



逃犯条例 深度

评论

何家骐：香港警政民历史流变，人心向背的教训与启发

警队提供什么服务？怎样服务？为谁服务？

2019-08-18



2019年6月12日，反对逃犯条例修订条例的占领行动，香港警察在金钟立法会大堂内休息。摄：陈焯辉/端传媒

谈论香港警政在过去的两个月变成了“炙手可热”的议题。事实上现在政治一天都嫌太长，这两个月内，市民最常讨论的，是警队的示威管理手法，是否使用过量武力；警队的管理架构及监察问责，现在更发展为警民信任的问题。

笔者尝试回到根本，从历史及制度回答三个重要问题：1) 从制度分析，香港警队为什么会身处现时的困难？2) 为什么自2005年起，自问“尽忠职守”的警务人员，会不断的受到市民的质疑？3) 现在极端对立的警民关系，何去何从？

分析警民关系的变化，最容易跌入的分析误区就是只集中观察警队在运动中的示威管理策略，以及社运组织内部的变化，而忽略“警政环境”（policing context）更迭，对前两者产生的改变。

“警政环境”这个学术名词，泛指警务机关的“工作环境”、机构本身的组织理念、架构、人员文化等硬件，其实在不同的社会状况下，运作起来可有非常不同的效果，而更重要的是，民众对警政机构的观感也会因警政关系的变化而有非常大的差异。

如今，社会大众会对警队的认受性（legitimacy）、问责（accountability）及透明度（transparency）三方面渐有要求。如果北京对香港管治政策有变，偏离过往英殖政府在过渡期内的“间接管治”及“模糊手段”，而在“一国两制”的执行上有更实在及具体的诠释，便会令大众对警队、乃至警政的根本结构产生疑问：警队提供什么服务？怎样服务？为谁服务？



1953年6月1日，香港警察在庆祝女王伊丽莎白二世加冕典礼的巡游中。摄：Ed Feingersh/Michael Ochs Archives via Getty Images

亲政府、疏民众——殖民遗留的警政民关系

严格而言，香港警队一直以来不需要亦没有依靠市民认受，他／她们被视为“政府的代理”。

笔者六月曾接受端传媒访问，简要谈到要理解香港的警察制度，就要回到制度建立时的根本概念中去：殖民时期的警队建立，有军事化中央集权架构，主要目的是维护统治阶层利益，另有一个特色是非本地人领导警队。这些特点，在二次大战前的香港警队表露无遗。

英国处理海外殖民地，主要委派一些曾在不同殖民地有从事军事或警务工作经验的人，作为领导，从其他殖民地引入一些下属，再在当地招募一些本地人当前线人员，组成治安维持队伍，以保障英国人在当地的利益。二次大战之前，香港有“更练团”的设置，华人社群自己组织保安队伍，而居民亦不愿和官府有频密的接触。“社区警政”在香港的乡郊，其实大意是指非直接的管治，只是一种官方认可的代理人，协助乡民自行处理村务。

二次大战之后，世界的冷战格局，加上“日不落国”从殖民地撤退的策略，左右了香港警队的发展。例如增加招聘华人作前线管理的警官，强化“品格（政治取向）审查，避免卷入两岸对峙的漩涡，增强警队防暴力量，改善和英军的战略配合等。甚至在六七暴动后，警队形象、业务能力及人员质素三方面急速改变，日得民心。

尽管英国管治者的理念没有根本改变，但通过制度的确立，增加官民沟通，满足市民基本需要后，获得了市民对警务系统、殖民政府施政的认同。很多人认为，港英政府在殖民地年代后期的“成功”，例如经济起飞、社会相对稳定等，是七十年代后“社会改造工程”的成功，及内地改革开放带来的机遇。但香港警务系统在七十年代后的“专业”及“制度”化，也缔造了一个相对安定的内部环境。

然而，严格而言，香港警队一直以来不需要亦没有依靠市民认受，他／她们被视为“殖民地政府的代理”（agent of the colonial government），效忠的对象是英女皇而非香港市民；其文化的“政治中立”概念，基本是指不会偏袒“英女皇及英国政权之外其他的势力”。

