



首都社会建设与社会管理协同创新成果

The Study on Overseas Management
Mechanisms of Public Security

海外社会治安管理 机制研究

主 编 张 荆
副主编 谭柏平 冯栖孙 杨 茹



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

首都社会建设与社会管理协同创新成果

The Study on Overseas Management
Mechanisms of Public Security

海外社会治安管理 机制研究

主 编 张 荆

副主编 谭柏平 冯栖孙 杨 茹

撰稿人 (以撰写的章节先后为序)

聂孝红 张 芳 李文伟 张 荆

冯栖孙 曲宗宏 韩文强 鞠春彦

谭柏平 石秀印



法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

海外社会治安管理机制研究 / 张荆主编. —北京: 法律出版社, 2015. 4

ISBN 978-7-5118-7896-0

I. ①海… II. ①张… III. ①社会治安—治安管理—研究—世界 IV. ①D523.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 084792 号

海外社会治安管理机制研究

主 编: 张 荆

责任编辑: 谢清平

装帧设计: 李 瞻

责任印制: 张建伟

内文制作: 凌点工作室

印 刷: 北京京华虎彩印刷有限公司

出 版	法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073) http://www.lawpress.com.cn/
编辑统筹	法律职业教育出版分社
经 销	新华书店
总 发 行	中国法律图书有限公司 http://www.chinalawbook.com/ 第一法律书店(010-63939781/9782) 西安(029-85388843) 重庆(023-65382816/2908) 上海(021-62071010/1636) 北京(010-62534456) 深圳(0755-83072995)
销售专线	010-63939806/9830
数据支持	法律门 http://www.falvmen.com.cn/

开 本	720 毫米×960 毫米 1/16
印 张	22
字 数	371 千
版 本	2015 年 5 月第 1 版
印 次	2015 年 5 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5118-7896-0
定 价	58.00 元

所有权利保留。未经许可,不得以任何方式使用。

如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换。

前 言

20 世纪 80 年代前后,中国开始了史无前例的“改革开放”。从改革开放初期至今,中国的社会剧烈变革从未停止,在社会转型的过程中,最为令人瞩目的是经济制度的变革,一个又一个重大经济决策和改革实践不断推动着中国从计划经济社会向市场经济转型,并取得了显著的改革成就,GDP 连续三十余年持续增长,人民群众的生活水平普遍提高。市场经济的改革不但创造着经济奇迹,也带了社会利益和社会价值的多元化,而社会的多元化反作用于经济发展,为经济可持续发展创造出民间活力。不过,经济迅速发展和社会多元化似乎也带来了阶层利益冲突和各种社会矛盾的加剧和表面化,社会不稳定(包括犯罪率、群体性事件、社会纠纷等)的状况令人担忧,改革开放初期的 1978 年全国刑事案件立案数为 53.6 万起,犯罪率为万分之五点六。2013 年刑事案件立案数升至为 659.8 万起,犯罪率为万分之四十八点五^[1],分别是改革开放初期的 12 倍和 9 倍。群体性事件 1993 年是 0.87 万起,2011 年增至 18 万起^[2],是十八年前的 21 倍。警察的死亡率也能从一个侧面反映社会矛盾和冲突的激烈程度,从新中国成立至 2010 年底,全国共有 11,440 名公安民警因公牺牲,其中 10,414 名为 1981 年以后牺牲的^[3],占总数的 91%。

20 世纪 80 年代后期,邓小平同志就提出了社会稳定和社会发展的关系问题,并强调“中国的问题,压倒一切的是需要稳定。没有稳定的环境,什么都搞不成,已经取得的成果也会失掉”,“稳定压倒一切”。从许多国家的改革实践看,还没有哪个国家是在不稳定的状态下实现经济和社会的长期繁荣发展。不稳定对国家政治制度的负面影响最大,会直接导致政治危机和政权的合法性下降。因此,从 90 年代以来,“稳定”逐渐成为中国发展的基本战略,“稳定是前

