

## **波士顿 警察改革工作小组 (Boston Police Reform Task Force) :**

### **给市长的建议**

#### **介绍**

---

「作为一位执法者，执法人员的基本职责是为社区服务；保障(市民)生命和财产；保护无辜者免受欺骗、保护弱者免受到恐吓或压迫，并保护和平人士免受暴力或伤害；并尊重宪法赋予所有人的权力：自由，平等和法治。」<sup>1</sup>

2020年6月12日，马田·伟殊（Martin Walsh）市长签署了由奥巴马基金会（Obama Foundation）奠定的「我兄弟的守护者」联盟，发布的市长誓言。为了将承诺变成实际行动，市长组织波士顿警察改革工作小组（以下简称「改革工作组」）<sup>2</sup>，该小组由十一人组成，成员包括社区领袖，倡导者，法律专业人士和执法人员。此小组的召集组成是因为在波士顿，美国及世界各地有许多人上街抗议警察的违规行为，警察常常对有色人种过度执法造成致命的结果，工作组要求对本地执法机构进行内部制度改革。

「改革工作组」负责审查波士顿警察局（BPD）的一系列当前政策和程序，并向市长和公众提出行动和改革建议。市长向改革工作组提出了四个主要审查的领域：武力的使用；隐性偏见培训，随身摄像机计划和社区监察员监督小组（“CO-OP”）。

一旦实施，改革工作组同意其建议的基本目的是使波士顿警察(BPD)朝着实现上述建议的方向进行改革。为了实现这一目标，改革工作组确定了一系列指导方针，例如：提出的建议应该增加可执行力，问责制，信任度，透明度，并改善波士顿警察局(BPD)和其所服务的波士顿社区之间的关系。

为了落实这些目标，改革工作组建议市府和波士顿警察局(BPD)尽快执行以下改革措施<sup>3</sup>：

---

<sup>1</sup> 国际警察局长协会（IACP）的《道德操守法》

<sup>2</sup> 缩写的词汇表可以在附录5中找到

<sup>3</sup> 「改革工作组」制定了实施时间表。见附录 4

1. 建立一个独立的警察问责和透明化部门(OPAT), 并赋予充分的调查力和传票权; 例如, 有传唤证人, 必须出示相关文件。
2. 通过成立多元化及包容性部门, 正式化和扩大波士顿警察局(BPD) 对种族多元化和包容性的承诺。
3. 扩大波士顿警察局(BPD) 采取随身佩戴录像机计划, 并继续禁止使用生物识别和人脸识别软件。
4. 加强BPD使用武力的规则 (规则303、规则303A、规则303B、规则304), 以便更清楚解释执法纪律守则和违规守则的处分和后果, 使波士顿警察局(BPD)在违反规则时要对公众负责。
5. 通过实施政策, 最大程度增加波士顿警察局(BPD)问责, 透明化, 与公众的参与。

为了实施改革工作组的建议, 波士顿市政府和波士顿警察局(BPD)还必须承诺扩大制度上行动与改革, 改革力度要超过上述提出的建议, 并必须包含以下建议:

1. **正视这些建议为警务改革的基本, 而不是最高的要求;** 改革工作组有大约60天的时间与波士顿居民的倡导者、从业人员和利益相关者, 接触、进行研究, 并向市长提出一系列优质实际的建议。这时间是不够起草一份极其详细的建议书。波士顿警察局(BPD)和市府必须继续与波士顿社区合作发展更多改革措施。
2. **致力于内优化改革工作组的建议。** 市长采纳改革工作组的建议, 及波士顿警察局(BPD) 承诺执行仍然不足。BPD和/或市府还必须评估及监管BPD的进度; 若工作成果达不到预期效果, 必须进行必然的问责。所以, 改革工作组提出市政府与BPD要继续与市民发展一套问责指标、制定一套明确的违规后果, 并需有意向予公众更新相关资讯。
3. **要严格分析波士顿警察局(BPD) 的能力和特长来决定如何调配人员职责。** 为避免重复工作、及不必要的支出、和官僚体制的加剧, 市府和

BPD必须 (1) 评估BPD在执法范围外处理目前职责的特长和能力。

(2) 分析市府部门现有和潜在能力，可以将这些职责转移到更好地满足公众需求的地方。(3) 在BPD和其他市府机构之间，建立伙伴关系以实施这些目标。具体来说，市府应确定，加强和扩展，并支持BPD在转移职责的情况下，对无家可归、吸毒、精神健康危机者，及其他弱势群体人士，予有效的服务及支持。

4. **拓展一种多元优先、公平和社区参与的文化。**本报告中包括一些具体改善波士顿警察局(BPD)文化的建议，及增加BPD的多样性。具体来说，我们建议BPD和市政府重新评估与BPD警员的纪律、雇用和晋升有关政策的公职人员要求。但是，我们承认执行这些建议是不足够的。要在机构中，真正有意义的文化改革，定需要机构本身经过深思熟虑的自我反思和探索，才能开始改变。因此，BPD和市政府必须致力与居民、社区、利益相关者合作，以支持这些必要的改革。

5. **在不增加BPD 财政预算的情况下， 承诺执行改革工作组的提议。**

这些建议按照审查范畴进行分类，下面将详细介绍：<sup>4</sup>

**建议1:** 设立一个独立的部门负责 (i) 审查，并在适当情况下，调查BPD内部事务；(ii) 负责接收、审查，调查涉及有关BPD及其成员的某些投诉，(iii) 提供行政/营运团队去负责行政营运上的支持。该部门将拥有传票权力。该部门称为警察问责和透明度部门 (Office of Policing Accountability and Transparency)。

在2007年成立的波士顿市独立警察监督委员会，也就是市民维权监察委员会 (CO-OP)[Community Ombudsman Oversight Panel]。该 CO-OP 小组目的，为市民组成的独立小组，确保波士顿警察部 (BPD)的内部调查小组投诉、进行非相关性随机抽样投诉案件审查，以确保警方调查的公正和彻底性。

正如之前的记录报告，CO-OP的权力限范围是有限的，这导致CO-OP难以实现它的基本目的，使BPD对公众负责。虽然如此，改革工作组认为，

---

<sup>4</sup> 有关建议1和2的其他信息，请参阅本报告背面的附录1和2

CO-OP 的作用是很重要的，应予以保留。为了使CO-OP为更有效，必须把它强化。

为了实现这一目标，改革工作组设立了警察问责和透明度部门 (OPAT)。警察问责和透明度部门 (OPAT)的设立，比市民维权监察委员会( CO-OP) 有更广泛的问责制和透明度，并具有更大的调查权。最值得注意的是，警察问责和透明度部门(OPAT) 具有传票权力及调查权力。

