

中央警察大學，犯罪防治研究所

中央警察大學犯罪防治學報第三期，民 91, 25~45

警政犯罪基圖在社區犯罪 預防之探討

張平吾*、范國勇**

目 次

壹、前言	柒、社區環境設計預防犯罪— 以美國便利商店搶案為例
貳、社區警政新思維	捌、台灣地區社區警力及治安狀況的 評估
參、犯罪生態學概念	玖、結論與建議
肆、社區犯罪基圖的概念	參考書目
伍、社區犯罪基圖與社區治安的關係	
陸、運用社區警政犯罪基圖的建立強 化警力及警民合作	

關鍵詞：社區警政、犯罪生態學、犯罪基圖、社區治安、環境設計、犯罪預防

*現任中央警察大學犯罪防治學系教授兼系主任、所長。

**現任中央警察大學犯罪防治學系副教授兼中央警察大學總務長。



論文摘要

「社區警政」(community policing)為最近三十餘年來世界各國警察機關積極試辦及推動的一種警政新策略，主要產生背景在於警察對犯罪預防工作成效不彰，因而轉向警察與社區間相互合作的「社區警政」策略，希望以動員社區的各項資源與力量，激發社區的防衛意識，提升社區居民生活品質，以構築整體的社會安全體系，期有效預防社區犯罪。台灣地區不論是在警力佈署或犯罪預防策略規劃上，並未能充分考量社區發展及社區特性，如該地區或社區工商業化程度、八大行業數、流動人口數(或未設籍人口數)及社區居住犯罪人口數等等因素均未納入考量，另犯罪率部分，如果能將重大刑案率及竊盜率分別計算，應能使警力配置更符合社區治安需求。

本文以社區犯罪生態的基本概念，探討社區警政推動過程中如何建構社區犯罪基圖，理解區位特性與犯罪類型或犯罪現象間的相關性，作為科學化警力巡邏佈署的參考，以有效預防個人及社區犯罪被害問題，但同時亦應注意到犯罪現象的可能推(轉)移效應；本文只是希望對研究社區警政及犯罪預防者提供另一層面的思考空間。因此，本犯罪基圖希望達成以下效益：

1. 瞭解犯罪現象、類型或問題在空間分布的性質及其範圍；
2. 瞭解不同犯罪類型與社區區位特性間的相關性；
3. 指示或幫助發現某些犯罪現象與其他犯罪現象間的相關性；
4. 以符號表示某種犯罪類型，置於不同時期的犯罪基圖上，先後比較分析，則可明瞭該犯罪類型或問題在時間上的發展情形與變遷趨勢。
5. 警察機關可根據此一基圖，對轄區治安加以掌握，及做最適切的巡邏勤務安排。

但同時亦應有幾個問題提供大家研討：

1. 到底影響犯罪或被害的區位特性有那些？
2. 因強化社區犯罪預防可能引起的犯罪推(轉)移效應？
3. 到底一個地區或社區的警力應如何配置？有何標準可循？



壹、前言

警察的傳統任務及形象，給人必須是萬能的全人始克勝任，其工作內容也是包羅萬象，但隨著社會的開放及遷變發展，科技的日新月異，警察所面臨的已非傳統的封閉社會，而是知識傳播無遠弗屆、價值觀念瞬息萬變的現代社會，兼以警察可運用資源的有限性，為有效預防犯罪，唯有動員社區資源，喚起全民治安的共識，建構完善的社會安全體系。

而「社區警政」(community policing)為最近三十餘年來世界各國警察機關積極試辦及推動的一種警政新策略，主要產生背景在於警察對犯罪預防工作成效不彰，因而轉向警察與社區間相互合作的「社區警政」策略，希望以動員社區的各項資源與力量，激發社區的防衛意識，提升社區居民生活品質，以構築整體的社會安全體系，期有效預防社區犯罪。

至於社區生態情境與犯罪行為的發生有多大相關性，早在中古十七世紀，法國孟德斯鳩曾探討氣候、地理形態及土地等自然環境對犯罪的影響，他認為居住在氣候寒冷地區的人民，邪惡少，品德多，待人誠懇而坦白；但逐漸往南方的熱帶走，則逐漸離開道德邊界，人民逐漸產生強烈的情欲，最後產生各種犯罪行為。他同時認為，人口愈集中地區，慾望、需要及幻想也愈強烈，導致犯罪的動機也愈強(張平吾,2002)。

就生態觀點而言，在不同地區，由於地理位置及自條件的差異，兼以政治、經濟、文化習俗、傳統歷史及價值觀等的不同，犯罪類型與數量也會有所差異。如都會區的犯罪率與一般城鎮的犯罪類型與犯罪率均有所不同；已開發地區的犯罪率也比未開發地區為高；沿海或邊境地區發生走私、販毒及非法入境的機會比內陸為高。因此，不同的社區環境，因其人口密度、發展類型、傳統習慣、經濟條件、人際關係及社會控制機制等的不同，便會產生不同的犯罪現象。

又如犯罪地點而言，都會區便產生許多容易隱匿犯罪的治安死角，如犯罪被害機會較高的大樓（通常大樓管理較為鬆散）、公園綠地、交流道涵洞、地鐵站或捷運車站、偏僻且缺乏路燈的街角巷道、低房租區及流動人口較多的工廠區等等。

因此，在研究犯罪現象及預防犯罪時，社區警政與生態區位因素便是不應忽略的課題，本文以人類生態學的基本概念，探討社區警政推動過程中如何建構社區犯罪基圖，達到科學化的警力巡邏佈署，以有效預防個人被害；並希望對研究社區警政及犯罪預防者有另一層面的思考空間。



貳、社區警政新思維

自 1980 年代起，以英國及美國為首的民主國家，積極倡導借用企業管理精神，以建立導航式、社區性、分權式、問題導向及顧客導向方式的政府。這股新公共管理思想的政府再造運動，更加豐富社區警政思維的意涵，其主要特色如下：(內政部警政署, 2002)

