



# 我国枪支管理 制度研究

周 慧 著



法律出版社  
LAW PRESS·CHINA

# 我国枪支管理 制度研究

周 慧 著



法律出版社  
LAW PRESS·CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

我国枪支管理制度研究 / 周慧著. —北京:法律出版社, 2014. 7

ISBN 978 - 7 - 5118 - 6562 - 5

I. ①我… II. ①周… III. ①枪支管理法—研究—中国 IV. ①D922. 144

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 136945 号

我国枪支管理制度研究  
周慧著



策划编辑 万颖  
责任编辑 万颖  
装帧设计 贾丹丹

© 法律出版社·中国

开本 A5

版本 2014 年 8 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 三河市龙大印装有限公司

印张 10 字数 232 千

印次 2014 年 8 月第 1 次印刷

编辑统筹 大众出版社

经销 新华书店

责任印制 沙磊

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 - 6562 - 5

定价:36.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

# 序

熊一新\*

改革开放以来,随着国际、国内形势的不断发展、变化,特别是西藏“3·14”事件和新疆“7·05”事件发生以来,我国的安全形势进入一个极为复杂的时期。近两年,我国的安全形势更加严峻。2013年10月28日,北京天安门金水桥发生了震惊中外的恐怖袭击事件。2014年3月1日和4月30日昆明火车站、乌鲁木齐火车站接连发生暴力砍杀、爆炸恐怖事件,时隔不足1月,5月22日乌鲁木齐早市又发生驾车冲撞、爆炸恐怖袭击事件。一系列暴恐袭击事件造成了重大人员伤亡,产生了严重的社会影响。从有明确攻击目标到针对平民开展无差别袭击,从当街砍杀到在人群密集的公共场所发动自杀式恐怖爆炸袭击,从无明确时间选择到缜密计划选择时间、地点策划暴恐袭击,以新疆乌鲁木齐市“5·22”暴力恐怖袭击事件为代表的发生在全国部分地区的一系列暴力恐怖袭击事件,凸显了当前我国反恐斗争所面临的新特点、新趋向。

暴力恐怖袭击漠视基本人权、践踏人道主义,挑战人类文明的

---

\* 中国警察协会学术委员会秘书长,中国人民公安大学教授、博士生导师。

共同底线,是各族人民的共同敌人。面对新形势下我国国家安全和国家安全面临的威胁和挑战,中央和习近平总书记作出系列重要指示,要求保持高度警惕,强化底线思维,有效防范、管控、处理国家安全风险,有力应对、处置、化解社会安定挑战。

为维护国家安全,必须采取坚决果断措施,保持严打高压态势,坚决把暴力恐怖分子的嚣张气焰打下去。为此,公安部要求全国公安机关加大枪支的配备力度,在重点地区实施武装巡逻,这对于及时应对突发严重暴力事件,保障公共安全,维护社会稳定有着重要意义。根据公安部的要求,全国各地公安机关纷纷探索如何快速有效地防暴处突,并陆续执行“一线民警配枪巡逻”的要求。北京、上海等地数千民警配枪巡逻;江苏等省全面实施常态化配枪武装巡逻。

在这种严峻的形势之下,如何严格管理大量配发到基层的枪支,如何确保依法使用枪支,真正做到既及时有效制止严重暴力犯罪,保障广大公民的生命财产安全,又防止滥用枪支侵犯公民合法权益,是摆在公安机关面前的一项重要课题。

枪支作为致命武力,必须严格依照《中华人民共和国人民警察法》、《中华人民共和国人民警察使用警械和武器条例》、《公安机关人民警察现场制止违法犯罪行为操作规程》所确立的“非使用武器不能制止的原则”和“制止违法犯罪行为,尽量减少人员伤亡、财产损失的原则”依法使用,要避免简单的“以暴制暴”,滥用枪支,侵害相对人的生命财产安全。

近日,“云南警方击毙访民3小时后获表彰被质疑合法性”引发全国关注。此外,近年来发生的广西平南民警酒后枪杀孕妇事件,四川广安和广西钦州连续发生的民警丢枪事件、湖南慈利民警KTV内“枪支走火”等事件,亦使得公众对警察大量配枪后的用枪问题顾虑重重。打击犯罪,必须符合法治的原则,必须受到宪法、

