

## 引 言

“依法治国，建设社会主义法治国家”作为治国理政的一项基本方略，已经正式载入我国宪法。依法治国是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，全面推进依法治国是一个系统工程，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。而警察权作为国家权力最重要的组成部分，是一项十分广泛的权力。作为维护社会秩序、保护人们权利的重要手段，警察权的存在是必要的，但警察权具有其他行政机关的权力所无法比拟的高度垄断性，其适用范围最广泛、社会影响最普遍、强制性最显著。警察权能否准确实施直接关系到公民的人身自由、财产安全、生命健康等权利是否得到有效保护。警察对于维护国家安全、社会公共秩序无疑至关重要。但权力天生存在的扩张、膨胀欲望，决定了不对其加以限制，则会失去控制，从保护公民权利转而变成对公民权利的侵犯。

现阶段，随着我国社会主义建设的飞速发展，改革带来的社会成员在政治、经济地位上的差别，社会利益分配的差距等诸多问题，引发社会冲突和矛盾。警察权相较其他行政权更具有强制性的突出特点，使其成为现阶段我国维稳主要依仗的手段。但警察权作为一项典型、重要的国家权力，与公民权利在一定条件下成反比，警察权的扩张意味着公民权利的限缩。这就产生一个背反的难题，即为预防和打击违法

犯罪，维护国家稳定、社会秩序，就必然要授予警察足够的权力并保障其运行，而为了防止警察权的滥用、侵犯公民权利，又必须对警察权进行限制。警察执法中出现的种种问题导致了警察合法性危机，警察权威弱化，破坏了和谐警民关系的建设。在建设法治政府，推进依法行政的背景下，推动警察法治建设，使警察权力按照法律赋予的权限、实施的手段、程序运行，规范警察执法，使警察权得到有效监督和控制，法治思维提供了一条最佳进路。

法治是现代国家政治文明的普遍准则，法治所包含的限制国家权力和保障公民权利的精神，必然是警察法治应有之精神内核。法治既是一种治理警察权力的基本原则，亦是规制警察权力的最佳路径。警察权的错位、越位、滥用，体现在警察权的配置和运行中，对警察权的治理必然包括了警察权的正当配置和警察权运行的规制两个方面的问题。权力法定，警察权的取得合法性、正当性，需要立法予以明确，而为了防止运行过程中的失范，又出现了程序控制和权利救济问题。所以，警察权研究在理论和实证研究上的深入和拓展，是个历史性的命题，也是破解法治建设框架下警政改革的重心。

法治是现代国家政治文明的普遍准则，其本身已成为衡量社会进步的价值标准之一。但从法治所体现的价值取向看，并不是有了法律就能称之为法治。在这里就产生法律与权力的关系问题。“马克思主义的法律观表明，在法治中，权力始终是一种不可缺少的东西，是法律背层的力量”，“法治理论

---

① 高文英：《我国社会转型期的警察权配置问题研究》，群众出版社，2012年版，第4页。

在这里遇到的一个矛盾就是：法律必须得到权力支持，而权力又必须受法律约束，这似乎是一个悖论”，于是就产生了法治的前提：把权力限定在一定的理论框架之内，即法治的价值之一就是权力配置于合理的位置，亦即是限制权力。警察法治是从法治衍生出的下位概念，警察法治必然遵循法治的价值标准，就产生限制或者治理警察权的问题，警察权的合理配置和运行的规范是治理警察权的两个要素。警察权在维护社会秩序中具有不可或缺的重要性，既要保障权利亦得防止警察权过大和滥用。

现阶段在我国警察执法活动中，即使法律对警察权的行使进行了严格限制，但滥用警察权力、侵犯人权的现象还是不断发生。警察权与人权的关系在于“警察权是普遍人权得以保障的前提，人权实现之必要条件就是警察权的有效行使；他们既相互依存、相互促进，又相互制约。而警察权行使不当可能造成对人权的侵犯”。目前我国警察执法虽取得了长远进步，但与现代社会主义法治理念的要求相比，与人民群众的期望相比，还存在一些不适应、不符合要求的薄弱环节。一是执法理念不适应。个别民警仍然存在特权思想、利己思想，执法为民理念在深度、广度、牢靠度上不到位。有的警察不依法执法、凭习惯凭经验执法，法治意识不到位，对执法问题重视不够、整改力度不够；没有认识到执法规范化建设的根本性、全局性地位，对执法规范化建设的重视程度不

