

# 建構市民警政的警勤區經營策略（計畫一）

## -----提高民眾治安滿意度的精進方案-----

撰寫人：朱源葆

現職：內政部警政署專員

學歷：警察大學犯罪學博士

### 壹、策略願景

- 一、本策略實施 6 個月之後，臺中市民的治安滿意度可列全國前 6 名之內，1 年之後，治安滿意度更可穩定居於前 3 名之內。
- 二、本策略實施之後，警力重新部署怖，攻勢勤務增加，見警率提升，犯罪控制能力將倍勝以往。
- 三、因員警工作內容的改變，第一線警察人員的工作成就感及投注感，短期內均能顯著提升。
- 四、本策略的精神，與美、日大都市的警政制度同步，甚至在作法上均已超越。
- 五、1 年之後，臺中市的治安，將成為全國的都市模範，未來更可成為世界各國學習的城市。

### 貳、策略綱要

- 一、整併警勤區。
- 二、篩選適格的警勤區警員。

- 三、成立勤區志工隊。
- 四、增置替代役社區巡守員。
- 五、設計以服務民眾為導向的工作內容。
- 六、實施重獎速獎的激勵機制。
- 七、建立以服務為計量的績效評量方法。
- 八、實施員警與志工的職前講習、演練。
- 九、定期檢討、評估。

## 參、問題提出

縱觀現代警政的發展軌跡，從快速打擊犯罪的警政思維，演進至報案快速反應、專業的警察制度、警政的品質管理制度及社區警政等制度等，都有其一定的綜效，但不可否認，警政制度之推展，如不能與社會發展同步，無法與民眾的需求呼應，治安績效數字再好，民眾對治安的滿意度，仍會停滯或落後，不會提升。以本人長久的觀察，目前臺中市的警察勤務發展思維，似仍停滯在 1970 年代的快速打擊犯罪觀念，同時夾雜一些 1980 年代的品質管理作法及 1990 年代的社區警政口號，在新舊勤務思維交替之下，乃發生以下的一些困境：

- 一、**警察勤務繁雜，無法全面兼顧**：在我國警察學的定位上，警勤區為警察勤務的基本單位，為整體警察工作的核心，負有動態及靜態人口掌握的使命，但審視目

前的所有臺中市派出所警員，均須以勤務交替方式執行個別勤務及共同勤務，尤其實施一段式的勤務之後，一人在 12 小時內，同時交替執行 6 種勤務之下，勤務的深度及廣度，均有不足，員警疲於奔命，不免以趕業績的心態執勤，勤務自然沒有效率，也沒有效果，警察與民眾的互動關係，更無心培養。如能大膽轉換警察勤務的思維，純化現行的警察勤務方式，使同仁都能以作功德的心態服務民眾，勤務機能將能深廣兼顧。

**二、警察角色混亂，民眾信任不足：**在現行警察勤務的分工上，巡邏為警察的攻勢勤務，主要在摘奸發伏，而警勤區為警員的服務區，為警察探求民瘼的重要手段，但目前的臺中市警察人員，每人均須兼服攻、守二種勤務，巡邏時要取締民眾，勤查時要蒐集情報，也要服務民眾，角色容易混亂，因此，員警即使做得再多，也都很難獲得民眾的信任，如果重新界定警察為單純的服務性角色，將可重拾民眾對警政的信心。

**三、警政自立獨行，行政缺乏一體：**套用歐美社區警政(communitiy-baesd policing)的邏輯，並適度擴張我國現行警勤區的概念，警勤區的工作，基本上，應該是臺中市長手臂的延伸，必須隨時落實市長的理念，立即反映民意的需求，隨時傾聽人民的聲音，隨地從事為民服務工作，而非在打擊犯罪，因此，只有調整警察的心態與步伐，與市政工作同步，民眾對市政的滿意度，才

有提升的可能，易言之，警察勤務規劃，必須注意行政一體的問題，不能流於閉門造車或放任獨行。

**四、數字績效提升，民心卻漸離失：**根據警察行政學大師 Wilson 的分析，警察的工作內容，21%在從事打擊犯罪、13%在處理日常文書事務，其他時間則在從事不同型態的為民服務工作，易言之，警察投注全部的警力、財力，專注在績效的追逐，客觀上，最多只能提高 21% 的治安滿意度，但警察機關如重新佈置警力，只從事為民服務工作，6 個月內，主觀上，民眾對市政的治安滿意度，將可穩定維持在 80% 以上(目前約為 68.5%)，即使刑案突然暴增，民眾對治安的滿意度，也不會陡降。因為刑案數字是客觀的，隨時會變動，而民意對市政的信任度，是主觀的，不容易變化，即使突然下降，也會快速回升。

