

《人民警察法》与《刑事诉讼法》的衔接

熊秋红 中国社会科学院法学研究所研究员

在任何社会中,出于维护社会治安的需要,警察职能均不可或缺。作为规范警察权的重要法律,人民警察法和刑事诉讼法在我国法律体系中具有举足轻重的地位。法律如何规范警察权,如何处理警察权力与公民权利之间的关系,在一定意义上成为界分“警察国”与“法治国”的重要标志。《人民警察法》1995年由第八届全国人大常委会第十二次会议通过,同年付诸实施。2012年第十届全国人大常委会第二十九次会议对其作了修改,将第6条第11项的规定从“对被判处管制、拘役、剥夺政治权利的罪犯和监外执行的罪犯执行刑罚,对被宣告缓刑、假释的罪犯实行监督、考察”改为“对被判处拘役、剥夺政治权利的罪犯执行刑罚”,该修改缩小了警察对已决犯执行刑罚的范围,取消了对被宣告缓刑、假释的罪犯实行监督、考察的职责。尽管与人民警察法密切相关的《刑事诉讼法》在1979年颁布以后,经过了1996年和2012年两次大的修改,但人民警察法并未进行相应修改。2016年12月1日,公安部公布了《人民警察法》(修订草案稿)(以下简称修订草案稿),向全社会公开征求意见。如何修改《人民警察法》遂成为一个公共话题,受到广泛关注。在如何修改《人民警察法》的讨论中,《人民警察法》与其他法律如《宪法》《治安管理处罚法》《行政强制法》《刑事诉讼法》

《刑法》《公务员法》等的关系成为重要议题,¹本文仅就人民警察法与刑事诉讼法的衔接问题进行初步探讨。

一、《人民警察法》与《刑事诉讼法》的关系

从名称上看,《人民警察法》与《法官法》《检察官法》《律师法》《公务员法》一样,其性质应当属于组织法。现行《人民警察法》主要规定了警察的职权、义务与纪律、组织管理、警务保障、执法监督、法律责任等内容。在学术界,关于《人民警察法》的定位存在争议,焦点是:《人民警察法》是组织法还是行为法,抑或两者兼而有之。有学者认为,《人民警察法》兼顾了警察职权法、警察组织法、警察行为法、警察责任法等各个方面²;还有学者认为,《人民警察法》调整警务活动的社会关系,规范警察权的基本内容,是人民警察法律法规体系中的基本法³。另有观点认为,《人民警察法》应属公务员法的一部分,应将其定位在规范警务人员范围,规范警务人员管理,不要涉及警察组织(警察机关)。⁴

在我国,目前已有《检察官法》和《人民检察院组织法》,《法官法》和《人民法院组织法》,但是仅有《人民警察法》,却无《公安机关组织法》。这种立法状况在某种程度上是由“一府两院”的国家权力架构以及公、检、法系统内部的上下级

1 参见孙振雷:《〈人民警察法〉修改应当处理好三个基本关系》,载《江西警察学院学报》2017年第1期;高文英:《〈人民警察法〉修改若干问题浅析》,载《江西警察学院学报》2017年第1期。

2 参见高文英:《〈人民警察法〉修改若干问题浅析》,载《江西警察学院学报》2017年第1期。

3 参见惠生武:《警察法律体系的基本法》,载《江西警察学院学报》2017年第1期。

4 参见惠生武:《警察法律体系的基本法》,载《江西警察学院学报》2017年第1期。

之间、机构与人员之间的关系所决定的。根据我国《宪法》和《刑事诉讼法》的规定，法检“两院”为司法机关，分别依法独立行使审判权、检察权；法院独立为审级独立，检察院独立则为系统独立。在法院内部，强调“审理者裁判，裁判者负责”；在检察院内部，强调要处理好“检察一体”与“检察官独立”的关系。正因如此，才有了法检“两院”机构法与人员法的分立。而公安部在“一府”（国务院）之下，公安系统内部是上命下从的行政关系，并不强调警察依法独立行使职权，因此出现了机构法与人员法的合一。无论现行《人民警察法》还是修订草案稿，均规定了警察权与警务人员的管理，是警察机构法与人员法的统一。

