

公安执法伦理研究

阳红光 著

广州大学人权研究中心人权研究系列 ●
人权研究博士文库

主 学术顾问 罗豪才 董云虎
编 李步云 郭道晖

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

公安执法伦理研究

阳红光 著

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

公安执法伦理研究 / 阳红光著. —北京: 法律出版社, 2010. 9

ISBN 978 - 7 - 5118 - 1033 - 5

I. ①公… II. ①阳… III. ①公安机关—行政执法—伦理学—研究 IV. ①B82 - 051

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 147878 号

广州大学人权研究
博士文库

公安执法伦理研究

阳红光 著

责任编辑 田会文
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 7 字数 170 千

版本 2010 年 9 月第 1 版

印次 2010 年 9 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 学术·对外出版分社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

责任印制 陶松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 1033 - 5

定价:22.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

总 序

“人权研究博士文库”是由广州大学人权研究中心主持编辑出版的。这个中心成立于2004年7月,是直属广州大学、专司人权研究的科研机构。2007年,经广东省教育厅批准,该中心成为广东省高校人文社会科学重点研究基地,这在全国尚属首例,这也充分体现了党和国家对人权理论研究的重视。编辑出版这套丛书,是该研究中心的诸多任务与成果之一。

“人权研究博士文库”就其命名,有两个关键词:人权研究与博士文库。前者是其内容,后者为其形式。

改革开放30年的实践表明,人权观念已经获得了广泛认同和传播。2004年“国家尊重和保障人权”的重要短语载入宪法。这是历史的进步,是中国人权事业发展的重要标志。今天,全社会都在贯彻以人为本的科学发展观,国家更迫切需要年轻一代中国学者在人权理论学科建设和研究方面做出重要贡献。青出于蓝,人们喜见老一辈学者为人权研究开辟的道路,现今已有许多青年学者接踵而

至。其中有些博士论文也以人权为主题,做出了颇有理论深度和现实意义的研究成果。我们编辑出版“人权研究博士文库”,就是期望后起之秀能有发表和传播其学术见解的机会,有为我国人权研究事业施展才华和抱负的平台。

近年对人权理论的研究方兴未艾,出版了一些研究人权的专著和人权法学教材,有些高校还建立了人权研究中心,开设了人权法学课程,人权已开始成为一门“显学”。抚今追昔,令人欣慰。值得指出的是,当代中国人权理论研究紧密结合中国社会发展实践,关注社会基层住房、医疗、教育、就业、司法公正等领域中存在的理论与制度障碍等方面的问题,开始进行颇有深度的专题探索和思想掘进。同时,它们也从理论上对中国人权建设事业的成就和经验进行了充分的阐述。收入本文库的首批博士论文的选题,就多有这种特点。

我们希望今后会有更多更好的人权专著出版,使我国人权理论和人权保障事业能迈上政治文明建设的新台阶。我们也相信年轻一代的学者们能够开拓视野、坚持解放思想,为我国人权事业的发展做出应有的贡献。

李步云 郭道晖

2008年8月

一个事关民生民心的课题

阳红光博士的《公安执法伦理研究》一书即将付梓行世,这是一件值得庆贺的喜事。承他不弃,邀我为之作序。我觉得书中所论,是一个关涉民生民心的重要课题,故欣然应命,写点读后感,以慰故交,以示推荐,希望能引起广大读者对此书的重视。

当代社会既是一个多元社会,又是一个世俗化程度不断加深的社会。说它是一个多元社会,指的是社会分工越来越细化,经济结构越来越多元化,利益主体越来越独立化,利益关系越来越复杂化,价值观念越来越多样化,价值取向越来越个性化或者非一致化。说它是一个世俗化程度不断加深的社会,指的是在市场经济条件下,人们的主体意识、自我观念越来越强,以致一些人远离信仰,轻视理想,用世俗化的目光和态度审视和处理自己所面对的一切。在此情况下,人与人之间、群体与群体之间、个人与社会之间、群体与社会之间,常常因利益发生冲突,引发大量的矛盾。当代社会更多的是凭借制度化的力量来消解人们之间的矛盾或者冲突,公安执法理所当然地成为调节经济社会关系、解决

