

RDEC-RES-099-010 (委託研究報告)

強化警民合作機制之研究

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 100 年 5 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

RDEC-RES-099-010 (委託研究報告)

強化警民合作機制之研究

受委託單位：財團法人國家政策研究基金會

研究主持人：朱教授新民

協同主持人：蕭教授全政

章教授光明

研 究 員：馬助理教授中慧

黃助理教授啓賓

研 究 助 理：張淵崧

曾兆延

謝宇程

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 100 年 5 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

提要

一、研究緣起

在強調公共治理的時代，政府事務之完成，有賴市場與社會之協力。在此，若以治安而言，代表政府維護秩序的部門是「警察」組織，市場與社會則為「民間」。「警」、「民」要能合作，治安才得以改善。

鑑於犯罪問題常受社會、經濟等因素所影響，早期透過增加警力、投入設備建構專業化、科學化的警政，進行預防式的巡邏及接獲報案時快速反應的作法，研究顯示這些作法對於降低犯罪及民眾恐懼的效果有限，警政研究者乃提出以「警力有限，民力無窮」、「警民合作協力解決社區問題」為主的思維，導向「社區警政（community policing）」及「問題導向警政（problem-oriented policing）」等警民合作模式發展，例如義警、保全業者、社區管理委員會、社區巡守隊等機構、團體協助維護社會治安。

社區警政雖強調社區經營及警民合作協力，共同投入維護社會治安工作，但對不配合之相關民眾、機構或團體亦無法課責，故有論者倡議採行第三造警力（第三者警政、第三造協力警政，third party policing），將現行社區警政警民合作的模式賦予法律依據，運用刑法、民法、地方政府單行法規等法令明文規範，課予市民及相關機關（構）、團體等第三者共同維護社會安寧及秩序的責任，以強化社區參與、凝聚社區里鄰向心力，進而增進警察、社區及其他政府機關間之互動關係，擴大犯罪控制與預防之實質效率。

第三造警力，是促進警民合作的策略性作為。警察，要能結合犯罪者以外的所有人，即「第三造」，治安工作才有做好的可能。如何結合第三造？法令規範，是一個重要的政策工具。透過法令，結合警察與民間資源，形成警民合作的網絡關係，以預防或偵查相關犯罪。

惟是項作法對涉入之人民、社區團體、機構、其他政府機關有何影響？誰應主導及如何課責？監督機制為何？合法使用武力的範圍？有無實務推動之案例？如何納入並強化我國現有警民合作機制等問題，亦值得進一步探究。

本研究期能對我國現行警民合作模式及實際情況進行全面的檢討，並參考國外警民合作的相關案例及策略，為我國警民合作提出具體的政策建議及更精進之作法。

二、研究方法

本研究之實施，共分爲：焦點團體座談、訪談以及比較研究法等三種研究方法。

（一）焦點團體座談

依據本研究實際需要，係以「法律學家」、「公共行政學者」、「警察政策及實務界之專家學者」以及「社會意見領袖」等 4 大類型人員，作為本研究焦點團體之對象。本研究實施焦點團體訪談，共計 5 個場次、33 人參與座談。

（二）訪談法

本研究所進行之訪談對象，係以基層實際從事義勇警察、保全業者、駐衛警、社區管理委員會幹部、委員以及巡守隊幹部及隊員等人，義勇警察計 20 人、保全業暨從業人員計 12 人、社區管理委員會幹部、委員計 11 人以及巡守隊幹部及隊員計 17 人。

（三）比較研究法

本研究以比較研究法，比較國內、外警民合作之相關法制，以及各國警民合作類型與概述。

三、重要發現

（一）我國警民合作現況與法制之發現

本研究對於國內警民合作機制之重要啓示爲：應就重要處所，引進第三造警力之構想，同時賦予民眾及企業主社會責任與社會義務。

1、人民作為被課予義務的客體：對於治安相關行業課予協力義務，如保全業法、當舖業法、社會秩序維護法、災害防救法等，在各該法令中均課予民眾或業者有協助治安、防救災害、通報等義務。

2、人民作為協助行使公權力的主體：如於民防法中對於義勇警察、民防人員等，均賦予渠等協助公權力措施，且賦予接受教育訓練等義務。另根據公寓大廈管理條例第 36 條規定，管理委員會有維護公寓大廈及其周圍之安全的責任等是。

（二）焦點團體座談及訪談發現

1、警民合作以「犯罪預防」為主要目的。

2、第三造警力之運用，以有助犯罪預防之民力為優先。

3、第三造警力，應有適合我國之意涵（本土化）。

4、警察可要求各學校、封閉式社區、公司行號、園區、商圈...等，自負保全或維護週邊設施安全之義務，防制犯罪。

5、可參考消防局檢查消防設備之法令規範，即未及格或未能發揮消防效果者，均可處罰；若實施於警察機關，則可學習金融機構檢測，金融機構應負擔一定防制犯罪之義務。

（三）各國警民合作法制發現

國外警民合作法制之分析中，對於本研究有所助益者，係國外法制要求民眾或私人機構，必須對於「有犯罪事實或有犯罪之虞時」，負有通報警察機關之義務，否則亦課責以不予通報之處罰。

且國外警民合作法制，對於「犯罪」、「毒品」、「人口販運」、「竊盜案件」及「詐欺案件」等，民眾均應負舉報責任。大體而言，國外警民合作法制均以「犯罪預防」為主軸，與本研究透過焦點團體方法所得之發現一致。

（四）綜上啟發

1、第三造警力的推行，首重建立各社群、團體乃至民眾溝通的網絡平臺。讓民眾、團體、企業、政府機構等明瞭治安責任分攤的重

要性，並能夠接受加諸其上之警政負擔。

2、由警察機關居於主導地位，聯合相關政府部分、企業、第三部門建立合作關係，共同防制犯罪。

3、不另立專法，透過民事、刑罰、行政法令規定，建立治安防護機制。

4、考量正當性，以治安相關團體（銀行、當舖、便利商店等）為範圍，使民眾接受，避免警察擴權疑慮。

5、要求特定賣場、百貨、醫院、園區、專區等，擔負保全設施、保全人員、保險責任等成本，建立受益者付費觀念。並負維護週邊設施及安全之義務，防制犯罪。

四、建議

（一）立即可行建議

建議一、建置預防各項特定犯罪第三造警力網絡平臺，以落實該等犯罪之預防。

主辦機關：內政部、經濟部、交通部

協辦機關：國家通訊傳播委員會、金融監督管理委員會、財政部、衛生署、行政院勞工委員會

（一）詐欺案

具體建議：

- 1、網路通訊業有報告產品發展弊端的義務。
- 2、網站負有交易安全的責任。
- 3、加強金融行庫等機構行員教育訓練，並律定反詐騙標準作業程序。
- 4、人頭帳戶的防杜。
- 5、申請電信電話者之身分查證。

6、與國外金融機構簽署合作打擊犯罪協議。

7、網路詐欺慣犯的管制。

(二) 竊盜案

具體建議：

1、理性、多元運用民力，增加見警率。

2、典當業、舊貨業、資源回收業、金銀珠寶業應負通報義務。

3、警察機關、消防機關深入查察汽車修配業、爆竹煙火業有無違法情事。

(三) 搶奪案

具體建議：金融機構周邊 30 公尺範圍內之重要街道設置監視器。

(四) 毒品案

具體建議：

1、企業應要求其員工實施健康檢查，防止員工吸毒行為，並擔負起社會責任。

2、政府部門對大型舞廳、酒吧等之聯合查察。

建議二、可學習美國反毒 DARE 專案，預防霸凌與毒品犯罪，以解決校園安全與治安問題。

主辦機關：教育部、內政部

協辦機關：各級學校

具體建議：

(一) 允應設計包括「毒品介紹」、「反毒態度」、「面對毒品價值觀」及「毒品處理方式」等課程，每學期可分為若干次，每次 50 分鐘課程，由警察人員到各班授課，並由大學教育推廣至小學。

(二) 由警勤區員警配合少年隊及婦幼隊人員，至各學校進行課

強化警民合作機制之研究

程教育，同時與學生互動，並結合社區各項資源團體強化犯罪宣導。

（三）落實校園安全，應將校長責任列入，即校長之升遷任免，以校園安全為重大考核依據。

建議三、設置警民協調會及投訴委員會，作為警民合作機制，鼓勵民眾參與，以促進民眾對警察之信賴。

主辦機關：內政部

協辦機關：各直轄市政府、縣、市政府

具體建議：

（一）設置警民協調會，其具有在民主社會中，使督察機制透明化的功能。

（二）設置警民協調會及投訴委員會，作為警民合作機制，藉由各界參與民眾投訴警察之透明處置過程，促進民眾對警察之信賴。

（三）設立警民協調會及各式委員會統一發言機制，澈底執行決議事項，亦即會中暢所欲言，會後統一口徑。

（四）新北市政府刻正規劃成立之「市民投訴委員會」作法，允應加以追蹤，若能成功推動，建議推廣至全國。

建議四、警察機關允應將其工作，區分為無涉強制力之服務面向、低度強制之秩序面向以及高度強制之執法面向，分由志工、相關企業主、民間團體及警察分子執行，透過警察告知可加以協助之事項，落實第三造共治犯罪預防之工作。

主辦機關：內政部

協辦機關：內政部警政署、經濟部、各直轄市、縣、市政府、環保署

具體建議：

（一）從服務面向而言，我國志工服務已臻成熟，警察機關可將較為服務層面（無涉強制力之行使），交付志工推動。

（二）秩序面向，建立企業主「自己財產、自己保護」的觀念。

(三) 執法面向，因涉核心公權力行使，須由政府自負責任。

(四) 落實法令所規範之當舖業者之通報義務，以維社會秩序。

(五) 透過社區管理委員會作為警民協調橋樑，健全住戶自治管理體制，凝聚社區共同意識。

建議五、擴大民眾參與民力的意願，永續經營。

主辦機關：內政部

協辦機關：國防部

具體建議：

(一) 確立義警、巡守隊係協助警察機關預防犯罪之定位。

(二) 經費的募集。

(三) 修改民防法服勤津貼規定。

(四) 義警、民防、守望相助隊保險措施。

(五) 守望相助隊應勤裝備提供。

(六) 警察機關輔導成立巡守組織。

(七) 警政署訂定民力協勤獎勵辦法。

(八) 民力之督考。

建議六、強化民力與警察機關協調聯繫機制。

主辦機關：內政部、國防部

協辦機關：直轄市政府、縣、市政府

具體建議：

(一) 探詢地方治安狀況。

(二) 勤務會哨制度。

(三) 民力全面施訓。

強化警民合作機制之研究

(四) 建構民力通訊系統。

(五) 建立警察機關與保全業之情資交換平臺。

(六) 義警、民防整編。

建議七、加強第三造警力的觀念溝通與建立共識。

主辦機關：內政部

協辦機關：直轄市政府、縣、市政府

具體建議：

(一) 強化「第三造警力」概念之宣導。

(二) 辦理涉及第三造參與治安事務之修法聽證。

(三) 深化治安協調平臺功能。

(二) 中、長期建議

建議一、累積社會資本，賦予民眾及企業主之社會責任，並課予以維護社會治安義務。

主辦機關：內政部

協辦機關：經濟部、國防部

具體建議：

(一) 於各項有關民力法令規範，課予民眾及企業主共維社會治安義務與責任，並明定罰則，以作為懲罰不願或消極配合之民眾及企業主之依據。內政部及國防部可就民防法妥為研議改善。

(二) 推廣及引進民眾及企業主之參與及介入，彌補政府力有未逮或不能全由政府出力之治安事務。經濟部可就此項工作，審慎修正加強企業主社會責任之法令要求。

(三) 擴大民眾參與之力度與強度，以增進人際信任程度，重拾社會學習過程。

(四) 推動第三造警力，自應致力於提升民眾的公民意識及公共

精神，可助於公民互信機制的建立。

建議二、研修相關法規，事前的課予犯罪預防義務及事後之行政監督與檢查（課責）並重，使第三造警力之推動有所依憑。

主辦機關：內政部

協辦機關：國防部、經濟建設委員會、行政院金融監督管理委員會、各直轄市政府、縣、市政府

具體建議：

（一）以個別立法的方式，針對民眾對治安的期望程度，撿選影響公益較為重大，危害社會安全較鉅者，透過中央立法；或是針對區域性的治安議題以地方法規；或是運用行政指導採取無強制性的勸導方式，促使第三造配合行政措施，預防治安事故發生。

（二）針對容易遭受危害之企業體及提供公共活動空間的私人行業，應由政府立法課予義務，要求業主建置安全管理系統，以確保建築物及人員安全，使安全管理的知識和觀念推廣到一般大眾，促使民眾更重視個人和居家安全設施。

（三）應比照該三法之模式，將全民治安之概念融入，將犯罪預防法制化。在不另定專法之前提下，本研究建議將全民治安概念納入社會秩序維護法中，並與保全業法相連結。

建議三、逐步將各公私部門之安全管理責任納入法令規範，藉以建構社會之安全管理網絡。

主辦機關：內政部、經濟部

協辦機關：各直轄市政府、縣、市政府

具體建議：在所有公、私部門、學校機構、公寓社區內，建置安全部門與負責人，賦予相關治安義務，警察僅需與這些負責人或安全單位保持密切聯繫，便能做好治安工作。

建議四、政府機關允宜整合警民合作機制並予以法制化。

強化警民合作機制之研究

主辦機關：內政部

協辦機關：法務部、交通部、教育部、環保署、衛生署

具體建議：須從過去感性、單一、制式化之模式，轉向跨政府機關、跨民間團體、機構及個人的法制化理性整合。

關鍵字：警民合作、第三造警力、信任、課責

Abstract

In the era of governance, public affairs can not be done without a network among institutions of government, market and society. Accordingly, for public security, police organizations, responsible for order maintenance within government, have to become partnership with related institutions of private security agencies and Non-Government Organizations (NGO) to fulfill the mission.

Third-party policing is defined as police efforts to persuade or coerce organizations or non-offending persons to take some responsibility for preventing crime or reducing crime problems. In third-party policing, laws and legal mechanisms are directed at willing or unwilling non-offending third-parties, with the object of facilitating or coercing them into helping to control the behavior of offending ultimate targets.

The purpose of the research is to comprehensively examine current situations regarding police-community cooperation, to take related regulations and models of other countries for references, and to recommend feasible policy alternatives. Methods of focus groups and in-depth interviews are used to collect empirical data.

Findings of the research include:

1. To establish a network for crime prevention, current domestic regulations can be divided into two types: 1) being helpers of police to implement coercion power; and 2) being required to follow relative government policies.
2. More requirements can be put on businesses creating social cost (

externality) .

3. Crime prevention is the objective of the third-party policing and other police-community cooperation mechanisms.
4. From comparative perspective, the idea of the third party policing by regulations can be used in specific crimes such as: drug, human trafficking, larceny, and fraud.
5. Potential domestic partners of third party policing include: banks, pawn companies, drug stores, hospitals, supermarkets, parks...

Recommendations of the research are:

1. for short term
 - 1) To prevent crimes, the government has to establish a policing network for specific crime.
 - 2) To control crimes, the government can take programs such as DARE.
 - 3) To promote citizens' participation and win citizens' trust, the police agencies can establish independent review board.
 - 4) To make good governance, the government can assign order maintenance work to private securities, service work to NGOs, and law enforcement work to police itself.
 - 5) To create synthetic power, the government has to establish a platform between police and third-parties.

 - 6) To strengthen the auxiliary police, the government has to be beneficial to them.
 - 7) To advocate the idea of third-party policing, the police agencies has to strengthen policy communication and policy marketing.
2. for long term
 - 1) To require citizens, NGOs or private entrepreneurs to assume the responsibility for crime prevention, the government should try to

accumulate the social capital, trust between citizens and government.

- 2) To amend related laws to implement third-party policing, require third-party to prevent crime and punish them if failing to assume the responsibility.
- 3) To encourages all institutions to set security office to promote the idea of security management.
- 4) To legalize police-community cooperation mechanism.

Key Word: Police cooperation; Third Party Policing; Trust; Accountability

強化警民合作機制之研究

目次

提 要	I
目 次	XV
表 次	XIX
圖 次	XXIII
第一章 前言	1
第一節 研究緣起.....	1
第二節 研究背景.....	5
第三節 研究目的.....	8
第四節 研究方法.....	9
第二章 研究架構與研究設計	17
第一節 研究架構.....	19
第二節 研究流程.....	20
第三節 研究實施.....	21
第四節 資料處理與分析.....	30
第三章 文獻探討	31
第一節 治理概念意涵	32
第二節 警民合作之理論.....	37

強化警民合作機制之研究

第三節	社區警政.....	47
第四節	問題導向警政.....	54
第五節	第三造警力.....	57
第四章	我國警民合作之概況.....	71
第一節	警民合作之意義.....	71
第二節	義勇警察之警民合作機制.....	73
第三節	保全業之警民合作機制.....	84
第四節	社區管理委員會之警民合作機制.....	90
第五節	社區守望相助隊之警民合作機制.....	93
第五章	國外警民合作之概況.....	99
第一節	美國警民合作.....	100
第二節	日本警民合作.....	112
第三節	英國警民合作.....	119
第四節	德國警民合作.....	125
第五節	中國大陸警民合作.....	128
第六節	澳洲警民合作.....	131
第七節	小結.....	134
第六章	資料分析.....	141
第一節	我國警民合作現況分析.....	141
第二節	焦點團體座談分析.....	159

第三節	訪談之分析	172
第四節	各國警民合作法制之分析	197
第五節	我國警民合作法制之分析	204
第七章	研究發現、結論與建議	221
第一節	研究發現	221
第二節	結論	241
第三節	建議	243
參考書目	267
附 錄	283
附錄一	焦點團體座談題綱	283
附錄二	訪談題綱	284
附錄三	焦點座談紀錄	288
附錄四	期中報告審查意見回覆表	375
附錄五	期末報告審查會紀錄	380
附錄六	期末報告審查意見回覆表	400

強化警民合作機制之研究

表次

表 2-1	本研究焦點團體座談對象數.....	21
表 2-2	本研究焦點團體座談人員一覽表	22
表 2-3	本研究訪談之義勇警察人員基本資料	25
表 2-4	本研究訪談之巡守隊人員基本資料.....	26
表 2-5	本研究訪談之管理委員會人員基本資料	27
表 2-6	本研究訪談之保全業者人員基本資料	28
表 3-1	美國警察與社區關係演進表	53
表 4-1	義勇警察運用之現況與相關內容	80
表 5-1	全美警察機關實施社區警政曾經採用之活動項目	108
表 5-2	各國警民合作之比較分析	135
表 6-1	焦點團體座談摘要	164
表 6-2	民力組織成員來源及招募方式	173
表 6-3	民力組織與轄區警察機關平時之聯繫	175
表 6-4	警民合作應行改善之處	177
表 6-5	警察與民力組織間之來往	179
表 6-6	民力組織是否與地方警察機關定期舉辦聯繫協調會	180
表 6-7	民力對犯罪最具效果之類型.....	182

強化警民合作機制之研究

表 6-8	民力組織運作成效	183
表 6-9	城鄉不同地區，在警民合作之實際作法區別	185
表 6-10	民眾之課責	187
表 6-11	警察、民政或社政之主導	188
表 6-12	課責內容、監督機制及合法使用武力之範圍	189
表 6-13	執行第三造警力之具體建議	190
表 6-14	法令導入並強化我國現有警民合作機制之可行性	192
表 6-15	警民合作關係與治安風險分擔中的定位與角色	193
表 6-16	分權治理網絡如何形成	194
表 6-17	強化警民合作機制之具體建議	196
表 6-18	警民合作法制之主管機關	205
表 6-19	任務區分	206
表 6-20	民眾納入第三造之保障	207
表 6-21	政府在法令上之責任	208
表 6-22	民眾或機構在法令上之義務	210
表 6-23	法令之課責	211
表 6-24	經費來源	212
表 6-25	我國警民合作法制綜合分析	217
表 6-26	國內與第三造警力相關之警察常用法規彙整表	219
表 7-1	各國第三造警力相關法令	228

表次

表 7-2	警察機關之民力任務、成效評估概況表	231
表 7-3	金融機構因臨櫃關懷提問通報警察機關防止民眾受騙表...	238
表 7-4	警察機關金融機構安全檢測數	239

強化警民合作機制之研究

圖 次

圖 2-1	研究架構	19
圖 2-2	研究流程	20
圖 3-1	「案件取向」警政	55
圖 3-2	「問題導向」警政（問題導向警察工作之模式）	57
圖 4-1	義勇警察之運用及訓練教育環節	84
圖 6-1	目前民間及政府共同推動之各項標章	215
圖 6-2	英國安全認證標章	217

強化警民合作機制之研究

第一章 前言

隨著經濟繁榮，社會變遷，人民的生活型態改變，人口集中的都市化社會已然成型，人與人之間毗鄰而居卻不相識者比比皆是，促使宵小歹徒利用治安的死角危害社會秩序，原本依賴政府能打擊罪犯維護社會治安的善良百姓，在面對社會發生幾起重大社會案件，而政府束手無策的同時，社會上的小老百姓面臨了生命財產的威脅，只能以傳統的自力救濟方式－「守望相助」來保護自己。另一方面，政府也體認「警力有限、民力無窮」，欲透過警民合作的力量，積極推動守望相助的政策，期望藉由人民本身的警覺性來預防犯罪及災害的發生，俗話說的好：「預防重於治療」，預防工作如果做的好，不僅僅節省社會成本，更能在經濟不景氣的當下替政府節省支出，運用民力守望相助，預防犯罪的發生，即可避免悲劇的遺憾，減少社會成本的損失。

以下就本研究之緣起、背景與研究目的等，詳敘如下：

第一節 研究緣起

人類之所以要組成國家，安全與秩序的目的自然是最重要的原因。蓋無秩序及安全，自然也就談不上福利或自由，而國家常是保障個人安全與生存的最大力量。安全的目的，也就是國家的保護功能，對外要抵抗強權、捍衛國家，保持國家領土權的完整，對內要排除一切對人民生存的障礙。而國家之功能無時不在進化之中，而隨著國家功能的變遷，防止國家遭受危害之任務亦隨之而有不同。古代封建制度時期，警察權是為增進國民幸福，保持公共安寧的國家權力。

警察制度自 14 世紀肇端於歐洲，但至 18 世紀方才普遍仿行（王

強化警民合作機制之研究

家儉，1984：19)。由於其具有肅奸、防諜、緝私、捕盜、消防、衛生、稽查人口、整理戶籍、維護交通、賑卹救災等多項功能，故自19世紀以來，幾為世界各國政府視為富強之第一要政。我國警察法係於1953年6月15日公布施行，依該法規定警察任務為：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。1956年訂定警察法施行細則，更確定警察任務，明定警察職權。此一階段警察任務與職權由於主政者對警察功能期盼至殷，因此除了消極之禁止與干涉外，更擴張到積極之社會服務範圍。

實質上，警政工作即是一項安內的工作，是在提供人民一個良好的治安環境，因此警察也往往被定位為法律的執行者，以及社會安全與公共秩序維護者的角色，此種角色定位與工作本質，直至今日仍繼續存在。而近年來，世界各國內部政治、經濟、社會不斷的變遷，治安的維護單靠警察來維護的時候，已經過去了。換言之，警察是維繫社會治安的有形力量，而社群性的預防組織，則是維護治安的另一股潛在力量，警察要做好治安工作，需要將有形與無形的力量，交互整合運用，才能事半功倍。

此外，警政工作亦具有全時性、無地域性之特性。由於警察的勤務時間與處所，具有高度的機動性，因此警察的勤務作為，常依工作特性而設計。在工作時間方面，警察受理民眾報案是全天候24小時，可謂日以繼夜、隨時機動，例如透過「110」的民眾報案系統及勤務指揮中心管制系統，迅速為民眾服務。在任務設計上，使其勤務中願意主動與民眾接近，且正面及頻繁的互動，以接觸爭取民眾的信賴，並讓民眾容易地接近警察，而且喜歡接近，進而從他們良好的服務態度，增加對警察人員的信賴。例如我國內政部警政署近年來宣導舉家外出，民眾可以向當地派出所登記，要求基層員警加強家宅巡邏，另護送夜歸婦女返家、對犯罪或車禍被害人的協助、關懷弱勢族群等作為，均納入警政工作的要項，希冀獲得民眾的支持與信任，從而建立良好的警民關係。

簡言之，警政工作的內涵，對照警察的任務，就是服務人民、保護人民、民眾的小事就是警察的大事，現代警政管理要融入企業管理

的精神，建立「以顧客為尊」的理念，並將每一位與警察接觸的民眾，不論是電話報案或進入警察機關大門的民眾，都視之為「顧客」，且提供最讓顧客滿意的服務，如同企業中「輸入」到「產出」過程的品質管理，「服務」就是警察的產出，有了良好的服務品質，最終才能得到顧客滿意的「回饋」，方可真正凸顯出警政工作的實質內涵及目的。

依據 Samuel Walker (1996: 27-28) 觀察，過去 100 年，美國警政歷史歷經激烈改變，主要係受到科技及警政服務理念的影響，最明顯的改變在科技，如巡邏警車及打擊犯罪設備的精進。其次則是警政服務的理念，公眾不僅是對警察期待與前大不同，警察人員對其工作的態度也面臨鉅大地改變，從 19 世紀中葉至 1930 年代，美國警政改革理念環繞在專業化。直至 1930 年代末期，現代美國警政的主流特徵成形，即警察組織形成單一模式：階級及半軍事化路線構成的大型官僚組織。在 1940 至 1960 年間，幾乎無新的理念及技術引進警察行政，由於 1960 年警察角色所爆發的危機，直接導致數十年的警政改革。

觀察 Walker 所描述的美國警政發展趨勢，警政係處於公共行政思潮變革中，也深受其影響，1930 年代，公共行政刻在建立原則時期，設法建立放諸四海皆準的行政原則，以達成組織目標，美國警政這時在形塑專業化。1960 年代因社會變遷及管理科學的精進，美國警政面臨角色及改革的衝擊。在 1930 年以前是傳統理論擅揚時期，以科學管理為立論基礎，警政專業化為當代的潮流。惟警政於 1930 至 1960 年代末期，為科學發展時期，引入修正理論的充實，不重視人群關係，猶重機械、階級價值，以致於無法適應社會的變遷。

而 1960 年代發生角色危機時，正是公共行政整合理論時期，權變適應環境的轉機。美國警政發展的第三個階段，主要是在 1960 年代末期，美國社會大眾不滿政府的投入越戰，而走上街頭示威遊行，製造事端；且由於當時警察只強調專業執法的角色，卻忽略了良好警民關係的重要性，於是經常爆發嚴重的警民衝突事件，造成治安持續惡化，人心惶惶，這種強調專業執法的警政，稱為「標準警政模式」

強化警民合作機制之研究

(standard of model of policing)，此模式通常用一套機制回應所有狀況 (one size fits all)，以被動策略來鎮壓犯罪，忽略了犯罪層次及其本質或其他不同情境 (Weisbur and Braga, 2006: 5)。當時美國政府為解決這種治安的困境，遂成立了幾個直屬於總統的治安諮詢委員會，力圖研擬對策。

及至 1970 年代起，警政管理者逐漸意識到，民眾具有正面與支援警政的價值，警政管理者發現主動積極與民眾接觸，以及警察的友善態度，均會影響到民眾對於警察的觀感，因此，警察便致力發展各類方案及策略，儘可能培養警察主動與民眾接觸，是以，強調警察與社區應建立夥伴關係，共同致力於犯罪預防，才是改善社會治安根本之道，於是「社區警政」思維，逐成為當時重要之警政策略模式。然而在強調警民關係的同時，亦導致民眾對於警察更多的課責與要求，警察的角色逐漸愈趨複雜，同時民眾對於警察的角色期待，也愈來愈廣泛，雖然警察在亟思改善犯罪控制及犯罪預防的過程中，仍有許多待改善之處，然而民眾對於警察態度及警察工作上的表現，一般而言，仍持肯定態度，這是值得吾人注意的。Huang 和 Vaughn (1996) 經由廣泛調查研究發現，在解釋民眾與警察態度方面，警察與民眾接觸的變項，比人口變項更為重要，此即呼應了警民關係建立之重要性。

此種警民關係之建立思維，正符合了 1970 年代新公共行政所強調「民主行政」之理念，同時亦符合 1980 年代興起之公共管理所強調「顧客導向」精神。所以美國倡導的社區警政思想，迄今不僅仍為美國多數警察組織所採行，甚且廣泛影響到世界其他民主國家的警政作為，包括我國在內 (朱金池，2007)。

在強調公共治理的時代，政府事務之完成，有賴市場與社會之協力。在此，若以治安而言，代表政府維護秩序的部門是「警察」組織，市場與社會則為「民間」。「警」、「民」要能合作，治安才得以改善。

鑑於犯罪問題常受社會、經濟等因素所影響，早期透過增加警力

、投入設備建構專業化、科學化的警政，進行預防式的巡邏及接獲報案時快速反應的作法，研究顯示這些作法對於降低犯罪及民眾恐懼的效果有限，警政研究者乃提出以「警力有限，民力無窮」、「警民合作協力解決社區問題」為主的思維，導向「社區警政（community policing）」及「問題導向警政（problem-oriented policing）」等警民合作模式發展，例如義警、保全業者、社區管理委員會、社區巡守隊等機構、團體協助維護社會治安。

社區警政雖強調社區經營及警民合作協力，共同投入維護社會治安工作，但對不配合之相關民眾、機構或團體亦無法課責，故有論者倡議採行第三造警力（第三者警政、第三造協力警政，third party policing），將現行社區警政警民合作的模式賦予法律依據，運用刑法、民法、地方政府單行法規等法令明文規範，課予市民及相關機關（構）、團體等第三者共同維護社會安寧及秩序的責任，以強化社區參與、凝聚社區里鄰向心力，進而增進警察、社區及其他政府機關間之互動關係，擴大犯罪控制與預防之實質效率。惟是項作法對涉入之人民、社區團體、機構、其他政府機關有何影響？誰應主導及如何課責？監督機制為何？合法使用武力的範圍？有無實務推動之案例？如何納入並強化我國現有警民合作機制等問題，亦值得進一步探究。

第三造警力，是促進警民合作的策略性作為。警察，要能結合犯罪者以外的所有人，即「第三造」，治安工作才有做好的可能。如何結合第三造？法令規範，是一個重要的政策工具。透過法令，結合警察與民間資源，形成警民合作的網絡關係，以預防或偵查相關犯罪。

本研究期能對我國現行警民合作模式及實際情況進行全面的檢討，並參考國外警民合作的相關案例及策略，為我國警民合作提出具體的政策建議及更精進之作法。

第二節 研究背景

近年以來，臺灣地區因為經濟急遽發展，導致政治、文化的快速

變遷。在邁向自由化的過程中，發生了若干的文化失調，諸多的問題中，最使民眾不安者，莫過於「恐懼犯罪」(fear of crimes)。可由青少年偏差行為情形之發生，發現其改變，自 1987 年起，飆車族與公權力公然對抗，以至於 1994 年以來，青少年多次之襲警案件，青少年問題有潛在的嚴重性，以及彼此互相學習之特性。我國的經濟發展提供了更多的犯罪機會與誘因，而社會進步，使都市型的城市及社區不斷增長，傳統規範束縛力之喪失，加上相關的法令規章無法即時訂定，使犯罪者有機可乘，犯罪當然隨之增加。因此，生活在同一社區的居民，為求自我防衛與互相協助，自然會產生守望相助、互相關懷之需求。

一旦民眾感受到犯罪被害的恐懼，擔心自己或家人的生命、身體、財產遭受損失，必然會相互傳遞訊息，蔚然形成一股力量，要求政府要有所作為，來改善治安問題。在身負治安重責的刑事司法體系之中，警察位處第一線，透過勤、業務的運作，對犯罪嫌疑者，蒐集犯罪證據，移送法院偵查、審判，判決有罪之罪犯受到刑事處分，較嚴重者，經過監獄的監禁，希望能矯治成功，使受刑人刑期期滿後，重新步入社會改過遷善，成為一位有用的人。由此可知，犯罪問題不只是警察之責，若刑事司法體系中的任何一環功能發揮不彰，便無法改善犯罪問題。

即使警察、法院、監獄體系的運作良好，沒有民眾支持、配合與協助，犯罪問題還是無法改善。社會大眾對改善治安的貢獻，是一種築根打地基的工作，刑事司法體系的努力，是一種治標工作，最理想的，當然是標本兼治，並尋求根本之對策，使社會治安淨化，犯罪率降低到民眾能忍受的程度之下。

當前媒體泛濫，各個新聞頻道為求得高收視率，莫不針對暴力、血腥、色情的社會新聞擴大報導，其中不乏駭人聽聞的新聞，使民眾深覺治安大幅惡化，不少的青少年朋友模仿犯罪手法，而手段卻更加兇殘。尤其治安惡化以來，政府機關、學者專家與民間團體無不提出各種意見，希望改善治安。義務社區警察巡守隊即在此種社會條件下應景而生，在 1996 年 12 月，全國治安會議決議研擬以村里鄰、社區

、公寓、大廈爲主，組織家戶與社區推展守望相助與警民聯防。成立巡守隊，針對治安顧慮地區，結合保全、義警（消）、民防、村里鄰人員、後備軍人、社區義工等來推動本項工作。民眾要協助治安單位，做好治安維護工作，必須考量兩大工作方針：

一、治標工作

協助警察勤務推行，避免少年、兒童淪爲犯罪受害者，並發揮守望相助精神，協助逮捕犯罪現行犯，及主動向警察提供犯罪線索，使犯罪者無所遁形。

二、治本工作

家長應加強管教子女，嚴防其行爲偏差或涉足不妥當場所。學校則要教育學生使其成爲循規蹈矩正常有用之人，社會大眾更應同心協力，敦促輿論，改變以收視率爲導向的不當新聞處理方式，進而消除不良犯罪誘因，達到預防犯罪的目的。同時，結合民眾與治安單位，加強犯罪預防宣導，使社會上的力量統合作用，重視犯罪問題與徵結，使民眾做好預防犯罪工作。

因此，要處理及預防青少年偏差行爲，必須「大家一起來」才能發揮功效。就社區層次而言，民眾必須配合及協助警察，一起防治犯罪案件發生。就目前治安情況而言，警民聯防的立意固然不錯，但治本的各种措施則更爲重要。

事實上，社區警政是一種警政哲學，亦是警政的策略作爲，策略需要具體的方案來實踐，無論是公眾諮詢、組織調適、社區動員及問題解決等理念，必須透過第三造的協助方得以達成目標。這些實踐策略的作爲，涉及第三造協力者，有些是任意性作爲，有些是指導性作爲，有些甚至是強制性的作爲。然而批判者認爲社區警政立意雖佳，但實際上警察有如無牙之虎，無法對不合作之相關市民及單位課責，爲解決此困境，遂發展「第三造警力」模式，其可謂社區警政及問題導向警政之改良版，將治安定調爲「安全社區」，以法律規範，將各權責單位及人員之共同維護社會安寧秩序之社會責任法定化，將警察權回歸到各權責單位，落實各有所司，而此一警政模式，與近年來公

共行政所強調之治理概念亦相符。

第三節 研究目的

西方警政學者曾經指出，過去 30 年來，治安維護工作由警察所獨攬之形象，已在私人警衛及社區防範組織逐漸茁壯下受到挑戰，這些以私人或社區為基礎的團體，致力於預防犯罪、抗制犯罪、逮捕違法者、偵查罪犯以及制止衝突等活動，警察已不再等同於治安，此稱為「警政單一紀元的結束」或「警政的複數化」。

這種以社區自覺及犯罪預防為導向的治安策略觀念的轉變，在今日臺灣社會亟須推展，其體現方法之一則有賴社區守望相助的推動。臺灣地區守望相助之萌芽，始於 1965 年臺灣省辦理「推行守望相助發展工作」時，將之納入社區倫理精神建設之一，是現稱「守望相助工作」之始，可見其發展甚早，不過成效則尚不明顯。及至 1995、1996 年間，國內相繼發生多起嚴重影響社會的刑案之後，政府於 1996 年 12 月間，乃由行政院召開「全國治安會議」，會後重要決議之一便是將「社區守望相助」列為犯罪預防對策之一，並獲得「積極推行社區守望相助」、「普遍推廣家戶聯防警報連線系統」之結論。為落實該會議結論，內政部乃於 1998 年 3 月 10 日依（87）內警字第 8702078 號函頒「內政部建立全國治安維護體系－守望相助再出發推行方案」函發省（市）及縣（市）政府實施，期能結合社區資源，落實治安全民化，建立全國治安維護體系。

在警察實務單位中，刻板之印象，是在於吾人所認知之民力，目前均著重於義警、保全業者、社區管理委員會、巡守隊等協助社會治安維護之發展，目前的社會大眾，每個人都是努力在為自己的前途、生計而認真工作，對於生活周遭有關的公共議題，較少有額外的體力來共同分擔、承受社區安全之維護工作，而義警、保全業者、社區管理委員會、巡守隊等組織之成立，早期均由一群熱心公益之人士極力倡導，當然與基層派出所積極的鼓勵，也有很大關係，但從實際的執行層面來看，義警、保全業者、社區管理委員會、巡守隊等協助社會

治安維護之功能，確能對於少數治安事件之發生，產生嚇阻作用，但長期執行的結果，則可能牽涉到參與民眾態度之轉變、工作關係等而產生變化，甚至變了質，對於民力的運用而言，必然會產生負面的刻板效果；因此，自發性組織與成員處理緊急事件能力之培養，以及「雞婆」不是「抓耙子」觀念之釐清，喚醒社會大眾共同注意到社會變遷之影響，唯有如此，才能夠有具體之成效；期望透過民力（義警、保全業者、社區管理委員會、巡守隊等）與警察合作之警民關係省思後，具體釐清概念，以為警察於警民協力夥伴關係之角色與定位定調，提供未來警民合作機制發展之基礎。

因此，本研究之目的，可進行：

一、檢視我國現行警民合作現況（例如義警、保全業者、社區管理委員會、巡守隊等協助社會治安維護情形）及問題檢討。

二、蒐集國外（例如：美國、日本、英國、德國、中國大陸、澳洲等國家）警民合作的理念、策略與實務經驗。

三、探討引進第三造警力等模式成為警民合作之可行性及作法。

四、探討個人及企業主之社會責任。

五、提出強化我國警民合作之具體政策建議及配套措施。

第四節 研究方法

本研究所運用之研究方法，係包括有：焦點團體座訪談、訪談、比較研究以及文件分析等，分述如下。

一、焦點團體座談

Krueger（1986）把焦點團體訪談（focus group interviews）稱為「將探討焦點環繞在單一論題，進行有組織的團體式討論」。焦點團體訪談的目的，在於塑造一種坦誠的、常態的會談，以更深入探討研究的主題。吳淑瓊（1992）則提及，焦點團體是一種蒐集民眾對某些研究主題的認知、態度、與行為的研究方法。

綜上所述，可以瞭解焦點團體訪談是藉由團體互動的方式討論，針對某些特定主題進行訪談，以擷取參與者對某些主題的看法、態度、與經驗這類內隱性的知識，如：資訊知識（李仁芳、賴建男、賴威龍，1997）。吳淑瓊（1992）指出焦點團體法訪談最大的功能，是能蒐集探索性的資料，在研究的每一個階段，均可發揮功能。周雅容（1997）則指出，焦點團體法的特色，在於明確的善用團體中成員互動過程，來促使成員們表達他們個人豐富的經驗及想法。換句話說，是藉由團體互動過程，來刺激思考及想法，使成員能在不同意見交流激盪下，多層面表達各種與研究議題相關的經驗、情感、態度及看法。

在受訪者的特性上，以參與者、人口變項、以及社會文化特徵有關的因素，來選擇同質的研究對象（Stewart and Shamdasani, 1990）。一個焦點團體內的成員最好能具有相同職業、社會階層、教育水準、年齡、或家庭特性等，因相同特質與生活型態的人才會有話講，才能無拘無束的發言、互相討論（吳淑瓊，1992）。

本研究針對法律學者、公共行政學者、警察政策與實務之專家與學者以及社會意見領袖等領域之專家學者，進行 5 個場次之焦點團體座談，以瞭解「警民合作機制」之實際作為、運作及面臨之相關問題等議題；並針對第三造警力模式做一評估，內容包括那些人員團體可能成為第三造者、未來可用以要求第三造分擔責任以預防犯罪及降低犯罪的機制與槓桿（法令規範、合作徵詢等）以及分權的治理網絡形成等。

二、訪談法

訪談是指二個人以上的交談，其要件是至少有一位以上的訪談人，以及一位以上的受訪者。訪談人透過語言溝通來獲取受訪者的某些訊息，即如同對話一樣，在提話與回答的互動過程中，用來收集訪談人所需要的資訊。實際上，訪談是一種收集資訊的工具，如果能經由適當的控制與安排，訪談人就能夠探詢對方的想法，得到所想要的答案。此外，訪談可以是正式的，也可以是非正式的，可以經由非標準、非結構化或開放式問題的探索，由外圍逐步切入主題的核心，也可

以透過標準、結構化或封閉式的問題，來探討比較成熟的議題。

希望透過訪談取得一些重要因素，而這些重要因素並非單純用面對面式的普通訪談就能得到結果（Taylor and Bogdan, 1984）。訪談有別於單純訪談，訪談目的在於透析訪談的真正內幕、真實意涵、衝擊影響、未來發展以及解決之道。一般而言，訪談能比一般訪談要花費更多的時間，但是其所得到的結果更具能深入描述事物的本質，以做為進一步分析的依據。

訪談法，又稱質性訪談，是一種帶有目的的對話（conversations with a purpose）（Burgess, 1984）。此類訪談法往往沒有預設問題的答案，問題是採用開放式的。又可區分為半結構式和非結構式的訪談。半結構式訪談的研究者會訂出訪談大綱；談話的內容沒有嚴格限制，大多根據談話的進度，適時的追問和修正問題。非結構式訪談則是完全去除訪談問題的順序，沒有標準化程序，大多以一種日常生活對話進行訪談。資訊係透過訪談者與受訪者間的互動而獲得。

本研究之評估方法，亦採用質化政策評估，所謂質化評估方法，Taylor 與 Bodgan（1984）曾界定為：「產生描述性資料的研究過程，包括人類自我的書面或會話的文字與可觀察的行為。」由此可知，質化評估包含下列要素：

（一）資料來源是多元的，可能來自深度訪問與行為觀察，也可能來自官方文獻與會議紀錄。

（二）必須要有建立理論或獲取發現的分析或詮釋程序，這些程序如資料登錄、備忘錄撰寫、非統計抽樣、構念架構的繪圖。

（三）根據不同的讀者需要，可以撰寫成不同的學術性書面報告或簡報性的口頭報告。

質化評估者不會迷信數字，但亦不至於完全排斥數字的運用，一般而言，其質化評估者的研究態度必須相當嚴謹，一方面，他必須退後一步，批判性地分析問題情境，認知並避免偏誤的存在，以獲取有效與可信賴的資料，進行抽象的思考。另一方面，其亦需具理論與社

強化警民合作機制之研究

會的敏感性，一則以過去經驗詮釋所觀察的社會人文現象，一則以理論知識詮釋所觀察的情境，這兩者之間都能把握相當的分析距離。因此，不少學者認為質化評估的最大益處，是：1、它可以揭發與瞭解社會現象背後更多不為人知的事實。2、它可以彌補量化評估所無法說明的有關社會現象之細節。

本研究透過訪談對於民力組織等事務相當熟悉之專家學者，來印證及實際落實執行，具有代表性，期能蒐集更多資料以為佐證，而使研究結果能更為可靠、周延。

另本研究進行訪談時，側重於臺灣城鄉地區警民合作之實況，並從中分析不同樣態社區的警民合作歷史、現況、機制，提出因地制宜之政策建議。

三、比較研究法

由於臺灣社會之價值相當多元，文化和政治認同也相當分歧和複雜，進行警民合作機制及相關組織之分析，要獲得一致性的評價標準幾乎不可能。透過跨國性的研究和比較，可以讓我們獲得相對客觀之評價標準。因此，本研究進行若干主要國家的跨國比較，包括：美國、日本、英國、德國、中國大陸、澳洲。本研究參考 George Bereday（貝瑞德）¹所提出的比較教育研究法（王家通，1979：113-138），

¹ Denzin（1978）將複雜的資料收集方法、理論、研究者、方法論視為四種類型的三角測量：1、資料三角測定：研究中利用不同來源的資料；2、研究者三角測定：使用不同研究者從事同一個研究；3、理論的三角測量：使用多種理論來解釋同一組資料；4、方法論的三角測量：運用多種方法研究一個問題。本研究擬採用資料的三角測量：焦點團體座談、訪談資料以及比較分析所得實況之引用。Patton（1990）亦提出藉由三角交叉法（Triangulation）作為評量質化研究品質的方法，三角檢定可分為四個類型：1、「方法三角檢定－使用不同方法來蒐集資料」；2、「資料三角檢定－使用不同來源的資料」；3、「研究者三角檢定－由不同的研究人員來分析資料」；4、「理論三角檢定－使用多重觀點或理論來詮釋一組資料」。本研究採用方法三角檢定、資料三角檢定及理論三角檢定來確保資料的嚴謹度。就方法而言，採用比較分析、專人訪談及焦點團體訪談等，來增加資料之深度及廣度。就資料來源，不僅訪問警民合作機制人員本身，亦可訪問意見領袖之民眾等，以確保資料的可靠性；亦可同時周詳地關照不同個體，對研究問題意涵之認知。就理論觀點而言，不僅從供給（警察機關中之警察人員等）、需求（民眾）之觀點出發，亦參照警民合作機制參與其中之人員之觀點研究問題，期能

並依研究需求修正部分的研究步驟。之所以採貝瑞德比較研究方法的原因，是因為其所提出的四步驟：「描述、解釋、併排、比較」模式，目的在於發展一個可供分析與比較的邏輯型式，依此步驟進行比較研究，可以減少因文化偏見或我族中心主義所帶來的誤解，以期獲得更客觀、正確的結論。

Bereday 指出：在描述與解釋的階段，應廣泛蒐集與整理有關該國教育事實的第一手資料，以瞭解其教育特徵（王家通，1979：116-120）。然而，本研究限於時間與人力的種種因素，在進行跨國比較時，透過蒐集有關各國之相關資料，以分析其警民合作機制之內容，作為警民合作機制及組織運作本土化比較之切入點。

其次，Bereday 的模式在併排與比較的階段，如果蒐集的各國資料出現不齊全或不對稱的現象時，會導致判斷的不均衡（王家通，1979：134）。資料不對稱的原因，往往是因為各國的資料本來就很難對稱，再者，研究期間可能無法將相關資料完全蒐集齊全。因此，本研究就第四步驟的比較部分加以修正，於併排後並不形成假設，而是直接找出相似、相異點，進行說明式的比較，將各國的資料隨時穿插引入，藉以加深深度與充實內容。

四、文件分析法

文件分析法（document analysis）意指研究者透過挖掘一些歷史文件或日常生活的紀錄、筆記圖片、印刷品、報紙、雜誌等，勾勒及傳遞研究者內心圖像（image）與文件本身所賦予的深層意義（Altheide, 1966）。Altheide（1996）認為文件分析法即是一種重視概念發展、結合尋找（locating）、確認（identifying）、恢復（retrieving）和分析文件的關連性、重要性及其意義的方法、程序及技巧。

文件分析法乃屬於社會科學的研究方法，許多質性研究者將它視為其研究策略中極具意義與適合的研究方法，其質化分析可以彌補內容分析法定量分析之不足。雖然在定量分析中，「細目」（items）的

有不同之思考角度。

強化警民合作機制之研究

計算與「類目」(categories)的歸併提供了重要的訊息，然而，使用結構化規則，僅檢討細目出現的次數與類目分佈的情形，易忽略文件內容的脈絡性(context)，即現象所存在的社會結構，導致具批判性、爭議性、複雜性的問題流於簡化，分析結果流於表面，無法深入探討文件所賦予的深層意義(Altheide, 1966；歐用生，1991)。

因此，為深入瞭解教科書所處脈絡與其交互作用所產生之深層意義，本研究採質化的文件分析法。透過質性的資料收集與分析的原則，重視研究者的反省及其文件兩者的交互作用，對文件內容進行深入分析，以發現、證明該文件內容的環境背景及其意義。

文件分析法(document analysis)又稱內容分析法，發展於 20 世紀初，早期的研究對象，僅限於傳播媒介和報章雜誌，到了 1930 年代，這種研究方法逐漸為社會學、歷史學和政治學的研究者採用(Holsti, 1969，轉引自歐用生，1991)。由於當時只針對明顯的傳播內容作分析，所以早期 Berelson, et al, (1954)(歐用生，1991)將內容分析定義為：客觀、系統及定量的敘述明顯傳播內容之一種研究方法。

Dane (1990)(歐用生，1991)，內容分析發展至今，已擴展至分析其潛在內容，「即為構成文件材料中推論的、蘊含的及潛在的意義」之質性研究。因此重新定義為：「將相關理論的訊息作系統性及客觀性的推理」之一種研究方法。

歐用生(1991)認為，內容分析法是透過量化的技巧以及質化的分析，以客觀且系統的態度，對文件內容進行分析，藉以推論該文件內容的環境背景及意義。

(一) 在方法上：注重客觀、系統及量化的研究。

(二) 在範圍上：分析各種不同溝通形式內容的信息及整個過程。

(三) 在價值上：對溝通內容作敘述性的解說及其對整個溝通過程所發生的影響。

(四) 分析單位上：溝通內容的各種特性。如字、主題、人物、項目等。

因此，藉由本研究，深入瞭解美國、日本、英國、德國、中國大陸、澳洲以及我國等各國，目前警民合作機制之運作及實際情況等所處脈絡，以及各該國家民力組織與警察組織互動之情形，以及警民合作運作過程中，交互作用所產生之深層意義，本研究採質化的文件分析法，透過質性的資料收集與分析的原則，重視研究者的反省及其文件兩者的交互作用，對文件內容進行深入分析，以發現、證明該文件內容的環境背景及其意義。

強化警民合作機制之研究

第二章 研究架構與研究設計

警民合作與夥伴關係之建立，是現代警政推動社會治安工作的一大利器，是有效的社會風險分擔的一環；而警察機關為能持續促成此類的預防工作推動，減少未來社會治安所必須花費的成本而言，應是值得肯定，並加以深耕之警察作為。警民合作空間之主要架構，在於要能產生對話、有效設計並能符合民主的精神，探討其中應努力之脈絡與方向（Skelcher and Smith, 2005）。本研究企盼藉由警民合作機制執行情形之觀察面著手，期彙整出其輪廓，進而分析問題，將所得發現與結論，作為未來警政單位與民力組織在推展社區警政工作之建議、參考架構。

警力是真的有限，而民力是否真的無窮？在現實的社會情況下，吾人以為，民力是無窮的、是散佈於整個社會當中的，但若缺乏有效的管理、運用，其實質的效用等於「零」；從現今社會觀之，人們都是忙於個人的事務，如果沒有遇上與切身利益相關的狀況，絕大多數的人都是抱持著「自掃門前雪」的心態，也就是說，這個工商業發達的社會，「雞婆」心態的人是少見的。

再者，在功利主義下，人們為追求個人生活品味的提升，汲汲營營於開創個人事業生涯，至少對於社會而言，雖不致有危害產生；但若是每個人都是此種心態，人與人之間必然日漸冷漠相待，無法整合共識的；在對於整體的公共事務上，個體是無法獨立生存的，在此要強調的是「互助、合作」，也就是「警民合作、夥伴」之關係，因此，構築公部門與私部門、私部門與私部門、人與人之間的信任基礎後，再由彼此互動當中的對話過程，產生共識，進而共同去完全參與政策、策略的制定過程，如此的共識才能夠共受支持，共同分擔風險。

本研究係針對我警察機關在新時代裡，警民合作、夥伴關係之建立，正亟待警察機關踏出與公、私部門進一步構築資源整合、運用平臺之腳步，捨棄本位主義的迷思；本研究躬逢此一重要轉型過程的關

強化警民合作機制之研究

鍵時刻，在訪談、焦點團體座體等之觀察、歸納與分析當中，對於警民合作關係與治安風險分擔中的定位與角色（策略聯盟者、中間地帶者、共同參與者、搭起橋樑之中介者），能予以有效釐清、界定，以期有所貢獻於實務界。

本節首先提出本研究之研究架構與研究方法，茲簡述如後。

第一節 研究架構

本研究運用文獻探討中所操作之各項定義，研究架構如下【圖2-1】。

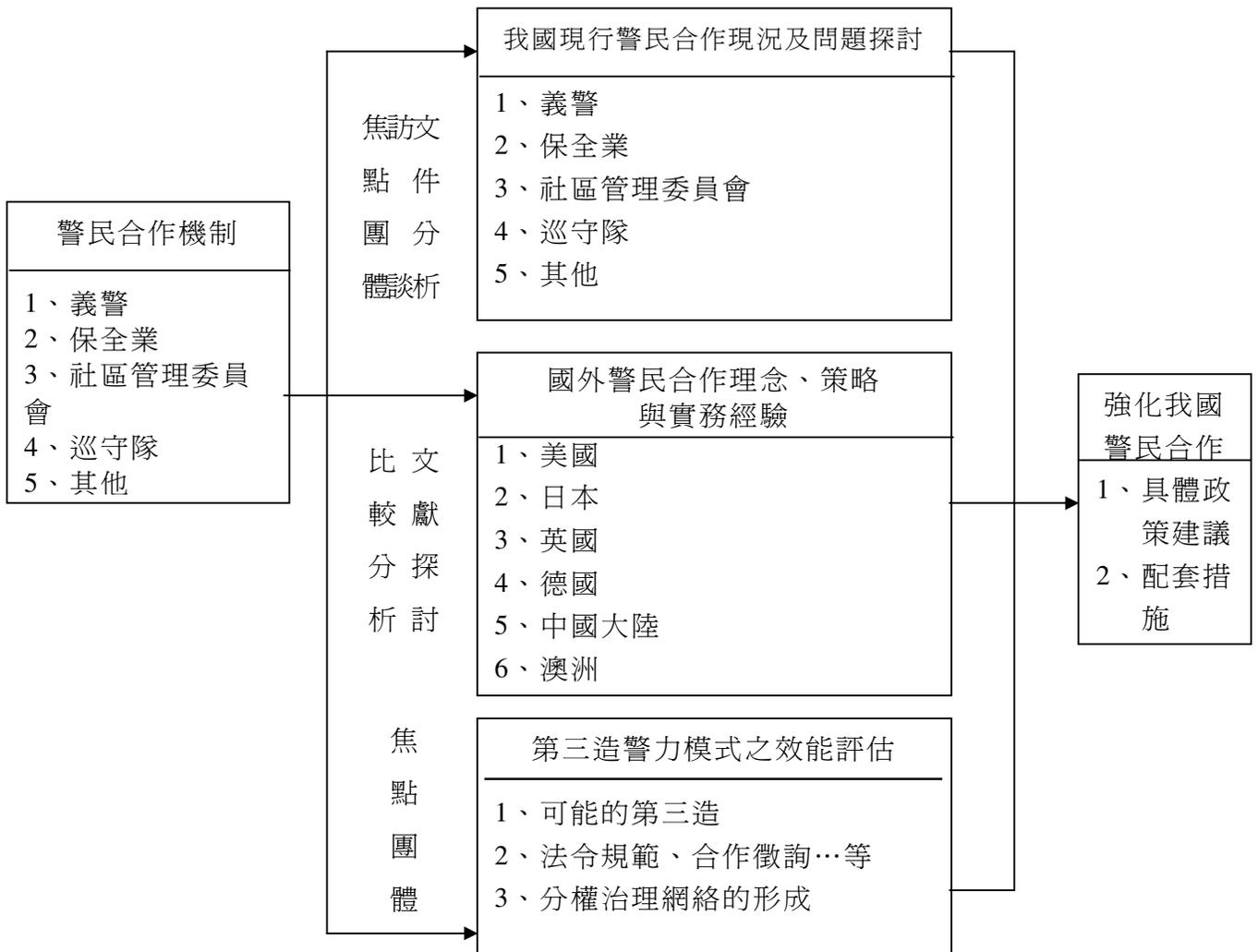


圖 2-1 研究架構

(資料來源：研究團隊繪製)

第二節 研究流程

本研究之研究流程，詳如下【圖 2-2】。

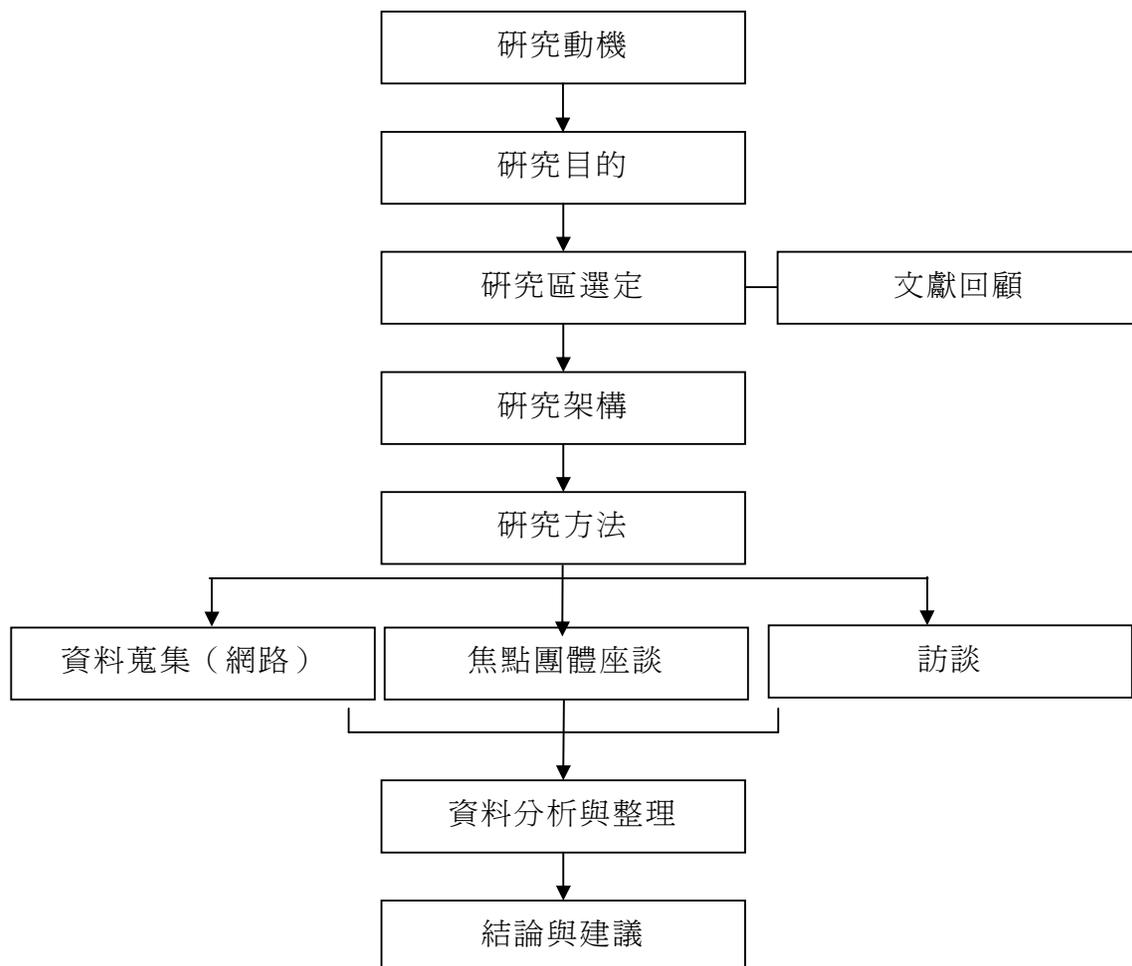


圖 2-2 研究流程

第三節 研究實施

本研究之實施，共分爲：焦點團體座談、訪談，以及比較研究法等三種類型，惟本處僅論述焦點團體座談及訪談之研究實施，以下分別敘述之。

一、焦點團體座談

（一）焦點團體訪談對象

依據本研究實際需要，係以「法律學家」、「公共行政學者」、「警察政策及實務界之專家學者」以及「社會意見領袖」等 4 大類型人員，作爲本研究焦點團體之對象，實施焦點訪談，共計進行 5 個場次、學者共計 33 人次。

所以，本研究焦點團體座談對象數，詳如下【表 2-1】：

表 2-1 本研究焦點團體座談對象數

類型	對象數	備註
法律學家	8	
公共行政學者	6	
警察政策及實務界之專家學者	15	
社會意見領袖	4	
合計	33 人次	

（二）焦點團體訪談對象

本研究團隊共計進行五個場次焦點團體座談，邀請之專家、學者，其詳細名單及其經歷、現職，詳如下【表 2-2】。

表 2-2 本研究焦點團體座談人員一覽表

場次別	姓名	學、經歷	現職
第一場次 2010 06 14	王宏文	印地安那大學公共事務博士	臺灣大學政治系助理教授
	彭錦鵬	美國喬治亞大學公共行政博士	國立臺灣大學政治學系副教授 中研院歐美所副研究員
	高永光	國立政治大學政治研究博士 國立政治大學中山人文社會科學研究所所長	國立政治大學國家發展研究所專任教授
	鄭善印	日本明治大學法學碩士 國立中興大學法學碩士 中央警察大學教授	開南大學法律學系教授、系主任暨研究所所長
	官政哲	內政部警政署秘書室主任	臺北縣警察局副局長
	葉毓蘭	美國伊利諾大學公共政策分析博士 中央警察大學外事警察學系主任暨外事警察研究所所長	中央警察大學外事警察學系專任副教授
第二場次 2010 08 02	黃錦堂	德國杜賓根大學法學博士	臺灣大學政治系教授
	蔣基萍	中央警察大學警政研究所碩士 保安警察第二總隊分隊長、組員；中央警察大學中隊長、組員、講師	中央警察大學行政警察學系暨警察政策研究所專任副教授
	馬振華	美國明尼蘇打大學社會學博士，曾任該局預防科科長、國際刑警科科長、偵查科科長	內政部警政署刑事警察局警政監
	洪文玲	國立政治大學法律研究所博士 中央警察大學行政警察學系系主任	中央警察大學行政警察學系暨警察政策研究所教授
	朱金池	國立政治大學公共行政研究所（公共行政學博士） 苗栗縣警察局（頭份分局分局長）	中央警察大學行政警察系暨警察政策研究所專任副教授
	黃富源	美國 Sam Houston State	考試委員

		University 大學刑事司法博士 中央警察大學犯罪防治系教授 兼教務長	
	黃朝盟	美國佛羅里達州立大學公共行政學博士	國立臺北大學公共行政暨政策學系的專任教授 中華國家競爭力研究學會理事長
	林明鏘	德國海德堡大學法學博士	臺灣大學法律學系教授
第三場次 2010 09 10	李湧清	中央警察大學教授兼外事警察學系系主任	中央警察大學專任教授
	洪文玲	國立政治大學法律研究所博士 中央警察大學行政警察學系系主任	中央警察大學行政警察學系暨警察政策研究所教授
	陳永杉	桃園市忠義里里長	桃園市忠義里巡守隊長
	陳隆祥	龍生聯合診所院長	中正第二分局民防大隊長
	楊永基	中央警察大學學士 臺北大學公共行政暨政策研究所	警政署保安組專員
第四場次 2010 10 15	黃宗仁	中央警察大學警政研究所博士班研究生 新竹市警察局局長	內政部警政署行政組組長
	劉少民	中央警察大學警政研究所碩士	臺中縣警察局副局長
	陳慶甫	中央警察大學專修科	雲林縣警察局保安民防課課長
	張舜南	中央警察大學警政研究所碩士	內政部警政署戶口組警務正
	余永廉	中央警察大學刑事研究所碩士 政治大學公共行政研究所博士生	刑事局犯罪偵查科組長
第五場次 2011 01 27	李文章	中央警察大學碩士、臺北市政府警察局刑事警察大隊副大隊長	刑事局預防科科長
	洪文玲	國立政治大學法律研究所博士 中央警察大學行政警察學系系主任	中央警察大學行政警察學系暨警察政策研究所教授

	主任	
林信睿	中央警察大學警政研究所博士班研究生	宜蘭縣警察局保防室股長
陳鏡華	中央警察大學碩士	苗栗縣警察局戶口課警務員
陳明傳	Sam Houston State University 大學刑事司法博士、中央警察大學總隊長、國境系系主任	中央警察大學國境系教授
許福生	中央警察大學犯罪防治研究所博士、公關室主任	中央警察大學警察政策研究所所長
楊源明	中央警察大學碩士、嘉義市警察局局長	刑事警察局副局長
黃明昭	中央警察大學碩士、臺北縣政府警察局刑警大隊大隊長	臺北市政府警察局刑事警察大隊大隊長
李政峰	中央警察大學警政研究所博士班研究生	中央警察大學隊長

二、訪談

本研究所進行之訪談對象，係以基層實際從事義勇警察、保全業者、駐衛警、社區管理委員會幹部、委員以及巡守隊幹部及隊員等人，茲將相關資料分析如後。

(一) 訪談對象

本研究除透過焦點團體座談之方式，來獲取資訊外，另亦針對我國警民合作機制中之「義勇警察」、「保全業者」、「社區管理委員會」以及「巡守隊」等之有關人員進行訪談，訪談之受訪人員，如下【表 2-3】至【表 2-6】所示，訪談對象的選擇方面，主要係以滾雪球之方式進行，並願意接受訪談者為主，以廣徵意見加以整合分析，並納入研究報告。

本研究進行訪談時，側重於臺灣城鄉地區警民合作之實況，分析不同樣態社區的警民合作歷史、現況、機制，並提出因地制宜之政策建議。

本研究訪談對象，義勇警察計 20 人、保全業暨從業人員計 12 人、社區管理委員會幹部、委員計 11 人以及巡守隊幹部及隊員計 17 人

。

(二) 訪談樣本範圍

「強化我國警民合作機制」係本研究所欲探討之主要議題。鑑於轄區特性不同，警民合作機制與運作方式亦可能有所差異。因此本研究的範圍及於全臺，故受訪對象，依臺灣地理狀況區分為：北部地區、中部地區、南部地區及東部地區等四個轄域，以維周全。

(三) 訪談樣本選取方式

除研究範圍為全臺外，同時考量城鄉發展程度的差異，影響警民合作的表現，所以在四個區域中，以隨機選取方式，分別挑選位處都會（或城市）、及鄉村之民力組織成員（職務為隊長、幹事、外勤之人員）做為訪談對象，並依此進行城鄉的差異性比較。

(四) 本研究訪談對象之分析

茲將本研究訪談之對象，其基本資料與其社區淵源與脈絡，分析如下各表。

1、義勇警察：本研究訪談義勇警察人員基本資料，詳如下【表 2-3】。

表 2-3 本研究訪談之義勇警察人員基本資料

基本資料		地區別					合計
		南投埔里	南投信義	屏東東港	臺東臺東	桃園蘆竹	
職稱	中隊長	2	0	0	0	0	2
	分隊長	0	1	2	2	1	6
	小隊長	0	2	0	0	1	3
	隊員	2	1	2	2	2	9
	總計	4	4	4	4	4	20
擔任現職	里長	0	0	1	0	0	1
性別	男	4	4	4	4	4	20
年齡	31~40	0	1	1	2	1	5
	41~50	1	3	2	1	1	8
	51~60	2	0	1	1	2	6

強化警民合作機制之研究

	60 以上	1	0	0	0	0	1
服務 義警 年資	1~5	0	0	2	0	2	4
	6~10	0	1	2	1	0	4
	11~15	0	2	0	2	0	4
	16~20	0	0	0	1	1	2
	21 以上	4	1	0	0	1	6
居住 社區 時間	六年以上九年以下	0	0	1	0	1	2
	十年以上二十年以下	0	0	2	0	1	3
	二十年以上	4	0	0	0	2	6
	世居	0	4	1	4	0	9
擔任 義警 目的	可以為地方服務	4	4	3	2	2	15
	為了社區安全	3	2	1	1	1	8
	有多餘時間	2	0	0	0	1	3
	村里民間之互動增加	0	2	1	1	0	4
義警 角色	像社區警察	2	0	3	2	2	9
	像社區急難救助隊	0	4	0	1	2	7
	像社區義工協助社區交通維 護	4	2	1	1	0	8
	像婦幼安全守護者	0	2	0	0	0	2
	像村里（社區）政令宣導員	2	0	1	0	0	3
義警 組織 人數	11 人以上，20 人以下	0	4	3	3	4	14
	31 人以上，40 人以下	0	0	0	1	0	1
	41 人以上，50 人以下	2	0	0	0	0	2
	51 人以上	2	0	1	0	0	3

2、守望相助巡守隊人員：本研究所訪談之守望相助隊人員基本資料，詳如下【表 2-4】。

表 2-4 本研究訪談之巡守隊人員基本資料

基本資料		地區別					合計
		南投 埔里	南投 信義	屏東 東港	臺東 臺東	桃園 蘆竹	
職稱	中隊長	3	0	0	0	2	5
	分隊長	0	1	1	2	0	4
	小隊長	0	0	0	0	1	1
	隊員	1	0	3	2	1	7
	總計	4	1	4	4	4	17
性別	男	4	1	4	4	4	17
年齡	31~40	0	1	1	2	0	4

	41~50	0	0	1	2	2	5
	51~60	4	0	1	0	2	7
服務 巡守 隊年 資	1~5	2	1	1	2	0	6
	6~10	2	0	3	2	3	10
	11~15	0	0	0	0	1	1
居住 社區 時間	三年以上五年以下	2	0	0	0	0	2
	六年以上九年以下	0	0	1	0	0	1
	二十年以上	2	0	1	2	4	9
	世居	0	1	2	2	2	7
擔任 巡守 隊目 的	可以為地方服務	2	1	4	3	4	14
	曾親身經歷受害過	0	0	1	0	0	1
	為了社區安全	4	1	4	4	4	17
	有多餘時間	3	0	1	2	0	6
	村里民間之互動增加	0	0	1	2	0	3
巡守 隊角 色	像社區警察	4	0	4	2	2	12
	可做為環境保護義工	0	0	1	0	0	1
	像社區急難救助隊	3	1	0	4	2	10
	像社區義工協助社區交 通維護	0	1	2	4	4	11
	像婦幼安全守護者	0	1	0	3	0	4
	像村里（社區）政令宣 導員	0	0	0	1	1	2
	角色模糊不清楚	0	0	0	1	0	1
巡守 隊組 織人 數	21 人以上，30 人以下	4	1	2	2	0	9
	31 人以上，40 人以下	0	0	2	0	0	2
	41 人以上，50 人以下	0	0	0	2	0	2
	51 人以上	0	0	0	0	4	4

3、社區管理委員會人員：本研究所訪談之社區管理委員會人員基本資料，詳如下【表 2-5】。

表 2-5 本研究訪談之管理委員會人員基本資料

基本資料		地區別			合計
		屏東 東港	臺東 臺東	桃園 蘆竹	
職稱	主任委員	1	2	1	4
	副主任委員	1	0	0	1
	財務委員	0	0	1	1

強化警民合作機制之研究

	監委	1	0	0	1
	一般委員	0	0	2	2
	其他	0	2	0	2
	總計	3	4	4	11
性別	男	3	3	3	9
	女	0	1	1	2
年齡	21~30	0	0	0	0
	31~40	0	1	1	2
	41~50	3	0	1	4
	51~60	0	3	1	4
服務管委會年資	1~5	3	1	4	8
	6~10	0	3	0	3
居住社區時間	三年以上五年以下	0	0	1	1
	六年以上九年以下	0	3	3	6
	十年以上二十年以下	2	1	0	3
	二十年以上	1	0	0	1
擔任管委會目的	可以為地方服務	3	0	1	4
	為了社區安全	1	3	4	8
	村里民間之互動增加	1	2	1	4
管委會角色	像社區警察	0	1	4	5
	可做為環境保護義工	1	1	1	3
	像社區急難救助隊	1	2	3	6
	像社區義工協助社區交通維護	2	0	1	3
	像婦幼安全守護者	0	0	1	1
	像村里（社區）政令宣導員	0	1	1	2
管委會人數	10 人以下	1	4	0	5
	11 人以上，20 人以下	2	0	4	6

4、保全業者人員：本研究所訪談之保全業者人員基本資料，詳如下【表 2-6】。

表 2-6 本研究訪談之保全業者人員基本資料

基本資料		地區別	南投埔里	臺東臺東	桃園蘆竹	合計
		職稱	案場主管	1	2	1
	總幹事	0	0	5	5	
	駐衛警	1	2	0	3	
	總計	2	4	6	12	

性別	男	2	4	4	10
	女	0	0	2	2
年齡	21~30	0	2	0	2
	31~40	2	0	1	3
	41~50	0	2	2	4
	51~60	0	0	3	3
服務保全業年資	1~5	0	3	4	7
	6~10	2	1	1	4
	11~15	0	0	1	1
居住社區年資	不到一年	0	0	1	1
	一年以上三年以下	0	2	0	2
	三年以上五年以下	0	1	3	4
	六年以上九年以下	0	1	2	3
	二十年以上	2	0	0	2
擔任保全業之目的	可以為地方服務	0	2	3	5
	為了社區安全	2	0	3	5
	作生意可多認識人	2	0	0	2
	村里民間之互動增加	0	2	1	3
	其他	0	0	2	2
保全業所擔任之角色	像社區警察	2	2	3	7
	可做為環境保護義工	0	0	1	1
	像社區急難救助隊	2	0	4	6
	像社區義工協助社區交通維護	0	0	6	6
	像婦幼安全守護者	0	1	4	5
	像村里（社區）政令宣導員	0	1	4	5
	其他	2	0	1	3
保全業人數	10 人以下	2	0	2	4
	11 人以上，20 人以下	0	2	2	4
	21 人以上，30 人以下	0	1	1	2
	31 人以上，40 人以下	0	0	1	1
	41 人以上，50 人以下	0	1	0	1

第四節 資料處理與分析

在「質」的資料處理與分析方面：

一、內容分析

本研究係針對「警民合作機制」之實際現況與相關問題發掘為主，除透過焦點團體座談外，亦藉由訪談之資料，予以相互分析印證。

二、分析步驟

質性分析者很重要的任務是發展新的概念，以及呈現成果，質化最後的過程，研究者綜合以上客觀資料，再根據自己所學、經驗和判斷，將研究資料發展成新的概念並呈現具體成果。為使本研究更臻客觀真實，研究團隊將使用「三角測量法（triangulation）」，期能得到一個較完整的事實全貌。

以下便是本研究分析之步驟：

- （一）訪談札記，錄音機與錄音帶
- （二）訪談紀錄整理
- （三）資料分類
- （四）形成主題與編碼（open coding）
- （五）現象的歸納
- （六）文獻印證
- （七）概念的發展與呈現成果

第三章 文獻探討

學理上所謂社區犯罪預防（Community Crime Prevention）的目的，在重組社區，強化非正式社會控制。其方式包括改進社區的物理環境，自組守望相助組織或巡邏隊等，以提升社區意識和歸屬感，促進社區發展而減低犯罪機會。在都會區中最常見的就是高樓大廈之管理委員會、或守望相助組織等。

守望相助的目的，亦即以整合發揮民間力量，協助警察機關維護社會治安，同時達到敦親睦鄰。1981年7月內政部警政署及民政單位訂頒「警察機關推行高樓及社區治安維護實施要點」及「守望相助推行要點」，及函各警察及民政單位全面推展。臺北市與高雄市因各里及社區較集中，推行守望相助工作較為容易，成效亦為顯見。故有效推行守望相助工作、喚起居民社區意識、結合相關單位人員團體組織，發揮眾人力量，配合政府全力推展，恢復此一傳統美德，發揮互助互愛之精神，協助維護社區安寧秩序，並使其與警察勤務相結合，構成社會的安全面，以發揮防制犯罪功能，保障居民生命財產安全，建立和諧安詳之生活環境。

隨著環境的日益複雜與多元，政府機關必須採取新的治理模式：一方面強調社會政治體系的管理需求功能，另一方面同時重視國家機關本身的治理能力（Kooiman, 1993）。詳言之，政府機關若能結合民間社會豐沛的力量，維持治理需求與治理能力之間的動態平衡，將可有效處理治理危機（包括不可治理與不當治理）的問題。基此，在公私部門之間，建立夥伴關係之觀點日漸被接受，且被視為一種新的治理模式（Osborne, 2000）。未來政府組織之角色，必須放在網絡觀點來看，並應強調其治理之能力，亦即複雜網絡管理之能力。政府將成為網絡社會中核心的知識管理者。

總之，網絡式組織的出現，主要是因為社會環境發生了無形的變化（unseen transformation）－網絡社會景況的出現。因此，組織必

須要具備比傳統官僚組織更快速的行動能力、更富創意的策略、更有彈性、以及在顧客與工作人員之間形成更密切的夥伴關係。對臺灣的社區環境來說，最大的優勢是結構面，也就是廣泛而建構完整的溝通管道，這些溝通管道將警察、民眾與其他利害關係人（Stakeholders）聚在一起處理問題。所謂結構包括了政府組織與非政府組織在內，譬如：基層警察系統（分局、派出所、管區系統）、社區發展協會、巡守隊、民代（議員、村長等）、警友會、民間團體（廟會的管理委員、慈濟志工等）、會議（治安座談會、村民大會等）、線民及其他非正式的人際關係網。這些網絡各自的動員能力都很強，但各系統獨立存在與運作，彼此缺乏整合，造成溝通障礙。也就是說，網絡結構雖然存在，實際功能卻未能彰顯。公民社會、社區意識與信任關係，均是連結網絡間的各個節點，並使其發揮應有功能的重要條件。而警察則能藉由警民之間實際接觸的各種活動，幫助建構網絡間的公民社會、社區意識與信任關係（章光明，2008：57）。

以下就「警民合作機制」之文獻探討之。

第一節 治理概念意涵

21 世紀以來，各國公共行政所面臨的主要議題是：政府與人民的關係日趨複雜；中央政府權責日漸分權或下授給下級政府及民間社會；管理者必須更具管理此種複雜網絡關係的能力。於是促使傳統的「統治」理念逐漸轉型為「治理」的理念。治理（governance）乃是共同「統治」與「管理」的意思，其核心概念之一為「網絡治理」（network governance），其意思可解釋：由多元利害關係人構成的網絡，共同遵循一定規則，管理並回應彼此的需求，在重視政府原有權威體系及民間網絡關係下，透過透明、誠信、課責、協商的共同管理方式，處理相關問題，達成共同的目標，目前此種治理的理念，大致上已普遍被行政社群所接受。

治理，廣義言之，舉凡國家對公民社會所進行所有干預行動（interventional actions）均屬之，另有研究者認為是「政府意義的變遷

，涉及一種新的統治過程；或秩序的變遷過程；或用以統治社會的新方法。」。因此，治理已被賦予許多外延的意義，以顯現政府所面臨的角色變遷情形。依 Rhodes 的觀點，有八種不同的面貌來審視治理的意義（Pierre, 2000：54-90; Rhodes, 1997：653-653; 孫本初，2006：525-527）。

- 一、作為最小的國家（**Governance as minimal state**）：使用市場或準市場的機制來傳達公共服務，亦即以縮減公共服務項目的方式來縮小政府（預算）的規模。
- 二、作為公司的治理（**Governance as Corporate Governance**）：主要是指涉私人企業（**business corporations**）賴以指揮與控制的方法，如此說明私部門的管理方式對於公部門有相當的影響。
- 三、作為新公共管理（**Governance as New Public Management**）：領航（**steering**）是公共管理分析的中心，而且導航又是治理的同義字。主張官僚組織是破壞划槳的工具，提出所謂企業型政府（**entrepreneurial government**）的概念，強調競爭、市場、顧客及測量結果。
- 四、作為「善治」（**Governance as Good Governance**）：Leftwich 認為所謂「善治」，其標準有以下三點，包括：1、系統上的（**systemic**）：其範圍較政府所涵蓋的，外部與內部經濟的、政治的權力分配概念來的廣泛；2、政治上的（**political**）：指涉的是國家擁有來自民主選民所給予的正當性及權威；以及 3、行政上的（**administrative**）：指涉的是一種有效率、公開課責與審計的公共服務。
- 五、作為國際間的相互依賴（**Governance as International Interdependence**）：國際間的相互依賴關係，侵蝕著國家的主權。而歐盟（**European Union**）體系，正好說明了一種交換性的政策網絡—多層次治理的情境。
- 六、作為社會-自動化的系統（**Governance as Socio-Cybernetic System**）：主張沒有所謂單一永久的最高主權。在這樣的場域之中，有

大量不同的行動者分屬每個特殊的政策領域，而這些不同的社會-政治-行政的行動者彼此相互依賴，分享共同的目標。公部門、私部門、自願性團體的界限變得相當模糊，而治理就是透過這樣社會與政治互動過程所產生的結果。在這樣的無中心的社會中，政府的任務在促進社會-政治的互動；鼓勵多樣化的方式來處理問題。像這樣新的互動型態有許多的例子，例如：自我的與共同的管制（self and co-regulation）、公私協力關係的建立、共同合作的管理、聯合事業投資等型態。

七、作為新的政治經濟（Governance as the New Political Economy）：此類的觀點認為，政府與公民社會的關係、國家和市場經濟的界限是越來越模糊的。Lindberg 即定義出六種理想的治理機制（ideal type mechanisms of governance）：市場（markets）、責任式的網絡（obligational networks）、層級節制（hierarchy）、監督的（monitoring）、促進式的網絡（promotional networks）以及聯合協會（associations）等六種型態。

八、作為自我組織的網絡（Governance as Self-organizing Networks）：網絡是公共行政研究治理概念時的分析中心。這裡所謂治理的概念，較政府（government）這個名詞具有更廣泛的意義。它強調政府服務的提供，可以透過政府不具秩序地安排，或是透過私人部門與自願性團體來完成。

由於複雜性增加了國家功能的差異化，使得服務遞送的完成，必須透過組織間的連結來完成。因此，許多的機關必須透過資源的交換，來換取服務遞送的效率。所有的組織為了獲取資源以達成目標，必須依賴其他的組織，交換所需的資源。而每個組織交換資源的策略，都必須在符合在具有共識的遊戲規則之上（rule of the game）（Rohdes, 2000：345-363; Stoker, 1998：22）。因此，Stoker（1998：18）將治理，描述成一套制度，其行動者不只是來自政府部門，成員間的界限和責任是相當模糊的，而且成員間形成一種權力依賴的關係。而這樣的互動關係，則產生了具有自主性的（autonomous）並且自我治理（self-governance）的網絡。所以，政府不能只是使用命令作為

治理之手段，它必須使用新的工具和技巧來處理領航和引導的工作（Pierre, 2000：60）。

網絡是一種社會協調的共通形式（a common form of coordination），並且強調組織間關係管理的重要性。換言之，治理是爲了協調與分配資源，而建立的機制及統治結構—如同市場或官僚組織。所以，如果價格競爭是市場和層級節制的行政管理的中心，那麼網絡的中心將是信任與合作（Rhodes, 2000：61）。其所強調的特質還包括外交手腕（diplomacy）、相互依賴（interdependence）以及互惠關係（reciprocity）等。更重要的是，這樣的治理概念，也主張網絡是自主性的、自我治理的。因此，Rhodes（1997：660）認爲治理是自我組織的、組織間的網絡，而這些網絡的特質包括了：組織間的相互依賴關係。治理的概念較政府廣闊，因爲它包括了非政府（non-state）的行動者，政府與私部門協力，而自願性團體間的界限是易變的、不明確的；網絡的成員不斷地在進行資源交換，並試圖協調出共同的目標，這些互動有如遊戲一般，而遊戲的規則是由網絡成員共同認定的。因此，政府在這樣一種自我組織的網絡之中，將不再擁有特權和支配性的地位，但它可以非直接地和不完全地引領網絡。

過去美國警政在 1960 年代以前以「標準警政模式」處理治安問題，強調擴增警察機構、全社區區域的隨機巡邏、對報案快速反應及後續偵查的效能（Weisbur and Braga, 2006：5）。在現今臺灣的警政策略上仍是施政的重點，破大案績效的輿論實效，往往勝過守護社區的安全，不僅如此，公設警察仍是治安主力，當警察任務如此多元及廣泛，政府機制的侷限必然日顯。隨著全球化、在地化、資訊科技進步等現象的發展，傳統政府由上而下的控制機制不再管用，取而代之的，是權力分散的政策網絡概念。時至今日，政府的主要工作乃是廣邀政府以外的部門平行地參與政策過程，這些部門包括：企業、協會、非營利組織及廣大市民，這便是所謂治理的概念。

治理，是社會中權力運用的制度或程序。治理程序，涉及社會中做成決定的方式，也涉及市民與各種團體在政策形成與執行過程中的互動，也就是說，治理程序強調各種不同組織與團體的參與（章光明

，2008：57)。透過這種參與的過程中，民眾可以從回應他們需求的政府獲益，市民回饋的意見可當作計畫執行的偵測問題來源，同時藉以衡量公共官僚體系的效能，此亦即 Alvin Toffler (1975) 提倡「參與式民主」(Participatory Democracy)，強調增加民眾參與的必要性，以及對未來作長程規劃意見回饋的重要性。

綜言之，治理所揭櫫的是，對傳統政府制度提出挑戰。在現今的網絡社會中，存在著多元化的權力核心(節點)，並且相互連結、交錯(關係連結)。治理概念特別強調這樣一種複雜的社會結構，以及愈來愈多的私人部門與自願性機構，開始從事提供公共服務並參與決策活動(Stoker, 1998：19-21)。由此看來，治理的概念主要是企圖挑戰傳統政府角色的定位，強調政府不再是社會環境系絡中單一的權力核心與思考焦點，同時注意到公、私部門間界線模糊性的問題。因此，應摒除公私二分之觀點，重新思考政府之角色，此觀點正與第三造警力之公、私協力精神不謀而合。在這樣的關係中，任何一個機構(無論是公部門或私部門)，都不可能擁有足夠的知識和資源，獨自地解決所有的問題。因此，從治理的觀點來看，治理便是一種互動的過程(Kooiman, 1993：258)。所謂「動態互動關係」包括相對自主、公平參與、明確課責、透明程序的相互「鑲嵌」(embedded)與「認同允諾」(identify and commit)的新相互關係。此互動關係主要源自於具有互動互賴共同關係(co-relation)的一群人，基於共同利益(co-interest)、共同問題(co-problem)、共同需要(co-need)而逐漸產生共同意識(co-conscious)的凝結與集體行動等「共同治理」(co-governance)的夥伴關係(李宗勳，2004：44-47；Kooiman, 2003：1-10)。將治理的概念予以實行，則相關的行動者將形成自主自治的網絡。在自我管理的網絡中，行動者與機構(institutions)將資源、技術及目的整合成一個聯盟(coalition)：一種社會組織(regime)。而政府便是在治理過程中的任務，將包括組合(composition)、協調(coordination)、合作(collaboration)、領航(steering)、整合(integration)與管制(regulation)。復以，網絡社會中流動的核心將會是知識經濟的核心—知識，因而網絡社會中政府的治理必須強調知

識如何來整合、創造、流通等有關知識管理的問題。

第二節 警民合作之理論

Bayley (1994: 1) 曾經指出：「警察無法預防犯罪，這是當今社會最大的秘密，專家及警察都知道這個秘密，但是只有社會大眾不知道」，說明了警察機關無法獨力維護治安的能力，而守望相助隊之實施，無疑地為社區治安開啓了另一扇希望之窗，是以，警察如何與居民透過雙向水平參與的方式建立共識、共同分擔責任及分享利益，建立一個以公民參與為基礎，以公共責任為核心，以公共利益為目的之互相依存共生共榮的夥伴關係，仍是警察單位刻不容緩、亟待解決之嚴肅問題。

以下分論之：

一、警民關係

Bernard J. Clark 認為，警察會運用公眾關係，但公眾關係並不等於警民關係 (Police Community Relations)。其認為，警民關係是警察與民眾之間存在的「互動」(Interaction) 或關係的所有形式，此包括積極與消極的關係。消極之關係，乃指那些未經設計在溝通上，有挫折及互動情勢上的障礙；積極之關係，則指在警察與民眾之間，經由各種不同的互動經驗，激勵更多的溝通與合作。同時其亦認為，公眾關係則是透過宣導、廣告、促銷等技巧而達成良好意願。因此 Clark 心目中，警民關係並不訴求將警察之良好形象傳銷給民眾，而是經由不同之互動經驗，增加警民之間更大之溝通與合作。(張覺明，1993：15-16；轉引自莊德森，1999：16-17)

李湧清 (1985：123-127) 則認為，警民關係 (Police Community Relations, PCR) 與警察公共關係 (Police Public Relations, PPR) 之內涵並不相同。具體而言，其不同之點在於：1、警民關係是雙向溝通的，而警察公共關係卻是單向溝通的。2、警民關係是每一位警察人員之責任，是整體取向的，而警察公共關係卻是特設單位之職責。

3、警民關係是顧客取向的（Clients-oriented），而警察公共關係卻是機關取向的（Agency-oriented）。4、警民關係是警民之間的互動過程，而警察公共關係卻是一種促銷。基於上述之體認，警民關係乃是以維持公共秩序、保護社會安全與預防制壓犯罪為目的，而其變化取決於雙方之間的素質、態度與行為的一種民眾與警察之間的互動過程。簡言之，欲瞭解警民關係，並非單純地要求將所謂「警察形象」（Police Image）傳銷給民眾，而是希望雙方在接觸的過程當中，能彼此瞭解對方立場，使其接觸成為愉快的經驗。像這種正面、良好的警民關係，方使警民之間愉快的合作成為可能。

馬振華（1981）認為，單從字面的定義，難據以嚴格區分二者，但從以下三個層面加以分析：（一）價值取向的差異：警察公共關係的主要目標，是創造與維繫良好的工作環境，警民關係的最終目標，是創造並維持警民間互相支持的關係。警民關係的價值層面較高於公共關係。（二）手段上的差異：公共關係所採取的手段，都是趨向警察本身的工作需求和利益，即使表面上對外從事服務，實際上主要是為了警察能夠從中獲益，警民關係則發揮調和的功能，亦即民眾利益與警察工作連結。公共關係的服務，是以機關為主的，警民關係的服務，是以顧客為主的。公共關係採取單向的宣導，警民關係係講求雙向溝通的。公共關係設有專責單位，警民關係以突破為各單位共同之責任。（三）民眾參與程度的差異：多數警察公共關係活動中，民眾只是「對象」而非「參與者」，警民關係活動非靠民眾參與不可。

建立維護警民夥伴關係的三項關鍵作法

（一）建立以誠信為基礎的夥伴關係

一般而言，建立夥伴關係的催化劑，係由一人或一團體以上，為達成其目標、解決一項問題或完成某項特殊工作的一個「願望」（desire）；因為侵蝕社區生活品質的實質或潛在的犯罪問題，因此，警民夥伴關係必須有厚實的基礎。夥伴的第一構成主體，是確認民眾與警察的領導者，其主要角色在於協助組織團體，確認其使命，以及協調匯集一個可以達成的目標與相關目的。在協商過程中，欲獲致共

同的目標，領導者必須瞭解社區廣大資源的必需性，如此方能展延夥伴的關係。

警民夥伴關係之建立，係因需一人或一團體以上的主動參與和奉獻的問題或目標而起，更需一個竭誠貢獻心力的領導者，去活化、動員、組織團體的行動與活動，這就是以誠信為基礎的夥伴關係為主要構成要素的原因。成功的夥伴關係以參與者的利益與技能而非其方便為基礎，並要求每個參與者經由領導者之分派工作或職掌之機會，澈底展現其能力，成功的夥伴關係就是以這種方式來持續地激勵、拓展領導者的潛能。

（二）催化以誠信為基礎的溝通

警察與社區之間的溝通，係促進夥伴關係益加昌隆的關鍵，溝通誠信與否，須視溝通情報方式如何，以及溝通對象而定。以誠信為基礎的溝通，也是決策協商的關鍵；若非如此，共商的決策便無法付諸實施，也無法繼續維持夥伴之關係。當警察與社區的夥伴關係建立，以及利用各種不同技巧、過程之後，以誠信為基礎的溝通，才能因而被催化；此外，有效果的溝通，須以社區警政為要件。

（三）以誠信為基礎的問題解決

警民夥伴關係，主要產自於預防社區犯罪或偏差行為之發生，社區領袖須瞭解犯罪問題是凌駕在所有生活品質之上。在形成夥伴關係過程中，社區領袖把焦點放在犯罪成因，而警政領袖則把焦點放在逮捕犯罪人之上，都是常見而自然之現象。以誠信為基礎的問題解決，要求警察與社區以分享的眼光檢視問題，彼此相信另一方會支持解決問題或減少所產生衝擊的最佳方案，雖然在某些領域裡，警察可能半演領袖的角色，但他們整體的努力應該獲得雙方夥伴的支持，而非僅考量單方而已。

治安社區化的第一要求，就是要使員警成為社區的一員，因此更必須改變以往派出所員警只是執法者的刻板形象，使警察成為社區保姆、社會工作者，深入社區為民服務，和社區居民的生活形成一個生命共同體。此新的警政經營模式，與傳統專業化警政最大的不同乃在

於，將原來警察居於中間主導的地位抽離，而定位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，互為協力的整合關係。換言之，治安社區化其意涵為社區治理結合警政，即是要透過警民合作，建立起社區安全聯防資源整合之新平臺。易言之，此時期警察角色也從社區治安主導者轉換為社區治安諮詢者或參與者並以提供服務為導向，而民眾對警察的服務滿意度也為警政機關所重視。

近幾年來不斷進行警政組織變革，引進當代政府治理理念，結合民間力量，創新跨部門合作機制，企圖建構政府與社會、警察與民間間一種新的融合關係，進而型塑緊密協力夥伴關係，強化內部組織職能、鼓勵社區參與、連結民間資源網絡、建立警政機關與民間部門間互信夥伴關係等革新作為來重建地方治安效能，以提升警政機關治安與服務效能。

許多人積極參與集體行動，原初加入可能是基於親朋邀約或社會關係網絡的因素。這些姑且一試的參與者，可能在日後發現當中人際互動的樂趣，在參與中找到成就感、組織的歸屬感，基於互惠理念下的互助行為，以及日益增加的信任感，而成為持續投入的重要動力。這種人際網絡與信賴情愫，一方面可被視為個人擁有的無形資產（Evans, 1996），另一方面，這種社群性關係本身也提供重要的效用，成為參與者追求的標的（湯京平，2001）。

而在當前警察普遍對政治信任不抱持信賴下，信賴基礎為何？如何重建？是很重要的課題。安全的生活環境，是社會大眾所殷切期盼的；引起社會不安定的原因有種種，舉凡經濟、政治、治安等等，都有可能使得社會大眾感覺到有不安全的意識，也在不知不覺中，由於政治的過度介入治安的工作，誤導社會大眾視聽，將「拼治安」口號化，雖然使得警察機關在推動各項的治安策略時，客觀環境阻力相對減小，但在改朝換代、政策泛政治化的嚴重影響下，卻喪失了治安維護的主軸，使得治安策略無法連貫、執行者無所適從的窘境，無形中耗損、喪失了警察普遍對政治信任不抱持信賴；因而信賴的基礎，就如同政府和公民若一意只希追求極大化他們的私利，那彼此的信任，則會因認知的成長而下降。衷心的信任是依靠一個不斷地容納的假

設，而信任是不倚靠私利的。也就是說，政府制訂、推動公共政策必須要能與民眾有「共同的價值」和「一致性的目標」，治安策略的規劃、推動也是；因此，警民合作夥伴之建立，必須藉由與社區居民的互動，讓社區居民重拾對警察的信心；也要鼓勵基層警察以功能、倡導、社會參與的方式，主動參與社區，輔導、協助社區治安規劃，重建彼此信賴的基礎的。

二、警民合作理論

如何有效維護社會之治安，已逐漸轉向結合社會各方面之力量及學術界與科技整合的領域。在此轉變中，可見到民力運用與警民合作之理念，已日漸受到重視。以下將對一些主要的犯罪預防相關理論，加以整理討論：

（一）日常活動理論（Routine Activity Theory）

美國犯罪學者 Lawrence Cohen 和 Marcus Felson 於 1979 年提出了日常活動理論，認為犯罪的動機與犯罪人可說是一常數，亦即每一個社會總有些百分比的人因人性的理由（如因需要、貪婪等）而犯罪。Cohen 和 Felson 認為日常活動可以反映在三個變項上（許春金，2009）：

- 1、有動機的可能加害者在場（motivated offender）。
- 2、發現合適的標的物（suitable targets）。
- 3、現場缺乏有能力的監控者（absence of capable guardian）。

現今，社會結構已有所轉變，小家庭式的住戶成為社區住戶的多數，雙薪家庭及勞動人口的增加，使大多數社區居民互不熟識，尤以都會區更為明顯，白天工作、上學，晚上外出參加私人活動、補習，或者在家中守著電視、電腦（computer），如此的生活型態，社區意識顯較從前農業社會時期的社區淡薄，也因此使可能的犯罪者（motivated offender）有機可乘，於是，社區警民合作、守望相助之策略，再度受到重視及運用，其中又以義警、保全業者、社區管理委員會、巡守隊等協助社會治安維護情形義警、保全業者、社區管理委員

會、巡守隊等協助社會治安維護者，為最具可行性之監控者，它可說是警民合作計畫中，最重要的執行方案之一（Lab, 2000）。根據日常活動理論，監控的存在會遏止有動機犯罪者，使有吸引力的標的物不會受到侵害。從此理論我們可以看到警民合作這種特殊之監控者，是可達到守望相助的效果。

（二）集體安全模式理論（The Theory of Collective Security Model）

集體安全模式理論係由美國犯罪學家 McDoWall 與 Loftin（1983）提出：認為應從社會控制（Social Control）的角度，來探討自力救濟行為（self-help）。在工商業社會由於異質性擴大，集體意識減弱，社會秩序於是不易維持。當政府努力維持社會的秩序，人們覺得政府控制了犯罪，違法者也受到了處罰，因此人們尋求自力救濟、自我防衛的意願則不高；反之，當政府無法遏止日趨嚴重的犯罪問題時，社會安全體系受到威脅，人們感覺到不安全，此時，人們放棄制度化的管道，尋求各種個人的方式以保護自己（謝文忠，2002：22）。社區巡守隊為其選擇之一，在美國社區巡守最初都是由人們自組而成，如紐約市著名的 Guardian Angel，即是一種由當地居民自組防衛地下鐵、地下街道安全的巡守團體，在紐約的 Bronx，一群青年有鑑於治安日趨惡化，於是成立巡守團體來保護自己及他人。國外實證研究顯示，人們追求制度化以外之自力救濟管道所做的努力與警察是否能有效控制犯罪具有互補關係。當官方的社會控制力量不彰，社會秩序失調，人們尋求自我保護的動機於是增強，反之，當人們相信警察具有打擊犯罪，保護私人財產能力時，尋求自我保護的動機便會轉弱。（侯崇文，1993：5）。

（三）大眾化私人財產理論

解釋民眾自衛行為的另一個理論為大眾化私人財產理論，此理論對於私人警察的成長的解說與集體安全模式理論不同。提出此種論點的學者有很多，其中以加拿大籍的社會學家 Shearing 與 Stenning 所提出較有系統與學術價值。Shearing 與 Stenning 指出，在北美洲，

私人財產與公共空間之互動，有足夠的證據顯示在 1950 年代以後更加頻繁。大眾的活動許多是在巨大的、私人所擁有的建築物中進行，例如，如購物中心、工廠、餐廳、康樂中心、校園等。有如狄斯奈樂園，雖是屬於私人財產，但卻吸引成千上萬的人。其園內秩序及意外事故防止，非藉助私人警衛力量不可（許春金，2009）。

事實上早在 1974 年，美國社會學者 Becker 就已提出與 Sharing 和 Stenning（1981）十分近似的論點。Becker（1974）認為，只依靠警察來保護民眾的生命財產，似乎仍無法滿足一部分人的需要。尤其是那些有錢的階級，他們除了依賴公設警察外，也依賴自己的力量，購買設備或雇用私人警衛人員。如此，既可填補公設警察力量的不足，更能直接的保護個人的生命與財產。

Becker（1974）認為雖然當代警察的力量一直在提升，但是它並不能使有錢階級減少自衛的行為。有錢人不斷的雇用私人警衛，保護自己，以免遭受犯罪的侵害。認為民眾的自力救濟並不能獨立警力之外，應與警力相互配合，共同提升社會的控制力，維護治安。許春金（2009）視自我保護為富有階級的特殊行為，而非警察效率低落，或者民眾對警察維護治安的信心喪失所致。在大眾化私人財產理論中較強調私人安全保障，是具有階級性的，非一般資源有限的民間人士可以達到模式，故民間自我防衛體系的建立亦受到資源多寡的影響，而義警、保全業者、社區管理委員會、巡守隊等，常被視為民間私有保護機制，故義警、保全業者、社區管理委員會、巡守隊等的運作，也必然受到資源多寡的影響。

三、社區預防犯罪理論

從社區預防理論，可見到其對守望相助在治安維護預防犯罪上之功能。

（一）紐曼（Oscar Newman）的防衛空間論（defensible space）

：

是經由環境的設計、建築物的安全防護與社區之鋪排，使欲犯罪者較無從下手犯罪，以達預防犯罪之效果。在犯罪預防策略上，美國

全國犯罪學院曾提供了以下的方程式：慾望＋能力＋機會＝犯罪。這就是說，犯罪要成立，必須要具備有犯罪慾望的犯罪者，犯罪所需的技巧、工具和能力，再加上犯罪機會。這三個因素中可以較有效加以控制而付諸實施的當推降低機會這個部分。它的概念即是利用環境與有效的設計，藉由實體或形式之阻絕體來牽絆住犯罪者，提升加害者賊蹤暴露之機會，以及加深加害者隨時有被監控、逮捕的感覺，從而放棄犯罪的一種犯罪預防措施（Newman, 1972：4）。Newman 認為這是一種靠社區居民的同心協力改善住宅環境的模式，它藉由重新設計獲改善社區住宅環境的方式，以實體阻絕物（包括利用高聳的圍牆、鐵絲網、藩籬及強化之門窗等）即形式阻絕物（包括建築物前有寬敞開放之出入口、階梯、低矮之灌木叢或矮牆、24 小時之便利商店、24 小時之攤販、巡邏路上的警察、巡守隊員等監控力量），增加社區居民對犯罪之監控能力，以降低被害的機會。「防衛空間」是改善住宅環境的一種模式，它藉著設立機械硬體阻絕物方式，以達成減少犯罪行為發生為目標。居住環境的改良須靠社區居民的同心協力，單靠警察的力量是無法達成的。Newman 所稱之「防衛空間」主要可分成四大類別：

1、領域感（Territoriality）：

是指土地建築物的所有權人是否將半私有或半公共用地納入監控，並加以管理的情形。Newman 認為，領域感是指社區居民對獲取並維護有邊界的某一特定區域之能力而言，在此特定區中的居民對該區域能夠關心、支持與保護，並且對該社區具有某種程度之親密、關心及歸屬的感覺。

2、自然監控（Natural surveillance）：

是指個人觀察所居住環境中公共場所的能力，以及出入該棟建築物時被其他居民觀察的可能性而言。如果讓社區居民有叫寬廣的視野，對私有領域外的地區有較佳之觀察與監控能力，便可以有效嚇阻加害者的犯罪行為，降低社區居民對犯罪的恐懼感。以國內而言，普遍上照明設備不佳，其次違章建築過多，這都會降低環境監控的有效性

3、週遭環境 (Milieu)：

是指將居住的地區安置在其他安全設施之中，如商業設施、機關組織、工廠及娛樂設施。其目的在於，使自身社區防禦空間產生雙重預防犯罪的功效，並且可以彼此互相協調或發生互補作用。

4、意象 (Image)：

是指嘗試建立一個不為犯罪所侵害並與週遭環境密切接觸的鄰里地區，以產生正面形象，減少犯罪侵害的可能。Sommer 指出，如果有些社區因外觀醜陋與容易損壞並且不容易引起居民認同「冷漠建築」(Hard Architecture)；這種建築物容易引起犯罪的可能性大增，因此，更新社區之建築便有其重要性。

從以上簡短的說明，我們可以瞭解到 Newman 的防衛空間重要因素，他不僅把環境設計的硬體特性入考量，還特別注意人與他所處硬體環境的互動關係，以及防衛空間影響到犯罪行為發生的因素（張淵菘，2000）。

