

# 臺中市政府 96 年度自行研究發展報告

報告名稱：消除臺中市治安差之刻板印象

服務單位：臺中市警察局刑事警察大隊

姓名：陳景旭

研究日期起訖：96 年 4 月 1 日至 96 年 8 月 31 日

# 消除臺中市治安差之刻板印象

## 目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究緣起與目的.....	1
第二節 研究方法與過程.....	2
第二章 臺中市之環境與治安概況.....	2
第一節 臺中市之環境.....	2
第二節 臺中市治安概況.....	3
第三章 解決問題之論理依據.....	6
第一節 犯罪的聚集現象.....	7
第二節 問題導向警政.....	8
第三節 理性選擇理論.....	9
第四節 破窗理論.....	10
第五節 犯罪被害恐懼感.....	12
第四章 他山之石---紐約與日本警政措施之啟示....	15
第一節 紐約經驗.....	15
第二節 日本經驗.....	26
第五章 消除治安差負面觀感之策進作為.....	28
第六章 研究發現與建議事項（代結論）.....	32
第一節 研究發現.....	32
第二節 建議事項.....	34
參考文獻.....	36

# 消除臺中市治安差之刻板印象

## 第一章 緒論

### 第一節 研究緣起與目的

城市是一國、一地區之政治、經濟、文化、商業、交通之中心，更是財富集中、人才薈萃之地。人們留戀或嚮往城市生活，企圖在城市裡有所發展，可謂古今中外的普世現象。在謳歌城市光明面的同時，我們卻不該忽視城市也是各種病理現象的匯聚之地。除了交通擁擠、住宅狹小、空氣污染、地價昂貴等問題外，城市也是犯罪率居高和重大案件多發之地。

台中市為全國三大都會區之一，交通動線順暢，聯外道路眾多，大量流動人口齊聚市區工作、消費，治安環境複雜。因位居南北交通中樞，任何重大治安案件之發生，即成媒體焦點，在無意或刻意渲染下，台中市近幾年之社會治安予人日益惡化之印象，舉凡擄人勒贖、蠻牛案、年初之街頭暴力討債、持槍恐嚇造假光碟及獅子會會長遭受教唆暴力傷害案，影響所及，對犯罪及被害的恐懼感，逐漸深植民心。惟台中市近年來在胡市長領導下，揭櫫建構台中市成為「全國優良治安典範都市」，並以「打擊犯罪」、「掃蕩色情」、「重建法治社會」、「保障市民安全」為主要施政目標。市警局以積極、主動、負責的精神，在「治安第一」、「交通為重」及「優質服務」等警政重點工作項目下，除採取具體攻勢作為、科技辦案、加強勤務部署之外，更結合民間各項資源，在警民密切合作下，台中市治安

已逐步回穩中。為瞭解市民真正感受，滌清媒體誇大、渲染之迷障，改變外界對轄區治安之負面觀感，厥為本研究之緣起與目的。

## 第二節 研究方法與過程

### 一、研究方法

本研究以蒐集分析台中市 96 年 1 至 7 月犯罪類型趨勢與全國比較情形，期找出治安差刻板印象之問題與癥結，繼以理論支持並驗證實務，針對美國紐約市與日本面對治安問題之有效作為，歸納解決臺中市治安問題之重要思維，俾有所啟發，並供參處。

### 二、研究過程

- 1、蒐集官方及非官方有關台中市轄相關刑案及文獻資料，予以統計、整理及分析，以供研究及理論建構之憑據。
- 2、針對本市之環境特性，研析各項解決都會治安問題之學理依據，採擇解決本市治安問題之有效對策，以實務結合理論，期事半功倍，澈底改善治安，提供市民優質、安全之住居環境。

## 第二章 臺中市之環境與治安概況

### 第一節 臺中市之環境

台中市位於台中盆地中央，面積約 163 平方公里，設籍人口約 105 萬人，轄內劃分八個行政區。因台中市為臺灣中部交通樞紐，除有鐵路、機場及港口外，公路四通八達，高速公路及多條快速公路匯集台中市，吸引大量外來活動人口在

此就學、就業、消費、賃居，成為中部生活圈中心。當台中市人口密度持續升高的同時，治安問題也愈來愈受到民眾的關切。

## 第二節 臺中市治安概況

在台中市治安問題的相關研究中發現，台中市的經濟發展、社會結構與人口組合的改變、區域地理位置特性等因素使台中市的治安問題愈趨複雜化，竊盜、強盜、搶奪、恐嚇取財、詐騙、毒品、危險駕車等犯罪問題仍時有發生，民間犯罪預防力量未能充份發揮，加上民眾對警察處理犯罪的流程及態度不盡滿意，以及新聞媒體報導的影響，使得台中市的治安滿意度不佳。影響台中市治安因素，主要包括都市化人口與財富集中、犯罪機會增加、交通便捷流動外來人口犯罪不易監控、特種行業林立影響治安觀感、維護治安警力不足，服務品質難以提升，偵防犯罪設備老舊科技設備不足、民間資源與力量未能充份結合等問題。(蔡德輝、楊士隆，2006年12月)

### 一、臺中市全般刑案、竊盜案件治安績效動態與全國比較

(一) 本市本期(96年1~7月份)全般刑案及竊盜案件發生數、破獲數(率)與全國各縣市(不含金門縣及連江縣計23縣市)比較情形：

1、本市本期「全般刑案發生數」20,678件與全國各縣市比較，本市位全國排名第20名(第4高)。發生數高於本市有最高台北縣49,586件(第23名)、第2高為臺北市

30,539 件、第 3 高為桃園縣 24,176 件。

- 2、本市本期「全般刑案破獲數」14,244 件與全國各縣市比較，本市位全國排名第 5 名。
- 3、本市本期「全般刑案破獲率」68.88%與全國各縣市比較，本市位全國排名第 16 名，相較全國全般刑案破獲率 73.45%，本市破獲率較全國低 4.57%。
- 4、本市本期「竊盜案件發生數」11,766 件與全國各縣市比較，本市位全國排名第 21 名（第 3 高）。發生數高於本市有最高台北縣 26,914 件（第 23 名）、第 2 高為桃園縣 12,135 件等 2 個縣市。
- 5、本市本期「竊盜案件破獲率」58.82%與全國各縣市比較，本市位全國排名第 16 名，相較全國竊盜案破獲率 61.66%，本市破獲率較全國略低 2.84%。

## **（二）本市「本期與去年同期比較」與全國比較情形（如下附圖）**

### **1、全般刑案發生數：**

全國本期全般刑案發生 280,341 件較去年同期發生 298,694 件，減少 18,353 件，減少比率 6.14%。本市本期全般刑案發生 20,678 件較去年同期發生 24,498 件，減少 3,820 件，減少比率 15.59%。本市減少比率優於全國平均減少比率 9.45%。

### **2、全般刑案破獲率：**

全國本期全般刑案破獲率 73.45%較去年同期 65.60%，增加 7.85%。本市本期全般刑案破獲率 68.88%較去年同

期 56.46%，增加 12.43%。本市增加比率優於全國平均增加比率，本市增加幅度領先 4.57%。

3、竊盜案發生數：

全國本期竊盜案發生 138,171 件較去年同期發生 167,165 件，減少 28,994 件，減少比率 17.34%。本市本期竊盜案發生 11,766 件較去年同期發生 15,764 件，減少 3,998 件，減少比率 25.36%。本市減少比率優於全國平均減少比率 8.02%。

4、竊盜案破獲率：

全國本期竊盜案破獲率 61.66%較去年同期 58.14%，增加 3.52%。本市本期竊盜案破獲率 58.82%較去年同期 50.59%，增加 8.23%。本市增加比率優於全國平均增加比率，本市增加幅度領先 4.71%。

