

金門地區治安現況之探索性研究

孫義雄

臺灣中央警察大學行政管理系

摘要

金門是一個治安狀況特殊的地區；離島加上長期軍管，應是有利於治安。但因其四面環海且鄰近大陸，容易進行走私及偷渡；家戶配酒、屯高粱酒增值，但常未嚴設防，致有明顯的適合竊盜標的物；加上小三通及提倡觀光，諸等因素易造成治安複雜化。而二級改三級的警察組織變革，致使人力不足，亦導致員警士氣低落。

本研究訪談了規劃、督導、執行等三個階層的警察人員各八名，訪談結果除了顯現上述現象之外，亦呈現了金門員警對治安需求的需求；除了增加警力、增進兩岸治安聯防合作等共識議題之外，受訪者也針對不同的治安問題提出建議。

本文綜觀訪談的結論，建議金門地區採行問題導向警政策略的精神，以之研擬各項治安問題的管理策略，期以有效處理金門日益複雜的治安狀況。

關鍵字：治安現況，問題導向警政，兩岸治安聯防



壹、前言

金門縣警察局轄區是我國警政署所屬的各警察局中，治安狀況最為特殊的地區。由於位處離島，交通不便，金門在治安管理上具有地形上隔離性的優勢；但亦因鄰近大陸廈門，加上四面環海，故容易有走私、偷渡等犯罪案件發生。加上近年來開放兩岸大、小三通及提倡觀光等政策，使得金門的治安狀況益趨複雜。

1992年11月7日之前金門處於戰地政務期間；在重軍駐守之下，一以軍管為主；因深受政治因素及地理位置的影響，民眾出入金門地區採取嚴格之申請管制。同時因為金門地區在軍管時期實施宵禁，民眾行動受到嚴格限制，因此治安環境較為單純；但也因此與同為離島地區的澎湖相較，金門的警力是偏低的。

2000年，我國立法訂定離島建設條例，規劃金、馬外島與大陸試行小三通；2001年1月，金門開始實施與大陸的「小三通」。隨著政治體制變遷，兩岸實施小三通後台金之間往返已無任何限制；而且因為兩岸關係的緩和，金門在小三通後，被視為台灣與對岸交流的重要窗口（楊永年，2001；2003）。

實施小三通，對金門的人口結構產生很大改變；由於小三通往來人數日增，導致了金門治安狀況的改變，也使金門警力偏低的問題，明顯的呈現出來。而近年來大陸漁船經常群集在金門外海，乘機越線捕魚或靠岸進行小額貿易；加上許多犯罪往往是涉及兩岸的跨境犯罪，使得金門此一原本單純、封閉保守的離島縣，治安管理的問題頓時變得複雜多端。

金門縣政府對金門未來的發展定位為「國際觀光休閒島」，規劃搭建金門、廈門兩岸間的跨海大橋；未來陸客能直接開車來到金門，進行觀光、博弈等活動（李沃土，2005）。金門縣政府長久以來也有設置「觀光博弈業」的提議；2007年，金門縣議會就曾提出「金門縣設置觀光賭



場之利弊分析及可行性評估報告」。觀光渡假村及觀光博弈業的設置，對金門地區的治安狀況也會產生很大的影響。故在對金門未來治安管理的規劃上，也應一併予以探討。

貳、影響金門地區治安的因素

金門從軍管時期具重要戰略地位的離島小縣，到今日成為小三通的重要通路，並以金酒聞名，全力推動發展觀光的旅遊據點；此間有許多重要的因素對金門地區的治安管理產生了重大的影響。在分析金門地區治安現況，以及探討其治安管理策略之前，有必要先加以瞭解。

一、金門的離島特性及其警政的歷史

金門為典型之離島，四面環海，交通不便；在治安管理上具有隔離性的優勢；但亦容易有走私、偷渡等犯罪案件發生(翁宗堯，2003)。金門本島島形為中間較狹窄，東西兩端較寬；金門縣除大金門本島之外，尚包括小金門、大膽、二膽、東碇、北碇等十二個島嶼，總面積為一五〇·四五六平方公里。「金門」此一名稱的由來，是由「固若金湯、雄鎮海門」兩句形容其地理位置氣勢的詞句中，各取一字組合而成；用以形容其外制台澎、內捍漳廈；汪洋四環、雄峙閩海的地理優勢¹。

早期的金門有浯洲、仙洲、浯江、浯島等舊稱；在晉朝五胡之亂時，避難民眾向南遷徙，渡海到金門，金門地區自此才開始有人住居。唐朝時，陳淵率領民眾渡島墾牧，金門地區自此方日漸開發；在明朝至清朝時期，金門地區也產生了許多著名的文人武將。明末清初時，鄭成功曾以金門為基地，率眾東渡，驅離佔領台灣的荷蘭人。國民政府撤離大陸時，派大批國軍進駐金門；國共戰爭期間，位居前線的金門，也曾先後歷經了「古寧頭」、「大二膽」、「八二三」等重大戰役(李靜宜，2005)。

¹ http://www.kinmen.gov.tw/Layout/main_ch/AllInOne_Show.aspx?path=36&guid=f40cd06f-a797-4e45-9164-5bbc3399e1aa&lang=zh-tw



古時候金門原由福建同安縣管轄，到了 1915 年才開始設縣。1949 年國共戰爭時，基於方便接戰地區的管理，在古寧頭戰役之後，設立了金門軍管區行政公署，暫停縣政府治理；1953 年金門又恢復縣政府。1956 年為因應戰地特殊環境需要，成立金門戰地政務委員會，再度實施戰地政務，並將金門縣政府納編由戰地政務委員會指揮監督（李靜宜，2005）。

1971 年，金門恢復辦理村里長、鄉鎮民代表及鄉鎮長等地方公職人員選舉，並辦理增額中央民意代表的選舉；1990 年，金門選舉第一屆民選縣諮詢代表，並賦予縣諮詢代表相當於台灣省縣市議會之職權。到了 1992 年，由於兩岸關係漸趨和緩，政府宣告終止動員戡亂時期，金門也回歸民主憲政的地方自治常軌（李沃士，2005）。

金門縣的警政機關成立於 1915 年，當時的初始編制為警備隊；1917 年改名為警察隊。1936 年成立金門警察所，並於 1939 年被併入福建省同安縣警察局；1945 年金門恢復獨立警政，設置金門縣警察局，但於 1949 年警察局又被裁撤，另成立金門縣警察隊。1950 年，金門縣的警政機關又被更名為金門軍管區行政公署警察所；直到 1953 年警察所再度升格為金門縣警察局，設局長一人，下設行政、司法、總務三課，及督察室，並於 9 月增設刑警隊，機關名稱沿用至今（金門縣警察局，2011）。

二、長期軍管

金門地區曾歷經過長達 50 年的軍管與戰地政務時期；1949 年國共軍事對峙緊張年代，國軍退守金門，實施戰地政務。軍管時期，金門地區建立了全民皆兵的民眾自衛組織；將金門地區的民眾，不分男女老少都納入民防隊任務編組，強調「自清自衛、保家保鄉」的信念；建立「管、教、養、衛」的民眾自衛體系，民防隊員每年都須要接受演習、年訓、警戒勤務等項目的動員演練（李靜宜，2005；金門縣警察局，2007）。



軍管時期金門地區的另一特色，是在生活上有軍事化管理所帶來的重重管制；晚間實施宵禁，進行夜間燈火管制，入夜後金門地區一片漆黑，且須有「路條」才能出門；收音機、電視機、照相機、攝錄機等特殊電子器材受到嚴格管制，須辦理登記才能擁有；能漂、浮的各種運動球類，也必須接受管制；要離金赴台，更得申請許可²。上述大部份的管制，一直到 1992 年戰地政務解除才撤銷。

軍管時期，金門地區的民眾在戒嚴、軍管雙重嚴格的社會控制之下，加上實施宵禁，民眾行為受到嚴密限制，因此治安環境較為單純。雖然在自由及人權方面受到較多的限制，但在社會治安方面，則幾乎達到「路不拾遺、夜不閉戶」的境界（李靜宜，2005）。

