

Research on the Background of *Investigation of Public Security Cases*—A Research of the Impact of Public Major Contradictions on Public Security Work

Zhen Zhang

Ningxia Police Officer Vocational College, Yinchuan, Ningxia, 750021, China

Abstract

At this stage, the change of major social contradictions, the increase of administrative litigation in the public security organs, and the ministry of public security have put forward new requirements for the investigation of public security cases through the standardization of public security cases. In order to train talents who meet the social needs of the current stage and the public security team at the present stage and solve the social problems caused by the changes of the main social contradictions, the *Public Security Case Investigation Course* should conduct in-depth curriculum background research based on the current problems.

Keywords

public security case investigation; curriculum; background research; the social main contradictions; public security law enforcement

《治安案件查处》背景研究——基于社会主要矛盾转变对公安工作的影响研究

张桢

宁夏警官职业学院, 中国·宁夏 银川 750021

摘要

现阶段, 社会主要矛盾变化、公安机关行政诉讼增加、公安部持续推进执法规范化对治安案件查处提出了新要求; 执法角色混乱、警民矛盾难消对治安案件查处提出了新挑战; 课程目标不明确、内容缺乏针对性、实施缺乏保障对治安案件查处教学提出了新问题。为培养符合现阶段社会需求、公安队伍需求的人才, 解决社会主要矛盾变化带来的社会问题, 《治安案件查处课程》应当立足当前问题进行深入的课程背景研究。

关键词

治安案件查处; 课程; 背景研究; 社会主要矛盾; 公安执法

1 引言

公安工作因其工作属性的广泛性、复杂性、斗争性呈现出鲜明的时代特征, 而公安院校作为公安队伍人才输送的后备库在其课程设置、教学模式上也应符合当前时代特色、公安工作特色以及公安队伍的需求。自2008年公安部推进执法规范化建设以来, 公安机关经历了历时十年的行政执法规范改革, 十年执法规范建设过程中, 公安机关涌现出许多“教科书式”执法的典型案列, 但随着公民法治意识的增强、科技信息的发展, 公安机关在行政执法中依旧呈现出执法规范不统一、证据意识不足、执法不自信等问题。《治安案件查处》课程作为一门包含公安行政执法实体、程序全部流程

的课程, 面对当前公安机关复杂的执法环境, 应主动对接公安工作, 聚焦公安执法问题, 进行课程优化研究, 论文力求从现阶段公安工作要求、公安工作存在的问题和《治安案件查处》课程设置的不足三个方面分析出当前公安工作现状, 公安工作问题及现有课程教学模式存在的问题, 为课程优化研究奠定基础。

2 新标准与新挑战——深入推进公安法制建设对公安工作提出的新要求

2.1 社会主要矛盾变化对公安执法工作提出新挑战

中国共产党的十九大提出中国现阶段的社会主要矛盾已经转变为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”, 这一主要矛盾的转变表明公安工作也应主动做出调整以适应现阶段主要矛盾带来的社会问题, 而公安教育的重点也应随着主要矛盾进行调整。新的矛盾较之

【作者简介】张桢(1991-), 女, 中国宁夏石嘴山人, 硕士, 助教, 从事治安学方向研究。

以往呈现出更加明显的复杂性,这一复杂性对公安工作提出了新的挑战,同时也对公安教育提出了新的要求。

“物质文化”到“美好生活”的需求转变对公安工作方向提出了新要求。需求的转变表明人民在现阶段将不再局限于思考人类生存的基本条件,转为追求更高级的精神层面需求。同时,需求转变对公安工作的要求也不仅仅是保平安,更加注重公安工作过程中是否体现了法治、民主、公平、正义等人文因素。这一转变对公安工作提出两个首要问题,即如何为人民提供更高标准的公共安全环境和如何为人民提供更好的公共安全服务。在更高标准的公共安全服务方面,公安工作不再局限于办案、巡逻、报警、出警,而需要做到使人民群众更加放心地将自己置身于公共环境中,同时公安机关需要找准当前最影响人民安全感的问题。在更好的安全服务方面,随着人民群众法治意识的增强、权利意识的觉醒,固有的简单粗暴式执法已不能满足人民的需求,人民对公安工作有了更为丰富的要求。现阶段的执法应做到程序合法、手段正规、结果合理,群众对公安工作的满意度已从原来的结果性评价转化为过程性评价,这需要公安队伍持续改进执法方式,提升执法能力,推进与完善执法规范化建设。