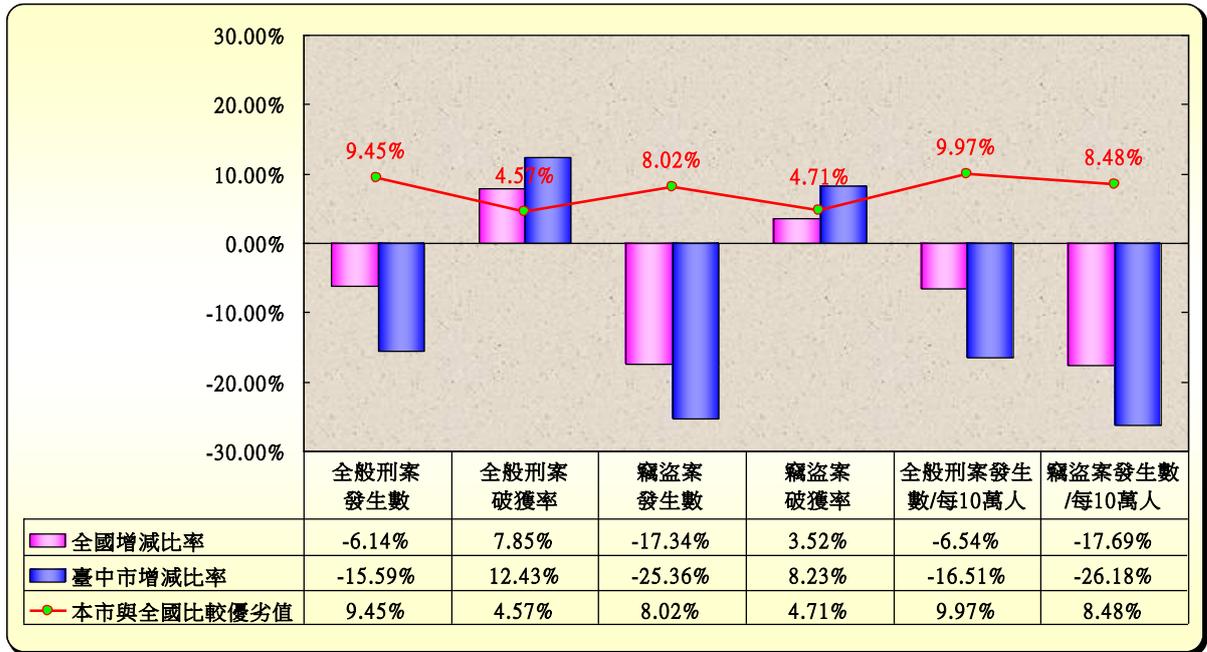
5、每十萬人口全般刑案發生數：

全國每十萬人口全般刑案發生數 1,224.52 件較去年同期 1,310.23 件，減少 85.71 件，減少比率 6.54%。本市本期每十萬人口全般刑案發生數 1,973.58 件較去年同期 2,363.98 件，減少 390.40 件，減少比率 16.51%。本市改善幅度超過全國 304.69 件，本市減少比率優於全國平均減少比率 9.97%。

6、每十萬人口竊盜案發生數：

全國本期每十萬人口竊盜案發生數 603.53 件較去年同期 733.28 件，減少 129.75 件，減少比率 17.69%。本市本

期每十萬人口竊盜案發生數 1,122.99 件較去年同期 1,521.17 件，減少 398.19 件，減少比率 26.18%。本市改善幅度超過全國 268.44 件，本市減少比率優於全國平均減少比率 8.48%。



臺中市 96 年 1~7 月份「全般刑案、竊盜案、犯罪率增減」與全國比較圖

### 第三章 解決問題之論理依據

在一般國人的觀念上，警察的主要任務就是把犯罪者繩之以法，讓犯罪者為其所犯之罪負責。警察為達此任務，主要策略就是運用預防性巡邏、快速反應以及案發後的犯罪偵查作為。由於國內全般刑案的破獲率長期以來大都維持五至六成，並無明顯變化，但犯罪率卻明顯上升。大量未解決的犯罪，使得相關警察策略無法滿足民眾的治安需求。其後，警察機關採取了攻勢成份較為強烈的犯罪控制策略，並期望藉此威嚇犯罪的發生，這些攻勢策略包括指示性的巡邏、臨檢盤查、誘捕、監聽等。也就是把焦

點置於未來可能發生的犯罪上，惟仍舊是想透過逮捕、懲罰以對犯罪產生威嚇效應。晚近，部分警察機關開始採用犯罪分析及預警模式的思考，擬定更具理性與權變的警政策略，也就是採取系統性分析方法來處理轄區治安問題。分析這些方法的背景，主要受到相關研究與理論所影響，歸納如下。

### 第一節 犯罪的聚集現象

犯罪學的文獻顯示，犯罪並不是均勻地散布在各地區。簡言之，犯罪的發生地點，並不是隨機分布的。從犯罪的聚集程度來觀察，有些地區極少發生犯罪。Bayley 與 Garofalo(1989)的研究發現，在一般都市中，幾乎有九成的地區很少發生暴力犯罪。犯罪「聚集」的現象，即相同地點一再發生犯罪事件，已有多項實證研究證實。Sherman、Gartin Buerger(1989)等人的研究中發現，都市裡大約有 60% 民眾對於警察所提出的服務請求，是集中在整個都市 10% 的地區。而犯罪在地點上的集中程度，可能比在人身上的集中程度還要大。而且警察對特定人所發動的預警作為，也因人權問題而引起較大的爭議。相對的，針對地點的預警作為可行性較高。此外，也有研究洞察出某些特定犯罪的聚集型態。研究顯示，強盜、強制性交、家庭暴力，及不法目的侵入等犯罪有較高的地區集中趨勢。其中，家庭暴力和強盜犯罪的集中性最為明顯。較常發生在室內的犯罪，諸如強制性交、傷害及殺人等，比發生在室外的犯罪有較高的集中性 (Eck, 1995)。有些犯罪控制策略根據這些研究發現，將目標瞄準在一些被界定為「犯罪熱點」(Hot Spot of Crime) 的小區域，結果產生相當正面的效應。

Sherman 及其同儕曾以犯罪熱點作為警力分配的根據，以實驗法檢驗見警率（警察可見度）的效能（Sherman & Weisburd, 1995）。該實驗是將一城市中犯罪發生最為頻繁的 110 個犯罪熱點隨機分為兩組，其中一組的 55 個熱點，每天接受 3 個小時間歇性及不可預知的警察出現。另一組的 55 個熱點則接受原先的巡邏運作，原則上只回應民眾的請求服務。這兩組的淨差在經過研究小組長時間得詳細觀察後，確認前組（實驗組）高於後組（控制組）250 個百分點的警察出現率。實驗結果發現，該市受理報案的犯罪總數減少 13%，而一些嚴重性的犯罪—諸如強盜—甚至更降低了 20%。研究小組同時也注意到，實驗組的鬥毆及滋擾事件亦低於控制組 50% 之多。

## 第二節 問題導向警政

傳統的警察運作模式，就是當警察接到民眾報案或警察自行現犯罪時，在最短時間內趕赴現場處理。這種以處理個別案件為導向的警察作為，事實上並不能對犯罪問題產生有意義的影響或解決。另一方面，執行法律（Law Enforcement）不過是警察處理社區問題的多種方式之一，尚有其他方法可達到相同目的。所謂「問題導向警政」（problem-oriented policing），就是在這種背景下產生。

警政學者 H. Goldstein（1990）認為，過去警察太過於強調組織的議題，而未把重心放在警察應該解決的犯罪問題上。更進一步指出，警察勤務的最終目的在於維護治安，警察勤務的效能可

