

治安策略暨民間化治安體系之發展趨勢： 以新竹市警察局之「三區共構」為例

陳明傳*、李金田**

《摘要》

全球甚多民主國家，例如英、美、日、加拿大等刑事司法體系中已存在著很多的民間化機構。其中英、美、加、愛爾蘭、盧森堡、波蘭等國之私人警衛甚至超出警察的總人數。除此之外，一些非營利性之民間組織、志願團體、義工等亦如私人警衛一般大量的存在於民主社會，來協助警察或刑事司法機關，共同維護社會安寧。

作者引述警政策略發展之各類新趨勢，以及民間化治安策略各國實例，暨保全業與私人警衛之發展現狀，論述民間化治安體系之發展確實在治安維護效率與效果方面，有其一定之時代需求與優勢。最後，以新竹市警察局在此方面之革新實驗為例，說明我國警政在此方面發展進程以及未來廣續研發之方向。

[關鍵詞]：警政民間化、民間化治安體系、警政策略

投稿日期：99年6月12日；接受刊登日期：99年7月7日。

* 中央警察大學國境警察學系教授。

** 新竹市警察局局長。

壹、治安策略之概述

「現代警察」概念之形成，最多也只能推至兩百餘年前的法國警察（Williams, 1979: 7），當時警察之概念往往與政府（government）之涵意雷同。

至英國皮爾爵士（Sir Robert Peel），爲了提高治安效率，以止息當時日漸惡化的治安，在間接受歐陸一元化正式警察組織的影響下，並兼顧「受地方控制」（local control）與「人權之保障」的英國傳統，而在兩相平衡下，終在一八二九年之首都警察法案（Metropolitan Police Act）中以民眾警察之概念（People's Police），擺脫以往政治干預，並以專業化之概念，創立了大多數警察研究者所公認爲「現代警察」之發軔的新警察制度。而根據英國皮爾爵士於西元一八二九年創立現代化警察時，對於警察角色定位所稱，治安本來就是每一位國民之責任，警察只不過是來自民眾的公務人員而已；故而警察與民眾應該是一體的，且理應共同合作來維護社會秩序。因此二十世紀八十年代，遂有復古式之治安策略，即所謂社區警政再次成爲主流思潮，而當時遂有學者主張，警察乃應是一種觸媒（catalyst）、聯絡者（liaison officer）、諮詢者（consultant）或教練（coach）的治安角色（陳明傳、孟洛（J. L. Munro）、廖福村，2001：25）。

審度二十世紀末各先進民主國家之警政策略發展，即欲突破傳統警政只著重「機動、快速」與犯罪偵查爲主之舊策略，而演化成下述諸般新取向。然在體認此大趨勢之前，吾人亦應先瞭解其基本精神乃環繞在「求社會整體資源之整合以能有效的偵查與預防犯罪」及「警政工作品質的提升」等兩大中心課題上所產生之新策略。而此新策略咸認能更有效及更科學的解決治安問題。而此實乃復古式的將皮爾爵士之偵查與預防並重、警力與民力結合的經典哲學與思想，再一次反思與去蕪存菁運用的結果。至二十一世紀初，現在警政的重要策略，則有以下數種發展：

一、警政社區化（Community Oriented Policing）

警政之推展不只著重犯罪之壓制與偵查，並應強調犯罪之預防，且以社區內民力之運用與各機關間之合作，爲八〇年代之後世界各先進國家警政發展之主流。故而運用民力重組巡邏的活動，及警察組織內部管理的分權化，便成爲警政發展的重

要策略（陳明傳，1992：7-9）。而此策略屢被證明在犯罪之偵查、民眾之安全感、與員警工作之滿意度等三方面較有成效（陳明傳，1992：287-311）。

二、警政民間化（Privatization of Policing）與公民社會之公私協力（Public-Private Partnership）共同治理

英、美、日等先進國家在九〇年代之警政發展，已達民間警衛之人力與預算均超出正式警察甚遠之境地。其發展除受前述諸項警政管理之思想與策略改變之影響外，民間警衛需求之自然成長亦為其助長因素之一。

國家行政強制力之執行或處罰之手段，為了公正、公平與安全的因素，在民主社會中大都由國家行政部門來執行，很少假手於私人企業來代理。但是近年來由於下述二種認知，改變了此種現象：在世界多數民主國家，如英、美、日、加拿大等，於刑事司法體系（Criminal Justice System）中已存在著很多的民間化的機構（Privatization）。其中英、美、加之私人警衛（private security）甚至超出警察的總人數。除此之外一些非營利性之民間組織、志願團體、義工等（或謂民眾化 Civilianization）亦如私人警衛般大量的存在於民主社會，來協助警察或刑事司法機關，共同維護社會安寧。然而傳統想法則認為，國家有供應（supply）及擔起（take）刑事司法及社會正義的責任與義務。但是如果無法提供上述服務，則現代之想法轉變為，其全權處理之法定性就受到了挑戰。故而在國家法令權力未受侵害時，私人機構亦可參與，並應受到容許及鼓勵（Matthews, 1989: 2-33）。此發展趨勢與李宗勳先生於〈社區營造與安全治理－從單一管理到共同經營〉一文中，所引述之 Agranoff 與 McGuire 以《協力型公共治理》為書名作為地方政府新的經營策略，協力式公共治理以及網絡治理所產生的嶄新概念（李宗勳，2010a），此觀點亦與作者前所論述公私協力為同一概念與新趨勢之發展。而所謂公共治理的協力價值及其對民主意涵的論述，成了公共行政學者以民主治理原則來檢視實際或理想的協力治理案例的民主實踐程度。故而新治安策略思維已從國家社會轉型為公民社會，警政組織要破除以往「警察為首」、「治安為先」的單向管理與管制迷思，轉而根據社區問題屬性，以社區自身所認知問題解決順序，在自身權限內盡量給予社區協助，讓社區有投入參與的能量及永續基礎與接手意願，以共同經營探詢安全風險與可接受風險。

另外亦與晚近所謂「第三造警力」(Third Party Policing)有相同社區治安經營的共同理念、原則與發展之趨勢。因為我國政府的治安政策與社區營造，長期的責任早已經壓垮公部門最早的初衷，能不能藉此翻轉，讓社區找到機會重新自我審視，建構出一種不屬於公部門價值的觀點與公私協力經營之策略，誠屬於我國治安策略重大之挑戰與課題，而此私部門之參與即所謂之「第三造警力」。「第三造警力」係以市場及社區為基準展開的犯罪防護；該趨勢運用社區警政與問題導向警政之優點，並參考情境犯罪預防之策略，企圖結合第三造良善民眾或市場機制共同參與犯罪防護。該種趨勢是更廣義的「去中心化警力」(decentralization of policing)的一部份，即警力從國家控制的管理機構向以社區和市場為基準的第三方移轉(李宗勳，2010b)。

三、問題導向警政 (Problem-Oriented Policing)

問題導向之策略經常與前述社區警政之策略相輔相成、互為運用。而且社區警政大都包含問題導向之策略。唯其二者最大區別，或在於問題導向之策略較不強調警察遂行「社會工作者」之角色，而僅強調在「執法」工作上之策略性改變或運用(Goldstein, 1990: 24-26)。故而較著重基層人員之參與式管理策略及治安問題之整合與分析。其中心工作包括：將治安相關問題做「整體」(grouping)分析，即將類似之治安問題整合地加以分析，並提出治本之對策，而不是單一事件的緊急個別處置。各階層員警廣泛蒐集問題情報，對問題作系統研究分析，對該類問題提出最妥適之處置方案，建立預警立場(proactive stance)，即提出預防機先的防治措施(Goldstein, 1990: 32-49)。此種整合問題之情報來做預警式研究分析，並提出根本性的解決方案，確實可以更澈底有效的解決該類問題。此種以科學及整體分析之警政策略，比傳統警政「單一事件、個別機動快速的處置」之作法，要來得根本而有效。

四、品質警政 (Quality Policing)

警政推展宜跳脫傳統警政只講究「量多」之窠臼，同時亦應講究以顧客為導向之策略與服務品質的提升。故警政品質的管理，遂成為二十世紀末繼前述二種策略

的發展之後，補強此二策略的警政管理革命。當然此運動亦受到管理科學（或公共行政）系統理論時期，講究品質提升之趨勢所影響。而從前述警政發展過程之傳統警政、社區警政、及整合時期三階段的發展亦可發現，其與管理科學之科學管理、人群關係（修正理論），及系統理論等三時期所主張之原理原則有密不可分之關聯性。當然，管理科學各階段之發展自然亦受當代思潮與社會大環境變遷所左右，所以警政工作要達到警民密切合作以抵制犯罪，及創造一個更好的內部組織氣候，品質的管理便成爲不可不注意的發展趨勢。而在此趨勢影響之下，歐、美、日等國警政遂以服務品質提升爲其重要的策略，在其發展經驗中，必須具備下述諸條件：受過良好溝通訓練的高品質之基層警員、高品質且肯授權之領導幹部、參與式之人性化管理工作設計及以提升服務品質爲訴求的警察角色之重新檢討定位，例如以顧客爲導向之策略（Galloway & Fitzgerald, 1992: 1-7）。在此策略下，不但因爲參與式的管理模式而使警察內部組織氣候良好，對外的服務品質與社會整體抵制犯罪之力量也能更有效的提升，可謂一舉數得。

