



西南政法大学刑事侦查学院公安学学术文库

西方警察的角色与社区警务战略

[Police Role and Community Policing
Strategy in the West]

■ 王小海 著



群众出版社

D523-3
12

2013 年度中央财政支持地方高校发展专项资金建设项目“公安学及公安技术学科创新团队”成果

重庆高校物证技术创新团队资助项目成果（合同号：KJTD201301）

2012 年西南政法大学资助项目



西南政法大学刑事侦查学院公安学学术文库

西方警察的角色与 社区警务战略

王小海 著

群众出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

西方警察的角色与社区警务战略: 汉、英/王小海著. —北京: 群众出版社, 2014. 7

(西南政法大学刑事侦查学院公安学学术文库)

ISBN 978-7-5014-5262-0

I. ①西… II. ①王… III. ①警察—研究—西方国家—汉、英②社区—治安管理—研究—西方国家—汉、英 IV. ①D523.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 175178 号

西方警察的角色与社区警务战略

王小海 著

出版发行: 群众出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

印 刷: 北京市泰锐印刷有限责任公司

版 次: 2014 年 7 月第 1 版

印 次: 2014 年 7 月第 1 次

印 张: 9

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 141 千字

书 号: ISBN 978-7-5014-5262-0

定 价: 32.00 元

网 址: www.qzcbbs.com

电子邮箱: qzcbbs@sohu.com

营销中心电话: 010-83903254

读者服务部电话 (门市): 010-83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010-83903253

公安综合分社电话: 010-83901870

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

前 言

我对警察科学的教学与研究情有独钟。自 1999 年以来，我先后在中国人民公安大学、北京市公安局以及香港城市大学学习、研究和实践中西方的警务理论。2011 年 12 月，我开始了在西南政法大学刑事侦查学院的从教生涯。我主讲《外国警察科学》这门课程，但遗憾的是，国内现存的与西方警察科学相关的教科书和专著仍然是凤毛麟角。我曾经前往日本、韩国、新加坡、印度、马来西亚等国家和港澳台地区学习和交流，事实证明，亚洲诸多国家和地区现代警务的高速发展均借鉴和吸收了英美等西方国家的警察科学理论和实践经验。带着这个观察结论，我于 2007 年开始撰写此书。

本书以探索式的研究方法描述和解读了西方警务发展的概况，并主要回答了两个问题：西方的警察做什么？社区警务战略是如何产生于西方的？我在研读和参阅了 100 多本英美警察科学原著的基础上，从历史的视角梳理了西方警察角色的演变和社区警务的理论来源与实践根基。我们不难发现，西方警察与学者科学严谨的研究范式和实践理念是很值得我们借鉴与学习的。

本书以中英文合编的方式为读者提供了一个跨文化研究警察科学的平台。事实上，我先撰写了本书的英文书稿。但为了让更多国内读者更快、更便捷地接触西方警务研究的先进成果，我在英文书稿的基础上编译了中文书稿。中英文合编并非是将英文逐字逐句地翻译成中文，我认为基于原文的即兴创作与编辑更符合国人的阅读习惯与方式。本书适合国内公安及政法院校的本科生和硕士、博士研究生阅读与学习。当然，我相信一切对警察科学感兴趣的读者都会从中受益。

兴趣一直是我在警察科学教研道路上最好的老师。我 15 年的学习、

教研与实践成果汇集于本书，亲爱的读者，您还犹豫什么呢？

当然，由于本人学识有限，书中不足之处在所难免，敬请读者批评指正。

王小海

2014年7月于西南政法大学

目 录

第一编 西方警察角色演变的历史探究

第一章 古代的西方警察角色	(3)
一、史前时期的自治型警务	(3)
二、古埃及和古巴比伦时期的警务：非正式与正式 社会控制的萌芽	(4)
三、古罗马帝国时期的警务：平民执法队伍诞生	(5)
第二章 英国警察的角色：从十户长到大都市警察	(7)
一、盎格鲁—撒克逊时期：人人皆警	(7)
二、诺曼入侵：维护国王的秩序	(8)
三、17 世纪：充斥着腐败的执法	(10)
四、18 世纪：预防犯罪理念的萌芽	(11)
五、19 世纪：预防犯罪的现代职业新警察	(12)
第三章 美国的警务：从服务生到社区伙伴	(15)
一、政治时代：政治导向的社会服务	(15)
二、执法时代：打击犯罪的专业化	(16)
三、改革时代：专业打击犯罪模式的失败	(17)
四、社区警务时代：服务和执法齐头并进	(18)
第四章 当代西方警察角色的梳理	(23)
一、警察角色的概念	(23)
二、多样化的警察角色陈述	(24)
三、警察的角色：维护秩序、社会服务与打击犯罪	(30)