以藉由詳盡的犯罪問題分析以及解決問題的適當途徑的發展而獲得改善與提昇，並非靠組織與管理的改變得以達成。其所主張的解決問題過程包括：詳盡的犯罪分析、精準的辨識犯罪問題、瞭解目前的警察回應作為、提出現行以外的解決方案、評估資源及所有方案的優缺點、選擇最適當的方案。經學術評估研究發現，問題導向警政策略可以有效防處許多類型的犯罪問題，諸如財產性犯罪、暴力犯罪、毒品犯罪及少年犯罪等問題（Braga, 2002）。根據問題導向警政的思維，該策略是結合三項基本命題而產生新的執法方式：一、藉由針對導致事件發生的背後問題予以適當回應，以提昇警察工作的效能；二、鼓勵員警運用專長和發揮創意，謹慎研究問題並發展解決問題的方法；三、積極動員民眾及有關的公、私部門，確保警察工作能符合社會需求，共同參與解決問題的過程。問題導向警政包括下列四項工作步驟：

- (一) 掃瞄 (Scanning)：發現問題及辨識問題；
- (二) 分析 (Analysis)：蒐集資料以瞭解問題的範圍、性質及原因；
- (三) 回應 (Response)：尋求各方資源與協助，設計及解決問題的方法；
- (四) 評估 (Assessment)：測量及評估解決方法的效能。

### 第三節 理性選擇理論

日常活動觀點，隱喻犯罪者以理性來選擇犯罪的時間和地點。事實上，犯罪控制作為的效能，也必須植基在犯罪者某種程度的理性選擇基礎上，譬如犯罪者所主觀感受的需求、風險、成

本及其他因素。犯罪者如何選擇標的，文獻顯示，多數犯罪行為受制於當事人的選擇，有關竊盜犯罪的研究，提供犯罪者如何在其日常活動中做選擇的最佳實例。經多位學者研究發現，竊盜犯決定在何時及何地犯罪前，曾經進行明確選擇。接受研究訪查的竊盜犯表示，他們在計劃犯案時曾考量一些因素，譬如隱蔽性、照明的情形、鎖的種類、門的種類、窗戶的種類、有無警報器或保全設備、是否容易被周圍的人發現等。竊盜犯的犯罪抉擇、與其評估所花費的功夫、被逮捕及懲罰的風險、及其他類似因素密切相關。研究顯示，犯罪者在犯罪行為上所做的抉擇，與其在非犯罪活動上的抉擇類似。Tunnel (1992) 針對竊盜、強盜、搶奪及偽造貨幣等累犯進行研究，發現犯罪活動係當事人對所處情境的一種理性回應，較嚴重的持續犯採取了更多的犯罪計劃，傾向選擇隱密性較高的犯罪標的。強盜、搶奪等犯罪行為一再被證實，犯罪者有計劃及理性抉擇進行之 (Gill & Matthews, 1994; Lab, 2000; Morrison & O'Donnell, 1996)。此外，理性選擇也是一個洞察人際間暴力行為的觀點。犯罪學的研究發現，多數暴力行為屬目的導向，即行為者為實現某種目的而使用暴力行為 (Lab, 2000)。行為者可能利用暴力屈服他人、報復他人或爭取自尊。簡言之，大多數犯罪與當事人某種理性選擇有關。

#### 第四節 破窗理論

破窗，為一比喻，泛指較輕微的犯罪或擾亂秩序的非犯罪行為，諸如違法攤販、塗鴉、破壞公物、流浪者或醉漢四處遊蕩或聚集、大聲喧嘩等 (Wilson & Kelling, 1982)。當此類行為出

現且持續存在時，當地就會散發出一種缺乏管理的氣氛，即代表監控力量減弱，便可能吸引潛在犯罪動機的人前來此地，當遇有適當犯罪標的，極易導致犯罪事件的發生。

美國舊金山過去曾進行過一項實驗，把一輛車子擺在街道上面，將車子好好的放在那裡，不理它，結果第一個禮拜沒有遭人破壞，到了第二個禮拜，將其中一面窗戶打破，結果不到4個鐘頭，被偷得僅剩下輪胎 (Kelling & Coles, 1996)。Kelling 的研究清楚發現，人們對犯罪被害的恐懼感不僅與他們所聽到或看到的犯罪事件有關（因親眼見到或親耳聽到犯罪事件，以致犯罪被害恐懼感升高），更與他們所在的周遭環境有關。環境一旦散發出失序、缺乏管理的氣氛，就算尚未發生犯罪事件，處於該環境的人們的犯罪被害恐懼感還是會隨之上升（孟維德，2005）。破窗理論的內涵可以下列五點說明。

- 一、當設區中的環境出現衰敗、塗鴉、毀損、垃圾、廢棄物等現象，當地民眾或有關部門如果不加以適時處理，一段時間後，民眾的犯罪被害恐懼感逐漸上升。
- 二、民眾考量自身安全，逐漸退縮，不願參加公共事務，對於所見所聞的治安事件或犯罪事件，表現出冷漠態度。
- 三、具有潛在犯罪動機的人(如不良青少年)感覺此處無人注意、關切或監控，可以大膽做想做的事（如搶劫、竊盜、危險駕車等）。當地的失序狀態，逐漸惡化。

四、由於潛在犯罪人出沒頻繁，使的當地民眾更加不安、更加退縮，公共參與性大幅減少，甚至連出入公共場所的時間也隨之減少。

五、此時，該社區以外的潛在犯罪人獲知該社的情況，判斷在該社區從事非法行為被發現及取締的可能性很低，所以逐漸由外地移往該社區。最後，該社區的犯罪率上升。

### 第五節 犯罪被害恐懼感

犯罪被害恐懼感與人口變項有關，基本上，居住在都會地區的人們、老人以及女性通常有較高的犯罪被害恐懼感。犯罪學的研究發現，都會中超過六成以上的民眾表示具有犯罪被害恐懼感，相對的，鄉村地區只有三成民眾表示具有犯罪被害恐懼感。多數研究均發現，老人及女性是都會中犯罪恐懼感最高的人口群（Lab, 2000; Braga, 2002）。有關犯罪被害恐懼感的影響因素，討論如下。

#### 一、犯罪被害的替代效應

當我們知道某人遭受犯罪侵害，或是經他人告知我們某人遭受犯罪侵害，極有可能引發我們的同情及犯罪被害恐懼感。Hough (1995) 運用「英國犯罪調查」(British Crime Survey) 的資料經分析後發現，犯罪被害恐懼感與「替代被害」(vicarious victimization) 有關。例如，媒體對於犯罪事件真實的或戲劇性的報導，可能會在閱聽者身上產生替代

的犯罪被害恐懼感。諸多媒體中，又以電視最具代表。電視節目中有許多警匪片，而新聞節目也經常以犯罪案件當作頭條新聞來播報，在在都讓民眾持犯罪氾濫的眼光來看待社會。雖然媒體的描述並非侷限於「街頭犯罪」案件，但大都聚焦在令人憎惡和驚嚇的內容。誠如犯罪學家所言，犯罪行為可以經由媒體途徑而被學習，同理，恐懼犯罪的行為也可能經由媒體而習得。

## 二、感知的風險與損害

另一個解釋犯罪被害恐懼感的因子，則是某人一旦遭受犯罪侵害，犯罪對其所可能產生的潛在損害。本質上，某些人感覺自己有較高的被害風險。上文曾提及，老人及女性通常有較高的犯罪被害恐懼感。然而，當吾人考量老人及女性被害後所可能引發的損害，這種感覺上與事實上的「差距」很容易就會消失。多數老人的收入有限，因犯罪（如竊盜、強盜或搶奪等）所造成的損失很有可能讓當事人的財務狀況受到顯著影響，甚至使生活陷入困境。同樣的，犯罪給老人所帶來的肉體傷害，比發生在年輕者身上更加痛苦，需要更長的時間恢復。老人與女性身陷犯罪情境、面對犯罪人（經常是年輕的男性）時，也常因生理上的劣勢而使傷害加重。換言之，當犯罪者與被害者之間是處於一種生理與社會力量不對等的時候，犯罪的潛在損害在感覺上將會被放大。

