

# 从纽约州“执法认证项目” 看美国的警察机构评估

顾俊

(云南警官学院, 云南·昆明 650223)

**内容摘要:** 美国纽约州“执法认证项目”经过多年的发展,已经具备了一整套较为成熟的警察机构评估标准和程序,为美国各州司法行政管理部门所借鉴。对纽约州“执法认证项目”的历史沿革、内容及特点进行分析,能够为我国的警察机构评估体系提供有益借鉴。

**关键词:** 纽约州; 执法认证项目; 警察机构; 评估

**中图分类号:** D631.13      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1672—6057 (2012) 04—99—05

为了提高警务人员的综合素质,提升警察机构的效率和效能,美国纽约州司法行政管理部门于1989年开始推行“执法认证项目”,通过成立评估专家小组,建立完善的评估标准,按照严格的评估程序,对警察机构的整体表现及其警务人员的综合素质进行评估,对达到评估标准的警察机构予以认证,颁发认证证书。经过多年的发展,这一项目已经具备了一整套较为成熟的警察机构评估标准和程序,为美国各州司法行政管理部门所借鉴。对纽约州“执法认证项目”的历史沿革、内容及特点进行分析,能够为我国警察机构评估体系提供有益借鉴,对推动和深化我国公安系统改革有所裨益。

## 一、美国纽约州“执法认证项目” 产生和发展的历史沿革

1967年,美国“执法与司法委员会”提出应该对全美刑事司法系统进行重大改革,特别是对各级执法机构(州、市、县警察局和治安官办公室),提出了具体的要求,要求其从人员结构、警察招募和培训、与社区的关系和整体的管理实务等方面进行彻底地改革。1978年,在“莫内尔诉纽约市社会福利局”一案中,美国最高法院首次判定,市政机构可以被判为侵犯个人的宪法权利而承担相应的法律责任。法律制度的

发展和健全,也使得执法机构频频面对法律诉讼。这就使得各级执法机构提高执法水平的要求变得更加迫切。

1983年,纽约州治安官协会首次提出了对其成员单位进行评估的动议,以应对地方执法机构频遭法律诉讼的尴尬局面。这一动议受到了纽约州所有雇佣宣誓警察(具有逮捕权的警察)的执法机构的欢迎。在这一背景下,1986年,一个由纽约州警察局长协会、治安官协会、州警察局和州刑事司法服务署的代表组成的计划委员会得以成立,并在次年成立了一个专门的小组委员会起草评估标准。州议会于1988年8月以不记名投票的方式通过了“执法认证项目”的提案,这一项目正式成为一项法律。

1989年3月20日,“认证委员会”正式成立,并召开了第一次会议。会议审查了小组委员会提交的评估标准,并将这些标准送交纽约州参议院临时主席、议会议长、纽约州所有的执法机构、市长和部分的郡县执法机构的长官,征求其对评估标准的意见。同年6月,该委员会再次开会,根据反馈的意见对部分评估标准进行了修改。1989年夏季,“认证委员会”实施了一次综合性的实验性评估,以找出评估过程中可能碰到的问题。实验结果表明,这些评估标准设置合理,适用于各种规模的执法机构。参与此次实验

收稿日期: 2012-05-29

作者简介: 顾俊(1971-),女,彝族,云南昆明人,云南警官学院外警教研中心副教授,研究方向: 教师教育、职业教育、警察教育。

的共有 17 个大小不一的执法机构，从只有 7 名正式警官的小警察局到有超过 4000 名宣誓警察的大型警察局，另外还有来自 50 个执法机构和 17 个市政机构的执法官员为评估标准和评估过程提供了专业的建议。同年 11 月，“执法认证项目”全面展开。

1994 年 12 月，“认证委员会”成立了一个新的委员会，对评估标准进行了一次全面的审查，以进一步明确、合并和修改评估标准。新委员会的成员由来自 6 个已经通过评估和 4 个尚未通过评估的警察局的代表构成。1995 年秋季，“认证委员会”接受了这个新的委员会所提出的大部分建议，把评估标准从 169 项减少到了 144 项。2001 年 10 月，“认证委员会”第三次对评估标准进行了修改，对每一条标准用词的准确性、适用性都逐一进行了审核，并引入了新的评估标准。此次修改在保证项目完整性的前提下，对部分标准进行了整合，把 144 项评估标准减少为 130 项，其中包括新增的 4 项标准。2008 年 6 月，性侵犯和 DNA 样本采集这两项标准进入到评估标准体系中，2011 年，关于攻击性犯罪的标准也成为评估标准之一。从 2012 年 1 月 1 日起，“执法认证项目”按照 133 项评估标准对执法机构进行评估。<sup>[1]</sup>

