

第一章 緒論

第一節 研究緣起與目的

根據台閩刑案統計，我國犯罪率在過去二十年中有顯著上升趨勢，如民國七十一年之犯罪率為每十萬人口中發生 243.88 件，民國八十一年升至 1,399.45 件，到了民國九十一年更攀升至 2,241.02 件，資料如表 1-1。其間，暴力犯罪數增加 284.09%，竊盜犯罪數更驚人增加了 1,249.30%，犯罪總數大幅增加 1,028.12%，整體犯罪率則上升了 818.90%。犯罪不僅在數量上明顯增加，犯罪手法亦推陳出新，近年來白領、經濟犯罪日益嚴重，發生數不僅明顯上升，涉案金額亦大量增多，其對治安環境的影響，有如雪上加霜。雖然，台灣地區人口數也呈現增加趨勢，但與犯罪的變化幅度相較，治安轉劣的事實，犯罪統計提供了指標性的數據。

官方統計是如此，民眾的主觀感受如何？根據《聯合報》長期所做的民意調查顯示（聯合報民意調查中心自民國八十二年起每年進行治安民意調查），八十二年有 51% 的受訪民眾（N=1,243，N 為有效受訪者數）表示該年社會治安不好，至九十年時，認為該年治安不好的受訪者則占調查樣本的 76%（N=900）。此外，內政部於九十年所完成的「台閩地區國民生活狀況調查」也顯示，73.9% 的受訪者（N=4,067）表示社會治安沒有改善，甚至比以前差。在同一調查中，針對國民未來生活之期望，以選項「期望能過治安良好、安全的生活」為最多，占 46.3%，其次為「有良好工作或事業順利」，占 44.3%。該調查資料顯示，民眾將社會治安看做比自己的職業還要重要。顯然，我國社會治安不論是在民眾主觀的感覺上，抑或



官方犯罪統計數據上，皆呈現惡化現象，而且惡化的治安問題已成為民眾最期望政府解決的民生問題。

表 1-1 台灣地區犯罪數量分析

年、變化率 項目	民國七十一年	民國八十一年	民國九十一年	百分比變化（民國 七十一至九十一年）
人口數	18,515,754	20,802,622	22,520,776	+21.63%
犯罪總數	44,622	289,052	503,389	+1028.12%
犯罪率 （件／十萬人）	243.88	1,399.45	2241.02	+818.90%
暴力犯罪數	3,878	6,480	14,895	+284.09%
故意殺人	1,236	1,540	1,156	-6.47%
擄人勒贖	47	96	83	+76.60%
強盜	725	1,683	3,370	+364.83%
搶奪	816	826	7,880	+865.69%
強制性交	439	662	2,289	+421.41%
竊盜犯罪數	25,238	190,305	340,536	+1249.30%
一般竊盜	20,448	17,430	100,361	+390.81%
汽車竊盜	4,790	23,129	48,925	+921.40%
機車竊盜	86,809*	149,746	191,250	+120.31%**
經濟案件數 （白領犯罪）	8,524*** （涉案金額：2,480,216）	11,250 （涉案金額：11,573,517）	11,377 （涉案金額：12,444,000）	+33.47%**** （涉案金額：+401.7%）

資料來源：台閩刑案統計。犯罪率以每十萬人口之犯罪發生數為代表。

*：該筆機車竊盜資料（86,809 件）為民國七十五年資料，警政署未公布之前的資料。

**：該百分比變化（+120.31%）為民國七十五至九十一年之百分比變化。

***：該筆經濟案件（白領犯罪）資料（8,524 件）為民國七十九年資料，警政署自七十九年起變更該項案件的紀錄方式，之前的資料內容不同，故本表不採用。

****：該百分比變化（+33.47%）為民國七十九至九十一年之百分比變化。

經濟案件（白領犯罪）的涉案金額，以新台幣千元為單位。

第一章 緒論

面對日益惡化的治安問題，政府的資源分配又是如何呢？我們可以從行政院所公布資料中清楚看出（如表 1-2），台灣地區犯罪防治資源的運用呈現逐漸擴大的趨勢，例如，民國七十一年度的「平均每人司法及警政消費支出」為新台幣 1040.44 元，到了九十一年增為 5,868.01 元。民國七十一年度的「司法及警政消費支出占政府消費支出比率」為 5.94%，到了九十一年升至 10.69%。此外，民國七十一年度的「每萬人警察機關人數」為 25.91 人（即每一萬人口中有 25.91 名警察機關人員），到了九十一年增為 31.62 人，檢察官人數亦為遞增。由於受到消防人員脫離警察體制以及政府人力精簡政策的影響，每萬人警察機關人數從一九九六年後略有遞減。但從人口數與警察機關人數的比例（人口數／警察機關人數）來看，我國的比例並不低，例如以民國九十年度的資料為分析標的，我國每一位警察機關人員平均大約需服務 310 位民眾，日本則是約 450 位民眾（警政署，民 92）。總體來看，縱貫性的資料顯示，我國政府在犯罪防治資源的運用上，是呈現擴大的趨勢。面對治安問題，雖然政府已將愈來愈多的資源導入刑事司法體系，然而，若沒有適當的犯罪控制策略相配合，結果不僅造成資源浪費，治安環境更可能持續惡化，社會難以穩定發展。



