

孙振雷 主编

和谐中原建设与 公安行政执法问题研究

河南人民出版社

河南省哲学社会科学规划项目

孙振雷 主编

和谐中原建设与 公安行政执法问题研究

河南人民出版社

主 编 孙振雷
副主编 张小涛 段红弘
撰稿人 孙振雷 张小涛 段红弘 孙卫华
贾建平 王 敏 吴 鹏 张 勇

图书在版编目(CIP)数据

和谐中原建设与公安行政执法研究/孙振雷主编. —郑州:河南人民出版社,2009.8
ISBN 978-7-215-06629-8

I. 和… II. 孙… III. 公安机关—行政执法—研究—中国 IV. D922.144

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 135658 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65788036)

新华书店经销 河南龙华印务有限公司印刷

开本 850 毫米×1240 毫米 1/32 印张 14.5

字数 370 千字

2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

定价:29.00 元

孙振雷简介

孙振雷,男,1972年12月生,山东淄博人,河南公安高等专科学校法律系副教授,河南警察法治研究所副所长,中国人民大学宪政与行政法治研究中心研究员。曾任开封市公安局法制处党支部副书记、副处长等职。被评为2006年度、2007年度河南省公安系统优秀教师。被聘为公安部“首任县级公安机关局长、政委培训班”(河南)主讲教师,开封市公安局、郑州市金水公安分局、郑州市管城公安分局等多家基层公安机关大练兵兼职教官。主要研究方向:行政法原理、公安行政执法、警察法哲学。发表学术论文20余篇,主持或参与省部级、地厅级科研课题10余项,主编或副主编《行政法基本问题研究》、《行政法原理》、《警察法》、《公安行政法教程》等著作、教材10余部,累计学术成果80万字左右。主要学术和社会兼职有:河南省行政法学会理事、河南省律师学会理事、郑州市警察法律援助中心援助律师。

张小涛简介

张小涛,男,1972年生,河南汤阴人,河南公安高等专科学校法律系副教授,行政法与警察法教研室副主任,法学硕士,二级警督。主要研究方向:公安行政执法、警察法。河南公安高等专科学校第四届中青年骨干教师。多次获校级以上教学、科研奖励。发表学术论文近20篇,主持或参与厅级以上科研项目10余项,出版专著《警察法相关问题研究》1部,参编《行政法原理》、《行政法与行政诉讼法》等教材多部并任副主编。主要社会兼职有郑州市警察法律援助中心援助律师等。

段红弘简介

段红弘,河南公安高等专科学校大专二部副教授,教研室主任,法学硕士,一级警督。主要研究方向:法哲学、宪法与行政法学。在全国核心学术刊物上发表论文20余篇,主持或参与厅级以上科研项目多项,参编《法理学》、《宪法学》等教材多部。

绪 论

因为本书是2007年度河南省哲学社会科学规划项目“和谐中原建设与公安行政执法问题研究”的最终结项成果,所以,在本书的开始部分,需要着重介绍一下项目的大体情况,以便于读者能够更好地把握本书的体系和内容。

—

实现社会和谐虽然始终是人类追求的社会理想,但在不同历史时期,和谐社会的本质和内涵存在着重大差异。党的十六届四中全会通过的“决定”第一次鲜明地提出和阐述了“构建社会主义和谐社会”这个科学命题,并把它作为加强党的执政能力建设的五项任务之一提到全党面前。2005年2月19日,胡锦涛同志在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力研讨班上的讲话中,对社会主义和谐社会的内涵作出了更加明确、清晰的界定。他指出,社会主义和谐社会“应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会”。2006年10月23日,在中共河南省第八次代表大会上,徐光春同志作了题为《全面贯彻落实科学发展观,为加快中原崛起而努力奋斗》的报告。在报告中,徐光春同志也指出,社会和谐是中国特色社会主义的本质属性,要认真贯彻党的十六届六中全会精神,努力建设和谐中原。至此,在构建和谐社会