刑法和刑事诉讼法的制约,必须尊重司法程序。程序的作用不仅在于打击犯罪,更在于防止国家机关滥用权力侵犯个人自由。程序公正不仅关系到个案公正,还关系到司法的权威及人们的法律信仰。今天,世界范围内倡导法治,法治潮流已不可逆转,尊重法律,保护人权已成共识,生命和自由只有经过公正的审判才能被剥夺。值得说明的是,人权保障需要良法,更需要有公正的司法来保障,毕竟纸面上的权利要想成为活生生的实有人权,司法是关键。只有这样,我们的社会才能在法治的道路上越走越远。

本书作者周慧是一名有十余年公安实践经验的公安院校教师,1991年至2005年在济南市公安局治安支队从事危险物品治安行政管理工作,公安实践经验丰富。2005年至今在山东警察学院治安系从事危险物品管理教学工作。在任教的同时,积极结合教学工作开展科研,主持厅级、院级课题2项,发表论文10余篇,副主编教材一部。在她所从事的教学科研领域取得了丰硕的成果。

我认识周慧老师是2012年夏天公安部在大连举办的全国首届公安院校教学技能大赛上。我当时作为教学技能大赛专家组副组长、治安管理课程本科院校组组长参与了大赛的全过程。参赛的各位选手均是各公安本科院校遴选出来的优秀教师,竞争异常激烈。周慧老师的讲授,以其扎实的理论功底、规范科学的表述,尤其是她对公安实务问题的熟悉了解和透彻把握,得到评委的一致好评,最后获得公安部全国首届公安院校教学技能大赛一等奖,荣立个人二等功。

今年上半年,公安部治安管理局组织编写一套全国治安系统民警培训大纲与培训教材,使我有机会与周慧老师进行合作。培训大纲的编写实行实战部门与院校专家合作的模式,但当前很难挑选到一位既在公安机关从事过枪支管理工作,又从事枪支管理教学工作的老师。正在此时,山东警察学院治安系主任王精忠教

授推荐了周慧老师。周慧老师以其长期从事枪械管理的丰富经验与长期从事枪械管理教学科研的扎实功力,圆满完成了任务,得到公安部治安管理局枪支管理处和民警培训大纲编审委员会的一致好评。

正是有这种既从事过实务管理工作又从事教学科研工作的经历,使得周慧老师具有独特的优势,也使得她在撰写本书时,能够真正做到理论与实践相结合,她以一丝不苟的治学态度、孜孜不倦的学术热情,利用实证研究、历史研究和理论研究等方法,较为全面地总结了清末以来我国历届政府对枪支管理的政策,搜集、梳理了各个历史时期(包括我国香港、澳门、台湾地区)重要的枪支管理法律法规,对当前的枪支管理工作有重要的参考价值;较为翔实地介绍了英、美、日、加等国枪支管理的特点,对我国的枪支管理工作有实际的借鉴意义;并从“行政平衡论”的角度对我国枪支管理制度进行了较为全面的研究,是第一本系统研究我国枪支管理制度的专著,填补了本领域的空白。该书自始至终贯彻了我国宪法所确立的“尊重和保障人权”的“权利”观,全面分析了我国枪支管理制度存在的问题,并提出了有针对性的完善思路,必将促进我国枪支管理法律制度的进一步完善和发展。

是为序。

2014年6月15日于北京

## 前言

枪支管理制度是我国一项重要的法律制度,是公安机关治安行政管理制度的重要组成部分。长期以来,我国对枪支一直实行严格管制的政策。实践证明,对枪支的严格管制对于维护国家安全和社会治安秩序稳定起到了积极的作用,是我国需要长期坚持的治安政策。但是也应当清醒地看到,2004年“国家尊重和保障人权”已经入宪,意味着这项宪法原则应当在部门法中得以充分体现,但是我国现行的枪支管理法律法规绝大部分都是在2004年之前制定的,还保留有较重的“行政管理论”痕迹,普遍强调行政权至上和公共利益,对于人权保障尚有诸多不尽如人意的地方,亟须改进和完善。枪支作为致命武力,如何管理才能真正贯彻这一宪法原则,是摆在国家层面的一项重要课题。

目前,绝大多数学者关注的是枪支的使用环节,特别是公安民警枪支使用问题,对于整个枪支管理制度特别是枪支管理的理念以及立法和执法环节存在的诸多问题没有涉及,整个研究具有很大的局限性。对我国枪支管理制度进行全面系统地研究,在国内还是一项空白。我在济南市公安局从事危险物品治安行政管理工作15年,又有幸在山东警察学院从事本专业的教学工作10年,真正有机会将理论与实践相结合。20余年的工作经历让我对我国

