

# 棄灰斷手補破窗

陳 連 禎

## 新手上路改革理論

一九九四年，威廉·布萊登 (William Bratton) 接任紐約市警察局長，就抱持一個非常明確的改革理論 (theory of change)：全力取締用噴漆到處塗鴉、躍過地鐵十字旋轉門等影響市民生活品質與市容的小惡，就能遏阻重大犯罪事件。這種「破窗理論」(broken-window theory)，就是布萊登要讓市民知道，警察關心人民的安危，開始執行巡邏、臨檢，取締影響人民生活品質的事件，結果查獲了數以百計的槍械武器。布萊登運用簡易溝通的改革理論，讓紐約市重大事件大幅減少。透過「棄灰於道者黥」這種以小喻大，舉輕明重的執法信念，警告想以身試法的預備犯「毋以惡小而為之」，往往是新任管理者或機關首長師法的策略，因此企圖一新耳目，帶動風潮者，必先從小事立大威的執法策略，展現執行力。抓小案，找線索，捕逃犯，破大案，周行不殆的一貫執行法則，運用變革作為與簡單的破窗改革理論，將人民的希望與期許，輸入政府的決策體系，並加以釜底抽薪，以此方向改善治安，往往可以提升人民的生活品質。馬達原理用之於反詐騙行動，初試啼聲，果然不同凡響，已收可見的成效。

布萊登在一九九四年至一九九六年間，降低犯罪、減少違反公共秩序行為、提昇社區生活品質及紓解市民犯罪恐懼上獲得驚人成果，其所秉持之理論正是市長朱利安尼堅持的破窗理論。他把施政的焦點集中在一些諸如強索賞錢、街頭塗鴉、坐霸王車之類的芝麻小事，進而遏阻重大犯罪。朱利安尼認為「芝麻小事不

容輕忽」(Always sweat the small stuff)，因為「上帝蘊含在細節之中」(God is in the details)。

朱利安尼為義大利後裔，天主教徒，共和黨人，有「學生政客」、「鐵血檢察官」外號，擔任市長後，企圖心越強烈，大力取締酒駕、宵小、遊民、毒販，打擊犯罪絕不手軟，媒體形容其為「酷吏」。二任八年的市長，他最顯著的政績，是把「犯罪之城」、「滅絕之都」的美國第一大城，脫胎換骨成為美國最安全的大都市。台北市長馬英九一直師法紐約市改善治安的成功經驗，台北市是台灣最安全的城市，其來有自。

一九八二年，美國學者威爾森 (James Q. Wilson) 與凱林 (George L. Kelling)，發表「警察與鄰里安全：破窗 (The Police and Neighborhood Safety: Broken Windows)」一文中，首先使用「破窗」一詞，他們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，因為這些看似小事，其實都是人民關切的生活大事！

凱林原為哈佛大學犯罪學教授，擔任一九九三年紐約市長朱利安尼競選團隊的老師。遠在八十年代中期，紐約市捷運局就聘他為顧問，他建議採行破窗理論，並找到古恩 (David Gunn) 擔任局長，從一九八四年到一九九〇年，大力整頓成功。當時捷運局聘請 William Bratton 擔任捷運警察局長，他也把 Kelling 奉為精神導師，與 Gunn 一樣深信破窗理論，打擊逃票行為絕不手軟。他把捷運警察局轉變為專辦小案的單位，鎖定地下鐵的生活細節。一



捌、警政論壇





九九四年朱利安尼當選紐約市長，特別指定 Bratton 擔任市警局長，Bratton 如法炮製破窗經驗，全力打擊有關市民生活品質的犯罪，不因惡小而姑息，成功防治犯罪。其實「破窗」只是一種比喻，指輕微犯罪或行為不檢、擾亂公共秩序（如當街便溺、牆壁塗鴉、成群結黨、大聲喧嘩、酒醉等），有如一片未被修理的破窗，是無人關心的表象，將導致更多的野蠻行為與更重大的犯罪。這些細行小節會影響社區生活品質。因此，社區倘有「破窗」，必須立即修復，才能防止蔓延與情況日趨惡化。