(二) 破窗理論 (broken window theory)：

1982 年，美國學者 James Q. Wilson 與 George L. Kelling，發表「警察與鄰里安全：破窗 (The Police and Veighborhood Safety: Broken Windows)」一文中，首先使用「破窗」一詞，他們極力促請政策制定者、警察人員、學者專家應多注意有關行為不檢、擾亂公共秩序行為與犯罪被害恐懼的問題，因為這些看似小事，其實都是人民關切的大事。Kelling 原為哈佛大學犯罪學教授，擔任 1993 年紐約市長朱利安尼競選團隊的老師。遠在 80 年代中期，紐約市捷運局就聘他為顧問，他建議採行破窗理論，並找到 David Gunn 擔任局長，從 1984 年到 1990 年，大力整頓成功。當時捷運局聘請 William Bratton 擔任捷運警察局長，他也把 Kelling 奉為精神導師，與 Gunn 一樣深信破窗理論，打擊逃票行為絕不手軟。他把捷運警察局轉變為專辦小案的單位，鎖定地下鐵的生活細節，1994 年朱利安尼當選紐約市長

，特別指定 Bratton 擔任市警局長，Bratton 如法炮製破窗經驗，全力打擊有關市民生活品質的犯罪，不因惡小而姑息，成功防治犯罪，其實「破窗」只是一種比喻，指輕微犯罪或行為不檢、擾亂進公共秩序，(如當街便溺、牆壁塗鴉、成群結黨、大聲喧嘩、酒醉等)，有如一片未被修理的破窗，是無人關心的表象，將導致更多野蠻的行為與更重大的犯罪。這些細行小節會影響社區生活品質；因此，社區倘有「破窗」，必須立即修復，才能防止蔓延與情況日趨惡化。「破窗理論」假設一窗戶遭到破壞而無人修理，則破壞者會誤以為此棟建築物無人管理，此社區人民漠不關心，可以任意破壞，並進一步作出比「破窗」更嚴重的犯行，此正是「小時偷摘匏，長大偷牽牛」、「小時偷針，長大偷金」的概念，一個社區，若有小違規或輕微犯罪不加處理，就是一種暗示許可，是轉變成重大犯罪的開端。因此，偵防犯罪最根本的方法要從小違規及輕微犯罪著手，讓它沒有機會轉變成重大犯罪(陳連禎，2004)。

(三) 社會控制理論 (social control theory)：

社會控制理論是社會犯罪學的一個重要派別，此理論重視對社區守望相助之貢獻，其觀點認為社區的發展，必須加強社區的凝聚力、增加居民的接觸、合作及交互作用之機會，以提升社區的意識，藉此社會控制力之加強，以減低反社會之偏差行為。優良的社會行為模式必須維持，否則社會行為沒有可遵循的規則，社會組織就要解組。社會控制過程是社會體系用以防範偏差的機能。社會控制是社會學中，很常見的一個名詞，它的意義和普通常識的控制不同。就如 Martindale (1960) 所說的：「社會控制的研究，就是如何維持社會秩序的社會學」。Bredemeier 和 Stephenson (1962：146) 提供的社會控制定義，有助於澄清概念，他們說：「所有社會組織都會阻止導致偏差的緊張。」每個社會都在尋求如何灌輸其成員一致的想法，和自動自發的與社會上的普及他人 (generalized other) 的行為期待一致。而為了保證大多數人，大部分時間，都能觀察到社會所認可的規範，每個社會都發展出一套制裁的方法，來鼓勵守法者和打擊非從眾者，以維持社會秩序 (Hobbs and Black, 1975：66)；換言之，沒有任何社

會，不需要社會控制。

社會控制，指的是社會爲了預防成員踰軌，或使其不順從的成員歸隊，而使用的各種制裁方法。它也是一種處理或控制偏差行爲變遷和衝突的機制（mechanism）。其目的在使人們遵守規範，行爲不超越社會容忍限度，並阻止非從眾行爲的發生和蔓延（Berger, 1963：66）。社會控制過程可以區分爲四個不同的行爲層次：1、防患於未然的機能，即防止可能導致偏差情境發展的機能設計；2、於偏差發生後，疏導緊張的機能設計；3、能用於遏止及改變無法被疏導的行爲；4、造成輿論，以控制團體行爲（謝高橋，1994：266-267）。這種控制的觀念是勸導人們革除不適合的舊行爲模式，其情形往往不在於阻止偏差而在於促進創新。

而社區守望相助隊於社會控制而言，係屬於第一層次之行爲，即透過社區守望相助之非正式社會控制機制針對社會犯罪事件尚未發生之前，做好防患未然之功效。總之，社會控制是要求個人符合社會體系所期望之行爲的過程。這些過程的主要功能即在維持社會秩序。社會控制的實施方式，要視體系中社會職位被所賦予的權力，與制度化的社會結構而定。社會控制的形式，隨著體系的性質，亦即個人具有之偏差傾向的程度，而有所不同。就社會控制的過程而言，可分爲偏差的內化控制及社會控制的外在過程，而偏差行爲的外在社會控制，就是社會有各種經過精密設計的社會制裁，有些是非正式的，即經由每日生活中人類互動產生制裁；另外一些制裁是正式的及社會賦予某種機構合法制裁力量（張淵菘，2000）。

第三節 社區警政

警政部門雖是公共行政的一環，但是由於在傳統上，其任務多著重在社會治安的維護與公共秩序的維持，警察的角色被塑造或是自我塑造成「犯罪的打擊者」、「法律的執行者」、「正義的捍衛者」。然而基於社會的變遷腳步，傳統的警察角色，已逐漸無法適應不斷變遷的民眾需求，民眾要求的，不但是警察的力量，應足以保障生命與財產

安全而已，更要求警政部門所採行的策略，能解決他們最切身的問題。

一、傳統警政與社區警政之比較

為解決民眾對於社會治安方面的需求，在美國，在警政學術界的大力倡導下，許多警政部門紛紛實施「問題導向警政」(Problem Oriented Policing)與「社區警政」(community policing)，使警政的管理哲學被澈底地加以改變，他們認為警政部門如果只是一味強調對於報案的快速反應，被動地等待問題發生之後才謀求解決之道，反而孤立於社區之外，這種警政服務模式，可能無法解決民眾對犯罪的疑慮—恐懼感(fear of crime)，所以警政部門應進行策略的改造，轉而支持一種前瞻性的、以社區為基礎的警政服務模式，尤其是應該以滿足內部與外部顧客之公共期望(public's expectations)，作為警政部門傳送服務給民眾時的最高指導原則。在我國，加強警民間之互動關係，讓各警勤區警員與鄰里居民發展密切的夥伴合作關係(partnership)，以加強保護民眾的生命與財產安全。1983年，Trojanowicz(1990)與一群關心警察的學者在密西根州立大學成立「社區警政中心」(National Center for Community Policing)以來，走出巡邏車、擺脫冰冷的無線電，提供更人性化的服務環境，並參與社區的集合，讓人民從被動的關心治安，到主動的參與治安，讓警察從強制及宣導的地位，到服務與合作的地位。這種結合民力，建立「生命共同體」的社區意識，合作共謀治安及清除犯罪與預防犯罪，是警政工作走向服務化的發展趨勢。

從過去的經驗，必須承認警察打擊犯罪有其極限的，正如同美國學者Jane所說：「我們必須瞭解的是：公共秩序想要靠警察維持，基本上是做不到的，雖然它需要靠警察去維持，但是根本的力量在於民眾間的一種複雜而非意識的自我控制及標準上，同時也要由民眾自我要求及執行。」這種犯罪預防觀念上的轉變，對於今日我國民眾而言，尤其有時代意義，因為當前臺灣的政治、經濟變化所連帶引起的社會價值及規範模糊不清，已經使得犯罪問題日形嚴重，再加上民眾間的非正式社會控制力(Informal Social Control)日漸薄弱之際，想要

使自己免於被害或被害的恐懼，就必須承擔公共秩序維護的責任，與警察共同合作，來強化自身的防衛能力（徐昀，1990）。

Skolinck（1975）及 Bayley（1994）二位學者曾針對美國城市的警察研究報告中，提出以下幾點頗具創新主張：

（一）增加警力並不能減低犯罪率和提高破案率。

（二）車巡並不能減低犯罪或舒緩民眾的恐懼。

（三）兩人一組的車巡在降低犯罪及逮捕犯人方面，並不比一人車巡有效。

（四）增加巡邏頻率、密度可以減少犯罪事件的發生，但僅止於短暫性的；且此種策略必須運用非常多的警力而形成浪費之現象。

（五）最使人懼怕之犯罪：搶劫、強盜、強暴及兇殺案等，是很少被巡邏中的員警所逮捕。

（六）報案快速反應對逮捕犯人及民眾滿意程度間並無絕對影響。

（七）刑案之偵破大多並非警察機關之偵查奏效，而大多乃因民眾之協助或作證有以致之。

從以上七點頗具衝擊性之觀點，證明了許多傳統警察政策無法有效防制犯罪，更無法使百姓免於恐懼。「警力有限，民力無窮」。在國家施政中，「治安」由警察機關負責。但民眾若只是消極、被動地期待警察獨立扛起這個沈重的十字架，到頭來可能（或許說「必然」，比較貼切）會失望。因為，警察，這個作為嚇阻犯罪的傳統機制，要獨立因應複雜多變的社會與日漸普及的犯罪問題，愈來愈不容易。這從各國日漸低落的破案率便看得出來，1996年，美國的破案率是20.7%，就連警政辦得最好的英國，也只有35.2%。（相對於我國居高不下70%、80%、90%破案率，是喜？是憂？）面對這種現象，20世紀80年代以後，在先進國家，「私人警衛」與「社區安全組織」，已加入治安維護陣營，成為未來警察的重要伙伴（徐昀，1990）。

二、警政時期之分野

有關英美警政思想之發展，陳明傳（1999）依據 Bayley、Alderson 等之研究，大致將其發展可分為以下四個時期：

（一）非正式時期：為 19 世紀前，警察制度尚未被正式建構前之時期。

（二）建立期：指各國建立正式或現代化警察之時期。

（三）專業化時期：指 1920 至 1960 年間，警察試圖藉由科技設備，提升警察之執法效率，並以快速反應來強調警察之機動性和隨機性。此一時期，又以美國 Oakland 警局局長和麥（Vollmer）、Wilson、Parker 等，為該時期之代表人物。

（四）社區警政時期：歐美自 1960 年代後，因經濟不景氣，犯罪逐漸升高，加以人權運動高漲，使得警民關係日益惡化，為改善警察社區關係（Police Community Relation, PCR），並整合運用民力來協助改善治安，共同抗制犯罪，乃產生社區警政概念，並於 80 年代後形成一個新的警政思潮，不過這項發展也導引出二種不同之趨勢，一則為「社區警政」策略，亦即以社區為主題，社區內有無問題存在，並無非所問，另一為「問題導向」策略，係針對某一特定問題研提改善或解決策略，故不一定以社區為對象，二者在面向上雖有不同，但警政機關往往在實務運作上相互運用，並不特別區分。

警察、社會福利人員等以街頭為工作場所的人，都可被指為街頭公務員（street-level bureaucracy）。這類公務員具有高度「與民接觸」的特質，對警察組織而言，基層派出所員警當然具有此種角色，但是分局長以上的主管與其他文官體系的主管相較下，更能突顯警察工作與民眾接觸的重要性²。

² Lipsky（1980）認為街頭公務員（Street-level Bureaucracy）是「政府與民眾直接接觸的代表，也同時接受民意的各種服務需求；上級的政策均須透過其行動實現，所以街頭公務員的工作負荷量很大，而在資源有限的情況下，必須在不同的狀況下運用其實質的裁量權發展不同的因應對策」。李湧清（2004：67）則指出，Lipsky 提出這種街頭公務員的概念，是因為社會實際情況複雜難以處理，故

警政學者 Bayley 曾針對日本、新加坡、美國、加拿大、英國及澳洲等國警政模式研究，發現這些國家警察機關所實施有關社區警政的方案雖然具有變異性，但其中有四項要件卻不斷的重複，即 consultation（諮詢）、adaptation（調適）、mobilization（動員）、problem-solving（解決問題），而選取這四項要件的字首可以簡稱為「CAMP」，此即是社區警政的核心³。

警政學者 Kelling 與 Moore（1988）指出，美國社區警政興起的時期始自 1980 年代中期對警民關係（policing-community relations）反思的結果。另有學者認為，自從 Goldstein（1987）首次提出「問題導向」警政（problem-oriented policing）概念以及 Wilson 與 Kelling（1982）的「破窗理論」（Broken Windows）之後，大量的警政文獻內容才開始移轉至有關於社區導向的警政途徑，強調以系統式的對當前警政模式加以質疑、重新思考，期提供警政理論上與實務上的執行策略（Oliver, 1998：18）。

警察組織在不同國家、不同的文化社會中，均為執政者對於社會控制最佳的利器，因此警察角色及其本質也容易因為外在政治系統的變遷而轉變。另外，隨著政治、社會及經濟的發展，政府並無法對犯罪問題提出有效解決方案，故警政學者亦從主導著警察學術領域的「專業化模式」中，激盪出社區警政的概念基礎。

早在 1500 年以前，在埃及（Egypt）及美索不達米亞（Mesopotamia）就有了警察概念的出現，而他們只是以鄰里巡邏及反應部落利益的目的，來維持秩序及控制犯罪的發生（Champion and Rush, 1997：20-21）。至於正式警察的出現，則是在 1829 年皮爾爵士（Sir Robert Peel）於英國倫敦所提出的「都市警察法案」，該法案建

須賦予裁量權，期使街頭公務員在工作上更感自主與自在，從而可使工作效率提高。

³ 「諮詢」是向社區定期且系統化請教關於社區居民的安全需求，以及警察應如何能更有效滿足他們的需求；「調適」是指警察上層管理者將決策權下放，使基層管理者有權決定滿足民眾需求的因應作為；「動員」是指積極廣納警察人員及警察機關以外的協助和力量，以資源整合的模式來解決社區治安問題；「解決問題」是指矯正或排除引發犯罪或失序問題的根源或狀況（Bayley, 1994：279）。

立了「民眾之警察」(people's police)的概念，以規範警察行政思想的發展方向(陳明傳，1998：53)。

三、社區警政之演進

至於社區警政的發展，可試從美國警察與社區之間關係的演進加以說明(Oliver, 1998：13-21)：

(一) 政治關係時期：從美國建國(1776年)至20世紀初期，警察與社區的關係決定於主導地方政治的力量，警察的權力來自於地方的政治勢力；因此，警察依附於派系之下，受其控制，二者可算是雙生體，但不當的利益交換，卻造成了警察的腐敗及貪污。

(二) 公共關係時期：之後，一種警察與社區之間的新思考以公共關係(public relation)形態出現。雖然警察仍須對其轄區負責，但二者之間開始保持了距離。此公共關係形態，是指警察只要以良好的態度，並有效率地做好本身的工作，並讓民眾知道警察的作為就已足夠，警察的工作內容，僅限於可以立即回應民眾需求的程度即可，並不須整合社區中的民眾。

(三) 警民關係時期：第三時期是所謂的警民關係(police-community relation)，其目的在於改善警民關係及運用民力共同抗制犯罪(陳明傳，1997：57)。此時期發軔於1955年於密西根州立大學所召開的警民關係會議，會中開始鼓勵及孕育警察與社區之間夥伴關係，員警必須瞭解其轄區內的民眾，而民眾也應知道警察的工作為何及如何去執行。至於如何從公共關係演進至警民關係，學者間的爭議仍多，除了1955年「警察—社區會議」的影響外，1960年代民眾對社會種族暴動的不安也是主要且直接原因之一。爲了要達到良好的警民關係，警察行政思想就從早期專業化的模式，加入了警民社區的概念，減少警民對立、整合社區資源以節省警力。常見的勤務方式有組合警力⁴(team policing)、犯罪預防及安全教育計畫及成立社區服務

⁴ 組合警力的概念，是將一組警力指派至一特定之社區服務，並授權給該組之小組長負責勤務安排及督導、帶勤之責，欲借此加強警民之溝通認識，與共同預防犯罪之效果，同時亦可使員警有更高的之自主性、工作滿足感及成就感。經學者

單位等。

(四) 社區警政時期：到了 1980 年代，許多學者提出警察革新的新思想，如問題導向警政、破窗理論等，加上組合警力失敗的前例，警政模式開始朝向另一個階段發展。此時期警政的演進與警民關係期之差異包括了：分權 (decentralization)、提供服務的承諾 (commitment)、與社區更緊密的結合等。而這些思想，實際上卻與 1829 年皮爾爵士所提倡現代警察具有類同的概念⁵。綜合上述四個時期演進的模式名稱、前提及時期如【表 3-1】所示：

表 3-1 美國警察與社區關係演進表

警政時期	前提	年代
政治關係	政治主導	1776-1930
公共關係	強調客觀性	1930-1960
警民關係	民眾支持	1960-1985
社區導向警政	夥伴概念	1985 迄今

(資料來源：Oliver, 1998：21)

多次評估及實驗實無法證明其效能：民眾的安全感也未因此提升，客觀的犯罪率（除竊盜罪外）亦無顯著地減少。高層警政首長不太願意授權給基層員警，是造成組合警力失敗的原因。

⁵ 皮爾爵士於建立倫敦警察所提出的警政原則中，實際上強調了一些警察與社區合作的活動，包括了民眾的支持、用最少的警力去逮捕罪犯、持續與社區共同維持犯罪控制工作。

第四節 問題導向警政

「問題導向警政」是警察工作的一種全新思量，對警察組織特別具有另一層新意義，它重新界定警察所要抗制的犯罪問題，並另行設計警察對犯罪問題的應對策略，且再度估量何人應該對公共安全負起責任；它配合現在趨勢以重新設定警察與社區之間的關係，也企圖另行塑造警察提供服務的方式，更經常關注到警察工作的最後結果（林燦璋，1995：10）。「問題導向警政」就其意義而言可分為：

（一）狹義的意義：「問題導向警政」是實施嶄新的策略，此策略放棄往昔警察一貫所採之事後被動反應（reactive）的立場，改採以事前主動先發的（proactive）立場，以對付治安所面臨之特定問題，並有效解決之。

（二）廣義的意義：「問題導向警政」則是改進警察工作的全面性計畫，此計畫把會影響到警察政策的形成，以及對員警、機關、作業等方面有影響的實質問題，列為警察工作的高優先順序，其驅使警察超脫現狀，以便在警政系統的運作取向上尋求重大的轉換（林燦璋，1995：11）

「問題導向警政」是一項新的概念，首先必須對其沿革需要有所瞭解。以下分為「案件導向警政」以及「問題導向警政」兩部分加以說明：

一、案件導向警政

流行在警察實務界中的首要是案件導向。也就是說，警察大部分的行動是計畫解決個別的案件，而不是群體式的案件或問題，這種案件導向的警察部門有四個特質：

首先，它是反應式。大部分的員警及刑事偵查員的工作量已經侷限於處理犯罪、解決混亂、取締交通違規等等；而關於犯罪預防及麻醉藥品調查則僅占了員警及刑事偵查員工作量的一小部分。

其次，案件導向的警察是依賴著有限度的資訊，而其資訊的來源大部分來自於被害人、目擊證人以及嫌疑犯的提供，而這有限的資訊

中也僅有一部分是可信的，因為警察偵查的方向均受有限制，無法全面地偵查。員警及刑事偵查員僅會嘗試著對於自己有所把握及掌握的案件加以解決。

再者，解決案件的主要理由是將其訴諸於刑事司法系統之程序中。甚或是一個員警對於所處理解決的案件並沒有逮捕任何一個人，這樣的做法是法律體系關鍵的解決方案。解決方案的選擇是很少被提及的。

最後，案件導向的警察部門使用總體統計的方式去計算其效能；因此，評估一個警察局可以從它全市整體犯罪率降低，或是全市逮捕率提高。而且最好的員警是那些逮捕人犯罪多、或是服務最多的警察。

沒有一個警察部門是純粹的案件導向；但是幾乎是每一個警察部門花費了全部的時間去面對案件。通常對於案件加以反應是可以增加效能的，例如：被害人可以得到協助、可以迅速逮捕嚴重罪犯，以及公眾每一天均能得到應得的幫助。但是，如果是太過於頻繁，將會導致案件導向的效能失效，因為，如果太過於頻繁，員警會產生彈性疲乏的情形出現，且對於潛在性的狀況地無法明察。

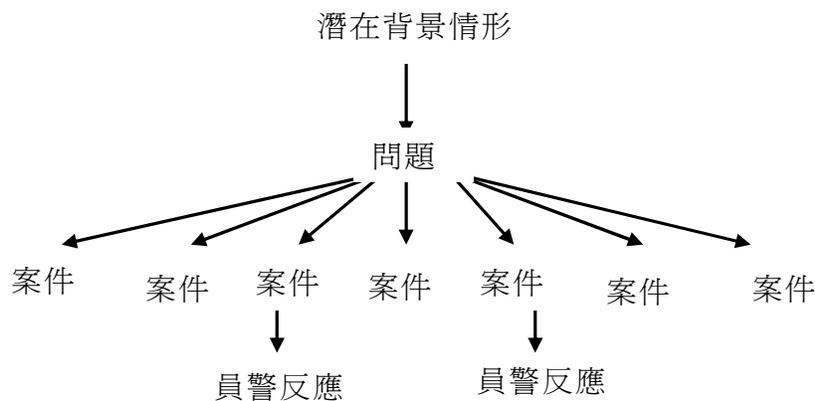


圖 3-1 「案件取向」警政

(資料來源：Eck and Spelman, 1987：X VI、4)

「案件導向」即是遇有案件發生，則派遣警力快速抵達現場，以處理每一個單獨的事件。請詳見【圖 3-1】(Eck and Spelman, 1987: X VI、4)。卻很少去設法解決滋生事件的根本問題。而滋生事件的問題根源未除，或在程度上未減輕，類似的案件則可能一再發生，因此推行業務的成效就始終無法提升。這種情況近似於急診室裡的醫師，只是緊急、初步處理每一個個案(林燦璋，1993: 64-65)。至於澈底診斷及醫治則需留待後續處理。基層員警對事件的快速作為，就像急診室醫師的緊急醫治，雖然都非常重要，但是對於治療疾病的效用卻是非常有限。

二、問題導向警政

在 1979 年時，關於案件導向警政的選擇，學者 Herman Goldstein 描述的很清楚。Herman Goldstein 主張警察除了服務那些重複的請求之外，警察必須更有遠見的，以及嘗試著去發現那些歷久不變、導致問題產生的起源。Herman Goldstein 稱它的選擇為「問題導向途徑」或「問題導向警政」。而「問題導向警政」的工作策略，是要警察超越目前的「案件導向」作為模式。如【圖 3-2】(Eck and Spelman, 1987: X VI、4)。「問題導向警政」倡議警察工作不再僅是處理表面的徵兆，而應從本源解決公共治安有關的事宜，這還需要警察放棄以往被動的緊急反應模式，而改採主動先發的立場(姚信旭、施佳賢、陳志鵬，1994: 193)。

員警除了處理手頭上的案件之外，也應該蒐集有關這些案件的資料，並彙整其他管道的資訊，以便對問題有更深入的了解，然後針對問題的潛在背景情況去著手。如果員警的努力發生效果，那麼相似案件的數量應減少，或者是案件的嚴重性程度應該減輕，甚至於案件停止發生；至少，所獲得的資訊可幫助警察重新設定出有效的案件處理方法(黃啓賓，1999: 47)。

「問題導向」是警察工作的一種全新思量，對警察組織特別具有另一層新意義，它重新界定警察所要抗制的犯罪問題，並另行設計警察對犯罪問題的應對策略，且再度估量何人應該對公共治安負起責任

；它配合現在趨勢以重新設定警察與社區之間的關係，也企圖另行塑造警察提供服務的方式，更經常關注到警察工作的最後結果（end product）。

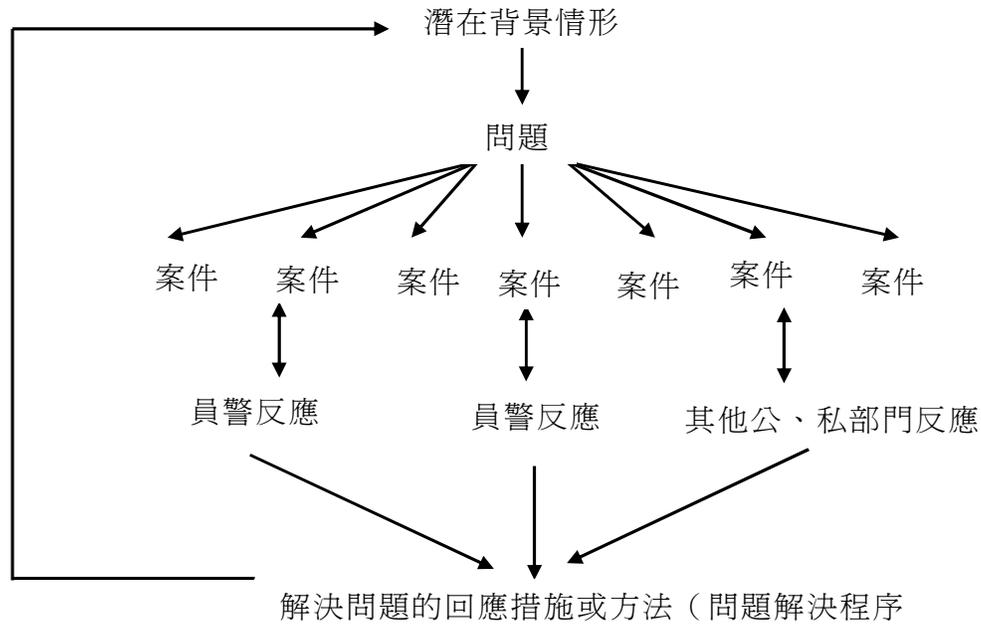


圖 3-2 「問題導向」警政（問題導向警察工作之模式）

（資料來源：Eck and Spelman, 1987：X VII、4）

第五節 第三造警力

Janet Denhardt 和 Robert Denhardt（2003：45）二人從行政學術的觀點，以政府對社會大眾的承諾為分析重點，提出「新公共服務」的典範，有別於傳統公共行政和新公共管理的典範。他們分析傳統公共行政典範，認為民眾是政府服務的對象，意指民眾需要仰賴政府的保護與協助，民眾是政府的追隨者。而新公共管理典範則認為：民眾是政府的顧客（client），政府必須以顧客導向的施政績效，才能贏得民眾的支持。這種企業組織顧客導向與政府施政性質差異甚大，在政

府實務運作時產生很多適用上的困難。所以 Denhrdt 等人提出「新公共服務」的典範，認為政府應視民眾為積極參與公共事務的「公民」(citizens)，而非被動依賴政府提供協助或服務的「顧客」。維護公共治安的警政，面臨公共行政典範的遞移，「one size fits all」的專業警政模式或單一策略，無法解決及因應社會多元的變遷。例如當紐約市警察局於 1994 年首先運用 Compstat 策略後，警察基金會於 1999 年調查，全國最大的 515 個警察部門的三分之一於 2001 年前均採行 Compstat 策略；然而，並非複製 Compstat 會議，即能掌握抗制犯罪的績效，其先前組織結構及管理策略的設計才是重要的，單一 Compstat 策略，最後招致越來越集權及數字績效導向的批評 (Weisbur and Braga, 2006: 267-283)。刑事司法系統不能只靠單方面傳統政府的能力，而是需要綜合考慮所有各級政府的組織和民間資源，以建立一個大眾共同參與的安全機制。

中外警政學者多將警察業務依其功能分成執法、秩序維護與服務三類：執法，指警察打擊犯罪，也就是必須運用刑事法令處理的情況；秩序維護，則不須使用刑事司法程序，而是由警察彈性處理的輕微脫序狀況；服務，乃是警察重視社區民眾需求，強調顧客導向的警政 (章光明, 2006: 25-38)。若以警察權的角度來看，警察必要時得對人民行使強制力，警察權是屬於國家的，這些權力因涉及執法功能的行使，屬國家核心職能，原則上不得外包，須由政府獨攬，所以執法功能應該警察獨自行使。但不是所有警察機關的業務都涉及強制力之行使，警察所管業務中，非行使強制力的部分，基於效率考量，仍可外包，保全公司雖不具有核心公權力，卻可分擔許多治安工作，以目前國內保全業中以從事駐衛保全的比例最高觀之，可見秩序維持工作適合外包給保全公司。至於第三部門團體本即具有服務本質，因此，可以委以警察服務的功能。

對預防犯罪而言，社會資源和公民參與是無窮的力量。有效的犯罪預防及控制，須綜合多種策略實施。本土引進美國 1970 年代後社區警政策略，民力或第三人協力的運用成為重要的治安資源，網絡治理則是居間連結的橋樑。在缺乏信任的現代社會，安全的威脅及弱點

不斷增加，治安問題將非僅為警察機關所能獨自承攬的責任，安全網絡的非政府節點應更積極扮演參與公共事務的「公民」角色，主動與警察配合協同共維社會治安。第三造警力即為社區警政轉型延伸策略，以下擬針對第三造警力之興起、定義及特性簡述如下。

一、第三造警力之興起與定義

第三造警力興起之源由，乃因西方國家為因應社會上警察功能的轉型（社區警政及問題導向警政）及民主社會講求處罰法定原則（未有明文規範者，無法據以課責）之兩大發展趨勢之影響孕育而生。

因多年的推廣，社區警政、問題導向警政等思維之以社區居民為主導，負責社區之經營及臚列政策的先後順序，已廣為大眾接受。第三造警力可說是問題導向警政之改良版，因為以往警察在問題導向警政的思維中，利用 SARA 方式，將社區問題彰顯並通報、協調政府其他相關單位後，若權責單位怠忽職守，問題仍是持續存在，是故必須明文規範權責，再依據此一規範究責。

再者，在多元且資訊爆炸時代，人民頻於挑戰傳統思維，所謂的倫理，在科技時代，定義可能備受批判思考者之質疑，例如社會學中之新自由主義興起及犯罪學中之社會控制理論，可說是第三者警政的觸媒劑。自 1960 年代以降，對犯罪的防制，因為赫胥提出的社會控制理論，強調家庭、社區的功能（家庭的支持、父母的技能及社會監督、聯繫網絡的健全為主），主張將社區經營權，回歸到社區分子，社區警政及問題導向警政應運而生。而新自由主義的思潮，一改以往單純化的、傳統倫理為主軸的思考模式，以因應多元複雜及易變的社會型態，例如經濟發展與環境保護議題、個人自由主義與社會公平正義。處在這種多元價值時代的警察人員，無法單獨做好政府保障人民、為民服務的宗旨，而整合型的廣義警察因之興起。

所謂第三造警力，係警察透過合作、說服或強制組織、個人或非加害者（non-offending），如住委會、財產擁有者及其家屬、衛生和建築稽查員、私營企業主，共同承擔防止犯罪或減少犯罪問題的責任（Buerger and Mazerolle, 1998：301）。由此觀之，警察是第一造，加

害者是第二造，而第三造係指其他組織與非加害者。在第三造警力模式的運作中，警察主動發掘所轄缺乏良好的犯罪監控或效率不佳者，或主動諮詢社區居民、父母相關人等有關社區犯罪的問題，透過勸說或依據相關法令的方式，賦予第三造更多犯罪控制或預防的責任。換言之，第三造警力的核心，在於警察運用民法、刑法和地方政府單行法規等法令，明文規範以強制第三造負起犯罪控制的責任，也就是透過法律的規範，對第三造課以犯罪預防或控制的責任。

第三造警力係透過法規的相關規範機制，強制自願性或非自願性的第三者，協助控制所在地區非法行為的發生。然而，這種作法並非新的方式，有論者以為此係預警式的警政。多年來警察在規制有關犯罪問題及問題解決上，已不斷地思考各種可能的替代方式案（Eck and Spelman, 1987; Godlstein, 1990; Goldstein, 2003）。警察通常設立「專案小組」以監視及保護有犯罪問題的地區（Eck, 1994; Felson, 1994），而且多年來在處理犯罪中的問題，多採取情境式的回應方式（Clarke, 1992）。警察一直以來都是採取這樣的模式，無論是例行性的巡邏活動，問題導向的警政方案或主動式的犯罪預防均屬之。

二、第三造警力特性

第三造警力與公共治理轉變，具有實質上的連結，而且在法律規範的趨勢上，更能貼近實務需求。第三造警力包括了警察建立自願性或非自願性的夥伴關係，同時以法律規範控制和預防犯罪的作為，其重要內容如下（Mazerolle and Ransley, 2006）：

（一）行動目的

第三造警力的兩個主要目的在於犯罪預防或犯罪控制。在犯罪預防方面，警察試圖找出可能預期的犯罪問題，同時降低現存環境上可能引起犯罪問題發生的原因。第三造警力係藉由改變所轄地區相關人、事、物等環境的例行性行為，以控制現存的犯罪問題，避免未來發生犯罪事件。

（二）第三造警力的發起者

雖然第三造警力強調公設警察是主要的發起者，然而各種不同的團體及個人都是第三造警力的促發者。第三造警力所從事之各類犯罪控制的相關活動之發起者，不限於公設警察，尚包括檢察官、一般市民、私人警衛、社區團體、其他的執法機關等均屬之。

（三）關注焦點

第三造警力可以將焦點置於一般社會特定人員、區域或情境（Mazerolle and Roehl, 1998; Smith, 1988）。有時第三造警力以特定的人口為標的，例如：青少年、幫派分子或毒品交易者。為了設法解決特定類型的犯罪，第三造警力的焦點重心刻意著重於特定有問題的區域，而這些地區即警察所謂的犯罪熱點，即毒犯交易場所、青少年經常流連的公園、或公共市集等。

第三造警力另一個焦點係容易引起犯罪活動的情境。例如容易發生犯罪問題的休閒娛樂場所，在第三造警力的模式中，警察藉由核准執照的方式，鼓勵（強制）這些相關夥伴控制提供給客人的飲酒量及客人的行爲。這樣方式讓相關的夥伴（政府部門、酒品核准局、業者等）強制簽定飲酒管理協議，藉以避免犯罪問題的發生。

（四）處理問題的類型

第三造警力可以直接抗制各類型的犯罪及影響生活品質的問題（Finn and Hylton, 1994; National Crime Prevention Council, 1996）。然而，大部分的案例，都包括毒品問題及失序行爲（Green, 1996; Eck and Wartell, 1998; Mazerolle, Kadleck, and Rodhl, 1998）。第三造警力以低層次及街頭類型犯罪活動為主，主要原因，在於嚴重而且複雜的犯罪問題（例如兒童性侵害案件），多數參與防制過程中的夥伴（包括醫生、警察、教師、兒童保護官等），會主動促使第三造的介入，而警察只是處理過程中的一員。因此，第三造警力的問題類型多數會著重於較低層次之街頭犯罪活動為主，以彌補社會上一般第三造協力關係處理社會問題的不足。

（五）終極目標

第三造警力的終極目標，讓所有的人共同努力導正週遭異常行爲或情境。理論上，第三造警力包括了致力防制家庭暴力、白領犯罪、街頭犯罪和毒品交易等問題之相關人等。然而在實務上，第三造警力還是以典型的街頭犯罪爲終極目標。青少年人口、幫派分子、毒品交易者、無故破壞公物或他人財物者，以及輕微犯罪者，都是第三造警力典型的終極目標。

（六）鄰近相關標的、責任承擔及第三造團體

第三造警力的重要定義，係警察運用第三者（或第三團體或管制機構），致力於犯罪預防或犯罪控制，這些潛在的第三造的對象非常廣泛，可能包括資產的擁有者、家長、餐館老闆、商場老闆、地方和州政府、保險公司、商業老闆、各類稽查員和私人保全等。任何人或實體，只要是警察運用以控制犯罪或預防犯罪的角色，均可謂之爲潛在的第三造警力，或是 Buerger 和 Mazerolle（1998）所意指的「鄰近相關標的」（proximate targets），以及 Mazerolle 和 Roehl（1998）曾經提及的「責任承擔」。這些人或實體受到警察依據法律規範要求負起改善現已存在之犯罪活動及未來可能引起犯罪問題的相關情境。

第三造警力中的「鄰近相關標的」通常是利害關係人或管制人員，這些人員是警察認爲他們對犯罪問題的控制，具有槓桿效應。第三造警力的角色轉變是非常快速的，它們非常依賴情境的變化，有時在本質上互惠的而且在特定問題上具有獨特性。第三造警力「鄰近相關標的」的活動內容，有時會成爲最終的目標。而且有時候與警察合作的第三者，在其他的情境下，可能成爲敵對的角色。因此，第三造警力動態的本質，反應了犯罪預防和犯罪控制的易變性及紊亂性本質。

第三造警力有很多潛在的夥伴，包括教育當局、酒吧老闆及房東等均屬之。然而在第三造警力與警察合作之主要的第三團體係管制機構。這些機構和官員的主要功能，在於負責管制和維持某些法律規範的標準，諸如住宅、建築、商業或工業標準等。典型的管制官員參與第三造警力工作包括：建築、健康和安檢稽查員及環境保護員。這些

官員非常容易吸引警察與他們合作，因為他們的主要功能通常運用強制命令進入家宅、稽查、搜索、勒令歇業或對於違反法律規範者採取懲處行動。

對警察而言，與這些官員成爲夥伴關係，在實質上可以擴充警察權限，同時增加警察，對於可能從事犯罪活動者的抗制及制裁潛能。但是對於管制官員而言，他們的主要目標，在於依法律的規定實踐特定的功能，而非以犯罪控制及犯罪預防爲主要目標。

（七）法律基礎

第三造警力可以藉由各類法律的規範，讓相關人員依據法律的規範行事。這些法律包括了法律、法令、授權命令、契約關係及民事法等，其含括的範圍包括地方、州及聯邦的法令，健康安全規範、統一建築標準、非法使用毒品執照撤銷法令及販售酒品執照等。但是這些法令並非必定直接規範犯罪預防或犯罪控制的內容。最重要者，在於這些相關法規，讓警察取得與第三造之間合作的強制力。

警察與第三造之建物稽查員、地方官員、核發執照機構及學生家長之間的夥伴關係是以法令架構爲基礎。法令的架構讓第三造取得授權的來源，藉此內容規範與警察共同協力的範圍、可以採取的行動作爲和類型、以及法令賦予合作的相關限度。

法令是促使第三造合作的強力基礎，此亦爲警察在實務運作上能持續要求第三造執行犯罪預防或犯罪控制活動之重要工具。

（八）懲處的類型

民事法律的懲處種類非常繁多，包括法院命令修復損失的財產、罰金、沒收財產、財產拍賣、限制出境、取消執照、限制行動等，但是通常這些懲處之間可能會同時適用。

（九）執行的類型

警察執行第三造警力有很多不同的方法，包括第三造警力結合問題導向警政或情境犯罪預防方案。問題導向警政提供管理基礎（Goldstein, 1990）同時對於解決犯罪問題亦建立逐步的採行方法（

Eck and Spelman, 1987)，而情境犯罪預防提供警察評估環境的情境，以利適時運用第三造警力策略時機（Clarke, 1992; 1995）。回顧1993至2003年榮獲Goldstein肯定的問題導向警政方案，大約有50%的作法是含括第三造警力（Mazerolle and Ransley, 2006），然而卻只有三分之一的第三造警力，運用情境犯罪預防或問題導向警政的架構。

雖然巡邏員警專門運用第三造警力的原則已成為第三造警力的共識，但是巡邏員警僅只是到處巡邏，他們並未參與警政部門的政策，而且通常對於他們採取的行動所賦予的課責是很少的，這是值得省思之處。

（十）與其他警政模式的差異

第三造警力與社區警政及問題導向警政的最大不同，在於「法律依據」，第三造警力通常是先有法律依據，警察再據以發動課責行為，而問題導向警政則相反，是以發現問題之後而再找方法解決。主要法律之依據，包含地方、州及聯邦政府法令、衛生及安全法規、建築法規、酒品販售執照規章及普通法規等，這些法規並不一定與犯罪預防或控制有直接關聯。而至於制裁及罰責種類，則因法規的不同而有所差別，包括：法院強制修繕、罰款、財產沒入或拍賣、勒令為期一年的歇業、吊銷牌照、限制居所等，這些處分經常伴隨著民事罰責。警察通常可以就一事連續處罰，直至改善為止。

相較於問題導向警政，第三造警力之警察單位並未介入分析犯罪問題，而是運用社會相關的第三者，以相關法規降低犯罪問題。然而有些警察單位所採行的第三造警力，與問題導向警政及情境控制，彼此間有些重疊，其最終目的在於改變情境因素，以降低犯罪因子。因此「日常活動理論」的三個面向可謂之第三者警政之基石。總言之，第三造警力的二個必要的條件為：

- 1、無論所指的第三者是出於自願或因外來的壓力，必須要有第三者（個人或機關）與警察合作。
- 2、必須要有法律依據賦予第三者共同負起犯罪控制之責。

三、第三造警力之法理基礎

在公私協力的互動過程中，爲了效能及人權的考量，應在法制的框架內運作。第三造協力警政所涉及的第三造協力治安的類型，如能以行政法學的觀點來區分，相信對於各個警政策略的實踐有具體的規制。以往公共安全是由政府及公權力獨立承擔，社區警政策略對民力的運用也多著墨於宣導及自願服務的成效，惟涉及第三造法益的面向較乏探討。警政基於公益較不可能實質民營化，但功能民營化的態樣，諸如行政助手、專家參與、行政委託及委外（例如警政博物館），應是值得關注的。第三造協力警政策略，是在社區警政思潮的基礎上，更進一步結合法制廣爲運用民間資源。私人履行行政任務有純以單純的私人地位，或可能與第三人發生單純的私法關係或無直接的法律關係，其態樣及容許性，茲以學者李震山觀點整理如下（李震山，2002：4-5、56-57；李震山，2006：10-30）。

（一）於緊急情況下，因警察之要求執行警察任務之私人—警察緊急權緊急狀況產生時，國家要求無責任人之私人參與警察任務之執行，原則上應有法令依據。德國警察於必要時得要求無責任之第三人，爲一定之作爲，但其要件，是必須先有所謂警察緊急狀況之存在。此緊急權發動之要件，必須是危害急迫且重大、最後手段性及期待可能性。這是在第三造協力警政中，基於警察緊急權，以強迫手段實施的情況，強制無執行警察任務責任的第三造作爲，現行警察職權行使法部分的即時強制措施即是。

（二）受託行使公權力私人—相關原則之拘束

國家權力之行使，原則上應由國家及其公務員自行爲之，非有法令依據，不應任意交由私人行使之，尤其是公權力行使中使用強制力部分。其應受如下幾個互爲表裡之原則所拘束：

1、功能保留原則：若屬國家公權力行使不可放棄之核心領域（譬如：國防、治安、刑罰、行政制裁等），所涉及保護之法益屬重要，或私人顯無能力執行者，應保留由國家親自執行。若例外，欲將之交予人民協助執行，應遵守「例外從嚴」之法理。即第三造協力警政

屬公權力核心職權，仍應由公設警察行使。

2、國家責任不輕易轉嫁原則

國家只是將特定功能私人化，責任仍由國家承擔。國家核心任務本應由國家自行完成，國家若因某種因素不自行完成，可先考慮委託私人完成，若以「委託」方式即可達成目的而不為，卻逕以法令「強制」方式為之，則有違最後手段性與比例原則。即第三造協力警政，與第三造間協力關係，儘量以契約委託或協議方式，強制具有最後手段性，且受嚴格地約制及審查。

3、強制力由國家行使原則：此即狹義公權力獨占原則，強制力包括所謂物理力之行政強制及警械使用。即第三造協力警政，委託或強制第三造行使的作為，以任意性為原則。

(三) 出於自願執行警察任務之私人

1、基於自衛

出於自衛心理自願參與犯罪與危害預防之警察任務，以私人團體之自力警衛或僱用保全業者維護安全兩種較具代表性。私人得主動自力救濟者，如刑法之正當防衛、緊急避難、民法之自助行為。保全業則受承攬契約的約束。即第三造協力警政中，得主張阻卻違法的自力救濟情況。

2、本於公益

本於公益參加警察任務的型態，屬經常性質者，例如自願參加義勇警察、民防人員、社區巡守隊、義勇交通人員等，由警察機關所組織有系統民力運用團體。有些則是臨時性質者，例如主動協助緝拿現行犯、或秘密證人。有些則兼具以上兩種性質，例如定期或臨時協助警察蒐集治安情報資料，以預防犯罪或危害者。有系統組織之民力參與警察任務之執行者，大部分有法律依據；無組織的臨時主動義務協助者，則乏法律依據。介於兩者之間者，為依警察職權行使法所遴選之自願蒐集資料者。即第三造協力警政中，基於公益自願參加警察任務執行者，屬公權力行使職權範疇，須有法律授權的規範，行政助手

須配合公設警察執勤，任意性或社區自治的作為，依性質分別受倫理規範及契約責任的約制。

四、第三造警力之未來考驗

過去針對第三造警力的評估顯示，超過三分之二的第三造警力，係源自於問題導向警政（Mazerolle and Ransely, 2006）。因此，第三造警力可謂問題導向警政的改良版（Goldstein 1990; Scott, 2000; Goldstein, 2003）。第三造警力與其他警政模式有所區別，主要區別在於它與社會趨勢透過法律的規範，形成實質上的連結，第三造警力的興起係回應了過去由中央控制體系，轉變到地方網絡治理的犯罪控制機制的結果，它的發展亦反應了外在壓力，以及當代社會中政府治理型態的轉變。

Mazerolle 和 Ransley（2006）透過文獻回顧的方式，以評估第三造警力的成效。他們將所蒐集得到的第三造警力資料，分為五類，這五類分別為毒品控制、暴力犯罪、財產犯罪、青少年問題及易發生犯罪地點等五類。研究發現第三造警力對於毒品犯罪的控制是有效的機制，同樣的對控制暴力犯罪及青少年問題亦是有效的策略。然而對於財產犯罪的效果有限，至於易發生犯罪地點的效果亦有限。但是這些資料僅屬於透過文獻回顧所獲得相關資料的評估，未來可能需要對於第三造警力進一步做更深入的評估，尤其是以實證資料的評估甚為重要。

第三造警力可說是社區警政及問題導向警政的改良版，將社區警政中警民合作予以法律依據，以增進維護治安之實質效率。第三造警力的措施，一如其他方案一般，具有下列正面向功效：

（一）可以鼓勵社區參與，提升社區、鄰里的凝聚力，加強成員之間與成員及政府單位之間的互動，發揮社區效能，以達成對犯罪控制及預防面的拓展。

（二）可以增進警察與其他行政單位之間的互動關係。

（三）可以鼓勵警察跳脫傳統僵化的反應模式，利用較有創意性

思考的能力以解決問題。

(四) 以強制方式擴大犯罪控制與預防之面向，非僅傳統強調警察為主的治安策略，可以增進社會效益。

雖然第三造警力能夠發揮上述功效，但是這些效益並非必定能夠彰顯，換言之，若是不當使用第三造警力所述之強制方式，則很可能產生反效果，畢竟警察在社會上追求維護治安之效的同時，尚需衡平公共行政所卻追求的公平、正義、自由及人權等價值面向，若只單純地講求效率，而犧牲公平、正義、自由與人權，恐非社會大眾所期盼。因此，對於第三造警力的相關單位（例如：警察、政府相關單位、社區團體及市民個人等）有那些影響？誰應主導及負責？有無牽涉倫理方面之議題？如何建制合適的監督及課責機制？可能衍生那些副作用等？均為未來第三造警力可能面臨的考驗。

五、企業主之社會責任與應付之治安外部成本

廣義而言，企業社會責任（Corporate Social Responsibility，簡稱 CSR）是指企業從事合於道德及誠信的社會行為，特別指企業在經營上須對所有的利害關係人（stakeholders）負責，而不只是對股東（stockholders）負責，換言之，企業亦須對員工、客戶、供應商、社區及整體社會負責。因此，企業的社會責任是企業承諾持續遵守道德規範，為經濟發展做出貢獻，並且以改善員工及其家庭、當地整體社區、社會的生活品質為目標。

基本上，社會責任的範圍，包括企業倫理/品德、人權、員工福利、社區照顧與參與、供應商管理、與利害關係人之關係、客戶權益、環境、績效資訊揭露等面向，實務上做法大致分為五大類，有人力資源、環境影響、社區、採購及顧客服務。

(一) 人力資源，主要係提供員工學習發展、獎勵聘僱及慰留、健康與安全、機會平等、申訴程序等。

(二) 環境保護，主要係關注企業資產與廠房管理、通勤便利、廢棄物回收等做法。

(三) 社區照顧與參與，主要提供金錢與服務，增進社會互動，同時減少因企業所引發之治安問題。

(四) 採購，主要是訂定供應商及採購標準。

(五) 顧客服務，主要在於顧客滿意度調查以及妥善處理各種申訴事項。

但社會責任並不只是只有企業必須擔負，而是所有的人都應該要負起的責任。

企業之所以能夠立足生存、成長，係社會大眾共同犧牲社會成本代價所換取的，所以企業經營除營利外，也應肩負並扮演「好企業公民」(Good Corporate Citizen) 善盡社會倫理道德教化責任義務角色，從恩龍(Enron)與世界通訊(WorldCom)會計醜聞引發的破產案，不但引起一國經濟動盪不安，更造成嚴重社會信心危機。影響層面不僅涉及公司供應商、客戶、員工、股東更衝擊社區及全國人民福祉，顯見企業經營，不單純關係到公司與股東間的權益問題而已，也涉及各層面利害關係人(stakeholder)的權益問題上。企業問題所帶來社會不安的連鎖反應，也讓社會付出無謂成本代價來解決，此刻值得深思的是如何藉助健全「治理」制度，在強化企業經營活動時，也能善盡企業公民應盡的社會責任，此確實是負責任的企業主值得探討並共同關注之新課題。

在東區的華納威秀影城、新光三越百貨、明德春天百貨等人潮擁入的定點附近成了新的治安顧慮場所，其中尤以汽、機車竊案為最，分局長在會中預測這種竊案仍是該分局未來主要犯罪發生趨勢，而警察勤務資源有限，防不勝防。針對這個問題，研究團隊認為此一問題又是個重要的治安觀念。

基本上，從公共政策的角度看，這是一個外部性(Externality)的問題。所謂外部性即市場或政策會對外界產生外溢(Spillovers)效果，外溢效果可能是正面的，也可能是負面的，正面的便是外部效益，而負面的則為外部成本。譬如，我經過花店雖不買花，花香及其美麗卻是我視覺及嗅覺上的享受，這便是經營花店者的外部效益；反

之，工廠排放黑煙對環境造成汙染，則是外部成本的例子。先進國家在訂定公共政策時，多要求廠商（或政府自己）將「成本內部化」（cost internalization），如興建廢棄淨化設備，否則即容易造成解嚴初期民眾抗爭的情形。又汽、機車竊案暴增，顯為百貨公司對社會所造成的負面外部性，業者在經營事業時，本應將處理這種現象的成本計算在內。

業者處理這種負面外部性的方式是聘用保全員。保全，在我國雖是個新興行業，在歐美先進國家卻非處女概念，一般來說，在先進國家，保全員人數約為警力的二至三倍，因為它們深切瞭解，治安絕非警察所能獨立維護。就算不聘僱保全員，這些先進國家的廠商也會買保全設備，而計入其事業成本。現今在美國，每天深夜見市中心尚燈火通明，原應係浪費之舉，惟深予查究，始知是保全公司為安全考量的要求，廠商亦欣然接受無論電費或保全費皆為其應負擔之外部成本。在逐漸邁入已開發國家行列的同時，我們的公共政策亦應教育廠商具有同樣的認知。

就警政言，更上位的勤務規劃應該是吾人思考的重心。在資源有限的情況下，警察必須設法整合外部資源。倘若廠商願意聘僱保全，並要求保全員在其週邊巡邏、盡其義務，則無異擴大了警察勤務的規模，且我們也有理由相信，保全員基於市場競爭的特性，其巡邏效率必高於警察。在規模擴大、效率提升的情況下，吾人對汽、機車竊案的遏止，毋寧較具信心，而這絕非警察以有限人力所能及之。

此一構想須賴法令之規範，不是警察單方面所能實踐。然而，保全卻是警察的主管業務，警察機關自得基於行政專業主動提出修法意見，並配合保全業者的遊說與立委的支持，由上游的立法層次來擴大資源以解決警察勤務的問題，相信這麼做要比下游警察機關內部技術層次的處理，有效得多。

第四章 我國警民合作之概況

警察組織的內部本身，普遍存在的是命令式與遵從式（多較正式化）的規劃與執行模式，缺少主動或自發式（屬非正式）的溝通協調與合作，加以缺乏彈性的處理方式，導致責任不清、工作分配不均，因而可能造成必須依賴正式的標準作業程序，以使執行面較能夠符合策略規劃者的期待，養成了執行者僵化的執行模式，可能較無法滿足民眾的期盼；而組織過於僵化的策略或執行思維，也可能喪失執行者自主性的支（支持）應（回應）功能，如此，對於整體策略的規劃而言，將是負面多於正面的。

另外，在警察組織與非警察組織之間，協調合作的關係則常因組織文化、工作流程與模式、領導模式等的不同，也可能常常造成分工不清、資訊不互通，以致無法有效共事、協力；因此，協力空間的探討確有其必要性，在與民、與其他政府、營利、非營利部門的互動的過程當中，「對話」應是最基本的一個互動方式，透過對話的內容討論，相信在對於一件公共事務有基本共識的前提下，以公開、透明化的討論流程，將彼此所預先規劃的構想，在對話的過程當中提出具體的看法、想法，會有更好的結果產生；而討論的過程，並可使大家各言其是的平等對待方式，構築彼此能夠有所信任的基石，這樣的進展是「對話」所樂於見到的成果；經過多次的接觸、互動過程，對於整體性的公共政策擬定、設計，定能有所助益，有效地解決公共問題。

本研究以下即就警民合作機制之相關組織，作一簡述：

第一節 警民合作之意義

所謂「警民合作」是指國家政府與社會大眾之間取得良好的分工合作契機，個別分擔社會治安的責任。因此，談到「警民合作」，我

強化警民合作機制之研究

們必須先瞭解：民眾是否有協助警察之義務？警察應如何獲得民眾真正之協助與合作？警民應該如何合作？等問題。早期學說揭櫫主權在民的理念，認為人民授權政府組織警察，使其與人民共同維護公共秩序，主要意指警察由人民取得權力。在接受權力時，警察不但同意發揮符合社會及道德標準之功能，並且同意發揮符合法律標準之功能。人民則同意以支援警察之財政、法律及情感為交換條件，此即公共機構維護人民標準尊嚴之責任。此外，當警察執行限制人民自由行為及正當理由行使合理的侵入權時，他們仍必須對大眾負責。警察行為應該反映法律的條文與精神（即警察自由裁量權應用的認知），「民約論」的固有認知是要權力及責任在於人民，而且警察應該向人民負責（David, 1999：61-86; 1992：53）。由於人民是國家的真正主人，是裁判警察服務良好與否的最後決定者，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與及普遍認同，才能獲得大多數民眾之支持、信賴與真誠合作。

而在警民合作對警政工作重要性上，「警力有限、民力無窮」，從犯罪防治的觀點而言，端賴政府之正式社會控制力量之成效並不佳，因警察本身的力量著實有限，然而民眾的力量卻是無限的。民眾投入警政工作尤以犯罪防治工作為最，雖並不能對所有的犯罪或不良秩序都有抗制作用。

不過，從維持一個民主價值的理念而言，民眾參與警政工作，可以使得警察不再將他所服務的「客戶」（Clients）排除於決策之外，正因如此，如果沒有廣大社會民眾的參與，警察是無法有效達成犯罪預防要求的。而警察贏得民眾信心及受到民眾愛戴的程度愈高，就表示警民關係愈好，其有效控制犯罪的成功率也很大，是以促進警民關係與犯罪控制實密切相關，而重視警民合作方式，亦才是符合民主時代下的警察作為。

因此，「警民合作」應係指國家政府與社會大眾之間取得良好的分工合作契機，個別分擔社會治安之責任（黃啓賓，1999：2）。在社會急劇從農業社會轉變到工商業社會的同時，吾等欣然享受著經濟繁榮的成果，卻也同樣地苦嘗著人情淡薄的苦果。人們開始變得自利

主義者，只關心自身的生活，而對於周遭的環境與人際關係卻無動於衷。在歷史上，「守望相助、疾病相扶持」是一句說明古社會中熱絡的人際關係，甚至可以「夜不閉戶、路不拾遺」的彼此過著生活；雖然古時盜者相當的多，但是都能團結禦敵。然而一邁入了現代社會，人們的腳步快多了，可是人際關係卻也日見薄弱。在此強調「警民合作」的重要性更具有其意義。

由於「人民」是國家的真正主人，其對應於警察，是受服務的對象（顧客），亦是裁判警察服務良好與否之最後決定者，故一切警政工作，均須透過全民之真正參與和普遍認同，才能獲得大多數民眾之支持、信賴與真誠合作，而警政工作之推動也方可順利遂行；反之，倘警察自認係箇中專家，未能深切體認警民合作之重要，且不使全民參與以致無法真正探求民意及其需求，則無論警察如何地努力，因警政作為未能切符民眾需求，其表現必然無法獲得大多數民眾之認同與滿意，如此非但警政工作窒礙難行，亦造成民眾對警察失去信心，甚至在自 1829 年皮爾爵士透過法律所創造出來的「現代警察」，現在的人民也可以再透過法律讓其永遠消失，或再創造另一種新職業加以取代。因此，除了建立警察工作應以「民意」為依歸之理念外，在實際作法上，重視「警民合作」的方式，必然是攸關警政工作推動成敗之重要關鍵，是以警民合作對警政工作之重要性昭然若揭。

第二節 義勇警察之警民合作機制

以下就我國警民合作機制之類型，分別論述之。

目前臺灣警察在不同的外在情境因素下，用不同心態與手段去完成種種職責之任務。在外來環境不斷在改變，包括外來的民主先進國家警政新思潮之衝擊、警察內部領導者的理念、國內政治力的改變、法律的修正變更、經濟的強弱，相對的，義勇警察也隨著警察工作內涵及態度之改變，工作內容亦隨著改變，這些因素也一直影響著當今警察與義勇警察之作為。

以下即從我國義勇警察之歷史沿革、組織與運用、工作範疇、教育訓練、福利濟助之保障等，分項說明之。

一、義勇警察之歷史沿革

下面就清朝及之前之時期、日據臺灣時期，以及民國初期及臺灣光復之後分別說明。(黃啓賓，2008a)

(一) 清朝及之前之時期

清代以前，在臺灣尚無警察之名，但已有警察之實。光緒 21 年，日本占據臺灣，由於臺灣是日本第一個殖民地，對殖民地的管理全無經驗，加上當時我愛國志士紛紛起義抗日，日本人為收攬民心，因而參酌舊慣例，於光緒 24 年（明治 31 年）3 月公布保甲條約，以期藉保甲控制全臺，更設壯丁團相輔相成，自始我臺胞無論出行與投宿，皆受其嚴格限制實施威脅、恐嚇之統治，令臺灣人民深感痛絕。而保甲制，係採連坐方式，目的係為求地方事務之「保安」之謂也。

而「保甲制度」的沿革，最早是淵源於中國的周朝時期。在當時周朝時候，就有比、閭、族、黨、州的組織。五家為一比，五比為一閭，四閭為一族，五族為一黨，五黨為一州上下相互連繫的地方保安行政；之後歷經秦、漢、魏、晉、南北朝，直至隨、唐時代，保甲制度才逐漸完備。

沿傳至清朝所頒布的保甲制度內容，幾乎是沿襲明朝的舊例，直至康熙、乾隆、再加以修正改善。此時保甲制度也逐漸更完備。保甲制度是以十家為一牌，十牌為一甲，十甲為一保，當時的長官（甲長、保正）是由戶內的保甲，是人民選舉產生。但必須經過當時官府的認可，才可以擔任其職。在當時保甲條約規定，如在保甲區內犯罪，保甲內的居民及甲長、保正要負連帶責任。

關於臺灣的保甲制度，在康熙 60 年時，朱一貴作亂，其殘留的餘黨，因經常在臺灣各地出沒，對當時的居民有所威脅，雍正 5 年，臺灣知府藍鼎元建議鎮壓，於雍正 15 年開始，引用保甲制度在臺灣實施，一直至改隸為止。

所謂「保安」二字，依辭意解釋，就是保持平安的意思，保安制度，在民國之前，大致包括保甲、團練、壯丁團、漁團、警察等五種組織。臺灣歷經荷蘭的統治，民族英雄鄭成功的收復，清朝的接收，日本人的侵占，直至民國 34 年得以光復，其間保安制度各具特色。尤其在清朝乾隆時期，朝廷刑部特發條例，全國勵行保甲制度，臺灣亦不例外，同時臺灣於朱一貴、林爽文兩次內亂之戡平，皆得力於鄉民之投效，當時清廷稱之為義民，故以後實施保甲制度與團練制度互為表裡（所謂團練，即鄉村兵民相兼之防衛組織）。

（二）日據臺灣時期

日據臺灣時期，建立嚴密之警察制度，控制社會秩序，監視人民的活動。其警察作為，對臺灣百姓十分歧視且態度惡劣。當時全臺警察人員有 12,908 人，警長都是日本人，警官中，屬我臺籍者僅「警部」一人。臺灣光復，盡除日人在臺時所制訂的法制規章，其中對保安制度方面，廢除保安制度而行村里制，但保甲、壯丁團其主要任務是協助警察維護治安工作（臺灣省文獻委員會，1990：1-2）。

明治 28 年，臺灣改隸日本管轄，當時因為一些殘敗的清兵與匪賊相互串通，並在各地作亂，那時的治安相當混亂，又因官方無法區別，誰是匪賊或是良民。當時臺灣可說是成為「南方化外之地」的情況。以致於此（日本人）採取了對策，乃參酌舊例（清代的保甲制度）來制訂，就是現行的保甲制度。

在日本明治 31 年 8 月（光緒 21 年）頒訂保甲制度與施行細則。而要實施此制度，需要先參酌各地方的舊例，訂定細則時，各地方長官要指導制訂，各州廳令訂有「保甲條例施行細則」，其「保甲條例」第 1 條：「參酌地方的舊例，制訂保甲條例，來維持地方的安寧」，同條例第 5 條：「保及甲為了防患匪賊以及水災、火災的警備防禦所需要，可設置壯丁團」。更進一步在同條例第三條所謂「保甲規約」詳細明示保甲的目的，即是：

- 1、協助戶口調查。
- 2、戶口遷出入及整理。

強化警民合作機制之研究

- 3、非法出入者之取締管理。
- 4、衛生防疫預防病蟲害等事項。
- 5、維持交通秩序。
- 6、地方安寧與善良風俗。
- 7、壯丁團組織。
- 8、獎賞及撫卹制度。
- 9、經費的收支及課稅。
- 10、勤惰過錯的處分等項目。

(三) 民國初期及臺灣光復

1、臺灣光復後，臺灣行政長官公署於民國 34 年訂頒「臺灣省各縣市義勇警察編訓辦法」著手編組義警；1949 年 11 月，臺灣省政府公佈「臺灣省各縣市暨港區義勇警察組織方案」，除山地外循警察系統編組義警，協助警察維持社會治安，計編義警 16 萬 6 千餘名。(宋世賢，1976：34)。

2、1950 年，臺灣省政府為統一民眾組訓，訂頒「臺灣省各縣市各級民眾反共自衛總隊編組規程」將各縣市警察總隊改編為義警大隊歸屬臺灣省民防委員會，併入民防系統，但業務仍由警察機關主管。1952 年 6 月，配合反攻需要，頒訂「臺灣省各縣市義勇警察組訓辦法」精選 25 歲至 30 歲之優秀義警 3 萬名，予以特別訓練，專職擔任戶口查察，警戒警衛與警察勤務；民國 43 年臺灣省民防委員會改組，訂頒「臺灣省民防任務隊整編計畫綱要」，將各縣市義勇警察，編入防護總隊，其業務仍由警察機關主管。

3、1957 年冬，民防改制，成立「臺灣省民防司令部」各縣市成立民防指揮部，民防組織脫離行政體系，完全獨立，義警組訓及指揮，亦隨之規劃民防機關，而與警察機關完全脫節。1961 年 5 月，行政院令「關於義勇警察，自應依內政部所請歸警察機關指揮」，1962 年義警回歸警察機關隸屬。

4、1966 年內政部協調國防部及軍管區，劃撥後備軍人 1 萬名，編為義警，解決人力來源。1967 年 7 月，內政部核定「臺灣省各縣市警察局（所）加強義勇警察組訓與運用計畫」。1968 年，臺灣地區各縣市如雨後春筍先後成立 21 個義勇警察大隊。1974 年 1 月行政院核定「義勇警察編組服勤方案」，義警組訓及運用更上一層樓（李春紅，1980：5-6）。政府為運用民力，補助警察勤務，充實地方警衛力量，行政院於 1974 年 1 月 31 日以臺 63 內字第 0700 號函核定「義勇警察編訓服勤方案」，並由內政部於 1974 年 2 月 20 日以內警字第 568081 號令公布並函各省市政府辦理。臺灣省警務處於 1974 年 5 月 18 日以（63）警保字第 35558 號函轉各縣市警察局辦理。各縣市警察局依前揭函規定編組，警察局設義勇警察大隊，分局設中隊，分駐所及重要派出所設分隊，其他派出所設獨立小隊，分別冠以該警察單位之名稱，受各該警察局（分局）之指揮監督。義勇警察大隊及各級隊設大、中、小隊長一人，由具有領導能力之地方仕紳擔任，副大、中、分隊長二人由警察人員及地方仕紳兼（擔）任，副小隊長一人，由義勇警察擔任。

（五）內政部暨內政部警政署於 2001 年 3 月函頒「義勇警察編訓服勤作業規定」，另於 2001 年 5 月 16 日以臺 90 內警字第 9080642 號令發布「直轄市、縣（市）警察機關執行義勇警察編訓服勤注意事項」，提供義勇警察執勤編組織注意事項，惟該注意事項，內政部業於 2004 年 3 月 30 日以臺內警字第 0930075600 號令發布停止適用。由於民防法暨民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法之大幅修正公佈施行，原有之相關行政法令失效或作廢，包括：

- 1、義勇警察編訓服勤作業規定。
- 2、直轄市、縣（市）警察機關執行義勇警察編訓服勤注意事項。
- 3、臺灣省義勇警察福利互助辦法。
- 4、臺灣地區山地義勇警察組訓服勤辦法。
- 5、臺灣省各縣山地義勇警察組訓服勤要點。

6、民防團隊編訓服勤實施規定。

(七) 依據 2004 年 5 月 5 日所修正之民防法第 4 條第 2 項規定：「民防團隊編組、訓練、演習、服勤及支援軍事勤務辦法，由中央主管機關會同國防部訂之」。另民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法（2004 年 12 月 15 日修正）第 9 條第 1 項規定：「民防總隊由直轄市、縣（市）政府編組，綜理轄內全般民防任務」，該條同項第 7 款規定：「設下列大隊（隊）、站：（一）民防大隊。（二）義勇警察大隊。（三）交通義勇警察大隊。（四）村（里）社區守望相助巡守大隊。（五）山地義勇警察大隊。……。（十）消防大隊。……。」再則，民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法第 10 條第 1 項第 2 款規定：「二、義勇警察大隊執行指定之協助防竊防盜、警戒勤務、警察勤務及戰時支援軍事勤務任務」。至此，過去義勇警察均僅適用行政規定，而自有民防法通過之後，義勇警察已然有了法律保障。

二、義勇警察之組織與運用

以下便針對義勇警察組織之編組與運用依據，詳述如下。

（一）義警之編組

依據民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法第 11 條規定：

民防大隊、義勇警察大隊、交通義勇警察大隊、村（里）社區守望相助巡守大隊，由直轄市、縣（市）警察局各編組一個大隊。但必要時，經中央主管機關核准者，不在此限。其編組如下：

1、置大隊長一人，由民防總隊遴選具有領導能力之熱心人士擔任，綜理大隊務。

2、置副大隊長若干人，由大隊長就其編組遴選具有領導能力之熱心人士擔任，襄理大隊務。

3、得置執行副大隊長若干人，由大隊長依各中隊（隊）長推舉派任，負責統籌各中隊（隊）務。

4、置顧問若干人，由大隊長遴聘熱心人士擔任，協助推展民防事務。

5、得置指導員、秘書、幹事、書記若干人，由大隊長就其編組遴選適當人員擔任，其職掌如下：

(1) 指導員：協助指導及推展大隊務。

(2) 秘書：辦理大隊務。

(3) 幹事：協助辦理大隊務。

(4) 書記：辦理大隊文書作業。

6、設若干中隊（隊）、分隊、小隊：由警察分局（所）編組，其編組如下：

(1) 置中隊（隊）長 1 人，由大隊長就其編組遴選具有領導能力之熱心人士擔任，綜理中隊務。

(2) 置副中隊（隊）長若干人，由中隊（隊）長就其編組遴選具有領導能力之熱心人士擔任，襄理中隊務。

(3) 得置指導員、幹事、書記若干人，由中隊（隊）長就其編組遴選適當人員擔任，分別協助指導及推展、辦理中隊務、辦理中隊文書作業。

(4) 置分隊長、副分隊長、幹事、書記、小隊長、副小隊長各 1 人，由中隊（隊）長就其編組遴選適當人員擔任，分別綜理、襄理、辦理分隊務、辦理分隊文書作業、綜理、襄理小隊務。

(5) 每小隊以 8 人至 12 人編成，並以每一警勤區遴選 1 人至 6 人為原則。若干小隊編組成一分隊，若干分隊編組成一中隊。

7、得依任務需要設直屬中隊，其編組比照中隊。

警察局、警察分局（所）、警察分駐（派出）所，轄內人口數較少或任務及地理環境單純者，除編組民防大隊、中隊（隊）、分隊、小隊外，並得視民力及任務需要，依序編組義勇警察、交通義勇警察

強化警民合作機制之研究

之大隊、中隊（隊）、分隊、小隊。

綜上，義勇警察之編組，除「幹部」係遴選具有領導能力之熱心人士擔任外，「組織成員」之構成，係由每一警勤區中遴選出。

（二）義勇警察運用方式

1、協助分駐派出所巡邏、守望、值班、備勤、路檢、防盜、防竊。

2、政府或民間之慶典、節日協助警察機關疏導交通、攤販整理、車禍處理。

3、協助預防犯罪宣導，協助偵辦刑案，逮捕人犯。

4、春安工作協助、萬安演習，選舉期間及投開票所協勤。

5、義警巡守轄區協助地方治安。

義勇警察運用之現況與相關內容，可彙整如下【表 4-1】。

表 4-1 義勇警察運用之現況與相關內容

項 目	內 容
法令依據	1、臺灣省各縣市義勇警察編訓辦法（1945年）（已廢） 2、臺灣省各縣市義勇警察組織方案（1949年）（已廢） 3、義勇警察編訓服勤作業規定（2001年）（已廢） 4、直轄市、縣市警察機關執行義勇警察編訓服勤注意事項（2001年）（已廢） 5、民防法（2004年）（現行） 6、民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法（2004年）（現行）
參與來源	義勇警察之編組，除幹部係遴選具有領導能力之熱心人士擔任外，組織成員之構成，係由每一警勤區中遴選出。
成立任務	運用民力，補助警察勤務，充實警衛力量。其任務有四：

	1、協助防竊、防盜。 2、協助擔任一般警戒任務。 3、協助擔任一般警察任務。 4、協助災害救助工作。
運用方式	1、平時或重大（要）勤務，警力不足時機動協助值班、交通整理與巡邏等勤務。 2、春安工作、萬安演習、選舉期間及投開票所協勤。 3、義警巡守隊獨立巡守轄區。

資料來源：修正自（施永昭，2002）

三、義勇警察之工作範疇

依據民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法中之規定，義勇警察之工作範疇，計有二個部分，第一部分為「任務」方面；第二部分則為「勤務」，分述之：

（一）任務部分

依據民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法第十條第一項第二款之規定：

義勇警察大隊執行指定之：

- 1、協助防竊防盜。
- 2、警戒勤務。
- 3、警察勤務。
- 4、戰時支援軍事勤務任務。

再以臺北市義勇警察大隊編組訓練演習服勤實施規定為例，該規定第 2 點中明確規定，二、義勇警察大隊之任務如下：

- 1、協助防竊、防盜。
- 2、協助擔任一般警戒勤務。

強化警民合作機制之研究

- 3、協助執行一般警察勤務。
- 4、協助重大及重要治安事故之民力支援及調度。
- 5、協助空襲及戰時支援軍事勤務。
- 6、協助災害救助工作。
- 7、其他臨時指派勤務。

(二) 勤務部分

依據民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法第 38 條各款之規定，民防人員為執行民防任務，服行與下列工作範圍相關之勤務：

- 1、空襲之情報傳遞、警報發放、防空疏散避難及空襲災害防護。
- 2、協助搶救重大災害。
- 3、協助維持地方治安或擔任民間自衛。
- 4、支援軍事勤務。

因此，義勇警察之工作範疇，從時間縱貫面而言，可區分為「平時」與「戰時」；而從工作的橫斷面來說，則可區分為「協助警察治安勤務」與「災害救助」兩方面。

(三) 職務協助

1991 年 5 月 7 日行政院大陸委員會（80）陸法字第 0953 號函頒「臺灣地區人民自大陸地區遣返實施要點」中規定：「三、刑事嫌疑犯或刑事犯之遣返，經內政部警政署刑事警察局同意，並負責派員接受，遣送返臺後交轄區警察機關處理。四、第三點以外臺灣地區人民之遣返，經內政部警政署同意後，由金馬地區警察機關接受並遣送返臺，交轄區警察機關處理。五、自大陸地區至金馬地區遣返之接受、押解及戒護，由內政部警政署選派『義勇警察人員』擔任，並由內政部警政署刑事警察局或金馬地區警察機關派員指導執行。」

因此，在兩岸因對立、政治等因素影響下之詭譎多變局面，對於刑事犯罪嫌疑人自大陸地區至金馬地區遣返之接受、押解及戒護人力，義勇警察之非公職身分與平時所接受過之紮實訓練，在此時即可派上用場。

四、義勇警察訓練與身分保障

為因應大規模災害發生時，消防、警察及醫護等第一線救災人員不足之狀況，推動各社區成立「社區緊急應變小組」(Community Emergency Response Teams, CERT)計畫。平時對於社區內有意願於緊急狀況發生時，義務從事救助工作者加以訓練，以克服大規模災害時救助人力短缺現象。我國義勇消防人員及義勇警察制度，平時均有舉辦定期訓練，應於訓練課程中，加強災害處理相關技能之訓練。

而在義勇警察之福利與濟助之身分保障方面，可就下揭各規定辦理之：

(一) 義勇警察傷亡、醫療、撫卹、福利等身分保障，依「各直轄市、縣(市)政府義勇人員傷亡醫卹福利濟助實施要點」從優撫卹。

(二) 義勇警察因協勤、編組、訓練、演習、點校等因意外事故而受傷或死亡者之濟助，依「財團法人警察、消防及義勇民力安全濟助金核發作業規定」從優撫卹。

(三) 義勇警察協勤、編組、演習、點校等有具體工作績效、應核發績效慰問金，依「直轄市、縣(市)政府警察局義警、民防人員工作績效慰問金作業規定」辦理。

(四) 義勇警察得參加義勇人員福利及互助。

是以，義勇警察之訓練教育環節，可以下【圖 4-1】示之。

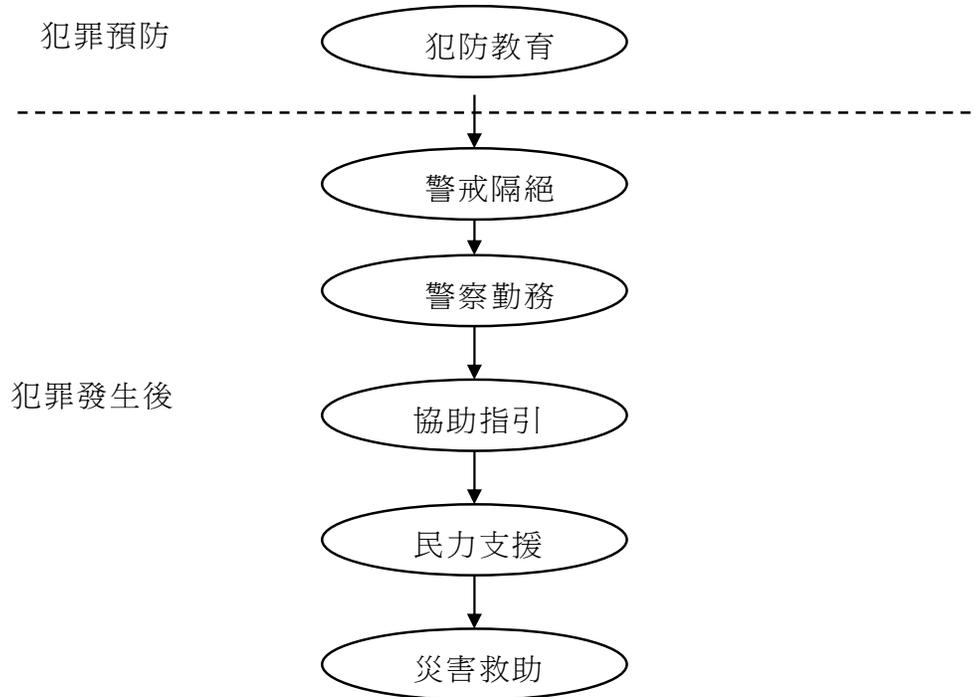


圖 4-1 義勇警察之運用及訓練教育環節

第三節 保全業之警民合作機制

自 1978 年臺灣成立第一家，也是目前規模最大的保全公司，其後陸續成立十餘家保全公司後，1991 年 12 月 30 日始公布保全業法，11 個月後公布施行細則，開始重新受理申請保全公司許可，由於臺灣治安日益惡化，國民所得不斷提升，民眾的高度犯罪被害的恐懼等，導致民眾對保全服務需求的日益增加，因而保全公司家數迅速成長，目前已有四百餘家，並於臺北市、高雄市、臺中市、桃園縣、臺北縣分別成立保全商業同業公會，並已成立中華保全協會。早期的高齡保全人員大都為退役官兵，但年青保全人員則為高中畢業或肄業，且服過兵役者。臺灣的保全公司以從事駐衛保全業務為主，其中專營

或兼營系統保全、現金運送或人身保全者不到 10%，以營業額而言，因缺乏統計資料，一般抽樣調查均認為系統保全約占 60~70%、駐衛保全約占 30~40%、現金運送約 2%，但此乃因數十家樣本中均包括專業經營系統保全，且規模為第一和第二的兩家上市保全公司，以致這種抽樣偏差造成嚴重的抽樣誤差，因此個人估計駐衛保全的營業額約占 60%、系統保全約占 40%。以營業額的年成長率而言，整體保全服務為 14%，其中現金運送 34%、駐衛保全 28%、人身保全 15%、系統保全 8%，然而整體市場需求雖成長良好，但因新加入的保全公司太多，並以價格競爭為主要競爭手段，因而須壓低人員薪資，導致人事流動率太高、人員素質良莠不齊、招募訓練發生困難，其結果自然使保全服務水準低落，消費者因而不滿，故再繼續殺價或更換保全公司的惡性循環，遂使許多保全業的經營陷入困境。

以下就保全業與警民合作機制之關聯，作一簡述：

一、臺灣保全業的發展

我國保全業法於 1991 年通過後，改為特許制。之前成立之保全公司一律於 1993 年起補登記，造成申請設立業者家數為天量的 88 家，往後每年持續有少量增加。1995 年公寓大廈管理條例通過，內政部於 1997 年訂定「公寓大廈管理服務人管理辦法」，因主管單位不同，致保全業及公寓大廈管理之業務有所重疊，如依法律文義解釋，保全業似不可涉及公寓大廈管理業務，而公寓大廈管理公司，也不可涉及保全業務。因此，造成物管業申請設立保全公司的風潮，保全業在此階段形成急速擴張及異常發展，至 1998 年 3 月底，計有 177 家，6 年間成長 1.7 倍；而到 2004 年 12 月底止，全國共有 472 家（含分公司）保全公司，從業人數已達 3 萬 7,000 人。然而，這個結果也埋下良莠不齊的禍根，大部分物管轉成立之小型保全公司，體質較差，以惡性殺價競爭，以紅海競爭策略謀取生存。

更有甚者，黑社會不良分子假保全公司之名，以人身保全為由從事圍事，大收地盤稅，非但未能達成保全業法第一條協助維護治安的目的，反而形成警察掃蕩流氓、犯罪行為的重點，儼然成為黑道勢力

醞釀的溫床。

因此，如何透過管理來讓這巨大的產業正常營運，永續經營，進而落實保全業法第一條，維護治安的使命，就成為當務之急。

二、保全業之意涵

所謂保全業，在歐美各國均以「Private Security Industry」稱之。係指對警力無法顧及的私人單位或財產，提供防火、防竊等服務的公司。有人謂云，保全業是一種利益導向的事業，提供人員、設備且或處理防止人爲的疏忽錯誤，以應付緊急狀況、排除一切災害和犯罪行爲。亦即以防護（Security）建立一個隱定、相對可預測的環境，使人們或團體可追求原有目的，而不會遭破壞或傷害並且免於恐懼被破壞或傷害。高永昆（2003）認為，保全業的特性包括：

1、提供與安全相關的服務給特定客戶，以收取費用的實體或組織。

2、利益取向的事業，提供人員、設備或程序，避免發生因人爲錯誤、緊急事件、天然或犯罪而生的損害。

3、保全業是服務業之一，具有服務業的特性，服務人員與顧客接觸性高，顧客亦參與服務的過程，現場即是工廠，服務品質的保證必須在服務提供前便做到，所以，教育訓練特別重要。因此，顧客對服務的期待與其是否滿意服務結果密切相關。

三、保全業的分類

依保全業法第4條規定，保全公司經營服務項目大約分爲四類：駐警保全、運鈔保全、人身保全及系統保全。許春金、李湧清、郭志裕（1995）則認為，契約保全主要有下列：駐衛警保全、系統保全（又稱機械保全）、運送保全、人身保全、私人徵信（包括背景調查、職工竊盜防止及私家偵探等）、鎖匠保全（locksmiths）、保全諮商、保全器材產售，數種型態。在臺灣地區，以駐衛警保全、系統保全和運送保全可見度最高。其他各種保全也是非常廣泛，尤其是保全器材之產售。

保安服務工作人員，其職責乃是維護社會安寧與維持秩序、保障個人及社會安全，使大眾在生理及心理方面免於恐懼與傷害，並確保財物不會遭受火災、偷竊、惡意破壞等威脅。在值勤期間，他們使用無線電通訊設備，隨時與中央監控室保持聯繫。當遇到緊急狀況時，通知中央監控室，請求相關單位增援處理，如通知警察、消防人員或緊急醫療服務。中央監控室也會透過無線通訊設備，請求狀況發生地點附近的值勤人員，就近處理。由於工作性質的需要，保安服務工作人員有時必須使用武器（如：警察的配槍、保全人員的警棍、指揮棒等），來維持秩序、保障生命安全。因此，從業人員必須事先瞭解相關工具的使用方法及使用時機，才能有助於保護社會大眾的生命財產。

依照工作場所的不同，保安服務工作人員可分為外勤人員與內勤人員。外勤人員必須駕駛巡邏車，依照巡邏路線，沿途察看是否有狀況發生，並維持高度警戒心與觀察力，隨時注意可能發生的緊急狀況，以便即時做有效的犯罪遏止與危機處理。內勤人員負責處理案件、公文，以及安全監控的工作。由於此職業職責為維護治安及大眾安全，必要時甚至必須制伏嫌疑犯，因此對從業人員的身高與體格，必須有一定的要求。由於錄用的資格不同，以下將保全人員之職業特性，說明之：

保全人員和警衛的主要職責為接受事業主（含個人、企業、公寓大廈管委會或政府機關與團體）委託，執行維護其生命、身體、財產安全之任務。例如：藉由收集相關安全資訊，控制門禁和維持私人產業內之秩序，來達到保障人員和財物免於犯罪和災難。依照委託工作內容的不同，保全業務可概分為電子保全、常駐保全、現金運送保全、大樓社區安全、人身保全等。

保全公司之保全服務員大致可分為四大類：系統保全、駐衛保全、人身保全、現金運送保全。茲將其工作內容說明如下：

（一）「系統保全」工作內容包含了技術研發、監控系統規劃、器材維修與銷售及操作、衛星定位系統等，由於保全產業有反景氣循

強化警民合作機制之研究

環的特性，當整體經濟衰退、治安轉壞，人民愈容易有保全需求，系統保全業務於是也跟著成長。系統保全可再細分如下：

1、管制中心的系統監控人員：負責調度及監控所有保全系統，一旦有任何狀況，必須立即採取行動，若遇到事況較嚴重的狀況發生，就必須立刻通知就近分局警察處理。

2、機動保全巡邏人員：必須 24 小時輪值巡邏，並固定在巡邏線路或具隱密性的據點待命。除此之外，也負責為客戶做器材保養及客戶服務。

3、保全技術人員：須至客戶指定地點安裝警報系統，並負責設備維護保養。其中硬體部分通常有訊號控制器、感應器及各類警報器。

(二)「駐衛保全」之工作地點散派在各銀行、工廠、公司、大樓、工地、學校等。派駐地點通常會有固定的服務臺、崗哨亭或警衛室，其工作內容包括：

- 1、負責門禁管制、車輛出入指揮、巡邏工作等安全維護工作。
- 2、收發文件。
- 3、監督及參與建築及設備之清潔、修理及維護。
- 4、維持公共安全及設施，消除火災、竊盜或其他危險。
- 5、提供照明、取暖、空氣調節及通風設備等特殊服務。

(三)「人身保全」主要服務之客戶群為企業主(家眷)、重要貴賓(如：明星)、高級住宅、貴重物品護送、法院出庭，以及國內各大企業集團、金融證券、電子高科技、製造業、醫師等，並派駐國外執行人身安全護衛勤務、國內外知名政要、外商集團貴賓之接送機勤務，以及航機、船隻戒護勤務，例如：總統、院長出國訪問專機勤務、出國隨護等勤務。

「現金運送保全」通常會配備無線電及最新防盜、防搶、防彈的運鈔車，提供金融業運鈔、貴重物品運送及護送服務。並對一般公司

行號客戶提供各類有價證券、重要資料、機密文件、電腦磁帶之運送及金融機構自動提款機平時（假日）補鈔、明細表填裝服務，並針對長時間營業餐廳、超商、速食業者帳款及貴重物品夜間代收代保管及代送銀行存款等服務。

四、駐警保全的功能

而本研究僅就駐警保全方面，來探究保全業對治安之關聯。

現代社會高樓林立，居住環境因社會進步而日趨複雜，不論是現代化大樓或者是多元化的社區，皆需要完善的制度來管理，以維護居住或工作環境及醫療院所的安全與便利。臺灣保全業早年以系統為主，惟近年來駐警業務已超過系統業甚多，業者家數也占保全數九成以上。由於工作與居家環境及醫療品質提升，現代人白天多半於大樓內辦公，而居住的環境則普遍為社區或公寓大廈，因而使安全管理工作日益重要。

駐警保全服務不只能做到門禁安全的防護，更能協助配合各大樓或社區之管委會及醫療院所進行整體化的管理與服務。每個人都希望有個溫暖的家與舒適的工作環境及優雅、舒適醫療院所，安全的品質是大眾追求的目標，駐警保全服務有如防護罩，不分晝夜守護被服務者生命與財產的安全，不僅如此，配合科技化管理制度，能使醫療院所與社區及大樓的管理更有效率，使居住及工作環境更加舒適及安全。

其次，隨著勞基法退休新制的實施，6%勞退新制的執行，企業用人費用顯著增加，各企業主藉口專業化分工，紛紛將守衛工作外包以提高效率與降低生產成本，促使駐警保全蓬勃發展，提供年輕就業人員，及中、高齡人員第二春的就業機會。尤其近幾年來公、私營機構，原由警察單位擔任之駐警巡邏工作，已漸漸轉移由民間的保全業負責。因此，駐衛保全人員對協助國家維護治安工作，已占有非常重要的角色。

保全業者無不希望公司派駐之保全人員除了負責標的物之安全外，尚能發揮守望相助之精神，協助維護周邊治安，全力為維護治安盡

一份心力。然基於勞力市場之價值觀（私人警察）及政府主管機關未將保全業及駐警人員視為輔助警政單位維護社會治安之夥伴關係，迄今保全業與駐衛人員，均抱著自掃門前雪之心態，對其他領域的維護治安功能，可以說是乏善可陳。

保全人員的主要作用為，嚇阻或替客戶看顧財物，碰到緊急情況的發生，仍必須馬上通知警察、消防人員、醫護人員來做緊急處理，而且一般保全人員的雇主，也不鼓勵保全人員主動將罪犯制止。

第四節 社區管理委員會之警民合作機制

早期鄉村生活單純，農業社會中，大家彼此敦親睦鄰，守望相助，人與人之間都很熟悉且關係密切，有任何事情之發生，均由村（里）長或宗族長老出面解決，當時治安環境良好。由於工業化、科技化、電子化的發展，e 世代的來臨，生活環境改變了，職業集中化、鄉村都市化，居家環境改變，人與人之間漸漸生疏，對環境缺乏安全感。基於對安全關懷的基本要求或同一社區的居民感受到互助互利的重要性，彼此自發性或由村里鄰長開會協調，組織社區管理委員會之觀念始逐漸萌芽。藉由彼此之約束與照顧，社區居民的公共事務服務或社區公約的訂定逐漸轉由「社區公寓大廈管理委員會」來執行。此外，基於社區及治安需要，政府於 1995 年 6 月 28 日公佈公寓大廈管理條例，此後即有法源依據，管理委員會之決議具有約束力，也使居家環境更有保障。

（一）應社會需求，訂定公寓大廈管理條例隨著國民經濟水準提升，民眾對於居家品質的要求也日益殷切，每個人都希望自己的家既安全且溫暖。惟要如何實現上述的夢想，就是要透過社區總體營造⁶及社區管理工作來達成。

⁶ 社區總體營造的理念由文化建設委員會前副主任委員陳其南博士提出，其撰述「社區總體營造的意義」文中，他認為在從社區營造，首先要根據社區特色，分別從單一的不同角度切入，再帶動其他相關項目，逐漸整合成一個總體的營造計畫。

社區總體營造及社區管理工作目標，不只是營造一些實質環境，最重要的還是在於，建立社區共同體成員對社區事務的參與意識和提升社區居民的生活情境。社區總體營造，就是以社區共同體的存在和意識作為前提和目標的，實際上它已經在營造一個新社會、營造一個新文化、營造一個新的人。藉著社區居民積極參與地方公共事務，凝聚社區共識，經由社區的自主能力，配合社區總體營造理念的推動，使地方社區建立屬於自己的文化特色，也讓社區居民共同經營「地方文化團體與社區組織運作」、「整體文化空間及重要公共建設的整合」及「產業文化化、文化產業化」與守望相助等其他相關活動，如此，因社區民眾的自主參與，生活品質得以提升，加以警政機關實施之社區警政聯防方式，透過社區發展協會或社區公寓大廈管理委員會運作，必能相輔相成，有效改善社區治安。

近年來，國人已感受到社區管理的重要性，惟早期的社區管理僅依賴居民自組之管理委員會是不足以勝任的，蓋因社區公寓大廈管理委員會成立後，仍欠缺約束性致成效不彰。內政部為加強公寓大廈之管理維護，提升生活品質，特研提公寓大廈管理條例草案，經立法院三讀通過，於 1995 年 6 月 28 日由總統以華總（一）義字第 4316 號令公布實施，具有約束性的社區公寓大廈管理制度從此確定，成為我國社區管理的一項重要里程碑。

當前有不少之有志之士，從「個人自掃門前雪、莫管他人瓦上霜」、「息事寧人」的駝鳥心態覺醒，加上權利意識的日益高漲，而使本案能迅速通過。雖然相較於歐美國家已明顯落後，但對沉痾已久的宿疾，產生了對症下藥的法律約束力（尹章華等，1995：10）。

社區發展是以「人」為主體，社區係一群人居住在一個特定的地理範圍內，經過社會互動認同而形成，因社區本身就可以成為一個互助與防衛的單位，而這一群人住在一起，經常要面對面地互動，社區內每個人都互相認識且對社區內的一草一木知之甚詳，若發生狀況或外人侵入都可以立即查知、反應。社區內的每個人都是義務線民，如同足球賽中每位球員都必須防守，不能只靠守門員。而現在我國社區狀況是大家都不願意協助守門員，一有事就等著當守門員的警察前來

強化警民合作機制之研究

處理。警察擔任最後一道防線的守門員角色，如果社區居民袖手旁觀甚至幫倒忙，警察只會更忙，治安自難以好轉。惟有社區居民彼此加強互動，警察與社區居民結合成一個團隊，遇有治安狀況，居民主動提供情報與協助，社區警政之雛型方可形成。

社區經過長久的發展過程後，自然會形成一套自我的約束力，例如某個家庭有不良少年，社區居民就會對那個家庭施予批評，對該不良少年另眼看待，給予壓力，這樣就沒人敢在社區內作奸犯科，這就是社區的基本規範，早期稱為「鄉約」或「村規」，而現在要讓社區家庭對犯罪預防建立規範，警察就必須負起教導社區居民犯罪預防的知識建立起守望相助的觀念，讓社區規範深植人心之中（陳連禎，1998：36-37）。

其次，社區居民每天生活在一起，若每人互相認識，產生社區認同感，遇事不分彼此，自可讓作奸犯科者無所遁形，這種互惠互賴的關係，可使社區成為自我防衛的體系，它位處一個與警察相輔相成的角色，發揮社區犯罪預防、環保公安等功能，它有其預防或立即解決問題的效果，所以社區發展的結果，是一個互助和防衛的系統，成為社會一股安定力量。

因此，在 Socrates（蘇格拉底）的分類中，文明社會是由三個階級所構成：生產者，輔佐者，與護國者。以今天的眼光中，生產者即民間社會，輔佐者是以軍警為主的公務人員，而護國者便是負責決策的政治人物。而從警察的角度來看，治安要好，也需要這個鐵三角，即政治人物、警察、民眾的配合，就是人民要有守法的精神，警察要有執法的勇氣，而政治人物有制定良好政策的智慧（章光明，2000：118）。

隨著社區逐漸發展中，民眾、警察認為這個社會值得付出時，他們都會毫不吝惜地奉獻，相互之間的溝通，也就形成民眾與警察共同為整個社會治安而努力。

第五節 社區守望相助隊之警民合作機制

政策的良窳影響人民甚鉅，良好的政策缺乏審慎的評估與有效的執行，所浪費之人力、經費，與錯誤的政策並無二致。社區守望相助，運用民力已是當前各國防治犯罪政策的趨勢，其中，社區巡守工作是相當重要之一環。本文所探討之社區守望相助隊，係指接受官方輔導成立，以村或里為巡守地域範圍之守望相助隊，現今在臺灣所見到的守望相助隊即是以此類型為主，與其他守望相助隊最大的不同是，村里型社區守望相助隊的運作經費均有受官方補助，受到官方輔導、監督，甚至訓練。社區巡守預防犯罪是具長遠性及持續性的策略，需要不斷的評估改革，以致能發展出一套適合臺灣的社區巡守—犯罪預防模式。近年來政府大力推行（村里型）社區守望相助隊，其實際執行狀況為何？恰為本研究所欲探討之重點。

一、構想

以各行政區為單位，分別成立公寓大廈及社區安全管理輔導組，針對轄內公寓、大廈、社區及治安複雜地區，輔導其成立守望相助巡守組織（或組成家戶聯防），並由當地派出所會同里（鄰）長、里幹事共同策劃輔導執行巡守組織之設置編組及巡邏區、線之規劃，使與警勤區相結合，以達成警民合作共同維護治安之目標（葉毓蘭、李宗勳，2000）。

二、具體作法

（一）縣（市）政府相關單位應共同輔導村里、公寓及社區發展協會（或理事會）成立守望相助巡守組織，運用社區整體力量，聘請管理員或集結熱心人士，義務擔任巡守任務，共同維護居家安全。分區僱用巡守（管理）員，綿密配合警勤單位，強化社區安全維護工作。

（二）鼓勵社區依建築型態及住家週遭環境，自行籌組聯防小組，建立住戶間通報警鈴（燈）連線系統，並加強公共照明，電子監控、安全防護設備，俾益遭遇急難時，能迅速互相通報支援。

強化警民合作機制之研究

(三) 定期辦理守望相助巡守(管理員)組訓、講習，提高人員素質能力，協助社區、大廈規劃巡守區域、勤務編組與考核執行，並適當提供其所需之應勤裝備。

(四) 輔導社區理事會(守望相助委員會)結合區內學校、民眾、廠商、公益、宗教團體等社會資源，進行瞭解建冊，做為社區可用之資源。

(五) 查訪發掘人才，掌握其專長及動態，儲為社區人力資源，鼓勵共同參與社區守望相助工作。

(六) 加強縣(市)政府各相關單位之協調聯繫，適時舉辦觀摩或座談會，邀請各示範社區工作人員出席參加，提供經驗、交換心得，互相學習。

(七) 擴大宣導工作，建立民眾共識，配合傳播媒體、學術、里民大會及各種，加強教育與宣導、推行守望相助及預防犯罪，建立全民治安觀念，發揮民間防衛力量。

(八) 加強社區精神倫理建設、辦理各種正當休閒活動，引導社區居民踴躍參與，促使居民產生互動、互愛彼此一體的共識，藉以落實守望相助成效。

三、「守望相助」工作執行重點

(一) 成立「守望相助」規劃輔導組：依「公寓大廈及社區安全管理辦法」第四條規定：「直轄市、縣(市)政府為督導民間守望相助工作，應成立民間守望相助規劃輔導組，由直轄市、縣(市)長擔任召集人，警察局長為執行秘書，由警政、工務、建設、民政、住宅、社會、教育、環保、衛生等目的事業主管機關主管人員共同組成，並視治安需要或地區住戶之請求，核定守望相助巡守組織設置地區與輔導成立守望相助組織，並配合派出所警勤區、會同鄰、里長、里幹事等共同策劃執行巡守組織之設置、編組及巡守區域之規劃等事宜。

(二) 輔導民間成立守望相助組織：責成各警察分局、派出所、配合社政單位、就各該轄內鄰里現有大廈(公寓)社區等處所，積極

輔導成立守望相助委員會（公寓、大廈成立管理委員會），由社區住戶共同出資雇請巡守（管理）員，擔任安全維護、居家安全、環境衛生、區內巡守、防火防盜、急難救助、舉報不法（違規）、人員管制、與警察聯繫及其他公共利益事項等任務，並由警察機關負責補充應勤裝具、定期組訓、辦理評鑑、獎勵有功個人或團體等事項。

（三）輔導成立家戶聯防：依治安狀況需要，以毗鄰 5 至 10 戶住家為原則，輔導成立「家戶聯防」組織體，彼等互推小組長，副小組長各一人為首，負責聯繫工作，並在聯防體各住戶間裝設警鈴、警燈，一旦有治安狀況立即按鈴求救，其他相連住戶聞訊迅速支援，並代為報警求助，共同維護地方治安。

（四）加強推行守望相助工作及現有成效宣傳：提高市民睦鄰互助警覺意識，平時對民間守望相助組織之巡守（管理）員，於執行維護公寓（大廈），社區安全工作，主動提供情報或協助警察破獲各類刑案著有績效者，均由警察局視情節酌發獎金，並提供媒體廣為宣傳。

四、社區守望相助之基礎思考

社區守望相助隊有助於社區意義之提升，藉由鄰里守望相助之組織與活動，以凝聚社區民眾之利害與共之意識。社區意識之凝聚將有助於社區良好生活環境之確保，同時因為各個社區之健全發展，而間接促使國家社會之整體發展更為穩定，轉型期社會之諸多不良徵候，亦可較快速度過。

針對社區守望相助之基礎思考，分論如下。

（一）社區守望相助隊之轉變

雖然鄰里關係一直是用來加強預防犯罪，但它的內容與型態，亦隨著時代改變及經濟變遷而一直在改變。Situ 與 Liu（1996）認為這些轉變，包括以下四點：

1、過去的鄰里都是靠居民自願加入工作，他們稱為「themass-line」。但現在，雖然居民參與依然是預防犯罪重要的一環，但鄰里

強化警民合作機制之研究

安全計畫 (Neighborhood Stabilization Program, NSP)，已經轉變成一個安全計畫中的重要團隊、特別的機構。

2、傳統犯罪預防的領導精神，在於集體主義，所有決定及行動都是由所有鄰里居民來共同負責。然而，鄰里安全計畫 (NSP) 的領導精神，卻是由各個獨立個體有系統地分擔，訂立約定以分擔各個工作內容，以期有效地運作。

3、當集中火力抗制特定類型犯罪及街頭巡邏成為警察作重點時，一些傳統的警察任務，如舉辦犯罪預防活動、處理問題青少年、老人服務等，便成為較不重要的任務。如此一來，即會造成警民關係之日益惡化。

4、以前鄰里中的犯罪預防，都是由居民自願加入，隨著經濟的發展與傳統鄰里關係的破壞，現在的犯罪預防工作，多由物質獎勵或津貼來吸引人們來加入。Garofalo 與 McLeod (1989) 認為在大多數的地方，守望相助的內涵，包括有相似組織、鄰里層次或同一個警局管轄區域的鄰里團體。根據其研究，有不到半數的團體表示在開創時期有收到捐款，其中有一些則持續有捐款收入，有 71% 的團體則表示沒有固定的捐款。在 Garofalo 與 McLeod (1989) 的研究中，可發現只有少數守望相助計畫的目標，是包含一般目標的，大多數的守望相助計畫只有預防犯罪之單一目標。然而，居民關心社區的議題，不可能只有預防犯罪，況且就算居民認為犯罪預防很重要，但這熱潮也會退卻。故在 Garofalo 與 McLeod (1989) 的研究中發現，多元目標的守望相助計畫較易被居民接受，而居民亦會以較長時間去參與，且計畫亦較能長久存在。

五、社區守望相助隊之工作經驗

守望相助工作隨著經濟與時代的改變，居民的參與已由自願轉為現在多由物質獎勵來吸引之，傳統集體式守望相助團隊，亦轉變為以契約為主的團隊間合作。另外，守望相助計畫的單一目標性，只會使居民的興緻漸漸消耗，多元目標才能使守望相助計畫更易發展。此外，高犯罪率地區、遭遇較嚴重犯罪、孩子年齡愈大的居民，其參加守

望相助工作的意願較低。再者，Garofalo 與 Mcleod (1989) 歸納由住於大城市效區、居民多為中產階級，且與具高犯罪率地區為鄰之社區，其社區居民因安全受到威脅，故較容易執行守望相助的計畫。

六、守望相助工作之發展策略

國內守望相助工作發展，多由政策主導，由地方縣、市政府訂定辦法，並鼓吹各村里長組成守望相助隊，但卻少有具體且專業的指導，此提出 Richard 等學者之論述，在守望相助工作之形成及發展策略上，可茲參考。Richard 與 Bill (1995) (轉引自張貴閔，2000) 認為，建立在守望相助 (Neighborhood Watch) 方案時，下列三點是不可或缺的：

(一) 合作方案 (scheme co-ordination)

守望相助方案必須由居民建立社區共同的責任感，而這些合作的居民則要每天去執行這樣的方案。此時，警察通常是扮演著社區的連絡官，且要瞭解這方案，並提供犯罪預防的方法。

(二) 鄰近地區的定義

守望相助方案必須先界定鄰近地區的範圍，例如：村莊或連接農莊前的道路都應該屬於守望相助方案的範圍之內。守望相助方案參與者也必須在玻璃上貼上方案標籤，讓大家知道這是守望相助計畫的範圍。讓有心從事不法的外來者能夠知難而退，自然而然地形成守望的勢力範圍。

然而政府所推動之守望相助工作，乃是以官方行政單位，極大多數是以一村里為單位，來推行守望相助工作，故本研究所指之社區守望相助，是以村里、鄉鎮為單位。

(三) 鄰里監控 (neighborhood surveillance)

在鄰里監控部分，可以分為以下三個方式：

1、居民必須扮演好所謂的「好鄰居」，並保持著隨時相互監控、互助合作，注意自己及他人財產的安全。

強化警民合作機制之研究

2、當麻煩發生時，居民必須立即通知巡守人員或去通知警察。

3、守望相助計畫應該配合辦理座談會，請警察單位來講解家庭、社區安全及犯罪預防觀念，並教導居民作財產標記，及遇到任何狀況立即報案反應。

總而言之，守望相助工作的策略，則包括有計畫性的合作、確定鄰里的範圍以確定守望相助工作的範圍、鄰里監控以形成非正式的社會控制，另外，還有財產標記、社區巡邏及居家犯罪預防等策略。守望相助組織是社區組織的一環，社區組織的功能在於在為社區發展尋找目標、提供資源及服務，培養人力與才力、及解決社區環境、治安、福利和教育上的各種問題。而守望相助組織則三種功能，即預防犯罪、社會教育及社區發展的功能。在推行守望相助工作時，除了可以藉由增加社區活動、整合社區力量，並與警察合作形成一種同夥關係（Partnership），警民雙方視為生命的共同體的概念，由警察協助傳授預防犯罪技巧，並形成一股非正式社會控制以抑制犯罪，透過巡邏工作預防犯罪，來增加社區居民之安全感，促進警民關係。

