

中外警务比较研究 ——公安改革思考

■ 赵旭辉 著



中国人民公安大学出版社

中外警务比较研究

——公安改革思考

赵旭辉 著

博学笃志，厚德重法
自强不息 止于至善
赵旭辉

中国人民公安大学出版社

·北 六

2016.6.24

图书在版编目 (CIP) 数据

中外警务比较研究: 公安改革思考/赵旭辉著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2016. 6

ISBN 978 - 7 - 5653 - 2573 - 1

I. ①中… II. ①赵… III. ①公安机关—体制改革—对比研究—中国、国外 IV. ①D631②D523. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 079519 号

中外警务比较研究——公安改革思考

赵旭辉 著

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 6 月第 1 版

印 次: 2016 年 6 月第 1 次

印 张: 8.5

开 本: 880 毫米×1230 毫米 1/32

字 数: 228 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 2573 - 1

定 价: 35.00 元

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

电子邮箱: zhs@cppsup.com zhs@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

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

前 言

2014年7月，笔者从福建省福州市公安局法制支队借调到公安部改革办改革政策研究处，参与研究全面深化公安改革、修改《人民警察法》等工作。期间，在工作中尤其是工作之余，笔者通过查阅、收集、整理国内外有关警务研究文献，翻译国外警察机关官方网站最新公布的数据资料，向修改《人民警察法》专家咨询小组的各位专家学习请教，到黑龙江、江苏、浙江、广东等地调研，参加中国警察法学研究会年会、公安部刑事侦查局与公安大学侦查学院联合举办的“侦查前沿论坛”等活动，在中国警察网、公安内网、QQ群、微信群等网络平台上与全国各地公安民警互动交流，并结合自身的基层工作经历，撰写了25篇公安改革调研文章，大部分已发表在求是网、中国智库网、《行政管理改革》、《公安研究》、《人民公安报》以及10余所公安院校学报等报刊、网站上。

考虑到这25篇文章彼此之间存在一定的关联性和一定的可读性，笔者产生了将其整理汇编成册的想法，并且得到了领导、同事和出版社的鼓励。

在成书的过程中，笔者一直在思考以下几个问题，即：对一个读者来说，这本书到底在讲什么？讲得是否有道理？类似的道理，还有人讲过吗？同样的道理，这本书讲的可有新颖、独到之处？讲的这些道理，跟读者有什么关系？如果回答不好

这几个问题，读者恐怕就不堪卒读。

带着上述问题，笔者对这些文章再次进行了修改完善，以为本书或可回答读者的剖心之问。

一是在选题方面。本书着眼长期制约公安事业发展的体制性、“瓶颈”性问题，对国内外警察管理体制与事权划分、机构设置与警力配置、队伍管理与职业保障、规范执法与投诉监督等热点问题进行了梳理和分析，并结合我国国情警情，对全面深化公安改革、修改《人民警察法》提出了若干意见和建议。清华大学法学院副院长余凌云教授在审读书中已发表的《日本警察管理体制及其事权划分之启示》一文时，认为“在公安机关改革过程中，在《人民警察法》的修改过程中，亟待解决的一个重要问题就是在公安体制之中如何划定中央与地方事权。本文对日本有关法律制度与实践作了较全面深入的研究，并且与中国进行了对比，提出了有关建议，具有很强的参考价值。本文结构清晰，文字清新，观察入微，是一篇优秀的学术论文”。《广西警官高等专科学校学报》的匿名评审专家在审读《日本海警机构设置、职能配置与教育培训之启示》一文时，评价“文章选题新颖，观点鲜明，对正在进行的海警改革会有一定的借鉴意义”。

