

● 美国警务热点 ●

MEIGUO LIANBANG JINGCHA
ZHIDU YANJIU

美国联邦警察 制度研究

张小兵 著



中国人民公安大学出版社

美国警务热点

美国联邦警察制度研究

张小兵 著

中国人民公安大学出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

美国联邦警察制度研究/张小兵著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2011. 8

ISBN 978 - 7 - 5653 - 0541 - 2

I. ①美… II. ①张… III. ①警察—制度—研究—美国

IV. ①D771.235

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 166245 号

美国联邦警察制度研究

张小兵 著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京泰锐印刷有限责任公司

版 次: 2011 年 8 月第 1 版

印 次: 2011 年 8 月第 1 次

印 张: 13.5

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 363 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 0541 - 2

定 价: 36.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

教材分社电话: 010 - 83903259

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

摘 要

本研究认为集中性是美国联邦警察制度的本质特征。提出这一论点是基于这样的考虑，目前越来越多的人认识到美国联邦政府绝不像人们以往所认为的那样是分权、分散的，而是具有明显的集权性质，但是具体到美国警察制度时，大多数学者仍然认为美国警察制度是分散的。显然，作为现代民族国家的美国联邦政府对具有国家暴力机器性质的警察制度不可能采用分权和分散模式，而只可能实行集中和集权模式。本书主要探讨美国联邦警察制度集中性特征的具体表现，即联邦警察制度怎样实现其集中性，并就联邦警察制度集中性特征形成的直接原因作了分析。本书的目的就是通过对美国警察制度集中性本质特征的揭示，引起国内学者对美国警察制度研究的关注，在借鉴美国警察制度的有益做法时不要只看到其形式上的分散特征，而更应该看到其集中性的本质。

美国联邦警察制度的集中性特征非常鲜明，从中央和地方关系、国家和社会关系以及美国联邦警察自身的组织程度看，美国联邦警察制度都具有集中性质。

从中央和地方关系角度来看，联邦政府对全国警察的规制与主导是美国联邦警察制度集中性特征的重要反映。如果具有武装性质的警察力量不被中央政府控制，则根本谈不上中央对全国的控制。从形式上看，美国联邦、州和地方警察互不隶属、各自独立，联邦政府对州警察和地方警察没有直接的管理监督权力，具有明显的分散性特征。但事实上，联邦政府对全国警察，包括州和地方警察行使着实际的管控权力。首先，联邦宪法的效力最高条款要求联邦、州和地方政府都必须遵守，按照联邦宪法制定的联邦和各州的刑

法，尤其是刑事诉讼法都可以说是大同小异，也就是说，全国警察执法的法律依据具有很强的同一性特征。而且，联邦宪法，尤其是联邦宪法修正案的规定都是程序性的，对警察执法具有直接的指导意义。在对全国警察进行程序性约束的过程中，联邦最高法院发挥着极为重要的作用，联邦最高法院的判例成为全国警察执法的具体规范化要求，全国的每一位警察都得不折不扣地执行，甚至在执法的特定阶段还需要说同样的话、做同样的动作。即使在很多单一制国家，也无法对全国警察执法的具体细节作出如此明确具体的规定。除了宪法约束和判例规范外，联邦政府对州和地方政府虽没有人事任命权和行政指挥权，但联邦政府以雄厚的经济实力做后盾，通过资金援助、政策保障、法律支持的方式主导着州和地方的警务，使州和地方警察执行联邦政府的刑事司法政策和警务战略。美国的警察专业化运动和社区警务战略实质上都是联邦政府主导下的产物，这是联邦警察制度集中性特征的重要体现。

从中央和地方关系角度的另一方面看，联邦政府直接管辖的联邦警察同州和地方警察相比具有明显的优势，这同样是联邦警察制度集中性特征的重要体现。从组织机构的形式上讲，联邦警察与州和地方警察互不隶属，联邦警察的确对州和地方警察没有直接的领导权。但是，联邦警察依靠强大的联邦政府，在职权、资金、信息、技术、教育训练方面有明显的优势，州和地方警察常常不得不依赖于联邦警察，甚至要按联邦警察的要求去做。为了解决全国性的问题，联邦警察经常通过组建特遣队的形式直接组织地方警察执行联邦政府的警务政策。而且，在联邦、州、县、市各层级政府中，联邦政府的权力最为集中，州和地方政府的权力都很弱，权力的范围也很狭窄，这就使联邦政府有机会直接干预州和地方的警务。联邦警察同州和地方警察的相比优势确保了州和地方警察能够沿着联邦政府的刑事司法政策和警务政策的方向运行。

