

Trial & Error in
Criminal Justice Reform:
Learning from Failure


失败启示录

刑事司法改革的美国故事

〔美〕格雷格·伯曼 奥布里·福克斯 / 著
何挺 / 译



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



Trial & Error in
Criminal Justice Reform:
Learning from Failure

失败启示录

刑事司法改革的美国故事

〔美〕格雷格·伯曼 奥布里·福克斯 / 著
何挺 / 译



北京大学出版社
BEIJING UNIVERSITY PRESS

著作权合同登记号 图字:01-2016-8311

图书在版编目(CIP)数据

失败启示录:刑事司法改革的美国故事/(美)格雷格·伯曼(Greg Berman),奥布里·福克斯(Aubrey Fox)著;何挺译. —北京:北京大学出版社,2017.1

ISBN 978-7-301-27883-3

I. ①失… II. ①格… ②奥… ③何… III. ①刑事诉讼—司法制度—体制改革—研究—美国 IV. ①D971.252

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 304596 号

Trial & Error in Criminal Justice Reform, by Greg Berman & Aubrey Fox
© 2010, The Urban Institute Press.

Simplified Chinese Edition Copyright © 2016 by Peking University Press.
Published by Arrangement with the Original Publisher, The Urban Institute Press.

书 名 失败启示录——刑事司法改革的美国故事
SHIBAI QISHILU

著作责任者 [美]格雷格·伯曼 奥布里·福克斯 著
何 挺 译

责任编辑 孙战营

标准书号 ISBN 978-7-301-27883-3

出版发行 北京大学出版社

地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址 <http://www.pup.cn>

电子信箱 law@pup.pku.edu.cn

新浪微博 @北京大学出版社 @北大出版社法律图书

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672

编辑部 62752027

印 刷 者 北京中科印刷有限公司

经 销 者 新华书店

880 毫米×1230 毫米 A5 6.875 印张 148 千字

2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

定 价 28.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

中文版序言

当2010年我和奥布里·福克斯在美国出版本书时，我们清楚地认识到，本书的读者群体会比较有限。在当时，仅有很小圈子里的司法实践工作者和改革的拥护者会对刑事司法改革这一议题感兴趣，他们长期勤勉耕耘于这一领域，而其中大多数人又默默无闻。

这一状况在那以后发生了很大的变化，至少在美国如此。

在美国的很多城市里，我们已经看到了刑事司法领域的问题引发了民间的动荡不安。一个质疑侵略性的警察执法和过度适用监禁的全国性运动已经显现。奥巴马总统也已经决定，在他的最后一个任期内，会将相当数量的政治能量投放到刑事司法领域，这其中就

包括一次高调造访联邦监狱——这是美国历史上第一次在任的总统访问联邦监狱——以及表示对修改联邦量刑法律的支持。

可以肯定地说,现在的美国,刑事司法改革已经成为一个急迫并已引起全国关注的热点议题。新闻媒体的社论主笔、政治家、基金会的项目执行官员和其他有影响力的声音已经开始提出一系列尖锐的问题:我们如何减少监禁的适用?有什么办法来解决刑事司法系统对于非洲裔和拉美裔年轻人的不当影响?在低收入社区和有色种族群体聚居的社区中,在重塑公众对于司法的信任方面我们能做些什么?如何才能在开展上述几项工作的同时,还能继续降低犯罪率并提升公众的安全感?

如何解决上面这些问题已经引发了热烈的讨论。但有一方面却尚未涉及,那就是刑事司法系统的现实状况本身无助于解决上述问题,因此需要显著的改变。在美国的政治光谱(political spectrum)上*,已经有相当广泛的人达成了一致:刑事司法改革的时机已到。

现在这种状况会持续多久谁也说不上。考虑到社会发展迅猛和政治注意力往往瞬息万变,因此比较保险的看法是,改革的最佳时机可能会稍纵即逝。即使我们希望能通过设计新的改革方案,并推出新的创新措施来抓住眼前的改革良机,也需要我们回顾历史并从过去的错误中吸取教训,这一点同样关键。这就是我们写作本书的初衷。

我们写作本书主要是从美国读者的立场出发的,但我们也希望能同样对中国的读者有益。当然,中美两国

* 政治光谱,是指把不同的政治派别或政治主张放置在一个或多个几何坐标上,以对不同的政治立场进行对比或形象化的做法。——译者注

之间存在巨大的社会、文化和政治差异。但在与中国的司法实践者和学者的对话中，我们也已经发现了很多共同关心的话题。毕竟，如何促使刑事司法改革更好地开展并不仅仅是美国所面临的挑战。

