

# 破窗效应

失序世界的關鍵影響力

[美] 喬治·凱林 凱瑟琳·科爾斯 著

陳智文 譯



## Fixing Broken Windows

Restoring Order and Reducing  
Crime in Our Communities

50

新知  
文库

# 破窗效应

失序世界的關鍵影響力

[美] 乔治·凯林 凯瑟琳·科尔斯 著  
陈智文 译

Simplified Chinese Copyright © 2014 by SDX Joint Publishing Company.

All Rights Reserved.

本作品简体中文版权由生活·读书·新知三联书店所有。

未经许可，不得翻印。

### 图书在版编目 (CIP) 数据

破窗效应：失序世界的关键影响力 / (美) 凯林, 科尔斯著;  
陈智文译. —北京: 生活·读书·新知三联书店, 2014.10

(新知文库)

ISBN 978-7-108-05026-7

I. ①破… II. ①凯… ②科… ③陈… III. ①犯罪控制—  
研究—美国 IV. ①D917.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 094316 号

责任编辑 徐国强 曹明明

装帧设计 康健

责任印制 宋家

出版发行 生活·读书·新知 三联书店  
(北京市东城区美术馆东街 22 号 100010)

网 址 [www.sdxjpc.com](http://www.sdxjpc.com)

经 销 新华书店

印 刷 北京市松源印刷有限公司

版 次 2014 年 10 月北京第 1 版

2014 年 10 月北京第 1 次印刷

开 本 635 毫米 × 965 毫米 1/16 印张 16.75

字 数 202 千字

印 数 0,001—8,000 册

定 价 34.00 元

(印装查询: 01064002715; 邮购查询: 01084010542)

新知文库

## 出版说明

在今天三联书店的前身——生活书店、读书出版社和新知书店的出版史上，介绍新知识和新观念的图书曾占有很大比重。熟悉三联的读者也都会记得，20世纪80年代后期，我们曾以“新知文库”的名义，出版过一批译介西方现代人文社会科学知识的图书。今年是生活·读书·新知三联书店恢复独立建制20周年，我们再次推出“新知文库”，正是为了接续这一传统。

近半个世纪以来，无论在自然科学方面，还是在人文社会科学方面，知识都在以前所未有的速度更新。涉及自然环境、社会文化等领域的新发现、新探索和新成果层出不穷，并以同样前所未有的深度和广度影响人类的社会和生活。了解这种知识成果的内容，思考其与我们生活的关系，固然是明了社会变迁趋势的必需，但更为重要的，乃是通过知识演进的背景和过程，领悟和体会隐藏其中的理性精神和科学规律。

“新知文库”拟选编一些介绍人文社会科学和自然科学新知识及其如何被发现和传播的图书，陆续出版。希望读者能在愉悦的阅读中获取新知，开阔视野，启迪思维，激发好奇心和想象力。

生活·读书·新知 三联书店

2006年3月

不论何时何地，警察都应该与公众保持密切的关系，体现警民一家的悠久传统；警察是公民中唯一能够得到薪酬，为维护社区利益执行全职勤务的成员。

——罗伯特·皮尔 (Robert Peel)

伦敦大都市警察创始人，1829年

谨以此书献给我的家人

目 录

- 1 推荐序 詹姆斯·威尔逊
- 5 前 言
- 15 第一章 失序、“破窗理论”与严重犯罪
- 42 第二章 失序的增长
- 75 第三章 以往警务策略的失败
- 112 第四章 收复地铁：纽约市的生活品质方案
- 158 第五章 以社区为基础的犯罪防治
- 193 第六章 收复街道：恢复巴尔的摩、旧金山和西  
雅图的秩序
- 233 第七章 破窗效应
- 254 后 记

## 推荐序

自由与群体的利害冲突，构成了现代政治学最根本的分歧，并制造出一场大规模的美国文化战争。自由捍卫者眼中的理想世界，由自由选择人生的独立个人组成，这些自由是个人发展与社会民主的基础。群体优先的拥护者则主张，没有人能够完全自主，自由只存在具有合理秩序的环境中，个人发展需要家庭和邻里社区的支持。

