

中央财政支持地方高校发展专项资金项目

江西省高等学校『十二五』重点学科《宪法学与行政法学》建设项目

·警·察·法·学·文·库·

邓国良 著

警察执法前沿理论探析



中国人民公安大学出版社

70513200
55

● 警察法学文库

● 中央财政支持地方高校发展专项资金项目

● 江西省高等学校“十二五”重点学科《宪法学与行政法学》建设项目

警察执法前沿理论探析

邓国良 著

中国人民公安大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

警察执法前沿理论探析 / 邓国良著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2014. 4

ISBN 978 - 7 - 5653 - 1699 - 9

I. ①警… II. ①邓… 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 (2014) 第 064445 号

警察执法前沿理论探析

邓国良 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: 2014 年 4 月第 1 版
印 次: 2014 年 4 月第 1 次
印 张: 8.875
开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32
字 数: 221 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 1699 - 9
定 价: 35.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn
电子邮箱: zbs@cppsup.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
公安业务分社电话: 010 - 83905641

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
本书咨询电话: (010) 63485228 63453145

警察法学文库总序

21 世纪是一个充满机遇与挑战的时代，也是理论发展和意识变革的时代。在这样一个充满生机与活力的时代，警察法的理论研究既面临着社会现实的严峻挑战，又面临着重塑自我并不断创新、发展的时代要求。毋庸讳言，多年以来，在警察法的理论研究中，应时研究、务虚研究、浅层研究以及理论脱离实践的状况还不同程度地存在，程式化的倾向较为明显。实践呼唤理论的供给与指导，而理论却不能为实践提供支持与供给，致使警察法的理论研究处于一个较低的知识层面，显得苍白、乏力，一定程度上影响了警察执法实践的健康发展。为了把握机遇与迎接挑战，加强警察法学学科建设，提高学术队伍的水平，发挥学术优势和行业特色，展示中青年教师的学术风采，扶植、促进新生学术力量的成长与提高，江西警察法治研究中心设立了《警察法学文库》，作为发表确有价值的研究成果的学术论坛，旨在荟萃警察法学的研究成果，并创造一个良好的学术环境和氛围，繁荣法学研究，切实为警察执法实践提供理论供给与支持。

选入《警察法学文库》的要求：一是凡被批准立项的省部级以上科研课题研究成果优先选入；二是选题应是有关国家安全与稳定以及社会治安中的热点问题或者警察执法实践

2 警察执法前沿理论探析

与规制执法行为，使实体行为标准化、程序行为科学化，为规范警察执法行为提供了评判标准，便于执行。只有注重细节的规范执法，才能体现执法主体的素质和能力，执法质量才有保证。同时，先后组织公安民警进行初级、中级和高级执法资格考试以及职业能力培训，旨在提高公安民警的履职能力和专业化水平。2013年11月21日公安部印发了《公安机关深化执法规范化建设工作任务和阶段目标》，明确提出了建设“法治公安”的构想，经过3年到5年的努力，基本实现执法队伍专业化、执法行为标准化、执法管理系统化、执法流程信息化，公安民警的执法理念进一步端正，公安机关的执法水平和执法公信力明显提高，人民群众满意度持续上升。

在“公安执法规范化”建设的进程中，我始终关注“公安执法规范化”建设的制度建设和警察执法素质与能力的变化，究其原因主要是：

1. 加强“公安执法规范化”建设是对警察执法规律的认识。执法质量是公安工作的生命线，这是对执法规律的认识。而执法质量是一个定性的标准，执法质量要通过执法行为以及警察对个案的处理来加以体现。要保证执法质量就必须通过制度的设计来规范执法行为，使之执法有据、执法有理、执法有度。

2. 执法是人的能动行为，执法主体的素质和能力如何至为关键。执法应当追求和符合公正的目标，执法公正是执法的生命，只有规范执法才能实现执法公正，只有做到执法公

2 警察执法前沿理论探析

面临的亟待研究、解决的问题；三是中外警察法律制度比较研究等。学术研究的品格在于创新，即学术研究的价值在于有所继承，有所突破，有所发展，要求作者善于发现问题、思考问题并提出解决问题的途径；在吸取前人研究成果的基础上，形成新的理论模式、思想观点、行动方案。同时，学术研究不能仅仅局限于某一学科领域的知识层面，而应该是多学科、跨学科研究，从多学科、多层面、多视角进行透析，认识未知世界，探求客观真理。正如意大利刑事古典学派创始人贝卡利亚在其《论犯罪与刑罚》一书中所说：“把自己局限在自己学科范围内，忽略相似和相邻学科的人，在自己的学科中决不会是伟大的和杰出的。一个广阔的大网联结着所有真理，这些真理越是狭窄，越受局限，就越是易于变化，越不确定，越是混乱；而当它扩展到一个较为广阔的领域并上升到较高的着眼点时，真理就越简明、越伟大、越确定。”细细揣摩贝氏所言，或许对我们有所启迪。

