

严打刑事政策：

Y 反犯罪的中国经验 **ANDAXINGSHIZHENGCE** FANFANZUIDEZHONGGUOJINGYAN

贾东军 国章成◎著



中国人民公安大学出版社

仅以此书献给中国壮丽的改革开放事业

严打刑事政策： 反犯罪的中国经验

贾东军 国章成 著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

严打刑事政策：反犯罪的中国经验/贾东军，国章成著. —北京：中国人民公安大学出版社，2008.3

ISBN 978-7-81139-046-9

I. 严… II. ①贾…②国… III. 刑事政策—研究—中国

IV. D924.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 032397 号

严打刑事政策：反犯罪的中国经验

YANDA XINGSHIZHENGCE;

FANFANZUI DE ZHONGGUOJINGYAN

贾东军 国章成 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：北京蓝空印刷厂

版 次：2008 年 3 月第 1 版

印 次：2008 年 4 月第 2 次

印 张：24.75

开 本：787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数：382 千字

ISBN 978-7-81139-046-9/D·045

定 价：50.00 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.phepps.com.cn

www.porclub.com.cn

序 言

石泰峰

依法从重从快严厉打击严重刑事犯罪的刑事政策，是邓小平“两手抓”战略思想的重要组成部分，是中国改革开放历史进程中维护社会和法律秩序的重大实践，也是当今世界反犯罪斗争的独特中国经验。

自20世纪80年代以来，我国依法开展了三次全国范围的严打斗争，有力地遏制了严重刑事犯罪，维护了社会秩序和法律秩序，为改革开放和社会主义现代化建设提供了必不可少的治安条件。系统地总结严打，理性地认识严打，有着十分重要的意义。对严打作系统而深入的理论探讨和实证分析，不仅是执法和司法实践的迫切需要，也是完善我国反犯罪战略和策略的需要，更是依法治国、建设社会主义法治国家、构建社会主义和谐社会的迫切需要。

本书对严打刑事政策的分析和评价，给我留下了很深的印象。贾东军同志在长期的公安执法工作中，在长期的与犯罪分子作斗争的实践中，对严打问题进行了深入的思考，这本书就是他与国章成同志共同研究的成果。尽管本书的一些分析和观点失之偏颇，还需进一步推敲，但是，作为一本来自实务部门系统地研究严打问题的理论专著，相信本书的出版，对于推动和深化我国刑事政策的研究具有重要的价值和意义。

2008年2月28日

自序

依法从重从快严厉打击严重刑事犯罪的严打刑事政策，根植于当今中国的犯罪问题及其治理需要，经由中国政治领导人创造性提出和确立，并在中国长期的反犯罪斗争实践中发展和完善。因此，这是地地道道的中国本土的政策产物，是中国自己创制的完整意义上的主体性法治成果。在西学东渐乃至大规模整体性移植西方法律制度和法律思想并最终使得中国法学和法律逐步陷入总体性困境的今天，客观而理性地重新审视和探讨严打刑事政策——我们民族自己的思想花朵和我们国家自己的经验成果，不仅对中国刑事法治建设，而且对世界反犯罪斗争都具有特别重要的意义。

正是站在这个高度，本书对严打刑事政策的产生与确立、实践与发展、比较与借鉴、转型与新生进行了全方位、全过程、全景式的分析和研究，系统阐述了严打刑事政策作为中国主体性法治成果的理论构造和实践特征，基于回应当下中国乃至世界治理犯罪的需要，科学构建了严打刑事政策面向现代化、面向世界、面向未来的理想图景。

全书分四篇共二十三章。第一篇对严打刑事政策产生与确立问题进行了全方位的分析 and 研究。其中，第一章分析了严打刑事政策的特定含义；第二章概括介绍了该政策产生之初以治安问题为核心的总体社会形势；第三章详细分析了该政策在 20 世纪 70 年代末 80 年代初孕育、构建、论争和确立的全过程；第四章深入分析了该政策产生之初的四个方面的相关背景，实质上也是当时的社会历史条件；第五章从三个方面论证了该政策产生的客观根据；第六章从三个方面论证了该政策产生的现实合理性。

