

# 英国现代警察的 治理与问责

薛向君 著

知识产权出版社

013035126

D756.135  
04

江苏省高校哲学社会科学研究基金课题“现代警察的治理与问责”（课题编号：2011SJD630051）以及江苏高校优势学科建设工程资助项目 PAPD（“公安学”一级学科）阶段性成果

## 英国现代警察的治理与问责

薛向君 著



D756.135  
04

 知识产权出版社  
全国百佳图书出版单位



北航

C1642535

013028194

责任编辑：刘睿罗慧  
文字编辑：杨艳敏

责任校对：董志英  
责任出版：卢文霞

### 图书在版编目 (CIP) 数据

英国现代警察的治理与问责 / 薛向君著. —北京: 知识产权出版社,  
2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5130 - 1760 - 2

I. ①英… II ①. 薛… III ①. 警察 - 制度 - 研究 - 英国  
IV. ①D756. 135

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 294977 号

## 英国现代警察的治理与问责

Yingguo Xiandai Jingcha de Zhili yu Wenzhe

薛向君 著

---

出版发行：知识产权出版社

社址：北京市海淀区马甸南村1号

网址：<http://www.ipph.cn>

发行电话：010-82000860 转 8101/8102

责编电话：010-82000860 转 8113

印刷：北京中献拓方科技发展有限公司

开本：880mm × 1230mm 1/32

版次：2013年3月第一版

字数：257千字

ISBN 978 - 7 - 5130 - 1760 - 2/D · 1648 (4604)

邮 编：100088

邮 箱：bjb@cnipr.com

传 真：010-82000893

责编邮箱：liurui@cnipr.com

经 销：新华书店及相关销售网点

印 张：10

印 次：2013年3月第一次印刷

定 价：30.00元

---

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

# 目 录

绪论 .....	(1)
第一节 选题的源起与意义 .....	(3)
第二节 英国警察研究的不同视域 .....	(10)
第三节 选题的研究现状 .....	(26)
第四节 主要概念的界定与说明 .....	(32)
第一章 英国警察治理三分体制的确立 .....	(45)
第一节 英国现代警察的诞生与早期发展 .....	(47)
第二节 警察治理三分体制的确立 .....	(60)
第三节 警察治理三分体制中问题的暴露 .....	(75)
第四节 小结 .....	(90)
第二章 撒切尔政府的警察治理与问责 .....	(93)
第一节 警务的政治化 .....	(95)
第二节 “衡工量值”原则对警察治理的影响 .....	(120)
第三节 社区警务的推行 .....	(127)
第四节 20 世纪 80 年代末的警察治理 .....	(138)
第五节 小结 .....	(147)
第三章 梅杰政府的警察治理与问责 .....	(151)
第一节 警务领域的“公民宪章”运动 .....	(153)
第二节 警察治理从三分体制向线性模式的偏移 .....	(162)
第三节 保守党政府法律与秩序政策的失败 .....	(185)
第四节 小结 .....	(192)

<b>第四章 新工党政府的警察治理与问责</b> .....	(195)
第一节 新工党执政初期的警务改革措施 .....	(197)
第二节 布莱尔第二任期内的警察改革 .....	(209)
第三节 新地方主义的警察改革 .....	(222)
第四节 小结 .....	(245)
<b>结论</b> .....	(253)
<b>参考文献</b> .....	(283)
<b>索引</b> .....	(305)

XULUN

绪 论



## 第一节 选题的源起与意义

警务是国际刑事司法政治辩论的核心，也是目前学术研究和犯罪学出版增长最快的领域之一。对于任何国家来说，警务都意味着权力的行使和冲突的控制。谈到警务，尽管犯罪学研究依然主要关注负责执法和维持秩序的专门国家机构，很多犯罪学家却倾向于将“警务”活动与“警察”机构区分开来。越来越多的著作认为，“警务”包括各种各样的活动和程序，由多种个体和组织执行，包括商业机构所从事的警务活动。这似乎是对古老的“警务”概念的回归。18世纪末19世纪初，“警务”这一术语被用来表示更为宽泛的正式社会调控机制，旨在促进人们的安全与福祉，包括很多行政功能与执法功能。这种对古老意义上的“警务”概念的重新关注质疑了人们对公共警察的先入之见。然而，在讨论社会控制的表现形式时，过于宽泛的定义可能会带来很多问题。因此，本书将首要关注公共警务，研究作为国家刑事司法系统核心和执行法律的正式控制机构的警察部门。