枪支管理制度存在的问题有了较为全面、深入的理解和把握,结合多年的研究和思考,凭借对本课题的一腔热情,我决定在这一方向进行一次探索。

因此,本书以“权利保障”为核心,搜集整理了大量相关资料,对我国清末以来的枪支管理制度进行了全面梳理、分析,同时借鉴美、日、英、加等国的管理经验,透过“行政平衡论”的视角来审视我国枪支管理制度存在的问题,并提出了有针对性的完善思路。

全书共分以下几个部分:第一部分为绪论;第二部分为枪支管理制度概述;第三部分回顾了我国枪支管理制度的历史发展及特点;第四部分介绍了美国、日本、英国等几个典型国家的枪支管理制度;第五部分分析了我国枪支管理制度存在的问题;第六部分提出了完善我国枪支管理制度的思路。

作为第一部系统地研究我国枪支管理制度的专著,我深知此次探索的艰难,希望本书能够抛砖引玉,对我国枪支管理制度的研究起到一定的推动作用。本书借鉴和吸收了大量的资料,在此向这些资料的作者表示诚挚的谢意!由于时间和水平有限,本书难免有疏漏和不足之处,恳请专家、读者批评指正。

周 慧

2014年6月18日

# 目 录

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 第一章 绪论            | 001 |
| 一、研究背景            | 001 |
| 二、研究目的及意义         | 002 |
| 三、本书框架和主要内容       | 004 |
| 四、研究方法            | 006 |
| 第二章 枪支管理制度概述      | 007 |
| 一、枪支的概念及分类        | 007 |
| （一）枪支的概念          | 007 |
| （二）枪支的分类          | 010 |
| 二、枪支管理的必要性        | 011 |
| （一）对枪支持有人进行管制的必要性 | 012 |
| （二）对枪支进行管制的必要性    | 015 |
| 三、枪支管理制度的内涵及价值    | 017 |
| （一）枪支管理制度的内涵      | 017 |
| （二）枪支管理制度的价值      | 019 |
| 四、枪支管理的理念         | 022 |
| （一）权力本位,禁止公民持枪的理念 | 023 |
| （二）权利本位,允许公民持枪的理念 | 026 |

|                                           |     |
|-------------------------------------------|-----|
| (三) 严格控制以使用枪支为手段的国家暴力，<br>适当扩大公民持枪权利的平衡理念 | 028 |
| 五、枪支管理的原则                                 | 033 |
| (一) 预防为主、保障安全原则                           | 033 |
| (二) 依法管理、严格管理原则                           | 034 |
| (三) 科学管理、分类管理原则                           | 034 |
| (四) 群众路线与专门机关相结合原则                        | 035 |
| (五) 服务社会原则                                | 035 |

### 第三章 我国枪支管理制度的历史发展和 武器控制原理 037

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 一、清朝后期的枪支管理         | 038 |
| 二、民国时期的枪支管理         | 040 |
| (一) 民国政府枪支管理        | 040 |
| (二) 人民政权枪支管理        | 047 |
| 三、新中国成立后的枪支管理       | 048 |
| (一) 新中国成立初期到“文革”之前  | 049 |
| (二) “文化大革命”期间       | 053 |
| (三) 1978 年到 1996 年  | 054 |
| (四) 1996 年之后        | 061 |
| (五) 新中国成立后枪支管理的发展特点 | 062 |
| 四、我国传统的武器控制原理       | 073 |

### 第四章 国外枪支管理制度 079

|              |     |
|--------------|-----|
| 一、各国枪支管理制度概况 | 080 |
| (一) 美国       | 080 |
| (二) 日本       | 087 |
| (三) 英国       | 091 |