第二篇对严打刑事政策实践与发展问题进行了全过程的考察和评价。其中，第七章全面考察和评价了 1983 年严打；第八章全面考察和

评价了1996年严打；第九章全面考察和评价了2001年严打；第十章着重论述了严打刑事政策实践的合法性；第十一章着重论述了严打刑事政策实践的创造性；第十二章着重论述了严打刑事政策的实践效应。

第三篇比较全面地介绍了世界各国在反犯罪问题上的刑事政策和实践经验，期望通过广泛比较以达到相互借鉴。其中，第十三章详细介绍了美国、日本和英国有关刑事政策和立法趋势；第十四章至第十七章分别介绍了转型国家、拉美国家、非洲国家和亚洲国家严厉打击犯罪的情况和经验。

第四篇对严打刑事政策转型与新生问题进行了全景式的论述和阐述。其中，第十八章系统论述了严打刑事政策与依法治国关系问题，提出并阐述了严打刑事政策从传统专政型向现代法治型转变的新课题；第十九章系统论述了严打刑事政策与人权保障关系问题，提出并阐述了严打刑事政策从片面保护社会型向平衡保障人权型转变的新使命；第二十章系统论述了严打刑事政策与宽严相济刑事政策关系问题，提出并阐述了严打刑事政策从“严刑峻法”型向“宽严相济”型转变的新任务；第二十一章系统论述了严打刑事政策与社会主义和谐社会关系问题，提出并阐述了严打刑事政策从“战役运动”型向“科学治理”型转变的新要求；第二十二章全面阐述了在全球化和社会转型条件下严打刑事政策与国家治理关系问题，指出了坚持严打刑事政策确保中国社会转型秩序的重要意义；第二十三章全面阐述了新型严打刑事政策的科学内涵，并在此基础上展望和论述了严打刑事政策走向世界的国际化前景。

在此说明一点，严打作为“依法从重从快严厉打击严重刑事犯罪”的简称，以往大家论及严打一般要加上引号，以示其特定含义。本书认为，由于严打已经被国人约定俗成，一般不会引起歧义，故在书中不再加注引号。此外，在本书中，如无特别说明，严打政策、严打方针、严打战略等与严打刑事政策同义；而严打、严打斗争、严打行动则侧重于严打刑事政策的执行和实践方面。

最后需要申明的是，本书内容仅代表作者个人观点。众所周知，学术界、理论界和实务部门，对严打历来存有不同看法，有关争论从该政策诞生以来就从未停息过，这充分说明社会各界对这个问题的关

注和重视，而自由的争论、民主的探讨则是任何政策发展进步所必需的思想环境。我们在实际工作和学习研究中深感忧虑的是，很多人总是“根据”当今西方国家的法律和政策标准来评价和衡量中国的严打刑事政策及其实践问题，而他们所凭借的这个“根据”本身的正当性、这个“根据”作为普遍标准的合理性，以及这个“根据”的依据何在则无人问津，在某些人心中似乎西方的就当然的具有正当性、合理性，就当然的具有普世价值，我们对这种观点显然是难以苟同的。法律政策的好坏与否，根本上不是理论问题，而是实践问题。所有的政策和法律都必须服务于自己国家的现实和目标，并接受自己国家实践的检验和评判，也只有通过自己国家的实践才能得到自己国家政策和法律的真理认识。我们正是从当今中国的犯罪问题出发，沿着中国长期反犯罪斗争的实践历程，基于回应当下中国乃至世界治理犯罪的客观需要，展开对严打刑事政策的评判和研究的。作为一家之言，由于水平所限，书中不当之处乃至错漏之处在所难免，尚祈大家批评、指正。

