

第一部分 确立视角

本书的第一部分介绍我们的研究主题——美国警务。这是一个十分复杂、需要深思熟虑而又富有吸引力的课题。对于崇尚自由，而且通常并不信任政府干预的美国人来说，招雇警察约束控制公民行为的想法可能令人费解。警察、警察组织以及警察职能的数量和种类，往往也令人困惑。“警察是什么”，或“警察做什么”之类的问题，也很难回答。我们认为，此类问题并不存在一个简短明了的答案。

警察的人员、组织和工作职责，数目庞大、种类繁多，因此研究与理解警察并非一件易事。不少学科的学术文献中关于警察的研究也是汗牛充栋、众说纷纭，进一步加剧了研究的困难。我们的首要任务是理清一个头绪。

第一章界定了我们的研究主题，简要描述了警察在美国社会中的职责与体制；分析了警察的类型与作用，以及警察所处的社会背景、组织背景与政治背景；随后指出了一些看起来可以说明警察组织和警察实践的区别的因素；结论中提

出了研究警察的角度，即现实中的警务是相关的人、组织与社区的独特相互作用的产物。

鉴于研究警察的首要目的是提高改进或控制警察实践的能力。第一部分的余下章节分析警察的演变与发展。警察发展史向我们展示了我们现在所处的位置，指明了当代警务可能的发展方向。而且，一种旨在说明不同时期变化的分析史，揭示了可能影响警察实践的因素。

第二章提出了警务演化理论。这种理论认为，警务是其赖以发展的社会的特点的产物。通过以这一理论对欧洲大陆和亚洲的警务发展演化进行分析，我们可以看到理论如何指导分析。我们还可以发现对全面理解警务——特别是美国警务——发展演化有重要意义的社会特点。

第三章分析了英国警察发展史、美洲殖民地警察发展史以及美国早期警察发展史。作为美国警务最直接的先驱，英国经验对美国创建警察具有重要指导意义。然而，美国早期警察与其英国祖先的区别也同样具有重要意义。

最后一章第四章，分析了从内战到现在的现代美国警务发展史，点明了造就美国当代警务的人与力量。结论指出，历史经验对试图理解现在改进未来的人来说具有重要指导意义。

第四章以后，我们转入现在，开始分析当代美国警务。第一部分为本书的其他部分提供了背景和铺垫，本书的余下部分详细分析这一复杂主题的重要方面。

第一章 理解警察

如果有人问你什么是警察，你会想到什么？会有什么反应呢？你会不会想到一个穿制服的巡警，一辆警务巡逻艇，一个便衣侦探，或其他形象？你对这些形象的情感反应是喜欢、反感，还是无所谓呢？你认为你的想象在什么程度上真正反映了美国警察。

我们每一个人都有一个警察形象。或许没有任何人对警察的想象是完全准确或确切的。相反，我们往往依据一些个人经历、偶尔的观察、媒体的报道，以及我们从他人那里听到的关于警察的故事想象什么是警察。也就是说，尽管每个人都有个警察的形象，但这些形象通常源于狭窄的个人的角度。

本书旨在提供一个更宽广的理解美国警察的视角。我们的目的是分析塑造美国现实警务的各种力量。我们希望建立一个能使我们“全方位”分析警察的“宽广视野”，而不是局限于从个人的（因而也是狭窄的）角度分析警察，或者宣扬我们自己的警察形象。

警察的概念：暴力的中心

在展开对警察的分析之前，较准确地定义我们的主题具有重要意义。到现在为止，我们似乎一直将警察作为一种具有特殊意义的称谓。从我们有很多不同的警察形象来看，这意味着我们认为，在不同的时间，对不同的人来说，“警察”具有不同的意义。那么，什么是警察呢？

乔治·拉什（1977：271）在其《刑事司法词典》中将警察定义

为，“从事维持公共秩序和安全，以及调查、逮捕犯罪嫌疑人或被正式指控的罪犯的市、县或州的警官的集合体。”拉什对警察和执法机构作了区分，他把很多其他机构归入执法机构。警察从业人员有很多不同的名称，比如警官、执法代表（司法官或行政司法官）、秩序官、治安官，或巡逻员（康瑟与拉塞尔，2000：5—6）。

