



逃犯条例 深度

专访香港警政学者何家骐：当殖民警政遇上公民抗争

“香港的处境已经完全不同了。以前是殖民地，我们不应该对那个政府有期望的。但现在你告诉我们是主人嘛。”何家骐认为，若想信服公众，改善警民关系，独立调查警权和政治事件是良好出路。

端传媒特约记者 彭嘉林 发自香港 | 2019-06-27



警政学者何家骐。摄：林振东/端传媒

2019年6月12日下午，金钟爆发激烈警民冲突，警政学者、香港教育大学助理教授何家骐博士身在东京，但心系金钟。他一边不断浏览电视和手机新闻，关注香港最新情况，一边又忙于参加学术会议，主题讲的正是港台警察在2014年后的抗争管理模式。回港之后没几天，接受记者访问时，他有点欲言又止，觉得自己未充分掌握现场情况，身为学者也未必适合直接论断刚发生一个多星期的事件。

当下香港，警政问题风起云涌，各界对警权的质疑声此起彼落。国际特赦组织、民权阵线等组织揭露警方在612冲突等事件中过度使用武力，前者查验了14段警察有明显运用暴力的影片，后者收到50宗涉及警方不当行使警权的个案。此外，众多组织呼吁成立独立调查委员会调查警方暴力。国际上，德国枪厂和英国外相亦表示拒绝销售部分武器予港府。但政府不为所动。6月21日和6月26日两个夜晚，抗争者先后两次大规模包围警察总部，创下近几十年来的先例。

何家骐的学生、警察朋友都联系他表达情绪，觉得“好辛苦，为什么会弄到这个地步”，也有许多人希望他具体分析警察过度使用武力的事件。不过，比起为当下事件给一个对错结论，何家骐更想为争议和民怒提供历史和制度的纵深。面对这不断恶化的警民关系，他认为，由独立委员会调查和检讨警权是改善警民关系的一个出口：“没人想被人查。但如果你想win back（赢回来），去信服公众，亦都对一些与之无关、没有滥权的好警察合理一些，就应该这样做..... 个别警员有问题或者整个行动有问题，也不应该由他们去背锅。”

“这未必马上可以令政府重新获得合法性，但起码人们会看到政府往对的方向走。”



2019年6月26日，示威者包围警察总部，期间一名怀疑便衣警员的男子被围堵在一个角落，被示威者用灯光照射。摄：林振东/端传媒

殖民警政的延续

在何家骥看来，警民关系变差的核心是期望落差。早在2014年，他就指出雨伞运动时发射催泪弹令公众反感，其一是因为期望管理没有做好。不过他认为，牵涉更深的期望问题，是香港警察在“五十年不变”的框架下大致延续了殖民警政制度，而很多市民的期望已不再停留在殖民时代了。

那么，殖民时代的警政制度是怎样的？

何家骥说，香港的警察队伍本质上是一支半军事化的民警，沿用爱尔兰警察系统而建立。这种半军事化的民警编制在全世界并不常见，比如中国就将民警和武警分开。在殖民年代，由于英军不方便高调介入，忌惮影响中国的关系，香港警队一直在前线处理内部的保安工作。因此，这支警队是香港境内唯一的警队，花费颇大，警民比例相当高。他举例说，台湾全岛有六万多警察，但香港就有近三万警力，并且，全部警员都需接受防暴训练，并在有需要的时候投入防暴行动。

根据公开资料，现时应付示威者的警力主要为机动部队（简称PTU，英文全称为Police Tactical Unit），是港英政府在六十年代两次骚乱后的改革结果。机动部队总部设立防暴训练营，以轮替制从各地方总区军装部抽调人员组成一个170人“大队”。之后大队会驻守地方总区一段时间，平日进行巡逻、罪恶扑灭和人群管理工作。其后，队员会解散返回原属或调往其他岗位，各地方总区军装部再抽调另一批人员补上。



2019年6月26日，示威者包围警察总部。摄：林振东/端传媒

现时，机动部队共有八大队，当中两队是2016年后新增的。在大型的激烈示威场合，机动部队警员和曾接受机动部队训练的冲锋队警员和普通警员都会换上防暴装备，组成防暴队应付示威者。