[1] 中华人民共和国统计局:<http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd>。

[2] 陈剑主编:《第三轮改革 中国改革报告 2014》,法律出版社 2014 年版,第 300 页。

[3] 邹伟、崔清新:《我国已有 1.14 万余名公安民警因公牺牲》,载新华网,http://news.xinhuanet.com/2011-04/04/c_121267182.htm。

提,改革是动力,发展是目标”成为中国现代化建设中的三个有机部分。有效地控制社会不稳定因素,防患于未然,成为政府工作中的重要内容,也成为理论界和实务界研究的重大课题。

基于理论和实际的需求,北京工业大学人文学院、中国社会科学院社会学所、北京市信访矛盾分析研究中心的研究人员,以“2011 计划^[1]”和“首都社会建设与社会管理协同创新中心”为研究平台,确定从社会治安、公众安全感、群体性事件与社会矛盾化解等方面对社会稳定机制进行研究。

对社会稳定机制的研究绕不开社会治安管理,因为社会治安管理是现代社会的社会管理、社会控制的重要内容。其中,区域治安的社会背景,犯罪变化的历史、现状与特色,社会治安管理的动员体系,警察机构的组织结构,快速反应能力,侦察破案效果,城市定位与流动人口管理,地域经济状况与贫富差距,警察与民众关系等又是社会治安管理研究的基本要素。本着“他山之石可以攻玉”和比较研究的基本思路,课题组在对北京、上海等大城市及永城、禹州等中小城市进行社会治安管理的实证调查的同时,也着力收集美国、英国、德国、日本新加坡等国家的大城市及我国香港、台湾地区社会治安管理的相关资料,试图通过对这些国家和地区的社会治安管理机制的比较研究,寻找中国城市社会治安管理特色与问题点,探索中国社会治安管理,特别是大中型城市社会治安管理创新的突破口,有针对性地提出对策建议,促进中国社会的和谐稳定和长治久安。本书是该项课题的初期研究成果。

美国、英国、德国、日本、新加坡等国家与中国比较,在国家制度上有着很大的差异,但这并不影响我们比较、借鉴和学习,因为这些国家在具体的社会治安管理机制方面仍有许多相近之处。我们相信借鉴海外良好的社会治安管理经验,有助于推进我国社会治安管理机制改革,提高预防和打击犯罪的效果,提升公众安全感,进一步稳定社会秩序,推进中国社会、经济、文化有序和可持续发展。

社会治安管理是一个外延很广的研究领域,为了增强国家与国家、地域与地域之间的可比性,我们将研究内容集中于美国、英国、日本、德国、新加坡等国家

[1] 2011 年 4 月 24 日,胡锦涛同志在清华大学百年校庆大会上发表重要讲话,明确指出“要积极推动协同创新,通过体制机制创新 and 政策引导,鼓励高校同科研机构、企业开展深度合作,建立协同创新的战略联盟,促进资源共享,联合开展重大科研项目攻关,在关键领域取得实质性成果”。此后,教育部、财政部联合颁布《关于实施高等学校创新能力提升计划的意见》,启动了“2011 计划”。

及中国香港、台湾地区的社会治安管理的历史、发展与现状,与社会治安管理相关法律法规及政策,社会治安管理的组织结构,警民共治制度、社会组织参与社会治安管理、监狱改造与社会更生等。分析了各国及地区从犯罪预防,警察对犯罪的防控与治理、监狱对罪犯的改造、刑满释放人员的更生保护等不同阶段的组织管理结构,运作方法及管理效果。在上述研究的基础上,结合中国实际,提出作者的一些思考和建议,以增强该研究的现实感。

本书力求简明扼要、系统全面、深入浅出地向读者介绍海外社会治安管理机制,全书贯穿作者的研究与思考。可作为犯罪学、警察学、治安学的教师、学生教学、学习、研究的参考书,也适合于警察、司法机关、社会工作者等实务部门的工作人员阅读,有助于其较全面地了解海外同行的制度建设和工作方法,提高业务水平。全书共分八章,具体分工如下:

