

转型期 中国警务问题研究

STUDIES ON POLICING
ISSUES DURING THE SOCIETY
TRANSITION IN CHINA

金 诚 著



中国人民公安大学出版社

转型期

中日经济问题研究

中日经济关系研究
中日经济关系研究
中日经济关系研究

■■■

中国社会科学出版社

转型期中国警务问题研究

金 诚 著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

转型期中国警务问题研究/金诚著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2007. 10

ISBN 978 - 7 - 81109 - 874 - 7

I. 转… II. 金… III. 警察 - 工作 - 研究 - 中国
IV. D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 162988 号

转型期中国警务问题研究

ZHUANXINGQI ZHONGGUO JINGWU WENTI YANJIU

金诚 著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2007 年 10 月第 1 版

印 次: 2007 年 10 月第 1 次

印 张: 8.50

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数: 228 千字

ISBN 978 - 7 - 81109 - 874 - 7/D · 823

定 价: 22.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

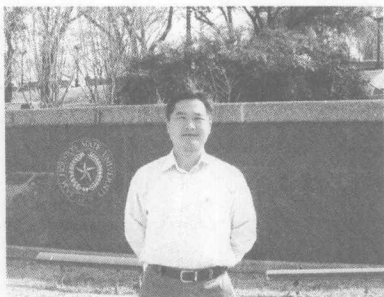
联系电话: (010) 83903254

版权所有 侵权必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.phcpress.com.cn www.porclub.com.cn

作者简介



金诚，浙江警察学院治安系基础理论教研室主任、浙江现代警务机制研究所所长，副教授。研究领域：治安管理学、行政法学、现代警务等。1991年获中国人民公安大学公安管理系法学学士学位。2002年获浙江大学法学院法学硕士学位。澳大利亚新南

威尔士州警察学院访问学者（2004年5月至8月），美国山姆·休斯敦州立大学刑事司法学院访问教授（2006年8月至2007年6月）。

曾在《行政法学研究》、《中国人民公安大学学报》等学术刊物上发表论文30余篇，多篇论文被《高等学校文科学报文摘》（CUPA）、《人大复印资料》全文转载。主持过浙江省哲学社会科学规划项目、浙江省社会科学联合会规划项目、浙江省教育规划项目、浙江省教育厅项目、浙江省青年教师资助项目等多项课题。

前 言

所谓转型，就是一个社会（或国家），或地区由一种体制转向另一种体制。这种转型期并非革命式的剧烈变化而是一种渐进式的变革。卡尔·波拉尼（Karl Polanyi）在其巨著《大转变》中第一次详细论述了转型对社会结构的破坏及其导致的“无管制市场”的分裂效应。许多政治学、经济学和社会学方面的学者普遍认为，当下的中国正处于一种明显不同于西方经验的转型时期，经历一场几千年未有的巨大变革。这种变革可以归纳为几个方面的转型：一是传统的计划经济向市场经济的转型；二是全能政治向依法执政与依法行政转型；三是一元社会向多元社会的转型；四是封闭社会向开放社会的转型。

处于社会转型期的中国警务，面对着很大的困难和挑战。社会利益格局的重新调整，社会控制力的不断弱化，将公安机关这支担负着打击犯罪、维护社会秩序职责的特殊力量推到社会矛盾的风口浪尖。转型期的中国警务在困难与挑战中，顽强地展开一场有史以来伟大的变革。概括起来，转型期的中国警务改革呈现出如下几个特点：

第一，被动型警务向主动型警务转变。计划经济体制对人口流动的禁锢，随着改革开放的大潮，迅速地得到了解放。就城镇而言，原来的单位人变成了社会人；就广大的农村而言，剩余劳动力大量地涌入城市寻找更多的就业机会。公安机关以控制人为主的传统型警务模式很快失灵。被动接警式的警务模式必须向主动防控模式转变。主动型警务提高了警察快速反应能力，增加了人民群众的安全感。在实现由被动型警务向主动型警务转变的过程中，警力资源严重短缺的问题很快暴露出来，特别是针对那些城市化进程较快的沿海开放地区，这一矛盾显得更为尖锐。为解决警力短缺，各地

