

暨大府際關係叢書 7

網絡社會與 安全治理

李宗勳 著

IGR

暨大府際關係叢書(7)

網絡社會與安全治理

李宗勳 著

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

網絡社會與安全治理／李宗勳著. -- 初版. --
桃園縣龜山鄉：李宗勳出版；臺北市：元
照總經銷， 2008.03
面；公分 --（暨大府際關係叢書；7）
參考書目：面
ISBN 978-957-41-5211-7（平裝）
1. 社會安全 2. 社區

548.9

97002617

本書已列入月旦法學知識庫全文檢索與數位專屬典藏

網絡社會與安全治理

20009PA

2008 年 3 月 初版第 1 刷

作 者	李宗勳
出 版 者	李宗勳
總 經 銷	元照出版有限公司 100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網 址	www.angle.com.tw
定 價	新臺幣 400 元
專 線	(02)2375-6688
傳 真	(02)2331-8496
郵政劃撥	19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-957-41-5211-7

趙 序

建構一個為人類理念而堅持奮鬥的意志與行動網絡

自上個世紀五〇年代之後，人類社會許多國家權力的思想者、制度設計者與政府管理方法的研究者，致力於權力的內涵與限制、公共資源的有限性與權力的責任與能力等問題的研究。尤其到了第三波民主的發展之後，若干西方政治社會及發展中國家，已經蓄積一定民主發展的經驗與基礎，逐漸建構一個成熟與穩定的市民政治或公民社會。換言之，一個成熟的民主政治，應該建立在一個成熟的民主社會或公民社會的基礎之上。在這個基礎之上的民主政治，它需要有一個強大的參與市民社會對公共政策制訂與執行監督的網絡，充分提供公民社會對政策、法律的需求與專業監督，透過這些需求與專業監督的論辯壓力，藉以提供公共決策與政策執行過程的監督壓力與專業養分，這不但可以減低公共貪腐，也有助於公共權力能力與資源的增強。

尤其在前一世紀冷戰結束之後，區域與跨國經濟的快速發展，國際間的交流頻繁，資訊與管理科技的不斷升級與連結，並逐漸邁入市民經濟時代。促使許多國家來自民間的資本、知識、技術與管理能力超過政府；也形成國家與社會間的新的協力共和時代。在這種結構下的國家與社會關係，或政府與非政府關係，必然會形成一種非常綿密與複雜的協力神經網絡體系，共同承擔政府與社會的職能與發展責任。就像是羅斯克蘭斯（Richard Rosecrance）在其2000年所著虛擬國家（Virtual State）中所提的，國家與社會新合夥結合的關係與網絡，已逐漸替代原有國家的壟斷機能。

在國家與社會新發展的治理網絡體系中，與人民關係非常密切的基層社會或下層社會（Low Society）安全網絡與盟約關係的建構，至關重要。而在全球化與在地化時代（Glocalization）中，如何建構一個完整的安全共和與治理體系，結合國際、國家與地方資源及人力，建構及連結中央及地方政府與非政府的消極安全求助網絡，與積極安全協助網絡，將會是一個很關鍵的問題。而這些問題的解決，正如艾文·托佛勒（Alvin Toffler）在1990年所出版的大未來（Powershift: Knowledge, Wealth, And Violence At The Edge of The 21st Century）中所說的，未來的安全聯防治理網絡，尚有賴發展更嚴密有效的內控智慧（intra-intelligence）與外控智慧（extra-intelligence）。

而台灣在中央與地方安全治理網絡的建構過程中，李教授宗勳兄一直扮演著學術的標竿與領航角色。近八年來，李教授在社區安全聯防、志工資源管理、全球化與社會資本問題、「安全社區」國際認證、警察與社區風險治理以及災害防救體系與民防動員機制的整合等議題的研究，有重大的研究發現與貢獻。李教授不只是在社區安全聯防、網絡社會與安全治理理論的研究與創新上有不可抹滅的貢獻與地位，事實上李教授也曾參與許多實務案例的推動與觀察，他這些豐沛的經驗，尤其在台灣社區安全網絡理論與實務的研究與政策建議上，已使他成為一個領航及受人敬重的學者。李教授多年來對台灣社會安全網絡建構的執著與努力，讓我想起羅夫·錢森（Rolf Jensen），在1999年出版的專書夢想社會（The Dream Society）中所說的，二十一世紀最重要的是應建構一個人類的信念市場，一個為人類理念而堅持奮鬥的意志與行動網絡，其目的在形

