



苏格兰警察制度

Policing

Scotland

[英] 丹尼尔·德纳里 肯尼斯·斯科特 主编
李 温 译

群众出版社

Policing Scotland

Chapter 1

第 1 章 导论

苏格兰警察与英格兰和威尔士警察之间的区别是显而易见的，任何一个苏格兰警察都会毫不犹豫地告诉你：他们是独一无二的。然而，并不是每个人都能够准确而清晰地讲出二者之间到底有什么区别，对这个问题的回答似乎有些模糊，并且，当我们确知了苏格兰的法律和司法体系之后，将更加难以回答这个问题。究竟是什么使得哈德良长城^①以北的这片广袤地区的苏格兰警察如此地与与众不同，他们的苏格兰特色究竟在哪里？

本书将在全面研究苏格兰警察制度的基础上，着重探讨以下几个问题：第一，苏格兰警察与英国其他地区的警察是否有所不同，如果有，它们之间的区别在哪里；第二，这些区别是属于根本性质上的不同，还是仅仅属于形式上的变化；第三，苏格兰现代警察制度有什么特点，形成这些特点的历史过程如何；第四，苏格兰警察是否会在未来建立自己独特的管理模式。

① 古罗马皇帝哈德良（公元 76—138 年）在位（公元 117—138 年）时修筑的一条横亘于英格兰北部的防御工事。公元 1 世纪，罗马人侵占（统治）不列颠。公元 122 年，哈德良巡视不列颠，决定在英格兰北部修长城以抵御北方的敌人（又说是为了把罗马人与外邦人分隔开来）。后费时六年，建造了全长 73 公里（又说 120 公里）、高约 4.6 米（又说 4.5 米）、底宽 3 米、顶宽约 2.1 米并筑有堡垒、瞭望塔等设施的哈德良长城。哈德良长城现已破败不堪，只存有少数断壁颓垣和残存的基座。苏格兰在哈德良长城的北部。——译者注

基于上述内容，本书希望达到以下几个目的：首先，从警察文化的角度填补关于苏格兰警察研究的空白。可以说，在此之前，世界上还没有一部专门研究苏格兰警察的著作，本书是这个领域中的第一部专著。其次，向公众描述苏格兰警察的现状。本书不仅是一次学术上的比较研究，同时也是向所有养育了苏格兰警察的苏格兰人民的汇报和展示。公众是纳税人，他们支付了警察的工资，因此他们有权了解并决定警察的现实工作和未来发展方向。最后，探讨苏格兰警察随着未来环境变化而可能形成的新型警务模式。本书将结合世界警务活动的新变化以及新理念，探讨全球化大趋势下苏格兰警察的发展方向，是继续保持自己的传统与特点，还是演变成成为全球一体化中的一个地区性典范？

一、关于苏格兰警察制度的学术研究概况

近年来，世界上形成了一股对于警察问题的研究热潮，警察学成为一个综合性学科，其中包括法律执行、犯罪调查、犯罪预防、公共秩序、刑事司法程序等各种社会问题，主体既包括警察个人，也包括警察组织。通常认为，英国的警察学学术研究起源于1964年迈克尔·本顿（Michael Banton）所著的《警察与社会》（*The Policeman in the Community*）一书，从此，关于警察和警务活动的研究工作开始成为一个确定的学术领域，拥有了本学科特定的研究对象和研究课题。随着这一领域中学术著作和学术期刊不断增多，关于警察的理论研究和公共政策研究也同时得到重大发展。

但是，在众多的警察学研究中，苏格兰警察问题却未能得到应有的重视。现有的一些关于苏格兰警察的出版物都带有官方或半官方性质，而不是由学者独立完成的，其中一些研究是警察机构自行发起的，例如每年要求各警区“首席警官”（Chief Constable）以及“女王苏格兰首席警务巡视官”（HM Chief Inspector of Constabulary for Scotland）所作的年度工作报告。还有一些研究是由英国政府苏格兰办公室（Scottish Office），即现在的苏格兰政府