公安机关在地方财政的支持下,通过大量招募新警缓解警力不足。与此同时,不少地方通过借鉴国外文职警察、辅助警察制度,逐步建立起一支符合中国特色的辅助警察队伍。

第二,打击型警务向服务型警务转变。改革开放之后的1983年,我国开展了一场席卷全国、声势浩大的严厉打击各类刑事犯罪活动的专项斗争。从此,“严打”这一非常的刑事策略便成为各级政府、公安机关打击和控制犯罪的习惯思维模式。打击型警务一度被视为改革开放之后最富有成效的警务风格。但是,随着社会法治环境的逐步建立,社会流动性的进一步加剧,“严打”功能不断弱化,构建一种崭新的预防式警务模式的时机已经到来。20世纪六七十年代起盛行美国的社区警务战略,从90年代后期开始,影响我国的警务改革,并成为中国警务风格转变的主要理论支持和借鉴模式。我们认真地吸取了国外社区警务战略改革的经验,结合我国公安机关长期以来所坚持的“走群众路线”的工作方针,努力实现传统打击型警务向服务型警务的转变。然而,受传统警察亚文化的影响,服务型警务风格并没有得到广大民警的一致认同,有些民警依然认为警察不能扮演“服务者”的角色。由此可见,转变长期形成的警察亚文化和打击型警务观念,并非一朝一夕之事。

第三,随意性警务向规范化警务转变。长期以来,公安机关在执法过程中,自由裁量权设定得过大,又缺乏必要的监督,导致执法的随意性很大。公安机关自身的优越感很强,警察拥有不容挑战的“权威性”。随着一系列蕴涵控权理念的法律、法规的出台,警察的自由裁量空间不断地被压缩,执法的程序性要求越来越高,加之公安机关内部的考核机制逐步建立,不少警察抱怨自己被捆住了手脚,他们面对着重新调整心态的痛苦过程,这也是处于转型期的这一代警察需要付出的代价。考察美国自20世纪60年代开始的警务改革,警察执法活动中的每一项程序规范,也常常遭到一些警察的反对。20世纪60年代的美国社会,个人权利至上,加之美国最高法院首席大法官沃伦的推动,对美国警察执法程序的规范甚至到了十

分苛刻的地步。随意性警务向规范化警务转变，也是法治社会的必然要求，但矫枉不能过正。当前各地袭警事件频发，警察权威遭到前所未有的挑战，警察权威从以前的“盲目自大”到如今的“盲目自卑”，其中是否存在着矫枉过正的现象，值得我们深入地研究。

第四，全能型警务向有限型警务转变。行政审批制度改革，使公安机关的管理理念发生重大变化，实现从全能行政向有限行政转变。大包大揽式的管理是计划经济体制的产物。在市场经济条件下，公安机关必须卸下包袱，轻装上任。长期以来，公安机关担负的职责过重，向社会的承诺又过高，容易出现“信用”危机。向有限警务的转变过程中，公安机关一方面应还权于民；另一方面需整合社会资源，所谓“警力有限、民力无限”，实现治安服务的社会化和市场化。

第五，人力资源型警务向科技主导型警务转变。“向科技要警力”已经成为当前警务改革的又一个重要方向。在构建现代警务机制的过程中，相比人力资源型警务，科技主导型警务更具效率。20世纪90年代初，纽约市警察局局长威廉·布莱顿倡导的“计算机犯罪统计会议”（即“Compstat”战略）发展演变而来的情报主导警务战略，对转型期中国信息化警务改革产生重大影响。在我国，情报信息警务方兴未艾，网上作战平台、信息共享机制、重点区域监控系统等科技主导型警务方式已经逐步建立。可以坚信，科技将成为由传统型警务模式向现代警务模式转型的重要载体。

