


高扬
—
著

走近美国警察

A
M
E
R
I
C
A
N
P
O
L
I
C
E



 中国人民公安大学出版社
CUPSUP

 群众出版社

走近美国警察

高扬 著

中国人民公安大学出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

走近美国警察/高扬著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2017. 9

ISBN 978-7-5653-2985-2

I. ①走… II. ①高… III. ①警察—工作—研究—美国 IV. ①D771.235

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 170766 号

走近美国警察

高扬 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: 天津嘉恒印务有限公司

版 次: 2017 年 9 月第 1 版

印 次: 2017 年 9 月第 1 次

印 张: 11.5

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 194 千字

书 号: ISBN 978-7-5653-2985-2

定 价: 42.00 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

公安图书分社电话: 010-83905672

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

目 录

第一章 美国警察的历史起源——色拉盘大熔炉	1
第一节 美国警察的起源	1
第二节 美国警察的时代变迁	7
第三节 当代美国警察——分散的警察体系	9
第二章 美国警察文化的根基——职业操守和职业荣誉感	11
第一节 严格招募制度确保警察职业操守	12
第二节 通过教育培训提升警察职业操守	15
第三节 利用早期干预系统识别警察职业操守问题	16
第四节 依靠内外力量监督警察职业操守	18
第五节 提升职业荣誉感强化警察职业操守	20
第六节 实例：洛杉矶警察局的职业操守建设	21
第三章 美国警察的反恐体系——重要警务模式	26
第一节 后“911”时代到来	26
第二节 联邦执法机构的主要反恐措施	27
第三节 纽约、芝加哥、洛杉矶警察局的反恐措施体系	32
第四节 反恐策略的总结	44

第四章 美国警察的群众路线——社交媒体建设	46
第一节 社交媒体在美国警务中的应用	46
第二节 美国主要警察局的社交媒体使用现状	50
第三节 警用社交媒体的特性和使用策略	65
第四节 警用社交媒体在突发事件中的应用	71
第五节 美国警用社交媒体应用案例研究	86
第六节 警用社交媒体的机遇和挑战	90
第五章 美国道路交通环境——精细化彰显秩序	93
第一节 美国公路体系的成长与发展	93
第二节 美国道路交通情况基本介绍	95
第三节 美国的交通组织及管理方式	98
第四节 发达的公共交通环境	103
第五节 停车管理	106
第六节 以预防犯罪为主导的交通环境设计	109
第六章 美国交通安全管理——严格但不失人性	113
第一节 交通执法管理	113
第二节 驾驶员及重点车辆管理	117
第三节 美国酒驾管理	124
第四节 交通安全宣传及事故预防	131
第五节 美国智能交通信息服务系统和道路应急管理	135
第七章 美国的公共交通反恐预防——“9·11”事件后遗症	141
第一节 公共交通恐怖袭击的种类和特点	142
第二节 多层次全方位交通安全防护反恐措施	144
第八章 美国警察访谈整理——美国警察眼中的美国警察	154
第一节 采访密苏里公共安全厅	154
第二节 采访密苏里州高速公路巡警	159

第三节 采访哥伦比亚警察培训学院	162
第九章 美国执法体系存在的问题——第三只看世界	167
第一节 去中心化的警察管理体系	167
第二节 制度性的歧视	170
第三节 警察队伍的军事化	174

第一章

美国警察的历史起源——色拉盘大熔炉

历史是最好的明镜，今天的现实就是明天的历史。要了解美国的执法体系，就必须了解美国警察的历史和起源，了解其在这个新大陆是如何产生和发展的。美国大熔炉的特殊性决定了其警务制度的独一无二性。今天，世界上大多数国家只有一种或几种执法机构，但在美国，却有成千上万的执法机构，也有成千上万的警局雇员。美国有自己独特的执法体系，研究美国警察不能绕过美国历史，更不能回避对美国警察历史的研究。

第一节 美国警察的起源

换句话说，认真学习研究历史，可以避免走弯路，也可以避免重复错误，尽量将代价减少到最小，但是单纯地复制或者模仿历史是不可取的。警务模式改革要在借鉴历史的基础上，勇于创新，方能找到更适合于今天的警务模式。