这项分歧并非美国传统自由派与保守派对立的延伸。个人自由的支持者，包含某些市场经济保守派分子；群体优先的拥护者，也包含某些认为市场力量经常有害群体生活的自由派人士。两位对政府地位立场泾渭分明的人士，约翰·罗尔斯(John Rawls，美国知名政治哲学家)和罗伯·诺齐克(Robert Nozick，美国政治哲学家)，均声称他们的主张源于自由选择的个人主义。迈克尔·桑德尔(Michael Sandel，美国政治学者，现任哈佛大学教授)和阿拉斯代尔·麦金太尔(Alasdair MacIntyre，苏格兰哲学家，以政治学说著名)尽管在许多公共政策事务上意见相左，但也都认为人是一种群体动物，在公民生活中，汲取其生命意义。

自由与群体的冲突，体现在无数的议题中，如药品管制、校园宗教中立、堕胎权、工厂关闭法、产假、降低犯罪策略等。乔治·



凯林与凯瑟琳·科尔斯以最普遍和生动的典型案例，探讨了这个问题：该以何种方式和何种程度保护公众领域？

日复一日，在多数大都市和许多小城市，我们都经历着同样的问题。游民席地而睡、乞丐在车站附近乞讨、桥墩上的涂鸦、不良少年在游乐场聚集、敞开窗户大声播放歌曲。公众领域的行为应该如何、由谁来规范？

过去三十多年来，公共政策已逐渐偏向个人自由最大化，偏向强制性的社区管控。当众酒醉合法化、精神病人无须强制住院、公开乞讨得到更广泛的宪法保护。这些赋予个人愈来愈多权利的改变，其中许多并未经过公开辩论或立法程序，而是法院判决的结果。

法院的特殊功能，在于权利的辨识和应用。也就是说，根据法院的判决，政策将逐渐偏向个人自由，偏离群体。通常，法院审理的是“个别”游民、乞丐或皮条客被告的案件。这类个人很少对任何人构成太大的威胁，因此，群体秩序的主张，在这类特定的案件中，经常被视为多虑和反应过度。

但“许多”个人集体享用赋予“某个”个人（或根据法院的观点，是一个抽象的、去人格化的个人）的权利，对社区群体的影响，经常远大于对单独人士所造成的影响。一个公共区域（公交车站、市集广场或地铁入口），不只是人数的总和，而是一个复杂的互动模式，且随着这些互动的规模和频率的增加，风险也大幅升高。

民众因而开始抱怨：冒失的乞讨者、衣冠不整的游民和无礼的青少年。警方的反应动辄得咎。对许多警察而言，处理这些轻微的失序，并非他们投入执法阵营的初衷，驱赶乞丐和对抗犯罪何止天差地远。所有警察都知道，这类干预都有负面宣传、恶意官司和政

治口水战的风险。他们从经验得到的教训是，人民的权利最大。几乎每一种不寻常的人，背后都有一个宣传团体（advocacy group）。更甚者，警方会自动撤退、袖手旁观。结果是，警方经常连法院已允许的最低程度的干预都做不到。民众感到更加失望，而这类事件进而会影响地方首长和议会的选举结果。

多年来，凯林持续研究这个问题，建议官员如何应对，并且评估他们的做法。在此过程中，他俨然已成美国公众领域失序行为控制问题的卓越权威。而现在，相关问题终于有了一套可行的解决方案。

本书的英文书名“修补破窗”（*Fixing Broken Windows*），是出自凯林和本人于1982年3月发表在《大西洋月刊》（*The Atlantic Monthly*）的一篇文章。我们用一扇破窗的图像，解释若无人确实地维护，邻里社区将可能堕入失序，甚至犯罪的境地。当一间工厂或一个办公室的窗户坏了，路过的人可能因此认定这里无人维护或负责管理。一段时间过后，就会有人开始丢石头、打破更多窗户。很快地，所有的窗户都被破坏，而此时路人会认为，不只这一栋建筑无人看管，它所在的这条街也是法外之地，只有不良少年、罪犯，或不知天高地厚的人，才敢在不受保护的区域游荡。因此，愈来愈多善良的公民抛弃这个地方，让给那些他们以为潜伏在暗处的恶徒。小失序演变成愈来愈大的混乱，甚至犯罪。

