

 反恐与公安情报文库

主编 陈刚
副主编 吴绍忠
毛欣娟
彭知辉

A study on the Law Enforcement Intelligence Analyst System in the United States

美国执法情报分析师 制度研究

谢晓专◎著



中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

美国执法情报分析师制度研究/谢晓专著. —北京:
中国民主法制出版社, 2019. 8
ISBN 978-7-5162-2053-5

I. ①美… II. ①谢… III. ①情报分析—职业技能—
研究—美国 IV. ①G259.712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 182612 号

图书出品人: 刘海涛
出版统筹: 乔先彪
责任编辑: 陈曦 贾萌萌

书名/美国执法情报分析师制度研究

MEIGUOZHIFAQINGBAOFENXISHIZHIDUYANJIU

作者/谢晓专 著

出版·发行/中国民主法制出版社
地址/北京市丰台区右安门外玉林里 7 号(100069)
电话/(010)63055259(总编室) 63057714(发行部)
传真/(010)63056975 63056983

http:// www. npcpub. com

E-mail: mzfz@ npcpub. com

经销/新华书店

开本/16 开 787 毫米×960 毫米

印张/26.75 字数/379 千字

版本/2019 年 8 月第 1 版 2019 年 8 月第 1 次印刷

印刷/北京天宇万达印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-5162-2053-5

定价/79.00 元

出版声明/版权所有,侵权必究

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

| 总 序 |

公安情报工作和反恐怖工作是近几年公安工作的热点。2010年前后，从公安部到区县公安机关纷纷开始建立专业的情报机构，我国公安机关内部的专业情报队伍从无到有、从弱到强，已经逐步成为公安机关的中枢和大脑，情报信息主导警务、情报主导侦查、大情报小行动等理念已被广大民警接受和认可。近年来，情报、指挥一体化全面铺开，取得了很好的战果。随着公安情报实务的发展，学界对公安情报学的研究也日趋深入，出现了大量优秀的理论成果，推进了公安情报学的快速发展。中国人民公安大学于2005年在全国率先成立公安情报学系，设立了公安情报本科专业，并于同年开始招收公安情报专业的本科生，2007年开始招收硕士研究生，同时也为各省公安本科院校培养了大批公安情报学专业的师资人才，公安情报实务和理论的发展已步入快车道。

从2013年开始，我国的反恐形势异常严峻，暴恐案件频发，尤其是南疆地区情势尤为突出，宗教极端势力、民族分裂势力和国际恐怖势力活动日趋频繁，反恐工作面临着巨大的压力。经公安部党委同意，2014年中国人民公安大学将原公安情报学系改建成反恐怖学院，成立反恐怖理论与对策教研室，并于同年开始招收全国第一届反恐怖专业方向本科生。反恐怖学院成立后，学院不断打造反恐怖学术平台，主办了两届全国反恐怖学术研究论坛，承办了世界互联网大会的网络反恐分论坛等国际性学术会议，与美国、以色列、巴基斯坦、土耳其等国家的反恐专家进行了广泛的学术交流，凝聚了一大批国内外知名的

反恐专家和学者，反恐怖理论研究和学科建设迎来了一个新的学术春天。

理论源于实践，对于公安学这样一门实践性极强的学科，更是如此。因此，不断总结公安工作的实践经验，将其上升为理论，并用理论来指导公安实践，才能使公安理论更具有生命力，而知识也是通过这样的途径才沉淀和传承下来的。他山之石，可以攻玉。在不断发展、开放和全球化时代的当下，公安工作也要借鉴国外同行的先进理论和成功经验，加强与国外专家学者的交流，丰富我国公安工作的理论，提升实践工作的水平，这也是我们编撰出版此系列丛书的初衷。2015年我们开始筹划“反恐与公安情报文库”系列丛书，力争将这套系列丛书打造成公安情报领域和反恐怖领域的图书精品。

“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索。”学术研究之路艰辛而漫长，需要一代代学人的不断探求。公安学科是个年轻的学科，更需要我们付出超常的苦功。希望通过我们的努力，为公安情报和反恐怖理论的发展和推进尽绵薄之力。



