

全面依法治国进程中警察权保障专题研究

主持人:湖南工业大学 陈雄教授

[主持人语]警察权是一项非常重要的国家权力。警察权的合法行使可以保障公民的合法权益,但警察权在行使过程中存在被滥用的情形,致使警察权受到社会公众诸多争议乃至批评,警察权规制问题也因此成为学界关注的焦点。在全面依法治国进程中,警察权受到合理限制是必要的。但在实践中,矫枉难免会过正。由于过分强调对警察权的限制而忽视其保障,导致警察权功能发挥受到束缚,警察权保障亟待引起学界和实务界的重视。基于此,本期以“全面依法治国进程中警察权保障”为主题,邀请几位学者对这一问题进行研究。陈雄、彭科研究了警察权保障的法理依据及现实困境,提出了保障警察权的法律路径;冯骁聪、宋莹对刑法视域下警察防卫权的刑法性质、正当行使的刑法边界、不当行使的刑事责任进行了研究;张庆霖、郑燕研究了治安调解和交警调解两种警察主导型调解的法律依据、作用范围及实践程序等。从法理视角探讨警察权保障的法律途径,积极推动警察权功效的发挥,确保其能更有力地维护社会秩序和保障公民权利,这具有重要的社会现实意义。

警察权保障的法理思考

陈 雄,彭 科

(湖南工业大学 法学院,湖南 株洲 412007)

[摘 要]全面依法治国进程中,警察权受到合理限制是必要的。但在实践中,矫枉难免会过正,由于过分强调对警察权限制而忽视其保障,导致警察权功能发挥受到束缚。主要表现为:警察权配置缺乏前瞻性,警察权运行欠缺制度保障,警察权受制于外部环境恶化的影响等。因此,对警察权的保障也是必要的。警察权保障的法理依据为:警察权来源于国家权力的法定性原则,警察权的法律属性隐含着对自身的保障作用,警察权是维护秩序稳定的基石等。针对当前警察权保障的困境,应通过优化警察权配置、完善警察权运行的相关保障制度、夯实警民法律关系的协调力量等法律路径,促使警察权的保障适应社会发展要求,从而更有力地保障公民权利。

[关键词]警察权;保障;法理依据;权力配置

[中图分类号]D922.14 [文献标识码]A [文章编号]1674-117X(2018)02-0001-10

Legal Considerations on the Protection of Police Power

CHEN Xiong, PENG Ke

(College of Law, Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan 412007, China)

Abstract: It is necessary for the police power to be restricted reasonably in the process of governing the country according to law in an all-round way. However, correction is sometimes inevitably excessive in practice, due to excessive emphasis on the police power restrictions and neglect of protection, resulting in the limitation of police

收稿日期: 2018-01-09

基金项目: 国家社会科学基金资助重点项目“全面依法治国进程中警察权的宪法规制研究”(17AFX012)

作者简介: 陈 雄(1974-),男,湖南衡南人,湖南工业大学教授,法学博士,哲学博士后,研究方向为宪法学与行政法学;
彭 科(1989-),男,湖南祁东人,湖南工业大学硕士研究生,研究方向为宪法学与行政法学。

power. It mainly manifests as: the allocation of police power is not exactly forward-looking, the operation of police power shorts of the system guarantee, and the police power is influenced by the deterioration of external environment, etc. Therefore, the protection of police power is also necessary. The legal principle basis for guaranteeing police power is that police power comes from the legal nature of the state power, that the legal attribute of the police power implies its own safeguard function, and that police power is the cornerstone to maintain order and stability. In view of the dilemma of police power guarantee, it is proposed that the police power should be optimized by speeding up the optimization of police power allocation, the relevant safeguard system of police power operation should be perfected, the coordination power of the legal relationship between the police and the people consolidated, and the guarantee of police power promoted to meet the requirements of social development, to ensure that police can protect civil rights in a more effective manner.

Key words: police power; guarantee; legal basis; power allocation

警察权涉及社会的方方面面,与社会的各行各业、各种各样的人发生联系,警察权在社会中的实际运行状态,在一定程度上标志着这个社会法治文明的发展水平。^[1]然而,由于受传统观念及现实生活中“警察权滥用现象”被过分放大的影响,相关学者过多强调对警察权的限制,这容易形成对警察的限制过度,一定程度上导致警察权有效功能发挥的束缚。警察权作为国家公权力的重要组成部分,为满足社会治安形势的需要,更好地维持社会秩序的稳定,其在受到合理限制的同时亦须得到有力保障。权力行使必须有相应的手段和保障。警察权保障是指对宪法及法律框架之内的警察权进行科学、合理地配置,警察权得到及时、高效、畅通的运行,同时改善警察权运行的外部环境,确保警察权功能得到有效发挥。由于警察权保障涉及的问题较多,本文秉持“保障警察权的实质是为了更好地保障公民权利”的理念,从法理上对警察权保障的正当性与合理性进行探讨,并呈现其应然状态,针对当下警察权保障所遇现实困境进行分析,提出具有针对性的法律解决路径,以期更好地完善对警察权的合理保障。

一 警察权保障的必要性

一直以来,理论界偏重对警察权限制的建议而忽视对警察权保障的支持与完善。在现行责任追究制度下,警察的积极性受到挫伤,一定程度上影响了警察权功能的有效发挥,对此,需客观考量警察权的保障问题。对警察权的合理限制是必须的,但不应对警察权进行过度限制,这如同可以把权力关进制度的“笼子”,但是不能给权力带上繁多的“枷锁”,过度限制警察权势必会造成秩序与自由严

