

## 市民導向的政策形成過程模式之研究： 以台北市竊盜防治政策為例\*

吳進宗\*\*

### 摘 要

竊盜問題為人類社會中最傳統的犯罪問題，也是世界各國在防治犯罪上最困擾的問題之一；在所有犯罪問題中，竊盜犯罪一直是發生率較高的犯罪型態，民眾對治安感受，也經常以竊盜問題的嚴重程度為測量指標。

惟檢視過去有關竊盜問題研究大都從犯罪學角度著手，甚少以公共政策觀點系統性地予以研究。本研究之問題為：以竊盜防治政策為例，市民導向或菁英導向的政策形成模式是否會影響該項政策之績效？為探求此問題之答案，首先檢視影響竊盜防治政策效果的相關理論：犯罪區位、情境預防、一般化犯罪、日常活動、民眾參與及基層員警等六類理論途徑。然後，運用比較研究法，以警勤區為劃分範圍，選擇竊盜率最高與最低的轄區進行比較，運用質化方法，深度訪問高階警官、基層警員、社區居民代表，從六項理論途徑檢視市民導向或菁英導向的竊盜政策是否影響竊盜率的高低。最終研究目的是建構足以產生竊盜防治效果的政策形成模式。

研究方法除文獻分析外，本研究尚運用深度訪談法，訪問大安分局及文山第一分局之基層員警十二人、社區民眾十三人、該二分局及警察局竊盜業務承辦人三人，總共二十八人。

研究發現如下：市民導向或菁英導向的政策形成模式確實對於竊盜防治政策的產生有某種程度的影響，凡是基層員警與社區民眾互動較佳的地區，其竊盜率較低，而凡是警察與社區民眾互動較少的地區，則其竊盜率較高。基此，本研究建議今後應建構市民導向的竊盜防治政策，才能確實保障社區民眾的生命與財產安全。

關鍵詞：政策形成模式、政策制訂模式、市民導向的公共政策、竊盜防治

---

\* 本文之完成感謝指導教授丘昌泰、口試委員警察大學朱金池教授、淡江大學羅清俊教授之悉心指導，謹此致謝。

\*\*國立台北大學公共行政暨政策學系碩士；台北市政府警察局保安警察大隊組長。

收稿日期：2003年8月30日；第一次修正日期：2003年11月14日；第二次修正日期：2003年11月25日；接受刊登日期：2003年11月27日。

## 壹、研究動機與目的

竊盜問題為人類社會中最傳統的犯罪問題，也是世界各國在防治犯罪上最困擾的問題之一，在所有的犯罪問題中，竊盜犯罪一直是發生率較高的犯罪型態。一般民眾對竊盜犯罪的感受，不僅害怕成為竊盜犯罪的被害客體，且隨時有陷於被害之危險；故民眾對治安感受，也經常以竊盜問題的嚴重程度為測量指標。

內政部警政署發佈的台灣刑案統計資料顯示：竊盜犯罪在所有刑事案件中所佔比率恆為各類犯罪之冠（約在百分之 60 至 90 之間），以民國 90 年刑案統計為例，刑案發生 490,736 件，其中竊盜（含汽、機車竊盜）為 338,063 件，佔所有犯罪的 68.88%，總刑案的三分之二，由此可知竊盜問題之嚴重。從竊盜發生地區來看，發生數較多依序為台北縣、台中市、高雄市、桃園縣、台北市，可見竊盜問題在大都會特別嚴重（台灣刑案統計，民 90）。

以台北市 80 至 90 年刑案統計資料為例，台北市政府警察機關受理刑事案件共計 546,486 件，其中以受理竊盜案 366,357 件最多，占全般刑案的 67.04%，其中包括一般竊盜 9,262 件、汽車竊盜 4,011 件、重大竊盜 123 件、機車竊盜 18,727 件。竊盜犯罪佔所有犯罪 60.37%，竊盜發生率<sup>2</sup>平均每十萬人約有 1,215 件，竊盜犯罪人口率<sup>3</sup>平均每十萬人約有 154 位人犯；從行政區來看，以大安分局 44,985 件最多，文山第一分局 8,014 件最少（台北市警務統計年報，民 80-90）。

警察機關雖然投入大量警力解決竊盜問題，成效卻一直不彰，形成政策學者 Wildavsky (1979) 所稱「政府作為越多，公民觀感越壞」(Doing better, feeling worse)的弔詭現象(轉引自林鍾沂，民 83: 25)。有鑑於此，學術界也紛紛投入研究，企圖破解竊盜防治的困局，如犯罪學家從犯罪成因與行為探究解決之道，社會學家從家庭、學校、社會教育等途徑提出解決方案，心理學

2 竊盜發生率是指一定期間內竊盜案件發生數除以期中人口數，再乘以 100,000。

3 竊盜犯罪人口率指每 10 萬人口中竊盜嫌疑犯人數。

家亦研究竊盜行為特質與人性貪婪心理，提出強化嚇阻與犯罪預防策略，法律學家從判刑與矯治研究解決之道，但從竊盜犯罪統計資料來看，竊盜問題依然存在，且更嚴重。

檢視前述警察實務界或學術界有關竊盜問題的研究，似乎偏重於以犯罪防治角度探討竊盜問題，甚少從公共政策觀點針對竊盜防治政策的形成過程進行深度的分析與檢討。

本研究的主要論辯焦點是：竊盜防治政策之所以成效不彰，主要原因是作為「上位」的政策形成模式不符合基層警員與社區居民的犯罪防治需求，不瞭解社區民眾受到竊盜之苦的問題癥結，以致於竊盜防治政策執行者無法落實上位所規劃的理想藍圖；換言之，長期以來，國內警察機關的竊盜防治政策形成模式一直強調菁英導向的思考模式，以「官本位」的專業與經驗建構竊盜防治問題，形成竊盜防治政策，殊少考量竊盜受害者民眾所提出的利害關係觀點；殊不知受害民眾對於竊盜問題的感受最為深刻，其所建構的問題才是最具參考價值。基此，本研究以竊盜防治政策為案例，期望探討市民（民本位）導向或菁英（官本位）導向的政策究竟何者才能產生具體的竊盜防治政策之績效？

為探求此問題之答案，首先系統性地檢視影響竊盜防治效果的相關理論：犯罪區位、情境預防、一般化犯罪、日常活動、民眾參與及基層員警等六類理論途徑，然後以此探索竊盜率的高低是否與採取市民導向或菁英導向的政策形成模式有明顯關係。本研究運用比較研究法，以警勤區為劃分範圍，選擇竊盜率最高與竊盜率最低的轄區，運用質化方法，深度訪問業務承辦高階警官三人、基層警員十二人、社區居民代表十三人，總計二十八人，以檢視市民導向或菁英導向的竊盜政策是否影響竊盜率的高低。

綜言之，本研究嘗試以政策形成過程理論檢視竊盜防治政策的成敗因素，本研究期望達成下列目的：選擇竊盜發生數最多和最少之分局，透過深度訪問業務承辦高階警官、基層警員與社區居民代表資料，從六個理論途徑的角度，比較該兩地區究竟何者較能反映市民導向或菁英導向之政策形成模式，以建構一個產生具體竊盜防治政策效果的政策形成模式。

## 貳、相關文獻探討

檢視目前有關竊盜防治的研究成果，似皆環繞在犯罪學的研究途徑上，甚少以公共政策角度進行詮釋，如：

### 一、竊盜犯罪成因研究

此類文獻主要係從竊盜犯罪的成因探討竊盜問題，其成因可分為：個人（陳石定，民 74；馬傳鎮，民 74；楊珍真，民 75）、家庭（陳福榮，民 71；張平吾，民 73）、學校（陳福榮，民 71）、社會（許春金，民 79；莊耀嘉與古明文，民 72；李湧清與蔣基萍，民 83；高金桂，民 86；宋睿祺，民 91）等，此類文獻係以竊盜犯為研究對象，至於利害關係人的社區民眾及基層官僚之分析觀點則根本不在分析之內。

### 二、竊盜犯認知與決意研究

有關竊盜犯認知與決意之研究，對於了解竊盜犯之特性與犯罪目標物選擇有重大貢獻（Sutherland，1973；Taylor and Gottfredson，1986；楊士隆，民 86），然國內外文獻多數忽略了對竊盜犯接受逮捕、審判量刑與監禁刑罰之態度與感受進一步調查，此點對整體竊盜犯罪防治有重大意涵，且以問卷調查方式對竊盜犯進行研究，對竊盜犯之價值觀、文化、犯罪過程等有其侷限，須以質化研究進行深度訪談，以獲取更多訊息，提出防治對策。

### 三、竊盜犯行為研究

竊盜犯行為研究文獻係指針對竊盜犯之社會、心理行為進行深入分析（陳石定，民 74；陳仟萬，民 82；李月櫻，民 82；潘昱萱，民 86；陳博文，民 87；曾淑萍，民 89），惟對影響政策執行之基層官僚之行為缺乏研究，對整體竊盜防治成果難以全觀評估。

#### 四、竊盜犯偵查與矯治研究

竊盜偵查與矯治研究文獻（宋國業，民 77；周金芳，民 84；張麗卿，民 86；楊士隆與蔡田木，民 90；張國哲，民 91），雖能兼顧竊盜犯及基層官僚觀點分析，且能運用科技及法律矯治等創新偵查功能，惟缺乏社區民眾直接被害人之觀點，即以專業知識及專家自居的菁英政策過程，未考量被害人之需求，缺乏民意基礎的政策是不可行的。

#### 五、文獻綜合評論

前述有關竊盜犯罪之文獻，幾乎是以犯罪學為研究途徑，所探究者大多為竊盜發生之原因、類型與預防、矯正之方法與評估執行成效，尚無公共政策途徑對竊盜防治政策形成過程進行分析；而研究標的亦完全以「竊盜罪犯」為研究對象，從警察專業立場探討竊盜犯之犯罪動機、竊盜手法、司法矯正方式，卻缺乏對竊盜防治政策利害關係團體的「社區民眾」，以及對社區居民需求瞭解最為深刻的「基層警員」作為政策分析的基礎，以致於規劃竊盜防治方案出現「以偏概全」或「以全概偏」之謬誤，無法制訂可行的竊盜防治政策。

綜觀相關文獻研究對竊盜問題之成因與偵查與矯治之研究經常呈現「警察專業本位主義」的色彩，警察以專業者自居，惟對被害社區民眾之想法與需求卻未深入探求，故其政策重點大多是宣導作為，並未建構出足以反應民眾真正需求的竊盜防治政策。此外，相關文獻中雖對影響政策執行的基層員警有所研究，惟在警政機關菁英導向的政策過程中卻常被忽略，形成「上有政策，下有對策」的敷衍心態。基此，本研究期望從市民與基層警員的角度探究竊盜防治政策的效果是否會有所不同。