一个权利本位的司法传统，无法轻松解决这个问题。法官很难相信，一扇破窗（一个轻微的失序行为）竟如此重要，或应该授权警方对那些可能破坏更多窗户（制造更大失序）的人，执行公权力。法官看到的，是街角某一时刻的即景；相反地，民众看到的，是整条街缓慢、残酷地衰败的电影。

凯林曾亲眼目睹这个过程的发生，并了解其中冲突的价值观。

通过对美国警务历史的研究，以及为多个机关，包括纽约市交通局的咨询服务，他已经找出如何在牺牲最少个人自由的前提下管理公共领域秩序的方法。科尔斯专研相关议题的法规，并对当中最模糊不清的情况，提出绝佳的解读。

这是一本每一位警察局局长、地区领导、社区公益人士和有心的公民必读的书。当我们因过度的激进个人主义或地方自治主义而愤怒，对相关问题进行日益尖锐的辩论时，本书适时地提供了实用的指导。

我们不须牺牲基本的自由权利，便能收回我们的公共空间，但前提是，许多团体——法院、警方和众多机关及民间机构——必须改变他们对这些事务的态度。凯林和科尔斯提供了明确的指导方法。

犯罪学家詹姆斯·威尔逊 (James Q. Wilson)

## 前 言

民众对犯罪的恐惧正处在史上最高点，我们的全国警政领导人，对所谓的“犯罪问题”，提出了激进的解决方案。他们把焦点放在严刑重罚——“三振出局”式的监禁政策、盖更多监狱、更严格管制枪支和增加街道巡逻的警力上。

但目前各地对犯罪问题的讨论，其实更深入且更复杂。地方官员和媒体无疑对相同的议题表现出极大关注：暴力、严重犯罪和枪支泛滥等。然而，守法的公民要求恢复街头、公园和其他公共区域的秩序。他们的声音和要求，不仅开始影响地方政治领导，也逐渐改变了许多警察和刑事司法专业人士的看法，重新定义和解决我们的城市犯罪问题。

最近，凯林利用一个晚上，深入东岸某大城中声名狼藉的少数群体社区。他与社区居民、一位社区组织干部/社区律师，以及一位步行巡逻的警员同行。居民骄傲地向他指出一度被荒废、而后打官司再回收利用的联排公寓、整理过的空地，其中一块已被整建为社区花园和毒贩已然销声匿迹的街道。但在一个重要的交叉路口，他们竟遭遇到一个“公开的毒品市场”。一开始，他们在远处观察：大约15人站在路上，有些人负责招呼车辆、谈判交易，有些人负责注意警察，还有少数人只是站在一旁观看。当我们走近，把风

者看到随行的警察，立刻发出警告：“乔安娜，乔安娜。”（这是他们称呼警察的暗号。）交易立刻终止，毒贩分别朝不同的方向散开——但只是退到足以观察情势的地方，方便之后回来继续交易。许多年轻人，特别是年纪最小的，干脆站在原地等待。当晚最令人沮丧的一点是现场那些看来不满十一二岁的孩子。他们看到的，不是粗暴、滥权的警察，而是已沦为笑话的政府公权力。这一块公共区域的当家者是谁非常清楚：不是守法的公民或政府，而是毒贩。类似的情景每天都在美国各大城市的街角上演。

我们相信，当晚的毒贩中许多人都有前科，并且可能正在假释或缓刑期间，或面临其他罪名的听审。但负责的假释官、巡警、检察官在哪里？他们为何没有加入邻里团队，收复和防护我们的空间，让当地居民知道，政府和执法机关不会容忍毒贩占据街道和胁迫社区？当晚陪同的警员，一位对眼前状况感到愤怒的热心年轻人，为何只是不定时且加班巡逻这个区域，而非永久、固定的勤务？当然，我们都知道官方的回答是什么。缓刑和假释官负责的案件已经过多，检察官必须专心调查重大刑事案件和既有的案件。平日报案的数量已让警方忙不过来，办案的专业人力分散作业比较有效率。但细想这些理由，都是基于专业和官僚模式的表现及个人动机，很少思及社区安全。

