

美國模範警制度

謝 序

警察行政居內務行政中最重要之地位，環顧歐美各文明國家無不注重警察行政，誠以警察為庶政之先驅，一切政務之興替，無不以警政之良窳為轉移，歐戰後之德意志窮蹙已屬不堪，因傾全力以改良警政，卒能一蹴復興，使英法各國不敢正視，良以有優良之警察，則一切政務均因之推動敏活矣。

我國創辦警察，已有卅餘年之歷史，惜因故步自封，未能借鏡歐美，遂至成效莫觀，近國府盱衡大局翻然知所先務，于是有中央警官學校之設立，積極培養警政人才，并擬於三年內逐步將所有保安團隊分期訓練，以之併入警察系統中，使警察得完全負責維持地方治安，誠為高瞻遠矚深得政治體要之舉，惟在此過渡時期，關於諸警察先進國家之各種制度及優良辦法，殊有待於警察學者之介紹，以為改良之準據。同學余君秀豪目睹我國警政之非，留美時，在加州大學研究院，警政權威和麥（Vollmer）教授指導之下，研究警政有年，同時在美國最著名伯克利市（Berkeley）警局實地練習，尋且遍歷美國各大城市考察警政，曾本其宏博之學識，廣遠之閱歷，著有警力分配之研究一書，茲又以所著美

國警察制度一編問世，對於美國警政因革損益，更洪纖畢具，一覽無遺，故見者目是編爲余君多年研究與經驗之結晶品，足爲今日我國研究警察不可多得之絕好參考材料，誠非虛譽。余以吾國正值刷新警政之時而是編適於此時出版，尤爲歡欣無既，用識數語於簡端藉表傾佩云。

謝灝齡 二五、十一、十六，於南京

自序

吾國近年內憂外患，相迫而來，大有岌岌不可終日之勢，追源其始，不外由於對外武備與外交不如人，對內無良好之警察，故無從以維持國家應有之主權。余留學美國畢業政治科後，鑑於我國警察行政之衰落，各地盜匪充斥，共黨乘機蹂躪，民不聊生，國將不國，故專攻警察行政，期能於學成歸國後，為國家社會盡一分之責任。

美國加州之伯克利市 (Berkeley) 警政，久為全世界警界所矜式，以其全警局人員加上警犬兩頭，祇得五十九名，為九萬餘市民服務，尚推為全美國警費與犯罪最少之城市。局長和麥氏 (August Vollmer) 最崇拜我國孔子哲學，對余待遇特厚，數年相隨，可謂極耳提面授之能事。和麥氏除在加里福尼大學大學院指導研究外，復予以在伯克利警局實習之機會，使學理與實際能打成一片，書中多將該局之制度引證，胥由於此。

余著此書之動機，當然第一因美國警政足資國人參考處甚多，尤其是在最短期間，有如許之進步，實堪為我國警界努力奮鬥之榜樣。第二因所謂堪稱美國警察權威之書籍如賀斯德氏 (R. Fosdick) 一九二十年所著之『美國警察制

度』，與葛拉伯氏(E.D. Graper)一九二十一年所著之「美國警察行政」兩書，不特去著作時間太久，且究屬譯本，故不揣冒昧，將本人留美十一年實地考察與研究之所得，供之國內警界同人之前，尚希同志們本建設批評之精神，予以指正，此則余之願也。

民國廿五年冬余秀豪自序於內政部警政司

美國模範警察制度目錄

謝序

自序

第一章	歷史背景	(1)
第二章	警察問題複雜之原因	(6)
第一節	人口之複雜	(6)
第二節	法制與執行法律機關之鬆懈	(7)
第三節	政治爭鬥與流氓猖獗	(10)
第四節	汽車數字之激增	(12)
第五節	一般公民態度之不良	(13)
第三章	維克森警察報告書	(16)
第四章	進步之原因	(20)
第一節	人民態度之改變	(20)
第二節	國際警察局長協會之設立	(21)
第三節	司法部犯罪偵查局之工作	(22)
第四節	警察專家之努力	(25)
第五章	警察局組織之原理	(28)
第六章	人員之考選	(32)

