

英国大选 2024：犯罪率降低了，但为何英国治安感觉如此败坏？

答案可能又是紧缩政策。



英国将于7月4日举行大选，届时下议院的全部650个席位都将改选，保守党的14年执政也很可能在今夏告终。在未来一个月，端将刊出关于英国政经、民生政策的懒人包与梳理现况的数洞栏目，亦将刊出一系列专访及其他相关专题。请[按此](#)追踪“2024 英国大选”系列。

端也推出了免费的英国大选新闻信，请[按此](#)订阅。

英国政治有一项规律：关于各种“服务”，比如医疗或者教育，通常都有比较多选民选择信任工党；相反地，关于各种“管控”，比如犯罪或者移民，信任保守党的选民通常比率较高。

但是，保守党这段时间来的选情之恶劣，主因正在于民众对于他们的信任全面崩溃，连在犯罪问题上的传统领先优势都已经消磨殆尽。

根据民调公司Ipsos的长期追踪，从2009年（保守党执政前一年）开始，认为保守党在犯罪问题上政策较优的选民长年维持在3成上下，领先工党的2成；在2017年和2019年度，选择保守党的比率甚至一度上看4成，大幅领先工党。但是，在2022年下半年卓慧思（Liz Truss）政府崩溃之后，选择保守党的比率也应声下降，只剩下21%，竟落后给工党的26%；虽然落后幅度不大，但已是Ipsos自2005年展开调查以来首见。而辛伟诚（Rishi Sunak）接手以来也无力重建民众的信任，于2023年10月的调查中保守党支持率仅有23%，仍无法高过同期工党的25%——这两三年来，保守党政府已经败光了他们在犯罪问题上的品牌优势。

