

Racial and
Identity
Profiling
Advisory
Board

执行摘要
2023

January 1, 2023

执行摘要

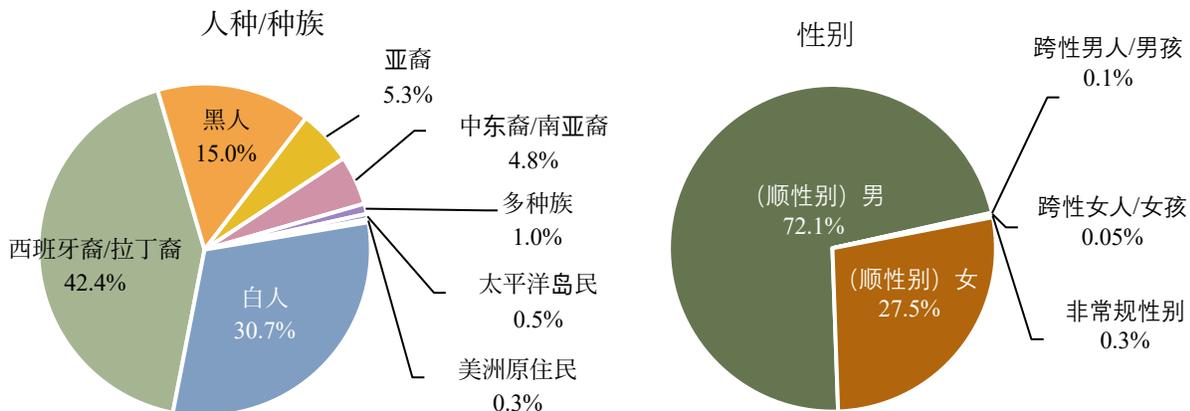
加州种族和身份分析咨询委员会（“委员会”）2023 年年度报告（“报告”）是该委员会自 2016 年成立以来的第六份报告。本报告以委员会先前的工作为基础，仔细审查了与警务中的种族和身份分析有关的一系列广泛问题，以及如何消除这种非法做法。在过去四年中，根据《种族和身份分析法》(RIPA) 收集的数据提供了经验证据，表明加州各地的警务工作存在差异。今年的数据表明，从拦截原因到拦截期间采取的行动，再到拦截结果，执法拦截的各个方面的差异趋势相同。

具体来说，2023 年报告分析了 2021 年 1 月 1 日至 2021 年 12 月 31 日的 RIPA 拦截数据，这些数据由 58 个执法机构收集和报告，其中包括加利福尼亚州最大的 23 个执法机构。该报告还探讨了不利的执法互动对个人和社区的负面心理健康影响，并新加入了对青年在校内外与执法部门的互动的关注。此外，该报告继续检查有关借口拦截和同意搜查的数据和研究。在本执行摘要中，委员会重点介绍了报告正文中更详细讨论的具体发现、分析和研究。

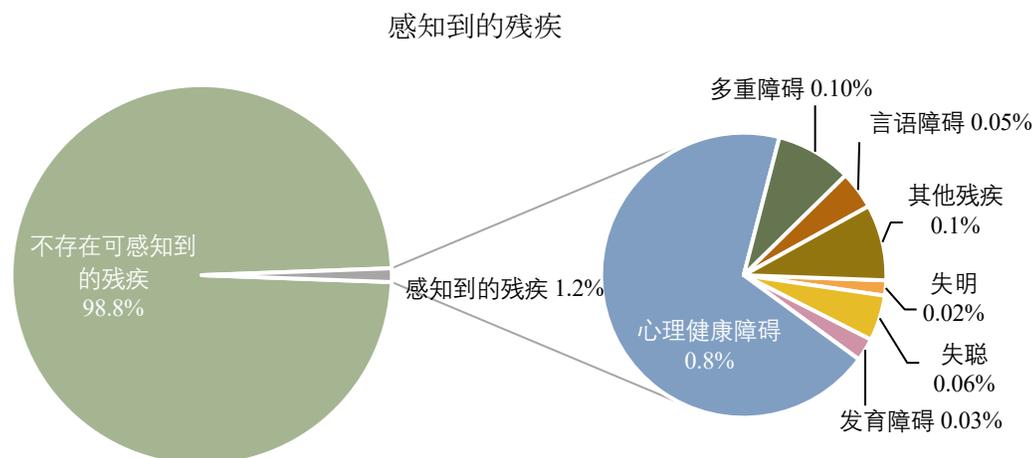
作为报告的补充，委员会还列入了报告中讨论的建议和最佳做法清单。委员会鼓励所有利益相关者，包括执法机构、政策制定者、加州和平官员标准和培训委员会 (POST)、研究人员、倡导者和社区成员，将这些建议和最佳做法作为讨论和实施改革的跳板。这些改革不仅将改善加州的公共安全，还将加强执法与社区关系。社区的投入对任何改革进程都至关重要。委员会鼓励各机构和市政当局与社区成员合作，在其社区中实现变革。

关于 RIPA 拦截数据的调查结果

- 在数据收集期间，各机构报告了超过 310 万次拦截，其中，加州公路巡警的拦截次数是所有单一机构中最多的 (54.9%)。
- 在被拦截的人中，被认为是西班牙裔/拉丁裔 (42.4%)，白人 (30.7%) 或黑人 (15.0%) 的人占大多数。

