

2013年度公安理论及软科学研究计划立项

“公民警校创新模式在我国应用的难点问题研究”（项目编号：2013LLYJXJXY051）研究成果

公民警校的理论与实践

Theory and Practice of Citizen Police Academy

谭羚雁 著



東北大學出版社
Northeastern University Press

2013 年度公安理论及软科学研究计划立项“公民警校创新模式在我国应用的难点问题研究”(项目编号: 2013LLYJXJXY051) 研究成果

公民警校的理论与实践

Theory and Practice of Citizen
Police Academy

谭羚雁 著

东北大学出版社

· 沈 阳 ·

© 谭羚雁 2015

图书在版编目 (CIP) 数据

公民警校的理论与实践 / 谭羚雁著. — 沈阳: 东北大学出版社, 2015. 10
ISBN 978-7-5517-1101-2

I. ①公… II. ①谭… III. ①警察—专业学校—研究
IV. ①D631-40

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 246102 号

出版者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编: 110819

电话: 024-83687331 (营销部) 83680267 (总编室)

传真: 024-83680180 (营销部) 83687332 (社务部)

E-mail: neuph@neupress.com

http: //www. neupress. com

印刷者: 沈阳航空发动机研究所印刷厂

发行者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 170mm × 240mm

印 张: 7.75

字 数: 131 千字

出版时间: 2015 年 10 月第 1 版

印刷时间: 2015 年 10 月第 1 次印刷

组稿编辑: 向 阳

责任编辑: 孙德海

封面设计: 刘江旻

责任校对: 霍艳丹

责任出版: 唐敏志

ISBN 978-7-5517-1101-2

定 价: 30.00 元

2013年初我博士毕业后，正式成为公安院校的一名教师，从讲台下到讲台上，踏上了人生的一个新的阶段。本硕博学习期间，我就读于东北大学行政管理专业，研究方向为政府治理、公共管理。进入全新的工作环境，我考虑的第一件事就是如何把所学专业知识运用于公安实践，与自己从事的教学和科研工作紧密地结合起来。公共管理，作为现代社会治理的发展潮流和趋势，是以社会公众需求的有效满足、社会公共问题的有效解决、社会公共利益的有效实现为导向，将治理主体从政府扩展到非营利组织、公民社会和私人部门，主张更为开放、灵活的协作治理与责任共担模式。该理念与当前以社区警务为主导的警务变革和创新实践是完全吻合的。找寻到专业知识与公安工作的契合点之后，我开启了警察科学研究的第一步。

公民警校，是社区警务创新治理的新探索，20世纪80年代兴起于欧美国家。自2010年以来，公民警校也成为以上海为代表的国内部分城市推动社区警务发展的重要举措。从一开始接触公民警校这个新生事物，我就深深地被它的新颖与独特所吸引。2013年，我以公民警校为研究题目的科研项目得到了公安部“公安理论及软科学研究计划立项”的支持，我也由此开始了在该领域持续两年多的研究工作。

目前，我国警界人士和专家学者对公民警校已有若干研究，包括公民警校的起源、发展目标、作用、意义，以及欧美国家公民警校的发展概况等，研究内容主要侧重公民警校基本情况及相关信息的介绍。本人为了更好地丰富研究内容，通过查阅国外关于公民警校的英文文献资料，对国外学者在该领域的研究工作有

了更为详细和深入的了解。同时,还有针对性地浏览了美国各州公民警校的网站,以尽可能多地掌握更多的第一手信息和最新资讯。对于国内公民警校的运作情况,由于尚基本处于起步阶段且涉及地域广泛、参差不齐、各有特点,主要通过各地公民警校的网站、微博、微信等公共平台进行信息搜集。此外,还采取面对面沟通、电话调研、互联网邮件等形式,与国内相关研究领域的专家学者和相关人员进行了咨询交流,为本书的写作获取了很多非常重要的信息、宝贵的意见和建议。

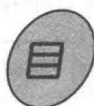
本书主要以理论探索式的研究方法对公民警校进行了解读,并对相关警务问题做了延伸思考,研究的主要问题包括:美国公民警校的兴起与发展现状、公民警校蕴含的警务哲学、公民警校运行实践与警务哲学的冲突、中国警务哲学的变迁与公民警校的发展、未来警务变革的发展趋向。本书的特色在于,以公民警校的运行实践为基础,重点进行相关理论的思考和探讨。本书适合国内公安及政法院校的本科生、硕士及博士研究生阅读学习。同时,作为一家之言,也愿意以此书与致力于社区警务学术研究的志同道合者共同交流、探讨和研究。

