



基层人民警察

重大执法风险警示与预防

JICENG RENMIN JINGCHA
ZHONGDA ZHIFA FENGXIAN
JINGSHI YU YUFANG

沈云才◎主编

 群众出版社

基层人民警察重大执法 风险警示与预防

沈云才 主编

(公安机关内部发行)

群众出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

基层人民警察重大执法风险警示与预防/沈云才主编. —北京:
群众出版社, 2015. 11

ISBN 978-7-5014-5436-5

I. ①基… II. ①沈… III. ①警察—行政执法—研究—中国
IV. ①D922. 144

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 244807 号

基层人民警察重大执法风险警示与预防

沈云才 主编

出版发行: 群众出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

印 刷: 北京泰锐印刷有限责任公司

版 次: 2015 年 11 月第 1 版

印 次: 2015 年 11 月第 1 次

印 张: 7.5

开 本: 880 毫米×1230 毫米 1/32

字 数: 201 千字

书 号: ISBN 978-7-5014-5436-5

定 价: 28.00 元 (公安机关内部发行)

网 址: www.qzchs.com

电子邮箱: qzchs@sohu.com

营销中心电话: 010-83903254

读者服务部电话 (门市): 010-83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010-83903253

法律图书分社电话: 010-83905745

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换

版权所有 侵权必究

《基层人民警察重大执法风险警示与预防》

编 委 会

主 编：沈云才

副 主 编：杨德明

执行主编：鲍森岳

编 委：赵继光 蒋良华

曹建波 池 涛

序

“法律的生命力和法律的权威在于实施。”公安机关担负着行政执法和刑事司法的重要职责，严格、规范、公正、文明执法是公安工作的生命线。当前，随着法治建设的深入推进，公安机关的执法工作既被寄予了许多新期待、新要求，又将面临许多新挑战、新风险。作为公安机关主要执法主体的基层所队和广大一线执法民警，应积极适应全面推进依法治国的新形势，紧紧围绕建设法治公安的目标，把适应执法环境变化、加强执法风险排查、着力整改执法问题作为大力推进执法规范化、提升执法公信力的重要一课。这是一项很有意义、非常必要的紧迫任务。基于此，温岭市公安局从2014年8月起，组织专门力量专题调研总结近年来温岭市公安局及全国各地公安机关在执法实践中的经验教训，并整理编写成《基层人民警察重大执法风险警示与预防》一书初稿。初稿完成后下发各单位广泛征求意见，进行反复修改，形成了目前的《基层人民警察重大执法风险警示与预防》一书。在编写过程中，编委会本着力求“实用、准确、权威、简洁、创新”的原则，以现行法律、法规和规章为标准，结合案例运用，注

重借鉴、吸收基层的实践经验，对常见执法环节的风险进行了分类解析，对一些疑难复杂的环节尝试论证突破，以期引导广大民警深刻反思、引以为戒，对基层实际执法工作产生积极的指导和推动作用。

“凡事预则立，不预则废。”我们希望以本书的出版为契机，号召广大公安机关和人民警察按照公安部大力推进“四项建设”的要求，扎扎实实练好基本功，肩扛公正天平，手持正义之剑，切实增强法治意识、坚定法治信仰、践行法治原则，在每一起案件办理、每一个执法环节上都能既能预控执法风险、树好执法形象，又能体现社会公平、彰显法律正义，为平安建设、法治建设作出新的更大贡献。

目 录

引 言	1
第一章 接警处置的风险	3
第一节 绑架、劫持、杀人、抢劫、强奸等严重暴力 犯罪的处置	3
第二节 查禁盗窃、抢夺、赌博、吸毒、酒驾等常见 案件的处置	6
第三节 对表面感情纠纷案件的真实身份核查处置	12
第四节 接处警时遇见涉及人身损伤的处置	15
第五节 非正常死亡的处置	18
第二章 立案的风险	24
第一节 错误不立案侦查	24
第二节 故意立案侦查	26
第三章 强制措施的风险	29
第一节 异地传唤、拘传	29
第二节 取保候审、监视居住	31
第三节 拘留、逮捕	34
第四章 调查取证的风险	40
第一节 刑讯逼供或变相刑讯逼供	40
第二节 随意伪造篡改证据、虚假记录供词	43
第三节 诱惑侦查	47