成具有凝聚力的意識型態，珍惜龐大社會階層與公民社會所應追求的價值，並為這些價值而進行動員與行動的連結。李教授正抱持著這些信念與執著，這本書的出版正是李教授過去八年來的重要研究成果，也是李教授對這個領域發展的重要見證與貢獻。

趙永茂 誌於

台大社會科學院401研究室

2008年1月20日

自序

我與安全的良緣、良知、良能

從1981年自己因著家庭經濟考量放棄「台大法律系」而選擇就讀中央警察大學「公共安全系」起，即與安全結下不解之緣。1985年大學畢業後被分配到最高安全機關工作而有機會與國內外負責國家安全的專業人士有所互動及請益，期間包括遠赴美國及蘇聯與該等國家之安全工作夥伴交流研習，有效拓展自己的「安全意識」視野與省察社會安全的敏感度；及至1998年取得博士學位並順利應聘擔任中央警察大學「行政管理系」專任助理教授時，曾一度迷茫於如何在「政府業務委外經營」學術專業（筆者的博碩士論文主題均專注於此一議題）與「國家及社會安全」實務經驗間取擇，此一兩難困境曾相隨數年。

惟自筆者於1999年接受台北市政府委託研究「台北市安全聯防體系之建構——公共經理人觀點」、2000年「國科會」研究案訪視各縣市災害防救體系整合機制、2001年連結「彭婉如文教基金會」協力推動「社區、學區與校區安全聯防」公義聯盟、2002年以「紮根理論」方法及「社會資本」理論比較台北市與新竹市「社區守望相助隊安全防護網組織信任及互動關係」、2003年迄今擔任「內湖安全社區暨健康城市促進會」總企劃及發言人（多次前往挪威、捷克、奧地利等中北歐國家參與國際會議及安全促進研習）、2006年迄今同步擔任中央警察大學「安全管理研究中心」籌劃、推廣招集並擔任「行政院研考會」社區治安諮詢委員、內政部警政署社區治安實地訪視暨評鑑委員等實務推動角色與途徑，自己對於「公私協力」、「政府業務委外經營」及「風險與安全治理」等理論框架及實務連結有了「新認識」及「新領悟」，發現彼此間是流通且相互

支應，「社區」參與「風險與安全治理」就如同是接受政府委託般，只是彼此是基於「盟約」協同而非「契約」委任。本書即筆者過往26年餘與「安全」結緣的階段心得分享，我期許此一良緣能永續且拓展。

任何對空間的設計與肇生的形式，都蘊涵著人們交往的內在邏輯。因此當我們發現這個邏輯所導致的空間形式，不斷發生著令人恐懼、害怕或者受創的事件時，我們就開始對空間進行觀察，進而漸漸挖掘出人們在當中行動的約制與規範，從而扎入一個反思點，進一步思考、探詢：為什麼我們的城市會讓人們感到不安、恐懼？為什麼空間的改造有提升安全的可能？為什麼空間的改造並不保證我們的城市就能邁向更安全、更友善？從點狀開始，慢慢的擴及我們對於空間和人的關懷。在探討類似人、體制與環境互惠性之安全城市聯防機制過程，有必要了解國內外有關「共同主義式民主制度」之機制，而共同主義涉及專業分工及統合協調需求，需要更廣闊的民主空間及更積極的民主責任程序。誠如Bellah（1990）在《新世界啓示錄》（The Good Society）這本廣獲好評並深深影響近一、二十年來的民主制度發展，鼓勵我們需要找出彼此的「共同基礎」並接納「互依共存」的事實，並針對各種「設置平台激勵公共關懷及付出」以及「孕育及儲存公共責任制度」（nurturing & restoring public responsibility system）的協力機制及行動方案加以探討，並在不同社區屬性進行標竿施作。吾等相信「改善個人的生活固然很重要，但是改善整個社會型態更重要」；雖然我們無法創造一個平等、互惠的世界，但是若能讓彼此有差異的人，有共同面對彼此差異的平台就有可能形成相互幫助。

隨著災害與危機不斷在現代社會產生，政府必須為災害防救與危機管理建立一種新秩序。而隨著政府治理因素的變遷，例如，私部門與非營利組織加入公共事務行列，政府與民間聯合行動的必要性，涉及民眾對風險之主客觀認知與官僚認知之差距等，有必要從