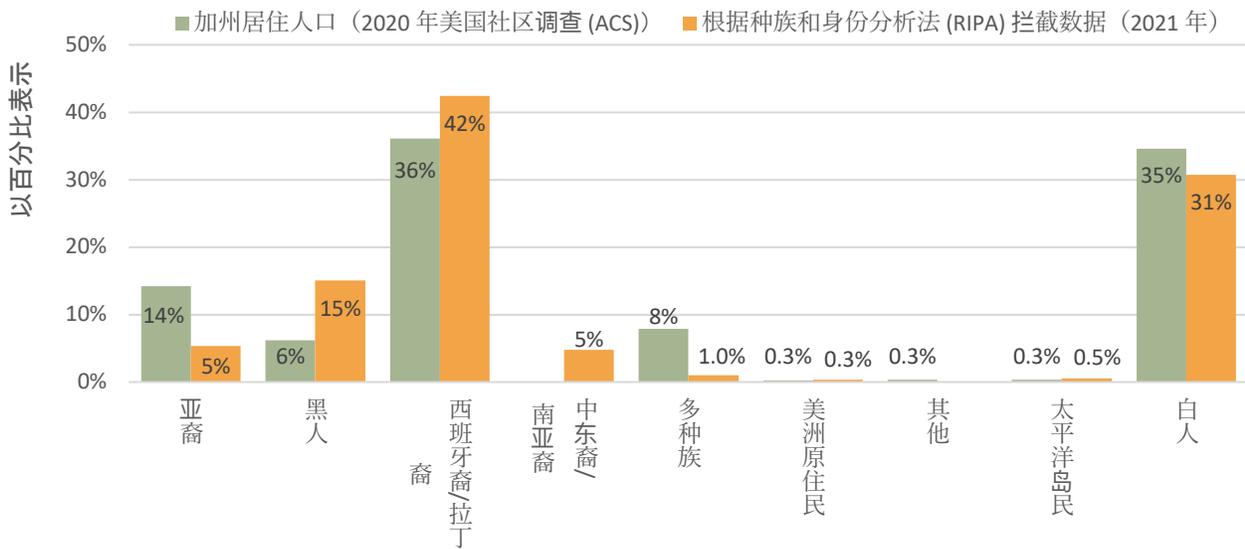


- 大多数被拦截的人被认为是（顺性别）男性 (72.1%) 或（顺性别）女性 (27.5%)，合计占被拦截个体的 99.7%。
- 警察认为他们拦截的人中有 1.2% 患有的一种或多种残疾。在被认为有残疾的人中，警察报告的最常见的残疾是精神健康状况 (75.1%)。



- 在所有种族/族裔群体中，最常报告的拦截原因是交通违规 (86.8%)，其次是合理怀疑该人从事犯罪活动 (10.5%)。相对于其他种族/族裔群体，所报告的对黑人的拦截原因中，合理怀疑从事犯罪获得的比例最高 (16.2%)，交通违规的比例最低 (80.5%)。
- 为了提供报告机构所拦截的种族分布的情况，委员会将拦截数据与美国社区调查的居民人口数据进行了比较，后者经过加权以与报告机构的管辖区相对应。黑人和西班牙裔/拉丁裔个体在被拦截个体中所占的比例高于他们在加权加州居民人口中的相对比例。

加权居民人口与拦截数据的比较



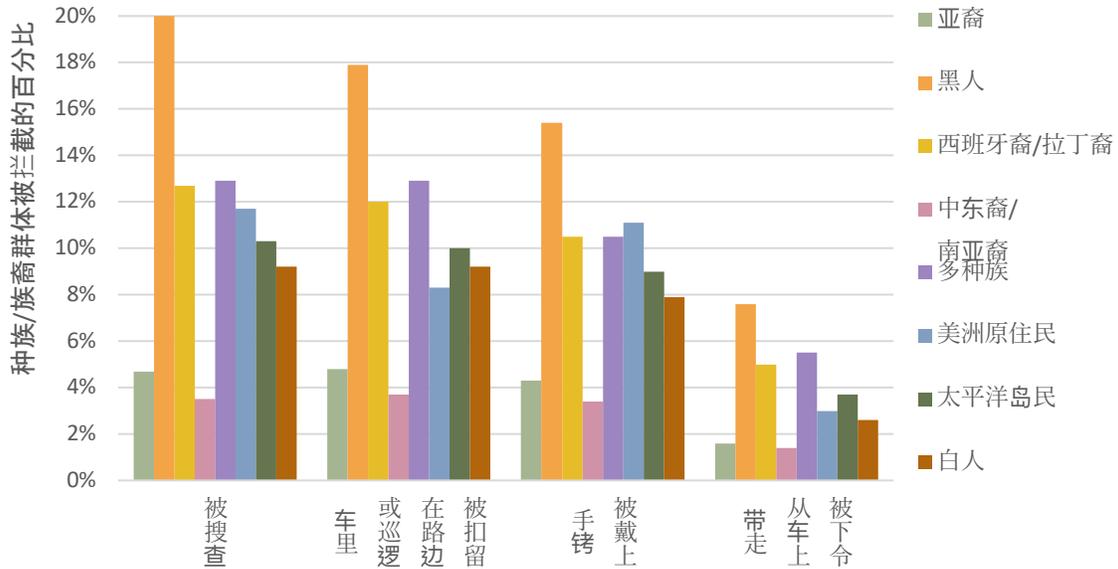
委员会分析了警察报告在拦截时使用武力的情况。分析结果表明：

- 与白人相比，警察更有可能对黑人和西班牙裔/拉丁裔使用武力，而对于亚裔和其他种族，则不太可能对他们使用武力。具体来说，在拦截时对黑人和西班牙裔/拉丁裔人使用武力的几率分别是白人的 1.24 倍和 1.09 倍。

委员会还分析了在拦截期间采取的行动。分析结果表明：

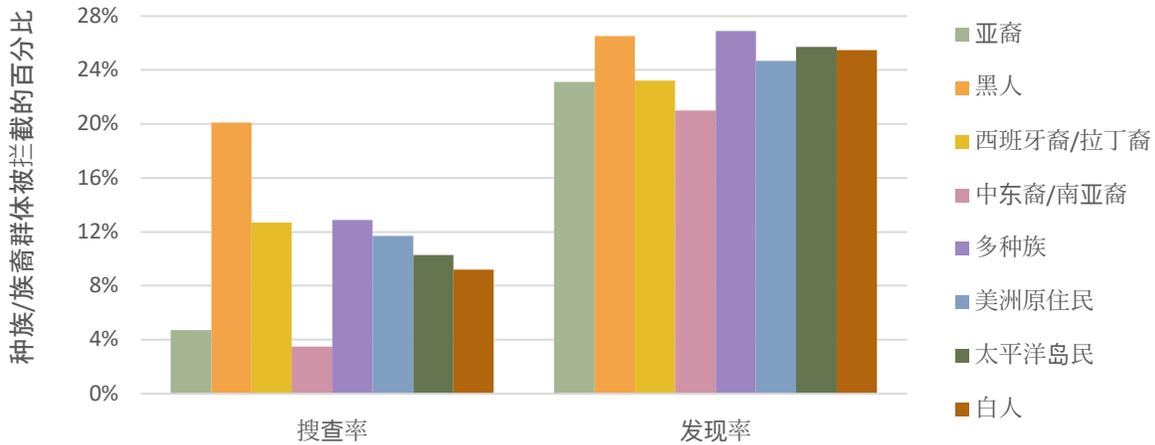
- 在被拦截的人中，警察认为存在残疾的人被搜查 (45.9%)、被扣留在路边或巡逻车里 (46.0%) 以及被戴上手铐 (49.4%) 的比例远远高于警察认为没有残疾的人 (11.4% 被搜查、10.8% 被扣留、9.3% 被戴上手铐)。与警察认为没有残疾的人 (4.3%) 相比，警察认为有残疾的人被下令从车上带走的比率 (3.3%) 较低。
- 在所有种族和族裔群体中，观察到在被拦截时，被警察戴上手铐、搜查或扣留在路边或巡逻车里的人里，青少年 (10-14 岁和 15-17 岁) 所占的比例最高。综合考虑感知的年龄、种族和民族身份时，在被拦截的占比较高的人群中，黑人青少年 (10-14 岁和 15-17 岁) 被扣留在路边或巡逻车里 (36.2-44.5% 的时间)、搜查 (39.9-42.4% 的时间) 或戴上手铐 (33.5-36.5% 的时间) 的比例高于任何其他种族和民族和年龄组的组合。RIPA 数据显示，15-17 岁黑人青年被搜查的几率几乎是白人青年的六倍，15-17 岁西班牙裔/拉丁裔青年被搜查的几率几乎是白人青年的四倍。
- 总体而言，在所有种族和族裔群体中，被拦截时，警察认为是黑人的，被搜查 (20.1%)、被扣留在路边或巡逻车内 (17.9%)、被戴上手铐 (15.4%)，并被下令从车上带走 (7.6%) 的几率最高。与 2022 年报告的分析结果类似，尽管拦截的白人人数是黑人的两倍多，但警察进行搜查并下令从车上带走的黑人比白人多。

