

零容忍政策探析

王世洲, 刘淑珺

(北京大学法学院, 北京 100871)

【摘要】 美国纽约的犯罪率自1994年之后急剧下降, 许多媒体、政治家、警务工作者将其归因于零容忍政策的有效推行, 从而使这一政策成为许多国家关注和讨论的热点。零容忍政策的核心意思是对各种反社会的行为和犯罪应当采取严厉打击的态度, 哪怕是对轻微的违法犯罪行为, 也要毫不犹豫、决不妥协地进行彻底的斗争。通过考察和探析零容忍政策的含义、理论根据、历史、实践和社会评价等方面的意义, 探讨将这一政策作为当前我国社会治安工作新方向的可能性。

【关键词】 零容忍政策; 破窗理论; 犯罪预防; 社区警务

【中图分类号】 D914.04 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1672-2140-2005(05)-0068-10

美国纽约一向被称为“犯罪之都”。但是, 自1994年以来, 这一城市的治安状况却有了明显的改善: 在1994—1997年短短三年间, 纽约的犯罪率降低了37%, 凶杀案件的犯罪率甚至降低了50%以上, 达到了纽约近30年以来犯罪率的最低点。^[1]许多媒体、政治家和犯罪学家都把这种巨大的转变归功于纽约警察局大力推行的零容忍(Zero Tolerance)政策。这使得零容忍政策迅速成为大家关注的焦点, 英国、法国、墨西哥等多个国家争相学习和引进, “零容忍”的口号也因此传遍了全世界。本文试图对零容忍政策的含义、理论根据、历史来源、实践效果、社会评论等方面进行分析, 希望通过对零容忍政策的研究, 探索在我国开辟打击犯罪和保护人民的新的政策方向。

一、零容忍政策的含义及其理论根据

零容忍政策不是一种立法或者司法方面的政策, 而是一种警察在具体执法活动中贯彻的政策。零容忍作为一种警务工作指导策略(Policing Policy)的概括表述, 虽然迄今还没有统一的、明确的学术定义, 但是, 人们一般认为, 零容忍政策的核心意思就是要对各种反社会的行为和犯罪采取严厉

打击的态度, 哪怕是对轻微的违法犯罪行为, 也要毫不犹豫、决不妥协地进行彻底的斗争。“零容忍”的观点认为, 相对于犯罪的实际发生来说, 受到犯罪侵害的恐惧和对犯罪高发率的担忧本身, 也是同样重要的问题。因此, 像强行乞讨、毁坏公物、酗酒、随地大小便、在公共场所胡乱涂鸦、违章驾驶等各种影响社会生活质量的轻微犯罪和街头犯罪, 不仅直接刺激了人们产生对犯罪的恐惧感和犯罪忧虑感, 同时也经常直接成为暴力犯罪和其它恶性犯罪的导火索。^[2]零容忍政策因此主张警务工作应当以强硬的姿态和积极主动的策略, 扫荡一切影响社会生活质量的轻微犯罪和街头犯罪, 认为这种策略将使各种潜在的犯罪分子明白警察机关的态度, 不敢为所欲为, 同时, 也就减少了人们对犯罪的恐惧感和忧虑感。通过贯彻零容忍的政策, 能够明显地增加社区民众与犯罪作斗争的信心, 从而使警民关系得以更加密切, 更严重犯罪的发生得以有效预防, 最终将导致犯罪率的明显降低。

零容忍政策的理论根据主要来源于两个方面。首先, 警务工作者对工作实践的总结为这个政策提供了经验依据。零容忍政策最主要的倡导者是前纽约警察局(NYPD)局长威廉·J·布拉顿(Wil-

【作者简介】 王世洲, 男, 北京大学法学院教授, 博士生导师; 刘淑珺, 女, 北京大学法学院刑法学硕士研究生。

liam J. Bratton) 和他的助手杰克·梅波 (Jack Maple)。^① 他们认为, “以主动攻击的策略严厉打击轻微犯罪, 会对降低犯罪率产生积极的影响”, 这种认识也是美国警察队伍中的普遍认识, 这种集体的经验和智慧是“零容忍”实施的基础。^[3] 布拉顿曾经在一次采访中明确说, 他在纽约治安中所采取的策略是受了自己当巡警经历的启发。^[4] 其次, 学者们普遍认为, 1982 年美国政治学家詹姆斯·Q·威尔逊 (James Q. Wilson) 和犯罪学家乔治·L·凯琳 (George L. Kelling) 提出的破窗理论 (Broken Windows Theory), 为零容忍政策提供了理论根据和强有力的学术支持。

破窗理论的基本思想是: 如果社区中有一栋建筑的一扇窗户遭到破坏而无人修理, 那么, 肇事者就会误认为整栋建筑都无人管理, 从而就得到了自己可以任意进行破坏的某种暗示, 久而久之, 这些破窗户就会给人造成一种社会无秩序的感觉, 结果, 在社会公众麻木不仁的氛围中, 犯罪就会滋生和繁荣起来。破窗理论得到了心理学实验的支持。美国斯坦福大学心理学家詹巴斗做过这样一项实验, 他找来两辆一模一样的汽车, 一辆停在比较杂乱的街区, 一辆停在中产阶级社区。他把停在杂乱街区的那一辆的车牌摘掉, 顶棚打开, 结果一天之内就被人偷走了; 而摆在中产阶级社区的那一辆过了一个星期仍安然无恙。后来, 詹巴斗用锤子把这辆车的玻璃敲了个大洞, 结果, 仅仅过了几个小时, 它就不见了。^[5] 早在 1967 年, 美国学者比德曼 (Biderman) 在研究对受到犯罪侵害的恐惧时, 就提出了与破窗理论相类似的思想, 但是, 他的主张没有得到人们的足够重视。^[6] 1982 年, 威尔逊和凯琳首先使用“破窗”这个词, 系统地阐述了这一理论。他们的主要观点如下: 不符合道德规范的行为、轻微犯罪与重大犯罪一样, 都会造成社会大众对受到犯罪侵害的恐惧感。重大犯罪固然不容忽视, 但是, 社会大众平时最为关心和感受最深的是轻微的违法犯罪行为。如果容忍这些容易使人产生恐惧感的轻微违法犯罪行为, 就会形成一种社会治安失控的混乱现象的氛围。这种氛围是一种犯罪的前兆, 如果不及时加以干预, 社区居民就会对警

