

GONG AN ZHI FA ZHONG DE
GONG MIN QUAN LI BAO HU

公安执法中的 公民权利保护

主编 姚伟章

中国人民公安大学出版社

公安执法中的公民权利保护

主 编	姚伟章	
副主编	胡耀晋	
编撰者	尹 军	李军岐
	王晓晨	薛 岭
	王 祎	胡震寰

(公安机关 内部发行)
中国人民公安大学出版社
· 北 京 ·

公安执法中的公民权利保护

GONGAN ZHIFA ZHONG DE CONGMIN QUANLI BAOHU

姚伟章 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

印 刷：河北省抚宁县印刷厂

版 次：2003 年 10 月第 1 版

印 次：2003 年 10 月第 1 次

印 张：10.125

开 本：850×1168 1/32

字 数：266 千字

ISBN 7-81087-483-7/D·386

定 价：18.00 元

(公安机关 内部发行)

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 翻印必究

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

序 言

公民权利是国家宪法和法律确认、赋予,并加以保护、支持和鼓励的各种法律关系主体所享有的一种安全、自由和物质好处的权能和利益;随着法治社会的迅速发展,公民权利已经得到了越来越多的重视。如何在公安执法中切实维护公民权利,不仅是实现公安人员全心全意为人民服务宗旨的客观要求,也是社会经济发展的客观需要。

公安权力(又称警察权力,下同)的行使,是指公安机关及其人民警察在国家法律规定的职权范围内依法可以行使的权威性行为。公安权力是国家赋予的,是国家权力的组成部分和分设形态,是公安机关及其人民警察依法取得并依法在警务活动中实施的权力。在我国,公安人员肩负着“巩固党的执政地位,维护国家长治久安,保障人民安居乐业”的历史使命。公安机关不仅是维护国家治安秩序与经济建设的重要工具,也是保护广大公民合法权益的重要保障。对此,周恩来同志有句大家耳熟能详的名言:“国家安危,公安系于一半。”

公安民警是人民群众生命财产的保卫者。但在当前的公安执法过程中,由于各种因素的影响,侵犯公民权利的现象时有发生。究其原因,不仅因为目前的法律、法规对此缺乏有效

的规定，公安民警维护公民权利意识的淡薄也是重要的因素。

作为公安机关的警察，应自觉维护人民群众的利益，恪尽职守。只有这样，才能维护广大人民群众的利益，并赢得人民群众的拥护。同时还可以进一步唤起民众对公安工作的支持，对人民警察的理解，并促进人民警察尽职尽责地做好各项工作。

公安权力与公民权利是当今备受关注的热点问题之一。对该问题的研究，不仅有利于完善公安立法，规范公安的执法活动，而且对于在执法中有效维护公民的权利，促进我国的人权保障的完善与发展也具有重要的意义和价值。

有鉴于此，本书就有关公安执法中的公民权利保护方面的问题作了必要的阐述与探索。我们希望经过组织者、编写者与出版者的共同努力，使本书能够为完善公安执法提供一定的借鉴，并促进我国公民权利有效的维护。

编 者

2003年8月

目 录

第一编 公安执法概述

第一章 公安执法的基本内容	(2)
第一节 人民警察的概念和种类	(2)
第二节 人民警察的性质和职责	(6)
第三节 公安执法的宗旨	(12)
第二章 公安执法与维护公民权利的基本原则	(14)
第一节 依靠群众原则	(14)
第二节 法治原则	(16)
第三节 公正原则	(20)
第四节 公开原则和效率原则	(25)
第三章 完善公安执法, 追求执法效益	(29)
第一节 保民平安, 实现执法的治安效益	(29)
第二节 帮民解忧, 实现执法的社会效益	(35)
第三节 助民致富, 实现执法的经济效益	(39)
第四节 取信于民, 实现执法的法律效益	(45)

第二编 公安执法中的公民权利

第一章 公民权利概述	(48)
第一节 公民权利与国家权力的关系	(48)
第二节 我国公民权利现状	(50)

