

Welcome



Photo by Amy Conn-Gutierrez

中美对话基金会执行主席---康原 (John Kamm) 先生
前香港美国商会会长,毕业于普林斯顿大学和哈佛大学
1997年6月获美国商务部颁发的最佳全球贡献奖
2001年12月获美国总统乔治·布什颁发的埃莉诺·罗斯福人权奖
美国斯坦福大学名誉教授、中国人民大学历史系客座教授

1

美国警察队伍的监督

向宜昌市检察院所作的介绍

康原 (John Kamm)
中美对话基金会
2007年11月15日

2

民众参与政府

“要丰富社会主义基层民主政治的实现形式，适应我国经济社会发展和人民群众参与愿望增强的要求，从基层经济、政治、文化、社会生活等方面，扩大人民群众的有序参与”。

— 胡锦涛总书记

今天我们要谈论的是美国民众参与政府的一种形式
——警察部队的监督

3

在美国谁能监督警察

- 对警察部队的监督是以下组织的责任：
 - 警方的内部事务总署（非民间）
 - 由市长或市政委员会领导的警察监督委员会
 - 民众监督会
 - 向市长或市政委员会负责的独立稽查员
- 趋势是倾向于更多的民众参与监督
- 与中国不同的是，没有检察机构的参与

4

地区检察官的作用

- 地区检察官（DA）是由选举产生的公务员
- DA的职责是捍卫其所在地区的法律
- DA负责向地区法院检诉（多数陪审团、少数陪审团）
 - 重罪的判决往往会向州法院上诉
 - 州法院（上诉法庭、州长）同意死刑判决
- DA监督社区项目
 - 邻里犯罪监视
 - 社区行为监护人
 - 儿童福利组织
- DA不涉及监督警察部队的职责
 - 设置这种监督会损害双方的合作
 - 如果警察犯罪，DA会像起诉一般公民一样来起诉警察

5

民众参与监督的趋势

- 最早的民众监督会成立于80年代初
 - 民众监督的出现是为了应对渎职行为事件
 - 之后，许多立法提出设立监督机制
- 国际上也在推动民众对警察部队的监督
- 根据NACOLE的统计，全美有136个民众监督组织
- 71%的大城市有民众监督组织
- 事实表明大部分的警察素质提高
- 在美国数以千计的投诉中，10-13%得到了支持
- 在旧金山，从1996年起这一确认率一直低于10%

6

美国全国监督机构分布图



7

监督的种类：司法部门研究

- 2001年，美国司法部门（DOJ）发布了详细的研究报告
- DOJ明确了四种基本的监督形式
 - 民众调查并向警察长报告调查发现
 - 警察调查，并发布由民众审查过的调查结果
 - 投诉者向审查会上诉警方的调查结果
 - 稽查员调查投诉，并提出建议
- 各种形式的组合又产生了9种模式（以9个城市命名）
 - 详细研究请见www.ojp.usdoj.gov/nij/pubs-sum/184430.htm
 - 在研究报告发布之后，又有很多新的发展

8

监督的种类：NACOLE的研究

- NACOLE: National Association of Civilian Oversight of Law Enforcement 全国民众监督法律执行联合会
- 由International Association for Civilian Oversight of Police Enforcement (IACOPE) 国际民众监督警察执法联合会积极推动设立
- NACOLE 创立于1995年，旨在推进美国民众对警察部队的监督
- NACOLE在2004年发布的研究中，明确了3种主要的监督形式 (www.nacole.org)
 - 调查委员会
 - 监督委员会
 - 独立稽查员/调查官
- 每一种形式都有优势和缺点

9

作用、优势、缺点 (I)