社会矛盾的主要手段之一。

执法是执行和运用法律的过程,是“法治”的关键。公安执法是法律赋予公安执法者(包括公安机关和警察)的权力,也是公安执法者应尽的义务。它是公安执法者严格地依照法定的职权在法律规定的范围内行使国家权力、打击违法犯罪、维护公民的权利和利益、保护公共利益、维护社会正义的活动。公安执法直接关乎民生。根据马斯洛的需求层次理论,生理需求和安全需求是人的最基本的需求。这两种需求也是维系人的基本生存的需求,是最大的民生问题。随着生产力的发展,绝大多数人已经摆脱了贫穷的困扰,安全需求已经远远超出了生理的需要,在某种程度上可以说,安全需求已经成为现代社会人的第一位需求。对人的安全的威胁来自多个方面,有自然灾害、疾病、生产生活中的突发事件(如火灾、矿难)、因社会矛盾引发的冲突和犯罪、职权侵犯等。公安执法作为政府满足公众安全需求的重要手段,不仅要通过刑事司法惩处,震慑违法犯罪,而且还体现在通过行政管理执法维护社会公共秩序、保证公共安全。从现实来看,各级公安机关和广大公安民警积极打击、预防犯罪,努力整治社会治安秩序,切实加强安全管理,有力维护了社会治安稳定,保障了人民安居乐业。湖南省统计局开展民意调查的结果显示,近几年,群众对社会治安的满意度持续上升,2006年为61.64分,2007年为62.93分,2008年为66.86分,比上年提高3.93分,2009年为68.9分,又比上年提高2.04分。为此,公安执法者付出了沉重的代价。仅就我国而言,据统计,1980年至2007年,全国公安机关有9082名警察因公牺牲,147,429名警察因公负伤。2007年,全国因公牺牲民警452名,因公负伤3345名。^{〔1〕}湖南省在1995年至2007年13年间,即有284名警察因公牺牲,4500多名警察因公负伤。

按常理,这样一支为保障民生作出了巨大贡献、付出了巨大牺牲的

〔1〕 有关数据引自公安部统计资料。

队伍,应该能够赢得民心,得到群众的肯定和拥戴。但事实却不尽然,社会舆论对公安的批评多于好评,网上关于公安的信息负面多于正面;各地开展的对政府职能部门的行风评议中,公安机关往往排名靠后。2003年,湖南省统计局开展万人问卷调查中,群众对公安机关和警察的评价度平均只有43.17分,2004年问卷调查的评价度为45.71分,2005年群众的评价度为65.49分,2006年为60.33分,2007年评价分为62.19分,2008年评价分为72.31分,2009年评价分为64.81分,一直在较低位置徘徊。

为什么会形成如此大的反差?原因比较复杂,其中一个重要的原因是公安执法方面和队伍建设方面还存在不少问题,而且这两个方面的问题相互交织、相互影响,导致群众对公安机关总体评价不高。一方面,公安机关通过执法满足民众的安全需求、保障民生,但这并不被民众视为美德行为,而是职责行为,公安机关不可能因此得到过多美誉;另一方面,少数地方公安机关执法中的消极作为、不作为、乱作为和极少数民警的违法违纪问题,侵害了民众的利益和安全,并且权力机关的违法犯罪罪比较一般违法犯罪罪,其危害性更大,更使民众感到无法抗拒,也更让民众愤恨。

当然,我们不能简单地把公安执法和公安队伍中存在的问题完全归咎于执法伦理的缺失,但也无法否认执法伦理缺失的普遍性及其严重影响。比如,有的公安执法者没有牢固树立法治理念,没有树立应有的人权理念、服务理念、权力观念,以“管人者”自居,要特权,抖“威风”,侵害当事人的人身权利;有的公安执法者没有将公安执法的合理性从合法性与合道德性相统一的角度来理解,只注意到执法的合法性,而不重视或者忽视它的合道德性,事实上将法律与道德置于对立的状态,侵害了他人的人权;有的公安执法者只重视效果,重实体而轻程序,认为公安执法者的职责就在于执法,在于破案,在于预防和制止违法犯罪,无须过多考虑程序,以致伤及无辜或侵害了犯罪嫌疑人应有的合法权益;有的公安