2019年6月

• 第一章 美国执法界与执法情报工作概述	1
第一节 美国执法界概述	2
一、联邦执法机构	2
二、州和地区执法机构	17
第二节 美国执法情报思潮与实践发展	22
一、执法情报思潮与情报主导警务思想	23
二、美国执法情报实践的发展与变革	29
• 第二章 美国执法情报分析师的职责、 类型与制度建设	46
第一节 执法情报分析师的定义、角色与职责	46
一、执法情报分析师的定义	46
二、执法情报分析师的地位与作用	48
三、执法情报分析师的职责与任务	52
第二节 执法情报分析师的类型	60
一、“五分法”	60
二、“四分法”	61
三、“三分法”	61
第三节 执法情报分析师制度建设进展	66
一、执法情报分析师制度化的序幕	66
二、执法分析标准的制定过程与内容	70

三、执法情报分析师制度建设进展	73
• 第三章 美国执法情报分析师任职资格与职业发展标准	79
第一节 执法情报分析官的职责与任职要求	80
一、执法情报分析官及其主要职责	80
二、执法情报分析官任职基本要求	81
第二节 执法情报分析师的任职条件与职业发展标准	82
一、执法情报分析师的任职条件	82
二、执法情报分析师继续教育与职业发展标准	91
三、执法情报分析师标准的特点与内容清单	93
• 第四章 美国执法情报分析师职业胜任能力标准	96
第一节 职业胜任能力概述	97
一、职业胜任能力的含义	97
二、职业胜任能力标准的意义	100
第二节 美国情报分析师通用胜任能力标准	101
一、联邦标准	101
二、州和地区标准	107
三、标准比较矩阵	117
第三节 情报分析师职业胜任能力调查	119
一、理论文献调查与分析	119
二、实证调查结果	123
第四节 执法情报分析师职业胜任能力模型构建	128
一、执法情报分析师职业胜任能力模型构建	128
二、执法情报分析师职业胜任能力指标释义	130
• 第五章 美国执法情报分析流程、技能与工具	139
第一节 执法情报分析流程标准	140
一、执法情报分析流程标准	140
二、情报流程标准的比较	148

第二节 执法情报分析技能与工具	152
一、执法情报分析常用技能	153
二、执法情报分析常用软件工具	172
• 第六章 美国执法情报产品标准与质量控制机制	179
第一节 美国情报分析产品相关政策法规与标准	180
一、政策法规	181
二、分析标准	183
第二节 美国情报产品标准的具体内容	185
一、情报分析产品的类型	185
二、情报分析产品内容与形式规范	187
三、情报分析产品质量控制机制	197
第三节 美国执法情报产品规范与质量控制思想及其启示	200
一、情报产品标准设计逻辑	200
二、情报产品质量控制思想	201
三、启示与建议	202
• 第七章 美国执法情报分析师职业资格认证制度	208
第一节 执法情报分析师职业资格认证的制度化	209
一、美国职业资格证书制度概述	209
二、早期的执法情报分析师职业资格认证	210
三、执法情报分析师职业资格认证的制度化	211
第二节 执法情报分析师职业资格认证标准	214
一、认证机构标准	215
二、认证程序标准	217
第三节 执法情报分析师职业资格证书项目	219
一、国际执法情报分析师协会的证书项目	219
二、国际犯罪分析师协会的证书项目	225
三、IALEIA 与 IACA 职业资格证书比较分析	235
第四节 特点与启示	237

· 第八章 美国执法情报分析教育培训制度	242
第一节 美国执法情报教育培训制度体系	242
一、情报教育培训相关立法	243
二、情报教育培训政策与标准	245
第二节 美国执法情报分析师培训最低标准	257
一、能力与技能培养定位	258
二、学历与工作经历要求	262
三、培训目标与内容标准	263
四、三级情报分析师培训标准比较分析	275
第三节 其他岗位情报培训最低标准	280
一、普通执法人员	280
二、高级执法官员	282
三、情报官	284
四、情报人员/搜集人员	286
五、教官	288
第四节 经验与启示	290
一、特点与经验	290
二、启示与建议	294
· 第九章 美国执法情报分析学历教育与 职业培训项目	296
第一节 美国执法情报分析师职业培训项目	297
一、执法情报分析职业培训项目	297
二、执法情报分析培训项目课程设置	307
第二节 美国执法情报分析学历教育项目	313
一、专业设置与考察样本	314
二、课程设置与体系结构	317
三、课程教学内容	321
第三节 分析与启示	325
一、职业培训	325
二、学历教育	328