警察的治理问题历来充满争议，容易受到各方面的质疑。从抽象的意义上说，警察在执行警务时并不关心人们的信仰以及他们是否遵从国家的主流意识形态，只关注如何通过公正执法将平等适用于所有人，为人们提供安全有序的社会环境。警察在保护社会安全和秩序的同时，也就是在进行社会治理的同时，本身必须接受治理。也就是说，一方面，他们被委以执法的职能；另一方面，他们对这些职能的履行只能限制在特定的游戏规则内。这



里所说的游戏规则就是合法性或程序正当的要求。自有警察以来，警察治理一直是人们关注的问题。早在2000多年前，罗马诗人玉维纳（Juvenal, Decimus Iunius Iuvenalis）就曾明确有力地提出：“监护者由谁来监护？”（*Quis custodiet ipsos custodiet*）<sup>①</sup>到了当代，如何治理警察的问题变得更加突出，人们提出了一系列的问题：在民主社会，公民如何控制他们的警察？如何通过市民社会的要素来改善警察工作以提供安全和公正？国家法律、立法机构和政府官员如何向公众保证警察在行使日益增多的权力保护人民的同时，也能尊重所有人的权利？警察机构如何建立为促进公共安全所必需的内部纪律，等等。要回答这些问题，必须对警察的治理与问责问题进行系统的研究。

在有关警察治理的各种机制中，问责制是核心所在。“问责”（*accountability*）一词源于拉丁文 *accountare*（*to account*，解释），是 *computare*（*to calculate*，计算）加上前缀的形式，后者又源于古希腊—罗马贷款制度所使用的术语 *putare*（*to reckon*，估算），并由此延伸而来。“问责”的第一次书面陈述出现在《汉谟拉比法典》中。该法典描述了对某些不端行动及其后果是否应当承担责任的问题，例如“如果某人使用暴力迫使别人的妻子与他通奸，这个人将被杀死，但他人的妻子无可指责”<sup>②</sup>。从《圣经》中也可以找到有关问责的其他早期例子。“问责”曾经被定义为：“当甲有义务通知乙关于甲（过去或未来）的行动和决定，证明其正当，并且因出现不端行为而受到处罚时，甲就向乙负责。”<sup>③</sup>此外，“问责”还经常被当做同义词与“责任”

---

① Reiner R. *Policing* [C]. II. Dartmouth Publishing Company, 1996: xiv.

② <http://en.wikipedia.org/wiki/Accountability>.

③ <http://en.wikipedia.org/wiki/Accountability>.

(responsibility)<sup>①</sup>、“作出回应”(responsiveness)<sup>②</sup>、“作出交代”(answerability)<sup>③</sup>、“执行”(enforcement)、“应予责备”(blame-worthiness)、“义务”(obligation)”以及其他和“给出理由”(account-giving)相关的术语混用。然而,尽管这些概念相互之间存在着联系,将其换用却可能会在关于问责的讨论中引起混淆。

在警察学中,问责涉及使警务人员个人和执法机构负责提供有效犯罪控制的基本服务,维持秩序,在法律范围内公平地对待个人,同时维护有关搜查、拘押、逮捕、平等就业、反对歧视和性骚扰等方面的法律。1997年,联合国国际警察维和队伍为衡

---

① 关于问责和责任,格利高里和希克斯把问责看做机械论者的态度,认为公共管理往往过多依赖规则和程序,可能会在确保较高绩效与廉正标准的同时产生相反效果;责任却是改善个人行为、使其负责地行使自由裁量权的一种有机态度。他们提出“承担责任的问责”(responsible accountability)概念,为公共行政管理绩效提供了质和量两方面的评估,其中量的控制通过执行组织命令来实现,质的控制则通过确保个人的道德标准来实现。参见 Gregory R, Hicks C. Promoting Public Service Integrity: A Case for Responsible Accountability [J]. Australian Journal of Public Administration, 1999, 58 (4): 3-15.

