

公共關係與警民聯防之研究— 以日本警民聯防制度為例

黃炎東

中央警察大學通識教育中心教授/兼任圖書館暨世界警察博物館館長

摘要：公共關係之良窳，是關係一個機關團體或個人事業成敗與否的主要關鍵因素，尤其是警政部門，日本的治安所以能被稱為世界第一，當中除了具有健全的警政制度外，他們能因應社會變遷，改變警察服務的態度，使警察不但是公正的法律執行者外，更是他們生活中不可或缺的指導者與協助者，警察熱忱為民服務的態度與精神，獲得民眾衷心的信賴與支持，建立良好的警民聯防關係，更是他們國家維持高品質與高效率的治安工作之不二法門。本文係針對公共關係學之原理，及運用於各企業之功能加以研究，並以日本的警民聯防制度為例，加以剖析其成功之主要因素，從中借鏡日本警民聯防工作成功之經驗，進而提出今後我國加速警政革新與提昇治安品質之看法，以激勵國人發揮維護治安人人有責之道德情操，共同為全民拼治安之工作做出更佳貢獻。

關鍵詞：公共關係、警民聯防、輿論、溝通能力、危機處理、交番、犯防協會

綱目：

- 壹、前言
- 貳、公共關係之意義與功能
- 參、全球化的公共關係工作之新思維與新策略
- 肆、警民聯防的意義及其在警政現代化過程中所扮演的角色與功能
- 伍、日本警民聯防制度的概況
- 陸、日本實施警民聯防成功之啓示
- 柒、今後我國加速警政革新與提昇治安品質與效率之方向
- 捌、結語

壹、前言

公共關係之良窳，是關係一個機關團體或個人事業成敗與否的主要關鍵因素，在社會正處於急遽變遷，而國家競爭力亟待提昇，以確保民眾高品質的現代化生活之際，任何國家之機關團體或是個人之企業無不重視公共關係工作之研發與促進，否則是很難達成其工作績效之預期效果，甚而危及其本身事業之生存與發展。有關公共關係之起源是甚為久遠的，因為自有人類以來即彼此共同營運群居之團體生活，為了獲得他人或其它族群、機關團體等國家之認同與支持，自然產生公共關係之互動。依李瞻教授之研究，

公共關係正式成為學科乃起源於美國，美國公共關係之演進分為萌芽、成長、成熟等三個時期。當中無論是傑克遜總統、林肯總統、老羅斯福總統及小羅斯福總統或是其他所屬之國務院等政府部門皆很重視媒體及國會之公共關係，而達成政通人和之施政目標¹。林肯總統就鄭重的指出「輿論（Public Opinion）是一種無比的力量，有輿論的支持，不會有一件事情失敗，否則，亦不會有任何事情的成功」，而「沒有任何事比直接傾聽人民的意見更為重要」²。1974 年美國波士頓大學正式設立公共關係學系，同年美國亦成立公共關係協會（Public Relations Society of America）。而隨著政治的民主化、經濟的自由化、社會文化的多元化，不但多所大學開設公共關係課程，而公共關係公司或政府機關有關單位亦大量增設公共關係之組織部門，在專業化人員的推動下，充份發揮媒體傳播與決策功能³，並進而有效處理機關團體或公司行號所發生的各種危機問題之解決。尤其是執行國家公權力的警政人員更需要有現代的公關理念，發揮公關的智慧與技能，如此才能與各界建立良好的關係，諸如與國會媒體或各有關機關團體及全民建立良好的公共關係，則我們全民拼治安的工作當能收到事半功倍的高度效能與品質，以確保國家的安全與民眾安定、安心、安寧的自由、民主、人權之幸福生活。

貳、公共關係之意義與功能

英國公共關係研究所（Institute of Public Relations）指出：「企業與顧客的雙方溝通，它的好壞決定企業的成敗。」公共關係乃是為企業開創最有利運作的環境，以良好的政策與有效溝通以贏得大眾的瞭解與支持⁴，亦就是說公共關係之主要功能乃是在促進企業與一切相關團體的雙方溝通，不但將其政策積極面告知社會大眾，使這些團體因而對公司產生良好之印象，以確保企業經營之成功⁵。私人企業如此，而政府機關更需要公共關係業務之有效推動，以確保各種政策能獲得人民的了解與有效的支持。因為惟有尊重輿論的政府才能獲得民眾衷心之支持，進而有效的貫徹其政策。以美國歷任總統的施政為例，凡是注重公共關係工作的總統，尤其是媒體與國會的公關工作做得好的總統，其施政皆能獲得民眾的支持；反之，若是對公共關係工作不加以重視，甚而與媒體或國會產生嚴重的對立，則其施政是很難獲得支持的。如美國小羅斯福總統在其任內一共舉行了 988 次記者招待會，並且不斷地以「爐邊談話（Fireside Chat）之方式向社會大眾說明其所推動之各項政策。因而獲得美國人不分朝野的全力支持⁶。而威爾遜、尼克森、卡特等

¹ 李瞻：《政府公共關係》，理論與政策雜誌社，1992 年 1 月，pp3-6。

² Edward L. Bernays, Public Relations (Norman, OK: University of Oklahoma press, 1975) pp48-49。

³ 李瞻：前引書 p6。

⁴ Roger Haywood 原著，胡祖慶譯，《全面公關時代》，美商麥格羅，希爾國際股份有限公司，台灣分公司，1996 年，p27。

⁵ Roger Haywood 原著，胡祖慶譯，前引書，p23。

⁶ Charles S. Steinberg: The Information Establishment: our Government and the Media (N.Y: Hastings House, 1980) pp79-88。

幾位美國總統固然有其卓越的施政能力，但由於對國會及媒體之公共關係做得不好，甚至有彼此對立之情況發生，遭受到媒體或國會之反制、杯葛之後，美國政府當局有鑑於此，各有關政府在公共關係的工作無不建立起更為健全的制度，與培育更有專業化的公共關係人才，以從事國內與國際之宣傳，並與國會之有關單位做好溝通聯繫工作，讓國內外人士了解美國政府所推動之政策，增進人民對政府各項施政之了解，並強化其支持政府之信心。環顧當前邁向全球化，世界村來臨的時代，各國無論是其政府機關或是公司行號，若沒有公共關係之觀念，有規劃的做好公共關係工作，那是無法順利的推展其業務的。

參、全球化的公共關係工作之新思維與新策略

一、以誠實與信賴建立自我的良好形象

唯有誠實才能獲得他人永久的信賴與支持，它亦是為人處事的最佳政策。任何的企業若沒有良好的形象是無法生存發展，而公共關係就是要協助各有關團體或個人塑造其為人樂於接受進而加以認同支持的良好形象⁷。

二、做好人際溝通關係

一般所謂溝通乃是指「說」與「聽」之互動過程，而過程如果順暢，彼此能了解其傳遞之訊息，且能引起共鳴，我們就認定其溝通是良好，否則必然發生溝通障礙。因此，要做好一個公共關係者，其最重要的要訣必須精於溝通之良好技巧，亦就是具備能將訊息運用於彼此互動的溝通能力（communication competence）⁸。溝通的有效方法，依據陳皎眉所指出的不但要積極的傾聽，使講話的人能充份地表現出其意見、想法和感情，並應讓講話的人感到備受重視與關心。而有效的溝通之方法必須注意以下幾點：即(一)描述而非評價；(二)具體而非模糊；(三)試探而非確定；(四)真誠而不操弄；(五)同理而非同情或無情；(六)平等而非優越；(七)正向而非負向。亦就是在與溝通時若能本著真誠、同理、平等、尊重別人的態度與人交往，就能做好溝通工作，維持良好的人際關係⁹。

三、以互助互信的心情迎合別人的需求

美國威斯康新管理研究所的比爾·史帝威爾(Bill Stilwell)曾指出：「你怎麼待人，別人就怎麼待你，你若迎合別人的需要，別人便會同樣回報你」¹⁰。

四、平時做好媒體的公關與熟練媒體之運作技巧

處在這個資訊科技發達一日千里的知識經濟之 e 化時代，任何機關團體或個人之事

⁷ Roger Haywood 原著，胡祖慶譯，前引書，p20-21。

⁸ Brian H. Spitzberg and William R. Cupach, *Interpersonal Communication Competence* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1984), p.63.

⁹ 陳皎眉：《人際關係》，國立空中大學出版，1997年6月初版，pp182-189。

¹⁰ Robert Conklin 原著，張惠卿譯，《人際關係新法則》(How to get people to do things)，中國生產力，1996年，p1。

業若不能了解媒體之功能與運用，那是無法順利去實踐其工作的良好預期效果的。誠如國際知名的大眾傳播學者施蘭博士(Dr. Wilbur Schramm)所指出的「電視與傳播，是 20 世紀人類偉大的科學發明，但究竟我們能否享受到它的好處，主要決定在我們運用它的智慧，是否與發明它的智慧並駕齊驅」¹¹。的確，在這一切講求主權在民的時代，媒體無論是平面媒體或是電子媒體之運用，對機關團體或公司行號是非常重要的。因此公關人員必須學會如何與記者溝通聯繫，撰寫得體而有利於自己機關團體之正面報導的新聞稿，處處要考慮到記者的需求，熟練運用媒體之技巧，滿足讀者或觀眾的需要，必須有規劃地蒐集最新的新聞媒體（含平面、電子媒體）記者、編輯、總編輯、採訪主任或製作人之名單，遇有事件立即親自與他們聯繫，至少必須將新聞稿提供給他們，同時必須注意媒體的時效性。要慎重選擇經過訓練而熟諳發言技巧的發言人，而所提供的新聞必須能充份把握住觀眾的當前利益，如此的新聞才能夠真正獲得媒體的青睞，而加以作有效的報導。根據研究資料顯示，一般人民所獲得的新聞訊息有 90% 來自電子媒體，一個中等時段的電視節目，所能發揮的影響力往往超過全國平面媒體的總和¹²。美國 CNN 電視台所發揮的影響力，不但超過美國諸如美國廣播公司(ABC)、全國廣播公司(NBC)、哥倫比亞廣播公司(CBC)等各大媒體¹³，甚而影響到世界各地，可見媒體，尤其是電子媒體之影響力是如此巨大無比，真可用一句「無遠弗屆」來形述之亦不為過！

五、做好國會與政府部門及各有關政黨之公共關係

民主政治就是民意政治又是政黨政治，因此任何機關團體要能發揮一流的高效率與高品質之公共關係功能，就必須獲得民意有力的支持，而代表民意最具體，最有效的機關，就是國會、各政府機構、政黨及有關壓力團體等。因此身為現代的專業公關人員必須充分的了解國會與各政黨的組織、功能與運作方式，並與他們皆能保持密切之關係，才能在各項政策、法案、經費預算等審查獲得他們有力的支持，而對民意代表及政府機關之接觸，除能與其機關首長本人接觸外，千萬別忘了與其助理人員建立良好的關係，因為助理人員，尤其是機要人員，其對主管在決定與執行各項政策往往能發揮甚大關鍵性作用。如美國白宮的新聞秘書，不但負責總統的媒體公關事務，且能參與總統決策之核心工作。

六、做好危機處理工作

俗云：「花無百日紅，人無千日好」而「月有圓缺，人有旦夕禍福，自古難全」。再健全堅固完美的機關團體或是個人難免會有各種大小狀況發生，同此任何個人或機關團體皆應具有防範危機發生與處理危機事件之觀念與能力，尤其是機關團體之主管及公關人員更需有處理危機事件之公關知能以因應各種危機事件之發生，以確保機關團體之生

¹¹ 李瞻著，前引書 p192。

¹² Roger Haywood 原著，胡祖慶譯，前引書，pp310-326。

¹³ Tony Tang, CNN：全球大的新聞頻道，維德文化事業公司，2005 年，p18。

存與安全。

（一）危機處理的主要概念

危機管理(Crisis management)已是現代組織運作與發展必須加以重視之課題，其主要內涵包括危機辨識、危機管理計畫、危機管理策略及危機善後處理等¹⁴。而任何的危機情境皆有其處理的架構、概念及工具，而面對各種真實會潛在危機情境，最主要的考量之問題是以一種邏輯性，有條理的面對危機的發生¹⁵。摩根(Careth Morgan)在其所著的「組織印象」(Images of organization)乙書中提到一個組織管理人在面對衝突時，常會以五種模式予以回應即(1)迴避；(2)妥協；(3)競爭；(4)迎合；(5)合作，以探求衝突之化解¹⁶。首先我們就以下四個原則來區別危機的主要概念(1)危機是什麼(what)？(2)危機何時發生(When)？(3)危機發生之原因(Why)；(4)誰受到危機的影響(Who)？而一個良好的危機管理計劃或程序必須具備以下幾個特性：(1)先前的危機導致現在的危機，同樣地如果既有的危機沒有妥善地處理，也可能導致其它危機的產生。(2)早期存在的危機警訊是可以預防的。(3)可以導致危機的因素，包括技術、人爲及組織內部的因素。(4)可能影響危機或被危機影響的當事人。任何的危機計劃或程序必須將上述特性列入考量，以提昇因應危機之效率，並防止導致更多的傷害。而危機管理策略則必須包括以下之幾個步驟：(1)對各種範圍的危機做好準備；(2)注意危機管理的五個階段—即訊號偵測期、準備及預防期、損害抑制期、復原期及經驗學習期；(3)注意到文化、人爲、企業及技術之因素（納入各種關係人）¹⁷。亦就是評估及處理所有的相關變數，考量到所有之要素並相互加以整合才能妥善的做好危機管理。

（二）危機的主要原因及變數

- 1.類型(Types)：潛在的危機變數在數量上相當多，即便是經費充裕的企業，也不可能對所有的危機做好完全無缺的準備；即使想要準備，企業也必須知道爲何種危機而做好準備。
- 2.階段(Phases)：所有的危機是不是都透過特定的階段來進行？如果是，包括那些階段？每個階段應該如何處理？
- 3.系統(System)：我們在研究危機事件時，發生一些次要變數，在危機的起因或起源上扮演了重要之角色，如技術、組織、文化等，而這些變數的內容爲何？相互間如何互動？是否能正確的處理危機。
- 4.利益關係人(Shareholders)：那些團體（個人、組織、機構）可能影響危機管理或受到危

¹⁴ 林鎮坤著，《學校公共關係》，載於吳清基主編，學校行政新論，師大書苑，2003年，pp492-493。

¹⁵ Ian I Mitroff, Christine M. Pearson 著，吳宜蓁、徐詠絮譯，《危機管理診斷手冊》(Crisis management)，五南圖書出版公司，1996年，pp3-5。

¹⁶ 汪明生、朱斌好著，《衝突管理》，五南圖書出版公司，1999年，pp9-10。

¹⁷ Ian I Mitroff, Christine M. Pearson 著，吳宜蓁、徐詠絮譯，前引書，pp5-31。

機管理的影響？是否能有系統地分析這些關係人在危機過程參與的程度¹⁸。

（三）處理危機應把握的原則

當一個機關團體發生危機事件時，其領導人必須立即走出辦公室與各有關團或個人聯繫，採取各項應變措施以提高領導人的能見度，因為領導人的能見度乃是其自己機關團體員工及各有關單位最關切之重心所在，同時必須召集員工大會，做最好因應事件的溝通，安撫員工們的情緒，有效的重新提振員工士氣，使公司朝向維持正常的方向運作，此時機關團體領導人就必須俱備諸如前美國紐約市長朱利安尼（Rudolph Giuliani）在處理 911 恐怖攻擊事件所展現處理危機事件之良好示範，按朱利安尼在處理整個危機事件皆能以高度的人道主義關懷處理危機事件，使市民對整個事件能獲得真正確實的資訊，因而贏得了民眾衷心的肯定與支持¹⁹。

（四）建立完整的災害應變機制

美國等先進國家在台灣所設立的跨國公司企業行號，平時皆訂定有一套能隨時因應各種天災人禍、突發事故的危機預防機制「BCP」(Business Contingency Plan)以備各種危機處理之需。而美國之各級政府機關或學校亦能針對各項危機問題，預先訂定緊急事件備援計劃(Emergency Preparedness Plan，EPP)，一旦有緊急危難，只要能根據 BCP 或 EPP 之計劃按典操課，大都能肆應有方的處理各項災害。因此，任何機關團體若能建立良善的救災機制，當必能做好各項災害之危機處理。

管理學大師彼得杜拉克（Peter F. Drucker）曾指出：任何企業皆必須建立起真正得團隊，並且能結合個人的努力，成為共同的努力，企業的每一位份子都有不同的貢獻，但所有的貢獻都必須為了共同目標²⁰。菲利普·萊斯禮（Philip Lesly）亦指出：專業公關活動能達到許多目標，如建立良好形象、促銷產品及服務、偵測和處理議題及機會決定組織立場、培養員工和其他成員對企業的好感、避免和解決勞工問題、培養社區對組織的好感、培養政府的好感、解決誤解和偏見、吸收人才、阻擋攻擊、灌輸大眾某種觀感、調查各種團體對公司的態度、制定政策、改善社會的生存環境、引導改變的方向。而公共關係對一般社會大眾的好處：1.向各機關團體說明社會大眾的看法。2.促進機構和群體關係的和諧。3.提供妥協的管道。4.做有效的溝通，激發組織的責任感動起來²¹。

綜合上述，彼得杜拉克及菲利普·萊斯禮等所強調之新世紀公關理念之重要性，必當更能使我們體認到全球化的公共關係，乃是任何個人或團體事業成敗的最大關鍵所

¹⁸ Ian I Mitroff, Christine M. Pearson 著，吳宜蓁、徐詠絮譯，前引書，pp17-18。

¹⁹ Rich Jernstedt 等著；蔡麗蓉、李先鳳譯，《公關行銷聖經》（The Art of Public Relations）經濟新潮社，2005 年，pp59-64。

²⁰ Peter F. Drucker 著，齊若蘭譯，《彼得·杜拉克的管理聖經》（The Practice of management）遠流出版社，2004 年，p178。

