

中国法学会研究会支持计划



警察法学研究

(第二辑)

中国警察法学研究会 编



中国人民公安大学出版社

中国法学会研究会支持计划

警察法学研究

(第二辑)

中国警察法学研究会 编

中国人民公安大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

警察法学研究. 第二辑/中国警察法学研究会编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2016. 4

ISBN 978 - 7 - 5653 - 2584 - 7

I. ①警… II. ①中… III. ①人民警察法—法的理论—中国 IV. ①D922. 111
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 088721 号

警察法学研究 (第二辑)

中国警察法学研究会 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: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2016 年 5 月第 1 版

印 次: 2016 年 5 月第 1 次

印 张: 48.5

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 1180 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 2584 - 7

定 价: 160.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsu.com zbs@cppsu.edu.cn

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

教材分社电话: 010 - 83903259

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

出版说明

《警察法学研究》(第二辑)是将在中国警察法学研究会2015年年会上提交的论文分类撷集而成。全集以年会主题“公安改革与法治建设”为主线,分公安改革、警察法学基础理论、警察权理论、警察行政执法、警察刑事执法、警察职业保障制度、警察法学教育、域外警察执法理论与实践八个专题,共93篇文章。本论文集的出版旨在增进警察法学领域学术交流,展现警察法学研究的成果。

在论文的学术规范方面,在本会征集论文时已作出明确要求。论文集在编辑过程中,尊重了每位作者提交论文的内容原貌,故文责自负。

由于编辑时间仓促,书中问题在所难免,望读者不吝批评指正。

中国警察法学研究会
2016年3月

目录 Contents

【公安改革】

结合实际推进有惠州特色的“五项建设”	李 敏 (3)
试论中央与地方警察权力关系的重构	白瑛奇 (6)
公安事权划分：全面深化公安改革的纽带	程小白 章 剑 (13)
法治视野下边防检查建设探究	茆晓君 (22)
公安信访的立法定位及机制改革	何国强 钟碧莹 (29)
改革与实践：反恐社区警务机制的构建	姬艳涛 (35)
警务辅助人员参与警务的限度研究	乐俊刚 (43)
“互联网+”与乡村治理的相遇、磨合与共融	雷与诚 (47)
海警实行准军事建制的必要性研究	李 林 (53)
论新形势下如何促进公安机关的行政管理文化之构建	李 影 (62)
转型期警务机制改革的统筹与创新	刘 旭 (69)
关于对公安机关受立案制度改革的探讨	张存信 (75)
浅析公安法治宣传定位问题	张 琳 (83)
“警务 O2O”工作模式中法治思维的应用研究	周培桂 (88)
论生态文明建设中人民警察的法定任务	邢 捷 (96)

【警察法学基础理论】

国家治理视域下的公安机关领导者法治思维能力探析	胡 婧 (105)
论警察法的调整对象与研究主线	惠生武 (111)
论警察法学理论体系的独立性及其构建进路	苏 宇 (118)
论警察法治原则	程 悦 (129)
公安法与警察法相互关系初探	杨宗科 王 阳 (137)
论警察法学的基本原则	张益波 (145)
论以制度建设提升我国警察维护社会公平正义的能力	张翼飞 (152)
历史与现实：中国警察法学研究概略	张彩凤 (157)

【警察权理论】

基于平衡视角下警察权运行原则的完善

- 以《人民警察法》修改为切入点 曹慧丽 (169)
- “专项行动”对警察自由裁量权的影响 代孟良 阳云云 钟月英 (175)
- 嬗变：对法治公安背景下警察权力行使的宏观审视 黄政钢 (185)
- 国家治理能力建设视野下的警察权规制研究 欧阳梦春 (192)
- 警察柔性执法问题研究

——以国家治理能力现代化为视角 赵燕萍 (199)

警察开枪问题研究的逻辑起点

——在确定与不确定之间 白云鹏 陈柯龙 (204)