在现行《人民警察法》中，规范主体主要为“公安机关的人民警察”，但在多处条文中出现了以“公安机关”为规范主体，甚至还出现了“人民警察机关”的表述（第44条、第46条）。修订草案稿中明确肯定了双重主体，规定“为了规范和保障公安机关及其人民警察依法履行职责、行使权力，加强对人民警察的监督，建设高素质的人民警察队伍，根据宪法，制定本法”（第1条）。修订草案稿的内容包括公安机关及其警察的职责和权力、机构管理和人员管理、警务保障和职业保障、执法和监督、法律责任等。由于在人民警察法中不仅规定了警察机构和人员，而且规定了警察的执法和监督，因此有学者将其视为警察组织法与行为法的合一。也有学者认为，由于《人民警察法》总体上属于组织法，不宜在《人民警察法》中进行刑事诉讼法之外的授权，因而建议制定一部单独的《警察职权行为法》，对公安机关的行政执法与刑事侦查行为进行统一的规范与授权。⁵

《刑事诉讼法》是规范刑事诉讼活动的法律，

其性质属于刑事程序法。在《刑事诉讼法》中，规定了公安机关的职权、公安机关与法检的关系、公安机关应当遵循的诉讼原则、侦查人员的回避、收集证据、强制措施采用、立案和侦查、侦查人员出庭作证、执行刑罚、特别程序等与人民警察法相关的内容。《刑事诉讼法》与《人民警察法》一样，也规定了双重主体——公安机关和侦查人员，不同之处在于，《刑事诉讼法》所涉条文更多时候规范的主体为“公安机关”，少数条文规范的主体为“侦查人员”。

从内容上看，《人民警察法》与《刑事诉讼法》之间形成了交叉和互补关系。公安机关（警察）承担着行政执法和刑事侦查的双重职责，在刑事侦查方面，《人民警察法》与《刑事诉讼法》均规定了公安机关的侦查权及其具体内涵、行使原则等，只是详略不一，规范重点有别。警察行使刑事侦查权，遵循法律保留原则、人权保障原则、比例原则、正当程序原则，⁶这些原则应当在《人民警察法》和《刑事诉讼法》中同时加以体现。《刑事诉讼法》对公安机关和侦查人员的刑事管辖权、回避、立案、取证、采取强制措施（包括拘传、取保候审、监视居住、拘留、逮捕等五种）和其他侦查措施（包括讯问犯罪嫌疑人、询问证人、勘验检查、搜查、查封扣押物证书证、鉴定、技术侦查措施、通缉等八种）作了详细规定，《人民警察法》中仅作了简要规定；《人民警察法》中规定了在行政执法与刑事侦查中通用的一些措施，如强行带离现场、盘问、使用武器、使用警械、优先使用交通工具等，构成了对《刑事诉讼法》的补充。

在法律体系中，《人民警察法》与《刑事诉讼法》属于相互关联的法律。在《人民警察法》和《刑事诉讼法》的修改过程中，需要注意处理

5 参见刘方权：《“两面一体”：公安行政权与侦查权关系研究》，载《法学论坛》2008年第4期。

6 参见刘茂林：《论警察权的合宪性控制》，载《法学》2017年第3期。

好二者的衔接问题,使两法在规范公安机关刑事侦查权方面形成立法精神一致、重点规范统一、具体内容互补的立法格局。

二、《刑事诉讼法》修改对《人民警察法》的影响

1979年《刑事诉讼法》经过1996年的修改,初步改变了“重打击,轻保护”的刑事诉讼格局;经过2012年的修改,进一步加强了刑事诉讼中的人权保障。1996年《刑事诉讼法》修改,与《人民警察法》相关的内容主要包括:指导思想的调整、确立未经人民法院依法判决不得确定有罪原则、加强人民检察院的法律监督、调整侦查管辖与自诉案件范围、扩充被追诉人的辩护权、加强对被害人的权利保护、完善强制措施制度等。2012年《刑事诉讼法》修改,与《人民警察法》相关的内容主要包括:对任务和基本原则的修改、加强对辩护律师诉讼权利的保护、扩大法律援助的范围、确立非法证据排除规则、规定讯问时的录音录像制度、规定讯问必须在看守所进行、规定技术侦查和秘密侦查措施、保障证人出庭作证、建立专门的未成年人犯罪案件诉讼程序、规定公诉案件的当事人和解程序、完善死刑案件诉讼程序、规定对实施暴力行为的精神病人的强制医疗程序、规定社区矫正制度等。