五、預警式的警政管理、資訊統計之管理及知識經濟之管理

預警式的管理模式主張諸般警政措施，包含勤務、人事、組織管理等均要根據時空因素變化而有預先分析與計劃之概念，不要以傳統經驗或規則，一成不變的推展工作。故而科學性（講求實證）與計劃性（講求資料蒐集與系統分析），便成爲警政管理的中心工作。是以，策略性計劃（strategic planning）與決策分析就成爲警政諸多管理工作的重要依據。而此模式之警政管理亦受管理科學之行爲及系統理論之影響甚鉅。同時亦可視爲補強警政管理新思潮的管理新措施。此措施即強調行政管理的預先分析（proactive）與計劃性，而不僅是做事後補救（reactive）之行政作用而已。

資訊統計之管理（COMPSTAT & CITISTAT）方面，一九九〇年代，以 CompStat 與 CitiStat 的資訊統計管理與分析系統爲基礎之管理技術，分別由紐約市與巴爾的摩市引進，此後被其他許多城市仿效。此種管理技術的目標是改善政府機關的執行績效及增加全體同仁之決策參與及分層授權與責任。CompStat 是“computer comparison statistics”（電腦統計比較），一個讓警方可以用來即時追蹤犯罪的系統。包含了犯罪資訊、受害者、時間與發生地點，另外還有更詳盡的資

料讓警方分析犯罪模式。電腦自動產生的地圖會列出目前全市發生犯罪的地方。藉由高科技「斑點圖法」(pin-mapping)之方法,警方可以快速的找到犯罪率高的地區,然後策略性地分派資源打擊犯罪。雖然全國其他警察部門也使用電腦打擊犯罪,但紐約市警方更進一步地用在「犯罪防制」。在發展 CompStat 時,紐約市警局將全市 76 個轄區的主管聚集在一起,破除了巡佐、警探與鑑識專家傳統上的隔閡,以往的各自為政已不復存在,現在每週都舉行會議,以輻射狀的方式檢視電腦資料,嚇阻某些地方的犯罪事件。在這些會議中,地方主管會拿著可靠的報表進一步地提出規劃,藉以矯正特定的狀況。另外一個 CompStat 重要的步驟就是持續的評估(assessment),最後建立一個警察社群,邀請地方老師、居民、企業負責人一起會議協助打擊犯罪(Worcester Regional Research Bureau, 2003)。

至二十世紀末二十一世紀初,管理科學界盛行知識經濟之概念(Knowledge-Based Economy),此名詞乃源自一九九六年十月八日在 OECD(經濟合作發展組織)發表的「科學、技術和產業展望」報告中,曾提出「以知識為基礎的經濟」。一九九八年世界銀行和聯合國也分別採用知識經濟這個名詞。二〇〇〇年我國經建會召開「全國知識經濟會議」,行政院也函知各公務機關研究「知識經濟的發展方案」。許士軍先生曾指出,所謂知識經濟有下列三原則:(1)知識運用的原創性(creativity or originality),而非經驗性或重複性使用。此與孟洛教授(陳明傳、孟洛(J. L. Munro)、廖福村,2001:133)在論超級警政(Turbo-Cop)時所謂「經驗的誤謬」(The Fallacy of Experience),有異曲同工之論理。(2)知識之運用乃直接的使用與投入,而非間接的援用他人智慧或方法。(3)主動與廣泛的結合與運用各類之知識與科技,而非被動性的遵照既定之規範辦事(高希均等,2001:3-4)。

六、整合型的警政(Integrating Policing)

社區警政較強調犯罪之預防及社會資源之整合,唯犯罪之偵查與警察本身專業化能力之加強上亦相當重要,而這可能為其想法所較不注意者。復以社區警政在犯罪的控制上,並非在所有地區都得到預期之效果。故而運作警政之想法遂導向其二者整合之方向來發展。

至於其發展之軌跡,即一方面繼續加強警察專業化,一方面卻在加強保障人權

及提高為民服務品質與行政中立化。而這似乎又回到一八二九年皮爾爵士理想的新警察（New Police）的概念。

七、情資導向的警政（Intelligence Led Policing）

美國自二〇〇一年九一一恐怖份子攻擊紐約州的雙子星摩天大樓之後，其國內警政策略即演變成應如何從聯邦、各州及地方警察機構整合、聯繫，以便能以此新衍生之新策略，更有效的維護國內治安。進而，又如何在此種建立溝通、聯繫的平台上，將過去所謂的資訊（information）或資料（data）更進一步發展出有用之情報資訊（intelligence），以便能制敵機先，建立預警機先之治安策略（proactive stance），此即謂為情資導向的新警政策略（Oliver, 2007: 163-169）。

貳、民間化治安體系之發展趨勢

其實「現代警察」從一八二九年在英國倫敦由皮爾爵士倡導而誕生之後，即一直強調先期預防之理念（crime prevention）（Thibault, Lynch, & McBride, 1985: 4）。而後之所以偏重於事後犯罪偵查被動的行政取向（reactive），乃受環境變化（即強調效率與科技）及決策者思考方向之轉變所致。故如前所述，皮爾爵士之偵查與預防並重、警力與民力結合的經典哲學與思想，乃又再次主導全球治安治理的發展方向。而後者警力與民力的結合，遂成為第二個當代全球治安治理的重要發展趨勢。

至所謂民間化（或民營化）之警力發展，曼寧（Peter K. Manning）在一篇論文中謂有三種理論或可以來解釋此現象：（1）執法的虛空理論（vacuum theory）：即私人警衛之興起乃因警察無法滿足一般社會大眾需求。其理論之缺點為正式警察並非真正停止其發展，而且其發展已頗有成效。（2）大企業、財團興起之理論（the mass property theory）：即私人大企業或財團的產生，促使了私人警衛的需求增加。其理論之缺點為只解釋私人警衛遽增的一部分原因而已。（3）社會控制的手段理論（instrumental social control theory）：即對某特定狀況所定之規範，透過法定程序檢定，而被一般社會大眾普遍認同。故而私人警衛或公共警察之工作執

行，均爲了社會安寧秩序維護的同一目標下，合理及必須的手段。而曼寧自認此理論之解釋能力最強（Manning, 1991: 1-13）。

另從管理科學在二十世紀中所倡之效率主義、進取主義，或從政治與行政學中所主張的利益團體自由主義（interest-group liberalism）及公共選擇學派等所強調的市場機能、自由競爭與多重選擇等主張，以給民眾提供更佳的服務，來解釋私人警衛或民營化之趨勢（李宗勳，1992：22-83），均可爲曼寧所歸納的三種理論所涵蓋。故而無論何種理論之解釋，均在說明七〇年代之後，各國刑事司法機構受到預算的緊縮、犯罪率的上升、大企業的形成與民眾需求加強等多重因素，使得刑事司法體系進入了另一個新紀元，即民間化。

一、民間化治安體系策略之效益評估

（一）對社會整體發展之效益

民間化治安體系策略之守望相助可提升社會安寧秩序，並且有效的降低犯罪率。例如密西根州佛林特市（Flint, Michigan）從一九七九年至一九八二年3年的實驗中，該市之全般犯罪率，確因守望相助等有關計畫而顯著的降低（Trojanowicz & Bucquerous, 1990: 200-215）。同時治安良好就較可能爲社會發展提供一穩定成長空間，日本社會發展即爲最佳之範例與佐證。

（二）對社區之效益

民間化治安體系策略之守望相助可爲社區創造一個較高品質的生活環境。不但因爲鄰里之聯繫，使社區更融洽團結並相互扶持幫助，而且因爲危害狀況之減低，而使生活品質日漸提昇。例如英國某一高犯罪率之社區柯克豪社區（Kirkholt），從一九八六至一九八七年經內政部資助下，從整合社區內各機關，如建築、警察、矯治、瓦斯、電力、及大學教授等，共同分析社區環境及犯罪問題所在，並經過各方面檢討及社區環境重新設計與適切守望相助活動後，結果該社區最棘手的竊盜問題遂迎刃而解。其成果如圖 1 所示，其乃爲柯克豪區與其它沒有守望相助地區之竊盜案的比較。

