警察执法力量介入度刍议

卢雪澜

(中国人民公安大学, 北京　100038)

**摘要：**由于警察职能的多样性、法律法规规定的滞后性及社会动态发展的复杂性，法律法规难以穷尽对警务活动的规定。警察面临繁杂的警务活动时，常常在法律法规未详尽规定处，难以衡量执法力量介入程度、采取适当的处置方式，因而陷入执法困境。其深层次原因在于警察执法力量介入度的问题尚无合理、完善的理论分析和法律法规指导。从警务实践的角度入手来分析警察执法力量介入的领域以及介入度的衡量方式对这一难题的化解具有重大意义。

**关键字：**警务实践；指他性；危害性；介入度

**作者简介：**卢雪澜，中国人民公安大学（北京，100038）2015级治安学在读研究生，女，1993年4月，研究方向为治安学。

数十年来，“延安黄碟案”、“超级玛丽组合案件”等负面涉警案件频发，警察执法处置不当行为长期饱受诟病，如何解决这个实践中的难题，理论界始终没有得以系统解决的实质突破。近年来的一些警察现场执法不当行为更是成为舆论关注的焦点。这些问题的出现从本质上说，是警察在面对繁杂的警务实践时的执法力量介入度问题。警察执法力量介入度一直是法学界和警务实践方面的难题，本文拟从警务执法实践的角度入手分析警察执法力量介入度及衡量方式，以期对警务实践有所裨益。

## 一、警察执法力量介入的价值取向与衡量方式

由于警察职能的多样性、法律法规规定的滞后性及社会动态发展的复杂性，法律法规难以穷尽对警务活动的规定。警察在履行职责过程中，需要介入众多法律法规尚未详尽规定的领域并且在紧急情况下自由裁量、运用强制力规制侵害社会秩序的行为。但是，正如诺齐克等学者所担忧的，公权力具有与生俱来的弱点——运用不当将对个人权利构成致命威胁。警察权作为强制力最强的公权力之一，规制公民超过阈值的不当行为时，应当注意权力行使的边界和方式，把握好执法力量介入的价值取向和衡量方式。

## （一）警察执法以社会秩序稳定为价值取向

法学界学者认为，警察作为执法者，其介入度应严格按照法律法规规定执行，以法律所追求的正义、自由、秩序这三个价值作为衡量方式，而当三者产生冲突时，正义和自由的价值位阶又应当优先于秩序。这样的衡量方式较为复杂多样，在实践中难以把握。而在警务实践中，符合立法精神的一定阈值内动态稳定的社会秩序才是警察执法首要的价值追求。不同领域学科的价值取向存在矛盾是一种常态，但从本质上来看，二者并不矛盾，都强调了秩序的价值，只是在是否应当将其作为首要价值追求的问题上存在争议。如何衡量执法力量介入度是实践层面上的问题，在上述价值冲突过程中，警务实践理论的追求更具有导向性，更符合实际需求，也更易操作。

从哲学的角度来看，上述矛盾冲突的焦点就是执法的价值取向问题，所谓价值是客体对主体需求的满足的衡量尺度，客体在满足主体需求过程中以价值规范和指导其行为。为厘清警察执法介入度，应当先明确何为警察执法所要达到的秩序。治安价值论认为“社会秩序的稳定和失序都有范围和程度的区别, 有一定的阈值。在一定的界限内, 社会秩序出现某些方面、某些程度的失序现象并不意味着整个社会秩序已经失去稳定, 而只能看作是一种扰动、一种不稳定因素。但是, 当失序现象超过了一定的阈值, 法律、道德乃至风俗习惯的规范对社会成员已基本上失去制导作用时, 整个社会秩序的稳定就被破坏。” [1]因而，警察执法力量介入所要达到的价值就是在一定阈值内动态稳定的社会秩序，而其介入度也应根据失序现象对社会秩序的破坏程度和对他人的影响程度，而非呆板地根据法律条文不应为亦为而对法律空白处应为而不为。

## （二）警察执法介入的领域及衡量方式

影响到警察执法介入度的另一个问题就是其作用领域的问题。在警务实践中，警察执法力量介入一定的领域用以规制对社会秩序侵害超过阈值的行为。而在社会生活中，警察被赋予较多职能，警务活动涉及的领域较为繁杂，难以穷尽列举。综合分析警察执法力量介入的各类案件，笔者将其介入领域的抽象分析，初步总结出人为性、指他性和危害性三个方面特征，具体阐述如下。