本书希望能够为开展刑事司法改革的人提供经验教训，而这些经验教训并非基于学术理论，而是源于现实生活的实践。事实上，本书建立在一系列个案研究的基础之上。在每一章，我们都深入检视了一个美国刑事司法改革的项目，而在所有这些项目中，尽管行为正派、努力工作且能力卓越的改革者都为这些项目全力以赴，但最终都未能实现其希望达致的效果。

本书旨在从改革者以前所犯的的错误中吸取教训，与此同时，也希望能帮助中国的读者了解美国刑事司法改革当下所争议的问题。自2010年本书在美国出版后，书中所探讨的一些刑事司法改革项目的发展状况更为引人关注。

例如，在本书第三章，我们分析了停火行动(Operation Ceasefire)留下的多样遗产，这是一项减少暴力犯罪的创新措施，并且在波士顿取得了令人瞩目的成效，直至项目不同成员之间的口水仗导致项目分崩离析。当停火行动项目终止后，项目的创始人之一大卫·肯尼迪已经成为全美国最有影响力的刑事司法思考者。在我们开始写作本书以来的这些年里，肯尼迪创立了一个新的组织(全国安全社区网络，National Network for Safe Communities)，获得了美国联邦司法部的多笔资助，并支持几十个地方采用停火行动的模式(虽然使用了不同的名称并进行了一定的修改)。

有很多充分的理由支持美国联邦政府和地方政府选

择投资于肯尼迪的理念。由坎贝尔协同组织*资助的对相关的评估研究文献的综述研究发现,肯尼迪所主张的“集中威慑(focused deterrence)”已经使多个地点的犯罪状况显著改善。^①

我们在本书中有关停火行动项目的探讨与坎贝尔协同组织的这项研究异曲同工。本书中的相关章节并不是对肯尼迪主张的模式批判——事实上,我对肯尼迪的理念给予高度的评价。近年来,为了遏制枪支暴力犯罪,我所在的法院创新中心也在布鲁克林区的布朗斯维尔(Brownsville, Brooklyn)实践了肯尼迪模式中的一些基本要素。

本书中有关停火行动的章节实际上讲述了一个非常重要的故事:即使是面对最为迫切需要解决的犯罪问题,将刑事司法系统和社区团体组织到一起开展工作也是非常困难的。这同样凸显了刑事司法改革者所面对的一个关键问题:随着时间的推移,支持项目开展的很多事情都会逐渐瓦解。通过筹集资金和调动政治意愿以启动一个新的项目固然非常困难,但更具挑战性的可能却是在经年累月之后仍然能够继续维持项目运转良好。

这一经验教训同样适用于毒品法庭(drug court),本书第二章探讨了这一适用于毒品成瘾罪犯的监禁替代项

* 坎贝尔协同组织(Campbell Collaboration, 亦译作“康拜尔”)是一个研究者组成的国际合作网络,致力于通过系统评价研究来开展研究,其网站首页为 <http://www.campbellcollaboration.org/>。这一协同组织根据研究主题分为多个协作小组,其中“犯罪与司法协作小组(Crime and Justice Group)”致力于减少犯罪及提高司法的质量。在国内,人民出版社已经出版了一系列该小组的系统回顾研究报告。——译者注

^① The Effects of “Pulling Levers” Focused Deterrence Strategies on Crime, by Anthony A. Braga and David L. Weisburd, March 2012, The Campbell Collaboration.

目。自2010年本书出版以来,有关毒品法庭的研究文献变得更具说服力。2012年进行的一项有关毒品法庭的元分析(meta-analysis)给出了直截了当的结论:“证据显示,适用于成年人案件的毒品法庭降低了再犯率。”^①

由于此类可靠证据的存在——以及联邦政府给予的资助——毒品法庭得以持续繁荣发展。根据联邦司法部2014年的数据,在美国估计已经有超过3400个毒品法庭。近些年来,自由派政治家与保守派政治家也达成一致,均致力于在美国创设更多的毒品法庭,并扩大参与毒品法庭项目的被告人数量。