尽管拉什的概念开了个好头，但它对我们的目的来说却太狭窄了。之所以太狭窄，是因为它排除了很多通常囊括在“警察”这一术语之内的很多组织，比如联邦调查局、军警以及美国邮政检查处。其次，因为它将我们局限于分析“集合体”，而无法分析警官个体。最后，因为它只说明了警察的“目的”——我们期望警察做什么，比如维持秩序、保护公共安全与执行法律。

卡尔·克劳卡斯（1985：9）指出，与其说目的说或目标说的概念说明的是警察，不如说其说明了构成这一概念的人。他认为，不管他们是否在维持公共秩序，警察就是警察。他提出，我们应该着重分析警察的“手段”，而不是分析警察应该做什么。警察的意义并不在于做什么，而在于如何做。警务是通过威胁性暴力完成的。

威胁性暴力对于警察的概念和警察的职能的重要意义最早是由艾根·比特纳（1970：36—47）提出的。他认为，能够使用暴力是警察的社会角色的核心。我们之所以设立警察，之所以报警求助，都是以暴力可能是必要的这一信念为基础的。警察享有使用暴力解决各类社会问题的权力。报警即是求助于暴力。

例如，在车祸现场我们通常需要警察。为什么我们要报警呢？当然，出警的警官可以提供紧急医疗救护，通常还可以进行保险或其他目的的事故调查，但这些任务并不是只有警察才能完成的。为什么我们不只求助于一个急救队或保险理赔员呢？

或许，你会认为，之所以要报警，是因为维持有序的交通车流，或再扩大一点说，维护道路上的公共安全，需要有人指挥交通。然而，问题仍然是，为什么那个人必须是警察呢？难道不可以由一个当事人甚或是一个正式的“交通指挥员”来承担这项工作吗？为什么我

们需要报警求助呢？

原因之一是方便——我们之所以报警求助，是因为我们可以报警求助（也就是说，只要我们报警，警官就会到）。但更有说服力的原因，是我们可能需要暴力。特别是在涉及重大伤亡的车祸中，很多司机都希望“挤塞”过去，看看现场惨状。他们的好奇可能导致交通堵塞，危及现场其他司机和急救人员的安全。这些司机可能并不会服从指挥他们行驶的普通市民，甚或是正式任命的交通指挥员。非警察的交通指挥员怎样能迫使司机服从指挥呢？他可能不得不报警或者自己就是警察。只有警察才有权强迫服从。

因此，我们可以提出我们的警察概念。正如克劳卡斯（1985: 12）所总结的，“警察是享有国家授予的在国家领土范围内使用暴力的一般权力的机构或个人。”这个警察概念可能是目前最好的概念，因此也是我们将采用的概念。

以这种方式定义警察，我们既可以分析警察组织，又可以分析警官个体；可以分析联邦警察机构和警官、私人警察机构和警官，也可以分析特种警察机构及其警官。它引导我们着重分析警务的过程，而不仅仅着眼于警务的目的。简而言之，依据这一概念，我们可以展开对美国警务的分析。

美国警务：自由与秩序之争

既然我们已经明白了警察意味着什么，我们必须转而研究美国的警务问题。美国警察是如何产生的，警察在美国社会中扮演什么角色？从很多角度看，我们都可以将设立警察的想法视作非美国化的。

正如研究警察的著名学者赫尔曼·戈尔茨坦（1977: 1）所指出的，“就其职能的本质而言，警察是自由社会的异端”。这一评论指出了美国警务特有的核心矛盾。一方面，我们有一个崇尚个人自由、保护个人自由的社会和政府体制。另一方面，我们设立了警察，他们运用其可以使用暴力的能力强迫人们按一定方式行事。警察起到了限制

个人自由的作用。

事实上，为了我们能行使个人权利和自由，能享有个人权利和自由，我们必须注意不侵犯他人的权利。理查德·伦德曼（1980：22 - 30）将这一两难问题称为自由（Liberty）与秩序（Civility）之间的“动态矛盾”。自由是指个人随心所欲的权利，而秩序是指社会关系有序的需要。在任何社会中，自由与秩序这两种利益都此涨彼消，此消彼涨。更多自由的“代价”可能是更多的混乱，更多秩序的代价则可能是更少的自由。