兴趣是最好的老师,我能历时两年多的时间初步完成关于公民警校的若干研究,也正是基于对该领域的研究热情。与其说这是一部著作,不如说这是自己对该领域若干问题进行深入学习、研究和思考的汇总。科学的作用就是给予人智慧的启迪和行动的指导,作为公安院校教学与科研一线的教师,有责任去点亮智慧的灯火,并将智慧之火永远地传递下去,本书的写作算是自己的一个实际行动吧!

当然,本人学识有限,从事公安教学与科研工作的时间较短,公安实践经验不足,匆忙写就的书稿仅是一己之浅知拙见,必定存在诸多疏漏之处,还请各位读者多多批评指正。

谭羚雁

2015年8月



第1章	警察起源与警务沿革概说	1
1.1	警察的古老起源	2
1.2	现代职业警察的产生	3
1.3	警察独立化与现代化改革	7
1.4	社区警务理念与实践的发展	10
第2章	美国公民警校的兴起与发展	12
2.1	美国公民警校的历史起源	13
2.2	美国公民警校的发展概况	14
2.3	美国公民警校理论价值与实证评估	25
第3章	公民警校：社区警务还是社区政治？	40
3.1	公民警校蕴含的警务哲学分析	41
3.2	公民警校实践对警务哲学的背离	47
第4章	中国警务改革与警务哲学变迁	52
4.1	中国传统的社会控制哲学	53
4.2	新中国成立后的意识形态警务	56
4.3	改革开放初期的工具理性警务	58

4.4 社会转型加速期价值理性警务的回归	60
----------------------------	----

第5章	中国公民警校的起步与发展现状	63
------------	-----------------------	-----------

5.1 上海公民警校建设发展概况	64
------------------------	----

5.2 全国其他省市地区公民警校建设概况	71
----------------------------	----

第6章	未来中国警务改革的若干思考	75
------------	----------------------	-----------

6.1 社区警务中关于社区内涵的界定	76
--------------------------	----

6.2 中国的社区建设与社区警务	78
------------------------	----

6.3 中国城市化文明与社区警务哲学的冲突与碰撞	81
--------------------------------	----

6.4 社会资本与社区警务的关系	86
------------------------	----

参考文献	89
-------------	-----------

附 录	98
------------	-----------

附录 A: 关于建立“上海公民警校”的工作意见	98
-------------------------------	----

附录 B: 上海公民警校课程简介	106
------------------------	-----

附录 C: 关于公开招收青浦区公民警校 2012 年度第二期培训班学员 的通告	108
--	-----

附录 D: 青浦区公民警校学员信息登记表	110
----------------------------	-----

附录 E: 桐乡市公民警校 2014 年度第一期培训班招募启事	112
---------------------------------------	-----

附录 F: 桐乡市公民警校报名审批表	114
--------------------------	-----

附录 G: 桐乡市公民警校课程简介	115
-------------------------	-----

附录 H: 桐乡市公民警校校歌	117
-----------------------	-----

第1章 警察起源与警务沿革概说

美国著名推理小说作家雷蒙德·钱德勒^①（Raymond Chandler，1888—1959）在其经典推理小说《漫长的告别》（*The Long Good-Bye*）中，描述了主人公菲利普·马洛（Philip Marlowe）作为一名私家侦探的种种遭遇，借以表达一个基本思想：“无论被保护者、粗鲁的人抑或是社会的贱民是否欢迎，警察的存在无疑是现代社会的一个现实。”^[1]¹⁷英国著名法学家布莱克斯顿（Blackstone）在其1765



犯罪小说的桂冠诗人
——钱德勒

年出版的《英国法律释义》中写道：“公共警察与经济，必须视为国家应有的规程与国家内部的秩序，借此使国内的民众，像一个管理有方的家庭中人员一样，都必得去遵从那合理的规则，去成为良好的邻居，以及具有适当的礼貌。”^[2]由此，警察作为社会秩序与规则的体现，无疑是一种必要的存在。然而警察从产生至各种警务模式的沿革却经历了一个漫长的发展过程。至今，警察的角色到底该如何定位始终是存在争议的焦点话题。

