

袭警事件下对我国警察执法人性化的思考

沈惠章,王 栋

(江苏警官学院 治安系,江苏 南京 210012)

摘要:近年来,我国袭警案件呈现高发态势,同时具有突发性、暴力性、群体性等特点,给国家法律尊严、社会治安稳定和警察个人权益造成严重威胁。这与警察在执法活动中忽视和误解人性化执法有着直接关系。警察在具体执法中应树立人性化理念,同时针对警察在人性化执法中的误区进行反思,对人性化执法进行合理定位,使警察在执法中能有的放矢,从而遏制袭警现象的发生,构建和谐警民关系。

关键词:袭警;人性化执法;警务改革;警民关系

中图分类号: O926.1

文献标识码: A

文章编号: 1671-5322(2012)01-0042-05

在袭警事件高发的背景下,警察人性化执法的提出是我国警务改革的一座里程碑,但在实践中,这一先进的执法方式并未阻止袭警事件的发生,究竟是“人性化执法”本身并非解决之道,还是警察在具体执法中有失偏颇,本文将通过对警察人性化执法的正反两方面的分析来对人性化执法给予合理定位。

一、袭警案件的事件回顾

1. 严峻的形势

袭警是指警察在正当执法和执行公务时,被执法对象或围观群众公然以暴力手段袭击导致人身受到伤害的行为。2008年6月28日16时至29日凌晨3时左右,贵州省黔南布依族苗族自治州瓮安县部分群众和中小學生,因怀疑一名女中學生死因的鉴定结果,对公安机关不满,聚集到瓮安县公安局和县人民政府请愿,围观群众骤然聚集达2万多人,近7小时的骚乱造成县委、县政府、县公安局办公大楼165间办公室、42台交通工具被毁,百余名民警在事件中受伤;2008年7月1日上午9时40分许,北京人杨佳在上海市闸北公安分局办公大楼便门外纵火后,捅伤一名保安,突然闯入办公大楼,袭击正在办公的民警,共致6名民警死亡,3名民警和1名保安员受伤;2008年7月19日晨8时许,警察在云南省孟连

县勐马镇勐啊村执行警戒任务时,遭到当地数百名村民的持械袭击,这起事件造成41名警察、3名干部受伤,9辆执行任务的汽车被砸坏……仅在2008年短短2个月内,全国就发生了3起严重恶性袭警案件,举国为之震惊^{[1][41]}。

据公安部统计,2009年,全国公安民警就因公伤亡3302人,牺牲432人,负伤2871人,而因公牺牲民警的平均年龄只有42岁。新中国成立至2009年,全国公安机关共有10768名民警光荣牺牲,151468名因公负伤^[2]。几乎是“时时有流血,天天有牺牲”。我国也因此被国际刑警组织称为警察伤亡严重的国家之一^{[1][43]}。袭警案增多,绝不是一种正常现象,因为无论在世界各地,袭警都是一种性质非常恶劣的违法行为,属于严惩之列^[3]。

2. 当前袭警案件的主要特征

由于我国正处于社会转型期,结构转型与体制转轨同步进行,社会利益分化,利益冲突升级,社会矛盾凸显并聚集,使得当前的袭警案件带有鲜明的特征。主要表现在:

(1)突发性。多发生在警察执行警务、处置群体性事件、抓捕犯罪嫌疑人过程中,且袭警案件的对象集中在基层派出所的一线警察。如深圳“12·3”^[4]袭警案以及昆明“3·14”袭警案^[5]都是在警察执行公务的时候遭到相对人袭击,突发

收稿日期:2011-05-19

作者简介:沈惠章(1956-),男,江苏启东人,教授,研究方向:公安学理论与公安实战。

的袭警案件往往让缺乏警惕、缺少警械的警察措手不及,从而造成严重后果。

(2)暴力性。暴力程度逐渐升级,由原来的口头谩骂、侮辱发展为持凶器伤害警察,枪支、刀具等更成为伤害警察的主要工具,犯罪手段残忍,一旦袭击者得逞,后果就非死即伤。杨佳的作案工具是一把29厘米长的单刃剔骨刀,而且还携带了8个装有汽油的啤酒瓶以及催泪瓦斯。2004年10月26日,北海市公安局4名民警到该市冠头岭国家森林公园内追捕一名持枪嫌疑犯时,在上山途中遇见6名手持猎枪的歹徒,其中一名凶残的持枪歹徒公然开枪袭警,两名民警中弹负伤^[6]。在报复性袭警、群体性事件中,暴力性就表现得尤为突出。