尽管两次《刑事诉讼法》修改所涉诸多条文均与公安机关刑事侦查有关,但是,《人民警察法》并未进行相应修改,这导致现行《人民警察法》的规定总体上滞后于《刑事诉讼法》。对比《人民警察法》与《刑事诉讼法》的相关条文,可以看到其中的差异,择其要者,说明如下:

第一,关于立法目的和任务的规定。1996年《刑事诉讼法》第1条中有“保障国家和社会公共安全,维护社会主义社会秩序”的表述,《人民警察法》第1条中的相关表述为“维护国家和社会治安秩序”,少了“社会公共安全”,且“社会治安秩序”的外延小于“社会秩序”。

2012年《刑事诉讼法》在第2条中增加了“尊重和保障人权”的规定,但《人民警察法》中未能予以规定。

第二,关于犯罪嫌疑人与被告人的称谓。1996年《刑事诉讼法》第12条规定“未经人民法院依法判决,对任何人都不得确定有罪”,为了体现这一原则,修改后的刑事诉讼法区分了犯罪嫌疑人和被告人两个称谓,刑事诉讼中的被追诉人在公安机关侦查、人民检察院审查起诉阶段,称为犯罪嫌疑人;在人民检察院向人民法院提起公诉之后,称为被告人。但《人民警察法》第22条中却出现了“刑讯逼供或者体罚、虐待人犯”的规定,“人犯”的称谓明显有违无罪推定的精神。

第三,关于强制措施与侦查措施的规定。2012年《刑事诉讼法》中区分了限制被追诉人身自由的五种强制措施和八种其他侦查措施;而《人民警察法》第12条规定:“为侦查犯罪活动的需要,公安机关的人民警察可以依法执行拘留、搜查、逮捕或者其他强制措施”。这里将“强制措施”作为一个统合性概念,其内涵包括刑事诉讼法规定的强制措施和其他侦查措施,一般统称为“强制性措施”。

第四,关于技术侦查的规定。2012年《刑事诉讼法》增加了关于技术侦查的规定,即“公安机关在立案后,对于危害国家安全犯罪、恐怖活动犯罪、黑社会性质的组织犯罪、重大毒品犯罪或者其他严重危害社会的犯罪案件,根据侦查犯罪的需要,经过严格的批准手续,可以采取技术侦查措施”(第148条)。《人民警察法》第16条规定,“公安机关因侦查犯罪的需要,根据国家有关规定,经过严格的批准手续,可以采取技术侦查措施”,缺少了对案件范围的限制,并且“技术侦查”与“技术侦查”概念使用不统一。

第五,关于对精神病人采取保护性约束措施的规定。2012年《刑事诉讼法》第284条规定,“实施暴力行为,危害公共安全或者严重危害公民人身安全,经法定程序鉴定依法不负刑事责任的精神

神病人，有继续危害社会可能的，可以予以强制医疗”；第 285 条规定，“对实施暴力行为的精神病人，在人民法院决定强制医疗前，公安机关可以采取临时的保护性约束措施”。《人民警察法》第 14 条规定，“公安机关的人民警察对严重危害公共安全或者他人人身安全的精神病人，可以采取保护性约束措施”，对精神病人缺少了“实施暴力行为”的限制；对保护性约束措施缺少了“临时性”的限制。

除了上述差异之外，1996 年和 2012 年《刑事诉讼法》修改还增加了不少《人民警察法》中没有规定的新内容，这些新内容能否为《人民警察法》所吸收以及如何吸收，学术界未能展开深入的讨论，《刑事诉讼法》的大幅度修改并未带来《人民警察法》的相应修改。