## 三、失序

有兩類「失序」與犯罪被害恐懼感有關，一是物理性的失序

(physical disorder)，另一種是社會性的失序 (social disorder)。物理性的失序跡象包括：建築物的物理衰頹、環境髒亂、塗鴉、物品與設施的破壞、廢棄的建築與車輛等。社會性的失序跡象包括：公共場所的酒醉行為、遊民、集結青少年的遊蕩、危險駕車、騷擾行為（如街頭乞丐的行乞行為）、民眾可見的販毒或吸毒行為等。上述這兩類失序跡象都可能被社會大眾及潛在犯罪者解讀為具有下列意義的指標：社會凝聚力缺乏、不安、資源不足、無人關心等(Felson, 1998; Kelling 2000)。處於此種環境下的民眾經常感覺環境是缺乏管理的，繼而產生較強烈的犯罪被害恐懼感。居民若有環境失序的感覺，那麼就會大幅提昇他們對暴力犯罪及竊盜罪的恐懼感。McGarrel 及其同儕在其研究結論中指出，民眾對自己居住鄰里的不滿（可能是一個失序指標），是犯罪被害恐懼感形成與變化的關鍵。

#### 四、犯罪與犯罪被害恐懼感

犯罪發生的數量與犯罪被害恐懼感有關，犯罪被害恐懼感與實際的被害風險及犯罪數量之間的關係不是非常明顯。但如果因此認為犯罪率完全不會影響犯罪被害恐懼，恐怕是一種過於天真想法。媒體以醒目詞語播報犯罪及特殊暴行數量增加，很難不會影響民眾對於社區安全的感觀。相對的，犯罪率降低，犯罪被害恐懼感是否會隨之降低？並未獲得實證上的支持。換言之，媒體並未將「好消息」（犯罪率降低）的效果發揮的像「壞消息」（犯罪率上升）一般。總之，民眾的意

向一旦型塑後，要反轉或修正它，要比定型前困難許多。

## 第四章 他山之石——紐約與日本警政措施之啟示

### 第一節 紐約經驗

據美國人口統計局(the U. S. Census Bureau)在 2005 年的估算，紐約市的人口約有 814 萬餘人，它是美國的商業、娛樂及出版中心，也是美國最大的城市，治安機關紐約市警局，則是美國最大的警察機關。

紐約市治安並不好，尤其在 1970、1980 年代為紐約市犯罪的高峰期。當時市民生活在青少年幫派暴力陰影下，黑人及西班牙裔社區販毒情況嚴重，種族混合區內的白人因治安混亂及海洛英、古柯鹼的非法交易行為猖獗而紛紛逃離。街頭犯罪尤為嚴重。紐約市警局犯罪研析中心的統計報告(Crime Analysis Unit, Statistical Report)指出：1975 年紐約市共發生 83,000 件搶案，到了 1981 年提高到 107,000 件，1990 年 100,000 件，至 1993 年降回 86,000 件。這時期治安敗壞程度使得傳播媒體描繪社區「已被犯罪所包圍」(neighborhood under siege)，小說家 Bellow 更以「文明的崩解」(collapse of civilization)來形容這座城市。

#### 一、零容忍與優質生活

1993 年共和黨的朱利安尼(1994-201)贏得紐約市長選舉後，旋任命 Bratton 為紐約市警察局長，並樹立以「零容忍」(zero tolerance)及「優質生活」(quality of life)做為改革的大纛，雷厲風行執行各項新警政措施。

「零容忍」及「優質生活」的信念源自 1982 年 Wilson 及 Kelling 在所著的 Broken Windows 一書，書中舉了著名的例子：“試想一棟建築物有一些破爛的窗戶，如果這些窗戶沒有修復，將引發破壞者損壞更多的窗戶，最終，他們可能侵入這棟建築物，假若裡頭沒有人住，可能會成為不速之客進駐或在內縱火的地方；或試想在一人行道上堆積了一些垃圾，接著會堆積了更多的垃圾，最終，人們甚至開始將餐館內的垃圾袋傾倒在那裡，接著可能侵入附近的汽車內。”

Wilson 與 Kelling 整理出的破窗思想主要原因是：1、鄰里間總會存在著諸如幫派、娼妓、醉漢等問題，這些問題將使市民產生恐懼感。2、類此無規範的行為意謂著沒有人關心這個社區，市民間的冷漠將吸引更多的犯罪投機者，因而更增加市民的恐懼。3、警方在處理案件時需要市民的支持，同時使得警察勤務活動能夠正當而具合法性。

破窗理論與我國成語「見微知著」、「防微杜漸」的觀念相似，其闡釋犯罪防治政策的意旨在於：1、較輕微的犯罪及反社會行為得到嚇阻。2、進而重大犯罪得以預防。1990 年，那時的 Bratton 擔任地鐵警察局長，即服膺這樣的想法，形容 Keeling 為他的「智慧導師」(intellectual mentor)，並且以實際行動推動零容忍政策。

Bratton 不僅以「零容忍」及「優質生活」為政策信條，復以「秩序維護理論」(order maintenance theory)鼓勵員警介入輕微案件，不論是已被查覺(observed)或只是在猜疑(suspected)階段，都不允許輕易放過。「秩序維護理論」的假設前提包括：應關注引起犯罪的環境及犯罪本身的特性，及探究警察與社區民眾協力對抗犯罪的方

法。前者指的是輕微犯罪使得人們恐懼，且弱化了鄰里間的社會控制力量。在這樣的氣氛下人們因恐懼而逃離社區，民眾讓出街區的結果，就是使得失序與嚴重犯罪佔有了社區。因此，任何形式的違法均不被允許。而後者，則強調警民合作的重要性，警察不得忽略民眾的需求與感受，同時民眾也應配合警方的執法，並提供必要的協力，共同防衛社區安全。由此可見，朱氏的警政團隊理念不僅強調對輕微失序行為的處置，亦注重警民間的合作互動關係。

## 二、CompStat 核心策略

CompStat 是 COMPuter 與 STATistics(或是 comparison statistics)的結合字，指的是以電腦統計分析技術有效地運用在警察勤務上。實質的做法是先以電腦分析整個市區的犯罪型態，以市區圖示方式標記犯罪狀況，再針對分析結果編派警力，簡言之，就是依據電腦統計資料來機動調整警力，力圖降低高犯罪率地區的犯罪數字。CompStat 會議每週舉行一次，運用最新的科技標示街區(block)的犯罪趨勢，員警特別專注在犯罪的熱區(hot spots)的偵查任務。另一方面，在犯罪情況較為嚴重地區，則佈署特別小組(special squads)實施大規模的逮捕與鎮壓犯罪活動。各分區指揮官則肩負轄區治安成敗責任，同時被要求對高犯罪現象擬制詳細的策略規劃。執行成果的好壞為「升遷」及「任務指派」的依據。

CompStat 係科學技術應用在犯罪控制上的一種表現，且在每週的會議中，各單位指揮官得有面對面(face to face)進行溝通協調的機會，也是地區指揮官責任加重與責任區分的準則。CompStat 在運作程序上，有下列四個步驟：

### 1. 正確與及時情資(accurate and timely intelligence)

依據紐約市警局，compstat 首先須建立「正確與有時效性」的情資。為了評估各種類別與擬制策略來達到各種不同目的，組織先決上應有詳細、正確與及時的現況資訊。這些資料蒐集與分析係由資料分析人員負責(data analysis team)，此資料隨即在例行會議上呈現在各單位主官前。同時會在市區的地圖上顯示，顯現地理概況與趨勢。過去，犯罪資料係從聯邦調查局年度「例行性犯罪報告」(uniform crime reports)中取得，在使用上顯得不合時宜。