禁烟运动说明了这一矛盾。吸烟者希望能够随地吸烟。不吸烟的人则希望在任何地方都避免吸烟对健康的危害，以及吸烟造成的其他不舒适的影响。在自由完全不受限制的情况下，我们可能会看到严重的无序（Incivility），吸烟者与不吸烟者为是否允许在共同使用的空间内吸烟而斗争。一种办法是划定吸烟区。吸烟者在吸烟区可以自由地吸烟，非吸烟者则可以避免吸烟的危害。吸烟者（在非吸烟区吸烟）的自由与非吸烟者（在吸烟区不受吸烟危害）的自由都受到了限制。为实现一定程度的秩序，每个团体都牺牲一些自由。

正如我们在下文关于警察发展演变的分析中将看到的，警察起到了平衡社会中自由与秩序的冲突的作用。特别是在类似美国的大的复杂社会，的确需要有控制个人行使自由的正式规则。警察的职责就是执行这些规则。而且，高度崇尚个人自由的社会也约束自己的警察。

我们是通过执法程序限制警察使用暴力的权力的（麦克尤恩、1997）程序规定，警察不能出于歧视而逮捕或拘留某人，或对某人使用暴力。为了使公众认为警察的行为适当，警察的行为必须合理合法。警察不仅有执法的义务，也有守法的义务。这通常意味着，警察的选择是有限的。这种限制也是自由与秩序动态冲突的组成部分。

以警察治理自由社会，必须平衡警察的权力与民众的权利。为了确保社会有序运行，公民的公共行为必须在一定程度上是可以预测的，受到控制的。司机必须遵守交通法规，否则就无法驾驶。另一方面，为了保护个人自由，政府胁迫公民的权力也必须是可预测的，

受到控制的。社会无法忍受允许警察随意武力闯入公民的住宅或逮捕公民（戴维斯，1997）。为了满足实现秩序和保护自由两种相互冲突的需要，国家制定实施了程序法，其中规定了（1）警察可以干预公民的条件，（2）政府——借助警察——对公民负有的义务（维乍德，1995）。

简而言之，警察不仅必须维护秩序，而且必须保护个人权利。保护个人权利既要求警察平衡冲突各方的不同利益，也要求警察必须控制自己所掌握的权力。美国社会十分关注限制警察的权力，结果造就了一种特殊的组织体制。美国并不是只有一种警察力量，而是有多种不同的警察力量和警务形式。

警察与警务的种类

美国的警务是由数以千计的不同机构和组织雇佣的上百万人完成的。难以明确界定警察的含义的原因之一，就是警察的种类繁多。其中有公共警察与私人警察、大规模的警察组织与小规模的警察组织、普通警察部门与特种警察部门、村警察机构与警察、镇警察机构与警察、县警察机构与警察、州警察机构与警察以及联邦警察机构与警察。美国警务是一个复杂多样的大课题。

本书主要研究城市普通警察机构及其警官。他们是我们日常生活中经常碰到的警察，也是美国警察中人数最多的警种。但偶尔我们也会分析其他类型的警察，比如，联邦警察、公交警察、州警察，以及公路巡警。为了了解美国警察，下面我们介绍各种警察与警务活动。

警察的种类

我们将在后面几章更深入地分析美国警察组织的类型与体制。但目前我们有必要作一简要描述，作为本章以下概览部分的导引。与世界上大多数国家不同，美国没有全国统一的警察力量。相反，与美国人崇尚联邦主义和地方自治的信仰一致，美国的警察主要是适应地方的需要和要求发展起来的。这种发展演变过程形成了一种独特的美国

警察体制，其中包括市警察机构、州警察机构、联邦警察机构与私人警察机构。

市警察绝大部分美国警察机构是在市及地方层级上运转的。其中包括村警察局、镇警察局、市警察局、县警察局和县行政司法局，以及公交警察和住宅管理警察等特种警察机构。这些警察机构雇佣了美国绝大多数警察。它们的规模大小不一，差别甚大，有的机构只有一名警察，而有些机构则有数千名警察。城市警察通常负责各自辖区内的普通警务。

