

论服务型警察的执法理念

周灵方, 龚 喜^①

(中南大学 政治学与行政管理学院, 湖南 长沙 410138)

[摘要] “公民本位”是公认的服务型政府的核心价值理念。警察在坚持依法执行打击刑事违法犯罪, 维护社会治安秩序和社会稳定的同时, 应树立“以人为本, 执法为民”的核心价值观, 尽快实现执法从管制型向服务型, 从官本位向公民本位, 从权力本位向权利本位转变, 力争建设成为一支服务型警察队伍, 使执法工作最大限度地让人民满意。

[关键词] 服务型政府; 服务型警察; 公民本位; 核心价值观

[中图分类号] D631 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2009)02-0048-04

政府形态从经济建设型政府向服务型政府转型, 是社会主义市场经济和民主政治发展的必然要求, 也是落实科学发展观和建设社会主义和谐社会的关键所在。建设服务型政府是当前中国在新的行政生态环境中, 政治发展和政府转型的重要价值目标取向, 也是传统行政管理模式的一个革命性突破。当前, 在我国大力建设服务型政府的政治背景之下, 警察作为政府的重要组成部分之一, 应适应服务型政府建设需要, 加快警察执法理念转变, 从而探寻并建设成为一支服务型警察队伍。

一 服务型政府要义及其警察执法之延伸

20世纪公共哲学认为政府行政的最大目的在于提供公共服务, 政府是“公共服务的机关”, 公共行政最重要的性质也在于服务, 服务的精神意味着政府施政与公民的愿望与需要相一致^[1]。政府及其公职人员要为公民和社会提供尽可能多的产品与服务, 同时又是高品质的服务, 服务型政府就是这种公共哲学下的政府类型定位。在服务型政府中, “公民本位”将是政府建设最核心的价值理念, 也是政府行为的目的和出发点。

服务型政府作为一个以公民为本位的政府, 为公民提供他们所需要的服务是政府存在的合法性基础, 其存在目的就是为公民提供他们所需要的服务。为公民服务也是公务员职业伦理的核心内容。服务型政府要求它的工作人员必须具有公共意识, 有为公共利益而献身的公共精神和将公共利益实现作为个人价值实现最好方式的职业伦理。在这样的政府类型中, 政府及公务员手中的权力只能用于为公民的利益服务, 而不能用于谋取任何私利。当然, 这里所说的公民

的利益是绝大多数公民的利益, 或者说是公共利益, 而不是个别或少数人的私利。服务型政府中公民对政府服务的消费必须是自愿的和惬意的。作为一个以公民为本位的政府, 既然提供什么样的服务, 怎样提供服务等都是以公民的需求为出发点, 那么, 公民必然愿意消费政府提供的服务, 而且公民对政府服务的消费必然也是惬意的, 而不是被迫的。服务型政府强调服务为理念, 并不排除管制手段的运用, 相反, 管制作为服务型政府更好提供服务的一种补充手段还是必不可少的, 服务型政府也要利用公共权力的强制性, 对那些破坏社会和市场秩序的不法分子实行管制。实际上, 我们可以把服务型政府所提供的服务分成两类, 一类是政府经常性地为广大公民提供的直接服务, 政府日常工作的绝大部分都属于这类服务, 如规则服务、秩序服务、信息服务和产品服务等。另一类就是对那些违反社会和市场正常秩序的不法分子而进行的管制, 这种对少数不法分子的管制就是间接地在为多数守法的公民提供服务。警察作为政府的重要组成部分之一, 其执法职能的体现则明显地属于后者。

“以公民为本位”的服务型政府核心价值理念直接体现在警察执法中, 则要求警察把人民群众利益放在首要位置考虑, 一切从人民群众出发, 执法的出发点和目的地就是为了实现更好地为人民服务。事实上, 从警察职能来看, 它既包括了执法职能, 同时也包括了服务职能, 执法职能和服务职能二者之间并不矛盾, 尽管它们的对象不同, 但又互为前提, 目的一致。执法是为了保护人民群众的合法利益不受侵害, 而服务则是为执法提供群众基础, 也是为了更好地保护人民群众的合法利益不受侵害。再者, 人民警察的宗旨是全心全意为人民服务。为人民服务有广义和狭义两种内涵, 前者

