

美国执法机构 认证标准研究

公安部科技信息化局 编著
公安部科学技术信息研究所

群 众 出 版 社
中国人民公安大学出版社

美国执法机构认证标准研究

主 编:刘 烁 张金山

公安机关
内部发行

群 众 出 版 社
中国人民公安大学出版社

2010 年 · 北京

图书在版编目 (CIP) 数据

美国执法机构认证标准研究 / 刘烁, 张金山主编.

—北京: 群众出版社, 2010.5

ISBN 978-7-5014-4697-1

I. ①美… II. ①刘… ②张… III. ①行政执法—组织机构—认证—标准—研究—美国②国家安全—管理—研究—美国 IV. ①D971.221-65②D771.235

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 055901 号

美国执法机构认证标准研究

刘烁 张金山主编

出版发行: 群众出版社 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 编: 100038

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2010 年 5 月第 1 版

印 次: 2010 年 5 月第 1 次

印 张: 20.25

开 本: 787×1092 毫米 1/16

字 数: 380 千字

书 号: ISBN 978-7-5014-4697-1 / D · 2270

定 价: 50.00 元

网 址: www.qzcbbs.com

电子信箱: qzcbbs@163.com

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: (010) 83903253

教材分社电话: (010) 83903259

公安图书分社电话: (010) 83905672

法律图书分社电话: (010) 83905745

公安文艺分社电话: (010) 83903973

杂志分社电话: (010) 83903239

电子音像分社电话: (010) 83905727

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

公安机关内部发行

美国执法机构认证标准研究

主 编 : 刘 烁 张 金 山
编 委 : 张 浩 罗 志 成 朱 彤
杨全民 杜 芳
校译人员 : 陈桂香 吴瑞红 申力扬
张金明 姜劲蕾 赵 洋
穆海云 姚 兰 王 鹤

前 言

近年来,国际安全形势纷繁复杂,各国警务工作面临日益严峻的挑战。在强调和谐发展的当今社会,如何在打击犯罪的同时最大限度地保障人民群众的正当利益,已经成为检验各国执法部门工作能力的重要标准。同时,为了促进执法部门的自身发展和完善,各国在制定具体的打击对策,研发新的执法技术的同时,也在不断探索如何从管理层面,从执法规范化管理入手,提升警察机构预防和打击犯罪、维护社会公正的能力和效率。多年来,各发达国家通过规范各项警务管理工作程序和工作标准,完善警务监督和绩效考核机制,有效地减少和化解了传统管理模式存在的诸多弊端和矛盾,为建立科学、规范、高效、便民的警务运行机制,实现警务管理的规范化和标准化打下了良好的基础。

全面加强公安执法标准化工作,大力提高各级公安机关执法规范化水平,作为我国公安机关的一项关键性基础工作,历来受到我国各级领导的重视和关注。国务委员、公安部部长孟建柱强调,公安机关要“首先做到规范执法”,“大力加强执法规范化建设,进一步提高公安机关的公信力”。公安部常务副部长杨焕宁在总结 2008 年以来的公安部机关法制工作情况时提出,“要以科学发展观为统领,进一步增强公安法制工作的紧迫感,大力推进执法规范化建设,不断健全执法制度、完善执法机制、强化执法管理、加强执法培训,切实提高公安机关的执法水平和执法公信力”。

为落实公安部领导关于大力推进公安机关执法规范化建设,不断提高执法能力和水平的指示精神,促进我国警务工作管理模式由粗放型向精细化方向发展,有必要借鉴发达国家特别是美国在警务执法规范化中的良好做法和成功经验,学习其警务执法机构比较成熟的执法、培训等方面的标准和规范体系,为进一步推动建立、健全我国公安执法标准化体系提供有针对性的借鉴和参考。

正是从这一角度出发,我们挑选出美国执法机构认证委员会(CALEA)的《执法机构标准》、《公共安全通信机构标准》和《公共安全培训学院标准》,基本上对其做了全文译介,方便读者整体把握美国执法标准的相关情况,准确掌握美国的公共安全认证体系的具体内容。美国执法机构认证委员会已授权本书编委会对上述标

准进行译介,在我国公安机关内部发行。

同时,我们也对美国执法管理体制、执法认证机构和程序进行了介绍,分析了执法认证管理的特点以及美国执法规范化建设对我国公安执法标准化工作的借鉴意义。

本书译介的三套标准分别针对三类不同的公共安全机构,共计 859 条标准条款,其中《执法机构标准》为 459 条,《公共安全通信机构标准》218 条,《公共安全培训学院标准》182 条,各套内容自成体系。

