

再造治安策略公共性

高政昇 陳謹森

郝柏村認為治安的問題是政治經濟社會的因素，不能只歸咎一個單位，但改善治安是經濟發展與國家建設的首要基礎工作，政府必須全力以赴，加以解決。郝柏村認為他施政的目標，總的來說是如何使民眾安居樂業：從安居才能樂業，進而促使整個國家的健全發展。郝柏村強調他並不是治安內閣，治安只是政府施政的一部分，只不過他會特別著重就是。

(1990-06-06 經濟日報 02 版)

行政院長郝柏村昨天表示，改善治安問題政府並沒有時間表，因背後的因素大複雜，以前或謂「飢寒起盜心」，但現在則是社會充斥投機、暴發心態，導致層出不窮的犯罪行為；政府將基於民主法治原則整頓治安，如果要動用軍事力量，也是有充分的法律基礎。最後在立委一再要求說明期限下，郝院長表示「希望半年內能看到一點績效」。(1990-06-13/聯合報/04 版)

其實，今年正是行政院長連戰宣稱的「治安改善年」。四年前、連戰初任行政院長，將新內閣命名為「全方位內閣」，以此與前任郝柏村的「治安內閣」有所軒輊。但是，四年後的今天，「全方位內閣」的稱號已經銷聲匿跡，反而竟又儼然回到了「治安內閣」的老位置。(1997-02-12 聯合報 2 版)

行政院長蘇貞昌昨晚宣示，行政團隊將用半年的時間改善治安，讓全國同胞感受到治安

好起來。蘇貞昌強調，「半年之內如果全民沒有感受到治安好起來，我辭職下台，並且永遠退出政壇」…

李逸洋表示，將以打擊不法罪犯、斷絕犯罪及淨化治安環境為三大策略通力合作，並納入現有八大協調整合機制，例如行政院防毒會報、查緝走私偷渡會報、金融治安會報、防詐騙會報、婦幼保護會報，與過去不同的是，過去治安主要是內政部、法務部和海巡署負責，現在則是所有與治安相關部會都動起來，通力合作，相信治安一定可以有效改善。(2006-03-16 民生報 A2 版)

從上述的歷史回顧，似乎治安惡化就像是定時發作的痼疾，每隔一陣子，政府就會發現治安又惡化了，就採取一些方案和措施來因應。單單就過去 16 年來的狀況，我們就可以發現行政院至少就曾三度提出解決治安惡化的對策，甚至各界直接以「治安內閣」名之。然而，一再要提新方案解決治安問題，是否就是代表這些治安對策不是無效，就是效果有限？(瞿海源，1997)。

可見治安工作是政府施政的重要磐石，也是民眾檢視政府施政能力與成效的主要指標。但治安工作牽涉廣泛，需要政府各部會協同合作及全民之支持配合，方能有效淨化治安環境，使民眾安居樂業。2005 年，治安部門抗制犯罪所採行各項策略作為，奠基於「全民拼治





安」的思維上，由政府相關部門就其業管範圍提出改善治安策略，警政署也號召全民，結合義警、民防、志工、守望相助隊等協勤民力，共同參與維護治安工作，並且針對嚴重影響民眾生活之電話詐欺與竊盜犯罪，提出防制對策，以淨化社會治安，提供民眾無虞的生活環境。

行政院蘇貞昌院長上任後，於3月15日召開首次治安會議，宣示將以改善治安為施政優先目標，由各部會分頭展開綿密幕僚作業，整理出與治安相關的33項工作，採行積極作為，努力改善治安。其次就毒品防制、走私偷渡、金融治安、反詐騙聯防、車輛與電信管理、聯合查贓、校園安全以及婦幼保護等重要事務，整併出八大跨部會平臺介面，不斷召開協商會議，藉以凝聚各部會共識，集思廣益，貫徹政策，努力為拼治安全力以赴。警政署更以在2005年所奠立的全民拼治安基礎上，對於汽機車的竊盜、街頭暴力或藉酒滋事挑戰公權力、肅槍、緝毒、掃蕩暴力討債及檢肅黑道幫派等方面，加強執行各項強化治安作為，冀望能締造令民眾滿意的治安成效。