· 第十章 美国执法情报分析师考录、绩效管理 与薪酬制度	331
第一节 情报职系	331
一、公务员职位分类制度	331
二、情报职系与职位类型	333
三、情报职等	336
第二节 考录制度	339
一、公务员考录制度	339
二、执法情报分析师职位报考资格	341
三、执法情报分析师考录程序	344
第三节 绩效管理制度	353
一、公务员绩效管理制度	353
二、情报分析师绩效管理制度	357
第四节 薪酬与福利制度	368
一、公务员薪酬计划	368
二、情报分析师薪酬体系	369
第五节 经验与启示	375
· 第十一章 分析师引领警务：以“专业化”为 中心的情报革命	380
第一节 情报主导：美国执法情报战略改革的 指导思想	380
一、情报主导：夯实情报主导警务之基石， 树立执法情报之信心	380
二、情报融合：建立跨层级、跨辖区、 跨行业的情报融合系统	382
三、分析驱动：将分析能力建设置于情报 主导警务的首要位置	386
四、职能扩张：应对“所有犯罪”、 “所有风险”和“所有威胁”	388
第二节 专业主义：美国执法情报分析师制度 设计的基本理念	390

一、以人为本：“情报主导警务”的本质是 “情报分析师引领警务”	391
二、专业主义：培育专业主义精神， 推动情报分析专业化建设	392
第三节 具体路径：美国执法情报分析“四化” 建设策略	395
一、总逻辑：职业化、专业化、规范化、 市场化	395
二、职业化：建立独立职系，配套情报 人事制度	396
三、专业化：以能力为导向，进行专业 培训认证	397
四、规范化：通过制度化、标准化 实现规范化	402
五、市场化：政府定规掌舵，市场分权竞争	405
• 结束语	409
• 后记：十年	413

第一章 美国执法界与执法情报工作概述

美国刑事司法系统由执法系统、法院和矫正系统三大子系统构成。执法部门负责犯罪调查和逮捕犯罪嫌疑人;法院对犯罪嫌疑人作出有罪或无罪判决;矫正系统负责惩罚和改造罪犯,三者共同构筑“调查逮捕、定罪量刑、处罚管理”三位一体的刑事司法体系。美国执法界(Law Enforcement Community)是一个极其分散、复杂而庞大的系统,从层级看,由联邦、州、郡、市、镇等多级执法机构构成^①;从类型看,有普通警察、国会警察、监狱警察、公园警察、铁路警察、机场警察、大学警察、医院警察、教堂警察、交通警察、水警、环境警察、邮政警察、消防警察、军事警察等多种管辖权的执法力量。2017年联邦调查局(FBI)犯罪统计报告显示,美国共有18,547个城市、大学、郡、州、部落和联邦执法机构。^②根据美国司法部司法统计局(BJS)的数据,截至2016年6月30日,州和地方执法机构共15,328个,全职工作人员1,050,441人,其中,宣誓警察701,169人。^③相比我国,美国执法界有以下突出特点:一是分散化,没有统一的中央管理机构与集中管理机制;二是地方化,绝大多数执法机构与执法力量由地方政府负责运营管理;三是多样化,不同层级、不同类别的执法机构提供不同的服务,承担不同的角色和职责,机构规模从只有一名执法人员到拥有数万名执法人员不等。^④尽管美国各级、各类、各地执法机构的职责各有不同,但都承担着遏制和预防犯罪的使命,肩负犯罪嫌疑人调查、拘留、审讯、取证,并将调查结果移交法院的职责,部分

① 美国行政区划层级:一级行政区分为50个州(States)和1个华盛顿特区;二级行政区为郡(County);三级行政区为市(City)、镇(Town)、郡直辖区(Unincorporated Areas)。

② FBI, “FBI Releases 2017 Crime Statistics”, <https://www.fbi.gov/news/pressrel/press-releases/fbi-releases-2017-crime-statistics>, 2018-10-10.