(一) 社區警政是一種策略性的作為

社區警政係警察動員居民、地方政府及社會團體等社區資源力量，以達成維護社會治安任務的一種全方位的策略。

(二) 社區警政是一種分權式作為

社區警政在執行過程中，主要由社區警察（如我國的警勤區佐警）等基層員警扮演執行者的角色。因此，社區警政必須擴大對基層警察的授權，並提升其獨當一面的能力。

(三) 社區警政是一種問題導向的作為

社區警察對民眾所提供之服務，應側重服務結果，是否能有效解決治安問題。因此，社區警政是一種「問題導向」而非「個案導向」的作為。

(四) 社區警政是一種顧客導向的作為

社區警政的績效產出必須以顧客需求為導向，亦即警察應針對民眾需求提供服務，而且警察服務品質好壞的評量標準應由由民眾決定。

此外，「問題導向」的社區警政，其具體做法尚包括掃描 (scanning)、分析 (analysis)、回應 (response) 和評估 (assessment) 等 4 個步驟。在掃描階段，警察依據勤區查察及民眾報案等資料，初步過濾出重複發生或具關聯性的案件，並從中找出這些案件背後所潛藏的治安問題類型。在分析階段，警察應設法蒐集已被認定的治安問題之範圍、本質及其原因。尤其，對某一個犯罪問題的受害者、加害者及發生時、地，應加以深入分析。在回應階段，警察應針對轄區的治安問題，提出治本的、長程的及有創意的解決方案。在最後的評估階段，警察應對各種治安方案與計畫的實施成效，加以客觀評估，若評估結果發現方案成效不佳，則應重新檢討前置的掃瞄、分析及回應等階段是否產生問題；透過不斷的檢討改進，將可有效找出核心的治安問題及妥適的解決方案。

至於其他國家社區警政的發展情形，在新加坡以品質警政、組織再造及學習型組織的原理，將行之有年且效果甚佳的鄰里警崗制 (Neighbor Police Post, NPP)，提升為鄰里警察中心制；此制度即將二十人左右的派出所結合，並再造成為



八十人左右的大派出所，並借由單一窗口報案，一人服務到底的制度設計(重大刑案除外，以組成專案小組處理)，以提高服務品質。其服務項目包括：(www.officer.com/ Singapore, 2002；陳明傳, 2002)

1. 報案之立即反應(fast response)；
2. 服務台設計(counter services)；
3. 社區聯繫與家戶訪問(community liaison and house visits)；
4. 預警式巡邏(proactive patrols)。

日本警察的社區警政作為，除沿襲傳統、尊重法治外，在創新作為上包括以下幾項：(黃富源, 2002)

(一)發行警察社區報紙：日本警察的社區報紙，是由派駐於派出所、駐在所勤務的外勤警察人員所編製，以達成外勤任務為核心目標的報紙。警察社區報紙的內容包括以下幾項：

1. 轄區內所發生的犯罪或事故的狀況，及其防範的策略；
2. 社區居民的期望與意見；
3. 鄉土的歷史介紹；
4. 政令宣導；
5. 颱風、天災之預測消息及防範守則；
6. 社區小孩子的好事等社區性、地域性強的報導。

(二)建設社區防犯示範道路：日本警察所設置的防犯示範道路開闢在通魔事件的頻發區，總道路長達兩公里，每七十公尺設置一個防犯聯絡所，由當地居民自組，可提供防犯訊息的交換與聯繫，並充當巡邏的休憩處。並在道路的重要地點標示「防犯示範道路」的標誌板，裝置緊急電鈴、電話、防犯燈號，使任何人在任何一個時段，走在防犯示範道路上都能免於犯罪被害的恐懼。

(三)運用高科技設備：日本警察在推動社區警政時，充分運用高科技設備，以協助交番制度的順利推行。「高科技交番系統」至少包括監視功能（在分局能夠監看交番的電視電眼所傳遞的交通狀況）、轉接功能（當交番勤務員外出時，可以將交番內的轉接開關撥接到分局）、訪者感知與接待功能（當交番勤務員外出時，透過偵測器分局執勤人員可以感知民眾進到交番裡，由分局執勤人員向民眾打招呼接待民眾）、警報功能（可以透過偵測器，對交番中的門、窗、火災等各種異狀向分局發出警報以便分局能夠即時處理）等。

美國紐約警察機構則規劃採取結合各市政機關，建構「安全街道與安全都市」(Safe Streets, Safe City) 的整體建設方案，以科際整合概念，將警察、檢察、



矯正等刑事司法機構，加上教育、就業訓練及輔導等市政機構，結合成提升紐約生活品質的再造方案。此外，並進一步整合社區警政與問題導向的策略(Problem Oriented Policing)，推出社區巡邏警察新策略(Community Patrol Officer Project, CPOP)，強調地區整體治安的系統分析，與完全授權基層警員來規劃勤務工作(陳明傳, 2002)。本文社區犯罪基圖的設計，便強調結合社區區位特性、犯罪特性及網路電腦的使用，建構整體的網路派出所系統及社區治安的科學化分析，達到犯罪預防的效果。

台灣地區最近幾年實務機關所實施的所謂「社區警政」，其主要內容包括以下幾項：(劉勤章, 2002)

- (一) 步巡或腳踏車巡邏；
- (二) 社區服務卡；
- (三) 民眾舉家外出，加強巡邏服務；
- (四) 社區治安會議；
- (五) 強化勤區查察與社區服務功能；
- (六) 發行治安簡訊；
- (七) 超商警察服務聯絡站；
- (八) 社區守望相助；
- (九) 計程車無線電台參與治安聯防；
- (十) 婦女安全保護；
- (十一) 單一窗口；
- (十二) 報案三聯單。

而台灣地區警察的行政管理，也從傳統科學化管理的注重機械式管理，及強調心理因素、人際關係與工作成果的效率觀(efficiency)，逐步轉向為注重品質管理(Quality Management)、ISO 認證及知識經濟管理(Knowledge-Based Economy)階段，如台灣地區「內政部警政署」為全面提升警察服務品質，於 2001 年積極規劃由台北市政府警察局中山分局圓山派出所、台北縣警察局蘆洲分局三民派出所及桃園縣警察局桃園龍安派出所等三個基層派出所推動，並導入 ISO-9000 的 2000 年版國際品質管理系統¹，以全面提升服務品質，「警政署」成立評估小組，針對導入

¹ ISO 9000 驗證標準共包含下列三種品保模式：(陳明傳, 2002)

1. ISO 9001--設計、開發、生產、安裝與服務之品質保證模式。
2. ISO 9002--生產、安裝與服務之品質保證模式。
3. ISO 9003--最終檢驗與測試之品質保證模式。

前述 ISO 9001、9002 與 9003 三種品保模式之主要目的，在於藉由品質保證與品質管理系統之運作，使供應商從設計、生產至服務之各階段中，防止不符合之情事發生，以獲得顧客之滿意。ISO 9001：2000 年版標準，已不分 ISO 9001、9002 及 9003，並整合為單一標準。



