

第一册

THE PUBLIC SECURITY LAW REVIEW
Vol. 1

公安法论丛

杨宗科 / 主编

本册要目

公安改革呼唤公安法学
公安法及其立法完善
公安法文化思考

法律出版社 LAW PRESS · CHINA

第
一
册

THE PUBLIC SECURITY LAW REVIEW
Vol.1

公安法论丛

杨宗科 / 主编

法律出版社 LAW PRESS · CHINA

组 编 前 言

科学研究是高等学校的一项基本职能。科学研究水平决定着教师的教学质量,科研成果服务国家与社会的效果也决定着一所学校的社会地位。加强科研工作,鼓励学术创新,是高等教育教学管理工作必须坚守的正道。

陕西警官职业学院(陕西省政法管理干部学院)具有三十多年的高等教育办学历史。2014年,中共陕西省委、陕西省人民政府确定陕西警官职业学院的发展方向是应用型公安类院校;2016年8月,将学院由陕西省教育厅主管划转至陕西省公安厅主管。至此,陕西警官职业学院在“转型、提质、升格”为应用型公安类本科院校的道路上,迈出了坚实的一步。

陕西警官职业学院的转型发展,恰逢党的十八届三中、四中、五中、六中全会统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的新形势和历史机遇。特别是2015年2月,中共中央审议通过了《关于全面深化公安改革若干重大问题框架意见》,明确提出了全面深化公安改革的总目标、主要任务和主要改革举措。全面深化公安改革坚持以问题为导向,强调着力建设法治公安。而法治公安建设必然要求加强公安法制建设、加强公安法学研究。基于学院的办学历史、学科结构和转型发展需要,学院近年来积极组织力量开展公安法治研究,先后成立了“公安法学研究会”、“警务法治研究中心”等科研平台,持续举办“公安法学理论研讨会”和“警察与法治论坛”,集中校内力量,邀请校外相关学科领域知名教授和实务专家对于建设法治公安相关理论和实践问题开展广泛的研究,形成了一些研究成果。

2 组编前言

古人云:不积跬步,无以至千里;不积小流,无以成江海。为了推进学术交流,推动我国公安法学研究事业发展,助力公安改革,我们决定编辑出版《公安法论丛》作为公安法治研究的重要阵地,用来交流研究信息,展示研究动态。虽然较之国内知名兄弟院校的成熟科研平台,这里还略显青涩,但我们坚信“骐骥一跃,不能十步;弩马十驾,功在不舍”。只要我们砥砺前行,久久为功,必然有春色满园的一天。我们期待这份努力和坚持,能够为推进我国法学、公安学研究事业发展,为提高法治专门人才培养质量,为促进公安改革和公安事业发展,尽陕西警院的绵薄之力!

陕西警官职业学院
《公安法论丛》编委会
2016年12月

目 录

Content

公安法总论

公安改革呼唤公安法学	杨宗科/ 3
公安法及其立法完善	杨宗科 王 阳/ 44
公安法文化思考	张永林/ 76

法治公安专论

走向法治反恐	
——以刑事法为视角	张永林/ 93
法治公安建立过程中的警察权力的分析	黄克勤/135
浅析法治公安建设的意义	梁 娜/142
警察依法行政意义探究	
——以治安管理权为视角	张效琴/147
法治视野下警察权及其监督问题分析	华红艳/153
公安执法中私权保护的法理学分析	刘 欢/161
治安调解视野下警察自由裁量权控制	张永林/173
我国公安机关人性化执法研究	齐晓亮/188
浅析新刑事诉讼法实施后执法环境的变化对 刑侦工作提出的挑战	陈 烨/195

2 目 录

警察出庭作证制度研究	柳菁莹/202
新形势下对我国反恐情报的思考	杨 竞/211

警务改革与法治

社区警务工作改革若干问题思考	柴 龙/221
论社区警务视野下的警察权	李美荣/234
浅议新形势下的警务体制改革	雷 燕/243
城里人、乡下人、外来务工人员与警察 ——有关中国警察信任的实证研究	孙懿贤 胡 荣 黄富强 何雪松 李紫媚 著 冯 燕 吴 乐 译/248
论警察权益的保护	秦 阳/278
警察职业风险简论	张麦昌/303
警察执法权益保障的法治建构路径	贾 蕊/309
从袭警入刑谈警察执法权益的法律保护	华红艳/315
监狱警察“监狱化”的表现和原因分析	时 晶/320
从辅警从业保障的角度浅谈我国辅警制度的构建	罗娟丽/326
警察心理素质测评体系的构建 ——警察职业心理素质模型初探	陈宗阳/334
浅谈警用无人机在处置突发事件中的应用	李 伟/343

