
人民法院司法警察制度 改革与发展研究

钟勇生 蔡国芹/主编

RENMIN FAYUAN SIFA JINGCHA ZHIDU
GAIGE YU FAZHAN YANJIU



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

人民法院司法警察制度 改革与发展研究

钟勇生 蔡国芹/主 编
钟夏彬 朱杭基/副主编

RENMIN FAYUAN SIFA JINGCHA ZHIDU
GAIGE YU FAZHAN YANJIU



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

人民法院司法警察制度改革与发展研究 / 钟勇生,
蔡国芹主编. —北京:法律出版社, 2011. 12
ISBN 978 - 7 - 5118 - 2879 - 8

I. ①人… II. ①钟…②蔡… III. ①司法—警察—
制定—研究—中国 IV. ①D926. 17

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 251255 号

人民法院司法警察制度
改革与发展研究

钟勇生 蔡国芹 主 编
钟夏彬 朱杭基 副主编

责任编辑 高 山
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2011 年 12 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 固安华明印刷厂

印张 14 字数 166 千

印次 2011 年 12 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 2879 - 8

定价:33.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序 言

2009年,广东省梅州市中级人民法院通过投标,有幸被最高人民法院确定为当年度最高人民法院重点调研课题——《关于人民法院司法警察职责和职权问题的调研》的承担单位。经过课题组历时一年的努力,作为最终调研成果的调研报告如期顺利地通过了最高人民法院专家组的结项验收,为课题调研活动画上了圆满的句号。

2010年1月,课题调研报告进入专家论证阶段时,我们邀请了最高人民法院、广东省高级人民法院以及广东警官学院的相关领导和专家、学者对我们的调研报告初稿进行论证、评议。参会的领导、专家、学者对我们的调研工作和报告初稿给予了较高的评价。其中,最高人民法院政治部警务部王继平部长在论证会上指出,“这是新中国成立以来我所看到的有关人民法院司法警察履行职责最为全面、最为详细的材料”。在这次论证会上,与会的上级法院领导和专家、学者们还提议,课题组在完成调研报告后,可以再进

进一步深化理论探讨,争取出版成有关人民法院司法警察制度研究的专著。一方面是受到与会领导和专家们讲话的鼓舞,另一方面也是为了不辜负大家对课题组的厚望,在这次会议上,我就要求课题组在完成好调研课题任务后,争取再花点时间和精力,以调研报告的内容为基础,出版一本理论联系实际、论述概括全面的专著。

2011年5月,最高人民法院在山东省济南市召开全国法院研究室会议暨调研成果转化工作会议,梅州市中级人民法院课题组作为优秀调研报告代表在会议上作了《围绕“三个坚持”转化调研成果,推动人民法院司法警察工作科学发展》的经验交流发言。我们在发言中再次承诺要将出版专著作为推进调研成果转化的一项重要内容。我们的表态得到了与会的最高人民法院领导的充分肯定。此后,我们继续与嘉应学院合作,挑选精干力量,迅速组成专著编委会,编写提纲、收集资料、出外考察、分章写作、集中统稿等工作陆续展开。至2011年9月,以《人民法院司法警察制度改革与发展研究》为题的专著已见雏形。

本书的研究内容涵盖司法警察制度的基本理论、实务运作和制度创新等领域,包括司法警察制度概述,人民法院司法警察制度的起源与发展,人民法院司法警察的警务管理体制,人民法院司法警察的职责和职权,人民法院司法警察制度运行的现实问题,人民法院司法警察制度的改革实践,人民法院司法警察制度的发展路径等内容。全书以人民法院司法警察制度历史、现实与改革发展为主线,全面系统地阐述了人民法院司法警察制度。

由于本书是在原调研报告基础上拓展、充实而形成的,实证研究内容占据本书相当篇幅,因此,侧重于人民法院司法警察制度运行现状考察、注重制度运行中的现实问题研究、努力探索人民法院司法警察制度进一步的改革与发展路径成为本书最显著的特点。必须指出的是,本书虽然是在调研报告基础上写作完成的,但两相比较,本书在研究对象范围上外延更广,更加注重理论方面的探索和研究,同时增加了警务管理、改革试点实践以及域外司法警察制