²¹ 菲利普·萊斯禮（Philip Lesly）編著，石芳瑜、蔡承志、溫蒂雅、陳曉開等譯，《公關聖經—公關理論與實務全書》（Lesly's Handbook of public relations and communications; fifth edition, Philip lesly, editor），商業周刊出版有限公司，2000 年，pp15-39。

在，因此今後我們政府部門，尤其是警政理論與實務單位，更應加強培訓高級的公關人員，以因應日益複雜的社會，就全方位的方式加強警民聯防工作，配合政府全民拼治安政策，以真正達到警政現代化之境域，而提昇警察公共關係之品質與做好警民聯防工作，乃是落實當前我政府所推動的全民拼治安之最佳策略。按日本的治安與救災體系之品質效率堪稱世界第一，當中除了具有健全的警政制度外，他們亦能因應社會變遷，強化警察志工的警民聯防工作，改善警察服務態度，使警察不但是公正的法律執行者，更是民眾生活中不可或缺的指導者與協助者，因此民眾自然能自動自發的組合各類的犯防組織，提供充分的社會資源協助警方推動社區警政，因此各種重大刑案之偵破，主要的情報資訊大都是得之於當地居民的主動提供線索。因此強化警察志工的組織與功能，當能使今後的警民聯防工作更加落實，強化社區意識，將民眾的社區意識與警方的辦案融為一體，以充分發揮打擊諸如詐騙、竊盜等犯罪之統合功能。

而從警察的本質上來論，二次世界大戰後我國台灣警察之組織體系是師法早期日本殖民時代由日本人所建立的，其中最重要的是基層派出所，而派出所之中心點是警勤區，用警察佈崗的方法，網住所有犯罪嫌疑犯，以保護善良民眾，所以警勤區的健全與否乃是預防犯罪的最重要手段。因此，警勤區的功能若被忽略，諸如嬰兒之所以會有非法販賣、社區竊盜案件、電話詐欺等案件之猖獗，其主因乃是警勤區的查察沒有落實所致。以歐洲國家為例，例如社區居民中若有一個婦女懷孕，其房屋之管理人員就有義務向警察人員報告，而醫生也有義務向市政府報告，如此那個胎兒之一切即在有關單位充分控制中，且警察就必須將這個懷孕婦女列入登記。而假如那位婦女有流產，醫生就要通知市政府，市政府則必須分別通知警察，所以在這個市區之每一個家庭，若沒有懷孕又怎麼會有嬰兒之出現呢？如此便可防止非法地販賣嬰兒。又如警政部門所推動的肅竊專案，如果警勤區查察能夠強化管區裡的諸如古董店、修車廠、跳蚤市場等之查察工作，則此項方案當可更加落實，有效地達成防犯宵小犯罪之預期指標。因為根據世界各國刑事案件所統計可靠資料顯現，各國竊盜案約佔所有刑案 60% 左右，如果能在這方面有效地落實查察，則刑案犯罪自然能降低。同時，加強機動警力之運作亦是當前提昇基層治安刻不容緩之要務，保持每一個分局有一定數目之機動警力，若有任何刑案發生，在人民報案時，立即由機動警力出動迅速查辦之。因為若能備有充裕之機動警力，則可補足與監督基層員警受理刑案之執行是否落實，並有效地消除被害人在事件發生後責怪警方辦案不力之怨言。在歐、美、日等先進國家，但凡遇到刑事案件發生時，除了社區警察等人應即於 3 至 5 分鐘到達現場查辦外，而中央之機動辦案人員亦會立即到場了解狀況並列入管制。我們常可從電視影集中不難看出歐、美、日等先進國家治安人員處理刑案之過程甚為細密之步驟與高品質之效率。在國外警察之勤務中心皆可根據警員巡邏時陳報的地點予以隨時抽查，執行勤務之員警可到監視器以讓該指揮中心查看，以有效地管制值勤員警，使他們不能擅自離開警勤區。並對各種犯罪充份發揮致命之打擊任務，且

迅速地追回為盜賊所搶奪之不法所有。因為這些犯罪者皆會留下轉帳等犯罪之痕跡。

而當前政府要增加警力並強化警勤區的機動辦案功能與效率，惟筆者認為所謂「警力有限，民力無窮」，我們今後全民拼治安的工作除了提昇警察精湛的專業能力、加強教育訓練外，更應落實警政社區化，社區治安化，加強警民聯防工作之推動，如此方能從根本上來提昇當前的治安品質與效率，以符合社會大眾對治安熱切的期盼。日本的警察之所以能受到民眾心悅誠服的敬重與支持，此乃得力於它們建立了良好的警民關係，以下謹就日本的警民聯防制度加以探討，以收他山之石可以攻錯之效也。

肆、警民聯防的意義及其在警政現代化過程中所扮演的角色與功能

一、警民聯防的意義

警察學權威學者梅可望博士指出，在工業化與都市化的情形下，人與人之關係逐漸產生疏離感，因而引起社會學家與警政學者的關懷，乃有「社區意識」的倡導與「社區運動」的推動，警察勤務社區化的概念因而興起。其主要的意涵有四：（一）強調警察勤務的需要應確實結合社區民眾要求。（二）強調警察勤務人員和社區民眾打成一片、密切往來。（三）強調警察勤務區的劃分應以社區為單位，將傳統的人口、面積、業務等因素變為次要單位。（四）警察機關對犯罪發生的地區，實施警民合作，減少犯罪之發生。亦就是說「如果警察人員增加與社區民眾的接觸，包括質與量的提昇，則警察工作的效率可以提高，同時社區民眾對犯罪管制可以做較多的貢獻²²。以上所述，使我們更深切的體認到警民聯防的意義與目的，及對我國目前推動警政革新，提昇治安品質，以保障民眾自由安全的幸福生活之重要性。尤其處在社會急遽變遷與朝向多元發展的趨勢中，犯罪的手法亦隨之改變，我們對社會上犯罪的原因、型態與預防之方法必須加以研究。而根據學者專家多方面的評估與研究結果，亦大皆指出單單增加警力與經費預算亦很難達到降低犯罪率。因此提昇治安品質之根本之道，必須有效的結合社會資源，動員社會力量，當前真正要達到治安改善的目標，我們必須強化社區工作、守望相助理念的普及，建立堅強的治安維護網、預防網，強化治安社區化社區治安化，有效的結合全民力量，貫徹清源專案，如此我們全民拼治安的工作才能達到預期的效果。

二、警民聯防在警政現代化過程中所扮演的角色與功能

著名法學權威學者謝瑞智博士曾指出：「有一流的治安，才能有一流的政府，必須提升治安品質，才能確保民主繁榮，我國警政已從執法警察轉型為服務警察，美日亦在此轉型階段，如日本警察為全面性防止犯罪之發生，並淨化社會環境，在全國以警察局為單位，先由社會熱心公益與公正人士籌組成立防犯連絡所，再結合各地防犯連絡所組成防犯協會，每一警局有一防犯協會，而防犯協會負責該地區有關犯罪事件，事故通報

²² 梅可望，《警察學原理》，中央警察大學，1999年2月，pp456-460。

或防犯座談會之舉行，轉達警察對犯罪防制有關措施與資料，並扮演警察與人民溝通之橋樑。日本警方以民間之外圍組織之力量，共同維護社會安定和秩序」²³。民主政治是民意政治，又是責任政治，政府存在的主要目的乃是維護民眾的生命財產安全。當前民意最期盼的就是能夠給民眾一個滿意的治安品質與生活環境。古今中外無論是任何形式的政府，其施政若無法獲得民眾衷心的支持與配合，政府將很難獲得良好的施政品質。尤其，一個國家的治安工作需要民眾的協助，才能獲得有效的解決。

根據研究犯罪學者與從事治安工作的實務單位研究與統計的資料顯示，任何重大刑案之所以能迅速破案其主要的理由是由民眾幫助，直接提供刑案線索或有關情報資料有很大的相關性。以日本法務省在 1994 年出版的「犯罪白皮書」為例，就殺人、強盜等重要犯罪來比較美國和日本的犯罪檢舉率，美國的檢舉率為 21.4%（1992 年）而日本殺人的檢舉率則大約 96%。日本的治安之所以有這樣輝煌的成果，除了有高素質的警察不分晝夜地全心全力的投入為民服務的工作外，其中還有很多具有公德心且與鄰人來往密切的風俗習慣，而發自內心主動地支持警察共同防範犯罪有其不可抹煞的貢獻²⁴。換言之，在這個知識爆炸，社會急劇轉型，民主意識高漲的時代，政府的施政不但必須滿足民眾的需求，而治安工作更需順應世界民主潮流趨勢，了解民意趨向。政府不僅要提出組織再造與革新的政策，更需研究民意的主流趨勢與需要，落實主權在民的理念，使警察工作更能因應時代需求，力求更高的服務品質與效率，有效的獲得人民的信賴與配合，重塑警察在民眾的良好形象，建立良好的警民關係，建立「維護治安，人人有責」的共識，則我們的警政革新工作當能收到事半功倍的效果，而有助於重建一個自由安全安和樂利的社會。

我國須研究一套具體可行的警民聯防制度，諸如對世界上治安績效居冠的日本的警民聯防制度，加以探討研究，藉以取精用宏，以建立一個合乎我國當前國情與民眾需要的現代化社會治安維護網，並從根本上有效地解決治安問題，重拾民眾對治安的信心，則對我國社會治安品質的提昇當能指日可待。

伍、日本警民聯防制度的概況

日本的治安所以能被稱為世界第一，當中除了具有健全的警政制度外，他們能因應社會變遷，改變警察服務的態度，使警察不但是公正的法律執行者外，更是他們生活中不可或缺的指導者與協助者，警察熱忱為民服務的態度與精神，獲得民眾衷心的信賴與支持，建立良好的警民聯防關係，更是他們國家維持高品質與高效率的治安工作之不二法門。

一、派出所與駐在所的設計

²³ 謝瑞智，《我國警政革新的前瞻》，中央警察大學，《警大月刊》22 期，1998 年 2 月 1 日，pp11-12。

²⁴ 神一行著，陳鵬仁譯著，《日本的警察》，水牛圖書出版事業有限公司，1998 年，p5。

早在明治初年(1868年),明治維新政府雖在其近代化的過程中引進了歐洲的制度,並加以修正使其符合日本的國情,其中一項就是派出所的制度。明治7年(1874年),日本政府設置了東京警視廳,其下置有巡查屯所(即現在的警察署),並在其下設置了交番所(KOBAN),此乃為今日派出所的起源。這種交番所和現在的派出所不同,它是由勤務員從巡查屯所前往輪流作站崗勤務的場所。到了明治14年(1881年),東京市內除了有巡查屯所之外,又設置了警察署;更將交番所改稱為巡查派出所,在明治14年3月,在東京市內有330個巡查派出所,合計有1,920名的巡查在此任職。平均每一派出所所有6人任職。

明治21年(1888年)開始設置駐在所。其規定在市區內,每500人至1,500人就設置外勤巡查警察1人,在町村方面,每1,500人至3,000人就設置外勤巡查警察1人。後於明治29年(1896年)改訂為於市,100人以上至300人以下置警察1人,在町村,每1,000人至2,000人置警察1人。原則上在各町村設置駐在所分配1名巡查。在當時,明治政府雖計畫促使地方自治制度的發達,但也與町村長所掌管的衛生、消防、道路、戶籍等事務中有關警察的職務保持密切的聯繫,兩者相輔為用,對於社會治安的維持及地方自治的調和有其貢獻。縱使是地方,只要是人口集中的地區就和東京一樣設有派出所。就這樣地,派出所、駐在所的設置遍及全國各地。直至其後,日本警察制度雖然經過幾次變遷,但派出所、駐在所制度卻幾乎一直沒被改變而沿用至今²⁵。

日本警察署的數目從明治以來就一直維持約有1,200個署(分局)、(明治、大正時期包括警察分署在內),而後隨著日本都市化的發展結果,駐在所由於只限於1人之警力無法因應日趨複雜的民眾需求,所以特改變為派出所,無論是派出所或其駐在所乃是警局與市民聯繫的橋樑,更是民眾生活保障與生活品質的最佳指導者,其存在乃是在於民眾的需求與社會安定不可或缺的基石²⁶。

二、巡邏與報案系統的預防犯罪體制

日本警察擁有全國性之組織體系(中央為警察廳、縣為警察本部、警察署),在地方則派遣警察人員布置在各基層(如交番〔KOBAN〕與駐在所),警察職員及車輛之巡邏,110報案系統,民間則設有犯罪防犯體制(如犯罪防犯協會、防犯連絡所),日本全國共有15,000餘之交番與駐在所,約有26萬警察人員,2,700輛警察車輛擔任巡邏與偵防工作,犯罪防犯協會係設置在警察署內,防犯協會之活動實際予以推動的防犯連絡所,在全國共有689,000所(約53戶有1所)。在竊盜發生率較為頻繁之地區,設有「盜犯防止重點地區」(共503區),並實施特別之防犯活動。此外在各工作場所組織「職域防犯團體」,像日本以上從中央到地方或在容易實施犯罪的工作場所及各種金融機構皆

²⁵ 上村千一郎著,蔡秋雄譯,《日本的治安為什麼那麼好》,福祿壽興業股份有限公司,1997年10月,pp39-40。

²⁶ 上村千一郎著,前引書,pp 40-41。

設立綿密的巡邏與報案的治安體系，不但能充分掌握與預防犯罪於機先，更能確立完整的偵查系統，迅速有效的蒐集犯罪情報，並能獲得諸如犯罪防犯協會，防犯連絡所等民間外圍團體之協助，共同打擊犯罪。並有效的預防各種犯罪之發生²⁷。

三、情報組織體系之設立

日本警察為求有效的掌握治安狀況，防範犯罪於未然，又能在刑案發生後快速地蒐集情報以早破案，因此，設立交番所與駐在所等基層單位。建構全國之治安情報網。而警察又因此制度之設立，其外勤工作在各地保持 24 小時不分晝夜地執行監視工作。以巡邏與各家庭巡迴連絡，防止犯罪、提供犯罪情報資料、處理交通事故、少年輔導、迷路協尋、保護醉倒在路旁之人或接受人民申訴諮商。由此可知，日本警察不但扮演解決人民各種疑難雜症等各種問題的「保護神」之角色，更需負起維護執行社區安全之責任。而交番制度勤務之執行乃是由外勤警察先到分局報到，接受勤前教育，再到交番執勤。其執勤方式，大致是處理所務、守望與巡邏三種。交番除了處理一般勤務外，並與鄰接交番、巡邏車及警察局保持密切聯繫，以構成全面性之犯罪防制組織網，以配置在全國的警察本部及警察分局之巡邏車及迷你巡邏車等車來強化管區內之巡邏與情報聯繫工作，充分發揮全國犯罪情報資料之統合功能²⁸。

四、地方民間防犯組織—町內會、防犯協會與防犯連絡所

日本治安良好，除日本警察素質優良，警政制度健全外，地方民間防犯組織對治安、犯罪防止之協助上，亦功不可沒。茲分述如下：

（一）町內會

1.組織：在日本幾乎所有的地域都存在著稱為町內會或自治會這種團體(以下稱之為町內會)。很多町內會設置防犯部或類似機構，以整個町內會加入以各警察局為單位所設立的地區防犯協會，做為防犯協會的支部，或者是町內會它獨自進行防犯活動。最近在大都市它的影響力雖然有減弱的傾向，然因它是以網羅地域內所有住戶，事實上是半強制性加入的團體組織，且是有意識組織而成的。因此，在做為有關防犯的民間團體最基礎單位，仍有其重要性。此種組織，1947 年以來並沒有特別存在法律的根據。因此町內會只不過是民法解釋上的無權利能力社團。但是，依 1991 年修改的地方自治法，同法 260 條之 2 訂定「基於在町或其他的市町村的一定區域有住所者之地緣上所形成的團體（以下在本條稱之為「地緣團體」），它為保有在地域共同性之共同活動所需的不動產或者是有關不動產的權利，在受市町村長的認可之時，在其規約所定的範圍內，「有權利並負擔義務」（第 1 項），依此，開啓賦與町內會實定法上之根據。

2.活動內容：一般而言，町內會於防犯活動之外，也從事有關會員之間的親睦、慶

²⁷ 梅可望主持，謝瑞智、魏鏞、陳鵬仁、呂育生、鄭善印研究，《警察組織體系、人事管理及業務運作之研究-日本警政考察報告及建議書》，1996 年，p.47。

²⁸ 梅可望主持，謝瑞智、魏鏞、陳鵬仁、呂育生、鄭善印研究，前引書，p.56。

弔、祭祀、防火、保健衛生等活動，然而有關防犯的事項仍是町內會最重要的活動之一。

3.組織狀況：日本自治省曾在昭和 55 年（1980 年）12 月 1 日以全國 3,278 市區町村為對象就自治會、町內會等所謂的住民組織進行其實態調查。其後就再也沒有進行過全國性規模的調查，雖然此調查並不完全吻合最近的變動，然仍可認為是近於現狀而沒有多大差別。依此，確認下述的事實：

在全國所組織起來的住民自治組織有 274,738 個組織。（在 1946 年有 210,120 個）。組織的名稱，「自治會」占 28.9%、町內會占 25.6%、「區（區會）」占 18.4%。設置單位，舊町內會單位占 32.7%，集落單位占 13.4%，在市區町村所定的行政區位占 11.7%，以住居表示的町、丁目為單位的占 8.7%。回答在所有市區町村的所有區域組織住民自治組織的市區町村占 87.7%，回答在幾乎所有的區域（九成以上的區域）組織住民自治組織的市區町村占 9.1%。對住民自治組織交付補助金的市區町村有 1,680 個團體，占 51.4%。回答所有的戶數（九成以上的戶數）都加入的市區町村占 95.4%。關於加入的方法，在住民自治組織的區域內有住居者，半強制加入的占 50.4%，原則全戶數加入，然是否加入為住民任意的占 47.1%，加入與否完全為住民的自由意志的占 17.8%。在全國所組成的上層組織有 13,562 個組織，其設置單位以小學校區為單位的占 24.2%，以舊町村為單位的占 20.2%，以市區町村為單位的占 16.3%，以在市區町村所定的行政區為單位的占 15.1%²⁹。