	调查委员会	监督委员会	权力广泛的稽查/调查员 (取证权)
描述	委员会调查投诉；在调查发现的基础上，根据原则或政策向法律执行部门提出建议	委员会监督关于内部事务部的调查投诉；得出其调查是否足够的结论；阐述其是否支持IA的发现。委员会可以建议进一步调查；也可提出政策性建议	独立个体来审查投诉和内部事务部的调查。稽查员并非一定要基于投诉调查，也可执行其他调查
作用	发起调查；得出发现和建议；向民众、公众和政府部门提供信息 提供严格、公平、一致的外部调查来帮助法律执行部门更好的提供严格、公平、一致的法律执行服务，以及更好的管理	确认足够的与不足够的内部事务调查；指导部门采取正确的行动；改进IA调查的质量。进行政策建议 对IA调查提供严格、公平、一致的内部审查来帮助法律执行部门更好的提供严格、公平、一致的法律执行服务，以及更好的管理	确认、监督以及在一些情况下调查问题/投诉；得出结论；提出发现和建议 提供严格、公平、一致的稽查或调查来帮助法律执行部门更好的提供严格、公平、一致的法律执行服务，以及更好的管理

10

作用、优势、缺点 (II)

	调查委员会	监督委员会	权利广泛的稽查/调查员 (取证权)
优势	向投诉者和社会提供了一种更广泛的参与感以及决定是在PD之外作出的感觉 为履行其职责，调查主体需要其成员具备足够的知识、能力和训练来执行充分的调查。另外，还需要： -取证的能力（传唤） -足够的资金支持来完成调查 -可参与的公开公众听证 -正当程序	该模式结果的产生快于调查模式，比稽查模式提供更多的民众参与 为履行其职责，监督主体需要具备足够的知识和能力以及训练以发现内部事务调查中所出现的问题	稽查员比委员会更具有灵活性和自由度；可以执行比监督和调查更为广泛的任务 稽查员必须有权从相关部门取证，并有足够的财政支持以完成其职责
缺点	耗费更多时间/志愿者的劳动力要求 如果工作人员不具备相关素质或训练，则调查的结果并不理想 抗辩程序	耗费更多时间/志愿者的劳动力要求 如果内部事务程序不完善，委员会缺乏相应素质和监督训练，则委员会可能认识不到内部事务调查中的问题 因为该模式与IA调查相结合，使得其更容易被利用，虽然所有的模式都有可能被利用	取决于个人的素质、能力和行为约束。标准的一贯性可能成为一个问题 公众可能需要的可能是更多人的监督

11

基本的紧迫性

“美国的警察渎职危机越来越严重...民众有权利建立更多的机制来监督和调查法律执行人员有问题的或者不可接受的行为”

NACOLE

“如果监督的影响来自于警察部队的外部，这就可能引起警察管理层以及相关职能部门的反感；而没有内部的某些合作，外人几乎不可能进行调查，而且他们提出的任何政策性建议都可能被忽视”

Paul Chevigny
Edge of the Knife

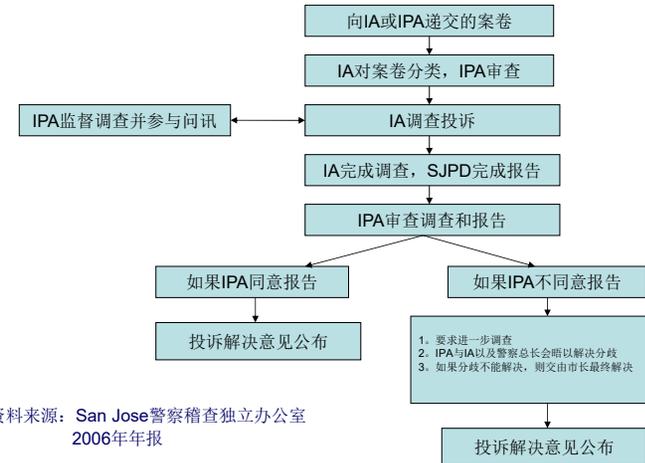
12

San Jose 独立警察稽查员

- 1993年在Rodney King暴动后建立
- 一位稽查员，少部分支援人员
- 由市政委员会任命（CC）
 - 中期罢免需11人中的9人同意
 - IPA顾问委员会提供相应协助
- 3个主要职能
 - 审查民众关于警方调查的投诉
 - 基于审查，向CC提供政策上的建议
 - 进行公众宣传
- 目前希望
 - 改变投诉的分类方式，更客观
 - “有限调查权力”针对重要投诉