[收稿日期] 2009-01-16

[作者简介] 周灵方(1978-), 男, 湖南东安人, 中南大学政治学与行政管理学院博士研究生, 湖南公安高等专科学校基础课部讲师。

^①中南大学法学院硕士研究生。

是从警察工作和警察所追求的终极目的和最高价值着眼, 那么警察的一切工作、一切活动、一切行为都是为人民服务。后者是从警察工作的基本职能来看, 认为警察工作可以归纳为执法(或管理)与服务^[2]。因此, 在新时期警察执法和队伍建设中, 必须坚持以“让人民满意”为最高标准的努力方向, “让人民满意”也是我们党、我们公安机关在新时期实践宗旨观的一个具体要求。因此, 警察在执法实践中, 既要坚持严格执法, 依法行使惩治违法犯罪、管理社会治安的职能, 又要充分发挥警察服务职能的作用, 积极主动、满腔热情地为经济建设和人民群众提供更多更好的优质服务, 这不仅是由警察的性质、职能和宗旨所决定的, 也是新的历史时期人民群众对警察提出的新要求。

二 我国警察执法理念之缺失

在现代法治社会中, 任何执法行为都是在一定的执法理念指导下所进行的理性的、规范的有序活动, 旨在保证执法行为不偏离执法的目的和方向, 以实现执法行为的正当性与合法性、公正性与权威性^[3]。执法理念的变革与创新是制约执法行为的走向及运行的重要因素, 先进的执法理念会产生优良的执法运行机制, 并促进执法工作的顺利开展, 而滞后的执法理念不仅不会产生良性的执法运行机制, 并且还会影响到执法的进程及其效果。

我国警察执法理念滞后的关键在于缺乏服务性。其一, 执法思想上“服务意识”的缺失。一些警察认为执法才是本职工作, 为人民群众服务是非警务活动, 从而在执法思想上存在偏离。在执法中认为“为了抓住坏人, 抓错好人也不要紧”, “为了稳定大局, 侵犯一些人的权利也在所难免”。一些警察在打击犯罪的斗争中表现出色, 哪怕再苦再累作出重大牺牲也毫无怨言, 往往对群众的求助却反应迟钝、态度冷漠, 甚至是不作为。其二, 执法实践中“服务质量”的缺失。由于执法服务意识的缺失和执法思想的偏离, 在执法实践中, 一些警察以管人者自居, 高高在上, 不把当事人的权利放在眼里, 好耍特权、抖威风、摆官架、打官腔、特权思想和官僚主义作风严重, 面对群众的报案、控告和其他合法要求态度生硬、推诿拖延。执法方式简单粗暴, 对待群众冷、硬、横、推, 百般刁难, 故而给人民群众留下“门难进、脸难看、话难听、事难办”的四难印象, 与群众隔阂越来越大, 与群众距离也就越来越远, 警察执法和服务工作得不到群众的满意。其三, 执法体制上“服务职能”的缺失。传统警察管理模式主要以“管制型”为主, 受此管理模式的影响, 警察在执法中往往比较重实体而轻程序, 比较注重打击职能, 而忽略了服务职能, 或者说对专政职能强调得比较多, 而对民主职能则重视不够。由于没能很好地处理和解决执法与服务这两者之间的关系, 长期以往, 造成一些警察“官本位”、“权力本位”思想严重, 从而偏离了为人民服务的宗旨观念, 导致警民关系不和谐的现象出现。由于没能正确处理好执法与服务这二者之间的辩证关系, 以致在很大程度上也影响到警察机关职能作用的充分发挥, 影响到人民群众对警察执法工作的正确评价。