法律与实践：警察使用武器的批判与规制

- 以“当场击毙”事件为样本的实证分析 李辉品 方 静 (212)
- 人民警察使用武器的法律规制 钱 衡 (226)
- 从警察防卫权出发确定“依法用枪”标准 唐少青 (236)
- 检视与重塑：警务枪支使用的法律规范研究

- 基于21起警务枪支使用事件的思考 汪勇专 张 宁 (241)
- 武警部队打击暴力恐怖犯罪使用警械武器的法律思考 王秋峰 邹少陶 (248)
- 论警察执行公务的抵抗与责任 赵 凯 (255)
- 法治公安建设中面临的困扰及应对 鞠旭远 刘 鹤 张立刚 (260)
- 对森林公安建制转为生态环保警察的思考 龙 耀 (269)
- 浅谈警察职业伦理之塑造 白瑛奇 (280)
- 公安警务机制的调查与思考 沈培菊 (289)
- 海警立法若干思考 张 辉 曹海宁 (295)
- 论民法精神视角下的警察权法律控制路径 陈永峰 (301)
- 规范警察权行使的原则及对策研究 雷 宇 (308)
- 论警察权运行法治化的指标要素 缪文升 (315)
- 浅谈行使公安行政自由裁量权应考虑的具体因素 彭 杨 (320)
- 我国警察使用枪支原则之探讨 王 敏 (324)
- 警察使用警械和武器的法律规范探讨 肖 洪 袁春香 (328)

【警察行政执法】

新形势下城市涉农地区公安人口管理研究

- 以天津乡村社区治理现状调查为例 李 晞 (335)
- 从互联网金融风险看我国互联网法治建设 张兰廷 任国征 (343)
- 公安警务机制与民警执法安全的现实思考 沈惠章 (349)
- 警辅人员惩戒制度研究 史全增 (356)

论收容教育制度的废止·····	姬亚平 彭 林 (368)
基于派出所法律实施的基层社会治理法治化 ——以浙江 K 派出所为例·····	李 亮 (379)
论我国交通警察执法体制的改革与重构·····	李 蕊 (396)
论公安机关在危化品监管处置中职能的完善·····	王 莉 (406)
社区警务运行机制研究·····	王玉宝 殷明凯 罗 丹 (411)
论程序瑕疵法律效果相对性理论在公安行政执法中的建构·····	徐庭祥 (418)
安全技术防范系统信息安全的法律规制研究·····	徐伟红 (429)
警察协助法治化研究·····	徐文星 刘晓琴 (435)
新形势下限制出境制度研究·····	周菊兰 (441)
警察行政执法侵权中的民事赔偿问题研究·····	陈 亮 (449)
网络信息管理中警察行政执法问题研究·····	高文英 陈依卓宁 (454)

【警察刑事执法】

袭警罪入刑的正当性考量·····	邓国良 (465)
刑事执法公开存在的问题及对策研究·····	王 闯 (474)
转变角色成功应对警察出庭作证带来的新挑战·····	刘常明 (480)
以审判为中心语境下的公检法关系·····	陈长均 (487)
以“审判为中心”的诉讼制度改革对公安刑事执法的影响及应对措施 ·····	谷毅博 (494)
刑事司法新格局下提高公安刑事执法公信力的思考·····	李 娜 (498)
电子数据证据的采信与排除 ——以电子数据证据的鉴定为视角·····	高荣林 (507)
网络谣言犯罪的刑法规制·····	李文吉 (517)
P2P 网络借贷犯罪的侦防研究·····	吕 梁 张 铮 (525)
隐匿身份侦查人员刑事豁免权初探·····	王 娅 (532)
浅析公安机关适用非法证据排除规则与执法困境·····	楚明明 (540)
我国处置妨害交警执法行为存在的问题及对策·····	刘东根 (546)
我国刑事搜查制度存在的问题及其完善·····	刘新秀 (554)
论恢复公安机关预审机构单独设置的必要性·····	赵月增 (563)
论疲劳审讯的认定及防治·····	马婷婷 (568)
论社会分层变化对犯罪治理的影响·····	陈 波 (586)
新的刑事司法格局对警察执法的影响及其回应·····	董如英 (595)
经济犯罪侦查情报导侦机制研究·····	刘 坤 (600)
论强制措施之间的关系 ——以刑诉法修改前后的文本比较为视角·····	苗德旺 (609)
公安机关刑事和解的法理探析·····	司钦山 李 浩 (614)
网络诽谤行为刑事处遇研究·····	张健一 (623)

