

司法部2004年度法治建设与法学理论研究部级科研项目

余凌云/主编

JINGCHA YUJING  
YU YINGJI JIZHI

警察  
预警

与  
应急  
机制



中国人民公安大学出版社

司法部 2004 年度法治建设与法学理论研究部级科研项目

# 警察预警与应急机制

余凌云 主编

中国人民公安大学出版社

·北京·

**图书在版编目 (CIP) 数据**

警察预警与应急机制/余凌云主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2007. 3

ISBN 978 - 7 - 81109 - 573 - 9

I. 警… II. 余… III. 警察—预警系统—中国  
IV. D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 150994 号

**警察预警与应急机制**  
JINGCHA YUJING YU YINGJI JIZHI

余凌云 主编

---

出版发行: 中国人民公安大学出版社  
地 址: 北京市西城区木樨地南里  
邮政编码: 100038  
经 销: 新华书店  
印 刷: 北京市优美印刷有限责任公司

---

版 次: 2007 年 3 月第 1 版  
印 次: 2007 年 3 月第 1 次  
印 张: 26  
开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16  
字 数: 455 千字

---

ISBN 978 - 7 - 81109 - 573 - 9/D · 543  
定 价: 55.00 元

---

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 侵权必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

[www.phcpps.com.cn](http://www.phcpps.com.cn)

[www.porlub.com.cn](http://www.porlub.com.cn)

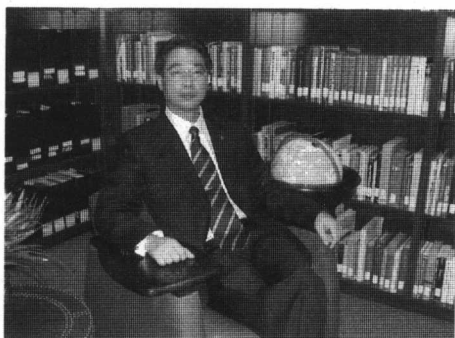
# 警察预警与应急机制

## 编撰人员

主 编 余凌云

作 者 余凌云 沈国琴 洪延青 唐 颖  
李 蕊 张雅丽 徐伟红 徐守京  
陈天本 许永勤 戚建刚 张峰杰  
顾林生 刘静坤 许晶晶 柴建桢  
哈顿 (Tom Hadden) 福赛 (C. Forsyth)  
邦蒂 (Kris Bondi) 兹瓦 (Tom Zwart)  
斯托贝尔 (Rolf Stober)

## 主 编 简 介



余凌云，清华大学法学院教授。兼任中国法学会行政法学研究会理事、比较法学研究会理事，首都社会治安综合治理研究会理事，中国人民大学宪政与行政法治研究中心客座教授，中国安全防范产品行业协会专家委员会专家。研究领域为行政法学、警察法学。

1989年于南京大学法律系获法学学士学位。1994年、1997年于中国人民大学法学院获法学硕士、博士学位。曾被聘为香港城市大学法学院研究助理（1998年2月~1999年1月），英国剑桥大学法学院访问学者（2002年3月~2003年3月），在英国布莱姆希尔警察学院接受高级警官培训（2004年11~12月）。

个人著有《行政契约论》（中国人民大学出版社2000年一版、2006年修订二版）、《行政自由裁量论》（中国人民公安大学出版社2005年版）、《警察行政强制的理论与实践》（中国人民公安大学出版社2003年一版、2007年修订二版）、《公安机关办理行政案件程序规定若干问题研究》（中国人民公安大学出版社2004年一版、2007年修订二版）等5部学术专著。曾在《中国社会科学》、《法学研究》、《中国法学》、《法学家》、《中外法学》、“International Journal on Minority and Group Rights”等国内外学术刊物上发表论文50余篇。主持国家社会科学基金项目、教育部优秀青年教师资助计划项目、北京市哲学社会科学规划项目、公安部部级重点课题和工作专项项目、司法部法治建设与法学理论研究部级科研项目等多项课题。获得首

