



屋崙(奧克蘭)市警察局
獨立監察組
第一季度報告

Robert S. Warshaw
獨立監察員

獨立監察員辦公室
Police Performance Solutions, LLC
P.O. Box 396, Dover, NH 03821-0396

2010年4月22日

目錄

第一節

| | |
|--------|---|
| 簡介 | 2 |
| 遵約評估方法 | 4 |
| 總摘要 | 6 |

第二節

| | |
|-------------------------------|----|
| 遵約評估 | |
| 任務2：IAD調查的時效性標準及遵約情形 | 9 |
| 任務3：IAD廉正考查 | 11 |
| 任務4：IAD的投訴控制系統及非正規的投訴 解決程序 | 12 |
| 任務5：IAD的投訴程序 | 15 |
| 任務6：拒絕接受或轉交市民投訴 | 22 |
| 任務7：接受市民投訴的方法 | 24 |
| 任務16：支援性IAD程序督導/管理責任 | 26 |
| 任務18：由督導批核現場拘捕行動 | 27 |
| 任務20：督察的控制幅度 | 28 |
| 任務24：武力使用報告政策 | 33 |
| 任務25：警力使用調查及報告責任 | 36 |
| 任務26：武力使用審查委員會(UFRB) | 41 |
| 任務30：武器開火審查委員會 | 43 |
| 任務33：檢舉瀆職行為 | 44 |
| 任務34：截停車輛、實地調查及拘捕 | 46 |
| 任務35：武力使用報告 - 證人身份識別 | 48 |
| 任務37：內部調查 - 對證人報復 | 49 |
| 任務40：人員評估系統(PAS) - 目的 | 51 |
| 任務41：人員評估系統(PAS)的用途 | 54 |
| 任務42：外勤訓練計劃 | 61 |
| 任務43：學院及在職訓練 | 65 |
| 任務45：懲戒政策的一致性 | 67 |

第三節

| | |
|----|----|
| 結論 | 71 |
|----|----|

附錄

| | |
|----|----|
| 縮寫 | 74 |
|----|----|

第一節

簡介

本報告是「協議和解同意書」(Negotiated Settlement Agreement, 簡稱NSA)新任監察人員對後述訴訟案件提出的第一季度報告：*Delphine Allen*等與屋崙(奧克蘭)市政府等(美國北加州地區地方法院)。

今年一月，訴訟當事人在Thelton E. Henderson法官的指導下，同意本人擔任屋崙(奧克蘭)市警察局(OPD)監察人員的任命案。身為監察人員，本人負責對第一個獨立監督小組(Independent Monitoring Team, 簡稱IMT)從2003年進行和製作14份進度報告的程序進行監督。為完成這項工作，本人特別組成具備執法、研究、評估和諮詢等專業經驗的小組。本監察小組全體人員從2010年2月8日至12日開始進行第一季度的警察局查訪工作，主要評估該局於2009年10月1日至12月31日三個月期間的工作進展。

開始進行資料分析後，我們更為感激前監察小組所做的努力。由於他們高成效的工作品質，讓我們後來的工作得以順利推展。在此特別感謝前監察人員Robin Busch-Wheaton在長期服務後，仍然願意繼續留下來與我們合作。我們也謝謝其他許多人的努力，包括OPD監察總長(Office of the Inspector General, 簡稱OIG)，以及許多警察、市民、督導和指揮人員。有了他們的協助，我們才能更加了解警察局，也能順利完成這份報告的相關工作。市政府新任警察局長Anthony Batts已表示意願和決心，他將領導警察局邁向正確方向。他為我提供許多非常有用的例行資訊。他的角色可清楚確定監督程序的結果，更為屋崙(奧克蘭)市政府的治安奠定良好的基礎。

在前監察小組的監督下，OPD對NSA的51項任務遵約工作有很大進展。根據前監察人員七年任職期滿時的結論顯示，警察局已完成32項必要任務的遵約行動，另有16項任務完成部份遵約行動。因此，雙方當事人在有效監督下都同意將任務數量降低為目前所列的22項。


本小組採用的方法與前監督小組有些許不同。IMT每份報告只審查部份的任務。我們這份(和以後)報告的目標是要評估所剩22項任務的遵約情形。雖然我們以後的報告可能會著重同意書的特定方面，但我們仍希望每一季都可定期審查所剩每項任務的遵約情形。