拦截期间采取的行动——按种族/民族划分

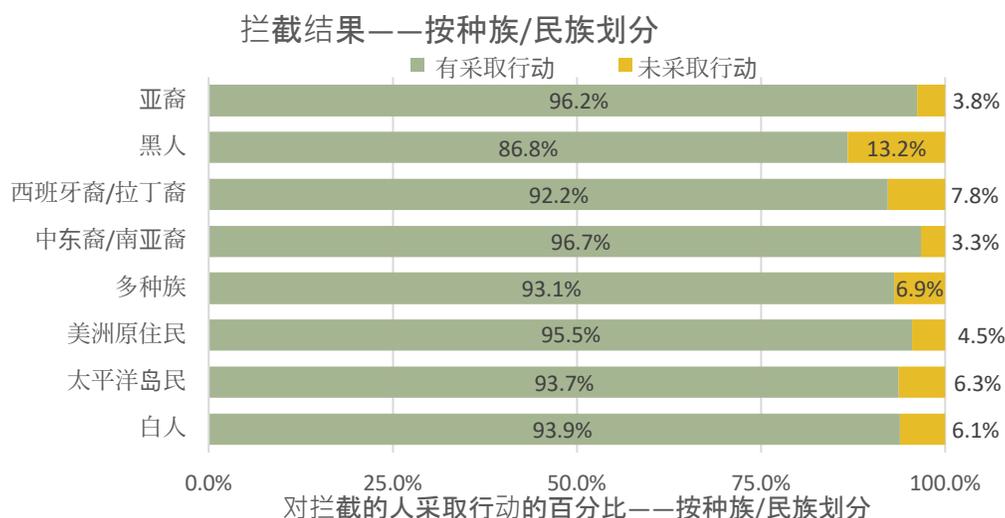


- 此外，搜查率和发现率分析显示，除亚裔和中东裔/南亚裔外，所有种族或族裔的有色人种被搜查的几率高于被视为白人的个体。在被拦截的人中，被认为是黑人的个体被搜查的比例是白人个体的两倍多。

搜查率和发现率——按种族/民族划分（所有搜查类型）



- 警察还报告了每次拦截的结果（例如，发出警告或传票、逮捕或未采取任何行动）。警察报告说，与其他种族/族裔群体相比，在拦截他们认为黑人的时候，最常见的拦截结果是没有采取任何行动，这表明那些被拦截的黑人没有从事犯罪活动。



与警察接触对心理健康的影响

委员会审查了最近的研究，发现警察互动会对黑人、原住民、西班牙裔/拉丁裔和其他有色人种的身心健康产生负面影响。研究表明，与执法部门的接触类型和非自愿接触的频率可能会对拦截的个人产生有害影响，会引发压力反应、抑郁症状、焦虑和其他相关的负面心理健康影响。该研究表明，种族和身份分析超越了刑事法律制度和警务范围；这也是一个重要的公共卫生问题。

近几十年来，城市警务实践逐步转变为采用积极或激进式方法，其中警察采用积极的策略与“高犯罪地区”的个人接触，以发现“迫在眉睫”的犯罪活动。在大城市，警察接触的主要对象是年轻的黑人和西班牙裔/拉丁裔男性，他们在警察执法过程中受到的对待与白人同龄人存在明显差异。

对黑人和西班牙裔/拉丁裔作出报警威胁或报警行为，可能会给他们带来一系列严重的负面心理影响。研究表明，鉴于警察曾对黑人、西班牙裔/拉丁裔、原住民和其他有色人种做出野蛮行为和使用武力，基于偏见而呼叫执法机构——也称为代理偏见——可能会被用作针对无辜有色人种的武器，作为一种种族恐吓形式，可能导致受害者陷入恐惧。

委员会审查了对生活在城市地区的黑人个人的研究和调查，研究人员认为，被拦截的人很有可能经历痛苦，感到不公正、绝望，甚至是人性丧失。增加警力非但没有加强公共安全，反而可能产生相反的效果，并削弱社区的安全感。对于黑人来说，仅仅看到警察会增加焦虑程度，而与警察互动与更高几率的痛苦、焦虑、创伤和抑郁相关。警察干预程度越高，心理健康状况也越差。加强警察监控可能会对青少年的心理健康产生特别严重的影响。

根据该研究，委员会认为公共卫生官员和政策制定者应将种族和身份分析以及反向治安视为重大公共卫生问题。必须认识到，警察互动可能会对黑人、西班牙裔/拉丁裔、原住民和有色人种的身心健康产生负面影响。这样做有助于显著减少社区成员（作为社区及激进式警务实践的目标）面临的高压力、社区分裂和不良健康结果。有鉴于此，应投入足够的资源来了解和解决种族和身份分析对健康的影响。

借口拦截

今年，委员会继续审查借口拦截和搜查。借口拦截指的是警察以违反交通法规或轻微违规为由拦下某人，意图通过拦截来调查其预感的另一项罪行，但这种预感本身并不构成合理怀疑或合理依据。虽然借口拦截是合法的，但这种做法受到广泛批评，并经常被描述为非法调查，有数据表明，这种拦截查出的违禁品或证据的概率并不高。

委员会审查了曾出现的借口拦截警务做法以及可能鼓励使用借口拦截的政策，然后对不同类型的借口拦截进行了细分。由于借口拦截允许警察行使重要的自由裁量权，因此直接和暗地里的偏见可能会影响警察的拦截决定以及在拦截期间采取的行动。研究表明，交通拦截是人们与执法人员打交道的首要原因，也是日常执法活动中黑人与白人遭到差别对待的最大来源。

