



逃犯条例 深度

评论

制度性崩坏在香港警队，需如何汲取国际改革经验？

警队的制度性崩坏下，虽然成立独立监警制度困难重重，有政治的原因，亦有现实的考虑，但起码这些现实的考虑是可以解决的。

方志信 | 2019-06-27



2019年6月21日，示威者包围湾仔警察总部。摄：林振东/端传媒

过去几天，特首林郑月娥多番为《逃犯条例》修订带来的争议致歉，称希望社会的撕裂可尽快修补。然而，当被记者问及会否下台或接纳市民的其他诉求时，她却大耍太极或借词推搪。例如在被问及会否调查警方6月12日的失当时，她称现行的警察内部监察制度行之有效，监警会也会公平公正跟进个案。事实上，经历过2014年雨伞运动的市民都知道这是一个“谎言”。

根据[监警会的报告](#)，当年大量的投诉最后只有4项获证明属实，而证据确凿的前警司朱经纬殴打路人案亦曾一度被“投诉警察课”指为“无法证实”。五年过去，我们也没有看到警方在处理游行示威活动时有任何改善之处，从6月12日的行动可见，警队滥用武力的程度只有过之而无不及。

政府要修补撕裂，就必须正视问题。冰封三尺，非一日之寒。在警队的问题上，我们需要制度性的警务和监警改革。

北爱尔兰的大和解 - 《贝尔法斯特协议》后的警务改革

说到修补撕裂和大和解，最有名的莫过于爱尔兰政府和英国政府在1998年就北爱尔兰问题而签定的《贝尔法斯特协议》。根据协议，各大势力在重要问题上均互让一步。在主权问题上，爱尔兰政府承认北爱是英国的一部分，而英国政府则同意日后两爱在民意支持下可以统一；在自治方面，亲爱和亲英的各大北爱尔兰政党则组成联合政府，分享行政权力；在安保方面，各派系的民兵部队放弃武装，英军慢慢撤出，由经改革后的北爱尔兰警队负责维持治安。协议为北爱内部亲英和亲爱族群的血腥冲突画下了休止符，而和谈中分别代表亲爱和亲英两派的两大政党领袖John Hume 和 David Trimble 甚至在当年获得了诺贝尔和平奖。

安保是北爱问题中的一大议题。自英国在十七世纪起鼓励国内的新教徒移民到爱尔兰北部的阿尔斯特省后，移民和信奉天主教的土著爱尔兰人之间一直有零星的武装冲突。而在一战后，爱尔兰人的武装起义虽然逼使英国在1921年的《爱英条约》承认爱尔兰的自治地位，但新教徒占大多数的北爱六郡却成为了现在联合王国中的北爱尔兰。在北爱，占主流的亲英派垄断了政治权力，视亲爱族群为内部敌人，备受制度性歧视的亲爱族群当然心生不忿。双方的冲突在60年代后起开始白热化和变得暴力（见另文中的[伦敦德利骚乱](#)）。他

们分别组成自己的民兵队伍，在保护自己之余亦不时袭击对方。在冲突中，亲爱族群视北爱警方为亲英派的打压工具（有调查证实北爱警方和亲英派民兵有勾结）。因此，亲爱族群不少人一直蔑视北爱警队并拒绝加入（1993年，占北爱人口近四成的天主教徒只占北爱警队不足7%）。



2006年2月24日，北爱尔兰警察在都柏林一个示威现场执勤。摄：Fran Caffrey/AFP/Getty Images

警务改革是北爱安保议题的症结所在，亲英派害怕改革后的警队无力维持治安，亲爱族群则怕改革换汤不换药。只有建立一个有效而持平的警队，双方的民兵部队才会完全放心解除武装。就此，各大党派在协议中达成共识——新北爱警队要尊重国际人权标准，但有效处理冲突；能代表各族群之余，亦要持平和受民主监督。由于太具争议性，各大党派同意把细节留待新成立的独立调查委员处理。而被委任为主席的，正是回英不久，闲赋在家的卸任港督彭定康。在一年内，委员会接见了不同的警队组织，又在北爱每一行政区举行听证会，并收集了三千份以上的建议书。参考各国警队的经验和考虑各方意见后，委员会提出了共一百七十五项建议，范围涵盖训练、人员组成和招募、警务风格、管理和监察等范围。最后，报告书大部分建议均被接纳，并经各政党讨论和修订后，陆续在2000年起在北爱地区实行。经十多年的改革，长期的民调显示，不论是新教徒还是天主教徒，均对新警队的表现和公平性颇为满意。

