

警察权运行的现状与完善:基于宪政理论的框架分析

徐光超

(中国共产党河南省直属机关党校,河南 郑州 450002)

[摘要] 宪政理论对我们重新界定警察权、规范和完善警察权的运行具有很大的理论价值和方法论意义。宪政框架下的警察权应该是法治的、有限的、廉洁高效的和透明的,但现实中的警察权在运行中存在着定位不准、监督不力、绩效评估制度不完善的困境。宪政框架下警察权完善的途径与目标:建设宪政民主;加强党的执政能力建设;警察权的重新定位;合理的绩效评估制度;构建社会主义和谐社会。

[关键词] 宪政; 警察; 警察权; 现状; 完善

[中图分类号] D631 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2008)04-0066-04

宪政(Constitutionalism)也称“民主宪政”、“立宪主义”,与宪法(Constitution)一样,均是舶来品。中外学者、政治家对它的含义概括也是众说纷纭。尽管如此,在宪政与宪法紧密相连以及宪政的核心是限制国家权力、保障公民权利,也就是民主政治等方面则认识一致。因此,我们可以将宪政概括为:宪政是以宪法为前提,以民主政治为核心,以法治为基石,以保障人权为目的的政治形态或政治过程。

由此可见,宪政至少具有四个基本要素:(1)宪法,宪政以“法之法”的宪法为基础和前提;(2)民主政治,宪政意味着对于政府权力和公民权利的制度安排,它保障公民权利并制约政府权力;(3)法治,宪政是法治的政治秩序;(4)人权,宪政的核心价值在于重视个人价值,把“个人”提到了前所未有的高度。

基于以上对宪政的分析,我们认为,宪政是一种在宪法之下使政治运作法律化的理念或理想状态,它要求政府所有权力的行使都被纳入宪法的轨道并受宪法的制约并切实保障公民的权利。它不仅能够为解决现实问题提供一种有效的框架或手段,更具有方法论上的意义。从这个角度看,宪政理论不仅对我们重新界定警察权、规范和完善警察权的运行具有很大的理论价值,而且对于我国当前的公安法治建设并进而实现构建社会主义和谐社会的战略构想具有重要的实践意义。因此,将宪政引入警察权的思考框架,不仅是可行的而且是必要的。

一 宪政框架下警察权的应然状态

宪政状态下的政府应该是善治(Good govern)的政府,善治的政府要求行政权力是法治的、有限的、廉洁高效的、透明的,作为行政权力的警察权,在宪政框架下的应然状态也应

是法治的、有限的、负责任的、廉洁高效的和透明的。具体地讲就是:

(一)法治的警察权。法治的基本特征是:社会秩序和经济秩序均被纳入法律的调整范围,法律具有普遍的约束力和最高的权威性。法治不仅意味着社会行为要依据法律,更意味着政府行为也必须依据法律。只有当制定和执行法律的公共权力服从于明晰的、非人格化的法律的控制时,社会才可能建立起普遍的法律秩序。“如果权力精英缺乏高尚人格和敬业精神,不能自觉做到勤政廉政,或者对公共政策的认识有偏差,那将大大影响政府执行的效能,给政策执行带来灾难性的后果。”^[1]“而法治原则从来就没把希望寄托在贤人政治上,而是通过法治来规范政府官员的行为。”^[2]同理,在警察权的运行中我们也不能期望通过警察的自觉和高尚人格来规制警察权,而是应该遵从法治的要求,加强法治建设,完善各项法律制度,使警察权在法律的规制下合理运行。基于以上理解,警察权的运行必须把握这样的准则:宪政框架下的警察权既不能是全能的,又不能是失控的,必须在法律的框架内合理运行。

(二)有限的警察权。有限政府是宪政的应有之意。有限政府的基本要求就是政府职能有限和政府权力有限。因此,有限政府必然要求警察机关履行的警察职能和行使的警察权力也有限,即警察权的有限性。而要实现警察职能和警察权力有限的要求,就必然涉及到作为警察权的公权力和公民个人的私权利的关系这样一个本质性的问题。从现代社会行政法治的发展趋势来看,公权力介入私权利领域是不可避免的,但这种“介入”的广度和深度必须要有一定的范围和边界,要体现出一种相对平衡的“度”。

(三)廉洁高效的警察权。廉洁高效的警察权,是公安机

[收稿日期] 2008-03-12

[作者简介] 徐光超(1974-),男,河南上蔡县人,中国共产党河南省直属机关党校教师。

关执法为民、保民平安的根本保证。只有廉洁才能处处以人民利益为重,才能摒弃个人私利、全心全意为人民服务;只有高效才能不推诿、不拖沓、想人民之所想、急人民之所急,正确运用手中的权力。

