一、中國大陸公布「警察法」修訂草案初探

中央警察大學國境警察學系王智盛助理教授主稿

■公安部門維穩執法權力大幅擴張，但警察執法權規範不足，權力邊界不清，備受民眾質疑，促中共推動「全面深化公安改革」，以處理權威性與有效性的雙重挑戰。

■「警察法」草案於質、於量皆大幅修訂，主要面向聚焦「依法治警」、「從嚴治警」和「從優待警」；惟就使用武器警械的擴大解釋、執法範圍擴張引起外界疑慮。

■評估修法將重塑警察「依法執法」的正當性與合法性；強化「新型警察國家」建構，以確保中共執政的穩定性和延續性；對於納入跨境犯罪事權對「境外」執法、外溢擴散效果，則待觀察。

中國大陸公安部於去(2016)年 12 月 1 日發布「警察法」修訂草案稿(以下簡稱「警察法」草案)，徵求社會公眾意見。中共「警察法」制定於 1995 年，迄今已逾 20 年，期間僅在 2012 年略有小幅修訂(2012 年 10 月 26 日針對「警察法」第 6 條「公安機關的人民警察職責」中的第 11 項「對被判處拘役、剝奪政治權利的罪犯執行刑罰」一段進行修改)。但隨中國大陸經濟發展與社會變遷，該法已不能適應社會生活的發展變化、解決社會利益的新型矛盾，而有本次修法的需求。與現行「警察法」相比，修訂草案稿內容從原有的 52 條大幅增加至 109 條，新增 57 條。儘管尚非定稿，但研析本次公布的「警察法」草案，對於理解中共處理內部社會矛盾的政策思維，仍具有相當指標意義。以下將分別從本法修訂的背景緣起、內容爭點及趨勢評估等面向探討分析，據以瞭解中共推動「公安改革」的發展脈絡。

（一）背景緣起

1.政治背景

習近平自 2012 年正式接班以來，陸續在 2013 年中共「十八屆三中全

會」、2014 年「十八屆四中全會」中主導通過「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」、「中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定」，藉以形塑「全面建成小康社會」、「全面深化改革」、「全面依法治國」、「全面從嚴治黨」的「四個全面」治黨治國理論。呼應於此，中共公安部門也汲汲於推動「全面深化公安改革」，並將修改「警察法」作為推進依法治國的重點專案。

在公安部的積極推動下，中共中央於 2015 年 2 月審議通過「關於全面深化公安改革若干重大問題的框架意見」（簡稱「框架意見」）及相關改革方案（「框架意見」共列舉 7 個方面的主要任務、100 多項改革措施），並於 2016 年 5 月，由「中共中央全面深化改革領導小組」第 24 次會議審議通過「關於深化公安執法規範化建設的意見」（簡稱「建設意見」）。在前述深化公安改革重要文件之基礎上，公安部迅速在 2016 年底提出「警察法」草案。從政治面向來看，「警察法」可說是公安執法規範化建設的一部分，相當於基本規則和指南，而該法的修訂，則是中共「全面深化公安改革」的重要基礎。

2.社會背景

近年來中國大陸社會轉型過程中矛盾糾紛日益增多，社會公共安全治理壓力劇增，有關城管、輔警乃至公安執法爭議對立的案例層出不窮，警察暴力執法、封閉執法、利益糾葛等事件屢有曝光，僅以 2016 年下半年引起軒然大波的「聶樹斌」案（1994 年 8 月聶樹斌遭控涉河北省石家莊一起強姦殺人案，並於 1995 年速審執行死刑。被認為是中共司法不公正的代表性案件。歷經 21 年等待後，2016 年 12 月 2 日，中國大陸最高人民法院第二巡回法庭對聶案公開宣判，宣告撤銷原審判決，改判聶樹斌無罪）和「雷洋」案（2016 年 5 月 7 日雷洋北京市昌平區遭警拘捕、押解途中死亡，引發對警方執法的質疑。2016 年 12 月 23 日，北京市豐臺區人民檢察院以「犯罪情節輕微，能夠認罪悔罪」為由，對 5 名涉案警務人員玩忽職守案依法作出不起訴決定）等兩大案為例，就可以一窺中國大陸民間社會對於公安執法部門的深刻質疑及信任不再。

此外，面對內部社會愈益嚴峻的壓力，中共近年來不斷升高維穩力道，公安部門維穩執法權力也因此大幅擴張；但警察執法權的規範不足，權力邊界不清，備受民眾質疑，從而讓警察執法面臨權威性與有效性的雙重挑戰。從維穩情勢和執法能力等兩條社會發展的脈絡，也暴露中國大陸公安