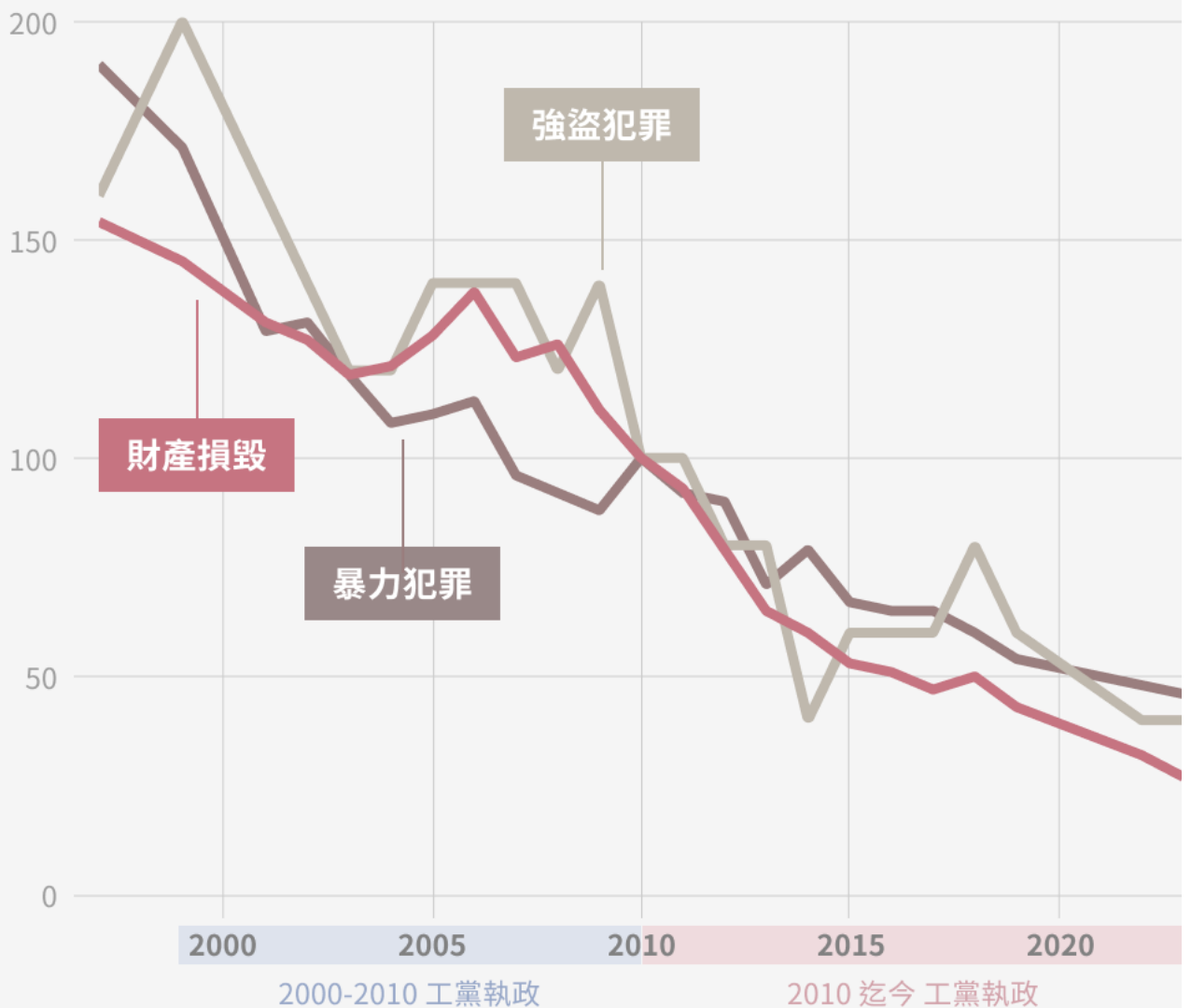
重大犯罪率持续下滑，显然不是问题起因

Ipsos在2023年12月进行的另一份[民调](#)则显示，认为辛伟诚政府在犯罪问题上表现不佳的比率高达66%，接近三分之二；至于认为表现好的比率则不到2成。这样低迷的满意度，和辛伟诚政府在经济、财税、物价、教育等方面的表现不相上下，已经完全看不到传统优势的作用。

对此，保守党人可能会觉得很不公平。执政14年来，保守党在民众收入、医疗照护等领域的表现确实不佳，虽然保守党政治人物不可能公开承认，但在多数指标上民众的生活品质都确实降低，“什么都办不好”（nothing works）已经成为英国民众共识；然而，如果只看帐面数字，犯罪问题却是保守党少数表现不差的领域，成功延续了工党执政期间犯罪率下降的趋势：

無論哪個政黨執政， 英國重大犯罪率在過去 20 年穩定下降

每千人犯罪盛行率 (2010 年=100)



資料來源：英國國家統計局

端傳媒 Init

这组数据是来自对人们受害经验的调查：英国国家统计局每期皆抽样全国16岁以上民众，询问民众在生活中遭遇犯罪的比率，借此估计实际上各项犯罪实际上的盛行程度。

而依照英国国家统计局的**估计**，在英格兰和威尔斯（苏格兰和北爱尔兰的治安由各自政府管辖，不属中央权责），暴力犯罪（violent crime）、抢劫（robbery）、刑事毁坏（property damage）这几种重大犯罪型态的发生率多年来都稳定下降。暴力犯罪的每千人盛行率在工党执政期间（1997年至2010年）已经砍半，保守党执政迄今则又再度打上对折。强盗犯罪盛行率在工党执政期间下降将近4成，保守党执政期间则又降了6成，同样可圈可点。至于刑事毁坏相关犯罪，则先是降低超过3成，保守党接手后再继续降低7成之多，下降幅度更是倍增。

总体而言，重大犯罪应是保守党执政以来少数“不负选民所托”的领域，都能成功延续犯罪下降的长期趋势，不但没有搞砸，表现甚至不输给前政府。

低强度的“反社会”犯罪频仍，让人感受到整个社区的衰败

难道民众对于保守党的不满完全是出于“迁怒”，是因为认为政府在经济、诚信、医疗等问题上不值得信任，所以连治安、犯罪方面的绩效都一概不予承认？这可能是部分原因，但也并非全貌。