执法者没有把自己既作为公务活动者又作为私人利益的追求者这两种角色严格地区分开来,反而把公务活动作为实现私人利益的手段;还有极少数公安执法者道德败坏,以权谋私、徇私枉法,等等。

自古以来,对执法者就有着比常人更高的道德要求。古希腊思想家柏拉图在他著名的《理想国》中对军人、法官、执政官提出了智慧、勇敢、节制和公正等道德要求;亚里士多德指出:“裁判官之职,即在持平”,“裁判官者,则公平之化身耳”;现代社会更是对执法者包括警察提出了诸多具体的道德要求。我国公安执法和公安队伍建设的现状,迫切要求我们加强公安执法伦理研究和执法伦理建设。

红光同志是伦理学博士,又长期在公安机关多个领导岗位工作,开展公安执法伦理研究有着得天独厚的优势。从本书来看,他从公安执法伦理既不是个体道德,也不是职业道德,而是制度伦理的定位出发,揭示了公安执法所固有的伦理本性,并确定了公安执法伦理的主要内容,即公安执法者对待其对象和任务时应该具有的伦理理念、公安执法者在其执法活动中所应该遵守的主要道德原则、公安执法者执法手段的道德化和正当化及警察应该具有的与其角色定位相应的道德品质,以及这些道德品质的培养途径。我认为,本书的出版,对改进公安执法工作,提高其质量,使其既合法又合道德,减少直至杜绝公安执法者执法犯法现象,树立公安机关的良好形象,有着十分积极的意义。本书中的许多观点,对相关决策具有较大参考价值,如能转化为现实,则是民生之福、民心之盼。

是为序。

唐凯麟

2008年10月8日

于长沙岳麓山下

前 言

随着我国经济建设、社会发展的进程加快,境外敌对势力图谋对我西化、分化,我国社会处于人民内部矛盾凸显、刑事犯罪高发、对敌斗争复杂时期,诸多矛盾和冲突的解决需要公安执法。执法是法律赋予公安执法者的权力,也是公安执法者应尽的义务。总体而言,公安执法者通过打击违法犯罪,确保了社会治安大局稳定,维护了公民的权利,保护了公共利益。但是,个别公安执法者不良甚至恶劣的行为却给少数公民带来了极大的伤害,人们害怕和痛恨这些知法犯法、品行恶劣的公安执法者,也对那些消极执法、品行不端的公安执法者极为不满。剖析许多违法违纪案件,尤其是影响恶劣的执法过错案件,具体责任人大部分除了违背了法律、法规、纪律之外,还出于某种原因违背了基本的伦理准则,基本可以说,错案的制造者首先在伦理道德方面存在严重的失范。加强公安执法者道德建设,使公安执法者道德规范内化为具备道德基础的、公正合理的执法行为,无疑对推动公安执法工作进步具有重要的意义。

本书从公安的角色定位入手,阐述了公安执法者应该履行的职责,揭示了公安执法所固有的伦理本性,并逻辑地得出了公安执法伦理不是个体道德或者职业道德而是制度伦理(准确地说,它是制度运行伦理中的制度实现伦理)的结论。在此基础上,本书建构了公安执法伦理的理论框架,即公安执法者在其执法过程中应该具有的伦理理念、应该遵守的主要道德原则、应该确保执法手段的道德化或者正当化、应该具有的道德品质,以及执法者的道德建设等。

公安执法伦理研究的逻辑前提或者立论基础是证明公安执法本身具有伦理性质。现阶段,阶级斗争已不是主要矛盾,公安机关作为人民民主专政工具,其主要职能不是解决敌我矛盾而是解决人民内部矛盾。由此,公安机关的角色应该定位于既是一个执法机构又是一个服务部门。执法是公安的法定义务,而服务则是公安的真正本质。公安机关角色的这一定位实际上就是对公安机关职责的确定。人民公安应该履行的职责可以分为两种:其一是作为总体的、公安机关的职责,其二是作为个体的、公安民警的职责。作为总体的公安机关的职责是惩治违法犯罪和保护人民,即执法职责和服务职责。作为个体的公安人员的职责也有两种,其一是公安人员对组织的责任,实质上是一种履职的责任;其二是公安人员对公民的责任,其实质是一种道德责任。这两种责任是一致的,但根本的责任是对公民的服务。公安执法有其伦理本性,这种伦理本性由公安执法所依据的法律的性质、权力的性质和执法主体的道德自主性三个因素决定,具体表现在公安执法既是维护公民权利的方式又是实现公共利益的手段。