迄今金門的民眾仍保有軍管時期養成的生活習慣，民風較為保守，社區民眾也相當具有守望相助的觀念。民眾若非必要，晚間八時以後就不外出；餐會等夜間活動，也盡量在八時以前結束。因此，金門地區的治安狀況，與其他縣市比較起來是相當單純的。

三、小三通

2000 年 3 月立法院三讀通過「離島建設條例第十八條」，其中明訂「為促進離島發展，在臺灣本島與大陸地區全面通航之前，得先行試辦金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區通航，臺灣地區人民經許可後得憑相關入出境證件，經查驗後由試辦地區進入大陸地區，或由大陸地區進入試辦地區，不受臺灣地區與大陸地區人民關係條例等法令限制。」並於 4 月公佈實施³。

² 當時對民眾影響較大的管制，有下列各種：軍法審判、宵禁、行動管制、燈火管制、糧食管制、入出境管制、金融管制、電信管制、電器用品管制、衣著管制、畜牧管制、建物管制、車輛管制、集會結社管制、海岸線管制、水上活動管制、思想管制、攝影器材管制、娛樂管制及五戶聯保等。

³ http://www.kinmen.gov.tw/Layout/main_ch/AllInOne_Show.aspx?path=5428&guid=dd720be1-ec5-4fe4-9ead-bf90900d9bf1&lang=zh-tw



2000年12月，行政院根據「離島建設條例」之規定，研擬出「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」，作為管理小三通之依據。陸委會亦通過「金馬試辦小三通說明書」，其中對小三通的目的地、基本原則、開放項目、兩岸協商及小三通對金馬的展望等，提出說明⁴。

2001年1月，金門、馬祖與對岸的小三通開始實施。2001年1月2日，金門訪問團，便由金門料羅港，直航到廈門的和平碼頭；在兩岸隔絕了五十餘年之後，此一通航，開啟了兩岸小三通的首頁。2002年，金門商界人士再度組團，參加在廈門所舉辦之2002年台灣博覽會(郭健民，2003)。

2008年政府實施擴大小三通，使得透過小三通往返兩岸的金廈旅客進出更加頻繁；2008年金-廈、金-泉小三通旅客人數高達97萬4486人次，創下單一年度的最高記錄(倪國炎，2009)。

小三通的試辦，有助於促進金門地區的經濟繁榮；但同時也面臨了國防安全及治安管理方面的顧慮，尤其治安更是首當其衝。實施小三通，也使金門地區的人口結構造成很大改變；由於小三通擴大層面至台商，間接促使有心分子利用虛設戶籍方式，以取得往返兩岸三地資格，也因此造成大量幽靈人口出現(金門縣警察局，2007)。而大陸、台灣本島人民進出金馬地區，由於流動性高，掌握不易，對於身分證明等人別確定，都有一定的難度；也因此犯罪現場縱使採獲嫌犯遺留跡證，因無法取得比對樣本，導致難以追查嫌疑人(翁宗堯，2001)。

小三通開放之後，金門地區的犯罪狀況無論在質或量方面，都開始有了變化；據統計，開放小三通後至2006年止，金門地區的全般刑案雖然與往年雷同，仍以傷害、竊盜居高，主要犯罪類型亦仍以竊盜、傷害、公共危險為主。唯如毒品、槍炮、走私、違反國安法、通訊詐財之詐欺、偽造文書、商標法等涉及兩岸間之犯罪或與其相關之案件，不但

⁴ http://www.kinmen.gov.tw/Layout/main_ch/AllInOne_Show.aspx?path=5428&guid=dd720be1-ec5-4fe4-9ead-bf90900d9bf1&lang=zh-tw



數量增加，而且有多樣化的趨勢 (金門縣警察局，2007)。

小三通開放之後，許多不法份子開始利用小三通的管道，從事在金門地區境內或跨地區之犯罪；亦有國人利用搭乘舢舨漁船等合法的非正式管道，假道金門出入廈門，而違反入出國及移民法。同時，金門地區走私的型態，也出現「物品多樣化」且「單一數量漸大化」的現象 (傅錦榮，2003；金門縣警察局，2007)。

四、觀光及博弈

金門為典型的海島縣，島上可供發展的產業資源有限；因此全面拓展觀光事業，進而帶動全縣之整體建設，成為金門縣的重要施政方向。1993 年，為提昇金門縣發展觀光事業，內政部規劃籌設「金門國家公園」；此一重大方案，有效地厚植了金門的觀光資源，引導金門朝向觀光大縣邁進 (金門縣政府交通旅遊局，2009)。

金門有多方面的自然、文化資源，風景名勝遍佈全島各地，全縣有 21 處國家級古蹟、12 處縣定古蹟，並有許多保存完整的傳統閩南聚落、洋樓古厝，文化資產雄厚。金門也擁有保育良好的鳥類資源等獨特之自然生態，加上金門歷經了「古寧頭大戰」、「九三」、「八二三」、「六一七」砲戰等戰役，留有豐富的戰爭遺跡及軍事工事，故具備了許多發展觀光的有利條件 (金門縣政府交通旅遊局，2009)。

厚植觀光，促進金門的觀光產業，向來即是金門縣的重要施政目標。金門縣政府將「成為國際級觀光休閒島嶼」列為 5 大願景之一，以發展「國際觀光休閒島」為最高目標；強調「觀光立縣、文化金門」，將金門定位為人文生態之「離島生態觀光區」，希望做到「讓兩岸認識金門、讓金門走向世界」(金門縣政府，2008)。

金門縣政府規劃的「愛金 12 大建設」中，也將「建設金門成為國際觀光休閒島嶼，帶動金門發展」列為重要建設項目。具體作法方面，首先於金門航空站及「莒光樓」設立了「金門觀光旅遊服務中心」，提



供各項旅遊服務、出版各類觀光旅遊介紹書刊；並積極進行全島風景名勝古蹟之整建與維護，廣闢各項休閒遊樂區，以營造適宜的觀光環境⁵。

金門縣政府近年來也積極執行金門風獅爺、石雕等公園的設計規劃；並進行對海濱公園、風景區景觀工程之投資，以及開闢多處海灘，並加強其公共設施。另外，也規劃推廣「閩南文化」、「戰役史蹟」、「海岸遊憩」、「自然生態」等主題遊程(李沃土，2005)。

設立觀光博弈產業，亦為金門縣規劃觀光時考量的一環，為突破金門地方發展的瓶頸，金門縣政府長久以來便有設置「觀光賭場」的提議。2007年4月，金門縣議會第四屆第六次臨時會中，就曾經提出「金門縣設置觀光賭場之利弊分析及可行性評估報告」，並且邀集各界代表就開放賭場議題進行討論。烈嶼鄉並於2008年舉辦「設置博弈產業(觀光賭場)諮詢性民調」，結果贊成開放博弈事業者達九成二，反對者不及一成。

2009年初的修正離島建設條例將觀光博弈產業除罪化，規定只要經離島公民投票，有效投票數超過1/2同意，開放國際觀光旅館得附設觀光博弈業，並排除適用刑法賭博罪章的規定。修正條文中規定，依修正離島建設條例特許經營觀光賭場及從事博弈活動者，不適用刑法賭博罪章之規定(孫義雄，2009)。在政府通過離島建設條例修正案後，烈嶼鄉公所於2009年4月再度進行博弈議題的諮詢性公投，公投題目為：您是否同意金門地區在中央所規範管理制度下開辦「博弈產業(觀光賭場)」設立於烈嶼地區。

這項博弈議題有1630人參與投票，結果其中有1130人同意設立賭場，同意率為69.39%。另外，2009年8月，金門縣民陳滄江亦曾以「金門縣觀光產業推動促進會籌備會」召集人身分，前往金門縣政府送交博弈公投提案人連署書，希望辦理博弈公投，讓鄉親決定金門未來。

⁵ http://www.kinmen.gov.tw/Layout/main_ch/AllInOne_Show.aspx?path=8810&guid=d0fab7a-c511-4d83-8302-e4de313c4fb6&lang=zh-tw