第五章 國外警民合作之概況

隨著全球化與民主化的發展，涉及國內社會安全與社會秩序的治安範疇漸趨多元，警察的角色扮演及工作內涵亦須隨之調整。傳統犯罪偵防與社會秩序維持的警察角色已不足以滿足日趨複雜的治安需求，加以國家資源有限，而民力無窮，警民合作已成為警政工作的重要一環。

強調警民合作的社區警政實源自於早期的社會控制（social control）理念。在 18 世紀正式警政組織出現之前，保護社會安全與秩序是市民的責任，並規範於法典中。而漢摩拉比法典（the Code of Hammurabi）與拜占庭法典（the Justinian Code）更明定對於犯罪者或其家人的處罰（Lab and Das, 2003： xviii）。

1066 年諾曼人征服英格蘭後，市民警政（citizen policing）組織出現（Klockars, 1985）。往後 2 世紀，義務參與（obligatory participation）保護市民與社區的活動已成為一種規範（norm）。所有男性市民都必須要參與警政（policing），處理報案、協助逮捕嫌犯與執法。早期美國甚至成立治安維持組織（vigilante group）以逮捕嫌犯並執行處罰。基本上，社區居民有責任保護社區自身安全，並處理對社區所有的威脅。

18 世紀初，隨著犯罪與失序的科學研究，且在需要訓練有素的專家逮捕並處理罪犯的信念影響之下，正式、受薪的警察組織出現，警察成為保護社會的保護者；社會大眾成為被保護者、消息來源與被逮捕的犯罪人。雖然民眾之執法角色隨著正式警察組織的興起而降低，但警察仍然需要社區居民的合作。在非洲與東亞的許多國家，民眾依法仍負有維持鄰里社區安全之責任；戶長必須負責掌控家人行為，並保護家庭免受外來侵害。正式警力主要用於大都會中心，且常集中保護商業、企業或政府機關。

強化警民合作機制之研究

通常針對特定犯罪類型，如竊盜、毒品、詐欺等，警察透過合作、說服或強制組織、個人或非加害者，如住委會、財產擁有者及其家屬、衛生和建築稽查員、私營企業主，共同承擔防止犯罪或減少犯罪問題的責任。而檢察官、政策制定者、政府機構、管理機構、公民、犯罪受害者、社會團體，企業（Felson and Clarke, 1997），機構的合作夥伴（Walters, 1996）和個別管理人員也都是第三造警力的潛在發起人。

「第三造警力」所適用的法令層級及範圍極廣，從聯邦政府到州、地方之法令均有，其涵蓋之範圍從一般警政相關法令，到特定之衛生及安全法規、建築法規、酒品販售執照規章等，其所適用之法令並不一定與犯罪預防或控制有直接關聯。至於違反相關法令所受之制裁及罰責種類，則隨著適用法令的不同而有所差別，包括：法院強制修繕、罰款、財產沒入或拍賣、勒令歇業（通常訂有一定期限，如勒令歇業一年）、吊銷牌照、限制居所等，且經常伴隨著民事罰責。警察通常可以就一事連續處罰，直至改善為止。

本研究茲從我國公務出國報告書、網路文獻、國外書籍以及研究團隊之研究者之前所撰寫之文章中，分析各國警民合作機制之相關文獻中，予以取用及引註。就各國（如：美國、日本、英國、德國、中國大陸、澳洲等國家）警民合作的理念、策略與實務經驗，概述之。

第一節 美國警民合作

1970 年代起，受到新公共行政所強調的「民主行政」，與 1980 年代公共管理所強調的「顧客導向」影響，美國首先倡議「社區警政」之警民合作概念，強調警民夥伴關係，致力於犯罪預防與社會治安之維護，迄今不僅仍為美國多數警察組織所採行，甚且廣泛影響到世界其他民主國家的警政作為（朱金池，2001：70；Weisbur and Braga, 2006：5）。

Bayley 提出社區警政的 4 個核心要素，包括公眾諮商（

consultation)、組織調適 (adaptation)、社區動員 (mobilization) 及問題解決 (problem solving) 等理念 (Bayley, 1994: 105), 警察相當於社會危機學者, 身兼專家與教育者之角色, 為居民提供專業性意見, 同時扮演問題解決行動的催化與促進者 (黃啓賓, 2008b), 透過警察機關所推動之各項社區警政措施, 社區居民或自願、或受警察指導或強迫的參與各種警民合作措施, 以共維社區治安。

1970 年代推動的警察社區計畫 (Police Community Program) 係基於「事前預防勝於事後處理」之理念, 結合警察與民眾之力, 共同為打擊犯罪而努力。Bent 與 Rossum 認為此計畫包含「公共關係 (public relations)」、「支持警政 (advocacy policing)」與「社區服務 (community service)」等三要素 (Bent and Rossum, 1976: 300; 蔡德輝等, 1999)。警察社區計畫所包含之相關犯罪預防活動如下 (Bent and Rossum, 1976: 303):

(一) 抑止犯罪行動 (Operation Crime Stop): 主要由警察機關提供特定電話號碼, 供民眾檢舉犯罪與舉辦活動促進民眾參與, 或教導民眾防範犯罪的常識, 以促進社區成員凝聚力, 並強化社區自我防衛警覺性。

(二) 社區居民巡守計畫 (Citizen Block Watch Program): 主要強化社區居民監控社區住宅, 透過社區居民電話連繫網絡的建立、社區巡守, 以適時將可疑人事物通報警察機關, 以預防日間侵入住宅竊盜案件之發生。惟此計畫如欲長期推展, 必須有充足經費與人力、須定期召開會議來維持。

(三) 獨身婦女行動 (Operation Lone Woman): 此為美國德州所推展以社區為基礎的措施, 主要在協助女性機車騎士免於受害, 並維持夜間街道安全。

美國警察的設立, 在聯邦體制之下, 實際運作上並不是依據統一設計好的法規而產生, 而是完全基於中央或地方政府之需要而設置。因此, 美國警察可說是一典型的地方分權、地方自治的制度, 其組織可大致分為聯邦、州與地方, 惟三者之間並無組織中的上下隸屬關係

強化警民合作機制之研究

，每一級的警察機關各有其管轄的區域與事務。其中，地方警察人員占 77%，負有主要的治安責任，且大約有 91% 的地方警察局之警察人數在五十人以下（遠不如我國警察分局規模）（朱金池，2004）。美國員警與民眾之互動及提供服務之地點多半是發生在街道上，警局內少有服務櫃臺之設計。且因為美國是個小警察局制的國家，而州政府的制度亦各有所不同，因此各地的警察局的組織很少是完全相同的。另外政治、文化、經濟的因素亦影響警察組織結構、經費來源、管理形態和警局的勤務模式，連帶使得警察所扮演的角色及其工作內涵也隨著不同。小鎮的警察也許著重於秩序的維持；其鄰近的大城市警察則可能採用較強的執勤取向，完全配合社區的需要（Kurian, 1989：430-431）。

由於美國警政係屬地方自治事項，各地方警察機關均就其轄區特性發展出合乎地方需求之警民合作方式，本研究提出美國紐約市、波特蘭市、休士頓市、明尼亞波利市與洛杉磯郡等警察局之相關作為，主要理由係該五大都市在美國地區具有代表性，且其社區警政之多項作為，均在該五大城市展開，如：波特蘭市警察局首先進行社區警政之組織改變，並依據社區問題設置各項反應單位；休士頓警察局之 Lee Brown 擔任休士頓警察局局長時，便已因引進社區警政而名噪一時。明尼亞波利市警察局曾透過電腦協助，過濾出轄內少數戶包辦絕大多數案件之原因，並研擬出有效預防犯罪方案，為商家提供安全資訊；紐約市與洛杉磯郡警察局則推行社區警察制度早已行之有年。

一、紐約市社區警政

1950 年代起，因為經濟不景氣、人權運動的崛起、系統理論之盛行，逐漸要求警察組織效率之提升，並注意社會、政治、經濟等外在環境對組織之影響。警民合作有其時代需求與重要性，不但可節省警力與預算、提升治安效率，並可促進警民關係、兼顧人權與警察服務品質。

90 年代後，紐約市結合理論、科技與實務相關研究，致力於社區警政之推動，加強警察與社區關係，增進相互瞭解與合作，並降低

對犯罪之恐懼感。由社區委員會副主席主導社區事務之處理形式，建立及執行政策，以提升紐約市警察局效能，並創造及維持良好的警民關係。警民合作之推展係由社區事務部（Community Affairs Section）、犯罪防衛部（Crime Prevention Division）、青年部（Youth Division）三大機構權責督導下的 76 個區域工作站負責執行。

其中社區事務部區分為守望相助組（Borough Liaison Unit）、市民參與組（Civilian Participation Unit）與特殊事件延續／新移民組（Special Outreach／New Immigrants Unit）等 3 個主要單位，主要在強化警民預警監控能力與推動各種市民參與方案。

社區防衛部區分為三個主要單位，即守望組（Borough Liaison Unit）、訓練組（Training Unit）與安保組（Security Unit），其工作重點在於教育民眾，犯罪防範的技巧以及協助保護商家與資源來共同抗制犯罪。青年部由教育暨減低暴力處與青年服務延展處組成。由於社區對校園毒品控制與教育改革的需求大量增加，該部主要工作在於發展並執行教育改革方案，防止青少年暴力發生。

此外，紐約市警察亦運用相關法令，積極推動第三造警力之實施。例如，紐約警察援引 1986 年西城預防犯罪協會引用控制妓院法規，運用民事制裁（最多罰款 5,000 美元），讓法院判決要求房地產所有人，擔負起防制毒品交易行動的判例，規劃實施「封鎖執法方案（Padlock Law Enforcement Program）」，用以防制包括毒品在內之非法活動（Mazerolle and Roehl, 1998）。布拉頓（Bratton）警察局長在任期間，檢視長期塵封擱置的法律，擇取推動執行第三造警力相關措施，以防制輕罪（misdemeanor offenses）（Kelling and Coles, 1996）。

二、波特蘭市的社區警政

波特蘭市的社區警政，是美國各地社區警政中比較前進的案例，係以巡邏部門為核心的警政改革。整個波特蘭市警察局的組織都依社團警政理念組成，譬如在警察局內有社區聯絡官（neighborhood liaison officer, NLO）、地區警察官（district officer）、社區反應隊（neighborhood respond team, NRT），以及非屬警察局的民間組織，如

強化警民合作機制之研究

社區協會（neighborhood association）、地區聯合委員會（district coalition board, DCB），與市政府的社區協會局（office of neighborhood association, ONA），這些組織的作用如下（葉義燈，2004：24）：

（一）社區聯絡官：社區聯絡官乃與社區協會相對應聯絡單位。社區聯絡官必須出席社區協會，與該會領導人及委員接觸，以便傳遞資訊解決社區問題。社區聯絡官由地區警察官中選任，其有時亦從事巡邏與緊急通報。

（二）地區警察官：地區警察官主要從事一定區域的巡邏與緊急通報，同時亦有責任與社區共同解決問題。因其必須與社區協會有所互動，所以巡邏區域亦需盡可能與社區協會的區域相同。

（三）社區反應隊：設置於各警分局，專門從事社區聯絡官所無法解決的困難問題。

（四）社區協會：設置於境界明確的一定區域上，由市民志工所組成，為社區問題解決活動的主要單位。

（五）地區聯合委員會：設置於該市的 7 個地區（district）內，由各該區的社區協會與事業團體的代表所組成。地區聯合委員會接受市政府社區協會局的資金補助，僱用人員參加社區協會或市民活動或防犯活動。受僱人員所在地點，稱為地區聯合事務所（district coalition office, DCO）。許多地區聯合事務所，為強化市民間執法的連帶感，設有公共安全活動委員會（public safety action committee, PSAC）。

（六）社區協會局：該局為市政府所屬機關，每年對各區聯合委員會補助經費。此外，亦對社區協會、地區聯合委員會及市民進行各種協助（鄭善印，2002：56-59）。

三、休士頓警察局社區警政

1980 年代，Lee Brown 擔任休士頓警察局局長時，便已因引進社區警政而名噪一時。後來，Lee Brown 也因在休士頓市警察局推行社

區警政的成功經驗，而獲聘為紐約市警察局長，而 Lee Brown 擔任休士頓市的市長，更以經營社區警政的精神來經營市政，而名之為「鄰里導向的政府」(neighborhood oriented government)。

休士頓市警察局積極推展與民眾有關之社區方案略述如下(章光明，2000：207-210；李湧清，2000：63)：

(一) 村里自衛組織 (blocks organizing neighborhood defense)：其作法是在缺乏犯罪預防措施的地區，經由民眾、警員、商家及其他政府部門的共同參與，降低民眾不安的心理，提升居民生活品質。

(二) 市民巡邏：市民巡邏是扮演看守人 (watchdogs) 的角色，在犯罪未著手之際就加以防止。巡邏時發現可疑人或事，立刻與警察局聯繫。這種組織類似我國目前在推動之「巡守隊」。

(三) 其他相關作為：如警民合作，成立了「婦女諮商團體」為婦女提供處理性侵害及家庭暴力等以女性為對象的犯罪；各種行銷與教育指南，提供民眾安全資訊，並教育民眾若干保護個人安全的簡單作法。

四、明尼亞波利市社區警政

明尼亞波利市警察局曾於 1987 年至 1990 年間推行社區警政中的地區犯罪分析方案 (The Regional Crime Analysis Program, RECAP) 而聞名全美，此方案係運用電腦分析轄內少數犯罪人所犯絕大多數案件原因的有效預防犯罪方案，並為商家提供安全資訊，而該局在推出的諸多社區警政方案中，涉及警民合作之方案摘述如下(章光明，2000：197-198；李湧清，2000：62-63)：

(一) 守望組織與村里俱樂部 (watch force / block and apartment clubs)：此為村里居民所組成，主要在共同警戒、互相照顧，交換預防犯罪資訊並教育社區居民，與採取必要行動遏阻犯罪。當發現違法或可疑動靜時，社區居民便通知警察到場。此外，警察機關也訓練組織領導人各種犯罪預防技術、組織村里居民的方法與領導技巧等。

(二) 行動識別 (operation identification)：提供秘密辨識號碼及標誌，用以鑲嵌於貴重物品上，以降低竊盜犯罪率。主要目的在協助找回失竊物品，並用以防竊。

(三) 零犯罪多元租屋方案 (crime free multi housing program)：此係對房東提供安全及高品質的住屋所設計的方案，計分三階段進行。第一階段為 8 小時的講習課程；第二階段則對每棟房屋的環境設計與安全進行評估，並提出改善建議；第三階段則是將房東納為村里俱樂部會員。此外，明尼亞波利市並訂定單行法規範，若發現房屋內經常發生違反秩序的行爲，經勸告未予改善者，可吊銷房東的租屋執照。

(四) 其他相關作為：為有意遷入明尼亞波利市的民眾提供社區之犯罪與安全資訊；在某一類型犯罪增加時製作犯罪警告宣傳單 (crime alert bulletins)、社區警員提供居民和商家安全諮詢服務 (security surveys)、家庭安全說明會 (home security demonstration)、個人安全研習營 (personal safety workshops)、社區犯罪預防安全組織 (community crime prevention / SAFE) 等。

五、洛杉磯郡警察局社區警政

洛杉磯郡警察局推行的社區警察制度已行之有年，公共安全與社區服務向來都被警察局視為工作重心，各項社區警政計畫也獲得經費預算支持，得以持續不墜。從 1988 年「服務導向警政」計畫實施以來，警察局努力開拓與民眾直接溝通的管道，也致力於解決社區問題，勤務制度富活力與彈性，實施成效與民眾反應均稱良好，並成立社區警察隊 (high impact team) 與特別勤務隊 (cop more team)，此執行社區警政的兩大主要組織，均無須回應 911 勤務派遣，而致力於耕耘基層 (葉義燈，2004：23-24)。1996 年推出「社區警政計畫」(high impact community program)，除增進社區警察隊員動員社區民眾，組織守望相助與自發性巡邏等執勤技巧，並出席社區會議，向民眾提出社區治安分析報告，協助出席民眾制定參與勤務原則，針對鄰里中廢棄車輛、骯髒巷弄、塗鴉、荒廢的出租房屋等可能滋生犯罪的地

方，加以整頓，此亦稱為「鄰里復興計畫（neighborhood revitalization）」。

在運用民力、動員方面，向來被視為社區警政計畫成敗關鍵，洛杉磯郡成立了不少的志工組織、諸如守望相助俱樂部、警察局探索者俱樂部、青少年活動聯盟等，另外如教會、YMCA 等團體也熱心參與社區警政的推動。志工們須滿 18 歲，擁有州駕照，通過安全查核、口試及指紋比對，每個月並參加定期會議與訓練，並至少義務服務 16 個小時。

此外，在偏遠社區中設有中小型的外駐站（station），惟此種外駐站與我國派出所功能不同，因為這些外駐站是為方便民眾拜訪、溝通與情報交換的處所，裡面沒有警察 24 小時值班、無固定共同勤務，僅有熱心義工長期輪流駐守，協助接聽電話、解答民眾詢問等工作。

社區警政的推動過程，「動員民眾」是最困難的課題，因此社區警察們平時穿梭社區時，多傾聽、勤打招呼，確實能使民眾感到受重視而產生同理心，此外，對社區領袖人物的掌握、蒐集民眾切身需要的議題，以及適當運用出版品或社區媒體宣導、妥適的會議時間與地點等，這些都是警察局在呼籲民眾參與所考量的技術問題，值得學習（高雄市政府警察局，2001：19-24）。

綜而言之，美國警政在經歷了科技化與專業化發展，而卻不能有效遏制犯罪後，政府開始體認到警察獨力抗制犯罪能力的有限性，轉而朝向警民合作與警民同夥關係之方向發展，結合社區資源共同預防與抗制犯罪，形成一股莫之能禦的潮流，社區警政在美國各大城市紛紛運用，警政當局似乎又為其治安遠景找到了希望。

Mcquire 等人曾整理出全美警察機關實施社區警政曾經採用之活動項目（章光明，2000）。茲就這些項目中所有警察機關中實施該活動項目之比例高低，整理如下【表 5-1】所示：

表 5-1 全美警察機關實施社區警政曾經採用之活動項目

項次	社區警政項目	百分比
1	與其他政府機關（如：觀護人、衛生所）發展同夥關係，對抗犯罪	80
2	與學校發展同夥關係，對抗犯罪	78
3	反毒專案	68
4	檢視犯罪趨勢，發掘犯罪問題（如：分析犯罪紀錄及民眾請求服務類型）	67
5	與社區及其他政府機關成員（如：檢察官、法院、社會服務機關、觀護人）共同發掘犯罪問題	63
6	赴學校或其他政府機關指導如何抵制犯罪	60
7	與民間團體發展同夥關係對抗犯罪	58
8	與其他機關共同解決脫序問題（如：蒐集垃圾、路燈照明...等問題）	55
9	市民參與守望相助	53
10	與商店發展同夥關係，對抗犯罪	52
11	與社區領袖或團體定期聚會，指導防制犯罪技術	52
12	針對治安死角所做的預防犯罪（如：空屋、廢棄車、工地，...等）	50
13	青少年活動（包括：在校、放學後、週末時，警察為青少年舉辦的各項專案）	49
14	使用電腦蒐集、分析與當地治安有關的資訊	49
15	與鄰里協會發展同夥關係，對抗犯罪	49
16	市民參與反毒與反暴力專案	46
17	警員挨家挨戶與民眾或商家保持接觸	43
18	巡邏警員以名片、行動電話和呼叫器與民眾就治安問題保持聯繫	42
19	實施步巡、腳踏車巡邏與騎馬巡邏	41
20	與宗教團體發展同夥關係，對抗犯罪	40
21	與社區團體定期聚會討論治安議題	40
22	志工進駐執法機關	36
23	為實施社區警政，訓練警察	31
24	與警察團體發展同夥關係，對抗犯罪	31

25	與房屋所有人協會發展同夥關係，對抗犯罪	23
26	在鄰里設置活動中心或辦公處所	20
27	民眾針對執法機關所組成的諮詢團體	17
28	反暴力專案	16
29	民眾參與巡邏	13
30	為實施社區警政，撰擬策略計畫	12
31	為實施社區警政，招訓民眾	12

(資料來源：章光明，2000)

美國「必特區」(beat)(鄭文竹，1997：172-177)，原是英美警察制度中警察勤務之細胞組織，是一個以巡邏為目的而劃設的區域，俾使員警在該區域內往覆巡邏。員警在「必特區」內巡邏及服務民眾，對轄區之人物及地方情形充分瞭解，以達到嚇阻犯罪，維護民眾安全感，及提供有效的服務(Walker, 1992：85-85)。在實施社區警政之後，「必特區」的工作焦點，也超越了這種運作範圍，主動地、誠信地和社區居民共同去發展和注意那些關於社區生活品質提升的問題及其解決之道(Trojanowicz and Bucpueroux, 1990：5)。而社區警政的策略，需配合社區特性設計，綜其要義，即由員警主動接觸以瞭解社區，爭取民眾的信賴。在一本以實務為導向的「社區警政：從何處著手」的書中即列舉出社區員警的工作內涵有：執法、巡邏、社區參與、鑑別問題、社資情報共享、解決問題、動員、溝通、化解衝突、轉介、訪視、甄選與督導義工、預警式計畫、特殊標的對象、標的問題、與私部門合作、與非營利機構合作及專業化的勤務等項目(Trojanowicz and Bucpueroux, 1994：76-77)，實已明顯地扭轉了美國警察以往所扮演的角色，而朝向「服務提供者」的角色邁進。

美國獨特的分權制度，使得美國在警察工作內涵上，也呈現了多元的色彩，異質性的警察策略，更能突顯出警察工作價值在滿足民眾不同的需求。例如費城警察局設立事業服務課，目的在加強警察局的行為，以提升各階層在警政科學、社區合作哲學、增加績效及服務管理等方面之專業發展，使費城警察人員學習各式技巧及服務哲學，以

強化警民合作機制之研究

扮演好問題解決及處理者的角色。另亦設立迷你警察站，俾將警察呈現於附近地區，並使民眾能更方便利用警察所提供之服務（陳明傳等，1996：123-127）；而紐約市警察局在治安方面能從幾年前的犯罪首都成爲現今的世界首都，且七大犯罪率（謀殺、強暴、搶劫、重傷害、竊盜、集團竊盜、盜車）創下 30 年來最低，約減少了百分之四十四，其除了加強員警教育訓練、提升整體警察專業執法能力外，最主要的是持續實施社區警政，加強探求民意與爲民服務工作，增進警民瞭解與合作，以發揮警民共同偵防犯罪之功能（江慶興，1998：71）；洛杉磯市警察局其警察工作重心爲公共安全與社區服務，自 1988 年「服務導向警政」計畫實施以來，警察努力開拓與民眾直接溝通的管道，也致力於解決社區問題，勤務制度富活力與彈性，實施成效與民眾反應均稱良好。其中警察局設有特殊的社區警察隊（high impact team），另外有特別勤務隊（cop more team）及負責犯罪預防工作的員警，這些都不需回應勤務指揮中心的勤務派遣，可以專心耕耘基層（黃家琦，1998：55-56）；芝加哥市警察局在對抗犯罪與爲民服務上也都是以建立警民的同夥關係及與其它的政府機構合作來達成目的（Chicago Police Department Web Site）。

美國警察自從加強了服務的概念後，其所扮演的角色就如同社會科學家、幫助者、催化劑般地透過和民眾的接觸及民眾的主動參與來凝聚共識，其最後目的就是在使警察與民眾能爲相同目標而努力，期使警察可滿足民眾的需求，並提供更完善的服務（Woods and Ziembo-Vogl, 1997）。

六、小結

綜上所述，Friedman（1998）認爲在美國，社區抗制犯罪策略已經使美國的犯罪率降低，然而，這樣的抗制犯罪策略，也是一種比較民主化、人性化的方式，讓社區民眾有參與的機會。社區義工組織需要一個管得愈少愈好的政府，而且居民可以擁有參與政府決策的機會，以追求符合居民的需求的政策。美國司法統計處（Bureau of Justice Statistics）自 1992 年至 1997 年中，調查 12 歲以上之美國人民發現，全美有 3900 萬至 4700 萬的人民知道社區內有抗制犯罪運動

。另外，有數百萬的人民實際參與社區內之抗制犯罪運動，而那些因媒體報導不足，而不知道的人民約有 1800 萬至 1910 萬之多。基本上，約每 12 個 12 歲以上的美國人民，就有 1 個參與改善社區安全的社區活動。研究顯示，社區的團結力愈強，便可發揮愈強的集體力量，實際上，可比預期地減少了 40% 的殺人犯罪率。

芝加哥社區警政（CAPS）評估社區團結性與治安間的關聯，並且與其他城市作比較。它透過與居民的訪問，探測社區內的居民參與、態度及訓練等。這些參與社區抗制犯罪工作的義工，有 37% 的義工更常與社區居民聊天、討論社區事務；63% 教導居民義工受訓的一些防範犯罪的方法；更有 74% 的義工鼓勵居民參與社區抗制犯罪組織。

這些義工嘗試地處理了 63% 他們所界定的犯罪，包括了藥物濫用、殺人、強暴、流浪、暴力等事件，並成功解決了 23% 的問題。可以看到，這一切都是由居民行動，由居民找尋義工、傳播防範犯罪觀念，由居民共同面對及抵抗犯罪問題，這個過程便是集體行動的效力。

Richard 與 Bill（1995）在執行 69 個守望相助計畫中，該研究發現，在減少犯罪與促進社區精神二項，並不如計畫執行者所預期。除此之外，守望相助的確有可能提高居民瞭解地區問題的意識能力，且鼓勵居民去處理這些問題。（Richard and Bill, 1995）。另外，在提供更多安全感及促進警民關係方面，都可達到執行者的預期，更高度的安全感，代表著犯罪恐懼的減低。

Friedman（1998）認為，美國社區抗制犯罪策略，已經使美國的犯罪率降低；芝加哥社區警政（CAPS）則讓居民自決行動，共同抗制犯罪，亦有顯著成效；Richard 與 Bill（1995）則認為，守望相助工作提供居民更多安全感，並促進警民關係，但在減少犯罪與促進社區精神二項，並不如計畫執行者所預期。此外，守望相助計畫通常都會因為無法維持居民參加意願，而造成整個計畫進入冬眠狀態，停滯不前，例如在 Garofalo 與 McLeod（1989）的研究發現，有 25% 的守

望相助計畫團體沒有登週報或開過會，整個計畫停頓不前。因此 Carofalo 與 McLeod (1989) 認為，守望相助計畫無法在預防犯罪上發揮強大的效力。因此，守望相助計畫的願景，乃在提高居民的社區意識 (sense of community)，也就是透過執行守望相助計畫的過程，凝聚居民共同的意識，形成非正式控制力量，以預防犯罪。

另外，在 Garofalo 與 McLeod (1989) 的研究訪談中，歸納出一個最適合執行守望相助計畫的社區類型，該類型社區乃是與其高犯罪率地區為鄰的社區，此等社區多半位於大城市之郊區，居民則多為受薪之中產階級，此等社區居民因居住安全受到威脅，以致容易執行如居民巡邏、安全化住家、護衛服務等守望相助之方案，尤其他們亦樂於採取觀察與報告的行動。

第二節 日本警民合作

日本向來以治安良好著稱於世，經濟繁榮及工業化所帶來的社會衝擊，並未使該國治安敗壞，原因之一乃在該國採行獨特之「交番」制度，成功的使犯罪率降低 (蔡進閱，1998：2)。現代日本警察體制，係奠基於 19 世紀中葉的明治維新初期，於 1874 年首先在內務省之下設立警保局，後於第二次世界大戰的美軍占領時期，於 1948 年訂定「舊警察法」，大幅變革日本警察組織，當盟軍結束統治後，在 1954 年廢除舊警察法，改頒「新警察法」迄今。

一、日本警政變遷歷程

隨著組織體制的發展，日本警察所扮演的角色及其工作內涵也隨之有所改變，其主要變遷歷程可分為三個時期 (朱金池，1998：17-21)：

(一) 第二次世界大戰以前時期

日本明治維新後，在 1871 年廢除封建派閥制度，於 1886 年統由內政部負責指揮監督全國警政，並由縣政府負責管理警察之勤務運作，此時期之警察係中央集權，因而產生了高度的統一效率，警察也充

分發揮社會控制工具性效果的角色。美軍占領時期（1945 年至 1952 年，或稱舊警察法時期）：本時期日本在美軍占領下，展開了一連串的警察改革，其改變重點在「民主化」與「分權化」兩個目標上，且讓警察改變為重視人民權利及強調服務的民主化團體，其權力下放到地方，並不再成為中央政府統治工具。而警察的政治中立化、重視人權及警察地方化的措施終導致 1947 年警察法（通稱舊警察法）的產生。

（二）新警察法時期（1954 年起）

前述日本之舊警察法自 1948 年實施後，雖不乏有警察民主化及中立化之讚譽，但其與日本固有的傳統文化與國情格格不入。於是反對舊警察法者在美軍結束占領後，於 1954 年全盤修正舊警察法為新警察法，且立即恢復原有的中央集權式的警察組織體制。然而，美國的影響，使日本警察仍朝向民主化的方向演進，而警察的角色，在日後也加強了服務內涵的功能。

就日本警察所扮演的角色及工作內涵，可由其派出所制度窺豹一斑，所謂的派出所制度（鄭善印譯，1997：202-204），是由都市的「交番」（Koban）與其他鄉村地區的「駐在所」（Chuzai-sho）所構成，其共同的特色，為無論是交番或是駐在所，各有它專責管轄區；它們都是制服警察的工作據點；其主要工作內容，是掌握當地轄區之狀況，為犯罪及意外提供初步的行動。因此，在日本派出所制度中，警察最重要的工作，就是和民眾保持密切的合作關係，而其最終目的，是為讓警察仔細瞭解其轄區情況，來幫助順暢地執行任務。另外日本警察亦藉由在受特區（似我國警勤區）內巡邏，以掌握轄區內狀況及犯罪之預防舉發、交通之指導、少年輔導、危險防止、對民眾之保護、建議及指導等；且利用巡迴連絡勤務由勤區警員對管區內家庭、公司、工廠等實施逐戶訪問，主要從事於犯罪預防、災害、事故之防止等指導連繫，為民眾提供積極之服務，並獲取民眾之協助。由上可知日本警察以往之工作，即有保持良好警民關係；獲取民眾之協助，蒐集犯罪情報及其他警察必要之情報，掌握管區內之實況；提供積極服務之內涵。

強化警民合作機制之研究

日本治安之優良舉世聞名，事實上，日本地方警政制度與我國源自同門，但經過多年的發展，表現在治安之成果卻有不相同。二次大戰後，日本警政制度順利轉型，將「派出所」改為「交番」及「駐在所」，勤務方式以柔性的「巡迴連絡」替代威權式的「戶口調查」，強調尊重民主與人權，以嶄新的地域警察面貌出現，50 餘年來獲得大多數日本民眾的肯定與支持，並成為世界各國爭相研究的標竿。

日本全國各地設有「防犯協會」之社區民間團體，專門協助警察執勤。因地區特性之不同，其活動內容互異，「防犯協會」並與社區民眾組織「町內會」連結，由町內會負責巡視公務機關或提供差役。透過「町內會」，警察可要求將情報（含警政宣導）傳達給社區內每戶居民。此外，亦有「交通安全協會」、「少年輔導委員會」等組織，讓警察與社區民眾間保持密切接觸（上村千一郎，1997）。

隨著日本社會都市化及多元化發展，日本警察也漸感無力控制都市犯罪，如情報減少或者無法查出匿藏於都市中的可疑人口等，因而在 1990 年左右即著手改造「交番」及「駐在所」成為「地區安全中心」。1992 年 6 月 1 日舉行全國警察局長會議，釐定「社區警察更新方案」，同年經由國會通過「社區警察之革新強化」法案，強化「受特區」（我國之「警勤區」）及「交番」及「駐在所」之預防犯罪能力，並結合社區資源共同提升抗制犯罪成效（鄭善印，2001）。

二、日本實施社區警政作為

自 1982 年起，日本全國警察機關均定期於每年 5 月份進行民意需求調查，至 1991 年 8 月止，約有 97% 之日本派出所定期分發治安通報至轄區內各個住戶。另以 1992 年為例，即有 80.9% 之民眾意見被接受並實施。據日本警察機關調查，約 73.8% 之犯罪，皆因警民合作與聯繫而促成破案（National police Agency of Japan, 1992）。足見強化警民聯繫之作為，確可增進警民彼此信賴，提升經營「社區警政」抗制犯罪能力（陳明傳，2003）。

以下就日本警察實施社區警政之實際作為，分敘之。

（一）「日本警察官立寄所」之顧客導向模式

所謂「警察官立寄所」係民間提供警察人員巡邏時休息駐足之場所，其用意在於表示該處所隨時會有警察人員前來，地點多屬治安重要處所，用以替代廢止之巡邏箱，以避免暴露該處之警察巡邏密度、時間等資料。「警察官立寄所」並非由警察單位自行規劃，而係由各地區防犯連絡協會負責，各重要處所如金融機構、大樓管理委員會等如自認有該項需求，即向各地區防犯連絡協會申請，經該協會議決該地區確屬治安重點，有必要設置「警察官立寄所」後即提交該管警察署設置。此種由關心治安之民間團體來決定「警察官立寄所」位置而非由警察機關自行決定之制度，不但維持警察機關尊嚴，而且加重各地區治安協會之責任，提供社區居民對於警政之參與感，同時顯示民眾最需要警察服務之地點，警察即提供熱心之服務，可謂尊重地區民眾意見，以民意為依歸之顧客導向模式。

（二）以無犯罪社區為目標

警察對於社區居民鄰近之犯罪發生狀況最為清楚，為了建構防範對策，蒐集各種犯罪現象的第一手資料進行分析，並根據分析結果，提出相關的預防策略給當地的社區居民參考實施。除此之外，對於社區居民各種犯罪預防措施，必須從犯罪防治的專業立場，由專門設置之犯罪防治顧問，提出防範之內容與方法之建議。

（三）推動共同及聯繫活動

警察可將各種警政勤務與業務作為，在最大的可能範圍內，盡量鼓勵民眾參與，並召開各項連繫會議，與社區的犯罪防治協會或團體合作，一起來帶動社區安全活動。

（四）協助民間犯罪防治組織，帶動強化社區自治體系

警察可經由活化民眾參與社區安全的意志，有效地帶動民眾參與社區安全活動，並以各種社區自治團體（如犯罪防治協會、犯罪防治聯絡所、犯罪防治指導員等民間組織）為中心，甚至要強化這些組織之體制（如我國嘉義市警察局所推行的「社區規劃師」），使各項作為能有效地回應犯罪現象，並相互合作來推展各項治安作為。

(五) 以社區的交通安全活動為重心

1、分階段進行交通安全教育：警察與關係單位及團體合作，根據社區居民道路交通的使用模式與其身心發展情況，就其各別的需要，分階段地進行並推廣社區的交通安全教育。

2、推廣社區交通安全活動：為瞭解決社區的交通問題，只靠行政機關的活動是不夠的，必須由社區本身來進行交通安全活動才可以。透過成立社區交通安全協會、社區交通安全活動推進委員會等民間團體與義工共同來參與，以推廣社區交通安全活動。

3、建構交通安全環境

(1) 針對經常發生交通事故之場所研擬對策：警察將經常發生交通事故之場所為工作重點，改進交通號誌等交通安全設施。

(2) 實施生活圈規範：為保護兒童及高齡者等不便於交通者，與保全良好的生活環境，於社區高齡者經常使用的住宅區域及學校周邊設置步行專門道，透過禁止車輛通行、禁止大型車輛通行及單行道等交通規範的組合運用，實施「學校圈」及「長春圈」等生活圈特殊規範。

(3) 抵制飆車族之社會環境：為查緝飆車族，警政機關協同相關單位與團體組成「飆車族對策會議」，以該會議為中心，結合社區展開「不飆車、不使人飆車、看見飆車不放縱」運動，此外，尚有以義工為主的飆車族更生活動，與提醒商家在深夜營業時要提高警覺等措施。對於飆車族易聚集之地區及頻頻發生飆車路段，除實施交通管制外，透過道路管理機關的協助，將停車場及照明燈光設施關閉，以創造一個不利於飆車族的環境。

4、與社區共同研擬防止少年非行的健全教養對策

(1) 少年參與社區活動：警察與相關機關、團體及社區社會成員致力推展少年參與的社會活動，如環境美化活動、社會福利活動等社會服務，以及可讓少年接觸社區產業實際狀況的生產體驗活動等。此外，警察機關開放道場，以指導社區的少年的柔道與相關武術，推

動少年運動。

(2) 淨化少年周圍社會環境：為顧慮對少年影響，警察與社區居民、相關團體及相關機關共同致力於淨化少年生活周遭的社會環境。同時，將環境淨化必要性較高的區域列為「保護少年環境淨化重點地區」，嚴格查緝。

(3) 防止少年非行以及健全養育對策的維持：警察為防止少年非行與健全少年發展，結合少年警察隊及相關志工單位，對少年展開緊密而周詳的保護活動。

(4) 整合相關機關、學校與職場：警察為達防止少年非行之目標，配合縣市政府等相關機關，實施各種少年相關活動，包括提供未就業與無就學可能的失業少年相關協助事項。

(5) 杜絕藥物濫用：為加強宣導效果，以中、小學的兒童與學生為對象，積極地開辦防止藥物濫用的課程。另為提早發現藥物濫用少年，社區的志工也協助為此而舉辦街頭輔導活動，以防止藥物濫用的擴大。

5、以具關懷精神的良好社區為目標

(1) 保護獨居老人活動：警察為防止老人犯罪與保護老人免受事故傷害，經常巡迴聯絡，確實掌握老人動態，並指導其防止被害。此外，為探訪獨居老人設定「老人日」，以有計畫與集中的方式巡迴訪問，同時在老人俱樂部及老人之家等老人聚集場所，積極地舉辦各種防範犯罪課程與講習。

(2) 鼓勵老人參加社會活動：警察為讓老人安心生活，鼓勵老人參加能與社區結合的活動，如自身犯罪防範活動及環境淨化活動等，以強化老人對社區的連帶感與相互扶持的機能，也可促進世代間的交流。

(3) 協助殘障者活動：負責社區警政的警察透過巡迴與連絡，積極地探訪殘障者，以教導其預防被害的知識，並聽取他們的意見。

(4) 協助外國人活動：警察為防止外國人犯罪及被害，配合主

強化警民合作機制之研究

管機關辦理懇談會，發放以外語印製的宣導手冊，目的在宣導防範犯罪心得及教導外國人如何向警察報案。此外，設置外國人諮詢窗口，受理因應並協助外國人解決困難。對於僱用外國人的企業，聯繫舉辦協調會，指導外國人如何預防犯罪以及瞭解日本的法律。

(六) 提供諮詢服務

日本地域警察有一個為民服務的重要項目係「商談」，舉凡居民在日常生活遭遇之疑難或法律上問題均可請警察諮商協助，故在分局「交番」均有專人擔任此項工作。由於地域警察事務越來越多，交番人員往往因勤務，或處理事務常未在所，故聘僱經驗優良之退休警察人員，擔任相談人員，做受理報案以及居民生活諮商等服務工作。此外，為服務瘖啞人另成立「手話交番」，提供手語服務。

近年來，日本由於都市化的發展，已導致社區人與人之間的關係冷漠，以及由此關係而衍生出傳統治安維護機能低落，同時也造成派出所勤務人員與社區民眾關係薄弱的現象。因而，警察對社區的狀況無法充分掌握，派出所的警察不瞭解社區，同時社區民眾也不認識警察。從 1992 年的調查得知，成人民眾間知道交番與駐在所警察姓名或長相者的比率，只有百分之二十七·三。由此可見，都市化後的受特區警察已與民眾逐漸疏離。但最近數年，日本警察又重新重視派出所及受特區與民眾維持緊密關係的意義，並將派出所、受特區等制服警察的名稱，由以往的「外勤警察」改稱為「地域警察」(社區警察)，同時亦站在「社區與社區警察聯手確保社區治安」的觀點上，推動警察工作，另將統一規定之勤務制度，一併改為依地方實際狀況之彈性勤務制度，以維持必要治安警力及為民服務品質。是以，廣續強化警民關係、提升服務品質，就已成為近來日本警察角色及工作內涵轉變歷程中，最重要的課題。

由上可知，日本警察與社區民眾保持良好的關係之關鍵，在於以「交番」及「駐在所」為據點，結合社區民間組織，協助轄內民眾。雖然巡迴聯絡與參加各種集會是最直接接觸民眾的方式，但「交番」及「駐在所」案件的受理、諮詢的提供，根據民眾需要而規劃的巡邏

勤務，與在學童上下學的路段確保其交通安全等相關作為，對於警民信賴關係的建構，有其積極重要功能。

三、小結

在日本，每一個鄰里街坊都有他們自己的犯罪預防組織—犯罪預防協會，這是由自願的市民所籌組而成的，與當地的警察局之間有密切的聯繫。另外犯罪預防協會籌組自己的街道巡邏隊，每位成員要配肩章，若是有必要會與當地警察聯絡，但大部分的時間是獨自服勤，巡邏的焦點在娛樂及購物區域，和容易發生青少年偏差行為的地方，監視曠課、逃學及行為偏差少年，並將其名字通報學校及其家長。

犯罪預防協會與正式的地方政府機構相連結，深入每個家庭。犯罪預防協會之下有許多的防治犯罪聯絡所，約 6 百年前就已經設立。在警察與犯罪預防協會的關係上，警察是居於領導者的地位，而犯罪預防協會則需要輔佐警察從事犯罪預防工作，協助警察所推動的犯罪預防方案。現在全國各地都設有犯罪預防協會，作為市民與警察之間的聯絡橋樑。

第三節 英國警民合作

1829 年英國倫敦大都會警察局（The Metropolitan Police）創立，從此世界各國即公認其為現代警察（Modern Police）之鼻祖，歐美大城如紐約、柏林、巴黎、波士頓、芝加哥、費城等均先後參照其組織架構與作法，成立現代警察機構或據以改革。加以當時英國國勢正強，殖民地遍及全球，世界許多國家的警政制度均受其影響，尤以大英國協（The Commonwealth of Nations）所屬國家為甚，身處亞洲的我國與日本也不例外。

一、英國警民合作計畫

1945 年二次世界大戰結束，日本戰敗，由盟軍代管並進行改革，經詳細考察許多方面都深受英國影響，例如保留天皇制度（虛位元首），實施內閣制等。有關警政制度亦大部分承襲英國制度，如公安

強化警民合作機制之研究

委員會之設立，警察組織架構、職權、教育訓練、警政哲學、警察角色等，最近國內警政改革方案中有部分係參考日本警政之作法，追本溯源，許多日本警政制度係來自英國。

倫敦都會區第一任警察總監皮爾爵士（Robert Peel）決定了英國警察的首要任務為：保護人民生命財產之安全、預防與偵查犯罪、維護社會安寧（Oxford, 1986：64；江慶興，1990）。此一傳統任務延續至今，且為所有警察新生所必修之信條。此外，此一傳統任務，在1960年的皇家委員會有關警察議題與1981年的皇家委員會有關犯罪偵查議題，此警察任務又再次被強化。

1829年，被後世尊稱為現代專業警察濫觴鼻祖之皮爾爵士（Sir Robert Peel）在英格蘭議會推行所謂都會警察法案（Metropolitan Police Act）中，即將犯罪預防列為警察勤務之最高指導原則與警政目標。受犯罪學古典學派（classical school）原理原則所影響，將警察勤務方式區分三級：制服警察的日常巡邏勤務，用以發揮初級犯罪預防效果；重點式或專案式的巡邏勤務或治安人口的監控等勤務，則屬於次級犯罪預防的範疇；而強化犯罪偵查，提高破案率以提高刑事追訴效能，則屬三級犯罪預防。

當1960年代「社區警政」的概念在北美，尤其是在美國首先提出後，遲至1980年代英國才開始注意此一問題。英國的警政學者在英國犯罪率逐漸提升，與改善生活環境之呼聲中，特別是在1981年倫敦布里斯敦警民大衝突（the Brixton riots）事件後，倡議警察應多與民眾接觸溝通，鼓勵以非正式的社會控制方式，如組織民力、諮詢、調節、指導等模式或計畫，來解決社區內的問題（陳文力，1996：34），而不必每每以強制立法或立即反應迅速破案的唯一模式，來解決社區內犯罪的問題。警民合作的抗制犯罪計畫，如社區守望相助、民間警力、機關間的合作計畫等更隨之大力推展與運用。故社區警政或地區導向之警政發展（community policing, going local）成為英國於1980年代後之重要警政策略之一（Thomas, 1986：127-128）。

1981年英國倫敦布里斯敦警民大衝突事件後，負責調查的史卡

門爵士 (Lord Scarman) 於 1982 年建議成立史卡門諮詢委員會 (Scarman Consultative Committees)，以改善警民關係及共同合作以維護社區的安寧與秩序。1983 年英國陸續有警察機關推行社區警政概念中之鄰里守望相助活動 (neighborhood watch)。在《警察與刑事證據法 (The Police and Criminal Evidence Act), 1984》(Greaves, 1986 : 79)⁷，以立法達成社會契約的方式來反應社區的需求，其第 106 條明文規定：警察機關必須安排一個委員會諮詢該地區民眾對警政工作的意見，並須促進其與民眾間之合作，以共同來預防該地區的犯罪。1984 年，英國警察機關為達成上述要求，而陸續推動下列 4 類型的警民合作計畫 (Phillips and Cocharane, 1988 : 61-62)：

⁷ 英國於 1984 年所頒定之《警察與刑事證據法 (The Police and Criminal Evidence Act), 1984》，其第 106 條之內容為：

第一項 為了瞭解人民對本區相關警政措施的意見，並藉此得到人民協力以共同預防犯罪。每一個警察轄區均應設立諮詢會議。

第二項 除了下列第三項至第七項外，在警察首長關於諮詢會議運作適當的磋商後，每一個轄區均應透過警察權來成立諮詢會議。

第三項 國務大臣對於首都警察首長有關首都警察轄區諮詢會議部分，應行使指揮權；委員在考量此指揮權後，也應成立上述之諮詢會議。

第四項 諮詢會議之委員與下列地區應成立獨立的諮詢會議：

第 A 款、每一個倫敦自治市鎮。

第 B 款、首都警察行政區內的每一個行政區。

第 C 款、行政區中的每一個小行政單位。

第五項 對於每一個倫敦自治市鎮中，有關諮詢會議將是合適並適用於當地的問題，委員應進行磋商之會議。

第六項 對於上述第四項第 B 款中，就每一個行政區之諮商會議適當與否，委員應就此點進行磋商之會議。

第七項 對於上述第四項第 C 款中，就行政區來說，設立諮詢會議是行政區的責任，並應進行磋商會議，使該委員會各自適用於當地。

第八項 倫敦是公共事務會議，應該對倫敦市警察首長就該市之諮詢會議行使指揮權；委員在考慮到此指揮權後，也應成立這樣的諮詢會議。

第九項 人民的責任是經常地去檢視諮詢會議是否在這個條款下運作。

第十項 假如國務大臣認為，這個警察轄區中的諮詢會議，在前述的第一項下不能勝任其目的時，國務大臣可要求人民對當地諮詢會議之運作，提出一建議報告。

第十一項 在考量此報告後，國務大臣可能會要求人們順從諮詢會議並檢視該會議，以及提出有關諮詢會議更深入的報告。

第十二項 人們的責任是在同樣的情境中，去檢視諮詢會議是否適當，如同在該會議被設立之初一樣。

強化警民合作機制之研究

- (一) 民眾需求的調查 (consumer demand)。
- (二) 民眾之教育與防範犯罪的宣導 (consumer education)。
- (三) 公共關係的加強 (public relation)。
- (四) 犯罪預防的計畫 (crime prevention)。

二、英國警民合作之改善

英國社區之守望相助，是否真能在守望相助的推廣上，降低犯罪率、提升民眾安全感以及促進警民合作等三方面產生一定的效果呢？其實這需要更長時間的觀察，以求其研究效度 (validity) 的提高。但截至目前為止，警政策略之取向、評估及其成效，最受到批評的就是研究方法不夠科學與嚴謹。而英國社區守望相助之革新與社區警政的推行，亦無法跳脫出此缺憾 (陳明傳，1992：153)。

1829 年，皮爾爵士向英國國會提出「警察法案」(Police Act)，建議在首都成立一支正式而有組織之現代化警察。此乃因為當時英國受工業化、現代化之影響，所伴隨而來的社會問題無法解決，其中是以犯罪率之激增，為社會嚴重問題之一，故必須建立一更有效率的安全組織，以解決此一問題。而皮爾爵士之所以欲創立現代化的正式警察，其思想乃受英國社會功利主義之最大幸福原則的影響，即政府必須對某些違反規範之行為加以制約，才能帶給多數人的最大幸福。再者，皮爾爵士注意到了執法與人權之間很難取得平衡，故其以「民眾的警察」(People's Police) 之概念，表現出警察的角色是服務而不是強制。因此，英國警察不配帶槍枝，但必須穿制服，其目的是讓民眾容易報案。

雖然自 1830 年代迄今英國警察曾經過多次的改革 (陳明傳，1992：89-90)，但 1981 年英國倫敦的布里斯敦發生了警民衝突事件之後 (the Brixton riot)，促使了警察重新思考其執法方式及警民關係的加強。因而至 1983 年止，英格蘭及威爾斯等地的 43 個警察機關中，就已有 31 個成立了警民聯繫部門 (Community Liaison Department)，做為增加警民合作關係的推動者，除了倫敦首都警察直隸內政部

外，餘均歸各地方政府（陳明傳，1992：140）。而地方警察在很多方面都不能與首都警察相提並論，惟「市民化」卻是其得天獨厚的人力資源（吳學燕，1996：72）。「社區警政」精神正是由警察「服務」作為起點進而組合民力，再以之達到民眾主動參與及主動解決境界。1985年內政部支持一個倫敦市的社區鄰里守望相助的準實驗（Quasi-experimental）之評估研究，用以評估社區警察在鄰里守望相助之推展上，於犯罪率、民眾的態度與安全感及民眾的報案率等方面的效果。英國的鄰里守望策略，在不斷的改進之下，其對於民眾最大的益處是「安全感的增加」，同時，警察藉由與民眾定期舉辦之犯罪預防會議（Crime Prevention Panels），除了犯罪預防宣導及由民眾提供意見做為警察偵防勤務規劃參考外，亦給了警察對於如何加強「服務」效能有另一個與民眾直接溝通的管道。而在民力的運用上，英國警察亦徵召自動參與警察工作之無給職特殊警察（the Special Constabulary）（陳明傳，1992：145、48-153），此為英國警察較不同之處。

另外如漢普夏警察局（Hampshire Constabulary）自1981年起推展警察工作內涵改進計畫，計畫目的有三：第一、讓更多的員警執行徒步巡邏，擴大和民眾接觸，第二、和社區更緊密的聯繫接觸，第三、教育員警使其提供更高品質的服務（Weatheritt, 1986：30-32）。漢伯塞警察局（Humberside Police）則於1979年起即為了改善該轄區內青少年犯罪日增之社會問題，對其警察工作內容也做了相當程度的調整，另亦結合社區內各不同的政府機關（Multi-agency Approach），成立了社區資源整合運動與個案研究之計畫（Weatheritt, 1986：72-74）。

隨著新式公共管理的一些核心思想在英國警政改革中的擴展，市場化的政府管理、「企業型」的政府等新式公共管理的特點，在英國警政改革中也得到淋漓盡致的體現。1993年，在英國內政部成立了一個由英格麗德·波森領導的調查小組，對英國的員警工作進行了調查，調查小組將員警的工作分成核心工作和附帶工作，建議員警部門附帶性質的工作可以擴大義務競標、推行向外承包和員警服務收費。更有甚者，在1992年的《希伊報告》中，將定期任職制、績效工資

強化警民合作機制之研究

制等私營企業管理方法和一些私營機構管理的術語，原封不動地照搬到員警管理和改革中來。由此可見，私營部門的管理方法和風格已經深深地滲入到英國警政改革的各個方面。如在私營部門所盛行的消費者導向目前也成為公共部門一個核心特徵，「品質保證」機制，現在無一例外，要包括評價「消費者」對服務的看法，因為消費者的滿意程度是衡量服務滿意程度的首要標準。因此在目前英國的警政實踐中，滿意決定警政論（policing by consent），不但成為目前英國警學的一個基本理論，「公眾對員警的滿意程度」也成為員警工作的重要評價指標。這些警政領域內的變化，深刻地反映了新式公共管理的影響。

政府管理的分權化、公共服務社會化這些新式公共管理的重要特點，經過十多年的政府改革，同樣也深深地融入到英國員警組織的管理結構中去了。這種分權化、社會化的特點，主要是透過兩種途徑，滲透到英國警政改革之中的。

一是將員警許多的行動決策權下放到和社區有聯繫的地方負責警官身上，將員警組織政策和規章制定的職能和具體執行這些政策和提供服務的職能分開來，由員警組織縱向的不同部門去承擔，實現掌舵和划槳功能的分離，使掌舵組織能夠貨比三家，尋找最富效能的划槳組織，而划槳組織能夠以最大的靈活性應對變化著的環境。1993年英國內政部公布的《員警與治安法庭法》（PMCA）其中一項重要的內容，就是將籌劃指導權集中到中央，而將具體實施權下放到地方員警。二是透過授權社區和地方政府，將一些原來由員警組織所承擔的職能，交由社區或者其他的一些組織獨立行使。目前英國正面臨「警察私有化」與「社區警政」之兩大改革。

實質上，英國警政改革之舉措，就是將原來由員警組織所承擔的職能，轉移給社會去承擔，透過社會和市場的方法，減輕員警部門的負擔，減少經費支出，提高員警組織的工作效率。（黃啓賓，2010）

三、小結

綜上，英國位在倫敦市西南區「全國守望相助協會」（The

National Neighbourhood Watch Association, NNWA) 是英國推動守望相助的重要機關。在倫敦市處處可見閉路監視器 CCTV (Closed Circuit Television) 的運用，在全國守望相助協會中也是廣為運用。英國約在 1982 年即實施守望相助工作 (neighbourhood watch)，由英格蘭南方的一個小鎮開始，逐步推展至英國各地，在 1995 年達到高峰，估計至少有 1 千萬人參與其相關活動，而英國的「全國守望相助協會」(NNWA) 在 1966 年成立，目前該組織仍具官方地位。該協會主要是扮演政府與民間橋樑，三方面呈現一個等邊三角形，彼此互相合作。目前「全國守望相助協會」(NNWA) 屬公益團體，主要推動社區安全及加強居民守望相助的活動，尤其關注於青少年聚集地區、外來移民較多地區及高犯罪率地區。

第四節 德國警民合作

德國是一個採行民主議會制與聯邦制的國家。二次大戰後，德國領土被盟軍劃分為四個軍事占領區，源於此一歷史因素，其警察體制異於其他國家。1990 年兩德統一，全國轄境劃分為 16 個聯邦州。

一、德國社區警政發展

根據德國基本法 (Basic Law 即憲法) 的規定，治安 (public security) 的維護主要是州的權力，各州擁有自己的警察管轄權，也有不同結構的警察組織，而且在某些的聯邦州內設有特殊任務的專業警察機構，因此州與州之間存在顯著的差異，呈現出多元的現象。然而，基於國家整體運作需要，公共安全的維護仍由聯邦政府 (the Federal Government)⁸ 以及聯邦州 (Federal States) 共同負責。

當 70、80 年代，許多國家熱烈探討著如何以社區警政、問題導向警政解決治安問題時，無可避免地，同樣引發德國及其他歐洲國家學界與實務界研究討論的風潮。德國學者舉辦若干的國際性的學術研

⁸ 聯邦政府下設有兩個專業警察機關，聯邦警察局 (Bundespolizei) 及聯邦刑事警察局 (Bundeskriminalamt, BKA)。

強化警民合作機制之研究

討會，倡談如何進行警政革新，希望警察更能貼進社區與民眾，以解決日益嚴重的犯罪問題。但在紛議社區警政的過程中，仍受到體制差異、法律規章的設計、官僚體制內部抗拒壓力等因素，影響了社區警政的發展。

如前所述，各州掌有治安的管轄權限，在不抵觸國家基本法下實行各州州法，管轄各地方的警察事務，也因為如此，造成各自有著不同的警察信念，對員警的教育訓練內容、執法的任務目標相對地迥異於其他海洋法系的國家，甚至不易接受革新的要求。在執法工作上，員警受到嚴格的法律限制，阻礙了員警使用裁量的權限。不像其他國家，德國的警察在刑事案件上並沒有所謂的裁量權。理論上，員警所受理的任何案件，均必須移送或登記列管，只有檢察官才擁有對案件撤消或起訴的權力。然而，在實際的日常勤務運作上，員警仍在普遍地使用裁量權限，諸如家庭紛爭、輕微的財物損失等的協調解決等。

另一方面，德國警察仍信守著「犯罪打擊」、「執法」與「秩序維護」的本份，並不像美、英等國大力鼓吹警察走進社區，強化警民聯繫工作。再者，德國的警察機構的規劃並不像日本（或我國的派出所）設有交番，將觸角深入社區，因此警察與社區間並沒有非常緊密的聯結，事實上，「社區警政」在德國似乎仍是個模糊不清的概念。誠如 Jäger（1993）所言：「到目前為止，在德國還沒有一個「與社區結合的警政」（policing together with the community）措施」。

二、德國社區警政困境

儘管如此，德國警察正承受著強大的國家安全與社會治安的多重壓力，這些壓力包括政治性的聚眾活動、恐怖攻擊威脅、經濟犯罪、毒品犯罪、組織犯罪、以及移民問題等。從 1963 年 2007 年德國全般犯罪統計資料⁹的趨勢來看，自 1963 年起，犯罪即呈現穩定的成長，1983 年時的犯罪量為 430 萬件，是 1963 年的兩倍；一直到 1993 年犯罪成長達到高峰，案件數為 530 萬件，是 1963 年的三倍。（Jehle, 2009：12）至今德國的人犯數，已高於其他的西歐國家。這個時期犯

⁹ 此處 1993 年以前的資料係為西德及柏林的全般犯罪統計數字。

罪的高漲，雖可能與 1990 兩德統一的政治波動，以及開放邊界造成大量東歐移民進入德國所產生的結果，但警察必須概括承受維安責任。另就德國聯邦刑事警察局所公布 2007 年之刑案破案率為 55%，但一些學者（如 Kinsey, Lea, and Young, 1986）的研究發現，對於未知犯罪嫌疑人的刑案偵查，破案率則降至不到 10%，這也造成人們對警察刑事偵查能力的質疑。另一項數據則是，2007 年的全般犯罪中，非德國人的犯罪比例占了 21.4%，這個數字顯示出移民所造成的犯罪問題亦正逐日增加。（Federal Criminal Police Office, 2007）

多種原因，造成德國犯罪數持續的成長，從另一個角度來看，這也表示警察並無法抑制犯罪的增長，簡言之，單靠警察的力量已無法確保國家的安全。Beste（2004：2）認為二戰後的德國，公共安全維護的社會控制力量有以下五個：1、對於暴力性的行為，仍由國家獨占控管。2、地方自治行政及非營利服務團體的控制力。3、較為活躍的市民，包括登記的公會組織及其他人民團體。4、私人保全企業與商業性監督（commercial surveillance）。5、科技的管控，例如監視器及 DNA 鑑定。（Beste, 2004：2）這正是德國學者所評論的，現今的警察無法支撐國家安全與社會治安工作，所需要的是各種力量的結合，警察必須進行改革。

另外就學者 Dolling 與 Feltes（1993：3）的觀察，德國民眾與警察對案件的處理有兩個重要的趨勢。其一就是民眾對警察的需求或請求警察處理的案件量不斷的提升，這意謂著國內犯罪問題日益嚴重，同時也表示民眾不再如傳統那樣可以自行解決爭端，而是更為依賴公權力的介入。其二，就是當社會的持續發展，環境的改變，警察已無法獨自承擔治安維護的工作，警察無法滿足對治安的需求而飽受批評。民眾對警察觀感及專業表現並不滿意，Dolling 與 Feltes 在 1990 年的調查發現，民眾對年輕的員警的不滿意度更高於資深的員警。

受到內部及外部的壓力，對警察改革的呼聲日益高漲，同時受到世界性「新公共管理」思潮影響，部分的聯邦州開啓了革新之路，政府部門，含括警察組織在內，強調著「精實的政府」（lean government）、「功能性的政府」（functional government）。只是，他

們並不強調引入整個管理概念，而是實際地應用在管理方法上。例如，下薩克森州（Lower Saxony）警察局採取「需求導向勤務制度」（demand-oriented shift work management）；北萊因－西伐利亞（North Rhine-Westphalia）的「分散式輪番勤務制度」（decentral shift work management）等。（Rickards and Ritsert, 2008：19）換言之，德國的革新力量，係「從下而上」，正逐步影響警察體制的變革。

綜合來說，德國的治安環境尚為良好。（經濟部投資業務處，2008：4）但隨著社會的變遷，國際環境的變化，造成犯罪持續上揚，再加上民眾對此日漸感到不滿。這也使得學術界呼籲警察必須進行革新，仿效其他國家導入社區警政觀念，共同為社會治安奉獻心力，才是民眾所期盼。

第五節 中國大陸警民合作

中國大陸地區的公安部門¹⁰改革，與整個行政體制改革一樣，面臨著法治化與市場化的雙重考驗。事實上，在中國大陸地區改革開放以來，公安部門一直沿著這兩個方向探索改革之路。

一、中國大陸推展社區警務之成果

實現法治化，是為規范公共權力運作，防止權力誤用和濫用，保障公民基本權益；實現市場化，則是為降低行政成本，提高工作效率，改善服務品質。社區建設是中國大陸地區城市經濟和社會發展到一定階段的必然要求，是新形勢下堅持民眾路線、做好民眾工作和加強基層政權建設的重要內容。由社區建設應運而生的社區警務¹¹，是適應社會不斷進步、經濟快速發展產生的社會治安從單一、靜態向多元化、動態化方向轉變而採取的警務模式，同時也是公安部門沿市場化、社會化方向進行改革的新的嘗試。

有鑑於西方各國警務改革的經驗，施行「社區警務」，將公安機

¹⁰ 中國大陸地區將「警察」稱之為「公安」，為近年來亦有稱為「警察」者。

¹¹ 中國大陸地區將「社區警政」稱之為「社區警務」。

關的策略部署，從「以打為主」調整為「打防結合，以防為主」，就成為解決社會治安問題，促進治安工作良性回饋圈的治本之策。

其次，實施社區警務策略，是新時期公安工作堅持民眾路線的新體現。走民眾路線一直是中國大陸地區公安工作的傳統。早在 1950 年，中國大陸公安機關就已成立「街道自衛團」和「治安小組」，培養了大批民間治安團隊，主要職責就是巡邏、消防。後來民眾性治安（也稱作「輔助警力」）一直呈蓬勃向上發展趨勢。

目前在中國大陸地區，基本上由保安公司、治安資訊員、全日制治安聯防隊、聯戶聯防巡邏隊、反扒打擊組、治保會、暫住人口管理站和車棚看管員等共同組成了一座「輔助警力金字塔」。透過社區警務深入社區，深入民眾進行工作，一方面可以充分調動社區內各方面的力量，參與社會治安工作，依靠民眾及時發現社區內的治安死角和問題，及時排除和解決；另一方面透過民警為社區民眾提供面對面的服務，以有效解決當前基層公安工作中民眾「找民警難、見民警難」的問題，可以有效地增強民眾的安全感，改善民警¹²的公眾形象。

中國大陸地區公安部結合民政部努力推動社區警務的活動，社區體制改革後，作了規模調整之「居民委員會」，在其轄區基礎之下，依靠社區力量，利用社區資源，強化社區功能，解決社區問題，結合世界警務新發展運動，採行一定的社區警務建設方案，力圖透過社區警務來促進社區與社區整體發展。1997 年，隨著中國大陸地區治安形勢的發展變化，公安部相繼召開了「蘇州會議」和「石家莊會議」，部署了全國派出所和刑偵工作改革，要求進一步強化派出所管理、防範職能，進一步強化刑偵專業隊伍建設，提高破案攻堅克難能力，以派出所和刑偵「雙改」啓動整個公安工作。這是一次中國大陸地區全範圍之公安工作策略調整，也可以說是一次全國性之社區警務改革。

二、中國大陸推動社區警務之作法

¹² 在中國大陸地區，民眾習慣將警察人員稱為「民警」，以區別於軍事用途之「武警」。

強化警民合作機制之研究

江蘇省南京市作為公安部指定的社區警務工作試辦單位，從2000年開始改革的探索，其一些試辦經驗，很有代表性。具體來看，主要包括以下內容，從實踐效果來看，各地實施社區警務策略的表現形式，是以社區警力配備、社區警務室建立為主要指標。

（一）要求各級黨委和政府，要把實施社區警務納入社區建設軌道，把推行社區警務，置於社區建設整體規劃內統籌安排，把落實社區警務措施，納入社區治安綜合治理責任制。

（二）強化社區治安綜合治理網路建設，建立健全以社區組織（社區黨組織、街道辦事處、居委會、治保會等）為治安責任主體、公安派出所為主力軍、社區大單位為骨幹的「社區綜合委員會」，統一組織和協調實施社區警務。

（三）加強社區治安基層組織建設，試行「社區警務室（站）」、「社區管委會（居委會）」合署辦公和派出所領導或戶籍民警兼任社區管委會副主任的做法。

（四）根據社區規模的調整和警力狀況，按照一區、一警或一區、二警的模式調整民警責任區。社區民警要擔負起宣傳發動民眾、組織安全防範、治安戶籍管理、查處治安案件、協調治安巡邏等方面的職責。

（五）建立區、街、居三級維護穩定資訊網路，全方位瞭解和掌握社區資訊、監控社區動態，及時發現社區治安問題。

（六）社區綜治委以社區治安問題為導向，組織社區正式組織和自治組織（社區居民代表大會、社區協商議事會等）共商社區治安對策，推行社區警務措施。

（七）建立社區居民業餘警校，組織開展經常性、民眾性的法制教育、法律諮詢、犯罪預防教育。

（八）積極開展人民調解工作，建立社區矛盾調解中心，力求最大限度地於基層將矛盾和糾紛化解。

（九）建立流動人口管理站，強化外來人口管理。同時，要加強

對刑滿釋放、解除勞教人員的安置幫教工作，預防和減少重新犯罪。

（十）在統一規範、嚴格管理和加強教育培訓的基礎上，發展壯大居委會轄區的義務巡邏隊伍和駐街各單位的專職或兼職保安隊伍，發動居民開展各種形式的鄰里守望。

（十一）推動社區治安契約化和產業化步伐，採取無償、抵償和有償相結合的多種治安服務形式。

另以吉林省為例，全省共劃分 1,533 個社區，755 個建設警務室。2003 年「四平會議」後，各地採取撤併機構、裁減冗員、下派鍛煉等措施，多管道充實派出所警力，使派出所總警力和社區民警數量增加，提高派出所的綜合戰鬥能力。遼源市透過警務改革，一線實戰警力比改革前增加了 75.8%，其中社區民警增加了 60.8%，社區民警人均管戶由原來的 1,700 戶減少到 1,000 戶。四平、通化、延邊等地也都採取有力措施，切實推動警力下沉。再從社區警務的推行效果來看，實施社區警務策略以來，民眾基礎工作得到明顯加強，群防群治隊伍日益壯大，有力地推動了中國大陸地區的社會治安綜合治理情況，調動了廣大民眾積極參與社會治安管理的積極性；民眾見警率和滿意率有所提高，使警民關係得到較大改善；同時，公安工作社會化程度明顯提高，有效帶動了各地公安工作運行機制的整體改革（黃啓賓，2008b）。

第六節 澳洲警民合作

澳洲係由西澳洲州、昆士蘭州、南澳洲州、新南威爾斯州、維多利亞州、塔斯梅尼亞州等 6 個州、及 2 個特別行政地區組成聯邦國家。政府組織分為聯邦政府、州政府及地方政府 3 個等級，各有其管轄領域。澳洲原為英國殖民地，承襲英國傳統文化，警察以州警察為主體，警察歸屬於各州政府來管理運用，採地方分權制；雖有設置聯邦警察，但原則上，限於聯邦政府直轄地區。聯邦警察於 1960 年 4 月成立，直隸於司法行政部，受司法行政部長之指揮監督。因此，澳洲的

強化警民合作機制之研究

警察制度即因其特殊的歷史文化背景因素，自成一警察組織體系。

本研究以澳洲新南威爾斯州（雪梨市雪梨警察局）及昆士蘭州（布里斯班黃金海岸警察局）警民合作相關措施為例，說明如下。

一、澳洲警民合作實際作法

新南威爾斯州警察以「降低犯罪率與暴力案件，強化社區的安全」、「降低市民免受社區犯罪的心理恐懼」及「改善警察服務市民政策，透過警察高效率的服務市民，建立警民互信關係」等做為打擊犯罪上努力執行的政策與達成目標。雪梨市雪梨警察局為降低社區犯罪，實施社區協同工作管理機制，透過聯合調查、情報分享與舉辦警察勤務研討會等，運用國家資源強化辦案效率；有關遏止毒品酒精犯罪政策部分，由警察與衛生部門合作，成立毒品、酒精防制委員會，召開全國毒品會議，減少或降低市民使用毒品，強化警察與衛生部門相互信任，建立合作機制。另雪梨市金融卡及信用卡冒用問題嚴重，警察大都配合商業銀行部門進行查察，現已有許多退休警官被網羅至大型銀行任職，協助辦理類似案件。

昆士蘭州警察總局設有警察志工、警察聯絡官，並於購物中心設置警察服務站，提供各項諮詢服務，並於櫃檯上擺放各種防範犯罪宣導文宣，提供民眾免費索取，進而有效拉近警察與市民之距離。

（一）警察志工

主要與警察合作並提供民眾服務、社區安全維護及犯罪防治所需，任務是補充性質而非正式警察的角色，遴選標準為年滿 18 歲，願意參與為期 12 個月以上之警察志工計畫，一星期執勤 4 至 16 小時，主要任務支援協助犯罪被害人、提供引導、參與社區活動聯繫，家園安全評估、協助學校犯罪防治、參與犯罪防治計畫。

（二）警察聯絡官

警察聯絡官（Police Liaison Officers）是警政當局所聘僱，主要在建立、維護當地多元文化社區與警察間良好互動關係，穿著與警察一樣藍色制服，不同的是肩章是黃色，上衣口袋上有「警察聯絡官」

的警徽，需參加職前研習班，不具司法警察身分，協助民眾與警察達成降低並防治犯罪，使罪犯從犯罪司法系統轉移，文化、法律議題提供建議，增加社區對法律、社會秩序、警政服務之認識。

（三）購物中心警察服務站（Police Beat Shop）

購物中心警察服務站計畫從 1992 年 12 月 20 日開始實施，提高購物中心及市中心商業區之見警率。這個計畫是「公立購物中心安全政策」之發展成果。該服務站警察會持續增加，特別是在學校放假日的購物人潮尖峰時段；首要任務是改善人身安全感受度，降低對於犯罪被害的恐懼；市民在輕鬆、和善的服務站內與警察交談，服務站成立後，竊盜、搶奪、汽車失竊、打架等案件大幅降低。

二、澳洲警民合作與夥伴關係

根據下列社區認知民調統計數據顯示，購物中心警察高見警率確能降低犯罪活動：

根據社區認知民調統計數據顯示，購物中心警察高見警率確能降低犯罪活動：

（一）90%的受訪民眾，認為購物中心見警率是必要的。

（二）86%的受訪民眾，指出高見警率能減輕在購物中心內犯罪被害的恐懼。

（三）74%的民眾寧願選擇到見警率高的購物中心去購物。

此外，澳洲聯邦警察不斷引進最新又最好的警政管理措施，來滿足民眾之需求，並且提供最高品質之服務。其管理之策略包含建立專業又高技術的警察團隊、與各級政府及民間建立密切的伙伴關係、援用新的科技與科學的方法有效對抗犯罪、滿足民眾的期望等策略之運用。

其中警政新管理作為包括籌組犯罪策略管理分析委員會，並制定雞尾酒勤務派遣策略（Cocktail Mix），即以每一時段治安情報之搜集與分析，以靈活的派遣不同之勤務。故而此種智慧型勤務派遣，可以

技術領先歹徒，而使其掌握不住警察之行蹤。其與傳統較固定與制式之勤務派遣，有截然不同之步驟。

另外，每年定期的舉辦民眾滿意度之調查，據以規劃警察之政策。至於策略之分析與績效之管理，亦定期的檢討與調整其策略，以便滿足社會快速變遷之要求，與達成組織不斷革新與改進之目的。

第七節 小結

各國警民合作之探析，對我國警民合作的啓發與值得參考之處，惟我國係海島型國家、缺乏天然資源，各國經驗或與臺灣有許多相似之地方，不同的是，臺灣人想做的事情—推動安全社區，國外早已經跑在前頭。而各國因民主性不同，表現在國外熱心投入於公民社會的各種活動，平均每個人參加 5、6 種社團組織。所有社會不同階層，被完整地代表出來，沒有任何一個勢力團體被排除在政治決策過程之外，也因此所有人的意見都可以充分的表達出來，而即使是在政策上有許多不同的意見，除中國大陸地區不同外，各國之經驗，係社區民眾可以合作、互信很強，這是一個關鍵。除此之外，在國外社會中之優勢之一，是社會共識很高，衝突很低，所有的事情都在協商和中立的前提下產生。而同樣的高度互信，也存在市民社會各階層間。溝通、不停地溝通，是建立合作的關鍵。

尤以「城邦認同」的持續，發展至「國家認同」—實施地方自治，與地方分權的權限劃分，更加突顯出民主的真諦。警民合作的信任建構，在於警民合作協力空間之深植基礎，使得地方政府能實質上去擁有很大的權限，去經營自己的家園，渠等不必像臺灣之許多民眾，要將心力花在與各級政府抗爭，國外自然會認真地發展地方特色與價值。是以，安全社區的推動是要長久性的、要能夠獲得社區民眾的認同與支持的。

就各國比較研究之分析，臚陳如下，請參見下【表 5-2】。

表 5-2 各國警民合作之比較分析

各類型	我國	美國	日本	英國	德國	中國大陸	澳洲
制度源起	我國警勤區制度應追溯自民十四年之「擔當區」制。民國十四年江蘇省南通現試辦「擔當區」至，為我國施行警勤區制度之嚆矢。	美國警察之設立，在聯邦體制下，並不是依據統一設計好的法規而產生，而是完全基於中央或地方政府之需要而設置，其可說是一典型的地方分權、地方自治的制度。自 1840 年代迄今可分為政治性工具時期、專業化改革時期及社區警政時期。	現代日本警察制度係奠基於 19 世紀中葉的明治維新初期，於 1874 年首先在內務省之下設立警保局，後於 1948 年訂定「舊警察法」於 1954 年廢除舊警察法改頒「新警察法」迄今。主要可分為第二次世界大戰前時期、美軍占領時期（或稱舊警察法時期）以及新警察法時期等三大階段。	現代警察制度的產生，係肇始於 1829 年英國倫敦之首都警察，由皮爾爵士向英國國會所提之警察法案（Police Act）建議在首都成立一支正式而有組織之現代化警察伊始。	普魯士在進入 19 世紀以後因為工業革命、社會失序對現代警察的需要增加，1848 年三月革命後普魯士國王著手改革警政，效法皮爾爵士設置現代化警察制度，但至 1918 年威馬共和時期，警察組織架構方大致形成。1933 年納粹掌權時，以政治警察為核心組建“國家秘密警察”具體組織實施法西斯恐怖統治，滲透並控制著德國社會的各個領域和德占區。1942 年，為適應戰爭的需要和納粹黨高層鬥爭的結果，德國警察完	中國的警察（公安）具強烈的政治性質，隨著國家的產生而產生，是統治階級實行統治的工具，一切行為指向維護國家的利益。自 1949 年「中華人民共和國」誕生迄今，可分為建國初期、保衛社會主義建設時期、文化大革命時期、新時期。	澳洲警察制度是各州殖民地政府隨著殖民進程在不同的年代所成立，「警察」一職最早出現在新南威爾斯州，1789 年由州督-亞瑟菲利浦創立，而正式的新南威爾斯州警察制度是透過 1862 年的「警察規則法」（Police Regulation Act）成立 ¹ 。期他各州警察組織在十九世紀相繼成立。

強化警民合作機制之研究

各類型	我國	美國	日本	英國	德國	中國大陸	澳洲
					全併入黨衛隊序列，同時設立了作為戰爭預備隊使用的“野戰警察”保安警察，類似於我國治安警、巡警、防暴警察、著裝刑警的綜合體，至二戰後，德國警察權限才再度受到限縮。		
組織結構	臺灣警察行政上是典型的分權體系，內政部掌理全國警察行政，並指導監督各直轄市警政、警衛及縣（市）警衛之實施；內政部設警政署，執行全國警察行政事務；直轄市政府設市警察局，縣（市）政府設縣（市）警察局（科），掌理各該管區之警察行政及業務	其組織可大致分為聯邦、州與地方，惟三者之間並無組織中的上下隸屬關係，每一級的警察機關各有其管轄的區域與事務。地方警察人員占百分之七十七，負有主要的治安責任。	日本警察組織分為中央與地方警察兩個系統，中央設有國家公安委員會，以及警察廳及附屬機關；地方設有都、道府及縣的公安委員會，下設東京都警視廳及道府縣警察本部，另劃分都道府縣之區域，設管轄各地域之警察署，而警察署得設交番、其他派出所或駐	英國警察行政上是典型的分權體系，區分為43個不相隸屬的警察機關，在英格蘭及威爾斯等地有31個警察機關成立警民聯繫部門，除了倫敦首都警察直隸內政部，其餘均歸各地方政府。	德國警察組織可分為聯邦與各邦兩大系統。聯邦設內政部，下設聯邦刑事警察署、聯邦國境警察署等。個邦設內政部，下設地區、縣市警察局及其他專業單位。德國一般行政警察屬各邦之權限，為處理重大治安事故，由聯邦政府與各邦政府設立保安警力，互相支	中共的警察組織體制為「統一領導、分級管理、條塊結合、以塊為主」的管理體制。各級公安機關由中央、地方和專業三個部分組成。中共公安體制在形式上屬於典型的「中央集權」	澳洲警察組織分為兩個部分，但皆有類似的層級，一是各州獨立的警察，另一則是澳洲聯邦警察（Australian Federal Police），州警察以執行各州自己的法律為職責，而聯邦警察則負責全國聯邦法律的維護及國土安全相關任務 ² 。兩者的界線是靈活的，並且在社區警

第五章 國外警民合作之概況

各類型	我國	美國	日本	英國	德國	中國大陸	澳洲
	。警察局下設分局及各直屬隊，分局下之派出所為勤務的執行機構。		在所等下級機構。		援重大治安事件與群眾活動。	體制。	政的角色上及跨州的案件會相互合作 ³ 。
警民合作特色	執行「治安風水師」方案，建構間家園安全防衛觀念系統。設計住宅防竊安全基礎量表普發每一住戶自行評估外，另設計住宅防竊安全專業量表，由受訓合格警察協助民眾評估檢測其住宅防竊安全之硬體設備，強化自我防衛能力。	其中「必特區」(beat)制度扮演相當重要的角色，是一個以巡邏為目的而劃設的區域，讓警察在區域內擔任巡邏勤務及服務民眾，並主動地和社區居民共同去發展和注意社區生活品質提升的問題，使警察轉型成為「服務提供者」的角色，主動接觸以瞭解社區，爭取民眾的信賴。	日本的派出所制度，是由都市的「交番」(Koban)與其他鄉村地區的「駐在所」(Chuzaisho)所構成，其具有無論是交番或是駐在所，各有它專責管轄區；他們都是制服警察的工作據點；主要功能為掌握當地轄區之狀況，為犯罪及意外提供初步的行動。另「受特區」亦實施巡迴連絡制度，為民眾提供積極服務，代替以前之「戶口查察」作法。	最主要係以「民眾的警察」(People's Police)之概念表現出警察的角色是服務而不是強制。警察不配帶槍枝，以結合各不同政府機關推行守望相助工作到社區資源整合運動，其基礎是建立在「服務」的工作本質上，以警察的服務推及到民眾自我服務的覺悟。	中央集權與地區自治的差距越來越小。中央集權警察制逐步向分散權力、建立地方警察的方向發展。從單一的警察行動向地區與洲際的警察行動發展。	中共將民力統稱為「輔助警力」，係指國家正式警察以外的各種輔助性警力。目前中共在民力運用上有兩大趨勢，一是農村必須更依賴、更持續強化民力組建工作；而城市則是走向專職有給制和保安服務產業化，另還有民力管理的問題。	各州的警察首長由州長來任命。州警察的主要任務為預防犯罪、逮捕人犯、人民生命財產之保護、公共安全秩序之維護等事項；但按州的特殊情況，有些另有特別任務規定，例如：在澳洲內地，人口稀少的地方，警察往往又是駐在地方唯一公務員，所以屬一般行政業務的戶口，出生、死亡等登記，亦歸由地方警察來負責 ⁴ 。

強化警民合作機制之研究

各類型	我國	美國	日本	英國	德國	中國大陸	澳洲
優點	<p>強調社區自衛體系：「輔導成立巡守隊」對其成員加以訓練，包含巡守要領、防盜防竊；自衛防身、急救要領等，以提升預防犯罪效能。「建立社區防護網」，結合轄內機關、學校、金融機構、超商、住家等，裝設家戶聯網、警民連線、錄影監視系統等安全設備。「於治安重點、死角裝設錄影監視系統」，將監視錄影畫面上載至警察局網站，以供全民共同監督。</p>	<p>美國警察加強社區服務的概念，其所扮演的角色就如同社會科學家、幫助者，透過和民眾的接觸及民眾的主動參與來凝聚社區共識，可使警察與社區為相同目標而努力，並使警察可滿足社區民眾需求，提供更完善的服務。</p>	<p>日本派出所制度中警察最重要的工作是和民眾保持密切的合作關係，而最終目的是讓警察仔細瞭解其轄區情況來幫助順暢地執行任務，如此可提供積極的服務，保持良好警民關係。</p>	<p>英國提倡警察應多與民眾接觸溝通、加強服務改善警民關係，並鼓勵以非正式的社會控制來解決問題，而非強調執法或立即破案的模式來解決犯罪問題，具有警政服務化的優點。</p>	<p>德國警察法它係行政法之法源，位階極高，原因係國家在實現和照顧人民福祉理由下，積極介入人民私生活，結果造成警察的活動和概念幾乎介入整個內政德國警察招考16歲以上，26歲以下之男女德國警察雖從事基層工作，但官階卻從中層開始，此一措施有利於吸收優秀人才進入警界，對基層警察士氣頗有鼓舞作用。</p>	<p>從改革開放以來，為因應快速變遷，中共治安政策不斷調整，變遷過程中不斷朝向「落實責任制」、「充實基層基礎工作」的工作重點發展。現階段的預防、服務和強調民眾力量結合，也都可具體的反應如此的策略變革。</p>	<p>由於澳洲警察完全是依法行事，澳洲人民也了然於心，因此警民之間關係和諧，極少發生衝突，如有不服者即告上法院，由法官定奪。另一方面，由於州警察和聯邦警察雙軌制，使得跨州間的合作依然暢行無阻，各司其責，使犯罪偵查沒有漏網之魚。</p>
缺點	<p>警勤區劃設僅考慮戶口數，而忽略治安狀況、地區特色、警力多寡、面積廣轄、</p>	<p>屬於聯邦體制，各州制度不同，且不隸屬關係，全面推行較為不易。</p>	<p>日本都市化後的受特區警察漸與民眾疏離衍生出傳統治安維護機能低落，且警察</p>	<p>屬於分權體系，制度不盡相同，較難一體遵行。</p>	<p>一、地方政府採行不多，且成效欠佳。 二、易造成權力的獨占。</p>	<p>「屬地管理責任制」使各地在組織、人員配置、分工重組的作法上相當分歧。民</p>	<p>因為警察教育訓練期間不長，另一方面在職時，採行輪三休四，大部分警察皆另</p>

第五章 國外警民合作之概況

各類型	我國	美國	日本	英國	德國	中國大陸	澳洲
	及未來發展等因素。且都市與城鄉發展不同，加以因都市人口流動性高，標準應有不同，勤區劃設為能因地制宜，無法因應實際工作需求。		對社區狀況也無法充分掌握民眾也不認識警察。			力運用方面因各地經濟能力的差距，在社會防務能力逐漸鬆動、瓦解的當下，已非昔日單一的治寶會所能勝任。	有兼職，對於警察工作之熱忱難免較缺乏，對於保護人民的使命感也較低。

(資料來源：研究團隊分析)

強化警民合作機制之研究

第六章 資料分析

以下謹就文獻探討、焦點團體座談及訪談之資料，予以分析如次。

第一節 我國警民合作現況分析

一般警察機關的協勤民力，計有義警、民防、守望相助隊及警察志工等，另有警民協力之保全業與警友會，茲將該等組織或團體之任務概述如下：

一、義警

（一）法律依據

- 1、義勇警察編訓服勤作業規定（於 2004 年停止適用）
- 2、民防法（2001 年公布、2004 年修正）
- 3、民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法（2002 年發布、2004 年修正）

（二）任務

依據「民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法」第 10 條第 1 項第 2 款之規定，義勇警察大隊執行下列任務：

- 1、協助防竊防盜。
- 2、警戒勤務。
- 3、警察勤務。
- 4、戰時支援軍事勤務任務。

上述所訂之任務僅為準則性之規定，在實務運作上義勇警察之任

務因地方需求而有所差異，如以臺北市義勇警察大隊編組訓練演習服勤實施規定為例，明定其任務有：

- 1、協助防竊、防盜。
- 2、協助擔任一般警戒勤務。
- 3、警察執行一般警察勤務。
- 4、協助重大及重要治安事故之民力支援及調度。
- 5、協助空襲及戰時支援軍事勤務。
- 6、協助災害救助工作。
- 7、其他臨時指派勤務。

（三）運作方式

施永昭（2002）在其碩士論文中說明義警的運用方式「主要是協助派出所執行防竊、防盜、巡邏、警戒等工作，在各項大型活動勤務中，協助警察疏導管制交通，甚至協助偵辦刑案及逮捕人犯。警察工作多因地制宜，所以義警運用的方式及內容，也因各地治安狀況而有所不同，甚至取決於派出所主管的態度。」

由此可知，義警的運用具相當的彈性，以能夠符合警察機關勤務上之需要為主。一般而言，運用方式可概述如下：

- 1、協助分駐派出所執行巡邏、守望、路檢、臨檢、路檢。
- 2、協助防盜、防竊。
- 3、參與民間慶典、宗教活動交通疏導。
- 4、協助預防犯罪宣導，協助偵辦刑案，逮捕人犯。
- 5、春安工作、萬安演習，選舉工作及投開票所協勤。
- 6、配合建制員警巡邏，增加「見警率」，以預防犯罪。

（四）警民合作功效評估

義勇警察主要配賦於分駐（派出）所，居於輔助地位，協助警察

機關完成各項治安任務及例行動務。由於義勇警察大多白天有自身的工作與職業，因此協勤時段，以夜間為主，配合正職員警執行巡邏、臨檢等例行動務，以及其他如春安工作、廟會活動之交通疏導等特殊勤務。義警的運用，能夠填補警察人力不足，亦能建構警民合作、共同預防犯罪的優良典範，鼓勵民眾參與維護治安的行列，並瞭解警察人員工作之辛勞。

惟義警參與警察勤務運作，也存有一些問題。例如，雖絕大部分參與協勤的義警，係基於服務社會之精神，不求回報奉獻心力。但亦有少部分民力因本身經營電玩、色情、賭博等違法行業，拉近與警察間的關係，藉以逃避取締。又如義警協勤時段，大多編排於夜間 10 時至凌晨 2 時，清晨則為警力最為薄弱之時段，無法相互搭配，造成民力運用不均。

施永昭（2002）之研究評論「義警協助警察執勤，理當全天候視警力不足或空缺時出勤協助，但實際上義警都有自己的工作及事業，偶而放下工作協助勤務還可以，長期或次數頻繁都難以承受，更何況深夜時段的勤務，形成無法充分運用義警。目前實際的狀況是，義警可以出勤的時段，與警察實際需要的時段有所落差。平時勤務的內容，除了前面所提之協同警察執行各項勤務外，各分局亦有編排轄區巡守（義警巡守隊）、護童勤務、犯罪宣導、山地清查等各式勤務。至於在春安工作期間，為因應密集的勤務，以有效確保治安，義警與民防採輪流方式至派出所協勤。」縱然民力協勤或有缺點，但整體言之，民力能充實警力，增加見警率，有其治安維護之助益。

二、民防

（一）法律依據

- 1、各省市民眾組訓綱要（1950 年發布、1952 年廢止）
- 2、民防團隊編訓服勤實施規定（1992 年發布、2003 年廢止）
- 3、民防法（2001 年公布、2004 年修正）
- 4、民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法（2002 年公

布、2004 年修正)

(二) 任務

民防編組的主要目的，在於有效運用民力，發揮民間自衛自救功能，共同防護人民生命、身體、財產安全，以達平時防災救護，戰時有效支援軍事任務。依據民防法第 2 條之規定，民防工作範圍如下：

- 1、空襲之情報傳遞、警報發放、防空疏散避難及空襲災害防護。
- 2、協助搶救重大災害。
- 3、協助維持地方治安或擔任民間自衛。
- 4、支援軍事勤務。
- 5、民防人力編組、訓練、演習及服勤。
- 6、車輛、工程機械、船舶、航空器及其他有關民防事務之器材設備之編組、訓練、演習及服勤。
- 7、民防教育及宣導。
- 8、民防設施器材之整備。
- 9、其他有關民防整備事項。

由上規定可知，民防人員係因應戰時需要所立的編組，以完成戰時動員的目標，負責轄區空襲防護、搶救災害、協助地方治安及戰時支援軍事勤務之執行，在平時則協助維護地方治安（陳裕琛，2006）。因此，民防具有軍事、救災與協助維護治安等之功能，尤其在協助警察機關勤務上，除可彌補警力之不足，充實地方警衛力量外，更能減少國家財政經費支出，達到最經濟之維持地方治安方式。

(三) 運作方式

民防在臺灣解除戒嚴及終止戡亂時期後，戰時組織的色彩逐漸消失。目前的協勤對象也是警察機關，主要以派出所為單位，各民防中（分）隊由派出所主管視實際需要服勤。近年來協勤內容與義警已幾乎相同。所以，就當前的狀況而言，義警及民防對派出所的功能相同

，主要如下：

1、平時或特殊大型勤務，警力不足時機動協助值班、交通整理與巡邏等勤務。

2、春安工作期間、萬安演習、選舉日協勤。(陳裕琛，2006)

(四) 警民合作功效評估

民防設置之初，用意原在於軍事上的目的，戰時有效統合民間力量，發揮救災救護功能。至兩岸敵對關係逐漸和緩，原民防任務已不存在，然民防編組未就此解散，仍為地方警察機關重要協勤力量。在實際運用上，民防與義警之工作內容無大區別，兩者均輪派人員支援分駐派出所，遇有特別勤務，則動員較多人員。民防參與警察勤務所衍生之問題，如同義勇警察，因參與者之動機不同，可能衍生的問題也有所不同。綜合民防參與警察勤務之功效，一如義勇警察，具有擔任警察人員之助手、填補警力之不足、搭配正職員警執勤增加轄區見警率、促進民間參與公共事務能量，警民合作共同提升犯罪預防之功能。

三、守望相助巡守隊

(一) 法律依據

1、建立全國社區治安維護體系－守望相助再出發推行方案（1998年函頒）

2、民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法（2002年公布、2004年修正）

3、臺灣健康社區－六星計畫（2005年函頒）

4、推行守望相助及家戶聯防要點

5、公寓大廈及社區安全管理辦法（1999年公布）

(二) 任務

守望相助隊之成立，係地方居民基於維護生活環境之安全，以預

防犯罪為目的，提供里、社區治安資訊，並以服務社區之精神，為里、社區居民提供下列服務事項（林秀怡、黃啓賓，2008）：

- 1、里、社區治安資訊。
- 2、執行防竊、防盜、防火等勤務。
- 3、協助搶救各種災害及協助災害現場安全秩序維護。
- 4、里、社區公共設施之安全維護。
- 5、協助推動里、鄰、社區發展及服務性工作。

另陳裕琛（2006）指出社區巡守隊之任務如下：

- 1、協助維護巡守區域內之安全。
- 2、提供犯罪線索，舉發違法、違規案（事）件。
- 3、建立社區交通秩序。
- 4、與轄內機關、機構、學校、團體及村（里）辦公處加強協調、聯繫。
- 5、協助急難救護及災害防救。
- 6、其他服務事項。

李增祿（1991）則認為，守望相助具有下列三種功能：

- 1、預防犯罪的功能。
- 2、社會教育的功能。
- 3、社區發展的功能。

（三）運作方式

各個守望相助隊運作方式，因轄區狀況不同而有所差異。但常見的運作方式，均於事先編排勤務表（大部分勤務時間為夜間），每日擇定2至6小時不等，由隊員依路線，巡守簽巡邏箱。如發現可疑的人、事、物即時通報警察前往處置，並從旁協助（陳裕琛，2006）。巡邏方式，以步巡、機車、汽車巡邏較為常見。另有為民服務、敦親

睦鄰等工作。巡守隊的成員，大都是自願參與服務的熱心民眾，抱著積極服務的心來為地方服務，有的亦協助警察人員執行一般勤務及交通疏導等工作。

（四）警民合作功效評估

守望相助隊組織係自發成立的組織，自行獨立運作，有自屬的勤務基地，以及特定的治安轄區範圍（通常以「村」或「里」為單位）。縣市政府與警察機關則居於輔導的地位，提供補助經費及應勤裝備。有別於義警、民防，守望相助隊組織以分局或分駐（派出）所之運作為核心，協助警察人員執行各項勤務。因此，警察機關與守望相助隊間之聯繫密度，未如義警、民防人員那麼高。

但近幾年，警政署要求各地方警察機關應加強與巡守隊之間的聯繫與運用，如：要求定期辦理社區治安守望相助座談會及相關社區活動；配發守望相助隊應勤裝備；要求分局、派出所各級幹部、承辦人及警勤區佐警，至守望相助隊勤務據點協調聯繫；分駐派出所應將守望相助隊駐地，納入巡邏線並至駐地巡簽；每半年集中守望相助隊員實施訓練 1 次等措施。

在警民合作的運作上，守望相助組織能夠填補治安轄區地理上的空隙，與警察機關共同形成治安防護網。大多數的居民，也多能夠支持與肯定守望相助隊的推行，並肯定隊員們的表現。只是，實際運作上仍存在若干問題與困難。主要有：

1、在人力召募上，地方村、里或社區未必能夠找到足夠的熱心公益人士參加巡守隊。因此，仍有許多的鄉里與社區無法組織巡守隊。

2、巡守隊能夠持續正常運作，重點在於充足的經費資助，以支應勤務裝備與運作開銷，如缺乏常態性的經費支助，往往導致巡守隊之潰散。

3、巡守人員素質良莠不齊，加上長期單調乏味之例行動務，致部分人員因而怠惰，並未落實服勤，反有聚集飲酒或賭博之情形發生。

4、大多數的隊員因本身之職業與工作時間限制，常未能完全配

合治安之需求。

5、如同義警、民防，巡守隊服勤時段，大多集中於夜間 10 時至凌晨 2 時，容易出現治安防護空檔。

四、志願服務人員（志工）

（一）法律依據

- 1、志願服務法（2002 年公布）
- 2、行政院及所屬各機關推動公教志工志願服務要點（2002 年發布）
- 3、內政部警政署推動警察志工服務計畫（2003 年函頒）

（二）任務

近幾年，政府推動民間參與行政機關志願服務工作，期能有效增進行政效能與服務品質。至在警察公共事務中，藉由志工的參與，拉近警察與民眾間的距離；同時藉由民間參與志願服務，可建立「警民合作、共維治安」的觀念，協助預防犯罪宣導，共同打造優質化的治安環境。目前志工協助警察機關，有別於義警、民防之勤務為主，而係扮演警察與民眾間的協調聯繫與服務角色，工作項目主要如下（陳顯宗，2004）：

- 1、民眾至警察單位洽公或報案時之接待、引導、解說等事宜。
- 2、提供諮詢服務。
- 3、協助報案人（被害人）家屬情緒安撫、心理關懷及接待、解說。
- 4、協助照顧迷童，失智老人及其他需要照護者。
- 5、協助辦理轄內治安狀況訪談（含電話訪問、問卷調查等）。
- 6、走入社區瞭解民隱民瘼，反映相關單位主官（管），以作為決策參考。
- 7、發現有急難需救助對象，聯絡社福單位或動員聯繫慈善團體

予以救助。

8、配合佐警深入社區預防犯罪宣導，或其他有助於社區治安交通，喚醒民眾重視社區聯防，或協助有助於提升警察形象，地位等服務事項。

9、其他適合志工服務事項及當前主要政策推動宣導等。

（三）運作方式（陳顯宗，2004）

1、服勤時間以每日 8 時至 22 時為原則，必要時得延長之。

2、志工每人每週服務至少一次，每次至少 2 小時，編排輪值表執行。

3、警察志工輪值準時交接，穿著志工背心，配戴識別證，出、入勤簽到、退，勤畢填寫紀錄備忘。

4、值勤應儀表端莊，服裝整齊，態度和藹、熱忱、有耐心。

5、基於偵查不公開及事涉機密，不得隨意翻閱公文，簿冊及查記資料。

6、對刑事案件或嫌疑人，切勿有關說情事。

（四）警民合作功效評估

義警、民防、守望相助隊等之任務，主要在於協助或執行預防犯罪工作，而志工通常並不直接參與治安勤務工作，其角色主要在於擔任警民之間溝通之橋樑，幫助民眾解決在警察機關中所碰到的問題，舒解民眾情緒上壓力，或者協助預防犯罪之宣導工作。志工參與志願的服務，其動機不在於追求金錢物質，最主要之動機，乃在尋求自我成長與回饋社會。

志工參與警察機關服務，主要運用在與民眾接觸較多之第一線分駐（派出）所。工作內容為擔任接待、引導與解說人員；安撫被害人或家屬之情緒；或協助預防犯罪宣導等。黃翠紋、林至聰（2004）針對女性志工服務的研究發現，警察人員的重視程度，會影響志工參與的意願，婦女志工亦有意願繼續從事志工服務。

志工的參與，可使警民之間的相處更加和諧團結，以落實警察為民服務工作。簡言之，志工的角色，可謂充當警民之間的溝通者與協調者。然而，調查也發現，志工往往欠缺協勤之技能性，因此有必要加強專業上的訓練。另外，志工運作同樣面臨欠缺經費來源，有意願參與志工行列的民眾亦不多，所以運作上實有困難。

五、保全業

（一）法律依據

保全業法（1991年公布）

（二）任務

依保全業法第4條，保全業者得經營之業務如下：

- 1、關於辦公處所、營業處所、廠場、倉庫、演藝場所、競賽場所、住居處所、展示及閱覽場所、停車場等防盜、防火、防災之安全防護。
- 2、關於現金或其他貴重物品運送之安全維護。
- 3、關於人身之安全維護。
- 4、其他經中央主管機關核定之保全業務。

所謂保全業，在歐美各國均以「Private Security Industry」稱之，係指對警力無法顧及的私人單位或財產，提供防火、防竊等服務的公司。Aydin（1996）認為保全業是一種利益導向的事業，提供人員、設備且或處理防止人為的疏忽錯誤，以應付緊急狀況、排除一切災害和犯罪行為。亦即以防護建立一個隱定、相對可預測的環境，使人們或團體可追求原有目的，而不會遭破壞或傷害並且免於恐懼被破壞或傷害（洪慶麟，2005）。

高永昆等（1999）認為，保全業之特性包括：

- 1、提供與安全相關的服務給特定客戶，以收取費用的實體或組織。

2、利益取向的事業，提供人員、設備或程序，避免發生因人為錯誤、緊急事件、天然或犯罪而生的損害。

3、保全業是服務業之一，具有服務業的特性，服務人員與顧客接觸性高，顧客亦參與服務的過程，現場即是工廠，服務品質的保證必須在服務提供前便做到，所以，教育訓練特別重要。因此，顧客對服務的期待與其是否滿意服務結果密切相關。

（三）運作方式

保全公司經營服務項目大約分為 4 類：駐警保全、運鈔保全、人身保全及系統保全。運作情形，概述如下：

1、駐衛保全：須防阻犯罪，並對已發生的犯罪提出報告，但主要的工作，是處理指揮交通、門禁管理與執行客戶或公司規定，指引或護送人員至建築物內之目的地，扮演接待人員或資訊來源，或主要和安全有關的工作，通常以派駐固定崗哨方式執行上述保全服務。（高永昆等，1999）

2、系統保全：是將防盜感知器材，設計安裝在顧客之場所，將各種器材串接成一防護系統，防止竊賊由外面侵入，也可測知內部災難，如瓦斯外洩、火災等狀況，藉由客戶端電腦防盜主機，經電話線或專線傳到保全公司，24 小時管制中心之電腦，顯示現場發生的各種狀況，再由管制人員以無線電，指派在外的巡邏保全人員立即前往處理，一般客戶為商店、銀樓、倉庫、辦公室、賣場、家庭等，封閉之空間皆可安裝服務（王至誠，1990）。

3、人身保全：由保全人員隨行護衛客戶。欲做好此項工作，保全人員須具備耐心與注意細節的能力，應會使用武器與徒手搏鬥，並應瞭解客戶所至各地的習慣（高永昆，1999）。也就是人身保鏢，隨護在顧客身旁，保護客戶人身的安全，一般客戶多為演藝人員、公眾人物、或與他人有糾紛受到威脅的個人或團體（王至誠，2000）。

4、現金運送：以特製的防護（防彈）車輛，幫客戶運送或保管金鈔、貴重物品，保護不受歹徒搶奪，顧客多為金融機構、珠寶、銀

樓，或連鎖商店（王至誠，2000）。

（四）警民合作功效評估

張淵崧（2007）在其「公設警察與私人保全合作問題之研究」中發現：

1、私人保全係扮演安全維護的角色與功能，對於社會治安而言，具有正面之意義，儼然成爲私人領域，另一股警察力量。

2、中央主管機關對保全業的設置與評核，雖嚴訂法律規範，然在實務運作中，卻產生嚴重落差。保全公司跨域經營情形非常普遍，地方業務承辦人無從管理，第一線警察人員並無一套標準的掌握機制。

3、私人保全保護的對象爲私人安全領域，該等人員非公權力的執法者，安全維護過程中，有時尚需警察人員介入。

4、警察機關與私人保全業彼此之間的關係除了監督、管理之外，尚包括競爭、互補、合作等關係。

郭志裕（2009）對保全業相關建議如下：

1、民眾、機關、學校、私人機構、公司行號等，政府應建構犯罪預防機制平臺。

2、無論是私人保全，或是民眾，均應強化自我之保護能力。

3、現職軍人或治安人員，在政府精實或本身年齡增高之際，可鼓勵相關人員轉任民間保全產業服務，做爲政府與民間的橋樑；同時可以解決人力浪費問題。

4、警察機關與保全業者間應加強彼此協調，暢通聯繫管道，建立相互通報機制，合作互助共同打擊犯罪，以維護機關與社會安全。

綜上所述，警察機關與保全業者之間，既存在著競爭關係，同時也存有合作關係。兩者均以人身、財產爲保護之標的，差別在於警察維護的是公眾的安全，以轄內所有居民之身家財產爲範圍，維護公益並著重的是整個面向；而保全業則侷限在特定的對象上，以營利爲目的，重心放在少數而具針對性的點上。從整體治安之觀點來看，保全

業雖僅著重在部分特定對象之安全維護，但這些特定對象，往往也是治安要點（如金融機構、重要設施等），因此能夠分擔警察工作的負荷，強化彼此協調聯繫，能夠發揮相輔相成的效果，同時在良性競爭的環境中，亦能夠促使警察機關精進與成長。

六、公寓大廈管理委員會

（一）法律依據

- 1、公寓大廈管理條例（1995年公布）
- 2、公寓大廈管理服務人管理辦法（1997年公布）

（二）任務

在「公寓大廈及社區安全管理辦法」廢止前（2003年已廢止），該辦法第10條規定，管理員、巡守員之任務如下：

- 1、推行各該處所內各項公共設施安全、公共安寧及環境衛生之維護。
- 2、負責各該區內巡邏守望，協助維護治安、防竊、防盜、防火。
- 3、協助住戶之急難救護及災害防救。
- 4、舉報違規營業及公共危險物品之製造、儲存或使用。
- 5、設簿登記該處所內住戶及人。
- 6、負責與當地警察機關保持聯繫。
- 7、其他委員會約定之服務事項。