重失衡。实践中,“一个警察镇住一帮匪徒”的时代早已不复存在,甚至出现“一帮警察镇不住一个匪徒”的不正常社会现象,人民警察甚至成为了弱势群体。^[2]进言之,新时期社会高速发展迫切需要强有力的警察权以维持社会秩序的稳定,现行警察权亟待得到有力保障。

(一)保障警察权是适应国家稳定发展的内在要求

一方面,传统警察权保障机制已不合时宜,警察权价值目标的实现迫切需要相应保障。当前,我国正进入全面深化改革的深水区,社会矛盾凸显,刑事案件频发,人民警察如何把握社会大背景下的风险和机遇,维护社会稳定和秩序,这成为实现中华民族伟大复兴的关键环节。^[3]与此相应,在新时期社会经济的驱动下,社会秩序面临着内外部环境急剧变化,公民权利意识增强,社会内外部关系变得更加复杂,各种利益群体之间的博弈愈演愈烈,公安机关面临着巨大的压力和挑战。保障警察权急需从多方面进行落实,这一举措亦是与时俱进的时代要求。

另一方面,为适应新常态发展,国家稳定需要以强有力的警察权作为支撑,国家政策法规的变动亦要不断融入警察权保障之内容。党的十八大报告提出要完善中国特色社会主义法律体系,我国目前正处于全面推进依法治国建设进程中,国家公权力的规范成为法治建设的核心任务,这种法律规范体系不仅包含对公权力的限制,也蕴含着保障的维度,作为国家公权力重要组成部分的警察权急需得到切实保障。党的十九大报告在深化依法治国实践部分提出“推进科学立法、民主立法、依法立法,以良法促进发展,保障善治”,这也为警察权保障相

关立法提供了有力依据。此外,从公安部 2016 年 12 月 1 日公布的《人民警察法》修订草案稿看,其进一步完善了警察法定权、执法权、警察职业保障等。与此相应,为规范和保障公安机关及其人民警察依法履行治安管理职责,2017 年 1 月 16 日公安部公布的《中华人民共和国治安管理处罚法(修订公开征求意见稿)》,增加对妨碍警察执行公务时从重处罚的规定,其在提高警察执法权威的同时,更是保障基层民警执法。诚然,国家通过多层次、多方面加强对警察权的保障,其法理依据是社会秩序的稳定是国家稳定发展的前提,国家稳定发展离不开对警察权的有力保障,警察权保障是国家稳定的社会秩序之维护的自然延伸和贯彻。

(二)保障警察权是实现警察机构功效的时代之需

警察机构功效主要体现为警察机构功能在合法、合理范围内得以正当化发挥,其实质是警察权能的具体表现。作为现代法治国家,从宏观层面看,警察机构功能存在的正当性在于其能维护国家的政治、经济、社会等秩序的稳定;从微观层面看,警察机构的功能发挥体现在警察机关在命令、指挥、执行、处罚和强制方面的效能。警察权在面临社会化的挑战中需要更注重其功能的定位与发挥,警察权功能主要集中在警察机构的功能。一方面,警力保障是警察机构功能的前提。我国基层警察人数偏少,基层警察处理案件繁多,面对复杂的社会治安形势变化,警察权行使呈现警力乏力甚至不堪重负的局面,特别是在面对打击新时期高科技手段犯罪及疑难案件处理方面,专业化的精英型警务人才欠缺,警察机构迫切需要一支与时俱进的警力充实其队伍,发挥其真正的功效。另一方面,为避免传统警察机构在观念上过度强调以“武装”“暴力”等手段作为警察机构惩恶的主要方式,偏离人类文明进步的客观进程,警察权的现代功能需要进一步完善和保障。此外,随着人们生活节奏的加快,民众对警察机构的及时性与高效性具有较高的诉求。警察机构的办事效率有待进一步提高,而现有体制对其有一定程度的束缚,警察权效力的“精准”实施需要一定程度的保障。因此,从客观上说,警察权保障是警察机构功效实现的前提,倘若没有相当充足的警察权予以保障,警察机构就会形同虚设。

(三)保障警察权的实质是为了更好地保护公

民的权利

“中国公民基本权利对国家权力具有依附性。”^[4]进言之,保障警察权的实质是为了更好地保护公民的权利。社会秩序固然需要维护,而维护社会秩序的目的除了维护国家利益之外,同样也在保护公民权利。公民权利如果仅以私力救济的方式进行处理,只会显得更加弱小,更易激化民众与民众、民众与社会甚至民众与国家之间的矛盾。因此,为寻求更好的解决方式,国家在设置针对保护公民权利的重要公权力中,警察权已然成为了公民权利保护的首选。尽管国家权力对公民的保护经常以政治权力为彰显,但是本质亦是服务于公民权利的。正如洛克所言:“政治权力是每个人交给社会的他在自然状态中所有的权力,由社会交给它设置在自身上面的统治者,附以明确的或默示的委托,即规定这种权力应用来为他们谋福利而保护他们的财产。”^[5]诚然,拥有统一的政治权力,更有利于保障人们的平等、自由和财产。申言之,警察权的保障有利于促进警察权对公民人权的保障。警察权运行的过程实质是警察权作用于民众权利与义务的过程,在完成警察机构职责之外,更应考虑对人权的尊重和保护。然而,在警察处理纠纷案件的过程中,因为现有警察权与警察处理问题“能力”不匹配,导致警察无法在有限的范围内保障民众的合理诉求,进而造成公民权利遭受到他方恶意或者警方无意的侵犯,难免会造成警察权运行“费力不讨好”的尴尬。

