

警察合法权益 保护论纲



JINGCHA HEFA QUANYI
BAOHU LUNGANG

姬新江 / 著

中国检察出版社

本书系公安部公安理论及软科学规划项目（项目编号201211yjgd）

——《警察合法权益保护论纲》最终成果；

广东警官学院民商法重点学科资助项目。



警察合法权益 保护论纲

JINGCHA HEFA QUANYI
BAOHU LUNGANG

姬新江 / 著

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

警察合法权益保护论纲 / 姬新江著. —北京: 中国检察出版社, 2016. 11

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1775 - 3

I. ①警… II. ①姬… III. ①警察 - 权益保护 - 研究 - 中国 IV. ①D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 255423 号

警察合法权益保护论纲

姬新江 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www.zgjccbs.com)

编辑电话: (010)68658769

发行电话: (010)88954291 88953175 68686531

(010)68650015 68650016

经 销: 新华书店

印 刷: 北京朝阳印刷厂有限责任公司

开 本: 710 mm × 960 mm 16 开

印 张: 20.75

字 数: 380 千字

版 次: 2016 年 11 月第一版 2016 年 11 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1775 - 3

定 价: 59.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

前 言

我国目前正处于社会变革、经济快速发展、价值理念不断更新的社会大环境之下，各种思想、理念在百花齐放的同时，也不可避免地产生各种冲突，引发各种社会矛盾。“国家安危，公安系一半”，警察作为一线执法者，承担着解决社会矛盾冲突、维护社会秩序的职责。警察以忠实履职为人民群众创造了一个安定和谐的社会环境，但是在现实生活中侵害警察合法权益的事件却时常发生，这不仅打击了警察规范化执法的积极性，损坏国家的权威与尊严，也不利于对公民权益的保障，阻碍我国社会主义和谐社会的发展进程。目前，我国缺乏一种对警察执法进行合理有效保障的机制，无论从理论还是到实践，对解决警察合法权益保护问题没有形成足够清晰的“路线图”。这就使对警察执法权益保障问题的讨论与研究十分重要。

我们不能因为警察合法权益的法律保护问题敏感、复杂、棘手，就忽视对其进行分析研究，也不能因为研究基础薄弱，现实法律支撑不多而束手，人民群众人为地忽视警察，甚至漠视警察合法权益不符合现代法治精神，也不利于社会健康、良性地发展。因此，坚持立足国情、立足现实、立足法律，认真分析警察合法权益受侵害的现状，探究造成这一问题的深层原因，继而从现行法律法规入手，由民及刑，完善各种警察行政法律法规，辅以各类司法救济手段，综合施策、标本兼治，由内而外地持续改善执法环境，尝试寻求解开这一症结的“良方”。唯其如此，才能回应民众对警察的期待、警察对法律及社会的期待。

笔者系统、深入地对警察权益保护的理論分歧、基本范畴进行了科学的解读，通过全面、客观的分析与探究，对警察权益保护的

内涵、外延提出了自己的认知，并明确提出警察权益涵盖公权和私权两个方面，不应褊狭地解读警察权益；全面地对域外警察保护（制度保障、组织保障、物质保障等）及其启示进行了比较研究，既考察了英美法系国家的警察权益保护，也考察大陆法系国家对警察权益保护的制度安排，为完善警察权益保护提供了横向比较的素材。同时对社会管理制度创新与警察权益保护的相互关系、原则、内容等也作了深入研究；在现有立法制度的修订、完善方面，明确提出应当认真考量“袭警罪”在立法上的可行性和必要性，对《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国治安管理处罚法》等作相应修订，满足对警察合法权益的基本制度要求。构建警察执法的权威性也是警察权益保护的有效路径。