ISO-9000 之三個警察局後的實施成效，再推行至全國各警政機關；而檢視台北市政府警察局、台北縣警察局、桃園縣警察局之 ISO 9002 執行計畫之成效與行動方案，對於服務品質之改善實具有下列特色：(警政署,2001:ISO9000 會報資料；陳明傳,2002)

(一) 塑造親切環境，樹立服務形象：針對服務標示、申辦須知、等候設施、申辦動線、環境美化等工作，增設或購置軟體設施。

(二) 摄取企業現代管理技術，建立提昇服務品質共識。

(三) 嚴管流程：嚴密作業流程管制，以減少作業異常及不合格事項產生。

(四) 全面品質管理：藉由獨立性內部稽核及專業性外部評鑑，發掘問題癥結，供作查核點設定，並針對問題採全面品質管理方式的 PDCA 策略(Plan 計畫，Do 執行，Check 檢查，Action 續正行動)，達到矯正及持續改良與預防的效果。

(五) 量化服務指標以完成品質目標：依據總體目標（品質政策）擬定年度品質目標（服務指標）；如內部稽核缺失三項以下、作業異常（電腦輸入正確率百分之九十五以上）、民眾申訴案件十二件以下，要求全員齊心達成目標。

(六) 顧客服務導向：警察分局、派出所除以服務民眾立場加強在軟、硬體設備的改善與增置外，並灌輸服務人員「顧客導向」、「便民至上」的服務理念與宗旨，務求全面提高服務品質。

(七) 全員投入：推動服務品質認證的參與人員包括局長、各階層主管、中階管理者及基層服務人員，塑造鼓勵組織變革及為組織活動、產品、服務而努力的組織文化。

(八) 重視團隊合作：服務品質的提高並非個人努力即可達成，必須經由組織體系運作以克竟全功。因此在品質改善過程中，將管理者、部屬、其他單位或組織外部人員均納入其中，使之成一整體，共同關心問題的解決。

(九) 持續性的改善：在服務項目的軟硬體設施上，不斷的追求改良與進步，並以增進顧客滿足、提昇工作品質為目標。所有內部工作單位及相關單位，均持續發掘各項工作過程的缺失與問題，透過持續改善的過程中，才能繼續符合追求品質的意念。

(十) 教育與訓練的重視：教育與訓練是激勵組織朝向品質管理邁進的重要質素。服務中心對於品質觀念的傳授、品質共識的建立以及團隊合作，均持續不斷地對組織全體成員進行教育訓練，才能發自內心的追求品質及改善品質。



參、 犯罪生態學概念

(一) 人類生態學

犯罪生態學概念來自人類生態學概念，而何謂「人類生態學」？簡言之，它是一門研究人影響自然或自然影響人之科學，主要內容在探討人與自然環境間存在之互動關係，包括人類之社會生活狀態、衛生健康、平衡、環境污染及各種存在之人類生存現象；同時亦探討人類遺傳學、遺傳基因學、形態學及生理學等相關課題。因此，有機體、動物與植物所生存其間之「生命之網」係繫於一個龐大而相互連結相互依存之生態體系內 (Park, 1936)。人類活在此一體系中，因「為生存而競爭」(the struggle for existence)，「為競爭而合作」(competitive co-operation)，人類之個體數因此受到限制，其分佈亦受到限制，自然之平衡因而得以維持。

人類有膚色、種族、體態特徵等等明顯或不明顯之特徵，這些區別是否均是單純環境使然？亦或有其他解釋依據？實應加以探討。當然，在人類與大自然環境之適應過程中，堅韌之調適力似乎是人類之重要特徵，誠如電影「侏羅紀公園」中對生態之推論觀點：「生命自己會尋找出路」。

人類是否也具有一種適應環境能力之基因？或如新達爾文主義所提出之一種演化之解釋模式或理論架構：「突變——自然選擇（與淘汰）的過程」，這也產生了一種基因的差別遺傳及某些特性之優勢呈現，亦即自然選擇會有利於某些基因類型，如人類之下一代延續問題，並非所有人類都有後代，有些人因子女死亡、抱獨身主義亦不生子或不孕症者等而沒有後代；易言之，可能某一地區三分之二之後代子孫係由上一代四分之一者所生。而有些自然性流產（如基因或染色體本身缺陷引起）或「致死基因」之存在，使某些生命或婦女因自然淘汰結果而死亡。當然，自然選擇也常產生突變狀態，因而有人提出「偶然選擇」現象，如「萊德效應」(Effect of S. Wright) ——亦即「基因漂流」觀點，在特定數目之人口中，總會發生基因頻率之「隨機變量」（賴金男譯，1992: 19），即是某些基因會因時間及環境因素而改變。

以人類膚色為例，最初人類膚色可能是棕黃色，之後逐漸異化，有些人失去色素，有些人則加重色素，而皮膚色素之增減與紫外線照射時間長短與強弱有關。而在體型方面，人類生境之溫度愈高，體型愈小，體型較大之種族則常生長在較冷地區（柏格曼規律，the regular of Bergmann, 1847）；一種物種生活地帶最冷地方，其手腳部分及其他延伸部位都比較短，即寒冷地方與矮胖或矮狀密不可分；亦即在近似同類恆溫動物種族或物種中，身體表面之相對值，與身體體積或重量相比，在加速熱解作用之氣候中，會相對增加（史雷德法則，the law of Schreider, 1951；



賴金男譯，1992：30-31）。如生活在北極圈中者，其個子較小但狀碩，生活在中部熱帶非洲者則較矮小或瘦長。當然，人類體型之適應不能只單純從環境變化去作完全解釋，有時遺傳亦是重要因素，生態學中之規律法則總有 10-20% 之例外，因不同現象之複雜性非單一熱適應法則所能全部解釋。

除溫度外，人類有時亦受其他「群落生境」所影響，如海拔高度、風和土壤質地等特性，舉例而言，人類鼻子之寬度與高度因地方氣候不同而改變，因在乾燥氣候下，高而窄的鼻子可以濕化吸入之空氣；在炎熱之地，寬而低之鼻子則具有解熱功能（賴金男譯，1992：36-39）。

人類疾病有時亦深受生態環境的影響，稱之「氣候病理學」，如在某些之潮濕炎熱有利於某些疾病微生物之成長，形成地區性之傳染疾病（流行病），但當該地區之人類遭至乾燥地區或南北極時，該地區便成為疾病微生物之墳場。也有些疾病在特定之人口組群中繁衍，因而產生「人種病理學」。人類有時基於自私觀點，發明各式各樣之殺蟲劑，如使用 DDT 以消滅蚊蟲及跳蚤，希望消滅瘧疾及斑疹傷寒，但卻忽略了「生態之自然平衡」之自然選擇性，總有部分病媒昆蟲從中發展出可資抵抗殺蟲劑之新品種，最後產生「免役作用」。當然有時也可能因自然選擇速度太慢而滅種，產生生態失衡現象。