## 參、市民導向與菁英導向政策形成模式的比較

### 一、菁英導向的政策形成過程

吳定（民 87）指出：菁英是指一個社會中居於政治、社會、經濟、學術等各層面的上階層，對公共政策的運作，可以行使主要影響力者，他們可以透過各種方式影響政策的運作，例如權力、金錢、聲望、專業知識等。

朱志宏（民 80）指出菁英導向的公共政策過程，由於民眾對政策缺乏興趣，對政策所知亦非常有限，一般民眾亦很少向政策提出政策性的要求，政策所反映的常是擔任統治功能的菁英的偏好，且菁英的政策立場影響了民眾對政策的看法，而非菁英的政策立場受到民眾輿論的影響，所以政策是從菁英「下向」流至民眾。

柯三吉（民 87）指出：先進國家在政策制定或法案的過程，通常是先蒐集或感受民意後，再由政府官員或民意代表或學者專家擬定，基本上即是「菁英模式」。

Dye and Zeigler（1981）指出公共政策是統治菁英價值偏好表現結果，公共政策並不反映多數民眾的需求，僅反映菁英的價值。社會存在少數擁有權力的菁英與多數沒有權力的民眾；菁英分配社會價值，民眾則無法決定公共政策，菁英影響群眾多過於民眾影響菁英（轉引自丘昌泰，民 89：27）。

菁英決策模式是假設民眾對政治和公共事務冷漠又無知，消極又被動，但今日社會愈開放，民主參與的程度越高，民眾與切身有關的議題，都希望表達意見，並期望政府採納，沒有民意的政策幾乎無法形成，更遑論政策執行。民眾也了解結合政策利害關係人的力量，爭取權益較能為政府所採納，所以菁英決策模式的政策，往往在民眾示威遊行等抗爭下政策急轉彎。可見以市民為導向的公共政策已取代菁英導向的政策模式，警察機關要制定有效的竊盜防治政策，須朝建構以市民為導向的政策過程模式方能克其功。

## 二、市民導向的政策形成過程

### (一) 市民導向的政策形成過程重視「民意」

丘昌泰(民 90)指出：在一個民主社會裡，了解民意乃至於設法探詢民意，是政策制定過程中不可或缺的步驟，且要兼顧民意 (public opinion)、民益 (public interest) 與民義 (public justice)。

余致力(民 90)指出：在民主國家中，民意是公共政策發展的生命線，民意取向的政策形成是民主政策制定者追求的目標。民主政治是民意政治，政策抉擇必須以民意為依歸，政府必須不斷地對民眾的偏好做出回應，這是民主政治的基本要素與關鍵特質。

Parsons (1995) 認為公共政策是民意的體現，政策需求決定政策供給，政策議程是民意與公共權力的互動結果。Anderson (1975) 認為民意是社會多數民眾對於政治議題所持有的信仰表達。Maddox and Fuquay (1981) 認為民意是利益團體對於某一議題所表現的態度，並不盡然是社會所有團體態度之總合 (轉引自丘昌泰，民 89：171-172)。

Price (1992) 將民眾分為一般民眾 (general public) 與關注民眾 (attentive public)。一般民眾指一般人，包括大部分對公共事務無興趣或不瞭解的民眾；關注民眾則以對公共事務較為關心與注意者為主<sup>4</sup> (轉引自余致力，民 90：2)。

Schattschneider (1960) 研究發現公共政策與一般民意的吻合程度不高，不一致的原因是在政治過程中有「抗拒變遷的偏見」(bias against change)，通常政策議題愈顯著，公共政策與民意的一致性就愈高。政策與民意不一致時，應可確定政策不受民意影響，政府決策與民意偏好有落差 (Lowi, 1969)。Devine (1970) 研究認為公共政策對關注民眾的意見較有回應相互呼應 (轉引自余致力，民 90：4)。

4 Price (1992) 依參與政策議程設定程度，將民眾分為一般民眾 (general public)、投票民眾 (voting public)、關注民眾 (attentive public)、活躍民眾 (active public)、及議題民眾 (issue public) 等類別。投票民眾即選民，活躍民眾指關注民眾中積極參與正式或非正式政治活動者；議題民眾指與涉入議題有關者。

丘昌泰、余致力、羅清俊、張四明、李允傑等人（民 90）指出：民眾對特殊公共事務意見之表達，可分成「間接表達」與「直接表達」，前者係指民眾透過他人表達其對公共事務之意見，又可分為正式管道（如選舉出行政首長與民意代表）與非正式管道（如政黨、利益團體、大眾傳播媒體）兩種。後者係指由民眾親身表達出其對特殊公共事務之意見，其表達方式則有主動與被動之別，主動方式包括投書、叩應、遊說、請願、申訴、連署、示威、抗議與遊行等作為，被動方式則係透過座談會、公聽會、民意調查與公民投票等途徑來表達。

## （二）市民導向的政策形成過程重視「基層官僚」的執行經驗

柯三吉（民 87）指出，執行者擁有廣大的自由裁量權，因政策在決策者心目中並不是最優先的，所以基層工作人員對工作任務有多元目標，而且資源有限，決策者的監測程度也不周全，此時基層官僚本身的人格特質和政治偏好就決定該項政策系統在基層服務的資源分配。

基層官僚為因應工作情況的不可預期性和複雜性、人群服務的彈性和敏感性、和工作人員的自尊需求，所以具有自主性。基層官僚的環境和例行工作程序是具政治性，其運用公權力分配資源，就使有人受益、有人受害。但反面來說，也因其決策過程的例行化和簡單化就減弱了政治涵義，Lipsky（1980）認為基層官僚有技術被動取向、認知被動取向、道德被動取向等特徵（轉引自柯三吉，民 87：147-148）。

Wilson（1989）指出：許多基層官僚的工作是例行工作，即使是例行事務，官僚也總有些裁量權存在，通常個案不會完完全全適用現有規定；一個案件可適用兩種以上的規定，因而可能導致不同的結果。官僚可能是和善且盡力提供幫助的，也可能是含有敵意且不斷找碴的。

朱金池（民 87）指出：警察的主要任務是法律的執行、犯罪的偵防以及社會安寧秩序的維持等，由於警政首長要求的績效指標和社會大眾期待警察服務的項目不盡相同，所以造成基層員警實際執勤時無所適從，寧願選擇有現實利益的事情去做。



## 肆、比較轄區的選擇

本研究運用比較研究法（Comparative study），針對兩個背景類似而政策結果差距極大的轄區作為比較的基礎。作者選擇比較轄區的步驟如下：以台北市從民國八十年至九十年的竊盜防治統計資料為基礎，作者選擇竊盜犯罪率最高與竊盜犯罪率最低的兩個轄區作為研究對象，而該兩轄區的背景亦相類似。從表 1 與圖 1 可以得知：大安分局轄區的竊盜犯罪總件數為 44,985 件，居各區之冠；文山第一分局的竊盜犯罪總件數為 8,014 件，為竊盜犯罪件數最少的地區；該兩轄區一直被許多台北市民認定為「文教區」，但大安分局轄區為「住商混合區」，公司行號甚多，商業活動活躍，該區亦為首善教育學區，學區內有多所名校，人口以公務員為主體。至於文山一分局轄區並不屬於都會商業區，四分之一是住宅區，四分之三是山區，人口大部分是公教人員。

表 1 台北市各分局最近十年竊盜受理件數統計表

分局 年度	大同分局	萬華分局	中山分局	大安分局	中正一分局	中正二分局	松山分局	信義分局	士林分局	北投分局	文山一分局	文山二分局	南港分局	內湖分局	其他	總計
80年	642	876	1337	1331	486	434	883	775	1109	436	151	185	292	596	0	9533
81年	513	728	1224	1286	405	347	661	768	931	452	130	220	376	545	0	8586
82年	332	627	974	942	374	263	567	474	649	350	131	207	276	330	2880	35300
83年	310	502	802	670	224	221	569	409	604	383	131	179	231	316	3024	35795
84年	3530	6296	6069	7555	3296	2379	5219	4300	4935	2765	1039	1529	1337	2407	858	53514
85年	3226	6233	5776	7529	3097	2107	5170	4077	4609	2962	1247	1579	1382	2768	0	51762
86年	2479	3598	5220	5920	1986	1862	3439	2803	3495	2222	1042	1437	1310	1818	0	38631
87年	2116	3351	5075	5924	2233	1784	3234	3107	3426	1978	1141	1390	1302	1926	6	37993
88年	1853	3078	4410	4724	1729	1445	2656	2294	2879	1562	1033	1096	1004	1709	0	31472
89年	2013	2929	4048	4495	1921	1406	2912	2233	3151	1809	1024	1156	1069	1957	0	32123
90年	2080	2810	3959	4609	1666	1296	2462	2724	3063	1887	945	1153	992	2002	0	31648
總計	19094	31028	38894	44985	17417	13544	27772	23964	28851	16806	8014	10131	9571	16374	59912	366357

資料來源：台北市警務統計年報，民 80-90。

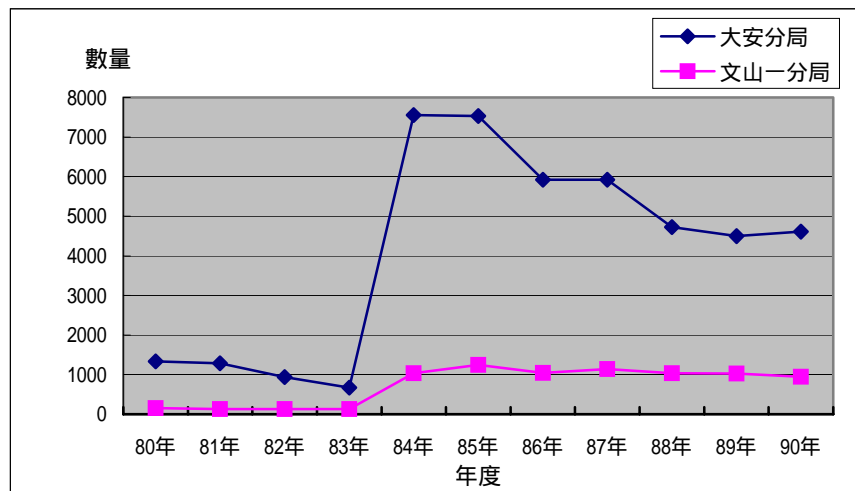


圖 1 大安分局與文山一分局竊盜犯罪件數比較圖

## 伍、比較轄區的評估理論

一旦選定了大安分局與文山第一分局轄區作為比較對象，則接下來的問題是：何以該兩轄區在竊盜犯罪率上會有差別？竊盜率低的轄區是否因為實施市民導向的竊盜防治政策的關係？竊盜率高的轄區是否因為制訂出菁英導向的竊盜犯罪防治政策？

