



中外警察 法治若干问题比较

——和谐警务视阈中的执法规范化建设

◎吕绍忠 等著



中国人民公安大学出版社

山东省高校人文社会科学研究计划

中外警察法治若干问题比较

——和谐警务视阈中的执法规范化建设

吕绍忠 孙 强 文玉花 著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中外警察法治若干问题比较——和谐警务视阈中的执法规范化建设/吕绍忠、孙强、文玉花著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2009. 6

ISBN 978 - 7 - 81139 - 687 - 4

I. 中… II. ①吕…②孙…③文… III. 警察—工作—对比研究—中国、外国 IV. D631 D710. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 159560 号

中外警察法治若干问题比较

ZHONGWAI JINGCHA FAZHI RUOGAN WENTI BIJIAO

吕绍忠 孙 强 文玉花 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: 2009 年 6 月第 1 版

印 次: 2009 年 6 月第 1 次

印 张: 13. 75

开 本: 880 毫米×1230 毫米 1/32

字 数: 380 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 81139 - 687 - 4/D · 592

定 价: 35.00 元

网 址: www.cpsup.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: cpep@public.bta.net.cn zbs@cpsu.edu.cn

营销中心电话 (批销): (010) 83903254

警官读者俱乐部电话 (邮购): (010) 83903253

读者服务部电话 (书店): (010) 83903257

教材分社电话: (010) 83903259

公安图书分社电话: (010) 83905672

法律图书分社电话: (010) 83905637

公安文艺分社电话: (010) 83903973

杂志分社电话: (010) 83903239

电子音像分社电话: (010) 83905727

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

目 录

自序 警察法治建设的逻辑起点和基本路径·····	1
第一章 警察法治问题研究 ·····	11
第一节 警察法治概述 ·····	12
一、警察法治的含义 ·····	12
二、警察法治的特征 ·····	23
三、警察法治的功能 ·····	26
四、警察法治研究的基本问题 ·····	28
第二节 警察法治的基础 ·····	31
一、警察法治的思想基础——保障人权 ·····	31
二、警察法治的政治基础——民主政治 ·····	32
三、警察法治的经济基础——市场经济 ·····	33
四、警察法治的文化基础——权利文化 ·····	34
五、警察法治的社会基础——警民和谐 ·····	35
第三节 警察法治的理念 ·····	37
一、警察法治理念的含义 ·····	37
二、警察法治理念的内容 ·····	38
三、丰富警察法治理念的内涵，推进警察法治建设 ·····	44
第四节 警察法治的要求 ·····	52
一、牢固树立执法为民的思想 ·····	53
二、坚持严格、公正、文明执法 ·····	55
第五节 正确处理警察法治建设中的若干关系 ·····	63

一、执法意识与执法公正的关系	64
二、执法制度与执法效率的关系	68
三、执法监督与执法保障的关系	71
四、执法环境与执法能力的关系	73
五、执法规范与执法权威的关系	84
六、法律效果与社会效果的关系	87
第六节 警察法律体系建设	90
一、警察法律体系的含义	90
二、警察法律体系的构成	90
三、中国警察法律体系的完善	100
第二章 警察职责问题研究	106
第一节 警察职责概述	106
一、警察职责的含义	106
二、警察职责的特点	107
第二节 中外警察职责法治状况比较	108
一、中国警察职责研究	108
二、外国警察职责研究	112
三、中外警察职责比较研究	120
第三节 中国警察职责法治化若干问题研究	122
一、警察职责立法问题研究	122
二、警察职责实践问题研究	124
三、拓展执法视野, 更好履行职责 ——以民间法与治安调解为例	127
第三章 警察权限问题研究	137
第一节 警察权限概述	137
一、警察权限的含义	137
二、警察权力的特点	138

第二节 中外警察权限法治状况比较·····	139
一、中国警察权限研究·····	139
二、外国警察权限研究·····	144
三、中外警察权限比较研究·····	153
第三节 中国警察权限法治化若干问题研究·····	158
一、警察权力行使原则法治化问题研究·····	158
二、警察权力行使界限法治化问题研究·····	162
三、警械武器使用权法治化问题研究·····	168
第四章 警察义务和纪律问题研究·····	186
第一节 警察义务概述·····	186
一、警察义务的含义·····	186
二、警察义务的特点·····	187
第二节 警察纪律概述·····	187
一、警察纪律的含义·····	187
二、警察纪律的特点·····	188
第三节 中外警察义务和纪律法治状况比较·····	189
一、中国警察义务和纪律研究·····	189
二、外国警察义务和纪律研究·····	194
三、中外警察义务和纪律比较研究·····	200
第四节 中国警察义务和纪律法治化若干问题研究·····	203
一、中国警察义务问题研究·····	203
二、中国警察纪律问题研究·····	204
第五章 警察组织管理问题研究·····	206
第一节 警察组织管理概述·····	206
一、警察组织管理的含义·····	206
二、警察组织管理的特点·····	207
第二节 中外警察组织管理法治状况比较·····	208