- 研究表明，加州黑人更有可能在交通拦截时遭到武力对待，而且他们被警察打伤、枪击或杀害的可能性大约是他们在该州人口中所占比例的三倍。在全国范围内，执法部门的大多数杀人事件都源于涉及交通违规或执法部门对非暴力犯罪的反应。
- RIPA 数据显示，在遭遇交通拦截时，黑人、西班牙裔/拉丁裔以及多种族人被要求同意接受搜查的可能性分别是白人的 4 倍、2.4 倍及 2.2 倍。然而，2019 年到 2021 年的 RIPA 同意搜查数据显示了一种持续的趋势，即与被认为是白人的群体相比，警察最不可能在这些群体所持有的物品中发现违禁品。
- 与同意搜查类似，基于个人的受监督状态（例如假释、缓刑等）而进行搜查时，并不要求警察怀疑该等人士存在任何犯罪行为。RIPA 数据显示，对于因交通违规行为而被拦截的黑人，仅根据监管状况被搜查的可能性是因交通违规行为而被拦截的白人的 5.2 倍。在所有涉及仅基于监管状况而进行搜查的交通拦截中，只有 15% 发现了违禁品，而在这些类型的拦截中（涉及仅基于监管状况而进行搜查），当被拦截者被认为是黑人 (12.3%) 或西班牙裔/拉丁裔 (14.2%) 时，发现违禁品的频率更低。

除了对交通拦截进行更广泛的分析外，委员会还审查了一小部分可能属于借口性质的拦截——包括针对与自行车有关的违规行为的拦截、针对道路违规行为的行人拦截（如未在指定的十字路口过马路或不遵守交通标志）或闲逛拦截——以确定某些违规行为是否被不同地用于针对某些个人群体。

- 在所有停车中，委员会发现，被视为多种族、西班牙裔/拉丁裔或黑人的人在因自行车违规而被拦截的人中的占比比被视为白人的人所占的比例更大。
- 一般来说，在针对与自行车有关的违规行为的拦截中，被搜查、扣留在路边或巡逻车里以及被戴上手铐的比例比针对所有其他原因的拦截要高得多。此外，警察在针对与自行车有关的违规行为的拦截中，有 37.5% 进行了搜查，而所有其他拦截的这一比例为 11.8%。与在上述针对与自行车有关的违规行为的拦截期间所采取的总体行动率相比，警察更有可能搜查、拘留或给被认为是多种族或西班牙裔/拉丁裔的人戴上手铐，也更有可能拘留或给被认为是黑人的人戴上手铐。
- 在以行人违反道路规定为由进行的拦截中，黑人 (0.81%)、白人 (0.80%) 和多种族 (0.66%) 的比例较高。与针对道路违规行为的行人拦截的平均比例相比，当警察认为行人是多种族、黑人或西班牙裔/拉丁裔时，对行人进行搜查、扣留及戴上手铐的频率更高。对于因道路违规行为而被警察拦下且被视为黑人的人，警察在拦截结束时没有对其采取任何行动的可能性是被视为白人的人的 2.6 倍。
- 若按种族划分，当行人被视为黑人 (1.68%)，白人 (1.27%) 或多种族人 (1.05%) 时，以闲逛违规为由被拦截的比例更大。在性别认同方面，当警察认为个人是跨性别男人/男孩 (4.55%) 或跨性别女人/女孩 (4.36%) 时，以闲逛违规为由进行拦截的比例更大——比闲逛拦截占有所有拦截的总体比例 (1.03%) 高出四倍。此外，与闲逛拦截在针对不存在任何障碍的人的所有拦截中的比例相比，闲逛拦截在针对存在心理健康障碍的人的所有拦截中所占的比例高出 6 倍，而闲逛拦截在针对存在其他障碍的人的所有拦截中所占的比例高出 4 倍。

在关注公共安全的同时，侧重于以情报为主导及基于证据的拦截有可能减少差别对待和分解定性。研究表明，减少借口拦截不会对公共安全产生负面影响。

- 通常情况下，进行借口拦截并不会杜绝携带违禁品或武器的行为。
- 进行借口拦截的代价较高。数据显示，警察在没有采取执法行动或发现违禁品的交通拦截上花费了大量时间（2019 年近 80,000 小时）。对于当地执法部门来说，其中有 28,000 个小时是用于追查非机动车违法行为，因此，更有可能属于借口拦截。
- 美国国家公路和交通安全管理局 (NHTSA) 的研究表明，自动测速执法和闯红灯摄像头等交通安全措施可以改善公共安全，同时减少警察的自由裁量权。

为了减少数据显示的差异，并使警务实践更公平、更安全、更公正，一些执法机构、市政当局和州正在努力取缔借口拦截和搜查。除了取缔借口拦截外，一些市政当局正在考虑更广泛的策略，以减少警务在交通执法中的占比，包括：(1) 限制对交通违法行为征收罚款和费用，减少部分借口拦截的附带影响；(2) 制定由普通平民而不是执法人员参与的交通管理计划。委员会强调了加利福尼亚州和全国各地几个城市的政策，这些城市一直在发展民间交通部门。

委员会鼓励利益相关者制定数据驱动的政策，以改善公共安全，并通过取缔借口拦截来制定创新的方式，以解决种族和身份分析问题。特别是关于易受偏见影响的高自由裁量权借口拦截和搜查，委员会呼吁立法机关、执法机构和当地地区检察官审查新出现的方法，包括：

- (1) 识别并采取行动，限制对公共安全构成低风险并在执行率方面存在显著差异的交通法规和轻微违法行为的执行。
- (2) 限制武装执法人员在交通执法方面的响应，仅在涉及公共安全的情况下才允许截停，并探索修改车辆法规，更广泛地将交通执法移出执法范围（例如，移到民间交通单位）。
- (3) 禁止在交通截停期间进行某些搜查，例如同意搜查或监督搜查，而是要求搜查应出于合适的缘由。
- (4) 取消所有借口截停和随后的搜查，并确保截停或搜查分别基于合理怀疑或合理缘由。

报告还讨论了在不同司法管辖区为消除与借口截停有关的差异而实施的模式。这些模式包含其他执法机构和市政当局在制定自己的政策时可能希望探索的关键条款。根据这些模式，委员会提出以下建议：

- (1) 委员会建议各机构的政策应规定禁止截停的具体类型，以便限制警察在确定哪些类型属于公共安全截停时可行使的自由裁量权。
- (2) 委员会建议立法机关评估，对于 RIPA 数据显示的在统计上有显著差异且对公共安全几乎没有益处的截停，是否要采取合理缘由标准。
- (3) 政策应禁止在没有合理缘由或合理怀疑的情况下传统上允许的特定类型的执法行动。具体而言，委员会认为，执法政策应禁止同意搜查和监督搜查，除非有确凿事实证明存在导致发生犯罪行为的合理缘由。
- (4) 委员会建议立法机关禁止询问个人的缓刑、假释或监督状态，除非有确凿事实证明存在导致发生犯罪行为的合理缘由。

同样，委员会探讨了地区检察官为减少与借口拦截有关的差异而实施的各种政策。其中的许多政策都包含委员会建议地区检察官在制定解决借口拦截的战略时考虑的几个核心组成部分，即：