第五章 功能区使用管理的风险	49
第一节 嫌疑对象的人身安全	49
第二节 重要物证、贵重财物保管	53
第六章 刑罚、羁押执行的风险	56
第一节 缓刑、假释	56
第二节 羁 押	58
第七章 帮助犯罪分子逃避处罚的风险	62
第一节 虚假自首、立功	62
第二节 泄露案情	64
第八章 违反禁令、触犯刑律的风险	67
第一节 违反公安部禁令	67
第二节 交通肇事、醉酒驾驶	68
第三节 因纠纷引发的故意伤害犯罪	71
第九章 枪支使用的风险	73
第一节 消极用枪	73
第二节 滥用枪支	75
第十章 对限制责任能力人员的处置风险	77
第一节 对未成年人、精神病人，智障、醉酒等人员的 救助监护	77
第二节 对未成年人等限制责任能力人员的失踪查找	80
第十一章 公安派出所日常监督管理的风险	84
第一节 消防监督	84
第二节 场所、行业管理	86
第三节 人口、居民身份证管理	89
第十二章 档案材料保管的风险	93
第一节 档案材料遗忘	93

第二节 档案材料丢失	95
第十三章 公民个人信息泄露的风险	97
第一节 出售公民个人信息	97
第二节 非法提供公民个人信息	99
第十四章 舆论监督	101
第一节 舆论“审判”的影响	101
第二节 焦点被转移放大	103
第十五章 民警自身的安全保卫	105
第一节 巡逻、盘查、设卡	105
第二节 单位内部保卫	107
附 录	111
中华人民共和国刑法（节选）	111
最高人民法院、最高人民检察院关于办理渎职刑事案件 适用法律若干问题的解释（一）	115
最高人民检察院关于渎职侵权犯罪案件立案标准的 规定（节选）	118
公安机关办理刑事案件程序规定（节选）	131
公安派出所执法执勤工作规范	183
110 接处警工作规则	204
公安机关人民警察现场制止违法犯罪行为操作规程	213
中华人民共和国人民警察使用警械和武器条例	223

引言

一、适应执法环境变化，培树良好执法意识。公安机关基层人民警察要牢固树立执法为民意识，把保护人民群众生命财产安全摆在各项工作的首要位置，牢记使命，果断处置。始终坚持依法执法意识，保证法律贯穿执法过程，有法可依，执法必严。深刻铭记公仆责任意识，面对紧急情况时挺身而出，坚决果敢，不辱使命。时刻保持风险预防意识，将每一个执法行为纳入风险评估，审时度势，评估前置。大力弘扬清正廉洁意识，以公正执法取信于民，刚正不阿，彰显公平。

二、强化主体综合素质，提升风险应对能力。公安机关基层执法单位要提高执法主体的群众工作能力，积极化解矛盾纠纷，力求法律效果、社会效果、政治效果相统一。切实提高民警执法水平，提升执法主体的法律素养和业务水平，规范民警执法活动。坚持把教育培训作为提升素质能力的主要途径，增强民警实战技能，锻炼民警体能，传授应急处置常识及信息化知识技能。立足工作环境特点，对容易出现执法风险的各种情况，详细制定应急处置预案，确保快速反应，控制局面，平息事态，维护正常的社会治安秩序。

三、建立健全各项机制，营造规范执法氛围。公安机关基层执法单位要根据自身的管辖分工和业务特点，建立执法风险、预警分析机制，研究分析解决和避免执法风险的对策，个性问题督促纠正、共性问题完善制度。建立执法安全奖惩机制，明确执法责任，以制度督促落实，以常态化管理提升执法主体警示和预防执法风险

◆ 基层人民警察重大执法风险警示与预防

的自觉性。健全执法规范机制，定位处置标准，规范执法流程。完善培训模式，以多元化的培训方式切实提升民警的学习热情，保证学习效果，营造良好的规范执法学习氛围。

第一章 接警处置的风险

第一节 绑架、劫持、杀人、抢劫、强奸等严重暴力犯罪的处置

一、案例

☆ 有警不接，三民警一协警因玩忽职守罪受审

2007年7月27日上午11时20分，王某的母亲王某珍接到一个陌生电话，称其儿子被绑架，并被索要赎金20万元。王某珍联系其儿子就读的××中学并确认儿子不在学校后，来到东×派出所报案。此时是中午12点左右，东×派出所的铁门关闭。王某珍随即赶往××中学所在地的螺×派出所报案，值班民警却说被绑架人户籍所在地不属该派出所管辖，让其到东×派出所报案。

13时50分，王某珍返回东×派出所，该所铁门依然紧闭，敲门无人应答。王某珍于是拨打该所报警电话，但拨通后接听的人却说被绑架人是××中学的，应该到螺×派出所报案。王某珍解释说已到过螺×派出所，接听者于是让她“半小时后再来”。王某珍听了很气愤，拨打了110电话报警，并投诉了两家派出所的行为。

14时50分，东×派出所打来电话叫王某珍到派出所里去，但当王某珍陈述案情时，民警却大声说：“这个案子不是我们派出所管的，你到这里来干什么？”并与她吵了起来。15时40分，当××