公共性的日漸消逝

不獨是我國將治安視為國家發展的基石，其實無論古今中外，誰不希望生活在一個平和安寧的環境之中，所以治安一直是一個國家人民的最根本需求。我們可以從根本上溯源，在語源學上，police、policy、politics這三個字都可追溯到希臘文、梵文與拉丁文等與國家事務有關的相同字源。希臘文字根polis是指「城邦國家」之意，而梵文pur也指「城市」之意，拉丁文politia則是更為進化後的文字，指涉「國家」的意思，至於中世紀英文policie就與警察關係更加密切了，意指「公共事務行為或政府行政事務」。所以我們可以說，警察與

政治學、公共行政以及公共政策這三個學科領域自古以來就有著長久的共生關係，都是著重在處理與公眾（the public）有密切關係的事務（Dunn, 2004: 34）。

再者，根據美國傳統字典的釋義，對於「警察」（police）一語除了「使用於軍事活動描述，其意義大多指涉為軍事基地或地區之安全檢查與警戒」的解釋之外，另有以下的四種使用更為廣泛的涵義：

1. 負責管理與控制社區事務之政府部門，主要是指設置來維持秩序、執行法律、預防與偵查犯罪之政府部門。
2. 由執法、犯罪預防與偵查及被授權維持社區和平、安全與秩序等方法加以訓練的一群人員所組成的部門。
3. 具有相類似組織與功能的一群人員，亦稱之為「警力」（police force），例如校園警察。但是當與一個複數名詞一起使用時，則視之為一個群體，例如警察人員（Police officers）。
4. 負責管理與控制社區事務，尤其是有關秩序、法律、健康、道德、安全與其他影響公共福利等相關事務之維護。

僅就以上語源學與字義學來看，警察的任務就非常明顯地具有所謂的「公共性」（publicness）的特質，對於公共利益（public interest）有關的事務，當然應該依據社會大眾的共同價值觀和共同利益，與所服務的人民廣泛進行的公共對話（public dialogue）。這種理念不僅僅是要確立安寧秩序與安全生活的願景，更確切地說，誠如Robert Denhardt夫婦所說，有效的治安策略應該要能「將足以帶領我們往期欲方向邁進的政策方案之規劃與執行過程中所涉及的各方人士團結在一起，透過公民教育的參與，及協助培養廣泛的公民領袖，激發一種人民對於所生活的社區與國家的自豪感和公

民責任感 (civic pride and civic responsibility)」（Denhardt & Denhardt, 2003: 103-104）。所以，民主時代的警察，不僅要直接為預防與偵查犯罪投注心力，更要為人民參與、合作和建構社區 (building community) 創造機會，並進而將這種「公民自豪感和責任感」發展成為更為強烈的參與公共事務意願。

Frederickson 從在字義上更加深入探討了，「公共」(public) 這個字的古典意義。他指出「public」有兩個起源，第一個來源是希臘字「pubes」，意指一個人具備了解私人的行為結果將會影響他人的能力。第二的來源是希臘字「koinon」，在英文中，為「共同」、「關懷」的意思。結合這兩方面的意義，「公共」是指成熟和超越個人的私利之觀念，乃在顯示「公共」不只含涉一種「事務」(a thing)，也是一種「能力」(capacity)，是一種具有公開作用、與他人有關聯，以及了解個人行動會對他人產生影響之關係的能力。若再加上「共同」與「關懷」的意義，則「公共」的不但意指與他人一起工作，而且更意指考量他人 (Frederickson, 1997: 20-21)。簡言之，公共性其實指涉了我們看待別人、觀照世界、發展意識和喚醒自我的方式，同時也關係到我們的態度、價值與最內在的層面，最為重要者，莫過於它是種無私無我的關懷能力。(林鍾沂，2004: 677)。

但近年來，卻有許多人將「公共」視為「政治」或「政府」的同義詞；另有些學者將「公共」視為挑戰個人主義 (individualism)、對抗私人企業以及傾向集體主義 (collectivism) 的看法；如果將「公共」與其他名詞連用，例如「公善」(public good)、「公共利益」(public interest)，反而經常當成是理想主義或羅曼蒂克的想法，被認為不切實際或毫無用處 (Frederickson, 1997: 22)。詳言