（二）防犯協會

1.沿革：1947 年日本戰敗後，盟軍認為向來存在的町內會是反民主的組織，依內務省訓令第 4 號、波茨坦政令第 15 號命令予以解散。但是當時的町內會是深入日常生活的強固組織，其領導者以地域的首領親臨當地，因此雖在一連串的訓令或政令下，其組織也不容易崩潰。在此情形下，町內會在維持其原般組織下而將其名稱改為防犯協會，由地方上的有力人士繼續推行實質活動。即使不使用防犯協會之名，防犯燈（街路燈）的設置、維持管理等亦由向來的町內會組織繼續進行。因此可以知道防犯協會的設立為何集中於 1947 年。許多地區防犯協會幾乎將全部的町內會納為支部，也可以認為是受上述那種沿革的影響。

2.組織狀況：在每一個警察局的管轄區域內都存在著一個地區防犯協會，在各都道府縣有都道府縣防犯協會連合會（財團法人或社團法人），而做為全國的組織則有財團法人全國防犯協連合會（1962 年組成，1963 年法人化）。有很多地區防犯協會在組織末端納入町內會這種半強制加入的團體，表面上是巨大的組織。各都道府縣防犯協會連合會依「風俗營業之規制以及業務之適正法」第 39 條被指定為都道府縣風俗環境淨化協

²⁹ 日本弁護士連合會編，《檢證 日本の警察》，日本評論社，1995 年 10 月 20 日。pp353-358。

會，而全國防犯協會連合會依同法第 40 條被指定為全國風俗環境淨化協會。又依“防止暴力團員所引起的不當行為法”第 31 條規定，各都道府縣暴力追放運動推進中心，它們全都以正會員加入全國防犯協會連合會，而同法第 32 條規定全國防犯協會連合會為全國暴力追放運動推進中心。

3.活動內容：其主要的活動內容如下：

- (1)和警察一起進行防犯活動
- (2)防犯診斷
- (3)防犯座談會的召開
- (4)防犯巡邏：不單是一般性的防犯巡邏，也配合警察為了特定目的所做警備活動，給與輔助性活動。
- (5)防犯宣傳活動
- (6)優良防犯器具、裝置的推薦與普及活動。
- (7)風俗環境淨化活動
- (8)以柔劍道來健全扶植青少年：主辦各都道府縣的柔劍道大會與全國警察少年的柔劍道大會（從 1988 年實施）。
- (9)以全國的小學生為對象主辦的以「我們所住地區的警察先生」為題目的作文比賽。
- (10)高齡者的對策活動
- (11)暴力團追放活動
- (12)和警察官一起訪問公司行號、家庭、指出防犯上的問題點，並呼籲改善。
- (13)自行車防犯登錄制度的實施
- (14)防犯對策的調查、研究
- (15)對防犯有功者的表揚

上述的活動都是在和警察密切的連絡、合作下來進行³⁰。

（三）防犯連絡所

1.沿革：1948 年當時，電話的普及率低，警察通信也較不方便。淀橋警察局（新宿警察局的前身）為了使巡邏的警察官向本局聯絡，開始通知員警向有電話的家庭借用電話。知道這則通知的當地防犯協會乃募集給予協助的家庭，使他們在門口懸掛「防犯連絡所」的看板，這是防犯連絡所的起源。當初是為了警察官方便的聯絡，但不久，其便被納入防犯協會的內部組織，賦與防犯活動的任務。其後這經驗便慢慢地擴大到全國各地。在初期不存在統一設置及營運基準，然而 1963 年在東京訂出有關防犯連絡所的設置以及營運的基準綱要。以此為開端，從 1960 年代到 1970 年代前半，在各都道府縣便制定了綱要而建立起法制來。

³⁰ 日本弁護士連合會編著，前引書，pp358-361。

2.組織狀況、活動內容：1997 年年底，全國設置 68 萬 9,000 處（53 戶有 1 處）。其委託者因都道府縣而有不同，然而以警察局長、地區防犯會長或者是市町村防犯會長連名的情形居多。主要活動內容是防犯診斷、防犯座談會的協助、宣傳活動與其它活動、在犯罪發生時或發現可疑者與需要保護時向警察通報等。

（四）交番、駐在所連絡協議會

以住居者遷移頻繁的公寓、大樓、或常發生事故的歡樂街等為中心陸續組織起來。在交番單位他們以町內會幹部、公寓或大樓的管理人、商店街幹部為其主要構成員。警察官聽取他們對地域問題、對警察的要求和意見，交番、駐在所連絡協議會也從警察機關得到關於防犯、交通安全等必要的建言、指導，以整體地域達到無犯罪及事故做為目標來進行。1993 年年底，全國共設置 7,243 處。

（五）職域防犯團體

以容易受到犯罪侵害的行業、容易被利用為犯罪行業為中心，為講求以組織力量來進行防犯對策而組成。1993 年 12 月底，以都道縣單位組成 666 團體、以市町村單位組成 1,354 團體。在職業上有金融機關、當舖古物商以及柏青哥店等玩樂設施，然在最近擴及到 24 小時超商等深夜營業店、卡拉 OK 包廂等現代型的行業。在和警察合作之下，進行防犯講習、防犯診斷以及其他的防犯對策活動。

（六）警察之友會

以都道府縣為單位或者是以警察局為單位所組成的。此乃對交番、駐在所與搜查本部等給與激勵、慰問，或者對優秀警察員警給與表揚、慰勞，以及對殉職員警、民間協力者給與弔慰等。1960 年首先在東京組成，1963 年由 29 個都道府縣之警察之友會，加上沒有縣組織的長野縣內的 4 個局的警察之友會，設立全國警察之友會³¹。

五、全國性民間防犯組織—全防連

日本警察之治安工作所以能發揮事半功倍的效能，其中的原因除了擁有健全的全國性組織體系及地方的交番與駐在所，發揮對民眾諸如保護商談與巡邏聯絡等高品質之服務工作外，能有效的結合民間團體如防犯協會與防犯連絡所，等共同來推動警民合作維護治安，有很大的關係。為全面地防止犯罪之發生，改善社會風氣，日本警政單位在全國以警察局為單位，首先由社會熱心公益與公正人士籌組成立防犯連絡所，再結合各地的防犯連絡所組成防犯協會，每警察局有一防犯協會，其主要之任務是負責該區域有關犯罪事件或事故通報、犯罪預防座談會之舉行，轉達警察對犯罪防制的有關措施與資料，並扮演警察與人民溝通之橋樑。並以交番等為單位，在對人口移動頻繁的公寓或事故較多之娛樂場所，設有「交番、駐在所連絡協議會」，該協議會係由該區域內之地方職員、公寓之管理員、商店街之代表等所組成。平時由交番派員到協議會聽取治安意見，

³¹ 日本弁護士連合會編著，前引書，pp362-364。

並指導其防制犯罪與交通安全有關事項，與警察人員通力合作共同強化犯罪預防之功能³²。像日本這種獨特的警察的外圍團體已引起諸如新加坡等國家的重視，並派員學習且加以引進實施，對新加坡的治安改善助益甚大。

而統合都道府縣防犯協會與職域防犯團體的全國性組織即是財團法人全國防犯協會連合會。其成立之過程、組織及事業如下：

（一）全國防犯協會成立之歷史過程

1.全國組織的結成：日本自古就建立以近鄰住區為單位的住民自治組織，如俗稱為山村、谷村的地域社會，它是建立在以山或谷或川或海所隔開之狹小居住區單位。由於水利或共同作業上相互扶助的必要性，而有成為地域共同體的需求，建立以協調與互助為本的自治共同體。執政者也賦予這種自治共同體許多機能，特別是將防範犯罪、防火與解決紛爭做為自治體所需擔負的主要機能。江戶時代後，在明治、大正、昭和的時代也承此一傳統。因此，在日本町內會與鄰組等住民的自治組織，逐漸成為推動防範犯罪活動的主體。

二次大戰中，町內會、鄰組職權大幅增加，它的功能不僅是防範犯罪，也做為民間防空的地域組織與其他行政機關的末端機構。在二次戰後昭和 21 年（1946 年）5 月 3 日，GHQ(聯合國軍總司令部)在解除日本所有軍事活動組織的方針下，解散町內會、鄰組。因而將町內會與鄰組解釋為「國家→都道府縣→市町村→町內會→住民」一元化國家業務遂行的機關³³。

由於當時社會的混亂和貧困，犯罪增加使得人人陷於不安，許多地方自發性實施自衛巡邏、呼籲防範犯罪或以換班的方式進行監視。昭和 22 年（1947 年）9 月 1 日〔關東大震災的紀念日〕，在東京首先設立以防範犯罪活動為宗旨的東京防犯協會連合會（東京連合會）。昭和 32 年（1957 年）11 月 7 日，東京防犯協會連合會創設 10 週年紀念大會上，全會一致決議『盡最大的努力組成防犯協會的全國性組織』，開啓了未來組成全國性防犯協會的道路。昭和 34 年（1959 年）6 月 10 日，中部六縣防犯協會會長會議決議「勸導其他各縣組成全國組織」。昭和 35 年（1960 年）4 月，組成了 6 大都府縣（東京、神奈川、愛知、京都、大阪、兵庫）的防犯協會連絡協議會，在席上通過『促進組成防犯協會的全國組織』的決議。同年昭和 35 年（1960 年）7 月，組成中部防犯協會連絡協議會，在會議上也通過同樣的決議，其後北海道昭和 36 年（1961 年）3 月、東北昭和 36 年（1961 年）5 月、近畿昭和 36 年（1961 年）6 月、關東昭和 36 年（1961 年）9 月、中國昭和 36 年（1961 年）11 月、四國昭和 37 年（1962 年）1 月也都陸續成立以管區警察局為單位的地域防犯協會連絡協議會。在地區防犯協會急速成長的背景下，終於

³² 梅可望主持，謝瑞智、魏鏞、陳鵬仁、呂育生、鄭善印研究，前引書，pp58。

³³ 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，《全防連 30 年》，財團法人全國防犯協會連合會發行，平成 7 年 5 月 1 日，1995 年，pp12-13。

在昭和 37 年（1962 年）3 月 1 日成立屬於任意團體的全國防犯協會連合會³⁴。

2.從任意團體到法人組織：於昭和 37 年（1962 年）3 月 19 日上午，在東京千代田區平河町的都道府縣會館的大會議室召開屬於任意團體的全國防犯協會連合會的成立大會。出席者有 40 都道府縣的防犯協會代表、事務局官員約百餘人。在大會上，通過「提高守法精神」、「排除暴力」與「防止青少年犯罪」等議案。新成立的全國防犯協會連合會期待把在各地的防犯活動統合為一。以全國市長會會長、全國町村會會長、全國 PTA 連合會會長、全國公安委員會連絡協議會會長、警察廳長官為全防連的顧問。並決定委任總理府中央青少年問題協議會事務局長、警察廳保安局長、刑事局長、法務省保護局長、厚生省兒童局長、文部省初等、中等局長、社會教育局長與勞動省婦人少年局長為全防連的參議³⁵。

昭和 38 年（1963 年）5 月 28 日於東京千代田町的半藏門會館召開全防連總會第二次年會，提出了全防連財團法人化的問題。與會代表一致通過全防連財團法人化。同年 9 月 5 日，在半藏門會館召開的第 2 次常任理事會，全場一致認可，創設了「財團法人全國防犯協會連合會」。昭和 38 年（1963 年）10 月 25 日，由內閣總理大臣同意「財團法人全國防犯協會連合會」設立，同年 12 月 23 日，在東京法務省完成登記。

（二）組織的變遷

1.幹部成員：全防連的董事，由會長、副會長、專務理事、常任理事、理事、監事、評議員構成，亦設有顧問、參議。

任意團體時期的全防連在昭和 37 年（1962 年）3 月 19 日設立總會，即採取上述之成員，並於財團法人化之後，再予以承認，而明訂於全防連的捐助章程上。會長、副會長的產生方式是由評議員會從代表正會員者之中選任，常任理事則由理事互選產生。在設立總會上召開決定會長等董事人選的選考委員會，由擔任選考委員長的大阪府代表報告「選任東京防犯協會連合會會長黑川武雄為會長，大阪府防犯連合協議會會長宮原堅次郎和愛知縣防犯協會連合會會長塚原周助為副會長」，並經滿場一致通過。常任理事選任北海道、宮城、京都、兵庫、廣島、香川、福岡七道府縣防犯協會連合會的各代表及由會長指名的東京防犯協會連合會副會長共八人。以全防連會長的指名方式決定各都道縣防犯協會連合會的代表為理事，埼玉、石川、岡山的各防犯協會連合會代表為監事。關於副會長，由管區警察局所在的都府縣北海道、宮城、京都、兵庫、廣島、香川、福岡、加上為關東管區警察局所在神奈川縣之中選任。

常任理事除北海道之外也從各管區警察局之縣內各選任 1 人。事務局，不選任專務理事只設事務局長。財團化的全防連，由 46 六都道府縣的防犯協會構成〔沖繩除外〕，後來伴隨沖繩回歸，昭和 47 年（1972 年）5 月 15 日沖繩縣也加入組織。

³⁴ 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，pp12-13。

³⁵ 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，pp14-15。

2.事業活動：全防連在剛開始於推動事業活動或在宣傳上，基本財源並不充裕，然進行事業活動的意志非常充沛。近年來，由於事業活動急速擴張，全防連積極對警方提出強化地域警察活動、融入地域社會和與地域社會成為一體的警察營運方向，做到「用自己的手構築安全而安心的街道」。這種維護地域安全的義工活動和做為民間防犯活動核心的防犯協會受到更為深切的期待，同時全防連也強化對社會的宣傳並呼籲企業貢獻於社會活動，防止因時代的變遷而產生的國際化犯罪。

全防連除了致力於普及地域防犯活動外，也從事以下的活動：如採取對策避免民眾成為惡質商業手法下的受害者、防範暴力團在經濟上黑手黨化、防範國際性麻藥壟斷或結合黑手黨供給網路的藥物亂用、因應高齡化社會建構社會安全體系、鼓勵企業致力於建構安全社會的各種防犯活動、促進義工活動、強化和保全產業或娛樂產業等的合作、在民間自主防犯以及健全扶植青少年活動上的國際交流等，急速擴大了全防連的功能³⁶。由於這些活動的展開，必須有相對應的資金，在這方面全防連的資金募集活動，仍有一些困難。防犯協會做為民間防犯活動的核心，在資金面上的充實成為首要的工作。

3.組織之健全：如前述，全防連最初是由東京和大阪等防犯協會代表為組成全國性組織而在昭和 37 年（1962 年）3 月 19 日成立的任意團體。昭和 38 年（1963 年）10 月 25 日解散屬於任意團體的全防連，10 月 25 日改制為「財團法人全國防犯協會連合會」。此時，舊全防連的董事及會員全部原般就任於新全防連，舊全防連所有的財產、債權、債務全部移轉於新全防連。任意團體時期的全防連所決定的會員會費、事業計畫案、各種規定、要綱和事務局職員經過各自的手續，全部由新的全防連承受。成為財團法人的全防連，由各都道府縣防犯協會〔屬於正會員〕、以及贊同全防連活動目的而加入的個人、法人與團體〔屬於贊助會員〕所構成。

其後，全防連以培植職域防犯團體和促進加入全防連為目標，在昭和 53 年（1978 年）設置了由全國規模的職域防犯團體所組成「特別會員」制度。以此正會員和特別會員構成全防連最高意思決定機關的評議員會。

全防連成立初期，資本僅只有百萬圓，事務局只有事務局長和女性職員 1 人。2 年後昭和 40 年（1965 年）7 月，首次設置專務理事，在昭和 55 年（1980 年）6 月新設常務理事、59 年（1984 年）4 月新設事務局次長。此段期間，由於事業逐漸擴大，設置總務課、經理課、業務第一、第二課之課長。平成 3 年（1991 年）4 月設置宣傳擔當部長，由媒體出身者來擔任此職。

全防連在昭和 60 年（1985 年）受國家指定為「全國風俗環境淨化協會」。平成 4 年（1992 年）再受指定為「全國暴力追放運動推進中心」，也設置擔當部長。平成 6 年更設置「特別講師」的登錄制度。

³⁶ 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，pp17-23。

都道府縣防犯協會從昭和 60 年（1985 年）到 62 年（1987 年）受指定為「風俗環境淨化協會」。平成 4 年（1992 年）12 月，全防連基於「暴力團對策法」受指定為「全國暴力追放運動推進中心」，在各都道府縣也設置暴力追放運動推進中心（簡稱為都道府縣暴追中心）。平成 6 年（1994 年）10 月 1 日，在全國 47 都道府縣的防犯協會，大約有以警察署為單位的地域防犯協會 1,281 個團體加入，職域防犯團體有 3,822 個團體加入。在地域防犯協會之下，組成了 5,412 個的市町村防犯協會，作為地域防犯活動的據點有約 682,417 戶的防犯連絡所。在日本的地域社會，有許多的 地域安全義工為了讓地區變得更為安全而參與活動³⁷。

4.做為全國性的風俗環境淨化協會：「風俗適正法」是將施行到昭和 59 年（1984 年）8 月 14 日為止的「風俗營業取締法」修改公佈而成，在昭和 60 年（1985 年）2 月 13 日施行。最大的修改是將以取締為中心的構想改成由企業界在自主責任之下來健全營運。基於上述原因，以做為推動風俗環境淨化活動的民間組織，而導入風俗環境淨化協會的制度。國家公安委員會依本法第 40 條指定以推動善良風俗的健全和保留、風俗環境的淨化與少年的健全扶植等為目的而設立的公益法人為推動事業的全國團體，這就是「全國風俗環境淨化協會」。全防連於此所要推動的事業如下：