本书将以中国转型期警务为研究对象，通过警察组织与资源、警务机制与战略、警务执法与规范、现代警务比较与借鉴以及警务改革与评价共五章，以点入手、兼顾到面，但不求面面俱到，展开对转型期警务改革若干问题的研究，试图通过对这些警务改革的点滴研究，折射出我国转型期警务改革的方向和未来趋势，为构建我国现代警务制度做出个人的一点理论贡献。

金诚

2007年9月16日

目 录

第一章 警察组织与资源	(1)
引言	(1)
第一节 我国辅助警力的制度改良	(2)
第二节 组建我国网络警察组织	(16)
第二章 警务机制与战略	(27)
引言	(27)
第一节 基层实践与警务机制创新	(29)
第二节 “行政审批制度”改革与娱乐服务场所、 特殊行业管理新思维	(36)
第三节 “严打”的属性定位与价值分析	(45)
第四节 犯罪地图：对“侵财型”犯罪及防控的 时空描绘	(54)
第五节 反恐及危机应对：“北京奥运会”安保人员的 培训	(74)
第六节 “袭警”及警察执法权益的保护	(81)
第三章 警务执法与规范	(98)
引言	(98)
第一节 公安行政执法中取证方式合法性问题	(100)
第二节 “治安传唤”的法律属性及实务问题	(113)
第三节 治安行政笔录证据的可采性及其规范	(119)
第四节 治安行政案件查处中的若干程序问题 ——兼论《治安管理处罚法》的适用	(135)
第五节 从网络执法看网络隐私的保护问题	(143)

第四章 现代警务：比较与借鉴	(153)
引言	(153)
第一节 “反恐”背景下美国警务模式的新走向	(154)
第二节 澳大利亚新南威尔士州 (NSW) 警察教育概览 及启示	(172)
第三节 美国犯罪地图技术与执法培训	(184)
第五章 警务改革与评价	(202)
引言	(202)
第一节 案例及点评一：警力下沉、屯警街面	(203)
第二节 案例及点评二：从路桥实践看浙江信息警务	(211)
第三节 案例及点评三：科学设计民爆物品管理环节	(219)
第四节 案例及点评四：公共警力资源应有限使用 ...	(228)
第五节 案例及点评五：治安管理的社会化模式： 保安公司开展有偿护款服务	(231)
第六节 案例及点评六：基层基础信息与情报主导警务 战略	(234)
第七节 案例及点评七：公安行政自由裁量权的运行与 控制	(242)
主要参考文献	(251)
后记	(259)

第一章 警察组织与资源

引言

警务的变革，首先要触及警察组织和机构的变革。转型期的中国警务面临着不少问题，对警察组织和机构而言，比较突出的问题包括警力不足、警种调整以及警察权威和权益保障等。

警力不足，可谓当下中国警务改革的永恒话题。每每到公安机关基层一线调研，“警力不足”几乎已经成为公安基层一线领导和民警的口头禅，警力资源的严重匮乏已经成为我国中长期警务改革的制约和瓶颈，是摆在我们面前的一个最为棘手的问题。事实上，无论是欧美发达国家，还是发展中国家，“警力不足”也是多数警察组织所面临的一个普遍性问题，而这一问题在我国尤为突出。在我国，解决警力不足的问题通常会采取三条路径：一是通过增加地方政府的财政开支，增加正式警察编制来解决警力不足；二是在财政有限性的情况下，少花钱多办事，通过设置“辅助警察”（文职警察），缓解警力不足的压力；三是通过内部管理，调整警务运行战略与机制，从而实现“警力无增加”的情况下提高警察效能。以上三条，虽说是解决我国警力不足的很好思路，但具体操作起来，会遇到较大的问题和困难。大量增加财政投入和编制，必须依靠地方政府的财力，从现实情况来看，通过大量增加经费和编制来解决警力不足，似乎并不太现实；通过建立辅助警察（文职警察）制度，虽然简便高效，但会产生变相执法和无效执法，甚至出现大量管理上的问题；而调整战略与机制，绝非一朝一夕，还有待时日，况且基础警力的需求是无法通过这种途径来解决。