（三）對社區民眾之助益

民間化治安體系策略之守望相助對社區民眾之最大助益，除了能得到鄰里居民互助扶持之外，就是能提高居民安全感、降低恐懼不安心理（fear of crime）。而此點為全世界各先進民主國家推展守望相助之效益評估時，較無爭議或較沒有不同實驗結果的共通點。而此亦為守望相助最可貴之處，因為社區居民當然樂見破大案，但社區居住環境之安全感或許更有需要性及急迫性，而且與個人更有密不可分的直接關聯。另者對政府執法機關之執法效率上，亦往往有料想不到事半功倍之助益。

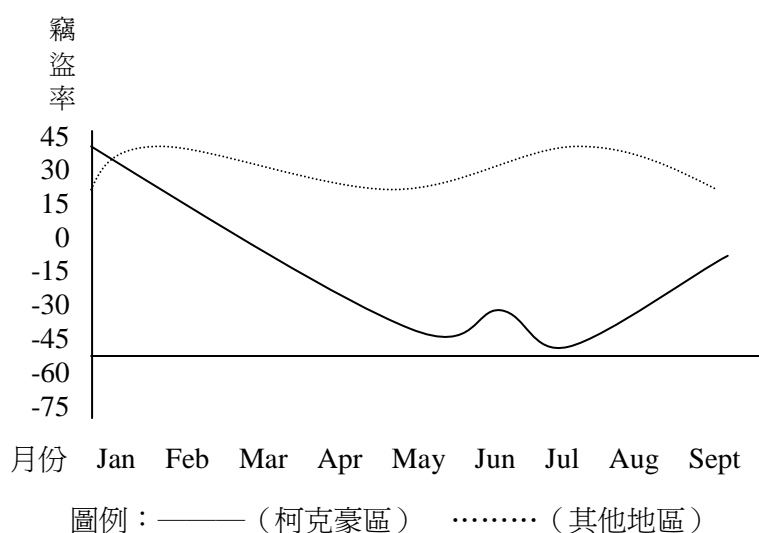


圖 1 英國柯克豪區與其他地區竊盜率比較圖（1986-1987）

資料來源：Home Office (1989: 25)

二、民間化治安策略各國之實例暨保全業與私人警衛之發展

（一）民間化治安體系策略各國之實例

1. 日本

日本警察觀諸各國多元有效且高品質治安政策之發展，遂於一九九二年經由國會通過制定「社區警察之革新強化」法案，強化警勤區（日本稱之為受持區）與派出所之預防犯罪，及整合社區資源共同抗制犯罪之功能，以便提升該國抗制犯罪效果。自一九八二年起，每年五月所有日本警察單位均定期的作民意需求調查，以一

九九二年爲例，即有 80.9% 的民眾意見有被執行。後述新加坡警政改革，亦以日本之成功經驗而定期作民意調查。至一九九一年八月止，約有 97% 之日本派出所與駐在所，有定期分發治安通報（Mini Publication Papers or News Letter）至轄區內各個住戶，並以家戶訪問的執勤方式（door to door visit），來整合民力及建立警民合作的夥伴關係；且每一派出所，根據二〇〇六年報告，均有民間所組成之治安聯繫與諮詢委員會（Liaison Council），與警察定期開會並訂定與執行警民合作之社區治安維護方案（National Police Agency, 2006a）。據日本警察調查，約 73.8% 之犯罪，是因爲此種警民合作與聯繫之功效，而促使破案的（National Police Agency of Japan, 1992）。同時也因爲此種策略，才能真正落實以民爲主的國家政策，與合乎民主之世界潮流（陳明傳、孟洛（J. L. Munro）、廖福村，2001：45）。然而，日本警政機關所公布的數據，卻可發現，反應時間快，確可破更多的刑案。然大部分（如上所述佔 73.8%）的刑案亦都因爲基層受持區（Koban）警察之主動參與而偵破，故亦非完全爲機動巡邏人員之高密度巡邏有以致之（National Police Agency of Japan, 1992）。其基層派出所（Koban）至二〇〇四年四月止之統計共有 6,500 個派出所，7,600 個駐在所，全國 245,000 個警察有 88,000 個員警（約佔 36%）在此基層單位，從事社區警政的社區治安與預防的任務。且約有 3,000 個退休員警以部分時間之志工方式擔任派出所諮詢委員（Police Box Counselors）的協勤與協助居民或社區治安等工作。此基層組織於二〇〇四年共完成 324,000 件刑案的偵查逮捕嫌疑犯的工作，佔全國刑案偵破 389,000 件的 83%。一般違規案件之執行則佔全國的 66%，交通處罰則佔 53%（National Police Agency, 2006a）。

日本在社區犯罪預防措施上，自從一九七七年起就有全國性之防犯協會聯合會，並在都、道、府縣有都道府縣防犯協會，及各地區之防犯協會，各地方上之團體及民眾均積極參與。截至一九八七年止全日本約有 47 個縣級 9,200 個市級防犯協會（National Police Agency, 1989: 69-78），並在各地區設有民間自助性的防犯活動，例如設有防犯聯絡所，實施地區的事件、事故通報、防犯座談會等，並承擔著向住民傳達警察或上述縣市級防犯協會的通報及資料等。而此聯絡所被設在超市、報攤、或私人住宅等，一九八〇年日本警察白書稱約有 660,000 個聯絡所，約每 54 戶就設有一個。至一九八九年該書之資料顯示聯絡所已增至 791,163 個。若單以東京都爲例，則至一九八九年止，此種聯絡所約每 30 戶就有一個，足見其守望相助

及防犯協會觀念的深入民間。從此也可瞭解其治安良好的原因所在。而除防犯協會、防犯聯絡所外，並有保全公司及各企業團體、公司行號、機關學校之守望相助組織（National Police Agency, 1989: 58）。根據二〇〇六年日本警察廳報告，從一九八一年受害者賠償法立法之後，一九九〇年委由警察機構來執行對受害者之協助，至一九九六年二月更根據法律規定，訂定「協助受害者求償的標準作業程序」（Guidelines on Relief Measures for Crime Victims）供全國警察遵行，對於治安維護進入一個更周延時代（National Police Agency, 2006b）。

2. 英國

英國國會亦曾於一九八〇年代經過石卡門爵士（Lord Scarman）之提議，規定各警察單位必須成立史卡門治安諮詢委員會，與各社區之委員代表共商治安大計，突顯英國各界認為警民共同防治犯罪之重要性。二〇〇二年七月二十四日英國通過警察改革法案（Police Reform Act），乃延續二〇〇一年十二月五日公佈之「新世紀警政改革之藍圖」（Policing A New Century: A Blueprint for Reform）來規劃與立法，其精神在如何整合英國警政之傳統的專業化發展與當代社區警政之策略，欲提升其抗制犯罪與為民服務之品質。

在一九八四年的英國犯罪之問卷調查中，僅有一半的樣本人口聽過鄰里守望相助之計畫（Neighborhood Watch），其計畫標誌以「狐獴」（meerkat）為代表（The Metropolitan Police Service, 2006），取其團結互助以共同抵禦外敵之意。牠是沙漠裡一種群居的動物，每次離開地底下的洞穴時，都會先站立起來四處觀察是否有敵人，不論在覓食或是曬太陽，都會保留一位哨兵，負責警示危險的工作。

至一九八八年英國之調查中，已高達 90% 的樣本人口知道此類守望相助計畫（The 1988 British Crime Survey）（Mayhew, Elliott, & Dowds, 1989: 51）。至一九八八年初，英國的英格蘭及威爾斯已有 14% 住戶為守望相助之成員，約為 250 萬戶參與該活動，至今其總量應該更高。另外英國在一九八六年有不到 2 萬個社區守望相助計畫，一直到一九八九年快速增加至 7 萬 4 千餘個守望組織（Home Office, 1989: 28），近年來並在快速持續成長中。

二〇〇六年倫敦首都警察更推出一個社區治安的新策略，即社區治安守望相助

之團隊計畫 (Introducing a new era in policing- Safer Neighbourhoods Teams)。¹ 每一組團隊由一至兩位社區治安諮詢委員 (council wards) 參與，執勤時通常由一位巡佐、兩位員警、及三位社區守望相助成員所組成 (Police Community Support Officers, PCSOs)，並於二〇〇七年在倫敦地區全面建置完成。如此可使得警察更接近民眾，且與社區密切的結合在一起，建立伙伴的關係，以便更全方位、更長效性的解決該社區的治安問題，及降低犯罪的發生。該團隊在倫敦 624 個選舉區 (electoral wards) 中設立，該計畫從二〇〇四年四月開始執行，至二〇〇六年四月止，共有 256 個團隊於 8 個行政區 (Borough) 設置完成，並於二〇〇七年全數完成。