度等丰富内容。

据我们所知,国内研究人民法院司法警察制度的专著尚不多见,为数较多的是有关司法警察教育辅导丛书和论文汇编。我们期望《人民法院司法警察制度改革与发展研究》一书的出版,能够为人民法院司法警察制度理论体系的完善,为实现人民法院司法警察工作的科学化和规范化发展尽一份绵薄之力。

在编写本书的过程中,我们得到了法院系统许多领导、同仁以及高等院校学者们的大力支持和帮助,特此铭记,以表谢意。

广东省梅州市中级人民法院院长 钟勇生

2011年10月8日

目 录

引言 / 1

第一章 司法警察制度概述 / 3

- 一、警察与警察权 / 3
- 二、司法警察及其法律性质 / 8
- 三、司法警察的职业素质要求 / 12
- 四、域外司法警察制度的一般考察 / 16

第二章 人民法院司法警察制度的起源与发展 / 28

- 一、人民法院司法警察制度的起源 / 28
- 二、人民法院司法警察制度的确立 / 32
- 三、人民法院司法警察制度的发展 / 34

第三章 人民法院司法警察的警务管理体制 / 40

- 一、人民法院司法警察的组织管理体制 / 40
- 二、人民法院司法警察的职业准入制度 / 43
- 三、人民法院司法警察的警衔管理制度 / 49

四、人民法院司法警察的业务培训制度 / 58

五、人民法院司法警察的警力调用制度 / 65

六、人民法院司法警察的职业道德规范 / 69

第四章 人民法院司法警察的职责和职权 / 74

一、人民法院司法警察职责与职权的制度性规定 / 74

二、人民法院司法警察履行职责和职权的程序要求 / 80

三、人民法院司法警察履行职责和职权的现状调查 / 86

第五章 人民法院司法警察制度运行的现实问题 / 108

一、人民法院司法警察的管理体制问题 / 109

二、人民法院司法警察的队伍建设问题 / 116

三、人民法院司法警察的职责和职权履行问题 / 124

四、人民法院司法警察的警务保障机制问题 / 133

第六章 人民法院司法警察制度的改革实践 / 139

一、人民法院试行聘任制司法警察制度的改革 / 139

二、人民法院司法警察“警营式”管理模式改革试验 / 147

三、人民法院司法警察警务工作“警长负责制”的改革 / 150

四、人民法院民事执行工作警务化的改革试点 / 154

五、关于人民法院司法警察制度的其他改革措施 / 160

第七章 人民法院司法警察制度的发展

路径 / 165

一、明确司法警察在人民法院组织体系的

角色定位 / 167

二、完善人民法院司法警察制度的立法

规范 / 169

三、理顺人民法院司法警察的领导和管理

体制 / 172

四、优化人民法院司法警察队伍的整体

素质 / 176

五、调整人民法院司法警察的职责范围 / 180

六、科学配置人民法院司法警察的职权 / 183

七、加强人民法院司法警察履行职能的物质

基础保障 / 185

八、以警务督察机制规范人民法院司法警察

的职务行为 / 187

结语 / 190

附录 / 194

附录一：关于人民法院司法警察职责和职权的 调查问卷（客观问卷） / 194

附录二：关于人民法院司法警察职责和职权的 调查问卷（主观问卷） / 208

引 言

人民法院司法警察是我国人民警察的独立警种之一,是人民法院审判工作的重要保障力量。它通过行使职权,预防、制止和惩治妨碍审判活动的违法犯罪行为,维护审判秩序,保障审判工作的顺利进行。人民法院司法警察制度的设置科学与否,直接关系到人民法院的诉讼秩序、司法权威和诉讼程序参与人员的安全保障。

长期以来,作为人民武装力量之一的司法警察,为人民法院的机关安全和审判工作提供了有力的警务保障。在新的社会、经济形势下,随着人民法院审判事业的快速发展,审判业务量不断增长,涉及司法的社会矛盾也相应加剧,人民法院司法警察工作面临新的挑战,出现了许多新的困难和问题。其中,任务繁重与警力不足之间的矛盾、行政执法属性与职责和职权设置不合理之间的矛盾、新型警务工作需要与法律地位边缘化的矛盾、执法环境严峻与物质保障薄弱之间的矛盾等,愈发成为制约人民法院司法警察工作有效开展的“瓶颈”。