### 2. 有效的戰術(effective tactics)

CompStat 程序的第二個部份是發展出「有效的戰術」。發展出的策略嘗試解決分析資料所揭示的問題。通常發生在定期地策略會議上，不僅加重責任，且重新評估所蒐集的資料，釐清問題，設定目標，腦力激盪思索解決方案，及協調各方力量。會議的好處之一就是讓所有部門的人員參與，使跨部門的溝通更有效率。在 CompStat 的程序下，策略發展因資料蒐集與執行評估而系統化。

### 3. 快速的人力資源部署(rapid deployment of personnel and resources)

在第一步驟中，單位主管知曉轄區與部門間發生的狀況。一旦擬訂策略，重要的是讓人員實際地快速動員。組織仍扮演管理供應資源的角色，但如何最完善地使用可用資源通常是由較低的管理層級來決定(像是需要多少巡邏班次及在何時實施)。一旦達到所有組織的目的，較高的管理層並不需要在意解決問題的細節，只要他們符合規則即可。

#### 4. 持續的追蹤和評估(relentless follow-up and assessment)

一旦問題被確定、策略擬制、以及資源付諸實行，機關追蹤並評估進展、策略是否有效?是否有任何紛擾?有沒有新的問題發生?許多紐約市警局內部人員相信追蹤是減少紐約市犯最重要的關鍵因素。

### 三、任務執行

朱氏的警政團隊的改革措施，大致上係以破窗理論為其中心思想，以 CompStat 科學資料作為策略執行依據，並以積極性攻勢勤務方式(aggressive police work)作為手段。當朱利安尼在 1994 年就任市長後，即招募警力並撥用大筆稅收提供員警作為教育訓練經費；徹底執行 5000 件積存的搜索令狀；對於犯罪嫌疑人伺以更簡化的逮捕程序，同時深入清查治安人口背景資料；對於輕微的違序案件，如不購票搭地鐵者、滯留公共場所的醉漢、隨地便溺者、攔車索取清潔車窗費者(squeegee men)等則採更為嚴峻的處罰手段。

在新警察政策實施後，紐約市警察擬製了一系列的治安維護策略計畫，並將非法槍械、青少年暴力問題及查緝毒品等三項列為重點任務。槍械、組織幫派犯罪與毒品犯罪間有著密不可分的關係。毒品市場的擴大，意謂龐大的利益在其中，幫派為搶食市場大餅而相互爭鬥，所依靠的正是龐大的武力。在 1980 年代，這三項問題情況甚為嚴重，因此在 1994 年的警政策略規劃中(police strategy)，立下「改造紐約市的公共環境」(reclaiming the public spaces of New York)，以及「將槍枝趕出紐約街道」(getting guns off the streets of New York)的目標，加速發掘與拘捕非法槍械案件。為了達到這些目標，警方採用「攔檢、搜查」(stop & frisk)手段為其利器，除對

非法持有槍械的潛在犯罪人加以逮捕，並向上追查同黨及槍械來源。全市街區犯罪小組(the citywide street crime unit)則集中人員在高槍械犯罪地區(high-gun-violence area)，企圖提高與槍枝有關的犯罪逮捕率，以減少暴力犯罪的發生。同時，為防止青少年暴力事件，增加了三倍的年輕警力，組成專責人員，負責找回中輟學生。街區打擊毒品小組(precinct street narcotics enforcement units)則自1985年起准以便衣形式執勤。在特別小組掃蕩毒品市場後，巡邏警察緊接著進駐，維持後續的成效。

一系列新警察政策推動後，紐約市的治安日益改善。Kelling、Sousa 及 Corman 等學者的研究中均顯示，輕微或是重大犯罪的確有顯著的下降，且在後續的十年中持續下降。以紐約市黑人居多的哈林區為例，在其5個警察分局(precincts)中，1981年時計有6500件的搶案，到1990年時降至4800件，有26%的降幅，但在警察局長Bratton、Safir新警察政策的持續壓制下，搶案從1990年的4800件降到2000年1700件，有65%的降幅。再如位於布魯克林區南端，治安最惡名昭彰的第67分局，搶案從1990年的2200件降至2000年的734件。同樣是65%的降幅。至於其他犯罪類型也不遑多讓，如在1990年時，紐約市的凶殺及謀殺案件(murder and manslaughter)有2300件，到了2001年時只剩642件。

有關紐約市近年之治安狀況，請參閱下列兩表：(Uniform Crime Reports, 2007)

全美國 (Nationwide )	Crime	紐約市 (New York City)
0.3%	Murder	10.6%
-1.9%	Rape	-24.2%
6.0%	Robbery	-4.9%
-0.7%	Assault	-3.7%
1.3%	暴力犯罪 (Violent Crime)	-4.6%
0.2%	Burglary	-4.6%
-3.5%	Larceny Theft	-4.6%
-4.7%	Motor Vehicle Theft	-13.3%
-2.9%	財產犯罪 (Property Crime )	-5.6%
-2.4% (est.)	<b>Total Index</b>	-5.3%

% Change 2006 vs. 2005

上圖顯示，與 2005 年相較，紐約市 2006 年的暴力犯罪下降 4.6%（同時期全美國暴力犯罪增加 1.3%）；財產犯罪降低 5.6%（同時期美國財產犯罪只下降 2.9%）；另其餘各項犯罪亦均呈下降趨勢。

<u>Rank Year End 2006</u>	<u>City</u>	<u>Rate/100,000</u>
1	Dallas	8,063.5
2	Houston	7,006.8
3	San Antonio	6,702.0
4	Phoenix	6,672.0
5	Philadelphia	5,837.5
6	Las Vegas	5,650.2
7	San Diego	4,073.1
8	Los Angeles	3,505.3
9	San Jose	3,020.0
<b>10</b>	<b>New York</b>	<b>2,517.1</b>

紐約市與美國前 10 大都會每 10 萬人口刑案發生數比較（The aboving chart shows where New York City ranked in the Total Crime Index for the nation's ten largest cities that report to the FBI.）

#### 四、朱氏的警政措施對我國的啟示

第一、朱利安尼任期內推行各項改革措施，可說是創造了治安史

上的奇蹟，但同時也遭受各方猛烈的抨擊。在面對政治、社會及族群排山倒海的攻訐與壓力，朱利安尼仍不為所動堅持其對治安改革的信念與堅持，實證數據證明犯罪率下降程度的確高於同時期的其他城市（詳上圖表）。姑不論各界對他的褒貶與評價。其堅毅不屈的精神，也正是扭轉紐約市成為祥和安全城市的最重要因素。

第二、Bratton 警策略運作上除採行「零容忍」的防治觀念外，同時主張「緊密的警民協力機制」，認為有效的犯罪打擊模式須建立在警民間之「夥伴關係」，才符合民眾需求。夥伴關係是確保警察能滿足守法(law-abiding)民眾的要求，彼此間以互信與尊重相互維繫。為了達到這個目標，警察與民眾合作設定犯罪打擊的優先順序及設法預防(prevent)與嚇阻(deter)與解決(solve)犯罪問題。主張大部分的處置措施採取「非逮捕」(non-arrest)手段(教導、勸戒、商議與命令等)，「逮捕」僅限於這些方法無法達到目的時的最後選擇。因此，1990年代的紐約市警察局的警策略，與「社區警政」風潮相互關聯。