“不平衡不充分的发展”对公安工作方法提出了新要求。公安工作如何在不平衡不充分的状态中提供均衡的公共安全服务成为制约公安队伍发挥作用的重要问题。在互联网发达、大数据普及的今天,社会安全问题呈现出运动性、复杂性、进化性的趋势,不同区域的人民是否能享有同样的安全服务和保障成为制约公安工作的瓶颈问题。如何在现有警力下发挥体制优势、机制优势、工作方法优势、工作手段优势、信息资源优势及科技优势合理配置资源、提高工作效率解决不同区域安全问题是现阶段公安工作方法改革的重要研究内容。

2.2 公安机关行政诉讼增加对公安执法工作提出新要求

衡量公安执法工作是否规范可以从内部、外部两种机制进行评价判断,但从公安工作进一步完善与改进的角度来看,外部评价,即法院检察院对公安工作的评价则更具参考意义。自十九大提出“建设法治政府,推进依法行政,严格规范公正文明执法”以来,公安机关行政诉讼案件明显增加,这对公安行政执法工作提出了更严格的要求和更高的标准。影响公安工作外部评价的因素为两类根本原因导致的六种执法问题,同时公安教育也应针对这些问题进行反思与优化。

陈旧执法理念与落后执法水平两大根本原因。公安工作的路线为群众路线、公安机关的宗旨为全心全意为人民服务,但现阶段还有部分民警没有将执法理念由“管理型”转变为“服务型”。陈旧的执法理念使得公安机关在行政管理过程中未能有效为群众排忧解难、化解矛盾,反而因其欠缺

文明、规范的执法方式导致公安机关的公信力下降。在执法水平方面,由于公安工作范围广、案件多、作案手法更新快使得部分民警未能做到不断学习提升完善自己的执法能力从而导致执法水平不足引发的一系列问题,如以往的传统经验与习惯做法执法办案,导致群众不满意、工作不达标;疏于学习新的法律法规与公安工作形式,导致办案不准确、执法活动合法性遭到质疑等。

常见的六种执法问题如下所述:

①办案程序不规范导致的行政案件。现阶段民警办案“重实体、轻程序”的思想依旧普遍存在,这使得案件办理过程中只关注案件实体部分的证据是否确凿充分反而忽视了执法合法性的要求,导致大量由程序瑕疵引发的行政诉讼案件。

②对证据重要性的认识不足。办案民警容易对轻微案件忽视取证,对主要事实进行取证忽视其他事实所对应的佐证材料或对已办结的案件认为其证据已无留档意义而致使证据灭失,因证据意识不足导致的行政诉讼案件占比不容小觑。

③案件定性错误。民警在案件处理过程中对法律法规理解不充分导致的案件定性不准,适用法律、法规错误。

④忽视案件办理时效。办理案件过程中忽视时效限制,导致案件超期未结而被以不作为起诉的行政案件。

⑤行政处罚显失公平。此类案件多见于公安机关对群体违法行为的处罚未能体现出成员分工及危害性的轻重引发的行政诉讼案件。

⑥自由裁量权使用不当。公安机关执法依据的相关法律法规为公安机关预留了充分的自由裁量权,而自由裁量权的存在对于公安机关是把双刃剑,既赋予了公安机关保卫平安的权利也使得公安机关因自由裁量权行使不当面临诸多行政诉讼。

2.3 公安部执法规范化对公安工作提出新标准

自2008年至今,公安部共印发执法规范化相关文件8份强调公安执法规范化重要性,公安工作执法规范化建设由初级规划向深入建设转变。2008年,9月23日,公安部首次提出“推进执法规范化建设”;2009年10月28日,公安部印发《公安机关执法细则》,同年12月推广中国江苏南通市公安局标准化管理经验;2010年9月3日,公安部印发《公安机关人民警察执法资格等级考试办法》,10月21日印发《关于县级公安机关建立完善法制员制度意见》,10月25日印发《公安机关执法办案场所设置规范》,12月27日发布《违反公安行政管理行为的名称及其适用意见》;2012年7月31日,公安部印发《关于进一步加强公安法治队伍履职能力建设的意见》;2013年11月,公安部印发《公安机关深化执法规范化建设工作任务和阶段目标》;2014年9月,时任公安部部长在全国公安厅局长座谈会上提出包

括执法规范化在内的公安机关“四项建设”工作,2016年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化公安执法规范化建设的意见》。

十年的执法规范化建设为公安工作改革积累了丰富的执法经验,奠定了牢固执法基础,但公安执法工作依旧呈现出执法规范标准不统一、评价标准不明确等问题,办案民警执法理念不明、执法手段选择标准不清、执法监督的科学性和客观性有待提高。执法规范化的深化改革需持续从目标、方法及评价体系等方面进行改革,而公安院校《治安案件查处》课程的教育教学也因针对现阶段主要问题进行优化调整。