新时期湖南省个体极端犯罪对策研究·····	张小川	杨辉解 (630)
-----------------------	-----	-----------

【警察职业保障制度】

论当前监狱民警的职业境况·····	牟九安 (641)
警察职业保障制度研究·····	聂元勇 (649)
关于我国监狱警察职业保障问题的思考·····	宋立军 (654)

【警察法学教育】

公安院校卓越法律人才培养路径研究·····	化国宇	管清亮 (665)
新形势下我国海警人才培养问题探讨·····	阮智刚	任加顺 (674)
集聚培育创新人才，服务法治公安建设 ——建设江苏警官学院警察法学创新团队实践探索·····	周 寅	(681)
警察法学教育的几点思考·····	周 农	(689)

【域外警察执法理论与实践】

中英袭警的立法与司法比较研究·····	曾灶松 (705)
英美警察自由裁量权研究述评·····	薛文超 (723)
国（境）外警察机关机构编制、分类管理与职业保障之启示 ·····	赵旭辉 (736)

公安改革

结合实际推进有惠州特色的“五项建设”

李 敏*

2014年9月，国务委员、公安部部长郭声琨在公安厅局长座谈会上强调，要加强和改进新形势下公安工作和队伍建设，全面深化公安改革，大力推进基础信息化、警务实战化、执法规范化、队伍正规化“四项建设”，进一步提升公安机关履职能力和水平。广东省副省长、省公安厅厅长李春生就贯彻“四项建设”任务时强调，公安部党委提出的推进“四项建设”，是为应对新形势、新任务而提出的重大决策部署，是“三项建设”的延伸和发展，集中体现了公安工作的连续性、稳定性和开拓性。

可以说，“四项建设”是一项复杂的系统工程，需要各级公安机关在探索中前行。惠州市公安局党委就提出以执法规范化、队伍正规化、管理军事化、警务信息化、服务便民化“五化”为抓手，大力提升公安工作的基础能力。惠州市公安局党委深刻认识到，“四项建设”不仅与惠州“五化”工作高度契合，而且为“五化”工作带来了契机、指明了方向。为此，惠州全市公安机关按照上级公安机关统一部署，加强顶层设计和整体谋划，把上级部署与惠州实际紧密结合，把“四项建设”与惠州“五化”部署统筹推动，形成“4+1”推进模式，大力推进具有惠州特色的“五项建设”，努力在更高层次、更高水准上建设平安惠州。

一、以信息警务为引领，推进基础信息化

前几年公安部提出了“三项建设”，其中一项就是信息化建设，但不能与现在“四项建设”中的“基础信息化”混为一谈，两者的侧重点有所不同。信息化建设侧重于基础设施、系统建设和能力培养等方面，更多地在于“投入”；而基础信息化侧重以现有信息化建设成果为依托，最大限度地深化应用，服务实战，更多地在于“产出”。我们要在当前公安信息化基础设施初步完善、信息系统建设初具规模的基础上，从四个方面着力，深化信息化应用，提升公安核心战斗力。一是抓信息采集，做到应采尽采。信息就是资源，掌握了信息就抓住了主动权。要积极推进基础信息采集，特别是要依托社区警务平台广泛采集信息，并确保信息完整准确、动态鲜活。一方面，要组织开展“信息采集大会战”，围绕重点人、地、物、事开展采集，做大做强公安基础数据库；另一方面，要协调各方力量，大力推进信息采集社会化，打信息采集的人民战争，想方设法把各类社会信息资源引入公安数据库和大数据平台，服务于公安实战。二是抓信息共享，实现关联融合。在大数据时代，只有打破数据壁垒，把海量信息汇集关联起来，分析研判才有基础，实战应用才有效益。要加快建设公安大数据云计算中心，建立内部和社会信息资源共享服务平台，实