|                       |         |
|-----------------------|---------|
| 二、美、日、英三国枪支管理制度比较     | 096     |
| (一) 政治法律传统对枪支管理制度的影响  | 096     |
| (二) 枪支管理法律制度的特点       | 097     |
| (三) 警察履行职责的方式         | 099     |
| (四) 枪支管理的总体趋势是限枪、禁枪   | 102     |
| <br>第五章 我国枪支管理制度存在的问题 | <br>104 |
| 一、枪支管理理念问题            | 105     |
| (一) 立法目的定位不准          | 106     |
| (二) 配枪单位对枪支使用人员生命的漠视  | 108     |
| (三) 枪支使用原则存在误区        | 117     |
| 二、枪支管理立法问题            | 120     |
| (一) 法律法规不健全           | 120     |
| (二) 枪支法律概念缺陷明显        | 120     |
| (三) 枪支分类不够科学          | 122     |
| (四) 枪支使用的法律依据不足       | 129     |
| 三、枪支管理执法问题            | 134     |
| (一) 存放保管问题            | 135     |
| (二) 使用枪支问题            | 145     |
| (三) 滥用枪支问题            | 157     |
| (四) 非法枪支问题            | 160     |
| <br>第六章 我国枪支管理制度的完善   | <br>170 |
| 一、枪支管理理念的完善           | 171     |
| (一) 完善立法目的            | 172     |
| (二) 真正做到职权和职责的统一      | 175     |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| (三)恪守最小动用武力的原则             | 186 |
| 二、枪支管理立法的完善                | 189 |
| (一)健全法律法规                  | 189 |
| (二)重新界定枪支法律概念              | 190 |
| (三)完善枪支分类管理制度              | 194 |
| (四)完善枪支使用的法律依据             | 200 |
| (五)提高立法水平                  | 211 |
| 三、枪支管理执法的完善                | 212 |
| (一)完善枪支存放保管环节              | 212 |
| (二)提高枪支使用人员素质              | 218 |
| (三)建立枪支使用的司法审查制度           | 221 |
| (四)完善枪支年审制度                | 223 |
| (五)大力研制和配备制服性警械和低致命性<br>武器 | 224 |
| (六)严厉打击涉枪犯罪                | 225 |
| 结语                         | 230 |
| 附录                         | 231 |
| 中华人民共和国枪支管理法               | 231 |
| 香港法例第 238 章:火器及弹药条例        | 239 |
| 澳门特别行政区:武器及弹药规章            | 276 |
| 台湾地区:“枪炮弹药刀械管制条例”          | 291 |
| 主要参考文献                     | 298 |
| 后记                         | 304 |

## 第一章

## 绪 论

### 一、研究背景

新中国成立六十余年来,我国的枪支管理法律制度作为公安机关治安行政管理制度的重要组成部分,在维护国家安全和社会治安秩序稳定方面发挥了巨大作用,对枪支严格管制是我们需要长期坚持的治安政策。枪支管理问题是秩序和自由的平衡或价值选择问题,体现了行政权和公民权利的关系问题。但是,不可否认的是,在“尊重和保障人权”入宪,国家越来越注重保障公民权利和自由、限制行政权,大力建设法治社会的今天,我国的枪支管理制度却仍然保留较重的行政管理论痕迹:强调枪支管理的主要目的在于保障国家和社会公共利益,强调行政权的优越性,忽视个人权利保障。突出地表现在部分农牧民持枪从事生产的权利未得到充分的保障;公务用枪使用人员的生命权被漠视;规制枪支使用的行政法规立法层次过低;枪支使用标准和程序过于宽泛、缺乏可操作性;有关营业性射击场、狩猎场、个人持有枪支管理的法律几近空白;立法水平较低;非法枪支在部分地区泛滥等。以上问题的存在,与建设法治政府、尊重和保障人权的宪法精神不相符合,极大地制约了公民基本权利的保障。在这个大背景之下,笔者认为,我

国的枪支管理制度应顺应时代发展潮流,在保障公共安全价值优先的前提下,凸显尊重和保障人权的宪法精神,完善枪支的配备、配置范围、标准和枪支使用的具体程序、健全民用枪支管理法规、加强持枪人员的有效培训、加大对非法枪支的查缴力度,从枪支管理理念、立法、执法等各方面予以完善,具有很强的现实意义。

鉴于目前国内关于枪支管理制度的系统研究刚刚起步,没有相关的专著问世,也没有相关的学位论文。虽然有一些学术论文有所涉及,但多对警用枪支使用的法律规制重点着墨,而很少涉及整个枪支管理制度的法律探讨。国外枪支管理制度的资料虽经笔者大量查阅国家图书馆、山东省图书馆、山东大学图书馆及网络资料,却发现犹如大海捞针,关于枪支管理的论述可谓凤毛麟角,且大都依托各国历史背景、政治因素等方面对枪支持有权和枪支管制政策进行宏观阐述,较少涉及具体的管理制度。因此,想要较为全面地审视、分析我国枪支管理制度存在的问题以及提出相应的完善思路,其难度不言自明。这是一次探索,得失并不能否认尝试本身,笔者希望通过自身的努力,为我国枪支管理制度的完善奉献微薄之力。笔者认为,我国的枪支管理制度既不能故步自封、因循守旧,也不应完全向西方国家看齐,而应把枪支管理制度置于中国国情与当前的治安形势框架下,在总结、发扬以往管理经验的基础上,吸收境外有关枪支管理的有益做法,发扬“扬弃”的精神,认真进行研究分析,从而提出符合实际的立法建议。