姬新江

2016年10月

目 录

前 言	1
第一章 警察权益保护概述	1
第一节 警察权益保护国内研究的现状及评述	1
一、警察权益表述的争议	1
二、警察权益遭受侵害原因分析的不同认识	5
三、警察权益保护路径认识上的分歧	6
第二节 警察权益及其相关范畴	7
一、警察	7
二、警察权	11
三、警察权益	15
四、公民权	18
第三节 警察权益的类型化探究	19
一、警察人身权	19
二、警察履行职务保障权	23
第四节 警察权益保护的现实意义	26
一、有利于促进社会的公平正义	26
二、有利于维护国家法律的权威	27
三、有利于维护社会秩序的稳定	28
四、有利于人本法律观的构建	29
第二章 域外警察合法权益保护概述	30
第一节 域外警察职业保障概述	30
一、域外警察执法保护概况	30
二、域外警察执法的物质保障	35
三、域外警察执法的组织保障	37

四、域外警察的职业薪酬待遇保障	38
五、域外警察的伤亡抚恤保障	40
六、域外警察的休假保障	41
七、域外警察的医疗保障	42
八、域外警察的职业心理干预	42
第二节 域外警察教育培训比较研究	43
一、警察教育培训模式的比较	43
二、警察教育培训理念的比较	46
三、警察教育培训制度的比较	50
四、警察教育培训课程设置、教学内容和教学方法的比较	55
五、警察教育培训保障的比较	58
第三节 域外警察教育培训的启示	61
一、美国警察教育培训模式及其启示	61
二、英国警察教育培训模式及其启示	64
三、法国警察教育培训模式及其启示	67
四、香港地区警察教育培训模式及启示	69
第三章 我国警察权益保护现状考察	72
第一节 我国警察权益保护的立法状况考察	72
一、我国警察权益保护的法律规范	72
二、我国警察权益保护的行政法规	76
第二节 警察合法权益遭受侵害的现状考察	78
一、暴力袭警	79
二、恶意投诉、不实投诉	81
三、超负荷工作	82
四、经济收益权得不到保障	84
五、伤亡抚恤权得不到充分保障	85
第三节 警察合法权益遭受侵害的原因考察	86
一、中国社会转型期与社会失范	86
二、警察权的不合理配置	90
三、警察执法理念及相关执法制度的缺失	92
四、警力配置不足	99

五、警察教育培训及执法装备的保障机制不健全·····	101
第四章 我国警察合法权益保护的制度构建与完善·····	103
第一节 警察体制的完善与构建·····	103
一、警察体制的类型化研究·····	103
二、我国现行警察体制改革之必要·····	106
第二节 警察合法权益救济制度的构建与完善·····	120
一、构建警察职业保障制度·····	120
二、社会救济制度的构建与完善·····	126
三、司法救济制度的构建与完善·····	129
第三节 警察合法权益保障相关制度的构建与完善·····	134
一、警力资源保障制度的构建·····	134
二、警察执法物质保障制度的构建与完善·····	145
三、警察权益的组织保障·····	150
四、警察教育培训保障制度的构建与完善·····	152
第四节 警察合法权益相关法律制度的修订与完善·····	160
一、修订、完善《人民警察法》·····	161
二、修订、完善《人民警察使用警械和武器条例》·····	163
三、完善袭警犯罪的刑事立法·····	170
四、修订、完善《治安管理处罚法》·····	181
第五章 社会管理制度创新与警察权益保护·····	183
第一节 社会管理创新与公安工作·····	183
一、公安机关社会管理创新的提出·····	183
二、公安机关社会管理创新的时代背景·····	185
三、公安机关社会管理创新的内涵·····	187
四、公安机关社会管理创新的内容·····	188
第二节 社会管理创新与和谐警民关系构建·····	196
一、警民关系及其评价标准·····	196
二、当前警民关系的现状·····	198
三、和谐警民关系构建的现实路径·····	201
第三节 社会管理创新与警察执法的规范化·····	208
一、警察执法规范化建设的价值分析·····	208