普通警务职责包括维持秩序、执行法律以及提供服务。因此，这些警察机构的警官要处理各自社区内的各种问题。他们要调查犯罪、解决争端、提供紧急医疗救援、管制交通、保护重要来访贵宾，以及承担一系列其他任务。总体上，他们承担维持秩序和保护民众生命财产的职责。

州警察除了市警察以外，几乎每个州都有一个或多个州级警察机构。其中人们最熟悉的可能是公路巡警，他们所承担的职责通常是在州和联邦公路上管理交通，维护治安。在很多州，公路巡查只是州警察所承担的职责的一部分，他们还要承担向无行政区划地区的居民提供普通警察服务的职责。因此，州警察既要巡查公路，又要保护无正式市政区划归属地区的居民的生命财产安全。这类地区通常是农村，远离县行政司法局，没有独立的警察机构。

除了上述的州警察机构外，很多州还设有在全州范围内专门从事执行法律的特种调查机构。这类机构可以进行便衣调查，建立犯罪实验室，以及向地方（市）警察机构提供援助。州政府往往还设有渔业监理、娱乐监督和国家公园巡警等警察机构。

联邦警察在中央一级，联邦政府也设立了一系列警察机构。大部分联邦警察机构的职责有限，并不向公众提供普通警察服务。联邦调查局（FBI）就是一例。联邦调查局负责调查违反联邦法律的犯罪行为，比如偷盗由联邦保险的金融机构。联邦调查局还负责管理全美的犯罪情报资料，经营美国国家犯罪实验室，保存指纹记录，经办一

所国家高级警官培训学院，并向州及地方警察机构提供其他援助。

此外还有其他类似的联邦执法机构，比如，酒类、烟草与火器管理局（Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms）、邮政检查处（Postal Inspectors），以及海关总署（Customs Bureau），等等。除了这些类型的联邦警察之外，还有一些职能更广泛的机构，但他们的职能往往局限于特定的地点。例如，联邦政府设有专为国会、最高法院、国家美术馆、国家公园管理局以及甚至美国联邦造币厂等服务的警察。除了这些多功能的警察机构以外，联邦警察机构还包括各种管辖军事驻地和军方人员的军事警察机构。

私人警察在各级政府所属的各种警察机构外，美国还有一系列私营的警察服务和保安服务。传统上人们认为，与公共警察相比，私人警察素质较差、地位较低（贝克尔，1989）。然而，近年来私人警察与公共警察的区别不断缩小。私营部门与公共警官或警察机构订立警察服务合同，已经越来越普遍（赖斯，1988）。在很多情况下，私营部门可以通过合同雇佣利用公务外的业余时间为私营雇主服务的公共宣誓警官，以获取额外的警察服务。

私营警察的历史比较悠久，而且正如我们下一章中将看到的，现在的公共警察就是从私人保安的传统发展演变而来的。20世纪80年代，私营保安业以超过公共警察的发展速度快速发展，结果，现在美国的私人警察比公共警察还多。然而，由于很多公共警察警官业余时间兼做私人警察，我们很难估计公共警察数量与私营警察数量的相对规模（赖斯，1988：2）。

私人警察为雇佣他们的地区提供额外的警察保护。例如，如果某运动场拥有自己的保安力量，那么比赛期间为了控制观众所需要的公共警察就会减少。此外，作为公共警察与私人警察的交叉部分，私营部门所雇佣的业余公共警官同样增加了警务的总量。正如赖斯（1988：32）所指出的，“大部分警察部门认为，无论是否在岗，他们的警官都应承担执行法律的职责。因此，在编警官都有义务处理他们所发现的警情。”可见，显然，在任何关于美国警察的研究中，研究