**建议1.01:警察问责和透明度部门(OPAT) 的设立，有四个部分：**

(i) 由执行主任领导并由专业人员组成的行政机构，以支持警察问责和透明度部门( OPAT\_的整体运营以及向公众的报告，发布与BPD某些活动有关的数据 (ii) 负责对BPD内部调查小组，调查进行审查和调查的专业人员小组。经过重新设立的名为「内部事务监督小组」(IAOP) (iii) 由市民（居民）组成的委员会，负责审查和建议对BPD和执法人员的某些投诉，并采取行动，审查BPD的某些政策和其他行动，给予公众发声致BPD和市长，反映社区重要问题，向BPD和市长表达公众意见。在行政团队，市长和BPD的协助下，为警务政策提供建议，调查BPD内的黑人，原住民和有色人种（BIPOC）官员；及在以前历史上的不同的待遇并呈交报告予BPD，在其各种改革目标方面的进展。这个新成立的委员会是市民监督小组(CRB)；和 (iv) 拥有传票权的三（3）名成员专业委员会。成员将是IAOP和CRB的执行主任以及主席。未经委员会批准，不得发出传票。重要注意的，OPAT不会取代，任何其他调查机构的主要管辖权。市府应建立一个新的警察问责和透明度部门( OPAT 部门)，该部门应具有广泛的调查，监督和监督权。通过其工作人员和单位，OPAT应按照附录4中详细说明的时间表执行以下职责。

**建议1.01(a): 内部事务部(IAD)完成审查调查，及有自行决定权，不限制调查案件数量，IAOP 应当审查BPD内部事务部，由 IAD完成的内部事务调查。**

**建议1.01(b): 审查和解决有关市民对波士顿警察部(BPD) 的投诉，于改革小组给予的框架期限—刊登在附录三。OPAT透过其民事审查委员会(CRB)应该 进行独立的调查及适当的查探，有关BPD及在波士顿的**

警员(执勤人员)的投诉。可以审查的投诉包括,但不限于以下投诉:

(1) 羁押期间死亡或身体受严重伤害 (2) 过度使用武力导致死亡或严重身体伤害 (3) 指控BPD人员作伪证, 或 (4) 指控BPD人员行为是有歧视意图。在任何情况下, CRB的询问或调查都不会干扰任何具有管辖权的机构进行的刑事调查。

**建议1.01(c):** 及时审查及批准现有的种族平等评估工具, 并向BPD提出建议。根据调查结果发现, 市民监督小组(CRB) 应该建议总警司就长期因种族, 民族, 性别认同、性倾向、青少年、高龄人士、住房状况、药物使用、心理或行为健康, 和/或来自的国家。任何建议应该公开发布, 及在OPAT维护的网站上公布。

**建议1.01(d):** 对BPD 目前和以往招人, 聘雇, 晋升, 惩戒和解聘的记录进行公平评估。为消除 BIPOC 应聘人员和官员待遇上本质差异, 警察问责和透明度部门(OPAT) 行政部应该对招人, 聘雇, 晋升, 惩戒和解聘的差别待遇指控进行调查。所以, 市民监督小组(CRB) 应该进行独立审查BIPOC官员受到纪律处分或解雇的情况, 并应评估公职人员考试过程的另一方法。 OPAT行政部的建议应转呈给警察局长审阅。 OPAT还应该在每半年公布其报告结果。

**建议1.01(e):** 复查和分析现场, 调查和观察 (FIO) 的数据, 并每半年公布一次调查结果, 在OPAT维护的网站上公布。

**建议1.01(f):** 对警察局长进行每年的社区评估, 并将其调查评估结果呈给市长。改革小组的意愿不是公开敏感保密资料, 但社区评估资料应该视是为公共记录。

**建议1.01(g):** 协助市长挑选警察局长人选; OPAT应该根据社区的回应来做建议, 并筛选有潜质的候选人。

**建议1.01(h):** 参与选择和实施BPD申请经费的过程。

**建议1.02:** OPAT 的架构应该有助推动机构的目标, 增强BPD的问责制和透明度<sup>5</sup>。OPAT的架构应包括强而有力的领导层, 以指导和监督其工作; 两个专门且独立的部门, 专注负责审查内部事务调查, 和投诉, 针对有关对 BPD 或 BPD 内部的执法人员调查及投诉, 及以高技能的专业人员, 履行OPAT管理, 执行和调查功能。专注负责审查内部事务调查, 及以高技能的专业人员, 履行OPAT管理, 执行和调查功能。

**建议1.02(a):** OPAT 的领导团队应由三名委员组成。三名委员应该是管理事务部的执行主任、IAOP 的主席, 以及和「市民审查委员会」的主席。

三名委员必须具备相当的经验和专业来领导OPAT。因此, 每位委员应具有与警务改革相关的某种专业知识。每位委员也应该能代表某族群人口, 代表那些被暴力待遇, 及过度使用现场, 调查和观察 (FIO) 而受到严重影响的群众。

委员会有权发出传票, 并每年至少召开四次的社区会议; 会议应在波士顿邻近地区轮流举行。

**建议1.02(b):**OPAT应该有一名管理执行长 (OPAT专员) 负责日常执行任务; 这位OPAT专员应该:

**建议1.02(b)(1):** OPAT 收到投诉并对投诉采取回应。OPAT专员应对投诉做以下建议: (1) 投诉案件不受理 (二) 转介和解 (3) 超出范围指定 (4) 转介到IAOP或 (5) 转介到CRB

OPAT工作人员应执行IAOP和CRB, 分别解决内部事务和市民投诉问题所需的调查工作。作为这项职责的一部分, OPAT工作人员应起草报告, 总结调查结果, 并将其结果提交给请求单位。

---

<sup>5</sup> 关于OPAT组织结构图, 请参见附录1

*建议1.02(b)(2):* 行政管理部门应配备人员，以履行其许多实质性职责。因此，波士顿市应将OPAT员工归类为全职市府员工，并提供OPAT招募资源和保留高技能申请人和领导层。行政管理部门至少必须有执行主任，副主任以及高技能的技术专业人员，独立调查员，分析师，执法人员，沟通策略师，社区联络员和调解专业人员。

*建议1.02(b)(3):* 执行主任将领导行政管理。执行主任应该是麻州律师协会 (Massachusetts bar) 的成员，但在任职期间不得执业。执行主任也应具有管理经验，及执行主任在整个任期内必须居住在波士顿市内。

*建议1.02(c):* *CO-OP 应该重组。新机构应称为内部事务监督小组 (IAOP)。应当授权IAOP自行审查完成的内部事务调查，但不限于它可以审查的次数。*