(Scottish Executive) 负责承担的, 例如由政府社会问题研究组 (Social Research Unit; www.scotland.gov.uk/socialresearch) 和警务巡视组 (Inspectorate of Constabulary; www.scotland.gov.uk/hmics) 所开展的一些研究工作。由于这些研究工作都是由政府发起并且要求首席警官予以配合, 因此, 它们都或多或少地倾向于采取那些被官方认可的观点, 很少能够提出批评性意见。

苏格兰的大学和其他学术研究机构在警察学研究方面虽然做了一些工作, 但是比起刑事司法领域中其他项目的研究来说, 在警察学上的投入还是很有限的。斯特拉斯克莱德大学是一个令人敬佩的特例, 这所学校率先成立了“警察研究中心”, 并于 20 世纪七八十年代出版了一些关于警察管理问题的著作 (Bradley *et al.* 1986)。该中心由罗伊·威尔克 (Roy Wilkie) 教授担任主任, 他通过在苏格兰警察学院开设警务指挥课程, 对苏格兰警务管理活动产生了重要影响, 许多高级警官都上过他的警务指挥课。此外, 罗伊·威尔克还招收一些高级警官进修研究生课程, 以此提升苏格兰警察的理论水平。这些人中有一位曾经担任过两届首席警官, 他的论文后来公开发表, 并成为大学中有关警察责任制度的教科书 (Oliver 1997)。遗憾的是, 虽然这本书中包含了一些与苏格兰有关的资料, 但其整体上仍然是以英格兰为主。斯特拉斯克莱德大学的另外一位教授尼尔·沃克尔 (Neil Walker), 在开发苏格兰警察学学术研究的工作中也发挥过重要作用, 他从警察文化的角度 (Walker 1994)、历史发展的角度 (Walker 1999) 以及宪政机制的角度 (Walker 2000) 对警察问题作了专门研究, 其中最著名的是他的跨国警务研究和欧洲警察合作项目 (Walker 2003)。

尽管英国国内关于警察学的学术研究在不断增多, 但是苏格兰警察却始终没有被列入专项研究当中, 甚至在一般性研究中也很少出现对于苏格兰警察的系统分析。绝大多数著作都把英国警察看成是一个单一实体, 对于苏格兰警察的描述相当不准确, 有人甚至认为苏格兰根本没有自己独立的警察制度 (Benyon *et al.* 1995)。一

些比较细致的研究者虽然没有公开否认苏格兰有自己独特的警察制度，但是一般都不愿涉及具体问题，而是在其著作的前言部分说明他们的研究对象是英格兰，或者是英格兰和威尔士，例如瑞涅尔（Reiner）1997年所著的那本关于警察策略的警察学经典著作（Reiner 1997）。还有一些著作中则根本不提及二者之间的界限问题，他们认为，他们所研究的就是英格兰问题，这是不言而喻的（Bowling and Foster 2002）。因此，英国警察学研究似乎是建立在这样一种假设之上，即英国警察具有统一的英国模式，这个模式就是英格兰模式，所有的研究都集中在英格兰模式上，不需要探讨英国境内的其他地区。

最近的迹象表明，这种状况开始发生变化，一些学者在他们的研究中公开承认苏格兰警察具有自己的特色。在悌姆·纽本（Tim Newburn）于2003年主编的那本囊括警察学研究各种问题的《警察手册》中，明确指出读者可以从尼尔·沃克尔1999年的著作中获得有关苏格兰警察的知识。莱斯曼（Leishman）等人则在2000年所著的关于警察核心问题综述的著作中，特别突出地谈到苏格兰、威尔士和北爱尔兰建立议会的问题，并指出：“这些变化对于英国警察的影响是广泛的和复杂的，而不仅仅是一个是否可以继续使用‘英国警察’这一概念的问题。”（Leishman *et al.* 2000）在苏格兰警察受到整体忽视的大背景下，一个具有讽刺意义的现象是，1964年英国警察学鼻祖本顿（Banton）编写他的第一本警察学专著时，是爱丁堡大学的一名讲师，他在书中用一章的篇幅很详细地描述了苏格兰一座城市中警察工作的巨大变化，尽管本顿没有指明这座城市的名称，但是大家都知道他是在说爱丁堡。