- (1)對承辦都道府縣的風俗環境淨化協會業務者實施研修活動。
- (2)在二個以上的都道府縣區域實施宣導活動。
- (3)對風俗環境如何影響於少年的健全扶植，實施調查活動。
- (4)都道府縣的風俗環境淨化協會事業的聯絡調整活動。

此外，本法第 39 條，規定在各都道府縣防犯協會於建立符合本法規定的資格要件後，都道府縣公安委員會指定其為「都道府縣風俗環境淨化協會」，和全防連受指定為全國環境淨化協會的情形類似³⁸。

5.做為全國性的暴力追放運動推進中心：平成 3 年（1991 年）5 月 15 日，公佈有關防止因暴力團所引起的不正當行為之法律，並於平成 4 年（1992 年）3 月 1 日施行。此即所謂的暴力對策法或者暴對法。暴力對策法第 21 條規定，國家公安委員會指定對有助於防止因暴力團員所致的不當行為，以及救濟因此所致的被害為目的而設立的公益法人為暴力追放運動推進中心。由於全防連具備上述資格，在平成四年（1992 年）十二月三日受國家公安委員會指定為「全國暴力追放推進中心」（簡稱全國暴追中心）。全防連做為全國暴追中心所推動的業務如下：

- (1)在二個以上的都道府縣區域實施宣傳活動。
- (2)對於承辦都道府縣暴追中心業務者提供研修。
- (3)對暴力團對少年的健全發育的影響、以及暴力團對市民生活的影響實施調查。

³⁷ 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，pp23-27。

³⁸ 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，pp27-28。

(4)對都道府縣暴追中心之事業的連絡調查。

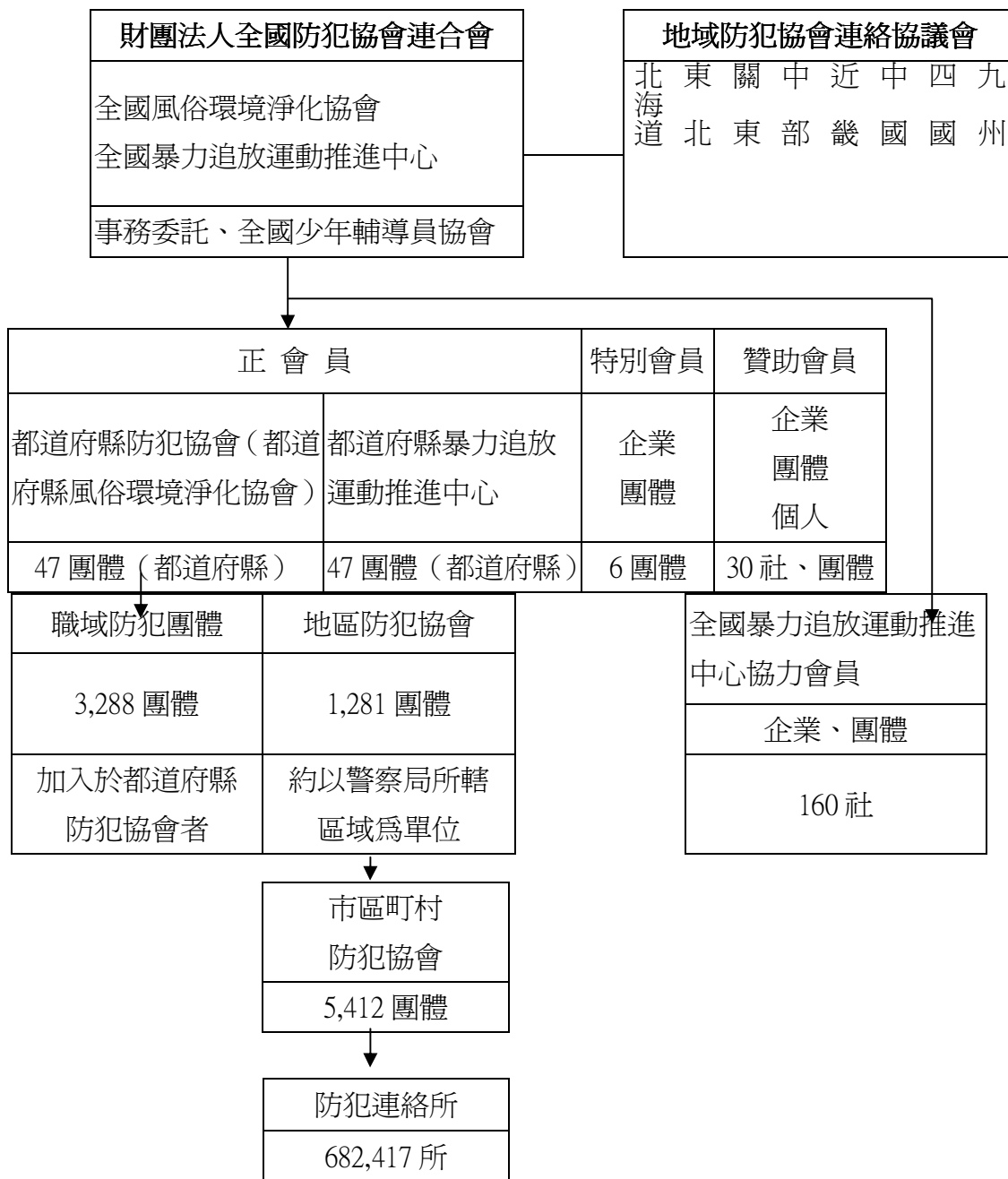
(5)對於有關暴力團之情報，建立全國網路。

此外，依暴力對策法第 20 條所定的「都道府縣暴力追放運動推進中心」條文，各都道府縣公安委員會在平成 4 年（1992 年）前，將在暴力團對策法施行前後成立的各都道府縣的暴力團對策組織指定為暴追中心。這些各縣的暴追中心在平成 5 年（1993 年）2 月以正會員身份加入全防連。

6.做為全國少年輔導員協會的事務局：昭和 55 年（1980 年）7 月，以防止少年犯罪和健全培植少年為其工作的少年輔導員為對象，組成了「全國少年輔導員協議會」，此一團體簡稱為「全少協」。構成者為除了少年輔導員之外還有少年警察協助員、少年指導委員等義工。全防連的角色是做為全國少年輔導員協議會的事務局。為協議會組織的全少協，平成 5 年（1993 年）5 月 20 日，得到國家公安委員會設立許可而改制為「財團法人全國少年輔導員協會」（簡稱全少協），設專任書記 1 人。然而，由於事務局置於全防連內，也因財政基礎的薄弱，事務理事、事務局長、宣傳以及事業的兩個擔當部長等乃由全防連的事務局職員兼任之³⁹。

³⁹ 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，PP28-30。

全防連 組織圖 平成 7 年（1995 年）3 日現在⁴⁰



⁴⁰ 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，p26。

（三）全國防犯協會連合會的事業

1.活動全貌：全防連的事業，依捐助章程第四條所載，其主要事項如下：

- (1)以普及、啓蒙防犯思想與研究調查防犯對策等爲主要內容的「總合防犯」工作。
- (2)防止亂用迷幻藥等藥物的工作
- (3)防止青少年的非行與健全輔導工作
- (4)排除暴力團的工作
- (5)風俗環境的淨化工作
- (6)普及防犯機器的工作

其中，基於「暴力團對策法」受國家公安委員會指定爲「全國暴力追放運動推進中心」，並從事有關排除暴力團的工作。也基於「風俗適正法」受國家公安委員會指定爲「全國風俗環境淨化協會」，從事有關淨化風俗環境的工作。在工作的推動，全防連以創造安全而易住的社會做爲設立宗旨，所以受到企業、個人很多的幫助。此外，也受到日本自行車振興會、財團法人日本船舶振興會以及日本彩券協會的補助、贊助。

2.一般防犯事業：防犯活動的目的是藉由宣傳而使一般人重視而這是最基本的。由此來提高對防犯的關心、普及各種防範知識、呼籲加入維護地域安全的義工活動、調查研究防犯對策等，實施這些總和防犯工作。於每年 10 月，在和警察廳共同主辦之下，展開防犯運動並召開全防連的中央大會。

從平成 7 年（1995 年）起，將這全國防犯運動的名稱改爲全國地域安全運動。並徵選全國防犯運動的統一性的海報以及標語，在春、夏、年末等季節防犯運動之際，作成海報、傳單、迷你懸垂幕、防犯臂章等，並製作防犯影片、防犯錄影帶，分發提醒民眾要確認鎖好門戶的標籤，發行針對安全義工的指引書或防犯手冊，推薦優良的防犯機器。此外，召開以營造地域安全、健全扶植少年、排除暴力團、防止藥物濫用爲主題的研討會。也針對防止犯罪的被害、少年的非行化與自殺、離家出走原因等進行調查研究活動。

此外，也支援由警察所做的各種活動「柔道劍道選手的選拔、逮捕術大會、音樂隊演奏會、警用摩托車騎乘競技會等」或政府機關與其他團體實施的爲營造安全的社會的各種宣傳活動「保護青少年免受非行之害的強調月、防止藥物濫用的宣傳強調月等」。亦致力於地域社會的企業與市民的共存、呼籲和促進企業對社會的貢獻活動⁴¹。

3.已被認定爲增進特定公益法人身分的主要活動工作：全防連由於符合於法人稅法施行令以及所得稅法施行令所定的「擔當防止犯罪活動之一環，其法人業務主要以防止迷幻藥與其他藥物濫用、防止青少年犯罪以及健全培植爲目的的法人，且其業務範圍及於全國」。依此，在昭和 62 年（1987 年）受內閣總理大臣認定爲「增進特定公益法人」

⁴¹ 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，pp31-33。

。在攸關「增進特定公益法人」的活動中，在防止濫用迷幻藥等藥物工作項目上，為提醒藥物濫用的恐怖，營造拒絕濫用的社會環境，編製與分發海報、月曆和小冊子等。此外，亦召開和外國機構的研討會或交換麻藥情報的會議。關於防止青少年非行以及健全扶植之工作，召開各種研討會或調查研究，並配合「保護青少年免受非行侵害的全國強調月（總務廳主辦、每年 7 月實施）」的實施，製作與分發懸垂幕，以提高運動的盛況。從平成 4 年（1992 年）起，全防連與讀賣新聞社、社團法人全國少年輔導員協會共同主辦，以全國的小學生為對象以「我們所住地域的警察先生」為題目舉行作文比賽。投稿件數達到空前記錄，平成 4 年（1992 年）為 3,7000 篇、平成 5 年（1993 年）為 2,900 篇。另外，從昭和 63 年（1988 年）起，每年 8 月召開全國警察少年柔道劍道大會，約 700 位小劍士、小柔道手集合在東京展開激戰⁴²。

4.在補助和贊助名目下所進行的事業：全防連的活動基金，除基本財產的收益之外，很多是認同於它以營造安全社會，而對該會提供的捐獻以及補助。特別是受到日本自行車振興會、財團法人日本船舶振興會以及財團法人日本彩券協會長年的補助。全防連法人化的翌年昭和 39 年（1964 年）得到日本自行車振興會的補助金。補助金最少數目是 1000 萬日圓，這為昭和 39 年（1964 年），最高數目是 4,860 萬圓，這為昭和 63 年（1988 年）。

全防連從昭和 40 年（1965 年）度起接受財團法人船舶振興會的補助。由振興會補助的主要事業為配置各都道府縣防犯協會防犯活動用車輛。全防連在昭和 45 年（1970 年）度接受日本船舶振興會補助 3000 萬圓、46 年（1971 年）度 4000 萬圓、47 年（1972 年）3000 萬圓合計 1 億圓的捐款做為財團基金。

在發行防止少年犯罪的小冊上，昭和 40 年（1965 年）度起 3 年間接受財團法人日本彩券協會的贊助，其後的贊助事項如下：贊助全防連機關誌「全防連」的發行〔昭和 60 年（1985 年）到平成 2 年（1990 年）〕、贊助「風俗環境淨化活動的指引」、「少年非行防止」、「長壽社會對策的指南書」與「惡質商法」等小冊子的發行，以及圖片誌「警察先生的工作」、錄影帶「更想知道警察的工作，小孩電視局取材班」、「這是惡質商法—新騙術」的編輯與發行。此外，從昭和 61 年（1986 年）度起在同協會的贊助下配置都道府縣防犯協會防犯車隊⁴³。

5.全國風俗環境淨化協會所推動的事業：遊樂場所或風俗營業場所，往往容易產生暴力團與各種的犯罪，成為迷幻藥等藥物濫用或賣春的場所。當然，遊樂場所要能安全、快樂、明亮與健全，除個人外，也要業者的自發性努力與以淨化環境、健全培植青少年為其目標的義工之活動。

全防連在昭和 60 年（1985 年）2 月，基於風俗適正法，受國家公安委員會指定為「

⁴² 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，pp33-34。

⁴³ 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，pp35-38。

全國風俗環境淨化協會」。在和企業界密切合作下，為廣泛促進娛樂產業健全發展，以「全國風俗環境淨化協會」之身份推動以下的工作：提昇風俗營業的適法性、健全性與社會貢獻程度，確保遊樂場所的安全與健全、繁華街的淨化、健全扶植青少年和追放暴力、排除藥物亂用為目的。

同時，為提升娛樂產業社會形象與社會貢獻，在和關係業界的合作下，共同致力於以下方面的活動：

- (1)有關風俗環境淨化的宣導活動（製作與分發海報、廣告單）。
- (2)推動和協助與風俗營業等娛樂產業有關的企業合作舉行活動。
- (3)對風俗營業管理者等實施講習（「管理者手冊」的作成、斡旋）。
- (4)對健全扶植青少年的運動以及義工活動給予支援。
- (5)對防止藥物濫用、暴力追放活動給予贊助。
- (6)為防止非法遊技機的設置以及流通，運用標幟制度以及基於遊技機製造業者登錄規定實施現地調查和登錄業務。
- (7)對都道府縣風俗環境淨化協會所做的活動給予聯絡調整、研修〔每年3月。從平成3年（1991年）起在10月或11月召開風俗環境淨化事業營運管理者會議，進行意見交換、檢討〕。
- (8)其他（有關風俗營業的申請格式的作成和斡旋）⁴⁴。

6.全國暴力追放運動推進中心所推動的事業：全防連在平成4年（1992年）12月，基於暴力對策法受國家公安委員會指定為「全國暴力追放運動推進中心」（全國暴力追放中心）。做為全國暴力追放中心，其事業主要為如下：

- (1)宣傳活動：製作暴力追放小冊「正確理解暴力對策的Q&A」、「民暴商談的指南」以及「新的旅程」，無償分發於都道府縣暴力追放運動推進中心做為宣傳用資料。並製作「暴力團的排除」、「根絕利用暴力團」、「促進從暴力團的脫離」的活動海報五萬份，通過各縣暴追中心無償分發全國。全國暴追中心和47都道府縣暴追中心（依縣而有稱為縣民會議等不同的名稱）聯手展開運動，以公開徵求的方式決定全國暴追中心的象徵圖章和定其口號為「攜手連心暴力追放」。將這最優秀作品作成海報，免費分發於全國。此外，也接受社團法人日本觀光協會的委託在做為知識普及事業，及為防止和住宿旅客發生糾紛，在全國十個地方實施旅館員的研習會。
- (2)研修事業：和警察廳共同召開下述研習會：
 - a.和都道府縣暴力追放運動推進中心的事務局長所舉行的研習會。
 - b.暴力追放商談委員的研習會。
 - c.責任者、擔當講習者的研習會。

⁴⁴ 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，pp38-39。

d.全國暴追中心的協力會員研習會。

(3)調查研究

- a.自主研究的實施：對上市企業實施「關於暴力團的企業問卷調查」等。為對暴力團等組織犯罪集團採取總合、有效的對策，必需基於戰略性想法而洞悉對手。
 - b.進行受託研究：接受社會安全研究財團委託，進行有關暴力團的不當行為的實態調查研究。
 - c.聯絡調整：為在事業營運上做一般性的聯絡調整以及對商談事業進行處理，致力於收集各都道府縣中心的基礎資料，構築全國性網路。
- 7.與政府開發援助（O D A）有關的受託事業：麻藥、迷幻藥等藥物濫用與供給和國際性的麻藥組織及暴力團有關。因此，國際合作是必要的。從昭和 63 年（1988 年）度起，鑑於藥物濫用的日益嚴重，做為對東南亞諸國等開發援助（O D A）的一環，受託以東南亞以及中南美諸國為對象進行藥物犯對策的調查研究。
- (1)調查目的和調查活動：在建立國際合作體制上，呼應世界性的要求，積極協力於藥物對策之跨國合作事業。
 - (2)對象國的實態調查：為向海外提供日本的藥物事犯對策與技術，針對對象國的藥物事犯的犯罪情形以及取締情形進行調查。
 - (3)技術援助的方向：針對受援國其核心組織和具體需要，以及可以技術援助的搜查手法等進行調查，並針對藥物對策能長期有效地植根於對象國的技術轉移方法進行調查研究。
 - (4)藥物事犯對策的調查活動：分第一次調查和第二次調查進行。從平成 5 年（1993 年）起將調查活動一元化，不進行第二次調查。在第一次調查上，著手於調查研究的旨趣說明、對象國的藥物情勢、藥物對策關係機構的掌握、對象國的藥物對策狀況與受援助的對象機關之需求。在第二次調查中，根據第一次調查的結果進行以下事項：日本藥物對策的介紹、日本的警察制度和警察活動的介紹、以裝備機材為中心的搜查方式的介紹、藥物鑑定的方法及日本宣傳活動的介紹⁴⁵。
- 8.優良防犯機器的型式認定和推薦：
- (1)優良防犯機器的型式認定：防止犯罪、普及有效且信賴性高的防犯機器，也是全防連的重要功能。警察廳在昭和 55 年（1980 年）設置「優良防犯機器型式的認定制度」，對住宅用門鎖此一類型代表性的防犯機器，訂定全國統一之住宅用門鎖基準之型式認定制度。昭和 55 年（1980 年）5 月 8 日，全防連受警察廳的指定成為實施有關防犯型式之試驗之公益法人。
 - (2)防犯器具的推薦：全防連於昭和 39 年（1964 年）起，實施優良防犯器具的推薦。為