从国家和社会、政府和公民的角度看，美国联邦警察制度也具有明显的集中性特征，这首先表现在联邦警察对全国地域的直接控

制和保护上。联邦警察实质上是美国的中央警察，美国中央警察是否对全国进行了实质性的控制，正是联邦警察制度是否具有集中性的反映。在美国，每个联邦警察都是执法实体，而且大部分联邦警察的机构都设置在基层一线，有些联邦执法机构的职责与州和地方警察几乎没有任何差别。联邦警察对全国实行的是直接控制，警察力量在地域上覆盖了全国，可以不经过州和地方政府而直接行使权力，去除了不必要的中间环节，直接执行联邦政府的刑事司法政策和警务政策，保证了执法效率和质量。

从国家和社会、政府和公民角度的另一方面看，联邦警察制度集中性特征的一个重要表现就是联邦警察具有广泛的权力，因为警察的权力直接影响公民的权利。人们一般认为联邦警察受到宪法规范的地方很多，没有自由行使权力的余地。实际上，联邦警察强有力的执法手段也受到联邦宪法的保护，有很强的法律保障。联邦警察的刑事没收、秘密调查和临场处置权都很大，往往是其他国家的警察无法比拟的。特别是联邦警察同时具有行政执法和刑事司法的权力，每个执法人员都可以配备武器，行使逮捕权，同时联邦警察的行政权力也使其存在不受联邦宪法程序性规定限制的领域，从而使联邦警察的权力更加强大。另外，美国最有影响力的警察几乎都是联邦警察，美国联邦执法机构的权力都很大，都是本领域的权威部门。这些都保证了联邦政府的警察权力深入全国每一个角落，牵涉每一个人。

从联邦警察自身的组织程度看，联邦警察制度同样具有集中性特征。从形式上讲，联邦政府每个部门几乎都有自己的执法机构，是分散的，但实质上，联邦警察机构同样具有集中性特征。第一，联邦执法机构虽然分属于各个行政部门，但是日常业务并不受这些行政部门的管理，有很强的独立性，联邦执法机构直接在基层设置机构，也并没有受到所属部门的制约。第二，联邦政府几乎在所属的每个行政部门都设立了具有警察权力的总监察长办公室，独立地对这些部门进行监督，使所有行政机构和人员受到统一的警察权力

◆◆◆◆ 美国联邦警察制度研究

的监督。第三，司法部在整合联邦执法机构的过程中也发挥着极为重要的作用，司法部本身集中了众多的重要联邦执法部门，而且经常支持并规范警察部门的执法行为，司法部的检察职能更使每一个联邦执法部门都必须经过司法部检察官的统一把关才能提起诉讼，这实际上比世界上很多国家的权力都更为集中。第四，“911”事件以后成立的国土安全部把众多分散于各个行政部门的警察机构集中起来，形成了又一个警察超级大部，这说明美国联邦警察制度集中性的程度越来越高，就连形式上的分散特征都在弱化。

现代民族国家的本质要求是美国联邦警察制度集中性的根本原因，而联邦警察制度集中性三个较为直接的原因是联邦宪法的灵活性、应对犯罪与危机的需要及联邦政府雄厚的财政实力。这说明促成美国联邦警察制度集中性本质特征的原因的确不同于一般集权性国家的行政命令、人事任命手段，也正是因为如此，所以人们反倒不易感觉到美国联邦警察制度集中性的本质特征了。

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 美国警察与警察制度	(1)
一、美国警察概念的界定	(1)
二、美国的联邦警察、州警察和地方警察	(5)
第二节 美国联邦警察制度的本质特征：分散， 还是集中	(16)
一、实行联邦制的美国政府本质上是集权的	(16)
二、分散只是美国警察制度的表面特征	(19)
三、集权才是美国警察制度的本质特征	(23)
第三节 美国联邦警察制度的集中性	(24)
一、美国联邦警察制度集中性的理论假设与借鉴 意义	(24)
二、美国联邦警察制度集中性的论证思路	(27)
第四节 美国警察制度研究文献综述	(32)
一、国内美国警察制度研究文献综述	(32)
二、国外美国警察制度研究文献综述	(36)
第二章 联邦政府和全国警察：规制与主导	(42)
第一节 联邦宪法是全国警察共同遵守的准则	(43)
一、联邦宪法要求联邦、州、地方执法机构不折不扣地 遵守	(43)
二、联邦宪法修正案所包含的刑事诉讼程序全国的警察 都必须遵守	(49)