表 1-2 歷年政府犯罪防治資源運用之分析

年別（民國）	平均每人司法及警政消費支出（元）	司法及警政消費支出 占政府消費支出比率（%）	每萬人警察機關人數	檢察官人數
71	1040.44	5.94	25.91	307
72	1127.88	6.16	26.79	338
73	1213.59	6.16	25.25	349
74	1410.48	6.76	27.37	387
75	1357.33	6.21	28.10	394
76	1351.91	5.69	28.37	416
77	1588.07	5.93	32.00	429
78	2076.67	6.74	35.14	417
79	2694.98	7.37	34.67	455
80	3076.77	7.52	36.56	496
81	3460.28	7.87	35.38	523
82	3755.38	8.33	37.29	546
83	4155.24	9.10	38.41	562
84	4267.99	9.03	38.55	594
85	4504.43	8.90	38.13	602
86	4627.42	8.31	37.61	633
87	4752.58	8.13	37.18	655
88	5385.83	9.71	34.32	678
89	5467.68	9.72	33.48	723
90	5967.71	10.69	32.41	842
91	5868.01	10.69	31.62	888

資料來源：1.台灣地區社會指標統計。

2.法務部統計手冊。

刑事司法體系是政府部門中最主要的犯罪控制機構，該體系由警察、法院（包括檢察及審判機關）及矯正機關所組成。雖然，犯罪控制的目標需靠各刑事司法機關共同合作來達成，但個別機關若無法發揮本身應有功能，那麼便無法建構整個刑事司法體系順利運作所需要的基本能量。由於警察機關位於刑事司法體系的最前線，不僅選擇將何種類型的犯罪人送入

第一章 緒 論

刑事司法程序，而且還決定將多少數量的犯罪人送入刑事司法程序，顯見位居刑事司法體系守門者角色的警察有多麼重要。在另一方面，警察也是刑事司法體系中人員編制最大、組織分布最廣的部門。警政署資料顯示（民國九十一年底警察機關人員計有71,212名，暫不計警察局及分局，光是派出所就有1,377個，分駐所也有213個，警察組織及人力可說是全面性的分布。換言之，警察是與民眾接觸、互動最頻繁的官方犯罪控制機制，影響民眾主觀的治安感受甚鉅。不論是從其在刑事司法體系中所居地位，或是從組織編制與分布來分析，警察機關的犯罪控制策略均對治安環境產生直接且重大的影響。面對國內日益惡化的治安環境，如何改善警察機關控制犯罪的效能，無疑是一亟具急迫性與重要性的研究課題。因此，筆者期望透過理論探討與實證研究，釐清警察在控制犯罪中的角色功能與限制，繼而提出以實證資料為基礎的政策建言，而最終目的，即是希望藉此提升警察控制犯罪的效能。

第二節 警察控制犯罪的基本思維

過去曾有一段很長的時間，警察與民眾皆認為警察的主要任務就是把犯罪者繩之以法，好讓犯罪者為其所犯之罪負責。警察為達此任務，主要策略就是運用預防性巡邏、快速反應以及案發後的犯罪偵查作為。由於國內全般刑案的破獲率長期以來大都維持在五成至六成，並無顯著變化，但犯罪率卻明顯上升，大量未解決的犯罪，使得上述警察策略無法滿足民眾的治安需求。其後，警察機關採取了攻勢成分較強烈的犯罪控制策略，並期望藉此策略威嚇犯罪的發生，這些攻勢策略包括指示性的巡邏、以特定人為標的的巡邏、臨檢盤查、誘捕、監聽等。雖然這些策略與過去不同，也就是把焦點置於未來可能發生的犯罪上，而不是僅對犯罪作事後回應，但這些策略仍舊是想透過逮捕、懲罰以對犯罪產生威嚇效應，而且還在做



法上產生了某些法律爭議的問題。直到最近，部分警察機關開始採用犯罪分析及預警模式的思考，擬定更具理性與權變的警政策略，也就是採取系統性的分析方法來處理轄區治安問題。這些警察機關一方面向學界請求協助，另一方面重新檢視內部資料系統的健全性及分析能力，逐漸在一些治安問題的處理及民眾需求的回應上，顯現出正面效果。分析這些方法的背景，主要受到晚近相關研究與理論所影響，筆者可將其歸納如下：