之，由於下列許多因素使然，使得「公共性」(publicness) 逐漸流失「共同」與「關懷」的古典意義：

1. **功利主義的盛行**。過去 150 年來，功利主義 (utilitarianism) 取代了古希臘的公共觀點，成為政治思維與政府實務的主流，使得追求集體更大的善，被快樂、痛苦、效用、成本與效益等個人算計所替代。以這些觀點為基礎所發展起來的「公共選擇理論」(public choice theory) 被帶進公共行政領域之後，雖有助於政府改革，但卻反而使得「公共」的利他主義 (altruism) 情操日漸流失 (Frederickson, 1997: 22)。
2. **缺乏公共能力**。公共與私人最常見的區別，在於人類的行動僅影響一個人或許多人，或者所採取是利己行動 (self-regarding action) 或是利他行動 (other-regarding action)。John Dewey 認為，當某些人的行動影響他人的福祉時，這個行動就可獲得一種「公共能力」(public capacity) (1954: 13)。對 Dewey 來說，公共不是固定的，而是創造與再創造的，繫於人們的行動與彼此之間的互動。公共性之所以流失，乃是因為人們不能，也不願意將自己組織成為政治社群，以捍衛公眾的利益。公共之所以流失，是因為它不能像公共般的採取行動 (act as a public) (Frederickson, 1997: 23)。
3. **缺乏公共哲學 (public philosophy)**。Walter Lippmann (1955) 則指出，公共的流失，是因為缺乏公共哲學所導致的。因為，個人對於權利的堅持，將致使個人對於決定的結果喪失公共責任感。依照 Lippmann 的說法，公共哲學的缺乏，使得大多數人類的行動結果都是極其個人化的，沒有人願意為公共行動負責。
4. **不願分擔集體責任**。過分專注於個人的自我



(private selves)，易將所有行動均定義成係對個人所施加的影響，反而導致無法區分公共與個人的集合 (Sennett, 1977)。從這個觀點而言，公共不是個人的總和，所有私利的集合也不會成為「公共利益」，否則每個人將無法為集體行動，分擔責任。

5. 個人主義過度氾濫。由於政治理論深受功利主義的影響，自由主義 (liberalism) 或保守主義 (conservatism) 更是主張個人主義 (individualism)，頌揚私人的自我利益，並且建立追求利益的制度工具，使得政治成為個人與利益團體追逐利益的競技場，政府的職責只在於提供規則與處罰的架構，必須扮演裁判的角色，才能使自利得以聚合。自由主義者 William Sullivan 即指出，此種思維的極端形式形同拒絕了共同目的 (common purpose) 的意義與價值，也與政治的古典理念有所扞格 (Sullivan, 1982: 14)。

對於警察行政領域而言，自 1980 年代以來盛行在英、美等國「社區警政」 (community policing) 的發展，學者指出事實上是源自於日本的「社群主義」 (communitarianism)，進而各國警政才起而效尤，象徵著全球對於社群主義所衍生出的重視預防犯罪、警民關係與社區意識等治安策略的總體學習 (章光明，民 91: 21)。

然而對於我國而言，雖然警政制度與日本系出同源，但由於近年來外環境變遷為警察內部制度運作帶來過多工作壓力，加上東西方文化交流日益頻繁，使得國內個人主義意識不斷抬頭，中央權力集中式的警政運作，也難脫控制本質，更由於警察督察系統所造成的形式主義、人事陞遷所形成派系主義及以及長期強調破案所樹立的刑事掛帥績效主義等等不健康的組織文化，造成地方警察工作自主性低落，而原有類似於日本警政社群主義的文化特色也如

同公共性一般的逐漸流失，直接、間接強化了「社區警政」的邊緣化效果 (章光明，民 91: 25-26)，更不用說我國最具特色的警勤區與派出所是否仍然像日本的「交番」制度一樣，發揮社群主義的公共性與利他主義 (altruism) 特色了。

再造治安策略公共性

公共行政學者 Owen Hughes 指出，所謂「策略」 (strategy)，對於公共部門來說，就是以系統性的思維，考量組織未來長期性觀點，是一種對於組織未來整體目標進行規劃的一系列前瞻性作為 (Hughes, 2003: 132-133)。而所謂「策略性思維」 (strategic thinking) 即意指一個決策者透過對政策成效具有關鍵影響之策略性因素進行細密之思考，以將有限的資源運用在具有優先順序的政策目標上面 (Starling, 1988: 218-220)