2009年,最高人民法院发布的第三个《人民法院五年改革纲要》明确,要进一步优化人民法院职权配置,着力解决人民群众日益增长的司法需求与人民法院司法能力相对不足的矛盾。优化人民法院司法警察职责职权作为人民法院职权配置改革的重要内容,已被最高人民法院列为司法体制改革的重点项目之一。为了更全面地了解人民法院司法警察职责和职权的履行现状,将人民法院司法警察的职责和职权问题列入了2009年度的重点司法调研课题。作为其中的一个课题中标单位,广东省梅州市中级人民法院成立课题组对司法警察职责和职权的履行状况展开了实证研究,并最终顺利地通过了课题验收。

尽管课题调研的中心议题是司法警察的职责和职权,但是,随着调研活动的不断深入,课题组成员发现,司法警察职责和职权的履行绝不是一个孤立的法律问题。其职责和职权的履行,必然要涉及人民法院司法警察的角色定位、人员素质、管理体制、权力配置和物质保障等方面。因此,针对司法警察职责和职权问题的调研,实际上关系到人民法院司法警察制度的整体运行机制。因为职责和职权的履行不仅是司法警察职能发挥的基本方式,与审判工作的关系非常紧密,而且它也是众多问题中表现得更为直观的一个,所以,以人民法院司法警察职责和职权的履行现状作为主要问题而展开制度研究,更有利于发现整个司法警察制度的时弊,从而为其今后的改革与发展提供真实素材。

制度的科学设计需要相应的理论指导。对人民法院司法警察制度的研究,既要立足实践中的问题及其原因,也要尊重司法的基本规律和警察制度的本质属性。唯有如此,才能找到解决问题的最佳路径。基于此种考虑,我们在课题调研报告内容的基础上,对人民法院司法警察的相关问题展开理论探讨,目的在于使我国人民法院司法警察制度的设计和运行变得更加科学与规范,进而为人民法院的审判工作提供强有力的司法警务保障。

第一章 司法警察制度概述

一、警察与警察权

(一) 警察的定义

警察是阶级社会的产物,伴随着国家的出现而出现,“和国家一样古老”。^① 在现代英语中,“警察”被称为“police”。根据维基百科的解释,“police”可以包括三层含义:一是指负责预防和侦查犯罪、维护公共秩序的国家或地方政府所拥有的国内武装力量;二是指警察力量的组织成员,即指根据授权而执行法律、保护财产和维护国内秩序的执法人员;三是指履行警察职能的官方组织机构。它相当于中文的“警方或警察当局”、“警务人员”和“警察部门”。

在中国,不同的人因不同的研究侧重点,对“警察”的定义也不尽相同。概括起来,大致有以下几类:

^① 《马克思 恩格斯选集》(第4卷),人民出版社1995年版,第116页。

一是“力量说”,即认为警察是维护国家安全与社会秩序的武装行政力量或行政武装力量。如《中国警察辞典》对“警察”的定义是:“根据国家统治阶级的意志,依靠国家暴力强制手段,并运用公开的和某些特殊的秘密手段,维护国家安全和社会秩序的武装性质的国家治安行政力量,是实现其阶级专政的重要工具。”^①学者李坤生认为,“警察,是由国家组织,归政府管辖指挥,以执行法律、实施社会秩序管理为手段,保护公民(法人)及其他社会组织的合法权益,打击、改造违法犯罪分子,控制国内矛盾冲突,镇压被统治阶级的反抗,巩固国家政权的内卫武装力量”。^②

二是“人员说”,即认为警察是维护国家安全与社会秩序的专门人员。如有人指出:“所谓警察是指为维护社会公共秩序以及预防和解决犯罪问题,能够综合运用暴力的、行政的及法律的手段,巩固现行社会制度、保障国家安全与维护社会治安秩序的官方组织中的成员。”^③此种定义的特点是把“警察”始终当做“官方组织中的成员”来理解。作为一个专有名词,此时的“警察”不仅可以涵盖司法机关的警察,甚至涵盖本质上应属于军队系统的武装警察部队。