目前,虽然我国也在逐步探索开展执法认证及其相关工作,但其中有的领域对我们来说还是较新的事物,而且中美两国国情迥异,执法形式和手段更是不一而同,加之课题组人员的时间、能力有限,因此,在上述标准的译介过程中难免出现表达不准确、专业术语有待推敲等情况,希望专家、同行予以批评指正。

二〇〇九年十一月

目 录

第一部分 概 述

一、美国执法机构认证委员会及其标准简介	(3)
二、美国执法管理特点和成效	(6)
三、美国执法规范管理对我国警务标准化工作的借鉴和启示	(10)

第二部分 执法机构标准(节录)

引 言	(15)
第 1 章 执法机构的作用与权力	(19)
第 2 章 机构辖区和相互援助	(28)
第 3 章 执法服务合同协议	(29)
第 11 章 组织和行政管理	(30)
第 12 章 指 导	(32)
第 15 章 规划和研究、目的和目标及犯罪分析	(35)
第 16 章 人员的配备和分配及替代人员	(37)
第 17 章 财务管理和机构财产	(42)
第 21 章 工作职责的分类与描述	(44)
第 22 章 工资、福利和工作条件	(46)
第 24 章 劳资谈判	(51)
第 25 章 申诉程序	(52)
第 26 章 纪律程序	(53)

第 31 章	员工招聘	(55)
第 32 章	选 拔	(58)
第 33 章	培训与职业发展	(61)
第 34 章	晋 升	(68)
第 35 章	绩效评估	(70)
第 41 章	巡 逻	(73)
第 42 章	刑事调查	(79)
第 43 章	有伤风化、涉毒和有组织犯罪	(85)
第 44 章	青少年犯罪	(86)
第 45 章	犯罪预防和社区参与	(89)
第 46 章	危机事件、特别行动与国土安全	(92)
第 52 章	内部事务	(98)
第 53 章	检查服务	(100)
第 54 章	公众信息	(102)
第 55 章	向被害人及证人提供协助	(103)
第 61 章	交 通	(107)
第 70 章	被拘留人的押送	(116)
第 71 章	传唤与临时拘留	(121)
第 72 章	羁押设施	(124)
第 73 章	法庭安全	(130)
第 74 章	法律程序	(136)
第 81 章	通 信	(138)
第 82 章	中心记录	(143)
第 83 章	证据的收集与保存	(148)
第 84 章	财产与证据管理	(152)
附 件 A	术语表	(156)
附 件 B	执法机构和评审员指导原则	(169)
附 件 C	用于提出与标准相关问题的表格	(172)
附 件 D	过渡政策	(173)
附 件 E	工作时限清单	(175)
附 件 F	查验标准清单	(179)

第三部分 公共安全通信机构标准

引 言	(183)
第1章 组 织	(187)
第2章 指导和权限	(193)
第3章 人力资源	(201)
第4章 招聘、选拔与晋升	(210)
第5章 培 训	(216)
第6章 运 作	(220)
第7章 危机事件、特别行动和国土安全	(232)
附件 A 术语表	(236)
附件 B 申请机构和评审员指导原则	(241)
附件 C 标准相关事项表	(244)
附件 D 过渡政策	(245)
附件 E 工作时限清单	(246)
附件 F 查验标准清单	(249)

第四部分 公共安全培训学院标准

引 言	(253)
第1章 认 证	(259)
第2章 组 织	(260)
第3章 指导和权限	(266)
第4章 人力资源	(272)
第5章 招聘与选拔	(283)
第6章 教学体系	(290)
第7章 计划拟定	(293)
第8章 培训支持	(295)
第9章 学员福利	(301)
附件 A 术语表	(304)

附件 B	申请机构和评审员指导原则	(307)
附件 C	工作时限清单	(310)
附件 D	遵守等级一览表	(311)
附件 E	提出培训标准相关事项表	(312)

第一部分

概 述

一、美国执法机构认证委员会及其标准简介

(一) 委员会介绍

美国执法机构认证委员会(CALEA)成立于1979年,由国际警察局长协会(IACP)、美国黑人执法行政长官组织(NOBLE)、美国治安官协会(NSA)、警察行政长官研究论坛(PERF)四大执法组织创建,是一家专门从事执法和培训认证活动的单位,其认证对象主要是北美地区的执法和公共安全机构,也有相关的国际组织。1984年,CALEA实施了第一份认证。