二是在研究方法方面。本书综合运用比较研究、历史钩沉、文本解读、翻译评介、实证分析等方法，在《中西警务改革比较》、《世界警察导论》、《欧洲主要国家警察概况》等国内现有著作的基础上，全面梳理、比较国内最新研究成果，并直接翻译、引用英国、美国、法国、德国、日本、新加坡等发达国家及我国香港、澳门、台湾地区警察机关最新公布的数据，对机构编制、分类管理、薪酬待遇、侦查事权、海警管理、警察用枪等热点问题，进行了深入、细致的探讨。在书中已发表的《英国最新警察管理体制改革及其启示——以〈2011年警察

改革与社会责任法》等法律为视角》、《法国最新警察机构编制、事权划分与分类管理之启示》、《德国警察机构设置概况》、《日本海警机构设置、职能配置与教育培训之启示》、《新加坡警察机构设置与队伍管理之启示》、《澳门警察机构、编制与薪酬管理之启示》、《台湾警察机构编制、分类管理、工资标准与职业保障之启示》、《英国〈警察使用枪支和低致命性武器行为守则〉译介及其启示》等文中，不少资料数据均是国内首发，具有一定的参考价值。

三是在写作风格方面。本书力避空谈或简单的资料堆砌，而注重在比较研究的基础上，针对现实问题，提出有建设性的观点。如针对当下地方公安机关警种过多过杂、职责交叉、影响警务效能的问题，提出四点建议：（1）按照组织法定原则，协调有关政策主管部门，健全完善公安机关组织法律法规；（2）按照“精简司政后、指挥扁平化、分工不分家”的思路，科学划分事权、配置警力，切实抓好“大部门、大警种”制改革；（3）从优待警与从严治警两手抓两手都要硬，为机构改革保驾护航；（4）建立有别于其他地方的首都公安管理体制。又如，针对非警务活动过多、基层民警疲于奔命的问题，提出四点建议：（1）高度重视健全警察行政协助制度，将其作为加强依法行政，推进政府职能转变，理顺各级政府事权划分的重要抓手，全面统筹，科学规划。（2）修改《人民警察法》，明确警察行政协助的请求条件、拒绝权利和请求形式。（3）通过地方立法以及与《人民警察法》配套的部门规章，细化警察行政协助的拒绝理由、特别程序。（4）全国人大及时出台行政程序法，或者由国务院先行制定专门条例，对行政协助的争议解决、责任认定、经费保障等内容进行统一规定。北京大学宪法与行政法研究中心主任姜明安教授在审读本书时，认为书中“论文资料翔实，结构合理，逻辑严密，文字通顺，写作体例符合学术规范。论文观点有许多创新之处……体现

出作者创新的火花。”

需要特别说明的是，本书的写作得益于福州市公安局警务实践的浸染，得益于公安部改革办工作氛围的熏陶。如果没有领导、同事们的关心指导，没有求是网、中国长安网、中国智库网、《内部参阅》、《法治参考》、《行政管理改革》、《公安研究》、《公安政治工作》、《公安教育》、《公安内参》、《人民公安报》、《现代世界警察》、《警察文摘》、《铁道警察学院学报》、《北京警察学院学报》、《河北公安警察职业学院学报》、《山西警方周刊》、《江苏警官学院学报》、《司法警官学界》、《浙江警察学院学报》、《江西警察学院学报》、《广西警官高等专科学校学报》、《预审探索》、《贵州警官职业学院学报》、《甘肃警察职业学院学报》、《广州市公安管理干部学院学报》、《城市公安法治》等报刊、网站编辑老师和评审专家们的审阅斧正，没有中国人民公安大学出版社法律分社编辑的鼎力支持，没有亲朋好友的鞭策鼓励，没有国内外现有研究文献的借鉴参考，书中各文断难成全，也断难成书。限于篇幅，笔者在此对领导同事、编辑老师、亲朋好友以及书中参考文献的作者们一并致谢。