一、从私有警察到公共警察

早期的美国警务工作方法被称为亲属警务，沿用的是英国的执法模式，涉及的人员包括家庭、家族、部落等，按照部落或宗族的规则进行事务管理，每个家族成员都有义务和权利去执行家族规定，并对那些偏离家族规定的成员进行严厉处理。这种警务模式随着希腊城邦和罗马帝国的兴起而逐渐衰落，逐渐由私人警务模式向公共警务模式转变。希腊城邦和罗马帝国开始任命治

安官来执行法律，当时，人们进行的秩序管理工作是无偿的、义务的，这种情况在公元前3世纪的罗马和公元前6世纪的希腊依然存在。

（一）有偿职位的产生和夜间值班制度

第一个有偿的执法官员的职位起源于公元前27年的罗马。到公元6世纪，罗马有大量人员进行日夜轮流巡逻，直至罗马帝国的沦陷。他们的主要工作是为君主服务，这种情况在当时的整个欧洲非常普遍。执法体系的重要组成部分就是国王的军队，也包括所谓的夜间巡逻队，或者部分市民提供的义务巡逻服务。这些夜间巡逻的值班人员也被赋予了调查犯罪和执行逮捕的权力。夜间值班制度逐渐演变为十户联保制度，并且在12世纪逐渐成熟和完善起来。十户联保制度，就是十户人家组成一个行政区域，交什一税，这个行政区域内的每位成年男性都有责任和义务承担夜间值班的制度。

十个十户联保就被称为一百，或教区，几个教区最终被称为夏尔，类似于现在的县郡。“夏尔”这个词来自古英语“郡长”，称“夏尔的门将”。郡主由诺尔曼国王赋予权力，可以向罪犯征收罚款，也可以对未能捕获罪犯的治安小组进行罚款。

在英国，《威斯敏斯特第2条例》（1285年）要求每一个教区任命两名治安官，治安官的职责是维护教区的军力和协助治安执法。条例要求15岁以上的男性才能参加治安队，参与犯罪调查和追捕危险的罪犯。从13世纪开始，由国王任命大法官，称为和平大法官，他们的主要责任是审理罪犯，与现代法官有所不同。

（二）18世纪中叶，警务模式里程碑意义的转变

与现代警务模式不同，美国早期的警务模式大多是以志愿者的形式，即便是付费也不同于现代警察，是一种不固定的职业，在当时，大部分执法工作很大程度上仍然属于私人性质的，因为根本没有足够多的公共官员来承担此项工作。就治安官来说，可以以国王的名义来征集一部分钱，用于治安管理工作，这是美国从私人警务模式向公共警务模式转变的一个标志。1735年，当两个伦敦教区的治安官员约翰和亨利·菲尔丁，给晚间街道巡逻的治安官员支付来自政府税收的薪水时，标志着警务工作成为政府的职能部门，这是具有里程碑意义的转变性的进步。

这些治安官员通常骑马或者徒步在辖区内进行巡逻，同时也会扮演侦探的角色，所以被称为最早意义上的探员小队。从1800年开始，泰晤士河的警察薪水由公共财政支付。虽然警察职业化进程在不断加速，但服务于私人的

警察部队并没有消失。在大城市伦敦周边的农村地区，许多探员小队仍然是由教堂、社区、教区、政府等各个机构的人员组成。除了英国之外，其他国家也开始逐渐形成公共警察机构，如法国、普鲁士（德国）、俄罗斯、中国和印度都逐渐从私人警务模式向公共警务模式转变。

二、警务模式来到美国

电影《海上钢琴师》里面有一个场景描述的就是到北美的移民在到达这片大陆看到自由女神时，不由自主地激动和欢呼，自由女神就是美国的标志，也是无数来美国寻找新生活的人的一个人生航标。

（一）将法律法规装进行李箱一同带入美国

第一批到北美的移民沿着东海岸定居，他们来自世界各地，包括西班牙、法国、荷兰、瑞典，当然还有英格兰。1607年，这些人中有一部分人首先到达了今天美国的维吉尼亚州的詹姆士镇；瑞典和西班牙的移民选择了今天美国的马萨诸塞州的纽约城，这些西班牙移民声称现在的美国南部和加勒比海地区是他们的土地。几乎所有的移民都想不断扩张他们占有和居住的范围，但对于那些欧洲移民来说，北美距离欧洲大陆太远，这样做太困难了，而且欧洲移民中很大一部分是说英语和法语的，而当时的美洲大陆，西班牙语是主要语言。随着移民的增多，美洲的各种文化、语言、习俗也随之丰富和绚烂起来，各种文化在一起融合、交织、碰撞，美国就像一个巨大的熔炉，开放、包容、拥抱所有的移民，并接受这些移民带来的文化和风俗，当然，也包括他们带来的警务模式和司法制度。