伴随着新型犯罪的产生,需要组建新型专业化的警种予以应对。网络犯罪是一种新的犯罪类型。网络不仅为传统型犯罪提供了新载体,同时产生了一些技术含量更高的“白领犯罪”。设立一些针对特殊领域犯罪的警种,是当前警察组织适应新型犯罪挑战的形势所需,同时也对警察组织专业化提出了更高的要求。

警察权威的丧失,则更深层地反映了转型期中国警察所面临的尴尬境地。曾几何时,中国警察拥有过“绝对”的权威,这种权威是建立在警民之间的相互信任、警察自身正面形象基础之上。这种“绝对权威”也与当时公民法律诉讼救济途径的不通畅、公民法律救济意识不高有关。随着司法对警察权力控制力度不断加大,甚至矫枉过正,警察渐渐地对执法行为缺乏信心,甚至在必要情况下使用强制力时也是慎之又慎,变得谨小慎微。另一方面,社区警务战略下的警察职能和风格的转变,也将传统的“威严”式的警察转变为“和蔼可亲”的服务者。由于角色变换太快,加之社会对警察角色变换理解的片面性,以及老百姓素质的高低差异,袭警行为频发,便成为转型期警察组织所面临的一大问题。

第一节 我国辅助警力的制度改良

“我国正处在社会转型、体制转轨的特殊历史时期,由于诱发违法犯罪的消极因素大量存在,而新的社会机制的形成和防控能力的提高还需一个过程,因此,犯罪和治安问题在一定时间内必然会增多”^①。为应对挑战,公安机关首先要解决警力资源匮乏的问题。然而,增加在编警力,有赖于地方经济的实力。没有财力保证,增加编制就成一句空话。即便在经济发达地区,盲目增加在编警力也非经济之举。聪明的做法是:改良我国现有辅助警力,发挥警力资源合理配置的效能。此举不仅可以快速充实一线警力,亦可有效释

^① 贾春旺于2002年3月22日在全国公安派出所工作会议上的讲话。

放在编警力资源。我国传统辅助警力——治安联防队（工纠队）^①在相当长的历史时期，在维护社会治安、打击违法犯罪方面，可谓功不可没。然而，经济转轨后这种辅警模式运转不灵，体制上的落后导致队员素质上的瑕疵。改良现行的治安联防队（工纠队）体制，创设新型辅警队伍，已为形势所需。2001年1月1日，杭州市成立了全国首家由政府出资，公安机关管理，名为“协警”的新型辅警队伍，开创了我国未来辅助警力的新模式。为深入研究这一崭新的模式，本书作者文章拟通过考察域外辅警制度，分析我国传统辅警制度的弊端，指明我国辅警制度的前景与出路。

一、辅助警力的概念及域外辅助警力制度的启示

（一）辅助警力的概念

就辅助警力的概念而言，国内外还没有统一的名称或定义。广义上，辅助警力是指公有在编警力以外所有的警察辅助力量。在西方，辅助警力的概念与私人警察^②的概念类同。它们主要有特别警察、私人保安公司、警察承包制等形式。^③在我国，广义上的辅助警力是指各类社会治安防范组织，它们是“在基层政府领导下，由居（村）民委员会或单位组建的治安联防队、治安巡逻队、护街队、护村队、护校队、工人纠察队等不同形式和称谓的群众性防范组织”^④。它们“接受当地公安机关的指导，协助公安机关维护社会治安”^⑤。狭义上的辅助警力，限定于直接协助国家在编警察

① 本文主题是探讨狭义上的辅助警力，不研究诸如治保会，保安公司等广义辅助警力。

② 广义上的私人警察是指公有警察以外的所有形式的警察。参见王大伟：《中西警务改革比较》，中国人民公安大学出版社2000年版，第152页。

③ 王大伟著：《中西警务改革比较——从济南市派出所改革模式到世界警务改革的大趋势》，中国人民公安大学出版社2000年版，第171页。

④ 石宗政主编：《治安基层基础教程》，群众出版社1999年版，第117页。

⑤ 李健和主编：《新编治安行政管理学总论》，中国人民公安大学出版社1998年版，第175页。

履行各项职能的辅助力量。英国的文职警察、特别公务员，我国的治安联防队（工纠队），都属狭义上的辅助警力。

在地位上，辅助警力一般不拥有国家公务员的身份；在权限上，他们也不具有任何形式的执法权（包括行政权与司法权）；在功能上，辅助警力主要是弥补在编警力的不足，只起辅助作用。