⁴⁵ 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，pp44-46。

促進其普及，制定「防犯器具審查規程」，並且得到警察廳、警視廳、科學警察研究所與警察大學校附屬通信學校等之協助，成立防犯器具審查委員會制度。

9.團體總合補償保險制度的實施：為保障全國的防犯協會的會員，在昭和 60 年（1985 年），以安田火災海上保險會社為主辦公司，以及 12 家保險公司為承辦公司，成立「防犯協會會員團體總合補償制度」。此制度由傷害保險和賠償責任保險二項所構成⁴⁶。

總之，日本全防連之設立是有其優良的歷史傳統，亦就是在日本人心裡早已根植「自己居住的生活環境之安全，必須自己的力量來維護之觀念」，大家通力合作共同建設無犯罪、安全、舒適的居住環境，而無論是全國性防犯協會連合會或地區性或職業性之防犯協會、防犯連絡所，大多數之大樓公寓中所設之特別防犯連絡員或各地區少年輔導員、少年警察協助員、少年指導委員及為輔導青年及防止非法行為所組成的義工團體，或在全國約 30 多萬個町內會等近鄰自治組織中所設置之防犯部或交通部等民間防犯外圍組織，其活動之主要宗旨就是在防範犯罪之發生，防止社區民眾遭受侵害，輔導青少年的健全教養，防止濫用藥物，宣導灌輸社區民眾預防犯罪的思想觀念及因應所需知識，抑止暴力集團侵害，調查研究有關防範犯罪的對策，配合警政有關單位推動環境風俗的淨化活動，並表揚對參與防犯工作績效良好的有功人員等活動。日本的治安之所以成為世界大眾所稱道，除能以地域化、科學化、國際化等三個原則為努力方向，建立了順應世界自由民主潮流與符合國情的健全警察制度外，其中維持高水準的警察能以敬業樂業良好社會工作者與指導者全心投入為民服務與預防犯罪的工作，因而獲得民眾衷心的信賴與支持，民眾不但尊敬警察，且主動配合組成以上所述的防犯外圍組織，充份配合與協助警察，這也是日本治安工作成功的最重要因素。

陸、日本實施警民聯防成功之啟示

一、日本國民之優良特性

日本國民由於具有良好的學校與社會教育，國民皆具有諸如守法、守時、守信、整齊、清潔、簡單、樸素、勤勉、奮發向上與刻苦耐勞，善於體諒別人並具有高度的公德心與愛護社會團體的美德，尤其在日本人的心中早已深植維護治安乃是每一個國民應盡的天職，因此自然能自發自動的組合各種類的防犯組織，提供充份的社會資源協助警方推動社區警政，因此警察在各種重大刑案之偵辦之所以能快速的破案，其主要的情報資訊大都是得之於當地居民的主動提供線索，這與我國 86 年間警方在追捕白曉燕命案嫌犯之一的高天民行動之成功例子一樣，其主要的成功關鍵因素乃是一位路人無意間發現高天民行蹤後，繼而予以跟蹤，並立刻向台北市警察局石牌派出所報案，像林春生、高天民等之所以能伏法，完全得力於民眾的報案，而根據犯罪防制專家的研究統計，市民

⁴⁶ 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，pp48-50。

檢舉報案往往佔破案率的 80%。這種現象與日本人民協助警方提供偵辦刑案的效果是無異的，因此，強化社區意識，提昇人人共同對維護治安的責任感，將民眾強烈的社區意識與警方的辦案融合為體，方可發揮預防犯罪的高度效能⁴⁷。

二、成功的建立一個自由安全而有利於維護社會治安的大環境

日本是一個四面臨海的海島國，民族、語言、文化、信仰大致相同，人民自古即順從性很高，二次大戰後政府實施民主政治，經濟亦呈現飛躍發展，實現了民主均富的社會。日本這種有利於治安維護的大環境，具體可以從法律、經濟、文化三種層面來探討。從法律層面而言，日本比其他民主主義國家對個人所持槍砲有更為嚴格的法律規定，要持有槍砲或刀劍都必需獲得政府的許可，而即使在獲得許可的情形下也必需在許可範圍內使用。在許可範圍之外是不允許攜帶、運搬或發射槍砲。從經濟層面而言，日本國民平均所得較為接近，在日本的所得分配比之美國等更為平均，日本的失業率也低而且在勞動人口之中參加罷工的比率在日本也非常低。在日本因種族歧視而居於經濟劣勢的人種很少，在日本的只有 0.5% 是韓裔及中國裔，而在美國的黑人則佔 13%。就文化層面而言，日本自古即有仰承順從上級的習慣，亦即其行為規範非來自於法律規定而是順服於這種習慣，這依然是現在日本政治文化的一部份，而這或有抑制情緒性行動的可能性⁴⁸。而我國當前的經濟成長與政治民主已達到相當的水準，但治安品質之提昇仍是民眾最為關切的問題，因此筆者認為要鞏固我們得來不易的民主，振興我國之經濟，重建一個使民眾安寧、安心、安定的幸福生活，當是借鏡日本優質的法政文化，落實全民拼治安工作，才是改善我國治安根本之道。

三、日本的派出所、駐在所與居民生活打成一片，建立了互信互助的良好關係

日本第一任警察廳長官齊藤昇，曾對日本全國的警察本部長提出有關身為一個民主社會中警察應執行的任務中特別指出：「新警察法以保障個人自由之理想的民主警察的理念為立足點，以合理的警察組織，有效率地執行治安任務，名副其實地確立不辜負國民之期待的警察制度而制定，尤其要努力於保障警察在政治上的中立，以防止警察的權力化」。依據警察法第二條規定：「警察以保護個人生命、身體和財產，預防、鎮壓和搜查犯罪，逮捕嫌犯，取締交通，以維護社會之安全與秩序為其任務」同時又規定：「警察的活動，必須嚴格限於前項任務的範圍，執行其任務，要不偏不倚，公平公正，決不許亂用其職權干涉日本國憲法所保障的個人權力與自由」⁴⁹。由此可知日本人實施新的警察制度，以確保民眾的個人權利和自由等，並做好為民服務之工作，乃是戰後日本警察執行任務最大特色，日本的警察依照平成元年（1989 年）的警察白皮書中記載：「外勤警察以地區為活動場所，不分晝夜地保持警戒狀態。透過巡邏及對各家庭的巡迴連絡

⁴⁷ 自由時報，《警民一體與警政改革是改善治安之道》，1997 年 11 月 19 日。

⁴⁸ ディビッド・H・ベリ著，鍾凱之，柳澤昊譯，《新ニッポンの員警》，サイマル出版會，1991 年，pp244-252。

⁴⁹ 神一行著，陳鵬仁譯著，《日本的警察》，水牛圖書出版事業有限公司，1998 年 4 月，pp.35-36。

。除了進行犯罪的預防、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醉酒者。同時為民眾解決困難問題等，警察們守護著居民日常生活的安全及平穩」⁵⁰。

而日本在全國所設置 1,5000 處派出所、駐在所為社區居民所做的服務工作，不但普遍且深入各基層，而服務項目更是無所不包，大至法律問題之解決，小至日常生活瑣事，警察在他們心中已不只是維護公共秩序之法律者，更是他們日常生活中不可或缺的諮商者，像這樣全心投入充份發揮為民服務的精神，怎不會令社區居民，衷心的敬仰，而獲得信賴與支持呢？而我國警勤區的員警卻只將其勤區工作當成一個指派任務，將大部份的勤查時間均用於戶口查察工作，忽視了對轄區民眾之各項服務工作及建立深厚的警民關係。而無法像日本派出所或駐在所之警察不分晝夜地全心投入其管轄內的各種地區性活動，使派出所或駐在所成了民眾安心的來往處所。尤其日本警察藉著密集的巡邏保護及以親切誠懇熱心的態度做好接受民眾商談的服務工作，善盡社會指導者之角色功能，並迅速有效的獲得管區內的各項犯罪情報，真正落實了預防犯罪與為民服務的工作。誠如陳明傳教授所指出：「加強警民關係及運用民力組訓已經過多年來的實踐，研究發現為比警政專業化更為能確保都市安寧且不容易忽視的一股力量，雖然都市化及工業化促進了警政專業化，但是社會治安若要得到有效確保，則民力的運用仍為最大的人力資源。」⁵¹由此我們更可印證加強警民關係，做好為民服務工作仍是落實警政革新與提昇治安品質的不二法門。

四、有嚴格的警察教育訓練才有一流的日本警察

日本的社會一向重視警察，在他們的心目中警察的地位是頗為崇高，值得信賴與尊敬，因此，應徵報考警察者比外國高出很多，這些參加國家公務員一（壹）級考試而後進入警察廳工作者，即是所稱的（carrier）（國家官僚）群。其報名時所填的志願往往是在法官等其它行業之前。而無論是警察廳所屬的警察大學校、管區警察局附設的管區警察學校或是警視廳、道府縣警察本部附設警察學校，考試入學的學生其水準都是很高，而所受的教育無論在期間或內容都頗為充實。一般警察必須從巡查（警員）幹起，到警部，每一階級的昇任，都要經過考試及格，而且必須要具備相當的實際工作經驗，才有應考的資格⁵²。這種現象與歐美先進國家由於經濟發達，工作機會多，較少人願意當警察，而且對當警察所要求的條件與受訓過程亦不像日本那樣嚴格頗為不同。日本的警察教育訓練目標，就是要將其培養成一種比一般民眾無論是知識或專業技術皆比一般民眾還高的模範警察。做為一個日本的標準警察，不但要具有相當的知識水準、強健的體魄，更需具備高尚的人格修養。同時日本警察除了進入各種警察學校的新任教養外，而且還有升等考試合格者的幹部教養，以及專門領域的訓練。並經常重視體力體能的訓練，

⁵⁰ 上村千一郎著，前引書，p43。

⁵¹ 陳明傳，《論社區警察的發展》，中央警官學校，1992 年 3 月，p335。

⁵² 梅可望主持，謝瑞智、魏鏞、陳鵬仁、呂育生、鄭善印研究，前引書，pp51-54。

使警察無論在工作場所或工作以外的時間，或是退休後都能維持和警察身份相符合的人格，且能勝任各種工作⁵³。由日本對警察教育訓練的過程與內容方式可看出日本人為何比其他先進國家願意選擇警察這一行業，而警察之社會地位為何較崇高且較能獲得社會大眾的尊敬，而警察在執行各項任務皆能有充足的應變能力，而警察人員在職中固然能敬業樂業，注重職業倫理，長幼有序，服從團體紀律，更能以寬待容忍、包容、熱忱、有耐心努力不懈地全心投入為民服務工作，因此能獲得人民普遍的歡迎與信賴，成為警察心目中的守護神與最佳的良朋益友，而日本的各種防犯外圍組織如全防連、犯防協會、犯防連絡所或地區職業性防犯協會大都由民間熱心人士所自願組成，以充分配合日本各級各種警察機構，亦皆是日本良好的警察教育制度所培育出來的優秀警察人員平時能以無比的愛心與為民眾犧牲奉獻的服務精神所感動所致。由以上所述我們更可知道警察教育訓練的方向與目標，我國與日本是大致相同，只要我們能本此方向加以落實，我們當更可培育更優秀的警察人員，為民眾做更好的服務工作並從根本上落實警政革新工作，以有效提昇當前我國的治安品質。

柒、今後我國加強警政革新與提昇治安品質與效率之方向

筆者認為為因應社會變遷強化警民關係，共同打擊犯罪，落實警政革新工作，提昇我國治安品質、重建一個富而好禮，自由安全的社會，使民眾真正能過著一個免於恐懼免於怨尤的幸福生活，謹提以下幾點意見以供諸博雅先進參考：

一、落實照顧警察人員的福利與提昇其位階

警察的工作是頗富挑戰性與危險性，其所承受的壓力是多方面的，因此其本人及其眷屬更應受到更為實質的照顧，如現任中央警察大學校長謝銀黨先生在警政署長任內即結合各有關單位建立「警察人員終身照護制度」，使警察人員能受到終身的照護，尤其是對傷殘或殉職員警之遺眷，皆能受到法制化的終身照顧，其子女甚而能受照顧到大學畢業，這一措施可說大大的落實照顧員警的福利，嘉惠警察同仁的功德真是無量，至今仍為廣大的警察同仁們所感佩。而在基層任職的警察人員亦應加以研究如何提昇其官階，提高警察人員的社會地位，並激勵士氣，吸引更多社會優秀青年投入從事警察職業。

二、強化組織再造與改革教育訓練

台灣地區現有警察與人口比例約 260：1，而日本是 562：1，我國已超過日本的 2 倍，為有效的充份運用警力，因此應有規劃的縮編保安警察移撥至行政警察，並強化行政警察專業機構，一是各縣市警察局強化少年警察隊編制，加強少年保護工作；二是北、高兩市成立女警柔性推動，以加強婦幼保護工作。亦就是依社會發展之需要，建立健全之警察組織，充份發揮組織的效力，使基層警勤區的警力更為充裕，增加其服務民眾

⁵³ 上村千一郎著，前引書，pp52-54。

與預防犯罪等工作之功能⁵⁴。

建立合乎時代發展需要的現代化警察教育制度，加強養成教育、專業升職教育、推廣教育，提供良好教學與研究環境，提高師資陣容，加強學生之品德教育、生活教育、體能教育及科技教育，並使理論與實務相結合，培養國際水準的現代化警察。因為隨著社會的變遷與國際化之時代潮流趨勢，為使警察人員能適應複雜的社會環境，必須將品德教育與生活教育融入於學校教育中，以培養學生具有職業道德、愛國家愛社會的正確人生觀，平時更需要加強體技訓練，以培養出品德第一，生活正常、熱心勇敢與智能豐富的優秀警務人員，使學生畢業後對社會有充份之應變能力。同時為培育具備「真善美聖」，高品質涵養的現代化優秀警官，應該充實諸如警察學、法律、電腦、外語、犯罪偵防、科學鑑識、精神教育、警技教育、交通電腦化控制、交通事故處理與交通安全教育及現代化有關救災學術與設備等專業學門相關教學圖書資料。同時應培養學生關懷國家社會的情懷，培養現代化公民的社區生命共同體之意識，使學校教育與社會脈動緊緊結合在一起，落實警察人文、社會、自然、科技整合的現代化教育，則我們訓練出來的警務人員不但有豐富的現代化科技知識，更兼備高品質的人文素養，自然能以社會工作者高度的使命感與服務熱忱，全心投入社區警政工作，使民眾能由衷的肯定與認同警察，主動的配合警察的各項犯罪預防或各項刑案之偵辦工作，加速警政現代化，提升治安品質。

三、改革警察勤務與考績制度，提昇警勤區的功能

我國警勤區的員警每個人所負的工作頗為繁重，而且上級單位一向偏重刑事案件的破案績效工作，因此基層員警在基本心態與實際工作重點就很難全心全力的投入轄區內的各種為民服務與犯罪預防工作，因此如何使有限的警力發揮最大的勤務效果，有賴於科學的勤務規劃，從根本上調整勤務時間的分配，解決勤務勞逸不均，並重新訂定基層警勤區員警工作績效評比標準，使員警的工作能獲得應有的肯定，安心本身的業務推展，落實警勤區的治安調查與犯罪預防、為民服務等工作⁵⁵。

四、加強落實警勤區員警為民服務，以提昇其服務品質

我國已成功地轉型為真正自由民主的國家，落實了「主權在民」的理想，而正如歐美日等先進國家一樣政府的公務人員乃是為人民服務，亦就是要扮演好做為一個人民公僕的角色，尤其身處第一線執行國家公權力，以維護社會治安的警察人員，更應該具有為民服務的人生觀與價值觀。我國警政已從執法警察轉型為服務警察，美、英、日亦在此轉型階段。而日本警察在社會精英之策劃領導下，素質日益增高，人民對警察之信賴日益增高，使警察真正取得人民保姆之地位，警察乃成為解決人民病苦不可或缺之政府官員，不僅遇有歹徒之侵襲須賴警察之武力以為排除，平日一般之糾紛或人民日常各種

⁵⁴ 謝瑞智，前引文，pp9-10。

⁵⁵ 謝瑞智主編，《警政改革建議書》，中央警察大學，1988年，pp94-97。

疑難問題，也都要商請警察解決，日本警察已跨越傳統觀念所謂「警察不干涉民事」之原則，成為道德事業家，因此世界上諸如像新加坡等各國之所以紛紛選派代表赴日考察研究其警察制度，尤其是其駐在所、派出所之設置與工作內容更是其考察研究之重點，更進一步的加以學習引用，且效果甚為良好⁵⁶。因此今後我國的警政革新當從警政人員的服務品質之提昇做起，如因應民眾對警察服務的需要規劃設計完善的服務機制，提供民眾單一報案窗口，簡化民眾申訴流程，深入基層民眾傾聽他們的心聲，以熟練的社會工作技巧，多接觸群眾，講求服務效率，以贏得民眾的信賴與支持，則警民聯防體系之運作當更能靈活有效。

五、落實社區治安化、治安社區化

充份發揮中央至地方各級守望相助網，落實警民合作，共同做好預防犯罪與為民服務工作。強化全國社區治安維護體系，體認處在這個民眾望治甚切之際，有關單位更應該透過媒體與各種座談會加強宣導，呼籲全國民眾無分朝野共同支持配合推動當前政府所通動的清源專案，則重建一個更為自由安全的高品質治安的安和樂利社會當可收到立竿見影之功效。