另者英國最新的民力運用新作法之重要策略如下：倫敦大都會警察局於二〇〇二年引進警察社區輔助人員 (Police Community Support Officers, PCSOs) 制度，以增加見警率，並讓正規警察更有餘力來運用其專業技能與訓練來打擊重大犯罪，增進社區安全。PCSOs 是警察參與社區活動的關鍵，讓警察與民眾間建立橋樑。因此，他們聚焦於社區的需求，與市民接觸與互動，協助創造更安全的社區。PCSOs 可以是全職人員，也可以是兼職人員，甚至可以和其他人一起分擔工作。一般而言，PCSOs 執行例行性工作，協助並支援員警、收集情資、協助執行巡邏勤務，由於他們的出現，讓市民感到安心，他們儘可能地參與各種不需要使用警察權的較簡易工作。除了警察社區輔助人員 (PCSOs) 以外，英國倫敦還有類似我國義警的機構：大都會特殊警察 (The Metropolitan Special Constabulary, MSC)。MSC 是與正式編制警察一起工作並提供協助的自願服務人員 (志工)，他們提供給倫敦 32 個街區居民重要的連結機制與管道。特殊警察 (Special Constable) 有等同於正規警察的權力，並且穿著相同的制服，並且願意每個月至少提供 25 個小時，來做對他們自己或社區有益的事。因為是義務職，所以政府不會支付任何費用，甚至是交通費。但是當值時會收到點心費的津貼，以及政府製發的制服，以及鞋子的津貼。倫敦除了此本土型的多元化之民力革新之外，自願者可來自任何各行各業，也許是家管、老師、計程車司機、會計、攝影師等等。越來越多雇主持他們的職員來參加

¹ 2008 年 9 月 15 日及 2010 年 7 月 1 日取自 London Metropolitan Police Service 網站，網址：www.met.police.uk/saferneighbourhoods/introduction.htm。

此種特別警察之活動，例如：零售人員來擔任商店守望巡邏人員（Shop Watch）、政府職員來擔任分局巡邏人員（Borough Beat）、大學職員及學生來當校園守望巡邏人員（Campus Watch）。²

3. 美國

至於美國，則其前總統柯林頓更於一九九三年九月簽署一個「國家及社區之信託法案」（National and Community Trust Act of 1993），叫做 AMERICORPS。吸收退休警察及老師為義工，來輔導青少年及改善環境與生活品質，至一九九六年招收十萬名義工，參與此活動（Reno, 1993:2-3）。無怪乎曾有某報報導美國的兩億人口中，約有一億人在從事各種型態的義務工作，誠然信而有徵。此種豐沛的社會力發展，與警政策略的善加運用，在世界各地均能唾手可得找到例證。

而美國全國社區治安方案中有所謂「全國社區安全的慶典之夜」（National Night Out, NNO）之社區治安方案。該方案乃於一九八四年由全國市鎮之守望相助協會所提倡（The National Association of Town Watch, NATW），因為全美當時參與守望相助相關方案者僅佔 5% 至 7% 的人口，故提此計畫希望全民參與社區治安，使得夜晚不必懼怕且可歡樂的慶祝。開創之第一年僅 23 州的 400 個社區加入，但至第 18 次該方案的年度會議時，二〇〇一年八月七日之統計，已有 9,700 個社區，3 千 3 百萬人分別自美國的 50 個州、加拿大的都市、及全球的美軍基地之社區參與此計畫。故其目標不僅只是以一天夜晚來慶祝社區守望相助與治安維護之成功，而是要擴大其效果至一年內的其他之 364 天的每一天都很安全。

誠如美國當代警政學者史科尼克（J. H. Skolnick）及貝利教授（D. H. Bayley）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，即八〇年代的都市警政已遠離了六〇年代以來，強調警政專技化、專業化的發展趨向，而進入了以重視社區守望及犯罪預防的新策略（Skolnick & Bayley, 1986: Viii）。故而全美國各大小城市、郡鎮均有各式各樣之警民合作或守望相助計畫在實驗或推行。如一九八五年一份調查研究即顯示，在全美 143 個接受調查之警察局，大都有守望相助或警民合作計畫在進行著，其中又有 28% 正在擴大計畫，41% 穩定成長。而高達 96%

² 2008 年 9 月 15 日及 2010 年 7 月 1 日取自 London Metropolitan Police Service 網站，網址：<http://www.metpolicecareers.co.uk/pcso/index.html>。

受訪者稱其種策略必將會在其機關中持續的擴展（Trojanowicz & Harden, 1985: 8-23）。

4. 新加坡

新加坡警察自一九八一年由李光耀總理倡導社會安寧秩序之維護應向東方學習（意指日本）。故至一九九二年改變警政策略，從集中警力及提高機動性之犯罪偵查策略，到同時重視犯罪預防之策略，是以設置完成 91 個鄰里警崗。而此策略的目的之一，即為糾合社區內之民力，以便警民及鄰里守望相助，共同來維護社區內之安寧秩序。故鄰里警崗重要任務之一即為推行社區犯罪預防之會議、座談、宣導及展覽等工作，並與社區內之各類犯罪預防協會、地區人民團體密切配合聯繫，守望相助共同防治犯罪（The Republic of Singapore Police, 1990: 47-52）；實施以來鄰里安寧得到更週延的確保。

新加坡警政機關亦以最佳品質之警民合作的建立，及提供最高品質服務為其警政追求之標竿。³ 因而新加坡於一九九六年起，為了落實社區警政發展，及迎接二十一世紀之挑戰，運用品質警政、組織再造及學習型組織之原理，將一九八三年之後行之有年且效果甚佳之鄰里警崗制（Neighbor Police Post, NPP），提升為鄰里警察中心制（Neighborhood Police Center, NPC）。其制度將 20 人左右之派出所結合，並再造成約 80 人的大派出所，並借單一窗口報案，且一人服務到底之制度設計（重大刑案除外，以組成專案小組處理之），以便提高服務品質。至其服務項目則包括：1. 報案之立即反應（fast response），2. 服務台（counter services），3. 社區聯繫與家戶訪問（community liaison and house visits），4. 預警機先式之巡邏（proactive patrols）。而其工作原則建築在下列四項原素之上：1. 一次服務到底（one-stop service），2. 社區導向（community focus），3. 多元勤務派遣與資源運用（flexible deployment of resources），4. 團隊學習（team based learning）。經此組織再造，員警團隊精神及工作績效顯著提升，民眾對警察工作之品質也給予較高之評價（內政部警政署，2007a）。

³ 2003 年 8 月 15 日及 2010 年 7 月 1 日取自 Singapore Police Force 網站，網址：
http://www.spf.gov.sg/abtspf/service_pledge.htm

5. 我國民間資源之運用

行政院 2005 年曾提倡之六星社區總體營造之政策主軸（Main Theme），其構想如圖 2 所示（中華民國社區營造學會，行政院六星計劃會議－社區治安策略工作坊之策略會議資料，2005），其計畫首先推出雙星起航之子計畫，而其中則即以治安為其中之一星。本計畫乃緣起於前行政院謝長廷院長鑒於健全之社區實為台灣社會安定的力量，為宣示政府推動社區發展之決心，提出「台灣健康社區六星計畫」，以產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、環保生態等六大面向，作為社區評量指標，同時為促進社區健全多元發展，針對社區所提出之發展目標及配套需求，整合政府目前相關部會既有計畫資源，分期分階段予以輔導，協助其發展。於圖 2 中，此新的警政經營模式，與傳統專業化警政（Professionalism）（如圖 3 所示），最大的不同乃在於，將原來警察居於中間主導的地位抽離，定位為仍然是治安的主要負責角色，但已與社區內各類資源或機構居於對等，但互為協力的整合關係。亦即警察僅為社區治安的諮詢者（consultant）、教練（coach）、導師（mentor）、觸媒者（catalyst）、伙伴（partner）、聯絡者（liaison officer）的角色與功能定位，其最主要的作用即整合社區內各種資源，來有效的共維治安，而非單打獨鬥式的一肩挑起傳統專業化警政揭示之功能；而此發展亦與全球社區警政（Community Policing）、問題導向警政（Problem Oriented Policing）、或品質警政（Quality Policing）之新趨勢相符。