《警察法学文库》每年推出一至两本，由少积多，逐步形成学术规模，始终保持永不衰竭的学术研究活力，为繁荣法学研究，建立和完善警察法学学科体系而不懈地努力。让我们以马克思的至理名言作为结语共勉：“在科学上没有平坦的大道，只有不畏劳苦沿着陡峭山路攀登的人，才有希望达到光辉的顶点。”

江西警察法治研究中心

2014年3月

前 言

2008年9月公安部党委决定在全国公安机关开展“公安执法规范化”建设，以执法为民的理念为导向，以严格、公正、文明执法和理性、平和、规范执法为牵引，以宪法和法律为准则，通过健全和完善执法制度促进执法规范，以执法规范促进执法公正，以执法公正提升执法公信力，回应民众对公安执法工作的期盼。“公安执法规范化”建设的基本目标是通过顶层设计相继出台警察执法主体管理标准体系、警察执法行为标准体系、警察执法质量监控标准体系、警察执法绩效考核评价标准体系等。通过“公安执法规范化”建设的有序推进和执法实践，在制度层面和警察履职能力与执法质量等方面取得了明显的成效，如公安部先后出台的《公安机关执法细则》、《公安机关人民警察盘查规范》、《公安机关人民警察现场制止违法犯罪行为操作规程》、《公安机关涉案财物管理若干规定》、《公安机关办理行政案件程序规定》、《公安机关办理刑事案件程序规定》等一系列规定为警察执法行为提供了依据，具有很强的针对性和可操作性。这些执法制度关注的是微观层面的细节执法行为，从细微之处科学设计

正，才能使民众相信法律，乃至信仰法律。

3. “公安执法规范化”建设抓住了公安工作的“纲”和根本性问题。公安工作千头万绪，但其核心还是执法问题，不要误以为只有办案和查处违法犯罪行为才是执法，事实上警察在日常工作中的接处警、社会治安秩序的各项管理、办理证照、处置警务、调解纠纷等都是执法行为。只有规范执法行为，才能彰显执法的正能量，才能取信于民，获得民众的信赖与支持。

《警察执法前沿理论探析》一书的研究成果围绕“警察执法”这一实证命题进行探析，主题与内容鲜明且集中，是近几年来对“公安执法规范化”建设这一主题从不同的视角所作的思考与反省，凝结了作者对“公安执法规范化”建设的关切与期盼，期待“公安执法规范化”建设对提高警察的执法能力、执法水平和执法公信力取得明显的实效，期盼“法治公安”设定的目标得以实现。本书的研究成果大部分已在公安高等院校学报及相关刊物发表，现将其整理成书，无非是想佐证作者曾对“公安执法规范化”建设作过一些探讨，记载作者对警察法理论研究的现实轨迹，文中不当或错误之处，恳请读者斧正。

邓国良

2014年3月20日

目 录

上篇 社会治理创新与警察执法理念的培育

社会治理创新与规范执法行为	(3)
社会治理创新与规范警察执法行为	(21)
警察执法理念的转变与培育	(28)

中篇 警察执法规范化建设

探索与转换：警察执法规范化建设的路径	(43)
警察执法标准体系之构建	(53)
警察执法中的失范行为	(62)
警察滥用职权行为的界定、表现形式及法律责任	(75)
警察不作为行为的界定、表现形式及法律责任	(85)
民警制止不力已构成不作为行为	(96)
警察的职业风险及其防范	(102)
警察职责中的救助义务	(121)

2 警察执法前沿理论探析

水上治安管理适用法律：问题、困惑与对策	(131)
涉案人员非正常死亡的界定、范围及其对策	(150)
突发事件预警和应急管理机制之思考	(161)
突发事件预防的理念、路径与措施	(172)
警察执法行为艺术	(178)
警察执法公信力危机的省思与应对	(191)
警察执法生态的回归与展望	(210)

下篇 警察执法程序与警务救济

以程序制约警察权	(223)
警察执法运行中的告知程序	(236)
警务救济的省思与探讨	(251)
警察行政补偿的理论探析	(264)