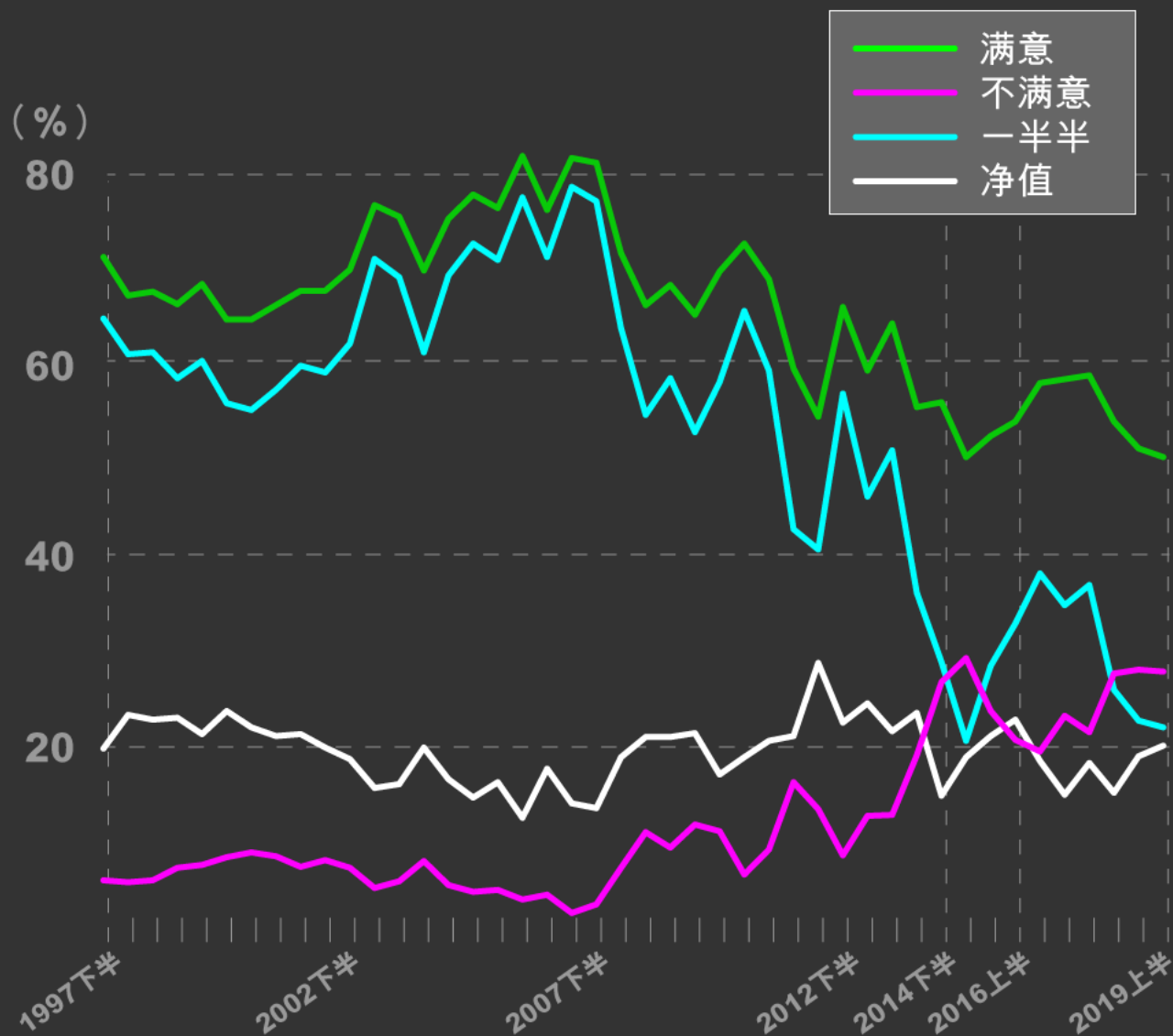
何家骥指出，这样的“半军事化”警队在殖民制度下被赋予很大权力。譬如说，管制集会和游行的《公安条例》其实源自六七暴动，但此版本来是针对当年“左派”及香港内部保安的产物，是一套应付乱事的条例。这条法例自1967年10月生效以来，虽经历部分修例，但大致沿用至今。