③ Shelley Hyland, “Full-Time Employees in Law Enforcement Agencies, 1997—2016”, <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/ftlea9716.pdf>, 2018-10-10.

④ Brian A. Reaves, “Federal Law Enforcement Officers, 2008”, <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/fleo08.pdf>, 2018-10-10.

执法机构还要承担突发事件与公共安全威胁应急管理、公共秩序维护、政府官员保护以及矫正设施(例如,监狱)运营管理的任务。本章旨在介绍美国执法界以及美国执法情报思潮与实践发展的基本情况。

第一节 美国执法界概述

一、联邦执法机构

(一) 联邦执法机构概述

美国联邦执法机构数量众多,根据美国司法部司法统计局(BJS)发布的《2008年联邦执法人员普查》(以下简称“2008-FLEO”)^①,美国有70多个联邦执法机构(含33个监察长办公室^②)。其中,人员数量与规模排名靠前的主要有司法部(DOJ)、国土安全部(DHS)、国务院外交安全局(DS)、国防部国防调查局(DIS)、陆军犯罪调查部(CID)、海军犯罪调查处(NCIS)、空军特别调查办公室(AFOSI)、内务部渔业与野生动物处执法办公室(FWS-OLE)、农业部森林执法调查处(FSLEI)、卫生与公共服务部食品药品监督管理局(FDA)、环境保护局犯罪调查处(EPACID)、国会警察局(USCP)、公园警察局(USPP)、国家卫生研究院警察局以及联邦各政府部门的监察长办公室等。

根据2008年的统计数据,美国联邦机构雇用的有逮捕和持枪权的全职执法人员约12万人^③。其中,犯罪调查人员人数最多,约4.5万人,约占37.3%;其次是警务响应与巡逻人员,约2.8万人,占比23%;其后依次为移民与海关检查人员,约1.8万人,占比15%;矫正与拘押人员

^① Bureau of Justice Statistics, “Federal Law Enforcement Officers, 2008”, <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/fleo08.pdf>, 2018-10-10.

^② 监察长办公室(Office of Inspector General,简称OIG)是对联邦或州政府机构内设的监管部门的总称,其职责主要是防止其所在机构低效或非法运行,负责发现、审计和调查欺诈、浪费、滥用、贪腐、管理不善等问题。

^③ “有逮捕和持枪权”的执法人员不包含美国武装部队的执法力量(包括陆军、空军、海军、陆战队、海岸警卫队)、中央情报局(Central Intelligence Agency)、交通运输安全管理局(Transportation Security Administration)的联邦空警力量以及监察长办公室的执法力量。

约 1.7 万人,占比 14%;安保人员约占 5.1%;法院执行力量约占 4.7%。^① 在美国所有联邦执法机构中,拥有逮捕和持枪权的全职雇员人数 250 人以上的联邦执法机构(不包括监察长办公室)有 24 个(见表 1-1),这些机构雇用了全美国约 96% 的有逮捕和持枪权的执法人员。在这 24 个执法机构中,执法人员数量在 5,000 人以上的有 5 个执法机构,分别为海关与边境保卫局、联邦监狱局、联邦调查局、移民与海关执法局、美国特勤局。其中,海关与边境保卫局、移民与海关执法局、美国特勤局隶属于国土安全部,联邦监狱局、联邦调查局隶属于司法部。国土安全部和司法部作为美国规模最大的联邦执法机构,其执法人员数量约占联邦执法人员总数的 80%,其中,国土安全部拥有逮捕和持枪权的全职雇员为 5.5 万人左右,约占联邦执法人员总数的 46%;司法部拥有逮捕和持枪权的全职雇员为 4 万人左右,约占联邦执法人员总数的 33%。^②