## 二、美国纽约州“执法认证项目”的主要内容

### （一）美国纽约州“执法认证项目”的目标

纽约州“执法认证项目”的总体目的，是为了对执法机构的整体效率和服务于该执法机构的警务人员的总体表现进行评估，对达到或超过专业标准的执法机构进行认定，在提高警务人员的执法能力的同时，提高该执法机构的执法水平和管理效能。具体而言，该项目有四个基本目标：促进执法机构尽可能地利用现有的人员、设备和设施，以提高其工作效率和效能；促进执法机关和其他刑事司法机构之间的协调与合作；确保执法人员得到适当的培训；提高市民对执法机构的信任和信心。

### （二）美国纽约州“执法认证项目”的组织机构

纽约州刑事司法服务署是“执法认证项目”的主管部门，负责对该项目进行管理。而“认证委员会”则是该项目的具体执行机构，负责为该项目提供全面的指导，监控对执法部门进行

认证的过程，对项目自身进行检视，以便提出相应的修改意见。“认证委员会”每一季度（每年 3、6、9、12 月）召开一次会议，就该项目的执行情况向州长提出相应的建议和意见，对达到评估标准的执法机构予以认证，颁发认证证书。

“认证委员会”由 17 名委员构成，均由纽约州州长任命，成员包括纽约州警察局总警监、纽约市警察局警务署长、州警察局长协会的代表、州治安官协会的代表、州警察工会的代表、一名现役警官、一名助理治安官和一名刑事司法专业的大学教授，其他成员则分别来自县政府协会、镇政府协会、市长会议、纽约州参议院和议会。<sup>[2]</sup>

### （三）美国纽约州“执法认证项目”的评估标准

根据美国纽约州“执法认证项目”的规定，对警察机构进行评估的标准共分为 3 大类 16 小类 133 项。3 大类标准分别指管理标准、训练标准和外勤标准。在管理标准这一大类中，共分为 6 小类：总体管理、内部管理、人员管理、武力使用、内部调查、公共关系。这 6 类标准又细分为 69 项标准，涉及机构职责、组织结构、财务管理、人事管理和档案管理等诸多方面。训练标准这一大类，分为基础培训、在职培训、督导培训和培训档案 4 小类，共设有 12 项评估标准。外勤标准这一大类，分为巡逻、交通、刑事案件调查、通讯、非常规事件和囚犯转移 6 小类 52 项评估标准。<sup>[3]</sup>

根据“执法认证项目”的规定，接受评估的警察机构必须满足某一条标准的所有组成部分的要求，才能被评定为达到该条标准。如：在“携带枪支”这一条评估标准中，规定警察局和地方治安官办公室必须设有要求所有宣誓警察在执行外勤任务时必须携带枪支的书面规定。在这一评估标准中，既规定了携带和使用警用枪支和弹药的行为人为宣誓警察，又规定了携带和使用枪支和弹药的时间为当班而且是执行外勤任务时，同时还规定了警察机构的职责为必须设有携带和使用警用枪支和弹药的书面规定。该警察机构在警务实践中同时满足了该条标准的三个组成部分的要求，才能评定该项考核达到标准。<sup>[3]</sup>

通常情况下，要获得最终的“执法认证”，接受评估的警察机构必须满足共计 133 项评估标准。但在实际的评估过程中，有的警察机构无法

满足其中的一项或几项评估项目的要求。原因在于有的评估项目并不适用于部分的警察机构，例如，有的地方法律或劳资协议禁止警察机构的雇员实施“执法认证项目”中某一评估标准所规定的全部或部分内容；或某一警察机构一直以来并未实施“认证项目”中所列的某一项警务活动。在认证过程中，警察机构要获得对某一项或某几项标准的豁免，要得到“认证委员会”三分之二以上委员的投票通过，否则就视为评估不合格，不能得到认证证书。