笼统来说,我本人也是毒品法庭模式的支持者——20年前,我所在的法院创新中心也帮助政府在布鲁克林区创设了纽约市第一个毒品法庭并持续为遍布全国的毒品法庭提供技术支持。但在本书中,我们却相当详细地描述了丹佛和明尼阿波利斯毒品法庭存在的问题。通过这样的分析,我们并非质疑毒品法庭这一模式,而是强调将毒品法庭背后的理念正确地付诸实践所面临的挑战。一个项目在一个地方取得成功,并不能确保其在所有地方都能成功。我们同样聚焦于刑事司法改革项目领导层的重要性。当毒品法庭的创始人和最重要的拥护者调任其他工作时,丹佛和明尼阿波利斯毒品法庭能否继续存活就与项目领导人的继任计划有莫大的关系了。

毒品法庭和停火行动的个案研究传递出了本书想要表达的最基本的信息:改变是很艰难的。即使你拥有充足的经费、美妙的想法、得力的人才以及政治上的支持,

^① Assessing the effectiveness of drug courts on recidivism: A meta-analytic review of traditional and non-traditional drug courts.” by Ojmarrh Mitchell, David B. Wilson, Amy Eggers, and, Doris L. MacKenzie, *Journal of Criminal Justice* 40 (2012) 60—71.

改变仍然是很艰难的。当你缺乏上述一个或多个方面时,你所面临的阻力就会呈指数上升。

与过去相比,坦率地承认刑事司法系统改革的困难性显得更为重要。不仅在美国,而且在全世界,越来越多的人关注刑事司法系统如何运作。感谢这些关注刑事司法的人,正是在他们的“注视”之下,我们已经成功地诊断出广泛存在的问题,包括审前羁押的过度适用和很多社区里公众对司法信任度的下降。

类似这些长期存在的问题并不会轻松得到解决。在年复一年的刑事司法改革的过程中,改革者需要为此持续地投入时间、精力和经费。我们写作本书的目的正在于帮助改革者为这样的“持久战”做好准备。

我和本书另一作者奥布里·福克斯感谢北京大学出版社和美国城市研究所出版社(Urban Institute Press),正是他们的携手努力使本书中文版得以面世。我们也要感谢本书译者何挺博士,感谢他为翻译本书所付出的耐心、艰苦的劳动,当然还有他对于本书的欣赏。

格雷格·伯曼

2015年11月10日于纽约

致谢

本书的写作历程最初可以追溯到2005年一个异常温暖的秋夜。来自美国联邦司法部司法协助局* (U. S. Department of Justice's Bureau of Justice Assistance)的多明戈·赫赖斯(Domingo Herraiz)和伊丽莎白·格里菲斯(Elizabeth Griffith),与来自法院创新中心(the Center for Court Innovation)的格雷格·伯曼和朱利叶斯·朗(Julius Lang),在地狱厨房(Hell's Kitchen)的一个希腊餐厅聚会。** 当时大部

致谢
/

001

* 美国司法部司法协助局并不从事通常意义上的国际刑事司法协助工作,其主要工作是资助有关刑事司法改革的示范项目,给各州开展司法改革提供指导,致力于提高刑事司法的公正与效力,推进实证研究与司法改革的结合。——译者注

** 地狱厨房是位于纽约市曼哈顿西侧的地名,通常被认为是曼哈顿岛上治安较差、犯罪较为多发的地区。——译者注

分的讨论都围绕着刑事司法制度的最佳实践这一主题，所有人都赞同，识别“行之有效”的项目并进行推广是非常重要的，但同时也都认为，刑事司法领域并不善于坦诚、客观地面对与“行之有效”截然相反的情况：一些项目由于种种原因未能实现其预设的目的。

在那个时候，我们并不知道，那次聚会上的讨论最终启动了一个新的研究计划。在过去的7年里，法院创新中心与美国联邦司法部司法协助局一起，一直在研究那些失败了刑事司法领域的改革试点，并尝试为未来的刑事司法创新者发现和总结一些有益的经验教训。这项现在由法院创新中心的奥布里·福克斯所领导的调查研究，已经被证明成果非常显著。这很大程度上要归功于我们的合作伙伴——美国联邦司法部。为此，我们要感谢劳里·罗宾逊(Laurie Robinson)、吉姆·伯奇(Jim Burch)、德鲁·马洛伊(Drew Malloy)、贝琪·格里菲斯(Betsi Griffith)、金姆·诺里斯(Kim Norris)和普雷蒂·梅农(Preeti Menon)，感谢他们的幽默和洞察力，以及他们在资助一个题目中就有“失败”这个“刺眼”的词语的项目时所具有的非凡勇气。