表 1-1 拥有逮捕和持枪权的全职雇员人数 250 人以上的联邦执法机构^③

执法机构	人数	隶属部门	执法机构	人数	隶属部门
海关与边境保卫局	36,863	国土安全部	土地管理局	255	内政部
联邦监狱局	16,835	司法部	国会警察	1,637	国会警察委员会
联邦调查局	12,760	司法部	国家公园管理局游骑兵	1,404	国家公园管理局
移民与海关执法局	12,446	国土安全部	外交安全局	1,049	国务院
美国特勤局	5,213	国土安全部	五角大楼保卫局	725	国防部
法院行政办公室	4,696	司法大会	林业局	644	农业部
禁毒署	4,308	司法部	鱼类和野生动物管理局	598	内政部
美国法警署	3,313	司法部	国家公园管理局公园警察处	547	国家公园管理局

① Brian A. Reaves, “Federal Law Enforcement Officers, 2008”, <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/fleo08.pdf>, 2018-10-10.

② Bureau of Justice Statistics, “Federal Law Enforcement Officers, 2008”, <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/fleo08.pdf>, 2018-10-10.

③ Bureau of Justice Statistics, “Federal Law Enforcement Officers, 2008”, <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/fleo08.pdf>, 2018-10-10.

续表

执法机构	人数	隶属部门	执法机构	人数	隶属部门
退伍军人健康管理局	3,128	退伍军人事务部	国家核能安全管理局	363	能源部
国家税务局犯罪调查处	2,636	财政部	美国造币厂警察局	316	铸币局
烟酒、枪支与爆炸物管理局	2,541	司法部	铁路警察局	305	国家铁路客运公司
邮政检查局	2,288	邮政管理局	印第安人事务管理局	277	内政部

此外,拥有逮捕和持枪权的执法雇员数量在 20 人以上的联邦执法机构按照职数从多到少排序依次为:造币与印钞局、环境保护局、食品与药品管理局、国家海洋与大气管理局、田纳西流域管理局、联邦储备委员会、最高法院、工业安全局、国家卫生研究院、国会图书馆、联邦应急管理署、国家航空航天局、政府印刷局、国家标准与技术研究所、国家动物园、垦务局等。^①

(二)司法部

司法部(DOJ)成立于 1870 年,是美国规模最大的执法机构之一,承担着联邦层面大多数的执法职责^②,其使命是“依法执法和保护美国利益;确保公共安全免受国外和国内威胁;领导联邦犯罪预防与控制;公正惩罚非法行为,确保公平公正地为所有美国人伸张正义”。^③ DOJ 的职责涉及国家安全、执法和刑事司法,具体包括:在法庭上代表政府起诉罪犯;代表美国人的利益执行联邦刑事与民事法律,打击恐怖主义犯罪、毒品犯罪、暴力犯罪;执行移民法,确保移民程序高效公正;调查国家安全威胁因素以及有组织犯罪、非法毒品、枪支和爆炸物威胁;保护联邦司法机构,逮捕逃犯,羁押、运输和管教犯人等。DOJ 部长(又称总检察长)

^① Bureau of Justice Statistics, “Federal Law Enforcement Officers, 2008”, <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/fleo08.pdf>, 2018-10-10.

^② Langeluttig, Albert, “The Department of Justice of the United States”, Maryland: Johns Hopkins Press. 1927, pp. 9—14.

^③ “The Judiciary Act of 1789”, ch. 20, sec. 35, 1 Stat. 73, pp. 92—93.