第一節	文官考試之成績	(32)
第二節	科學考選制度	(33)
第七章	警察訓練	(37)
第一節	警察教育之進步	(37)
第二節	最近加州之新警察教育計劃	(45)
第八章	警力分配	(47)
第一節	警力分配之重要	(47)
第二節	警力分配之改良	(47)
第九章	警察交通器具之設備	(56)
第十章	警察記錄制度	(60)
第一節	警察紀錄之效用	(60)
第二節	警察紀錄之種類	(67)
第十一章	犯罪鑑識	(80)
第十二章	犯罪偵查	(83)
第十三章	犯罪預防	(86)
第十四章	交通管理	(89)
第十五章	公路警察	(92)
第十六章	警察行政效率標準	(94)

第十七章 結論.....(143)

附錄

1. 各地警局行政調查綱要.....(145)
2. 警察戰術.....(156)
3. 警士挑選模範計劃.....(183)
4. 維吉打市警局射擊教條.....(202)
5. 伯克利市警官巡邏報告——可想見一個
聰穎能幹警官之價值.....(212)
6. 主要參考書.....(221)

插頁(三張).....(32後)

插頁(一張).....(50後)

美國模範警察制度

第一章 歷史背景

美國之市政府，可稱爲世界市政制之實驗室。自一八九零年，爲打破所謂市政之黑暗時期起見，美國憂時之士紛紛組織市政研究學會，努力進行改善政府之運動，所有科學與合理之制度，皆先後予以試行之機會。美國爲聯邦政體，除憲法上載明授予中央政府以統治之權力外，其餘悉行保留，警察權卽其一也。且各州各市均有自治之權，因之其改制亦隨地而異。故欲研究美國警察制度，較別國爲難，自不能將各州各市所有之制度詳加論列，只得擇其重要者提綱挈領，作一總檢討耳。

余每言及美國警察制度時，心中恆覺有無窮之希望。良以美國自一八四四年，仿英國倫敦辦法設立警察以來，至一千九百年，不下半世紀，考其成績，尙腐敗不堪。一般人不肯充任警察，社會人士更呼警察爲「平底脚」(Flat foot)，譏其不能跑路也。後來美人引爲莫大之恥辱，遂發奮爲雄，經三十餘年之不斷努力，卒能逐漸改善，日趨光明之路，今且能與世界各文明國之警政並駕齊驅矣。計我國自義和團亂後，仿聯軍之安民公所創辦警察，至今祇有三十餘年之歷

史，現在雖因經濟與人才等種種之關係，致未有若何之成績，倘能如美人之發奮有爲，前途亦正未可限量也。

一種制度之成立，必有其特殊之歷史背景。欲徹底明瞭今日美國之警察制度，不可不略知其過去之歷程。美人原屬英人，於十七世紀時，因不滿英國查理時代政治之壓迫與宗教之不自由，故相約乘「五月花」號(The May Flower)船渡大西洋而至北美洲，斬棘披荆以求新生活。抵步時見地大物博，無人領屬，只須加以開拓，即可轉瞬致富，故努力經營，自東而西，次第驅逐印地安人(Indians)取而代之。惟生活遷移無定，直至獨立戰爭後始成立統一之政府組織，而當時政府之任務仍限於保護人民之生命財產，因一般人之腦海中，尚存往日暴君生殺予奪之不良印象，咸持不十分信任之態度。公務人員之待遇也極爲微薄，故稍有出路者，都不肯從政。在此種政局之下，不必待傑克遜(Jackson)總統出，而分贓制度(Spoil system)已成矣。自一八二九年起至一八八三年，公務人員樹黨市恩，賄賂公行，中央與地方政府，無不受政治頭目(Political Boss)之把持，紐約市之淮德幫(Tweed)尤爲明目張膽，耗費公款，任用私人。每次總統上任後，謀事者千百成羣，向白宮進發，絡繹於途恬不知恥。某次有一謀事之人向田達爾(Amos Tendall)說：『我真覺得