第二编 西方社区警务战略的发展

第五章 社区警务革命的动力：专业打击犯罪策略的缺陷	(35)
一、专业打击模式的产生	(35)
二、专业打击模式的弱点	(36)
第六章 西方社区警务的经验性研究	(39)
一、预防性巡逻	(39)
二、响应时间	(39)
三、区分化的警务反应	(40)
四、巡逻部署和专业巡逻模式	(40)
五、一人或两人巡逻	(41)
六、团队警务	(41)
七、巡逻警察巡逻时间的承诺和民众对警务服务的需求	(42)
八、社区警务计划：社区警务理念的实践	(42)
九、警务研究的结论	(43)
第七章 社区警务的理论来源	(46)
一、问题导向警务	(46)
二、破窗理论	(48)
三、全面质量管理	(49)
四、重塑政府	(51)

Part 1: The Evolution of Police Role: A Historical Perspective

Chapter 1 Police Role in Ancient Times	(57)
1.1 The Prehistoric Era of Policing	(57)
1.2 Policing in the Egyptian and Babylonian Empires	(58)
1.3 Policing in Imperial Rome	(59)
Chapter 2 Police Role in England	(61)
2.1 The Anglo-Saxon Period	(61)

2.2	The Norman Invasion	(62)
2.3	The Seventeenth Century	(65)
2.4	The Eighteenth Century	(66)
2.5	The Nineteenth Century	(67)
Chapter 3	Police Role in America	(70)
3.1	The Early Stage: Serving the Public	(70)
3.2	The Law Enforcement Stage	(71)
3.3	The Failure of Professional Crime Fighting	(72)
3.4	Integration: Service and Law Enforcement	(74)
Chapter 4	Changing Conceptions of the Police Role	(78)
4.1	Definition of the Role	(78)
4.2	Various Role Statements	(80)
4.3	Police Role: Service Delivery, Order Maintenance and Law Enforcement	(86)

Part 2: The Development of Community Policing Strategies

Chapter 5	Impetus for Change: Drawbacks of Professional Crime Fighting	(91)
5.1	Professional Crime Fighting	(91)
5.2	Weaknesses of Professional Crime Fighting	(91)
Chapter 6	Research on Which Community Policing was Developed	(94)
6.1	Preventive Patrol	(94)
6.2	Response Time	(95)
6.3	Differential Police Response	(95)
6.4	Patrol Deployment and Specialized Patrol Models	(96)
6.5	One-Versus Two-Officer Patrols	(97)
6.6	Team Policing	(97)

6.7	Patrol Officer Time Commitment and Citizen Demands for Police Service	(98)
6.8	Community Policing Projects: the Expansion of Community Policing Concept	(98)
6.9	Implications from the Research	(99)
Chapter 7	Theoretical Origins of Community Policing	(102)
7.1	Problem Oriented Policing	(102)
7.2	Broken Windows Theory	(105)
7.3	The Management Orientation; Total Quality Management	(106)
7.4	Reengineering the Government	(110)
Reference	(114)
致谢	(136)

第一编 西方警察角色演变的历史探究

随着社会制度的变迁和历史的演进，西方警务经历了从史前时代的自治型警务到现代社区警务 4000 多年的发展。文明古国埃及、巴比伦孕育了正式和非正式社会控制的萌芽，古罗马则见证了平民执法的诞生。从 9 世纪到 19 世纪，英国缔造了人人皆警、预防犯罪的警务制度，更奠定了现代警务系统的基本要素。在英国警务理念的指引下，美国警察从打击犯罪专业化模式失败的实践教训中发展了服务与执法并重的现代社区警务模式。虽然警察的职能伴随着社会的变迁和历史的发展在不断演变，但西方警察已形成了维护秩序、执法和服务社会三种基本职能的格局。