届中国青年法律学术奖（法鼎奖）（2005年）、北京市第八届哲学社会科学优秀成果二等奖（2004年）等奖项。多次参加国家立法起草或论证工作。

在中央电视台综合频道《今日说法》、新闻频道《法治在线》和《东方时空》、社会与法频道《法律大讲堂》、公安部《中国警务报道》、中央人民广播电台《新闻观潮》和《中国之声》等栏目上做过大量法制宣传工作。

## 前 言

SARS、禽流感、哈尔滨水污染等一系列公共突发性事件的发生，使公众、媒体日益关注政府的危机管理和应急处置能力。国务院也于2006年1月发布了9项事故灾难类突发公共事件专项应急预案，相应的立法也在陆续出台或者抓紧制定中。学者们也发表了不少这方面的著述。

国务院法制办曾委托清华大学公共管理学院薛澜教授、于安教授，组织立法课题组，代为研究和起草《紧急状态法》（专家试拟稿）。应于安教授的邀请，我也有幸参加了立法课题组。在立法研究、讨论和草拟过程中，我萌发了要进一步深入研究警察预警和应急机制问题的念头。因此，我申请了本课题。非常感谢司法部的支持与资助。

“警察预警与应急机制”，如果单从课题的题目上看，很容易使人感到这应该是一个危机管理、行政管理、法学，甚至科技等交织在一起的多学科的研究。但实际上当时设计该选题时却完全是从法学角度考虑的，这在申报课题的有关材料中作了明确的界定。在组织研究中，我们尽可能将研究的视角锁定在法律问题，而不是管理或者技术问题。比如，更加关注警察权与公民权之间的冲突与平衡，警察权的具体形态、运用与规范等。当然，警察预警与应急机制的建设不可能完全撇开管理和技术问题，所以，本书收集的文章中也或多或少地有一些这方面的论述。

目前关于突发事件应急法律问题已经有了一些研究成果。<sup>①</sup> 在本课题的研究中,考虑到尽量不与已有的学术研究与成果重复,不“炒冷饭”,以及我们追求的旨趣,我们在对警察的预警与应急机制进行总体梳理的过程中,将整个研究的核心放在警察权上,特别关注警察权的具体形态及其规范,以及可能发生的与公民权之间的内在紧张关系的平衡。在我看来,警察的预警与应急机制问题主要是解决其中的警察权配置、运行和法律控制问题,这种研究界定更容易集中我们讨论问题的语境,把问题相对地说透。

总体上看,整个研究的组织都显现出“点”、“块”式的,专题式的,不追求非常系统,而是由“点”及“面”,形成虚线性的系统。提倡对同一个问题(现象)的不同视角的研究,甚至提倡不同观点的碰撞和并存。在本书的结构中,这些特征应该还是比较明显的。一方面,我也不否认,像这样的学术努力与设计,另一方面,也很可能出现研究问题的某种重复,甚至对同一现象或法律问题的观点出现分歧。这也很正常,姑且视之作为一种学术争鸣,是上述研究进路必然伴随的一种“副产品”。

本书共分三编:第一编是对总体制度,特别是对处置突发事件的警察权形态进行宏观思考。首先,对于突发事件的预警和应急机制建设,关键是“分阶段”、“分类”处理的思想。这是我们对有关制度建设的最基本的看法。其次,无论在预警还是应急机制方面,\*对警察权的规范与研究无疑是制度关注的核心,所以,我们加强了从总体上对突发事件中警察权的表现形态、规范以及制度创新的研究。再次,我们还从更深、更具体的层次,对警察权的具体表现形态,尤其是处置突发事件必须使用的警察强制措施、非致命性武器的使用等方面,进行研究与思考;也从应急措施角度梳理了警察可能采取的应对预案或者行动方案。再次,结合具体的警察领域来观察警察权问题,包括交警执法领域中的应急权力形态,安防技术在预警和应急机制中