不同的視野與途徑對政府危機管理與災害防救實務工作進行多面向研究與調查，以建立一套良好的規範指引。此外，在履行夥伴關係過程中，社區是「政府」的一部分，還是「非政府」？作為第三方政府的社區等非政府組織出現，標誌著傳統上「政府與非政府之間」、「公與私」之間的邊界開始模糊，「去邊界」時代——一個混淆不同類型組織界線的新時代正在到來（blurred organizational boundaries）。

本書希望透過學理重新省視在社會安全議題上如何從社會公民、社區到社會如何建立與公部門彼此協力之機制。其次如何藉由社區與公部門彼此協力逐漸建立出目前多仰賴「他律」的氛圍轉換出「社會自律」的文明進程。最後再思考建構出超越現階段治安多倚賴「器械」的思考，重新建構以人際關係網絡為治安社區基礎的論述。研究方法採取「宏觀」和「微觀」實證觀察的途徑，雙重解構社區的網絡型態。一方面採取宏觀的角度，透過動態訪視及觀察繪製心智圖（mind-mapping）呈現社區的基本屬性、互動模式及社區創意等層面，剖析社區治安發展的整體架構；另一方面採取微觀的角度，以社區焦點及專家圓桌座談方法，剖析社區成員在營造安全過程「風險治理」的互動模式。

大環境充滿很多人與事務的不確定性，其中尤其以人最為關鍵，人的變動、人的策略與人的互動等人際關係所連結或營造的社會資本，才是能否掌握內外環境的根基。因此，為了讓原先不可預見的不確定性變成得以預見的不確定性，需要透過互動才能相互發覺「無知中的無知」並相互支應及提醒。要讓利害關係人得能真切感受到所處的環境不安全而願意分擔且投入，亟待透過互動加深相互認知，相互調適與影響，與建構共同價值與環境情誼。例如從「社會因子」分析社區安全的關鍵要素包括受害者、保護者及加害者，以往只要發現受害者異常增加時，都從要求保護措施加強（例如警政部門成立專案查緝或增加人力加班等），或許發揮了一時抑

制加害現象；然而根基應該要同步從如何讓被害或弱勢者參與「安全防護網絡」，增加被害自我保護的安全因子，並在加害人可能出沒地區增加「設施、自然或社會監視」功能，嚇阻加害意圖，這種積極「營造」安全比消極「避免」被害更符合協力網絡互動治理精神（李宗勳，2007：1-2）。

人與人之間的關係，透過不同互動機制被串連起來，人與人彼此間相互關懷與照顧，才是提升安全暨避免危險的根本之法。Jacobs（1961）主張街道上要有「監控之眼」（eye on the street），當地居民與陌生人主動注意街道上的活動，更多人真正關心街道的狀況，並誘導更多室內的民眾來關注有人行動的街道（through road）；隨後由Newman（1973）發展出「防禦空間」，強調領域（territoriality）、監控、意象（image）與環境（milieu）。事實上，從「社會環境因子」考量，讓潛在受害者經由公私協力改善領域更明確、安全更區隔、住戶相互往來並運用自然監控或設備監控或社會監控，強化區域網絡聯防能力。

筆者多年來參與社區治理經驗，深切體認在「國家管理」逐漸演化為「社會治理」過程，政府需要更多發揮「結網者」（connect）或「促動者」（promopt）的角色，在推動網絡社會風險分擔與互動規範機制初期，來自政府部門「由上而下」的支持與適時資源是重要且關鍵要素，這種政府部門的主動積極之「公民素養」才能予社區民眾感受到政府是與我們同在一條船上的夥伴，而不僅止於是短暫的「利益」結合；也就是政府要確實落實所謂的以「輔導」（服務）代替「領導」的實質精神，以「價值為基礎」的盟約協力比以「利益為基礎」的契約交易更能永續及協同。經由綿密充分的授能才能達到賦權的民主治理；在權力分享與共治過程，政府不能過早撤離或消極面對，積極認真的「公私協力」精神才能帶出勇以負責的社區風險治理與經營參與，而民間社區認真投入與