② 关于问责和作出回应,一些学者把后者看做问责的核心,认为问责关乎政府识别消费者需求变化、提供公共服务以满足社会期望与消费者满意度的能力;另一些学者则认为问责的实质在于“对个人所做的事进行展示、解释并证明其正当的一种义务”,这种“解释的义务”(account-liability)而非“解释的能力”(account-ability)对理解问责来说非常重要。参见 Uhr J. Deliberative Democracy in Australia: The Changing Place of Parliament [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1998: 176.

③ 关于问责与作出交代,舍德勒用告知(information)、辩解(justification)、支持或制裁(sanctions)这三个重要维度总结了问责的含义,指出问责不仅仅是提供报告并进行辩解,还包括监控(monitoring)和勘漏(oversight),不能令人满意的绩效表现将接受制裁。参见 Schedler A. Conceptualizing Accountability [C] // Schedler A, Diamond L, Plattner M F. The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Boulder and London: Lynne Rienner Publishes, 1999.

量民主警务确定了7个基本原则,<sup>①</sup> 其中就包括“警察必须服务公众,并接受公众的问责”。美国华盛顿州立大学政治学教授奥特温·马雷宁将问责视为民主警务的6个普遍原则之一。<sup>②</sup> 美国著名刑法学专家、纽约州立大学(阿尔巴尼)教授戴维·巴利也认为,警察必须通过多种机制接受问责,问责是民主警务的两个最基本特征之一。<sup>③</sup> 然而,由于警察权限从一开始就界定不明,对警察日常行为进行问责的渠道也从未得到清楚的确立。<sup>④</sup> 加之当代警察受制于权力的多种来源,在警察队伍中存在多重的、交叠的问责关系,因而不能采用直白的、线性的类型学方法来检验问责。再者,问责警察在实践中受到了很严重的阻碍,而且主要是结构性障碍,<sup>⑤</sup> 这种障碍不仅源自警察日常决策的复杂性和警察工作的分散性特点,也来源于警察的自由裁量权。由于

---

① 联合国国际警察维和队伍规定的7个原则是:引导警察按照民主原则办事,遵守宪法和法律;警察行为必须通过职业行为规范加以治理;警察的首要职责必须是保护生命和基本人权;警察必须服务公众,并接受公众的问责,使公众知情、理解并接受警察为公共安全而采取的措施;警察的首要功能是保护生命和财产安全,其行动必须以预防犯罪为核心;警察在履行职责时必须捍卫人的尊严,尊重所有人的基本人权;警察履行职责时不得歧视,必须以公正、公平的方式执法、处理公共安全问题的,保护人权。

② 马雷宁教授提出的6个原则是:效率、效力、可获知性或易获得性(accessibility)、问责(accountability)、相合性(congruence)以及普遍秩序(general order)。参见Marenin O. *Parking Tickets and Class Repression: the Concept of Policing in Critical Theories of Criminal Justice* [J]. *Contemporary Crises*, 1982, 6: 241-266。

③ Bayley D H. *The Contemporary Practices of Policing: A Comparative View* [J]. paper presented to the Centre for Strategic and International Studies and the Police Executive Research Forum, Oct. 6, 1997。巴利指出的另一个特征是响应性(responseiveness)。

④ Bittner E. *The Functions of the Police in Modern Society* [M]. Washington DC: U. S. Government Printing Office, 1970。

⑤ 结构性障碍主要是指组织规模对沟通造成的障碍,往往由于机构设置不合理、规模臃肿、层级太多,容易造成信息走样,失去时效。另外,也有一些组织结构不健全,沟通渠道堵塞,使信息无法传递。处于不同层级的成员对沟通的积极性也不相同,也会造成沟通障碍。

警察自由裁量权的存在，警察自身的价值观、观点和利益使警务不可避免地成为一种涉及行使个人判断的政治行为，并且造成警察工作的“低可见性”特点（无论对组织监督者还是外界机构而言都是如此）。从而，如何设立一种有效的警务问责制度？如何防止警察滥用权力、践踏法律？这些一直是各国政治和政策研究中的热点问题。