對於治安策略而言，若欲為向全體人民負責，就必須在如何聚焦於偵防犯罪的整體目標或使命上提供具體作法，才能使每一個警察人員以及每一位可敬的人民都能瞭解自己行為對於他人的影響，而能對他人加以關懷。質言之，治安策略公共性的再造，首先是繫於警察機關與警察人員，事實上整體公務體系都應包括在內，都必須要有步驟、有方法，更要「長期投入」，先喚起社區中公民的「參與熱情」 (enlightenment)，再培養社區居民「治理社區的能力」 (empowerment)。簡單來說，我們該先培育足以讓良善制度得以成長的土壤，這是警察，也是政府應該扮演的角色與責任。

不過，2005 年以前在整體偵查犯罪策略方面，我國仍以警察人員為中心，訴求由警察擔任優質的治安維護者角色。各項計畫作為，如 2002 年至 2003 年的「提升國家治安維護力行動方案」，即以動員全國警察力量，發揮整體

團隊功能為基礎，執行各項改善治安工作。2003 年至 2004 年則規劃「維安專案執行計畫」（含後續作為），提出三個月內「犯罪率零成長」之目標，以警察機關執行「雷霆專案」掃蕩行動為主軸，壓制不法犯罪。惟此種單純以警察機關為主之改善治安策略，成效並不明顯，經檢討認為治安工作牽涉廣泛，並非警察機關能夠獨自承擔改善治安重責大任，尚須政府各相關部會及全民力量之支持，方能克盡其功。

迨至 2005 年至 2006 年即改變以往作法，提出由政府各相關部會及全民共同維護治安之理念，各相關部會針對本身業管提出與治安有關之項目，研擬具體作法，警察機關號召全民，結合義警、民防、志工及守望相助隊等協勤民力，共同提出強化治安作為，全民與政府一起努力改善治安，至今蔚為風氣。

而在犯罪預防策略方面，隨著社群主義的利他主義色彩的注入，也與犯罪偵查策略相輔相成。在 2005 年以前，犯罪預防觀念配合警察機關執行各項專案行動，採宣導為重點，主要籲請民眾注意自身安全，避免遭受侵害。惟此種犯罪預防作法，過於消極，民眾以一己之力無法有效提升預防犯罪功能。自 2005 年以後，配合全民治安之理念，犯罪預防工作朝向「情境犯罪預防」、「建立安全社區」等方向改進，集合民眾群體力量，建構堅實之治安維護網，採行積極作為，消滅犯罪死角，使犯罪在治安社區中銷聲匿跡，確實減少民眾受害。

可見近年來「社區建構」（community building）的理念已有日漸落實的趨勢，行政院近來結合各部會的力量，全力推動所謂「健康社區六星計畫」就是最為明顯的例子。警察機關也被要求將「社區警政」的作法與這個計畫加以結合，推動社區守望相助巡守、召開社治安座談以及進行社區的防範犯罪宣導，期以社

區的群體力量，提升自我防範意識與對治安的參與感及安全感。

以現代化警政起源的英國為例，2004 年 11 月英國內政部發布「建構社區，打擊犯罪：邁向 21 世紀的更佳警政服務」政策白皮書（Building Communities, Beating Crime: A Better Police Service for the 21st Century），強調動員警政部門以及社區的自主參與，加強犯罪預防以及社會脫序行為的處置，首相布萊爾甚至在內政部所公布的第一份政策白皮書——「2004-2008 內政部策略計畫」中帶頭宣示，到 2008 年，將在英格蘭與威爾斯地區降低犯罪案件 15%。可見防範犯罪的發生是多麼重要的社會建構工程，甚至已成為 21 世紀民主化政府對於人民的改革承諾。這種以社區為基礎的犯罪預防體系，是英國建構「公民社會」（civil society）的最主要元素，也是影響布萊爾首相最為深遠的「第三條路」的具體表徵。