首先是人为性，即侵害社会秩序的这一行为是需要涉及人这一因素且是由人作用而产生的。纯粹的自然事件是非人为性的，若其不涉及人这一因素且不对人产生作用，则不会对社会秩序造成影响，那么警察执法力量就无需介入。因而，警察执法力量所介入的是人为的、作用于人的，对社会秩序造成超过阈值侵害的具体事件，以人为性为必要条件，这一点警察执法力量介入时较易把握。其次是指他性，即侵害社会秩序的行为是指向他人而非指向自己或某些情况下的家庭、组织内部，造成的后果是对社会秩序的侵害达到警察执法力量应介入的程度。警察执法为实现社会秩序稳定这一价值的实现，并不意味着社会秩序不稳定或有此潜在危险性时，警察执法力量均可介入。如果该行为对社会秩序的侵害未超过一定阈值，单纯指向行为人自身或者对此行为在可接受、可自行解决的家庭、组织内部，则应当尊重市民社会的基本理念,警察执法时应遵守 “私生活自由原则”与“不介入私权争执原则”，不轻易介入。最后是危害性，即公民行为具有导致社会失序的侵害性和紧迫性。“决定警察权力配置的根本因素在于公共秩序和个人自由之间的矛盾运动关系”，[2]当公民行为侵害性和紧迫性超过一定阈值，对社会秩序具有较高的危害性，此时，警察执法力量亟需根据具体情况，在一定程度上剥夺行为人的个人自由、规制其行为，使其恢复可控制的阈值。而当公民行为不具有导致社会失序的侵害性和紧迫性时，则可将其行为视为“在一定的界限内, 社会秩序出现某些方面、某些程度的失序现象” [3]，警察执法力量可进行“消极保护”,监督该行为人在一定阈值内活动，一旦具有超过阈值的危害性时，再加以介入、规制。

在分析警察对具体事件的介入程度，可从该事件与作用领域的相关性程度分析。综合警察执法介入作用的领域特征，为警察执法力量介入度的衡量方式提供了人为性、指他性、危害性三个视角。上述三个视角中人为性无需根据其程度来区分介入度，真正影响警察执法介入度的是具体事件的指他性程度和危害性程度。

警察执法介入的事件必须满足人为性、指他性、危害性三个特征，纯粹自然的事件警察是不需介入的。自然灾害只有在涉及人并且对人产生作用，才会引发对社会秩序的侵害，此时警察发挥辅助性职能，而非主动介入执法。只有当发生由人引发的、侵害社会公益或他人权利的行为，导致社会失序时，警察执法力量才介入，规制公民行为。反之，则无需介入。那么，在具体警务实践中，人为性是警察执法力量介入的前提条件，是否是人为性事件决定是否应当介入，无需通过其程度来区分介入度，警察执法过程中较易把握。而对于具体事件的指他性和危害性，警察则需要遵循的公权力行使的比例原则的要求，根据具体事件在这两方面特征程度不同，衡量其介入度，在实践中较难把握。然而，现有的理论和实战研究鲜有对警察执法介入度衡量方式的研究和界定，难以为警务实践困境提供有效的价值衡量标准。笔者拟从警务实践的角度，根据具体事件的指他性和危害性程度，初步界定警察执法力量介入度的衡量方式。

## 二、警察执法力量介入度与指他性程度呈正相关关系

警察执法力量介入度与指他性程度呈正相关关系，指他性程度越高，相应的警察执法力量介入度越高，指他性程度越低则相应的执法力量介入度越低。指他性，即侵害社会秩序的行为是指向他人而非指向自身或某些情况下的家庭、组织内部，对他人权益或社会公法益的侵害超过可以控制和容忍阈值的后果。指他性程度不同，本质上是侵害人与受害者的关系亲密程度不同，指他性程度越高，则二者亲密程度越低，指他性程度越低则二者亲密度越高。由于公权力来源于私权利的让渡，只有在私权利之外的领域，公权力才可自由行使其权能。警察执法时，对亲密度越高的、属于公民自治范围的领域越应收敛权力，介入度越低。在此初步根据行为指他性程度将具体事件划分为三类，包括：单纯指向自身的事件，指向一定组织内部的侵害事件，指向非组织内部他人或社会公法益的侵害事件。警察这样根据具体事件的指他性程度区分介入度来执法才能既使对他人侵害程度超过阈值、突破边界的行为得到足够的介入和规制，又能避免因过度介入公民自治领域，侵害公民自治自由、组织内部情感基础和权威信仰和规范等有利于秩序稳定的社会基础。