上篇 社会治理创新与 警察执法理念的 培育

社会治理创新与规范执法行为^①

人类社会的生存与发展始终离不开两大运行系统：一是社会规范运行系统。它注重“规则主导”，强调以道德、习俗、礼仪、纪律、法律等构建一个规则体系，体现了道德之治、习俗之治、礼仪之治、纪律之治、法律之治，为社会主体如何行为提供了一个标准化的正当与非正当的行为模式，进而保护、规范、管控、约束、限制社会主体的行为，通过责任追究与承担后果等措施来确立规则的使命与权威，预防和避免因违反规则行为给其他社会主体带来的损害与风险，旨在维护一个公平和谐的秩序。二是社会管理运行系统。它注重“管理与服务主导”，强调以计划、组织、决策、协调、控制、提供公共产品、服务等方式来管理社会事务，构建一个管理与服务体系，旨在维护公共利益和提供公共服务。作为社会的生存法则现象，社会规范运行系统和社会管理运行系统相互依存、相互协调、相互合作、相互作用，不仅成为人类社会生存与发展的基础，而且构成了人类社会最低限度的秩序，社会主体的行为及活动无不受受到既定规则和管理秩序的牵引。随着社会的进步与发展，国家和社会管理领域如主体、理念、内容、范围、体制机制、措施与方式等都发生了深刻的变化，在我国建设社会主义法治国家、法治政府和法治社会的进程中，提出社会治理创新具有鲜明的时代性和针对性，是对原有的社会管理体制与模式的挑战，如对国家和社会事务的治理由政府“全能型”的一元治理主体向多元治理主体转变，各种社会组织

^① 本文系江西省社会科学研究“十二五”规划项目《社会管理创新与规范执法——以警察执法规范化建设为视角》（编号：11FX03）阶段性成果。

4 警察执法前沿理论探析

以竞争、合作、提供服务等方式参与国家和社会事务的治理；在治理理念上，强调“以人为本”，政府由过去注重“管”的行为模式向注重“服务”的行为模式转变，在处理社会关系和协调社会行为中，政府和其他社会治理主体以平等的观念为引领，采取对话、协商等方式予以解决；在化解社会矛盾的治理方式上，政府由过去注重“命令、强制、服从、处罚”等方式向注重“参与、合作、说理、调解”等方式转变，政府和其他社会治理主体通过搭建合作协调机制，共同应对与处理社会矛盾与纠纷，以维护社会的和谐与稳定。

警察既是社会管理秩序的维护者和保障者，又是社会管理工作的直接参与者和管理者，警察作为社会治理的主体，在进行一系列的公共管理包括治安管理、交通管理、网络安全管理、消防管理、危险物品管理、食品药品安全管理、控制犯罪等领域中承担着重要的使命与责任，警察应当根据社会经济、政治的发展和社会治安形势以及所处环境的变化，有针对性地确立新的治理理念，采取新的治理体制机制以及治理方式，以适应社会治理变化的要求。本文拟从社会治理创新的视角，对规范警察执法行为产生的影响、内在联系等相关理论作一些探讨。

一、社会治理创新面临的社会矛盾与安全风险

从对国家和社会事务治理的视角观之，社会治理创新是指政府和社会组织根据社会政治、经济、文化等发展态势，运用或整合现有的社会治理理论、知识、技术、方式等资源，寻求创新社会治理的理念、体制机制、方式与措施，管理社会关系，规范社会行为，培育良性运行的“社会生态”，应对社会风险，化解社会矛盾，维护社会稳定和公共安全，保持社会健康、有序并持续发展的状态。社会治理创新包括理念创新、制度（体制机制）创新、方式（信息技术、网络技术）创新等，社会治理创新的

重要目标是保障社会稳定和公共安全。没有一个稳定和安全的环
境,则会阻碍或影响社会的发展。党的十八届三中全会在《中
共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出了
“创新社会治理体制”的理念思路、目标、体制机制、方式与措
施的构想与要求,这就意味着从社会管理到社会治理的转变体现
了政府治理理念的变迁,即由“管”的行为模式到“治”的行
为模式。“管”的行为模式具有浓厚的管制、管控、命令、服从
的色彩,缺乏平等精神,政府成了“全能型的管家”,成为国家
和社会事务管理的权力中心,无所不能;“治”的行为模式融入
了“以人为本”的理念,引入了平等参与的观念,在协调政府
与市场、政府与社会的各种关系中,注重采取协商、对话、合
作、服务等方式来参与国家和社会事务的治理,彰显了服务型政
府的定位。这种行为模式的变迁,必将在治理主体、治理理念、
治理体系、治理能力和治理方式等诸多方面带来深刻的变化。我
国正处于一个社会矛盾和社会风险的凸显期、高发期,由于
“经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,
思想观念深刻变化,大量的新问题新矛盾随之而来,可以预见和
难以预见的风险也不期而至”^①。社会治理创新面临着大量的社
会矛盾与安全风险,如暴力恐怖犯罪、网络信息安全、生态环境
安全、涉法涉诉纠纷、医患纠纷、群体性事件、权力腐败、分配
不公等已引起社会各界的普遍关注与警醒,显性的矛盾与风险和
隐性的矛盾与风险、确定性的矛盾与风险和不确定性的矛盾与风
险、可知的矛盾与风险和难以预见的矛盾与风险彼此呼应、相互
交叠,要化解、处置、管控、防范社会矛盾与安全风险必须创新
社会治理的理念、体制机制与方式,从而妥善地应对可以预见和