沃克尔在1999年所著的关于苏格兰刑事司法体制的专著中指出：“与任何一种具有本民族政治、文化背景的警察制度一样，苏格兰警察具有强烈的个性特征，这种特征源自于其独特的历史发展经历。”（Walker 1999）

本书的基本目的之一就是要从英国警察制度的总体特征中概括

出苏格兰警察的特殊性，为读者勾勒出苏格兰警察的基本轮廓。苏格兰警察的特殊之处有些是众所周知的，例如其独立的法律体系；有些则是刚刚开始呈现出来，例如苏格兰议会和苏格兰政府在制定警察战略和战术等方面所发挥的作用；还有一些则是尚未被人们认识到的，例如苏格兰警察对付犯罪的特殊机制，他们的效率与责任机制，警察评价机制，以及警察与民众的关系等。由于内容含量、写作时间以及作者知识面等方面的限制，本书只能是专门研究苏格兰警察制度的一次初步尝试，希望它能够起到抛砖引玉的作用，吸引更多人关注这一英国北部地区所特有的警察现象，并进而引发更多更好的理论研究成果。

二、苏格兰公众与警察的关系

苏格兰警察与英国其他地区的警察一样，遵循着一个基本指导方针，那就是“公众同意而治”。根据这一方针，警务活动必须始终站在公众的立场上，并且必须获得公众的支持。警察不是政府高官，他们只是被赋予了有限权力的一群普通公民，他们必须和其他公民一样受到法律的约束。警务工作只有在经过公众认可并获得公众合作的前提下，才能发挥其应有的作用。

在苏格兰，警察与公众之间的良好关系是警务工作成功的重要保证。从总体上看，苏格兰公众对于警察工作是相当支持的，这一点可以从苏格兰犯罪统计署（Scottish Crime Surveys, SCS）的统计结果中反映出来，自 1982 年实行这项调查开始，每年的调查结果中认为苏格兰警察工作“非常好”和“很好”的人数从未低于 70%（Hale and Uglow 2000；MVA 2000）。公众对于警察的支持还体现在警察与公众的直接接触之中，在曾经向警察报告过犯罪行为的被调查者中，至少有三分之二以上的人对于警察所作出的反应表示“非常满意”或者“很满意”（Hale and Uglow 2000；MVA 2000）。除此之外，对于大量犯罪案件中被害人的调查也表明，苏格兰公众对警察所提供的服务是满意的，包括警察对犯罪行为作出

反应所用的时间 (Williams *et al.* 2004)。被害人不满意的方面主要是他们认为自己缺乏对案情的了解，但是这种不满针对的是刑事司法程序，而不是针对警察本身。总之，苏格兰警察为了赢得公众的支持，确实付出了相当大的努力，一方面，他们很注意深入群众，大量地、广泛地参与各种社区活动；另一方面，他们也十分注意保持与媒体的沟通，以便公众可以随时了解警察在干什么。

警察与公众的交往除了上述几个层面之外，还大量体现在一些公众并未意识到的警务活动之中。20世纪90年代，关于警察改革的争论进行得十分激烈，包括首席警官协会、首席警务指挥官协会和警察联盟在内的三个警察组织共同对所谓“英国式”警务工作模式作出如下描述：“传统英国警察的特点是人员少、权力小、责任大。这种警务活动的原则是‘公众同意而治’，所谓公众同意指的是公众对于警察援助公众与执行法律两种角色的公开认可，而不能仅仅是默许……总之，英国式警务模式的缩影就是：一个警察，经过社区公众准许之后，巡逻在他的社区中，他的武器就是法律授予他的有限权力和他自己的判断力。”(JCC 1990: 4)

20世纪50年代很多流行电视剧都反映出这种特色的警务模式，如《格林码头的狄克逊》(*Dixon of Dock Green*)^①等。这种警务模式受到以瑞涅尔(Reiner)为代表的专家学者们的深刻批判。瑞涅尔认为，这种警务模式是来自于古老传说中的虚幻模式，既不能代表过去也不能反映未来(Reiner: 1995)。然而，这种模式又确实曾经存在过，并且至今还保留在公众的脑海中，成为评判现代警察工作的一个尺度。