^① 雷蒙德·钱德勒是世界上唯一一位以侦探推理小说步入经典文学殿堂的侦探小说家，被誉为硬汉派侦探小说的灵魂。他毕生共创作了七部长篇小说，其中于1953年创作的第六部推理小说《漫长的告别》荣获爱伦·坡最佳小说奖，并入选美国推理作家协会“史上百部最佳推理小说”。

1.1 警察的古老起源

当人类文明进入有组织的集体群居时代，部落或氏族内部就产生了要求组织成员必须遵守的约定俗成的行为规范。这些规范是部落首领对违犯习俗规范的成员进行惩罚的重要标尺，对部落成员能够产生有效约束。“在部落中，首领拥有行政权、立法权和审判权，并经常任命部落成员执行特殊任务，罪犯的处置权交予受害人或受害人的家属。”^[3] 罗伯斯基和赫斯在对史前时期警务的描述中如是写道。由此可见，当时扮演“警察”角色的是部落中的每个成员。这种依据不成文的部落规则对自身权益和社会秩序的维护行为成为有史料记载的警务最初模式。

警察起源于何处？一般认为，警察是伴随阶级和国家的产生而产生的。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一书中指出：“警察和国家一样古老……雅典人在创立他们国家的同时，也创立了警察，即由步行的和骑马的弓箭手组成的真正的宪兵队。”^[4] 当然，雅典人的宪兵队是由城邦的公共奴隶组成的，



因为在雅典的自由民看来，警察的工作是非常卑贱的，他们宁肯让武装的奴隶逮捕自己，也不屑去做这种自认为很丢脸的工作。这种观念其实根源于城邦时代根深蒂固的“公民平等”思想：城邦的自由民是地位平等的个体，自由民之间不容相互侵犯，因此，不论是逮捕自由民还是被其他自由民所逮捕都意味着一个自由个体尊严的丧失。雅典历史上，正是所谓的“西徐亚弓箭手”恰如其分地充当了“奴隶警察”的角色，他们是雅典城邦真正的护卫者。据公元前4世纪的喜剧材料、演说词和后人编纂的辞典考证，西徐亚弓箭手是雅典城邦在和平时从国外购买的公共奴隶，而且被赋予了雅典自由民不屑于承担的“警察”职能。西徐亚弓箭手在古代雅典承担着重要的维持秩序的警察职责。例如，西徐亚弓箭手在行政长官的命令下，负责逮捕并看守妨害社会治安秩序的自由民，并通常使用鞭子、匕首等恐吓工具完成自己的工作使命。然而，看似权威的警察职权背后，西徐亚弓箭手只是

古代雅典瓶画中的“奴隶警察”——西徐亚弓箭手

地位低微的奴隶，他们被排除在雅典社会所谓的“公民平等”观念之外。与其说西徐亚弓箭手是古代雅典城邦的警察，不如说他们仅仅是深受雅典行政长官得意的控制城邦秩序的助手和劳工^[5]。

1.2 现代职业警察的产生

要追溯现代警察的起源，还需将视角转向英国。英国警察角色的变迁和警务模式的改革历程大概可划分为以下五个阶段。

第一阶段，盎格鲁-撒克逊时代的人人皆警模式。在1066年“诺曼征服”之前，英国还是一个没有中央集权政府的农业社会，阿尔弗雷德大帝（King Alfred, 871—899年在位）创立了一种独特的“十户联保制”（Frankpledge System），鼓励多个农村家庭团结起来共同承诺对社会秩序的保护。十户联保制，是指社区内每十户家庭为一个单位组成一个“十户区”（Tything），每个十户区内由年龄超过12岁的男性在十户长的统领下负责社区治安工作。由一百户家庭组成的“百户区”（Hundred）的管理者被称为“百户长”（Constable），负责处理社区内严重的违法行为^{[3]7}。按照十户联保制的规则，社区内一旦发现罪犯，就由十户长或百户长吹起号角，全区居民高呼口号，共同维护社区安全和秩序稳定。这种具有地方自治色彩的责任共担模式也被称为“擂鼓鸣金捕盗制”（Hue and Cry），是一种典型的人人皆警的“宗族（Kith and Kin）警务”^[6]。如果罪犯未能被捕，那么十户长和百户长就要承担犯人的罪行。这也类似于古代中国的“连坐制”，责任要求和处罚制度十分明确而且极为严苛。