察与政府失去信心, 并进而失去正义感和社会责任感; 相反, 那些潜在的犯罪分子则会受到鼓舞, 各种反社会的行为也会通过相互学习而得到传染和蔓延, 结果, 就会导致社区生活质量日趋恶化, 居民的犯罪恐惧感加深, 而使得犯罪的数量和恶性程度日趋升高。因此, 社会治安最根本的措施就是要从各种反社会的行为和轻微犯罪着手, 使其没有机会转变为重大犯罪。^[7] 破窗理论的重要贡献在于, 它非常有力地使人们相信, 在轻微的违法行为与严重犯罪的发展之间, 存在着重要的联系。破窗理论的提出, 正好支持了零容忍政策, 使其得以证明自己是一种有效合理的修补“破窗”的策略。

二、零容忍政策的发展与实践

零容忍政策引起人们的重视有一个逐渐发展的过程。

在美国, 零容忍最初是在 20 世纪 80 年代控制毒品犯罪的活动中提出来的。1988 年 2 月, 当时的美国司法部部长埃德温·米斯 (Edwin Meese) 授权海关当局, 对那些哪怕仅仅是携带了微量毒品的过境者, 也有权扣押其船只、汽车和护照并将其起诉到联邦法院, 这使得“零容忍”一词引起了美国全国上下的普遍关注。^② 随后, 这个政策就很快被引入学校。1989 年, 为了防止毒品和暴力进入校园, 加利福尼亚州和肯塔基州的一些学区也首先实施零容忍政策, 对持有毒品和参与帮派活动的学生毫不留情地开除。这个政策立即得到其他学校董事会的效仿。1994 年, 克林顿总统签署了《消除学校枪支法》(1994 Gun - Free Schools Act), 标志着联邦政府也把零容忍政策作为一个全国性的学校管理政策, 学校可以依法给予持有武器和违反有关法律的学生停学一年的惩罚。^[8] 在 1996—1997 年期间, 为了维护学校的安全, 美国 75% 以上的学校采用了零容忍政策。^[9] 这个政策成为了绝大多数学校纪律规范的核心支柱。尽管争议很多, 但是大多数教育工作者仍然认为, 零容忍政策有利于保护守法的学生和教职员工, 并能以其快速、严厉的惩罚结果对那些公然挑战校规的危险学生产生威慑作用。

① 梅波是前纽约警察局副局长, 被媒体称为布拉顿的智囊。

② Russ Skiba, Reece Peterson, The dark side of zero tolerance: Can punishment lead to safe schools? [J]. Phi Delta Kappan, Bloomington: Vol. 80, Iss. 5, 1999, P372 - 378. 该文指出, 在美国 Lexis - Nexis 国家数据库中, 使用 zero tolerance 一词的最早记录是 1983 年。

但是，作为一种警务策略，“零容忍”能够引起全世界的关注，仍然应当归功于前纽约警察局局长布拉顿和铁腕市长鲁道夫·朱里安尼（Rudolph Giuliani）90年代在纽约卓有成效的实践。80年代末到90年代初的纽约，地铁站等公共场所到处是无家可归的流浪者、强行乞讨的乞丐、敲诈勒索的街痞、非法推销的小贩，墙壁上的胡乱涂鸦、随地大小便以及烧得面目全非的汽车随处可见，暴力犯罪和青少年犯罪搞得人心惶惶。^[1]（P33-34）布拉顿在1990年就任纽约交通警察局长时就认为，地铁中的这种无秩序现象是纽约抢劫等重大犯罪率不断上升的一个关键因素，因此决定从严厉打击地铁逃票入手整顿纽约的治安秩序。^①他号召所有的交警不能姑息那些看似轻微的违法犯罪行为，结果竟然使纽约地铁站的治安大幅好转。这种“零容忍”的策略得到了1993年当选的市长朱里安尼的大力支持。他在1994年1月任命布拉顿掌管纽约警察局，把“零容忍”的政策推广到纽约的每一条街道、每一个角落。在随后的两年中，纽约市警察局主要针对毒品、枪支、青少年犯罪、汽车盗窃、腐败、交通违规、家庭暴力和各种影响社会生活质量的犯罪^[1]（P36）实施了零容忍政策。几千名新增警力精神抖擞地走上街头，对那些可疑分子主动上前进行查询或者拦截检查，对酒徒、街痞、流浪汉、瘾君子等不再纵容姑息而是坚决扫荡。这一策略实施的结果，正如布拉顿本人所说的那样，他们“重新实现了对城市街道的有效控制”（We have repoliced our city streets.），纽约的犯罪率大幅度下降，治安状况明显好转。

在美国的其它城市，零容忍政策也受到了不同程度的青睐。比如，除了对酒后驾车采取零容忍政策之外，亚利桑那州、乔治亚州、伊利诺斯州、印地安那州、爱荷华州、明尼苏达州、罗德岛、犹他州等州还将吸食毒品后驾车也列入了“零容忍”的范围；^[10]洛杉矶则在2002年10月请布拉顿出任第54届警察局长，引进纽约的经验对治安进行整顿。