- (1) 拒绝提出由借口拦截或搜查而产生的指控。
- (2) 制定政策，指示地区副检察官拒绝根据交通事故或轻罪期间发生的搜查（例如，同意或缓刑搜查）提出占有指控。

(3) 制定指令，明确规定限制或禁止的拦截类型，例如车窗遮盖或注册过期。

最后，委员会审查了其他州依靠各种方法来结束借口拦截的新法律。委员会建议加州立法机关在评估潜在的州政策改革时审核以下几个因素：

(1) 考虑各种措施，包括禁止同意搜查或建立一级和二级交通执法系统，以及这些措施如何减少执法差异和不公平执法。

(2) 考虑解决交通违规行为以外的借口拦截问题，例如与行人相关的拦截（例如，解决拦截盘查的政策，例如在纽约州）。

(3) 考虑制定一揽子改革方案，以解决和结束包括将非刑罪化作为核心组成部分在内的借口拦截。

对于机构、地区检察官和立法者来说，除了研究新型交通执法计划外，与他们所服务的社区合作制定自己的政策，以解决借口拦截问题同样重要。

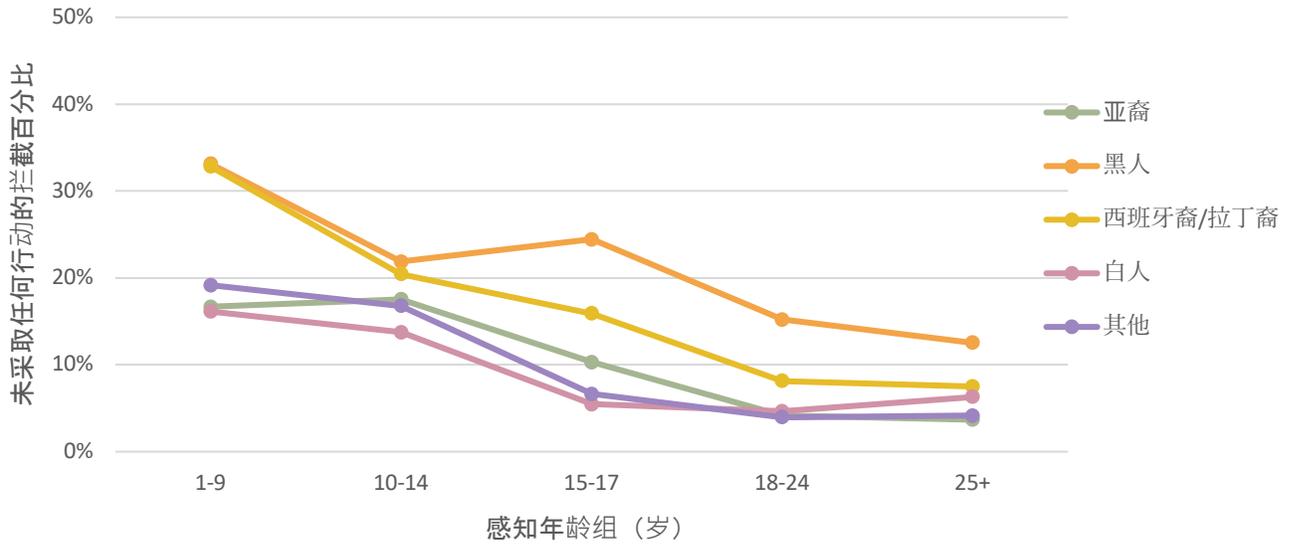
青年与执法部门的接触

儿童和青少年在与警察遭遇时可能面临与成年人相同的待遇——他们可能被扣留、搜查、戴上手铐、喷胡椒喷雾、电击甚至枪杀。当在这些过程中，警察执法错误时，后果可能是毁灭性的，且所产生的深远影响会超出数据显示的范围。委员会强调了几起引人注目的事件，在这些事件中，警察不考虑所涉青年的年龄，导致儿童受到伤害。

此外，委员会还审查数据，以更好地了解青年在与执法部门互动时的经历。研究表明，黑人和西班牙裔/拉丁裔青年比白人青年更有可能与执法部门直接接触。数据显示，15-17岁黑人青年被搜查的几率几乎是白人青年的六倍，而西班牙裔/拉丁裔青年被搜查的几率几乎是白人青年的四倍。被拦截时，黑人青少年被扣留在路边或巡逻车上，被搜查或戴上手铐的比例高于任何其他种族和民族与年龄组的组合。黑人青年也比白人同龄人更有可能因相同的行为而被拦截和扣留，包括故意破坏和扰乱秩序等轻微罪行，并且更有可能受到武力对待。研究还表明，有色人种青年的不当行为更有可能被视为纪律或警务问题，这与白人同龄人的不当行为不同，白人同龄人的不当行为更常被视为“行为健康问题”，由学校官员而不是警察解决。

委员会还仔细评估了拦截方面的差异，这些差异导致警察没有采取可报告的行动来确定拦截是否基于足够的合理怀疑或合理理由，以及进行拦截是否应作为第一选择。关于在遇到拦截时没有被采取可报告的行动方面，种族群体之间最大的差异是在15-17岁年龄组。这个年龄组被拦截时，警察没有对以下人群采取行动的比率分别为：黑人青少年24.4%，西班牙裔/拉丁裔青少年15.8%，亚裔青少年10.3%，其他种族/族裔群体的青少年6.6%，白人青少年5.5%。

拦截时未采取可报告行动的比率——按年龄、种族和族裔群体划分



此外，委员会还审查了仅基于同意的搜查，即警察在进行搜查时提供的唯一依据是“已获得同意”。据报道，在仅基于同意的搜查中，占比最高的是被视为黑人且年龄在 15-17 岁的人。这些数据可能反映了这样一个事实，即青年可能不知道自己的权利，或者不愿意拒绝警察对他们的人身或财产进行搜查的要求。

委员会还审查了现场面谈卡数据。警察可以填写现场面谈卡，以记录和跟踪在拦截、调查和逮捕期间进行的接触；在将数据输入执法数据库时也可能用到现场面谈卡，例如跟踪潜在帮派成员的 CalGang 数据库。在所有按照种族和族裔群体来划分的人中，警察在拦截处于 10-14 岁的个人时（黑人 19.1%，西班牙裔/拉丁裔 16.4%，亚裔 11.3%，白人 10.1% 和其他 8.6%）完成现场面谈卡的情况在不同的年龄组中占比较高。委员会对在完成现场面谈卡后将青年纳入警察数据库表示担忧——这既是因为他们更容易受到伤害，更愿意服从权威人物并回答警察的问题，也是因为儿童可能无法权衡向警察讲述日后可能存入数据库的信息的长期后果。委员会鼓励政策制定者和执法机构考虑为青年提供额外的保护和保障，因为这可能会产生长期的负面影响。