公安法学与警察法学

公安与警察、公安学与警察学关系浅析	马娟娟/355
公安学与警察学的关系及其公安学的学科范围浅析	贾莉蔷/361
浅议警察法学及其学科地位	侯 静/367

警察、公安、治安概念的辨析

刘 欢/372

公安法治言论选编

完善公安法律体系 推动公安法治化进程

杨宗科/383

《反恐怖主义法》的几点法理学思考

杨宗科/386

完善公安法律体系的几点思考

杨宗科/391

“构建国家安全法律制度体系”内涵解读

杨宗科/395

公安法总论

- 公安改革呼唤公安法学
- 公安法及其立法完善
- 公安法文化思考

公安改革呼唤公安法学

杨宗科*

问题的提出

新中国成立之初,周恩来总理曾经讲过:“和平时期国家安危,公安系于一半”。^{〔1〕}这是对于公安工作地位作用的著名论断。由于公安工作具有特殊重要性,党中央、国务院对公安工作高度重视,对公安队伍建设十分关心。

党的十八大以来,习近平总书记等中央领导多次听取公安工作汇报,并就深入推动公安改革,进一步加强和改进新形势下的公安工作和公安队伍建设作出一系列重要指示。在中央全面深化改革领导小组的领导下,公安部成立了全面深化公安改革领导小组,加强公安改革理论研究和制度创新实践探索,形成了《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见(草案)》(以下简称《意见草案》)及相关改革方案稿,广泛征求了各地、各有关部门和基层单位以及专家学者的意见,并根据各方意见反复修改完善。《意见草案》和相关政策方案稿先后经过中央全面深化改革领导小组会议、中央政治局常委会议审议通过,于2015年2月印发实施。

《全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》(以下简称《意见》)从顶层设计上提出了全面深化公安改革的总目标以及七个方面

* 杨宗科,男,1963年生,陕西岐山人,陕西警官职业学院院长,法学博士,教授,博士生导师。

〔1〕 参见《光明日报》1999年9月14日刊载的《国家安危公安系于一半》。有学者考证,1949年11月5日,公安部成立大会上,罗瑞卿部长传达周恩来总理提出的这一著名论断。康大民:《光荣而艰巨的“一半”——学习周恩来总理“国家安危,公安系于一半”著名论断》,载《北京人民警察学院学报》2003年第3期。

的主要任务、一百多项改革措施。全面深化公安改革坚持以问题为导向,将改革的指向聚焦在三个方面:一是着力完善现代警务运行机制,提高社会治安防控水平和治安治理能力,提高人民群众的安全感。二是着力推进公安行政管理改革,提高管理效能和服务水平,从政策上、制度上推出更多惠民利民便民新举措,提高人民群众的满意度。三是着力建设法治公安,确保严格规范公正文明执法,提高公安机关执法水平和执法公信力,努力让人民群众在每一项执法活动、每一起案件办理中都能感受到社会公平正义。

任何改革都是兴利除弊,改革方案的设计需要专业理论支持和政治智慧。同时,为了让社会大众理解改革、参与改革、支持改革,也需要运用相应的学科专业知识宣传改革政策。因此,全面深化公安改革方案也应当具有相应的理论支撑和学科基础,否则,改革的目标、方向、举措的设计就可能缺乏科学性,缺少系统性,缺少社会的公认度。

全面深化公安改革的问题导向及制度设计,在总体上体现了制度设计者以公共治理改革达到“帕累托最优”为理论支撑。^{〔2〕}在关于现代警务运行机制和公安行政管理改革方面,以“人民公安”思想为指导理论,以提高公安机关治理能力的“公安战斗力”理论、“公安警务形态理论”为支撑,以改革学、公共管理学特别是公安学为学科基础。^{〔3〕}

然而,与以人民公安理论、公安战斗力理论等作为完善现代警务运行机制和推进公安行政管理改革的理论作为支撑、公安学基础理论作为全面深化公安改革的学科基础相比,作为全面深化公安改革的问题导向之一的着力建设法治公安,如何理解法治公安科学内涵以及建设目标、建设路线、建设措施,目前确难以寻觅其直接的理论

〔2〕“帕累托最优”这个概念是以意大利经济学家维弗雷多·帕累托的名字命名的,他在关于经济效率和收入分配的研究中最早使用了这个概念。其意思是指管理决策过程的目的是充分利用有限的人力、物力、财力,优化资源配置,争取实现以最小的成本创造最大的效率和效益。

〔3〕程琳主编的《公安学通论》认为,人民公安思想是公安学理论的基石。公安战斗力理论、公安维稳理论、公安警务形态理论等是公安学的基本理论。参见程琳主编:《公安学通论》,中国人民公安大学出版社2014年版。