(二) 犯罪生態學

犯罪生態學係指運用動、植物生活空間之區位領域概念、術語和技術，對人類犯罪現象作有系統分析的學問，亦即從生態環境生存概念，研究人類犯罪行為與生態環境間的互動關係。

生態區位學係運用動、植物生活空間的區位領域概念、術語和技術，對人類社會及犯罪現象作有系統之的研究，亦即從生物環境生存概念研究生物個體或群體與其生存環境間的互動關係。

美國在 1920 至 1930 年代，派克(Park, R.)、柏格斯(Burgess, E.W.)、馬肯吉(Mckenzie)及湯瑪斯(Thomas, W. I.)等多位人類生態學者首先提倡社會次級區域的概念，並創立芝加哥學派；他們從環境生態學觀點分析犯罪行為與區位特性間的關係，並探討少數族群的聚集、空間型態、社會階層及特定區域的分佈關係，而提出「少年犯罪地帶」(delinquency areas)等概念，認為犯罪率的高低並非性別、種族等的差異，而是特殊區位使然(Shaw & Mckay 1972:142-145)。

1. 同心區域理論

在 1920-1930 年代，派克(Robert Park)、柏格斯(Ernest W. Burgess)、馬肯



吉(Mckenzie)、及湯瑪斯(Thomas, W. I.)等多位人類生態學者(Human Ecology)首先提倡社會次級區域(sub area)概念，並創立芝加哥學派，他們從環境生態學觀點分析犯罪行為，並探討少數族群的聚集、空間形態、社會階層及特定地域的分佈關係。

派克採取人類學方法及觀察方式，探討都市生活問題(Park, 1952)。柏格斯則以芝加哥為例，說明都市地區自然型態的轉變，他指出每一地區都有特定人口和特定用途；如商業區、低階層公寓區、中階層住宅區等等，他假設這些人口和特定區域呈同心圓的分佈型態發展，以都市中心為基準向外擴展，這種型態顯示出當時工業城市的特徵。

2. 少年犯罪地帶

蕭及馬凱(Shaw & Mckay)受到芝加哥大學早期對生態學研究影響，將芝加哥和其他城市的犯罪分佈情形，在地圖上標示出來，結果發現該地區犯罪行為與其他社會現象的類型和範圍，普遍集中在都市社區內，其研究結果發現以下現象：(Shaw & Mckay, 1972: 383-385)

(1) 青少年犯罪在芝加哥地區分佈不太平均，主要集中在商業中心和重工業區附近。

(2) 芝加哥各地區犯罪率高低相差懸殊。

(3) 犯罪率與市中心距離呈反比現象。他們運用柏格斯的都市同心圓理論，廣泛收集芝加哥地區犯罪率統計資料及少年法庭中的犯罪紀錄資料，結果發現芝加哥可用同心圓的圖形隔出五個界線分明的同心圓地區。

第一圈是中心商業區：此區內有百貨公司、摩天大廈、火車站、大飯店、電影院、博物館、市政廳等，可說明都市及其內地經濟、政治及文化活動中心。

第二圈稱為過渡區：是成環狀圍繞中心商業區，此區可看到貧民住宅、移民聚居所、惡習區、房租區和一些輕工業區。住此一區內的居民，往往是已被拒絕參與競爭者(罪犯、失業者、或被遺棄者)，或由於他們一直沒有機會參與競爭(如美國黑人和其他少數團體分子)。

第三圈是工人住宅區：此區主要是工廠、商店工人，其房屋都很小且古老，第二圈的人常移居此地。

第四圈是中心級住宅區：此區標準房屋型態是獨家住宅單位，住此區者多數是小商人、專業人員、佐理和買賣人員及當地中層階級者。

第五圈是通勤區：是最外圈地區，此區環境為中上階段住宅區，居民多半為中



等階級住民，他們多半在市中心工作。

事實上，因都市不斷地再擴張成長，這五圈的範圍亦不斷地向外伸張，而且沒有一個城市完全照此種模式而形成，因為城市的形成受各種自然因素及歷史因素交互影響。

蕭和瑪凱就運用上述同心圓理念，以 1927 年至 1933 年少年法庭資料，描述各個同心圓地區的少年犯罪率。結果發現，青少年犯罪問題有集中在市中心趨勢，犯罪率由市中心區逐漸往郊外降低。

他們更藉著社會價值與社會組織的分析探討貧民區與一般都市外圍地區在犯罪率的差異，結果發現犯罪率較低地區，人們在傳統價值及態度表現上較為一致，且較合於法律要求，並遵循中層階級教養子女方式教育自己子女。而對於犯罪率較高地區，人們對既有的道德規範表現出較為衝突觀點，其行為也較傾向於偏差。

他們同時指出，某一地區的犯罪率是與城中心及工業中心的距離愈遠而愈減少；犯罪地帶通常靠近工業區、百貨中心或城市等，主要是由於鄰居關係的頽廢而不再能發揮社會控制的功能，因而引起較高的犯罪率。在美國城市中的犯罪大都集中於貧民區及城中心區，分析其原因，主要是這些地區自然環境的衰頽，人口過於擁擠，經濟過度依賴，租來的住宅，以及外來種族及黑人較多等因素，亦即這些地區居民大都是流動人口，且面臨社會解組、工業化及鄰近地區的快速變遷等現象，且異族人口雜處，較無法凝聚成一致性的倫理道德觀。

蕭和瑪凱並發現親子關係深深影響著社會價值的發展，其研究結果獲得以下結論：(Shaw & Mckay, 1972:142-145)

- (1) 城市中各區域的犯罪率差異甚大，青少年是否表現出違法行為，與其居住環境具高度相關性。且愈鄰近重工業區或商業區，其犯罪率愈高。
- (2) 犯罪為不良社會化的結果，在一個社會結構及社會組織較不穩定的地區，犯罪較容易發生。
- (3) 犯罪率的升高，意味著社會制度及社會控制力的崩潰。
- (4) 犯罪率高低與種族無關，是隨著居住地區的不同而變動，任何人只要住在犯罪率較高地區，便有可能成為犯罪者。如居住在低房租區、貧民區、百貨公司後街等，有著較高的犯罪率。
- (5) 犯罪率與貧窮、疾病、居住環境惡劣等等經濟及社會條件欠佳有極高相關。
- (6) 衰敗地區及轉型地區最易產生犯罪，一旦渡過轉型期，犯罪率自然會明顯下降。
- (7) 因社區為犯罪滋生主要來源，故針對犯罪問題所做的防治計劃，亦應以社區為實施基礎。