IAOP应该有五个成员。市长应从民权倡导团体，青年组织，居民组织和警察协会推荐的申请人中任命其成员。

内部事务监督小组 (IAOP) 成员应任期三年，连续任期不得超过两任。成员的任期应该有重叠，须有两名成员在 IAOP 服务至少为期十八个月，以确保连续性；成员将获得津贴。

在对内部事务调查进行调查和审查之后，内部事务监督小组 (IAOP) 将审议并得出以下结论之一：（1）同意内部事务部的决定；（2）反对内部事务部的决定；或（3）转回内务部作进一步调查或采取行动。

如果内部事务监督小组 (IAOP)不同意内部事务部 IAD的原先决定，IAOP 会将此事移交给警察局长以采取进一步行动。

*建议1.02(d):* *市民审查委员会 (CRB) 应负责审查对BPD的投诉。并且，它可以自行决定调查与OPAT总体任务有关的事项。*

CRB应有至少7名成员，但不得超过11名（委员会成员）。市长将在市议会和波士顿社区的建议下，任命委员会成员。市议会主席将推荐市议会选出的

建议人选两位。市长应从民权倡导团体、青年组织、居民组织、自我推荐，和前执法人员的各推荐人当中，任定九名成员。CRB委员会成员不能是执法部门的现任员工。

CRB负责解决投诉。在行政员工的调查协助下，CRB将会进行审议，并对有争议的投诉进行调查。CRB必须做出以下之一回应：（1）接受；（2）反对；（3）无罪；（4）没有根据的；或（5）需要更多信息（证据不足，无法决定）。

如果CRB接受投诉，则将档案移交给警察局长以纪律处分，并送至局长。CRB的确定应是最终决定，确定的结果应在OPAT的半年度报告中公布。

*建议1.03：警察问责和透明度部门(OPAT) 的办公室应位于其服务的社区中。为了促进社区参与和互动，OPAT的主办公室应位于居民受到FIO不利影响和过度使用武力的社区。该办公室不应设在市政厅或波士顿警察局(BPD)中。除实体办公室外，OPAT还必须确定在波士顿市不同地方皆可进行投诉，包括上网。同时，必须给予投诉者设完整的语言支援。*

*建议1.04：所有参与OPAT调查的各方都有权知道此事的状态。因此，所有调查都应遵循严格的时间表（请参见建议5和附录获得有关更多详细信息）。如果无法遵循时间表，则OPAT必须通知有关各方。它应依照时间表向公众提供相关信息。*

**建议2：**正式并扩大BPD对种族多元性和包容性的承诺。

---

为了建立一支受人尊重并能为所有社区服务的警察部队，BPD必须致力于在其所有级别之间增加种族多元性，并在BPD内和整个波士顿推广包容公平，公正的警务文化。



*建议2.01:创造一个正式的多元化和包容政策。* 目前, BPD没有正式的多元化和包容政策。必须起草一份明确的声明, 阐明BPD对招募, 雇用, 保留和晋升BIPOC宣誓警员和文职人员的承诺。

改革工作组建议该政策专门解决以下问题: 学员计划和警察学院的多样性和包容性; 公平雇用和晋升权益, 包括内部文职雇员; 以及与BIPOC社区互动最频繁的单位/地区的多元性和包容性, 包括B-2, B-3, C-11, 帮派和毒品追捕小组。<sup>6</sup>

*建议 2.02 : 在BPD中创建一个种族多元且有包容性的部门。* BPD应该建立一个种族多元化与包容性部门(“D&I部门”)。目前, BPD只有一名多元化招聘官和考试管理员。该官员在晋升, 组织文化和培训事务中的作用有限。这是必须改变。

新的多元化与包容性部门(D&I)应具有种族多元性主任和种族多元性招聘官, 他们直接向警察局长报告。<sup>7</sup> D&I部门主要职责: (1) 招聘、(2) 雇用、(3) 保留、(4) 晋升、(5) 惩戒、(6) 终止BIPOC官员、(7) BPD文化、(8) 反对种族主义和潜意识偏见培训, 以及(9) 少数族裔官员歧视报告。

D&I部门应评估BPD的雇用标准, 准则和基准, 以确保它们符合这些职务在执行任务时所必须具备的技能标准。D&I部门还应分析现有的晋升招聘计划, 并建立新的合作关系, 以将BPD与波士顿公立学校(“BPS”)和当地社区大学生联系起来。

为了使BPD对其种族多元性和包容性的承诺负责, D&I部门应每年对BPD的进度进行一次审查。年度审查应分析雇用和晋升, 保留和离职数据(即内部数据)以及与公平警务有关的数据(即外部数据)。D&I部门应与公众和OPAT分享这些数据结果。

---

<sup>6</sup> B-2, B-3和C-11为地区编号Districts.

<sup>7</sup> 当前, 多样性负责人和考试管理员设立于BPD的人力资源部门内

**建议2.03：**通过修改公职员制度优先考虑招募和雇用BIPOC宣誓和文职人员，优先考虑本地居民雇用。这项工作的关键是建立BPS毕业生优先考量。目前，退伍军人在公职人员职位资格列表中享有优先权，并且在晋升考试总分中加两分。改革工作组建议制定类似的BPS优先考量。该优惠适用于波士顿的所有居民、波士顿公校 (BPS)毕业生、METCO或波士顿公校契约(Boston Compact )毕业生，使符合条件的候选人与退伍军人处于平等地位。

**建议2.04：**优先推进和保留BIPOC宣誓和文职人员。BPD当前在其招募中促进多样性的努力是不够的。

**建议2.04(a):**改革晋升标准，减少对笔试的依赖。警务监督是一项复杂的工作，需要许多特殊的技能，这些技能无法通过标准化测试来评估。为此，市府应在专业顾问的帮助下，审查并修订当前的晋升政策，以便他们评估小队长、副队长和队长职能所需的基本技能。然后市府必须重新调整晋升标准和考试的方向，以评估这些技能。

同时，BPS应该执行消除不公平考试的措施。这些措施应包括：

- 为波士顿公校 (BPS)毕业生、METCO或波士顿公校契约(Boston Compact )毕业生和/或居住在波士顿市五年以上的波士顿居民加两分。
- 停止使用政治惠顾政策来决定确定被任命或担任指定职位的人员。
- 在申请人完成考试后尽快发布考试问题和答案，并提高考试的透明度，马上给考生打分。这些措施将有助于避免人们认为考试结果受到了人为操纵，使考生对其分数的合法性有信心。
- 消除了BPD人员在考试日期之前参加考试的机会。
- 在确定晋升时，应更加强调申请人的部门服务记录。