很顯然地，要瞭解為何某些地區的竊盜犯罪率較高、瞭解社會的變遷及分化對竊盜犯罪行為的影響以及探討社會團體之間的關係對竊盜犯罪的影響，必須要藉助犯罪社會學理論。本研究以公共政策角度，參考與竊盜犯罪有關之犯罪社會學中之犯罪區位學、情境預防、一般化犯罪、日常活動、並結合公共政策之「民眾參與」和「基層官僚」理論作為評估的基礎。本研究期望從這六種理論途徑的詮釋中找出下列問題的答案：竊盜率高低是否受到市民或菁英導向竊盜防治政策的影響？茲將各理論途徑之特質與假定敘述如下：

## （一）犯罪區位學理論

首先必須檢視該兩轄區在外部環境上有何不同？這種顯著差異性是否會影響竊盜率的高低？從犯罪學的角度而論，就是指犯罪區位問題，Shaw and McKay (1972) 曾以芝加哥市的青少年犯罪為研究對象提出犯罪區位學理論，他認為與高犯罪區域相關因素有物理因素、經濟因素及人口組合；犯罪率最高的區域大多是位於或近鄰於重工業區或商業區（轉引自許春金，民 85），或者是社區居民互動較為疏離的高級住宅區，人口組成以疏離忙碌的上班族為主，容易造成社區的守望相助出現「空窗期」，引起竊盜的動機。

從上述理論所衍生出的第一項假定<sup>5</sup>是：如果社區本身就是一個具有高犯罪區位（如商業區、高級住宅區），若不加強社區居民的守望相助組織，則該社區的竊盜犯罪情形將更嚴重。反之，一個低犯罪區位的社區，但卻加強了社區居民互動，強化社區守望相助組織，則該社區的竊盜情形將更有機會改善。

## （二）情境預防理論

情境預防理論要點是：預防犯罪的最好方法是整合社區資源設計一套預防犯罪情境的系統，如此就能降低犯罪的可能性。Clarke (1980) 的情境犯罪預防 (Situational Crime Prevention) 理論針對特殊的犯罪型態，設計、操縱和管理立即的環境，以降低犯罪的機會和增加犯罪者的風險（轉引自許春金，民 85：560）。

Clarke (1980) 指出情境預防的三種策略是：（一）非正式的社會控制：如改進社區的物理環境、生活休閒型態及自組守望相助組織或社區巡守隊，以提升社區意識和歸屬感，促進社區發展，減低犯罪機會。（二）目標物的

---

5 本研究由於是一個質化研究，所企圖檢證者為質化模型若干變項的影響力，故不宜使用統計學上的假設 (hypothesis) 檢定；在質化研究中，通常比較強調的是假定 (assumption)，假定是無法以卡方檢定等統計術語加以驗證的前提，本研究透過深度訪問以發現受訪意見是否符合所建立的假定關係。

強化：將竊盜犯罪的目標予以特殊保護或裝置特殊設備，使竊盜犯罪對該犯罪目標物的偷竊更加困難；（三）自我保護措施：自家內設計若干自我保護措施，如監視器、保全系統等，使犯罪者難以成功。

從上述理論所衍生出的第二項假定是：一個高犯罪區位的社區，如果實施健全的情境預防系統（如社區守望相助組織、美化社區環境、加強自我保護措施）則該社區的竊盜犯罪趨勢將日益降低；一個低犯罪區位的社區，如果實施健全的情境預防系統，則該社區的竊盜犯罪將會更低。

### （三）一般化犯罪理論

依據 Gottfredson and Hirschi (1990) 的一般化犯罪理論 (A General Theory of Crime)，大眾傳播媒體對特殊、不尋常犯罪事件的報導往往誤導了人們對犯罪現象本質的認知，以為犯罪是一種反社會的特殊行為。其實，一般化犯罪的特徵是輕微的違法事件、受害者的損失不多，犯罪者的獲利亦不多。犯罪者的心理通常是：不需要太多的準備，以得手與逃脫方便為犯罪原則，尋找可能有高獲利的方便目標物，竊盜犯反映出這種一般化的犯罪心理狀態。

許春金（民 85）指出：一般化犯罪理論認為犯罪是為追求短暫、立即的享樂，不會去考慮長遠的後果，而竊盜就是最方便的一般化犯罪手法，竊賊行竊會尋找地段好，房價高的目標。

從上述理論所衍生出的第三項假定：一個高犯罪區位的社區，如果社區居民相互合作，透過各種社區互助組織與制度讓竊盜更為「麻煩」或「困難」，更不方便逃脫，則該社區的犯罪者就不敢偷竊，使竊盜趨勢降低；反之，如果社區本身已具有高犯罪的因子（如高級住宅）、居民彼此疏離（上班族），將更符合竊盜犯的一般心理，使竊盜率不斷攀高。

### （四）日常活動理論

Cohen and Felson (1979) 提出日常活動理論，認為任何一件成功需直接接觸之掠奪性違法行為均需具備三要素：一為具有能力及傾向的犯罪者。二為對犯罪者而言，合適的人、物或慾望的犯罪標的。三是足以遏止犯罪發生

的抑制者之不在場（轉引自許春金，民 85：248）。換言之，欲使竊盜犯罪發生機率降低的作法是從日常生活中做起，將形成竊盜犯罪的三項因素予以消除，則竊盜率自能降低。

從上述理論所衍生出的第四項假定是：一個高犯罪區位的社區，如果居民在日常生活中擁有一套抑制犯罪的社區互助組織，則竊盜率就降低；否則竊盜率將更形增加。

### （五）民眾參與理論

丘昌泰（民 89）指出：民眾參與是民眾自發性的參與公共政策形成之行為。民眾參與政策過程之目的是影響公共政策的決定；公民參與的最重要特質在於「自發性」，不是被動員而參與，公民是基於自由意志，有感於公共政策對其生活有所影響而自動自發的參與行為。民眾參與的型式有：社區組織、利益團體、公聽會、公民諮詢委員會、示威遊行等方式。竊盜防治政策過程之所以特別需要民眾參與，主因在於民眾本身是利害關係人，其對於竊盜犯罪的感受最為深刻，警察在「績效掛帥」的原則下，往往對於竊盜案不太重視，導致竊盜案件的不斷攀升。基此，民眾參與竊盜防治政策的制訂是非常重要的課題，對於竊盜率的降低有相當的助益。

從上述理論所衍生出的第五項假定：如果一個高犯罪區位的社區，民眾又沒有積極主動的參與竊盜防治政策，則該社區的竊盜率將更高；反之，如果社區民眾積極參與竊盜防治政策，則該社區的竊盜率將更低。

### （六）基層官僚理論

Lipsky（1980）指出：公共政策執行不能忽略基層官僚的地位，幾乎所有的公共事務都需要基層官僚來執行，他們不僅在其工作範圍內擁有相當自主權，而且能夠控制服務消費者，他們所作的任何決定、所建立的標準作業程序，以及對抗不確定與工作壓力的設計，都能很有效地成為公共政策。因此，公共政策不能單從立法或高級行政官員著手，而應特別著重於那些每天處於擁擠的辦公室，必須處理民眾事務的櫃檯服務人員。Wilson(1989)曾透過軍

隊、學校與警察機關三種不同的個案詮釋官僚體系 (bureaucracy) 的特徵，並不如韋伯的官僚理論所說那樣的制式化與定型化：官僚行為都可以預期的。他從最基層的實作者 (operators)、中層的管理者 (managers)、上層的領導者 (executives) 以及系絡背景 (context) 四個角度進行分析，其中實作者就是基層官僚，其行為受到四種因素的影響：行為情境、個人信仰、個人利益與組織文化。他亦認為基層官僚是公共政策績效最重要的決定者。基此，派出所基層警員的執行竊盜防治的執法態度、與社區居民的互動頻率都可決定竊盜犯罪率高低。

從上述理論所衍生出的第六項假定：如果派出所警員執行竊盜防治工作之態度甚為務實與積極，且經常與社區居民保持高度密切的互動關係，則該社區的竊盜犯罪件數將愈少，否則將會愈高。

#### 四、訪問對象

本研究訪問對象分述如下：

- 一、基層員警：訪問大安分局及文山第一分局所屬派出所員警十二人，從大安分局與文山第一分局所屬派出所中抽取服務較久、對轄區狀況較了解的基層員警進行半小時至一小時的深度訪問。
- 二、社區代表：在訪問大安分局及文山第一分局派出所基層員警過程中，請其推薦對社區比較瞭解，且在竊盜防治守望相助方面做得比較好的里長或社區代表共計十三人。
- 三、竊盜業務承辦人：除以派出所為訪談對象外，為顧及整體性，同時訪問竊盜案件發生最多之大安分局和最少之文山第一分局刑事組竊盜業務承辦人及警察局刑警大隊竊盜業務承辦人三人。

## 伍、評估結果分析

### 一、大安分局轄區的評估結果

#### (一) 犯罪區位

大安區的犯罪區位特性為何？根據實證調查結果顯示，該區似乎相當符合犯罪區位理論所說的若干特徵：商業區或高級住宅區，人口係以公務員為主的上班族：

1.該區屬住商混合區，出入份子複雜，故住宅竊案發生率高，其中商業區因商業活動多，商店竊案較多；學校附近則因學生多，汽機車竊盜較多；至於老社區因家中老人多，竊案少：受訪員警與居民認為：大安轄區的特性為「住商混合區」，出入份子複雜，故發生竊盜的機會亦可能較高。安和、敦化、瑞安派出所轄區屬於商業區；臥龍、和平和羅斯派出所轄區則屬於住宅區；轄區竊盜有公司竊盜、商店竊盜以及扒竊，汽機車竊盜發生比較多，機車竊盜發生最多為羅斯所，因為羅斯所轄區有兩所大專院校，台灣大學和台灣科技大學，騎車上下課的學生較多，公司行號竊盜最多是敦化派出所，以商業區竊盜較多，發生最少的是臥龍派出所，因為臥龍派出所屬於老舊社區，人口階層以老年人居多，有部分是農民，住宅竊盜以安和派出所最多。

2.大安區以中老年人居多，惟學生較多，流動人口高，故汽車竊盜率高：大安區的人口組成結構以中、老年人較多，由於該區為台北市首善的教育學區，學區內有多所名校，使得在該轄區就學學生甚多，寄戶口者甚多，很多沒有戶籍的外來學生人口亦多，故流動人口就多，造成人口組成較為複雜；學生人口多，機車及腳踏車數量就多，被害人目標選擇多，而且學生想法單純，對防竊知識普遍不足，形成竊盜犯罪中的不利因素。