三、修订草案稿中与《刑事诉讼法》相关的规定

现行《人民警察法》仅有 52 条，修订草案稿条文增至 109 条，体现了对人民警察法大幅度的修改。修订草案稿的起草者注意到《人民警察法》与《刑事诉讼法》的协调问题，尽可能减少和消除了人民警察法与刑事诉讼法不一致的现象，并且吸收了《刑事诉讼法》的若干规定，但修订草案稿在立法技术上并不成熟，在内容上尚需进一步斟酌。具体表现在：

第一，关于立法目的的规定。修订草案稿第 1 条规定：“为了规范和保障公安机关及其人民警察依法履行职责、行使权力，加强对人民警察的监督，建设高素质的人民警察队伍，根据宪法，制定本法。”《人民警察法》既是授权法，也是控权法，对警察权进行实体和程序控制，此含义并非“加强对人民警察的监督”所能完全涵盖，

而在“规范公安机关及其人民警察依法履行职责”的表述中，“规范”与“依法”同义重复，且含义模糊。《法官法》和《检察官法》均将“保障司法公正”作为立法目的，《人民警察法》应作类似规定。

第二，关于人民警察的概念。修订草案稿第 2 条第 2 款规定，“本法所称人民警察，是指公安机关中依法履行治安行政执法和刑事司法职能且被授予人民警察警衔的工作人员”；第 93 条第 2 款规定，“公安机关在具有刑事司法属性的侦查人员中，实行主办侦查员制度”。对于上述规定，学术界存在争议，争议的来源于 2012 年刑事诉讼法的修改。2012 年《刑事诉讼法》第 46 条规定：“辩护律师在执业活动中知悉委托人或者其他人员，准备或者正在实施危害国家安全、公共安全以及严重危害他人人身安全的犯罪的，应当及时告知司法机关。”第 115 条规定：“当事人和辩护人、诉讼代理人、利害关系人对于司法机关及其工作人员有下列行为之一的，有权向该机关申诉或者控告：（一）采取强制措施法定期限届满，不予以释放、解除或者变更的……受理申诉或者控告的机关应当及时处理……”上述条文中的“司法机关”结合条文内容看，应当解释为包括公安机关，尤其是第 115 条的规定，这是《刑事诉讼法》中首次出现将公安机关视为司法机关的表述。在 2012 年《刑事诉讼法》修改过程中，有宪法学者明确指出“公安不是司法机关”“公安是行政部门”“按宪法规定，国家行政机关下属的担负‘公安’职能的组织，不论被称为‘公安机关’还是‘公安部门’，在立法划分上都不能归类于‘司法机关’，只能归类于‘国家行政机关’”。⁷但该意见没有被立法机关采纳。《刑事诉讼法》修改引发的争议延伸到了《人民警察法》的修改

7 童之伟：《刑法修改，搞准公安的宪法定位》，载《南方周末》2011 年 9 月 2 日。

之中,有学者指出:“把人民警察中的侦查人员直接表述为具有司法属性,而且混淆刑事和司法概念,笼统地称为具有刑事司法属性,是不科学、不专业的。”⁸“警察是否具有司法性质的争论在学术界和实务界依然存在,特别是目前进行的公安体制改革和司法改革,将会使这种争论进一步深化。”⁹公安机关属于政府部门,在世界范围内,没有将公安或者警察部门列入司法机关的做法。

第三,关于公安机关的任务。修订草案稿第3条规定:“公安机关的任务是维护国家安全和公共安全,维护社会治安秩序和社会稳定,保护公民、法人和其他组织的合法权益,保护公共财产,预防、制止、查处和惩治违法犯罪活动。”与现行《人民警察法》第2条相比,增加了“维护公共安全”的内容,与刑事诉讼法的相关规定基本保持一致,但是其中出现了一些有争议的表述:如未用“社会秩序”替代“社会治安秩序”;“社会稳定”非法言法语,且与“社会秩序”含义存在交叉;“保护公民、法人和其他组织的合法权益”与“保护公共财产”含义存在交叉,且未能考虑与刑事诉讼法的协调,刑事诉讼法中的相关表述为“保护公民的人身权利、财产权利、民主权利和其他权利”。

第四,关于公安执法应当遵循的原则。修订草案稿规定了公安执法应当遵循的若干原则,包括专群结合原则、法治原则、权力行使适度原则等,这些原则在刑事诉讼法中也有规定或者体现。