贾东军 国章成

谨识于中国海南省海口市

2008年3月2日

目 录

序言	石泰峰 (1)
----------	-----------

自序	(1)
----------	-------

第一篇 严打刑事政策的产生与确立

第一章 严打刑事政策的概念	(3)
---------------------	-------

第一节 政策	(3)
--------------	-------

第二节 刑事政策	(4)
----------------	-------

第三节 严打刑事政策	(7)
------------------	-------

第二章 严打刑事政策产生的原因	(9)
-----------------------	-------

第一节 社会局势动荡不安	(9)
--------------------	-------

第二节 刑事犯罪日益猖獗	(10)
--------------------	--------

第三节 人民群众反映强烈	(15)
--------------------	--------

第三章 严打刑事政策产生的过程	(18)
-----------------------	--------

第一节 孕育与萌芽阶段	(19)
-------------------	--------

第二节 构建与提出阶段	(20)
-------------------	--------

第三节 实践与深化阶段	(27)
-------------------	--------

第四节 确立与合法化阶段	(50)
--------------------	--------

第四章 严打刑事政策产生的相关背景	(56)
-------------------------	--------

第一节 地方政府软治理约束	(57)
---------------------	--------

第二节 法治资源短缺	(62)
------------------	--------

第三节 基层组织半瘫痪	(74)
-------------------	--------

第四节 社会非正式控制式微	(75)
第五章 严打刑事政策产生的根据	(79)
第一节 人民民主专政制度	(81)
第二节 依法治国战略方针	(84)
第三节 追赶型国家战略	(87)
第六章 严打刑事政策产生的合理性	(93)
第一节 现实条件上的合理性	(93)
第二节 政策根据上的合理性	(96)
第三节 刑事法律上的合理性	(98)
 第二篇 严打刑事政策的实践与发展 	
第七章 1983 年严打	(105)
第一节 1983 年严打的部署重点	(105)
第二节 1983 年严打的指导方针	(106)
第三节 1983 年严打的实践展开	(120)
第四节 国家相关政策和活动	(126)
第八章 1996 年严打	(134)
第一节 1996 年严打的决策背景	(134)
第二节 1996 年严打的部署重点	(138)
第三节 1996 年严打的实践展开	(140)
第九章 2001 年严打	(154)
第一节 2001 年严打的决策背景	(154)
第二节 2001 年严打的部署重点	(156)
第三节 2001 年严打的实践展开	(158)
第十章 严打刑事政策实践的合法性	(178)
第一节 坚持在法律范围内开展严打的方针	(179)
第二节 完善刑事法律	(181)

第三节	严格执行法律和刑事政策	(183)
第十一章	严打刑事政策实践的创造性	(186)
第一节	严打刑事政策实践的本体经验	(186)
第二节	社会治安、社会风气和党风一齐抓	(191)
第十二章	严打刑事政策的实践效应	(194)
第一节	法律效应	(194)
第二节	政治效应	(198)
第三节	经济和社会效应	(201)
第三篇 国际严打刑事政策的比较与借鉴		
第十三章	西方国家严打	(205)
第一节	美国纽约“零容忍”政策	(205)
第二节	美国加州“严打”法	(208)
第三节	日本对付重大凶恶犯罪的立法趋势	(210)
第四节	英国以强化治罪效率为取向的刑事司法改革	(212)
第十四章	转型国家严打	(218)
第一节	全国动员, 强力出击	(218)
第二节	从重从快, 严厉打击	(220)
第三节	打击重罪, 惩治腐败	(221)
第十五章	拉美国家严打	(223)
第一节	全国动员, 严厉打击犯罪	(223)
第二节	加重处罚, 严厉制裁犯罪	(224)
第三节	强化警力, 严厉惩治犯罪	(225)
第十六章	非洲国家严打	(226)
第一节	修订法律, 严惩犯罪	(226)
第二节	强化执法, 治安优先	(227)
第三节	全民参与, 综合治理	(228)

第十七章	亚洲国家严打	(230)
第一节	国家向犯罪宣战	(230)
第二节	发动集中统一的严打行动	(231)
第三节	增强警力，整顿警纪	(231)