第三节	保障公民权利是中国法制化进程的关键	(53)
第二章	公安执法中涉及的主要公民权利概述	(61)
第一节	公安权力与公民权利的关系	(61)
第二节	沉默权	(66)
第三节	知情权	(71)
第四节	陈述权和申辩权	(78)
第五节	听证权	(80)
第六节	申请行政复议权	(82)
第七节	提起行政诉讼权	(83)
第八节	要求行政赔偿权	(84)
第九节	救济权	(85)
第十节	平等对待权	(86)
第十一节	受益权	(87)
第十二节	迁徙自由权	(87)

第三编 公安执法中的公民权利保护

第一章	公安刑事执法中的公民权利保护	(90)
第一节	公安刑事执法概述	(90)
第二节	刑事强制措施制度的完善与公民权利保障 ...	(96)
第三节	相关案例与评析	(112)
第二章	公安行政执法中的公民权利保护	(123)
第一节	公安行政执法概述	(123)
第二节	治安管理执法中的公民权利保护的相关案例与评析	(148)
第三节	户籍管理执法中的公民权利保护	(154)
第四节	交通安全执法中的公民权利保护的相关案例与评析	(158)

第五节 其他公安执法与公民权利保护·····	(167)
第三章 加强思想道德建设, 维护公民合法权利·····	(174)
第一节 公安民警职业道德教育概述·····	(174)
第二节 加强思想道德建设, 维护公民合法权利·····	(180)
附 录·····	(192)
一、公安机关办理刑事案件程序规定·····	(192)
二、中华人民共和国治安管理处罚条例 (修正) ·····	(252)
三、中华人民共和国国籍法 (节选) ·····	(263)
四、中华人民共和国居民身份证法·····	(265)
五、交通违章处理程序规定·····	(270)
六、道路交通事故处理办法·····	(282)
七、机动车驾驶员交通违章记分办法·····	(292)
八、中华人民共和国消防法·····	(299)
九、国家公务员行为规范·····	(311)
参考文献·····	(313)

第一编

公安执法概述

中国政法警官学院警官

中国政法警官学院警官

中国政法警官学院警官

中国政法警官学院警官

第一章 公安执法的基本内容

第一节 人民警察的概念和种类

当大家看到本章节的标题时，也许会有这样的疑问：“‘警察’和‘公安’这两个词有什么区别和联系？它们同时出现在书中，是否意味着二者之间可以等同？”

事实上，“警察”与“公安”是既有联系又有区别的两个概念。

一、警察的概念及历史由来

“警察”是指国家或政府中负责社会治安行政管理和刑事执法职能的专门机构、人员力量及其职务行为或实践活动过程。它可以作名词用，也可以作动词用：如果作为名词，“警察”是指国家或政府建立的专事负责社会治安行政管理和刑事执法职能的专门机构及人员力量等；如果作为动词，“警察”则是指国家或政府中负责社会治安行政管理和刑事执法职能的专门机构及人员的职务行为或实践活动过程。

中国自古就有警察行为。“警”、“察”二字以及与“警察”相关的词语在我国先秦典籍和后来的史书中都反复出现过。不过，中国古代“警察”多为动词，没有发现直接以“警察”命名的治安机关。在古代汉语中，“警”主要指告诫、警告，戒备，紧急的情况或消息，敏锐、敏感等含义；“察”主要指观察、仔细看，考察，考察后予以推荐，选举等含义。总之，作为动词，预先戒之以言，谓之警；事后查明原委，谓之察，即“警之于先，察之于后”。

中国古代使用与“警察”相关的名称命名治安机关，最早应

该是辽代的“警巡院”，设警巡吏、副使、判官等职务，他们身着特定制服，掌平理狱讼及警巡、检稽知事。金、元两代将这一制度承袭了下来。

我国正式以“警察”命名治安机关，是从近代的清朝末年和辛亥革命之后开始的。1840年鸦片战争爆发后，帝国主义列强瓜分中国，在沿海通商口岸城市设立租界，租界内的内政、工商、税务、治安等由殖民主义国家所把持。中国人把帝国主义在租界内建立的维持社会治安的力量称为“巡捕”。1900年，中国对八国联军的战争失败后，清朝政府于1905年建立了“巡警部”。辛亥革命后，北洋军阀政府和民国政府时期正式效法日本，建立以“警察”命名的治安机关。^①

