

世界警察史之五

美国警察

[美]塞缪尔·沃克 著

群众出版社

U
S
A

世界警察史之五

美 国 警 察

〔美〕塞缪尔·沃克 著
公共安全研究所外警研究室 译

群 众 出 版 社

一九八九年·北京

The Police in America

本书根据纽约麦克劳—希尔图书公司1983版译出

美国警察

〔美〕塞缪尔·沃克著

公共安全研究所外事研究室 译

群众出版社出版发行 新华书店经销

天津新华印刷四厂印装

850×1168毫米 32开本 11.75印张 285千字

1989年8月第1版 1990年1月第1次印刷

ISBN 7-5014-0403-8/D·246 定价：4.60 元

印数：00001—5000 册

内 容 提 要

本书是一本全面介绍美国警察历史、发展和现状的专著，对美国警察的职能任务、组织机构、管理体制、工作方法等方面的情况作了详尽的分析和研究，揭示了美国警察面临的各种社会问题及其内部的腐败现象，有助于我们了解美国社会和警察的情况，对从事公安工作和科研的人员有更高的参考价值。

译者的话

顾名思义，《美国警察》是一本介绍美国警察历史、发展和现状的专著。作者塞缪尔·沃克是美国的布拉斯加州立大学教授、著名警学专家，发表过《大众司法》、《女警运动的起落》、《警务改革的关键：专业化的兴起》、《美国历史上的城市警察》和《社会中的警察》等著作。

美国是一个科学技术高度发达但各种社会矛盾异常尖锐复杂、犯罪率极高的国家。这个特点使美国警察面临许多难以解决的问题。随着社会治安的恶化，美国人民警察的积怨和压力越来越大。为了摆脱这种困境，美国警方和警学研究人员自60年代后期开始研究警察问题，试图就警察的职能任务、组织机构、管理体制、工作方法、培训教育和内部纪律等各方面提出一套新的理论，通过改革来提高警察的工作效力，强化警察的作用，稳定社会治安。在主要资本主义国家当中，美国在这方面的研究起步较早、开展较广，研究队伍也较大。目前在美国，不仅有关政府部门和社会集团设立或资助建立了许多全国性的研究机构，如国家司法研究所、警察基金会、警察行政研究论坛，而且许多大学还开设了警察学课程，不少学者从事这方面的研究。1967年，美国司法部成立了执法支援局，负责规划、协调和支援全国各地的警察研究和改革工作。

美国的这些研究机构和研究人员对改进警察工作发挥了重要的作用。美国警察的职能由单纯执法和控制犯罪扩大到预防

犯罪、调解纠纷、维护社会秩序和为公民提供广泛的服务，这种观念的改变就是在他们的推动和促进下实现的。

《美国警察》一书，通过大量具体资料和数据，详细介绍了美国警察体制、组织机构、职责范围等基本情况，20多年来的改革内容和过程，以及警察当前面临的各种社会问题，有助于读者对美国警察和社会的了解。对从事公安实际工作和科学研究的人更有参考价值。

本书由公安部公共安全研究所外警研究室集体翻译，黄祖轅同志校订。参加翻译的有黎冬、吴开清、段树培、成小琴、代宜生、缴济东、刘双福等同志。译文如有错误和不妥之处，欢迎批评指正。

目 录

译者的话	1
第一章 美国警察的发展史	1
第二章 当代警察系统	35
第三章 警察的作用	60
第四章 组织和管理	87
第五章 巡逻——警务工作的核心	115
第六章 对人的管理	142
第七章 警察的自行处理权	172
第八章 警察腐化	195
第九章 警民关系	221
第十章 警察应承担的责任	251
第十一章 警察人员	281
第十二章 警察工会	315
第十三章 美国警察的未来	344

第一章

美国警察的发展史

有关历史

要了解美国今天的警察，就有必要考察美国警察工作的历史。在很大程度上，今天的警察受到历史的制约。日复一日的实践受到根深蒂固的传统、市民对警察的态度和警民关系的影响。

对警察历史的研究可以指导现在的工作，并有助于我们了解过去的问题、改革和变化之间复杂的相互作用。

腐化和低效率一直统治着美国警务工作的大部分历史。这些老问题遗留至今，尽管有些警察局已经成功地提高了人员的水平，改进了警察工作的质量。更重要的是，这些过去的问题影响了美国警察工作在公众中的形象。坏名声难以消除，警民关系深受影响。