所幸，许多警察部门和少数缓刑、假释官及检察机关，已开始认真检讨他们的假设和工作策略，转向解决社区问题的方向。与此同时，守法公民持续要求警察和执法机关改善治安，而民权人士、自由团体仍持相反的立场。这类冲突的严重程度不在话下，地方报纸每日刊出的新闻、社论和投诉书，都反映出民众对邻里、社区失序的关注和其中牵涉的价值冲突。

以美国社会和政治上最自由的城市旧金山为例，游民和治安都

是过去两任市长选举的主要议题。20世纪80年代后期，亚瑟·艾诺斯（Arthur Agnos）市长拒绝移除市公园内，特别是市政中心附近的游民营。结果，市政中心被称为“艾诺斯营”（Camp Agnos），并成为1991年市长选举的主要议题。以改善治安为主要政见的退休警官弗兰克·乔丹（Frank Jordan），最后赢得该届选举。四年后，乔丹市长改善治安的方案——“矩阵行动”（Operation Matrix），主导了政策辩论。他的继任者威利·布朗（Willie Brown）终止了“矩阵行动”，但向市民保证，他仍将取缔在公园和公共区域扎营、饮酒和犯下轻罪的人。治安问题主导选举，旧金山并非特例。1993年的纽约市选举，两位候选人：戴维·丁金斯（David Dinkins）和鲁道夫·朱利亚尼（Rudolph Giuliani），都主张取缔“抹车仔”（Squeegeemen）：在车道上主动上前擦洗车窗，再向驾驶员索讨费用的年轻人。

这类事例都反映出许多当地民众、商家和都市居民对他们每天持续受到的威胁、羞辱和无礼举动的强烈愤怒，及日益高涨、要求阻止失序蔓延的政治诉求。但它们也反映出同样强烈的维护公民自由和消除社会偏执与不公的信念。

为什么，当暴力在城市的许多区域蔓延时，社区居民要把焦点放在游民露宿、抹车仔、乞丐、卖淫和其他形式的失序上？他们是否想把穷人、少数族裔、低收入阶层和年轻人当做代罪羔羊？美国公民自由联盟（American Civil Liberties Union，简称 ACLU）的海伦·赫希考夫（Helen Hershkoff）指出：“过去十年间，为了解决全国各个城市大量增加的穷人和游民问题，许多都市政府恢复施行冻结已久的禁止公开乞讨条例。”难道我们要重拾过去带有歧视性的“危险阶级”观念吗？

不。这种指控只是模糊一个本质上合法的主张——将其夸大成

种族主义和经济不公。

尽管许多自由主义者大声指控，恢复秩序并不会造成贫富或黑白对立。对秩序的要求弥漫整个社会阶层和族群团体。纽约地铁的乘客要求秩序，最大的呼声不是来自那些有钱的银行家和股票经纪人（他们毕竟可负担其他的选择），而是涵盖所有族群、依赖大众运输，且迫切需要安全、文明的交通工具的广大劳动者。

此外，要求恢复秩序的人，绝大多数不是所谓的卫道人士。以旧金山最混乱的油水区（Tenderloin）为例，当地的反卖淫人士多数不是因个人信仰的原则反对商业色情。他们反对嫖客和妓女在路边车内公然交易的行为，将避孕用品和针头随意乱丢在人行道、公寓门前和公园里，完全无视儿童的存在，也不理会民众请他们表现出些许自制的要求。

最后，提倡恢复秩序的民众并非提议某种形式的多数暴政。多数人都相当清楚过往的教训，以及平衡个人权利与更广泛的群体需求固有的风险。本书所指的行为，是违反普遍接受的标准和行为常态，那些不论种族、族群和阶级差异，大家均有广泛共识的部分。

这不只是一个政治争议，也是经常拿上法庭的法律争端。刑事法律基金会（Criminal Justice Legal Foundation）的肯特·席戴格（Kent Scheidegger）曾准确地预言：“当一个城市决定为公共秩序采取措施，首先面对的问题是：我们会被告吗？”答案必然是肯定的。而有鉴于美国法院经常是许多公共政策最后仲裁者的特殊角色，民众、媒体和公务人员（尤其是警察和法务人员），都必须了解决定这些犯罪的相关重要政策及其管理的司法思考形态和逻辑。