尽管在中国古代没有“警察”或治安意义上的“公安”概念，但由于我党自革命战争年代起，特别是解放以来，统一以“公安”命名警察机关和治安保卫工作，因此，在社会上和警察机关内部又赋予了以“公安”指代“警察”或“治安”的惯用含义。实际上，“公安”一词有狭义和广义之分。狭义的“公安”，是指由现行公安法律法规所确认的“公安”含义。根据《中华人民共和国人民警察法》第2条规定：“人民警察包括公安机关、国家安全机关、监狱、劳动教养管理机关的人民警察和人民法院、人民检察院的司法警察。”在这里，“公安”系指人民警察中的一个部分。因此，狭义的“公安”又可以称作法定意义上的“公安”。

广义的“公安”，是指从科学词义上阐明的“公安”含义。它有“公共安全”、“公共安宁”等义，因而更多地侧重于一种状态的描述，即社会秩序正常运转，国家安全、公共财产、公民权利（包括公民的人身安全、人身自由和合法财产等）不受威胁和侵害的这样一种稳定发展状态。它不能作动词用，而且因为其范围较

^① 参见张兆瑞：《“警察”、“公安”与“治安”概念辨析》，载《政法学刊》2001年第8期。

“警察”更为宽泛，因此，在作名词时只有加上“人员”、“队伍”、“机关”、“工作”等构成相应的词组的时候，才可以指代“警察”。

由此可见，两个词的实际意义其实是有区别的。关于这两个词的用法和范围的争论，在理论界和实务界也一直存在。有的人认为用“警察”更为合适，因为世界上很多国家的“Police”一词更多地偏向“警察”的意思；有的人认为用“警察”更易于“与世界接轨”。但也有人认为“公安”的范围更宽，可以包容当前越来越发展的不属于警察强制的公益性和福利性职能，更易于适应自身事业长远的发展等。

但是，无论争论的结果如何，对错与否，在我国，通常意义上，或者说在人民群众的印象中，已经习惯将“公安”（人员、队伍、机关、工作等）与“警察”的意义相等同，公安机关就是国家的警察机关，而公安工作也几乎是等于警察工作。尤其是新中国成立后至1983年以前，我国的公安工作包括了全部警察工作。而由于本书着重于实务方面的阐述，对“公安”和“警察”两词的区分并不是我们要讨论的重点，因此，它们在本书中的叙述中将被大致视为相等同的概念。一方面，有利于为我们在引用相关法律、法规时省去了许多解释；另一方面，可以将视线更多地转移到公安执法活动中保护公民权利的具体措施和量度问题上去，以实现本书最终的目标。

但必须强调的是，在本书中不加以区分，并不代表“警察”与“公安”之间毫无区别；相反，二者的关系还有赖于各位读者更进一步地去理解和探讨，以不断地充实和完善公安基础理论，为更好地发展公安部门并维护社会秩序奠定坚实的基础。

二、警种的设置

为了更好地维护国家的长治久安，保障人民安居乐业，我国将公安部门所管辖的警察根据其主要分工的不同，分成了如下不同种类：

刑事警察。主要负责依法对危害公共安全以及侵犯公民人身财产权利等方面带有暴力性的刑事案件进行侦查。包括依法对犯罪嫌疑人采取刑事强制措施以及在侦查过程中依法采取各种侦查措施。

治安警察。主要负责维护社会治安,保护公共财产和公民合法财产不受侵犯,维护公共场所秩序,管理群众集会、游行、示威秩序,查处治安案件,进行治安巡逻。承担治安巡逻任务的又称巡警。除此之外,还负责部分由治安管理构成犯罪的刑事案件的侦查。