随著主权移交，理论或实际而言香港不再，也不应是一个殖民管辖地区。北京希望九七前后能“平稳过渡”与“五十年不变”，即以“旧制度”搬至“新架构”。从狭义来看，以往效忠英女皇的角色转移为效忠香港特别行政区，只是效忠对象转变而已，其体制本质并未因改革而动摇。



1992年8月1日，警方突击搜查旺角的非法卖淫活动。 摄：Gerhard Joren/LightRocket via Getty Images

警政关系一度焕然一新

七十年代的经验，警队一再提高透明度及更面向市民。

香港自七十年代起推出一系列“社区警政”措施，拉近了市民与警察的距离，也改善警队在市民心目中的形象，提升专业化。

警队作为一个典型的科层官僚架构，改革的模式，一定是由上而下的，领导者的决心及魄力，对改革能否取得成功至为重要。薛畿辅（Charles Sutcliffe）在1969年就任警务处长，在总督戴麟趾爵士（Sir David Trench）的授意下，决心把六十年代集团式腐败丛生的警队彻底改革：重组组织架构及官阶，让“军装”（uniformed branch）及“侦探”（Criminal Investigation Detectives）分道扬镳，大量晋升员佐级华籍人员为见习督察，招募更多本地大学毕业生，增聘女警。最重要的，就是大幅提高入职薪酬，及强化“反贪污部”的编制及调查权力（虽然最后未竟全功，葛柏外逃事件后，政府决定成立独立于警队编制外的廉政公署取代警队反贪污部的工作），绝非只是用“银弹政策”收买人心那么简单。

这些改革达到几个重要的目标：成功笼络地区层面的社会贤达，他们跟警方合作无间，无论在市区或郊区，乡绅及地区人士都和警队建立比较制度化、密切的连系——这直接取代了七十年代前非正规，甚至是腐败丛生、广为市民所诟病的“地下秩序”。而在人口密集社区的邻舍层面，新市镇的发展及重建计划，给予警方一个很好的契机，重新建立警民关系的互动模式。例如当时涌现大型街头罪案，警方会高调布阵破案，令市民重拾对警队的执法能力及专业化的信任。

当然，当年信息流通的速度慢，没有互联网，亦没有民选的议员，只要警方有“表现”，面对诉求相对简单的民众，更容易取得他们的支持。

七十年代的英殖政府，通过高举反贪及架构重组等措施，成功扭转警队腐败的现象，建立警民的信任。

警队架构其实自八十年代就再没有大规模改动。到了九十年代，政府推出“服务承诺”，是一种向市民问责的概念，经选举政治的推行后，开始有了翻天覆地的转变。警队亦以服务为本、维持社会稳定为目的；运作的透明度提升，警员招募的质素亦增加，所以当时的警队逐渐得到公众信任。

1997年前，警队处理的罪案主要是影响社会治安的街头罪案，集团式犯案，甚至是中港跨境罪案。到回归以后，公民意识的觉醒导致更多公民抗争出现，当中大多是市民对法律条文、对香港甚或中央政府的质疑，而非与警队敌对。

需要提醒的是，虽然警队一再提高透明度及更面向市民，但效忠统治者利益的逻辑不变。香港的警务议题，一直以来强调的都是维护内部稳定，边界管理，而并非防止罪案及服务社会——以警务问题为本，与民众接触有限——这个和欧美警政的模式大有分别。



2014年9月28日，香港金钟政府总部附近的集会上，示威者与警察发生冲突。摄：Xaume Olleros/AFP via Getty Images

2014后的警队：精进装备，扩大编制，强化“社区警政”

转变重在强化防暴力量，并营销警队“与民同行”的形象，却似乎未有对应社会对警政期望的转变，尤其是青少年及中间群众的期望。

香港社会运动的管理，以及港人甚至官方对警队的信任，基本上来自于对九七后既有制度的信任。虽然1997年后示威游行管理的制度曾经有所变更，但基本上警民之间都存在一定的默契，并乐于展示这个“两制”的舞台——香港跟中国内地不同，香港可以示威游行。