3 矛盾与困境——人民美好生活需求与公安机关执法多重角色的冲突

根据中国宪法和法律规定,中国的国家机关由权力机关、行政机关、审判机关、检察机关、监察委员会和军事机关组成。中国的行政机关是国务院和地方各级人民政府。公安机关是国务院和地方各级人民政府领导下的一个职能部门,是国家行政机关的重要组成部分。治安行政则是国家行政管理的内容之一,治安行政管理是国家其他行政管理得以正常实施,并取得社会效益的有力保障。中国公安机关就是专门掌管社会治安、行使国家治安管理权的专门机关,这是公安机关与其他国家行政机关的不同之处。治安行政管理的主要内容包括:防范和控制犯罪活动,预防和查处各种违反治安管理的行为,同各种治安灾害事故作斗争,以维护公共秩序,保障公共安全,保护公民的合法权益。治安管理其范围广泛,涉及国家运行各个方面以及社会生活的各个领域和社会各阶层,这使得法律在赋予公安机关广泛权利、广泛职责的同时也造成了公安机关行使自身职权时的角色混乱,包括打击违法行为与保护人权的矛盾、实施社会管理与打击违法行为的矛盾以及集调查、审查、裁决于一体的角色矛盾。

3.1 打击违法行为与保护人权的矛盾

为保证公安机关打击违法行为的执法效率与强制力,《中华人民共和国治安管理处罚法》(以下简称《治安管理处罚法》)赋予了公安机关依据执法环境和案情无须征得行政相对人同意而单方面采取行政强制措施排除障碍的权利。例如,询问权,为保证公安机关查明案情,《治安管理处罚法》授权公安机关对违法嫌疑人进行传唤询问,对没有正当理由拒绝传唤的,公安机关可对其强制传唤;检查权,对涉嫌违法的场所、物品、人员公安机关可单方面作出检查的决定;证据保全相关权利,对与案件有关的需要作为证据的物品、场所,公安机关可以进行扣押、查封和先行登记保存;收缴权,公安机关对其工作过程中发现或查获的违禁品、违法工具、违法所得等可直接进行收缴。同时为保护人权《治安管理处罚法》对公安机关办案程序进行了约束和限制,如

尊重和保护人权,公安机关在办案过程中不得使用刑讯逼供或者采用威胁、引诱、欺骗等非法手段获取证据,对涉及隐私应当保密,对未成年人进行询问必须要求其成年监护人在场,对女性进行人身检查时必须由女性工作人员实施;保障公民知情权与履行告知义务,公安机关在传唤违反治安管理行为人为人时应当将传唤事宜及时通知被传唤人家属;主动收集有利于当事人的证据,公安机关应客观、全面地调查关于违法嫌疑人可以从重、从轻、减轻以及不予处罚的证据。以上法律规范体现了法律效率与保障人权的双重要求,但在实践过程中往往导致公安机关难以准确判断打击违法行为与保障人权的界限是什么,也造成了公安机关在办案效率与保护人权问题中的两难选择。以保障公民知情权与履行告知义务为例,保障知情权和履行告知义务表明公安机关在对公民实施需告知的强制措施时应当及时并且迅速告知其理由并通知家属,但同时法律又授权公安机关自行作出强制措施以保障案件侦破的保密性与效率,此时如及时履行告知义务则有很大的可能导致案件侦破失败或案件侦破难度增大。以上情况导致公安机关办案人员在日常治安案件查处过程中产生了打击与保护的选择矛盾,为解决之一矛盾公安院校《治安案件查处课程》应当有针对性地对教学内容进行合理设置并对教学重难点进行重新调整。

3.2 行政管理与打击违法行为的冲突

公安机关行政管理是减少治安危害,建立良好社会秩序的重要手段,是直接维护社会治安秩序的基础工作。治安行政管理既有行政强制性,又有行政说服力,公安机关在日常行政管理过程中对妨害社会管理的行为既可以以说服教育的方式进行管理,也可以实施强制措施或进行处罚。打击违法行为是社会治安综合治理的首要环节,是落实综合治理其他措施的前提条件。通过打击可以发挥公安机关的震慑效果,有效遏制严重的违法犯罪行为。为保证公安机关对违法犯罪分子的长效威慑作用,严厉打击违法犯罪和各类专项行动成为公安工作的重要工作内容。随着自媒体的广泛运用,越来越多的“真假公安机关暴力执法事件”曝光在公众的视线之中,公安机关的行政管理行为与打击违法犯罪行为被置于曝光灯下展示与评论,这导致公安机关日常工作中针对某一妨碍社会管理的违法行为适用何种手段的问题越来越突出。以中国上海警察“教科书”式执法为例,公民当涉嫌行为违法或妨害社会管理时面对警察的合法盘问经常表现出非暴力不配合态度,此时若公安机关民警以说服或教育的温和手段对行为人进行管理往往致使案件或违法行为不能得到有效纠正,而若对违法行为人实施强制措施则又会引起舆论批判及警民冲突,那么面对违法行为公安机关究竟以怎样的标准衡量实施温和地说服教育管理或实施严厉的强制措施手段?这一公安执法手段的冲突将成为《治安案件查处》课程优化设置应着重分析和设计的重要内容。