的大背景下,建设和谐中原,促进河南发展的宏伟蓝图基本形成。

河南是人口大省、农业大省、文化大省、资源大省,地处中原腹地,是东部发达地区向西部欠发达地区的过渡带,也是北方黄河文明与南方长江文明的交会带,省情复杂,各地发展不平衡。这就是河南的基本省情。这种省情在全国是绝无仅有的,客观地分析,既有有利的一面,也有不利的一面。仅就社会治安形势而言,随着河南成为全国人口流动的中转站和集散地,大量流窜作案日益增多;随着城市化和工业化进程的加快,大量群体事件不断发生,整体社会治安形势不容乐观。徐光春同志在中共河南省第八次代表大会上特别强调,建设和谐中原就要加强平安河南建设,维护社会大局稳定;加强社会管理,保持社会安定有序。在河南省第21次公安工作会议上,李清林同志也进一步强调,当前,我省已进入了全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化建设的新的发展阶段,全省人民正以饱满的热情、昂扬的斗志为全面建设小康社会、实现中原崛起而努力奋斗。在我省改革的攻坚阶段和经济社会发展的关键时期,倍加需要一个长期和谐稳定的社会环境,倍加需要巩固和发展安定团结的政治局面。稳定的社会环境是全面建设小康社会的重要前提,是人民群众安居乐业的迫切需要。我们在充分认识目前维护稳定任务仍然艰巨的同时,也要看到新时期公安工作有着许多有利条件。各级党委政府和公安机关一定要强化政治意识、大局意识、责任意识,努力提升公安工作水平,真正担负起保一方平安的重任。显然,如果不大力加强社会治安管理,那么维护社会大局稳定、保持社会安定有序的目标就难以实现。而维护社会大局稳定、保持社会安定有序既是和谐中原应有的内容之一,也是建设和谐中原的基本前提和重要保障。要保证社会大局稳定和安定有序,就必须下大力气狠抓公安执法工作。

从内容上看,公安执法工作包括公安刑事执法和公安行政执法两部分。相比较而言,基于现行的法律资源分配机制,检察机关和审判机关在公安刑事执法领域以各种形式介入和监督公安执法工作的

力度和广度都远超过公安行政执法领域。加之公安刑事执法的对象单一,范围也远没有公安行政执法广泛,所以产生的问题也远没有公安行政执法更复杂更多样化。特别是随着《中华人民共和国道路交通安全法》、《中华人民共和国治安管理处罚法》等一大批行政法律的实施,公安机关的行政执法范围近年来大大扩展(例如治安管理处罚针对的违反治安管理行为由过去的 114 种扩展为现在的 238 种,基本涵盖了社会生活的各个方面)。随着大量群体事件的增多,公安行政执法在数量上也显著增多。相应地,近年来公安行政执法领域暴露出的问题也比较突出,很多问题迟迟得不到解决。所有这些又都与每一个社会成员的人权保障和社会整体安定息息相关。因此,在当前的形势下,开展对我省公安行政执法问题的研究更具有现实意义。

客观地讲,我省公安行政执法研究现状并不十分乐观,与和谐中原建设对公安工作的总体要求极不相称。这种现状甚至已经影响到实践中警务资源整体作用的发挥和整体执法水平的提高,进而影响到稳定、和谐、公正社会秩序的形成。究其原因,主要有以下几个方面:第一,在我省,无论是法学理论界还是实务界,立足河南地方实际研究河南公安行政执法问题的专家、学者较少。在郑州大学、河南大学等综合性高等院校和科研院所,有一大批在全省、全国有较大影响的优秀行政法学者,但是大部分学者主要是对行政法理论问题进行研究,即使是对行政法实践问题有所涉及,也主要着眼于整体立法体系构建、政府职能转变等一般性问题的探讨,对特定的公安行政执法问题基本不涉及。当然,这也有一个研究资源相对欠缺的客观原因。研究公安行政执法的学者主要集中在几所公安院校和省警察法学会。他们获取研究资源相对具有行业优势。因为专业研究人员较少,因而很难形成明显的团队优势,虽然部分学者也有一些有价值的成果问世,甚至对全省乃至全国的公安行政执法整体水平的提高发挥了积极的促进作用,但是总的来讲研究队伍尚需进一步壮大,也更

需要政策扶持。第二,从全国的情况来看,在全国十几所公安高等院校和科研机构中,乃至北京大学、中国人民大学等著名高校中,虽然有一大批研究公安行政执法的学者,但是因为人员分散和研究成果不具有河南地域适用性等原因,他们的研究成果大部分尚需进行河南本土化改造才对我省的公安行政执法具有借鉴意义。本课题的选题也充分考虑了这方面的原因。

基于以上研究现状和现实的迫切需要,我们选取了本课题,希望通过本课题的研究,解决我省公安行政执法中的若干突出问题,促进公安行政执法整体水平的进一步提高,以适应建设和谐中原的新要求。我们对本课题的研究定位是,既要有一定的理论创新,也要更具有应用价值,从整体上讲侧重于部门应用法学研究。

二

本书的内容大体分成四个部分即四编,这也是本研究课题的基本体系安排:

第一编:社会主义和谐社会与和谐中原建设基本理论概述。

本部分立足于社会主义和谐社会的一般理论,探讨了和谐中原建设的重要意义和基本内容,指出了在新的形势下,对公安工作的新的要求。通过本部分论述,为下一步公安行政执法具体问题的研究奠定理论基础。