這次監督工作變動不只是進行人事更換，更提供機會讓監察人員核對額外步驟或次要任務的完成。同時也讓警察局有機會更深入考量改革工作，做到維持有效、公正和高品質治安的承諾。

本人還要肯定原告律師在案件中發揮的作用：Mr. James Chanin和Mr. John Burris。雖然他們是在進行對抗程序，但我很確定他們都努力朝向正確和有意義的改革方向，他們也和大家都一樣，希望為屋崙(奧克蘭)市社區和警察局全體人員帶來最佳利益。

本監察小組的角色不只是要處理NSA的細節，且在繼續執行前監察人員的工作時，我們會讓OPD自我檢視既有政策、程序和營運，以考慮如何將NSA要求的改革工作納入正軌。我們會與警察局合作，審查其資料管理系統的適用性，而不只是檢視實用性。我們會與警察局合作，加強政策發展、培訓和職員發展，以維持警察局在NSA方面的進展。我們會要求OPD的領導階層作深入、有創意的思考。這並不表示我們會脫離雙方當事人同意的協議內容，我們反而期望協助OPD了解遵約程序以外的協議內容價值。警察局接受監督已進入第八年，至今整體進度仍然有待改進，警察局必須盡快和專業地克服這一過程。

NSA的獨立監督工作涉及複雜的議題，因此整個程序也很複雜。但是為社區提供治安服務並取得民眾持續的信任仍是政府最基本、最神聖的任務。在執行任務的過程中，我們會隨時盡力秉持這項原則來履行職責。



監察員

遵約評估方法

本報告內文包含我們評估NSA 22項現行任務個別要求的遵約情形。各項要求下面列有前監察人員調查要求遵約狀況的資訊、評估結果與遵約現況的相關探討、第一期和第二期遵約(見下方)摘要附註，以及我們預定每個方面的後續步驟。

監察人員的主要責任是針對22項現行任務的要求，確定屋崙(奧克蘭)市警察局的遵約情況。從過去的監察經驗可看到我們在資料收集與分析方面的努力，也可看到我們盡力做到合理解讀相關同意書(或NSA)中的要求。為達此目的，監察小組(Monitoring Team)每季會定期到屋崙(奧克蘭)市與OIG和其他警察局人員合作，包括前往警察局、各街道或我們在本市實地工作所用辦公室進行查訪。該小組還會利用查訪機會收集和評估資料、在查訪之間的空檔準備將進行的工作，以及向雙方當事人及法庭提供召開相關會議或聽證會的狀況資訊。此外，監察小組成員會與遵約程序的主要參與者面談，並且觀察警察局的作業情形。在整個程序中，我們會審查警察局政策和程序，並且運用適當的採樣和分析程序來收集與分析資料。我們會每季定期向法院及雙方當事人報告遵約檢驗結果。

本小組會透過檢驗各項現行任務的相關政策及實施作業，來確定警察局是否達到遵約目標。在評量遵約情形時，我們首先須確定警察局是否已有每項要求可依據的政策或一套程序。在確定已有相關的政策後，我們就會確定警察局是否已確實實施該政策。

我們會根據此項程序，從兩個層面提出遵約程度的報告。首先，我們會提出是否達到政策遵約的報告。政策要求遵約是所謂的「**第一期遵約**」。警察局只要宣佈相關政策，並且依政策內容對相關警察局人員或員工進行訓練，就等於達到第一期遵約目標。其次，我們會提出必要政策的實施程度報告。報告中的「**第二期遵約**」是指實施層面的遵約情形。一般而言，達到第一期和第二期遵約第一期才算完全達到遵約要求；也就是說，警察局必須採用相關政策、根據政策內容施行訓練，最後就是要確實實施政策。

我們的第一期或第二期遵約結論分為下列類別：

- **完全遵約**：只要達到政策要求(第一期)，或者確實有效實施要求(第二期)，我們就會提出這類報告。
- **部分遵約**：若達到任務中至少一項(非全部)要求，表示正邁向完全遵約的目標，我們就會提出這類報告。只要監察人員確定有繼續達到大部份或完全遵約的進展，這類任務仍然會屬於部分遵約類別。
- **未遵約**：此類別適用於尚未達到部分遵約且沒有任何進展的狀況。