胡锦涛总书记强调,在全部公安工作中,队伍建设是根本,也是保证。为民、务实、清廉,是我们党对干部队伍建设的总体要求,而清廉是为民、务实的前提和保证,没有清廉就谈不上为民,也做不到务实。廉洁对于公安机关来说,是公安民警立警为公、执法为民的政治保证,是新时期人民警察职业精神、职业道德的重要表现。一支执法为民、廉洁高效的警察队伍,必然是公众形象良好、警民关系密切、人民群众满意的队伍。

(四)透明的警察权。世界银行在评价政府透明性的作用时指出:透明增加了市场信息的有效性和精确性,降低了交易成本,政治与公共管理有助于减少腐败,有助于增加公民参与决策的机会,从而提高了决策的民主合法性。^[3]也就是说,透明的行政权力就是摒弃暗箱操作、要求政府为公众提供信息,避免因信息的不对称而使公众无法参与社会管理,使一切都变得透明,从而使公众可以监督政府的行政管理。同理,作为行政权之一的警察权也应该是透明的,除非牵涉到国家秘密和刑侦的需要,都应向公众公开,以便于公众监督。

二 现阶段警察权运行的现状与困境

(一)警察权定位不准

我们现在所用的招警考试的指定用书《公安基础知识》中明确指出:我国的公安机关是我国人民民主专政政权中具有武装性质的治安行政力量和刑事司法力量。也就是说警察权是警察行政职权与警察刑事职权的统一。而对警察刑事职权(侦查权),学界的主流观点是将其与检察权和审判权共同置于司法权名下,相互配合,共同致力于完成惩治犯罪、维护治安的任务。比如我国现行刑法典第94条就明确将侦查人员界定为“司法工作人员”。但从本质上讲,警察权附属于行政权,而行政权本身并不具有司法属性。司法权的中立性、被动性、公开性、独立性及终结性等特点决定了只有法院才是唯一的司法机关。

正是由于对警察权的错误定位,我国立法确立了公、检、法三机关“分工负责,互相配合,互相制约”的原则,使得公、检、法机关之间的关系成为一种相互平行、相互制约的复杂态势,从而使对警察权的约束功能弱化并最终导致权力失控。使这支以社会控制和打击犯罪为己任的行政力量在中国被赋予了更多的司法功能,涉及对公民的自由、权利、财产的限制与剥夺,而这些司法性质的权力在程序上又未受到有效的制约,从而导致某些公安民警滥用权力现象的发生。

(二)对警察权运行情况的监督不力

由于警察权也具有排他性、强制性和制裁性,如果权力被滥用或运用不当会给公民的人身自由、财产、精神权利等造成侵害,并随之产生一连串的社会负效应。近年来,我国公安人员执法违法的现象比较严重,引起了社会舆论和学术界的关注。有学者尖锐地指出“中国警察遭遇了近年来最严

重的声誉危机。……如果执法者自己首先知法违法又犯法,必然动摇法治大厦的根基,人们就会由信仰法律转至对法律乃至整个法治的否定性评价,法律信仰危机的发生则会成为必然的结果。”^[4]

事实上,各种警察违法现象之多、违法程度之重已经开始导致民众对警察权力、警察制度甚至整个司法制度表现出不信任。究其原因,对警察权运行过程的监督不力是非常重要的原因。“权力导致腐败,绝对的权力导致绝对的腐败。一切有权力的人都容易滥用权力,这是一条万古不易的经验。”^[5]由于警察权具有管理社会的特性,掌权者更有可能肆无忌惮的行使权利,所以它更需要受到制约和监督,防止权力滥用的方法就是以权力去制约权力,以权利去监督权力,内部监督与外部监督相结合。显然,我们在监督警察权的运行上做的还远远不够。

(三)对警察权运行情况的绩效评估制度不完善

近年来,一些警察机构通过“警务公开”、“承诺制”、“行风测评”等形式实施对警察权运行的绩效评估。不可否认,这些措施对提高警察的责任意识,加强警察与公众的交流与沟通,优化服务等方面取得了一定成效。但是绩效评估却不同程度的呈现出如下问题:(1)重视警察系统内部的自我评价,缺乏社会对警察权的评价与控制机制;(2)评价从内容到程序缺乏规范化,存在很大的随意性,因而评价结果很难做到客观、公正,有时完全流于形式;(3)不是将评价作为提高警察执法水平的正面措施,而是作为消极防御的手段,当某一方面的问题成堆,社会反应强烈时,才采取诸如大检查、专项检查、大评比等方式谋求改正,因而总是陷于被动;(4)评价过程具有封闭性、神秘性,评价结果不能完全公开化。