4 ————— | 中外警察法治若干问题比较

一、中国警察组织管理研究·····	208
二、外国警察组织管理研究·····	217
三、中外警察组织管理比较研究·····	231
第三节 中国警察组织管理法治化若干问题研究·····	244
一、中国警察管理体制问题研究·····	245
二、中国警察录用问题研究·····	248
三、中国警衔晋升制度问题研究·····	251
第六章 警务保障问题研究·····	260
第一节 警务保障概述·····	261
一、警务保障的含义·····	261
二、警务保障的特点·····	264
第二节 中外警务保障法治状况比较研究·····	265
一、中国警务保障研究·····	265
二、外国警务保障研究·····	279
三、中外警务保障比较研究·····	289
第三节 中国警务保障法治化若干问题研究·····	300
一、警务活动法治化问题研究·····	300
二、警力保障法治化问题研究·····	302
三、后勤和技术装备保障法治化问题研究·····	306
第七章 警察权益问题研究·····	314
第一节 警察权益概述·····	314
一、警察权益的含义·····	314
二、警察权益的内容·····	317
第二节 中外警察权益法治状况比较研究·····	319
一、中国警察权益研究·····	319
二、外国警察权益研究·····	325
三、中外警察权益比较研究·····	332

第三节 中国警察权益法治化若干问题研究·····	336
一、警察权益保护理念法治化问题研究·····	336
二、警察权益保护内容法治化问题研究·····	337
三、警察权益保护机制法治化问题研究·····	340
四、警察培训权利法治化问题研究·····	342
五、警察法律法规与执法执勤规范的完善问题研究·····	347
第八章 警务监督问题研究·····	350
第一节 警务监督概述·····	350
一、警务监督的含义·····	350
二、警务监督的特点·····	352
第二节 中外警务监督法治状况比较·····	354
一、中国警务监督研究·····	354
二、外国警务监督研究·····	375
三、中外警务监督比较研究·····	381
第三节 中国警务监督法治化若干问题研究·····	385
一、改进和完善公安执法监督问题研究·····	385
二、执法质量考评问题研究·····	389
第九章 警务责任问题研究·····	395
第一节 警务责任概述·····	395
一、警务责任的含义·····	395
二、警务责任的种类·····	398
第二节 中外警务责任法治状况比较·····	400
一、中国警务责任研究·····	400
二、外国警务责任研究·····	409
三、中外警务责任比较研究·····	413
第三节 中国警务责任法治化若干问题研究·····	414
一、警察国家赔偿责任问题研究·····	414

6 ————— | 中外警察法治若干问题比较

二、警察民事责任问题研究·····	419
三、警察行政问责问题研究·····	422
后 记·····	426

自序

警察法治建设的逻辑起点和基本路径

构建和谐警务是警察机关追求的永恒主题和终极目标。和谐警务最重要、最基本的问题均可转化为法律问题，而所有的法律问题最终都可以还原为权利问题。因为“权利的内容和性质决定了法律的内容和性质，权利是法律得以存在的前提和运行的逻辑起点”^①。从一定意义上说，人类生活乃至其命运是通过权利这一范畴来揭示的。警察法治建设是构建和谐警务的内在需要、必然要求和制度基础，因此构建和谐警务，就必须推进警察法治建设。推进警察法治建设，必须将尊重权利作为警察法治建设的逻辑起点，必须将警察权力与公民权利的和谐、警察权利与公民权利的和谐、警察权力与其他权力的和谐作为推进警察法治建设的基本路径。

一、尊重权利是警察法治建设的逻辑起点

（一）尊重权利是警察法治的本质要求

“人及人的尊严是整个法律秩序的最高原则”，^② 因此，以人为本是深藏在法治背后并决定其发展方向和命运的最高的精神力量。以人为本，用法律语言表述就是以人权为本，即以人的权利