「破窗理論」假設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，可以任意破壞，並進一步作出比「破窗」更嚴重的犯行，正是「小時偷摘匏，長大偷牽牛」、「小時偷針，長大偷金」。一個社區，若有小違規或輕微犯罪不加處理，就是一種暗示許可，是轉變成重大犯罪的開端。因此，偵防犯罪最根本的方法要從小違規及輕微犯罪著手，讓它沒有機會轉變成重大犯罪。

### 時報廣場萬家燈火

在「破窗」發生時，倘能立即修復，不但展現警察與政府的能力、增進民衆信心，拉進警民距離，也代表社區團結與守望相助精神，給破壞者一個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，使居民享受高品質的社區生活。在商業區，將可以吸引投資客，到處有商機，充滿欣欣向榮的景象。例如環繞紐約時報廣場（Time Square）的四十二街的社區營造成果，正是社區警政發揮「破窗理論」的經典作品之一。

今年四月八日「世界十字路口」時報廣場成立滿一百周年。紐約時報廣場位於曼哈頓百老匯劇場心臟地帶，舉行過歷史上無數大型節

慶或是示威活動，紐約市民每逢重大選舉和球賽勝利，群眾都聚集在廣場前狂歡慶祝。時報廣場原名「長畝廣場」（Acre Square）。位於曼哈頓第七大道和四十二街的交口，在紐約時報進駐當地之後，一九〇四年四月八日，當時的市長麥克雷蘭以紐約時報為名，將該廣場正式改名為「時報廣場」。三〇年代經濟大蕭條之後，這個地方變成色情業、廉價商店和犯罪充斥的藏污納垢之處，七〇年代的時報廣場一度充斥著脫衣酒吧和色情行業、阻街女郎、皮條客和販毒角頭，讓遊客卻步，當地犯罪率也不斷升高，直到九〇年代，才在前市長朱利安尼以斷水斷電要脅之下，逼迫色情業關門，時報廣場才面目一新，但因掃蕩行動過劇，一度引發朱利安尼市長的政治危機。經過紐約市府長期整頓，同時朱利安尼力邀如迪士尼等具有健康形象的大企業進駐，時報廣場市容大為改觀。每年到訪的觀光客高達兩千六百萬。現在的時報廣場已成為觀光和商業中心，更成為企業媒體業的世界櫥窗。

「人民的小事，就是政府的大事」，「國之大事，在祀與戎」。當前，住宅、汽車、機車竊案無日無之，交通違規、噪音、毒品、走私、色情、賭博處處可見，吵架、辱罵、虐童、家暴時時可聞；這些影響社區內外周邊安寧的失序行為，事情雖「小」，卻是社區居民最關心的生活品質大事。民衆期待政府展現公權力，劍及履及，迅速「補破窗」、「做小事」，防止違規惡化成為違法犯罪。筆者在台北市萬華分局服務期間，為改善破舊社區引誘犯罪的刻板印象，結合大理街上的中國時報員工，引進「萬家燈火」警民協力策略，小成本發揮大效用。經過續任分局長陳逸峰、林聰槐的推動，蔚成風氣，台北市政府並形成政策，全市各區一致推動「萬家燈火」計畫，果然降低犯罪率，減少夜行人的恐懼感，這也是一種「補破窗」的展現力量。

## 從小做起知易行易

我國戰國《韓非子·七術》記載，有「殷之法，棄灰于公道者，斷其手」的明文條款，意指由於丟棄在道路的灰燼中可能還有殘餘的火星，可以復燃而釀成火災，因此要處以「斷其手」的刑罰。