单纯指向自身的自杀、自残等行为，侵害人即受侵害者，二者亲密度最高，对社会秩序的破坏性最小，此类事件警察执法力量介入度最低。除非该事件突破单纯指向自身的边界，对社会秩序的侵害超过可容忍的阈值，如：公民在公共场合自焚而引发社会秩序紊乱等，否则警察执法力量不应当介入。警察权力的行使应尊重公民私权利，尊重其对自身的身体健康、自由、财富等权利的处分权，只要这类事件对社会秩序没有超过阈值的负面影响，警察执法力量就可以完全不介入。

而指向一定组织内部的侵害行为中（如家暴、公司内部职工冲突、村民内部成员矛盾激化等），侵害人与受害者有一定的亲密关系，警察执法力量则应审慎行使，介入程度较低。警察执法以具体事件突破组织内部边界，对社会秩序的侵害超过可容忍的阈值为介入的节点。对于作为国家暴力机器的警察执法力量，其介入度若未受限制，在组织内部发生一定的影响社会秩序的行为时即可任意介入，虽然可以短时间内控制不稳定因素，但是这种介入会破坏组织内部原本的运行和规制的平衡、有序状态以及组织成员间有利于秩序稳定的感情基础和对内部权威、规范的敬畏，长远来看反而不利于组织内部的有序运行，将给社会失序埋下隐患。因而，对组织内部发生的对社会秩序尚未造成突破阈值后果的事件，应先由组织内部机制和规范来规制和惩戒该行为，从而逐步恢复有条理不紊乱的状态，警察权力不应介入。而对于组织内部机制无规制权力、能力的或者对社会秩序已造成突破阈值的后果的事件，已突破市民自治的边界，警察权力应有较高的介入度来规制该行为，维护社会秩序。

与前两类事件不同，指向非组织内部他人或社会公法益的事件（如危险驾驶、激情故意伤害、非组织内部矛盾冲突等），侵害人与受害者关系亲密度很低，一旦对社会秩序有现实或潜在的可控范围外的侵害，警察执法力量应当最高程度介入，尽快控制社会秩序。在这种情况下，一旦发生侵害行为，由于侵害人与受害人间无相关的组织内部规范和情感基础来规制该行为，若警方在事件初期未及时介入、妥善处理，该行为极易导致使社会失序的重大事件。在此类事件中，除非该侵害行为未导致社会失序的严重后果并且法律法规允许双方协商解决，否则警察均应当采用最高程度的介入力量。

## 三、危害性程度是警察执法力量介入度的决定性因素

与指他性不同，危害性程度是警察执法力量介入度的决定性因素。危害性程度也与警察执法力量介入度成正相关关系，但是相较指他性，危害性程度对介入度的所起作用更大，是决定性因素。危害性是指公民行为具有导致社会失序的侵害性和紧迫性。危害性程度是指具体事件对社会秩序的侵害性程度和紧迫性程度。具体事件侵害性程度高、紧迫性程度高则对社会秩序和公民权利的危害性程度高，一旦对此类事件未加以规制，则极易造成社会失序现象，这决定了警察执法力量应以较高的介入度进行规制。

设想一个事件是指他性程度较高的案件，但是其侵害性和紧迫性程度极低，则该行为对社会秩序的侵害难以超过阈值，那么警察执法力量介入度应较低。相反的，若一个事件的指他性程度极低，但是对社会秩序和公民权利的侵害性和紧迫性很高，如“超级玛丽组合”这样的煤气泄漏致残事件、组织内部发生的故意伤害、故意杀人事件等，都亟需警察以较高的介入度来维护社会秩序与公民权利。 洛克认为紧急情况下的公权力 “并无法律规定, 有时甚至违反法律而依照自由裁处为公众谋福利的行动的权力, 就被称为特权。” [4]社会处于事件的侵害性和紧迫性程度极高的紧急情况决定了公权力介入度极高，甚至到了可以称为特权的地步。