---

② 王人博，程燎原：《法治论》，广西师范大学出版社，2014年版，第121-122页。

③ 苗爱军，沈晶：《法治视野下的警察盘查权》，湖北人民出版社，2006年版，第39页。

到位。二是执法水平有待提高。执法作风有待进一步改进，在执法中还存在冷硬横推、消极执法、粗暴执法等现象。有些民警没有养成良好的职业素养，工作主动性不强、责任心不强、效率不高。执法中不注重学习、不注重总结、不注重实践，存在不会执法、简单执法以及“说不过、追不上、打不赢”等问题，执法能力有待进一步提高。三是执法效能不高。首先，执法制度不健全。还没有细化、规范到公安执法的每个环节、每个动作，制定的制度比较空泛，不能很好地适应执法实践的需要，以致执行不到位。其次，工作主动性不高。在执法办案中，一些单位工作消极对待，对违法犯罪线索，不及时组织查证，错失宝贵战机。再次，执法手段简单，一些领导干部和少数民警以管人者自居，工作态度粗暴，执法手段简单，动辄训斥，冷硬横推，缺乏亲和力，不仅降低了执法效果，而且严重损害了警民关系。最后，有些单位和民警作风不实，办事拖拉，行动迟缓，效率不高，致使一些矛盾问题久拖未决，不利于社会矛盾的化解，不利于社会经济的发展。四是执法程序还不够规范。一些单位和民警执法态度不严谨，在接处警工作、立案调查取证以及涉案物品管理等环节上存在程序不规范问题，导致工作处处被动，引发不必要的争议。五是执法监督不够健全。内部执法监督力量整合不够，导致重复监督、监督缺失等问题，缺乏全方位的执法监督机制。所以，加强执法规范化建设仍是我国警察法治化建设一项艰巨的任务。

目前，我国警察机关行使的警察权力是极为广泛的，其对公民个人自由和财产权利可以进行限制乃至剥夺，对人们的社会生活产生极大的影响。这种状态，植根于以往的计划

经济体制。计划经济体制下，国家权力无所不能、无所不包，渗透着社会生活的所有领域，国家权力是极度膨胀和扩张的，个人依附于国家，政府职能突出管控特征，相应地警察权成为社会控制、管控的常态。随着我国经济体制的改革，计划经济逐渐向市场经济转变。与计划经济不同，市场经济则注重通过市场机制来配置资源。社会主义市场经济的建立，必然要求克服政府权力无所不在的情形，对政府职能转变和机构设置，包括对政府权力划分和行使提出了相应要求，要求政府转变职能，向有限型、服务型和责任型政府转变。适应政府职能转变要求，对警察职能进行规范，调整警察职权范围，解决警察权无限扩大和职责泛化的问题。政府权力的不断调整，既是经济因素根本作用的结果，也是政府权力不断回应经济因素的表现。

权力的强制性、扩张性和侵略性等特征决定了对权力必须加以有效的监督和制约。警察权作为国家体系的一部分，具有特殊性和重要性，对公民权利的影响极大，不仅可以限制或剥夺公民的人身自由，还可以剥夺公民的生命，所以对警察权必须审慎对待，将其纳入法治建设的轨道，规范警察权力，实施警察行为、管理警察事务等必须遵循法律规范，运用法律规范限制警察权力行使的范围、程序及其方法。警察执法水平事关一个国家的民主和法治建设，在推进法治过程中起着极为重要的作用，警察法治建设是法治政府建设极为重要的组成部分，能够促进国家整体的民主建设进程，但在新的形势和时代下，也面临诸多挑战。

当前，我国警察法治建设存在诸多问题，如在警察立法方面，警察法体系不完善，往往红头文件、政策和领导的指

示成为指导警察行为的规则。重权力，轻人权，长期的管理型警务思维导致警察在社会事务上强调控制，轻服务，强调打击，弱化对公民权利的保护；重实体，轻程序，偏重于实体法规立法，忽视程序法规的建设。在执法方面，一些领导和民警法律素质不高，法制观念淡薄，执法观念落后，执法水平不高，漠视人权，特权思想突出。而在警察监督方面，存在监督机制不完善、监督不力，对违法违纪问题查处力度不够、领导责任制度不落实等问题。推进警察法治建设，深化警察执法规范化建设，既是民心所向，也是全面深化警察改革、加强警察队伍建设的内在要求。

警察法治建设的目标，即是围绕警察立法法治、警察行政法治、警察刑事侦查法治、警察监督法治等内容展开，实现在警察立法上初步适应社会主义市场经济、民主政治和人权保障的法律体系，在执法方面，执法水平得到提高，完善执法程序制度建设，在执法监督方面，建立统一、完善的执法监督机制等。本书即是围绕以上警察法治建设问题展开。

- 
- ④ 程华：《警察法治建设面临的挑战与对策》，《河南公安高等专科学校学报》，2008年第4期。
  - ⑤ 李元起：《警察法治研究：问题、契机和途径》，《河南公安高等专科学校学报》，2008年第6期。
  - ⑥ 程华：《警察法治建设面临的挑战与对策》，《河南公安高等专科学校学报》，2008年第4期。