由於設立觀光賭場有利於吸引中國觀光客就近前往金門當地觀光，若以大陸觀光遊客為主要客源，綜合各因素加以衡量，金門較澎湖適合開發博弈事業（邵維強，2008）。另外，金門具備陸、海、空交通便利、機場硬體完善、腹地面積大、人口多等獨特優勢，因此許多博弈業者都表達對到金門設立觀光博弈產業有濃厚的興趣。

對金門民眾而言，博弈產業會帶來如增加就業機會、帶來可觀的政府稅收，提升觀光業發展之競爭力等之正面經濟效益；然而博弈產業設立之後，對社會，環境、個人均會產生重大影響，因此，考量到社會成本的投入，金門民眾對於金門地區發展博弈產業看法，普遍抱持較保守態度（金門縣政府，2008）。

此外，金門地區的交通與水、電等基礎建設不及台灣本島建全，目前金門地區亦尚無五星級渡假飯店；加上受限於軍事管制等因素的影響，都市發展較無周延的規劃，這些是都不利於設置觀光賭場的因素。

五、警察組織變革

早期金門的警察單位僅設有保安隊，於 1945 年設置金門縣警察局，1950 年改制為金門軍管區行政公署警察所；到了 1953 年金門縣體制恢復，縣警察所又升格擴編為金門縣警察局。1956 年起金門縣警察局開始設立分駐所及派出所，但 1959 年分駐、派出所又改制為警察所，自此確立了為期近五十年的金門縣警察組織二級體制；直到 2008 年金門縣的警察組織才再由二級制改為三級制。

金門縣在長期軍管之下，原本治安單純；在天下雜誌公布的調查中，金門的治安指標在各縣市當中名列第 2（僅次於馬祖）；康健雜誌公布的調查中，也發現金門的外出安全排名全國第 1（金門縣政府，2008）。但金門縣自 1992 年解除戰地政務，2001 年實施「小三通」；自此由於便捷的海、空交通，使得金門與廈門結合，成為海峽兩岸間的一日生活圈。而隨著兩岸間互動之頻繁，各項資訊傳播的迅速，加上人權意識高漲，以及出入旅客複雜化；使得金門地區之整體治安，無論在質與量方面均



產生了急遽的變化。

此外，政府規劃讓設籍臺灣本島之民眾，可由金廈路徑前往中國大陸，但須在金門地區過夜始能進入中國大陸，以藉此振興金門離島的觀光與經濟發展。亦即將現行之「小三通」擴大為「中三通」，以因應鬆綁的兩岸關係。「中三通」的實施，評估將會對金門地區的治安情勢造成衝擊。

基於地區的犯罪型態日益多元，犯罪手法日趨精進，為因應當前金門地區社會治安狀況、犯罪情勢與未來發展等情事，金門縣警察局研擬了組織編制修正的方案，並於 2008 年獲縣政府及考試院銓敘部核定，將原有之二級制改為三級制。組織修編的方案是比照臺灣地區各縣市警察局之組織架構，將原有的二級制（警察局、警察所）警察組織提升為三級制（警察局、分局、分駐【派出】所），成立以下單位 (<http://www.kpb.gov.tw/>)：

- (一) 金城分局及金湖分局 (由原金城警察所、金湖警察所改設)。
- (二) 刑事警察大隊 (由原刑事警察隊改編)。
- (三) 新增設少年警察隊。
- (四) 新增設訓練科 (由原訓練股配合改設提升)。
- (五) 新增設公共關係室 (由原公關股配合改設提升)。
- (六) 金城分局下新增設烈嶼分駐所、金寧分駐所及金城派出所；金湖分局下新增設金沙分駐所、金湖派出所及烏坵駐在所。

金門縣警察局組織編制修正後之效益是在成立了警察分局等單位後，相關組織制度與臺灣省各縣市警察局完全接軌，有助於警政人才、經驗之交流，也加強了人力資源的有效運用；同時也提昇了行政效率及為民服務的品質，進而確保金門地區治安之穩定。但由於組織編制的擴充，在人員編制上並沒有相對的增加，也導致金門地區警力嚴重不足，員警的工作負荷過重，進而造成組織內部士氣低落。



表一 影響金門地區治安事件大事記

西元年份	事件
1915 年	金門設縣，警政機關成立，編制為警備隊
1917 年	改名為警察隊
1936 年	成立金門警察所
1939 年	併入福建省同安縣警察局
1945 年	恢復獨立警政，設置金門縣警察局
1949 年	設立金門軍管區行政公署，裁撤警察局，另成立金門縣警察隊
1950 年	更名為金門軍管區行政公署警察所
1953 年	恢復金門縣政府，再度成立金門縣警察局
1956 年	金門縣政府納編由戰地政務委員會指揮監督，金門縣警察局開始設有分駐所及派出所
1959 年	分駐、派出所改制為警察所
1971 年	恢復辦理民意代表選舉
1990 年	選舉第一屆民選縣諮詢代表
1992 年	宣告終止動員戡時期，門回歸民主憲政的地方自治常軌
2001 年	1 月開始實施與大陸的「小三通」
2008 年	金門縣的警察組織由之二級制改為三級制
2008 年	政府實施擴大小三通

資料來源：本研究整理自金門縣警察局網站 (<http://www.kpb.gov.tw/>)

六、警力及治安現況

長期以來金門地區的民風純樸，因為到受戰地政務的嚴格管制，故治安一直相當良好；在戰地政務解除之前，進出金門地區之人員都受到嚴格的管制；加上金門地區的海島地理環境與其他地區有所隔絕，民眾一旦犯罪就難以逃逸，因此犯罪率向來都相當低。

在金門地區，早期很少有嚴重的犯罪案件；在 1983 年之前，金門的年犯罪件數，都維持在一百件以下。1984 至 1986 年間，刑案發生件數，分別為 104、152、及 120 件；1987 年時，台灣地區解除戒嚴，台金間開



放民航飛機飛行，台灣地區與金門地區的交通往來日趨頻繁；加上金門地區開放小客車進口的政策，自此金門地區犯罪增加。自 1987 年起迄 1992 年，每年犯罪件數增加到約 200 件上下；至 1992 年戰地政務終止之前，金門地區的犯罪案件，均以竊盜與過失傷害為主（金門縣政府，2008）。

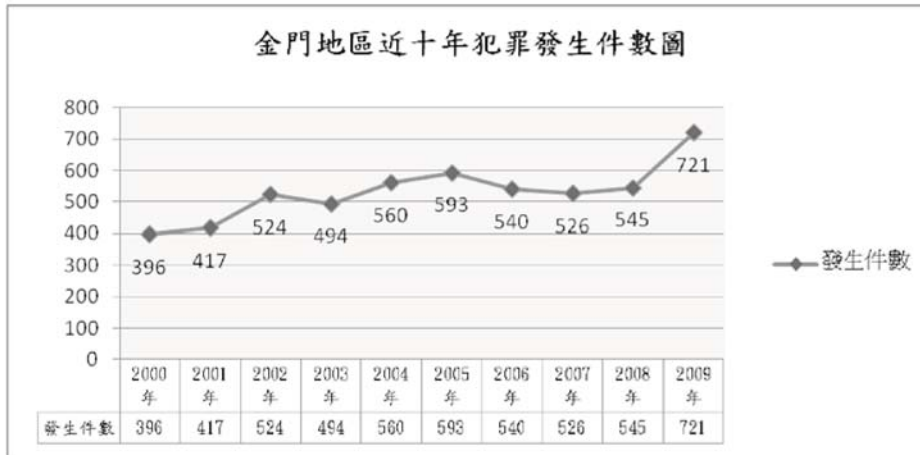
1992 年戰地政務終止後，雖然仍有金馬安輔條例的規範，但伴隨著台灣與金門交通便捷、各項資訊傳播迅速、金門地區開放觀光，對出入人員不再有嚴格的限制；加以兩岸互動頻繁導致跨界犯罪增加，金門地區的治安自此漸趨複雜。

