

美国警察使用致命暴力执法的政策发展、 现行状况与改革方向

孙懿贤 吴瑜宁

摘要: 美国警察使用致命暴力执法事件频繁成为社会焦点问题。在对美国警察使用致命暴力法规政策的历史演进、重要事件与内部培训进行介绍后,分析了警察使用致命暴力执法事件的发生频率、平民死亡人数与主要影响因素,阐述了支持与反对警察使用致命暴力执法的关注焦点与相关论据,最后指出强化警察改革与改善警民关系将有助于促进更加合理地使用致命暴力。

关键词: 警察致命暴力; 美国警察; 警察改革; 不当暴力; 公平执法

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2020.05.005

2020年春末夏初之际,在美国明尼苏达州明尼亚波里斯市发生警察暴力执法过度,造成非洲裔男性乔治·弗洛伊德(George Floyd)死亡事件。旁观者以手机拍摄的白人警察以膝压颈视频在主流媒体不断播放后,激起美国广大民众的愤怒,进而引发了数百大小城市的示威游行,抗议警察违法使用暴力,谴责刑事司法系统的种族歧视,呼吁从立法与预算等方向推动警察改革。弗洛伊德事件所衍生的社会运动正席卷全美,对美国警察执法与种族关系产生了近年来少见的深远影响。

美国各州与城市对警察使用暴力的规范不尽相同,但大致允许警察视实际情况需要,依专业判断而合法使用各种不同暴力,达到逮捕、控制、分离、保护与维持秩序等不同执法目标。本文聚焦美国警察使用致命暴力(use of deadly/lethal/fatal force)执法问题,因为致命暴力可能对个人、家庭、警察与社会产生重大影响。文章分为四部分,第一部分描述警察使用致命暴力执法的法规政策的历史演进、重要事件与培训,第二部分分析警察致命暴力执法的发生频率、平民死亡人数与主要影响因素,第三部分阐述支持与反对警察使用致命暴力执法的关注焦点与相关论述,第四部分讨论强化警察改革、改善警民关系与伸张社会正义方面可能的发展方向。

一、美国警察使用致命暴力执法的法规政策与培训

(一)政策演变与重要事件

美国警察从19世纪开始配枪,过去150多年来,警察使用致命暴力是警队管理的重要课题。警察单位陆续颁布规定,对允许使用致命暴力的情况加以规范。在相当长的一段历史中,警察单位的政策与规定大致遵循自中世纪以来的法律传统,认为杀死企图逃跑的重罪嫌疑人是合适与可以接受的。因此,早期警察是依照“重罪嫌犯逃跑”(fleeing felon)原则行使致命暴力,只要认为有人犯了任何重罪(felony),并且企图逃脱警察的逮捕,警察就可以行使致命暴力。这条普通法下的“重罪嫌犯逃跑”规定赋予警察极大的权力,警察可以采取各种可能的方式达到逮捕犯罪嫌疑人的目的。在这个宽松的标准下,警察射杀手无寸铁的平民(civilian,指非军事或警察队伍中的人)以及向嫌犯甚至无辜平民背

收稿日期: 2019-06-30

作者简介: 孙懿贤,美国特拉华大学社会与刑事司法系教授,博士生导师(isun@udel.edu);吴瑜宁,美国韦恩州立大学犯罪学与刑事司法学系副教授(yuningwu@wayne.edu)。

部或侧面开枪事件,时有所闻。

在“重罪嫌犯逃跑”原则下,警察行使致命暴力带来两个严重社会问题,一个是平民死于警察致命暴力人数居高不下,每年有数百平民被警察枪击身亡,其中包括没有持有武器和与警察接触时没有攻击行为的人。另外就是严重的种族不平等,在某些城市,非洲裔被警察射杀的可能性比白人高达数倍。1975年的官方数据显示,被警察杀死的平民中,46%属于非洲裔,尽管非洲裔占总人口比例不到12%^①。比例的失衡导致非洲裔社区普遍不满,严重影响警民关系。民众起诉警察案件的不断增加与警察和少数族裔社区关系的持续紧张,在平权运动风起云涌的20世纪60-70年代,给美国警察带来巨大压力,迫使警察队伍认真思考改革的方向。

20世纪70-80年代的两个重要发展促成了“重罪嫌犯逃跑”原则的废止。纽约市警察局在1973年正式以比较严谨的“保卫生命”(defense of life)规定取代“重罪嫌犯逃跑”原则。新的原则规定,警察只有在需要保卫自己生命安全、保卫民众生命安全或是保卫其他警察生命安全时,才可以使用致命暴力。与旧的原则比较,“保卫生命”准则将警察使用枪械的时机从嫌犯可能涉及的案件轻重,转移到警民接触时是否有威胁生命安全的情境。与可能涉及罪名之轻重脱钩,强调维护生命安全的重要性,是新原则的一大特色。纽约市新的使用枪械原则引起全美国的关注,因为纽约市警察局不仅是美国最大的执法单位,而且新法实施后警察枪击频率减少了30%。新法带来的正面效果使得美国越来越多的警察单位跟进,采用“保卫生命”原则来规范警察的枪械使用。

第二个重大发展是美国最高法院在1985年对 *Tennessee v. Garner* 案的判决。美国最高法院认定,“重罪嫌犯逃跑”标准违反宪法修正案第四条关于合理夺取(reasonable seizure)的规定,正式终结了“重罪嫌犯逃跑”的合法使用。判决书中明确表明警察“不可以使用致命暴力,除非是防止嫌犯逃跑必需的作为,而且警察必须有合理依据相信嫌犯对警察或其他人等有导致死亡或严重伤害的威胁。”因此,如果有一个偷窃钱包的嫌犯,例如 *Tennessee v. Garner* 案中被警察枪杀的15岁非洲裔男孩爱德华-加纳(Edward Garner),没有任何武器,即使企图翻越后院围墙逃跑,也不该被警察枪击后背死亡,因为加纳没有对警察或是其他人带来任何危险或威胁。