由此看来,警察权在国家发展、警察机构功效以及对公民权利的保护方面具有保障的紧迫性,这是毋庸置疑的。尽管传统的宪政主义主要提倡对警察权的限制,但是,对警察权在宪法框架内进行合理保障亦是必要的。因此,为进一步证明警察权保障的正当性与合理性,我们从法理上寻找依据,力图呈现警察权保障的应然状态。

二 警察权保障的法理依据

(一)警察权保障来源于国家权力的法定性原则

“国家实质上是人民管理事务需要一部分专业人士处理而产生,人民势必把一部分属于自己管理自己事务的权力让渡出来,这就是国家产生的最深层原因。”^[6]而警察权则是人民让渡管理权力的重要部分,从法理上看,警察权作为一种国家权力,

具有法定性,其设置目的从国家层面看是为了充实和服务国家的政治权力和行政权力。不少学者对警察权以法定性原则进行定义,如:警察权是指“由国家宪法、法律赋予的,国家公安机关执行警察法律规范、实施警察事务的权力”^[7]。警察权的权限通过国家法律法规所授予,这在一定程度上保障了警察权应干什么、能干什么、可干什么。警察权由国家设定,由国家宪法和法律规定和保障,为了实现国家的警察职能,国家赋予公安机关在警务活动中行使权力的资格和能力。警察权通过法律表现出来,由警察职能产生,并且以警察职能来划分。^[8]尽管国家宪法对公权力大多强调的是限制,但是警察权是在宪法先授权后再进行限制和规范的,这种授权其本质就是对警察权的法律明文保障的规定。

《人民警察法》总则第1条即突出了警察权配置的国家保障:“为了维护国家安全和社会治安秩序,保护公民的合法权益,加强人民警察的队伍建设,从严治警,提高人民警察的素质,保障人民警察依法行使职权,保障改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行,根据宪法制定本法。”《人民警察法》特意在第5章专门设立警务保障,集中体现对警察权运行维度的保障,这一方面体现在执行内部上下级命令之间的合理与合法性保障,如第31条“人民警察对超越法律、法规规定的人民警察职责范围的指令,有权拒绝执行,并同时向上级机关报告”;另一方面体现在警察对外依法行使职权方面的保障,如第35条“拒绝或者阻碍人民警察依法执行职务,有下列行为之一的,给予治安管理处罚,以暴力、威胁方法实施前款规定的行为,构成犯罪的,依法追究刑事责任”。

在社会转型时期,警察权在行使过程中迫切需要民众对其自觉尊重和普遍遵从,同时也需要国家对其有强有力的切实支持。公安部最新公布的《人民警察法》修订草案,将公安机关个别部门规章的内容上升为法律草案第30条和第36条,使其更具有规范性和强制性,在第66条里面增加了保障警察排除执法干扰的独立办案权的相关规定。从上述分析不难看出,警察权保障来源于国家权力的法定性,在相关法律法规中具有明确的表述,且表明了其存在的合理性和正当性。

(二)警察权的法律属性隐含着对自身的保障作用

警察权在国家合法授权后,在一定程度上扮演

着正义的保护者,这是由其本身具有的法律属性所决定的。其一,警察权具有积极性和扩张性。积极性是警察权的根本属性,因为警察权比其他的行政执法权具有更明显的干预属性;扩张性是警察权的必然属性,因为警察权是国家权力的组成部分,而在一个自由国度,公民权利与国家权利之间存在这样的比例关系:公民权利越多,国家权力的范围越广。^[9]尽管这种积极性和扩张性在一定程度上彰显了警察权的强大,但是这种自身的强大在一定程度上可避免其他外在力量的威胁,加之,警察权的积极性与扩张性为警察权处理纠纷和面对错综复杂问题时提供了支持力量,与此同时,其在应对处理问题时更可更便于积累经验和探寻公正解决之道。其二,警察权亦是一种行政权力,主要体现为治安权、侦查权、与犯罪作斗争的行政权、国家武装性质的行政权。“强大的国家权力是国家和社会稳定、发展的前提。”^[10]而警察权这种具有代表性的行政权权能是支撑警察权运行的动力,促使警察权功能得到应有的实现。其三,警察权具有一定的自由裁量性。在一定程度上警察权颇显司法属性,但却不同于司法属性严格意义上的特征,该自由裁量权的属性在一定程度上发挥着对警察权自身的保障作用。例如,在面对恐怖分子的对抗与威胁、面对严重妨碍警务执法的刑事构成条件时,警察有权对其采取强制措施,尽管看起来属于很正常、很普通的行为和现象,但是这种自由裁量权的作用在打击犯罪的同时,也是在保护国家安全,维护警察权威,保障警察自身的安全。

警察权之所以在公众心中感觉足够强大,甚至神圣不可侵犯,也正是来源于警察权自身的法律属性。进言之,警察权的法律属性一方面尽管彰显其权力的强大,但是另一方面其对自身功能的充实和完善却具有一定的保障作用,这也说明对警察权的保障具有合法性基础。

(三)保障警察权是维护社会秩序稳定的基石

秩序与自由的平衡是时代永恒的话题。“自由是对束缚、限制、强制的摆脱,是一种无限,而秩序恰恰是一种限制。”^[11]国家公权力与公民权利之间的互动关系一直处于秩序与自由的动态平衡之中,而秩序的维护实则是一种公共秩序的守护。警察权具有公共属性,这种公共属是指警察权执行公共事务和社会职能的属性,该属性的实质功能就是为了维护社会秩序的稳定,保障公民自由。倘若警察