委员会还探讨了学校执法的增加，这增加了近几代年轻人与执法部门的接触。在美国教育部 2015-2016 年民权数据收集中，加州各学区报告称，学校有 2,080 名现场执法人员和 4,228 名保安。数据显示，加利福尼亚州 6.3% 的学生（390,072 名学生）就读于有执法人员学校的学校，但学校没有辅导员。

在探索学生安全与学校执法之间的关系之前，委员会审查了各州和全国有关学生安全的数据。虽然建立学校执法机构的动机通常是为了提高公共安全，在 2009 年至 2019 年的十年间，校园暴力和安全问题事件有所减少，但校园枪击事件除外。研究人员发现，驻校警察 (SRO) 并不能防止与枪支有关的事件，而 SRO 的存在增加了对学生进行停学、开除、警察转介和逮捕的情况。这种增加情况在黑人学生、男学生和残疾学生中一直都是最为明显的。

此外，经历较多惩戒性离校处分的学生，如停学、开除和转入其他学校，接触刑事法律系统的风险也可能更高。在过去十年中，加州学校的停学率和开除率有所下降。然而研究表明，与同龄人相比，有色人种学生、残疾学生和 LGBTQ+ 学生更有可能遭到惩戒性离校处分，尽管没有证据表明他们出现问题行为的概率更高。

鉴于这项研究，委员会要求政策制定者考虑是否也应将针对青年的额外保护扩展到执法实践的其他领域，例如同意搜查和现场面谈卡。在放弃任何权利之前，青年可能还需要额外的保护和保障，特别是如果他们的任何言论可能在刑事诉讼中被用来对付他们。此外，青年在与警察接触时的反应可能与成年人不同。政策制定者还可以考虑如何改革使用武力的政策和做法，以考虑到青年的身体和发育差异。

委员会强调了在制定政策或法律时考虑青年脆弱性的重要性，并计划审查针对学生纪律问题的其他政策建议和最佳做法，以及有关学校警察的政策建议。

种族和身份分析政策和问责制

几起备受瞩目的警察杀人事件，特别是乔治·弗洛伊德 (George Floyd) 遇害事件，催化了一场全国性的运动，呼吁进行深刻的系统性变革，以减少警察对美国黑人的持续暴力行为。该运动的核心是强烈要求实行警察问责制。大多数执法机构都有内部程序，应该追究相关人员的责任。然而，其中许多流程都因为各种体制失灵和障碍而无法实行。当这些内部机制未能遏制不当行为时，司法管辖区就会设立外部机构，作为对机构的额外检查。报告就各种警察问责机制开展民意调查。有许多因素能够促进内部问责机制的效力。这种机制往往依赖于在民事投诉或内部投诉中，已宣誓就职的官员要求其他宣誓官员承担责任，报告对此进行了更详细的讨论。内部机制的有效性可能取决于官员尽职尽责地执行机构制定的程序，对流程和官员进行检查以确保他们遵守既定政策，以及机构领导层对问责制的承诺。

该报告讨论了机构文化的影响，主管在塑造这种文化方面可能发挥的作用，以及用于促进问责制的数据和政策分析。执法机构的问责制文化会影响内部事务和其他部门问责制度的效力。主管在建立和塑造部门文化以及鼓励问责制方面发挥着不可或缺的作用。内务部门是问责的第一线机制；执法机构可以最直接地接触有关官员以及有关不当行为指控的证据。各机构还应进行数据分析，以提供具体证据证明实践对社区的影响，并根据需要审查和修订其政策。

一些司法管辖区根据社区的资源和变革愿望，在执法机构之外建立了问责机制。所有问责制度都整合起来，并从整体角度考虑时效果更好，这样就可以对人们认为可以依靠的官员和机构进行不同的检查。委员会审查了以下外部问责机制：

- 总检察长监督；
- 民事诉讼机制；

- 刑事监督；
- 民事审查委员会，包括有效的民事审查委员会的各种类型和指导原则；
- 监察长，突出成功监察长的特征，并提供监察长办公室监督洛杉矶警察局和洛杉矶警长部门的例子；
- 警察委员会，包括旧金山、奥克兰、洛杉矶和伯班克的委员会；和
- 旧金山警察问责部，一个独特的政府部门，负责监督并独立于警察局。

虽然这些机制可能有所重叠，但这些机制之间协调一致、结合使用，更有可能推动问责制的成功实施。由于社区的资源和需求各不相同，因此不存在通用模式。不同的机构和市政当局可能会尝试不同的方法来满足其社区的需求。正如委员会在本报告中强调的那样，社区应参与决定哪种方法最适合他们。今后，委员会希望审查问责机制的效能，并讨论效能措施。委员会还希望讨论问责机制面临的限制，特别是那些可能受到执法机构报复的情况。

服务呼叫与代理偏见

该报告讨论了调度员在种族和身份分析方面发挥的作用。出于多种原因，调度员在服务呼叫的响应和结果方面发挥着不可或缺的作用。它们充当 911 呼叫者和响应团队之间的管道。调度员直接与 911 呼叫者通话——听到呼叫者的声音和语气以及任何背景噪音——并可以根据需要提出问题。然后，调度员做出选择：(1) 派遣执法人员；(2) 对于有危机干预小组的司法管辖区，则派遣危机干预小组；(3) 派出医疗队或消防队；或者 (4) 根本不派出团队。因此，辨别电话呼叫的内容是与非暴力危机有关（例如心理健康或药物滥用事件），还是出于偏见而不恰当引发的，是一项重要的技能。此外，响应团队需要依赖于调度员收集的信息。这些信息可能会影响团队对特定事件的响应方式，且可以为不稳定的互动做好准备或防止出现不稳定的互动。

该报告审查了调度员可能不愿意放弃派遣执法团队的原因，并审查了可用于帮助调度员在响应服务呼叫时做出更明智的决策的几种资源，例如：

- 技术与信息：加州的 911 呼叫系统也正在更新为下一代 911 (NG911)，以跟上当前技术的步伐。利用该系统，调度员在接听电话时可以访问更多信息，例如短信和视频；
- 988 自杀和危机生命线：911 调度员将同时与新成立的心理健康危机热线 988 合作，以消减执法部门对危机电话的反应程序。988 系统将有助于阻止执法部门对更适合提供精神健康响应或药物滥用响应的呼叫作出响应。
- 资源行和数据库 - 211：也可以通过拨打另一个三位数的电话号码 211 来获得服务。这是一个免费的电话号码和在线数据库，可将人们与当地的卫生和人类服务联系起来，例如食品、住房、儿童保育、公用事业援助、危机干预、灾难响应信息等。

POST 正在更新其调度员培训课程，以纳入有关心理健康、危机干预和降级技术以及隐性和显性偏见影响的培训。在 POST 更新和开发调度员基础培训课程时，委员会建议 POST：