“香港其实很容易犯法的。有人会说那犯法为何不捉，这涉及管治的艺术。香港很多时候很模糊，很多权力未必会用，很多时候是相安无事的。”何家骥强调，“合法去做并不代表就可以得到大多数人的支持和legitimacy（认受）。”

“我不是法律专家，好多时香港警队所做的，除非被人揭发好明显是犯法的（如朱经纬案），否则绝大多数的行动都可合法，（但这会有）情理法的问题。”

2014年11月26日当晚，旺角的占领运动期间，朱经纬警司在旺角执勤时用警棍袭击市民郑仲恒，及后被判入狱，但市民投诉过程艰难，向警察投诉课（CAPO）报案后，CAPO认为殴打指控不属实。其后，监警会三次否决CAPO的调查结果，CAPO最终于15年底才确认指控属实，但直至2017年初才作出检控。

市民对香港警察满意度的变化



注：调查为每隔半年进行一次，样本人数并非每次相同。资料来源：香港大学民意研究计划

市民对香港警察满意度的变化。图：端传媒设计部

与此同时，香港警察的运作亦不太透明。监管警员纪律和行为的《警察通例》有部分章节并不会公开予公众查阅，包括涉及武力和武器使用的部分不会公布，令人无从判断警察有否滥权或恰当使用武器。

“越透明就越可以问责……这是我们一般人的说法，但警察会说，如果你什么都知道那我怎么抓贼？这涉及最大的问题是‘什么是警察’，‘警察运作背后的依据是什么’。在殖民制度下，警察应该是处于更好的位置去管理。他们会更高一点，可以很有权力，可以很威权。”

“但香港的处境已经完全不同了。以前是殖民地，我们不应该对那个政府有期望的。但现在你告诉我们是主人嘛。”何家骐说。

警方眼中的专业，可能不是公众想要的专业

何家骐介绍，负责、专业精神和中立，这些特质是过去警方一直塑造的形象，而很多市民在晚期殖民时期和回归初期亦认同警队拥有的这些特质，不过，这些特质近年愈发受到质疑。

“整体而言，在专业方面人们会觉得他们做事是有规章、有效率、有程序；警队整体而言也是有学历有教养。可问责性方面，警队是向市民负责，人们知道他们在做什么，《警讯》又有宣传，有需要时找他们帮助又真的是有服务承诺，如定下多少分钟去到现场、处理投诉。中立方面，在选举时他们都算公正、没有动手脚。”