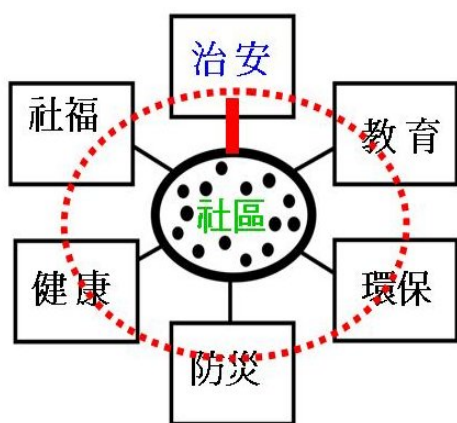


圖 2 社造導向新的警政模式

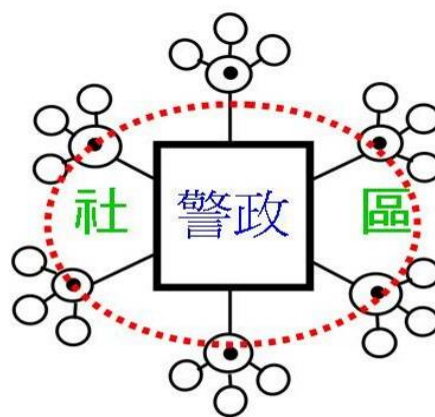


圖 3 傳統社區警政的模式

資料來源：中華民國社區營造學會（2005）

資料來源：中華民國社區營造學會（2005）

至其發展重點，即以政府各部會與地方政府各局、處建立其合作之整合平台，而政府與社區及民間之資源間，亦建立起合作與共生（*symbiosis*）之平台。作者有幸代表警察大學參與其會，深感其政策之正確性，以及有執行之高度可能性。而此亦為全球管理趨勢之重要原則之一，亦即藉此資源整合之機制（*integration*），期能結合社會各階層精英，共同為建立台灣成為美麗家園，而齊心努力。

而警察大學犯罪防治研究所及行政管理研究所曾有數篇碩士論文，對我國本土之守望相助作實徵性之研究，其研究發現，本土性社區巡守隊在主觀的評量上獲得肯定。亦即居民、巡守隊成員及員警均認為社區巡守隊具有防治犯罪的功效；結果亦顯示巡守隊有提升居民治安感受及降低犯罪危懼感的功能。客觀的評量上，巡守隊的實施並沒有明顯降低當地犯罪發生率。該等研究認為，與政策的執行面有關，即巡守時段、居民對社區巡守隊的認知與參與等因素，均是影響巡守推行成效的重要因素（謝文忠，2001）。而社區民眾對於警察組織及社區，及社區民眾相互之間的信任感之建立，才是守望相助功能能否成功建立的重要基石（謝玫妃，2004）。另外，社區安全體系之相關法令的更週延立法，資源更多元而有效的整合，及警察政策，即「社區警政政策」的配套調整與真正的落實執行，才能真正落實民間資源之運用與提升整體治安維護之效益。

唯我國如何因應此種治安治理策略民間化發展之趨勢？基層員警應妥善整合各式的民間資源，以地區治安之意見領袖自居，並結合社區委員會，學校機關警衛或訓導人員、守望相助等現有之民間力量，適時的聯繫與組織，發揮地區治安的樞紐與觸媒作用。另外亦以家戶訪問代替勤區戶口查察，主動介入社區各類活動。如此，一方面是聯絡感情為民服務，一方面可達治安情報蒐集及結合地方民力的作用。當然，在各社區、團體或大、中、小學，輔導其成立警衛社團，或許是一種很好的開始。據相關調查研究顯示，基層警察對於民眾服務有著強烈的使命感，並咸認為警察的功能應包含「服務」與「執法」兩者。在服務方面，要求深入民眾、瞭解民眾需求；而在執法方面，則要求科學化分析犯罪類別與犯罪熱時、熱點；即透過此種科學化的分析達到民眾的需求；並在整體警力規劃方面，肯定社區巡守隊與警民連線的功能。但是這兩個機制的成立，最重要的因素在於「經費」與「民眾自決」；警察只是單純配合，並不作深入性的介入與指導，避免民眾誤會警察公共性功能喪失。故而，善用及謀合各種社會資源，共同維護社區安全，遂成為警察勤務

改革的重要課題，切不可小覷其功能與效應，宜隨時代變遷而多元的研發與推動。

我國實務單位推展本策略，即建立社區安全維護體系之具體作為如下所示：1. 成立守望相助隊；2. 設置錄影監視系統；3. 劃設校園安心走廊；4. 社區治安區塊認養；5. 發行社區治安報導；6. 提供防竊諮詢服務；7. 提升社區自我防衛能力。至其所研發之自我診斷表，如表 1 所示，可得知其策略之梗概。至表 2 之社區治安績效目標及具體執行情形表，則可瞭解我國民力資源整合之實際狀況（內政部警政署，2007a）。

從各民主國家之警政發展中可發現，民間警力之運用已超乎正規警力的人數，如英國、美國、加拿大等國（South, 1989）。其工作理念則以預警方式來預防犯罪，而不是以被動的方式來增加事後的破案率（proactive rather than reactive）。唯其出現不但對警察產生競爭性，且其監督、聯繫或合作方式亦很模糊，故政府機構必須再加以詳細規範，以避免其產生不良影響。至於全球其他民間警力之發展，則略述之如下列（二）。

（二）保全業與私人警衛之發展概述

日本一九八五年就有 4,029 家保全公司，170,023 名安全警衛至一九八七年成長為 4,586 家保全公司，202,611 名人員，經費成長至 83 億日圓（National Police Agency, 1989）。又如美國司法部一九九一年公布之資料顯示，私人警衛之經費超出全國警察的 73%，人員則為正式警察的 2.5 倍。私人警衛之花費為 5 億 2 千萬美元，並僱用 150 萬私人警衛，正式警察則僅花 3 億美元及擁有 60 萬人力而已（Cunningham, Stratton, & van Mefer, 1991）。故而，保全與民間警衛之發展，已然成為治安維護的重要機制。我國民間警衛在此方面之發展，亦隨著全球趨勢而逐漸成長。唯在其成員之品質管制、民力的管理與運用等方面，如何更有效的規劃與設計，乃屬整體治安功能規劃之重要課題，必須再深入研究。

至二〇〇五年美國保全業約有 390 億美元的市場規模，其花費之分佈狀況如圖 4 所示。

至於歐盟 25 國其警察與保全人數統計之比較，及與全部民眾之比較，如表 3 所示（Sarre & van Steden, 2005）。其中甚多國家之保全人員均超出正規警力甚多。而我國之比較則如表 4 所示。

表1 社區治安自我診斷表（社區凝聚力評量項目）

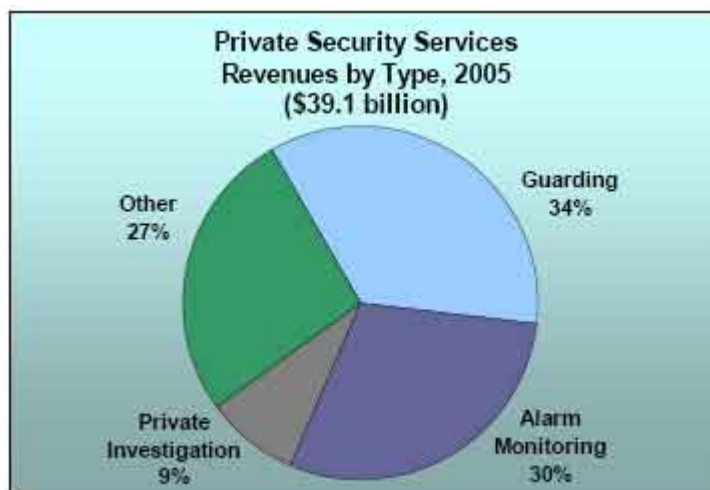
一、社區內團體運作（各單項5分） 合計50分		自行評分 1-5(優)
1.	成立管理委員會或社區發展協會【若無、接續第3題】	
2.	若有，其運作正常良好	
3.	成立社區守望相助隊【若無、接續下檢測項目二】	
4.	若有，其運作正常良好	
5.	定期參加政府舉辦之守望相助隊評鑑工作	
6.	社區內關懷網絡之建立	
7.	社區內各類社團之建立	
8.	社區內各項資源的連結	
9.	社區居民對各項活動之參與度	
10.	社區居民對公共事務的參與度	
評分小計		
二、社區認養制度（各單項5分） 合計25分		自行評分 1-5(優)
1.	成立警察聯絡服務站	
2.	成立愛心超商	
3.	校園周邊組志工推行護童服務（學童上、下學安全）	
4.	規劃其它認養社區區塊服務	
5.	居民外出申請舉家外出加強巡邏服務（警察認養）	
評分小計		
三、其他（警民互動關係）（各單項5分） 合計25分		自行評分 1-5(優)
1.	定期召開社區（大樓）治安會議活動	
2.	定期公佈社區事務、社區報，讓地區居民了解	
3.	勤區員警、派出所所長是否認識	
4.	地區警察參與社區活動踴躍	
5.	警民關係	
評分小計		
評分總計		

資料來源：內政部警政署（2007a）

表 2 社區治安績效目標及具體執行情形表

項次	策略績效目標	主辦部會	衡量指標	年度目標值	實際達成目標值	年度達成率
一	輔導建構治安社區	內政部	輔導建構社區數	369 個	369 個	100%
二	輔導守望相助隊經常運作	內政部	正常運作隊數	369 隊	369 隊	100%
			培育巡守員數	4,428 人	16,570 人	374%
三	規劃辦理社區治安教育宣導	內政部	內政部辦理場次	4 場	7 場	175%
			輔導縣市政府辦理場次	25 場	25 場	100%
			輔導社區組織辦理場次	369 場	1,064 場	288%

資料來源：內政部警政署（2007a：26）



Source: The Freedonia Group, Inc.