筆者認為，我國的「警勤區」與「社區警政」最大的不同，不只是名詞而已，而是在於日本警政制度以及英、美等國的一些社區警政實驗計畫，強調的是社群主義的理念。

社群主義與傳統西方自由主義在方法論與規範性理論等兩方面都有顯著的差異。從方法論而言，自由主義的出發點是自我與個人，個人成為分析與觀察一切社會現象的基本分析單元，所以自由主義是「方法論上的個人主義」（methodological individualism），強調個人理性選擇的空間，主張唯有個人享有完全的自主空間，社會整體的自由才可以確保。

但社群主義的出發點則是社區與各種各樣的群體，而不是以個人為分析及解釋的核心，在方法論上的主張是集體主義（methodological holism），認為個人無法自社區中抽離，個人的意義與價值必須從社會的定位與脈絡中探尋，意指個人的自由選擇能？以及建？在此基礎



上的各種個人權?都離?開個人所在的社區。(Avineri and De-Shalit, 1992; 俞可平, 1999: 6-7)。

從價值規範方面觀之,自由主義強調個人的權利,最重要的是個人的自由權利、個人的自由選擇以及保證這種自由選擇在公正的環境中實現。它認為一旦個人能夠充分自由地實現其個人價值,那麼個人所在的社群的價值與公共利益也就隨之自動實現。但社群主義則強調普遍的善與公共利益,認為個人的自由選擇能力以及建立在此基礎上的各種個人權利都離不開個人所在的社群,只有公共利益的實現,才能使個人利益得到最充分的實現所以,在社群主義眼中,只有公共利益,而不是個人利益。(Avineri and De-Shalit, 1992; 俞可平, 1999: 7)。

處在變遷快速的環境中,要政府單獨來滿足民眾所要求的多樣化服務,政府的工作會變得格外複雜與艱難,導致出現「做得更好,感覺更糟」的窘境。學者們於是建議,化解之道在於政府應將部分所有權與控制權交回社區,讓社區事務成為全體居民的社會責任,結合公共行政人員與社區居民的力量,追求更高品質的社區共同生活。所以公共行政的基本核心在於回應民眾的需求,講究公共部門人員傳遞公共服務過程的正當性,重視公道的服務分配,並且避免權力的濫用、貪污與無能。學者指出,最能把握這些公共服務價值內涵,並善盡做為「主權受託者」之職責的,應屬「民主行政」(democratic administration)的主張(林鍾沂, 1995: 327)

警政部門雖是公共行政的一環,但是由於在傳統上,其任務多注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為切身的問題,提供一個更高的生活品質。其間的理論基礎與 Robert Denhardt 夫婦在 2003 年出版「新公共服務」(The New Public Service)一書中所提的「民主公民資格理論」(Theories of Democratic Citizenship)及社群與公民社會模式 (Models of Community and Civil Society) 頗為相近,值得引介為再造治安策略公共性的理論基礎:(Denhardt & Denhardt, 2003: 27-35)

1. 民主公民資格理論

也有學者將「民主公民資格理論」稱之為「公共精神」(public spirit),強調的是正義感、參與以及對於社區事務的「審議式討論過程」(deliberation)。可見公民精神所強調的是公共利益,而不是利己主義,主張公民應關心廣泛的公眾利益,而且應主動參與,並為他人承擔責任。更重要的是在相互信任的前提下,對社區事務開誠布公地「審議」。我們可以連想一下,我國的「警勤區」及派出所的日常活動,是否真的具有這些啟動公民精神的質素?你感受到了嗎?看到了嗎?

2. 社群與公民社會模式

在世界各國的政策理念中,無論左派與右派,其實都相當重視「社群」,只是他們在理念上各有不同解讀。左派學者認為社群是矯正現代社會過於貪婪與利己的良方,同時也是個人主義汨濫的解藥。而右派學者則認為,社群是回復基本的個人價值的方法,是個人得以在其中彼此平等互動的園地。

筆者認為,一個健全的社群,其中的「公民」必須有高度的相互信任與聯繫,才能型塑所謂的「社會資本」(social capital),建立更堅強的社群網絡,也才能進而致力於彼此間的



個人對話與相互審議 (personal dialogue and deliberation)，這是社群建構的本質，也是民主本身的要素。

從以上這兩個理論來說，治安策略必須將人民視為公民 (see citizens as citizens)，而不只是具有投票權的人民、顧客或消費者。警政部門應讓人民分享權利，減少控制，也應讓人民互相信任彼此合作將可發揮處理公共事務的效率。同時，警察人員在制定與執行政策的過程中，也應對人民的偏好具有更高的回應能力 (responsiveness)，更要有能力隨著人民的信任感的逐步提升，相對提高此種回應能力。