这些绩效评估中存在的问题导致了运动式的弊端。由于缺乏对组织绩效的持续性测定,管理者难以把工作重点放在绩效的持续性改进上,因而往往采取“严打”之类的阶段性突击方式去解决问题,导致了运动式的弊端。从绩效管理的角度来看,阶段性突击取得的成绩越辉煌,越能暴露出日常管理中存在的问题。此外,绩效评估的非规范化与社会监控的缺乏,导致评估中的不正之风和腐败行为。名目繁多的大检查、大评比不仅难以取得效果,而且应付检查、评比日益成为基层部门的负担。少数检查团索要礼品、收受贿赂的行为,更是将绩效检查与评估引入歧途。

三 宪政框架下警察权的完善——途径与目标

(一)建设宪政民主:警察权完善的基本价值理念

宪法的产生是近现代人类社会政治文明的重要成果,宪政制度的建立和完善既是政治文明自身的重要内容和显著标志,又是政治文明发展的结果。中国共产党的依法执政能力的不断提高与完善,有赖于宪政制度的建立和完善,有赖于政府执政能力的提高。因此,对于警察权运行中存在的问题进行完善,就必须树立宪政民主的基本价值理念。因为,警察权的合理合法运行,是在宪政架构下推动政府依法治国、依法执政能力的重要力量。而要让警察权合理合法的运行,建立有效的监督制度是必须的,我们知道授权的原则就是要对权力进行监督,不仅要有事前的立法监督、事中的执

法监督、还要有事后的社会监督、司法救济等司法监督,也就是说,在宪政架构下,警察权的监督体系必须是全方位的,只有这样,警察权才能在合理合法的状态下运行。

(二)加强党的执政能力建设:警察权完善的根本前提

政府作为社会公共权力的化身,在中国是必须把中国共产党组织包括在内的,因为,“共产党组织在当代中国不仅是事实上的一种社会公共权力,而且也是政府机构的核心,无论就广义的政府还是狭义的政府而言都是如此。”^[6]十六届四中全会作出的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》不仅标志着我党对执政规律的认识达到了全新的高度,同时也为政府能力的提升指明了目标和方向。利为民所谋,权为民所用,情为民所系,科学执政、民主执政、依法执政是对党的执政能力提出的要求,在中国的特定语境下就是对当前我国政府能力进一步提升所指引的方向。

从宪政的视角看,实现从传统的政府管理模式向治理模式转变,只能是个博弈的过程,包括公民社会与政府之间的博弈以及政府内部和公民社会内部的积极力量与消极力量之间的博弈,这就需要为这两种博弈创造条件,包括大力推进市场经济健康深入的发展,公民资格和公民文化的构建,推进各种社会团体的发展,行政伦理的构建和行政机构的改革等等。在这个转变的过程中,需要有在政府和公民之外的第三种力量的介入来担负起全力推动的任务,以便使博弈达到双赢的局面,从而实现向治理模式的转变,这个第三种力量就是党的组织和领导。

在我国,党的组织具有最高的政治权威,拥有巨大的能量,完全能够实现博弈的推动和调节。当然,做到这点并不是件轻而易举的事,需要转变党的角色和职能,使党从日常的行政事务中解脱出来,专门从事政府权力的控制、监督、调节、引导,对政府官员的教育、考核、绩效评估等等这些高屋建瓴的工作上来。党的角色和职能的这种转变,是现代化过程中政府能力高低、强弱的重要因素,当然也是作为行政权一部分的警察权完善的根本前提。

(三)警察权的重新定位:警察权完善的关键环节

勿庸讳言,警察是国家对内的暴力机关,主要应该是发挥政治镇压和社会管理的作用。警察的政治镇压作用,主要表现在对威胁统治阶级的政治统治和国家安全的政治势力的镇压方面。其社会管理作用,主要表现在对社会秩序维护方面。统治阶级为了实现有效的统治,必然要充分运用警察手段,在警察的职能范围内,采取一切维护治安的有效措施,建立相对稳定、持久的统治秩序。这种功能既有对危害社会、危害广大社会成员的普通刑事犯罪的惩罚和制裁,也有大量的社会生活秩序方面的管理、服务工作,如交通、消防、出入境等方面的任务。因此,它不仅起着维护统治阶级利益的作用,实际上也维护了广大社会成员的利益,从而使其具有广泛的社会性。事实上,在宪政的框架下,我们更多的是强调警察的社会管理职能的扩大与完善,因为,这与宪政的本质是密不可分的。

而实际上,正如康大民所说的“公安是公益性事业”。^[7]国际上的警察研究十分强调“警察的福利性”。多位警察学

者强调了警察的双重作用:强制和惩罚是警察的消极作用;福利关怀是警察的积极作用。^[8]警察学家梅可望引用了1953年出版的韦氏大字典对Police的定义:“是有关民众福利、健康、道德、安全或繁荣的国家行政。”^[9]他担心人们只从词义上理解警察的强制意义,紧接着写道:“‘警察’二字的内涵是离不开福利的”,这是“警察基本涵义。”^[10]因此,警察权天然就具有增进人民福利,保护公民权利和自由的品格。而只有廉洁高效的警察权才能真正将公民的权利和自由放在首位,才能真正以增进人民福祉为第一要务。