**五、勤務價值顛覆，績效凌駕服務：**當代犯罪學家 Hirschi 認為，新聞媒體放大了刑案的效果，宣染了治安的嚴重性，造成警察首長必須投注更多的警力，以消弭可能引爆的危機。事實上，破案固然是最好的犯罪預防措施，但刑案發生之後，大都是誰破案？如何破案？1975 年美國蘭德公司的研究，已充分的揭示結果，除了監視錄影器之外，警勤區警員及最先到刑案現場的警員，大都居於首功，易言之，單純強化警勤區的服務功能，亦能直接提升刑案的破案能力，但目前臺中市的警

察勤務策略，恰好相反而行，造成人人競逐績效獎勵，無人願意服務民眾，這種以績效為導向的勤務方式，完全與民眾切身事物無關，自然與治安滿意度，也毫無關係，因此，勤務績效再好，治安滿意度也不容易提升。

六、小結：刑案績效良好，不等於民眾有較高的治安滿意度，刑案增多，也不等於治安滿意度變差，因為刑案數字是客觀的，是變動的，甚至也可以操縱，而民眾滿意度是主觀的，是恆定的，人人都可以感受，因此，要提高臺中市民的治安滿意度並維持不墜，必須重新設計警勤區的勤務方式，並以大膽的、顛覆的觀念，設計部分配套措施，最重要的是，必須把警勤區當成市長手臂的延伸，民眾才能直接感受市政。

## 肆、勤務策略與步驟

市民警政的警察勤務策略構想，觀念上，完全以美國的社區警政為基礎，同時兼具日本受持區制度的影子，制度上，則完全採行臺中市現有的警察勤務制度改良而成，因此，本項市民警政策略，不須增加警力，不必增加預算，不必修正法規。在績效評量上，完全著眼在提高民眾治安滿意度為指標，因此，績效的計算方法，完全以員警服務民眾的需求次數為基準。基礎作法約略如下：

一、整併警勤區，勤務主軸以服務為主

依據警察法施行細則第 5 條及警察勤務條例第 6 條規定，警勤區之規劃，屬於地方自治事項，而目前警勤區之規劃原則，一般均以人口數或配合自治區域為主，但數個警勤區整併為一個警勤區，也是警察勤務條例授權的範疇，法規並未禁止，因此，如能將 3-4 個警勤區，整併成 1 個警勤區，警力將可大量剩餘，以從事巡邏等其他攻勢勤務。整併後的勤區警員工作設計，應定位如同鄰里長一般，只負責發現民眾問題，立即解決民眾困難，適時反映民眾需求，並藉由警察的特殊身分，隨時協調解決民眾切身的問題，而不處理犯罪問題或其他治安問題。警察身分及勤務單純化的結果，將如同家庭醫生一般，只用心提供專業服務，民眾對警察的信賴感，自然提升。據此推估，6 個月內，民眾對治安的滿意度將大幅提升，警察人員因專注在熱誠服務民眾的結果，隨時獲得回饋，工作成就感也會顯著提升。

警勤區整併後，警力可以大量剩餘，可針對個別的轄區治安，重新設計其它的勤務內容，不論是利用犯罪基圖，增加有效的巡邏密度，以提高見警率及隨續破案力，或配合犯罪學上的熱點、核心犯罪人的專案監控勤務，都能有效的提高全般的犯罪控制能力。警勤區警員只服務民眾，不處理治安事件，剩餘的警力，經過分析設計後，只執行其他攻勢勤務，此即為專職警察勤務制度。