私人警察都是非常重要的（保密托，1989）。

警察职能

大多数美国警察机构和警官同时承担几种职责。因此，不仅警察的体制和组织十分复杂，警察的职能同样也十分复杂。作为我们主要研究对象的地方普通警察机构就更是如此。

詹姆士·威尔逊（1968：4-5）认为，提供服务、执行法律和维持秩序是地方警察的三种主要职能。尽管这三种职能通常相互联系，但它们是表明了警察职责特点的不同活动。威尔逊对警察工作简要分类的依据是：（1）没有违法迹象，警察向民众提供援助的情况，（2）存在违法行为或可能违法的行为的情况。第一类工作是提供服务的职能。后一类工作则包括执行法律（此时警察依法行政）和维持秩序（此时警察并不以法律作为行动的主要依据）。

提供服务很多人认为，警察是人们碰到困难时“最后的求助机构”（戈尔茨坦，1977；威尔逊，1968）。这是因为民众总可以找到警察，警察只有一个电话的距离。在很大程度上，正是因为这种便利，在碰到各种既不直接涉及执行法律也不直接涉及维持秩序的难题时，民众通常报警寻求援助。我们前面讨论过的交通事故案例就说明了这一点。事实上，警察可以对大部分难题采取“措施”，而且也将会采取“措施”，因此，在别无选择的情况下，人们通常“报警”。总之，对于既不涉及执行法律也不涉及维持秩序的难题，人们通常报警求助的原因有三条：

1. 公众总可以找到警察。
2. 警察有负责管辖的权力，而且通常对大部分难题都会采取措施。
3. 警察距离民众只有一个电话的距离。

警察的服务职能包括援助抛锚的司机、指路、寻找失踪的孩子、为外出的主人照看房屋、为伤病员提供最初的救援和交通，以及各种其他工作。警察的服务职能一直是不断发展的，部分原因是因为没有其他的服务机构，特别是在下班时间。

设想你参加一场音乐会，当回到汽车时，你发现钥匙锁在汽车里了。你怎么办呢？通常最简单的办法是请求警察援助。然后一个带着“万能钥匙”的警官打开你的车门，让你开车回家。同样，你将如何处理你拣到的丢失物呢？合乎逻辑的反应就是通知警察。

警察随叫随到的特点，加上他们必要时可以使用暴力解决问题的能力，使得警察成为解决各种难题的理想“救助机构”。任何关于美国警察的分析，只有包括对警察作为社会服务提供者的重要职能的分析，才是完整的分析。尽管很多观察家——包括威尔逊（1968）——对由警察提供社会服务是否合理提出质疑，但事实仍然是，服务工作是美国警务的重要组成部分。

执行法律当我们想到警察时，我们最常想到的是他们执行法律的职能。娱乐和新闻媒体中的警察形象、选举产生的官员对警察的描述以及警察本身，都强调警察执行法律和控制犯罪的职能（曼宁、1978）政府明确授权并要求警察执行刑法。尽管我们可能对交通事故是否应该一律报警有不同意见，但几乎每个人都认为，警察应该负责调查持枪抢劫、偷盗以及其他犯罪。

通过执行法律控制犯罪，是美国警察公开的或明文规定的目的。也就是说，我们为什么设立警察，简单的答案就是我们需要警察执行法律。政府雇佣警察、培训警察以及部署警察，都是为了（通过阻止违法者）预防犯罪，查明并逮捕违法者。关于警察有效性的一个基本指标，就是某一区域内所发生的犯罪的数量。然而警察的大部分时间并不是花在控制犯罪和执行法律上。即便我们设立警察主要是为了控制犯罪（至少在理论上），但实际上我们还需要他们承担一系列其他的职能。只要警察的力量足以完成打击犯罪的职能，那么逻辑仍然是，在警察并没有全力投入执行法律的时候，为什么不用警察满足民众的服务需要呢？

执法工作是警察工作中程序最明确的工作。也就是说，执行法律是指当犯罪已经确实发生时，警察遵循相当正式的程序查明并逮捕违法者。在这种情况下，警察所必须处理的问题是已确认的犯罪，他们

