六、備勤：服勤人員在勤務機構內整裝待命，以備突發事件之機動使用，或臨時勤務之派遣。

第十二條並特別予以規定：勤區查察為個別勤務，由警勤區警員專責擔任。巡邏、臨檢、守望、值班及備勤為共同勤務，由服勤人員按勤務分配表輪流交替互換實施之。另第十五條規定：服勤人員每日勤務以八小時為原則，每週以四十四小時為度，必要時得視實際情形酌量延長之。

## 貳、現行警勤區警員之勤務執行

### 一、專案勤務的執行，影響正常勤務的運作

由於人口的增加、社會的複雜化，造成治安的惡化，再加上社會的期待及政治力的介入與影響，目前警察除了執行上述六項法定勤務之外，往往增加需要執行許多所謂的「專案性勤務」，這些專案性的勤務所需的時間、警力，往往超過一般正常的勤務且常使得基層員警疲於奔命而無法顧及轄區內預防犯罪的工作，並造成員警嚴重之價值扭曲與目標錯置。

目前就派出所勤區警員所需執行的專案性勤務約有春安工作、淨安工作、山地清查、擴大臨檢、掃黃救雞、三合一專案、婦幼專案、違常活動勤務、集會遊行勤務、取締違規攤販、取締酒醉駕駛、取締沙石車超載、順風專案、等，尚有一些臨時性的專案(如前幾年偵查白曉燕被綁架案之封山、清查工寮勤務，為典型的例子。)等不勝枚舉。

單以擴大臨檢這項專案勤務來說，警政署、警察局、分局每月約各規劃四次以上的擴大臨檢勤務，如再加上臨時規劃的次數，幾乎每個月有 15 天以上的擴大臨檢勤務。依目前現況，擴大臨檢必須集中於分局實施勤前教育並且以組合警力的方式實施，於是小所的警力必須配合大所執行，扣掉輪休警力，幾乎每所均只剩值班人員而已。組合警力勤務運作的範圍，均以分局規劃目標為主，如此便產生了小所警力維護大所轄區治安的現象，對於本所的巡邏、戶口查察等正常勤務的調派，根本無力執行，如此一來，如何能做好轄區犯罪預防的工作？如果再加上前往分局參加勤前教育及來回往返的時間浪費，擴大臨檢勤務的效能、效率就更值得商榷了！其他專案的執行與擴大臨檢的執行可謂大同小異。由此看來，基層之分駐派出所根本無暇做好本身的犯罪預防工作，長此以往，治安亮起紅燈的情況也就不足為奇了。

二、績效掛帥的警察文化，影響基層警察勤務的執行  
警察組織常建立一套績效制度來評估個人團體的表現，而社會大眾也以此類的標準來衡量警察組織的效率與產量。類似此種政策只會逐漸增加對人員的要求而與整個組織宏觀的計劃目標並無明顯的關係，一般而言，以犯罪率指數之變化來評估警察的效率或計算警察受理報案數之增減，可能會導致對於警察行為產生一些含糊不清的標準，警察作為(或不作為)對於犯罪率的影響並非以此種數字化的方式來展現，此種工作評估系統可視為一種「行動陷阱」(activity trap)，管理者根本無法以此來增進其管理能力。

我國警察機關以績效掛帥為主流文化是不爭的事實，行政上所追求之效率一詞在警察機關中便轉變成為績效一詞，然後績效又緊密的與工作成果、工作考核、升遷調職、革職、訓練、獎勵依據等結合在一起，整個警察機關體系的績效制度，實際上就是一個管理學上所說的目標管理體系，而且是非常結構化的、制度化的、系統化的被設計與運作，績效管理就是目標管理，如果說績效管理上出了問題，也就是我國家警察機關在目標管理上出了問題。

派出所警勤區員警屬於行政警察，工作內容與勤務設計皆以防止危害及預防犯罪為目標，根據內政部警政署七十五年函頒之「分駐派出所實務手冊」規定，分駐派出所設置之目的有三；組合警勤區、形成治安面及工作服務站。然而，派出所勤區員警尚要承受其他工作之壓力，如交整、取締攤販、戶口查察、市容整理以及分局所交辦之業務等，在如此的客觀情境下，勤區警員可說是分身乏術，此時績效便成為員警之重要壓力來源

了。而在績效成為警察機關牢不可破的藩籬甚至成為組織文化時，績效掛帥之流弊便不可避免。

績效掛帥的文化不僅造成警察機關重量不重質的問題，還會造成整體警政資源分配使用的錯亂與不合理現象，這種現象最具體的表現就是重偵破而不重預防。對於許多警政決策者而言，破大案、抓要犯、提高破案數字才是組織工作績效成果，也得以彰顯其主官之領導能力，犯罪預防當然也不能偏廢，但其成效無法以數字呈現於大眾，而大眾也以警察之破案率之升高或降低及破案率之多寡來評估警察之能力，在此背景下，警察組織便產生了犯罪偵查與刑案偵破乃為主流價值而犯罪預防乃為次要價值之迷思了。此種迷思長久植基於組織成員內，就成為刻板的思維模式，而成為警察組織之行為典範。

基層分駐派出所的員警在這種行為典範的衝擊之下，往往編排所謂的「專案小組」，跳脫了正常勤務的運作，專門負責績效的爭取，在每位基層員警的心理，普遍認為只要有績效，獎勵、考績、名譽皆隨之而來，升遷有望，何必浪費時間去經營勤區、蒐集治安情報，做這些吃力不討好的犯罪預防工作？於是產生了只要有績效，勤務、風紀不正常都獲得主管、同儕包容的怪異現象，這種現象的發展極致，警勤區預防犯罪的功能不張、基層警察勤務的不正常等也就不足為奇了。

重偵破不重預防的後果，衍生了很多的問題，如預防項目名不符實、評比方式有待改進，且許多不合理、

不公平與不科學之現象、匿報刑案、吃案、養案、養槍、養毒、犯罪資料統計不確實等等，最後導致民眾不信任警察的結果。警察組織思維錯誤的原因可能是破案的功利思想引導、可能是偵察績效具有顯性及容易掌握的特性、也可能是比較容易做為警政首長誇耀治績的對象，當然也是最容易向民代與行政院交差的資料，其後果自然會促成警察資源的錯置。現象的深層則是警察之任務沒有被積極的作為與正確的作為方向來完成。

不良的績效制度扭曲了警察價值，在「重形式輕實質」的績效制度引導下，基層員警紛紛發展出創造形式績效數字的訣竅，然這些績效數字往往不一定能代表警察價值的實踐，甚至可能完全背道而馳。基層員警常以不當甚至不法之手段以求速效，致吃案、買績效等嚴重違反職業道德之行為時有所聞，顛倒錯亂了警察價值體系。

## 參、戶口查察勤務現況

警察法第九條第七款規定有關警察依法行使之職權有：有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項。又依前述警察勤務條例第十一條規定勤區查察為個別勤務，可知戶口查察為法律規定之警察職權，於法有據。然由於知識經濟的到來、社會多元化的發展、人權意識高張，再加上治安的敗壞，民眾漸漸懷疑警察維護社會治安的能力，戶口查察這項勤務不免有擾民之議，而勤區警察同仁在執行這項勤務時，也因諸多顧忌而難免成效不彰(如勤查時遇單身女子，難免致遭非議)。到底戶口查察這項勤務能發揮多少預防犯罪的功能？值得加以探討。下面就現行勤區警員執行本項勤務之現況，做一概述及探討。

### 一、戶口查察勤務之功能

「勤區查察」勤務與「戶口查察」勤務二者有何不同？簡言之，戶口查察是以警勤區內之戶口為客體，而勤區查察除戶口外，則另包括有事、地、物等客體之社會治安調查在內。但依戶口查察實施辦法第三條之規定，戶口查察時並得執行社會治安調查工作，因此其間似是名異實同。<sup>15</sup> 依據戶口查察作業規定：戶口查察之目的有：1、瞭解人口動態，鑑別人口良莠，掌握犯罪根源，防止公共危害。2、加強戶警聯繫，正確戶籍資料，推行政令宣導，增進為民服務。3、加強流動人口管理，查尋失蹤(行方不明)人口，杜絕空漏戶口，確保社會治安。可見戶口查察之功能就是要警勤區警員利用勤務機會，對轄區內之民眾加以掌握、瞭解，建立相關資料，宣導政府各項施政作為，並提供民眾必要之協助與服務。其最終之功能，就是要掃除治安死角，維護社會安寧與安全。

另一項功能則是使警勤區職責明確，提高工作效率。<sup>16</sup> 警勤區警員在固定的區域內執行勤務，職責分明、各有所司、優劣易辨、勤惰易知，彼此分工合作，編織成網，而達預防犯罪之成效。

## 二、戶口查察勤務功效不彰原因探討

戶口查察勤務每日編排以二至四小時為原則，勤區警員應對轄區內的各項犯罪情資動態予以掌握，做好犯罪預防的工作。但實際上，員警執行本項勤務往往時常無法達到應有的功效。究其原因約有下列數端：<sup>17</sup>

(一)法令規定不明確，造成員警執行上法律依據薄弱：

中央法規標準法第十一條規定：「法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得牴觸上級機關之命令。」另同法第五條第二款亦規定：

---

<sup>15</sup> 李震山(研究主持人)，〈警察職務執行草案之研究期末報告〉，中國文化大學法律系，頁 24。

<sup>16</sup> 許文義，〈我國警察「勤區查察」勤務之研究〉，《警學叢刊》，第 16 卷，1 期，民 85.9，頁 23。

<sup>17</sup> 同註 2，頁 78-80。

「關於人民之權利、義務者，應以法律定之。」警察人員執行戶查察勤務係依據「戶口查察實施辦法」及「戶口查察作業規定」，其性質僅具職權命令或行政規則性質，警察人員執行戶口查察勤務，勢必進入民眾住宅，並對戶內人口及靜態事物加以調查，進而填寫相關資料。若民眾拒不配合，警察人員如強行以行政命令之規定，行有關人民權利義務之事務，恐將當負相關之法律責任。在這種情形下，難免造成警察人員裹足難前。以今日人權意識高漲之社會，此種情況將會越來越多，而勤區警員執行戶口查察這項勤務，也會越來越加困難。

### (二) 民眾的反抗心理致使員警執行勤務事倍功半：

知識經濟時代，富裕的物質生活與價值觀的變化，整個社會結構變化劇烈，人民知識水準一日千里，要求隱私權及權益相對提高，警勤區警員執行一般戶口查察本來就有些力不從心，困擾問題橫生，面對公寓大廈之戶口查察問題更多；如住戶防盜措施的透視小孔、鎖鍊，使警勤區警員的戶口查察訪談成功率減少許多。<sup>18</sup> 員警久而久之，挫折感難免產生而影響工作成效。然而在現實生活中，真正作姦犯科之人，常是居無定所、狡兔三窟，形蹤不易被發現，而形成真正的治安死角。

### (三) 戶口查勤務不受重視：

戶口查察勤務未受重視的原因，可歸因於警察長期以來不重視預防犯罪的觀念有關。面對日益敗壞的治安情況，警政當局求治心切，每以「破大案、抓要犯」為警察勤務績效指標，一旦破了大案或抓到要犯，皆可破格升職、領取大筆獎金，又贏得輿論的喝彩，可謂名利雙收。這些情形看在基層勤區員警眼裡，五味雜陳，有多少人願意默默耕耘從事戶口查察工作呢？反之如能從預防犯罪著手，由落實戶口查察工作做起，防微杜漸，

---

<sup>18</sup> 周勝政，〈公寓大廈戶口查察之探討〉，《警學叢刊》，第24卷，4期，民83.6，頁139。

則必然少所謂「大案」了。<sup>19</sup>

再言之，由於上級重視「破案」及「績效」，一旦轄區發生重大刑案或遇績效評比，上級機關必然傾全力動員所屬員警偵辦及防堵，將重心放在巡邏、路檢等攻勢勤務上，而挪用勤區警員之勤查勤務，甚至將部分勤區警員編排「專案勤務」，負責刑案偵查及爭取績效之工作，案件一日未破，勤查勤務便無法落實，勤查無法落實，案件則又層出不窮，如此循環，戶口查察之工作就更難落實了。

(四)業務太多、勤查表格填寫複雜，影響戶口查察成效：

從學理上言，派出所警勤區為一單純的勤務執行單位，應儘可能減少不必要的繁雜業務，而使勤區員警將心用在執行勤務之上，以發揮應有的功能。然目前警勤區員警負責的業務太多、太雜(詳如後敘)，佔去員警太多的時間精力，甚至是疲於奔命。單就戶口查察之一項業務而言，業務資料繁多(一圖二表三簿冊)、表格填寫複雜，員警花在整理這些簿冊的時間遠超過真正勤查之時間，又為了不讓督導人員挑取毛病，往往不按實填報，競相造假，久而久之，連勤區警員自己都很難確定那些資料是真？那些資料是假？如果勤區調動，一但發生須要勤區提供資料以作為犯罪偵防的狀況時，所提報的資料往往失真，影響所及，不可謂不大。

(五)警力調配失當，勤區劃分不均：

警勤區員警之調動方式有定期調動、獎勵性調動、人地不宜(處分)調動、自動請調等四種。<sup>20</sup>此種情形，違反了勤區員警「久任」的原則，警勤區員警調動頻繁，影響戶口查察功能的發揮，由於現任人員多存五日京兆

---

<sup>19</sup> 周勝政，〈當前戶口查察工作之探討〉，《警學叢刊》，第21卷，3期，民80.3，頁60。

<sup>20</sup> 劉錫誥，〈革新警察勤務制度對過去與現在勤區查察之研討〉，《警學叢刊》，第10卷，4期，民69.6，頁19。

心理，故在工作上亦是得過且過，即或有部分人員認真查察，但甫於熟悉戶口瞭解狀況之後，又因調動而不能繼續工作，繼任人員對於轄區戶口又必須從頭開始摸索，以致在績效上事倍功半。<sup>21</sup>再者，近年來社區發展及人口異動的快速變遷，使部分警勤區的面積與人口過速膨脹或萎縮，而調整警勤區劃分的作業緩慢、間隔過久，因而形成勞逸不均的不公現象。<sup>22</sup>現行警勤區少則二、三百戶，多者六、七百戶以上的情形相當普遍，常引發員警不平之鳴。

#### (六)督導考核不夠深入：

勤務督考的功能與目的在於：1、糾正錯誤。2、減少問題。3、增加效率。4、鼓勵成功。5、透過組織以散佈革新理念。6、協助組織達成目的。<sup>23</sup>但反觀目前戶口查察勤務之督導模式，督導人員常只側重形式上的靜態資料督考，督考方式已變成了形式化的例行公事，於是勤區警員為應付這種督考的方式，平時的備勤時間則加強業務資料及簿冊的整理，正式的戶口查察勤務時間則變成員警「休息」及「處理私人事務」的時間，未能落實勤區的查察工作，進而影響戶口查察的功效。

綜合以上所述，戶口查察勤務如能有效且落實的執行，對於犯罪防治是有很大的作用，警勤區警員利用勤區查察勤務可深入轄區每家、每戶、各種營業場所，很快就能得到治安情報，進而能提供上級單位，做為勤務編排(預防犯罪)、刑案分析(偵查犯罪)的參考，所以早期勤區警員不管是在上級長官或是在社區民眾的心中，地位是很高的，是代表榮譽的。然而隨著社會多元的發展、民主聲浪的高張，民眾拒絕勤區警員查戶口的情形越來越普遍，加以績效的要求，勤區警員除了勤區查察之外，

---

<sup>21</sup> 張兆常，〈淺論「健全警勤區加強戶口查察及流動人口管理方案」之構想〉，《警學叢刊》第14卷，3期，民73.3，頁2。

<sup>22</sup> 同註16，頁27。

<sup>23</sup> 李湧清，《警察勤務之研究》，中央警察大學，民87.5，頁379。

還必須擔任取締干涉的工作，使得民眾與勤區警員距離越來越遠，而不願意接近警察。這些情況使得勤區警員越來越難取得治安情報，進而影響犯罪預防的功能。

## 第二節 現行警察業務執行

### 壹、職務協助增加警察業務量

警察業務、工作除了屬於本身範圍外，尚有部份是他機關委託、協助者，兩者均屬警察之任務。警察的任務與業務內容，依目前的法律規定，可區分為主要任務以及輔助任務。<sup>24</sup> 警察主辦業務範圍以警察組織法令所規的職掌為主；警察協辦業務即為警察協助其他行政機關處理一般業務事項。美國學者 Carl B.Klockars 曾定義：「警察就是在國家的領域範圍內被賦予使用強制權力的機關或人員。」<sup>25</sup> 因為警察具有強制力，因此政府行政單位在執行各項政策與法令時，往往需要警察協助政策的推行。

輔助任務雖為協助他機關推行一般行政事項，但職務協助並非毫無限制。法律上的解釋，協助應以遇有障礙非警察協助不足以排除或因障礙而有妨害安寧秩序時為限，因此職務協助具有被動性、臨時性與輔助性。<sup>26</sup> 其限制範圍如下：<sup>27</sup>

- 一、法律有明文規定者：如監察法第二十八條第二項：「調查人員與調查證據遭遇抗拒或為保全證據時，得通知警憲當局協助，予以適當防範。」

---

<sup>24</sup> <警察法> 第二條規定：警察任務為依法維持公共秩序、保護社會安全、防止一切危害、促進人民福利。第五條則規定：警政署掌理有關全國性之警察業務：計有保安警察業務、外事警察業務、國境警察業務、刑事警察業務、水上警察業務、關於防護國營鐵路、航空、工礦、森林、漁鹽等事業設施之各種專業警察業務。第九條則規定警察之職權，前已述之。

<sup>25</sup> Carl B.Klockars , , *The Idea of Police* , California : Sage , 1985 , p.12.

<sup>26</sup> 李震山 ,《警察任務法論》, 高雄：登文書局，民 81.4，頁 49-51。

<sup>27</sup> 鄭文竹 , <警察業務之未來走向> ,《警學叢刊》, 第 29 卷 , 3 期 , 民 87.11 , 頁 45。

二、一般行政遇有障礙非警察協助不足以排除或因障礙而有妨害安寧秩序時：例如，內政部 60 年 4 月 16 日內地字第四 0 八四八三號函：就水陸地圖審查條例第七條疑義略稱「、、、至此工作之查處及行政業務之執行，在省市及縣(市)政府，應由出版物主管單位辦理，遇有抗拒或有妨害安寧與秩序之虞時，洽警察機關依法協助為宜。」

三、經內政部同意之他種行政命令有規定者：例如，省市依照內政部研訂之原則而訂定其管理規則，其中臺灣省攤販管理規則第三條第二項：「攤販之規劃、登記、發證及管理事項，由建設單位辦理；違規攤販之取締，由警察單位辦理。」

雖然上述法律規定警察職務協助的範圍與限制，但因規範不夠明確或因人為的因素，造成協助事務繁多甚至有些已經成為警察的例行業務，導致這種結果的原因在於：<sup>28</sup>

一、警察協助法令繁雜，不知所從：

警察職務協助所依據之法令，散見各種單行行政法規中，有時甚至與警察任務與目的毫無相干。亦有發現行政機關在制定相關法律時，為避免將來行政推行上遭遇障礙或困難，無法順利排除以達其行政目的，於是透過立法程序，明白將遇有必要時，得請求警察協助之類似規定制定於法律中。其次，行政機關得請求警察協助部分如前所述，常係以協調產生之結果，有時行政機關甚至為達其請求協助之目的，不惜扭曲法律之涵義。除上述二者外，更有以會議決議做為警察協助之依據，此種類型在警察協助工作中所佔比例不在少數。

二、警察服從性格而輕忽職務協助之界限：

---

<sup>28</sup> 許文義，〈論我國當前警察職務協助問題之所在〉，《警學叢刊》，第 21 卷，4 期，民 80.6，頁 8-12。

服從是公務人員必須具備的義務之一，行政機關時時求變，其需要協助之事項日益繁多。警察機關若猶基於其特別權力義務關係，強調若干形式之保守觀念而不知與時俱變，進而提出因應之道，日後警察協助之繁多況重乃勢所難免。再者，由於警察服從性格，亦導致對於其協助一般行政機關推行一般行政制度化之建立，產生負面之影響。

### 三、警察職務協助之標準，因人情關係而遭受破壞：

處於重情感、講關係人情取向的社會環境中，警察職務協助之運作亦無法不受其影響。當前警察協辦業務繁多幾至警察無法負擔之地步，警察主官(管)講求人情關係欠缺職務協助准駁之客觀標準，亦是原因之一。甚或少數警察首長視職務協助為擴展個人人際關係之手段，只要行政機關提出要求，便大開方便之門。復以警察機關之授權制度不夠週全，下級機關唯上級機關之命令是從，很少能夠對業務有獨立之決定權，於是警察職務協助每視上級長官之意向而決定是否協助，在如此人治色彩濃厚之體制下，警察職務協助，遂成為警察工作十分況重之包袱與負擔。

### 四、職務協助工作職掌不清，導致權責不明：

行政機關設立之後，由於社會情勢變遷迅速，促使某些業務會不斷增加，甚致產生許多新興之業務。相對地，亦有某些業務會顯著之縮減，此時必須調整組織結構以因應情勢變遷之需要，但衡諸我國之行政機關，卻甚少有所更易、調整者，在此情況，對於新興增加之業務，尋求業務相關機關協助，為解決辦法之一。警察職務協助有部分係屬於此種類型。再者，業務之決策(規劃)機關與執行機關不相一致，遂形成規劃與執行間產生極大之隔閡，甚至規劃者設計一套辦法而執行者另成一套因應措施，此種事權不統一的結果是「大家都有權管理，但大家都沒有責任。」

分駐派出所為業務與勤務的執行機構，而警勤區則為執行之單位，須受上級指揮與監督。當上級機關(如警政署、警察局、分局甚至派出所)礙於法律的規定或因政治力的干預而無法抵禦其他行政機關輔助業務的要求時，便透過行政權的運作，將業務交至各分駐派出所及警勤區警員辦理，形成基層員警的工作負擔。鑑於這幾年來法治思想逐漸落實在各項政策上且受到經濟因素的影響，許多的調查統計均顯示治安有逐漸惡化的趨勢，為使警察機關能夠有效遏阻犯罪率持續的上升，使分駐派出所員警能夠專心致力於強化治安與交通勤務上，避免無謂的支援警力浪費，詳實規範協助內容便顯得格外的重要與急迫。

行政程序法與行政執行法於去(民國九十)年正式施行後，警察機關受理行政機關申請警力支援(例如拆除違建或辦理土地徵收)，將不再是來者不拒。警察機關依法審查後，若認為已超過警察權限或嚴重妨害自身職務執行時，依法應即拒絕派遣支援警力。此外，警察機關受理申請支援警力後，依法可以向請求協助的機關，要求負擔支援警力所需之費用，這項費用的金額和支付方式由雙方協議決定，若協議不成，再由雙方共同的上級機關決定。<sup>29</sup> 因此，支援警力的申請和調派，將獲得法律的明文授權和規範。

然而行政程序法與行政執行法的正式公佈施行，是否真能有效排除不必要的支援警力浪費，進而減化警察的業務量，尚有待觀察。依現行地方自治的法律規定，警察局是地方政府轄下所屬的一級單位，和其他局處平行，都屬地方首長指揮。調度警察局長與分局長的人事權，警政署雖然擁有相當的決定權，但各縣市政府首長接受與否的態度，近年來卻常影響人事調動。<sup>30</sup> 警察業務的未來走向，尚視政治的走向及警察首長的智慧來決定。

---

<sup>29</sup> 同註 2，頁 63。

<sup>30</sup> 同上註。

## 貳、現行警察組織造成警勤區業務繁重

龐大的階級組織(hierarchy)是警察機關的特色，這樣的組織結構常被批評為不具彈性甚至不具生產力(productivity)。組織內成員難以協調一致，而增加內部的問題。<sup>31</sup>龐大的階級組織所形成的內部問題，往往是因為各階層間的溝通、協調困難，下情無法上達，以致上級所訂定的政策與方案，在實際執行的層面中產生衝突。

受到企業化經營精神的影響，一些提倡社區警政的改革者提出一些警政措施，並以顧客需求為導向，希望改變僵化的官僚體系，以符合民眾的期待。但是進行組織結構的調整並非易事，因為組織的變革通常圍繞在三個面向(aspects)，就是結構(structure)、技術(technology)以及人事(personnel)。結構上的變革是最難以改進的部分，因為包含了組織本身政策和程序上的修訂，譬如將權力予以分散就是組織變革的一例，透過分權，使得每個不同的部分獲得較多的自主權，並在政策上具有決定權。技術上的變革常是不間斷而持續的發生，也就是形成一種氣氛，使得部門不斷的希望能趕上現代科技的水準(state of the art)。技術上的變革包括新的工作方法、新的工具或裝備，或從新的資訊中產生其他的變革，像是汽車、無線電的運用，便在警察機關中產生劇大的變化。其他類似的如汽車追蹤系統(vehicle tracking system，VTS)，是以電子式或機械式的監控方式來追蹤巡邏車的動態，包括車速、停置點和起動位置，改變了傳統人力督導的模式。當這技術應用在警察工作上時，除可減少人力的浪費外，也可讓上級長官對於時間的運用更為有效率及效能。人事上的變革則包含新的人事需求，同樣

---

<sup>31</sup> Stephen D.Mastrofski, *Community Policing and Police Organization Structure*, in *Collective How to Recognize Good Policing*, ed. By Jean-Paul Brodeur, Washington.D.C : SAGE., P.161.

需要新的技術修正工作態度及增加刺激。<sup>32</sup> 因此，組織結構的調整所牽涉的層面甚廣，非在短時間內所能完成。

組織結構與業務的形成具有密切的關聯性，因此警察分駐派出所業務的形成，亦可從官僚體制中的組織結構層面來探討，由於分駐派出所在我國現行組織體系中屬於最基層的單位，其上之警察分局、縣市警察局及警政署所交辦的事項，無論業務或勤務，往往多落在既要執行並兼辦上級所交辦業務的分駐派出所上，而分駐派出所再交由基層勤區警員上。

現行警察組織結構是警政署業務分工甚詳，<sup>33</sup> 下設有二十二個組室，辦理警察各項業務事項。縣市警察局則有十餘個課室，職掌警政署交辦的業務，並負責轉報分局，彙整各項文書資料至警政署。至分局的階層，通常設有五至七個組，負責業務辦理，同樣的是承接警察局的業務，並彙整各分駐派出所所統計資料回報警局。我們可以發現，層級愈高的警察機關分工愈為詳細，最後至基層分駐派出所，則由勤區警員分配承辦。對於超過二三十位員警的分駐派出所而言，所分配的業務項目可能只有一至二項，但若是少於十人的小型分駐派出所，每位員警分配的業務項目，往往超過三至四項。對於大型所而言，雖然員警分配的業務項目不多，但填報各式報表則需彙整統合所內全體員警的資料，業務量不可謂輕(派出所業務大致分類如表 2-1)。警察組織這種倒三角型的型態，除了增加基層員警的工作負擔，相形之下，也影響了員警在執行勤務與為民服務的工作成效上。

---

<sup>32</sup> Geoffrey P. Alpert ,and Roger G.Dunham ,*Policing Urban America* ,Waveland Press , Inc , 1992 , p.84。

<sup>33</sup> 同註 2 , 頁 65。

表 2-1 分駐派出所業務概況表

業務種類	業務細目
行政、秘書業務	巡邏簽章表、落實勤區業務、特種行業、勤前教育、秘書、公關、警友會業務。
督察業務	勤務表編排、考核(評鑑)業務、超勤業務、常年訓練、人事業務。
刑事業務	素行資料、法院文書、流氓業務、犯罪預防、宣導婦幼、性侵害業務、一般刑事業務(公文、報案四聯單)
後勤、總務、外事、戶口業務	裝備(車輛、槍彈、無線電)、總務業務、流動人口管理、協尋人口、戶口查察、外勞業務。
保安、保防業務	裝備(自衛槍枝、保安裝備)、義警、民防、動員業務、守望相助業務、春安工作、景泰(選舉)業務、社調、防情業務。
交通、資訊業務	交通器材、一般交通業務(違規告發、攤販取締)、車禍處理、電腦裝備。
勤務中心業務	110 報案處理、臨時勤務、案件管制通報。

資料來源：作者自行整理

再從現行警察組織內部的公文流程來看，警政署、縣市警察局、警察分局、各分駐派出所的公文流程，更是層層節制與繁瑣。

1 警政署公文流程，包括署長、副署長、一級單位主管(組長)、科長、科員等，共六個層級。

2 縣市警察局則包括局長、副局長、主任秘書、課室隊主管、課(局)員等，共有五個層級。

3 分局包括分局長、副分局長、組長、組員(巡官)等四個層級。

4 分駐派出所包括主管、副主管、警員，三個層級。

從警政署到轄區派出所勤區警員，所包括的層級最少有十八個層級(北高兩市)，最多有二十四個層級(一般縣市)。

層級的繁多，造成公文呈轉的困難與延滯、行政效率低落的情形，間接影響工作士氣，對於外在環境的刺激，顯得反應非常遲緩。另一方面，警察業務組織呈現倒金字塔的型態，更是造成基層分駐派出所業務繁重的主因。雖說長期以來金字塔式的組織由於基礎穩固，一直被認為是一種十分理想的結構，然而由於科技的發展以及新工具的發明，使這種結構不再被視為最理想的結構模式。<sup>34</sup>更何況，警察業務分工呈倒金字塔的型態，卻在業務執行上顯得頭重腳輕。

組織扁平化是現代行政革新的要項之一，就我國現行的警察組織分為警政署、警察局、分局及分駐派出所四個層級，造成公文核轉繁複，無法有效的提昇行政效率，公務員遇事無法決行，不敢勇於任事，係長久以來的弊病。為能有效解決這問題，就必須再針對層級內的結構加以調整，並應明定授權的原則，使員警對於勤業務的執行擁有較大的裁量(discretion)空間及具有主動性。<sup>35</sup>

## 參、社會的期待與認知

警察服務的對象是社會大眾，民眾對警察的期待常是警察政策努力的方向。傳統的警政認為高的破案率、對犯罪的迅速反應及高效率的逮捕能力是滿足社會大眾的指標，但在以社區服務為基礎的時代中，警政哲學的思想已逐漸的揚棄這樣的想法。<sup>36</sup>因為民眾所關心的是他

---

<sup>34</sup> 李湧清，《台灣省警察機關組織編制之研究》，中央警察大學犯罪防治系印行，民 76.4，頁 25。

<sup>35</sup> 同註 2，頁 67。

<sup>36</sup> Vincent F. Sacco, *Evaluating Satisfaction, in Collective How to Recognize Good Policing*, ed. by Jean-Paul Brodeur, Washington, D.C.: SAGE, P.123。

們日常生活週遭的治安環境以及警察是否真正瞭解他們的期望與需求，「施行多年的績效制度與民眾對治安的觀感是各自獨立的，而這種獨立的關係只會擴大警民間的距離，民眾所重視的並非犯罪統計數據的高低起伏，而是警察的服務態度，當他報案時，警察是否能以同理心對待，是否能不分大案小案均一視同仁，提供專業及熱誠的服務。」<sup>37</sup> 至於警察偵破了多少案件？逮捕了多少人犯？與他們的日常生活無關，也不是民眾關心的重點。

傳統上，所有與行政執行或執法的事項，社會（民眾）最先想到的就是警察。例如違規傾倒垃圾找警察、噪音太大找警察、民眾之間的爭執找警察、夜歸婦女找警察、發現棄嬰找警察、家庭暴力找警察、這裡透露出的問題有四：第一、民眾期待警察扮演多功能角色，因為警察代表公權力的執行，只要與公權力相關的事，民眾都希望警察出面處理。第二、由於民眾對「警察」一詞的解讀是警察是人民的保姆。加以警察強調的一項工作內容是為民服務，為民服務背後的意義是民眾有什麼需求警察就應該提供什麼服務，這是一種「客戶至上」的思維模式，因此所有與民眾切身的問題，都可能為民眾尋求幫助的對象，所以會發生走失寵物也找警察協助的情形。第三、民眾對政府的分工不清，許多屬環境、衛生、社會等局（處）的業務範圍，都被認為是警察的業務職掌。第四、警察是權威或執行公權力的代表，民眾期待警察能立即有效的解決爭端與貫徹公權力。<sup>38</sup>

在傳統的觀念中，多數的民眾會認為犯罪控制、打擊是警察最主要的功能，但事實上解決糾紛、協助處理緊急事故、保護人身安全以及回應民眾的需求等等才是警察最主要的服務項目，而犯罪控制則屬於警察服務項

---

<sup>37</sup> 葉毓蘭，〈除了數字外，我們還能做些什麼？〉，《警光雜誌》，554期，民91.9，頁1。

<sup>38</sup> 楊永年，〈論警察業務簡化〉，《警察大學八十七年學術研討會論文集》，民87.5，頁45。

目中的副產品(by-product)，<sup>39</sup> 在警察組織中，警勤區警員與社區民眾具有密切的關係，當民眾遇有事故需要警察協助時，往往直接與當地「管區」聯絡，尋求協助。因此民眾的需求與期待，便形成警察業務的來源因素之一。

從五 0 年代起，原本由警察機關職掌的許多業務已逐步回歸各該管行政機關，警察的工作內涵也漸漸導向本身的核心任務，當民眾有事需協助時，則應向該事務的主管機關聯繫辦理，警察也不可再標榜警察為萬能的角色。

## 肆、政治因素

政治可看作「各種利益團體為了影響政府行為(主要為政策制定行為)所作的鬥爭」。<sup>40</sup> 因此，政治力量影響警察業務是顯而易見的。

警察組織其實可說是整個政治系統的一部分，因此政治影響警察行為理所當然。換句話說，員警政治行為是否盛行與政治文化有密切的關係。若政治影響是以公共利益為依歸，警察政治行為也可能以公共利益為準；若政治充滿以自利或妨礙公共利益為前題，警察也可能存在類似的現象。至於政治影響警察到底是基於公利或私益有時與資訊是否公開有關，例如政治影響警察主要透過警察的人事與預算進行操控，如果民眾有足夠的資訊瞭解怎麼樣的人事與預算內容是合理的做法，則政治不易從中獲得私利；唯有民眾不關心或民眾沒有機會接觸充足的資訊，政治才有機會從中謀取私利。因此，警察組織設計究係中央集權或地方分權並不重要，重點在

---

<sup>39</sup> Stanley Vanagunas, *Planning for the Delivery of Urban Police Services, in Collective Managing Police Work*, ed. By Jack R. Greene, California: SAGE, 1982, p.45.

<sup>40</sup> 呂亞力,《政治學》,五南圖書出版公司,民 82.3,頁 37。

於政治影響警察的過程是否透明。<sup>41</sup>

所謂政治乃是權力的運用與追求，在這樣的思維底下，組織內外之參與者，為了個人的短暫的權力而非基於社會整體的長遠的規畫，以外在政治力凌駕警察專業的情形乃不乏其例。台北市第一、二任民選市長對警察在娼妓管理上的主導現象，正是這種「警察政治化」的寫照。另外數年前的全國治安會議上，我們也看到了政治資源的爭奪，而德日警政考察報告之未見落實(請參本文文獻探討)，其政治角力的痕跡斑斑可見，為了在權力系統中佔有地位，不惜推翻原本自己之提議者有之。此外，以政治力介入警察人事、預算等資源分配的過程亦非偶見。凡此皆印證了警察具有政治化傾向的事實。<sup>42</sup>然而政治力介入警察事務並非全然為缺點從另一個角度來看政治力可視為對警察行為的一種監督，就整個政府團隊而言，警政只不過是諸多行政機關中的一小部門，為求有效推動各項政策並協調各行政部門，無可避免的會發生衝突，政治力便是居中協調的力量。再從行政、立法與司法的政治設計來看，民意機關(立法委員、縣市議員、鄉鎮代表等)正是監督施政良窳的一種機制。惟為避免不當的政治力介入警察事務，防杜請託、關說事件弊端的叢生，建立良好的制度並加以規範是不可缺少的要素。

分駐派出所及基層勤區警員所受到的政治壓力也許不如組織上層來的大，地方行政機關與鄉鎮民意代表對分駐派出所及基層員警之影響，也可能僅止於一般案件的人情請託關說，但這並不意謂著其不受政治力的干預。因為政治力可透過其它方式對他們造成壓力，尤其近幾年政治型態轉變，地方政府要求地方自治的聲浪日高，在人事權與預算上，警察機關並不具有完全的主導權，分駐派出所亦受到的間接箝制力量所控制，造成基

---

<sup>41</sup> 楊永年，〈警察行為〉，《警學叢刊》，第30卷，6期，民89.5，頁212。

<sup>42</sup> 章光明，〈警察與政治〉，《警學叢刊》，第30卷，6期，民89.5，頁195。

層業務不減反增的現象。警察機關受到政治力的影響常會失去其自主性，一些原本不屬於或不適合由警察辦理的業務項目，可能在不當的政治力滲和下，淪為權責機關。因此，為使各行政機關權責相符，落實法治精神，除卻不當的政治力干預警察業務範疇，才能有效減少警察業務。

## 小結

由以上的論述得知警察花在與治安交通無關業務的時間上，實在太多了，當基層警察因職務協辦、繁雜的業務羈絆、民意期待偵破大案及政治力等種種因素的影響之下，很難全心全意的做好轄區犯罪預防的工作，久而久之，在基層員警的心理，容易產生了業務重於勤務的幻象，本末倒置，形成了 Merton 所謂的「目標錯置」(goal displacement)現象。轄區治安狀況不佳不會被罵，業務做的不好則受嚴厲的指責，以同理心推想，治安日益敗壞的原因，就更不難想像了。

所謂「他山之石，可以攻錯」，在探討目前我國警察勤業務之執行現況之後，第三章則試圖就國內外有關警政之哲學、理論、學術研究、犯罪預防理論、社區警政及警察的執法倫理與原則等與本文較相關的文獻提出探討與整理，期能有助於我國警勤制度之改善。

# 第三章 文獻探討

## 第一節 警政哲學

### 壹、前言

警察之意義具強烈之時空性，從某一時代、角度、國度為基點，均具不同之內涵；由於文字之流變、移植，以及各國文化、政體、民情之互異，警察意義必然有不同之詮釋。<sup>43</sup>

以警察之作用為主體者，如 Bluntchli 謂：「國家為保護公益，以強制力限制人民之自由，而行使其行政行為者為警察，如無強制之必要，即不得謂為警察。」Stehgel 亦謂：「限制人民之身體財產，以防止國家及人民安全幸福之危害為目的之行為者，即為警察。」故警察為某種實質行政作用主體之象徵，不論自然人或法人，個人或機關皆包括之。以警察為作用之本身者，如美濃部達吉氏謂：「警察者，以維持社會安寧，保全公共利益為直接目的，基於國家一般統治權，命令或強制人民之作用。」林紀東謂：「警察者，以保護公共利益，為其直接目的，基於國家之統治權，以命令強制人民之作用。」Vogel 謂：「警察係防止公共安全與公共秩序危害任務之謂。」以上可知，警察即是某種實質行政作用。<sup>44</sup>

### 貳、警政哲學與科學

討論警政哲學，必須先說明哲學的意義。所謂「哲

---

<sup>43</sup> 同註 26，頁 3-5。

<sup>44</sup> 同上註，頁 6-7。

學」是在宗教之後、科學之前單獨支配一個時代，研究和說明一切的智識體裁。其內容大略可包括：1、本體論：探求一切現象之究極，以闡明世界的實體為任務。2、宇宙論：以本體為根源來說明宇宙的生成。3、人生論：以解決人生是什麼和人生應該怎樣兩個問題。4、認識論：以思維與生存的關係為中心問題。<sup>45</sup>簡單的說，哲學就是人類想要瞭解自己及認識世界之求智之學，它應該包含幾個探索要項，即澄清語意、追求真理及選擇價值等。<sup>46</sup>

警政哲學則是指屬於警察工作本身形而上之理念或想法，其所含蓋者，乃警察工作之基本原理及警察工作之思想(thought)、策略(strategy)、價值(value)、角色(role)、功能(function)、任務(mission)、願景(vision)與工作型態(typology)等，故其乃一切警察智識之歸納與整合。警政哲學是從事警察工作的一種人生哲學，也就是警察工作宜如何推展的一種策略或想法。<sup>47</sup>

科學的理論大概可分為兩大類：一種是假設推演式理論(hypothetical deductive paradigm)，另一種則為功能性理論(functional theory)。前者屬較複雜較大型的一組理論，包含數個不同層次及面向之假設推演模式，共同組成一個體系的理論範疇。後者則屬小型的理論，其假設推演較單純。科學理論之架構均以歸納或演繹之方式從對事實之觀察，到假設之確立，至定律定理之形成，以致建構成一理論一直到完整體系之理論範

---

<sup>45</sup> 方東美，《科學哲學與人生》，黎明文化事業公司，民 75，頁 1-29。

<sup>46</sup> 林麗珊，《人生哲學》，台北：三民，民 87，頁 2-9。

<sup>47</sup> 同註 13，頁 3-5。

疇，是一個不斷驗證、修正循環不斷的系統。<sup>48</sup> 哲學與科學雖然在研究之對象與研究之方法或有不同，然而哲學的不斷演進，已使新的哲學或謂科學的哲學 (Scientific Philosophy)，結合此二領域，而成為一新的局面。因為二者之目的均是為了追求真理，只是方法與手段不同而已。梅可望先生認為警察學乃是一種綜合性的科學，屬於社會科學的一種，其中一部份並包含著自然科學的應用科學，故而其為各種科學的化合體，其綜合性遠在其他社會科學之上。<sup>49</sup>

## 參、中外學者警政哲學

一、Bayley：Bayley 認為有四個主要原因，造成建構警政哲學理論之困難，足供探討警政思想之研究者嚴肅省思。<sup>50</sup>

(一)、在人類歷史的發展中，警察並非很重要之角色，很少參與或主導重大的改革或社會政策之制定，且因其在公共場所出現頻率太高、服務之對象太大眾化，故往往無法引起他人之注意與重視。假使美國沒有反越戰示威及六 0 年代人權運動，造成警民衝突發生，則不會有那麼多的學者開始專注於警察的研究。

(二)、警察並非富有吸引力之高社會地位之職業工作，缺乏成就感及難予滿足，且成員大都非屬於受

---

<sup>48</sup> 同上註，頁 6。

<sup>49</sup> 梅可望，《警察學原理》，中央警官學校印行，民 76，頁 27。

<sup>50</sup> H David Bayley, *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1985, pp.3-7.