之所以选择英国警察作为个案研究的对象，是基于他们在世界警察史中占有的特殊地位的考虑。英国警察通常被认为是世界警察的楷模。纵观英国警务发展的历程不难发现，从19世纪、20世纪初英国警察获得合法地位并成为国家自豪与团结的象征，到20世纪七八十年代英国社会各界反对警务高潮的出现，再到20世纪最后10年英国政治精英和警察们逐渐达成的新共识，英国警务一直深陷于政治冲突的风暴和持久的论战当中，风暴与争论的核心始终是该如何问责警察。英国的警察史证明警务始终是一个悖论，是通过法制强制力的实施对那些可能导致冲突和违规行为的社会关系或群体进行控制，它与生俱来地涉及通过使用道义上值得争议的手段去实现保持和再造社会秩序的目的。鉴于英国警察在世界警察史中的特殊地位，对英国的警察治理与问责制度进行系统研究无疑有十分重要的启迪和借鉴意义。

然而在英国，警察制度却是某种混合型的東西，既非纯粹盎格鲁-撒克逊分权式的普通法警察制度，又非完全由国家组织、政府控制的制度。无论过去还是现在，英国都存在三种独特的法

律实体：英格兰和威尔士以普通法为基础的法律制度，苏格兰<sup>①</sup>以罗马法为部分基础的法律制度，以及北爱尔兰在紧急状态下常见的那种普通公民被剥夺自由的法律制度。这些法律制度的不同决定了英国各地的警察制度也存在某种程度的差别。鉴于英格兰和威尔士在英国社会政治生活中的重要地位，本书拟将对象锁定为英格兰与威尔士的警察治理与问责安排。

与其他学科相比，警察学研究在整个世界范围内依然处于相对封闭的状态。一方面，这与警察学的起步较晚有关——20世纪60年代以前，无论是犯罪学领域还是其他学科领域，对警务几乎都未作过任何研究。人们总是习惯性地认为，刑事司法部门与职员行使权责是理所当然的，故此不会对其提出质疑。另一方面，这也和警察部门在国家政治与社会生活中的敏感地位有关，警察形象直接关系到人们对政府的信任与满意度。这些原因直接造成了各国对警察研究的忽视与滞后。目前，国内对警察治理与

---

① 自1707年《统一条约和法案》签署后，苏格兰成为联合王国的一部分，但仍保持其独立性。法案相关条例确认了苏格兰拥有独立的司法、教育和教会体系，并且一直沿用至今。苏格兰有8支内政部警察队伍。1967年的《苏格兰警察条例》规定了苏格兰警察的职责、角色和义务。之后刑法架构的更改对警察亦有影响，相关法律对此作了补充规定。1996年，伴随地方政府结构调整，苏格兰以前的12个地方市政府被解散，由32个新的市政府取代。在严格的法律意义上，这32个市政府即为各地的警察当局，负责所辖地区的警察治理。但当一个警察当局负责一个以上的市政区域时，绝大部分警察当局的职责就由一个共同的警察委员会负责。苏格兰有6个这样的共同警察委员会，其中敦夫里斯和盖勒威警察局、伐夫警察局由一个市政府管理。1999年7月1日生效的有关权力下放的法律，使原来归苏格兰事务大臣负责的管理警察队伍的职能，转至苏格兰议会，由苏格兰相关大臣负责。尽管苏格兰的法律制度与英格兰和威尔士的差别并不很大，然而在某些方面，这些差别确实影响了警察的权力和责任。例如，在英格兰和威尔士，负责案件调查的可以是警察，在某些情况下也可以是检察长（Director of Public Prosecutions），二者都可以通过警察法官（police lawyer）成为公诉人；而在苏格兰，则是由以地方检察官（Procurator Fiscal）著称的检察总长部（Lord Advocate's department）的文职人员负责指挥警察对案件的调查，并决定是否起诉。