羞愧，因所遇者，幾盡知余之來意也』，此政客慰其友人曰：『不要以此爲難爲情，須知君所遇者，其來意固與君同也』。處茲情形之下，雖賢明如林肯 (Lincoln) 亦覺窮於應付，故學者視此時期爲政治黑暗時代。霹靂一聲，一八八一年，克飛 (Garfield) 總統竟爲謀差事不遂者所暗殺，美人至是，遂知此分贓之風不可長。國會委大員進行研究改良之方，結果於一八八三年通過文官考試案，此後大部分公務人員，須經過考試合格方得任用，錄用後不得無故撤差。雖不能說將以前之腐敗行爲完全掃除，使吏治立即澄清，但公務員從此有一定之資格，能安心工作，政客再不能如前之爲所欲爲，毫無忌憚矣，此後美人深知有改善之可能，於是再接再厲，從事於好政府之運動。一九一五年，泰勞氏 (Fredirick Taylor) 提倡科學管理 (Scientific Management)，一九一二年戴頓 (Dayton) 有市經理制度出現，一般政治學者與有行政經驗之人，至是始覺警察委員會 (Police Commission) 與合議制度之非，漸知採用單獨或首長制，(Single head system)，今且實行專門警察行政部長或局長制，使負警察行政之完全責任，蓋此不獨可以消除各政黨之互相傾軋，且責任分明，事權統一。蓋一地方之警政，固一地方安危所繫，非有經驗及專門學識，能遇事作迅速之處置不可。

願美國晚近警察行政，雖有長足進步，惟重大之犯罪仍比其他文明國爲多。據美國司法部犯罪偵查局長賀華氏(E. Hoover)言，則每年每十六戶中，必有一受強盜、竊盜、放火、強姦、重毆或謀殺者，即據一九三五年之統計，被殺害者凡一萬二千名，重大之犯罪不下一百四十四萬五千五百八十一件，故平均每八十四人中，每年必有一因犯罪而受傷或死者。以謀殺案而言之，則僅克利呼倫(Cleveland)一市，已超過全英國六倍。每年因犯罪所受經濟上之損失，竟達一百五十萬萬元美金之鉅，每人平均負擔一百二十元。賀華局長說，兩年犯罪損失之積蓄，即足以清償所有國債，三年之積蓄，除足以抵消美國大戰時所用之戰費外，尚有極鉅之盈餘，聆之使人咋舌。此種現象皆因尚有若干都市之警察行政，仍爲政客所操縱，以致未能完全趨於科學合理化之途，故警察雖不能不負一部分之責任，而夷考其實，則大半由於其特殊之經濟、社會、政治、與法律之關係。故著名之警政著作家賀斯德在其所著之「美國警察制度」一書內曾言：『美國各地警察所擔負之工作，爲歐洲警察所不及料，倫敦以效率著名之警察，恐無法以遏止紐約之犯罪。』亨特(Frazier Hunt)且說：『倫敦警察若到紐約，不出二十四小時即行崩潰，非求救於軍隊不可；即巴黎之偵緝隊，無論其如何機敏智巧，

與機械之精良，如移往芝加哥市服務，必立失其原有之效力。』蓋美國警察問題，實較世界任何國爲繁難也。

第二章 警察問題複雜之原因

第一節 人口之複雜

據賀斯德氏言，英之倫敦，只有百分之三爲外國人，法之巴黎爲百分之六，德之柏林爲百分之二零·九，奧之維也納且僅有百分之一。惟美國則不然，紐約之外國人佔百分之四十一，芝加哥與波市頓佔百分之三十六，紐約之意大利人比意大利之波倫(Bologne)與威利斯(Venice)兩市之人口總數還要多，俄國人，恐除俄國最大之五都市如莫斯科等外，無一能與比倫者。除外籍外，國內尚有黑白人種之分，南方之查理斯頓(Charleston)市有百分之五十二爲黑人，即在首都華盛頓，亦佔百分之二十八有奇。須知社會之團結，端賴有共同之語言與遺傳。在美國較大之都市，意大利，中國，波蘭，俄國，捷克，南斯拉夫等國人，每各聚居一隅，各操其本國之語言，閱其報紙，信其宗教，守其風俗。處茲複雜情形之下，警察若要執行同一之法律，維持同一之道德規範，則須能辨別波蘭人及意大利人犯罪之傾向，認識許多種不同人種之特性，及尙與不明衛生與安全規則之人接觸。此外對於各國之風俗習慣，又須有深刻之認識。況各種不同民族之接近，最易發生糾紛，尤其是黑白種人，每因小事，即成羣結