3.竊案高原因為生活水準高，居民冷漠，缺乏守望相助精神，疏離感大：大安分局竊盜案件發生高乃是因為住商混合區，地段好，商業區營業場所多，收入高，有錢人多，生活水準高，經濟富裕，高級住宅多，竊賊行竊目標多。

而且高級公寓住宅較多，居民工作繁忙，大部分白天不在家，門禁不嚴，居民守望相助差，上班族多，平日工作忙，居民冷漠，疏離感大，沒有人情味等因素，竊盜在大安區偷竊所得比其他地區高。

## （二）情境預防

在情境預防方面，大安區以採取自我保護措施與目標物的強化（裝設監視系統等防盜措施）為主，缺乏非正式的社會控制，在犯罪情境的控制上，其防竊效果不如預期，茲將訪談結果摘要重點如下：

1.社區居民普遍裝設監視系統及保全系統等防竊措施，惟過度依賴防竊設施，減少居民互動機會，防竊措施越多，居民則越冷漠，竊盜發生的機率愈高：監視系統對竊盜防治有幫助，因為小偷怕三種東西，聲音、光和人的監視，人如果沒有辦法監視就用監視器去監視，小偷的影像暴露在監視器，可以根據影像去追緝有前科的人。大安區民眾由於工作忙碌，防竊方法大多依賴硬體防竊措施，防竊措施除了各里辦公室在各巷道裝設監視系統外，一般住家或商店會裝設保全系統、並與轄區派出所、分局警民連線，警察為了提醒民眾注意防竊，在容易失竊場所，如高樓大廈門口或電梯口張貼防竊標語，但由於大安區居民有錢但沒有時間，故寧願花錢自己裝設保全系統也不願參加社區巡守隊，相對地與鄰居互動守望相助更少，彼此更為疏離，這也說明了為何大安區裝設監視系統及保全系統多，而居民卻冷漠的原因。

2.商業活動多，缺乏社區居民聚集活動場所，居民互動少、熟識度不佳：大安區因為商業活動多，土地寸土寸金，轄區巷弄多，民眾休閒聚集場所並不多，大型公園只有大安森林公園，其他為里鄰公園、里活動中心等場所有社區居民聚集活動，商業區如百貨公司及娛樂場所民眾出入多，且商店以營業為目的，彼此都不相識，不易培養感情，居民互動少、熟識度不佳。

3.老舊社區民眾的熟識度會比較高，新興社區民眾熟識度不高，一般娛樂場所和聲色場所和竊盜關係影響不大，反而對重大刑案影響比較大：大安區民眾聚集場所有大安公園、各里鄰辦公處和里鄰公園，老舊社區民眾的熟識度比較高，新興社區民眾熟識度不高；受訪者表示：在大安區內，老舊社區



的竊盜件數明顯地較新興社區少。至於大安區內的一般娛樂場所和聲色場所，則與竊盜關係不大，反而對重大刑案影響比較大。

### （三）一般化犯罪

在一般化犯罪方面，近十年來，大安區是台北市竊盜件數最多的地區，故竊盜犯可說是大安區的一般化犯罪件。根據實證訪談結果顯示：

1.失竊財物損失多為現金及金飾，居民知識水準高，發生竊案即使沒有財物損失，也一樣會報案，無形中增加竊盜件數：受訪員警處理竊案的經驗顯示：竊賊最喜歡偷竊的是現金和金飾，因為現金可以直接使用，金飾體積小，攜帶方便，且銷贓容易，變賣方便，所得價值高等。一般民眾失竊財物損失輕微，多為現金及金飾、手錶，洋酒等，但即便是損失輕微，民眾由於知識水準高，也一樣會報案，造成此區之竊盜案件特多；由於有些失竊物品如證件要辦理補發，或金融卡要辦理止付，甚至清點失竊物品需要請假等，故需要警方的失竊證明，這是民眾踴躍報案的主因。

2.竊賊選擇地段好，房價高，無裝設保全系統之目標行竊：大安區的房價一直居台北市之冠，竊賊行竊將大安區列為首要目標，竊賊行竊時會：（一）事先觀察居家環境，看附近有無分局或派出所？（二）有無裝設保全系統或監視器？住戶門面是否使用高級建材，氣派豪華？（三）代步工具是否高級？如出入否以賓士車或BMW車代步？（四）高樓大廈有無雇用管理員？房屋有無裝設鐵窗或保全系統？（五）警察有無經常來巡邏？有無巡守員？

3.老式公寓及市場、百貨公司等場所容易遭竊：社區民眾認為大安區易遭竊場所主要有老式公寓，因為公寓的防竊措施做得不好，公寓大門經常未關、也沒有管理員或保全員；巷弄內機車亦易失竊，蓋暗巷行竊比較少人發現；此外，商店順手牽羊亦不易被發覺也是行竊地點；靠馬路的房子逃脫方便、豪華房子住戶家中錢多以及市場人多好扒竊、百貨公司人潮扒竊皮包等都是本區經常被行竊的方便地點。

#### (四) 日常活動

在日常活動理論方面，大安區係屬於典型的「朝九晚五」型，如失竊時間、失竊物品都符合日常活動犯罪理論的規律，更嚴重的是該區欠缺日常活動的社區互助組織，使竊盜罪犯甚為猖獗。如實證訪問結果所述：

1.失竊時間大部分是上班或晚上、買菜及宴客時間為主；失竊物品以現金、金飾、洋酒居多：根據實證訪談結果：大安區的失竊時間大部分是在上班時間八至十七時、晚上凌晨二至四時、家庭主婦買菜時間及喜事宴客時間為主；由此可看出竊盜選擇合適的標的物是以上班族及家庭主婦，失竊物品以現金、金飾、洋酒等體積小攜帶方便，不易被發現及銷贓快的物品。

2.老式公寓、學校周邊及百貨公司最容易失竊：失竊地點一般住宅竊盜為老式公寓住宅，因為老式公寓防竊措施較弱，如守望相助組織、監視系統不健全，未雇用管理員或保全員，住戶警覺性低，大門經常未關，或鐵門鐵窗老舊易破壞侵入等因素；汽機車失竊一般都是停在大馬路、因為停車格大多劃設在大馬路，深夜出入人車少，易成竊賊犯案場所；另外轄區交界也是易失竊地點，因為轄區交界都是派出所巡邏較少到達或距離較偏遠地區，往往形成三不管地帶，警察巡邏密度低；學校周邊因為學生大多以機車代步，車輛多、車款多、行竊目標多、竊賊選擇多，且學生對防竊觀念較缺乏，商店失竊以大型百貨公司順手牽羊及扒竊皮包發生較多，尤其周年慶期間，交通越擁擠、人潮越多的時間，扒竊活動越猖獗。

3.竊盜行竊會考慮有無防竊組織與安全措施以及有無市場需求等因素：住宅竊盜的考慮因素有：人口稠密的地區、容易下手的目標如家庭主婦、老人、學生等，竊賊有去過的熟悉環境、無安全措施如保全系統或監視器、無社區巡守員或無管理員之公寓住宅、白天上班無人在家時段、未安裝鐵窗的老式公寓、少人員走動的偏僻地區、無警察巡邏的治安死角、隔壁有新建工地可以攀爬進入行竊的房子，信箱多日未整理表示長期無人在家等因素。至於汽機車竊盜考慮因素有：銷贓容易，越快脫手越可以減少贓車被警察查獲的機會、容易銷贓廠牌如銷售成績很好的車款、車輛價值高如賓士、BMW等高

級車、市場有需求者如行車電腦 I C 板、汽機車未加鎖或鑰匙忘了拔、人員出入較少地區、燈光昏暗的治安死角、無監視器的巷弄、警察巡邏密度少的道路等因素。

4.警察要以民眾日常活動的空窗期為防竊重點：台北市大都會民眾生活作息繁忙緊湊，白天經常不在家，晚上亦經常忙到很晚才回家，以致於家中無人的空窗期蠻長的，增加竊賊行竊的機會，因此，警察要配合民眾的日常活動來防竊，防竊作為有白天增加巡邏密度，提升見警率，晚上加強治安死角巡邏或安裝探照燈或監視器，組織巡守人員，民眾舉家外出時請派出所巡邏、在各易遭竊場所張貼防竊標語、隨時與里長連繫、並實施清樓專案，警察進入大樓內實施小區域巡邏，增加警察與民眾互動關係。

5.社區民眾防竊常識普遍不足，防竊措施除了裝設監視系統外，也要加強日常生活的防竊教育：社區民眾防竊常識普遍不足，警方會配合里民大會，分局每三個月會舉行一次區民大會，公開場合去宣導防竊常識，民眾對防竊常識還是有需求，像治安風水師到民眾家裡去檢測時，民眾相當高興。筆者訪談發現遏止竊盜的防竊措施主要有裝設監視系統、加強防竊教育及警察巡邏外，民眾不能有自掃門前雪，要有「遠親不如近鄰」的觀念，彼此守望相助。

### （五）民眾參與

從民眾參與理論分析大安區居民由於富有者居多，信賴裝設保全系統與防竊措施，幾乎不參與竊盜防治政策，社區巡守隊的功能不彰，故造成竊盜率的高居不下。茲將受訪者意見分析如下：

1.受訪員警普遍認為市民導向的竊盜防治政策之重要性，落實此一政策取向，則滿意度必須要以「民眾感受」為主：雖然部分基層員警自認為民眾對竊盜防治的滿意度達百分之六十至七十，但這似乎是警察本位主義的想法，警察一直自認為是專家足以解決竊盜問題，一再強調宣導防竊對策，要求民眾配合；但是民眾對警察的政策並不一定滿意。目前的作法是請民眾到分局來接受警方宣導，而不是警察走到社區配合民眾作息來宣導，警察做得再多，

民眾不一定有感覺。因之，民眾一發生竊案，對治安的感覺就很不好，所以民眾對竊盜的滿意度要民眾自己去感覺，而不是警察以數據自行認定。

2.社區民眾參與防治竊案並不踴躍熱心，參與者都是義警、鄰長、夫妻、退休公務人員等，百分之八十的民眾都非常冷漠，而且認為幫他們服務是應該的：實地訪問結果發現：大安社區民眾對於社區參與防治竊案工作並不熱心，沒有傳統社區的人情味，即使有空閒，也不願參加社區巡守隊的民眾比例高達百分之六十，但是家中一旦失竊，就馬上向里長或社區巡守隊反應，而許多民眾認為社區巡守隊幫他們巡守是應該的。其實參與警察防竊工作者如巡守隊員、保全員、大樓管理員、里長、鄰長、警察、義警、退休公務員等參與者，固定都是這些人，錦華里曾經鼓勵夫妻一起參與社區巡守隊，這是值得鼓勵的做法。