① 傅思明主编:《加强和创新社会管理:建设中国特色社会主义社会管理体系
学习读本》,人民日报出版社2011年版,第25页。

难以预见的矛盾与风险。

（一）暴力恐怖犯罪危及国家安全

2014年3月1日，云南省昆明市发生了一起严重暴力恐怖袭击案件，多名统一着装的蒙面歹徒手持利刃，在昆明火车站广场、售票厅等处疯狂砍杀无辜群众，造成29人死亡、143人受伤的严重后果。2013年北京“10·28”金水桥事件和2014年昆明“3·01”事件都是由新疆分裂势力一手策划组织的严重暴力恐怖事件，新疆“三股势力”（即民族分裂势力、暴力恐怖势力、宗教极端势力）已经将暴力恐怖袭击延伸到疆外或内地，其造成的后果和影响是深重的，使内地民众在强烈的震撼中感到恐怖主义与我们离得很近或者就在我们身边。昆明“3·01”事件引起了社会各界和民众的思考：

1. 当今时代，恐怖主义全球化已是不争的事实，恐怖主义犯罪弥漫在世界各国，如2013年9月23日在肯尼亚首都内罗毕一超市发生枪击案，造成200多人伤亡；2013年4月15日美国波士顿马拉松比赛时发生爆炸，造成100多人伤亡；2013年12月29日俄罗斯伏尔加格勒火车站发生爆炸，造成60余人死伤，等等。可以说，世界各国都不同程度地遭受到恐怖主义的袭击或者威胁，危及各国人民的生命、财产安全，是世界各国人民的共同敌人，是全球性的灾难。由于国际恐怖主义和国内恐怖主义具有很强的关联性，国际社会和世界各国都要担当起反恐的使命与责任，汇聚和整合各种力量并采取各种组织形式和措施（包括行政的、经济的、军事的、法治的等）共同围堵、打击、防控恐怖主义，避免或降低恐怖主义造成的危害与破坏。

2. 恐怖主义已经进入了活跃期，恐怖分子采取杀人、伤害、绑架、爆炸、劫机以及打、砸、抢、烧等方式实施犯罪，手段残忍，心狠手辣，后果严重。其侵害的对象具有不确定性，危害的场所、区域或范围不断扩展，即由“家门口作案”转变为跨县、

跨省的异地作案，应当引起我们的警觉。

3. 恐怖分子愈来愈关注在大城市人口密集的公共场所实施暴力犯罪，如机场、火车站、广场等人群聚集的公共空间。在人群聚集的公共空间实施暴力恐怖犯罪不仅后果严重，而且极易造成恶劣的社会影响，给公众带来心理的恐惧与不安，如2013年北京“10·28”金水桥事件和2014年昆明“3·01”事件即是佐证。如何强化对人群聚集的公共空间的常态化、制度化的监控与治理，防范针对人群聚集的公共空间的暴力恐怖袭击是反恐工作的紧迫任务，也是社会治理的重要使命。

4. 面对恐怖主义的肆虐，仅仅靠愤怒、谴责或者采取强硬措施予以打击是远远不够的，更重要的是要从源头或根部铲除滋生恐怖主义的土壤、环境与条件，阻隔恐怖主义生成与蔓延的机会。我们既要探究恐怖主义生成的客观规律和发展趋势，又要用法治思维和法治方式应对恐怖主义，要在现行《刑法》和2011年10月29日全国人大常委会制定的《关于加强反恐怖工作有关问题的决定》的基础上，总结反恐怖工作的成熟经验与措施，制定统一的《反恐怖法》和相关配套法规，将反恐怖工作纳入法治的轨道。同时，进一步强化民众的反恐意识，落实和完善各项反恐措施，堵塞各种漏洞，不留空白，不留死角，压缩恐怖活动的生存空间，削减和弱化恐怖主义的危害，增强民众的安全感，使国家和社会处于持续稳定的安全状态。

（二）网络信息安全面临的威胁与挑战

现代社会已经进入了信息化社会，“随着信息化进程的加快，移动互联网、物联网、云计算、大数据等新兴技术的兴起和日益普及，给人们的生活带来了许多便利，同时也因为很多方面还不够完善，甚至还有一些漏洞，导致用户信息被泄露，给他们