问责机制的研究才刚刚起步。从选题至今，笔者从收集到的国内关于警察问题的研究著作和论文中发现，这方面的研究仍处在短时段、政策导向的描述性层面，研究缺乏系统性，缺乏为分析警务问题建立基本框架的知性理论研究，也缺乏学术研究应有的广阔视阈和理论深度。对国外警务制度的研究则处于一鳞半爪的静态介绍层面，仅限于对英、美、法、德等少数西方主要国家以及日本的警察制度的介绍和比较，而从历史学角度入手，将警察治理与问责问题置于宏观、动态的社会、政治与经济的发展演化中加以考察的进程研究则是一项空白。由此，国内关于警察治理与问责问题研究的相对不足也是促成本书的一个重要原因。

随着我国改革开放的进一步深入和依法治国方略的全面实施，强化法律监督机关和行政监察机关的职能建设也提上了重要日程。警务问责机制是否完善关系到国家权力运行的有效性、合法性、公正性，关系到公安队伍的正规化建设。完善的警务问责机制能够有效提升公安机关的执法水平和执法质量，也是防止警察滥用权力的重要举措。目前，我国的警务问责体系和法制建设已经粗具规模，一系列法律法规的颁布为警务问责的运行提供了法律依据。<sup>①</sup>1995年2月的《中华人民共和国人民警察法》把对警察的执法监督单列一章，标志着国家对警察建设重视度的提高。但关于警务问责只有原则性的规定，尚未形成一套完整有效的制约机制。1997年的《公安机关监督条例》打破了公安机关

---

① 包括《中华人民共和国行政监察法》《中华人民共和国国家赔偿法》《中华人民共和国行政诉讼法》《中华人民共和国人民警察法》（1995年）、《中华人民共和国公务员法》《公安机关监督条例》（1997年）、《公安机关监督条例实施办法》《公安机关警务监督队工作规定》《公安机关受理控告申诉暂行规定》《公安机关人民警察辞退办法》《公安机关内部执法监督工作规定》（1999年）、《公安机关人民警察执法过错责任追究规定》《公安机关追究领导责任暂行规定》《公安机关执法质量考核评议规定》《内务条令》等。

“条块结合、以块为主”的领导体制，实现了全国警务督察工作的一体化。该条例规定，公安部督察委员会领导全国公安机关的督察工作，负责监督公安部所属单位和下级公安机关及其人民警察依法履行职责、行使职权和遵守纪律的情况，对公安部部长负责，从而理顺了警务的内部监督体制，加强了监督力度。2002年2月，公安部发布《关于加强公安队伍建设的十二项措施》，提出了警务监督的总体要求，指出警务监督工作是加强公安工作和队伍建设的治本之策，是公安队伍管理长效机制的组成部分。由于目前我国警务监督机制只是刚刚走上法制化的道路，监督制度和组织体系还不够完善，尚未形成更为有效的社会监督、舆论监督、法制监督的完整体系，从而在实践中不断探索和尝试以机制创新为重点的警务改革新思路，同时借鉴国外警察学研究的有益经验，就显得尤其重要。

鉴于上述原因，本书无疑有着十分重要的理论意义与现实意义。

---

## 第二节 英国警察研究的不同视域

---

英国警察治理和问责制度研究必须以英国和其他西方国家的学者所从事的英国警察问题研究为其宏观视域和学术背景。英国警察研究在20世纪80年代得到迅速的发展。在整个80年代，英国各类学术机构、研究委员会和基金会、政府组织、警察组织、独立研究组织、政治压力集团、新闻工作者乃至私人企业都对警察研究表现出了浓厚的兴趣，这些机构尽管在规模、资源、