3.民眾參與竊盜防治工作很多都是里長或警察動員參與的，並非自發性的參與：社區治安會議效果還不錯，民眾參與還算熱烈，參加都是自發性的，里長會發動里民參加。但由於大安區民眾工作忙碌，與警察互動不多，故參與防竊並不踴躍，縱使參與，亦多參加社區巡守隊，很多民眾都是因為里長發起而參加的，也有因為警察為了評比績效，動員動參與的，由此可見社區民眾參與防竊工作並不是真正發自關懷社區為出發點，往往是警察為了執行上級所制定的政策，透過里長來宣導動員，甚至警察運用關係動員轄區民眾充數的也有，因為上級訂有一套評比和獎懲規定，達不到要求可能要受到處分，而里長也因為評比有獎金及榮譽感要面子，評比時賣力演出，應付警察上級的要求標準，同時也希望爭取名次與獎金，往往一成立時很多人，但過了一段時間民眾就不願意參與，或評比時再拉人來充數，以致於成效並不佳。

4.竊盜防治政策形成過程警察局有徵詢學者專家意見，但是沒有徵詢民眾意見，而分局有徵詢民眾意見，但沒有徵詢專家學者意見：受訪者表示：竊盜防治政策形成之前，通常會在里民大會和社區治安會議上與民眾討論，根據派出所的轄區特性和治安狀況讓民眾知道，教導民眾如何防治竊盜，社區治安會議是沒有徵詢學者專家的意見，但是警察局治安會報有，警察局有徵詢學者專家意見，但是沒有徵詢民眾意見，而分局有徵詢民眾意見，但沒有

徵詢專家學者意見。警察去參加社區里民大會的時候，將轄區的竊盜發生時間、地點告知民眾，由民眾提出意見，警察綜合後送至分局，分局依據彙整意見，再和基層員警協商可行性，再和學者專家討論，然後才制定政策下來，讓員警去宣導、執行，這樣民眾比較有參與感，對警察的政策才會支持，對我們執行的成效可能比較好。

5.社區治安會議提供警察主動與民眾討論竊盜的機會：根據訪問基層員警得知，警察雖然平時會利用巡邏、勤區查察等勤務機會和民眾討論，但畢竟是片斷與個別的，要與社區民眾開會討論，還是要在里民座談會及里鄰工作會報中討論？惟該二種會報是以里長為主導，是以基層行政工作為主，警察參與大多是宣導預防犯罪為主，因為民眾和里長的互動較佳，所以警察很多工作必須透過里長來推動和溝通，真正能和社區民眾共同討論治安問題的是社區治安會議，社區治安會議也會以竊盜為主題和民眾共同討論，警察會把竊盜發生情形告知民眾，和民眾交換防竊意見。

6.以警察專業為導向，向民眾宣導為主的單向政策思維模式無法滿足民眾需求：訪談基層員警發現，基層員警普遍認為平時有處理竊案，經驗比較多，而自認為是專家，民眾對防竊常識不足，所以警察必須經常透過宣導來教育民眾，警察思維一直存在著要民眾自己多注意可疑人然後向警察講，警察再加以處理，形成都是警察要民眾如何配合的菁英導向的政策過程模式，忽略或不重視民眾的需求，變成民眾配合警察是應該的，民眾家裡發生竊案是自己防竊做得不好，然而民眾提出需求要警察配合時警察卻認為民眾不了解竊案，要聽警察的，民眾的需求警察無法滿足，這種單向的政策執行模式，是菁英導向無法滿足民眾須求的結果。

## （六）基層員警

從基層員警理論角度分析，大安區員警普遍認為竊盜防治政策係採取「由上至下模式」，並未尊重基層員警的意見；實證研究結果發現：如何提升民眾的社區自我防禦能力為對抗竊盜的不二法門，茲將其意見整理如下：

- 1.大安區基層員警積極執行上級交待的任務，但要徹底降低竊盜案件，唯

有提升社區居民自我防禦功能：大安區員警認真執行上級所制訂的竊盜防治政策，如鷹眼專案和辨識累犯，治安人口如竊盜和贓物犯的監控，治安風水師及代保管機車鑰匙等，執行上並無窒礙難行之處，惟受訪者表示：要徹底解決竊盜問題的關鍵在於民眾自我防禦能力要提升，社區守望相助要做好。所謂「千金買盾，萬金買盾邊」，防治竊盜不能光靠警察，要靠警民合作，如加強警民合作、加強宣導、治安風水師、警民連線、家戶聯防、警察巡邏、專業巡守隊、社區治安會議、勤區查察、敦親睦鄰、守望相助、法院加重量刑等。

2.竊盜防治政策形成過程沒有事先徵詢基層員警意見：大安分局執行竊盜防治政策都是上級制訂好之後直接交給基層員警去執行，上級會利用集會場合宣導該項政策，但事前不會徵詢基層員警意見，雖有進行意見調查，但員警很少提出意見，因為「多提多做，少提少作，不提不作」的推諉心理。受訪者甚至表示：通常係以警察幹部意見為主，如分局長會和三組組長、刑事小隊長、派出所主管達成共識做成決策後，再交付基層員警去執行任務，主要還是徵詢警察幹部意見，基層員警的意見並沒有受到相當的尊重。

3.未與基層員警討論防竊政策執行問題，故員警執行意願不高：上級找專家學者來開會，做成會議紀錄，公文就下來，要求我們依據會議紀錄的指示去做，沒有問基層員警的意見，所以很多政策是窒礙難行的，警察局和市政府的專家學者來開會做成決策，沒有考慮基層員警執行有沒有困難度，員警執行意願就不好，

4.上級自行訂定評比辦法，沒有事前與基層員警交換意見，形成基層員警很大壓力：目前評比辦法有提升國家治安維護力、治安紅綠燈和犯罪零成長，困難是評比過程以轄區十萬人口數算出一個標準數，大安分局住商比較多，萬華、大同分局是老舊社區，發生的容忍度就比較高，大安分局的發生容忍度比較低，所以要訂立一套統一標準，不要採取自己跟自己比，才不會造成基層員警的壓力。

5.警察雖然採取比較主動的方式，但是沒有依據民眾需求去做：警察會採取比較主動的方式，針對如何提升自我防衛能力，訂出一套標準檢測表，讓

民眾自己有勾選的依據，看自己家裡的防衛能力好不好，如果沒有的話，警察局有訓練一批檢測師，可以到民眾家裡重新檢測一次，綜合意見給民眾參考，要依據民眾有需要的去做。

## 二、文山分局的評估結果

### (一) 犯罪區位

從犯罪區位理論分析文山分局轄區內的社區並非屬於高級住宅區與商業區的高犯罪區位，區內亦無營業場所，人口組成以公務員、學生為主，防竊知識容易傳達，且居民保有農村社會情感，彼此熟識，互動密切，使得高竊盜犯罪區位的因素無法呈現出來。茲將受訪資料分析如下：

1.轄區內四分之一是住宅區，四分之三是山區，人口大部分是公教人員，房屋自有率高，屬於公寓住宅，並非是竊盜的有利區位：文山第一分局轄區特性非屬都會商業區，轄區內四分之一是住宅區，四分之三是山區，無符合犯罪區位學中的物理因素存在。文山第一分局居民大部分是公教人員，房屋自有的比較多，出租房屋少，無符合犯罪區位學中高犯罪的經濟因素存在。

2.文山區竊盜發生率低的原因為文教區，竊盜誘惑力低，居民彼此守望相助，巡守隊認真落實，機動性高，警察巡邏密度高，警察與社區民眾互動很好：文山區竊盜發生低的原因是文教區，居民教育水準高，政治大學及世新大學年輕流動人口多，南部上來就學的人數相當多，相對的流動人口也多，但人口組合中並沒有來自移民或貧民區，沒有竊盜犯罪高因素。由於居民對防竊知識了解，竊盜誘惑力低，居民彼此守望相助，巡守隊認真落實，機動性高，警察巡邏密度高，警察與社區民眾互動很好，能有效遏阻竊盜發生。

3.高樓大廈有比較良善的管理措施，竊盜發生以平地的住宅公寓比較多：本研究發現，雖然新建高樓大廈居民彼此熟識度沒有老社區好，但管理措施良好，平地公寓住宅雖較熟識防竊措施如目標物強化較差，所以需要社區巡守隊，社區居民參與度較高。

4.營業場所少，缺乏竊盜犯罪的因素；且有許多農業型住宅，民眾生活單

純，居民熟識團結，守望相助觀念較強的社區：文山第一分局竊盜發生低的原因是營業場所少，民眾生活單純，文教區民眾知識水準較高，而且對守望相助觀念比較強，居民生活非常固定，警察和社區里民互動也不錯。此外該區亦為農業型住宅區，居民熟識團結，陌生人一進來就會發現，並且通知管區警員，加上社區巡守隊巡守，警民形成一道防竊連線，竊盜防治工作做得好。

## （二）情境預防

從情境預防理論分析，文山區的情境預防系統相當周全，如目標物的強化（如監視系統）、自我保護措施、尤其是非正式的社會控制（社區巡守隊）扮演十分重要角色，導致本區之竊盜犯罪相當之少。茲將受訪意見整理如下：

1.該區成立社區守望相助、社區巡守隊及高樓大廈管理委員會等防竊組織且相當落實：文山區社區居民關心竊盜問題，熱心參與社區守望相助、社區巡守隊及高樓大廈管理委員會等防竊組織，對社區犯罪預防工作做得很好，社區意識和歸屬感強。根據文山第一分局竊盜業務承辦人分析，文山第一分局木柵所明興里社區巡守隊年年都得到市政府的優良評鑑，而且巡守隊是最多的，有二百多位的巡守員，竊盜率也是文山第一分局最低的，可見民眾熱心參與巡守隊對竊盜防治有正面的政策結果。

2.監視系統對竊盜防治沒有社區巡守隊的效用大，但有嚇阻的效用：強化目標物的犯罪預防是防止竊盜的重要手段，如監視系統的裝置十分重要，目前已裝置二百六十六支監視鏡頭，但由於涉及監視器的品質，對竊盜防治效果沒有社區巡守隊大，但有嚇阻作用。部份社區的監視系統，畫質不是很好，若干里辦公室裝設的可能是民眾贊助或募捐而來，畫質較差，即使照到竊盜或搶奪犯嫌，常因畫質模糊而無法辨識，對竊盜防治不是很大。

3.監視系統及感應燈密集而範圍普及：文山區因有木柵焚化爐的回饋金，對目標物的強化有經費的挹注，如監視系統及照明感應燈裝設密集而普及，形成嚴密監視保護網，讓竊盜不敢輕易行竊。木柵焚化廠依照燃燒垃圾量來分配回饋金，全部都做為監控器和防火巷的感應燈，效果很好，有人走過去



