

世界警察史之三

# 英国警察

[英]非利浦·约翰·斯特德 著

群众出版社



世界警察史之三

# 英 国 警 察

〔英〕菲利浦·约翰·斯特德 著

何家弘 刘 刚 译

冯镇华 校

群 众 出 版 社

一九九〇年·北京

**英 国 警 察**

**〔英〕菲利普·约翰·斯特德 著 何家弘 刘 刚 译**

---

**群众出版社出版、发行 新华书店经销**

**北京四季青印刷厂印刷**

**850×1168毫米 32开本 6 印张 143千字**

**1989年1月第1版 1990年10月第1次印刷**

---

**ISBN7-5014-0374-0/D·230 定价：3.50元**

**印数00001—5000册**

## 内 容 简 介

本书系统地介绍了英国警察一千多年的发展历史及现状，并从普通法系的角度阐述了英国的警察制度及整个刑事司法制度的特点。书中记述了英国历史上一些著名的事件和案例，读者从中可以了解到英国政治制度及其社会风貌。此外，本书也介绍了有关爱尔兰、加拿大、美国、澳大利亚、新西兰、印度等前英属殖民地国家中警察制度的发展概况。

本书内容翔实、脉络清晰，对研究世界警察史颇有参考价值。

法律出版社

北京·东黄城根

## 前 言

---

这本简要介绍英国警察之历史沿革和组织机构的著作，就象1983年出版的前一本书《法国警察》一样，也是取材于笔者在英国的布拉姆谢尔警察学院、美国纽约市立大学的约翰·杰伊刑事司法学院和法国的国家高等警察学院的讲稿及研讨会发言稿。在此，应该感谢我的学生们，他们的关心和提出的问题为本书提供了不少素材和内容，而今，他们之中已有很多人在这三个国家的警察部门担任高级官员。

在本书中，笔者的主要笔墨均用于介绍英格兰暨威尔士的警察体制；不过，笔者也适当地介绍了一些关于大不列颠和北爱尔兰联合王国中其他地区的警察体制以及英国海外警察事务的情况。

《法国警察》和《英国警察》都是服务于世界警察史研究和各国警察制度比较研究的基础性著作。《法国警察》一书介绍了罗马法系中最具代表性的法国的警察体制；《英国警察》一书则介绍了普通法系国家的警察体制，而普通法的传统已在英国、美国及英联邦各国中得到了广泛的继承。

**菲利普·约翰·斯特德**

# 目 录

---

## 前言

第一章 英国政府和警察.....	( 1 )
第一节 政权之结构.....	( 1 )
第二节 警察之控制.....	( 4 )
第二章 旧制.....	( 6 )
第一节 起源.....	( 6 )
第二节 衰落.....	( 10 )
第三节 权宜之计.....	( 12 )
第三章 先驱者.....	( 18 )
第一节 舰队街.....	( 18 )
第二节 公众骚乱.....	( 24 )
第三节 进展.....	( 27 )
第四节 镇压.....	( 30 )
第四章 新警察.....	( 35 )
第一节 1829年的《大伦敦警察法》.....	( 35 )
第二节 准备工作.....	( 36 )
第三节 《警察训令》.....	( 39 )
第四节 幸存.....	( 40 )
第五章 19世纪警察的发展.....	( 45 )
第一节 地方警察之改革.....	( 45 )
第二节 犯罪侦查.....	( 49 )

第三节	19世纪的治安维护.....	( 56 )
第四节	英国警察模式对其他国家的影 响.....	( 58 )
第六章	第二次世界大战前的警察.....	( 64 )
第一节	指挥与控制.....	( 64 )
第二节	士气危机.....	( 68 )
第三节	改革.....	( 70 )
第四节	创新.....	( 73 )
第五节	英国海外警察.....	( 79 )
第七章	战争与后果.....	( 83 )
第一节	第二次世界大战.....	( 83 )
第二节	战后警察委员会和女警察.....	( 85 )
第三节	警察之培训.....	( 87 )
第四节	警察机构的合并.....	( 91 )
第五节	皇家警察事务委员会 ( 1960—1962 ) .....	( 93 )
第六节	1964年之《警察法》.....	( 97 )
第七节	从大英帝国到英联邦.....	( 101 )
第八章	警察组织形式.....	( 103 )
第一节	警力.....	( 103 )
第二节	警察体制.....	( 108 )
第三节	单元式巡区警务.....	( 115 )
第四节	国家警察力量与地区警察力量.....	( 118 )
第九章	警察生涯.....	( 125 )
第十章	联合王国的警察体系.....	( 135 )
第一节	英格兰和威尔士.....	( 135 )
第二节	苏格兰.....	( 137 )
第三节	北爱尔兰.....	( 142 )
第四节	诸岛.....	( 146 )
第十一章	警察与刑事司法.....	( 148 )