第一章:聂孝红、张芳

第二章:李文伟

第三章:张荆

第四章:冯栖孙、曲宗宏

第五章:韩文强

第六章:鞠春彦

第七章:谭柏平

第八章:石秀印

马婕(硕士研究生)为该书初稿整理校对,最终由张荆教授统稿定稿,游世会同学为本书的资料收集做了大量的工作,在此一并感谢!法律出版社的谢清平编辑为该书的出版尽心竭力,给予了很大的帮助,对她卓有成效的编辑工作表示衷心的感谢!

首都社会建设与社会管理协同创新中心
“社会稳定与矛盾化解研究”课题组首席教授张荆
2015年1月

目 录

Contents

前 言	1
第一章 英国社会治安管理机制研究	1
第一节 地方自治传统下的英国社会治安	1
第二节 英国社会治安管理的组织和运营	8
第三节 英国的警民关系	13
第四节 英国的监狱	17
第五节 民间参与社会治安管理	22
第六节 英国社会治安机制对中国的启示	26
第二章 美国社会治安管理机制研究	33
第一节 美国警察的历史与发展	33
第二节 美国执法体制	39
第三节 美国执法权力的宪法限制	51
第四节 纽约市警察及其社会治安治理	58
第五节 美国城市社会治安模式的评述与借鉴	67
第三章 日本社会治安管理机制研究	75
第一节 日本的社会治安状况、地位及原因	75
第二节 日本的公安委员会制度与警察组织	78
第三节 社会治安管理的基石:交番与驻在所制度	85
第四节 民间对社会治安管理的积极参与	88
第五节 青少年违法犯罪的预防与治理	91
第六节 更生保护制度与重新犯罪预防	96
第七节 日本社会治安管理机制对我们的启示	100

第四章	德国社会治安管理机制研究	107
第一节	德国社会状况简介	107
第二节	德国社会治安管理	112
第三节	社会治安管理的组织体系	118
第四节	社会治安管理中的警民关系	126
第五节	德国社会治安管理机制对我们的启示	137
第五章	新加坡社会治安管理机制研究	141
第一节	新加坡社会冲突的根源	143
第二节	新加坡缓解社会冲突与社会控制的基本理念	150
第三节	新加坡犯罪的基本状况分析	157
第四节	新加坡社会治安管理的组织与运营	167
第五节	新加坡社会管理经验对构建我国和谐社会的借鉴	180
第六章	香港特别行政区社会治安管理机制研究	187
第一节	香港警队是香港社会治安的主体力量	187
第二节	香港辅警是社会治安中的重要辅助力量	194
第三节	预防为主是香港治安管理的重要前提	196
第四节	NGO 在香港社会治安管理中作用显著	198
第五节	香港社会治安管理的启示	199
第七章	台湾地区社会治安管理机制研究	202
第一节	台湾社会治安整体状况分析	202
第二节	台湾社会治安管理的法律依据	212
第三节	台湾社会治安管理的组织与运营	223
第四节	台湾的警察教育与人事制度	235
第五节	警察的搜查与人权	243
第六节	台湾的保安处分与更生保护制度	265
第七节	民间参与社会治安管理	272
第八节	台湾经验对我们的启示	279

第八章 社会治安的警民共治	284
第一节 从警察单方治理到警察与民众共治	284
第二节 警察在价值上必须坚持民众导向	290
第三节 社会治安必须警民共治	292
第四节 社会治安警民共治的组织建设	297
第五节 社会治安警民共治的运作方式	314
后 记	334

第一章 英国社会治安管理机制研究

英国是现代警察制度的发祥地,在世界警察体系中占据着重要的位置,研究英国的社会治安管理机制演变、现状、组织结构与运行、警民关系、监狱改革、第三部门参与社会治安治理等,对于迈向现代化的中国和未来中国警察制度的变革具有启发和借鉴作用。