感應燈馬上會亮，對小偷有嚇阻作用。

4.治安風水師協助民眾提升自家的安全設施，對住宅竊盜有明顯的幫助：實施治安風水師能提升民眾的自我防竊能力，對住宅竊盜有明顯的幫助。目前治安風水師的作法是透過分局的某些集會場合，如社區治安會議、金融機構安全座談會及其他集會宣導此項政策。治安風水師對竊案防治有明顯的幫助，因為民眾如果提升自家的安全設施維護，提高警覺，相對地對住宅竊盜有明顯的幫助，以九十年為例，一個月平均竊盜案件原有二十件，經過去年九十一年實施治安風水師之後，明顯地降了十幾件，故有一定成效。

5.社區居民互動佳，彼此了解，住戶加入巡守隊就近監視竊盜前科犯，預防勝於治療：居民的互動和竊盜防治有很大的關係，高樓大廈雖然管理非常好，但是民眾對彼此熟識度會降低，互動會降低，雖然住宅竊盜以公寓為主，但是公寓住宅的居民互動性會比較高，相對地也減少竊盜犯罪。根據訪問結果，文山區社區居民因為平時互動佳，所以參加社區犯罪預防踴躍，能提升社區意識，做到預防勝於治療。

6.景美溪河堤增進民眾互動，民眾與警察熟識：情境預防理論社區犯罪預防的策略之一是改進社區的物理環境、生活休閒型態等。本研究發現：文山第區內的景美溪河堤，貓空茶園及政治大學等都是居民認為優良的生活休閒場所，可以增進民眾互動，提升居民社區意識與歸屬感。大馬路只有興隆路、木新路和辛亥路，其他都是小巷弄，警察去查戶口問民眾這一戶在不在，他們都很了解，詢問住戶也都知道樓上住那些人，民眾也知道住戶在做什麼工作，社區民眾都很熟，社區民眾也都認識管區警員。

### （三）一般化犯罪

從一般化犯罪理論分析，文山區是台北市竊盜犯罪最少的一區，以公寓住宅竊盜為主，由於本區居民之互動性甚高，可能銷贓業者（銀樓業與當舖業）亦不存在，導致竊盜率降低。茲將受訪意見整理如下：

1.竊賊偷竊以方便攜帶、體積小、價值高的首飾、金飾為主，透過網路跳蚤市場銷贓：竊賊偷竊以方便攜帶、體積小、價值高的首飾、金飾為主，透

過網路跳蚤市場銷贓，防制之道是成立電腦犯罪小組加強查察。目前轄區內沒有當舖業，二手車材料行也不多，依據以往抓到的竊嫌經驗，銷贓管道大部分是透過網路的跳蚤市場，或是跳蚤市場雜誌刊登銷售，並不是像以前有固定的銷贓管道，可能透過網路或雜誌供不特定人看，就是賤價出售。目前成立網路犯罪小組，經常上拍賣網站去看看有沒有價位高而低價出售的情形。

2.竊賊選擇防竊措施薄弱及事先觀察住戶生活作息，喬裝或做記號而行竊：竊盜集團會選擇防竊措施較弱的目標物，如住宅未裝鐵窗、汽機車未加鎖等，而且會事先觀察住戶的生活作息，喬裝推銷瓦斯作記號等，但是能偷到什麼東西就看運氣了，竊盜犯不會做太長遠的計畫或企圖偷竊多大的財物。

3.住戶本身警覺性高及鄰居守望相助能有效遏阻竊盜發生：文山區居民發現可疑人在社區徘徊觀望時皆能立即打電話向派出所報案，或許沒有查到偷竊行為，亦可以遏阻竊案的發生，可見住戶本身對防竊有警覺性，也知道守望相助才能遏阻竊盜。

4.竊盜最喜歡偷的財物是銷贓及使用方便的現金和金飾，銀樓業配合警方查贓配合度高：竊賊最喜歡偷的東西是現金和金飾，文山區的銀樓業和當舖業者都是規規矩矩經營多年的在地人所經營，所以能發現來路不明金飾能立即通知警察處理，能有效遏阻銷贓管道。

#### (四) 日常活動

從日常活動理論分析，文山區在日常活動中就消除竊盜犯罪的形成因子，白天由員警負責值勤民眾做為眼線，提供可能嫌犯線索，晚間則有社區巡守隊，積極巡邏，故竊盜率甚低，茲將受訪意見整理如下：

1.文山區以住宅竊案為主，汽機車停在馬路上失竊多，偷竊時間長短為小偷的最大考慮因素：文山區是以住宅竊案比較多，汽機車以停在馬路上失竊多。根據受訪意見，小偷侵入時間長短應該是最大的考慮，如果他侵入某一個民眾的家會造成延遲他侵入時間的話，他會轉向別家，像治安風水師這種措施出來就是要告訴民眾，延遲小偷行竊的時間，會造成他被警察抓到的時間，風險性大的話他就會放棄；社區守望相助也是會影響竊嫌的很大因素，

因為如果居民的互動性很好，對外來的陌生人會加以詢問的話，竊嫌會認為可能不是很好下手，就會放棄。提高見警率固然是減少行竊的因素，但如何讓居民加強自家的防禦功能，延長小偷侵入的時間，乃是防竊的重要方法。

2.平常日間以警察服勤為主，汽機車失竊區域由巡守隊來防範：轄區政大和世新的附近都有一些出租公寓，像學生或從中南部北上的人防竊觀念會比較低一點，老社區民眾的防竊常識比較高，防竊之道是平常日間以警察服勤為主，汽機車失竊區域由巡守隊來防範。住宅竊盜發生以白天為主，故員警針對民眾上班時間加強住宅防竊的勤務，夜間則針對汽機車防竊為主，必須要配合民眾的日常活動適度的來調配勤務，不能一概適用。

3.失竊物品價值不大，住宅竊盜為現金及金飾，商店竊盜為順手牽羊，汽機車竊盜以機車竊盜較多：只要有竊盜傾向及合適標的物及抑制犯罪者不在場，竊盜就會行竊，而失竊物品價值不大，住宅竊盜為現金及金飾，商店竊盜為順手牽羊，汽機車竊盜以機車竊盜較多。失竊物品價值都不大，都是一些現金和金飾，以住宅竊案較多，商店以老闆皮包放在商店被順手牽羊的比較多，汽機車失竊以機車比較多，都是停在路邊，半夜的時候被偷。

4.敦親睦鄰加上監視系統等防竊措施有效防止竊案：文山區社區民眾敦親睦鄰良好，出遠門除了會請鄰居清理信箱外，也會請巡守隊加強巡守，加上監視系統普及，能有效防止竊案發生，樟腳里總幹事蔡素梅表示：裝設保全防盜器，大家敦親睦鄰，出門的時候跟鄰居打個招呼，拜託鄰居把信箱的東西拿起來，因為信箱沒有清理，小偷就知道家裡沒有人，我們會請民眾儘量將信箱內的廣告拿走，感覺有人在，如果民眾出遠門也可以跟巡守隊講，我們會派人巡邏，幫民眾看家，最好是左右鄰居彼此打個招呼，我們已經訓練的都不錯，民眾聽到可疑的聲音或可疑人，都會打電話來，我們就會派人去查看有沒有人在家，所以我們社區很有人情味。

### （五）民眾參與

從民眾參與理論分析，文山區的民眾積極參與竊盜防治政策形成過程，如社區治安會議或其他相關會議，特別是社區巡守隊的組成與運作均為台北市的

典型代表，民眾參與結果導致竊盜犯罪降低。茲將受訪意見整理重點如下：

1.民眾參與社區防竊工作踴躍：文山區民眾主動參與社區防竊工作非常踴躍，各派出所轄內幾乎都有成立社區巡守隊，經里長發起，主動參與的民眾非常踴躍，有上班族、勞工或生意人等，如明興里社區巡守隊隊員有200人，是全台北市人數最多的巡守隊，可見民眾關心竊盜問題，主動參與社區組織。文山區居民加入社區組織後，經常能主動了解警察執行竊盜防治工作情形，以累積防竊知識。如樟腳里總幹事蔡素梅就強調該里所成立的社區巡守隊都是自發性的參與；參與方式除了巡守隊外，民眾會成群結隊，譬如說早上要去跳舞，就會結伴而行，經過失竊地點會彼此告知，並去注意治安死角，發現不對也會主動打電話向警察報備。

2.民眾參與社區治安會議踴躍：文山區的社區治安會議半年召開一次，參與的民眾非常踴躍，主要原因是透過里鄰長將開會時間與地點，乃至於開會議題不斷的宣導，積極邀請民眾來參加，以凝聚社區意識，形成竊盜防治的政策共識。參與者以在地民眾居多，外來人口參與意願較低，高樓大廈通常會派遣管理委員參加，回去後再告訴住戶。基本上，轄內大樓管理委員會制度都非常好，新大樓制度比以往公寓式的制度要好，他們也會固定召開住戶大會，定期邀請勤區警員或派出所主管去參加，警察如果有一些政策要宣達，我們通常會透過這種方式去宣導，透過管理委員會會比經常邀請住戶來效果要好。

3.民眾非常關心竊盜問題，主動邀請派出所開會研究防範：文山區居民關心竊盜問題，參與社區組織踴躍，相對擁有較多的防竊知識，故經常提供意見給警方，或邀請員警舉行座談會研討竊盜問題，政策取向充分展現市民導向的特質。

4.警察以服務為出發點，民眾有任何意見都會納入參考：文山第一分局警察以服務為出發點，任何集會只要民眾有任何意見，都會納入參考，俾在政策形成過程中能廣納民眾意見，形成以民眾為導向的竊盜防治政策，如此政策就能發生效果。

5.經常召集民眾及專家學者開會共同研討竊盜防治工作：員警經常會透過

里、鄰長，和住宅竊盜發生比較高的民眾，舉行座談會，邀請高樓大廈管理委員會來參加，告之社區民眾某類型的竊盜正在成長，並把防竊作法告知民眾，請民眾配合並提高警覺。

6.運用木柵焚化爐回饋金及里建設經費及里民捐助等成立社區巡守隊基金，使裝備齊全，民眾願意投入防竊工作：文山第一分局與別的行政區不同的是，一方面社區民眾參與意願高，另一方面它有木柵焚化爐的回饋金可以投入社區巡守隊、監視照明設備等經費較別的行政區充裕，對社區犯罪預防及強化目標物有很大的幫助。