美国最高法院在1989年的 *Graham v. Connor* 案的判决中,对警察使用致命暴力时的合理性(reasonableness)判断做了进一步的解释。在考虑事实与现场状况以及不考虑警察潜在企图或动机下,警察的行为是否符合主观上合理(subjectively reasonable),是判定暴力是否有正当理由的主要因素。最高法院的判决书提到“使用暴力的合理性必须从一个明理的警察在现场的角度来决定,而且合理性的判定需要考虑警察必须在极短时间内做出处理情况所需使用的暴力度的判断”^②。

“保卫生命”政策的推行促成规范警察用枪行为在实体与程序上的改变。就实体而言,该政策限制警察只有遭遇立即死亡或重大伤害的威胁时,才可以使用致命武器,保卫自己或他人生命安全。大部分司法管辖区禁止警察因为警告民众或直接求援而开枪,也不可以对行驶中车辆或是从行驶中车辆对外开枪。在程序方面,事后警察必须填写使用暴力的完整报告,递交领导审阅。这些实体与程序上的改变,有效地约束了警察的自由裁量权并强化了警察射击行为的问责性^③。

(二)暴力类型与适用情况

警察暴力可以大致区分为致命与非致命两大类。伴随着规范警察使用致命暴力的演进,警察单位逐渐发展出“暴力连续体”(force continuum)的概念。这个1980年代后期开始出现的概念,如今已经被美国警察单位普遍采用。“暴力连续体”主张警察可使用的暴力种类间有连续与阶梯式的关系,

① Sherman, L. Execution Without Trial: Police Homicide and the Constitution. In J. Fyfe (Eds.), *Readings on Police Use of Deadly Force*. Washington D. C.: Police Foundation, 1982, pp. 88-127.

② Rehnquist, William H, and Supreme Court of the United States. *U. S. Reports: Graham v. Connor et al.*, 490 U. S. 386. 1988. Periodical. <https://www.loc.gov/item/usrep490386/>.

③ Walker, S. *Taming the System: The Control of Discretion in Criminal Justice*, 1950-1990. Oxford, UK: Oxford University Press, 1993.

也就是可以将警察可使用的暴力方式由最轻微到最严重依序排列,警察被要求根据不同情况选择最合适的对应等级的暴力,同时强调当情况改变时(例如嫌犯掏枪),警察选择的对应暴力可能会即刻改变。除了最轻微的形式“警察到达现场”与最严重的形式“警察使用致命暴力”相同外,每个执法单位的“暴力连续体”内容未必一致。

表1是美国司法部建议的暴力连续体内容,它将暴力分为五个层级,前四层级是非致命暴力,最后一层极是致命暴力。虽然单纯警察到达现场并没有涉及使用暴力,但概念上还是被视为暴力的一种,因为公权力的出现有威慑作用。“暴力连续体”的重要性在于,它明确指示警察在执法时所有可使用暴力的种类,警察可以针对实际情况,选择合适的暴力方式,来化解危险或控制现场。“暴力连续体”原则并不要求警察必须从低阶暴力开始,依序使用到致命暴力,而是可以根据对方的行为,视情况提升或降低暴力的水平。“暴力连续体”提醒警察致命暴力是不得已的最后手段,除非保卫生命安全的紧急情况,不可轻易使用。特别说明的是,徒手控制(例如锁喉)与使用非致命器械虽然归类于非致命,但是如果使用不当或者有其他不可控因素(例如嫌犯身体健康状况的问题),可能造成民众死亡。

除了推广“暴力连续体”概念外,大部分警察单位都颁布书面政策,规范警察执法时使用致命暴力的情况。以纽约市警察局为例,明确规定在以下八种情形时,警察不应该采用致命暴力或是开枪:①在对抗他人时,除非警察必须保护自己或别人排除所面临的立即死亡或重大伤亡之威胁;②会危及无辜的人;③在保卫财产时;④控制一个企图逃跑、但是对警察或其他人没有生命或严重伤害威胁的重罪嫌疑人;⑤警告嫌犯;⑥召唤帮助,除非是在自己或他人生命安全有危险,而且没有其他合理方式的情况下;⑦除非是警察或其他人遭受来自车辆的致命暴力攻击,警察不可以朝行驶中的车辆使用致命暴力,或者不能从行驶中的车辆中使用致命暴力;⑧狗或其他动物,除非为了保卫自己或是其他人免于受到伤害,而且没有其他方法可以解除威胁的情况。

表1 美国警察“暴力连续体”概念的主要内容

暴力种类	定义	内容
到达现场	警察出现、不牵涉暴力、最佳处理方式	警察到达现场对犯罪有威慑与化解危险的功能;警察表现专业态度,对平民没有威胁性
语言沟通	非接触式的语言指示或命令	警察以沉静与非威胁口吻对平民发出指令,例如“请出示身份证明”;为了获得对方服从,警察可以提高声量,发出简短命令,例如“停止”与“不许动”
徒手控制	用身体力量来控制情况	软控制:用抓、握或关节技等方式控制对方;硬控制:用拳击或腿踢方式控制对方
非致命方法	使用非致命武器控制情况	钝器冲击:用警棍或是发射塑料子弹,使具攻击性的人无法移动;化学器具:使用或发射含化学物品的喷剂或气体,例如胡椒喷雾;线管电击设备:警察可以使用高电压低安培的电击枪,使人无法行动
致命暴力	使用致命暴力控制情况;只有在嫌犯对警察或其他人生命安全有严重威胁时	警察使用致命武器,例如配枪,终止对方的行动