**建议2.05：**更新波士顿的无偏见警务政策。BPD当前的无偏见政策（规则113A）在两个主要方面存在缺陷。首先，它没有明确说明BPD

承诺以无偏见的方式来保护和服务。其次，目前BPD未能定义“无偏见警务”。

BPD应修改政策，以明确整个BPD承诺（也就是所有宣誓的警员和文职人员）为波士顿的每个社区提供无偏见的高质量警力服务。为达到此目标，修订后的政策应有明确的程序来促进透明度和问责制。

BPD必须定义“无偏见警务”，并明确指出它不考虑种族、族裔、性别、性倾向、青少年与否、高龄人士、住房状况、药物使用、心理或行为健康和/或国籍，除非可靠的情报证明这些特征的个人与某个事故，犯罪或纪录有联系。<sup>8</sup>

*建议2.06: BPD必须定义“无偏见警务”，并明确指出它不考虑种族、族裔、性别认定、性倾向、青少年与否、高龄人士、住房状况、药物使用、心理或行为健康和/或国籍，除非可靠的情报证明这些特征的个人与某个事故，犯罪或纪录有联系。改善种族平等培训。*自2015年以来，BPD一直采用称为公平与公正警务的培训计划。该培训是完全不足的。培训的内容已经过时，BPD仅向受训者提供，而且培训太短（只有两个小时）无法有效地传达其目标。BPD必须全面改革整个种族平等培训计划。应该制定和扩展新的计划，每个人——包括所有新学警，宣誓的警员和文职人员都应参与。

因此，BPD应实施种族平等培训，重点是促进公平警务并改善BPD与波士顿社区的关系。为此，这些计划必须促进种族平等和提高种族平等意识，并具有反对种族歧视的宗旨。BPD还应该开设免费的研讨会，重点放在情商，沟通，倾听，冲突管理和危机思维培训上。

为了衡量这些培训的有效性，BPD应该制定衡量标准，以评估BPD在实现其种族多样性和包容性目标的进展。改革工作小组认为，对全美警察部门而言，评估种族平等培训的有效性是一个持续有挑战性的问题。可用的衡量标准

---

<sup>8</sup> 改革工作组 审查的BPD数据涉及FIO，逮捕和逮捕令（包括无敲除逮捕令），清楚地表明对黑人和拉丁裔居民的影响不成比例。参见附录2

是参考FIO数据，偏见执法投诉统计数据 and 偏见执法统计数据的持续发生率。

**建议2.07:** 成立一个改革工作小组来执行种族平等思想。承诺内化种族平等，种族多元性和包容性，BPD不能简单地采纳这些建议，而是不付诸实践。这些建议采纳融入需要BPD的支持。具体而言，改革工作小组应负责制定衡量标准，来测量BPD将这些建议付诸实践的程度，通过这些评估BPD的进度，并制定策略以整合这些建议以及个人和机构结果以促进进展。

**建议3:** 扩大BPD使用随身配戴相机（[规则405](#)）的计划，以增加警察的透明度和责任感，并继续禁止使用生物识别和人脸识别软件。

---

改革工作组建议扩大随身配戴相机计划，这样做的目的是要最大限度地提高公众查阅权限和BPD的问责制和透明度，并最大程度地减少BPD警务工作中潜在歧视和/或过度依赖的随身相机录影的可能性。

**建议3.01:** 将随身配戴相机项目扩大到所有BPD警员。

**建议3.02:** 要求BPD警员在工作时间始终配戴随身相机并保持开机运作，除非有隐私保护要求。

**建议3.03:** 允许被BPD（或他们同事）记录的个人不受限制地观看自己（或其家庭成员）被随身相机录下的录影。

**建议3.04:** 允许公众通过FOIA获得随身相机录影。

**建议3.05:** 增加随身相机视频的保留时间。BPD应当将随身相机的录影保留至少六个月，或者，如果案件相关人，警员或警员督导特别标出某些录影，BPD应当将其录影保留三年。

**建议3.06:** 制定明确的程序和违反随身配戴相机政策的连带处分。尽管BPD纪律守则目前已经包括了对身体相机违反的处分，但BPD应该

制定一个渐进式的处分系统，以明确概述违反政策的后果。这些后果将影响警员晋升和/或加薪。

*建议3:07: 在随身相机的项目中禁止BPD使用生物识别和人脸识别技术。*

**建议4:** 制定使用武力及处分政策，明确表明对违规行为的后果，使BPD对公众负责，将再次发生违规行为的风险降到最低。

---

要建立一个为保护整个波士顿社区并且替整个社区服务的BPD，它必须致力于实施明确，有力的纪律处分政策，特别是使用武力和相关违法行为。<sup>9</sup>但是，更重要的是，BPD还必须承诺诚实守信地应用这些政策。

BPD还应定期追踪并与公众分享有关警员不当行为的信息。它应在其政策中承认个人的身份（例如：种族、族裔、性别认知、性倾向、青少年与否、高龄人士、住房状况、药物使用、心理或行为健康和/或国籍）导致不成比例的武力使用。

*建议4:01: 应要求BPD按规定及时向相应的州和联邦机构报告使用武力数据（包括武器发射）的情况。此外，应通过信息板向公众提供此数据<sup>10</sup>和其他报告措施（例如年度报告）。*

*建议4:02: 应要求BPD向羁押人员死亡报告程序（DCRP）报告与逮捕相关的死亡（ARD）数据。此外，BPD应通过信息板和其他报告措施（例如年度报告）向公众提供ARD信息。*

*建议4:03: BPD应与市府协调，努力解决当前所有涉及过度使用武力和不当死亡的案件。此外，BPD还应发布与过分用武和不当死亡案件有关的所有数据和记录。应通过信息板和其他报告措施（例如年度报告）向公众提供有关BPD过度使用武力和不当死亡案件的信息以及相应的数据。*

---

<sup>9</sup> 使用暴力与家庭虐待之间可能存在联系 请查阅

<https://scholarworks.sjsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1066&context=themis>

<sup>10</sup> 对于开放数据和受保护数据共享的行政命令(2014)

**建议4:04:** BPD针对违法行为应创建零容忍名单。此名单应包括导致立即终止雇用的违规行为，以及导致违法的违规行为和偏差行为。它还应考虑到违规的严重性，并说明在终止雇用之前最大违法或违规容忍次数。

BPD还应基于违规和内部事务部（IAD）制定问题警员名单<sup>11</sup>。问题警员名单，和相关资讯，都应通过信息板和其他报告措施（例如年度报告）向公众公开。