以臺中市警察局第一分局民權派出所為例，該所目前有 46 個警勤區，44 名員警，3 名巡佐、1 名警務員兼主管，合

計 48 人，該所目前實施 12 小時 1 段式的勤務，如能將現行 46 個警勤區，整併為 15 個大警勤區，由 15 人專責，每人每天實施 10 小時的全天候家戶服務勤務，每日要求至少達成 10 件以上的為民服務成果，並逐鞍紀錄備查，另 2 小時規劃文書整理作業事宜，不必執行共同勤務，即可多出 32 名警力，規劃巡邏、專案監控等攻勢勤務，易言之，臺中市目前有 28 個派出所，1 個派出所 1 天有 150 件為民服務績效， $150(\text{每日服務件數}) \times 28(\text{台中市派出所數}) \times 130(\text{6 個月服勤天數}) = 546,000$  件，意即，台中市警察局只要例行性的派用約 25% 的警力，6 個月內，民眾對治安的滿意度即可達到 50% 以上，實施 1 年以上，其治安滿意度將可達到顛峰狀態；至於民權派出所多出的 33 名警力，已相當於 1 個警察分局的巡邏警力，如維持現行的一段式勤務方式服勤，見警率不僅提高，再配合犯罪熱點(hot spot)及核心犯罪者(hard-core criminal)的有效監控，警察的犯罪控制能力，將倍勝以往。

## 二、篩選好警員，將好警察推到第一線

由於目前的警勤區工作，責重事繁，因而願意主動從事警勤區工作的警員不多，勤區警員大都由主管直接指派，劣幣逐良幣的情況，十分普遍。整併後的警勤區警員，將定位為市長的延伸手臂，必須免除共同勤務，並使勤務正常化，以期能專職盡心執行為民服務的工作。由於勤務正常化，工作專職化，將能吸引優秀熱誠的警員競相擔任勤區警員，同時，透過設計從優速獎的獎勵措施，將使能警察人員以擔任

警勤區為榮，市政的滿意度，也只有透過優秀警員的推展，才能彰顯成效，立即獲得民眾的信賴。

另外，員警派任警勤區工作前，應實施 1 日的職前講習，學習為民服務的技巧，透過演練、觀摩的方式，建立為民服務的標準作業，同時應於 3 個月內，辦理 1 次的警勤區評鑑，以淘汰不適任的員警，務必將最優秀的警察推到第一線，以落實市民警政的理念。

以臺中市警察局第一分局民權派出所警勤區整併後為例，整併後的 15 個警勤區警員的產生方式，應先設定一定條件（如年齡、學歷等），再實施甄選，並將擔任勤區的福利優點，事先公告，以吸引全臺中市警察局的優秀員警加入。

### 三、勤務單純化，服務績效評估數量化

整併後的勤區工作設計，如同研究方法上的質化研究一般，必須結構性、計劃性的方式，設計一些親切性及切身性的問題綱要，要求警員每日必須依據設定的題目，親切的與民眾閒話家常，以期主動發掘問題，直接感受民眾的需求。員警為民服務的種類，應依服務的難易度，分大、中、小三種類型，分別給予不同的點數記分，並要求每位員警每日應達成一定的點數，每位員警每日勤務結束後，也應簡便的紀錄為民服務的成果及內容，以供查核，同時，以每月為一期，統計點數累積的成效，專案辦理獎勵，以達速獎速懲的激勵目標。

警勤區警員如同村里長一般，只專責勤區服務工作，不



兼辦其他事務，也不偵查犯罪或處理治安事件，每日只在勤區走動，依據既定的問題表格，主動探求民眾需求。只有簡化警勤區工作的內容，並要求一定的工作目標，警員才會專心的服務市民。

以臺中市警察局第一分局民權派出所為例，如前所述，警勤區整併後成為 15 個，為肯定警勤區的勤務價值，凡篩選後擔任勤區之警員，一年之內未受記過以上之處分者，年度考績一律保障為甲等。另在為民服務的記點方式上，應依服務的難易度，分大、中、小三種類型，分別給予不同的點數，例如：在民眾面前立即協調公路局派員修理路燈者給 1 分；協助無業游民向就業輔導中心申請工作者給 2 分；協助民眾找到離家中輟生者給 3 分等。意即，只要屬於員警主動為民服務的事項，均記點數，點數標準，由警員自我評分，督察人員每天隨機查核。每位員警每日勤務結束前，至少須達 10 分，每月滿 500 分者，記嘉獎乙次，每人每月累計最高得記功乙次，反之，每月服務點數未達 250 分者，依其情節輕重處罰。重獎重懲的制度，加上有意義的為民服務工作，員警的工作成就感，也會大幅提升，警察勤務的真正價值感，才能找回來。

#### **四、建立聯絡簿，警察就是服務協調站**

專職警勤區的警員，必須人人擁有完整的各種聯絡簿冊（或 PDA），以備隨時協調各權責單位，立即解決民眾的切身問題。此外，警員也要完整紀錄轄內所有民眾的電話，隨時

與民眾聯繫溝通，對轄區民眾提出的問題，也必須隨時紀錄，短期間內處理回報，所有服務的案件，都可算入績效點數，甚至對於轄區內的刑案受害人，也必須如同家庭醫生一般，定時回報處理情形，使民眾同步掌握警察辦案的進度，展現警察關懷民眾的用心。