在該辦法廢止後，有關各公寓大廈與警察機關聯繫，及相關維護治安、舉報違規營業之責任，已無明文規範。

（三）運作方式

一般公寓大廈管理委員會設置管理員若干人，負責公寓大廈安全維護。但有部分公寓大廈自行籌組巡守隊，於樓層設置巡邏箱，輪番巡視與簽章。公寓大廈巡守隊運作方式如同村里守望相助隊，差別在

於前者著重在大廈建築物內及其周邊環境之安全維護，而後者通常以所居住之村里或社區為其轄域範圍。

（四）警民合作功效評估

近年來，由於社會經濟發展，人口不斷往都市集中，導致都市土地供需失衡，高層公寓大廈激增，住在同一屋簷下區分所有權人間，其權利義務關係日趨複雜，住戶間之糾紛迭起。（溫豐文，1997）在「公寓大廈及社區安全管理辦法」廢止前，管理員、巡守員負有急難救護、災害防救、公共設施安全，於轄區內巡邏守望，協助維護治安維護並負有與當地警察機關保持聯繫責任；惟在該辦法廢止之後，已失其法源依據。

一般而言，在實務運作中，公寓大廈之安全維護工作，係由其管理委員會主導與決定運作方式，有者視情況自行聘僱管理員專責住戶安全，亦有籌組巡守隊巡簽各樓層，以維護大廈安全。社區公寓、大廈巡守組織係通常為有給職，在運作上與居民是主僱關係，其紀律及效率皆達一定之水準。（林秀怡、黃啓賓，2008）至於在政府輔導巡守組織上，轄區警察機關將公寓大廈巡守組織，與村里守望相助隊等同列入輔導，並定期提供訓練與舉辦協調會，管轄分駐派出所則設置巡邏箱，由員警前往巡簽，瞭解治安狀況。因此，公寓大廈管理委會如能與警察機關連結密度提高，將對治安維護有良好之成效。

七、警友會

（一）法律依據

- 1、人民團體法（2009年修正）
- 2、各警友會（站）自行訂定組織章程，據以執行各項協力警察機關。

（二）任務

以「高雄縣警察之友會」所訂之組織章程為例，其任務為：

- 1、協助維護社會治安及交通秩序。

- 2、協助辦理村里守望相助及民眾自衛、自保之宣導。
- 3、協助防範犯罪之宣導。
- 4、辦理民情訪問及疏解警民糾紛。
- 5、警政興革之研究與建議。
- 6、舉辦各種社會聯誼活動，加強警民情感。
- 7、表揚有功警察人員及警友。
- 8、慰問因偵辦重大刑案，拯救重大災難而殉職或重傷之警察人員及警友。
- 9、獎勵維護治安特殊貢獻之民眾。
- 10、其他促進警民合作事項。

（三）運作方式

警友會之設立非以營利為目的，為一從事公益活動之社會團體，以協力防範犯罪，擴大安全宣導，促進警民合作，強化治安功能為宗旨。警友會平時召募會員，會員按規章須繳交會費做為相關活動之基金。在運作上，重要提案以召開會議，由會員表決之。其中會議又可分為定期會議與臨時會議，用以決定費用支出。議案含括範圍廣泛，凡與警察機關或警支會本身之相關經費支出，如員警傷病慰問、破案獎勵金、應勤裝備、地方性公益活動、人員餐敘、蹟優員警表揚等，均由會議決議是否提供經費。

（四）警民合作功效評估

警友會為民間設立，從事與警察有關之公益事務。雖然，警友會成立之宗旨，為協力犯罪預防、強化治安功能。但警友會與義警、民防、守望相助隊、志工等協勤民力警民合作之方式不同。警友會通常不以其勞動與體力協助警察，而係以其募集之「會費」提供警察機關相關之公務支出。警友會支助的活動範圍廣泛，舉凡員警之應勤裝備、一般餐敘活動、員警旅遊補助、表揚績優員警、慰問因公傷亡之員警、地方性的公益活動等，均為其任務範圍。簡言之，警友會支應警

察機關經費不足的問題。警察機關編列的預算有限，無法充足支應各種花費，因此，警友會雖不以其勞力協助警察，仍不失為一股支助警察機關重要的力量。

八、小結

民力的運用，依照人民參與的形式與人數，可分為：

(一) 有組織民力：人民以團體的方式參與公共事務，有領導、有分工，甚至有規章，都可以視為有組織的民力，例如，警察機關中的義警、民防、巡守隊等。

(二) 無組織民力：人民以單獨或突發的方式參與公共事務，可視為無組織的民力，例如，發現小偷報警，扶持年老者過馬路。(李春紅，1980)

如再依人民參與公共事務的意願，又可分為：

(一) 志願民力：人民出於自願而參與或投入資源，如義工、志工。雖然對參與對象有所規範，但是係出於本身意願而參與。

(二) 非志願民力：人民受政府法令規範，不得不參與民力組織，但參與的時間通常是較短暫的。例如：後備軍人召集參與政府活動，社區處遇受刑人的勞力服務。(施永昭，2002)

我國 2002 年公佈之「志願服務法」，對志願服務的定義為：「民眾出於自由意志，非基於個人義務或法律責任，秉誠心，以知識、體能、勞力、經驗、技術、時間等貢獻社會，不以獲取報酬為目的，以提高公共事務效能及增進社會公益所為之各項輔助性服務」。而警察機關所運用之義勇警察、義勇交通警察、民防團隊及守望相助巡守隊等四項組織，亦符合志願服務法之定義與精神，屬志願服務之一環，惟一般統稱該四類組織為「協勤民力」。(葉步和，2002)

運用之民力，大致上類別為：義警、民防、守望相助隊（含公寓大廈巡守隊）、志工、警友會；至於保全業則為民間以營利為目的，提供安全維護之私人企業，並不隸屬於警察民力之範疇。

由於上述民力之任務不同，因而在警民合作共同維護治安上，提供了不同區塊之服務機能。上述警民合作之各種組織或團體，渠等共同特性，均屬民間力量，為「有組織的團體」，且為「志願民力」，對於社會治安之維護，以不同的方式奉獻心力。其間的差異敘述如下：

(一) 法律依據不同

義警、民防、義交、守望相助隊同以現行之「民防法」為其法律依據。警察志工則以「志願服務法」為其依據。保全業者依據的是「保全業法」、警友會則依據「人民團體法」及其自訂之「組織章程」。

(二) 功能不同

「民防」工作內容，為執行轄內空襲災害防護、協助防空避難設備管理維護、協助搶救重大災害、協助維持地方治安及戰時支援軍事勤務任務，偏重空襲災害之搶救；「義警」工作內容為執行指定之協助防竊防盜、警戒勤務、警察勤務及戰時支援軍事勤務任務，偏重警政治安維護工作，惟實務運作上，由於去除了戰時狀況，民防與義警幾無差別；「社區巡守隊」工作內容為執行協助維護地方治安巡守、急難救護任務，偏重社區安全維護。(陳裕琛，2006)「警察志工」的角色，則居於民眾與警察機關間的溝通橋樑，負責接待、引導、解說等諸事項，提供諮詢服務，安撫被害人之情緒等。「警友會」則依據自訂之組織章程，以會議議決的方式支助警察機關相關活動經費；「保全業」，乃依保全業法之規定設立，提供私人人身或設施安全保護，並以營利為其目的。

(三) 主管單位不同

依據民防法所編組之義警、民防、守望相助隊等，主管機關應分屬於直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所。惟義警、民防、守望相助隊等之主要任務，在於協助警察勤務及治安維護，因此，實務運作，係由分駐(派出)所輔導，業務則由分局統籌辦理。在警察分局的業務分配上，義警、民防、守望相助業務由第四組辦理；警察志工、警友會由第一組承辦。

至於在民力的功效評估上，葉步和的研究發現：民眾參加協勤民力最主要的動機為「服務人群」；其次為「可以結交朋友」。民力自評的整體表現表示滿意者為 66%（江宗文之研究為 73%），認為有助於治安的維護。至於協勤之事項，以「預防犯罪」43%比重最高；協助交通、救災之事故處理 37%居次；提供情報及協助偵辦刑案僅占 20%。但相對於民力自評，警察認為民力對治安交通的幫助則顯得沒那麼高，其中認為稍有幫助者占 53%、有幫助者占 37%、幫助很大者僅 7%。可見警察人員對民力協勤的效益評價不高。至於對各類的民力組織評價中，最高者為義交占 57%；巡守隊 37%；義警民防僅有 7%。

另陳顯宗的研究之發現，綜論其要點有：

- 1、民力有延遲出勤、服儀不整、配件不全之情形。
- 2、民力招募不易。
- 3、民力訓練普遍不足。
- 4、巡守隊與分駐派出所雖有連繫，但情感上不如義警、民防。
- 5、調查發現，員警認為民力協勤的意願「高」者占 80%，「不高」者占 15%。
- 6、員警認為民力素質「應提升」者占 70%、「維持現狀」占 28%、「不必提升」占 3%。員警認為民力數「應增加」占 50%、「維持現狀」占 33%、「減少」占 8%。
- 7、協勤民力可支援警力，尤其對警力單薄之所，整體言頗有助益。
- 8、民力協勤項目最多為「巡邏」占 34.24%；其次為「守望」占 23.73%；再次為「交整」占 23.12%。
- 9、協勤時數每月平均約 4 小時。

綜上所述，我國警察機關民力之運用，主要是義警、義交、民防、守望相助隊。警友會雖為經費支助性質，並不直接擔負治安維護工

作，但在「治理」的概念下，不以其直接影響治安為限。誠如 Frederickson (2003: 225) 之論述：治理是理論的主體，綜合著橫向的關係，跨制度的關係，主權意識的式微，轄區界線重要性的消失，以及一般制度的分割。同時對「第三造警力」涵意之闡明，除警察、相對於加害者之第三造涉入治安責任範圍之範圍言，警友會等能夠在後勤支助上輔助警察，儘管為間接之管道，仍有其存在之意義；此外，「義工」雖主要擔任內部服務之角色，但其對外向民眾宣導預防犯罪觀念，幫助警察機關接引、安慰、及協助訪談當事人等工作內容，有助於治安工作之遂行，具有其正面效益。

第二節 焦點團體座談分析

茲就本研究所進行之焦點團體座談相關論述，所獲致之相關訪談結論，分析綜論如下。

一、第三造警力之本土定義

有關第三造警力之本土定義，綜述學者間的看法，應擴及警察以外的所有人員、團體；政府與民間協力，以協商、鼓勵、合作、強制力、公權力等方法，強化警察的控制力。

二、第三造警力如何實現

有關第三造警力如何落實實施，綜合焦點座談之論述，應先完成法規的訂定，並應循序漸進，從獎勵到處罰，再到強制。將不同的部門、組織、個人、企業、團體等連結起來成為一個網路。

三、現有之警民機制

有關現有之警民合作機制，詳述如下：

現有的警察民力組織有義警、義交，民防、守望相助隊、警友會，分局以下有志工隊，為主要的警民合作機制。另有學者建議，可仿美、英、日等國，設立公安委員會、治安委員會等，使警民合作機制走向透明及法治化。

四、課責—概論

「課責」此一概念，若運用於警民合作機制，應如何作為？簡述如下：

學者認為應針對高危險的行業、個人課責，但實現措施並非訂定專法，而修訂的行政命令，應提高它的法律位階。同時在課予民眾協力義務上，要有法律規範，且不能過當。

五、課責—企業之社會責任

企業在第三造警力應扮演之角色為何？本研究焦點座談時，亦有觸及此一課題。

綜言之，第三造警力的實施，其根基在於對犯罪的分析。而法人、企業主，法令必須賦予其企業社會責任，使其在追求利潤之餘，亦能兼顧社會正義。如對電信業者課予通訊紀錄之責任，以協助刑案偵查。

六、如何對民眾課責

如何在第三造警力中，對民眾及企業主課予相對義務，並使渠等負起治安之社會責任，焦點團體座談之專家學者認為：治理時代，治安治理應運用政府各單位及民間力量，除對民眾課責，各行政部門應負起相關責任，不應將警察與消防人員推上第一線，單獨面對治安問題。

七、設置專法之討論

當前對於第三造警力之課責義務方面，有需要設置專法嗎？現行法令是否業已充足？如何落實執行層面？

綜合焦點團體座談之專家學者的看法，認為應權衡治安與人權，以不設專法為原則。對是否設置專法，從實務上看，通常可分為近程跟遠程，遠程會往專法來走，近程則就現有的法令做修改。

八、第三造警力共同治理治安

警察機關在第三造警力中，應扮演之角色為何？是督導者？是執

行者？亦或督導兼具協助之角色？

學者認為，第三造警力的定位，從中央體制來看，應建立機制。同時須將法令規定整理貫通，以形成共同治理的環境。

九、跨部門、跨部會合作

第三造警力要落實執行，在法令、機制及制度方面，需要各部會之配合，學者認為應參考其他國家的做法。對於政府、企業部門，應考量其對治安、犯罪的影響，提出合理的措施，並與地方建立夥伴合作關係。

十、第三造警力執行上之阻礙與問題—官方意見

第三造警力中，有關公部門可能面臨之相關阻礙與問題，在焦點座談中，一一揭露，包括政府部門間應如何連結；如何讓民眾安全、安心的將治安情報提供給警察；同時應考量第三造警力的概念，是否能適合於本土的生態背景。

十一、第三造警力執行上之阻礙與問題—民意

第三造警力中，有關民眾可能面臨之相關阻礙與問題，在焦點座談中亦有論述。

總言之，現行警民合作的機制中，義警、民防、守望相助、社區巡守隊等，因政治選舉或法令規章限制，致影響運作。第三造警力的實施，有賴民意的支持。

十二、公權力委外與不委外

警民合作及第三造警力之法令規定，如何從法制層面上去做好？茲將學者之論述，呈現如下：

從各國治理趨勢觀察，公權力已經不是政府獨占，可以透過法令，把公權力釋放。另一方面，公民社會時代的來臨，引導民間自發性的參與便顯得相當重要。

十三、第三造警力法制化之思考

第三造警力中，最重要及最可能遭遇到之抗拒，即是民眾的消極不配合，如何排除此項抗拒，當然是法制上有所規範為最佳，綜合焦點座談之論述如下。

第三造警力法治化的思考，對容易衍生犯罪的行業如汽車修配業、典當業、舊貨業、通訊業、社區管委會等，強化與修訂各別的法條，而不另訂定專法。同時對維護公益或公共任務者賦予其法律地位，促其扮演行政助手的角色。

十四、結合第三造警力之實際案例

臺北市結合第三造警力之反詐騙法制與做法，綜析如下：

第三造警力的案例很多，如防範詐欺案件之護鈔、宣導、行員關懷等措施。又如將防止搶劫案之監視鏡頭延伸到馬路；防止竊盜案之汽機車辨識碼、修訂當舖業法等。許多的實際案例，說明第三造警力確實有助於犯罪案件的下降及治安的維護。

惟有關黃明昭大隊長座談所提「警察用道德勸說請銀行行員於發現客戶遭詐騙而臨櫃取款時通知警察機關護鈔，但是很多行庫不願意進一步通知，並表示行政院金融監督管理委員會沒有訂定相關規定」乙節，依據行政院金融監督管理委員會所推動之各項措施可知：

(一) 銀行公會訂定之「臨櫃作業關懷客戶提問參考範本」業要求銀行經研判客戶顯屬遭詐騙者，應向警察機關報案，以攔阻被詐騙款項。

(二) 該會備查銀行公會訂定之「防杜人頭帳戶範本」第 4 條第 5 項規定，銀行發現客戶明顯遭受詐騙，經勸導無效後，宜主動撥打「110」或「165」防詐騙電話，通知警察處理。

另黃明昭大隊長亦提及：「有關金融機構防搶部分，警察建議於銀行外之騎樓、迴廊、人行道、慢車道加裝監視錄影系統，並提案於行政院金融監督管理委員會『金融治安聯繫會報』，但會議中遭本會拒絕」乙節，經查行政院金融監督管理委員會第 14 次金融治安聯繫會報已就內政部警政署建議修正「金融機構安全維護管理辦法」第 5

條第 1 項第 6 款，增訂金融機構「營業處所前道路」為攝錄範圍案，決議由警察機關於不影響民眾隱私權之前提下，依「警察職權行使法」第 10 條第 1 項規定辦理。若有需要金融機構協助者，請銀行公會協調金融機構於合法原則下配合辦理。

此外，有關刑事局李文章科長所提「目前香港的匯豐銀行願意幫忙做攔截詐騙款項之匯出，刑事局希望修正國內銀行法，將花旗銀行、西聯銀行等規範進來，以降低詐欺犯罪的情形」乙節，行政院金融監督管理委員會則認為，該會銀行局於 2010 年 9 月 2 日邀請內政部警政署召開研商金融機構反制詐騙有效作業幕僚工作會議中已向該署說明，境外詐騙帳戶如何由警察機關認定，宜先釐清；且如要求銀行主動提供該等疑似不法之帳戶資料，涉及銀行法第 48 條及個人資料保護法等適法性問題，有窒礙難行之處。

十五、警察介入各行業管理之法源

第三造警力中，警察機關如何有效介入各行業之管理？當然需要法源上之支持，焦點座談論述如下：

在法治國中，警察介入民間行業管理，必須要有法律的依據。程序上，應立法賦予警察機關行政檢查的權力，對不配合者予以裁罰，以落實特種行業的管理。

十六、從治理觀點看第三造警力

如何從治理之觀念來查究第三造警力，是一項很重要的概念，綜合焦點座談論述：目前已是治理的時代來臨，針對治安問題，不再只是警察機關所能獨自承擔，強化警民合作，公私協力、跨部會合作、乃至國際間的防範犯罪協議等是必行的道路，目前的危機就是轉機，應逐漸提升到治理的層次。

十七、焦點團體座談摘要

為避免重覆閱讀，茲將專家學者表達之意見，簡略彙整如下【表 6-1】。

表 6-1 焦點團體座談摘要

面向	專家學者座談摘要
<p>一、第三造警力之本土定義</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1、警察將取締不法的權利，賦予我們所沒想像過的單位，譬如計程車司機。 2、警民合作的想法，應該更廣泛地政府和民間企業合作。 3、警察以協商、鼓勵、或是合作的方式，第三造警力，則以強制力、 4、公權力，創造或強化警察控制力，使非犯罪人以強迫或是合作的方法，去承擔更多犯罪預防的政策。 5、民眾報案，警察要去辦，民眾要提出一些基本成本，應該要作防治的措施。 6、第三造警力應該是全面結構性的定位，因為它可以引伸到所有的關係層面上。 7、警察以外所有的團體都是我們可以合作的。
<p>二、第三造警力如何實現</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1、我國相關法規缺乏。應先訂法規，再做實驗示範區，從硬體再進到軟體，從獎勵再進行到處罰，再到強制。 2、我國警察資金主要來自警友會，但警友會不很健全，而義警和義交，沒有貢獻資金，所以與第三造警力有關者加強做治理網絡。 3、學習日本警察要求商家拒絕黑道利用，強制所有企業對外宣示不予黑道交往，如果被發現，就交由全民批判。 4、把不同的部門、不同的組織、不同的個人連結起來變成一個網路。如透過地方自治法規要求金融機構配合我們做檢測。 5、未來準備要做第三造警力，包括少年霸凌，婦幼安全這塊，現在比較重心都擺在詐騙犯罪。
<p>三、現有之警民機制</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1、目前臺灣警民之間的組織很多，有警友會、警民、義交，各分局以下，都有志工隊。 2、警民合作大致上可從三個角度來看，一教育的角度、二是宣傳的部分、三是根據的部分。 3、警民合作要走向透明、制度、法治化。政治責任要放在公安委員會、治安委員會；另外，美國有一個機制，讓公民一起進入去檢視民眾的抱怨。 4、民力的問題，第一是整合上的問題。第二就是重疊性過高，第三是民力推展過於形式化。另外，提供「補助」可高民力實際上的運用性。
<p>四、課責一概論</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1、強制力可以針對某些高危險的行業、個人做某些課責，不是定專法，而是散見各辦法裡，提高它的位階。

	<p>2、課予民眾協力義務，要有法律規範，不能過當，要公司、公部門，高危險群的安全防範的義務，要課責是合理的。一般百姓，對其在天然災害、車禍上課責是可行的。同時，參考他國建立輔警，並找出哪些業務可以下放給輔警做。</p>
<p>五、課責—企業之社會責任</p>	<p>1、第三造警力，尤其是哪些法令、什麼內容，最後還是回到犯罪分析上面。</p> <p>2、法人、企業主，法令必須賦予企業社會責任，使他們在追求利潤之餘，亦能兼顧社會正義。</p> <p>3、廢棄機車零件出口都要經過保三總隊強制檢驗、要求監理機關對5年以上的中古機車過戶要檢驗，透過法令，讓汽機車竊盜大幅下降。</p> <p>4、行政管理存在一些漏洞，必須課予企業經營者責任，如要求電信業者於電信交流時做一些記錄，以改善詐欺與電話詐欺案件。</p> <p>5、保全業法修正後，會賦予保全業者更多的責任。保全業者，現在已經開始做認養特定公共區域。</p> <p>6、內政部、經濟部修改動產擔保交易法，但是道路交通管理處罰條例沒有配合修改，造成典當車、AB車、權利車的犯罪無從追查。</p>
<p>六、如何對民眾課責</p>	<p>1、住宅竊盜乃警察人員頭痛的問題之一，但目前縣府建設單位對於管委會幾乎是沒有在管理。</p> <p>2、精神病患對社區所產生的犯罪、危害情況相當大，但現行衛生單位則是退居第二線，而把警察與消防納為第一線。</p> <p>3、保全除負責所屬企業的安全維護，相對的，在企業旁的相關機關，也要負責。</p>
<p>七、設置專法之討論</p>	<p>1、現在治安有義警、義交，用到民防法，反而是救災這塊，民防法沒有在第1條說明清楚它立法之目的，將來要建立合作機制的話，在立法方面，民法法後面可以做參考。</p> <p>2、2001年頒的志願服務法，志願服務法裡面有好多課責的規定。</p> <p>3、第三造警力的法令，不是我們散在各地的，日本是整套的東西。</p> <p>4、其實民防法就是一個專法。</p> <p>5、專法實務上看法通常分為近程跟遠程，遠程會往專法來走，近程就現有的法令做修改。</p>

<p>八、第三造警力共同治理治安</p>	<p>1、一是保全，一是公寓大廈管委會，讓他與當地的派出所整合、協調聯繫。 2、第三造警力的定位，從中央的體制來看，機制的建立很重要。銀樓、當舖業者，如果沒有法令的話，容易使他們銷贓。如果相關機關在解讀法律沒有界定的話，只有把警察累死而已。 3、反詐騙，反詐騙諮詢專線，須把法治規定整理貫通，才能用客服中心的方式來接受民眾報案。</p>
<p>九、跨部門、跨部會合作</p>	<p>1、強化警民合作，一定要有好處開始，不但提供給人民，也要提供給警察，最重要的是要民眾的信任。 2、英國犯罪秩序法案，要求各單位，政府部門、企業部門，在各自發展業務目標的時候，都要考量其對治安、犯罪的影響，提出合理的措施，並與地方建立一個夥伴合作關係。 3、全觀型治理的觀念，在網路化的情況之下，越來越迫切了。</p>
<p>十、第三造警力執行上之阻礙與問題—官方意見</p>	<p>1、犯罪偵防，應該包括警察、民眾，及有關企業團體，包括公司行號等等。這個部分就連結到政府各相關部會，如財政部、經濟部，以及行政院金融監督管理委員會。 2、告密者（informer）能提供警察治安資訊，但如何不讓他有副作用？被當成抓耙子，他們會有這一方面的顧忌，其實只要落實警勤區家戶訪查，但警察協助的工作類別太多，造成不落實。 3、如戶政機關、投開票所、發放消費券的發放所，就是我們整個第三造警力的力量。如果整個移植國外的概念，必須考慮生態背景，在這個過程中，當然本土化的意涵就要彰顯出來。</p>
<p>十一、第三造警力執行上之阻礙與問題—民意</p>	<p>1、守望相助隊應加強人員的保險和安全。第二點，里長選舉當選，他就是隊長，必須對地方負責任。 2、超過 65 歲的民力，他們不能參加警察局的保險，但這些人常是很有熱心的。警民協調會，假如他們不來開會，好像沒有罰責。</p>
<p>十二、公權力委外與不委外</p>	<p>1、引用理論，實務操作和引用有很大的落差，要先做整理、分析，找出問題點，以後才可以做為立法、修法的基礎。另外，公權力已經不是政府獨占，可以透過法令，把公權力釋放。 2、社區公有的東西由政府去強制規範，不如讓民間相互約定比較符合社區。第二，現在公共行政，民間的願意及</p>

	信任感才會踴躍參與。
十三、第三造警力法制化之思考	<ol style="list-style-type: none"> 1、志工服務法沒有像民防或是義警那麼周延。 2、可參考日本警察，對保全有哪些督導規範管束的連結應該加強。 3、汽車修配業、典當業、舊貨業，與查贓有關係，這一部分的管制是不是已經逐漸鬆掉。爆竹煙火業跟槍枝毒品和黑道生存有關係，也應加強管理。 4、美國聯邦法裡面規定，科技業者對新產品有責任向聯邦調查局或相關情治單位報告義務。 5、桃園縣第五代的天羅地網，租賃式監錄系統，由通訊業者跟警察局跟縣市政府、社區守望相助跟公寓大廈整個連結在一起，可考慮推廣。 6、監視錄影系統，維護率不到百分之五十，在公寓大廈管理條例中立法要求住戶繳錢維護，可提供警察相當大的破案助益。 7、犯罪預防法制化，針對一些行業，項目，或容易製造犯罪，條文去強化。像日本會針對生活安全或者是犯罪預防去定一些專法。再來是運用補助，甚至核發證照給參與維護公益或公共任務有功的人，給他們一些法律地位，除行使公權力可以扮演行政助手的角色。
十四、結合第三造警力之實際案例	<ol style="list-style-type: none"> 1、防治詐騙案件上，臺北市印了詐騙案例的宣導單，要求警勤區挨家挨戶發放。第二個是透過銀行行庫的行員的關懷，防止民眾遭詐騙。警政署則推展為民服務，大額款項可以來護鈔，但很多行庫面臨到不願意進一步通知其家屬，因行政院金融監督管理委員會所訂定的相關規範裡面，沒有這樣的規定。另應修定金融機構的安全維護辦法，將監視鏡頭延伸到馬路上、人行道上及迴廊上即可。 2、竊盜的下降，是將現場勘察的跡證，連結上各個點的聯結，然後鎖定特定對象，加以查緝與隔離。現在當舖業法、保全業法已很完善，反而是資源回收、金銀珠寶業等沒有法制的約束。 3、竊盜的下降，歸功於修正道路交通安全規則，強制規範汽機車製造業者在出場前要噴上辨識碼，否則不能領牌。 4、當舖業法，是阻絕銷贓管道的重要法律，修改第 15 條，要求業者登記身分證資料外，還須加按指紋。修正第 4 條，每增加 3 萬人口才能再開一家。

	<p>5、詐欺案件，目前有一跨部會平臺，第一個面向是金融業，第二是電信業者，第三個是網路，大部分均透過行政院金融監督管理委員會要求金融機構來配合。</p> <p>6、網路詐欺犯罪，研擬相關法令課以他們責任。</p> <p>7、警政署與國外在共同打擊犯罪的架構下面，提供犯罪預防的一個管道。</p>
十五、警察介入各行業管理之法源	<p>1、針對特種行業的管理，因牽涉到社會治安，因此須警察的介入。介入的手段須有法令依據，就是行政檢查。</p> <p>2、像是監督的前置，也就是課以業者必須有在發照時嚴格審核，這些相關的發照，或資料庫須建檔備查，接著就是主管機關去逕行檢查，業者不可以拒絕（洪文玲）。</p>
十六、從治理觀點看第三造警力	<p>1、社會治理，從這個風險的角度來看，已經不是只有警察的責任，整個政策面還是要確立以預防為主（許福生）。</p> <p>2、建議各縣市應成立預防科，其下設預防官，預防官就是要做這個連結。</p> <p>3、希望跨部會、跨局處，然後公私協力來維護治安。</p> <p>4、跨境犯罪的問題，已經不是只有單靠警力，警察要強化警民合作的實施。</p> <p>5、現在的危機就是轉機，慢慢把提升到一個治理的層次。</p>

十八、焦點團體座談之聚焦

茲以本研究所從事之各場次焦點團體座談所得資料，將專家學者所提供之寶貴意見，聚焦如下：

（一）第三造警力定義：警察乃第一造、第二造為加害人、第三造則是除卻前兩者之其他人，當然包括被害人。與第一部門、第二部門、第三部門，就是與政府、與社會的第三部門有一點不一樣。所謂的第三造，可能是警察與加害者以外之所有必須連結的資源，都叫第三造，那這樣第三造警力的概念先出來。那從公共行政的角度來看，是企圖建立一個治理的網絡，談治理網絡的時候，有時候它是由下而上，或由上而下，變成它說是一個平行網絡的建立。但是，從法律的角度來看，其非常強調透過法律跟規範來連結這個網絡，所以它是一個標準由上而下的機制。（章光明教授）

（二）創造第二個警廣：警廣藉由廣播，無論在交通或其他民眾問題的解決上，均發揮極大功能，是民眾最信賴的警察機關；在資訊

時代裡，警察組織可以運用網際網路作為平臺，建構警民之間資訊傳輸的網絡，再創警廣高峰。

（三）在警察專案工作中納入相關政府部門、企業部門或第三部門：DARE 是美國警察在 1990 年代聯合各個學校進行反毒工作的重要專案；臺灣的家暴與婦幼工作，也在警察與社工及婦女團體的合作之下，而有相當成效；目前的詐欺犯罪，如果沒有金融業及電信業者的配合，警察更將無用武之地。這些都是透過警察在各個領域內與政府、市場及社會各部門，建構網絡，發揮整合力量的具體案例及構想。

（四）警民協調會（citizen review board）：地方政府成立警民協調會，由警察督察單位作為執行幕僚，是一個標準的警民合作機制，並可藉由各界參與民眾投訴的透明過程，促進民眾對警察的信賴；當然，除風紀議題外，諸如用槍時機、集會遊行准否，皆可成立委員會，作為警民合作機制。

（五）第三造警力：藉由法規，由上而下的建構網絡，要求民眾與各個部門在治安工作上的配合。

1、釐清「第三造警力」的定義

（1）強化其本土意涵。

（2）研究的分析單位：以個案為分析單位，或以整體概念來定義「非加害人」。

2、重新評估第三造警力的本土可行性

（1）強制立法有警察擴權的疑慮，且非歷史規律。

（2）與公民社會趨勢背道而馳。

（3）推出的時機也要考慮。

（六）是否設置專法：要去重新評估第 3 造警政本土的可行性，也就是說強制立法，有警察擴權的疑慮，而且不是立即的規律，第三造警力如果我們透過法律，賦予警察那麼大的權力去整合要求其他的部門，來配合警察是不是實際在臺灣也有可能，可能我們要去思考一

下，那是不是我們之間在臺灣建構的趨勢有所違背，如果要推出的話，實際也很重要。如果要透過法律的話，也不能夠立專法，也就是說只能在既有警察主管法規當中去做修正，而且根據我國法律保留原則，有些學者幫我們做一些整理，什麼叫做法律非類型化的兩種，一種是協助公權力，另一種是課予協力上的責任，這兩種在法律上的概念不一樣，總之，它是整體一個法的概念，目前尚不宜設置專法，因目前各法令業已完備，僅在民眾課責部分，可予以修法因應。

1、不立專法，且要符合法律保留原則，但各種法律可類型化為兩種：

(1)「協助公權力措施」。

(2)「課予協力義務」。

2、課予義務，即公共行政中「課責」之意，應考量正當性，也就是以治安相關行業（銀行、當舖、便利商店）為範圍，使民眾可以接受，不能以所有民眾為課責對象，因為民眾沒有接受過訓練。

3、累積社會資本（信任），才是警民合作之道；透過教育是根本之道。

（七）課責

1、課予義務整體當中課責，應該考慮他的正當性，也就是說與治安相關的行業作為範圍，讓民眾可以接受，不可以所有的民眾做為課責的對象，因為民眾我們課責他也沒有用，因為他不一定有受過專業的訓練，如果我們要課於這些人責任，要他們來配合警察來做所謂的治安工作的話，我們要考慮到一般大眾可以接受的範圍，也就是他的正當性。

2、當我們透過法律來要求民眾跟我們配合的時候，大部分都是基於特定事項，比方說，防治毒品，或是說最近警政裡面，要求房東要做怎樣的配合等等。比如說我們要求金融機構，配合我們做檢測，我們訂了一個標準規範，讓所有金融機構都要配合這個標準規範，我們這樣做的時候，其實我們也真的發現銀行他們有搶劫，搶案，他們

都是所謂的第三造警力，透過第三造警力，要求民眾配合的部分。

3、國家發展（政治、經濟、社會）的必然趨勢。

4、「管制」(regulation) 進至「去管制」(deregulation)，再至「再管制」(re-regulation)。

5、在策略目標上，應以大企業為著眼，將公共服務，依公共財或私有財性質加以區分，此與核心公權力不可外包之意相同，也與警察功能之執法、秩序及服務類似。同時，強制某些行業要請保全

6、強制保險：課予義務。

（八）警民合作與民眾教育：其實警察對於警察工作並不是很認同，然後警察的價值與警察實際執勤的基層人員，和上階層之間之信任關係並不足夠，他認為怎麼樣去補強警察自己對工作的認同，進而去爭取民眾對警察的信任，這才是警民合作根本之精神，警察透過教育來達到這個目的。

1、警民合作的目的是「預防犯罪」，為此目的，設計警民合作機制，「第三造警力」是建構警民合作機制中或可思考的工具之一。

2、外國立法例告訴我們，透過法律達成警民合作，多屬特定犯罪之預防，如毒品，或我國之金融機構檢測，或章光明曾經提出的透過法令要求百貨公司（大賣場）雇用保全員巡邏賣場週邊設施，以負擔其所造成的社會成本（外部性問題）等。

3、消防法透過檢查機制，要求管理權人負擔特定消防責任，檢查不通過則加以處罰的策略，值得警察機關參考；譬如，在公寓大廈管理條例，課予大廈管理委員會特定治安義務（做什麼事，要講清楚），並賦予警察機關檢查責任的設計；又如錄影監視器之設置可透過法令，要求社區代表共同商定設置地點及其他配合的義務。

4、未來研究重點：現有機制（義警、民防）出現的問題，現有機制的強化辦法，及現有機制外的可能作為。

5、警察如何要求專區合作：專區，指學校、封閉式社區、公司

行號、園區、商圈等。

6、義警民防的政策與法規面大致沒有問題，執行面中的經費、保險、設備、榮譽感等是問題。

十九、小結

綜上可知，本研究焦點團體分析，其主軸分別置放於：

(一) 第三造警力，應有適合於我國臺灣本土之意涵。

(二) 第三造警力之運用，應優先限縮於有助犯罪預防之民力，均屬之。

(三) 警民合作之目的可置於「犯罪預防」為主要目的。

(四) 警察可要求專區合作，並要求使用者（收益者）付費之概念。

(五) 可複製消防局檢查消防設備之法令依據，若未及格或未能發揮消防效果者，均可處罰；若實施於警察機關，可學習金融機構檢測，金融機構應負擔一定防制犯罪之義務。

(六) 透過法令要求專區應自負保全或維護週邊設施之義務，除自行負擔增生之社會成本，並應防制犯罪。

第三節 訪談之分析

本研究訪談，係就城鄉發展程度之差異，影響警民合作的表現，所以在四個區域中，以隨機選取方式，分別挑選位處都會（或城市）、及鄉村之民力組織成員，針對我國警民合作機制中之「義勇警察」、「保全業者」、「社區管理委員會」以及「巡守隊」等之有關人員進行訪談，並依此進行城鄉之差異性比較。

一、警民合作機制之治安維護現況

以下就「民力組織成員來源及招募方式」、「民力組織與轄區警察機關平時之聯繫」、「警民合作應行改善之處」、「警察與民力組

織間之來往」與「民力組織是否與地方警察機關定期舉辦聯繫協調會」等，論述如下：

(一) 民力組織成員來源及招募方式

民力組織成員的來源及招募方式，因不同的民力需求而有所不同。義警、民防、義交等民力通常由警察機關招募與運用，因此有前科素行者不得加入，素質尚稱良好。而巡守隊通常係透過原有的巡守隊員或地方熱心士紳推薦，或由其幹部挑選，雖須陳報警局核備，但並無強制篩選機制。社區管委會之成員，則由公寓大廈或社區住戶自行推薦或票選，操守上並無經過篩選。保全業成員，依相關法規聘任，並向警察局核備，較有制度。總之，雖各種民力的篩選鬆嚴機制有程度上的差異。但大體而言，自願參加民力組織的人員，大部分為奉公守法且熱心公益之士，只有少部分利用此一身分，破壞紀律。

詳細分析，可見【表 6-2】

表 6-2 民力組織成員來源及招募方式

類型	民力組織成員來源及招募方式
義警	<ol style="list-style-type: none"> 1、招募方式均由現任幹部、隊員推薦非特種行業，且不與警察任務相違背之民間人士，經由分局業務組審查無不良前科素行，且經後備指揮部審核非年度要員後編組入隊。（埔里義警 1、2） 2、除義交大隊長由組織篩選提報，縣長派任外；其餘成員均來自在地有服務熱誠之地方人士，經過組織內自行遴選提報，由警察局複核派任。（埔里義警 3、4） 3、經過篩選，由警員推薦。（南投義警 1） 4、經過篩選。（南投義警 2） 5、自動參與，有篩選。（南投義警 3、4） 6、以村里熱心參與公益之地方人士為來源，透過勤區員警及先進介紹招募，經過篩選，以熱心公益配合警察勤務運作及無前科素行為前提。（東港義警 1、2、3） 7、招募方式來自週遭朋友和經他人介紹或警力區同仁認同之有心人士參與，慎重篩選過濾汰換，一般經過幹部和同仁平時表現觀察，當然有前科者一律不可加入，最好入者先勤教給他做選擇才長久。（東港義警 4） 8、由村里（社區）；由村、里、鄰長介紹；是經過篩選；經過

	<p>個人素行前科調查。(臺東義警 1、2、3、4)</p> <p>9、一般以民間人士居多。由巡守隊中挑選。是。分局篩選。(蘆竹義警 1、3) 一般以退休閒賦人士居多。由上一任巡守隊推薦。分局篩選有熱誠可靠之人。(蘆竹義警 2、4)</p>
巡守隊	<p>1、成員來西門里社區居民，招募方式均由現任幹部、隊員推薦有多餘時間及服務熱忱之人士擔任。(埔里巡守 1、2、3、4、東港巡守 4、臺東巡守 1、4)</p> <p>2、招募方式有經過篩選。(南投信義巡守 1)</p> <p>3、由幹部調選，經過篩選。(東港巡守 1)</p> <p>4、來源社區民眾，無前科素行。(東港巡守 2、3、臺東巡守 2、3、蘆竹巡守 1、2、3、4)</p>
社區管理委員會	<p>1、成員以一般居民自動自發加入為主，並無特定經過篩選，只要是有為民服務精神，均可加入。(東港社區 1、2)</p> <p>2、管委會成員係經由大樓住戶票選產出。(東港社區 3)</p> <p>3、以東方大鎮地區人員為主，有薪資方式。人員篩選以地方上人士風評及平時在地方上個人行為。(臺東社區 1、2、3、4)</p> <p>4、義工、社區保全。必須篩選，須無前科。(蘆竹社區 1) 5、社區委員由社區住戶所共同推舉；保全人員由保全公司派任。(蘆竹社區 2、3、4)</p>
保全業者	<p>1、來自人力銀行仲介或登廣告應徵。(埔里保全 1、2 臺東保全 2、蘆竹保全 5)</p> <p>2、青少年及中年男子、自願參加、要篩選，需以服務熱心及無素行前科。(臺東保全 1)</p> <p>3、一般退役後男子、公開招募、篩選方式以筆、口試測驗等。(臺東保全 3、4)</p> <p>4、管委會聘請。社區居民票選。(蘆竹保全 1、2、4、6)</p> <p>5、自動自發或經人介紹加入，只要有心及無重大素行皆可參加。(蘆竹保全 3、7)</p>
綜合分析	<p>一、義警部分：經過篩選，且透過警勤區警員及地方士紳轉介而擔任；相關法令亦規定，擔任此一職務者，不得有前科素行紀錄。</p> <p>二、巡守隊部分：大部分人力來源係透過早先在巡守隊中之巡守員介紹入隊，甚至由巡守隊幹部挑選，且需陳報警察局核備，尚無治安疑慮。</p> <p>三、社區管理委員會部分：係經過各社區管理委員會召開區分所有權人會議，並透過投票選出管理委員，對於個人品操素行較無法掌握。</p>

	四、保全業者部分：保全業者及保全員有保全業法之規定約束，且成員需向警察局核備，經查核後始能聘任，惟目前警察局對此面向之人員僅負書面審查之責，若社區所自行聘用之駐衛保全人員未通過警察局查核，未經舉發，亦可能無人知悉。
--	---

(二) 民力組織與轄區警察機關平時之聯繫

民力組織與警察機關的聯繫情形也有所不同。義警、民防、義交等民力組織，可說是直接配賦在警察機關之下，同時必須編排配合警察活動的勤務，亦須定期參加分局所舉辦之訓練與聯誼餐會，因此互動較頻繁。巡守隊，則是自行獨立運作，雖然分駐派出所會與巡守組織實施會哨，但彼此聯繫並不頻繁。社區管委會，專責自身公寓大廈或社區的安全，平時係被動與警察聯繫，只有勤區員警定期實施勤區訪查才有聯繫。保全業，受保全業法約束，但與警察機關聯繫互動的情形不多，偶有在案件上之互助合作。

詳細分析，可見【表 6-3】

表 6-3 民力組織與轄區警察機關平時之聯繫

類型	民力組織與轄區警察機關平時之聯繫
義警	<ol style="list-style-type: none"> 1、協勤民力組織平時即應與警察機關保持密切之聯繫，不應與警察機關相互溝通協調，才得以融入警察機關體系。（埔里義警 1、2、3） 2、義交人員之勤務運作由警察機關編排指調度，平時聯繫密切。（埔里義警） 3、有聯繫，電話聯繫，遇到災害、事故協助派出所處理。（南投義警 1） 4、有聯繫（電話），有具體措施。（南投義警 2） 5、有聯繫，治安座談會，協助山難搜救。（南投義警 3、4） 6、義警人員平時即有編排勤務配合警察執行巡邏及專案工作，並與警察隨時保持聯繫，提供治安情報。（東港義警 1、2、3） 7、本寶桑分隊平時與當地寶桑派出所經常聯繫；以電話或至派出所協勤等方式；每月本分隊隊員及幹部均需編排協勤勤務執行 4 小時為原則或專案勤務執行如萬安演習、廟會繞境活動、護幼活動、元宵節繞境活動等。（臺東義警 1、2、3、4） 8、有。負責承辦業務之人負責聯繫。安排勤務一起巡邏、服勤

	<p>。 (蘆竹義警 1、2、3)</p> <p>9、有。由派出所承辦人負責聯繫。勤務表上安排各項勤務執行，每月 4 小時以上。(蘆竹義警 4)</p>
巡守隊	<p>1、除過年期間(即春安工作)較有聯繫外，平時則較無聯繫。(埔里巡守 1、2、3、4)</p> <p>2、平時有電話互動，及和管區互動。(南投信義巡守 1)</p> <p>3、平時以電話及口頭相互聯繫，有具體措施。(東港巡守 1、蘆竹巡守 1、2、3、4)</p> <p>4、有聯繫、運用民力巡邏。(東港巡守 2、3)</p> <p>5、轄區警察(警勤區)負責管理巡守隊，承辦輔導巡守隊勤業務，每日均需連繫，如電話或親訪。(東港巡守 4)</p> <p>6、夜間有派出所員警前來巡守隊部簽到。夜間巡守時有發現可疑人車都會打電話到派出所請派人查看。(臺東巡守 1、2、3、4)</p>
社區管理委員會	<p>1、警察機構時常與本會人員聯繫，利用巡邏時至本社區巡邏，如民眾發現有不法情事也會積極向警察反應。(東港社區 1、2、臺東社區 1、2、3、4)</p> <p>2、本大樓均設有聯繫簿，平時與警察有做定時聯繫，管區員警亦不時至本大樓拜訪。(東港社區 3)</p> <p>3、管區聯繫、犯罪預防宣導。(蘆竹社區 1、2、3、4)</p>
保全業者	<p>1、平時並無聯繫(除警察分局召開座談會)。(埔里保全 1、2)</p> <p>2、均有聯繫、協勤與平日互動聯繫、協助交通疏導及犯罪宣導。(臺東保全 1、2)</p> <p>3、有聯繫、警民聯繫、固定有定期舉辦各項治安檢討等會議。(臺東保全 3、4)</p> <p>4、有，電話聯絡、家互訪查。(蘆竹保全 1、2、3、4、6)</p> <p>5、派出所警員先生都會主動定期至社區訪查詢問有無需要警察協助及反映事項。資訊互通。(蘆竹保全 5、7)</p>
綜合分析	<p>一、義警部分：警察機關與義警彼此之間的聯繫相當頻繁，除平時有教育訓練及勤務編排外，尚有聯誼性活動，義警並參與社會民俗活動。</p> <p>二、巡守隊部分：除春安期間較有聯繫外，僅警勤區警員較能與巡守隊接觸，而巡守隊與警察機關之接觸，是平時協助治安時，發現可疑，以電話聯繫警察機關。</p> <p>三、社區管理委員會部分：警察機關是被動式地去社區巡守，較無與社區互動，而社區管理委員會係遇事則會請求警察機關協助。</p>

	四、保全業者部分：保全業者受到保全業法之約束，必須接受警察機關之檢查，而駐衛保全與警察機關之聯繫，係透過社區注位保全與警察人員之互動，警察機關會主動至社區，與駐衛保全人員詢問社區治安狀況。
--	--

(三) 民力組織與轄區分駐派出所之間，在警民合作上應改善或加強之處

對於義警、民防、義交等民力平時協助分駐派出所執行各項勤務，所以互動機會較多，但該等民力通常自己也有自身的工作，有時無法配合警察機關之執勤時間。另外，部分員警未將義警民防當作自己人看待，此部分應加強整合彼此之情感，共同為治安奉獻心力。巡守隊，與警察機關聯繫的機會不多，但巡守隊的成立實有助於地方治安之維護。巡守隊運作最大的問題在於經費與裝備不足，亟須相關單位設法解決，才能永續其經營。社區管委會，專責自己的公寓大廈，與警察互動不多。他們希望警察能多與他們聯繫。保全業者與警察聯繫的機會也不多，他們也希望增加彼此聯繫的機會。

詳細分析，可見【表 6-4】。

表 6-4 警民合作應行改善之處

類型	民力組織與轄區分駐派出所之間，在警民合作上應改善或加強之處
義警	1、義警民防隸屬警察分局指揮調度勤務，聯繫密切。(埔里義警 1、2、3、4) 2、宜適時辦理座談或聯誼活動。(埔里義警 3、4) 3、通訊器材要加強。(南投義警 1、2、3、4) 4、分駐(派出)所若現任警力不足，在義警協勤許可之下，可編排民力配合執行各項勤務，民力到所協勤應確實服勤，讓民力有參與協助維護治安之榮譽感。(東港義警 1、2、3) 5、平時協勤同仁是否自動來邀出勤，民力也要有心配合，大多聯繫民力可自動來發勤到所內來瞭解警務參與在外多加注意他人安全，多加注意宵小可達警民合作。(東港義警 4) 6、互動聯繫作為需加強辦理，例如定期舉辦座談會或是餐敘。(臺東義警 1、2、3、4) 7、有時候警察對我們太客氣了，反而服勤時有點像是過客。(蘆竹義警 3、4)
巡守隊	1、平時較無聯繫(應定期聯繫)。(埔里巡守 1、2、3、4) 2、加強政令宣導。(南投信義巡守 1)

	3、加強民力福利及補助。(東港巡守 1) 4、訓練講習，裝備補充。(東港巡守 2、3) 5、加強巡守隊福利及各項補助。(東港巡守 4) 6、沒有。(臺東巡守 1、2、蘆竹巡守 1、2、3、4)
社區管理委員會	1、希望警察能加強社區巡邏，防止竊盜等事件發生。(東港社區 1、2) 2、與警察合作良好。(東港社區 3) 3、沒有。(臺東社區 1、2、3、4) 4、警察可隨時造訪，並對社區內巡視(保全人員會同)，讓住戶感受到警民關係密切。(蘆竹社區 1) 5、警察可多參與社區活動，反應民眾需求。(蘆竹社區 2) 6、道路違規停車取締。(蘆竹社區 3)
保全業者	1、保全業者、社區管理委員會或巡守隊除分局辦理座談會外，較少聯繫。(埔里保全 1、2) 2、往來互動聯繫需加強。(臺東保全 1) 3、目前暫時沒有。(臺東保全 2、3、4、蘆竹保全 3) 4、警民互動良好。(蘆竹保全 1、2、4) 5、可參與社區活動，拉近警民距離。(蘆竹保全 5、6)
綜合分析	一、義警部分：警民互動及合作應行改善之事項，部分義警認為警察人員過於客氣，未將義警視為「自己人」看待，有不被重視之感覺。 二、巡守隊部分：平時因聯繫過少，希望能加強聯繫。 三、社區管理委員會部分：歡迎警察人員能隨時造訪社區，讓民眾知道警察人員關照社區，而使潛在犯罪人不敢犯罪。 四、保全業者部分：除警察分局舉辦座談會外，較少與警察機關聯繫，應加強此一面向之關心層次。

(四) 警察與民力組織間，來往是否密切

義警、民防、義交的與警察機關聯繫較為頻繁，但彼此之互動大多為勤務的支援。他們希望有更多相關的聯誼或餐會的活動，增進互動情感。巡守隊與警察機關聯繫的情形不如義警、民防，因此聯繫方面有待改善。社區管委會，則只有勤區員警會去戶口查訪，彼此互動情況不佳。保全業的聯繫只侷限於公務上，因此有改善的空間。

詳細分析，可見【表 6-5】。

表 6-5 警察與民力組織間之來往

類型	警察與民力組織間，來往是否密切
義警	<p>1、義警、民防、義交受警察分局指揮調度勤務，平時聯繫密切。保全業者、社區管理委員會或巡守隊除分局辦理座談會外，較少聯繫。（埔里義警 1、2、3）</p> <p>2、往來密切。（南投義警 1）</p> <p>3、本社區只有山警一隊。（南投義警 3）</p> <p>4、目前瞭解警察與義警、民防等民力互動較為密切。（東港義警 1、2）</p> <p>5、有。會互相交流意見。希望聯繫能更緊密。（蘆竹義警 1）</p> <p>6、與義警來往較密切。義警=巡守隊>社區管理委員會>保全業者。（蘆竹義警 2、3）</p>
巡守隊	<p>1、義警、民防、義交受警察分局指揮調度勤務，平時聯繫密切。（埔里巡守 1、2、3、4）</p> <p>2、有密切來往。（東港巡守 1、2、3、臺東巡守 1、3、蘆竹巡守 1、2、3、4）</p>
社區管理委員會	<p>1、覺得當地警察非常認真，對待各社區應該都會一樣重視。（東港社區 1）</p> <p>2、目前以管區警員和本大樓往來較密切，本大樓管委會無事甚少至派出所。（東港社區 2）</p> <p>3、往來密切。（東港社區 3、臺東社區 1、2、3、4、蘆竹社區 1、3、4）</p> <p>4、往來較不頻繁。（蘆竹社區 2）</p>
保全業者	<p>1、較少聯繫。（埔里保全 1、2）</p> <p>2、均有保持聯繫、互動聯繫都是一體系。（臺東保全 1）</p> <p>3、公（業）務上有需要時才有往來。（臺東保全 2）</p> <p>4、來往密切。（臺東保全 3、4、蘆竹保全 1、2、4、5、6）</p>
綜合分析	<p>一、義警部分：認同義警、民防較常聯繫；而社區管理委員會及保全業者則較少聯繫。義警、民防等希望有更多的聯繫或相關活動。</p> <p>二、巡守隊部分：巡守隊與警察機關的聯繫不如義警、民防來得密切，仍有改善的空間。</p> <p>三、社區管理委員會部分：管委會與警察機關聯繫的程度未像義警、民防及巡守隊。只有勤區員警較有接觸。</p> <p>四、保全業者部分：保全業者與警察機關在公務上需要有所聯繫，但實質上保全與警察的聯繫互動不多。</p>

（五）民力組織是否與地方警察機關定期舉辦聯繫協調會

通常警察機關與義警、民防、義交等均有定期舉辦治安協調會，或是任務講習及訓練，互動情形較為良好。警察分局通常也會提供巡守隊相關的訓練機會，或者溝通的會議。社區管委員與警察機關互動的機會不多，舉辦治安協調會或講習的情形亦不多。保全業者通常也與警察機關互動機會不多，舉辦協調會的機會也少，但有部分地區有增加彼此溝通的管道。

詳細分析，可見【表 6-6】。

表 6-6 民力組織是否與地方警察機關定期舉辦聯繫協調會

類型	民力組織是否與地方警察機關定期舉辦聯繫協調會
義警	1、義警、民防、義交受警察分局指揮調度勤務，平時聯繫密切。保全業者、社區管理委員會或巡守隊除分局辦理座談會外，較少聯繫。（埔里義警 1、2、3、4） 2、均有。（南投義警 1、2） 3、有舉辦社區治安座談。（南投義警 3） 4、每年均有舉辦治安座談會邀請各民力組織與會針對治安問題做雙向溝通。（東港義警 1、2） 5、本分隊與當地豐里派出所雖來往是密切但無定期舉辦聯繫協調對治安或其他問題無雙向溝通管道。應定期舉辦座談會針對治安或是其他問題做雙向溝通，建立協勤作法標準模式。（臺東義警 1、2、3、4） 6、有。會互相交流意見。希望聯繫能更緊密。（蘆竹義警 2、3）
巡守隊	1、義警、民防、義交受警察分局指揮調度勤務，平時聯繫密切。（埔里巡守 1、2、3、4） 2、無意見。（南投信義巡守 1） 3、有定期舉辦協調會，有雙向溝通。（東港巡守 1、東港巡守 2、蘆竹巡守 1、2、3、4） 4、每三個月召集社區治安座談會，每半年巡守隊舉辦常年訓練一次，針對治安維護問題提出檢討並改進。（東港巡守 4）
社區管理委員會	1、警察有舉辦社區治安座談會。（東港社區 1、3、臺東社區 1、2、3、4、蘆竹社區 1、2、3、4） 2、本大樓未定期與派出所舉辦協調會，遇有事都可打 110 或找管區警員報案。（東港社區 2）
保全業者	1、較少聯繫。（埔里保全 1、2） 2、定期舉辦及平日溝通、有舉辦雙向溝通管道、如有缺失隨時

	改進。(臺東保全 1) 3、無舉辦聯繫協調會。(臺東保全 2) 4、固定有定期舉辦各項治安檢討等會議。(臺東保全 3、4) 5、平時管區警員與社區管委會互動良好，附近治安或交通問題，也會於談話中提出。(蘆竹保全 1、2、4、6)
綜合分析	一、義警部分：通常警察機關與民力會定期舉辦治安協調會，或座談會以進行雙向溝通。 二、巡守隊部分：巡守隊與警察機關一般會定期舉辦協調會，並進行雙向溝通，且警察分局會對巡守隊提供相關技能訓練。 三、社區管理委員會部分：社區管委會與警察機關聯繫互動的機會較少，而且舉辦治安會議的機會不多，此部分有改善的空間。 四、保全業者部分：保全業者與警察機關聯繫互動的情況不多，但也有部分地區有增加與警察機關互動的機會，或舉行相關治安會議。

二、社區民力與警察警民合作類型之區隔

本項就「民力對犯罪最具效果之類型」、「民力組織運作成效」、「城鄉不同地區，在警民合作之實際作法區別」等，論述如下。

(一) 轄區守望相助巡守隊的執勤方式，對於該社區具有預防犯罪的效果及哪些案件上比較明顯

義警、民防配合警察人員執勤，居於輔助地位。通常偵破的刑事案件以竊盜居多。雖然他們為輔助人員，但在警察人力不足的情況下，他們可以協助勤務，增加見警率，對治安有所助益。巡守隊通常由村、里自行組織獨立運作，於深夜時間仿照警察人員執行巡邏勤務，對於地方的治安有實質的助益，特別是在竊盜防範、廟會慶典交通疏導上能發揮功能。社區管委會則著重自身居住的轄域，特別注意對竊盜與住家安全的防範功能。保全業發揮「點」的治安功能，確保人身、公司企業之安全。

詳細分析，可見【表 6-7】。

表 6-7 民力對犯罪最具效果之類型

類型	轄區守望相助巡守隊的執勤方式，對於該社區具有預防犯罪的效果及哪些案件上比較明顯
義警	1、封閉性社區適合社區管理委員會或巡守隊運作，對於預防犯罪的效果較佳。（埔里義警 1、2） 2、義交人員之勤務運作由警察機關編排指調度，對社區交通疏導貢獻具體明顯。（埔里義警 3、4） 3、不瞭解。（南投義警 1） 4、竊盜案件好像真的有差。（東港義警 1、2） 5、效果一定有，如再加強會更好，配合地方人士和村里長。（東港義警 3） 6、本分隊一年來運作成效在協助當地派出所（破）獲之刑事案以竊盜案件最多，其次為傷害件、家暴案件等。（臺東義警 1、2、3、4） 7、不錯。由於大竹地區勤務多為支援酒駕，所以抓到公共危險罪的較多。多為酒駕被查扣。偶爾會抓到通緝。（蘆竹義警 1、4） 8、有嚇阻效果。在竊盜類案件。（蘆竹義警 2、3、4）
巡守隊	1、對於竊案之預防及勸導深夜治遊青少年等有明顯之效果。（埔里巡守 1、2、3、4） 2、對於防竊有明顯效果。（東港巡守 1） 3、本轄區巡守隊大多以巡邏防竊、搶為主，遇有社區內節慶、活動以疏導交通為輔，其次遇臨時狀況協助緊急救難、救援，本巡守隊協助破案大多竊盜案件，毒品其次。（東港巡守 4） 4、對於建農地區有預防犯罪的效果，竊案已漸減少。（臺東巡守 1、2） 5、有預防範罪的效果。竊盜、防火、家暴等各類防止犯罪及預防災害。（蘆竹巡守 1、2、3、4）
社區管理委員會	1、補充警察巡邏次數之不足，因此我們社區發生刑案方面很少發現。（東港社區 1） 2、預防竊案，守望相助較明顯。（東港社區 2） 3、巡守隊大都以巡邏方式為執勤方式，對預防犯罪有顯著成效，尤其是宣導案件更為明顯。（東港社區 3） 4、對於社區有預防犯罪的效果，竊案已漸減少。（臺東社區 1、2、3、4） 5、竊盜防制、社區治安管理与通報。（蘆竹社區 1、2、3）
保全業	1、對客戶之巡邏運作，對於住家或公司之竊案預防有明顯之效

者	果。(埔里保全 1、2) 2、竊盜發生及預防犯罪防治及交通協勤方面。(臺東保全 1) 3、保全業者在防範住家、公司行號遭竊盜、破壞等案件上，有較為明顯的效果。(臺東保全 2) 4、預防效果佳。(臺東保全 3、4) 5、多少對社區治安有所幫助。(蘆竹保全 1、2、6)
綜合分析	一、義警部分：義警、民防配合警察人員共同執勤，通常以協助偵破竊盜案件最多，其次為傷害、公共危險、或家暴案件。對地方的治安有所成效。而在民力種類上，以義交所受到的評價較高。 二、巡守隊部分：巡守隊對治安維護有顯著幫助，對於竊盜防治上認為較有助益；其他如慶典活動、交通疏導、防治青少年深夜聚集滋事等均有功效。 三、社區管理委員會部分：只負責本身公寓與社區，對地方之功效未如巡守隊。治安防治防制種類以竊盜為主。 四、保全業者部分：保護對象為特定住家與公司，因此能發揮特定點的安全維護。防制種類以竊盜及防止破壞事件為主。同時對地方轄區治安也有所助益。

(二) 民力組織運作成效

實際成效上，義警、民防等民力的運作實是預防功能大於實質偵查犯罪。他們居於輔助地位，配合員警完成案件之查辦或執行交整。義交的主要功能則在於交通疏導。巡守隊偵破案件的機會也較少。他們的功能在於發掘治安情報，或當案件發生時，迅速通知警察前往處理，對預防犯罪功能上成效顯著。社區管委會，防護大樓、社區的安全，因結構上大部分為封閉式住宅區，著重在竊盜防治，因此治安維護良好。

詳細分析，可見【表 6-8】。

表 6-8 民力組織運作成效

類型	民力組織運作成效
義警	1、預防犯罪效果較大，並無具體查獲之案件。(埔里義警 1、2) 2、義交人員之勤務運以交通疏導為主，無查(破)獲之刑事案件。(埔里義警 3、4) 3、民力組織均以服務為要，如災害搶救等。(南投義警 1)

	<p>4、尚無所獲。(南投義警 2)</p> <p>5、本義警中隊每年均協助警察查獲刑事案件約 10 件，社會秩序約 5 件。(東港義警 1、2、3)</p> <p>6、協助有 22 件，如逃遇外勞有簽出入，大多在所內勤助看顧犯人，有時候被民眾詢問意見。(東港義警 4)</p> <p>7、本分隊一年來運作成效在協助利嘉派出所(破)獲之刑事案以竊盜案件最多，其次為公共危險案件、通緝犯案件等。(臺東義警 1、2、3、4)</p>
巡守隊	<p>1、預防犯罪效果較大，並無具體查獲之案件。(埔里巡守 1、2、3、4)</p> <p>2、學生夜遊不再發生。(南投信義巡守 1)</p> <p>3、協助偵破竊盜案件。(東港巡守 1、2、4)</p> <p>4、因有巡守隊社區治安明顯改善，有協助派出所偵破竊案 2 件，社會秩序維護案件 4 件，以妨礙安寧為主。(臺東巡守 1、2)</p> <p>5、尚可。(蘆竹巡守 4)</p>
社區管理委員會	<p>1、不錯，案件很少發生，所以對於發生式破獲案件，因很少參與比較不知道數量或類型為何。(東港社區 1)</p> <p>2、運作成效以預防犯罪為主，未協助查獲刑案。(東港社區 2)</p> <p>3、有守望相助組織社區治安明顯改善，有協助派出所偵破竊案 5 件，社會秩序維護案件 8 件，以妨礙安寧為主。(臺東社區 1、2、3、4)</p> <p>4、協助通報社區治安事件處理、協助調閱路口監視錄影器。(蘆竹社區 1、2)</p>
保全業者	<p>1、預防犯罪效果較大，98 年間曾報警查獲竊案 1 件。(埔里保全 1、2)</p> <p>2、成果相當不錯，今年上半年約有 10 來件之多，以竊盜及通緝犯均多。(臺東保全 1)</p> <p>3、保全業者亦有巡邏勤務，在社區治安的防制，特別是防範竊盜上具有一定的良效。(臺東保全 2、蘆竹保全 1、2、3、4)</p> <p>4、成效不錯。(臺東保全 3、4)</p>
綜合分析	<p>一、義警部分：民力運作，預防的功效更大於實質的偵破案件，而且以服務工作較多。義交則以交通疏導為主，與刑事案件較無關係。</p> <p>二、巡守隊部分：巡守隊之功效，亦如同民力，主要以預防犯罪為主，實質上對治安有所助益。雖然協助偵破的案件不多，但仍能夠協助警察防治竊盜、青少年滋擾等事件。</p> <p>三、社區管理委員會部分：以處理自身社區及公寓大樓之安全維</p>

	護為主，對外則較多協助地方警察機關。 四、保全業者部分：預防犯罪的效果較大，保全業亦有編排巡邏，對地方的治安維護亦有幫助。案類特別是在防範竊盜案件部分。
--	---

(三) 城鄉不同地區，在警民合作之實際作法區別

城鄉區域發展不同，民眾居住的形態也不同，所以治安狀況也會有差異。大致而言，城市地區，人情味較為薄弱，員警則著重在依法行政，並以獎勵為誘因；同時都市人，工作繁忙，警民關係較為機械式。相較於城市地區，鄉下較重人情味，警民合作強調的是人情關係、服務關係，民力的配合度也較為良好。

詳細分析，可見【表 6-9】。

表 6-9 城鄉不同地區，在警民合作之實際作法區別

類型	城鄉不同地區，在警民合作之實際作法上有何不同？
義警	1、鄉村的警民合作方式較講究情理，城市之警民合作方式較講究法理。（埔里義警 1、2、3） 2、相信只要有良好之服務品質，相信民眾對於警察之信任感不因城鄉而有所不同。（埔里義警 4） 3、大致相同。（南投義警 1、2） 4、不知有何不同。（南投義警 3） 5、城市應以獎勵為警民合作之誘因，鄉鎮則以人情互動為依據。（東港義警 1、2、3、臺東義警 1、2、3、4） 6、城市：大樓較多，依靠管委會；鄉村：依靠巡守隊。信任感：鄉村>城市。（蘆竹義警 1、2、3、4）
巡守隊	1、不覺得有何不同。（埔里巡守 1、2、4、蘆竹巡守 1、2、4） 2、鄉村的警民合作方式較講究情理，城市之警民合作方式較講究法理。（埔里巡守 3） 3、對警察的信任依然高。（南投信義巡守 1） 4、民眾對警察尚能信任。（東港巡守 1、4） 5、均有相同。（東港巡守 2） 6、城市以警民合作社區為主，信任感都相同。（臺東巡守 1）
社區管理委員會	1、政府應該立法並規定民眾共同維護地方秩序安寧的相關法令。（東港社區 1） 2、發現可疑或刑案立即以電話報警，民眾對警察信任感良好。（東港社區 2） 3、城市以警民合作社區為主，信任感都相同。（臺東社區 1、2）

	<p>、3、4)</p> <p>4、城市民眾多希望警察能依法秉公處理，例如違規停車取締等。鄉下民眾多希望警民和諧，共同維護治安。(蘆竹社區 1、2)</p> <p>5、都會型社區有保全公司管理，鄉村型加強巡守隊村里監控，配合警察對犯罪人員列管，做有效管制。(蘆竹社區 3)</p>
保全業者	<p>1、不覺得有何不同。(埔里保全 1、2、蘆竹保全 1、3)</p> <p>2、鄉下民力較有時間及熱心，對警察信任度較高，城市民力工作較忙時間較不固定，信任度需再加強。(臺東保全 1)</p> <p>3、越鄉下民眾配合度越高，對警察較信任、都市居民警覺性高，較易提供情報。(臺東保全 3、4)</p>
綜合分析	<p>一、義警部分：訪問結果，有些認為城市的警民合作，較依法行政，並以獎勵做為誘因；而鄉村地區較注重人情味，警民合作強調服務，即人情互動為依據。但有些認為並未感受兩者有所差異。</p> <p>二、巡守隊部分：大部分認為兩者並無差異。但通常鄉下地區對警察的信任程度較高。</p> <p>三、社區管理委員會部分：城市以警民合作社區為主，城市地方多希望警察能依法秉公處理。都會型之社區常有保全負責管理，鄉下則組織巡守隊。鄉下對警察的信任感較佳。</p> <p>四、保全業者部分：認為鄉下民力較有時間及參與的熱心，配合度較佳；城市民力較忙碌，協勤時間不固定，降低警民合作的程度。</p>

三、社區警政警民合作之課責與法令制定（第三造警力的實踐）

以下便就「民眾之課責」、「警察、民政或社政之主導」、「課責內容、監督機制及合法使用武力之範圍」、「執行第三造警力之具體建議」與「法令導入並強化我國現有警民合作機制之可行性」等，論述如下：

(一) 在社區治安之課責上，可否訂定法令，要求將社區治安服務納入課責時數

對治安維護責任之課責，大部的義警、民防表示贊同，認為如此可以增強社區意識，共同維護治安。巡守隊認為應舉辦相關的課程講習，使大眾更加瞭解本項議題。社區管委會則認為不應強制要求民眾

共同擔負治安責任，應改以鼓勵方式而非強制的要求較符民主。保全業者則表同意居多。

詳細分析，可見【表 6-10】。

表 6-10 民眾之課責

類型	在社區治安之課責上，可否訂定法令，要求將社區治安服務納入課責時數
義警	1、同意（埔里義警 1、2、3、4、東港義警 1、2、3、臺東義警 1、2、3） 2、無意見。（南投義警 1、2） 3、不贊成。（南投義警 3、4） 4、社區法學他人無可管制，以自身做起如服務納入也可象自己的層次，同意。（東港義警 4）
巡守隊	1、同意。（埔里巡守 1、2、3、4、東港巡守 1、4、蘆竹巡守 1、2、3、4） 2、有必要。（南投信義巡守 1） 3、舉行相關課程講習。（東港巡守 2、3、臺東巡守 1、2、3）
社區管理委員會	1、要強制規定民眾加入治安維護可能較難，應該以鼓勵民眾參與，並出自於個人意願為社區服務的方式比較洽當。（東港社區 1） 2、同意。（東港社區 2、臺東社區 1、2、3、4、蘆竹社區 1、2）
保全業者	1、同意。（埔里保全 1、2、臺東保全 1、2、4） 2、無意見。（臺東保全 3）
綜合分析	一、義警部分：同意的較多，認為社區也可納入課責，共同建立起社區意識。 二、巡守隊部分：認為同意與有必要者為多，同時有些認為應該舉辦相關的課程講習。 三、社區管理委員會部分：認為要強制規定民眾加入治安維護可能困難，而應改以鼓勵民眾參與的方式較適當。 四、保全業者部分：大部分的保全業同意。

（二）警察、民政或社政之主導

義警民防認為，義警民防及義交應由警察機關指揮監督較為適宜。守望相助隊及保全等由民政單位主政。巡守隊也持同樣看法居多；社區管委會則意見較為分歧；至於保全業則認為應統由警察機關主導，一同參與協調與互動。上述意見與目前實務做法相近，即守望相助

隊由民政主導，而義警民防等則由警察機關實質地指揮監督。

詳細分析，可見【表 6-11】。

表 6-11 警察、民政或社政之主導

類型	警察、民政或社政之主導
義警	1、民防、義警、義交受警察機關指揮監督應由警察主導工作內涵。而其他守望相助隊、駐衛保全等社區服務人員應由民政單位主政。（埔里義警 1、2、3、4） 2、警察。（南投義警 1、2、3、4、臺東義警 1、2、3、蘆竹義警 1、2、3、4） 3、各司所責。（東港義警 1、2、3）
巡守隊	1、民防、義警、義交受警察機關指揮監督應由警察主導工作內涵。而其他守望相助隊、駐衛保全等社區服務人員應由民政單位主政。（埔里巡守 1、2、3、4） 2、警察是最直接與民互動。（南投信義巡守 1） 3、警察。（東港巡守 1） 4、社政為主導。（東港巡守 2、3） 5、由民政主導。（東港巡守 4） 6、社政為主導，民政及警察機關為輔。（臺東巡守 1、2、3） 7、相關單位共同主導。（蘆竹巡守 1、2、3、4）
社區管理委員會	1、社區治安維護工作當然是由警察主導。（東港社區 1） 2、民政單位主導，警察單位配合。（東港社區 2） 3、社政為主導，民政及警察機關為輔。（臺東社區 1、2、3、4） 4、警察。（蘆竹社區 1、2、3、4）
保全業者	1、民防、義警、義交受警察機關指揮監督應由警察主導工作內涵。而其他守望相助隊、駐衛保全等社區服務人員應由民政單位主政。（埔里保全 1、2） 2、一同協調參與共同。（臺東保全 1、3） 3、社政。（臺東保全 2、4） 4、警察。（蘆竹保全 1、2、3、4、7） 5、不清楚，應該是大家互動出來的結果。（蘆竹保全 5）
綜合分析	一、義警部分：有者反應，義警、民防、義交應由警察機關指揮監督；而守望相助隊保全等社區服務人員則由民政單位主政。但也有者認為統歸警察機關指揮監督。 二、巡守隊部分：義警、民防、義交應由警察機關指揮監督；而守望相助隊保全等社區服務人員則由民政單位主政。也有者認為，由社政單位主導，而警察機關則居於輔導地位。

	<p>三、社區管理委員會部分：各有不同的意見，有者認為以警察為主導單位，亦有者認為以社政、或民政單位來主導。</p> <p>四、保全業者部分：大部分的保全認為應以警察居主導地位，也有反應一同協調參與或互動。</p>
--	---

(三) 課責內容、監督機制及合法使用武力之範圍

義警民防認為課責以治安資料為主，監督則由警察與民政單位分別主政，並認為應設一專責單位分層負責，加強召募有熱心及正義感的民眾參與，可以使用非致命的武器。巡守隊則與義警、民防之主張相同。社區管理委員會則強調以民眾配合為優先，社區以服務為主，強調合法使用警械，不可逾越權責，侵犯人權。保全業者的主張與義警民防相同，並建議可參考歐美的做法並利用全民及媒體加以監督。

詳細分析，可見【表 6-12】。

表 6-12 課責內容、監督機制及合法使用武力之範圍

類型	課責內容、監督機制及合法使用武力之範圍
義警	<p>1、課責內容：刑案發生率與破獲率之比較與社區治安安全之分析與比較。監督機制：由警察及民政單位分別主政。合法使用之武力：非致命性之武器。（埔里義警 1、2、3、4）</p> <p>2、分層負責。應設有一專責單位。當有危害生命、身體、自由之暴力手段時。（蘆竹義警 1）</p> <p>3、應吸收具有熱誠、正義感強的民眾，施予一定訓練，幫忙注意社會死角，警察人數有限，不可能面面俱到。（蘆竹義警 2、3、4）</p>
巡守隊	<p>1、課責內容：刑案發生率與破獲率之比較與社區治安安全之分析與比較。監督機制：由警察及民政單位分別主政。合法使用之武力：非致命性之武器（如警棍、警繩、防暴網、電擊棒等）（埔里巡守 1、2、3、4）</p> <p>2、合法使用武力範圍。（南投信義巡守 1）</p> <p>3、共同討論。（東港巡守 1）</p> <p>4、依相關法律辦理。（東港巡守 3）</p> <p>5、課責及監督機制先行檢討，合法後再實施。（蘆竹巡守 1、2、3、4）</p>
社區管理委員會	<p>1、民眾以配合為主，當然不能使用武力。（東港社區 1）</p> <p>2、無意見。（東港社區 2）</p> <p>3、社區上以服務為主，有民政、警察為監督，社區服務，勿有圖利他人及團體。（臺東社區 1、2、3、4）</p>

	<p>4、警棍之使用，但僅用於現行犯。對未使用暴力於社區住戶羅保全人員之人，不列入武力使用範圍。（蘆竹社區 1、2）</p> <p>5、可適度開放自衛器械的配戴。（蘆竹社區 3）5、對於酒醉鬧事、妨害安寧等輕微事件。（蘆竹社區 4）</p>
保全業者	<p>1、監督機制：由警察及民政單位分別主政。合法使用之武力：非致命性之武器（如警棍、警繩、防暴網、電擊棒等）。（埔里保全 1、2）</p> <p>2、參考歐美國家制度。（臺東保全 1、3、4）</p> <p>3、運用民力之方式加以改進。（臺東保全 2）</p> <p>4、加強推動警民合作措施。利用全民及媒體監督。類似刑訴法上的現行犯就是很好的例子。（蘆竹保全 1、2、3、4）</p> <p>5、因對犯罪累犯者加重刑罰，且對於執法者應以保障。（蘆竹保全 7）</p>
綜合分析	<p>一、義警部分：課責以治安資料為主。監督機制認為由警察與民政單位分別主政。有的認為應設一專責單位分層負責。認為應加強召募有熱心及正義感的民眾參與，使用武力部分，可以使用非致命的武器。</p> <p>二、巡守隊部分：課責以治安分析資料為主。監督則以警察及民政分別主政。武器，以非致命武器，合法使用武器。</p> <p>三、社區管理委員會部分：強調以民眾配合為優先，社區以服務為主，強調合法使用警械，不可逾越權責，侵犯人權。</p> <p>四、保全業者部分：其監督應由警察及民政單位分別主政，使用非致命性之武器，並應參考歐美的做法，並可利用全民及媒體加以監督。</p>

（四）執行第三造警力之具體建議

第三造警力的運作，義警民防認為應增加協勤人員的福利及獎勵措施，甚且可以編列薪資，使民眾踴躍參與。巡守隊亦認為應增加相關福利，並可配合警察執勤，鼓勵民眾參與。管理委員會認為警民的治安責任應予區分，警察居於強制處置的角色；民力則以關切、通報、輔助、勸導的角色。保全業指出，落實民政主導角色，並鼓勵民眾參與。

詳細分析，可見【表 6-13】。

表 6-13 執行第三造警力之具體建議

類型	第三造警力，如何執行之具體建議
義警	1、強化各村、里守望相助隊等社區服務人員之運作及獎助措施

	<p>與民政單位主導之責任。(埔里義警 1、2、3、4)</p> <p>2、政府應編列微薄薪資或是相關福利措施，讓義警積極參與治安維護工作。(臺東義警 1、2、3)</p>
巡守隊	<p>1、強化各村、里守望相助隊等社區服務人員之運作及獎助措施與民政單位主導之責任。(埔里巡守 1、2、3、4)</p> <p>2、警民搭配最適宜。(南投信義巡守 1)</p> <p>3、配合警察執勤。(東港巡守 1)</p> <p>4、多加民防、義警為單位。(東港巡守 2、3)</p> <p>5、利用宣導鼓勵民眾參與。(臺東巡守 1、3)</p>
社區管理委員會	<p>1、加強補助民間參與治安維護的團體，如地方巡守隊、義警、義交、義消。(東港社區 1)</p> <p>2、以巡邏守望，居家照顧為主，最好是政府有經費補助。(東港社區 2)</p> <p>3、加強警察與民眾相互信任感。(東港社區 3)</p> <p>4、利用宣導鼓勵民眾參與。(臺東社區 1、2、3、4)</p> <p>5、警察為強制處置之角色；民力為關切、勸導之角色，但遇有緊急事件，仍有保護社區民眾之責。(蘆竹社區 1、2)</p>
保全業者	<p>1、強化各村、里守望相助隊等社區服務人員之運作及獎助措施與民政單位主導之責任。(埔里保全 1、2)</p> <p>2、協助執勤任務。(臺東保全 1)</p> <p>3、互助互補，缺一不可。(臺東保全 3)</p> <p>4、找地方試行。(蘆竹保全 5)</p> <p>5、希望能訂定獎勵措施，鼓勵民眾投入參與，避免各人自掃門前雪之情況。(蘆竹保全 6)</p>
綜合分析	<p>一、義警部分：認為應強化巡守隊人員之福利，及獎勵措施。同時應該編列薪資或相關福利，使民力踴躍參與。</p> <p>二、巡守隊部分：認為警民應相互搭配，並配合警察之執勤，同時加強宣導民眾參與。其他應注意民力的福利與獎助措施。</p> <p>三、社區管理委員會部分：應加強補助民間參與治安維護之團體。最好由政府經費補助。其他的方式可以增進警民互信，鼓勵民眾參與。警察擔任強制處置的角色；民力則以關切、通報、輔助、勸導的角色。</p> <p>四、保全業者部分：強化獎助政策、並落實民政單位主導之責任。鼓勵民眾的參與。</p>

(五) 將法令導入並強化我國現有警民合作機制之可行性

義警民防多持肯定的態度，但認為困難度頗高。巡守隊的看法，認為應加強宣導，讓大家瞭解法令措施，共同參與警民合作措施。社

區管委會仍以民主法治的觀點為主，認為法令過於嚴苛，恐引發民怨，但可透過立法方式，賦予民眾相關責任。保全業亦持肯定態度，表示可行性很高。

詳細分析，可見【表 6-14】。

表 6-14 法令導入並強化我國現有警民合作機制之可行性

類型	將法令導入並強化我國現有警民合作機制之可行性
義警	1、有待努力。(埔里義警 1、2、3、4) 2、可行。(南投義警 1、臺東義警 1、2、3)
巡守隊	1、有待努力。(埔里巡守 1、2、3、4) 2、有必要。(南投信義巡守 1) 3、同意。(東港巡守 1、蘆竹巡守 1、2、3、4) 4、依法令行事。(東港巡守 2、3) 5、將相關法令宣導，讓大眾參與警民合作。(臺東巡守 1)
社區管理委員會	1、民間力量要維持一定的水準，並非單一法令就可以，應該由警察主導並加強輔導民間組織，如法令太嚴民眾亦會有不滿之聲音發生。(東港社區 1) 2、可行。(東港社區 2、蘆竹社區 4) 3、治安為全民之責任，可透過立法定執法者與人民所應賦予之相關責任。(東港社區 3) 4、將相關法令宣導，讓大眾參與警民合作。(臺東社區 1、2、3、4) 5、樂觀其成。(蘆竹社區 1、2)
保全業者	1、有待努力。(埔里保全 1、2) 2、可行性很高。(臺東保全 1、2、3、4、蘆竹保全 1、2、3、4)
綜合分析	一、義警部分：以法令導入我國警民合作機制，認有待努力者居多；但也有者認為可行。 二、巡守隊部分：同意者與認為有待努力者均有，亦有認為應加強宣導相關的法令，讓大家參與警民合作。 三、社區管理委員會部分：認為民間的力量並非以單一法令即可完成。應由警察居於主導地位並加強組織民間力量。如果法令過於嚴苛，會引發民怨。但亦有者認為治安為全民之責，可透過立法賦予人民與執法的相關責任。 四、保全業者部分：認有待努力，但可行性很高。

四、強化警民合作機制之具體建議

以下就「警民合作關係與治安風險分擔中的定位與角色」、「分權治理網絡如何形成」與「強化警民合作機制之具體建議」等，論述如下：

(一) 警民合作關係與治安風險分擔中的定位與角色

警察民力責任的分擔，通常均認為以警察為主、民力為輔。巡守隊主張，應共同參與勤務執行。警察為國家的公務員，職司治安維護工作，具有身分及待遇的保障，且執法具有強制力，因此應居於主導地位。而保全業者也強調，警民應共同合作，鼓勵民眾自動自發的參與，達到全民治安的理想。

詳細分析，可見【表 6-15】。

表 6-15 警民合作關係與治安風險分擔中的定位與角色

類型	警民合作關係與治安風險分擔中的定位與角色
義警	1、共同參與者。(埔里義警 1、2、3、4) 2、警察為主，民力為輔。(蘆竹義警 1、2、3、4)
巡守隊	1、共同參與者。(埔里巡守 1、2、3、4、南投信義巡守 1、東港巡守 1、臺東巡守 1、2、3、蘆竹巡守 1、2、3、4) 2、以警察為主動、民力配合之。(東港巡守 2、3、4)
社區管理委員會	1、警察在治安維護上有法律的保護，所以較無後顧之憂，但民間力量可能保障較少所以在執法上力量較無法發揮。(東港社區 1) 2、警民合作共同打擊犯罪。(東港社區 2、3) 3、警察以整體地區治安為目的及為主，民力參與地區治安為輔。(臺東社區 1、2、3、4、蘆竹社區 3、4) 4、警察為強制處置之角色；民力為關切、勸導之角色，但遇有緊急事件，仍有保護社區民眾之責。(蘆竹社區 1、2、4)
保全業者	1、共同參與者。(埔里保全 1、2) 2、共同參與並搭起橋樑之中介者。(臺東保全 1) 3、是互助的角色。(臺東保全 2、4、蘆竹保全 6) 4、加強民眾自發性的投入治安工作，才是治安的標地。(蘆竹保全 7)
綜合分析	一、義警部分：通常認為以警察為主，民力為輔。 二、巡守隊部分：認為應共同參與勤務，但亦有認為以警察為

	<p>主，民力居於輔助地位。</p> <p>三、社區管理委員會部分：警察為國家的公務員，具身分的保障，且為正職，能勇於參與治安維護工作。民力較無保障，而有後顧之憂。警察為強制處置之角色；民力為關切、勸導之角色。</p> <p>四、保全業者部分：認為警民應共同參與，並居於互助的角色。並認為鼓勵民眾自發性的加入治安工作，達到全民治安的目的。</p>
--	---

(二) 分權治理網絡如何形成

警察為國家運作的一環，具有執法的公權力，而義警、民防、義交的角色為協助警察維護治安之人員。因此，義警、民防、義交等仍由警察指揮監督為宜。巡守隊及社區管理委員會，雖亦以維護社區安全為主要任務。但其獨立運作，並未直接配賦在警察機關之下，所以仍以地方政府社政單位為主導。重點在於，警察與民力之間，應強化兩者的溝通協調機能，提出相關的治安問題，共同思維解決之道，改進治安狀況。

詳細分析，可見【表 6-16】。

表 6-16 分權治理網絡如何形成

類型	分權治理網絡如何形成
義警	<p>1、網絡：巡守隊、社區管理委員會、駐衛保全任區域服務功能，義警、民防、義交受警察機關指揮監督，即全區服務功能。權力分工：義警、民防、義交受警察機關指揮監督界定為公務系統，巡守隊、社區管理委員會界定為民間組織；駐衛保全業則界定為企業私人防衛性質。（埔里義警 1、2、3、4、南投義警 1、2、3）</p> <p>2、社區管委會應以社區大樓為主要負責區域，巡守隊則應顧及村里社區，而義警則配合分駐派出所為單位，層層負責，構成全面治安維護網。（東港義警 3）</p> <p>3、不瞭解。（蘆竹義警 1、2、3）</p>
巡守隊	<p>1、網絡：巡守隊、社區管理委員會、駐衛保全任區域服務功能（即某一區域治安維護），義警、民防、義交受警察機關指揮監督，即全區服務功能。權力分工：義警、民防、義交受警察機關指揮監督界定為公務系統，巡守隊、社區管理委員會界定為民間組織；駐衛保全業則界定為企業（或公司）私</p>

	<p>人防衛性質。(埔里巡守 1、2、3、4)</p> <p>2、公務、企業、民間組織搭配互動。(南投信義巡守 1)</p> <p>3、義警、民防、社區大樓。(東港巡守 2、3)</p> <p>4、共同討論。(東港巡守 4) 5、因義務協助性質不同有不同治理分權管理，都應予以區隔。(臺東巡守 1、2、3)</p>
社區管理委員會	<p>1、警察應強化偵查犯罪的能力，民眾應加強犯罪預防的宣導與改進，在社區內大家有同理心，生命共同體的觀念，以大家的力量來共同維護社區治安。(東港社區 1)</p> <p>2、無意見。(東港社區 2)</p> <p>3、警察保護百姓是職責所在，應負較大之風險。(東港社區 3)</p> <p>4、因義務協助性質不同有不同治理分權管理，都應予以區隔。(臺東社區 1、2、3、4)</p> <p>5、彼此合作，各司其職。(蘆竹社區 2)</p> <p>6、義警、巡守隊、社區管委會、駐衛保全，彼此合作，相互協助。(蘆竹社區 3、4)</p>
保全業者	<p>1、網絡：巡守隊、社區管理委員會、駐衛保全任區域服務功能(即某一區域治安維護)，義警、民防、義交受警察機關指揮監督，即全區服務功能。權力分工：義警、民防、義交受警察機關指揮監督界定為公務系統，巡守隊、社區管理委員會界定為民間組織；駐衛保全業則界定為企業(或公司)私人防衛性質。(埔里保全 1、2)</p> <p>2、分工合作。(臺東保全 1)</p> <p>3、可以加以討論形成共識。(臺東保全 2)</p> <p>4、加強民間私人治安維護組織之權利，應有助治安事件之防範，若有發現犯罪，乃應由警察機關來接續處理。(蘆竹保全 7)</p>
綜合分析	<p>一、義警部分：將義警、民防、義交等定位為公務系統，應由警察機關居於主導地位，由其監督指揮。守望相助隊、社區管委會定位為民間組織，由社政、民政單位擔任主導地位，負責指揮監督。保全業定位為私人企業或公司之安全防衛性質。</p> <p>二、巡守隊部分：維持現有機制，認為公務、企業、民間組織應互相搭配與互動。各民力組織義務協助的性質不同，而應有不同的治理分權管理，應予區隔。</p> <p>三、社區管理委員會部分：警察應強化犯罪偵查能力，而民眾則應加強犯罪預防觀念與改進。加強社區的共同意識，以大家的力量共同維護治安。</p> <p>四、保全業者部分：警察與民眾可以分工合作，以討論的方式達成共識。同時應加強民間的力量，將有助於治安事件的防範</p>

，但真正發生犯罪，應由警察來接手處理。

(三) 強化警民合作機制之具體建議

綜合各民力的建議如下：

1、有關治安維護的民力，應由警察機關居於主導的地位，以統合發揮成效。

2、民力居於輔助警察的地位，無使用警械的權力，較無身分及安全的保障，所以執勤時應特別注意安全。

3、現今社會治安狀況不佳，應賦予執法員警更大的裁量空間。

4、警察與民力以及保全業者，應建立起溝通協調管道，或分享情資，以共同維護治安。

5、第三造警力的問題，牽涉法律依據、裝備、訓練與經費等面向，在落實上恐有相當的困難。

詳細分析，可見【表 6-17】。

表 6-17 強化警民合作機制之具體建議

類型	強化警民合作機制之具體建議
義警	1、警察為主，民力為輔，建構全民治安防護功能及角色。（埔里義警 1、2、3、蘆竹義警 4） 2、警民合作關係與治安風險分擔中的定位與角色（策略聯盟者、中間地帶者、共同參與者、搭起橋樑之中介者）。（南投義警 2、東港義警 1、2、3、蘆竹義警 1、2） 3、在執勤時有職業訓練警察在前，民力在後支援，民力沒有槍只有警棍，安全要注意，如上課時應加強宣導和教導一些保護方法。（東港義警 4） 4、民力組織應與一般民間團體相同，自行規範社區（村里）維護社區治安及預防犯罪相關行為。（臺東義警 1、2、3、4）
巡守隊	1、警察為主，民力為輔，建構全民治安防護功能及角色。（埔里巡守 1、2、3） 2、以警察為主民力為輔。（東港巡守 1、2、3） 3、警察以整體地區治安為目的及為主，民力參與地區治安為輔。（臺東巡守 1） 4、成立機構主導。（蘆竹巡守 3、4）
社區管	1、警察人員是大家所認同的執法者，因此在執法與服務之間，

理委員會	<p>應有更大的空間與裁量，但民間力量則較屬於自動自發的精神，所以應加強宣導民眾服務與導敬的觀念使居住的環境更好。（東港社區 1）</p> <p>2、透過立法程序。（東港社區 3）</p> <p>3、賦予民力組織對社區治安有強制力的警察權。（蘆竹社區 1、2、4）</p>
保全業者	<p>1、警察為主，民力為輔，建構全民治安防護功能及角色。（埔里保全 1、2）</p> <p>2、警察前線民力後盾，互為配合情報提供。（臺東保全 1、4）</p> <p>3、民力協助警察，警察幫助民力。（蘆竹保全 5、6）</p> <p>4、此問題牽扯法源依據、裝備、訓練、經費等面向要落實第三造警力一亦即民眾參與治安維護恐有困難。（蘆竹保全 7）</p>
綜合分析	<p>一、義警部分：建議以警察為主、民力為輔，建構全民治安防護功能。民力沒有像警察的武器與正職身分，所以民力在後輔助警察為宜，並應注意執勤的安全。民力組織與一般民間團體相同，應自行規範社區或村里，維護區域治安。</p> <p>二、巡守隊部分：警察以整體地區治安為範圍及目的，民力則以地區性的區域為主，居於輔助的地位。並建議成立相關機構主導。</p> <p>三、社區管理委員會部分：認為警察在執法與服務之間應有更大的裁量空間。應加強宣導民眾服務與犯罪預防觀念，使居住的環境更好。也有建議，賦予民力對社區治安有強制力的警察權，以維護治安。</p> <p>四、保全業者部分：認為以警察為主、民力為輔，建構全民治安防護網。警察與民力相互搭配，並相助提供治安情資。至在如何落實第三造警力問題上，因此問題牽涉法律依據、裝備、訓練與經費等問題與面向，因此在落實恐有相當的困難。</p>

第四節 各國警民合作法制之分析

從影響警政環境甚鉅之歷史、法令、政治與組織環境中，可知民法與法令控制，對於第三造警力之必要性。事實上，最近去管制與市場解決的趨勢，已產生一種新的管制作為（Braithwaite, 1999、2000）。新的管理者與過去中央集權的模式迥異，其運用多元管理方式，揚棄僅依賴指揮與控制的安全承諾，運用回應管理的理論（Ayles and Braithwaite, 1992）。而法規也變成一層層之網絡，由公部門、專業與

社區組織及個人，以及逐漸增加的國際組織所組成，進而成爲全球法令網絡之一環。新管理政府變成以市場競爭、私人企業組織與國家法令分權，以及原則性規範形式的新自由主義組合爲基礎（Braithwaite, 2000）。治理新態樣，需要強而有力之中央政府，控制法令與危機管理之方向，其所仰賴之操作法令與承諾功能，不僅移轉到市場，而且也移轉到社區與其他社會機構。

這些變遷，將執法機構自反應式的與官僚之控制架構，轉變爲以「問題導向」、「團隊」爲單位，並聚焦於危機管理的組織（Sparrow, 1994、2000）。執法機構的重點，已從事件發生後才行動之正式立法判決，轉而爲合作、說服與創造鼓勵承諾之措施。此對於制訂法令者的吸引力，在於強制性判決之大棒子，不僅是做爲最後手段，也讓那些被規範的人，參與法規的制訂與執行。對於政府的吸引力，則可分爲二部分：

（一）說服與其他手段比較下，較爲便宜，而且比正式司法程序，更能迅速獲得結果，但更重要地是，此有助建立政府維護安全之形象，而不是將焦點聚焦於繁文縟節與官樣文章。

（二）第三造警力之核心概念，是警察使用各種民事、刑事、行政規則和法律，以從事或強迫第三人承擔犯罪預防及控制的責任，是法制和執法單位決定了第三部門介入之程序（Weisbur and Braga, 2006：191）。

這些趨勢影響犯罪控制和警政，從國家責任防止和糾正犯罪行爲爲重心，改變爲以犯罪控制和預防的系統網絡，以釐清和管理風險。警察形成這些網絡一個重要之節點，其他如：私人警衛、保險公司、監管機構、社區、企業、學校、家長及其他之節點等，也參與其中（Weisbur and Braga, 2006：194）。

職場健康、安全調查員、食品安全機構、環境及消費者保護組織、公司、稅收及競賽委員會、反區分身體健康、營建、衛生調查員及製造標準機構，這些型式機構之主要目的，是保護合法之法律，直接達成規律、安全或有效之合法與合意之合適管理之法規。

各式各樣的集體和個體能（且做）開始實施「第三造警力」行動。檢察官、政策制定者、政府機構、管理機構、公民、犯罪受害者、社會團體，企業（Felson and Clarke, 1997），種種機構之合作夥伴（Walters, 1996）和個別管理人員，都是「第三造警力」實行的潛在發起人。例如，在試圖確定和制止洗錢活動，由於立法規定，強迫金融機構需主動回報大額交易（Roach Anleu, 1998）。稅收法律規範企業行爲，給賦稅代理當局強迫企業，採取減少風險和企業詐欺可能之會計方法和規程（Braithwaite, 2003; Grabosky, 1996）。航空管理迫使機場管理公司採用的標準檢查做法，被認為能減少非法進口、移民和恐怖主義（Seidenstat, 2004）。政府也責成地方，在許多其他專業人士（如醫生，稅務顧問，審計師，律師，心理學家），舉報涉嫌違法違規行爲，採取法律行動或可能不採取行動的責任（Grabosky, 1996; Roach Anleu, 1998）。在這些例子，立法或政府政策迫使「第三造」從事的做法，可能不在其日常活動中努力預防和控制犯罪的問題。這種多重管理的「節點」，創造了前所未有的契機，警察建立夥伴關係以控制和預防犯罪。

警察利用情境犯罪預防之技術（Braga et al., 1999），以迫使第三造（政府機構，酒牌當局等）來更改巴士站的地點，或更改服務和定價的做法以及有問題之酒吧。在第三造主動參與政府機構的背後（包括法定機構和地方政府）配合警察在民事訴訟和其他法律措施及其他有關責任的「注意義務」，和創造那些對於「不安全的環境」的威脅（Sherman et al., 1989）。

最常見為第三造警力所使用的法律機制，包括地方，州和聯邦法規（包括市政條例和城市附則），健康和安全法規，統一的建築標準，並且使用酒類執照及各種法定和普通法律程序之禁令補救措施（如。家庭暴力的禁止令，禁止幫派令，毒品妨害行爲廢除）。對於許多第三造警力活動，法律基礎提供了強制力，給警察去爭取「合作」，而這些法律基礎，係來自第三造之授權立法和模糊、非犯罪之來源。

常見的第三造警力之處罰，包括法庭下令補償財產，罰金，沒收財產，或強迫銷售以滿足罰款和罰金，驅逐，鎖或暫時封閉（通常長

達一年)的租用住宅或商業物業，許可和限制或暫停，流動限制，收入損失的限定時間，以及最終地逮捕和監禁 (Mazerolle and Roehl, 1998)。一些民事補救措施和制裁措施，可同時啓動用以解決一個問題。

民事及私法機制，卻可以鎖定為犯罪提供支援及激勵的系統，而非僅能針對單一犯罪事件。舉例來說，民事的財產沒收規定，可以用來移除犯罪集團的經濟支援組織，以及遏阻犯罪活動的經濟誘因。

刑事司法體系可以變得更為積極，並監控可能犯罪份子及情勢，儘可能在犯罪發生前，確實介入、防制。例如，經監控發現有大筆現金交易、美沙酮分配或足以製造炸彈的農藥、獸醫藥品，可以顯示出組織、毒品犯罪，甚或恐怖組織活動發生的風險。逃(曠)課法可用來驅使不受管教的孩童避免逗留購物中心或其他可能招致犯罪情境，或為避免深夜暴力事件、脫序行為而對夜店特別設置關店次數或程序。

在澳洲，宵禁及逃(曠)課法，係附加在國家立法下，但在美國卻是屬地方政府層級之法令。

茲依據本研究之建議文件中，所建議之相關國家，如：美國、日本、英國、德國、中國大陸、澳洲等國家中，挑選出與我國法治基礎較為類同之國家：英國、美國、加拿大、澳洲、日本等，做為分析基礎，臚列如下：

一、英國

(一) 1998 年犯罪和無序法案和 2003 年的反社會行為法案，是為預防和應對的反社會行為。

(二) 1998 年犯罪與失序法案 (Crime and Disorder Act)：要求地方政府參與犯罪預防與控制工作。

(三) 2003 年的反社會行為法案，存在著類似的權力，授權警察對於發現有毒品注射器、門窗緊閉及吸毒人口出沒等原因的基礎下，警察有權申請搜索令進入場所搜索，以發現或接近犯行，或組織這些處所，或對於故意讓其財產成為毒品場所的業主，其舉證責任被推

翻，嫌疑人僅需證明他們沒有參與非法活動（ss12 -14）。

（四）消費者保護、職場健康、安全平等法及環保（Baldwin, Soott and Hood, 1998：5）

二、美國

（一）美國聯邦法 21 USC s. 856：對於任何建築物或空間的承租人，代理人，僱員或抵押權人，明知而故意使其可用的敵人製造，儲存，分銷或使用受控物質。因此，業主或租客，以概不參與非法活動的方式，即屬犯罪，只要他們故意地與房舍用於上述目的，最高可達 20 年監禁和巨額罰款。

（二）加利福尼亞州·健康與安全法（s.11570）：為因藥物目的而使用建築物者制定一特定的法定干擾條件，此付予公共和私人行動的權利，城市的檢察官和律師（或法定代理人），以及任何國家的居民隨時可用。在此之前提交訴訟，必須通知業主，要求他們採取行動，清除問題的租戶，如果未於規定的時間內完成，可能導致法庭判予損害賠償、臨時限制令和部分收回令，以及要求業主協會的成員改進財產的安全，以及物業維修培訓，這些行動亦可在無任何證明因其財產而起的藥物活動的條件下，對業主提出要求。

（三）奧克蘭：警察和市議會檢查人員聯手檢查，對涉嫌被用作毒品有關的舊樓宇，發出違約通知（Green, 1996），依城市建設的法規和條例，以違反與噪音、垃圾和安全之行爲，業主須確保其樓宇之安全、清理垃圾，改善自然環境，並驅逐警察認爲可能涉及參與藥物的租戶，不需證明非法動確會發生，亦可要求此些行動，或要求業主要有關於此類活動的任何知識。

（四）洛杉磯：全市干擾消滅方案創建於 1997 年，結合市檢察官和警察、建築和安全部、住房部和企劃部等五個核心機構，遺棄目標和干擾財產（Molidor, 2003）。當警察因一再的報案而檢查該場所地和發出違規通知書，而意識到某一個特定的地方是個麻煩點，執法制裁包括罰款、進入場所、扣押和沒收。

(五) 布埃納公園 (Buena Park) 市：要求某些處所的業主應驅逐被判犯下某些罪行的租客。

(六) Joliet：Joliet 城市條例規定，業主對其房產應配合警察的要求，以減少犯罪活動，否則將喪失租賃檢驗證書。

(七) 加州·聖費爾南多：市議會通過了一項「緊急」條例，如果已知幫派成員進入拉斯帕爾馬斯公園的話，可處以 250 美元的罰款。該條例規定了二階段的辦法消除公園的幫派問題。已知的幫派成員被書面通知不准再進入園區，如再被發現進入公園內將再罰款 250 美元 (National Crime Prevention Council, 1996：43)。

(八) 加州·衛生安全法 (The Health and ASafety Code)：明文處罰以毒品為目的而使用建築物。

(九) 加州：針對廢棄物會違規建築明，以法令規範。

(十) 紐約·閉鎖法實施方案：授權警務處處長關閉「視為公害」之前提假設，起因於牽涉種種的非法活動，包括藥品銷售。

(十一) 邁阿密，佛羅里達州：警察部門組織了一個（為解決某問題而成立的）特別工作組，藉以控制出售毒品的地方，其係經由如果屋主不配合驅逐販毒的租客與試圖收回建築物的話，即依法占有不動產之方式。經由對於一棟眾所皆知提供吸食古柯鹼活動的公寓建築成功的沒收，宣導了這個計畫方案，邁阿密城市提供類似從毒販收回建築物的建築屋主低息貸款。

(十二) 警察在華盛頓州、西雅圖，使用民法作為一種控制販賣古柯鹼房屋處所之手段。消滅法及驅逐法兩項法律於 1988 年獲得通過，旨在協助毒品管理，警察指定兩名偵查人員和輔助人員與一個城市的律師共同工作，用以進行調查和控制販賣古柯鹼的處所。

(十三) 聖地亞哥：年輕的塗鴉「抓人者」被要求清理塗鴉，作為其社區服務。

(十四) 新奧爾良：宵禁由市政條例所訂定，讓青少年在晚上遠離街頭以預防大多數的犯罪發生。

三、加拿大溫哥華

流浪狗收容處理官員結合警察，對於在公園中違反規定未繫狗鏈者嚴格執法，因為當地毒販恣意任狗漫遊驚嚇民眾，以便利其利用公園進行交易。

四、澳洲

(一) 露營區之管理與保險相關規定。

(二) 百貨公司歸還辦法及商店竊盜違反通知計畫，用以防制竊盜案件。

(三) 信用卡防衛措施，用以防制詐欺犯罪。

(四) 在澳洲，高中畢業的年輕人學期末的慶祝，被稱為「(為期一周的學生假期¹³)」(不同於在美國和英國的「春假」)。來自澳洲各地高中生湧向沿海城市，如黃金海岸南·東昆士蘭。通常會發生未成年人飲酒、公共場所酗酒，暴力行為和性侵犯行為等問題。警察在黃金海岸一直從事「第三造警力」的做法，積極尋找高風險的公寓管理人員並「建議」他們，包括高中畢業生在「為期一周的學生假期」租公寓時之「契約條件」，已知的契約條件規則，包括：禁止遊客在晚上 10 時後到公寓、禁止飲酒的處所及出租單身公寓。

(五) 昆士蘭州，逃學曠課者的父母，初犯者可被罰款 375 美元，再犯為 750 元。採取這些低層次民事補救措施的警察表示，可以使用大量有品質的獎懲附加條款，以獲取他們尋求的控制犯罪的邊緣目的。

