

# 论警察自由裁量权的规制原则

张冲 金蓉

**摘要：**为防止警察自由裁量权的滥用，应当对它进行有效规制。关于警察自由裁量权，传统规制主要采用形式主义的法律路径，其在内容上涵盖扩大立法范围、强化执法监督、推进司法审查三个维度的内容。然而，此种依托规则而展开的形式主义法律规制路径，因存在难以克服的内生性困境，无法实现对警察自由裁量权的实质性约束。在理论上，警察自由裁量权是一种兼有规则与伦理双重属性的权力，即以规则为依据，以伦理为内核，这决定了对其规制不能偏重于形式主义法治路径，而应当以“德法共治”原则为基础确立法律与伦理相结合的规制原则。习近平法治思想中的“德法共治”原则为警察自由裁量权规制原则的确立指明了方向。之于警察自由裁量权，规制原则确立的路径应以人民主体性与公共性塑造警察权力的伦理基础，并以警察伦理作为警察自由裁量权的价值指引，最终借由内在的美德伦理与外在的制度伦理共同实现对警察自由裁量权的实质性规制。

**关键词：**习近平法治思想；德法共治；警察自由裁量权；规制原则

**中图分类号：**D912.1   **文献标识码：**A   **文章编号：**1000—8691（2023）04—0102—07

从历史经验的维度考察，警察权是“行政权的化身”，<sup>①</sup>而行政自由裁量权又是“行政权的核心问题”。<sup>②</sup>作为警察权力控制的重要方面，警察自由裁量权的规制历来是公安学，尤其是行政法学研究的一项重要课题。在公安学相关研究中，学者们主要是从公安政策、公安管理角度来分析警察自由裁量权的控制问题，其虽注意到警察自由裁量权在实践中可能存在异化的风险，但主要是从管理体制、队伍建设、执法责任乃至媒体监督等方面提出警察自由裁量权控制的建议。<sup>③</sup>在这一部分研究中，不乏学者进一步主张在法律层面控制警察自由裁量权，然其因并非研究重点而在论述中未被详述。<sup>④</sup>

在行政法学相关研究中，不同于自由裁量权规制这一议题的持续高热度，警察自由裁量权规制的相关研究显得更为小众。在为数不多的研究中，学者们主要是从法律层面来分析警察自由裁量权的规制问题。<sup>⑤</sup>此类研究主要集中于两个面向：一种面向是将警察权力异化的原因归纳为“立法之网尚欠细密、警

**基金项目：**本文是国家社会科学基金重大项目“大数据、人工智能背景下的公安法治建设研究”（项目号：19ZDA166）的阶段成果。

**作者简介：**张冲，男，中国人民公安大学公安管理学院博士研究生，主要从事公安管理研究。

金蓉，女，法学博士，云南警官学院治安管理学院讲师，主要从事治安管理研究。

① 陈新民：《德国行政法学的先驱者——谈德国19世纪行政法学的发展》，《行政法学研究》1998年第1期。

② [美]伯纳德·施瓦茨：《行政法》，徐炳译，北京：群众出版社，1986年，第566页。

③ 王欣：《论规范警察权的运行》，《山东行政学院学报》2018年第5期。

④ 张光、李明琪：《警察自由裁量权：如何有效地管理？——从警察行政管理学的角度分析》，《公安大学学报》2002年第1期。

⑤ 黄立：《论对警察行政自由裁量权的法律控制》，《求索》2006年第1期。

察权力存在强大的支配性与排他性、司法控制及其审查存在狭隘性”<sup>①</sup>；另一种面向则是典型的形式法治主义思路，其将规制警察自由裁量权的具体方式归结为“立法、司法与行政控制的综合模式”<sup>②</sup>。

理论上对警察自由裁量权的法律规制的偏重，是警察自由裁量权规制现实的映射。当前警察自由裁量权规制的规制原则与实践进路基本上服从于形式法治理念下的严格规则主义，即期待不断细化行政裁量规则为个案量身打造裁量基准，从而达到“裁量权收缩至零”的效果。<sup>③</sup>然而，形式法治的解决方案存在有显著的局限性，因为“一个政治国家的典型事态，既非以无限权力的统治为特点，亦非以严格的规范控制为特点”<sup>④</sup>，遑论企图将每一项行政决定以规则形式事先布控。因此，传统规制警察自由裁量权的制度安排与理论建构存在着思维向度单一化和理论理解片面化的特征，有明显的只见“法”而不见“德”的局限性。本文尝试以习近平法治思想中蕴含的“德法共治”原则为理论基础推进警察自由裁量权规制原则的确立及其伦理转向。2014年10月，《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，必须“坚持依法治国和以德治国相结合”。由此，“依法治国和以德治国相结合”被确定为中国特色社会主义法治理论与实践的基本原则，学界将此表述为“德法共治”原则。<sup>⑤</sup>“德法共治”是习近平法治思想对中华优秀法律传统的最新阐发与赓续传承，亦是当代政治发展的必然要求<sup>⑥</sup>，具有鲜明的中国特色，是习近平法治思想对人类法治文明的重大原创性理论贡献。<sup>⑦</sup>中国法治语境下警察自由裁量权规制原则的确立也应当自觉接受“德法共治”原则的理论关照与实践引导，以“德法共治”原则为基础确立法律与伦理相结合的规制原则。

