

最新中华人民共和国

程 序 法 全 书

〔第十二卷〕

郭雅 主编

吉林摄影出版社

图书在版编目(CIP)数据

最新中华人民共和国程序法全书/郭雅主编.

—长春:吉林摄影出版社,2004

ISBN 7-80606-721-3

. 最... . 郭... . 程序法 - 中国 - 汇编

. D920.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 056174 号

吉林摄影出版社发行

(长春市人民大街 124 号 130021)

全国各地新华书店经销 北京施园印刷厂印刷

开本:787×1092 1/32 印张:187 字数:21 200 千字

2004 年 5 月第 1 版 2004 年 5 月第 1 次印刷

印数:1~1 500 册

书号:ISBN 7-80606-721-3/D·152

定价:498.00 元

目 录

中西警务衡量标准的比较研究.....	1
职能管辖若干问题研究（之一）.....	17
职能管辖若干问题研究（之二）.....	43
行政诉讼违法推定原则探析.....	76
论民事起诉证据.....	90
论如实陈述义务与反对自我归罪原则.....	105
论刑事证据的证据能力对证明力的影响.....	127
刑事申诉制度改革研究.....	147
论我国民事诉讼标的理论的基本框架.....	173

中西警务衡量标准的比较研究

评价警务工作的好与坏,需要一整套科学的、完善的、系统的评价标准。

我们中国的公安机关,在警务改革的不断探索之中,创造了一整套警务评价体系,尽管还存在着许多可改进的地方,但却是当今世界上独一无二,综合评价的先进体系。如果说在相当长的一段时间内,我们评价体系落后于西方的话,那么,近几年却正在迎头赶上,并在某些领域有所超前。

一、警务衡量标准的定义与体系

(一)警务衡量标准的定义

警务衡量标准(或叫评价体系)在世界警学科学理论研究中占有十分重要的地位。衡量标准并没有一个固定的英文名称,在本文中叫“考核标准”、“考核方法”、“考核记分标准”,“改革措施到位标准”,等等。

警务衡量标准(或叫评价体系)应是一套科学的、完整的、系统的评价标准原则的综合。它以警务工作的目标为导向,采用多种科学的评价计分方法,系统的就警务工作全面地进行衡量与评价。

(二)警务衡量标准的体系

1、西方警务衡量标准已建成了完整的体系,它

包括：客观评价 7 类，主观评价 5 类，合计 12 类。

西方衡量标准体系

内容

客观评价发案率、发案数、发案时钟，各类案件比例，警察与人口比例，发案动态趋势、破案率。

主观评价被害人调查，社会安全感调查，公众对警察的满意程度、工作重点评价、警民关系调查。

2、我国各级公安机关自己创造了具有中国特色的评价标准。即以打分制为主的内部评价标准和丰富多彩的社会评价标准。

二、西方警务衡量标准的历史

自 1829 年英国伦敦大都市警察诞生之日起，对警务的评价就成为各国警察机关的头等大事。170 余年来，西方警察机关不断探索，逐步改进，使得警务评价体系不断完善。西方主要国家对警务工作的评价可大致分为四个阶段：[1]

(一)以主观评价为主，犯罪统计为辅的阶段（1829 年～本世纪初）。这一阶段属于近代制服警察创建的初期，在很大程度上是在为争得警察的合法地位和公众的认可而奋斗，因此还不可能采用科学的统计方法来评价警察的警务工作。

(二)以单项犯罪统计为主的阶段（本世纪初～30

年代)。这时英美等国相继完成了警察专业化的进程，警察成为一支独立的、专业化的力量。以犯罪率的高低衡量警务工作的质量与效益成为警察与公众的共识。公众对警察的主观评价指标逐步被放弃或遗忘。1929年美国联邦调查局出版一系列《统一的犯罪报告》，标志着以犯罪指标评价警务的成熟。

(三)多项客观统计指标阶段(本世纪30年代~70年代)。西方主要资本主义国家在这一阶段逐步完成了装备技术的现代化，形成了以快速反应为标志的警务风格。一方面，快速反应时间成为衡量警务工作现代化的标志。各国无不尽力提高反应时间，减少从接报案至到达现场的时间；另一方面，面对犯罪数字的不断上升，一系列科学的统计方法被警察机关所采纳，各种客观统计指标，如犯罪数字、犯罪率、破案率、犯罪趋势等进一步科学化。这时，各种客观指标的综合评价系统已形成。