1993 年至 1998 年間，金門地區每年的平均犯罪件數為 257 件；其中以賭博（電動玩具與賭場）、傷害、懲治走私及竊盜罪為最多。1999 年至 2001 年間，因將安非他命毒品、罪酒醉駕車（公共危險）等行為犯罪化的刑事政策，加上兩岸偷渡、走私案件日多，金門地區的犯罪件數增加為 430 件、396 件及 417 件。但總體而言，金門縣地區犯罪率，在當時的年度統計數據與台灣省其他地區相較仍屬甚低；顯示當時金門地區的治安狀況，堪稱相當良好（金門縣政府，2008）。

2001 年開放試辦小三通後，金門地區犯罪件數有逐年增加的趨勢；自 2002 年起，金門地區的犯罪發生數開始超過 500 件。2002 年為 524 件，2003 年 494 件，2004 年 560 件，2005 年 593 件，2006 年 540 件，2007 年 526 件，2008 年 545 件。主要犯罪案件，以竊盜、公共危險、傷害、毒品及賭博為主。唯在 2005 年天下雜誌公佈的「治安競爭力」分析，仍認為金門縣與其他離島地區的澎湖縣、連江縣與台東縣，因民風純樸，被視為臺灣地區治安狀況最為理想的地方。

金門地區 2009 年犯罪發生數 721 件，犯罪發生數中增加最多的則是虛偽設籍妨害投票案件（235 件 351 人）。綜觀金門地區 2009 年犯罪發生數增加近 200 件的成因，是因為 2009 年適逢金門地區選舉，金門縣警察局配合政府政策積極查察賄選及幽靈人口，致使虛偽設籍妨害投票案件大量增加，故全般犯罪發生數亦隨之上升（金門縣警察局，2010）。





圖一 金門地區近十年犯罪發生件數圖

雖然金門地區長期以來治安良好，但金門縣警察局針對台灣地區解除戒嚴、開放民航機飛行，以及開放小客車進口，終止戰地政務、開放小三通等社會變遷所帶來的犯罪件數增加，犯罪型態複雜化等治安衝擊，也擬定了許多應對的策略。

在 2001 年兩岸開始實施小三通之後，由於金門與大陸福建地區僅一海之隔，加上兩岸三通日益熱絡；故金門縣警察局依據「金門協議」的內涵，持續進行與大陸相關單位的互動，強化「兩岸共同打擊犯罪」的功能，以遏制兩岸犯罪案件之發生。此外，金門縣警察局亦要求員警廣蒐情資，發掘大陸沿海等地區之槍、毒案件的線索，以預防走私集團利用兩岸三通之便利性，轉運槍、毒 (金門縣政府，2008)。

實施小三通之後，金門縣警察局在人口動態的管制方面，除了落實並強化警勤區的戶口查察工作之外；也相當重視大陸地區人民入境前的對保，以及入境後的活動掌握工作 (金門縣政府，2008)。

在內部的治安管理方面，為了消除民眾對於小三通可能對金門治安造成危害的疑慮，金門縣警察局特別加強民力運用及守望相助巡守員的訓練，並與小三通同步實施社區守望相助工作 (金門縣政府，2010a)。



在防治一般及汽機車竊盜方面，金門縣警察局則是積極執行民生竊盜專案。除了全面清查轄內各資源回收業，以落實回收登記制度，斷絕銷贓管道之外；也積極辦理農漁牧機具及大型財物烙印，以及進行機車、自行車烙碼等防竊作為，希望藉提高竊賊銷贓的難度，以防止民眾被害 (金門縣政府，2009)。

金門縣警察局並爭取中央補助，建構了金門地區環島監視錄影系統，強化道路監視，即時監控路口狀況，強化維護交通安全；同時也利用道路監視系統，透過對路口狀況的即時監控，協助偵查竊案。目前金門全縣合計路口監視系統 114 處、594 支鏡頭 (金門縣政府，2010b)。



參、研究方法

本研究進行的期間為 2010 年 7 月間，研究者利用暑假教師赴實務機關參觀考察的機會，在金門縣警察局的支持，以及警察局相關員警的協助下進行本研究。

本研究採用半結構性訪談法 (semi-structured interview)。此研究法是在訪談中以一系列結構性問題訪問受訪者；問題中兼採用開放性問題的方法，以求對所研究的問題能有深入且具廣度的瞭解。此一研究法的優點在於除了可以得到合理、客觀的資料之外，在受訪者的充分意見表達之下，可以獲知更多有價值的資訊 (王文科、王智弘，2010)；而且訪談主題的焦點集中，獲得的資料容易分析。

由於本研究以半結構性訪談方式進行，故研究者首先蒐集相關文獻、資料，在研讀相關文獻後，整理出本研究的初步訪談大綱；再經過和當時的警察局長、副局長、刑警大隊大隊長、秘書、基層員警等幾位金門縣警察局的實務專家討論後，確定本研究的訪談大綱如下：

一、目前金門地區的犯罪，其特性如何？

目前何類型最多？

何類型最嚴重？

未來可能何類型最多？

何類型最嚴重？

二、目前金門地區的治安，有何特殊需求？

三、小三通對金門地區治安有何影響？

目前跨境犯罪的情形

因應之道

兩岸 (與廈門) 警政合作的必要性



四、使用監視錄影器之效用如何？

目前管理現況

五、大力提倡觀光對金門地區的治安有何影響？

六、以金門地區的特性，目前在治安方面有何應注意之處？

七、應有如何的作為以因應未來治安的可能改變（警力、設備）？

由於金門的警察組織編制採用三級制，所以本研究在樣本選取的規劃上也依之區分為三個群體（規劃階層、督導階層、執行階層）進行選樣，三個群體各選取八位員警進行訪談。

規劃階層方面，本研究訪談了金門縣警察局的副局長、少年隊隊長、行政課課長、保安隊隊長、保防室主任、刑警大隊大隊長、保安民防課課長及秘書室秘書等 8 位局本部負責決策規劃的相關人員。

督導階層方面，本研究訪談的對象為分局的勤務指揮中心主任、警備隊隊長、偵查隊隊長、1~3 組組長（金門縣警察分局業務幕僚只設 3 組）及派出所、分駐所所長等 8 位。

執行階層方面，本研究訪談了各分局（金城分局及金湖分局）偵查隊各一名偵查佐；各分駐所/派出所（金城分局金城派出所、金寧分駐所、烈嶼分駐所、金湖分局金湖派出所、金沙分駐所）各一名員警，以及警察局勤務指揮中心員警一名共 8 位。訪談樣本合計 24 位。



表二 訪談樣本分配及清單

訪談樣本分配及清單		
決策階層	分局規劃督導階層	執行階層
副局長	分局勤指中心主任	偵查隊偵查佐
刑警大隊大隊長	分局偵查隊隊長	偵查隊偵查佐
保安隊隊長	分局 1 組組長	派出所勤區員警
少年隊隊長	分局 2 組組長	派出所勤區員警
保防室主任	分局 3 組組長	分駐所勤區員警
保民課課長	派出所所長	分駐所勤區員警
行政課課長	分駐所所長	分駐所勤區員警
秘書室秘書	分駐所所長	警察局勤指中心警員

訪談對象的資格設定方面，本研究原設定以土生土長的在地員警，至少在金門服務十年以上為主；在規劃階層訪談對象方面，除了刑警大隊大隊長（主責金門地區治安之規劃、督導、執行，並已在金門服務 2 年多）之外，其他訪談對象都符合原規劃的資格設定。

督導階層的訪談對象方面，由於金門縣警察局只有金城及金湖兩個分局，而各分局的編制又較臺灣地區的縣市警察分局小，分局的督導階層主管有限；故依其現有狀況，其中 4 位訪談對象符合原規劃的資格設定，另 4 位則是在金門服務尚未滿十年。執行階層的訪談對象方面，8 位訪談對象都符合規劃的資格設定，均為土生土長的金門在地員警。