2020年11月11日，英国伦敦埃德蒙顿发生一起汽车与大楼前门相撞的事件，警察在现场拉起警戒线。摄：Leon Neal/Getty Images

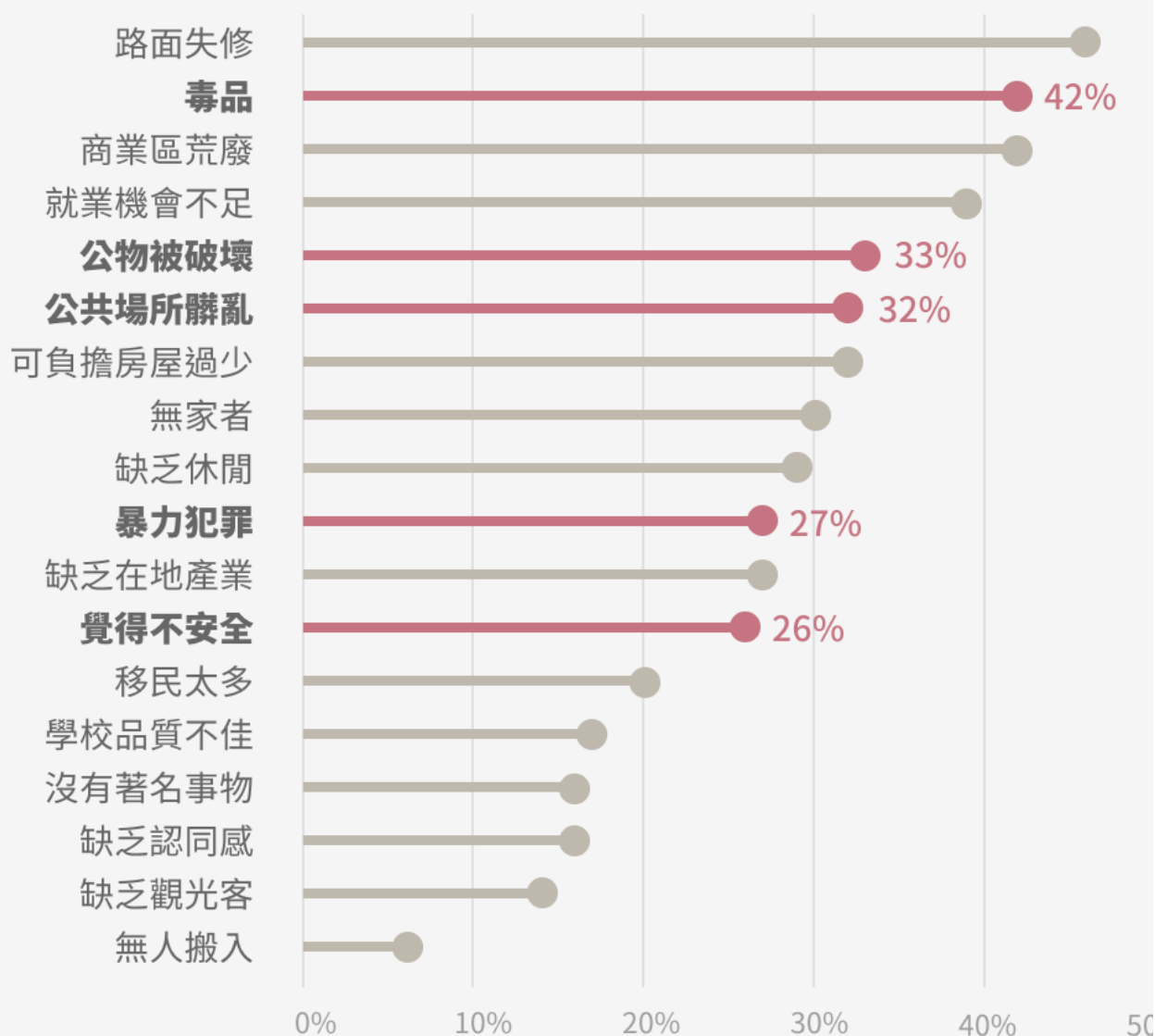
许多犯罪议题专家与民意调查机构一致发现，当民众担忧“治安不佳”时，他们想的未必总是杀人、抢劫等一般认为较严重的犯罪，而是英国语汇中所谓“反社会行为”（anti-social behaviours, ASB），包含走在路边被人骚扰，看见毒贩占据街角，性工作者当街揽客，路上有人飙车、在人行道上横冲直撞，或有“不良少年”成群游荡、施放烟火；回到门前有人醉酒、吸毒路倒，或是住家被涂鸦、被乱丢垃圾，甚至被人闯入等等。