由以上所述我們當可更加明白今後我國加強警民合作共同打擊犯罪之努力方向，而警力有限民力無窮，面對新世紀好厝邊之民眾期望及大型都會犯罪之特性，我們一定要把治安社區化，走社區警民聯防這條路，尤其警政單位更要確實執行警勤區專責化與專業化，視治安狀況調整警力配置，主動拜訪民眾、服務民眾、瞭解民眾，確實落實家戶聯防、警民連線、守望相助等社區警政之配套措施，結合義警等民間團體，維護社區安寧，重新塑造警察在人民心目中的良好形象，贏得民眾發自內心真正的信賴與支持，確實做好為民服務與預防犯罪等工作，共同建立一個免於恐懼、免於怨尤的祥和社會。

六、警察教育須理論與實務並重

日本的治安所以能被稱為世界第一，當中除了具有健全的警政制度外，他們能因應社會變遷與時代需要，不斷革新警察教育訓練工作，使他們訓練出來的幹部，不但具有高品質的警察專業素養，且能以精湛的刑事鑑識科學去做各項偵防工作，並能充分發揮熱忱為民服務的精神，因而獲得社會大眾心悅誠服的信賴與支持，日本民眾之所以自動自發的去做警察的志工服務工作，如在中央及各都道府縣市町組成各級的犯罪預防組織主動積極協助警方預防犯罪及協助各種刑案的偵查工作，其主要的因素乃是深受日本警察的服務精神所感召而來的。此皆得力於日本優質的警察教育政策與方式所致。按日本的警察教育乃學自德國，而德國的警察教育之特點一向重視理論與實際的演練，因此日本的警察若講到刑事偵查必定讓學生親自利用刑事偵查箱進行模擬現場的鑑識偵查工作，學生到達犯罪現場第一步要先救助傷患，並立即封鎖現場，然後蒐集有關證據，再

⁵⁶ 謝瑞智，前引文，pp11-13。

採取指紋及各種證物，並現場照相，訪問現場目擊者，錄影、錄音。因為目擊者當場看到各種情狀，而做當場訪問才會講真話，否則事過境遷，往往會節外生枝。而在當場訪問目擊者後，緊接著就要調查死者之身分，並由法醫加以勘查，同時調查其交往情形一一加以紀錄，此乃制式的程序，大凡日本的警察皆要接受這一套的現場訓練課程。誠如德國的法學家拉特布魯福(Radbruch)所說的：「學術理論的研究，不應如倭丁神之侍婢，飛翔於戰場之上空，而應如荷馬之神下降於實務戰場，親自參與戰鬥，如此才配稱為真正的學問」。亦就是說理論如沒有實務工作經驗，那是毫無效率的。當代管理學大師彼得·杜拉克(Peter F. Drucker)在其不朽的名著〈彼得·杜拉克的管理聖經 The Practice of Management〉一書所提到的：「斯威夫特(Johathan Swift)在250年前就指出，凡是能在過去只長出一葉草的地上培育出兩葉草的人，應該比任何只會空想的學者或形而上理論之建構者更有價值」⁵⁷。

此亦誠如現任中央警察大學校長謝銀黨先生指出的「今後警大的教育應注重學術理論與實務的結合，課程內涵要注意實例模仿，研究科學辦案之範例，以理論檢驗實務，以實務驗證理論，如此教育訓練出來的幹部才能真正適應社會環境，符合社會的期待；以為政府推動各項政策的重要憑藉、伸張公權力、有效的打擊犯罪、保障民眾安居樂業」。因此筆者認為欲使今後警大的教育要能開創更為專業化與現代化應就以下幾點加以推動：

（一）確立警大教育之核心價值

德國哲學家康德曾指出：「教育的主要目的乃是培育出能守法且具有道德涵養的人。」，美國大教育家杜威亦說：「教育即生活」。大凡世界上一流大學的校訓皆以「追求真理、敦品勵學、愛國愛人」為教育目標。警大的校訓為「誠」。因此筆者認為警大教育的核心價值，應是以警大校訓「誠」為教育中心理念，誠如校長謝銀黨先生所提示的警大的教育應以養成每位學生皆能具有 1.身心健康、品德良好；2.儀表端莊、服務熱忱；3.具有專業形象與專業效能，且訓練學生具有「不忘初心，喜悅成長，提升視野與術德兼備」的高尚氣質，因此今後警大的教育重點應加強美化校園環境，提升教材、教具之品質，注重學術理論與實務的結合，課程內涵要注意實例模仿、研究科學辦案之範例，以理論檢驗實務，以實務印證學理，如此警大教育出來的幹部才能真正適應社會的生活，符合社會大眾的期待，為社會的治安作出更佳的貢獻。

（二）爭取社會資源以充實警察教育的內涵與活力

亦就是正如謝校長在警政署長任內所推動的爭取政府「投資警政」的重點工作，其所發揮對全民拼治安的功效是獲得各界肯定的。無論是經費、設備與裝備之充實，或是警察工作的條件，包含法律的授權與警察的定位，使社會真正關心並解決警察的困難。

⁵⁷ Peter F. Drucker 著，齊若蘭譯，詹文明審定，前引書，p39。

因此，今後警大的教育工作方向自當秉持謝校長這個具有開創性的理念，向各級長官報告警大教育之重要性，並爭取同仁支持警大推動各項警政教育改革的理念，讓社會大眾及政府機關團體皆能了解警大教育的重要性，則未來在各界鼎力的支持下，當能更有一番建樹，為我國的拚治安工作再紮下更為深厚的基礎。

（三）發揮充份運用志工，以有效支援警大教育工作之功能

當今是一個志工的時代，如參與慈濟功德會的志工人員及在各醫院自動自發為病人服務熱忱的情景，在在地令人感動不已，所謂「警力有限、民力無窮」。因此，今後警大的校務推動，亦應加強爭取各界志工的支持，使警大的教育真正與民眾結合在一起，則未來警大的教育將會因社會大眾的肯定與支持，與社會真正結合在一起，如此則我們培育出的警察幹部必能在步入社會後，真正扮演一個適應社會環境、文武兼備的優質領導幹部，不但能維持警大教育功能的競爭優勢，更可讓我們訓練出來的學生，獲得其所領導的那些同仁們的心悅誠服。

（四）強化研究所教育成效，提昇警察學術地位

必須確立研究主題，且將研究的成果，能為國家社會所用，不但彰顯警大研究教育之價值，且更能有效提昇執法之工作品質與形象。按世界上一般先進工業化國家如德國，當一個職業學校學生畢業後，在實務工作職場達到某一個時間具有卓越的成就，如已擁有大師之層級者，常有被一流的大學聘為教授的實例，這就是實務教育所設立之制度，這也是德國之科技之所以能維持強勢的主要因素。第二次世界大戰前，美國的學者大都到德國留學，以學習最新科技，但在二次大戰爆發後，由於德國納粹黨希特勒大肆逮捕德國的猶太人，因此德國的猶太人精英學者大量的逃亡至美國，為美國的科技發展增添了無比的助力。蘇聯於 1957 年 10 月 4 日發射了人類第一顆人造衛星史潑尼克 1 號 (Sputnik 1) 的消息，令美國甚為恐慌，立即找流亡美國的德國猶太學者幫忙，將紅石火箭 (Redstone rocket) 銜接第三節，促成美國第一顆人造衛星的發射後，才足以與蘇聯在太空科技等爭取競爭之優勢。由此更可印證德國在教育制度上，注重學術理論與實務結合所發揮的功能是頗值得取法借鏡的。而在美國諸如史坦佛、耶魯、哈佛、普林斯頓及密西根等名校，其大學部或研究所申請入學的條件，除了學科成績外，對於曾在社團成績、公私立機關團體有實務工作經驗之資歷證明，亦是其中頗為重要的條件項目，誠如台灣的一句諺語：「四書五經讀透透，不知龜蠃灶」，亦就是說一個人滿腹經論，充滿學術理論，但若缺乏實務經驗，那是無法融合社會，為社會所接納，那其所學的理论是很難發揮實用的效果，諠論負起艱鉅之任務？

七、強化精神教育以導正社會風氣

最近，政府有關單位正積極結合民眾推動『全民拼治安』，尤其是針對各種諸如詐騙、竊盜、煙毒、性侵害等重犯罪予以全面的掃蕩與防制，而本項劃時代新里程之治安工程之規畫與推動，是為因應當前急速變遷的國內外政經社會發展，所帶來的各種治安

問題，以確保民眾自由民主人權之幸福生活其立意甚佳，殊值肯定，惟筆者認為為達成『全民拼治安』之目標，除了警政署及全國各個警察機關全力投入治安行列，中央警察大學充當警政實務執行單位之學術與論述之智庫角色功能，則尚有一項再造工程刻不容緩，必須配合貫徹以求加以落實，亦即國民的心理建設工程，也就是要重新重整道德，再造一個風俗淳厚、道德高尚、人人守法務實、富而好禮的社會，配合政府再造革新，諸如司法制度之改革、兩岸關係之良性互動、國際外交之拓展、經濟持續發展教育文化之改革等，則我們之拼治安工作才能立下深厚之根基並可達到事半功倍之功能。因為有高品質的國民為基礎，才能建立一流的社會與一流的國家，而一流的國民，則是必須生活在免於物質之匱乏與精神恐懼的一流社會環境中。

（一）力行法治有效遏阻犯罪

我們的國家是一個民主開放的國家，一切依法行政，對人民的基本人權也必須予以有效的保障，然而因目前社會之亂象叢生，首先當儘速修法，以重罰來懲處頑劣公然敢向公權力犯罪傾向之歹徒及知法犯法之執法人員，以澄清吏治，在法律之懲處方式，不宜一案拖延數年未定，應速審速決，立竿見影有效地來遏止犯罪歪風，正如傑佛遜所說：『執法重於立法』。對歹徒，尤其那些遊走於法律玩法弄法之詐欺犯、竊盜犯、煙毒犯、性侵害之慣犯，千萬不可再存有縱容之情形，否則我們這個社會會變成『壞人在台上喧戰、好人卻在屋子裡嘆氣』，而警察人員費了九牛二虎之力抓來的歹徒，卻能在短短的時間即獲得保釋在外，對奸詐歹徒之過度寬容，是對真正好人之人權造成嚴重無比的傷害呀！

（二）以宗教濟法律與政治之窮

依倫理學說法，維持人類秩序的規範有二，一為人律（即律法），另一種為神律（即道德律）；當人律無法壓制人類犯罪時，即以神律道德制裁，之以彌補法律之不足處。當前的社會可說道德淪喪，生命價值混淆，已非法律可根本改善，因此需藉宗教力量教化人心，以濟法律之窮。宗教在處於道德人心迷失、世風敗壞的社會環境中，還是一股安定民心的大力量；今後我們更應該就法治方面來加以規範宗教活動，使親情與宗教間能建立一正常溝通管道，靈界與俗界建立和諧的關係，以發揮宗教家慈悲為懷、普渡眾生之博愛精神。

（三）培養國民良好的道德情操以形塑善良風氣之高品質生活環境

國家朝野精英之士應以身作則，帶頭倡導善良風氣，建立廉能政治：『君子之德風；小人之德草；草上之風必偃』，『上有好者，下必甚焉』，如果，各階層公務人員勇於任事、肯負責任，具有崇高風範，如此，上行下效，百姓服膺，社會風氣當可一新，何患政治不清明，道德不高尚？因此我們的公務員處在這個時代，必須具有以身作則，做革新的火車頭，發揮主動積極為民服務的精神，則我們的民眾自然能心悅誠服的協助政府拼治安，何患治安品質不能提升呢？

當前媒體所披露的學校教育改革建言及點子固然很多，但是社會教育改革卻很少有人言及。社會教育是學校教育的延伸，也是國家教育體系中一體兩面的工作，如果社會教育未能配合，學校教育的改革則很難改到相輔相成之效果，誠如美國大教育家杜威所說的『教育即生活』，而德國哲學家康德亦指出：『教育最主要的目的就是要培養有道德的人民』。在這方面，筆者認為可以社區為單位，舉辦有意義之社教活動，使生活教育落實，社會風氣改善；另外學校的通識教育課程不應停留在背誦階段，應走出校門與社會生活打成一片，實地對社會環境、交通、法律及其它各項國家建設做觀摩活動，讓學生聊解如何做一個守法守紀守分的現代人。

一個社會在追求物質文明時，常會迷失了精神層次的需求，當前我們的社會也是一樣，其中最嚴重的是喪失倫理道德觀，當前若干年輕人只一味追求感官的享受，缺乏勤儉耐勞、敬老尊賢的良好美德甚而追求『飈』的快感，使社會價值觀在這一代的年輕人心中產生混淆，理想追求的目標不清楚，因此做好法律與道德教育乃是政府有關部門與社會大眾必須共同配合推動之要務，唯有從根本做好國民之心靈改造工作才能塑造一個良好的治安環境。

國家政務的改革、社會風氣的革新，不只是位於廟堂的行政官員與執學術牛耳之士的職責，而應是全民不分朝野的全力配合推動，方能達成預期的效果，其成敗關係著全民共同的利害，因此，為了國家社會的前途，為了讓後代生活在更健康的環境，為了我們的自由和樂利的生活更有保障，筆者在此誠懇呼籲我們社會上的每一份子，無論在朝、在野，也無論是何行何業，大家以至誠至公，無私無我地共同攜手協助政府推動『全民拼治安』，共同贏造一個可免於任何恐懼、民風淳淳、富而好禮的社會。

八、充分尊重女性人格尊嚴建立優質家庭文化

西方哲學家與政治思想家亞里斯多德早已指出「人是理性的動物」，其實在面對各種複雜的人際關係，尤其是男女之間感情的處理時，往往顯得是多麼的不理性，甚而其所表現的言行之冷酷無情，其狀真是令人百思莫解，不但處處充滿矛盾、乖戾、殘暴不仁，直至毀滅對方，毀滅自己而不能自抑自止，其所危害的不只是家庭的溫馨和樂，且危及整個社會安康體系，為社會創造了莫大的反社會行為嚴重的扭曲了社會價值，徹底的摧毀了人性應保有的最基本尊嚴，否則為何忍心損毀昔日的海誓山盟的伴侶，甚而致使喪失對方生命亦不後悔之不理性，不人道之暴力行為而不自知而不悔改。依據內政部2003年的統計顯示，家暴通報件數中，女性被害人高達87%，暴力型主要是婚姻暴力占75.3%，精神虐待占21.9%，言語暴力占13.8%，儘管家暴法早已實行，可惜一般婦女，尤其是受高等教育的知識份子，卻為了顧及顏面很少會對外求助，這一縱容現象無異更會助長家暴的惡行，因此今後我們更應加強家暴問題的正確觀念導正與防範措施，如此們的治安工作之維護才能達到事半功倍之效。

我國憲法規定及大法官會議對婦女人權之保障皆有明確的規範與說法，如憲法第7

條、134 條、153 條、156 條之規定其主要之目的乃是要使長期處於弱勢的婦女能夠享有與男性同等的待遇，且更能免除受到不合理的歧視與迫害。尤其是憲法增修條文第 10 條更明文規定：「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等」。而有關保障婦女人權，提昇婦女地位，從大法官釋字第 365 號，釋字第 452 號解釋，有關對於未成年子女親權行使，父權優先之父權條款宣告違憲無效，及舊民法第 1002 條關於夫妻住所之規定，大法官亦以其違反男女平等之原則宣告無效。此皆在我國憲法對於婦女的人權乃是採憲法直接保障主義。若是結婚之男女能徹底明白憲法與增修條文之真正意涵並加以力行之，則家暴事件又何由而生呢？誠如台灣一句諺語「打某（太太）是豬狗牛，敬某（太太）才是大丈夫」，這個道理應就是憲法上所規定的尊重女性的人格尊嚴之意理。

家庭是國家社會形成的礎石，有健全的家才能建立富強康樂的國家，而有和樂健康的家庭才能使社會充份展現活力有秩序，增強國家競爭力，因此我們社會人人應發揮反家暴人人有責的精神，如發現鄰居親友有家暴情事，應協助受害者通報有關機關團體共同加強防制，使受暴及時獲得應有的救援。

當我們看到新聞媒體報導所謂一般名人之家暴事件時，這些媒體的報導內容固然引起我們對家暴事件與各種帶來問題之重視。但由於媒體對於整個事件的過度之渲染，其所帶來負面的效果與影響層面，亦不容我們忽視，而我們又可曾想到那些未經媒體注意到，而充滿委屈無奈自命苦求助無門的受暴者，他們才正是社會最需要能為她們伸出援手的受害者呀！所謂「上有好者，下必甚焉」。而「君子之德風，小人之德草，草上之風必偃」，因此筆者認為今後我們要落實反家暴工作最基本的指標與努力方向，乃是必須從教育工作做起，使我們的教育能培養出真正有理性有道德的人，因此我們各級各種的教育工作，若能注重愛心的灌輸與薰陶，則在一個充滿愛心的家庭中是不易發生家暴之不幸事件的，從根本上導正社會善良風氣，重建一個富而好禮、風俗敦厚的健康社會。

九、重新調整符合當前我國需要之刑事政策，以達成『全民拼治安』之目標

按我國之刑法乃是承襲歐洲刑法之制度而來，於清末年間聘請日本法學專家岡田朝太郎起草，所以當時法律皆是沿用社會相當進步之法律，所以其刑度都並不是很高，那些歐洲先進國家國民之教育水平、法學素養皆有相當程度，且歐洲之刑法制度皆有配合期社會教育與宗教教育，所以在歐洲之刑度標準拿到我國來，自然不是很合適，加上歐洲這幾年刑法能因應國家社會之變遷，其法定刑普遍比我國高，但我國一直皆沒有隨社會之變遷加以改變。以英國為例，其本來是一個海洋法系之島國，以判例為主，但對若干重要刑案有法制化。其第一部法制化之法律是盜賊法，它的刑度就有我國之 2 倍至 3 倍，所以英國法律制度，對初犯者比較會原諒，但犯了二次以上者之量刑是很重的，這乃是英國法制之特色。而德國對刑事政策之探討以習慣犯與常習犯為重點，名法學家拉特布魯赫（Radbruch）主張常習犯必須排除於社會之外，盡量用長期性或保安處分來