第一节 刑事司法体系.....	( 148 )
第二节 警察.....	( 153 )
第十二章 民意.....	( 159 )
结束语.....	( 171 )
附录：英国警察职务与组织名称英汉对照表.....	( 173 )



# 第一章

## 英国政府和警察

### 第一节 政权之结构

大不列颠及北爱尔兰联合王国由英格兰、威尔士、苏格兰及北爱尔兰组成。英国宪法并不像其他现代民主国家的宪法那样仅包含于一纸宪章之中，而是体现在各种单行法令、普通法判例和那些虽无成文法的效力却能使无数家庭和社会组织有效地行使职能的不成文的惯例上面。另外，政治学家和其他学者在他们的著作中提出的有关制宪的种种方案也对英国宪法有所影响。

任何一个严格信奉三权分立原则的人都会发现，英国宪法中有异常之处：君主制存在于民主之中；行政权存在于立法机关之中；司法系统中的最高法院是立法机关。然而，君主仅在礼仪上参与政府活动，它的主要职能是象征性的，即在名义上它不仅是联合王国的元首而且是英联邦的元首。国家的最高权力在议会。

英国议会实行两院制。上院，即贵族院，其成员非选举产生。26位英格兰教会主教、近1000名世袭贵族、10名法官和大约300名由于其本人对国家的杰出贡献而被君主封爵的男女贵族，被授权参与上院活动并享有投票权。这样一个人数众多的阵容，如果他们全体出席议会的话，那么议事活动就很不方便了，幸好通常出席议会会议的不足300人。上院的立法权多年来已被急剧地减小，与美国参议院的权力相比简直微不足道。在某种情况

下，上院可能会延迟讨论下院提交的议案，但从未否决过这些议案。

下院有635名选举产生的议员。女王、上院和下院三位一体，成为英国的统治者。三位一体可以用“议会中的女王（或国王）”来表达。下院的多数党出任执政的内阁大臣并提出议长人选。所以，除了非选举的君主和贵族之外，国家最高权力掌握在那些经过全国性选举产生的下院议员手中。

英国下院的绝对权威可以通过这样一个事实体现，这个国家的任何一个法院都无权使下院通过的法令失效。美国最高法院所具有的宪法监督权，绝不可能在英国找到类似的例子。

政府的日常工作由繁多的行政机构处理。政府各部，诸如财政部、国防部、外交和联邦事务部、卫生和社会保险部以及内政部，均由作为政治家的大臣负责。每个部都配备职业文官进行辅助。职业文官的等级可以高至仅次于大臣，最高级别的文官是常务次官。大臣的公务活动向议会负责。

英美政治体制有着根本的区别。首先，英国行政部门的各位大臣和部长，均为下院或上院的议员（首相依惯例是下院议员），而在美国，这是有悖于宪法规定的，政府官员（除副总统外）均不能进入立法机关；其次，英国的终身文官制度可以保证行政工作的连续性，而且对政府的影响远远超过政府官员流动性更大的美国。在美国，政府的更迭意味着要更换一大批联邦政府的高级官员。附带说一句，英国的“文官”一词，仅指中央政府的官员。地方政府也有自己的官员，但是称为“地方政府官员”。