* 李敏，男，广东省惠州市副市长，市公安局局长。

现高度共享、深度应用,着力于解决上下级之间、单位之间、警种部门之间存在的信息壁垒、系统繁杂、共享不够等突出问题,破除“法无授权不可为”的共享屏障,建立“法无禁止即可为”的共享理念。三是抓深度研判,转化战斗力。要进一步完善“大研判”机制,推动基础信息与情报研判、情报研判与打击防范的有效对接,加强对涉恐、涉稳重大事件的预警分析,加强对治安状况和打击效能的监测评估,加强对“大巡防”和“大群防”的研判支撑,加强对各类重点人员的动态掌握,努力使应急处置更具主动性、巡逻防控更具针对性、侦查破案更具精确性、警务部署更具科学性,真正把基础信息化转化为现实战斗力。四是抓组织保障,确保高效实施。推动各县区公安机关科信机构建设,配齐配强各级科信人员;加强信息化人才库建设,加大支撑数据分析、软件开发、安全检测、情报研判、视频图侦等专业人才的培养力度;将基础信息化建设纳入公安建设发展“十三五”规划的重要内容加以推进;将基础信息化建设成效作为评价各级公安机关工作的重要指标,确保信息化建设各项任务落到实处。

二、以常态实战为导向,推进警务实战化

一是要建立快速高效的指挥处置机制。无论是执法办案、打击犯罪,还是应急处突、反恐维稳,问题在第一时间解决,事态在第一时间控制,成本最低、代价最小、效果最好。要立足于“眼疾手快”的要求,加快推动“平安惠州”指挥体系建设,实现警务指令和信息无障碍直达一线单兵和作战单元,确保指挥决策、警令传递、警力调度、现场处置快速高效,真正实现以快制快、一招制敌。二是要建立科学规范的勤务运行机制。坚持应急和常态相结合,优化警力配置、改进勤务模式,依托网格化巡防、治安卡口、治安岗亭、动中备勤等支撑点,加强对社会治安的全方位、全时空、全天候防控。抓紧落实惠州公安快速反应防控机制,加快构建“一分钟”“三分钟”“五分钟”处置圈,确保一旦有事,能够在最短时间内到达现场,控制事态。同时,确保一旦发生紧急情况,能够在全市及各县区做到封边锁口、全城封锁,快速处置。三是要建立支撑有力的实战训练机制。要实现公安队伍“召之即来,来之能战,战之能胜”的目标,功夫在平时,需要认真研究,反复谋划,对每一个环节和细节做好精心的准备。要认真策划贴近实战的不同类型、不同规模、不同层次的演练测试,经常组织背靠背、对抗性的拉动和演练,真正做到仗怎么打,兵就怎么练,确保绝对的胜算。四是要建立常态化的违法犯罪打击整治机制。延续“3+2”行动做法,推行共性与个性相结合的打击模式,在开展好省公安厅针对全省共性治安问题组织的专项打击行动的同时,选择本地较突出的犯罪组织打击行动,并建立健全打击绩效监测评估体系,力争打击效能保持在“健康区间”内。同时,开展重点行业、重点场所、重点领域常态化清查整治,每月采取交叉用警的方式开展社会面统一清查行动。

三、以依法执法为方略,推进执法规范化

一是要推行执法公开,以公开促公信。要依托网上公安局,加快推行执法公开,把执法全过程放到群众的“眼皮底下”,让“暗箱操作”没有空间,让“自由裁量”不再自由,以透明保廉洁。要积极借鉴先进地区的经验做法,首先在部分类型案件的执法公开上取得突破,再逐步推广至全公开。在工作中,既要敢于突破,又要稳扎稳打,既不能因为