二、警察执法规范化建设的问题剖析·····	211
三、警察执法规范化的主要内容·····	214
四、警察执法规范化的路径设计·····	215
第四节 社会管理创新与警察公共关系制度建构·····	221
一、警察公共关系的一般理论·····	221
二、我国现代警察公共关系的困境·····	222
三、警察公共关系的制度建构·····	227
第六章 警察职务防卫权与警察权益保护·····	235
第一节 警察职务防卫权的一般理论·····	235
一、警察职务防卫权的界定·····	235
二、警察职务防卫权的理论基础·····	246
三、警察职务防卫权与公民正当防卫权辨析·····	250
第二节 警察职务防卫权的行使·····	254
一、警察职务防卫权行使的原则·····	254
二、警察职务防卫权行使的条件·····	256
三、警察实施特殊防卫问题·····	260
四、警察职务防卫权行使不当的法律责任·····	263
第三节 警察职务防卫权的立法考察·····	268
一、我国警察职务防卫权制度的立法现状·····	268
二、我国警察职务防卫权的制度缺陷·····	269
第四节 我国警察职务防卫权制度的构建·····	272
一、警察职务防卫权的法律意义·····	272
二、警察职务防卫权的制度构建·····	274
第七章 社会转型期的警察执法权威·····	277
第一节 警察执法权威概述·····	277
一、警察执法权威的内涵·····	277
二、警察执法权威的属性·····	279
三、警察执法权威的来源及其表现形态·····	280
四、维护警察执法权威的必要性·····	284
第二节 警察执法权威弱化及其原因分析·····	285
一、警察执法权威弱化的内外在形态·····	286

二、警察执法权威弱化的原因分析·····	289
第三节 警察执法权威重塑的路径选择·····	293
一、培育民众法律信仰·····	293
二、优化权力时空配置·····	295
三、内化民众的执法认同·····	297
四、建设良性的警察公共关系·····	298
五、完善现有法律规范的内容·····	299
六、警察社会管理的法治化·····	300
参考文献·····	305
后 记·····	320

第一章 警察权益保护概述

第一节 警察权益保护国内研究的现状及评述

警察权益保护在我国《人民警察法》中没有专门的被提到,在我国规范性文件中使用的是警务保障一词。警务保障是指对实施警务活动需要的物质、技术、资金等基础性条件的保障与支持,主要包括警务基础设施保障、警务技术装备保障、警务经费保障等。^①在警察执法过程中仅注重这方面的保障是不够充分的,所以应对警察权益的概念进行界定,因为这既是用来研究警察执法权益保障的逻辑起点,又是警务保障问题要关注的焦点。

国内理论及实务界关于警察权益保护的研究始于20世纪90年代。^②2000年后,理论界与实务界有关警察权益保护的研究大量涌现,学术期刊上发表了数量颇丰的相关成果。但是,仔细研究会发现,对警察权益保护,学者和实务界人士有不同的认知。对警察权益保护的争议,主要集中在以下几个方面:

一、警察权益表述的争议

“警察权益”一词从结构上来看,权益是主语,警察是定语,因为警察对权益的限定,使警察权益有了具体的范围和特殊的内涵。目前公安理论研究中,对警察权益这一基础性概念的界定,主要有以下不同观点:

^① 张兆端:《警察哲学——哲学视域中的警察学原理》,中国人民公安大学出版社2010年版,第720页。

^② 周忠伟:《警察被害问题的思考》,载《中国人民公安大学学报》1994年第5期。周伟忠在文章中提出如何减少和防止警察被害事件的发生,应成为警察科学研究的重要课题之一,揭开了理论界研究警察自身安全问题的序幕。

（一）“执法权益”说

该说认为，警察权益及保护仅是指警察的执法权益及其保护，而不包括警察作为公民的权利保护。警察权益保护的主要内容包括：警察职权保护；警察使用警械、武器权的保护；警察执法防卫权的保护；警察执法优先权的保护；警察紧急避险权的保护；警察拒绝执行越权指令权的保护；警察休息权的保护；警察生命健康权的保护；警察抚恤优待权的保护；警察名誉权的保护；警察申诉控告权的保护等。^①

该说认为，警察权益应该与警察作为普通公民所享有的权利严格区分。“公安民警的身份具有双重性。警察首先是一个普通公民，然后经过国家法律规定的程序成为警察，行使法律赋予的警察权，履行相应的职责。警察的双重身份产生两种不同性质的法律行为，并引起两种不同性质的法律关系。当一名警察以特殊的执法身份行使警察权时，其行为便为公务行为，产生的法律责任由其所在警察机关承担，其权益受国家法律的特殊保护；当警察以普通公民的身份出现时，其实施的行为是个人行为，其法律责任由他本人承担，其权益保护同其他普通公民无异。因此，判断警察个体的行为是警察行为（公务行为）还是个人行为，是决定其权益是否属于警察权益范畴的重要前提。”^②