13

投诉程序



资料来源: San Jose警察稽查独立办公室
2006年年报

14

投诉的增长

连续6年投诉受理一览表



内部机构受理投诉 外部受理投诉

资料来源: San Jose警察稽查独立办公室
2006年年报, 图例3-A

15

受理投诉指控的种类

正式/非正式受理的情况	2004		2005		2006		指控类别	2005		2006	
	#	%	#	%	#	%		#	%	#	%
不正当程序	163	30%	154	31%	170	30%	不正当程序	102	41%	129	41%
不必要武力	98	18%	112	23%	109	19%	不必要武力	13	5%	27	8%
粗暴行为	135	25%	64	13%	83	15%	粗暴行为	58	24%	86	27%
非法逮捕	31	6%	37	8%	47	8%	非法逮捕	13	5%	16	5%
非法搜查	13	2%	33	7%	28	5%	非法搜查	7	3%	9	3%
行为不端	14	3%	27	6%	26	5%	行为不端	3	1%	2	1%
遗失/损坏财物	15	3%	18	4%	21	4%	遗失/损坏财物	5	2%	5	2%
不作为	10	2%	17	3%	20	4%	不作为	10	4%	13	4%
因种族而被怀疑	9	2%	10	2%	20	4%	因种族而被怀疑	2	1%	7	2%
歧视	7	1%	7	1%	28	5%	歧视	2	1%	7	2%
经常服务过当	3	1%	6	1%	1	0%	警察服务过当	4	2%	3	1%
骚扰	2	0%	4	1%	3	1%	骚扰	5	2%	6	2%
政策/程序	5	1%	0	0%	5	1%	政策/程序	0	0%	0	0%
拖延/不及时回复	0	0%	0	0%	1	0%	拖延/不及时回复	2	1%	1	0%
重复	0	0%	0	0%	1	0%	重复	0	0%	0	0%
询问(未分类)	36	7%	0	0%	0	0%	询问(未分类)	20	8%	7	2%
总计	541	100%	489	100%	563	100%	总计	246	100%	318	100%

2005年有10个警询没有指控记录
资料来源: San Jose警察稽查独立办公室
2006年年报, 图例3-F

16

各种指控的定义

- 渎职指控
- 在正式投诉中记录的指控种类:
- 歧视 (D) 指控表明对于个人或群体基于其种族、宗教 (宗教信仰)、肤色、年龄、婚姻状况、国籍、祖先、性别、性取向、实际或感官性别认同、健康状况和残疾而不同或不公正对待。
- 拖延/不及时回复 (DR) 指控表明存在着对服务要求不合理的不及时或拖延回复
- 骚扰 (H) 投诉人因其种族、宗教 (宗教信仰)、肤色、年龄、婚姻状况、国籍、祖先、性别、性取向、健康状况和残疾而被肢体上、口头上或姿态上被骚扰
- 警察服务过当 (ES) 指个别或者许多警察过当的、反复的接触投诉人
- 不作为 (FA) 指民众得不到警察的服务
- 不正当程序 (IP) 指违反城市法规或者San Jose警察部门职责
- 遗失/损坏财物 (MDP) 指的是报告遗失或损坏财物的事件
- 粗暴行为 (RC) 指执行公务时使用粗暴的行为或言语、威胁、亵渎以及态度恶劣
- 非法逮捕 (UA) 指不是合法进行的逮捕
- 行为不端 (UC) 指执行或非执行公务时与警察纪律相悖的行为, 包括违法、使用毒品或烈酒, 滥用市政财物, 贪污贿赂或滥用职权
- 不必要武力 (UF) 在平民身上所用的武力不当或超过了限度
- 非法搜查 (US) 指不正当或非法搜查
- 因种族而被怀疑 (RP) 警员开始怀疑某嫌疑人仅仅是由于该嫌疑人的种族

17

IPA审查结果

5年来IPA对于投诉的审查决定

IPA 决定	2002	2003	2004	2005	2006
同意调查报告	300	290	216	111	113
不同意调查报告	14	14	4	5	19
调查案件被审查后	314	304	220	116	132
同意调查报告的百分率	96%	95%	98%	96%	86%
不同意调查报告的百分率	4%	5%	2%	4%	14%
咨询的案件被审查	N/A	N/A	N/A	187	214
总计	314	304	220	303	346