22項現行任務的許多次項要求規定要分析多種實例活動、個案或觀察情形。在這些情況下，我們會透過審查所有個案或資料來進行分析，或者(若適用)根據有效人口統採樣來進

行分析。若個案分析後要做出結論，該個案必須符合最低標準。這些遵約標準皆經雙方當事人同意，範圍從85%到95%的標準至「是與否」的標準都有。

此方法有助我們進行健全和嚴格的審查，確定警察局是否符合22項現行任務的要求。不過，我們了解並非所有審查的每項要素都能完全達到這項方法的高標準。在某些情況下，我們會因為缺乏資料、資料不全或其他因素而無法確定特別要求的遵約情況，因而無法完成工作並及時提出報告。若有這類情況，我們會選擇不為牽就這個方法而勉強做出遵約層面的結論。反之，我們會在報告中表示調查結果為「暫延」狀態。這種調查狀態不是要顯示對警察局不利的結果，也無意暗示警察局的進度落後。主要目的是要確保我們採取以資料為主的程序，但我們隨時以公平的方法實施此程序。我們也預期下次報告中可確定為有問題的方面提供更完整的遵約評估方法。

我們的遵約評估方法可讓監察小組確定正確的工作方向，且能為本報告所提的調查結果奠定基礎。我們完全相信這種方法將規範此計劃期間進行的所有工作。我們考慮修訂或變更這種方法時，一定會告知雙方當事人及法庭。

另外請注意，本小組和前監察人員所採取的不同方法，會對分析結果造成重要的影響；由於這些差異的緣故，直接對整體遵約程度做比較顯然是不智之舉。由於我們不以兩次結果摘要進行比較，因此建議本報告讀者單獨評估我們的調查結果，勿與過去的評估混淆。整體調查結果的差異不僅代表我們個別判斷的差異，同時也可反映出評估方法的重要差異。

總摘要

這是新任監察小組調查*Delphine Allen*等對屋崙(奧克蘭)市政府等訴訟案的第一份報告。此總摘要目的不在重複報告內容，而在強調評估所得的重要調查內容、情形、模式或疑慮。

監察小組在2010年2月8日至2月12日期間進行第一次實地查訪。我們當時會見了警察局多位官員，包括警察局局長和副局長、三位代理局長，也拜訪了監察總長處(Office of the Inspector General，簡稱OIG)、實地作業局(Bureau of Field Operations，簡稱BFO)、調查局(Bureau of Investigations，簡稱BOI)、服務局(Bureau of Services，簡稱BOS)、內部事務管理組(Internal Affairs Division，簡稱IAD)及訓練組；另外還會見了許多OPD警員、經理、組長以及指揮官(包含警官、中尉及隊長)。我們還與原告律師、市行政長官辦事處(City Administrator)、市政府檢察處(Office of the City Attorney，簡稱OCA)會晤。我們在實地查訪期間及其後，更參加了警方會議及技術展示會、審查警方政策、進行面談及實地觀察，同時也分析許多OPD文件和檔案，包括瀆職行為調查、武力使用報告、攔檢車輛資料表及其他文件。

如報告簡介所提，我們將由兩個層面來報告警察局對NSA任務要求的遵約程度。政策和訓練要求的遵約是所謂的「第一期遵約」。前任監督人員確定警察局已達到第一期任務的要求。我們同意這項調查結果。但是，萬一警察局將來變更或大幅修改同意書所列議題的政策，我們將會重新調查第一期的問題。

報告中的「第二期遵約」是指實施(或作業)層面的遵約。達到全面遵約必須達到第一期和第二期遵約才算完全達到遵約要求。最後，若有資料不足或其他合理的緊急狀況發生，我們會採取「暫延」的調查程序，以延後調查決定。我們的審查結果確定，警察局在22項(100%)現行任務中全部達到第一期遵約要求。我們確定警察局在22項現行任務中有10項(45%)達到第一期和第二期遵約規定。我們也確定警察局有六項任務(27%)達到部份遵約規定，同時，我們對一項(5%)任務採取暫延的決定。我們確定警察局有五項任務(23%)完全未達到遵約規定。