在英国，爱丁堡地区反对家庭暴力的女权主义运动在上世纪90年代初也曾提出了“零容忍”的

口号，^②但是，纽约犯罪率的大幅下降才真正使英国人对“零容忍”刮目相看。大多数英国媒体都对这个政策表现出惊叹和赞同的态度，英国工党更是对此大加宣扬。在这种形势下，英国一些警察局也将这一政策付诸了实践。克利夫兰郡（Cleveland）在雷·麦伦（Ray Mallon）的倡导下，集中对公共场所乱丢垃圾、胡乱涂鸦、破坏公私财物、乞讨等行为实施了零容忍政策，以减少更加严重的犯罪，防止青少年坠入严重犯罪的深渊，结果犯罪率也有了明显的下降，例如，克利夫兰郡首府米德尔斯布勒（Middlesbrough）的犯罪率在一年中就下降了25%。伦敦的王十字地区（King's Cross area of London）在1996年12月也采取了“零容忍行动”（Operation Zero Tolerance），通过增派25名警员，对公共场所的乞丐、醉鬼和无家可归的游荡人员进行了“清理”。^[2]^[11]这项政策赢得了首相布莱尔（Tony Blair）的赞扬，内务部长杰克·斯托（Jack Straw）等政要也对零容忍政策表示了公开的支持。^[3]

与此同时，法国、德国、西班牙等西欧国家纷纷前往纽约“取经”，墨西哥政府甚至花重金聘请了前纽约市长朱利安尼及其顾问班子协助解决墨西哥城的治安问题。现在，不仅“零容忍”本身作为言简意赅的时髦词汇，被人们应用于多个领域，零容忍政策也已经在多个国家成为了人们关注和讨论的热点。

三、零容忍政策的社会评价及争议

纽约以及其它推行零容忍政策的城市，由于明显改善了治安状况，使零容忍政策赢得了很多人的拥护。拥护零容忍政策的人认为：纽约等城市社会治安得到改善的成绩主要应当归功于警务策略的转变，零容忍政策对轻微违法犯罪严格执法、坚决打击，有效地预防和减少了严重、恶性犯罪的发生，降低了犯罪率，明显减少了人们对犯罪的恐惧感，大大增强了人们的安全感；另外，人们还指出，在众多寻求改善警民关系、改善社会治安的警务模式当中，零容忍政策把“减少犯罪、社会无序和恐

① 在严厉打击逃票的过程中，交警们发现每7名逃票嫌疑犯中，就有1名是通缉犯；每20名逃票嫌疑犯中，就有一名携带武器。

② See Mackay, Fiona, The Zero Tolerance campaign: Setting the agenda [J]. Parliamentary Affairs, Oxford: Vol. 49, Iss. 1, 1996, P206-209, etc. 由于这个原因，有的学者认为“零容忍”一词是从打击毒品犯罪和反对家庭暴力的运动中借用过来的。

惧”(to reduce crime, disorder and fear)作为警务工作的明确目标,^[12]这种以结果为导向的政策,使得警察的职能界定得更为明确,因而也更有效率。虽然引起犯罪的原因是高度复杂的,警务工作不需要也不可能全面解决所有的问题,但是,只要警察集中打击犯罪原因链条中的关键环节,就会在遏制和预防犯罪中取得明显的成绩,零容忍政策恰恰抓住了这一点。

不过,在“零容忍政策”这个标题下,除了欢迎和喝彩之外,还存在着诸多争议,有一些民众和学者对这一政策发表了不同的意见:

(一)有人认为,犯罪率下降是一系列因素综合作用的结果,零容忍政策的确起到了积极的作用,但至多只能算众多原因中的一个因素。这种意见的根据主要是:

第一,包括布拉顿本人在内,很多人都认为,用“零容忍”来概括纽约的社会治安政策及其实践并不全面和贴切。布拉顿曾经在自己的文章中明确指出,“‘零容忍’既不是我创造的词,也不是一个能如实记录在纽约发生的事情的词,无论这些事情是发生在地铁里还是发生在街道上。”他说,“零容忍”作为一种口号,掩盖了警察工作中令人难以置信的复杂性。^[1](P42—43)实际上,在90年代初,纽约警察局不仅大幅度地增加了警察预算,新增了7000名警员,加强了警察设备,而且更重要的是对警察局的内部机构进行了行政重组;通过分层负责,简化层次,把更多的权力下放给地区警长,使他们可以根据具体情况处理案件;推进了警力年轻化,实行了业绩指数与薪资升迁制;采用了最先进的综合电脑统计系统(Comprehensive Computer Statistics System,简称COMPSTAT),做到了犯罪数据分析与警力部署同步,并通过每两周召开一次的COMPSTAT会议来评估各个地区的治安状况,考察各地区的警长。经过这样的整顿,才使得昔日那个习惯于等着人们打911电话来报案的、效率低下的、腐败的、恶名昭彰的官僚机构能够转变成拥有充沛人力资源和先进设备的、主动出击的、活力焕发的队伍。因此,“零容忍”背后的行政重整对治安好转的贡献并不亚于警方所谓新技术的作用。

第二,对零容忍政策作用的评估缺乏科学的实

证分析数据,由于犯罪率受着很多因素的影响,因此,很难确定是哪一种变化带来了哪一种结果。例如,1990年之前,廉价毒品快克可卡因(Crack Cocaine)的流行以及由此引发的枪杀、火并案件的增多,是导致凶杀案件飙升的重要原因。在那之后,毒品市场逐渐成熟,市场结构日趋稳定,并且,由于许多吸毒者已经转服大麻、海洛因、安非他命等其它毒品,这些毒品交易通常是通过熟识管道而不是在公共场所进行的,因此,就不再那么容易引发火爆的枪杀事件;另外,社区的犯罪预防工作也发挥了重要作用,学校、教会、社区俱乐部、各种社团、街头枪杀无辜受害者母亲的互助团体等,都在积极努力寻求施加非官方的影响,同时加强了对青少年远离毒品和枪支的教育,这些工作以及其他一些工作,都对犯罪率的降低起了积极的作用;^[3]还有,经济的长期大幅度增长,使贫民区的失业状况得到了一定程度的改善,最具暴力倾向的年青人口的比例有所降低,这些因素都会影响街头犯罪率的下降。^[13]