信息来源:美国司法部司法研究中心官方网站, <https://nij.ojp.gov/topics/articles/use-force-continuum>。

(三)使用暴力的培训

美国警察的专业培训大致可以分为三类:入职培训(academy or basic training)、实地培训(field officer training)与在职培训(in-service or on-the-job training)。入职培训是在警察训练所进行的基础教育,实地培训是入职培训结束后,正式上岗时由资深警察带领与指导业务的训练,在职培训是每年定期或不定期的有关重要专业项目的训练。控制战术与器械使用是入职与在职培训的重点科目。图1显示了美国各州与地方警察入职培训不同项目时数在2006年与2013年间的变化,“枪支技巧”

(firearms skills) 与“防卫战术”(defensive tactics)是入职培训中时数最多的课程。与 2006 年比较, 2013 年“刑法与宪法”和“巡逻程序”的时数呈下降趋势,但是枪械使用技巧培训的平均时间由 63 小时增加到 71 小时,自我防卫战术时数也些微上升。警察培训对使用暴力的影响,会在最后一节有所讨论。

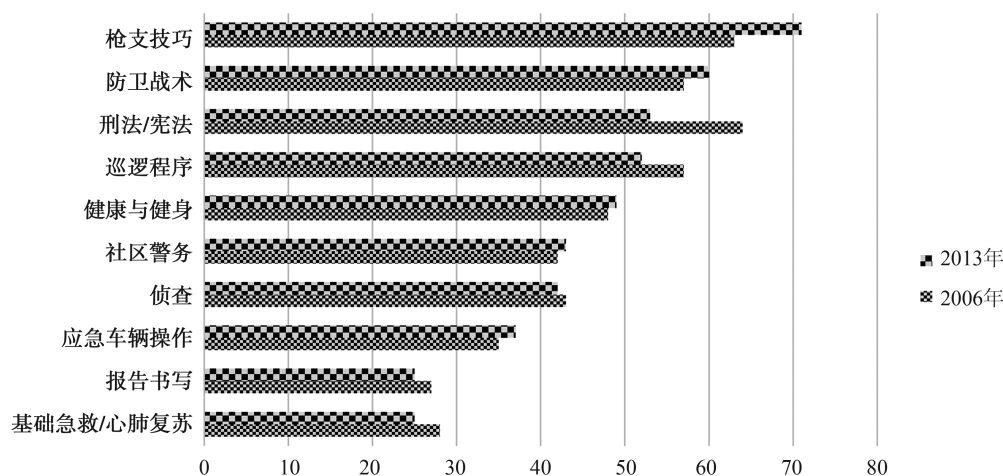


图1 2006年与2013年美国各州与地方执法单位入职培训每人课程的平均时数

数据来源:美国司法部司法统计局:《执法单位培训所普查》,2006年与2013年。

二、美国警察使用致命暴力执法的现况与影响因素

(一)致命暴力发生频率

关于警察暴力的一个最基本与重要的问题是致命暴力的使用频率,但是这是一个很难回答的问题。最主要的原因是缺乏来自联邦机构收集的全国性的可靠数据。虽然联邦调查局编辑的统一犯罪报告(Uniform Crime Reports)中有杀人补充报告(Supplementary Homicide Reports),记载死于警察之手的案件信息,但是该警察自报数据的可信度值得怀疑。另一个可能的数据来源是美国卫生部国家健康统计中心发布的“死于警察介入”(death by legal intervention of the police)的报告,但是该报告同样严重低估死于警察枪击的人数。

另一个原因是,美国警察单位在记录与报告使用致命暴力案件的方法上存有差异。比如,有些警察局不将警察开枪但是没有击中嫌犯的案件列入使用致命暴力统计。另外,有些警察局将合理(justified)与不合理(unjustified)的致命暴力案件混在一起统计,而其他警局把两者分开计算。警察单位对牵涉多位警察与多发子弹的枪击案的统计方法也不尽相同。因为每个司法管辖区的犯罪率与重要社会经济指标差异非常大,单纯报告致命暴力的发生率容易忽略造成暴力率高低真正因素。

虽然媒体经常报道警察使用暴力案件,但相关文献显示美国警察使用致命暴力是非常罕见的。比如美国司法部司法统计局(Bureau of Justice Statistics)的全国性警民接触问卷(Police-Public Contact Survey)数据发现,在2015年和警察有过接触的5400万美国人中,只有2%(约100万人)报告警察曾经使用或威胁使用暴力,这个比例在过去二十几年非常稳定^①。必须说明的是,司法统计局的数据包括致命与非致命暴力案件,如果只计算致命暴力,比例会低得多。以纽约市警察局为例,在

^① Davis, E., Whyde, A., & Langton, L. *Contact Between the Police and Public*, 2015. Washington, D. C.: Bureau of Justice Statistics, Department of Justice, 2018.