蕭和馬凱並指出，「轉型區域」中的「社會解組」(social disorganization) 現象是造成青少年犯罪的主因，他們認為人口組成不斷變化，外來文化的解體，不



同文化標準，以及該區逐漸工業化等因素，造成區域文化及組織的解體。區域傳統及機構連續中斷，因此鄰里當做社會控制及道德標準傳遞的媒介功效已大為降低。在這個區域成長的男孩亦無接觸傳統文化的管道，且其大部分行為是因參與遊戲團體或家庭外的少年同儕團體而產生(Shaw, 1951:15)。

肆、社區犯罪基圖的概念

社區犯罪基圖(crime basic map of community)的概念來自區位學與生態環境間的互動關係，它與各派出所或分局所繪製的犯罪斑點圖並不相同，目前警察機關僅將犯罪報案件的數量呈現在該管轄地區簡圖上，對預防犯罪助益不大。

社區犯罪基圖不同於一般地圖及目前台灣地區各警察機關所繪製的警勤區犯罪斑點圖，在「社區犯罪基圖」上所標示者，除該地區重要的區位事實，如江河、湖泊、山林地形特質，以及運河、通衢、公園、學校、墓地、空地、工業區、商業區、住宅區、金融機關及警察局等土地利用情況加以註明分類外，以此基圖為背景或架構，將所欲瞭解或描述的犯罪現象、類型及問題，如殺人、搶奪、住宅竊盜、汽車竊盜、強姦、金融搶劫、擄人勒贖等犯罪現象，用各種不同符號及數量標示於基圖上，並列出發生時段，此種社區犯罪基圖的主要功能有以下幾項：

1. 瞭解犯罪現象、類型或問題在空間分布的性質及其範圍；
2. 瞭解不同犯罪類型與社區區位特性間的相關性；
3. 指示或幫助發現某些犯罪現象與其他犯罪現象間的相關性；
4. 以符號表示某種犯罪類型，置於不同時期的犯罪基圖上，先後比較分析，則可明瞭該犯罪類型或問題在時間上的發展情形與變遷趨勢。
5. 警察機關可根據此一基圖，對轄區治安加以掌握，及做最適切的巡邏勤務安排。

伍、社區犯罪基圖與社區治安的關係

試以台灣地區桃園縣龜山鄉坪頂派出所轄區為例，假設該轄區在 2002 年元月份發生犯罪案件有住宅竊盜 20 件，銀行搶案 2 件，強制性交案件 3 件，兒童被綁架勒贖 2 件，停車場汽車被竊 6 件，... 等，將此犯罪類型及特性置於該社區基圖上，加上發生時間，我們便可得知該轄區有以下的犯罪現象：

1. 兒童被綁架勒贖二件均發生在學校附近及上、放學時間(早上 7-8 時，下午 4-6 時)；



2. 銀行搶案二件均發生在下午 3-4 時，金融人員正忙及錢最多時間；
3. 強制性交案件三件均發生在夜晚 0-2 時之偏遠山區無人處；
4. 停車場汽車被竊六件，發生時間為夜晚 02-06 時；
5. 住宅被竊二十件則發生在晚上 9-12 時。

