

「破窗理論」與「零容忍」

一、「破窗理論」之由來與意義

在研究有關犯罪被害恐懼本質（The Nature of Fear）之課題時，比德曼（Biderman et al.1967）等學者，在一九六七年及率先提出：「行為不檢，擾亂公共秩序之行為（Disorder）與重大犯罪一樣都會造成一般大眾犯罪被害恐懼」，但在當時盛行討論個人主義、私人選擇權、政治權利、刑事司法辯論，精神健康等議題的時代背景裡，這種呼籲重視社區權利（Community rights）的主張在警察界、刑事司法界、犯罪學界等並非思想主流，因此並未引起注意（Kelling and Watson 1992）。

一九八二年，美國學者威爾森（Wilson）與凱林（Kelling）在其發表之「警察與社區安全：破窗（Police and Neighborhood Safety：Broken Windows）」一文中首先使用「破窗」等字眼，並提出與比德曼相似之主張，極力促請政策制定者、警察人員、學者專家應多注意有關行為不檢，擾亂公共秩序行為與犯罪被害恐懼的問題（Kelling and Watson 1992）。在其文章中曾經指出：「逮捕一個無法確認被害者是誰之醉漢或流浪漢似乎很不公平，並且直覺就是如此，但是倘對於一群醉漢或流浪漢無法作出任何有效處置，則可以毀掉整個社區」（Brooks 1997：16）。

「破窗」僅是一種比喻，低層次犯罪或行為不檢、擾亂公共秩序（如當街便溺、牆壁塗鴉、成群結黨、大聲喧嘩、販賣禁藥、酒醉．．．等）有如一片未被修理之破窗，那是無人關心的表象，此將導致更多及更嚴重的蠻行與犯罪。而這些未被妥善處理的行為不檢、擾亂公共秩序行為與加深犯罪被害恐懼，變化犯罪的質與量及影響社區生活品質均息息相關（Kelling and Watson 1992）。因此社區倘有「破窗」，必須立即修復，以防止蔓延與情況日趨惡化。

「破窗理論」在一九八〇年代正式提出後，隨即引起廣泛之注意與討論，並經紐約市警察局加以有效運用而聲名大噪，並被暱稱為「布氏社區警政（Brattonian Community Policing）」、「生活品質警政（The Quality of Life Policing）」或「實利主義的社區警政（Utilitarian Community Policing）」——一種為社區絕大多數人帶來最大快樂的警政模式」（Read 1997a：16）。

「破窗理論或可推演假如一棟建築物有一窗戶破損而不立即修復，則其他的窗戶可能很快會被破壞殆盡，倘繼續惡化，則整棟建築物與整個社區亦將岌岌可危；我們或許也有相同經驗，例如開車在山區行進時，常常看到路邊透視鏡有一遭破壞後，倘不立即修復，則可能不出數天沿路之透視鏡均遭到破壞（江慶興 1997）。破窗理論至少說明下列事項：

（一）假如一窗戶遭到破壞而無人修理，則破壞者會誤以為此棟建築物已無人管理，此社區人民漠不關心，其可任意破壞，那是一種犯罪前之測試，並進一步進行比「破窗」更嚴重之犯行，例如侵入竊盜或搶奪等，而許多犯罪之發生與

犯罪者之形成往往是依此模式循序漸進發展，此在「人」亦同，少年犯罪倘未及時遏止與妥善處理，使其改邪歸正，則往後成為「成年犯」之機率就大增，且所犯之罪亦將越來越嚴重，此與台灣俚語「小時偷摘匏，長大偷牽牛」相似，若未能即時制止，則將有重大犯罪發生，此即所謂「犯罪升級」效應（江慶興）。

一個社區，若有小違規或輕微犯罪不加處理，有如是一種暗示許可，那將是轉變成重大犯罪之開端。人類行為無論好壞均經學習而來，街上反社會行為（Anti-Social Behavior）（如攻擊性乞討、製造噪音、塗鴉、酗酒、便溺．．．等）倘不及時強力處置，將更形惡化，並經由學習而傳染蔓延（Gibbons 1996a：18-21）。因此，偵防犯罪最根本的方法是從小違規及輕微犯罪著手，使這些小違規或輕微犯罪沒有機會轉變成重大犯罪；反之，倘僅重視重大犯罪之偵辦，則將永遠有偵辦不完且越來越多之重大犯罪。