上述现象和问题的存在, 与我国警察性质、职能和宗旨

观念是相违背的, 不仅会侵害到人民群众的利益, 伤害人民群众的感情, 不断削弱警察工作的发展基础, 损害到人民警察的正常形象, 并且与当前我国开展的依法治国、依法行政、建设社会主义政治文明和构建和谐社会等要求也是格格不入的。社会进入转型时期, 面对日益复杂、日趋动态化的治安形势, 人民警察在工作职能、工作内容和工作方法等方面都明显出现了扩展的要求。警察的人民民主专政的性质和打击违法犯罪和保护人民的职能没变, 但是社会治安行政管理的职能范围却扩大了; 警察作为国家重要的治安行政管理和刑事司法力量, 其根本法律地位没有变, 但执法环境却发生了很大变化; 警察全心全意为人民服务的宗旨没有变, 但人民群众对警察工作服务的内容、形式和质量要求变得更高了, 这无疑对警察的执法能力和执法水平提出了更高的要求。因此, 我们无论是在执法理念上, 还是在执法实践中, 必须要把警察的执法职能和服务职能两者紧密地结合起来, 两者缺一不可, “两手都要抓”并且“两手都要硬”, 抓住了这个问题, 就抓住了新时期服务型警察建设及其执法理念塑造的关键。

三 服务型警察执法理念之塑造

社会进入转型时期, 随着社会发展和人民物质文化需求的提高, 人们在希望能在一个安定的社会环境中生活的同时, 要求社会提供更加周到、文明的服务。为此, 我国政府适时提出了服务型政府建设的宏图目标, 新时期的人民警察, 其执法理念和职能服务范围也应顺应政府由管理型向服务型的转变而不断向前发展。当前, 我国警察的执法环境远比以前更为复杂, 执法任务更为艰巨, 人民群众对警察执法的要求也更高。人民警察不仅仅是一种职业, 更是一种责任和使命, 作为依法享有治安行政管理权和刑事司法权的公务人员, 树立科学、正确的执法理念, 建成一支服务型警察队伍显得尤为重要。当务之急, 就是如何能够加快警察执法理念转变, 更加有效发挥警察执法服务职能, 使其符合服务型政府建设的需要。

第一, 牢固树立服务型警察执法的基本理念。发展社会主义民主政治、建设我国服务型政府是时代发展的趋势。警察执法应顺应时代潮流, 牢固树立“执法公正、有限权力、正当程序、责任行政、权利保障”等理念, 从而加快实现警察执法从管制型向服务型, 从官本位向公民本位, 从权力本位向权利本位转变, 建成一支服务型警察队伍, 使执法工作最大限度地让人民满意。首先, 是公正的理念。公正在某种意义上等同于正义, 追求社会正义是人类政治文明的核心内容, 种种理论预设和制度设计都是为了实现社会正义。《法学阶梯》开篇就指出: “正义是给予每个人他应得的部分的这种坚定而恒久的愿望。法学是关于正义和非正义的科学。”^[4]警察执法公正主要通过程序公正来进行体现, 警察执法有很多程序性的内容, 首先必须要做到程序公正, 作为制度化基石的程序建设应成为目前警察执法建设重点乃至法治运行的基本要义。其次, 是有限权力的理念。人类政治文明和法治文明发展的历史可以看做是不断限制无限权力的历史。基于人性预设, 喜爱权力是人性的一部分, 国家和法治的存