圖 4 美國保全業花費之分佈狀況

資料來源：2008 年 9 月 15 日取自 <http://www.lib.uwo.ca/business/pp.html>

表 3 歐盟 25 國警察與保全人數統計之比較表

國 別	警察人數	保全人數	總人口 / 保全人數 之比率	保全人數 / 警察人數 之比率
奧地利	30,000	6,790	1/1,208	0.23
比利時	39,000	18,320	1/562	0.47
塞浦路斯	3,000	1,500	1/517	0.50
捷 克	47,400	28,100	1/363	0.59
丹 麥	14,000	5,250	1/1,010	0.38
愛沙尼亞	3,600	4,900	1/286	1.36
芬 蘭	7,500	6,000	1/867	0.80
法 國	145,000	117,000	1/516	0.81
德 國	250,000	170,000	1/485	0.68
希 臘	49,900	25,000	1/428	0.50
匈牙利	40,000	80,000	1/125	2.00
愛爾蘭	12,000	20,000	1/195	1.67
義大利	280,000*	55,000	1/1,056	0.20
拉脫維亞	10,600	5,000	1/460	0.47
立陶宛	20,000	10,000	1/360	0.50
盧森堡	1,570	2,200	1/210	1.40
馬爾他	1,800	700	1/572	0.39
荷 蘭	53,000**	30,000**	1/543	0.57
波 蘭	103,310	200,000	1/193	1.94
葡萄牙	46,000	28,000	1/375	0.61
斯洛伐克	21,500	20,840	1/259	0.97
斯洛維尼亞	7,500	4,500	1/444	0.60
西班牙	193,450	89,450	1/450	0.46
瑞 典	18,000	10,000	1/530	0.56
英 國	141,400	150,000	1/401	1.06
合 計	1,539,530	1,088,550	1/410	0.71

資料來源：Sarre & van Steden (2005)

表 4 我國警察與保全人數統計之比較

市 / 縣別	警察人數	保全人數	總人口 / 保全人數 之比率	保全人數 / 警察人數 之比率
台北市	7,278	22,068	1/119	3.03
台北縣	6,937	12,158	1/310	1.75
高雄市	4,330	8,763	1/173	2.02
其他縣市	48,252	14,534	1/1,027	0.30
合 計	66,797	57,523	1/397	0.86

資料來源：內政部警政署（2007b）、內政部警政署刑事警察局（2007）提供之資料，作者自行製表。

參、新竹市警察局「三區共構」之新警民協力式警政治理

根據前述民間化警力發展之全球趨勢，其運用民間資源或為整合「第三造警力」可謂甚為多元，然其大都依據各地區不同之本土特性而來創新與開展。我國在此方面之新發展亦甚為多面向，除了漸形茁壯的保全業之外，傳統之義警、民防之強化與變革亦不曾稍歇，其新發展如前述之保全業國內、外發展中之概述。是以，民間資源或第三造警力整合與運作，並非僅限於社區民力資源整合一途。然而，作者所舉例之新竹市警察局之三區共構之治安發展策略，雖僅以民力之單一因素，來佐證與申論我國第三造警力運用與整合的多元面向，然其整合之創新與運用之深化，深值得有興趣研究者之參佐，故舉此一例說明之。因此，民間資源整合可依據此創新與運用本土資源之原則，加以舉一反三並期能擴大的發展此策略。

當二十一世紀來臨，在新的時代面對新的挑戰，應該思考未來警政發展的新方向，以便迎合此新挑戰之需求。近年來，犯罪年齡層日漸下降，青少年犯罪問題成為社會健全體系不得不重視之一環，因此根據前述之「社區警政」（Community Policing）與「第三造警力」（Third Party Policing）新趨勢與發展之原則，故而提出「三區共構」（勤區、學區、社區）理念，認為除治安維護外，更應結合社區巡守隊與學校資源，透過三區共構的綿密網絡與平台，扮演社區與學校連結的良好橋

樑，整合警民資源，共同維護社區與學區安全。

本創新警政作為，乃運用湳雅聯里巡守隊（湳雅地區七個里聯合組成），透過勤區、學區、社區三區共構的綿密網絡，藉由更有組織的運作與聯繫，強化社區安全，減少社區治安顧慮，如圖 5、6 所示（新竹市警察局，2010a）。

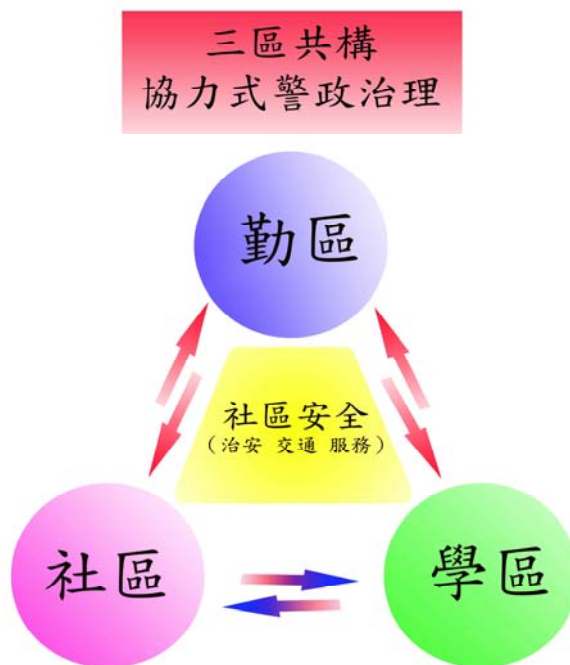


圖 5 三區共構協力式警政治理概念圖

資料來源：作者自繪



圖 6 三區共構協力式警政治理作品之示意圖

資料來源：作者自繪

一、社區作法

(一) 成立社區巡守隊—以湳雅聯里巡守隊為例

1. 組織現況

湳雅聯里巡守隊計涵蓋光華里、湳雅里、金華里、舊社里、金竹里、金雅里、湳中里等 7 個里，隊員人數 198 人，為全國首創巡守隊員人數最多、規劃最完善、成員最齊全、組合鄰里最多及有獨立設置隊部的團體（新竹市警察局第一分局，2010）。

2. 勤務運作

針對地區特性，規劃平時服勤時段為 22 時至 01 時，每次八人執勤，分為二組巡守，每組四人，以汽車及機車交互於各治安處所巡邏，全年巡守時數 8,760 時（365 日*24 時=8,760 時），並於每年春安工作期間主動配合延長勤務時段至 02 時止，加強各鄰里巷弄內治安維護。⁴

⁴ 作者自行統計。

(二) 建置社區監視錄影系統—以滄雅鄰里社區監視錄影系統為例

1. 針對滄雅地區舊社等 7 里，滄雅街、光華二街、武陵路、金竹路、田美三街、鐵道路 2 段及東大路 2 段等及各巷、弄、社區易發生竊案等治安要點，規劃建置監視錄影系統 135 處、攝影鏡頭計 166 支，所需經費約 1,041 萬元。⁵

2. 巡守隊隊部設置治安監控站

建置數位監錄系統，以正面清晰即時監視人車為設計考量，在該區域主要道路及社區設置車牌專用、高解析日夜兩用高速球型、日夜兩用超高解析、百萬像素彩色及高倍數高畫質彩色等攝影機，並在滄雅巡守隊建置 42 吋液晶螢幕，連結各重要路口監錄系統影像，由巡守隊人員監控即時掌握轄區治安狀況，有效維護社區治安。

3. 建構校園安全走廊，設置緊急通報系統

設置緊急通報系統（平安燈），裝置在舊社國小及光華國中等學區，於學生（學童）上下學路旁，如學生或民眾發現可疑人、事、物，即按下通報鈕後，警方獲報，以視訊電話與報案人通話，指派巡邏人員趕抵現場處理，消除學生或民眾不安全感，有效發揮嚇阻歹徒犯案之功能。