過高等教育之階層而組成，在大多數的國家中均視警察工作並非是專業化的工作，所以願意潛心研究警政之人少之又少。

(三)、警察之限制民眾行動及壓制犯罪，常為必須之強制手段，易遭部分民眾的拒卻與不接受。

(四)、警察史料很少被有系統的搜集及保存著，研究者在從事研究之時，常發現須花很多時間從事基礎資料繁瑣的整理，因而逐漸減退其強烈的動機。

Bayley<sup>51</sup> 另在其〈現代警政之發展〉一文中，闡述現代警政之發展，被公共性(public)、專門性(specialized)及專業性(professional)等三個因素所左右，故而成為現代化之警察必使警察變成為公共之專業化部門，且朝向專業化、科技化來發展，才能符合現代社會之脈動與需求。

二、Mulik：Mulik 認為：<sup>52</sup> 警察工作之本質即以印度宗教書籍中之「吉達」為執行工作之最高原則，所謂「吉達」指的是人類優良之本質，也就是大無畏、博愛、犧牲、正直、寬恕及純潔等等。

三、Francis , Peter , et al. ,

Francis , Peter , et al. , 在其所著之《未來警政》(Policing Future)一書中主張：<sup>53</sup> 未來新世紀之警政發

---

<sup>51</sup> Bayley , and Larry K. Gaines et al. ed. , 1999 , pp.59-75。

<sup>52</sup> 趙森嚴等譯，《警政哲學》，原著印度 B.N Mulick，民 76，頁 1-4。

<sup>53</sup> Francis , Peter , et al. , *Policing Future—The Police , Law Enforcement and the Twenty First Century* , U.K. : Antony Rowe Ltd. , 1997 , pp.1-20。

展，應朝向運用科學與分析之技巧及地方與社區之取向來拓展其領域，同時，以社區危機處理之模式來運作其警政，才是最佳之策略。

#### 四、Alderson：

Alderson 則認為：<sup>54</sup> 警察之類型會隨著文化、宗教、法律、社會及政治等環境之不同而形成不同的警察型態，即使在同一地區或國家，亦會隨著社會的變遷而不斷地演進。阿德森更進一步透過政治、政府、正義、公平等人類生存之基本理念之辯證中，認為理想之警政應具備下述三個要素即：1、以 Rawls 的公平正義之契約論 (justice as fairness) 為警政之圭臬，在一民主社會中，警政之工作應隨著多元價值觀念之發展，不斷的檢視其正義是否真正達到公平之境地，同時，正義與效率亦要取得平衡，不可偏向於只講求效率。2、以 Popper 所倡之保護主義 (protectionism) 來規範警政工作，波氏之中心理念即為公平主義 (equalitarianism)、尊重個人主義 (individualism)、及對不公平或不正義的狀況的保護主義 (protectionism from injustice)。即應以更寬廣之保護概念，由人民要求國家來保護我們，而不是僅由我們為了公平與正義，容許國家以合作或必要理由，來介入我們個人的生活。亦即國家存在之基本目的應該是保護人民的自由，同時不能輕易的傷害到人民的權益。3、以一般之正義或善之標準作為規範警政之最高指導原則，而所謂一般之善，即以「自由」高過任何政治

---

<sup>54</sup> John Alderson, *Policing Freedom*, Plymouth (GB): Macdonald & Evan Ltd., 1979, p.35.

上之價值認定。<sup>55</sup>

## 伍、陳明傳

我國學者陳明傳認為警政之哲學可歸結為所謂值得信託的人 (trustees)，即警察必須與民眾建立起雙方互信、互重之基礎，才是警政哲學最高之理念與原則。陳氏觀察各國警政之發展將警政之發展分為非正式時期與正式時期，所謂非正式時期，即現代化之警察尚未誕生前之類似警察角色或功能，存在於政府部門或民間團體之時期，在此毋需過於著墨。至於正式時期乃指正式之現代警察誕生之後，即可將其演進區分為建立時期、專業化時期、社區警政時期及整合時期等四個時期，陳氏以此四個時期論述警政哲學與策略，頗值參考價值，茲節述如下：<sup>56</sup>

### 一、建立時期之警政哲學：

建立正式警察組織的時期，可區分為大陸派與海洋派之警政哲學或思想 (Thought of Policing)。在大陸派警察國家如法、德、日、韓，其警察的任務與功能趨向於軍事化與集權化，警察的角色則為執法者，組織形態與管理則為一元化的封閉式組織，故易產生與社會隔離及警察之次文化，警察權力較大，業務亦較龐雜，執法精神則以治安維護為著眼點。在海洋派警察國家方面，如英、美、加拿大，在組織形態與管理為地方分權之形態，警察之任務、功能與角色則以為民服務為標的，權力與業務則較為單純，大都以治安與交通之維護為主，

---

<sup>55</sup> John Alderson, *Principled Policing*, Winchester (GB): Waterside Press.

<sup>56</sup> 同註 13, 頁 13-20。

執法精神則注重基本人權。在執勤方式雖比較強調警民關係，但在執勤之工具、技巧與方法上卻與此時期之大陸派警察國家相似，即較無現代科技、方法及工具之運用；而在組織與勤務之管理上亦停留在較不專業化，較不科學的階段。

## 二、專業化時期之警政哲學：

在此時期不論是何種派別之警察制度，均在積極改革警察執勤的效率；雖然仍維持建立時期各種派別所具有之特性，但卻因專業化的結果而都略作了修正。如英國為提高警察之專業化與效率，合併了小的警察單位，並以經費補助及國務大臣與監察官駐區督導方式，以便有效的指揮監督全國警力。在歐陸方面，則一方面加強刑事科學實驗及科技、通訊、機動車輛之運用，一方面在組織方面亦作適當的調整，以更符合世界民主潮流。

在此警察專業化發展時期，其中心工作內涵可從 Vollmer 之主張，加上威爾遜經典之作—警察行政(O. W. Wilson work in Police Administration) 一書中得到一梗概：

- 1、權力：傳統警察之權力來自於政治及法律，專業化時期之警察是中立且專業的，其權力僅來自於法律。
- 2、功能：專業化時期，將範圍廣闊之警察社會服務性角色，變成犯罪控制之功能地位，故業務大量的減化。
- 3 組織的設計：組織之形態亦從以往分權之模式，變成為某種程度的集權模式。
- 4 服務之形態：以往警察對民眾之需求適時的反應以便提供服務，新的專業化發展則推銷警察為專業的犯罪抗制者(Crime Fighter)之角色。
- 5、環境之關聯性：為了防止貪污及發展其專業素養，警

察組織試圖避免與社區有密切之關聯性，而以疏遠超自然的專業化角色自許。

- 6、技術與科技：預防式的汽車機動巡邏取代以往步巡的方式，同時更強調「快速報案反應」以處理民眾之報案。如此一方面可有效破案並控制犯罪，使機會犯罪者不敢蠢動，發揮嚇阻之效果。另一方面可使民眾更有安全感，對警察工作更為滿意。此外，並援用新科技於警察工作上。
- 7、工作評估標準：傳統警察乃為了滿足政治人物及中上階層市民之滿足與需求，專業化時期則以犯罪控制之良窳以為評定警察工作之標準。

是以，隨機化的機動汽車巡邏，快速報案之反應模式，及以犯罪抗制者自居便成為此時期警政思想之內涵及其行政策略之主流。

### 三、社區警政的警政哲學

專業化警政之哲學與想法，發展到一定階段之後，因為政治民主化、經濟自由化、社會多元化等事實因素之變遷，與控制犯罪效果之諸多實證研究之檢驗下，發現其想法與措施，並不能真正有效的控制犯罪及滿足民眾安全感之基本需求。因而為了突破其瓶頸，故而有警政復古運動的社區警政哲學與想法之形成，並在全世界之警察實務與學術界形成一種風潮。所謂社區警政無非是尋求預防與偵查犯罪並重，並且結合社區資源的較有效之治安新策略，對外強調預防偵查並重，以顧客及品質為警政運作之取向；對內則強調參與授權及激發同仁的工作意願、成就與責任感。它與傳統專業化警政之最

大不同，即在傳統之模式較重警察本身能力之加強以及偵查破案為主的策略。而社區警政則強調預防偵查並重，並且結合社區資源與民力，以便共同控制犯罪。

#### 四、整合時期之警政哲學

社區警政較強調犯罪之預防及社會資源之整合，然犯罪之偵查與警察本身專業化能力之加強實則亦相當重要，復以社區警政在犯罪的控制上並非在其所有地區都得到預期之效果，所以運作警政之想法遂導向其二者整合之方向來發展。即一方面繼續加強警察專業化，一方面卻在加強保障人權及提高為民服務之品質與行政之中立化，而這似乎又回到一八二九年 Peer 爵士理想的新警察(new police)之概念。在此階段，警察任務與功能為依法行政與行政中立，警察角色為重視民意、加強為民服務，執勤方式則強調警民關係與科學勤務作為。組織管理則趨向科學的警政管理方式，管理科學的高度運用及自動化與通訊科技之應用，權力及業務的漸趨合理化，執法精神的重視民主與人權並強調服務品質，組織形態則漸趨分權與開放的系統。即整合傳統專業化與社區警察之策略而成為整合型之發展。又整合時期之哲學亦深受品質管理哲學與趨勢之影響，且融入品質管理之精神而整合成為警政品質之管理(quality policing)。強調管理須具備下列諸條件才能竟其全功。1、受過良好溝通訓練之高品質基層警員。2、高品質且肯授權之領導幹部。3 參與式之人性化的工作設計。以及4、以提升服務品質及顧客(民眾)為導向之新定位等。晚近，品質管理演化出組織再造及學習型組織等原理，亦深值探討及援用。總之，此時期之警政策略顯然與傳統警政強調以

半軍事化之指揮體系及事後評估績效或破案績效為主之評估方式，有截然不同之分野。至其成效，在許多先進國家之實驗中，亦得到甚佳之成果。

## 小結

警察之意義具強烈之時空性，常因時代、文化、政體、民情之互異，而有不同之詮釋。我國警察體制也從以往威權時代「作之君、作之親、作之師」的觀念，隨著時代的演變而有不同的修正。總體而言，社區警政哲學已在全世界之警察實務與學術界形成一種風潮。其所強調的是預防與偵查犯罪並重，結合社區資源並以顧客及品質為警政運作之取向；到了整合時期，則更強調科學的警政管理，即高度運用自動化與通訊科技，講求權力及業務的合理化，重視民主與人權並強調服務品質，使組織型態漸趨分權與開放的系統。即整合傳統專業化與社區警察之策略而成為整合型之發展。其成效，在許多先進國家之實驗中，已得到甚佳之成果。

基於上述的概念，本研究乃企圖從研究我國基層警察勤業務地方著手，謀求改善之道，並希望藉由台中縣警察局機動派出所強調警察與社區民眾共同維護治安的勤務運作，結合犯罪預防與社區警政的理論，為我國當前的警勤制度尋求改善的活水，以跟上先進國家警政革新的腳步，而達警察偵防並重的效果。

## 第二節 社區警政之理論與內涵

### 壹、前言

近年來，國內治安日益惡化之際，有識之士及專家學者，投入警政改革之行列，逐漸增加，其目的在創造有利警政工作策略之契機，尋求警政瓶頸之突破。目前世界先進國家，將警政策略或取向，分為「社區警政」與「問題導向」策略，也有人稱為「現代警政之主導典範」，對兩種策略的產生，當然有各種潛在的促成因素，而實施時也不乏成功之案例。

「社區警政」近二十年來已經相當普遍，有人認為我國警勤制度就是社區警政，事實上二者有些類似，但畢竟有別。它與我國警勤區制度之最大不同點，即在於我國警勤區制度雖有散在各社區之警力部署，但卻以服行共同勤務為重點工作，另外個別勤務之勤區查察，一方面未能落實，一方面又不能隨著環境的變遷而調整多元化的工作新方法。所以不若社區警政的落實、深入民間與受當代人的接納與歡迎。<sup>57</sup>可謂失之毫釐，差之千里！所謂「它山之石，可以攻錯」，研究我國警勤制度，「社區警政」理論，無疑是探討與比較的重點。

依筆者之觀察，早期的勤區警員以分駐派出所為家，平時勤餘的生活就是社區民眾的生活，與民眾打成一片，如同鄉親一般，因其擔任公職的特色，民眾遇有法律難題、生活糾紛，甚至是違法違規，都會尋求「管

---

<sup>57</sup> 同註 13，頁 13-20。

區」的協助，久而久之，勤區警員在社區民眾心中地位之高與不可替代的特性，往往使勤區警員能洞察轄區的一草一木，這對於勤區掌控轄區的治安、預防犯罪的發生，可謂折枝之易了。筆者曾目睹某一勤區警員升調他地，轄區民眾發動數部遊覽車前往送行的場面，民眾之熱情，實頗令人動容。近十幾年來，由於工商的發達，人口激增，我國警力數也大為增加，警察宿舍不足，勤區警員以所為家的情況不再，加以機動車輛普遍，交通便利，勤畢之後，大都返家，於是與勤區民眾的接觸機會自然減少許多，加上人情漸趨冷漠，上層警察機關以績效為典範的影響，勤區警員經營勤區的意願乃大為降低，如此一來，遂瓦解我國長年以來引以為豪的散在制優點，勤區警員很難真正掌控勤區的治安狀況，如此一來，犯罪率的激增也就不足為奇了。

社區一詞是由英文 community 一詞翻譯而來，原是社會學上之一專有名詞，後來被普遍用在日常生活的言談之中甚至是行政事務上，雖然至今仍有很多人未能解其真義，然亦已不再感到陌生。在第二次世界大戰時，聯合國曾大力倡導「社區活動」，依照當時聯合國的解釋「社區」是指：<sup>58</sup> 人民與政府機構協同改善社區的經濟、社會及文化情況，把這些社區與整體國家的生活和為一體，使它們能對國家的進步有充分貢獻的一種區域。以往社會學者對社區的意義及性質已有頗多的闡明與詮釋，各家由於著眼點與理解方向的不同，對社區的意義及性質，解釋自各有異，下面就幾位學者就其對社區要

---

<sup>58</sup> 黃啟賓，〈社區警政合作效能之研究〉，碩士論文，警察大學行政學系，民 86.6，頁 10

義之看法節述如下：<sup>59</sup>

- 一、 Kaufman 曾於多年前為文闡明社區具有互動性的觀念，指出社區是指包括一個地理區域內有社區互動關係的一群人及維繫這群人的連結網，這群住在一起之人具有同一個社會單位的性質，其生活上密切關聯在一起，彼此間互有往來，有共同的行為目標且共同的行動。
- 二、 Park 把人類的都市社區看成是一群居民與此特殊環境所形成的自然經濟關係，而都市社區發展出來的主要關係模式為分工。社區中人與環境的關係雖可能達成一個平衡狀態，然會經常發生變動，這些變動包括競爭、支配及延續，等變動發生過後可能再達到另一個新的平衡，如此循環不已。
- 三、 Bahrdt 把都市社區視為是由公共活動或私人之間的活動所形成的社會結合體，而公共活動是一個開放性的體系。
- 四、 Sanders 則認為社區是一個有領土組織的體系等於是一個定居區的型態在它的裡面有：一、有一個有效率的溝通網在運作。二、人民可以共享此一定居區內分配的設施與服務及三、人民培養了對地方象徵(如社區名稱的心理認同)。<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> 文崇一、葉啟政主編，蔡宏進著，《社區原理》，台北：三民，民 74.6，頁 6-9。

<sup>60</sup> 徐震譯，Irwin T. Sanders 原著，《社區論》，(原名為 The Community: An Introduction to A Social System，台北：黎明文化，民 71.5，頁 46-47。

鄭文銘綜合國內、外學者對社區之定義，以表歸納，頗值參考，茲轉錄如下：〈如表 3-1〉

表 3-1 社區的定義

項目 學者	學者的定義	歸納
Cohen	社區是一種價值、規範與道德的系統，它足以對其成員在某一特定整體內產生認同感；同時社區也是人們在家庭生活以外，獲取基本與實質經驗的領域，是一個人學習實踐如何成為社會人的地方。	強調社區在情感與道德方面的價值感、個人的認同感與象徵性的建構。
Ferdinand Tonnies	「社區」乃發乎於「本質」(natural)意志，以強烈的情感、精神為特徵，由合作、習俗與宗教形塑了社會的凝聚力；而「社會」源自「人為」(artificial)的意願，在傳統、法律和輿論基礎上建立規模性組織。	以時空的概念連結「社區」與「社會」的意涵。
Michael Taylor	社區是一種社會組織的形式，在這組織中的個體們彼此間共同分享信仰與價值，建立直接和多邊的關係，實質上的互惠。	社區信仰包含意識型態、宗教、道德以及娛樂活動，人際關係是多面向式。
Percy-Smith	社區是一群以某種方式相互結合在一起的人們。	從社區空間角度與利益共同體的角度分析社區概念

Harold F. Kaufman	社區是具有互動性的觀念，這群住在同一社區的人具有同一個社會單位的性質，在生活上密切相關，彼此有往來，具有共同的行為目標與共同行動。	社區的互動觀念
Robert Ezra Park	社區是一群居民與此特殊環境所形成的自然經濟關係，其主要關係為分工；社區中人與環境雖能達到平衡狀態，但經常發生競爭 (competition)、支配 (dominance) 及延續 (succession)、等之變動，但當變動之後可能再達到一種新的平衡境界。	社區的人文區位學觀點
Hans Paul Bahrdt	將都市社區視為是由公共活動或私人之間活動所形成的社會結合體；並將公共活動看成一個開放性的體系。	公共及私人活動結社說
Irwin T. Sanders	社區是一個有領土組織的體系，等於是一個定居型態，有一個有效率的溝通網在運作，人民可以共享此一定居內分配的設施與服務，人民培養對「地方象徵」(如心理認同、社區認同)	社區認同感說
徐震	社區是居住在某一地理區域，具有共同利益關係，共同服務體系與共同發展能力的一群人，彼此經常有互	社區發展的觀點

	動，具有共同利益，共同服務大家互相支援，彼此交換服務，面臨問題共同解決。	
陳文煌	社區可分為地理的社區與功能的社區	從功能論區分社區之不同
陳明傳	重視實質上的意義，以地理、環境因素為主，而文化、語言、利益關係等形式上因素為輔。	社區實質觀點
葉毓蘭	兼重實質地域的意義與心理因素	社區折衷說

資料來源：鄭文銘，〈警察基層組織工作重新設計之研究—以台北縣為例〉，碩士論文，警察大學行政學系，民 91.6，頁 12-13。

由上幾位學者之看法可以瞭解，社區一詞之定義常因側重地理、心理與功能等不同層面而有異。側重地理因素者，指社區是一群居民共同生活的地區。側重心理因素者，指社區是居民生活中相互關聯與依賴之共同體。側重行動或功能者，則指社區是居民向互保衛與共謀福利之集體行動。然 Sanders 則認為就地方社區而言，沒有一個單純的概念可以適合社區一切的目的，三種考慮均必須計算在內。<sup>61</sup>

綜合各家宏論，以 Sanders 之看法與本文研究我國警勤制度之改善似較相合。因我國警勤區的規劃大都以村里為範圍，依我國國情特性，居住在同一村里的人，常有共同的活動中心，共享裡面的設施與資源，村里鄰

<sup>61</sup> 同上註，頁 14-189。

長則為溝通的中心，民眾對村里名稱的認同感也頗大(如張家村、李家村)，這些特性與桑氏之觀點頗為相合。

由於我國勤區制度有這些特性，對於推動機動派出所的勤務運作，無疑地增加了許多助力，只要勤區警員能以村里長為首，取得其信任與配合，則溝通管道自然暢通，發動社區民眾參與巡邏、共維社區治安也就事半功倍了。

## 貳、社區警政之理論模型

### 壹、社區警政之起源及意義

「社區警政」肇始於多年來警察人員工作上之挫折，社會治安及預防犯罪之成效一直不彰，警政學者及有志之士乃不斷努力研究改善警政措施及試驗，逐漸發展出一門嶄新的警政哲學。其主要內涵乃是倡議警察應主動和社區內的居民緊密合作，共同解決現代社區之犯罪現象、社會失序和風氣頹敗等問題，鼓勵警察不再將工作重點局限於對個別犯罪事件事後之反應，而是應超越此種狹隘之運作範圍，主動並誠信地與社區民眾共同去發展和注意那些關係社區品質提昇的問題與解決之道。

其理念是強調警察專業(或專職)化，以警民合作、全民抗制及預防犯罪為主軸。美國警政學者，在檢驗了美國六大都市的警政發展之後得到了一個重要的結論：即一九八〇年代的都市警政已遠離了一九六〇年代以來強調警政專技化專業化的發展趨勢，而進入了重視社區

關係及犯罪預防的警政新趨勢。<sup>62</sup>

因此，社區警政是一種經營警政的想法或治警哲學，以及因而衍生的一系列行政措施。它是隨著時代的變動與變遷，而於一九八〇年代之後新形成的一種警政概念，然亦是一種警政的復古運動，也就是將一八二九年英國 Peer 爵士創立現代警察之概念再重新加以發揚光大，推陳出新。其真正風行於各國是最近十年來的事，在一九九二年美國 Clinton 總統主政之後，為了向選民宣示其政府有心打擊犯罪，協助民眾重拾往日生活品質，除了通過犯罪法案 (Crime Bill)，管制槍械販賣擁有外，還撥專款由司法部統籌協助各地警察單位轉型為社區警政，時至今日，社區警政已經成為一九八〇年代以後所有警政改革的代名詞，代表了警察學術界、實務界，為增進人民生活品質努力的成果的集合。<sup>63</sup>

Robert C. Trojanowicz and Bonnie Bucqueroux 對社區警政下一個所謂「9p」定義，<sup>64</sup> 頗值參考：社區警政是一種因應個人化 (personalized) 警察 (policing) 哲學 (philosophy)，此中的勤區員警是在一分權化的地方 (place) 長期 (permanent) 被分派在固定的勤區巡邏 (patrols) 及工作且以主動先發 (proactive) 的夥伴關係 (partnership) 和市民來確認及解決問題 (problems)。

---

<sup>62</sup> Jerome H. Skolnick and David H. Bayley, *New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities*, New York: The Free Press, 1986, p.V.

<sup>63</sup> 同註 58, 頁 13-14。

<sup>64</sup> Robert C. Trojanowicz and Bonnie Bucqueroux, *Community Policing: How to Get Started*, Ohio Cincinnati: Anderson Publishing Company, 1994, p.3-4

綜上所述，社區警政近二十年來已經十分普遍，其內涵與社會大環境息息相關。它強調「社區總體營造」概念，對外以警民關係為基礎，結合民間資源，兼重犯罪偵查與預防；對內則強調充分授權、事前參與之公開透明決策模式，建立員警高度工作意願、成就感與責任心的警政思維。其兩個最主要的項目：一是問題的解決，二是社區聯防工作。社區警察人員之主要任務是在經營社區，而干涉、取締任務則交由傳統外勤人員執行，以兼容「為民服務」與「干涉、取締」兩者本質上存在不相容之警政典範的差異。<sup>65</sup>

## 貳、社區警政之理論模型

### 一、 John & Dennis：<sup>66</sup>

John & Dennis 認為研究社區警政必須先明確區分「效能」、「公正」與「效率」等三項議題。他認為當讓民眾覺得警察在處理社區事務時態度是公正的，社區犯罪就會降低，警察工作量也會跟著降低，警察就有更多的時間去處理社區問題，而當警察更公正得對待社區民眾時，就愈能充分運用社區的所有資源。

John & Dennis 明確區分社區警政三個主要架構：<如圖 3-1 >

---

<sup>65</sup> 同註 7，頁 16。

<sup>66</sup> John & Dennis， “ The New Police Order—Equity， and Efficiency in Community Policing ”， D.P.(Ed.)， *The challenge of Community Policing*， Thousand Oaks， CA.： Sage Publications， 1994， p.p.5-17。

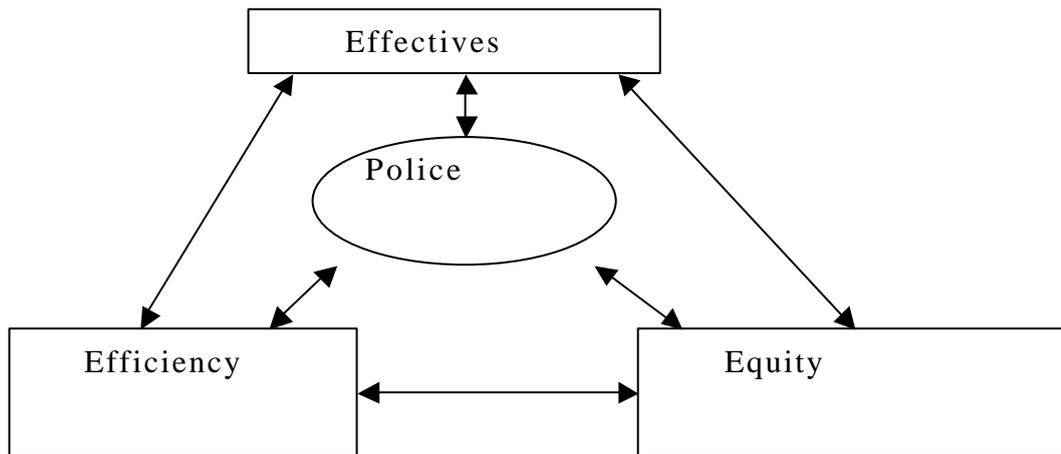


圖 3-1 社區警政策略架構圖

資料來源：John & Dennis P. Rosenbaum, “ The New Police Order— Equity, and Efficiency in Community Policing ”, D.P.(Ed.), The challenge of Community Policing, Thousand Oaks, CA.: Sage Publications, 1994, p.7。

(一)、警察功能與效能：社會大眾期待警察能夠控制犯罪並在民眾急難時能立即給予幫助，立即反應趕赴現場雖然並未能有效制止未來相同之犯罪型態，但能讓民眾有只要有什麼事通知警察，警察很快會趕來處理的良好感覺。警察在社會上具有一種仲裁的功能，即針對犯罪危險性高的個人給予適當處罰以防止犯罪，然因為這種行為違反法律精神且不尊重基本人權，故未能獲得法院的同意，但很多研究報告顯示此種警察仲裁功能卻持續存在，從未消失。警察被民眾期待的另一種功能是提供非緊急時刻的服務，如指引迷路、交通指揮、協助拋錨車輛等非急迫性的服務，提供此種服務往往較其他前述三種功能更為重要，主要有下列四個原因：

- 1、非緊急時刻之服務本來就是警察服務工作之一部分，但卻很少被重視。
- 2、因為非緊急時刻之服務案件多數均非刑事案件，

因此警察並未特別的重視。

- 3、提供非緊急時刻之服務，攸關社區居民提昇生活品質問題。
- 4、研究發現如果不重視提供非緊急時刻之服務，將會導致更多的社區問題甚至是犯罪問題。

(二)、公正公平與公眾盟約：「警民關係」是社區警政的核心意涵，社區警政應尋求建立「互信」(trust)的機制，即改變社區民眾對警察的看法及警察對社區之傳統經驗的認知。傳統的公正是建立在告知權益程序、執法與服務的過程，重視警民關係，質量並重。並要求定期檢視社區的變化，以調整社區警政策略，是一種學習型的組織概念。

(三)、有效率的調度警力資源與控制：服務如何才能更有效率與效能？John & Dennis 認為必須確認兩個議題：一是警察組織資源應如何分配？二是警察的行為要如何控制，才能更有效率與效能運用這些資源。警察組織的管理者必須兼顧人、裝備與技巧三項因素，其最主要的任務是重新定位所有部門的資源、因地制宜及功能性部署人力，至於應採集中制或分權制的指揮系統，端賴成本與效益的觀念，並沒有其絕對。

社區安全觀念的建立並非與警察組織的重整或指揮有直接的相關，因為直接處理問題必須要有充分的資源與力量，然社區通常都缺乏這二項力量。舉例而言：必須要有地主同意才能趕走毒品商人，要有商店擁有者的同意才能驅逐賣酒的商店。但如果社區已經組織起來且

具有高度的「社區認同」(community consent)，就能更有效率的解決此類問題。研究調查顯示，社區居民之社區認同度越高，就越能認同警察之執法行為。

綜合而言，John & Dennis 認為社區警政不應只是著重於警察如何回應處理問題的技巧與方法，而是尋找所有發生問題的成因，進而分析問題成因，為社區尋求解答，亦即問題導向警政策略的意涵。此外，John & Dennis 認為警察組織與社區連結化，可以提供組織內部警察分享街頭執法警察經驗與知識，警政策略由上而下的決策模式應轉變為由下而上模式，以提供高層定位問題與決策時更多的資訊，唯有地方分權化與參與式的管理，才能有效提昇警察人員之道德操守。警察人員除了應注意效能、效率與公正三項因素之外，更應特別重視的是營造良好的警民關係，藉著提供非緊急時刻之服務(nonemergency service)，消弭警民之間的對立而建立起互信的機制，進而發揮社區警政之功能。

## 二、David H. Bayley 之 CAMPs 模式：<sup>67</sup>

Bayley 曾經親身前往許多國家(包括美國、加拿大、英國、澳洲、日本、新加坡等國家)進行資料蒐集，研究這些國家之警政模式，比較這些國家警察機關現行的改良式犯罪預防策略及其過去傳統策略並經綜合整理之後，將這些警察機關所採行的改良式犯罪預防策略內涵具體的標示出來，他發現這些國家警察機關所採行的改

---

<sup>67</sup> David H. Bayley, "International Difference in Community Policing In Rosenbaum", D.P.(Ed.), *The Challenge of Community Policing*, Thousand Oaks, CA.: Sage Publications, 1994, p.p.278-281.

良式犯罪預防模式策略，在實施上雖然有很大的差異，然其中有四項要件是一再重複的，這四項要件是諮詢 (consultation)、調適 (adaptation)、動員 (mobilization) 以及問題解決 (problem solving)，簡稱為 CAMPS。Bayley 認為 CAMPS 就是社區警政的操作型定義，在宏觀的考量下，Bayley 的觀念應具備代表性，其研究之社區警政的內涵，頗值參考，以下說明之：

(一)、諮詢：意指定期且系統性地諮詢社區民眾，以了解社區民眾對治安的需求，以及警察可以如何更有效地滿足他們的需求。Bayley 在其研究中發現，現今有許多警察機關藉由新建立的機制來與社區民眾討論社區問題及解決之道，以達改善預防犯罪效能的目的。有的警察機關是藉由社區中現有團體深度接觸和會議的方式、有的警察機關則是建立新的委員會以為溝通的管道來建立這種溝通的機制。

值得一提的是，諮詢可能是植基於地區性的基礎之上，也有可能是基於某種利益的考量。當警察向具特殊的需求團體諮詢意見時，通常稱為協調聯絡 (liaison)。

(二)、調適：意指下放「決策權」，以使基層警察之管理者能夠決定滿足社區需求的因應作為，由於處理犯罪及失序問題的方法會隨地方之不同而有很大的差異，調整指揮結構 (command structure) 就顯得相當的需要，將指揮權分散至地方上或稱為決策權下放，可以使當地的警察主管針對地方的需求規劃、調整並彈性地運用有關資源，而非仰賴警察總局所規劃的策略模式，也就是

因地制宜、因事制宜。

(三)、動員：意指積極徵募非警察人員及非警察機構的協助，以資源整合的模式來解決社區治安問題。貝利在跨國的比較研究中發現，各國之警察機關已體認到無法靠一己之力而能有效的預防犯罪，故已逐漸發展出鼓勵民眾積極參與、協助的方案和措施，例如治安義工、志工或其他提倡全民維護治安之非營利性組織等，均可視為「動員」的一種。

(四)、問題解決：意指矯正或去除引發犯罪或失序行為的狀況。長久以來，警察往往是在犯罪或緊急事件發生後才予以反應，現今警察已逐漸開始重視並探究引發犯罪和失序行為的背後因素，並規劃改善這些因素的可行方案，以及評估各方案的優缺點，選擇最適當的方案予以執行。換言之，警察已認知到應將犯罪及失序的行為視為需要妥善處理的問題而非將其當作執法或提供緊急服務的個別事件看待。問題解決模式強調分析及評估所有的犯罪預防方案，它是具體且特定的，而不是廣泛或普遍性的。

Bayley 並指出社區警政最重要的精神是警察與社區民眾互信的機制，此種機制是建構在彼此的對待 (treatment) 上。警政策略因時因地而有不同，是故社區警政到目前仍無法歸納為一個通用原則，但最重要的是這個「互信」觀念的建立，警察必須意識到透過不同的計劃和選擇的方式，並將這些計畫凝聚成為適合歸納、分析的單位，而不是只流於形式之瑰麗警政口號而已。

故不論社區警政的策略如何變化，其中心內涵乃在強調「警民關係」，以信任合作建立社區共識，穩定社區發展，積極營造社區防禦體系，以預防犯罪為重，而兼具打擊犯罪之效果。就強調「警民關係」之內涵而言，Bayley與前述之 John & Dennis 的看法，實有異曲同工之妙。

### 三、Gary W.Cordner 之社區警政策略原理 (elements of community policing)：<sup>68</sup>

Gary 整理十二個社區警政成功的有效因素，並歸納此十二因素為四個社區警政建構的重要特質，茲分述如下：

(一)、哲學的特質 (the philosophical dimension)：哲學的特質指的是社區警政的啟蒙概念與其理論內涵，其中包括有：

#### 1、民眾參與 (citizen input)：

社區警政的願景就是民眾能積極主動參與警察組織及警政政策制定，有機會決定和影響自己的社區警政策略，並且能和警察共同討論、主動關心。而警察和其他政府部門則有責任且必須回應社區的要求。在美國，有些警察機關以系統性和階段性的社區研究引導民眾參與社區警政，如以開放性討論會議、廣播和電視現場 call 應節目，或是其他類似公開的方法鼓勵民眾參與；有些警察機關則會定期與民間顧問群、聯盟首長、次要團體會議、商業領袖和其他制式團體開會。這種民眾

---

<sup>68</sup> 參照註 7，頁 17-20。及 Larry K.Gaines & Gary W.Cordner, *Policing Perspectives An Anthology*, Roxbury Publishing Company, 2000.4, p.p.137-150。

參與就是美國民有 (of the people)、民治 (for the people)、民享 (by the people) 的立法精神表徵。

## 2、廣泛之警察功能 (broad police function) :

社區警政並不是局限於打擊犯罪或是街頭執法，而是應包含廣義的警察功能。近十年來，警察功能受到「專業化」和「立即反應」的要求所影響而逐漸萎縮，實證研究亦證明警察只是用少部分的時間處理重大犯罪和違規，社區警政之願景是允許警察在不具執法性手段時，能尋找提昇警察地位的方法，這些方法包括有秩序的生活、社會服務、社會救助、保護弱勢團體如迷途少女、失親老人、貧窮、殘疾或無家可歸者等。經由社會輿論壓力及警察執法，警察之任務就是回應民眾詢問，幫助受害者、避免事故的發生、解決問題及預防犯罪。

## 3 個人化服務 (personal service) :

社區警政要求員警思考社區想要的是什麼 (will of the community) ? 在決定警政策略時，要求警察決策者依此決定特殊的、個人化的警政模式，並涵蓋當地的規範及價值觀。警察人員個人態度必須友善的、公開的處理民眾事件，才能獲得更多民眾的信任和信心。而地方性的規範和價值，也必須融合法律、專業化和組織性的思考，以用來影響決策階層和執法階層。一般大眾對於政府公務員 (包含警察人員) 的抱怨是：他們只在乎書本上所教授的，而忽略了提供品質和個人化服務項目。社區警政的特徵、目的，就是要克服這種抱怨。

## (二)、戰略的特質(the strategic dimension)：

社區警政策略的重要性，就是將哲學轉化成行動的關鍵性操縱因素，這些技術因素就是社區警政的基礎理念、信仰與執行特殊計畫的方法，社區警政三個戰略的特質是：值勤者再造、集中區域與強調預防。

### 1、值勤人員再造(reoriented operations)：

社會警政強調「面對面的溝通」比依賴「巡邏車」更有效率且能與民眾產生互動。傳統式重視報案的反應速度，重視搶第一時間；現今則更重視平日的執勤落實與預防犯罪。今日，有很多警察機關利用步巡、重點巡邏、逐戶拜訪和其它方法改進傳統策略；有些警察機關甚至在無報案或緊急醫療處理時，減少巡邏勤務，而將重點置於問題解決及犯罪預防等情況中；更有些警察機關發展到對於報案有不同的反應，與其例行性派遣警察前往處理，不如依犯罪的情事決定回應的方式。傳統之犯罪觀察，近年來已重新研究，有些警察機關減少刑事組人力並賦予備勤、巡邏警察更多的責任，如接聽報案及研究待解決的案件等。刑事案件並從以往的觀察犯罪者和犯罪行為，進展到觀察高密度犯罪組織。有些少數警察機關要求刑警個案處理，包含解決問題和犯罪預防。以偷竊案而言，必須思考如何降低偷竊、解決偷竊問題及預防偷竊情事的發生，此即為問題導向的警政策略。

### 2、集中在小區域(geographic focus)：

社區警政策略強調配合環境部署警力，尋求一套二十四小時的全方位回應系統，但非傳統的加強

巡邏和立即回應。因此，其方法就是分到專責警勤區的員警必須是處理報案的專家，除巡邏警察必須長期性的針對問題做徹底解決外，並組成一個團體共同分擔社區警政治安之責任。其中關鍵因素是員警的久任與分派的補充原則，融入社區建立互助、互信和合作的精神。嘗試與民眾事前溝通、及時處理，以避免誤會的發生。建立分層警察責任並指出民眾的問題「哪個警察能回應我們社區的問題？」(Who in the police department is responsible for my area ,my neighborhood? )

### 3、強調預防工作(prevention emphasis)：

Gary 強調應鼓勵員警善用時間、鼓勵員警從事社區警政或是問題導向警政策略；瞭解問題背後成因，增加犯罪預防機會。但 Gary 也指出警察的文化和人民對英雄的崇拜，往往重視績效與刑警，而警察機關常將社區警政之警察定位於小孩保姆或是警民關係公關角色，因此，績效制度的評量必須兼顧犯罪預防的功能。

### (三)、策略的特質(the tactical dimension)：

社區警政策略來自於哲學、具體計畫策略與實行態度。我們必須承認社會警政只是一種哲學而非計畫，但至少其領導一些新勤務方式與思考。有三項補充性要件：

#### 1、誠信交流(positive interaction)：

警察的活動常與民眾相衝突，如逮捕、違規取締、臨檢、取締違序行為等，因而沒有多餘的力量去幫助受害者，因此給民眾有許多負面看法。社區警政就是要改變這些負面影響，誠信交流，在信

心與信任層面建立類似一家人的關係。建立誠信關係之很多機會是來自對報案的處理態度，而非傳統制式化的應付民眾報案與上級長官的壓力。

## 2、夥伴關係(partnerships)：

善用民力、預防犯罪是社區警察的成因，社區警察不只是希望和民眾合作，更要積極的鼓勵民眾投入、參與，分擔公共責任，並依社區不同的問題作不同的策略導向。夥伴關係包含犯罪預防、秩序維持和社會大眾的普遍注意力。社區警政代表社區內多元化特徵和多元化利益，社區警察就是要在這些利益之中採取中立的立場，如成年人、青少年、地主和房客或其他團體。幾乎所有民眾都希望安全、財產受到保護，並希望有一個秩序的社區。因此，我們可以利用這些人，統合社區所有意見，解決深入且複雜的社區問題。

## 3、問題導向(problem solving)：

社區警政必須是警察工作的本質，解決問題的手段必須經由科學的分析並依問題的情況而定。問題導向的途徑特徵有：標準化的操作方法而非臨時決定的特別畫、從基層開始著手而非由專家或管理者推動、依賴經驗法則和系統化資料分析提出對策且必須含括警察組織和社區中的各利益團體，共同合作投入和參與社區警政，分擔社區問題和責任。

## (四)、組織的特質(the organizational dimension)：

警察為了實行社區警政，在組織之內採取執行管理和督導的層級，雖然這並非成功的最重要因素，但這些經常是成功的因素之一。

### 1、組織結構(structure)：

授權(Decentralization)：授權愈多，回應愈多，然須注意權責相符，也就是授能的概念。組織扁平化(flattening)：減少官僚體系階層。專業化(de-specialization)：減少資源浪費並統合資源。團隊的建立(teams)：效能與工作品質的提升。科學(civilianization)：對宣示者之重新分類與利用，以獲致更大效益。

### 2、管理階層(management)：

社區警政通常結合管理和監督的領導風格類型，並強調組織文化和深層價值，而不重視教條和制式的規範。執行管理涵蓋組織文化及價值，強調下列數點：任務：組織文化與價值的結合決定目標。策略性計畫：隨時作調整以因應問題。以身作則：上下一致，目標明確。優秀領導：不只要學如何做好工作更要學如何把工作做好。授權：勇於冒險授權，創新勤務作為。彈性的懲罰性制度：依其犯意彈性懲罰。

### 3、資料訊息(information)：

系統化蒐集社區行為的評估以作為計畫的評估基礎，並針對組織單位的評估，系統化資料分析社區犯罪狀況，做一犯罪分析與地區性資料分析，並回顧警政策略的建構。

Gary 強調四種原理的共用且並無一定之方向，因此是互相有牽連必須隨時檢討隨時調整組織。

## 四、日本的社區警政模型：

戰後日本警察，在觀念上由以往之權威改變為服

務，平日不忘自我提醒，並念出「服務」之語，自我強化行為，日本警民關係由是變為融洽良好。<sup>69</sup>而以高素質高效率與敬業精神贏得日本民眾尊敬與積極合作，成功維護日本的治安。日本自一九九四年起將「受持區」改成為社區警察，值勤項目除日常的交通管制及指揮、協助路人、協尋失物、保護酒醉者等之外，並以服務姿態，提供民眾相關治安資訊，運用科技裝備建立緊急反應作業指揮系統，在案件初階段的處理作業進行分類，採取不同對應策略，並以指導社區民眾預防犯罪的方法。派出所(交番)勤務活動以警戒、巡邏、家庭與工作常所諮詢、發行宣導小冊、社區活動與社區居民的聯絡會議，巡邏以徒步或腳踏車為主，以便在巡邏途中與民眾接觸、交談，使警察成為民眾最值得信賴和依靠的朋友。<sup>70</sup>