以竊盜案件為例，各國的平均破案率約為 28%，對於轄區內未破的案件，警勤區警員必須隨時查明偵辦進度，並在案件發生後第 3、10、20 日，主動到府或以電話告知民眾偵辦情形，如能以同理心關注轄內居民，未來即使刑案無法破案，受害人對警察的服務滿意度，也將維持不墜，反之，如能破案，民眾對警察服務的滿意度，則有加成的效果。

## **五、同理心服務，服務行銷化也須兼顧**

警察服務民眾的作為，除需出自內心，以同理心辦理之外，所有的服務過程，也應鼓勵警察人員，必須在民眾的面前完成，或使民眾能有最直接的真實感受，如此才能加倍獲取民眾信任，易言之，警察服務的態度，除需出自熱誠外，也必須注意行銷的問題，據此，督察人員在查核員警的服務績效時，必須將服務行銷的狀況，也列為重點。對於默默為民服務的警員，固然應該嘉許，但對於擅在民眾前面勇於表達服務理念，而能登上報章媒體者，督察人員更可依權責主動加重計分，或專案報請獎勵。對於員警的服務行銷技巧，除須透過職前講習，不斷演練，以促其熟能生巧外，警察局每 3 個月辦理服務檢討會時，也可指定服務績效優良的員

警，親身說法，彼此交換經驗，以期能攻錯向上。

## 六、成立志工團，用社區人力服務社區

「警力有限，民力無窮」。警勤區整併之後，勤區已擴大許多，雖然實施專職勤務制度，勤務時數已足以應付，但如欲落實全方位的社區服務，仍必須要求勤區警員組合社區民力，在警勤區內成立志工隊，以期有效利用社區人力，服務社區。社區志工人員必須來自勤區，志工隊可比照日本的警民聯絡社，可設於里民活動中心，因此，一個警勤區的志工隊，不只一隊，總員額至少應有 21 人，以期每日每村里均有志工活動的影子。志工應接受講習，取得合格證書，穿著「我是警察志工，有問題請找我」的背心，在社區內穿越，只負責發現問題，不解決問題，人選必須過濾，志工手冊也必須經過設計，將如同臺中科學博物館的志工一般，每日均編排協勤，以志工的出現頻率，凸顯警察服務社區的用心，當志工發現問題時，應立即通報警勤區警員到場解決。

警勤區的志工，是來自社區內的民眾，也是警勤區警員的助手，也是警勤區警員的監督者。每位警勤區警員有 21 名以上的志工助手，將形同一名小主管，警察人員的工作士氣，自然也會高昂。

## 七、增置巡守員，增加員警的工作助手

依據替代役實施條例，警察機關基於治安需求，得申請設置警察替代役，據此，臺中市警察局各警勤區均得申請增置替代役社區巡守員。目前替代役社區巡守員的薪資，均由

內政部役政署統一編列，用人機關則僅須負擔管理費及裝備費，因此，增置替代役社區巡守員成為勤區警員的行政助手，應具有可行性。

增置的替代役社區巡守員，必須經過遴選並接受專業講習，不適格者，立即淘汰。每一位勤區警員可配置3名替代役社區巡守員，平時擔任警員與志工之間的聯絡員，有事時，也可擔任警員的助手。增置的替代役社區巡守員，必須限定為臺中市民，不但服務時可真心關懷社區，勤餘後也可就近回家，以減少行政管理上的困擾。

## 伍、結論

35年來，臺中市的社會環境已出現重大變化，城鄉發展的落差，更形顯著，但臺中市現行的整套警察勤務制度，卻仍與臺東、澎湖等地相同，不能因地制宜，或發展出獨特的勤務方式，民眾對治安的滿意度，自然落後，因此，只有全面檢討、翻新，並根據各國警政發展趨勢，參採民眾需求層次，重新部署，警政才有煥然一新的可能性。

本計畫規劃的市民警政策略，與美、日警察勤務同步，但因參擷我國的現行體制，因此，也是獨樹一格的警政策略。本策略因不涉及修法問題，可行性高，本策略之下的民眾治安滿意度，是恆定的，民眾因直接感受到警察的關懷，市政的滿意度也會提高。