在总多的建议中，以下三项非常值得香港警方参考

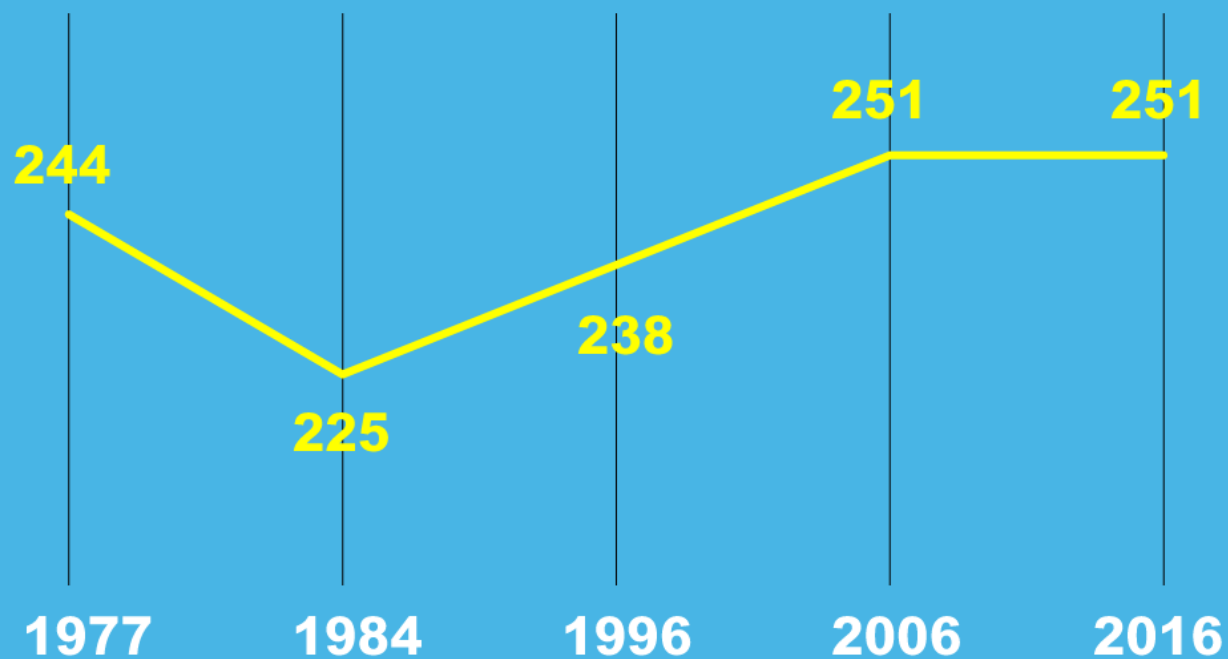
1、按国际人权标准全面检视和改革警务和警员训练的所有环节，方便警务工作不是违反人权的理由。警队所有成员，包括警员和文职人员，均要接受人权教育。参考监警会的个案讨论，以及近年来对警方违反人权的海量报导，我们实在有必要要求警方全面检讨和改革其警务工作和训练方法。

2、减少不必要的后备警力。在1998年，人口只有167.5万的北爱有近11,500名警员，警民比例高达1比145。而按英国内政部的模型，一个人口和面积与北爱相约的行政区，只需要约4300名警员。在各派系解除武装和平共处情况下，减少编制精简人手是明智的做法，故现在的北爱警队只有约6700人。香港的情况其实相当类似——出于处理国共两派的骚乱之需要，警队在50年代中到70年代初大规模扩编，70年代中期起警民比例基本上维持在1比240上下。如今比例约为1比251，比亚洲其他治安良好的城市东京（约1比314）、台北（约1比333）和新加坡（约1比584）高。考虑到警队在2014年占领中环可以出动近7000到8000警力，警力过剩之说并非空谈。