**建议4:05:** BPD应审查，修订其使用武力政策，一致要以最新的修订本，使其与使用武力等级措施皆一致<sup>12</sup>。

**建议4:06:** BPD警员的家庭暴力应被归类为过度暴力<sup>13</sup>。

**建议4:07:** 在使用武力，过度使用武力或杀死平民事件后，有关警员应进行心理评估，并接受毒品/酒精测试。

**建议4:08:** BPD在其政策中应包括直接针对种族、族裔、性别认同、性倾向、青少年与否，高龄人士、住房状况、药物使用、心理或行为健康和/或国籍的语言。这些不同背景的个人针对警员使用武力有不成比例经历。

**建议5:** BPD应该开展实施办法，以最大程度地提高问责制、透明度及加强BPD与公众的联系。

---

**建议5:01:** BPD应发布有关敏感警员行为的信息。<sup>14</sup> BPD有责任与波士顿社区共享敏感警员行为的信息。因此，BPD应该创建一系列可公

---

<sup>11</sup> IAD:内部事务部

<sup>12</sup> 这些政策描述了执勤者为解决情况可能采取的一系列行动。通常连续有多个等级，并且指引执行者以当时的情况，去武力回应的程度，并确认该执行者可能会在几秒钟内从一个程度到达另一个程度  
参见<https://nij.ojp.gov/topics/articles/use-force-continuum>

<sup>13</sup> 合理的武力使用被定为适合对抗的平衡反应，这是克服非法抵抗和重新控制意图所必需的。[\(规则 304\)](#)

<sup>14</sup> 与BPD有关的敏感事件应包括但不限于：公民和内部对BPD警员的投诉，使用武力事件，枪支发射，羁押中的死亡，FIO和搜查令

开查阅的报告工具来记录此行为。这些工具应该将种族、族裔及所属类别数据进行分类。这些工具中至少有一个必须针对敏感的警员行为，<sup>15</sup> 并且所有报告工具都应在「问责制和透明度」网站上公布。<sup>16</sup>

BPD必须确保所有波士顿居民都可以使用该信息板以及所有其他的报告工具。具体而言，BPD必须致力于在问责制和透明度网站及其各种信息板上线后立即进行公布。它还必须负责设计问责制和透明度网站，以便所有波士顿居民都可以上网审阅。这包括网站提供多种语言让波士顿居民选择，以及使网站在所有电子设备上均可浏览，因为许多波士顿居民并不用电脑浏览网站。

*建议5:02: BPD必须为发布BPD记录建立时间表，根据本文中提出的因素尽快促进记录的发布。此外，当BPD无法完成时间表中规定的要求时，它必须公开承认它没有完成时间表的要求。*

*建议5:03: 为了促进增强的数据收集，报告和公众可查阅性，BPD应该创建一个公共记录部门。BPD应要求公共记录部维护敏感的警员涉及事件之记录，并通过信息板和其他记录保存工具监督此信息的发布。*

*建议5:04: 为了提高透明度并提升服务社区的关系，BPD必须努力使BPD尽量开放及易于使用。同样地，BPD应该要求所有BPD职员佩戴可见，长方形姓名牌。此外，BPD应该把投诉和建议的表格分开，以便可以把投诉和建议表格文件，适当地分类处理及回应。相关地，这些表格应该在BPD管辖区域之外可以取得。为此，市府应确定在波士顿市的各个位置提供相关表格和投诉程序的有关信息，包括但不限于如图书馆、青年及社区中心、保健中心和其他公共场所。*

## 结论

---

<sup>15</sup> 波士顿市府将信息板定义为一种信息管理工具，该信息板使用可视化来显示关键绩效指标（“KPI”）数据，以评估绩效的各个方面，同时生成可实施的建议

<sup>16</sup> 2020年8月，警察局长格罗斯承诺在使用武力，投诉和其他警察问责措施方面，改善数据收集，报告和提供公众访问

改革工作组提供这些建议的目的，不是将所有的警察改革建议为非详尽的建议，但为集合的组合建议，若得以实施，则作为开展其他工作的基础。为了对 BPD 进行有意义的改革，将改革内部化并能付诸日常实施，我们还有很多工作需要做。再者，我们相信，市府和 BPD 将会从更进一步受益，改革工作组强烈建议他们进行更全面的研究；也由此改革工作组，强烈建议市市通过 OPAT 进行这项研究。

谨此提交，

韦恩·巴德 (Wayne Budd) 主席，古德温律师事务所 (Goodwin LLP) 资深律师以及前麻州美国检察官

杰弗里·布朗牧师 (Reverend Jeffrey Brown)，罗克斯伯里历史第十二浸信会 (Historic Twelfth Baptist Church, Roxbury) 副牧师

艾莉森·卡特赖特 (Allison S. Cartwright) 罗克伯里辩护人办公室 (Roxbury Defender's Office) 负责律师

埃德·克里斯平 (Eddy Chrispin)，波士顿警察部及 MAMLEO 公司总裁

波士顿居民贾马尔·克劳福德 (Jamarhl Crawford)

约瑟夫·D·费斯特 (Joseph D. Feaster) -- DRIVE 波士顿社区资源公司总裁  
Darrin Howell 和 1199 SEIU 工會

玛丽·圣·弗勒尔 (Marie St. Fleur) -- 波士顿前麻州眾議員

塔尼莎·沙利文律师 (Tanisha M. Sullivan, Esq) -- 美国全国有色人种协进会 (NAACP) 波士顿分公司总裁

警察局長尼斯·怀特 (Dennis White) -- 波士顿警察局参谋长 (chief of staff)



## 致谢

---

本报告的完成，反映了数百人的贡献，是大家合作的结果。「改革工作组」感谢所有参与此过程的居民。首先，我们要感谢过程中积极参与的波士顿居民；您的参与有助及确保建议反映你们的声音和意愿。

此外，在研究和起草这些建议期间，「改革工作组」与利益相关者、倡导者、从业者和专家进行了磋商。。我们希望感谢他们的时间和专业知识方面的慷慨贡献。改革工作组感谢：剑桥警察局局长Branville G. Bard；拉里·梅斯（Larry Mayes），前CO-OP专责小组成员 Natashia Tidwell，前CO-OP专责小组；朱利安·门德勒（Julien Mendele），波士顿CO-OP专责小组成员；克里斯蒂娜·米勒（Christina Miller），律师。波士顿CO-OP专责小组成员；波士顿CO-OP专责小组成员 Jassie Senwah；梅德瑞（Meredith Shih），律师。波士顿CO-OP专责小组成员；波士顿CO-OP专责小组成员里贾纳·昆兰（Regina Quinlan）先生（退休）；芝加哥平民警察问责办公室公共安全副市长苏珊·李（Susan Lee）；纽约市平民投诉审查委员会约翰娜丹（Johnathan Darche）；杰里卡·理查森（Jerika Richardson），纽约市平民投诉审查委员会；纽约市平民投诉审核委员会尤贾拉·阿尔瓦雷斯（Yojaira Alvarez）；All Aces, Inc. 阿提亚·马丁（Atiyah Martin）博士；警察公平中心崔西·基斯(Tracie L. Keesee)博士；美国马萨诸塞州马歇尔区的约翰·吉本

