

社區治安指標之初探

本文針對95年至98年「臺灣健康社區六星計畫社區治安績效」公務統計報表進行量化研究，並進行社區訪談，量化及質化分析針對「社區治安指標」進行探討後發現，量化各指標可以一致地衡量「輔導社區治安指標」及「維持社區治安穩定指標」，並透過「因素分析」，可將促成社區治安績效的關鍵歸納出「社區凝聚力」及「政府協力」，除用以瞭解各縣市政府目前在推動社區治安之著力概況外，亦提出指標建議，以落實行政院研考會所指示「…採用效度與信度兼具的測量工具，…滾動式修正執行策略…」。

◎ 崔培均、游士嫻（內政部警政署統計室主任、專員）

壹、前言

「99年國家建設計畫」業已核定，「強化社會治安」方面，包括：第一、加強偵防各類犯罪；第二、落實婦幼及少年保護；及第三、強化社區參與治安工作。從94年行政院提出「六星計畫」，內政部警政署執掌「社區治安」，對於執行績效，亦由警政署戶口組規劃出一套「衡量指標」納入「公務統計方案」中。因此，

本文試著以「公務統計報表」資料及對「社區治安」執行者訪談之資料綜合分析，希冀對「社區治安指標」之訂定及執行進行檢討，作為99年「強化社區參與治安工作」之基石。

貳、我國社區治安之推動及衡量指標

行政院訂定「臺灣健康社區六星計畫」，係以「產業發展」、「社區治安」、「社福醫

療」、「人文教育」、「環保生態」、「環境景觀」六大面向為主軸，整合相關部會資源，吸引年輕人回鄉，並以在地產業及服務增加就業機會。本計畫區分為二階段，第一階段自94年7月起至94年12月止，主要辦理訂定相關作業規定及注意事項等前置作業，後續第二階段則自95年1月起賡續推動。

94年11月7日內政部聯合推動「社區治安」工作小組通過修正「內政部推動社區治安

工作實施計畫」，目標為：輔導地方政府及社區組織，推動社區治安工作，達成二項目標：第一、輔導各直轄市、縣（市）政府，建立社區治安資源整合機制，營造永續成長、成果共享、責任分擔的社會環境。第二、每半年輔導全國「369」個社區成為安居樂業的「治安社區」。內政部警政署即以「臺灣健康社區六星計畫社區治安績效」公務統計報表

（表1）進行統計資料蒐集，俾利後續績效評估。本文希冀探討：

- 第一、目前公務統計報表之量化指標能否測量出「社區治安」之績效？
- 第二、實務上，還有哪些衡量指標可以評估此政策績效？

爲了探討以上問題，本文除了就95年至98年公務統計報表作量化分析外，並對

「臺北市新聚里守望相助隊」、「臺北市安平社區」、「臺北市內湖社區」、「桃園縣忠義社區」、「桃園縣大智社區」及「苗栗縣獅潭社區」進行社會觀察訪問；此外亦對承辦社區治安工作之警察進行訪談，希冀針對「社區治安指標」有更深入的探討。因此本研究方法除量化分析外，亦採「社會觀察」及「訪談法」等質性研究。

表1 「臺灣健康社區六星計畫社區治安績效」公務統計報表

公開類 季 報		每季終了後15日內編報		臺灣健康社區六星計畫社區治安績效										編制機關 表 號		內政部警政署（戶口組） 1739-90-06-2				
中華民國 年 月																				
輔 導 建 構 治 安 社 區											維 持 社 區 治 安 穩 定									
治安社區 (季底)	輔導治安社區 (季底)	輔導人才培育	輔導團隊 (季底)	輔導社區次數	守望相助隊 (季底)	輔導社區召開治安會議	社區觀摩學習	校園安心走廊 (季底)	社區治安區塊 (季底)	竊盜案件發生數	通報或協勤查獲刑事案件	通報或協勤查獲毒品案件	提供社區失竊住戶諮詢服務	運用錄影監視系統查獲刑事案件						
單 位	個	個	人	隊	人	次	隊	人	次	次	條	處	件	件	人	件	人	次	件	人
備 註																				

參、我國社區治安指標之分析

我國95-98年六星計畫社區治安績效列示如表2。

一、信度分析

就「社區治安」政策而言，所要的「績效指標」包含「輔導治安社區」及「維持社區治安穩定」2個構面。對於此2「績效指標」構面的測量，本文以Cronbach (1951) Alpha 係數測量其信度分析結果於表3。