权得不到有力保障,何来维护社会秩序?民众只会陷于恐慌之中,因此,社会秩序的公共属性内含对警察权保障的要素。特别是,警察权作为兜底秩序与执法衔接功能,源于其“与民众一个电话的距离”,承担着“最后的求助机构”的功能。^[12]结合社会民众有事找警察的意识与心态早已让警察权维护社会秩序的核心功能得到彰显,基于此,保障警察权具有维护社会秩序正当性的要求。与此同时,警察权本质来源于公民权利,民众的意志期待警察权能更好地维护社会秩序、保障公民自由。警察权将国家权力与散布于社会中的各项权力联系起来,在各不相同的封闭体系中扩展出一个中间网络,并在它们不能干预的地方进行干预,对无纪律空间加以规训——“它填补空白,把这些空隙联结起来,凭借武装力量来维持一种间隙纪律和一种元纪律,让民众习惯于秩序与服从。”^[13]民众对警察权这一作用的认可与肯定,也正是因为警察权运用自身机能发挥其应有的原则魅力,如此一来,警察权在维护社会秩序的稳定运行过程中于宪法规制的框架范围内更需要得到有力的保障,这具有合理性。

三 警察权保障的实践困境

(一)警察权配置缺乏前瞻性

警察权由国家最高立法机关授予,并通过法律文件形式表现出来。警察权的实质为行政权中维护社会秩序的治安权力,而警察权配置应围绕着该实质进行。然而,由于实践中法律法规与权力配置融合过程的错位,出现警察权配置保障方面的漏洞,导致警察权自诞生开始就埋下了合理权力正常发挥受束缚的隐患,主要表现在如下几个方面。

其一,警察权分配结构不科学。我国宪法、人民警察法、地方法律法规均未对警察权进行清晰、规范地划分,造成现实中警察权越位、错位及缺位的现象时有发生。主要体现在:首先,我国一直以来对警察权分配设计以“统一领导、分级管理、条块结合、以块为主”的体制,尽管在原则上规定了以中央集中领导为主、地方管理为辅,但在实际上形成机构重叠、资源分散,造成中央政令不畅、控制不足,而地方警察机关职能不足、受控有余。进言之,公安机关的中央事权与地方事权没有明确界限,一定程度上形成警察权效率受到源头性制约。其次,警察权呈现权力交叉的桎梏,即同一性质或一种警

察权被分配于不同的公安部门,产生权力重叠现象。^[14]如此一来,容易造成各部门之间为维护自身利益而相互推诿,形成内耗,导致实践中警察权行使效率低下。此外,在涉及打击跨地区犯罪过程中,协调作战不便于指挥,警察权受到有效支配不足的制约,经常造成破案阻碍。

其二,警察权设置广而不精。与世界多数国家相比,我国警察权配置过于宽广,而精干不足,难免造成警察权无法高效和实效地实现其功能。主要体现在以下几方面:第一,警察涉及的领域广泛,警察权核心职能余力不足。除了社会治安管理以外,还包括管理户政、国籍、出入境事务和外国人在中国境内居留及旅行的有关事务,组织及实施消防工作、实行消防监督,管理道路交通等,泛化的业务范围导致警力过多被分散,脱离警察权设置的职能定位,即警察权的核心职能应是维护社会秩序和打击犯罪,而核心职能以外的其他上述管理事项只会影响警察权的行使和高效实现。第二,警察权设置的职权权限覆盖率广,缺乏针对性。警察权被同时赋予的治安管理、行政管理职权与刑事职权交叉融合,在面对现实中错综复杂的案件时,极易形成警察职权的错用。现实生活中少数警察以刑事手段处理民事纠纷案件的现象层出不穷,同时面对刑事案件却使用行政处罚方式的现象也不乏存在,造成部分犯罪嫌疑人最终逍遥法外。第三,庞大的警察权缺乏专业的分类组织,导致警察执法专业化能力欠缺。随着社会进步,各行各业出现的专业化犯罪问题日益突出,而对案件专业化处理成为一大难题。大多警局或派出所仅将案件分为类似于经济犯罪、计算机网络犯罪等,并未进行更进一步的细分,导致民警随意性被安排处理案件,而对后期该民警遇到的困难和麻烦却时常采取推诿、回避的消极行为,严重降低破案效率。

其三,警察权设置缺乏灵活性。一方面,警察管理体制通过设立追责制在限制警察权的同时显得过于刚性,亦对警察权行使的积极性具有极强的束缚。由大量的警察访谈得知,警察“不作为”的原因来源于警察“不敢作为”,这是因为体制内部的追责制在对警察权的规范起到较大作用的同时,也容易导致警察因怕工作犯错而“不敢作为”,因为犯错会影响警察的升职及绩效考核。另一方面,对于警察执行权方面设置过于死板,造成警察处理案件的时间有滞后性。多数案件,基本上是民众报警后才

进行处理,公安机关缺乏主动预防、主动发现问题的积极性。一旦发生惨案,警察成为“事后收尸”“处理后事”的机构,造成部分疑难案件的堆积。此外,现行警察侦查权限和范围设置方面创新不够,在严格控权范围内模式颇显落后。尽管我国《人民警察法》规定“为侦查犯罪活动的需要,公安机关的人民警察可以依法执行拘留、搜查、逮捕或者其他强制措施”,然而现实中由于犯罪嫌疑人存在故意隐瞒事实的情况,公安机关亦不能违规使用刑讯逼供,警察侦查大多只能依据规章制度僵硬行事。

从上述警察权配置呈现的问题来看,在设置警察权的各权能时并未综合考虑对警察权可能出现相应风险的科学规避,亦未设立对其有效的配套保障机制,从而导致警察权自诞生开始就遭受到一定的束缚,进而影响其功能发挥的及时性、实效性、高效性。