警察人员的质量，警察组织的性质以及警民关系的状况，都是为使警察专业化而长期斗争的产物。这场斗争大约始于1900年。

警察当前的许多问题是解决老问题的那些办法自身带来的。在20世纪60年代，专家们猛然发现，美国警察专业化的特殊形式本身就是一个问题。60年代和70年代提出的许多改革建

议，是为了废弃早先改革者的工作。

变化是永恒的。同普遍的看法相反，美国警察工作的性质一直在不断地变化。要了解当代警察，认识变化的方向是很重要的，例如了解有些警察局怎样大量地减少了兵器的使用，或者为什么出现了警察协会，以及这些协会对警察工作有什么影响。了解警民关系领域的变革或者不足之处是有益的。

一旦我们认识到变化的方向，就可以将导致变化的因素分析出来。在这方面，研究历史可以对当代的警务规划和决策产生直接的作用。

74

英国的传统

美国的警察制度是英国传统的产物。殖民主义者把他们的刑事司法系统的制度和实践，包括定形的执法模式，带到了这个国家。

美国警察制度的三个主要特征都可以归因于这个传统。首先是警察官员权力有限的传统。执法人员的权力和责任严格受法律制约。英美传统强调个人自由，宁愿削弱社会控制；欧洲大陆国家赋予他们的执法人员的权力宽得多。例如，德国公民必须携带身份证，一旦改变住址，须向警方报告。

在其它国家，包括欧洲大陆的国家，执法部门的传统是职责的统一集中，而英美传统特征是地方管理。于是，今天美国的警察制度权力极度分散，机构各不相干。估计美国有二万个不同的执法机构，互相之间的协作少得可怜（见第三章）。这一点涉及第三个特征：一种执法权力四分五裂的制度。执法的权力在保安警、行政司法长官、治安推事以及都市警察等各种地方机构之间进行瓜分。

在英国，正规的执法和机构出现于13世纪。保安警获得了

维护治安的职责。保安官也是采地或郡教区选举出来的官员，作为这个地方行政机构的行政长官。1285年，温切斯特的成文法给初生的执法制度增加了重要的内容。它确立了“巡逻和监护制”，要求指定地区的所有男人夜晚值班，防范火灾、犯罪和可疑人员。成文法还恢复了古老的“大喊大叫”的做法，要求所有公民担负起追踪躲避法律惩处的逃犯的责任。最后，它还要求所有男性家里都备有武器，以便在保卫社会治安时使用。

温切斯特的成文法为英国奠定的执法模式一直沿用到19世纪。然而，英国的制度是过去沿袭下来的那种职责重迭的大杂烩。与保安官并存的还有地方行政司法长官（原意为阿拉伯酋长），美国的地方行政司法长官就是由此沿袭下来的。英国的行政司法长官与其说是一名执法官员，倒不如说是一名税收官。治安推事出现于14世纪，是地方司法系统的重要部分。

到19世纪，伦敦已发展成为一个巨大的工业城市，现有的执法机构已安全不能胜任。1780年的戈登骚乱只是一种弥漫性混乱的最严重的事例。在将近50年里，议会一直在就治安保卫问题进行辩论，直到1829年成立伦敦首都警察局，这个问题才得以解决。伦敦警察局为后来的英国和美国警察树立了模式。

这支“新”警察，人们都这样称呼它，是解决维护治安问题的一种截然不同的办法。伦敦首都警察局体现了一种新的使命、战技和组织结构。新警察的任务是预防犯罪。它体现了实用主义的哲学，即预防犯罪发生比在事件发生后承担责任要好。这项任务可以通过预防性巡逻战术来完成。警察按照特定路线进行持续的巡逻，警察的不断出现将有效地威慑罪犯。

伦敦首都警察的真正创建者是罗伯特·皮尔。包括帕特里克·科尔奎豪恩在内的其他人对这种理论概念也作出了贡献。皮尔于1785年提出他的第一个议案，领导了这场立法斗争，直至1829年才取得最后胜利。伦敦警察被人爱戴地称作“博比”