誠如浦薛鳳教授在「近代西洋政治思潮」(上冊)一書中所說，每一種學說的背後，必有其整個的道德與政治哲學，立論者不必明言，即使明言，也不必詳細，但哲學理念之存在及其重要性，無庸置疑。日本的社區警政有其民情風俗及歷史與哲學理念，就像英國的政策白皮書中，雖然未像 Denhardt 夫婦一樣言明哲學基礎何在，但在字裡行間處處可見是經由「公民社會」的斧鑿痕跡。

我們不應以為在政策或計畫中頻頻出現「社區警政」字眼，就肯定這就是我們為「健康社區六星計畫」所建構的是「公民社會」，而不詳查我們的社區居民是否就能像紐約市警察局實施 CompStat 計畫那般滿意 NYPD 的警

政作為，進而誇讚朱利安尼市長的政績。因為一項政策理念必須有讓它成長的土壤。

公共性治安策略的成效

綜觀近年來政府用來判別治安策略成效的標準，我們可以發現，2000 年至 2002 年治安成效是以客觀的統計數據為主；2002 年至 2003 年則以客觀統計數據加上主觀的滿意度調查來加以衡量；而 2004 年迄今，即大幅變革為推行全民治安理念，以民眾感受為依歸，治安成效完全以回應民需求為主要的判準。

自 95 年 3 月 15 日行政院蘇院長宣示施政以改善治安為優先目標，從制度面、管理面及執行面，解決社會治安問題。這些治安策略例如實施清源專案、鼓勵民眾協尋贓車、強化查緝民生竊盜、易銷贓場所登記列管、查緝詐欺集團、建置人頭帳戶資料庫與警示機制、人頭電話立即斷話、實施金融機構防搶檢測、免費機車烙碼、查緝地下錢莊、防制暴力討債、掃蕩非法電信機房、強化兩岸跨犯罪之防制機制與查緝、檢肅黑道幫派與流氓、查緝與防制毒犯罪。

從這些策略的詳細執行內容，我們可以說，這些治安策略並非警察機關與所有警察人員所能單獨勝任，而是必須結合中央與地方政府力量，並且整合及強化跨部會協調聯繫機

本期 950315-0915 去年同期 940315-0915	發 生 件 數				破 獲 件 數				破 獲 率 %		
	本期	去年同期	增減數	增減率 %	本期	去年同期	增減數	增減率 %	本期	去年同期	增百分 減點
全般刑案	264,788	290,246	-25,458	-8.77	181,223	183,434	-2,211	-1.21	68.44	63.20	5.24
暴力犯罪	6,135	7,268	-1,133	-15.59	4,094	4,344	-250	-5.76	66.73	59.77	6.96
竊盜犯罪	145,786	169,404	-23,618	-13.94	90,056	99,418	-9,362	-9.42	61.77	58.69	3.08
詐欺犯罪	22,897	24,340	-1,443	-5.93	14,680	13,070	+1,610	+12.32	64,11	53,70	10.41





民生竊盜發生 (950315-950915)						
	公用設施 (件)	住宅 (件)	車內物品 (件)	農業機具 (件)	農產品 (件)	電纜線 (件)
本期	1,229	22,832	4,599	726	801	4,857
去年同期	1,477	24,758	5,184	750	573	2,620
增減(件)	-248	-1,926	-585	-24	228	2,237
增減%	-16.79	-7.78	-11.28	-3.20	+39.79	+85.38

烙碼績效 (950315-950915)	
累計執行件數	年度達成率
1,663,533	83.18 %

神補績效 (950401-950915)		
	尋獲汽車	尋獲機車
4月	148	568
5月	253	1,146
6月	323	1,191
7月	629	2,927
8月	657	3,224
9月 1~15日	142	750
總計	2,152	9,806