（二）居民看到「破窗」無人管，例如喝酒的年輕人對在公園散步者惡言相向；陌生人對不給零錢者實施恐嚇；服裝不整之私娼，挑釁街上行走的家庭並當著孩子面前讓其父親出糗；酒鬼隨意躺臥大樓或公寓門階阻擋出入口之暢通．．．等，這些現象均會使居民產生恐慌與不安全感，並影響生活品質，民眾也因此逐漸對警察與政府之被動反應或根本未反應失去信心，並認為警察及公權力已被收買。久而久之，民眾不但不敢勇敢站出來為自己及他人權利而奮鬥，反而可能成為一種惡性循環，他們逐漸萎縮退卻，從公園、社區、小店、公共交通系統、小巷、街道．．．等撤退，居民此時已失去道德信賴（Moral Reliability）、共同責任感（Sense of Mutual Obligation）與正義感，「個人自掃門前雪，莫管他人瓦上霜」的現象即會呈現；相反的，潛在問題製造者，因而得到鼓舞而變本加厲，終至佔據了所有公共場所、街道甚至整個社區，此將導致觀光客沒了，商店關了，投資客跑了，整個社區將有如奄奄一息的死城。守法居民澈底失望，最後只好選擇離開這個社區、城市，甚至離開這個國家（Chapman 1998；（Kelling and Watson 1992））。

相反地，在「破窗」發生時，倘能立即修復，則不但展現警察與政府之能力、增加民眾信心，拉進警民距離，也代表社區之團結效率與守望相助精神之發揮，也給破壞者一的警惕而不敢輕舉妄動或得寸進尺，最後只有改邪歸正或轉移陣地一途，使居民享受高品質之社區生活。倘係商業區，則將吸引投資客，到處有商機，充滿欣欣向榮之景象。例如環繞紐約市時代廣場（Time Square）的四十二街，數年前被性商店、私娼、販毒所盤據，觀光客常遭攻擊性及強迫性乞討，並常遭搶奪，很多建築物均已荒廢破爛，無人敢進去居住，變成了紐約之罪惡之地，整個區以「蕭條」「頹廢」（Seedy）來形容再恰當不過了。但經過以「破窗理論」及「零容忍」強勢整理後，吸引迪斯尼公司（The Disney Corporation）買下整條街並再加以重新規劃，除清理整個區使適合人居住外，並廣設休閒設施，也逐漸使犯罪遠離該地，整個區又重現以往之生機，當然，除了警察作為外，財力之投資亦是相當重要的（Police December 1997：11）。

二、「零容忍」之意義

紐約市警察局認為修復「破窗」最好的策略就是「零容忍」。所謂「零容忍」就是對於任何犯罪或違法擾亂公共秩序、行為不檢者，無論大小，均一視同仁依法強力澈底執行，絕不妥協，絕不鄉愿，絕非熱度五分鐘，絕不因為違反者之身份地位而有所不同，也絕不屈服於任何關說或政治壓力，一切依法執行，以提振執法公權力與公信力（Chapman 1998）。

由於「零容忍」之澈底執行，使犯罪及擾亂公共秩序者察覺警察是玩真的而不知所收斂，嫌犯亦比較不敢隨身攜帶武器，一般大眾也因警察強力執法，也較往昔樂意提供情報，並與警察合作（Chapman 1998）。「零容忍」之觀點主張以「更預警式警政」、「更快速反應」、「更積極主動攻擊」之策略來對付街頭犯罪及騷擾行為（Bratton 1996）。