鄭善印評定日本大阪府警察局的社區警政更新作為，以圖表示，頗值參考。〈如圖 3-2〉

綜析日本社區警政工作之推展，有下列幾項特色：<sup>71</sup>

- (一)、由日常家戶訪問及瑣事切入並採取社區步巡，建立與居民間親蜜關係，以獲取信賴。
- (二)、向社區民眾主動說明防制犯罪應注意事項，提示住宅處所有無可能售到外人侵入，並研判有無被害之可能，此外，並針對交通事故、突發災害之防範處置及避難作必要說明。
- (三)、主動辦理居民懇談會、座談會或協調會，支持及參與社區公共事務，解決公眾問題。並以傳真發

---

<sup>69</sup> 廖福村，〈警民關係的推論事實-自我準備〉，收錄於陳明傳、廖福村與孟洛(Jim L.Munro)，《警政基礎理念》，中央警察大學，民 90，頁 148。

<sup>70</sup> 同註 7，頁 26。

<sup>71</sup> 警政廳行政科，〈美、日推行社區警政之研析〉，《警光雜誌》，第 497 期，頁 10-20。

行治安及社區活動資訊方式，提供居民民生必要訊息，並反應居民繁雜之需求。

(四)、運用退休警察人員，協助處理受持區或派出所事務，並改善所內的通訊資訊等器材。

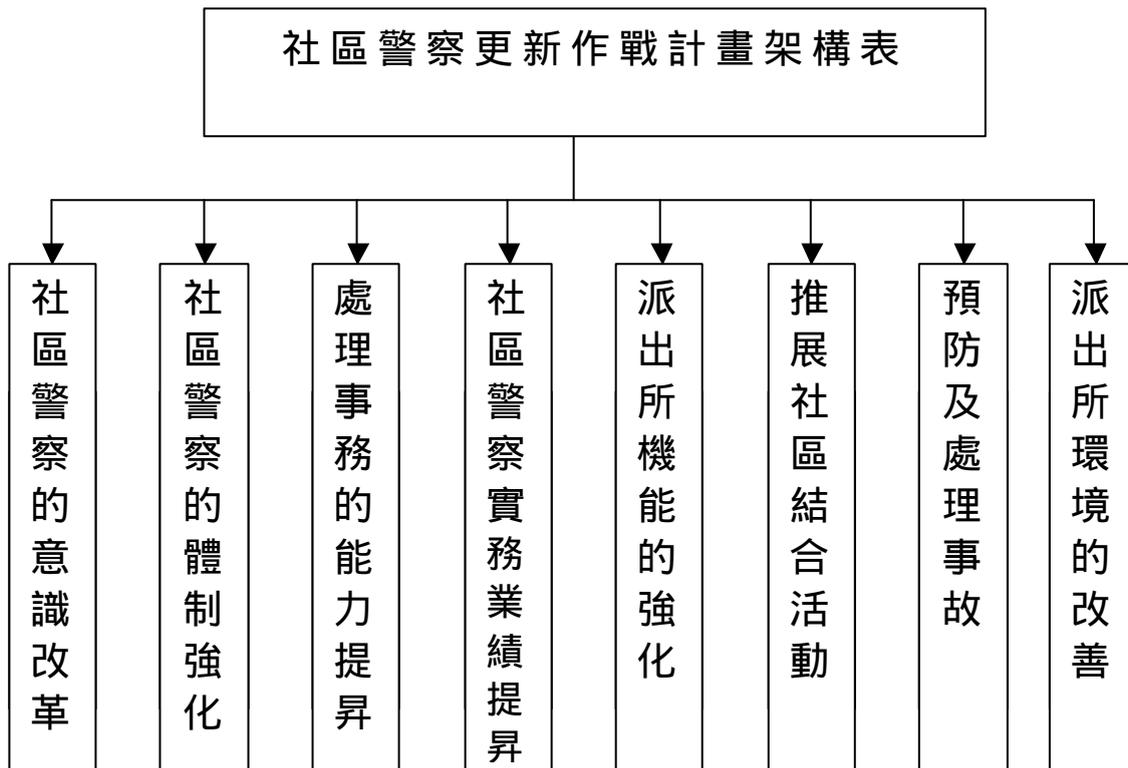


圖 3-2 日本社區警察更新作戰架構圖

資料來源：鄭善印，〈日本社區警政〉，〈警大行政學系九十年度社區警政與警察職權法治研討會〉，民 90.5，頁 73。

## 小結

基本上，社區警政預防犯罪之途徑，乃在於從無數的民眾報案或請求服務的案件當中，尋找出引發報案或請求服務之「問題」的所在，然後儘快地以警察及社區適當的資源，運用社區警政中解決問題的模式予以解

決。強調民眾能積極主動參與警政政策制定，而警察則有責任且必須回應社區的要求；允許警察在不具執法性手段時，加強社會服務、社會救助、保護弱勢團體等以提昇警察的地位。重視個人化服務，警政策略的決定必須涵蓋當地的規範及價值觀。利用步巡、重點巡邏、逐戶拜訪等「面對面的溝通」與民眾產生互動。重視平日的執勤落實與預防犯罪，即以問題導向的警政策略以解決犯罪問題及預防犯罪的發生。強調配合環境部署警力，專責警勤區警員負有組合團體以共同分擔社區警政治安之責任。員警久任以融入社區，建立互助、互信和合作的精神。

警察的活動常與民眾相衝突，如違規取締、臨檢、取締違序行為等，因此給民眾有許多負面看法。社區警政就是要改變這些負面影響。強調員警與社區民眾之間的誠信交流，在信心與信任層面建立類似一家人的關係。並且能善用民力，積極的鼓勵民眾投入、參與，分擔公共責任，統合社區所有意見，解決深入且複雜的社區問題，警民共同合作投入和參與社區警政，分擔社區問題和責任。

在警察組織結構方面則強調扁平化的組織而不重視教條和制式的規範。強調組織文化和深層價值，減少官僚體系階層，在權責相符的條件下充分的授權，並強調任務隨時作調整以因應問題。領導階層目標須明確，並以身作則。系統化蒐集社區行為的評估以作為計畫的評估基礎，並針對組織單位的評估，系統化資料分析社區犯罪狀況，做一犯罪分析與地區性資料分析，以回顧警政策略的建構。

筆者以為，長久以來，我國警察實務總是等待違法

問題發生之後才去尋求解決，並且天真地認為只要援用科技性的硬體設備、或層層規定，即能全面性的扼止犯罪者的不法行為。如此想法及作為，即所謂的「案件導向」模式，並不能真正解決「問題」，如民國八十五年偵辦白曉燕被綁架撕票案時，曾有新聞媒體諷刺警察辦案為「恐龍辦案」，就是最好的例子。

就筆者的觀察，近幾年來，我國的警政勤務運作已慢慢的注意到這個問題，如台北縣警察局實施自行車巡邏，強調面對面的溝通，與社區民眾產生互動；台中縣警察局則實施機動派出所的實驗，系統化資料分析社區犯罪狀況，規劃所謂的「治安區塊」，並以勤區警員為中心，策動社區民眾守望相助，加入警察的巡邏，以淨化社區的治安。這些作為與本文所討論的社區警政，頗為相合。而我們也相信，唯有結合社區的力量，凝聚社區共識，才能改善環境，而達犯罪預防的效果。

如前論述，預防犯罪，因此警察迫切需要一寬廣的概念性架構，以幫助警察建構出堅實而靈活的原理，並隨之配以精心制定的運作方式，俾使警察更能有效面對與處理日趨多樣化與複雜化的社會問題。「社區警政」中之問題導向的概念，於焉產生。

「問題導向」策略運用於社區警政當中，是立基於公共問題係由民眾大家所共同造成的，是故亦須由民眾大家共同協力予以解決。而社區中的居民與警察，皆站在為社區服務之此一起點上，共同議決警察作什麼及如何作，以及成功完成的可能性。在這過程中，工作的重點已由如何改進警察工作移轉到如何有效解決社區社區的問題上。

從以上對於社區警政之內涵及改良式預防犯罪策略的論述中，可將社區警政之內涵，以表表示〈如表 3-2〉，並作為本節論述之總結。

表 3-2 社區警政之內涵及實務策略

策略模式	要素	組織策略	一般性實務策略	具體實務策略	目標
社區警政	諮詢		社區互動	社區治安會議、步巡、家戶訪問等	建立共識辨認問題
	調適		調整指揮結構	設立具充分決策權的分支或派出機關、員警久任同一轄區、加以授權等	提昇員警責任感
		分權		鄰里守望財物標示記號安全巡防夥伴關係的建立(包含其他政府部門及民眾等)	增加犯罪預防資源
	動員		社區犯罪預防		
	問題解決		預警式策略		

註：「要素」欄中的諮詢、調適、動員及問題解決四項，在 Bayley 觀念中為社區警政操作型定義。

資料來源：孟維德，〈社區警政與犯罪預防〉，《中國行政評論》第七卷，第一期，台北：中華民國公共行政學會，86.12，頁 198。

## 第三節 警察執法倫理與原則

### 壹、前言

司法院大法官於去(九十)年十二月十四日舉行之一一七九次會議中，就李榮富為警察勤務條例第十一條第

二款、第三款規定，有違憲之疑義，聲請解釋案，作成釋字第五三五號解釋。以解釋代替法律方式，就臨檢的要件、程序及對違法臨檢的救濟等，作明確的闡明及規範，並訂下「二年落日條款」，要求警察機關通盤檢討訂定警察執行職務法規，以保障人權。解釋令一出，各大電子及平面媒體，爭相報導，警察的勤務實施方式，一時成為全國注目的焦點。此一解釋對臨檢勤務的運作方式造成空前的革命性衝擊，一時造成警察勤務執行的困擾與不適應。

警察為執法機關，是法律的代表，一切勤業務的運作必須以法律作為根據，警察法第二條明訂：警察任務為「依法」維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利。「法」之對於警察的重要性，自不待言！本研究係探討我國的警勤制度，對於警察的執法倫理與原則，實有討論的必要。

## 貳、執法倫理與原則

值此知識經濟時代，警察組織、領導階層、制度、文化、觀念等等，都應隨著時代的變化而做適當的調整，然有些原則仍須遵守，以不變而應萬變。尤其警察站在執行國家法律的第一線，應把持所謂的「執法倫理」，什麼是警察的執法倫理？要言之，就是遵守「依法行政」與「比例原則」兩項原則，也唯有堅守這兩項原則，才能以不變應萬變，才能站的住腳而不致被時代的洪流所吞沒。以下就這二項原則簡而述之：

### 一、依法行政原則：

依法行政原則乃支配法治國家立法權與行政權關係之基本原則，通常區分為法律優越及法律保留二項次原則。所謂「法律優越原則」指行政原則或其他一切行政活動均不得與法律相牴觸，是謂消極的依法行政。法律優越原則旨在防止行政行為違背法律，為達此目的，須

具備兩項前提：1 確認規範之位階性 2 法律須有具體而明確之內容。<sup>72</sup>

實則公益原則並非不得作為行政法之法源而於裁判中引用，尤其因應付緊急事故本於警察概括條款作成緊急處分或命令時，公益原則確保警察措施合法化之基礎。<sup>73</sup>

「裁量」係基於法律條款之授權時，不得違反授權之目的或超越授權之範圍。行政機關依法有裁量之權限，因故意或過失而消極不行使裁量權稱之為「裁量怠惰」，為裁量瑕疵之一種。<sup>74</sup> 法治國家依法為治，凡百措施均以法律為根據、準繩，法律之意旨即是立法之精神，貫徹其意旨，實為執法之責任。故立法精神與執法責任實為法治國家之兩大支柱。立法精神之能否貫徹實施及實現，在於執法者之責任。刑法第二條第一項規定「行為後法律有變更者，適用裁判時之法律，但裁判前之法律有利於行為人者，適用最有利於行為人之法律。」中央法規標準法第十八條規定「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質適用行為時之法規外，如在處理程序修改前據以准許之法規有變更者，適用新法規，但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。」揆諸兩條之立法精神，乃在尊重及保障人民之權益，執法者應探求立法者真意之所在，以貫徹其立法精神，實為執法之責任。<sup>75</sup>

適用法律應注重立法意旨，不應為法律條文所規定的文字所拘束。憲法前言「鞏固國權、保障民權、奠定社會安寧、增進人民福利」，即在強調法律之積極作用，實為現代國家制定法律、適用法律、執行法律時所應具

---

<sup>72</sup> 吳庚，《行政法之理論與實用》。台北：三民，民 85，頁 77-79。

<sup>73</sup> 同上註，頁 100。

<sup>74</sup> 同上註，頁 111-112。

<sup>75</sup> 管歐，《行政法論文選輯》。台北：五南，民 83，頁 50-52。

備之觀念。<sup>76</sup>

子曰「道之以政，齊之以刑，民免而無恥。道之以德，齊之以禮，有恥且格。」乃在說明法律只能治標，不若道德可以治本的意思。時論多主張「刑亂世，用重典」，惟嚴刑峻法仍尚難收阻遏犯罪的效果，良因世風澆薄，人心陷溺，法律有時而窮，如能以道德鑄鑄法律精神，使「道德法律化，法律道德化」，才能易收有恥且格的實效。<sup>77</sup>

## 二、比例原則：

「比例原則」在民主憲政國家是憲法保障的位階層次，關係人權至為重大。我國憲法第二十三條明確規定比例原則，充分彰顯此一法理之重要性。舉凡行政、立法、司法之作為均須恪遵此一原則，不得違反，否則將有違憲之嫌。我國行政程序法第七條更將比例原則之精神明文化-----行政行為應依下列原則為之：1 採取之方法應有助於目的之達成。2 有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最小者。3 採取之方法所造成之損害不得與欲達目的之利益顯失均衡。此外如社會秩序維護法第二十二條第三項：、 、 沒入，應符合比例原則。集會遊行法第二十六條：集會遊行之不予許可、限制或命令解散，應公平合理考量、 、 不得逾越其所欲達成目的之必要限度。刑事訴訟法第一百三十二條：、 、 搜索、 、 不得逾必要之程度等等。在所有法律中，影響人身自由最大者當推刑事訴訟法，各國在訂定刑事訴訟法時，均特別嚴守比例原則，我國亦然。按我國刑事訴訟法中援引比例原則立法精神之條文將近有八十餘條，幾佔全部法條七分之一，其重要性可見一斑。

比例原則有三大內涵：(一)適當性原則：指政府之

---

<sup>76</sup> 同上註，頁 58。

<sup>77</sup> 同上註，頁 72。

施政作為可達預期之目的，且正效果須大於負效果。即當政府以法律命令或各種公權力限制人民之權利時，必須充分考量其後果是否妥當？有無欲治反亂之副作用？(二)必要性原則：即政府機關須選擇侵害最小之手段、方法或途徑，來完成預定之目標，不可小題大作，「以砲轟雀」「割雞用牛刀」。(三)狹義比例原則：指政府施政之利益須大過於施政之損失，否則「殺雞取卵」得不償失，不符本原則。

再言之，警察法第二條明示，警察任務為「依法」維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利。「依法」二字即在宣示，警察任務之獲得，需有法律授權基礎；警察任務之實施，需有法律根據；以避免警察權限之恣意擴張。其次，警察執行任務，應依法定程序，此即法治國家中，行政機關遵守「依法行政」原理最基本之要求。賦予警察任務之法律主要是直接對外發生法律效力之成文法，如憲法、法律、命令、自治規章及條約或協定等；直接源於成文行政內部法(行政規則)或源自不成文法之習慣、判例、解釋、法理者較不可能。<sup>78</sup>

法律授權行政機關訂定行政命令，若涉及干預性者，其授權之內容、目的及範圍應明確，此乃係避免立法者怠忽，形成空白授權，而導致行政恣意擅為。<sup>79</sup>

警察之主要任務可歸納為人權保障與治安維護兩大部分。前者，係基於憲法精神與規定，後者則是「維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利」之簡稱，係廣義的危害防止任務，即依法防止一切與公共秩序與社會安全有關之危害。

---

<sup>78</sup> 同註 26，頁 10-11。

<sup>79</sup> 同上註，頁 14-15。

由於刑法與行政法之分殊化，治安維護任務又可具體分為防止行政危害之狹義危害防止與防止刑事危害之犯行追緝兩要項。人權保障與治安維護本不易清楚劃分，之所以將人權保障單獨列為警察任務之一種，除著眼於警察工作特質與人權有密切關係外，旨在凸顯警察應時刻有主權在民之觀念，摒棄過去傳統「作之君、作之親、作之師」之牧民觀念，以人權為重為主之警察任務，方有其生命可言。<sup>80</sup>

一個實施民主憲政之國家，應不願見其憲法對基本人權之保障，淪為只具象徵意義之「紙上憲法」，無法具體實行。反之，莫不致力於使之成為「可實踐的憲法」。<sup>81</sup>綜觀我國憲法精神，攸關人性尊嚴、人格自由發展權、環境權、知的權利、免於恐懼的自由等，皆有被單獨列舉受到保護之趨勢。憲法所保障之權利與自由，人民除了消極上得據以防範國家之專恣與公權力之侵害外，尚可作為積極請求國家一定作為之主張依據，而警察權之行使與人權之保障息息相關，如能在賦予警察任務之同時，即明確宣示其有保障人權之任務，說明人權之保障為目的而職權之行使為手段，則可提高民主警察形象與執法之品質，自不待言。<sup>82</sup>

警察對於危害事實尚未確定，且非依客觀標準判斷之所謂「危害嫌疑」，得否採取干預措施，一般認為若係基於社會國家團體福祉之要求，有必要賦予警察機關干預危害嫌疑之可能性時，應以法律特別規定之，否則，若驟然賦予警察關干預危害嫌疑之可能性時，將違反自由法治國家之「嚴格主義」，而人民權益將受到廣泛侵害。因此警察在從事犯罪預防或危害預防時，應謹守分

---

<sup>80</sup> 同上註，頁 17。

<sup>81</sup> 陳新民，論「憲法委託」之理論，《政大法學評論》，第 29 期，民 73.6，頁 197。

<sup>82</sup> 同註 26，頁 18

際，若需採取干預措施，應有法律授權基礎。<sup>83</sup>

在現代國家中，人權保障與治安二者間之協調，似乎不易，偏重那邊都將導致不良後果。由於警察保護人權大都在其遂行治安任務中一併完成，二者不易截然劃分，也由於警察任務此種特質，使得基本人權之保障，極易在籠統治安目的下任意被矮化，特別是在警察在有「作之君、作之親、作之師」心態之時代裡，政府以人民的監護人的姿態出現，只要認為有必要，就可以以保護人民或為民服務的理由，賦予警察任務，並作為採取干預措施之依據，「維護治安」成為政府用以限制人權最常見之理由，忽略民主法治國家之治安任務係以保障人權為目的，缺乏手段應受目的制約之合比例性考量，導致目的與手段錯置之不良現象。德警察法學者 Scholler 曾云：「在現代國家中，肯定沒有任何一種法律體制能圓滿折衝人類自由與安全間之矛盾，德國警察與秩序法體制亦不例外。從德國立法者重新頒訂之警察法及行政機關適用該法過程中，可發現新法並未減輕國家負擔，反之為兼顧自由與安全兩大要求，需在根本上及個別案件中尋求不同之解決方法。」由此段話中，吾人不難理解自由與安全有其不易調合之處，然亦可知一個真正追求民主法治之國家都願為此問題費心，付出相對之代價，且不會輕易以安全理由限制自由，當行政效率與人權保障發生衝突時，寧捨前者而費心於後者。論及基本人權之限制，德國憲法學界有所謂「互易效果論」，是指政府一方面經由法律對人權得加以限制，另一方面卻要尊重且肯定人民基本權利存在。其間有一共識為政府不假借公益剝奪人權，同理，立法者不得以治安為名，使人權名存實亡。<sup>84</sup>

憲法第二十三條，限制人民之自由權利，須依「立法院通過，總統公布之法律」行之，不得逕由行政機關

---

<sup>83</sup> 同上註，頁 22。

<sup>84</sup> 同上註，頁 23-25。

訂定行政命令為之，但依緊急命令(憲法增修條文第二條第三項)或委任命令(但不得逾母法授權與規定範圍)者，不在此限。同理，賦予警察任務之法規範內容，若與人民權利義務有關者亦應以法律定之。(中央法規標準第五條第二款)此種將特定法規範內容，自亦適用於警察任務法規範。

「罪疑唯輕」、「無罪推定」及「依法行政」為法治國原理之精華，警察應重視人權、謹守分際、審慎執法，不能假擴大臨檢之名侵害人權，所謂「寧可錯放一百，亦不得錯殺其一」，始無悖於維護人權之憲法意旨。事實上，合法合理之臨檢程序，不僅保障民眾之人權，相對的，也是保障警察公權力的不二法門。沒有不用付出代價的法治國，近期內警察人員對權利意識高漲，卻普遍缺乏法律知識的民眾，似應抱持更冠容的愛心執法；同時加強警察人員的法治教育，改正昔日「過」與「不及」之臨檢盤查之行政檢查措施，避免不合正當法程序，招致人民正當防衛或誤想防衛，而損及人民對警政公權力之信賴，俾以克靈警察法第二條揭示之四大任務之精髓，即「保障合法、擊不法」，警民合作，共創安居樂業的民主法治社會。

## 小結

警察是國家的行政機關，與一般行政機關不同的是警察擁有強大的武器做為執行法律的後盾，不論是執行逮捕人犯、搜索、扣押等司法行政，或是告發交通違規、取締攤販等一般行政，甚至處理家庭糾紛，在執法的過程中，一舉一動皆關係到人民的權利、人身的安全，稍有不慎，即可能造成難以彌補的憾事，所以更必須受到法律的約制。

本文係探討我國的警勤制度，討論到巡邏、臨檢、

戶口查察及守望等攻勢勤務的執行，在以前的威權時代，根本很少人懷疑警察執行這些勤務的適法性，但隨著民主法治的成熟，人民法律素養的普遍提高，人權的理念與保護甚囂塵上，人民在遭受警察不當行政作用的侵害時，往往訴諸行政訴訟，循法律途徑解決或者要求大法官作出解釋，以維護其本身的權益。去年當大法官第五三五號解釋出爐之後，當時引起警察機關的震撼與慌亂無章的應付情況，實令筆者記憶猶新。前車之鑒，後車之師。警察執行各項勤務、協辦其他機關執行各項業務，千萬不可再有過去老大的心態，應特別注意依法行政的精神與比例原則的遵守，以免重蹈覆轍落人口實。

## 第四節 犯罪預防理論

### 壹、犯罪學基本理論

犯罪學的基本假設是：為什麼面對嚴厲的刑事懲罰和社會遣責，有些人仍有偷竊，甚至殺人的行為？犯罪是否由生理、心理因素所引起？還是政治、社會上的因素呢？以下僅就犯罪學的三種基本理論作以下探討。<sup>85</sup>

#### 一、生物個體理論：

其理論端視犯罪者與非犯罪者之外型特徵、基因等來解釋個人犯罪行為(Kirkpatrick,1984)。如 William Sheldon的「體型說」(body type)，認為四肢強壯者具攻擊性；犯罪率偏高。生物個體理論很受爭議，因其研究方法不夠嚴謹，忽略環境因素對個人的影響，其解釋也是非常的的不確定性。其典範很少能提出有利的解決方

---

<sup>85</sup> 參照邱淑蘋，〈犯罪學理論與圖書館違規行為之研究〉，  
<http://tml-132.tpml.edu.tw/publication/periodical/articles/1203/120309.pdf>，民 91.8

法，所以並不適用犯罪行為的解釋。

## 二、心理因素理論：

心理學家經常以犯罪人格來探討何種人較容易有暴力或攻擊性行為。以下簡述四種心理相關理論：

### (一)、心理分析理論：

心理學者 Sigmund Freud 從心理分析觀點來看犯罪行為，認為幼年的經驗會影響犯罪行為與人格，具攻擊性，受挫折的犯罪人是早期不愉快的生活經驗所挫折。心理分析理論能幫助了解些許違法行為之形成，但並不能滿足去打擊違法行為，我們也許更同情那些犯罪者為什麼犯罪，違法者也許承受了心理上很大的創傷，而以懲罰來威脅那些非理性行為是不可能達到威嚇的。而該如何應付那些心智上有問題的犯罪者呢？心理分析理論並不能提供有效的答案。

### (二)、操作制約學習理論：

行為主義心理學家 Skinner 曾指出，個體行為可以透過增強 (reinforcement) 以強化行為之頻率與強度，方可透過處罰 (punishment) 以減少其行為。Jeffery 以操作制約學習的觀點，批評 Sutherland 的差別接觸理論 (the differential association theory)，忽略個體之接受能力，而認為犯罪行為是經由與別人接觸的過程中習得的行為，且經由制約行為而予以持續，因之對犯罪行為應該予以懲罰。

### (三)、社會學習理論：

另外有些學者則強調社會學習來解釋犯罪行為，如 Bandura 的社會學習理論，他指出，人們非生而具暴力本能，暴力行為乃透過生活經驗學習而來，其行為模式來源有家庭成員，生活環境及大眾媒體。

### (四)、認知理論：

有些則以認知理論來解釋犯罪行為，認為道德發展層次，是了解其行為的重要關鍵，即遵守法令只為避免懲罰的人，更容易有犯罪行為。

### 三、社會因素理論：

社會因素理論在研究群體、社區、學校及整個社會之間的互動，從社會的觀點，有以下理論。

#### (一)、緊張犯罪理論：

緊張犯罪理論認為，犯罪和偏差行為是人們無法達到社會所界定的成功目標時，所產生的挫折和憤怒的一種反應結果(Siegel, 1992)。即一般人開始有相同的價值觀和目標，但未達到成功手段時，個人即以違法的行為來獲取成功(周震歐，民 82 年)。

#### (二)、社會亂迷學說：

在 Durkheim 社會亂迷學說中強調二點：1、亂迷是社會或團體一種無規範狀態，即當社會結構不能對個人的需求和慾望加以控制時，亂迷就會產生。2、犯罪是正常的而非病態的社會現象，上升的犯罪率即告知人們改革社會的必要性，因此要設計不同的計劃去解除人們的不安和消除犯罪的原因。Durkheim 的理論更指出，Anomie 狀況的原因之一在於個體無法內化社會的規範，因之告訴民眾何者可做，何者不可做，方可強化守法者的凝聚力去對抗違法者，因為違法者的違規行為將威脅到守法者的權益與安全。同時，幫助社區對既有的規定作更深遠的檢討，創造安全而又舒適的環境才是我們追求的理想。

#### (三)、標籤理論：

「標籤理論」(labelling theory) 是美國社會學學者 Becker 所發明，在一九六 0 年代初期開始盛行。它否定實證犯罪學所認定的犯罪原因是受「遺傳」及「環境」的影響，而認為犯罪是互動的結果，一個人被有意義的他人，如父母、警察貼上壞的標籤，描述為偏差行為或犯罪者，他就逐漸形成犯罪者。犯罪人實際上是遭受刑事司法機關的貼上標籤所導致。一個人被貼上標籤後，便會產生烙印效應，自我修正為犯罪人的形象，並開始脫離社會，加深本身的犯罪性，最後成為真正的犯罪人。例如，一個人被逮捕拘留後，對其心理將產生莫大負擔。

若是被判有罪而服刑，對於家庭及個人更會產生巨大打擊。服刑歸來後，對其回歸社會也會產生不良影響。同時，難免在服刑中感染一些不良惡習。<sup>86</sup>即對犯罪行為的控制方法如果不當，不但不會降低犯罪率，反而還會擴大其反效果。刻板的犯罪控制方法，都在迫使一個人自覺自己是個犯罪者，而終成為真正的犯罪者。警察為應付違法(規)者的挑戰，靠複雜的安全設備或檢查制度來遏止，為補捉少數，將所有民眾都視為違規者，不但引來憤恨更惡化違規行為。

從以上三種犯罪學因素來看民眾的違法原因，發現偏差的社會因素帶給違法者的影響遠超過生理或心理因素。違法行為急需謀以政策，惟以此類問題牽涉層面甚廣，因之不但需要警察人員群策群力之配合，尚須仰賴犯罪學、心理學及社會學及防犯工學等學科之專門知識與技能方能予以有效的解決與控制。

## 貳、犯罪預防理論

有關犯罪預防理論之論述非常繁多，可謂百家爭鳴，茲擷取較重要之理論而概述之：

### 一、整合理論：<sup>87</sup>

「明恥整合理論」是由澳大利亞的犯罪學家 Braithwaite 在一九八八年擷取各個犯罪理論，加上自行創見的一個新理論。在本理論中「羞恥」的概念居於核心地位，認為個體是否從事犯罪的關鍵在於「羞恥」，除此之外，布氏亦提出「互賴」與「共信」的概念，認為高「互賴」個體也較容易受「羞恥」的社會控制所影響，一個擁有許多高「互賴」個體的社會，將會是一個高「信賴」社會。「羞恥」的非難方式可以在個人層面或社會層

---

<sup>86</sup> 參照

<http://www.license.com.tw/lawyer/exam/view/exp/master90-5.shtml>，民 91.7

<sup>87</sup> 同註 85。

面中轉化成「黥印羞辱」或「明恥整合」。在高共信中的社會，「羞恥」較可能轉化成「明恥整合」，這樣的社會有較低的犯罪，因為社會對犯錯者的非難不是排斥羞辱個體，而是令其知錯能改而重新整合於社會。（黃富源，民 81）準此，犯罪行為之產生是許多因素間的互動影響所造成的，雖然布氏的理論非直接運用以解釋偏差或犯罪行為，但布式理論有幾點是可以提供相關人員防制偏差及違規行為之參考。一、防制民眾違法與偏差行為宜多管齊下，對違法者也不可一味縱容，在處罰之時，必須令其明恥悔改，並保證不再重蹈違規行為之途。二、警政當局應研究違法人之特殊屬性，確認那些人是高違法之危險群，以便有關人員防制之用。三、基礎的教育，如教導基本道德觀念，更是防制違規與偏差行為之重要工作，必須從家庭、社區與學校做起。

## 二、社區預防犯罪：<sup>88</sup>

社區中的政治、經濟、文化衝突與層出不窮的犯罪因素有關，社區人的行為，如毒品走私在社區中的張狂，很難避免沒有類似的吸毒行為。因此若能實際參與社區活動的運作，對社區犯罪率之降低很有幫助。社區組織可以以下列措施來預防犯罪：一、鄰里監控---大多數專業小偷承認，若被所有的鄰居所監視，他就會棄械逃走。當然此種鄰里監控並不限於其居住地區，也包括公共場所。二、居民巡邏---民眾主動加入巡邏行列，這種群眾的凝聚力越深，對社會的控制就越有影響力。三、提供地方性的行為標準，即大家所定義的那些行為是對的，就形成大家所遵循的方向。如果社區內的團體若能定義適當的行為準則，何者是可做的，何者是不可行的，這種非正式控制也就形成了眾人行事的良好典範。四、參與社區活動---警察機關主動與其他政府機構及社會服務單位建立良好關係。可以作好犯罪防治工作，而主動提供犯罪討論的場所，可使一些違法行為有很好的解答。

---

<sup>88</sup> 許春金，《犯罪學》，台北：三民，民 89，頁 318。

### 三、社會控制理論：<sup>89</sup>

美國犯罪學家 Hirschi 所主張的社會控制理論又稱為社會鍵結理論(social bond theory)，為當前最具影響力的犯罪學理論之一。其內容為：人本來就是一種非道德(amoral)的動物，每一個人都有犯罪的傾向。既然都有犯罪的傾向，因此犯罪是不需要解釋的，不犯罪或守法行為才需要解釋。人類之所以不犯罪，乃是因為外在環境(例如家庭、學校、職業、朋友等)的教養、陶冶和控制的結果，在這種社會化的過程中，人和社會即建立起強度大小不同的社會鍵(social bond)而防止一個人去犯罪。至於社會鍵的要素有四：(一)附著(attachment)；(二)奉獻(commitment)；(三)參與(involvevement)；(四)信仰(belief)於傳統的家庭、父母、朋友、學校以及其他社會機構或活動等。他認為青少年若與社會建立強而有力的鍵，除非有很強的犯罪動機將鍵打斷，否他便不輕易犯罪。反之若有很薄弱的鍵，即使有很弱的犯罪動機，亦可能導致犯罪的發生。

由上所述，可以發現在社會控制理論中，不斷提及「個人與社會的連結」，這一概念亦即是 Hirschi 所主張的四個鍵，茲就此四要素之內容概述如下：

#### (一)、附著：

附著是社會連結的情感因素。廣義而言，指的是個體對於其他人或團體，所感受到的心理及情感上的連結。連結的程度足以使個體在乎他人的想法及感受。Hirschi 認為個體想要內化社會規範，就必須養賴與他人之間存有依附的關係，通常附著的重要他人有父母、教師及同儕。家庭是個人社會化的場所，而附著所注重的是家庭成員之間的互動品質。當孩子越附著父母，就越會尋求父母的意見。學校也是青少年社會化的重要機構，舉凡課業、教師態度、同儕相處以及個人的在校表

---

<sup>89</sup> 同上註。

現，都會影響個人對學校的附著程度。同儕團體則是青少年表達新觀點及決定重要事情的裁判場，因此所附著的團體也會影響青少年的行為。綜合附著的觀點，Hirschi 提出一個基本的假設；假如一個青少年不能附著於父母、學校及同儕，則他可能擺盪於社會控制之外，不容易接受團體的規範，一旦遇到有利於犯罪的情境因素，就容易產生偏差行為。

#### (二)、奉獻(致力)於傳統的活動：

社會控制理論認為：一個孩子若投入相當的時間和精力於追求較高的教育和事業，則當他要從事偏差行為時，他必須要考慮偏差行為可能為他所帶來的不利代價。根據 Hirschi 的研究發現，不論青少年的家庭背景如何，若其對未來教育的抱負越高，則其越不可能從事犯罪或非行。因此，一個人若能致力於傳統的活動之中、接納社會對於地位、名望及成就的價值觀，則由此而產生的雄心抱負，將會促進個體的順從行為。故從致力的觀點來看，個體之所以會產生偏差行為，乃是由於無知及效益評估失誤的結果。

#### (三)、參與傳統的活動：

在所有社會控制連結的因素中，Hirschi 認為參與傳統活動與偏差行為的關係最為密切。<sup>90</sup> 因此古諺所謂：「邪惡生於懶人之手」，正是 Hirschi 參與連結的最佳詮釋。Hirsch 對人生抱持悲觀的想法，認為人之所以有德行，是由於他太忙於參與正常事務的活動，而找不出時間，也缺乏機會去從事偏差行為。因為每一個人的時間與精力，都是與生俱來的受到限制，在這種先天條件的限制下，若個體忙於傳統活動，就沒有時間顧及偏差行為。因此 Hirschi 主張，以活動參與來改變青少年的休閒價值，以防止他們步入歧途。

#### (四)、信仰：

Pfohl(1985)將 Hirschi 社會鍵的四個要素，分為外在

---

<sup>90</sup> 陳玉書，〈社會連結與女性少年偏差行為—赫胥社會控制理論之實證研究〉，碩士論文，警察大學犯罪防治系，民 77.6。

向度(Outer Dimension)、內在向度(Inner Dimension)，前者包括附著、致力和參與，後者以信仰為內涵。<sup>91</sup> 信仰是社會連結的道德因素，指的是個體對傳統價值體系的接受。Hirschi 假定社會群體間存有普遍的價值體系，個體都已經被社會化，雖然結果並不一定很完美，但就算是偏差行為者，也會對社會的價值規範產生信念，所以他們即使違反規範，仍會對規範心存信仰。因此社會控制理論所要探究的是，「一個人何以要破壞他所信仰的規則？」譬如說，明知道偷車是不正當的行為，卻仍要下手行竊。關於這一點 Hirsch 認為偏差行為之所以產生，係歸因於個人在應當遵守社會規範的信念上存有程度上的差異，亦即，信念越低，與社會連結就越薄弱，越有可能去違反社會規範。

#### 四、一般化犯罪理論：<sup>92</sup>

一般化犯罪理論係由 Hirschi 和 Gottfredson 在 1990 年所發表，整合了社會控制理論、日常活動理論及心理、社會、生物(biosocial)等概念而成，是社會控制理論的新發展，又可稱為犯罪的共通性理論或自我控理論。該理論的要點在於區分了「犯罪」(crime)和「犯罪性」(criminality)之間的不同，他們認為「犯罪」指的是某一事件，而「犯罪性」則代表一個人的特性，犯罪性理論強調的是那些人較有可能犯罪，注重的是人的問題；犯罪理論則強調在何種情況下，犯罪傾向較有可能轉化為犯罪，注重的是情境的影響力。因此犯罪並不一定是以犯罪方式來表達，犯罪事件的發生尚需犯罪性以外的條件(如被害人、犯罪機會)來配合。茲對於這兩個重要概念加以說明：

(一)、犯罪(crime)：Hirsch 和 Gottfredson 利用晚近以來闡述犯罪發生條件的日常活動理論(routine activity theory)、機會理論(opportunity theory)和生活型態理論

---

<sup>91</sup> 同上註。

<sup>92</sup> 陳家成，〈汽車竊盜犯犯罪歷程之質化研究〉，碩士論文，警察大學犯罪防治系，民 90.6，頁 14-15。

(lifestyle theory)來說明各主要犯罪類型(如強盜搶奪汽車竊盜強制性交等)，發生的條件及結構，他們相信犯罪固然是行為者犯罪性的產物，亦需要環境條件的配合。Hirsch 和 Gottfredson 因此認為人只不過是犯罪事件發生的一個要素而已，尚需其他外在條件的配合，如合適的標的物、監控的缺乏及特殊的時空因素等。

(二)、犯罪性(criminality)：Hirsch 和 Gottfredson 認為犯罪性最大的特徵在於低自我控制(low self-control)，在他們的理論下，人性並無所謂的善惡，只是追尋自我的利益或不損害自我利益而已。根據他們的說法，在一般社會控制下人性乃傾向於守法，但人性在幼年尤其在兒童時期，若未受到良好的社會化，則易產生低自我控制其特徵為：

- 1.現在和此地取向。
- 2.缺乏勤奮執著和堅毅。
- 3.冒險好動和力量取向。
- 4.不穩定的婚姻、友誼和工作。
- 5.缺乏技術和遠見。
- 6.自我取向、忽視他人、對他人意見不具感應性。
- 7.挫折容忍度低、以力量而非協調溝通解決問題。
- 8.追求非犯罪行為的立即快樂。

犯罪行為較吸引低自我控制的人乃因為這些行為提供簡單而立即的慾望滿足，但他們卻認為犯罪並非低自我控制的必然結果，許多非犯罪行為如意外事件、吸煙、酗酒等也是低自我控制的表徵。至於低自我控制的產生，他們認為通常都是由於缺乏教養和訓練而產生，因此，家庭和育兒技術的不健全及缺陷是低自我控制的最大來源。此外學校的學行表現亦是偏差行為良好的預測指標，對 Hirschi 和 Gottfredson 來說，低自我控制可說是個人在社會化過程中逐步地自然發生，而非跳躍式地產生，但社會化一但形成後，終其一生難以改變。

## 五、理性選擇理論：<sup>93</sup>

古典犯罪學派最基本的假設是：假若不受懲罰之恐懼的制衡人(無論男女)，都會有犯罪的可能性和潛能。人既均具犯罪的可能性和潛能，則立即犯罪的動機並無需解釋，而犯罪事件則是對當事人最迅速最有效的理性選擇，是為理性選擇理論(rational choice theory)。

理性選擇理論對犯罪的基本看法是：人是自由意志(free will)、有理性(rationalistic)和追尋快樂(hedonism)的動物，在經由理性選擇的決定過程後，才會決定是否犯罪。理性選擇理論係由古典犯罪學派所衍生而出，其主要代表人物為義大利學者 Beccaria (1738-94)和英國學者 Bentham(1748-1832)。Beccaria 是一位功利主義(utilitarian)的提倡者，他認為人類基本上是理性的動物而選擇自己的行為，人類行為的基本動機是要獲得快樂和避免痛苦，因此要嚇阻犯罪就必須要以適量的痛苦來超越犯罪所得的快樂。邊沁亦認為人類行為的基本目的是要產生利益、換幸福而避免痛苦、不幸、邪惡和不快樂，在此情況下，人類對於各種特定行為(包括犯罪)，均會詳加計算，以比較行為和未來所可能產生的痛苦與快樂。由貝加利亞和邊沁所形成的古典犯罪學派，截至今日，依然是影響法哲學和刑事政策的一股重要力量。

根據理性選擇理論的觀點，違法行為通常是行為者在考量個人因素(如金錢的需求、追求刺激及娛樂等)和情境因素(如汽車加裝方向鎖、警察巡邏經過等)後評估其成功的可能性後的一種結果。在犯罪之前，犯罪者會評估被逮捕的可能性、懲罰的嚴厲性、可能的利益等，然後再行動，因此犯罪可說是個人根據已有的資訊所做的一種不違反自己利益的決定。簡言之，理性選擇理論乃是嘗試由犯罪者的角度來解釋犯罪，如犯罪者如何選擇標的物、決定觸犯何種法律及如何評估犯罪的報酬及危險

---

<sup>93</sup> 同註 88，頁 174-185。

性，我們可以明顯的看出，理性選擇理論直接涉及犯罪者的思考過程，他們如何評估犯罪機會、他們為何決定犯罪、為何他們選擇犯罪以達到目標而非採取守法的手段？(Clarke, 1998)<sup>94</sup>