由于笔者学识和阅历有限且时间仓促，相关研究尚处初级阶段，书中不妥甚至谬误之处在所难免，诚盼专家、读者不吝指正。

目 录

第一章 警务改革与国家治理	(1)
第一节 英国：旧瓶装新酒的渐进式改革	(2)
一、英国国家治理概述	(2)
二、英国警察 2011 年以前的改革	(5)
三、英国警察 2011 年以后的改革	(17)
四、英国“警力无增长改善论”溯源与实践	(23)
第二节 美国：形散神聚的条块结合	(30)
一、美国联邦政府规范地方警务的三个抓手	(31)
二、美国地方警务改革向全国推广经验	(35)
第三节 日本：拿来之后的本土化改造	(39)
一、日本警察管理体制的三个历史节点	(39)
二、日本警察的事权划分	(42)
第二章 机构设置与事权划分	(46)
第一节 国（境）外警察机构设置总述	(46)
一、国（境）外警察机构设置的基本类型	(46)
二、国（境）外警察机构设置共同特征	(49)
第二节 法国警察的机构设置与事权划分	(52)
一、法国国家警察的机构编制与事权划分	(52)
二、法国国家宪兵的机构编制与事权划分	(64)

三、法国市政警察的机构编制与事权划分	(67)
第三节 德国警察的机构设置与事权划分	(68)
一、德国联邦警察机构设置情况	(69)
二、德国地方警察机构设置情况	(70)
第四节 新加坡警察的机构设置与事权划分	(73)
一、新加坡警察的总体情况	(73)
二、新加坡警察部队的内部机构设置	(76)
第五节 中国香港警察的机构设置与事权划分	(81)
一、中国香港警队的纵向结构与事权划分	(81)
二、中国香港警队的横向结构与事权划分	(82)
三、中国香港警队的核心业务	(82)
第六节 中国澳门警察的机构设置与事权划分	(84)
一、中国澳门警察总局的机构设置与事权划分	(84)
二、中国澳门治安警察局的机构设置与事权划分	(84)
三、中国澳门司法警察局的机构设置与事权划分	(86)
第七节 中国台湾地区警察的机构设置与事权划分	(88)
第三章 队伍管理与职业保障	(99)
第一节 警察招录与教育培养	(99)
第二节 分类管理与职业保障	(102)
一、法国警察的分类管理与职业保障	(102)
二、新加坡警察的分类管理与职业保障	(107)
三、中国澳门警察的分类管理与职业保障	(109)
四、中国台湾地区警察的分类管理与职业保障	(116)
第三节 特殊警务主体的专门管理	(129)
一、刑事警察的专门管理	(129)
二、日本海警的专门管理	(144)
三、警务辅助人员的专门管理	(151)

第四章 规范执法与投诉监督	(167)
第一节 比例原则	(167)
第二节 行政协助原则	(169)
第三节 警察使用武力	(172)
一、英国警察使用武力	(172)
二、美国警察使用武力	(173)
第四节 民众投诉警察处理机制	(177)
第五章 对我国全面深化公安改革的思考建议	(184)
第一节 警务改革与管理体制	(184)
一、机构编制与事权划分	(184)
二、警务运行机制改革	(190)
第二节 队伍管理与职业保障	(193)
一、我国公安队伍管理与职业保障的 现状与问题	(193)
二、对完善我国公安队伍管理与职业保障的 建议	(204)
第三节 规范执法与投诉监督	(214)
一、比例原则	(214)
二、行政协助原则	(216)
三、警察使用武力	(221)
四、民众投诉警察处理机制	(223)
附录 英国《警察使用枪支和低致命武器行为守则》 译文	(225)
参考文献	(240)
后记	(259)