历史上强大并时刻留心自己势力范围的英国地方政府，在近25年来发生了巨大的变化，主要是地方官员的人数削减了三分之二。

英格兰和威尔士目前有47个郡，每个郡都有郡议会。每个郡含有若干个行政区或自治城市（总共333个），它们同样有自己

的议会。郡、行政区和自治城市的议会相互独立，而且有明确的职能。例如，郡议会要制定影响整个地区的重大计划，包括公路（主要公路）、教育、垃圾处理、消防和治安。行政区和自治城市的议会，要安排地方性计划，诸如房屋建设、公共卫生、垃圾搜集和交通运输等等问题。

在写作本书时，英国有6个被称为大都会郡的“超级郡”，总共分成35个都会式的行政区或都会式的自治城市。不过，这些大都会郡可望在今后一两年里撤销。它的某些职能，包括警察的职能，都将重新划分。

伦敦与其效区一起称为伦敦大都会，它不属于上面提到的6个大都会郡。大伦敦议会在整个地区，包括32个自治城市内，行使权力。

最低一级的地方政府设乡村教区议会、教区议会和镇议会，它们的职能范围由地区的性质和大小决定。

所有地方权力机关都是选举产生的。

英国的地方政府尽管在许多方面能够独立自主，然而毕竟不能像美国的地方政府那样享有广泛的权力。在美国，各州的立法、行政和司法上的许多权力，对于任何一个英国地方政权来说都是闻所未闻的。两种不同的地方政权体制反映了“单一制”宪法和“联邦制”宪法的根本区别。

英国中央政府在与地方政府打交道时比美国联邦政府处于更有利的地位。中央政府对地方的拨款是巨大的，但它要通过查帐、检查和查询等手段确保这些钱花在合理的地方。地方政府的某些行动也需要听取大臣的意见。议会在地方政权范围内享有广泛的立法权（所有的地方政府权力机构都是依照议会的法令而设立的），并需要不断地监督法律实施情况。

中央和地方政府之间的相互关系和相互作用，在控制警察方面尤为明显。

## 第二节 警察之控制

主管英格兰和威尔士法律和秩序的中央部门为女王陛下的内政部，其政治首脑为内政大臣。这位大臣的职责包括：负责刑事司法行政、引渡、移民和外侨、监狱、缓刑和释放安置、以及消防，其中最重要的职责之一，就是负责警察的管理。

这种职责分为不同种类。首先，内政大臣直接掌管着英国最大的警察力量——大伦敦警察厅，并向会议报告对它的管理情况。实际上，这是指内政大臣负责制定有关警察力量各方面的政策，而行动指挥和其他具体事务的行政管理则由警察厅长负责。

内政大臣对英格兰和威尔士的其余42处警察力量仅有有限的控制，而由所在地区的地方政府分担一部分责任。地方警政当局<sup>①</sup>，其成员三分之二来自当地选举产生的议会，三分之一是地方治安法官，依照法律和根据治安需要负责保持本地区充足和有效的警察力量。

内政大臣的法定责任是在总体上提高警察的效能，履行这个职责的途径是多方面的。他被授权从国家税收中支付地方警察机构开支的一半经费，以维持他认为满意而有效的警察力量。另一半经费来自地方税收。为了确保警察的效能，内政大臣要定期委派内政部的高级官员——女王陛下的警务监察前往各个警区检查工作。只有在警务监察确认当地的警察工作确实有效之后，中央财政拨款才能付给地方警政当局。这是一种强有力的控制手段，由于时刻在提醒，中央的拨款通常不致被扣留。实践证明，中央保持扣留这笔费用的权力就足够了。

<sup>①</sup> 即主管警察事务的地方权力机关或政府机构。——译者注

内政大臣在许多事情上有必要对地方警政当局采取的行动提出自己的建议。尽管警察局长、副局长和局长助理是由地方警政当局任命，但这种任命必须得到内政大臣同意。警政当局请求免除上述官员时也必须履行同样的手续。地方警察的经费开支要经过大臣批准，尽管在实践中有许多方面还是授权给地方的。大臣亦有权制订涉及地方警察行政和服务方面的规章制度。