- (1) (a) 为调度员提供偏见培训，所有调度员必须每年至少参加一次；(b) 强制要求重复、持续和加强参与偏见培训，作为进一步的研究支持；(c) 并每年审查和更新偏见培训，以确保其素质和成效；
- (2) 开发一种超越口头面试的评估工具，以确定申请人在调度员招聘过程中可能存在的偏见；
- (3) 制定招聘调度员的外联战略，使调度员能够体现出他们所服务社区的多样性；以及
- (4) 为当地执法机构提供关于社交媒体调查或调度员招聘询问的指导。

在去年的报告中，委员会强调了全国各地的一些地方项目，这些项目正在制定武装人员应对危机的替代方案。在旧金山、萨克拉门托、奥克兰、丹佛和洛杉矶等城市，这些项目由训练有素、未经武装的专业危机应对小组组成，可以接听服务呼叫电话并为需要心理健康或其他支持的人提供帮助。在本报告中，委员会提供了这些计划的最新情况，包括过去一年程序的扩展或变化。简而言之，这些危机干预计划正在继续为其社区提供照护，并不断扩大以增加新的团队或额外的服务时间。进行扩大意味着执法部门接听的危机电话更少，从而减少了危机中的个人与警察和刑事法律系统之间的接触。社区响应意味着更多的转诊治疗，以及更少的电话呼叫以相关人士被戴上手铐告终。至关重要的是，危机干预小组很少要求警察增援，这表明执法以外的替代方法成功地提供了危机应对措施，而不会危及公共安全。

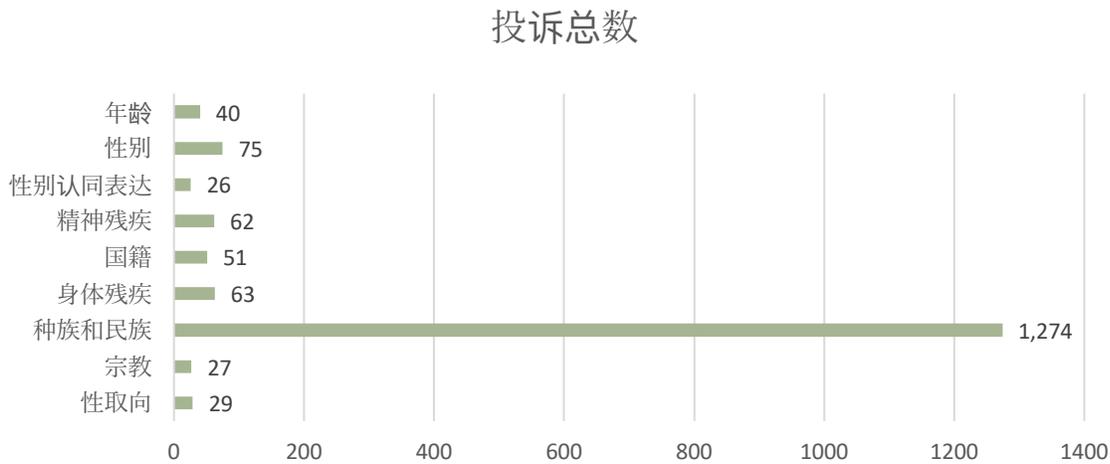
该报告还讨论了为希望建立危机干预计划的社区提供的一些联邦和州级资金资源。此外，报告还描述了上述计划的供资情况。报告中提到的各种计划从城市基金、赠款或志愿者服务等来源获得资金。

平民投诉

该报告分析了 2021 年加州 688 个执法机构收到的民事投诉，其中包括 522 个 RIPA 报告机构。RIPA 机构总共报告了 10,088 起投诉，10,490 起投诉在 2021 日历年得到了处理。在作出处理的投诉中，992 起 (9.5%) 得到维持，1,076 起 (10.3%) 未得到维持，3,496 起 (33.3%) 被免除罪责，4,926 起 (47%) 无根据。

RIPA 机构报告了 1,426 起指控种族或身份分析要素的投诉，占 2021 年 RIPA 机构报告的投诉总数的 14.1%。在这 1,426 起投诉中，有 1,647 起属于身份分析指控。这是因为一些平民声称存在不止一种身份分析，例如根据其国籍和宗教进行分析。在 1,647 起身份分析指控中，指控基于种族和民族进行身份分析的投诉约占 77%。下图提供了这些投诉中指控的细目。

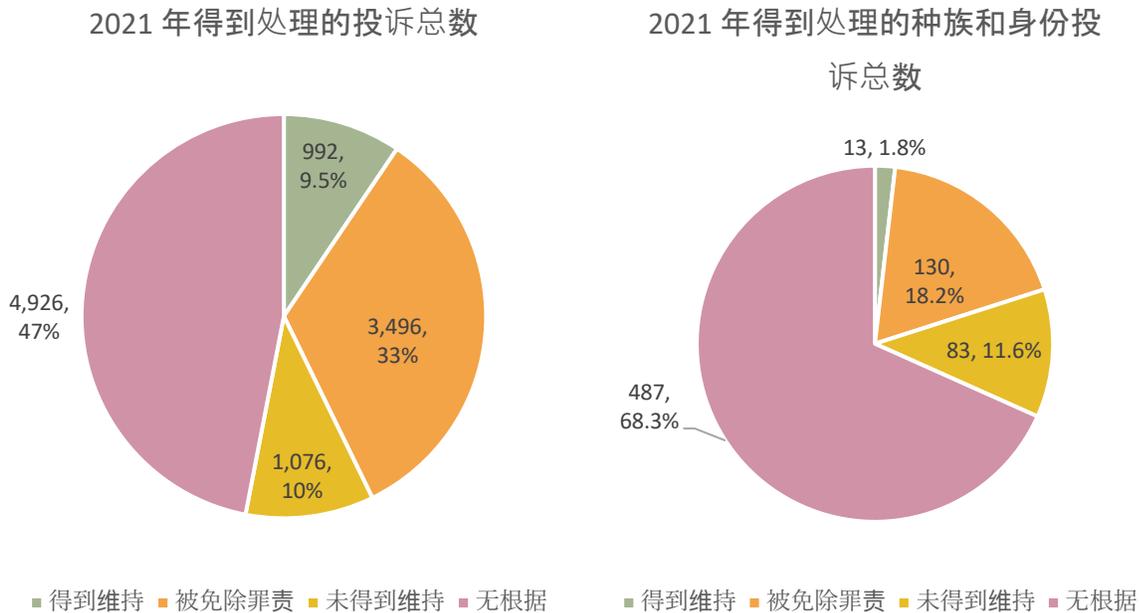
2021 年报告的种族和身份分析指控总数



在 1,426 起指控身份分析的投诉中，有 713 起在 2021 年得到了处理：13 起 (1.8%) 得到维持，83 起 (11.6%) 未得到维持，130 起 (18.2%) 被免除罪责，487 起 (68.3%) 无根据。