訪談進行的方式方面，本研究在進行訪談之前，先以預擬的訪談大綱進行前測；選取兩位金門縣警察局員警進行前測的訪談；之後再修改訪談大綱，並決定訪談進行的方式。

訪談進行的方式，依據訪談對象的工作性質以及時間分配而有所不同，部分訪談是由研究者依訪談大綱內容逐一提問，受訪者開放性的自由回答；由金門縣警察局支援協助的員警現場以筆記型電腦記錄，並由研究者現場記錄並錄音，訪談後再補強記錄內容。



在每次訪談進行之初，研究者先進行約 5~10 分鐘的研究內容講解，再請訪談對象針對訪談大綱進行簡要的填答；之後研究者再針對訪談對象的填答內容，探詢其較深入的看法，每次訪談進行約 30~90 分鐘不等。

有部分公務較繁忙、上班時間較不固定的員警，研究者則先以 Email 傳送本研究的相關介紹、本研究遵循的研究倫理原則及訪談大綱，請受訪員警利用時間先填答簡要的回答內容。確定受訪員警填答完畢後，研究者再前往進行約 20~50 分鐘的訪談；依據受訪者填答的內容，做較深入的詢問，以節省彼此的時間。

對所有的訪談內容，研究者在進行訪談資料整理時，若發現有需要再深入瞭解的現象，則再以電話進行二度或三度的訪談，請教受訪者。

質化的訪談研究儘管能做較深入的探討，但因其樣本數有限，而且樣本也不是隨機抽取，所以質化研究並無法推論至所有類似的事物上。因此，在未經過其他研究驗證前，推論上要相當謹慎、小心。為避免不同階層看法上的偏頗，並能全方位的瞭解金門地區的治安現況，所以本研究訪談樣本是由金門縣警察局規劃階層、督導階層、執行階層等三個群體各選取八位進行訪談。

為避免研究結果失真或偏誤，本研究以 Lincoln and Guba 的四種評估質化分析的標準，並結合三角檢證法作為本研究進行中控制信、效度的準則。傳統上，實證主義是以信度與效度做為評鑑一個研究之品質的標準。Lincoln and Guba (1985) 提出了四種較適於質化研究典範的評估標準：(一) 確實性 (credibility)、(二) 可轉換性 (transferability)、(三) 可靠性 (dependability)、(四) 可驗證性 (confirmability) (胡幼慧，1996)。

三角檢證法乃將所蒐集到的不同資料互相印證，使用多元化資料來源以評估資料的準確性；其目的在於利用各種不同來源和型態的資料，以使研究的結果比較客觀可信。(吳芝儀、李奉儒譯，1995；中正大學教育學研究所，2000)。本研究在三角檢證方面，對訪談中有疑問之處，



研究者會以研讀相關文獻、與金門縣警察局實務專家討論所獲知的資訊，以及不同階層受訪者的看法，對受訪者提問，以檢證所得資料的確實性。

本研究並利用 WINMAX 質性分析軟體，秉持紮根研究法的精神及技巧進行訪談逐字稿文字檔的分析。紮根研究法 (the grounded theory method) 提供一套明確、有系統的邏輯、程序和技術，以分析由田野所得的原始資料，對之概念化並且聯繫起來形成紮根於現實世界的理論 (Silverman, 1997)；WINMAX 軟體則是依據紮根研究法的精神研發成的質性研究分析軟體，適用於處理研究中之資料全為逐字稿的文字檔。由於本研究旨在現象面的呈現，並無建構理論的構想，所以並沒有進行逐字逐句的精細分析，但仍秉持紮根研究法的精神及技巧，進行發掘概念及範疇的分析工作。

下文中分析訪談資料時，除了以類似看法的多寡呈現大多數受訪者的共同看法外；分析中有引用個別意見或幾個類似看法時，則在句末以 (A1) 或 (A1、B2、C3) 等方式呈現。

肆、訪談分析

一、治安現況

在全體受訪者的認知中，金門地區的犯罪發生率，由高而低依序為竊盜罪、公共危險罪及傷害 (打架滋事)；而詐騙 (網路拍賣) 有日漸增加的趨勢，排名第四。幾乎所有的受訪者都認為金門地區的犯罪以竊盜罪為最嚴重；竊盜在世界各國本就都是犯罪中的最大宗，加以金門地區自 2004 年起，實施三節家戶配酒制度。又高粱酒隨著儲存年份增加，價格亦會跟著水漲船高；故每一戶所儲存之高粱酒總價值，平均超過新台幣二十萬元 (A1)。



表三 受訪者對金門地區犯罪嚴重性之排序

犯罪類型	A	B	C	合計
竊盜罪	7	7	8	22
公共危險罪	7	4	4	15
打架滋事、傷害	5	5	4	14
詐騙(網路拍賣)	4	4	4	12
走私、偷渡	1	1	3	5
家暴	1	1	1	3
買票賄選			2	2
毒品			2	2
地下電台販賣偽(劣)藥(食品)			1	1

受訪者也認為，金門地區的竊盜犯罪型態，以高粱酒失竊和廟宇金牌失竊為主(C4)；且因每戶家中均有儲放高粱酒，所以竊盜犯罪中又以高粱酒失竊最為嚴重(A3、A7)。犯罪者以青少年(中輟生)為最眾(C6)，地點多為無人看管且充當倉庫之三合院、夜間無人看管的大型倉庫，以及無人看管的廟宇；失竊的金酒和廟宇金牌有一共同的特性，就是贓物容易變賣脫手(C6)。近年來的竊盜案件，失竊物品種類及竊嫌年齡層，有逐漸廣泛化的趨勢。2009年中至2010年7月中，金門地區的竊盜犯罪以金門高粱酒遭竊⁶，以及鐵製、鋁製等重金屬之案件⁷居多(C7)。

公共危險罪及打架滋事的傷害罪，是受訪者認為金門地區第二、三多的犯罪；而此二者亦和三節家戶配酒制度有關。由於家戶均有配售酒，復許多金門人都有喝一杯的習慣；故酒後駕車肇事的案例及酒後衝突傷害的案件特多(A2、B8)，如果遇到迎神賽會、廟會，這兩類犯罪的數據就會隨之上升(C7)。

⁶ 金門高粱酒失竊的主要原因，是金門地區主產高粱酒；除了早期得「煙酒牌」可供地區民眾以低價批酒轉售台灣圖利外，現在金門地區更擴展為家戶配酒。加上低利時代來臨，民眾多轉投資於酒品類之屯積，以每瓶1年增值50元之價值屯積。故地區屯酒人數眾多，因而引生出許多竊取高粱酒犯罪之案件(C7)。

⁷ 鐵製、鋁製等重金屬被竊，主要原因是國際原物料飆漲，促使鐵製、鋁製等物品居高不下；犯罪人有利可圖，故竊盜案件增多(C7)。



受訪者認為現在金門地區犯罪的特性，仍以傳統犯案為主，案件發生後易於掌控，只要循線即可偵破 (B7)；而台灣刑案發生後，通常會延後在金門地區產生模仿效果 (B3、B8)。近年來金門地區在犯罪的發展趨勢，是侵害商標、專利案件、違反藥事法案件及新型賭博案件增加；犯罪人以男性居多，年齡層以 20-30 歲間及青少年居多 (B5)。

在未來金門地區犯罪發生的趨勢方面，受訪者認為除了竊盜犯罪率仍是最多之外，新興的詐欺犯罪類型恐會增加，將成為影響社會的重要犯罪類型；而公共危險罪、走私等跨境犯罪，以及毒品等犯罪類型，都是未來規劃治安時，須重視的議題。

表四 受訪者對金門地區未來犯罪可能趨勢認知之排序

犯罪類型	A	B	C	合計
新興詐欺犯罪	3	5	3	11
竊盜罪	2	4	5	11
公共危險	1	3	2	6
走私等跨境犯罪	2	1	1	4
毒品	1	1	2	4
打架滋事、傷害		1	1	2
重大刑案		1	1	2
性侵害案		1		1