由「標準化信度係數」觀察，95年至98年構成「輔導社區治安指標」各統計項目測量誤差不大，係數在0.85以上，且通過虛無檢定，表示「治安社區/個」、「輔導治安社區/個」、「輔導人才培育/人」、「輔導團隊/隊」、「輔導團隊/人」、「輔導社區次數/次」、「輔導社區召開治安會議/次」、「社區觀摩學習/次」、「校園安心走廊/條」、「社區治安區塊/處」

表2 95-98年臺灣健康社區六星計畫社區治安績效

衡量指標	95年	96年	97年	98年
治安社區/個(季底)	910	1,246	1,811	1,890
輔導治安社區/個(季底)	351	369	738	369
輔導人才培育/人	3,913	478	237	0
輔導團隊/隊(季底)	24	25	25	25
輔導團隊/人(季底)	157	366	470	455
輔導社區/次	2,368	1,958	2,890	1,528
守望相助隊/隊(季底)	910	1,244	1,674	1,770
守望相助隊/人(季底)	36,185	49,179	67,623	75,023
輔導社區召開治安會議/次	4,355	3,934	5,055	5,931
社區觀摩學習/次	1,107	546	610	651
校園安心走廊/條(季底)	1,341	1,765	2,116	2,240
社區治安區塊/處(季底)	2,154	3,065	3,957	4,331
竊盜案件發生數/件	10,707	4,249	5,514	3,488
通報協勤查獲刑事案件/件	1,193	1,407	1,561	1,676
通報協勤查獲刑事案件/人	1,098	1,464	1,660	1,720
通報協勤查獲毒品案件/件	686	812	848	909
通報協勤查獲毒品案件/人	652	869	924	981
提供社區失竊住戶諮詢服務/次	7,796	6,452	8,971	7,909
運用錄影監視系統查獲刑事案件/件	580	760	988	1,551
運用錄影監視系統查獲刑事案件/人	629	814	1,068	1,533

表3 「臺灣健康社區六星計畫社區治安績效」信度分析結果

	輔導社區治安指標		維持社區治安穩定指標	
	信度係數	標準化 ¹ 信度係數	信度係數	標準化信度係數
95年	.495	.851	.450	.860
96年	.348	.898	.515	.844
97年	.317	.893	.486	.886
98年	.301	.901	.683	.931

處」可以一致地衡量「輔導社區治安指標」。另外，95年至

98年構成「維持社區治安穩定指標」各統計項目測量誤差亦

不大，係數在0.8以上，且通過虛無檢定，表示「竊盜案件發生數/件」、「通報或協勤查獲刑事案件/件」、「通報或協勤查獲毒品案件/件」、「提供社區失竊住戶諮詢服務/次」、「運用錄影監視系統查獲刑事案件/件」及「運用錄影監視系統查獲刑事案件/人」等可以一致地衡量「維持社區治安穩定指標」。

二、效度分析

「因素分析」在於協助研究者進行「效度」的驗證，藉由計算測量數據之間的關係，萃取出影響觀察數據相關變化的潛在變項，並可探究潛在變項的結構關係，且由於傳統的因素分析企圖找出最少的因素來代表所有的觀察變項共變結構，因此必須在「因素數目」與「可解釋變異量 (explained variance)」兩者間，找尋平衡點。

由於95年至98年KMO值多達0.7以上，均適合進行

「因素分析」²。因素分析結果配合「陡坡圖」(Scree Plot)³發現，臺灣健康社區六星計畫社區治安績效至少有1因素可以萃取出「社區凝聚力」解釋出65.477%的社區治安績效(95年)，算是非常好⁴；若有警察機關的輔導作為，包括「輔導治安社區」、「輔導人才培育」、「輔導團隊」、「輔導社區」、「輔導社區召開治安會議」及「社區觀摩學習」等，則可以萃取出第2個治安績效因素「政府協力」，使解釋量增至75.350% (97年)，屬最佳狀況。而從96-98年因素轉軸圖形 (Component Plot in Rotated Space) 中，可以歸納出「治安社區/個」、「守望相助隊/隊、人」明顯代表「因素1」；「輔導社區召開治安會議/次」、「輔導團隊/人」明顯代表「因素2」；因此本文將促成社區治安績效的因素歸納整理命名為「社區凝聚力」及「政府協力」，正如Elster從經濟社會學研究理性與社會秩序的