CALEA是一个独立的非营利组织,所有雇员服从首席执行官的管理。该组织的领导机构为理事会,由21名委员组成,全面负责委员会的事务。理事会成员中须有11名执法人员,占总人数的52.4%。其余10名成员从公共和私人部门选出,分别代表各地区、州以及国际执法和公共安全组织,还有商业组织、学术团体、司法系统和州、地区政府。所有委员由上述四大创始执法组织任命。CALEA向其成员单位每年发放三次《CALEA Update》时事通讯杂志,同时维护一个专业网站。委员会的每次会议都会为与会者提供与认证有关的培训以及执法时事简报。

近年来,CALEA在执法标准的制修订、认证程序和方案的制作等方面做了大量细致有效的工作。CALEA制定各项标准的目的在于提高执法机构的犯罪预防和控制能力、规范重要管理程序、开展公平和无歧视的人事管理活动、优化落实各项服务措施、加强各兄弟执法单位之间的合作和协调、增强市民和执法机构人员对该机构的信心六大目标。标准涵盖的内容主要有以下九个方面:执法机构的角色、职责和关系,组织结构、经营、行政管理,人员结构,人事程序,运作情况,行动支持,交通执法,拘留人员的处理以及法庭相关事务,辅助活动和技术保障。

委员会开发了不同种类的认证方案,如执法机构认证方案、通信机构认证方案、培训机构认证方案等。其中执法机构认证方案是该委员会自成立以来设计的首个方案,也是最重要的方案之一。该方案对世界各国所有类型的执法机构开放,其目的在于对执法机构的各项政策和程序进行内部审查和评估,根据需要还可作出调整。此后,CALEA又根据实际需要率先推出了公共安全通信机构认证计划并于1999年与国际公共安全通信人员协会(APCO)共同实施。2001年,CALEA又在公共安全培训专家的协助下开发了公共安全培训学院认证计划,对相关学院的专业资质进行认证。本书译介的《执法机构标准》是执法机构认证方案的有效载体,也是该委员会的主要出版物,真正体现了委员会为各地执法机构提供最佳实践所作的努

力,目前该套标准已历经五次修订。

自 1984 年委员会授予第一份认证开始,执法机构认证方案就已经成为各执法机构自愿展示其优秀的执法行为的主要手段,到 2001 年大约有 500 个执法机构接受了认证。执法机构认证方案所依赖的各项标准反映了执法从业人员和研究人员的现有思考和经验。国际上许多知名的执法协会、教育和培训机构,还有某些政府机关以及执法管理人员对该委员会制定的《执法机构标准》及其认证程序给予了高度评价,认为他们是现今执法机构的行为准则。借用路易斯安那州马绍尔县行政法官特德·卡玛舒茨的说法,“公共安全机构,无论规模大小,都从 CALEA 认证项目中受益。随着时间的推移,CALEA 认证越来越表明是警察机构展现专业优势的最好途径,这些标准是被国际认可的现代公共安全机构的行为准则”。

(二) 执法及相关机构认证特点

从执法认证的形式上来讲,在美国,对执法机构进行认证主要有两条途径,或称两个级别。一是执法机构认证委员会(CALEA)的认证,可视为国家级认证。二是由某些州级认证委员会进行认证。国家级认证和州级认证的区别在于标准的数量、内容和功能以及认证费用的多少等方面。无论申请何种认证,实施认证的单位都会根据执法机构的规模和特点采取不同的认证办法,同时选择适合于该机构的具体认证标准。两种认证无需兼得,各机构选择适合本单位的认证即可。不是每个州都有自己的执法认证委员会,目前有权授予执法认证的州有佛罗里达、纽约、南卡罗莱纳、宾夕法尼亚、弗吉尼亚和威斯康辛等州。由于大部分州还没有自己的认证委员会,因此,申请并获得 CALEA 的认证非常重要。

在认证时间方面,一般而言,执法机构申请并执行 CALEA 认证需要三年时间,期间须完成的工作主要是填写机构情况调查表、提出申请、执行自我评估和现场评估等。州级认证所需时间从二年到三年不等。认证有效期开始时间以最后与认证机构签订合同日期为准,有效期一般为三年,有效期过后还需重新认证。