在就是为了控制恣意权力之恶。英国的阿克顿指出:权力导致腐败,绝对权力导致绝对腐败。孟德斯鸠指出:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。”由于中国传统上是一个人治国家,新中国成立三十多年来又实行计划经济,导致行政权力在国家各项权力中居于主导地位。行政权力如果不受到很有效的监督和制约,必然导致权力被滥用的现象,不仅侵犯公民的基本权利,而且对公正、严格、文明执法是最致命的破坏。警察执法权力在某些方面目前还存在不受制约的问题,自由裁量权受到外部约束和控制的机制比较薄弱。有限权力原则就是在执法过程中应将行政自由裁量权控制在法定的限度之内。行政法是管理法还是控权法,是人治与法治社会区分的界限。目前行政法的控权性质逐渐被人们所接受,成为法治国家的标志之一。警察执法是要严格受到有限权力原则指导的,只有严格执法、依法行政才符合有限权力的原则。再次,是正当程序的理念。人治社会对权利的侵犯的主要表现之一就是不按程序办事。“正是程序决定了法治与恣意的人治之间的基本区别。”“自由的历史基本上是奉程序保障的历史。”^[4] 罗尔斯认为公正的法治秩序是正义的基本要求,而法治取决于一定形式的正当过程,正当过程又主要通过程序来体现。程序正当可以对任意权力进行限制,从而保证执法的效果和目的得到实现。警察执法中的正当程序原则的具体内容主要包括:执法过程符合程序,执法时要保持中立性、不偏不倚、不畏权屈上,执法理论与执法经验应当有机结合等。第四,是责任行政的理念,警察执法不当应当承担与公民同等的法律责任。“法律面前人人平等”是法治社会的最低底线,法律要公正地对待各种利益关系,对一切正当的利益给以平等的保护,对一切不正当的利益施以无差别的限制。警察执法如果有违法行为出现,也应相应承担法律责任,而不能被排除在法律的治理之外。公民的权利、自由和利益如果因为执法不当而受到侵害,不但要追究违法者的责任,而且一切非法的侵害都能得到公正、合理、及时的国家赔偿。第五,是权利保障的理念。警察执法的最终目的是为了从根本上保障公民权利的实现,法的真谛在于对权利的认可和保护,权利保障是宪政国家和法治社会的基本要求。警察执法过程就是实现权利保障的过程。既然权利保障是警察执法的最终目的,那么就要注意手段与目的的关系。在实施中,很多执法人员将侦破案件抓住罪犯看做是目的,而为了达到这个目的,甚至不惜以侵犯人权作为手段,这就从根本上颠倒了手段与目的的关系问题^[4]。

第二,全面倡导“以人为本,执法为民”的核心价值观。核心价值观(Core Value)又称为“关键信念”,是指为实现组织使命而提炼出来的,一个组织所拥护和信奉的,指导组织成员共同行为的永恒的准则。著名学者柯林斯和波勒斯简洁地把核心价值观解释为“组织的精神和持久的原则,是一套不需要外部调整的永恒指导原则”。警察的核心价值观是警察组织想成为什么、为什么价值而存在的定位,是警察组织生存的基点和灵魂。它告知每一个警察应该具有什么样的做人、做事的最高标准。它是一种深藏在警员心中的东

西,决定和影响警员的行为方式^[5]。核心价值观作为组织全体(或大多数)员工所持有的、判定某种行为或事物的好坏、对错以及是否价值或价值大小的看法和根本观点,它的作用将体现于一个全面系统的有机体,直接决定着行为的具体内容。有什么样的核心价值观,就会产生什么样的行为。在改革不断深入的情况下,要使警察执法理念跟上我国民主、法制建设的步伐和服务型政府的建设,就必须确立“以人为本,执法为民”的核心价值观,首先在处理法律与权力的关系上,要摒弃根深蒂固的权力至上思想,改变部分警察习惯按领导意志办事的陋习,重视法律的要求,做到法律面前人人平等,切实从保障人权、维护公民合法权益出发来执法,杜绝以权代法现象。其次在对执法认识程度上,要认识到保护公民的合法权利才是执法的最终目的,那些漠视公民权利,认为只要是打击犯罪,就可以不顾违法嫌疑人和其他公民的合法权益,为了稳定大局,侵犯一些人的权利也在所难免的想法和行为都是错误的,真正做到“权为民所用,利为民所谋”,把实现好、维护好、发展好广大人民群众根本利益作为执法工作的出发点和落脚点,把人民群众满意作为警察执法工作的最高标准,从而构建和谐警民关系。

第三,妥善处理服务型警察理念塑造中的三重关系。加快警察执法理念转变,加强服务型警察队伍建设,任重道远,非一日之功。加快警察执法理念转变,实现警察执法从管制型向服务型,从官本位向公民本位,从权力本位向权利本位转变,建设成为一支服务型警察队伍,这是由我国警察性质、职能和宗旨所共同决定的,但基于我国目前的现实状况,警察服务职能在很大程度上还不能够完全充分地体现出来,应将其视为警察工作发展的一个方向和目标,在执法工作中不断加强并改进。