在尝试就“失败”这一主题写一本书的过程中，我们很幸运能为同样珍视思想探索和书面写作的法院创新中心工作。从创始主任约翰·费恩布拉特(John Feinblatt)开始，这两方面的重要价值已经深深地烙印于法院创新中心之上。约翰·费恩布拉特先生还帮助刺激我们产生对于刑事司法的兴趣，并砥砺我们思考如何在真实世界中做得更好。我们对此深表谢意。

我们同样还对纽约城市基金会(Fund for the City of New York)主席玛丽·麦考密克女士(Mary McCormick)深

表谢意,感谢她一如既往地帮助法院创新中心正常运转、她的友善以及提供给我们的睿智建议。同样的帮助还来自法院创新中心的核心机构合作伙伴:纽约州法院系统。特别感谢乔纳森·李普曼(Jonathan Lippman)、朱迪斯·S.凯耶(Judith S. Kaye)和安·普福(Ann Pfau)多年来对我们的信任。

法院创新中心的很多同事也在伦理、行政和智力方面对这一项目提供了支持。他们是迈克尔·伦佩尔(Michael Rempel)、阿曼达·西斯纳(Amanda Cissner)、莎伦·布莱恩特(Sharon Bryant)、卡罗尔·菲斯乐(Carol Fisler)、维罗妮卡·拉马丹(Veronica Ramadan)、艾米·莱维特(Amy Levitt)、朱利叶斯·朗、罗伯特·沃尔夫(Robert Wolf)、艾莉娜·沃格尔(Alina Vogel)、唐·法罗莱(Don Farole)、利伯蒂·奥德里奇(Liberty Aldrich)、瓦莱丽·雷恩(Valerie Raine)和艾米丽·戈尔德(Emily Gold)。特别感谢在本项目早期承担管理工作的亚当·曼斯基(Adam Mansky)、从英国政府借调与我们共事一年的菲尔·博文(Phil Bowen)以及在打磨文字和检验观点方面对我们助益良多的阿尔弗莱德·西格尔(Alfred Siegel)。

在本书写作与研究过程中,无论是经由文字还是口头,我们都受到了许多学者和司法工作者的有益启发,他们已经在推进关于刑事司法改革的坦率对话方面做了很多探索。他们包括琼·彼得斯拉(Joan Petersilia)、杰里米·特拉维斯(Jeremy Travis)、埃里克·莱恩(Eric Lane)、马尔科姆·菲利(Malcolm Feeley)、大卫·肯尼迪(David Kennedy)、李·肖尔(Lee Schorr)、迈克尔·雅各布森(Michael Jacobson)、托尼·汤普森(Tony Thompson)、卡罗尔·韦斯(Carol Weiss)、朱迪·哈里斯·克卢

格(Judy Harris Kluger)、安妮·斯沃恩(Anne Swern)、明迪·塔罗(Mindy Tarlow)、乔尔·科伯曼(Joel Copperman)、罗宾·斯坦伯格(Robin Steinberg)、迈克尔·汤普森(Mike Thompson)、杰夫·马尔根(Geoff Mulgan)、蒂姆·穆雷(Tim Murray)、莉斯·格雷泽(Liz Glazer)、罗伯特·基廷(Robert Keating)、吉尔·克里考斯基(Gil Kerlikowske)、法兰克·哈特曼(Frank Hartmann)、赫尔曼·戈德斯坦(Herman Goldstein)、乔治·克林(George Kelling)、里克·罗森菲尔德(Rick Rosenfeld)、米歇尔·斯维里多夫(Michele Sviridoff)、迈克尔·斯科特(Michael Scott)、埃里克·李(Eric Lee)、赫伯·斯特兹(Herb Sturz)和罗恩·科比特(Ron Corbett)。

我们还希望对所有在我们的个案研究中接受访谈的人表示感谢。当我们自己的研究成果发表在大众媒体和专业的学术出版物上后,我们对于处于不同立场上的不同理解感同身受。我们对于所给予我们的时间和访谈的机会无比感激,同时也努力遵守我们的承诺:在我们的文字中保持不偏不倚,并在我们的分析中保持敏感性。