理性選擇理論特別適用於竊盜犯罪，因為對竊盜犯而言，在其著手之前，勢必考量許多因素。諸如目標物的選擇困難度及風險的評估、物品價值的多寡、銷贓是否容易等，因此其犯罪行為至少是經過一連串的觀察與權衡之後方進行，而此正與理性選擇理論之觀點不謀而合。

理性選擇理論說明了專業及特殊的潛在犯罪者偵查逮捕不易，必須有賴於極為專業之警察人員偵辦，方能收到嚇阻成效。既然專業的犯罪者不易對付，巡守人員除配合警察勤務外，必需尋找最容易犯罪之時段、地點，以非專業之技能從事巡守，因此簡便之方法，可將巡邏守望各編為明顯勤務與秘密便衣或埋伏方式，監控社區之嫌疑份子，隨時通報警察，以便立即反應。<sup>95</sup>

#### 六、日常活動理論：

情境犯罪預防措施均以日常活動理論為依據，因此先簡略說明日常活動理論。日常活動理論(routine activity theory)認為犯罪是人類日常生活型態的一種結果；該理論認為犯罪事件必須有三種要素在時空聚合：一為有動機及能力的犯罪者，二為有合適的標的物，三為抑制犯罪發生者的不在場。當有能力及動機的犯罪者接近沒有受到合理保護之犯罪標的物時，犯罪就會產生。<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> 宋睿祺，〈台灣地區騎乘機車強制配戴安全帽措施與竊盜關聯性之研究〉，碩士論文，警察大學刑事學系，民 89.6，頁 12。

<sup>95</sup> 廖福村，〈理想與落差 - 警察方案規劃的省思〉，收錄於《警政基礎理念》，中央警察大學，民 90.3，頁 83。

<sup>96</sup> 同註 85。

日常活動理論(routine activity theory)的發展可說是承續古典學派中理性選擇理論而來，源起於 Michael Hindelang、Michael Gottfredson 和 James Garafalo 的被研究，而由 Lawrence、Cohen 和 Maraus Felson 於 1979 年加以修飾而提出。<sup>97</sup> 其主旨為：許多犯罪和偏差行為事件是在實施日常生活的過程中發生的，而某些型態的日常生活(如遊樂型，時常進出遊樂場所)，其犯罪發生及犯罪被害的可能性較高，換言之，犯罪與合法行為及日常活動是相生的非互相獨立的，一個人之所以較易發生犯罪及被害事件，實與其特殊的生活型態有關聯。<sup>98</sup>

日常活動理論強調非法活動與日常合法活動之相互關係，每日的生活型態均會影響犯罪誘因的產生，以及犯罪的型態和數量，該理論認為一個有能力及動機的可能加害人，與合適的標的物的接觸，而在監控缺乏的情況下，犯罪自然會發生。同時該理論強調事件的研究取向，有別於於許多傳統以人為導向的犯罪學理論，因為該理論認為，探討犯罪者與非犯罪者間之差異並不會產生有意義的結果，人只是犯罪發生的一個要素而已，尚需其他要素配合，因此該理論認為犯罪發生的三要件為：

(一) 有能力及動機的可能加害人(motivated offender)：

傳統的犯罪學理論偏重於犯罪原因之探討，但日常活動理論卻跳脫出以犯罪者為重心的傳統理論模式，改以機會為重心來闡述犯罪的發生。以汽車竊盜為例，竊車行為之發生，首先要有偷竊動機的犯罪人存在，偷竊才可能發生，而且當偷竊遂行機會愈高時，更會誘發犯罪者之動機而犯罪。

(二)、合適的標的物(suitable targets)：

何謂合適的標的物？Felson 以 VIVA 簡稱之(許春金，民 89)：

1、V(value)：標的物對可能加害者之價值：

---

<sup>97</sup> 蔡中志，〈汽車竊盜之實證研究〉，《警學叢刊》，26 卷，1 期，民 84，頁 117。

<sup>98</sup> 同註 88，頁 187。

根據被害調查資料顯示，有些人是一再被害(repeat victims)，這證明出加害者有尋找相同型態標的物的傾向，因為對他們而言，某些標的物是較有價值的。例如搶劫犯喜歡挑銀行下手，而強姦犯則喜歡年輕貌美且身材姣好的女性。

2、I(inertia)：標的物的可移動性：

有些標的物對犯罪者而言，儘管價值甚高，但礙於移動困難而不易被竊。例如大型平面電視和洗衣機等家電，因體積大且笨重不易移動，因此失竊率較低。一般而言，竊賊較喜歡尋找體積輕巧且價值高之財物，例如黃金、珠寶，至於汽、機車體積雖大，但於發動後即可輕易移動，因此失竊率高。

3、V(visibility)：標的物的可見性：

錢財露白或是停放在路邊的亮眼名貴跑車，均會提高被害的風險，因此避免將標的物陷於犯罪者的可見範圍內，才是減少犯罪被害的最佳方法。例如單身女子應避免於半夜行走在無人且燈光昏暗的小巷，以減少被侵害的可能性。

4、A(access)：標的物的可接近性：

可接近性意指加害者接觸到標的物而又能從犯罪現場離開的能力，若具有充足的工具和工夫時，每一個加害者均應能接近標的物，但犯罪的概念是以最少的技術、最少的工夫並在最短的時間內運用最簡單的途徑來達到目標。換言之，加害者常有偷懶、在自己熟識的地方和路途下手的傾向，陌生且遙不可及的標的物，對加害者而言是缺少可接近性的。

(三)、監控的缺乏(absence of capable guardian)：

在此所謂的監控者並不是指警察人員而已，而是指正在進行日常活動的一般民眾，因為絕大部份犯罪發生時，警察人員顯少在現場，唯有個人才是自己財物的最好監控者。至於所謂的監控者，並非是手持武器威脅加害者離去的人，而是要警告在現場的加害者「有人正在

看著你，別輕舉妄動！」使加害者因此而避免犯案，例如偷竊時突遇小狗狂吠，鄰居探頭詢問等均足以遏止竊案的發生。

以上三個變項，若在某時空聚合時，犯罪即可能發生。換言之，犯罪不是偶然發生的，而是犯罪人或多或少理性選擇的結果。當一個有犯罪動機的加害人，處於一個適合犯罪的情境時，犯罪便可能發生。學者許春金研究發現，以近年來台灣婦女的離婚率和勞動參與率的增加來解釋近年來強盜、搶奪和恐嚇勒索案件的增加最為合理，犯罪本來就是社會生活的一種反應，有什麼樣的生活型態，自然就會產生與該種生活型態相關聯的犯罪。

#### 七、情境犯罪預防：

情境犯罪預防(situational crime prevention)係指對某些獨特之犯罪類型，以一種較有系統、常設之方法，對犯罪環境加以整理設計或操作，俾以增加犯罪者犯罪之困難與風險，減少酬賞之降低犯罪機會預防措施。<sup>99</sup>

情境犯罪預防首由美國建築師 Oscar Newman 於 1970 年代提出，他提出所謂防衛空間(defensible space)的概念，認為可以藉由特殊的建築設計降低犯罪的機會，而達到犯罪預防的結果。在 1971 年，美國犯罪學家 C.Ray Jeffery 又撰寫了透過環境設計以預防犯罪(crime prevent through environmental design)一書，擴充並應用紐曼的防衛空間概念，到了 1992 年 Clarke 出版情境犯罪預防(situational crime prevention)一書，統合了情境犯罪預防策略及理論，並將其發揚光大。<sup>100</sup>

其實情境導致犯罪的觀點，在許多早期的犯罪研究中就已出現，例如早期之心理學家 Harthorne 和 May，就發現青少年的人格特質常會隨著情境的變化而呈現不同

---

<sup>99</sup> 楊士隆，《竊盜犯與犯罪預防之研究》，台北：五南圖書，民 85，頁 23。

<sup>100</sup> 同註 88，頁 205。

的風貌。(如學生作弊與否，常會因監考人員的緊鬆而做出不同的反應。)另外犯罪學者 Fox 於 1971 年在監獄暴動的研究中，亦認為激發因素(precipitating 類似情境誘因)乃是監獄暴動的關鍵。

情境犯罪預防著重於阻止犯罪者發展犯罪及減少犯罪的機會，因為人之行為不斷地與周遭人物互動，只要製造不適合犯罪的情境，犯罪自然會在互動的過程中減少，情境犯罪預防亦根基於理性選擇理論與日常活動理論，同樣地強調立即環境因素對犯罪的影響。根據 Clarke 之觀點，情境犯罪預防隨著理論及實務的累積，在預防技術上已逐漸縝密，且被理性選擇理論育日常活動理論及許許多多的實務證據所支持與強化，而此理論目前亦被許多國家所接受。

整體而言，情境犯罪預防乃是基於理性選擇理論，目的在於營造不適合犯罪之情境且可運用於預防特殊種類之罪。如汽、機車竊盜、商店竊盜之預防等，其中包含四項犯罪預防的基本策略；一、增加犯罪之困難度。二、提升犯罪之風險。三、降低犯罪之報酬。四、削弱犯罪動機。並將此四項策略發展成十六項預防技術。 < 如表 3-3 >

表 3-3 十六種情境犯罪預防技術

一、增加犯罪困難度	二、提昇犯罪之風險	三、降低犯罪之報酬	四、削弱犯罪動機
1、目標物的強化 汽車方向盤鎖 防盜阻絕裝置 (如鐵門鐵窗) 強化收費停車錶	5、出入境之檢查 行李 x 光檢查 (機場) 物品防盜標籤 自動票據查驗門 (如台北捷運)	9、犯罪對象之移除 使用可拆式汽車 因響 使用卡式公用電 話代替投幣式電 話 消費使用信用卡 或支票	13、設立規範 飯店之住宿規範 騷擾之處理規範 海關申報 捷運告示(如禁止 飲食)

2、通道控制 停車路障設置 庭院之柵蘭設計 公寓大樓之對講機	6、正式的監控 防盜警鈴 超速及闖紅燈自動照相 安全警衛人員	10、財物識別 財產註記 車籍登記 牛隻之烙印	14、強化道德譴責 「順手牽羊是犯罪」等警誥語 酒後不開車之口號
3、轉移潛在犯罪人 慎選車站地點 (避免擁擠) 隔離對手隊之球迷 (防打群架) 鼓勵商家提早關門	7、職員監控 室內閉路電視錄影裝置 公用電話亭置於商店可看到之處 公車司機及車掌之監控	11、移開誘導物 車輛停放於室內車庫等安全處所 快速修護被破壞之物(破窗理論) 電話簿內姓名中性化	15、增加抑制因素 訂定未成年不准喝酒之法令 規定槍枝持有之條件 電視鎖碼避免小孩觀看色情及暴力節目
4、控制犯罪促進物 信用卡附相片 槍枝管制 來電顯示對方電話裝置(減少電話騷擾)	8、自然監控 防衛空間設計 (讓居民有責任看管該地區) 增加街燈亮度 計乘車內放置駕駛識別證以利民眾辨識	12、減少犯罪利益 清除塗鴉 音響標示個人號碼 對抗扒竊之墨水標籤	16、促進遵守規定 方便圖書館借書登記降偷書動機 興建公廁減少隨地便溺情形 廣設垃圾統減少垃圾亂丟情形

資料來源：陳家成，〈汽車竊盜犯罪歷程之質化研究〉，碩士論文，警察大學刑事學系，民 90.6，頁 21。整理自 Ronald V. Clarke, ed. *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*, 2<sup>nd</sup> edition, Harrow and Heston, 1997, p.18。

## 八、犯罪區位學：<sup>101</sup>

說明在都市裡總有一些特殊的地方犯罪率特別高、治安特別不好。譬如色情區、特殊地緣或有傳統背景的不良地區環境比較差，這個理論說明以下兩點：

(一)、某些地點具備了不良誘因，不良份子容易聚集，應予特別注意。

(二)、某些地區因地理環境因素，長期以來影響學校，造成風氣不佳，偏行者特別多，實與社區環境有關。

此理論提醒民眾應時時留意避免給予壞人機會，只要巡邏涵蓋社區各個點線面，加上重點位置的守望，便可以遏止一批企圖犯罪者。這個理論也說明了無人在

<sup>101</sup> 同註 95，頁 82-83。

家、暗巷、偏僻場所或地下室、樓梯間，只要民眾監控不足的地方，較易發生犯罪。巡守勤務之規劃，便是要注意這些地區。而專業及特殊的潛在犯罪者偵查逮捕不易，必須有賴於極為專業之警察人員偵辦，方能收到嚇阻成效。既然專業的犯罪者不易對付，巡守人員除配合警察勤務外，必需尋找最容易犯罪之時段、地點，以非專業之技能從事巡守，因此簡便之方法，可將巡邏、守望各編為明顯勤務與秘密便衣或埋伏方式，監控社區之嫌疑份子，隨時通報警察，以便立即反應，而達犯罪之成效。

## 九、破窗理論<sup>102</sup>

「破窗理論」(broken window theory)為美國警政學者 James Q. Wilson 與 George L Kelling 在一九八二年所提出，他們認為一棟建築物中的一片窗戶破了不馬上修復的話，顯示的是民眾不關心的態度，會導致整棟建築物的其它窗戶很快的被破壞，最後蔓延至整個社區。而對治安來說，這第一扇破窗就是失序行為。

八〇年代之紐約市地鐵中有所謂的三大毒瘤，第一是塗鴉，第二是逃票行為，第三是遊民所引發的失序行為，同時不斷攀升的犯罪率，讓民眾對使用地鐵安全失去信心，地鐵的乘坐率逐年不斷地下降。不管是車廂或是候車站都是塗鴉以及遊民乞丐，地鐵內的強盜、搶奪以及兇殺案之多，到了令人聞之喪膽之地步。

當時的地鐵董事會主席 Robert Kiley 以及總裁 David Gunn，認知到如果要讓地鐵重現生機，就必須降低犯罪率以及澈底的消滅這三大毒瘤。於是乃運用破窗理論，於一九八四年五月提出“Clean Car Program”（乾淨車廂計畫），企圖消滅地鐵內的塗鴉行為。此外並成立一個專案小組及一個跨層級跨部門的研究小組，雷

---

<sup>102</sup> 郭芳琨，〈破窗理論的實際運用（上）--談紐約市地鐵治安起死回生〉，《警光雜誌》，539期。

厲風行的取締逃票者及研究如何解決遊民問題。到一九九〇年，首先成功地解決了塗鴉的問題，至一九九四年又成功的改善了逃票及遊民的問題。據統計數目顯示，自一九九〇年至一九九四年紐約地鐵內重罪刑案（felony）減少了七十五%，強盜案（robbery）減少了六十四%，八〇年代因「塗鴉」、「逃票」及「遊民」所產生之種種治安的問題已不復見，取而代之的是整齊清潔的車廂以及井然有序的候車站，犯罪率大幅下降，紐約市民對於地鐵當局的表現簡直是滿意極了。而予以高度評價。一位紐約記者描述：「過去紐約地鐵警察面對不斷惡化的治安，把注意力傾注在重大刑案上，去沒辦法解決犯罪問題，後來他們卻在取締失序行為上，成功地降低犯罪率，這是「破窗理論」最成功的案例之一。」

在我們警政當局不斷的強調「破大案、抓要犯」，卻無法控制犯罪的同時，「破窗理論」是不是我們解決問題的一帖靈丹妙藥，實值我們思考。

## 小結

從近代犯罪學始祖 Cesare Lombroso 以人類學與生理學觀點，認為犯罪與遺傳有極密切的關係<sup>103</sup>，到現代的社會因素理論解釋犯罪，犯罪學家經過長久的努力仍無法完全掌握並瞭解犯罪的本質及其發生的原因，儘管如此，他們仍然相信，有效掌握犯罪的原因才能確實打擊犯罪，並依此觀點來看犯罪者種種違法與偏差行為。

從犯罪預防理論的論述，可以發現與警政制度與勤務運作較為相關的有「日常活動理論」、「理性選擇理論」、「社區預防理論」、「犯罪區位學理論」、「破窗理論」等理論，如社區預防理論強調守望相助、民眾主動加入

---

<sup>103</sup> 林吉鶴，《刑事警察》，收錄於《警察百科全書》，林茂雄、林燦璋等合編，中央警察大學，民 88 年，頁 2。

巡邏行列、提供地方性的行為標準、警察機關主動參與社區活動以建立良好的警民關係等，這些理念與我國警政警勤區經營的理念可以說是相通的。理性選擇理論強調提高見警率以預防犯罪的發生，日常活動理論強調加強非法活動的監控，而犯罪區位學理論則說明在都市裡總有一些特殊的地方犯罪率特別高、治安特別不好，提醒民眾應時時留意避免給予壞人機會。「破窗理論」重視初現的違序狀況，強調知微見著的犯罪預防，如違規攤販的設立、色情行業的入侵等，這些犯罪預防理論與當前的警察勤務運作可謂息息相關，本研究也將以這些犯防理論做為研究我國勤制度良窳的參考，希望能藉由這些犯罪預防理論的探討，能改善我國現今警政制度的缺失，並盼能建構一種符合以上理論精華的警察勤務運作機構或作為，以改善目前的警察勤務運作，而達預防犯罪的功能。

筆者以為，長久以來，警察總是等待違法問題發生了許久才去尋求解決，並且天真地認為只要援用科技性的硬體設備、或層層規定，即能全面性的扼止犯罪者的不法行為。如此想法及作為，欲達遏止犯罪之效，猶如緣木求魚，實不足取！如何改善以上的缺失？在本研究的第一章中我們曾提到，歐美警政採集中制度，而我國與日本則採散在制。這兩種制度各有其優劣，在現代世界各國警政均以「社區警政」做為警政典範之時，我們能否擷取西方集中制度之長而補散在制度之短？有沒有一種勤務機構或勤務作為能身兼集中制與散在制之優？

台中縣警察局自本(九十一)年八月一日起，推行「社區警政視訊暨勤務工作方案」，其中有關機動派出所之勤務的運作與執行，似乎為上述的問題提供了解答，同時也引發筆者研究的興趣，乃構思藉由質化訪談的方式，了解機動派出所運勤務作之優缺，並擬提改善之建議，盼能對我國當前之警勤制度預防犯罪的功能有所助益。

## 第五節 文獻回顧整理

### 壹、與本研究相關之文獻整理：〈如表 3-4〉

表 3-4：與本研究相關文獻整理一覽表

序號	作者姓名	出版年月	書名或論文篇名	相關內容
1	O.W.Wilson 和 Roy C.McLarn	1977	Police Administration	犯罪問題與警察在社會中的角色、警察與政治的關係、警察勤務運作
2	William A.Geller	1991	Local Government Police Management	當代警政的演進、組織與管理、犯罪預防與社區、犯罪偵查
3	Robert Trojanowicz 和 Bonnie Bucqueroux	1990	Community Policing : A Contemporary Perspective	社區警政的意義、社區警政對犯罪的影響、社區警政的研究與實際
4	李相安(韓)	1989	現代警察行政學	警察行政制度、犯罪預防、警察情報
5	豐裕坤	1971	警察行政學教範	警察行政之意義及內容、巡邏及警力分配、犯罪偵查與犯罪預防
6	黃啟賓	民 88.6	社區警政警民合作效能之研究	有關社區警政理論之探討、民眾對社區警政觀感之調查、警察重組巡邏活動之研究
7	林永勝	民 90.6	警察與社區關係之研究-以新竹科學工業園區為例	警政策略對社區治安之影響、警民關係之調查研究
8	曾兆延	民 90.6	警察派出所業務及執行之調查研究	現行派出所業務執行狀況探討調查

資料來源：作者自製

## 貳、與本文研究之比較

由上表整理可知，國內外研究社區警政、警勤制度、警察業務、警察與犯罪預防之關聯的文獻頗多，然如何結合犯罪預防理論，研究以新的制度及勤務執行以結合中、西集中制與散在制的構想則較缺乏。本文試圖以「機動派出所」之實驗，以結合犯罪預防理論而達警勤制度之改善，盼能拋磚引玉，引起共鳴，實為本研究最主要之目的。

從本章的文獻探討中，可以瞭解犯罪預防理論與警察勤務之執行可謂息息相關，其中諸如「日常活動理論」、「犯罪區位學理論」、「社區預防理論」、「破窗理論」等，更能運用在警察勤務之執行上，然究竟如何運用？在現行我國警察勤務運作上，除台北縣警察局實施腳踏車巡邏外，似乎還沒有一個警察機關有類似的嘗試措施，而台中縣警察局在陳瑞添局長的策劃下，自九十一年八月一日起實施所謂的「機動派出所」實驗，其勤務的運作結合多種犯罪預防理論，頗值一觀，如能成功，無異為我國的警勤制度開闢了一條康莊大道，也為本研究提供了最佳說明。在下一章，筆者將以台中縣警察局「推行社區警政視訊暨勤務工作方案之執行」為例，來說明各種犯罪預防理論的運用，期能對本文所研究的問題提出解答。

# 第四章 犯罪預防理論之運用— 以台中縣警察局「推行社區警政視訊暨勤務工作方案之執行」為例

## 第一節 犯罪預防理論之運用

### 壹、前言

從前一章文獻探討中，我們得知許多的犯罪預防理論，這些理論能否運用在基層警察組織之勤、業務的執行？與我國現行警察勤業務之執行，有無衝突、牴觸之處？同時在前一章的文獻探討中，曾討論到世界各國社區警政的發展現況，如何將這些理論運用於未來的警政發展？社區警政的理念與這些犯罪預防理論能否相合？可否做為我國警政制度的借鏡？在資訊知識發達的現代，犯罪預防理論如何與資訊結合而更加的實用以改善我國基層警察的勤、業務執行？本研究乃擷取幾個與警察較為相關的犯罪預防理論，試圖作一概述。

### 貳、破窗理論之運用

前已述及「破窗理論」乃為美國警政學者 James Q. Wilson 與 George L. Kelling 在一九八二年所提出，他們認為一棟建築物中的一片窗戶破了不馬上修復的話，顯示的是民眾不關心的態度，會導致整棟建築物的其它窗戶很快的被破壞，最後蔓延至整個社區。而對治安來說，這第一扇破窗就是失序行為。紐約地鐵董事會主席

Robert Kiley 及總裁 David Gunn 曾運用破窗理論解決了紐約市地鐵「塗鴉」、「逃票」、「遊民」等三大毒瘤，改善了紐約市地下鐵的治安。

破窗理論如何運用於我國現行基層警察勤、業務之執行？以達預防犯罪之效？

#### 一、就業務層面來看：

前已述及，基層警員承辦的業務太多、太雜，壓力太大，看到的脫序行為太多，習以為常。再加上整個警察體系重視績效的結果，造成基層員警承辦各項業務，往往只重視績效與功獎問題，而忽略了基礎的為民服務與取締的工作。舉例而言，民眾因住家周圍有可疑人事而至派出所報案，往往很難引起受理員警的注意，甚至不會予以紀錄並知會勤區警員，更遑論往上陳報了，就是往上陳報，通常也很難獲得主管與上級的重視。

破窗理論強調的是「見微知著」，重視不正常的偏差行為及細微的治安動態，與現行重視績效之整個警察文化可說是背道而馳。欲運用破窗理論以達預防犯罪之效，首先就是要改變這種重視「數字」、「績效」的警察制度，在此，吾人以引用警大教授葉毓蘭的話來說明破窗理論與警察業務的關係，「要改善治安，沒有捷徑，也沒有快速的靈藥仙丹。不管國內過去的經驗或國外的事例都告訴我們，重賞重罰式的專案評比只是暫時舒解良方，不是長期解決問題的辦法。最終的目標應揚棄以往只重數字的觀念，轉而鼓勵基層警員加強與民眾的互動，改善服務品質，強化警民間的信賴機制，轉化民眾的治安感受。、、改善治安的良方除了自己和自己比的數量控管外，以改善警察的服務態度和品質，爭取民眾的認同與支持，建構綿密的全民安全網，才可能為低迷的治安注入活水，找到出路！」<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> 同註 37。

## 二、如何運用破窗理論改善基層警察勤務

關於如何運用「破窗理論」來改善基層之警察勤務，我們可以參考台北縣警察局的作法，台北縣警察局自劉勤章局長到任後即引進「破窗理論」做為其行政工作的準繩，在取締電玩和色情的工作上都有明顯具體的績效，且實施自行車巡邏勤務，改變的巡邏方式，採取機動巡邏，以強化立即反應的能力。因汽車巡邏的警察對外界事物只能瀏覽，卻無法去細心觀察；也阻絕了民眾向警察舉報可疑人事物的機會，在美國曾譏諷這種警察為「玻璃窗內的動物」。而且汽車巡邏結合無線電，警察變成在等待勤務中心的指揮，再立即馳赴現場處理，使警察主動預防犯罪的能力嚴重退化。

以往多數人認為巡邏只要增加密度，警察出現頻率增高，可以有效的嚇阻犯罪。但是由於目前的犯罪型態趨向智慧、組織、機動，而警察限於主觀上人力、裝備、時間，和客觀上交道路、社會環境等因素，立即反應的能力已不足打擊犯罪。我國早期的治安穩定乃植基於民眾和警察有良好的互動，又鑑於日本的交番制（koban system）和英國畢特區制（beat）的預防式巡邏，警察不僅單方面增加巡邏密度，且事前做好犯罪之宣導、聯繫，建立起合作管道，完成一個防治犯罪的網。<sup>105</sup>

步巡或自行車巡邏可深入車巡所無法觸及的治安死角，並增加警察與民眾接觸的機會，且不受天候地形限制，任何崎嶇偏僻地區，巡邏人員均能走到，能清楚的觀察人、事、地、物之變化，又能聽到各種聲音，充分發揮警察之耳目功能，更容易處理轄內的一切警察事故。並可以主動接近民眾，時時與現實環境接觸，能澈底瞭解民眾需要，立即服務民眾、指導民眾。發揮破窗理論之精神，讓警察人員集中注意力，也立即感受到民

---

<sup>105</sup> 張國雄，〈自行車保母服務隊成立紀實〉，《警光雜誌》524期，民89.3。

眾的褒貶，激發自尊提高工作敬業精神，間接對工作產生成就感和興趣。

台中縣警察局所推動的機動派出所，其勤務的運作也是以腳踏車代替汽、機車巡邏，並且講究「治安區塊」的治安淨化工作，即發現那一個地區出現犯罪率上升的端倪時，即規劃該地區為所謂的「治安區塊」，以機動派出所的勤務作為予以壓制，以避免犯罪狀況的擴大而衍生不良的後果，可以說機動派出所的勤務作為乃是運用破窗理論而來。由此觀之，破窗理論之運用，已有越來越重的趨勢。

### 參、犯罪區位學理論之運用

犯罪區位學理論針對人類生態學影響，強調不同的地區有不同的犯罪情況及犯罪率，某些地區不管如何變遷或如何改變現狀，總是持續高的犯罪率與偏差行為，並由於建築結構的關係而影響到犯罪率，如富人區建築環境異於窮人區建築環境而致犯罪率不同。

這個理論說明都市裡總有一些特殊的地區，犯罪率特別高、治安特別不好，譬如色情區、特殊地緣或有傳統背景的不良地區環境比較差，所以規劃巡守勤務應以住宅竊盜以及搶奪案件為主，先與分局聯繫取得特殊竊盜、搶奪案件特多地區的資料，加強巡守，主動出擊，可收事半功倍之效。<sup>106</sup>

再言之，每一個再單純的社(勤)區，總有所謂的「治安要點」，如何掌握「治安要點」為每一個勤區警員最重要的工作。所謂的治安要點並不只是單純的「地理」因素，尚包括「人」的因素，在現行的戶口查察分類上，有所謂的一、二、三種戶，<sup>107</sup> 掌控好一、二種戶，就等

---

<sup>106</sup> 廖福村，〈理想與落差-警察方案規劃的省思〉，收錄於《警政基礎理念》，中央警察大學，民 90.3，頁 80-82。

<sup>107</sup> 〈戶口查察作業規定〉第貳項第九款：戶口分類如下：一種戶：1 流氓。2

於是善用了犯罪區位學理論。惟目前在現行警察實務上，由於深夜擴大臨檢等專案勤務過多，加上戶口查察作業規定三種戶亦須查察，<sup>108</sup>而戶口靜態資料之整理又非常的繁瑣(如戶卡片的註記、流動人口的登記、戶警聯繫規定、)使得基層勤區警員疲於奔命，無暇顧及治安要點的管理與監控。我們在此可以推論，欲運用犯罪區位學理論，做好犯罪預防的工作，非重新檢討(或減除)專案的實施、落實勤區專責的政策及修改戶口查察的規定(如免除三種戶的查察)，實無法竟其全功。

## 肆、日常活動理論之運用

日常活動理論認為三項因素足以造成犯罪：即會犯罪的人、加上一個適合的目標，以及監控的不足。因此某些特殊地區以及某個特殊時段均足以造成更多的犯罪。並認為精心設計的社區建築以及良好的計劃，可以提供自然的監控效果，並可預防不良份子侵入社區。Messner & Tardiff(1985)以日常活動理論解釋紐約兇殺案的態式，發現兇殺犯大抵集中在某些警察監控不足的特殊目標與地區。

此理論說明了民眾應時時留意避免予壞人機會，只要巡邏涵蓋各個點、線、面，加上重點位置的守望，便可遏止一批企圖犯罪者。此理論並說明無人在家、暗巷、偏僻場所或地下室、樓梯間，只要監控不足的地方，較

---

殺人、強盜、搶奪、強姦、恐嚇、擄人勒贖、槍械、走私、煙毒、竊盜等罪經司(軍)法機關起訴者。3 通緝犯：經司(軍)法機關公告發布通緝有案者。4 假釋人(含減刑人)。5 保護管束人。6 不良少年：十二歲以上十八歲未滿，觸犯刑罰法令或有虞犯行為者。7 入境新設籍人口。8 其他依規定應列一種戶者：基於治安需要之特定對象。二種戶：1 有違反刑事法律案件經起訴者。2 加暴行於人違反社維法經裁定者。3 自衛槍枝戶。4 爆竹煙火業、委託寄售及舊貨業、汽機車修配保管業、當舖業。5 工(草)寮招待所俱樂部出租房屋(公寓)空屋旅(賓)館 6 其他治安上有顧慮之人口及場所。三種戶：其它。

<sup>108</sup> <戶口查察作業規定>第貳項第十一款：各類戶口查察次數：一種戶：每個月至少查察二次。二種戶：每個月至少查察一次。三種戶：總戶數未滿三百戶者，每二個月至少查察一次。三百戶以上未滿五百戶者，每三個月至少查察一次。五百戶以上未滿七百戶者，每四個月至少查察一次。餘此類推。

易發生犯罪，巡守勤務應注意這些地點。<sup>109</sup>

由於科技的發達，機動車輛代替了人步，現代人除了運動之外，幾乎很少步行。警察也是一樣，巡邏不是坐在巡邏車內就是騎著機車來回梭巡，這種勤務活動剛

好與日常活動理論背道而馳，很難達到預防犯罪的效果。現行警察勤務雖也有編排步巡、守望勤務，唯執行員警大多應付了事，各級督勤人員也是睜一隻眼閉一隻眼，甚至也是坐在車內督勤，如此一來銀樓、銀行搶案的發生，也就不足為奇了。如何改善這種情況？「機動派出所」的實施，或許可以提供一個解答。台中縣警察局自本(九十一)年八月一日起，試辦所謂「機動派出所」，即以機動的車輛代替派出所，視治安、交安狀況，以游動方式，將員警載至各治安要點後，員警下車步巡，或以騎腳踏車方式受理報案及處理突發事故，並做定點守望及交整工作，如此一來，執勤員警在無(機)車可恃的情況下，步巡及守望之勤務可望較為落實。同時也因此而拉近了警察與民眾的距離，間接達到宣達治安及預防犯罪的效果。

## 伍、理性選擇理論之運用

理性選擇理論強調人會犯罪都是透過他們自己的意志，選擇違法行為，在犯罪之前，他們考量各種狀況、資訊，以便順利遂行犯罪行為，而且犯罪者會有特殊的犯罪型態和手法，非常專業。例如，職業竊盜和偷車集團等，尋求最適當之對象時間和地點，以獲得最多的贓物。

此理論說明了專業及特殊性的潛在犯罪者，偵查、逮捕不易，必須有賴於極為專業之警察人員偵辦，方能收嚇阻成效。既然專業的犯罪者不易對付，巡守人員除

---

<sup>109</sup> 同註 106，頁 81-83。

應配合警察勤務外，必需尋求最容易犯罪之時段、地點，以非專業之技能從事巡守，因此簡便之方法可將巡邏、守望編為明顯勤務，與秘密便衣或埋伏方式監控社區之嫌疑份子，隨時通報警察，以便立即反應。<sup>110</sup>

在第二章文獻探討中，我們得知理性選擇理論特別適用於竊盜犯罪。根據 1997 年刑案統計中顯示，竊盜案犯順手牽羊伺機竊取或乘人不備之竊盜犯罪方式，佔當年全部刑案之 68.63%，可見偶發性竊盜是犯罪的大宗。<sup>111</sup> 依據張平吾於民國七十四年根據內政部警政署刑事警察局歷年出版之「台灣刑案統計犯罪資料」整理分析發現：汽車失竊案件有逐年增加的趨勢且其破獲率恆較普通竊案為低。另依蔡中志民 84 之汽車竊盜實證研究發現：汽車只要裝設防盜設備都會有增加防衛的效果，而大街道或沒有收費及警衛管理的地方，以及停放在夜間燈光昏暗、附近有隱密地方可躲藏或出入份子複雜的地方，被竊機率較高、出入餐廳的被竊率也較高。另依警大研究生陳家成的研究，德國自 1961 年因實施汽車抗制竊盜法案，到了 1985 年汽車失竊率約減少了分之一，故強化汽車的抗制竊盜措施確實可達減少失竊率的長遠效應。<sup>112</sup>

由上述得知，加強最容易犯罪之時段、地點之巡邏與埋伏，似乎是運用理性選擇理論預防犯罪的不二法門。惟筆者以為，若能利用現代科技，在各重要路口、地點裝設錄影監視器，必可使犯罪者多一層「理性選擇」顧慮，而不致輕易犯罪。另外，台中縣警察局自去(九十年)，研發一套贓車辨識系統，即利用路口監視器連接電腦辨識贓車，警鈴一響，立即通報附近單位立即攔截圍捕，此即為利用科技，結合理性選擇理論與警察勤務活動而達預防犯罪之最佳說明，實可做為各警察機關的參考。

---

<sup>110</sup> 同上註，頁 82-83。

<sup>111</sup> 同註 92，頁 8。

<sup>112</sup> 同上註，頁 21-29。

## 陸、社區預防犯罪理論之運用

社區預防理論乃是強調警察應結合社區的民眾，透過社區成員共同的力量，來做好預防犯罪的工作，也就是「社區警政」的內涵。社區警政是一種新穎的警察策略，建立在警察與民眾共同合作之基礎上，以人性化，接近民眾，深入社區與居民打成一片；是以服務重於取締，讓社區民眾參與警察政策和工作，以利解決犯罪、畏懼犯罪、社會頹敗等問題。而警察人員在社區中作用，是一種促動政府服務進以提升居民生活品質的觸媒劑。

近年來為了因應社會治安的改變，各級警察機關無不想盡辦法來突破困境，「社區警政」的口號乃高唱雲霄，不少警察機關都曾經試辦自行車巡邏作為來印證社區警政的措施，但執行的過程和始末，都有未盡理想的情形。顯示大家對該項勤務的真義尚未十分明瞭，甚至有人認為實施自行車巡邏是開警政的倒車。這些都是不清楚整個社會和潮流的變化，亦未能就社區警察作深入的研究和探討。

美國自一九八〇年前後實施社區警政，自行車巡邏在許多地區的警察勤務上已具備相當功能。近年來各城市警察機關使用自行車巡邏的數量更是急遽上升，雖然在歐洲的許多國家警察廣泛使用自行車執行巡邏已超過一個世紀的歷史，但在美國執法單位體認該項交通工具的多項優點並具體實施亦僅是近十年的現象。目前在美國已有超過三千警察機關編列自行車巡邏的預算，預估在未來兩年，將會有超過兩倍以上數量的單位，使用自行車作為執勤交通工具。

自行車巡邏是藉由舊有的觀點來解決現有的問題，它不但強調降低犯罪率的功能，更加強轄區住戶生活品質的改善，而自行車巡邏並不是要廢除現有的巡邏工具，反而是要將原有的機動力高的汽機車巡邏加以整

合，相輔相成。<sup>113</sup>

美國之犯罪率，依據聯邦調查局一九九八年之統計報告（FBI's Preliminary 1998 Figures）顯示全國重大犯罪已連續第七年下降，一九九七至一九九八年，重大犯罪即下降七個百分點。專家指出美國犯罪率下降之主要因素為：警政革新策略成功，有效巡邏警力增加，嚴格的槍枝管制與社區合作打擊犯罪等。<sup>114</sup>所謂「它山之石，可以攻錯」，美國運用社區預防理論的成功，實頗值我國警政機關的參考。

## 小結

在前一章文獻探討中，我們曾介紹九種犯罪預防理論，除本節闡述之五種理論外，其餘四種理論之運用，可謂大同小異，不予贅述。值得注意的是，各種犯罪預防理論之運用，如能與資訊科技相結合，則當更顯其效。如以美國紐約市之運用成功為例，紐約市在 Giuliani 市長就任後，積極整頓社會治安，採取鐵腕措施，全力支持警察，增加警力，掃蕩犯罪，更整合運用「破窗理論」、「問題導向」、「社區警政」之治安理念為基礎，結合運用資訊科技研發之「社會治安電子地圖」(Crime Mapping)與「社會治安資訊管理系統」(Data-driven Management)發展出「compstat 策略」，以犯罪與治安資訊之統計分析比較的數據管理、目標管理，充分掌握地區治安狀況，有效整合運用資源，適時採取有效打擊犯罪策略與行動，而且貫徹地區責任制，嚴格追蹤管制考核，如執行不力，立即撤換主官，雷厲風行，有效打擊犯罪，維護社會治安，獲致相當卓越成就，自 1986-1996 整體犯罪率下降百分之四十一，財產犯罪降低百分之四十三，暴力犯罪降低百分之三十二，使紐約市之治安策略成為美

---

<sup>113</sup> 同註 105。

<sup>114</sup> 官政哲，〈推動建立「智慧型警察勤務指揮中心」之建議〉，《警光雜誌》551 期，民 91.6。

國與世界各地警察機關仿效學習之典範。<sup>115</sup>

在運用預防犯罪理論結合並改善警察勤、業務執行的同時，亦應注意到所謂的「民主精神」，人民授權政府組織警察，使其與社區人民共同維護秩序。警察由社區人民獲得權力並接受權力時，應發揮符合社區社會、道德及法律標準之功能。此外，當警察執行限制人民自由行為及以正當理由行使合理的侵入權時，他們仍應對大眾負責。權力及責任在社區人民，而且警察應該向社區人民負責，由於人民是國家的真正主人，是裁判察服務良窳之取捨決定者，因此警察服務應以民意為依歸，一切警政政策與作為均須透過全民之真正參予與普遍認同，才能獲得大多數民眾之支持、信賴與真誠合作。

英國現代警察秉持 Peer 爵士草創時所提出之警政發展重點，經過了一百六十餘年之不斷演變與改革，不論在警民關係與合作、警察服務與偵防犯罪績效、警察風紀與形象等，均獲有極高之評價，究其原因，其所秉持「民權在民」「一切以民意為依歸」「一切警政作為必須得到民眾之認同--認同警政」之精神理念是得到民眾信賴之最重要因素。<sup>116</sup>

## 第二節 犯罪預防理論運用之實例—臺中縣警察局推行社區警政視訊暨勤務工作方案之執行

### 壹、前言

臺中縣警察局為提升為民服務品質，拉近警民距離，爭取社區民眾信賴，共維社會治安。鼓勵民眾關心警政樂

---

<sup>115</sup> 同上註、

<sup>116</sup> 江慶興，〈「認同警政—Policing by consent」之真諦〉，《警光雜誌》506期，民87.9。

意報案，防止員警匿報，以提昇受理報案服務品質。宣導事故發生及預防警訊、提高民眾警覺及查尋人口協尋服務。乃以警勤區為基礎，運用村里、社區重要地點及路口監視系統連線，傳遞最新社會脈動與轄區治安、交安狀況，建構社區整體經營理念。推行所謂「警政視訊暨勤務工作方案執行計畫」，此計畫的內容是規劃具體服務性勤務項目，結合村里、社區民力、志工，機動派遣落實執行，建立社區警政「視訊透明化、服務具體化、勤務機動化、治安全民化」。以達治安、交安效果。可以說是結合「破窗理論」、「社區預防理論」、「犯罪區位學理論」、「理性選擇理論」等犯罪預防理論，為本研究最佳之實驗設計，亦為犯罪預防理論與警政工作實務結合之最佳說明。