(罗伯特的爱称)，要归功于罗伯特爵士。

伦敦首都警察的组织机构也是独特的。皮尔借鉴了军队的结构和术语，但作了某些修改。3000人的警察队伍划分为17个处，每个处由一名警司指挥，每名警司率领4名督察和16名警长。整个警察队伍由两名向内政部负责的局长领导。内政部是英国政府中一个内阁级部门。除了佩带警衔徽章之外，警察身着与众不同的制服，并受军队式纪律的约束。伦敦首都警察是美国警察工作中那种军事模式的源头。

在实践中，新警察制度是一个全新的创举。阿兰·西尔弗论证说，警察“体现了中央政权对日常生活的渗透和经常的干预。”控制和调节日常生活是现代社会的特征之一。最初，伦敦首都警察引起了公众的敌对情绪，但后来这支不带武器、礼貌待人的警察逐渐赢得了他们的尊敬和支持。

美国殖民地时期的执法系统

定居美洲的英国侨民带来了他们在欧洲所熟悉的制度。但人们逐渐改革这些制度使之适应新的环境。最后，美国的执法机构形成了自己独特的特性和传统。

在独立前的美国，主要的执法机构是地方行政司法当局、保安当局和夜间巡逻队。地方行政司法长官很快便成为最重要的执法人员。由殖民地总督任命的地方司法长官是县里的主要政府官员。在大多数的殖民地，人口主要分散居住在农村地区，县是主要的地方行政管理单位。地方行政司法长官除执法外，还负责收税、领导选举和维护桥梁和道路等公共设施。

保安官在殖民地时期的城镇里起了一名“小行政司法长官”的作用。他的职责很广泛，既管民事，也肩负刑事任务。起初，大多数地区的保安官是由选举产生的，但后来慢慢地变

成了半职业性的委任官员。这个职务在许多地区都是无人问津的，但在波士顿却成为一个引人垂涎的、有利可图的肥缺。

夜间巡逻队在某些方面同现代警察相似。巡逻人员负责夜间保卫城市不受火灾、犯罪、骚乱和可疑分子的破坏。波士顿在1634年就创立了巡逻机构。继承英国的集体负责制传统，夜间巡逻工作是所有男性公民的义务。巡逻人员基本上是征派的，随着时间的推移，人们开始没法逃避责任。起初，巡逻完全是夜间活动，虽然有些大城市后来逐渐开展了白昼巡逻。

行政司法长官、保安官和夜间巡逻队提供的服务质量极差，因而低效、腐化和政界干涉很快就成了美国的传统。美国的执法部门过去从没有出现过高效和廉正的黄金时期。

在治安保卫方面，当时的机构条件极差，没有预防犯罪和拘捕罪犯的能力。只有夜间巡逻部门负有部份预防犯罪的任务。行政司法系统和保安系统是反应性机构，只处理报警的刑事案件。此外，这三个部门都缺少足够的人员来有效地拘捕罪犯。

维护秩序也是一个难题。殖民地城市的秩序异常混乱，有组织的暴乱是一种常用的政治行动形式。巡逻只在夜间进行，而且力量也不足以对付重大骚乱。行政司法长官和保安官是唯一在白天工作的官员，但他们的力量也极为有限。所以，当时的报纸充满了对犯罪、骚乱和暴乱的抱怨。

现代意义上的“服务”概念在当时的执法机构中是不存在的。行政司法长官和保安官为地方政府执行各种各样的民事职责，而不是直接为公民个人服务的。

在大西洋沿岸的定居区，执法部门是相当无能的。在内地人口稀少的边疆地区，19世纪前实际上并不存在什么执法机构。边疆居民不得不依靠自己的力量进行基本防卫和执行法律。美国的治安维持会制度就是这样产生的。公民自己掌握法

律，因为那时常常根本没有官方的法律可循。

殖民地时期的执法机构很早就有腐化的现象。很多城市居民出钱雇人顶替自己值班，以此逃避夜间巡逻义务。行政司法长官和保安官通过酬金制度来获取报酬，签发传票、出庭作证、看守犯人，无一不要按规定收取酬金。较大社区的行政司法长官和保安官的职位可能是相当大的财源。这些官员不是公仆，而是企业家，他们利用职务谋取私利。久而久之，殖民时期的法庭记录中充塞着各种违法乱纪的事件。市民以牙还牙，蔑视和辱骂官员的材料在法庭记录中也比比皆是。