且不说在当前的出版环境中,即使是在出版环境最好的时期,寻找一个出版社来出版一本有关“失败”的书也绝非易事。在这一过程中,我们得到了加利福尼亚大学伯克利分校法学院的马尔科姆·菲利、牛津大学出版社的尼可·方德(Niko Pfund)和约翰·杰刑事司法学院(John Jay College)的坎迪斯·麦考伊(Candace McCoy)的帮助和支持。同样感谢大卫·申克(David Shenk)、伊丽莎白·施里夫(Elizabeth Shreve)和安迪·普斯曼(Andy Postman)帮助我们学习出版方面的“游戏规则”。我

们很高兴最终能在城市研究所出版社(The Urban Institute Press)出版本书,并得到凯思琳·考瑞尔(Kathleen Courrier)、斯科特·福里(Scott Forrey)以及他们团队中其他成员的有力支持。

最后,我们还要感谢我们的家人,我们在完成白天日常工作的同时写作一本书时遭遇了各种的跌宕起伏,而家人的支持是我们得以完成此项工作的最主要动力。

格雷格·伯曼想要感谢卡洛琳·维兰加·伯曼(Carolyn Vellenga Berman),她长久以来都善于运用技巧、保持求知欲和形成新的思路;感谢米利·伯曼(Milly Berman)和汉娜·伯曼(Hannah Berman),他们作为作家的才华和创造性是写作灵感的不竭源泉;感谢 M. J. 伯曼、艾伦·伯曼(Allan Berman)和米歇尔·伯曼(Michele Berman),他们现身说法地为我展现了完成任何一项重要任务所必须的勇气和决心。

奥布里·福克斯(Aubrey Fox)想把本书献给罗宾·伯格(Robin Berg)以感谢她的爱、支持和好脾气(当然还有编辑技巧),以及罗伯特·福克斯(Robert Fox)和安妮塔·斯佩林(Anita Sperling)以感谢他们从小就培养他对阅读和写作的热爱。

目录

Contents

引论 / 001

第一章 失败的四种类型 / 016

第二章 成功中的失败 / 039

第三章 停火行动的多样遗产 / 068

第四章 十亿美元的失败：假释与加利福尼亚的改革斗争 / 095

第五章 超越简单解决方案：掌握康涅狄格州惨案中的政治因素 / 125

第六章 给失败下个定义 / 153

结论 / 182

译后记 / 198

引论

人们总是渴望展示(他们)经过努力后的成功,而羞于公布他们的失败。人类会毁于这种遮掩错误与失败的片面做法。^①

——亚拉伯罕·林肯

命名一个社会问题的好办法可能是写一本如何解决这一问题的书。如果对如何改进每况愈下的学校教育质量感兴趣,可以翻阅温迪·科普(Wendy Kopp)于2003年出版的著作:《有一

^① Burlingame, Michael. 2008. *Abraham Lincoln: A Life*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, p. 358.

天,所有的孩子:美丽美国的胜利和我一路上学到的》(*One Day, All Children: The Unlikely Triumph of Teach for America and What I Learned along the Way*);如果对根除贫困有兴趣,可以翻阅穆罕默德·尤努斯(Muhammad Yunus)于1999年出版的著作:《穷人的银行家:小额担保贷款和与世界贫困的斗争》(*Banker to the Poor: Micro-Lending and the Battle against World Poverty*);如果对在拯救地球的同时创造更多工作岗位感兴趣,可以查阅范·琼斯于2008年出版的著作:《绿领经济:两个最大问题的一个解决方案》(*The Green Collar Economy: How One Solution Can Fix Our Two Biggest Problems* by Van Jones)。我们可以继续举例,但你应该已经明白了这种情况。一般而言,公共政策领域总是充斥着各种有关“最佳实践”和“循证项目”(evidence-based programs)——保证成功的模范理念与方案的书籍。^①

事实上,这个世界可能并不需要另一本推销成功的书。但是关于失败,则完全是两回事。在公共事务领域,失败是一个典型的只能在私下里低声讨论的事情。在奥巴马总统开启一个“负责任的新时代”的努力中,他在自己所犯错误上的坦率让我们耳目一新。但在公共政策领域,这仍然属于例外而非规则,当然,对于失败的恐惧是人类与生俱来的天性之一。而且经验告诉我们,当失败可能危及职业生涯、名誉和财富时,人类自我保护的本能会过度反应。当风险越高时,你越不喜欢听到“失败”二字。

^① 我们无意贬损这些书的价值。事实上,我们还帮助撰写了一本兜售新想法的书——《优质法院:问题解决型司法》(*Good Courts: The Case for Problem-Solving Justice*)。