執法合法性不足的根本問題。從而使得公安部門急於透過「警察法」的重新翻修，重塑其「依法執法」的正面形象，以提升警察執法的合法性與人民支持的正當性。

（二）內容探討

1.總體方向

相較於臺灣的「警察法」僅 20 條，且為原則性法規，中共「警察法」草案則集組織法與行為法於一體，包括總則、職責和權力、組織管理、保障、執法和監督、法律責任及附則等 7 章，從原來的 52 條增加到 109 條。從「量」的角度看，此是一次全面性的修法，修改幅度頗大。規範內容相當於臺灣的「刑事訴訟法」警察刑事偵查權、「警察職權行使法」、「社會秩序維護法」各種命令強制權、「警械使用條例」用槍時機，以及警察任務、警察組織、中央與地方警察權限劃分、「警察人事條例」、「警察教育條例」等內容（蘋果日報，2016.12.31）。

但本次「警察法」大幅修訂，重點不僅是「量」的增加，也包括「質」的變化。依循上述「框架意見」、「建設意見」等兩份政策綱領性文件，其內容也聚焦「依法治警」、「從嚴治警」和「從優待警」等 3 個主要面向：在「依法治警」部份，著重推進公安行政管理改革、完善現代警務運行機制，並將該草案第三章「組織管理」條文從原本的 8 條大幅增加至 28 條，完整納入機構管理與人員管理相關內容；其次在「從嚴治警」部份，確保嚴格規範公正文明執法、期望提高公安機關執法水準和執法公信力，並於該草案第一章「總則」、第二章「職責和權力」和第五章「執法與監督」等章中，詳細載入諸如「法治原則」(第 8 條)、「權力行使適度原則」(第 9 條)，以及「檢查、傳喚、盤問、現場處置、搜查」等職權行使（第 16 條到第 25 條）等執法行為的內容，賦予警察強大且明確的權力；最後則是「從優待警」，體現在該草案第三章「組織管理」後部及第四章「保障」內容上，例如「服務年限與退休」(第 63 條)、「工時制度和休假制度」(第 64 條)「工資待遇」(第 78 條）以及「職業安全保障」(第 79 條）等，顯見其保障警察職權，進而提升公安尊嚴的意味濃厚。

2.重要內容爭點

在本次「警察法」草案中，最為外界所關注而議論的內容，主要包括「從嚴治警」面向有關武器警械使用的明確規範、「依法治警」面向的警察事權劃分、以及「從優待警」對於警務人員的安全保障等三部份：

（1）使用武器警械的明確規範及擴大解釋疑慮

在中共原有「警察法」當中，對於武器警械的規定較為含混，其中所謂「國家有關規定」只是依據國務院「人民警察使用警械和武器條例」的行政法規，以此可能影響到人民權利的執法行為，法位階確實有所不足。鑒此，透過本次「警察法」草案的修訂，在第 30 條、第 31 條分別規範有關警察對於和武器使用的相關情形。但無論是第 30 條警械的使用，或是第 31 條中關於「實施嚴重危害國家安全、公共安全行為或者實施該行為後拒捕、逃跑的」等 5 種可以使用武器的具體情況，基本都還是沿用上述條例，質言之，僅是藉「警察法」修訂之機，整合原有內容，提升位階為法律。

持平而論，單就上揭草案文字內容來看，中共在本次「警察法」草案的修訂中，明確警察經警告無效可以使用武器的 5 種情形，同時規定可以直接使用武器的例外情形，還新增限制使用武器的規定，明確不得對孕婦兒童使用武器等，確有朝向「依法執法」的方向努力。但警械武器使用和警察執法權力的邊界，向是世界各國重大爭議議題，而中共作為一個權力不受到人民監督的威權政體，讓外界感到憂心的，反而是在提升警械武器使用規範的位階之後，是否更讓公安擁有擴大解釋「依法執法」的任意權力？無怪乎相關國際人權組織憂心此法修訂將加劇公安部門的濫權惡行（風傳媒，2016.12.13）。

（2）警察事權劃分與執法範圍的擴張

與現行警察法相比，修訂草案將公安事權劃分為 3 類，即中央公安事權、地方公安事權、以及中央和地方共同公安事權（第 4 條）。儘管究竟如何劃分、對於未來公安執法及權力分布如何遞移等問題在草案中均未臻明確，但最值得注意的，草案第 38 條已經列舉將「境外非政府組織管理」、「反恐怖主義」、「跨國境、跨省重大刑事案件辦理」等列為中央公安事權，