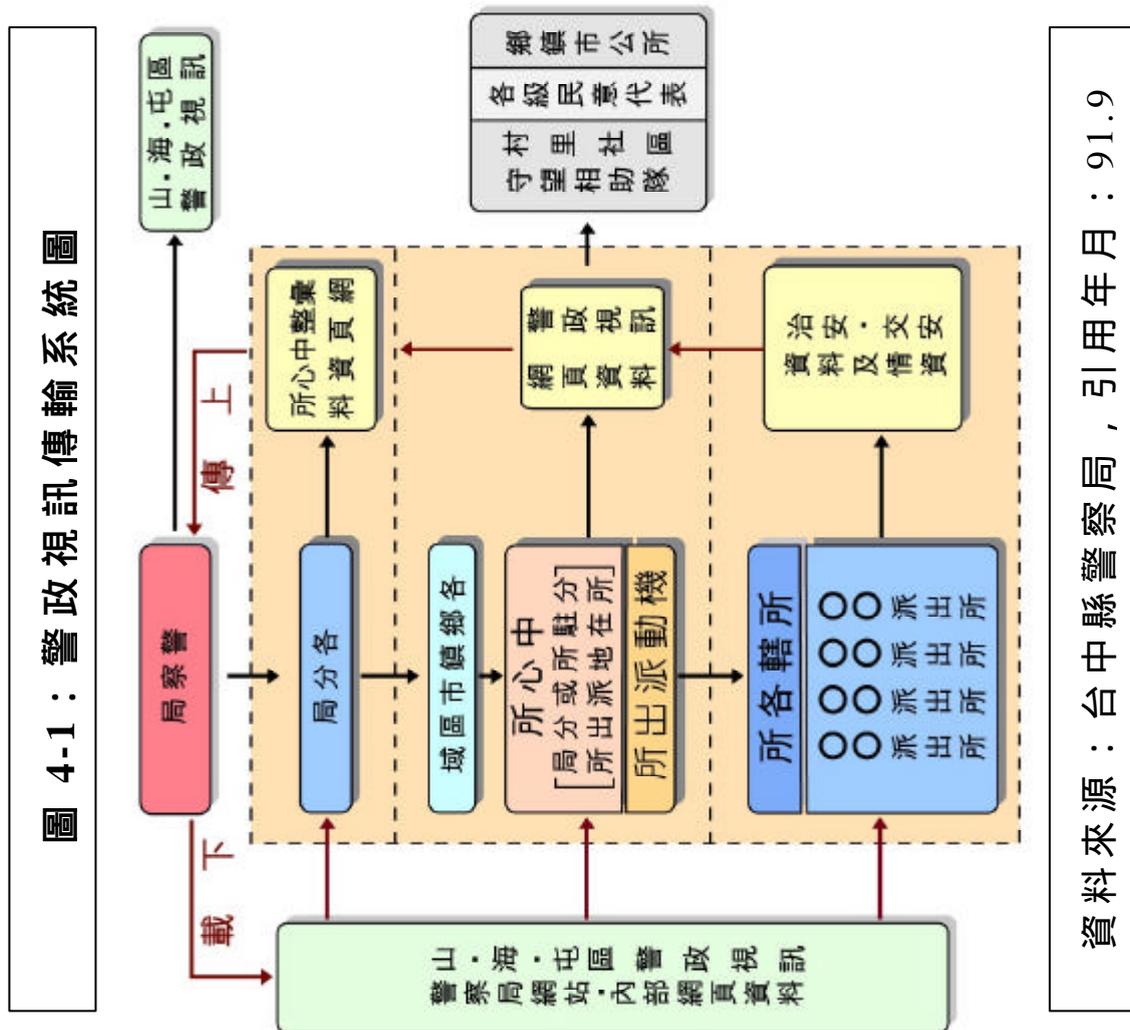
## 貳、執行計畫之內容

### 一、建置警政視訊：

(一)、利用現有村里、社區監視系統傳輸及分駐(派出)所資訊設備、網路架構，以鄉、鎮、市行政區域，建立警政視訊系統資料，透過各分局轄區統合由警察局以山、海、屯區之有線電視傳輸警政視訊，建構全縣性警政視訊網，達到「警政視訊透明化」。

(二)、以鄉、鎮、市為區域單位，由中心所(分駐所或分局所在地派出所)為主軸彙整各所資料、分析、編撰、輸入警政視訊網路，對內做為各種勤務規劃依據及員警勤前提示，對外宣導警政相關作為、最新治安、交安狀況，讓視訊透明化，結合轄內村里、社區守望相助隊、協勤民力及關心警政志工，以達到全民共維社會治安目標。

(三)、其流程如警政視訊傳輸系統圖：<如圖 4-1>



## 二、繪製治安、交安斑點圖：

由各鄉、鎮、市區域中心所(分駐所或分局所在地派出所)，依據各鄉、鎮、市區域每日警政視訊資料，彙整繪製治安、交安(強盜、搶奪、竊案【含汽、機車及一般竊案】和A 1、A 2<sup>117</sup> 交通事故)斑點圖，找出治安、交安區塊，規劃具體服務之勤務項目，達到治安、交安「狀況顯現化」。

## 三、設置「機動派出所」：

依據警政視訊之治安、交安斑點圖，找出最亟需淨化

<sup>117</sup> A1：指發生二十四小時內有人死亡之交通事故。A2：指發生人員受傷送醫之交通事故。

之治安、交安區塊要點(含村里、社區)，藉警勤區功能進駐機動派出所，以守望、巡邏為主之勤務作為，有效淨化該區之治安、交安，達到「勤務機動化」。其作為如下：

(一)、擇台中縣治安、交安繁雜地區之霧峰分局所轄太平市及休閒遊？觀光重鎮之東勢分局所轄東勢鎮先行試辦。

(二)、全面推廣至各分局所轄各鄉、鎮、市區域，由台中縣警察局統合機動設置五個機動派出所為原則，由局本部依據每日單一窗口受理報案，每週統計分析強盜、搶奪、竊案(含汽、機車及一般竊案)和 A 1、A 2 交通事故，由勤務指揮中心統計找出每週事故最多之五個鄉、鎮、市區域，通報所轄分局實施機動派出所；再由分局督導擇一選定實施，規劃運用機動派出所警力，予有效淨化該治安、交安要點，以此類推，適時有效彈性運用機動派出所警力，俾掌控轄區治安。

(三)、各分局所屬各鄉、鎮、市區域中心所，每週應擇定轄內治安、交安狀況發生件數最多或較重要治安事故之三個治安、交安要點，除擇發生件數最多或最重要治安、交安要點，經選定規劃為機動派出所執勤地點外，餘所擇定發生件數遞次多或次重要治安事故之另二個治安、交安要點(未經選定鄉、鎮、市區域者為原擇定三個治安、交安要點)，應做為所轄原分駐(派出)所一層或各分局警備

隊或非分局所在地之分駐(派出)所警備小隊警力二層巡邏、路檢勤務規劃依據，使勤務規劃執行有所目標，有效發揮勤務功能。

(四)、各分局勤務指揮中心，應每週彙整所屬各鄉、鎮、市區域中心所依分析擇定之各該三個治安要點，分別逕送本局保安、交通隊及通報所轄各分駐(派出)所，納入做為本局保安、交通隊三層及所轄各分駐(派出)所一層巡邏、路檢勤務規劃要點，實施巡守勤務。

(五)、前四項規劃性勤務執行，均係以嚇阻、防範犯罪為主，屬治標性勤務，為有效抗制犯罪，另由本局刑警隊分析警政視訊之治安斑點圖發生時段及地點分佈情，予

研判地緣關係、犯罪手法，循刑事體系結合當前「提升國家治安維護力專案評核計畫」重點工作，策訂防搶防竊偵防措施落實執行，以有效掌控查緝罪犯，提升破案能力，俾達打擊犯罪治本性效能。

(六)、由縣警局交通隊依警政視訊之交安斑點圖發生時段及地點分佈情形，分析發生原因、屬性，做為隊本部及督導各分局編排防制交通事故勤務規劃依據，並依資料分析彙整建設性意見，提供規劃交通工程及實施交通教育相關單位參酌，期以有效規劃交通工程、正確交通教育及結合有目標交通執法，共同努力使本縣轄內交通事故減至最低。

(七)、執勤人員以「治安區塊」所屬範圍之警勤區警員為主，另一名制服同仁及替代役男為輔，勤區警員在執勤的當日，並負責發動勤區熱心民眾加入巡邏的行列。巡邏方式以電動腳踏車為之，除治安重點巡守外，沿途並做家戶訪問、關懷被害人及交通整理等服務。另一明制服同仁則坐守機動派出所負責受理民眾報案及一般服務如指明道路解答法令疑義等工作。

#### 四、召開社區警政諮詢會議：

依據機動派出所游動進駐治安、交安區塊淨化情形，適時邀請鄉鎮市長、村里鄰長、各級民意代表、守望相助隊及熱心人士，召開社區警政諮詢會議，整合動員社區資源，建立警察與社區成員信賴與維持互信之夥伴關係，結合無窮民力，共同落實經營社區警政，以達「治安全民化」。

#### 五、宣導警政：

(一)、結合運用山、海、屯地區有線電視網公益頻道宣導警政視訊相關資料，並將上該宣導資料連結於台中縣警察局網站中，供民眾上網閱覽，使能普及讓全縣民眾共同參與及關懷警政，更藉由警民頻繁而正面的互動，提升警察執勤智能與成就感，建立警察與全民夥伴關係。

(二)、透過警政宣導視訊系統，表揚優秀員警、民力、

志工及有關協查人車，有效為民服務及防制犯罪。

## 參、執行現況及效益評估

### 一、執行現況：

推行「社區警政視訊暨勤務工作方案」之經營理念係以社區民意期待，依序循環、環環相扣推行各環節執行構想；運用警政視訊資料透明所顯現具體之治安、交安、服務區塊，定點定時游動進駐機動派出所；運用警勤區，結合村里、社區民力、志工，相互編組規劃各種精實性勤務，視區塊淨化效果，透過社區警政諮詢會議，廣納民意，鼓勵全民參與，提昇社區民調滿意度，建立警察與社區成員親密、合作、互惠之夥伴關係，共同落實經營社區警政。

其執行現況如下：

(一)、選擇台中縣治安、交安繁雜地區之太平市太平分駐所暨所轄各所及休閒遊？觀光重鎮之東勢鎮東勢派出所暨所轄各所試辦。

(二)、內容：

- 1、建置太平市、東勢鎮區域單位警政視訊系統。
- 2、製作網頁：包含長官理念、要求、最新警政視訊、政令宣達、事故預防警訊及失蹤人口協尋、轄區治安、交安狀況與斑點圖、勤前教育資料、資料下載、上傳、更新等。
- 3、設置機動派出所：於霧峰分局所轄太平市及東勢分局所轄東勢鎮等二區域，各設置一個機動派出所，包括軟、硬體設備、警力調配、執勤方式等。
- 4、策訂防搶防竊偵防措施細部執行計畫：以有效掌控查緝罪犯，提升破案能力，達到打擊犯罪治本性效能。
- 5、有效規劃防制交通事故勤務：依警政視訊之交安斑點圖發生時段及地點分佈情形，分析發生原因、屬性，做為交通隊隊本部及督導各分局編排防制交通事故勤務規劃依據。
- 6、召開社區警政諮詢會議：視區塊盲點淨化情形，

適時邀請鄉鎮市長、村里鄰長、各級民意代表、守望相助隊及熱心人士，召開社區警政諮詢會議。

## 二、效益評估：

(一)、透過網際網路以網頁方式提供資訊供轄內各級民意代表，鄉鎮市長、村里鄰長及民眾上網查詢並結合地區有線電視深入每一村里、社區、家庭，以拉近警民關係，提昇為民服務品質，供鄉鎮市推展基層公共事務參考。

(二)、鄉鎮市轄內分駐（派出）所之間情資傳遞與聯繫密切，能隨時掌握整個鄉（鎮、市）轄區治安、交安，做為勤務規劃依據，其資料做為每日多次以同一時段實施勤前任務提示，亦可節省時間、人力。

(三)、以分局所轄隨時掌握各鄉（鎮、市）轄區治安、交安及相關情資，做為全面勤務規劃依據，靈活調度、指揮、運用警力。警察局各直屬隊全力支援，有效改善治安、交安。

(四)、機動派出所可就近為民服務、受理民眾報案及機動巡邏，以適時消除治安、交安盲點。

(五)、透過警政宣導視訊系統，傳訊失蹤協尋、離家出走等查尋人口，洽請並動員社區民力廣佈觸角，積極有效協尋，減少社區查尋人口；並對尋獲失蹤、離家當事人及家庭，運用社區資源或專業人士予真誠關懷暨有效輔導，從旁協助建立溫馨家庭，適時導正社區失序人口，提升社區生活品質，營造當事人、家庭、社區、警察及整體社會多方效益的成果。

(六)、藉警勤區功能，透過社區警政諮詢會議，鼓勵民眾報案，共同關心社區警政事項，提高民眾警覺，降低案件發生率，防止匿報案件發生，以提昇受理報案服務品質。

(七)、促成各分局及鄉鎮市長及各級民意代表參與警政事項，即與警察局建立工作夥伴關係。

(八)、藉由持續適時召開社區警政諮詢會議，使警民能長期的合作與投入，建立警民信賴與維持互信，提高民

眾提供預防、偵查犯罪情報資訊的意願，不僅可改善民眾治安觀感，減少被害恐懼，更因社區民力的支援，彌補警察資源的不足，以此結合共同落實經營社區警政，必能發揮「提升破案能力」與「降低犯罪發生」的社區警政實質效益，以提高民意調查滿意度。

## 小結

台中縣警察局「推行社區警政視訊暨勤務工作方案之執行」係以社區警政理論為基礎，其勤務之運作則以機動派出所為主軸，可謂結合犯罪預防理論與警察勤務運作之最佳說明，然實施以來，或因宣導不夠，或因變故的發生(行政院自本年七月一日起推動「提升國家治安維護力專案」)，再加上目前仍屬實驗階段，故其成效如何，仍有待進一步的觀察。在本研究的第六章，筆者將以質化研究的角度，探討各層員警對於機動派出所實施的看法，以進一步評估其成效。

下一章將承續本章，將以質化訪談的方式探求執行機動派出所勤務運作之員警的意見，並參酌部份未參與實驗員警的客觀看法。此外並設計若干道有關警察勤、業務執行及犯罪預防理論運用的題目，期能藉由深度訪談，瞭解員警的看法，進而提出改善之道。

# 第五章 研究設計與施測

## 第一節 質化研究簡述

### 壹、質化研究之意義理論基礎及特徵

#### 一、質化研究之意義

欲瞭解質化研究之內容，首先應先認識什麼是質化研究？所謂質的研究是一種資料蒐集與分析的方法，乃經由所謂同理心(verstehen)的脈絡發展而成的，什麼是同理心(verstehen)？以德國社會學家 Max Weber(1864-1930)的話來說：如果社會科學家想要瞭解任何人與團體的行為，則他們必須學習「將自己投注於研究主題的情境中」。<sup>118</sup> 科學家必須對社會現象具備同理心的理解，而且他們必須承認人類行為的歷史面向與人類經驗的主觀面向。「質的研究」藉由掌握其所欲研究對象的價值、儀式、象徵、信仰與感情，來嘗試瞭解其行為與制度。例如應用這類的研究方法，研究者可以透過將自己融入於窮人的生活，而不是以一種結構化的訪談，來研究貧窮問題。  
119

美國著名的質化研究學者 W.James Potter(1996)曾說過：「質化研究並非荒野，而是一座大花園，裡面蘊藏著各式高高低低的丘陵及各類型不可思議的花草植物---各種形狀、顏色、及大小，許多園丁帶來各種不同的植物來此種植，花園內的景觀隨時在改變，假如我們將視線移開一會兒再回來，我們將會發現有許多不同之處；而我們若從另一個角度來觀察時，亦會有不同的發現」。<sup>120</sup> 質化研究者就像是花園裡的園丁一樣，為花園帶來各種

---

<sup>118</sup> 潘明宏譯，Chava Frankfort-Nachmias David Nachmias 著，《社會科學研究方法》，台北：韋伯文化，1999.5，頁 17。

<sup>119</sup> 同上註，頁 350-351。

<sup>120</sup> 同註 92，頁 31。

不同的種子，以培育出各種不同的植物。

再言之，質化研究是採取一種文化歷史透視的角度，它並不排斥科學性的系統分析方法，但它更強調人們日常生活世界的經驗。因此其所運用的語言是生活化的語言，是一種描述性此外帶有一種論證性的口吻(argumental rhetoric)，它重視的是政治的推理，更能表現出藝術的面向。<sup>121</sup>

## 二、質化研究之理論基礎

質化研究在社會科學發展史上有其舉足輕重的重要貢獻，其本身經過多次知識論(epistemology)上的演變，從單純的「現象探索和描繪」到「理論建構」，再演變至科學知識體系的省思和批判，並將研究納入實踐的行動層次。其理論基礎方面，根據 Miller 及 Crabtree(1992)的整理，最常見的論點有下列幾種，簡述如下：<sup>122</sup>

### (一)、象徵互動論(symbolic interactionism)(或稱符號互動論)

是當代社會學理論中芝加哥派的傳統。此理論關注人們如何從「互動」中得到意義，並以凸顯人們的語言、行動、符號的「意義」結構，發展象徵互動之原則為宗旨。

### (二)、俗民方法論(ethnomethodology)

為社會學家 Garfinkel(1967)發展之理論，旨在瞭解人們如何將日常現象，轉成「理所當然的常識」。其最常運用的研究技巧，是以「打破常規」的方式，來探討人們如何「修補」常規受損的行動。

### (三)、現象學(phenomenology)

目的在瞭解一個人在其「生命世界」的生活經驗及意圖。為了達到此一宗旨，研究者必須框出並移出自己的先見(preperception)，以進入受訪者的生命世界和其「自

---

<sup>121</sup> 吳瓊恩，《行政學》，台北三民書局，民 90，頁 279。

<sup>122</sup> 胡幼慧，《質性研究：理論、方法及本土女性研究實例》，台北巨流圖書，民 89，頁 14。

我」的經驗解釋，並藉由言詞的描述來呈現此一經驗。

#### (四)、詮釋學(hermeneutics)

此研究的宗旨除了瞭解「現象學」關注的生活經驗及其解釋外，更進一步瞭解其政治、歷史及社會文化的情境脈絡，以及這些經驗解釋在行動及實踐層面的表達。

#### (五)、紮根理論(grounded theory)

此理論的哲學基礎為「現象學」，其發展之主旨在探出核心(core)的社會心理或社會結構過程，以發展出紮根在社會實象和情境脈絡下的理論。此理論由 Glaser 及 Strauss(1967)提出，目前在質化研究中具有重要地位。

#### (六)、民族誌(ethnography)

此理論在文化人類學中具有長久的傳統，其目的在探索一個文化的「整體性」生活、態度和模式。民族誌研究者往往在田野停留相當長的一段時間，並以多元方法得到各種資料。

#### (七)、行動理論(action theory)

此理論植基於 Kurt Lewin 之行動科學及 Argyris (1985)之實踐主義研究典範(praxis research paradigm)。此方法之理論視角，在於將研究視為一種實踐、研究過程為批判式的探討。

### 三、質化研究之特徵

質化研究注重的是人類行為的主觀意識，當事者的內在觀點、自然情境的脈絡，以及理解人們解釋其經驗世界的過程，而其主要特徵包括下列幾項：<sup>123</sup>

- (一)、質的研究是描述的：質的資料，豐富的描述場所和人群現象的過程。
- (二)、質的研究是統整的：研究者須將現場的人、事、物看做一個個體來研究。
- (三)、質的研究是自然的：研究者在自然的情況中，蒐集現場自然發生的事件和資料。
- (四)、質的研究注重情境脈絡：從現場的關係中，去看

---

<sup>123</sup> 黃瑞琴，《質的教育研究方法》，台北：心理出版社，民 88，頁 23。

事件發生的連續關係和意義。

- (五)、質的研究注重現場參與者的觀點：從現場局內人的觀點去了解他們如何看世界。
- (六)、質的研究是歸納的：從資料蒐集的過程中，歸納概念和發展洞察力。
- (七)、質的研究是有彈性的：持續的參照現場的情境，定義研究的方法和焦點。
- (八)、質的研究不作價值判斷：研究者著重於瞭解人們的觀點。
- (九)、質的研究是人性化的：研究者親自去經驗人們的內在生活和人性特質。
- (十)、質的研究是個學習的過程：研究者向人們學習他們觀看世界的方式，並對自己的價值觀有新的覺知。

## 第二節 研究方法

### 壹、研究方法

研究方法的選取，主要是視研究目的及需要而定，誠如前節所述，選擇何種研究方法並無定論，最重要的是如何解決問題？解決何種問題？

- 本研究採取質化研究，主要是基於下列幾個原因：
- 一、質化研究強調田野研究及參與觀察，筆者從警迄今已十七年有餘，深知警察環境與一般公務機關不同，警察外部環境接觸民眾瀕繁，然內部環境仍然非常封閉，官僚主義嚴重。雖尚未達所謂「一個命令一個動作」的地步，然員警之服從態度遠較一般公務人員來的高。警察人員之行為與態度常隨長官之意志理念而移轉，所謂「官大學問大」在現在社會來說似乎是一種笑話，然仍充斥於警察文化中卻也是不爭的事實。在這種情況下，員警同仁常常隱

- 藏個人之真正想法與觀念，非進行深度訪談，無法得其真意。
- 二、 量化問卷題目無法周延，語意如有模糊或未盡其意，則受訪人員只能勾選相近答案或隨便勾選，無法盡言。所謂「失之毫釐，差之千里」，所得之答案與結果，往往失真，且員警勤、業務繁忙，面對問卷常以交差心態了事，隨便填答的情形相當嚴重，如此所得之結果，常與實際情形有別，信度及效度不彰。
  - 三、 警察號稱七萬五千大軍，成員遍佈全省每個角落，然因職務調動瀕繁，尤其是主要領導階層如分局長、局長，幾乎二至三年即調動一次，每調動一次則注入其所領導的單位新的觀念與作為，員警同仁每隔一段時間就必須適應新的長官，再加上「知識經濟時代」，資訊流通快速，所謂「見多識廣」，每個員警對警察勤業務之運作及對如何維護治安，均有其深層的想法，以質化研究之途徑探求其真意，應有較好之效果。
  - 四、 另外一項未採取量化研究的原因是基於私人的因素，筆者係在職從事本項研究，公務較為繁忙，處理量化資料頗為費時，撰寫論文之進度無法把握，故以質化研究之方式，撰寫本文。

基於以上採用質化研究之原因，本研究係以文獻探討、參與觀察及個別深度訪談為研究方法，除文獻探討部份已在本文第二、三章詳述之外，為避免個人偏見之發生，特別商請警大研究所畢業之二位先進，黃煥德先生與曾兆延先生，協助部份訪談工作，而由筆者彙整、分析，在此一併表達致謝之意。

## 貳、研究設計與執行

### 一、抽樣方法

本研究的主要對象為全國警察，但基於人力物力及時間的考量，因此有關樣本之選取擬採非隨機的立意抽

樣法(purposive sampling),此方法會因研究者個人對於母群體母群體的元素以及研究目標的性質瞭解不同而有差異,也就是抽樣的方式是依據研究者的判斷以及研究目的而決定<sup>124</sup>。在研究方法上,難免發生樣本代表性的問題。

雖然樣本代表性問題為立意抽樣法常遭受質疑的部分,但是由於我國警察組織體系具有中央一條鞭的特性,在理論上而言,全國各基層警察承辦之業務內涵應無顯著的差異,加以現在資訊流通、員警調動及受訓頻繁,對我國之警勤制度應有一定程度之了解。所以本文所採抽樣方式,對於現行警察勤、業務瞭解的層面上,仍具有實質功效。

## 二、樣本結構及選取理由：

本文樣本之選取,係以台中縣警察局所屬單位內之員警為主,主要原因乃本文係探討警勤制度,台中縣位於本省中部,警察局包括共七個分局,其中包括都會型、複雜分局、單純分局及山地分局三種,適合探討都會型、一般型及偏遠型之警察勤務運作,台中縣警察局自本九十一年八月一日起,選定東勢分局及霧峰分局做為機動派出所之實驗單位,為全國首創,與本文研究之從犯罪理論來看我國警勤制度之改善可謂不謀而合,所以本文乃以上述二個分局為主要樣本採集對象,分別訪談二個分局之分局長及承辦組長,另就執行之派出所之所長、副所長及勤區警員共計二十二名,實施訪談,為探求客觀意見,並另外參酌屬複雜分局之豐原分局及偏遠山地和平分局員警各二名之意見,此外並訪談警局負責戶口業務督考之課長,期能綜合上、中、下各階層及服務於複雜、一般、單純地區員警之意見,訪談人數達二十七名,但仍以實際執行、運作警察勤務之基層員警共二十二名為主,期能探求真意,訪談對象之職稱姓名及職稱,

---

<sup>124</sup> Earl Babbie 著,李美華等譯,《社會科學研究方法》,時英出版社,民87.2,頁303。

詳如 < 表 5-1 >

表 5-1：深度訪談一覽表：

編號	職稱	姓名	職責
A	課長	要求不透露	台中縣警察局戶口課長，全局戶口業務之督考
B	分局長	要求不透露	東勢分局分局長，機動派出所之指揮、監督
C	組長	要求不透露	承辦組長，機動派出所之規劃、作業、管制、督導
D	所長	要求不透露	派出所所長，機動派出所之勤務編排、帶班、執行
E	所長	要求不透露	派出所所長，機動派出所之勤務編排、帶班、執行
F	副所長	要求不透露	東勢分局派出所副所長，輔助所長機動派出所之勤務編排、帶班、執行
G	副所長	要求不透露	東勢分局派出所副所長，輔助所長機動派出所之勤務編排、帶班、執行
H	警員	要求不透露	東勢分局勤區警員，機動派出所勤務執行
I	警員	要求不透露	東勢分局勤區警員，負責機動派出所勤務執行
J	警員	要求不透露	東勢分局勤區警員，負責機動派出所勤務執行
K	警員	要求不透露	東勢分局勤區警員，負責機動派出所勤務執行
L	警員	要求不透露	東勢分局勤區警員，負責機動派出所勤務執行
甲	所長	要求不透露	和平分局派出所所長，負責派出所之勤

			務編排、帶班、執行
乙	警 員	要求不透露	和平分局勤區警員，負責派出所勤務執行
M	分局長	要求不透露	霧峰分局分局長，負責機動派出所之指揮、監督
N	組 長	要求不透露	承辦組長，機動派出所之規劃、作業、管制、督導
O	所 長	要求不透露	分駐所所長，機動派出所之勤務編排、帶班、執行
P	所 長	要求不透露	派出所所長，機動派出所之勤務編排、帶班、執行
Q	副所長	要求不透露	霧峰分局分駐所副所長，輔助所長負責機動派出所之勤務編排、帶班、執行
R	副所長	要求不透露	霧峰分局派出所副所長，輔助所長負責機動派出所之勤務編排、帶班、執行
S	警 員	要求不透露	霧峰分局勤區警員，負責機動派出所勤務執行
T	警 員	要求不透露	霧峰分局勤區警員，負責機動派出所勤務執行
U	警 員	要求不透露	霧峰分局勤區警員，負責機動派出所勤務執行
V	警 員	要求不透露	霧峰分局勤區警員，負責機動派出所勤務執行
W	警 員	要求不透露	霧峰分局勤區警員，負責機動派出所勤務執行
丙	所 長	要求不透露	豐原分局派出所所長，負責派出所之勤務編排、帶班、執行

丁	副所長	要求不透露	豐原分局分駐所副所長，負責輔助所長之勤務編排、帶班、執行
---	-----	-------	------------------------------

資料來源：作者自製(91年10月)

### 三、訪談題目

就本文研究目的，共設計十二道訪談題目，期能瞭解我國基層警勤區員警之勤、業務成因及執行現況，並從犯罪預防理論的角度，透過基層警察組織「機動派出所」的實驗與運作，檢測我國基層警勤制度之良窳，以達到預防犯罪之功能。訪談之題目及結果詳如附錄。

### 四、訪談時間及地點：如〈表 5-2〉

表 5-2 訪談人、時、地一覽表

編號	訪談時間	訪談地點	訪談人
A	民 91 年 10.09	台中縣警察局	筆者
丙.丁	91 年 10.01-10.15	豐原警察分局	筆者
M.N.O.P Q.R.S.T U.V.W	91 年 10.05-10.20	霧峰警察分局	筆者
E.F.H.I L	91 年 10.01-10.15	東勢警察分局	曾兆延
G.J.K	91 年 10.01-10.15	東勢警察分局	黃煥德
B.C.D	91 年 10.01-10.15	東勢警察分局	筆者
甲.乙	91 年 10.01-10.15	和平警察分局	黃煥德

資料來源：作者自製(91年10月)

## 第三節 資料分析

### 壹、訪談結果整理

一、就您接辦勤區之經驗而言，警察勤、業務之執行有無需要改善的地方？應如何改善？

大部份被訪談人員均表示警察之勤、業務太雜、太繁，應減化業務、廢除不必要的專案勤務，僅有一名沒有意見(T)。

「警察承辦的業務太多、執行的勤務太繁、這些業務佔用了太多的人力且無助於治安的改善、各項專案勤務太多、太複雜，消耗警力而實際上的功能卻極為有限、應將警察的勤業務回歸單純的治安與交通上面、警察勤務條例已法定六項勤務項目，實在沒有必要再規劃那麼多的專案勤務、畫蛇添足、且有礙效能效率。」(B)

「業務檢查要減少、各種業務要合併檢查、勤務方面，上級要透過資訊系統研發，來力求勤務落實，不要再回到以前警政時代績效導向之窠臼，上級決策者應了解，太著重於績效爭取，反而會發生風紀案件。」(C)

「每一位新到任的局長總有其所謂的創新作為，這些創新作為往往造成業務量的增多，然這些增加的業務並未隨著長官的調動而廢止、造成基層同仁很大的負擔。舉例而言，從歷任署長所頒的各項規定、專案，如評鑑作業、擴大臨檢、婦幼專案，一直到現在的考核作業、防飆勤務、取締酒駕專案、順風專案、等等勤、業務，一直在增加且沒有廢止，這些勤業務轉嫁到基層的結果便是應付了事而無助於治安的改善。」「改善之道有：一、定期的業務裁減與整併。二、各項表格與資料簿冊的整理宜由內勤人員整理而非交由外勤同仁彙報、外勤人員應單純的負責勤務的執行。三、勤務應單純化、巧立各項專案之名的結果，最後造成基層同仁執勤的目標錯置、」(D)

「、警察協辦的業務太多了、事實上目的主管機關並非警察，但警察常會把責任攬在身上，而忽略警察自身的工作。」(J)

「、、警察管的業務太多了，像是八大行業的查察，本來應是其他機關的業務，現在好像是變成我們專管的業務，反客為主，影響警力的調度派遣。」(M)

「太多的專案及績效評比只會帶來員警選擇性辦案，甚至吃案。、、非本身業務職掌應予回歸專責主管單位，、、業務的文書表格等等均應以科學化及就實際加以刪除及減化以使員警專注於勤務作為。」(V)

「又要叫我們取締交通，干擾民眾，又要做為民服務工作，非神可做、、更必須承擔上級督導戶口業務之壓力，若不能言、、」(W)

## 二、基層警察之巡邏、路檢勤務運作是否有助於治安之改善？有無遭遇困難？應如何改善？

大部份的員警對於警察之巡邏路檢勤務功能持正面的看法，且無執行上的困難。然也有七名受訪者(約佔 26%)對於路檢之勤務功能表示功能不彰(G、J、K、O、T、V、丙)，主要的原因有大法官五三五好解釋令頒布後，路檢勤務之盤查欠缺明確的法律授權、制度沒有辦法保障認真執勤的員警、及專案勤務過多、路檢時間過長等。

「能否有效改善治安？其重點在於同仁是不是在勤而真的去認真的執勤、、在市區，甚至可以以步巡、腳踏車巡邏來代替機巡、車巡，因車巡、機巡速度太快，往往走馬看花且受制於場地，步巡與腳踏車巡邏則可以比較詳盡的觀察人、事、物，且能快速的停下來處理，而達到改善治安的目的。」

「路檢往往可以發揮很大的功能，產生嚇阻作用。尤其是酒測勤務實施以來，已經明顯的降低車禍死亡人數，一般交通事故也降低了很多。不過自去年大法官第五三五解釋頒布之後，同仁在執行路檢這項勤務時，應特別注意執行盤查的時機與適法性的問題，以避免產生爭議。」(B)

「就目前的路檢勤務，對於車輛之盤查欠缺明確的法律授權，如對受檢人之車後行李箱之檢查無法確實查看，致路檢效果成效

不佳，路檢可能只是造成警力的浪費。」(J)

「應有助於治安的改善，路檢勤務較會讓民眾懷疑其合法性，特別在大法官釋字五三五號解釋後，基層同仁期望警察勤務執法能儘早通過，執法會更有力量。」(K)

「一般有問題的民眾遠遠遇到警察路檢，老早就躲開了，所以成效並不如想像中那麼大。」(O)

「法律應加以對無故不接受路檢者予以處罰之條款，否則對警察人員沒有保障。換句話說，現行的路檢實已流於形式，只是浪費龐大的警察資源而已，所收至的效果卻是有限。」(T)

「就我所知，台灣刑案破獲數，百分之七十以上都是巡邏與路檢發現。」(W)

「如因認真執行勤務以致車輛損壞，常要自掏腰包、正當使用警械也要負責賠償、追逐可疑車輛造成交通事故也要吃上官司、如此一來，誰敢見義勇為、認真執勤呢？、改善之道，個人認為應師法美國警察之強勢作為，在法律的授權範圍內絕對不許壞人有僥倖可乘之機，當然這也須要配合法令的修改，才能竟其功。」(丙)

### 三、戶口查察勤務與業務執行有無困難？能否達成預防犯罪之效？需不需要改善？應如何改善？

大部份的受訪者皆認為戶口查察可以預防犯罪，然執行皆遇到了困難，必須改善，改善的方法則有落實勤區專責、減免三種戶的查察、授予執行之法律依據等等。也有受訪者認為戶口查察對預防犯罪的作用不大(E、I、乙、丙)，其中有二位受訪者認為應予廢除(E、丙)。

「、戶口查察對民眾無強制性、民眾不願讓警察進門查戶口是最大的困難。、勤區警員應仿照調查局一樣，勤區專責化，專門負責社會調查治安工作與為民服務，而非一方面要求勤區警員要為民服務，一方面又要求他執行干涉、取締的工作，造成角色衝突、。」(D)

「戶口查察勤業務執行，對預防犯罪有相當大之效果，警力穿梭於大街小巷可以主動發現可疑人、事、物可以供為主管規劃勤務運作與執行，目前不應變更制度，惟有更落實戶查制度與程序，才能了解社區細小事情，建構全民治安網亦須靠戶查來拉近與民眾之關係。」(L)

「以我以前在台北市中山分局擔任勤區警員的經驗來說，我認為戶口查察這項勤務早就應該要廢止了、不可諱言的，幾乎每個警勤區警員都利用查戶口的時間去摸魚、戶口查察的工作應回歸正常，交由戶政事務所的人員去執行才對。」(丙)

「勤區平時應多走動、多接觸民眾，就可以掌握勤區動態而達到預防犯罪的效果。不見得要去查戶口。」(丁)

#### 四、假如您的勤區出現第一家色情場所，您認為會不會影響治安？影響層面有多大？您要如何因應？(破窗理論)

大部分的受訪者均表示色情場所會影響治安，會加強查訪，予以掌控。而認為必須運用各種手段加以消滅的則有 10 人，約佔 37%(A、C、B、E、I、M、O、U、V、丙)。

「不僅是色情場所，就目前流行的網咖、檳榔西施、電動玩具、理容店甚至是違規流動攤販、等等，如任其發展不加以取締，到最後勢力坐大，就變成很難收拾而影響治安。」(B)

「第一我會先了解其內部狀況，如員工、投資人、股東、管理人等之背景，然後再設法消滅它，因怕被別的單位取締而受處分。」(I)

「現在民主意識高張，很多類似這樣的問題並非警察的力量所能左右，只能儘力加強取締，密切注意它的發展罷了。」(P)

「、、主持的人常要藉著黑道、白道的勢力以維持其營業，如果在剛開始的時候沒有取締，以後要取締就難上加難了。」(V)

#### 五、假如您的勤區竊案發生頻繁，您能不能探討其原因？您將採取何種作為？(理性選擇理論)

受訪者認為竊案的發生原因有：1 竊賊經長時間觀察，考慮被捕的風險後才行竊。2 司法體系功能不彰、處罰太輕，無嚇阻作用。3 警察勤務未發揮功能。4 與景氣因素有關。而大部分的受訪者認為應加強勤務作為並宣導民眾防竊觀念以壓制之，也有受訪者認為應加裝監視器以防範之(I)，也有受訪者表示會尋求民力的協助。(D、E、乙、丁)。

「、、所以俗話說「賊仔狀元才」，他們要行竊，一定是經過長時間的觀察、考慮失敗被捕的風險，然後才做案、、。」(A)

「、、司法體系的矯治教育功能不彰、、就我的經驗來說，十件竊案的發生有八件以上是慣竊所為，「賊仔固定人」，早上抓到下午就被放出來、、改變邏的方式，即多編排便衣巡邏。每一個便衣巡邏的警力，本身就是一個最好的監視器，、、進而降低竊案的發生。」(D)

「、、景氣不好失業率攀升是竊案發生的最大原因，我的轄區就有鋁門窗遭竊的情形發生，鋁門窗才多少錢？發生這種狀況，實在讓人匪夷所思。、、。」(O)

「勤區竊盜案件發生頻仍，初步上可從三方面做：一、於勤區查察時向民眾宣導注意門窗，並對陌生人加以注意，發揮守望相助的精神。二、利用各種勤務作為，對發生竊盜案件較多的地區加強巡邏守望。三、加強竊盜慣犯的清查掌控，使轄區回復平靜。」(T)

六、就您的勤區而言，有無犯罪率特別高的地方？您如何因應？對於轄區的治安要點，您要如何掌控？(犯罪區位學理論)

大部分的受訪者均表示其轄區是有某些地方犯罪率比較高，對於這些犯罪率較高的治安要點，會加強巡邏、查訪並尋求民力的協助以加以掌控。也有五名受訪者(E、G、L、S、甲)認為其轄區單純，並無犯罪率特別高的地方。

「、、我覺得要結合守望相助隊共同維護，確實有成效。、、警民共同護治安較有效果。」(H)

「以分局而言，太平市幾個社區犯罪率有比較高的趨勢，所以我們把機動派出所設在太平市，這些社區的犯罪率有明顯下降的趨勢。」(N)

「除了加強巡邏之外，我會要求勤區同仁加強汽機車修配廠的清查，同時要求針對其勤區不良青少年加強訪查並建檔，尤其是有對有竊盜前科的青少年更須加強控管，成效還不錯。」(O)

「、、我會與公寓管理員、主委加強聯繫，請他們注意監控可疑份子，並登記住戶資料加強查訪。」(丙)

## 七、您對於前一陣子有某里長推動社區裝設監視器有何看法？您認為裝設監視器有否助於預防犯罪？假如有，應裝在何處？(日常活動理論)

幾乎所有的受訪者都肯定監視器的功能，然也有少數受訪者表示監視器的品質有待提升。對於裝設的地點，大多數受訪者認為應在重要路口、車禍高的路段及必經路口等治安要點上。

「結合監視器、攝影機等科技產品的運用，來達到巡邏的目的、輔助警力的不足，就是所謂的「視訊巡邏」，當然有助於預防犯罪的功能。、、」(B)

「、、我覺得一支監視器比一個警力還好用且更具有功效。」(C)

「、、並樹立警告標誌及警語：如社區有裝設錄影監視系統，請勿犯罪。」(J)

「如果，民眾都能主動成為我們的錄影監視錄影系統，那就可以結省治安之經濟成本，、、未來警政高層必須思考之方向。」(乙)

「很多鄉、鎮市長都主動要求分局規劃地點裝設監視器，我們也樂見其成。一般來說，還是以裝在重要路口及車輛肇事率較高的路段為宜。」(M)

## 八、就您的觀點而言，結合社區民眾的力量有否助於預

防犯罪？假如有幫助，應如何結合？(社區預防理論)

所有的受訪者均表示結合社區民眾的力量有助於預防犯罪。有的受訪者表示可以以「社區警政諮詢會議」的方式來加以結合，有的則認為應由當地分局規劃、輔導，有的則以為應以警勤區警員為聯繫的中心。

「、應以勤區警員為中心，即落實勤區專責化並使勤區警員成為社區民眾的連絡中心，、與社區民眾建立感情，則社區一有風吹草動，民眾就會主動告訴勤區警員，這比召開所謂的「社區治安會議」還有效。」(D)

「、不定期召開「社區警政諮詢會議」徵求民眾意見之外，由分局主導的義警、民防、守望相助等民間組織，亦發揮了很大的功用。」(M)

「事實上以目前七萬五千名警力，要維護二千三百多萬人的治安，沒有民眾的協助是不可能的任務、警察的地位如果提升了，主導的力量加強了，要結合民眾並非難事。」(P)

「、與警察人員較有接觸的義警、民防及守望相助等民力部分，如果能運用得宜，對警察的幫助是很大的。」(T)

九、您對於警察局所試辦之機動派出所所有何看法？其預防犯罪的效果如何？

有 15 名(約佔 55.5%)的受訪者(A、B、E、H、M、N、O、P、Q、R、S、T、U、V、W)對於機動派出所持肯定的態度，認為機動派出所對於預防犯罪有實質的功用。1 名受訪者則持中立保留的態度(丙)。另外 11 名(約佔 40%)的受訪者(C、D、F、I、J、L、G、K、甲、乙、丁)則認為機動派出所之成效並非預期的好。

「、機動派出所之裝備保養及警力派遣會影響目前勤務之運作，還不如利用交通隊、保安隊、分局警備隊或派出所之機動警力、反而比較有效。」(F)

「機動派出所在實際運作上我認為沒有效果。、機動所員警的使用交通工具是腳踏車，對於歹徒沒有太大的嚇阻效果。」(G)

「機動派出所的成效非常的好，能有效壓制案件的發生，並給當地民眾帶來安全的感覺。因為藉著機動派出所的運作，警民之間產生了良好的互動，所以在社區警政諮詢會議當中，民眾都反應最好機動派出所能夠不要常常移動，這反映了民眾期待的心理。」(M)

「有效，真的非常有效，尤其是結合我們警察局研發的贓車辨識系統，再加上關懷被害人、獨居老人等措施，可以有效的降低週圍案件的發生。」(P)

「很有效果，尤其對於本轄的竊盜率及交通事故有明顯的下降。」(V)

「機動力不夠，擺好看的，或許讓民眾多多少少有一點嚇阻的作用。」(丁)

#### 十、目前推動之機動派出所勤務之執行有無困難？應如何改善？

大部份的受訪者，認為推行上沒有什麼困難，然有些地方需要改進。如督導人員吹毛求疵、不要常固定一地、不要要求取締告發、成員太少、以機動警力代替等。

「沒有什麼困難，不過實施機動派出所最好是選在有較多警力的派出所，否則可能影響警力的運作。」(B)