殷之法，刑棄灰於街者。子貢以為重，問之仲尼。仲尼曰：「知治之道也。夫棄灰於街，必掩人；掩人，人必怒；怒必鬥。鬥必三族相殘也。此殘三族之道也，雖刑之可也。且夫重罰者，人之所惡也；而無棄灰，人之所易也。使人行之所易，而無離所惡，此治之道」

一曰：殷之法，棄灰於公道者，斷其手。子貢曰：「棄灰之罪輕，斷手之罰重，古人何太毅也？」曰：「無棄灰，所易也；斷手，所惡也。行所易，不關所惡；古人以為易，故行之。」

行人只是無心，輕罪重罰，一旦發現就棄灰斷手，犯小過卻行大刑，子貢認為古人未免太殘酷。好學的子貢向老師請教，孔子卻不以為然，因為小錯會形成大過，如果善小不為，惡小無妨，破窗就會變成破戶，甚至破敗社區的嚴重後果，這也是孫子主張「全國為上，破國次之」的保全勝思維。因此，孔子主張治國重視小事，凡事要認真追究輕微「破窗」小過的原因，他認為：如果把灰燼丟棄在大馬路上，灰燼還沒有熄滅，會燒灼路人的腳，灰燼又會被風吹揚，又會遮蔽路人的視線。一旦腳踩到灰燼被燒灼，或飛灰吹到眼睛，路人的情緒受到影響，一定大發脾氣，一旦生氣發怒就與人爭吵打架。這一打架，說不定家族與家族互相袒護，就會釀成大規模的家族械鬥，全族上下父子孫三代相殺纏鬥不已，後果不是很嚴重嗎？從這後果來看，隨意倒棄灰燼，簡直就是使家族互相殘殺的遠因，即使把那人砍斷了手，以示懲罰，也是可以說得過去的。嚴重的刑罰，人人都害怕；不願意棄灰，一般人都很

容易做到。讓人們做些容易做到的事，避免遭遇不必要的災難，正是治國的道理。

## 棄灰斷手不能姑息

棄灰雖然是一件小事，但是缺乏公德，所引起的後果卻很大。要想遏止這樣自私自利，不顧公德的壞習慣，韓非子既不敢完全冀望人們能自律，就只有用重刑來嚇阻。照他的看法，只要不隨便在路上「棄灰」，便沒有「斷手」之虞。換言之，只要不犯法，重刑對人民的生活作息並沒有影響。依據韓非子的理論，犯小錯處以重刑，正是保障善良百姓的不二法門，為了維護治安，絕不該縱容非法之徒。古人所謂「棄灰斷手」，正是今人「破窗理論」的發揮作用，也是透過「零容忍」的策略手法，對社區道路上的棄灰便溺等環保違規，執法處罰絕不手軟。

商鞅在秦國施行新政，實施法治，《史記·商君列傳》記載「步過六尺者有罰，棄灰於道者被刑。」《鹽鐵論》更有「商君之法，棄灰於道者黥。」明文規定。商鞅沿襲殷人的刑棄灰法則，並非斷其手，而是施以黥刑。更具體的說，凡是在道路上去棄灰燼者，臉上刺字，以示懲罰，可見殷法秦律刑罰都相當重而嚴酷。

李斯書曰：「韓子稱『慈母有敗子，而嚴家無格虜』者，何也？責罰之加焉必也。故商君之法，刑棄灰於道者。夫棄灰，薄罪也；而被刑，重罰也。夫輕罪且督，而況有重罪乎？」〈長短經〉韓非、商君、李斯一貫的主張，就是舉手之勞的小事小錯，絕不能視而不見，畢竟，姑息足以養奸，破窗只是一種試探，窺伺違法的消息，破窗無人管，政府又不理，形同鼓勵犯罪，「千丈之堤，毀於蟻穴」；因此，從小處做起無疑是警察維安的第一步。♥

(本文作者現職為內政部警政署行政組組長)



## 捌、警政論壇