多数时候，这些行为都不会构成重大犯罪，却影响了人们对于周遭环境是否安全的认知。在这些环境风险之下，常听到民众表示自己返工放工、送小孩上学放学都不放心，进而感到焦虑不安，也影响了身心健康。民调机构More in Common于2022年12月的调查显示，有高达57%的英国民众认为毒品是自己所在区域的“严重问题”，认为一般性的“反社会行为”相当严重的也达到半数（50%），足见人们确实在意相关问题。

这是一个生活品质的问题，但也不只如此：在近年来的英国社会，有越来越多人感到自己的社区被“抛下”、逐渐衰颓，不仅生活品质降低，也看不到提升的可能性，而在不少人心中，反社会行为猖獗正是构成这种衰颓感的其中一环。

在More in Common的焦点团体访谈中，人们提到连要帮小孩找一个能安心玩耍的地方都很难，还有“就算把环境打点好、几个月后又被破坏”的无力感。在同个机构于2021年11月所执行的民调中，有42%的受访者认为“自己所在的地区被忽视”，而当他们被追问原因（可复选）时，许多人的答案都和反社会行为有关：

英國民眾認為「所在區域被忽視」的主因 許多和反社會行為有關



資料來源：More in Common 報告：Where are the police? Britons' attitudes to crime, anti-social behaviour and the police

端傳媒 Initium

在这份调查中，最多人选择的选项是“路面失修”，这已经成了英国各地衰退的主要象征，反映地方政府财政紧缩之下，路面维护与修补的经费严重不足，坑坑洞洞无人修理。但值得注意的是，“毒品”居然只比路面失修这个经典象征低了4%，更与涉及地方经济机会的“商业区荒废”同以42%并列第二，可以看出见到毒贩占地为王、吸毒者随地嗑药、乱丢针头等生活经验，如何深入人心，成为“衰败感”的重要一环。

此外，公物财产破坏和环境脏乱（不少人抱怨随地便溺、满地酒瓶碎玻璃等问题）也与“买不起房”这项传统上的重要议题并驾齐驱，都有三分之一的民众认为这强化了他们被忽视的感受。此外，就连较一般性的“觉得不安全”（26%），比率也都高于“破坏本地社群”（一般反移民右翼政客主打的议题）（20%），也显然值得更多关注。

值得补充的是，在反移民右翼提倡的世界观中，“移民过多”经常和治安、和各种反社会行为被绑在一起讨论。其中最经典的案例，就是多位右翼名人宣称伦敦等都市已经有穆斯林帮派份子四处游荡、占地为王，形成所谓的“禁区”（no-go areas）；以这个说法为基础发展的种种阴谋论，在伦敦地方选举期间也经常被提及。但在英国各地不少民众的心中，自家社区的衰败跟移民未必有关，毕竟他们亲眼所见，很多路上游荡的青年、倒卧的醉汉也未必是移民——虽然有些人在谈论治安议题时会援引反移民的论述，但对于反社会行为的担忧，绝对不只是一个右翼的、反移民的议题而已。



2021年9月24日，英国伦敦，悼念者聚集在佩格勒广场为 Sabina Nessa 举行烛光守夜活动。早前 28 岁小学教师 Sabina Nessa 在公园被谋杀，其后警方逮捕一名 38 岁涉案男子。摄：Rob Pinney/Getty Images

财政紧缩之下，警方无力处理反社会行为

在这个背景下，保守党在治安问题上何以也失去民众信任，或许可以这样解读：近来愈趋盛行的“社区衰退感”和民众对反社会行为的担忧紧密结合，加上疫情期间反社会行为总数也确实增加（有研究者[估计](#)可能一度翻倍），所以当卓慧思政府的崩解迫使英国大众“重新评估”自己是否信任保守党的执政能力时，就没有那么多民众愿意“再度信任”保守党。加上辛伟诚政府也没有推出任何令人印象深刻的相关政策解方，保守党因此失去在犯罪议题上的传统优势。