第二编:当前我省公安行政执法的整体状况及突出问题研究。

本部分在进行大量调研和对整体执法状况进行总结的基础上,着重研究以下几个问题:第一,与和谐中原建设要求不相适应的突出问题;第二,典型案件的深度剖析;第三,《中华人民共和国治安管理处罚法》、《中华人民共和国道路交通安全法》和《公安机关办理行政案件程序规定》(2006年版)实施后出现的新问题。通过本部分的归纳和梳理,结合和谐社会构建对公安行政执法提出的基本要求,力图探寻公安行政执法中出现的规律性问题,为下一步的成因分析夯实基础。

第三编:制约我省当前公安行政执法整体水平提高的基本要素研究。

制约公安行政执法整体水平提高的要素包括执法观念问题、警务体制问题、立法完善问题、执法保障问题、监督机制问题等诸多方面。本部分的研究力图通过对以上几方面的系统研究,全面分析制约我省当前公安行政执法整体水平提高的深层次成因。

第四编:适应和谐中原建设,促进我省公安行政执法整体水平提高的基本思路 and 对策研究。

本部分内容是课题的核心和重点。很多创新性观点的提出也在本部分进行系统论述。这部分内容大体包括以下几部分:第一,进一步调整思路,从依法治省与和谐中原建设的高度对公安行政执法工作准确定位;第二,多策并举,着力提高警察队伍的整体素质,如进一步规范招警制度、全面推行执法资格认定、大力加强警察培训教育、切实落实从优待警和警察权益保障政策以吸引优秀人才等;第三,科学整合警务资源配置,为公安行政执法提供强力支撑;第四,注重社会纠纷解决机制的建设,进一步完善和推行公安行政调解制度;第五,进一步加强公安法制建设,为公安行政执法提供全面的法制保障;第六,建立警察公共关系机构,和谐警民关系,创造良好执法环境;第七,强化执法监督,将案件受理反馈制度、告知制度、听证制度、公安行政复议制度、公安行政诉讼制度、公安行政赔偿制度、控告申诉制度、执法责任追究制度等进一步完善和落实。

三

目前,省内理论界和实务界对我省在和谐社会建设进程中面临的公安行政执法环境问题的深入系统研究尚属空白。虽然也有学者从行政执法的大环境、公安工作面临的形势或和谐社会构建对法治的迫切需求等方面进行了探究,但是把和谐社会构建、河南地方实际、行政法治的一般理论和公安执法实践四个方面有机结合在一起进行系统梳理和研究的成果尚未形成。本项目的研究力图在以上研

究领域有所创新。

在适应和谐中原建设促进我省公安行政执法整体水平提高的基本思路和对策研究部分,警察招录制度改革、执法资格认定制度构建、警察教育培训体系的设想、社会纠纷解决机制的完善、国外警察公关模式的借鉴与移植等内容也有很多创新性观点的提出和论证。

另外,将警务资源配置、警务执法监督与公安行政执法实践结合起来进行研究的视角也与以往单纯从宪政和行政法角度的研究有所区别。事实上,这种从警察学角度对法律问题的思考,会进一步拓宽研究视野,给公安行政执法工作更多的启迪。这也是本项目研究的又一创新之处。

通过本书的研究,必将对我省公安行政执法整体水平的提高,从而适应和谐中原建设的新要求起到积极的促进作用。本项目研究成果可以成为全省各级公安机关领导更新警务执法观念、调整警务资源配置的重要参考,对各级党委、政府规划和谐中原建设蓝图也具有一定的参考价值。

四

本书(也即本项目)承担单位是我省唯一的一所公安高等院校——河南公安高等专科学校,主要研究人员绝大部分来自于学校法律系行政法与警察法教研室,承担着行政法与行政诉讼法、警察法、治安管理法律制度、公安行政执法等课程的教学任务,同时承担全省公安机关民警的公安行政执法、治安管理处罚法等培训任务。在长期的教学科研中,积累了丰富扎实的法学理论功底,同时通过与干训学员的交流、基层调研、实际参与执法检查等多种途径,对我省公安行政执法的实际情况也有所了解。项目组成员有:孙振雷(主持人,河南公安高等专科学校副教授,在读法学博士),段红弘(河南公安高等专科学校副教授,在读法学博士),司庭俊(河南省公安厅法制处处长),张小涛(河南公安高等专科学校讲师,法学硕士),孙卫华(河南公安高等专科学校讲师,法学硕士),贾建平(河南公安高