由总统提名、参议院批准产生,系内阁成员。DOJ 近年来的年度预算为 262 亿—288 亿美元,岗位职数为 10 万—12 万人^①,其内设机构 30 多个部门,组织架构如图 1-1 所示。

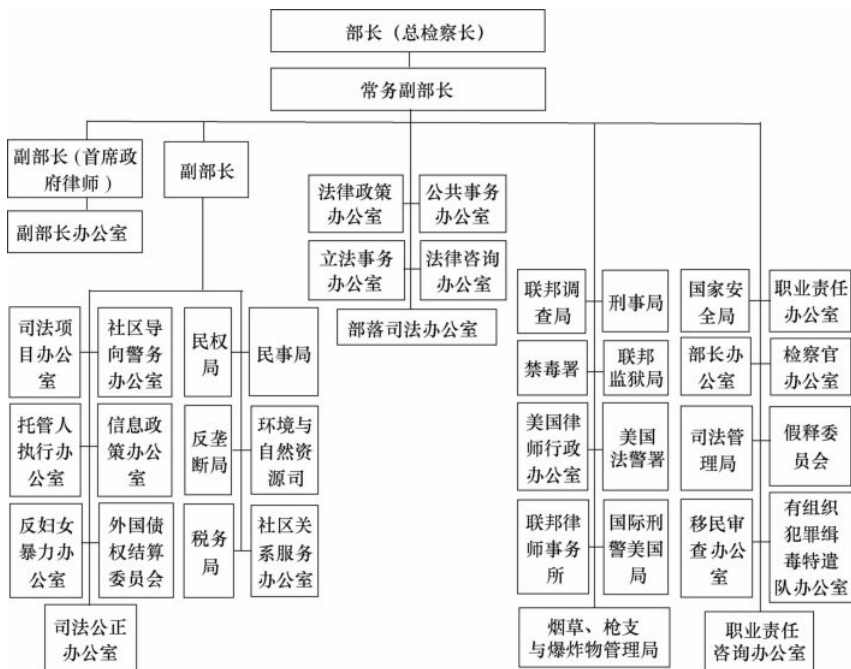


图 1-1 美国司法部组织架构图^②

根据“2008-FLEO”统计数据,联邦调查局(FBI)、禁毒署(DEA)、烟酒、枪支与爆炸物管理局(ATF)、美国法警署(USMS)、联邦监狱局(BOP)这 5 个部门是美国司法部拥有逮捕和持枪权的执法人员数量最多的执法机构。

1. 联邦调查局

联邦调查局(Federal Bureau of Investigation,简称 FBI)声名最为显赫,是美国联邦警察体系中最重要执法部门之一。FBI 局长由美国总统任命并经参议院批准产生,下设情报分局、国家安全分局、犯罪/网络/

^① U. S. Department of Justice, “FY 2018 Budget Request At A Glance”, <https://www.justice.gov/jmd/page/file/968216/download>, 2018-10-10.

^② U. S. Department of Justice, <https://www.justice.gov/file/1047436/download>, 2018-10-10.

应急/服务分局、科学技术分局、信息技术分局、人力资源分局等部门(见图1-2)。此外,FBI在美国境内主要城市设有56个地区办事处(Field Offices),358个派出机构(Resident Agencies);在国外75个国家设有60个法律专员办事处(Legal Attache Offices)和20个分支机构。FBI还在美国各地建设多个分析研究中心,例如,位于克拉克斯堡的刑事司法信息服务局;位于亨茨维尔的恐怖主义爆炸装置分析中心和危险装置学校;位于匡蒂科的FBI学院和实验室等。^①