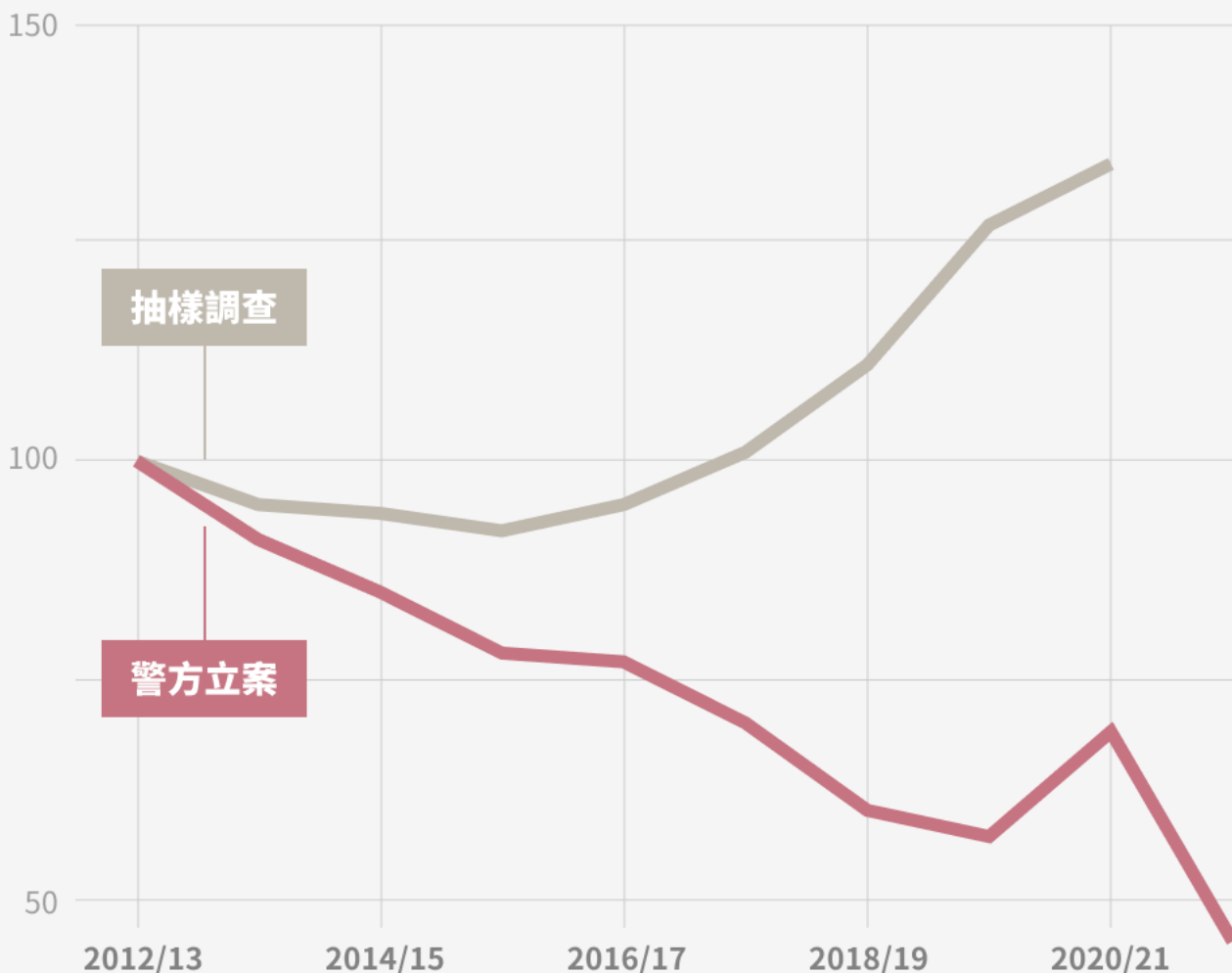
但追根究底，为什么近年来政府无法有效控制反社会行为，进而让治安问题成为“衰退感”的重要元素呢？伦敦大学学院犯罪学讲师 Matthew Ashby 向《金融时报》解释，“2010年之前，英国满擅长处理这类问题”，但财务紧缩严重冲击警方运作的的能力，才让反社会行为问题死灰复燃。