第三,如果单纯从统计数据出发,那么下面这些数据甚至会使人们得出这样一个结论:零容忍政策对于犯罪率下降来说实际上是一个“既不充分也不必要”的条件。首先,在朱里安尼就任市长以前,纽约的犯罪率就已经同样呈现出了下降的趋势,例如,非枪械凶杀案件的比例自1979年起就已经持续降低,枪械凶杀案件自1990年后也开始下降,1990—1993年间就已经减少了14%。其次,在纽约实施零容忍政策的同一时期,美国的其它城市和西欧的一些国家,包括那些完全没有采用“零容忍”的地区,犯罪率也在下降(或者至少是持平),^[2]例如,1995年的前六个月,整个美国的凶杀案就下降了12%;在9个居民超过百万的城市中,暴力犯罪率平均下降了8%,然而,每一个城市都采用了差别很大的治安策略。例如,加利福尼亚州的圣地亚哥(San Diego)以问题导向型警务(Problem-Oriented Policing)^①为策略,强调警察机构与社区民众及社区组织的合作,注重寻找问题背后的原因,尽可能着眼于长远来解决问题。在这种模式下,警察更多地扮演着社会工作者的角色。但是自1993年以来,圣地亚哥的谋杀案件下降了41%,抢劫案件下降了36%,入室盗窃和与

① 关于问题导向型警务策略的具体内容,可参见 Herman Goldstein, Problem Oriented Policing [M]. London: McGraw Hill, 1991.

机动车相关的犯罪下降了40%之多，这个成绩已可以同纽约相提并论。^[12](P50)更值得注意的是，纽约曾经在1984年7月提出了与零容忍政策相似的“生活质量计划”(Quality of Life Program)，调动了1,304名警察处理诸如噪声、酗酒等影响社会生活质量的违法犯罪行为，结果到1987年6月，凶杀案却上升了14%。^[3]

(二)有人认为，零容忍政策强调严格执行法律，强调警察积极主动出击，这种强硬的态度满足了社会公众“严厉打击犯罪”的心理需要，但在实施过程中也产生了一些负面效应。这种意见的主要根据是：

首先，有人提出，零容忍政策使得警察的作风粗暴、侵犯公民个人权益以及滥施暴力的风险加大，从而导致一些公民对警察的敌意增强，进而产生警民关系紧张的恶果。根据统计，纽约在采用零容忍政策以后，民众对警察的投诉上升了41%，在1992年到1994年纽约法院的调解和判决中，因警察行为导致的赔偿从1,350万美元上升至2,400万美元。^[14]为了及时发现并制止轻微的违法犯罪行为，巡逻警察对拦截检查越来越随意的运用，也成为一个问题。在街道上、住宅小区和公寓大楼里，“主动出击”的警察经常没有原因地进行搜查。在1997—1998两年中，街头犯罪小组^①的纪录显示，警察搜查了45,000人，逮捕的却仅有9,500人，根据时任纽约州司法部长的艾略特·施皮茨(Eliot Spitzer)的估计，实际的比例可能要高5倍甚至10倍。^[15]零容忍政策强调维护整个社区的利益，但是，似乎也同时意味着要求社区民众必须接受或忍受个人权益遭受警察习惯性的“微小”侵犯，因此，人们担心，这种过分强调对社区负责的警务策略，很可能演变成“多数人暴政”的工具。

其次，一向敏感的种族关系也在零容忍政策的施行中付出了代价。很多人提出，零容忍的风险并没有由不同族群的人平等分担。在街头，黑人青年比白人青年更容易受到拦截检查。对在校青少年实行零容忍的处罚中，穷人和黑人占有更多的比例。美国教育部的统计数字表明，学校中黑人学生占学

生总人数的17%，但是被停学的黑人学生却占了被停学学生的32%。有研究表明在控制了社会经济背景因素后依然出现，黑人学生仍要受到过多的停学处罚，而且很难有证据指出黑人学生与其他学生的行为存在显著差异。^[16]1999年2月5日，4名纽约市街头犯罪组的便衣警察在巡逻到布朗克斯区的一座公寓楼前时，将手无寸铁、没有刑事记录的22岁西非黑人移民阿马杜·迪亚洛(Amadou Diallo)“误认”为嫌疑犯而对他连开41枪，致其当场中弹24颗而死亡。这一事件成了美国近年来警察滥用暴力的典型，引起了极大的社会震动，也使零容忍政策受到了黑人和公民自由运动团体的攻击。许多英国学者也认为，1981年发生在伦敦的布里克斯顿骚乱(the Brixton riots of 1981)，原因之一就是警察过于热衷执行可以随便怀疑人的法律，纽约的情形与英国上世纪80年代初的经历有些类似，这也使他们对零容忍政策采取了一种更为审慎的态度。^[17]

再次，零容忍政策的惩罚对象和范围也受到了置疑。在打击毒品犯罪方面，美国联邦最高法院确认，在公共住房中，只要有一位房客参与有关毒品的活动，那么公共住房管理局就有权将其全家驱逐出去。^[18]“零容忍”是否要扩大到不知情的无辜者，引发了人们的争论。在青少年犯罪方面，指责零容忍政策越来越随便和越来越草率的声音也日益高涨。在1999年发生震惊世界的美国丹佛高中枪杀案之后，^②美国校园的枪击案件不绝于报端，从而导致学校越来越严厉地使用零容忍政策，许多学校把任何的威胁行为、性骚扰、抽烟、甚至持有非处方药物都列入了零容忍的范围，对这些学生实施停学或开除的惩罚。^[19]这种对学生不分青红皂白进行惩罚的做法招致了父母、学生、教师的猛烈批评。2001年2月，美国律师协会就提出应该取消学校的零容忍政策。^[20]简而言之，“零容忍”打击面的过分扩张已经使不少人把这一政策同“武断、不公平、不合理”等等联系起来。