(三) 結合社區資源、主動關懷介紹學生參加社區延伸課程

例如親子講座、資源回收、創世小志工、漆彈比賽及太極柔力球等活動，以建立正確人生觀。

此種社區資源或謂第三造民間警衛力量的整合，不但可以喚起社區意識，更可以使得社區資源有一個更有效的整合平台，並與公部門形成更緊密的協力與合作之關係。在隨著現代化與都市化而逐漸式微的傳統鄰里關係中，重建一個以理性與共同安危為核心的新合作機制。故而推展以來，在治安的維護上與鄰里新關係的建立上效果均甚佳，因此其未來發展是可以再加以努力建構與預期的。

⁵ 作者自行統計。

二、勤區作法

- (一) **掌握巡守組織勤務運作狀況**，積極輔導巡守隊運作及訓練，審酌轄內治安狀況，訂定運用守望相助隊協勤計畫，據以規劃巡邏勤務，配合巡守隊運作時段巡邏，加強治安死角之巡護。
- (二) **警勤區佐警每週至少 3 次，所長或副所長每週至少 2 次，對巡守隊實施查訪聯繫**，並指導巡守班次及時段編排事宜，有效結合派出所勤務執行，以彌補勤務空隙。
- (三) **主動建立溝通平台**，加強辦理各式預防犯罪宣導活動，以增加與學區及社區溝通及互動機會。
- (四) **辦理社區治安座談會**，與社區居民、民間意見領袖、民代、社團、學校等溝通觀念與作法。
- (五) **運用風城警政報導及利用各種勤務、集會或與民眾接觸機會**，加強宣導守望相助工作，籲請熱心人士共同參與。
- (六) **執行「高關懷少年希望工程」協尋中輟生，輔導高關懷學生：**

少年偏差行為之起因大都不只是個人因素，很多成因是來自家庭、學校及社會，然而目前高關懷學生輔導工作幾乎都由學校輔導室負責處理，警察則負責取締干涉及移送少年案件等工作，至於社區民間組織投入青少年關懷與約制的力量則更顯得相對的薄弱。因此，希望透過「高關懷少年希望工程」的完整規劃，連結「勤區、學區及社區」共同輔導高關懷少年，藉由社區資源，結合學校協力關懷行為偏差學生，導正其不良行為，以收事半功倍之效。其具體之作爲如下（新竹市警察局，2010b）：

1. 結合社區資源—結合湳雅社區巡防隊、得勝者基金會、藍天家園、邊緣青少年中心、米可之家、新竹家扶中心、天主教社服中心、麻吉志工隊、向陽學園、天主教善牧中心等社區組織的力量，共同爲社區內青少年問題而努力。
2. 善用社區志工，一對一認輔，招募 30 名優秀社會人士投入少年輔導行列，藉由一對一認輔的作爲，由專責人員專責輔導，以強化關懷與約制的力量。

3. 推動「少年社區生活營」系列活動—引導高關懷少年逐步走入社區、回歸社區，肯定自我、關懷他人。
4. 「陪你走一段」關懷生命體驗活動
讓高關懷少年擔任「創世小志工」，親自接觸創世基金會安置之植物人，協助打掃環境並為其整理發票，藉此思考生命的意義，以及體會到助人為樂之真諦。
5. 安心課輔專案
對於逃學逃家、行為乖張之青少年，新竹市警察局少年隊接受父母申請委託，代為實施課後輔導。民國九十八年三月至七月受理張女士申請案，代為教導其女，個案係光華國中三年級之女生，經常逃學逃家、目中無人、態度十分惡劣，經新竹市少輔會諮商評估後，由責任區偵查佐彭俊原與其約定，每日下課後至少少年隊接受心理及課業輔導。經過彭員 5 個月的輔導關懷與細心教導，個案仿如脫胎換骨，不再逃學逃家，舉止變得溫和有禮，並順利考上高中就讀，其母事後寫信給市長向新竹市警察局表示感謝之意。
6. 「愛心滿分」寒冬送暖活動
新竹市警察局利用歲末寒冬之際，結合社區組織及社團，帶領社區內高關懷少年學生慰勞轄內社區內孤苦無依老人，引導高關懷少年在生活中學習關懷他人。
7. 「挑戰極限」體驗教育成長營
帶領社區內高關懷少年學生，利用攀岩、溯溪、騎單輪車等冒險活動，增進人際溝通、自我表達、團隊合作等能力，提升自我概念與自信心，增強問題解決能力及挫折忍受力。
8. 高關懷學生復學工作坊
邀請曾是高關懷少年的事業成功人士現身說法及經驗分享，引導高關懷少年重新思考自我價值，進而重返校園穩定就學，擺脫不良行為，遠離犯罪。

(七) 高風險家庭查訪：

新竹市警察局轄區經調查符合高風險家庭要件者有 53 家，其中位於湳雅社

區 2 家，具體作法如下（新竹市警察局婦幼隊，2010）：

1. 強化宣導並激發民眾通報觀念

結合學區與社區之力量，落實社區兒童及少年保護、家庭暴力及性侵害防治宣導，以提升其對高風險家庭之辨識能力，並激發社區民眾主動通報之觀念。

2. 落實警勤區責任通報

為強化警察人員責任通報，於常年訓練及勤前教育時，加強基層警勤區員警對兒童及少年保護、家庭暴力及性侵害通報事件敏銳度、辨識能力及責任通報觀念，於警勤區內執行各項勤務之際，均能注意社區內各項問題，以及高風險家庭、青少年的各種動態，機先反應處理，有效遏止事故的發生。

3. 加強網絡聯繫

有效運用三區資源，找出共同核心議題，培養社區意識，共謀解決之道，共同為提升生活品質而努力。

如前各國警政新策略發展之論述，此種偵查與預防並重，「警察專業化發展」以及「民力與社區資源運用」雙軌並行的新治安發展策略，被各國警察認為是治安策略最佳與最為有效的選擇。新竹市警察局本此認知與瞭解，故而全方位的推展此警政革新之策略；因之上述這些警察最基層且與民眾接觸最直接頻繁的「警勤區」之種種革新作為，即為本諸全球警政發展之新趨勢，以及新竹市本土治安環境之需求，而創新改革之各類措施。施行以來，不但得到民眾與基層員警之肯定與認同，且其治安維護之效果亦甚為卓顯，深值我國警政革新時之參考，亦更可將其推廣至國際之警察實務機構與學術界。

三、學區作法

(一) 辦理認識「波麗士大人」等各式宣導活動，藉由參觀警察機關或派員至各級學校實地宣導，落實學生法治觀念。

(二) 各級學校派員會同警方，於青春專案擴檢時段至易聚集場所勸導並關懷學生。

(三) 建構校園安心走廊、愛心服務站 (新竹市警察局婦幼隊, 2010) :

1. 推廣「學區安全, 人人有責」之觀念

強化社區責任通報系統, 期以全民共同參與兒童保護, 達成犯罪預防目標, 並透過與教育單位共同合作, 增進跨單位聯繫互動, 以貼近「兒童保護網絡無縫隙」之願景。

2. 護童專案

由警勤區協助學校篩選愛心服務站商家, 建立校園周邊安心走廊之網絡聯繫名冊, 結合社區力量, 加強愛心服務站商家巡簽及治安之協助, 規劃及執行「護童專案」勤務, 執行地點以學校最複雜之出入口及校園周邊較危險之路段, 配合義交協勤民力、志工、學校導護媽媽及導護老師等, 共同維護學區學童上、放學之人身及交通安全。

學區資源的整合, 亦為社區治安維護的重要策略與核心關鍵因素之一。因為根據犯罪學與預防犯罪策略的研究中顯示, 中輟生之降低則對於青少年犯罪之比率亦能有趨緩之功效。故而學校教育的彰顯, 亦能對青少年犯罪與全般之犯罪率產生一定之影響。另者, 若能有效的結合學區的相關資源, 則定能使得該社區之治安能量, 不但在人力資源方面增強, 更可以在知識的獲取上得到更直接與方便的挹注。

四、具體成果

- (一) 九十八年度滿雅地區中輟生通報數 34 人次, 復學人數 31 人次, 尚有 3 人未復學, 九十八年復學率達 90.32%, 較去年同期復學率提高 6.32%。
- (二) 高關懷少年希望工程推動迄今, 復學率明顯提升, 且有高關懷學生個案迷途知返, 並獲家長來函致謝等輔導成功案例, 執行效果良好, 新竹市警察局將於九十九年度持續執行, 期能在勤區、學區、社區關懷下達到「一個都不能少」之目標。
- (三) 九十八年度滿雅聯里巡守隊協助警方尋獲失竊之汽車 3 輛、機車 10 輛, 合計共 13 輛, 協助破獲竊盜案 4 件、強盜案 1 件 (新竹市警察局, 2010b)。