<sup>①</sup> 专著有,莫纪宏、徐高著:《紧急状态法学》,中国人民公安大学出版社1992年版;应松年主编:《突发公共事件应急处理法律制度研究》,国家行政学院出版社2004年版;韩大元、莫于川主编:《应急法制论——突发事件应对机制的法律问题研究》,法律出版社2005年版;马怀德主编:《应急反应的法学思考——“非典”法律问题研究》,中国政法大学出版社2004年版;郭春明著:《紧急状态法律制度研究》,中国检察出版社2004年版;等等。论文有,于安:《制定紧急状态法的基本问题》(上、下),载《法学杂志》2004年第4、5期;江必新:《紧急状态与行政法治》,载《法学研究》2004年第2期;等等。这方面的博士论文也不少,比如,王天星:《行政紧急强制制度研究》(中国人民大学2004年答辩);赵颖:《突发事件应对法治研究》(中国政法大学2006年答辩)。



的运用,以及有关的警察权问题。最后,从西方警务改革的经验看,加强警察机关与新闻媒体的沟通与合作,既是民主宪政下参与型行政的必然表现形态,满足相对人的知情权的需要,也是有效信息规制的新型模式。而情报主导警务又构成了当前警务改革的一个主要趋势,我们在课题的研究中,也有意识地引入了这方面的专题研究。

第二编是分专题,对“反恐”、“群体性事件”、“戒严”和“自然灾害”等情形下的警察预警和应急机制,尤其是对其中的警察权问题进行思考。这方面的研究有的能够形成自恰的微观体系,有的则是有所侧重。

第三编是我们的一个创新点。在课题的研究过程中,在中国人民公安大学外事办的积极支持下,我们利用国家外专局的引智项目,成功地举办了一次小规模“警察预警与应急机制”国际学术研讨会,邀请了英国紧急状态法权威学者哈顿(Tom Hadden)教授、美国专家邦蒂(Kris Bondi)女士、《紧急状态法》专家起草小组的成员于安教授、莫纪宏研究员、顾林生教授,以及北京市公安局治安总队张峰杰处长、戚建刚博士、中国人民公安大学治安系主任郭太生教授等参加会议,提交这方面的论文。剑桥大学公法中心主任福赛(C. Forsyth)教授也应邀来中国人民公安大学做专题讲座,我们根据录音和其讲座的提纲(notes)整理出讲座稿。德国汉堡大学斯托贝尔(Rolf Stober)教授也应邀到中国人民公安大学,原本我是想请他做一个这方面的讲座,但因为时间比较紧,所以,他建议讲他以前曾经讲过的“灾难行政与公民责任”,其中也涉及我想要的内容。我的好友、荷兰乌特勒特大学法学院研究生部主任兹瓦(Tom Zwart)教授及其夫人Nicole女士也应邀于10月份来中国人民公安大学就这个主题发表了看法。所有这些论文和讲座汇集为第三编。需要说明的是,上述论文很多都是他们为参加会议、讲座而专门撰写的,我也把他们吸纳为课题组的组成人员。在此,衷心感谢他们的支持与参与。

课题中的很多专题已经以论文形式作为阶段性成果发表在《法学》、《法商研究》、《中国公共安全》(学术版)、《中国安防》、《公法评论》、《上海政法学院学报》(《法治论丛》)、《江西公安专科学校学报》等刊物上,在此谨向上述刊物及编辑表示衷心的感谢。

在本课题研究进展大半之际,2006年6月26日,在十届全国人大常委

会第二十二次会议上,《突发事件应对法》(草案)首次提交审议。<sup>①</sup>这意味着中国应急法制建设又将迈出新的一步。其中对警察权问题也有所涉及,但不细致。可以预计,该法通过之后,也存在着公安机关如何贯彻实施的问题,因此,加强对本课题的研究,实在具有“未雨绸缪”的意义。

余凌云

2006年年底于公安大学东住宅小区居所

---

<sup>①</sup> 这部法律草案的前身就是《紧急状态法》。考虑到紧急状态是突发事件的最极端的形态,较为少见。从更加积极的应对角度讲,无疑应该把政府的主要预防和处置精力放在事态初始的前端上。所以,把法律更名为《突发事件应对法》。其实,在《紧急状态法》起草过程中,立法研究组的认识也是非常统一的,就是要把主要的立法点放在事态的前端问题的预防和解决上。