在香港，一个警察要负责多少市民？



(1977-2016，指定年份)



资料来源：综合学术论文、政府年报及警察年报

图：端传媒设计组



2019年6月21日，示威者包围湾仔警察总部。摄：Stanley Leung/端传媒

3、成立警察管理局（Northern Ireland Policing Board），监督警队的日常运作，一改各国惯常由内政部或者保安局管理警队的做法。警察管理局并非政府部门，成员由北爱议会议员和法务部委任的独立人士组成，主要职责包括咨询公众对警务的看法、为警队制定目标并监督其实行、委任警队高层和监察警队的表现。换言之，警队的管理完全脱离政府的行政掌控。而在香港，警队属于保安局管理，警队的高层任命更需要行政长官提名后由中央委任。为甚么一个处级单位的首长会受到如此重视？司马昭之心，路人皆知也。

监察警队制度的滥觞和演化

除了实际对警队运作的改革外，北爱政府也建立了全球最为独立的警察监察制度。而加强监察警察制度，亦是近年来不少欧美国家警政改革的重点。但在开始介绍这些改革前，我们可以先回顾警察监察制度的历史。

权力使人腐化，绝对的权力使人绝对的腐化。自现代警察成立而来，对他们的批评就从来没有停止。英国在19世纪中叶开始在全国推行警政改革，以专业的全职警察取代过往由地方仕绅和市民负责治安的做法。当时的英国民间就已经认为警察是“国家机器”，象征著欧陆式中央集权国家的暴政，和英国自由主义及地方自治的政治传统格格不入。阳光底下无新鲜事，早在1872年就已经有美国媒体在标题以“暴行”（brutality）来形容警察的行为。美国联邦政府在1931年发布的Wickersham报告书（Report on Lawlessness in Law Enforcement）中，就已经坦言警队存在广泛使用暴力逼供和贪污的情况，促使政府加强警队的内部管理，并建议成立中立的机构让市民投诉警察滥权，但这个意见没有被接纳。

1935年，由纽约市长委派的一个调查委员会亦建议成立一个由不同种族组成的委员，接受市民投诉警察的行为，但却被认为太激进而被当时的纽约市长否决。直到1960年代公民运动（civil rights movement）的兴起，才逼使到美国政府加强监管警队，各地也开始成立独立的委员会来监督警队的内部调查。此举被各国政府仿效，让由民间监督警察内部调查的模式成为现今监察警队制度的主流。



1970年5月9日，华盛顿防暴警察将一名反战示威者拖走。摄：Gene Forte/Hulton Archive/Getty Images

有民间的监察，当然比警察不受制约地内部调查好。可是，警察滥权的行为并没有因此而被遏止。研究亦发现，各地的民意调查均显示市民不信任这种由警察主导的模式。总结学者和专家的意见，大致有三大原因导致这种制度的失败。

1、缺乏中立性，得不到市民和吹哨者（whistleblowers）的信任。例如在纽约市于1972年的Knapp报告书（The Commission to Investigate Alleged Police Corruption）便提及，警察自己人调查自己人的制度缺乏认受性，市民根本不会作出投诉；警察内部的吹哨者也不敢提供资料，生怕日后被针对甚至被陷害。除此之外，我们也不难想像到这些内部人员在调查时会受到极大的心理压力，难以公正地处理同僚的过失。

2、过度依赖警方配合，难以有效监督。外部监督机构需要警队的合作，特别是获得全面的资料。然而，警队内部的调查人员根本没有诱因去配合。一来，如上述所言他们可能害怕被报复；二来，警队强烈团结文化让他们倾向保护同僚。在缺乏独立调查权的情况下，他们可以控制调查的速度，可以筛选上交的材料，而监管机构根本无法有效监督警察的滥权行为。