問題，提出簡潔扼要的分析架構，認為「社會秩序」表現出一種具有合作意願「社區凝聚力」且均衡可測的社會互動「協力」狀態。⁵

以下整理95年至98年代表「社區凝聚力」的「治安社區個數」、「守望相助隊隊數」，及代表「政府協力」的「輔導社區召開治安會議次數」、「輔導團隊人數」於圖1及圖2。

95年至98年臺灣健康社區六星計畫之治安社區由910個增至1,890個，4年間成長2.08倍；守望相助隊從910個增加至1,770個，成長1.95倍；再加以輔導社區召開治安會議4,355場增至5,931場，呈1.36倍的成長；以及輔導團隊人數自157人增加至455人，呈2.90倍成長。亦即依內政部推動社區治安工作實施計畫及社區治安補助作業要點規定申請參與治安營造並獲補助之社區，以及依本部補助社區治安守望相助隊作業要點向所在地警察分局報備有案，並申請參

圖1 「社區凝聚力」長條圖

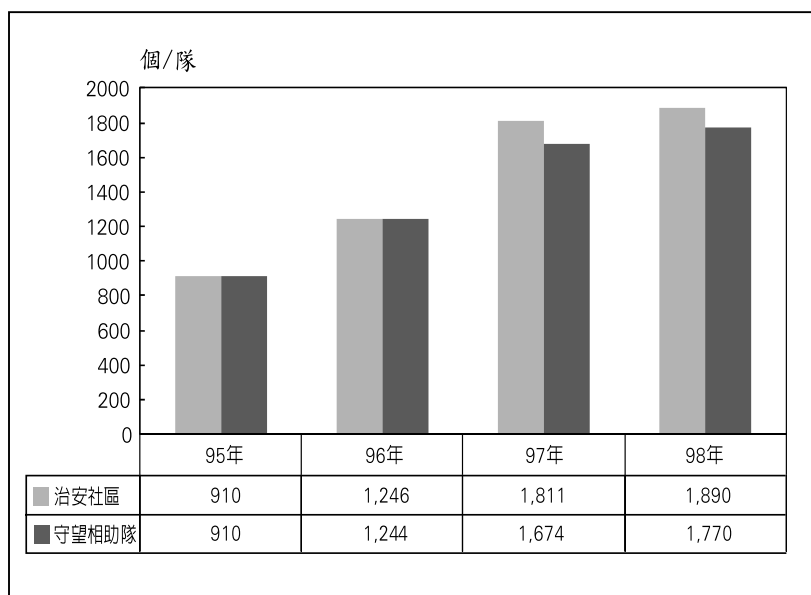
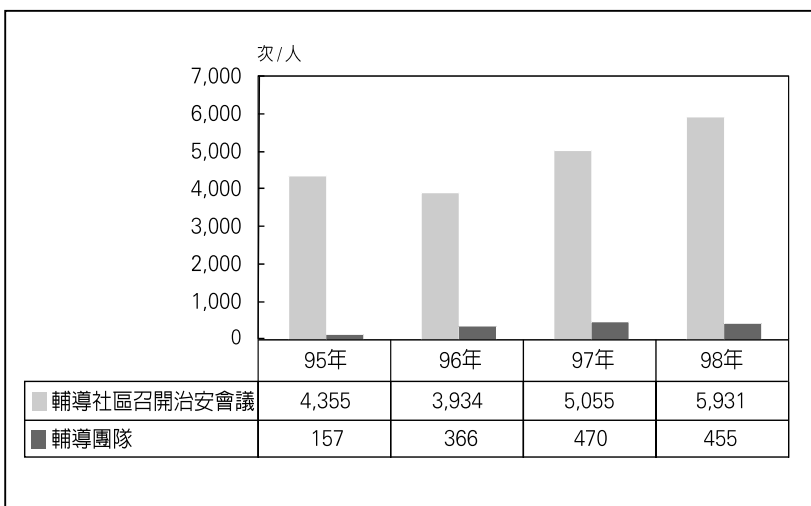


圖2 「政府協力」長條圖



與社區治安營造工作之自發性民間組織等，在政府的政策推動、計畫性輔導以及結合民間

團體資源及社區觀摩互動下，已深根營造出社區安全意識，此係行政院六星計畫——治安

社區之績效與目標。若欲瞭解各縣市在「社區治安績效」表現之狀況，本文則以96-98年各縣市因素分數散佈圖觀察發現：第一、「臺北縣」在「社區凝聚力」的營造成效高；第二、「高雄縣」在「政府協力」的績效顯著；第三、「連江縣」、「澎湖縣」及「嘉義市」在此投入未深。