第一章 警务改革与国家治理

警务改革与国情、社情、警情关系甚大。各国国情、社情、警情不同，其改革路径也不尽相同。本章选取英国、美国、日本三个有代表性的国家，以历史事件为线索，以成文法律为依托，以国家治理为铺垫，以机构编制、事权划分、队伍管理、职业保障等重大体制性、保障性问题为导向，对三国的改革路径与经验做法进行详细梳理，指出英国警察在地方自治与中央控制、保障人权与打击犯罪、提高效率与保证公平的权衡折冲中，始终坚持警务改革与依法治警相辅相成，并根据国情、社情、警情的需要，加大对警务监督、严重刑事犯罪侦查等中央事权的管理力度，适时下放对地方事权的管理权限，依法合理划分中央和地方事权。美国联邦政府对地方政府虽然没有人事任命权和行政指挥权，但联邦宪法、司法判例以及联邦政府的资金援助、政策保障、法律支持却主导着地方警务专业化改革、社区警务改革；地方警察虽然强调依法自治，但芝加哥、纽约等大城市引领的城市犯罪空间防控、情报主导警务改革却能在很短的时间内向全国推广经验，各地结合实际快速吸收，确保了改革的自主性与同一性。日本警察则经历了从中央集权到地方自治，再到中央集权与地方自治相结合的历史沿革，先是借鉴法国和德国，在 1873—1948 年建立了中央集权的警察制度，接着在美国的主导下进行了以地方自治、分权制衡为特征的警务改革，建立了国家地方警察和自治体警察并存的警察管理体制，然后在 1954 年颁布现行警察法，划清中央和地方警察事权的界限，大幅精简各地

警察机关，规范警察机关的机构设置与编制管理，构建起“大刑侦”、“大治安”、“大保卫”、“大综合”的工作格局，建立了有别于其他公务员、符合警察工作性质和职业特点的管理制度，有效调动了中央和地方两个积极性。我国虽与英、美、日三国国情、警情不同，不可能对其经验做法照抄照搬，但是我国近代警察制度师承日本，^①现行的人民警察制度与日本警察制度也不乏相似之处；中美两国警察管理体制都既有集中性、又有分散性，地方政府在人事、编制、经费以及地方立法、行政指令上对警务活动影响都很大；英国作为现代警察的发源地，崇尚法治并坚持渐进式改革。因此，深入研究、比较英、美、日三国的警务改革经验做法，对我国全面深化公安改革，修改《人民警察法》，具有较强的借鉴参考价值。

第一节 英国：旧瓶装新酒的渐进式改革

一、英国国家治理概述

在国家治理与警察管理的历史沿革中，英国是一个引人注目的国家。1984年，我国现任总理李克强与杨百揆、刘庸安合译的《法律的正当程序》一书，^②其作者英国大法官丹宁勋爵在1968年、1972年的两起布莱克本（Blackburn）案件中，就通过判例明确了警察依法独立行使职权，享有自由裁量权，不受中央或地方政府、法院不当干预的原则。2003年，中央政治局第9次集体学习“15世纪以来世界主要国家发展历史考察”，专题讲解人钱乘旦教

① 韩延龙、苏亦工：《中国近代警察史》，社会科学文献出版社2000年版。

② [英]丹宁：《法律的正当程序》，李克强、杨百揆、刘庸安译，法律出版社2011年版。

授指出,“英国政治制度是几乎所有现代西方国家政治制度的母体”,现代政治制度的分权原则、全民选举原则、行政从属于立法原则、法治原则,以及政党制、内阁制、文官制、地方自治制等,都是在英国最先发展、其他国家仿照英国加以改造的,包括苏维埃制度中的联盟院与人民院,都有英国上议院与下议院的影子。^①

英国引人注目,确因特立独行:

一是君主立宪。英国虽然是老牌资本主义国家,率先反封建,甚至在1649年砍了国王查理一世的头(法国1793年才砍了国王路易十六的头),但却通过1688年不流血的“光荣革命”奠定君主立宪制,并沿用至今。因为英国人无法忍受克伦威尔推翻国王后的军事高压和极权统治,所以资产阶级和新贵族迎回国王。虽然革命得不彻底,却得到了民意的广泛支持。相比之下,法国、德国、俄国的革命虽然“彻底”,却政权更迭不断,镇压清洗不断,概因借解放权利之名,行放纵权欲之实,所以循环往复。