“公开不畅”而形同摆设，又不能因为“公开不当”而授人以柄。二是要强化执法监督，解决执法突出问题。加快建立执法档案，对执法全过程开展“可回溯”式管理，最大限度地防止权力“出轨”、执法“越界”、个人“寻租”；大力推进以“谁办案谁负责”为核心的主办侦查员制度，实行办案质量终身负责制；加强对县区执法办案的指导、监督和考核，全力做好执法质量考评工作；组织纪委、督察、法制、信访、审计等部门联合开展执法监督审查，提升整体执法工作效能；大力推进执法办案场所改造，强化对执法办案的监督。三是要加强顶层设计，提升总体成效。执法规范化建设是一个系统工程，离不开顶层设计和总体规划。要以全局视角和问题为导向，对执法规范化建设的各方面、各层次、各要素进行统筹考虑和规划，紧扣执法主体、执法能力、执法监督等关键环节，明确路线图和施工表，一步一步抓落实、见成效。

四、以“三个绝对”为目标，推进队伍正规化

一是要创新思想政治工作。用人民警察核心价值观铸造警魂，用生动活泼、形式多样的警营文化凝聚警心，用普遍、自觉、长期的思想和业务学习提升警智，用风清气正的氛围营造良好的警营生态，不断增强公安思想政治工作的针对性和时效性。二是要深入打造“最廉洁、最有执行力”警队。从上下班考勤、着装仪容、在岗在线等基本行为准则抓起，培育民警良好的职业风范。充分发挥纪检专员、督察专员、审计专员三支队伍的作用，常态开展纪律作风检查督导。紧紧抓住权力运行的关键环节，织密制度的笼子。对腐败问题和苗头，依法严厉查处，坚决隔离阻断。坚决向庸官懒政“软腐败”亮剑，坚决破除庸怠不为、不愿担当、混日子的不良作风。三是要强化“幸福警队”建设。坚持以人为本，一方面严格落实好健康体检、医疗救助、贫困帮扶、休假休养等从优待警措施；另一方面加大评优评先力度，让吃苦的人吃香、有为的人有位，努力在政治前途、经济待遇、精神激励等方面为民警谋出路、谋福利、谋待遇。四是要着力建设实战化职业警队。抓住中央出台深化公安“1+3”改革意见的有利契机，按照实战、实用、实效、实际的原则，积极、稳妥地推进公安组织管理体系、警务运作、警员招录、教育训练等方面的改革创新，推动警力资源向实战汇集、警务重心向一线倾斜、警队管理向职业化转型，构建良性循环发展格局。

五、以利民惠民为途径，有效推进服务便民化

在服务上重点做好“上、下、减”三个字：一是“上”。具有行政审批和公共服务职能的部门要对相关业务进行全面梳理，依托“网上公安局”，把能够在网上办理的业务，一律放到网上办理，做到成熟一项推出一项，推出一项完善一项，切实做到让群众足不出户办理业务，并且办得舒心顺意。二是“下”。各级公安机关及相关职能部门要进一步下放业务审批权限，应该下放的，一律要放到底；能够下放的，一律要放到位。对于能够前移到派出所、警务区、移动警务室、治安岗亭办理的业务，一律前移到最前沿，为群众打造近距离服务圈，让群众少跑腿、少花钱、少费时。三是“减”。各级业务部门一方面要对各类服务和办事程序认真进行梳理，尽可能地减少办事环节，简化审批流程，最大限度地缩短群众的办事时间；另一方面要推出预约服务、延时服务、错峰服务等便民措施，减轻群众奔波劳累和排队等候之苦。