二、小三通之影響

在小三通對金門地區治安的影響方面，受訪者皆認為有負面的影響；在產生的負面影響中，多數認為以偷渡為最嚴重，其次依序為走私、詐騙、毒品及幽靈人口。

表五 受訪者認為開放小三通對金門地區治安影響之排序

	A	B	C	合計
偷渡	5	1	4	10
走私	4	1	2	7



詐騙	1	4	2	7
毒品	3		3	6
幽靈人口		3	1	4
偽變造證件	2			2
討債	1			1

偷渡主要是由金門地區偷渡前往大陸，自開放金廈小三通後，每日有數千人借道「中轉」，每年往返兩岸人數有近百萬人次。其中台灣的幫派分子及治安顧慮人口，夾藏其中，在其逗留期間，不排除有人在金門犯案的可能 (B5)。有些竊盜集團，便利用小三通此一管道，在臺灣犯案後，從金門搭船出境銷贓；亦不乏有些歹徒在臺灣犯案後，直接搭船利用小三通管道離境 (A6、B8)。

走私有的是自大陸走私物品到金門；由於金門地區海岸線綿長，地區樹林多且佈有地壘，且開放小三通當時的無線電通報系統屬於類比式，容易受限於角度及地形之影響，查緝人員不易找到犯罪現場 (C7)。加以島上大量撤軍之後，海岸防務空洞化，大陸船隻便公然靠岸，進行岸際的「小額貿易」和走私，毒品是其中的一種 (A4)。有的是大陸地區人民信賴臺灣地區的物品 (諸如生活用品、機械及機械零組件等…)，故也有走私台灣物品前往大陸的 (C7)。2005-2007 年度，開放小三通後，金門地區的犯罪中，偷渡及走私案件大量增加。

幽靈人口方面，是開放小三通當時規定，須設籍金門地區，方能適用小三通進出金廈；故許多台商及需要經常往返兩岸的人士，便利用虛設戶籍的方式，取得往返兩岸三地資格，因此造成大量幽靈人口出現 (B3、B5)。

有些受訪者亦認為，未來金門地區將開放大陸個人落地簽 (目前作法是開放 5 人的小團體可以循小三通管道到金門訪問或是遊玩)；如此的政策，對金門地區的所有執法機關的應變能力將是一大考驗 (B7)。對金門地區開放小三通後，產生的治安影響，受訪者則建議應該由海岸線



加強把關、對入出境旅客、物品加強查察，以及加強兩岸警方合作等方面著手。

表六 受訪者認為對開放小三通後治安方面的因應之道

因應之道	A	B	C	合計
海岸線應加強把關	4		1	5
入出境旅客、物品查察	2		1	3
加強兩岸警方合作		3		3
修改法律，加重刑責		1		1

三、監視錄影系統之裝設及其功用

目前在警方偵辦刑案的過程中，監視錄影系統 (Close Circuit Television) 扮演的角色日益重要；藉由監錄系統錄下犯罪者的容貌與犯罪過程，讓警方可以以影像追人，讓犯罪者無所遁形，並可以成為證明其犯罪的證據。

金門地區幅員不大，面積約 150 平方公里；自 2006 年迄 2010 年，金門縣警察局已在金門地區的重要路口建置監視錄影系統共 114 處 594 個鏡頭；平均每 0.56 平方公里即有一個監視鏡頭，密度為全國之冠 (A2、B6)。

金門縣警察局設置的監視錄影系統，除由警察局督導各分局加強巡守裝設地點外；警察局的保安民防課錄影監視系統專責小組亦排定每日系統網路巡邏作業。如發現系統異常、無法連線之情事，小組成員會至現場檢視外，並聯絡廠商配合修護，以維機具正常運作，故金門縣警察局監錄系統均能保持達 95% 妥善率 (A2、B3)。

金門地區的監視錄影系統，分別有警察局 (又分保安民防課、刑警隊設置)、縣政府、鄉 (鎮) 公所、村 (里) 辦公室、地方自治團體及民眾自行建置的系統，加上有些商家自行架設之監視器；由於分散在各自想設置的處所，加上沒有統一管理的單位，所以管理現況成效不彰。而



有些監視錄影系統因沒有經費，遇故障問題便停用，且各單位自行建置的系統，因時間的不同、技術的不同、經費的不同，而無法整合，導致無法發揮應有的功能 (A5、C7)。此外，許多鄉、鎮、社區都希望能增設監視錄影系統，但考量到事後維護及租用的費用龐大，尚有許多的顧慮 (A4)。

基於上述狀況，為配合監視錄影系統的使用及管理，並顧及對民眾隱私權的保障；金門縣警察局參酌臺灣省各縣市作法，以及依據「警察職權行使法」、「電腦處理個人資料保護法」等相關法律規定，擬具了「金門縣監視錄影系統設置及管理辦法」。此辦法業經金門縣政府於 2010 年 3 月 5 日依地方制度法第 27 條第 3 項第 2 款定頒發布施行 (A2)。

金門地區使用監視錄影器之效用，目前多以查緝肇事逃逸案件及竊盜案件分析、過濾為主；環島監視系統之增設及使用監視錄影器，可提供犯罪後行跡分析與錄影採證，在辦案時可提供作為刑事訴訟法所要求的證據，效果相當良好。2010 年金門縣政府由民政局提供經費，在許多寺廟陸續增設監視錄影系統，以及有些商家自行架設監視器，這些在偵辦刑案時，也都甚有助益 (A4)。

在使用監視錄影器所產生的之效用方面，本研究的受訪者普遍亦認為監視錄影器的功能主要是發揮在偵查犯罪、調查交通肇逃等事故及預防犯罪等方面。

表七 受訪者認為監視錄影器發揮之主要效用

監視錄影器之效用	A	B	C	合計
偵查犯罪	8	6	7	21
調查交通肇逃	6	6	2	14
預防犯罪	2	1	3	6
還原交通事故	5			5
安定民心	1			1



四、觀光對治安之影響

在金門縣政府將「建設金門成為國際觀光休閒島嶼，帶動金門發展」列為「愛金 12 大建設」中的重要建設項目，大力提倡觀光之後，對金門地區治安的影響方面，多數受訪者認為會產生負面影響，但仍有 1/3 的受訪者認為沒有影響。

表八 受訪者認為提倡觀光對金門地區治安的正負面影響

	A	B	C	合計
負面	2	8	5	15
沒有影響	5		3	8
正面	1			1

就民眾實際的感受而言，觀光對金門整體之形象及民間經濟發展發展有極大助益，民眾對提倡觀光的感受是認為利多於弊的；而受訪者認為會對金門地區治安產生負面影響的因素，主要是觀光的外來人口流動性大，使得人口複雜化，增加了治安上的隱憂。金門自民國八十一年終止「戰地政務」，解除軍事管制大門對外開放之後，國人憑身分證即可自由前來觀光或定居，社會人口日趨複雜；加上金廈開啟「小三通」後，每日數千人借道「中轉」，造成人口益加複雜 (B1)。此外，大量的遊客及遊覽車，亦造成金門交通上的不少困擾 (B3)。

五、治安管理之需求

在目前金門地區治安管理之需求方面，大多數受訪者認為增加警力是最首要的需求；部分受訪者認為應該增進兩岸治安聯防的合作，亦有受訪者認為應該統合各機關，聯手做好治安管理工作，以及增加採購治安裝備。



表九 受訪者認為目前金門地區治安之特殊需求

特殊需求	A	B	C	合計
增加警力	4	6	6	16
兩岸治安聯防	4			4
統合各機關	1	1		2
裝備採購			1	1

在增加警力的需求方面，自政府解除金門地區的戰地政務後，實施大量裁軍的計畫，但警力並未配合擴編；加以金門縣政府近年大力提倡觀光，由於事先未能做好警力擴編的相關配套措施，近年來金門縣已有基層警力不足，且基層員警的年齡呈現高齡化的趨勢 (C4)。

2008 年底起，金門縣警察局的組織編制由二級制改為三級制。由於是在不增加員額的前提下進行改造，直接由二級制的編制員額改制為三級；在改設立分局及分駐 (派出、駐在) 所後，更造成基層員警的員額明顯短缺。受訪者認為，現在金門治安尚稱單純，但若在台灣出現類似情況，肯定會造成治安方面極大的問題 (A3)。