(3)群体性。在当前社会转型期,公安机关除履行法定职责外,还需承担大量的非警务工作,如强制施工、拆违、土地征迁、计划生育以及地方党委政府随时布置的其他临时性任务。由于涉及到大多数人的根本利益,处置不当就极易发生群体性抗法事件,这时首当其冲的就是警察。如上文提到的贵州瓮安群体性事件、云南孟连群体性事件,还有2009年6月19日发生在湖北的石首群体性事件,其起因与瓮安事件如出一辙。

二、袭警案件频发的原因

愈演愈烈的袭警案件给我们带来了强烈的震撼和不解。为什么本应保护人民群众生命财产安全的警察却屡遭民众袭击,为什么本应拥有强制权的警察却不敌民众的袭击,我们引以为傲的人民警察为何成为了人民的枪靶子,我们鱼水情深的警民关系怎么会演变成了剑拔弩张?对于当前的袭警现象,很多学者站在不同角度给出了原因:社会学家认为根本原因在于社会矛盾激化的不利后果的转移,认为转型期的中国各种社会矛盾不断激化,由于警察的职业性质使他们往往处于矛盾的风口浪尖,稍有不慎就是成为社会矛盾的牺牲品^[7];法学家认为国家关于民警执法权益保护的立法条文存在缺陷,维护公安民警执法的权益力度不够,而现有法律对袭警者的处罚又太轻,无法起到威慑作用^[8];警察学专家认为由于警察的工作性质导致警察公共关系容易出现危机,造成警民关系的紧张^[9]。这些专家的理论研究都为我们深刻认识袭警事件的原因提供了方向,鉴于本文的主题,在已有研究成果的基础上,根据人性

化执法这条线索,重新审视造成袭警案件频发背后的诱因。

1. 警察执法不规范且缺乏人性化

公安行政执法是指公安机关和人民警察依照法定的职权和程序,执行法律、法规和规章,从而直接影响公民、法人和其他组织的权利和义务的具体行政行为。而在现实生活中,由于人权观念的淡薄和特权思想作祟,个别警察在执法活动中往往背离规范执法的基本要求,随意执法、野蛮执法、不公正执法和渎职失职的现象时有发生。即使做到了规范执法,也往往仅停留在“规范”的层面,即“合法”,但却没有做到“合理”。在杨佳袭警案的背后,就存在着“不公正执法”这一诱因,也即杨佳认为警察是选择性执法,在大马路上有那么多自行车,为什么警察唯独让我出示身份证和提供所骑自行车来源证明。执法警察可理直气壮地说自己的执法是完全符合法律规定的,但却无法说明执法的公正合理,更遑论人性化。

人性化执法是比“合法”、“合理”更高的一个要求,一些基层派出所的民警背离执法宗旨,官本位思想严重,习惯以管人者自居,耍特权、抖威风,缺乏责任心,对群众麻木不仁,在执法中态度蛮横、工作方法简单粗暴,存在“冷、硬、横、推”和“门难进、脸难看、话难听、事难办”的现象。如成都的饿死女婴事件、广州的孙志刚事件,警察只注重强制性,而忽视了人性化。不能否认的是,虽然警察队伍的整体、主流是好的,但只要这种漠视人权的现象存在,就破坏了警察队伍的整体形象,当这种现象发展到了群众忍无可忍的程度,群众就不惜以暴力袭警来对抗之。

2. 警察误解人性化执法的内涵

随着我国加入联合国《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、政治和文化权利国际公约》,并于2003年十届全国人大二次会议通过的宪法修正案规定“国家尊重和保障人权”,标志我国已确立了基本人权原则。近年来,在我国推进依法治国,加强人权保障、构建和谐社会的背景下,公安机关提出了“立警为公,执法为民”的思想,各地公安机关大力推行人性化执法。在取得一定积极意义的同时,也有部分警察曲解了“人性化执法”的本质,弱化警察固有的强制性,片面追求“人性化”,认为“人性化执法”就是满足当事人一些合理的“要求和愿望”,就是“打不还口,骂不还手”的软弱执法。此种现象的存在也使一些施暴