资料来源: San Jose警察稽查独立办公室
2006年年报, 图列3-K

18

投诉支持率

连续5年正式投诉支持率

年/投诉种类	投诉终结	投诉支持	支持率
2002/ 外部投诉	171	8	5%
2002/ 内部投诉	52	34	65%
2003/ 外部投诉	189	11	6%
2003/ 内部投诉	40	34	85%
2004/ 外部投诉	192	18	9%
2004/ 内部投诉	24	22	92%
2005/ 外部投诉	110	6	5%
2005/ 内部投诉	37	31	84%
2006/ 外部投诉	116	11	9%
2006/ 内部投诉	38	37	97%

资料来源: San Jose警察稽查独立办公室
2006年年报, 图列3-L

19

旧金山模式

- 旧金山拥有最发达的同时也是最悠久的民众监督体制
- 主体是民众投诉办公室 (OCC)
- OCC向警察委员会 (PC) 报告
 - PC有7位民众代表成员
 - 4位由市长任命
 - 3位是由监管会任命
 - 职责
 - 对OCC提出的警察政策予以赞成
 - 审查警察总长对警察部队纪律所作的决定
 - 对超过10天的停止, PC举行听证会, 作出处罚决定
- 过去或现在供职于警察部门的人不能在PC或OCC工作

20

警察总长关于内部纪律检查的报告

MCD季度报告
(2006年第二季度)

案件数量	指控种类					完成调查	被支持的案件	中结的案件	执行的纪律				纪律通知	超过时效的案件 政府法案 3304
	UA	UF	ND	CRD	CUO				C	A	R	S		
34*	9	8	58	3	29	86	63	22	1	41	6	10	58	1

图例

UA - 无授权行为	PF - 政策失败
UF - 不必要武力	IE - 证据不足够
ND - 玩忽职守	C - 忠告
CRD - 玷污警察部队的行为	A - 警告
CUO - 与职务不相符的行为	R - 申戒
PC - 适当行为	S - 停职
TF - 训练失败	

* 由于某些案件有多项指控，所以案件数量并不等于指控数量

21

警察总长关于外部纪律检查的报告

投诉编号	提交OCC日期	转呈MCD的日期	投诉种类	OCC的调查总结	警察总长作出决定日期	处罚执行日期	现状/处罚执行
0316-05	06/21/06	02/05/07	ND	ND	03/20/07	*Is Notice Sent 04/04/07 Hearing date to be set	*Open - Suspension Hearing Requested by Member
0683-06	10/10/06	07/18/07	UF	UF	08/06/07	08/06/07	Proper Conduct - No Further Action Closed
0001-07	01/02/07	07/12/07	ND, UA	ND, UA	08/06/07	08/06/07	Proper Conduct - No Further Action Closed
0456-06	07/16/06	07/23/07	UA, ND, UF, D, CRD	UA, ND, UF, D, CRD	08/15/07	Notice to be Sent	*Open - Admonishment
0739-06	11/14/06	08/01/07	ND, UA, UF	ND, UA, UF	09/17/07	Notice to be Sent	*Open - Written Reprimand
0625-06	09/26/06	07/31/07	CRD, UA	CRD, UA	08/24/07	Notice to be Sent	*Open - Written Reprimand
0220-07	04/06/06	07/31/07	UA, ND	UA, ND	08/24/07	Notice to be Sent	*Open - Written Reprimand
0705-05	10/07/06	08/03/07	UA	UA	08/31/07	08/31/07	Proper Conduct - No Further Action Closed
0633-06	09/29/06	08/09/07	UA	UA	09/14/07	09/14/07	Proper Conduct - No Further Action Closed

图例: (投诉的种类)

UA - 未授权的行为	CUO - 与职务不相符的行为
UF - 不必要的行为	SS - 性别歧视
ND - 玩忽职守	RS - 种族歧视
CRD - 玷污警察部队的行为	D - 行为粗鲁
* 警察总长的决定等待上诉	