(四)主观、客观指标综合评价阶段(本世纪70年代至今)。伴随着第四次警务革命登上舞台的是主观、客观指标综合评价阶段。除了传统的客观指标，象犯罪率、破案率等，新的主观评价指标也被采纳，如公众安全感调查、被害人调查、公众对警察的满意程度调查、公众对警察的工作重点的评价等等。此外，

官方评价与社会评价相结合的趋势也比较明显。以英国为例，除了官方调查，如国家年度报告、新闻发布、内务部资料、各郡县警察年度报告之外，还包括了民间、学校、科研部门所进行的犯罪调查与被害调查。这样主观指标与客观指标、官方评价与社会评价四种调查结合起来，各自从两个对立的角度加以比较鉴别，采用多侧面、多角度、多种形式的综合评价，力图在评价工作中获得一个全方位的立体全息图画。

三、杆石桥派出所的警务衡量体系

1998年5月，根据派出所工作重点的转移，济南市市中区公安分局杆石桥派出所制定了《干警岗位责任制考核方法》。

(一)考核方法

1、为建立科学严格的民警责任制，加强派出所队伍建设，结合我所实际，制定本考核办法。

2、考核是对每个干警根据岗位责任制落实情况的考查评定，以保证奖惩有据，克服“干与不干一个样”和“吃大锅饭”的弊端，促进全所工作任务的完成。

3、考核采取达标记分的办法，基本分200分，其中共性目标达标100分，业务工作达标100分。达标的满分，超标的加分，不达标的减分。总得分上不

封顶，下不保底。

4、每个干警每个月考评得分情况与年终考核总得分相结合，每个人的总成绩分配比例，月考核占年终 80%，年终考核占 20%，最后排出 2 名次。

5、考核工作由考核小组负责。考核实行每日记实，每月考核，半年初评，全年总评的办法。

(1)每日记实，即用工作日志记录每天工作安排完成工作情况，供考核小组核查。

(2)每月的 5 日前考核上一月情况，考核小组按照“听”(听个人汇报)“访”(走访单位和居民)“查”(查各种记录)“议”(集体评议)的办法，根据每个人的表现和完成任务情况，按照记分标准确定每个人的得分，并说明加分、减分的依据。

(3)半年和年终按最后的总得分排出顺序后按分局下达的指标，取前几名上报给予记功、嘉奖，评选各类先进，并对应相应的奖励，分数相同者，由所支部研究确定。

6、考核采取复议制度。凡干警对考核小组的评分有异议时，考核小组先行复查，如认为无法改变时，可提交所务会复议，凡经历务会决定的，必须坚决执行。

7、对工作突出、成绩显著、贡献较大的干警由

考核小组提出建议给予记功、嘉奖、提职、晋级、入党、提干、评选各类先进。

8、本年度违法乱纪行为，构成违纪案件受到处分的干警。不论得分多少，从受处分之日开始停止考核（所领导按追究制连带扣2分），并不得提、晋级、入党、提干、不得评选各类先进。