中学的张老师再次到螺×派出所报案后，民警才正式立案。次日凌晨5时许，王某珍接到民警的电话称其儿子王某已被杀害，参与绑架的4名犯罪嫌疑人被全部抓获。

案发后，人民检察院经过调查取证，先后对涉嫌玩忽职守的东×派出所所长王某某、螺×派出所民警刘某某、李某某及协警张某逮捕归案并提起公诉。

☆ 17岁少女被杀，民警在一旁观看不作为受质疑

2013年8月18日下午，一名17岁的超市女收银员被歹徒连捅十余刀后死亡。现场一分多钟的监控录像显示：视频一开始，女孩被歹徒勒住脖子，两位身着制服的民警距离歹徒只有两三百米，没有采取任何行动。约5秒后，歹徒将女孩撂倒在地，随后拿出刀子疯狂刺向女孩，女孩躺在地上挣扎，两名民警也没有采取措施。大约过了20秒，女孩已经被捅得不能动弹，一位民警才拿起购物篮与纸盒砸向歹徒，但对歹徒没有起到丝毫阻拦作用，歹徒继续一刀刀刺向女孩。又经过几秒后，歹徒拿刀自残倒地，民警没有乘机上前制服歹徒，只是向歹徒喷射辣椒水，歹徒又爬起向女孩补刺几刀。又经过30秒后，歹徒再次倒地，两位民警才上前将其控制。8月21日，两位民警所在的某市公安局回应称，两位民警在处置此事时，反应有些迟钝，但不存在胆小怕死，决定对处警的两位民警分别给予行政记过处分，调离公安机关。

二、潜在风险

1. 民警现场紧急处置不力，可能造成人质、被害人或第三人死亡的后果。

2. 因报警地点不准确、不具体，民警无法及时找到案发现场，又未能认真查找、走访，并轻易放弃继续搜索，可能造成人质、被害人被杀害的后果。

三、可能的法律后果

玩忽职守罪。

四、预防措施

1. 落实首问责任。民警接到报案后，应立即受理并快速出警，不能推诿迟延，必须毫不迟疑地赶赴现场。

2. 出警主体合法，持有执法证件。民警面对犯罪嫌疑人能亮明身份，不能仅仅指派协警、辅警到场处置。

3. 出警装备齐全，做好充分应对各类突发警情的准备，如按规定配备枪支、警械、防刺背心、手套、急救包、救生圈、绳索等警用器械和救援器材。

4. 民警到达现场后要认真搜索，深入调查走访，准确判明案件性质，不能因被表象蒙蔽而将刑事案件作为一般纠纷处置。

5. 出现重大、复杂，无法及时、有效处置的情况时，民警要做好现场稳定控制工作，隔离围观群众，避免刺激当事人的情绪，并及时向上级领导请示、汇报，请求警力支援。例如，犯罪嫌疑人使用武器、爆炸装置、刀具等劫持、胁迫人质，情绪虽未激化，但民警不足以制止或控制局面的情况下，或者遇到查找不到现场、案件性质不清，需要进一步核实的情况，民警均应及时向上级汇报，请求支援。

6. 绑架案件以保护人质安全为首要任务，在家属愿意支付赎金的情况下，应当及时交付赎金先解救人质，防止因破案需要拖延时间而激怒犯罪嫌疑人，造成“撕票”后果。

7. 出现犯罪嫌疑人开始着手实施伤害、爆炸等紧急危险情形时，必须积极作为，大胆果断处置，依法使用武器、警械及其他措施。

8. 出现人员伤亡后，在没有医护人员确认前，不能轻易作出死亡结论，如情况允许，可先用警车积极施救，不能消极等待 120

救护车到场。如果犯罪嫌疑人已逃离现场，要抓住将伤者送往医院抢救的有限时间，向伤者了解案件的基本情况和犯罪嫌疑人的特征，并录音固定，防止伤者死亡后无法取证。

9. 要落实现场保护，固定痕迹物证，为侦查破案创造条件，并协助相关部门开展善后工作。

五、相关主要法规

1. 《刑法》第三百九十七条。
2. 《最高人民法院、最高人民检察院关于办理渎职犯罪案件适用法律若干问题的解释（一）》〔以下简称《渎职犯罪案件解释（一）》〕第一条。
3. 《公安机关办理伤害案件规定》第十一条、第十二条。
4. 《人民警察使用警械和武器条例》第七条、第九条。
5. 《110 接处警工作规则》第九条、第十一条、第二十三条、第二十五条、第五十二条。
6. 《公安机关人民警察现场制止违法犯罪行为操作规程》第六条、第八条、第十四条、第四十三条。

第二节 查禁盗窃、抢夺、赌博、吸毒、酒驾等常见案件的处置

一、案例

☆ 小偷为逃脱跳河死亡，民警正确履职无责任

某派出所接到李某某报案称：她家一辆装有 GPS 定位装置的男式红色本田二轮摩托车被盗。该所值班副所长赵某、民警张某随即带上李某某，根据 GPS 锁定目标进行追踪。当警车行驶至东风坪铁路下穿隧道附近时，李某某确认前方公路上孙某所骑摩托车为