(1)专群结合原则。《刑事诉讼法》规定,公安司法机关进行刑事诉讼,“必须依靠群众”(第6条);“必须保证一切与案件有关或者了解案情的公民,有客观地充分地提供证据的条件,除特殊情况外,可以吸收他们协助调查”(第50

条)。修订草案稿第6条对专群结合原则的表述为:“公安机关必须坚持专门工作与群众路线相结合,健全社会治安组织动员机制,实行社会治安群防群治,推动社会治安社会化治理。人民警察必须保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,全心全意为人民服务。”这样的立法表述带有浓厚的“政策入法”色彩,法律的规范性、可操作性明显不足。

(2)法治原则。修订草案稿第7条规定:“人民警察必须以宪法法律为行为准则,尊重和保障人权,严禁滥用、超越权力。人民警察实施限制人身自由的强制措施和处罚,应当严格遵守法律规定的条件和程序。”《刑事诉讼法》中的相关规定为:公安机关进行刑事诉讼“必须严格遵守本法和其他法律的有关规定”(第3条);“对于一切公民,在适用法律上一律平等,在法律面前,不允许有任何特权”(第6条);“侦查人员必须依照法定程序,收集能够证实犯罪嫌疑人、被告人有罪或者无罪、犯罪情节轻重的各种证据”(第50条)。《刑事诉讼法》强调了公安机关及其侦查人员严格守法、平等适用法律的义务和客观性义务,将“尊重和保障人权”作为任务加以规定。修订草案稿将“尊重和保障人权”作为法治原则的组成部分;未强调警察平等适用法律和客观性义务;忽略了采取强制措施之外实施其他侦查行为也应遵守法律规定的条件和程序;“严禁滥用、超越权力”的表述不严谨,且与“必须以宪法法律为行为准则”含义存在交叉。可见,修订草案稿的规定未能准确、完整地体现法治原则的内涵。

(3)权力行使适度原则。该原则又称比例原则。尽管我国学者在理论上肯定比例原则¹⁰,

8 孙振雷:《〈人民警察法〉修改应当处理好三个基本关系》,载《江西警察学院学报》2017年第1期。

9 高文英:《〈人民警察法〉修改若干问题浅析》,载《江西警察学院学报》2017年第1期。

10 参见秦策:《刑事程序比例构造方法论探析》,载《法学研究》2016年第5期。

但是《刑事诉讼法》并未将比例原则规定为基本原则。两次《刑事诉讼法》修改在一定程度上体现了比例原则的精神，但根据各项强制措施与侦查行为的具体特点，确立有针对性的比例审查标准的努力才刚刚起步。修订草案稿明确规定了警察权力行使适度原则，走在了《刑事诉讼法》的前面，应当予以肯定。

第五，关于公安机关的职责范围。修订草案稿第12条规定了公安机关的23项职责，其中第1项“预防、制止和侦查犯罪活动”、第2项“羁押、监管犯罪嫌疑人和被告人，执行刑罚，执行强制医疗”与刑事诉讼法相关。关于侦查的对象，刑事诉讼法中有“刑事案件”（第3、18、113条）、“犯罪行为”（第2条）、“犯罪”（第148条）等表述，现行《人民警察法》和修订草案稿使用了“犯罪活动”一词，与刑事诉讼法的规定不符。2012年《刑事诉讼法》将“看守所”作为独立主体（第37、83、91、116、253—255、257条），与“公安机关”“侦查人员”相区分；是否将看守所从公安机关主管转为司法行政机关主管，是看守所法起草过程中的重大争议问题。修订草案稿将“羁押、监管犯罪嫌疑人和被告人”作为公安机关的职责，与刑事诉讼法规定的内在精神存在冲突，该问题须与看守所法的立法一并予以考虑。根据《刑事诉讼法》第288条的规定，强制医疗由“强制医疗机构”执行而非由“公安机关”执行，修订草案稿规定由公安机关执行强制医疗，与刑事诉讼法的规定不符。