目的、动机以及研究风格、水平和方法上极为不同，但都极大地推动了警察研究活动的开展。通过以下两个数据的对比，可以看到英国的警察研究在80年代确实大为改观：1979年，谢菲尔德大学教授西蒙·霍德威出版了一部长达188页的论文集，所收集的10篇论文几乎涵盖了当时英国关于警察研究的所有重要方面；<sup>①</sup>而在1989年，英国警察基金会（创建于1980年的一个独立的警察研究组织）出版了长达207页的《最新警察研究纪录》，<sup>②</sup>列举了69家不同机构所从事的184项独立研究，<sup>③</sup>但这些研究却只占当时关于警察研究的一部分。英国警察研究之所以发生这样的变化，是得益于两个因素：一是20世纪60年代犯罪学研究在认识论和观念上的转变（尤其是标签理论<sup>④</sup>的提出），为英国警察研究提供了知识背景，人们开始就刑事司法部门与官员的权责行使问题提出质疑；二是从20世纪60年代开始，法治与民权问题被提升到英国政治辩论的前沿。

自从1829年罗伯特·比尔爵士建立被誉为“第一支现代警察队伍”<sup>⑤</sup>的伦敦大都市警察以来，随着英国社会日趋融合，警

---

① Holdaway S. *The British Police* [C]. London: Edward Arnold, 1979.

② 该书基于各研究者自愿提交的论文，试图列举出当时英国所有大学、工艺学校、研究机构所从事的关于警察的研究项目，该书为20世纪80年代警察研究的数量和范围提供了很好的指示。

③ Bird C. *The New Register of Policing Research* [M]. London: Police foundation, 1989.

④ 标签理论是20世纪60年代由李马特及贝克尔提倡的一种社会学理论，用以解释犯罪行为的形成过程。这种理论反对犯罪学所认定的犯罪原因是受“遗传”和“环境”因素的影响，认为犯罪人实际上是遭受刑事司法机关贴上的标签所导致。一个人被贴上标签后，会产生烙印效应，并自我修正为犯罪人的形象，逐渐开始脱离社会，加深本身的犯罪性，最后成为真正的犯罪人。参见 Becker H. *Outsiders: Studies In The Sociology Of Deviance* [M]. New York: the Free Press, 1963.

⑤ Miller W. *Cops and Bobbies* [M]. Chicago: University of Chicago Press, 1977:



察逐渐成为国家自豪的象征，到 20 世纪中期为社会各阶层所接受。<sup>①</sup> 然而，由于公众期望的改变、社会顺从的降低、警察任务的日益艰巨，以及警察自身素质的下降等各种各样的原因，警察在公众心目中的地位逐渐发生变化，人们开始对警务提出各种各样的质疑，并展开了辩论和争论，<sup>②</sup> 这逐渐演变成为 20 世纪 80 年代末的警察合法性危机。<sup>③</sup> 英国政治舞台上出现的这种对警务的关注高潮无疑成为 20 世纪 80 年代警察研究激增现象的原因之一。<sup>④</sup> 另外，撒切尔政府的上台给英国高等教育带来一股寒流，然而，在政府全面削减对社会科学研究的支持的同时，学术研究开始朝着与政府政策相关的部门重新定位，刑事司法研究即是其中之一。还有，20 世纪 80 年代警察相对可观的薪酬水平使得拥有更高教育资历的警察比例越来越高，这给研究者带来更多接近警察的机会，也为警察的内部研究、警察与外界研究者合作研究项目的增长提供了智慧与能力的会聚。

关于英国警察研究的类型，西方学者有着不同的划分方法。凯恩把它分成五大类：警察和民权关系问题的研究、警察组织研究、警察工作和偏常行为<sup>⑤</sup>的解释（construction of deviance）、警

---

① Reiner R. *The Politics of the Police* [M]. 3<sup>rd</sup> ed. Oxford: Oxford University Press, 2000; Chaps. 1 and 2.

② Morgan R, Smith D. *Coming to Terms with Policing* [C]. London: Routledge, 1989.

③ Reiner R. *Police and Public Order in 1989* [C] //Catterall P. *Contemporary Britain: An Annual Review*. Oxford: Blackwell, 1990.

④ Reiner R. *The Politics of Police Research* [C] //Weatheritt M. *Some future Prospects*. Aldershot: Avebury, 1989.

⑤ 偏常行为或越轨行为，是指对社会规范中的主要方面是遵守的，但由于角色不同，自觉或不自觉做了一些有害于社会规范的事。包括犯罪行为、反社会行为、异常行为、不道德行为、自毁行为、不当行为等。