被盗摩托车，民警驱车上前口头要求孙某停车检查。孙某见状立即弃车逃跑，向路边河堤方向跑去。之后，孙某在民警的追赶下爬上护栏，翻身跳下10余米高的河堤，重重地摔在地上受伤。等民警沿河堤下到嘉陵江边，孙某已爬起向嘉陵江中走去，民警对孙某喊话要求其回到岸边接受救援。孙某不听规劝，民警只好下到河中水浅处徒手对孙某进行施救，因该河段江水湍急，出警民警不会游泳，孙某被江水卷走淹没。民警及时拨打119请求消防队支援，后孙某经打捞上岸已溺水身亡。孙某之父到检察机关控告民警涉嫌渎职侵权犯罪。

对民警是否涉嫌渎职侵权犯罪有两种意见：

第一种意见认为：民警处警不当，应对孙某溺水死亡承担责任，其行为构成玩忽职守罪。首先，孙某所涉嫌的是小偷小摸，罪不至死。在孙某弃车逃跑后爬上河堤栏杆身处险境的情况下，民警不顾孙某的处境，仍然紧追不放，致使孙某不计后果跳下河堤。其次，孙某跳下河堤后，并没有立即下河泅渡，见民警也下河堤紧追不舍，才向江中走去。孙某溺水后，民警以不会游泳为由，没有采取有效措施对孙某进行有效施救，致使孙某就在民警眼前被江水吞噬夺去生命。孙某虽然有偷盗摩托车的嫌疑，但作为公民当其生命有危险时，民警置孙某的生命于不顾，没有积极进行施救，故民警的行为构成玩忽职守罪。

第二种意见认为：民警依法接警、处警，其职务行为不构成犯罪。民警出警时有失主报案和失主持有的GPS终端锁定了目标的大致位置。发现嫌疑车辆后按照公安部的处警规范，民警要求嫌疑人停车接受检查，当嫌疑人弃车逃跑时，警察追赶捉拿疑犯，正是履行一名人民警察保护人民生命财产的职责。嫌疑人在民警的奋力追赶下，不从宽阔平坦的人行道上逃跑，纵身跳下河堤后下河泅渡，其目的是尽最大可能逃避抓捕，想用这种危险的、极端的方式让民警放弃对他的追赶捉拿，以此逃避打击。嫌疑人溺水后，民警及时下到河中，对嫌疑人进行施救，因江水湍急和民警不会游泳，

没能及时救起嫌疑人。作为一名人民警察，当发现公民的生命处于危险时，应尽其全力进行施救，根据《中华人民共和国人民警察法》第二十一条的规定履行职责。发生嫌疑人死亡这一结果，既不是民警在接处警中超越职权，也不是民警严重不负责任，不履行或者不认真履行职责所致。故民警的职务行为不构成犯罪。

检察机关同意第二种意见。

☆ 颅脑损伤伴呕吐，民警误判为醉酒

2014年4月16日21时许，某市公安局城×派出所接到报警，称在城东百丈路“好又多”超市边，有人躺在地上，已通知中医院救护。处警民警程某某带队前往处置，在“好又多”超市附近的红绿灯处，发现路中央有一名男子躺在地上，边上有呕吐物，未见其身上有明显伤势，遂叫起该男子坐到路边，此时120救护车也已赶到。民警询问该男子有无受伤，男子称没有受伤，问他为何坐在路边，他不回答，问他是否去医院，他表示不愿意去，说要回家，就住在附近的钱江摩托车厂。现场的120医生没有接近该男子仔细检查，仅凭表面初步目测，就认为其是喝酒喝醉了，然后离开了现场。民警于是将他带上警车，送其到附近的钱江摩托车厂宿舍，但询问了多名宿舍员工，都说不认识该男子。程某某就将男子带回派出所交给当日值班的民警赵某某处置，交接时称：“带回来了一个醉酒的人，刚带他去找他的住处没找到，也没法联系其家人”，赵某某让该男子坐在派出所的受案大厅的凳子上休息醒酒。

次日凌晨1时38分，赵某某接到值班队员张某某的电话，称该男子出现了呕吐现象，已经和该男子的家属联系过，其妻子不愿意到派出所来将其带回去。赵某某于是立即到受案大厅联系120，同时打电话给该男子的妻子，问清其住所后将该男子的妻子接到城×派出所。2时3分许，人民医院120救护车来到城×派出所，将该男子送往医院抢救。经向该男子的妻子了解，得知该男子姓名为袁某某，湖南慈利人，系收废纸板的民工。4月18日，袁某某经医