第六，关于人身检查与生物信息采集。《刑事诉讼法》第130条规定：“为了确定被害人、犯罪嫌疑人的某些特征、伤害情况或者生理状态，可以对人身进行检查，可以提取指纹信息，采集血液、尿液等生物样本。犯罪嫌疑人如果拒绝检查，侦查人员认为必要的时候，可以强制检查。检查妇女的身体，应当由女工作人员或者医师进行。”修订草案稿第24条规定：“人民警察可以检查违法犯罪嫌疑人的身体，采集其面部肖像、

指纹、声纹、虹膜图像等个体识别信息和血液、唾液、尿液、毛发等生物样本。违法犯罪嫌疑人拒绝检查、采集的，可以强制检查、采集。”与《刑事诉讼法》的规定相比，修订草案稿缺少了实施人身检查的限制性条件，如检查的目的在于“为了确定犯罪嫌疑人的某些特征、伤害情况或者生理状态”、强制检查应受“必要性”条件限制、检查妇女身体时的特殊要求等。

第七，关于人民警察的职业纪律。修订草案稿第62条对人民警察的职业纪律作了规定，共有13项，其中大部分内容与刑事诉讼法相关，如人民警察不得“泄露国家秘密、警务工作秘密、商业秘密和个人隐私”，不得“弄虚作假，隐瞒案情，包庇、纵容违法犯罪活动”，不得“刑讯逼供或者体罚、虐待违法犯罪嫌疑人、被监管人”，不得“非法剥夺、限制人身自由，非法检查、搜查人身、物品、场所”，不得“敲诈勒索，索取、收受贿赂或者接受当事人及其代理人的请客送礼”等。上述个别规定尚待完善，如修订草案稿仅规定了警察不得包庇、纵容违法犯罪，但警察也可能通过“伪造证据、隐匿证据或者毁灭证据”（《刑事诉讼法》第52条）诬陷他人、枉罚无辜；刑事诉讼法中规定“侦查人员不得接受当事人及其委托的人的请客送礼”（第29条），其中“委托的人”的范围大于修订草案稿规定的“代理人”。

第八，关于执法和监督的规定。修订草案稿第五章对人民警察严格依法履职，证据收集，尊重和保障人权，办案区域，执法公开，对报案、控告、举报的处理，表明身份和告知，回避，执法责任，上级监督，外部监督，督察制度以及投诉委员会等问题作了规定。该部分存在的主要问题是：其一，与其他部分的规定存在重复。如第85条有关严格依法履职的规定与第3条、第7条的规定基本重复；第87条有关尊重和保障人权、严禁体罚、虐待行为的规定与第7条、第62条的规定部分重复。从内容上看，关于执法的规定多为义务性规定（正向规定，表述为“应当”），

而人员管理部分的“执业纪律”也为义务性规定（反向规定，表述为“不得”），《人民警察法》修改需要妥善处理两部分内容之间的关系。其二，部分规定与《刑事诉讼法》的规定存在不一致现象。如关于证据收集，刑事诉讼法强调要依法、全面收集证据，保障供述的自愿性，修订草案稿未参照刑事诉讼法规定“必须依照法定程序”收集证据，也未规定“不得强迫任何人证实自己有罪”；关于回避，与《刑事诉讼法》第28条的规定相比，修订草案稿第92条未明确规定“自行回避”，申请回避的主体从“当事人及其法定代理人”改为了“当事人或者其法定代理人”。

四、警察行政执法与刑事侦查的关系

《人民警察法》同时对警察的行政执法和刑事侦查活动进行规范，而《刑事诉讼法》仅对公安机关的刑事侦查活动进行规范。在我国现行法律框架下，警察的行政执法权与刑事侦查权被视为两种不同性质的权力，但实践中两种权力往往混合行使，形成了交叉错位的现象。其原因主要在于：第一，一些行政执法行为（如身份证件查验，盘问，交通工具拦停检查，对公共场所的技术监控，交通、现场和网络管制等），对于实现刑事侦查的目标，往往具有重要意义。第二，《刑事诉讼法》对于强制性措施的使用，规定了严格的限制条件，难以灵活应对侦查实践中紧急情况等复杂情况的需要。第三，《人民警察法》所规定的盘查、传唤、检查等措施，与《刑事诉讼法》规定的拘留、拘传、搜查等措施相比，在便捷性方面存在明显优势，公安机关因此将其作为侦查的辅助性手段。第四，公安机关在实际操作中有