「有困難，最主要的困難是規定多如牛毛、不同的督導人員就有不同的要求，使得執行人員無所適從。改善之道我認為就是應該廢除督導作為，讓執行人員心無顧慮放開手的去執行，然後執行如遇困難或問題，再往上反應、修改，這樣才有成效。」(D)

「機動派出所的設置主要目的應著重於為民服務為導向，不應再在取締、告發的工作影響警民關係。」(G)

#### 十一、您認為擔任勤區警員最重要的工作是什麼？有無其它因素影響上述工作之執行？

大部份的受訪者，均認為警勤區警員最重要的工作

就是蒐集治安情報、掌控治安要點以預防犯罪的發生，另外做好為民服務及維護良好的警民關係也相當重要。而影響上述工作最主要的因素還是勤業務太多、太繁。

「擔服警勤區警員最重要的工作是把勤區的治安維護好，但是現行的勤務制度讓警勤區警員無法勝任，勤業務之繁重讓警勤區警員無法喘氣，、、根本改善之道，就是警勤區專責化。」(E)

「我認為蒐集治安情報與掌握治安人口是勤區警員最重要的工作，影響這些工作的原因是勤務繁雜，特勤及專案勤務一大堆，三種戶的查察佔去太多的時間。」(I)

「勤區警員還是以情報收集為主，取締、干涉等工作，宜交由機動警力負責。」(N)

## 十二、有無其它意見之陳述？

大部分的受訪者(A、C、H、I、J、L、N、P、Q、R、S、T、U、V、W、甲、乙、丁)均表示沒有意見，約佔全部受訪者之67%。有二名(丙、O)特別注意到警民關係，三名受訪者(B、D、G)認為應提升警察士氣，二名受訪者(E、K)強調專業主義，一名受訪者認為應減少績效評比(F)，另一名受訪者(M)則提醒大家不可墨守成規。

「警察制度沒有絕對的好與壞，在大環境尚未改變之前，我們應該做好的就是勤務落實的執行。、、要如何落實勤務的執行？我想唯有激發同仁的榮譽心，讓同仁自己本身想做事，讓他們在十小時連續服勤的時間內有目標，這就是所謂的「目標管理」，否則以巡邏勤務為例，如果沒有目標，僅是單純的壓馬路，則很難真正達到勤務的功能。」(B)

「基層警察士氣不彰最主要的原因是上級的不信任，我相信百分之九十九的警察都是好警察，大部分的警察同仁都具有榮譽感，願意為警察這個團體奉獻心力。然由於上級的不信任，為了少部份的害群之馬而設層層的督導人員，「防弊重於興利」，

漸漸的養成同仁被動的習慣，「動輒得咎」的心態普遍存在每位基層警察的心中，如此一來，要求警察見義勇為、認真執行公權力，就像緣木求魚一樣的困難了。」(D)

「應減少專案之績效評比，以減少基層警員的負擔。」(F)

「警察應走向新專業主義時代，派出所主要工作要以服務工作為主，刑事單位以打擊犯罪為主，警備隊係以交通整理為主，內勤要簡化，合併僅留裝備及綜合業務組，如此方能有專業制度。」(K)

「、、但在強調社區警政精神的今天，同仁切不可墨守成規，守舊不前，而影響警察的進步。」(M)

「警察威權的時代已經過去，現代的警察應該講究民權，致力服務民眾，才能獲得民眾的支持，提升警察的形象。」(O)

就以上的訪談結果，特以表 5-3 表示之：

表 5-3 訪談結果整理一覽表

訪談重點	訪談結果
警察勤、業務之執行	一、警察勤業務太多、太雜，應減化業務，廢除不必要的專案勤務。(96.3%) 二、沒有意見。(3.7%)
巡邏、路檢勤務執行之看法	一、巡邏、路檢有助於治安的改善。(74%) 二、路檢勤務功能不彰。(26%)
戶口查察之功能	一、可以預防犯罪，然須加以改善。(85%) 二、作用不大。(15%)
破窗理論之運用	全部受訪者均能注重轄區第一次失序行為的發展並採取因應措施，其中有 37%的受訪者。認為應運用各種手段加以消滅。

理性選擇理論之運用	96.3%的受訪者會探討犯罪發生的原因，並採取不同的因應作為。
犯罪區位學理論之運用	有 81.5%受訪者表示其轄區是有犯罪率特別高的地方，會加強掌控、巡邏或尋求民力的協助，以維護治安。也有 18.5%的受訪者表示轄區並無犯罪率特別高的地方。
日常活動理論之運用	幾乎所有的受訪者都肯定監視器的功能，裝設的地點則為重要路口、車禍高的路段及必經路口等治安要點上。
社區預防理論之運用	所有的受訪者均表示結合社區民眾的力量有助於預防犯罪。且應由警察機關主導之。
機動派出所之功能	有 15 名(約佔 55.5%)的受訪者認為機動派出所對於預防犯罪有實質的功用。1 名受訪者則持中立保留的態度。另外 11 名(約佔 40%)的受訪者為機動派出所之成效並非預期的好。
機動派出所之執行	大部份的受訪者，認為推行機動派出所沒有困難。
勤區警員預防犯罪之功能	大部份的受訪者，認為勤區警員最重要的功能為蒐集治安情報、掌控治安要點以預防犯罪、為民服務及維護良好的警民關係。
其它意見之探求	67%之受訪者沒有意見，其餘受訪者則強調警民關係、提升警察士氣、專業主義、減少績效評比等。也有受訪者提醒大家不可墨守成規。

資料來源：作者自製(91 年 11 月)

## 貳、研究發現

### 一、警察勤、業務之執行方面

從以上的訪談發現，不管員警的階層如何，均認為警察的勤、業務太多太繁，應予減免。而造成勤業務繁多的原因，不外乎協辦業務太多、專案勤務頻繁、績效壓力太重及各層人員創新作為的積累。這些訪談的結果，與本文前幾章的文獻探討可謂相合。勤業務的繁雜，造成基層員警的壓力過大、效能效率的不彰，使得基層員警的士氣遭受影響，預防犯罪的功能大打折扣。

勤業務的繁雜既是我國警勤制度的一大隱憂、必須加以改善。而改善的方法除了定期檢討減免過期的創新作為之外，研修警察的協辦業務之法令、運用電腦設備處理文書作業、檢討現行之績效評比制度等都是當務之急，有賴各階層警察人員的共同努力。

### 二、基層警勤區警員戶口查察勤業務之執行方面

從訪談的結果可以發現，戶口查察的落實執行可以達到預防犯罪的功能，然因戶口業務各項表格簿冊的整理浪費過多員警的時間、而缺乏執行之法律依據，使得大部份的員警裹足不前，執行遭遇到了困難、不必要的查察(如一般單純的三種戶)規定，造成了擾民的狀況，影響警民關係良好的互動。這些情況，同樣地必須改善，而改善的方法首須檢討現行的戶口查察作業規定，改進現行的查察方式，另外研修法令賦予執行員警明確的法律依據、落實勤區專責化明定勤區警員的權責、戶警電腦連線作業以減少整理業務的時間等，都是當前急須努力的方向。

### 三、從各種犯罪預防理論觀察警察勤務的執行方面

從訪談的結果可以發現，各種犯罪預防理論與員警執行之實務頗有相合之處。如犯罪區位學理論，大部分的員警均認為其轄區有某些地方犯罪率特別高。在破窗

理論方面，大部分的員警亦警示到第一次失序行為的重要意義，除了加強查訪掌控外，大部分的受訪者均主張加以消滅。就一般選擇理論及日常活動理論方面，大部分的員警也均能思考其轄區犯罪發生的原因，並增加其勤務作為以預防犯罪的擴大。而有關社區預防理論方面，幾乎全部的受訪者，皆能體認民眾協助警方維持治安的重要性與必要性，社區警政的理念普遍深植每位員警的心中。訪談的結果發現，犯罪預防理論的運用，有助於警察勤務制度的改善，至於如何運用？重新設計、規劃、改善目前我國警察勤務的運作，以達預防罪的功能，實頗值警政高層的重視！

#### 四、有關機動派出所的實驗運作方面：

為使讀者能一目瞭然，特以表 5-4 表示之：

表 5-4：受訪員警對機動派出所看法統計表

看法 受訪者	認為有效	效用不大	中立態度	總計人數 (百分比)
總人數 (百分比)	15(55.6%)	11(40.7%)	1(3.7%)	27(100%)
所長以上	7(63.6%)	3(27.2%)	1(9.2%)	11(100%)
副所長以下	8(50%)	8(50%)	0	16(100%)
參與實驗 單位所長 以上	7(77.7%)	2(22.3%)	0	9(100%)
參與實驗 單位副所 長以下	8(57%)	6(43%)	0	14(100%)
霧峰分局	11(100%)	0	0	11(100%)
東勢分局	3(27%)	8(73%)	0	11(100%)

資料來源：作者自製

從表 5-4 之結果可以發現所長以上的階層，大部份均能肯定機動派出所的成效，這可能是因為所長以上的階層較常參與機動派出所之成效研討會議，獲得機動派出所成效良否之資訊較多，或與政策的制訂者的接觸機會較多，而比較能認同機動派出所的成效。

另外就副所長以下基層執行的員警來分析，實際參與機動派出所實驗的基層員警雖有較高的支持度。然亦有 43% 的受訪者認為成效不好。這樣的結果顯示，基層的執行員警可能僅能注意其負責的區域而無法注意到全分局的治安變化有關，也有可能執行遭遇到了困難所致。

從參與實驗的兩個分局的員警來分析，東勢分局僅有 3 名受訪者肯定機動派出所的功效，約佔 27%。而認為成效不好的則有 8 名，約佔 73%。霧峰分局之全部受訪者均肯定機動派出所的功效，這項結果顯示，二個分局的執行員警的看法竟有如此大的分別。即繁雜分局(霧峰分局)的員警普遍認同機動派出所的成效，而單純分局(東勢分局)的員警則大多數認為機動派出所的成效不佳。其原因可能是繁雜分局的治安狀況比較複雜，每日發生的案件很多，一但治安情況有所改善，執行的員警很容易發現機動派出所的功能。相反的，單純分局因案件發生不多，執行的員警較不易發現機動派出所的成立與平時有何不同。

從以上的分析，可以發現機動派出所對於犯罪預防有其實效，尤其在繁雜的分局中，其降低犯罪率的功能更普獲執行員警的認同。然究竟機動派出所目前仍屬實驗階段，其成效會不會因，參與員警的霍桑效應而與事實產生嚴重的差距？仍有待進一步的觀察與研究。

## 五、其它方面

從被訪談員警的熱烈陳述意見的情形來看，目前我國的警察勤務制度的確出現了問題，有待進一步的改善。而從員警思變的的態度與對警察提升形象與維護治安功能的期待，說明目前正是改良我國警勤制度的最佳時機，此點實頗值警政高層的注意與參考。

## 小結

警察勤業務的繁雜，造成基層員警的負擔，浪費許多執勤員警的無謂時間與精力，以致產生了效能效率低落的情形，使得警察預防犯罪的功能不彰，影響不可謂為不大，實需急謀改善。而改善檢討現行的戶口查察作業規定、改進現行的戶口查察方式、研修賦予執行員警明確的法律依據、落實勤區專責化明定勤區警員的權責、戶警電腦連線作業以減少整理業務的時間等，也都是當前急須努力的方向。

從資料的分析結果可以發現，各種犯罪預防理論與員警執行之實務頗有相合之處，而各種犯罪預防理論的運用，有助於警察勤務制度的改善，如何運用犯罪預防理論以改善目前我國警察勤務的運作，而達預防罪的功能，實頗值警政高層的重視與探討！

台中縣警察局機動派出所的實驗運作，結合了犯罪預防理論的應用，其對於犯罪預防的成效，頗值做為改善我國當前警勤制度的參考，尤其在繁雜的分局中，其降低犯罪率的功能更普獲執行員警的認同。然因機動派出所目前仍屬實驗階段，其成效會不會因參與員警的霍桑效應(Hawthorne effects)而與事實產生嚴重的差距？仍有待進一步的觀察與研究。

在經過比上各章之研究與探討之後，下一章將以整合並作綜合研討與結論，最後提出數項建議，以供相關單位參考，希望能對現行警察制度有所助益。

## 第六章 結論與建議

綜觀本文架構，主要分成五個部分，第一部分，就我國現行基層警察勤業務之執行與犯罪預防理論之運用，予以描述分析；第二部分，蒐集一些有關國內外警政及犯罪預防理論等文獻，予以探討與比較；第三部分，以台中縣警察局推行社區警政視訊暨勤務工作方案之執行為例，說明犯罪預防理論與警勤制度之結合與運用；第四部分，以質化訪談瞭解各層警察人員對勤業務執行及犯罪預防之觀點。本章則整合前四部分作一綜合研討、結論，最後筆者提出數項建議，希望能對現行警察制度有所助益。

### 第一節 綜合討論

#### 壹、建立分局業務單位與分駐派出所的職能分工：

明確的分工，可使組織內的成員深入研究其職掌的業務，進而提昇專業知識與技能。現行分局業務單位與分駐派出所間係為上下隸屬關係，分局業務常下交派出所辦理，形成基層員警的負擔。平時例行性的勤務督導加上業務督導，使得基層員警忙於應付而造成無形中警力資源的浪費。惟如何將這種上下隸屬關係轉化為平行關係，以減少分駐派出所的督導壓力，是值得思考的問題。就這一點，或許可以參酌日本體制，將分駐派出所劃歸由勤務中心或督察組統一管理，其他業務組則專司內勤業務辦理，如有專案性業務須由分駐(派出)所辦理時，則透過勤務中心或督察組擬定勤務措施後，交由分駐(派出)所執行。這樣的運作方式有下列優點：第一，內勤與外勤工作能明確的劃分。第二，透過勤務中心或督察組的機制整合，避免勤業務的重疊。第三，可提昇內勤與外勤員警的專業能力。第四，減少分駐(派出)所受督導的壓力。但此構想因涉及我國現行組織結構的大幅調

整，須再深入研究並擬定完整的配套措施，難以一蹴可幾。

## 貳、檢討現行戶口查察制度：

現行戶口查察勤務已失去實質的功效也倍受批評，就目前的社會狀況，戶口查察應著重在治安人口(一、二種戶)與有治安顧慮的場所，對於三種戶應減少查察次數，甚至可以不用查察。同時戶口簿冊應予重新設計並儘速完成與戶政單位聯線作業，減輕員警建立戶口基本資料的負擔。

在許多的研究文獻中我們可以瞭解，戶口查察已不具有想像中的成效，隨著民主意識的提高，很多民眾已不願意接受勤區警員的戶口查察，造成勤區警員很難落實執行，勉強為之則易生糾紛而起民怨，實有檢討之必要。綜合學者及個人對戶口查察勤務的改進作為，擬提出下列數項以供參考：

### 一、戶口查察作業方式革新：

依據戶口查察作業規定，分局依據各轄區戶口數、類別、地區特性、治安狀況等因素，以能在白天完成勤區戶口查察所需時數，核定每個月勤區員警勤查之時數。<sup>125</sup> 茲不論此項規定是否真能符合實際勤查所需時間，但在人權高漲時代，過於頻繁的查察多少會引起民眾的反感，實有檢討的必要。

再者，戶口簿冊表格設計繁複，造成員警額外的工作負擔，因此加強電腦設施的裝備並儘速的完成連線作業系統，使員警能妥善使用電腦等科技產品，將傳統的塗改圖表簿冊的陋習加以改進，提升效率。

### 二、強化犯罪預防的觀念：

社會大眾誤以為打擊消滅犯罪就是警察工作的核心與全部，民眾對警察工作的誤解可能帶來的負面效果

---

<sup>125</sup> 請參照〈戶口查察作業規定〉。

是：1、淡化我們社會中深層結構性的犯罪原因，以及宏觀社會防制犯罪策略之重要性。2、間接鼓勵警察人員錯誤的角色內化。3、可能導致警察組織內部資源分配的偏頗。以及4、易使警察機關為追求高績效而操縱破案率，破壞了社會大眾對警察的信任。<sup>126</sup> 如果警政高層能將勤區員警在一定期間內因防制勤區各類案件發生的優異表現加重獎勵，相信員警將用心專注在其勤區內，而不是只重視破大案抓要犯的窠臼中。

### 三、勤查勤務法制化：

至若人民拒絕勤區警員戶口查察時，是否有法律可以對人民處罰呢？依照戶口查察實施辦法第六條之規定：無故規避或拒絕戶口查察者，按其情節依有關法令規定處罰。在此所謂的有關規定，若依內政部七十七年七月十六日七七警署戶字第三九一九八號函之規定：一再拒絕戶口查察者，得依行政執行法第四條第一款：依法令或本於法令之處分負有行為義務而不為，其行為非官署或第三人所能代執行者之規定處理。須說明的是，行政執行法已於八十七年十一月十一日作大幅的翻修，適用情形不得而知，且至目前對於規避或拒絕查察者，似無以此規定處罰之案例。

另就社會秩序維護法第六十七條第一項第二款之規定：於警察人員依法調查或查察時，就其姓名、住所或居所為不實之陳述或拒絕陳述者，處三日以下拘留或新台幣一萬二千元以下之罰鍰。戶口查察勤務應符合社維法規定之查察，但此處僅限於警察人員詢問民眾之姓名住所或居所而為不實陳述或拒絕陳述者言，除了姓名及住居所外，警察實無法對民眾就其他事項拒絕或不實陳述而有法律處罰之規定。

總之，從警察法及警察勤務條例中可知，戶口查察勤務確為警察職權之一，但員警執行時卻缺乏強而有力的法律依據，造成勤務落實上的困擾，應早日頒定明確

---

<sup>126</sup> 李湧清，《警察行政專題第四章》，中央警察大學印行，民87.7，頁218。

的警察職務執行法，以確保警察與民眾的權益。

#### 四、編配資料整理時間：

在勤區員警的業務尚未減化之前，有必要編排業務整理時間，以符合實際需要。勤區查察所得資料必須整理、註記、轉報，革新警察勤務之勤區查察勤務實施要則明定：警勤區警員全月得以勤區查察五分之二時間作為整理資料之用。<sup>127</sup>

#### 五、平均劃分勤區與勤區員警久任的考量：

警勤區警員是否宜久任是值得探討的問題，勤區警員久任雖有其弊病，但不如此，卻無法發揮勤區功能。為避免久任後員警與地方關係複雜而衍生的風紀問題，若能輔以久任績效卓著即予獎勵，而對可能產生利益掛勾之虞者即予嚴懲或遷調的管制措施，則可將弊病再予降低。<sup>128</sup>

？我國勤區規劃標準雖有法源明訂，但多年來並未調整，尤其在都會區，歷經都市化後仍未妥善調整，非但不公，且無法配合都市的發展。<sup>129</sup> 相關業務單位應定期調查實際狀況以符現狀。

#### 六、檢討督導考核制度：

##### (一)、建立專責督導機制

目前戶口督導人員的遴選並未經過嚴格的篩選，督導人員的素質參差不齊，有者對於基層員警的實際工作並未深入瞭解，以至未能對員警的勤務或行落實督導，形成不少「外行督導內行」的情形。再者，許多督導人員因為本身業務繁雜，終日忙於處理業務，根本無暇落實督導。因此，慎選督察人員並減少其不必要的業務工作，使其專致於督察工作，對於員警執行戶口查察勤務

---

<sup>127</sup> 劉錫誥、〈革新警察勤務制度對過去與現在勤區查察之研討〉，《警學叢刊》，第10卷，4期，民69.6，頁21。

<sup>128</sup> 陳明傳，《警察行政專題(二)》，中央警察大學，民89.5，頁278。

<sup>129</sup> 同上註，頁277。

能有較深入的督導並發掘問題。

## (二)、加重基層主管之督導責任

依現代進步之行政管理而言，分工授權乃為有效之行政制度，對於主管加重督導權責，能使基層主管更用心更負責地運用其長才，完成分工合作的目的。基層主管身兼領導統御與勤務執行成敗的責任，其與基層員警共同生活，對於員警之專長能力自較督導人員熟悉，若能加重權責，則其在勤務規劃與執行上自然較易掌握。<sup>130</sup>因此，充分的授權，使分駐派出所的主管們能對所屬各勤區員警執行戶口查察勤務負有勤務編排、督導、考核責任，彼此關係相繫，戶口查察勤務不致流於形式。

戶口查察勤務的存廢問題，向來即是許多學者以及警界人士討論的議題，贊成戶口查察應繼續存在實施者，謂其仍能發揮蒐集犯罪情資進而有打擊犯罪之功效，且我國長期施行戶口查察勤務制度，此問題因事涉成敗責任，在位者不敢輕言廢止。但相對於贊成廢除勤查勤務者，則謂勤查實已失去應有的功能，只是徒具形式而已，不如將其轉變成其他勤務方式，更能發揮警察維護治安的職責。

隨著時代進步，社會結構與民主自由思潮澎湃，勤區查察勤務對於維護治安是否真的具有實質的功能，的確有必要作一檢討或是另謀一具體可行的地區調查的勤務方式取而代之，以目前的戶口查察方式的確存在不少問題的情形下，應就整體實益重新評估與改進。

## 參、職務協助的規範：

職務協助為形成警察業務繁多的重要原因之一，目前警察單位協助其他行政機關的型態多樣，有形無形中造成警察職權無限擴張，並導致主管行政機關效能無法提昇。為貫徹各機關行政分工，警察機關對申請職務協

---

<sup>130</sup> 許炳元，〈我國警察勤務督導工作之探討〉，《警學叢刊》，第1期，19卷，民77.9，頁42。

助的事項應有審核之權，至於拒絕職務協助約可分為兩種情形：第一種情形是必須拒絕而無裁量權行使之餘地者，此大多係屬於因法律上之原因，被請求之機關不得不為之者，譬如所請求協助之事項根本並非被請求機關之土地管轄、事務管轄及功能管轄範圍之內。第二種情形，被請求機關得依合義務性裁量決定是否應拒絕職務協助，譬如不合程序之請求得請其補正或拒絕之，或認為由第三機關執行顯然較為簡單或花費較少時，或若因實施職務協助而自身任務之執行將受到重大妨害時，得斟酌情形決定拒絕與否。<sup>131</sup> 因此，在警察機關逐步走入專責治安維護之際，對於他機關的請求事項，應基於法律明定的要件作為准駁的依據，勿再因人情請託或受到政治力量的干預，造成日後難以挽回的局面，徒增基層員警的工作負擔。

#### 肆、部分業務委託外包：

部分業務委外經營，旨在透過委外「引爆」、「連結」公私協力、活化服務手段，增加觀摩與競爭機制。並型塑「民間服務與管理民間」的風貌。

政府花費在警政的預算的支出上可謂龐大，雇用非警職人員或將業務委由民間辦理，雖然可能衍生的問題叢生，但若法令規定明確，相關的配套措施完備，再逐一審酌各業務外包的可行性，相信可避免日後在執行上的弊端。

而就警察業務內涵而論，除具有強制性、獨佔性的公權力執行者外，許多的業務可藉由委託外包的方式節省經費開銷，外包的方式除可以簽約方式交由民間人士協助外，對於部分業務，則可雇用非警職人員負責辦理，如內勤的業務、文書、檔案作業整理與管制。

#### 伍、推動電子資訊傳輸

---

<sup>131</sup> 同註 26，頁 63-64。

目前分駐派出所的電腦設備已日趨完善，但員警使用的情形普遍不佳，除上級單位應提供員警學習相關課程外，另一方面應強制要求員警以電腦處理業務文書，以提昇效率與品質。同時推動電子資訊傳輸，則有助於加速文書往返時效。

許多的文書表格輸入則可藉由電腦資訊設備取而代之，由於資訊時代的來臨，警察業務電腦化可以縮減業務規劃設計之公文流程與公文轉呈或轉達的時間消耗(警政署為推動勤區查察業務電腦化之需要，嘗試將警勤區二表三簿冊等資料輸入電腦以取代抄寫工作，同時將警勤區手冊現行 57 種表格，欲以簡併，其中納入電腦化作業 33 種，簡併或刪除者 21 種，只保留不適合電腦化仍需人工業者 3 種<sup>132</sup>)，另據內政部有關使用電子傳輸資料規定，各機關公文除機密文件及附件為實體無法製作成電子檔者外，餘皆應依機關公文電子交換作業辦法第四條：各機關對於適合電子交換之機關公文，於設備人員能配合時，應以電子交換行之之規定進行電子交換<sup>133</sup>。由此可知，目前政府正積極地的推動以資訊傳輸的方式取代人工作業，警察機關應未雨綢繆，加強訓練員警充實相關知識，儘速完成各項硬體設備，以符合政府的期望。

## 陸、業務管制機制

警察知識的獲得大多靠師徒相傳與經驗的累積，對於初入警察行業的人員來說極為艱辛也容易犯錯，上級應針對執勤人員就相關的勤、業務擬訂標準的處理流程與準則，使員警能有遵循的依據，另一方面，現行各業務單位常各行其是，或圖業務辦理方便，逕將業務推交分駐派出所處理，除已違反分工原則外，更影響員警勤

---

<sup>132</sup> 蔣基萍，〈現行台灣警察業務之初探〉，《警學叢刊》，第 31 卷，4 期，民 90.1，頁 148-149。

<sup>133</sup> 參閱內政部民國 90 年 2 月 8 日〈台(九十)內總字第九 00 二二三一號函〉之規定。

務之執行。職是之故，各單位間應由一個統合協調的機制，負責對各業務單位的文書進行管制與檢查，同時依各業務性質，統一設計理想適用的表格，將重複的部分及不具實質功用的表格加以減化或刪減，並應制訂標準的業務處理流程，發交各業務單位及分駐派出所為辦理依據。由於我國較屬於中央集權的警察制度，因此統合的機制，可由警政署層級負責協調各地方警察機關辦理。

## 柒、分駐派出所專責犯罪預防執法與服務工作：

分駐派出所業務繁雜，使得基層員警失去對核心工作的認同，在刑事案件方面，分駐派出所應負責情資蒐報與轄區掌控，刑案偵查則交由刑事人員負責；在交通業務部分，分駐派出所負責交通整理與執法取締，至於交通事故處理則專責由交通事故處理小組處理。

由於分駐派出所是警察機關中接觸民眾第一線，且於平時執行戶口查察勤務，對於轄區狀況及治安顧慮人口較易掌控，因此各種情資蒐報可由分駐派出所負責，而刑事組將分駐派出所提報的情資予以彙整研析後，迅即採取適當的行動(如進行查訪、申請搜索票進行搜索等)，如果因情資正確而偵破刑案，則應同時給予雙方適度的獎勵，如此的優點在於事權分工，行政警察與刑事警察不致相互爭功，並不會造成警民關係的惡化。另一方面偵查行動交由刑事人員，可減輕制服員警刑案績效的壓力，而致力於巡邏、勤區查訪等預防措施及執法與為民服務的工作上。

再言之，派出所之角色應以「柔性」服務來包裝生硬的「管制」作為，如台東縣警察局為配合縣長發展觀光之重要施政理念，全力推展各項「觀光警察」作為，各分駐(派出)所環境除加強美化及精緻化，提供「加水」、「打氣」、「旅遊諮詢」等增值服務外，並探訪民意融入地方環境與人文特色加以整建，以展現柔性的「觀光警察派出所」風貌，透過新的「衙門」風貌暨增值服務，取得遊客與縣民的認同與信任，以服務性家庭探訪取代

強制性戶口查察等之做法，頗值各警察機關之參考。

## 捌、運用犯罪預防理論改善基層警勤制度

各種犯罪預防理論與員警執行之實務頗有相合之處，而各種犯罪預防理論的運用，有助於警察勤務制度的改善。臺中縣警察局自本(九十一)年八月一日起，遴選繁雜之霧峰分局及單純的東勢分局，推行「社區警政視訊暨勤務工作方案」，其中機動派出所有關「治安區塊」的淨化，乃是運用「破窗理論」及「犯罪區位學理論」中對於失序行為的掌控，「贓車辨識系統」則是「日常活動理論」與「理性選擇理論」的運用，而腳踏車巡邏與「社區治安諮詢會議」，乃結合「社區警政」的理念與「社區預防理論」的精神，自實驗以來，頗獲地方民眾的佳評，尤其在繁雜的分局中，其降低犯罪率的功能更普獲執行員警的認同。

我國之警勤制度乃是師法日本警察散在制度的精神，而機動派出所的運作則是運用歐美警察集中制的精神，二者如能有效結合，其對於犯罪預防的成效，實頗值警政高層做為改善我國當前警勤制度的參考。然因機動派出所目前仍屬實驗階段，其成效會不會因參與員警的霍桑效應而與事實產生嚴重的差距？仍有待進一步的觀察與研究。

## 第二節 結論

隨著國人的知識水準不斷的提昇，政治朝著民主的道路邁進的同時，政府的角色與功能也不斷地在轉變中，從過去箝制人民思想與監控人民生活的主導者，逐漸退居於輔助者的地位，藉由提供人民優質的生活環境、設立法令規章，使人民在一定的規範中充分表達意見並享有自己的生活空間，加上民間企業的蓬勃發展，造就了國家邁入已開發國家之林的盛況。

然而在這樣的時空環境之下，人民所希望的已不僅

止於基本的生活溫飽而已，民眾更期盼的是政府能扮演積極的角色，給予民眾安全的保障與增進各項的民生福祉，進而提昇國家的競爭力。但由於政府龐大的官僚組織特性，除耗損國家許多的資源外，行政效率不彰，阻礙了國家發展，治安的惡化，更不能擔保能提供民眾生活的安全與安寧。

在一片改革的聲浪中，政府官員與學者們紛紛提出「政府再造」、「行政革新」的訴求，雖然至目前為止，尚未見到具體的成效，但這波革新運動仍在持續進行中，這樣的情形並不只在國內發生，其他許多的先進國家如美國、英國、紐西蘭等，也正從事著革新的運動。就以美國為例，九〇年代由 Clinton-Commission 所進行的「國家績效評估政府再造」活動中，預計在五年內精減政府部門 12% 之冗員，且以所謂督導階層 (supervisory ranks) 為主，並於 1991 年全面推動電子化政府，期以資訊化帶動行政成本的降低。另外在文書作業及資訊蒐集上，至 2000 年將文書作業降低了 36%，而政府部門所蒐集的資訊必，須經由資訊及管制事務局 (Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA) 審核，以控制資訊的犯濫。除此之外，引進企業精神的政府，以顧客為導向的施政措施及政府進行組織重組等等，都是革新的重點<sup>134</sup>。從美國推動改革的歷程中，顯見政府機能存在著許多改革的空間，也提供了我國值得借鏡之處。

政府再造運動已成為世界各國的趨勢，所涉及的層面甚廣，除政府組織本身外，民間企業精神也悄悄的進入在造的領域中。而我國擁有七萬五千名員警之眾的警察機關，龐大的人事負擔與驚人的財政支出，在國家財政日見短絀的情況下，改革的大刀無時無刻地指向這塊大餅。另一方面失業率的上揚，造成治安的動蕩民，主意識的抬頭，引發各種的群眾運動，社會變遷，產生的

---

<sup>134</sup> 詹中原編著，《新公共管理—政府再造的理論與實務》，五南圖書，民 88.6，頁 10-12。

社會問題與失序事件。警察人員在革新的壓力與民眾的期盼雙重衝擊下，勢必在組織結構上、員警心理上及勤務制度上，須做大幅地調整。然而，在我國的警察組織中，尚欠缺對這些問題深入研究的調查與研發部門，導致警察政策是隨著首長的喜好隨時更異，制度不上軌道，導致各項警政措施常是時存時亡，影響所及，已經延伸到最基層分駐派出所中的警勤區了。

分駐派出所中的勤區警員是接觸民眾的第一線，其重要性攸關著民眾對警察的印象與觀感，過去民眾常稱其「管區」警員為「土地公」，民眾對勤區警員的殷盼之情可見一斑。當民眾對開始漠視勤區警員且對社區治安不具信心時，我們不由的對分駐派出所之勤區警員是否已發揮了應具有功能而產生質疑，從美國大刀闊斧地精減人事、建構電子設備傳輸資訊、設立專責機關管制文書作業的做法得到啟示，筆者認為，移除不必要的業務項目，使分駐派出所勤區警員更趨於專業化，以及刪減徒具形式的文書業務，以提高工作效率，並使員警能專注於外勤工作，相信在犯罪打擊、執行法律與服務人群等警察主要任務中，更能發揮應有功能。

一些文獻中，評論到警察對於事件的發生，只是扮演著事後反應的角色，而無法在事故發生前，發揮先制的功用。這樣的觀點，相對地影響對巡邏、路檢及戶口查察勤務功能的爭議。在美國一些實證研究中發現，增加巡邏密度並不能對降低犯罪生實質的能效，但也有部份學者卻持相反的意見。從本文對員警實施的深度訪談中發現，幾乎絕大多數的員警，仍認為巡邏勤務對於減少犯罪有一定的能效。巡邏與犯罪的關聯性如何？並非本文探討的重點，惟巡邏為警察重要的勤務項目之一，以實務層面上來說，有其正面的意義。第一，員警藉由巡邏熟悉轄區內之人、事、地、物狀況。第二，巡邏勤務增加員警與民眾接觸的機會，可增進警民關係。第三，巡邏勤務具有警示與嚇阻效果，對於提昇民眾的生活安全感上，有一定的能效。第四，巡邏能引發的犯罪狀況達到先制的效果。因此，基於上述的理由，巡邏在警察

勤務項目中，仍佔有極重要的地位。

另一個極具爭論的議題，就是現行的路檢勤務是否具有實質功效？在本文中對於員警的訪談中顯示，部分員警對於路檢這項勤務的執行因為大法官第五三五號解釋而產生了疑惑，路檢勤務屬於警察法定六項勤務中的「臨檢」項目，暫且不論其實質功效如何，在本文第三章之文獻探討中，已明文闡述警察任務之實施，需有法律根據；以避免警察權限之恣意擴張。警察屬國家行政機關，應遵守「依法行政」原理最基本之要求法律授權行政機關訂定行政命令，若涉及干預性者，其授權之內容、目的及範圍應明確，此乃係避免立法者怠忽，形成空白授權，而導致行政恣意擅為。<sup>135</sup>因此警察在從事犯罪預防或危害預防時，應謹守分際，若需採取干預措施，應有法律授權基礎。<sup>136</sup>憲法第二十三條，限制人民之自由權利，須依「立法院通過，總統公布之法律」行之，不得逕由行政機關訂定行政命令為之，由以上之論述，可知路檢勤務之執行須有法律依據的重要性，明訂警察臨檢勤務執行法律實屬刻不容緩。

在員警深度訪談中，發現不認同現行戶口查察具有實質工效的比例高過認同者的比例，姑且不論戶口查察勤務的存廢問題，但從員警對戶口查察之功效存有相當疑義時，現行戶口查察的制度與規定，的確應做全面性的檢討與改進。雖然戶口查察勤務在打擊犯罪的顯性功能並不彰顯，但對於瞭解人口動態、鑑別人口良莠、掌握犯罪根源等隱性功能上，仍有諸多助益。數據中顯示，員警對戶口查察功效的不認同感可能是基於能省一事就省一事的心理作祟，然戶口查察是否已達到全般無效的境地，理論上與實際層面須再做實質的檢驗。

本文之所以將巡邏、路檢勤務與戶口查察納入討論的範圍，主要目的在於這三種勤務活動，與守望在警察勤務六種方式中，被視為是攻勢勤務，而值班與備勤則

---

<sup>135</sup> 同註 26，頁 14-15。

<sup>136</sup> 同上註，頁 22。

較具守勢性質。當基層員警受到過於繁重的業務與層層節制的文書壓力時，因為排擠效應，使得這些攻勢勤務無法獲得充分的運用，間接影響警察維護治安執法與服務成果。換言之，制度的設計應朝向加強員警的勤務活動，而不是業務的辦理。

在本文第三章文獻探討中，曾論述犯罪學家認為有效掌握犯罪的原因才能確實打擊犯罪，並依此觀點來看犯罪者種種違法與偏差行為。經過長久的努力，各家犯罪預防理論燦然大備，這些犯罪預防理論究竟能不能契合警政實務，應用於實際的警察工作，有效的預防犯罪的發生？為檢驗理論與實務的差距，改善我國的警勤制度，拯救日益敗壞的治安，本文乃企圖以台中縣警察局實驗運作的機動派出所為例，並透過員警的深度訪談，希望能藉由犯罪預防理論的結合，為當前的治安問題尋求改善之道。

長久以來，警察總是等待違法問題發生了許久才去尋求解決，並且天真地認為只要援用科技性的硬體設備、或層層規定，即能全面性的扼止犯罪者的不法行為。如此想法及作為，欲達遏止犯罪之效，猶如緣木求魚，實不足取！台中縣警察局自本(九十一)年八月一日起，以單純的東勢分局及繁雜的霧峰分局作為機動派出所的實驗，其構想是以警勤區警員為中心，結合社區民眾的力量，加強所謂「治安區塊」的巡邏，並透過警察局自行研發的「贓車辨識系統」，結合監視錄影器材的運用，過濾可疑的人車，以改善初現端倪的治安失序狀況。機動派出所勤務的運作，可謂集「設區預防理論」、「犯罪區位學理論」、「理性選擇理論」、「日常活動理論」及「破窗理論」的精髓，並參考歐美警察集中制的優點，企圖為當前的治安問題謀求解決之道。

從員警的深度訪談中得知，機動派出所的實施，對於降低犯罪率及塑造良好的警民關係方面，已有了初步的成效，但由於機動派出所目前尚屬實驗階段，種種配套措施尚未完全成熟，究竟能否通過考驗，還是未知之數，然此種改變我國當前警察勤務制度的運作模式，實

已為本研究的探討，做了最佳的闡釋。在我們警政當局不斷的強調「破大案、抓要犯」，卻無法控制犯罪的同時，機動派出所的勤務運作方式，是不是我們解決問題的一帖靈丹妙葯，實值進一步的觀察與研究。

### 第三節 建議

經過本文第二章警察勤、業務執行現況的探討，第三章文獻回顧與理論的整理之後，筆者以台中縣警察局實驗之機動派出所為例，說明犯罪預防理論應能結合實務並應用於警察勤務的執行，在本文第五章裡，筆者並以質化訪談的方式，設計十二道題目以探求員警之真意，經彙整後發現目前我國之警勤制度確實有急須改善的地方，同時也得到在繁華的分局實行機動派出所有一定的功效、並頗能獲得實際執行人員肯定之推論。以下筆者僅就研究所得，提出幾項建議，希望能提供給相關業務單位參酌。

- 一、提升分駐派出所層級，統歸分局或勤務中心統管，其它業務單位職司本身業務，必要時透過勤務中心之協調機制，交分駐派出所以勤務方式執行。
- 二、與戶政機關電腦系統連線，廢除三種戶之簿冊整備，著重於一、二種戶及治安顧慮場所資料建立。
- 三、透過修法方式，將動員業務、法院文書等業務項目，儘速地回歸主管機關辦理，特種行業管理部分，除警察機關為主管機關者外，對於涉有色情及賭博等違法案件之特定場所依法辦理外，警察機關不可侵犯他機關之職責。警勤制度的改善要同時進行「警察職能轉換」，藉由重新定位警察的角色與魄力，檢討修簡「警察職務的協助範疇」。
- 四、訓練具有電腦資訊處理人員，分赴各分駐派出所教授員警電腦知識，同時要求員警以電腦設備處理簿冊、文書。
- 五、製訂員警處理勤業務程序手冊，使員警有遵循標準。

- 六、分駐派出所之勤區警負責提供犯罪清資，刑案偵查則由刑事人員專責辦理，如因此查獲績效，則給予二者適當獎勵。
- 七、除具有強制性及影響民眾權益重大公權力執行外，其餘業務可研議委託外包。
- 八、於警政署及各縣市警察局，成立業務檢查管制機制，負責對各層級業務文書，進行控管，定期檢討，刪減不必要的業務項目及文書資料，同時監督各單位業務辦理情形，避免業務下交派出所情事發生。
- 九、儘速研訂警察勤務執行法，授予警察執行臨檢、路檢及戶口查察等攻勢勤務的法律依據。隨著大法官五三五解釋的發布，何謂「秩序」與「失序」已非警方可以單一片面認定，民眾與法官期待警察提供「給我一個理由的執法行為」(give me an reason)。因此，應關注民眾的參與能量、參與需求，以及警察機關應該設計何種參與平台激勵民眾參與意願，以「輔導代替領導」。
- 十、持續觀察台中縣警察局推行機動派出所勤務之運作情形，作為改善我國警勤制度的參考。同時考慮由警察局統一運作，全面在繁華的分局先行實施。

最後，撰寫與探討有關警察業務與勤務制度的學者與實務界人士不乏其人，而警察業務的範疇既廣且深，勤務方式的執行日益多元，由於本文調查的對象大多為中低階層以下的員警，後續若有類此之研究者，可就不同層級的觀點或對其他行政機關人員進行訪查，甚或探尋社會大眾的感受等途徑，並以鉅觀微觀的理論基礎，做更加深入且完整的研析。另外，有關於機動派出所的實驗，由於國內目前尚無類似的研究，希望本文之研究，能對我國當前之警政制度的改善有所助益，或者能達到拋磚引玉的效果，引起學術界及實務界的共鳴，提出更精闢的研究與見解，以補本文之不足。

## 附錄：(訪談人、時、地，請見表 5-2)

一、就您接辦勤區之經驗而言，警察勤、業務之執行有無需要改善的地方？應如何改善？

A：勤區警員接辦的業務太多、臨時勤務太多，以致於沒有時間去查戶口。改善的方法就是要落實「勤區專責化」，也就是警勤區警員應免除一般的巡邏、路檢勤務及一般行政業務的辦理，專心的去查戶口、整理戶口資料，才能做好勤區的工作。

B：警察承辦的業務太多、執行的勤務太繁，是最需要改善的地方。很多業務的推動實際上是與警察沒有相關的，這些業務佔用了太多的人力且無助於治安的改善。就勤務來講，各項專案勤務太多、太複雜，消耗警力而實際上的功能卻極為有限。改善之道是應將警察的勤業務回歸單純的治安與交通上面，分局這個層級應簡化為單純的執行機構。舉例來說，警局訂定實施計劃，往往要求分局再訂細部執行計劃，這樣的紙上作業並無太大的意義。勤務方面，各項專案勤務應適度的廢除，警察勤務條例已法定六項勤務項目，實在沒有必要再規劃那麼多的專案勤務，實際上巡邏勤務就已經包括了各種專案勤務，畫蛇添足的結果，非但徒勞無功，且有礙效率。