① 范进学著：《权利政治论》，山东人民出版社2003年版，第43页。

② 王泽鉴著：《民法总则》，中国政法大学出版社2001年版，第35页。

为本，在具体执法过程中就是以执法对象的权利为本。法治作为源于人类对于自身的存在、价值和命运的一种制度安排，为维护和社会保障社会的有序运行提供了制度保障。正如有学者所说，“法治是社会制度的基本载体，法治的价值标准在很大程度上影响着社会和谐。利益与正义、自由与秩序、公平与效率、生存与发展、和谐与安全等，都是社会成员所需要的价值，而法治就是将这些价值进行排列组合时的制度安排”^①。警察法治是国家法治原则和基本法治制度在警务工作方面的具体化，同时也是法律制度在最前沿层面的实践创新。因此，警察法治必然体现法治的基本价值，以人为本是警察法治的核心价值。

警察法治追求的永恒主题和终极目标是和谐警务。警民关系和谐是和谐警务的基础，是和谐警务的基本标志。没有警民关系的和谐，就根本谈不上和谐警务。警民和谐的本质是正确处理警察和民众之间的关系问题，归根到底就是如何在警务工作中贯彻和实践以人为本的问题。坚持以人为本，就必须充分尊重和保障公民权利，使公民意识到自己在国家和社会中的主人和主体地位，切实感受到自己是人，有做人的权利，才能增强对国家的认同，才能激发其创造性；坚持以人为本，还必须正确处理警察权力与公民权利、警察权利与公民权利、警察权力与其他权力之间的关系。只有正确处理三者之间的关系，才能真正实现以人为本，推进警察法治，实现警务和谐。而这一切的实现，没有法治的保障是不可能实现的，因为现代警务的本质是法治警务。

（二）尊重权利是警察法治的价值追求

警察法治的根基在于尊重权利。就法治理念而言，权利是法律的内核，是最重要的价值准则，讲法治，首先要讲人权，考察

^① 徐显明：《公平正义：社会主义法治的价值追求》，载《人民日报》2006年12月4日。

法治的历史，法治是适应人权的需要而产生的，并随着人权需要的扩展而演进。尊重和保障人权是警察法治的基本特征。从法治实践而言，立法是分配权利的过程，执法是落实权利的过程，守法是获取权利的过程，司法是救济或者补偿权利的过程，法律监督是保障权利的过程。法治社会的生活本质上是一种制度化了的生活。人是社会存在物，在法治社会里，也是法律存在物。当法律成为社会的一种主导力量，规范和塑造着人的活动、关系与个性时，它就是人的存在和发展的现实生活空间。从这个意义上说，法律一旦产生，就不只是赋予社会关系以合法性，也成为人的本体存在方式和发展方式。只有和谐的法治才能造就出全面发展的人，这是法治社会值得向往的根源。而现代法治以尊重人的权利、保障人的权利为根本依归，因为“权利给予我们法律‘正当’的信心，这样说的含义是，法律会‘正当的’公平对待他人，或使得人们遵守承诺”^①。在当代社会，没有对权利的尊重，就没有警民关系的和谐；没有警民关系的和谐，自然也就难以实现警察法治。

（三）尊重权利是警察法治的基本内涵

警察法治是和谐的法治，和谐本身就内含着对权利的尊重。和谐理念是构建警察法治的思想先导，为构建警察法治提供思想基础和创新动力，在警务工作中具有最广泛的普遍性和最高的统领意义。和谐理念以崇尚和谐、追求和谐为价值取向，以强调人的身心、人与人、人与自然的和谐为内容。“和谐”是中国传统文化的一个经典概念。《说文解字》中对“和”的基本含义的解释是：“和，相应也。”而“谐”的意思是“配合得当”。和谐旨在“相应”和“配合得当”。和谐同民主、人权一样，都是全

^① [美] 罗纳德·德沃金著：《认真对待权利》，信春鹰、吴玉章译，中国大百科全书出版社1998年版，“中文版序言”第3页。

人类最基本的价值理念。自古以来,人们追求和谐,视和谐为“贵”、和谐为“美”、和谐为“乐”。文化,是一个民族的灵魂和尊严,“文化传统是不死的民族魂。它产生于民族的历史生活,成长于民族的重复实践,形成为民族的集体意识和集体无意识。简单来说,文化传统就是民族精神”^①。正如有学者指出的,“一个传统的政权是可以或者应该彻底砸烂的,但一种思想文化的传统,却是不应该、而且永远也不可能彻底砸烂的”^②。我们必须从中外传统文明中汲取合理的因素,如孔子的“己所不欲,勿施于人”、“己欲立而立人,己欲达而达人”、“和而不同”等理念,丰富和发展和谐理念的内涵,以和谐理念引领警察法治的发展。