香港示威游行的次数，在这二十多年间多不胜数，但是引发大型警民冲突的情况则不算太多，示威游行前基本没有在社会上产生大规模破坏。2005年的“反世贸”引来了非本地示威者，警方使用了催泪弹，已经是最严重的“暴力”场面，肢体的冲突也相当有限，这亦和港人普遍“和平，理性，非暴力”的取态有关。五年前占领中环“公民抗命者”之所以采取挑战法律的手法，并乐意承担法律后果，也是基于他们对歧视法律诉讼框架的认知，在预计可面对的风险后所作的决定。

值得注意的是，2003年的“七一大游行”，之后的“反高铁”、“反国教”游行集会，参与人数众多，却是警方未有大规模介入而秩序未见失控的情况，破坏公物的行为也有限，抢掠纵火更未曾出现。百万群众“自我警政”（self policing）的表现，很多外地朋友啧啧称奇。警方在游行前和主办单位协调，当天主办单位及游行人士自我约束，并没有出现乱子。这情况建基某种默契，而默契则只是源自根本的互相信任，双方都相信对方会在法律框架下，作出可预期的行为。

但在2014年雨伞运动运动后，这种信任似乎不断被削弱。

2014年雨伞运动发生后的两年，2016年农历新年的旺角骚乱，采取激烈行动的示威人士与警方发生冲突，并有放火烧车及打破店舖玻璃的行径，最后警方大举搜捕，大批青年被判入狱。

借此，政府锐意拨出更多资源，进一步强化警队“内部保安”（internal security）的能力。明显地，“占中”使警队获得了更多的资源，购买更新式的防暴“硬件”，除了原有的防暴装甲车外，更购入了三辆新型的水炮车（官方称为人群管理特别用途车辆Specialized Crowd Managment Vehicles），组成并把“速龙小队”（特别战术小队，Special Tactical Squad）常规化，专门于警民对峙的场面中上场，用武力驱散人群。

警队亦进一步扩充人员编制，例如强化了“网络科技罪案组”、监察及搜证。内部亦曾进行有关2014《光明顶行动》的检讨，虽然报告内容从未公开，但从防暴管理的角度来看，他们似乎趋向进一步的专业化及规范化。理论上他们防暴能力已经进一步增强。

另一个关键为警方的人员培训。参考官方的数字，警队从雨伞起已经不断扩充其编制、质素，现在很多人都谈论警队人员能否有效地面对这场风波的压力，并切实执行管理层所制定的防暴策略，这个问题值得进一步观察。另一方面，这两年间，警方亦采取了几项“社区警政的措施”，试图拉近警民之间的距离，例如启动了脸书（facebook）推特（Twitter），微博（Weibo），又有建立八乡的少年警讯训练营，香港警队175周年的大汇演等，试图改善警队的公众形象，并锐意加强与青少年的联系。

这些转变重在强化防暴力量，并营销警队“与民同行”的形象，却似乎未有对应社会对警政期望的转变，尤其是青少年及中间群众的期望。这个“期望”来自于，在经过一系列的政经事件及司法判决后，市民对法治能否保障他们公民权利的怀疑进一步加深，并质疑警队是否真的能做到“专业”，“中立”及“问责”。

香港公务员制度常强调“政治中立”。在香港情景的理解下，政治中立在九七前泛指没有倾向香港以外的政党。需知，当时香港没有民主，亦较少本土政治，关注的是“两个中国人”的政权，所以政治中立很多时会被“简化地解读”为“不亲台湾”和“不亲大陆”。

六七暴动后，殖民政府通过了一系列的严刑峻法，使警方的权力大增，方便作打击“暴徒”之用。虽然大多数的时候，这些法例都只是备而不用，但有紧急情况时，它们都是用作内部保安（internal security）非常有效的无形武器。