试论中央与地方警察权力关系的重构

白瑛奇*

一、警察权简述

广义的警察权是指国家赋予公安机关的一切权力,包括在履行警察刑事职能和行政职能中所运用的一切权力;狭义的警察权仅指公安机关在行政管理过程中所运用的权力,即警察行政。^①根据我国警察法关于警察权责的规定,笔者认为,警察权是法律赋予公安机关及其人民警察用以实施行政管理行为,预防、控制、打击犯罪,维护国家安全和社会治安秩序,保障人民合法权益的一种国家公共权力。警察权有如下特点,简述如下:

(一) 警察权属国家权

国家权力从总体上可划分为立法权、司法权和行政权。警察权是国家职能和国家权力的重要组成部分,它是法律赋予人民警察维护国家安全和社会治安秩序,保护公民合法权益的职权。警察权就其性质而言,主要是体现国家行政管理职能,属于国家行政权的一种。

(二) 警察权是法定权

警察权的内容是由国家法律确定的,是国家以法律形式赋予公安机关和人民警察的资格和权力。由于警察权的内容是由国家法律确定的,公安机关必须基于法律行使,根据法律规定行使警察权,绝不可滥用权力。

(三) 警察权主体特定

国家将警察权赋予特定的机关,如公安机关、国家安全机关,以及赋予特定的人员,如人民警察、司法警察,警察权只能通过这些特定的机关和人员来行使。由于公安机关和人民警察是由国家专门设置和任用的,有其特定的目的,其职权由法律赋予,它们与国家之间形成一种特殊的职务关系,其他机关不能行使这项权力。

(四) 警察权作用的对象有限

警察权作用的对象主要是针对公安管理过程中的特定对象,其作用的形式经常表现为具体的行政行为。从警察权作用对象的资格要求来看,必须是公安职权范围内所涉及的人或物,所以警察权作用的对象是有限的,即警察权针对公安管理过程中属公安职权范围内的特定对象发生作用。

* 白瑛奇,男,黑龙江省公安厅人民警察训练中心侦查系教师。

① 王屏.论警察权的本质.湖北警官学院学报,2006(4).

二、域外警察权配置情况

（一）法国警察权的配置

法国的政权组织形式是单一制，拥有高度集权型的政府组织形式。全国被划分为 22 个行政区域，在此基础上又被划分为 96 个省级单位。省长由政府选举产生，负责行政事务和执行法律。法国的警察体制是在中央政府领导下的集权型体制，其组织形式比较特殊，包括军事性质和文职性质的警察力量。在法国，警事活动集中，即所有的警察权掌握在一个机构手中。警察被视为国家的代表，而且警察权主要表现为对社会的管制、维护秩序以及犯罪预防和犯罪侦查。另外，警察还承担公共健康管制、房屋管理以及人口登记管理的职责。法国拥有两种警察体制，一种是国家警察，另一种是国家宪兵。除此之外，还有城市警察。

（二）日本警察权的配置

日本内阁设国家公安委员会，国家公安委员会作为政府的协调机构，负责对警察进行行政监督，但对日本海上保安厅等其他执法机构无监督权。国家公安委员会的任务是制定基本的方针、政策，由国家警察厅下达并遵照执行，对警察厅进行监督。此外，国家公安委员会还拥有以下权限：国家公安委员会章程的制定、警察厅长官及都道府警察干部（警视总监、道府县警察本部长）的任免、有关紧急事态的公告，并对内阁总理大臣提出建议等。在紧急状态下，根据国家公安委员会的建议，内阁总理大臣可以向全国或部分地区发布紧急事态布告，中断正常的警察管理关系，在必要的限度内直接指挥、监督警察厅长官，警察厅长官也可以直接向都道府县警察的首长发出指令，命令布告区以外的都道府县警察予以支援。日本的警察厅类似我国的公安部，警视厅由总监领导，总监经首相同意后由国家公共安全委员会任命。警视厅的组成机构有长官官方（总监秘书处）、社区（生活）安全局、刑事侦查局、交通局、警备（安全）局和信息交流（通信）局。警视厅通过 7 个地区局管理整个国家。警视厅还有 3 个附属机构，一是国家警察学院，主要承担高级警官的培训工作以及接受国际受训者；二是皇家（帝国）警察本部，主要职责是为国王及家属和皇家设施提供保卫；三是国家警察学研究所，主要从事法医学研究，并将研究成果运用到警察侦查中，并从事青少年犯罪预防和交通事故的研究。在日本共有 47 个地方警察机构，即都道府县警察机构。每个地区警察机构设立地区公共安全委员会，各都道府县除警察本部（东京都称为警视厅）外，还设有多个警察署，设在城市的驻所是警察署的下级机构。根据日本《警察法》第 61 条的规定，都道府县警察可以在其管辖区域内镇压犯罪和搜查、逮捕犯罪嫌疑人，在必要的限度内，可以在其管辖区域外行使职权。^①