三是“行为说”,即认为警察是指维护国家安全和社会秩序的行为或活动。如我国台湾地区学者李士珍认为:“警察者,以直接防止公共危害,维持社会安宁秩序,指导民众生活,促进一般福利为目的,基于国家统治权执法法令,并协助诸般行政之行政行为。”^④

四是“武装组织说”,即认为警察是维护国家安全与社会秩序的武装组织实体。如学者尹春生在其《“警察”概念之科学透视》中定义:警察是依法维护和管理国家治安(社会秩序)的国家行政

① 郑津珠、赵学刚:“警察概念的逻辑辨析”,载《山西警官高等专科学校学报》2002年第2期,第54页。

② 李坤生:“论警察的概念”,载《中国人民公安大学学报》1995年第3期,第16页。

③ 李宁:“警察概念论”,载《北京人民警察学院学报》2003年第4期,第36页。

④ 郑津珠、赵学刚:“警察概念的逻辑辨析”,载《山西警官高等专科学校学报》2002年第2期,第54页。

武装实体。^①

五是“武装组织实体及其人员说”,即认为警察是维护国家安全与社会秩序的武装组织实体及其所属人员。代表性的表述为:“警察是国家政权中按照统治阶级意志,依靠暴力的、强制的、特殊的手段维护国家安全和社会治安秩序的行政武装集团。亦指在此行政武装集团中,以国家名义,行使国家专门职能的人。”^②

六是“综合说”,即从不同的角度来定义“警察”的概念。从社会力量的角度来看,“警察”是指“警察机关”或“警察人员”;从社会功能的角度来看,“警察”是指“警察作用”,即以维护公共秩序、保护社会安全、防止一切危害行为、促进人民福利为目的,以指导、服务、强制为手段之行政作用;从社会行为角度来看,“警察”是指“警察行为”,即在国家的统治与管理中,运用武装的、行政的、刑事的手段,维护国家安全与社会治安秩序的行为。^③

以上关于“警察”的定义,应该说各有所长,都从不同侧面描述了警察的属性或其职能,但有些定义也明显有其不足。笔者认为,从现代社会专业分工来看,“警察”是一种社会职业称谓;但从其社会功能来看,它又是执行国家法律、法规,维护国家安全和社会秩序的国家机器之重要组成部分,是一个以整体来发挥其作用的组织实体。因此,“警察”应该是一个集合概念,即警察是由无数相同的个体(警务工作者)有机组成的统一整体。也就是说,警察这个集合体是由不同警种的人员构成的,当这些不同警种的人成为一个统一的整体时,才能实现其国家机器的强制功能。1957年的《中华人民共和国警察条例》第1条规定:“中华人民共和国警察属于人民,是人

① 郑津珠、赵学刚:“警察概念的逻辑辨析”,载《山西警官高等专科学校学报》2002年第2期,第54页。

② 郑津珠、赵学刚:“警察概念的逻辑辨析”,载《山西警官高等专科学校学报》2002年第2期,第56页。

③ 戴文段:《公安学基础理论研究》,中国人民公安大学出版社1991年版,第2页。

民民主专政的重要工具,是武装性质的国家治安行政力量。”由此看来,“警察是维护国家安全与社会秩序的武装力量及其成员”的定义,更能反映出警察的本质属性。所以,笔者赞同《现代汉语词典》对“警察”的定义,即“警察是国家维持社会秩序和治安的武装力量。也指参加这种武装力量的成员。”^①

(二)警察权

我国的《人民警察法》第2条规定:“人民警察的任务是维护国家安全,维护社会治安秩序,保护公民的人身安全、人身自由和合法财产,保护公共财产,预防、制止和惩治违法犯罪活动。”为实现其任务,警察必须拥有相应的权力,即警察权。所谓警察权,是指由国家以法律形式授予警察机关实施警务活动的权力。警察权是国家权力的组成部分,它是国家警察机关执行国家意志、履行国家警察职能、实施国家警务活动的权力。^②作为一种抽象的国家权力,警察权具有以下几个特点:

其一,国家性。警察权是以国家权力的名义而存在,体现了国家意志和统治阶级的利益。

其二,公共性。警察权是保障国家安全、维护社会公共秩序,依法制止和制裁违法犯罪活动,保护公民、法人和其他组织合法权益的权力,体现了公共权力的性质。

其三,法定性。警察权直接来源于国家的宪法和法律,是一种法定权力。没有宪法和法律的确认和设定,警察权就失去了存在和行使的合法基础。同时,警察权必须在法定范围内按照法定的程序行使。