3、不能逼使警队处分滥权警员。除非牵涉刑事成分，处分滥权警员的权力由警队高层把持。然而，他们一般不会听取监察机构的建议，通常对违规警员从轻发落，这可能出于他们包庇下属之心，也可能是因为要顾及警队的士气而无法从严。

从国际经验来看，香港监警制度失败并非孤例。自监警会成立以来，人权组织一直要求政府赋予政府独立调查和处分的权力，不要再自己人调查自己人。从数字来看，监警会过去两个年度近 2 000宗经全面调查的个案，只有约200宗获证明属实(10%)，而北爱的相关数字为23%；而过去两年监警会没有任何个案需警方起诉警员，北爱的相关数字为8%。文首提及的朱经纬案，更加显示了没有调查权和处分权的监警会是如何无力：雨伞运动期间，媒体清楚拍摄到朱在旺角街头以警棍殴打途人，但投诉警察课竟然前后把个案分类为“无法证实”和“无法完全证明属实”，后来在监警会一直坚持和参考律政司意见才同意个案为“殴打”并“获证明属实”。而警方拘捕朱经纬，已经是2017年3月，时隔已经近两年半。



2018年9月14日，香港高等法院驳回退休警司朱经纬就一项“袭击致造成身体伤害罪”的定罪及刑期所提出的上诉，朱经纬须返回监狱继续服刑。图为今天下午朱经纬抵达高院，准备出庭应讯。摄：Stanley Leung / 端传媒

完全独立的调查制度可能吗？困难和成功经验

这些改革的失败，让不少欧美人权运动分子意识到要争取更独立、拥有更强处分和调查权力的监警机构，促使新一轮的监警制度改革。在英国，监警机构的权力慢慢增长，最新成立的警察操守独立调查公署（Independent Office for Police Conduct）就有独立调查和处分警员的权力。在美国，越来越多的监警机构被赋予独立调查的权力。北爱尔兰在2000年更成立了警察申诉专员公署（The Office of the Police Ombudsman for Northern Ireland），全权处理所有公众对警察的投诉，被学者认为是全球其中一个最独立的警察监察机关。然而，反对成立独立监警机构的阻力非常大。除了政治压力外，也有不少须要正视的合理质疑，例如以下的三点。

1、缺乏足够资源。成立独立的调查机构需要大量的资源，学者Stephen Savage在访问独立调查监察机关的调查员，有超过五分之一认为他们缺乏足够的资源和依赖警察的帮助。例如在调查一些使用致命武力的个案时，警方往往可以动用5到6倍的人力。缺乏足够的资源也意味著需要依赖警察的协助，例如依赖警方提供的法证技术和科技支援。香港政府在2008年反对赋予监警会独立调查能力时，亦提到这“未必符合成本效益”。

2、欠独立调查能力。调查员需要有专业的调查，并熟悉警队的运作，而这些人往往是前警员。如何平衡机构的独立性和专业调查能力，是这些机构在成立时要面对的问题。同样，当年政府亦提到警监会不如警方般拥有调查所需的知识和专长。

3、影响警队的内部管理。如果把调查和甚至处分警员的权力交予警队外的机构，是否代表警队没有责任和能力处理违规行为？一旦两者的调查和处分有出入，会否影响警队内部管理的权威？同样，当年亦提及“两套不同的发现和结果”，容易“引起混淆”。

4、前线警员在执法时可能心存顾虑，害怕事后受到不公平对待。不同学者在访问警队高层时，均确认这是他们对外部监察制度的一大考虑。

虽然成立独立监警机构要面对不少困难，但办法总比困难多。国际和本港的经验告诉我们，这些问题都是可以解决的。

首先，世上没有免费午餐，建设所有制度都需要耗费社会资源，问题只在于值不值得。当年廉政公署成立前，也有政府和警队内部的声音认为廉署的功能和警队反贪污部的工作重复。可是，警队贪腐情况持续，最后逼使港府成立廉署。放在今天的香港，在警队再三滥用权力而市民无法制止的情况下，动用社会资源成立独立监警机构是善用公帑和回应民意的表现。