（四）美国纽约州“执法认证项目”的认证过程

1. 提交申请。在警察机构正式向“认证委员会”提交了认证申请之后，对该机构的“执法认证”程序就启动了。在这份正式的申请书上，必须有该机构最高长官和当地行政长官的签字。同时，该警察机构的最高长官还必须签署“参加认证项目协议书”，以明确该警察机构与认证委员会的责任和义务。

2. 警察机构任命项目管理官员。接受评估的警察局或治安官办公室会在自己的警员中专门挑选一名资深警官，任命其担任项目管理官员。项目管理官员在该警察机构的最高长官的支持下，协调相关资源，针对每一项评估标准建立一份档案夹，对照每一项标准提出的要求来检查和评估本机构雇员的职业水准和机构的整体表现。

3. 政策和措施完善阶段。为了达到评估标准的要求，警察机构的最高长官和项目管理官员将对本机构现行的政策和措施进行检视，针对不同的状况采取不同的措施进行完善。如果某一项现行的政策或措施已经达到了某一项或几项评估标准，警察机构的最高长官只需签署一份文书，证明该政策或措施仍然有效，同时确保所有雇员都了解和熟悉该项政策或措施，并就该项或几项标准建立相应的档案夹。如果现行的政策和措施仅满足了某一项标准的部分内容的要求，而不是全部内容的要求，将按照该项评估标准全部内容的要求对该项政策或措施进行修改。而通常情况下，为了达到所有 133 条评估标准的要求，警察机构需要出台多条新政策和措施，并加以实施。

4. 建立和完善档案夹。接受评估的警察机构必须针对每一条评估标准建立一个档案夹。这些档案夹不仅能够反映出该警察机构的最高长官和项目管理官员是否完全理解和把握认证项目的

各项标准，同时还能够为来自“认证委员会”的评估官员就是否达到某一项标准提供直观而且详细的信息。在进入现场评估阶段之前，接受评估的警察机构还必须针对每一项评估标准撰写一份《达标报告》，详细说明达标的具体措施。

5. 现场评估。如果接受评估的警察局或治安官办公室认为自己已经达到了所有评估标准的要求，就可以提请“认证委员会”派遣评估小组进行现场评估。现场评估通常持续三天。评估小组对警察机关进行评估，通常采用以下几种方法：一是对书面指令进行评估。检视该机构的命令，包括一般训令或特殊命令、标准操作程序、政策、程序指令、规章制度，是否有完整的、清晰的书面记录。二是对书面指令的执行情况进行评估。评估官员会在档案夹中寻找相应的证据，以评定这些以书面形式出现的指令是否不断更新，并在该机构的整个范围内得以很好地执行。评估官员用来参考的证据包括报告、档案、日志、培训计划、事故报告、个人档案和工作表现评估等。三是与受评估警察机构的人员进行面谈。评估官员面谈的对象既包括事先由警察机构最高长官指定的警务人员，也包括随机抽选的警务人员。面谈的内容和主要目的还是检查这些警务人员是否熟悉自己所在警察机构的各项书面指令。四是总体观察。评估官员对警察机构的日常警务工作进行观察，如对证据保管室、枪械保管室进行观察等，对个体警察和机构的整体表现进行评估。<sup>[3]</sup>

6. 评估结果。评估的目的就决定了在评估的过程中，评估小组与接受评估的警察机构之间是平等和合作、并非对抗性的关系。如果警察机构的政策和措施仅存在细微的不足，评估小组会向“认证委员会”提出予以认证的意见。但如果警察机构现有的政策和措施，以及所表现出来的整体状况，需要大量的改进工作，才能达到评估标准的要求，评估小组将会建议“认证委员会”暂缓予以认证。

7. “认证委员会”审议，予以认证或不予认证。评估小组组长向“认证委员会”提交评估结果报告，由“认证委员会”在季度会议上投票表决。如果“认证委员会”认为接受评估的警察机构已经达到了所有评估标准，应该予以认证，将向该警察机构颁发认证证书。该认证证书有效期五年。同时，将该警察机构的项目管理官