然而，一般民众对于这些案件，或其判决的法律和社会逻辑，通常所知甚少。以最近纽约市的一个案件为例：两个年轻人，珍妮弗·洛珀（Jennifer Loper）和威廉·凯（William Kaye），于1990年

从他们父母郊区的家搬到纽约市区。他们的副业是在东村 (East Village) 乞讨。偶尔, 警方会根据该市的反乞讨条例驱赶他们。洛珀和凯均表示, 除了要求他们离开, 警方不曾对他们有言语和人身的侵犯。但在 1992 年, 两人分别由曾经挑战纽约市地铁乞讨禁令但败诉的律师代表, 控告纽约市政府, 宣称他们的言论自由受到侵犯, 且市政府的反乞讨法令违宪。当时, 多数警察甚至警政官员都不知道有反乞讨法令的存在, 更别提这起诉讼了。联邦法官罗伯特·斯威特 (Robert W. Sweet) 赞同洛珀和凯的主张, 并在判决书中将此案提升到涉及贫穷、财富分配不均和都市住宅不足等政治议题上, 因此应受宪法第一修正案保护。

但就民众所碰到的犯罪问题, 乞讨的数量绝对胜过暴力罪行。那些在城市里居住、工作和游憩的人, 必须面对混合失序、恐惧、严重犯罪和城市衰败的困境: 犯罪问题并非起于重大或“指标”犯罪。过去三十年来, 这种设想和衍生而出的解决方法, 导致了错误的公共政策、差劲的立法构想与行动, 以及扭曲的刑事司法判决和优先顺序。失序、恐惧和重大犯罪之间的区别不是无关紧要的。民众知道, 失序、恐惧的情况与严重犯罪有很大不同, 但需要政府有所作为。

要恢复秩序、重新控制混乱的街头, 现在还来得及——只要改变某些政策, 治安改善和民众的安全感就能相对迅速回升。我们已经有这类成功的范例, 在非常艰难的环境中取得惊人的成功。我们在书中提出实际且可延续的政策目标, 在保护邻里和社区利益的同时, 也能尊重个人合法的权利。这不代表政策的转向一蹴而就, 仍有若干强大的因素, 让政策偏向单纯防治重大犯罪。毕竟, 民众确实恐惧重大犯罪的危险。喧闹的年轻人也许惹人嫌, 但除非喧闹变成对生命财产的实际威胁, 那还算小事。其他的小失序也一样, 尤



其在资源有限的环境中，专心对付严重犯罪是合理的。两个同样有力的额外因素，让这种针对重罪的固定看法更难以动摇：首先，一种广泛的社会意识形态，将某些个人权利视为绝对，且实际上完全不受责任和义务的影响。这种意识形态让部分人士主张，在自由的大旗之下，所有非暴力的异常行为都应被容忍——这是与公序维护直接冲突的信念。第二，主流的刑事司法策略与这种自由派意识形态一致，内部一致且直观上合理。其最主要的基础，是以一个专业的“刑事司法体系”为首要工具，让社会控制犯罪的构想。警察是这个制度的“最前线”——他们对社区和邻里生活的主要贡献，是逮捕违法者，让这个体系处理他们。维护安宁、解决民众的问题、调解冲突和维持秩序，顶多被视为另一项平行功能，甚或一种讨厌的“社会工作”。

可惜，这个模式已彻底失败：过去三十年来，重大犯罪率居高不下。该模式失败的原因在于否认失序、恐惧、重大犯罪与城市衰败之间的关系。而导致这个刑事司法体系失败的另一个因素，则是忽略公民在犯罪预防中的角色。

但我们仍保持乐观。民众已开始要求实际改善社区生活品质的政策和做法。他们等不及要改变，并已对警方、检方、矫正机关和法院施压。20世纪六七十年代，美国的经济繁荣让工作与收入状况持续改善，许多民众相信他们可以迁离衰败的社区，住到更好的地方。但对许多人而言，这已是不可能的事情。不论是波士顿的多切斯特（Dorchester）、密尔瓦基的西区、西雅图的大学校区、旧金山的油水区或纽约的哥伦比亚高地（Columbia Heights），离不开的居民和商家都强烈要求遏止衰败和恢复秩序。最重要的是，民众已开始采取主动。

如果某些行为真的被罪刑化，我们要如何确保警方不会滥用这