（二）纵向（时间）与横向各方面的考核体系

1、纵向（时间）考核体系。杆石桥建立了日考核、月考核与年度考核的三类纵向考核体系。

（1）日考核。每日民警记《工作日志》，记录本人辖区发案情况，基础工作情况与服务助民情况。早会与午会时汇报。《工作日志》将作为考核小组考核的依据之一。

（2）月考核。每月5日前考核上一月的情况。填写分局统一颁发的《月工作考核表》。考核结果在分局张榜公布。

（3）年终按最后得分排出顺序，立功受奖。

2、横向（各方面）的考核体系。在工作实践中，杆石桥派出所建立了横向方面的考核体系。

（1）本所考核，例如日考核。

（2）分局考核，例如填写与公布《月工作考核表》。

（3）社会考核，例如《警务公开制》；群众填写《服

务质量评议卡》

(4)业务专项考核。例如 1999 年底的“业务监督异地考核”，1999 年底的“党建工作考核”。

3、横向（不同警力分工）的考核体系。

即按派出所由不同警力的分工，制订各自的考核标准，如信息保障民警、警务责任区民警、快速反应民警的考核方法。

综上所述，杆石桥派出所形成了三级立体的考核体系，我们称之为“杆石桥派出所考核体系”。

杆石桥派出所考核体系（三块模式）

纵向（时间）考核体系日考核、月考核、年度考核

横向（各方面）的考核体系

本所、分局、社会、业务专项考核

横向（不同警力分工）的考核体系

信息保障民警、警务责任区民警、快速反应民警考核

这样，杆石桥派出所就建立了纵向与横向相结合的考核体系网络。这是一种创举，甚至在欧美发达国家也没有这样的体系。

四、杆石桥派出所民否的社会考核

杆石桥派出所所采用的“社会考核”包括：

1、群众评议；

2、警务公开。

(一)群众评议

群众评议包括：

1、日常工作评议；

2、评选“人民满意的派出所”和“人民满意警察”活动。

3、日常工作评议。采用“服务质量评议卡”。该派出所每月可回收 100 余张。

4、评选“人民满意的派出所”和“人民满意警察”的群众活动。

1998 年 11 月 20 日到 12 月底，杆石桥派出所开展了一次评选“人民满意派出所”与“人民满意警察”的活动。活动分为以下方面：

(1)抽调人员，组建工作组。评议活动领导小组以警务责任区为单位，按每一个责任区 10 人的比例从办事处党委、人大办公室、综治委办公室、社会办、居委会及辖区机关、企事业单位保卫部门抽调 110 人，划分为 11 个工作组，每警区一组。该所派出快速反应民警 3 人配合办事处负责派出所满意测评系的收集工作。

(2)把好投票和收票关。在评议票回收方面，该

所本着方便群众的原则，采取三种方式结合进行，互相补充，确保发票率达到 100%。三种回收方式为：

- 1、登门发票，当场回收；
- 2、在辖区大单位、居民小区中设 11 处固定投票箱；
- 3、在辖区人员流动量大的地区设立二处流动投票。从评议情况看，共发出评议票 1074 张，收回 1074 张，派出所满意率达到 100%，民警满意率达到“99%以上。

(二)警务公开

警务公开是派出所改革的新生事物，更是考核民警工作，接受群众监督的好形式。杆石桥派出所对此进行了有益的探索与尝试。该所具体作法如下：

(1)考核制度。派出所将治安策件处理区分为承诺的内容、责任，分解、落实到每一位民警，并把履行承诺的好坏与民警的日常工作考核、工作目标考核，年度考核结合进行，考核结果做为对民警进行业绩评定、奖励惩处的依据，从而增强民警的责任感，调动了他们的积极性。

(2)监督制度。派出所聘请辖区人大代表、政协委员、群众代表 7 名为治安案件调处公开承诺监督员，并颁发了聘书，由他们对公开承诺的执行情况进行监

督。每月定期召开会议，由派出所向监督员汇报工作，听取意见，同时监督员将群众的意见进行反馈，对在公开承诺落实过程中发现的问题，共同商讨、及时处理解决。

(3) 评议制度。为了解案件调处是否公正、公平，当事人对调处结果是否满意，派出所实行事事评议制度。民警在案件调处完毕后，发放《调处治安案件评议》，请当事人和社会各界对调处治安案件的各个环节以及调处时限、调处结果、民警的服务态度、廉洁勤政、秉公执法等方面进行评议，并投入评议箱。

实行治安案件公开调处以来，共调处治安案件 15 起，参加案件调处的当事人 48 名，人大代表、政协委员、监督员、群众代表 137 人次，当事人对调处结果的满意率为 100%。

五、西方警察是怎样认识发案的

英国是西方发案率最多的国家，但他们“虱子多了不怕咬”。对发案有自己独特的看法。

在英国无论是警察还是犯罪学家都认为犯罪率不能真实反映犯罪现状。隐案、记案现象是各国普遍存在的严重问题，片面追求低犯罪率等于变相鼓励弄虚作假。此外，随着社会发展，法律的健全，犯罪率自然要经历一个由低到高的过程，这是犯罪本身规律

性，它不以警察的意志为转移。英国艾克赛特大学警察研究中心主任比尔塔夫曼(bill tupman)认为犯罪率高并不一定是坏事：首先，立案率高反映警察工作认真、负责，反映立案与报案的渠道畅通。从某种意义上说，立案率高是警察效率高的标志。其次，犯罪率上升可正确反映警察工作，可以使公安部门向政府申请更多的预算与器材装备。正确地评价、科学地衡量警察工作，需要参考公众安全感和公众对警察工作的满意程度等多种指标，全面评价。

(一)英国发案最多的分析与思考[2]