## 目 录

第一编 总体机制的建设·····	1
紧急状态下的警察预警与应急机制·····	3
紧急状态下警察行政权的行使及其规范·····	10
我国应急性警察行政权制度之创新·····	22
突发事件中的警察行政强制措施·····	35
突发事件处置中非致命性武器的使用规制·····	54
紧急状态下的交警行政紧急处置权力·····	77
情报主导警务在群体性突发事件预警中的运用·····	87
情报信息在突发事件应急机制中的预警作用·····	111
充分发挥安防系统在预警与应急机制中的作用·····	119
预警和应急机制中的警察权问题	
——从运用安全防范技术视角的透视·····	125
构建突发事件处置中警方与媒体的良性互动机制·····	134
第二编 专题研究·····	141
公安反恐情报机构建设初探·····	143
反恐侦查中的监听权力规制·····	152
群体性事件的预警机制·····	178
群体性事件的危机管理	
——基于北京市案例的实证分析·····	184
戒严中警察的应急机制·····	234
戒严中的警察应急措施（I）：紧急征用·····	239
戒严中的警察应急措施（II）：紧急管制·····	247
传染病暴发期间的警察职权	
——以“非典”时期为考察对象·····	257

---

第三编 国内外视角的多维研讨·····	267
行政法之新展望	
——危机世界中的实质性审查·····	269
紧急状态下英国调动警察和军队的法律及实践·····	277
国际危机标准以及其在英国立法中的应用·····	287
危机中的执法作用与责任·····	296
灾害行政与公民责任·····	301
对处理恐怖事件中警察行为的审查·····	315
日本警察的应急机制与危机管理·····	320
风险视野下之警察应急管理法律问题研究·····	363
紧急状态宪法：一种新的宪法理念？·····	374
浅谈公安机关对球迷骚乱事件的预警机制·····	385
后记·····	391
主要参考文献·····	403

# 第一编

## 总体机制的建设



## 紧急状态下的警察预警与应急机制\*

余凌云

### 一、引言：分级分类的立法思路

紧急状态的处置离不开公安机关的参与。但是，在立法规范上却应该体现出分级分类的思想。分级就是按照突发公共安全事件的发生、发展到事态极其严重的过程，将事件的处理分为两个阶段：一个是预警处置阶段，也称应急阶段；另一个是紧急状态阶段。将紧急状态的启动严格控制在最严重的阶段，尽可能地将事态的发展遏制和消弭在初始的阶段（也就是预警处置阶段）。我赞成在紧急状态法中将立法触角延伸到预警阶段（应急阶段），但主张只规定一些处理的基本原则、程序和必要的措施，规定一些必须由法律来规定的、具有共性的问题。与此同时，应当更加重视对下阶位的应急法律的制定，包括公安机关处置群体性事件的规定和反恐怖活动法。尽可能将很多的突发公共安全事件处置在萌芽状态，尽可能地启动这些下阶位的应急法律来处理，不要给公众一个动不动就启动紧急状态的印象。

分类主要是因为突发公共安全事件的类型不同，警察参与处理的程度，以及有关职责权限的配置也不尽相同，在立法的处理上也不尽相同。大致分为两类：

一类是公共卫生事件、经济金融紧急事件和自然灾害事件等，公安机关不是这类事件的主要处理机关，其任务主要是为主管机关执行公务提供职务协助，排除妨碍执行公务的行为，维持社会治安秩序。对相应的警察权的发动和规范，原则上应由相关的法律（比如《传染病防治法》、《突发公共卫生事件应急条例》）个别地加以规定。除非是根据《立法法》的要求必须由法律规定的警察措施（比如，限制人身自由的警察措施），可以考虑在紧急状态法中统一规定。

另一类是恐怖袭击事件和群体性事件（也称“四乱一恐”，即骚乱、动

---

\* 余凌云，清华大学法学院教授，法学博士，《紧急状态法》（专家试拟稿）立法课题组成员。本文曾发表在《法学》2004年第8期。

乱、暴乱、叛乱、恐怖袭击)，公安机关是处理这类事件的主要机构，但不是唯一主管机构。公安机关因此享有更多的强制性权力。在这方面的立法思路是，在紧急状态法中解决下位立法不能解决的问题，更加细致的规定由下位立法来完成。