者视国家法律和警察执法权威为无物,认为拒绝执法不过是讨价还价,气焰嚣张的叫嚣“打的就是警察”。扬州市公安局邗上派出所民警詹朝龙(曾经是特种兵,散打高手),在劝阻一名酒后把私家车堵在小区门口不愿离开的男子时,被该男子毒打18分钟之久没有还手,以至于当场昏厥,男子打累了还说“我歇会再打”^[10];2006年4月25日,吉林省德惠市交警大队民警曲佳松和王兴盛在执法过程中,被一拿不出行车运营证的女司机杨某当街打了40个耳光,造成了轻微脑震荡^[3]。

更有甚者打着“人性化执法”的幌子,办人情案、关系案,搞法外开恩,权力寻租,贪污腐化,其结果也使警察形象受损。从而扭曲了“人性化执法”本质,牺牲了警察的尊严,扩大了警察的自由裁量权,抹杀了警察的正当执法权,无疑是以人权执法为起点,却走向人权保护的对立面。

三、袭警案件的反思

“国家安全,公安系于一半”,在和平时期,警察是秩序的主要维护力量,是保一方平安的忠诚卫士。在当前严峻的执法环境下,如何从公安机关自身出发,找寻破解袭警案件的出路,是本文的目的所在。上文已从“人性化执法”这条线索分析了袭警案件频发的原因,从中可一窥当前警察在人性化执法方面的欠缺和不足,从而有的放矢,对人性化执法给予合理的定位,以期缓解警民关系,减少甚至消灭袭警现象的发生。

1. 人性化执法提出的背景

人性化执法是现代世界警务的趋势,是一种得到普遍认同和推崇的执法理念,是执法观念的一场革命,其影响也在逐步扩大。在西方国家,人性化执法方式受到推崇,事实证明这是一种双赢的执法方式,丹麦的“温情罚单”,彰显法律温情;葡萄牙警察以人性化的方式执行安保任务,取得良好效果^[11]。我国近邻韩国也加强了与民众关系的改善,从2000年开始对警察在职教育实行改革,改革后的培训教育中人性化的课程占有较大比重^[12],经过改革,警民冲突大为减少,警民关系空前和谐。人性化执法已是不可逆之势,我国有着几千年的封建专制集权主义,缺乏人道主义和以人为本的文化传统,建国初期,由于特殊的时代背景,公安机关被定位为“专政工具”,由于这些历史原因,使我国公安机关行政基本上处于管理型行政模式,片面强调警察的执法权和强制性,忽

视了警察的服务职能。我国警察应与时俱进,审时度势,顺应历史潮流,将人性化执法理念融入平时的执法活动中,以实际行动践行“立警为公,执法为民”。

2. 人性化执法的含义

人性化执法是指警察在遵循法定的职权和程序的前提下,尊重当事人的人格尊严,保护当事人的合法权益,人道、理性、文明地从事执法活动,追求执法的强制性和人性化的统一。简单说,人性化执法就是遵循法律、尊重人权、富于人性化,追求社会效益的执法方式。

3. 人性化执法的内在要求

人性化执法的提出,从更高层面对警察的执法提出了要求,它要求警察在严格执法的同时,能够给予当事人柔性的人文关怀,最终求得执法强制性和人性化的统一。

(1) 正确适用法律,严格依法办事。这一要求将在下文中详细叙述,此处不赘。

(2) 尊重合理要求,彰显人文情怀。在执法过程中,警察满足当事人的一点并不过分的要求,变通一下执法方式,不仅不影响执法权威,反而可以感化当事人,以柔克刚,使他们更能信服惩治,更能安心接受处罚,排除抵触情绪,最大限度的达到打击与教育相结合的执法效果。警察在执行抓捕任务时,尽量回避其家属,尤其是老年人和未成年人,以免让他们受到刺激;给犯罪嫌疑人戴手铐时在外面加个手铐罩、盖张报纸;拘捕押解过程中给带上头罩。这些看似不起眼的细节,却体现了法律的温度、执法的温情。《江南时报》曾报道,辽宁省营口市公安局3位民警在抓捕1名犯罪嫌疑人时,嫌疑人正在为妻子过生日,民警考虑到夫妻伦常,一直等到嫌疑人为妻子过完生日后,才在房门外将其拘捕。犯罪嫌疑人很受感动,当晚就彻底交代了犯罪事实。如此双赢局面可谓皆大欢喜,假设这3位警察执法僵化,直接拿着逮捕证冲到犯罪嫌疑人家,拷了人就走,那么犯罪嫌疑人的心里一定会有对妻子的愧疚和对警察执法的抵触情绪,稍有不慎就可能引发袭警事件,嫌疑人的妻子恐怕一生都无法释怀丈夫被当场拷走的刺激,警察也将加大执法成本,降低执法效益。