(二)警察权的运行欠缺制度保障

警察权运行事关警察权作用发挥的全过程,而这种运行是一种动态的行为,从而形成警察权在运行过程中具有一定的权限空间。传统的宪政观念一直认为宪法及相关法律应多方面加大对警察权的限制而忽视对警察权的保障,尽管这在一定程度上解决了警察权滥用的问题,但是其存在和衍生的系列问题却一直没有引起关注。

其一,警察权在运行过程中执法权的保障尚未引起重视。宪法及相关法律对警察权的行使进行合理和科学限制、规范和监督是有必要的,但倘若未对其加以保障,警察权的运行势必阻碍重重。一方面,大量暴力袭击事件严重阻碍警察执法,警察因忽视对自我保护的意识而伤亡惨重。据统计,自2015年1月至2016年6月,平均每天发生1.3起袭警事件,即每18小时就有一起袭警事件发生。其中,2015年全年经过媒体报道的暴力袭警案件共计379起,月均发案30余起;2016年上半年就发生了321起,月均发案近60起,袭警事件发生率成倍增长。^[15]上述统计数据传递出以下信息:暴力袭警问题仍然突出,警察执法没有安全感,随时面临生命危险。被外界公认的强势暴力权力在合理、合法范围内进行执法过程中却显得如此脆弱,频繁增长的袭警事件折射出法律、政府、民众对警察权保障不力的现状。另一方面,警察权威受到肆意侵犯,警察执行公务常显“忍气吞声”。在现实中,警察在

行使盘问权时,少数公民不仅不配合,还常不屑于配合,以自己有“后台”为由,以警察故意干预自己私人生活为由,故意无视、羞辱警察,不断挑衅警察尊严。再加之暴力袭警事件造成的不良影响,相当一部分民警在执法过程中遭遇信心危机。对于犯罪嫌疑人不敢采取合理合法的手段加以控制,或者担心执法过当遭到机关处罚,这种状况不仅助长了犯罪分子的嚣张气焰,而且更加剧了警察执法畏手畏脚的担忧。^[16]此外,警察执法过程中自我保护的自由裁量权过于笼统。尽管警察在执法过程中具有一定的自由裁量权,但是这种自由裁量权的自我保障问题却一直受到忽视,现有的警察执法权过于死板,在面对不同情形时出现不适宜或者模棱两可的状况,警察权在保护自身方面的自由裁量权却大打折扣。

其二,警察权受到政府部门的随意干涉。当前,不乏政府利用警察权处理非警务活动的情况,这不仅导致用于维护正常秩序的警力调动严重不足,更给警察形象造成一定的负面影响。“政府部门的行政执法要警察护着才敢去,配再多警察也不够用,有警察护着才敢执法,揭开的是我国行政执法体制的伤疤。非警务活动病痛在公安机关,病源却在政府行政执法体制上。”^[17]譬如:政府以合法拆迁为名义,要求公安机关调用大量的警力进行现场维稳工作;动用警察阻碍群众正当上访和信访活动;在紧急事务发生时,为维护政府形象,调用警力阻挠新闻媒体进行采访与报道,侵犯公众的舆论监督权。从行政行为更深层次的法律责任来看,“公安机关作为独立的行政主体,拥有独立承担法律责任的能力,政府对警察权的动用是政府内部的权力运作,然而,表现在外部是警察权与公民权的直接接触,如果发生行政违法行为,则由公安机关承担相应违法责任,政府相关人员可以避免承担随意动用警察权带来的不利后果,即违法责任的转嫁。”^[18]

其三,警察权运行受制于警务保障的不足。警务保障是指国家和政府根据警察机关和警务人员开展警务活动的实际需要,从法律、物质装备上提供先决条件,是我国警察法律体系中一个重要的组成部分。^[19]警务保障不足主要表现在:一是公安机关警力与财力配置不相匹配,现实中公安机关因为对案件发生及案件多少的不可预见性,办案成本偏高;二是警力资源的开发、培养与合理运用不足,造

成有效警力实质上严重不足,每年公安招考对人才选择的条件偏低、对口专业不强,加之一旦录用后专业性培养欠缺,一旦遇到疑难杂案警力明显不足,严重降低了公安机关的破案率;三是公安机关实行分级保障,公安民警待遇不一,导致基层民警工作积极性不高,大量警察辞职,警队人才流失,这在一定程度上也削弱了警察权;四是警务装备的现代化、科学性不强,在科技高速发达的时代,面对执法难度较大的案件,警察装备颇显落后。

(三)警察权受制于外部环境恶化的影响

社会转型中各种矛盾以及社会管理新情况新问题不断出现,造成社会治安对警察权急需更高的防治和处理能力。外部环境的恶化进一步威胁到警察权威,更影响到警察权维护社会秩序的效能。

首先,警察权职能滞后于社会转型所需。一方面,社会发展不均衡导致警察权难以维护政府与民众之间的利益平衡秩序。随着经济社会的快速发展及贫富差距的加大,弱势群体因濒临各种变故而产生的各种社会矛盾日益凸显,如政府不能及时或不能对其进行切实的救助和管理,则容易引发强势群体的不满,一旦受到刺激常引发各种违法犯罪的行为,此时,警察权需要解决的不仅仅是打击犯罪,还要考虑维护政府发展经济、稳定环境的需要,同时更需考虑保障弱势群体的“人权”的需要,而这对现有警察权的职能提出了更高的要求。另一方面,经济的高速发展对警察权提出了更高的要求。政府强调以经济发展为主导,警察权过度被用于保障经济发展的稳定,而忽视对经济发展过程中出现的犯罪风险处理。特别是在经济发达地区,公民的财产受到侵害成为频繁发生的现象,在对待犯罪分子以表征符合经济纠纷而实则是经济犯罪手段去故意骗取公民的私人财产时,如以现有的警察执法条例去处理此类案件,警察完全无权干涉。然而当事人在被骗的第一时间,想到的却是报警。当警察第一时间跟当事人表示警察不能插手经济纠纷、不能出警干预时,民众对警察的“不敢作为”表示反感,甚至充满愤怒。倘若警察本着调解纠纷的行为去处理此类案件,而犯罪分子却以此类行为不属于公安机关的受理范围提出异议;警察一旦干预,他们势必会对办案民警进行言语攻击甚至以恶意投诉或暴力袭警的方式来报复警察。在实践中,面临此类案件,大多数民警表示“处理也不是,不处理也不是”。此外,随着互联网的兴起,网络犯罪手段日益