1762例使用暴力的案件中,只有5例(0.283%)是使用致命暴力^①。根据新泽西州的统计,1991年全州的警察单位共处理850万报警电话,只有167件涉及警察开枪,比例是0.019%^②。

(二)暴力导致的死亡人数

美国长期缺乏可靠的警察使用暴力致死的全国性统计数据。个别城市的调查数据显示,20世纪80-90年代大部分警察局开始采用“保卫生命”原则后,死于警察枪下的人数有减少趋势。在田纳西州的孟非斯市(Memphis, Tennessee,是 *Tennessee v. Garner* 案件的发生地点),1970与1974年间(加纳事件发生前5年),警察射杀了34位企图逃跑的重犯嫌疑人,1985与1989年间,19位平民遭到警察射杀,死亡人数减少44%^③。1970与1984年间,美国前50的大警察局射杀的平民人数减少了30%^④。联邦调查局的数据透露,1978年有559人被警察射杀,1987年减少到300人^⑤。必须说明的是,联邦调查局的数据只包括合理的警察使用枪支案件,而且没有强制规定所有警察局必须要汇报数据,所以统计数字明显偏低。

近年来,多个美国民间团体开始系统地收集、记录与网上公布因警察使用致命与非致命暴力死亡人数的相关信息。图2显示两个不同来源的在过去5年(2015-2019)美国平民死于警察暴力的非官方数据。2014年黑人迈克-布朗(Michael Brown)在密苏里州弗格森市(Ferguson, Missouri)被白人警察枪杀,导致缺乏警察使用暴力致死的可靠数据问题再次浮出表面。《华盛顿邮报》调查发现,联邦调查局公布的数据严重低估实际死亡数字,于是从2015年起,《华盛顿邮报》开始收集并在网上公布相关数据,主要数据来源是新闻报道、社交媒体发文与警察报告。《华盛顿邮报》公布的过去5年死于警察暴力人数大致稳定,每年约千人左右^⑥。《华盛顿邮报》数据已经被犯罪学者引用,用于分析影响警察使用暴力致死案件的关联因素^⑦。

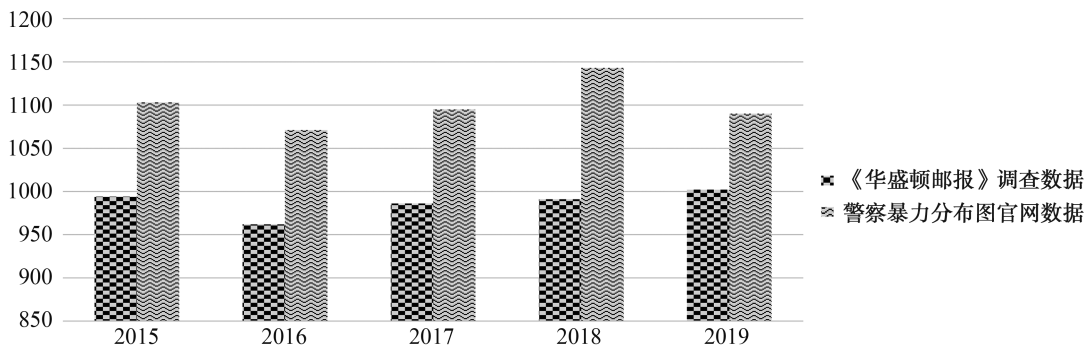


图2 美国平民死于警察暴力人数,2015-2019

数据来源:《华盛顿邮报》与警察暴力分布图官方网站

- ① New York State Commission on Criminal Justice and the Use of Force. *Report to the Governor, Vol. I*. Albany, NY: New York State Commission on Criminal Justice and the Use of Force, 1987.
- ② New Jersey Attorney General Office. Interim Report of the State Police Review Team. Available online at http://www.state.nj.us/lps/intm_419.pdf, 1999.
- ③ Sparger, J., & Giacomassi, D. Memphis Revisited: A Reexamination of Police Shootings after the “Garner” Decision. *Justice Quarterly*, 1992, 9, pp. 211-226.
- ④ Sherman, L., & Cohen, E., *Citizens Killed by Big-city Police, 1970-1984*. Washington, D. C. Crime Control Institute, 1986.
- ⑤ Ross, D., & Brave, M. Vital Statistics and Arrest-relate Deaths, In D. Ross & G. Vilke (Eds.), *Guidelines for Investigating Officer-involved Shootings, Arrest-related Deaths and Deaths in Custody*. New York: Routledge, 2017.
- ⑥ Washington Post. Police shooting database, 2015-2019. Accessed June 16, 2020 at <https://www.washingtonpost.com/graphics/investigations/police-shootings-database/>.
- ⑦ Nix, J., Campbell, B., Byers, E., & Alpert, G., A Bird’s Eye of Civilians Killed by the Police in 2015: Further Evidence of Implicit bias. *Criminology and Public Policy*, 2017, 16, pp. 309-340.

另外一个经常被引用的数据库是“警察暴力分布图”(mapping police violence),该网站自 2013 年开始收集整理并公布其他三个警察暴力数据网站(FatalEncounters.org, the U. S. Police Shootings Database 和 KilledbyPolice.net)于社交媒体的发文、讣告、刑事司法记录与警察报告等相关数据。如图 2 所示,“警察暴力分布图”数据与《华盛顿邮报》类似,近五年的死亡人数保持稳定趋势,但是比《华盛顿邮报》统计的人数约高 10%,每年在 1100 人左右^①。这些比较新的民间数据强化了非官方的信息来源,对长期追踪与调查警察致命暴力的趋势变化与可能影响因素的科研项目,做出了贡献。

(三)影响使用暴力的因素

一系列的因素可能会影响警察使用致命暴力,因此得到学者的关注和实证检验。第一类是情境(situational)因素,即警察暴力受到警察与民众互动时的情境特征的影响。这是研究者评估警察使用暴力行为时最常测试的一些要素,包括民众的特征和态度、涉嫌的犯罪严重程度、受害者与嫌疑人的关系、受害者的喜好、嫌犯抵抗与否、嫌犯武器的使用以及证据的强度等^②。关于平民的种族、性别、财富和年龄对警察使用暴力的影响,研究结论不一。一些学者发现,在控制其他变量的情况下,警察更有可能逮捕或对非洲裔嫌疑人使用武力^③;而另一些研究则报告说,种族不是警察决定逮捕或使用致命暴力的显著预测因素^④。