3.3 集调查、审查、裁决于一体的矛盾

集调查、审查、裁决于一体的矛盾主要体现在治安案件查处过程中公安机关的角色问题,在一起治安案件中公安机关既是案件的调查者,也是案件的审查者,同时也是案件的裁决者。这一调查、审查、裁决的多重身份造成了公安机关难以在案件的办理过程中保持中立的问题,而难以保持中立又体现在收集证据的倾向性、审查证据的片面性和案件裁定的个人感情色彩三方面。证据收集过程中公安机关承担着收集违法行为的违法证据和收集违法行为人的量罚证据与无违法行为证据的双重任务,但由于公安机关的主要职能为预防、惩戒违法犯罪、维持保护社会治安秩序,这使得公安机关在收集证据时更倾向于收集和形成行为人存在违法行为的证据链。在案件审查阶段,由于整个案件的调查均为公安机关完成,这会产生三种常见的片面性,即:忽视对证据链是否完整的审查而容易主观臆断的判定证据已足以证明行为人违法,忽视对行为人无违法行为、违法行为较轻或其他量罚证据的审查,忽视对收集证据过程中程序合法性的审查。在案件裁定阶段,由于公安机关办案民警参与了案件办理的全过程,故而很难保持中立的态度对案件的处罚进行裁定。《治安案件查处》课程应在课程优化设置时着重分析如何培养学生案件办理过程中的角色定位以及各角色的主要职能。

4 重实体或重程序——《治安案件查处》课程教学的两难选择

《治安案件查处》课程由于其内容广泛、综合性强、应用性强等特性使得各院校在该课程的课程定位、课程目标和课程内容上始终面临重实体或重程序的选择。针对不同院校对该课程培养目标、培养能力的定位不同,教师很难做到在有限的课时中将该课程所涵盖的公安工作能力完整地传授给学生。总的来说《治安案件查处》的两难选择主要源于三个原因:课程目标不明确、课程内容缺乏针对性以及课程实施缺乏保障。

4.1 课程目标不明确

《治安案件查处》课程内容以办案流程划分包括绪论、受案、调查、处理、案件终结五个部分,课程涉及案件办理的全部环节,体现出公安机关办理行政案件所需要具备的全部法律知识和办案能力,由于其内容的广泛性、课程的综合性 and 培养能力的应用性导致课程的开设过程中很难面面俱到,只能有针对性的培养实体能力或程序能力。按照案件查处的流程,治安案件查处的实体能力包括:案件分析研判与定性能力、案件调查方案制定能力和证据链的形成与审查能力等;程序能力包括:案件查处的程序合法性能力、调查取证的合法性能力、强制措施使用的合法性能力、案件处理的合法性能力、案件文书的撰写和制作卷宗能力以及案件合法

性审查能力。

注重培养实体能力的课程目标。当课程目标设定为培养学生的实体能力时,《治安案件查处》的课程设置、重难点、课时分配都应当注重实体能力部分的内容,应当将课程的重点确定为五类违法行为和调查取证章节。对五类违法行为的讲解在《治安管理处罚法》作为前期课程的基础上应当着重分析个案中违法行为的定性问题,各违法行为间的异同以及如何基于有限信息与证据确定违法行为的可能定性。对调查取证部分的讲解应注重培养学生如何根据有限的信息确定调查思路与制定有效的调查方案以及证据链的形成与审查能力。如:要求学生只知道违法行为,但缺乏主体、主观、客体信息的情况下如何利用有限信息确定可能性最大的案件性质,如何根据分析出的最大可能性案情制定调查取证方案,而该方案必须包括调查取证的人员分工、取证思路、武器装配配置以及相关法律文书的准备。又如:给出案件的部分证据要求学生判断根据以上证据是否能够证明案件事实,是否形成了案件事实的证据链。