7.清溪巡守隊為典型個案，值得推廣：青溪巡守隊是屬於台北市後備司令部，當初之所以會成立青溪巡守隊，主要是配合市長推行守望相助政策，台北市十四個分局所轄的青溪巡守隊，目前有十四個。從民國九十年元月七日成立到現在，成員共有六十三位，該巡守隊完全是自發性的組織，參與動機是為地方盡一己之力。參加成員大都以中壯年為主，有穩定收入有家庭，故容易形成堅強的竊盜監督團隊。至於該巡守隊如何運作呢？大都是依據派出所、分局或警察局的勤務指示，或參加巡守員的講習活動，然後規劃出巡邏時段，巡邏時間重點通常是晚上九點至凌晨一點。關於巡守隊的經費問題，目前除了警察局給與補助款外，幾乎是靠自己的力量，很榮幸的這二年都得到市警局的補助，前年參加評比得到十萬元獎金，去年得到八萬元獎金。服務的範圍根據分局評估而進駐巡守，目前我們進駐到師院里，就是復興派出所所轄的里，從元旦至今有四個月，我們完全根據分局派出所給我們的指示巡守。巡守隊成立至今，成效如何呢？從優點面而論，民眾幾乎都給與正面肯定，主要原因仍在於派出所與社區居民的互動良好。目前主要運作上的問題在於巡守隊的裝備雖然數量夠，但品質不佳，有待提升巡守的效率。

## （六）基層員警

從基層員警理論分析，文山區基層員警積極與居民打成一片，執法態度務實，且以居民需求為導向，民警合作的模式導致竊盜罪犯不至猖獗。茲將受訪意見整理如下：

1.執行防竊的方案有鷹眼專案和辨識累犯，執行勤務相當落實：文山第一分局竊盜防治採取攻勢勤務，提升見警率，在轄內不定時實施路檢盤查和巡邏勤務，其他預防犯罪的勤務，由勤區警員去宣導治安風水師，或是里、鄰有辦活動的時候，分局派員去參與，利用機會告訴民眾注意自己居家安全，目前執行的方案有鷹眼專案和辨識累犯。

2.勤區警員對自己勤區比較了解，派出所主管比較了解整個派出所轄區的狀況：根據竊盜業務承辦人的觀點，勤區警員對自己勤區比較了解，但是要對整個派出所沒有主管那麼深入了解，一般我們會徵詢派出所主管的意見，因為派出所要掌握整個派出所轄區的狀況。

3.員警經常在轄區走動，與民眾討論竊盜問題，員警並將竊案發生情形統計分析告知社區民眾：文山地一分局的基層員警其行為情境是經常在轄區走動，關心轄區治安狀況，與民眾討論竊盜問題，互動良好；此外，文山第一分局基層員警會將轄區竊案發生情形告知社區民眾，並分析如何防範。基層員警了解警力有限、民力無窮的道理，所以經常利用各種機會做防竊宣導，增強民眾防竊能力，並配合社區巡守隊共同防範竊案。

4.提高見警率、預防犯罪宣導能滿足民眾需求：文山第一分局基層員警普遍認為提高見警率及預防犯罪宣導能滿足民眾需求，受訪警員表示：現在民眾希望提高見警率，他看到警察巡邏會比較安心，我們是盡量提高見警率。要解決竊盜問題，我覺得還是要提高見警率，現在派出所警力都很少，沒有辦法滿足民眾的需求，還是要民眾配合，發現可疑要通知警察。

5.分局規劃防竊勤務會尊重基層員警的意見：文山第一分局在規劃防竊勤務時會充分尊重基層員警的執行經驗，對竊案發生時間地點能依據派出所實際處理經驗執行，因為統計資料會有犯罪黑數與不符實際情形。以竊盜而論，勤務的編排一定要考慮報案時間和案發時間，有時警局三組所規劃給派出所的防竊勤務時間，我們會退回去，跟分局長報告，要依據我們派出所分析，應該是幾點到幾點，分局就會聽我們的建議，所以分局規劃的勤務和派出所不符合的話，我們跟分局建議都會改，路檢點規劃不當我們會反應，分局會重視我們的意見。

## 陸、發現與討論

### 一、評估結果的啟示

本研究從訪問大安分局及文山第一分局的基層員警、社區民眾與竊盜業務承辦人發現台北市的竊盜問題確實相當嚴重，也是社區民眾非常關心的公共問題，故竊盜雖是警察機關的小事，但卻是市民心目中的大事，惟警政單位未能從公共政策觀點系統性地建構竊盜問題的癥結所在，瞭解市民真正的需求；長期以來警察一直以專業自居，政策形成過程採取菁英導向，未能建構以市民為導向的竊盜防治政策，採取有效的解決方案，減少市民被害的機會，提升市民對警察的信心。

本研究從竊盜發生數最多的大安分局和最少之文山第一分局進行比較，從犯罪區位、情境預防、一般化犯罪、日常活動、民眾參與及基層員警六項理論途徑評估該兩轄區竊盜防治政策的效果，比較該兩轄區的社區型態究竟何者較能反映市民導向或菁英導向之政策形成模式？本研究初步的結論是：

從六項理論的檢證過程中似乎都一致反映出下述事實：市民導向的竊盜防治政策形成模式確實比菁英導向的政策形成模式更有助於竊盜率的降低；在一個高犯罪區位社區中，如果警察與社區民眾互動較差，無法鼓勵民眾成立自發性的防竊組織，而社區民眾也因本身工作忙碌，無暇參與社區互助組織，這種種有利於竊盜的因素相互發生作用的結果，將導致竊盜率的升高，大安區似乎反映這種事實；反之，在一個低犯罪區位社區中，如果員警與社區居民互動較佳，社區居民本身較具凝聚力、熟識度較高，較具傳統的噓寒問暖的人情味，則該社區的守望相助組織自然能夠組成，而發生抑制竊盜犯罪的效果，故其竊盜率較低，文山區反映出這種事實。

雖然本研究不能算是嚴格的比較研究模型，但經由六項理論的檢證與質化調查研究結果的交叉觀察仍可看出：市民導向的政策形成模式確實對於竊盜防治政策結果（竊盜率的降低）產生正面的影響，也就是說，社區民眾參與的因素對於竊盜防治政策的影響最大。從公共政策的意義而言，市民導向

的竊盜防治政策取向確實優於菁英導向。

治安問題為市民最關心的議題，影響人民生活安全最大，因此，警政機關建構正確而有效的政策形成過程模式，才能針對不同治安問題提出有效方案，加以解決，而其不變原則乃應以民眾需求為導向，而不是警政菁英或政治菁英的決策模式；其他市政政策亦同樣要解決市民問題及滿足市民需求，所以應遵行以市民為導向的政策形成過程模式，本研究期盼建構通用之政策形成過程模式，不僅適用於竊盜防治政策，亦可適用其他警政政策，期更延伸為市政政策，供實務界參考，以彰顯學術價值，此仍有待後續研究者繼續研究發展。

## 二、政策建議

### （一）建立以市民為導向的政策形成過程模式

本研究發現目前警察局的竊盜防治政策的政策形成過程是以菁英為導向，即由業務承辦人依據上級制定的政策或統計資料分析結果擬訂計畫，徵詢專家學者意見後由首長做成決策，交由下級單位執行，沒有建立與基層員警、社區居民互動的機制，造成政策缺乏最重要的利害關係人觀點，以致政策不符民眾需求，導致執行時滯礙難行，故本研究建議警察機關應速建立以市民為導向的公共政策形成過程模式，這個公共政策形成過程的發動者為社區居民，特別是曾經受過竊盜傷害的社區居民，由於他們是政策犧牲者，對於政策的意見也特別多，值得我們特別關懷。其次是基層員警，由於他們是第一線的基層官僚，具備豐富的執行經驗，最能透徹瞭解問題之所在，應加以重視；再其次是結合市長、局長等警政首長、治安諮詢委員會之專家、學者等政策利害關係人，針對竊盜問題，以建構主義方法論探索出竊盜真正問題之所在，而形成具有解決竊盜問題效果的竊盜防治政策。



## (二) 警察局制定政策時除徵詢專家學者意見外，仍應重視基層員警執行經驗與社區民眾意見

基層員警與社區民眾接觸最頻繁，最了解社區民眾的需求，同時基層員警執行竊盜防治政策也知道執行的困難在那裡，所以警察局和分局制定政策過程，一定要徵詢基層員警及社區民眾的意見，才能制定最符合民眾需求及解決問題的公共政策。

## (三) 持續執行以民眾需求為主的預防犯罪宣導政策

本研究經訪問基層員警及社區民眾均認為預防犯罪宣導對民眾防竊很有幫助，但宣導應以民眾需求為主。本研究認為應先以問卷調查民眾對竊盜防治工作的瞭解度或需求，然後配合民眾日常活動加以宣導，而不是以警察為主導，動員民眾來參與宣導會議，才能強化民眾個人防竊能力。

## (四) 持續推動守望相助政策，凝聚社區意識

本研究認為，社區民眾不可有自掃門前雪的觀念，平日要多互動，彼此守望相助，所謂「遠親不如近鄰」、「千金買盾，萬金買盾邊」，加強守望相助，凝聚社區意識與歸屬感，可以防止竊案的發生。

## (五) 社區巡守隊能有效遏阻竊盜，應鼓勵民眾熱心參與

本研究發現社區巡守隊對竊盜防治工作有其顯著功效，巡守隊員都是住在社區裡關心社區治安的民眾，且對社區人、事、物有比較深入的了解，社區裡有任何異狀也比較能夠察覺。同時研究發現巡守隊越多竊盜發生率越低，如文山第一分局明興里巡守隊有 200 人，且穿著巡守隊服以機車巡守，形成社區裡人人都是巡守員、處處都有巡守員巡守，竊盜者自然沒有機會行竊。

## (六) 持續推廣普遍裝設監視系統等具嚇阻作用之防竊措施

本研究發現社區裝設監視系統、保全系統、警民連線、感應式照明燈等

防竊措施確實對竊盜犯罪有嚇阻作用，此從文山第一分局運用木柵焚化爐回饋金在社區普遍裝設監視系統使竊盜發生率低可為證明，警察機關應廣為推廣。

#### (七) 持續舉辦社區治安會議，警民共同診斷竊盜問題，尋求解決方案

本研究發現警察與社區民眾互動良好，經常與民眾討論研究竊盜問題，對竊盜發生與防止都有很好的效益，現行的社區治安會議功能能提供警察與社區居民共同討論竊盜問題及研擬解決之道，避免發生第三類型錯誤，即以自以為正確的方法解決錯誤問題，而能共同診斷竊盜問題，尋找正確解決方案的良好機制。

#### (八) 持續辦理治安風水師，以提升社區居民的防竊能力

本研究發現，與其警察向民眾宣導竊案發生的時間、地點，不如告訴民眾如何提升居家防竊能力來得實際，居民的門鎖牢不牢固，鐵窗堅不堅固，並協助民眾檢測居家安全，治安風水師能提升社區居民的防竊能力，應持續擴大辦理。