资料来源: OCC/警察总长的决定——2007年8月

22

OCC的历史

- 成立于1982年，原因
 - 对于少数民族的行为不当事件
 - 1979年5月的“白夜暴动”
- “H提案”在2003扩充了权力
 - 提案勉强通过，警察方面有很强的反对
 - PC扩充，OCC的权力增加——传唤权力
 - OCC绕过警察总长向PC递交投诉
- OCC今年预计将调查1000个投诉，其中7%会得到支持
- 自2003年起，OCC仅有3次越过警察总长向PC报告，但是对警方的不信任感仍很大

23

OCC的规模与职责

- OCC有30位全职工作人员
 - 16位调查员（依据法律至少每150个警员对应以为调查员）
 - 还包括主席、律师、后援人员，总共30位
- 有独立的预算支持——2008年将雇佣2名新的调查员
- 职责包括
 - 向PC提请通过关于警察的新政策
 - 调查警察不当行为的投诉
 - 如果投诉可以得到支持，则向警察总长和PC提出建议
 - 在PC的听证会上检控警员
 - 调解警员与投诉者间的小纠纷
 - 进行公众宣传

24

调解

- 投诉者可以要求OCC进行调解
- OCC决定是否提供调解
- OCC通知警员——调解自愿
- 没有记录、没有律师、完全保密
- OCC提供调解人、翻译
- 如果调解失败，投诉将被认为终止
- 对于警员的记录没有影响
- 调解轻微的改善了与警察部队的关系

29

OCC的政策性建议

政策	提交日期	优先级
多种语言的便利	6/1999	A
早期调停系统	2003	A
与青少年的互动	6/2003	A
支持警察杀害的受害者家属	8/2004	A
羁押期间死亡协定	2/2005	A
控制危险的狗类	8/1999	B
与变性人的互动	12/2003	B
对于被逮捕的人提供测试		
对公共场所醉酒人	6/2003	C
处理医用大麻	11/1999	C

30

旧金山警察协会

- 代表2000警员的利益：一个强力组织
- 针对投诉，派代表为警员辩护
- “Floods”PC与众多警员的政策听证
- 赞同一些政治候选人，反对另一些候选人
- 对投诉采用拖延策略
 - 法律上，纪律处分必须在投诉的一年内作出
 - 少于60%的OCC建议被警察总长接纳
- PA的主席说在PC内警员只有“零自信”
- 称OCC“不胜任”，说其“教唆投诉”
- 说PC，OCC导致士气低下，象以下这样利用“丑闻”：
 - 掩盖警察总长的儿子的不当行为“Fajitagate”
 - 警员制作的包含“种族主义，性别歧视”场面的录像

31

Nelson警员被停职

- Nelson警员在示威集会上殴打示威者并打断其手臂
- 示威者向OCC投诉，得到支持并转往MCD
- 警察总长让Nelson停职30天（EF，IR）
- OCC对处罚有争议但PC在案件处理后接管
- 受伤的示威者起诉市政府（最后获得85万美金赔偿）
- 针对警察总长的反对，PC进行了听证（1/05）
- PC更倾向Nelson:没有不必要地使用武力（8/05）
- 地方报纸参与进来，公开Nelson的暴力记录（10/05）
- PC改变立场，开除了Nelson，在5年内的第一起开除警员的时间
- 警察协会愤怒了，与OCC的受害者合作
- 紧接着，市政厅开始审查OCC的程序

32

一个“重病”政府的守护者

- 旧金山警察组织在一片混乱中：运行很差劲，行动迟缓并且对于民众的投诉没有履行调查职能
- 上周发布的审查结果是市民社会的耻辱。由于相关机构错过了时限，大约40%的案件被撤案。其他投诉被遗忘数月。工作习惯和案件处理都很随意。时间表很可能是伪造的。

旧金山纪事

2007年1月28日

33

OCC改革正在进行

- 主席在审查报告发布前辞职
- 过渡时期的主席开始改革
 - 在2007年中期前，减少积压的老案件数量
 - 2007年立案的42%案件在6月30日前结案
 - 成功调解了18个案件——一个新纪录
- 新主席在不久后被任命
- 旧金山民众参与监督的优点
 - 不使警察和地区检察官的关系对立
 - 让民众感觉到享有权力
 - 降低警务工作和诉讼的成本

34

谢谢

35