對付。

拉氏原是人道主義者，曾被希特勒排斥軟禁過，而他都會有如此之主張，可見在犯罪刑事政策上，我國若干法官一再的給予常習犯與習慣犯判了很輕的之刑罰，甚至很容易交保，這是對社會的一大傷害，也是對警察士氣之一大打擊。許多重大刑案皆是在這種情況下發生，如陳進興等重大刑案，使刑法一再失去威嚇力，我國雖然承繼的是德、日大陸法系，但觀諸歐美先進國家，我國之刑事司法制度可謂獨樹一格，以美國為例，同一罪犯所有犯罪刑期必須加以累計，絕無上限規定的問題，因此只要是連續犯罪或是惡性重大的罪犯，其刑期累計至百年以上是很平常之事。因此，在這種情況下，無論假釋要件是二分之一或三分之一，並無太大影響。而依各國刑事之統計資料顯示，大部分之重大刑案係由再犯者所為，而且在監獄之受刑人中在犯者，始終居高不下，再犯者大約佔監獄受刑人之 80% 左右，因此，為防止出獄之受刑人再度在社會犯罪，除延長假釋出獄期間以外，必須加強觀護制度之功能，使其真正達成社會處遇之目的。而有鑑於重刑犯較不亦改善，有長期將其拘監獄之必要，促使各國對於重刑犯之假釋，設法延長其假釋出獄期間，如加拿大卑詩省之刑法本來規定受無期徒刑之執行者，逾 15 年之執行，即得許其假釋出獄，但自 1997 年起，已改為必須執行逾 24 年後始得許其假釋出獄，俗云：「行得通的政策才是好的政策」，今日我們檢討與策進當前的治安問題，亦當本著這個原則來考量，否則正如日前基隆市警員戴立龍在執行防搶勤務時遭陳姓歹徒砍傷，而那位陳姓歹徒自今年 1 月至今，短短 3 個月犯罪被警方五度逮捕後，卻能三度交保。如此，經常用警察同仁的生命為代價，換取歹徒的交保獲釋的代價實在太大了，因此，筆者認為有一流的司法與警政制度才能建立一流的治安體系，只要我們能對不合時宜的法令加以修正，重新調整我國司法刑事政策之方向，當可有效的發揮檢、警、調科學辦案之統合功能，相信在有關單位與全民通力合作下，必能更有效的共同打擊犯罪，以達到政府「全民拼治安」之預定目標。

十、拼治安檢警調與司法應同步調

按司法與檢警調在打擊犯罪，維護國家與人民之治安工作上本屬三位一體的。一個重大刑事案件若警察人員不眠不休甚至犧牲寶貴性命亦在所不惜地投入偵辦、待成功地逮捕到犯人，若無法獲得檢察或司法人員之配合，那往往是會功敗垂成的。若司法無法達到公平正義之判決以發揮懲戒犯罪之功能，則警察與檢察官之努力都會大打折扣的。因為自由主義的社會，其交易的多元化與自由化，假如沒有法律的預測可能性，即做壞事的人必得應有的懲戒，亦就是說假若司法之審判沒有讓人民能夠預知其量刑的合理結果，則社會就變的沒有行為的標準，而被叢林法則所支配，所以治安之改進與司法之改革必須充份的配合，才能有效達成共同打擊犯罪之目標。從古今中外各國的法制史中我們更可印證，司法之健全關係到國家興亡隆替，因此法律之制定與修改亦需考慮到人性之心理問題，因為大凡犯罪人在犯罪之前大皆會計算犯罪後之成本與所應負出之代價。

按我國的法定刑比歐美國家的法定刑短，但我們的赦免（假釋與交保）往往較為寬鬆，所以犯罪人在監獄與家庭間猶如平凡地走動著，犯罪人一再重操舊業，已不再以為可恥，因此若無法改善我們的周圍大環境，建立完善司法與治安體制以因應急遽變遷的社會所帶來的高度智慧型犯罪，來予以有效的打擊與嚇阻。如不久前所發生的炸彈重大嫌疑犯高寶中案件即是一個很明顯的例子，司法人員讓警察辛辛苦苦抓來的重大嫌犯，卻很輕鬆地予以交保，這亦違反了誠如近代刑法學之父費爾巴哈（Anselm Von Feuerbach，1775-1833）所提出的心理強制說（Theorie des Psychologischen Zwangs）。而從警察的本質上來論，二次世界大戰後我國台灣警察之組織體系是師法早期日本殖民時代由日本人所建立的，其中最重要的是基層派出所，而派出所之中心點是警勤區，用警察佈崗的方法，網住所有犯罪嫌疑犯，以保護善良民眾，所以警勤區的健全與否乃是預防犯罪的最重要手段。因此，警勤區的功能若被忽略，諸如嬰兒之所以會有非法販賣、社區竊盜案件、電話詐欺等案件之猖獗，其主因乃是警勤區的查察沒有落實所致。以歐洲國家為例，例如社區居民中若有一個婦女懷孕，其房屋之管理人員就有義務向警察人員報告，而醫生也有義務向市政府報告，如此那個胎兒之一切即在有關單位充分控制中，且警察就必須將這個懷孕婦女列入登記。而假如那位婦女有流產，醫生就要通知市政府，市政府則必須分別通知警察，所以在這個市區之每一個家庭，若沒有懷孕又怎麼會有嬰兒之出現呢？如此便可防止非法地販賣嬰兒。又如內政部所推動的肅竊專案，如果警勤區查察能夠強化管區裡的諸如古董店、修車廠、跳蚤市場等之查察工作，則此項方案當可更加落實，有效地達成防犯宵小犯罪之預期指標。因為根據世界各國刑事案件所統計可靠資料顯現，各國竊盜案約佔所有刑案 60% 左右，如果能在這方面有效地落實查察，則刑案犯罪自然能降低。同時，加強機動警力之運作亦是當前提昇基層治安刻不容緩之要務，保持每一個分局有一定數目之機動警力，若有任何刑案發生，在人民報案時，立即由機動警力出動迅速查辦之。因為若能備有充裕之機動警力，則可補足與監督基層員警受理刑案之執行是否落實，並有效地消除被害人在事件發生後責怪警方辦案不力之怨言。在歐、美、日等先進國家，但凡遇到刑事案件發生時，除了社區警察等人應即於 3 至 5 分鐘到達現場查辦外，而中央之機動辦案人員亦會立即到場了解狀況並列入管制。我們常可從電視影集中不難看出歐、美、日等先進國家治安人員處理刑案之過程甚為細密之步驟與高品質之效率。在國外警察之勤務中心皆可根據警員巡邏時陳報的地點予以隨時抽查，執行勤務之員警可到監視器以讓該指揮中心查看，以有效地管制值勤員警，使他們不能擅自離開警勤區。並對各種犯罪充份發揮致命之打擊任務，且迅速地追回為盜賊所搶奪之不法所有。因為這些犯罪者皆會留下轉帳等犯罪之痕跡。而當前政府要增加警力應可配合強化警勤區的機動辦案功能與效率，當更能有效地落實警政社區化，從根本上提昇當前的治安之品質與效率，使民眾重拾振興經濟之高度信心，並真正享有免於恐懼並能立竿見影的驅除遭受竊盜與詐騙等夢魘，以真正確保安和樂利之幸福生活。

十一、為犯罪偵查與審判尋求一個更公平、正義、合理的平衡點

從古今中外歷史的印證，司法是否公正的確關係到一個國家的盛衰至深且鉅。在中國五代十國時陳朝文帝因本性明察秋毫，很用心在刑政事務上，親自審察訴訟案件，嚴格要求群臣做事公正，所推行的政治嚴格而清明，即使對有功的臣屬，有地位的國戚，如有非法行為，都依法公正處理，一般評斷頗為嚴厲，因此政風弊絕風清，甚得民心，國家安康民生樂利。而我們的鄰國日本自明治維新以來，由於立憲成功，司法保持中立公正而得以國力強盛。

日本在第二次世界大戰期間，由於各種資源缺乏，有三位高等法院法官在出庭審判案件時，由於天氣相當寒冷室內又沒暖氣設備，因此都穿著厚重的大衣，而在被告尚未出庭之前，三位法官在閒聊時，對東條內閣軍國主義發動大東亞戰爭，以致造成民眾財盡、生靈塗炭、民不聊生等現況提出激烈無比的批評，當時站在審判庭兩旁的警衛（憲兵），便將三位法官批評日本當局之實情轉呈東條內閣，而東條內閣亦以最快速度發給司法部一封密函，要求司法部對那三位法官予以懲處，而在密函中有句話提到「日本的青年爲了愛國連性命都犧牲也在所不惜地去爲國衝鋒陷陣，而三個法官竟如此的在那裡批評政府，所以必須予以懲處」。但司法部卻在回覆東條的一封信中有一段話說：「日本的青年之所以愛國願意犧牲性命保衛日本，那是因爲他們認爲日本有一個公正、正義的司法所在」，後來法務部並將東條內閣之那封密函予以公開，充分顯示日本司法公平公正之精神，日本之所以能政治現代化國力強盛實與其具有公平的司法制度是有很大的關係。

按理檢察官與法官，一個是代表國家起訴犯罪嫌疑犯，一個是代表國家從事司法審判，無異是司法工作之兩翼，兩者之任務對於犯罪之防制與懲處應是殊途同歸的，而檢察官與警察之任務都是負責偵查犯罪起訴犯人，法官是對檢察官起訴之事實負責，審理是否對嫌犯有冤曲或是過度起訴，來做公正判決，如果犯罪證據確鑿，法官就必須依照事實依法做公正的審判，而檢察官若疏於偵查或過度起訴或是法官有枉法審判或過於放縱嫌犯，一切都會造成國家社會極大的傷害。日本的司法體系甚爲健全，法官與檢察官皆能各盡其職，檢察官起訴的案件，大部份法官皆會予以尊重檢察官的求刑而依法審判，但檢察官亦會盡心盡力地去尋找嫌犯其犯罪之事實，以提供法官做為審判的參考。日前報端披露汽車炸彈客高寶中，於落網後隨即被台北地方法院裁定以新台幣 10 萬元交保，已引起各界之議論紛紛，按高嫌主要是不滿時局，並有特定政治主張，在其政治主張未獲得滿意之前是否能就此停止犯意實很難預料，當然我們當尊重法官獨立審判的職務，但炸彈客既有犯罪的事實，則任何的政治意識型態是不能用來做為司法認事用法之考慮。誠如孟德斯鳩所說：「法官是法律之口」。而瑪斯韋伯亦云：「法官將法律的解釋與適用，單純的實施論理操作即可，個人的心情與主觀判斷，不可乘機滲入，所以既不可憤怒也不可以興奮，竭盡自己的職能，非主觀的從事才能盡到法律人的職責」，台

灣已是一個自由民主開放的社會，民眾若有任何訴求皆可透過各種管道來加以主張，否則任何人若有不滿之訴求，而動不動就如電視劇中劉文聰所說的：「給我一枝番仔火，一桶汽油、、、」恐嚇性的言行，則這個社會豈不是搞的天下大亂，人人皆處在恐懼無比的生活。而犯罪就是犯罪，絕對不能以任何高尚的語言加以掩飾與辯解，甚而冀望獲得同情；這種偏執的心態與犯行，對人民生活已造成嚴重的威脅，不但要我們付出巨大無比的社會成本，且對我們那些不眠不休地投入維護治安的警察人員無異是一種莫大的打擊。

因此筆者認為維護治安人人有責，尤其是守住公平正義最後一道防線的司法部門，若能以這一個思維來考量這關係到大家生命安危的重大犯罪案件，當可在執法與維護人權之間尋找到一個更為合理的平衡點。

按日本司法體系甚為健全，其執法人員之公平、公正與清廉的良好形象，不但能贏得國人的信賴與敬重，且享譽萬國歷久不衰，殊值有意從事司法改革者取法借鏡之。

日本這種高尚的司法風範，一路傳承下來，亦大大有效地改進日本的社會良好的守法風氣。筆者願藉此謹舉例說明，日本司法風氣之所以能成功的原因：日本民法權威學者川島武宜教授自東京大學退休後，旋獲聘為三井公司之法律顧問，當時我國有幾位法政學者正前往日本考察訪問，特地前往拜訪川島武宜氏，並請教他有關日本自明治維新以來，迄今其司法為什麼百年來都能維持公正、公平之關鍵性原因何在？

川島教授回答說：他一輩子終其一生之黃金歲月均在東京大學擔任法學教授，因此目前在日本法院無論是上、中、下階層之法官、檢察官，約有 60% 以上都是他曾經教過的學生，對其甚為敬重。但自從他從東大退休轉任公司之法律顧問後，這些過去他在東大教書期間，經常來向他請教、討論問題，而現仍在法政界服務，擔任法官與檢察官的昔日門生，立即與之劃清界限，斷絕往來。尤其當他有事要與那些學生討論商量時，無論是公事或私事，大伙兒止於問候，均能避重就輕，有時在公共場所見面時，亦僅以目視示意，故作招呼樣，盡量能避免交談就避免之，然而，就此一師生間之互動情景看來，似乎有一點不近情理，但就司法審判必須符合公平正義的角度來看，其不應將情理或私誼滲入，甚至影響其審判，在維護律法之精神而言本來就不可有所偏私，法官不僅不能將意識型態滲入審判，亦不可受任何個人之好惡影響，在川島武宜認為這是對的，而內心充滿欣慰與驕傲，甚至所到之處，都引以為榮。這則小故事正可以說明日本司法體系之所以歷百年來而不衰，且能維持公平公正的優良傳統，這就是日本公正審判的精神內涵與優良傳承。

日本東京大學對培育優質的高級法律人才素有一系列的良好傳統，而川島武宜乃是繼承名法學家我妻榮的名法學權威學者。Pranger 說：「一個國家的優良公職人員，尤其於司法體系服務的人員，必須具有良好的品操與品德，義務是要具有決定政策與執行的能力，這些政策的決定與執行同時能保護自己並考驗他的廉潔與道德心」。筆者常年投

入法政學術領域之教學研究工作，向來關心我國的司法與警政革新工作，但總覺得誠如禮記學記篇所云：「學然後知不足，教然後知困。」而時感誠惶誠恐，不足為後學典範。

國家處在這個急遽變遷、資訊科技發達的e化時代，任何學者尤其是從事警政教育工作者，不但要因應社會變遷，不斷地自我充實學術專業，更應該發揮學術報國的使命感與責任感，不時地將自己所研究一得之愚，提供給執法實務單位參考，配合國家司法與警政革新工作，共同為我國的司法改革與治安執法工作，再創一個更為優質之新境界。

十二、建立共同打擊犯罪機制，再創兩岸治安良性交流之新契機

近年來大圈仔在台犯罪案件，有逐漸攀升之趨勢。對我國之治安造成莫大的威脅。其中又因大圈仔未建立指紋檔，使警方在辦案過程中，增添了不少困難度。自從內政部宣示全民拼治安政策，以來在警方辦案人員不眠不休的投入，以及社會大眾充分的配合之下。我們的治安品質確實漸入佳境，如電話詐騙案件已大為降低，歹徒已很難得逞，各種重大刑案也逐一偵破，而日前警方在偵辦計程車司機陳錦成命案時，與大陸大圈仔宵柅等歹徒所爆發的槍戰中，陳偉正偵查員等所表現的英勇行為實在可圈可點，殊值國人以高度的讚賞及肯定。有此可見我們警察人員為維護民眾之生命財產，努力拼治安，甚不惜犧牲奉獻的精神實在難能可貴，我們應多給予愛的鼓勵。惟從本次重大刑案偵辦過程中，亦使我們深深感到對岸大陸歹徒來台犯案，有逐漸惡化之趨勢，凡我政府有關情治單位及全體民眾應提高警覺，否則令其惡化，他必然造成我國治安之一大夢魘矣。因為大圈仔在台犯罪皆是搞台灣犯罪大陸勒贖之詭計，且其參與犯罪集團往往是國際性的，並到處有黑道人士代為接應。如去年蘆洲陳姓商人遭大陸偷渡犯綁架案，最近北縣電玩大亨矮仔義之子綁架案，其犯罪手法皆是如出一轍，因此筆者認為今後我方對這種造成治安重大問題的淵藪，應盡速研究一套嚴密的防範措施，從根本除去這一治安毒瘤。當然我們亦知道兩岸之間目前仍處於甚為嚴峻之情勢，要尋求兩岸共同打擊犯罪，本質上任存有若干詭譎多變之大環境，諸如兩岸之間主權的爭議，以及法律上領域法理與實際管轄之界定等諸問題，因此我們當以更前瞻、宏觀、務實的思維去考量以穩便地方式來有效地解決此一困擾著我們的治安死角，嚴格審查出入境的工作，全面查緝防堵人蛇偷渡集團，並修法嚴懲不法份子，尤其對大陸來台人士更應儘速全面建立指紋檔，因為不少跨國犯罪案件之偵查很多皆是報由國際刑警組織，而在偵查過程中往往發現有的跨國犯罪嫌犯逃亡十餘年，因為其善於改名、換姓，甚而易容整型，偽造證件，因此，很多國家無法偵查，經過多年逍遙法外後，最後可由國際刑警組織從指紋檔案中確認嫌犯身分，才把其偽造護照揭穿，而若干重大刑案的犯罪人都會帶上手套，這在警察的觀察術最重要的一向就是假如有人在身上帶有女人用的或是手術用的手套，就是犯罪徵候之一，所以警察在搜查犯罪嫌疑人時，如果發現有手套在身上就值得懷疑。

而一般人之所以戴名錶，其原因之一就是發生危險時，可以從名錶號碼之登記，追查出當事人之身分，這在國際刑警對無名屍之確認，往往是由名錶追蹤而來，因為名錶

在購買時，商家皆會登記購買者之名字，而如果有指紋建檔，當可輕易查出當事者之身份；因此，由此推理，假如這次發生的計程車司機命案在偵辦過程中，如果我們對大圈仔早有指紋檔案之建立，那對案情之偵辦豈不是更能發揮其最大效能。而日前我方在偵辦電玩大亨矮仔義之子遭綁架時，就是因為警方能充分地與澳門檢警司法等單位作充分地溝通，並獲得其大力的協助，因此使本案能夠在很快的時間偵破。