高等专科学校讲师,法学硕士),王敏(河南公安高等专科学校讲师,法学硕士),张文杰(新乡市公安局法制室副主任,法学硕士),张卫华(项城市公安局副局长,法学硕士),吴鹏(河南公安高等专科学校讲师,法学硕士),张勇(河南公安高等专科学校讲师,双学士),宋海红(郑州市人民检察院检察官,在读法学博士)。

项目组成员相关研究成果主要有:项目类:《当前中国群体性事件研究》,公安部2006年度公安理论研究重点项目(A类);《加入WTO后公安行政执法面临的问题与对策研究》,河南省社科联2002年度调研课题;《政务公开制度研究》,河南省社科联2003年度调研课题;《警察紧急状态法律问题研究》,河南省社科联2003年度调研课题;《宪政下的公安执法观念——行政相对人问题研究》,河南省社科联2004年度调研课题;《对依法行政状况的调查与思考》,河南省社科联2005年度调研课题;《公民权利保障机制研究》,河南省社科联2005年度调研课题。论文类:《宪政视野下公安行政执法工作亟待澄清的若干问题研究》,载于《河北公安警察职业学院学报》2006年第3期;《警察继续盘问权若干问题》,载于《河南公安高等专科学校学报》2005年第6期;《依法行政视野下警察权的检讨与重构》,载于《河南公安高等专科学校学报》2005年第6期;《人民警察职务犯罪的理性分析与思考》,载于《贵州警官职业学院学报》2004年第6期;《行政相对人并非仅是“被管理者”》,载于《河南公安高等专科学校学报》2005年第1期;《警察使用枪支的法律思考》,载于《中国科学学报》2005年第8期。专著类:《行政法基本问题研究》,河南人民出版社2006年版;《公安行政执法》,中国人民公安大学出版社2001年版;《警察法》,河南人民出版社2005年版;《行政法与行政诉讼法》,河南人民出版社2006年版。

五

课题获准立项后,项目组按照分工立即开展了繁重的科研工作。这些工作主要包括以下几方面:

1. 资料的收集和消化。为完成本课题,项目组进行了大量的相关资料收集。一是利用互联网收集网上公开的最新科研成果和信息,进行分类整理。二是专门派出骨干教师从北京图书馆、中国人民大学图书馆、中国人民公安大学图书馆、河南省图书馆等专门图书收藏机构收集了行政法学、警察法学方面的法学著作及大量论文资料。三是走访了部分省内的政治学、社会学和法学专家,充分听取他们关于和谐中原建设和公安执法方面的专业意见,并进行了整理。在以上资料收集的基础上,我们组织项目组全体成员先进行集中学习,再按照项目分工,各有侧重地自我学习和消化,最后大家把学习中的重要问题列出来,集体讨论和解决。通过这一阶段的工作,虽然辛苦但是大家普遍感觉收获很大,理论水平有了进一步提高,对项目的整体框架和理论体系构建有了较深入的认识。

2. 广泛进行调研。在已有成果资料收集和消化的基础上,我们制定了系统的调研计划,选取了一批典型的受访对象开展了广泛调研活动。一是利用我校承办的各类在职民警培训班开展座谈和问卷调查;二是深入郑州市公安局法制处、登封市公安局、许昌市魏都公安分局、开封杞县公安局、新乡辉县公安局、红旗公安分局等一线公安执法单位和社区进行重点调研、集中调研,获得大量第一手原始资料。

3. 集体攻关,分工负责,形成阶段性研究成果和最终学术著作(也就是现在呈现在读者面前的这部《和谐中原建设与公安行政执法问题研究》)。

当然,项目研究的结束并不意味着我们对相关问题的关注结束。相反地,我们的研究应当说刚刚起步,更深入的研究将一直持续下去。希望在不久的将来会有关于这方面研究的新著问世。

目 录

绪 论	1
第一编 社会主义和谐社会与和谐中原建设基本理论概述	1
第一章 社会主义和谐社会基本理论概述	1
第一节 社会主义和谐社会基本理论的产生背景	1
第二节 社会主义和谐社会的基本内容和哲学辨析	5
第三节 社会和谐、社会稳定与公安工作	7
第二章 和谐中原建设理论的形成与实践	10
第一节 和谐中原建设理论提出的重要意义、指导思想和目标任务	10
第二节 和谐中原建设的基本内容	12
第三节 和谐中原建设对公安工作的新要求	15
第二编 当前我省公安行政执法的整体状况及突出问题研究	18
第三章 当前我省公安行政执法的整体状况	18