（二）域外辅助警力制度的启示

在法国，辅助警力主要有两种模式。一种叫辅助警察（Police Auxiliaire），其前身是法国辅助宪兵（Gendarmeries Auxiliaire）^①。辅助警察实行现役制，其成员由内政部有关机关根据国家警察的品质和体质条件，从应征入伍的青年中挑选而来，并在警察院校接受有关法律、职业守则以及体能和射击等教育与培训。培训结束以后，他们被分配到巴黎治安总局、城市警察中心局、边防警察中心局及共和国治安队等机构，进行为期 10 个月的工作。^② 辅助警察全部着装，制式与国家警察相同，但没有警衔标志。在权限方面，他们不具有刑事司法和治安行政管理的职权，只是作为一种补充的角色协助国家警察履行各种职能；在职能上，他们主要从事维护道路交通秩序、社区治安管理、公共场所治安巡逻以及在警察局担负值班或某些技术性的工作；在待遇上，他们按国家警察条令的总体性规定执行；在出路上，对于不能胜任工作的辅助警察，按照不适合服兵役的规定处理。如果在工作期满后仍想继续从事国家警察工作的，可以参加招募国家警察的考试。法国另一种形式的辅助警力是指不占国家警察编制的行政人员、专业技术人员及其他服务人员。为充分发挥所有在编警察的作用，避免因一线职能部门的警察

① 1985 年法国第 85—835 号“关于国家警察现代化”的法律确立了辅助警察设置的总体原则。随后，1986 年第 86—312 号法令通过对国家机构法进行修改、补充，使在国家警察中建立辅助警察得到具体明确的法律规定。此后，依据 1987 年的一项法律，辅助警察才正式建立。参见张京著：《法国治安管理概览》，群众出版社 1994 年版，第 37 页。

② 法国的兵役期为一年。

从事可由一般人员完成的事务性工作而无端浪费警力，法国国家警察利用合同雇员的方式，招募了近万名办公室雇员在国家警察的各个机构中从事行政事务性工作。由于警察工作的专业性和特殊性，国家警察部门要求这些辅助人员必须严格地遵守有关保密制度。近年来，随着科学技术和办公设备的现代化，国家警察需要大量的专业技术人员参与日常的警务工作。因而，目前法国国家警察中的专业技术人员中除正式编制警察外，也采取合同制的办法直接聘用社会上的专业技术人员。

在英国，辅助警力更是蓬勃兴旺。种类上有私人安全公司（the private security industry）、特别警察队、文职警察（civilians）、警察承包制（contracting out）以及公民志愿警察（特别公安员）等。英国特别警察队有 26 种之多，它们是地方当局雇用的私人辅助警察。特别警察队的规模不一，组织各异，但共同之处是都只对市政当局负责，不受内政部与地方警察署的制约。英国皇家警察、国防部警察、交通运输警察、伦敦港口警察都属特别警察队。特别警察队具有一定的行政执法权限，他们在管辖范围内可以处理一些轻微的治安案件，但遇到重大刑事案件时，就必须把案件移交到正式警察。

文职警察在英国可谓历史悠久，它产生于建警初期。英国大量地增加文职警察源于审计委员会 1988 年的一项调查。该调查显示：地方警局一方面喊叫警力不足；另一方面又在大量地浪费警力。一般着装警察有 1/4 的时间从事行政事务性工作，而警长和督察这一级警官平均用 40% 的工作时间处理琐碎的行政事务。在刑侦部门，情况更为严重。因此，英国内政部在同年下达的 106 号通告中，建议各警局多录用文职人员从事文牍、行政和技术性工作，使之经过严格正规化培训，拥有执法权的在编警察从烦琐的事务性工作中解脱出来，去从事“真正的警察工作”。内政部认为，这样做既可以节省警方开支，又可将解脱出来的警官充实基层，提高基层的警务