户籍警察。主要是依法管理户籍和居民身份证,掌握辖区的人口情况,发现违法犯罪线索,预防和制止违法犯罪活动,维护辖区内的社会治安和公共秩序等。

交通警察。依法管理交通、车辆、驾驶人员和行人,维护正常的交通秩序,保证交通运输安全畅通,处理交通事故,查处交通违章行为,并负责交通肇事案件的侦查工作等。

外事警察。管理国籍,管理外国人在我国定居、居留、旅行的相关事宜,管理中国公民因私出境等。

边防警察。公安机关目前实行现役制的警种之一。主要是依法维护国(边)境地区的治安秩序,并负责对妨害国(边)境管理方面的犯罪案件的侦查工作。

消防警察。公安机关实行现役制的警种之一。主要负责依法组织、实行消防监督和进行消防工作,并负责对消防责任事故等方面犯罪案件的侦查工作。

警卫警察。公安机关实行现役制的警种之一。主要负责依法警卫国家规定的特定人员,守卫重要的场所和设施等。

专业警种——铁路警察、缉私警察、航运警察、民航警察、森林警察等。

第二节 人民警察的性质和职责

一、人民警察的性质

警察从奴隶社会产生以来,经封建社会、资本主义社会到社会主义社会,可以清楚地看到,尽管时间经历了几千年,名称几经变化,在不同的历史阶段和不同国度中的警察也有各自的某些特点,然而其共同的本质没有变。警察是国家阶级专政的重要工具之一,是按照统治阶级的意志和利益,依靠暴力、强制和特殊的手段维护社会秩序和国家安全的武装性质的治安行政力量和刑事司法力量。主要从以下三方面来加以理解:

(一) 警察是国家阶级专政的重要工具之一

警察作为国家机器的一个重要组成部分,从它产生的那一天起,就是保证统治阶级的统治合法化的重要工具。国家赋予警察一定的权力,警察就必须忠实地执行统治阶级的国家意志,无条件地执行国家的政策,依法代表国家行使权力,维护公民的合法权利。在我国,公安机关或者警察,都是为了维护人民民主专政的社会主义中国的统治而建立的国家机构,它是无产阶级实现其阶级统治的一个重要工具,也是保护广大公民合法权益的一个重要保障。

(二) 警察是一支拥有武装和特殊强制手段的治安行政力量和刑事司法力量

作为专门机构理解的“警察”概念,相当于我们所说的“公安机关”,主要是指负责维持社会治安与安全的政府执法部门,因此,其性质应该属于行政部门。但由于我国的公安机关还担负着刑事侦查的任务,还拥有侦查、拘捕、审讯、关押看守、搜查等多种法律规定的强制手段,因此又不同于其他的行政机关。除此之外,警察机关还拥有一定的正规军事武装,是国家内卫的主要

力量。因此，警察是国家的一个特殊的机构。

其实，对于我国人民警察的性质仍然有很多争论。主要有三种意见，即认为公安机关是行政部门，或者是司法机关的一部分（与人民法院、人民检察院相并列），或者认为是行政和刑事侦查的性质兼而有之。正如本书前面提到过的，我们的重点在于如何在实际执法中更好地保护公民权利，也就是讨论如何在国家法律、法规的规定范围内更好地执法。那么，公安机关作为人民民主专政的重要工具之一，其直接体现国家统治意志的方法，是以宪法和法律为活动准则，忠于职守，清正廉洁，纪律严明，服从命令，严格执法。

因此，对于人民警察的性质，我们省去了对它的讨论，而直接通过《人民警察法》中对警察的职责的相关规定来体现，希望能够在对警察职责的叙述中，由各位读者对我国的人民警察的性质得出自己的看法和体会。

二、人民警察的职责

公安机关要把“巩固共产党执政地位，维护国家长治久安，保障人民安居乐业”作为历史使命。这为公安机关准确地定位新时期的基本职能、创新公安理念、发展公安理论，提出了纲领性的指导。具体说来，公安机关的总的职责或者任务有以下三方面：

（一）巩固共产党执政地位

巩固共产党执政地位，是我国公安机关的特殊性质决定的。公安机关是我国人民民主专政的重要工具之一，必须坚持中国共产党的绝对领导。毛泽东同志在1950年曾经指出：“保卫工作必须特别强调党的领导作用，并在实际上受党委直接领导，否则是危险的。”党对公安工作的绝对领导，既要求公安机关必须无条件地接受和服从中国共产党的领导，又要求公安机关必须无条件地维护和捍卫中国共产党的领导。长期的历史经验证明，公安机关只有自觉地接受和服从党的领导，才能保持正确的方向，无往而不