随着越来越多的移民搬到新的大陆，他们也将他们国度的文化、法律制度一同装进了行李箱。例如，英格兰的移民带来了英国的刑事司法准则、执法机构，以及惩罚条例，将英国的习惯和固有的方式应用于北美新大陆组建的社区里。

（二）教会是美国早期司法体系的先导

在美国，早期阶段由教堂负责对犯罪人员进行管控和实施惩罚，并不是正规意义上的刑事司法系统，而教会使用的惩罚和裁决方式并不被大多数人接受。根据历史学家的描述，“教会充当了警察和法院的第一招”。美国早期的教堂是今天法院和警察的原型和先导，当时虽然没有正式的刑事司法体系，但教会积极参与犯罪控制和惩罚，承担了这一职责，但是教会使用的方式方法超出了人们可接受的范围，显得有些极端，他们对犯人的惩罚也大多在公

公共场所进行。



图 1-1 美国第一辆警察巡逻车

教会的人们会在公共场所对犯人用木棍、树枝等刑具进行鞭打，甚至公开实施绞刑，常常会有上百人围观这些严酷的刑罚，目的是让每一个人深深地记住犯罪带来的严重后果。

（三）混乱时代的美国

19 世纪初期，美国作为新大陆是很混乱的，各地移民先后涌入北美各个城市定居。随着城市人口不断激增，城市环境越来越混乱、各种不安全因素增多、生活条件脏乱差。从 1850 年到 1880 年，纽约市两平方英里大小的核心区域内，激增了近 100 万人口，在纽约市东边区域，近 30 万人在缺少厕所、没有供暖、没有防火设施，更没有生活必需品的环境中生活，人们的失业率激增，霍乱爆发，疾病肆虐，数千人死亡。

到 19 世纪中期，美国很多城市的各种犯罪行为多发，因为贫穷和饥饿，很多人已经开始依靠偷窃和抢劫为生，并逐渐形成一些有组织的犯罪团伙，这些犯罪团伙占据片区，成为当地的地头蛇，导致很多城市发生暴力事件和治安混乱。1850 年的纽约已经成为美国最可怕、最不安全的城市。除了纽约，其他大城市如波士顿、芝加哥和费城情况也很不好。当时控制犯罪的任务主要依靠部分治安官和公民志愿者，治安官负责白天巡逻管控，公民志愿者负责夜间巡逻。



图 1-2 1902 年的巴尔地摩警察局

（四）1844 年美国第一个警察局建立

随着城市的不断扩张，危险度也随之增加，这种治安官和公民志愿者联合执法的方式已经无法确保城市的和平与安宁，直到 1844 年，美国第一个警察局——大都会警察局成立于纽约市。纽约市早期的警务工作模式来源于英国伦敦警察厅，共有 16 名警员，都是由市长任命。直到 1845 年，纽约市的威廉·哈弗梅耶市长将警察局人数扩充到 800 人，并成立了三个分局。

同一时期，美国开始建设警务站点和地方法院，并逐渐取消了夜间巡逻队。12 年后，也就是 1857 年，纽约市的曼哈顿、布鲁克林、斯塔滕岛、布朗克斯等地区分散的警察巡逻队被合并成一个部门，成立了统一的委员会，也就是今天的纽约警察局。在整合成纽约警察局之前，共有 18 个独立的警队分散在今天纽约市的范围。这种独立分散的警察管理方式虽然有较好的装备，但是缺乏统一的调度和有效的沟通协调。

美国的其他城市也纷纷效仿纽约，开始成立警察局，主要用来对抗与日俱增的暴乱、斗争和骚乱。大多数移民认为美国的这种执法方式并不实际，应该向伦敦大都会警察一样，用高频率的上街巡逻来震慑犯罪分子。相比较于伦敦，纽约市的警务模式主要有两个特点：第一，与伦敦大都会的警察不同，美国警察开始积极参与美国政治，并且大多数的警察都服务于地方政府