屋崙(奧克蘭)市警察局獨立監察組

第一季度報告

2010年4月22日

74頁之7

| 任務 | 第一期：政策和訓練 | 第二期：實施 | | | |
|----------------------------------|------------|------------|--------------|---------------|------|
| | 達到 遵約規定 | 達到 遵約規定 | 達到部份 遵約規定 | 完全未達到 遵約規定 | 暫延決定 |
| 任務2： IAD調查的時效性標準及遵約情形 | √ | √ | | | |
| 任務3： IAD廉正考查 | √ | | √ | | |
| 任務4： IAD投訴控制系統及 非正規投訴的解決程序 | √ | √ | | | |
| 任務5： IAD的投訴程序 | √ | | √ | | |
| 任務6： 拒絕接受或轉交市民投訴 | √ | √ | | | |
| 任務7： 接受市民投訴的方法 | √ | | | √ | |
| 任務16： 支援性IAD程序督導/管理責任 | √ | | | √ | |
| 任務18： 由督導批核現場拘捕行動 | √ | √ | | | |
| 任務20： 督察的控制幅度 | √ | | √ | | |
| 任務24： 武力使用報告政策 | √ | | √ | | |
| 任務25： 武力使用調查及報告 責任 | √ | | √ | | |
| 任務26： 武力使用審查委員會(UFRB) | √ | | √ | | |
| 任務30： 武器開火審查委員會 | √ | √ | | | |
| 任務33： 檢舉瀆職行為 | √ | | | √ | |
| 任務34： 攔檢車輛、實地調查 及拘捕 | √ | | | √ | |
| 任務35： 武力使用報告 - 證人身份識別 | √ | √ | | | |
| 任務37： 內部調查 - 報復證人 | √ | √ | | | |
| 任務40： 人員評估系統(PAS) - 目的 | √ | √ | | | |
| 任務41： 人員評估系統(PAS)的用途 | √ | √ | | | |
| 任務42： 外勤訓練計劃 | √ | | | | √ |
| 任務43： 學院及在職訓練 | √ | √ | | | |
| 任務45： 懲戒政策的一致性 | √ | | | √ | |
| <i>任務總數</i> | 22 | 10 | 6 | 5 | 1 |

在準備此報告的過程中，監察小組發現多項對屋崙(奧克蘭)警察局進展很重要的議題。此報告最後內容有這些議題的更深入說明，以下為摘要內容：

- a. 警察局必須要轉變心態，不要只是為了符合 NSA 遵約要求而做事，更要為了警察局自己希望達到優良警政所需一切而努力。
- b. 警察局有全面性且嚴重的資料管理問題。警察局管理和記錄(許多案件)的重要資料庫是由一或兩位專業、專職的個人負責。當這些人沒空時，警察局就沒有其他方法解決資料的問題。警察局必須將這些資料管理系統制度化。
- c. 這意味著，警察局並未定期整理、審查某些案件的資料，或未對資料進行錯誤測試，這種資料管理方法表示這些資料並不可靠。
- d. 對警察局收集「攔檢車輛」資料的要求是 NSA 中的重要部份。但是同意書中沒有訂定適當的收集、評估資料規定，所以這些資料對警察局和全屋崙(奧克蘭)市政府幾乎是沒有用。
- e. 雖然警察局可能已達到加州警員標準和訓練(Police Officer Standards and Training，簡稱 POST)的規定，但是警察局主要使用的點名和在線訓練，並未經過特別的評估，針對複雜議題的訓練不足，還有，對如何為警局提升貢獻或獲得晉升的準備也不夠。
- f. 在審查瀆職投訴和使用武力調查時，我們發現 NSA 的遵約程序可能造成警方過度關注細微末節的事情，最後使警方須從事大量的文件記錄。同時，有些事件並無充份詳細細節就展開大範圍的調查。警察局有必要根據健全的警政原則來重新考慮優先順序，而不要只是根據以遵約為主的檢舉作業來行事。

屋崙(奧克蘭)市警察局獨立監察組
第一季度報告
2010年4月22日
74頁之9

第三節

結論：重要議題

在工作進行期間，我們審閱大量的資料、觀察警察局的作業，同時會晤了各階層人員，以評估警察局是否達到其他現行任務的遵約要求。小組成員在過程中經常發現達到遵約應重視的議題，但警察局在設法達到現行任務或次要任務明訂的標準時卻完全無法發現這些議題。以下內容是我們認為對警察局進展很重要，但未立即在上述審查中發現的議題。我們希望能與此訴訟案同意書的當事人討論這些議題。