尊重权利是警察法治建设的出发点和落脚点。梁启超先生曾说过:“凡人所以为人者有两大要件:一曰生命,二曰权利。二者缺一,实乃非人。”^③ 没有对权利的尊重,就没有和谐。权利是人的主体性的体现。因为主体性是人之为本质的特征,人不仅能意识到自己的存在,而且还能认识到作为主体应具有的人格价值,并通过自由的、自觉的活动体现和实现主体的价值,而作为这种价值的载体物就是权利及其现象。从这个意义上讲,“放弃自己的自由,就是放弃自己做人的资格,就是放弃人类的权利,甚至就是放弃自己的义务”^④。同时,权利是社会关系的产物,是社会成员彼此相互承认的产物,正如美国学者米德所指出的,当我们要求一项权利时,同时也赋予了他人相同的权利。权

① 庞朴:《文化传统与传统文化》,载《新华文摘》2009年第9期,第134页。原载《科学中国人》2003年第4期。

② [法]卢梭著:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆2003年版(修订第三版),前言第6页。

③ 梁启超著:《梁启超全集》(第1册),北京出版社1999年版,第678页。

④ [美]罗纳德·德沃金著:《认真对待权利》,信春鹰、吴玉章译,中国大百科全书出版社1998年版,第12页。

利实现的内在动力是人们彼此之间对各自权利的相互尊重,承认是权利产生的条件,尊重则是权利实现的保证。只有尊重权利,每个权利人才真正获得并最终实现权利。尊重权利,在人与人之间,既是自己主体性的体现,也是他人成为主体的一般条件。正是从这个意义上,黑格尔才说:“法的命令是:‘成为一个人,并尊敬他人为人’。”^①因而,尊重权利就成为权利人不但对自己并且对他人所必须承担的一项义务,尊重权利是警察法治的基本内涵。

二、推进警察法治建设的基本路径

(一) 坚持警察权力与公民权利的和谐

推进警察法治建设必须坚持警察权力与公民权利的和谐。现代法治的核心是控制国家权力,保障公民的权利。而如何控制和约束国家权力,则成为保障公民权利的关键。权利与权力构成了一对概念,有时人们又称之为私权与公权、民权与公权。在如今走向权利的时代,打破权力专断,保障权利伸张成为时代的强音。而作为保障权利工具的权力需要的是角色的转换或重新定位。在权利与权力的关系中,一方面,权利为目的,权力是手段,权力来源于权利;权利决定权力,权力服从权利,权力要受到权利的制约与监督。另一方面,权利的实现,不仅需要权力的自我控制和约束,也要依赖于权力的积极帮助与合作。

公民权利与警察权力的和谐应成为警察法治建设的重点。我们既要看到,“权利的成长发展史在政治领域表明了国家公共权力绝对和集权无限时代的终结和以权利限制权力时代的到来”。^②

① [德]黑格尔著:《法哲学原理》,范扬、张企泰译,商务印书馆1961年版,第46页。

② 范进学著:《权利政治论》,山东人民出版社2003年版,第50页。

也要看到,“20 世纪以来的西方法治领域中权利与权力,已不再仅仅是制约抗衡关系,又多了一层合作互助关系”。^① 当今时代是一个需要权利与权力互助合作的时代,特别是许多权利的实现需要权力的自我约束和积极帮助。对权力实施限制并不是人类所希冀达到的终极目的,而是为了权利的平安和自主实现。尊重权利应成为政府的首要义务。“一个政府通过尊重权利表明,它承认法律的真正权威来自这样的事实,即对于所有人来说,法律确实代表了正确和公平,只有一个人看到他的政府和公共官员尊敬法律为道德权威的时候,即使这样做会给他们带来诸多不便,这个人才会在守法并不是他的利益所在的时候,也自愿地按法律标准行事。在所有承认理性的政治道德的社会里,权利是法律成为法律的东西。”^② 总之,警察权力既受制于公民权利,更应服务于公民权利,才是和谐社会中公民权利与警察权力的合理关系。

(二) 坚持警察权利与公民权利的和谐

推进警察法治建设必须坚持警察权利与公民权利的和谐。进入新世纪新阶段,国际局势发生新的深刻变化,世界多极化和经济全球化的趋势继续在曲折中发展,科技进步日新月异,综合国力竞争日趋激烈,各种思想文化相互激荡,各种矛盾错综复杂,人们受各种思想观念影响的渠道明显增多,程度明显加深,人们思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性明显增强。在这种情况下,利益关系的调整尤为重要。马克思早就说过:“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。”^③ 列宁亦称利益是