第一章 古代的西方警察角色

西方警务经历了 4000 多年的发展。著名警察史学家理查德·伦德曼 (Richard Lundman) 将西方警察的历史划分为三个时期：非正式警务时期 (Informal Policing)，即社会成员共同承担秩序的维护职能阶段；过渡警务时期 (Transitional Policing)，即社会中部分成员以非正式的身份承担警察职能；正式警务时期 (Formal Policing)，即社区特定成员正式担负起维护公共安全和控制社会的警察职能。^① 随着社会形态的变迁，西方警察在不同的历史时期承担了什么职能？他们的权力是谁授予的？他们与社区居民的关系怎样？他们采用了什么技术和方法开展工作？他们的工作效果如何？本章将通过剖析从古到今不同历史时期西方警察的职能和警务发展对以上问题作出解答。

一、史前时期的自治型警务

警务的历史可以追溯至史前时期。那时候，有组织的家庭群体聚居在一起形成部落或氏族。群居生活产生了一些正式或非正式的习俗和规则，而群体中的每个成员则被要求必须遵守这些习俗和规则。一旦有氏族成员违反习俗和规则，扮演“警察”角色的成员就会采取一定的执法行动——惩罚。罗伯斯基和赫斯对史前时期警务的出现进行过如下描述：“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（如担任保镖或进行执法）。罪犯的处置权交给了受害人或受害人的家庭。此时，司法的观念是报复性的，即惩罚罪犯。若是某人偷了邻居捕猎陷阱中的猎物，他将被丢进一锅热油中或是被关进有野兽的笼子里，他将为自己的罪行付出代价。除此之外，处罚罪犯的

^① Lundman, R. (1980). *Police and Policing: An Introduction*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

常见办法还有：剥皮、刺刑、火刑、乱石砸死、烙刑、肉刑以及钉死在十字架上。”^①

虽然在早期的社会中没有形成有组织的警察力量，但是成员在部落中会自觉地开展一些警务工作。部落、氏族或家庭开展“自治型”（Self-policing）的警务活动，即约束群体中个体的行为以确保未成文的规则和习俗在成员中得以有效地执行。正如登普西（Dempsey）所描述的：“史前警务——维持社会秩序和打击违法者——始终属于私人行为。部落成员保护自己并有义务维护社会秩序。”^② 这是西方警务的最初模式。

二、古埃及和古巴比伦时期的警务：非正式与正式社会控制的萌芽

随着人类定居方式的转变，维护秩序和安全的手段也随之复杂化。传统意义上以家庭为单位的监管在行为约束方面已无法应对日益增长的人口。许多早期文明社会都创立了法典，并鼓励社会规范的一体化。法典作为正式的规范为民众的日常行为提供准则。公元前 2100 年，古巴比伦的《汉穆拉比法典》（Code of Hammurab）首次记录了“警察”活动：“警察”第一次根据成文法律执法并实施了惩罚性行为。^③ 类似的法典也存在于其他早期文明中，如早期亚述人、赫梯人和古埃及人。

历史上首支正式的警察队伍形成于公元前 1340 年。由埃及国王胡·摩赫（Hur-Moheb）创立的警察队伍负责保卫尼罗河的商贸活动和船只的安全航行。公元前 12 世纪，统治者拉美西斯三世（Ramses III）十分重视警察力量在维护秩序方面的重要作用。康瑟和罗素（Conser & Russell）对古埃及的警务做了如下描述：“拉美西斯三世（公元前 1198 年至公元前 1166 年）赋予警察强大的权力以维持秩序与安全。他制定了严酷的法律和残酷的刑法来处置罪犯，并且公之于众。最重要的警察

① Wroblewski, H.M., & Hess, K.M. (1997). *Introduction to Law Enforcement and Criminal Justice* (5th ed.). Minneapolis/St. Paul: West Pub. Co. p.4.

② Dempsey, J.S. (1999). *An Introduction to Policing* (2nd ed.). Belmont, CA: West/Wadsworth Publishing. pp.2-10.

③ 当时的警察其实是一种军事力量。参见 Sullivan, J.L. (1977). *Introduction to Police Science* (3rd ed.). New York: McGraw-Hill.