公安执法的伦理理念不仅是公安执法者执法的合理动机和导向力量,而且是其执法是否具有道德合理性的衡量标准。它具体包括秩序理念、人权理念与服务理念。秩序是基于社会历史规律而展开和实现的社会生活的有序状态,是人们所追求的一种至善。秩序理念的具体内容是公民安全、关系和谐和社会有序,它要求公安执法者不能随心所欲地执

法,不能以想象的秩序代替真实的秩序,而应以自己的实际行动来维持这种秩序。人权理念就是一定社会组织和个人应该具有的尊重且不得以任何理由侵犯他人所应享有的权利的观念。人权既不是天赋人权论者所指的那种人权,又不是法定人权论者所说的那种人权,也不是道德决定论者所规定的那种人权,而是由社会生活本身所决定的。人权包括基本人权与非基本人权。人的基本权利是人所应该拥有的和必须实现的最起码的权利。人的非基本权利则是人应该享有的次要的权利,或者是人为了提高其生命质量和生活质量的积极权利。服务理念的主要内容是公仆观念、责任观念和奉献观念,其核心则是“以民为本”,民本理念是服务理念的根本内容。公安执法者主要通过其执法来服务,既为公民利益服务又为公共利益服务。为此,公安执法者应该认真审视自己的职能定位和服务能力。

公安执法的道德原则具体包括文明原则、公正原则、效率原则和权利救济原则。公安执法文明是公安执法者依据一定社会的规则体系使其执法的方式、态度合理化的状态,与此相应的文明原则主要有确立合理观念、严格控制情绪和改善执法方式三个方面的道德要求。公安执法的公正包括实体公正和程序公正,在两者不可兼顾的情况下,公安执法者可以合理地优先选择程序公正。它的道德要求主要是公安执法者自己不做自己的法官、禁止任意性、不考虑当事人的道德人格及平等四个方面。效率原则的道德要求主要有少付出(即要求公安机关尽可能地减少警员的伤亡和其他投入)、有效(包括合法性与准确性)、及时、效力、效益(指公安执法者通过其执法对维持公共生活秩序和实现公共利益所起的作用)五个方面的内容。权利救济就是指一定主体依据一定的原则规范,通过合理的方式,纠正公安执法者在其执法过程中违背法律及由此而造成的不良后果,维护执法相对人合法权利的活动。权利救济必须满足三个前提,即有侵权事实、有法律依据、有法定程序。纠错原则包括矫正原则、改正原则和赔偿原则。对于公安执法者在执法过程中所犯错

误的处理是否公正合理,主要不是以对作为侵权者的公安执法者的处罚是否准确为尺度,而是以对作为被侵权者的公民或者社会群体的赔偿是否适度为尺度。赔偿是对被侵权者的补偿或者救济,它既包括公安执法者的个人赔偿,又包括国家赔偿。公安执法者个人赔偿可以分为补偿性赔偿与惩罚性赔偿。与补偿性赔偿只具有补偿功能不同,惩罚性赔偿具有补偿、制裁与禁止三方面的功能。

公安执法是一个执法目的与执法手段相统一的过程。公安执法的目的应该是善的,善的执法目的决定着公安执法的道德合理性,但善的公安执法目的并不能决定一切,还必须有合乎道德的执法手段的配合。公安执法手段合乎道德就是执法手段的正当化、道德化,即使选择武力手段也应选择那些尽可能不给当事人和其他群众造成人身伤害和财产损失或者将这种伤害和损失降到最低限度的手段或措施。公安执法手段实现正当化或者道德化的条件,其一是强化对公安执法手段选择的外部控制,其二是强化对公安执法手段选择的内部控制,其三是要求警察对执法手段自觉地进行道德选择。警察合乎道德地选择执法手段的根据或者应该考虑的因素有法律因素、道德因素、对方因素和情境因素四个方面。警察在执法过程中具有一定的自由裁量权。不过,在道德方面却没有自由裁量权。