首先,要处理好政府服务职能与警察角色定位的关系。政府不同部门的划分,既是政府履行不同职责的需要,也是承担不同服务角色的分工。警察机关是政府的一个执法部门,从分工的角度来说,人民警察只能承担政府部分的服务职能,而不可能扮演“全能型”的角色,把政府所有的服务职能都包揽过来。具体来说,就是政府各部门都应该根据本部门承担的主要工作任务,来做好与此相关的服务工作。警察机关的主要职责还是维护社会治安秩序,打击各种刑事犯罪和违法活动,所以,人民警察在承担服务职能时,应该主要把属于社会和公众在急、难、险方面的服务需求承担起来,因为急、难、险事件往往与重大的社会治安事故、隐患和案件以及刑事犯罪活动相联系,也就是与警察的主要工作职责相联系。如果不做好这些方面的服务工作,必将会给人民警察的全盘工作带来重大的负面影响。

其次,要处理好服务人民群众与警察实力的关系。在现实生活中,许多警察认为,目前非警务服务的求助负担过重,产生抱怨情绪。其实,人民警察通过承担较大的社会服务职能,既可以满足群众的需求,也塑造了警察机关和人民警察的良好形象,应该继续坚持下去。但是,人民警察只是政府的一个组成部门,它不可能承担起满足群众所有需求的重任。群众的需求是大量的、多种多样的,只能靠政府协

调各职能部门走社会联动的道路才有可能。如果我们对此没有一个符合实际的认识, 不加限制地把满足群众所有需求作为承诺, 如“有求必应, 有难必帮”之类承诺, 实际上是完全无法兑现的, 这样做的结果反而对树立公安机关和人民警察的良好形象无益, 甚至会因失信而削弱和损害其形象。最近, 在一些地方 110 服务电话与政府多个部门联动, 群众打一个电话, 服务台可以根据电话内容, 分别与火警、匪警、医疗、救助、维修等对应的服务部门报告。针对不同的情况出动不同的服务队伍。这样, 既避免了警察服务职能过多过滥, 又能迅速处理好群众的各类困难, 是一种很好的尝试。

最后, 要处理好实现警察服务职能与因地制宜的关系。由于我国经济发展不平衡, 各地公安机关在很多方面都存在着不小的差异。如经济发达地方的公安机关, 经费相对充足, 警力和装备也都到位, 因此就可以相对较好地为群众提供服务。但是, 有的地方的公安机关受当地经济发展状况的影响, 缺少装备和警力, 要求他们承担大量的服务工作不仅不现实, 也无法做到。对此, 公安机关在完善服务职能时, 必须要考虑到各地具体的实际情况, 不能搞一刀切, 否则, 人民警察的服务承诺只能停留在口头上, 最终将导致失

信于民。总之, 强调人民警察的服务职能, 反映了我国新时期警察工作的双重使命, 体现了社会主义市场经济的必然要求。只有切实做好“严格执法, 热情服务”, 牢牢记住全心全意为人民服务的宗旨, 才能使警察执法工作始终坚持正确的方向, 警察工作才能赢得人民群众的拥护、信任和支持, 才能深深扎根于人民群众之中, 永远立于不败之地^[6]。

[参考文献]

[1] 张康之. 论新型社会治理模式中的社会自治[J]. 南京社会科学, 2003(9).

[2] 张成福. 论公共行政的“公共精神”[J]. 中国行政管理, 2005(5).

[3] 邓国良. 公安执法理念之思考[J]. 江西公安专科学校学报, 2007(6).

[4] 李斗艳. 警察形象塑造[M]. 北京: 警察大学出版社, 2006

[5] 吴宏彪. 核心价值观: 建设有灵魂的组织[M]. 北京: 新华出版社, 2006

[6] 葛洪义. 法律方法与法律思维[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2007: 91.

On the Service- oriented Concept of Police Law Enforcement

ZHOU Ling- fang GONG Xi

(Central South University, Changsha 410138 China)

Abstract “Citizen- based” is recognized as service- oriented government’s core values. While police insist the law enforcement in the fight against criminal crimes, protect the social order and social stability, they should establish the core values of “people- oriented, law enforcement for people,” and implement law enforcement as soon as possible from the control type to service- oriented, from the official standard to citizen- based, from power- based to rights- based, and strive to build itself into a service- oriented police force, so as to maximize the satisfaction of the people.

Key words Service- oriented government; Service- oriented police; Citizen- based; Core values