捌、結語

依據我國憲法、警察法及相關法令之規定：警察的主要任務乃是依法維持秩序、保護社會安全、停止一切危害、促進人民福利。諸如拱衛中樞、保護外僑及處理涉外案件、管理出入境及警備邊疆之國境警察業務，關於預防犯罪及協助偵查內亂外患重大犯罪之刑事警察業務等，皆是警察人員責無旁貸之職責所在。因此筆者堅信唯有確保國家安全，才是全民拼治安成功的最佳保障。前俄共頭子列寧曾說過：「要進攻敵人堅強的堡壘，就必須從其內部加以爆破」。而中國共產黨前領導人之一周恩來亦曾指出：「爲了將來容易槍斃帝國主義強盜，所以必須先接觸強盜」。當然周恩來所指的強盜未必是真正的強盜，而乃是其刻意所要消滅的敵人。大凡對共黨理論與策略有所研究的人，皆會深切的體會出其所派遣至世界各地的第五縱隊，對其所欲滲透、分化、顛覆進行所謂「木馬屠城記」般的陰謀詭計等統戰手法及和戰兩面策略有所認知。在共產黨人的意識型態之戰鬥字典中，所謂「和平」即是統戰，亦是戰鬥的意思。其主要的策略乃是聯合次要的敵人消滅主要的敵人，聯合明日的敵人打擊今日的敵人；這從國共的內戰及越戰的經驗教訓中，在在的發揮了共產黨人統戰的策略效果。我們若從這個觀點衡視目前臺海兩岸的情勢，當可理出更爲清晰的脈絡與找出更爲務實具體有效的因應之道，做到「策無缺之謀，操必勝之權，並立於不敗之地」，以確保國家安全與社會大眾的生命財產於不墜之境。

而從日前美國五角大廈國防部所發表的有關「2005年中國軍力之分析報告」，我們更可深入的體會到中共武力的擴張，不但對台灣構成莫大的威脅，甚而對亞太地區的和平易造成無比的失衡狀態。針對中共當局對我方無論是在軍事上的部署飛彈瞄準台灣數量不斷的增加，在外交上處心積慮的圍堵打壓，且一再矮化我方之國際地位，連世界衛生組織亦加以百般阻撓我方的加入，在經濟上採取「以商圍政、以民逼官」之策略，大量吸乾台灣的經濟命脈，刻意的向我方各界人士發動統戰，挑撥人民與政府的感情與向心力，並一再的蓄意地縱容毒品、槍枝走私、人蛇集團滲透入台，造成台灣治安之大黑洞，尤其是大圈仔在台肆虐，公然向我治安公權力挑戰，已至嚴重無以復加之境，我政府當局有鑑於此事件對台灣治安所造成的嚴重性，因特由陳總統水扁先生在主持「因應中國大陸不法份子在台犯案防治對策」之高層會議中，針對大圈仔等中國非法人士來台犯罪問題作了幾項重大的裁示，指示由國安會成立專案小組建構有效機制，應分治安及

國安兩個層面採取對策，由國安會邀及國安局以及檢、警、調等相關單位成立專案小組，建構分進合擊統籌管控之有效機制。繼逮捕惡龍張錫銘重大刑案偵辦成功後，再次展現帶領全民拼治安之毅力與決心，尤其針對危害台灣治安的毒瘤—大圈仔的肆虐，從根本上來加以割除，以永絕後患的明智決策，殊值國人無分朝野予以高度之肯定與支持。

行政院院長蘇貞昌先生在立法院的首次施政報告中，把改善治安列為自我檢驗施政的重要課題，更於加強治安會報後宣布，行政院將以提昇治安為首要工作，要在半年內使民眾感受到治安良好，內政部李部長逸洋先生亦指出，將以打擊不法罪犯、斷絕犯罪、淨化治安環境為三大策略，提出槍枝、毒品、黑道、幫派、暴力討債等 33 項改善社會治安的具體作為，要由根源改善治安的問題，充分的展現我政府當局全力拚治安的毅力與決心，殊值我們肯定與支持。因此，我們更應該發揮熱愛斯土斯民的情操，充分配合政府清查「第五縱隊」份子，掃蕩大圈仔的政策，對藏匿非法來台人士知情資必須充分加以掌握；當前歹徒犯罪之手法日新月異，尤其是大圈仔犯罪集團份子，大皆曾經擔任過中共之公安武警，或是人民解放軍，並受過相當特殊的嚴格訓練，故能縱橫兩岸四地，來去無蹤，且到處有黑道份子互為接應聲援，如所犯之擄人勒贖、詐騙、殺人等重大刑案，其撥打之電話往往經由大陸轉接，其聯絡之方式或匯兌方法亦採地下秘密組合，且藉助最新資訊科技，充分利用兩岸三地複雜無比的人、地、事、物，在在增添警方蒐集各項犯罪情資之困難度，因此今後我方針對兩岸最新互動之形勢，在因應大圈仔犯罪集團之問題，應有更為前瞻宏觀務實有效的方案，徹底的檢討並修正不合時宜之法令，有效的管理來台人士之出入境及在台之各種活動，全面清查在台之中國不法份子及「第五縱隊份子」，並加以嚴懲有關之包庇份子。

因此我們應該發揮愛鄉護土、維護國家安全與社會治安人人有責之精神，多給予不辭辛勞為人民長年不眠不休，投入拼治安而努力不懈的警察朋友，多給予加油打氣，配合政府當前之治安政策，支援社區警政工作，以堅固社區預防犯罪的治安網，為推動「全民拼治安」的最有利的強大後盾，從根本上去除台灣治安上的大黑洞，以確保國家安全與民眾安和樂利的幸福生活。同時筆者亦藉此提議兩岸之間的政府，尤其是對岸中共當局，更應該深切地體認自由、民主、人權乃是人類的普世價值，而同樣是處在這一世界村的所有人類，其對治安工作之處理，更需充分地理解到治安乃是不分國界與族群之人權理念，共同建立打擊犯罪機制，再創兩岸治安良性交流之新契機，為兩岸人民的自由、民主、人權與安和樂利之幸福生活及亞太地區的和平繁榮作出更佳之貢獻，以民主、對等互惠的原則，作良性的交流，共創兩岸雙贏的局面不亦善乎！

參考書目：

壹、中文書目（以姓氏筆劃順序排列）：

- 1、上村千一郎，蔡秋雄譯，《日本的治安為什麼那麼好》，福祿壽興業股份有限公司，1997年。
- 2、王贊源，《我國警察與社區關係之研究》，中央警察大學警政研究所碩士論文，1994年。
- 3、朱金池、李湧清、孟維德、章光明、葉毓蘭、鄭善印等合著，《各國社區警政比較》，五南圖書出版公司，2002年。
- 4、汪明生、朱斌好著，《衝突管理》，五南圖書出版公司，1999年。
- 5、行政院研究發展考核委員會，《後續警政建設方案之評估》，1996年。
- 6、吳定，《組織發展---理論與技術》，天一圖書公司印，1984年。
- 7、Ian I Mitroff, Christine M. Pearson 著 (Crisis management)，吳宜蓁、徐詠絮譯，《危機管理診斷手冊》，五南圖書出版公司，1996年。
- 8、李春紅，《我國警察機關運用民力之研究》，中央警察大學警政研究所碩士論文，1980年。
- 9、李錦明，《中日警察派出所制度與勤務之研究》，中央警察大學警政研究所碩士論文，1992年。
- 10、李瞻，《政府公共關係》，理論與政策雜誌社，1992年。
- 11、林美玲，《治安問題與警力運用》，業強出版社，1991年。
- 12、林培仁，《社區共同防衛與犯罪防治功能之研究》，中央警察大學警政研究所碩士論文，1984年。
- 13、林鎮坤著，《學校公共關係》，載於吳清基主編，學校行政新論，師大書苑，2003年。
- 14、Roger Haywood 原著，胡祖慶譯，《全面公關時代》，美商麥格羅，希爾國際股份有限公司，台灣分公司，1996年。
- 15、徐昀，《都會區警民合作之研究》，中央警察大學警政研究所碩士論文，1990年。
- 16、徐震，《社區與發展》，正中出版社，1980年。
- 17、高貴美譯，《日本首都警察廳內幕》，文笙書局，1990年。
- 18、國家發展諮詢會議紀要編輯小組，《國家發展諮詢會議社會治安諮詢會議紀要》，1997年8月。
- 19、Robert Conklin 原著 (How to get people to do things)，張惠卿譯，《人際關係新法則》，中國生產力出版，1996年。
- 20、梅可望《警察學原理》，中央警察大學，1999年2月。
- 21、許坤田，《我國警察分駐（派出）所運用民力之研究》，中央警察大學警政研究所碩士論文，1992年。
- 22、莊德森，《警察公共關係》，中央警察大學出版社，2001年。
- 23、陳明傳，《論社區警察的發展》，中央警察大學出版社，1992年。
- 24、陳蛟眉，《人際關係》，國立空中大學，1997年6月。
- 25、陳鵬仁，《日本的警察》，水牛圖書出版有限公司，1998年。
- 26、章光明、黃啓賓著，《現代警政理論與實務》，揚智文化公司，2003年。
- 27、菲利普·萊斯禮 (Philip Lesly) 編著，石芳瑜、蔡承志、溫蒂雅、陳曉開等譯，《公關聖經—公關理論與實務全書》(Lesly's Handbook of public relations and communications; fifth edition, Philip lesly, editor) 商業周刊出版有限公司，2000年。
- 28、廖國政，《中日警察官權限法之比較研究》，中央警察大學警政研究所碩士論文，1993年。
- 29、Peter F Drucker 著，齊若蘭譯，《彼得·杜拉克的管理聖經》(The Practice of management)，遠流出版社，2004年。
- 30、蔡德輝、楊士隆著，《犯罪學》，五南圖書出版公司，2004年9月。
- 31、劉有銓，《怎樣奠定中國警政百年大計》，致琦出版社，1997年。
- 32、謝瑞智，《犯罪與刑事政策》，台北，文笙書局，1993年。
- 33、謝瑞智主編，《警政改革建議書》，中央警察大學，1998年。

貳、中文期刊：

- 1、台灣省政府警政廳，〈「重建關懷社會，迎接社區警政新世紀」-警勤區工作的跨步再出發與展望〉，發表於台灣省推行社區警政研討會議資料，1999年5月25日。
- 2、田村正博演講，鄭善印翻譯，〈日本派出所制度的特徵及其歷史沿革〉，警學叢刊28卷2期，1997年9月。
- 3、呂應敏，〈警民關係平議〉，警光257期，1977年12月。
- 4、邱華君，〈如何強化警察人員的淘汰機制〉，發表於「警察人員教育、考選、任用、退輔制度研討會」。主辦單位：中國考政學會，合辦單位：考試院、考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會、行政院人事行政局，1998年12月18日。

- 5、徐昀，〈都會區警民合作之理論基礎及美日兩國實施狀況〉，中央警察大學警政研究所警政學報，1990年。
- 6、翁興利，〈從一般大學畢業生中透過高考取才再輔以專業訓練之可行性分析〉，發表於「警察人員教育、考選、任用、退輔制度研討會」。主辦單位：中國考政學會，合辦單位：考試院、考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會、行政院人事行政局，1998年12月18日。
- 7、梅可望，〈跨世紀的警察教育〉，第四屆行政管理學術研討會專題演講詞，1996年。
- 8、梅可望主持，謝瑞智、魏鏞、陳鵬仁、呂育生、鄭善印研究，〈警察組織體系、人事管理及業務運作之研究-日本警政考察報告及建議書〉，1996年。
- 9、許春金譯，〈社區警察原理與類型〉，中央警察大學警政研究所警政學報14期，1988年12月。
- 10、陳明傳，〈論警察教育改革之基石〉，第四屆警察行政管理學術研討會論文，1996年。
- 11、陳金貴，〈從一般大學畢業生中透過高考取才再輔以專業訓練之可行性分析〉，發表於「警察人員教育、考選、任用、退輔制度研討會」。主辦單位：中國考政學會，合辦單位：考試院、考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會、行政院人事行政局，1998年12月18日。
- 12、焦先民，〈如何使警民關係更上層樓〉，警學叢刊第9卷4期，1979年6月。
- 13、黃景自譯，〈日本第一〉，台北，金文圖書公司，1972年3月。
- 14、楊永年，〈社區警察組織設計〉，警學叢刊28卷3期，1997年。
- 15、劉進福，〈如何加強現職警察人員之訓練進修以提昇警察人力素質〉，發表於「警察人員教育、考選、任用、退輔制度研討會」。主辦單位：中國考政學會，合辦單位：考試院、考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會、行政院人事行政局，1998年12月18日。
- 16、謝瑞智，〈我國警政革新的前瞻〉，警大月刊22期，1998年2月。
- 17、藍石璘，〈社區資源發掘與運用〉，社區發展季刊3卷12期，1980年11月。
- 18、嚴文瑞譯，〈我所看到的日本警察〉，警光雜誌257期，1977年12月。
- 19、警察、民力與治安學術研討會論文集，中央警察大學行政警察學系，中華警政學會，2004年11月26日。
- 20、全民拼治安論述文集，中央警察大學，2005年6月。
- 21、第二屆（2005年）犯罪問題與對策研討會論文集，國立台北大學犯罪研究所主編，2005年4月。
- 22、亞太地區犯罪問題與對策研討會論文集，指導單位：行政院國家科學委員會、行政院衛生署；主辦單位：中華民國犯罪學學會、中華民國犯罪矯正協會、中央警察大學、國立中正大學犯罪防治研究所、國立台北大學犯罪學研究所，2004年。
- 23、2005年全民拼治安研討會論文集，指導單位：內政部；主辦單位：內政部犯罪防治中心、中華民國犯罪矯正協會、中央警察大學防治系暨研究所，2005年5月27日。

參、報紙專文：

- 24、青年日報，1997,9,1(4). 謝瑞智，〈社會治安 民意企盼—社區聯防組織百姓，建議恢復戶口通報；肅槍列為重點工作，全面提昇警察素質〉。
- 25、中央日報，1997,10,27(7). 謝瑞智，〈警政革新宜軟硬兼施〉。
- 26、自由時報，1998,3,18(3). 〈警政改革終見具體方案—對《警政改革白皮書》初稿的評價〉。
- 27、自由時報，1998,10,21(3). 〈建立《社區警察》制度是警政改革的大方向〉。
- 28、中央日報，1998,10,26(5). 〈警民社區聯防 年底全國實施〉。
- 29、自立早報，1998,6,27(11).黃炎東，〈加速警政現代化 以提昇我國治安品質〉。
- 30、自由時報，〈警民一體與警政改革是改善治安之道〉，1997年11月19日。

肆、日文：

- 31、上村千一郎著，蔡秋雄譯，《日本的治安為什麼那麼好》，福祿壽興業股份有限公司，1997年10月。
- 32、日本弁護士連合會編，《檢證 日本の警察》，日本評論社，1995年10月20日。
- 33、日本財團法人全國防犯協會連合會編著，《全防連30年》，財團法人全國防犯協會連合會發行，1995年。
- 34、平澤勝榮、金重凱之，《日本治安與世界治安》，講座 日本の警察 第一卷，河上和雄等編，立花書房，1993年。
- 35、田上穰治，《警察法》，東京，有斐閣，1989年。
- 36、田村正博，《改訂警察行政法解說》，東京法令出版株式會社，1993年。
- 37、地域警察研究會編著，《地域警察Q & A逐條解說》，東京，立花書房，1997年。
- 38、西尾漠，《日本の警察》，東京，現代書館，1986年。福永英男，《外勤警察》，東京，啓正社，1990年。

- 39、 神一行，《警察官僚》，勁文社，1994 年。
- 40、 神一行著，陳鵬仁譯著，《日本的警察》，水牛圖書出版事業有限公司，1998 年 4 月。
- 41、 財團法人全國防犯協會聯合會，《全防連 30 年》，東京一星印刷株式會社，1995 年。
- 42、 高橋昌規，《巡迴聯絡》，東京，立花書房，1993 年。
- 43、 野村二郎，《日本的檢察》，日本評論社，1992 年。
- 44、 警視廳警務部教養科編，《警務要鑑》，東京，自警會，1991 年。
- 45、 ディビッド・H・ベイリ- 著，鍾凱之，柳澤昊譯，《新ニッポンの員警》，サイマル出版會，1991 年。

伍、英文：

- 1、 Ames, Walter L., Police and Community in Japan, Berkely :University of California Press, 1981.
- 2、 Brian H. Spitzberg and William R. Cupach, Interpersonal Communication Competence (Beverly Hills, Calif. : Sage, 1984).
- 3、 Charles S. Steinberg : The Information Establishment : our Government and the Media (N.Y : Hastings House, 1980).
- 4、 Cutlip, Scott. Public Relations History: From the Seventeenth to the Twentieth Century. L. Erlbaum, 1995.
- 5、 Edward L. Bernays, Public Relations (Norman, OK : University of Oklahoma press, 1975).
- 6、 Garry, Edeen M., Volunteers in the Criminal Justice System, A Literature Review and Selected Bibliography, Washington, D. C, 1986.
- 7、 Haberman, David A. and Harry A. Dolphin. Public Relations: The Necessary Art. Iowa State U Press, 2121 S. State Ave., Ames, IA 50010, 1988.
- 8、 Managing the Human Climate. Philip Lesly Co., 155 N. Harbor Drive, #5311, Chicago, IL. Bimonthly.
- 9、 Trojanowicz, R. & Bucqueroux, B. Community Policing: A Contemporary Perspective, OH: Anderson Publishing Co, 1990.
- 10、 Sherman, L., Milton, C. H & Kelly, T. V. Team Policing: Seven Cities Case Studies, Washington, D. C.:Police Foundation, 1986.
- 11、 William, James Q., and George L. Kelling, Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety, Atlantic Monthly, March, 1982.