第四篇 严打刑事政策的转型与新生

第十八章	严打刑事政策与依法治国	(235)
第一节	依法治国的一般界说	(235)
第二节	依法治国条件下的刑事政策	(245)
第三节	严打与法治的关系	(246)
第四节	从传统专政型向现代法治型转变	(249)
第十九章	严打刑事政策与人权保障	(258)
第一节	人权保障的一般界说	(258)
第二节	人权保障条件下的刑事政策	(262)
第三节	严打与人权保障的关系	(269)
第四节	从片面保护社会型向平衡保障人权 型转变	(272)
第二十章	严打刑事政策与宽严相济刑事政策	(288)
第一节	宽严相济刑事政策的基本内容	(289)
第二节	宽严相济刑事政策的基本定位	(292)
第三节	严打刑事政策与宽严相济刑事政策	(295)
第四节	从严刑峻法型向宽严相济型转变	(300)
第二十一章	严打刑事政策与和谐社会	(304)
第一节	社会主义和谐社会	(304)
第二节	社会主义和谐社会三大原则	(305)
第三节	严打与和谐社会	(310)
第四节	从战役运动型向科学治理型转变	(313)

第二十二章 严打刑事政策与国家治理	(326)
第一节 全球化、社会转型与犯罪	(326)
第二节 国家能力与国家失败	(334)
第三节 执政能力与国家治理	(336)
第四节 严打与转型秩序	(343)
第二十三章 新型严打刑事政策及其国际化前景	(350)
第一节 新型严打刑事政策的科学内涵	(350)
第二节 严打与善治	(353)
第三节 扩展的华盛顿共识与北京共识	(354)
第四节 严打刑事政策的国际化前景	(361)
主要参考文献	(367)
附表：1981 年至 2006 年中国刑事犯罪立案、破案状况表	(377)
后记	(378)

第一篇

严打刑事政策的产生与确立

第一章 严打刑事政策的概念

研究严打刑事政策最初是如何形成的,为什么会形成,对于从总体上历史地分析和考察严打,具有特别重要的意义。严打刑事政策的形成绝不是个别因素导致的偶然现象,它之所以能够在1983年作为非常时期的非常手段正式出台,而且在以后的几十年里长盛不衰,成为中国刑事政策的主流,必定有其深刻的社会、经济、法律和政治原因。这些原因构成了严打刑事政策形成的现实基础、法律基础、思想基础和政治基础,同时,这些原因不仅构造了严打刑事政策的现实合理性,而且构造了严打刑事政策的历史必然性。这些原因概括起来就是当时的国情形势。国家面对不同的形势,会提出不同的任务,并且采用不同的战略和策略来实现这个任务。然而,长期以来,学者多是把严打作为一种已然存在的迫不得已的刑事政策来评价,特别是对严打刑事政策的执行情况及其现实表现中的问题进行评价,而对严打刑事政策最初形成的原因、条件、根据和目的及其合理性和必然性论及的很少。这无疑是学术的遗憾。研究和评价一项政策,应当从原点开始,从它的酝酿、预备到生成阶段开始,尤其对一项核心思想高度稳定的长期政策更有必要。

第一节 政 策

1948年3月20日,毛泽东在《关于情况的通报》中指出:“政策和策略是党的生命,各级领导同志务必充分注意,万万不可粗心大意。”^①这句名言,对中国共产党领导中国革命、建设和改革,对中国共产党治党、治国、治军的伟大实践,都具有深远的影响。在长期的政策实践中,中国共产党提出了一系列制定与执行政策、策略的原则

^① 中共中央文献研究室编:《毛泽东著作专题摘编》,中央文献出版社2003年版,第1704页。

和要求，比如，要适合人民的利益，对人民负责；党的具体工作路线和政策不能脱离总路线和总政策；必须做调查研究，从实际出发；政策和策略要根据形势的变化作相应的调整；要把原则的坚定性和策略的灵活性恰当地统一起来；要掌握政策界限，防止出现偏向等。这些原则要求，不仅在过去，而且在现在和将来对国家政策包括刑事政策的制定和执行都具有科学的指导意义。

政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则，它是一系列谋略、法令、措施、办法、条例等的总称。简言之，政策就是政治国家或社会公共组织为管理公共事务而制定的指导方针和行动方案。在本质上，政策集中反映或体现统治阶级的意志和愿望，是执政党、国家或政府进行政治控制或阶级统治的工具或手段，它服务于社会经济的发展 and 文化的进步，是各种利益关系的调节器。从纵向的角度看，公共政策可以划分为总政策、基本政策和具体政策；从横向的角度看，公共政策可以划分为政治政策、经济政策、社会政策和文化政策。而政策系统则是由政策主体、政策客体及其与政策环境相互作用而构成的社会政治系统。^①