种族关系在美国是高度敏感的社会问题,当警察使用暴力导致民众死亡,尤其是牵涉白人警察与非洲裔民众的致命暴力案件,通常会引起社会的高度关切。单纯从人口比例而言,非洲裔因警察暴力死亡的可能性比白人高。根据警察暴力分布图网站统计,2013 年迄今,黑人占全部因警察暴力死亡人数(每年约 1100 人)的 28%,远高于他们在总人口中的 13%的比例^⑤。但是如果同时考虑警民接触时的其他非种族因素,比如平民的态度和行为(是否有抗拒、无理/礼、不服从等)与犯罪严重程度等,研究发现就非常不一致。换言之,在包括相关影响因素的研究中,现有实证证据无法一致支持平民的种族与警察使用致命暴力的关联性。

同样,一些研究发现男性更有可能被使用暴力^⑥,而另一些研究则表明不存在性别差异^⑦。总体而言,与平民的人口统计学上特征相比,警察与平民相遇时平民的行为举止对警察使用暴力的影响更显著,也更稳定。不尊重警察^⑧或表现不理智(如醉酒、精神健康问题)^⑨的平民被逮捕或暴力制服的可能性大大增加。另有研究表明,如果嫌疑犯的犯罪证据较强,且在与警察冲突中展露了武器,则更

① Mapping Police Violence, Accessed June 16, 2020 at <https://mappingpoliceviolence.org/>.

② Geoffrey, A., & Dunham, R., *Understanding Police Use of Force: Officers, Suspects, and Reciprocity*. New York: Cambridge University Press, 2004.

③ Terrill, W., & Mastrofski, S., Situational and Officer-based Determinants of Police Coercion. *Justice Quarterly*, 2002, 19(2), 215-248.

④ Nix, J., Campbell, B., Byers, E., & Alpert, G., A Bird's Eye of Civilians Killed by the Police in 2015: Further Evidence of Implicit Bias. *Criminology and Public Policy*, 2017, 16, pp. 309-340.

⑤ Mapping Police Violence. Accessed June 16, 2020 at <https://mappingpoliceviolence.org/>.

⑥ Lim, H., & Lee, H., The Effects of Supervisor Education and Training on Police Use of Force. *Criminal Justice Studies*, 2015, 28, pp. 444-463.

⑦ Lawton, B., Levels of Nonlethal Force: An Examination of Individual, Situational, and Contextual Factors. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 2007, 44, pp. 163-184.

⑧ Engel, R., Sobol, J., & Worden, R., Further Exploration of the Demeanor Hypothesis: The Interaction Effects of Suspects' Characteristics and Demeanor on Police Behavior. *Justice Quarterly*, 2000, 17, pp. 235-258.

⑨ Johnson, R., Suspect Mental Disorder and Police Use of Force. *Criminal Justice and Behavior*, 2011, 38, pp. 127-145.

易被逮捕^①。同时,在场警察人数也与警察使用暴力有正相关^②。应该指出的是,过去的大多数研究都采纳了使用暴力和不使用暴力的简单二分法,或是只研究非致命暴力。由于致命暴力属于非常小的概率事件,用多变量分析对其进行独立衡量的研究较少^③。

第二种解释因素是从警察个体(individual)特征角度来分析,认为警察的个人背景和职业观如个人特征(种族、性别、教育和经验等)、工作任务,以及态度、观念和个性,会影响他们在警民接触时所采用的强制行为。以往关于警察特征对警察强制行为影响的研究,产生诸多不同的包括相反的结论。例如,一些研究发现,黑人警察和白人警察以及男性警察和女性警察对平民的暴力行为有所不同^④,但其他研究发现,不同族裔和性别的警察行为很相似^⑤。通常,教育程度较高的警察比教育程度较低的警察少使用致命暴力^⑥。

第三种解释因素是从警察机构(organizational)的特点角度来解释不同的单位特征会怎样影响警察使用暴力。一些研究人员侧重于研究正式组织特征的影响,如警局的规则和条例、标准执勤程序以及激励和惩罚措施^⑦,而其他研究人员则强调非正式的机构特征的影响,如警察内部文化和小团体(即警察间的非正式关系网)。研究发现,官僚化程度较高、政策较激进的部门,其警察使用暴力率较高。另外,内部工作环境(如废除了限制性的警察枪击政策^⑧和单位亚文化)对警察开枪行为的影响,超过了来自外部的对警察自由裁量权的控制政策(如州法律和立法干预)以及社区因素(如当地人口和犯罪率)对警察开枪行为的影响^⑨。但同时,也有少数研究发现,警察机构的政策规定对警察杀人没有显著影响^⑩。

第四种解释因素是从社区环境(ecological)角度来对待警察使用暴力行为。这种观点认为可以用警察所在社区的人口和组织特征来解释。例如,在少数族裔和种族混居的社区,警察开出罚单、逮捕嫌犯和使用胁迫手段的概率更高。发生在黑人社区的警察致命枪击事件较多,可能与有些警察在潜意识中认为少数族裔,特别是黑人,比较危险有关^⑪。研究还发现,贫困社区也受到更强的警察控制或