三、社區訪視

為深入探討我國六星計畫中社區治安績效的衡量指標，本研究透過社區訪視工作及對主管社區治安業務警察進行訪談後，以「社區治安成功的標準為何？」「社區治安成功的關鍵為何？」「如何以政策指標評估社區治安的成敗？」三個面向整理如下：

(一) 社區治安成功的標準

「社區治安的成功」是當地居民主動奉獻、執行「公民義務」、預防犯罪以減低被害恐懼，進而產生的安全與認同感，正如「集體效能理論⁶」

所談的失序感、竊盜、凝聚力、恐懼感之間的互為因果遞回模式，社區凝聚力高，犯罪率與失序程度（包括恐懼感）就會降低，而失序感或恐懼感降低，鄰里之間的凝聚力就愈增強。因此「社區治安的成功」代表社區集體效能的凝聚。更可貴的是社區負責人不會將願景侷限於官方的評鑑考核標準，而真是致力於社區發展永續經營。

（二）社區治安成功的關鍵

「社區凝聚力」的主動形成是成功的重要關鍵因素之外，從訪談過程中，研究發現「協力」的過程其實是非常重要的（包括產、官、學、民、時間、人力、才/財力及物力整體力量的結合），然是否能夠成為「助力」（而非「阻力」）就必須要有社區菁英來健全活

絡組織運作。至於能否永續存在，其實社造的過程是需要被肯定的，而通過「考核評鑑」是必要的。

（三）如何以政策指標評估社區治安的成敗

守望相助隊運作績效與治安社區推動成功與否息息相關，惟巡守隊運作績效及社區治安之成效如何評估，是過去鮮少被研究探討的課題，本研究透過訪談發現，社區治安的目標及成效評估指標目前係由官方政策決定（表4），實可參考地方政府或分局之評量方式，冀求由下而上產生我們的評鑑、督導考核及經費實施計畫、辦法及標準，如此可避免指標雖實際有執行數，卻因不符官方標準而不列計之測量偏差（如表2、98年「輔導人才培育/人」=0）。

肆、結論及建議

Monaghan & Ball (1993)，陳金貴、丘昌泰 (1998:12) 及吳瓊恩等人 (2005) 對公部門績效管理均認為：用來衡量公共計畫成果的指標，通常包括量化與質化兩大類。「績效指標」除應重視信度、效度外，更應重視其實用性，亦即指標能夠確實衡量不同業務性質之機關績效或政策績效。同時，績效指標必須兼顧定量（如成本——效益）與實質（如民眾的滿意程度、政策品質等）的要求。而本文針對95年至98年「臺灣健康社區六星計畫社區治安績效」公務報表量化分析，及對「臺北市新聚里守望相助隊」、「臺北市安平社區」、「臺北市內湖社區」、「桃園縣忠義社區」、「桃園縣大智社區」、「苗栗縣獅潭社區」進行社會觀察訪問，並請教內政部警政署戶口組、臺北市政府警察局信義分局、臺北市政府警察局萬華分局及桃

表4 98年治安重點工作項目及目標值

項目	主辦機關	工作目標
整合社區治安力量	內政部	輔導召開社區治安會議4,260場 輔導成立社區組織738個 錄影監視系統妥善率 ⁷ 80%

園縣政府警察局業管承辦同仁之結果，針對「社區治安指標」進行綜合分析結論於后：

第一、由「標準化信度係數」觀察，95年至98年構成「輔導社區治安指標」及「維持社區治安穩定指標」各統計項目測量誤差不大，且可以一致地衡量此兩績效。

第二、95年至98年六星計畫社區治安績效至少有1因素可以萃取出「社區凝聚力」；若有警察機關的輔導作為，則可以萃取出第2個治安績效因素「政府協力」，使解釋量增加。從96-98年各縣市因素分數散布圖觀察發現：第一、「臺北縣」在「社區凝聚力」的營造成效高；第二、「高雄縣」在「政府協力」的績效顯著；第三、「連江縣」、「澎湖縣」及「嘉義市」在此投入未深。

第三、綜理訪談內容歸納發現：(一)「社區治安的成功」代表社區集體效能的凝聚，更

可貴的是社區負責人不會將願景侷限於官方的評鑑考核標準，而真是致力於社區發展工作的永續經營。(二)守望相助隊運作績效與治安社區推動成功與否息息相關，除了「社區凝聚力」的主動形成是成功的重要關鍵因素之外，從訪談過程中發現，「協力」的過程其實是非常重要的(包括產、官、學、民、時間、人力、才/財力及物力整體力量的結合)。為能永續存在，其實社造的過程是需要被肯定的，而通過「考核評鑑」是必要的。(三)守