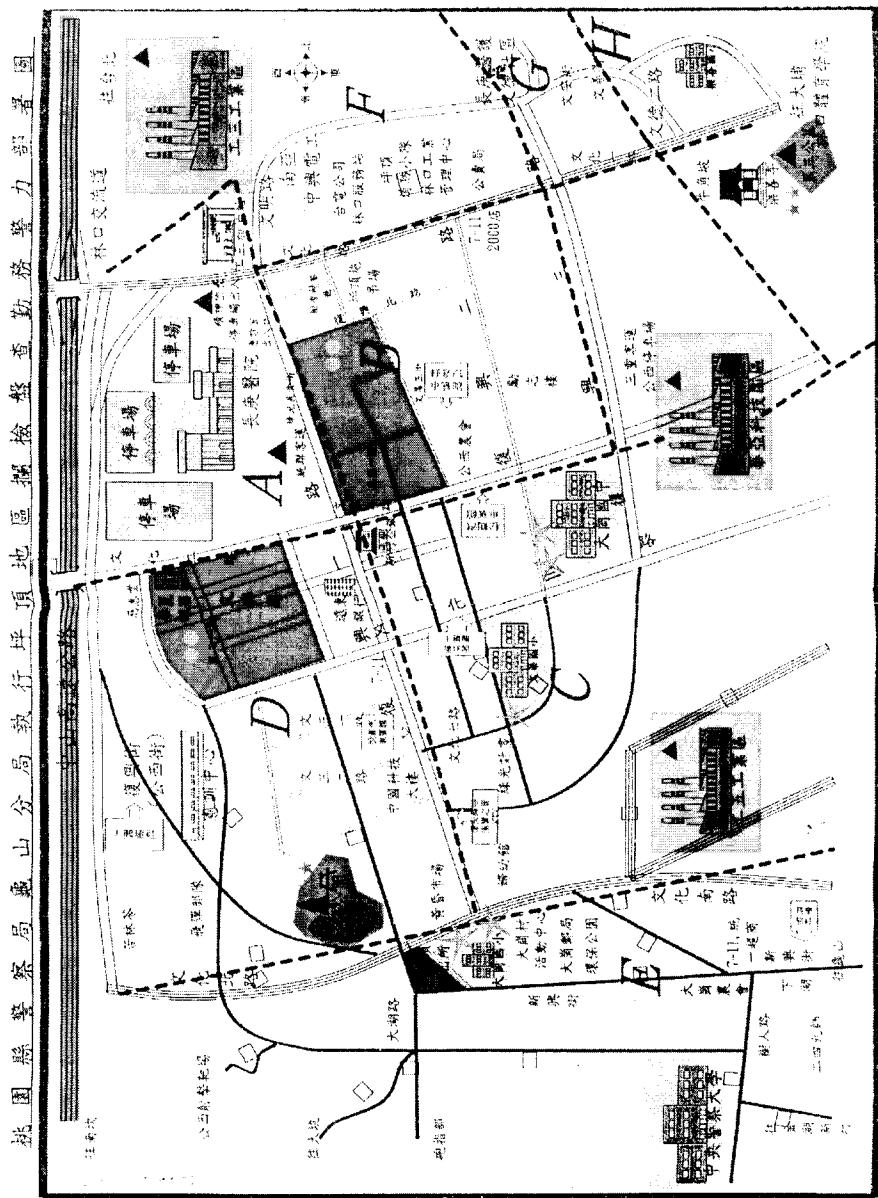


圖 9~2 犯罪基圖與警力巡邏的關係

萬華分局治安死角示意圖

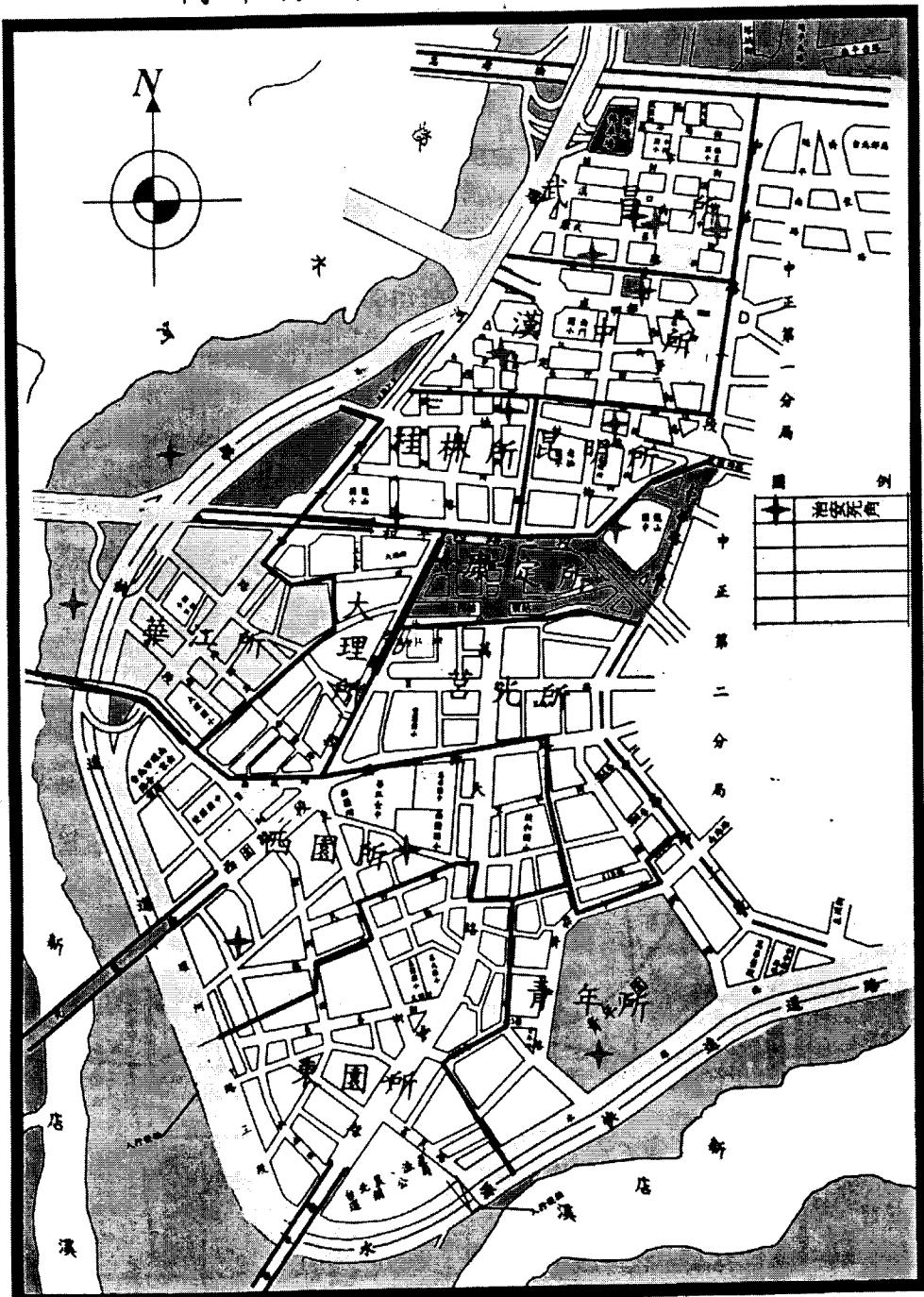


圖 2 台北市萬華分局治安死角示意圖

陸、運用社區警政犯罪基圖的建立強化警力及警民合作

如果警察機關(派出所)能針對該轄區的犯罪基圖加以理解，便可提出一套有效預防犯罪的巡邏策略，巡邏勤務除定點定時巡邏外，不定期的機動巡邏便可集中在犯罪發生時段地區，如早上 7-8 時加強學校附近的巡邏，下午 3-4 時則增加對金融機關的勤務，薄暮時分回到學校附近，華燈初上則加強百貨公司的勤務，晚上 9-12 時強化住宅的巡邏，並鼓勵社區聯防警民守望相助，深夜 0-3 時則針對隱匿性較高之山區加強巡邏，並透過社區區位環境的設計改良，如將黑暗路段加裝路燈及監視器等，以生態區位防衛的觀點有效預防犯罪的發生。

警察機關（派出所）如果能針對該地區八月份的治安現況作有效的人力規劃，則九月份的犯罪基圖應可呈現不同現象，在以此月的之現象作更進一步的勤務修正，則應可有效預防該轄區的犯罪情形。但基於犯罪現象的飽和原則及規則現象，犯罪可能不是消失，而是可能推移到鄰近地區，此種推移效應並不會消失。因此，唯有透過社會結構的全面改善，才可能有效降低犯罪的發生。

柒、社區環境設計預防犯罪—以美國便利商店搶案為例

美國在 1989 年一整年中，便利商店發生搶案共有 36,434 件，平均被搶 364 美元，案件數與 1985 年相較，搶案上升率高達 28%。而被害損失除財產外，以暴力攻擊店員和顧客所造成的身心傷害更難以估計，刑事司法體系更為了此一類型的搶案耗損大量的社會成本及資源，如犯罪預防宣導、預防性的巡邏、監視、緊急反應、調查、逮捕、監禁、司法的進行及業者加裝各種防搶措施等等，已嚴重影響市民的生活品質。且便利商店業者對此一犯罪的預防深感無能為力，引起政府當局及學者高度重視。

事實上，在最近二十餘年間，許多研究已經朝探討環境因子和便利商店被搶的相關性議題上面，包括場地檢視、訪問搶案嫌疑人、被害人等，及實驗便利商店在有無新的防搶措施下，搶案發生率高低的比較等，使在預防便利商店防搶作為的策略上產生重大轉變。其中幾個主要的研究成果摘述如下：(沈志蒼, 2002)