下图显示了 2021 年数据中处理类型的分布，包括 (1) 所有得到处理的投诉，和 (2) 得到处理的种族和身份分析投诉。

2021 年投诉的处理分布



该报告包含更多细节以及第 1、2 和 3 波机构的投诉数量明细。值得注意的是，第 1 波机构指控种族和身份分析的投诉总数有所增加，而第 2 波和第 3 波机构的此类投诉总数则有

所下降。然而，在每一波中，投诉总数与收到的身份分析投诉数量之间没有明显的相关性。第 1 波机构的投诉总数减少了 3.5%，但指控种族和身份分析的投诉数量增加了 18.2%。第 2 波机构的投诉总数减少了 30.1%，而身份分析投诉减少了 1.4%。第 3 波机构的投诉总数减少了 6.5%，而身份分析投诉减少了 22.7%。

除数据分析外，该报告还全面讨论了民事投诉程序每个步骤的最佳做法。这些做法旨在确保社区成员和执法部门可以使用投诉程序，并对其有意义。将投诉程序规范化，确保所有投诉都得到调查，并鼓励与投诉人进行定期和透明的沟通，使社区成员感到他们的想法得到倾听，他们的意见受到重视。此外，这些做法使各机构能够更好地了解每起投诉所依据的事实，这反过来又可能有助于查明影响该机构的人事问题。因此，委员会鼓励执法机审查讨本报告所讨论的最佳做法，并将其纳入其投诉做法。

最后，委员会再次建议立法机关：(1) 在《刑法典》第 832.5 条中界定“民事投诉”的定义，以及 (2) 修改或取消《刑法典》第 148.6 条的规定，即执法机构在接受民事投诉之前必须获得关于刑事制裁的签字确认书。

POST 培训和招聘

根据法律要求，和平官员标准和培训委员会 (POST) 是独立的州机构，负责整个加利福尼亚州和平官员的所有培训和规范，负责制定最低标准、传播指南和认证培训。作为 RIPA 任务的一部分，委员会已审查课程、视频、在线课程材料和课堂培训并提出建议。委员会对 POST 培训和支出的审查让公众了解到：(1) 课程和培训的质量以及建议的修订和改进，(2) 培训在减少种族和身份分析方面的效果如何，以及 (3) 如何利用执法培训的 POST 资金。

本报告重点介绍了委员会对两门侧重于种族和身份分析课程的审查和评论：学习领域 42 (LD 42)，关于文化多样性/歧视的基础学院课程，以及宽容博物馆 (MOT) 的培训师课程，题为“种族和身份分析培训师培训”。委员会的评论因课程而异，包括但不限于以下内容：课程应针对非法种族或身份分析行为以及参与此类行为的责任进行有意义的讨论；这些课程应针对 RIPA 数据中显示的差异和围绕分析的循证内容进行讨论；这些课程应讨论警务的历史；MOT 和 POST 应与社区成员合作，更频繁地更新课程材料；委员会表示关注的是，在 20 年没有实质更新课程之后，MOT 和 POST 只专门用了一年时间来更新 MOT 的课程；委员会成员希望有机会观察课程的推进情况；委员会希望收到衡量 POST 培训效果的数据；这些课程应在整个培训过程中提及种族和身份分析，而不是只关注种族分析；推进小组应包括非执法代表；课程应旨在让受训者在离开时明白，解决偏见实际上可以带来更好的结果。该报告更详细地讨论了委员会对这两门课程的评论。

该报告列出了一些建议，供公众、立法机关、POST 和执法机构主管考虑。具体包括但不限于：

- 向委员会提供信息，说明如何将委员会的建议纳入课程；
- 扩大 POST 委员会的规模，增加更多的公众成员，以确保来自非宣誓社区的公众代表更加多样化；对 POST 的培训资金进行审计或财务分析，以确定培训资金的最有效使用；
- 要求现场培训官在向新认证的学院毕业生提供现场培训之前，接受广泛的种族和身份分析培训；
- 要求 POST 创建其认证课程有效性的衡量标准；
- 将 RIPA 数据纳入到 POST 课程框架中，并在培训时使用现实生活中的情况；
- 通过在公开的 POST 委员会会议上讨论 RIPA 委员会的课程反馈和最佳实践建议，制定社区参与计划并聘请社区参与协调员，来增加公众参与；
- 更频繁地更新培训师培训课程，并积极与社区和不同的利益相关者群体接触，以审查新课程内容并提出建议；和
- 将合作伙伴关系扩大到可以获得资金以用于设计课程和提供培训的不同组织。

该报告还审查了立法分析员办公室、小胡佛委员会 (The Little Hoover Commission) 和加利福尼亚州审计员对和平官员和调度员的 POST 培训的分析、研究和审计。

此外，委员会还就 POST 的种族和身份分析相关条例向 POST 提出了意见，包括 AB 846——要求 POST 针对在招聘过程中的偏见筛选制定相关条例，以及 SB 2——要求 POST 界定“严重”不当行为，以便评估是否取消和平官员的资格。

委员会期待继续与 POST 对话，以探讨种族和身份分析培训如何成为官员努力消除加利福尼亚州种族和身份分析的更有效工具。

公开使用 RIPA 数据

为了了解 RIPA 数据的效用和有效性，委员会邀请了几个组织介绍他们如何在社区中使用 RIPA 数据。该报告强调了加州公共政策研究所、洛杉矶县邻里法律服务和警务公平中心如何分析 RIPA 数据，以确定加州警务实践中的种族差异。

RIPA 条例

该报告总结了行政法办公室于 2022 年 8 月 5 日批准的实施 RIPA 条例的修正案。总检察长办公室修订了条例，以提高报告的拦截数据的准确性和一致性。修正案的目的是协助委员会、执法机构、独立研究人员和公众跟踪、分析和了解种族或身份分析是如何发生的，以便制定解决方案和更改政策。

该报告强调了条例的一些关键变化，其中包括：要求警察报告他们是否认为被拦截的人无家可归；澄清现有义务以便进一步简化警察的报告；以及概述研究人员和公众访问拦截数据的流程。《加州法规》第 11 篇第 999.28 节（涉及机构如何向该部门报告拦截数据以及

公众如何访问拦截数据)自 2022 年 8 月 5 日起生效,而《加州法规》第 11 篇第 999.224、999.226 和 999.227 节(涉及数据收集)将于 2024 年 1 月 1 日生效。

2022 年颁布的相关法例

报告中有一节介绍了最近颁布的与 RIPA 有关的法例,其中可能要求更新培训并修订机构的政策和程序。报告中强调的法例涉及改革警察背景调查、采用 988 热线来处理心理健康和危机事件,以及将人行道违规行为非刑罪化等。