作为地方官员，执法人员是重要的政治人物。在弗吉尼亚和北卡罗来那，行政司法长官没有具法院的推荐，总督是无权任命的。法院是掌握在有钱的贵族手里。收取税款和监督选举的责任，使行政司法长官的职务成为最重要的地方政治职务。

现代警察的创建

殖民地时期创建起来的执法制度在美国革命之后没有多少变化，继续保留了下来。波士顿、纽约和费城等大城市被迫扩大了夜间巡逻系统，但是规模仍然很小，效率也很低。

旧系统终于在19世纪30年代至40年代瓦解了。象在英国一样，暴乱和骚动的浪潮席卷了美国城市。引起动乱的原因是美国社会的革命性转变，如城市化、工业化和移民。一些最大的城市已经发展成为巨大的综合体。给所有的公共事业带来了危机。工业化改变了日常的工作方式，并造成了贫富两极分化。后来，移民又给美国带来了不同种族和宗教。许多暴乱实为不同种族集团之间的冲突；新来的德国和爱尔兰天主教徒与早已定居的盎格鲁撒克逊耶稣教徒互不相容；经济问题激起了动乱，银行受到暴徒的袭击。美国人使用暴力来解决道德问题，

例如反对新医学的暴乱者愤而袭击医院。后来，种族问题成了骚乱的原因，白人暴乱者在北部城市袭击废奴主义者和自由黑人公民。

当时的制度显然无法完成维持治安的任务。1838年，亚伯拉罕·林肯警告说，“无视法律的现象遍布全国，不断增长。”正当美国人寻求创建一种新的、更加有效的执法制度时，他们发现了两个可以借鉴的模式。一个是南方管理奴隶的巡逻制度，例如，南卡罗来那的查尔斯顿早在1837年就建立了一支约100人的巡逻队。其它南方社区也保留着管理奴隶的类似制度。另一个模式是伦敦首都警察。

波士顿1834、1835和1837年的重大暴乱事件促使一支新警察力量于1838年成立。然而，这支只有9名警察的新力量至多不过是一种姿态，到1846年才发展到30人。维护治安只是一种想象，还不是现实。纽约市警察局是1834年的暴乱和1841年玛丽·塞西莉亚·罗杰斯被杀的惊人案件促成的。1845年以前，党派政治的对峙一直阻止着新警察的建立。纽约市警察局有800名警察，规模比波士顿警察局大得多。费城的情况更为曲折。1833年到1854年之间，这个城市进行了几种不同的尝试，最后还是选定了伦敦模式的警察机构。

纽约市和费城警察机构迟迟不能建立，反映了公众犹豫不决的态度。与常规军相似的警察队伍引起了人们对英国殖民军的回忆。政治集团害怕对手获得对新机构的控制，各派又都不愿承担这个新社会机构的经费。

美国人模仿伦敦警察是有选择的。伦敦首都警察局是国家政府一个高度集中的机构，伦敦市民对警察局没有直接的政治影响。相反，美国警察机构的权力是极为分散的。警察局是属于市政府的机构，而实际的管理权是在街区和选区这一级实施。

伦敦警察是高度专业化的，选拔警察局长要看他的管理经验，看他是否能不受政治压力的影响，坚定执行政策。相反，美国的警察是极为非专业化的。民主政治认为，任何一个公民都能担任公职。警察管理是非专业人员而不是有经验的专业人员的职业。上层领导的非专业化加上各级不断承受政治压力，使美国的警察制度只能沿着不同于伦敦警察的道路发展。

19世纪的美国警察工作

19世纪美国警察的服务质量差得不能再差。警察完全是非专业化的，警务工作被腐化和低效率所控制。问题的根源是党派关系。地方政府被看作是提供工作、利润、结交权贵和贪污受贿的地方。能够控制足够选票的集团都有可能控制地方政府。此外，实际的管理权是在街区和巡逻队这一级。市长和警察局长的实际权力极小，真正的权力在那些市政委员会成员和街区一级警局负责人的手里。党派关系影响了警务工作的各个方面：人员标准、执法工作的重点、腐化以及警政“改革”。

当时根本没有选拔警察人员的标准。警察通过党派关系获得职位，个人的年龄、身体、或者道德品质都不是受雇的障碍。此外，新警察没有受正规的训练。警察领到肩章、警棍和警察局规章手册之后，就被派到街上执行任务。有些警局试图提供正规训练（如1888年在辛辛那提），但这是少数例外。有关警务工作的第一本教科书是在1909年才出版的。