在认证费用方面,主要有六大类费用需要提前作出预算。一是认证费(accreditation fee),这项费用一般根据各机构的规模和人数而定。199 人及以下规模的机构,其认证费需要 7650 美元。二是人员成本,即各机构专门负责认证事务的人员的开支,一般都会指定一名认证经理和一名行政人员负责此事,其工资和福利每年大概在 10 万美元左右。三是会议和差旅费,由于 CALEA 每年会举行三次会议,且申请认证的执法机构均需参加,该项费用三年合计在 1 万美元左右。四是书面指令的制定修订等相关费用,包括相应的办公耗材和资料费,大概在 2 万美元左右。五是办公设备,这一项是一笔正常开支,但容易被忽视,整个三年的认证期合计应该在 6000~7000 美元之间。最后一项是现场评估费用,主要包括 CALEA 派驻的评估员的往返机票和食宿等费用。该费用取决于机构的所在地,同时也要考虑评估员数

量,大概在 8000 ~ 12000 美元之间。总体算来,要获得 CALEA 认证,平均预算至少应该在 35 万美元以上。^①

除了执法机构认证之外,美国也对与公共安全行业相关的通信机构和各种培训学院进行认证,《公共安全通信机构标准》和《公共安全培训学院标准》对相应机构的运作和管理进行了细致的规定,其内容基本参照上述执法机构认证标准。对于这些具体的专业领域,上述标准都对其有明确规定,各机构也可根据实际情况进行调整。

与 CALEA 认证并行的还有某些州的认证。这些州的认证委员会根据州内情况,参照 CALEA 认证标准,对相关机构进行认证。美国的执法机关和相关机构就是通过这些具体标准来进行运作和管理的。

值得一提的是,美国警察系统在经过长时间的探索和实践之后,逐渐摸索出一条人才培养和业务技能更新方面的有效途径,现在基本上形成了以各州“治安官标准与培训委员会”(POST^②)为主,警察学院和高等教育中的职业教育为辅的警察招募和培训体系。根据从业经历、职位高低、业务特点、执法环境等因素,以有效的州议会立法、严格科学的考评制度、充足的地方财政为保障,为不同层次的警察或其他执法人员提供专业的技能更新和晋升培训。

(三) 标准的编排特点

从每条具体标准的编写形式来看,CALEA 出版的《执法机构标准》等三套文本基本上都由三部分组成,即标准正文、注释和遵守等级规定。标准正文(也叫标准陈述)是对整条标准的描述,也是对机构提出一条或多条明确要求的说明性语句。其内容大部分都是对制定并执行书面指令而提出的要求,比如要求各机构制定一般命令或特殊命令、标准工作程序等。注释是对正文的补充解释,是阐明标准意图的提示性或指导性语句,不具有约束力。注释也可以作为遵守标准的示例,机构可借助注释自行决定如何遵守适用的标准,以有效地满足其要求。遵守等级则强调标准的相对重要性及其执行规范,与机构的规模和职能密切相关,CALEA 根据执法机构的大小将其分为四种规模,即 A(1 ~ 24 人)、B(25 ~ 74 人)、C(75 ~ 299 人)和 D(300 或 300 人以上^③),对于各种规模的机构,每项具体标准都会标出其遵守等级。遵守等级分为强制性(机构必须遵守该项标准,除非在极特殊的情况下 CALEA 才准予豁免)、非强制性(各机构视自身情况而定,相当于我国的推荐性标准)、不适用(由于机构规模等情况限制而不适用)等。对此,CALEA 作出了如下描述:“涉及生

① 该组数据来自美国执法认证咨询公司。

② 美国目前约有 18 个州的此类机构称为“治安官标准与培训委员会或理事会”,如加利福尼亚州、纽约州等;有些州称为“执法培训和标准委员会”,如伊利诺伊州等;有些州则称为“刑事司法培训委员会”等,如华盛顿州等。名称不同,但其履行的职责是基本相同的,即选拔、培训和考核执法人员。

③ 机构规模根据有执法权的全职人员(包括宣誓人员和非宣誓人员)的总数来界定,矫正官和消防员不在此列,除非他们具有履行执法职责的资格。

命、健康、安全、法律或那些基本事务的标准属于强制性标准,与重要或合理的要求或值得效法的行为有关的标准属于非强制性标准,由于机构的规模特点而不做要求的标准属于不适用标准。”

对于每条具体标准,主要采用书面指令、分项或列举、条件、关联、观察和需要执行的标准等表述方式。其中书面指令是最为常见的类型,可以将其理解为对机构或其雇员实施管理或指导的任何书面文件。分项或列举是指列在指令下的具体要求或条件。其他表述方式参见标准正文部分。

上述三套标准在编排体例和表述方式上是经受了实践考验的。同时,根据时代的发展和公共安全行业的具体要求,CALEA 在标准的编写上也做出了不断的改进和积累,使其日益完善,更加切合执法机构的实战需要和通信、培训等机构的实际需求。