无论如何，真正与警察发生过直接接触的人毕竟只占全体公众的一小部分，与其他现代社会组织一样，苏格兰警察也懂得积极向

① 一部描写英国警察的电视剧，在英国家喻户晓。剧中人物狄克逊是一位普通的街头巡逻警察，他爱岗敬业，为民众做了很多好事，深受人们的欢迎和爱戴。——译者注

公众进行自我宣传的意义，他们正在努力向公众展示他们在工作中的正面形象。但 21 世纪警务工作所面临的真正压力和两难处境已经不是如何进入公众视野的问题，在 1999 年和 2003 年的头两届苏格兰议会议员竞选活动中，法律秩序问题是政党之间争夺选票的一个重要议题，而其中与警察相关的议题则是哪一个政党愿意投入更多的警力用于街头巡逻，这种现象很明显是针对公众态度作出的反应。在公众心目中，苏格兰政府的首要工作是维护他们生活环境的安全和秩序，他们要求政府投入更多资金用于支持一线警务工作。

警察是苏格兰公共服务的重要组成部分，警察经费几乎全部来源于纳税人，包括中央和地方两种税收，警察工作的好坏关系到一系列与个人利益和公共利益密切相关的问题。如何减少犯罪？针对社会中出现的各种暴力行为，我们应当采取什么行动？如何使这个地区更加安全？如何使社区免受毒品的侵害？如何应对我们周围的从街头死亡到恐怖袭击等各种风险？这些都是警察必须要作出回答的问题。因此，本书的另外一个重要目的就是回答苏格兰警察如何面对和解决这些问题，不仅要告诉读者迄今为止对于这些问题的解决方案，而且还要回答这些问题在未来的发展变化趋势以及应对策略。

三、警察工作的性质

为了控制和预防犯罪，1829 年罗伯特·皮尔（Robert Peel）先生推出了他的都市警察计划。1962 年，皇家警察委员会提出警察最基本的任务应当是“维护女王的安宁”。1990 年，英格兰和威尔士首席警官协会在一份战略文件中认为，“警察应当是一个提供公共服务的机关，警察必须依靠公众、帮助公众，为公众提供一种类似于对消费者的服务。”（ACPO 1990）1993 年，《英格兰和威尔士警察改革白皮书》则认为，警察的主要工作是抓获罪犯。可见，在不同的历史阶段和不同的社会条件下，警察的性质和工作任务是不完全相同的，在这个问题上，没有一个确定的、一以贯之的

答案。

在苏格兰，奠定现代警察制度的基本法律是1967年《苏格兰警察法》，这部法律规定了警察的目的及其工作原则，成为苏格兰警察机关以及每一名警察的工作准则。该法第十七条第一款规定：“……巡逻警察的任务包括：（a）警戒、巡逻与守望：（i）预防犯罪；（ii）维持社会秩序；（iii）保护生命与财产。”“警戒”、“巡逻”与“守望”这几个词已经深深印入了每一名苏格兰警察的头脑中，是对苏格兰警察工作的高度概括。然而，在过去三十年中，特别是在最近几年中，这种概括的局限性越来越显现出来：第一，它所针对的仅仅是作为个人的警察；第二，根据这个定义，警察的主要工作方法应当是步巡；第三，它强调的是反应性警务；第四，它所暗含的是一种没有穷尽的警务活动。按照这种概括，我们很难明确地划定警察的实际工作范围。

目前关于警察性质的争论已经发展得更为广泛，不仅仅是理论上的争议，而且还影响到警察的实际工作，并且，这种影响的范围波及整个世界。例如，2002年怀特（Wright）把警察工作划分为四种模式：第一种是维持社会秩序警务。在这种模式下，警察作为和平的维护者，不仅应当消极地制裁扰乱秩序的行为（例如1984年矿工罢工事件，以及1990年选举税风波等），而且还应当积极主动地促进良好的社会秩序与公民自由。第二种是犯罪调查警务，即警察通过运用各种调查与侦查手段达到最大限度地控制各种犯罪的目的。第三种是危机管理警务。这种模式其实是把风险的概念应用到犯罪预防、社区安全等各个方面。第四种是社区司法警务，即在传统的法律执行方法与社区伙伴关系中寻求一个平衡点，再辅之以各种协商性司法活动，如社区矫正司法等。（Wright 2002：39—44）