第一节 地方自治传统下的英国社会治安

英国素有治安自治的传统,早在日耳曼人统治时期,英国就推行以集体责任制为基础的十户联保制,社区居民在太兴长、百户长的带领下互相监督,共同维护社区的安全;1361年治安法官诞生,并逐渐发展为集警务、司法权、行政权于一身的职位,在治安维护中起着重要的作用;1829年,罗伯特·皮尔倡导建立了穿制服的大都市警察队伍,从此英国走上了警察职业化的道路;19世纪中后期,英国政府通过经济手段不断加强对地方警察的管理和改革,这种中央化的措施推进了英国警察的专业化和现代化。19世纪末20世纪初,英国警察摆脱了地方政府的控制,警察开始成立独立高效的专业队伍。随着警察编制和预算的不断增加,英国警察的个人装备、巡逻工具、通讯手段不断现代化,并且信息网络和各种高科技产品也不断应用到实际工作中;20世纪70年代,英国在警察专业化、职业化的基础上,积极推进社区警务改革,引导全社会的力量预防和打击犯罪。

一、地方自治传统下的治安维护

英国享有“地方自治之母”的美称,其治安自治传统源远流长,可以追溯到9世纪阿尔弗雷德统治时期。日耳曼人推行以集体防范为基础的十户联保制度,也称为太兴制。在一个社区中,每十户为一个太兴,十个太兴为一个百户。在太兴中,人们在太兴长的带领下,互相监督,共同维护社区治安,一旦发现有人犯罪,便可采用击鼓鸣金的方法,号召大家共同捕捉犯人,使罪犯受到应有的审判

和惩罚。如果没有捉到犯人,太兴会将被处以罚金或赔偿受害人损失。百户长除了要维护地方的治安外还要主持百户法庭。由此可见,百户长不仅具有治安权还具有司法权。

随着英国封建制度的发展,封建领主实际上掌握了地方的各项权力。他们不仅掌握地方的司法权,将百户法庭变为领主治安法庭,而且还通过法庭任命一些治安官协助管理地方事务。英国人逐渐形成了地方治安自治的理念:治安是公众自己的事情,理应由公众自己解决。虽然诺曼王朝加强了对十户联保制的监督,但是这种中央控制并没有改变英国治安地方自治的传统。

二、治安法官的诞生与发展

(一) 治安法官的诞生

治安法官是指英国自中世纪以来,授权主要审判轻微刑事案件或民事案件的一种地方基层司法文官。在一些司法管辖区内,他们还可以主持宣誓和负责结婚登记。^[1]

治安官是治安法官的前身,治安法官源于治安官。查理一世时期,休伯特·沃尔特颁布的关于维持王国秩序的法令中启用地方骑士的措施可以看做治安官的起源。这个体制外的措施,使英格兰顺利渡过了难关。此后,这些主要来源于地方骑士、封建领主的治安官不断发展,爱德华二世时期,治安官开始制度化并且权力由治安领域和军事领域扩展到司法领域。《1361年治安法官法》规定设置治安法官这一职位,治安官被治安法官所代替。1361年之后,治安法官成为一个集警务、司法权甚至是行政权于一身的特殊职位。

(二) 治安法官的任职条件及职责

《1361年治安法官法》规定:“英格兰每个郡都将委派一名贵族、郡中三或四名最有声望者及一些熟知法律者保卫和平。”由此可见,治安法官诞生之初,国王倾向任命富有且懂一些法律的人,但是并没有规定具体任职资格。一般来说,被任命为治安法官的人通常为贵族、封建领主和骑士。1439年议会法案规定担任治安法官者每年应有20英镑以上的土地收入,1732年提高为100英镑,但是1906年又取消了治安法官的财产资格。治安法官的任职条件非常抽象,没有具体的职业、学历和专业法律知识要求,也就是说只要具备一般正常思维、有一定声望的人、懂点法律的人都有资格提出申请,这为民众参与司法打开了一条通路。