二、美国执法管理特点和成效

(一) 警察管理体制

从严格意义上讲,美国“执法机构”主要是指以下八类机构:联邦执法机构(如联邦调查局、禁毒署、烟酒火器管理局等)、州级警察机构、州级公路巡逻机构、州级执法单位、县或教区执法机构、县治安单位和办事处、市执法机构、各种专门的执法机构(比如大学、运输部门、港口管理单位、公园、渔业和游艺、房屋管理等单位的执法部门)。我们着重考察美国警察机构的管理特点。

美国警察体制起源于英国,经过一百多年的发展,其现代警务运行模式可谓独树一帜,尤其是执法理念、管理体制和运行机制都有其自身特点和可供借鉴之处。从以上分类可以看出,美国的警察种类复杂、层级繁多,有联邦警察、州警察、城市警察和县警察之分,还有专门警察(如校园警察、港口警察等)。在美国这个崇尚个人自由的国家,警察权力严格受法律约束,其执法行为同时也由各项标准进行规范,因此,美国警察的权力也被称作“有限权威”^①,即使损失社会控制也要保护公民个人自由。由于美国权力体制强调高度分权,所以美国警察也体现出高度自治的特点,联邦、州和地方警察机构基本没有隶属关系,条块之间只有相互协调和互补关系。地方警察机构承担着更为具体的、与老百姓息息相关的预防和打击犯罪、维护社会秩序的任务,其人数也是最多的,占警察总数的 75%(美国目前约有 18000 个警察机

^① 王大伟:《欧美警察科学原理》,第 81 页,中国人民公安大学出版社。

构,92 万名警察)。其他各级警察机构根据法律规定,分别履行各自权力范围内的职责。

虽然“地区割据”、缺乏统一标准等因素会影响美国警察执法和服务方面的有效性,但毋庸置疑的是,经过长时间的发展和实践检验证明,美国的警察管理体制和运作方式确有其优点,比如警察权力的监督和制衡、各地警察机构对本地治安状况的关注和管控力度等。更为重要的是,这种管理体制要求对每名警察的权力和职责都要作出明确规定,并且分工细致。这种分工不仅体现在联邦警察和地方警察的工作之中,也体现在不同警种、不同部门之中。同时,这种对职责和权力的明确界定使美国警察有效避免了政党政治活动以及其他社会政治力量的干扰,从而能够更多地关注其本职工作,在此基础上逐渐培养了一种被誉为“美国式”的专业精神,而这种专业精神正是社会分工不断深化、执法活动不断规范的结果。

(二) 执法机构认证内容及其认证程序

CALEA 负责对执法机构进行全方位认证,包括对执法机构的职能和职责、组织管理制度、员工的工作职责和福利待遇、人事程序(包括招聘、选拔、培训、晋升、绩效考核)、执法行动(包括巡逻、各种犯罪调查、社区参与、国土安全)及其后勤保障(内部管理、证人保护、交通辅助服务等)、拘留人员的临时管理和羁押以及法庭安全、辅助工作和技术服务等八项内容进行全面认证。这几项内容基本涵盖了执法机构管理和运作的方方面面,从单位职责到个人义务,从专业执法行动到各种后勤保障,从单位整体管理到员工个人考评,几乎每个问题都有适用的标准来约束。而且 CALEA 认证的每条标准提供的是框架性指令或款项,有许多标准内容还需要针对具体的机构进行具体考量,这就给各机构完成认证留下了足够的空间,也为他们完善自身建设提供了很好的机会和条件。

委员会开发的认证程序是对整个执法认证过程的规范。实践证明,该套程序是典型的现代管理模式,为执法机构的主管人员以及中层管理层提供了一套行之有效的方法。无论是何种规模、处于何种地理位置的执法机构,只要遵照执行,必将促进该机构更加有效地利用资源、完善执法服务落实情况。

认证程序主要包括五个阶段:准备和注册、自我评估、现场评估、委员会审查和决定、持续遵守和再认证。

认证程序的第一阶段即准备和注册阶段。执法机构应首先查看 CALEA 制定的《执法机构标准》,认真与本单位现有的书面指令相对照,以此确定现有政策和程序还有哪些地方需要增加或改变,如有改变,则评估出所需的大致时间和费用等。然后,利用互联网或通过参会等形式多方面了解委员会的认证程序,还可借鉴邻近的执法单位的成功经验。如果确定参加认证方案,则向委员会提交以下五份文件:注册申请表、法律基础和责任声明、两份已签署的协议的副本、初始认证费(收取原则