(六) 在澳洲，其分別對他們的規範罪行制度，如環境保護法 1994 年(昆士蘭)和工作場所健康安全法 1995 年(昆士蘭)分別授權監禁 5 年和 3 年。

(七) 澳洲之刑事制裁，適用於某些違反兒童監護權安排的行為，規範於 1975 年家庭法(聯邦)之下，以及根據聯邦和州法律，大

¹³ 在澳洲，這是一種慶祝高中生畢業之傳統活動。

多數僱用契約和港口協會，必須負責反歧視的補救。

（八）澳洲某些轄區新規劃之方案，採取多重攻勢手段，來防制孩童施用吸入劑後所衍生之犯罪。位於問題地區的商店，自願同意不販賣噴霧瓶或強力膠給青少年，而警察有權去扣押上述商品，並從公共場所帶離施用吸入劑之孩童至安全處所（例如：醫院、庇護所或家）。目的在於防制犯罪活動於機先，而非等到犯罪發生了，始尋求解決之道。

（九）澳洲的新南威爾士州：國家立法嚴厲打擊毒品有關的場所（警察權力「藥品處所」法案 2001 年）。該法案創建與販毒處所有關的罪行，授權警察對於發現有毒品注射器、門窗緊閉及吸毒人口出沒等原因的基礎下，警察有權申請搜索令進入場所搜索，為了發現或接近犯行，或組織這些處所，或對於故意讓其財產成為毒品場所的業主，其舉證責任被推翻，嫌疑人僅需證明他們沒有參與非法活動（ss12-14）。因此，屋主只要讓人相信，他們不知道，不能合理期待，他會知道他的場所，被以毒品之目的所用，第二或其後續，才是有關財產沒收之定罪規定。

（十）南澳大利亞州政府已宣布，其對於水栽設備的銷售和使用管制，以控制它越來越多用於栽種大麻。該管制將限制，誰可以出售此設備，並要求他們弄清楚客戶使用設備的目的，要求向警察報告。這些第三造（福利機構、製造商、零售商）成為警察毒品犯罪管制的合作夥伴。

五、日本

日本當局在行使廣泛的自由裁量指導，但目前基本上是自願遵守的（Grabosky, 1996）。

第五節 我國警民合作法制之分析

以下謹就我國現有之民力、保全業法、當舖業法、志願服務法以及公寓大廈管理條例等法令，分析如下：

一、主管機關

我國警民合作之法令，其主管機關：除社會秩序維護法外，均是中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。而在災害防救法中，更將自治事項，向下延伸至鄉（鎮、市）。

詳細分析，可見【表 6-18】。

表 6-18 警民合作法制之主管機關

法令名稱	主管機關
民防法	1、主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。民防工作與軍事勤務相關者，平時由中央主管機關會同國防部督導執行，戰時由國防部協調中央主管機關運用民防團隊，支援軍事勤務。 2、為減少空襲時之損害，國防部得會同有關機關實施防空演習，命令實施疏散避難與交通、燈火、音響及其他必要之管制；其防空演習實施辦法，由國防部會同中央主管機關定之。
志願服務法	在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。
災害防救法	主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所應依地方制度法，分別辦理直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之災害防救自治事項。
社會秩序維護法	1、違反本法之案件，由行為地或行為人之住所、居所或所在地之地方法院或其分院或警察機關管轄。 2、在中華民國領域外之中華民國船艦或航空器內違反本法者，船艦本籍地、航空器出發地或行為後停泊地之地方法院或其分院或警察機關有管轄權。
當舖法	1、在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。 2、當地警察機關對於當舖業，得視需要予以查察。
保全業法	1、本法施行前已經營保全業者，應於本法施行後一年內，依本法規定，向中央主管機關申請許可；逾期未辦理者，由主管機關通知經濟部撤銷其公司登記或部分登記事項。 2、主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。
公寓大廈管理條例	在中央為內政部，在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

二、任務區分

在我國警民合作法令之任務區分上：民防法係屬於自衛自救之法令要求；志願服務法則為自願投入服務之性質；災害防救法則屬較為強制保護人民之規定；社會秩序維護法、當舖業法、保全業法則屬於要求從事之業者或民眾，應負報告之義務；另公寓大廈管理條例則規範私領域之自治。

詳細分析，可見【表 6-19】。

表 6-19 任務區分

法令名稱	任務區分
民防法	為有效運用民力，發揮民間自衛自救功能，共同防護人民生命、身體、財產安全，以達平時防災救護，戰時有效支援。
志願服務法	1、為整合社會人力資源，使願意投入志願服務工作之國民力量做最有效之運用，以發揚志願服務美德，促進社會各項建設及提升國民生活素質。 2、適用範圍為經主管機關或目的事業主管機關主辦或經其備查符合公眾利益之服務計畫。
災害防救法	為健全災害防救體制，強化災害防救功能，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全，特制定。
社會秩序維護法	為維護公共秩序，確保社會安寧，特制定。
當舖法	為健全當舖業之經營輔導與管理，特制定本法。本法未規定者，依其他法律之規定。
保全業法	1、為健全保全業之發展，確保國民生命、財產之安全，特制定本法；本法未規定者，依其他法律之規定。 2、本法所稱保全業，係指依本法許可，並經依法設立經營保全業務之股份有限公司。
公寓大廈管理條例	為加強公寓大廈之管理維護，提升居住品質，特制定本條例。本條例未規定者，適用其他法令之規定。

三、民眾納入第三造之保障

在民眾納入第三造之保障部分，民防法屬編組運作，並有保險之給付；志願服務法則規劃志工亦有保險保障；災害防救法則因強制處分，造成人民財產損失時，可補償當事人；社會秩序維護法則規範一定年齡或條件可不罰或減輕處罰；當舖業法則依法應投保；保全業法

則規範從業人員應受教育訓練；另公寓大廈管理條例則規範私領域之自治及民眾權利。

詳細分析，可見【表 6-20】。

表 6-20 民眾納入第三造之保障

法令名稱	民眾或機構之權利
民防法	1、服軍官役、士官役、士兵役現役及受替代役訓練、服替代役勤務未退役者；編列為年度動員計畫要員之後備軍人者；列入輔助軍事勤務隊之補充兵及後備軍人者；列入勤務編組之替代役役男退役者；身心障礙者；健康狀態不適參加編組者；依公務性質不適參加編組者免參加民防團隊編組。 2、參加民防團隊編組人員，因接受訓練、演習、服勤致傷病、身心障礙或死亡者，依其本職身分有關規定請領各項給付。
志願服務法	第 16 條志願服務運用單位應為志工辦理意外事故保險，必要時，並得補助交通、誤餐及特殊保險等經費。
災害防救法	1、人民因第 24 條第 2 項、第 31 條第 1 項及前條第 1 項之處分、強制措施或命令，致其財產遭受損失時，得請求補償。 2、執行災害防救事項，致傷病、身心障礙或死亡者，依其本職身分有關規定得請求補償。
社會秩序維護法	1、一定條件之行爲，不罰。 2、一定條件之人之行爲，得減輕處罰。
當舖法	1、當舖業不得收當一定物品。 2、當舖業之負責人或其營業人員依本法規定收當之物品，經查明係贓物時，其物主得以質當金額贖回。當舖業之負責人或其營業人員非依本法規定收當之物品，經查明係贓物時，應無償發還原物主；原物主已先贖回者，應將其贖回金額發還。 3、當舖業應於營業場所之明顯處掛放營業登記。 4、當舖業應向財政部核准之保險公司投保責任保險；其投保金額，由中央主管機關會同財政部定之。
保全業法	1、保全業因執行保全業務，應負賠償之責任，應向財政部核准之保險公司投保責任保險。 2、保全業應置保全人員，執行保全業務，並於僱用前檢附名冊，送請當地主管機關審查合格後僱用之。 3、一定條件者，不得擔任保全人員。 4、保全業僱用保全人員應施予一週以上之職前專業訓練；對現職保全人員每個月應施予四小時以上之在職訓練。
公寓大廈	1、管理委員會會議決議之內容不得違反本條例、規約或區分所

管理條例	<p>有權人會議決議。</p> <p>2、公寓大廈管理維護公司應經中央主管機關許可及辦理公司登記，並向中央主管機關申領登記證後，始得執業。</p> <p>3、公寓大廈管理委員會、管理負責人或區分所有權人會議，得委任或僱備領有中央主管機關核發之登記證或認可證之公寓大廈管理維護公司或管理服務人員執行管理維護事務。</p> <p>4、住戶不得任意棄置垃圾、排放各種污染物、惡臭物質或發生喧囂、振動及其他與此相類之行爲。住戶不得於私設通路、防火間隔、防火巷弄、開放空間、退縮空地、樓梯間、共同走廊、防空避難設備等處所堆置雜物、設置柵欄、門扇或營業使用，或違規設置廣告物或私設路障及停車位侵占巷道妨礙出入。</p> <p>5、區分所有權人對於公共基金之權利應隨區分所有權之移轉而移轉；不得因個人事由爲讓與、扣押、抵銷或設定負擔。</p> <p>6、住戶應遵守一定事項。</p> <p>7、區分所有權人對專有部分之利用，不得有妨害建築物之正常使用及違反區分所有權人共同利益之行爲。</p> <p>8、管理負責人或管理委員會應定期將公共基金或區分所有權人、住戶應分擔或其他應負擔費用之收支、保管及運用情形公告，並於解職、離職或管理委員會改組時，將公共基金收支情形、會計憑證、會計帳簿、財務報表、印鑑及餘額移交新管理負責人或新管理委員會。</p>
------	--

四、政府在法令上之責任

政府應擔負之義務：民防法屬編組運作，徵集、徵用物資時，應負補償責任；志願服務法則規劃志願服務運用單位，政府有必要給予輔導與協助；災害防救法則因強制人民撤離，同時應安置民眾；社會秩序維護法則規範司法警察對違反該法者，應即開始調查；當舖業法則於一定行爲內，均須向主管機關申請；保全業法則規範政府需檢查保全從業人員之義務；另公寓大廈管理條例則規範從事公寓大管理人之條件與義務。

詳細分析，可見【表 6-21】。

表 6-21 政府在法令上之責任

法令名稱	政府在法令上之責任
民防法	1、主管機關因民防工作之必需，於戰時或事變時，得協調地方衛生主管機關簽發徵購命令，徵購供急救醫療使用之藥品器材及

	其他之民防必需物資。 2、徵用之物資，應按標準給予補償。
志願服務法	主管機關及目的事業主管機關應置專責人員辦理志願服務相關事宜。對志願服務運用單位，應加強聯繫輔導並給予必要之協助。
災害防救法	1、鄉（鎮、市）公所無法因應災害處理時，縣（市）政府應主動派員協助，或依鄉（鎮、市）公所之請求，指派協調人員提供支援協助。 2、為保護人民生命、財產安全或防止災害擴大，直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所於災害發生或有發生之虞時，應勸告或強制其撤離，並作適當之安置。
社會秩序維護法	警察機關因警察人員發現、民眾舉報、行為人自首或其他情形知有違反本法行為之嫌疑者，應即開始調查。
當舖法	1、許可證如有毀損或遺失時，應於十五日內報請當地主管機關換發或補發。 2、當舖業開業後擬變更下列事項，應向當地主管機關申請變更許可。
保全業法	主管機關得隨時派員攜帶證明文件，檢查保全業業務情形，並得要求其提供相關資料。
公寓大廈管理條例	1、公寓大廈管理維護公司及管理服務人員之資格、條件、管理維護公司聘僱管理服務人員之類別與一定人數、登記證與認可證之申請與核發、業務範圍、業務執行規範、責任、輔導、獎勵、參加訓練之方式、內容與時數、受委託辦理訓練之機構、團體之資格、條件與責任及登記費之收費基準等事項之管理辦法，由中央主管機關定之。 2、政府為處理有關公寓大廈爭議事件，得聘請資深之專家、學者及建築師、律師，並指定公寓大廈及建築管理主管人員，組設公寓大廈爭議事件調處委員會。 3、公寓大廈之重建，應經全體區分所有權人及基地所有權人、地上權人或典權人之同意。

五、民眾或機構在法令上之義務

民眾或機構在法令上應擔負之義務：民防法規範民眾應接受編組；志願服務法則規劃志願服務人員應接受教育訓練；災害防救法則規範民眾應就災害，主動通報義務；社會秩序維護法則無類此規範；當舖業法、保全業法則規範從業人員有通報義務；另公寓大廈管理條例則規範管理委員會一定職責與交接義務。

詳細分析，可見【表 6-22】。

表 6-22 民眾或機構在法令上之義務

法令名稱	民眾或機構在法令上之義務
民防法	中華民國人民須依規定參加民防團隊編組，接受民防訓練、演習及服勤。
志願服務法	1、志願服務運用單位得自行或採聯合方式招募志工，招募時，應將志願服務計畫公告。集體從事志願服務之公、民營事業團體，應與志願服務運用單位簽訂服務協議。 2、志願服務運用單位應對志工辦理下列教育訓練：一、基礎訓練。二、特殊訓練。
災害防救法	民眾發現災害或有發生災害之虞時，應即主動通報消防或警察單位、村（里）長或村（里）幹事。
社會秩序維護法	（無明確規範）
當舖法	1、當舖業收當物品時，如對持當人之身分或物品認有可疑時，除拒絕收當外，並應立即報告附近警察機關處理。 2、當舖業接到警察機關通報失物查尋資料後，應與收當物品詳細核對，如發現有相似或可疑時，立即通知附近警察機關處理。
保全業法	保全業執行業務時，發現強盜、竊盜、火災或其他與治安有關之事故，應立即通報當地警察機關處理。
公寓大廈管理條例	1、公寓大廈管理維護公司，應依規定執行業務。 2、受僱於公寓大廈管理維護公司之管理服務人員，應依規定執行業務。 3、管理委員會負有一定之職務。

六、法令上之課責

民眾或機構在法令上應課之責任：民防法規範民眾若有違反編組規定或逕不編組，應接受罰鍰；志願服務法則規劃志願服務人員若造成他人權利不當受侵害時，由志願服務運用單位負連帶責任，並可向該志工求償；災害防救法則規範民眾在災害來臨時，未聽勸導撤離，或孳生災害，均應罰鍰；社會秩序維護法則係條列違反該法之行爲，均應處罰；當舖業法、保全業法則規範從業人員若違反通報等義務，則應處以罰鍰；另公寓大廈管理條例則規範管理委員會、區分所有權人之職責與義務，若違背，則可處以罰鍰。

詳細分析，可見【表 6-23】。

表 6-23 法令之課責

法令名稱	法令之課責
民防法	1、有一定情形之一者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五十萬元以下罰金。 2、有下列各款情形之一者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰： 一、違反第四條第一項第二款、第三款規定，不編組民防團隊經通知其限期編組，自通知日起逾三個月不編組者。 二、違反依第四條第二項或第三項所定之辦法，不辦理相關之編組。
志願服務法	1、志工依志願服務運用單位之指示進行志願服務時，因故意或過失不法侵害他人權利者，由志願服務運用單位負損害賠償責任。 2、前項情形，志工有故意或重大過失時，賠償之志願服務運用單位對之有求償權。
災害防救法	1、有一定情形之一者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。 2、有一定情形之一者，處新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰。 3、有一定情形之一者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。
社會秩序維護法	1、違反本法行爲，不問出於故意或過失，均應處罰。 2、違反本法之行爲，涉嫌違反刑事法律或少年事件處理法者，應移送檢察官或少年法庭依刑事法律或少年事件處理法規定辦理。但其行爲應處停止營業、勒令歇業、罰鍰或沒入之部分，仍依本法規定處罰。
當舖法	1、規避、妨礙或拒絕第 23 條之查察者，處罰鍰。 2、違反通報義務者，處罰鍰。
保全業法	1、保全業應負責監督所僱用之保全人員，並防範其侵害委任人權益。保全業於其保全人員因執行職務不法侵害委任人之權益時，與行爲人負無過失之連帶損害賠償責任。 2、有下列情事之一者，主管機關得處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。 3、違反通報義務者，應處罰鍰。 4、拒絕接受檢查或不提供資料者，應處罰鍰。 5、發生侵害委任人權益之情事者，應處罰鍰。
公寓大廈管理條例	1、有一定行爲之一者，由直轄市、縣（市）主管機關處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰，並得令其限期改善或履行義務、職務；屆期不改善或不履行者，得連續處罰。 2、有一定行爲之一者，由直轄市、縣（市）主管機關處新臺幣一千元以上五千元以下罰鍰，並得令其限期改善或履行義務、職

	務；屆期不改善或不履行者，得連續處罰。 3、有一定行為之一者，由直轄市、縣（市）主管機關處新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰，並得令其限期改善或履行義務；屆期不改善或不履行者，得連續處罰。
--	--

七、經費來源

民眾或機構在法令上可享有之經費來源：民防法規政府編列預算，民眾可依實際需要領取相關費用；志願服務法則規劃政府編列預算，志願服務人員可領取交通、誤餐等費用；災害防救法則規範政府編列預算救災，若可歸責於民眾或業者時，可書面命其繳納；社會秩序維護法無經費之規範；當舖業法、保全業法則屬於自營商業行為，無經費規範；另公寓大廈管理條例則規範管理委員會、區分所有權人應自負社區經費。

詳細分析，可見【表 6-24】。

表 6-24 經費來源

法令名稱	經費來源
民防法	1、參加民防團隊編組人員接受訓練、演習、服勤時，辦理機關得依實際需要供給膳宿，交通工具或改發代金。 2、辦理民防工作所需經費，依其性質由各級政府、各機關（構）、學校、團體、公司、廠場分別編列預算支應或負擔。
志願服務法	1、志願服務運用單位應為志工辦理意外事故保險，必要時，並得補助交通、誤餐及特殊保險等經費。 2、主管機關、志願服務計畫目的事業主管機關及志願服務運用單位，應編列預算或結合社會資源，辦理推動志願服務。
災害防救法	各級災害應變中心進行搜救而獲救者，各級政府得就搜救所生費用，以書面命獲救者或可歸責之業者繳納；其費用之計算、分擔、作業程序及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。
社會秩序維護法	無經費問題。
當舖法	自營。
保全業法	自營。
公寓大廈管理條例	1、公寓大廈應設置公共基金，其來源如下： 一、起造人就公寓大廈領得使用執照一年內之管理維護事項，應按工程造價一定比例或金額提列。 二、區分所有權人依區分所有權人會議決議繳納。

	三、本基金之孳息。 四、其他收入。
--	----------------------

八、目前警民合作新作為

以下就目前社會警察與民眾對於治安及環境所付出之努力，作一簡要介紹。

(一) 教育部研擬之「租屋安全認證(含門戶安全、消防安全、建物安全)」

目前教育部對於「租屋安全認證(含門戶安全、消防安全、建物安全)」之實際作法，略述如下：

1、加強門戶安全：請學校周邊整棟式大型學舍房東(含 10 床以上)向派出所申請住屋安全認證或治安風險認證或住宅防竊諮詢服務。

2、加強消防安全

(1) 請房東填報「學生校外宿舍使用熱水器安全診斷表」後自行檢測，如有潛在危險，請確實改善安全以符合認證需求，加強防範一氧化碳中毒意外事件。

(2) 已達各類場所消防安全設備設置標準所規範之租屋場所，請房東依法向租屋所屬消防機關辦理消防安全設備檢修與申報。

(3) 依據「消防機關辦理建築物消防安全設備審查及查驗作業基準」規定，請房東先自行委託消防安全設備公司設計人員至租屋現場勘查、規劃並檢修、裝置消防設備完成後，再依規定向消防機關申報，消防機關將派員實地檢測通過後，即給予證明。

(4) 各校至租屋辦理賃居生訪視時，應加強檢視賃居生租屋環境消防安全(如滅火器等)。

3、加強建物安全

(1) 已達「建築物公共安全檢查簽證及申報辦法」所規範之整棟出租公寓或大型學舍，請房東依法向租屋所屬縣市政府建管單位辦理申報或委請專業機構或人員辦理建築物公共安全檢查簽證，並取得

檢查報告書。

(2) 小型租屋房東請委託專業檢查機構進行建物安全檢查，並取得檢查報告書。

對於治安及學生安全均以兼顧。

(二) 各縣市政府公共營業場所強制投保公共意外責任險自治條例

1、各縣市政府鑑於公共安全是為民眾所期待之事實，因此保障人民生命、身體、財產，確保公共營業場所安全，特訂定本自治條例。

2、應依本自治條例投保公共意外責任險之公共營業場所如下：

(1) 公寓大廈管理條例第 17 條第 1 項所規定須投保公共意外責任險之營業場所。

(2) 經營舞廳業、舞場業、酒家業、酒吧業、特種咖啡茶室業、理髮業〈觀光理髮、視聽理容〉、視聽歌唱業、三溫暖浴室業、一般浴室業之場所。

(3) 經營短期補習班業、錄影節目帶播映業、電影片映演業、遊樂園業、資訊休閒業之場所。

(4) 保齡球館、撞球場、歌廳、銀行、證券期貨商及總樓地板面積 3 百平方公尺以上之餐飲、總樓地板面積 5 百平方公尺以上之商場〈店〉或百貨公司。

(5) 其他經本府指定事業之場所。

3、違反本自治條例第 5 條、第 6 條、第 7 條及第 8 條規定者，應責令限期改善，逾期不改善者處新臺幣五萬元以上八萬元以下罰鍰，如仍拒不改善者得按月連續處罰，經連續處罰三次仍拒不改善者，應予停止營業；倘拒不停業者，依行政執行法規定執行斷水斷電處分。

4、前項罰鍰經限期繳納屆期仍未繳納者，移送行政執行處強制執行。

（三）建築物公共場所防火標章

臺灣地區發生火災次數每年平均有 11,000 餘次以上，人員傷亡約千人，財物損失近 30 億元，此乃因都市之發展，高樓大廈等建築物不斷增多，業主裝修改建時，使用易燃品，及建築物防火區劃設計與使用不當，加上民眾防火意識不足，造成這許多原可避免之悲劇。防火標章之推動，對於公共場所的防火安全有正面的鼓勵意義，在參考了國外類似的標章施行及國內其他標章制度後，經報內政部，極獲贊同，希望結合建築與消防之力量共同營造安全之防火環境，而在執行之過程中，由民間發起、執行，以消費者之自覺，自動自發，結合龐大的民間力量，必能卓有成效。

領有防火標章之公共場所代表場所使用人重視消費者安全，除設施設備符合法規設置外，亦強調日常之點檢，並落實防火管理制度，針對不同的使用行為提升安全性能，以降低災害發生時之人財損失。

公共場所防火標章是一種對建築物進行防火安全品質認證之工作，不僅提供給消費者安全消費場所最佳辨識標誌，亦可為建築物所有權人對建築物健康檢查、並且對防火品質優良之建築物加以表揚，防火標章有如財團法人中央畜產會 CAS 優良食品、經濟部水資源局省水標章、經濟部能源會節能標章、經濟部優良商店（如【圖 6-1】）。



圖 6-1 目前民間及政府共同推動之各項標章

九、英國安心停車場與安全認證

（一）安心停車場

安心停車場（Secured Car Park, SCP）的獎勵計畫，於 1992 年在英國設立，該計畫的目標是要對停車場業主創造物質條件建立激勵機制，吸引停車場業主改善停車場的條件，使他們的停車場達到預防犯罪的標準，以降低及恐懼感，其目的在鼓勵停車場經營者提高安全性的手段，減少犯罪活動和被害的恐懼。停車場經警察人員以一連串的標準評估及認證，以降低犯罪數量，包括：監控錄影、設計停車區、訪問，照明，安全人員和管理做法。停車場並達到了很高的標準，當地政府及警察機關並給予獎勵，更允許獲獎者在一年之內可以公開推銷其停車場提供高層次的安全性服務和吸引更多的顧客。（Mazerolle and Ransley, 2005：162）

由於此計畫推動成功，目前已陸續在英國及澳洲分別出現 safer parking and secured Car Park¹⁴及 secure parking¹⁵的停車場聯盟出現，提供顧客沒有憂慮及恐懼的安全停車空間，更有效降低犯罪的發生。

（二）安全認證

Secured by design 是英國警方推行的一項情境預防政策（Bayley, 1994：111），是將犯罪預防的觀點放入住宅或商業大樓的設計及建築之初，並促使其安全標準能廣泛的運用生產，英國警方建立了一個”SBD”的網站¹⁶，用以推廣本項政策，該網站接受廠商的申請，為其檢測是否通過犯罪預防的標準，如通過檢測則發給 SBD 認證，並在網站上為其推廣，使建商或一般民眾可透過網站的查詢，找到合適的安全產品（如鎖、門、窗、門禁設備或其他保安產品等），甚至房屋建築型態都可以透過警方提供的 SBD 安全顧問的諮詢得到落實，而一般民眾也可以透過類似我國推行的住宅安全檢測表，自我進行檢測，或諮詢鄰近警局的 SBD 安全顧問，加強住宅自我防禦能力，總而

¹⁴ 可參見 <http://www.saferparking.com/default.aspx>。visited 2011/04/22。

¹⁵ 可參見 <http://www.secureparking.com.au/>。visited 2011/04/22。

¹⁶ 可參見 <http://www.securedbydesign.com>。visited 2011/04/22。

言之，SBD 在英國的實踐，係採一種獎勵（發給安全認證）的模式推動，使安全產品廠商、建商及民眾協力於住宅安全的制度。



圖 6-2 英國安全認證標章（Secured by design）

資料來源：SBD 網站

十、小結

有關我國警民合作法制之分析，其中有兩項主軸：

（一）人民作為被課予義務的客體：對於治安相關行業課予協力義務，如保全業法、當舖業法、社會秩序維護法、災害防救法等，在各該法令中均課予民眾或業者有協助治安、防救災害、通報等義務。

（二）人民作為協助行使公權力的主體：如於民防法中對於義勇警察、民防人員等，均賦予渠等協助公權力措施，且賦予接受教育訓練等義務。另根據公寓大廈管理條例第 36 條規定，管理委員會有維護公寓大廈及其周圍之安全的責任等。

詳細分析，可見【表 6-25】。

表 6-25 我國警民合作法制綜合分析

區分	內容
主管機關	除社會秩序維護法外，均是中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。而在災害防救法中，更將自治事項，向下延伸至鄉（鎮、市）。

強化警民合作機制之研究

任務區分	<ol style="list-style-type: none"> 1、民防法係屬於自衛自救之法令要求。 2、志願服務法則為自願投入服務之性質。 3、災害防救法則屬較為強制保護人民之規定。 4、社會秩序維護法、當舖業法、保全業法則屬於要求從事之業者或民眾，應負報告之義務。 5、公寓大廈管理條例則規範私領域之自治。
民眾或機構之權利	<ol style="list-style-type: none"> 1、民防法屬編組運作，並有保險之給付。 2、志願服務法則規劃志工亦有保險保障。 3、災害防救法則因強制處分，造成人民財產損失時，可補償當事人。 4、社會秩序維護法則規範一定年齡或條件可不罰或減輕處罰。 5、當舖業法則依法應投保。 6、保全業法則規範從業人員應受教育訓練。 7、公寓大廈管理條例則規範私領域之自治及民眾權利。
政府在法令上之義務	<ol style="list-style-type: none"> 1、民防法屬編組運作，徵集、徵用物資時，應負補償責任。 2、志願服務法則規劃志願服務運用單位，政府有必要給予輔導與協助。 3、災害防救法則因強制人民撤離，同時應安置民眾。 4、社會秩序維護法則規範司法警察對違反該法者，應即開始調查。 5、當舖業法則於一定行為內，均須向主管機關申請。 6、保全業法則規範政府需檢查保全從業人員之義務。 7、公寓大廈管理條例則規範從事公寓大廈管理人之條件與義務。
民眾或機構在法令上之義務	<ol style="list-style-type: none"> 1、民防法規範民眾應接受編組。 2、志願服務法則規劃志願服務人員應接受教育訓練。 3、災害防救法則規範民眾應就災害，主動通報義務。 4、社會秩序維護法則無類此規範。 5、當舖業法、保全業法則規範從業人員有通報義務。 6、公寓大廈管理條例則規範管理委員會一定職責與交接義務。
法令上之課責	<ol style="list-style-type: none"> 1、民防法規範民眾若有違反編組規定或逕不編組，應接受罰鍰。 2、志願服務法則規劃志願服務人員若造成他人權利不當受侵害時，由志願服務運用單位負連帶責任，並可向該志工求償。 3、災害防救法則規範民眾在災害來臨時，未聽勸導撤離，或孳生災害，均應罰鍰。 4、社會秩序維護法則係條列違反該法之行為，均應處罰。 5、當舖業法、保全業法則規範從業人員違反通報等義務，應處以罰鍰。 6、公寓大廈管理條例則規範管理委員會、區分所有權人之職責與義務，若違背，則可處以罰鍰。
經費來源	<ol style="list-style-type: none"> 1、民防法規範政府編列預算，民眾可依實際需要領取相關費用。 2、志願服務法則規劃政府編列預算，志願服務人員可領取交通、誤餐等費用。

3、災害防救法則規範政府編列預算救災，若可歸責於民眾或業者時，可書面命其繳納。
4、社會秩序維護法無經費之規範。
5、當舖業法、保全業法則屬於自營商業行為，無經費規範。
6、另公寓大廈管理條例則規範管理委員會、區分所有權人應自負社區經費。

又因本研究僅就「民防法」、「志願服務法」、「災害防救法」、「社會秩序維護法」、「當舖法」、「保全業法」以及「公寓大廈管理條例」作為分析基礎，茲將本研究蒐獲之國內與第三造警力相關之警察常用法規，依據學者之彙整，呈現如下【表 6-26】。

表 6-26 國內與第三造警力相關之警察常用法規彙整表

分類	法規名稱（相關法條）
一、法規規定負有協力或通報義務，且具罰則規定	老人福利法（§41、42、43、48）
	兒童及少年性交易防制條例（§9、36）
	兒童及少年福利法（§28、34、56、61、66）
	保全業法（§4-1、17）
	洗錢防制法（§7、8）
	家庭暴力防治法（§50、62）
	旅館業管理規則（§23、25、27、34）
	當舖業法（§16、24、25、30）
	人口販運防制法（§9、41）
	電子遊戲場業管理條例（§17、29）
	自衛槍枝管理條例（§6、18）
二、僅有協力或通報義務，而無罰則規定	臺北市舞廳舞場酒家酒吧及特種咖啡茶室管理自治條例（§8、10、11、12、13、14）
	災害防救法（§10）
	性侵害犯罪防治法（§8）
	銀行法（§45-2）
	銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法（§4、5）

強化警民合作機制之研究

	學校軍訓教育武器彈藥管理辦法（§5）
	緊急救護辦法（§6）
	精神衛生法（§32、34）
三、提供誘因鼓勵協力或通報	促進道路交通安全獎勵辦法
	毒品危害防制條例（§17）
	防制毒品危害獎懲辦法
	其他檢舉獎金規定

（資料來源：施永昭，2010：197-221）

第七章 研究發現、結論與建議

從國內外警政發展趨勢來看，「加強警民合作機制之研究」有其階段性意義，除可檢驗目前推動情形之外，亦可進行未來警民合作機制走向之探討，以下謹就本研究之重要發現、結論與建議進行說明。

第一節 研究發現

本研究之重要發現，係依據本研究所研製之訪談表訪談結果及焦點團體座談所得之論點，交叉分析，將共通及相異之處歸納分析而得，茲詳述如下：

一、我國警民合作現況發現

本研究對於國內警民合作機制之重要啓示為：應就重要處所，引進第三造警力之構想，同時賦予民眾及企業主社會責任與社會義務。

（一）人民作為被課予義務的客體：對於治安相關行業課予協力義務，如保全業法、當舖業法、社會秩序維護法、災害防救法等，在各該法令中均課予民眾或業者有協助治安、防救災害、通報等義務。

（二）人民作為協助行使公權力的主體：如於民防法中對於義勇警察、民防人員等，均賦予渠等協助公權力措施，且賦予接受教育訓練等義務。另根據公寓大廈管理條例第 36 條規定，管理委員會有維護公寓大廈及其周圍之安全的責任等是。

警民協力共同維護治安，除了一般的民力運用外，仍然需要社區與市場配合警察機關防範犯罪，共同形成一道安全防護網。第三造警力，在執行層面上，係將非違法（序）的第三者，賦予犯罪預防的責任，課予相關義務，以避免日後犯罪或失序的發生。雖然警察所關心與設定的目標為犯罪者、破壞社會秩序者，但在第三造警力的構思下

強化警民合作機制之研究

，警察轉而要求一般市民、組織機關的合作，共同制定與執行犯罪預防政策，擴展治安管控層面，進而形成有效的治安防護網。

在第三造警力的構思下，結合犯罪熱點概念，於治安重點場所，劃設安全專區，並以法令規定或勸導之方式，敦請社區、業界、市場等協力，做好自我的防護工作，減少有限警力的負擔。

本研究僅就校園、公寓大廈、商業場所及社區等，探討課予治安責任之理由、範圍、項目（構想）及目標等內涵提出第三造警力的構想如下：

（一）校園

1、理由：校園的定義範圍甚廣，自國小至大學院校均屬之。學校為人群聚集的處所，無論國內或國外，校園均曾發生人為的攻擊事件，往往造成重大人員或財物損傷。因此，為維護校內學生、教職員及訪客之安全，學校有防護校園及周邊環境之責任，並透過建物設計、防護措施及教育宣導等措施，以達有效之防護效果。

2、常見犯罪型態

校園暴力、霸凌、藥物濫用及黑道勢力進入校園、財物竊盜、汽機車竊盜等。

3、第三造警力構想

（1）校園警衛事項，應有專人或委請保全公司負責安全管理。

（2）校園發現可疑人士應加管制，並通報當地警察機關處理。

（3）校園各個治安死角須裝設錄影監視系統。

（4）校園應設置學生停放汽機車輛專區，並於該區裝設錄影監視系統。

（5）校園安全相關教職員，應與轄區警察機關保持密切連繫，定期開會或諮詢，以溝通觀念及作法。

（6）學校應成立預防犯罪宣導團，強化及宣導預防犯罪觀念。

(7) 學校應建立少年虞犯或犯罪預警情資通報機制，一旦發現學生參與幫派組織或違法之民俗藝陣、涉足不良（當）場所、施用毒品、管制藥物等情形，學校應擔負通報警察機關之義務。

(8) 學校應設立無故侵入校園予以懲罰的告示。

(9) 學校應於陰暗角落裝置照明設備。

(10) 學校應於校園走道死角裝置凸面鏡。

(11) 學校應定期調查校園霸凌情形，並加分析研究，及時、有效處置。

(12) 於校園偏遠地區，裝設免費緊急連絡電話。

(13) 在校園與學生居住地間，提供接送專車。

(14) 於交通法規賦予學校導護人員、愛心媽媽等義工人員，舉發違規交通事件之權力。

4、目標：學校是學生進德修業的場所，學校應確保學生與教職員工在校園中之人身及財務安全。惟有透過學校各種安全維護相關軟、硬體設施的建置，與警察機關之充分合作，方能達到嚇阻犯罪的功效。

(二) 公寓大廈

1、理由：隨著社會變遷、人口聚集，在城市地區，公寓大廈已成為人民居住的主要形態。人口密度高的公寓大廈，匿名性所造成的人際疏離，有助於治安事故的發生。

2、目前大多數公寓大廈之安全事項，交由管理委員會雇請保全公司或私人警衛負責。因此，修正公寓大廈管理條例，課予大廈管理委員會特定治安義務（如門禁管制、對於犯罪預警情資之舉報責任、建立與警察機關之通報聯繫機制），並賦予警察機關安全檢查相關責任的設計，極有其必要性。

3、常見犯罪型態：竊盜、毒品、妨害安寧、鬥毆等。

強化警民合作機制之研究

4、第三造警力構想

(1) 警察機關定期派員前往檢查治安防護設施，發現缺失，要求改善。

(2) 公寓大廈須有專人管制門禁，或委雇保全公司統籌安全管理工作。

(3) 公寓大廈重要處所或設施，應裝設保全系統。

(4) 警衛、管理員或巡守員，須定期參加警察機舉辦之講習與訓練。

(5) 警衛、管理員或巡守員，應與警察機關保持聯繫。

(6) 警衛、管理員或巡守員，編排勤務，巡視各樓層及汽機車停放處所。

(7) 於公寓大廈進入口、電梯、停車場等重要處所，設置監視錄影系統。

(8) 對於有違規營業及公共危險物品之製造、儲存或使用之情事，公寓大廈管委會應負舉報責任。

(9) 出租公寓之屋主，對承租人之違法行為或活動，負有告誡、清除問題租戶之責任。

(10) 於公寓大廈管理條例賦予社區管理委員會公權力，以協助犯罪防制。

5、法令依據：查公寓大廈管理條例第 36 條規定管理委員會職務內容，第 48 條第 4 款規定管理負責人、主任委員或管理委員無正當理由未執行第 36 條第 1 款、第 5 款至第 12 款所定之職務，顯然影響住戶權益者，由直轄市、縣（市）主管機關處以罰鍰，並得令其限期改善或履行義務、職務；屆期不改善或不履行者，得連續處罰。

6、目標：公寓大廈為人口高度聚集之處所，易發生妨害安寧、鬥毆、毒品、一般竊盜、汽機車竊盜等治安事故。警察機關通常運用勤區員警查訪、一般巡邏勤務、代訓巡守人員等方式強化安全措施。

透過公寓大廈管理條例之修正，強化公寓大廈管理委員會之安全維護責任，鼓勵籌組巡守隊、增加區域內外之巡守密度、設置監視設備、並課予有通報警察機關治安情報之責等，俾減少城市地區失序與犯罪問題。

（三）大賣場、百貨公司、醫院

1、理由：大賣場、百貨公司、醫院等場所，係人群高度聚集之地方，易生爭執鬥毆，設施安全遭受破壞。此外，展場及建築物內商品設備繁多，且普遍設置大型停車場供民眾停放車輛，故常有財物或汽機車竊盜案件發生。惟此類大型企業或機構，除追求本身利益，更應對社會及消費者擔負安全維護責任，如建置私人保全系統、配合治安機關推動各項犯罪預防措施外，亦應將其安全維護範圍擴張至鄰近場域，如建築物周邊道路等。

2、常見犯罪型：竊盜、汽機車竊盜、公安破壞、爭吵鬥毆。

3、第三造警力構想

（1）於大賣場、百貨公司、醫院等進出口、停車場及周邊環境等處所裝設錄影監視系統。

（2）警察機關定期派員檢查相關治安防護設施。

（3）大賣場、百貨公司、醫院等應有專責安全維護管理單位及人員，或聘雇私人保全或警衛人員負責安全維護事宜。

（4）警衛、保全、或安全人員須設置巡邏箱，編排勤務巡簽，巡邏路線須延伸到賣場外之周邊區域。

（5）如有販售特殊危險物品時，應登記購買人之基本資料，以備查考。

（6）應於公布欄、管理人員辦公室等場所張貼該處所慣犯照片與基本資料，不但可提醒顧客注意安全，並要求警衛或安全管理人員提高警覺。

（7）大賣場、百貨公司、醫院等之相關警衛與安全管理人員，

強化警民合作機制之研究

應實施標準化安全維護訓練，建置狀況處置標準作業流程。

(8) 大賣場、百貨公司、醫院等之重要商品及設施應予保險。

4、目標：從實務工作中發現，大賣場、百貨公司、醫院等場所發生竊盜案件的比率甚高，亦常見火災等公安事故。應於相關法令規範此類機構均應有專責安全維護單位及人員，並建置保全系統，強化相關專業職能，且須將安全維護措施延伸至鄰近社區，以確保消費者人身及財物安全，並善盡其協助維護治安之社會責任。

(四) 超商

1、理由：國內各種超商林立，其密度可謂全球最高，且常成爲社區居民之生活中心。由於超商廿四小時營運之性質，使得超商及其周遭易成爲搶案、汽機車竊盜、一般竊盜、妨害安寧等案件之發生地。惟超商無法僅靠警察提供之定時巡邏確保安全，必須加強其本身各項安全維護之軟硬體設置，並與警察機關協力執行各項犯罪預防措施，方能確保其自身安全，共造和諧社區。

2、常見犯罪型態：竊盜、搶劫、鬥毆、妨害安寧、醉客遊民聚集滋事等。

3、第三造警力構想

(1) 超商業者應於店內、外裝設監視錄影系統。

(2) 超商業者應與當地派出所連線，建立緊急報案系統。

(3) 超商業者應對所屬員工施予危機處理標準作業流程之教育訓練，教導各項安全設施、監視錄影器之操作與使用。

(4) 超商店員如發現徘徊、逗留、行跡可疑人士，應通報管轄派出所。

(5) 超商獲取治安相關情資或監視錄影影像時，應主動提供治安機關協助偵查犯罪。

(6) 販售特殊危險物品時，應登記購買人之基本資料，以備查考。

4、目標：超商分布廣泛，亦常設立在街道要衝之處，易成爲歹徒作案目標。店家除應強化自身保全功能，並須與轄區警察機關密切聯繫，將治安網由點擴及至面，協助執行各項犯罪預防措施，成爲警察有利的助手，共維治安。

（五）社區

1、理由：社區爲在一特定區域，而其居民彼此具有相關聯結的群體。治安問題爲地方事務，直接與社區民眾有關。在轄域廣大的地區，單靠警察巡邏實無法肩負治安維護工作。如社區民眾能夠關心鄰里，發揮守望相助精神，並提高警覺，將治安情資通報警察機關，甚至籌組巡守隊，協助治安維護工作，如此才是落實警民合作的最佳模式。

2、常見犯罪型態：竊盜、鬥毆、妨礙安寧、飆車等。

3、第三造警力構想

（1）以社區居民之反映情資爲依據，發現不法，巡守隊員應即通報警察機關介入處理。

（2）鼓勵村里長召募巡守員，成立守望相助隊。

（3）社區劃設警戒安全區域，發現可疑人士進入警戒安全區域內，巡守員應即前往瞭解，如發現不法即通報警察機關介入處理。

（4）鼓勵社區居民裝設家戶聯防警鈴系統。

（5）鄰里長加強宣導預防犯罪觀念，時時提醒居民注意可疑人車。

（6）對於社區內陰暗之街道與處所，應強化照明設備，必要時設置錄影監視系統。

4、目標：治安問題與社區居民的生活息息相關。良好的居住環境，端賴警民的相互合作。藉由社區居民守望相助精神的發揮，可有效減少宵小犯罪的機會。

二、焦點團體座談及訪談發現

綜上可知，本研究對於焦點團體座談及訪談所得資料之發現，其主軸為：

- (一) 警民合作以「犯罪預防」為主要目的。
- (二) 第三造警力之運用，以有助犯罪預防之民力為優先。
- (三) 第三造警力，應有適合我國之意涵（本土化）。
- (四) 警察可要求各學校、封閉式社區、公司行號、園區、商圈等，自負保全或維護週邊設施安全之義務，防制犯罪。
- (五) 可參考消防局檢查消防設備之法令規範，即未及格或未能發揮消防效果者，均可處罰；若實施於警察機關，則可學習金融機構檢測，金融機構應負擔一定防制犯罪之義務。

三、各國警民合作法制發現

國外警民合作法制之分析中，對於本研究有所助益者，係國外法制要求民眾或私人機構，必須對於「有犯罪事實或有犯罪之虞時」，負有通報警察機關之義務，否則亦課責以不予通報之處罰。

且國外警民合作法制，對於「犯罪」、「毒品」、「人口販運」、「竊盜案件」及「詐欺案件」等，民眾均應負舉報責任。大體而言，國外警民合作法制均以「犯罪預防」為主軸，與本研究透過焦點團體方法所得之發現一致。

詳細分析，如下【表 7-1】。

表 7-1 各國第三造警力相關法令

犯罪問題之處理	國家	相關法令	主要內容
全般刑案	英國	1998 年犯罪與失序法案 (Crime and Disorder Act)	要求地方政府參與犯罪預防與控制工作

犯罪問題之處理	國家	相關法令	主要內容
	美國 (紐約)	援引控制妓院法規，規劃實施「封鎖執法方案 (Padlock Law Enforcement Program)」	運用民事制裁，用以防制包括毒品在內之非法活動 (Mazerolle and Roehl, 1998)。
	美國 (洛杉磯郡)	1997 年規劃執行的「全市消除騷擾行為計畫 (Citywide Nuisance Abatement Program)」。	由市檢察官結合警察、建築與安全部、住宅部和企劃部等 5 個核心單位，以廢棄與易產生騷擾行為的不動產為對象，運用罰金、查封、扣押、沒收等手段，有效課予該不動產管理者維護治安之責。
	美國 (Buena Park 市)	自治法規	房東應驅逐被判特定罪刑的房客，以維護住宅區之治安。
	美國 (Joliet 市)	城市條例	房東應配合警察要求管理名下之不動產，以減少犯罪活動，否則將喪失租賃檢驗證書。
	日本	生活安全條例	地區之行政及民間應與警察協調合作，以強化治安及確保住民安全為目標。
	德國	以立法方式界定警察緊急權行使之界限。	德國警察於緊急狀況下，必要時得要求無責任之第三人，為一定之作為。
毒品	美國	聯邦法 21 USC s.856	明定建築物或空間的承租人，代理人，僱員或抵押權人對於該建築物或空間之行使負有預防毒品犯罪之責
	美國 (奧克蘭)	「最佳健康計畫 (Best Health Program)」	係由警察結合住宅、消防、市政工程、臺平洋瓦斯與電力公司及傳染病控制部門成立之「跨機關回應專責小組 (Specialized Multi Agency Response Team, SMART)」，運用消滅毒品行為相關法律 (Drug Nuisance Abatement Laws) 及有關住宅、建築、消防相關法令，防制住宅區之毒品交易問題。
	美國 (聖地亞哥)	類似奧克蘭的「最佳健康計畫 (運用消滅毒品回應小組 (Drug Abatement Response Team, DART)，

強化警民合作機制之研究

犯罪問題之處理	國家	相關法令	主要內容
		Best Health Program)」	運用消滅毒品相關法規和驅逐手段，控制住宅區的毒品問題
	美國 (加州)	健康與安全法 (s.11570)	要求不動產管理者對其所管理之不動產擔負防制毒品犯罪之責。
	美國 (加州)	衛生安全法 (The Health and ASafety Code)	明文處罰以毒品為目的而使用建築物
	美國 (奧克蘭)	城市建設的法規和條例	要求不動產管理者對其所管理之不動產擔負防制毒品犯罪之責，警察並可驅逐涉嫌毒品犯罪之房客。
	美國 (邁阿密)	自治法規	要求房東配合警查毒品查緝行動，驅逐販毒的房客與建築物，否則將依法占有該不動產之方式。邁阿密市並提供從毒販收回建築物的屋主低息貸款，以資獎勵。
	美國 (西雅圖)	1988 年通過之消滅法及驅逐法	運用民法，作為一種控制販賣古柯鹼房屋處所的手段。
	英國	2003 年的反社會行為法案	對於故意使其不動產成為毒品犯罪場所的業主，施以處罰。
	澳洲	自治法規	採取多重攻勢手段來防制孩童施用吸入劑後所衍生的犯罪。
	澳洲 (新南威爾士州)	警察權力 (藥品處所) 法案，2001 年	要求不動產管理者對其所管理之不動產擔負防制毒品犯罪之責。
	澳洲 (南澳大利亞州)	水栽設備的銷售和使用管制相關法規	要求水栽設備的製造商、零售商等瞭解客戶使用之目的，並即時通報警察，以控制大麻栽種。
人口販運	美國	聯邦法「2000 年人口販賣活動受害人保護法」(The Trafficking Victims Protection Act of 2000, TVPA 2000)	鼓勵民眾檢舉並保障非美國公民受害人之權限等。
竊盜案	澳洲	百貨公司歸還辦	用以防制竊盜案件

犯罪問題之處理	國家	相關法令	主要內容
件		法及商店竊盜違反通知計畫	
詐欺案件	澳洲	金融相關法令	加強金融機構對於信用卡防衛措施，用以防制詐欺犯罪

四、我國警民合作法制發現

有關我國警民合作法制之分析，其中有兩項主軸：

(一) 課予協助義務：對於治安相關行業課予協力義務，如保全業法、當舖業法、社會秩序維護法、災害防救法等，在各該法令中均課予民眾或業者有協助治安、防救災害、通報等義務。

(二) 協助公權力措施：如於民防法中對於義勇警察、民防人員等，均賦予渠等協助公權力措施，且賦予接受教育訓練等義務。

茲將我國民力運用相關法令依據及其各項分類，詳列如下【表 7-2】

表 7-2 警察機關之民力任務、成效評估概況表

民力類別	法律依據	任務	運作方式	成效評估
義警	1、義勇警察編訓服勤作業規定（於 2004 年停止適用） 2、民防法（2001 年通過、2004 年修正） 3、民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法（2004 年）	1、協助防竊、防盜。 2、協助警戒勤務 3、協助警察勤務。 4、協助重大及重要治安事故。 5、協助空襲及戰時支援軍事勤務。 6、協助災害救助工作。 7、其他臨時指派勤務。	1、協助分駐派出所執行巡邏、守望、臨檢、路檢。 2、協助防盜、防竊。 3、參與民間慶典、宗教活動交通疏導。 4、協助預防犯罪宣導，協助偵辦刑案，逮捕人犯。 5、春安工作、萬安演習，選舉工作及	1、居於輔助地位完成各項治安任務。 2、義警自身白天有正職，協勤以夜間為主。 3、填補警察人力不足。 4、建構警民合作預防犯罪的優良典範。 5、少部分民力本身經營電玩、色情、賭博等違法行業。 6、協勤大多於夜

強化警民合作機制之研究

民力類別	法律依據	任務	運作方式	成效評估
			<p>投開票所協勤。</p> <p>6、配合建制員警巡邏，增加「見警率」，預防犯罪。</p>	<p>間 10 時至凌晨 2 時，清晨警力薄弱。</p> <p>7、民力能充實警力，增加見警率，有治安維護之助益。</p>
民防	<p>1、各省市民眾組訓綱要（1950 年）。</p> <p>2、民防團隊編訓服勤實施規定（1992 年）。</p> <p>3、民防法（2001 年通過、2004 年修正）</p> <p>4、民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法（2004 年）</p>	<p>1、空襲之情報傳遞、警報發放、防空疏散避難及空襲災害防護。</p> <p>2、協助搶救重大災害。</p> <p>3、協助維持地方治安或擔任民間自衛。</p> <p>4、支援軍事勤務。</p> <p>5、民防人力編組、訓練、演習及服勤。</p> <p>6、車輛、工程機械、船舶、航空器及其他有關民防事務之器材設備之編組、訓練、演習及服勤。</p> <p>7、民防教育及宣導。</p> <p>8、民防設施器材之整備。</p> <p>9、其他有關民防</p>	<p>民防至今戰時組織色彩逐漸消失。目前的協勤對象主要以派出所為單位，各民防中（分）隊由派出所主管視實際需要服勤。近年來協勤內容與義警已幾乎相同。</p>	<p>1、兩岸敵對關係和緩，原民防任務已不存在。</p> <p>2、仍為地方警察機關重要協勤力量。</p> <p>3、民防與義警之工作內容無大區別，所衍生之問題，如同義警。</p> <p>4、填補警力之不足、增加轄區見警率。</p> <p>5、促進民間參與公共事務能量。</p>

民力類別	法律依據	任務 整備事項。	運作方式	成效評估
守望相助隊	1、建立全國社區治安維護體系－守望相助再出發推行方案。（1998年） 2、民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法。（2004年） 3、臺灣健康社區-六星計畫。（2005年） 4、推行守望相助及家戶聯防要點 5、公寓大廈及社區安全管理辦法（1999年）	1、協助維護巡守區域內之安全。 2、提供犯罪線索，舉發違法、違規案（事）件。 3、建立社區交通秩序。 4、與轄內機關、機構、學校、團體及村（里）辦公處加強協調、聯繫。 5、協助急難救護及災害防救。 6、其他服務事項。	事先編排勤務表（大部分的勤務為夜間），每日擇定二至六小時不等，由隊員依路線巡守簽巡邏箱。如發現可疑的人、事、物即時通報警察前往處置，並從旁協助	1、係自發成立的組織，獨立運作。 2、與警察聯繫密度未如義警、民防高。 3、填補治安轄區地理上的空隙。 4、居民多能支持與肯定。 5、人力召募不易。 6、缺乏經費資助。 7、巡守人員素質良莠不齊。 8、因本身職業與工作限制未能配合治安之需求。 9、服勤時段集中於夜間 10 時至凌晨 2 時，出現防護空檔。
志工	1、志願服務法（2002年） 2、行政院及所屬各機關推動公教志願服務要點（2002年） 3、內政部警政署推動警察志願服務計	1、為民眾之接待、引導、解說等事宜。 2、提供諮詢服務。 3、安撫被害人、家屬情緒。 4、照顧迷童、失智老人及其他需要照護者。	1、勤務每日 8 時至 22 時為原則。 2、每人每週服務至少一次，每次至少二小時。 3、穿著志工背心，配戴識別證。 4、值勤應儀表端	1、志工通常並不直接參與治安勤務工作。 2、擔任警民之間溝通之橋樑，幫助民眾解決問題。 3、疏解民眾情緒壓力。 4、協助預防犯罪宣導。

強化警民合作機制之研究

民力類別	法律依據	任務	運作方式	成效評估
	畫（2003年）	<ul style="list-style-type: none"> 5、協助治安狀況訪談。 6、走入社區瞭解民隱民瘼，反映相關單位。 7、發現急難需救助對象，聯絡社福單位動員救助。 8、預防犯罪宣導，協助提升警察形象。 9、其他志工服務事項及政策宣導等。 	<ul style="list-style-type: none"> 莊，服裝整齊，態度和藹、熱忱。 5、不得隨意翻閱公文，簿冊資料。 6、勿有關說情事。 	<ul style="list-style-type: none"> 5、警察人員重視程度會影響志工參與意願。 6、警民之間的相處更加和諧團結。 7、欠缺協勤之技能，有必要加強訓練。 8、欠缺經費來源。 9、參與志工的民眾不多運作有困難。
保全	保全業法（1991年）	<ul style="list-style-type: none"> 1、關於辦公處所、營業處所、廠場、倉庫、演藝場所、競賽場所、住居處所、展示及閱覽場所、停車場等防盜、防火、防災之安全防護。 2、關於現金或其他貴重物品運送之安全維護。 3、關於人身之安全維護。 4、其他經中央 	<ul style="list-style-type: none"> 1、駐衛保全：防阻犯罪，主要的工作是指揮交通、門禁管理與執行客戶或公司規定。 2、系統保全：將防盜感知器材設計安裝在顧客的場所將各種器材串接成一防護系統。 3、人身保全：由保全人員隨行護衛客戶。 4、現金運送： 	<ul style="list-style-type: none"> 1、私人保全為另一股警察力量。 2、保全公司跨域經營情形非常普遍，警察並無標準的掌握機制。 3、安全維護過程中，有時尚需警察人員介入。 4、警察與保全間的關係除了監督、管理之，尚包括競爭、互補、合作等關係。 5、保全或民眾均應強化自我之保護能力。

民力類別	法律依據	任務	運作方式	成效評估
		主管機關核定之保全業務。	以特製的防護（防彈）車輛，幫客戶運送或保管金鈔、貴重物品。	6、警察與保全業應加強彼此協調。 7、保全業著重在部分特定對象之安全維護，但這些特定對象，往往也是治安要點，能夠分擔警察負荷。
公寓大廈管理委員會	1、公寓大廈管理條例（1995年） 2、公寓大廈管理服務人管理辦法（1997年）	1、推行各項公共設施安全、公共安寧及環境衛生之維護。 2、巡邏守望，協助維護治安、防竊、防盜、防火。 3、急難救護及災害防救。 4、舉報違規營業及公共危險物品。 5、設簿登記住戶及人。 6、負責與當地警察機關保持聯繫。 7、其他委員會約定之服務事項。	一般公寓大廈管理委員會設置管理員若干人，負責公寓大廈安全維護。但有部分公寓大廈自行籌組巡守隊，於樓層設置巡邏箱，輪番巡視與簽章。	1、在「公寓大廈及社區安全管理辦法」廢止前，管理員、巡守員負有急難救護、災害防救、公共設施安全，並負有與當地警察機關保持聯繫責任。 2、安全維護工作係由其管理委員會主導與決定運作方式。 3、巡守隊與警察機關連結密度提高，對治安維護有良好之成效。
警友會	1、人民團體法（1942年公布、2009年修正）	1、警政興革之研究與建議。 2、舉辦各種社會聯誼活動	1、召募會員，繳交會費做為相關活動之基金。在	1、民間設立從事與警察有關之公益事務。 2、警友會通常不

民力類別	法律依據	任務	運作方式	成效評估
	2、自行訂定組織章程。	1、加強警民情感。 3、表揚有功警察人員及警友。 4、慰問因偵辦重大刑案，拯救重大災難而殉職或重傷之警察人員及警友。 5、獎勵維護治安特殊貢獻之民眾。 6、其他促進警民合作事項。	運作上，以提案議決方式決定費支出。 2、議案含括範圍廣泛，如員警傷病慰問、破案獎勵金、應勤裝備、地方性公益活動、人員餐敘、蹟優員警表揚等。	以其勞動與體力協助警察，而係以「會費」提供警察相關之公務支出。支應警察機關經費不足的問題，為警察機關一重要力量。 3、部分成員加入動機可疑或具有特殊利益存在，進而影響警察執法與運作。

五、第三造警力之評估與影響

理論上，第三造警力應能夠直接適用於廣泛的犯罪及生活品質問題。但就各國法制與實務上來看，第三造警力的實施，最重要的是在控制毒品及失序問題。為何第三造警力似乎較適於低層次、街頭類型的犯罪問題。Mazerolle (2006: 65) 提出下列的說明：

(一) 第三造警力的實施，就如我們對它的定義，最常發生在警政中的低層面及零碎的案件。第三造警力的特殊本質，係在實際地運作上，大部分是無法查察的，其間的連結無法建立，最佳的運作方式並未被公開的討論、發展及歸類。

(二) 第三造警力並非是精心建構或發展而成的信條 (doctrine)。事實上，第三造警力活動相關的文獻論述甚為貧乏，對其實際的運作很少有系統性的評估。

(三) 第三造警力活動中，邊緣化、不成熟、不利的目標，無法挑戰第三造警力的運作基礎。

(四) 管理機構將第三造警力的原則，用來處理非街頭的犯罪，

如毒品市場、白領犯罪、及詐欺。然而，我們將這些活動定義為第三造犯罪控制（third party crime control）。因此，當我們發覺第三造犯罪控制活動發生在許多的條件與形式時，我們會認為第三造警力可能會被繼續歸類於「街頭」領域的警政。

第三造警力最主要的目的在於犯罪預防與犯罪控制。將一般民眾、相關團體或企業組織的管理者納入治安維護的責任關係人，此種做法或許有其對治安之正面的效果，但也將面臨許多問題與挑戰。

首先，加諸於個人或團體、組織之治安維護責任，主要係透過強制性的刑罰或行政法規手段迫使第三造履行義務，強制性的手段或許能達到警政目的，但也損傷了彼此諧和的關係。其次，在執行層面上，員警可能缺乏推動的動機，管理階層如何貫徹，將會是個困擾的難題。再者，第三造警力的實施，可能產生潛在資源分配不均的問題。

一項政策的施行，將會有政策的受益者及受害者，有者因而享受治安利益，有者因而承受警政壓力。同時，犯罪控制政策，會產生犯罪地區轉至他處之「空間轉移」（spatial displacement）、犯罪時間變化之「時間轉移」（temporal displacement）、犯罪方式轉變之「技術轉移」（tactical displacement）與轉變為其他種類犯罪之「目標轉移」（target displacement）等結果。還有就是不可預期的負面效果，如遭受家暴者、毒犯等之報復。最後則為責任問題。當相關單位、社團或管理人員等涉及犯罪預防或犯罪控制事務時，若法令規範不明確，或相關機制未建全時，相關關係人的責任將變得模糊不清（Mazerolle and Ransley, 2006：71-72）。

同此看法，國內警政學者李宗勳（2010：67-68）綜合評論了第三造警力可能產生正負面效益：正面效益有：

（一）第三造警力將社群團體納入治安維護體系，藉由集體效益，強化了社會的凝聚力。

（二）增強犯罪防制的外部效應，此種效果係屬正向利益的擴散，可以減少犯罪的機會。

強化警民合作機制之研究

(三) 促使警察逐漸轉型為資訊提供者或專業諮詢者。

在負面效應方面，包括：

(一) 第三造警力的諸多措施，無疑擴張了警察的權限，增加裁量權的使用。

(二) 第三造警力之強制措施散見於各法律規章，實質的成效難以具體評估。

(三) 第三造警力的實施，可能造成犯罪地區的移轉。

(四) 多元團體及利害關係人共同參與治安維護工作，將造成權責不清之負面效益。

第三造警力，係結合了治理、問題導向、社區警政等之概念，透過立法手段，訂定法令要求或迫使第三人承擔犯罪預防與控制之責任。諸如美國、英國、澳洲等國，基於治安、衛生、國家安全等之理由，以法令明訂團體或個人擔負之責任，多數著重在毒品、白領犯罪、失序問題上。此種法令廣及民事、刑事、行政法規等。惟各國法制不同，有者普遍附於國家層級之法律（如澳洲），有者則散見於地方法規（如美國），其共同點則在於均無統一的專法。

另者，目前行政院金融監督管理委員會要求金融業者行員對於大量提款之顧客應「關懷提問」，依銀行公會訂定之「臨櫃作業關懷客戶提問參考範本」，業要求銀行經研判客戶顯屬遭詐騙者，應向警察機關報案，以攔阻被詐騙款項，實際上銀行亦有確實執行，依據內政部警政署所提供之資料顯示，2010年（前三季）金融機構成功攔阻被騙款項案件計有403件，總計金額2億9,511.71萬元、美金14萬元，已發揮「關懷提問」之效能。

有關金融機構運用「關懷提問」成功攔阻民眾被騙相關具體數據，詳如下【表7-3】。

表 7-3 金融機構因臨櫃關懷提問通報警察機關防止民眾受騙表

	2010年7月至9月		2010年10月至12月	
	金融機構別	成功攔阻被	金融機構別	成功攔阻被

		騙款		騙款
銀行	50	39302017	32	31491201
郵局	27	28837246	27	24233400
農會	9	2650000	6	2860800
未登記名稱	11	502416	21	125918
總計	97	71291679	86	59845319

又金融機構之錄影監視器攝影範圍，行政院金融監督管理委員會認為，其於第 14 次金融治安聯繫會報會議紀錄有關修正「金融機構安全維護管理辦法」第 5 條第 1 項第 6 款，增訂金融機構「營業處所前道路」為攝錄範圍案係決議由警察機關於不影響民眾隱私權之前提下，依「警察職權行使法」第 10 條第 1 項規定辦理。若有需要金融機構協助者，請銀行公會協調金融機構於合法原則下配合辦理。

惟若能擴及金融機構之騎樓、附近人行道與馬路時，將可減少搶案之發生，若行政院金融監督管理委員會能修訂相關法令，要求金融業者善盡管理責任，警察機關則透過金融機構安全檢測工作，責成業者落實安全管理工作。

有關警察機關金融機構安全檢測相關統計，詳如【表 7-4】。

表 7-4 警察機關金融機構安全檢測數

	金融機構		金銀珠寶業		當舖業		加油站		小計
	總數	已檢數	總數	已檢數	總數	已檢數	總數	已檢數	
台北市警察局	1205	1201	625	625	272	241	77	74	2179
新北市警察局	837		542		296		224		1899
臺中市警察局	605	605	443	443	256	256	308	308	1612
台南市警察局	473	473	319	319	161	161	284	284	1237
高雄市警察局	718	695	425	420	309	303	254	248	1706
桃園縣警察局	427	427	209	209	121	121	263	263	1020
基隆市警察局	86	86	67	67	19	19	31	31	203
新竹縣警察局	118		41		29		78		266
新竹市警察局	137	111	72	56	41	30	39	34	289
苗栗縣警察局	143	143	61	61	19	19	101	101	324
南投縣警察局	147	147	52	45	47	15	92	51	338
彰化縣警察局	295	295	160	160	98	98	167	163	720
雲林縣警察局	168	25	101	10	45	5	105	11	419

強化警民合作機制之研究

嘉義縣警察局	155	155	58	58	36	36	108	108	357
嘉義市警察局	89		78		39		35		241
屏東縣警察局	184	184	146	146	58	58	113	113	501
宜蘭縣警察局	135	135	94	94	20	20	61	61	310
花蓮縣警察局	106		40		25		61		232
台東縣警察局	73	35	22	15	19	7	50	28	164
澎湖縣警察局	42	42	12	12	11	11	16	16	81
金門縣警察局	18	18	16	15	1	0	6	6	41
連江縣警察局	8	8	0	0	0	0	5	5	13
合計	6169	4785	3583	2755	1922	1400	2478	1905	14189

(資料來源：內政部警政署刑事警察局，2011；100年4月11日製表)

而我國目前對於警民合作之法制，亦散在各法令規定，如：社會秩序維護法、當舖業法等，均要求民眾對於不法或違法之虞者，有通報義務；而公寓大廈管理條例中對於社區事務之管理與自治，均有專法規定；另民防法則要求組訓之民眾，需付出時間、體力，接受訓練、承擔後續防空避難、搶救災害之責任；金融機構安全檢測之規定，則要求銀行業主需負起銀行內部安全設備之裝設及安全防護，並接受檢查，通過後，申請分行之請求始能獲准進行審查階段。保全業法則要求保全業主及企業主有共同防護社區、金融機構財務運送、人身護衛等之義務與責任。雖目前在各個法令推動上尚無扞格之處，但橫向聯繫與縱向整合上，仍有些許問題存在。

我國對於「第三造警力」尚在釐清其意涵階段，但更重要的是如何強化其本土意義。雖然，在消防或金融機構中，已有若干安全維護相關之法令及機制，但仍有許多層面尚待構建。本研究綜合文獻蒐整、焦點團體座談以及訪談得到下列的啟發：

(一) 第三造警力的推行，首重建立各社群、團體乃至民眾溝通的網絡平臺。讓民眾、團體、企業、政府機構等明瞭治安責任分攤的重要性，並能夠接受加諸其上之警政負擔。

(二) 由警察機關居於主導地位，聯合相關政府部分、企業、第三部門建立合作關係，共同防制犯罪。

(三) 不另立專法，透過民事、刑罰、行政法令規定，建立治安

防護機制。

(四) 考量正當性，以治安相關團體（銀行、當舖、便利商店等）為範圍，使民眾接受，避免警察擴權疑慮。

(五) 要求特定賣場、百貨、醫院、園區、專區等，擔負保全設施、保全人員、保險責任等成本，建立受益者付費觀念。並負維護週邊設施及安全之義務，防制犯罪。

第二節 結論

隨著環境的日益複雜與多元，政府機關必須採取新的治理模式。一方面強調社會政治體系的管理需求功能，另一方面同時重視國家機關本身的治理能力（Kooiman, 1993）。詳言之，政府機關若能結合民間社會豐沛的力量，維持治理需求與治理能力之間的動態平衡，將可有效處理治理危機（包括不可治理與不當治理）的問題。基此，在公私部門之間，建立夥伴關係之觀點日漸被接受，且被視為一種新的治理模式（Osborne, 2000）。未來政府組織之角色，必須放在網絡觀點來看，並應強調其治理之能力，亦即複雜網絡管理之能力。政府將成為網絡社會中核心的知識管理者。

總之，網絡式組織的出現，主要是因為社會環境發生了無形的變化（unseen transformation）－網絡社會景況的出現。因此，組織必須要具備比傳統官僚組織更快速的行動能力、更富創意的策略、更有彈性、以及在顧客與工作人員之間形成更密切的夥伴關係。對臺灣的社區環境來說，最大的優勢是結構面，也就是廣泛而建構完整的溝通管道，這些溝通管道將警察、民眾與其他利害關係人（Stakeholders）聚在一起處理問題。所謂結構包括了政府組織與非政府組織在內，譬如：基層警察系統（分局、派出所、管區系統）、社區發展協會、巡守隊、民代（議員、村長等）、警友會、民間團體（廟會的管理委員、慈濟志工等）、會議（治安座談會、村民大會等）、線民及其他非正式的人際關係網。這些網絡各自的動員能力都很強，但各系統獨立

強化警民合作機制之研究

存在與運作，彼此缺乏整合，造成溝通障礙。也就是說，網絡結構雖然存在，實際功能卻未能彰顯。公民社會、社區意識與信任關係，均是連結網絡間的各個節點，並使其發揮應有功能的重要條件。而警察則能藉由警民之間實際接觸的各種活動，幫助建構網絡間的公民社會、社區意識與信任關係（章光明，2008：57）。

第三造警力形式多樣，如房東需對其房屋中進行的毒品交易負責；醫生、社工和幼教員工必須報告可疑虐待案件；國際航空公司有義務防止非法外僑入境；酒吧業主需保證不向酒醉顧客提供酒精飲品；家長通常須對其子女的不當行為負責等。在以上案例中，「私人一被要求協助控制不法行為」。在英、美、澳、加等國近年來也運用第三造警力策略在三個領域控制毒品問題，包括迫使住宅物業企業業主、運用醫療人員為手段和節制特定瘋狂娛樂推動者等控制毒品問題；對於控制包括暴力犯罪，財產犯罪，在公共場所的犯罪和青少年犯罪行為等犯罪問題，也以「第三造警力」實施的成效與問題，提供「以證據為基礎」的科學分析。

近年來，學者們對第三造警力進行的多維度的探究。有的學者對第三造警力的合法基礎進行了詮釋；有的學者對第三造警力的各種執行動力進行考量；有的學者對傳統的警察預防控制犯罪模式的失敗原因進行了分析，並且認為正是這種失敗導致了第三造警力的形成；有的學者明確了影響私人執行者的文化因素；還有的學者關注於研究支持或者代理警察工作的具體服務型式。

面對第三造警力衍生之負面效應，未來再推廣過程允宜再創造一些具創意且可行的「社會創新」途徑，提升第三造警力被社會使用的價值，這些途徑包括：

（一）提升警察主動諮詢或協助相關第三造團體對於法規與風險認知的專業資訊分享，以價值為基礎進行治安協力治理。

（二）發展更具穩定形式的民間警衛介入與防制機制，而非街頭臨機性的協警或鄰里幫忙而已。

（三）建立以誘因為基礎的第三造警力參與機制，激勵民間社會

的積極參與及合作。

(四) 發展合理公平的第三造警力參與之權責與規範，包括個別警察、警察組織與第三造團體或個人等層次及面向。

這種聯結「第三造夥伴」(無論是出於自願或被迫的)，以預防或解決犯罪問題的警政措施，是值得大力推廣的。

綜上所述，警察必須要改變自己強悍的角色，以剛柔並濟方式才有可能落實第三造警力，從上述的討論中可見，在民主的社會中，警察雖可以利用「保護民眾生命財產安全」的正當理由，來採取某些措施，但是程序正義亦不容忽視。第三造警力可能會引起的疑慮，包括警察如何認定問題所在，以及因果關係關聯性。

第三節 建議

經過本研究焦點團體座談以及訪談之豐富資料呈現後，將聚焦於本研究之相關建議，本研究根據以上結論，分建議為「立即可行建議」及「中長期建議」兩項，分述於後。

一、立即可行建議

建議一、建置預防各項特定犯罪第三造警力網絡平臺，以落實該等犯罪之預防

主辦機關：內政部、經濟部、交通部

協辦機關：國家通訊傳播委員會、金融監督管理委員會、財政部、衛生署、行政院勞工委員會

本研究在近程目標上，係對特定犯罪型態做實體的規範。然而在眾多治安類型中如何做出選擇？此處吾人將重點放在近幾年之統計數據與民調當中，最讓民眾不滿意的「詐欺案」、「竊盜案」、「搶奪案」、「毒品案」等類案件，進行第三造警力立法規範與相關措施的探討。

(一) 詐欺案

1、具體建議一：網路通訊業有報告產品發展弊端的義務

說明：網路、電信等科技的發展，讓民眾可以透過網路交易、交友、廣告等，但也讓犯罪者利用此一工具謀取不法利益。現今，利用網路及電信的詐欺案件日增，成為政府亟欲解決的問題。業者發展新科技獲取豐厚的利潤，但另一方面卻也造成了治安問題，因此似有必要賦予業者在發展新科技獲取利益的同時，對可能帶來的負面影響擔負相對的責任。

此可參酌「美國之網路電信科技業者，對其產品的發展可能產生的弊端及犯罪行爲、以及對這些弊端與犯罪行爲的預防措施與方法，有報告政府當局的義務」。因此可考量於國家通訊傳播委員會之相關職掌下，明訂「科技業者對新產品發展，負有通報負面影響義務」之相關規定，才不致發生「業者獲取利卻由政府及民眾負責善後」的不公義情況。

另將通報負面影響義務之時機，約束於新科技網路及電信產品（包含通訊硬體設備及軟體平臺）發表上市之前，依電信法等相關法令，送請相關主管機關（如國家通訊傳播委員會 NCC）審查之，以收預防之效。

2、具體建議二：網站負有交易安全的責任

說明：網路交易確實為民眾節省不少時間，網路交易平臺業者也因此獲得相當的報酬，民眾利用網路進行商品的交易買賣行爲日益頻繁；但網路交易的隱匿性也常是不法之徒利用進行詐欺之管道。衡諸於傳統交易，賣場或交易場所本身須擔負買賣雙方交易安全之責任，因此，考量加諸商品交易網站的負責人、管理人，交易的當事人等，擔負交易安全的責任。可於「公平交易法」中，訂定要求提供網路商品買賣的網站須有安全交易的防範機制，安全交易的操作步驟，交易頁面提示警語，且因網路交易而致民眾遭受詐騙財產損失者，負責人等應負之法律責任。

3、具體建議三：加強金融行庫等機構行員教育訓練，並律定反詐騙標準作業程序

說明：目前行政院金融監督管理委員會刻正推動之措施如下：

(1) 行政院金融監督管理委員會 2009 年 4 月 29 日業函請各金融機構，於 2010 年 6 月底前完成每一分支機構至少指派一名人員參與加強開戶審核辨識身分真偽之教育訓練課程，截至 2011 年 2 月 16 日止，所有金融機構（包括本國銀行、外國銀行和信用合作社）皆已達成目標，共計 87 家金融機構，51,645 位行員接受相關訓練。另行政院金融監督管理委員會委託臺灣金融研訓院亦持續配合辦理相關教育訓練課程中。

(2) 行政院金融監督管理委員會已要求各金融機構應與警察機關建立警示帳戶聯繫窗口，並應加強「警示帳戶」聯繫窗口假日及夜間之緊急處理功能，以利警察機關通報事宜。

(3) 行政院金融監督管理委員會備查銀行公會訂定之「警示帳戶聯防機制作業處理程序」銀行得協助民眾向警察機關報案，以縮短詐騙案件處理時程，即時阻斷民眾被詐騙款項流出。

(4) 銀行公會訂定之「臨櫃作業關懷客戶提問參考範本」業要求銀行經研判客戶顯屬遭詐騙者，應向警察機關報案，以攔阻被詐騙款項。

(5) 行政院金融監督管理委員會業函請銀行公會及信聯社轉知會員機構，每週至「165 反詐騙諮詢專線」網站檢視金融相關新興詐騙手法，小心防範；遇有發現新興詐騙手法時，請逕行將詐騙手法內容以電子郵件傳送「165 反詐騙諮詢專線」彙整。

政府已將防制金融詐騙列為重要工作項目，並於 2010 年「行政院金融監督管理委員會」召開之第 14 次金融治安聯繫會報中，要求警政署提供相關詐騙案例或手法資料，俾利金融機構加強注意防範。為使警政署提供之案例及相關手法資料能夠確實傳達至各金融機構行員之端末，應協請行政院金融監督管理委員會要求各行庫定期集合行

強化警民合作機制之研究

員進行相關宣導及教育訓練。必要時，協調刑事警察機關派遣相關業務承辦人或專業人士至金融行庫講授防制詐騙課程。同時要求銀行行員定期登入「165 全民防騙」網站接收最新資訊。

另在大額金融交易中，除有約定者外，餘均須向金融行庫提領。為防民眾遭受詐騙，於中央聯繫會報中，協請「行政院金融監督管理委員會」訂定預防民眾詐騙處理流程，發文各金融機關加強身分辨識、行員關懷勸導、及對於疑似詐騙案件，迅速通報警察機關之義務。另警察機關統計分析列出易受詐騙之高風險族群之特徵，或有大額提款者，務轉請行政院金融監督管理委員會通告金融行庫行員特別注意警覺，聯繫當事人之親屬，必要時通報警察人員以護鈔名義關懷處置。以上各項措施刻正執行，惟目前仍欠缺標準作業程序，若藉此契機律定反詐騙標準作業程序，將可提供金融機構遵循所需。

4、具體建議四：人頭帳戶的防杜

說明：鑒於詐騙犯罪大宗均在銀行或郵局等金融機構中設置人頭帳戶，以供詐騙犯罪進行時所需，行政院金融監督管理委員會目前對此一犯罪手法，業有下列措施：

(1) 2010 年 7 月 1 日起實施「金融機構向戶政機關查詢國民身分證資料作業程序」，金融機構對國民身分證資料定如有疑義（如疑似持用偽變造身分證明文件、國民身分證統一編號有重複情形等），可以傳真查詢單方式向戶政機關查詢國民身分證資料是否相符，以加強查證身分資料之正確性。

(2) 行政院金融監督管理委員會 2006 年 6 月 30 日備查銀行公會訂定之「金融機構開戶作業審核程序暨異常帳戶風險控管之作業範本」第 4 條之規定，金融機構辦理存款帳戶應建立事後追蹤管理機制，對採用委託開戶或開戶後發現可疑之客戶，應以電話、書面或實地查訪等方式再確認，並做適當處理；對新開立或靜止戶恢復使用應加強監控；應利用資訊系統，輔助發現可疑交易。

(3) 行政院金融監督管理委員會 2007 年 1 月 11 日備查銀行公會訂定之「防杜人頭帳戶範本」第 5 條，銀行需印製「販賣帳戶供詐

騙集團使用應負相關法律責任刑責」警語，張貼於營業場所明顯處，或利用電子式看板播放反詐騙宣導短片；銀行亦需向客戶宣導，如提供帳戶供非法使用，可能招致之各項信用損失及擔負之法律責任。

惟查，為求周延起見，仍需有下列作法。詐欺案件常以人頭帳戶做為存放贓款或洗錢的管道，金融機構可仿戶政機關，增置身分證件的辨識功能儀器，辨明申請人之身分證件真偽，尤對新開設帳戶確實加以查證，並請行員對新開設之帳戶於特定期間內，觀察是否有異常狀況，必要時協請警察機關共同查證；另於行庫內明顯處張貼宣導海報，請行員於民眾臨櫃時告知充當人頭帳戶的法律責任。

5、具體建議五：申請電信電話者之身分查證

說明：詐欺案件中，電話詐騙占大宗，因此，對於申請電信號碼之人士，應詳予辨明身分。除核對雙證件外，另研擬電信業者與警察機關聯繫之身分比對系統，申請者的資料同時由警察過濾，從申請端阻絕偽造、變造身分證件者，有效防範電話詐欺案件。

6、具體建議六：與國外金融機構簽署合作打擊犯罪協議

說明：許多的詐欺案件，犯罪者常將帳戶設於國外，使得偵辦此類案件相當困難。以第三造警力模式，期望透過國際金融機構互助方式，簽訂打擊犯罪合作，遇有詐欺案件，協助凍結帳戶。

7、具體建議七：網路詐欺慣犯的管制

說明：網路詐欺案件日益嚴重，此肇因於網路買賣匿名的方便性。對於網路詐欺的前科犯者，考慮法律層面上，除一般網路的使用外，限制其使用帳號登錄進入網路網站進行交易的權利，避免其再次利用網路科技進行詐騙。因此，依據轄區責任制與跨域預防犯罪等之概念，藉由地方縣、市（政府）警察局之警察勤務運作，對於網路詐欺慣犯進行查察，並透過內政部警政署暨刑事警察局之資料系統，統一針對渠等建檔管制。

（二）竊盜案

1、具體建議一：理性、多元運用民力，增加見警率

強化警民合作機制之研究

說明：民力是警察的有力夥伴，在「警力有限、民力無窮」的概念下，對於民力的運用，應本有效運用民力、理性運用民力之原則，並理性的予以整合。例如臺中市清水分局，曾因竊盜案件頻仍，一位派出所所長，即將該所義警、民防進行編組，並將轄區劃分成小區域，規劃以二人一組於深夜時段，各個編組人員在指定的區塊內持續繞行巡邏。經過幾周後，轄區各類竊盜案件顯著下降。又如日本的做法，他們運用退休的警察，藉由他們豐富的警察經驗擔任派出所的襄談員，提供治安情資，或擔偏遠駐在所之警衛。因此，第三造警力，雖探討在法令上之強制規定，但警察機關對民力妥適的運用仍然重要。

2、具體建議二：典當業、舊貨業、資源回收業、金銀珠寶業應負通報義務

說明：建議意見如下：

(1) 對於舊貨業者、資源回收業者、金銀珠寶業者，比照當舖業法，立法規制業者收購物品時應負登記、疑似贓物通報之義務，並考慮由內政部警政署刑事警察局建置全國網路登錄系統，約束當舖業、舊貨業、資源回收業、金銀珠寶業者買賣後，在 24 小時內於網路系統中登錄買賣情形。

(2) 查舊貨業者、資源回收業者中央主管機關為行政院環境保護署（需取得許可始能營業），金銀珠寶業者主管機關為各縣、市、直轄市政府目地事業主管單位（營業登記後即可營業），有關立法規制部分宜由行政院環境保護署、地方政府目的事業主管單位進一步研議。

(3) 比照典當業法立法規制外，考慮由內政部警政署刑事警察局建置全國網路登錄系統，逐步或階段性約束典當業、舊貨業、資源回收業、金銀珠寶業者，從物品買賣時，於 24 小時內於網路系統中登錄買賣情形，使警察機關能夠快速掌握渠等業者之物品流通情形，杜絕銷贓管道，減少竊盜案件發生。

3、具體建議三：警察機關、消防機關深入查察汽車修配業、爆竹煙火業有無違法情事

說明：

(1) 在臺灣汽機車竊盜非常嚴重，大約占刑事案件的六成。目前雖透過法令強制要求汽機車業者在出廠時必須在重要零件上烙碼，此一措施雖未能完全阻絕銷贓管道，但確實產生了嚇阻效果，已經使汽、機車的竊盜案件發生數下降，如果法令上要求汽機車修配業須登錄更換零件的來源批號或序號，同時賦予警察實施行政檢查措施之權力，更可有效阻絕黑市零件（贓物）流通，間接影響竊盜的發生數。

(2) 惟查目前經濟部原訂「汽車修理業管理辦法」，因無法律授權，已於 2001 年 12 月 5 日廢止。本案宜由經濟部研議修法之可能。

(3) 另臺灣每一年均有多起非法的地下爆竹煙火業爆炸引起火災，引起人員傷亡之事件，此可從爆竹原料管制、爆竹業來源查察著手，考慮立法課予上游原料業者申報銷售責任，以杜絕爆竹炸藥原料來源。

4、具體建議四：公寓大廈管理委員會應對己身住宅社區內之竊盜案負有防處之義務

說明：都會地區公寓大廈林立，集合式住宅人口稠密，治安事故繁多，尤以汽機車、住宅竊盜居多。通常公寓大廈均推派住戶組成管理委員會負責安全維護事項。過去訂有「公寓大廈及社區安全管理辦法」規定公寓大廈管理委員會、社區守望相助委員會之維護治安任務，委員會每三個月召開會議一次，並有與當地警察機關保持聯繫之責任。惟該辦法在 2003 年間已廢止，取代之「公寓大廈管理條例」雖賦予管理委員會強制住戶繳交維護費、清潔費的權力，此項強制權力對於公寓大廈的公共設施維護與安全設施維護確實有相當大的幫助，但並未賦予維護治安之任務與義務。考量英美先進國家熱絡於社區警政，紛紛推出社區自我安全維護的機制，實有必要立法課予公寓大廈管理委員會安全維護責任。

5、具體建議五：警察機關勸導民眾改善居家環境、即時提供資訊

說明：依據被害人特質分析與環境犯罪理論，竊盜案的發生與被

強化警民合作機制之研究

害，與民眾本身的特質與其居住的硬體環境有著密切的關係。警察機關與警察學術機構分析歸類出竊盜被害特質，同時挑選竊盜偵查專長人員組成專責小組，巡視住宅區，檢視民眾居家環境。針對易遭犯罪危害的民眾及住家環境，以「行政指導」方式，勸導民眾改善，例如，以治安風水師教導被害民眾改善住宅安全，請民眾夜間離開住宅時，開啓小燈；當附近社區發生治安事故時，即時將資訊傳遞給住戶知曉，讓社區住戶提高警覺知所防範。

（三）搶奪案

具體建議：金融機構周邊 30 公尺範圍內之重要街道設置監視器

說明：雖然金融機構內及門口均設有監視設備，歹徒都已經學會刻意遠離金融機構周邊的監視器。許多的強盜、搶奪案件係發生在金融機構周邊的街道，此類案件係因歹徒尾隨提款民眾，趁其不備進行搶奪。目前法令並無法強制要求金融機關於周邊裝設監視器，為防止尾隨搶奪案件發生，可透過修法的方式，於「金融機關安全維護管理辦法」，訂定各金融行庫於周邊 30 公尺範圍內之重要街道、路口、走廊等裝設監視設備，以保障民眾提款安全。

有關金融機構周邊設置監視器一事，建議於「金融機關安全維護管理辦法」，增訂各金融行庫應於周邊 30 公尺範圍內之重要街道、路口、走廊等裝設監視設備，以防止尾隨搶奪案件發生。該辦法係由行政院金融監督管理委員會訂頒，宜由該會研議修法之可行性。

（四）毒品案

1、具體建議一：企業應要求其員工實施健康檢查，防止員工吸毒行為，並擔負起社會責任

說明：

（1）吸毒者常無法維持正常的精神狀態，員工一天之中在企業活動 8 小時，若員工吸食毒品將對企業的安全影響甚鉅，企業主應有權力要求員工在上班時間保持正常的精神狀態。因此，應賦予企業主有權力要求員工每年實施健康檢查，其中包含檢查是否有吸毒，若發

現有吸毒者，該公司基於安全之必要得予開除。企業若能配合此項措施，由政府發給員工證明，以提高該公司產品之信譽。

(2) 基於「勞工安全衛生法」第 12 條規定，已授權雇主對在職勞工應施行定期健康檢查，且明訂勞工對於前揭檢查有接受之義務。企業應要求其員工實施健康檢查，防止員工吸毒行為，並擔負起社會責任。企業主有權力要求員工每年實施健康檢查，其中包含檢查是否有吸毒，若發現有吸毒者，雇主應可逕依「勞動基準法」相關規定辦理，對檢查後發現有吸毒者得予以開除。

2、具體建議三：政府部門對大型舞廳、酒吧等之聯合查察

說明：第三造警力，強調公私協力，同時也著重政府部門間的合作關係。隨著社會變遷，人口移往都市居住，城市中大型舞廳、酒吧林立，青少年常聚集吸食毒品，成為犯罪溫床。對此，在法令上應探討如何課予業者管控消費者行為之義務，但在法令尚未完備時，採取跨部會、跨機關的聯合稽查模式，如建設局（處）對無照營業者以「商業登記法」、消防局對未符合消防設備部分以「消防法」、衛生局對吸煙行為以「菸害防制法」、社會處對未成年者部分以「兒童及少年福利法」、工務處對建築物及土地之違法使用以「建築法」或「都市計畫法」、稅務處對未依規定完稅部分以「娛樂稅法」等實施查察處罰，最後亦可依行政執行法對營業場所斷水斷電，以達防制毒品氾濫的行政目的。

在強調公共治理的時代，政府部門與民間、市場之間的協力成為重要的議題。乃有警民合作的「第三造警力」概念。第三造警力，重點在於課予企業、負責人、社會團體等相關人員之治安義務，吸收渠等成為「第三造夥伴」成員。課予第三造之義務，關鍵在於執行層面，如何將它落實在政策與法令的施行。

建議二、可學習美國反毒 DARE 專案，預防霸凌與毒品犯罪，以解決校園安全與治安問題

強化警民合作機制之研究

主辦機關：教育部、內政部

協辦機關：各級學校

在 1983 年洛杉磯教育局與警察機關所合作推展的「拒絕濫用毒品教育計畫」(Drug abuse resistance education, DARE) 更向下延伸到對國中、小學生的反毒教育，目的在教育中、小學生抗拒同儕團體之誘惑，以免在嘗試酒精、毒品等物質而成癮，課程設計包括：毒品介紹、態度、價值觀及處理方式，每學期分 17 次，每次 50 分鐘課程，由警察人員到各班授課，計畫並推行到其他學校。在進行結果評估研究，發現 DARE 在降低學生使用物質是有明顯效果，且學生認為 DARE 課程是獲取有關毒品、酗酒等訊息主要來源。

目前全美國 80% 的學區都採用名為「抵抗毒品濫用教育」的課程 (Drug Abuse Resistance Education, 簡稱 DARE)。這項課程是由一名洛杉磯的警員在 1983 年所設計的，最初是教導 5 年級的學生認識毒品的危險性，後來發展成為由警察每週到校 1 次，教導小學學生認識、抵抗毒品、大麻、酒精、香煙誘惑，為期 17 週的教育課程，此課程可以融入、配合小學 5、6 年級的健康、科學、社會、甚至語文科目的教學。

反毒品教育是美國中小學校的老師和家長們關心的課程之一。也是美國中小學教育的特色之一。由於美國社會的吸毒現象嚴重，如果能在中小學時就讓青少年認識到毒品對自己 and 家庭的危害性，從而遠離毒品。無疑是對社會的一大貢獻。中小學的反毒品教育是聯邦政府和州政府的要求，但具體課程則由學區制定。以洛杉磯學區為例，該學區于 1983 年時在中小學中設置了反對使用毒品教育課程 DARE。該課程由洛杉磯警局負責派出受過訓練的警官定期前往中小學校的課堂，講授反毒的課程。至今已有 20 年的歷史，效果十分良好。

儘管實行已有數十年之久，DARE 課程一直不斷受到各方對課程內容的批評、及對其成效的質疑。在 2001 年，DARE 的創辦人 Glenn A. Levant 宣布，他們在一個私人基金會的贊助下，將修正 DARE 的策略，例如改變只有警員授課的方式，加入教師的參與教學

；此外，針對對象也由 5 年級，擴大到 7 年級及 9 年級學生。他們並且將在包括底特律、休士頓、洛杉磯等 6 個城市，進行長達 5 年的追蹤研究，以確定 DARE 的成效，並找出其改進之處。值得注意的是，依據 2003 年負責此項研究的亞克朗大學流行病學家 Zili Sloboda 認為，初步的研究結果顯示 DARE 似乎明顯地發揮了其功效。她進一步表示，雖然現在斷定 DARE 反毒的成效還言之過早，不過延長 DARE 課程到高中階段，可幫助學生增強對毒品的抵抗力。

具體建議為：透過該專案，建構學校與警政單位之間的網絡關係，以預防霸凌及與毒品有關的犯罪

說明：下揭各作為，可提供警政機關與教育單位配合實施中之具體作為：

（一）允應設計包括「毒品介紹」、「反毒態度」、「面對毒品價值觀」及「毒品處理方式」等課程，每學期可分為若干次，每次 50 分鐘課程，由警察人員到各班授課，並由大學教育推廣至小學。

（二）由警勤區員警配合少年隊及婦幼隊人員，至各學校進行課程教育，同時與學生互動，並結合社區各項資源團體強化犯罪宣導。

（三）落實校園安全，應將校長責任列入，即校長之陞遷任免，以校園安全為重大考核依據。

建議三、設置警民協調會及投訴委員會，作為警民合作機制，鼓勵民眾參與，以促進民眾對警察之信賴

主辦機關：內政部

協辦機關：各直轄市政府、縣、市政府

這是一種自發性之社區活動，而在警察機關中，為避免過去不透明之情形一再發生，確實有必要成立「警民協調會」，本研究之具體建議為：

（一）設置警民協調會，其具有在民主社會中，使督察機制透明化的功能。

強化警民合作機制之研究

說明：目前的督察系統直接對長官負責，調查風紀事件過程的相對封閉性高，在強調社區意識的公民社會中，有必要透過警民共治的委員會，邀請地方公正人士，共同檢閱個案，強化民眾對警察的監督能力。但也別期待政風人員及警民協調會能發揮弊絕風清之功效，因為，畢竟沒有人會比身在各該業務系統中的人，更瞭解整個工作流程，政風人員及社區公正人士，並不清楚警察業務中每個工作的每個環節，監督起來便格外辛苦。且嚴密監督的結果，將造成一般員警虛應形式上要求的現象，真正的生產力卻無從發揮。因此，有效的監督還有賴各該業務系統中的領導功能之發揮。

（二）設置警民協調會及投訴委員會，作為警民合作機制，藉由各界參與民眾投訴警察之透明處置過程，促進民眾對警察之信賴。

說明：參與警民協調會及投訴委員會之民間成員，應審慎選擇，以去除外界認為警察機關官官相護之陋習繼續存在。

（三）設立警民協調會及各式委員會統一發言機制，澈底執行決議事項，亦即會中暢所欲言，會後統一口徑。

說明：警民協調會及投訴委員會，係有別於「居家安全協（座）談會」或「社區治安會議」，警民協調會及各式委員會係著重於警民共治警政策略及事務之實際作為，應貫徹會中暢所欲言，會後統一口徑之約定，以免不同意見在會後流傳，恐引發另一起事件之發生，因此，設置統一發言機制，對於警民共識之意見，一個口徑對外陳述，以免引起不必要之紛爭與誤會。

（四）新北市政府刻正規劃成立之「市民投訴委員會」作法，允應加以追蹤，若能成功推動，建議推廣至全國。

說明：跳脫以往由警察內部受理市民投訴的處理機制，在警察組織中成立獨立的投訴委員會，廣納民間各類專業人士民眾參與審查的機制。藉由警察外部參與審查的機制，處理民眾申訴案件，不僅可使市民的憤怒得以紓解，更可深入發現問題所在。成立市民投訴委員會不僅符合現代民主國家多元、開放、全民參與之精神，更可在市政府審議委員會層級之下，增加一層民主機制之設置。因此，新北市政府

所推動之「市民投訴委員會」若能成功，可將是項經驗推廣全國，以茲借鏡。

建議四、警察機關允應將其工作，區分為無涉強制力之服務面向、低度強制之秩序面向以及高度強制之執法面向，分由志工、相關企業主、民間團體及警察分予執行，透過警察告知可加以協助之事項，落實第三造共治犯罪預防之工作

主辦機關：內政部

協辦機關：內政部警政署、經濟部、各直轄市、縣、市政府、環保署

具體建議：警察機關允應先行將自身工作歸為三類，分別為：執法、秩序與服務，並清楚告知志工與企業主（如：超商、百貨業、保全）、民間團體該協助之事項，以逐步推動第三造共治犯罪預防工作。

說明：

（一）從服務面向而言，交由志工團體及第三部門負責。我國志工服務已臻成熟，警察機關可將較為服務層面（無涉強制力之行使），交付志工推動，運用「同理心」與「民眾面對民眾」之服務心態，審慎處理為民服務事項。

（二）秩序面向，建立企業主「自己財產、自己保護」的觀念，相關業主應自聘保全業者，以分擔治安成本，並將保全護衛範圍延伸至物業範圍外之街道上，以符企業社會責任之目標。

（三）執法面向，因涉核心公權力行使，須由政府自負責任。

（四）落實法令所規範之當舖業者之通報義務，以維社會秩序。國家對於當舖業的監督模式，可分為「非正式監督手段（informale Aufsichtsmittel）」與「正式監督手段（formale Aufsichtsmittel）」兩種，前者是主管機關採取建議、諮詢、協商、調解等法律未必具有明文規定，而事實上也難以明文規定的方式，非正式的向監督對象進行監督，以確保當舖業的服務與交易符合監督基準的要求。至於後者，則

強化警民合作機制之研究

屬於法律上所已明確規定的遊戲規則；主管機關在此，只能於法定的範圍內，強調程序正義地加以適用，主管機關可參酌運用。

（五）透過社區管理委員會作為警民協調橋樑，健全住戶自治管理體制，凝聚社區共同意識。住戶間有良好的互動關係，是政府目前所要重視與政策目標。一般居民對大廈法令及權利義務責任分擔還是非常陌生，在失望的惡性循環下，演變到冷漠輕忽，也往往容易造成社區公寓大廈公共災害。故落實公寓大廈自治條例體系，首先要使民眾瞭解法律，加強教育與宣導配合培訓教育、座談方式，輔以管理經營常識技巧的傳授，才能讓民眾知法，而後才能遵守規約法令規定，再結合民間專業物業管理人員之參與協助服務，共同投入大廈經營管理事務，如此方能使公寓大廈管理制度步上正軌，達到社區公共安居、公共安寧、公共安全等「三安」的目標。藉由社區管理委員會之成立與運作，可成為警民協調與合作之橋樑。

建議五、擴大民眾參與民力的意願，永續經營

主辦機關：內政部

協辦機關：國防部

民力組織對穩定社會的秩序與安寧，實有難以抹滅的貢獻。民力組織雖在案件偵破的顯性功能並不明顯，但在犯罪預防、交通疏導、治安情資提供等方面確能發揮成效。本研究探訪之對象包括義警、民防、巡守隊、社區管委會及保全業者等，除保全業者外，其餘均屬志願性質的團體組織。研究發現，民力組織常面臨人力召募、勤務裝備、運作經費等之問題，直接影響運作成效。建議應明確義警、巡守隊在民防法中之定位、檢討民力組織（人員）的相關福利措施，讓民力組織能夠永續經營。

具體建議：

（一）確立義警、巡守隊係協助警察機關預防犯罪之定位：「民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法」將義警、義交、巡守

隊、山地義警等，均納為民防團隊。惟義警、巡守隊等為志願服務者，納入民防編組須承受民防法規定之義務與權利。此部分涉及義警、巡守隊之重大權益，建議應提升法律位階，於民防法中明訂義警、巡守隊之民防身分為宜。

（二）經費的募集：民力組織的運作最大問題為經費的短絀。建議縣市政府、警察機關與現行民力組織共同鼓勵各民間團體、企業組織等成立「民力運作基金」，給予經費之支持，並在縣市政府監督下合法運用經費。

（三）修改民防法服勤津貼規定：民防法第八條雖訂有民防編組人員「膳宿」、「服勤津貼」與「公假」，及「因勤務致傷殘死亡等給付」之福利措施，惟政府財政困窘，膳宿、服勤津貼等形同具文。民力組織本質為志願性質，建議改以其他獎勵措施（如公開表揚、發給獎狀等）取代服勤津貼之發放。

（四）義警、民防、守望相助隊保險措施：民力成員因執行治安勤務應有更為良好之保障，建議統由內政部辦理義警、民防、守望相助隊之勤務保險措施。

（五）守望相助隊應勤裝備提供：巡守組織常用之應勤裝備，如反光背心、指揮棒、勤務制服、口哨等建議由內政部統一制編，或協調各縣市政府辦理購買。

（六）警察機關輔導成立巡守組織：對於有意編組成立守望相助隊之社區，地方警察分局、分駐派出所從旁協助輔導，協調尋找勤務基地。建議分駐派出所加強地方村里長之聯繫，敦促村里長鼓勵民眾成立巡守隊，防衛家園。

（七）警政署訂定民力協勤獎勵辦法：針對義警、民防、巡守隊及社區管委會等，如有協助警察偵破案件，或提供情報而破獲犯罪案件，依獎勵辦法予以獎勵。

（八）民力之督考：警察局或警察分局不定時實施督考，對運作正常、表現優異之義警、民防、巡守組織予以公開表揚，激勵士氣。

強化警民合作機制之研究

對於素行不良、勤務怠惰等之人員，由分駐派出所陳報警察分局，依規定採取斷然淘汰措施。

建議六、強化民力與警察機關協調聯繫機制

主辦機關：內政部、國防部

協辦機關：直轄市政府、縣、市政府

研究發現，義警、民防實質上由分駐派出所運用，彼此聯繫情況較為良好。而巡守隊、管理委員會、保全等民間組織，聯繫情況不甚理想。建議警察機關與民力組織定期實施聯繫，探訪地方治安需求，作成紀錄加以解決。同時提供民力成員法令教育、勤務技能講習等課程，關懷民力成員。同時可考量將民力組織的通訊網路串連起來，由警察機關擔任協調聯繫中心，相互分享治安情資，形成一治安防護網。

具體建議：

（一）探詢地方治安狀況：為瞭解地方治安狀況及巡守組織服勤情形，由警政署律定分駐派出所每月應至轄內巡守組織實施查訪，探詢治安狀況，並作成紀錄，遇有問題即刻處理，如涉及其他機關的權責，則呈報分局處置，或由分局轉報縣市警察局聯繫其他機關、組織、或民間團體等協同處置，達到問題導向警政的目標。

（二）勤務會哨制度：由警政署統一規定，分駐派出所每日夜勤巡邏警網至巡守隊巡簽，同時亦請巡守隊至分駐派出所巡簽會哨。

（三）民力全面施訓：各縣市對義警、民防、巡守組織之成員施訓方式並未統一。尤其巡守組織於納編民防團後，應落實「民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法」之規定，全員參與訓練與講習。

（四）建構民力通訊系統：建立巡守組織與警察分局聯繫專線，

集中通訊至分局勤務中心，巡守隊若遇緊急事故，得以最速度通報警察分局派遣警力處置。

（五）建立警察機關與保全業之情資交換平臺：警察分局與轄內保全業者簽訂互助協定，相互提供必要之治安情資，共同發揮維護地區安全之功效。

（六）義警、民防整編：義警與民防在勤務執行上並無區別，尤在民防法通過後，可檢討義警（或民防）名稱存在之必要性，整併合一，減少彼此之區隔。

建議七、加強第三造警力的觀念溝通與建立共識

主辦機關：內政部

協辦機關：直轄市政府、縣、市政府

研究發現，民力組織普遍認為「第三造警力」的構想可行，可以增加社區意識，共同擔負治安責任。但是在推行上，也認為必須兼顧民主與法治，不可侵犯人權，亦不可隨意將治安責任轉嫁於民間。建議，首要加強宣導「第三造警力」的概念，讓民眾能夠瞭解每個公民應有的社會責任，並且接受治安責任概念。其次，針對超商、賣場、特種營業場所負責人、公寓大廈、學校等，以個別立法方式，明確訂出相關責任，與不履行時的法律效果。最後，則是落實執行，確保全民治安的推行。

另一方面，應該強化跨部會的協調平臺。研究學者指出，許多的犯罪形態如詐欺、汽機車竊盜等，其防治措施往往牽涉到其他的政府機關。因此，政府機關應先建立起橫向的聯繫網絡，進而向下連結民間社會企業與團體，才能有效防治犯罪。

具體建議：

（一）強化「第三造警力」概念之宣導：從內政部與各直轄市、縣、市政府之行政組織溝通，到結合全國警政體系，以海報、宣導短

強化警民合作機制之研究

片、大眾傳播系統，乃至於運用警勤區員警、警察志工等，加強宣導「第三造警力」的概念，去除民眾自掃門前雪的封閉觀念，建立社區意識，提升治安防護責任。

(二) 辦理涉及第三造參與治安事務之修法聽證：由內政部邀請治安相關部會代表、民間企業團體（超商、賣場、特種營業場所、社區）、民意代表、學者、專家等召開立法聽證，檢視現行保全業法、當舖業法、應回收廢棄物回收處理業管理辦法、公寓大廈管理條例及特種營業之管制法令等治安相關法規，檢視第三造可協助維護治安之公權力措施與課予協力義務範圍，期達共識，以個別修法方式推動立法工作。

(三) 深化治安協調平臺功能：針對治安問題，強化政府部門間溝通平臺。無論是行政院治安會報，或是縣市政府之治安會報，均不應流於形式，務由首長親自主持外，並廣邀其他部會機關、企業社團、民意代表、民眾等與會討論，擴大維護治安參與層面，協調溝通以達共識。此外，除定期之「治安會報」外，仍應有平時聯繫之聯繫窗口，建議由警政署與各縣市警察局之公關單位擔任此一聯繫窗口，不定時邀請相關單位，研擬治安對策。

二、中、長期建議

建議一、累積社會資本，賦予民眾及企業主之社會責任，並課予以維護社會治安義務

主辦機關：內政部

協辦機關：經濟部、國防部

就社會資本的功能而言，關注重點在於降低集體交易成本的可能性。論者認為社會資本可減少人際互動過程中，因投機行為而衍生的不必要的交易成本；例如，Putnam（1993）指出，社會資本不僅可以成功地克服集體行動的困境，更積極的意義乃在於，綿密的公民參與網絡，可以產生信賴、互惠，與共同運作（社會資本）的能力，進