（三）法、日警察权配置对我国的启示

1. 中央有效集权。考察两国均可以发现，中央对地方警察通过各种方式进行有效控制，这有赖于其巧妙的制度设计，如法国国家警察与宪兵垂直领导、条条管理。正是这种制度设计，法国国家警察和宪兵经费由国家财政统一负担。只要职责、任务相当，法国任何地区的国家警察部门，其内设机构、人员数量及经费、装备等物质条件都是基本相同

^① 李小波. 法、德、日警察权考察及其启示. 净月学刊, 2013 (4).

的,这些警察与宪兵一般均享有执法权。这种体制保证了警察与宪兵直接听命于中央,随时对违法犯罪采取措施。根据日本《警察法》第16条第2款的规定,日本警察厅长官服从国家公安委员会管理,并就警察厅的主管业务指挥、监督都道府县警察。反观我国警察权在中央与地方的配置,可以发现,我国实行“条块结合,以块为主”的管理体制,几乎冲淡了“统一领导”这一总体原则,中央由于没有财权和人事任免权,对地方缺乏有效约束,导致警令时有不畅,中央也没有自己直接控制和管辖的区域,没有一直常在的执法力量。中央倡导的全国性警务活动需要地方配合,而中央对地方缺乏制度性的约束机制,往往导致全国性的警务活动难以有效推广或者实施效果大打折扣。因此,如何有效加强中央对警察权的控制,是需要我们进行反思的。

2. 警察权配置凸显了基层实战需要。警察权的配置与警察机构的设置应当遵从“权力有效集中于中央,人力充实于地方”的原则。在我国却出现了“权力与人力同重”的现象,即警察权力越集中的地方,人力越集中,而人力越集中于上级部门,必然导致基层警力缺乏。因此,我国基层警力缺乏是制度性的问题。要想真正解决这一问题,必须构建严格的“金字塔”式体制,有效地将警察权相对集中,下放人力,构造扁平化的结构,真正地充实基层警力。

三、当前我国警察权配置状况及困境

当前我国警察权配置情况存在以下四个方面的问题,具体包括:

(一) 权力存在错位现象

权力的错位,是性质不同的警察权力,在现实中被分配至同一警察部门,出现权力交错,性质混淆,以一种性质的权力处理本不属于该性质的权力客体的另一种性质的事实,实质上造成越权。例如,部分警察行政部门被赋予了刑事权力,便发生将刑事权力运用于治安行政问题或者用警察行政权力代替刑事权力的现象,从而严重侵害了当事人利益甚至损害了公共利益。^①

(二) 权力存在交叉现象

权力交叉,是同一性质或同一种警察权力被分配于不同的警察部门,产生权力重叠现象。权力交叉的一种情况,是将本应适当制约的不同权力归属在同一警察部门而无法形成制约,导致权力腐败。例如,刑事鉴定权与侦查权长期配置在同一部门,即使划分于不同的部门,也往往由同一上级领导主管,从而削减刑事鉴定权的公正性。

(三) 权力存在倒置现象

权力倒置,也就是中央与地方、上级与下级之间的权力配置不合理。哪些权力应由中央警察机关行使,哪些权力应归地方警察机关拥有划分不清,把本应归属地方或下级警察机关的权力不适当由中央或上级警察机关占有或者同时拥有,造成权力行使的混乱,抑制了地方和下级警察机关的积极性,也使警察权力功能难以充分发挥。

(四) 权力存在真空现象

权力真空,是国家在配置警察权力上未把警察机关应当拥有的权力赋予警察机关,或

^① 李健和. 我国警察权力配置的现状、问题与原因. 中国人民大学公安大学学报(社会科学版), 2007(5).