苏格兰警察虽然不是这些新型警务概念的改革先锋，但是面对着不断变化的社会现实，他们的态度无疑是开放的，他们不断地接受各种新的警察理论，并在实践中加以运用，结果是使其自身也在

不断经历着各种变化。可以说，警察自身的变化与社会需要的改变以及新型警务战略、新型警务方法和新型警察组织模式的出现几乎都是同步的。

本顿在关于 20 世纪 60 年代早期苏格兰城市警察工作的阐述中，对当时那种宽泛的警务工作进行了形象的描述：“警察工作的一个最为引人注意的特点就是其工作内容的广泛性，有一个简单的例子可以说明这一特点：“在一个警务工作站（charge office）的柜子上面放着一个鸟笼子，这个警务工作站附近的街道上有许多居民，每年夏天，居民家中经常会飞出来鹦鹉，人们抓住这些鹦鹉，就会将它们送到警务工作站，因此，警察办公室中的鸟笼子经常都是满员的。”（Banton 1964：49）这个例子的确反映出当时警察工作内容的宽泛性。通过对比四十年以前的实际情况，我们看到了苏格兰警察的变化。为适应 21 世纪的社会发展，他们走过了一条漫长的道路。

四、关于本书的作者以及本书的内容

我们在选择本书各章的作者时，尽量包括了两个群体：一个群体是那些专门研究苏格兰警察的人；另外一个群体则是那些在苏格兰警察部门工作过的人。此外，我们还对各位作者所写的内容进行了限定，一是要符合本书的基本目的；二是要紧密结合苏格兰警务活动中已经发生的各种问题；三是要突出那些对苏格兰警务活动具有重要推动意义的主题。

本书的主要内容和体系结构如下：首先，介绍苏格兰警察组织以及警务活动的基本情况，包括基本警务活动信息以及中央和地方两种警察机关的组成和结构等。然后，从历史发展的角度介绍苏格兰警察的发展演变过程以及这个过程所涉及的各种重要关系。在此基础上，介绍苏格兰宪政制度的变化对警察的影响以及警察对此作出的反应。接下来，对苏格兰警务活动中的四个重要问题进行分析，包括犯罪与反社会行为问题、社区警务问题、毒品与犯罪的关

Policing Scotland □

苏格兰警察制度

系问题以及如何应对青少年犯罪问题。最后，针对警察与司法体系的关系，本书提出了两个重要观点，其一，警察在刑事司法体系中的角色是变化的，而不是一成不变的；其二，贯彻《欧洲人权公约》与行使警察权力之间存在潜在的矛盾。本书以对苏格兰警察未来发展方向的探讨作为全书结尾。

鉴于世界警务活动快速发展和不断变化的现实，在本章结束之前还有必要说明的是，本书中所涉及的各项法律、政策、战略战术、具体事件以及信息均止于2005年1月31日。

本章作者 丹尼尔·德纳里 肯尼斯·斯科特
Contributors Daniel Donnelly and Kenneth Scott

引言

本章介绍当代苏格兰警察的组织体系和管理制度，这是一个国家的警察制度区别于其他国家的根本特征之所在，也是决定一个国家警察的基本功能的关键。与任何一个其他公共服务机关一样，苏格兰警察的组织结构和管理制度取决于下列几方面的因素：一是中央和地方的关系以及二者之间的平衡，二是该系统内部工作人员所充当的各种社会角色以及各种角色之间的联系，三是政府财政支出的目的，四是服务的质量、效率以及公众的满意度。表 2.1 所反映的是与苏格兰警察相关的一些基本事实和数据。