也就是说，一切问题又再度得追溯到保守党执政之初所采取的财政紧缩政策。就如同地方政府缺乏预算修补路面、维护公园、清扫环境一样，警方要处理反社会行为，同样面临资源不足的窘境——在经费删减之初，许多问题仍不明显，但十余年后，就是问题逐渐浮现的时候，每个公家机关、每种公共服务陆续开始“什么都办不好”。

要观察警方是否有能力处理反社会行为，一项重要的指标是“国家统计局的抽样调查中，多少人回报受害”和“警方实际立案的数量”间的差距。

近年愈來愈多人稱自己受害於反社會行為 但警方立案數卻愈來愈少

每千人案件數 (2012/13年=100)



資料來源：《金融時報》分析國家統計局資料

端傳媒 Init

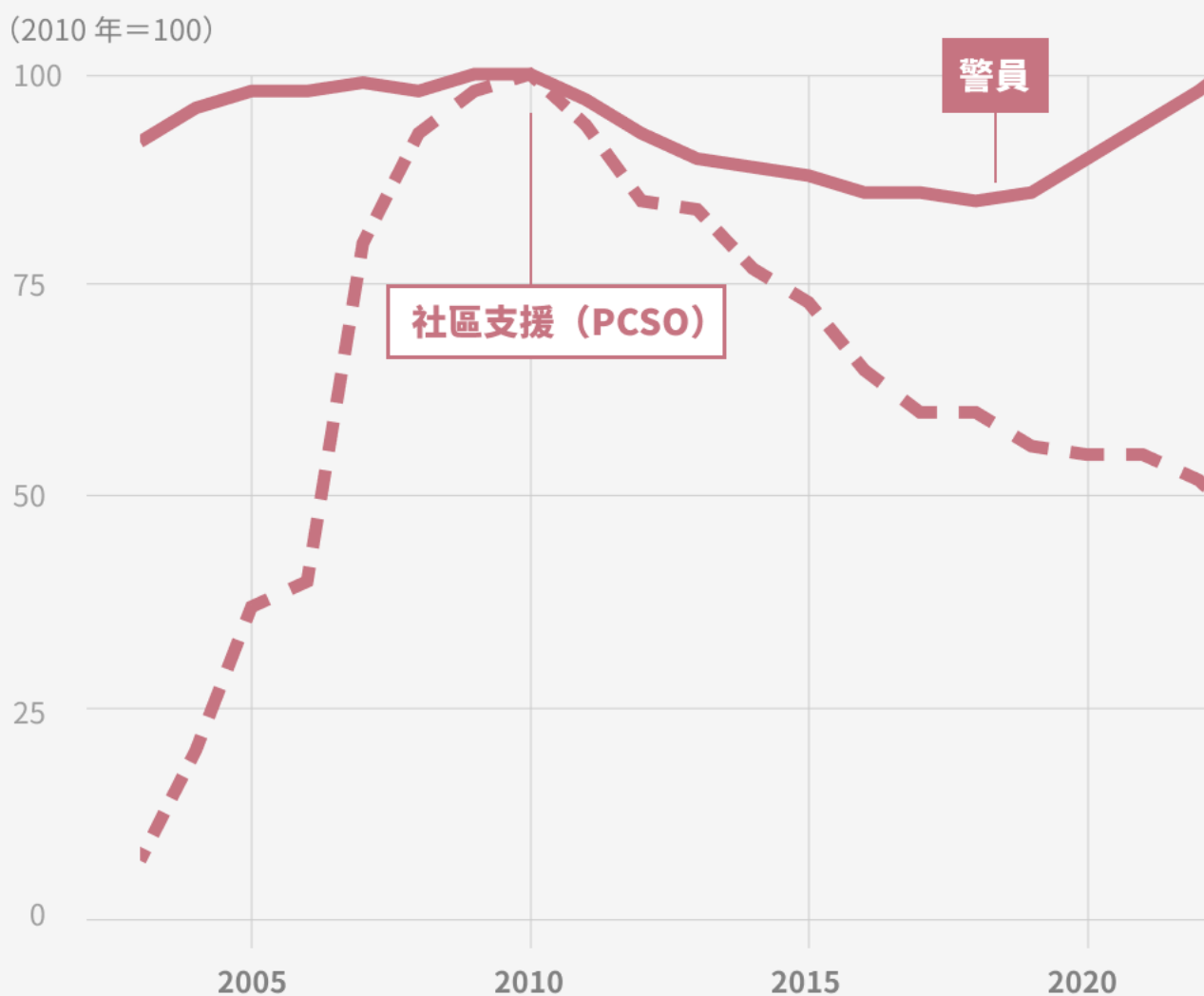
在财政紧缩前几年，苦果尚未浮现，人们并未感受到反社会行为更加盛行，警方立案的案件数虽然减少，但也仍不成问题。然而，在2016/17年后，越来越多人回报自己受到反社会行为所苦，在疫情前夕已经比2012/13年多出1成，疫情期间更是多出3成。但是，由于警方处理相关案件的量能也越来越低，实际采访也发现很多民众认为报案也不会有用，所以不愿报警，警方立案的件数反而降低了3至4成。