第二阶段，诺曼征服后的治安官时代。1066年，诺曼人征服英格兰后，继续沿用十户联保制，并创立了“治安官”角色，负责处理各种严重违法案件，以加强对社会秩序的管控。1285年，英国国会通过《温彻斯特法案》（Statute of Winchester），该法案也确立了自诺曼征服至伦敦大都市警察建立600年间的治安维护体系。它确立的执法原则主要包括以下内容^{[3]9}：

- ① 每个公民都有维护“国王的秩序”的义务，公民有权逮捕犯罪人；
- ② 兼职且没有报酬的治安官对“国王的秩序”负有更重要的责任，并在守夜人（Night Watch）的协助下开展工作；

③ 如果犯罪人未被当场抓获，公民就要使用“擂鼓鸣金捕盗”的方法；

④ 每个公民都有义务准备好武器，并在参加“擂鼓鸣金捕盗”时适当使用；

⑤ 治安官有责任抓捕犯罪人并将其送交治安法院（Court Leet）。

从上述法案来看，治安官在诺曼人统治时期不再是个人权益的维护者，而是成为王权统治下的重要警察官职，专门负责国家的秩序。另外，由治安官挑选和任命的“守卫和巡逻人”（Watch and Ward）是重要的城市警务力量，他们的职责包括：从早到晚在各条街道巡逻，查询每户家庭的居民情况，确保居民安静地生活以及没有陌生人在辖区内游荡；在夜间点亮路灯，清理街道垃圾，救火；刑事执法^{[3]10}。此时，治安官成为带领守夜人等其他公民专门服务于“国王的安全”的警察管理者角色。

第三阶段，17世纪“查理的走卒”时代。美国威斯康星大学教授约翰·列维斯·齐林（John Lewis Gillin）曾考证指出：“现代警察的职务起源于英国古代的巡捕和更夫。”^[7]可见，《温彻斯特法案》时代创建的“守卫和巡逻”制以及“守夜人”的产生，在英国警务发展史上具有深远的影响。巡捕和更夫也成为英国警务史上的重要符号和标志。当历史的车轮定格在17世纪英国查理二世时期，更夫已成为伦敦最主要的社会治安力量。当时的更夫多为年老、体弱多病的人，他们因贫穷、无法谋生而加入查理的治安队伍，他们也被称作“查理的走卒”。尽管更夫作为一种古代夜巡警察在英国警察史上占据重要的地位，然而他们受身体能力所限却无法有效承担打击罪犯的警务工作。同时，查理的这些“伦敦守夜人”也被人们说成是“可鄙的、放荡的醉酒小丑”。夕阳西下，这些老警察队员们带着长大角板，提着昏暗的灯笼，拖着脚步在漆黑的街道上报时、报告天气预报。他们吃回扣，抓贼却成了做贼者，甚至成为当时腐败、骗取奖赏和挪用费用的代名词^{[1]19}。因此，这一时期的警务制度充斥着无能与腐败。

第四阶段，警察制度的改革和犯罪预防理念的萌芽。18世纪初期，随着英国取得资产阶级革命胜利，农村人口开始大规模向城镇和城市集中，整个英国的工业化和城市化水平得到空前提升，这也使得城市犯罪与混乱日益增长而难以控制，从而引发了英国的各种秩序危机。1750年，亨利·

菲尔丁^① (Henry Fielding, 1707—1754) 与兄弟约翰·菲尔丁一起组建了一支名为“博街巡捕” (Bow Street Runners) 的侦探队, 认为犯罪预防是警务工作的重要内容, 同时也开启了英国现代职业警察制度的先河。直到 19 世纪, 在伦敦发展为一个巨大的工业城市的同时, 城市犯罪、骚乱的程度已完全超出了当时警察人员的执法能力。就如同斯特德在《英国警察》中描述的那样: “那些只会大声喊叫和轮值守夜的传统警察, 面对汹涌而来的犯罪和骚乱已变得毫无作为”^[8]¹⁸, 警察制度亟需实质性改革。



“英国小说之父”亨利·菲尔丁

第五阶段, 现代职业警察的创建。1829 年, 英国内政大臣罗伯特·皮尔^② (Robert Peel, 1788—1850) 向英国议会提出了力图建立新警察体制的议案——《大伦敦警察法》 (The Metropolitan Police Act), 成立了伦敦大都市警察局 (苏格兰场^③, Scotland Yard), 并创建了世界上最早的职业制服警察制度。皮尔也因此被尊称为“现代警察之父”。皮尔在议案中明确指