因此，地方政权机关和内政大臣之间的关系，既是财政方面的（英格兰和威尔士1982年警察经费开支总共超过20亿英镑，约合30亿美元），又是行政方面的。在这两层关系中，还必须参与第三种人，那就是警察力量的指挥官，地方警察局长。他直接领导警察局的工作，包括征募警员、训练、负责警监及警监以下警衔的警察晋升、警纪、警察力量的布置和行动。不过，他在这些方面的自主权要受地方警政当局的财政控制，并需要每年向它和内政大臣汇报本地区的治安情况。同时也需要应内政大臣的要求提供特别报告或回答地方政权的质询。

这种由三层人员组成的关系，在美国人眼里会觉得不可思议，他们也许不能理解，与美国的联邦政府相当的英国中央政府，为何如此深地卷入地方警察行政事务之中。这也是英国人善于妥协的一个典型例子。这是一种处事模式，即：中央和地方的政治家都在采取某种控制办法，而专职人员则在维持治安和执法方面享有实际上的自主权。不消说，地方警政当局和警察局长们往往是不同意在他们各自的职责之间明确划分界线的，但在一般情况下总可以达成某种妥协。

以后几章中我将阐述这种制度的来龙去脉。

## 第二章

### 旧 制

#### 第一节 起 源

身着深蓝色制服，头戴盔帽，靠在大街隐蔽之处的徒手官员，这就是人们通常联想起的英国警察的形象。

这个形象可以追溯到遥远的公元5世纪——7世纪，日尔曼人入侵不列颠并在那里定居的部族时代。然而，英国最初的有组织的警察制度，在条顿人征服之前就已形成。

地处罗马帝国最北端的不列颠，在很大程度上与罗马帝国其他省份一样，是由执行法律的文职和军职官员进行管理的。警察成员大部分来自军队。军团的士兵被派去履行警察的职责，维持秩序，逮捕罪犯并把他们押解到法官前。在罗马人统治的大部分时间里，不列颠的集体生活是宁静的，并且出现了一些华丽的罗马风格的美好城市。

公元5世纪初，随着军团的撤离，罗马化的不列颠人被证明不是北欧入侵者（指盎格鲁撒克逊人和朱特人，根据比德于公元8世纪的记载）的对手。条顿人征服不列颠（现在还用征服者的名称“盎格鲁人的土地”——英格兰。Land of the Angles——England）如此彻底，以至除了某些地名外，至今英语中只有残存着三、四个不列颠的凯尔特语单词。在苏格兰和威尔士，岛上的老一辈居民仍保持着他们的独立性和自己的语言。

日尔曼野蛮人的入侵，扫荡了不列颠和其他地方所有的罗马管理机构。城市被毁坏，所有的集权在部族的混乱之中丧失殆尽。直到王权渐兴，最终由一位君主出来统治了英格兰。在这种地方部族主义根深蒂固的环境下，英国警察制度开始形成。

盎格鲁—撒克逊王国的领土划分为若干个郡，日耳曼人征服后也曾称为县。郡以下又分为若干个“百户区”（即居住着100户人家的地区），百户区之下再分为“十户区”，约有10至12户邻居人家。这些家庭的户主负责维持治安和法律秩序。十户长的角色每年轮流由一位户主担任，他要代表他的邻居们向本百户区内负责所有十户区的百户长汇报工作，而百户长则必须向郡的地方长官负责。这位长官有时亦被称作皇家地方长官，因为他是国王任命的，在他身上可以看到后来的郡长的雏型。这就是依照集体负责原则制定的撒克逊式英格兰的基本警察制度。所有社会成员有义务维护治安，并把任何破坏秩序的人送交百户区的法庭或郡的法庭。

如果认为可以把盎格鲁—撒克逊的全部警察制度归纳为上述这种模式，那就过于简单化了。因为我们必须承认，那个时期中的许多权贵，如贵族和教会牧师，都在行使着他们自己的司法权并拥有自己的法庭。

日尔曼人征服以后一直实行的郡——百户区——十户区制度这种混合警察组织形式，是一种行之有效的控制方法，由日耳曼人的郡长代表国王来实施。我们在12世纪的一些文件中，曾发现称为“十户连保制”的十户区警察责任制度。尽管这种十户连保制度从未在日耳曼英格兰广泛推行，但它仍有巨大的历史意义。