(三)有一部分学者肯定了零容忍政策在短期内取得的成效，但却认为这不是长久之计，他们对这一政策的长期影响表示了深切的担忧。理由主要

^① 在纽约，零容忍政策所打击的范围主要是街头犯罪小组(the Street Crimes Unit)的工作，在布拉顿的领导下，它的规模扩大了三倍。

^② 1999年4月丹佛高中2名学生用枪和手榴弹杀害了13名师生，25人受伤，是美国历史上最严重的校园枪杀案之一。

是：

首先，零容忍政策在操作层面上就面临着许多潜在的危险。例如，法律的界限在轻微违法犯罪这个领域中往往是不明确的，“严格执行法律”很可能要在民主和人权等方面付出代价；从警力资源配置上讲，对这些轻微违法者的每一次逮捕都意味着一个警员要离开巡逻区长达四小时才能完成各种程序，这对警察巡逻的可见性不能不算挑战；再者，如果考虑到那些被采取“零容忍”的人多数是一贫如洗的现实和监狱已经人满为患的状况，那么，法院对这些人处罚款或监禁的效果如何，也是一个值得考虑的问题。

其次，零容忍政策在运用破窗理论时也存在着片面性。在处理轻微违法问题上，破窗理论比零容忍政策的视野实际上要宽广得多。破窗理论提出，在特定的社区中，应当由相对固定的警员经常进行徒步巡逻。在巡逻中，这些警员了解社区的基本情况，锻炼自己的判断力，积累与社区中各种人打交道的经验和技巧。这些警员正是利用这些优势，同时结合逮捕和起诉的权力，才能很好地做到坚定而公正地执行法律。他们与其它社区机构保持着有效的沟通和联络，也与其它警务专业部门保持着紧密的联系，为其提供关键情报和信息，从而承担起调查和预防严重犯罪的职责。也就是说，破窗理论承认，在必要的时候启用正规的刑事司法程序是重要的一方面，但是也强调，这种措施只有在与其它多种警察策略相结合时才有效。与之相比较，零容忍政策仅仅强调通过积极主动的出击、毫不妥协地严格执行法律来处理轻微违法和轻微犯罪行为，对警务工作与社区其它机构的合作没有给予应有的重视。如果仅仅停留在反复地、肤浅地对付那些表面的征兆上，而不能与社区中的伙伴一起协力发现并解决犯罪、社会无序以及恐惧的内在原因，那么，零容忍政策的长远性就不能不受到置疑。

再次，零容忍政策过分强调犯罪率升降等统计结果，将为将来的管理风格和文化理念埋下隐患。纽约警察局在行政方面的改革，给警察机构找回了活力，但是，这种改革带有追求短期效果的机会主义和功利主义的色彩，COMPSTAT会议就是最集中的体现。在每两周举行一次的例行会议中，关于犯罪的统计数据被当作业绩指数，用来评估地区警长的工作成效。在巨大的数据统计压力面前，警察局内部从上至下都过分强调数量而非质量，这在很大程度上会诱使警员们对数字进行“巧妙的”处理和人为操作。如果这种“数字游戏”一旦流行，那么，伪造证据、司法腐败也就会随之开始，类似的问题就会很快地蔓延到警务工作的其它方面。正像纽约的一位警官所讲的，“在指挥部里，他们用手指着我，冲我大喊大叫，回去之后，我又冲着部下大喊大叫，然后他们再走上街头去做同样的事情。”^[12](P56)尽管强有力的执行策略可能出现短期的效果，但是，单纯依靠强制执行法律来减少犯罪、无序和恐惧的有效空间是有限的，警民疏离、关系紧张、信任流失的时期紧接着就会出现，到那个时候，就像1992年的洛杉矶骚乱一样，^①一个小小的火花就很可能引发大规模的骚乱。如果在零容忍政策指导下的整个警察机构的风格和价值观念得不到修正和补充，那么，未来的挑战就仍将是巨大的。^[12](P46—56)

除此之外，值得一提的是，有人还从犯罪学的标签理论(labeling theory)出发，指出零容忍政策在为处理棘手的轻微反社会行为提供解决方案的同时，也可能导致未来重新犯罪率的升高。^[2]标签理论认为，犯罪标签会逐渐加深一个人的犯罪行为，促使其逐渐跨入经常犯罪者的行列，^②而零容忍政策把那些初次越轨行为和本来处于“灰色地带”的个别案件都纳入了严厉打击的范畴。这个短期看来是旨在减少严重犯罪机会的政策，从长远

① 1991年3月3日，洛杉矶的4名白人警察以驾车超速为由对黑人青年罗德尼·金(Rodney King)进行残酷殴打，而这一场面恰好被一位旁观者拍了下来，两天后，录像带在全国各地的电视台播放。但1992年4月29日，这4名白人警察却被无罪释放。由此在洛杉矶引发大规模骚乱，至5月1日骚乱才被平息。参见聂万举·美国1992年洛杉矶骚乱的爆发及其后果[J]·东北师大学报(哲学社会科学版)，2000，(5)。

② 参见康树华，张小虎主编·犯罪学[M]·北京：北京大学出版社，2004，46—47；周东平编著·犯罪学新论[M]·厦门：厦门大学出版社，2004，175—184。等。犯罪标签理论盛行于20世纪70年代中期，以美国社会学家霍华德·贝克尔、埃德温·利默特等为代表人物。这一理论强调，犯罪行为不是由社会环境引起的，而是由社会环境决定的。标签的过程界定了自己和他人对行为和事件的概念，影响了我们对自身、他人及世界的看法。一个人一旦被贴上犯罪人的标签，这个否定性的主导身份就会迫使他走上继续犯罪的道路。不过，这一理论本身也存在着初级偏差行为的根本原因无从解释等诸多争议。