-
- ① McCluskey, J., Terrill, W., & Paoline, E., Peer Group Aggressiveness and the Use of Coercion in Police-suspect Encounters. *Police Practice and Research*, 2005, 6, pp. 19-37.
- ② Garner, J., Maxwell, C., & Heraux, C., Characteristics Associated with the Prevalence and Severity of Force Used by the Police. *Justice Quarterly*, 2002, 19, pp. 705-746.
- ③ Nix, J., Campbell, B., Byers, E., & Alpert, G., A Bird's Eye of Civilians Killed by the Police in 2015: Further Evidence of Implicit Bias. *Criminology and Public Policy*, 2017, 16, pp. 309-340.
- ④ Bolger, P. Just Following Orders: A Meta-analysis of the Correlates of American Police Officer Use of Force Decisions. *American Journal of Criminal Justice*, 2015, 40, pp. 466-492.
- ⑤ Engel, R., & Calnon, J., Examining the Influence of Drivers' Characteristics During Traffic Stops with Police: Results from a National Survey. *Justice Quarterly*, 2004, 21, pp. 49-90.
- ⑥ Paoline, E. & Terrill, W., Police Education, Experience, and the Use of Force. *Criminal Justice and Behavior*, 2007, 34, pp. 179-196.
- ⑦ Wilson, J., *Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1978.
- ⑧ White, M., Assessing the Impact of Administrative Policy on Use of Deadly Force by on-and Off-duty Police. *Evaluation Review*, 2000, 24, pp. 295-318.
- ⑨ Alpert, G., Police Use of Deadly Force: The Miami Experience. In R. Durham & G. Alpert (Eds.), *Critical Issues in Policing*, 1989, pp. 480-496. Long Grove, IL: Waveland.
- ⑩ Smith, B. Structural and Organizational Predictors of Homicide by Police. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 2004, 27, pp. 539-557.
- ⑪ Fachner, G., Carter, S., & Collaborative Reform Initiative., An Assessment of Deadly Force in the Philadelphia Police Department. *Collaborative Reform Initiative*. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services, 2015, pp. 1-173.

胁迫行为^①。同样,警察胁迫和使用暴力的现象,在犯罪率高特别是暴力型犯罪率^②和谋杀率高^③,以及枪支暴力犯罪率达到一定程度(但不是最高程度)的社区,更为普遍^④。显而易见,警察在他们认为高危险的地区更容易使用暴力。

三、美国警察使用致命暴力执法的争议焦点

(一)支持观点

致命暴力的使用是社会持续高度关注与争议的课题,存在支持与反对的正反面论述。支持者认为,使用致命暴力是政府行使国家主权管理民众的重要象征,虽然需要对此权力设置各项约束机制,但是国家赋予执法人员行使暴力的权力是必需的、必要的,虽然警察不是唯一国家授权使用暴力的团体,却是一国领土内最明显也最可能会使用暴力的政府单位。

支持者指出,致命暴力是警察职业的必要特质,虽然警察很少在日常工作中使用致命暴力。虽然他们接受很严格的培训,并且不断被提醒要慎用暴力,但因为警察工作的潜在风险与不可预测性,需要保持使用致命暴力的权力。通常在需要使用暴力的情况下,警察必须在短暂几秒的时间内,依照他们的训练与判断做出快速决定。使用致命暴力后对平民造成的伤害,也会给警察带来心理上的不良影响。但是警察身为主要社会控制机构,责无旁贷,必须承担起他们社会控制责任中的不愉快的部分。美国学者很早就指出,警察职业是存有污点的工作^⑤,但是如果没有警察行使强制力,任何社会是无法生存的。所以,公权力与使用致命暴力的权力支撑警察职业的存在。

支持者认为,如果操作合宜,致命暴力可以保护平民与警察的生命与财产。致命暴力应该被视为用做最后防止伤害或进一步伤害的手段。虽然可能造成嫌犯死亡,但致命暴力也可能带来正面结果,包括制止嫌犯所引起的潜在威胁与暴力,拯救无辜生命。

(二)反对观点

持反对观点者认为致命暴力是无法复原的。不论是什么原因导致警察使用致命暴力,人的生命丧失后是无法挽回的。在很多警民暴力冲突中,使用致命武器是合理的,但是在有些情况下却不是。不合法地使用致命暴力,不仅反映了警察培训与专业判断的不足,更直接造成民众失去性命和家人的悲剧。

反对者指出,致命暴力发生在社会不同群体中,不是平均分配。它对社会弱势群体的负面影响比较大。尤其是居住在低社会经济水平与高犯罪社区的贫民与少数族裔,和住在有钱的白人社区居民比较,他们更容易成为警察致命暴力的对象。在贫穷社区与少数族裔社区巡逻时,警察展现出不同心态与行为,他们预期遭遇暴力冲突的可能性比较高,也因此会使用比较高阶的暴力对应。警察对不同群体可能的抗拒认知也不同。警察通常认为,少数族裔年轻平民的不合作与抗拒行为,是对警察权威的直接挑战与威胁,因此容易把他们作为警察使用严厉控制行为的对象。使用暴力,包括致命暴力,来驯服社会弱势群体成员与强调威权 and 控制的警察文化息息相关。

① Websdale, N., *Policing the Poor: From Slave Plantation to Public Housing*. Boston, MA: Northeastern University Press, 2001.

② Alpert, G., & MacDonald, J., Police Use of Force: An Analysis of Organizational Characteristics. *Justice Quarterly*, 2001, 18, pp. 393-409.

③ Terrill, W., & Reisig, M., Neighborhood Context and Police Use of Force. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 2003, 40, pp. 291-321.

④ Klinger, D., Rosenfeld, R., Isom, D., & Deckard, M., Race, Crime, and the Micro-ecology of Deadly force. *Criminology & Public Policy*, 2016, 15, pp. 193-222.

⑤ Bittner, E., *The Functions of the Police in Modern Society*. Cambridge, MA: Olgeschlager, Gunn, and Hain, 1980.