有学者认为，警察权益是指警察个体即某一个特定对象在依法执行警察公务过程中，及之后所应享有的某些特定权利。“警察权益”并不是一个纯粹的法律概念，它应当是若干法定权利及内部规章所赋予的权利的集合。警察权益以警察生存权或生命健康权为基石，同时应当包括司法特别保护权、伤亡抚恤权、精神损害赔偿权、医疗救治权、特殊保险权五个方面。^③

（二）“权利与利益”说

该说认为，警察权益既包括警察的执法权益，也包括警察作为公民应享有的权利。警察作为国家公务人员，其权利包括职务上的权利和个人应享受的权利。职务上的权利包括：警察履行法定职责所必需的权力和要求一定工作条件的权利；参加政治理论学习、业务技术和科学文化学习，以提高履行职权能力的权利；对任何机关和任何领导人提出批评和建议的权利等。警察作为个人应享受的权利包括：领取法定工资报酬，享受法定保险、福利待遇的权利；非以

① 耿连海：《警察权益保护》，群众出版社2004年版，第6~10页。

② 周忠伟等：《论警察权益的基本内容》，载《中国人民公安大学学报》2003年第4期。

③ 周忠伟、李小强：《警察权益的法律保护》，载《中国人民公安大学学报》2003年第4期。

法定事由和非经法定程序不被免职、辞退或处罚的权利；依照法律规定辞职的权利；对涉及个人处理决定寻求有效救济的权利，以及宪法和法律规定的公民应当享有的各种权利等。^①

有学者认为，警察权益应包括：执行公务时民警的人格不受侮辱和人身不容侵犯；民警在依法执行公务中和执行公务后不容受到诬告陷害，其家庭和亲属不容受到侵扰或打击报复等权益。^②

有学者将警察权益从权利来源上，区分为职务权益和民事权益。^③ 职务权益又可称为执法权益，是指警察在依法执行警察公务过程中以及之后所应享有的不容侵犯的权利和为履行法定职责要求获得的一定工作条件，具体包括依法执行职务权、依法使用武器警械权、正当防卫权、特别保障权（优先权、接受教育培训权、装备保障权、本人及家属不受打击报复诬告陷害权、伤亡抚恤权）等。民事权益又可称为个人权益，是指警察作为普通人所享有的宪法和法律赋予的公民基本权利，主要包括生命健康权、人格权、财产权、休息权、申诉控告权、社会保障权等。研究警察个人权益不能单纯就公民权利谈权利，而必须把这些权利放在警察特殊职业背景中进行全面的考虑。

（三）“警察职业保护”说

该说认为，“警察执法权益”的表述存在法理上的矛盾，警察权是一种公权力，而权益则是个体获得的利益。权利的主体一般多为公民、法人或者其他社会组织；而权力的主体则是被授予某一项权力的各级国家机关及其公务人员。权利行为一般是权利主体个人意志支配下的民事行为、经济行为或其他法律行为；而权力行为则是代表国家行使的立法、司法、执法和管理国家事务的公务行为。权利行使一般体现的是权利行使者自身的利益；而权力行使则体现的是国家利益，不是行使者自身的利益。因此，警察执法权益应当是指国家设立警察权所追求的良好社会公共安全秩序。如果执法权益不是追求这一目标，则是权力与权利关系的异化。^④

持该观点的学者认为，首先，“警察执法权益”概念容易导致对警察权益保护的主体发生误解；其次，“警察执法权益”并不能完全涵盖警察因职业原因而遭受的种种侵害。因此，将“警察权益”表述为“警察职业保护”更为