斯( John Gibbons) ; 波士顿警察局研发总监 玛丽亚·彻弗斯 (Maria Cheevers) ; 詹娜·萨维奇 (Jenna Savage), 波士顿警察局研究与发展副主任 ; 波士顿警察局战略计划与政策总监詹·麦科诺奇 (Jen Mcconochi) ; 马萨诸塞州非裔经济委员会执行董事, 波士顿警察随身相机行动小组联合创始人伊藤武雄(Segun Idowu) ; 波士顿警察随身相机行动小组联合创始人谢基娅·斯科特(Shekia Scott) ; 马萨诸塞州民盟的种族正义计划主任 拉哈桑·郝 (Rahsaan Hall) ; 萨福克县地方检察官 雷切尔·罗林斯 (Rachael Rollins) ; 东北大学种族与司法研究所所长杰克·麦克德维特 (Jack McDevitt) 。伯瑞尔·拉姆西 (Burrell Ramsey) 的母亲卡拉·谢菲尔德 (Carla Sheffield) ; 伯瑞尔·拉姆齐 (Burrell Ramsey) 的姐姐帕特里夏·拉姆齐 (Patricia Ramsey) ; 马克·麦克穆伦 (Mark McMullen) 的母亲格洛丽亚·麦克穆伦 (Gloria McMullen) ; 马克·麦克穆伦的兄弟克里斯·麦克穆伦 ; 马克·麦克穆伦的妹妹凯伦·麦克穆伦 ; 马克·麦克穆伦 (Mark McMullen)的妻子凯蒂·费尔南德斯(Kety Fernandes) ; 艾弗里·荷马 (Mark Ave McMullen) 的侄女 ; 马克·麦克穆伦 (Mark McMullen) 的儿子西蒙·费尔南德斯 (Simon Fernandes) ; 基思·安东尼奥 ; 波士顿市第七区议员金·珍妮 (Jane Janey) 和波士顿市议会主席 ; 网页/图形设计师和数据顾问雅各布·莱多夫(Jacob Leidolf) ; Civera 软件总裁亚当·弗里德曼 (Adam Friedman) ; 霍华德·弗里德曼 (Howard Friedman PC) 律师事务所 ; 波士顿非营利新闻学院克里斯·法劳恩 (Chris Faraone) ; 第4区, 波士顿市议员安德里亚·坎贝尔(Andrea Campbell) ; MAMLEO前总裁Larry Ellison ; MAMLEO前总裁威廉“比利”·塞莱斯特(William“ Billy” Celester) ; 4区前波士顿市议员查尔斯·扬西 (Charles Yancey) ; 和圣路易斯大学法学院的罗杰·戈德曼(Roger Goldman) 教授。

改革工作组谨感谢以下机构 Anderson Kreiger LLP和RJ ( Jack) 的隆·波维奇 (Lon Povich) , 莉莉·里奇 (Lily Ricci) 和琥珀·阿斯皮纳尔 (Amber Aspinall) , 五渔村 (Cinquegrana) , 丹妮尔·佩洛特 (Danielle Pelot) , 戴安娜·劳埃德 (Diana Lloyd) 和乔特 (Choate) , 霍尔和斯图尔特 (LP) 的克里斯汀·萨维奇 (Christine Savage) , 它们为改革工作组提供宝贵研究信息。