隊，互相鬥殺，慘無人道，嘗見黑人因強奸白女被白人攻入監獄，將犯罪之黑人用火燒或剜肉而死。就舊金山一地而言，中國人聚居唐人街者凡二三萬人，不懂英語者幾及半數，華僑因此受人歧視，不能與美人從事於正當營業之競爭，祇好從事烟、賭、酒、娼等不正當營業，各藉所謂堂頭之祕密會社，以資保護。時因利權衝突而互相鬥殺，外人視華僑人命如草芥，且每與當地腐敗政客相勾結，華人懾於其威，雖被害亦絕對不敢向警察告密，以致警察每遇發生事故到場調查時，輒束手無策。因此不得不另設唐人街警察隊，以資應付。此種警察穿着便服，略通廣東語與明瞭廣東人之風俗習慣。其勤務與警力之分配，與其他地段大不相同。警察問題之複雜，於此可見一斑矣。

第二節 法制與執行法律機關之鬆懈

關於此點，已故大理院長他輔氏曾言曰：『我國現時刑法執行之腐敗情形，實足以貽近代文明之羞。欺詐取財與各種犯罪之流行，為歐洲各國所無，大抵由於法律與其執行機關未能懲罰一般犯罪所致』。犯罪人有種種憲法上之保障，無微不至，蓋美國對於刑事訴訟，採糾問 (Accusatorial) 主義，被告須有人為之辯護，倘無確鑿之證據以證明其犯罪事

實，則被告始終不須出一言，亦往往以無辜論，即行省釋，與歐洲各國所盛行之彈劾主義完全不同。同時各州有各州之刑法，同一犯罪而罪名與刑罰各不相同，致予犯罪人以種種之便利，以至每有十次犯罪，只得一次懲罰者，此人民所以難免輕於嘗試也。美國現行之陪審制度(Jury System)，亦不能不認為失當。以表面看，陪審員十二人由人民抽選，以作犯罪事實之裁判，似予人民以相當之保障，足以減輕政府之誣枉矣，其如現代之犯罪日趨科學化，實非一般人所能了解，況依法此十二人須完全同意，方能構成犯罪，倘其中一人意見不同或甚至收受賄賂，則此案即將遷延不決。因法官不能如英國之從旁指導監督，見兩造律師勾心鬥角，咬文嚼字，每因漏一字或一標點符號之錯誤，而法庭之判決即可宣告無效，因此裁判官等於一足球比賽之評判員，豈非大失法治之本意。憶余在美國伯克利市警局實習時，一日，見一便衣警士在加州大學之足球場內，當場捉獲一扒手，旁觀者亦謂此扒手罪有應得；但一到開庭審訊時，扒手之妻携同兒女坐於陪審員之下旁聽，待公家律師將犯罪之始末宣佈後，即囑令其子女放聲大哭，一若無辜冤枉者。此時扒手黨人僱來辯護之律師，即乘此心理之機會，謂被告乃一忠實之木匠，一向自食其力，並無不法行爲，日前工作過勞，遂往觀球賽，以

求娛樂，不料該警察因欲昇官發財，將贓物插入此無辜良民之袋內，以遂其誣陷之詭計，此為極顯而易明之事實，想陪審官為彼誣陷良民之警察所愚。辯論後陪審員即入內討論，為時僅十分鐘，即出庭宣告被告無罪。蓋陪審員中已有受扒手黨之運動者了。當時法官睹此一幕怪劇，明知其非，以格於法律，亦無如之何。此扒手於省釋後不及一星期，又重理故業，四出扒竊，見上述之便衣警士時，即謂之曰：『老兄，你不要混帳，你做你的工作吧』。試問此便衣警士尚肯如前之努力從公否？

此外在候審期內之一般犯人，又能利用金錢保釋 (Bond) 制度，犧牲少量金錢，即可逍遙法外，不特不歸案，且繼續向社會施行危害。同時不法之徒，每藉憲法所給予的自衛權，自由購買最新式之殺人武器，使警察受極大之威脅。即起訴後，在法庭上，被告律師又可巧造種種理由，避重就輕，或使累犯變為初犯，或設法延宕審期，務達證人他適、忘記、或死去之目的而後已。要知懲罰無論若何嚴峻，倘失了迅速與確定兩條件，將無效力之可言。警察不過為社會上執行法律之一種機關，無論其如何努力，將犯人捕獲，倘其餘之機關如議院，公家律師，證人 (民衆)，陪審員，裁判官，緩刑監查官，獄吏，及假釋出獄委員等不肯努力合作，行見此執行