知道如何采取适当的程序或行动。执行法律的典型结果是签发传讯单或逮捕。然而，在很多情况下，警察面对一些并不清楚是否违法的难题，这时警察通常从事维持秩序的工作。

维持秩序或许维持社会秩序是警察的首要职责。维持秩序工作有时也叫维持和平，一个更具有文学色彩的术语。最重要的是，警察是通过确保每个人遵守秩序维持公共和平。在维持秩序的过程中，警察确立了自由和秩序之间的均衡。他们起到了界定个人自由的界限的作用，满足了社会对可预测性的需要。

维持秩序意味着一切行之有序，它是通过预防争端或以和平的方式解决争端而实现的。换句话说，警察以两种基本方式维持秩序：预防发生混乱，或者在秩序遭到破坏时恢复秩序。警察介入邻里争端、管制交通以及控制人群都是维持秩序的例子。例如，在信号灯毁坏的十字路口，警察通过指挥交通预防发生混乱。在发生事故的现场，他们通过驱散聚集的人群恢复秩序。

维持秩序工作（比如预防打架斗殴、违犯交通规则以及暴动，等等）实现了合理地控制犯罪的目的。警察并不是坐等犯罪的发生。相反，警察通过干预维持秩序，通常就是预防性措施。由于维持秩序需要采取预防性措施，因此它是警察最繁重的职责。

在大部分维持秩序的工作中，警察是在并没有违法迹象的情况下维持秩序。事实上，维持秩序的目的就在于预防发生此类违法现象。因此，维持秩序的警官是在一个“灰色区域”开展工作的，其中并不存在明确规定警察应该何时干预以及如何干预的具体法律依据。他们必须自己决定何时干预以及如何最好地维持秩序（艾克与斯佩尔曼，1987）。由于警察在维持秩序中的工作是平衡自由和秩序，因此往往会出现这种情况，即有些当事人（如果不是全部）对警察的做法并不满意。例如，如果警察驱散了街道角落上“游荡”的一伙人，他们可能会认为警察压迫了他们。

威尔逊（1968）认为，维持秩序既是最烦琐的，也是最重要的警察职能。他对地方警务工作进行分类的依据，就是警官通常如何完成

维持秩序工作。有时，警察的工作主要是为了恢复秩序。在另一些情况下，警察依据刑法判断哪些是需要他们注意的秩序问题。还有些时候，警察的工作并不是依据刑法，而是反映了——他们所认可的——社区对秩序的要求。因此，在维持秩序工作中，警察通常并没有稳定的法律依据，有时可能激怒公众，还有时无所适从。正因为如此，维持秩序十分烦琐。

维持秩序之所以是最重要的警察职能，是因为从根本上说，警察的工作就是社会控制。他们是最明确地承担维护社会秩序职责的机构。维持秩序是警察无须参照法律而解决的问题的工作（尽管逮捕或以逮捕相威胁可能是维持秩序的重要工具）。对于如何维持秩序，警察有很多选择。

社会控制总而言之，美国警察的三种主要职能——提供服务、执行法律以及维持秩序——反映了警察存在的目的：社会控制。无论就提供服务、执行刑法而言，还是就预防混乱恢复秩序而言，警察都是社会控制的机构。具体说来，美国警察是政府的——拥有必要时使用暴力的权力的——社会控制机构。

为了实现有序运转，所有社会团体的成员都需要依赖其他成员的行为的可预测性（克恩，1966：3）。可预测性是通过行为“规则”的共同理解实现的。正如克恩所指出的：“如果要使很多人的行为融为一体，大家必须知道谁在什么情况下应该做什么。”但仅有理解是不够的。社会成员不仅必须理解规则，而且必须遵循规则。

社会控制是社会实体借以确保可预测性的机制。它包括向成员灌输规则，然后通过惩罚违犯者和奖励遵循者实施规则。塔尔科特·帕森斯（1966）认为，社会控制是社会团体的关键组成部分，没有社会控制就没有“社会”。在这一点上，奥尔森（1968：118）指出，“由于所有社会组织都是通过控制过程而维系延续的，社会控制是有机社会生活的天然组成部分。”（着重号为原文所加）