官员，而且他们也依赖于政治。第二，不像伦敦警察，美国警察更愿意使用武力。美国警察这两个特点也一直延续到今天。

（五）州际警察机构的成立

在美国，除了夏威夷州，每一个州都有自己独立的州际警察机构。美国的第一个州际警察机构出现在得克萨斯州。最初是有名的得州牛仔骑兵，他们组成了自己的执法机构，但并不是州际组织执法机构，仅仅是为了维护当地的社会安全。他们有自己的法律，将权力掌握在自己手中，按照今天的标准来看，算不上公平正义。直至1936年，得克萨斯州（以下简称得州）宣布独立，不再是墨西哥的殖民地，得州建立自己的公共安全厅（Department of Public Safety, DPS），一直到今天，得州的游骑兵也是DPS的一部分，隶属于巡逻警察。得州独有的游骑兵受州际警察局监管，也存在不少问题，如过度使用武力等，正如我们在很多好莱坞大片中常常看到的西部牛仔的场景。在美国好莱坞曾有一个长期节目就是得州骑警，节目中概述了得州骑警的责任和工作等。之后，其他州也纷纷开始建立自己的州际警察机构，都各自有自己的形式。

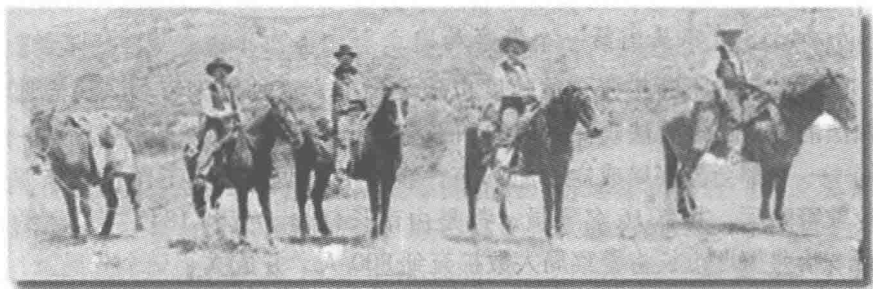


图 1-3 得州游骑兵

宾夕法尼亚州西部矿业地区吸引了大量移民，也滋生了种族暴力和劳资纠纷。1902年，一个大型煤矿罢工，这促使了西奥多·罗斯福总统任命一个专门的委员会来调查矿业地区罢工问题，并维持秩序，还有国民护卫队和军队力量的参与。这场罢工导致了宾夕法尼亚州的州际警察局的成立。与得州相同，宾夕法尼亚州警察承担的执法责任越来越大，越来越具有专业水准。例如，1905年成立的宾夕法尼亚州警察局主要职责是针对各地的具体情况来解决问题。

在美国，随着汽车越来越普及和高速路网的建成，州际警察机构的执法重点逐渐转向高速公路的交通安全管理，虽然也承担着一般执法责任，但主要是针对涉及交通案件的执法工作，几乎每个州都有州际警察机构，工作的

重点范围也是州际高速公路。

(六) 警务模式的地域特色化

北美作为新大陆，大量移民一直源源不断地涌入。这些移民来自全球不同国家，因此选择居住生活的城市也不同。由于各种不同的文化背景和文化习俗，带来的警务模式也不同，就像人们说的，不同的警务模式被不同的移民装进行李箱带进了美国。例如，美国南部奴隶巡逻制度，这是美国南部地区早期存在的特殊情况，也是美国南北战争的产物。缉拿奴隶巡逻代表了一种原始的警务模式，起始于18世纪，主要任务是缉拿逃跑的奴隶，并确保奴隶不会集会反对他们的主人。奴隶巡逻在很大程度上是一个公民志愿者的行为，正因为是自愿的，也就缺少了对奴隶巡逻行动的控制。他们可以对逃跑的奴隶任意使用暴力，也可以随意闯入白人或者奴隶主家里去搜捕奴隶，却没有正当的法律依据和程序，因而造成了很多不安全因素和隐患。