认为自己受害的比率提高3成，警方的案件数却降低3成，越来越大的差距当然更加深民众“叫天不应，叫地不灵”的感受，认为整个社区都被忽视、都在走向衰颓，因此更难找到信任政府的理由。

人力少，效率低，还得处理不该由他们处理的事

具体而言，从政策的角度来说，财务紧缩对治安的实际影响有三大层面：警察人力，警方效率，以及更广泛的犯罪防治问题。

警員人數在 2022 年終於回到緊縮前，社區服務警察 (PCSO) 人力仍持續下滑



資料來源：英國內政部

端傳媒 Init

在财政紧缩之下，政府不仅冻结薪资，还直接删减警察人数，导致值勤人力大幅缩减。工党执政期间（2010年前）警员数量大致维持稳定，全英格兰和威尔士总额都在14万人上下；但是，宣称最能捍卫治安的保守党上任之后，警员人数却逐渐降低，缩减幅度一度高达15%，在2012年到2019年期间人数都仅有12余万，直到2019年选后政府兑现承诺，才又让警员人数回升，但也是在2022年才终于回到政党轮替前的水准。

人力缩减最直接的冲击，就是警察更难透过巡逻等方式阻遏反社会行为，同时能见度降低也冲击民众对警察的信任。More in Common的调查发现，有56%的民众认为“明显提升能见度”是警察最该做的三件事之一，是问卷上所有措施中的第一名；而Ipsos在2023年6月的民调更显示，竟有超过4成的民众认为自己已超过一年没有在社区看见穿著制服的警员，可见民众已经清楚感受到警察能见度严重不足。

但警员甚至还不是财政紧缩下最大的牺牲品，“支援人力”才是。与反社会行为最密切相关的就是社区服务警察（police community support officer，PCSO）人力的缩减。PCSO是2002年工党政府的发明，工作内容是在社区民众和警方之间居中联系，可能是全职，也可能是兼职。他们虽然没有逮捕的权力，但会参与巡逻，成为街坊间的“熟面孔”，也有一些特定的权限，比如要求未成年人交出身上的酒精。更重要的是，他们的任务比警察更加“软性”，是和家长、学校、地方社政单位、在地商家、房客组织、青年活动单位等建立信任关系，与学生互动，并负责查访当地犯罪受害者，了解社区民众的需求。

此一设计背后的原则，是让社区民众有一个可信任的“联络人”，也让警方不需要只靠逮捕、靠武力解决问题，更能够发挥社区警务（community policing）的理念，因此也被视为解决反社会问题的一大重要政策，几年之间，政府就在全国招募上万名PCSO。然而，2010年保守党政府展开财务紧缩，PCSO人数因而节节下降，幅度明显多过警员，在2015年选前只剩政党轮替时的4分之3，现在更是只剩一半，已经回到草创时期的水准，让警察距离社区越来越远，越来越难以“合作”达成目标。



2017年3月24日，警察在英国伦敦西敏桥巡逻。早前 Khalid Masood 在威斯敏斯特大桥上开车冲撞行人，随后刺伤警官 Keith Palmer，并造成第四人死亡。摄：Carl Court/Getty Images