第二节 刑事政策

对于刑事政策是公共政策的一种，大家一般没有异议，但对于如何定义和理解刑事政策，却是见仁见智。一般认为，对刑事政策有意识地加以学术运用，首推被尊称为“现代刑法学之父”的德国刑法理论启蒙大师费尔巴哈。在1803年出版的刑法教科书中，费尔巴哈首次提出了“刑事政策”这一概念，并将其界定为“国家据以与犯罪作斗争的惩罚措施的总和”^②。德国刑法学家冯·李斯特将“刑事政策”定义为“国家与社会据以组织反犯罪斗争的原则的总和”^③。新社会防卫运动理论的代表法国学者米海依尔·戴尔玛斯-马蒂认为：“刑事政策就是社会整体据以组织对犯罪现象反应的方法的总和，因而是不同社

① 陈振民主编：《公共政策分析》，中国人民大学出版社2003年版，第43~48页。

② 转引自〔法〕米海依尔·戴尔玛斯-马蒂：《刑事政策的主要体系》，卢建平译，法律出版社2000年版，第1页。

③ 转引自卢建平：《刑事政策与刑法》，中国人民公安大学出版社2004年版，第4页。

会控制形式的理论和实践。”^① 日本学者大谷实认为：“所谓刑事政策，是国家机关（国家和地方公共团体）通过预防犯罪、缓和犯罪被害人及社会一般人对于犯罪的愤慨，从而实现维持社会秩序的目的的一切措施政策，包括立法、司法及行政方面的对策。”“刑事政策的核心便是将危害社会秩序的行为、反社会的行为作为犯罪加以制止，也即防止犯罪。”^② 俄罗斯学者谢尔盖·波斯霍洛夫认为，“刑事政策应当被理解为：（1）以相应的必须绝对服从的文件形式（法律、总统令、政府决议）表达出来的国家反犯罪斗争政策（理论）；（2）相应的政治学、社会学和法学知识的科学理论及上述理论的综合；（3）旨在积极地进攻性地反对犯罪和其他违法现象的特殊种类的社会活动。”^③ 我国台湾学者许福生认为，刑事政策乃“政府及结合民间力量，基于犯罪原因论上之认识，以防治犯罪为直接目的之一切活动。”^④ 《中国刑事政策和策略问题》一书认为：“刑事政策和策略，简略来说，就是一个国家在同犯罪作斗争中，根据犯罪的实际状况和趋势，运用刑罚和其他一系列抗制犯罪的制度，为达到有效遏制和预防犯罪的目的，所提出的方针、准则、决策和方法等。”“目前在我国，刑事政策和策略是党和国家制定的，或者政法机关制定并经党和国家肯定、推行的运用刑事法律武器同犯罪作斗争的一系列方针、措施、政策、办法的总和。”^⑤

本书更同意下述观点：“较之与犯罪作斗争的具体行为规范——实体法或程序法规范而言，刑事政策本质上是一种决策理论。其基本功能或主要价值不在于反犯罪活动的操作层面，而在于在组合型价值观念的指导下对全社会反犯罪活动的基本方向、基本路径、基本形式和主要手段进行规划和指导；在于对反犯罪活动的主要环节的资源配置（组织构架、权限、人、财、物等）进行调节。因此，对刑事政策而言，真正重要的不是作为刑事政策外在表现形式的某些原则、方针或

① [法] 米海依尔·戴尔玛斯-马蒂：《刑事政策的主要体系》，卢建平译，法律出版社2000年版，译序第2页。

② [日] 大谷实：《刑事政策学》，黎宏译，法律出版社2000年版，第3页。

③ [俄] 谢尔盖·波斯霍洛夫：《刑事政策的基础》，刘向文译，郑州大学出版社2002年版，第17页。

④ 许福生：《刑事政策学》，中国民主法制出版社2006年版，第9页。

⑤ 肖扬主编：《中国刑事政策和策略问题》，法律出版社1996年版，第2~3页。