复杂多样,警察权面临新的挑战。互联网的兴起一方面为人们提供了便利,另一方面也因其开放性特征为犯罪分子提供了跨国性、流动性的犯罪机会。境外犯罪集团通过网络形式出卖毒品、传播淫秽色情、设立赌博、从事诈骗活动等,由于其控制犯罪网站后台的服务器大多在境外,且各国及地区的法律不同,互联网立法也存在滞后性,我国警察在面对此类案件时大多显得较为无力。

其次,民众对警察权的支持力度不够。一方面,警民冲突事件时有发生,民众对警察这一“暴力机器”敬而远之,缺乏信任基础。近年来,警民冲突事件屡屡上演,大到雷洋事件、庆安枪击案,小到公民在街头遭遇警察盘问等,都导致民众对警察的信任度下降。警方在冲突中“不被理解”时,大可不必感到委屈,因为这是由自身的角色性质所决定的,并不一定意味着社会存在“偏见”。^[20]另一方面,民众参与公安机关办案的主动性和积极性不高。民众大多本着“事不关己,高高挂起”的心态,对参与警察执法活动的协助缺乏义务观念。加之平时与警察缺乏一定的沟通与交流,造成民众对公安机关整体形象过于敬畏,进一步阻碍了公民与公安机关互动的机会。此外,公民的法治意识淡薄,守法意识不强。人们为追求个人利益,忽视对法律法规的重视,违法犯罪后再找关系到公安局进行私下处理,这不仅会对警察依法处理案件造成影响,而且会间接营造一种遇事“找关系”的不良社会风气,这无疑影响了警察的社会形象。

再次,新闻媒体的不合理报道对警察的形象造成巨大损害。随着信息技术的进步,警务活动的公开化主要以舆论监督和媒体推广为主,而实践中媒体传播信息的真实性与时效性是影响警察权形象的重要方式。一方面,部分新闻媒体为求“点击率”,以故意凭借少数否认事实真相的舆情,刻意引导公众质疑警察执法行为。譬如:2012年8月14日,全国关注的苏湘渝枪击案犯罪嫌疑人周克华被警方击毙,但事件舆情并未随着周克华的死亡而沉寂,与此相关的新闻报道依然占据着各大媒体的显著位置。其中,网媒和网民强势围观了近半个月之久,而重庆警方在此事件中的舆情应对广受诟病。^[21]另一方面,新闻媒体对刚发生不久但并未侦破的案件进行大肆报道,不仅为犯罪嫌疑人提供了逃脱的信息,而且间接引发了民众对案件极高的关注度,一定程度上提高了警察破案的压力和难度。

此外,由于新闻媒体对警察处理案件的犯罪性质和司法知识缺乏客观的深入认知,也会导致其不能客观地向公众传播正能量。为迎合公众“人权”与“自由”的呼吁,过分强调警察权维护社会秩序的紧急性,形成民众对警察权的过高期盼与实际能力的强烈落差感,加之媒体将个别民警的违法乱纪问题刻意放大,加剧了警察良好形象的危机,造成警察权在民众心中的信用度下滑。

四 保障警察权的法律路径

(一) 优化警察权配置

首先,合理分配权力,明确警察权保障机制。第一,我国应在宪法及法律框架内明确警察权的合理分配原则、警察权结构之间的协调原则、警察权限的适用原则。可在《人民警察法》中对警察权结构配置原则进行明确规定,明晰警察权各方面的职能,设立中央与地方警察权协调、警察权限适用机制,细化各自权责。其次,减少管理层级,提高快速反应能力,将权力下放到基层,精简层级之间的管理程序,提高一线民警的办事效率。第二,设立警察权配置反馈机制。建立现代化警务数字管理系统,通过大数据分析,不断跟踪警察权在各部门之间相互作用的情况,不断检测警察权结构对社会作用的实效性,为完善警察权配置提供科学依据。第三,设立警察权运行协调机制。在各警察权部门间设立权力协调机制,该机制可起到化解上级与下级之间、同级之间在权力运行过程中的矛盾的作用。

其次,限缩警察权限范围,加强对警察职务专业化的设置。第一,对警察职权进行科学界限,明确警察权的核心职能,为打击犯罪和维护社会治安,重新划定警察职权的范围,将户籍管理等其他与警察核心职权无关的管理业务转交给民政部门或其他行政部门管理。第二,进一步细化对治安管理行政管理职权与刑事职权的区分规定,设立公安机关内部第三方相关领域专家学者顾问团队,在面对不同案情时可以提供客观、科学、权威的法律建议,降低对案件适用职权的错误率,便于更合情合理地惩处犯罪,让民众感受到公平与正义。第三,加强专业执法力量建设,确保承担不同职责的公安执法力量具有针对性。在对公安组织实现按职能分类建设的基础上,重点加强警察的分类管理和执法能力训练。根据不同职能对警察权进行分类,设计不同的专业标准和培训管理制度。