分擔是當前外在環境快速變遷下，社區治安網絡「政策風險」管理的重要議題及實務創意聯防機制。

這本書的完成，除了是代表個人過去八年的階段研究成果外，更感謝學術界與實務界諸多先進提供許多寶貴的意見與關懷。也是筆者自2005年通過教授陞等並接任系主任工作後，基於感恩並蒙受聖經「雅比斯禱告」經文「甚願你賜福與我，擴張我的境界，常與我同在，保佑我不遭患難、不受艱苦」（歷代志上四：10），筆者甚願將研究與實務作為「福音廣傳」並致力提升生命被使用的價值；在蒙受學校師長的指導、系上同仁的砥礪、班上同學的參與、研究助理的協助、家人的鼓勵與犧牲，均使得個人的學術生涯益加盈實與飽足。為免掛一漏萬，在此將不一一具名感謝，然而各位的高見與情誼，均豐富了本書的研究素材，也是本書諸多論述背後的原始意念的起源。最後，謹將這本書當作初熟的果子獻給 天上的父神、地上的雙親、親密的愛妻及子女、師長、摯友及同學！

李宗勳

誌於內湖自家庭院

2008年2月

目 錄

趙 序

趙永茂

自 序

第一篇 總 論

第一章 緒 論

壹、研究緣起與目的	3
貳、網絡社會改變公私互動關係	9
參、重要名詞詮釋	12
肆、社區安全治理的關係連結	17
伍、安全網絡互動是一時的時尚或全局性思維？	19

第二章 研究架構與方法

壹、核心概念	23
貳、研究方法	28
參、研究架構	36
肆、本書佈局	38

第二篇 理論分述

第三章 社會網絡與安全治理的理論與測量

壹、主動探求生活中「安全風險」的新視野	46
---------------------------	----

貳、如何增進安全治理的社會性知識.....	48
參、社會網絡理論與測量方法.....	52

第四章 風險防救與安全治理的理論遞演

壹、非傳統性安全威脅的挑戰.....	63
貳、社區防災的迷思與省思.....	65
參、災害防救「弱點管理」的新視野.....	65
肆、國外實踐經驗檢視——災害風險分擔.....	71
伍、我國災害防救組織及資源之整合現況.....	76
陸、災害防救與民間保防的構連.....	85

第五章 社區安全e化聯防網絡——科技安全產業

壹、前 言.....	89
貳、社區安全e化聯防規劃範圍與研擬方案.....	94
參、社區安全e化推廣成效與管理面問題.....	97
肆、政策論壇共識與展望.....	102

第三篇 實務運用

第六章 制度移植：台南市金華、文南社區 個案探討

壹、前 言.....	108
貳、制度研究的回顧與前瞻.....	111
參、從制度移植看社區治安.....	115
肆、制度移植的個案分析.....	118
伍、結 論.....	132

第七章 社區安全的協力機制與發展 ——組織信任觀點

壹、前言	136
貳、信任的理論基礎	137
參、以組織信任厚實社區互動資本	141
肆、個案分析比較	146
伍、結論	156

第八章 社區安全網絡之互動分析——量的調查

壹、研究問題及方法	159
貳、我國推動治安社區化的調查與觀察	162
參、調查結果及分析	168
肆、比較與分析	191
伍、結論	194

第九章 安全網絡的互動心智圖——質的觀察

壹、研究問題與方法	199
貳、個案質化觀察的研究設計	201
參、觀察結果及探討	202
肆、結論	212

第四篇 個案與總結

第十章 人、體制與環境互惠性安全網絡建構與落實之 研究——以安全社區認證為例

壹、一個以協力網絡為基礎的安全治理時代來臨	226
貳、「安全社區」的意涵與理論	228

參、安全社區認證的緣起、指標與要素.....	232
肆、安全社區與安全治理的關聯.....	235
伍、我國申請國際認證的個案引介與推動策略.....	238
陸、結 論.....	249
 第十一章 安全治理之國外案例與全球視野 ——美國、英國、新加坡、日本、挪威	
壹、國外案例.....	253
貳、各國特色比較及對我國之啓示.....	266
 第十二章 結論——學術與實務匯聚	
壹、以價值為基礎的安全網絡治理.....	272
貳、社區安全網絡與安全治理的關聯及實踐性.....	278
參、對「安全網絡」協力治理的總體評析.....	281
肆、研究建議.....	283
 參考文獻	289
 索 引	337

第一篇



總 論

第一章 緒 論

第二章 研究架構與方法