◆◆◆◆ 美国联邦警察制度研究

三、全国警察执行的刑法都必须与联邦宪法一致	(57)
第二节 联邦最高法院的判例对全国警察的规制	(66)
一、联邦最高法院确立的排除法则对全国警察证据收集的规制	(67)
二、联邦最高法院的判例对全国警察羁押讯问的严格规制	(71)
三、联邦最高法院的判例对全国警察截停、搜拍、逮捕等执法环节的规制	(77)
四、全国警察必须随时依照联邦最高法院的判例执法	(87)
第三节 联邦政府主导着全国警务的发展方向	(93)
一、联邦政府倡导警察专业化,达到警察摆脱地方政治控制的目的	(94)
二、联邦政府资助开展执法教育计划,促进警察专业化	(99)
三、联邦政府推进警察人员及机构的统一认证工作	(102)
四、联邦政府资助开展警务研究,引导全国警察走向社区警务	(106)
五、联邦政府资助全国警察开展社区警务战略	(112)
第三章 联邦警察对州和地方警察的监督与引导	(124)
第一节 联邦警察机构对州和地方警察的直接监督	(125)
一、联邦调查局经常根据联邦最高法院的判决为州和地方警察发布指导意见	(125)
二、联邦警察机构通过打击职务犯罪约束州和地方警察	(127)
第二节 联邦警察对州和地方警察的引导	(133)

一、统一的犯罪报告制度提升了联邦警察的地位	(133)
二、各个联邦执法机构掌握着各自领域全国的执法和犯罪信息数据	(135)
三、联邦警察为州和地方警察提供经费、技术和训练支持	(143)
第三节 联邦警察与州和地方警察合作时的主导作用	(149)
一、联邦警察可以有选择地决定哪些事项由州和地方警察机构执行	(149)
二、全国性的执法合作项目多由联邦执法机构牵头	(154)
三、在合作中联邦警察为州和地方警察提供充足的资金、技术和法律保障	(166)
第四节 州和地方警察机构职权的局限性	(174)
一、州警察机构的局限性	(174)
二、弱地方政府下的警察机构	(180)
三、地方的弱行政长官制度为联邦干预地方事务提供了条件	(188)
第四章 联邦警察对全国地域的控制与保护	(193)
第一节 联邦警察机构分驻全国各地的执法实体性质	(194)
一、联邦警察机构多是执法实体	(194)
二、大多数联邦警察机构在地方有分局和代办处	(195)
三、联邦警察机构与州和地方政府的设置不强求——对应	(200)
第二节 联邦警察机关直接提供警力保护	(203)
一、联邦警察对全国的很多地区实行的是直接管辖权	(204)

◆◆◆◆◆ 美国联邦警察制度研究

二、一些联邦执法机构还直接执行巡逻、解救人质等任务	(212)
三、联邦执法机构可以掀起全国性的统一行动	(215)
第三节 联邦警察与州和地方警察共同维护基层治安	(216)
一、联邦警察根据职权与州和地方警察一样直接介入案件的调查	(217)
二、联邦警察与州和地方警察一样直接服务基层	(218)
三、一般居民可以感受到联邦警察的服务	(219)
四、联邦警察承担具体的执法服务任务，增加了地方警力	(220)
第五章 联邦警察的强制与管控权力	(221)
第一节 联邦警察的强制与管控措施	(223)
一、条件宽泛的刑事没收	(223)
二、主动出击的秘密调查	(229)
三、对非法移民的扣押权	(237)
四、较大的临场处置权	(242)
第二节 联邦警察的行政执法与刑事司法权力	(245)
一、联邦警察的行政执法与刑事司法权力	(245)
二、联邦警察有灵活的行政权力	(250)
三、联邦警察有较大的自由裁量权	(255)
第三节 联邦执法机构是各自领域内的权威部门	(261)
一、联邦政府的很多部门都有警察机构，便于从各个方面进行控制	(262)
二、联邦政府大部分执法部门都是本领域的权威执法部门	(264)
第六章 联邦警察机构的整合与重组	(287)