望相助隊/巡守隊運作績效及社區治安之成效如何評估，過去鮮少被研究探討，實可參考地方政府或分局之評量方式由下而上產生評鑑、督導考核及經費實施計畫、辦法及標準。

最後，本文擬從「社區治安」政策制定、執行與檢核脈絡過程中，提出對「社區治安指標」之建議(表5)：

第一、「社區治安」政策制定之始，建議納入「政策達爾菲⁸」，又稱為專家判斷法(expert judgment)，以獲取對政策目標的共識，才能確立執

表5 臺灣健康社區六星計畫社區治安績效指標建議

屬性	指標
量化	1. 治安社區/個
	2. 輔導召開社區治安會議/次
	3. 社區觀摩學習/次
	4. 協助偵破竊盜案件數/件
	5. 錄影監視系統妥善率
質化	1. 對守望相助隊服務滿意度
	2. 對守望相助隊組織編組及勤務運作滿意度
	3. 守望相助隊是否發揮維護治安之功能
	4. 對錄影監視器協助偵查案件之滿意度
	(1) 重要路口/縣府警察局
	(2) 村里巷弄或社區/里購置

行與考核的計畫，作為訂立「社區治安指標」的明確依據。

第二、「六星計畫」強調「協力夥伴」(collaborative partnerships)間的跨域治理，需要培能的是「由上而下」與「由下而上」的支應互補(complement)能力，包括縣市政府的各局處之間以及鄉鎮公所、社區之間的聯合協力。因此建議經核備成立之守望相助隊，由警察局納入民防團守望相助隊之編組，並由內政部或縣(市)政府及各警察/分局施予常訓及勤務督導，由直轄市、縣(市)政府編組擔任治安社區輔導工作，更能落實政府部門與社區之間的協力運作。

第三、「社區治安績效」建議重視「實際效益」，採納「滿意度調查分析⁹」，並重視績效檢核結果，進而滾動修訂檢核項目與指標。

第四、「輔導社區治安指標」部分可摘取「治安社區/

個」、「輔導召開社區治安會議/次」及「社區觀摩學習/次」作為「社區凝聚力」及與「政府民間協力」之判準。而在「維持社區治安穩定指標」部分，建議將「錄影監視系統妥善率」以及「運用錄影監視系統查獲刑事案件」作為評估之指標區分出「縣府警察局重要路口監控系統」、「村里巷弄監視系統」抑或「社區自行購置之系統」，以瞭解警民協力維持社區治安需加強之部分，適足以真實反應目前社區治安問題。

註釋

- ¹ 通常項目間異質性愈大，總分變異愈大，得到之信度係數愈高，而「標準化信度係數」係考慮各項變異量不相等經校正後之結果。
- ² Kaiser (1974) 指出因素分析KMO大小判準為：.90以上係極佳的因素分析適合性、.80以上係良好、.70以上係中度、.60以上係平庸的、.50以上係可悲的、.50以下即不適合進行因素分析。
- ³ Kaiser (1960,1970) 以特徵值(eigenvalue)大於1決定因素個數。

⁴ Tabachnick 與Fidell (2007) 提出因素負荷量(X)的判斷標準為： $X \geq .71$ 、優秀； $.71 > X \geq .63$ 、非常好； $.63 > X \geq .55$ 、好； $.55 > X \geq .45$ 、普通； $.45 > X \geq .32$ 、不好； $.32 > X$ 、不及格。

⁵ Elster (1991:15-17) 在探討理性選擇問題時，發現從社會規範與社會秩序的建構與維持之研究，將有助於提供接受理性規範以及維持社會秩序時「集體行動」與「協商談判」的準則與實踐根基。

⁶ Sampson et al (1997) 提出，「集體效能 (collective efficacy)」係透過鄰里 (neighborhoods) 居民之間的信任感 (trust) 與相互支持 (mutual support)，因而發展出對社會控制的共同期待 (shared expectations for control) 及凝聚力 (social cohesion)，進而自願對鄰里社區問題採取集體行動 (with a collective-action orientation) (Cullen, Francis. T, et al.2008,P152)。

⁷ 系統妥善率 (%) = 監錄系統正常運作數/建置總數 * 100%。

⁸ 係以古希臘阿波羅神廟址Delphi而命名，早在1948年美國蘭德公司 (RAND Corporation) 中的若干研究人員就已發展此一技術，並逐漸為政府部門工商企業所採用。

⁹ 可參考桃園縣97年上半年「村里守望相助隊滿意度調查」。❖