员颁发嘉奖证书，以鼓励其在帮助该警察机构获得认证的过程中所做出的努力。如果“认证委员会”认为接受评估的警察机构还没有满足认证的标准，将推迟认证，并书面告知该警察机构需要改进的方面。<sup>[4]</sup>

### 三、美国纽约州“执法认证项目”的主要特征

(一) 注重警察机构的专政职能，同时强调其服务职能

从美国纽约州“执法认证项目”的内容来看，对警察机构的评估在注重其专政职能的同时，十分强调其服务职能。与部分国家在评估中过分强调警察机构的接警数量、破案率、罚没款数额等量化指标不同，美国纽约州“执法认证项目”的评估十分强调警察机构的服务职能。这不仅体现为强调警察机构对社会的服务职能，还体现在强调警察机构对内的服务职能上。

在“执法认证项目”项目的133项评估标准中，有超过60余条标准，都是针对警察机构内部管理设置的。评估项目覆盖了从警察机构的组织结构、财务管理、财产管理、档案建设、人事管理、内部调查、公共关系、人员培训等所有管理和服务的内容，突出了为所有雇员提供全方位的指导和服务这一宗旨。例如，专门设置“健康与安全”评估标准，就传染性疾病的预防和控制做出明确的考核标准。即使在交通指挥等外勤评估指标中，也并未设定罚没次数和罚没款数额等量化指标，而是出于保护一线警务人员的安全和法律权利的目的，从反光背心和外套等高能见度服装、测速仪、复杂路况、事故调查与报告、拖车和车辆扣押、酒驾处置等各个层面，设立全面的评估标准，要求警察机构根据相关法律出台细致周密的政策和实施措施，保证所有执法人员都熟悉和掌握这些政策和措施，从而减少一线警务人员在执行外勤任务时，出现伤亡或违法的情况。<sup>[3]</sup>

(二) 强调评估标准，同时允许适度的自由裁量

值得注意的是，“执法认证项目”规定了接受评估的警察机构必须符合的标准，强调必须满足这些标准才能通过认证，但并没有规定如何去达到这些标准。警察机构的最高长官有着极大的自主权来决定采取哪种方式来改进本机构的管理和实践，以达到获得认证所需的标准。“认证委

员会”深刻地认识到，在某一个警察机构十分有效的措施，对另一个警察机构而言，可能根本不适用。

与此同时，评估小组在评估时，会根据评估标准和警察机构的所在地区的实际状况，对该警察机构的政策和措施是否符合评估标准的要求做出判断。评估官员首先考量的是，某一政策或措施是否有详细的、全面的、清楚的书面记录，是否该机构的所有警员都了解和掌握了该项政策和措施。其次，这一政策或措施是否涵盖了某一条评估标准中的所有要求。如果并未涵盖所有的要求，评估官员可以运用自由裁量权，根据自己的专业判断，决定该项政策或措施是否符合该条评估标准的目标。以58条第二款评估标准为例，该条评估标准用于评估警察机构是否已经制定或正在制定，针对自然灾害、人为灾害和民间暴乱的应对计划及其实施状况。评估标准提出，应对计划应该包括14个方面：通讯、现场指挥所、伤亡信息、公共信息（媒体通报）、其他执法机构的支持、军队支持、交通管制、设备要求、危机降级措施、谣言控制、命令优先级别、善后职责、行动后报告和运输。但在实际评估过程中，有部分的警察机构的最高长官认为，由于当地的法律法规或传统，以及本警察机构的实际条件等因素，在应对计划中无法全部涵盖14个方面，仅能覆盖其中的11或12个方面的要求。在这种情况下，评估官员就会运用自由裁量权，对该警察机构的应对计划做出评估，评定其符合或者不符合评估的标准。接受评估的警察机构有义务向评估小组说明自己的应对计划为何没有涵盖14个方面的内容，以及该应对计划足以应对自然灾害、人为灾害和民间暴乱的主要原因。<sup>[3]</sup>

(三) 强调评估机构的服务职能，鼓励警察机构积极参与评估

在美国纽约州“执法认证项目”中，作为评估机构的纽约州刑事司法服务署，在职能设定上，除了突出自身的评估职能（即，严格设定评估标准、选拔和培训合格的评估人员、严格评估、对达标机构予以认证）之外，更强调自身的服务职能，在评估前、评估中和评估后为参评警察机构提供全面和高质量的服务。这体现为，在评估前，纽约州刑事司法服务署把大量的时间和精力用于为接受评估的警察机构提供认证所需的政策和技术指导。刑事司法服务署会提供网络