力量负责守卫陈放有贵重物品的墓地。埃及人声称是他们最先使用犬来守卫财产，并参与警务工作。古埃及的警察被赋予了司法权力，他们不仅调查案件，而且还要审判和执行。”^①

在古埃及和古巴比伦君王掌权期间，社会井然有序，少有混乱的情况发生。这个时期的警务更像是个体责任（直接听令于君王或法老）和军事管制相结合的体系。正式控制机制（军队）和非正式社会控制机制（包括传统、风俗和对君王权力的敬畏）深深地影响着社会个体的行为。

三、古罗马帝国时期的警务：平民执法队伍诞生

随着统一的国家 and 权威的政府的建立，依法办事成为政府有效管理国家的先决条件。基于公元前 450 年左右制定实施的《十二铜表法》(Law of the Twelve Tables)，古罗马帝国建立了早期的法律制度和高度发达的司法管理体系。与史前文明一样，古罗马时期的法律制度规定政府不负责处罚罪犯，处罚罪犯由该起案件中的被害人决定。^② 然而，古罗马皇帝奥古斯都 (Augustus, 公元前 27 年至公元 14 年在位) 及其继任者们削弱了家庭在司法中的影响，同时规定每个公民直接对皇帝负责。

大约在耶稣基督时代，奥古斯都从他的军队里挑选出部分士兵组成了禁卫军 (Praetorian Guard)，充当他的私人保镖 (或叫“特权警察”，Privileged Corps)。同时期，负责巡逻和保卫城市的“城市管理队” (Urban Cohort) 也得以组建。“城市管理队”扮演着城市警察的角色。公元前 14 年左右，奥古斯都还组建了一支由自由人 (Freemen, 获得自由的奴隶) 组成的“消防大队” (Vigiles)。^③ 这是古罗马第一支负责消防的队伍。除了消防工作，这支队伍还承担了众多职责，包括逮捕盗窃和人身侵害案件中的犯罪嫌疑人，追捕逃跑的奴隶以及守卫古罗马的公

① Conser, J.A. & Russell, G.D. (2000). *Law Enforcement in the United States*. Gaithersburg, Md.: Aspen. p.29.

② Steverson, L.A. (2008). *Policing in America: A Reference Handbook*. Santa Barbara, Calif.: ABC-CLIO.

③ 也有学者称之为“夜间巡逻队” (Night Watchers)。参见 Sullivan, J.L. (1977). *Introduction to Police Science* (3rd ed.). New York: McGraw-Hill. p.34.

共浴场。^① 因此，有学者认为“消防大队”是第一支设立在大城市中负责执法和社会管理的平民执法队伍（Civil Unit）。它也是迄今西方已知的第一支负责守卫城市、维护社会稳定以及消防灭火的公共安全队伍（Public Safety Unit）。^② 由于奥古斯都创立了“消防大队”，警察史学家凯莉（Kelly）将奥古斯都称为“警务之父”（Father of Policing）。^③ 凯莉更宣称直到 19 世纪欧洲设立城市警察局，类似“消防大队”的组织才得以建立。

古罗马帝国沦陷后，欧洲大陆的无政府状态一直持续到 13 世纪。欧洲大陆的国王开始逐步承担起司法行政的职责。他们开始强调夜间巡查（Night Watch），即公民在夜间巡逻、预防火灾和处置其他治安问题。国王还委任专人承担犯罪调查、逮捕、征收税金的工作。通过国王授权的方式，正式执法逐渐取代了传统的自治。^④ 因此，当公民个人可以通过向司法人员报告犯罪的方式来援引法律的时候，“警察”（国王的委托人）开始越来越多地主动参与执法活动。国王对公民个人行为的规范通过“警察”的行动得以实现，并且还强化了他的统治能力和对公众的控制权。这个时期，警察维持社会秩序的任务远远超过对个人纠纷的调解。^⑤

① 古罗马人酷爱洗澡，因此澡堂成为古罗马人散步、休闲和游乐的场所。但是，澡堂也往往因为人们的疏忽大意而成为盗窃者盗窃财物的天堂。

② 5 Germann, A.C., Day, Frank D. & Gallati, Robert R.J. (1988) *Introduction to Law Enforcement and Criminal Justice*. Charles C. Thomas, Springfield, Illinois.

③ Kelly, Martin A. (1973). The First Urban Policeman. *Journal of Police Science and Administration*, 1(1) (March), 56-60.

④ Nisbet, R. (1973). Kinship and political power in first century Rome. In Black, D.J., & Mileski M. (eds.), *The Social Organization of Law* (262-277). Orlando: Academic Press.

⑤ Langworthy, H. Robert & Travis III, F. Lawrence (1994). *Policing in America: A Balance of Forces*, New York: Macmillan.