[1] 姜椿芳:《简明不列颠百科全书》(第九卷),中国大百科全书出版社1986年版,第451页。

治安法官的职责非常广泛,除了抓捕犯罪人,维护治安外,还有大量其他行政工作。除了主持小的治安法院处理一般刑事案件外,每个郡的治安法官每季度还要开一次庭,称为季审法院,负责审理各种轻罪、重罪刑事案件。行政上,他们负责的事项包括给啤酒屋颁发执照、任命济贫监督员、公路检查员、在郡内征收地方税和从事重要的郡内商业交易。^[1]此外,治安法官还承担着向婚姻当事人颁发赡养令、确认生父等民事事务。

(三)治安法官制度的发展与完善

1. 治安法官的发展

《1361年治安法官法》的颁布被称为治安法官诞生的标志。治安法官制度自诞生之日起就不断发展和完善。查理二世时期对各郡的治安法官人数作出了明确的规定,并于1388年规定,给予季审法庭时期的治安法官每天4先令的补助。1461年兰开斯特王朝国王命令治安法官监督郡守;约克王朝时期,治安法官又被授予了监督产品质量、假释权等权力。都铎王朝时期,政府不断颁布新的立法,赋予了治安法官许多新的行政司法职责,在强大的王权的保障下,治安法官得到了空前的大发展,成了中央在地方的代理人。1603年,斯图亚特王朝开始统治英国,斯图亚特专制王朝加强了对治安法官的控制。英国资产阶级革命打乱了治安法官的正常运作,但是革命后治安法官作为一个整体重新获得的社会影响和地位,比以往任何时候都重要。^[2]

2. 治安法官的衰落

从17世纪开始,以治安法官监督地方自治的治安模式开始逐渐衰落,其弊端日益显现。

治安法官的职责日益繁重,但是他们却是不拿薪水的兼职人员。1714年,丹尼尔·笛福(Daniel Defo)对治安法官的形容是“不能忍受的苦难(之一)。它占据了一个人如此多的时间以至于他自己的事务往往被忽视了,这经常导致他的破产。”^[3]这种辛苦却没有报酬的工作,一方面使一些原本该承担此项义务的人宁愿交罚金也不愿意担任治安法官,甚至花钱找人替代;另一方面也容易滋生腐败现象。

工业革命引起整个英国社会的深刻变化,漫长的中世纪形成的根深蒂固的传统农业社会彻底土崩瓦解,新兴资本主义制度取而代之。随着工业化和城市

[1] 刘显娅:《英国治安法官属性论》,载《法制与社会》2009年3月(上)。

[2] 刘显娅:《英国资产阶级革命时期治安法官研究》,载《历史教学问题》2009年第5期。

[3] 夏菲:《论英国警察权的变迁》,华东政法大学博士学位论文,2010年,第17页。

化的发展,各种社会矛盾、社会问题也应运而生,并最终以犯罪或者骚乱的形式出现,并且这种犯罪明显带有传统犯罪所不具有的复杂性、跨区域性等新特点,而治安法官领导的传统治安统治方式在应对这些犯罪方面明显乏力。这才是英国治安法官衰落的根本原因。

3. 治安法官的改革

17世纪开始,治安法官就渐渐开始失去了维护地方社会秩序的功能,面对日益严峻的社会治安状况,王朝不断采取措施对治安法官制度进行改革。

政府最初的措施是扩大刑法的适用范围,增加刑罚的惩罚力度。例如,扩大死刑的适用范围,但是结果却收效不大。此后,英国出现了专职负责抓捕犯罪人、提供犯罪证据的捕贼者。捕贼者源于1693年政府颁布的一项法律,这项法律表明政府鼓励并奖励个人抓捕犯罪人,由此逐渐形成了一个以抓捕犯罪人为生的群体——捕贼者。