而有助於健全的民主政治發展；Brehm 與 Rahn（1997）提出社會資本的結構模式，認為社會資本的內涵包含對政府的信任（confidence in government）、公民參與（civic engagement）及人際間的信任（interpersonal trust），其中公民參與與人際間的信任，可以建構緊密的共榮關係；McClenaghan（2000：555）則將社會資本視為一種社會學習過程，透過對個人授能及公民參與的集體行動，以促進社會經濟的發展；Brehm（2003）檢視社會資本文獻指出，社會資本可以改善貧窮社區，社會資本可指稱為能夠強化人際間信任與合作關係的資源組合，並可以藉由這些資源改善社區的貧窮。綜言之，社會資本之研究具有很強的實踐性，其對於民主鞏固、經濟發展、公民社會建構，及解決集體行動的困境等皆能發揮正面功效，無怪乎成為近年來社會科學研究之顯學。

觀諸臺灣在民主化過程中，社會愈發缺乏互信與凝聚力，致使全體社會付出過高的交易成本，無補於政府與市場的雙重失靈的解決。就治安層面而言，若此時第三造警力之推動與介入，當可降低可觀的交易成本，換言之，對於政府力有未逮的領域，企業主及民眾之參與及介入，恰可彌補此一缺口。

社會資本的三個指標，即信任、規範及網絡。首先，依據焦點團體座談之受訪學者看法，驗證本研究選擇信任、規範及治安網絡，作為測量第三造警力指標之可衡量性；其次，在社會責任的建構方面，研究發現透過規範及治安網絡的建立，將有助於民眾對於警察機關信任的提升；而規範係屬約束力量，惟目前我國法令尚欠缺完整之體系與民眾認知，這或許是第三造警力建構不易之主因。

因此，本研究建議，政府應累積社會資本，賦予民眾及企業主社會責任，並課予責社會治安義務。具體建議：

（一）於各項有關民力法令規範，課予民眾及企業主共維社會治安義務與責任，並明定罰則，以作為懲罰不願或消極配合之民眾及企業主之依據。內政部及國防部可就民防法妥為研議改善。

（二）推廣及引進第三造警力於社會，有效降低涉會成本，藉由

強化警民合作機制之研究

民眾及企業主之參與及介入，彌補政府力有未逮或不能全由政府出力之治安事務。經濟部可就此項工作，審慎修正加強企業主社會責任之法令要求。

(三) 擴大民眾參與之力度與強度，以增進人際信任程度，重拾社會學習過程。

(四) 推動第三造警力，自應致力於提升民眾的公民意識及公共精神，借鏡 Janet 與 Denhardt (2003) 在「新公共服務」(The New public Service) 一書中所倡議之「審議民主」理念，真正落實公民參與公共及治安事務，如此將有助於公民互信機制的建立。

建議二、研修相關法規，事前的課予犯罪預防義務及事後之行政監督與檢查(課責)並重，使第三造警力之推動有所依憑

主辦機關：內政部

協辦機關：國防部、經濟建設委員會、行政院金融監督管理委員會、各直轄市政府、縣、市政府

(一) 具體建議一：以個別立法的方式，針對民眾對治安的期望程度，撿選影響公益較為重大，危害社會安全較鉅者，透過中央立法；或是針對區域性的治安議題以地方法規；或是運用行政指導採取無強制性的勸導方式，促使第三造配合行政措施，預防治安事故發生。

說明：在強調公共治理的時代，政府部門與民間、市場之間的協力成爲重要的議題。乃有警民合作的「第三造警力」概念。第三造警力，重點在於課予企業、負責人、社會團體、個人等相關人員之治安義務，吸收渠等成爲「第三造夥伴」成員。課予第三造之義務，關鍵在於執行層面，如何將它落實在政策與法令的施行。

(二) 具體建議二：針對容易遭受危害之企業體及提供公共活動空間的私人行業，應由政府立法課予義務，要求業主建置安全管理系統，以確保建築物及人員安全，使安全管理的知識和觀念推廣到一般大眾，促使民眾更重視個人和居家安全設施。

說明：針對容易遭受危害之企業體，如金融業、加油站、超商、大型百貨賣場及其他提供公共活動空間的私人行業，如電影院、KTV、餐廳、遊樂場所等，應由政府立法課予義務，要求業主建置安全管理系統，如雇用私人保全、裝設監視錄影設備及警報裝置並與相關單位連線，當有外人侵入時可立即壓扣啓動，將攝錄影像傳送到保全公司或警察機關，並可僱請合格的安全管理人員進行監控，以確保建築物及人員安全，使安全管理的知識和觀念推廣到一般大眾，促使民眾更重視個人和居家安全設施。

（三）具體建議三：應比照該三法之模式，將全民治安之概念融入，將犯罪預防法制化。在不另定專法之前提下，本研究建議將全民治安概念納入社會秩序維護法中，並與保全業法相連結。

政府為建立平時安全防護、減災與整備工作之協調、聯繫機制，災時緊急應變措施，及災後搶修搶險之指揮、協調、支援機制（含有關推動策略及方案），提供法治基礎，陸續公布施行「災害防救法」、「全民防衛動員準備法」、「民防法」，此三法是災害防救組織及民防組訓、全民防衛動員業務推行的主要法律依據（民防法規定：民防工作與軍事勤務相關者，平時由中央主管機關會同國防部督導執行，戰時由國防部協調中央主管機關運用民防團隊，支援軍事勤務。另主管機關須要推動民防團隊編組與特種防護團編組，進行人員教育、培訓、演習、服勤與物資機具之徵用、徵購、整備等。

又針對司法院大法官會議釋字第 666 號，就社會秩序維護法第 80 條之一罰娼不罰嫖違反公平原則之解釋，要求社會秩序維護法修正之際，應參考消防法、災害防救法等立法原則，將全民治安概念融入，規範第三造警力所可連結之對象，並課予犯罪預防義務，賦予警察機關以行政指導方式，要求第三造團體或組織內部建構安全管理部門、社區或公寓大廈須有安全管理人員，並賦予警察機關介入非警察機關（內政部）主管之行業監督檢查權限。

此外，建議將社會秩序維護法與保全業法相連結，讓團體或組織之安全管理部門、私人保全業者與警察機關相結合，建構全民犯罪防

強化警民合作機制之研究

治網絡。

建議三、逐步將各公私部門之安全管理責任納入法令規範，藉以建構社會之安全管理網絡

主辦機關：內政部、經濟部

協辦機關：各直轄市政府、縣、市政府

具體建議：在所有公、私部門、學校機構、公寓社區內，建置安全部門與負責人，賦予相關治安義務，警察僅需與這些負責人或安全單位保持密切聯繫，便能做好治安工作。

說明：第三造警力，重點在運用法令規範，對非警察機關之第三造課予協力防治犯罪之義務，共同維護社會安全與秩序。此「第三造」包括非警察機關之公部門、私部門，乃至於學校機構、公寓社區等，這些都是社會安全管理網絡的節點。為使此網絡得以健全並順利推展，有賴專責單位及人員之設置與運作。

由於專責單位及負責人之建置涉及經費、用人成本等，因此，本研究建議應將安全管理責任納入法令規範，以強化企業安全管理之社會責任。

建議四、政府機關允宜整合警民合作機制並予以法制化

主辦機關：內政部

協辦機關：法務部、交通部、教育部、環保署、衛生署

具體建議：警民合作機制的整合，亦須從過去感性、單一、制式化之模式，轉向跨政府機關、跨民間團體、機構及個人的法制化理性整合。

說明：隨著資通訊科技的高度與快速發展，社會安全與秩序之維護所涉及之層面已從單一的警察機關，擴及交通、消防、入出境管理

、營建、社會、法務、教育、環保及衛生等範疇。

行政院有感於治安之維護靠警察機關之力，而於 2006 年將 13 個跨部會協調聯繫機制整合為 8 大協調聯繫介面（即：原包括行政院毒品防制會報〈中央反毒會報〉、緝毒督導會報、打擊民生犯罪督導小組會報、聯合查緝大陸偷渡犯工作協調會議、金融治安聯繫會報、金融機構卡債跨部會議、反詐欺聯防平臺會議、聯合查贓聯繫會報、偷竊電纜防制小組、中央跨部會維護校園安全聯繫會報、兒童及少年性交易防制督導會報、精神病患社區照顧防制督導會報，以及斃死豬非法流供食用跨部會督導會報；整合為：行政院毒品防制會報（中央反毒會報），以及「查緝走私偷渡」、「金融治安」、「反詐欺聯防平臺」、「聯合查贓」、「車輛及電信管理」、「校園安全」、「婦幼保護」等共 8 個聯繫會報）。有效整合政府資源及橫向溝通聯繫，加強各部會業務管理權責，由各主政機關主動與各部會協調聯繫，澈底解決治安問題。由於歷屆行政院院長之重視，使得 8 大協調聯繫介面運作，有著顯著績效，特別是反詐欺工作，讓日、韓、中等國屢屢派員至我國研習。因此，地方政府應有系統地援引中央行政機關此項理性整合的模式，有效做好地方犯罪預防工作。

過去幾年政府致力於提升社區公民意識，促使全民共同參與治安維護，發揮民間自我防衛力量共維治安，輔導易受危害的企業體、學校、醫療等機構及社區，善用社會各項資源，建構由點而線到面的自我防衛機制，以共維社會治安。但除志願服務法鼓勵民眾志願參與、民防法係為有效運用民力，發揮民間自衛自救功能，共同防護人民生命、身體、財產安全，以達平時防災救護，戰時有效支援軍事任務等目的而制定之外，並未有明確之法令規範，以至於警民合作無法奠基於理性法制層面。

強化警民合作機制之研究

參考書目

一、中文部分

- 上村千一郎（1997），日本的治安爲什麼那麼好。臺北：內政部警政署。
- 尹章華等（1995），公寓大廈管理條例解讀。臺北：月旦出版社。
- 王至誠（1990），臺灣地區保全業經營管理的特性與問題之研究。高雄：中山大學管理學院高階經營碩士班碩士論文。
- 王家通（編譯）（1979），比較教育學導論。高雄：復文。
- 王家儉（1984），清末民初我國警察制度現代化的歷程。臺北：臺灣商務印館。
- 朱金池（1998），各國警察組織類型之研究：以美國—日本及中國大陸爲例。警學叢刊第29卷第2期，桃園：中央警察大學。
- 朱金池（2004），公民參與警政治安之研究。警學叢刊第35卷第5期，桃園：中央警察大學。
- 朱金池（2006），警察機關與私人安全產業間關係之研究。警政論叢第7期，桃園：中央警察大學。
- 江慶興（1990），英國警察發展之研究。警學叢刊第21卷第1期。桃園：中央警察大學。
- 江慶興（1998），破窗理論與犯罪預防—以美國紐約市警局爲例。警學叢刊第29卷第3期，桃園：中央警察大學。
- 吳芝儀、李奉儒譯（Patton, M. Q.原著）（1995），質的評鑑與研究。臺北：桂冠。
- 吳淑瓊（1992），焦點團體研究法。研考雙月刊第16卷1期，臺北：研考雙月刊雜誌社。
- 吳學燕（1996），英國警察制度。桃園：中央警察大學。
- 宋世賢（1976），義勇警察編訓與運用。警學叢刊第6卷第2期，桃園

強化警民合作機制之研究

：中央警察大學。

李仁芳、賴建男、賴威龍（1998），臺灣 IC 設計業中技術知識特質與組織動態能耐之研究，科技管理學刊第3卷第1期，新竹：中華民國科技管理學會。

李宗勳（2004），公私協力與委外化的效應與價值－一項進行中的治理改造工程。政大公共行政學報第12期，臺北：政治大學。

李宗勳（2010），跨部門協力如何落實「公共在治理」－以「第三造警力」（Third Party Policing）為例。非政府組織學刊2006年號（創刊號），嘉義：南華大學非營利事業管理學系。

李春紅（1980），我國警察機關運用民力之研究。桃園：中央警察大學警政研究所碩士論文。

李湧清（1985），警民關係與犯罪防制。社區發展季刊第31期，臺北：內政部社區發展雜誌社。

李湧清（2000），社區守望相助與犯罪預防－臺灣地區守望相助工作的實證研究。臺北：行政院國家科學委員會專案研究成果報告。

李湧清（2004），民力在治安維護上之角色與功能。警察、民力與治安，中央警察大學行政警察學系學術研討會論文集。

李增祿（1991），社區守望相助之探討。社區發展季刊第53期，臺北：內政部社區發展雜誌社。

李震山（2002），國家將行政任務課予私人履行之公法問題研究。臺北：行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告，編號：NSC 89-2414-H-194-032）。

李震山、鄭善印、許春金、李永然、高永昆（2006），保全業與治安－法制建構與犯罪抗制，臺北：五南。

周雅容（1997），焦點團體法在調查研究上的應用。調查研究第3期，臺北：中研院調查研究工作室。

林秀怡、黃啓賓（2008）社區守望相助隊之研究。警學叢刊第39卷第1期，桃園：中央警察大學。

林萬億（1993），現行公務機關義工人力運用情形之檢討。臺北：行

- 政院研究發展考核委員會。
- 林燦璋（1993），警察之任務、業務與勤務：以問題為導向的警察策略。警學叢刊第24卷第2期，桃園：中央警察大學。
- 林燦璋（1995），論「問題導向警察」。桃園：中央警察大學。
- 侯崇文（1993），影響企業公司參與私人保全因素的探討。警政學報第22期，桃園：中央警察大學。
- 姚信旭、施佳賢、陳志鵬（1994），問題導向之警察策略。警察學專題研究（一），鄭善印、蔣基萍、林燦璋合編，桃園：中央警察大學。
- 施永昭（2002），公民資格與公民參與之研究—以臺北市政府警察局民力整合運用為例。桃園：中央警察大學行政警察研究所碩士論文。
- 施永昭（2010），第三造警力之理論初探及「住屋安全認證制度」個案檢視，中央警察大學警察行政管理學報第6期，桃園：中央警察大學警察。
- 洪慶麟（2005），保全業評鑑對保全業的影響與因應之道。臺中：逢甲大學經營管理碩士在職專班碩士論文。
- 孫本初（2006），新公共管理，臺北：一品文化。
- 徐昀（1990），刑事政策的經濟分析：諾貝爾經濟學獎得主的觀點及評論。刑事法雜誌第42卷第1期。臺北：刑事法雜誌社。
- 馬振華（1981），警民關係理念之新境。警學叢刊第11卷第4期，桃園：中央警察大學。
- 高永昆（2003），保全業經營與未來展望。保全人員訓練計畫講習教材，內政部警政署刑事警察局。
- 高永昆、李永然、劉智園（1999），公寓大廈管理服務人之管理與保全實務。臺北：永然文化。
- 高雄市政府警察局（2001），我愛家園實驗計畫。高雄：高雄市政府警察局。
- 張淵菘（2000），社區守望之研究—我國鄰保制度之研究。桃園：中央警察大學行政警察研究所碩士論文。

強化警民合作機制之研究

- 張貴閔（2000），居民社區意識、社區安全知覺，對社區巡守隊滿意度之關係研究—以臺中縣烏日鄉仁德村為例。嘉義：中正大學犯罪防治研究所碩士論文。
- 張覺明（1993），警察公共關係。臺北：書華。
- 莊德森（1999），警察公共關係。桃園：中央警察大學。
- 許春金、李湧清、郭志裕（1995），臺灣保全業型態、基本原理與未來發展趨勢之探討。桃園：中央警察大學。
- 許春金（2009），犯罪學。臺北：三民。
- 陳文力（1996），社區警察制在我國警政發展之可行性分析。臺北：中興大學公共政策學系研究所碩士論文。
- 陳明傳（1992），論社區警察的發展。桃園：中央警察大學。
- 陳明傳（1997），社區警政的意義與發展—未來派出所經營之方向芻議。警學叢刊第28卷第2期，桃園：中央警察大學。
- 陳明傳（1998），警政的新取向。收錄於「警察行政專題」，桃園：中央警察大學。
- 陳明傳（1999），警政之全面品質管理與策略。警察行政學術研究會論文集，桃園：中央警察大學。
- 陳明傳（2003），全球警政管理新策略論文。桃園：中央警察大學。
- 陳明傳等（1996），各國警察制度。桃園：中央警察大學。
- 陳連禎（1998），社區警政—內湖經驗談。臺北：作者自行出版。
- 陳連禎（2003），我國社區警政之理論與實務。臺北：臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 陳裕琛（2006），臺北縣民力參與警察業務之研究。臺北：政治大學行政管理碩士學程碩士論文。
- 陳顯宗（2004），警察機關志願參與-協勤民力運用之研究—以新竹縣警察局為例。新竹：中華大學經營管理研究所碩士論文。
- 章光明（2000），警察業務分析。臺北：五南。
- 章光明（2000），警察業務分析。臺北：五南。
- 章光明（2006），建構安全管理機制之研究。風險社會與安全管理學術研討會，桃園：中央警察大學。

- 章光明（2006），建構安全管理機制之研究。風險社會與安全管理學術研討會，桃園：中央警察大學。
- 章光明（2008），轉型社會中的社區警政與家戶訪查。警光雜誌第620期（3月），臺北：內政部警政署。
- 章光明（2008），轉型社會中的社區警政與家戶訪查。警光雜誌第620期（3月），臺北：內政部警政署。
- 湯京平（2001），型塑資源回收的政策網絡－市場機制、慈濟與嘉義中埔鄉的資源回收。臺北：世新大學2001年3月23日「政策分析的理論與實務研討會」。
- 黃家琦（1998），美國社區警政制度研究。警學叢刊第29卷第2期，桃園：中央警察大學。
- 黃啓賓（1999），社區警政警民合作效能之研究。桃園：中央警察大學行政警察研究所碩士論文。
- 黃啓賓（2008a），臺灣義勇警察功能之探討。警學叢刊第38卷第5期，桃園：中央警察大學。
- 黃啓賓（2008b），社區警政實務專題課程講義。桃園：作者自行出版。
- 黃啓賓（2010），守望相助組織成與敗因素之研究。警專學報第4卷第8期，臺北：臺灣警察專科學校。
- 黃翠紋、林至聰（2004），桃園縣政府警察局運用女性志工現況之探討。警政論叢第4期，桃園：中央警察大學。
- 溫豐文（1997），公寓大廈管理問題之研究。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 經濟部投資業務處（2008），德國投資環境簡介。臺北：經濟部。
- 葉毓蘭、李宗勳（2000），臺北市「警政社區聯防體系」的建構與落實－「公共經理人」的啓示。臺北：臺北市政府研究發展考核委員會委託研究。
- 葉義燈（2004），美國波特蘭市社區警政對高雄市借鏡之研究。高雄：中山大學公共事務管理研究所碩士論文。
- 臺灣省文獻委員會（1990），重修臺灣省通志卷武備志保安篇。南投

強化警民合作機制之研究

：臺灣省文獻委員會。

歐用生（1991），內容分析法。載於黃光雄、簡茂發主編：教育研究法。臺北：師大書苑。

蔡進閱（1998），日本與我國警察派出所制度之研究。警學叢刊第29卷第3期，桃園：中央警察大學。

蔡德輝等（1999），臺灣省推展社區警政工作之調查研究，臺灣省政府警政廳專案委託研究成果報告，國立中正大學犯罪防治研究所。

鄭文竹（1997），我國警勤區工作之探討。警學叢刊第28卷第2期，桃園：中央警察大學。

鄭善印（2001），日本的社區警政。中央警察大學行政警察學系90年度學術研討會論文集。桃園：中央警察大學。

鄭善印（2002），日本的社區警政。收錄於中央警察大學教授朱金池、李湧清、孟維德、章光明、葉毓蘭、鄭善印合著。臺北：空中大學。

二、外文部分

Altheide, D. L. (1996), *Qualitative media Analysis*. Newbury Park, CA: Sage.

Ayres, I and J. Braithwaite (1992), *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. New York: Oxford University Press.

Baldwin, Robert, Colin Scott, and Christopher Hood (1998), *Socio-Legal Reade on Regulation*. Oxford: Oxford University Press.

Bayley, D. H. (1994), *Police for the Future*. New York, NY: Oxford University Press.

Bayley, H. D. (1994), *International Differences in Community Policing*. in Rosenbaum, Dennis P. (ed.), *The Challenge of Community Policing: testing and promises*. Thousand Oaks, CA.: Sage publications.

- Becker, T. E. (1974) , The Place of Private Police in Society: an Area of Research for the Social Sciences.
- Bent, A. E. and R. A. Rossum (1976) , Police, Criminal Justice and the Community. New York: Harper and Row.
- Berger, P. (1963) , Invitation to Sociology: A Humanistic Perspective. Garden City, N.Y.: Ancho Books.
- Beste, H. (2004) , Policing German Cities in the Early Twenty-First Century , Paper to ASA- 99th Annual Meeting , San Francisco.
- Braga et al. (1999) , Regulation of Cadherin Function by Rho and Rac: Modulation by Junction Maturation and Cellular Context. Mol. Biol. Cell. 10: 922.
- Braithwaite, J. (1999) , Accountability and Governance Under the New Regulatory State. Australian Journal of Public Administration 58 (1) : 90-97.
- Braithwaite, J. (2000) , The New Regulatory State and the Transformation of Criminology. British Journal of Criminology 40: 222-238.
- Bredemeier, H. C. and R. M. Stephenson (1962) , The Analysis of Social System. N.Y.: Holt, Rinehart and Winston.
- Brehm, J. and W. M. Rahn (1997) , Individual-Level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital. American Journal of Political Science 41:999-1023.
- Brehm, J. (2003) , Social Capital and Poor Communities. Contemporary Sociology. Vo.132, No. 3, pp.345-346.
- Buerger, M. E. and L. G. Mazerolle (1998) , Third-Party Policing: A Theoretical Analysis of An Emerging Trend. Justice Quarterly, Vol.15 (2) , 301-328.
- Burgess, R. G. (1984) , In the Field: An Introduction to Field Research. London, Allen and Unwin.
- Champion, D. J. and G. E. Rush (1997) , Policing in the Community.

強化警民合作機制之研究

NJ: Prentice-Hall Inc.

- Clarke, R. V. (1992) , Situational Crime Prevention: Successful Case Studies. New York; Harrow and Heston.
- Clarke, R. V. (1995) , Situational Crime Prevention. In M. Tonry and D. P. Farrington (Eds.) . Building A Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention. Crime and Justice, 19 (pp.91-150) . Chicago: University of Chicago Press.
- Dane, W. R. (1990) , Research Methods. California: Brooks/Cole Publication. Co.
- David, C. (1999) , The Police And The Community. New Jersey: Prentice Hall.
- David. C. (1992) , Community Alliance. in Larry T. Hoover, Police Management: Issues and Perspectives, Chapter 3, Washington D.C: Police Executive Research Forum.
- Denhardt, R. B. and J. V. Denhardt (2003) , The New Public Service: Service, not Steering. New York: M. E. Sharpe.
- Denhardt, R. B. and J. V. Denhardt (2003) , The New Public Service: Serving, not Steering. New York: M. E. Sharpe.
- Denzin, N. K. (1978) , The Research Act : A Theoretical Introduction to Sociological Methods. New York : McGraw-Hill.
- Dolling, D. and T. Feltes (1993) , Community Policing: Comparative Aspects of Community Oriented Police Work , Holzkirchen , Germany: Felix Verlag.
- Eck, J. E. and J. Wartell (1998) , Improving the Management of Rental Properties with Drug Problems. In L. Green Mazerolle and J. Roehl (Eds.) . Civil Remedies and Crime Prevention: Crime Prevention Studies, 9 (pp.161-83) . Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- Eck, J. E. and W. Spelman (1987) , Problem-Solving- Problem-Oriented Policing in Newport News. U. S. Department of Justice- National Institute of Justice Press.

- Eck, J. E. (1994) , Drug Places: Drug Dealer Choice and the Spatial Structure of Illicit Drug Markets. Unpublished Doctoral Thesis, University of Maryland.
- Evans, P. (1996) , Introduction: Development Strategies across the Public-Private Divide. *World Development*, 24 (6) : 1033-1037.
- Federal Criminal Police Office (2007) , Police Crime Statistics. Published by the Wiesbaden.
- Felson, M. and R. V. Clarke (1997) , Business and Crime Prevention. Monsey, New York: Criminal Justice Press.
- Felson, M. (1994) , Crime and Everyday Life: Insights and Implications for Society. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.
- Finn, P. and M. O. Hylton (1994) , Using Civil Remedies for Criminal Behavior: Rational Case Studies and Constitutional Issues. Washington, DC: National Institute of Justice, US Department of Justice.
- Frederickson, H. G. and K.. B. Smith (2003) , The Public Administration Theory Primer , Westview Press.
- Friedman, W. (1998) , Volunteerism and the Decline of Violent Crime. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 88 (4) .
- Garofalo, J. and M. McLeod (1989) , The Structure and Operations of Neighborhood Watch Programs in the United States. *Crime and Delinquency*, 35 (3) .
- Goldstein, H. (1987) , Problem-Oriented Policing. New York: McGraw-Hill Inc.
- Goldstein, H. (1990) , Problem-Oriented Policing. New York: McGraw-Heill.
- Goldstein, H. (2003) , On Future Developing Problem-Oriented Policing: The Most Critical Need, the Major Impediments and a Proposal. In J. Knutsson (Ed.) . *Crime Prevention Studies*, 15. Monsey, NY: Criminal Justice Press.

強化警民合作機制之研究

- Goldstein, H. (2003) , On Future Developing Problem-Oriented Policing: The Most Critical Need, the Major Impediments and a Proposal. In J. Knutsson (Ed.) . Crime Prevention Studies, 15. Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- Grabosky P. (1996) , Unintended Consequences of Crime Prevention. In Homel R (ed) The Politics and Practice of Situational Crime Prevention. Crime Prevention Studies vol. 5. Monsey NY: Criminal Justice Press: 25-56.
- Grabosky, P. (1996) , The Future of Crime Control. Canberra: Australian Institute of Criminology.
- Greaves, G. (1986) , The Police and their Public. in Benyon, John and Bourn, Colin (Eds.) , The Police-Power, Procedures and Proprieties , with a foreword by Lord Scarman, Chapter 5, Pergamon Press.
- Green, L. A. (1996) , Policing Places With Drug Problems. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Green, L. (1996) , Policing Places with Drug Problems. Thousand Oaks. CA: Sage Publications.
- Hobbs, D. A. and S .J. Black (1975) , Sociology and Human Experience.NY.: John, Wiley and Sows,Inc.
- Holsti, O. R. (1969) , Content Analysis for the Social Science and Humanities. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Huang, W., S. Wilson and V. Michael (1996) , Support and Confidence: Public Attitudes Toward the Police. In Flangan, T. and Longmire, D. (Ed.) .Americans View Crime and Justice: A National Public Opinion Survey. Thousand Oaks. CA: Sage Publications.
- Jehle, J. M. (2009) , Criminal Justice in Germany, Federal Ministry of Justice , Berlin.
- Kelling, G. L. and, M. H. Moore (1988) , The Evolving Strategy of

- Policing. Perspectives on Policing, Number 4: 1-15. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Kinsey, R., J. Lea, and J. Young (1986) , Losing the Fight Against Crime. Oxford: Blackwell.
- Klockars, C. B. (1985) , The Idea of Police. Beverly Hills, CA: Sage.
- Kooiman, J. (1993) , Modern Governance: New Government-Society Interactions, London: Sage.
- Kooiman, J. (2003) , Governing as Governance. New Delhi: Sage, Leiss, W. and C. Chociolko.
- Krueger, R. A. (1986) , Focus group interviewing: A helpful technique for agricultural educators. *The Visitor*, 73 (7) .
- Kuriam, G. T. (1989) , World Encyclopedia of Police Force and Penal System , New York : Oxford University Press.
- Lab, S. P. and D. K. Das (2003) , International Perspectives on Community Policing and Crime Prevention. NJ: Prentice Hall.
- Lab, S. P. (2000) , Crime Prevention: Approaches, Practices and Evaluations, OH.: Anderson Publishing.
- Lipsky, M. (1980) , Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service. New York: Russell Sage Foundation.
- Martindale , D. (1960) , The Nature and Types of Sociological Theory , Cambridge , Mass. : The Riverside Press.
- Mazerolle, L. G. and J. Ransley (2006) , Third-Party Policing. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mazerolle, L. G. and J. Roehl (1998) , Civil Remedies and Crime Prevention: An Introduction. In L. Green Mazerolle and J. Roehl (Eds.) . *Civil Remedies and Crime Prevention: Crime Prevention Studies*, 9 (pp. 1-20) . Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- Mazerolle, L. G. and J. Roehl (1998) , Civil remedies and crime prevention. *Crime Prevention Studies*, Vol. 9. Monsey, New York: Criminal Justice Press.

強化警民合作機制之研究

- Mazerolle, L. G., Kadleck, C., and J. Roehl (1998) , Controlling Drug and Disorder Problems: The Role of Place Managers. *Criminology*, 36, 371-404.
- McClenaghan, P. (2000) , Social Capital: Exploring the Theoretical Foundations of Community Development Education. *British Educational Research Journal*. Vol.26, No.5, pp.555-582.
- McDowall, D. and L. Colin (1983) , Collective Security and Demand for Legal Handguns. *American Journal of Sociology* 88: 1146-1161.
- Molidor, J. B. (2003) , The ‘Rites’ of Passage ! Finding Your Way In The Residency Selection Process. *Career Planning Guidebook*. Michigan State University/ Flint Area Medical Education.
- National Crime Prevention Council (1996) , New Ways of Working with Local Laws to Prevent Crime. Washington, DC: National Crime Prevention Council.
- Newman, O. (1972) , Crime Prevention through Urban Design-Defensible Space. New York: A Division of Macmillan Publishing Co, Inc.
- Oliver, W. M. (1998) , Community-Oriented Policing: a Systemic Approach to Policing. NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Osborne, S. P. (2000) , Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspectives. London : Routledge.
- Oxford, K. (1986) , The power to police effectively. in Benyon, John and Bourn, Colin (Eds.) , *The Police-Power, Procedures and Proprieties*, with a foreword by Lord Scarman, Chapter 4, Pergamon Press.
- Patton, M. Q (1990) , *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Newbury Park, CA: Sage.
- Phillipsand, S. V. and R. Cocharane (1988) , *The Role and Function of Police Community Liaison Officers*. London: Home Office, Research and Planning Unite Paper.

- Pierre, J. (2000) , *Debating Governance*. New York: Oxford University.
- Putnam, R. D. (1993) , *Making Democracy Work*, New Jersey: Princeton University Press.
- Rhodes R. A. W. (1997) , *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes R. A. W. (2000) , *The Governance Narrative: Key Finding and Lessons From the ESRC'S Whitehall Program*. *Public Administration*. Vol. 78, No.4, 345-363.
- Richard, Y. and E. Bill (1995) , *Voluntary Action in Rural Areas: The Case of Neighbourhood*. *Journal of Rural Studies*, 11 (4) .
- Rickards, R. C. and R. Ritsert (2008) , *Similarities and Differences in NPM Reforms: The Case of Germany's Police Forces in Its "Old" and "New States"* , Gothenburg: University of Gothenburg.
- Roach, Anleu (1998) , *Reform of Pre-Trial Criminal Procedure: Guilty Pleas*. *Criminal Law Journal* 22: 263.
- Scott, M. (2000) , *Problem-Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services, US Department of Justice.
- Seidenstat, P. (2004) , *Terrorism, Airport Security, and the Private Sector Review of Policy Research*, May, 21 (3) , 275-291.
- Shearing, C. D. and P.C. Stenning (1981) , *Modern Private Security: Its Growth and Implications*. in Tonry, M. and Morris, N. (eds.) *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, Vol. 3, Chicago: University of Chicago Press.
- Sherman, L. W., P.R. Gartin and M.E. Buerger (1989) , *Hot Spots of Predatory Crime: Routine Activities and the Criminology of Place*. *Criminology* 27:27-55.
- Situ, Y. and W. Liu (1996) , *Restoring The Neighborhood, Fighting Against Crime: A Case Study in Guangzhou City*. People's

- Republic of China. *International Criminal Justice Review* , V.6.
- Skelcher, C., N. Mathur, and M. Smith (2005) , *The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy*. *Public Administration*, Vol.83 No.3:573-596.
- Skolnick, J. H. (1975) , *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*. NY: John Wiley and Sons Inc.
- Smith, M. (1998) , *Regulating Opportunities: Multiple Roles for Civil Remedies in Situational Crime Prevention*. In L. Green Mazerolle and J. Roehl (Eds.) . *Civil Remedies and Crime Prevention: Crime Prevention Studies*, 9 (pp.67-88) . Monsey, NY; Criminal Justice Press.
- Sparrow, M. (1994) , *Imposing Duties: Government's Changing Approach to Compliance*. Westport: Praeger.
- Sparrow, M. (2000) , *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*. Brookings Press.
- Stewart, D. W. and P. N. Shamdasani (1990) , *Focus group: Theory and practice*. Newbury Park, Cali: Sage Publications.
- Stoker, G. (1998) , *Governance as Theory: Five Propositions*. *International Social Science Journal*. Vol.115, 17-28.
- Taylor, S. J. and R. Bogdan (1984) , *Introduction to Qualitative Research Methods*. London: Wilsy.
- Toffler, A. (1975) , *What is anticipatory democracy? The Futurist*. IX.
- Trojanowicz, R. and B. Bucpueroux (1994) , *Community Policing- How to get started*. Cincinnati, OH: Anderson Co.
- Trojanowicz, R. and B. Bucpueroux (1990) , *Community Policing: A Contemporary Perspective*. Cincinnati, Ohio: anderson Publishing Co.
- Walker, S. (1992) , *The Police In America*. New York: McGraw-Hill , Inc.

參考書目

- Walker, S. (1996) , A Critical History of Police Reform: The Emergence of Professionalism-Introduction, in Steven, B., Brandl, G. and Barlow, E. D. (Ed.) . Classics in Policing. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co, 27-28.
- Walters, C. (1996) , Suggested Improvements for Ecopath Modeling. In Mass-Balance Models of North-Eastern Pacific.
- Weatheritt, M. (1986) , Innovation in Policing. Great Britain : Mackays of Chatham Ltd.
- Weisburd, D. and A. A. Braga (2006) , Police Innovation Contrasting Perspectives. New York: the United Kingdom at the University Press, Cambridge.
- Wilson, J. Q. and G. L. Kelling (1982) , Broken Windows: Police and Neighborhood Safety. Atlantic Monthly 249 (March) .
- Woods, De Vere and Joanne Ziembo- Vogl (1997) , The Mission of Policing: The Lost Imperative.

強化警民合作機制之研究

附 錄

附錄一 焦點團體座談題綱

- 一、現存法令規範中，有哪些可作為警民合作之基礎？這些法令規範是否足以因應政治經濟變遷與民眾需求？如有所欠缺，應自何角度切入？應如何修正或制定？
- 二、如引進「第三造警力」等其他警民合作模式，法律層面的可行性及相關配套作法？
- 三、如何將新公共服務相關理論與實務，運用於警民合作？其中「公民參與」及「警民合作」間有何異同？相互援引時，其間之扞格應如何解決？
- 四、如引進「第三造警力」等其他警民合作模式，行政層面的可行性及相關配套作法？
- 五、目前我國與世界各國之「警民合作」政策與措施有哪些？優缺點分別為何？面對我國政治經濟環境與民眾需求，各國有哪些理論與實務之作法，可供我國借鏡或學習？為什麼？
- 六、如引進「第三造警力」等其他警民合作模式，對現行警民合作模式的影響及相關配套建議？

附錄二 訪談題綱

壹、基本資料：

一、接受訪談時間：_____年_____月_____日_____時_____分

二、接受訪談地點：_____

三、接受訪談人性別： 男 女

四、年齡：_____歲（出生年月日：）_____年_____月

五、從事民力組織或駐衛保全業、社區管理委員會年資：_____年（自
_____年_____月迄今）

六、你目前服務於何種民力組織中：

（1）義警 （2）保全業者

（3）社區管理委員會 （4）巡守隊

七、擔任職稱：_____。

（1）義警—隊員

（2）義警—幹部 民意代表 里長 不是民意代表

（3）保全業—駐衛警

（4）保全業—社區總幹事

（5）保全業—案場經理或主管

（6）管委會—主委、副主委、監委、財委

（7）管委會—一般委員

（8）管委會—其他

（9）巡守隊—隊員

（10）巡守隊—幹部：民意代表 里長 不是民意代表

七、請問在目前的村里（社區）居住多久？

（1）不到一年 （2）一年以上三年以下

（3）三年以上五年以下 （4）六年以上九年以下

(5) 十年以上二十年以下 (6) 二十年以上

(7) 世居

八、加入民力組織、駐衛保全、社區管理委員會之目的：

(1) 可以為地方服務 (2) 曾親身經歷受害過

(3) 為了社區安全 (4) 作生意可多認識人

(5) 基於人情邀約 (6) 有多餘時間

(7) 村里民間之互動增加 (8) 其他（請自行填列）

九、民力組織、駐衛保全、社區管理委員會之角色：

(1) 像社區警察 (2) 可做為環境保護義工

(3) 像社區急難救助隊 (4) 像社區義工協助社區交通維護

(5) 像婦幼安全守護者 (6) 像村里（社區）政令宣導員

(7) 角色模糊不清楚 (8) 其他（請自行填列）

十、加入民力組織名稱或保全業公司、社區管理委員會名稱：

十一、目前民力組織、駐衛保全、社區管理委員會成員數：

(1) 10 人以下 (2) 11 人以上，20 人以下

(3) 21 人以上，30 人以下 (4) 31 人以上，40 人以上

(5) 41 人以上，50 人以下 (6) 51 人以上

貳、綜合指標性問項

一、警民合作機制之治安維護現況

(一) 民力組織成員來源？招募方式？是否經過篩選？篩選方式？

(二) 民力組織與轄區警察機關平時有無聯繫？如何聯繫？有無具體的警民合作措施？

(三) 民力組織與轄區分駐派出所之間，在警民合作上有那些應改善或加強的地方？

(四) 目前警察與民力組織間，來往是否密切？有無因義警、保全業者、社區管理委員會或巡守隊之不同，而來往頻繁程度有所區別？

(五) 民力組織是否與地方警察機關定期舉辦聯繫協調會？對治安

或其他問題有無雙向溝通管道？有無改進意見？

二、社區民力與警察警民合作類型之區隔

- (一) 不同態樣之社區警民合作歷史及現況為何？運作機制如何？
- (二) 轄區守望相助巡守隊的執勤方式，是否對於該社區（村里）具有預防犯罪的效果？在那些案件上比較明顯？
- (三) 民力組織運作成效為何？最近一年以來，協助查（破）獲之刑事案件數為何？社會秩序維護案件數為何？類型分別為何？
- (四) 城鄉不同地區，在警民合作之實際作法上有何不同？民眾對於警察之信任感是否不同？

三、社區警政警民合作之課責與法令制定（第三造警力的實踐）

- (一) 治安不好是誰的責任？是否贊成修改或是立法規定，針對某些人員（如行為人之家長、一般民眾、其他可能之第三人、社區管理委員會等）賦予相關責任，共同維護治安？
- (二) 賦予法律依據，利用刑法、民法、地方政府單行法規等法令明文規範。
- (三) 課予市民及相關機關（構）、團體等第三者共同維護社會安寧及秩序的責任。
- (四) 強化社區參與、凝聚社區里鄰向心力，進而增進警察、社區及其他政府機關間之互動關係，擴大犯罪控制與預防之實質效率。
- (五) 在社區治安之課責上，可否訂定法令，要求將社區治安服務納入課責時數。
- (六) 誰應主導，是警察、民政或社政？
- (七) 課責內容？監督機制？合法使用武力之範圍？
- (八) 第三造警力—亦即民眾參與治安維護，如何執行之具體建議。
- (九) 將法令導入並強化我國現有警民合作機制之可行性。

四、強化警民合作機制之具體建議

- (一) 警察與民力之角色定位。

- (二) 警民合作關係與治安風險分擔中的定位與角色（策略聯盟者、中間地帶者、共同參與者、搭起橋樑之中介者）。
- (三) 分權治理網絡如何形成？亦即可從區域（義警、巡守隊就轄區鄰里不同而分工；社區管理委員會、駐衛保全就民眾所居住之社區範疇予以治理）、權力分工（警察之於公務系統、民力之於私人防衛）、第一、二、三部門（公務、企業、民間組織）等予以區隔。
- (四) 其他意見。

附錄三 焦點座談紀錄

「強化警民合作機制之研究」 第一次焦點團體座談會議速記錄

時間：中華民國 99 年 6 月 14 日（星期一）下午 2 時 00 分

地點：國家政策研究基金會 1 樓會議室

出席人員：王教授宏文、彭教授錦鵬、高教授永光、鄭教授善印、官
副局長政哲、葉教授毓蘭、黃助理教授啟賓、曾研究助理
兆延、謝研究助理宇程。

主席：朱教授新民、蕭教授全政、章教授光明

速記：龍曉雯

朱新民教授：

那我們這個研究計畫是這個研討會所委託的，包括警民合作機制的研究，那預計的時間有十個月的時間，那在這個期間，我們會舉行幾次的這個座談會、焦點座談，還有一些相關的訪談工作。那麼在很多時候，可能都會跟學者專家做一些請教，到時候還希望大家對這個研究團隊，多多指導和協助。

我們這個研究，最主要是要探討有關警民合作的機制裡面，還有在法令上實務面上，還有哪些地方可加強改進之處。

鄭善印教授：

謝謝主持人，我首先想要請教的是，第三造警力，那麼說起來的話，警察還有第二造第三造，那第二造大概是指哪一部分。

朱新民教授：

是光明兄提出來的嗎？這個應該是光明兄的研究團隊提出來的，另外這個研究計畫裡頭也有。

彭錦鵬教授：

你們計畫裡面是怎麼講的，因為我曾經聽光明兄提過。

曾兆延研究助理：

第一造是指我們警察本身，第二造是指當事人，第三造的是比較不相關的，但是它也有責任，也就是說，譬如，有一些商店面菸給這個未成年的人的話，那我們是不是要賦予第三造不相關者的責任，第三造是指賣菸給未成年青少年的人這樣子。

謝宇程研究助理：

也就是說跟一些犯罪治安有一些相關的，目擊者，不只目擊者，包括其他說，可能有能力去阻止，可能他有能力去預防，有能力去干預、有能力去介入的各種團體或組織或個人。

鄭善印教授：

那麼這個宇程兄，也就是說你講的，我初步認為這邊所講的第三造，可是我還是對這邊所講的第二造是甚麼還不知道，還是搞不清楚。我在猜測，它是不是在講那些所謂的私人警衛。那假如第三造的話，你看以往，曾經有人提議過，交通治安那麼亂，我們賦予任何一個人可以照相取締的責任，你看這是不是屬於第三造警力的概念？假如是的話，那我們就可以說它的意思是，把所謂的這個警察，也就是取締不法的這個權利，這個賦予給些個我們所沒想像過的單位，譬如說給這個計程車司機。

像我們剛剛講的，假如說，如果說量的部分的話，我們現有的，第一個不知道保全公司有沒有興趣，對技術有基本、相當純熟的，他們人數非正式估計有十三萬人，比警察還多，這是一條路線。除此之外，我認為，還可以想到的是，公寓大廈管理條例裡面，規定的那個管理委員會，因為管理委員會有相當的管理自己的權力，我們只要適度改變一下。或者，法條不要改變，要有怎樣的方式、附加的方式，讓他跟當地的派出所整合、協調聯繫。假如用這種方式來看的話，就比較具體了，但是，眼光也比較狹隘。我先提供這兩個，一個是保全，一個是公寓大廈管理條例，對現有的法理條例裡面，做一個具體的簡述，當然眼光是比較狹隘的。

官政哲副局長：

這個提綱是說強化警民合作的機制，那它主要的理論，是運用第三造的警理來研究最主要的精神，那剛剛所講的第三造警力，我想，第三造警

強化警民合作機制之研究

力含寓也是相當廣的，政府是不是除了警察機關外，是不是也算第三造警力。我想第三造警力的界定，需要更清楚一些。在第三造警力外的相關單位，包括民間、包括政府等等，那但是政府部門來講，第三造警力的概念，是不是要再修正一下，就是說警民合作的想法，是不是唯一是警察的責任，警察機關來承擔，是不是應該更廣泛來政府和民間企業來合作。

那從整體來看，從體面來看，從警民合作來看，如何運用第三造警力。那第三造警力的定位，我們再弄清楚，那從整體治安來看，就是說，從中央的體制來看，機制的建立很重要，其中所謂的中央部分，現在的合作機制，行政院有所謂的治安會報，那治安會報所參與的機制、參與的單位，還是以政府部門政府機關為主。那相對的缺乏民間團體，在中央裡面幾乎沒有第三造的參與。所以中央在治安會報的最主要的目的是在一些政策性面來做，但是，有關警民合作的部分，因為過去，我有參與過治安會報，我記得治安會報在劉兆玄院長的時候提出，治安要做整體的治理，那整體的治安對策，那在加上之前蘇貞昌院長的時候，對治安的問題建構出一個整合的平臺，那包括電信等等很多。

那這個在合作的地位在中央裡面算是甚麼，其實在治理的一部分裡面是警民合作，那中央的部分，各部會的合作，中央治安會報，承辦的中央會報，對各部會的整合，還是非常的本位，對治安沒有共識。那在要求各部會在提出議題或問題的時候，他們幾乎是相互推拖的。像是竊盜，贓車的出口問題，像比較跨部門的問題，各類別的案件都涉及到跨部門，所以跨部門的合作，在之中各單位都盡量的推托。就像那電線的竊案非常的嚴重，電力公司都非常消極不配合，那還其他竊案，像過去來講，很多業者也大多都不願配合，譬如汽車竊案，要求業者去做配合，也都不願意。

在英國有一個非常好的法治，就是犯罪跟資訊法案，其實在裡面對第三造警力有很多的推斷了，就是要求各單位，在各部門也好，不管是政府部門、企業部門，在各自發展它業務目標的時候，都要考量他們的一些作為對治安的影響、對犯罪的影響，有沒有達到防治的效果，而且必須針對這個提出合理的措施，跟地方建立一個夥伴合作的關係。所以在中央裡面就缺乏整合力，在早期政府認為治安是地方的問題，都盡量去規避不去碰，現在是不得不碰，現在變成地方政府要去規避，那地方政府治安的責任

也很大，但是，預算是在地方編列，人事還是在中央，變成說，地方認為警察首長不是由我來任命的，所以他不大愛管。所以說地方會報，警察首長很少去參與或主持，所以他不太重視，所以說，治安是整體的。

警民合作是在主體合作裡面的一環，那我們看中共在治理方面，採取的是綜合治理的方式，其中他們說是調塊結合。那其實在跟第三造警力有相關，在調的部分是跟垂直有關，中央與地方都要服從地方首長的指揮。那橫塊的整合就是區域性的，地方就是以首長的治安負責，不是只有警察局負責。所以說在治安的政策，一直是不清楚的。至於說，在地方治安、合作第三造警力用運方面，除了在區域性整合、地方跟相關部門等等要形成聯盟或整合的機制起來。針對各類刑事犯罪，也都能夠用運到第三造警力的部分。對問題的管制和治理，政府也是各自為政，譬如說，縣政府只負責發照、不負責管理，那發生事情是警察的事情。所以執照的管理、工商的管理、金融的管理，對於非法的不管，無照就是警察的事情，對於違法的管理，怎樣去管理的當中都應該參與，然後，賦予業者一些責任，譬如說，第三造警力要去執行，要有法律的依據。用聯合查緝的方式，來聯合各單位，一起斷水斷電，所以說，現在治安問題，都需要藉助第三造的力量，全力來做配合。

另外，國外的經驗，英國在社區安全方面是特別的重視，都是以社區為導向，所以對社區裡面第三造警力機制的建立，有助於我們參考。像現在警察機關做的治安會報、防毒的、防治毒品的會報，還有像與司法機關合作的檢舉，那檢舉合作算不算第三造警力呢？我想這也是可以思考的，還有各類型的犯罪，剛剛講的汽車的解體工廠等等，只要是相關的場所，這些行業都有各主管機關，但他們在訂定各類法令時，有關他們賦予責任，譬如說，銷贓場所，民眾拿贓物去銷贓，拿過去來講拿了就賣了，沒有去登記他們的身分證，要求他們登記身分證，業者他們沒有法源依據，只有勸導，有些願意配合、有些不願意配合，那這個怎麼辦，這一定要有法源的基礎。

像銀樓業者、當舖業者，都需要法令的配合，如果沒有法令的話，容易使他們銷贓。法律沒有規定就不能使他們遵守，只能建議他們，而建議根本就沒有效。而且過去銀行被偷被搶，它有保險它也無所謂。那譬如說

強化警民合作機制之研究

郵局，郵局最不配合，因為它分布太廣，它做的話成本很高，那郵局、農會偏偏最會被搶，但是法源沒有根據，它又不願意配合。像詐騙案，又需要銀行金融機構的合作，還有像電話詐欺，更需要電信業者的合作，因為很多電話都是由國外轉接的，如果電信機構，尤其是民間業者，第二位的電信業者，如果不配合，我們也完全沒辦法，但是現在逐漸有在配合了。

還有像暴力討債，這些討債公司，有些是有立案、有些是沒有立案，經濟部是有立案的它管，沒有立案的它不管。沒有立案歸警察機關去管，所以對於討債公司，所謂不良債權的這個處理，都是假藉名義，那很多是黑道經營的，但是政府還是發照，到最後它有違法行為，它就是警察的事情，經濟部不管。那就是讓人覺得政府在這部分是很矛盾的，還有毒品的問題。這些都是需要相關的主管機關，很多都是主管機關不是警察，都是相關的機關在管理，如果相關機關在解讀法律沒有界定的話，只有把警察累死而已。

所以說這是目前的趨勢來講，對各國來講，治安的工作一定不是一個單位能夠承擔的，就是要各部門共同來配合合作。那各部門，我想不管是政府機關或民間團體或是其他主管機關，都應該配合。譬如像，英國的犯罪秩序法案裡面，它的參與單位就有三個，譬如警察、地方、政府，還有相關的衛生機關等等，還有其他相關合作團體合作機關，有像信用的、金融的相關機關等等，還有學校，教育團體等等。那另外，邀請參與的單位也很多，像房地產的單位呀、醫療醫藥的單位呀，訓練相關的單位，這個志願的團體等等，這個非常的多。

朱新民教授：

謝謝政哲，治安工作並不是警察角色的一個工作，需要政府機關或是企業、民間團體、民眾相互配合。治安是大家共同生活的環境，要讓企業承擔，是不是有法律上的責任，以及發照是不是太氾濫，或是沒有去做管理，就衍生出很多問題，包括很多就是說，你要發揮這種民間、企業團體、人際團體來參與治安的觀念，你可能要有很多法律上的規範，你要有很多法律的補強。。

彭錦鵬教授：

現在在警政方面的問題，現在猜得出來，是在法令上相當的欠缺，警

察、保全機構、民眾，我相信法律是一定要的。第二部分，今天要談警民合作，我之前有談過，除了各機關法律的補強以外，可是更重要的是，我們現在應該朝新公共管理角度來看，或是全觀的角度來看。在 1996 年之後或是 1997 年之後，英國就以全觀的角度，但在背後有一個很重要、現在政府的一個缺陷，就是說，各部會、各部門都各自很專業，可是，各自管自己的領域，不管其他。而對這一個專業來講，人民的角色只有一個，把生活顧好；可是從政府的角度，就有很多個，各個部會、甚至各種管制的機關。所以全觀型治理的觀念，在網路化的情況之下，越來越迫切了。那在反詐騙，需要請教幾個單位，那反詐騙諮詢專線，實際上它也已經執行反詐騙的工作，其實要做，那要怎做呢？實際上要做牽涉到八、九個部分，整個必須把法制規定，通通都整理好後把它貫通，它才能用客服中心的方式來接受民眾報案。當時教育部沒有加入，因為當時教育部，有一個很重要的地方，它在中、小學生的教育功能。那從反詐騙的情況來看的話，都是名譽上比較大的人被騙，那這些人大多都是透過大眾傳播媒體相當複雜，最好的方式是從小學生開始。

如果要警民合作的話，大致上可以從三個角度來看，從教育的角度，要怎樣讓我們新一代的人民，不管幼稚園、小學、國中到大學就比較難。第二個部分可能就是宣傳的部分，就是甚麼叫警民合作，要定義清楚，像現在反詐騙專線，也就是這一兩年的事，其是在一兩年以前，詐騙事情已經夠多了，所以就是說，宣傳本身相當重要，接著我想說的是根據的部分，如何做警民合作，如果從現在手機、網際網路非常發達底下，我們有相當多的科技去做，比方說，我們手機已經可以用到說，手機可以定位、報案、通話，只要在犯罪現場多撥幾次 119，警網就可以連線，所以科技上發展的警民合作。

我覺得重要有效的警民合作，是整合型的警民合作網，目前在政府機關，從中央到地方，目前在推的是專線對話，但是放在警民網的概念是，結合網路報案或是網路報告的概念，概念來自現在的新聞媒體，現在報臨時性的新聞，都是由民眾提供給媒體的，像伊朗的新聞，民眾直接可以做現場轉播。如果就警民合作，它可以留下很多痕跡，不管是為財或是為其他東西，大概都會下痕跡。不管目擊者、路過者，透過報案的方式，警民

強化警民合作機制之研究

網如果設計好一點的話，可以是一個報案中心，那這個報案中心，它就可以讓人民不用花很多精神去做現象回報，那警民網就必須做深度的設計，任何一類的資訊進來時，能不能直接就用電腦做處理，把各種型的東西化為警察能用的資訊。

吸取反詐騙的專線或是考慮上網民眾對時間上的需求感，讓民眾能快速報案是很重要的，所以警民網的制度設計，要花時間去想清楚。那方便性，是很重要的考量。如果警民網能從民眾的角度去設計，而不是從警察的角度，那警民網成立後，要由哪一個機關去處理，我相信是內部協調或是內部整合的問題，都需要透過才智的力量。當英國首先透過，在各角度設置攝影機，當時有侵害隱私的疑慮，相對來說，錄影帶對治安有相當大的破案方式，對效率也有很大的影響。

朱新民教授：

謝謝彭錦鵬教授，提了好幾個面向，教育面、宣傳面、工具面。方便性，從人民的角度的思考。

王宏文教授：

哪一種警民機制是最有效的呢？但是說它們屬性相差太多，像義警或守望相助隊，所以說基本上沒有經濟上的誘因，像保全是公司花錢請來保護安全，所以說究竟是哪一種機制比較好，可能要問團體所選擇的機制是什麼樣的背景，它是甚麼樣的情況下它會成立，還有成立的目的是甚麼，是怎麼運作的，有時候成立後，它做的事情不一樣時，像守望相助隊，如果你給他不同的事情，那它性質又不同了，那哪一種有是好的，截去背景方面，所以我的想法就是這樣子。

朱新民教授：

這幾個類型是有不同的功能，那你沒有更進入說到如果要合作上有怎樣的相互模式。

王宏文教授：

因為如果它功能與產生出來的背景是不一樣的，那與政府所想要的就有不同了，成立的原因都不同，所以說產生到後來產生效果，它是一連串的，甚至每個地區都是不同的。

高永光教授：

警民合作你可能要從輸出端再回過頭來想，所謂輸出端，假定你是只從犯罪方面，那你說組織性的犯罪，我認爲民眾能做的是相當有限，民眾只能報案，還要擔心會被報復。一般性的犯罪，警民網路的建立，我建議豐厚的誘因，我認爲是比較可行的。英國的模式不是很適合臺灣，英國重視治理，事實上下到地方去，在治安這塊，把中央要做的放到地方來做，地方是做不到的，你要再增加警力，那可能性是沒有的，如果要像英國的做法，投入人力和資金，我想是做不到的。所以，剛剛也提到，保全的力量，那根據相關的法律規章，通過各種管制考核。但我還是建議從後端的輸出端，輸出端哪一部分警民還能合作。在大都是光靠交通警察是不可能的。臺灣和美國是相近的，美國各大城市，你不支援我、我不支援你。在討論會報的時候，有一種味道，見賢思齊，見不賢就批評出來，那效果是有出來的。美國爲了整合，巡邏的出現越多，犯罪次數就越低，對降低犯罪率這是有研究顯示的。把義警加進去，搭配正規的警力出現，它的功能就是顯示出來，增加它的功用，社區不是有守望相助隊嗎？它們是老弱婦孺，搭配正規警力，增加它的效能，。這是一個方式，增加秀出來的功能，這是我的一個看法。

再來的方式，是社區合作，在這邊桃園縣，去年年中到今年年中，大約有 5 萬人失業，中間大概有百分之一，做深入調查的，甚至繼續失業，安排短型就業中，家庭背景做調查，讓我聯想到，在社區裡面，專門做安置就業訓練，如果社區做好了，那犯罪率也就下降了。所以如果從社會可能犯罪的源頭來看，看能不能抓出一些頭緒來。

朱新民教授：

這個，非常感謝剛剛提的意見，可以做爲研究用，美國的案例多少可以給我們做爲比較。

葉毓蘭教授：

剛剛聽了一部分，臺灣的警察，如果是要源引外國的例子的話，是土壤不對，譬如說我們在說警民合作好了，義警與義交爲什麼會來參與這個工作，所以說如何去製造誘因，所以一定要有好處的，所以強化警民合作裡面，一定要有好處開始，我能提供甚麼好處，好處不但提供給人民，也要提供給警察要，如何讓警察去互動，有迫切的需要。我認爲研究團隊，

強化警民合作機制之研究

中間最重要的是要民衆的信任，重建信賴的時候是要過程的。那比如說，碰到車禍，會希望能做些甚麼？但是大家爲甚麼不做，認爲會認爲來不及做甚麼，就會受到處分，打電話不認爲會做到甚麼，所以就不打了。警廣對開車的人都會轉到警廣，把資訊提供給警網，即時的運用資訊。對偵查犯罪、預防犯罪也好，其實警察對警民合作裡面，會處理對資訊的運用、分享、整合上面，那這些資訊資源的運用，在研究案裡面要去做制定，因爲有些資訊要有些公權力的人才可以拿得到的，譬如說，臺南縣角頭老大被收押了，警察也捲進去的原因，是他們是以被害詐欺的名義去報案，警察就到了通聯給被害人。有些資訊是有些公權力的人才能拿到，那哪些是可以告知哪些事不能告知。

因爲我們的政府沒有給警察足夠運用的資源，所以，變成說很多警察一下辦公費不夠，其他費用不夠，就由警友會打點，你有甚麼辦法呢？所以，這部分是我們要去面對現實，我想在警民合作上面，就是要走向透明、制度、法治化的。對於民衆來說，想要的是千手觀音，但是中間，要思考的事要幫助警察，或許治安委員會，幫助警察政治或資源上，它的機制在哪裡，不要讓警察一個執法的機關承擔，它的政治責任是要放在公安委員會、治安委員會這邊。另外一個機制，美國有一個機制，讓公民一起進入去檢視，讓民衆抱怨的，說實在的，警察內部，督察查的嚴不嚴，那基層，也反抗的不得了。可是呢，民衆認爲是官官相護，爲什麼不讓機制透明，讓民衆看到你在做甚麼。兩年前，我看到北愛爾蘭，警察自己本身都會覺得說內部的督察，下的處罰都超過比例原則，內部會覺得警察也是人呀，所以可以看到警察受到很多批評，原因是不夠透明，看不到你在做甚麼。

警民合作機制現在能做的事情，先把警察每個職務做分析，哪些工作是可以讓民衆進來，哪些是大家可以用起來做。提到警民合作，資訊跟資源的提供、分享、運用上面，應該裡面有哪些是公權力可以得到的，那得到時候你要怎樣去運用，如何去做管理，資訊要給誰，如何去運用。在資訊的取得提供，分享管理運用上面，一定要有法治。剛剛提到政治責任，我的建議是像警察局長上面，上面應該要有公安委員會，去轉化人民的需求和政治的壓力等等，可以比較專業、時間去處理警察的事情。

那剛剛講的，再作警民合作之前，我覺得警察的工作要做職務的詳細分析，哪些可以做分享，哪些不可以做分享。我覺得警察的即時資訊，在做分享上可以利用很多，現在基本上是全民警政，網路上有各種訊息，用手機拍下放上網路，我覺得警察也可以利用這些，所以我覺得對這部分，反詐騙上教育部門應該拉進來，這一點我非常非常同意。有些還可以做更細緻的處理，譬如說，毒品最氾濫的時候，1981 年代，洛杉磯最後是警察局和教育局一起去發展出，去小學六年級的班上去，去上一個學期的課，認識毒品，那個課我認為是很務實的，國外是有這樣的先例。在這樣的工作，不只是警察和學校，不可否認的，它與治安是有相關的，所以警察一定要扮演觸媒轉化的角色。基本上社區警政、民防，各種名詞，不同的時代有不同的要求，所以我希望你們提出一套一套的衣服，送到立法院去。

章光明教授：

謝謝葉老師。第三造警力有很重要的一點，如何透過法律、民眾協調、網絡連結。

「強化警民合作機制之研究」
第二次焦點團體座談會議速記錄

時間：中華民國 99 年 8 月 2 日（星期一）下午 14 時 0 分

地點：財團法人國家政策研究基金會 6 樓會議室

出席人員：黃教授錦堂、蔣教授基萍、馬科長振華、洪教授文玲、朱教授金池、黃考試委員富源、黃教授朝盟、林教授明鏘、黃助理教授啟賓、謝助理宇程

主席：朱教授新民、蕭教授全政、章教授光明

速記：龍曉雯

章光明教授：

各位老師大家午安，非常感謝各位老師在這麼忙中還出席這個會議，我先介紹一下這個研究案，基本上這是研討會的研究案。今天的題目是跟警民合作機制有關，這個問題，談警民合作是老問題，但是在座的有專家學者，分三部分，法學專業、公共行政專業、警政專業，這個題目基本上是要我們從所謂的第三造警力。那第三造警力的概念，其實本身是蠻模糊的，從社區警政發展到這兩、三年才出來的一個概念。

那第三造簡單的講一下，它與一般會有混淆的地方，跟第一部門、第二部門、第三部門，就是跟政府、跟社會的第三部門有一點不一樣。它所謂的第三造，它可能是警察跟加害者以外的所有必須連結的資源，都叫第三造，那這樣第三造的概念先出來。那從公共行政的角度來看，它是企圖建立一個治理的網絡，談治理網絡的時候，有時候它是由下而上，或由上而下，變成它說是一個平行網絡的建立。但是，從法律的角度來看，它非常強調透過法律與規範來連結這個網絡，所以它是一個標準由上而下的機制。

黃富源教授：

第三造警力，坦白講是一個新的觀念，還有一個很重要的觀念，基本上來講，這個警察，大部分是協商、鼓勵、或是合作的方式，事實上，我也認為與第三造警力是比較有幫助。不過，第三造警力，有一個很重要的

東西，就是強制力、公權力，創造或強化警察控制力，使非犯罪人以強迫或是合作的方法，去承擔更多犯作預防的政策。

那如果只是把一般犯罪排除，那與一般警察合作當然有不一樣的地方，警察所合作人基本上是非犯罪人，不過它是更生保護的話，那犯罪人是不是也是加進來的，只是犯罪人的定義是過去的犯罪人還是現在的犯罪人，這在將來的定義上是不是要這樣定義。如果是過往的犯罪人而他已經更生了，再加入我們的團體，那這個地方也是算第三造的話，那其實我認為，我們可能要做一個糾正。

那只要他的身分，已經離開他以前的犯罪人，他已經更生了，他應該也算，因為有一些人加進來對犯罪預防有很大的幫助。我與馬嘉利現在一直有合作，那馬嘉利他偷東西，我曾經有很多不瞭解的地方，都是透過他來瞭解。那第二個部分，第三造警力，我分別有三個地方，一個是臺灣政治環境的轉變，我大概提兩點，一個是民主競爭，那民主競爭裡面又有兩小點，學者白皮書的具體參與，民主愈競爭就是各黨的競爭，那提警政有關的東西，我發現就是學者在白皮書裡所寫的，有關第三造警力或是民眾參與的，有顯著的增加。那現在民主競爭裡面，還有一個現象是，只要你一提出來，到一段時間就會有人檢驗，所以第三造警力的加入，我覺得跟民主競爭裡面，我覺得在白皮書有具體顯示，應該找白皮書做分析。

第二點地方政府的積極表現，我特別要講的，中央一天到晚講的警民關係，我覺得它是抽象不是具體的，那真正有些地方政府，要做就要做出成績來。地方政府來至於民間，跟中央跟學者有些不太一樣，有些學者專門是做第三造的，有些學者是專門做民間的。但是真正能跟民間做結合的，我覺得似乎不一，專門做研究的當然很少，但是，真正能與民間做比較結合的，我覺得是地方政府。所以，政府的積極表現這個地方，將來做研究的時候，可以做考慮和納入考量的。

臺灣政治轉變的第二大點，我認為是公權力的補足，太複雜了，政治環境太複雜了。我看了地方在民進黨時代作得特別好，它當時就講了幾句口號，地方能做的中央不做，民間能做的公家就都要做，這口號當時非常新穎。雖然不是很贊成所有事情都變成這樣子，但是某些公權力的補足。

臺灣社會環境的轉變有兩點，公民社會的形成，舉個明顯的例子，死

強化警民合作機制之研究

刑犯的廢止，有一部分精英份子贊成廢止的，有一部分我調查，廢除死刑有關的精英份子，學法律的、留德的，對死刑的廢止非常的強調。但是有一些學法律的不見得會這樣，那臺大的社會系，那個公民，我把死刑犯說完後，各行各界的代表說，老師還蠻喜歡聽你講的，因為開放給聽眾。死刑的廢止，先進的國家就是這樣子。

公民社會的逐漸形成，我特別要講的是，社會的意見，對社會的監督，跟第三造警力建立、營造都有關係。臺灣社會轉變的第二個原因，多元團體的價值堅持與衝突，這一點我就不多說。我們現在的民主社會對什麼都幾乎有意見，如果對公共營造的部分，民間團體參與的力量是比較少的。譬如，如果這是國家的東西，把民間的東西放過來，它是文化產業、藝術、各種東西，民眾參與很強。那至於需要很大強制力的，看起來是不太容易找的，不過，我看最近的情勢，連現在產業比較少的，民眾要參與第三造的意願越來越強烈，還有多元團體跟經濟有關係的是保全業，保全業的參與喔。

還有第三點，臺灣經濟環境的轉變，裡面第一點就是全球化發展，這個發展不能臺灣自己的狀況，它會全球去比較，這個全球比較的情勢，昨天有了可能今天就沒有了。以臺灣的性侵害、家庭防制暴力、性暴力來講，我常歸納臺灣婦女覺得人身安全上面的，第一點，臺灣的立法，超級立法，幾乎美國今天定了，沒過多久，臺灣差不多半年就會立法了。臺灣經濟轉變的第二點，對安定投資環境的強烈需求，就會使得第三造警力或是第三造警力的東西，我覺得非常需求。

社區警政是最好的警民合作預防的例子，也是第三造警力的好範例，而仔細研究當前社區警政的發展，可以發現社區警政，應該可以區分為兩種模式，藝師美國為代表的地方分權警察制度的警民合作模式，二是以日本為代表的中央警察制度的警民合作模式。與美國社會相較，社區警政在日本並非創舉，從社區警政主張，警察必須建立與社區間的合作夥伴關係，日本的交番制和巡迴連絡制，應該已經具備社區警政的基礎雛形。近年來，西方社會對社會發展與研究的努力，與在社區、警政的工作上引進企業管理觀念，兩者都刺激警政社區化的趨勢，也連帶影響日本對自身警政的改革，社區警政變成東西社會在警政改革上，最重要的共識和交集。包

括美、英國、加拿大與中南美洲，以及亞洲的新加坡與日本，都參與這個警政的改革。雖然日本的交番制為美國、西方社會學習，事實上無法說社區警政是美國或是日本的產物，而是一種東西方警政學者與實務工作者，所共同發展出來的一種警察工作策略。

將來的第三造警力我想請研究團隊，臺灣不適合像美國一樣的，要把東方模式、西方模式釐清。。那現在我們的法規，我查了半天，我找了有關守望相助的東西，只有一個比較接近的是公寓大廈管理辦法，所以你問我法規足不足夠，很明顯就是不足夠，那連這個系統和大綱，上游、中游到下游，我覺得這個研究是很有意義的，因為以前我們都沒做過，在法制完整後，警政署這次硬體的改變，會不會對治安有改變，我們法規的全面缺乏，政策是因為警大的學者貢獻很多，但都沒有落實。最後一個做法，有第一點，先訂法規，第二點，再做實驗示範區，第三點，從硬體再進到軟體，第四點，從獎勵再進行到處罰到強制，希望對研究有幫助。

章光明教授：

黃老師第一點先確定第三造的定義，透過強制力來要求非犯罪人承擔一些責任，我想這樣子，其中一種是協商合作，還有一種是政治社會經濟的角度，彰顯問題的重要性，第三個必須連結網路，我想對研究會有參考。那另外提醒我們，社區警政必須注意地方和中央兩種模式。

蕭全政教授：

怎麼把理論放回我們自己的時空脈絡，重新去詮釋它，它是很重要的，像剛剛提的中央集權的還是地方分權的，跟我在思考架構的東西有點關係，關於第三造警力，這個概念應該要有甚麼樣的意義，你說應該用非犯罪人的概念，我直覺會覺得很零散，因為你會讓這概念，譬如中央集權或地方分權，這是一個很明確的政府和社會，是以公民社會而不是警力而已，這裡面應該有宏觀，一個架構脈絡，能夠比較鋪陳這個問題的林林種種，那如果用非犯罪人的話，那是指國家機關裡面的一部分，或是警政體系的或是民間的或是在哪裡的，我覺得沒辦法只設，我覺得事關重大，你的非犯罪人是警政體系的一部分還是民間的一部分，其實是事關重大，我覺得是一個結構性的問題，去把第三造警力去撐出來。

那用威權和民主化，其實它相對的有三個概念，管制、去管制、再管

強化警民合作機制之研究

制的概念，這個地方提供一點，我覺得這架構有點意思，第一個層次是威權轉型到民主，第二個層次是解除管制到再管制，第三個是如果特別涉及到威權，我瞭解的是為民主服務的。等威權開始轉型後，它是為民主服務的，就社會抬頭，是威權管不了的。以前是管制民間，現在是服務民間，現在看起來是有去管制的味道，所以是社會導向。民主化政府是代表社會，那警政的角色不是威權，也不完全是為民服務，而會發揮一些在管制的社會，反而警政的權位性會比第二階段更強，它甚至是站在督導性質來督導民間，甚至對於以前是服從現在是有主張了。

不如說第三造警力不單只是服務，是比服務更上一層是監督呀，因為是政府可以去督導民間，可以更強勢的那種，那種規範。我是覺得從這些角度來說，比較能看出問題。第三造警力是現在社會的再管制，在管制下你當然有法規的問題、行政層面的問題、再來可以跟各國做比較，會與新舊警民關係做比較。現在不只是合作，也要服務性的，建構主導性的，而這個建構，是新的國家、新的時代的連結，這個連結可以把警察在這個體系的位置、主導性都建立出來。而且這個特性是各個層面的，不只是犯罪問題、可能跟社區、保全、民間有關，所以第三造警力應該是全面結構性的定位，因為它可以引伸到所以有你關係的層面上，比較起來，好像比較有指涉。

章光明教授：

謝謝蕭老師，還是要回到定義的問題，非犯罪人的本土意涵，這個很重要。從國家社會轉變到社區社會，國家警政做了改變。

洪文玲教授：

談到第三造警力，跟社區警政最大的不同，在於它的法令依據，因為剛才黃老師提到說現行法沒有規定，所以我現在做一個補充，現有的法令在社會秩序維護法，它是以種強制的法令的方式，直接去課予非犯罪人、業者、一般人民、控制犯罪的人責任、義務和罰則，我現在簡單說明一下民防法，現在對於當舖業、加工、修配業有來歷不明物品，不報告警察機關是有罰責的；再來雇用、收容身分不明的人，有對物、有對人，課予相關業者報告警察機關的義務。對於青少年犯罪，第 66 條、67 條，對於限制級的特種行業，以及公共遊樂場所，所以有發現未成年人逗留，負責人

不報告警察機關的也是會處法，以上都是對業者。對人民的部分，第 68 條，任何人如果發現槍、藥、爆裂物，如果不報告警察機關，這個都是屬於違性行爲，都是要處罰的，那過去這些規範都是延續違警罰法，是權威管制性的。人民要一起參與救災、自衛、資源、軍事任務，那反而在共同防護自理這塊，它反而缺席了。

蔣基萍教授：

有，有，你要拿裡面有，第 2 條的第 3 款，地方治安擔任民間自衛，民防法在平時是擔任治安維護的，應該是這樣。

洪文玲教授：

因爲，我們現在治安有義警、義交，現在用到民防法的，反而是救災這塊，民防沒有在第 1 條的上就說明清楚它立法的目的，將來要建立合作機制的話，在立法方面，民防法後面可以做參考。

蔣基萍教授：

民防法其實已經把全民，除了軍人、公務人員，還有一些特殊人員，其實已經包含了全民，其實我們法令很多，多到不行，最新的告訴你，90 年頒志願服務法，志願服法裡面有好多，我都列印不下來，剛剛說現行法令依據不足，所以我接下來講。

黃富源考試委員：

現在你講的是第三造警力的法令，而不是我們散在各地的，日本是整套的東西，如果把日本的東西拿過來，更會顯得我們的不足。應該要講一件事情，警察要能管的好，能管要管，不該管的不要管。

章光明教授：

謝謝黃老師，要不要立專法，要做出一個決斷來。

朱金池教授：

第三造警力的定義，第三造有別於第一造與第二造，警察跟被害人，第三造是所有非犯罪人，但是還是非常的模糊，非犯罪人就占人口的待分之多少而已，百分之九十五要怎麼去協助警察。制度的建立是很重要的，誘因和限制，臺灣有跟日本接近，但沒有最好的很好，大陸公安的人是比我們少，但是用威權的去執行，做的比我們好。日本全國犯罪學會，資金的

強化警民合作機制之研究

來源是柏青哥給的，警察與色情業者有一個界線，一定承諾不去干涉色情和賭博，但一定要提供基金還要協助保安。所以日本和民眾、業者，有一個防護網，用寬鬆的制度去執行。我們的資金是警友會，那警友會事實上不是很健全，臺灣現在最多是義警和義交，事實上都是沒有貢獻資金的，對治安的貢獻非常有限，所以志願服務的義警組織，非常薄弱，資金來源有不是非常有制度，與第三造警力有關的都可以做一個治理網絡，這是我一個淺見。

馬振華科長：

第三造警力，提出這個概念一定是警察提的，除了警政以外、警察以外都是第三造，這樣做有一個好處是定義清楚，你沒有犯罪就是第三造，但是會孤立警察，你希望把大家拉進來，但把大家拉進來，這樣做到底是對還是不對。將來第三造要變成政策，會引起警察擴權的疑慮，警察只有你專業化，不會要求你擴權，現在警察要處理的問題很多，要值得考慮。加強警民合作機制是很好的，但要怎麼加強。公民社會潮流這方向是對的，公民社會一定是自治的，與公民社會發展是背道而馳，策略出來那打擊面在哪。

現在中小企業跟政府配合的很好，裡面也有交換關係，現在要變成責任和義務，你要怎麼去調適，還有要怎麼去課予大企業責任，那倒是值得去做的。範圍在哪些事務上，所以學習日本警察要求商家拒絕黑道利用，強制所有企業對外宣示不與黑道交往，如果被發現，就交由全民批判，這是有效的。

章光明教授：

謝謝馬科長。

蔣基萍教授：

事實上民防法是有規範，幾乎所有組織都說要成立民防法，但是沒有用，就是文化，大企業不會找警察，會找高層，高層壓警察。

章光明教授：

我覺得這個問題可以思考，就是第三造警力的本土意涵，策略目標也很重要。

蔣基萍教授：

其實目前臺灣警民之間的組織很多，有警友會、警民、義交，各分局以下都有志工隊，分局排的名冊，有九成幾乎是婦女，可是跟權力有關的就變成義警，跟警察關係就要看各分局和文化，或是分局長的運作。提到日本金融機構，主動設立一個房間，巡邏機關能進去喝茶，臺灣是簽巡邏箱，連駐足都不願。管理階層觀念不改，甚麼都不會變。

章光明教授：

蔣老師的發言，讓我們要評估現有的警民機制和它的功能。

林明鏘教授：

課責是課予義務，我不覺得警民合作已經陷入危機，要課責一定要有正當性的基礎，行業是高危險群的，在法律上依據的是說得過去的，要立法不能行政命令的，一定正當性質要夠。警察的工作不是一般人能做的，是要高度訓練的。第二個對特殊的個人，當舖、銀行、保險業、便利商店、機場、監所，不只是國外都在做。在大型災害發生時要救，或是特殊義務、線民、大型集會遊行、更生人，都是有法令依據的，多的不得了，絕對不要合併。

社會法有規定社會團體，有些都要淘汰了，有法則都沒有執行，學日本，它們的國民素質多高呀，期待現在 7 萬多的警察維持治安，慢慢做，急不來，慢慢加，任務民營化，加些給老百姓來做，我認爲是做得到的。我的想法是說，不管是不是要第三造警力，我覺得警民合作是一個非常值得研究的主题，強化它確實要問說警民合作是哪地方不太夠，是行業不太夠還是個人不太夠，要看大多的警察在哪一個行業不能施展它的功能，警察法規很多很細，是卡在哪裡，是卡在警察部門，還是卡在其他行政機關，還是卡在缺乏警民合作。如果不是卡在這邊，那警民合作的必要性，就會值得人的懷疑。爲什麼，因爲要課責人民有協力義務，現在中華民國過最強大的協力義務，是稅法裡面要報稅。那治安是做得到看得到，要去發現處理。強制力可以針對某些高危險的行業、個人做某些課責，怎麼做呢？不是定專法，而是散見在各個辦法裡，提高它的位階，有明文規定，一條一條加，或許會得到一個適當的解套。能不能從此天下太平，就要看以後，因爲警民合作是教育問題，要教小朋友尊重警察伯伯，要去教育，觀念很重要，他是愛國家的人，爲什麼志願服務很成功，有很大原因是宗教。

強化警民合作機制之研究

警民合作最大的關鍵是教育，我想法治是很後面的，不是很重要的東西。

章光明教授：

不要訂專法，他是很重要得結論，另外觀念，從法律的角度只能尊重民眾，而不是課予它義務。課予某些行業的義務需要有正當性。

洪文玲教授：

剛剛幾個先進的意見，我在這邊做一個補充，可能在體系上要先做一個釐清，有關於警察治安的任務，從以前就是由警察來負責，到後來經過警察權分散化，有一部分治安危害防治任務，交給地方政府或民營化，或委外實行公權力，但是現在課予人民協助義務，剛剛是公權力的分散，那公權力的分散帶來的法律效果是，譬如說現行犯仍可以逮捕，那逮捕人是妨害人身自由，那是人民不是警察，但是他卻可以去逮捕現行犯，是可以免去法律的制裁。另外課予協力義務，讓他們有義務做一些防範犯罪，甚至智財、強制，是憲法第 23 條，有維護治安任務的必要，也有能力，這兩塊要好好得去做區隔。

第二點，引用了很多理論，實務操作和引用有很大的落差，我覺得這要先做整理、分析，找出問題點，以後才可以立法、修法的基礎。

黃朝盟教授：

聽到那麼多意見，現在警察管轄範圍其實很廣，部分有些可以委外民間做處理，有些是不可能，這部分是可以再去想，就行政的部分。有的東西像幫派、災難，這些東西不會消失又會以影響，所以管理的方式會不一樣，在經濟理論有。那社區公有的東西由政府去強制規範，常常沒有很好的效果，有時候民間相互約定可能會比較，這可能比較符合社區。所以在這部分警察又是一個輔導的角色，這是我提的第一個建議。第二個，現在公共行政，民間願意就是信任感才會參與，所以在這部分，要提供相關的。警察工作部分我不瞭解，但從公共行政，可以加入研究報告考慮。

章光明教授：

哪些公權力是可以委外，哪些公權力是不可以委外，公共行政哪些是純粹公共財，從經濟學的較度來看，從法律來看，都是一樣的。從公部門來看，警察可以分為維持秩序和服務、執法這三塊，哪些部分可以委外的，比方說，運用民眾的力量，哪些民眾可以做、哪些保全可以做的，

委外和警政可以相互融通，必須有些設想。

黃錦堂教授：

這問題我不是很熟，所以不一定說得準，合作式的國家的概念，現在非常興盛，警民合作的時代已經來臨，要如何去做，現在要怎麼細緻去談，還要再說。今天講的日本精確的條文、美國的文獻，現在並沒有明確的條列出來，從德國的角度並沒有明確的專法。要課予民眾協力義務要有法律規範，並不能過當，要從公司、任務、公部門，對高危險群的安全防範的義務，要課責義務是合理的。但對一般百姓來講，天然災害、車禍，是可行的。從立法來講，外國有哪些明確的立法，哪些要精確能知道，國情到哪些地步。

我們臺灣有義警、義消，有志工、義工呀，還有警友會，各十字路口有監視器，要去看我們有哪些不足，民眾認為有哪些不足，哪些警民合作的類型，那不能說中國大陸有些做法有些激烈，在臺灣是不可行的，那臺灣民眾認為哪裡不足想要加強的。現在蔡英文有提出輔警，輔警是一種半警察，他不及於專業，在香港它是保護重要地點，提供援手保護警察署，在災害中提供有關警戒工作。在中國任用上有一種是民間的，一種的是公用的。那我們可以理念抽象化，比較輕威的，犯罪預防、宣導、教導，是不是有些低等級的工作，或去找出哪些業務可以下放的，例如查戶口，可以下放給輔警的。我認為說，民眾認為需要甚麼服務，還有甚麼是可以下放的，我認為這是很重要的。

章光明教授：

謝謝黃老師喔，那今天的討論很有趣，要賦予第三造警力本土意涵，還有需不需要第三造警力，對於協力義務須要有法律協助，要去頻估現有的警民合作機制有哪些，哪些需要改進的。日本也好、美國也好，要找出它現有的法規去做整理。

朱教授新民：

聽了很多，收穫良多，感謝各位的高見，第三造警力現行的體制、法律、績效都是要再去探討的，對現行的檢討，發現有哪些不足的，第三造有沒有不要，要去找出最急迫最需要的。

「強化警民合作機制之研究」
第三次焦點團體座談會議速記錄

時間：中華民國 99 年 9 月 10 日（星期五）下午 14 時 0 分

地點：中央警察大學推廣教育中心會議室

出席人員：洪教授文鈴、李教授湧清、楊專員永基、忠義里巡守隊隊長永杉、中正第二分局民防大隊陳大隊長隆祥、黃助理教授啟賓、馬助理教授中慧、曾研究助理兆延、謝助理宇程

主席：章教授光明

速記：龍曉雯

章光明教授：

首先介紹我們這個案子的第一個承辦人，是李天民，李專員，謝謝，很高興研討會能夠首先參與我們的研究案，如果我們的方向或是我們的執行，如果有什麼問題的話，非常希望研討會可以給我們一些指導，那接著我們介紹今天邀請來的幾位，參加研討的專家學者，首先介紹的是這個，中正二民防大隊的陳大隊長，然後我們介紹忠義里的陳里長，接著第 3 位我們來介紹，內政部警政署保安處負責我們整個，保安民防和守望相助巡守隊，楊永基，楊專員，接後介紹我們重要的學者，李湧清，李教授，我們待會還有一些其他的學者會陸續加入，那我們研究團隊在我的右手邊，我就不逐一介紹，因為待會他們還要來做報告，那麼我先報告一下。

其實這次是我們這個研究案第 3 次座談會，那前 2 次我們有一些基本的想法，那前 2 次開完會我個人做了一些意見，我就把 2 件和一些重點或其他做一些整理，然後請各位，我大概以 8 點，那請各位，剛才發給各位的資料方面，屬於單張的正反面，那正面是強化警民合作的研究案，第一次座談會的啟發，第 2 面很快地由我和各位報告一下，在我的報告，請大家就直接進入狀況，我們待會再接者請我們研究同仁，開完後之後，就我手邊資料和各位報告，好，那我們第一次座談會是在 6 月舉辦，那一次

舉辦，我們那一次舉辦主要是針對公共行政，和一些警政的學者給我們一些啓發，第一個，他們希望能夠創造第 2 種結果。

在目前這個資訊時代裡面，就各位知道，就這個警察機關來說，有一個非常重要的這個組織，警察廣播電臺，開始發揮不光只是在交通方面，在警察跟民眾，甚至政府和民眾接合點上面，都發揮了很重要的這個警民合作的關係，所以那各位學者建議，在這個資訊時代的裡面，警察組織可以利用把網際網路的生活用於電臺，那有別於，在如果警光如果可以發揮網際網路的功能是最好，因為他恐怕已經在資訊時代裡面，他在網路的功能上而受到限制，那而是我們的一個構想。第 2 個啓發是說，在警察的工作裡面，那如果相關的政府部門，企業部門，跟第 3 部門也就是說，警察工作，警察工作的推動，其實可以跟許多部門一起來進行的，那這其中有幾個案例，可以用給我們當作參考。

第一個案例，在 1990 年代美國爲了反毒的政策，所以他們成立一個專案，叫做 DARE，那這個專案是讓美國的這個警察與學校之間，來推動這個反毒專案，也就是說，這個專案是警察跟個學校之間合作之下產出，那麼第 2 個，第 2 個個案是，臺灣在推動家暴和婦幼工作的時候，是臺灣的警察和臺灣的婦女團體，當然也包括了政府部門裡面的社政單位，一起來推動這個家暴和婦幼的專案，那目前第 3 個案例，是大溪，大溪由警察跟金融業者地區業者和包括其他的政府部門，像是新聞局跟 NCC 等等一起來推動，那麼我們有這 3 個經驗，那譬如說我們警察，警察其實在做很多工作的時候，不是只有警察自己的事情，我們在警察推動了很多工作和專案，可以把其他部門一起拉進來，這是第 2 個啓發。

我們開第一次研討會的時候，第 3 個啓發，可以成立一個像是類似警民協調會的一個組織，也就是在這個一般的縣市裡面，像警察機關過去當我們調查很多警察的風紀案件，或是這個警察被投訴的案件，都是由警察單位的督察單位，自己來做調查，那如果可能的話，其實這是一個老建議了啦，我們警察機關，其實可以透過一個警民協調會，讓其他政府部門，讓這個社區裡面的這個人士，學校以外的老師，能夠參與警察的這個組織，很多，提供很多意見，讓警察很多決策，做的事情直接就有代表民意的參與，這是第 3 個建議，這個建議就是，也是我們這個研究案本來就要做

強化警民合作機制之研究

的，第 3 造行政，那有鑑於這個建議把所謂第 3 的這個概念，做一個簡單的介紹。

第 3 個行政主要是希望透過法律，透過法律，如果以法的話，它是由上而下，從政府到民間，先透過網路要求民眾和政政部門，在治安工作上可以和警察配合，那這邊第 3 造是，加害人以外的所有人都叫做第 3 造，那這個是第一次研討會的時候，我們有一些啟發，那請各位看到背面來，我們再開第 2 次座談會的時候，我們有更多的好意見進來，我們的研究希望我們做所謂的第 3 造警政，但是在第 2 次開會的時候，其實有需多的質疑，也就是說，第 3 造警政他其實是，美國、英國其他國家的概念，但是這個概念在本土上意義是什麼，恐怕我們必須要把它做更強化，第 2 個，當我們談到所謂的第 3 造警政的時候，第 3 造，所謂的非加害人，是指這個個案當中的非加害人，或是整體概念上的非加害，這是值得思考的。

這個第 2 個言論上當初我們在開會的時候，我們要去重新評估第 3 造警政本土的可行性，也就是說強制立法，有警察擴權的疑慮，而且不是立即的規律，那 3 造行政如果我們透過法律，賦予警察那麼大的權力去整合要求其他的部門，來配合警察是不是實際在臺灣也有可能，可能我們要去思考一下，那是不是我們之間在臺灣建構的趨勢有所違背，如果要推出的話實際也很重要，第 3 個主持結論的話，如果要透過法律的話也不能夠利於鑽法，也就是說只能在既有警察主管法規當中去做修正，而且根據我國法律保護原則的，那有些學者幫我們做一些整理，什麼叫做法律非類型化的 2 種，一種是協助公權力受施，另一種是課予協力上的受施，這 2 種在法律上的概念不一樣，那我們今天就不去多談這個概念，總之，它是整體一個法的概念這那。

第 4 個，課予義務整體當中課責，應該考慮他的正當性，也就是說與治安相關的行業作為範圍，讓民眾可以接受，不可以所有的民眾做為課責的對象，因為民眾我們課責他也沒有用，因為他不一定有受過專業的訓練，好，這是第 4 個告訴我們說，如果我們要課予這些人責任，要他們來配合警察來做所謂的治安工作的話，我們要考慮到一般大眾可以接受的範圍，也就是他的正當性。

第 5 個，有許多學者提出來，在他跟警察接觸的經驗裡他才發現，其

實，警察對於警察工作並不是很認同，然後警察的價值跟警察實際執勤的基層，和上階層之間的信任關係並不足夠，他認為怎麼樣去補強警察自己對工作的認同，進而去爭取民眾對警察的信任，這才是警民合作根本之精神，警察透過教育來達到這個目的，這是第 5 點，第 6 點，也就是今天我們待會接下去要報告的，上一次結論 3 個很重要的要點研究去進行的方向是項功課，第一個，你要去評估現有的各種警民可不可以合作，它的功效是怎樣？所以你看我們今天特別講某協會對民防、志工等等，然後待會請我們研究案的曾兆延先生，來做這個部分，來這個部分來做報告。

資料當中我們有附上，第 2 個工作上一次的座談會要求我們這個研究案，去整理現有的警民合作相關法規及條文，那這個工作是由黃啓賓先生來做，待會請黃啓賓來報告，那我這邊舉一些例子，包括志願法、民防法、保全業法等等，當然這些法律不是只有法律而已，還包括他的實戰經歷與相關的行政規則，那另外第 3 個工作，等會議結束以後，我們要去做的時候，要把美國和日本他們已經有做的相關的立法例，然後做一個介紹，那麼我個人先報告到這裡的狀況，讓與會的人做一個暖身，然後至於我們這一次調查的 3 點，上一次的這個座談會，現研究正在進行，我們現在就請兆延，剛才我漏介紹到，對不起，我們請馬中慧，馬小姐待會來談一下，然後我們現在曾兆延，曾先生就第一個評估現有警力作為一個功效，做一個簡短的說明，現在請兆延來。

曾兆延研究助理：

我針對這個，我現在警民合作機制的一個團體，那一般的警察機關實行能力有義警民防，守望相助及警察志工，另外還有協力、民力等，有保全業跟警友會，像他們的工作相同之下，第一個義警，像現在我們接觸的法律，主要是民防法，因為現在義警主要是依據民防法，與民防團隊訓練有關，以及緊急支援，軍事勤務辦法，那他與民防法的同時，觸動到民防相對抗，那現在義警的時候更多，有協助防竊、防盜的警察勤務，協助警察規範之支援利用，但是他們在執行的運用地方可能有不太一樣的，有所差異，譬如像是臺北市的義勇警察大隊，協助防竊、防盜，協助一般的警察勤務，然後執行一般警察勤務，協助重大及重要治安事故能力的資源及調度，及通緝犯的勤務，大概就有派遣的工作，那應用的方式方面，看到

強化警民合作機制之研究

這些書面資料，根據值勤防竊、防盜勤務工作，及大型活動的前置交通疏導，偵辦刑案與逮捕人犯，那與警察工作一樣，所以警察運用的方式和內容，是隨著各地方的治安狀況有所而不同，取決於派出所主管的態度，那再來一方面，警察和警民合作功效非常好，因為警察駐地派出所協助警察治安，由於義勇警察大多白天有自己的工作與職業，因此執勤時段，主要以夜間為主，配合正職的員警值勤巡邏等等。

根據我們這個這邊所提供的資料，各位可以看的出來，現有我們整理出來包括第 1 個議題，第 2 個民防，第 3 個守望相助，第 4 個是志工服務法的依據和相關的運作，第 5 個是保全，第 6 個是公寓大廈管理委員會，第 7 個是我們警友會，這些是我們目前所整理出來的，然後我們這邊進入到綜合討論裡面，民力的運用，現在民力的運用，依照我們參與的形式與能力，人民與團體的分派工作，有領導的徽章，那還有鎮公所的民力，也有分為營業的民力與非營業的民力，我們 97 年公佈了自願服務法，志願服務法的定義有，民眾出於自身個人體力、勞力，自己時間貢獻於社會，不以報酬為目的，以提高公共生活效果之各項公益服務，而警察機關所運用的義勇交通警察。

而民防團隊，幫助巡守隊長 4 個義工組織都符合志願服務法的定義與精神，屬於志願服務法的一環，警察運用能力大致上，有義勇、民防、守望相助，包括公寓大廈巡守隊與警友會，至於保全業以民間經濟為目的，提供安全維護於私人企業，並不是用於警察民力的範圍，由於上述警力的不同，進而在警民合作上，提供不同區塊的服務經驗，那警民合作組織或是各種組織團體，共同推薦是屬於民間的力量，對於社會治安的維護，有那個力量和貢獻，看一下，第一個就是法律的規定不同，義警、民防、義交、守望相助隊，同樣是以現行的地方法為法律依據，警察志工可以志願服務法為依據，保全業屬保全業法，警友會是依據勞基法，自行訂定的來運作，在功能上的不同。

民防工作內容為執勤轄內的通訊、防身、救護，協助防空避難為維護管理，協助搶救重大災難，協助維持地方治安及安全，義警的部分內容，協助防竊、防盜，警界勤務，警察勤務，及暫時支援軍事勤務，偏重於警政治安維護工作，維持運作上由於去除暫時的狀態，根據守望相助隊的工

作內容，是協助維護地方治安，急難救護工作，偏重社區安全維護，民眾與警察機關間的溝通橋樑，負責接待引導解說等，私下提供資源服務，安撫被害人情緒等，那警友會他們是依據他們制訂的諮商團體，會以議決的方式，來負擔警察機關之活動經費，那保全業是依據保全業法相關規定，然後提供一個人身設施安全保護，而且以經濟為目的，還有個不同的是，依據民防法的規定，在義警、民防隊，主管機關應分布於各直轄市，縣市政府和鄉鎮市公所，屬於義警民防、守望相助隊等，而協助警察勤務治安維護等，是屬於警察的業務範圍。

章光明教授：

謝謝，我們非常感謝這個團隊目前所提出來的，這個資料是這樣的，非常謝謝兆延，可是各位看時發現，這一份報告，其實是很整體性的，把書面資料整理出來，但是就這份資料，研究者所打造的目的，其實可能要借用各位的幫忙，我們在研究，不光是只要這些資料，就研究來說，這是書面的資料，不是靜態的資料，但是實際上運作情形是怎麼樣？好還是不好？問題出在那裡？這是我們研究，真正要問的。可能這一個部分，是我們今天最主要，請幫助我們這一個研究，然後在實際操作上，提供一些意見，就是說，我們要的資料是，實際上運作的情形，你最瞭解，第 2 個，我們要知道的是，該檢討這一個問題，我們要怎樣去在現有的機制運作底下，如果他有問題的話，我們怎麼樣去強化警民關係，這個要知道，好不好。然後我們待會就這個部分給我們提供一些好的見解，在這之前，還是請，那個我想每個人 3~5 分鐘，好不好，請啓賓先報告，法令的部分。

黃啓賓助理教授：

主席，研討會各位長官，各位與會的貴賓大家好！在這裡針對法令的整理，在法令的整理裡面，就民防法，公寓大廈管理條例，志願服務法，保全業法，災害防救法，還有社會秩序維護法，這幾個法，針對幾個面向來討論，包括他的主管機關，還有參與這些，依據這些法所組成的團隊，他的義務和責任是什麼？還有他各自的任務區別是什麼？還有他必須要擔負怎麼樣的責任，還有他應該對社會負有什麼樣的義務，還有在法令上他有什麼罰則，這一些，然後就慢慢地找到剛剛講的 2 個重點，第 1 個有關協助公權力的措施，也就是如社會秩序維護法，保全業法，還有商業法，

強化警民合作機制之研究

裡面有一個，指出發現不法，要向警察機關報告，這個報告義務，是協助公權力的一個措施，然後課予協力的義務，基本上是針對這個法令要求必須協助的部分，我們也做一個整理，還有在基本上，這些人的發動，也就是這些人組成團隊之後，他有沒有給薪制，或是津貼，這些我們會做一個整理，於是我們就會瞭解說，包括針對一些專業的法令，他是有給薪制的，像是保全業法與公寓大廈管理條例，他是屬於業者，爲了業者而成立的設定的法，那車馬津貼的部分，包含民防法還有那個災害防救法，這些是有車馬津貼的部分，在社會秩序維護法的部分，與志願服務法部分，是完全不一樣的，那我們做一個以上區隔，那詳細的表，會在日後報告裡面呈現，以上報告完畢。

章光明教授：

那我們接下來，請中慧可以做簡短說明嗎？就國外法的部分。

馬中慧專員：

主席與研討與各位與會來賓好！有關法制面，美、日 2 國立法例，就我發現，其他各國有相關的法令，最主要是因爲，我們看到的相關資料顯示，法規目前也是變成一個網絡型的法規，所以他只是規範了，是從 3 成的公部門，也擴散到專業社區組織及個人，所以增加到國際組織，這樣一個幾何性的法令網絡，所以說，待會我報告，你會發現說各國對相同的議題，可能他們採取的措施，其實是蠻類似的，那我們就直接進入到相關的整理，因爲第 3 造的範圍，其核心是警察使用各種儀式、形式，和警政規則和法律，強迫第 3 人承擔犯罪預防與控制的責任，所以她的第 3 造範圍，以我們所謂的非犯罪人，譬如說警察這個範圍，在資料有提到包括健康，職場健康，學校查菸，食品安全機構等等，然後他的發動，同樣的也不限於政府機關，這些第 3 造的範圍人員，其實也可以作爲一個發動的行爲者，所以我們常見的，相關的法令，民法、民事行事行政政法規，都是從中央律定的。

像美國就是聯邦，各州，或是地方市，在這 3 個層級上也有相同的法令的顯示，然後他處罰的範圍，當然就含了補償罰金，沒收財產等刑事上的一些相關措施，然後在第 5 頁裡面我有提到說，我有找到的一些相關法令，提供給各位參考，在英國的部分，最主要是在犯罪與秩序法案，和

1998 年犯罪與失序法案，在 2003 年反社會法案，只是最主要是，要求地方政府參與犯罪防治的犯罪失序法案，有提到反社會行為法案，他所適用的範圍已經慢慢地增加了，而且他在於消費者保護職場安全 and 安全平等，像是環保也有進入法律做一些相關規範，那在美國，他是有很多的法律，主要是分為 5 大類，第一類，為了防治毒品，使用或是販售，再利用相關的法令，甚至，建築物對空間的使用，那像包括美國聯邦法，856 條，或是加州也有健康安全法等等，第二類是易於發生犯罪之地點，採取了一些相關人員還有措施。

洛杉磯的城市干擾消滅法，方案就是警察一直發出違規通知的那一個，這些地方就會有一些制裁措施，或是加州對於廢棄物的一個使用的規定，或是紐約的畢索紡所實施的一些方案，這些都是對於比較廣泛式的，被認為易於犯罪發生之熱點地方，而要求屋主配合警察的一些行為法案，那這一些可能就是像維安那公園，維安那公園要求，最主要驅逐被判犯罪受刑的屋客，或是城市條例，直接相關的規定，邁阿密的警察部門，為了控制出售毒品，而要求屋主必須要配合，否則可以依法暫時，這些是不只可以要求配合，那接下來對於塗鴉的部分，聖地牙哥要求年輕人社會服務的一種。

那第 5 類，所謂青少年晚上的一些宵禁的一種行為，那我們有找到加拿大溫哥華，他對於流浪狗，也有去做一些比較正式的處分，可是因為我們在談到第 3 造警力的發展，其實都會從澳洲露營區的管理與保險相關規定案例來說明，所以澳洲相對他運用的範圍更為廣泛，所以提到說百貨公司要防止竊盜案件的發生，百貨公司有些百貨業自行規定的一些相關的規定，金融業他有一個自發性的一個作為，他是防治詐欺，在第 4 點有提到說，他是限制公寓使用，防治毒品的案件，甚至於對逃學曠課，或是環境保護，工作場所安全，或是兒童的監護，兒童的吸毒行為以及打擊犯罪相關的措施，甚至於他們還想到利用水栽培設施的一個相關銷售和使用的管制來，預防栽種大麻，這個部分在澳洲，其實他用的範圍更為廣泛，在日本我們找到資料，大概他主要是用行政自由裁量的方式來做處理，以上報告。

章光明教授：

強化警民合作機制之研究

好，非常謝謝中慧，他整理的資料，個人認為是非常寶貴的，那對我們這個研究的意義非常重大，因為從剛才的報告當中可以看的出來，我們發現當我們透過法律來要求民眾跟我們配合的時候，大部分都是基於特定事項，比方說，防治毒品，或是說最近警政裡面，要求房東要求作怎樣的配合等等，這樣的一個仲裁，這讓我想到說，其實我們在整理我們整組的法律概念的時候，啓賓可能到時候要麻煩一下，比方說，類似這樣，臺灣這樣的情勢也蠻多的。

比如說我們要求金融機構，配合我們做檢測，我們訂了一個標準規範，讓所有金融機構都要配合這個標準規範，我們這樣做的時候，其實我們也真的發現銀行他們有搶劫，搶案，他們都是所謂的第三造警力，透過第三造警力，要求民眾配合的部分，所以可能要麻煩啓賓在整理的時候，把這些法令也都用了進去，好，我簡單的，我們待會，研究助理簡單地把本土的做法，本土法令與他國的法律比較以後，我現在開始邀請，我們的貴賓和我們來作指導，首先我邀請可能跟我們比較熟的李湧清，李老師，他也最早來，希望他的發言可以促進大家更多的思維。

李湧清教授：

主持人，各位貴賓，各位同仁大家好！這個，我是第一次來參加這個座談會，我想提供意見給我們研究團隊作為參考，第一個我現在還不是很瞭解我們這個研究全名叫做什麼？

馬中慧專員、黃啓賓助理教授：

「加強警民合作機制之研究」。

李湧清教授：

如果是這個理由的話，因為我按照我剛才聽到，會讓我想到，我們都是在談第三造，會不會一開始有點轉向，這當中警民合作和第三造，他是有重疊的，所以在這一個情況之下，他是有變的，恐怕我們寫作的方式，都會開始不一樣，這是我的第一個感覺，第二個感覺，因為這個剛才我聽到大家報告，在國外的法律方面，我覺得我們收集基本上完整，但是，這邊有一個基本的問題，警民合作，我們合作的重點是在預防犯罪，打擊犯罪，但是和市區的概念沒有完全相同，所以強盜犯罪很容易達到有共識，所以說社區裡面有沒有手指，指紋誰來清，這是一個概念，但是在收集的

資料當中，有很多事情失去了，所以在收集的資料上，第二次的座談會有很多東西我不贊成，所以第 3 造的概念一定要重劃，如果的不重劃的話要達到警民合作，按照過去我服務的文獻方法很多。

比如說，過去事情過後，如果民眾把發現自己家裡被擄人勒索的事情去報案，警察要發給他一個牌子，因為擄人勒索就是要你賠錢，所以在這種情況之下，他的擄人勒索犯罪率會開始下降，是真的下降，還是假下降，我不知道，但是當作是一種方法，那個 1978 是 87 年還是 78 年，那個誰？那個有得過諾貝爾經濟學獎，那個叫做，我已經忘了，是一個他有說過，如果我們治安很重要，預防很重要，犯罪很重要，你要治理民眾其中一個民眾報案，如果你給我五千塊的腳踏車，你去報案，那我們警察備案進入裡面，我們要去辦，你要出一些基本成本，對你應該要作防治的措施，但是照剛才說講的那些東西，我覺得某一些我可以接受，某一些我完全不能接受，譬如說我再舉一個例子，我在臺北市參加許多座談會，我想我們主任也知道，臺大附近那一個腳踏車竊案很多，誰應該負責，客人，我知道，我的意思是說，臺大竊案只發生在校園裡面嗎？臺大本身不用負責嘛？所以我的意思是說，這樣東西一定要釐清，因為這個裡面東西太大，太大了，如果不釐清，我們這個連到最後會變成，會變成沒有重心，就我所看到，作一個簡單報告，謝謝！