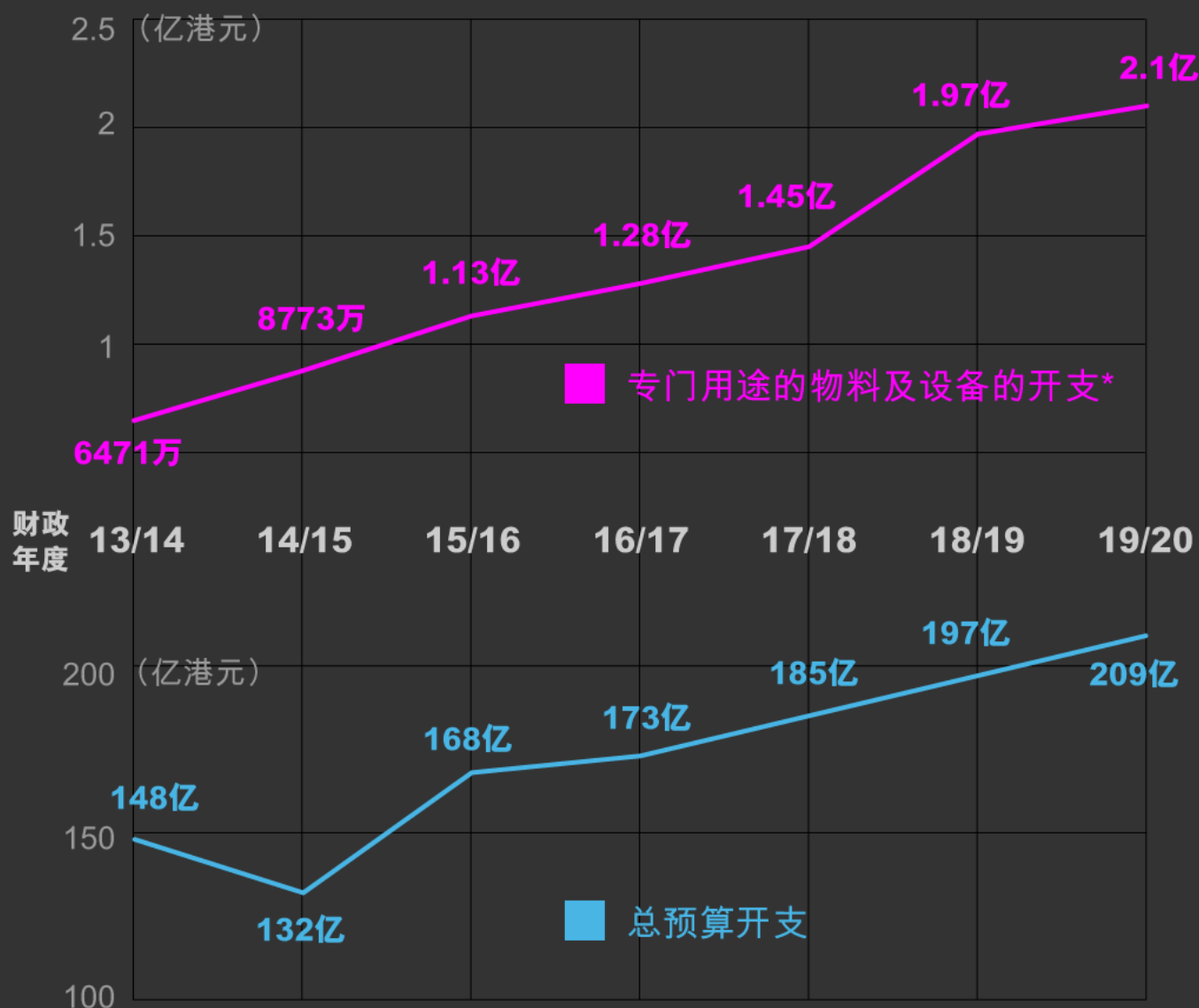


2019年6月12日，警方进行金钟夏慤道的清场行动。摄：陈焯輝/端传媒

然而，当公民意识崛起，官民冲突浮现，尽管警队“大框架不变”，何家骐认为这些特质逐一浮现问号，人们开始质疑：为何警方标榜专业，但常常会犯事，也会质疑警察最终究竟向谁负责。至于警方强调的“政治中立”，何家骐认为在殖民时期，泛指没有倾向共产党和国民党的任何一方，而事实上这个词源自西方议会民主，但香港又不是运行这套制度，何谓“政治中立”出现很大的问号，回归后也一直没有清晰解释。

何家骐也指出，香港警察近年变得越来越“专业”，意味著增加资金投入去购置武器装备，开设新队伍等等。

香港警察近年预算有增加吗？



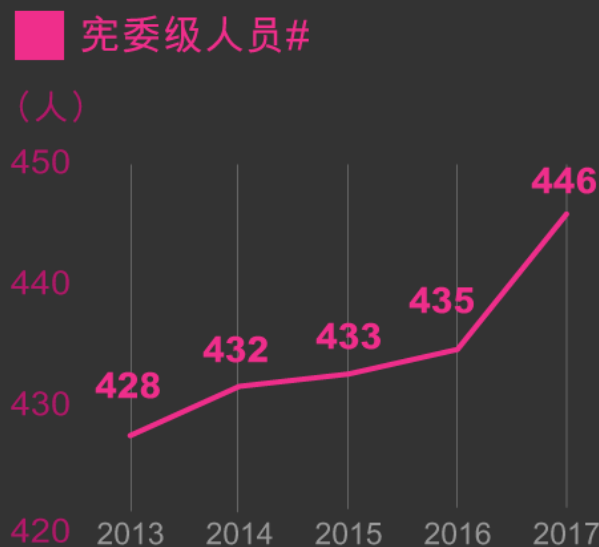
*该开支用作购置枪械及弹药、手扣、盾牌、通讯设备、铁马、保护头盔等行动装备及支援前线的物资；2013/2014-2017/18为实质开支，2018/19为修订预算，2019/20则为预算开支。资料来源：香港警察年报、财政预算