第二章 英国警察的角色： 从十户长到大都市警察

一、盎格鲁—撒克逊时期：人人皆警

在英格兰早期，警务由某个人或某个群体负责。在每个社区内，当地居民会自觉地监管彼此的行为。在日常管理方面，撒克逊的国王只需施加少量的控制。这种社会控制形式的有效执行得益于每个社区内居民出于自保而自觉履行约定俗成的义务。在9世纪晚期，阿尔弗雷德大帝（King Alfred, 871—899年在位）为应对即将到来的丹麦人（Dane）入侵而备战。阿尔弗雷德大帝在应对丹麦人的策略里强调“攘外必先安内”：维持国家内部的稳定须提供一种村民能够互相保护的方式。为了实现国家的稳定，阿尔弗雷德大帝创立了“十户联保制”（Frankpledge System），这种社会管理形式通过让居民团结起来使其互相保护，从而把维护国家安全的责任分摊到若干社会组织。

按照十户联保制的要求，社区以十户家庭为一个单位进行划分，这十户家庭组成的单位被称为“十户区”（Tything）。在每个十户区内，年龄超过12岁的男性在十户长的统领下负责社区的治安工作。“百户区”（Hundred）由一百户家庭构成，其管理者被称为“百户长”（Constable）。百户长或许是英格兰历史上对警察的最早称呼，他的主要任务是负责处理严重的违法行为。英格兰由若干个百户区组成，并接受国王的统治。一般情况下，国王会任命“郡长”（Shire-reeve）代表自己管理若干个百户区组成的郡。^①十户联保制强调的是基层的社会管理和控制。当侵害行为发生的时候，受害人呼救，受害人所在的十户区和百户

^① “郡长”就是今天英文“警长”（Sheriff）的前身。参见 Dempsey, J. S. (1999). *An Introduction to Policing* (2nd ed.). Belmont, CA: West/Wadsworth Publishing.

区的成员就会立刻赶到事发地点施以援手。这种群策群力共同缉拿现行犯的形式称之为“擂鼓鸣金捕盗法”（Hue and Cry）。^①若是嫌犯未能被捕并出庭，那么十户长和百户长就要承担该犯人的罪行。^②学者帕尔缪托（Palmiotto）对盎格鲁—撒克逊时期的“人人皆警”做了如下描述：“在他们所承担的责任中，维护国家的内部秩序是最为重要的。每一位自由人都必须为此作出自己的贡献。理论上所有的人都是警察，为了方便管理才出现了某个人充当十户长。他对邻居们负责，在必要时还得依靠邻居们才能开展工作。‘秩序’这个词在此具有最广义的含义，破坏‘秩序’的行为包括犯罪、制造骚乱、妨害社会管理秩序。建立在此原则基础上的警察制度，其性质基本上是防御性的。”^③

以维护当地的法律和秩序为目标并以集体责任（Collective Responsibility）为原则的十户联保制在西方历史上第一次完全地把社区成员融入到社区的警务工作中。^④尽管当时出现了十户长、百户长和郡长，但正式的警察力量仍然没有形成，警察并没有从民众中分离出来专门从事警务工作。十户联保制为现代社区警务概念的形成奠定了最初的实践基础。

二、诺曼入侵：维护国王的秩序

1066年，诺曼人（Norman）入侵并占领了英格兰。他们保留并改进了盎格鲁—撒克逊时期的十户联保制，并用于加强对公民的管理。在诺曼人的统治之下，维护（国家）秩序要比保证个人权利的实现更重要。改进后的十户联保制继续要求每个男性居民效忠国王，履行维护国王的秩序（King's Peace）的职责。如果十户区里有成员没有履行自己的职责，那么全体成员都要接受严厉的处罚。^⑤1215年以后，“十户联

① 王大伟. 欧美警察科学原理：世界警务革命向何处去 [M]. 北京：中国人民公安大学出版社，2007：437.

② 十户联保制与我国夏、周、春秋、战国时期的“连坐”制度十分相像。一人犯法，其家属、亲族、邻居等都要连带受罚。

③ Palmiotto, M. (1999). *Community policing : A policing strategy for the 21st century*. Gaithersburg, Md.: Aspen. p.3.

④ Oliver, W.M. (2004). *Community-oriented Policing : A Systemic Approach to Policing* (3rd ed.). Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.

⑤ Klockars, C.B. (1985). *The Idea of Police*. Beverly Hills, Calif.: Sage.