三、「破窗理論」與「零容忍」之應用

Mr. Bratton 於一九九〇年擔任紐約市捷運警察局長時，地鐵被流浪漢霸佔，品質與安全大受影響，不少市民因而改用其他工具代步，營運大受影響，經深入研究，發現地鐵乘客所關切之問題，是由乞討、吸毒、賣唱、騷擾、酒醉、噪音、髒亂、隨地坐臥與便溺、阻礙走道，公然猥褻、破壞收票器、坐霸王車等違規或犯罪所組成，這些違反公共秩序現象雖屬輕微，但長期未妥善處理，不但使違規或犯罪的質提高，也導致乘客產生對地鐵不安全感（Kelling and Watson 1992；林燦璋 1995b）。因此其以「破窗理論」之理念與「零容忍」之強力執法態度對上列情形嚴格取締，並以「問題導向警政」（Goldstein 1990；林燦璋 1995b）之理念，整合與這些問題有關的單位，研擬因應對策，終使該一系列問題獲得解決，地鐵強盜、搶奪案有效減少百分之七十六，績效卓著，並找回地鐵以往乘客，普獲讚譽，旋於一九九四年四月被市長 Mr. Giuliani 任命擔任紐約市警察局長，委以治安重任，至一九九六年四月十五日退休前兩年間，紐約市重大犯罪減少三分之一，謀殺罪降低一半，汽車竊盜案降低百分之四十，搶奪案減少百分之三十二，強盜案減少百分之二十四，治安明顯改善（Bratton 1996）。

英國克里母蘭警察局（Cleveland Constabulary）的哈特波（Hartlepool）市在一九九四年四月亦引用「破窗理論」與「零容忍」，至一九九五年七月實施一年多來亦獲致豐碩成果，整體犯罪率下降百分之四十五，一般竊盜降低百分之七十一點五，汽車竊盜降低百分之六十八，一般刑事損失犯行降低百分之六十三點五（Gibbons 1996a）；另自一九九六年十一月起在密得堡市（middlesbrough）施行，短短四個月亦使整體犯罪減少百分之二十二（Mallon 1997：16-18）。由於施行績效良好，上列策略亦獲得英國甚多警察人員之認同（Police Review 13 September 1996：13），連英國首相布萊爾（Prime Minister Blair）及朝野兩黨政治人物亦均公開同表支持（Police Review 18 April 1997：1；Potter 1997：24-26）。

「破窗理論」提供我們在偵防犯罪時，務必整體規劃，警民團結合作，並且必須見微知著，從小處著手，以防患未然，「它」僅係紐約治安獲得有效改善所使用策略之其中一項，尚有其他多項措施配合。

四、「破窗理論」與「零容忍」所引發之討論

任何警政理論與作為無十全十美者，「破窗理論」與「零容忍」雖在美國紐約及英國哈特波市密得堡市實施反應良好，但卻引起甚多之批評、質疑與討論，這些包括「被撤職的分局長」、「基層員警」及「民眾觀感」等，其中尤以英國泰晤士河谷警察局（Thames Valley Constabulary）局長波蘭（C. Pollard）最具代表性，波市認為：『所謂「零容忍」原則的特徵就是攻擊性警政，對抗式的管理，投機性的短程主義者，並且過度強調數字遊戲，對未來警政構成嚴重威脅』

（Gibbons 1997：11），另外其他有關評論大略整理如下：

（一）「破窗理論」之主張與「零容忍」之作爲雖經 Skogan（1990），Wilson 和 Kelling（1982）等學者之研究及紐約市警察局與英國數個警察局實施結果證明效果頗佳，惟尚須作更多之實驗結果才能證明其是否真正有效。另兩者之真正涵意亦尚欠明確，須作進一步闡明（Maning 1997：17；Potter 1997：24-26）。

（二）「破窗理論」與「零容忍」僅是多種警政策略作爲之其中一項而已，各國國情均有不同，並非適用於每一國家，警政領導者務必審慎評估自己國情、社會風俗民情、社會容忍度、社會秩序敗壞程度．．．等後再決定是否採用較宜寧（Gibbons 1997：12）。

（三）一般而言，「破窗理論」與「零容忍」係對低度犯罪及違反公共秩序行爲亦採取強硬及攻擊性之取締行爲（Hard on Crime），可能連一般守法民眾之日常生活亦將受到相當程度的影響，例如對不特定人、地或特定少數民族之盤查、臨檢．．．等，將造成生活諸多不便，甚或恐造成侵害權利或違反警察權運用私生活不干涉之原則（梅可望 1997：88-89；李震山 1993：90-91）。