其四,执行性。警察权是国家的行政权,警察机关与其他行政

^① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典》,商务印书馆1983年版,第600页。

^② 惠生武、马腾:“论警察权的性质与特点”,载《河南公安高等专科学校学报》2010年第2期,第26页。

机关一样,担负着执行国家法律、法规的职责。警察权的行使,可以保障国家意志在社会管理中的实现。

其五,强制性。警察权是一种主体对客体的支配力量。它不仅可以对财物实施强制,而且可以针对人身实施强制。警察权强制的形式和方法多种多样。警察权的强制性往往是以命令的形式表现出来的,并且不以征得对方同意为条件。警察权的这种强制性来源于它的公共权力性质,保证其能够及时、高效地行使,以适应复杂多变的社会问题。

警察权的内容比较广泛。有学者认为,从宏观上讲,它包括治安行政管理方面的权力、刑事诉讼方面的权力、武装方面的权力和紧急处置方面的权力四个方面。^①也有学者从警察权的基本内容和警察职权的内容两个角度进行分析,认为警察权的基本内容包括:(1)制规权;(2)命令权;(3)指挥权;(4)执行权;(5)裁决权;(6)处罚权;(7)强制权。而警察职权的内容包括警察刑事职权和警察行政职权两大方面,它们又分别包括多种具体的警察职权。^②笔者认为,警察权是国家行政权种属下的一个抽象的权力概念。它是警察机关履行警察职能、实现警察任务的手段和措施之总称。警察权与警察职权是两个不同的概念。其中,警察权是警察职权的概括,而警察职权则是警察权的具体化和实现途径。警察权是构成警察作为武装行政力量特性的基本权属,也可以称为警察基本权。没有这些权力内容,所谓的警察就不可能成为国家的暴力工具。而且,警察权是警察为保障国家安全、维护社会公共秩序而针对一般社会成员所体现出来的一种支配力量。因此,警察权的权项内容至少应当包括决定权、命令权、许可权、强制权、处罚权和执行权。

在我国,警察权是通过警察行政管理职权和警察刑事诉讼职权

① 公安学基础理论教程编写组:《公安学基础理论教程》,中国人民公安大学出版社1995年版,第123页。

② 惠生武:《警察法论纲》,中国政法大学出版社2000年版,第127~232页。

的行使来具体体现的。其中,警察行政管理职权是指警察作为行政机关实施社会管理时所享有的权限和职责,主要范围包括社会治安管理、道路交通安全管理、户政管理、消防安全管理与监督、出入境和边境安全管理、行政强制措施、行政处罚、紧急情况处置等;警察刑事诉讼职权是指警察参与刑事诉讼程序时依照《刑事诉讼法》所享有的权限和职责,主要事项包括刑事侦查、刑事强制措施的决定与执行、部分刑罚的执行等。需要说明的是,由于我国人民警察的种类较多,不同的警种因所承担的职责不尽一致,其具体职权内容也会略有差异。

二、司法警察及其法律性质

(一) 关于司法警察的定义

“司法警察”在不同的法域有其不同的含义。在大陆法系,如在德国,司法警察是指在检察官领导下从事刑事犯罪调查的警察。^①它是相对于维护社会治安的“行政警察”而言的称谓。在日本,对司法警察的定义与德国类似。不论其隶属于哪个政府部门,只要是依法进行犯罪调查的警察,都被称为“司法警察”。因此,日本的司法警察实质上是行使刑事犯罪侦查权的法律资格。在我国台湾地区,司法警察也是指在检察官领导下行使犯罪侦查权、执行法院逮捕令的警察。在俄罗斯联邦,承担警卫法院安全、维护司法秩序、执行法官命令,保障法官和诉讼程序其他参加人的安全,拘传证人到庭,保证各级法院、国际法院和外国法院判决的实际执行职责的警察被称为“司法警察”。在英美法系,“司法警察”英文表述为“sheriff”或“baliff”,是指保卫法院机构安全,维护法院审判秩序,保

^① 金川、唐长国等:《司法警察概论》,中国政法大学出版社2005年版,第43页。