① 毛瑞明：《浅议公安民警的执法权益保障》，载《江西公安专科学校学报》2004年第4期。

② 湘公研：《关于公安民警合法权益保护的调查与思考》，载《公安研究》2005年第11期。

③ 杜立战：《试论公安机关人民警察的权益保护》，载《北京人民警察学院学报》2002年第5期。

④ 陈醇：《论国家的义务》，载《法学》2002年第8期。

科学。理由是：（1）明确警察职业保护的国家义务性，有助于完善警察职业保护立法；（2）有助于从国家层面统筹解决警察职业保障问题；（3）能促进国家机关积极主动履行其保护警察的职责；（4）有利于正确处理公安机关、警察与当事人之间的关系。^①

执法权益说把警察作为普通公民依法享有并受法律保护的不容侵犯的权利排除在外，使警察权益的范围过于狭窄和片面。虽然警察权益受侵害的情况大多发生在警察执法过程中或执法之后，但这并不意味着在执法之外的场合其权益不会受到侵害。《人民警察法》第19条规定：“人民警察在非工作时间，遇有其职责范围内的紧急情况，应当履行职责。”这意味着，警察必须时刻准备履行其特定职责。因此，从法律规定上来看，警察的职务身份具有被动的不间断性，其不可能以绝对单纯的普通公民的身份来实施某一行为。所以，对警察权益的保护不应该仅仅局限在对其执法权益的保护上，否则便违背了法的公平正义的价值取向。

警察职业保护说强调从国家层面对从事警务工作的人民警察权益予以保护，确有可取之处。无论是维护警察执法权威，还是对执法的警察个体而言，由国家为警察权益作背书当然更具保障性。但是，由于警察权益的内涵及外延的扩展性，不可能也不允许将警察的各项权益均纳入国家保护的范围之内。警察的工作具有很大的风险性，需要国家层面的保护，其他代表国家或经授权行使公权力的执法者，如法官、检察官、政府公务员等，其工作也具有风险性，是否也需要国家给予特殊保护呢？

因此，笔者认为，第二种观点更为合理。理由是：第一，警察虽然是国家公务员，但他来源于普通公民，具有双重身份。根据我国宪法、法律的规定，警察具有公民的权利资格，享有普通公民应该享有的所有权利。假如普通公民权不纳入警察的合法权益，则与我国宪法和法律的规定相违背。第二，警察特殊的工作性质，使其处于社会矛盾焦点，狭隘的警察权益观既不利于警察执法权益的保护，也不利于警察个人权益的保护，更不利于警察依法执行职务。第三，由于我国法律的规定，使警察作为一个普通公民与作为一个执法者的界限难于区别。根据我国《人民警察法》第19条的规定，警察在工作时间之外亦有义务履行职责。即警察无论在任何时间、任何地点，只要遇上职责范围内的事，就无法区分其到底扮演的是普通公民的角色还是警察的角色。所以，警察权益应当包括警察的职务权益和民事权益两部分。第四，我国目前处于社会转

^① 王平原：《论警察职业保护的国家义务性——“警察执法权益保护”之我见》，载《中国人民公安大学学报》2010年第4期。

型时期,警察的职业特点导致社会各类矛盾在警察身上体现较为突出,狭隘的警察权益观既不利于对警察个人权益的保护,同时也会影响到警察执法利益的保护,最终会影响警察职务的执行。加强对警察权益的保护,不仅是对警察个体的保护,更是对警察执法权威的维护。

二、警察权益遭受侵害原因分析的不同认识

对于警察权益遭受侵害,学者们也有不同的认识。

有学者认为,警察权益遭受侵害的原因有三:(1)警察自我保护意识和能力不强;(2)部分警察实战技能薄弱;(3)我国现存警力严重不足。^①

有学者将警察遭受侵害的原因概括为主、客观两个方面。警察权益遭受侵害的客观原因是:犯罪暴力化突出和公安打击力度加大的矛盾;执法环境的变化和社会道德水准的下降;有关维护民警合法权益的立法不完善。而警察权益遭受侵害的主观原因是:少数民警的执法行为不规范,工作方法简单粗暴;少数民警警惕性不高,安全意识不强;部分民警的素质不高,实战技能不强。^②