反对者指出,无论是否合法,致命暴力对警民关系带来严重负面影响。2015年的警民接触问卷(Police-Public Contact Survey)数据显示,在经历警察暴力的受访者中,高达84%认为警察使用过多的暴力(use of excessive force)^①。警察使用暴力的争议不断,因为在某一特定情形下的暴力是否合宜是高度主观性的看法。警民在此看法上的差异直接影响警民关系,减弱民众对警察的政治支持,并降低他们参与警察与社区犯罪防治工作的意愿。

四、未来可能的改革方向

弗洛伊德案发生后,美国各地呼吁警察改革的声浪高涨,各种不同建议与提案纷纷出笼,包括从重整顿乃至废除警察部门、消减警察预算、将资源分配给其他单位、立法管制警察使用暴力行为、配戴执法记录仪(body-worn camera)等。以下是与警察使用暴力有关的几个可能发展方向:

(一)严格规范暴力,加强违法处罚

直接导致弗洛伊德死亡的原因是窒息。警察使用的锁喉术(chokehold)大致可分为两类:一类是压迫颈动脉,短暂阻断血液流向头部,造成昏迷但没有隔断呼吸。第二类是对气管施压,限制呼吸,减低嫌犯抵抗力。锁喉被归类为非致命暴力,不是所有的警察局都禁止类似行为。美国司法统计局2013年的数据显示,全国的警察局中,只有18%禁止使用颈部压迫(neck restrain),在人口超过一百万的大城市中,也只有43%禁止使用颈部压迫^②。所以,至少在2013年以前,美国大部分警察局是允许执法人员以压迫颈部的方式控制嫌犯的。

弗洛伊德案发生后,废止锁喉的呼声甚嚣尘上,美国国会已开始讨论包括禁止锁喉在内的警察改革立法,部分城市已经颁布行政命令禁止警察使用锁喉。在案发后两周,纽约州快速通过一项警察改革法案,规定警察如果以锁喉或类似方式导致平民伤亡,可以被判高达15年刑期的重罪。可以预期,在未来的几个月内立法强度会加大,通过立法或行政命令限缩警察使用致命暴力尤其是锁喉、强化使用致命武力后的通报与审查等程序要求、监督有暴力倾向或经常使用暴力的警察并严惩违法警察等改革措施,应该会陆续出台。

(二)增加有效培训,关注程序正义

警察培训的有效性取决于训练内容和方式。例如,对警察的模拟射击训练,如果涉及更多武装的白人嫌犯和非武装的黑人嫌犯,警察在随后的模拟中会表现出较少的偏差^③。有时,简单的对刻板印象的否定式(stereotype negation)训练也证明有效,比如,在种族刻板观念的短语(如“黑人是危险的”)之前加上“不”,在不符合种族刻板观念的短语(如“97%以上的黑人没有违法行为”)之前加上“是”^④。警察单位还需加强对警察在人际交流、降级冲突和化解危机方面的培训,减少不必要的警民冲突事件。训练警察对合理有效的现场战术的使用,例如在可能情况下尽可能保持距离或在自己和嫌疑人间设置障碍,避免冲突升级。同时,成立危机干预小组(crisis intervention teams),促进警察和

① Davis, E., Whyde, A., & Langton, L., *Contacts Between Police and the Public*, 2015. Washington, DC: Bureau of Justice Statistics, Department of Justice, 2018.

② Reaves, B., *Local Police Departments*, 2013; *Equipment and Technology*. Washington, D. C.: Bureau of Justice Statistics, Department of Justice, 2015.

③ Park, S. & Glaser, J., Implicit Motivation to Control Prejudice and Exposure to Counterstereotypic Instances Reduce Spontaneous Discriminatory Behavior. *Korean Journal of Social and Personality Psychology*, 2001, 25(4), pp.107-20.

④ Kawakami, K., Dovidio, J., Moll, J., Hermsen, S., & Russin, A., Just Say no (to Stereotyping): Effects of Training in the Negation of Stereotypic Associations on Stereotype Activation. *Journal of Personality and Social Psychology*, 2000, 78, pp. 871-888.

心理健康师合作来应对有精神疾病的平民^①。

传统的警察培训注重犯罪控制、警察职业化和实体正义,近来对警察程序正义方面的培训显示其对促进民众遵从指示有效。西雅图的一项实验发现,低成本的以程序正义为中心的培训,降低了警察以逮捕或暴力来解决事件的可能性^②。另一个在英国大曼彻斯特地区做的实验也支持了程序正义培训有助于改善警民互动。从长远看,警察用程序正义的方式执法,可帮助降低他们与市民间的致命冲突^③。另外,有初步实验证据表明,警察佩戴执法记录仪也有助于降低警察暴力和被投诉的可能性^④。因此,加强对警察的种族敏感性、文化敏感性、冲突降级以及程序正义方面的培训,会在各警察单位更加普及。

(三)强化平民审查机制,强化警察问责

警察承担着完成核心任务(预防犯罪、逮捕嫌犯、维持秩序与提供服务等)的责任,应该接受领导与一般民众的监督。警察单位内部的控制措施,比如要求警察不但在开枪情况下,而且在用枪指着平民但没有开枪的情况下也得上交书面报告,这让警察不仅在使用枪击,而且在考虑使用枪击时也更加谨慎,能显著降低警察枪击致死率。目前约有一半的警察单位有此要求^⑤。同时,强化警察问责性(accountability)的机制之一是实施平民监督(civilian oversight)制度,允许民众参与对警察申诉案件的调查过程。平民监督机制最重要的体现是设立平民审查委员会(civilian review board)。美国有超过200个类似机构,通常在比较大的城市设立,根据操作的重点与平民参与程度可以划分数个不同类型,但因为人力与预算有限、调查能力不足、过程缓慢和最后决定权在警察局局长等因素,平民审查委员会的效果普遍不张^⑥。