时不易区分“违法行为”与“犯罪行为”，并在此基础上分别采取调查措施或侦查措施。¹¹

实践中，警察将行政执法权和刑事侦查权相互替代使用的现象较为严重。“根据自身利益选择适用行政程序和刑事侦查权限，以滥用行政强制措施替代程序较为严格的侦查手段并规避侦查监督，或为追求执法利益将刑事犯罪转化为行政处罚放纵犯罪，甚至会在行政执法活动中制造‘妨碍公务’的案件事实将行政案件转为刑事程序，均是警察权滥用的突出表现。”¹²针对上述现象，有学者建议借鉴日本等国行政警察与司法警察分立的模式，将警察的行政职权与刑事职权（侦查）交由不同的警察机关行使。¹³但是，无论是行政警察还是司法警察，都面临对同一行为属于违法行为还是犯罪行为的判断。在行为事实的认定方面，二者的职权行使没有太大的差异；除了特别明显的行为危害结果，对行为危害性的区分权掌握在警察手中，这样也就难以避免权力交替使用现象。对两种权力交叉错位所引起的紧张关系，可以通过强化检察监督予以缓解，因为检察机关的介入有助于对警察的裁量权进行控制。¹⁴

我国实践中出现的警察权滥用现象，还与《人民警察法》对于盘查、路检等措施缺乏严格规制有关。盘查是公安机关对于可疑人员和可疑场所临时进行拦阻、盘问、检视、检查的行为，由于在盘查过程中一些强制性手段的运用将给公民基本权利造成不可避免的干预，因此，对盘查从启动到执行必须实行严格的条件和程序控制，同时还应给权利受到违法盘查侵犯的当事人提供救济。¹⁵与现行《人民警察法》相比，修订草案稿对于盘查的条件和程序作了较为严格的限制，如规定继

11 参见刘方权：《“两面一体”：公安行政权与侦查权关系研究》，载《法学论坛》2008年第4期。

12 刘茂林：《警察权的现代功能与宪法构造难题》，载《法学评论》2017年第1期。

13 参见陈兴良：《限权与分权：法治视野下的警察权》，载《法律科学》2002年第1期。

14 参见刘茂林：《警察权的现代功能与宪法构造难题》，载《法学评论》2017年第1期。

15 参见万毅：《论盘查》，载《法学研究》2006年第2期。

续盘查要经过公安派出所或者县级以上公安机关负责人批准；对于弱势群体（怀孕的妇女、未成年人、老人）继续盘查时间不超过4小时；对于批准继续盘查的，除无法通知的情形外，应当立即通知其家属或者其所在单位。但是，修订草案稿对于盘查的实质要件和强制力缺乏严格限制，最长可达48小时的规定在严厉程度上超过了作为刑事强制措施的拘传。

修订草案稿增加了关于路检的规定，即“人民警察对于危害公共安全、人身安全，或者认为与违法犯罪有关的交通工具，有权予以拦停检查；对于有吸食毒品或者饮酒嫌疑的驾驶人员，可以进行毒品检测或者酒精浓度测试。驾驶人员和乘客应当服从人民警察的指令”（第23条）。根据域外的做法，路检若是为了进行证件检查，无须进行严格的条件和程序控制；路检若是为了进行毒品检测或者酒精浓度测试，对驾驶人的隐私及自由侵犯较为严重，需要有明确的法律授权；路检若是为了搜查犯罪嫌疑人或寻找被害人，则需警察有相当理由相信交通工具内藏有犯罪嫌疑人或被害人。¹⁶ 修订草案稿关于路检的规定基本上为授权性规定，缺乏具体条件的限制，在实践中警察可能以路检替代刑事搜查。

五、公安改革与《人民警察法》和《刑事诉讼法》的修改

目前公安改革正在进行中。2015年2月，中央深化改革领导小组（以下简称中央深改组）通过了《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》及相关改革方案；2016年5月，中央深改组通过了《关于深化公安执法规范化建设的意见》。上述改革文件提出了完善公安执法权力运行机制的要求，要求构建完备的执法制度体系、规范的执法办案体系、系统的执法管理体系、实