再次,设立合理范围内警察权有效动态空间,以扩大对警察职权行使的适当张度。第一,对警察管理中的追责制度进行细化,明确警察职能的权利与义务,在设立追责制度时应配套相应的事前警察办案警示机制、事中警察办案指导机制、事后警察办案评估机制,科学合理地为警察办案全过程保驾护航。第二,设立线上与线下社会秩序警察监察委员会,该委员会可由警务人员与民众组成;同时,增派警察卧底数量,便于事先了解犯罪动态,及时精准处理案件,尽可能让危险与恐怖事件止于萌芽阶段。第三,创新侦查方式,提高技术侦查手段和方式,如采取高科技测谎仪对犯罪嫌疑人进行询问,利用心理学、逻辑学知识对犯罪嫌疑人提供的供词进行多方面分析,寻找破绽。

(二) 完善警察权运行的相关保障制度

首先,设立相应的警察执法权法律保障制度,重塑警察权威。第一,将对警察执法权力保障细化并上升到国家法律法规层面,防止和减少暴力袭警事件的发生。在新修订的《人民警察法》(修订草案)中增加对袭警行为的性质、后果的标准化规定,对警察执法过程中警察权威的神圣不可侵犯进行明确定义,对警察执法权行使过程中的自我安全保障进行相应的法律保护规定。第二,加强对警队的精神鼓励,优化警察执法过程中与民众的交流方式,加强对民众的法制教育,培养民众依法配合警察工作的大局意识。第三,提高警察执法过程中的自我保护意识,正确理解和运用自由裁量权对自身的保护,不断完善警察执法过程中的细节问题。

其次,明晰警察权在政府部门管理调配的界限。第一,政府部门应在现有的法律法规内合理运用警察权,同时应寻求其他有利于民生的方式处理国家发展过程中出现的问题。政府部门应加强与私人部门的合作,以私人部门提供的人力、物力弥补公共行政的不足,从而更好地为社会服务。第二,公安机关在接到政府不合理警务调动要求时,可依据《人民警察法》第33条的规定“人民警察对超越法律、法规规定的人民警察职责范围的指令,有权拒绝执行,并同时向上级机关报告”予以拒绝。第三,加强与政府其他部门的沟通,将本该属于其他部门的管理职权进行让位处理,在不得已出警维护秩序的同时,尽可能地保障人民群众的利益,塑造良好的“人民公仆”形象。

再次,加快构建现代警务保障体系,设立警务

保障体系法律制度。第一,可在《人民警察法》(修订草案)中增加对不同地区警察经费的支持保障原则,以中央工资补贴为主,减少地方警察受制于地方财政的束缚,明确各警察级别之间工资幅度的调控范围,增设立功种类和奖励项目。各地区部门法规及地方政府应加大对警察财力的支持,设立警务应急专用费用,根据各区人居生活水平和消费水平相应提高警察待遇。第二,提升公安机关招考条件,设立符合相应专业对口选拔机制,提高公安机关有生力量的专业素质;同时加大对内部警务人员的专业培训,提高处理案件的效率。第三,设立多种福利补贴的激励机制,针对不同警察特长与贡献提供相应的激励目标,并加强对警察家属的保障,如为其家属提供就业机会、解决子女上学问题等。此外,增加高科技的警务设备,一方面可以确保警察自身的安全,另一方面更有利于打击犯罪和在必要时保障犯罪嫌疑人最基本的人身权利,以及不伤害其他无辜人民的利益。

(三)加强警民法律关系的协调力量

首先,坚持为人民服务的宗旨,不断完善警察权职能。人民警察来源于人民,更应该服务于人民,无论在哪个时代,警察权永远具有“人民性”,因此这种理念必须一直保持。一方面,充实公安机关与经济发展相匹配的权力,完善社会转型所需的警察权能。正确判断新时代社会转型形势,精细化定位自身角色,在维护社会秩序的同时加大对弱势群体的帮助。另一方面,可根据2018年1月1日起实施的《最高人民检察院公安部关于公安机关办理经济犯罪案件的若干规定》第2条新增内容提出的“严格区分经济犯罪与经济纠纷的界限”要求处理问题,同时为了进一步客观公正地解决矛盾,可以根据第6条“公安机关办理经济犯罪案件,应当坚持以事实为根据、以法律为准绳,同人民检察院、人民法院分工负责、互相配合、互相制约,以保证准确有效地执行法律”进行处理。另外,应加强国际合作,打击网络犯罪。加大互联网国际合作安全立法,规范网络信息传播的途径、方式、内容的健康性。与此同时,设立相应的国与国之间的互联网安全协调机制,便于国家之间沟通互联网共同秩序的维护,促进相互的信任和支持。同时,应加强互联网信息过滤审批机制,对于具有不良影响的犯罪信息,应禁止传播;一旦涉及犯罪行为,可责令追究刑事责任。