如何提升现有平民审查委员会的功能,也是弗洛伊德案发后警察改革的重点方向。委员会功能的有效发挥,取决于能否获得地方领导的强力政治支持。平民审查委员会的成立与操作需要一定资源支撑,地方政府的固定预算保证委员会顺利运作的基础,但是新冠病毒疫情给所有司法管辖区带来严重财务困难,几乎没有空间成立新的平民审查委员会,现有的委员会在未来几年是否能继续获得足够资助也有很多变数。另外一个问题是,大多数司法管辖区最后决定如何处理涉案警察的权力在警察局局长,而不是平民审查委员会,也就是说,委员会仅有立案、调查与建议权,但是没有最后如何处置的话语权。完全独立于警察局之外,并赋予立案、调查、建议与最终决定的权力,是未来改进审查委员会功能的重要方向。

(四)引导警察文化,促进良性互动

警察使用合理暴力的能力与意愿与警察的职业文化息息相关。要彻底改变警察在执法时的偏差甚至歧视行为,必须了解与导正警察职业文化。警察文化是推动基层改革的重要工具,但是,因为警

① Watson, A., & Fulambarker, A. The Crisis Intervention Team Model of Police Response to Mental Health Crises: A Primer for Mental Health Practitioners. *Best Practices in Mental Health*, 2012, 8(2), pp.71-81.

② Owens, E., Weisburd, D., Alpert, G., & Amendola, K., Promoting Officer Integrity Through Early Engagements and Procedural Justice in the Seattle Police Department. A Report to the National Institute of Justice; <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/249881.pdf>, 2016.

③ Wheller, L., Quinton, P., Fildes, A., & Mills, A., *The Greater Manchester Police Procedural Justice Training Experiment*. Coventry, UK: College of Policing. 2013.

④ Ariel, B., Farrar, W., & Sutherland, A. The Effect of Police Body-worn Cameras on Use of Force and Citizens' Complaints Against the Police: A Randomized Controlled Trial. *Journal of Quantitative Criminology*, 2015, 31, pp.509-535.

⑤ Jennings, J., & Rubado, M., Preventing the Use of Deadly Force: The Relationship Between Police Agency Policies and Rates of Officer-involved Gun Deaths. *Public Administration Review*, 2017, 77, pp.217-226.

⑥ Boghani, P., Is Civilian Oversight the Answer to Distrust of Police. PBS. Accessed on June 16, 2020 at <https://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/is-civilian-oversight-the-answer-to-distrust-of-police/>.

察文化就像很多大机构的文化一样不欢迎改变,因此它可能成为改革的巨大阻碍^①。换言之,推动基层改革的努力,必须要关注如何转变警察文化。警察文化的形成主要受其工作性质与社会化过程的影响。社会要求警察承担打击罪犯与维持秩序的任务,在危险与不可预测风险的工作环境中,警察必须依赖同事互相合作,寻求精神与工作上的慰藉与支持,执法时必须展示权威、控制局势,甚至使用暴力对待违法者。穷人、少数族裔与移民等弱势群体居住的社区,因为犯罪率较高同时社会资本相对薄弱,导致他们成为警察执法的主要目标,也较易成为警察暴力的受害者。

只要社会要求警察承担的执法责任与功能不变,彻底改变警察文化就不是一蹴而就的。警民关系也是影响警察文化发展的关键因素。警察如果以公平与正义的方式对待民众,则可有效提升社区民众对警察的信任,进而增加民众服从法律与警察的意愿,遵纪守法,并乐意与警察合作,共同打击犯罪^②。减少警察对少数裔人群的有意识或无意识的偏见,最终取决于减少警察所在社会对少数裔人群的有意识或无意识的偏见,而这样的偏见需要通过族群的正面平等的接触、交流和合作来达到。最近的一个综合分析(meta-analysis)为群体接触的正面影响提供了强有力的证据,在 696 个不同研究中,94%的研究显示不同族群间的接触对消除偏见有效^③。因此,警察机构应该多创造机会让警察和民众间有直接的、积极的、合作性的接触,而不是通常的消极的、对抗性的接触。警民间的每一次良性互动对双方来说都是一个宝贵的时刻和机会。民众与警察开展棒球比赛、邻里街区聚会、孩子警察日等活动,都能帮助推动警察和少数族裔民众在非正式的气氛中良性互动,增加双方的了解和信任。和谐的警民关系对减少警察暴力可产生重大的影响。

Police Use of Deadly Force in the U. S. : Policy Developments, Current Situations and Future Reforms

Ivan Y. Sun Wu Yuning

(Department of Sociology and Criminal Justice, University of Delaware, Newark, Delaware, USA;
Department of Criminology and Criminal Justice, Wayne State University Detroit, Michigan, USA)

Abstract: Police use of deadly force has become a frequent social concern in the U. S. This study first describes historical developments of policies and regulations, critical events and police training related to police use of deadly force. It then analyzes the frequency of police use of deadly force, the number of civilian deaths due to police force, and the influencing factors, followed by a discussion on the pros and cons in terms of police use of deadly forces. It concludes with discussions on deepening police reforms and improving police-community relations in order to promote reasonable use of deadly force.

Keywords: Police use of deadly force; American police; Police reform; Unnecessary force; Fair policing

[责任编辑:李春明]

① Goldsmith, A., Taking Police Culture Seriously: Police Discretion and the Limits of Law. *Policing and Society*, 1990, 1: pp.91-114; Sparrow, M., Moore, M., and Kennedy, D., *Beyond 911: A new era for policing*. New York: Basic Books, 1990.

② Sun, I., Wu, Y., Hu, R., & Farmer, A., Procedural Justice, Legitimacy, and Public Cooperation with Police: Does Western Wisdom Hold in China? *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 2017, 54, pp.454-478.

③ Pettigrew, T., & Tropp, L., A Meta-analytic Test of Intergroup Contact theory. *Journal of Personality and Social Psychology*, 2006, 90, pp.751-783.