胜；而公安机关只有把维护和捍卫党的领导作为自己的使命，才能充分地体现出自己的性质和作用。这是它的责任，也是它的生命。警察是国家机器的一个重要组成部分。公安机关作为一支武装性质的治安行政力量和刑事司法力量，巩固执政党的执政地位，这是天职。

巩固共产党执政地位，其核心问题是维护政治稳定。争取执政地位并长期保持执政地位，是世界各国政党首先关心的政治问题。以毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛等为代表的中国共产党人围绕着如何巩固中国共产党执政地位的问题，艰苦求索，不断推进了中国共产党对执政规律的认识。随着改革开放的不断深入，公安机关一直把维护政治稳定作为首要任务。我们认为，维护政治稳定，核心就是维护党的领导，捍卫共产党的执政地位。纵观国际风云变幻，放眼中国发展未来，维护政治稳定，将是公安机关在社会主义初级阶段的长期使命。

巩固共产党执政地位，务求党的执政基础永不动摇。中国共产党的执政基础在广大人民群众，而中国共产党的执政宗旨在于执政为民。对于公安机关来说，巩固共产党的执政地位，不只是在于打击敌对势力，捍卫政权。同时在于以自己的实际行动，影响、组织和动员群众拥护、维护党的领导。应当看到，警察作为执法者，它代表的是党和政府。如果对公安机关的执法行为人民不满意、不答应、不支持，这本身就难以巩固执政党的基础，也就难以达到巩固共产党执政地位的目的。所以，作为一名警察，必须自觉地将自己置于人民群众之中，恪尽职守。只有这样，我们才能代表最广大人民群众的利益，才能赢得最广大人民群众的拥护，才能从根本上巩固共产党的执政地位。

（二）维护国家长治久安

我国是人民当家作主的人民民主专政的国家，工人阶级和广大人民群众意志上升为国家意志，体现为法律。公安机关作为掌管社会治安和国内安全保卫工作的专门机关，只有忠实于法律，

依法行政，才能实现国家的长治久安。

维护国家长治久安是公安机关的地位和作用决定的。1991年《中共中央关于加强公安工作的决定》中指出：“公安工作历来是党的一项重要工作。公安机关作为人民民主专政的重要工具，它的首要任务是保护人民的利益和权利，保护国家的利益和安全。”1999年《中共中央关于进一步加强政法干部队伍建设的决定》中指出：“保障国家长治久安，实行依法治国，建设社会主义法治国家，必须建设一支高素质的政法干部队伍。”由此可见，公安机关维护国家长治久安的职能是从公安机关所处的重要地位和所起的重要作用体现出来的。马克思主义国家学说认为，警察是伴随着国家的产生而产生的。维护国家的安定，维护社会的安定，这是警察的天职。

维护国家长治久安是法律赋予警察的根本职责。我国《宪法》规定：“国家维护社会秩序，镇压叛国和其他危害国家安全的犯罪活动，制裁危害社会治安、破坏社会主义经济和其他犯罪活动，惩办和改造犯罪分子。”宪法是国家根本大法，具有最高法律效力，这是国家机关（包括公安机关）为维护国家长治久安职能的最权威的法律依据。《人民警察法》规定：“人民警察的任务是维护国家安全，维护社会治安秩序，保护公民的人身安全、人身自由和合法财产，保护公共财产，预防、制止和惩治违法犯罪活动。”法律赋予人民警察的任务决定了公安机关维护国家长治久安的职能。《宪法》和《人民警察法》都明确规定，维护国家长治久安是公安机关和公安民警的法定职责和义务。公安机关能否把维护国家长治久安作为自己的基本职能充分地发挥出来，不是工作不到位不到位的问题，而是依法不依法、执法不执法的问题。

社会主义初级阶段遇到的新情况、新问题，给新时期公安工作提出了更高的要求。全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，这一变革和发展是在复杂多变的国际环境下进行的，各种社会矛盾必然会增加；加入世贸组织在给我们带来机遇的同时，