目前金門地區的警力因成立分局，致第一線警力嚴重不足，時常由單人服勤，見警率偏低。(A3) 在勤務方面，往往亦只能勉強維持常態性運作，遇有特殊或重大治安事故時，往往就會呈現人力不足的現象。警力未能適度補充，警力不足及警力快速老化等現象，亦導致金門警界內部的士氣低落 (A1、A5、A7、B1、B3、B4、B5、B8、C1~8)。

受訪者認為，在編制擴大及治安負擔增加的前提下，警力應優先增加。同時建議將金門縣警察局納編改制歸中央管制；以避免警力為地方民意代表操控，以符地區之治安需求。認為如此警方才能全力取締賄選案件，使金門真能選賢與能，落實地方多元化經濟建設，並去除政治黑暗面之黑金或利益掛勾 (C8)。

在「應有如何的作為以因應未來治安的可能改變」的問項中，警力



增加也是大多數受訪者的共同看法，尤其以規劃督導階層及執行階層的受訪者更是強烈主張。

在與警力有關的需求方面，除了增加警力之外；受訪者也認為應該配合警察局集、常訓的訓練與宣導，加強員警的執法、執勤、偵辦案件及防治犯罪之技巧，培養各類專業人員（整個金門縣警察局的鑑識人員僅有 2 人，在刑案的採證上，人力相當不足）(B3)，以及提昇現有警員對警政工作之認知，這些也是眼前當務之急的事。

在金門地區治安之特殊需求方面，「增進兩岸治安聯防的合作」是受訪者認為次於「增加警力」的第二順位；但當問及兩岸「警政合作的必要性」時，則 3 組 24 位受訪者一致認為相當重要。

受訪者認為兩岸往來日益熱絡，且將開放陸客自由行；因渠等來去自如，行蹤難以掌控，勢必會對金門地區之治安產生重大影響 (A1)。因此，加強兩岸治安聯防工作刻不容緩。目前已有竊盜集團便利用此一管道，犯案後從金門搭船出境銷贓，而有些涉案歹徒在犯案後也直接搭船離境 (B8)。

受訪者認為應授權金門縣警察局與福建地區地方性警察局合作機制，與一水之隔的廈門市公安局、漳州市公安局及泉州市公安局等福建地區警公安局單位建立兩岸共同打擊犯罪機制，以地利之便建構兩岸治安聯防體系，共同打擊犯罪機制，應能有效防制兩岸犯罪 (A1、A4、A5、A8、B6、C5、C8)。

受訪者也建議警政署授權金門地區治安主官，彈性運用兩岸聯防進行情資交換，將許可制變更為報備制；並可自行召開金、廈警政治安聯防會議。同時也希望授權警察局長核准治安人員直接赴對岸交換情資，以爭取時效 (A3、C7)。

在統合金門地區各機關資源方面，受訪者認為各治安單位之間都應



建立縱向、橫向聯繫、相互通報，以發揮協同合作作的功能 (A2、A6、B8、C2、C4、C6)。

至裝備採購方面，許多受訪者在被問到「目前在治安方面有何應注意之處」及「應有如何的作為以因應未來治安的可能改變」時，也認為應該精進員警執勤裝備 (A2、A5、A7、A8、B1、B2、C2、C3、C5、C7)；建議提昇偵查犯罪之設備，採購較先進的警用偵蒐、通信裝備 (A8)。另認為精進員警執勤裝備除了可以增強證據能力，更能有效維護員警執勤安全 (A8)。受訪者亦建議充實如車輛及裝備等現代化勤務設備，並建議普設監視錄影系統、運用各種科技、資訊，結合犯罪斑點圖找出犯罪及治安熱點，以加強犯罪預防的工作 (A2、A8、C2)。

六、治安管理應注意事項

(一) 受訪者認為現況下應加強事項

受訪者認為依金門地區的犯罪現況，有以下幾點應注意事項：

1. 由於金門地區家戶中儲放高粱酒的現象十分普遍，且高粱酒變現性很高，因此常成為宵小下手的標的，致住宅竊盜發生數較高；而新興的詐欺犯罪，由於民眾不瞭解狀況，致時常容易受騙。受訪者建議警察局可以針對這兩類犯罪，多辦理社區防竊、防詐欺的宣導活動、專題演講或座談會；另亦可進行中小學校園的防竊、防詐欺宣導，運用辦理各項宣導活動機會及利用媒體的影響力，加強宣導。讓民眾瞭解最新詐騙犯罪及竊盜手法，提高民眾自衛能力，以減少被害機會 (A1、B5)。
2. 針對住宅竊盜，除善用守望巡守隊、義警、民防等協勤民力，加強民眾鄰里守望相助之社區意識，防制民生竊盜等問題之外；警勤區亦可輔導各自然村成立巡守隊，加強地區治安維護及犯罪預防工作 (A6、A8、C2、C8)。



3. 警方可以主動協助民眾進行住宅環境防竊檢測評估，以避免民眾被竊 (B5)。
4. 金門地區已有幫派移入、毒品侵入校園及軍方之趨勢，警方應注意防範 (A8)。
5. 重視學生及青少年中輟生的問題，並加強酒後駕車之取締 (A4)。

(二) 未來應注意事項

在未來應注意事項方面，受訪者提供以下幾點建議：

1. 未來金門地區將開放大陸個人落地簽，可能會造成毒品、槍械的走私及偷渡等案件增加，也可能會發生兩岸三地犯罪分子合作的跨境犯罪案件；應加強對是類犯罪的研究及防範 (A8)。
2. 開放自由行申請落地簽，有可能使金門地區成為兩岸犯罪人、槍、毒等等的中繼轉運點，警方除了應注意槍枝及毒品進入的可能性，亦應強化對槍、毒、走私的查緝與防範工作 (A4、C7)。
3. 由於出入金門地區及設籍人員複雜化，應加強犯罪人口的掌握；充分掌握轄內居民動態及治安顧慮人口，防制地下人口流動 (B6、B8、C1)。
4. 警察局宜加強詐欺、偷渡、情蒐等專業知識的教育訓練 (A6)，提升整體警力素質及應變能力。建議警察局可針對兩岸三地未來犯罪策略及戰術，進行深入研究；並以之對基層員警進行教育訓練 (A8)。
5. 未來有警力增加及統合各機關等需求，以因應未來可期之兩岸逐漸交流所帶來之治安衝擊 (B8)。



伍、結論

本研究旨在呈現金門地區治安管理現況的現象面，並瞭解員警對如何做好治安管理的看法，故只進行質化的訪談研究。在本研究完成後，研究者將再依據本研究的發現，轉化為問卷，對金門地區的基層員警，進行問卷調查，以求更全面性的瞭解。

金門地區在地理上具有四面環海的隔離性及鄰近大陸等特性，在政治上曾經歷過重軍駐守的軍管時期、大小三通的衝擊；其他還包括提倡觀光(包括成立金門國家公園及設置觀光賭場的提議)、警察機關由原有之二級制改為三級制的組織變革等；在治安管理上，是比臺灣本島的其他地區特殊。

本研究訪談了金門負責治安的規劃階層、督導階層、執行階層等三個群體各 8 名(計 24 名)員警，得到的結論是金門地區的犯罪發生率，最高的為竊盜罪、公共危險罪及傷害罪，尤其以竊盜罪為最多，以偷竊高粱酒和廟宇金牌為主。公共危險罪及傷害罪也和家戶配酒制度有關。

小三通對金門地區的治安有不小影響，導致偷渡、走私和幽靈人口大增；提倡觀光影響的是大量的遊客及遊覽車湧入，造成交通管理上困擾。而監視錄影系統之裝設，在偵辦刑案及交通事故時，有很大的助益，也具有預防犯罪的效果。受訪者也針對金門地區的治安管理提出增加警力、增進兩岸治安聯防的合作、防制地下人口流動、強化對槍、毒、走私的查緝與防範工作等建議。

基於研究所得的結論及受訪者的建議，本文認為金門地區在治安管理策略方面，適宜採用問題導向的警政策略；可以針對金門地區特有的治安問題，利用掃瞄、分析、反應及評估的 S.A.R.A 模式，加以分析、瞭解其背後癥結、成因，並有效地加以處理、解決，以確保金門地區可以維持良好的治安環境。