殖民时期对“专业、中立、问责”的认知，直至九七回归后，香港政府都未曾有过认真的讨论和厘清。

殖民时期对“专业、中立、问责”的认知，直至九七回归后，香港政府都未曾有过认真的讨论和厘清。1997年以后，特区政府曾就香港公务员的“政治中立”作出解释，但其所依循的，依然是殖民时期忠于统治者的“旧框架”。在西方，“政治中立”是在政党政治的民主选举下，不偏不倚，效忠宪法（或制度），但在香港，除了这点亟待厘清以外，“专业及问责”究竟是香港警方经常强调的程序、制度化、有规有矩，抑或是强调“程序公义”、透明、公开、一致，这个问题也有待回答。

殖民地时期对这些概念的不清不楚，可说是一项“模糊的艺术”：通过非常“政治化”的办法把这些关键词作“去政治化”诠释，避开了一些殖民政府难以处理的政治难题。比如究竟政府的合法性为何？为什么没有民主？香港人是什么人？谁是宗主？这些议题，在二次大战、两岸分治对立的地缘政治下，埋在地底避而不谈。在没有民主选举、没有民众剧烈诉求的格局下，或许可以相安无事，但当外在内在环境都剧烈转变，这些问题便需要重整，否则争议甚至危机便会出现。



2019年8月3日，速龙小队在旺角清场并逮捕示威者。摄：陈焯輝/端传媒

当前极端对立的警民关系，何去何从？

警队是典型的官僚架构，这个组织特色基本上否定了“从下而上”改革的可能性。长远来说有两个方法。

欧美有关市民对警队支持度的研究，一直倾向强调“程序公义”对市民信任警察的重要性。而有关“程序公义”的研究，通常强调程序的“公平性”、“透明性”、“执法一致性”对警队形象的影响。警方要礼貌对待市民，尊重人权，警务工作要有足够的透明度，通过程序合法，赢取市民对警队的支持。

然而如上文多次强调，香港的警队，根据殖民地警队的模式建立，一直强调“半军事化”及能被迅速动员的防暴力量，以维持社会治安为主要目的。而社区警政措施需与市民同步的理念、引入民意代表参与管理决策等“民主警政”（Democratic Policing）作法，其实都不存在于香港。因此“程序公义”这种成立于欧美社会背景的假设，运用于理解香港的警政问题，会出现一个极大的疑问。

而上文所讲的，香港警队从七十年代起，逐渐争取到市民的认同，也不适合用“程序公义”的改善来解释。这些改革，并非有关“警政民主化”的做法，反而更加类近“商界营销”策略，通过“多快好省”，强调“成本效益”，“满足顾客”，令市民对警队的感觉到正面。这种令市民对警队专业程度满意的成功，亦可以理解为香港一直以来有社会精英，中产阶级专业人士当道的社会架构。他们崇尚的“专业”，除了程序理性之外，就是这些“多快好省”，“强调结果”。

这些措施之所以有效，除了确实部分得回应了民众对透明、廉洁的要求外，这很可能和旅港的香港居民，更多怀疑中国大陆政府政权的合法性有关。作为难民，他们到了香港后，总爱比较港中国大陆甚至台湾政府的管理，他们对可以获得暂时的安逸，大多表示非常满意。

回到今日，香港警队非常制度化，专业部门众多，人员质素比起不少发展中国家，以至欧美民主国家的警队其实还要好，但仍然陷入现在意想不到的困难。主要的原因，就是这个从港英年代平稳顺利过渡的半军事民警架构，在新的政治氛围下，出现了难以自我修正的结构性问题。

在这场源自政府程序失信、咨询期极短、并漠视专业人士的修例风波中，市民的感受是，警队对支持及反对政府的声音执法不一致。警队怎样厘定防暴战术是非常“专业”的，或许大致有其内部守则的依据，但两个月来市民历历在目的场景，有“612”在立法会示威区的驱散战略，“721”在元朗的“延误增援”，“811”在港铁站内使用催泪弹及在扶手电梯上追捕示威者……警方长官事后对行动的解释，却未能令普罗大众彻底信服，甚至有不少人质疑警队专业性，甚至诚信。虽然有所谓《警察通例》在字面上保证正义程序，但因为从未在民主的管治下，这方面基本上没有保证，亦没有制约。