还有学者将警察权益遭受侵害的原因归结为:(1)警务活动的范围过于宽泛,缺乏立法性保护。(2)警务活动缺乏完备的保障机制,无法确保警务活动的顺利完成。(3)警务活动缺乏科学的评价机制,警务行为易受外界左右。(4)警务活动缺乏立法性保护,袭警成本低。(5)公安机关在处理警察公共关系上缺乏经验,受传统观念、舆论导向、媒体宣传等负面影响。(6)受执法大环境的影响,以及警察与执法对象素质的不对等产生的冲突。(7)警察接处警的行为及方式欠规范,自我保护意识较差。^③

还有学者从警察缉查战术角度分析警察权益遭受侵害的原因:(1)公安机关的战术指挥水平不高,临战处置能力不强。(2)公安民警轻敌麻痹,自我保护意识不强。(3)警察个人实战和临场控制能力不强。(4)公安机关装备保障不足。(5)公安教育训练工作相对滞后。^④

还有学者从三个方面对警察权益遭受侵害的原因进行剖析:(1)主观因素,其包括两个方面:一是公安机关对警察执法权益保障在观念上存有偏差,忽视对警察执法权益的保护;二是警察自身执法素质不高,实战能力不强。

① 孙茜:《警察执法权益保护研究综述》,载《湖北警官学院学报》2006年第6期。

② 湘公研:《关于公安民警合法权益保护的调查与思考》,载《公安研究》2005年第11期。

③ 金诚、李小芽:《袭警行为研究》,载《浙江公安专科学校学报》2004年第6期。

④ 刘开吉:《公安民警遭遇暴力袭击伤亡的主要原因与对策》,载《中国人民公安大学学报》2005年第3期。

(2) 客观因素,其包括三方面:一是执法环境日益复杂,群众将对社会的不满发泄到警察身上;二是非警务活动多,使警察成为众矢之的;三是装备严重落后,加之警察执法的危险性。(3) 法律因素,其包括两个方面:一是立法不完善,对侵害警察权益的行为缺乏法律依据;二是对侵害警察权益的行为打击不力。^①

笔者认为,上述对警察合法权益遭受侵害原因的分析,均不无道理,但是并未全面、准确地概括出警察权益遭受侵害的原因。作者认为,警察权益遭受侵害的原因可以总结为以下五个方面:

1. 公安机关及警察自身的原因,具体可以分为:(1) 警察职业风险的不可避免性;(2) 对执业风险防范意识的欠缺;(3) 职业原因造成的心理健康问题;(4) 部分警察自身素质低下。

2. 执法客体方面的原因,具体可以概括为:(1) 公众对警察职能和职业风险性认识不足;(2) 部分公民欠缺法律素养,恶意举报、投诉。

3. 法律制度保障不足的原因,具体而言:(1) 《人民警察法》对警察执法权益保护的规定过于笼统;(2) 欠缺警察权利保护的民事法律规定;(3) 惩罚暴力侵害警察权益的规范依据不具体;(4) 警察执法、执勤的科学规范和具体的操作规范缺乏。

4. 外部社会环境的原因,具体包括:(1) 媒体、社会舆论的误导;(2) 社会转型期社会矛盾聚集、激化;(3) 警察执法环境(网络虚拟社会)的剧烈变化。

5. 警务保障不力的原因,具体可以概括为:(1) 警力严重不足;(2) 工资福利物质保障的不足;(3) 警察武器警械警备制度保障的限制;(4) 执法技能等专业培训欠缺。

三、警察权益保护路径认识上的分歧

对警察权益保护基本路径,有学者概括为:(1) 加强警察自我保护意识,提高实战技能。(2) 充实基层警力,优化警力配置。(3) 改善公安装备,走科技强警之路,增强警察执法防卫能力。(4) 健全维护警察权益的专门机构,为警察正当执法权益保护奠定坚实的组织基础。(5) 协调公安与广大民众及媒体的关系,营造一个和谐良好的执法环境。(6) 完善有关警察执法权益保护的具体法律法规。(7) 加大教育投入和培训力度。^②

^① 王莹:《浅谈警察执法权益的保障》,载《河北公安警察职业学院学报》2006年第3期。

^② 孙茜:《警察执法权益保护研究综述》,载《湖北警官学院学报》2006年第6期。