第一节	执法程序的规范化方面	18
第二节	证据的合法性方面	34
第三节	自由裁量权行使方面	42
第四节	案件定性方面	51
第四章	“两法一规定”实施以来暴露出的突出执法问题	59
第一节	若干疑难的违反治安管理行为的定性问题	59
第二节	治安强制措施适用不规范问题	76
第三节	《中华人民共和国道路交通安全法》基本原则 探讨及实践中存在的相关问题	92
第四节	道路交通事故处理中的突出法律问题.....	103
第五节	一事不再罚原则在道路交通安全处罚中的应用 问题.....	113
第六节	“电子违章”处罚中的突出法律问题	124
第五章	典型案例剖析.....	132
第一节	××公安分局对李××强制戒毒程序违法一案 剖析.....	132
第二节	黄某不服行政拘留处罚申请行政复议案 剖析.....	135
第三节	××市公安局城关派出所罚款程序违法案 剖析.....	136
第四节	××公安分局因传唤程序违法致行政诉讼败诉案 剖析.....	137
第五节	××派出所越权处罚案剖析.....	140
第六节	××县公安局执法程序部分违法引发行政诉讼案 剖析.....	141

第七节	× × 公安分局长寿路派出所行政处罚被撤销案剖析·····	144
第八节	× × 公安分局案件定性错误致行政诉讼败诉案剖析·····	148
 第三编 制约我省当前公安行政执法整体水平提高的基本要素研究·····		
第六章 公安行政执法观念要素·····		151
第一节	有待改进的传统执法观念·····	151
第二节	普遍缺失的科学勤务观念·····	155
第三节	错位的社区警务观念·····	160
第四节	尚需树立的情报信息主导警务观念·····	167
第五节	应当强化的警察终身职业教育观念·····	187
 第七章 警务资源配置要素·····		198
第一节	警务经费保障要素·····	198
第二节	基础设施及警务装备建设要素·····	208
第三节	基层公安机关机构设置要素·····	227
第四节	人力资源配置要素·····	230
 第八章 内部警务执法监督体系方面存在的制约因素·····		249
第一节	现有内部警务执法监督体系·····	249
第二节	现有内部警务执法监督体系中存在的问题及表现·····	251
第三节	河南公安机关在内部警务监督体系完善方面取得的成绩及存在的问题分析·····	254

第四编 适应和谐中原建设促进我省公安行政执法水平提高的基本思路和对策研究	262
第九章 进一步调整思路,从依法治省与和谐中原建设的高度对公安行政执法工作准确定位	262
第一节 加强法治素养,规范和谦抑警察权,深度打造法治公安	263
第二节 合理配置公安机关的司法行政权力,突出管理和 服务职能	265
第三节 处理好执法中的打击与防范、管理与服务的关 系,把握好和谐社会的主题	266
第四节 揉入人情执法,促进警民鱼水关系	267
第十章 多策并举,着力提高警察队伍的整体素质	271
第一节 进一步规范招警制度	271
第二节 全面推行执法资格认定	283
第三节 大力加强警察教育培训	284
第四节 加强警察权益保障吸引优秀人才	298
第十一章 科学整合现有警务资源配置为公安行政执法提供强力支撑	314
第一节 县级公安机构改革不能简单地压缩机构和 职位,而应是体制的变革	314
第二节 统一思想认识,打牢改革思想基础	315
第三节 明确警务机制改革的基本原则,把握改革的 正确方向	317
第四节 整合资源,优化配置,把警力最大限度地向基 层实战一线倾斜	317

第五节	警务重心下移、指挥关口前移,落实基层领导 实战职责.....	320
第六节	完善机制,强化保障,建立健全科学合理的警务 运行机制.....	320
第七节	进一步深化社区警务改革.....	323
第十二章	注重社会纠纷解决机制的建设,进一步完善和 推行公安行政调解制度.....	328
第一节	社会纠纷解决机制与构建和谐社会.....	328
第二节	进一步完善和推行公安行政调解制度.....	334
第十三章	进一步加强公安法制建设,为公安行政执法 提供全面的法制保障.....	346
第一节	过去五年来公安法制建设取得的成就.....	346
第二节	进一步加强公安法制建设的必要性和 紧迫性.....	351
第三节	进一步加强公安法制建设的基本要求.....	354
第十四章	建立警察公共关系机构,和谐警民关系,创造 良好执法环境.....	360
第一节	和谐社会构建与警察公共关系.....	360
第二节	和谐社会的警察公共关系建设面临的问题.....	365
第三节	警察公共关系机构的构建与运行.....	368
第十五章	强化执法监督.....	374
第一节	案件受理反馈制度.....	374
第二节	行政告知制度.....	377
第三节	行政听证制度.....	387