改革工作组还感谢法律顾问， LLP Goodwin(律師行)的 玛丽·桑切斯（  
Marielle Sanchez） 律师对这项工作优秀的贡献。

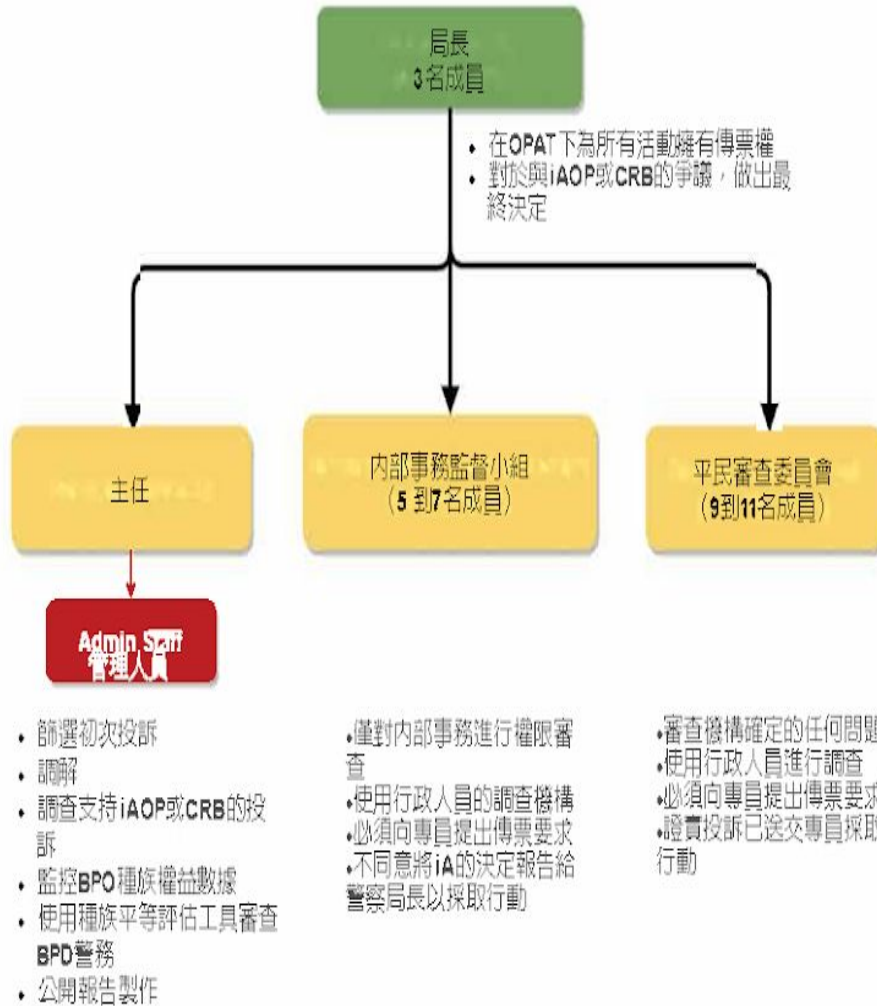
---

## 附录

附录 1：「警察问责制和透明化办公室」（OPAT）结构组织表

# 警務問責制和透明度

組織結構圖/報告結構



## 附录 2：以下是“工作小组”在制定于多元性和包容性建议时，所使用的研究和资源概述

以下是改革工作组在制定其种族多元性和包容性建议时所使用的研究和资源的概述。

### I. 种族多元化与包容性：雇用，晋升，保留

种族多元性计划的重点是增加组织中代表性不足的群体的数量。BPD以前一直强调让其警察反映其所监管社区的人口统计信息。但是，尽管做出了这些努力，如下表所示，在BPD中，特别是在组织的较高阶级中，少数族裔的人数仍然不足。BPD的当前结构和政策中缺乏的是一位会考量种族多元性和包容性的专员介入晋升和保留（而不是招聘），也缺乏正式的种族多元性和包容政策来确保继续成功地招聘非白人警员进入BPD，并给与警员公平晋升机会，以及进阶当警官的机会。

#### 警察人口统计数据<sup>17</sup>

种族/族裔	波士顿人口	警察比例	指挥人员	队长	副队长	小队长	警探	巡警
白人	43.9%	65.00%	52%	85%	97%	79%	57%	63%
黑人	23.10%	21%	35%	7%	3%	14%	31 %	22%
全拉丁裔	20.40%	11.00%	9%	4%	0%	6%	10%	12%
亚裔	9.70%	2.00%	4%	4%	0%	1%	3%	3%

尽管很重要，但从就业的角度来看，多元化和包容性的努力并不是由公平和公正的考虑驱动的。而是，它们基本要素以确保文化，观点和经验的多元性从而提高整体绩效。此外，多元性对于社区观感至关重要。为了让多元性

<sup>17</sup> 数据由波士顿警察局提供

计划获得成功，它必须直接影响组织文化，这需要少数族裔在整体上和领导层内有足够的代表。

## **需要改变**

BPD现场询问和观察数据强烈支持改革需求。如下所示，警务数据显示，非裔美国人以及程度较小的拉丁裔已被不成比例地制止。尽管下列数据并非受到单一种族因素，但持续性的不成比例数据隐射绝对和明显的偏见。值得注意的是搜索令数据，这表明非裔美国人和拉丁裔占了签发搜索令中的绝大多数，还不包括那些种族和族裔不明的人。

### **现场询问和观察数据 FIOs<sup>18</sup>**

- FIOs 数据减少：2018年55,000宗；2019年14,000宗
- 2019年，70%的 FIO's 数据与非裔美国人相关

### **搜索令: 2015-2020<sup>19</sup>**

种族/族裔	波士顿人口	所有搜索令	不敲门搜索令
白人（非拉丁裔）	43.90%	0	0
黑人（非拉丁裔）	23.10%	34	15
拉丁裔	20.4%	22	12
亚裔	9.70%	1	1
其他	2.80%	2	0
未标明	N/A	19	13

### **逮捕数据：2017-2019<sup>20</sup>**

<sup>18</sup> <http://bpdnews.com/news/2017/5/23/boston-police-department-releases-latest-field-interrogation-observation-data>

<sup>19</sup> 数据反映了波士顿警察局特警队（SWAT）提供的搜查令

<sup>20</sup> 数据由波士顿警察局提供

种族/族裔	波士顿人口	逮捕	逮捕数据
白人	43.90%	27.60%	8239
黑人	23.10%	47%	14043
白人拉丁裔		14.70%	4385
黑人拉丁裔		8.80%	2637
全拉丁裔	20.40%	23.50%	7022
亚裔	9.70%	1.60%	465
其他	2.80 %	0.40%	99

## 提供波士顿公校毕业生优先

波士顿警察局(BPD) 招聘主要是通过参加公职员考试的申请人来选择的。根据麻州基本法根据第31§26条， 退伍军人在公职员考试中享有优先权，并且在总分加两分帮助他们晋升。值得注意的是，根据麻州基本法第31条第58款， 波士顿对参加公职员考试者，有在波士顿居住了至少一年的人提供「居民优先」。

我们建议优先考虑波士顿公立高中的毕业生。这样的优先选择将具有以下优点：既增加了BPS内部多元化的机会，又使部门挑选与社区有着密切联系，并在多元化的环境中拥有丰富的经验的申请者。值得注意的是，BPS 2019-2020学年入学统计数据针对以下人群进行了统计<sup>21</sup>：

- 42.5% 拉丁裔
- 33% 非裔美国人
- 14% 白人
- 9% 亚裔

<sup>21</sup> [https://www.bostonpublicschools.org/cms/lib/MA01906464/Centricity/Domain/187/BPS%20at%20a%20Glance%202019-20\\_FINAL.pdf](https://www.bostonpublicschools.org/cms/lib/MA01906464/Centricity/Domain/187/BPS%20at%20a%20Glance%202019-20_FINAL.pdf)

- 1.5% 其他

我们建议BPS毕业生优先选择应将他们与退伍军人视为同等的地位，并扩大其平民就业机会。此外，我们建议，对BPS毕业生加入公职员队伍，和历史处于边缘地位的群体，提供住房优惠。

**其他资源：**有关其他信息，请参见以下链接：

### **公平公正的警务专家**

[全国建立社区信任与正义倡议](#)

[警务权利中心主席Phillip Atiba Goff](#)

[Jennifer L. Eberhardt-斯坦福大学, 《科学》杂志](#)

[约翰·杰伊 \(John Jay\) 刑事司法学院, 国家安全社区网络东北大学的民权与恢复性司法项目](#)

**道德警务是勇敢的**

[数字并不能说明一切：种族差异和刑事司法系统中不平等的持续存在](#)

### **少数族裔警员的解雇与处罚**

[马利克·摩根 \(Malik Morgan\) 对 波士顿市警察局案](#)

[迪飞 \(Defay\) 与波士顿警察局案](#)



### 附件3：回应--透明度时间表

 10天-公开记录/信息自由法(FOIA)