战的执法培训体系、有力的执法保障体系，实现执法队伍专业化、执法行为标准化、执法管理系统化、执法流程信息化，保障执法质量和执法公信力不断提高。

公安改革所采取的诸多举措中，与《人民警察法》和《刑事诉讼法》相关的举措主要有：探索实行受案立案分离和立案归口管理制度；深化执法公开，落实执法告知制度；完善适应证据裁判规则要求的证据收集工作机制；完善严格实行非法证据排除规则和严禁刑讯逼供、体罚虐待违法犯罪嫌疑人的工作机制；建立健全讯问犯罪嫌疑人录音录像制度和违法犯罪嫌疑人辩解、申诉、控告认真审查、及时处理机制；完善侦查阶段听取辩护律师意见的工作制度；规范查封、扣押、冻结、处理涉案财物程序，实行涉案财物集中管理；完善执法责任制，健全执法过错纠正和责任追究制度，建立冤假错案责任终身追究制；探索建立主办侦查员制度，落实办案质量终身负责制。

修订草案稿适应公安改革的新形势，对执法公开、执法告知、证据收集、办案区域、执法责任、主办侦查员制度等作了规定。其中一些问题有待进一步研究，如怎样处理执法公开与侦查秘密原则之间的关系；证据收集除了重复刑事诉讼法的规定外，还应体现哪些改革新进展；责任追究制应当如何构建；主办侦查员制度是否应当写入立法等。

新一轮的司法体制改革凸显了对《刑事诉讼法》进行再修改的必要性。公安改革是司法体制改革的组成部分，公安改革中与刑事诉讼法相关的一些内容，如完善证据收集工作机制、严格实行排除非法证据规则的工作机制、对违法犯罪嫌疑人辩解、申诉、控告的审查处理机制、侦查阶

16 参见王兆鹏：《路检、盘查与人权》，台湾元照出版有限公司2003年版，第172—175页。

段听取辩护律师意见的工作制度、查封、扣押、冻结、处理涉案财物程序等，在刑事诉讼法再修改时，应当注意总结经验，将其中一些成熟的做法纳入刑事诉讼法。

六、结语

公安部公布《人民警察法》（修订草案稿），引发社会各界对警察权如何进行规制的关注。“警察权是以保障国家、社会和个人安全为目标，以威胁性暴力为后盾的国家权力，也是对公民权利最具威胁性的国家权力。”¹⁷在《人民警察法》中，除了规范警察机构和人员的管理和保障之外，还须对警察的权力和义务进行规范。在刑事侦查领域，《人民警察法》和《刑事诉讼法》的规定形成了交叉和互补的关系。

1979年《刑事诉讼法》经过了1996年和2012年两次修改，在规范公安机关的刑事侦查权、保障人权方面取得了显著的进步。与之密切相关的《人民警察法》却并未进行相应的修改，导致《人民警察法》规定滞后。公安部起草的修订草案稿

减少了《人民警察法》与《刑事诉讼法》不一致的现象，吸收了修改后的《刑事诉讼法》的若干规定，但仍然存在不完善之处，不仅体现在具体内容上，而且体现在立法技术上。警察是否具有刑事司法属性、公安机关是否应当承担羁押被追诉人的职责，成为《人民警察法》修改中争议颇大的两个问题。

在我国现行法律框架下，警察的行政执法权与刑事侦查权被视为两种不同性质的权力，但在实践中往往混合行使、交替使用。为了防止警察权滥用，需要加强检察监督，同时需要对盘查、路检等易被混用的措施进行较为严格的规范。公安改革使得对《人民警察法》和《刑事诉讼法》进行修改的必要性增加，对于一些可复制、可推广的改革经验可上升到立法层面加以肯定。

总体而言，《人民警察法》与《刑事诉讼法》的关系从各自的任务、原则、制度、程序等方面均有待进一步理顺，以利于其形成合力，共同服务于打击违法犯罪、保障公民人权，维护社会秩序的立法目的。■

17 刘茂林：《论警察权的合宪性控制》，载《法学》2017年第3期。