支撑和学科基础。就像司法改革有诉讼法学、审判学、检察学、律师学等学科为理论支撑,立法制度改革有立法学和民主立法、科学立法等理论为学科基础,户籍制度改革有治安学、行政管理学等学科为支撑一样,“法治公安”建设和改革似乎也应该有“公安法学”的学科支撑和理论参考。然而,在法学学科和公安学学科已有的学科知识体系中,缺乏公安法学这样的能够支撑法治公安改革发展的学科或知识体系。

一、法学体系中“公安法学”的检索

(一)关于公安法学作为法学体系的构成问题

法学体系是法学研究的范围和分科,是法学研究各种问题形成的各个知识分支学科有机统一的整体。

新中国成立之初,哲学社会科学等学科研究全盘照搬苏联模式,在法学研究方面,国家与法的关系是法学研究对象的基础框架,法学既要研究国家问题,也要研究法律问题,作为基础学科的“国家与法的理论”体系一直延续了几十年。改革开放以后,中国法学家创立了“法学基础理论”体系,作为法学的基础理论学科,推动了法学体系的相对独立。^{〔4〕}

对于中国法学体系的构成,尽管有多位学者进行过研究,但是较为全面和权威的是北京大学沈宗灵教授提出的法学学科体系划分理论。他认为,从不同角度对于法学体系可以有不同划分。第一,从各种类别的法律这一角度出发,法学可分为:其一,国内法学,其中又分为宪法、民法、刑法等各部门法学;其二,国际法学(广义),又可分为国际公法、国际私法、国际经济法学等;其三,法律史学,又可以分为法制史和法律思想史;其四,比较法学和外国法学。第二,从法律的制定到实施这一角度出发,法学又可分为:立法学、法律解释学与法律社会学。第三,从认识论角度出发,法学可分为理论法学和应用法

〔4〕 笔者1980年9月考入北京大学法学系,第一学期开设的《法学基础理论》课程,先发放的是《国家与法的理论》教材,到了后来才补发了由张宏生教授主编的山西人民出版社出版的《法学基础理论》教材。

学。第四,从法学和其他学科的关系这一角度来看,法学又可分为法学本科和法学边缘学科。以上分科是从不同角度来分的,它们处于不同的平面上,能成为独立分科的仅有九个:国内法学、国际法学、法律史学、比较法和外国法学、立法学、法律解释学、法律社会学、理论法学和法学边缘学科。在每一个独立的分科中,又可以再划分为不同层次的较低的分科,例如,国内法学又可再分为宪法学、行政法学、民法学等第二个层次分科;民法学又可以再分为民法通则、合同法、婚姻法等第三个层次分科,等等。^{〔5〕}从20世纪80年代沈宗灵教授关于法学体系划分的这一理论提出以来,学界尚未有超越其观点的。

从法学体系内部学科划分来看,目前的法理学教材或相关教材均没有提出在法学体系中,特别是在国内法学分支学科中存在“公安法学”这一学科。

(二)法学学位授予和人才培养学科专业体系中的“公安法学”

法学体系是知识体系,是学术研究的范围,这些知识如何传授给学生,就形成了不同的学科专业体系,这就是法学教育的人才培养学科专业和学位授予的体系。

《学位授予和人才培养学科目录》是国务院学位委员会、教育部规定印发的,分为学科门类 and 一级学科,是国家进行学位授予审核与学科管理、学位授予单位开展学位授予与人才培养工作的基本依据,适用于硕士、博士的招生、培养和学位授予,并用于学科建设和教育统计分类等工作。根据2011年2月国务院学位委员会第二十八次会议审议批准的《学位授予和人才培养学科目录(2011年)》,在110个一级学科中,法学学科门类下设有六个一级学科。^{〔6〕}法学一级学科下设立的二级学科有十个,即法学理论、法律史、宪法学与行政法学、刑法学、民商法学、诉讼法学、经济法学、环境与资源保护法学、国际法学、军事法学。这是目前具有法学硕士、法学博士学位授予权的高等院校和科研单位法学硕士、博士招生培养的基本学科专业。

〔5〕 沈宗灵:《法学基础理论》,北京大学出版社1988年版,第4~5页。

〔6〕 法学门类代码03,下分六个一级学科代码:0301法学,0302政治学,0303社会学,0304民族学,0305马克思主义理论,0306公安学。

在中国人民公安大学 2017 年硕士研究生招生简章关于招生专业目录(学术硕士)中,法学学科(0301)名下有法理学、宪法学与行政法学、刑法学、民法学、诉讼法学、国际法学、警察法学等二级学科和方向,其中的“警察法学”属自设专业主向。该校 2016 年博士研究生招生专业目录中法学学科中设立警察法学基础理论、宪法学与行政法学、刑法学、诉讼法学四个方向。其中“警察法学基础理论”属自设方向。