(3) 区分情况对待,追求社会效果。对于同样一件案件,站在不同的立场,就会有不同的处理结果,不同的社会效果。如何处理,全在警察一念之间,而人性化执法要求警察站在人性、人权的

角度,追求办案公正,并且使法律不仅具有力度、还有温度,发挥其定纷止争的作用,处理好、协调好各方利益,力求“案结事了”。这要求警察在执法时能从社会效益最大化出发,多些思考,多些耐心,勇于创新,考虑社会导向,富有执法艺术性。《中国青年报》报道:住在北京市海淀区的两个老乡,因小事赌气大打出手而造成一方受轻微伤。北京市海淀区公安分局改变执法方式,对加害人并没有处以治安处罚,而是首次在治安处罚以外运用公开调解程序,结果圆满解决了这起轻微伤害案件。试想,如果公安机关坚持“依法行政”,也能解决这起案件,但这两个曾经关系不错的老乡的手也许永远都不会再握到一起。然而北京市海淀区公安分局的人性化执法,给了他们重新握手的机会。警察对这起案件的处理,用最小的执法成本换回了最大的社会效益,颇有“四两拨千斤”的味道,值得其他的警察在执法中好好学习,好好反思。

(4)树立服务观念,平等真诚对人。“警察权作为一种公共权力,它一开始就是以国家和社会公共利益为目的,以服务群众为己任,以执行社会职能为基础,具有鲜明的公益性和服务性,公安机关依法行使的治安管理权、刑事处罚权,无不以服务性为突出特点。”警察要切实转变观念,真正树立公仆意识。所谓树立公仆意识,即树立为公众服务的意识。而公众是由公民个体所组成,因此,要树立公仆意识,必须树立起为公民个人服务的意识。由于长期以来,公安机关都被定位在专政机关的位置上,以致相当一部分警察产生了“唯我独尊”意识,特权思想泛滥,一些公安机关在行使公权时,经常忽略公民个人所拥有的私权。要想改变这种现状,必须在警察队伍中展开一场深入的思想改造运动,让警察抛弃自己是专政人员的观念,真正树立起公仆意识,把为民服务视为警察追求的最大价值目标。最大限度地推行便民利民措施,变单方面的、纵向的执法为双向沟通式和横向的平等交流,以真心换真心。

四、警察人性化执法的具体要求

如上所述,警察在具体执法中误解“人性化执法”的本质和内在要求,突出表现为“软弱执法”、“人情执法”,需要学者和执法者对此进行深刻反思。“人性化执法”一词,“人性化”是修饰“执法”的,所以,人性化执法的最终落脚点是执

法,它应该具备一般执法所共有的特征,并不会因为具有“人性化”而导致失去执法的本质。上文提到人性化执法的内在要求之一就是“正确适用法律,严格依法办事”。也就是说警察在执法中必须遵守实体法和程序法的规定,不能突破法律底线。警察对“人性化执法”的误读贻害无穷,必须花大力气进行思想的转变。

1. 严格执法

即使是人性化执法,也同样要求警察在执法时秉承实体法和程序法的规定,切实做到以事实为根据,以法律为准绳,维护法律尊严,树立执法权威和公信力,压缩警察的自由裁量空间,减少甚至杜绝执法的随意性。严格执法也是“人性化执法”的题中应有之义,追求的是执法“强制性”和“人性化”的统一,警察绝不能违背法律精神搞所谓的“人性化执法”,缺乏了执法的强制性,执法的人性化也就无从谈起。

警察执法时遭到暴力袭击时,往往死守“人性化执法”的思想,“打不还口,骂不还手”,表现十分克制,甚至还得到了政府部门颁发的“委屈奖”,大有赞同之意。警察无端打人固然不对,但打不还手同样不对。警察防卫权固然是警察的权利,可以放弃,但这种权利的放弃可能会影响其他公民的合法利益和社会公益,警察就不能放弃防卫权。我国《人民警察法》第10条明确规定:“遇有拒捕、暴乱、越狱、抢夺枪支或者其他暴力行为的紧急情况,公安机关的人民警察依照国家有关规定可以使用武器。”第11条又明确规定:“为制止严重违法犯罪活动的需要,公安机关的人民警察依照国家有关规定可以使用警械。”前一时间,针对广东频发的持刀、持枪抢劫案件,广州市的一位领导提出:“警察要勇于开枪”,当即遭到社会舆论的猛烈抨击。但我们无法否认它具有的现实意义,“人性化执法”不意味着警察的无谓牺牲,对符合开枪条件的不敢开枪说到底也是一种失职。公安部新闻发言人武和平也主张“警察要依法开枪”。