当美国开拓者向西部移动时，他们并没有摆脱东部大城市的遗留问题。事实上，这些开拓者为了寻求自我保护，还存在很多暴力心态和行为。他们持有枪支和刀具，刚开始是为了维护自己的领地，因为当时的治安官允许开拓者持有武器，并可以在移民地使用。尽管如此，治安官的处境仍然十分尴尬，因为他们并不受这些移民尊重，多次成为不法分子的攻击目标，时常处于危险境地。因此，这些治安官经常游离于法律的边缘，徘徊选择，看哪一方能提供更多的好处，哪一边会让自己获利更多。随着新移民的不断增多，西部的警务模式不可避免地走上了东海岸的模式。

第二节 美国警察的时代变迁

美国警察随着美国经济和政治的发展而不断变化，警务制度的改革也随着时代的需要而不断创新变革，目的是为了更好地服务于美国。

1840年至1930年，这一百年是美国警察的政治时代。在这个时代中，警察和当地政治官员之间被各种利益紧紧地捆绑在一起，警察的组织形式也是准军事化的风格，专注效力于政治当权者，维护社会秩序和安全。1880年，芝加哥警察局的巡逻人员仅在三英里范围内的街区步行巡逻，而大部分城市都存在警力不足、缺少巡逻人员的问题，市民居住的社区更是被忽视。除此以外，缺乏及时有效的沟通和交流，使很多执政官在案发现场都不能及时叫

来处理案件的警察。

在警察的政治时代，警察体系普遍存在严重的贪污腐败现象。警察与政治紧密联系在一起，他们为有影响力的团体提供服务和保护，包括赌博、卖淫和非法酒品交易等。警察逮捕了犯罪嫌疑人，诱导其承认罪行，因为这样警察可以获得巨额利益，检察官也会鼓励犯罪嫌疑人承认罪行，从而获得财务奖励。政治时代的美国南部，警察参与缉拿奴隶巡逻行动，甚至在南北内战结束后，南部的警察一直执行着被称为“黑色法律”的行动，主要是控制被释放的黑人男子和妇女，黑色法律是当时南部的法律。那个时期，警察有着非常广泛的自由裁量权。政治时代之后，随之而来的就是警察职业化时代。

1930年至1970年是美国警察的职业化时代，警察侧重于打击犯罪分子和势力，他们从自身的职业中不断获得职业荣誉感。公民呼吁警务改革，要求警察队伍脱离政治的控制，而且警察机构也在努力寻找自身定位和塑造警察的职业形象，他们相当重视专业精神。比如，警察局开始研究笔迹分析，采用摩托车巡逻，探索指纹识别技术等。当时，警察沃尔默撰写的《沃尔默报告》很有影响力。沃尔默是警察局招募到的第一个大学毕业生，还在加州大学伯克利分校讲授警察课程，沃尔默所倡导的警务制度改革在相当一段时期内影响了很多人，他提倡进行警察招聘制度改革并呼吁执法体系脱离政治系统。他的追随者威尔逊是美国警察历史上第一个获得加州大学博士学位的人。威尔逊延续了沃尔默的思想，继续实施和倡导警察职业化和专业化的招聘体系，并进行脱离政治控制的改革。



图 1-4 警察职业化的现象——全副武装的警察

1970年至2001年美国进入了社区警务时代，警察的职责是服务所在社区，并和社区居民形成有效合作，保护他们的安全和生活质量，如有效预防犯罪，防止住户被破窗盗窃等。社区警务时代的警员不仅和犯罪分子进行斗争，而且开始承担多种角色，如社会辅导员、社会工作者等。有人说，社区警务时代的出现，是因为职业时代的警务理想并未实现。警察从政治化到职业化的转变，不仅仅需要一个过程，还牵扯很多人，因为警察服务社区，同样也需要社区民众的支持，更需要解决社区存在的问题，保护社区的安全。在各种需求的呼唤下，迫切需要有公众参与的警察机构提供有效的社区服务，预防打击犯罪。

2001年至今，美国警察进入了以反恐为主导的警务时代，警察的主要工作和职能是确保国土安全，预防恐怖主义打击，建立以情报为主导的警务模式，并通过与社区有效的沟通和合作，收集恐怖组织信息。这是2001年“9·11”恐怖袭击事件给美国留下的后遗症。该事件发生后，美国自上而下成立了不同级别的反恐情报中心，强调以社区为单元，依靠全体美国民众，协力对抗恐怖主义对美国人民的威胁。