而與近年來中共建構全面性的國家安全法制遙相呼應。

此外，修訂草案也在第 12 條中大幅增加和細化公安職責範圍，共列明 23 項職責，比現行警察法增加 9 項。正面來看，此可視為中共在公安治理上回應新型社會發展需求，但另一面分析，當然也是中共將公安權責全面深入社會各個面向的擴張。此外，為因應網路力量的崛起，在本草案第 29 條中也規範「遇到自然災害、事故災難、公共衛生事件、社會安全事件，且必要時，經批准可實行網路管制」，等於是為中共假「安全」之名、實施網路言論控管提供根本的法源依據。

（3）襲警處理的「再次」明確規定

「襲警」問題在世界各國的處理方式不盡相同，在臺灣是依據刑法第 135 條「妨害公務罪」論處。中國大陸因為警民對立日漸嚴重，襲警行為層出不窮（據中共公安部報告顯示，2014 年因暴力襲警造成 1,943 人次的民警受傷，其中因圍攻毆打造成民警重傷 12 人，輕傷 259 人，因執法執勤時遭遇暴力襲擊造成重傷 110 人、輕傷 1,541 人），先是在 2015 年刑法修正案（九）中的 277 條中增加「暴力襲擊正在依法執行職務的人民警察的，依照第一款的規定從重處罰」款項，本次又在「警察法」草案中增加第 69 條的「襲警罪」：「暴力襲擊或者組織、協助、煽動暴力襲擊正在執行職務的人民警察，構成犯罪的，依法從重追究刑事責任」，未來應是與上述刑法修正案（九）的規定競合，以妨害公務罪從重處罰。但值得探究的是，中共當局在短短 1 年之內接連在刑法和「警察法」的修訂當中納入「襲警罪」，除彰顯「從優待警」以提振公安士氣外，更多恐怕是中國大陸社會情勢嚴峻的警民衝突與對立所致。

（三）趨勢評估

1.法制面：重塑「依法執法」的正當性與合法性

無論未來施行成效如何，都必須承認本次「警察法」草案的修訂，確實為中共公安部門面對社會矛盾爭議的執法提供更有力的法律基礎。表面上看來，由於條文大幅增多和規定明確細化，讓該「警察法」草案更符合吾人熟知的「法律保留」、「正當程序」、「授權明確」等基本行政法原理原則，也更貼近習近平在「十八屆四中全會」揭櫫的「依法治國」。因此，

從法制面來看，該法的修訂，形式上將讓中共公安部門未來在所謂「依法行政」的執法工作上更有所本，也就是強化所謂「依法執法」的正當性與合法性。

2.政治面：強化「新型警察國家」的建構

法制面正當性與合法性的重塑，其實更多是為了要回應中共維穩的政治需求。面對公民社會的成熟和社會矛盾的尖銳，習近平上臺後的因應策略，除高舉「反貪打腐」以尋求民粹支持外，就是重新建構一個完整而嚴密的國家安全管理法制（習自 2013 設立「國安委」迄今，對於國家安全管理機制和法制已趨完備，例如：從個人「反間諜法」到組織「境外非政府組織境內活動管理法」、從實體「國家安全法」到虛擬「網絡安全法」、從境內「反恐怖主義法」到境外「境外非政府組織境內活動管理法」的綿密國家安全管制網絡），而從「警察法」草案修訂的內容來看，未來公安部門將肩負這一系列國家安全管理的執法工作；換言之，與其說公安部門是「依法執法」，倒不如說是「維穩執法」。而「警察法」草案將是中共推動「維穩執法」的重要法制工具，在修法基礎上，習可能更利用「深化公安改革」，強化威權取向的「新型警察國家」（政府自稱為人民的監護者及擁有法定權力，在缺乏法律程序的前提下以行政力量控制人民及違反人民意願，指導人民如何生活的社會。警察國家常典型的表露出集權主義和社會控制的要素，通常很少或沒有區分法律和行政部門對政治權力的履行，對人民的社會、經濟和政治生活實行嚴密和鎮壓性的控制）建構，以確保共產黨執政的穩定性和延續性。

3.影響面：「境外」的外溢擴散效果

嚴格來說，「警察法」草案即便未來修訂通過，執法範圍應僅止於中國大陸內部。但從上述國家安全管理法制的設計脈絡，不禁讓人憶起去（2016）年喧騰一時的香港「銅鑼灣書店」事件及「跨境執法」爭議（自由電子報，2016.7.11）。而本次草案中對於跨境犯罪的公安事權規範（第 38 條）被悄悄地納入，是否也一定程度暗示未來中共公安部門「境外執法」的外溢擴散效果，此對於港澳法制的發展又可能形成何種影響，甚至對於中共「一國兩制」的立論是否造成裂變，或許是另一個值得延伸關注的重要議題。