#### (九) 提升基層員警政策執行力，及時偵破竊盜案，以符民眾對警察的期待

本研究發現，民眾失竊沒有財物損失也會報案，其因是害怕竊賊再度光臨，失竊物品除了金錢損失外，也有對個人深具價值與意義的物品，因此期盼警察能追回失物，如果警察處理竊案總是到場製作相關文書紀錄，回去之後即石沉大海，無法立即逮補竊賊找回贓物，難以符合民眾的期待，再好的政策如果執行不力，則政策結果仍然是失敗的，所以要提升基層員警的政策執行力，及時偵破竊盜案，找回贓物，才能符合民眾對警察的期待。

#### (十) 編列預算補助社區組織，以充實裝備及保障參與民眾安全

本研究發現大部分的社區巡守隊及里監視系統都是靠基層里建設金或每年警察局評比的獎金在運作，而文山第一分局社區因為有木柵焚化爐回饋金，在防竊措施如監視系統、巡守隊裝備等相較於大安分局來得普遍而深入，對防竊工作幫助很大，因此，政府有必要編列經費補助參與防竊工作的社區組織，以充實裝備及保障參與人員安全。

### （十一）法院加重量刑，以收嚇阻作用

本研究發現目前法院對竊盜犯的量刑無法產生嚇阻作用，警察往往費了九牛二虎之力將竊賊逮捕歸案，到了法院立即交保出來，或是竊賊偷竊數目龐大的金錢，服刑短暫時間即出獄，出獄後反而輕鬆享受偷竊成果，甚至找查獲的員警或民眾報復，類此情形，不但嚴重影響基層員警的工作士氣，更對民眾的生命安全沒有保障，所以本研究建議法院應加重對竊盜犯的量刑，才能有效遏阻犯罪。

### （十二）減化警察勤、業務，專責打擊犯罪

本研究發現警察平時擔服勤業務太多，不僅警察本身的主要業務治安、交通等工作，還要協辦各行政機關推行政令，排除行政障礙，各項示威遊行等聚眾活動動用太多警力，以至於無法專責治安與交通任務，造成民眾對治安工作的不滿，所以應該減化警察勤業務，讓警察專心做好竊盜防治工作。

### （十三）加強為民服務，瞭解民意取向

警察平日以取締、干涉的勤務作為，往往造成警民關係的惡化，警察要與社區民眾互動，最好的方法就是為民服務，把民眾的小事當做大事來辦，自然會取得民眾的信任與支持，也才能瞭解民眾真正需要警察做什麼，瞭解民意取向，制定政策才不會偏離民意。

## 參考書目

### 一、中文部分

內政部警政署刑事警察局，民 90，《台灣刑案統計》。

內政部警政署網站：<http://neweb.npa.gov.tw/>。

丘昌泰，民 89，《公共政策 - 基礎篇》，台北：巨流圖書公司。

丘昌泰、余致力、羅清俊、張四明、李允傑等，民 90，《政策分析》，台北：國立空中大學。

台北市政府警察局，民 80-90，《台北市警務統計年報》。

台北市政府警察局網站：<http://www.tmpd.gov.tw/>。

刑事警察局網站：<http://www.cib.gov.tw/>。

朱志宏，民 80，《公共政策》，台北：三民書局。

朱金池，民 87，《警察組織設計之研究：制度的觀點》，《博士論文》，國立政治大學。

何明洲，民 90，《犯罪偵查實務》，台北：內政部警政署。

何明洲、陳炯旭與謝文苑，民 89，《竊盜犯罪偵查實務》，台北：內政部警政署。

余致力，民 90，《民意與公共政策》，《政策分析的理論與實務學術研討會論文集》，世新大學行政管理學系。

吳定，民 86，《公共政策辭典》，台北：五南圖書出版公司。

吳定，民 87，《公共政策》，台北：國立空中大學。

宋國業，民 77，《明清律中的竊盜罪》，《碩士論文》，國立政治大學。

宋睿祺，民 91，《騎乘機車強制戴安全帽與機車竊案關聯性之研究》，《碩士論文》，中央警察大學。

李月櫻，民 82，《親子關係與青少年竊盜行為之研究》，《碩士論文》，東海大學。

李湧清、蔣基萍，民 83.06，《犯罪與經濟：一個宏觀的時間序列分析》，《警政學報》，第 24 期。

周金芳，民 84，《竊盜、搶奪、強盜、恐嚇取財罪之比較研究》，《警專學報》，第 8 期，頁 279-303。

林鍾沂，民 83，《政策分析的理論與實踐》，台北：瑞興圖書股份有限公司。

柯三吉，民 87，《公共政策 - 理論、方法與台灣經驗》，台北：時英出版社。

馬傳鎮，民 74.02，《竊盜犯罪相關因素之分析》，《犯罪學論叢》，頁 316-326。

高金桂，民 86，《台灣地區竊盜犯罪之分析及其偵防措施之研究》，《碩士論文》，中央警察大學。

國立台北大學圖書館網站：<http://www.ntpu.edu.tw/>。

國家圖書館網站：<http://www.ncl.edu.tw/>。

張平吾，民 73，《台灣地區竊盜初犯與累犯受刑人社會相關因素之比較研究》，《碩士論文》，中央警察大學。

張甘妹，民 81，《犯罪學原論》，台北：三民書局。

張國哲，民 91，《在超大型政府資料庫中進行資料探勘之研究 - 以汽、機車失竊犯罪資料為例》，《碩士論文》，中央警察大學。

- 張麗卿, 民 86.9, 竊盜與搶奪的界線, 《刑事法雜誌》, 第 41 卷, 第 4 期, 頁 59-66。
- 莊耀嘉、古明文, 民 72.09, 竊盜累犯之研究, 《法務通訊雜誌社》。
- 許春金, 民 79, 《犯罪學》, 台北: 三民書局。
- 許春金, 民 85, 《警察行政概論》, 台北: 三民書局。
- 陳仟萬, 民 82, 侵入竊盜與住宅安全, 《警專學報》, 第 6 期: 263, 頁 284。
- 陳石定, 民 74, 台灣地區各類型少年竊盜犯與暴力犯心理特質之比較研究, 《碩士論文》, 中央警察大學。
- 陳博文, 民 87, 竊盜犯罪偵查之研究 - 以探討犯罪嫌疑為主, 《碩士論文》, 中央警察大學。
- 陳福榮, 民 71, 少年竊盜犯家庭、學校、社會環境相關因素及預防對策之研究, 《碩士論文》, 中央警察大學。
- 曾淑萍, 民 89, 自我控制與少年竊盜行為 - 一般性犯罪理論之驗證, 《碩士論文》, 國立中正大學。
- 楊士隆, 民 86.9, 竊盜犯認知與決意之研究, 《中央警察大學學報》, 第 31 期, 頁 261-284。
- 楊士隆、何明洲, 民 92, 《竊盜犯罪防治理論與實務》, 台北: 五南圖書出版公司。
- 楊士隆、蔡田木, 民 90, 《犯罪心理學》, 台北: 五南圖書出版公司。
- 楊珍真, 民 75, 台北市少年不良行為之研究 - 以機車竊盜少年為例, 《碩士論文》, 東海大學。
- 潘昱萱, 民 89, 理性選擇對竊盜行為解釋效力之考驗, 《碩士論文》, 國立中正大學。
- 蔡德輝、楊士隆, 民 91, 《犯罪學》, 台北: 五南圖書出版公司。
- 聯合知識庫: <http://udndata.com/>。

## 二、西文部份

- Anderson, Charles W. 1975. *Public Policy-making*. New York: Praeger.
- Clarke, Ronald. 1980. "Situational Crime Prevention: Theory and Practice," *British Journal of Criminology*, 20:136-147.
- Cohen, Lawrence and Marcus Felson. 1979. "Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach," *American Sociological Review*, Vol.44:588-608.
- Devine, Donald J. 1970. *The Attentive Public: Polyarchical Democracy*. Chicago: Rand McNally.
- Dye, Thomas R. and Harmon Zeigler. 1981. *The Irony of Democracy*. Monterrey, CA: Brooks/Cole.
- Gottfredson, Michael and Travis Hirschi. 1990. *A General Theory of Crime*. Stanford University Press.
- Hirschi, Travis and Michael Gottfredson. 1987. "Causes of White Collar Crime," *Criminology*, Vol.25 No.4: 949-974.
- Lipsky, M. 1980. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lowi, Theodore. 1969. *The End of Liberalism*. N. Y.: Norton.
- Maddox, R. W. and R. F. Fuquay. 1981. *State and Local Government*. New York: D. Van Nostrand Co.

- Parsons, Wayne. 1995. *Public Policy*. Aldershot, UK: Edward Elgar.
- Price, V. 1992. *Public Opinion*. Newbury Park, CA: Sage.
- Schattschneider, E. E. 1960. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt.
- Shaw, C. R. and H. D. McKay. 1972. *Juvenile Delinquency and Urban Areas*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Sutherland, Edwin H. 1973. *The Professional Thief*. Chicago: University of Chicago Press.
- Taylor, Ralph B. and Stephen Gottfredson. 1986. "Environmental Design, Crime and Prevention: An Examination of Community Dynamics." in *Community and Crime*, edited by Albert J. Reiss, Jr. and Michael Tony, The University of Chicago Press.
- Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books A Division of Harper Collins Publishers.

# **A Study of Citizen-oriented Policy Formulation Process Model: A Case Study on Burglary Crimes Prevention Policy**

Jin-Chung Wu \*

## **ABSTRACT**

Criminal reports indicate that burglary is one of the most unpleasant crimes we are facing in today's society. For the general public, they are afraid of being the victims of the burglary crimes, but also are worry about the exposure of liability risks. Therefore, the burglary prevention policy is one of the most significant public policy issues that Police Department has to cope with.

The research problem is: Will the citizen-oriented or elite-oriented policy formulation influence the performance of burglary prevention? The purpose of this study is to explore the policy formulation process model of burglary prevention from the perspective of comparative research.

Data collected for analysis in this study comes from two kinds of sources: literature review and qualitative interviews with 2 high-ranking officers, 15 patrol officers and 13 residents in two large law enforcement branches under the jurisdiction of the Police Department. Of various research findings in the study, this study particularly showed that the extent and scope of interaction between community residents and law enforcement branches determines the performance of burglary prevention policy, i.e., those who patrol officers are collaborating closely with citizens and community leaders, and usually successfully demonstrate satisfactory performance of burglary prevention policy. Through a Neighborhood Watch organization, neighbors agree to keep an eye on each other's property and to report suspicious activities to the Police.

This research concludes that the burglary prevention policy-formulation model should be citizen-oriented and bottom-up-perspective, and emphasizing the first-line crime-control implementer's experiences and the voices coming from community, and

---

\* Section Chief of Mobile Division in Taipei City Police Department.

encouraging the residents to participate the Neighborhood Watch program. The author, lastly, concludes that formulating a citizen-oriented policy-making model is the most effective alternative to prevent the burglary crimes.

**Key Words:** Policy-formulation model, policy-making model, citizen-oriented public policy, burglary crime prevention