第三节 当代美国警察——分散的警察体系

强化警队力量在早期的美国历史中是非常有必要的，单纯的警队巡逻方式无法满足人口激增的需求，尤其是人口密度较大的大城市，不能只依靠个别警力或者治安官进行巡逻检查。不同于其他国家警务发展的历史，美国奉行反对中央集权的警察管理模式，执法工作由地方政府管理，主要解决地方性事件和治安问题，这就形成了今天美国高度分散去中心化的执法体系。虽然有段时期曾呼吁统一的执法管理体系，但是否能够真正地在美国实现，却遭到了大多数人的质疑，因为这些大大小小的执法体系都是依托社区而存在的。

当代的美国警察体系主要有联邦、州和市县警察三级。联邦和州的警察分别行使联邦和州赋予的权力。州以下各种警察的权限由各州决定，除联邦警察外，州警察、城市警察和县警察及私人保安与联邦政府没有垂直的上下级关系，而直接由地方政府领导。

美国警察中单联邦警察就超过80种，各个州都有自己的州警察（除夏威夷外），各个地方政府（包括县、市、镇、村）也都有自己的警察体系。这些

警察系统都是互不隶属、相互独立的，穿着的制服当然也都不一样。比如，州警察只对州政府负责，并不归联邦警察领导；市警察只对市政府负责，并不归联邦警察或州警察领导，当然业务上他们还是互相配合的。

据 2006 年的统计数据显示，“全美有 18000 多个警察执法机构，3088 个县警察部门，13578 个市警察机构，49 个州警察机构（除夏威夷外），50 个联邦执法机构，1626 个特殊警察部门（管辖权限如公园、交通、机场、校园警察局等）。美国共有警察 92 万人，平均每 10 名警察服务 100 平方公里的土地。其中，66 万名正规警察，26 万余名文职人员，从警察局的人数和规模来看，大多数警察部门平均不超过 100 人，有 800 多个警察部门仅有 1 名至 2 名正规警察，只有 38 个警察部门人数超过 1000 人。”

美国的警察根据隶属关系可分为联邦警察、州警察和地方警察，其中联邦警察主要隶属于两大部门：司法部和国土安全部。警察在英文中用不同的词来表示，除了 police（警察，口语中称为 cop），还有 agent（探员，一般用于司法部警察，尤其是联邦调查局），inspector（检察官，一般用于国土安全部警察），detective（侦探），patrol（巡警），sheriff（县治安官），marshal（司法部法警）。

第二章

美国警察文化的根基——职业操守和职业荣誉感

警察职业操守是美国警察文化的根基，是警察的可信任度、执法能力和职业化程度的标尺。树立职业操守是美国警察预防式反腐的重要手段，主要是从源头上加强廉政建设，从警员招录雇用、教育培训、早期干预、内务控制、外部监督和职业荣誉感的建设等多个环节入手，环环紧扣、内外兼治来加强职业操守建设，以达成预防腐败的目的。职业操守和职业荣誉感是一个无形的契约，不成文的规定，甚至比法律和制度更有约束力。树立职业荣誉感，提高职业道德水平，是警察的可信任度、执法能力和职业化程度的标尺，是职业发展的需要，是赢得社区信任的基石，也是预防警察腐败的重要手段之一。

腐败和职业操守密切相关。根据美国司法部的定义：“腐败就是利用职务权力来获得个人利益，而职业操守就是对职务权力滥用的内在抵御能力。”职业操守代表着专业、敬业，具有职业荣誉感、自豪感，能自我约束，对腐败行为产生一种不屑、不耻和抵制。职业操守是美国警察文化的根基，是美国警察预防式反腐的有效措施和核心手段。正如纽约警察局局长派翠克·莫菲（Patrick V. Murphy）所说“职业操守建设是美国警务改革的核心任务”。

以职业操守为主导的警务改革在美国经历了一段漫长的发展过程。20世纪60年代末期，美国执法部门应民众要求开始设法提高警察职业操守。1967年，司法部要求提高警察教育培训水平和职业操守水准。1977年，佛罗里达州立法机关重新制定了警察执法标准和职业操守要求。1979年，美国执法机构鉴定委员会（Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies）制