C：我認為警察勤務應單純化，而警察業務要簡化，上級對基層單位之業務檢查要減少，甚至以主要的裝備檢查即可，其他各種業務要合併檢查，避免基層單位勤務正常運作，但是勤務方面，上級要透過資訊系統研發，來力求勤務落實，不要再回到以前警政時代績效導向之窠臼，上級決策者應了解，太著重於績效爭取，反而會發生風紀案件。

D：1、我認為分局的業務太多，應減少業務，而業務太多的原因是內勤人員太多且一直增加，承辦人一多業務自然就多，因人而置業務，且每位內勤承辦人為表現自己或爭取獎勵，常常強調所謂的「創新作為」，設置各項表格、增加各種規定，且這些表格、規定並不會隨著承辦人的遷調而廢止。這種情形也可以往上推論各層級，每一位新到任的局長總有其所謂的創新作為，這些創新作為往往造成業務量的增多，然這些增加的業務並未隨著長官的調動而廢止，於是越來越多的勤、業務作為，便造成基層同仁很大的負擔。舉例而言，從歷任署長所頒的各項規定、專案，如評鑑作業、擴大臨檢、婦幼專案，一直到現在的考核作業、防飆勤務、取締酒駕專案、順風專案、、、等等勤、業務，一直在增加且沒有廢止，這些勤業務轉嫁到基層的結果便是應付了事而無助於治安的改善。

2、我認為改善之道有四：一、定期的業務裁減與整併，適度的檢討廢止階段性的勤、業務措施，以減輕承辦人員的負擔。二、各項表格與資料簿冊的整理宜由內勤人員整理而非交由外勤同仁彙報，內勤應支援外勤而非指揮外勤，外勤人員應單純的負責勤務的執行。三、勤務應單純化，以目前一班正常的巡邏而

言，不但要負責交整，還要兼婦幼、取締砂石、金融機構安全維護、肅槍、肅竊、、、執行完畢還要填寫各項專案表格、簿冊，巡邏的目的應是發現與取締各項不法，而非是為填寫各項專案表格而巡邏，巧立各項專案之名的結果，最後造成基層同仁執勤的目標錯置，而喪失了巡邏的意義。

- E：就勤務上，我認為應實施一段式服勤方式，儘量不要將員警上班時間分割，因為勤務分割造成員警體力負荷過大，空出來的勤務員警不知道要做什麼。至於業務上則應該儘量減化，尤其對於警察協辦的業務應該回歸各主管機關，使警察工作專注於治安及交通。
- F：現代機關講求是專業化，可是行政警察仍無法達到此項要求，現在警察專業化的單位有鑑識、外事、交通等單位，未來的趨勢行政警察仍需走向單一、專業化的單位，才能跟得上時代潮流。
- G：我認為不必要的業務檢查工作應予廢除，如落實警勤區業務，已經有了戶口督導，這項工作僅是為了督導而督導，失去意義。又如武器裝備檢查等文書作業及資料準備，往往比裝備檢查更浪費時間，本末倒至。我們現在執行一段式服勤，有些常年訓練未能達到訓練目的的，也應予以減免，才能使勤務正常運作。
- H：勤、業務均有改善的地方。勤務上的改進上應考慮員警的體力負荷，動、靜態勤務應確實交替編排。至於業務，應加以減化，各守望相助業務、民防的業務其實與警察工作並無絕對關係，但警察似乎管得太多了。警察應著重本身的治安、交通業務，其餘的應回歸各主管單位。
- I：管得太多、業務太繁雜了，應減少業務。
- J：戶口查察應針對一、二種戶及治安人口加強查察，對於單純之三種戶，建議廢除查察。因為犯罪的畢竟是少數，大部分的三種戶，並沒有對治安造成不利的影響。至於業務上，警察協辦的業務太多了，就如電動玩具的管理，事實上目的的主管機關並非警察，但警察常會把責任攬在身上，而忽略警察自身的工作。
- K：警察業務應力求簡化，業務檢查應簡少，避免勤務正常影響，而勤務方面，應力求落實，不要太著重於績效爭取，杜絕風紀案律發生。
- L：警勤勤業務目前尚無改善之處。
- 甲：我對勤務上並無意見，但我認為勤區警員辦理太多的業務。在派出所內業務的分配常不平均，有時一個人即負責整個分局一個組的業務，甚至還有時辦理其他雜項業務，造成員警除了執行勤務外，增加了辦理業務的負擔，所以我認為應該檢討，減化或免除員警業務。
- 乙：警察勤務單位應該沒有業務，那才叫做勤務單位；而業務單位要簡併，減少，不要像現在這種體制，內勤業務單位管外勤單位，利用業務檢查實行個人私利，或為難基層同仁，造成民怨。
- M：警察管的業務太多了，像是八大行業的查察，本來應是其他機關的業務，現在好像是變成我們專管的業務，反客為主，影響警

力的調度派遣。改善之道是明確立法警察專責交通、治安，減免警察協辦其他行政機關的業務，才能有效運用警力。

- N：警察的業務及各項專案勤務太多，同仁沒有辦法執行，只好應付了事，效率效能因而不彰，只有檢討減免，才是解決之道。
- O：專案勤務太多、各項評比太多、承辦的業務太雜，久而久之，大家應付了事，警察維護治安的能力大受影響。改善之道惟有化簡馭繁，減少不必要的勤業務。
- P：勤區警員的勤、業務太多，相信是大家的共識。就本所來說，由於近幾年人口的快速成長，戶口資料的建立便造成很多同仁的負擔，再加上勤務的要求日趨繁重，實在讓人有喘不過氣來的感覺。個人認為要改善這個狀況，非大力的減化警察的業務不可，而且非由上級機關帶頭做起不可，否則不容易成功。
- Q：業務太多、勤務太繁重了，不需要的勤業務如「八大行業」之取締，與警察無關，應予免除。
- R：勤區警員接任勤區只是多了一項負擔，任何地方上的犯罪事件、群眾活動都要去蒐集情資，而其他攻勢勤務，單獨、共同勤務一樣要執行，更必須承擔上級督導戶口業務所指證的缺失，戶口業務本來只是輔助與監控地方上容易或較有可能犯罪的公共場所，或是問題家庭，輔導注意地方上不良少年、等防範犯罪效果，不過戶口組都將業務搞的比戶籍員還專業，真搞不懂戶口業務是要防範犯罪，還是要開戶政機關。
- S：業務太多了，應針對治安顧慮人口查察，三種戶可不用查。
- T：我是一個基層的警員，對於勤、業務，只要奉命執行就好，沒有什麼意見。
- U：基層警員尤其是勤區警員，好像永遠有接不完的業務，專案勤務更是讓人眼花瞭亂，我的做法是以不變應萬變，不然還能怎麼樣？
- V：在勤務上，實際上專案太多，例如春安工作、擴大臨檢、山地清查等等勤務，實際上這些專案雖然名稱不同，但實際上對警察人員來說性質並無不同，只要員警遇有不法情事即應偵辦，太多的專案及績效評比只會帶來員警選擇性辦案，甚至吃案。至於業務上，太多的協辦業務造成員警沈重的負擔，警察應就治安、交通為重點工作，非本身業務職掌應予回歸專責主管單位，另外，業務的文書表格等等均應以科學化及就實際加以刪除及減化以使員警專注於勤務作為。
- W：勤區警員接任勤區只是負擔，任何地方發生犯罪事件，都要找勤區，又要叫我們取締交通，干擾民眾，又要做為民服務工作，非神可做，而且又要上其他攻勢勤務，單獨、共同勤務統統都要上，而且又更必須承擔上級督導戶口業務之壓力，若不能言，建議勤業務都要簡化，且上級不要常常檢查基層同仁，造成無比壓力。
- 丙：派出所的勤、業務太過於繁雜，浪費太多基層警員的時間精力，以我個人的經驗，派出所應設置一至二位人員，專門處理上級所交辦的業務，如此妥善分工，才能改善勤、業務的執行。

丁：業務應單純化，不必要的業務、勤務應免除，警察勤務應專責巡邏與交整二種，戶口查察三種戶不必要查，一、二種戶才查訪。

二、基層警察之巡邏、路檢勤務運作是否有助於治安之改善？有無遭遇困難？應如何改善？

A：巡邏、路檢當然有助於治安的改善，執行應無困難，不過很多的專案勤務或特別警衛勤務，可能造成勤區巡邏路檢班次的減少，尤其是選舉期間特別明顯，這一點值的注意

B：一般巡邏分為機巡、車巡，實際上各有其優缺點，能否有效改善治安？其重點在於同仁是不是在勤而真的去認真的執勤，遇到可疑的人、車、事、物，馬上能立即加以盤查，才能發揮應有的功能。在市區，甚至可以以步巡、腳踏車巡邏來代替機巡、車巡，因車巡、機巡速度太快，往往走馬看花且受制於場地，步巡與腳踏車巡邏則可以比較詳盡的觀察人、事、物，且能快速的停下來處理，而達到改善治安的目的。

另外就路檢來說，路檢往往可以發揮很大的功能，產生嚇阻作用。尤其是酒測勤務實施以來，已經明顯的降低車禍死亡人數，一般交通事故也降低了很多。不過自去年大法官第五三五解釋頒布之後，同仁在執行路檢這項勤務時，應特別注意執行盤查的時機與適法性的問題，以避免產生爭議。

C：勤務運作在勤務條例已有清楚規範，不僅巡邏與路檢有效，其實各種勤務只要落實都會有效。但攻勢勤務巡邏或路檢勤務之運作，對治安幫助是比較大，特別在路檢方面，可以讓欲做姦犯科之不良分子不敢為非作歹，目前實行上並無困難之處。

D：基層警察之巡邏、路檢勤務當然有助於治安之改善，所遭遇的困難與解決之道，上一題已說過，不再重複。

E：基層警察的巡邏、路檢對於治安當然有一定成效，只是效果是否能夠提升，現在巡邏人員大多流於形式，一般而言只是簽巡邏簽章了事，無法針對治安死角或治安重點改善；改善之道，應加強警察巡邏人員資訊的取得，如能在盤查可疑人時，能立即調閱戶籍資料或是照片，這樣就比較不會發生冒名頂替案件的發生，對於可疑人的身分就更能確定。

F：有幫助，路檢阻絕器材搬運不便，是較大的困難。

G：巡邏是線上的立即的反應，對治安有確實的幫助，以目前的狀況而言，二人巡邏實際上太少了，不足以應付現行的社會型態。至於路檢，應針對地區特性編排，現行固定的擴大臨檢次數太多，過於頻繁而流於形式，沒有效果。如何改善？上級應瞭解地方實際的運作及地區特性，才能製定適合的勤務方式。

H：員警在執行巡邏並無太大問題，但在執行路檢部分，則因有些民眾不願與警察人員配合，造成執行上的許多困難。改善之道，我認為應該多加宣導民眾配合的態度是非常重要的，希望民眾能瞭解執行路檢也是為了治安需要。

I：有幫助。路檢位置應由派出所就自己轄區狀況加以規劃，不要固

定在一個地方。

- J：巡邏與路檢對治安一定有幫助，但是就目前的路檢勤務，對於車輛之盤查欠缺明確的法律授權，如對受檢人之車後行李箱之檢查無法確實查看，致路檢效果成效不佳，所以路檢可能只是造成警力的浪費。至於巡邏部分並無需要改善的地方。
- K：應有助於治安的改善，路檢勤務較會讓民眾懷疑其合法性，特別在大法官釋字五三五號解釋後，基層同仁期望警察勤務執勤法能儘早通過，執法會更有力量。
- L：目前基層警察巡邏路檢勤務運作，對治安幫助很大，特別在路檢方面，可以讓欲做姦犯科之不良分子不敢為非作歹，目前實行上並無困難之處。
- 甲：有幫助，巡邏如執行認真的話，對於減少竊盜案件有實質的幫助，路檢勤務，則適合運用在假日較為有效。
- 乙：舉例來說，某郊區分局常發生搶案，觀察以前發生搶案機率並沒那麼多，是因為以前深夜時段經常可以看到該分局經常規劃路檢，而現在卻反而沒有了，我想，巡邏與路檢是有助於治安的改善，甚至巡邏可以結合路檢，上半段巡邏，下半段擇地點路檢，由勤指中心抽呼，目前並未發現有執行上之困難
- M：警察以巡邏、路檢等攻勢勤務維持治安這是常理，有沒有效在於同仁的執勤的態度與觀念，同樣是一班巡邏，有的績效不錯，有的則是走馬看花，其原因與主管的領導方式有很大的關連，所以主管人才的遴選相當重要，一定要慎重才行。
- N：有幫助，應該沒有困難。
- O：巡邏比較有幫助，一般有問題的民眾遠遠遇到警察路檢，老早就躲開了，所以成效並不如想像中那麼大。執行上沒有困難。
- P：有幫助，可以增加民眾的安全感，就目前來說，沒有什麼困難。
- Q：有幫助，執行上沒什麼困難。
- R：有，至少有嚇阻功能，也經常有服勤時破獲許多犯罪。
- S：有幫助，沒有困難。
- T：巡邏與路檢的確對治安有所幫助。但我認為仍有檢討的空間，巡邏地點的設置應符合轄區治安發生情形與各治安要點相結合，而且巡邏箱的設置不宜太多，否則員警只顧著簽巡邏箱，但卻失去巡邏主要的目的。另路檢勤務上，首先就目前狀況，各汽機車受檢人真正願接受員警檢查者大部分為良民，真正為非作歹的宵小，則會逃避路檢或迴轉逃跑，因此，法律應加以對無故不接受路檢者予以處罰之條款，否則對警察人員沒有保障。換句話說，現行的路檢實已流於形式，只是浪費龐大的警察資源而已，所收至的效果卻是有限。
- U：有幫助，沒有其它意見。
- V：巡邏、路檢是警察最主要的攻勢勤務，有沒有效，端視執行人員的心態？老實說，我認為目前大家都抱著得過且過的心態，所以成效實在有限。為什麼會這樣？因為專案勤務太多了，多的讓人受不了，尤其是擴大臨檢，每次都編排二個小時的路檢，誰不

會累？人又不是機器，誰有辦法長時間保持旺盛的精力與體力？久而久之，只好得過且過了。

W：一定有，至少可以預防及嚇阻，而且從勤務中，經常破獲許多犯罪，就我所知，台灣刑案破獲數，百分之七十以上都是巡邏與路檢發現，僅百分之三十係刑事單位破獲，可見一般。

丙：警察工作重視經驗的傳承，目前的現況是青黃不接，年輕的警員怕事不敢亂動，有可疑的車輛不敢大膽追逐，這也與我國制度沒有辦法保障認真執勤員警有關，如因認真執行勤務以致車輛損壞，常要自掏腰包、正當使用警械也要負責賠償、追逐可疑車輛造成交通事故也要吃上官司、如此一來，誰敢見義勇為、認真執勤呢？巡邏、路檢的勤務功效當然不彰。改善之道，個人認為應師法美國警察之強勢作為，在法律的授權範圍內絕對不許壞人有僥倖可乘之機，當然這也須要配合法令的修改，才能竟其功。

丁：有幫助，沒有困難。

三、戶口查察勤務與業務執行有無困難？能否達成預防犯罪之效？需不需要改善？應如何改善？

A：戶口查察如能落實，對於預防犯罪的功效是很大的，之所以沒有辦法達到預期的效果，最主要的原因是戶口查察有「五日京兆」的感覺，常常一遇突發事故或重大勤務就取消或變更，加以現在的勤區警員把它當成是休閒活動時間，無法深入基層、發現民瘼，所以成效不彰。改善之道，前以說過，就是落實勤區專責，別無其它。

B：戶口查察如能認真的去執行，應能有效預防犯罪。然而隨著工商社會的發達，現代人白天大多外出奔忙，除了鄉村地區比較單純戶口查察較容易執行外，都市地區勤區警員白天查戶口通常都遇不到人，而晚上的約定查察又不宜編排太過多次。所以戶口查察勤務的執行便遭遇了困難。改善之道，個人認為應以「少數管理」的方式來代替目前的查察方式，即將一、二種戶列為查察的目標，而且採二人以上「聯合查察」的方式，避免一個人去查戶口，比較危險也易生爭議。三種戶因為單純，根本就不需要查，以減輕勤區同仁的負擔。勤區同仁平時做好為民服務的工作，而干涉取締的工作則交由一般行政警察及機動警力去執行，這樣一來，才能達到戶口查察應有的功能。

C：我認為，戶口業務應注重犯罪預防，現行最不好執行的是，執行戶查沒有一有力之法源依據來落實，造成無法有效落實執行；如果能夠落實戶查，必定能防治犯罪，因此，是否能制定警察勤務執勤法，明定戶口查察之範圍與層度、方法，如此，同仁才能有效落實勤務。

D：1 有困難，戶口查察對民眾無強制性，民意高張、警察社會地位低落，民眾不願讓警察進門查戶口是最大的困難。

2 戶口查察可以達到預防犯罪的效果然常因上述的原因無法落實故成效不彰，我認為改善的方法是勤區警員應仿照調查局一

樣，勤區專責化，專門負責社會調查治安工作與為民服務，而非一方面要求勤區警員要為民服務，一方面又要求他執行干涉、取締的工作，造成角色衝突，勤區警員的工作應是與民眾打成一片、反應治安狀況、加強為民服務，干涉、取締的工作則交由一般行政警察執行。

- E：戶口查察的名稱沿革至日本時代的產物，就現代而言其實是有宣示的效果；其實戶口查察的工作應該早就要廢除了，警察對於本項勤業務之執行困難重重，就適法性而言，也是爭議不斷，既然是適法性有問題，那就不如廢除此業務。
- F：依現在的警察勤務運作，特種勤務與臨時勤務太多，再加上民眾拒絕我們查戶口等等因素，使得戶口查察時數不足，所以很難執行。改善之道，唯有減免三種戶的查察，專門針對一、二種戶查戶口，或許較合實際。
- G：戶口查察的各個公文簿冊資料，已不符現代的潮流，網路及電腦方便，實不需要員警花太多時間整理。戶口查察，實也流於形式，員警大多只是簽章了事。建議應針對各治安人口加強查察，至於一般的三種戶，實不需浪費太多時間。
- H：因為我的勤區治安狀況較為單純，平時執行上並無遇到太多的問題，但就戶口查察而言，應著於一、二種戶及特定場所之查察，而三種戶查太多也只是造成民眾的不方便。我建議上級應該重新檢討戶口查察，針對治安人口查察較符合現在社會的狀況。
- I：就我擔任十六年的勤區經驗來說，查戶口沒有什麼作用，每一個勤區警員都管太多戶了，根本沒有辦法管制，應針對治安及素行人口查訪。
- J：戶口查察對治安是有效果的，但員警實施戶口查察時，對於規避查察者之民眾，應訂定明確地處罰罰責。現在戶口查察勤務，和以前不相同了，現在的居民，對於戶口查察不像以前那麼配合，而真正有問題的戶口，他即使不接受查察，也沒有強而有力的處罰效果。
- K：戶口查察實際上已輪為一種形式勤務，沒有效果，建議三種戶可以不用查，針對一、二種戶可以加強查察追蹤；戶可查察如能落實一定可以預防犯罪，但是因制度上存在些許問題，而失效。
- L：戶口查察勤業務執行，對預防犯罪有相當大之效果，警力穿梭於大街小巷可以主動發現可疑人、事、物可以供為主管規劃勤務運作與執行，目前不應變更制度，惟有更落實戶查制度與程序，才能了解社區細小事情，建構全民治安網亦須靠戶查來拉近與民眾之關係。
- 甲：執行戶口查察勤務，有時民眾會要求提供幫忙，或是抱怨家務事，但身為警察人員實無法加以協助。另外，我的轄區民眾務農的很多，白天執行戶口查察，民眾很多不在家，形成困擾。另外，有的有戶籍但實際上人並未居住在那裡的，也是問題。這些問題並無法有效的改善。
- 乙：戶口查察勤務應落實，業務除必須簡化外，更要資訊化與電腦

化，戶查對預防犯罪當然有相當大之效果，但見警率會不會比戶查有效，以目前台灣之治安環境，警力穿梭於大街小巷會更好，而落實戶查制度與程序必相當重要，若能主動了解社區細小事情，建構全民治安網亦須靠戶查來拉近與民眾之關係，犯罪即無所頓形。

- M：戶口查察有其一定的預防犯罪效果，惟目前戶口查察的執行的確有其困難，尤其是越都市越難查察，本分局轄區近幾年來發展迅速，人口暴增，民眾抗拒戶口查察的情形越來越普遍，政府實應正視這個問題，妥善修改法令，明訂警察的權責、尺度，以免遭致民怨。
- N：有一定的效果，不過須改善目前的查察方式，減免三種戶的查察並減化戶口資料整理的業務。
- O：就本所來說，很多都是公寓，平時門窗緊閉，警察叫門也不大理你，查察戶口實在是很難執行。
- P：戶口查察對於預防犯罪有一定的功效，但必須改變查察的方式，儘量以側查的方式來瞭解勤區的狀況，避免產生擾民的情況。同時應該由戶政事務所主導，修改法令，給予警察戶口查察的法源依據，才能有效。
- Q：三種戶不必要查，應針對一、二種戶及治安人口加強查察即可。
- R：戶口業務應注重犯罪預防，執行戶口業務沒有強制依據，無法有效落實執行。防治犯罪只不過掌握前科犯行蹤動態與交往對象，如果前科犯並未住於該址，也只能由鄰居或其家人打聽其行蹤或電話聯絡，但是得到的情報並不精確。改善辦法便是治安人口凡是查無居住事實一律通報戶政機關遷出未報，增加他戶籍上辦理遷移或是申報任何社會福利上的困難。
- S：我的轄區民眾都很配合，查察戶口沒有遇到困難。
- T：現行的戶口查察勤務實際上已淪為員警藉機偷情的勤務，尤其是都會的生活型態居住份子複雜，員警實施戶口查察本身即陷入險境，而且法律並未授予警察人員執行戶口查察強而有力的依據，只是警察的上級長官囿於某種心態不願提出具體的改善措施。而我認為戶口查察應從修法賦予警察人員查察戶口的明確依據，另應針對一、二種戶實施查察，三種戶則應予廢除。且戶口查察簿冊應予減化。
- U：戶口查察當然有效，否則執行它做什麼？不過就我個人的經驗而言，很多民眾明知道我在查戶口，他就偏偏不開門，我也耐他不何。
- V：戶口查察有很多方式，可以間接查訪，也可以側面查訪，不過上級注重卻是簽查戶口，並且要登錄一些實際作用不大的資料，還要考詢，說實在的，誰有辦法記那麼多？現在電腦那麼發達，我們怎麼都不會運用呢？只要勤區能夠找出資料、懂得如何查詢資料，實在沒有必要要求員警一定要記住住戶的姓名，實在是有些吹毛求疵。

W：就現代台灣警政實務來說，戶口查察實際上已輪為一種形式，並無法發揮效果，建議戶查時間讓勤區警員深入社區服務，做催化與轉介之服務工作，戶口查察如能落實一定可以預防犯罪，但是因現在制度上存在些許問題，而失效。

丙：以我以前在台北市中山分局擔任勤區警員的經驗來說，我認為戶口查察這項勤務早就應該要廢止了，因為不合實際，警勤區警員應比照刑責區偵查員一樣，平時負責治安情報的蒐集，而不是重型的去查戶口。不可諱言的，幾乎每個警勤區警員都利用查戶口的時間去摸魚，一點效果都沒有，所以戶口查察的工作應回歸正常，交由戶政事務所的人員去執行才對。

丁：勤區平時應多走動、多接觸民眾，就可以掌握勤區動態而達到預防犯罪的效果。不見得要去查戶口，沒有什麼事不要常常去看人家的戶口，容易引起民眾的反感。

四、假如您的勤區出現第一家色情場所，您認為會不會影響治安？影響層面有多大？您要如何因應？(破窗理論)

A：這就是學者所謂的「破窗理論」，當然會影響治安，所謂「野火燒不盡，春風吹又生」，一定要加以消滅才行，否則一但坐大，別家再跟進，到時所費的時間、心力，一定會數倍於此。

B：不僅是色情場所，就目前流行的網咖、檳榔西施、電動玩具、理容店甚至是違規流動攤販、等等，如任其發展不加以取締，到最後勢力坐大，就變成很難收拾而影響治安。面對這種情況，必須要有強制作為，加強臨檢、運用各種勤務執行方式，讓他知難而退，進而關門。

C：一定會增加該地區人員進出複雜性，影響地方生活品質，方法係通報消防與縣政府利用稽查消防安全品質，與合法性。若都合法只能要其員工名冊，並要求裝設監視器，及增加臨檢與巡邏班次盡量預防犯罪事件發生。

D：1 會影響治安，但影響層面應該不會太大，色情這種東西是供需原理，有那種需要才會產生供給，面對它也不必要視為洪水猛獸一般。2 我會先予口頭告誡、加強臨檢，並且希望在最短的時間內讓他關門，這樣說好像跟剛剛說的不一樣，最主要的原因是考量一般民眾的感覺，耽心民眾會以為色情行業與我們有掛勾，所以一定要消滅它。

E：既然是色情場所，那就是不合法的場所，我的因應之道是先查報無照營業，並針對違法部份加強蒐證，對於事實明確的違法部份，就按法律規定移送法辦，直到該店關門大吉為止，這樣就不會讓其他的業者認為本轄區是可以開店的。

F：會有影響，影響的層面視地方不同而有異，如單純鄉下地方影響就大了。針對這種情況，我會加強查訪，依法取締，不一定會消滅它，也沒有這個必要。

G：轄區出現色情場所，只是人口進出較為頻繁，但對治安實在沒有明顯的惡化。就警察的立場，色情場所如有違法，當然依法辦理。對於出入口則利用各項勤務加以過濾，防範治安事故發生。

- H：轄區出現色情場所，對治安狀況一定會造成一些負面的影響，但目前我的勤區單純，目前尚無這種困擾。但如果勤區有色情場所存在，就要加強臨檢，可利用擴大臨檢時加強查察，以達嚇阻的效果。
- I：會影響，但層面應不會太大。因為色情場所出入份子複雜，所以第一我會先了解其內部狀況，如員工、投資人、股東、管理人等之背景，然後再設法消滅它，因怕被別的單位取締而受處分。
- J：勤區如有色情場所對治安會有影響，因為出入份子複雜，可能衍生暴力案件增加，建議能如歐美國家成立特種營業專區，以便於管理才是根本的解決。色情是自古以來且不分國內國外，為了讓這些場所不致造成地方困擾，還是應劃分專責區域管理。
- K：會，需看出入分子多寡，出入分子多且愈複雜，愈能影響治安層面。
- L：我的轄區近日開了一間色情場所，但目前尚未有對治安造成影響。解決之道在於加強查訪。可利用擴大臨檢、巡邏或勤區查察時訪查，減少治安事故發生。有時利用線民對該場所的狀況能加以掌控，而線民的運用則需要靠平時的查察建立警民關係，其他如義警、民防、守望相助等協勤民力等均是可善加運用的。
- 甲：勤區內出現色情場所，對治安影響層面很大，因糾紛多，並影響兒童身心發展，對這些特定場所，應加強臨檢，預防事故發生。
- 乙：勤區內出現色情場所，對治安影響層面一定很大，因出入分子複雜，糾紛多，而且會影響社區發展，對這些特定場所，應加強臨檢，以預防事故發生。
- M：色情場所多多少少會影響到治安，因為色情行業常會引來黑道勢力的介入，所以在還沒有成氣候之前就要加以取締，防漸杜微，最好能加以消滅。
- N：會有影響，只有加強訪查、監控，減少影響層面的擴大。
- O：會有影響，如果沒有加以取締，大家有樣學樣，很快就變成很多家了，到時後想要取締就非常困難了。所比碰到這種情況，我就天天派警力站崗，讓它無利可圖自然就消失了。
- P：現在民主意識高張，很多類似這樣的問題並非警察的力量所能左右，只能儘力加強取締，密切注意它的發展罷了。
- Q：有影響，我會加強查訪，但如果是合法的，我們也沒有權力消滅它。
- R：會，會增加該地區人員進出複雜，影響地方居住品質，通報消防與縣政府稽查消防安全品質，與合法性，若都合法只能要其員工名冊，並要求裝設監視器，與增設巡邏箱，盡量防止犯罪事件發生。
- S：應該會有影響，我會加強查訪。
- T：多少會影響治安，因為出入份一定比較複雜。然而色情場所的生成所牽扯的因素太多，單靠警察人員無法改變什麼，但如果轄區色情場所出現，我會加強查察，杜絕不法的情事發生，也就是說，應對業者加以約制，以避免治安事故發生。

U：我的勤區是沒有色情場所，我也不容許有這種情況發生，否則一經上級查獲，免不了又是一大堆處分。

V：色情場所本身對治安影響不大，最重要是主持的人常要藉著黑道、白道的勢力以維持其營業，如果在剛開始的時候沒有取締，以後要取締就難上加難了，所以如果碰到這種情形，我一定會收集相關資料，往上呈報，由分局統籌取締。

W：一定會，需看出入分子為何，出入分子多且複雜，愈會影響治安層面，我認為惟有加強臨檢或於相關路口路檢，來淨化它，既然無法改變其經營形態，僅有單純它。

丙：我會看這個色情場所究竟是違法或是違規，如果是違法我會馬上把它移送法辦，如果是違規我會加強臨檢，使其無法生存。

丁：要看地點而定，如果是在住宅區，因出入份子複雜，對民眾的心理影響可能就很大，碰到這種情形，我會加強臨檢、取締，把它趕出去。如果是在商業區，影響就不大，我會注意其後續發展。

五、假如您的勤區竊案發生頻繁，您能不能探討其原因？您將採取何種作為？(理性選擇理論)

A：以我以前當刑事組長的經驗，發現竊賊都是很聰明的，所以俗話說「賊仔狀元才」，他們要行竊，一定是經過長時間的觀察、考慮失敗被捕的風險，然後才做案。防杜之道無他，只有加強失竊率高的地方巡邏、路檢，讓他們無可乘之機。

B：竊案發生的原因有臨時起意的、也有計劃性的、引誘性的，而竊賊最常考慮的則是「機會」問題。所以我們的重點就是應該多多宣導民眾防竊意識，如錢不露白、裝設防盜設施、加強敦親睦鄰、遇可疑人物多加注意盤問、等等，以減少竊賊下手的機會。而警察唯一的方式就是加強巡邏，提高見警率，防止臨時起意式的竊案發生。

C：勤區內竊案頻頻，追根究底係勤務未見落實，實務上很多該巡邏的不出去，，或僅是簽簽巡邏箱；缺乏攻勢勤務，一旦造成案件發生後，才以專案方式處理，就會來不及，且餘事不補，因此，加強員警勤務紀律才是目前應著重之要項。

D：1 我認為竊案發生那麼多最主要的原因是教育問題，司法體系的矯治教育功能不彰，很多竊案的發生是因為竊賊認為好玩、利益大於風險且被抓到罰責不重，就我的經驗來說，十件竊案的發生有八件以上是慣竊所為，「賊仔固定人」，很多案件早上抓到下午就被放出來，於是竊賊越來越囂張、越來越懂得如何應付警察的偵訊，案件越來越難破，破案率越來越低。

2 我會加強推動守望相助的工作，同時改變巡邏的方式，即多編排便衣巡邏。每一個便衣巡邏的警力，本身就是一個最好的監視器，如能散佈轄區、廣泛接觸民眾，必能獲得很多情報而做好犯罪預防的工作，進而降低竊案的發生。

E：對於竊盜頻繁的地區，我是不會去探討其原因，但是我會採取一些作為，如加強該地區巡邏，再者我會去請求里長的協助，畢竟里長是該轄的民眾選出，對於該項請求，大多會提供一些幫助。

- F：我會製作治安斑點圖，分析其發生時段、原因，然後加強巡邏、提高見警率以有效防範。一般來說，汽機車竊盜與住宅竊盜，有不同的因應作為。
- G：如果竊盜案件發生頻仍，我會利用勤查時加強宣導民眾注意，提高警覺，並勿有自掃門前雪的觀念。並就發生的時間，地點加以分析，然後加強巡邏
- H：轄區發生竊案提高，必須注意一些前科犯及治安人口，這些人的再犯的情形很高。針對這些人加以掌控，就能減少竊案發生。同時我會加強勤區的查察，並宣導民眾應特別注意竊盜案件的發生。
- I：會，首先我會先了解發生竊案的原因、時段、地點、失竊物品等，並做成統計，然後以派出所的力量來加強巡邏、路檢，預防再度發生。一般來說，竊案的發生與經濟不景氣有關，所謂「饑寒起盜心」。
- J：竊案發生頻仍，應先研判案件發生之時間及地點，並就得到之時間地點加強巡邏，或以埋伏的方式偵辦，我相信最佳的預防竊盜案件發生就是將行竊的歹徒加以逮捕。
- K：民眾防竊及守望相助觀念不足，應加強對民眾宣導，並加強巡邏。
- L：勤區內竊案頻頻，追根究底係勤務未見落實，很多該巡邏的不出去，缺乏攻勢勤務，造成案件發生後，才以專案方式處理，如此都是於事無補，因此，加強員警勤務紀律才是上策。
- 甲：可以分析其發生時間與地點，看集中時段與地點為何，再向主管反映規劃攻勢勤務來預防發生，但民眾防竊及守望相助觀念不足，應再加強對民眾宣導，並加強巡邏與路檢。
- 乙：如果竊案發生很多，我會先過濾一些慣犯，並且利用時間針對一些目標加以查察。同時連繫轄區的守望相助隊，請他們能於平時服勤時對那些場所加強巡邏。針對常發生之時間、地點加強巡守可以壓制竊盜案件的發生。
- M：這一陣子的竊案的發生的原因，都跟景氣有關，所謂「饑寒起盜心」。如何因應？這也是我們機動派出所現在正在做的工作，勤務中心統計每日案件發生的時、地，做成治安斑點圖，就治安斑點圖的位置，劃成所謂的「治安區塊」，機動派出所穿梭在治安區塊中，加強腳踏車巡邏及慰問被害人、交通整理、為民服務、等工作，藉以降低案件的發生，事實證明成效頗佳。
- N：會探討原因，建立斑點圖，加強巡邏來改善狀況。
- O：我想景氣不好失業率攀升是竊案發生的最大原因，我的轄區就有鋁門窗遭竊的情形發生，鋁門窗才多少錢？發生這種狀況，實在讓人匪夷所思。我想警方的防制之道只有加強巡邏及提醒民眾防盜而已。
- P：我會探討它的原因，然後分析案件的狀況，建立治安斑點圖，加強巡邏來壓制它的發生。
- Q：會，加強治安人口的查訪，防範其發生。

R：犯罪發生都是隨機，並無特定地點，若屬金融機關、金飾、商店、特種營業場所，只能要求店家加裝閉錄攝影裝備，增加宵小戒心，降低犯罪發生。

S：現在的法律對竊盜犯太寬容了，抓進去沒多久又放出來，慣犯都不怕被抓，所以竊案才會越來越多。如果我的勤區竊案太多，我會宣導民眾，發現可疑人物馬上與派出所連絡，加強警民關係。

T：勤區竊盜案件發生頻仍，初步上可從三方面做：一、於勤區查察時向民眾宣導注意門窗，並對陌生人加以注意，發揮守望相助的精神。二、利用各種勤務作為，對發生竊盜案件較多的地區加強巡邏守望。三、加強竊盜慣犯的清查掌控，使轄區回復平靜。

U：我們所長會要求我們統計竊案發生的時間、地點、被竊的物品，並要求我們製作斑點圖，我也會加強訪查，抑制它的發生，否則壓力很大，一天到晚被罵。

V：我會建立資料往上呈報，由所長規劃勤務，加強巡邏。

W：增加勤務作為，分析犯罪時間與地點，加強攔檢盤查，必定可以嚇阻。

丙：我會探討它的原因，分析發生的時間、地點、損失的財物、歹徒的侵入方式等、然後動員守望相助隊，加強巡邏宣導轄區民眾、被害人防範類似的情況發生，如果是汽、機車竊盜，則會就發生的時段、地點加強巡邏。

丁：竊盜起因於景氣不好及教育失敗，我會針對發生地方的不同而採不一樣的作為，如發生在公寓，我會與公寓管理員、主委加強連絡，請他們幫忙注意出入份子。如果發生在一般住宅或郊區，我會與守望相助隊配合，加強巡邏。

六、就您的勤區而言，有無犯罪率特別高的地方？您如何因應？對於轄區的治安要點，您要如何掌控？(犯罪區位學理論)

A：有一些較偏僻的地方較容易發生搶案，對於這些地方，主要是加強巡邏、提升見警率來遏止犯罪，而利用各種機會宣導民眾，注意避免給予歹徒有可乘之機，才是根本防範之計，因為有很多犯罪行為的發生，都是被害人缺乏警覺所致。另外，聲色場所也是治安的要點，對於這些治安要點，一定要加強巡邏、路檢，展現警察取締犯罪的決心與氣勢，才能有效預防犯罪。

B：人多的地方、區域所住的人比較富有、人文環境比較複雜、都是犯罪率特別高的地方，這些地區就是所謂的治安要點，掌控這些治安要點，可以學習局長所謂「治安區塊」的理念，即就勤務中心每日統計發生的案件、時段、地點、原因等因素，歸類出所謂的「治安區塊」，而加強該區塊的威力巡邏、掃蕩等勤務作為，如此便能預防或抑止該區塊犯罪情況的發生。

C：本分局有幾個地方犯罪率比較高，目前的做法是製作治安斑點圖，就治安斑點圖圈選治安區塊，規劃機動派出所加強該區的巡邏。

D：1 有，我的轄區有一個里，住宅竊案就特別得多。

2 我想加強巡邏勤務及戶口查察是最好的方式，但是前提是戶口

查察必須是勤區專責化落實的推動，同時巡邏勤務也必須增加便衣的班次，才能有效的掌控各治安要點。

- E：我的勤區是住宅區，並無犯罪率特別高的地方，轄區亦無治安重點，但對於一些民眾聚集的地方，身為勤區的我，有空會加強走動。
- F：新興社區及比較偏僻的獨立屋，治安比較不好，我會針對這些治安要點，加強查訪、巡邏及情報蒐集。
- G：我的勤區相當單純，並無犯罪率特別高的地方。對於治安要點，則從附近的民眾建立警民關係，從中得知相關狀況，加以掌控。
- H：我的勤區一部分民眾居住人口較多的地方，犯罪率就顯得比較高，至於要掌握治安要點，我覺得要結合守望相助隊共同維護，確實有成效。有些地方沒有守望相助隊，盡量要輔導地方成立，警民共同護治安較有效果。
- I：歹徒常尾隨被害人至偏僻地方而行搶，所以應加強這些地方的巡邏，提高見警率。
- J：在我的勤區內金融機構前的機車失竊率發生特別的多，我會利用時間加強巡守，並視狀況前往埋伏，而且設置監視器材加以監控也是很好的方法。另外對於轄區治安要點，我建議多加裝設錄影監視系統，以掌握轄區狀況。
- K：我的勤區無犯罪率特別高地方，對於治安要點惟有落實勤務，加強巡邏與路檢，增加見警力，即可預防犯罪。
- L：我的勤區單純，目前並無犯罪特高處所，但對治安處所應做諮詢佈置，平常應保持連繫，加強情資反映。
- 甲：本轄單純無犯罪特高處所。
- 乙：我的勤區並沒有犯罪發生率特別高的地方。我的轄區很單純，因此只要認真執行各項勤務，即能預防犯罪發生。但如果是一些治安要點，我認為我會與勤區內的守望相助隊保持密切的連繫，請他們協助注意治安狀況，畢竟警力有限、民力無窮。
- M：就分局來說，是有幾個地方犯罪率特別高。因應之道，除了機動派出所的運作之外，我們也特別責成刑責區偵查員及警勤區警員，加強查訪及情報蒐集的工作，做為擴大臨檢及專案勤務掃蕩、臨檢的目標。
- N：以分局而言，太平市幾個社區犯罪率有比較高的趨勢，所以我們把機動派出所設在太平市，這些社區的犯罪率有明顯下降的趨勢。
- O：我的轄區有幾個地方汽機車失竊率頗高，這可能與不良青少年有關，除了加強巡邏之外，我會要求勤區同仁加強汽機車修配廠的清查，同時要求針對其勤區不良青少年加強訪查並建檔，尤其是對有竊盜前科的青少年更須加強控管，成效還不錯。
- P：我的轄區有幾個地方犯罪狀況比較嚴重，尤其是一些青少年常常聚集的地方，常有打架吸毒的情況發生，對於這些地方我常常加強巡邏及臨檢，並且拜託附近的居民，一有違常的狀況，馬上與我連絡。