“有许多事情非法律所能规定, 这些事情必须交由握有执行权的人自由裁量, 由他根据公众福利和利益的要求来处理。……因为世间常能发生许多偶然的事情,遇到这些场合, 严格和呆板地执行法律反会有害。” [5]同样的，警察执法力量作为公权力的一种，应当根据事件的侵害性和紧迫性程度来采用不同介入度，侵害性程度越高、紧迫性程度越高则介入度越高。这样的介入度决定方式既能使对社会秩序危害性较大、突破公民自治边界的行为及时得到足够程度的规制，又能避免警察过度介入可由其他政府部门及社会道德、规范等较温和的方式规制，而不必要采取强制性、破坏性力量介入的事件。与警察治理社会秩序追求的一定阈值内的社会秩序相同，医生调理病人身体也是追求一定范围内的健康状态。在某种层面上，医生根据病症的侵害性和紧迫性程度来决定医疗手段与警察执法力量介入度的决定方式有异曲同工之妙。

具体事件的侵害性程度是警察执法力量介入度的决定性因素之一。若具体事件对社会秩序和公民权利的侵害性程度较低，未达到使社会失序的阈值，那么警察执法力量介入度就较低。正如治安价值理论所述，警察所追求的是允在可控范围内的社会秩序稳定，而在某些程度上，失序现象作为扰动因子甚至会为社会发展带来新的发展契机，而这种动态平衡的社会也更具有发展活力和长期动态稳定的可能。治理社会秩序和医生治病的过程是类似的，追求的是在可控范围内的治而不乱。如果病人患有可控的、对人体健康危害性程度较低的小病时，并且此病是在该病人身体承受范围内的伤害，医生一般不会立即运用抗生素、注射等会对人体造成一定损伤的强效药来使病人尽快康复，而是让病人服用缓解病情的、对人体损害较小的药物。甚至在某些情况下，医生不让病人服用任何药物，允许小病去破坏身体原本平衡有序的状态，排出不利于身体健康的毒素，从而使人体获得新的抗体以及更为健康、有序的状态。而警察在处理具体事件时，某行为对社会秩序侵害性程度较低，决定了其采用介入度较低的执法力量。如警方在厦门市民“散步”游行活动（2007年6月1日、2日为抵制“PX”项目落户海沧区）时就采用较低介入度的执法力量。这种和平表达意愿的方式，虽然在一定程度对社会秩序具有侵害性，但是这是在可控范围内、未导致社会失序的行为，甚至是对中国民主政治的发展、政治参与方式多样化等有一定积极意义的扰动因子，对社会秩序侵害性程度较低，决定了警察执法力量介入程度较低。

但是，当具体事件对社会秩序的侵害性程度较高，已经超过或极有可能超过一定阈值，使“法律、道德乃至风俗习惯的规范对社会成员已基本上失去制导作用时, 整个社会秩序的稳定就被破坏” [6]时，警察就亟需采用较高程度的介入力量。这类似于当病人身体患有对人体健康的危害性程度较高的病症时，医生会尽快采用抗生素、注射强效药物甚至手术、化疗等合适的方式去介入来控制病症，以防止其对人体健康产生不可逆的重大伤害。同样的，当具体事件侵害对社会秩序和公民权利的侵害性程度较高时，为了避免超过可容忍阈值的具体事件导致社会失序，警察执法力量应以较高程度的介入度进行规制。即使该事件是法律法规的空白处，警察也应根据立法精神，采用较高强度的执法力量及时介入、规制该事件。