第1级要求公开记录/ FOIA

遵守《麻州公共记录法》

要求任何公共记录请求, 需超过10天, 都将会进一步通知, 然后会安排时间表

 30天

1级民事投诉调查

第1级内部事务调查

第1级与投诉人联系/更新

公众可通过公开面板网站查阅, 或通过投诉编号查阅

 60天

第2级民事投诉调查

第2级内部事务调查

第2级与投诉人联系/更新

公众可通过公开面板网站查阅, 或通过投诉编号查阅

 90天

第3级民诉调查

第3级内部事务调查

第3级与投诉人联系/更新

公众可通过公开面板网站查阅，或通过投诉编号查阅

**120天-極端案例  
(需要延期)**

要求进行第4级民事投诉调查  
第4级内部事务调查  
级别4与投诉人联系/更新  
公众可通过公开面板网站查阅，或通过投诉编号查阅

**180天-极端案例  
(需要延期)**

第5级民事投诉调查  
第5级内部事务调查  
第5级与投诉人联系/更新  
公众可通过公开面板网站查阅，或通过投诉编号查阅

**附录4：实施时间建议表**

时期  
短期性：30天  
中期性：60-90天  
长期性：120-180天

记录	概要	管辖权	建议 时间表 (短期性、中期性 或 长期性)
1.01	详细介绍新OPAT部门的设立，并概述其角色和职责	市政府	第1阶段：短期性—开始执行董事甄选程序，以协助设立部门 第2阶段：中期性—挑选执行董事

			长期性-OPAT已完全建立
<b>1.02 (a-b)</b>	制定 PAT结构, 专员任命标准及具有传票权的能力。	市政府	长期性
<b>1.02(c)</b>	详细把CO-OP重组为新的 IAOP	市政府	短期性
<b>1.02(d)</b>	详细介绍平民审查委员会 (CRB) 的设立。	市政府	第1阶段: 短期性-执行令建立了「平民审查委员会」CRB 第2阶段: 中期性-运作过程开始
<b>2.01</b>	建立正式的多元化政策, 及包容性政策。	市政府	30-60天
<b>2.02</b>	BPD的多元化政策, 及包容性政策设立细则	市政府	30-60天
<b>2.03</b>	修订对公职人员聘请的优先考虑制度, 有关本地招聘, 包括BPS / METCO / Compact 系统	州政府 (立法)	阶段 1: 短期-立法草案 阶段 2: 中期
<b>2.04</b>	优先提升 BIPOC 和文职人员	州政府 (立法)	阶段 1: 30-60天-立法起草 阶段 2: 中段/中期
<b>2.05</b>	更新BPD的隐性偏见警务 (Bias Free Policing) 政策。	市政府	中期的
<b>2.06</b>	改善隐性偏见培训, 扩展程序至所有人员及员工。	市政府	第1阶段: 短期性-培训设计 第2阶段: 中期性-融入学院培训

			第3阶段：长期性-全面实施或隐性偏见培训
2.07	在BPD内成立一个改革小组，以实施种族平等工作	市政府	短期的
3.01	扩大BWC政策，将所有BPD穿制服的人员包括在内	市政府/ 潜在谈判	短期的：包括现时谈判讨论中
3.02	要求BWC在所有值班时间，保持开启状态，除私隐事宜例外	市政府 / 潜在谈判	短期的：包括现时谈判讨论中
3.03	准许个人录制，或近亲不受限制地得到BWC资讯片段	市政府	短期的：包括现时谈判讨论中
3.04	通过《麻州公众记录法》容许公众得到录像片段	市政府	短期的
3.05	录像片段至少保留 6个月	市政府	短期的
3.06	发展策制定明确的处分后果，违反《BWC》政策	市政府	已經有了
3.07	禁止BPD使用生物识别和人脸识别技术	市政府/ 潜在谈判	短期的：包括現時談判討論中
4.01	报规定告使用暴力数据，要求在及时、适当时向州和联邦机构呈交报告	市政府	即時的
4.02	规定要求报告于逮捕及羈押死亡相关数字	市政府	即時/短期性
4.03	BPD应该努力解决当前所有涉及过度武力导致不法死亡的案件。数据有关解决案件疑问，应公开到标版上，除了保密或隐私限制数据	市政府	中期：審查現有階段

4.04	BPD應創立零容忍違法行為，違例者即解僱的清單。以及有問題的執勤人員清單，為公眾可取得的資料；該清單可通過儀表板公開獲得，除保密或私隱限制數據除外	市政府/ 潛在談判	短期的：包括在当前的讨价还价讨论中
4.05	BPD应修改、审查及更新《武力使用政策》与「武力使用」为一致	市政府	第1阶段：政策更新-30-60天 第2阶段：培训期-60-120天 第3阶段：全面实施-长期性
4.06	BPD的家庭暴力事件，应归类为滥暴	市政府	第1阶段：法律评估-30-60天  第2阶段：法律评估后实施- 60-90天
4.07	在使用武力或平民被至死后，警员应进行心理检查，并呈交毒品/酒精测试	市政府/ 潛在談判	短期的：包括在当前谈判讨论中
4.08	BPD 应在政策中，直接包括对种族、性别、性取向、青少年，高龄人士，和其他特别身份的提及	市政府	30-60天
5.01	BPD应发表有关违抗执勤人员行为于标板上，但不包括保密或隐私有关的数据资料	市政府	中期
5.02	BPD 必须定下时间表，有关发表BPD记录；以视乎情况因素，促进尽快把记录发布	市政府	30-60天
5.03	为了促进增强数据的收集，报告和公众使用，BPD应设立公众记录部门		长期

### 专有名词

**ARD:** Arrest- Related Deaths **逮捕相关的死亡**

**BIPOC:** Black, Indigenous, and People of Color **黑人、土著原居民及有色人种**

**BPD:** Boston Police Department **波士顿警察部**

**CRB:** Civilian Review Board **市民监督小组**

**CO-OP or “the Panel”:** Civilian Ombudsman Oversight Panel **市民覆核监督专责小组**  
) 简称「专责小组」

**DCRP:** Deaths in Custody Reporting Program **羁押死亡报告程序**

**D&I Unit:** Diversity & Inclusion Unit **多元化与包容性部门**

**FIO:** Field, Investigation, and Observation **现场、调查和观察**

**FOIA:** Freedom of Information Act **信息自由法案**

**IAD:** Internal Affairs Department **内部事务部**

**IACP:** International Association of Chiefs of Police **国际警察局长协会**

**IAOP:** Internal Affairs Oversight Panel **内部事务监督小组**

**KPI:** Key Performance Indicators **重要表现指标**

**MBKA:** My Brother's Keeper Alliance **弟兄们守护者联盟**

**OPAT:** Office of Police Accountability and Transparency **警察问责和透明度部门**

**Task Force:** An 11-member group composed of community leaders, advocates, members of the legal profession, and members of law enforcement. **「改革工作组」:由社区领导, 推动争取者, 法律专业人士和执法人员组成的11人小组。**