目前，警察法规范体系之中已经有一些专门的法律，比如《戒严法》、《公安机关处置群体性治安事件规定》等。在这方面，迫切亟待着手完成的是反恐怖活动法（或者规章）的制定工作，应当尽快将其列入议事日程，从而在警察应急和预警机制上形成一个和谐、完整的法律体系（如图 1-1 所示）。

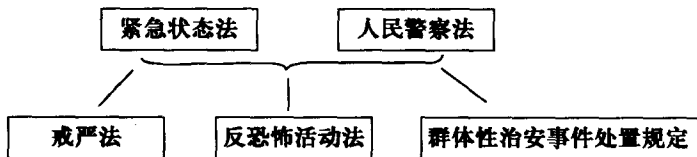


图 1-1

那么，在紧急状态法的草拟中应该怎么处理警察权的规范问题呢？我认为，应该着重解决下阶位法律无法解决的或者需要统筹规定的问题。为给紧急状态立法提供更加充分和有说服力的依据，以下先从我国已有实践出发，参考国外经验，按照预警和警情发生两个阶段，对警察的作用与职责做初步的梳理，并进行相应的法律评估，找出目前法律依据的缺位问题，然后再提出有针对性的立法建议。

## 二、预警

从事物的发展规律看，公共安全事件一般有一个酝酿、萌发、演进和扩散、加剧的过程。其中有可能从量变到质变，由一般的公共安全事件演变成紧急状态事件。预警阶段的任务就是要通过情报的收集和分析，及时发现危害公共安全的苗头，果断采取措施，启动预案，及时切断事件发展演进的链条，将事态遏制在萌芽状态。

### （一）预警机制中的警察作用

#### 1. 情报收集与分析。

##### （1）建立情报信息网络。

建立包括治安巡警、刑警、交警、治保人员、保安、治安秘密力量、治安信息员在内的覆盖社会面的情报信息网络，推进安防报警系统等技防手段的运用，广泛搜集影响社会稳定的社情动态，及时发现引发群体性事件的隐



患和苗头，洞察和监测恐怖活动的动向，建立情报上报和汇总制度。

(2) 情报分析和评估。

要切实提高综合分析、查证、甄别和利用情报信息的能力，为政府和公安机关决策提供准确的情报信息。

(3) “倒查”制度。

公共安全事件处置之后，对情报信息网络和信息上报的渠道进行评估。必要时，可以反过来对整个公共安全事件发生过程进行倒查，对制度性的问题，要有针对性地及时完善。对知情不报或随意篡改情报信息、误导政府和公安机关决策、引发社会不安定事态或扩大激化的，要依法追究有关责任人员的法律责任。

2. 制定预案和预备演习。

要针对社会上存在的各种隐患，制定各种预案。将公安机关制定的应急预案纳入当地政府制定的相关应急预案中，形成一个由人民政府牵头，各部门密切联系合作、分工明确的应急预案体系。

有针对性地加强演练，使指挥中心、交巡警、消防、防暴、治安、刑侦等各部门之间配合默契，明确各自的职责。

3. 在预警阶段容易出现的违法犯罪行为。

(1) 严重影响社会稳定的罢工、罢课、罢市。

(2) 人数较多的非法集会、游行、示威。

(3) 聚众围堵、冲击党政机关、司法机关、军事机关、重要警卫目标、广播电台、电视台、通信枢纽、外国驻华使馆、领馆以及其他要害部门或者单位。

(4) 聚众堵塞公共交通枢纽、交通干线、破坏公共交通秩序或者非法占据公共场所。

(5) 在大型体育比赛、文娱、商贸、庆典等活动中出现的聚众滋事或者骚乱。

(6) 煽动闹事（在单位内部张贴大小字报，散发传单，串联，利用新闻媒介等煽动职工闹事的行为）。

(7) 聚众哄抢国家仓库、重点工程物资以及其他公私财产。

(8) 较大规模的聚众械斗。

(9) 非法组织和邪教等组织的较大规模聚集活动。

(10) 其他刑事或治安案件。比如盗窃机动车、妨碍执行公务。

4. 警察措施。

(1) 局部地区的封锁，设立警戒区、警戒哨、警戒线，维持秩序，限