问题是，这个状况有彻底改变的空间吗？有悲观的论点说，三十年后也没有希望了，这句话不免言过其实。但由于警队是典型的官僚架构，这个组织特色基本上否定了“从下而上”改革的可能性。因此长远来说，“有效”的方法，要么是期待能有一位有政策理性、有魄力、有政治智慧的政府领导，有能力在“一国两制”框架内，向中央及香港市民双重问责下，获得中央政府充分授权，改变市民对警队执法不公的印象；要么是像七十年代的英殖政府，通过高举反贪及架构重组等措施，成功扭转警队腐败的现象，建立警民的信任。

成立独立调查委员会的建议，“情、理、法”兼备。

很多人呼吁成立一个独立调查委员会，调查至六月以来警队执法的争议。其实这个建议，“情、理、法”兼备。有法律的基础：根据香港法律，特首可成立具备法定权力的临时机构，并委任社会贤达，赋予传召人员及审查文件的权力，调查社会上引发市民关注的大事。事实上，无论港英及特区时代的香港，有无数的例子可以参照。例如港铁工程造假、铅水污染或2012年南丫岛海难事故等。“情理”方面，委员会的调查如果程序公正，调查范围合理，过程公开，这将会对政府官员及警队，赚回市民对其信任都有非常正面的帮助。

（何家骐，香港教育大学社会科学系助理教授）



热门头条

1. 早报：中国央视报导香港女子右眼受伤，引用假照片，“新闻”信源无可稽考
2. “你是香港人来买滤毒罐？”台湾防毒面具相关产品销量上升
3. P2P围城：爆雷后，南京一群基层公务员破产了
4. 即时报道：机场集会大混乱 警察被围后拔枪 《环时》记者及疑似内地辅警被示威者踢打...
5. 周保松：805记者会，林郑的新论述
6. 纪羽舟：齐上齐落之前，负责任地检讨813机场“事变”
7. 国际媒体如何报道香港街头抗议运动？
8. 818集会：民阵称逾170万人参与，警方数字为12万8千人，示威者最后和平散去
9. 港警强力清场致血腥场面：胡椒球枪扫射示威者，港铁内发射催泪弹，女示威者右眼中布...
10. 揭仲：解放军进香港“维稳治乱”的设想和代价

编辑推荐

1. 揽炒、新冷战与颜色革命：历史十字路口的香港与北京
2. 818集会：民阵称逾170万人参与，警方数字为12万8千人，示威者最后和平散去
3. 许仁硕：对警方究责的艰难——太阳花后的台湾经验
4. 黄仁逵：这一路上
5. 何家骐：香港警政民历史流变，人心向背的教训与启发
6. 未成年抗争：他们最漫长的暑假
7. 伊朗伊斯兰革命40年（三）：改革已死？后革命时代的宗教与政治
8. 华思睿：德州枪击案之后，如何面对互联网最阴暗角落？

9. 伊朗伊斯兰革命40年（二）：革命之子，城市化与“两面人”

10. 留给我们种子的人：台湾植物园的植物学家们

延伸阅读

邓键一、袁玮熙：参与一场不怀期望的社会运动，人们心里在想什么？

数据说话

未成年抗争：他们最漫长的暑假

他们十五、六岁，走上街头，也将朋辈、父母、老师、校长带动起来。这个暑假，“一起成长吧，整个家庭”。

“光复红土”大游行和平散去，示威者高呼“818维园见”

今日的遊行活動，是近期較為罕見的沒有警民衝突和催淚彈的一次。

建制派再發起集會「反暴力、救香港」，參與市民怎樣看現狀？

端传媒记者在现场采访三名集会市民，了解他们对政府、对警察、对“揽炒”和中港关系的看法。