1748年,亨利·菲尔丁及其弟约翰·菲尔丁在担任伦敦威斯敏斯特治安法官时期,通过报纸集中和公布犯罪信息、成立专业抓贼机构——博街缉捕队来进行犯罪侦查职业化的尝试。菲尔丁兄弟的尝试不仅在一定时期内控制了伦敦的犯罪问题,而且还使普通大众体会到了职业治安力量的效果,这在一定程度上为现代新警察的建立奠定了社会基础。

三、现代警察制度的建立

(一) 现代警察制度的建立

菲尔丁兄弟治安改革取得了一些成效,但是这种治安力量仅仅能控制一定时期有限区域内的治安。18世纪中期的英国贫富差距不断分化、1789年法国大革命及反法战争等各种因素综合在一起引发了英国社会的巨大动荡,英国犯罪率不断攀升。各种大规模的骚乱和犯罪让传统的治安模式的弊端暴露无遗。有些人已经认识到治安已经变为全国性事务而不是地方性事情,因此犯罪问题需要国家统一全国治安力量来解决。

1785年威廉·皮特向议会递交了一个比较激进的法案——《伦敦及威斯敏斯特治安法案》,他提议统一伦敦和威斯敏斯特的治安力量,成立“大伦敦警区”。即建立中央集中管理的警察制度,但是这部法案没有被议会通过。1792年,他提出了一个更有所限制的方案——《米德尔塞克斯法官法》,提议在伦敦又建立了7个治安法院,每个治安法院设3名领薪地方法官并配备6名警察。帕特里克·科洪经申请成为了第一个每年领薪的400英镑的治安法官,他致力于治安体系的改革,创立了英国历史上第一个由中央控制的警察队伍——泰晤

士水上警察,并于1797年发表了《论大都市警察》,引起了巨大的反响。

虽然菲尔丁兄弟、科洪经等人通过实践证明了专业警察维护社会治安的能力,但是在英国具有治安自治、自由主义思想的传统下,建立专业警察的计划都未顺利通过议会的表决。直到1827年8月,罗伯特·皮尔再次接任内政大臣后,建立新型警察制度的进程才迈出了关键性的一步。他主张进行改革,建立一支由内政部控制的警察队伍。在他的努力下,1829年6月19日,国王乔治四世签署《改进大伦敦及附近警察法案》(简称《1829年大都市警察法》)。根据这项法令,在大伦敦及周边地区(伦敦城除外)建立一支新的警察部队,由两名治安法官指挥,直接向内政大臣负责。这两名治安法官将不再行使司法裁判职责,专心从事维持治安、犯罪预防、犯罪侦查及关押罪犯工作。10月份,伦敦的警察开始上街执勤。需要注意的是,警察并不是作为治安法官的替代物出现,而是作为其继承者或者辅助者而与其同时存在。

(二) 治安官与现代警察

《1829年大都市警察法》颁布之后,社会各界仍对其持反对态度。这让皮尔这位精明的政治家意识到要让公众接受警察的合法地位不仅需要法律的支撑,更加需要民众的认同。因此,他一方面强调警察并不是新鲜事物而是治安官的继承者,希望通过这种形式让公众接受警察;另一方面通过一系列精心设计的具体制度,如重视警察与公众的关系、增加服务职能、注重犯罪的预防、避免使用军衔、强调警察的文职性,努力塑造“警察就是公众”的平民警察形象。伦敦现代警察自产生之日起就注定了他是对原来治安官的继承或者超越而绝对不是颠覆。警察究竟从治安官这一身份继承了什么又超越了什么?具体分析如下:

1. 从权力来源来看

治安官除了作为百户的代表,也同时为政府官员,因此治安官的权力不仅来源于社区的自治传统还来源于中央的授权,更主要来源于地方社区的治安集体责任制传统。治安官的主要权力为:采取发起击鼓鸣金、设立守夜人、依法行使征税、对公众娱乐活动进行监督等行政权力。因为警察权力是被公众所反感甚至憎恶的,所以《1829年大都市警察法》中只有一个条文是规定警察权力的。但是警察权力并不仅仅局限于警察法所规定的内容,因为比尔强调警察是治安官的继承者,所以新警察通过继承拥有了所有原本属于治安官的权力。所以警察的权力除了维持社会秩序外,也拥有了一些检查桥梁、娱乐活动查禁等行政权力。

2. 从目标上来看

治安官的主要目标是预防或抑制危害地方治安行为的发生,抓捕犯罪者。1829年发布的《警察行为指导规范 I》(也称《警察训令》)规定:警察的目标是预防犯罪。警察要在不同地区进行巡逻工作,及时处理可疑和违法行为,以此来防止重罪的发生。警察的目标要比治安官更明确而且效果也更好。

3. 从职业化程度上来看

警察制度与治安法官制度最大的区别就是职业化水平。前面提到治安官或治安法官都是由地方比较有声望的领主、骑士等担任,从性质上来说他们是没有薪酬及升迁的兼职官员。基于集体责任的治安自治传统,他们领导社区成员维护本地区的治安。而警察则是有一套高度职业化的组织体系。首先,警察有其明确的薪酬和升迁体系。警察是维护社会治安的专职人员,职位低的警察要对上级负责,由此形成了一套高度集中的中央控制的警察制度;其次,警察的招募标准统一化。内政部为新警察的招募制定了严格的标准,并对新警察的身体状况、年龄、婚姻情况、个人品行、文化程度和生活习惯等作了严格的规定。例如,从事一些营救工作的警察,年龄要在35岁以下,身高5.7英尺以上、体形适当、能读会写、身体素质与心理素质良好。这明显提高了警察成员的身体素质和文化素质。

(三) 现代警察制度的发展

1829年伦敦大都市警察局建立以来,警察制度的发展经历了不同的阶段,但总体而言是一个地方不断丧失独立治安权,中央不断加强对地方治安控制的过程。

1. 多种地方控制警察模式共存时期

《1829年大都市警察法》颁布后,伦敦市建立起了中央集中控制的警察模式。这种统一的警察组织在应对当时跨区域性的犯罪和大规模的骚乱有很大的效果,但是这种中央负责的治安维护模式与传统的治安地方负责的模式相抵触。因此,新生的警察制度遭到了公众的强烈反对。为了维持新生的制度,内政部采取了一系列不同的妥协措施。在伦敦,内政部不直接发布具体命令而是授权警察局长,给予其一定的独立性;在市内,《1835年市自治体法》规定在合并市内成立警察监督委员会;在郡层面,1839年颁布1840年修正的《郡警察法》则赋予各郡的治安法官(或警察委员会)决定是否建立警察组织的权力。这些措施虽然各不相同,但是都在淡化警察负责的中央控制特点并赋予警察管理的地方特性。这些措施符合英国的治安地方自治传统和当时英国的国情,给新生的警察制度

的生存提供了保障。

由此可以见,警察制度在成立初期,存在着至少三种模式:伦敦中央控制模式、地方监督委员会控制市级警察模式、治安法官控制郡级警察模式。同时,这也导致了英国警察制度的内政部、警察局长、地方监督委员会(或警察委员会)“三权分立”现象,以后警察制度的发展体现了这三者力量此消彼长的关系。