第三、英國學者 Dennis 評論朱利安尼任內所實施的警政政策有三項特色，就是大量使用徒步巡邏、CompStat 會議以及跨部門的合作機制(multi-agency work)。步巡的設計，其目的在於增進警民互動的機會，步巡雖不如汽巡、機巡的機動性。但有深入治安死角，融入社區的功能。紐約市警局徒步巡邏的增加，是因 Denkins 市長任內提出擴充警力議案，再加上朱利安尼上任後持續增加警力，得以充裕的警力派駐街頭，提高見警率，增加員警與民眾的接觸面。另外，異於英國倫敦都會警察局在各項功能上獨立作戰，美國情治單位 FBI、

CIA 及其他特別警察單位均共同擔負治安工作，因此紐約市警局可以投入更多的警力在街頭以遏止犯罪。相較於 1980 年代警力不足，迫使警察對案件採取「反應式」勤務模式有所不同。而步巡勤務正是朱利安尼對抗當時嚴重的街頭犯罪最大的武器，也確實使紐約市搶案快速減少。

CompStat 會議則是量化資料結合現代科技，應用在警察勤務上，同時加重幹部及員警的責任感。紐約市警局運用 CompStat 會議，分析治安狀況，並要求轄區主管擬制策略，擔負降低犯罪率的責任，這也意謂資源和權力已下放至 precinct 的層級。基層員警被明確的授予權力與擔負防制犯罪、妨害秩序行為的責任。

權力下放有助於士氣的提昇，美國馬里蘭州郊區 Anne Arundel 郡警察局曾於 1996 年 1 月實施了一項整合式的巡邏實驗計畫 (integrated patrol strategy)。實驗開始前劃分若干勤務區 (beat) 由指定之員警負責巡邏勤務，增加員警責任區域內之巡邏訪查勤務，如加強汽機車之攔檢、轄區各項情資蒐集以及深入住宅大廈查訪等。幹部如小隊長 (sergeant)、分隊長 (lieutenant) 等不時與巡邏員警就犯罪資料加以分析，並研擬出最佳問題解決方法。傳統上須交由刑事人員做後續偵辦之案件，在實驗中則是交由責任區員警擁有案件處理權責。當個別員警針對案件另須特別監查或搜索時，則由主官另外指派人員配合執行。在實驗初期，即建立起個別員警及組合警力的作業標準。負責案件處置之員警得以充分發揮刑事偵查、交通執法、壓制毒品、例行巡邏、執行搜索、執行監視 (stakeout) 等之才能。另外，巡邏員警並搭配以未標示之普通車輛進行轄區訪查巡視。Anne

Arundel 郡警察局之實驗特色，係強化員警在其勤務區內的責任心與成就感，同時搭配「明」與「暗」的巡訪方式，使勤務不致僵化，員警能夠深入管轄的勤務區內，充分瞭解社區治安情況。該項實驗於 1996 年 1 月至 1997 年 3 月之 14 個月期間，成效良好。由紐約市 CompStat 會議及 Anne Arundel 郡警察局的實驗可知，對各層級員警適度授權與賦予責任，確實有提振工作士氣、發揮警察整體職能的功效，Dennis 認為朱氏的警政策略第三個特色是跨部門的合作機制。他舉了一個簡單的例子：社區中如果某個地區被販毒或毒蟲所佔據，那麼環保單位即被指示前往清除廢棄車輛及垃圾；交通單位立即設置路燈，照亮這個地方，那麼這個地區便恢復為安全的地方。紐約市警局實施零容忍政策，不單是對犯法、違序案件的重視與處置。他們同時加強跨單位的合作協調機制，針對問題，解決問題，其實就是問題導向的警政措施。問題導向的警政須建立在部門間充份合作的基礎上，否則淪為空泛的概念。

這足以說明，只著重強力的掃蕩措施、高的逮捕與高的監禁率，但並未能使嚴重的犯罪問題得到真正的改善。因為犯罪者在監禁後，仍會回到社區中。朱利安尼的警政措施強調注意輕微失序行為。建立警察威信，乃至於強化跨部門的協調機制，並從根本上解決犯罪源頭，才是正確的方針。相較之下，我國警政措施仍著重在重大犯罪類型上，講求高的破案績效與逮捕率，卻與一般民眾所關心的即刻輕微失序與犯罪問題有所落差。在獎懲制度上，我國也偏重刑事案件的獎勵，對於一般違序事件(如亂丟垃圾、妨害安寧、遊民霸佔公園等)則不予重視。現實的狀況中，衍生出許多怠忽執法或是不執法的情

形。值得吾人思索「秩序維護」與「社區警政」的真諦。另外，在勤務規劃上，無論是城市地區或是鄉下地區，較常見汽巡與機車巡邏，步巡較不常見，不但不能深入治安死角，而且僵化的勤務規定，降低警民互動的機會。至於在「授權」部分，依我國憲法規定，警察制度為中央權限，其他警政、警衛的實施屬於地方自治權限，就我國目前警務運作上較傾向中央集權式。地方治安措施，往往受制於中央統一指令，地方警察局、分局乃至於派出所難有發揮的空間，也難以達到「因地制宜」的目的。再加上，地方政治力的介入。偵查權居於輔助地位、縣市政府首長對警察事務的指揮權，造成指揮系統的混亂等等，「分層授權」與「權貴相符」的原則難以實現。

致力於改善員警的執勤態度與技巧，力圖修補惡化的警民關係。例如採用 PAR(Professionalism, and Respect)計畫，教導員警如何在與民眾接觸時進行良好的互動與對話，避免使用粗鄙的語言或肢體暴力(Safir)。將申訴案件建立完整的資料庫，針對經常遭申訴紀錄的員警施以特別諮商與輔導。員警甚至可能因屢犯而遭解除警職之後果。這種以訓練及懲處的方式確實獲得成效，申訴案件也因此逐漸減緩。

總之，警政策略並非一成不變，應視組織外在環境與內部情形做適切的調整。同時應體認警察係與民眾二者休戚與共，共同為安寧秩序努力。警察通常最能夠瞭解社區的情況並查覺居民的細微的行為態度，在其所經營的轄區範圍內與民眾有著共同的價值觀念與道德規範。這種共同的價值觀使得警察與民眾相互間產生親密情感，二者均源於同質性(homogeneity)高的社群。所以，員警本著個人的權威概

念維持地方秩序。雖然可能會因偏見而造成執法障礙，但因兩者均由相同的價值觀念所繫屬，社區仍對能夠以非正式的社會控制使警察受到相當的約束。

警察是司法體系的入口單位。如果這個入口端能充分發揮功能，在各式社會犯罪與失序徵候初顯時，即予適時與適切地處置，就能夠降低進入司法體系的人數，降低監禁率，避免監獄刑的種種弊端。紐約市警察局在 1990 年代成功的經驗，不在於他們施行了激進的警政政策，而是對任何細微的失秩與犯罪行為的重視，重拾市民對警政措施的信心，也讓紐約時代廣場恢復往日祥和的景象。雖然，員警執法（勤）過程中引起諸多的爭議與質疑，但也不失為我國學習與警惕的借鏡。

## 第二節 日本經驗

日本的治安向有「世界第一」的美譽，其特色就是「犯罪發生數低，而破獲率高」。除了文化因素之外，日本之所以能夠有效的控制犯罪，最主要就是警民之間密切的合作所致。簡言之，可分三點原因：

一、地域化：警察總是與民眾站在一起，和社區居民共享苦樂，共同克服困難，因此獲得民眾的信賴。

二、科學化：警察充分掌握社會的發展趨勢，因應時代需求，隨時引進新的技術與觀念。

三、國際化：密切配合各國合作，建立世界通用的治安體制。這其中，尤以第一點最為重要。

日本的交番制度向來為世界各國警政學者所稱道。所謂「交番」，主要設置於都會區，為保持 24 小時全天候運作，通常每天有 3

個輪班，每一班至少有三名警員。至於位處偏僻的鄉村，則設置駐在所，由一名警員及其家人居住，正常上班時間為白天，但得視情況需要於夜間加班。換言之，交番及駐在所為外勤警察活動的據點，也是地區居民及往來民眾的安心棲身之所。