章光明教授：

好，謝謝，雖然非常簡短，但是我覺得有一些啓發，像比方說第一個，這個還蠻重要，比方說到底我們的研究，是要強調警民合作的機制，還是要強調第 3 造，這個研究非常強調第 3 造，但是幾次座談會有一個發現，第一個，第 3 造概念不明確，第二個，用第 3 造不一定能達到警民合作的這樣一個議題，那我現在想，李老師給我們一個概念，我自己目前的想法是這樣子，我們研究團隊要再思考清楚，包括要讓研討會的承辦人這邊知道一下，我覺得警民合作機制重要沒有錯，那我們可以嘗試者用第 3 造的方式，看能不能夠強化我們的警民關係，但在同時我們也要去做第 3 造警力到底能不能強化我們的機制，要去做一個分析，不是說，第 3 造警政是一個很好的，我認爲它是很好的，本來就可以強化我們機制，這個不是定論，它能不能成功要去討論，我們的研究團隊，我們自己的認識要清

強化警民合作機制之研究

楚。

從上一次與這一次我們已經，已經太多的學者對這個概念提出一個質疑，然後李老師的第二個建議，他也講得蠻好的，到底我們的警民合作是爲了預防犯罪，但李老師之所以會覺得說，這塊太廣了，因爲有些東西其實是和警察無關的，那這一個部分就可以，很多東西剛才講的，老美在做，我們在作，我們這一方質疑聲音是很大的，那講所謂的這個，第 3 造的警力如果要用的話，有需要去作一些整合，那待會有時間的話，麻煩多作一些答覆，不過，這個也很好，不管校園也好，或者其他機關也好，這反而給我們研究案一個很大的啓發，就是說很多地方他是沒有保全的，機關裡面、學校裡面，那我們警察怎麼透過方式，是不是透過第 3 造的方式，與這些機關，與這些學校，與這些團體，有什麼樣一個契約或是怎麼樣的一個方式，能夠讓他來與我們之間，在自然上保持一定的默契，這校園裡面的東西，他自己可能需要怎麼樣的處置，或是機關裡面，需要我們警察作怎麼樣的協助，他可以作到怎樣的程度。

我們要先請楊專員，你要就你的主管業務，跟我們說一些，不管是法令面或是實際上的運作面，就我們剛才報告所提的方面，請你作一些說明。就主管業務，提供一些寶貴意見，謝謝。

楊永基專員：

我要講幾個重點，第一個是我要來聽的是大家的意見，這都是很好的意見，第二個，這是我表達我個人意見，沒辦法代表警政署，這是我必須要跟各位報告的地方，所以各位在執行的面可以從當中發現，大致來講從政策面、法制面、執行面，三個面向來看這個，基本上這個政策面裡面，那法制面也很多，我們剛剛所提到的，其實來講都 OK，真的大部分都 OK，大部分出問題在執行面，我必須要講，我個人感覺到每一次去作，那些問題？

如果我講錯，我感到歉意，但我盡我所學到東西，今天從的 3 造就我來講的話，公共政策政策工具，我個人認爲，不曉得對還是錯，這個第 3 造的，那如果是的話，其實我們整理一下，因爲你沒有錢，那因爲我們普遍沒有經費，經費不夠，我們有談到使用者付費，這個世界本來就是使用者付費，誰有錢、誰是大爺，這是可以改進的，這個基於警察風紀裡面，

那第三個就是說，執行層面，今天是探討的是警力沒有錯，我是在行政機關，那在治安面上必須要行政機關的支援才可以真正的打擊犯罪，以上報告。

章光明教授：

好，謝謝！這邊這個提示我們這個團隊講的都要做，啓賓，這邊所談到的警民合作不是只有保安組，我們好幾年前，在我們要整理的法規當中，我們就講跟保安組有關，跟行政組有關，跟戶口組有關，跟公關室有關，跟刑事局的預防科有關，含這些有 2 個目的，第一個目的，要把他們請來，請來幹嘛？我們整理出來的法規，跟我們所談的事情，從他業務的角度來看，我們整理的是周延的，那下一次，我們開一樣性質的，把這些人都請來，然後我們把整理的法規，整理出來給他們看，請大們提供意見，我們整理的夠不夠，第一個，第二個，請問他們現有的法規，除了這些還有什麼？現有的法規的執行問題在那裡？

我們還有 3 次座談會嗎？！麻煩一下，這一些負責的承辦人，他們最瞭解那一些法規，他們所主管的法規和啓賓合作部分的法規，這是第一個我要提醒啓賓的，就是說那個，從永基的發言當中，這個給我們的研究案要提醒的，另外提到一個執行面的問題，也就是經費跟尊榮感的問題，我想他的，永基在他警政署做業務的立場，這個保安組的立場來看，政策面跟法治面是沒有問題的，問題都出在執行面，而經費的問題與經費。

陳永杉里長：

在守望相助隊的成立，當然是有它的目的，因為它的地方、生活安全問題，所以說在地方比較瞭解，目的就是要做好。現在目的是其成立、存在的價值，現在重要的問題，里長沒有選上它就沒有了，另一方面，他是民間協助的團隊，對人身安全是很嚴重的問題，有工作的時候，對本身上班時間就會受影響，如果受傷，之後後續的問題，理賠都沒有，受害都要自己負擔。在他的人身安全方面，照顧不到，我現在 6 年，理賠、保險上都沒有，提供的資源都沒有。因為地方對地理環境比較熟，所以對危險地方都比較熟悉。守望相助隊是義務性的，必須要有一個環境，重點是安全問題，它是阻擋別人的財路，我還有家裏要顧，案件就到、就要處理，守望相助隊的保險和安全問題。第二點，里長選到，他就是大隊長，必須對

強化警民合作機制之研究

地方負責任。

章光明教授：

謝謝，這個陳里長我聽的感覺是，他其實剛才講的是蠻接近，也就是所謂執行面的問題，也就是說馬要吃草的例子，巡守隊要發揮功能，但是我要給他一個基本條件，非常謝謝陳里長。我我們接下來請大隊長，大隊長給我們一些指導好嗎，謝謝！

陳隆祥隊長：

對不起！我是今天第一次參加協調會，那個座談會，第一次參加座談會，我現在以我大隊長的身分講話，我當大隊長差不多十幾年了，如果說有什麼問題，好像對於一個月，還有可以加入保險，我有跟他們加入保險，但是 65 歲這些，因為他們不能參加警察局的保險，警察局他們是認為他們不能投保，所以在臺北市 65 歲以上，全部換掉，但是假如你還很熱心的話，就是還是說你沒有經濟困難，就像剛才你講的，大部分是有工作的人，這個行業要請假，但是這個請假公文給公司，公司不一定能請假，這很容易造成困擾，應該可以算的是在警察局裡面，民防、義警，本來我也要參加警友會，因我說不要，警友會麻煩也很多，有一陣子好像警友會都不成立。

最近真的經費不足，臺北市警察局再三地交代我們，義警與民防有案子，趕快通知警察來，因為我們沒有槍，沒有什麼，所以在臺北市的民防與義警大部分都協助勤務，如有重大搶案或是槍擊案要報警，不讓我們受傷，這是指有協助的，還有我剛才聽到，就是說義警和民防他要該負的責任，要參加開會，要參加什麼，我沒有什麼法律可以，這個警民協調會，因為現在準備了那一個民防法，參加協調，他們的權利義務在那裡，假如他們不來開會，散散的或是怎麼樣，那有什麼罰則可以罰他們，這到目前好像都沒有積極去實施，有參加民防，大家都知道，沒有正當理由不參加，只要他沒有正當理由，謝謝大家，謝謝！

章光明教授：

好，謝謝！這個剛才這一個問題，我提供一個在臺北市的馬市長，馬總統在臺北當市長的時候，參加巡守隊的一個案例，可以在我們研究案裡面把這個精神放進去，其實就兩句話而已；第一句話：治安所需要；第二

句話：居民有意願；我們這個把大隊長這兩句話放進去，那這樣子的話，符合我們的法律規範，那是第一點，第二點所要回應的，剛才陳里長講的也是一樣，在經費預算這一個部分，還是需要做一些基本編列，OK！第三點，其實大隊長很內行喔，那一項這個警民關係的業務，警友會在分幾組，民防分幾組，當他對臺北市比較瞭解，臺北市這個情況，我這邊是要講，就是說，下一次我剛才講，所整理的法規當中他所簽到的課責之承辦人請他來，這邊還包括兆延剛才所整理資料當中，這一些資料他所牽到那一個族，那一個市，同樣的把他請過來，問他們法律的問題，問他們持續運作的問題，才可以提供給我們資料，就我們現在需要類似一個有經驗的承辦人，他實際在執行上這些法規，實際在從事這些業務，他們是與警民關係有關的，所以麻煩下一次，我們現在就幾點記清楚，下一次我們把所有的警察機關裡面，你這邊所整理出來的法規，兆延這邊所整理出來的資料，所牽扯到的警察機關的主要承辦人，請他們提供意見，什麼意見？這邊法規可能有對不對，這法規有什麼問題？提供什麼樣的意見，就這樣。那這樣對我們的研究就直接有幫助，有問題要找對人來問，我們自己要做什麼我們自己要清楚，好，那這一邊每一個人都有發言過一次以後，剛才還有我覺得蠻好的，講理念，剛才特別講說義警民防要做哪一些事，然後警察機關跟你講說，你們不要立即去處理刑案，對呀！你們不要直接處理刑案，可以你們要做什麼事？去通報，去積極的協助我們，但是積極的協助，有一個界線在哪裡？講得很清楚，法規裡面訂出來，所以當我們說的第3造警力，是透過法律，透過法律請民眾來協助我們的時候，代表要做什麼事情？界線在哪裡？做到哪裡，這是到最後我們的研究報告裡面，我想民防他是這個樣子，與其他的組是他們的民力，其他的組是他的警民關係，他又要做什麼呢？對！像我們剛才講這個，對不起？比方說，我們就這一件事情，就金融機構檢測這一件事情，我們訂了法規了，金融機構你要配合我做什麼？我講清楚喔，如果你沒做到，我要怎樣，清不清楚，那其他的也都一樣，好不好，那一個，我們現在請李老師。

李湧清教授：

那個主持人，我再補充一下，我在第一次發言當中說到這個，其實犯罪最重要的差別，在於犯罪在法律上它有列出法條，它有要件的，會隨著

強化警民合作機制之研究

不同時間、空間變化，犯罪很少，這是第一點，第二個，我從我們這個研究的目的來說我的猜想，我想研討會的意思，本來是說我們在治安方面，犯罪方面，在這方面可不可以有些新的突破，所以在這一個情況之下，我講一下我的建議，第一個，在現有的機制之外，是不是還會有新的單位來加入，第二個，在現有的力量當中能不能再強化，因為有的已經很久了，要找新的力量，然後在舊有的力量當中，我們要去強化，這個時候可能會導致可能，下面我要講的，可能要區分成層次。

犯罪預防的層次，可以分成，有的是是比較容易預防，有的是不容易預防，第二個是所謂的協勤層次，協勤層次大概就是我們的民防義警，所以我們應該在我們第一層次，預防方面我們可能要去思考，那我想我們剛才研究小組所整理的資料，讓我想有一些可以加入在預防層次的，包含我們剛才講的臺灣大學，學校的周圍，百貨公司，我們主持人都有寫過相關的論文，是不是，所以這些，有的東西很容易找，比方說腳踏車失竊案，摩托車失竊案，這個想辦法可以做得到，有一些做不到，所以我們透過那個層次區分的話，我想在寫作的方面，在研究的方向上可以分得更清楚，謝謝！

章光明教授：

好，這樣就很具體，你剛才說各大學與警察機關之間的關係，就你工作來講可以用什麼樣的方式，可以做那一銷方式，警察可以提供各大學什麼樣的服務？

李湧清教授：

其實像那個，像國中畢業典禮，分局都知道會去國中校區巡邏，對不對！看之間會不會有什麼衝突，這東西，這部分可能還沒有，像軍訓教官他們就有做這方面的功能。

章光明教授：

其實學校，大學、國中、國小，就是這些，那另外一個剛剛講我另外一篇文章，我曾經講已經是第三段概念，我寫好久了，也是所謂的他不是使用者付費，它叫做「它必須負擔的社會成本」，你懂我的意思？

李湧清教授：

恩，這是受益者付費的樣子，類似這樣子。

章光明教授：

另外一個單元就是說，比方說你百貨公司你大賣場，你大賣場會帶來很多商機，帶來很多商機，就帶來很多治安問題，但製造問題你要買單呀！對於自己本身必須要去，而且不是只有你自己一個人身在百貨公司裡面，你可以延伸到，你可以要求它延伸到百貨公司以外，比方說附近的停車場之類的，這在公共政策上叫做一個外部性，你最主要產生外部性，你要付一定的努力、去解決，因為你的生意所帶來的這個外部性，OK！政策，我們去找一下，李老師我再請教一下，你剛才有提到說我們首要，就是第3造警政的使用，這個概念。

李湧清教授：

我的意思是說，我們就以犯罪方面為主，由於講話講的很多，會讓人覺得說我們都失焦了。

章光明教授：

好，這一邊我在講一下，研究團隊也要有這一個概念，就是說，警民合作，不管是用第3造警力，剛才講的，不論是要求賣場或是金融機構，這都可以借用第3造警力。我為什麼要做這一些事情？其實剛才所談到的，預防犯罪，跟犯罪有關的，警察才有參與的餘地，警察才有可以開口要求的餘地，而且這個犯罪事實，預防犯罪，與警察有關預防犯罪，預防犯罪的概念，因為它的概念非常廣泛，當時在做犯罪預防，社會到處在做犯罪預防呀！可是這些犯罪預防，其實說實在話，警察功能越大，那這是社區警政做很多方案，被外面直接說有很多舞弊的地方，那這邊重點就來了，景警察的犯罪預防，如果我們以自己警察作法，如何做犯罪預防，警察勤務呀！

警察勤務是最積極的預防，那我們現在講除了警察職務之外，透過警民方式的方法趨勢，來加強犯罪預防的話，有哪些犯罪預防地方可以做？我剛才之所以會談到賣場，談到這個百貨公司，它周邊要去加強巡邏，為什麼呢？是因為東區，這幾個加起來的時候，你會發現，信義區也增加了，很明顯的增加，它的商機帶來了，我今天透過我警察主管的業務，去訂定一個法規，要求每一家百貨公司要做一件事情，讓你的犯罪率下降，這是我的意思。同樣的，金融機構檢測也是這樣的意思。好，這是犯罪預防

強化警民合作機制之研究

的觀念，我想，如果這樣子講的話，我們就能夠把問題談的，就是我們警民合作可以把問題鎖定在這個犯罪預防目的，我們的研究就會更清楚了。

李湧清教授：

像過年期間，迪化街他們自己有在維持秩序，他們會出去宣導，我過去參加過龍山寺的地下商城，他們自己特用的委員會，像是這樣子的組織，其實在運作時，對犯罪的個案也會有點作用。

陳永杉里長：

公寓大廈管理條例要加強。公寓裡面保全都不周全，要怎麼對地方來做保全，要非常要加強。

章光明教授：

警察勤務、犯罪預防，對今天討論是重要的，對今天談的就清楚了，好，今天會議到這邊，謝謝。

「強化警民合作機制之研究」
第四次焦點團體座談會議速記錄

時間：中華民國 99 年 10 月 15 日（星期五）上午 10 時 0 分
地點：財團法人國家政策研究基金會 6 樓會議室
出席人員：內政部警政署行政組黃宗仁組長、內政部警政署戶口組張舜男警務正、臺中縣警察局劉少民副局長、內政部警政署刑事警察局余永廉組長、雲林縣警察局保安民防課陳慶甫課長、行政院研究考核發展委員會李天民專員、黃助理教授啟賓、謝助理宇程
主席：朱教授新民、蕭教授全政、章教授光明
速記：黃啟賓助理教授

主持人朱新民教授：

我們這個研究團隊的共同主持人，章光明教授，還有我們研究團隊的各位成員，還有今天受邀來訪的實務單位，還有學者專家，首先表示歡迎與感謝，我本人是政治大學教授，同時也在我們國政基金會內政組擔任顧問，那麼我們這一次要進行的是「加強警民合作機制之研究」，我們若干次有關焦點議題、還有訪談，那麼整個研究工作計畫規劃、設計與整個推動，最主要還是來自於章光明教授、蕭全政教授，他們共同的支持與合作，所以首先我們再次表示感謝。

那麼今天我們到的很多單位，在實務上可能都非常有經驗，那麼正是我們在研究過程中所需要的參考，所以非常感謝，那麼我今天最主要的是作一個開場白與感謝，那麼整個我們座談會的一個進行與整個的後續程序，我現在把主持棒交給章光明教授。

章光明教授：

主持人，以及現場的各位，算起來都是我的學長、學弟，除了主持人與我個人協同之外，今天與會有幾位專家學者，首先介紹警政署行政組的黃宗仁黃組長，臺中縣警察局劉副局長劉少民劉，雲林縣保民課陳慶甫課

強化警民合作機制之研究

長，刑事警察局保全當舖組余永廉組長，本來在兩岸打擊犯罪，目前正在政大博士班進修中。戶口組張舜男張警務正。舜男在戶口組待了很久，所以他的法令很熟。

所以我簡單感謝各位的參與，這個是一個研究案，這個研究案，其實我們已經繳了期中報告，前面其實也開了三次專家學者的座談，這個研究案講是「警民關係」，但是研考會希望從所謂「第三造警力」，「第三造警力」可能對各位來講稍微陌生一點，我們所介紹的警政策略裡比較少見，但是，當剛接了這個研究案，去找一些資料，其實國外的資料不少，我今天特別整理了一張第三造警力，不知道各位有沒有單張的那個，麻煩看一下好不好，單張的那個，上面有我的名字，我很快地讓大家瞭解「第三造警力」，還有其策略之精神所在。我們首先看到第一段。

所謂的第三造警力，係指警察透過合作、說服或者強制（強制組織、強制個人或強制非加害者），等三種方式連結所有的組織或是個人，非加害者為其核心觀念，三造分別係指警察、加害者以及非加害者（加害者以外的其他人），不可能跟加害者合作，以上為其基本觀念。如住委會、財產擁有者及其家屬、衛生和建築稽查員、私營企業主，共同承擔防止犯罪或減少犯罪問題的責任，此些連結機制，非必與社會連結，因為他本身是國外的觀念（澳洲、美國、英國的觀念），我們不需要太在乎這些觀念，因為有些東西臺灣並沒有，此乃其他國家社會機制所存在的東西，但他的精神，等會兒與各位做報告。警察乃第一造、市民為第二造（這句話是錯的，在過去的文獻裡面，市民其實就是所謂的第三造，這裡有別於我前面所說的第二造為加害人），第三造為其他組織與非加害人。第三造警力的運作模式裡面，警察主動發覺所轄缺乏良好的犯罪監控或是效率不彰者，有時候警察主動諮詢社區民眾，透過勸說的方式，賦予第三造更多的犯罪控制或是預防責任。

第三造警力的核心，在於警察運用民法、刑法與地方政府單行法規（民事、刑事與行政法令），今天的會議主要是想藉助各位在業務上所職掌的法規、經驗以及智慧，有哪些與第三造警民合作的概念能相結合，明文規範以強制第三造負起犯罪控制的責任，也就是透過法律的規範，課予第三造參與犯罪預防或控制的責任（以上為第三造警力比較重要的觀念），

過去的討論會，大家都在釐清何謂第三造，今天，我想我們應該已經有一個共識了，所謂的第三造係指警察跟加害者以外的所有人，切記第二造非市民，而是加害人。

在當今的政府管理模式當中，國家機關僅是管理網絡的眾多網點之一，換句話說，我們現在所代表警察的國家（第一造），如果談論治安或是犯罪預防，警察也只不過是所有我們必須要連結的網絡中，網點之一而已，我們還要透過很多的網絡連結，包括私人警察、保全公司、管理機構、社區學校與家庭，以上皆為治安網絡的網點。

風險的概念，社會風險管理的機制，與今天我們所研究的題目是互相連結的。政治、經濟、社會、活動少受制於中央，風險管理的責任，將從政府轉移到每個個人身上，核心觀念即是每一個組織、學校、公司、家庭甚至個人，都必須為自己的治安風險承擔責任，以上的個體必須為自己風險決定的後果負責。

重要觀念：警察要做什麼呢？警察發展趨勢，已經使國家的關注焦點從負責、防止和控制犯罪，轉變到建立一個控制與預防犯罪體系的網絡，是一大重點。警察要做的，是把這樣一個網絡建立起來，而非直接地預防犯罪，此乃藉由第三造警力預防犯罪之重要觀念。

警察不親自透過勤務執行預防犯罪活動，警察當然也是犯罪預防的一份子，但僅為其中之一，警察幫助社會發展出此一網絡，警察更重要的作為。然後，透過此一網絡，每個人為自己的風險負責，並且，成為整個社會治安犯罪預防的網絡。此一網絡負責危險的確認、管理，也就是等於責任大家分擔。對於我們的警政策略，從社區警察 1970 年代到 1980 年代，一直發展到現在，這個觀念中間又做了幾層的轉變，我剛好也在整理從社區警政、問題導向警政、電腦輔助的警政一直發展到 911 以後所發展出來的情報導向警政，一直到現在的第三造警力，也是目前最新的概念。

其實當時研考會提出這一個研究案的時候，許春金老師希望我們能把第三造警力與警民關係作連結，所以許老師也去唸了這些文獻，其實早在許老師唸這篇文獻之前，可能我們有一些警大的校友在其他大學讀博士班、碩士班像宣介慈、李宗勳，以及在政大的一個 571 的校友，都發表過類似的專文。

強化警民合作機制之研究

此一將概念與警民合作連結的研究案是非常重要的，其將第三造警力引進到國內的警政策略，透過警民合作，將犯罪預防的網絡形成。因為建構此一網絡的核心，是透過法律由上而下地，將此一網絡連結起來。舉例來說，以前黃富源老師與我曾經做過金融行庫的檢測。我們就透過臺北市的一個單行法，來要求在臺北市的這些行庫，配合我們的檢測措施。比如說櫃臺多高、必須要有哪些裝置、碰到狀況要如何處置、SOP 是什麼，我們透過此一單行法規，要求每一個行庫業者來配合、進行。從中我們可以發現，當我們透過法令這麼做的時候，那麼被搶的機率是大幅降低，那類似這樣的，當我們針對某一個特定的犯罪，制訂一個規範，然後要求他們來配合之後，因而可以降低犯罪的發生，達到犯罪預防的效果，就是這個研究案最重要的例子。

黃宗仁組長：

聯合報登說，大安分局看到那些可疑的人、建檔，然後偵破一個案子，然後媒體又批評警察的作為違法、侵犯人權。但是假如平常不蒐集這些資料的話，這案子可能就會很難破，然後不了了之，而痛苦由老百姓承擔，警察用了很多方法去改變它，但是往往會被批評，所以我覺得，今天這個研究案，經過章老師的解釋後，我覺得非常重要，因為它有一個觀念「自己要為自己的風險後果作決定」，因為臺灣是一個偉大的國家，偉大到很亂，亂到不行，然後什麼事情都要警察解決，而且我們的警察是世界上責任最重的，殺人放火、擄人勒贖、強姦、強盜，到雞叫、狗叫、人在叫，都要警察去做，而且還要微笑，而且還說警察無能，不能檢查身分，不能進入人家，然後又要蒐集資料，行政院的高官，一定要正視這個問題，我們都會離開這個位置。

當時警察職權行使法的律定，我覺得真的有問題，警察今天不是怕黑道、不是怕槍，我們怕是今天我們走右邊也被罵，走左邊也被罵，到處被罵，就拿不能檢查身分來說，我們現在常常在接到陳情說，為什麼警察可以檢查身分，一直告，告到總統府去，他為什麼檢查我身分？如果今天是黑道，以前，看到警察攔車打開車廂檢查，我們會高興警察有在檢查，但現在都不能檢查，就算黑道的槍在車上，警察也毫無辦法，警察也很簡單，如果不是像章老師這種使命感重的，警察就隨便做，反正薪水照領，反

正等到有人開槍了再講，反正下臺的是首長在下臺，也不是我的責任，所以我是覺得，這個是很重要的一個議題。今天，我第一次報告，也許與主題沒有很契合，但是衝撞目前警察政策的一個很重要觀念，如果未來行政院研考會願意把它納入實施的話，還是老百姓的福氣。不是說要把警察的手腳都剝掉，然後面帶微笑地去抓強盜、犯人，這個是很重要，所以我補充報告，這個法令，目前因為今天我們有邀請我們伊永仁副署長，他很重視，本來要自己來，但是日期一直排不開，所以要求我來，但是，我們在警政署相關的法令，我們也有其他單位，我知道的就我們目前有在合作的，就是警友會、退休警察協會以及制式的志工，志工是採全國通用的志願服務法，我們還有民防法第 4 條、第 5 條，規定民防相關的組訓；我們還有義警、義交，大概我們目前有正式納入，在實質上幫助警察的就是這些，還有守望相助巡守隊等等。因為這些都是很龐大的團體，像是民防有 22000 人左右、義警有 25000 人左右、義交有 6000 人左右、志工有 15000 人左右，守望相助隊更有 120000 多人，以上乃目前比較有形狀的組織在與警察合作，那這個要如何把它轉化成章老師所講的，有請章老師講解，今天在座的學長都很有經驗，我這小小的行政組組長，您們要是有什么資料或是有什么就提出來，因為這是一個難得的機會，朱老師與章老師願意藉由這樣的研究，來幫警察解決老百姓的問題，我們一定要多多給予協助，以上報告。

章光明教授：

剛剛黃組長提到，這個觀念很新，它的確很新，澳洲、美國以及英國，也都是在這幾年才發展出來的，我與各位報告，像我剛才有些資料是上禮拜到杭州浙江警察學會交流，我去那邊演講，演講完，他們送給我一套，我以為我們的警學叢刊水準很高，有送一套跟他們做交流，他們自己本身的刊物，結果我們發現，當然他們的刊物比較像我們的警光雜誌，而非純學術的刊物，他們的資料中，第三造警力、情資導向警政，他們裡面都有，而且已經內化，我自己的團隊在找文獻的時候，就找到中國的一些文獻、定義以及說明等等。我剛剛說，第三造警力是一個策略的趨勢，警察現在不是自己做犯罪預防，而是去發展網絡的概念，來發展犯罪預防，這個在中國大陸已經建立起來的觀念。所以，換句話說，如果我們國家在這

強化警民合作機制之研究

一個部分還不跟上的話，我們的硬體部分已經趕不上大陸了，我們的軟體部分再不追的話，可能再過不到 5 年的時間，我們大概就會被人家甩到後面去了！所以講真的，我心中也滿急的，剛好有這個研究案，我們利用這個研究案，創造警政的另外一個里程碑。

剛剛黃組長從警友會、退休警察協會、志工、民防、義警、義交以及巡守隊等等資料，其實這個方向，的確就是我們這一個研究案所要去建構的。這些東西我想黃組長有更進一步的資料，我想學長，會後有一些資料可以提供給我們嗎？

我們現在就順著來吧！永廉現在是負責保全跟當舖，這兩部分，都跟我們現在這個主題很有關聯！我們請永廉先發表一下意見。

余永廉組長：

兩位教授，還有各位先進、長官您們好，我這邊代表刑事警察局，在這邊做一個報告，雖然我是保全當舖組，但我們刑事警察局長期以來推動的工作，其實就是第三造警力的內涵。這一個部分我可以再做一個補充報告，因為我以前當過綜合組的組長，負責的就是治安策略，後來到兩岸組，現在到保全當舖組，所辦理的業務大概也都跟今天這個主題有相關，這個部分我再特別做個報告。其實我們警政署從 94 年推動全民拼治安，那個時候的概念就是希望民眾的力量能與警察合作，然後共同來維護治安、改善治安。但是在 94 年推動全民拼治安的時候遇到了一個問題，其實就是第三造警力的問題，就是「我們對民眾沒有強制力」。不能以相關的法規，或民、刑事的力量去要求民眾一定要來配合警察作為，通常都是採用宣導、輔導的方式，當然這樣的效果也就非常有限。而我們也透過其他民眾力量，包含我們今天所談的守望相助、義警民防，以及保全當舖等等，全部都放進去了，但是我們發現說，裡面還是存有漏洞。這個漏洞，我們後來針對犯罪去仔細地分析與研究，發現這個部分的問題主要來自於，除了我們剛剛提到的這些人以外，還有一些企業團體，這個部分，我們沒有把他放進去。這個部分，我們後來在 95 年的時候，就有改變，我們刑事警察局也提出說，有關犯罪偵防的部分，應該包括警察、民眾，那第三個部分是有關企業團體的部分，包括公司行號等等。那這個部分就連結到政府的各相關部會，包括財政部、經濟部，以及行政院金融監督管理委員會

。 剛才教授所談的金融機構管理辦法裡面，他就是防搶那個部分，這部分也是當初在跨部會的時候，所做出來去做一個實際的檢測。這個業務目前在預防科。所以，95 年的時候，我們就提出一個跨部會合作，來共同改善治安的方案，那這個方案裡面就包括第三造警力裡面所談的，除了警察、民眾之外，那對於企業以及相關的團體，包含 NGO 等等，我們是不是也有什麼方式，來要求他們配合改善治安？那他們負責的部分，又到底在哪裡？那有什麼法令規範？實際上會得到什麼效果？那這個部分，最後還是回到整個犯罪分析上面。所以，我覺得我們談第三造警力，尤其是要談你要做哪些法令、作什麼東西，最後還是要回到犯罪分析上面，必須從犯罪出發，比如說以竊盜犯罪來講，以前的竊盜犯罪，第一個就是警察去抓小偷，第二個就是告訴民眾如何防竊，那這兩部分加起來，顯然還不夠，因為犯罪者總是有辦法找到你沒有注意的地方，然後進行偷竊，那我們就研究。

以機車竊盜來講，其最大宗除了使用型竊盜，竊盜者只是騎一騎就丟掉，這個我們通常找的回來，尋獲率也非常高，因為臺灣不大，只要警察巡邏一下，通常都為找回來。另一個就是他把機車偷來以後，運用套裝的方式，新車偷來後，套裝成中古機車，然後由中古業者，透過法律上的一個漏洞，就是 5 年以上的中古機車過戶是免檢驗，他透過免檢驗的方式過戶以後，只有賣的人知道，買的人也不知道，機車外殼跟裡面的引擎，已經經過套裝變造了，因為過戶時免檢驗，過完戶的以後也一樣免檢驗，所以幾乎永遠不會有人知道這一個事情，此乃我們行政上的一個漏洞。

那另外一個最大宗就是拆解以後當作廢棄零件出口，出口時，一樣免檢驗，而係採海關抽檢的方式，海關抽檢不特別針對這一個部分加以抽檢，那他如果是隨機抽檢，以他百分之一的抽檢率來看，每個月有上百萬個貨櫃，他不可能抽到這一個。所以也沒有人發現這個東西，就這樣出去了。這兩塊，我們發現是機車竊盜最大的一個漏洞，因為他是市場，他是一種需求，你東南亞和大陸地區需要這些零件，他出去以後，在組裝成一臺機車，就可以販賣，那另外一個就是套裝以後，賣給臺灣的民眾。這兩大市場，無法堵住的話，那他的需求就最一直產生，有需求就會有供給，而

強化警民合作機制之研究

供給的來源，就是有竊盜集團會去偷竊機車來供給市場需求。那這兩個部分，我們就透過行政法令的方式，把他防堵下來。第一個我們訂只要是廢棄機車零件要報出口的時候，都要經過我們保三總隊的強制檢驗後才能通關。原本有 30 個貨櫃要報出口，後來一訂下規定後，僅剩下兩個貨櫃。那我們就可能合理懷疑說，以前其他的 28 個貨櫃，他不敢來檢驗的，大概裡面也都是有問題的，所以他不敢來，那這樣，很顯然的就是有阻斷。第二個就是中古機車套裝的部分，我們要求監理機關說，你們要訂定一個辦法，就是 5 年以上的中古機車過戶以後，還是要檢驗，檢驗的目的在於查看車牌、外殼與裡面的引擎，是否吻合。那經過這個檢驗動作以後，中古車行也就沒有辦法進行套裝，所以在這個部分上，也被我們阻斷了。

當然，我們訂了這兩項法令之後，面臨的問題就是說，第三造警力，我們談到的倫理、還有責任的問題，現在我們每年開會，機車的全國商業公會、還有整個廢棄零件進出口報關的相關行業公會，他們每年都會提議要修正及廢止這樣的辦法，因為這已經嚴重影響他們的生意。我們不能說所有的中古機車業者都在做這個，但是我們相信有部分的業者是靠這個維生的。我們一阻斷以後，他光靠賣新車或是中古車，他沒辦法過活，而那個市場非常大，我們一阻斷以後，從 95 年開始，我們的機車竊盜每年是以百分之三十的速度在減少。這個我們相信，全世界沒有一個國家是這個樣子。目前，也僅有臺灣有這樣做。那這個部分，我是認為對於有一些企業，課予一些責任，比如我們要求機車的中古業者，機車辦理過戶時，中古車業者必須把車子牽到監理所辦理檢驗後，才可以過戶賣給一般民眾，此乃課予經營此一行業的業者多一道檢驗的手續，這是防弊。包含廢棄零件的進出口業者也是一樣，以前他只要把貨櫃送進海關，任由海關抽檢即可，現在一定要通過檢驗以後，才可以報關，此亦是課予其責任，此責任亦是透過一些行政法規的方式，而且我們也認為有效，那在汽車竊盜的部分，我們也訂定了一些規定，所以汽車竊盜一樣每年以百分之二十的速度在減少。汽機車竊盜是我們做的比較好，因為能直接打到汽、機車竊盜行為人的死穴。

另外一個部分是，我們目前刑事警察局與警政署正在推動的詐欺，詐欺的部分也是一樣，他不是一個單純的加害人對被害人之犯罪，而是他透

過很多管道去實施的。包含他透過電信業者，電信業者的部分，在我們民國 90 幾年時推動經濟自由化以後，相關經濟部公司的設立，還有一些規範全部都取消了，所以我們現在的公司經營是非常自由的。所以這部分就牽涉到說，有一些我們還沒管理到的部分，比如說網路，目前沒有主管機關，而電信業者的部分雖然有主管機關，可是有一些二類電信的部分沒有人去管理，而這個部分就變成詐欺集團運用的一些法令管理的漏洞，來實施詐欺犯罪，而且我們追不到，這也是目前詐欺集團猖獗的原因之一。警察抓不到的原因，因為我們有很多行政管理的部分，存在一些漏洞，而且沒辦法去填補，如果要填補這些漏洞，就必須要去課予一些企業經營者責任，比如說我們要中華電信於進行電信交流時，必須要做一些記錄，以便於之後的追查。

而這些有些是從國外來的國際電話，透過網路的部分，我們要求說這部分一樣要做管理，那對中華電信來說，這個有的是他的營業自由，或是他的營業行爲，我們政府機關是否能夠訂定一些法令，去強制要求說你要做這些事情，而這部分有些會影響他的營業自由，甚至是營業利益，所以這部分牽涉到我們等一下會談到的，哪一些法令，或者是我們還需要訂定哪些法令，哪些方面、哪些企業，我們可以要求他們來配合我們的犯罪偵防，或者是犯罪預防的作爲。那這個部分，我們現在行政院跨部會的部分，治安會報的部分，都一直在談論這樣的一個問題，只不過我們還沒有賦予它一個比較明確之名稱，那我本身認爲說，比如說今天以第三造警力來講，那我本身認爲說，我們現在做的事情，事實上是很符合第三造警力的內涵，那國外的部分，我們也很少能找到相關的資料可以支持我們去做這些東西，比如說要求電信公司要做某些、某些事情，他會舉例說，國外都沒有，那爲什麼臺灣要這樣？那當然我們會講說，如果你這樣做的話，可以減少詐欺案件的發生，我們也可以因此偵破詐欺案件。但是，這個彼此之間還是有很多抗拒的地方。最重要的是，這些東西都不是警察管的。我們今天警察基於犯罪偵防的要求，提出這些要求，可是，後來發現這些主管機關，比如說是經濟部、財政部、行政院金融監督管理委員會以及 NCC 等等那這些單位，有時候會認爲說，你警察單位提出這樣的方案是沒有錯，可是有沒有必要到訂定法令來限制，有沒有重要到這種程度。那這個就

強化警民合作機制之研究

會產生不同機關在認知上的差異，比如說經濟部要求經濟自由化，但警察機關是要求企業應該多予以限制，這個部分兩個部會，重要的部會相關的業務核心範圍內，就產生非常大的衝突，而且難以解決，所以我們需要理論基礎。

所以今天這個研究案，若能提供我們一些理論或是文獻，來支持我們警察機關在做這些方面作為的時候，我覺得這個是非常好的，比如說國外有可能這樣做，就算沒有，那我們有沒有哪些理論或文獻，支持我們警察機關去做這樣子的事務？要求企業或其他的政府機關，來負更多的責任在改善治安上面，我們可以做到什麼樣的程度？這個部分，我們將來可以提出來說，在行政院召開治安會報或跨部會的會議的時候，我們可以提出來，作為一個理論上的基礎。理論和實務結合以後，相信我們在推動這個工作上面比較容易成功，也比較容易說服別人，包含保全當舖的部分，我們現在也預備要修正「保全業法」以及「當舖業法」，保全業法修正以後，會賦予保全業者更多的責任，包括他在協助維護治安方面，那另外的部分，除了法令的限制，我們要求保全業者，現在已經開始做認養的動作，比如說，保全現在有七萬多人，相當於警察人數，未來會更多，那大陸已經將近超過千萬人，整個體系非常的大，而且是一個很大的力量，那我們現在除了說保全業者原來應該做的是公寓大廈或社區、企業行號以外之限縮之區域範圍。那其他公共區域的部分，我們現在要求保全業者也可以認養道路、公園以及地下道等等，在你公司巡守範圍內的公共區域，我們也要求說你們在你們能力範圍內，來認養一些，協助警察做一個巡邏的工作，我們本來巡邏線 10 條，加上保全業者，可能就變成 20 條。這些部分都是一個新的概念，只是這個部分沒有強制保全業者一定要去做，但我們透過我們的業務系統，大型的保全公司也都非常樂意配合，甚至將來可能會訂定獎勵辦法，鼓勵保全業者多多從事這方面的工作，這不是一個限制，所以有時候法令也不一定是限制，有時候也是一個獎勵，這個方面，我們將來都可以研究，如何要求更多的企業團體來配合警察的一些偵防作為。

主持人朱新民教授：

我們現在電話詐欺不是很嚴重嗎？電話詐欺是我們臺灣的特色呢？香港、東南亞或美國有沒有呢？

余永康組長：

電話詐欺的確是臺灣人聰明的智慧結晶。我們最早的詐欺是從刮刮樂、通信詐欺開始，以及一些俗稱的金光黨，後來電信慢慢發達後，他們就轉向以電話的方式來施行詐欺，後來發現用電話打，有一些方式可以避免警察的查緝，因此詐欺發生率持續提高，在國內開始追緝以後，他們就跑到國外去，並透過網路，以及我們俗稱的二類電信，一類電信像中華電信、臺灣大哥大或其他大型的電信公司，現行已經繁殖到日本、韓國、東南亞澳洲等國家。有些案件是臺灣騙這些國家的人，或是在這些國家的臺灣人騙臺灣的人，也就是他透過網路可以在任何地方詐騙臺灣人。

主持人朱新民教授：

我現在的意思，比如像日本，我們知道電話詐欺在臺灣很嚴重，日本國內有沒有電話詐欺很嚴重的情況？或是向美國，有沒有電話詐欺這麼嚴重？

黃宗仁組長：

現在外國慢慢嚴重，因為臺灣持續阻斷，刑事局有其貢獻，大家認為很可怕的是，以前我們警察是，我被騙，我要查電話、查帳戶都不能查，那警察如何破案？當時因此，犯罪人才漸漸囂張起來。所以我們要成立平臺，大家出來，否則剛開始詐欺案件我們要查電話不能查，查基地臺不能查，人權、法律授權等等，每一次人民要報案，警察會變成說，我沒有辦法，因為我什麼都不能查，也因此，詐騙基地移回臺灣，回來騙國內、騙大陸的、騙韓國等等國家，電話詐欺起源自臺灣人的智慧，而要消滅詐騙，也要憑藉臺灣人的智慧。

章光明教授：

其實詐欺這個，我剛好下禮拜要到大陸，報告兩岸透過全球治理的觀點，還有情資分享，來共同打擊兩岸的詐欺犯罪，今年 7 月份我在警政署也有就這個主題報告過。今天余永康，他剛剛的報告非常好，他也是我另外一個研究案的團隊，今天剛好也邀請他來，我剛剛聽他講了大概十幾分鐘，我收穫也非常多，首先第一個，我先談我上禮拜到浙江的經驗，他們浙江的保安，同臺灣的保全，他們上崗之前，一定要取得他們警院受訓結業之證照，拿到這個證照才可以上崗，這個與第三造警力的概念也能相結

強化警民合作機制之研究

合，像是剛剛永廉所說的，賦予他們區域的認養，這個就與我之前寫過一篇文章，大概十年前，我看到信義區東區汽機車竊盜起來的時候，我就覺得說，這個東西的興起一定是與百貨業者等等大商場有關係，那你就一定要要求他們請保全，而且要指定他，他的保全不是只有在他的百貨公司裡面，他的周圍多少公尺之內、停車場，他一樣要列入保全範圍，此即為第三造警力概念的運用。

保全法，或是其他相關法規，針對特定的犯罪，我特別講，這個研究案，今天的討論內容很重要，也就是我們研究案很重要的一個方向，我們這個研究案，要分兩個部分，太細的我們不談，第一個部分就特定犯罪，我們在特定的法令當中，對這些業者有特定的要求。這個問題也可以回應剛剛永廉所報告的，這個問題，是不是已經有必要，我們可以探討其比例原則，限制這些業者他們的行為來配合我們，那就要看這個案件，其中有一個很重要的標準，這個案件對於社會所造成的衝擊，從我們相關的數據，如剛剛提到的犯罪分析的概念非常重要，只有透過這個分析，才能告訴別人說他有必要。這是我們這個研究案要做的方向的第一類。法規是哪些法規？針對特定的犯罪，在特定的法規當中，賦予其特定的義務，如果你違反這個義務，我就課予你相對的責任，這是第一個。第二個是，如何建構，非特定法規、特定犯罪等整體而言，如何把第三造警力的概念，把一般的犯罪預防的網絡能夠建立起來，像剛剛永廉提到的另外一個，我覺得非常重要的跨部會的平臺。今天，我們要去跟社會做連結的話，有一個基礎工作我們要先做好，什麼基礎工作？政府各部門跨部會連結的平臺要先做好；政府之間的網絡要先做好。沒有那個道理說我們今天能與社會把犯罪預防的網絡建立得很好，但是我們政府與政府之間的網絡建不好。所以，當我們今天的目的是建立政府與社會之間的網絡，前提是預防犯罪，政府之間的網絡已經建立起來了。那這個就是跨部會犯罪預防平臺很重要之功能。

如果這個部分屬於秘書室的部分，那我們這邊就談到另一個概念，如何建構一般網絡？其實長期以來與我的想法是一樣的，如永廉剛剛所報告的，公司行號、組織、學校、機關等等，他們自己本身，我們應該藉由這一個研究案，讓大家從專業的角度發表一下，每一個團體、組織、行號，

他都要有一個自己的安全機制。所謂的安全機制，所謂的安全機制，可能是你必須要有一個安全部門做安全管理。如果組織的規模不夠大，至少也要有一個人來負責這樣一個安全的業務。如此一來，我警察找得到每一個組織的對口，對口即是網點，透過每個網點，建立整個網絡。今天要賦予義務，也才知道要賦予誰業務、什麼義務。兩個重點，重點一：特定犯罪、特定規則、賦予特定義務，這是一個；另外一個，全面性的去建構網絡，從政府機關的網絡先建立起來，然後警察、政府機關與社會之間網絡的建構，而社會網絡的建構，就像我們剛剛所談的一個很重要的概念，是不是每一個企業、公司行號，他們自己內部都有一個這種安全部門，當每一個公司都有自己的安全部門時，網點有了，net 也才能建構起來。

這個部分也麻煩各位學長、各位長官，等會兒發言時，能夠朝這個方向，看是不是進行一些討論、激盪或是批判。

如永廉剛剛所說，不管是就詐欺犯罪，或是防竊，他就是已經是第三造警力的概念了，剛剛提到，爲了防竊，我們中古機、汽車的檢驗，包括烙碼在內，這些其實都是透過我們的法令，要求我們的業者配合，實際上已經達到犯罪預防，甚至讓犯罪大幅下降的效果，什麼意思呢？我們早就在做第三造警力，只是我們沒有把這個名稱放進去而已。其實剛剛永廉的意思是這樣，我也非常認同，永廉剛剛報告的汽、機車防竊的例子，我們做成一個個案，把他放進去，我們現在已經存在的第三造警力的作法，再回到詐欺犯罪，其實我們 165 專線，或者是全國打擊詐欺日，然後我們的員警被罵到臭頭，站在 ATM 前面那個！其實被罵歸被罵，但是效果還是存在的。

黃宗仁組長：

效果是有史以來最大的一次，我們警察以前宣導得要死，我曾經統計過秒數，從來沒有一個政府宣導案這麼成功過。雖然警察被罵，但我們做過民調，七成認爲是正向的、七成多的民眾認爲政府應該還要繼續這樣做，老百姓其實是恐慌的。

章光明教授：

我們回到第三造警力的定義，定義是透過合作、說服或透過強制，來要求所有的組織、個人跟警察配合，真正的來達到犯罪預防的目的。我們

強化警民合作機制之研究

所做的溝通、宣導，都是一種說服，這就是第三造警力的概念。我們要求所有的第三造、所有的市民、所有的非犯罪人一起來預防犯罪，像這個就是針對詐欺犯罪所做的，比如說竊案，我們做一個例子，詐欺做一個例子，雖然我們還沒有針對剛才永廉報告的，對於網路或是電信業者，要求他們應該做什麼，雖然這個還沒有做，可以再評估；但是我們已經做的，是這種犯罪宣導或是打擊詐欺日等等活動，其實他效果已經有了，這個也就是所謂的第三造警力的概念，那這個也可以提出來做說明，我再舉一個我在美國的例子，我在美國做一個槍枝管制政策（Gun control policy），他們如何管制買槍的人呢？大家都知道在美國槍枝買賣是合法的，這是一個很奇怪的國家，但那是因為他有他的歷史因素，但是這個槍枝管制，對他們國家的治安造成非常大的衝擊，尤其是雷根總統被暗殺後，他們通過了，什麼時候叫「到達必要」？政治學告訴我們，當一個很大的事件發生了，政策窗的幾個要件到達了，也會跟著打開。雷根總統被暗殺後，他的隨扈終生癱瘓，而該隨扈的夫人就去遊說這個法案，你這個槍店，要賣這隻槍出去之前，你必須拿著他的申請表，報到 FBI，三天之後，FBI 會回覆你，當確認沒有問題後，槍枝才可以交貨給當事人。像這樣的政策，你會發現，其實降低了美國許多使用槍械的犯罪，其中還有一個很重要的因素，也就是看當事人的背景，看有無前科，如暗殺雷根總統的刺客或犯罪行為人，他是因為臨時衝動，只要當下給予緩衝期，他就能自我壓抑下來。像這樣的政策，其實也就是一個標準的第三造警力很重要的一個政策。

像這樣的情況，我今天想請教各位的就是說，是不是在你主管的業務當中，就像剛才永廉所說，可以提供給我們很具體的案例，就是我們現在已經在做的，讓我們告訴別人說我們已經在做了，更重要的是，你覺得還有哪些方向其實可以去發揮、發掘的，像剛剛我就覺得，對於這些網路電信經營業者，主管機關能夠課予他們在企業經營上什麼樣的責任？其實剛剛永廉報告的主題，已經很接近我們這個研究案的主題的核心部分，我也藉由他的發言，我想多一點。

劉少民副局長：

主席、老師、博士、各位先進，本來今天是局長要來的，後來臨時有事不能來，交代我來代理。一個部分屬於法人企業主的部分，譬如說防詐

騙、汽、機車失竊以及電信門號，還有金融開戶之兩方身分的確認，經過我們刑事警察局大力推動後，確實有得到相當的抑制。另外，汽、機車失竊以及烙碼的部分，還有剛才提到的當舖，我感受比較深的一個相關問題是，有相關的一個法令，比如說動產擔保交易法。有些策略在 97 年之前，很多人都是貸款買車，開一段時間，禁止質押點當。後來是因為票據法，先生買車，但是為太太的名字，付不起貸款時，刑責是太太在負，最早之前的票據法，後來在 97 年廢除後，車輛就像珠寶、手錶、勞力士一樣，可以典當，但是，他有兩個輪子，他到處跑，他只要一張典當證明，他可以免牌照稅、免燃料稅、免繳 ETC、免繳違規罰鍰，黑白兩道都喜歡用，但是相關的道路交通管理處罰條例，並無法約制，除非說他掛的是所謂的死牌，吊銷、繳銷、停駛、禁駛，警察才可查扣，不然，他都可以甚至作為犯罪工具，這就是剛剛所題的法人、企業主，法令必須賦予企業社會責任，使他們在追求利潤之餘，亦能兼顧社會正義。剛剛我順道提到的動產擔保交易法，除罪化之後，他的副作用我先提一下。

另一觀點是，在個人，牽涉個人的公民道德意識，因為犯罪除了家戶之內，另外一個就是公共場所。家戶在最早之前，我們只允許說有戶口查察，現在進步到僅有勤區查察。事實上，依據我們同仁的經驗，社區裡面的成員，每個人的權利意識都很高漲，民眾不僅要求環保、衛生、垃圾、停車，他們的公民意識，因為他們大概也瞭解，自己社區的土地、房子，與犯罪率的高低以及社會風氣的好壞，其實息息相關。民眾現在對於此部分，不僅是會自掃門前雪，他也會管一下別人瓦上的霜。但民眾管的方式，往往除非該侵害非常急迫，如被受不了的噪音，或者是說別人的垃圾已經丟到我家門口，他可能打 110 以匿名的方式去報案，不然，他大概都是會慢一點，這個也牽涉到人性面的問題，所以早期有所謂的告密者（informer），竊盜供需問題，民眾這一方面的意願很高，他想提供這方面的情資也很急迫，我們這個窗口，這個警勤區，是不是做得夠好，做得夠積極，因為家家戶戶每個人對自己的家戶、周遭，都希望都能夠增值，都能夠好上加好，一般來講，這個社區意識，尤其是我們政府推動六星計畫之後，社區治安會議、人文教育等等都在提升。最重要的就是說，他有「供」他會給你，但是你用什麼方式去取得，不會讓他有副作用？不會讓他被

強化警民合作機制之研究

稱做是抓耙子（密報者），那現在比較大的問題是，這些可以用的民力，義警、民防或是社區守望相助隊員等等，他們會有這一方面的顧忌，可是我們只要多花一點心思，只要落實我們現在警勤區家戶訪查作業規定，雖然現行已經非常細膩，但還稍嫌不夠落實。如果日後能落實，真的是讓同仁有時間，而這個勤務不會成為同仁的小休假，一種無奈的原因是，警察協助的工作類別太多，如直接、間接或職務協助，變成家戶訪查不落實，民眾也就比較沒有機會、管道，民眾提供情資，亦會考慮到作為的副作用，所以時間、場合及方式就很重要，包括村、里、鄰長、家戶，甚至日間、夜間都有，民眾能夠很積極地與之接觸，因為他們有「供」的慾望跟需求，我們也有運用的必要，讓這些情資能夠做到先知、先治，有進一步之後，再進入監聽、搜索，進一步的法律程序就可以採取。關鍵就在於剛才所講的，我們的勤區是否還可以？比如說偵查佐，現行警察兩大任務，刑事偵防的部分，他的官等、福利，確實比警勤區好，倘若他們做不好，就把他們調整為制服，這個部分的工作，同仁比較沒有成就感。如果我們在這部分能不假外求，像現行義警、民防，如果我們以現有的作法、狀態，其實我們可以去跟他尋求，那如果你要把他給公開化、法律化，那他可能會覺得這個社區他住不下去，所以我強調我們應該不假外求。我們警察、警勤區，甚至在職務上，把他調整到所謂的警勤佐，提高待遇、減少工作，讓他真正落實警勤區，讓他真的能夠深入地方，與民眾接觸，對他們的情資，也能瞭解的比較充分。

章光明教授：

歸納副局長三個很重要，也可以做為我們在發展概念或者是理論面向上的一個支撐：

第一個企業的社會責任，讀任何的一本管理學的書裡面，一定會談這個，從這邊來要求企業的責任，請他們配合整個治安的公共利益。

第二個警察的管理面，警民關係要做好，就算民眾願意配合，但是警察很懶散，勤區員警不負責任，報案時，警察都不去，那是不可能建立好的警民關係的。而且，警察本身的管理面，從勤區與勤務中心接到報案之後回應的速度，我想，這個是要去考慮的。

第三個，才談到所謂的公民意識的建立的問問題。那如何賦予他們自己

要承擔的風險責任。

我想，這三點是我們剛才副局長所談到的這個研究案很重要的啓發，可是我們想請教一下副局長剛剛提到汽車典當的那一部分，可能對我們來講不是很熟悉，因為我們沒有接觸過那一個部分，那一部分能不能稍微花多一點點時間，再做一些說明好不好？

劉少民副局長：

很多年輕人大概都喜歡開名車，所以就去貸款，而另外一種貸款可能是，他真的是在經營事業，工作需要，也需要買車，那這兩種貸款，第一種真的是爲了企業經營，如果發生狀況，他一樣會典當，只是在問題解決後，他會將他贖回。關鍵的問題是，許多年輕人，他買了名車，可是繳了兩、三次貸款後，繳不出來，銀行的小蜜蜂或者是債權公司，一種車上有望遠鏡、小電腦的行業，銀行公會有時候會發行這些繳不起貸款的這些車輛名冊，而小蜜蜂就負責追緝，甚至是當你在餐廳吃飯，或者是回家之後，有時候就直接被拖走了，被銀行委託的業者拖走了。有的年輕人繳不起後，就把車子開到當舖去當，當舖直接向他買斷。當舖可將車子典當給第三者，第三者是否屬於善意，仍值得斟酌，該車子只要有一張典當證明，他就可以通行無阻，警察對於其違規取締或是測速照相，罰的都是原始車主，但是原始的車主因爲繳不起錢，所以跑路，也不敢面對，但一樣一直申訴該車子不是他在使用。

他跑路跑到大陸去，但他不斷證明這個車子不是我在使用，不只遠東ETC 他找不到繳費的人，違規停車、交通違規等等，一樣罰不到違規者，他不只是這些費用不用付，甚至警察也無從追查，所以他與珠寶、首飾，以及勞力士不一樣，因爲他是一種有輪子的工具，他可以到處去，而且還涉及稅金的問題、違規的問題以及作案的問題，除非我們目前的道路交通管理處罰條例，現行處罰掛死牌，吊銷、繳銷、註銷、停駛及禁駛這些車子，警察才可依法移置保管。如果是懸掛他車牌，或是車牌供他車使用，最多僅是罰個幾千塊，他可以繼續再用，所以，修了這個動產擔保交易法將其除罪化後，尤其是車輛，是否他也牽涉到道路交通管理處罰條例相關法令？這部分，他沒有做修改，所以，變成犯案後，警察也無從查起，像是所謂的 AB 車、權利車，這個也就是修法之後，我們內政部、經濟部

強化警民合作機制之研究

修改的動產擔保交易法，但是交通部相關的道路交通管理處罰條例沒有配合修改，所以造成這一方面的犯罪無從追查，如開車犯案、肇事逃逸，都可以逃脫責任。

再補充一點，如何不假外求，這些民力本來很樂意提供給我們，但是當我們暴露他們的身分，使他們在地方生存不下去。而我們的員警，依據警勤區家戶訪查作業規定，他們常常無法依規定達成，因為其他的勤務、業務過於繁重，所以變成他們不落實。另外我再舉一個與交通有關的例子，警察執法，只要你不違規、不闖紅燈、不超速，你管警察用什麼方式！所以，隱匿執法備人家說成偷拍，誠如剛剛黃組長所說，自己手銬、腳鐐，所以說，我們的民眾沒有公民意識，警察又得討好媒體，所以動輒得咎，多做多錯。在有限的警力，甚至要逮捕、拘提以及敲鑼打鼓，這個部分，也是對警察綁手綁腳，如果說，這些民力本來也有他的副作用，因為這些民力本來的地方色彩也濃，他甚至與地方派系、選舉以及恩怨等等都有關係，有時候還不好用，但是，你用的方法，要是使他曝光了，他反而有忌諱，所以，如何讓我們警民的互動更有技巧？這個部分倒是也是一個重要議題。

章光明教授：

這邊又提醒我們一個，我們在運用民力時，很多傳統的民力，雖說你想用他，但其實他也想利用你，所以這也是我們今天討論所要注意的一個面向。請陳慶甫課長，你是保民課長，對於現行與保民有關的相關法令，裡面與第三造警力有關的精神，你主管的法規、業務，整個對於犯罪預防的網絡建立有幫助的部分，提供我們一些意見供參考。

陳慶甫課長：

與第三造警力相關的部分，就屬我們的義警、民防、巡守隊以及我們的社區警政的部分。社區警政牽涉到我們民防法的部分。民防法規所涵蓋我們義警、民防以及守望相助隊的部分。民防法規裡有一個防空避難設備的部分，防空避難設備的部分有牽涉到我們建築法規的部分。目前，建築裡有防空避難設備的，該樓房即可免交房屋稅，所以，現行很多集合式的樓房，像是大樓，大部分的地下室包括停車場的部分，都是防空避難室，所以其所需要的賦稅，也就相對減少，但是，一個集合式的住宅，或是一

個集合式的大樓，他們都有一個管理委員會，同時，他們有一個基金，你只要成立管委會的話，就會有一筆基金補助款會撥進管委會裡面去。這個基金，係由管委會來運作，他們管理委員會對於他們本身住宅竊盜的預防，只負責一些通道，而對於其周邊的安全措施，並沒有做到，而且要求公部門來幫他們做，變成說，有時候他內部的一些防護措施被破壞，外部的防護措施無法來補強，目前住宅竊盜乃警察人員頭痛的問題之一。

對於第三造的課責，讓民眾瞭解，因為現行管理委員會的主管機關是縣府的建設單位使管科，縣府建設單位對於管委會幾乎是沒有在管理。現在建築法規所課責防空避難設備的部分，你可以使用，但是不得超過四分之一，因為其為免繳房屋稅的部分；精神衛生法，警察、消防對於精神病患，當其有自傷或殺人之虞，不待通報衛生單位，就應該立即處理。精神病患對於社區所產生的犯罪、危害之情況相當大，但現行衛生單位則是退居第二線，因為其為主管機關，把警察與消防納為第一線，事實上，精神病患你並看不出來，但其對社會的危害性，社會無法預料，但是衛生單位的人力不足，目前，精神病患，包括精神官能症、精神耗弱，這些人所做的行為，包括酒醉，酒醉是否屬於精神病患？例如民眾李文雄，他是保齡球國手，為了維護社區安寧，昨天為了勸架，結果被踹死，當時也有保全，保全並無作為，形同虛設。保全業僅對於該公司行號的失竊情形，負擔一點失竊賠償責任，但是他整個信號正常的話，他不負責賠償，這是我們的一個盲點。

如何課予民眾責任？社區屬於民眾的，民眾有其責任。民眾的心態，認為治安是公部門的事；企業主的心態，認為要求其負擔治安責任，會增加其成本負擔，以上是我們應該考量到的問題。舉例來說，臺大雲林分院使用的停車場，係使用文化局的停車場，結果那邊經常發生機、汽車竊盜，警察的作為除了加強巡邏、貼告示，請保全業者幫忙協巡，但保全業者只負責有限的範圍，此乃保全業目前的問題所在。事實上，保全負責所屬企業的安全維護，相對的，在企業旁的相關機關，也要負責。

章光明教授：

臺大雲林分院，告示一直貼，加大鎖等等，兩大防護、三大防護，他才降下來，企業、保全認為這屬於警察的事情，與我保全無關。但事實上

強化警民合作機制之研究

，其所經營的事業，對於社會所衍生的社會成本、問題，其實應該與社會共同承擔責任。

我覺得這觀念與我們第三造警力也是相同的，剛剛有提到幾個問題，包括住宅竊盜、課予管委會的義務；精神衛生法以及保全業等等，對我們的研究案有非常大的幫助。

張舜男警務正：

社區治安業務，守望相助為其重點。警政署內，奇怪的一點是，守望相助隊業務是屬於保安組，但是社區治安補助部分是屬於戶口組，是有點區隔。94 年推動社區治安工作，行政院의 六星計畫裡面的一個面向，時間為 94 年到 97 年，98 年以後還是持續推動，補助方面我們也是持續，包括內政部上禮拜開的治安會議，部長指示警政署這部分的補助，仍需持續編列預算，社區治安工作大概有幾個部分，除了補助的部分一年約補助 738 個社區組織，這些組織大部分是屬於守望相助隊，一小部分屬於社區發展協會，公寓大廈也是列入我們補助的範圍內，只是這一部分申請的人比較少。第二部分是社區治安會議；第三部分則是輔導作為。輔導的部分，包括第一部分是，我們規定的一個季訪視，每一季，各縣市的團隊，都要前往社區來訪視。第二部分，訂定標竿社區的訪視計畫。由各縣市來遴選一個標竿社區，陪同我們縣市政府的單位輔導團隊，共同至該社區訪視。我們是希望說，我們不是補助過後，就對該社區不聞不問，而是希望警察能與該社區緊密互動，建構警民關係。社區治安工作，主要強調的是社區的自主性，今天我們第三造警力，可能是我們這個觀念的進一步延伸，甚至進步到說，從法律層面來予以課責。以我們承辦該業務的人來說，大概是希望社區配合我們怎麼做，我們會處於勸說的角色與層面，畢竟，社區守望相助隊是屬於比較自發性的組織，我們還不太敢給他課責太多，所以，像這些公司行號，我們可以透過輿論的壓力，有一些對社會付出一些責任、及協助一些事情。所以，對於針對這些自願性的組織，我們是不是也可以多多訪問負責人，看他們對這方面有沒有什麼看法。瞭解他們的意向，如果他們也支持我們的觀念的話，我覺得我們來推動這樣一個方案，可能可以取得他們認同此一觀念，這樣來訂定可能會比較好一點。

章光明教授：

其實標竿社區的觀摩，其實也應該是一個很重要的作法。

黃宗仁組長：

行政院研考會、國家政策研究基金會，以及在座的各位老師，尤其是朱老師，希望皆能秉持永續研究的精神，讓臺灣的治安達到一個臨界點。現在都是靠警察的力量，斷手斷腳以後，都要靠警察來撐著，警察什麼都不可以做，但還是都要負責，所以，真的很需要大家繼續研究警察治安的相關議題。第二個，覺得這個研究案偉大的地方在於，第三造警力與以前的義警、民防不太相同，今天對於各位先進學長的談話之中，對於我的啟發也非常大，如特殊責任、義務；雲林臺大分院，如來看病，保全不協助看管車輛，而讓警察來協助。一般民眾沒有這個感覺，所以這個切入角度很好。不然，實務界就會變成讓下面的人做什麼、做什麼，可能下面的人做到死，還不如一個策略的提供。

所以，今天這個第三造警力是非常重要的，這個東西推展到企業本身，甚至是推展到個人，一個建議是，任何的建議都涉及法令、預算，所以，第一個題目，警政署的法制室應該會有專門的研究，像是啓賓老師在警政署可以橫著走，可以詢求一些資源。政府部門、最高領導應該要知道，政府知道後，除了如章教授所說，政府先自行建立網絡，自己的政府部門要先建立觀念，然後再建立網絡，就好像說刑事警察局的平臺，平臺是偉大的，但是係給詐騙案件逼出來的。要是沒有詐騙案件，這個平臺要建立起來，實在不容易。所以我是覺得，這一個觀念要讓民眾知道才有用，不是只有我們政府人員知道就好。

再來就是要讓媒體知道，利用輿論的力量，如章老師剛剛提到保護雷根總統被打受傷那個隨扈，因為那個人的受傷，才能打開政策窗，所以我是覺得，所以我們很希望說，是不是藉著一個事件，透過媒體、透過輿論，使之形成一個共識，讓大家認為說，每一個企業、團體甚至每一個人，都有特殊責任，這個也就是第三造警力的觀念，而且是正當可行的。像雲林臺大分院這個案件，我們就修理他，運用輿論的壓力，我不相信他們沒有社會責任感、社會道義，他們可以去做愛心，不能說民眾的車子你們不幫忙看管。綜合結論是說，老師這個研究很重要，如何化做治安的助力？其實警察不怕流血、不怕流汗，但是要把警察斷手、斷腳，又要他保持微

強化警民合作機制之研究

笑執法，實在是很困難，如果把警察弄到一個很無助，實在不是老百姓的福氣。國家運用很多經費在警察身上，治安為國家建設的根本，所以我建議，研考會、國家政策研究基金會，可以持續對類似問題作研究。

章老師：

下次聯絡法制室，把我們整理出來的法規，與他們做一個討論，剛剛組長告訴我們宣導非常重要，讓民眾知道有這一個觀念，所以媒體為一個重要的角色。

余永康組長：

謝秀能局長在警學叢刊所發表之論文，他是有關警政署近幾年來的治安政策，裡面的一些作為以及相關部分。警政署秘書室那邊也有完整的資料。刑事警察局的部分，則是一些個案，像詐欺、竊盜，這些資料，如果研究單位有需要，都可以去找這些相關資料。另外，在最近一些警學叢刊，還有一些相關論文，這個部分也是滿多的，像李政峰學長也是寫關於機車竊盜這個部分的論文。他也蒐集很多資料，因為之前有訪談過，我這邊所有的資料也都有給他，包括我自己寫的東西，那他們這些，有在做這個研究，還有發表論文的，應該都比較完整，而且有學術基礎，那研究單位有需要的話，可以去尋找這些資料來參考。

章光明教授：

所以下一次，秘書室吳麗珍、法制室、李政峰找來。

研考會李天民專員：

第三造警力的部分，我們從犯罪的觀點來看，我們最近做完的兩件事情。94年12月21日，我們將將近20年沒有換發的身分證開始全面換發，當時所有的戶政機關被要求做一件事情，查報通緝犯，在96年全國滿14歲應該換新身分證的換證率，已經到達百分之九十八點七五，也就是說幾乎快換證完成，當時查到的通緝犯有858人，都是戶政機關通報，然後當地警分局去抓人的。98年1月18日，發消費券，當時發消費券，都是在各個投開票所，比照選舉的模式操作，警察機關得到情資後，在當天也抓到了80個通緝犯。

所以今天我談這個問題是，這些戶政機關、投開票所、發放消費券的發放所，就是我們整個第三造警力的力量，那今天全面換證換完了，消費

券也換完了，可是這些機關並沒有在被賦予法令上強制的工作，當時被賦予這樣的工作，在行政上，的確有這樣一個要求，我的意思是說，如果今天我們談的這些案例，在與民間的合作會有一些利益上的、倫理上的爭執，可是在公家機關裡面，你透過一個行政的一個要求方式，比如說我在戶籍法施行細則，或者是戶籍聯繫作業要點裡面，要求戶政人員要做這樣的一個事情，因為我們查戶役政資料，可以有做一些特別的註記的話，有警察的一些資料，這些人到戶政機關、監理機關、交通機關作一些必要的行政登記的作為，可能也是一個力量。整個研究團隊在做這個第三造警力探究，希望能有一個本土化的意涵，當然，第三造警力是源自於英美法系國家的法律背景，可能社區的民眾、力量，因為凝聚力的不足，而有所謂的透過法治上強制力量來做一個要求，可是在大陸法系的國家，是不是在法制面，也許我們下一場有這樣的機會跟法律界的學者做一個探討，所以在這樣的過程中，我們進一步的是希望有一個，透過說服、合作的方式，當然是我們目前很多都已經在多，但如果我們透過一個強制的方式，是不是有一個造成影響的評估以及將來因應的策略，這可以做一個進一步的政策分析。因為我們整個研究案是比較屬於政策應用方面的一個研究，將來是希望對於整個治安是有所幫助的，所以，在整個研究過程中，如果發現整個移植國外的概念，必須考慮生態背景的情況之下，在這個過程中，當然本土化的意涵就會彰顯出來。

「強化警民合作機制之研究」
第五次焦點團體座談會議速記錄

時間：中華民國 100 年 1 月 27 日（星期四）上午 11 時 30 分

地點：財團法人國家政策研究基金會 6 樓會議室

出席人員：內政部警政署刑事警察局副局長楊源明、內政部警政署刑事警察局預防科科長李文章、宜蘭縣警局保防室股長林信睿、苗栗縣警局戶口課警務員陳鏡華、警察大學國境系教授陳明傳、警察大學警察政策研究所所長許福生、警察大學教授洪文玲、臺北市政府警察局刑事警察大隊大隊長黃明昭、黃助理教授啟賓、馬助理教授中慧、曾研究助理兆延、謝助理宇程

主席：朱教授新民、蕭教授全政、章教授光明

速記：黃啟賓助理教授

章光明教授：

在進行座談之前，我很快花兩分鐘的時間，帶各位老師及專家學者看一下這背景資料。第一個，在強調公共治理的時代，所以我們基本上文獻理論會從治理的角度切入談政府事務，市場與社會之間的協力，是一個非常重要的事情，警察做為政府的部門，怎麼去與市場、社會的民力連繫，因此警民合作變成公共治理時代很重要的一個議題，首先要跟各位報告的。其次，當我們談到警民合作的時候，我們最近幾年不管是國內外的警察學術界，興起了一個新的概念叫做第三照警政，所謂的第三造指的是警察跟犯罪者以外的其他個人或是團體，那我們怎麼跟這些人結合來做好犯罪預防跟偵查的工作，特別說明一下，為什麼要做加強警民合作，犯罪預防是最主要的目的，不是偵查之後才來做，那怎麼去結合第三造呢？我們有很多機制，其中我們這個研究案特別強調法令規範，第三造警力的法律面，怎麼樣透過法律的規範做為工具，來把不同的部門、不同的組織、不同的個人連結起來變成一個網路。舉一個例子，比方說我們談金融機構防搶

，在臺北市我個人在擔任治安顧問，當時我們協助訂了一個，我記得當時洪老師也有參與這個法規的制定，透過地方自治法規要求金融機構來配合我們來做這個檢測，這個政策施行了以後，對臺北是整個金融機構的搶案產生了大幅降低的作用，另外，中央也透過立法要求 ATM 轉帳一定的額度，這些是我舉的例子。那我們這次座談會也很具體的跟各位報告一下，想藉由各位專家學者的經驗與智慧，因為在這邊大都是我們的博、碩士生，也都在實務單位有很多的經驗，借重各位的智慧來提供下面這些資訊，哪一些資訊呢？第一個，哪一些犯罪是特別需要借用業者或者哪一些團體能夠幫助警察的，第二個，所需配合的相關第三造，哪些個人、哪些團體、哪些學校、哪些部門是我們應該要去連結的網路，第三個，我們要他們做甚麼？我們要不要請他們提供給我們怎樣的協力，或是我們可以課以怎樣的義務要求他們來做，那這些都規範在相關的法令裡面，如果可能的話請各位盡可能得提供一些實際的具體的內容，就是這個法律的哪一個部分可以怎麼規範，讓我們這個研究有一個方向。那我想這個研究案，研考會會想到警察的議題，顯見中央在政策面方面對警政治安的重視，我想這個研究案做完以後，對我們的實務單位也會有一些幫助的。我更具體的講一下，我們剛才在會前會，我們自己的研究團隊在所謂的法律方面，我把它分成兩個部分。第一個部分，是一般性的法律面，一般性的法律規範，比方說，我舉幾個例子，我剛特別談到的，待會各位還可以幫我們思考一下，志工服務法、保全業法，那尤其是今天也有邀請何明洲何組長，他也是防竊專家，他自己本身也是做過研究，他認為保全業法裡面，如果把若干的規範，規範得很清楚，讓保全的資源與警察的警力資源、勤務，可以做連結的話，將可以發揮很大犯罪預防的功能，那像這個部分，我本來想請大頭來的啦，如果需要的話我們再請文章這邊幫忙協調一下資料，或者是民防法，或者是公寓大廈管理條例，像這些屬一般性、基礎性的法令，我們怎麼可以在這些法令當中課以人民義務，或者是課以相關業者的義務，或者請他們做必要的協力，如何做規範，還有哪些法可以在我們犯罪預防裡面去做，請大家提供意見，這是第一個一般性、基礎性的法律。那第二個呢，法律就跟特定的犯罪有關，剛剛所提到的金融機構的搶案或是臺北市這一、兩年做的詐欺，在臨櫃的時候，請櫃臺的行員跟我們的警察通報

強化警民合作機制之研究

，在那個整個過程當中的關鍵點把他截斷，發揮很大的效用，這邊說明一下，我瞭解一下，不一定是法律，但是我們警察機關有公文或是怎樣的文件跟這些業者的往返，這些合作的機制是如何建構的，可能待會請旻釗跟文章多多給我們提供一些具體的做法，剛談到竊案是很重要的一個犯罪，那這五年竊案大幅下降跟汽機車竊盜的預防有關，有幾項設施，官警聯合查贓跟汽機車烙碼，現在已經演變成要求業者直接落印辨識碼，剛好李振豐在做這個博士論文，他收集了很多資料，上次于永蓮來的時候也說請振豐來的時候資料可以來提供一下，另外就是比方說校園毒品犯罪，像在美國有一個叫 DARE NO PROBLEM，他就是跟校園跟毒品跟警察都有一個聯繫的警民合作的機制，像這些特定的犯罪，特別是實務單位的長官，你們在實務單位長年有妳們的經驗，你認為哪一些特定的犯罪，牽涉到哪一些特定的法令或者是地方自治法規可以怎樣去做也請提供給我們當參考，以上次我今天就開會背景資料的敘述，那我們現在就開始進行研討，我們先請陳明傳陳老師表示一下意見。

陳明傳教授：

再看我的資料之前，我回應一下主題的報告內容，我覺得警民合作在臺灣可能有四個面向可以加強，第一個是法制，也就是說我們把警民合作跟預防犯罪的一個臺灣本土的現象能夠去著力的部分，犯罪類型也好、詐欺的類型也好，在臺灣比例比較高的類型，根據這些犯罪行相關的法令沒有辦法阻擋或是預防的地方，這個地方可能法治化要著力。那麼第二點，我覺得警民合作可能要多元運用民力，剛主席也講了很多，那基本上一個第三造警力多元運用民力，從過去比較感性的人力運用，運用特種行業的關係或者運用民間的情感，因為我們是多元民主、法治、透明的社會，所以應該是從一個理性的方向，經過理性整合，其體現就是法治，那理性整合的態勢，我個人覺得因為這個沒有人提過，我個人的想法，研究了這個題目那麼多年，可能是從一個單一制式化的人力運用，進入一個比較多元、多樣化的民力運用，有些國家已經逐漸做出一些範例來，這個範例，比如說提到第三點，第三造警力一個新的民力運用，或者共同協力來維護社區治安，比如說，日本的運用退休警察，他對警察的瞭解，徵招他們回來擔任派出所的相談員，穿便服的，他又是民眾，又是退休警察，所以這一

部分可以補充新一代警察沒有那種奉獻犧牲的精神，他不願意到所謂的駐在所，他希望到派出所去或者是機動警力去，因為他們是上班勤情的，到駐在所去，必須一個人住在當地，然後家庭和工作場合是結合在一起的，現在出現很多空缺，沒有人願意去，所以他想出這個方法，這可能是一個比較理性的警民合作結合。在日本，當然是日本文化，那我的文章裡有寫到英國的發展，英國的人力發展運用，他逐漸的改變很快，當然是根據各個地區的犯罪類型，怎麼樣把民力結合起來，他有幾種類型，我等一下跟各位報告一下，他是一個逐漸在發展的不同型態的典範轉換，這是第三造警力有無限的想像空間，那麼第四個，我個人是覺得警察的政策需要調整，因為我們基層或是第一線同仁，對於警民合作很想做，但是整個一個中央的警政政策，到底這個領域到底值不值得投資，然後能夠做出多少的貢獻，我們從日本的網路，派出所的貢獻生產力來看的話，他大概是百分之七十六的全國警案，開出百分之六十的交通罰單，處以一半以上的違規事件，所以他是具有生產力的。這讓政策瞭解到，做這個事情其實對治安有直接的貢獻，這部分我想我們可以來思考，若政策不改變的話，很多基層員警他心有餘而力不足，因為整個勤務時間、勤務活動把他綁死掉了，政策已經把他逼到一個牆角，讓他沒有辦法去想這些事情，所以這是政策要去改變的，政策如果沒有辦法去改變的話，再好再多的制度，其實到基層都是無以為繼，沒有辦法，因為太多事情擋住了，那這部分就是要從政策面來做處理，就這四個方面。那第一個我簡單的報告一下，法制化方面剛主席講了很多，那我再提供兩個意見，或許可以參考，剛講到志工服務法沒有錯，因為我們現在民間對於志工服務法，或許沒有辦法像民防或是義警那麼週延，在第一線服勤的同仁都知道，志工其實他的誘因不夠強，不過我剛講過了，他是一個多元、多樣的理性人力整合的新趨勢，尤其是民主法治先進的國家，臺灣也逐漸是這樣的，所以志工服務法這個是很重要的，保全業法當然是很重要的，證照制度、還有必須有哪一些條件，像日本的保全業，日本警察對保全有哪些督導規範管束的連結，那些連結是不是我們還不夠強，我們可以拿來做比較一下，還有公寓大廈、民防的問題，那這幾個部分剛主席都講了，我另外再提兩個意見，就是我們特種行業有三種行業與臺灣的相關的犯罪很有關係，比如說，典當業、舊貨業，這

強化警民合作機制之研究

與查贓有關係，所以這一部分的管制，我們是不是已經逐漸鬆掉了，那這個法治拿出來看看，到底他對派出所有哪些責任、有哪些的報告，可以把查贓這一塊更周延、更有系統地規劃出來，我覺得這一個螺絲已經鬆掉了，查贓這部分，所以典當與舊貨業把它拿出來檢討一下，他雖然是感覺上很冷門的，但是竊案雖然傷害法益不大，民眾卻很在乎，我們警察往往就是束手無策，很難因為他的影響法益沒那麼大，也很難破案，查贓是一個很重要的關鍵，那這兩個法治方面的連結或者是能夠緊密的去把它扣住，這一部分可以把它拿出來檢討一下，這是特種行業，那爆竹煙火業當然是一個，與槍枝、毒品和黑道生存有關係，第三個特種行業，比如說汽車修配業，這些特種行業的法規，是不是有我們可以著力的地方，然後從法制上來確保警察對他們有督導、管制、運用的權責擴大，過去有，但是已經鬆掉了，所以我很同意主席剛的講法，在我們國家法制是很重要的，尤其是大家對於公權力越來越想挑戰的時候，你在法治上，如果沒有做緊密的做一些規範的話，那實在很難出手，靠過去的感性的人力整合已經不行了，這是第一個。第二個我提供的，我曾經聽說過，這可能要去查，美國的網路業與通訊業，當然金融業鎖得很緊，為什麼呢？因為國土安全法，我的書上有，裡面有提到美國的國土安全部對於金融的管制的一個強化，網路業和通訊業或者現在的金融業做出一些新的產品或者新的功能，IPHONE、IPAD 新的功能，這些功能可能會變成新的犯罪，那這些業者在法律上，在聯邦法裡面的規定，你有責任向聯邦調查局或相關情治單位報告，你已經發展出新的網路或通訊金融新產品，你有責任要告訴我們，如果你告訴我們，然後可能會有甚麼弊端，那你就沒有那麼重的責任，如果你沒有先告訴我們，我們沒有即早做預防，讓這些犯罪案件發生，讓我們沒法掌控，你就有很重的法律責任，所以說，從法律上賦予課責的責任，如果你有一個新的網路通訊商品，你有責任向我們行政單位反映，說他的優點在哪裡，但是可能會有那些弊端和缺點、哪些犯罪的方法，讓你沒辦法偵測的到，讓你無法預防，就好像之前陳進興的那個王八機、王八卡一樣，你說可能會產生這個問題，你要提早告訴我們預防的方法，因為是你發明出來的，我們不知道你在幹甚麼，你一發明出來黑道就會用，那這個時候你要讓我先知道，我技術要先領先他，所以這部分從金融網路通訊聯

絡，業者要不要把相關法制拿出來讓企業界對所謂的預防犯罪，第三造要給他課責，我想這給主席補充，那最後我用一分鐘，來簡單跟各位報告一下我剛講的概念，這是在考試院的文官制度刊物裡面，我與李局長一起寫的一篇文章，那請各位翻到第 11 頁，講到日本的警民合作，那英國的部分在第 13 頁，第一個已經改做 PCSO 就是 2002 年引進警察社區輔導人員，他可以是全職的，可以是兼職的，然後與警察一起負擔工作，他有一些簡單的執法權力。第二個功能叫 MNC 在第 13 頁，正式編制警察一起工作，並提供協助志願服務人員。第三個特殊 SPECIAL CONSABLE 等同正規的警察穿相同的制服並且願意每個月至少提供 25 個小時，這有點像正式的警察，但又不是正警察。第四種是王永慶、蔡萬霖、郭臺銘用錢，叫他的保全業，或者他的警衛人員到臺北市或各縣市警察局服務，然後你服務幾個小時，回來我給你家多少薪水，鼓勵企業界他們的警衛或是保全人員自動自發的參與當地的治安合作，然後他有兩個功能，第一個是他會很努力地與警察結合在一起，第二個，他從警察那邊學到很多新的策略，回到公司裡面間接地幫警察減少竊盜、被搶等，所以是兩相得利，但是鼓勵企業來做這些事情，我相信他們很樂意，所以這是一個理性的結合，給各位一個參考。最後是第 16 頁，我們講警政署，第 17、18 頁等等後面還有保全業，那最後就是新竹市，新竹市的三區共構，勤區、社區、學區，他們是怎樣改變做一個結合。那第二個我覺得還有一個例子，林局長在桃園所做的第五代天羅地網，我想林局長對那個很有興趣，而且是朱立倫縣長交代他去做的，但是兩個人高升了，所以桃園縣沒有做了，那個叫做第五代的天羅地網，租賃式監視錄影系統，由通訊業者、警察局與縣政府、社區守望相助、公寓大廈整個連結在一起，租賃式的你來發明，我跟你租，然後三方面大家出錢，你少賺一點，但是我們多強一點功能，然後守望相助與我們結合在一起，當然這裡面牽涉到法制的問題、隱私權的問題，我覺得第五代的天羅地網可以嘗試看看，因為大家一起來，通訊業者也出一點力量、少賺一點錢，政府也補助一點，社區也來做，就不會造成百分之七十監視錄影系統都不能用的現象，這是一個新的發展，國內的實例來給各位做參考，基本上我覺得很肯定章老師領導這個團隊，以上只是做一些補充的說明，希望章老師這個案子能夠真的被警察界起一個代表的作用，

強化警民合作機制之研究

以上報告完畢。

章光明教授：

非常感謝陳老師的精采發言，我們研究團隊有幾點要特別注意，陳老師這篇文章大家都要閱讀，當然除了剛所提到的爆竹煙火與汽、機車收費保管，這些特種行業的規範外，陳老師特別從網路業與金融業、資通產業去做一些課予義務的規範，我們可以做思考，裡面也有從單一到多元納入我們的文獻，日本的退休警察的制度剛所提到的，派出所的商談人員，警政內部也有傳承的功能，英國鼓勵企業參與警政的做法，也是一個極致，另外勤務制度怎麼去做，否則勤務制度如果不做改變的話，我們再多的構想，我們的時間都被警力綁住了，最後，桃園市租賃式監視錄影系統，我們剛討論到監視錄影系統部分，請大家等會多著力一下，我們再度感謝陳老師。

黃大隊長明昭：

各位先進主席老師，我想先回應一下主席剛所提到的一些相關臺北市在反詐騙這一塊，臺北市是一個相當基礎的工作，他是印了一個我們現有的詐騙案例的關鍵字，比方說行政院金融監督管理委員會、監管帳戶等等這些關鍵字，印了一個 a4 大小的宣導單，要求警勤區挨家挨戶去發放，這樣很辛苦，如果沒有找到人的話，要張貼在佈告欄以及門首，而且家門首還要以雙面貼的方式，等住戶回來可以撕下來，帶回家裡去看一下，他禁止放在社區信箱裡面，這樣子很多廣告單子收一收就丟掉了，這是基礎的工作的部分，第二個基礎工作的部分，是透過銀行、行庫行員的關懷，這關懷部分的做法，當然警政署與行政院金融監督管理委員會有金融治安聯繫會報，特別訂定了相關各行庫的要求行員要關懷提問，但臺北市的做法，是除了警政署所要求的關懷提問選項用打勾，有沒有符合這個年邁的、神色緊張的、講電話的等等這些，北市近一步的做法，是請向各行庫以勸說的方式進行，如果有發現到剛所講的這些表徵，再通知警勤區的員警，因為詐騙集團都會用恐嚇的方式，這個你是要與行員來講，買房子或是粉刷等等的這個理由，來騙行庫的行員，但是我們臺北市就拜託行庫，要求各分局長、副分局長拜訪行庫的經理等等，有發生這種情形，進一步通知警察機關到場來做確認，以護鈔的名義，因為大額款項警政署在推動為民

服務，大額款項可以來護鈔，護送到家裡面來，甚至還要求他們要連絡他的親人、兒子、親朋好友來確認是不是有要買房子，或者家裡面要粉刷，因為這樣子，臺北市去年整個詐欺案件的一個下降比例來看，他達到兩千九百件，也就是說下降了三成二左右，那在財損金額這一塊，原來臺北市在前年 98 年是 45 億喔，去年是 21 億，減少了 23 億多，也就是減少了 51.87 個百分點這個部分，但是我們在做這項部分也面臨一個問題，我們用道德勸說的請行庫的行員說，你進一步通知警察機關護鈔，但是很多行庫的部分，有面臨到願意不願意進一步通知，那他們說行政院金融監督管理委員會沒有這樣要求，行政院金融監督管理委員會所訂定的相關規範裡面沒有這樣的規定，所以這是依法行政的部分，所以我們曾經建議中央，在中央連繫會報裡面，請行政院金融監督管理委員會做補充的規定下去，這個部分也是還在做，另外還有一個在金融機構防搶的部分，當然我們原來都做了一個環境的安全檢視檢測部分，我們也發覺到很多案例，像在臺北市來講曾經有發生過銀行的強盜案件，或者是尾隨銀行領款人出來的強盜案件，但是在行庫裡面的外面，這個沒有監視錄影系統的設置，他只設置在大廳或是進門，但是往往像很多聾啞集團的人，他會很聰明，會一個人進去裡面，外面的人就會盯著那個肥羊，裡面的人就會打一個暗號，請外面的來尾隨，這個尾隨部分，我們在外面金融機構的騎樓地、迴廊，或者像人行道、慢車道，沒有監視錄影系統，這個部分在臺北市，也曾經在法律面修訂，修定金融機構的安全維護辦法，這個是各行庫銀行公會所訂定的一個辦法，給各金融機構來執行，那金融機構的部分，後來可能沒有法令的規範，所以他們也不願意來做這個部分，不願意加裝鏡頭，很簡單延伸一個鏡頭到馬路上、到人行道上及迴廊上面就可以了，但是他也說法令依據不足，不願意配合，我們也委託中央在聯繫會報裡面來提案，但行政院金融監督管理委員會也打回過來了，這是法令面的一個修法過程。另外陳老師剛有提到，在個竊盜面來講，就臺北市政府研考會以及警政署的相關每一季民調部分，在整個民怨最大的，就是竊盜這一塊，臺北市民眾對治安不滿意裡面，竊盜案件面向就達到百分之四十二點多，所以臺北市也推動了警察機關警察勤於抓竊盜，目前推了兩期，確實是有效，有下降下來，但這個面向不是說吃案的下降，因為我們的破案率是有提升，竊盜

強化警民合作機制之研究

犯罪是有下降的情形，那這個部分，我們的理念是說將這個現場勘察的跡證，連結上各個點的聯結，就會鎖定特定對象涉及到轄區很多案，這些特定對象很多都是在通緝中，那我們也要求查緝通緝的這些人犯移送法院把他隔離，隔離的話，就不會在外面流竄犯案，但是在竊盜面的這個部分，竊盜的一個贓物是很重要的，現在的犯罪的贓物，像竊盜的贓物，金、銀、金飾或者是相關搶奪像搶婦女的金項鍊等等，這些流落到哪裡去？流落到金銀珠寶業，金銀珠寶業裡面有成立公會，公會裡面有會員的也有非會員的，他加入會員他當然要有繳費用，所以非會員反而多，會收贓的那一塊是在那一片，非會員的那一塊，因為公會裡面也沒辦法去約束，但我們現在的法制面來講，現在當舖業法已經很完善，你去典當要身分證要按指紋要登入，所以這方面反而在收贓面是比較完善，保全業法裡面都已經很完善的法制面，反而是在資源回收面、金銀珠寶面這沒有法制面的約束，我們有訂定特定營業管理規則或者管理，當然那北高有自治條例，但裡面沒有刑事法令的規範，他只有罰則，罰則是市政府建設單位在罰則，那誰要去稽查？警察機關去稽查嗎？警察機關去稽查的法令依據在哪裡？這也沒有法令依據在，所以我當時我印象在臺北縣服務的時候，我們推特定營業管理自治條例，我們提升為自治條例這一塊喔，那我們將這特定營業包括了金銀珠寶業、資源回收業、舊貨業、汽、機車回收業等等把它納入進來，但是在整個法規、法制面這一塊，不同領域有不同領域的看法，你比方說臺北縣的法制經濟局，法治單位他的看法是，你限縮太多的話，會影響到他的經濟的活絡、教育上的障礙，所以會影響到相關經濟的成長，問題在地下經濟的一個這個領域恐怕會更猖獗，所以當時在推這個自治條例法制面也失敗，我們思考到像資源回收業最大的回收是在甚麼地方，電纜線為什麼很多政府機關每一年失竊的電纜線算幾百公里的失竊，那這部分都流落到資源回收業去；那另外搶去的金銀金飾都銷到哪裡去，銷到金銀珠寶業裡面非會員的這一塊，那這個部分可能是法制面的訂定，有一個督導管制的約束，由警察機關結合了相關政府部門的一個法制面的建立，我想這部分可以思考到，說以前為什麼汽、機車出廠的時候要烙碼，現在已經強制規定了，當時印象中好像也沒有真正的法令約束，只有行政命令，後來中央跳出來內政部協調交通部，那在行政院政務委員的一個主持之下

有了行政命令的規範，那段時間業者抗拒得很厲害，有一段的時間協調，業者也欣然接受，大幅的下降汽機車失竊，這是以往的法制面訂定以後，能有效的控制相關犯罪，我想這幾個大概竊盜部分、詐騙部分幾個領域裡面法制面的看法，這法制面訂定後，可以約束相關行政部門來共同執行，來防制相關犯罪，我想做一個報告，謝謝。

章光明教授：

非常感謝大隊長，有需要再請明昭提供給我們研究團隊，我覺得這幾個都很重要就是談到反詐騙的做法，臨櫃時候行員的關懷，分局長和副分局長對拜訪行庫的人員，財損從 45 億到 21 億下降那麼多，這邊要談到的是中央聯繫會報，其實也是警民合作平臺的機制，我們的研究案裡面這個東西也要放進去，這概念可以放進去，明昭你講說在臺北縣特定營業條例自治管理是不成功的，為什麼不成功？

黃明昭大隊長：

不成功，因為他們法制局認為我們限定太多，會影響阻礙相關經濟活動效益。

章光明教授：

可能一個政策、一個法規不同利益之間他也很拚，這個待會洪老師會給我們指導，我們就順著請文章來發言。

李文章科長：

主席各位先進還有各位研究團隊大家好，首先是對主席剛在開場白裡面所講的，哪一些犯罪需要第三造警力，那在我門實際上的看法，每一種犯罪都是需要的這是一定的，但總有重點。那也呼應到我們大隊長剛所提到的目前有兩個犯罪，第一個就是竊盜，第二個就是詐欺，這兩個是目前民怨最高的犯罪，也是我們實務單位著墨最多的，我就剛大隊長所提的部分，就一些實務上的做法提出來，我先講第三造警力，其實在警察實務上多年來其實已經有推過了，比如講臺北市當年的特種行業的斷水斷電，這是一個很標準的東西，雖然後續在這個色情行業的斷水斷電，後來在行政訴訟的部分全部都輸掉，但是在當年陳水扁市長時代，事實上是有效地嚇阻色情行業的犯罪，也就是因為把色情行業全部都趕到三重去，臺北市的色情才比較往下降，那當時的一個做法是結合消防局、建設局等等，就是

強化警民合作機制之研究

剛剛大隊長所講的，聯合稽查的機制下去，只要你這個行業，不管是違反刑法、建築法、消防法等等，就做強制的斷水斷電的措施，這是很標準引用第三造警力的做法，但是這個爲什麼後來失敗？也包括剛剛講的，爲什麼回收業這塊後來失敗，我覺得一個重點，就是修法這一塊，我們還要再著墨，這也呼應到剛陳明傳老師所講的，以前我們都重視理性的來運用民力，也就是所謂的志工、社區守望相助團體等等，這些在我們實務上來，他是增加了我們的力量沒錯，但是事實上，有很多我們想推行的事務，還是必須透過法律，不透過法律的東西，事實上是不長久，但是我們運用第三造警力這塊，其實我們有一些成功的案例，那剛也都大概都提到了，我這邊舉第一個，就是所謂的汽車辨識碼這個案例來跟大家做說明，大家都知道汽、機車竊盜在全國的刑案裡面，事實上占了六成多，換句話說 10 件刑案有 6 件多是汽機車竊盜，那當時我們刑事局在推這個法的時候，在想辦法處理他的時候，事實上我們是修正了一個法，爲道路交通安全規則，這事實上只是個命令而已，在裡面增修了一條條文就是第 17 條之 1，剛剛大隊長也有提到，當時當然有很多的抗爭，在第 17 條之 1 給我通過以後，他強制規範汽、機車制照業者，在你出廠以前，一定要噴上辨識碼，否則你是不能領牌的，那就等於這個汽、機車製造業者，他必須去做防竊的措施，當然從這一個措施做完了以後，汽機車就明確地下降，我們可能不能講說完全是這個因素造成，當然可能會有其他的因素，但我認爲這是一個很重要的規範，事實上到目前爲止，他確實是往下再走的。另外就是剛有提到的當舖業法，這一塊事實上是一個很重要的銷贓管道，當舖業法當時我們在修正的時候，我們在修正的時候是修正了第 4 條，首先是設置當舖業要每增加三萬人口你才能開，就是你這個地區要有再增加三萬，你才能再開一家，這樣去管制說當舖業不要那麼多家，銷贓的管道去減少。第二個就是，以前我們常發現歹徒拿假冒的身分證來典當物，這又是一個銷贓的管道，所以後來修了 15 條，除了要登記身分證資料以外，還要加按指紋，據我瞭解好像全世界只有臺灣有這樣做，當然這樣去做，都有助於銷贓管道的降低拉。那我大概總結一下，在臺北市之前，所謂對於色情行業引用第三造警力的這個案例呢，他是失敗的，我認爲失敗的原因大概就是法，修法這一塊我們當時沒有做好，以爲夠了，後來打行政訴訟的時

候整個是輸掉，還有當舖業法他是有成功的案例，剛講的大概是竊盜、色情這兩塊，另外我開始講這個詐騙這一塊，詐騙這一塊，目前是我們推行第三造警力很重要的一個主軸，因為這個部分，最主要是詐欺犯罪，真的實在是太高，那剛我們大隊長剛有特別提到臺北市有一些做法，當然這些做法，在我們局裡面來講都會把它吸納進來，將來會形成一個政策，那在於詐欺這一塊，我們目前事實上有一個跨部會平臺在運作的，那這裡面扯到三個主要的面向，第一個面向就是金融，第二個面向是電信業者，第三個面像是網路，陳明傳老師大概有講了，在金融的部分，事實上已經做了很多，大部分都是透過行政院金融監督管理委員會來要求金融機構來做配合，我這邊手上的資料大概有幾個，第一個就是臨櫃匯款關懷提問這塊，這一塊當時是透過行政院金融監督管理委員會請他們在一個金融機構安全維護管理辦法，這應該是一個命令，再去做一個銀行公會會員安全維護作業規劃範本，在這個範本裡面，事實上他們是做了一個關懷提問的評估表，有一個評估表，這個評估表裡面，規定銀行的櫃檯人員遭遇到類似的詐騙手法時候，他必須要關懷提問哪些事項，其中有一個就是規定，詐騙的時候，必須打電話給警政署專線 165 專線，還有一個跨部會專線，你要通知警察，剛剛大隊長所提的這一塊，我想我們在落實程度上有一些差異，執行落實程度的一些問題，我想這是我們目前在金融這一塊還在持續做的，另外就是有一個防杜人頭帳戶的範本，這是用行政院金融監督管理委員會以行政命令的方式，要求金融機構在開戶必須要證件、必須要錄影等等，至於我們未來準備要再做第三造警力這塊要做甚麼，其實範圍很廣，因為包括所謂少年霸凌這塊，還有婦幼安全這塊，我們目前都有在規劃，只是政策都還沒有形成，那現在比較重心都擺在詐騙犯罪這一塊，這個部分事實上就是剛談到的三個領域，就是金融，電信業者，網路業者，那金融的部分剛報告過了，就是透過行政院金融監督管理委員會一直在運作，電信的部分事實上我們已經有很明確運用第三造警力的部分，比如說 165 專線，這個機構事實上是設在保一總隊，目前是用 46 名保一的資源警力，專門接聽這個 165 的電話，但實情我跟各位報告，專線電話靠這 46 名是接不完的，所以我們目前是中華電信有一個客服部，他們幫我們代接 165 專線，她們一年接幾通，你知道嗎？接了一百萬通，當時中華電信他

強化警民合作機制之研究

也不願意，但是我們透過協調，讓她們願意去做，然後她們拿我們這個當成功的案例，所以現在內政部的 113 專線，她們也準備去接，對我們這個案子是免費的，但他以這個成功的經驗去接其他政府機關的 CASE，變成是有收費的，這個是電信這個部分，目前也開始在提供身分查證的作業，我們將來可能會推行，有人要去申請行動電話的話，他這個證件的資料，會 PASS 給我們，我們會經過一些比對的動作告訴他，這個人是否是假冒的帳戶資料會人頭資料，希望在申請時候就去處置，這個推的方式，包括在電信、金融，都是我們目前正在執行的，那最後我想談到的是網路這一塊，目前的犯罪是非常嚴重，目前國內網路的業者的部分是 OK 的沒有問題，包括所謂的露天拍賣、YAHOO 等等這些，那目前遇到的一個狀況，是網路業者他還是比較被動來提供我們一些資料及做犯罪預防宣導，我們將來就是準備在有關的法令的部分，到底在哪一個法令的部分能夠課以他們責任，將來對於有關網路犯罪詐欺這一塊，再給他們加深一些責任，能夠讓網路的犯罪來做下降，這大概是我們刑事局目前利用第三造警力很重要的一個主軸，還有一個成功的案例是在金融機構這一塊，我要特別補充的，我們現在的詐欺犯罪，事實上有一部分民眾匯款，是匯款到國外銀行，也就是說他匯款到香港的匯豐銀行，那以前我們遇到這樣的狀況幾乎都是完蛋了，沒有辦法去處理，與網路一樣，只要牽扯到國外的網路業者，我們幾乎偵查就會中斷，但在去年一整年的努力下，警政署所簽署的共同打擊犯罪的這個架構下面，是讓他除了所謂犯罪偵查以外，還提供了犯罪預防的一個管道，去年終於香港匯豐銀行開始與我們配合了，將來如果錢被轉帳到國外去的話，匯豐銀行是願意幫我們攔截的，有成功的案例，金額好像是近兩千萬的臺幣，所以我們現在匯款到國外銀行，事實上是可以做攔截，目前是只有香港匯豐銀行跟我們做配合，我們也在修有關國內銀行法這一塊，我們希望把花旗銀行、西聯銀行等等，這些在國內經常運作的銀行，也把他們規範進來，希望將來在這個詐騙款項這一塊匯到國外，可以幫我們做攔阻，從這樣來降低整個詐欺犯罪的一個情形，我先做以上的說明。

章光明教授：

我們找實務單位與一般校外學者所講的內容就是有憑有據，那剛提到

的道路交通安全規則第 17 條之 1 辨識碼的依據，另外，金融機構安全管理維護辦法、銀行公會會員的管理辦法，甚至剛剛談到的 165，其實是中華電信在做的等等，這些我現在聽了我才知道。那這樣子有幾個是我們要去思考的，第一個特種行業的管理，由其是當時斷水、斷電是有效的，但是行政訴訟我們輸掉了，當時的法令依據不足在哪裡，這個是我們在做第三造警力的法令面沒有顧到的地方，這是一個很好的案例。除了這個特種行業之外呢，這邊舉了實際的例子，陳老師提出大概念幾個行業，但是這裡就非常具體了，一個是網路業、一個是金融業、一個是電信業這三個都有例子，最重要的我們的研究案是未來性，未來也同樣提出來了，像少年霸凌或者是婦幼安全，其實在前面幾次開會時我們也都提到，我們研究案當中，也可以適度把方向點出來做一些著墨，謝謝文章，接下來是洪老師要先發言一下？

洪文玲教授：

就是剛才文章講到臺北市，以前執行掃黃在行政爭訟上都敗訴的一些原因，主要是因為掃黃是用斷水、斷電以及拆除設備，那這個已經牽涉到直接強制，直接強制就是要依據行政執行法，行政執行法的直接強制，是要有一個步驟，必須要先間接、才能轉直接，所以當時就是太快，在正當程序部分就產生瑕疵，其實主要是這樣的一個事由，另外，我想請教網路的管理，像那個網域名稱，他也是都是依據電信法，所以還是屬於交通部，是分為不同的領域，因為我看那個電信法是有談到，那個網域名稱的登記，那至於 NCC 管的是指動態的活動部分，是不是有這個硬體軟體主管機關分工的不同？

李文章科長：

現在這個網路業者的管理這一塊，我們目前的瞭解是大家推，大家都在推拉，但是所引發的犯罪問題，讓我們內政部警政署不得不去 PUSH，所以電信業者與網路業者目前是希望透過 NCC 來規範，當然會牽扯到其他一些問題，但我們目前先從 NCC 這一塊去做一個先攻。

洪文玲教授：

不管事特種行業的管理，這些他的營業活動都會牽涉到社會治安的問題，那因此在這個部分警察在監督管理的這一環就要提前介入，那介入就

強化警民合作機制之研究

要有一個法令依據，那像這些法令依據，都有一個監督的一章專章來談監督，那其中最常用的手段就是監督檢查，就是我們講的行政檢察，在監督的前置呢，就是課以業者必須要有嚴格發照的時候，要做審核，這些相關的發照，或是資料庫建檔來備查，接著就是主管機關去進行檢查的時候，業者不可以拒絕，在這個條款裡面，我們可以像就業服務法或者是像這個電信法，他裡頭都有一條，主管機關派人去檢查時得會同警察機關，或像就業服務法沒有寫會同，主管機關或警察機關可以攜帶證件進入這些場所做甚麼甚麼，可以檢查剛講的他必須要建檔備查的資料，我們取得一個法源，可以進入這些行業去逕行檢查的法源，透過這個法源實質上有間接的管理，在法制上先取得一個可以介入，我們這些非我們主管的監督檢查的權限。

章光明教授：

洪老師剛講的這些把他放到我們的研究案裡面，那我們來聽一下實務單位的，信睿發表一下。

林信睿股長：

目前我們法令有一個很成功幫助我們警察的案例，公寓大廈管理條例，公共設施壞了沒人管，這個弄了以後不繳錢的話，管理委員會可以有強制的作為，甚至於可以拍賣這個房子，這個整個臺灣舊的公寓大樓治安有明顯好起來，要不然就一直敗壞下去，這個機制創造了老舊社區大樓的價值出來，那住戶本身也是受惠，這樣的機制在社區的監錄系統發現了同樣的情形，我們社區剛開始設置監錄系統，風吹日曬壞了沒人管，維護率不到百分之五十，每次案件發生都壞了，等於是嚇唬人用的，這個機制如果能套用公寓大廈管理條例的話，就是說你設了以後，社區相關住戶一樣要繳錢，賦予這些義務要維護，維護的費用如果你不繳，怎麼樣的強制做為，政府不用一天到晚要管你這個，這個東西其實不需要與警察去連線，因為他只是社區在用而已，你如果連線的話，費用很高，當發生案件警察才來調用，平常不需要用，那這個東西對整個治安會非常好，這裡治安好同樣的房價就會上來，對社區也是好的，甚至另一個創造價值，溜狗、大小便、垃圾亂丟、環保法令都有舉發獎金，不只治安會好起來，整個社區環境會好起來，乾淨的話，人文素質會好