強化查緝民生竊盜行動 (950501-950915)					
查獲收贓處所		偵破民生竊盜案件		羈押	移請行政機關裁罰
170	189	12,829	8,101	376	493
詐欺案件發生數比較表					
950315 ~ 950915				22,897	
去年同期				24,340	
加(減)		件數		-1,443	
加(減)		率(%)		-5.93	

績 效		項 目	汽車竊盜	機車竊盜
		950315 ~ 950915	17,480	52,879
		去年同期	25,782	67,489
減		件數	8,302	14,610
減		率(%)	-32.20	-21.65

制，才能澈底推動，這是植基於利他主義的特質下所發展出來的公共性治安策略。

經過近6個月努力，民眾對於治安的感受究竟是否好轉？主觀的答案就如同行政院蘇院長回應立法委員質詢時所說的，「衡量的標準在你我的心裡」。當然或許必須持續努力不懈，精益求精，才是全民的真正的期望。警政署在行政院治安會議中所提報告書中，在「人

民觀感」方面，為求客觀公正，引用了民間的民意調查結果，包括TVBS、年代、國策院、聯合報以及世新大學的調查，顯示治安滿意度已從最低的12%，逐漸上升到最高的29%，從這些人民主觀感受的意見調查，雖然滿意的數據不高，但就發展趨勢而言，我們可以肯定民眾確實有感受到治正安在逐漸好轉之中，而且滿意度也在提高。

至於刑案的發、破數據，可謂是各部會協同合作所得來的維護治安能力指標，應從客觀面來加以解讀。依據刑事警察局的統計，今年3月15日至9月15日的刑案發破趨勢，全般、暴力、竊盜、詐欺犯罪，與去年同期比較，均呈現發生數減少，但破獲率卻普遍提升的狀況。從上面6個表格的客觀統計數據上分析，我們可以發現，尤其是汽機車竊盜發生數大幅下降，配合神捕專案積極尋回失竊汽機車，如以每部中古汽車20萬元，中古機車2萬元來計算，總值已超過6億元，對於減少民眾的損失，成效可謂最為顯著。其他在各類犯罪與社會失序行為的遏制上，也產生了連帶的效應，例如，街頭暴力、藉酒滋事挑戰公權力及飆車事件減少了；暴力討債及黑道幫派氣燄獲得壓制；查獲大批的非法走私槍械及逃逸外勞，防止可能發生的重大刑案，更加說明了治安確實在各層面獲得了明顯的成效。

具體地說，近期以來，在正確的治安策略的指引，我們獲得了下列具體成果，同時也應在這些方面繼續持之以恆的貫徹執行各項治安策略：

嚴正執法，街頭暴力情形已有減少。惟如稍有鬆懈，街頭暴力事件隨時可能再生，必須嚴加防範。

指標性刑案少見了，知名集團流竄犯罪不再。惟未來仍須防範重大刑案及暴力集團流竄犯罪情形發生。

槍毒數量減少，黑市價格升高，持槍犯罪情亦減少。惟近期仍有查獲大批槍械走私情形，顯見不法份子需求甚高，容易鋌而走險。

俱樂部毒品仍流行青少年間，槍毒幫派有合流趨勢，仍須嚴密防範走私、幫派介入毒品及解決毒品犯罪問題。

暴力討債集團公開侵擾民眾情形已有減少，仍須持續進行掃蕩；黑道公開活動，挑戰

公權力情形已有減少，壓制幫派犯罪仍為未來治安重點。

至於汽機車竊盜已大幅下降，尋獲失竊汽機車數增加，減少民眾損失，惟汽機車失竊率居全般刑案之首，未來仍須列為重點工作。

尤其是侯署長在「2006警政工作研討會」中聽取與會專家學者的建議後，進一步提出了未來的治安維護具體策略方向：

1. 積極打擊資通犯罪：

警政署目前推行幾個策略如對詐欺的防制，發生數明顯下降。但由於網路的普及，資訊通信的發展，網路詐欺、資通犯罪將面臨最大的挑戰，因此刑事警察局成立了科技犯罪防制中心，全面打擊資通犯罪。

2. 持續封鎖汽、機車竊盜出口，阻斷銷贓管道：

本年度汽車竊盜案件發生數大幅下降，多重策略中以關警聯合查贓、阻斷銷贓管道核心作為最為有效，應持續努力。

3. 建構以社區為主軸的犯罪預防策略：

積極推動社區防衛，建構社區犯罪預防體系，主要方向有：持續召開社區治安座談會；整併戶口與行政之業務，成為聯合查察機制；建構、整合社區錄影監視器的設置；整合社區民防、志工等人力資源，厚實防衛能力。