俗云：「由儉入奢易，由奢入檢難」，社會行爲控制亦同，由緊趨鬆較易，但由鬆變緊恐易遭抗拒，稍一處理不慎，亦可能造成不良後果。

（四）易製造警民關係緊張與對立，嚴重的話可能造成警民暴力衝突事件，例如一九九二年四月二十九日發生於美國之洛杉磯暴動（Los Angeles Riots），導火線是白人警察毆打黑人 Rodney King 之案子被認爲審判不公，引發集體暴動，造成六十人死亡，二千三百多人受傷，大小火警近三千起，七千四百餘人遭到逮捕，財物損失近十億美元，警察局長蓋茲（D. Gates）因而下台（Gibbons 1997：11；郭盛哲 1998 Potter 1997：24-26）。惟洛城暴動之基本原因應與種族歧視、執法不公、警察違法不當行爲及警民關係惡劣難脫關係；另一九八〇年代發生於英國各大城如倫敦、利物浦、伯明罕、諾丁漢、李斯特．．．等之暴動，亦造成嚴重之財物損失，此與警察採取強硬手段來處理犯罪及違反公共秩序行爲有顯著關係（Benyon 1984 and 1987；Scarman，Lord，1981）。

（五）警察權力無形擴張，自由裁量權（Discretion）將被無限制使用，濫權與貪污等問題將隨之而生（Gibbons 1997：11），因此務必加強教育訓練，以防止上列弊端之可能發生。

（六）美國各大城在一九九〇年代起犯罪率有普遍下降之趨勢，因此紐約犯罪率下降應屬必然（Potter 1997：26）。另外，紐約在一九九〇年代起人力與經費均

增加甚多，理應對犯罪率降低有正面效果（Police December 1997：11；Police Review 18 April 1997：1；Nicholl 1997：17）。因此紐約犯罪率下降，是否係因「破窗理論」與「零容忍」之策略與作為，仍有待商榷。

（七）Compstat 計畫完全以績效或犯罪統計數字作為一切評估之標準，大玩數字遊戲（The Number Game），恐生吃案、匿報，漏報，發生刑案以大報小，破案則以小報大，為績效而刑求逼供偽變造證據或赴法院作偽證．．．等弊端，對生產力有害（Counter-Productive）（Gibbons 1997：11；Potter 1997：26），因此務必建立一套客觀準確之報案與刑案統計標準，並改變完全以績效為導向之評比制度，澈底改變往昔「警察偵辦重大刑案才過癮」，「警察是犯罪鬥士（Crime-Fighter）之習慣，應擴大服務面，同時重視秩序維持（Order-Maintenance）之角色扮演（江慶興 1985；Kelling and Watson 1992：152）。

（八）警察單靠己力欲達改善治安事倍功半之事，除必須團結警察內部各部門及結合民力外，必須得到政府首長之支持與其他警察以外之部門及刑事司法系統之配合協助，否則將難竟其功。Mr. Bratton 自言在紐約市兩年多來績效顯著，惟卻謠傳與任命他擔任局長之市長理念未盡相合，故任期未滿即提出辭職，此不禁令人懷疑其所提「破窗理論」與「零容忍」是否未得到市長之全力支持（Police March 1997：11；Police Review 13 September 1996：5）。

（九）「破窗理論」暨「零容忍」與「問題導向警政」及「社區警政」外貌相似，但實質卻不同（Chalk and Cheese）（Police Review 13 September 1996：5）。因為前二者在手段上較強調強力取締，而後兩者則較重軟性訴求（Soft on Crime）（Waddington 1997：25），前兩者要求警察像個警察，做應該做的事，對違法者先依法取締逮捕再想以後之可能後果，而後二者則強調警察在行動前後尚須考慮警察以外整個刑事司法系統之反應，其要求警察應扮演社會工作者（Social Worker）之角色（Police Review 13 September 1996：5），但此卻不代表前後兩者完全不能相容，而應可以先後並行的（Gibbons 1996a：20）。即以「破窗理論」及「零容忍」作為短程工具，先掃除社區之一切藏污納垢後，再以「問題導向警政」及「社區警政」作為中長程目標，澈底解決社區問題（Gibbons 1996a：21）。換言之，「破窗理論」及「零容忍」可當「問題導向警政」及「社區警政」之開路先鋒，先替它們鋪路，有如種樹一樣，必先清理雜草，整理土地（Dean 1997：23）。

（十）為減少「破窗理論」與「零容忍」所引發之抗拒與反彈，應特別注意以治安情報為主導（Intelligence-Led），倘情報正確，則將可集中全力，於適當時機對某些地點，暨某些特定人員實施，不但比較不會影響一般人民日常生活，較易獲得支持，亦可收事半功倍之效（Gibbons 1997：12）。