(一) Crow and Bull 研究 Southland 公司所屬 349 家先前被武裝搶匪行搶的便利商店，何以這些商店經常被搶，研究結果發現上述商店有極高的被搶特性，Crow and Bull 於是發展出數種防搶策略，這些策略包括：



1. 現金管理手續，可用額的限量；
2. 燈號顯示限額現金；
3. 加強店內外的能見度；
4. 消除逃跑路線；
5. 使用安全的裝置物；
6. 鼓勵警察和計程車司機的光臨；
7. 加強店員的警覺心；
8. 保持店內的清晰性；

(二) Duffala (1976) 的研究結果發現，在易被行搶的生態環境特色上，易於下手的商店是最容易遭到搶劫。其環境特色包括：

1. 在兩條街區的主要幹道；
2. 車流量少的街道；
3. 在住宅或空地區；
4. 在一個很少有商業活動的地區。

(三) Gow and Erickson 在 1985 年，研究搶匪行搶的時間及商店特色，其結論發現，有兩個店員和在晚上 11 到早上 6 時停業，是無效的防搶方法，而店員的性別對搶匪而言具有影響性。另 Degner .Comer Keprer and Olexia 的研究結果發現，便利商店搶案的高峰時間是上午 9 時至 11 時；但在佛羅里達州的便利商店搶案發生時間，有 35% 發生在下午 11 時至至上午 6 時。顯見搶案發生時間會隨著地域及時間的不同而產生不同的被搶率。

(四) The Gainesville 警察局委託 White 在 Gainesville 的研究，研究結果發現，多位店員值班對便利商店搶案具有強有力的警示作用，商店環境並非最主要的因素。另一位 Swanson 根據搶案嫌疑人和被害者的回答，建構了一張與便利商店搶案有關的 32 項特質，其結論發現，有二個店員當班似乎是最低級的防搶辦法，而安全的監視設備、保險箱、設在一個 24 小時營業的商圈、午夜歇業等，可有效降低搶案的發生。

Gainesville 警察局根據上述研究發現，建議以下防搶措施：

1. 無聲且隱密的搶案警報系統；
2. 裝設能認出嫌疑人的安全照相措施；
3. 保險箱和其他現金處理策略；
4. 停車場有好的照明及照相設施；



5. 標示櫃台現金有限，請自備零錢；
6. 窗子能透視；
7. 在入口處裝設監視器材；
8. 無隱蔽的通道；
9. 員工接受防止搶匪及安全訓練；
- 10.夜間有兩個以上店員。

此外，警察局並提議 Gainesville 市議會訂定相關規定，要求業者執行限額現金、安全的保險箱、加強停車場照明、除去視覺障礙加裝監視器和員工訓練等。在 1986 年執行後，便利商店搶案一直維持在警戒線之間，但在 1987 年再度要求業者在晚上八時至凌晨四時歇業，結果搶案發生率從 1986 年的 97 件，下降至 1987 年的 39 件；另在 Jacksonville 市，實行限額現金、加強照明、除去視覺障礙和員工訓練後，搶案也從 1987 年的 863 件，降至 1989 年的 567 件，下降率高達 35%。

(五) Jeffery 等人於 1987 年在 Tallahassee 市的研究發現，下述情形較少被搶：

1. 出納員的位置在中央；
2. 二個以上的店員當班；
3. 店內可看得清楚；
4. 外面亦可看清裡面；
5. 接近商店區；
6. 接近住宅區；
7. 接近夜間商業活動區；
8. 除去隱藏的通道；
9. 附近有加油站；
- 10.限額現金。

總之，根據許多研究結果，便利商店在防搶策略上，有關兩個或兩個以上店員上班，普遍受到肯定。另具有良好的現金處理手續、除去隱蔽通道、位於夜間商業活動區、加強商店周邊照明、建圍籬或圍牆、加強外部能見度、加裝防搶警鈴、監視器及防搶訓練等，均是發生在許多便利商店遭搶後的相關作為。



捌、台灣地區社區警力及治安狀況的評估

台灣地區早期警察機關員額設置標準，根據 1983 年「警察機關員額設置標準」，為市、縣警察局人員員額標準（「警察員額」不包括戶政事務所人員及消防人員）。市、縣警察局員額設置以常住人口為計算基礎，其設置標準參考如下：

- (1) 直轄市警察局以人口 350 人設置一人。
- (2) 省轄市及台北縣警察局以人口 550 人設置一人。
- (3) 甲種編制縣（台北縣除外）警察局以人口 650 人設置一人。
- (4) 其他各縣警察局以人口 750 人設置一人。

目前鑑於其計算基準僅以人口為基準，無法確實反應治安狀況，為解決地方警力配置問題，特於 1997 年擬訂「地方警察機關員額設置參考基準」，此一設置參考基準係以轄區人口數、面積數、車輛數及犯罪率等四項重要因素為考量，茲略述如下：

1. 地方警察機關員額設置參考基準

- (1) 人口因素：直轄市及台中市警察局以人口 350 人設置員額一人；省轄市（不含台中市）及甲種編制縣警察局以人口 500 人設置員額一人；其他各縣警察局以人口 700 人設置員額一人。
- (2) 面積因素：直轄市政府警察局未滿 200 平方公里者，增置員額 60 人；200 平方公里以上者，增置員額 80 人。省轄市警察局未滿 100 平方公里者，增置員額 30 人；100 平方公里以上者，增置員額 40 人。縣（不含離島）警察局未滿 1,500 平方公里者，增置員額 40 人；1,500 平方公里以上、未滿 2,100 平方公里者，增置員額 40 人；2,100 平方公里以上、未滿 3,500 平方公里者，增置員額 150 人；3,500 平方公里以上者，增置員額 450 人；離島各縣警察局未滿 100 平方公里者，增置員額 40 人；100 平方公里以上者，增置員額 150 人。
- (3) 車輛因素：直轄市政府警察局：每滿 10,000 輛者，增置員額 10 人；省轄市縣警察局每滿 10,000 輛者，增置員額 5 人；車輛總數未滿 10,000 輛者，增置員額 5 人。
- (4) 犯罪率因素：直轄市政府警察局犯罪率未滿萬分之 40 者，增置員額 400 人；犯罪率在萬分之 40 以上者，每增加萬分之 1，再增置員額 2 人；省轄市縣（不