警察即公众, 公众即警察——罗伯特·皮尔
立的传统的夜间守卫和轮班值夜警察组织已不能充分发挥预防和打击犯罪的作用, 因此有必要组建一个直接由内政大臣指挥的警察厅, 指挥和控制整个伦敦地区所有的警察。”^[9]¹⁵⁴

首先, 皮尔借鉴军队建制, 按照以下“建警十二条原则”重新整顿警察组织机构:

① 警察应以军队为榜样, 建成一支稳定的、行之有效的队伍;

① 1748 年, 亨利·菲尔丁被任命为英国威斯敏斯特区警察厅厅长, 在任期间组建了最早一批进行犯罪侦查活动的巡捕警察。同时, 菲尔丁的另一身份则是 18 世纪英国杰出的小说家和戏剧家, 也是英国启蒙运动的代表人物之一。

② 罗伯特·皮尔是英国 19 世纪卓越的政治家。1800 年进入牛津大学, 1809 年进入英国下议院担任议员。在担任英国内政大臣期间 (1822—1827, 1828—1830), 组建了伦敦第一支训练有素的职业化警察队伍, 这些警察也被亲切地称为“巴比”。

③ 作为警察的代名词, 苏格兰场出现在许多侦探探案类小说中。

- ② 警察必须在政府的控制之下；
- ③ 减少犯罪，证明警察的效率与效益；
- ④ 发布犯罪统计是警察的基本工作；
- ⑤ 以时间和地域科学分配警力；
- ⑥ 制怒、宁静、有礼是警察质量的根本保障；
- ⑦ 以形象赢得尊重；
- ⑧ 招募训练适当人选是有效执法之本；
- ⑨ 公众安全需要每个警察挂牌服务；
- ⑩ 警察首脑机关必须接近公众；
- ⑪ 警察需先见习，后上岗；
- ⑫ 以警察掌握的犯罪记录作为分配警力的依据。

其次，皮尔在“建警十二条原则”基础上，提出了“警务九原则”：

① 警察的基本使命是预防犯罪和无序，打击犯罪和处置骚乱不是主要任务；

② 警察履行其职责的能力，有赖于公众对警察的存在、行为、能力的认可以及获得并保持公众的尊重；

③ 警察必须获得公众心甘情愿的合作；

④ 警察得到公众配合的程度高低，与为实现警察目标所需要使用的武力与强制的多少成反比；

⑤ 警察不靠迎合公众的意见，而是靠展示他们对法律绝对公正的忠诚来寻求和保持公众的喜爱，他们的政策是完全独立的，不考虑单个法律的实质正义与不正义，他们靠乐于不分种族与社会地位为所有社会成员提供个人服务与友谊，靠礼貌和友谊的良好脾气，靠乐于牺牲个人以捍卫和保护生命来获得公众的喜欢；

⑥ 警察只有在说服、建议和警告都不足以实现警察的目标的情况下才能使用适当程度的武力，以确保法律得到遵守和秩序得到恢复，而且警察应该在任何情况下都仅仅使用最低限度的武力以实现警察目的；

⑦ 任何时候警察都应该和公众保持良好关系，以实现警察即公众、公众即警察的历史传统，警察仅仅是这样一种公众，他们专职就社区的福利向每个市民负责并由此获得报酬；

⑧ 警察应该一直为实现其功能而行动，而绝不用为个人和国家报仇或

武断地审判犯罪和惩罚犯罪的方式篡夺审判权；

⑨ 警察效率的判断标准是没有犯罪和骚乱，而不是警察为对付它们而采取的行动之类看得见的证据。

另外，皮尔还创建了《警察训令》作为伦敦都市警察的立身之道。在训令中关于警察准则的部分是这样描述的：“他应该对任何一个阶层和阶级的所有人礼貌相待、彬彬有礼，绝不可傲慢蛮横、粗暴无礼。”“他应该特别当心不要采取无聊的或不必要的干涉行动。一旦需要采取行动时，要坚决和果敢。在所有场合，他的行为都必须有足够的合法性支持。”“他必须牢记，没有什么东西比良好的情绪控制能力更加必不可少。永远不要为任何语言和威胁所激怒，哪怕是稍稍发一点火；如果他以一种平和但坚决的方式执行任务，那么这些事情就会得到很好的处理，如果他需要的话，旁观者也会协助他。”^{[8]39}