4. 定期做犯罪被害調查，補充犯罪數據分析不足，拼出完整的治安真相，提高民眾信賴感。

5. 對岸沿海各省治安首長對增進兩岸之間警政互動與合作，皆非常感興趣也認為有急迫性，拋開政治議題，治安部門可以大加開展兩岸共同打擊犯罪。

省思與願景

從以上的觀察我們可以發現，近年來的治





安策略在「公共性」的理論基礎指引下，已逐步鋪陳「治安社區」的宏觀面貌。就如同前紐約市警察局長布萊登所採行「利用天使，制伏惡魔」的治安藍海策略一般，近六個月來的「改善治安強化作為」只是 2004 年「全民拚治安」以來的接續策略作為，持續地聯合所有行政部門，以及社區居民等「天使的力量」，力抗「犯罪」這個惡魔。而來自「破窗理論」的啟示，更使政府團隊對於即使再微小的民眾需求與批評，都能以「社區治安會議」的方式，與人民面對面站在抵制犯罪的同一戰線上協調、合作，我們應該可以肯定，這些策治安策略作為已逐漸彌合過去太過於專注個人主義的理性選擇策略模式所造成的功利主義與人民冷漠的毛病。

面對未來，如同 Denhardt 夫婦所指出的，21 世紀新型態的公共服務應該要能把握「策略性思維，民主化行動 (think strategically, act democratically)」的原則，徹底認清對於滿足公眾需求的政策方案，必須透過集體努力與協作的過程，才能實現目標 (Denhardt & Denhardt, 2003: 103-104)。因此政府的責任，包括警察機關在內，在於發揮策略性思考能力，採取民主行動，激發人民的自豪感與責任感，進而發展成強烈的共同意識及公共參與行動，「全民治安網絡」必須經過這個過程才能成形與落實。尤其是我們更應該充分認知到，21 世紀的治安策略，其精義是在要求包括警察機關在內各個公務人員都應該扮演一種明確且重要的角色，地鼓勵公民責任感的強化，進而支持群體與個人參與社區契約的訂定活動。

儘管政府無法獨自創建社區，但是政府必須要能為培養有負責感的公民行動奠定基礎。人們必須逐漸認識到，無論是在政策形成的過程中，還是在政策執行的過程中，政府都是開放的，並且是可以接近的，否則，就沒有政

府；政府應具有回應人民需求的能力，否則，就沒有政府；政府存在的目的，在於滿足民眾的需要，否則，就沒有政府。

這樣做的最佳途徑，是在實現公共目標的過程中，為各方人士的具同參與以及合作創造機會。因此，在執行各項政策的各個過程中，政府的目標就在於確保公務機關與公務人員具有充分的開放性與可接近性，具有回應力，能為人民服務，並且為公民社會的建立 (civil society buliding) 創造機會。

「藍海策略」的作者金偉燦與莫伯尼曾很感性地說：「藍色海洋，其實並不遙遠...」。是的，面對治安策略公共性的再造，很清楚地，我們的治安藍海策略也並不遙遠，只要我們能掌握「公共性」的集體價值，走入社區，民眾參與，回應民眾治安需求；只要我們採用日常生活理論、情境預防犯罪策略，建構安全社區；只要我們持續打擊詐欺、竊盜、暴力犯罪；只要我們積極遏阻兩岸跨境犯罪。

最後，借用英國首相布萊爾在英國內政部「建構社區，打擊犯罪策略計畫」之序言，誠盼：

「讓犯罪不再發生，是 21 世紀政府無可旁貸的責任。」

我們更應該積極地：

「解決已發生的刑案，打造無恐懼的安全社會」，因為這是警察的天職，也是我們的承諾。*

(本文作者高政昇現職為警政署刑事警察局副局長、陳諱森現為刑事警察局組長)

人只要過了三天，就會忘記聽過的話，留在腦海中的，只有精華的關鍵字和說話者熱心的態度。

日產汽車總裁卡洛斯·高恩 (Carlos Ghosn)