十户连保制继承了盎格鲁—撒克逊的地方治安责任制的传统，是“保证人责任”（Surefyship）这种古老概念的具体体现。参加连保的十户区内的所有户主，要对十户区内任何一个人的犯罪行为负责，并要将罪犯送交法官审判，如不履行，所有

人都必须抵偿。正如英国历史学家莫里斯所写的那样，十户连保制“是一种强制的集体担保制度，它不是着眼于某个人犯罪被捕以后，而是预防某人犯罪的一种措施”。依照古老的英国法律，每一个自由人都必须是十户区的一个成员，尽管事实上不是这样（有些郡不存在十户连保制，而有些地方的权贵则不参加十户连保制。）

皇家官员郡长的检查，保证了十户连保制的有效实施。郡长要巡视所在地区，查询犯罪情况，强迫十户区和百户区的代表出场，并按照他们的陈述提起诉讼。然而，十户连保制的传家宝是地方团体负责法律和秩序，它不同于由帝国政府雇用官员来承担这项责任的罗马观念。因此，第一个英国警察实际上就是那些轮流担任这种无报酬职务的普通居民。

中世纪时期，随着许多国家的都市生活的逐渐出现，城市开始需要创建新型的警察。在这方面最重要的立法例可以追溯到爱德华一世统治时代和1285年的《温彻斯特法令》。这部法令的前言部分竟神奇地预见到我们现代生活的困境：

鉴于抢劫、杀人、放火和盗窃案件的日渐增多，仅靠宣誓者的誓约已不能约束重罪罪犯。这种誓约往往使人在遭到外地人抢劫之后宁肯忍气吞声也不为了惩罚罪犯而去告发。

该法令只是重复古老法律中强调的地方团体负责法律秩序的条文，然而它在某些地方也做出了新的规定。法令要求乡镇城堡的大门在日落之后至日出之前这段时间里关闭，由居民推举出一名巡夜看守，专事拘捕外地人并将他们押解至郡长面前。不过，该法令再次重申早期的法律和惯例。在1253年的一次御令中指出：“按照习惯，要在若干个乡镇中选举那些诚实和能干的人当看守”。

法令强调了在追踪和逮捕罪犯时要发出呼喊的古老规则，还重复了年龄在15岁至60岁的每个男人，都应根据他在生活中的地



位拥有武器的要求。对于上述人员，应进行检查，以保证他们按规定确实拥有武器。与此同时，有人发现了“警务官”（constables）这个词，作为那些从事检查的人员的称呼。这种职务来源于1253年的那个御令，御令要求“每个百户区都要从那些最强壮的人中推举出两位守法平民”，以维持本地区的法律秩序。我们可以相信，那些后来被称作“高级警务官”的人，履行了百户长的旧有职责。

警务官一词在这一时期似乎也被用来称呼十户长，不过这种情况下都称为“下级警务官”，以区别负责百户区的高级警务官。正像帕特里克·科奎豪恩在地方行政长官宣言中指出的那样：“警务官这一职务同英国的君主制度一样久远”。在这段时期内，教区已取代过去作为地域划分单位的十户区，而成为地方行政管理的基本单位。下级警务官一般都成为教区警务官，尽管这两个词在几个世纪中曾交替使用过。

作为现代警察直接原型的教区警务官，肩负着双重职责：一方面，他是本地区居民的代表；另一方面，他又是本地区法律的代表。从最初的十户长到后来的警务官，从来都是一个担负着公共责任的百姓，而非中央政府委派的官员。

日耳曼王朝初期的郡长拥有很大的权力，然而，他的贪婪使他滥用这种权力。这就促使君主又委派了其他官员以限制郡长的权力，其中之一就是验尸官。自1194年起，由郡一级选派的验尸官就开始履行职责，调查询问任何非正常死亡的案件、非法入室抢劫以及其他案件。这就明显蚕食了郡长的刑事司法权。

另一种新的官吏是治安法官，早在1361年爱德华三世颁布的一项法令中就已确认了它的现代的体制：

为了维护治安，在英格兰的每个郡中都将任命一位爵士和三、四名郡内知名人士为治安法官，并由一些熟知法律的人协助他们。治安法官有权管束罪犯、暴徒