(四)合理的绩效评估制度:警察权完善的重要途径

警察权是拥有垄断强制力的行政组织所拥有的权力。一般情况下,拥有垄断强制力的政府组织,其行为的制约因素相对于一国内任何其他形式的组织来说都要少得多。在这种优势地位下,若想保证警察权的实施在合理的范围内运行,必须为它设立一套完善的制衡机制。在这套完善的制衡机制中,法律等强制性限制固然不可少,但严格、客观、不以警察组织自身利益为核心的绩效评估体系设置却更为重要。因为绩效评估的存在促使警察组织必须按评估的标准而不是按自己任意的妄想去行事。同时,绩效评估也为整个社会从外部监督警察行为提供了基准线,社会对警察权从外部进行的监督评判,包括舆论的评论、社会团体的监督以及广大民众的议论都将从外部为警察权行使的改进提供压力,从而为监督警察权提供可能。

同时,警察权天然具有跳出制度约束的品格,“警察制度设计者往往面临两难困境,无法在实践中寻找矛盾、利益的最佳平衡点,而总是存在或多或少的偏向和损害,这就使得警察权合理地拥有了制度保障和利用制度缺陷的可能性。”^[11]这就要求“通过一个行之有效的私法制度,它可以界定出私人或私人主体的行动领域,以防止或反对相互侵犯行为,避免或阻止严重妨碍他人自由或所有权的冲突。通过一个行之有效的公法制度,它可以努力约束、限制警察权,以防止或救济这种权力对已得到保障的私人权利领域的不法侵害。”^[12]

(五)构建社会主义和谐社会:警察权完善的最终目标

我们要构建的社会主义和谐社会,应该是一个充满创造活力的社会;是各方面利益关系得到有效协调的社会;是社会管理体制不断创新和健全的社会;是稳定有序的社会;是人与自然和谐相处的社会。正如胡锦涛总书记所说:我们所要建设的社会主义和谐社会,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。它包括以下五个方面的内容:一是要调动一切积极因素,增强全社会的创造活力;二是要协调各方面的利益关系,维护 and 实现社会公平;三是要营造良好的社会氛围,形成和谐相处的人际环境;四是要加强社会危机管理,切实维护社会稳定;五是促进人与自然的和谐发展。应该说,这是我们党执政理念的一个发展和升华,也是对当前警察权的合理运行提出了更高的要求明确的目标。

- [1] [2][美]博登海默:法理学——法哲学及其方法[M].北京:中国政法大学出版社,2004.126.
- [3] World Bank(1994). Governance: the World Bank's Experience, 29-36.
- [4] 孙曙丽.略论对人民警察的执法监督[J].法学论坛, 1996,(1).
- [5] [美]阿克顿:自由与权力[M].北京:商务印书馆,2001. 342.
- [6] 胡伟.政府过程[M].杭州:浙江人民出版社[M]. 1998.17.
- [7] 康大民.“公安”词论——兼论“公安”与“公共安全”不完全同义[J].辽宁警专学报,2004,(6).
- [9] [10]梅可望:警察学原理[M].台北:台湾出版社,1956.
- [11] [12]杜宇:警察权制度缺陷分析[J].西安政治学院学报,2004,(6).

Current situation and Perfection of Police Power: on the Basis of Constitutionalism

XU Guang - chao

(Party School of Henan Province, Zhengzhou 450002, China)

Abstract: Constitutionalism has high theory value and methodology meaning for defining police power, standardizing and improving operation of police power. Police power under the frame of constitutionalism should be governed by law, limited, clean and high - efficient and transparent, but reality it is in a difficult situation of inaccurate location, weak supervision and incomplete appraisal system of performance Routes and goals with complete of police power under the frame of constitutionalism were to build democracy of constitutionalism; strengthen the construction of administration ability of the party; relocate police's power; establish rational performance appraisal system; construct the socialist harmonious society.

Key words: constitutionalism; the police; police Power; current Situation; perfect

(上接第42页)

Analyzing the Relative Problems of Introducing Performance Management into Public Sectors

FANG Hong - wei, ZHU Hui

(Jiangsu Committee of Chinese Communist Party, Nanjing 210004, China)

Abstract: Performance management meets the needs of modern administration for valuable and tool rationality of management tools. There are obstacles from motivations, technologies, concepts and systems, if we introduce performance management, which comes from private sectors, into public sectors completely. For public sectors, the value of performance management lies in its responsibility mechanism, result orientation and driving mechanism. Correspondingly, in order to make performance management truly work, public sectors should strengthen the interactions with society, establish decentralized governing model and reform human resource management and other necessary systems.

Key words: public sectors; performance management; introduce