其次，当内部和外部监察机构能够适当分工时，能够有效节省资源，更不会让警队内部的管理出现问题。例如在英国的警察操守独立调查公署和警队内部有明确的分工，虽然他们有权调查所有警察的投诉，但一般只会调查较严重的个案，一些日常的警察操守问题会在他们监督下由警队内部处理。一方面，这可以减少外部监察的工作量；另一方面，可以让警队保持日常内部的监管权力。事实上，外部监管制度在处理警察日常一些操守问题是有一定作用的，监警会不少成功处理的个案亦属于这个类别。



2019年6月21日，示威者包围湾仔警察总部，并有示威者向其投鸡蛋及贴了“永不屈服”的标语在警总外墙上。
摄：Stanley Leung/端传媒

再者，只要独立监警机构恪守中立原则，警员在执行职务时按法律和规矩办事，其实根本不用害怕被针对。北爱尔兰的独立监察申诉专员公署每年都会调查警员对他们的信任程度，多年的调查均发现警员一般满意公署的调查。[在最新一期的调查](#)，89%的受访者认为他们受到尊重，80%认为他们受到公平对待，76%认为投诉受调查人员能独立地调查，亦只有27%不满意调查结果。

最后，外部监察机构在成立之时虽然缺乏调查能力和对警队内部文化的了解，但在一段时间后，这些机构很快就可以向一些不愿意同流合污的警务人员学习这些文化和技巧。而除了这些本地的前警员，这些机构也可以招募其他本地和海外有调查经验的人员，平衡这些人员和完全没有经验的新调查人员的比例，确保监察机构的独立性。廉政公署成立之时，就是由前军情五处和警队政治部主管彭定国出任首任执行处处长，而主力成员就是由政治部的情报人员，少数不愿意同流合污的警员，以及在海外招募有调查经验的人员组成。四十多年过去，廉政公署的工作可以说是相当成功，被不少学者用来佐证成立独立监警机构的可能。

需要改革的愿景

正如文首所言，冰封三尺，非一日之寒。从报导中看到警队的日常不当行为，到雨伞运动和是次反送中示威警队所使用的过份武力，我们看到的是警队的制度性崩坏。在612示威后，不少市民均提出要改革现时的监警制度。虽然成立独立监警制度困难重重，有政治的原因，亦有现实的考虑，但起码这些现实的考虑是可以解决的。长远而言，我们不但需要建立独立的监警制度，更需要全面改革警队。

（方志信，香港中文大学政治与行政学系教学助理）

评论

逃犯条例

方志信

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：中美不再是中美，中美依然是中美，中美关系下一步
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

延伸阅读

方志信：612清场，香港警察的战略和战术失当

从各大媒体的报道可见，612示威当天警方的清场行动可谓相当暴力，绝非如警务处处长卢伟聪和特首林郑月娥所说般克制。究竟，警方612清场在战略和战术上出现了甚么问题？

晚报：“连登”网民拟将“反送中”推上 G20 峰会，众筹登报数小时达标

不合作运动惹部分市民不满，示威人士发起道歉行动

“我们都明白我们的行动真的妨碍到市民，但我们的目的都是想政府回应。”

从警署被捕到612占领，一个“伞后一代”抗争者的四个夜晚

权力归花儿（Flower power），Daniel自述很认同艾伦·金斯堡的说法，唯一的武器是理非和幽默。不过同时，他也在反思华人社会长期以来对暴力的恐惧、避忌，反思我们需要马尔科姆·X吗？

G20峰会前夕，市民前往各国驻港领馆请愿，3国未收信

香港市民反《逃犯条例》修订行动持续。今日行动主轴多为针对G20峰会出击。白日，群众向各国驻港领事馆请命，要求向习近平施压；晚间，民阵在中环举行集会，将以多国语言朗读宣言，持续向国际发声。

爱丁堡广场数万港人聚集反《逃犯条例》修订 多国语言吁国际支持

示威阵今天晚上八时在中环爱丁堡广场举行“G20 Free Hong Kong Democracy Now”集会，估计数万人参与，人潮如星光点点。