## 二、研究目的及意义

新中国成立以来,我国一直对枪支管理问题高度重视,通过制定法律、行政法规及大量规范性文件,不断改进和完善枪支管理工作,基本完成了对我国枪支管理制度的规范化设计,在保障公共安全、打击涉枪违法犯罪方面收效明显。但是,随着社会的不断发

展,枪支管理工作也不断遇到新情况、新问题,<sup>〔1〕</sup>法律的滞后性也日益显现:在国家的社会、经济、政治形势都发生了诸多变化之后,是否还应过分强调政府的集中管理?在行政法领域,是否还应过分强调行政主体与行政相对人的命令与服从关系?怎样看待行政权和公民权利的关系这一行政法的基本问题?20世纪90年代,我国经济领域开始全面建立社会主义市场经济体制,政治领域开始进一步扩大社会主义民主。正是在这种形势下,既关注行政权的行使,又关注公民权利保障的平衡论应运而生,主张“行政权既要受到控制,又要受到保障;公民权既要受到保护,又要受到约束;行政权与公民权之间也应既相互制约,又相互平衡。”<sup>〔2〕</sup>虽然平衡论在理论层面上并不完美,特别是在如何实现真正的“平衡”上仍值得探讨,但是作为一种不仅仅关注行政权、行政效率的实现,同时关注公民权利保障的行政管理理念,在我国新中国成立以来深受管理论影响的行政法领域,无疑具有现实的积极意义。因此,笔者并不是主张公民权利与行政权在行政法领域的绝对平等,而是主张在枪支管理领域,在强调从严管制枪支、确保公共安全的同时,最大限度地保障公民使用枪支从事生产、生活的权利;允许部分单位、人员合法配备公务用枪的同时,应最大限度地加强枪支管理,严格依法使用枪支,防止发生枪支丢失、被盗、滥用,保障广大公民的生命权;配枪单位行使法定的枪支使用权的同时,应最大限度地加大对枪支使用人员的有效培训和防护装备配置,保障枪支使用人员的生命权、健康权。通过借鉴平衡论的理念,力争在枪支管理领域做到最大限度地保障行政权的实施、最大

---

〔1〕 如枪支的使用缺乏法律规制、民用枪支配置范围过小、枪支分类不科学、行政许可权过于集中等问题。

〔2〕 罗豪才主编:《现代行政法的平衡理论》,北京大学出版社1997年版,第17页。

限度地保障公民的各项权利不受侵害。这对于尊重和保障人权、化解社会矛盾、建设法治政府、促进社会和谐都具有十分重要的意义。因此,笔者将结合 15 年的公安工作实践,对我国枪支管理制度进行审视和研究,以期进一步完善我国枪支管理制度,促进公安工作和法制建设的新发展。

### 三、本书框架和主要内容

本书所要研究的范围系指一国或一个地区之内,军事系统<sup>〔1〕</sup>之外,由警察机关<sup>〔2〕</sup>或相关职能部门<sup>〔3〕</sup>进行管理的所有枪支。既包括依法取得国家许可证件<sup>〔4〕</sup>的合法枪支,也包括未依法取得国家许可而制造、销售、运输、储存、使用的非法枪支。

根据《中华人民共和国枪支管理法》(以下简称《枪支管理法》)的规定,我国枪支管理的主管机关是人民政府公安机关,国务院公安部门主管全国的枪支管理工作。在使用环节,合法枪支管理制度包括公务用枪管理制度和民用枪支管理制度。公务用枪和民用枪支是基于枪支的不同用途而进行的简单分类,都是公安机关治安行政管理的对象,同公安机关都构成外部行政关系中的行政管理关系。公务用枪是指属于法定配枪范围<sup>〔5〕</sup>的国家机关和企业、事业单位的有关人员履行特定公务所需配备的枪支。公

---

〔1〕《枪支管理法》第2条规定,中华人民共和国境内的枪支管理,适用本法。对中国人民解放军、中国人民武装警察部队和民兵装备枪支的管理,国务院、中央军事委员会另有规定的,适用有关规定。

〔2〕以中国为例,《枪支管理法》第4条规定,国务院公安部门主管全国的枪支管理工作。

〔3〕美国枪支管理的主管部门是财政部下设的烟、酒和火器局,简称 BATF。

〔4〕一般而言,各国都对枪支实施许可管理,颁发的法定许可证件一般有制造许可证、销售许可证、运输许可证、持有许可证等。

〔5〕参见公安部 2002 年发布的《公务用枪配备办法》。