2. 地方警察中央化时期

为了统一警察制度,政府不断推进改革。《1856年郡和市警察法》规定,政府向那些人口在5000人以上、运行比较好的市郡提供1/4的警察工资和服装费资助,这种经济刺激使那些规模小的市和郡主动合并。至此,英国全国范围内的警察制度建立的工作最终完成,但是这一时期的警察仍呈现出地方性和多样化。为了加强中央对地方的监督,1874年中央财政把对警察工资和服装费用的补贴由1856年的1/4增加到1/2。随着中央财政投入的加大,内政部对地方警察的控制权力越来越大,而地方监督委员会的控制权则越来越弱,与此同时警察局长的独立性也越来越大。《1964年警察法》正式确定了内政部、警察局长和地方警察委员会对警察各负其责、相互制约的负责制,也就是英国现行的警察负责制“三角结构”。随着内政部门权力的扩张和地方监督委员会作用的减弱,素有民主传统的英国人开始关注警察的民主控制问题。但是面对日益复杂化、全球化、新型化的犯罪,政府需要一个高度集中统一的警察组织来应对。因此,《1996年警察法》设立了由中央控制的国家专门警察机构,进一步扩大了内政部对警察组织的控制程度。

英国地方警察的中央化不仅推进了警察的专业化,也推进了警察的现代化,警察编制、警察预算不断增加。用车辆巡逻代替步行巡逻,促进了交通器材现代化;建立了电子指挥与控制中心,促进了指挥现代化;建立信息情报中心、查询和存储的电子计算机联网,促使警务信息交流现代化;头顶钢盔、肩别对讲机、身穿防弹衣、腰挎手枪的“警察战士”取代了身着燕尾制服的“绅士”。

3. 回归传统,社区警务时期

英国警力在不断增长,犯罪率也处于上升的状态,这激起了人们的强烈不满。20世纪70年代,英国开始重返社区,从传统警务思想中汲取营养,并推行社区警务。英国的社区警务思想源远流长,可以追溯到日耳曼人统治时期的十户联保制度。在这种制度下,社区居民在太兴长、百户长的带领下共同维护本社区的治安。这种集体责任下治安维护模式形成了英国人治安自治的传统。

1977年,约翰·安德逊在英国阿克赛特市创建第一个社区警务实验区,并

形成了“艾克赛特”警务模式。“艾克赛特模式”包括四个方面:组织建设、科学的设计、实施与评估、再造社会凝聚力、开展多种犯罪预防活动。^{〔1〕}英国社区警务重视警察的服务意识和道德修养,改善警民关系,把工作重点放在主动预防而非事后快速反应上,注重社区宣传教育,增强家庭的安全观念与个人的防范意识。英国社区警察主要采用贵重财产标刻法、张贴邻里守望标志牌、预防犯罪玩具与警语、免费宣传手册等一些简单经济却能唤起社区居民参与的做法来预防犯罪。

第二节 英国社会治安管理的组织和运营

英国是典型的自治型的管理体制,实行中央和地方分权的管理体制。这套组织和管理体制效果显著,为我国警察制度的改革和完善提供了宝贵的经验和教训。

一、现代警察产生以前的治安管理

早在撒克逊时期,英国就形成了治安自治的传统,全体社区居民在治安集体责任的原则下共同维护本地区的治安。居民一旦发现有人实施犯罪,就可以通过击鼓抓贼的方式,号召其他居民一起来抓贼。12世纪末出现了治安官,1361年正式改称为治安法官。此后,英国逐渐形成了在治安法官领导下负责维护地方治安模式。治安法官一般由地方骑士、封建领主担任,他们是不拿薪水的兼职人员。治安法官具有地方和中央双重属性,既是地方的代表,又是国王认可的政府官员。一方面,他是地方治安的主要责任人,拥有领导居民维护本地区社会治安的权力;另一方面,作为政府官员,他拥有执行法律和行政管理的权力。虽然治安法官更强调其司法性,但是随着其权力的扩大,他还掌握着警察权、执法权、行政管理权。

总之,在治安自治的传统影响下,现代警察产生以前,英国社会治安的维护模式呈现出很大的地方性、非职业性。这种地方负责的治安运营模式对英国的警察制度产生和发展产生了巨大的影响。

二、“三角结构”下的警察运营模式

《1964年警察法》正式确定了内政部、警察局长和地方警察委员会对警察各

〔1〕 王大伟:《欧美警察科学原理:世界警务革命向何处去》,中国人民公安大学出版社2007年版,第503页。