至今，全日本有 6500 個交番、8500 個駐在所。日本警察白皮書中也記載：「交番警員以地區為活動場所，不分晝夜地保持警戒狀態，透過巡邏，除了進行犯罪預防、檢舉、交通的指導取締、少年的輔導之外，並保護迷路的小孩及酒醉者，同時為民眾解決困難問題，警察守護著居民日常生活的安全與平穩。」（葉毓蘭，1998：25）

交番制度的主要特色是：

- 一、各有負責的轄區，責任明確。
- 二、在全國各地廣設小型的警察組織，使警察設施與人力得以分佈至各地。
- 三、民眾容易熟識轄區警員，警察也較容易與民眾打成一片。
- 四、勤務以處理犯罪或突發事件，和增進警民關係並重。
- 五、交番警員視需要亦處理與犯罪事故無關的事件。
- 六、派在各交番、駐在所的員警，與該轄區的民眾必須持續而密切的接觸。

交番制度的另一勤務特點是巡邏聯絡。員警原則上每年對每戶作二次查訪，一方面瞭解各戶的家庭結構，查明緊急聯絡處所，以有助於防止犯罪及事故的發生，同時也藉由訪問，聆聽民眾的需求與建議，並反映出警察平時的活動。

## 第五章 消除治安差負面觀感之策進作為

### 一、犯罪偵防方面

#### (一) 防制強盜搶奪犯罪：

1. 積極協調轄內各金融機構、珠寶銀樓業、加油站、便利商店及名牌精品店等業者，於營業場所內、外增設監錄系統，以延伸監錄範圍；一則對歹徒可產生威嚇作用，二則不幸被害時可錄下歹徒特徵及犯案過程，有利於追緝歹徒。
2. 主動於前述業者附近設置巡邏箱，並派員警廿四小時加強巡邏與守望，對於可疑人、車進行盤檢，以達威嚇目的。
3. 宣導業者，如遇戴安全帽、墨鏡、口罩者欲進入營業處所者，勸導其脫除，如有不從或發現攜帶類似兇器之可疑人進入或汽、機車未熄火而車上留人等可疑行跡時，立即報警處理，以防搶案發生。
4. 於轄內民眾較常步行通過的巷弄廣設錄影監視系統及夜間照明，增派員警巡邏及守望，並設計與架設美觀且人性化的標示，提醒巷弄中行人注意個人財物避免被害。

#### (二) 防制竊盜與暴力犯罪：

1. 針對易失竊地區及時段編排小區域路檢盤查、巡邏(步巡、車巡)。另編排夜間便衣埋伏勤務，防範竊案之發生。
2. 於轄內幹道路口及台中市和外縣、市聯絡幹道擬設置贓車辨識資訊系統，增加汽、機車竊盜的困難與風險。
3. 針對易銷贓場所、汽機車修配業、舊貨業及中古車行、委託寄售業、廢棄車收購場，貨櫃集中場等地，進行全面監控、

造冊列管，並比照一種戶，加強不定時臨檢查察，以杜絕銷贓之管道。

4. 針對各種有治安顧慮之場所、出租公寓、套房及未設籍人口加強查察，並利用擴大臨檢及不定時專案勤務加強臨檢。
5. 舉辦防竊宣導座談會，協調地方人士，擴大辦理家戶聯防、警民連線系統，增設錄影監視系統，促進睦鄰互助，發揮防竊功能。
6. 對轄內曾有竊盜、贓物及毒品罪之出獄人口，建立完整各項資料，以建檔列管監控，並做不定期深入查訪追蹤、約制，確貫掌控其動態，嚴密防制再犯可能。

### (三) 防制青少年犯罪：

1. 詳細掌握轄內可能發生危險駕車案件的路段，設置錄影監視系統、超速照相設備及禁止危險駕車警告標示，並於路口之地面鋪設減速設施，增加危險駕車路段的飆車困難度及取締可能性。
2. 增加強盤查危險駕車青少年，逐一登記飆車少年之年籍、住址、電話資料，防範械鬥情形之發生；事後並依據該資料派請勤區員警前往查訪及勸導。
3. 針對青少年易聚集之場所加強查察，如撞球場、網咖、泡沫紅茶店 Pub、KTV 等，以防制青少年犯罪。
4. 於轄內加強宣導親子關係之良性互動，並利用勤查時，隨時予以關切、協助。
5. 警政部門應與中、小學訓導單位密聯繫，積極協尋中輟學生，

並協調社政部門予以專業協助與輔導。

(四) 建立社區聯防體系：

1. 結合鄰里守望相助隊、義警、民防、公寓大廈管理員等民力，運用社會資源，凝聚社區力量，達到全面性預防犯罪目標。
2. 宣導警勤區員警主動利用勤區查察或參與社區各項活動機會，加強防範犯罪宣導及鼓勵民眾勇於檢舉，有效掌握犯罪根源，擴大執行成效。

(五) 檢肅流氓幫派、非法槍械、毒品：

1. 對於轄內治安顧場所，如可疑製，改造及販賣玩具槍之場所、地下錢莊、討債公司、不法幫派、賭場、舞廳及曾經走私、販費、運輸、持有槍枝或持槍犯案者，均應加強蒐報查緝。
2. 毒品危害社會甚鉅，證據顯示毒品犯之再犯率甚高，且不易戒除，因此，對於轄內之用毒人口應嚴密注意其行蹤，並與其家人溝通，若發現有異常或再犯情形應與警方密切聯繫。
3. 加強取締妨害風化、賭博性電玩、職業賭場、地下錢莊及侵害著作財產權案件。

(六) 查緝走私、偷渡及非法打工：

1. 針對轄內之工廠、工地等進行全面訪查，除造冊列管外，並不定時加以查察，以杜絕偷渡及非法打工。
2. 對於易從事走私之港口及區域，配合海岸巡防署加強聯合查緝；至於轄內曾犯有走私前科者亦列冊監管，防制其再犯可能。

二、秩序維護方面：

(一) 確實執行「春風專案」，臨檢青少年易聚集滋事場所：

1. 為保護青少年之夜間在外安全，特於夜間針對青少年易聚集滋事之場所進行「春風專案」，勸導青少年深夜勿在外遊蕩，製造被害之風險。
2. 凡於「春風專案」中被查獲之青少年，均電請其家人予以帶回，並列冊輔導。

(二) 整理交通秩序：

1. 加強排除轄內重要道路之障礙路霸及廢棄車輛之清除，有效提供適當的停車位，嚴格取締及拖吊併排停車，確保交通順暢。
2. 例假日及交通尖峰時間、路段，適度規劃定點交通崗，以利指揮、疏導交通流量並可取締嚴重妨礙交通之車輛。

(三) 整頓色情檳榔攤：

對於色情檳榔攤除予以違規告發外，若其檳榔攤嚴重違反善良風俗(衣著過於暴露)時亦應將其移送法辦；至於檳榔攤佔用道路而影響交通者，則予以強制拆除。

(四) 執行淨化社區專案：

1. 對持有市府核發營利事業登記證遊藝場除列為擴大臨檢目標場所查察外，並加強查察容留未滿十八歲之情事，函請市府予以勒令歇業，貫徹執行「監督合法、清剿非法」原則。
2. 對於轄內地下酒家、美容院、KTV 等違法營業之特種場所，配合市政府實施淨化社區專案，對於有違反建築法或違規營業之業者採取「斷水斷電」及「強制拆除」等手段。