一、苏格兰警察的组织结构

苏格兰警务活动的主体是其境内的八个警区，它们彼此之间的变化和差异反映出这个国家本身的发展和变化（如图 2.1 所示）。八个警区中最大的是斯特拉斯克莱德警区，管辖苏格兰半数以上的人口和面积，该警区的大部分地区为城市，也包括苏格兰西部少数岛屿，拥有苏格兰全部警力的半数以上；最小的警区是达姆弗莱斯和盖罗威警区，警察人数比斯特拉斯克莱德警区一个部门的人数还少，主要管辖苏格兰西南部农村地区，该区域是苏格兰与北爱尔兰

表 2.1 苏格兰警力：现状与数据

警区	地方政府	警察权力机关	首席警官	文职警察	警察人数* (截至2004年3月31日)	辅助警察* (截至2004年3月31日)	大约人口数 (截至2002年6月30日)	年度财政支出** (2002年至2003年/英镑)
中部警区	克拉克曼南郡 佛科克郡 斯特灵郡	联合警察委员会	1名首席警官 1名副首席警官 1名助理首席警官	无	760	319	280000	44000000
达姆弗莱斯和盖罗威警区	达姆弗莱斯和盖罗威郡	单一警察委员会	1名首席警官 1名副首席警官	财务、通信与信息	489	281	148000	27000000
法佛警区	法佛市	单一警察委员会	1名首席警官 1名副首席警官 1名助理首席警官	财务与人力资源	980	411	351000	56000000
格兰扁警区	阿伯丁市 阿伯丁郡 默瑞行政区	联合警察委员会	1名首席警官 1名副首席警官 1名助理首席警官	合作服务	1338	654	523000	85000000

续表

警区	地方政府	警察权力机关	首席警官	文职警察	警察人数* (截至2004年3月31日)	辅助警察* (截至2004年3月31日)	大约人口数 (截至2002年6月30日)	年度财政支出** (2002年至2003年/英镑)
洛锡安和伯德斯警区	爱丁堡市 东洛锡安郡 中洛锡安郡 苏格兰伯德斯郡 西洛锡安行政区	联合警察委员会	1名首席警官 1名副首席警官 2名助理首席警官	合作服务与财务管理	2748	1149	888000	172000000
北部警区	高地地区 奥克尼郡 设得兰群岛 西部群岛	联合警察委员会	1名首席警官 1名副首席警官	财务与人力资源	683	361	275000	52000000

续表

警区	地方政府	警察权力机关	首席警官	文职警察	警察人数* (截至2004年3月31日)	辅助警察* (截至2004年3月31日)	大约人口数 (截至2002年6月30日)	年度财政支出** (2002年至2003年/英镑)
斯特拉斯克莱德警区	阿盖尔和宝泰郡、格拉斯哥市、东埃尔德郡、东丹巴顿郡、东伦弗鲁郡、因弗克莱德郡、北埃尔德郡、北拉纳克郡、伦弗鲁郡、南埃尔德郡、南拉纳克郡、西丹巴顿行政区	联合警察委员会	1名首席警官 1名副首席警官 4名助理首席警官	财务与人力资源管理, 信息与沟通, 法律服务	7430	2387	2206000	444000000
泰赛德警区	安格斯郡 邓迪市 伯斯和克罗斯行政区	联合警察委员会	1名首席警官 1名副首席警官 1名助理首席警官	合作服务与人力资源管理	1156	565	388000	75000000

续表

警区	地方政府	警察权力机关	首席警官	文职警察	警察人数* (截至2004年3月31日)	辅助警察* (截至2004年3月31日)	大约人口数 (截至2002年6月30日)	年度财政支出** (2002年至2003年/英镑)
总计	32	6个联合警察委员会 2个单一警察委员会	8名首席警官 8名副首席警官 10名助理首席警官	15个文职工作部门	15584	6127	5059000	955000000