- A. 第一項議題是與此報告開頭段落重複的相同問題，因為這項議題對監察小組的運作很重要，且這是有別於前面審查程序的變動。新派任監察人員不應被視為人員的變動。OPD 為持續進步累積的多年經驗和監察小組的經驗現在都應被視為資產的一部份。因此，我們應該可從警察局的進步看到心態轉變的重要性：原本完全由警察局外部主導的局勢，現在變成警察局本身為達到優良警政而努力。這項程序不再由「監察人員主導」，而必須變成由「OPD 主導」。警察局進步的目標不應該只是技術性達到遵約要求，而是要反映警察局本身對提供優質服務的承諾。監察小組為解決同意書問題已累積多年專業經驗和知識，所以絕對有資格協助警察局順利轉變這項程序。
- B. 第二項議題與警察局的行政作業有比較直接的關係。由於警察局必須收集、儲存和使用更多的資訊，因此管理需求也隨之繼續增加。除了一般的人事資料收集外，警察局的重要資料庫甚至包括調查、內部事務管理和人員評估系統(Personnel Assessment System, 簡稱 PAS)的資訊。雖然這些資料庫因為 NSA 而變得更重要，但無庸置疑地，這些資料對警察局其他運作也帶來許多好處。由健全的資訊科技部負責，這些資料庫可發揮更有效的作用和好處。雖然這些系統的管理人員都有很出色的工作表現，但這些系統仍因太依賴個人而變得脆弱。PAS 系統是如此，其他系統也是一樣。如果熟悉系統的人突然無法工作，而又沒有其他人有這方面的知識，這套系統就陷入無法運作的危機。警察局必須從政策、人員配備和訓練層面來解決這項問題。
- C. 有關上述的資料，我們認為資料庫管理可能還有其他不易發現的問題。例如 IAD 資料庫是由相關部門單位負責管理，警察局很難確定這類資料的品質是否可靠。這些資料庫很可能未經過充份整理或妥善更新。警察局需要審查所有單位的資料庫管理程序，由於這些系統都分散管理，警察局在審查時應特別注意品質控管的程序。

- D. 另外需要特別注意的還有收集「攔檢」資料的問題。管理攔檢資料的要求是當初簽訂 NSA 的主要訴求之一。OPD 在這方面的最大障礙是沒有能力確認攔檢資料表已填妥的數量。若沒有預期的基本數率，警察局不可能確定是否妥善記錄攔檢方面的資料。OPD 必須了解，可靠的攔檢資料收集系統和收集與分析攔檢資料的清楚準則，都是警察局管理和建立公信時不可或缺的重要因素。
- E. 上述議題也顯示警察局應重視考慮更廣泛議題的訓練。OPD 的訓練工作必須遵照加州政府的標準進行，其中有職前和在職訓練等基本標準的規定。但是，監察工作所根據的這份複雜同意書又比任何基本準則規定更優先。所有情況顯示，考慮目前是否有詳細的訓練計劃可讓警察局有很大的進步。OPD 目前已利用點名和在線訓練的機會。這些或類似方法可能有效率且有成果，但是警察局必須定期審查這些方法，以確保能達到本身的真正需求。現代警政系統本身即相當複雜，加上監察方面的任務要求，已對警察局的後述職業訓練造成很大的負擔：例行工作、晉升和提升貢獻。確保高品質的訓練有助確定已完成且符合「協議和解同意書」要求的工作，能真正對警察局有最大的貢獻。
- F. 最後還有項同訓練一樣的議題，與目前實際問題和警察局內部觀點的許多問題有關係。為此報告評估遵約情形時，監察小組人員仔細審範圍廣泛的內部和外部投訴與調查資料。這些個案的記錄有時並不公平。我們注意到這些記錄的一個情形，就是警方過度大量記錄細微末節的小事，如禮節的問題。反而另一方面對較嚴重的控告有時卻缺少詳細的記錄。這項審查結果顯示，因為沒有詳細的資料，警方可能會失去從投訴和審查的過程中學習重要的機會。當然，錯失嚴重和該注意的問題可能是與 NSA 有關的外部稽核人為過失。發生這種情形很可惜，因為結果與監察人員和警察局追求優良警政的目標正好背道而馳。

以上指出的議題包含範圍廣泛的因素，從運作方面的問題至警察局如何在監察進行期間繼續改進的問題。屋崙(奧克蘭)市警察局是有規模、有聲望的警察局。該局為屋崙(奧克蘭)市多元社區提供服務時面臨各種複雜的問題。從目前符合遵約要求進展可清楚看出，即使需要做重大變更，警察局還是可以解決運作方面的問題。上面討論六項議題所造成的更廣泛問題更為複雜。但是完成第一次實地查訪後，我們對OPD的情況深感樂觀，他們已準備好改變以前將所剩任務視為為「來自外界壓力」的觀點，而是將這些任務變成警察局達到優良警政服務的準則。

屋崙(奧克蘭)市警察局獨立監察組
第一季度報告
2010年4月22日
74頁之12