端传媒翻查资料，警方的开支从2013/14财政年度的148亿元，大幅上升至2019/20年的209亿元，当中用作购置枪械及弹药等行动装备的开支增长尤其明显，从6471万增至2.1亿，增长超过2倍。同时，2014年6月开始，警队成立俗称“速龙小队”的特别战术小队应付示威场面，该小队由警方精锐组成，包括机动部队教官、反恐特勤队、机场特警等。

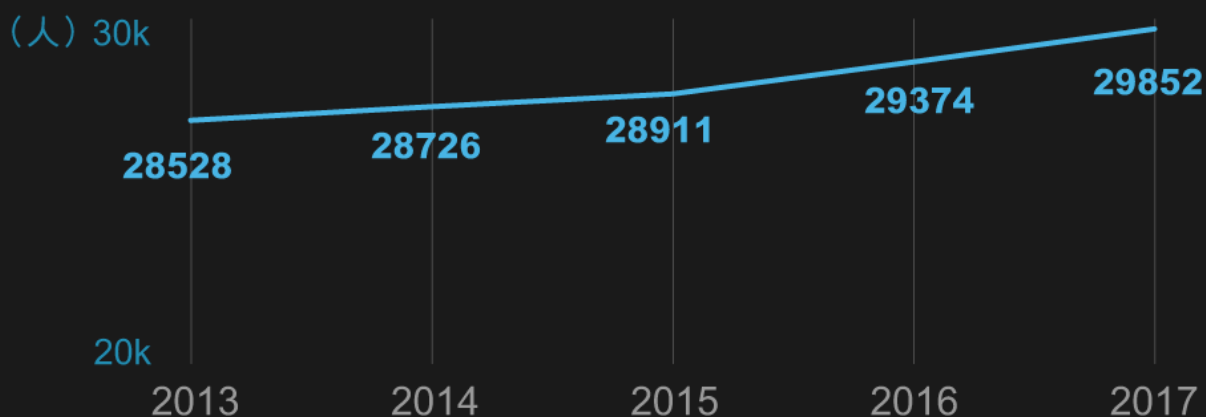
“我不是为警察辩护，我认为他们在行动上越来越专业。他们发展出速龙小队，非常专业和专门地应付人群。他们也有很多新的武器，很多都是所谓‘非致命’的。在他们眼中这些都是专业的，但对公众来说这种专业并不是我们想要的。从公共行政角度说，专业意味著高学历（high-academic qualification）和全面的训练，不但涉及警察训练学校的训练，而且需要非警察的导师、人权教育。”何家骐强调在专业（Professionalism）这个层面上，公众和警方之间存在期望的落差。

何家骐说，香港警队过去的成功只是“在某些条件下成功”，这些条件包括没有大争议、没选举政治、没示威、没有利益争论，而市民亦没办法、“不需要像验尸一样验清楚警察的本质”。何家骐进而指出，“香港一直以来的成功在于好多事都是不清楚较好，这不是unclear，而是一种politics of ambiguity。”

香港警察近年人员编制有增加吗？



警员编制（总数）



* 警务处处长、警务处副处长、警务处高级助理处长、警务处助理处长、总警司、高级警司及警司

总督察、高级督察、督察及见习督察

资料来源：香港警察年报

旧管理遇上新运动

从大的背景来看，何家骥认为612警民冲突看到香港警方与全球其他警力部门一样，过去采用的商讨式管理（negotiate management）和“选择性斩首”（selective incapacitation，也翻译为“选择性隔离”）面对很大的挑战，成效受到质疑。

“这种‘协调管理’是上世纪七八十年代西方民主社会觉得有用的手法，是比较理想的。为何？因为知道打完也没用，不如聊一聊。”何家骥认为，香港警方一直采用这种手法，近年也没放弃与示威举办方商讨。