第一节 联邦警察在联邦政府部门中的独立执法地位	(288)
一、联邦执法机构在内阁部中的独立执法地位	(288)
二、联邦执法机构的长官多为任命官员, 具有较为 独立的自主权	(292)
第二节 总监察长办公室对联邦各行政部门的监督	(294)
一、总监察长办公室是具有独立执法地位的联邦 执法机构	(295)
二、设置总监察长办公室的成效	(301)
第三节 司法部对联邦警察机构的整合	(303)
一、司法部是警察大部	(304)
二、司法部的检察职能加强了联邦执法机构间的 联系	(312)
三、司法部控制联邦法院的部分权力	(321)
四、司法部的监狱管理局负责联邦法院刑事案件 判决后的执行	(323)
第四节 国土安全部的组建与联邦警察的一体化	(323)
一、国土安全部的组建	(323)
二、国土安全部成为又一警察大部	(324)
三、国土安全部处于国土安全防卫的前沿阵地	(327)
四、国土安全部仍需进一步整合	(330)
第七章 联邦警察制度集中性的原因分析	(333)
第一节 法律保障: 联邦宪法的灵活性	(334)
一、联邦宪法列举权力下的联邦警察	(334)
二、联邦宪法“默示权力”与联邦执法权力的增长	(337)
第二节 外在动力: 应对犯罪与危机	(345)
一、犯罪形势与联邦警察权力的增长	(345)
二、全国性危机的发生与联邦警察权力的扩张	(358)

◆◆◆◆ 美国联邦警察制度研究

第三节 经济基础：联邦政府雄厚的财政实力	(389)
一、联邦政府财税收入的稳步增长	(390)
二、联邦政府有足够强的财政实力支持州和 地方政府	(392)
三、联邦政府的拨款可以影响州和地方政府的政策	(395)
参考文献	(400)

第一章 导 论

第一节 美国警察与警察制度

美国警察和警察制度较为复杂，在探讨美国联邦警察制度之前，有必要对美国警察与警察制度作一简单介绍。这既有利于了解美国警察分设于联邦、州、县、市的基本情况，可以看出为什么人们更容易把美国警察制度看做是分散性质的，同时，也可以为理解美国联邦警察制度的集中性特征起到一定的铺垫作用。

一、美国警察概念的界定

要准确了解美国警察制度，就必须对“执法”与“警察”的概念有一个明确的认识。在美国，刑事司法系统中“执法”与“警察”的指称接近，差别很小。

（一）美国不少书籍杂志中“警察”基本等同于“执法”或“执法人员”

在美国，很多美国警察学研究的著述中“执法”、“执法人员”与“警察”总是交替使用，区别不明显。例如，有一本介绍美国警察的书名为 *Law Enforcement: An introduction to Police in Society*（《执法：社会中的警察导论》）^①。有一种杂志名为 *Police—the Law Enforcement Magazine*（《警察——执法杂志》），另一种杂志名为

^① Bruce L. Berg, *Law Enforcement: An Introduction to Police in Society*, Allyn and Bacon, 1992.



The Police Chief—The Professional Voice of Law Enforcement (《警长——执法的专业声音》), 还有一种杂志名为 *American Police Beat Magazine - Your Source for Law Enforcement News* (《美国警区杂志——你的执法信息的来源》)。

在美国的有关专著中, 经常不自觉地将警察与执法官员等同。比如托马斯·帕特森在论及《美国联邦宪法》第1条第9款时, 就指出“任何人在受到警察扣押之前, 都有权获得人身保护状, 即要求执法官员把嫌疑人带到法庭并陈述实施扣押的合法理由”^①。在这里, 托马斯·帕特森先用“警察”后用“执法官员”, 概念是同一的。

(二) 国内部分学者已经注意到“警察”与“执法”和“执法人员”的相同之处

何家弘教授主编的《当代美国法律》(社会科学文献出版社2001年版)一书实际上把执法和警察视为相同的概念, 该书第二章的题目为“司法和行政机关”, 其下有三节分别为“审判机关”、“检察机关”、“警察机关”, 在第三节“警察机关”下的第一级标题就是“联邦执法机关”, 可见作者在这里是将“执法机关”和“警察机关”视为同一概念的。

国内专门研究美国刑事司法的其他学者也认为“执法”与“警察”的概念是相同的, 在介绍美国警察时就明确指出, “美国的警察, 又称‘法律执行官’(执法官, Law Enforcement Officers), 分属于联邦、州和地方(含县、市、镇)三级, 如联邦调查局、毒品管理局(缉毒署)、州调查局、县司法局等机构均有数额不等的警察”^②。