西北政法大学 2017 年硕士博士研究生招生简章中,公安学院在“诉讼法学”学科专业下招收“警察法学”自设专业的硕士研究生。

查阅各大法律院校、公安院校硕士、博士研究生招生简章和招生专业看,“警察法学”作为自设专业,在多个学校的多个学科下列出。

目前明确提出招收“公安法学”硕士研究生的是华东政法大学,该校 2017 年考研招生简章中,明确指出刑事司法学院招收公安法学专业研究生 20 人,专业代码 030125。该校关于“公安法学学科”介绍中指出:“公安法学是以法学为依托,公安学为支点,其他相关学科为支撑的,专门研究公安理论、公安实践及公安法治规律的法学特殊学科,其研究内容主要涉及社会公共安全、社会治安与犯罪控制规律、刑事侦查与公安技术、刑事法治、边防管理、信息安全等领域,重点研究违法犯罪活动的揭露、证实及惩治等司法、行政活动,是一门具有多学科交叉融合特点的新兴法学学科”。该校“公安法学”专业设犯罪学、侦查学、治安学三个招生方向。^{〔7〕}开设的课程主要有法学方法论与文献检索、犯罪学研究、犯罪心理学、网络犯罪研究、讯问研究、罪犯矫正原理、侦查学原理、犯罪学专论、案件侦查研究、刑法学专题、物证技术研究、犯罪社会学、治安学研究、安全管理研究、外国公安制度、犯罪被害人学等。华东政法大学公安法学专业招生简章特别指出,“公安法学构建了独立的、特有的、其他学科不能替代的研究知识体系,通过多种形式和方法提高办学的层次和人才培养的

〔7〕 华东政法大学公安法学专业 2017 年考研招生简章中列出的考试科目有思想政治理论、英语或日语、法学综合、公安法学。其中公安法学的参考书目是杨正鸣、倪铁:《侦查学原理》,复旦大学出版社 2013 年版;张远煌:《犯罪学》,中国人民大学出版社 2011 年版。

质量,为社会公共安全的维护培养高水平的公安法学领域人才,所培养的研究生毕业后多数进入公、检、法、司等国家机关,部分进入事业单位、律师事务所、公司企业等单位。”

搜索查阅其他法学院校及中国人民公安大学等公安院校招生及学位授予学科专业,未发现其他学校招收“公安法学”专业的研究生。

(三)法学本科课程体系与公安法学

由于法学本科专业实行一级学科专业统一培养,所以,为了保证法学高等教育中本科专业教育的质量,1998年,教育部在进行大规模法律类专业压缩的基础上,仅仅保留了“法学”一个本科专业。同时,由教育部高校法学学科教学指导委员会确定了法学专业科班学生必修的专业核心课程,并且编写了《全国高等学校法学专业核心课程教学基本要求》,这些要求为规范法学专业课程设置、规范各门核心课程教学的基本内容、提高课程教学质量提供了基本教学文件和规则。1998年确定的法学的专业的核心课程有十四门,分别是法理学、中国法制史、宪法、行政法与行政诉讼法、刑法、刑事诉讼法、民法、知识产权法、商法、经济法、民事诉讼法、国际法、国际私法、国际经济法。2007年,教育部高校法学学科教学指导委员会将原来的十四门核心课程增加为十六门,增加了环境法与资源保护法、劳动法与社会保障法。2008年以来,教育部等中央部委要求法学专业把“社会主义法治理念”列入必修课^[8],十八大以后国家司法考试中又把“中国特色社会主义法治理论”作为必考内容^[9]。因此,实际上我国法学本科教育中的专业核心课是包括“中国特色社会主义法治理论”在内的十七门课程。然而,这些课程中目前并没有“公安法学”课程,甚至,在绝大多数法律院校开设的法学必修课、选修课中,也难

[8] 2009年9月,中央政法委员会组织编写了的《社会主义法治理念读本》,由长安出版社出版。该书刊登了中共中央组织部、中共中央宣传部、中央政法委员会、教育部联合下发的《关于认真学习〈社会主义法治理念读本〉的通知》。要求建立四项制度,切实组织好《读本》的学习。其中要求法学专业本科教学将“社会主义法治理念”列为必修课。

[9] 参见中华人民共和国司法部制定:《2016年国家司法考试大纲》,法律出版社2016年版。专门有“中国特色社会主义法治理论”内容要求。