这种做法的操作是：香港警方接获游行示威团体的申请后，积极与主办单位负责人联络和商讨。在群众示威期间，在场的警方公共关系人员与活动负责人保持沟通，担任现场指挥官和主办单位的沟通桥梁。

“近年这种手法受到质疑，不是说制度或这个手法有什么问题，而是这个制度的成功建基于很多因素的，比如警民要有信任，以及要有一个首领能让大家可以谈判，”何家骥说，“这十年八年（社会运动）的特色是‘所有人都是首脑’，也有很多innovative tactics（创新策略）令警方和政府出现问题……（运动）不喜欢被人lead，没人领导，你怎样谈判……他们也不是通过传统的团体和组织方式出来。”



2019年6月27日凌晨，示威者发起包围警察总部行动，后被警员驱赶至附近街道。摄：Stanley Leung/端传媒

这个趋势令全球的警察都很头痛，“我们也有‘选择性斩首’制度，抓首领去震慑……但相比2014年，现在更加不知道谁人是首领。你抓民阵没用，民阵是合法示威，会跟警方商讨。”何家骥分析。

放置于更大的背景去看，何家骥认为，在这种情况下警方只是磨心，警民关系已不是警政或战术的问题。

“那就要靠政治处理，就要看政府如何和这些人互动了，就不是警察去搞了，这些事。”何家骥强调，“因为这应该是政客负责。”

雨伞运动后改善警民关系的举动，符合公众期望吗？

612警民冲突是雨伞之后的又一次警民关系大撕裂。何家骥认为，雨伞运动后警方采取了很多方法改善警民关系，但能否符合公众期望，令人存疑。

何家骥指出，过往警察的认受性很大程度建基于表现和公众印象，事实上香港的犯罪率也一直很低，大多数人对警政的印象是来源于亲友的经验，又或TVB电视剧和电影。

不过，情况在2014年发生转折，9月28日雨伞运动爆发当天，大量市民在金钟同时有了亲身接触警察的经验，震惊于香港警方向普通市民发射大量催泪弹。“第一次与警察的接触是对警察的印象很重要的，比如小朋友迷路或者遗失物品而警察帮忙，他就会很感激。”

何家骥指出，雨伞运动后警方确实尝试处理紧张的警民关系，希望拉近与市民和青少年的距离，包括做大量公关工作，举行警队175周年的汇演，开设Facebook专页和YouTube频道等等，又加强少年警讯的工作，在八乡设立少年警讯永久活动中心暨青少年综合训练营。

“这对动身比较慢的官僚架构来说，是进取的，也是要appreciate的。”

然而，何家骥认为这些举动能否满足市民的需要是个疑问。“70年代少年警讯可以提供服务和政治宣传，是回应到了当年家长们的诉求和需要的。比如搞一个少年警讯会所，提供一

个冷气房给青少年读书，这个功德无量！另外，少年警察训练学校也令读不成书的少年提供一个晋身机会，而宣传就用《警讯》和香港电台。现在做的类似举动能不能赶上最新需要，是个问题。”



2019年6月22日，中环遮打花园举行撑警晚会。摄：林振东/端传媒

在何家骥看来，问题在于，改善警民关系的结构性措施未有推行。

“2014、2016年比较大的事件，我想很多市民都希望官方解释发生了什么事。”何家骥解释，过去政府或警方都会就大型社会事件和警政相关的事件检讨，远至1966年的天星小轮事件、六七暴动，近至沙士事件、2005年香港反对世贸游行冲突和沙中线工程问题都有。

“这是一个好的方式，令大家合理的指控和非合理的误解都可以demystify，但2014之后没有任何的这方面的检讨，立法会也没有深入讨论。”何家骥说，“现在你见到很多人都说要独立调查，而历史上，在香港的法例之下，不是不可能的。这个做不做，就不是制度上的问题，是政治决定的问题了。”