公安执法者的角色定位和公安执法伦理是由一种制度伦理所决定,警察应该具有的道德品质主要有忠诚、服从、协作、合理和勇敢。这五种主要的道德品质是由警察所应该处理的五种关系所决定的。忠诚是警察在处理自身与国家之间关系上的道德品质,服从是警察在处理自身与公安机关和上级之间关系上的道德品质,协作是警察在处理自身与其他警察之间关系上的道德品质,合理是警察在处理自身与其事务之间关系上的道德品质,勇敢是警察在处理自身与违法犯罪者之间关系上的道德品质。

培养公安民警的优秀道德品质,提高公安民警的道德素质和执法水

平,是公安机关队伍建设的重要内容。笔者认为,加强公安民警道德建设,首先,要培植养成体系,包括道德教化、内省与自律、道德的制度性约束、领导者的范式作用、良好的家庭道德环境等;其次,要建立激励系统,包括实行公正积极的舆论引导、合理适度的社会赏罚、积极有效的内部道德评价、德才兼备的用人观念等;再次,要构筑保障系统,包括经费保障、决策保障、机制保障等。

目 录

前言/1

第一章 公安执法的伦理性质/1

第一节 公安的角色定位和职责界限/1

一、公安的角色定位/1

二、公安的职责限度/6

第二节 公安执法的伦理本性/15

一、公安执法的伦理本性/15

二、公安执法伦理本性的确定/22

第三节 公安执法伦理的定位/31

一、关于公安执法伦理定位的几种观点/31

二、公安执法伦理是一种制度伦理/35

第二章 公安执法的伦理理念/40

第一节 秩序理念/42

一、秩序的本性/42

二、秩序的维持/48

三、秩序理念的内容/55

第二节 人权理念/59

一、人权的根据/59

二、人权的结构/64

三、人权的保护/68

第三节 服务理念/76

一、服务理念的内容/77

二、服务理念的核心/82

第三章 公安执法的道德原则/88

第一节 文明原则/88

一、公安执法文明的决定因素/88

二、文明原则的具体要求/91

第二节 公正原则/94

一、公正的含义/94

二、公正的种类/98

三、公正原则的具体要求/101

第三节 效率原则/104

一、效率的伦理学含义/104

二、效率原则的具体要求/106

第四节 权利救济原则/109

一、权利救济的法律思想渊源/109

二、权利救济的内涵、性质/110

三、权利救济的价值/111

四、赔偿:权利救济的重要实现方式/112

第四章 公安执法手段的道德限制/116

第一节 公安执法的目的善并不能代替一切/117

一、公安执法并非纯粹的手段/117

二、公安执法目的的道德性/119

三、善的公安执法目的不能决定一切/120

第二节 公安执法手段的正当化/123

一、强化对公安执法手段选择的外部控制/124

二、强化对公安执法手段选择的内部控制/127

三、警察对执法手段的自主控制/128

第五章 公安执法者应有的品德/133

第一节 忠诚/135

一、忠于祖国/137

二、忠于社会主义事业/137

三、忠于人民/138

四、忠于法律/139

第二节 服从/139

第三节 协作/142

第四节 合理/145

第五节 勇敢/147

第六章 公安执法者的道德建设/150

第一节 培植公安执法者道德建设的养成系统/151

一、道德教化/151

二、内省与自律/158

三、道德的制度性约束/164

四、领导者的示范作用/166

五、良好的家庭道德环境/167

第二节 建立公安执法者道德建设的激励系统/171

一、公正积极的舆论引导/172

二、合理适度的社会赏罚/175

三、积极有效的内部道德评价/177

四、德才兼备的用人观念/177

第三节 构筑公安执法者道德建设的保障系统/180

一、经费保障/181