根据英国《主要统计数字 1991-1992 年》，1990 年英格兰与威尔士警察登记的犯罪总数是 450 万件。犯罪率为 789/10000(犯罪率 = 犯罪总数/10000 人口数)，即在每一万人中，一年有近 800 件刑事案件发生。几乎每 10 个人就有一件案子。

英国的犯罪率比中国高 40 倍。这个数据可信吗？这需要深入的分析：

1、英国的盗窃案没有立案标准，即使被偷了一镑钱，也可以报案，警察也得登记。1990 年英国盗窃案约 330 万件，占 70%以上，占整个发案的大头。而我国有“立案标准”，象济南市盗窃 800 元以上才立案。

2、电话多，报案机会也多。根据《海沫史密斯和福海犯罪与警务调查 1988》83%的家庭有私人电话，打电话“999”报案极方便。

3、警察与人口比例值大，增加报案机会。根据英国警察部门研究，在一个固定地区，巡逻警察越多，报案数亦越多。因为公众有更多的机会报案。英国警察与人口比为 24.6/10000；中国比例为 12/10000。每万人中国比英国少 12 个警察。

4、很久以来，英国警察部门衡量警察政绩的唯一标准就是接报案数。警官发现的案子越多，提升就越快，致使个别警察有虚报案子的意识。中国正好相反，发案数一多就说明警察工作没做好。

与英国立案的情况比较，有助于我们重新认识立案不实。

(二) 犯罪必然论与犯罪容忍论

英国人之所以对犯罪采取“泰然处之”的态度，是有其深层次的理论依据的，其中最具有代表性的是两种理论：《犯罪必然论》和《犯罪容忍论》。[3]

1、犯罪必然论(crime and its inevitability)。

犯罪必然论，又译作犯罪不可避免论，其代表人物是英国前德文郡警察局长安德逊。警察在长期的实际斗争中充分体会到：想在一天之内消灭犯罪是神

话，与其被犯罪搅得不得安宁，不如彻底承认犯罪的不可避免性，对犯罪采取实际的态度而不是理论的空想。犯罪必然论的要点如下：

(1)现代人类社会不可能消灭犯罪。

(2)人类可以通过各种方式抑制和减少犯罪。

(3)单凭法律本身不可能控制犯罪。只有通过整个社会才能减少犯罪，因为社会种种混乱现象是产生犯罪的根源。

2、犯罪容忍论(tolerance of crime)。[4]犯罪容忍论与犯罪必然论是姐妹篇。tolerance 英文为：在没有官方干扰的条件下允许某种事物存在与发生。警察认为，犯罪是人类社会的一种自然现象，不可能在短时间内消灭。与其大惊小怪，不如承认现实，在主要西方国家，犯罪虽然不断上升，但上升的幅度不大。事实上，犯罪已经进入了一种平稳时期，或叫常态分布。例如美国长期以来犯罪一直在 600 件/万人浮动。英国的犯罪率一直在 600-700 件/万人徘徊。犯罪与整个社会仿佛达成了一种协议：犯罪已成为整个社会的一种常在和稳定的组成部分。

六、发现——趋同与差异

(一)警务衡量标准的定义。中西方没有统一的定义。英文中没有固定的名称。中文中常叫“考核标准

“或”考核记分标准”。衡量标准应是一科学、完整、系统的评价原则的综合。

西方衡量标准包括主观评价5类,客观评价7类。主客观评价相结合,多种指标综合评价是西方警察评价的最新趋势。中国在评价标准上曾一度落后,曾以发案数、破案数、队伍建设为标准,近几年来,我国各级公安机关创造了以打分制为主的内部评价标准和丰富多彩的社会评价标准,独领风骚。受到西方警学专家的重视与赞扬。

(二)杆石桥派出所调查。笔者对杆石桥派出所的调查表明,近80%的民警认为应以群众满意,警民关系好坏,兼顾发案率“是新形势下衡量派出所工作的主要标准。仅有20%的人认为应以发案多少、破案高低“来衡量派出所工作。这反映了1996年派出所重点转移后,服务助民,管理防范的工作目标已深深地扎根于广大民警的心中。60%的民警认为“本辖区治安的好坏,主要取决于整个社会”。60%的人认为“发案多少派出所不起决定作用”,而是产生犯罪的整个社会大背景。因此,能否对衡量标准中的第一条,即“发案少”作适当调整。例如,试例改为“发案稳定”或“大案要案”减少,等等。中国基层公安民警对发案的看法与西方曾学专家的理论大致相同,