同样的，具体事件的紧迫性程度也是警察执法力量介入程度的决定性因素之一。信奉“自由自发秩序”的哈耶克同样认为“偶尔也会发生这样的情况, 即捍卫整体秩序成了压倒一切的共同目的, 进而无论是地方性的自发自生秩序还是全国范围内的自发自生秩序都不得不暂时被纳入组织系统之中。” [7]在具体事件对社会秩序侵害的紧迫性程度较高时，公权力应被赋予较高的自由裁量权，介入程度较高已是共识。此时，采取有效措施迅速地恢复秩序最为关键,警察执法权受既定程序限制相应降低,对事件介入程度随紧迫性程度提高而逐步提高。反之，在具体事件侵害的紧迫性程度较低时，其导致社会失序的可能性较低，警察则应严格地遵守法律法规的规定，尊重社会道德、习俗、规范等软法的规制作用和其他政府部门职权和公民自治权利，采用较低程度的执法力量介入。与此相似的是，医生对慢性病症的病人和急性病症的病人会采取程度相差较大的医疗手段，如：病人若是急性阑尾炎发作时，医生通常会采取手术的方式来去除病症，使病人尽快恢复健康。而当病人患有慢性阑尾炎时，医生则通常会采取服用药物等保守治疗的方法。这两种情况下，病症对人体造成损害的紧迫性不同决定了医生采用医疗手段对人体的介入程度不同。

## 四、结语

为了清晰地表述具体事件的指他性、危害性程度与警察执法力量介入度的关系，笔者绘制了如下表格：

介入度

指他性

可容忍阈值

0

危害性

图1 介入度变化示意图

在图表中，由于人为性是警察执法力量介入的前提条件，警察根据是否为人为性事件决定是否介入，而非通过其程度来区分介入度，故不作为衡量方式。而与人为性不同，指他性程度与危害性程度的变化对介入度变化起重要作用。如图所示，警察执法力量介入度与指他性程度呈正相关关系，指他性程度越高则介入度越高，指他性程度越低则介入度越低。相较指他性而言，危害性程度与介入度也成正相关关系，但是对介入度的所起作用更大，危害性性程度提高，介入度提高更多，是决定性因素。当具体事件只在指他性或人为性某个因素的作用下，是不会超过可容忍阈值的，警察执法力量不需介入。而具体事件在指他性和危害性两个因素的共同作用下，介入度逐步上升，当其超过可容忍阈值时，警察执法力量应当以相应的介入度来规制行为，维护社会秩序。

警察执法力量介入度在法律法规和理论界上仍有较大的空白，而警务实践中，警察执法面临的具体案件各有不同且新类型的案件频发，难以根据现有规定明确其介入度。笔者从警察执法力量介入领域的特征入手，根据具体事件是否具有人为性以及指他性、危害性程度来衡量警察执法力量介入程度，既有利于进一步解决警务实践的难点问题，也为立法空白处关于不同情形下的执法介入度的问题提供了初步的理论基础，具有一定的理论和实践意义。

**参考文献：**

[1]宫志刚.治安价值论[J].中国人民公安大学学报：社会科学版.2006,(5) :7-13.

[2]谢川豫.社会转型期的警察权配置研究[J].江西公安专科学校学报.2009,(5):95-101.

[3]宫志刚.治安价值论[J].中国人民公安大学学报：社会科学版.2006,(5): 7-13.

[4]【英】洛克.政府论(下) [ M] .叶启芳, 瞿菊农,译.北京:商务印书馆, 1997:99.

[5]【英】洛克.政府论(下) [ M] .叶启芳, 瞿菊农,译.北京:商务印书馆, 1997:99.

[6]宫志刚.治安价值论[J].中国人民公安大学学报：社会科学版.2006,(5):7-13.

[7]【英】哈耶克.法律、立法与自由(第二、三卷)[M] .邓正来等译.北京:中国大百科全书出版社, 2000: 450 -451.

**A Study on the degree of power intervention**

**when police enforce the law**

**Lu Xue-lan**

（Chinese People’s Public Security University, Beijing 100038,China）

**Abstract:** Due to the diversity requirements of police’s duties, the lag of the law and regulations and the complexity of social development, laws and regulations are difficult to stipulate all the policing activities. When confronted with complicated policing activities, police often fall into the plight of law enforcement .Owing to the lack of the law system, they are hard to measure the degree of power intervention and take appropriate measures to solve it. The reason lies in the fact that there is no reasonable and integrated theoretical analysis、the laws and regulations to guide. It is significant to resolve this problem by analyzing, from the perspective of policing practice, the field that police law enforcement forces involved in and intervention measures.

**Key Words：** policing activities; the degree of involving others; perniciousness; the degree of power intervention