肆、結論

新竹市警察局三區共構的嘗試，乃依循警政民間化、公私協力共同治理與「第三造警力」的全球治安趨勢新理念而推展與創新研發。其具體作為乃結合社區守望相助組織，再透過三區共構的綿密網絡，藉由社區巡守隊的安全維護及派出所的犯罪宣導，積極找回中輟生，有效減少高關懷學生。同時藉由總體營造的力量，激發民眾社區意識並凝聚社區之資源，進而全面參與共創良好治安的社區環境。

此種共構式的社區警政，重視政府與社區間、社區內部民眾間能透過「商議式民主」去孕育、型塑負責任的治安整合之能量，其中特別強調社區警政與「第三造警力」推展的項目及方法應更具彈性，策略可因時空及地域而制宜，由社區警察與民眾共同會商，並發揮與時俱進的特色，充分尊重個別化、多元化、本土化的自主性精神，實施以來效果良好，深值賡續的研發與推廣至全國甚或全球。然而，除了此種民力之整合之外，若能更多元化的擴展至社區或社會中現有之民間資源之整合，例如保全業、公寓大廈管理委員會、或非政府之民間組織或團體等（Non-Government Organization, NGO），則在治安民間化資源整合上，或許更有擴大影響面之效果，值得賡續的研究與開展。

參考文獻

- 內政部警政署（2007a）。**警政白皮書**（民國 95 年版）。台北市：內政部警政署。
- 內政部警政署（2007b）。**內政部警政署人事室警察人力統計**。台北市：內政部警政署。
- 中華民國社區營造學會（2005）。**行政院六星計劃會議—社區治安策略工作坊之策略會議資料**。台北市：中華民國社區營造學會。
- 內政部警政署刑事警察局（2007）。**保全業統計**。台北市：內政部警政署刑事警察局。
- 李宗勳（1992）。**市場機能與政府管制—我國警政工作民營化之研究**。國立政治大學公行所碩士論文，未出版，台北市。

- 李宗勳 (2010a)。社區營造與安全治理—從單一管理到共同經營。2010年7月1日取自中國行政學會，網址：[http://www.cspa.org.tw/%AA%C0%B0%CF%C0%E7%B3y%BBP%A6w%A5%FE%AAv%B2z\(%A7%F5%A9v%BE%B1\).doc](http://www.cspa.org.tw/%AA%C0%B0%CF%C0%E7%B3y%BBP%A6w%A5%FE%AAv%B2z(%A7%F5%A9v%BE%B1).doc)。
- 李宗勳 (2010b)。跨部門協力如何落實在「公共治理」—以「第三造警力」(Third Party Policing) 為例。國際非政府組織學刊，創刊號，頁49-74。
- 高希均、李誠、劉克智、董安琪、曾志朗、許士軍等 (2001)。知識經濟的迷思與省思。台北市：天下遠見。
- 陳明傳 (1992)。論社區警察的發展。桃園：中央警察大學。
- 陳明傳、孟洛 (J. L. Munro)、廖福村 (2001)。警政基礎理念—警政哲學與倫理的幾個議題。桃園：中央警察大學。
- 新竹市警察局 (2010a)。行政院第二屆「政府服務品質獎」參獎申請書。新竹市：新竹市警察局。
- 新竹市警察局 (2010b)。推動「三區共構警政策略」精進會議紀錄。新竹市：新竹市警察局。
- 新竹市警察局第一分局 (2010)。滿雅派出所落成啟用紀念手札。新竹市：新竹市警察局第一分局。
- 新竹市警察局婦幼隊 (2010)。99年重點工作推動與展望簡報。新竹市：新竹市警察局婦幼隊。
- 謝文忠 (2001)。社區巡守隊犯罪預防成效之研究—以台北縣為例，中央警察大學犯罪防治研究所碩士論文，未出版，桃園。
- 謝玫妃 (2004)。組織信任與社區安全之探討—以台北市信義區雙和社區為例，中央警察大學行政管理研究所碩士論文，未出版，桃園。
- Cunningham, W. C., J. R. Stratton, & C. Van Mefer (1991). *Private Security: Patterns and Trends*. Washington, DC: National Institute of Justice, United States.
- Galloway, R., & L. A. Fitzgerald (1992). Service Quality in Policing. *FBI Law Enforcement Bulletin*, 61(11): 1-7.
- Goldstein, H. (1990). *Problem-Oriented Policing*. Philadelphia: Temple University Press.
- Home Office (1989). *Tackling Crime*. London: Home Office, Great Britain.
- Manning, P. K. (1991). *Toward a Theory of Police Organization: Polarities and Change*. Paper presented at the International Conference on Social Change in Policing, Tai-

- pei.
- Matthews, R. (1989). Privatization in Perspective. In R. Matthews (Ed.), *Privatizing Criminal Justice* (pp. 1-23). London: Sage.
- Mayhew, P., D. Elliott, & L. Dowds (1989). *The 1988 British Crime Survey*. London: Her Majesty's Stationery Office.
- National Police Agency (1989). *The Police of Japan 1989*. Tokyo: National Police Agency.
- National Police Agency of Japan (1992). *The Koban--Police Box and Residential Police Box*. Tokyo: National Police Agency of Japan.
- National Police Agency (2006a). *Japanese Community Police and Police Box System*. Retrieved September 15, 2008, from: www.npa.go.jp/english/seisaku1/JapaneseCommunityPolice.pdf/2006.
- National Police Agency (2006b). *Guidelines on Relief Measures for Crime Victims*. Retrieved September 15, 2008, from: www.npa.go.jp/english/kokusai/pdf/19.pdf/2006.
- Oliver, W. M. (2007). *Homeland Security for Policing*. NJ: Person Education.
- Reno, J. (1993). Americorps-A Call to Service. *National Institute of Justice Journal*, 227: 2-3.
- Sarre, R., & R. van Steden (2005). *Challenges for Policing in the 21st Century: The Growth of Private Security*. Paper presented at the Twelfth Annual Meeting of the International Police Executive Symposium, Prague, the Czech Republic.
- Skolnick, J. H., & D. H. Bayley (1986). *New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities*. New York: The Free Press.
- South, N. (1989). Reconstructing Policing: Differentiation and Contradiction in Post-War Private and Public Policing. In R. Matthews (Ed.), *Privatizing Criminal Justice* (pp. 76-104). London: Sage.
- The Metropolitan Police Service (2006). *Neighbourhood Watch Information*. Retrieved August 10, 2006, from: www.officer.com/UK.
- The Republic of Singapore Police (1990). *Police Life Annual Report 1990*. Singapore: The Republic of Singapore Police.
- Thibault, E. A., L. M. Lynch, & R. B. McBride (1985). *Proactive Police Management* (2nd Ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Trojanowicz, R. C., & H. A. Harden, (1985). *The Status of Contemporary Community*

- Policing Program***. East Lansing, MI: National Neighborhood Foot Patrol Center (NNFPC), Michigan State University.
- Trojanowicz, R. C., & B. Bucquerous (1990). ***Community Policing: A Contemporary Perspective***. Ohio: Aderson Publishing.
- Williams, A. (1979). ***The Police of Paris: 1748-1789***. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Worcester Regional Research Bureau (2003). ***Compstat and Citistat: Should Worcester Adopt These Management Techniques?*** (Report No. 03-01) Worcester, MA: Worcester Regional Research Bureau.

New Development of Police Strategy and Privatization of Social Protection: Hsinchu City Police Bureau as an Example

Mark Ming-Chwang Chen^{*}, Jin-Tian Lee^{**}

Abstract

Privatization is a global trend in the criminal justice institution and its managerial practices. Nowadays, the number of people working in the private security has exceeded that in the public security, i.e. the police force, as can be seen in U.K., Canada, Ireland, Luxemburg and Poland. In addition, the Non-Governmental Organization (NGO), volunteer and neighborhood watch of various private sectors are booming with the rapid development of the private security. And these new social protection institutions have greatly boosted the police and Criminal Justice agencies in their efforts to safeguard society.

The authors describe the new development of this trend and cite various nations' privatization practices to explain this trend, showing that privatization of social protection really works in terms of maintaining community safety and stability. Further, this paper uses Hsinchu City Police Bureau as an example of successful experimentation of this new strategy.

* Professor, Department of Border Police, Central Police University.

** Commissioner, Hsinchu City Police Bureau.

Keywords: privatization of policing, privatization of social protection, strategy of policing