* 资料来源：女王苏格兰首席警务巡视官工作报告 2003—2004

** 2002年到2003年3月31日年度财政支出总额

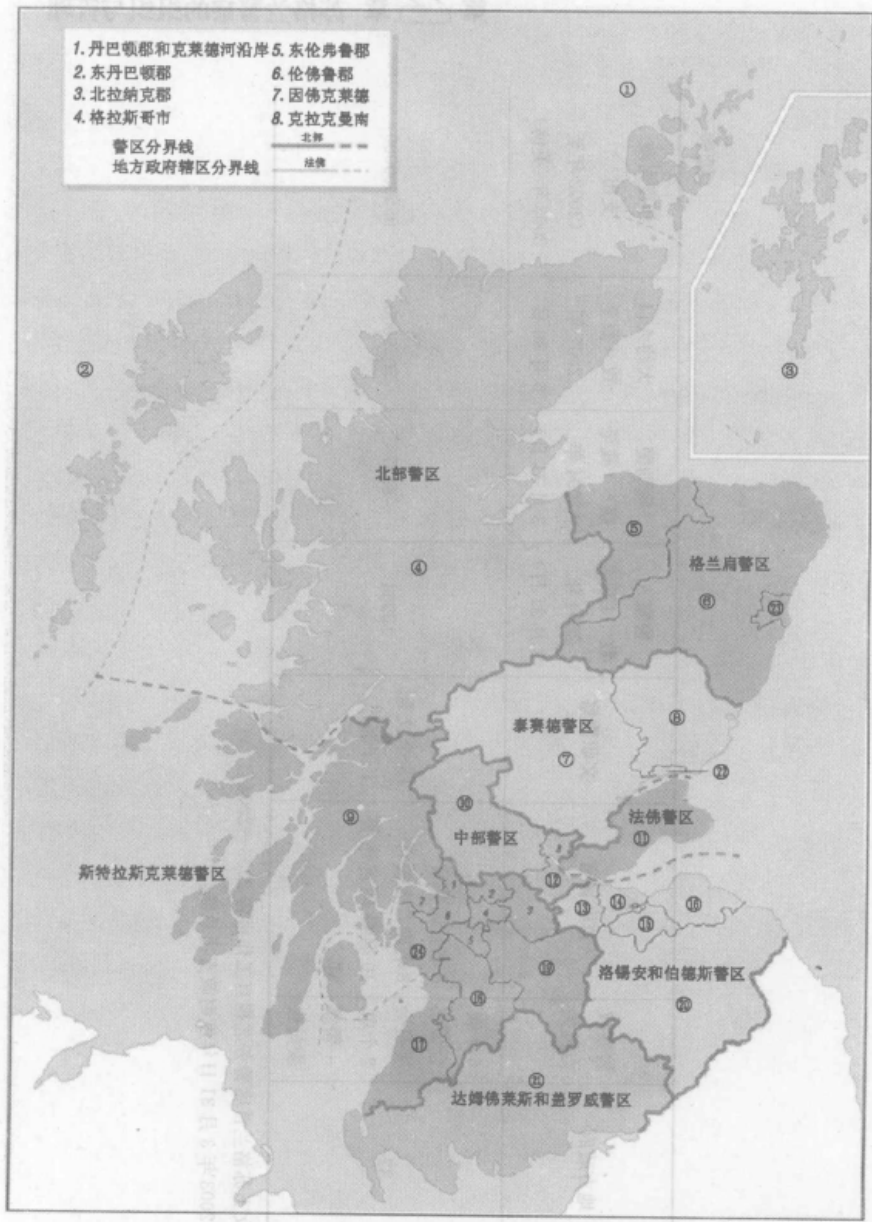


图 2.1 苏格兰警区与地方政府辖区

- ① 奥克尼 ② 西部群岛 ③ 设得兰群岛 ④ 高地 ⑤ 默瑞 ⑥ 阿伯丁郡 ⑦ 伯斯郡和罗斯
- ⑧ 安格斯 ⑨ 阿盖尔和宝泰 ⑩ 斯特灵 ⑪ 法佛 ⑫ 佛科克 ⑬ 西洛锡安 ⑭ 爱丁堡市
- ⑮ 中洛锡安 ⑯ 东洛锡安 ⑰ 南埃尔郡 ⑱ 东埃尔郡 ⑲ 南拉纳克郡 ⑳ 苏格兰伯德斯
- ㉑ 达姆佛莱斯和盖罗威 ㉒ 邓迪市 ㉓ 阿伯丁市 ㉔ 北埃尔郡