信息服务，印制《标准与评估手册》等指导性手册，帮助警察机构完成和提交认证申请，就建立和完善档案夹、接受现场评估等事项提供技术指导，并为警察机构的项目管理官员提供免费的培训。来自刑事司法服务署的评估专家与警察机构之间的密切合作，就是为了确保警察机构在接受现场评估前做好充分的准备，能够基本上达到评估标准的要求。对还没有达到标准的警察机构，评估专家会建议其暂缓接受现场评估。在评估过程中，评估官员会指出警察机构的某一项或某几项政策或措施存在什么样的瑕疵，没有满足哪一条或哪几条评估标准，并提出相应的建议。在评估小组做出决定，向“认证委员会”提交评估决议以前，评估官员也会与警察机构的最高长官和项目管理官员进行沟通，和他们就评估小组的评估结论交换意见。在“认证委员会”做出予以或不予认证的决定后，警察机构也会继续得到评估人员的帮助和指导，改进和完善相关的措施。

纽约州警察机构在自愿的基础上，自主决定是否参加“执法认证项目”，接受评估。越来越多的警察机构的管理阶层意识到，为接受评估做准备的过程和接受评估的过程，实际上就是学习和掌握相关法律法规的过程，是改进和完善内部管理体制的过程，是对全体警务人员进行专业知识和技能培训的过程，是规范全体警务人员执法程序和提高其执法水平的过程。警务人员的专业水平得以提升，警察机构的内部运行更为顺畅，执法引发的法律诉讼明显减少，由于医疗、保险等福利条件的改善而出现的警务人员流失减缓等现象，都极大地激发了警察机构参与评估项目的积极性和主动性。在项目实施的前八年中，纽约州就有 260 个警察机构提交了认证申请，截止

目前，已经有 100 多个警察机构获得了认证证书。<sup>[5]</sup>此外，项目实施过程中产生的培训费用、咨询费用，以及评估小组进行现场评估产生的差旅费等费用都由纽约州刑事司法服务署承担，这也在一定程度上打消了部分经费较为困难的警察机构在资金投入上的顾虑。

(四) 强调评估的连续性，确保评估项目的可持续发展

在美国纽约州“执法认证项目”中，评估机构在评估前、评估中和评估后为警察机构提供持续的、全面的技术指导和帮助。相对较为稳定的评估标准和评估小组成员，既保证了评估小组能够了解和跟踪被评估警察机构的状况，发现和指出其存在的问题和不足，提出相应的建议，又为被评估机构节约了大量的时间和精力，使其能够迅速准确地理解和把握评估标准，并按照规定修改和完善相应的措施。在认证证书五年的有效期期间，警察机构必须继续按照评估的标准更新和完善相应的措施、记录和档案，并每年向刑事司法服务署提交一份《年度达标调查表》，详细说明本机构的达标状况和需要改进的地方。此外，“执法认证项目”还鼓励已经获得认证的警察机构在认证证书有效期满之前，再次提交认证申请，在这一过程中不断地提高警务人员的综合素质和机构的整体表现。

参考文献：

- [1] [2] [4] [5] New York State Division of Criminal Justice Services [EB/OL]. <http://www.criminaljustice.ny.gov/ops/accred/accred01.htm>.
- [3] Standards and Compliance Verification Manual [Z]. Office of Public Safety, New York State Division of Criminal Justice Services: 2011, 6.

## On Assessment of Police Organs from the Perspective of "Law Enforcement Certification Program" of New York State , US

Gu Jun

(Yunnan Police Officer Academy , Kunming , Yunnan , 650223)

**Abstract:** "Law Enforcement Certification Program" of New York State , US , which has developed for years , has become a mature assessment criteria and procedures of police organs and has been learned by the state judicial administrative department of the United States. Analyzing history , content and features of "Law Enforcement Certification Program" of New York State provides useful practice for evaluation system of China's police organs.

**Key words:** New York State , Law Enforcement Certification Program , Police Organs , Assessment  
(责任编辑 蒋凌燕)