① 郝铁川:《寻求权利与权力的合作互助》,载《法制日报》2004 年 12 月 23 日。

② [美] 罗纳德·德沃金著:《认真对待权利》,信春鹰、吴玉章译,中国大百科全书出版社 1998 年版,“中文版序言”第 21 页。

③ 《马克思恩格斯全集》(第 1 卷),人民出版社 1956 年版,第 8 页。

“人民生活最敏感的神经”。^① 而权利是人利益的外在表现形式，它是一种可能性，是一种人内在需要的可能满足形式。人的需要是一个动态的体系，包括物质需要和精神需要，涵盖着人与人的关系、人与自然的关系以及人与自身的关系。“人性的首要法则，是要维护自身的生存，人性的首要关怀，是对于其自身应有的关怀”，^② 因此，随着利益的多样化、复杂化，中国从来没有像今天这样，权利主体如此外展，权利内容如此丰富，权利意识如此提升，权利类型如此涌现。在权利张扬的同时，权利滥用、权利冲突、权利限制、权利竞合与权利泛化等问题也日益凸显。

权利是一种稀缺资源，因此在不同社会阶层、不同利益群体中合理配置权利资源成为维护社会和谐的时代要求。但是，和谐社会不仅要高举权利的旗帜，更要认识到，权利不可滥用。权利滥用与权力滥用一样；会破坏社会的和谐。当我们对警察权力的滥用深恶痛绝的时候，是否也对警察权利不断受到侵害而有所思考和反省呢。近年来，通过诬告、骚扰、辱骂乃至殴打、伤害等手段侵害警察合法权益的事件屡见报端，其最终损害的是法律的尊严与权威，由此我们对权利滥用的危害便可窥见一斑。行使权利的人，在权利意识上，要确立“人，为了自己的自由，必须尊重他人的自由，务必使得自己的自由与他人的自由能并行不悖”。^③ 行使权利的人在行使其权利时要遵循两条基本要求：“其一，所有权利都是有限度的，不受限制的权利是不存在的。其二，权利在行使之前必须设想三方面的利益，自己的，与自己相

① 《列宁全集》（第16卷），人民出版社1959年版，第136页。

② [法] 卢梭著：《社会契约论》，何兆武译，商务印书馆2003年版，第4页。

③ [德] 康德著：《法的形而上学原理——权利的科学》，沈叔平译，林荣远校，商务印书馆1991年版，“译者的话”第1页。

对应的义务人的，权利人义务人之外的第三者即社会利益。只有这三种利益互不冲突和谐一致，权利才能真正得到实现。否则，权利就将走入滥用的歧途。”^① 因此，权利和谐有赖于权利机制的生成，即个人意思自治、群己权界明晰、权利面前平等三者的有机统一；有赖于正确权利观念的养成，只有“权利观念明确的人，可以独立表现自己的意志而不傲慢，正直地表现服从而不奴颜婢膝”；^② 有赖于权利人的造就，正如美国学者托克维尔指出：“在我们这个时代，用什么办法能使人们养成权利观念，并使这种办法能被人们所牢记。结果发现，这只有让所有的人都和平地行使一定的权利。”^③ 我们一定要切记，当警察权利难以受到法律切实保障的时候，公民权利的保障必然会受到影响。

（三）坚持警察权力与其他权力的和谐

推进警察法治建设还必须坚持警察权力与其他权力的和谐。依据现代民主原则，建立起分权与分工、权力相互制约的国家权力结构体系，是现代法治国家的一个重要标志。权力的目的是维护宪法规定的公民的权利和自由，而公民限制权力的工具就是法律。正如马克思所说的：“法律的用处通常是限制政府的绝对权力。”^④ 因此，法治的基本精神就是通过法律制度合理地配置权力、调整权力主体之间的关系，从而增进各个权力主体之间的信任与合作，维护社会生活的良好秩序。权力配置，是指权力在不同的社会组织间的分配与相互关系。权力体系的历史与现实是人

① 徐显明主编：《公民权利义务通论》，群众出版社1991年版，第46页。

② [法]托克维尔著：《论美国的民主》，董国良译，商务印书馆2004年版，第272页。

③ [法]托克维尔著：《论美国的民主》，董国良译，商务印书馆2004年版，第272页。

④ 《马克思恩格斯全集》（第12卷），人民出版社1962年版，第576页。