在社会中，社会控制通常是通过教育培训、体制与威胁三个相互联系的过程实现的（特拉维斯，2001：67）。也就是说，通过所谓

的社会化，团体的成员接受关于规则的培训或教育，学习什么行为是恰当的，以及什么行为是不恰当的。其次，通过社会体制控制发生某些行为的机会（卡伦，1983）。例如，如果一个人从未被置于受委托的位置上，比如银行出纳、主管会计或其他财会职务，他就没有贪污的机会。最后，向个人施加各种压力，或以惩罚（威胁）迫使个人遵循规则，或以奖励鼓励个人服从规则。

社会控制有两种类型：正式的或外部的和非正式的或内部的。个人自愿遵守规则即为非正式控制，团体对个人的行为强加限制则为正式控制。如果非正式的或内部的控制已经足够，就没有必要实施正式的或外部的控制。当人们共同生活，拥有相同的价值观时，非正式控制最有效。而当人们缺乏共同的利益和相同的价值观时，非正式控制就不大有效。一般说来，社会团体越大、越复杂，成员间相同的价值观或对价值观的共同理解越少。因此，社会团体规模越大，构成越复杂，通常所需要的正式控制或外部控制层次越高。

如果你家周围的每一个人都在同一个单位工作，都必须很早起床上班，那么，夜晚你家周围就可能十分安静。然而，假设一个邻居下午上班。这位邻居夜间举办一个嘈杂的晚会，干扰了所有其他人的睡眠。或许这位失礼的邻居通过非正式渠道得知大家无法忍受嘈杂的晚会。如果这位邻居在意其他人对他（或她）的看法，那么晚会将就此终止。如果他不在意，那么这位邻居可能会认为其他人都是“唠叨而守旧的人”，而继续筹划下一个晚会。对于下一个晚会，非正式控制机制就失去了作用。早起的人能做什么呢？其中一些人可能会“报警”，以此对这一地区的夜间晚会强加外部控制。

非正式控制是通过嘲笑和排斥或“冷落”等过程而发生作用的。通过以粗鲁的方式对待冒犯者，我们希望能使他们懂得如何礼貌举止。另一方面，正式控制则往往是通过暴力发生作用的。两种控制都旨在限制或预防越轨行为（Deviance），即任何违犯社会规则的行为。复杂的社会都建立了控制越轨的社会制度。

从大规模屠杀到用吃甜点的叉子吃沙拉，各种行为都可以被看作

是越轨。社会运用不同机制、不同水平的社会控制处理社会上不同类型的越轨。越轨行为越严重，危害越大，社会越有可能使用正式的外部社会控制制度。美国社会的两种正式社会控制制度——民事司法制度和刑事司法制度——就说明了这一点。

大部分越轨行为危害不大，相应的控制方式也是非正式的。人们认为，正式控制的真正对象是以非正式控制无法控制的越轨行为。有些越轨行为尽管危害性特别巨大，然而却被认为是违犯者无法控制的。这些行为往往是由精神病引起的，属于精神健康系统控制的对象。其他行为被认为是故意的，或至少是违犯者可以控制的，属于法律系统的控制对象。法律系统包括两种正式的社会控制制度：民事司法制度和刑事司法制度。民事司法制度主要控制并处理危害个人的越轨行为，而刑事司法制度主要控制并处理危害团体的越轨行为。正如罗思科·庞德（1929：4）所指出的：“法律只处理整个社会控制问题的一部分；而刑法只解决属于法律部分的一部分。”

警察与社会控制

我们前面说过，维持秩序是警察的首要职能。现在可以清楚地看出，维持秩序是一种社会控制。警察是负有广泛社会控制职能的正式组织。作为一般的人道服务机构，警察对民众的困难提供及时的反应。用赫尔曼·戈尔茨坦（1977：41）的话说：“从最广泛的意义上讲，警察的职能包括做出某种决策，判定在特定情况下何种方案是最恰当的方案。”

在选择方案时，警察从各种各样的可能措施中——包括不采取任何措施——做出选择（戴维斯，1969）。当警察面临的问题涉及到某种越轨行为时，警察可以选择适当的社会控制机制。例如，出警的警官可以鼓励冲突各方私下解决问题。同样，它们也可以建议当事的一方提起民事诉讼。如果案件中涉及醉汉、吸食毒品者或者精神病患者，警察可以将案件移交给主管精神病康复的部门。通过将各种具体的越轨案件分配到各种不同形式的社会控制，警察提供了一种重要的社会服务。