含金門縣連江縣)警察局犯罪率未滿萬分之 40 者，增置員額 200 人；犯罪率在萬分之 40 以上者，每增加萬分之 1 再增置員額 1 人；金門縣連江縣警察局犯罪率未滿萬分之 40 者，增置員額 50 人。犯罪率在萬分之 40 以上者，每增加萬分之 2，再增置員額 1 人。

唯上述設計基準，並未能充分考量社區發展及社區特性，如該地區或社區工商業化程度、八大行業數、流動人口數(或未設籍人口數)及社區居住犯罪人口數等因素，另犯罪率部分，如果能將重大刑案率及竊盜率分別計算，納入考量因素，應能使警力配置更符合社區治安需求。

此外，台灣地區對社區治安狀況的評估，包括主觀及客觀評估兩部分，在主觀評估方面，台灣地區目前正在進行的為「各縣市民眾對治安滿意度調查」，以季(三個月)為單位，在所有居住在台灣地區年滿二十歲者中抽取約九千人作為分析樣本，除基本資料外，問卷調查題目主要包括以下幾題：

1. 請問您對於您住家附近最近三個月來的治安滿不滿意？
2. 請問您最不滿意的理由是什麼？
3. 請問您認為最近三個月來本縣(市)暴力犯罪(搶奪、強盜、故意殺人、擄人勒贖、強制性交、重大恐嚇取財、重傷害)嚴不嚴重？
4. 請問您認為本縣(市)哪一種暴力犯罪最為嚴重？
5. 請問您認為最近三個月來本縣(市)竊盜問題嚴不嚴重？
6. 請問您最近三個月來有沒有看過或聽過如何預防犯罪之宣導短片、海報、宣傳單及布條等？
7. 請問您對於最近三個月來警察執行巡邏勤務的表現滿不滿意？
8. 請問您對於您住家附近最近三個月來警察執行臨檢、路檢勤務的表現滿不滿意？
9. 請問您對於最近三個月來本縣(市)員警受理民眾報案的服務態度滿不滿意？
10. 請問您最近三個月來本縣(市)員警處理民眾案件的服務態度滿不滿意？
11. 整體來說，請問您對於本縣(市)最近三個月來警察機關維護治安的表現打幾分(以 100 分為滿分)？

總之，犯罪預防或控制的目的，並不在於消滅犯罪或有效降低犯罪率，而是如何將犯罪率控制在民眾「可容忍限度」之內；因犯罪率的增長並不必然導致社會治安狀況的「惡化」，社會治安狀況尚須考慮公共秩序問題，公共秩序的內容包括民眾對治安的滿意程度、民眾利益的實現程度、民眾對警察及司法機關的信任程度、



警民關係、犯罪被害恐懼感及犯罪預防與矯正成效等。

一般而言，犯罪率的增長情況包括正常增長(可容忍)、負增長(或稱改善率)及惡性增長(或稱惡化率)，當社會防控力量的增長大於一般刑事案件的增長，而一般刑事案件的增長又大於重大刑事案件的增長，且重大刑事案件所占比率在 15%以下，稱為可容忍的正常增長；而當重大刑事案件的增長大於一般刑事案件的增長，一般刑事案件的增長又大於社會防控力量的增長，且重大刑事案件所占比率在 15%以上，稱為惡性增長(王光等,2000:124-125)。由此可知，如何客觀評估社會治安犯罪指標及民眾對犯罪的忍受程度，犯罪控制才具有實質意義；而在評估內容中，亦應同時兼顧地域及其文化的特殊性，方可避免產生執行上的偏失現象。

一般而言，犯罪的正常值係指在特定的時空背景下，社會對犯罪數量界限的可容忍程度，犯罪控制的衡量標準包括客觀標準及主觀標準兩部分，客觀標準係指對犯罪的質與量的客觀衡量，包括犯罪發生數、犯罪率及犯罪增長率等，如果犯罪年增長率超過 2%，則視為超過犯罪的正常值，容易造成社會不安。

而犯罪控制的主觀標準則以社會大眾對社會安全感的看法加以呈現，社會安全感係指社會大眾對社會治安狀況的主觀感受，係對人身、財產等合法權益受到或可能受到侵害和保護的綜合心態(解玉敏,2001:366)。

玖、結論與建議

- (一) 加強社區治安狀況的科學研究及評估
- (二) 建立社區犯罪基圖
- (三) 建立社區網路派出所
- (四) 加強犯罪預防宣導
- (五) 加強警民守望相助

參考文獻

Park, R. E.(1936): "Human Ecology", Studies in Human Ecology, The American Journal of Sociology.The University of Chicago Press.

Park,R.E. (1952): "The City: Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the Urban Environment," in Human Communities, Ed. Park, R.E., New York: Free



Press:13-51.

Senior Police Academy , The Legal System and Police Organizations in the Federal Republic of Germany, Muenster, Germany, 1999.

Shaw, C. R. & H.D. McKay (1972): Juvenile Delinquency and Urban Area Rev. ed., Chicago University Press.

Swiss, J, (1992): "Adapting Total Management(TQM) to Government", Public Administration Review, Vol.52., No.4.

內政部警政署(1998):德日警政考察團，德日警政考察團革新警政建議書，台灣台北，內政部警政署。

-----(2001):ISO9000 會報會議資料，台灣台北。

-----(2002):警政白皮書，台灣台北，內政部警政署出版。

王光、秦立強、張光(2000):「中國犯罪率增長與社會治安」，國際預防犯罪學術研討會論文集，北京，中國人民公安大學出版社。

沈志蒼(2002):從環境設計來預防便利商店搶案，台灣桃園，中央警察大學碩士生研究報告。

陳明傳(1993):論社區警察的發展，台灣桃園，中央警察大學出版社。

-----(2002):「全球警政新策略與我國警察教育之新方向」，台灣桃園，警察教育的未來研討會論文集，中央警察大學。

陳明傳、孟洛(Jim L. Munro)、廖福村(2001):警政基礎理念—警政哲學與倫理的幾個議題 (The Basic Principles of Policing—Issues of the Philosophy & Ethics)，台灣桃園，中央警察大學出版社。

陳明傳等(1996):警政品質管理與警政工作效能關係之研究，台灣台北，行政院國科會專題研究。

----- (1997):各國警察制度，台灣桃園，中央警察大學出版社。

黃富源(2002):「社區警政之日本文獻」，台灣桃園，犯罪防治學報，中央警察大學。

黃富源、范國勇、張平吾合著(2002):犯罪學概論，台灣桃園，中央警察大學出版社。

解玉敏主編(2001):犯罪學教程，北京，中國物價出版社。

賴金男譯(1992):人類生態學，台灣台北，遠流出版公司。