值得补充的是，除了缺乏PCSO这样的“社区代表”，警局的行政人力也已承受许多删减。在各个政策领域，保守党政府的紧缩政策都常瞄准“行政人员”，认为民众比较能接受删减“官僚”的人数，而治安体系也不例外。问题在于，行政工作还是得有人做，几年之后，警察单位常回报已经没有人力更新管区的各项数据资料，不知道哪里才是什么案件的报案热区，而这和PCSO的缩减一样，也都大幅降低警方的运作效率。但警察的人力和效率只是问题的一部分，要回应反社会行为、特别是青少年“误入歧途”的主因，终究还是得回归其他政策领域，绝对不能只靠执法而已，而必须和贫穷、和心理健康、和戒毒服务、和青年教育与就业机会等合并讨论。而这也是财政紧缩对治安的第三重影响：本来该承担这些任务的机构，也“什么事都办不好”，举例而言，不仅地方政府和学校的资源都捉襟见肘，Sure Start Centre（提供社区内贫穷家庭医疗、照护、就业等方面的整合式协助）的数量锐减3分之1，剩下的3分之2也面临严重的经费限制。面对所谓反社会问题，警察应当是最后一条防线，而预算缩减不只削弱了这条防线本身的效能而已，更让先前就该发挥作用的多条防线也严重失灵。

前方防线失守之下，警方又更为不堪负荷。以精神健康问题为例，智库Institute for Government的[报告](#)综合多项研究指出：前线警力可能有高达2成的资源，被用在其实需要心理健康医疗介入的案件上；警方基于《精神健康法》做出的强制处分在五年内增加了超过3分之1；多个警察单位都回报近年来涉及心理健康的案件数量明显增加。换言之，警察被迫将有限的时间精力，花在自己根本不擅长也不该碰的问题上；本该以医疗和公卫手段解决的问题，因为资源短缺而被“漏接”，最后就演变成了治安问题，受冲击的不只是当事人及其家人而已，同时也让警方更为疲于奔命，更让社区民众感到更不安全，终于加深民众衰退、被忽略、被抛下的感受。

这也解释了为什么当反对党领袖施纪贤（Keir Starmer）在上个月月中提出“执政第一步”时，六大重点其中之一正是针对这个问题。检察官出身的他曾经侦办各种重大刑案，但他的政策宣示却不是针对一般性的犯罪问题，而恰恰就是针对反社会行为。他试图展现自己了解这个议题，知道这对人们而言不是“低层级犯罪”而已，而根本影响人们的身心健康。在演说中，他提到自己和一群青少年谈话，听到她们连白天逛街都觉得不安全，让他清楚感受到“这就是对我们自己的街道都失去控制的感觉”——选择以“失去控制”为关键词，很可能表示他也读到了同样的资料、接触了同样的分析，理解人们在乎此一议题的真正原因。

只不过，为了避免被保守党攻击要“花太多钱”、“增加税金”，施纪贤迄今在这方面的承诺仍相当保守，强调将增加13,000名警力，以及增加一些取缔和管制的权力，并宣称财源可以透过“停止浪费的采购契约”应付。至于更广泛的预防，他迄今只提到要打造“青年中心（youth hubs）的网络”，整合资源、防治青年犯罪，但是否会投放额外的资源？在社福体系、医疗与公卫体系、学校体系等各方面有何重点？又可以如何强化警方和社区之间的合作关系，以重建面对反社会行为的防线？更严重的是，面对保守党政府目前已经排定的下一轮经费删减，选后工党政府是否会翻案？这些问题目前一概没有答案：只要牵涉到资源问题，工党在今次选战中一贯的作为就是少说为妙，总是谨小慎微，避免做出具体承诺，以免“搞砸”现在高达两成的民调领先优势。在这样的政策迷雾之下，新政府的企图心多强，实际上愿意投注的资源又是否足够，或许一切只能静待选后才能揭晓。

[#英国政治#数洞](#)

本刊载内容版权为端传媒或相关单位所有，未经[端传媒编辑部](#)授权，请勿转载或复制，否则即为侵权。