2. 公正执法

“人情执法”、“关系执法”是对“人性化执法”的又一误读,或者说是一个冠冕堂皇的幌子,把法律赋予的神圣权利当做捞钱和为一小部分人服务的手段,导致以权谋私,徇私舞弊,贪污腐化,危害极大。

要扭转此种误读,必须从思想上肃清警察执

法不公的根源,使公正执法的理念深植警察心中。公正意味着公平正直,没有偏私,既包括实体公正也包括程序公正。公正执法要求警察在执法时大公无私,秉公执法,法律面前人人平等,不因人而异,不办人情案、关系案。

袭警是对警察执法提出的严峻挑战,警察人性化执法正是在这一背景下提出并付诸实践的,由于提出时间较晚,理论研究还未完善,实践中也

存在着误解和走样,但无论怎样,人性化执法都是一种顺应时代潮流,符合人民要求的执法形式,都应该坚持。现实中存在的问题也是由于警察的误解造成的,鉴于此,警察应在执法中树立“立警为公,执法为民”的思想,正确处理执法强制性和人性化的关系,既不可矫枉过正也不可因噎废食,努力在两者之间找到平衡,使警察的执法既充满温度又充满力度。这样,警民关系才会和谐,社会秩序才能更稳定,也能从根本上减少袭警事件的发生。

参考文献:

- [1] 王璇. 杨佳暴力袭警案件的几点启示[J]. 前沿, 2009(4): 141-143.
- [2] 于呐洋. 猝死工作岗位成公安民警因公牺牲首要原因[N]. 法制日报, 2009-04-06(A3).
- [3] 海波. “人性化执法”并非“软弱执法”[J]. 法制聚焦, 2006(6): 33-34.
- [4] 江云飞. 暴力袭警——民警心中长久的痛[J]. 警察, 2006(8): 17-18.
- [5] 石双铭, 马洪. 析昆明“3.14”袭警案[J]. 云南警官学院学报, 2007(4): 105-109.
- [6] 邹优栋. 歹徒持猎枪在冠头岭袭警[J]. 广西林业, 2005(1): 54-55.
- [7] 李琳. 暴力袭警事件原因及对策的深层思考[J]. 四川警官高等专科学校学报, 2006(12): 80-82.
- [8] 袁良灿, 张勤. 袭警案件频发的思考[J]. 湖南公安高等专科学校学报, 2006(4): 97-99.
- [9] 刘彬. 袭警背后的危机警察公共关系思考[J]. 管理观察, 2009(5): 24-26.
- [10] 张仕东. 从系列袭警案谈公安执法的强制性与人性化[J]. 上海公安高等专科学校学报, 2009(2): 81-82.
- [11] 赵康. 曹力伟谈人性化执法[J]. 中国刑事警察, 2009(2): 3-6.
- [12] 李文学, 陈德祥. 试论公安院校警务人性化课程的设置[J]. 中国人民公安大学学报, 2003(6): 12-14.
- [13] 梁莉. 论警察的温情文化[J]. 学术论坛, 2008(7): 148-149.
- [14] 伍玉功. 和谐社会与警察人性化执法[J]. 湖南人文科技学院学报, 2006(2): 17-19.
- [15] 胡大成等. 警察政治学[M]. 南京: 南京大学出版社, 2004: 78-85.
- [16] 李富成. 警察“打不还手”还是“该出手时就出手”[J]. 铁道警官高等专科学校学报, 2006(4): 58-60.

Thinking on Humanistic Legal Execution in the Events of Attacking Police

SHEN Hui-zhang, WANG Dong

(Security department, Jiangsu Police Institute, Nanjing Jiangsu 210012, China)

Abstract: In recent years, China's assaulting cases to police have been acting frequently with the features of suddenness, violence, mass participation. It is a serious threat to the national law, the social security and the police individual rights. The happening of the assault is directly stimulated by police's ignorance and misunderstanding of humanization during the enforcing of law. This article aims to analyzing the relationship between the implication and measures of humanized law enforcement of the police and just enforcement. The proper orientation of humanized law enforcement can standardize police's activities during the enforcements. Therefore, we can suppress the incidence rate of assaulting cases to police and construct a harmonious community relation.

Keywords: attacking police; enforcing law in humanization; police reform; police and civilian relation

(责任编辑:李开玲)