一位并不专门研究美国刑事司法制度的学者也注意到了美国

① [美] 托马斯·帕特森:《美国政治文化》, 顾肃、吕建高译, 东方出版社, 2007年, 第129页。

② 李学军:《美国刑事诉讼规则》, 中国检察出版社, 2003年, 第11页。

“警察”和“执法”意义基本相同的现象，他指出，“美国法律多如牛毛，涉及范围可达社会的每个角落，交通安全、环境保护、烟酒管理、食品卫生、国家税收、市政市容、动物保护……不一而足。在美国遇到的法律事件就像空气，无处不在，无时不在。那么美国国家法律的行政执法官是谁？是各级政府的检察官？是各级法院的法官？是美国军人？是美国警察？还是全部政府机构的公务员？”“这个问题对于不少美国的人来说恐怕也不容易一口回答出来”。美国首都华盛顿市中心有一座“National Law Enforcement Officers Memorial”（国家法律执行官纪念碑），“它告诉人们：法律执行官是警察的一个别称”。^①这个“纪念碑上刻着截至2002年计1.6万余名在岗位上被谋杀的警察的姓名，包括迄今已知的上溯到1794年的第一名殉职者”。“每年4月1日前后，与碑上警察人数大致相同的1.6万余株盛开的橘黄色喇叭水仙花使得该处成为华盛顿最特别的景点。”“每年5月National Police Week（国家警察周），在彻夜不眠的烛光守夜活动中，新的名字被增刻到碑上”。^②可见，作者是把“警察”等同于“执法人员”的。

（三）“执法”与“警察”的细微区别

在美国，“执法”与“警察”这两个概念虽然经常可以互换，但并不是说这两个概念是完全相同的。根据“执法”与“警察”概念使用的频率仍可以看出二者的细微差别。一般称地方警察时，多用“警察”，称联邦警察时，多用“执法人员”；称承担巡逻任务的为“警察”，称负责侦查职能的为“执法人员”。称为“警察”的，一般在其管区内有较为全面的执法权，可以管理交通，调解纠纷，也可以动用致命武器来阻止罪犯；而称为“执法人员”的，其执法权一般由其所在机构性质决定，承担较为单一的一项或

① 程宏：《横看竖看美利坚——一个中国公民对美国社会文化的解读》，青岛出版社，2007年，第1页。

② 程宏：《万象：美国警察的大盖帽》，载《看世界》，2004年第9期。

多项职能。

“警察”和“执法人员”英文分别用“police”和“law enforcement officer”，这是较为宏观的称谓。在具体的称呼方面，警察和执法人员因职责的不同而有所不同。如“cop”，是警察的口语称呼；“agent”（探员）或者“special agent”（特工），多指联邦调查局、秘勤局等部门的执法人员；“inspector”，（检查官或检查员）一般为国土安全部中海关、边境和移民方面以及邮检处的执法人员；“detective”，指不从事巡逻任务，主要从事刑事司法任务的侦探；“patrol”，指巡警；“sheriff”，指县治安官或者译为县法官、县司法官；“marshal”，指司法部法警，有的译为法官。

按照招录和聘用的国家标准，美国联邦警察或执法人员具体的分类更为复杂，仅调查类的警察就有不同的正式称谓。就服务于有关执法职业组中的人员人数的名称来说，最大的是调查职业组，包括在GS-1800到GS-1899号的分类职位中。这一组包括这样的职位，工业运行调查员（GS-1800）；刑事调查员/特工（GS-1811）；空中安全调查员（GS-1815）；边境保卫员（GS-1896）。形形色色的职业下面的第二大类包括警察、矫正警官、指纹专家、公园看护员、安保专家，这些分布在GS-0000到GS-0099号。^①

但无论具体人们如何称呼、怎样划分，所有的这些人员都可以统称为警察或执法人员。本书在论述中，一般也对警察和执法的概念不加区分。

（四）“执法”与“警察”概念等同的原因

美国“执法”与“警察”概念与我国有所不同，这主要与美国的刑法和行政法同我国的刑法和行政法不同有关。美国的刑法是定性的，而不是定量的，在我国认为是行政违法行为的，在美国则大部分是违反刑法的，所以，执法人员只要执法就多是刑事执

^① Thomas H. Ackerman, *Federal Law Enforcement Careers: Profiles of 250 High-Powered Position and Tactics for Getting Hired*, Indianapolis, IN, JIST Works, 2006, p. 6.