其次,营造良好的警民合作氛围,时刻保持警民关系融为一体。加强对警察自身素质的培养,“打铁还需自身硬”。“警察保护人民,谁来保护警察”,这是基层民警发自内心的呼声,也是对袭警案件增多和执法环境恶化的反省与追问。对警察的保护离不开国家的庇护,同时也需要人民的支持和关爱,但最终还需依靠警察自身依法来保护自己。^[22]对警员业务知识、执法行为进行规范化培训,国家及公安部须加强对警务人员教育培训的力度,从物质和精神上对其进行相应的保障。同时,在《人民警察法》与《中华人民共和国治安管理处罚法》中增加具体化条款:“掌握侦破重大价值线索的公民有义务协助公安机关办理案件,如无正当理由不得拒绝,否则一律按照隐瞒事实不报的惩罚措施进行处理。”公安机关对各社区居民举办民警访谈活动,进一步促进警民之间的实际互动与交流。此外,加强法制宣传活动。“真正能阻止犯罪的乃是守法传统,这种传统又植根于一种深切而热烈的信念之中,那就是,法律不只是世俗政策的工具,它也是终极目的和生活意义的一部分。”^[23]对辖区居民进行频繁的普法活动,可通过张贴海报宣传、微信、短信、电视、报刊、杂志等方式传播国家法律法规知识,提高公民的守法意识;可设立专门免费的警务咨询服务,正面引导群众对警察业务、执法活动、办事流程的正确理解。

再次,设立媒体报道事前争议协调机制,净化、健全警民沟通渠道。第一,国家应对媒体机构进行规范化管理,媒体监督权应在法律法规的框架内行使。应当设立对媒体报道内容真实性的审查机制,严禁一切非法恶意炒作行为,对一切扭曲事实报道并造成一定社会不良影响的媒体进行相应的责任追究,并进行适当的惩处。第二,媒体机构应主动加强对公安机关的采访,以事实为依据进行报道,当从社会了解的信息与公安机关提供的信息有出入时更应该慎重,在不影响公安机关正常办公的情况下,通过合理合法的方式对相关警情进行客观报道。第三,公安机关需加强自媒体的报道功能。公安机关需为自己主动证言,让公众了解警察工作的实况,对能提醒公民的安全知识应及时发布,对警队的违法乱纪行为也需及时对外公示,这不仅可以清除警队毒瘤,而且有利于树立警队大公无私的社会形象,提高警察在民众心中的地位。

在持续推进依法治国的进程中,警察权已受到相当力度的限制,警察权滥用亦得到相当程度的规范,但矫枉难免会过正,当社会极力约束和限制警察权的同时,警察权却逐渐呈现隐性弱化趋势,这势必束缚警察权最基本的维护社会秩序的功能,警察权保障亟待引起学界和实务界的重视。特别是,在当下警察权保障的权力配置缺乏前瞻性、警察权运行欠缺制度保障、警察权受制于外部环境恶化的情况下,客观分析警察权保障的法理依据,从法理视角探讨警察权保障的具体法律途径,促进警察权保障应然与实然的融合,积极推动警察权功效的发挥,从而确保其能更有力地维护社会秩序和保障公民权利,具有重要的社会现实意义。

参考文献:

- [1] 师 维. 警察法若干问题研究[M]. 北京:中国人民公安大学出版社,2012:60.
- [2] 中国警察法学研究会. 警察法学研究[M]. 北京:中国人民公安大学出版社,2016:172.
- [3] 李玉宛. 警察权威重振:以警察法修改为契机[J]. 北京警官学院学报,2017(2):14.
- [4] 陈 雄. 宪法基本价值研究[M]. 济南:山东人民出版社,2007:337.
- [5] 洛 克. 政府论:下[M]. 北京:商务印书馆,1964:105.
- [6] 陈 雄,胡清梅. 宪法学视野下的和谐社会建构探析[J]. 湖南工业大学学报(社会科学版),2011,16(5):47.
- [7] 高文英. 警察行政法探究[M]. 北京:群众出版社,2004:10.
- [8] 孙洪波. 中国警察权属性分析[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版),2014(1):67.
- [9] 缪文升. 警察法学原理[M]. 北京:中国人民公安大学出版社,2015:40.
- [10] 陈 雄. 国家权力与公民权利的规范理论[M]. 北京:法律出版社,2012:20.
- [11] 李建华,曹 刚. 法律伦理学[M]. 武汉:中南政法大学出版社,2002:54.
- [12] 刘茂林. 警察权的现代功能与宪法构造难题[J]. 法学评论,2017(1):31.
- [13] 福 柯. 规训与惩罚[M]. 刘北成,杨远婴,译. 上海:生活·读书·新知三联书店,2012:241.
- [14] 李健和. 我国警察权力配置的现状、问题与原因:警察权力专题研究之二[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版),2007(5):8.
- [15] 佚 名. 袭警现象升级须破除袭击者“同情效应”[EB/OL]. [2017-12-09]. http://www.legaldaily.com.cn/The_analysis_of_public_opinion/content/2016-07/19/content_6725790.htm?node=42598.
- [16] 林 通. 袭警事件的防卫控制研究[J]. 中国人民公安大学学报(自然科学版),2017(3):103.
- [17] 佚 名. 警察壮胆才敢执法揭了谁的疤[EB/OL]. [2017-12-09]. http://www.legaldaily.com.cn/zt/content/2015-03/11/content_5998026.htm?node=74651.
- [18] 潘建中,潘林昶. 关于政府动用警察权的理性思考[J]. 公安研究,2007(1):66-67.
- [19] 王 强. 现代警务机制下公安装备保障体系建设的探讨[J]. 公安研究,2006(2):70-73.
- [20] 任 然. 警权的信任危机是如何形成的[N]. 中国青年报,2016-07-08(02).
- [21] 佚 名. 周克华被击毙事件舆情研究[EB/OL]. [2017-12-20]. http://opinion.legaldaily.com.cn/content/2012-09/05/content_4307544.htm?node=42590.
- [22] 中国警察法学研究会. 警察法学研究[M]. 北京:中国人民公安大学出版社,2016:469.
- [23] 伯尔曼. 法律与宗教[M]. 梁治平,译. 北京:中国政法大学出版社,2003:18.

责任编辑:徐海燕