来说，可能也恰恰是使一部分人走上犯罪化道路的政策。

四、关于零容忍政策的几点评析

在现代西方发达国家中，无论赞成还是反对，人们都普遍承认，零容忍政策是一个对当前西方社会治安状况有着重要影响的刑事政策。围绕着零容忍政策展开的讨论是如此广泛而热烈，存在的争论和分歧又是如此深刻而对立，说明了这个政策对现代西方社会的社会治安工作已经发挥了重大影响。对于这个给现代西方社会带来重要影响的刑事政策，我国刑事法学工作者应当注意研究，争取从中获得对我国有益的经验教训。

笔者认为，对于零容忍政策可以做出以下几点评析：

第一，实践证明，零容忍政策是在执法阶段实现刑罚对犯罪的一般预防和特殊预防目的的有效手段。^[21]“零容忍”这个提法很容易使人联想到警察将对犯罪“一点也不容忍”。当这个话出自对社会治安负有主要责任的警察之口时，很容易使饱受犯罪侵害和惊吓之苦的人们感到极大的安慰和依靠。零容忍在世界范围内的实践证明：社会治安的环境越恶劣，零容忍受到人民拥护的程度就越高。纽约、洛山矶、墨西哥城、伦敦的国王十字地区这些曾经闻名世界的犯罪高发地区，在采纳这个政策之后，轻微犯罪和街头犯罪得到彻底的扫荡，严重犯罪的发案率大幅度下降，犯罪分子的嚣张气焰得到有效遏制，人民对犯罪的恐惧感和忧虑感明显消除，警察队伍的士气空前高涨，社区民众与犯罪作斗争的信心显著提高，警民关系得以更加密切，也就是说，零容忍政策使得刑罚的一般预防和特殊预防的目的都得到了比较令人满意的实现。

第二，实践证明，零容忍政策是在客观上符合社会治安科学规律的一种警务策略。在现代警务工作的发展史中，西方各国的警察在经历了警察的职业化和专业化之后，又开始了装备现代化的改革。^[22]然而，装备现代化虽然大大提高了警察队伍对犯罪的反应能力，但是，犯罪率却没有因此而下降，反而有日益上升的趋势。其中的原因主要有两点：一是装备现代化时代的警务策略片面地强调在案发之后尽可能快速地到达现场、展开调查，但是，警察的日常巡逻工作却被大大忽视了；二是在传统警务策略的指导下，警察一直把打击严重的犯罪当作自己的使命，而不愿把打坏路灯、犬吠扰民

之类的“小事情”纳入自己的职责范围。过去那种忽视犯罪预防、“跟着案子走”的后发式警务政策导致了警察仅仅是“消防队”的角色定位，这种警务政策使得警察对与人民群众切身利益密切相关的轻微违法犯罪和社区问题往往视而不见，警车的使用更给人一种“军事堡垒”的感觉，从而使警察日益脱离公众，造成了治安状况恶性循环，公众安全感大大降低，警务工作也丧失了信任和民众支持。在这种情况下，西方各国开始进行反省，逐渐提出了社区警务的战略。社区警务战略强调，警务工作应当以犯罪预防为中心任务，预防犯罪的效果主要取决于发动社区居民积极参与治安防范，问题的关键在于警务工作如何才能贴近群众生活，树立服务意识，否则，警民关系无法密切，社区也无法深入，预防犯罪就会是一句空话。^{[1][23][22]}在这种背景下，破窗理论的产生以及零容忍政策的提出，强调要高度重视、严格依法打击轻微的违法犯罪，改善社会治安的整体氛围，提升民众的安全感及对警察的信任度。零容忍政策要求警察在警务工作中，应当严格执行法律的规定，以积极主动出击的姿态去减少犯罪，消除社会的无序状态和人们对犯罪的恐惧感，即使对于轻微的违法和犯罪也决不姑息和放纵，这就把警务工作的重点，从单纯“提高对犯罪的反应速度”转移到“降低犯罪率和受犯罪侵害的恐惧”上来，从而实现了把事后的、被动的打击严重犯罪转变为提前地、积极地预防严重犯罪上来。零容忍政策改革了以往警务策略的弊病，促使了社区警务战略的落实，是符合社会治安科学规律的。

第三，至少是纽约的经验证明，准确地选择零容忍政策适用的对象，对于这个政策的成功具有至关重要的意义。纽约在1984年在“生活质量计划”中打击诸如噪声、酗酒之类影响生活质量的违法犯罪行为，没有起到遏制严重犯罪的效果，与打击对象的不当选择有着很大关系。实践证明，零容忍政策适用的对象，应当与当前最严重的社会问题有关，应当与人民群众的切身利益有关，应当与消除人民群众对犯罪的恐惧感和担忧感有关。犯罪的确是多种因素造成的，但是，动员起广大人民群众才是预防犯罪的重要环节。“警务工作不需要也不可能全面解决所有的问题，但是，只要警察集中打击犯罪原因链条中的关键环节，就会在遏制和预防犯罪中取得明显的成绩”，零容忍政策的这个成功经验，曾经也是我国预防犯罪的成功经验，

在我国新的社会形势下，如何吸收和运用这个经验，值得我国刑事法律工作者深思。

第四，我们应当客观地全面地认识对零容忍政策的批评。

首先，面对“零容忍政策是犯罪率下降的一个因素，而不是全部因素”的批评，我们应当认识到：犯罪问题的产生的确是各种因素综合作用的结果，同样，犯罪率下降也的确不可能是一个因素作用的结果，然而，在当前西方发达国家社会治安治理的过程中，零容忍政策的确是导致犯罪率明显下降的重要因素。虽然如一些学者说的那样，毒品市场的变化、失业状况的改善、非官方团体的积极努力乃至人口结构的变化等因素，对犯罪率的降低都可能产生影响，然而，正像布拉顿在回答人们的质疑时指出的那样：从1994年开始，纽约的经济水平并没有突飞猛进的提高，年轻人也没有在突然之间都步入中老年，与各方面的微小变化和调整相比，纽约市犯罪率的下降是巨大的、惊人的，连最不可能隐瞒或虚报的凶杀案发案率都下降超过了50%；与警务策略没有改变之前相比，纽约的居民明显更有安全感了，纽约的房地产市场和旅游观光业也呈现出了欣欣向荣的气象，整个城市逐渐复兴起来。^{[1](P40-41)}毫无疑问，零容忍政策的大力推行对这些成绩的取得起了至关重要的作用。