警察的职业很诱人，因为它的薪金高于大多数体力劳动的职业。1880年，多数大城市的警察年薪约900美元，而工厂工人的年薪仅约450美元。然而，警察的工作是没有保证的，一旦某个在野党派获得控制权，他们就会失去工作。直到19世纪末期，文职人员的工作才受到保护。

选拔出来的警察是政治恩惠的产物，因此警察队伍的组成情况反映了美国城市中种族集团政治的混乱局面。警察的职位是各集团力图占为已有的宝物。波士顿第一位美籍爱尔兰警官巴尼·麦金尼斯肯的任命，导致了1851年一次严重的政治危机。然而，爱尔兰人很快掌握了大多数的美国警察局。美籍德国人在克利夫兰、辛辛那提、密尔沃基和圣·路易斯占了上风。其它集团同样在为取得警察职位而奋斗。黑人在共和党的政治支持下成功地在芝加哥和其它一些城市取得了立足点。

进入警察队伍，远非获得一个职位而已。对外来的集团来说，它是踏上社会阶梯的重要一步。穿上警服和代表法律就意味着个人和这个集团的成功。因此，早来的移民集团反对从新来的移民集团中任命警察官，以阻止他们在社会地位上的升迁。

在执法、维持治安和提供服务等方面，警察工作的效率低得惊人。警察步行巡逻，力量极为单薄。芝加哥警察负责的巡逻路线三至四英里长。在许多城市里，警察根本无法巡查城市的所有地方。久而久之，警察习以为常地逃避责任，把大量的时间花在沙龙和理发店里。罗伯特·皮尔的预防性巡逻的概念只是一种设想，远非现实。

技术的原始状况阻碍了有效的管理，但却有助于警察机关分散管理的特性。管理人员难以控制他的下属。早期那种群众借以求助的报警电话亭很容易遭到破坏。遇有重大紧急情况，警察很难取得后续支援。结果，警察局长无法有效地指挥和管理其部属，警区的负责人常常是完全独断的。

技术也影响了警察满足公众要求的能力。遇有罪案发生或紧急事件，公民根本无法迅速报告警察，因而人们对警察也不抱多少期望。动乱是人们时刻面临的生活现实，即使有求助警察的办法，也不会有多大作用。警察也没有把自己看作是有义

务一视同仁地为公众提供有效服务的专业人员。

警察受到公众的严重敌视。第一批警察遭到了群众的嘲笑和蔑视。向警察扔石头或者用其它方式奚落他们，成为当时某些青年团伙喜爱的一种游戏。人们有时拒捕（60%至80%的逮捕涉及酗酒），警察则用暴力予以回敬。警察的野蛮粗暴，是市民不尊重警察和警察非专业化这两个孪生问题带来的结果。

初期，美国警察是不带武器的。到1880年，布鲁克林市（那时是一个50万人口的独立城市）的警察也还是这样。有时警察可带武器，也可不带武器，这由警区警长自行决定。从内战时开始，警察带武器渐渐普遍起来。警察把武器当作基本装备，是为了对付周围不断升级的暴力活动。简言之，警察的行为在很大程度上取决于市民的行为。

在19世纪，警察部门是一个重要的社会福利机构。直到大约1900年，在其它一些专门机构成立之前，警察局要为无家可归的人提供住宿，有时还供早餐。19世纪80年代，费城每年要为10万多人安排住宿。这是一个绝妙的例证，说明美国警察是怎样经常承担各种各样社会服务的。

警察的腐化是政治影响的直接产物。它并不只限于警察，整个刑事司法系统和市政府的各个部门都被腐化所渗透。马克·哈勒认为，腐化是地方政府的主要作用之一，换言之，它不是一种不合理的现象，而是为重要的社会目的服务的。

不执法是最严重的腐化。警察受贿后允许赌业、淫业、非法酒业兴旺起来。定期受贿的钱由该地区的警察分享，领导人也不例外。腐化之风也蔓延到警察内部的人事工作中。警察常为得到晋升而进行贿赂。为晋升而付出的代价将由更多的贪污机会来补偿。

不执法有重要的政治意义。控制酒的消费量是地方政治生