刑事司法制度时刻都是警察的一种选择，至少是可以迅速解决问题的选择。例如，警察既可以将一个吵闹的醉汉移交到解酒中心，也可以在公共场所酗酒为由将其逮捕；既可以将精神病患者遣送到医院，也可以以扰乱秩序为由将其逮捕。如果缺乏可行的方案，那么警察就可能采用刑事程序（芬恩和苏利万，1988）。

社区中的警务

乍一看，警察的职能之广，警察的层次和组织种类之多，似乎令我们的研究望而却步。既然对于警察是什么以及警察做什么，我们并没有一致意见，我们如何研究警察呢？然而，正是因为美国的警察如此复杂，我们才有必要进行研究。

认识到研究主题的复杂性，是理解主题的第一步。我们的目标首先是研究警务是如何变得复杂多样的。如果这种层次与职能的多样性组合是随机演变过程的结果，那么我们可能就无法理解美国警察。相反，如果正如我们所设想的那样，当代美国警务的复杂多样性反映了同一演化过程的不同结果，那么我们的任务就是研究区别是如何产生的。我们需要研究我们为什么有这么多的层次与职能，以及它们是如何相互联系的。

我们可以从将警察置于大的社会背景中开始研究。警察第一个重要的背景特征是社区。也就是说，我们必须在警察所服务的、所赖以存在的社区环境中研究美国警察。正如法官乔治·艾德沃斯（1968: 36）所指出的，“从根本上说，在美国，警察职能主要是地方职能，由市一级负责管理。”他接着说，作为一种社会制度，警察并不是生活在真空的，而是由其所服务的社会的价值观与态度塑造的。因此，法官艾德沃斯认为，警察反映了其所处的社区。

将警察视作一种具有广泛社会服务职能的机构，也具有重要意义。我们在研究警察时所碰到的问题之一，就是判断警察的哪种职能是最主要的职能。也就是说，警察主要是打击犯罪的战士呢？还是主

要是服务提供者呢？丹尼尔·肯尼迪（1983）作了有说服力的论证，他认为，我们最好将今天的警察理解为一种人道服务机构。依据这种观点，执行法律仅是警察提供的一种服务。承认警察是一种具有一般服务职能的机构，就明确了警察具有多种职能的原因。

作为具有广泛服务职能的机构，警察机构之间仍然是可以相互比较的。尽管任何特定的警察机构可能都只强调全部职能中的一种职能，但所有的警察机构都承担全部的职能。正如麦克夫和帕克斯（1983）所指出的，认识到警察承担多种职能并不妨碍我们研究警察。相反，这种认识是有益的，它为我们认识各种警察机构的区别奠定了基础。

在他的著作《自由社会的警务》一书中，戈尔茨坦（1977：33-34）认为，将警察视作市级政府的一个多功能机构是最恰当的。他说，这种看法承认了警察承担的很多职能并不属于执行法律的职能。此外，“将警察主要视作市级政府的机构，是强调各社区有机会自己决定自己的警察应该做什么这一事实的一种方式。”换句话说，将警察视作一般的政府服务机构，承认了警察机构可能因社区及其地方政府的不同而不同。

威尔逊（1968）在《警察行为分类》一书中重复了戈德斯登的警察理念。他指出，社区的文化（具体来说是社区的“政府文化”）影响警察的实践。他所指的意思是，地方警察极易受社区价值观和态度的影响，甚至左右。然而，威尔逊否认社区或市政府经常直接决定警察的实践。

威尔逊认为，社区的利益结构和政治权力斗争并不是直接控制警察实践，而是塑造了警察职能的性质和范围。他将警察机构划分为三类：守夜人型、服务型与法治型，——我们将在第四部分详细研究这三种警察机构类型。每一种类型都与他所研究的八类社区的人口和政府特点相关。其重要之处在于，它指出了不同类型的社区有不同类型的警务。

在威尔逊所研究的各种社区中，警察都从事提供服务、维持秩序