效率。^①

警察承包制是正规警察部门采取合同的形式,雇用私人来承担原本属于正式警察的工作。他们主要从事社会服务性工作。此外,他们也从事一些警务工作,诸如车辆管理等。但在管理过程中,执法权仍然掌握在正规警察手中。采取警察承包制,不仅可以节省大量的行政成本,而且还可把在编警察投放到最需要的地方。

至于特别公安员,则纯属志愿组织。他们没有工资,警察部门为他们提供的也只是“服务补偿”。特别公安员是正规警察部门的一支辅助力量,在自然灾害、紧急状态等突发事件中作为警察的后备队使用。^②

在我国香港特别行政区,有一支享誉国内外的辅助警察队伍。它成立于1914年,拥有悠久和光辉的历史。香港辅助警察队的工作主要是提供训练有素的后备人员,在应对紧急事故时支援正规警察。香港辅助警察队伍由社会各界的志愿人士组成。在接受“辅助警察基本训练课程”的培训后,派往各警区驻守。同时,为保证任务完成,辅警队员每年还需完成“法定效率训练”。另外,香港辅警队员设有11级辅警警衔,辅警的薪金以小时或天计算。

通过对域外辅警制度的考察,我们得到几点启示:其一,辅警制度在西方普遍存在。其二,域外辅警的雇用关系基本受公法或私法合同的调整。除了法国辅助警察实行现役制外,其他均采取公法或私法合同的雇用方式。这种依法签订合同形成的雇用关系,受法律保护,机制也较灵活。其三,域外辅警的定位都为辅助警力,是在编警力的补充。其四,域外辅警普遍不具有执法权限。除了英国特别警察队拥有一定的治安处罚权限外,其他辅警队员都没有执法权。

① 赵可主编:《国外警学研究集粹》,中国人民公安大学出版社1999年版,第450页。

② 王大伟:《中西警务改革比较——从济南市派出所改革模式到世界警务改革的大趋势》,中国人民公安大学出版社2000年版,第156页。

(三) 域外辅助警力制度的渊源

深入地研究域外辅警制度,我们发现,它们与西方公务员制度中的行政辅助人员制度十分相似。

在法国,国家行政人员就划分为公务员和非公务员的公职人员。在非公务员的公职人员中,有一种无正式职称的辅助人员(les auxiliaires)。这些行政辅助人员的地位与物质保障与正式国家公务员有一定的差别。当公务员不足而有大量的超额工作时,政府就雇用这些人员处理行政事务,这种工作通常是暂时性的。随着行政部门公共事务的大量增加,而政府又不愿意花大量的行政成本招募更多的正式公务员,辅助人员所担任的很多职位通常成为永久性的。在这种情况下,改善辅助人员的地位与物质待遇的呼声高涨。第二次世界大战以后政府以立法的形式保障了行政辅助人员的地位,使他们的待遇逐步接近正式公务员。而且,有些辅助人员已经吸纳为公务员。^① 政府与行政辅助人员的雇用关系是多为行政合同确定的,而行政合同则受公法支配。但在1984年法国公务员地位法限制行政机关任意用行政合同关系任用辅助人员,因而出现了用私法合同雇用的行政辅助人员。因这些人员可以不受公法支配,雇用关系相对灵活,行政成本也比较低廉。由此可知,域外辅警的渊源可能与西方公务员制度有关。

二、辅助警力与在编警力不足

(一) 辅助警力可以缓解在编警力不足

犯罪态势与社会治安状况决定了警力的规模。而犯罪态势又和经济与社会发展水平密切相关。产业革命、人口流动、城市化进程,会使犯罪率大幅上升,并对社会治安带来深远的影响。在20世纪六七十年代,西方国家经历了犯罪率与经济发展指标同步上升,而社会控制力相对弱化的特殊时期。经验证明,面对来势汹涌

^① 王名扬著:《法国行政法》,中国政法大学出版社1988年版,第232页。