皮尔引领的伦敦都市警察制度改革，也被称作世界历史上的第一次警务革命。正如皮尔原则中强调的那样，“警察即公众，公众即警察”，现代职业警察创建之初就将警察定位于公民的角色，倡导警察与公众之间的平等对话，为警察与公众良好关系的建立奠定了基石。

1.3 警察独立化与现代化改革

对于美国的警务发展，乔治·凯林和马克·穆尔将其划分为政治时期、改革时期和解决社区问题时期三个阶段。1834年、1835年和1837年，波士顿分别发生了三次大规模的骚乱事件，从而促使波士顿政府于1838年仿照英国模式组建了美国第一支正规化的警察队伍。尽管当时仅有9名警察成员，却标志着美国职业警察制度的正式建立。1845年，由800名专职警察组成的纽约市警察局成立。随后，芝加哥于1851年、费城于1854年、巴尔的摩和纽瓦克于1857年都先后成立了新型的警察机构。到1880年，美国所有城市都具有了与纽约类似的警务体制^{[8]153}。然而，受政党分肥制的影响，美国政治时期的警察工作充斥着广泛的政治腐败、暴力和低效率，公众普遍认为警察的腐败无能是当时国内犯罪率持续上升的重要原因，警察的合法性和公信力遭到社会公众的质疑。刘绪贻、李世洞在其主编的《美国研究词典》中指出，政党分肥是“美国历史上盛行的一种以党

派关系分配政府职务的制度……大选获胜的政党通过任命公职报答该党的积极支持者，其最能显示‘分肥’特点的是它任命公职不以能力大小为准，而是以效忠程度为据”^[10]。在当时警察职务的任命中，在地方选举中获胜的党派有权力把该党派人员或其支持者安排到警察部门，警察沦为政党政治的附庸，直接导致警察队伍普遍缺乏专业知识和管理技能，工作效率极为低下。显然，在政党分肥制的体制框架下，警察是由政治官僚选派任命的，警察只对任命自己的政治派别效忠和负责，而不是对社会公众负责，因而极度缺乏警察职业精神。更有甚者，政治派别为获取警察对自身政治利益的支持，往往纵容诸如警察收受贿赂、施行暴力、刑讯逼供等恶劣行径。

由此，美国展开了新一轮的警察独立执法运动，即世界历史上的第二次警务革命。改革的核心是通过专业化改革使警察摆脱地方政治集团的控制，成为只对法律和社会公众负责的独立、高效的专业化执法力量。为此，这场警务革命采取的首要措施，就是招聘雇佣大批高素质优秀人才来管理警察机关。被奉为“警察专业化之父”的奥古斯特·沃尔默（August Vollmer）领导了警察专业化运动并开创了美国警察高等教育的先河。时任加利福尼亚州伯克利市警察局局长的沃尔默呼吁，警察不仅需要接受专业的技术培训，还应当接受系统的高等学历教育，通过对心理学、犯罪学、社会学等相关知识的把握实现对犯罪活动的预防和控制。1908年，沃尔默创办了美国第一所正规警察学校，即伯克利警察学校，并从加利福尼亚大学伯克利分校聘请教授授课，雇佣警察学院的毕业生担任伯克利市的警官。第二次警务革命也成为新警察独立与成熟的重要标志。

当摆脱掉地方政治集团的操控，警察真正实现独立后，美国跟随第三次世界警务革命的潮流，进入了警察现代化改革时期。20世纪30年代，以欧美各国警察现代化运动为标志的第三次警务革命开始了。至20世纪70年代，西方主要资本主义国家都逐步完成了警察的现代化改革，各国的警察编制、警务预算和警察权力都有巨大的增长。警察的现代化改革具体表现如下：

- ① 为提升警察出警速度与快速反应能力，大规模的车巡代替步巡；
- ② 警用通讯器材不断更新完善，如对讲机的普及应用，以及警察局内部、各警察局之间通讯网络的形成；