其次，面对“‘零容忍’并不能涵盖纽约警务工作的全部变化和改革”的批评，我们应当承认，零容忍政策并不是简单地对轻微违法犯罪进行严厉打击，正如布拉顿指出的那样，恢复和维持社会秩序是一个整体性的工作，它要求领导决策、计划安排、训练警务等方面工作的具体配合。^{[1](P43)}在实施零容忍政策的背后，纽约警察局大幅度增加了警力和经费，对臃冗懈怠的警察队伍进行了大规模的行政重组和改革，这些工作是零容忍政策的人力、经费和组织保障，否则，零容忍政策不仅会缺乏警察队伍的有效执行，而且不可能对社会治安的好转发挥任何作用。因此，我们必须认识到，零容忍这种警务策略的有效运行并不是孤立的，其作用的发挥仍然需要一系列配套的措施来辅助。

再次，面对“零容忍政策与现代人权和民主的理念格格不入”的指责，我们应当认识到：这是对零容忍政策的误解。从字面上看，“零容忍”很容易让人望文生义地理解为“缺乏基本的宽容和同情心”、“滥用刑罚”、“肆意干涉和镇压人权与自由”等等与现代人权和民主观念相违背的含

义。在零容忍政策的执行过程中，至少在美国，确实发生了警察滥用权力、“零容忍”界限不明、差别对待甚至种族歧视的问题。但是，这些问题不是由于零容忍政策本身产生的特殊问题，而是在执行法律的过程中会发生的一般问题，因此，由于对零容忍字面的误读和执行中的差错而对这一政策大加抨击和否定是不公正的。事实上，零容忍政策强调的并不是不分青红皂白地对一切违法犯罪都从重严惩，而是强调警务工作不能姑息和放纵违法犯罪。从现代法治的观点看来，警察作为执法机关，恰恰无权根据“基本的宽容和同情心”而对（尽管是轻微的）违法犯罪行为擅自进行处理。只要法律规定某种行为是应当禁止的，警察对触犯该条法律的行为就应当进行追究。这种执法行为绝不是“肆意干涉和镇压人权与自由”，而是在贯彻法治；这种执法行为如果导致行为人受到法律的惩罚，也不是警察在“滥用刑罚”，而是检察官和法官在依法办事。如果允许警察根据“基本的宽容和同情心”，在检察院和法院之外直接行使本来依法应当由检察官和法官行使的权力，那么，社会和法律秩序会变成什么样子，人们从国内外的经验和教训中已经看到太多这样的例子。我们应当清醒地认识到，在西方国家中，人们对有关问题进行抱怨、表达不满，并不是反对警察对轻微的违法犯罪行为做出合理、必要的反应，而是说明零容忍政策也必须确保警察依法执行职务。这种批评也提醒我们，尽管一个政策是正确合理的，但是，要减少和防止这个政策在执行中产生负效应，还需要很多工作的配合。零容忍政策是以严格遵守实体法和程序法为前提的。零容忍政策实施的结果，是改善了社会治安、提高了社会福利，保障了公民的自由及权利的，这是这个政策的基本方面。

最后，面对“零容忍政策是孤军作战和‘数字游戏’”的指责，我们应当认识到：在预防和打击犯罪的斗争中，忽视各种社会机构和社会力量的协调和配合，也是难以维持长期效果的。对此，我们应当明确，零容忍政策仅仅是众多犯罪防控策略中的一种，它虽然把依法严厉打击轻微犯罪作为警务工作的一个明确目标，但是，并不排斥对严重犯罪也进行有力的打击和控制，同时，零容忍政策并不排斥问题导向型等其他警务政策所倡导的密切警民关系、发动社区居民积极参与、加强社区组织的沟通合作等精神。朱里安尼和布拉顿在纽约街头犯罪猖獗、治安环境极度恶劣的条件下果断倡导零容

忍政策,的确抓住了一个特定时期内纽约治安问题的关键。零容忍政策受到的“孤军作战、数字游戏”等非议和责难,并不能说明这一政策是不必要、不合理的,相反,它说明零容忍政策也同样需要其它警务工作的补充配合以及其它指导理念的补充修正,例如,应当重视警察与社区居民的互动,对警员的业绩评估和奖惩不应单纯以统计数据为依据而应建立在综合考察制度之上,等等。实际上,在现代社区警务的视野下,严厉打击轻微违法犯罪与以社区为本、以及创新、服务、整合等理念是应该并且可以相互协调补充的。零容忍政策所取得的成绩,为进一步发展完善以社区为基础的警务策略赢得了时间和动力,零容忍政策的成功为社区建设的各项工作创造了前提,社区建设的改进和完善才能为社会治安状况的根本好转提供基础。

综上所述,以破窗理论为基础的零容忍政策,强调警务工作应当变被动打击为积极预防,通过对各种轻微的违法犯罪行为坚决依法处置,改革了过去警务策略的弊端、比较好地实现了维护社会治安和提高社会福利的现实需要。零容忍政策在西方社会的实践,清楚地阐释了防微杜渐、打击轻微犯罪在预防严重犯罪中的重要性,可以为我们认识打击犯罪、维护社会治安提供了一个新的工作方向。笔者认为,我们应当重视这一政策在维护社会治安中的合理性和有效性。