- Q：近郊區的地方，常有不良少年聚眾滋事，我已經建立名冊，有必要，我會拜訪他們的家長。
- R：有些地方比較複雜，但犯罪情況還好，對於這些地方我也比較注意，加強巡邏。
- S：我的轄區沒有犯罪率特別高的地方，如果有異常的話，我會馬上加強該地區的巡邏及路檢等攻勢勤務加以壓制。
- T：沒有比較特別高的地方。
- U：我的勤區偏僻的空屋犯罪率較高，我會加強這些地區的臨檢及巡邏。
- V：我的勤區轄為單純，並沒有犯罪率特別高的地區。而對於治安要點掌控部分，可加強裝設監視器，同時應利用各種勤務作為加強查察。
- W：我的勤區有三家 KTV，常常發生打架、糾紛，我特別交待附近民眾，一發現不對，能立即通知我，我會立即報告所長立即派人前往處理，平時則請所長規劃加強附近的巡邏與臨檢。
- 丙：我的轄區因時、地的不同，會有犯罪率特別高的地方，對於這些治安要點我會加強巡邏、路檢，提升所謂的見警率以防範之。
- 丁：公寓越多的地方犯罪率越高，對於這些地方，我會與公寓管理員、主委加強聯繫，請他們注意監控可疑份子，並登記住戶資料加強查訪。
- 七、您對於前一陣子有某里長推動社區裝設監視器有何看法？您認為裝設監視器有否助於預防犯罪？假如有，應裝在何處？(日常活動理論)
- A：利用監視器材，不僅能有效預防犯罪，對於偵查犯罪也有很大的幫助。問題是目前許多監視器的畫質不夠清晰、常常無法克服車輛速度過快以致模糊的缺點，實在有待改良、研發。至於裝設的地點，應該是裝設在必要的地方，也就是各治安要點上。
- B：結合監視器、攝影機等科技產品的運用，來達到巡邏的目的、輔助警力的不足，就是所謂的「視訊巡邏」，當然有助於預防犯罪的功能。竊盜之輩、宵小之徒、甚至不良青少年、流氓、虞犯，監視器都能產生嚇阻的作用。至於裝設的地點，還是以裝在重要路口、巷道為主，現在各縣市之重要的路口都有裝設監視器，這些監視器所發揮的作用不可謂不大。如果這些監視器能結合我們警察局所研發的「贓車辨識系統」，效用當會更大。
- C：1 非常有必要，不但可以預防犯罪，也可以幫助偵查犯罪。2 最好是裝在重要路口、民眾聚集的場所、偏僻的樓梯間、治安要點等地方，我覺得一支監視器比一個警力還好用且更具有功效。
- D：對於裝設監視器對於預防犯罪有一定預防犯罪效果，而且裝設的地點，應普及整個巷弄，這樣對於宵小會有一定的遏止效果。
- E：我是覺得效果不大，因為錄影的畫質普遍不好、模糊不清，很難從畫面掌握歹徒。當然如能提昇畫質，對治安應有幫助，而裝設的地點以在重要路口、車禍頻繁的路口及治安較差的路口為宜。

- F：監視器的設置，對於已發生的案件而言，從蒐證上具有相當大的作用，同時具有嚇阻作用，有助於預防犯罪。監視器裝設應於容易發生犯罪的地方，歹徒易於侵入的地方裝設監視器材才有作用。
- G：裝設錄影監視系統，確實有效果，能預防犯罪，裝設地點應選擇重要的路口，至於控制的機台可放置在守望相助隊部，因為他們可以協助更換錄影帶。許多的狀況就是有裝設錄影監視系統，但是卻忘了放置錄影帶。
- H：如能提升畫質、研發良好的品質，設置監視器是非常有效的預防犯罪措施。設置的地點應該是在重要路口、必經路口及車輛肇事率高的地方。
- I：裝設錄影監視系統有認為絕對對治安有所幫助並能預防犯罪，設置地點應擇重要道路路口及一些治安複雜之處所，這樣才能有實質的功效。
- J：監視器能對犯罪產生嚇阻作用，應裝設於巷弄，並樹立警告標誌及警語：如社區有裝設錄影監視系統，請勿犯罪。
- K：社區內裝設監視器好處相當多，可以監控社區各角落，若發生治安事故，應可從監視系統查閱，將事件真相還原，但是當每一個角落都有錄影監視系統後，就會變成平常化，犯罪仍會發生，因此，這種制度並不是最好的解決方法，最好的方法，是要利用民眾的雙目，方我強調的是全民的目眼睛。如果，全民都是我們的錄影監視系統，那就可以結省治安之經濟效益成本，透過戶查並結合社區警政方式，應可以改變警民關係，這才是未來警政高層必須思考之方向。
- L：這個建議很好，對於犯罪預防有具體的功效，裝設的地點應著重於各重要路口及社區死角，監視器的設置可以達到預防犯罪的效果。
- 甲：監視器對於一般非專業犯罪者有效，以預防犯罪角度觀之，應裝設於巷弄，並樹立適當警告標誌，一般大樓與重要設施亦可裝設。
- 乙：重要路口如能裝設監視器，好處相當多，不但可以監控社區各角落，而且可以監視可疑之人車及事情，一旦發生治安事故，可從監視系統查閱，如果，民眾都能主動成為我們的錄影監視系統，那就可以結省治安之經濟成本，透過社區警政方式，應可以拉近警民關係，這也是未來警政高層必須思考之方向。
- M：監視器的效用非常好，所以很多鄉、鎮市長都主動要求分局規劃地點裝設監視器，我們也樂見其成。一般來說，還是以裝在重要路口及車輛肇事率較高的路段為宜。
- N：監視器是有它的功能，如能結合警察局研發的贓車辨識系統更是有效，裝設地點，當然以重要的路口為主。
- O：裝設監視器的確能預防犯罪的發生，裝設的地點還是以重要路口及平時警力較難控管的偏僻地方為主。
- P：裝設監視器可以產生嚇阻的作用，但並非是萬能丹，同時也應

慎選地點否則有侵犯人權之嫌。

Q：有預防的效果，應裝設在治安要點上。

R：很好，能監控地區街道巷口，防治或蒐集犯罪證據，減少竊案發生與嚇阻犯罪。

S：有很好的效果，應裝設在路口或社區重要路口上。

T：裝設監視器對預防犯罪絕對有具體成效，而裝設的地點當然是選擇重要的路口以及認為治安要點地區，地點的選擇可以參考過去發生的案件情形加以分析。

U：我的勤區有很多地方都裝有監視器，這些地方比較沒有案件發生，可見監視器還是有效的。

V：有效，最好裝設在各治安要點上。

W：我認為犯罪都是理性選擇多於隨機發生的，犯罪一定會有特定地點，若屬金融機關、金飾、商店、特種營業場所，一定要求店家加裝閉錄攝影裝備，並增設警語，以降低犯罪發生；若能利用增設錄影監系統，能監控地區街道巷口，一定可以防治並蒐集犯罪證據，減少竊案發生。

丙：非常有用，不但可預防犯罪，我們分局很多刑案包括肇事逃逸的偵破，都是靠監視器提供線索才能破案。裝設的地點應在重要路口及必經路口，才能發揮較大的作用。

丁：有幫助，最好在每一個路口、大樓出入口及重要場所都裝設。

八、就您的觀點而言，結合社區民眾的力量有否助於預防犯罪？假如有幫助，應如何結合？(社區預防理論)

A：單靠警察的力量要做好預防犯罪的工作，簡直是緣木求魚。維護好治安是全民的責任，警察也不應該把這個責任獨攬起來，沒有這個基本的認識，絕對很難做好警察的工作。至於如何結合？以我本人的經驗，應從平時做起，主動關心周遭的民眾、做好為民服務的工作、以誠待人，久而久之，就會獲得民眾的認同，就可以得到所謂的治安情報，進而預防犯罪的發生。

B：「警力有限，民力無窮」，讓民眾覺得治安的工作與他本身息息相關，進而主動「參與」，發現犯罪情況能見義勇為、快速報案，必能有效預防犯罪的發生。結合民眾的方法很多，如組織守望相助隊、運用民防、義警等，分局平時應對這些民間力量保持訓練、灌輸勤務功能與技能，同時也可以透過「警政諮詢會議」，讓他們提供訊息並解決他們的問題，都是很好的方法。

C：成立社區巡守隊。或是守望相助，並由當地分局管理規劃，透過警方輔導，配合警察巡邏以補足警力不足處，做嚇阻犯罪發生，同時能夠增加警民合作空間促進警民良好互動。

D：結合社區民眾的力量預防犯罪，是現代社區警政的精神。個人以為應以勤區警員為中心，即落實勤區專責化並使勤區警員成為社區民眾的連絡中心，平時加強該勤區的為民服務工作，與社區民眾建立感情，則社區一有風吹草動，民眾就會主動告訴勤區警員，這比召開所謂的「社區治安會議」還有效。現代人生活緊張忙碌，開會只會浪費時間，效果有限。勤區警員如能加強法律(令)

素養，久而久之必能成為該社區的連絡中心。

- E：結合民力對於治安一定有非常大的幫助，尤其是民眾是普及各地方而警力是有限的。現有的民眾支援警察的單位的民防、義警等，對於現在缺乏的警力有非常大的幫助，可是民力畢竟是民力，他們沒有武裝，沒有槍械，對於執勤時本身的安全，也令人疑慮；現在大廈社區中大多有保全人員執勤，對於保全人員之平時訓練，對於社區預防犯罪的效果一定非常好，因為保全人員能廿四小時在社區裏守望，對於社區內的動靜均能瞭解。對於現行的村里守望相助，這種結合民力的方式也非常好，但是所耗費的經費比較多，以現行政府財政的困難，是否能持續的運作，則是一大問題。
- F：有幫助，所以我們平時應加強輔導、提醒民眾，對發現不法及歹徒能主動提供警方線索，另外，我們也可以利用常訓、村里民大會，舉辦結合訓練，模擬實況訓練。
- G：有幫助，但實際上民眾的配合意願不高。現在的社會民眾非常冷漠，不會主動提供警察治安線索。警民關係的結合實在不容易。
- H：有幫助，至於如何連繫，我認為(一)可輔導民眾裝設錄影監視器，並加強家戶連防之設置。(二)多加輔導成立守望相助隊，加強警民關係的建立。(三)除了結合地方的守望相助隊，建立良好的通訊系統是非常重要的，這樣才能與派出所保持聯繫。
- I：可以預防犯罪，如以本所為例，守望相助隊就發揮很大的功能。結合的方法只有多加聯繫感情、加強配合。
- J：結合社區民眾的力量對治安有所幫助，警方應加強與社區巡守隊之聯繫結合，共同維護社區治安。但是現行的巡守隊，許多並非常年運用作，且他們是不支領薪水的，所以並不能完全依賴他們。
- K：有助預防犯罪，應加強對民眾宣導可疑人事物並向警方檢舉，讓警方能加強盤查，發揮守望相助之功能。
- L：結合社區民眾力量，就如目前政府所推行之守望相助一樣，可以補充警力之不足，夜間更可以展現效果，但是守望相助必須精選，有服務熱忱人士，應可展現預防犯罪效果。
- 甲：是的，守望相助成員應該要精選，有選具有服務熱忱之地方人士，透過完整的機制，相關之配套措施，必可展現預防犯罪效果。
- 乙：有實質的成效。我的轄區有守望相助隊，我平時會至那裡保持聯繫，此外，轄區的里長、鄰長及義警、民防等多是與警察保持連繫的，共同打擊犯罪。
- M：運用民力維護治安，是我們分局一直努力的目標，除了不定期召開「社區警政諮詢會議」徵求民眾意見之外，由分局主導的義警、民防、守望相助等民間組織，亦發揮了很大的功用。
- N：結合民力可有效改善治安，以目前警察局規劃之社區警政諮詢會議的方式，也是一種不錯的方式。
- O：「警力有限，民力無窮」，結合民眾的力量才能預防犯罪的發生，對於提升警民關係也有一定的幫助，我的作法是平時與里長及市民代表多連繫，建立交情，取得他們的信任，再請他們策動轄區

的民眾，共同維護社區的治安。

P：事實上以目前七萬五千名警力，要維護二千三百多萬人的治安，沒有民眾的協助是不可能的任務，問題在於如何結合？以目前一個負責三個鄉村治安的分局長的官階竟比一個鄉鎮長還低很多，讓我懷疑警察的力量究竟有多大？這是一個現實的問題，警察的地位如果提升了，主導的力量加強了，要結合民眾並非難事。

Q：有，應加強連繫輔導並訓練民眾。

R：成立社區巡邏隊，並由當地派出所管理規劃，能輔助警方巡邏不足，嚇阻犯罪發生，並能夠增加警民合作空間，促進警民良好互動。

S：有幫助，加強與民眾連繫。

T：結合民眾共同預防犯罪，一定有幫助，但是現在警民關係不見得良好，許多的民眾對警察並不信任，因此現行面希望警民共同維護治安之效果實是大打折扣。另外，與警察人員較有接觸的義警、民防及守望相助等民力部分，如果能運用得宜，對警察的幫助是很大的，只是，民力有部分是基於某種因素而加入，真正是為了社區治安而犧牲奉獻者佔的比例不高。

U：現代人都非常忙碌，要他們幫助我們警察，都會藉故推辭。但我的勤區還是會有一些民眾比較熱心的，我常常與他們保持聯繫。

V：可以預防犯罪，尤其是守望相助隊都很認真，可以彌補警力的不足。如何結合？還是由分局規劃、運作比較好。

W：有，設計機制來選擇守望相助成員，並加強聯防機制，對民眾之犯罪宣導及可疑人事物，透過社區人士之主動作為並向警方檢舉與告發，讓警方與民眾聯防機制加強，發揮真正與民眾守望相助之功能。

丙：多多少少幫助，尤其是守望相助隊，只要那個時段、地點犯罪率升高，請他們加強巡邏，常能有效降低犯罪的發生。至於如合結合，我想只有靠平時多多連繫，建立感情才是辦法。

丁：有幫助，最好的辦法是常與民眾在一起，取得民眾的信賴，民眾對警察有信心，才會樂意配合。

九、您對於警察局所試辦之機動派出所何看法？其預防犯罪的效果如何？

A：機動派出所現在仍在試驗階段，不過局長這個創意是很好的，至少會給予民眾警察重視治安的感覺，有這種感覺就會主動提供情報，本身也會參與維護治安的工作。

B：機動派出所仍在實驗階段，不過設置機動派出所的用意很好，見警率提高很多，可讓民眾產生安全感，對嚇阻歹徒犯罪有一定的效果，對機動派出所週遭的市場交通也有一定的效果，而且可以隨時接受民眾的報案，提升警察為民服務的形象。所以自實施以來，機動派出所附近的竊案下降了許多，民眾普遍的風評都很好。

- C：機動派出所理念很好，但機動力太差，，此制度如果要勝巡邏方式，惟有增加機動派出所的點與面，且而結合巡邏方式之機動性，更要強化連絡方式，因此無線電功能即很重要。
- D：目前機動派出所仍在實驗階段，很難看出其具體成效，預防犯罪當然有一定的效果，可是效果似乎不如預期的大。這可能與執行的方法尚未成熟有關，很多上級很好的計劃，督導者、推動者與執行者無法體認其真意，造成目標錯置，實在可惜。
- E：機動派出所的立意是非常好，其實針對人數比較小的派出所更有需要實施，才不會浪費警力於派出所值班，但是針會都會區，則必須是採取機車巡邏兼機動派出所，而不是腳踏車巡邏兼機動派出所，因為機車的機動性遠比腳踏車快的多，以現在的犯罪形態而言，如果沒有機車的機動性，要制服歹徒可能會比較困難。
- F：我認為現在民眾報案非常方便，機動派出所之裝備保養及警力派遣會影響目前勤務之運作，還不如利用交通隊、保安隊、分局警備隊或派出所之機動警力，對易肇事路段及治安區塊加強巡邏，反而比較有效。
- G：機動派出所在實際運作上我認為沒有效果。民眾報案已經非常的方便了，不須要另設機動派出所，再者，機動所員警的使用交通工具是腳踏車，對於歹徒沒有太大的嚇阻效果。
- H：目前本所機動派出所的設置，對治安具有一定的成效，但由於選擇的地點不理想，所以我認為成效並不好，改善的方法，機動派出所應選擇在治安不穩定的地方，而不是選擇在人多的地方。
- I：我認為機動派出所受理報案的成效不彰。
- J：機動派出所的設置主要的作用在於預防犯罪，但目前效果並不顯著，因為設置的地點太少，無法彰顯成效。
- K：機動派出所警力太少，對預防犯罪有限，建議配置服勤員警警力九，一名駕駛含車巡，其餘八名二人一組機動編排小區域步巡或機巡，對預防犯罪應有顯著之效果。
- L：機動派出所理念不好，因為機動力太不好了，配套措施無法結合，造成形式化，表現化，此制度與巡邏方式有何區別，巡邏方式更具機動，但應強化連絡方式，無線電及車輛定位與顯現要用衛星，透過電腦螢幕即可知道執勤情形，如此與機動派出所之功能相同，我會選擇巡邏。
- 甲：目警察局的機動派出所，我認為常固定於某些特定地點，而不具有流動性，所以成效不彰。畢竟機動派出所，應該選擇一些犯罪常發生的地點，不定時地的流動巡守，讓不法份子不敢為非作歹。
- 乙：不好，但是若能從中更便利民眾報案的話，且機動性強，第一時間並能馬上通報攔截圍捕，我就會認同，目前機動派出所做他的，巡邏巡自己的完全沒有互相配合，那能攔截圍捕；在容易發生犯罪地方停留是可以產生嚇阻犯罪作用；不過想犯案的人並不因增加機動派出所而不敢犯案，畢竟犯罪係理性選擇主義，有預謀的犯罪，一樣會換地方繼續行竊行搶，警察防治犯罪，要能治

本，治本方法要靠民眾協力，根本之道，還是要由每個家庭(學校)做起，人人對治安要有責。

M：機動派出所的成效非常的好，能有效壓制案件的發生，並給當地民眾帶來安全的感覺。因為藉著機動派出所的運作，警民之間產生了良好的互動，所以在社區警政諮詢會議當中，民眾都反應最好機動派出所能夠不要常常移動，這反映了民眾期待的心理。局長對於機動派出所的構想就是把機動派出所視為維護治安的航空母艦，把腳踏車視為維護治安加強警民關係的巡邏艇，藉以接近民眾為民服務，實施以來，頗獲民眾的好評。

N：本分局機動派出所的運作非常正常，對於為民服務及壓制犯罪的發生有很好的效果，因為是注重為民服務，不以取締干涉為手段，所以績效方面比較差。

O：成效不錯，尤其在為民服務及降低失竊率方面很有效果。

P：有效，真的非常有效，尤其是結合我們警察局研發的贓車辨識系統，再加上關懷被害人、獨居老人等措施，可以有效的降低週圍案件的發生。

Q：有效果，可以接近民眾。

R：蠻好，便利民眾報案的第一時間並能馬上通報攔截圍捕，在容易發生犯罪地方停留亦有嚇阻犯罪發生的效果，不過想犯案的人並不因增加機動派出所而不敢犯案，一樣會換地方繼續行竊行搶，警察防治犯罪，只能治本，以圍堵或增加曝光率減低犯罪發生而已，所以機動派出所要不固定的選擇地方停留(但是民眾又會反映找不到機動派出所，不知開往何方，於是又招致輿論評擊)(題外話)根本之道還是要由每個家庭(學校)做起，環境是造就個體行為的主因，而長久的輿論都賦予警察神聖的使命，似乎警察主導犯罪的發生率，警察肯做事天下就會太平。

S：我覺得不錯、很好，有很好的預防效果。

T：警察局成立機動派出所在預防犯罪的效果上我認為是有功效的，但是一個分局只有那麼一個機動所成效上是難以顯現的。事實上，不論是機動派出所或是一般的巡邏警網也好，只要員警減少待在辦公室內，而盡可能的佈置在外，對治安是最具體的。

U：目前機動派出所勤務以二名制服同仁服勤為原則，有時候會增加一名替代役，成效不錯，失竊率有降低。

V：很有效果，尤其對於本轄的竊盜率及交通事故有明顯的下降。

W：目前機動派出所警力太少，對預防犯罪有限，建議機動派出所能增設，並主動深入社區，對預防犯罪應有顯著之效果。

丙：現在仍是試辦階段，只能拭目以待。

丁：機動力不夠，擺好看的，或許讓民眾多多少少有一點嚇阻的作用吧。

十、目前推動之機動派出所勤務之執行有無困難？應如何改善？

A：「萬事起頭難」，我相信剛推動的機動派出所必定會遭遇到某種程度的抵抗，所以必須時常檢討、修正方向，或可達到預期的

效果。

- B：沒有什麼困難，不過實施機動派出所最好是選在有較多警力的派出所，否則可能影響警力的運作。
- C：沒有。
- D：有困難，最主要的困難是規定多如牛毛，每個督導的長官看法各異。舉例來說，警示燈是否打開？不同的督導人員就有不同的要求，使得執行人員無所適從。改善之道我認為就是應該廢除督導作為，讓執行人員心無顧慮放開手的去執行，然後執行如遇困難或問題，再往上反應、修改，這樣才有成效。
- E：現在所推動之機動派出所勤務之執行困難之處，畢竟在山城的地方，地區特性單純，其實大多數的時間以服務民眾取向，唯一改善的地方，可以針對金融機構之地方，加強為民服務。
- F：與其成立機動派出所，倒不如妥善規劃機動警力之勤務來得有效。
- G：機動派出所的設置主要目的應著重於為民服務為導向，不應再在取締、告發的工作影響警民關係。
- H：機動派出所的位置應常常變換，不要固定比較好。
- I：沒有意見。
- J：機動派出所的警力應為專責的警力，獨立運作才能發揮成效。但現在的機動派出所，是與東勢派出所的警力融合在一起，並無法真正發揮效果。
- K：主要還是成員太少的問題。
- L：目前設置機動派出所浪費警力，未發揮功效，建議機動派出所於大型活動時可以出勤。
- 甲：改善的方法就是保持流動性。
- 乙：本轄未實施。
- M：沒有困難，一些枝節小事，類似裝備的問題，很容易克服算，不上什麼問題。
- N：一般來說沒有什麼困難，但因腳踏車沒有裝電燈，所以晚上執行比較困難，這一點我們正在研究中。
- O：目前本分局的機動派出所是由太平分駐所與本所負責來執行，推行上沒有什麼困難。
- P：目前本所執行機動派出所遇到的最大問題，就是電動腳踏車時常故障，很快沒電，另外就是警力運作有些困難，個人認為機動派出所應由專屬警力來執行較為恰當。
- Q：應該不會有困難。
- R：沒意見。
- S：受理案件應馬上與當地派出所連繫。
- T：目前機動所雖然可以接受民眾的報案，但實際上若是較為重大的案件，仍需請報案人至派出所製作筆錄，因此我認為，機動所的設置目的，應著重於提供民眾簡單的服務及嚇阻街頭犯罪，而不應該將其視為萬能的派出所。
- U：沒有困難。

V：腳踏車的機動力較差，如果能配合一部機車運作，可能比較好。

W：沒有困難。

丙：沒有意見，應該沒有什麼困難。

丁：應儘量與派出所的巡邏結合在一起，才有效果。

十一、您認為擔任勤區警員最重要的工作是什麼？有無其它因素影響上述工作之執行？

A：警勤區的工作最重要的當然是蒐集所謂的「治安情報」、預防犯罪的發生，隨著民主意識的抬頭，加強為民服務也越來越重要，其實這是一體的兩面，唯有透過為民服務這個手段，才能獲得治安情報，進而預防犯罪的發生。至於影響勤區警員的因素以目前來說承辦業務的繁雜及臨時勤務的干擾，可能是最大的原因，改善之道前已說過，落實勤區專責為可行的辦法。

B：勤區警員最重要的工作就是為民服務，要把警察當成事業來經營，要能辨別轄區民眾的良莠。對一、二種戶做好治安的掌控，對一般三種戶則做好服務的工作。

影響上述工作最主要的原因是勤業、務太多，臨時事務太多。我們可以考慮以「勤區專責化」的方式來加以改善，不過要實施勤區專責化，則必須要做好相關的配套措施，如警職的遷調必須循序漸進，剛畢業的警察不宜接任勤區，須經警局保安隊的磨練相當時日，再分發至分局警備隊，表現良好才可以派至分駐派出所服務，擔任機動警力，等能力提升、處理事情能夠圓融、盡責，方可接任勤區工作，勤區表現優秀，則予以升任刑責區，擔任刑警。等升任刑警一職也就將近升職了，如此一來，擔任勤區之同仁便有責任感、榮譽心，民眾當會予以良好的評價，而更有助於轄區的治安掌控。

C：最主要是建立良好的警民關係、推動警察工作，應往專責勤區方向邁進，取締、干涉應交由專責人員及機動警力來處理。

D：勤區警員最重要的工作就是為民服務和蒐集治安情報，而影響這些工作的執行最主要的原因就是業務。尤其是上級把所有的業務都交由勤區彙報，失去了內勤支援外勤的意義，變成了內勤指揮外勤。目前全國七萬五千多名警力，辦內勤的警力我估計約佔四分之一，這些內勤人員還將業務往下推，造成嚴重的浪費警力這種情形應該想辦法解決。

E：擔服警勤區警員最重要的工作是把勤區的治安維護好，但是現行的勤務制度讓警勤區警員無法勝任，勤業務之繁重讓警勤區警員無法喘氣，以現行的制度而言，一位勤區警員有多少時間去勤區訪問？勤區無法專責化，讓勤區警員每天應付許多報表填寫，要破案績效、維護交通秩序及一些特殊勤務等，讓警勤區警員根本沒有時間可以去經營警勤區；現在的制度上預防犯罪根本沒有什麼鼓勵可言，根本改善之道，就是警勤區專責化。

F：宣導社區服務工作、守望相助、預防犯罪、全民保防及其他政令宣導暨情資蒐集，因勤業務重，無法深入查察及與民眾互動，文書作業太多，導致形設。

- G：最重要的工作就是瞭解轄區的各項治安狀況，並建立警民關係，而且要對勤區的民眾熟識，一些藏污納垢的處所加以瞭解，作為查察的目標。
- H：警勤區員警最重要的工作就是預防犯罪的發生，並要有為民服務的觀念。
- I：我認為蒐集治安情報與掌握治安人口是勤區警員最重要的工作，影響這些工作的原因是勤務繁雜，特勤及專案勤務一大堆，三種戶的查察佔去太多的時間。
- J：對轄區掌握治安顧慮之人口，預防其犯罪。並無任何因素影響，我認為只是員警是否要認真做而已，如果認真的做，對治安的維護有好的效果。
- K：宣導社區服務工作、守望相助、預防犯罪、全民保防及其他政令宣導暨情資蒐集。
- L：目前勤查工作都是在做各種靜態資料與紀錄，沒發揮功能，但我比較認真會提供轄內可疑地、人、事供主管編排勤務時參考，並利用勤查時拉近警民關係做為民服務工作。
- 甲：勤區警員最重要工作即是與民眾之關係要好，並多做為民服務工作，但是目前勤查工作都流於各種靜態資料與紀錄，並未發揮功能。
- 乙：最重要的是要保持好良好的警民關係，不要太多的業務，目前分局的交辦單太多，業務繁重，很多事情多不再做了。
- M：勤區警員的職責就是收集治安情報、做好警民關係，如此簡單，每個勤區同仁如能秉持校訓「誠」的精神，與民眾相處，久而久之，必會獲得民眾的支持與認同，推行警察工作就會順利許多了。
- N：勤區警員還是以情報收集為主，取締、干涉等工作，宜交由機動警力負責。
- O：勤區警員應以為民服務及情報收集為主，應該沒有什麼因素影響這些工作的執行。
- P：勤區警員最重要的工作就是做好為民服務及加強蒐集治安情報，並且掌握勤區治安狀況，隨時報告所長，做為規劃勤務的依據。繁雜的勤、業務可能干擾這些工作的進行，所以所長應妥善分配勤區警員的勤業務。
- Q：勤區警員最重要的工作就是要掌握治安人口，我認為沒有什麼因素影響這項工作的進行。
- R：監控，輔導前科犯，防止因受外在排斥因而再度犯案，掌握地方易發生犯罪之人、事、地、物，並加以列清冊，以方便管理。
- S：把轄區的治安人口管制好。
- T：身為勤區警員，我認為最重要的工作就是要對自己的勤區狀況加以瞭解，如果每一位勤區員警均能認真於自己勤區工作，相信對治安會有很大的幫助。但目前的警察制度太著重於戶口業務文書簿冊的整理，對勤區的瞭解，許多員警只是形式應付而已。
- U：查戶口、了解勤區的動態、掌握一、二種戶及治安人口的動態。
- V：為民服務、蒐集情報、掌握治安狀況。沒有。

W：社區警政。

丙：勤區警員最重要的工作應該是落實巡邏、路檢等勤務的執行，同時也要負責情報的蒐集反應。至於其影響的因素，涉及的層面很廣，如獎勵制度、評比的方式、等等，都會影響一個勤區警員上述工作的進行。

丁：勤務應單純化、勤區要專責化，要多多走動、結合民眾、掌握轄區的動態、隨時反應治安情況。

十二、有無其它意見之陳述？

A：沒有。

B：警察制度沒有絕對的好與壞，在大環境尚未改變之前，我們應該做好的就是勤務落實的執行。由於一段式服勤，使得同仁執勤時間縮短，相對的造成警力的減少，所以更應該落實勤務的執行。要如何落實勤務的執行？我想唯有激發同仁的榮譽心，讓同仁自己本身想做事，讓他們在十小時連續服勤的時間內有目標，這就是所謂的「目標管理」，否則以巡邏勤務為例，如果沒有目標，僅是單純的壓馬路，則很難真正達到勤務的功能，縱使有再多的警力，也很難達到改善治安的目的。

另一方面，警察的升遷制度應講究公平性才会有公信力，就分局長這個職務而言，很多都由中央、專業單位空降而來，從基層縣市警察局一步一腳印走上來的警官要做到分局長可說是相當的難，影響士氣不可謂不大，這也是當前警政所應注意到的問題。

C：沒有。

D：基層警察士氣不彰最主要的原因是上級的不信任，我相信百分之九十九的警察都是好警察，大部分的警察同仁都具有榮譽感，願意為警察這個團體奉獻心力。然由於上級的不信任，為了少部份的害群之馬而設層層的督導人員，「防弊重於興利」，漸漸的養成同仁被動的習慣，「動輒得咎」的心態普遍存在每位基層警察的心中，如此一來，要求警察見義勇為、認真執行公權力，就像緣木求魚一樣的困難了。另外，警察承辦的業務太多、太雜也是一個問題，現在社會講究的是分工，基層勤區警員承辦那麼多的業務、執行那麼多的勤務，太多太繁的結果只有應付了事，效率、效能必定不彰。最後，我覺得分駐派出所的主管直接影響整個分駐派出所的士氣與效率，選任主管必須非常的慎重，一但派任則要尊重不疑，現在的派出所主管動輒連帶、沒有決策權，造成士氣低落，主管沒有士氣，底下的員警怎麼會有士氣呢？所以落實代理制度、充分授權主管、用人不疑，才是提升警察士氣的不二法門。

E：現行的制度上，警勤區警員是萬能的，不僅要維護社會治安，也要維持交通秩序，又要增進人民福利，可是警勤區警員有多少時間可以用在預防犯罪呢？其實警察的工作應分工執行，才不致於每樣工作都做，可是每樣工作都做不好的窘境。

F：應減少專案之績效評比，以減少基層警員的負擔。警察工作特

殊輪、休假沒辦法比照一般公務人員，應取消強迫休假。

G：我認為除了規定的服勤八小時外，如因治安需要而延長勤務，應給予警察同仁應有的加班費用，有時員警因偵辦案件或處理事情，多出來的時間並沒有給員警應有的加班費，造成員警工作士氣低落。

H：沒有其他的補充意見。

I：沒有什麼意見。

J：無。

K：警察應走向新專業主義時代，派出所主要工作要以服務工作為主，刑事單位以打擊犯罪為主，警備隊係以交通整理為主，內勤要簡化，合併僅留裝備及綜合業務組，如此方能有專業制度。

L：無。

甲：沒有。

乙：沒有。

M：推行一項類似機動派出所這樣一項新的措施，多多少少會引起員警同仁的一些排斥現象，這是一定的，不足為怪。但在強調社區警政精神的今天，同仁切不可墨守成規，守舊不前，而影響警察的進步。

N：沒有。

O：警察威權的時代已經過去，現代的警察應該講究民權，致力服務民眾，才能獲得民眾的支持，提升警察的形象。

P：沒有。

Q：沒有。

R：沒有。

S：沒有。

T：沒有。

U：沒有。

V：沒有。

W：沒有。

丙：現行民主制度造成民主意識抬頭，警察執行治安維護的工作，遇到很多障礙，警察同仁應自立自強，給予民眾產生信賴，而法律賦予民眾很大的權力也應給予相當的義務，權責相當，才能有效改善治安狀況。

丁：沒有

# 參考書目

## 壹、中文部份

### 一、書籍

- 《六十年來的中國警察》，中央警官學校，民 60.12。
- 王志和，《警察行政》，中央警官學校，民 77.7。
- 王志和，《警察行政》。中央警察大學印行，民 82.2。
- 文崇一、葉啟政主編，蔡宏進著，《社區原理》，台北：三民，民 74.6。
- 方東美，《科學哲學與人生》，台北：黎明文化，民 75。
- 呂亞力，《政治學》，五南圖書出版公司，民 82.3。
- 李湧清，《台灣省警察機關組織編制之研究》，中央警察大學犯罪防治系印行，民 76.4。
- 李湧清，《警察勤務之研究》，中央警察大學，民 87.5。
- 李震山，《警察任務法論》。高雄：登文，民 87。
- 吳庚，《行政法之理論與實用》。台北：三民，民 85。
- 吳瓊恩，《行政學》。台北：三民，民 90。
- 林吉鶴，《刑事警察》，收錄於《警察百科全書》，林茂雄、林燦璋等合編，中央警察大學，民 88 年。
- 林燦璋，《論「問題導向警察」》，中央警官學效，民 84.4。
- 林麗珊，《人生哲學》，台北：三民，民 87。
- 姚信旭、施佳賢與陳志鵬撰，〈問題導向之警察策略〉，收錄於鄭善印、蔣基萍與林燦璋合編《警察學專題研究（一）》，桃園中央警察大學，民 83.8。
- 胡幼慧，《質性研究：理論、方法及本土女性研究實例》，台北：巨流，民 89。
- 徐震譯，Irwin T. Sanders 原著，《社區論》（原名為 The Community: An Introduction to A Social System，台北：黎明文化，民 71.5。
- 陳明傳，《警政建設之發展與評估，警察行政專題（二）》，中央警察大學，民 89.5，
- 陳明傳、廖福村與孟洛 (Jim L. Munro)，《警政基礎理念》，中央警察大學，民 90.3。

- 章光明，《警察業務之社會科學分析》，中央警察大學出版，民 88。
- 許春金，《犯罪學》，台北：三民，民 89。
- 黃瑞琴，《質的教育研究方法》，台北：心理出版社，民 88。
- 梅可望，《警察學原理》，中央警官學校印行，民 76。
- 楊士隆，《竊盜犯與犯罪預防之研究》，台北：五南圖書，民 85。
- 楊永年，《警察組織剖析》，中央警察大學出版，民 88.10。
- 趙森嚴等譯，《警政哲學》，原著印度 B.N Mulick，中央警官學校印行，民 76。
- 管歐，《行政法論文選輯》。台北：五南，民 83。
- 潘明宏譯，Chava Frankfort-Nachmias David Nachmias 著，《社會科學研究方法》，台北：韋伯文化，1999.5
- ## 二、期刊
- Cox, Steven M., "Policing into 21<sup>st</sup> Century", 《第三屆中美防制犯罪研究會論文集》，中央警官學校印行，民 79，頁 3。
- 《天下雜誌》，台北：天下文化出版股份有限公司，民 88.9.1，頁 280。
- 江慶興，〈「認同警政—Policing by consent」之真諦〉，《警光雜誌》，506 期，民 87.9。
- 周勝政，〈當前戶口查察工作之探討〉，《警學叢刊》第 21 卷，3 期，民 80.3，頁 60。
- 周勝政，〈公寓大廈戶口查察之探討〉，《警學叢刊》第 24 卷，4 期，民 83.6，頁 139。
- 官政哲，〈推動建立「智慧型警察勤務指揮中心」之建議〉，《警光雜誌》551 期，民 91.6。
- 孟維德，〈社區警政與犯罪預防〉，《中國行政評論》第七卷，第一期，台北：中華民國公共行政學會，86.12，頁 198。
- 施俊堯，警察勤務與五三五號解釋，警光第 547 期，民 91.2。
- 郭芳琨，〈破窗理論的實際運用（上） 談紐約市地鐵

- 治安起死回 > ,《警光雜誌》, 539 期。
- 章光明 , < 警察與政治 > ,《警學叢刊》, 第 30 卷 , 6 期 , 民 89.5 , 頁 195。
- 陳新民 , 論「憲法委託」之理論 ,《政大法學評論》, 第 29 期 , 民 73.6 , 頁 197。
- 許文義 , < 我國警察「勤區查察」勤務之研究 > ,《警學叢刊》, 第 16 卷 , 1 期 , 民 85.9 , 頁 23-27。
- 許文義 , < 論我國當前警察職務協助問題之所在 > ,《警學叢刊》, 第 21 卷 , 4 期 , 民 80.6 , 頁 8-12。
- 張兆常 , < 淺論「健全警勤區加強戶口查察及流動人口管理方案」之構想 > ,《警學叢刊》第 14 卷 , 3 期 , 民 73.3 , 頁 2。
- 張國雄 , < 自行車保母服務隊成立紀實 > , 警光雜誌 524 期 , 民 89.3。
- 葉毓蘭 , < 除了數字外 , 我們還能做些什麼 ? > ,《警光雜誌》, 554 期 , 民 91.9 , 頁 1。
- 楊永年 , < 論警察業務簡化 > ,《警察大學八十七年學術研討會論文集》, 民 87.5 , 頁 45。
- 楊永年 , < 警察行為 > ,《警學叢刊》, 第 30 卷 , 6 期 , 民 89.5 , 頁 212。
- 劉錫誥 , < 革新警察勤務制度對過去與現在勤區查察之研討 > ,《警學叢刊》第 10 卷 4 期 , 民 69.6 , 頁 19。
- 鄭文竹 , < 警察業務之未來走向 > ,《警學叢刊》第 29 卷 , 3 期 , 民 87.11 , 頁 45。
- 蔣基萍 , < 現行台灣警察業務之初探 > ,《警學叢刊》, 第 31 卷 , 4 期 , 民 90.1 , 頁 148-149。
- 蔡中志 , < 汽車竊盜之實證研究 > ,《警學叢刊》, 26 卷 , 1 期 , 民 84 , 頁 117。
- 警政廳行政科 , < 美、日推行社區警政之研析 > ,《警光雜誌》, 第 497 期頁 10-20。
- 三、論文
- Cox , Steven M. , Policing into 21<sup>st</sup> Centery , 第三屆中美防制犯罪研究會論文集 , 中央警官學校印行 , 民 79 年 , 頁 3。

宋睿祺，〈台灣地區騎乘機車強制配戴安全帽措施與竊盜關聯性之研究〉，碩士論文，警察大學刑事學系，民 89.6。

黃啟賓，〈社區警政合作效能之研究〉，碩士論文，警察大學行政學系，民 86.6。

陳家成，〈汽車竊盜犯犯罪歷程之質化研究〉，碩士論文，警察大學犯罪防治系，民 90.6。

陳玉書，〈社會連結與女性少年偏差行為—赫胥社會控制理論之實證研究〉，碩士論文，警察大學犯罪防治系，民 77.6。

曾兆延，〈警察派出所業務及執行之調查研究〉，碩士論文，警察大學行政學系，民 90.6。

鄭文銘，〈警察基層組織工作重新設計之研究〉，碩士論文，警察大學行政學系，民 91.6。

#### 四、文件

總統令：修正公布〈警察法〉，民 86.4.23。

總統令：修正公布〈警察勤務條例〉，民 89.7.5。

李震山(研究主持人)，〈警察職務執行草案之研究期末報告〉，中國文化大學法律系。

鄭善印，〈日本社區警政〉，〈警大行政學系九十年度社區警政與警察職權法治研討會〉，民 90.5。

聯合國，〈社會的進步經由社區發展〉，(原名“Social Progress Through Community”)，1995 年出版。

#### 五、報紙或其它

《自由時報》，民 89.12.31，第 6 頁。

<http://www.tmpd.gov.tw/tmpdweb-v4/starep/stareprep90-4.html>，民 91.8。

<http://www.license.com.tw/lawyer/exam/view/exp/master90-5.shtml>，民 91.7。

邱淑蘋，〈犯罪學理論與圖書館違規行為之研究〉，

<http://tml-132.tpml.edu.tw/publication/periodical/articles/1203/120309.pdf>，民 91.8。

## 貳、西文部份

- Alderson , John , *Policing Freedom* , Plymouth (GB) :  
Macdonald & Evan Ltd. , 1979.
- Alpert , Geoffrey P. , and Roger G.Dunham , *Policing Urban  
America* , Waveland Press , Inc. 1992.
- Alderson , John , *Principled Policing* , Winchester (GB) :  
Waterside Press , 1979.
- Bayley , David H. , *Patterns of Policing : A Comparative  
International Analysis*. New Brunswick : Rutgers  
University Press , 1985.
- Bayley , David H. , “ International Difference in  
Community Policing In Rosenbaum ” , D.P.(Ed.) , *The  
Challenge of Community Policing* , Thousand Oaks ,  
CA. : Sage Publications , 1994.
- E.ECK , John , and Dennis P.Rosenbaum , “ The New  
Police Order—Equity , and Efficiency in Community  
Policing ” , D.P.(Ed.) , *The challenge of Community  
Policing* , Thousand Oaks , CA. : Sage Publications , 1994.
- Francis , Peter , et al. , *Policing Future—The Police , Law  
Enforcement and the Twenty First Century* ,U.K.: Antony  
Rowe Ltd. , 1997.
- Gaines , Larry. K , and Gary W.Cordner , *Policing  
Perspectives An Anthology* , Roxbury Publishing  
Company , 2000.
- Klockars , Carl B. , *The Idea of Police* , California : Sage ,  
1985 , p.12。
- Skolnick , Jerome H. , and David H.Bayley , *New Blue  
Line : Police Innovation in Six American Cities* , New  
York : The Free Press , 1986.
- Stanley , Vanagunas , *Planning for the Delivery of Urban  
Police Services , in Collective Managing Police Work* ,  
ed. By Jack R. Greene , California : SAGE. 1982.
- Trojanowicz , Robert C. and Bonnie Bucqueroux ,

*Community Policing : How to Get Started* , Ohio Cincinnati : Anderson Publishing Company , 1994.

Vincent F. , Sacco , *Evaluating Satisfaction , in Collective How to Recognize Good Policing* , ed. by Jean-Paul Brodeur , Washington.D.C. : SAGE.

W.R. , Miller , “ Cops and Bobbies , 1830-1870 . ” , 1975. In Klockars , C.B.(ed.). “ Thinking about Police : Contemporary Readings. ” , 1983. NY.: McGraw-Hill.