二是创立议会制。英国国王也曾身处“万人之上”,却与民众建立起平等互信的契约关系,直至构建议会君主制、厉行法治。其过程虽然也有波折,却未发生巨变。1215年,国王约翰限于国库空虚,被迫与有钱的贵族签署《大宪章》,明确了国王未经国民许可不得擅自征税和任何人未经法律审判不被逮捕、不被剥夺财产的原则。1258年,亨利三世擅自征税遭到贵族反抗,被迫签署《牛津条例》,规定成立主要由贵族组成的议事会,指导国王处理国务。1264年,亨利三世因与贵族政见不合,发动内战却被贵族俘虏,随后贵族成立了一个9人委员会。该委员会作为国家最高权力机构,以亨利三世的名义发布诏书,宣布今后一切国事须经议事会讨论后再由国王处理。1265年,贵族联合高级教士、骑士(每郡2名)、市民代表(每个城市2名)等反对国王的力量召开会议。

^① 钱乘旦:《传统与变革之间:英国文化模式溯源》,江苏人民出版社2010年版。

1345年，议会分为代表贵族的上议院，代表骑士、市民的下议院，英国的议会君主制至此定型。

《大宪章》、《牛津条例》很好地诠释了英国国王与贵族、精英与平民之间不断斗争、妥协、融合的历史。英国人以标志性的包容意识和法治精神，使各方面、各阶层的利益群体都尽可能找到生存和发展的空间。这种看似不彻底的妥协和迁就，却使英国“君不负民、民不负君、君民共存”，政局相对稳定，经济快速发展，终至大国崛起。

三是地方自治。英国是单一制国家，国会独享国防、军事、外交等重大立法权，上议院是国家最高司法机关。但是，1998年，英国国会却通过《苏格兰法》、《威尔士法》、《北爱尔兰法》，实行“权力下放”，授权苏格兰、威尔士、北爱尔兰分别成立自己的议会和中央政府，仅对上述三个议会通过的法律保留审查的权力。之所以如此安排，实是因为上述三地与英格兰长期和而不同、地方自治，形成了英国特色的“一国两岸四地三制”，即英格兰和威尔士遵循先例，属于典型的普通法系；苏格兰早期受法国影响较深，具有大陆法系的特征；北爱尔兰仿效英格兰和威尔士，也属于普通法系。

四是妥善处理中央与地方关系。英国虽然强调公民自由、地方自治，但并不排斥政府干预，中央政府在必要时还会率先实施干预。关于政府干预，一个核心问题就是如何处理中央与地方的关系。1851年，英国法学家约书亚·史密斯出版《地方自治与中央集权》，提出地方自治与中央集权不可偏废的“史密斯主义”。1987年，政治学家戴维·米勒主编《布莱克维尔政治学百科全书》，学者艾伦在书中对世界各国中央与地方关系发展史进行了梳理，并归结为两类：合伙型关系与代理型关系。在合伙型关系的国家（如英国），中央政府把地方政府视为或多或少平等的合作者，双方通过制定、修改法律（如《地方政府法》）解决事权划分问题。一旦立法明晰了彼此的权责，双方都必须遵守，由此实现政权

稳定、政策延续、全民共治。

五是权力制约。英国是现代分权理论的发源地,1689年、1690年,启蒙思想家洛克在“光荣革命”后发表《政府论》,提出“天赋人权”,反对“君权神授”,强调权力制衡,主张把政治权力分为立法、行政和对外权(战争、外交)。立法权高于行政权、对外权,由议会行使,受人民制约。行政权、对外权由国王行使,受议会制约。但是,英国没有出现美国式的立法、行政、司法“三权分立”,而是国会兼具最高立法和司法权,立法权和行政权有限分立,即内阁需要向议会负责,而内阁也通过政党对议会实施着控制(许多内阁成员均身兼议会多数党议员身份)。即使在刑事司法领域,英国也未出现大陆法系常见的侦查、起诉、审判“三权分立”,而是三权长期合一。如9世纪的治安法官就身兼行政和司法职能,直到《1829年大都市警察法》、《1985年犯罪起诉法》出台后,治安法官的行政、司法权才得以有限分立,侦查、起诉权分别由警察、检察官行使。但治安法官有权通过警察委员会对警察进行管理,所以英国刑事司法是以审判为中心,侦查、起诉权从属于审判权。