【参 考 文 献】

- [1] William J. Bratton, Crime is Down in New York City: Blame the Police [A], in Norman Dennis (ed.), Zero Tolerance: Policing a Free Society [C]. London: IEA Health and Welfare Unit, Enlarged and Revised Second Edition, 1998, P29.
- [2] Martin Innes, "An Iron Fist in an Iron Glove?" the Zero Tolerance Policing Debate [J]. Howard Journal of Criminal Justice, Oxford: Vol. 38, Iss. 4. 1999, P397-410.
- [3] Benjamin Bowling, The rise and fall of New York murder: Zero tolerance or crack's decline? [J]. British Journal of Criminology, London: Vol. 39, Iss. 4, 1999, P531-555.
- [4] Tracy Corrigan, The Boston cop who cleaned up New York's streets; Lunch with the FT: Tracy Corrigan meets William Bratton, credited - wrongly, he says - with inventing zero tolerance [N]. Financial Times, London: 1997. 9. 27 (3).
- [5] 耕夫. 破窗理论 [N]. 经济参考报, 2001-1-1.
- [6] 陈小波. 破窗理论与社区治安 [J]. 山东公安专科学校学报, 2002, (5).
- [7] Wilson, J. Q., Kelling, G. L., Police and Neighborhood Safety: Broken Windows [J]. Atlantic Monthly, New York: Iss. 3, 1982, P29-38.
- [8] Darcia Harris Bowman, Interpretations of "zero tolerance" vary [J]. Education Week, Washington: Vol. 21. Iss. 30, 2002, P1, P13.
- [9] Lynda Hils, "Zero Tolerance" for free speech [J]. Journal of Law and Education, Columbia: Vol. 30, Iss. 2, 2001, P365-373.
- [10] Anonymous, Wisconsin opens zero-tolerance push for driving under influence of drugs [J]. Crime Control Digest, Washington: Vol. 37, Iss. 2, 2003, P1.
- [11] Norman Dennis, Ray Mallon, Confident Policing in Harlepool [A]. in Norman Dennis (ed.), Zero Tolerance: Policing a Free Society [C]. London: IEA Health and Welfare Unit, Enlarged and Revised Second Edition, 1998, P63.
- [12] Charles Pollard, Zero Tolerance: Short-term Fix, Long-term Liability? [A]. in Norman Dennis (ed.), Zero Tolerance: Policing a Free Society [C]. London: IEA Health and Welfare Unit, Enlarged and Revised Second Edition, 1998, P52.
- [13] Loïc Wacquant. 一个窒碍不通的社会镇压模式——试论一些引自美国的治安神话 [J]. Jiunn Minn Wang 译. 法国世界外交论衡月刊(中文版), 2002, (5).
- [14] Bruce Shapiro, When Justice Kills [J]. The Nation, New York: Vol. 264, Iss. 22, 1997, P21-24.
- [15] Anonymous, Leaders: The dark side of zero tolerance [J]. The Economist, London: Vol. 351, Iss. 8113, 1999, P13-14.
- [16] See Cherry Henault, Zero Tolerance in Schools [J]. Journal of Law and Education, Columbia: Vol. 30, Iss. 3, 2001, P547-553; Russ Skiba, Reece Peterson, The dark side of zero tolerance: Can punishment lead to safe schools? [J]. Phi Delta Kappan, Bloomington: Vol. 80, Iss. 5, 1999, P372-378.
- [17] See Norman Dennis (ed.), Zero Tolerance: Policing a Free Society [C]. London: IEA Health and Welfare Unit, Enlarged and Revised Second Edition, 1998, P145, P85, P127. Martin Innes, "An Iron Fist in an Iron Glove?" the Zero Tolerance Policing Debate [J]. Howard Journal of Criminal Justice, Oxford: Vol. 38, Iss. 4. 1999, P397-410 etc. 关于布里克斯顿骚乱的具体情形,可参看 1981 Riots Timeline [EB/OL], 见 <http://www.channel4.com/history/microsites/U/untold/programs/riot/timeline.html>.

- [18] Department of Housing and Urban Development, Petitioner v. Pearlie Rucker Et Al. , Oakland Housing Authority, Et Al. , Petitioners v. Pearlie Rucker Et Al. [DB/OL] . Nos. 00 - 1770 and 00 - 1781. Supreme Court of the United States, March 26, 2002, Decided. Disposition: 237 F.3d 1113, reversed and remanded. 资料见 Lexis-Nexis.
- [19] Anonymous, Zero tolerance takes student discipline to harsh extremes [N] . USA TODAY, McLean, Va. : 2004 - 1 - 2 (A) .
- [20] Anonymous, American Bar Association: Zero Tolerance is Too Restrictive [J] . Curriculum Administrator, Norwalk; Vol. 37, Iss. 4, 2001, P14.
- [21] 关于刑罚目的在制度上的不同规定性, 见王世洲. 现代刑罚目的理论与中国的选择 [J] . 法学研究, 2003, (3) .
- [22] 廖斌, 何显兵. 社区建设与犯罪防控 [M] . 北京: 人民法院出版社, 2003, 217.
- [23] 苏联睦. 社区警务的理论与实践 [J] . 江苏公安专科学校学报, 2002, (1) .

(责任编辑 牛连水)

A Study on Zero Tolerance Policy

WANG Shizhou, LIU Shu - jun

(Peking University Law School, Beijing, 100871, China)

Abstract: The crime rate has sharply reduced since 1994 in New York, the United States. Media, politicians, police officers commonly attributes this achievement to the effective application of Zero Tolerance Policy, as makes this policy significant and being a hot topic in many countries. The essential idea of Zero Tolerance Policy is to seriously deal with sorts of anti - society conducts and criminalities, even though they are low - level street disorders and misdemeanors. This article is trying to explore and analyze the concept, theoretical basis, development, practice as well as social reflection of this policy. The authors are considering the possibility to take this policy as the new direction to the activities of Chinese social security.

Key words: Zero Tolerance Policy, Broken Windows Theory, Prevention of Crime, Community Policing