者所赋予的权力不充分,没有形成相互补充、配套的权力系统,从而出现警察权力缺位的现象。例如,《集会游行示威法》赋予了公安机关对公民集会游行示威申请的审批权,但实际上又不得予以批准,造成警察权力行使的尴尬,使警察权力功能无法发挥。

四、中央警察与地方警察权力重构的憧憬

(一) 机构设置

一个时期以来,我国警察权的肢解和让步改革已经有了很大的进展。国家安全机关单立门户,监狱管理部门划归司法行政部门,铁路警察、林业警察、缉私警察、水上航运警察的相对独立,证券犯罪调查机构的组建等,清晰地勾勒出我国警察权解构重组的运动轨迹。但是,我们必须注意到两个问题:一是在认识上必须避免实行“两警分设”,即实行警察垂直领导的误区,这两者是有本质区别的。“两警分设”不是剥夺地方的警察权,削弱地方警察的职能,而是合理划分国家和地方的警察权限,实现警察权资源的优化配置。国家警察由于统管国家警察事务,实行垂直领导当然合体。地方警察系统也可在本行政区划内实行垂直领导,这样也有利于本行政区划内警察事务的协调指挥。二是实行“两警分设”要注意法律成本的控制。建立国家警察机构不是在现有警察机构之外增设新的机构,而是着眼于现有警力资源,在充分论证的基础上将其进行解构重组,从而做到机构设置合理、职责权限明晰、运转机制科学、工作效率提高。

(二) 职责划界

事权划分是“两警分设”的一个核心问题。国地警察事权划分应遵循以下两大原则:

1. 依法办事。宪法是根本依据,“两警分设”不可突破现行国家政体,不得改变警察队伍的政治属性和社会属性,这一点不能有丝毫含糊。“两警分设”所涉及的体制改革、机构设置、职责划分等问题,可通过修改《人民警察法》和《公安机关组织管理条例》加以明确。“两警分设”应缜密论证,稳步推进。
2. 责权一致。凡是涉及国家利益的、跨省区的、全国联网不可分割的警察业务和事务,都应当由国家警察一体承担。例如,涉及国家税收命脉的缉私警务,涉及国家核心利益的反恐警务,涉及国家主权的边防警务,涉及打击刑事犯罪的刑事侦查,涉及市场经济秩序的重大经济犯罪侦查,等等。治安管理、消防管理、普通道路交通管理、户政与人口管理、社区警务等警察事务,可以在地方政府领导下开展,为本地经济社会发展创造良好的治安环境。

(三) 分工合作

“两警分设”之后,中央和地方警察分别按照自己的职能范围与工作机制运行,不会造成业务空当或重叠。但是由于中央和地方警察职责的天然联系,以及警察个体素质的参差不齐,分工合作的理念必须加以强调。分工合作主要体现在两个方面:一是情报信息互通有无。因为所从事警务活动的内容不同,各自掌握的情报信息也不同。在犯罪嫌疑人基本情况、整体治安动态、社情民情掌控等方面,国家警察与地方警察应当加强合作,建立统一共享的警务情报信息资料库。在重大警务行动上,应事先通气,防止信息阻塞影响行动效果。二是具体业务相互配合。地方警察在本区域的警务活动需要国家警察进行配合时,国家警察应积极回应。国家应建立公安内部警务协作部门,有关的协作程序、协作范