③ 普遍采用各类警用计算机信息系统，如指纹鉴别系统、刑事犯罪情报系统、人像合成系统、交通控制指挥系统等，警察部门对信息存储、分析和使用的能力得到迅速提升。

此时的警察整体面貌焕然一新，头顶钢盔，肩别对讲机，手持盾牌，腰跨手枪，俨然成为装备现代化的“机械战警”。第三次警务革命致力于使警察成为“打击犯罪的斗士”，其秉承的改革宗旨是通过增加警力、扩大财政、提高技防能力来提升破案率、抑制犯罪数量。显然，现代化革命改变了警察传统的执法手段，而且借助大量的科学化、标准化管理工具和管理理念提升警察打击和控制犯罪的效率。然而结果证明，警力的增加、现代化车巡的应用和接处警时间的缩短不但未能有效抑制犯罪率，相反却促使犯罪率呈现不断上升的趋势，这是改革之前人们始料未及的。据统计，1987年，在逾百万人口的美国城市中，警民比例最高（32:10000）的城市往往具有最高的犯罪率。以达拉斯和堪萨斯为例，两个城市警民比例非常接近，分别为23:10000和24:10000，然而犯罪率悬殊，分别为16282:100000和3789:100000。以芝加哥和圣地亚哥为例，两个城市警民比例分别为41:10000和15:10000，然而犯罪率却极为接近，分别为8638:100000和8483:100000。1970—1990年间，美国警察数量增长70.7%，严重犯罪增长78.8%，暴力犯罪增长147%；澳大利亚警民比例提升25%，犯罪率增长115%；加拿大警民比例提升16%，犯罪率增长34%。1977—1990年间，英国警民比例提升12%，犯罪率增长67%^[11]。以上数据彻底颠覆了传统所认为的“警力是犯罪控制的有力保障”的主流观点，也证明了警察现代化改革的失效。事实上，警力并不是保障社会安全和秩序的必然因素。除此之外，现代化革命使得警察执法更多依靠先进技术的应用，却忽视了与公众的沟通，警察与公众之间原本亲密的关系受到严重影响。当时，在英国社会流传这样的说法，“车轮子跑得越快，警察却离公众越远”，甚至提出了“宁要更夫，不要机器人”的口号。因此，尽管这一时期警察装备的现代化达到极致，却未能有效降低犯罪率，而且对高行政效率和低犯罪率的追求反而导致警察远远脱离了民众，警察与公众一时间从无限亲密逐渐走向疏远和陌生。

1.4 社区警务理念与实践的发展

警察现代化改革的负面效应是当时众多改革者没有预料到的。现代化改革与警察执法效率之间的关系到底如何？警务改革与发展的根本在哪里？这些问题在很长一段时间内困扰着当时急切想改革警务现状的政治家、警界人士和社会民众。英国警学家约翰·安德逊被称为“欧美社区警务战略之父”，他倡导的社区警务理念引领了第四次警务革命，并开启了美国警务发展史上的第三阶段：犯罪预防 and 解决社区问题时期。安德逊提出了“社区警务树”（Community Policing Tree）的概念，指的是警察好比一棵大树，树干是警察，枝枝叶叶是警种和分工，果实是警察工作的成效。一棵大树只有牢牢地扎根于土壤，才能长得枝繁叶茂，而这土壤就是社会公众。因此，社区警务的基本原理是：社会是犯罪产生的地方，抑制犯罪的主力军也在社会。可以说，第四次警务革命对原有警察组织结构与理论观念提出了重大挑战，是警务理念的返璞归真。这种新警务模式的改革内容具体体现为以下十个方面^[12]：

- ① 在警力方面，从人、财、物的增长转向“无增长改善论”；
- ② 在装备方面，从追求“机器人”模式转向追求“传统的更夫”模式；
- ③ 在警务风格方面，从单一的被动警务转向重视主动提前警务；
- ④ 在工作重点方面，从单一的巡逻与刑侦转向社区警务；
- ⑤ 在衡量标准方面，从单纯重视犯罪率与犯罪破案率转向社区居民幸福生活指数；
- ⑥ 在力量主体的认识上，以警察为主体转向以社会为主体；
- ⑦ 在领导体制上，从中央集权转向地方自治；
- ⑧ 在警务合作方面，从单一的警察行动转向地区与洲际的警察行动；
- ⑨ 在警察队伍的性质方面，从军事化转向平民化；
- ⑩ 警察私有化的趋势愈加明显。

早在20世纪60年代末，在社区警务新理念的引领下，警察从“专业打击犯罪的斗士”向“社会服务者”的角色转变，警察与社区关系问题备受美国执法机构的关注。1967年，美国司法部门在一份《警察工作报告》