壹 問題導向警政

傳統的警察運作模式，就是當警察接到民眾報案或警察自行發現犯罪時，在最短期間內趕赴現場處理。這種以處理個別案件為導向的警察作為，事實上並不能對犯罪問題產生有意義的影響或解決。另一方面，執行法律（law enforcement）不過是警察處理社區問題的多種方式之一，尚有其他方法可達到相同目的。所謂的「問題導向警政」（problem-oriented policing），就是在這種背景下產生。

該觀念的源頭可追溯至警政學者 H. Goldstein（1979）討論「問題導向警政」的專著。他認為，過去警察太過於強調組織的議題，而未把重心放在警察應該解決的犯罪問題上。他進一步指出，警察勤務的最終目的在於維護治安，警察勤務的效能可以藉由詳盡的犯罪問題分析以及解決問題之適當途徑的發展而獲得改善與提升，並非靠組織與管理的改變得以達成。Goldstein 所主張的解決問題過程包括：詳盡的犯罪分析、精準的辨識犯罪問題、了解目前的警察回應作為、提出現行以外的可行方案、評估資源及所有方案的優缺、選擇最適當的方案。自從 Goldstein 提出該觀念後，美國許多警察機關接受並採取問題導向途徑，而且有愈來愈多的學術評估研究發現，「問題導向警政」策略可以有效防處許多類型的犯罪問題，例如，財產性犯罪、暴力犯罪、毒品犯罪及少年犯罪等問題（Braga, 2002）。

根據「問題導向警政」的思維，該策略是結合三項基本命題而產生的

第一章 緒 論

新執法方式，三項基本命題分別是：一、藉由針對導致事件發生的背後問題予以適當回應，以提升警察工作的效能；二、鼓勵員警運用專長和發揮創意，謹慎研究問題並發展解決問題的方法；三、積極動員民眾及有關的公、私部門，確保警察工作能符合社會需求，共同參與解決問題的過程（林燦璋，民 84；Goldstein, 1990; Spelman & Eck, 2000）。「問題導向警政」包括下列四項工作步驟：

- 一、掃描（Scanning）：發現問題及辨識問題。
- 二、分析（Analysis）：蒐集資料以了解問題的範圍、性質及原因。
- 三、回應（Response）：尋求各方資源與協助，設計及執行解決問題的方法。
- 四、評估（Assessment）：測量與評估解決方法的效能。

上述工作步驟，簡稱為「莎拉模式」（SARA，如圖 1-1）。該模式意指，當警察試圖解決所面臨的某項治安問題（如竊盜），警察應先確認問題的內涵與範圍，然後運用各種可用的資訊加以調查分析，發展不同的解決方案，最後，評估解決方案實施的結果。在評估步驟之後，警察人員可以運用評估的結果去修正回應步驟的過程、蒐集更多的資料（修正分析步驟的過程）或重新界定問題。

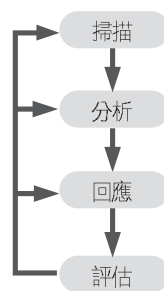


圖 1-1 問題導向警政的實施過程（SARA 模式）



貳 日常活動理論

犯罪學者 Felson 與 Clarke (1998) 指出，機會，是所有犯罪行為的基本條件。僅有機會，雖不一定促成犯罪發生，但犯罪必須要有機會始能發生。他們更明白表示：「個體的行為，乃是該人與環境互動的結果 (Felson & Clarke, 1998, p.1)」。機會影響行為的方式很多，Felson 與 Clarke 提出十項有關機會的原理，詳如表 1-3，並透過這些原理來說明機會如何影響及塑造犯罪行為，其中，多數原理與時間、空間及情境有關。他們認為，減少機會，可以控制犯罪的發生。這十項機會原理，與兩個犯罪學理論關係密切，它們分別是日常活動理論 (Routine Activity Theory) 及理性選擇理論 (Rational Choice Theory)。

表 1-3 機會原理與犯罪

- 1.所有犯罪的發生，機會都扮演重要的角色。
- 2.犯罪機會具有高度的特定性，不同犯罪，需要不同機會。
- 3.犯罪機會在時間與空間上，具有集中特性。
- 4.犯罪機會，受個人日常活動的影響。
- 5.某一件犯罪可能為另一件犯罪製造機會。
- 6.某些物品提供了較具吸引力的犯罪機會。
- 7.社會及科技的變化，製造了新的犯罪機會。
- 8.犯罪機會可因外力介入而減少。
- 9.減少機會，原本可能發生的犯罪不會轉移至其他地點。
- 10.特定機會的抑制，可能產生多種類型犯罪的減少。

資料來源：整理自 Felson, M., & Clarke, R. V. (1998). *Opportunity makes the thief: Practical theory for crime prevention*. London UK: Home Office Police and Reducing Crime Unit.