起來，如果能夠有一套的法令機制，套用前面這個成功的機制，對整個臺灣是一個很好的正向發展，另外，關於舊貨業跟典當業，建議就是警政署建置一個系統，你來典當你來賣舊貨資源回收你要登記，那行業管理登記完以後，你買賣，我們一般買賣有發票，可是你這個東西沒有發票，沒關係，你把資料上傳你今天買了幾公斤的電纜，多長大約登記一下，昨天全臺灣哪裡總共丟掉了幾個，你今天賣了幾公斤長度相吻合，馬上就到了警察機關，可以知道昨天失竊的，今天可能在哪裡有回收到，那接下來你還要要求他做錄影監視系統，就算你收了一個贓物的東西，我們就可以來查看看，如果是合法買賣的，依照這套程序做的，雖然被查到，你是合法的、依法買賣、登入你的權益不會受損，也不會有贓物罪的問題，那這一套如果能夠做起來，對於那些中古業的失竊案，可能會非常的有效果，另外有關於賦予業者義務的部分，我們大概看一下有停車場、大賣場、金融業、網路業者、電信業者，尤其是網路業者，。

陳鏡華：

各位老師各位長官大家好，在苗栗縣裡面所看到的最大的問題，就是外籍人士的問題，我覺得對於外籍人士仲介業者的管理，那通常如果說違法雇主，因為我們檳榔業者所犯的犯罪，歸納以性犯罪最多，再來就是毒品，還有一些詐騙的犯罪，那如果說被查獲到違法雇主雇用，在社違法第 57 條第 1 款他是有 15 萬到 70 萬的罰則，但是對於原雇主和仲介的部分的罰則就沒有了，我覺得外籍人士在所謂的鄉下地區，其實這個問題是蠻大的，在仲介業者的管理部分，我們法律面可以去做要求的，第二點主要是對我本身業務辦理的範圍，因為我們有很多的民力，包括志工、守望相助隊、社區義警民防等等這些，那其實這些民力這麼多，他也相對發生了一些問題，比如說整合上的問題，民力上很多；實際上卻沒有發揮那麼大的效果。第二個就是說，民力上他的重疊性過高，他可能是守望相助隊，也可能是義警，那相對是一個重疊性，那還有另外一個就是，很多政策到民力推展到下面，是由勤區的員警來做，勤區員警來做這部分，就會過於形式化去做，實際上就沒有達到效果，我就本身辦的業務就是社區治安營造的部分，就是以前所謂的六星計畫，

強化警民合作機制之研究

因為我們藉由補助的方式，這個專案非常好，也搭配到我們苗栗縣的補助要點，比如說內政部有一個內政部推動社區治安補助要點，還有我們苗栗縣推展社區補助要點，還有苗栗縣守望相助工作慰問金補助要點，特別提到這個工作慰問金補助要點，是我們苗栗縣每個月針對轄區內的守望相助隊都有最高 1 萬塊的補助，但是這 1 萬塊的補助他是會下降的，我們會要求他必須設立愛心走廊，必須配合校園以及做導護媽媽，做家庭暴力緊急通報的一個網絡，還有社區治安的認養，他是配合一些保全公司和一些超商，還有愛心平安站那我們也要求他招開成立一個社區治安會議，就是一個藉由民眾發現的問題的一個平臺，我覺得藉由這些補助，如果說這些作為他沒有去做的話，可藉由我們考核的人員去增加或減少補助的金額，另外我們社區補助的部分，我們是每半年給 11 萬 5 千塊的部分，我們也藉由這些所謂的民力，他實際上在推動的部分，我們去斟酌補助的情形，所以我們這些補助要點來提高民力實際上的運用性，我也認為是在民力上非常的多樣化，但是他民力的發揮必須集結在一起，所以他的平臺是非常重要的，那像治安會報和道安會報，其實是我們一直在推得這個部分，我的意見到這裡，謝謝。

章光明教授：

那我們接下來請政峰。

李政峰隊長：

三位老師各位長官以及研究團隊，今天老師找我來本來是要談那個有關機車烙碼的 CASE，不過剛很多先進都有提到了，我看了一下我覺得我還可以再提供的是比較傾向策略的部分來思考，我有四點的報告，第一個就是說就老師所提到的，警察透過第三造的警政是警察透過合作說服或強制組織，然後這裡面呢，第一造是警察，第三造是其他組織與非加害個人，就這個的部分，我覺得老師所提到的，裡面有一個我們第三造是要賦予他更多的犯罪控制跟犯罪預防的責任，然後第三造警力的核心是要強制第三造負起犯罪控制這樣責任，對於老師所提到的第三造警力的部分我很認同，但是我覺得光是要強制第三造負起犯罪責任，我覺得這樣可能會有問題會遭到反彈，剛剛那個李文章科長有報告的，機車烙碼強制加辨識碼，當初在要修這個法律的時候，包括歐洲商會，包

括他們的汽車製造業者，都要求，到後來都要打 WTO 的國際官司，那對我們刑事局來講發覺說這問題很大，但是都沒有去想到，我們必須要去認知到一點就是說，我們要去強制到業者，可是業者是活的，他不會那麼死死的就讓我們去強制，所以說，我覺得在老師的第一句話裡面，警察要透過合作，所以合作是我們必須要去思考的，那業者是我們警察的合作對象，不是警察的打擊對象，這個必須要去釐清，如果你去打擊他的話，他為什麼要去協助你，沒有那個必要，因為你對我不好，所以合作按理來講，應該是互蒙其利才對，所以如果說我們要談第三造警力，我建議可以從競爭策略方向來思考，也就是說警察所要去結合第三造的警政，他是想要去營造一個可控制的治安環境，警察可以控制的，當我要這樣去控制的時候，我可以去採用購併，可以去採用策略聯盟，這些通通都是有目標的合作，也就是說我要去選定的第三造合作對象，其實是根據我想要達到可控制的治安環境來做，所以對警察來說，他應該是要來藉助合作者的力量，來打擊競爭對手，這個所謂的競爭的對手，就是我們所講的非加害人，也就是加害人的意思，換言之，所有違規的民眾，都是我警察的競爭對手，那我們時時刻刻要有競爭對手的思維，才比較 OK，因為我們過去都比較偏向製造業的思維，我們都不斷地去打擊犯罪、去查贓、去做很多查緝的作為，可能我們應該跳脫出來，從策略思考來想，我們應該要從系統理論的概念，警察在做任何事情的時候，不會只有自己一個人說做就做得出來，我要去結合業者，要策略聯盟，警察他現在所運用的義警，都是請義警做警察應該做的事情，而沒有去運用到義警，第三造警力可以提供給警察的力量，他的優勢沒有去運用到，換言之，我要策略聯盟，我要去購併一家公司，我勢必是覺得是說這裡面有甚麼東西，是我要去控制這個人的市場時候，我想要得到的，我才會去跟你合作，否則的話，我沒有必要跟你合作，我們現在不是用義警、民防本身可以做的事情，而是用它來做警察該做的事情，那像這樣的情形，我個人覺得我看了有關期中報告裡面，有問到說應該是誰去負主導與負責的責任，基本上來講，我認為警察應該要去負責主導的責任，那就這樣的一個部分，可能必須要去思考的是說，我可以去合作的對象是誰，所謂第三造，我個人認為第一個是業者，第二個是協會

強化警民合作機制之研究

，第三個也就是警察之外的其他人，也就是公部門，我們不能夠說警民合作，就把其他的公部門視為警察，不對，他也是警察之外的，因為我們第一造是警察，警察以外所有的團體都是我們可以合作的，有關機車烙碼的查緝贓車合作對象，整個查贓的作業，在 97 年的時候，又有要求去推動那個聯合查贓，查贓這個東西，不是警察自己個人就可以做得到的，所以後來他用八大跨部會平臺去要求海關，另外修訂機車 5 年後要過戶的話，必須要警察配合到監理處所那個地方去驗車，海關、監理站都是公部門，都是警察可以去結合的力量，如果說是要合作的話，可能必須要一個組織是可以持續合作下去的，而不是單點的，我們第一個要思考的，是讓那些協會的部分可以去成立，要去控制整個治安環境的時候，要去成立協會，警察可以去扶植一些協會，那我的建議是，舉例來講義交，義交都把他置於各個警察分局或是警察局底下，但是我們沒有去成立全國的義交協會，我們能去成立一個這樣的東西，他才能去與警察一起探討問題，而不是只是聽命行事，第二個他才去接受申訴，那談這類必須要去思考到，對於行政長官到底有甚麼好處？他為什麼要去支持你這東西，還有就是對於我們學者專家又有甚麼好處，那如果說我們去成立一個協會的話，對於政治首長，他會去支持第三造警力，也就是它可以行走他的第二系統，這是刑事局偵查科鄭組長給我的觀念，定這個系統，長官他在做任何決策的時候，都會有第二諮詢系統、第三諮詢系統，這是我們所不知道的，若去成立義警、義交協會，可以變成這樣子的第二系統，是我這個長官可以去諮詢有關交通問題之對象，他不會單單只有聽到交通警察告訴他的問題，還可以從義警、義交協會這個地方，只要他形成一個組織，才能去長期合作、運作，會變成一種又合作又競爭的氣氛，可以把交通的問題，由長官分別來諮詢警察和義交協會，那這樣子的話，可能會比較有合作的管道，而且他是一個組織，未來才會更方便，另有關機車烙碼，我去訪談一些人後，要有一個思考的觀點，到了後面為什麼業者他不反彈了，除了修法，但法是人修，人也是可以把他們推翻掉，只要你對我不利的話，我就要把他推翻掉，我們在進行第三造警力的時候，要去思考對警察有利、對業者有沒有利？那剛剛李科長有提到一個蠻好的觀念，警察的成功經驗可以做為業者競標

的一個有利因素，對於我們機車強制烙印辨識碼的部分，同樣也可以有這樣的功效，也就是說透過與警察來開會，警察來背書，警察來告訴所有的民眾，這家的業者他本身所生產的這個東西是很好的，為什麼機車烙印碼後來會全國推動，因為最開始的時候，是由民間業者自己去研發器材自己去做，這裡有一個關鍵人物就是余政憲余部長，他曾經有一個觀點，他的意思是說，除了鼓勵民眾去烙印碼，後來他要求業者，從出廠時就要烙印碼，否則的話，他強調你不烙印碼，我就要去公佈失竊率最高的廠商，然後對外公告，所以公部門或是警政部門有甚麼地方是業者所需要的，就是剛李科長所強調的，我可以去幫你背書，那同樣的道理，我們要去合作的時候，我們也要有這樣子的概念，你想要從我這裡拿到甚麼東西，像那時候機車烙印碼在高雄市推動的時候，最初業者免費提供烙印碼器材，幫你免費訓練，那為什麼他要這麼做？因為警察可以幫他的商品做背書，那這個是我們要去做第三造警力的時候可以去做思考的，之前我在刑事局服務的時候，有一個自動安全系統，有一個雜誌，他就是很希望與刑事局的預防科合作，業者希望可以從警察那裡拿到甚麼，就是我們可以怎樣去背書，那針對這一點，我們要跟保全業來合作，因為這期中報告裡面有提到，第 11 點保全已經變成警察要去查緝的對象了，要怎麼去合作呢？那我們可以反過來思考，我們警察怎麼與保全業者合作，不能老是用命令的，警察可能要去招集這些保全業者定期來開會，那業者他可以去提供警察情報，也就是說這個社區裡面所有的摩托車，業者可以去幫忙你警察去看一下，這個是不是贓車，可以給你反映，第二個，我這附近經常有這樣子的一個訊息，我可以告訴你，警察可以透過定期的開會時候，警察可以來幫這些業者來背書，可以去修訂法律，當業者在競標的時候，警察可以幫業者打星級，他在投標的時候，可得多少分的情況，對業者來講他有利可圖，他才會願意跟警察合作，這是我個人的觀點，在有關剛黃明昭黃大隊長所提，電纜線的那種行政命令，若用一種概念強制下去的時候，其實那時候刑事局的鄭組長也提及，最初的時候是禁止裸銅線買賣，剛訂下去的時候，那簡直是要人家的命，所有的裸銅線都禁止買賣，很多的廠商幾乎都面臨倒閉，為什麼？因為他本來進了很多銅線進來，很多的贓物進來，他就是放在這裡等銅

強化警民合作機制之研究

價上漲的時候要賣出去，結果你禁止裸銅線買賣的時候，我所有每個月要繳的利息，我吃不消，所以說到後來就開始去運用很多民意代表很多的管道陳情抗議，集結全國的舊貨回收商到臺北去抗議，我們如果都用強制的概念，以系統的概念，他會受影響，他一定會受影響，如果說只用強制的，他一定會跳起來，以上報告謝謝。

章光明教授：

政峰他提醒的是協力的概念，而不是強制的概念，提供了就是說要去判斷結合第三造本身的優勢是甚麼，他可以幫警察在治安工作上面做甚麼，他是做提供服務的，還是提供秩序的，還是他能提供偵查面甚麼樣的作為，這是第一個；第二個，政峰把第三造加以類型化，這也是蠻好的啟發，第三個，我們現在很多是透過跨部會的平臺來做為政策整合的功能發揮這個功能，所以這個跨部會機制也很重要，最後一個，甚麼去協力，不是只有強制，可以提供很多誘因，保全業我們可以把評比好的、提供情報多的、勤務能與警察結合的，我們把他的評比賦予一定權重，提供一些間接的資訊，讓市場去參考，這些都是我們去訂定相關法規的時候必須參考的，我們現在請行政系的許主任。

許福生主任：

主席各位先進大家好，從幾個層面來看這個，第一個我感覺政策面，昨天剛好去參加中正他們在公布治安民調，事實上這幾年我們的犯罪率都急速下降，包括整個費最發生率也都在下降，但民眾的不滿意程度都還是維持在七成，不過很好的是昨天看到一個數據，已經很多以前大概警察要負很大的責任，現在慢慢地轉變了，所以我們昨天慢慢導向一個治理的概念，昨天李柏生老師在講完之後我說，他用社會治理，我說對，我寫一個風險概念治理，從風險的角度來看，就已經不是只有警察的責任了，那整個政策面，還是要確立以預防為主，我們現在很多警察文化還是在偵查，所以昨天李柏生老師在講一個概念，我說我今天要參加這個座談會，他叫我說今天一定要特別提一下，昨天那個調查到現在還是有將近三、四成的民眾不願意報案，只是沒有繼續再問為什麼不報案的原因，我想我們大概推測說報了沒用，那報了幹麻，今天如果警察把這個概念改變過來，我過去你報的時候，我不一定要掙脫可以協助你

幫你檢測一下，你爲什會失竊？你爲什麼會被害？用這樣的角度轉換爲預防的角度，避免他重複被害，其實重複被害的機率是很高，這個許老師也做過兩次得全國性調查；接下來我要強調整個組織面要改變，這本書裡面也寫了一章，與今天的主題很有關，叫做日本的社區治安，92年日本把這個巡邏警察改成地域警察，很重要的剛陳老師也提到設置了這派出所的諮商員，還有一個很重要就是把派出所變成生活安全中心，更重要是94年成立一個生活安全局，三大局並列，刑事局、交通局、生活安全局，這生活安全局翻成臺灣，應該叫做犯罪預防局會比較好，所以我們如果組織面可以慢慢地做調整，那現在大概五都都有預防科了，但是其他縣市還是沒有預防科，所以我是感覺未來預防科下面有一個預防官，剛剛有提到誰來做這個連結，預防官就是要做這個連結，在組織面，未來我們也要去強化的，第三個今天聽了很多聽到這個法制面的，幾年前我與章老師私底下聊過，日本很早就在做犯罪預防法治化了，這裡面有特別把飆車的防制條例把他翻出來，還有生活安全條例，包括他們現在推了稱爲：製造安全的社區，這裡面我有整理了，因爲之前有與李宗勳老師做過內政部治安社區的評鑑委員，我有把他做一個整理，大家可以參考一下，其中裡面有幾個，第一大項就是全國展開居民參加安全行的興造街，藉由環境設計來預防犯罪，還有制定生活安全條例，這裡面有很多可以值得借鏡的，其實上學期還在聽李宗勳老師在講第三造警力，那時候還跟洪老師稍微提了一下，創造很多專有名詞，其實很簡單就是把犯罪預防法制化，大家分享蠻多，上上禮拜去參加一個霸凌的，結果隔天各大報就把我罵政府的話講出來，自由時報還登了一張照片，一個朋友說你這個是民進黨的，我要強調的是，剛大家有提到以前青少年事務有一個平臺，那平臺很重要，後來馬上任以來，把那個平臺拿掉以後，現在霸凌就要成立一個霸凌小組，飆車族就要成立一個，其實我們學犯罪學知道是青少年問題行爲症候群，他都有一個相同的本質，一個跨部會到縣市是一個跨局、處的，現在有一個很成功的，我也不敢說成功，就是被警察罵的青春專案，到現在還在實施，其實就是一個很重要，就是希望跨部會、跨局處，然後公、私協力的，剛開始是以取締的，後來弄得兩年之後，我剛已經指導研究生整理過這個評估，後來我

強化警民合作機制之研究

在事務委員會提出建立，現在已經慢慢導上預防活動為主，那我感覺青春專案的模式也是可以當作參考，那法制面，現在詐騙，剛我們科長也提到很多，我們最近在做這個兩岸共同打擊犯罪這個研究，刑事局這幾年，對於包括金融、電信、網路等各方面，發揮很大的功能，可以看到我們在 21 世紀剛好面臨這個，所以這裡面跨境的問題，你這裡面已經不是只有單靠警力，所以我感覺這危機就是轉機，慢慢把這東西已經弄到一個治理的層次了，不是只有我們警政，那執行面，上次去做社區治安的研究，感覺我們警察要強化警民合作的實施，提供犯罪的執行保護社區居民這是蠻重要的，一般老百姓對這個比較沒有在攝取，也沒有犯罪預防的概念，所以這件計畫我標了一個受害者保護，我一直講說，被害的預防，絕對可以預防，發生了在那邊保護老半天，我們警察可以做的適度資訊之提供，很多像臺北市，我住臺北市，也是一個很重要的立即資訊提供，回去我家附近常有機車失竊，這個有差。

第二個，我這邊建議製造各式的機會，來協助社區居民來參加各類的活動，你光在那邊宣導沒有用，你怎麼讓他有這個機會學習，所以這部分是我們可以去強化的，這個是執行案，第三點，要去強化這種連繫有成效的犯罪預防活動。我們怎樣子把他拉進來做，變成一個夥伴關係，事實上，這裡面很多公益團體是未來我們可以去強化的，這幾年少年犯罪一直下降，我們學犯罪學一直很有興趣，這裡面的文章寫了很多少年分析有關的，我是感覺生活型態的改變是很重要的，到網路到虛擬世界虛擬世界很重要的，很多民間資源投入到青少年的犯罪預防，所以是讓這些比較有成效的，我一直在建議未來預防科是不是在各縣市請他們彙整哪些在做犯罪預防的民間團體，把他資料建立起來，未來有一些活動，分門別類可以與他們合作，因為我昨天參加防暴聯盟，剛好最近政府補助防暴聯盟五百多萬，你看那個婦女團體有那麼大的力量，隨便寫一寫就可以拿到五百多萬，那我是在當理事，在討論建議說要把拿到的資源給一些中、南部的，再多給他們做活動性的。第四個，就是創造永續發展的支持力量，這個剛鏡華有稍微提到，就是說我們民間力量提升上來，因為民間最擔心的是像我們防暴聯盟也是在思考功能力，因為一定要有專職，但是專職的牽涉到人事費，這個都是現在各個民間社團最

傷腦筋的，你不能靠志工吧，我在協會搞了十多年，志工有時間沒時間來，專職能力還是很重要，所以我們在做這個警民合作對不對，怎麼讓他有一個穩定的力量，讓他們能夠永續發展的力量，這裡面大概是我稍微整理的，我是感覺到法制面、政策面、體制面與執行面，可以去調整一下，那從昨天我看中正的調查，大家也已經慢慢的感受到，治安不是只有靠警察就可以了，這是一個好現象，除了我們公部門之外，私部門的一直拉進來，所以我最近看英國，從早期講犯罪預防，慢慢地他們想要把他量化，後來他們發覺說，講這些都是警察的事情，用一個社區治安，去強化一個社區治安，也是未來我們行政警察一個很重要的工作，所以當初把警察政策與犯罪預防帶進來，有一些老師對犯罪預防還有一點擔心，其實我現在認為不用擔心，我們警察政策，最近讀了一大堆文章，目的就是要建構一個安全的秩序，政府的所有作為與不作為，很重要的，就是要達到比較沒有犯罪的社會，建構一個祥和的社會，這個應該就是警察政策，也是我們犯罪預防最主要的目的，所以系上來發展這個社區治安，應該是我們未來很重要的工作，我也很感謝章老師帶我們那麼多研究生出來學習，我今天也收穫很多，謝謝。

章光明教授：

謝謝許主任，這邊一個很重要的概念，犯罪預防法制化的部分，這個法可以放到我們的研究概念裡面來，有一些概念上的作用，還有生活安全條例，這裡面的內容可以參考，另外我覺得很重要的是，許主任提到一個觀念，警察怎麼提供社區犯罪資訊的部分，不是只有我們要求他跟我們配合，那我們能夠提供甚麼給社區回饋給社區，許主任講的這觀念，我們主動提供犯罪資訊回饋社區，這是一個警民合作的方式，非常感謝許老師，洪老師。

洪文玲教授：

我想針對我們所提到的主題，要如何把犯罪預防法制化，法制化除了目前散在各個領域的這些法規，我們去看看哪一些行業，哪一些項目，是與民眾比較遭遇到犯罪侵害，或者是容易製造犯罪邊緣的這些項目，其中的條文我們去強化，另外就是說我們如果要制定像日本，針對生活安全或者犯罪預防要去定一些專法時，在法制面上，從行政法的角

強化警民合作機制之研究

度，就是說你在法制的內容設計，不外乎包含幾大部分，第一個，他的適用範圍到哪裡，適用範圍、主管機關是，因為這個主管機關，我們現在法制一般的通例，大概都是以中央，看是內政部，地方是地方政府，至於警察是不是做為業務的主要承辦單位，我覺得這個還要再看狀況，因為如果我們都用警察當做業務承辦單位的話，那麼可能會讓其他政府單位覺得，這個就是警察的事，像文章剛提到很多的犯罪，他是運用一些現代科技當工具、當媒介，所以你還要管理電信的主管機關，還要管理金融機構，因為他不外乎都是為了財產性的犯罪，所以你還要一些業者、金融機構來配合，這個還要財政部或行政院金融監督管理委員會才管的到這些，所以我們將來在制定這種規範的時候，可不可以把層次提升到，這是一個全民的問題，警察只是其中分工的一環而已，否則到頭來，又會落到現在這種狀況，大家覺得犯罪就是你警察的事，做不好，警察單位比其他單位都緊張，我們的績效評比，也是以警察來做主要的對象，這個會讓警察在推動很多事情時事倍功半，這是一個針對主管機關的，那我們現在行政法很多的趨勢，就是透過法令委託，委託一些私人來行使公權力，像很多私立學校他可以授予學位，剛才信睿有提到公寓大廈管理條例，其實就是透過法令，來賦予管委會有公權力，那現在的法令趨勢是這樣，所以公權力已經不政府獨占，可以透過這種法令的方式，把公權力釋放，那我們也可以透過公會或是一些民間組織，像在交通法規裡面，我們就賦予導護媽媽也可以去舉發違規的行為，她也可以開這種舉發通知，讓民眾可以去檢舉一些違法，我們透過一些獎金的機制，這個都是在執行主管機關的法令部分，能更多元的一種立法基礎，那方法策略方面呢，現在行政的手段，監督檢查或者是制裁強制，其實那都不得不用的一種備用的手段，現在更流行的是行政指導與行政契約，用指導的方式，像剛許主任有提到說，提供資訊，像這個指導文書，本來就是政府應該公開的資訊，我在去年暑假去英國的派出所，有點類似行動派出所，在很繁華的街道，可能是租用民宅來當派出所，那在派出所裡面，就有提供各種即時犯罪資訊的宣導，一些傳單或甚麼弄得像一般商店一樣，來吸引遊客進去，你可以自己取閱那些資訊，也可以問派出所的員警，這都比我們現在派出所的制度更靈活，就是說，你也

可以用一部巡邏車，或是像上海用那種開敞式的電動車，一個員警站在旁邊，電動車上面有氣球、有甚麼，裡頭有治安宣導的資訊，這個是用行政指導的方式，也很多元，那再來是行政契約，與企業合作、與志工、民間第三部門來合作的機制，再來是運用補助的手段，提供訓練講習，甚至核發證照，給這些參與維護這些公益或者是公共任務有功的這些人，給他們一些法律地位，法律上除了行使公權力，可以扮演行政助手的角色，那在解決法律責任的部分，都有一個比較明確的規範，另外一個就是採取許可制，報備制登記制在監督檢查，搭配罰則跟強制，罰則與強制是一定要的，你任何的法制，對於符合規定的與違反規定的，一定要有相配套規範，一個完整的法制大概會涵蓋這些內容，這是提供參考。

章光明教授：

所以洪老師，你的意思是要弄一部犯罪預防法。

洪文玲教授：

如果要訂專法的話，你如果要法治法，你要制定專法，我剛前面有講到一個，就是強化我們現有散在各個領域的法令。

章光明教授：

各位就這個題目你贊成定一部專法警民合作，透過犯罪預防的方式來定專法嗎？

洪文玲教授：

其實民防法就是一個專法，民防法第 1 條，就是這些民力，戰爭的時候可以做防備，平常可以投入救災，在第 2 條裡面又讓這個民防有更多的任務，其中有一項就是協助治安，這是運用民力的專法，這些人民你要怎麼去組織編設。

章光明教授：

文章你看有必要嗎？犯罪預防。

李文章科長：

現在談專法，實務上看法通常都會分為近程跟遠程，遠程就會往那個方向來走，近程的話，現在是被逼得不得不先就現有法令修改。

章光明教授：

強化警民合作機制之研究

李科長講的，是我們內部開會看法，你要定專法，我們在做這個研究案可以做為未來長期的構想，把日本的做法提出來做參考，但是現階段，依然用原來的規劃，在既有的基礎法令與針對特定犯罪所因應的規範，這個方向來做，不知道還有其他與會先進要提出意見，那如果沒有的話我們今天到此結束，謝謝大家。

附錄四 期中報告審查意見回覆表

99 年 11 月 1 日

編號	審查意見	修正情形說明
1.	我國警民合作之治安政策，符合第三造警力內涵之措施，尚非僅限於義警、志工、保全業、當舖業、守望相助等範疇。個案檢視此 4 類型警民合作對象與本文核心理論「第三造警力」之想像與延展似乎有著很大差距，似不宜過度設限在此 4 類對象之現狀成效與條件，避免失去開創性。治安政策之推動，需要政府、民眾及企業團體之共同合作，治安政策之內涵，亦應包涵各項犯罪偵防措施。本研究計畫如能從更廣義之範圍，研究我國推行第三造警力之具體作為，對於改善治安將更有助益。	敬納建議，已於期末報告中補充，同時將各面向之範疇納入探討，以求周延。
2.	本研究計畫以探討第三造警力為核心，以保全、當舖業而言，法制上已有課予企業之治安責任，惟此責任是否充足，建議應為本研究計畫探究之焦點。另其他企業或團體，是否有必要課予治安責任，其理由、範圍、項目及目標等內涵，亦應有研究之必要，以提出具體政策建議。	本研究將各類型有關治安範疇之民力與第三造警力納入考量探討，並就法制層面多所著墨，敬納建議，並於期末報告中補充。
3.	我國有關第三造警力之實行，自 94 年推行全民拚治安計畫開始，至 95 年結合各部會推動治安政策，其中多項法令及行政措施，涉及規範民眾、企業及團體之義務，並進而改善治安，應足為第三造警力之研究內涵。除以上治安政策外，建議應蒐集國內外相關涉及第三造警力內涵之具體治安政策作法、法制及評估等資料，並做比較分析，如應用於我國，其可能的限制或影響為何，以利提出適當的政策建議。	本研究業將當前之治安政策納入書寫，並將國外針對民眾在毒品、治安及環境層面之各項法制規定詳予說明與比較，將就所提出之各項法令適用於我國之優劣點予以分析，敬納建議，並已於期末報告中補充。
4.	有關國外警民合作之概況、分析、法制等，多以警察與社區之互動為主，又以犯罪類型作區分，忽略其他義警、保全等介紹；而我國概況係以合作機制類型分析，就各類型法制及現況作比較，	就特定的犯罪類型予以探討或分析，將使本研究會有無限上綱之危險，惟各次焦點團體座談所得之學

強化警民合作機制之研究

	未針對我國對各類犯罪之預防或法制介紹，致無從比較國內、外之情形。建議可依第 4 次焦點座談會刑事警察局代表建議，從特定的犯罪類型著手，探討與其相關的法規，賦予第三者或相關利害關係人特定義務共同防制犯罪。	者專家意見，可提供本研究寶貴之建議概無疑義，並於期末報告中闡明與補充。
5.	第三造警力之核心概念係以法令為基礎，又第三造警力目前多於英美法系國家發展，我國屬大陸法系體系，如需加以應用，就法體系是否有所扞格，請一併納入研究。	敬納建議，並於期末報告中說明。
6.	第三章有關我國警民合作概況之文獻，僅有簡介緣起及相關規定，沒有引用任何實證研究說明這些歷史或現行措施之效果，本章也缺乏對這些措施之分析與評論，建議研究團隊，增加此部分內容。而所論述現行的警民合作模式，面對社會經濟環境變遷，是否仍能達成犯罪防制的效果？如果以說服、勸導方式已不足因應，改以在相關法令納入強制規定或訂定罰則，其可行性及對現行警民合作的影響，應一併納入研究內容。	本研究在焦點團體座談時曾獲學者建議，最適之方法不要設定專法，而是在各層面之現行法令中，研修權利之享有及義務之課責，業將此一精神納入本研究，業於期末報告納入思維與建議中。
7.	第四章國外警民合作之概況，選擇的國家中，有些警政屬於聯邦制（如美國、澳洲），有些屬中央集權制，這些警政上不同的體制，如何相容或不相容於我國警政制度與警民合作機制，另第七節討論似不夠深入與周延，致這些國家警民合作經驗如何可應用在我國的論述薄弱。且綜觀本文論述的四種機制「義警、私人保全、社區管理委員會、巡守隊」仍以我國現有模式為核心思考，沒有連結或應用第四章之其他國家經驗，或因之有創新的構想。	本研究最初之研究規範與要求，僅將「義警、私人保全、社區管理委員會、巡守隊」等四種層面納入，並以比較研究法將渠等連結及分析探討，且本研究在創新思維方面，業將類如金融機構檢測及消防檢查等之相關罰則概念納入撰寫，且於期末報告中補充。
8.	第六章第三節各國法制分析非常零散而薄弱，如：英國，未列舉出該法中與警民合作或第三造警力有關之條文規定；美國則是有聯邦、部分州（加州）、以及城市（如洛杉磯、聖地牙哥）等不同層級政府之法令列舉，惟無條文分析；加拿大僅簡略描述流浪狗、毒販交易毒品情形，其與警民合作、第三造警力、法令課責之關係應再補充強化；澳洲未列舉相關法令內容，日本一節仍不足，本節須重新補強、組織、分析與解釋。	敬納建議，業於期末報告中修正。惟本研究在各國警民合作或第三造警力有關之條文規定蒐集方面，進行地相當艱鉅，尚請諒查。

9.	<p>第三章第三節保全部分，其中第三點保全業的分類第 2 段 (p.65) 提及「保安服務工作人員」，按「保安服務業」係中國大陸用語，是否與一般所稱保全人員有所區別，宜詳加說明，以避免混淆；第四點駐衛保全的功能 (p.67)，為何僅就「駐警保全」方面，來探究保全業對治安之關聯，理由應予補充強化，又使用「駐警」一詞易與正式警察、駐衛警察及駐衛保全產生混淆及爭議，應予釐清。</p>	<p>有關本研究所提「駐警保全」係屬筆誤，應為「駐衛保全」；有關保全服務人員及與本研究所提我國「駐衛保全」相同意義；另本研究僅就「駐衛保全」予以探討，係因駐衛保全與駐在點之社區居民會有密切接觸與聯繫，與本研究所言「警民合作」較為切題，故而為之。</p>
10.	<p>第三章第三節，僅介紹保全業概況，應對警察與保全業合作部分加強著墨 (p.63)。又本研究提出，保全業素質良莠不齊，部分保全業者已成為黑道勢力醞釀溫床，反而成為警察掃蕩的重點，顯然保全業者無法成為「第三造警力」，協同達成犯罪防制的目標，未來如何因應？是否涉及增修法令？是類議題宜納入研究內容。</p>	<p>如前揭所言，保全業者納入研究範疇係為本研究規範中所言明；但本研究認同保全業者與民眾接觸密切，亦屬可協同達成犯罪防制之對象；惟仍敬納建議，業於期末報告中補充之。</p>
11.	<p>第六章第一節我國警民合作現況分析針對各種態樣進行功效評估，惟相關內容略為薄弱，應進一步補充係如何評估？實證資料為何？是否能從焦點團體座談、深入訪談資料獲得相關資料？依本研究論述志願服務人員、警友會的功能與角色，多屬為民服務、提供警察福利服務等，似難直接與犯罪防制相關，其與運用第三造警力共同防制犯罪的關係為何？建請再酌或補充相關內容。</p>	<p>敬納建議，業於期末報告中予以修正。</p>
12.	<p>警民合作多為實務上作為，建議宜多加蒐集實證文獻資料，俾與理論探討結合，作為後續比較分析之基礎。而國內已有之相關文獻如「『第三造警力』與『治安治理』的初探」、「協力型治安治理的理論與案例之研究」等關鍵學術論文允宜有所檢視與評析；本研究內容「第三造警力」建議一致以「第三造警力」稱之。</p>	<p>有關實證文獻資料與關鍵學術論文之評析，可採納建議予以論述；惟有關「第三造警力」建議一致以「第三造警力」稱之等建議，查「第三造警力」或「第三造警力」，其英文均可以「Third Policing」稱之，建議所提應以「警力」稱之，係以民力為主要考量，但就本研究廣義而</p>

強化警民合作機制之研究

		言，仍涉及政策性應將民眾之義務課責列入，稱「警政」是否較為適宜，經本研究列入焦點團體座談探討後，確認以「警政」稱之較佳。
13.	文中「第三造警力」意涵尚待釐清，第一造為「警察」已有共識，「第二造」究竟是「當事人」、「加害人」、「受害人」或抽象之「市民」？本文在 p.39、p.178 與 p.215、p.224 與 p.236 出現三種指涉；「第三造」指其他組織與非加害個人之意涵與範疇請再更具體說明與延伸舉例。「第三造警力」宜針對第三造之屬性（個人、行業、特定義務團體），側重分析第一造的警察如何可以發揮「再管制」之監督角色，讓第三造分擔犯罪預防與犯罪控制的功能。	不論是「第三造警力」或「第三造警力」，其意涵業經本研究在期末報告中釐清；惟針對第三造之屬性（個人、行業、特定義務團體），側重分析第一造的警察如何可以發揮「再管制」之監督角色，讓第三造分擔犯罪預防與犯罪控制的功能之建議。
14.	國外警民合作之資料尚未聚焦在「第三造警力」實務經驗與法規基礎，致表 4-7-1 呈現的內容僅係各國之組織結構與合作特色摘要，宜加以充實。	有關「表 4-7-1 各國警民合作之比較分析」係從比較分析研究方法著眼，惟建議加以充實部分，將敬納建議，業於期末報告中修正。
15.	焦點座談之初級資料多處紀錄語意不清且有錯漏字，雖資料豐富，惟座談內容稍顯失焦，宜再加強掌握本研究重點。另座談資料恐因僅係初階紀錄整理，未來亟待研究團隊投入更多「專業分析」，與更具深度與廣度，具參考價值的政策性檢討與建議。此外，就深度訪談對象宜就其區域與屬性再為更翔實之說明。	業於期末報告中修正。
16.	研究報告頁 124，有關研究方法提及「質化政策評估」，所指為何？如何在本研究中被操作？與深度訪談、焦點團體之差異為何？或只是名詞的不同？請進一步補充說明。p.126 的文件分析法之定義與操作，但本文介紹各國文獻時，僅為資料整理，並未落實文件分析法「概念、定位、辨識、編碼」等技巧。文中穿插使用文件分析與內容分析等字樣，作者如何定義？差異為何？也請補充說明。	業已修正。

附錄

17.	外文參考文獻，建議更新為最近 5 年資料，並在研究中加以說明。	業將相關文獻更新。
18.	內文諸多理論論述或重要著作均未加註資料來源，需要再詳細檢視補實，如：p.2 第 2 段、p.5 引介第三造警力、p.7 第三節第 1 段所稱西方警政學者為何？p.12 第一節第 1 段、p.17 引述 Clark 見解之來源、p.18 「建立維護警民夥伴關係的 3 項關鍵作法」來源為何？p.39 引述赫胥見解，其原文姓名與來源為何？p.47 提出第三造警力正向功效之來源等。	均已修正。
19.	第六章第四節法制分析所引用之法律條文，請敘明條號，以利參閱。另本研究核心為犯罪防制，故該章節引述災害防救法規範民眾未聽勸導撤離，應處以罰鍰等規定之作法，似與本研究無關，請予以調整。	引用災害防救法仍是本研究創新之創意之一，並從民眾義務之課責著眼，建請維持。
20.	利用網路平臺所蒐集到之相關意見，請融入研究報告內容，請調整第六章第五節內容。第七章僅簡略條列部分發現，尙未針對焦點團體中各專家學者提出之豐富意見進行系統整理、深入分析，應於未來研究進行時納入整理分析。	業已修正。
21.	目次中附錄請編列附錄次，僅附錄次、表次之表號、圖次之圖號以細明體加粗體打印，本文中圖表標題均以細明體加粗體打印。	業已修正。

附錄五 期末報告審查會紀錄

「強化警民合作機制之研究」期末報告審查會紀錄

一、時間：100年3月31日（星期四）下午2時30分

二、地點：行政院研究發展考核委員會7樓第一研討室

三、主席：何研究委員志忠 記錄：李專員天民

四、出（列）席人員：

學者專家：

李教授宗勳（中央警察大學行政管理學系教授）、鄧副教授煌發
（中央警察大學犯罪防治研究所副教授）

機關代表：

內政部警政署林警務正書立、張警務正舜南、行政院金融監督管
理委員會王組長亨毅、謝副研究員旻諺、臺北市政府警察局張警
政監謂、林警務正光佑、新北市政府警察局戴警政監錦華

研究小組成員：

朱顧問新民（計畫主持人）、蕭召集人全政（計畫協同主持人）
、章特約研究員光明（計畫協同主持人）、黃研究員啓賓、鍾
助理寶慧、曾助理兆廷

本會列席人員：

沈副處長建中、吳科長怡銘、李專員天民

五、主席致詞：(略)

六、研究小組報告：(略)

七、發言要點：(依發言順序)

(一) 李教授宗勳(中央警察大學行政管理學系)：

1、第三造警政係指警察努力說服或強迫組織、非犯罪的個人，使用相關的民、刑法以及行政法規作為「手段」，藉以說服或強迫「第三方」，承擔一些犯罪控制的責任，負起先前法規並未正式要求其作為的一些責任。其最重要的內涵是：警察在一個「蘿蔔或棒子」的區間(continuum)內運作。本研究目前蒐整 6 個國家警民合作概況資料仍多以「社區警政」或「問題導向警政」為主要思維的「以社區為基礎」的策略方案，較少呈現以「企業市場機制」誘發與「民事法制」強制為基礎的實際作法。英國有 1992 年起推動之安心停車場(Secured Car Park, SCP)獎勵計畫及 Secured by design (SBD)之情境預防政策；國內各縣市政府公共營業場所強制投保公共意外責任險自治條例、建築物公共場所防火標章、臺中東海大學與彰化大葉大學住屋認證制度等案例。建議研究團隊宜更聚焦於「第三造警力」核心內涵之案例與經驗分析，提供更直接之「以證據為基礎」的經驗性資料。

2、第 233 至 242 頁「我國警民合作法制之分析」中有關「第三造

強化警民合作機制之研究

警政」之法制分析略顯薄弱，建議以「法規規定負有協力或通報義務，且具罰則規定」、「僅有協力或通報義務，而無罰則規定」及「提供誘因鼓勵協力或通報」為 3 大分類，綜合分析後再提出「我國第三造警政之法制分析」。檢附相關研究彙整之法制如下表。

國內與第三造警力相關之警察常用法規彙整表

分類	法規名稱(相關法條)	備註
一、法規規定負有協力或通報義務，且具罰則規定	老人福利法(§41、42、43、48)	
	兒童及少年性交易防制條例(§9、36)	
	兒童及少年福利法(§28、34、56、61、66)	
	保全業法(§4-1、17)	
	洗錢防制法(§7、8)	
	家庭暴力防治法(§50、62)	
	旅館業管理規則(§23、25、27、34)	
	當舖業法(§16、24、25、30)	
	人口販運防制法(§9、41)	
	電子遊戲場業管理條例(§17、29)	
	自衛槍枝管理條例(§6、18)	
	臺北市舞廳舞場酒家酒吧及特種咖啡茶室管理自治條例(§8、10、11、12、13、14)	
二、僅有協力或通報義務，而無罰則規定	災害防救法(§10)	
	性侵害犯罪防治法(§8)	
	銀行法(§45-2)	
	銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法(§4、5)	
	學校軍訓教育武器彈藥管理辦法(§5)	
	緊急救護辦法(§6)	
	精神衛生法(§32、34)	
三、提供誘因鼓勵	促進道路交通安全獎勵辦法	

分類	法規名稱(相關法條)	備註
勵協力或通報	毒品危害防制條例(§17)	
	防制毒品危害獎懲辦法	
	其他檢舉獎金規定	

資料來源：施永昭(2010)，第三造警力之理論初探及「住屋安全認證制度」個案檢視，警察行政管理學報，第六期：197-221。

3、第六章資料分析第 141 至 242 頁直接引用焦點團體座談與深度訪談之「初級資料」，未進一步就學者專家間有共識或分歧的觀點加以分析，包括「重疊共識」、「異中求同」或「存而不論」等相關內容，宜將上述初級資料加以研析彙整，融入研究報告內容，俾與本研究之研究發現、結論與建議事項相連結，並提升訪談資料之應用價值。

(二) 鄧副教授煌發(中央警察大學犯罪防治研究所)：

- 1、中國大陸、日本之警民合作相關作為應最為落實，而美國的刑事司法體系在防制犯罪之成效是世界各國成效較差者。爰本研究宜充實蒐整中國大陸及日本之文獻資料，可避免落入美國之警政思維。
- 2、有關研究結論(第 261 至 264 頁)宜以系統化方式處理，以利相關機關參考運用。
- 3、深入訪談重點在於重複接觸，每位受訪者次數應在 2 次以上，惟本研究受訪者多僅 1 次接觸，深入訪談法宜修正為「訪談法」。
- 4、德國警民合作雖不明顯，仍應於第 137 頁中就其特色、優缺點補述，俾內容完整呈現。

強化警民合作機制之研究

- 5、有關第 10 頁「進行至少 5 場次以上之焦點團體座談」、第 12 頁「規劃內政部政務次長及常務次長」等屬研提研究計畫時之用語，請研究團隊加以修正，至本研究報告其他內容有上開情形者，請一併詳加檢視調整。

(三) 周教授慄爛（國立臺北大學犯罪學研究所，提供書面意見）：

- 1、本研究目的之一係「探討引進第三造警力等模式成為警民合作之可行性及作法」，建議第六章資料分析第一節對本國現有之各種警民合作機制，宜以 SWOT 分析其優缺點、強弱勢等，俾建立引進第三造警政之正當性。
- 2、第六章第二節分析之 1 至 16 點宜精簡，以受訪者談話資料堆砌呈現，難見研究團隊之分析能力與整合結果，且部分訪談重點似已偏離本文研究目的。
- 3、研究報告所提第三造警政概念強調需有本土意涵，惟未具體說明何謂本土意涵，宜更進一步明確定義。此外，對第三造警政定義宜更具體，目前界定範圍為除警察與加害人外的所有其他人，涵蓋範圍從個人到組織、營利到非營利、其他政府機關與組織，如果沒有清楚的定義與界線，後續推動難度高。且研究團隊似有先入為主概念，認為第三造警政勝於所有目前所有警民合作機制，蓋澳洲學者提出此概念後，爭議甚多，為何無法激起其他國家仿效，有其原因。我國是否適合貿然實施，第三造警政之缺點或限制為何？還需要研究團隊

提出更多以證據為基礎之建議。

- 4、對第三造課以犯罪預防責任爭議甚大，例如應科以民、刑、行政何種責任？具體如何落實？是否違反民眾不作爲之權利？且綜觀各國均已分散在各個不同法規中規範不同對象之責任，未見成立專法予以統一之舉，本文爲何建議成立專法？應如何推動等？均需進一步具體補充強化相關內容。
- 5、有關第七章建議事項，有部分已經實施（如立即建議第 2、4、5、6、7 項），另有目前暫難以推行之事項（如立即建議第 1、3、8）。對於已經實施之政策，可根據目前問題、比現在更好的策略提出具體建議，對於難以推行者，宜縮小建議範疇，以免僅成爲應然面之論述，無後續推動之可能。
- 6、附錄四有關期中報告各點審查意見，應具體標註期末報告修正之處及頁碼。另尚有部分內容並未依期中報告審查意見完成修正，請一併完成。
- 7、引用中國大陸文獻資料，應確實註明出處。另有部分用詞不一致，如澳大利亞與澳洲等，請全文檢視並修正完妥。

（三）林警務正書立、張警務正舜南（內政部警政署）：

- 1、第 274 頁建議可學習美國反毒 DARE、SMART、RECAP 專案，運用民事強制力量解決治安問題。考量上述 3 個專案作法與內容不盡相同，建議就其足資我國參採之作法加以區別，並研提不同建議事項。

強化警民合作機制之研究

- 2、有關 DARE 向毒品勇敢說不之教育課程相關作法，未來可行性極高，惟如能在法制上推動修法，更能順利執行。建議可比照性侵害犯罪防制法第 7 條：「各級中小學每學年應至少有 4 小時以上之性侵害防治教育課程」，於毒品危害防制條例中增訂類似規定。上開內容可納入建議事項。
- 3、考量本研究內容與第三造警力相關，故所提建議事項之主辦機關除內政部外，如涉及其他單位，建議應審酌實際需要，併列為主辦機關，以利後續相關措施之推動。
- 4、文中討論到委託營利或非營利團體執行民意調查案之公信力，惟其執行是否具公信力，應視其執执行程序與方法嚴謹度而定，建議兩者不必加以區分。
- 5、有關本研究報告第 277 頁所提「社區治安委員會」一節，該委員會是否係警政署規劃，由各縣市政府設置召開？過去及目前運作情形為何？發揮功能如何？相關詳情請補充敘明。
- 6、有關建議成立「警民協調會」一節，是否有意以該協調會取代「社區治安委員會」功能，亦或是二者併存？例如透過「警民協調會」討論形成議題，透過「社區治安委員會」以執行決策。如「警民協調會」功能僅係促進民眾對警察之信賴，似又與「社區治安委員會」之性質不同，兩者間關係似應予以釐清並加以補充。

(四) 王組長亨毅 (行政院金融監督管理委員會)：

- 1、關於「十四、結合第三造警政之實際案例，黃大隊長明昭表示
「警察用道德勸說請銀行行員於發現客戶遭詐騙而臨櫃取款時通知警察機關護鈔，但是很多行庫不願意進一步通知，並表示金管會沒有訂定相關規定」乙節（詳第 190 頁），金管會目前已實行之措施如下：（1）銀行公會訂定之「臨櫃作業關懷客戶提問參考範本」業要求銀行經研判客戶顯屬遭詐騙者，應向警察機關報案，以攔阻被詐騙款項。（2）本會備查銀行公會訂定之「防杜人頭帳戶範本」第 4 條第 5 項規定，銀行發現客戶明顯遭受詐騙，經勸導無效後，宜主動撥打「110」或「165」防詐騙電話，通知警方處理。
- 2、關於「十四、結合第三造警政之實際案例，黃大隊長明昭表示
「有關金融機構防搶部分，警察建議於銀行外之騎樓、迴廊、人行道、慢車道加裝監視錄影系統，並提案於本會『金融治安聯繫會報』，但會議中遭本會拒絕」一節（詳第 191 頁），查本會第 14 次金融治安聯繫會報已就警政署建議修正「金融機構安全維護管理辦法」第 5 條第 1 項第 6 款，增訂金融機構「營業處所前道路」為攝錄範圍案，決議由警察機關於不影響民眾隱私權之前提下，依「警察職權行使法」第 10 條第 1 項規定辦理。若有需要金融機構協助者，請銀行公會協調金融機構於合法原則下配合辦理。
- 3、關於「十四、結合第三造警政之實際案例，刑事局李文章科長表示「目前香港的匯豐銀行願意幫忙做攔截詐騙款項之匯出，刑事局希望修正國內銀行法，將花旗銀行、西聯銀行等規

範進來，以降低詐欺犯罪的情形」乙節（詳第 194 頁），本會銀行局於 99 年 9 月 2 日邀請內政部警政署召開研商金融機構反制詐騙有效作業幕僚工作會議中已向該署說明，境外詐騙帳戶如何由警察機關認定，宜先釐清；且如要求銀行主動提供該等疑似不法之帳戶資料，涉及銀行法第 48 條及個人資料保護法等適法性問題，有空礙難行之處。

- 4、有關「建議二、建置預防各項犯罪第三造警政網絡平臺，以落實犯罪預防（一）詐欺案之 3：加強金融行庫等機構行員教育訓練，並律定反詐騙標準作業程序」中建議（1）本會要求各銀行定期集合行員進行宣導及訓練、（2）要求銀行行員定期登入「165 全民防騙」網站接受最新資訊、（3）訂定預防民眾詐騙處理流程，發文各金融機構加強身分辨識、關懷勸導及（4）對疑似詐騙案件迅速通知警方等節（詳第 269 頁），金管會目前已實行之措施包括：（1）本會 98 年 4 月 29 日業函請各金融機構於 99 年 6 月底前完成每一分支機構至少指派一名人員參與加強開戶審核辨識身分真偽之教育訓練課程，截至民國 100 年 2 月 16 日止，所有金融機構（包括本國銀行、外國銀行和信用合作社）皆已達成目標，共計 87 家金融機構，51,645 位行員接受相關訓練。另本會委託台灣金融研訓院亦持續配合辦理相關教育訓練課程中。（2）本會已要求各金融機構應與警察機關建立警示帳戶聯繫窗口，並應加強「警示帳戶」聯繫窗口假日及夜間之緊急處理功能，以利警察機關通報事宜。（3）本會備查銀行公會訂定之「警示帳戶聯防

機制作業處理程序」銀行得協助民眾向警察機關報案，以縮短詐騙案件處理時程，即時阻斷民眾被詐騙款項流出。(4) 銀行公會訂定之「臨櫃作業關懷客戶提問參考範本」業要求銀行經研判客戶顯屬遭詐騙者，應向警察機關報案，以攔阻被詐騙款項。(5) 本會業函請銀行公會及信聯社轉知會員機構，每週至「165 反詐騙諮詢專線」網站檢視金融相關新興詐騙手法，小心防範；遇有發現新興詐騙手法時，請逕行將詐騙手法內容以 E-mail 提供「165 反詐騙諮詢專線」彙整。

- 5、有關「建議二、建置預防各項犯罪第三造警政網絡平臺，以落實犯罪預防（一）詐欺案之 4：人頭帳戶的防杜」中建議（1）增置身分證件的辨識儀器、（2）對新開之帳戶觀察是否有異常及（3）於行庫內明顯處張貼宣導海報，及於民眾臨櫃時告知充當人頭帳戶之法律責任等節（詳第 269 頁），金管會目前已實行之措施如下：（1）99 年 7 月 1 日起實施「金融機構向戶政機關查詢國民身分證資料作業程序」，金融機構對國民身分證資料定如有疑義（如疑似持用偽變造身分證明文件、國民身分證統一編號有重複情形...等），可以傳真查詢單方式向戶政機關查詢國民身分證資料是否相符，以加強查證身分資料之正確性。（2）本會 95 年 6 月 30 日備查銀行公會訂定之「金融機構開戶作業審核程序暨異常帳戶風險控管之作業範本」第 4 條之規定，金融機構辦理存款帳戶應建立事後追蹤管理機制，對採用委託開戶或開戶後發現可疑之客戶，應以電話、書面或實地查訪等方式再確認，並做適當處理；對

新開立或靜止戶恢復使用應加強監控；應利用資訊系統，輔助發現可疑交易。(3) 本會 96 年 1 月 11 日備查銀行公會訂定之「防杜人頭帳戶範本」第 5 條，銀行需印製「販賣帳戶供詐騙集團使用應負相關法律責任刑責」警語，張貼於營業場所明顯處，或利用電子式看板播放反詐騙宣導短片；銀行亦需向客戶宣導，如提供帳戶供非法使用，可能招致之各項信用損失及擔負之法律責任。

- 6、有關「建議四、事前的課予犯罪預防義務及事後之行政監督與檢查（課責並重）：金管會雖要求行員對大量提款之客戶應『關懷提問』，但未要求行員應進一步通知警察機關，以至關懷提問有流於形式之虞，以及金融機構之錄影監視攝影範圍如能擴及機構之騎樓、人行道與馬路，將可減少搶案之發生，若金管會能於相關法令中要求金融業者善盡管理責任，警察機則能透過金融機構安全檢測工作，責成業者落實「安全管理」二節（詳第 295 頁），金管會目前已實行之措施如下：
- （1）有關「關懷提問流於形式」乙節，依銀行公會訂定之「臨櫃作業關懷客戶提問參考範本」業要求銀行經研判客戶顯屬遭詐騙者，應向警察機關報案，以攔阻被詐騙款項，實際上銀行亦有確實執行，依據內政部警政署所提供之資料顯示，99 年前三季 99 年金融機構成功攔阻被騙款項案件計有 403 件，總計金額 2 億 9,511.71 萬元、美金 14 萬元，有具體成效，非流於形式。（2）有關「擴大錄影監視攝影範圍」乙節，查本會第 14 次金融治安聯繫會報會議紀錄有關修正「金融機

構安全維護管理辦法」第 5 條第 1 項第 6 款，增訂金融機構「營業處所前道路」為攝錄範圍案係決議由警察機關於不影響民眾隱私權之前提下，依「警察職權行使法」第 10 條第 1 項規定辦理。若有需要金融機構協助者，請銀行公會協調金融機構於合法原則下配合辦理。

- 7、上開所提事項，請研究團隊加以釐正並於研究內容為適當之補充。此外，對部分建議事項，金管會已相關措施供金融機構刻正執行中，是否仍需提出，請研究團隊再酌。

(五) 張警政監謂（臺北市政府警察局）：

- 1、本研究所提「擴大民眾參與民力的意願，永續經營」、「強化民力與警察機關協調聯繫機制」之建議立意均良善，惟如何落實執行，確實由民力協助治安需求，而非增加基層派出所、分局之困擾，或為應付或迎合而實施，故是類建議事項宜併提相關鼓勵配套，俾未來推動執行。
- 2、第三造警政構想有關校園安全部分，均具體可行，部分已由警政機關與教育單位配合實施中。另建議事項如次：(1) 鼓勵社區居民多與學校聯繫，建立校園安全走廊，同時鼓勵安全走廊沿線附近住戶、商家關懷學生安全，協助報案、並予保護。(2) 鼓勵社區結合社區各項資源團體強化犯罪宣導，社區內學校亦是加強犯罪宣導重要區塊。(3) 鼓勵社區自我診斷，發掘治安死角及治安隱憂，並運用社區守望相助隊協助校園安全維護，發現上述不法情事協助通報警政、社政單位

處理。(4) 鼓勵社區發現治安熱點，應採取宣導、勸導及運用守望相助隊執行宣導、勸導等工作，惟目前尚無懲罰告示做法。

- 3、有關賦予「業者在發展新科技獲取利益的同時，對可能帶來的負面影響擔負相對的責任」乙節，文中提及可考量納入「通訊保障及監察法」(以下簡稱通保法)之作法，顯有疑慮。原因為通保法屬於強制處分之一，其執行必須先經由法院審查、核發通訊監察書後，方可為之。主要作用於發現、蒐集犯罪證據等後續偵查作為。該法 14 條第 2 項規定：電信事業及郵政事業有協助執行通訊監察之義務；其協助內容為執行機關得使用該事業之通訊監察相關設施與其人員之協助。第 4 項規定：電信事業之通訊系統應具有配合執行監察之功能，並負有協助建置機關建置、維持通訊監察系統之義務。前述規定已要求相關業者有配合執行之義務。然本題意要歸責犯罪預防之責於業者，建議應將通報負面影響義務之時機，約束於新科技網路及電信產品(包含通訊硬體設備及軟體平台)發表上市之前，依電信法等相關法令，送請相關主管機關(如國家通訊傳播委員會 NCC)審查之，以收預防之效。
- 4、有關網路詐欺慣犯管制一節，網路業者於使用者申請帳戶時有要求需提出身分證明方可申請帳號使用，惟如詐欺慣犯本身之帳號遭停權等處分，仍有使用其親友之帳號或冒(盜)用他人帳號登入實施詐騙之情形，如規定網路業者需禁止詐欺慣犯登入網路網站，實際上仍難以防制此類慣犯之行爲。實

務上發現，慣犯之多個帳戶已遭凍結卻仍使用其他帳號持續實施詐騙。本項建議應再予深入研議提供具體對策。

- 5、有關典當業、舊貨業、資源回收業、金銀珠寶業應負通報義務，建議意見如下：(1) 本案係建議對於舊貨業者、資源回收業者、金銀珠寶業者，比照當舖業法立法規制業者收購物品時應負登記、疑似贓物通報之義務，並考慮由內政部警政署刑事警察局建置全國網路登錄系統，約束典當業、舊貨業、資源回收業、金銀珠寶業者買賣後，在 24 小時內於網路系統中登錄買賣情形。(2) 查舊貨業者、資源回收業者中央主管機關為行政院環境保護署(需取得許可始能營業)，金銀珠寶業者主管機關為本市商業處(營業登記後即可營業)，本案立法規制部分宜由行政院環境保護署、本市商業處進一步研議。(3) 至於「建置全國網路登錄系統，約束業者登錄買賣情形」一節，查當舖業法第 22 條僅規定業者應負書面登記責任，另網路登錄系統所需電腦、網路系統設備均非本案業者營業所必須，如強制要求業者登錄買賣情形以防範贓物問題，恐有違比例原則概念而滋生民怨，本項建議建請宜請再酌。
- 6、有關警察機關、消防機關深入查察汽車修配業、爆竹煙火業有無違法情事，建議意見如下：(1) 本案係建議修法要求汽機車修配業須登錄更換零件的來源批號或序號，同時賦予警察實施行政檢查措施之權力。(2) 查經濟部原訂「汽車修理業管理辦法」因無法律授權，已於 90 年 12 月 5 日廢止。本案宜由經濟部研議修法之可能。

強化警民合作機制之研究

- 7、有關金融機構周邊設置監視器一事，建議於「金融機關安全維護管理辦法」增訂各金融行庫應於周邊 30 公尺範圍內之重要街道、路口、走廊等裝設監視設備，以防止尾隨搶奪案件發生。該辦法係由行政院金融監督管理委員會訂頒，宜由該會研議修法之可行性。
- 8、有關毒品案件結合第三造警政立法規範與相關措施之相關意見如下：(1) 企業應要求其員工實施健康檢查，防止員工吸毒行為，並擔負起社會責任。基於「勞工安全衛生法」第 12 條規定，已授權雇主對在職勞工應施行定期健康檢查，且明訂勞工對於前揭檢查有接受之義務。故企業主有權力要求員工每年實施健康檢查，其中包含檢查是否有吸毒，若發現有吸毒者，雇主應可逕依「勞動基準法」相關規定辦理，對檢查後發現有吸毒者得予以開除。(2) 屋主對於出租戶之管理負有通報及民刑事責任。於民法租賃編等相關法規中，賦予戶屋或建築物之所有人負有對房客違法行為的法律責任，或明定對警察機關通報的義務。
- 9、落實校園安全，建議可將校長責任列入，其升遷任免應以校園安全為重大考核依據。

(六) 戴警政監錦華（新北市政府警察局）：

- 1、內政部警政署規範各警察局每半年需辦理「居家安全協（座）談會」、「社區治安會議」，足以發揮警民合作溝通協調之功能，「警民協調會」似毋須再設置。

- 2、研究報告錯、漏、冗字應詳細校對更正，另有部分訪談紀錄未與本研究相關，毋須列入。僅列舉如下：第 189、190、191、253、304、305、350 頁等。

(八) 本會意見：

- 1、本研究於期中報告階段，本會審查意見即提出基於第三造警力之核心概念係以法治為基礎，又實際運作上該項機制目前多於英美法系國家發展，爰提出我國屬大陸法系體制，如未來要導入第三造警政，就法體制是否有扞格之處，請研究團隊進行深入研析。期末報告僅於第三章文獻探討中，就相關法理基礎進行說明(頁 63-頁 67)，惟在實務運作可能面臨之限制或問題並未深入探究，爰建議研究團隊予以補充敘明。
- 2、本研究報告第四章提出「義勇警察」、「保全業」、「社區管理委員會」及「社會守望相助隊」等四類型來就我國警民合作概況進行介紹，惟各類型缺乏具體論述警民合作方式及實際運作情形，又此與第六章第一節有關我國警民合作現況分析內容有所重疊，爰建議上開兩部分予以整合。
- 3、第四章第五節就我國社區守望相助隊之工作成效經驗加以論述時，於第 96 至 99 頁大量論述美國、英國及日本之運作經驗。惟考量本章節係就我國現況進行論述，爰上述資料建議移至第五章進行鋪陳。
- 4、第五章有關各國現況分析上，英國所引用文獻均屬 2000 年以前之資料。為避免予該國實際現況有所落差，建議更新援引

近年相關文獻資料。

- 5、第六章第一節就我國警民合作之各項類型的功效評估進行論述，並於第七章結論中再以表 7-2 進行綜整。惟檢視其所提成效評估內容，大部分係引述其他論述加以說明，尚無法具體呈現實際樣貌，爰建議可援引深度訪談之相關義警、保全業、社區管理委員會等相關人員見解予以補充。
- 6、第六章第二節就焦點團體座談分析之內容，其中第 157 頁至 196 頁係就各學者專家之發言重點進行摘錄。為提高報告內容可讀性並掌握分析重點，建議研究團隊宜就各發言重點進行彙整，並提出具結構性論述。至於各發言內容，併請移至附錄以供參考。
- 7、第六章第五節及第六節係就各國及我國警民合作法制進行分析，為使本研究報告論述更為明確，建議法制分析內容以專章方式處理。另在各國分析內容選擇上（此亦反映在表 7-1 各國第三造警政相關發令比較之國家選擇上），係以英國、美國、加拿大以及澳洲等英美法系國家為主，在實際執行上是否適用於採用大陸法系之我國借鏡援引，宜請研究團隊補充敘明。
- 8、本研究在第三造警政界定上，特別強調法治上對特定民眾團體之義務賦予及課責，並呈現在表 6-21 及表 6-22 之對應上。惟對照上開列表內容，相關法令之課責似乎未對應於義務之違反（例如當舖法對於擅自設立分支機關處以罰鍰之課責，並

非係基於當舖業者違反第三造協力義務【如通報義務】而為），爰請研究團隊予以重新檢視，並做適當調整。

- 9、有關引進第三造警政作法維護校園安全部分，將中輟生轉知地方警察機關列入關懷對象是否妥適？學生如涉足不當場所、參加違法之民俗藝陣，賦予學校有通報警察機關之義務，學生如尚未有具體之犯罪事實，警察機關及學校如何執行？師生佩帶識別證進出校園是否可行等？宜進一步敘明相關之作法。
- 10、從焦點座談結論發現，委託行使公權力可與第三造警政為適當之結合，諸如於交通法規賦予導護媽媽舉發違規交通事件之權力，或於公寓大廈管理條例賦予社區管理委員會公權力以協助犯罪防制。查公寓大廈管理條例第 36 條規定管理委員會職務內容，第 48 條第 4 款規定管理負責人、主任委員或管理委員無正當理由未執行第 36 條第 1 款、第 5 款至第 12 款所定之職務，顯然影響住戶權益者，由直轄市、縣（市）主管機關處以罰鍰，並得令其限期改善或履行義務、職務；屆期不改善或不履行者，得連續處罰。故研究報告中提出校園、公寓大廈、商業場所及社區等處結合第三造警政之構想及相關作法，除所提硬體設置及相關作為外，宜就上開處所所涉之相關法令規範，加以研析結合第三造警政之可能。相關法制亦須有強制之規範與罰則之配套，第三造警政之運用方能呈現綜效。研究團隊宜綜合考量實務之可行性後，提出具體之政策建議，以彰顯本研究之前瞻性與應用性。

強化警民合作機制之研究

- 11、研究發現國外警民合作法制要求民眾或私人機構，對「犯罪」負有通報義務（第 250 頁），究其文義似應係對發現犯罪事實或有犯罪之虞時通報警察機關，非犯罪行為人負有通報義務，相關語意內容宜加以釐正。
- 12、本研究已對第三造警政賦予本土意涵，並彙整有關國外警民合作法制對民眾或私人機構之不作為義務課予罰責等內容，建議應強化兩者間之聯結性，並就本研究已提出之法令規章，加以分析論述。
- 13、有關我國警民合作成效評估（第 253 頁）中，建議補充各種不同機制對犯罪防制之具體資料或數據，更能彰顯其成效。
- 14、立即可行建議事項一，似屬應然面之論述，宜具體陳述與內政部、經濟部、國防部相關之職掌及事項，以利相關機關參考採行。
- 15、附錄三焦點座談紀錄請摘要發言重點，毋須以逐字稿方式呈現，錯漏冗字過多，請一併修正。另深度訪談過程及發言重點，請摘要記錄一併列入研究報告附錄。
- 16、有關研究報告格式，目次中各「章次」、「附錄次」、表次中之「表號」及圖次中之「圖號」，均以細明體加粗體打印。

八、研究小組說明：

本研究重點之一係第三造警力運作模式之探討，是否有需要再進行 SWOT 分析，容有討論空間。本研究中缺失、錯漏部分，以及較

新的細節資訊等未能於研究期間掌握之資料，感謝各位審查委員指教與提供，研究團隊將在能力所及範圍內，綜合各位委員意見進行研究報告內容修正，並將相關紀錄內容再予摘要納入本研究。

九、主席結論：

非常感謝專家學者及機關代表出席，並提出寶貴意見。本研究議題相當重要，感謝陣容堅強的研究團隊完成近 30 萬字的研究報告。各位學者專家的寶貴意見請研究團隊參考，各機關代表先進從實務界及本研究建議事項未來付諸實施可能遭遇的問題所提出的相關意見，請研究團隊納入研究報告內容並予以回應。另金管會等相關機關所提供已實施之具體措施，亦請研究小組補充納入，俾所提之建議事項更具體可行。

十、散會（下午 4 時 40 分）

附錄六 期末報告審查意見回覆表

100 年 3 月 31 日

修正建議內容	頁次	期末報告修正後內容	頁次
英國有 1992 年起推動之安心停車場 (Secured Car Park, SCP) 獎勵計畫及 Secured by design (SBD) 之情境預防政策；國內各縣市政府公共營業場所強制投保公共意外責任險自治條例、建築物公共場所防火標章、臺中東海大學與彰化大葉大學住屋認證制度等案例。建議研究團隊宜更聚焦於「第三造警力」核心內涵之案例與經驗分析，提供更直接之「以證據為基礎」的經驗性資料。	--	增列：「第五節 我國警民合作法制之分析 八、目前警民合作新作為以及『圖 6-1 目前民間及政府共同推動之各項標章』與「九、英國安心停車場與安全認證」等內容。	213-215 216-217
第 233 至 242 頁「我國警民合作法制之分析」中有關「第三造警力」之法制分析略顯薄弱，建議以「法規規定負有協力或通報義務，且具罰則規定」、「僅有協力或通報義務，而無罰則規定」及「提供誘因鼓勵協力或通報」為 3 大分類，綜合分析後再提出「我國第三造警力之法制分析」。	233-242	已儘可能根據審查意見回應，並增列：「又因本研究僅就『民防法』、『志願服務法』、『災害防救法』、『社會秩序維護法』、『當舖法』、『保全業法』以及『公寓大廈管理條例』作為分析基礎，茲將本研究所蒐獲之國內與第三造警力相關之警察常用法規，依據學者之彙整，呈現如下【表 6-26】(表 6-26 國內與第三造警力相關之警察常用法規彙整表)。	219-220
第六章資料分析第 141 至 242 頁直接引用焦點團體座談與深度訪談之「初級資料」，未進一步就學者專家間有共識或分歧的觀點加以分析，包括「重疊共識」、「異中求同」或「存而不論」等相關內容，宜將上述初級資料加以研析彙整，融入研究報告內容，俾與本研究之研究發現、結論與建議事項相連結，並提升訪談資料之應用價值。	141-242	修正原第六章 資料分析 第二節 焦點團體座談分析之相關內容，並增列：「表 6-1 焦點團體座談摘要」	159-168

附錄

修正建議內容	頁次	期末報告修正後內容	頁次
中國大陸、日本之警民合作相關作為應最為落實，而美國的刑事司法體系在防制犯罪之成效是世界各國成效較差者。爰本研究宜充實蒐整中國大陸及日本之文獻資料，可避免落入美國之警政思維。		本研究案中業將我國、美國、日本、英國、德國、中國大陸、澳洲等國家或地區作一衡平之介紹與分析，應可避免落入美國之警政思維。感謝審查委員之意見。	100-139
研究結論宜以系統化方式處理，以利相關機關參考運用。	261-264	本研究第七章 研究發現、結論與建議之第二節 結論相關內容，已依審查委員之要求修正。	241-243
深入訪談重點在於重複接觸，每位受訪者次數應在 2 次以上，惟本研究受訪者多僅 1 次接觸，深入訪談法宜修正為「訪談法」。		修正為：「二、訪談法」，並修正相關內容。	10-11
德國警民合作雖不明顯，仍應於第 137 頁中就其特色、優缺點補述，俾內容完整呈現。	137	本研究業將德國警民合作之「特色、優、缺點」等予以補闕。	135-139
第 10 頁「進行至少 5 場次以上之焦點團體座談」、第 12 頁「規劃內政部政務次長及常務次長」等屬研提研究計畫時之用語，請研究團隊加以修正，至本研究報告其他內容有上開情形者，請一併詳加檢視調整。	10、12	第 10 頁修正為：「進行 5 個場次之焦點團體座談」、原第 12 頁「規劃內政部政務次長及常務次長」等語刪除，餘已一併詳加檢視調整完畢。	10
本研究目的之一係「探討引進第三造警力等模式成為警民合作之可行性及作法」，建議第六章資料分析第一節對本國現有之各種警民合作機制，宜以 SWOT 分析其優缺點、強弱勢等，俾建立引進第三造警力之正當性。	--	本研究重點之一係第三造警力運作模式之探討，是否有需要再進行 SWOT 分析，容有討論空間。惟仍感謝審查委員之用心。	--
第六章第二節分析之 1 至 16 點宜精簡，以受訪者談話資料堆砌呈現，難見研究團隊之分析能力與整合結果，且部分訪談重點似已偏離本文研究目的。	141-242	修正原第六章 資料分析 第二節 焦點團體座談分析之相關內容，並增列：「表 6-1 焦點團體座談摘要」。	159-168

強化警民合作機制之研究

修正建議內容	頁次	期末報告修正後內容	頁次
研究報告所提第三造警力概念強調需有本土意涵，惟未具體說明何謂本土意涵，宜更進一步明確定義。此外，對第三造警力定義宜更具體，目前界定範圍為除警察與加害人外的所有其他人，涵蓋範圍從個人到組織、營利到非營利、其他政府機關與組織，如果沒有清楚的定義與界線，後續推動難度高。且研究團隊似有先入為主概念，認為第三造警力勝於所有目前所有警民合作機制，蓋澳洲學者提出此概念後，爭議甚多，為何無法激起其他國家仿效，有其原因。我國是否適合貿然實施，第三造警力之缺點或限制為何？還需要研究團隊提出更多以證據為基礎之建議。	--	審查委員之意見納入本研究建議時之整體參考。此外，第三造警力當然有許多缺點，然此策略之納入乃研究需求書之要求，非本研究團隊所能決定。	--
對第三造課以犯罪預防責任爭議甚大，例如應科以民、刑、行政何種責任？具體如何落實？是否違反民眾不作為之權利？且綜觀各國均已分散在各個不同法規中規範不同對象之責任，未見成立專法予以統一之舉，本文為何建議成立專法？應如何推動等？均需進一步具體補充強化相關內容。	--	本研究並不贊成設立專法，惟部分學者認為，就長期而言，成立專法是一個目標，本研究僅列為參考意見，並無成立專法之見解。	--
第七章建議事項，有部分已經實施（如立即建議第 2、4、5、6、7 項），另有目前暫難以推行之事項（如立即建議第 1、3、8）。對於已經實施之政策，可根據目前問題、比現在更好的策略提出具體建議，對於難以推行者，宜縮小建議範疇，以免僅成為應然面之論述，無後續推動之可能。	--	業依審查委員之建議，縮小研究建議範疇，以具體可推動為主要論據。	243-265
附錄四有關期中報告各點審查意見，應具體標註期末報告修正之處及頁碼。另尚有部分內容並未依期中報告審查意見完成修正，請一併完成。	--	本研究附錄四 期中報告審查意見修正表，建請維持；另附錄五 期末報告審查意見修正表加入頁碼。	359-363 364-379

附錄

修正建議內容	頁次	期末報告修正後內容	頁次
引用中國大陸文獻資料，應確實註明出處。另有部分用詞不一致，如澳大利亞與澳洲等，請全文檢視並修正完妥。	--	已注意引註部分；另「澳大利亞」修正為「澳洲」。	--
建議可學習美國反毒 DARE、SMART、RECAP 專案，運用民事強制力量解決治安問題。考量上述 3 個專案作法與內容不盡相同，建議就其足資我國參採之作法加以區別，並研提不同建議事項。	274	修正建議三：「可學習美國反毒 DARE 專案，預防霸凌與毒品犯罪，以解決校園安全與治安問題」；並修正具體作法。	251-253
有關 DARE 向毒品勇敢說不之教育課程相關作法，未來可行性極高，惟如能在法制上推動修法，更能順利執行。建議可比照性侵害犯罪防制法第 7 條：「各級中小學每學年應至少有 4 小時以上之性侵害防治教育課程」，於毒品危害防制條例中增訂類似規定。上開內容可納入建議事項。	--	本研究報告修正建議為：「說明：下揭各作為，可提供警政機關與教育單位配合實施中之具體作為：(一) 允應設計包括『毒品介紹』、……。(二) 由警勤區員警配合少年隊及婦幼隊人員，至各學校進行課程教育，……，並結合社區各項資源團體強化犯罪宣導。(三) 落實校園安全，應將校長責任列入，即校長之升遷任免，以校園安全為重大考核依據。」	253
考量本研究內容與第三造警力相關，故所提建議事項之主辦機關除內政部外，如涉及其他單位，建議應審酌實際需要，併列為主辦機關，以利後續相關措施之推動。	--	依審查委員建議修正。	--
本研究報告第 277 頁所提「社區治安委員會」一節，該委員會是否係警政署規劃，由各縣市政府設置召開？過去及目前運作情形為何？發揮功能如何？相關詳情請補充敘明。	277	為因應審查委員簡化建議之內容，刪除是項文字敘述。	--

強化警民合作機制之研究

修正建議內容	頁次	期末報告修正後內容	頁次
<p>建議成立「警民協調會」一節，是否有意以該協調會取代「社區治安委員會」功能，亦或是二者併存？例如透過「警民協調會」討論形成議題，透過「社區治安委員會」以執行決策。如「警民協調會」功能僅係促進民眾對警察之信賴，似又與「社區治安委員會」之性質不同，兩者間關係似應予以釐清並加以補充。</p>	<p>277</p>	<p>修正立即可行建議四之標題：「設置警民協調會及投訴委員會，作為警民合作機制，鼓勵民眾參與，以促進民眾對警察之信賴」；另成立「警民協調會」一節，補述內容：「說明：警民協調會及投訴委員會，係有別於「居家安全協（座）談會」或「社區治安會議」，警民協調會及各式委員會係著重於警民共治警政策略及事務之實際作為，……。」並增列：「（四）新北市政府刻正規劃成立之「市民投訴委員會」作法，允應加以追蹤，若能成功推動，建議推廣至全國。說明：跳脫以往由警察內部受理市民投訴的處理機制，……。新北市政府所推動之『市民投訴委員會』若能成功，可將是項經驗推廣全國，以茲借鏡。」</p>	<p>253-254</p>
<p>關於「十四、結合第三造警力之實際案例，黃大隊長明昭表示「警察用道德勸說請銀行行員於發現客戶遭詐騙而臨櫃取款時通知警察機關護鈔，但是很多行庫不願意進一步通知，並表示行政院金融監督管理委員會沒有訂定相關規定」乙節，行政院金融監督管理委員會目前已實行之措施如下：（1）銀行公會訂定之「臨櫃作業關懷客戶提問參考範本」業要求銀行經研判客戶顯屬遭詐騙者，應向警察機關報案，以攔阻被詐騙款項。（2）本會備查銀行公會訂定之「防杜人頭帳戶範本」第4條第5項規定，銀行發現客戶明顯遭受詐騙，經勸導無效後，宜主動撥打「110」或「165」防詐騙電話，通知警察處理。</p>	<p>190</p>	<p>審查委員建議內容，放進研究報告第六章 資料分析第二節 焦點團體座談分析中之「十四、結合第三造警力之實際案例・臺北市結合第三造警力之反詐騙法制與做法，可綜析如下：」作為互動說明。</p>	<p>162</p>

附錄

修正建議內容	頁次	期末報告修正後內容	頁次
<p>關於「十四、結合第三造警力之實際案例，黃大隊長明昭表示「有關金融機構防搶部分，警察建議於銀行外之騎樓、迴廊、人行道、慢車道加裝監視錄影系統，並提案於本會『金融治安聯繫會報』，但會議中遭本會拒絕」一節，查本會第 14 次金融治安聯繫會報已就警政署建議修正「金融機構安全維護管理辦法」第 5 條第 1 項第 6 款，增訂金融機構「營業處所前道路」為攝錄範圍案，決議由警察機關於不影響民眾隱私權之前提下，依「警察職權行使法」第 10 條第 1 項規定辦理。若有需要金融機構協助者，請銀行公會協調金融機構於合法原則下配合辦理。</p>	<p>191</p>	<p>審查委員建議內容，放進研究報告第六章 資料分析第二節 焦點團體座談分析中之「十四、結合第三造警力之實際案例·臺北市結合第三造警力之反詐騙法制與做法，可綜析如下：」作為互動說明。</p>	<p>162-163</p>
<p>關於「十四、結合第三造警力之實際案例，刑事局李文章科長表示「目前香港的匯豐銀行願意幫忙做攔截詐騙款項之匯出，刑事局希望修正國內銀行法，將花旗銀行、西聯銀行等規範進來，以降低詐欺犯罪的情形」乙節，本會銀行局於 99 年 9 月 2 日邀請內政部警政署召開研商金融機構反制詐騙有效作業幕僚工作會議中已向該署說明，境外詐騙帳戶如何由警察機關認定，宜先釐清；且如要求銀行主動提供該等疑似不法之帳戶資料，涉及銀行法第 48 條及個人資料保護法等適法性問題，有空礙難行之處。</p>	<p>194</p>	<p>審查委員建議內容，放進研究報告第六章 資料分析第二節 焦點團體座談分析中之「十四、結合第三造警力之實際案例·臺北市結合第三造警力之反詐騙法制與做法，可綜析如下：」作為互動說明。</p>	<p>163</p>

強化警民合作機制之研究

修正建議內容	頁次	期末報告修正後內容	頁次
有關「建議二、建置預防各項犯罪第三造警力網絡平臺，以落實犯罪預防（一）詐欺案之 3：加強金融行庫等機構行員教育訓練，並律定反詐騙標準作業程序」中建議（1）本會要求各銀行定期集合行員進行宣導及訓練、（2）要求銀行行員定期登入「165 全民防騙」網站接受最新資訊、（3）訂定預防民眾詐騙處理流程，發文各金融機構加強身分辨識、關懷勸導及（4）對疑似詐騙案件迅速通知警察等節，行政院金融監督管理委員會目前已實行之措施包括：……。	269	審查委員建議內容，納入建議中，並增列：「以上各項措施刻正執行，惟目前仍欠缺標準作業程序，若藉此契機律定反詐騙標準作業程序，將可提供金融機構遵循所需。」	246
有關「建議二、建置預防各項犯罪第三造警力網絡平臺，以落實犯罪預防（一）詐欺案之 4：人頭帳戶的防杜」中建議（1）增置身分證件的辨識儀器、（2）對新開之帳戶觀察是否有異常及（3）於行庫內明顯處張貼宣導海報，及於民眾臨櫃時告知充當人頭帳戶之法律責任等節，行政院金融監督管理委員會目前已實行之措施如下：……。	269	依據審查委員建議內容，納入建議中。	246-247
有關「建議四、事前的課予犯罪預防義務及事後之行政監督與檢查（課責並重）：行政院金融監督管理委員會雖要求行員對大量提款之客戶應『關懷提問』，但未要求行員應進一步通知警察機關，以至關懷提問有流於形式之虞，以及金融機構之錄影監視攝影範圍如能擴及機構之騎樓、人行道與馬路，將可減少搶案之發生，若行政院金融監督管理委員會能於相關法令中要求金融業者善盡管理責任，警察機則能透過金融機構安全檢測工作，責成業者落實安全管理工作的」二節，行政院金融監督管理委員會目前已實行之措施如下：……。	295	審查委員建議內容，納入研究發現中。原中、長期建議中之建議四與建議二合併。並刪除：「但未要求行員應進一步通知警察機關，以至關懷提問有流於形式之虞」等文字。 修正後之中、長期建議之建議二：「研修相關法規，事前的課予犯罪預防義務及事後之行政監督與檢查（課責）並重，使第三造警力之推動有所依憑」	238-240 262-263

附錄

修正建議內容	頁次	期末報告修正後內容	頁次
<p>本研究所提「擴大民眾參與民力的意願，永續經營」、「強化民力與警察機關協調聯繫機制」之建議立意均良善，惟如何落實執行，確實由民力協助治安需求，而非增加基層派出所、分局之困擾，或為應付或迎合而實施，故是類建議事項宜併提相關鼓勵配套，俾未來推動執行。</p>	<p>--</p>	<p>本研究研提 8 項具體建議：(一) 確立義警、巡守隊係協助警察機關預防犯罪之定位。(二) 經費的募集。(三) 修改民防法服勤津貼規定。(四) 義警、民防、守望相助隊保險措施。(五) 守望相助隊應勤裝備提供。(六) 警察機關輔導成立巡守組織。(七) 警政署訂定民力協勤獎勵辦法。(八) 民力之督考。</p>	<p>256-257</p>
<p>第三造警力構想有關校園安全部分，均具體可行，部分已由警政機關與教育單位配合實施中。另建議事項如次：(1) 鼓勵社區居民多與學校聯繫，建立校園安全走廊，同時鼓勵安全走廊沿線附近住戶、商家關懷學生安全，協助報案、並予保護。(2) 鼓勵社區結合社區各項資源團體強化犯罪宣導，社區內學校亦是加強犯罪宣導重要區塊。(3) 鼓勵社區自我診斷，發掘治安死角及治安隱憂，並運用社區守望相助隊協助校園安全維護，發現上述不法情事協助通報警政、社政單位處理。(4) 鼓勵社區發現治安熱點，應採取宣導、勸導及運用守望相助隊執行宣導、勸導等工作，惟目前尚無懲罰告示做法。</p>	<p>--</p>	<p>審查委員所陳者，係本研究報告之研究發現，其所建議之內容，於研究建議中審慎參酌。同時增列：「(14) 於交通法規賦予學校導護人員、愛心媽媽等義工人員，舉發違規交通事件之權力。」</p>	<p>223</p>

強化警民合作機制之研究

修正建議內容	頁次	期末報告修正後內容	頁次
<p>賦予「業者在發展新科技獲取利益的同時，對可能帶來的負面影響擔負相對的責任」乙節，文中提及可考量納入「通訊保障及監察法」（以下簡稱通保法）之作法，顯有疑慮。原因為通保法屬於強制處分之一，其執行必須先經由法院審查、核發通訊監察書後，方可為之。主要作用於發現、蒐集犯罪證據等後續偵查作為。該法 14 條第 2 項規定：電信事業及郵政事業有協助執行通訊監察之義務；其協助內容為執行機關得使用該事業之通訊監察相關設施與其人員之協助。第 4 項規定：電信事業之通訊系統應具有配合執行監察之功能，並負有協助建置機關建置、維持通訊監察系統之義務。前述規定已要求相關業者有配合執行之義務。然本題意要歸責犯罪預防之責於業者，建議應將通報負面影響義務之時機，約束於新科技網路及電信產品（包含通訊硬體設備及軟體平臺）發表上市之前，依電信法等相關法令，送請相關主管機關（如國家通訊傳播委員會 NCC）審查之，以收預防之效。</p>	<p>--</p>	<p>依據審查委員建議，修正文字敘述：「說明：網路、電信等科技的發展，讓民眾可以透過網路交易、交友、廣告等，但也讓犯罪者利用此一工具謀取不法利益。現今，利用網路及電信的詐欺案件日增，成為政府亟欲解決的問題。業者發展新科技獲取豐厚的利潤，但另一方面卻也造成了治安問題，因此似有必要賦予業者在發展新科技獲取利益的同時，對可能帶來的負面影響擔負相對的責任。</p> <p>此可參酌「美國之網路電信科技業者，對其產品的發展可能產生的弊端及犯罪行為、以及對這些弊端與犯罪行為的預防措施與方法，有報告政府當局的義務」。因此可考量於國家通訊傳播委員會之相關職掌下，明訂「科技業者對新產品發展，負有通報負面影響義務」之相關規定，才不致發生「業者獲取利卻由政府及民眾負責善後」的不公義情況。</p> <p>另將通報負面影響義務之時機，約束於新科技網路及電信產品（包含通訊硬體設備及軟體平臺）發表上市之前，依電信法等相關法令，送請相關主管機關（如國家通訊傳播委員會 NCC）審查之，以收預防之效。」</p>	<p>243-244</p>

附錄

修正建議內容	頁次	期末報告修正後內容	頁次
<p>有關網路詐欺慣犯管制一節，網路業者於使用者申請帳戶時有要求需提出身分證明方可申請帳號使用，惟如詐欺慣犯本身之帳號遭停權等處分，仍有使用其親友之帳號或冒（盜）用他人帳號登入實施詐騙之情形，如規定網路業者需禁止詐欺慣犯登入網路網站，實際上仍難以防制此類慣犯之行為。實務上發現，慣犯之多個帳戶已遭凍結卻仍使用其他帳號持續實施詐騙。本項建議應再予深入研議提供具體對策。</p>	<p>--</p>	<p>修正建議內容為：「7、具體建議七：網路詐欺慣犯的管制—說明：網路詐欺案件日益嚴重，此肇因於網路買賣匿名的方便性。對於網路詐欺的前科犯者，考慮法律層面上，除一般網路的使用外，限制其使用帳號登錄進入網路網站進行交易的權利，避免其再次利用網路科技進行詐騙。因此，依據轄區責任制與跨域預防犯罪等之概念，藉由地方縣、市（政府）警察局之警察勤務運作，對於網路詐欺慣犯進行查察，並透過內政部警政署暨刑事警察局之資料系統，統一針對渠等建檔管制。」</p>	<p>247</p>
<p>有關典當業、舊貨業、資源回收業、金銀珠寶業應負通報義務，建議意見如下：(1) 本案係建議對於舊貨業者、資源回收業者、金銀珠寶業者，比照當舖業法立法規制業者收購物品時應負登記、疑似贓物通報之義務，並考慮由內政部警政署刑事警察局建置全國網路登錄系統，約束典當業、舊貨業、資源回收業、金銀珠寶業者買賣後，在 24 小時內於網路系統中登錄買賣情形。(2) 查舊貨業者、資源回收業者中央主管機關為行政院環境保護署（需取得許可始能營業），金銀珠寶業者主管機關為本市商業處（營業登記後即可營業），本案立法規制部分宜由行政院環境保護署、本市商業處進一步研議。(3) 至於「建置全國網路登錄系統，約束業者登錄買賣情形」一節，查當舖業法第 22 條僅規定業者應負書面登記責任，另網路登錄系統所需電腦、網路系統設備均非本案業者營業所必須，如強制要求業者登錄買賣情形以防範贓物問題，恐有違比例原則概念而滋生民怨，本項建議建請宜請再酌。</p>	<p>--</p>	<p>修正建議內容為：「(1) 對於舊貨業者、資源回收業者、金銀珠寶業者，比照當舖業法，立法規制業者收購物品時應負登記、疑似贓物通報之義務，並考慮由內政部警政署刑事警察局建置全國網路登錄系統，約束當舖業、舊貨業、資源回收業、金銀珠寶業者買賣後，在 24 小時內於網路系統中登錄買賣情形。(2) 查舊貨業者、資源回收業者中央主管機關為行政院環境保護署（需取得許可始能營業），金銀珠寶業者主管機關為各縣、市、直轄市政府地地事業主管單位（營業登記後即可營業），有關立法規制部分宜由行政院環境保護署、地方政府目的事業主管單位進一步研議。(3) 比照典當業法立法規制外，考慮由內政部警政署刑事警察局建置全國網路登錄系統，逐步或階段性約束典當業、舊貨業、資源回收業、金銀珠寶業者，從物品買賣時，於 24 小時內於網路系統中登錄買賣情形，使警察機關能夠快速掌握渠等業者之物品流通情形，杜絕銷贓管道，減少竊盜案件發生。」</p>	<p>248</p>

強化警民合作機制之研究

修正建議內容	頁次	期末報告修正後內容	頁次
<p>有關警察機關、消防機關深入查察汽車修配業、爆竹煙火業有無違法情事，建議意見如下：(1) 本案係建議修法要求汽機車修配業須登錄更換零件的來源批號或序號，同時賦予警察實施行政檢查措施之權力。(2) 查經濟部原訂「汽車修理業管理辦法」因無法律授權，已於 90 年 12 月 5 日廢止。本案宜由經濟部研議修法之可能。</p>	--	<p>依據審查委員意見，修正增列建議內容：「(2) 惟查目前經濟部原訂「汽車修理業管理辦法」，因無法律授權，已於 2001 年 12 月 5 日廢止。本案宜由經濟部研議修法之可能。」</p>	249
<p>有關金融機構周邊設置監視器一事，建議於「金融機關安全維護管理辦法」增訂各金融行庫應於周邊 30 公尺範圍內之重要街道、路口、走廊等裝設監視設備，以防止尾隨搶奪案件發生。該辦法係由行政院金融監督管理委員會訂頒，宜由該會研議修法之可行性。</p>	--	<p>增列建議內容為：「有關金融機構周邊設置監視器一事，建議於『金融機關安全維護管理辦法』，增訂各金融行庫應於周邊 30 公尺範圍內之重要街道、路口、走廊等裝設監視設備，以防止尾隨搶奪案件發生。該辦法係由行政院金融監督管理委員會訂頒，宜由該會研議修法之可行性。」</p>	250
<p>有關毒品案件結合第三造警力立法規範與相關措施之相關意見如下：(1) 企業應要求其員工實施健康檢查，防止員工吸毒行為，並擔負起社會責任。基於「勞工安全衛生法」第 12 條規定，已授權雇主對在職勞工應施行定期健康檢查，且明訂勞工對於前揭檢查有接受之義務。故企業主有權力要求員工每年實施健康檢查，其中包含檢查是否有吸毒，若發現有吸毒者，雇主應可逕依「勞動基準法」相關規定辦理，對檢查後發現有吸毒者得予以開除。(2) 屋主對於出租戶之管理負有通報及民刑事責任。於民法租賃編等相關法規中，賦予戶屋或建築物之所有人負有對房客違法行為的法律責任，或明定對警察機關通報的義務。</p>	--	<p>1、依據審查委員建議，修正增列建議內容為：「(2) 基於「勞工安全衛生法」第 12 條規定，已授權雇主對在職勞工應施行定期健康檢查，且明訂勞工對於前揭檢查有接受之義務。企業應要求其員工實施健康檢查，防止員工吸毒行為，並擔負起社會責任。企業主有權力要求員工每年實施健康檢查，其中包含檢查是否有吸毒，若發現有吸毒者，雇主應可逕依「勞動基準法」相關規定辦理，對檢查後發現有吸毒者得予以開除。」</p> <p>2、另審查意見建議：「屋主對於出租戶之管理負有通報及民刑事責任」方面，由於目前此一影響層面尚大，且此方面若貿然採納立法，以我國國情判斷恐遭民怨，經分析，本研究建議對此意見暫採保留態度。</p>	251-252

附錄

修正建議內容	頁次	期末報告修正後內容	頁次
內政部警政署規範各警察局每半年需辦理「居家安全協（座）談會」、「社區治安會議」，足以發揮警民合作溝通協調之功能，「警民協調會」似毋須再設置。	--	本研究報告修正文字敘述為：「說明：警民協調會及投訴委員會，係有別於『居家安全協（座）談會』或『社區治安會議』，警民協調會及各式委員會係著重於警民共治警政策略及事務之實際作為，……。」	254
研究報告錯、漏、冗字應詳細校對更正，另有部分訪談紀錄未與本研究相關，毋須列入。僅列舉如下：第 189、190、191、253、304、305、350 頁等。	--	均已修正，並全面檢視。	--
本研究於期中報告階段，本會審查意見即提出基於第三造警力之核心概念係以法治為基礎，又實際運作上該項機制目前多於英美法系國家發展，爰提出我國屬大陸法系體制，如未來要導入第三造警力，就法體制是否有扞格之處，請研究團隊進行深入研析。期末報告僅於第三章文獻探討中，就相關法理基礎進行說明，惟在實務運作可能面臨之限制或問題並未深入探究，爰建議研究團隊予以補充敘明。	63-67	本研究報告接受審查意見，並於「第七章 研究發現、結論與建議 六、第三造警力之評估與影響」中增列：「而我國目前對於警民合作之法制，亦散在各法令規定，如：社會秩序維護法、當舖業法等，均要求民眾對於不法或違法之虞者，有通報義務；而公寓大廈管理條例中對於社區事務之管理與自治，均有專法規定；另民防法則要求組訓之民眾，需付出時間、體力，接受訓練、承擔後續防空避難、搶救災害之責任；金融機構安全檢測之規定，則要求銀行業主需負起銀行內部安全設備之裝設及安全防護，並接受檢查，通過後，申請分行之請求始能獲准進行審查階段。保全業法則要求保全業主及企業主有共同防護社區、金融機構財務運送、人身護衛等之義務與責任。雖目前在各個法令推動上尚無扞格之處，但橫向聯繫與縱向整合上，仍有些許問題存在。」又本研究具體發現，於我國具體可行之法律途徑包括「人民作為被課予義務的客體」及「人民作為協助行使公權力的主體」二者，均係對於審查意見之回應。	240

強化警民合作機制之研究

修正建議內容	頁次	期末報告修正後內容	頁次
本研究報告第四章提出「義勇警察」、「保全業」、「社區管理委員會」及「社會守望相助隊」等四類型來就我國警民合作概況進行介紹，惟各類型缺乏具體論述警民合作方式及實際運作情形，又此與第六章第一節有關我國警民合作現況分析內容有所重疊，爰建議上開兩部分予以整合。	--	敬納建議，惟本研究報告中業依據研究規範要求，列出目前民力運用之情況，並於論述時，具體陳述各個民力運作時之實際運作情形，尚請諒查。又本研究報告第六章，係就前揭文獻所得資訊，予以分析，尚無重疊之虞，亦建請維持。	73-98 141-159
第四章第五節就我國社區守望相助隊之工作成效經驗加以論述時，於第 96 至 99 頁大量論述美國、英國及日本之運作經驗。惟考量本章節係就我國現況進行論述，爰上述資料建議移至第五章進行鋪陳。		依據審查意見，將相關論述分置於第五章之各國運作經驗之小結。 美國—110-112 日本—119 英國—124-125	110-112 119 124-125
第五章有關各國現況分析上，英國所引用文獻均屬 2000 年以前之資料。為避免予該國實際現況有所落差，建議更新援引近年相關文獻資料。	--	增列英國相關文獻內容，並更新援引近年相關文獻資料。	123-124
第六章第一節就我國警民合作之各項類型的功效評估進行論述，並於第七章結論中再以表 7-2 進行綜整。惟檢視其所提成效評估內容，大部分係引述其他論述加以說明，尚無法具體呈現實際樣貌，爰建議可援引深度訪談之相關義警、保全業、社區管理委員會等相關人員見解予以補充。	--	敬納建議，並修正第七章第一節研究發現之「三、焦點團體座談及訪談發現」相關內容。惟表 7-2 係就我國警民合作法制作一分析，尚無法與訪談資料搭配探討，尚請諒查。	227-228 231-236
第六章第二節就焦點團體座談分析之內容，其中第 157 頁至 196 頁係就各學者專家之發言重點進行摘錄。為提高報告內容可讀性並掌握分析重點，建議研究團隊宜就各發言重點進行彙整，並提出具結構性論述。至於各發言內容，併請移至附錄以供參考。	157-196	修正原第六章 資料分析 第二節 焦點團體座談分析之相關內容，並增列：「表 6-1 焦點團體座談摘要」。	159-168

附錄

修正建議內容	頁次	期末報告修正後內容	頁次
第六章第五節及第六節係就各國及我國警民合作法制進行分析，為使本研究報告論述更為明確，建議法制分析內容以專章方式處理。另在各國分析內容選擇上（此亦反映在表 7-1 各國第三造警力相關法令比較之國家選擇上），係以英國、美國、加拿大以及澳洲等英美法系國家為主，在實際執行上是否適用於採用大陸法系之我國借鏡援引，宜請研究團隊補充敘明。	--	有關另列專章之建議，考諸本研究報告章節業已達七章之多，建請維持目前章節安排；另在各國分析內容選擇上，本研究報告書補充增列說明為：「茲依據本研究之建議文件中，所建議之相關國家，如：美國、日本、英國、德國、中國大陸、澳洲等國家中，挑選出與我國法治基礎較為類同之國家：英國、美國、加拿大、澳洲、日本等，做為分析基礎，臚列如下：」	200
本研究在第三造警力界定上，特別強調法治上對特定民眾團體之義務賦予及課責，並呈現在表 6-21 及表 6-22 之對應上。惟對照上開列表內容，相關法令之課責似乎未對應於義務之違反（例如當舖法對於擅自設立分支機關處以罰鍰之課責，並非係基於當舖業者違反第三造協力義務【如通報義務】而為），爰請研究團隊予以重新檢視，並作適當調整。	--	敬納建議，刪除原表 6-22 中之：「1、未經許可或已廢止許可或擅自設立分支機構，而經營當舖業業務者，除命令停止營業外，並處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。」；並修正相關內容。原表 6-21、表 6-22 等表號，修正為表 6-22、表 6-23，於表號一併修正。業已重新檢視相關分析內容，並作適當調整。	210-211
有關引進第三造警力作法維護校園安全部分，將中輟生轉知地方警察機關列入關懷對象是否妥適？學生如涉足不當場所、參加違法之民俗藝陣，賦予學校有通報警察機關之義務，學生如尚未有具體之犯罪事實，警察機關及學校如何執行？師生佩帶識別證進出校園是否可行等？宜進一步敘明相關之作法。	--	敬納建議，並刪除第七章 研究發現、結論與建議 第一節 研究發現 一、我國警民合作現況發現中有關內容：(7) 學校發現中輟學生，應轉知地方警察機關列入關懷對象。(8) 學校應製作教職員及學生之識別證，要求師生佩帶，辨明身分。」其餘標號依序修正。	222

強化警民合作機制之研究

修正建議內容	頁次	期末報告修正後內容	頁次
<p>從焦點座談結論發現，委託行使公權力可與第三造警力為適當之結合，諸如於交通法規賦予導護媽媽舉發違規交通事件之權力，或於公寓大廈管理條例賦予社區管理委員會公權力以協助犯罪防制。查公寓大廈管理條例第 36 條規定管理委員會職務內容，第 48 條第 4 款規定管理負責人、主任委員或管理委員無正當理由未執行第 36 條第 1 款、第 5 款至第 12 款所定之職務，顯然影響住戶權益者，由直轄市、縣（市）主管機關處以罰鍰，並得令其限期改善或履行義務、職務；屆期不改善或不履行者，得連續處罰。故研究報告中提出校園、公寓大廈、商業場所及社區等處結合第三造警力之構想及相關作法，除所提硬體設置及相關作為外，宜就上開處所所涉之相關法令規範，加以研析結合第三造警力之可能。相關法制亦須有強制之規範與罰則之配套，第三造警力之運用方能呈現綜效。研究團隊宜綜合考量實務之可行性後，提出具體之政策建議，以彰顯本研究之前瞻性與應用性。</p>	<p>--</p>	<p>敬納建議，並於本研究報告之第七章研究發現、結論與建議 第一節 研究發現 一、我國警民合作現況發現（一）校園 3、第三造警力構想中，增列：「(14) 於交通法規賦予導護媽媽舉發違規交通事件之權力。」另於（二）公寓大廈 4、第三造警力構想中，增列：「(10) 於公寓大廈管理條例賦予社區管理委員會公權力，以協助犯罪防制。」、「5、法令依據：查公寓大廈管理條例第 36 條規定管理委員會職務內容，第 48 條第 4 款規定管理負責人、主任委員或管理委員無正當理由未執行第 36 條第 1 款、第 5 款至第 12 款所定之職務，顯然影響住戶權益者，由直轄市、縣（市）主管機關處以罰鍰，並得令其限期改善或履行義務、職務；屆期不改善或不履行者，得連續處罰。」</p>	<p>223 224</p>
<p>研究發現國外警民合作法制要求民眾或私人機構，對「犯罪」負有通報義務，究其文義似應係對發現犯罪事實或有犯罪之虞時通報警察機關，非犯罪行為人負有通報義務，相關語意內容宜加以釐正。</p>	<p>250</p>	<p>敬納建議，並修正文義為：「對於『有犯罪事實或有犯罪之虞時』，負有通報警察機關之義務」。</p>	<p>228</p>
<p>本研究已對第三造警力賦予本土意涵，並彙整有關國外警民合作法制對民眾或私人機構之不作為義務課予罰責等內容，建議應強化兩者間之聯結性，並就本研究已提出之法令規章，加以分析論述。</p>	<p>--</p>	<p>本研究報告業就此項建議，於本研究具體建議中予以詳論，如：「第七章 研究發現、結論與建議 第三節 建議 一、立即可行建議 之建議三、可學習美國反毒 DARE 專案，預防霸凌與毒品犯罪，以解決校園安全與治安問題」與國外法制予以聯結論述。</p>	<p>251</p>

附錄

修正建議內容	頁次	期末報告修正後內容	頁次
有關我國警民合作成效評估中，建議補充各種不同機制對犯罪防制之具體資料或數據，更能彰顯其成效。	253	敬納審查意見，並於本研究報告中增列「表 7-3 金融機構因臨櫃關懷提問通報警察機關防止民眾受騙表」、「表 7-4 警察機關金融機構安全檢測數」，以彰顯警民合作之成效。	238 239
立即可行建議事項一，似屬應然面之論述，宜具體陳述與內政部、經濟部、國防部相關之職掌及事項，以利相關機關參考採行。	--	將本研究報告之立即可行建議：「建議一、累積社會資本，賦予民眾及企業主之社會責任，並課予以維護社會治安義務」，修正至中、長期建議一，並增列內容為：「(一) 於各項有關民力法令規範，課予民眾及企業主共維社會治安義務與責任，並明定罰則，以作為懲罰不願或消極配合之民眾及企業主之依據。 <u>內政部及國防部可就民防法妥為研議改善。</u> (二) 推廣及引進第三造警力於社會，有效降低涉會成本，藉由民眾及企業主之參與及介入，彌補政府力有未逮或不能全由政府出力之治安事務。 <u>經濟部可就此項工作，審慎修正加強企業主社會責任之法令要求。</u> 」分別就內政部、經濟部、國防部相關之職掌及事項予以詳述各自應辦事項。	261
附錄三焦點座談紀錄請摘要發言重點，毋須以逐字稿方式呈現，錯漏冗字過多，請一併修正。另深度訪談過程及發言重點，請摘要記錄一併列入研究報告附錄。	--	因訪談錄內容頁數高達 186 頁，以電子檔方式，併同研究報告陳送。	--
有關研究報告格式，目次中各「章次」、「附錄次」、表次中之「表號」及圖次中之「圖號」，均以細明體加粗體打印。	--	依據規定辦理，並全面檢視修正。	--

強化警民合作機制之研究