何家骥说，独立调查并不只是针对警察，也不一定涉及惩处，而是一个综合性的调查，包括政治事件的成因，这种全面的审视和回顾可以让社会冷静下来，回到理性。

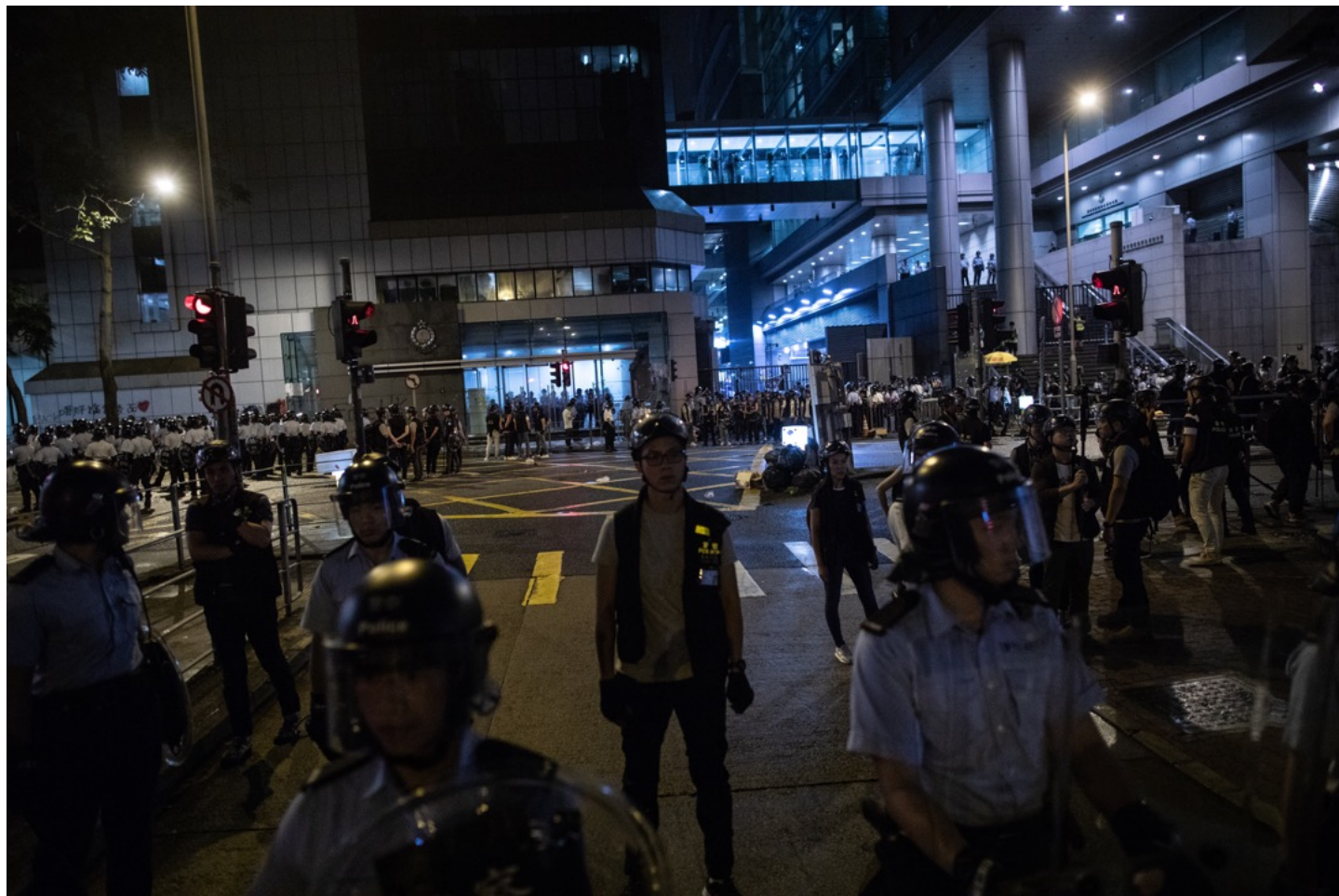
另一个根本的问题，则是警权的监察问题。何家骥指出，根据文献研究，世界范围内监警制度大致有三种模式，第一是执法机构自己附属的，即“自己人查自己人”；第二种类近香港的两重架构模式，先由执法机构（投诉警察课）调查，再由特首委任的成员组成监警会去监察；第三种是设立独立的机构，赋予权力该机构去调查警察。