二、英国警察2011年以前的改革

英国虽然不是最早成立警察机构的国家,却被视为现代警察制度的发源地;虽然属于判例法系,却制定了上百部关于警察的成文法,在不到200年里,仅以“police”为题的全国性法律(UK Public General Acts)就多达59部^①,其立法之细密,在大陆法系也实属罕见。概因英国人对私权利,强调公民自由、地方自治,奉行“法未禁止则可为”,所以没有像大陆法系那样颁布《民法典》,而是主要通过判例法、习惯法予以调整;但是对公权力,则强调权

^① 本文提到的英国法律,均可登录英国国家档案馆的法律数据库查询英文原版,网址为:<http://www.legislation.gov.uk/>。

力制约,防止权力滥用,奉行“法无授权不可为”,所以针对警察权这一典型的公权力,英国人随着政治、经济与社会治安形势的发展变化,通过不断制定、修改、废止和解释法律,不断完善警察的权力清单、负面清单、责任清单。

在依法治警的历史演进中,截至2011年,英国警察从群防群治到专人专管、专群结合,从以块为主到条块结合、分类管理,从对议会、法院负责到三方治理(警察委员会、内政部、警察局长)、依法独立履行职务,从自我监督到内部监督与外部独立监督相结合,走出了英国特色的法治警察之路,拥有内政部直属的伦敦警察厅[Metropolitan Police Service,另译“伦敦大都市警察局”,区别于自治市伦敦城(city of london)警察局]、国家严重有组织犯罪侦查局(Serious Organized Crime Agent, SOCA)以及70个地方警察局。具体警力配置如表1-1所示^①。

表1-1 英国具体警力配置

行政区划	伦敦	伦敦以外的地区	英格兰	威尔士	苏格兰	北爱尔兰
警察局数量	1	70	39	4	8	19
辖区面积 (万平方公里)	0.1577	24.3	13	2	7.9	1.4
辖区人口 (万人)	756	6000	5000	300	520	170
人口密度 (人/平方公里)	4761	247	385	150	65.8	121.4

^① 英国内政部网站, <https://www.gov.uk/government/organisations/home-office>.

续表

行政区划	伦敦	伦敦以外的地区	英格兰	威尔士	苏格兰	北爱尔兰
正式警察 (万人)	3.3	16.4	13.5	0.75	1.6	0.75
文职人员 (万人)	1.4	9.7	8.7	0.3	0.7	0.1
辅警 (万人)	0.3	1.6	1.4	0.08	0.1	0.068
警力比 (人口/警察数)	229	366	370	400	325	227
每平方公里 正式警力比	21	0.7	1.03	0.38	0.2	0.53

1998 年以前, 英国各地警察局依据《1964 年警察法》(Police Act 1964), 实行地方警察委员会(郡为警察委员会 Police Committee, 市为监督委员会 Watch Committee)、内政部双重领导下的警察局长负责制, 又被称为警察委员会、内政部、警察局长三方治理体系(三角形领导结构)。警察委员会的组成, 分为两种模式: 如果该警察委员会只对应一个郡、市, 则由 2/3 的当地议员、1/3 的当地治安法官组成, 该委员会也称为单一警察委员会(Single Police Board); 如果该警察委员会对应若干个郡、市, 则由 2/3 的辖区代表、1/3 的辖区治安法官组成, 该委员会也称为联合警察委员会(Joint Police Board)。联合警察委员会独立于所对应的任何一个郡、市议会, 除非这些郡、市成立联合议会, 并且将联合警察委员会作为联合议会下设的一个委员会。

1998 年以后, 英国中央政府下放权力, 英格兰和威尔士警察