日常活動理論主張，潛在犯罪者與被害者的日常活動對於犯罪的發生影響甚鉅。Cohen 與 Felson (1979) 指出，犯罪的發生，需要三個條件，

第一章 緒論

分別是合適的標的（suitable target）、有動機的犯罪者（motivated offender）以及缺乏監控（absence of guardians）。他們從研究中發現，多數犯罪導自於機會。該理論並不認為犯罪者不會主動尋找機會，只是當事人選擇犯罪標的及從事犯罪行為，是上述三個條件互動的結果。

Cohen 與 Felson 發現，社會變遷改變了人們的日常活動，例如，科技發展、交通工具普及、教育機會增多、婦女就業率增加等，使得人們在家以外的時間愈來愈長，不論是工作或休閒，無形中增加了許多犯罪機會。當人們的移動或活動愈頻繁，人們自己本身及其財物就愈可能脫離監控，潛在犯罪者也就愈容易接觸缺乏監控的標的。另一方面，Cohen 與 Felson 以 VIVA 來描述犯罪的合適標的，VIVA 指的是價值（Value）、慣性（Inertia）、可見性（Visibility）及可接近性（Access）。價值，由潛在犯罪者所決定，不一定是標的的金額，由於犯罪者成熟度的變化、標的在社會上是否到處充斥、品味的改變或其他因素的影響，今日有價值的標的，明日可能失去吸引潛在犯罪者的興趣。慣性，與標的的重量及可移動性有關。此外，標的若易於被潛在犯罪者所見及接近，其風險就愈高。標的具備這四項特性的程度，將影響犯罪發生的機會。最後監控的缺乏或失去效能，有可能將標的陷於高風險中，監控指能夠對標的產生控制及保護功能的人、物或機制，監控的目的在於抑制機會。

雖然日常活動理論的驗證，大多以財產性犯罪（property crime）為對象，但暴力犯罪的發生也深受日常活動的影響。在早期的驗證中，Cohen 與 Felson（1979）發現人們在戶外停留的時間，與犯罪數量顯著相關。戶外的活動，增加了潛在犯罪者與被害人接觸的機會。Mustaine 與 Tewksbury（1998）的研究發現，家宅竊盜的發生，受到戶外活動、監控數量以及外出活動類型的影響。有關暴力犯罪的研究，也有類似的發現，例如，強盜、搶奪及性侵害犯罪，經常與當事人的日常活動有關（Lab, 2000）。



參 理性選擇理論

日常活動觀點，隱喻犯罪者以理性來選擇犯罪的時間和地點。事實上，犯罪控制作為的效能，也必須植基在犯罪者某種程度的理性選擇基礎之上，例如，犯罪者所主觀感受的需求、風險、成本及其他因素。犯罪者如何選擇犯罪標的，這個議題吸引許多犯罪學者的興趣，近年來也累積了相當多的研究文獻。文獻顯示，多數犯罪行為受制於當事人的選擇，有關竊盜犯罪的研究，提供了犯罪者如何在其日常活動中做選擇的最佳實例。Bennett（1986）、Bennett 與 Wright（1984）、Repetto（1974）等人的研究均發現，竊盜犯決定在何時及何地犯罪前，曾經進行明確的選擇。接受研究訪查的竊盜犯表示，他們在計畫犯案時曾考量一些因素，例如，隱蔽性、照明的情形、鎖的種類、門的種類、窗戶的種類、有無警報器或保全設備、是否容易被周圍的人發現等。竊盜犯的犯罪抉擇，與其評估所花費的工夫、被逮捕及懲罰的風險、及其他類似因素密切相關。研究顯示，犯罪者在犯罪行為上所做的抉擇，與其在非犯罪活動上的抉擇類似。

許多研究提出了更詳盡的證據說明犯罪是當事人理性選擇的結果。英國有一項針對家宅竊盜受刑人的研究，這些竊盜犯都是曾運用行竊地點照片及地圖進行犯罪的人，研究發現這些竊盜犯較喜歡選擇住宅背後容易接近、隱蔽性、與其他住戶相隔的獨立住宅、附近缺乏監視功能的住宅行竊（Nee & Taylor, 1988）。該研究還指出，犯罪者經常會被目視到的有價值標的所吸引，例如豪宅、豪華汽車等。Rengert 與 Wasilchick（1985）曾對 31 名監禁中的住宅竊盜犯進行深度訪談，發現這些竊盜犯的犯行中有明顯的計畫與抉擇，他們通常選擇民眾離開住家的時間侵入住宅行竊，例如上午的中段時間和下午的前段時間等。該研究另一重要的發現是，犯罪計畫通常是在犯案前一、兩個小時所做的，也就是在探查標的的時候。住宅竊盜犯經常會根據一些機會線索來選擇適當的標的，例如，夏季未開冷氣但