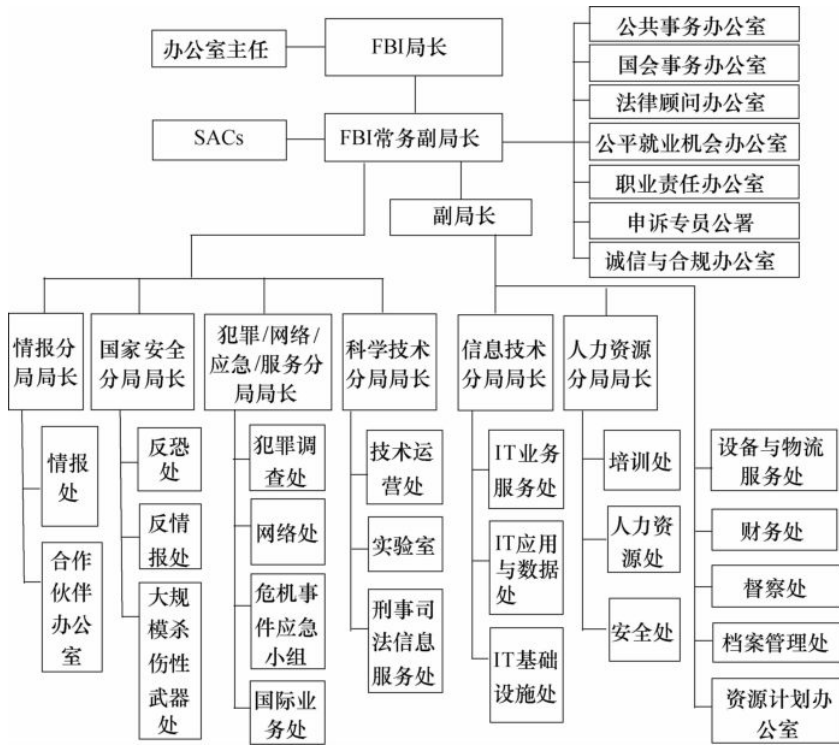


图1-2 美国联邦调查局组织架构图^②

根据FBI 2015—2018年的预算报告,其年度预算一般为83亿—87亿美元,授权职位数为3.5万余个,其中特工岗位14,000余个,情报

^① Federal Bureau of Investigation, “FY 2019 Budget Request At A Glance”, <https://www.justice.gov/jmd/page/file/1033146/download>, 2018-10-10.

^② “FBI Organization chart”, https://www.justice.gov/sites/default/files/pages/attachments/2014/09/26/ag_signed_fbi_org_chart_0.pdf, 2018-10-10.

分析师岗位 3,000 余个,每百名执法人员配备 8—9 个情报分析师(见表 1-2)^①。FBI 的使命是保护美国人民和宪法,负责调查 200 多种违反联邦法律的犯罪行为或严重威胁国家安全的犯罪行为,任务重点是保护美国免受恐怖主义袭击、外国情报活动与间谍、网络攻击与高科技犯罪、公共腐败威胁,打击国内和跨国犯罪组织和集团、主要白领犯罪和重大暴力犯罪以及保护公民权利。^②

表 1-2 2015—2018 年 FBI 岗位职数统计表^③

职位	年度			
	2015	2016	2017	2018
获批岗位职数	35,037	35,158	35,158	33,533
特工	14,050 (40.1%)	14,098 (40.1%)	14,093 (40.08%)	13,493 (40.24%)
情报分析师	3,290 (9.39%)	3,323 (9.45%)	3,334 (9.48%)	3,234 (9.64%)

2. 禁毒署

禁毒署(DEA)成立于 1973 年,在美国境内共设有 21 个分局,222 个办事处,在全球 70 个国家设有 91 个国外办事处^④。DEA 下设行动部、情报部(含国家安全情报处、战略情报处、特别情报处、厄尔巴索情报中心、有组织犯罪禁毒融合中心)、搜检部、财务管理部、行动支持部、人力资源部等部门。DEA 的主要使命是负责美国管制物品执法工作,具体包括:对国内国际违反管制药品法律的违法者进行调查和起诉;对使用暴力或恐吓公民的犯罪分子及贩毒团伙进行调查和起诉;与联邦、州、地方以及外国官员合作,搜集、分析、传递毒品情报,负责全美毒品情报管理工作;查扣、没收用于或准备用于非法毒品交易的财产物资;执行

① Federal Bureau of Investigation, “FY 2017 Budget Request At A Glance”, <https://www.justice.gov/jmd/file/822286/download>, 2018-10-10.

② Federal Bureau of Investigation, “FY 2019 Budget Request At A Glance”, <https://www.justice.gov/jmd/page/file/1033146/download>, 2018-10-10.

③ 根据美国联邦调查局 2018 年度财政预算数据整理而成,数据来源:Federal Bureau of Investigation, “FY 2018 Budget Request At A Glance”, <https://www.justice.gov/jmd/page/file/968261/download>, 2018-10-10.

④ “OFFICE LOCATIONS”, <https://www.dea.gov/about/Domesticoffices.shtml>, 2018-10-10.