### 三、為民服務方面：

#### (一) 確實執行報案單一窗口制度：

為便利及服務民眾，確實執行「報案單一窗口制度」，專責受理民眾各類案件，一處受理、全程管制。

#### (二) 執行「護童專案」：

由各警察分局認養轄內各小學，於學童上、下課時，協助老師及導護媽媽護送學童過馬路、疏導交通等以維護學童安全。

#### (三) 實施社區警政、參與社區活動：

以警勤區為單位深入社區，以單車、機車巡邏警力支援各警勤區結合社區守望相助之巡守隊、高樓、大廈管理組織綿密巡邏共同打擊犯罪，加強參與社區各項活動，瞭解社區問題並提供專業服務，使民眾深切信賴警察，達到社區警政之宗旨。

## 第六章 研究發現與建議事項（代結論）

### 第一節 研究發現

#### 一、中央未能了解地方需求，制定因地制宜的警政政策

我國的警察組織，無論在轄區分配、任務派遣、管理監督、專案執行乃至績效考核評估上，都是由上而下，由中央訂頒管制。這種制度不僅無法因地制宜，更缺乏彈性，有些在甲鄉村可能有效的措施，在乙城市中卻可能無發揮餘地，因而造成警力浪費，甚至招致民怨。許多專案的擬定實施，更缺乏前後連貫與通盤性考量，舊的專案尚未廢除檢討，新的專

案就馬上推出，基層警力在無法承擔下，只好以形式主義虛應故事。

## 二、警察的角色、定位、認知未能配合時代脈動

據研究結果顯示，警察所處理的事務中，與犯罪相關者，不超過 20%（葉毓蘭，1998：27），而調查也發現，在所有的犯罪中，靠民眾合作與提供線索而破案者，佔絕大多數。但以往警察的訓練過程及養成教育中，多半要求警察能夠保持體力優勢，以打擊犯罪，但卻少有在人際溝通技巧上加以著墨。因此，民眾與警察互動的經驗，常感不快。而民眾既不滿警察未能發揮公僕的服務態度，又不願主動提供治安情報，警察則因為資訊缺乏，無法掌握治安狀況，致使刑案偵破不易；積案未破，又必須以更多的警力參與偵查，能用在為民服務的警力自然更加縮減，而民眾不滿的情緒日高，更不願與警方合作。惡性循環的結果，自然使親痛仇快，而治安觀感，更為惡化。

## 三、都市化人口與財富集中，犯罪機會增加

台中市的人口比例佔全國約 4.54%，人口密度為每平方公里 63 萬 1956 人，而台中市 94 年度商業登記的家數累積至 25513 家，公司登記家數為 42390 家，金融機構亦達 300 家左右，百貨商業大樓林立，工商發達，八大行業興盛。在此情況下，社會控制與凝聚力漸失，極易增加犯罪機會。

## 四、八大行業，不易管理

八大行業多半沒有經營執照，獲利甚大且易於逃漏稅，故為

幫派份子爭食，造成治安維護上隱憂。再者，此類特種行業最容易衍生執法人員包庇情事，且其中以警察人員遭受較多的苛責與批評。

## 第二節 建議事項

一、調整警察勤務運作方式，加強巡邏密度，提高見警率，藉以促使民眾安全感之提昇。根據調查顯示（蔡德輝、楊士隆，1999），民眾認為警察多到他們住家附近巡邏，確實可以加強民眾的安全感。因此，警察機關的勤務實施方式，應須考量滿足民眾治安的需求，適度調配巡邏的次數與密度，提高警察人員的能見度，藉以增加民眾的安全感。

二、加強暴力犯罪防制工作，減輕民眾犯罪恐懼感

民眾所懼怕的犯罪類型，主要仍以暴力犯罪為主。因此，暴力犯罪的預防與偵查，應為警察機關的工作重點。市警局如果能加強暴力犯罪的防制工作，應有助於民眾降低犯罪被害的恐懼感，從而提昇民眾治安安全感。

三、建立問題導向的警政

為了有效處理犯罪，應針對不同社區建立不同社區的治安處理模式。這種工作策略，能將警察工作與社區居民的生緊密結合，一能建立緊密的警民關係，二能了解社區治安所需。以警勤區為單位深入社區，以單車、機車巡邏警力支援各警勤區結合社區守望相助的巡守隊、高樓大廈管理組織綿密巡邏，共同打擊犯罪。依美國近期經驗顯示，過去 15 年該國各種暴力犯罪能大幅減少之原因，除了執法人員對各該社區能

更充分的瞭解外，重點在於能與其所服務之社區民眾發展出一種緊密的關係 (Carter, *March 21, 2007*)。這種以「問題導向」為基礎的社區警察，才是真正能夠因地制宜，反應各該社區不同治安狀況的市民警察。

#### 四、瞭解媒體生態，維持良好互動

媒體在現今社會扮演相當重要的角色，很多人的想法往往取決於報紙上的論斷，也左右著群眾的價值觀。在現代社會，大眾傳播媒體（報紙、雜誌、電視、網路等），一直是民眾獲取資訊的來源。媒體的內容，深深影響著人們的認知、態度和行為。媒體對於人們思想及觀念的形成，更具有相當的影響力。媒體除作為大眾知識與資訊的傳播，或因營利及迎合讀者閱讀偏好的考量，報導內容著重血腥或偏離事實（臺灣地狹人稠，媒體家數眾多而競爭激烈，於此特殊生態下，各顯神通，有稱其為「製造業」，持槍恐嚇造假光碟案即是一例）。警察因工作內容之特質，隨時需與媒體維持各種互動。茲提列建言如下：(Garner, 1989, p. 34)

(一) 對於何種資訊可以提供給媒體或何種資訊不可以提供，警察主管機關應有一個清楚而明確的規定。

(Having a clear policy on what information is to the press and what is not.)

(二) 公平對待所有新聞工作者。(Treating all reporters fairly.)

(三) 對案件受害者及目擊者隱私之保護與閱聽大眾知的權

利之均衡需有警覺性（敏感性）。(Being as sensitive to the need for the privacy of victims and witnesses as to the need of the public to know what is going on.)

(四) 與媒體維持良好互動的關鍵在於誠實及可親近性。  
(honesty and approachability)

### 參考文獻

- 一、台中市治安肇因及因應對策研究報告（蔡德輝、楊士隆，2006年12月）。
- 二、朱利安尼之警政措施爭議與啟示（曾兆延、李修安，警學叢刊第37卷6期，2007年5月，P.201-218）。
- 三、城市犯罪研究（杜建人，1997年9月）。
- 四、城市治理下的治安維護（范立達，2007年3月，臺大政治學系第六屆「公共事務」研究生論文發表會）
- 五、治安維護與城市治理——以臺中市為例（楊立華、黃翠紋，警學叢刊第37卷5期，2007年3月，P.1-28）。
- 六、破窗理論與犯罪偵防——以美國紐約市警察局為例（江慶興，警學叢刊第29卷3期，1998年11月，P.71-89）。
- 七、臺中市警察局警政白皮書（臺中市警察局，2006年P.1-20）。

八、 Karen M.Hess & Henry M.Wrobleski, (1992,  
P.444-445) ,Police Operations.

九、 News release from the Office of the Mayor **Bloomberg**  
(<http://www.nyc.gov/portal/site/nycgov/menuitem.beb0d8fdaa9e1607a62fa24601c789a0>)

十、 *Statement of Joseph C. Carter, President, International Association of Chiefs of Police, before the Subcommittee on Commerce, Justice, and Science, Committee on Appropriations, U.S. House of Representatives, March 21, 2007*

( [http://www.policechiefmagazine.org/magazine/index.cfm?fuseaction=display\\_arch&article\\_id=1171&issue\\_id=52007](http://www.policechiefmagazine.org/magazine/index.cfm?fuseaction=display_arch&article_id=1171&issue_id=52007) )

十一、 Uniform Crime Reports (2007)

(<http://www.fbi.gov/ucr/ucr.htm>)