「問題導向警政」的警政策略強調針對特定的治安問題加以分析、瞭解其背後癥結、成因，並有效地加以處理、解決。問題導向警政策略認為，要改善治安狀況，應該要解決相關案件背後的問題。所謂的「問題」，就是類似的個別案件所凝聚而成的集合群。亦即，將案件依據其相近的人、相似的原因、類似的場合等加以分類；分析治安事件頻發之人、事、時與地等因素。再針對其背後的原因加以處理，以「先發」導向取代「反應」導向的勤務作為 (Goldstein, 1979, 1987; Peak and Glensor, 1996)。

針對金門地區治安的現況，以問題導向警政加以處理及預防，是一種可行的策略。對於金門地區治安問題漸趨嚴重的現象，可以以問題導向警政策略的 S.A.R.A 模式，逐一加以解析，選擇適當的反應方式加以處理 (孫義雄, 2010)；針對金門地區未來治安的隱憂，問題導向警政策略也可以事先做好犯罪預防的工作。

參考書目

- 中正大學教育學研究所主編，2000，《質的研究方法》。高雄：麗文文化事業有限公司。
- 王文科、王智弘，2010，《教育研究法》。臺北：五南圖書出版公司。
- 吳芝儀、李奉儒譯，Patton, Quinn Michael 著，1995，《質的評鑑與研究 (Qualitative Evaluation and Research Methods)》，原書。臺北：桂冠圖書公司。
- 李沃土，2005，《「小三通」後金門永續發展的策略規劃》，銘傳大學國家發展與兩岸關係研究所碩士論文。
- 李靜宜，2005，《「小三通」後金門地區「安全」之研究》，國立東華大學公共行政研究所碩士論文。
- 邵維強，2009，《金門設置博奕產業之可行性研究 - 經濟效益分析》，銘傳大學國家發展與兩岸關係研究所碩士論文。
- 金門縣政府，2011，〈何謂小三通〉，《金門縣政府全球資訊網》，2011 年 1 月 8 日下載於 http://www.kinmen.gov.tw/Layout/main_ch/AllInOne_Show.aspx?path=5428&guid=dd720be1-ec5-4fe4-9ead-bf90900d9bf1&lang=zh-tw。



- 金門縣政府，2011，〈認識金門〉，《金門縣政府全球資訊網》，2011年1月8日下載於 http://www.kinmen.gov.tw/Layout/main_ch/AllInOne_Show.aspx?path=36&guid=f40cd06f-a797-4e45-9164-5bbc3399e1aa&lang=zh-tw。
- 金門縣政府，2011，〈縣長專欄 施政藍圖〉，《金門縣政府全球資訊網》，2011年1月8日下載於 http://www.kinmen.gov.tw/Layout/main_ch/AllInOne_Show.aspx?path=8810&guid=d0fabb7a-c511-4d83-8302-e4de313c4fb6&lang=zh-tw。
- 金門縣政府交通旅遊局，2009，《金門觀光發展期程及實施成果報告》，金門：金門縣政府交通旅遊局。
- 金門縣警察局，2007，《金門縣警察局小三通前後之治安工作檢討報告》，金門：金門縣警察局。
- 金門縣警察局，2010，《金門縣警察局工作簡報》，金門：金門縣警察局。
- 金門縣警察局，2011，〈機關介紹--歷史沿革〉，《金門縣警察局全球資訊網》，2011年1月8日下載於 <http://www.kpb.gov.tw/>。
- 金門縣政府，2008，《金門縣綜合發展計畫暨離島綜合建設實施方案》，金門：金門縣政府。
- 金門縣政府，2009，《98年度施政工作中檢討報告》，金門：金門縣政府。
- 金門縣政府，2010a，《金門縣政府99年度施政計畫》，金門：金門縣政府。
- 金門縣政府，2010b，《金門縣議會第五屆第二次定期大會金門縣政府施政報告》，金門：金門縣政府。
- 胡幼慧，1996，《質性研究：理論、方法及本土女性研究實例》。臺北：巨流圖書公司。
- 倪國炎，2009，〈金門小三通客流量 創開航8年單年新高記錄〉。《中央通訊社》，2009年1月1日，2011年1月27日下載於 http://tw.stock.yahoo.com/news_content/url/d/a/090101/1/1aneh.html。
- 孫義雄，2009，〈當臺灣觀光博奕頁啟扉時--賭博行為如何適切規範 博奕產業如何安全管理〉。《月旦法學》169：206-217。
- 孫義雄，2010，〈警察勤務執行機構之警政策略〉，收錄於孫義雄主編，《警察組織與事務管理》，頁97-120。桃園：中央警察大學出版社。
- 翁宗堯，2001，〈金馬試辦小三通後治安狀況研析〉。《警光》534：36-39。
- 翁宗堯，2003，〈金門地區走私偷渡問題之研究〉。《金廈地區治安學術研討會》。2003年2月22日。金門：高雄應用科技大學金門分部。
- 郭健民，2003，〈金門福建海岸執法之現況與困境〉。《金廈地區治安學術研討會》。2003年2月22日。金門：高雄應用科技大學金門分部。



- 傅錦榮，2003，〈金門福建海域執法之現況與困境〉。《金廈地區治安管理學術研討會》。2003 年 2 月 22 日。金門：高雄應用科技大學金門分部。
- 楊永年，2001，〈金門治安聯防體系之研究〉。《兩岸治安問題學術研討會》。2001 年 9 月 21 日。臺北：政大公企中心。
- 楊永年，2003，〈金廈地區治安管理之研究〉。《金廈地區治安管理學術研討會》。2003 年 2 月 22 日。金門：高雄應用科技大學金門分部。
- Goldstein, H. 1979. Improving policing: A problem-oriented approach. *Crime and Delinquency* 25: 58-236.
- Goldstein, H. 1987. Toward community-oriented policing: Potential, basic requirement, threshold questions. *Crime and Delinquency* 30: 6-30.
- Peak, J. K. and W. R. Glensor. 1996. *Community Policing and Problem Solving: Strategies and Practices*. NJ: Prentice Hall.
- Silverman, D. 1997. *Qualitative Research: Theory, Method and Practice*. London: Sage.



AN EXPLORATORY STUDY OF THE CURRENT POLICING PUBLIC SECURITY ADMINISTRATION ON KINMEN

Yi-Hsiung Sun

Department of Administrative Management, Central Police University,
Taiwan

Abstract

As far as public security administration is concerned, Kinmen, an outlying island near mainland China, is a special region which has been controlled by the military for a long period of time. The tight security benefited the archipelago islands. However, as time went by, the public security administration of Kinmen became different from what it used to be due to the policy of three links. The policy of the three links included direct postal, transportation, and trade to mainland China, and cross-strait civil interactions. Since its initiation, the main concerns and directions of police public security administration in the areas of smuggling, stowaway, theft, travel disputes etc. were noticeably changed. Deployment of police officers became insufficient due to the massive flow of passengers, and further drained the resources protecting the permanent registered residents on the island. Moreover, the recent dual cross-strait interactions and exchanges in Kinmen area were suggested to have worsened the situation by the extending issues of the related police public security administration. With the current two-tier system being changed to three-tier system policing, the shortage of manpower was likely to result in poor morale among police officers.

Interviews with 24 police officers of ranks ranging from administrator, supervisor to performer were conducted as part of the study. Results showed that apart from illustrating the problem with the public security administration, the Kinmen police officers suggested different points of view regarding how

* Received for publication February 9, 2011; final revision received April 26, 2011; accepted May 23, 2011.



to increase manpower in the police force, how to coordinate and organize the public security administration, how to increase joint efforts to combat crime cross-strait, etc. This study highly recommended problem-oriented policing (POP) as the alternative to improving public security, as the best security strategies can be achieved based on the spirit of POP. It is hoped that eventually more complicated police public security administration issues can be effectively managed in the Kinmen area.

Keyword: police public security administration, problem-oriented policing, joint effort to combat crime cross-strait