他认为三种模式各有优劣，视乎这个社会的互信程度，要调查警权的争议和性质是什么。“在很多人看来，（香港模式）不是很理想。与其说监警会没什么用，不如说我们对这个模式背后的regime value（政府价值）和operation（运作）并不是很相信。”何家骥说，“甚至政府本身都面对合法性问题的质疑，那找什么人去做监警会呢？”

612冲突后，面对各界涌现的对警权的质疑，政府不断强调可以透过现有的机制去处理警权问题，但在何家骥看来，香港模式的监警制度或许对个别警员的失当行为有效，一旦涉及大型的行动就未必可以处理。

“如果对警民关系好的话，我觉得似乎第三个模式是必要的。即使第三个方式（警队）不是很欢迎，但对他们来说，其实是好的。有些朋友问我，这个做法可不可行呀？我说，可不

可行不是一个学者可以分析出来的，因为这个是一个政治决策来的。”



2019年6月27日凌晨，示威者发起包围警察总部行动，到凌晨3时左右，在内的警员突围而出，示威者被冲散。
摄：Stanley Leung/端传媒

在警民关系恶化下，研究香港警政

“我觉得一个正常的情况下，警民关系就一定要改善。”何家骥说。他认为“骂警察都没有用”，现在市民对警方的信任是有条件的相信，但如果变了完全的不信任，“又有什么好处呢？”

何家骥始终认为，警民关系的问题应该是政治解决，“现在包围警总是解决不到问题的，最重要还是最上层出来解释，解决市民的诉求。”

而近年香港警民关系紧张，也令本来起步较迟的香港警政研究更添困难。何家骥说，作为发源于欧美民主国家的研究学科，警政在亚洲地区的发展本来就较为缓慢，不过在过去，他也曾访问不少警察甚至警队高层，近年已很难再做这样的访问。

作为学者，何家骥一方面会被质疑帮警方说话，但另一方面作为局外人，警察亦越来越不愿意说话，难以听到insider的声音。不过，他仍然努力研究，最近刚刚完成一本比较香港和澳门警政的新书。他始终相信，警政是每个人“自然享用的服务”，是没办法逃避的，任何社会都不可能不和警察有互动，而只有看历史，才能客观地回答一些问题。

“你喜欢的要了解，不喜欢的、要抗争的更要了解一下什么是PTU（机动部队）。”何家骥说。

如果你喜歡
就分享給更多人吧



热门头条

1. 中国「古装剧禁令」风波：为什么一幅微信截图，业界就全都相信了
2. 回应赵皓阳：知识错漏为你补上，品性问题还需你自己努力
3. 连登仔大爆发：“9up”中议政，他们“讲得出做得到”
4. 香港回归22周年，七一升旗礼、大游行、占领立法会全纪录
5. 梁一梦：反《逃犯》修例，港府算漏了的三件事
6. 记者手记：我搭上了罢工当晚的长荣班机
7. 马岳：“反送中”风暴一目中无人，制度失信，残局难挽
8. “突如其来”的新一代：后雨伞大学生如何看社运
9. 专访前大律师公会主席陈景生：香港现在这处境，我最担心十几廿岁的年轻人
10. 读者来函：承认我们的无知，让出一条道路给年轻人吧

编辑推荐

1. 运动中的“救火”牧师：他们挡警察、唱圣诗、支援年轻人
2. 金山上的来客（下）
3. 从争取“劳工董事”到反制“秋后算帐”，长荣罢工之路为何荆棘？
4. 吉汉：暴力抗争先天有道德包袱吗？
5. 金山上的来客（上）
6. 归化球员能“拯救”中国男足吗？
7. 进击的年轻人：七一这天，他们为何冲击立法会？
8. 荣剑·由羊不再是由羊 由羊依然是由羊 由羊羊系下一步

8. 本野：千天不变是千天，千天依然是千天，千天入水千一步

9. 贸易战手记：华府的关税听证会上，我围观了一场中国制造“表彰”会

10. 徐子轩：由盛转衰——G20大阪峰会后，全球政经的新局面