注重培养程序能力的课程目标。程序能力主要包括对程序的熟练掌握、对调查取证的合法性手段的掌握、对程序中各强制措施的使用及发挥强制措施在案件办理过程中的最大效果、对案件处理的合法且合理性审查、案件文书的制作与卷宗的制作以及对案件全部流程的合法性审查。如将程序能力作为该课程的培养目标,应当将该课程的重点内容确定为程序性相关的章节,如管辖、受理、回避、时效、调查取证方法、处罚的裁量、调解的适用、各类文书的写作与卷宗的制定、案件的审查等章节。程序性能力的培养将侧重于通过课程培养学生的程序合法性意识以及规范执法能力。

4.2 课程内容缺乏针对性

现阶段公安院校《治安案件查处》课程主要选用的教材为中国人民大学出版社出版的《治安案件查处》教材,中国人民公安大学出版社出版的《治安案件查处实训教程》教材以及《治安案件查处》教材。这些教材虽然在章节顺序和章节内容的编排上略有不同,但都以《治安管理处罚法》为逻辑体系,分为实体和程序两部分,另外补充添加了案件查处的执法监督章节。这种教材内容编排虽然突出了治安学科的逻辑体系,但却忽略了课程本身的培养目标及特点。课程内容的编排问题主要包括课程内容编排深度不够和课程内容缺乏实践性。

课程内容范围广,深度弱。《治安案件查处》课程的内容对程序问题和实体问题都进行了阐述,但却缺少针对课程自身特点的内容挖掘与内容设置。比如,对违反治安管理行为构成要件及各类表现形式的讲解,大多数教材会借鉴刑法的犯罪构成理论,从主体、客体、主观方面、客观方面四要素进行分析,但教材并没有根据治安案件的特殊性、常见

情形、办理难点对违法行为的构成要件进行分析,而是较为概括性的阐述每一违法行为的构成要件有哪些。在程序的内容设置方面,以强制措施为例,教材对各类强制措施只作出了简单的解释使得学生很容易将治安案件查处的强制措施与刑事案件强制措施、行政法中的强制措施相混淆。例如,对场所的检查为什么不叫现场勘查?场所检查与现场勘查的主要区别有哪些?再如,先行登记保存在扣押的区别是什么?在同样可能成为证据的情形下,公安机关为什么不直接使用扣押措施?先行登记保存在实践过程中存在的意义有哪些?上述内容的设置都使得教材缺乏对案件查处本身特点的挖掘,较为缺乏深度。

课程内容缺乏实践性。《治安案件查处》课程是一门与公安实际工作联系紧密的课程,但各类教材的编排上都未能体现出《治安案件查处》的实践性。例如,目前公安机关办理案件的主要方式为网上办公,但教材均未能对应网上办公的信息化、大数据等特点作出相应的调整;同时,一线民警查处治安案件的核心能力应当包括各类案件如何查处、如何发现、如何调查取证、如何制作询问笔录、如何调解纠纷化解矛盾等,但这些内容在各类教材中也均未能系统体现。

4.3 课程实施缺乏保障

课程实施决定着教学的效果如何。现阶段,《治安案件查处》课程在教学团队、教学资源、教学环境方面都面临着诸多困境。在教学团队方面,《治安案件查处》课程应其综合性与实践性应当由战术战技老师、体能格斗老师、案件查处授课教师、一线实践单位民警组成授课团队,保证课程

的讲授与实训最大程度与实践接轨。教学资源方面,《治安案件查处》课程缺乏完整的办案教学案例,由于治安案件大多案情简单故很难寻找到合适的教学案例,进而较难还原出一件真实的治安案件查处的全过程。碎片化且片面的讲授很难使学生感受到治安案件查处的复杂性与广泛性。教学环境方面,大多数学校不具备案件查处演练与评析互不干扰的多功能教室,同时,在多媒体设备的支撑提供上也难以满足《治安案件查处》课程模拟真实案件的实训任务需求。

5 结语

课程的改革应符合时代需要、紧贴现实问题、找准自身不足。当前,社会主要矛盾变化、公安机关行政诉讼增加、公安部持续推进执法规范化对公安教育提出了新的要求;执法角色混乱、警民矛盾难消对公安教育提出了新的挑战;课程目标不明确、内容缺乏针对性、实施缺乏保障对公安教育提出了新的问题,为培养符合现阶段社会需求、公安队伍需求的人才,《治安案件查处》课程应当立足问题进行课程优化设置,分析目前的社会现状、公安工作现状及课程不足为优化课程设置奠定良好基础。

参考文献

- [1] 王树民,陈惠君.治安案件查处[M].北京:中国人民大学出版社,2015.
- [2] 熊一新.治安案件查处教程[M].北京:中国人民公安大学出版社,2007.
- [3] 谢川豫.公安机关在治安案件查处中的多重角色[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2010(3):89-95.