## 一、警察自由裁量权的属性与法律规制困境

在属性上，警察自由裁量权不仅是一项规则性权力，还是一项伦理性权力。警察自由裁量权的伦理性面向决定了其规制原则应当兼具规则属性与伦理属性。作为印证，片面的法律规制因存在难以克服的内生性困境而无法实现对警察自由裁量权的有效约束。

### （一）警察自由裁量权的属性

自由裁量权是警察出于自身角色和法律规范之局限性而必然存在的一种伴生性权力。公法学通说认为，裁量权在于追求个案正义，行政机关享有裁量权的根本原因在于裁量权能够在形式法治状态下最大程度地满足法律适用中个案正义的诉求。<sup>⑧</sup>而作为裁量权存在的基础，个案正义属于法律的伦理性要求，即通过裁量权的能动性超越自然秩序而达成的自由秩序<sup>⑨</sup>，尤其体现为行政执法之“善”的伦理价值追求。<sup>⑩</sup>

① 李雨轩：《论警察行政自由裁量权的异化及其法律规制》，《西部法学评论》2019年第6期。

② 刘青杨：《警察自由裁量权之限制》，《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》2016年第3期。

③ 行政裁量收缩至零是指在决定裁量收缩至零（即决定采取行动）之后，选择裁量又收缩至零，只有唯一的选择决定是没有瑕疵的决定。参见王贵松：《行政裁量收缩论的形成与展开——以危险防止型行政为中心》，《法学家》2008年第4期。

④ [美]博登海默：《法理学：法律哲学与法律方法》，邓正来译，北京：中国政法大学出版社，1999年，第359页。

⑤ 学术界对“法治与德治”关系还有其他不同提法，例如“法德共治”“法德并治”“德法并举”“德法共治”等。根据龙大轩教授的论述，“德法共治”的概括既能体现对传统优秀文化的创造性转化，更能反映其历史脉络和时代特征，并且与“坚持依法治国与以德治国相结合”的表述契合。参见龙大轩：《新时代“德法共治”方略的哲学思考》，《中国法学》2019年第1期。

⑥ 参见张立文：《“德法共治”的理论基础和价值》，《高校理论战线》2001年第3期；蒋海松、姚锋：《传统“德法共治”思想的现代观照——以习近平法治思想为视角》，《西南民族大学学报（人文社会科学版）》2022年第5期。

⑦ 蔡宝刚：《习近平法治思想中的法治和德治相结合理论》，《政法论坛》2022年第6期。

⑧ 参见周佑勇：《裁量基准的正当性问题研究》，《中国法学》2007年第6期；周佑勇：《行政裁量基准研究》，北京：中国人民大学出版社，2015年，第25页；张文显：《法理：法理学的中心主题和法学的共同关注》，《清华法学》2017年第4期。

⑨ 高兆明：《“伦理秩序”辨》，《哲学研究》2006年第6期。

⑩ 周佑勇、周维栋：《社会主义核心价值观如何融入执法建设》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2021年第6期。

从此种意义而言,行政自由裁量权本质上是一种伦理性裁量权。<sup>①</sup>作为印证,有观点指出:行政法学对行政自由裁量权的研究忽视了其伦理面向,没有深刻阐发裁量权本身存在的伦理属性,而其伦理面向和基本属性是探讨从伦理面向规制行政自由裁量权的理论基础。<sup>②</sup>在行政伦理对行政裁量权学说和理论产生重要影响的前提下,有必要从伦理角度对警察自由裁量权展开探讨。

警察权力的存在及其运行本身即包含伦理实现的目的,中国法学界也曾关注警察权力规制的伦理面向,主张通过警察权力的伦理属性彰显以及警察职业伦理的确立实现对警察权力的约束与规制。<sup>③</sup>中国公法体系中也存在大量以确保伦理秩序而允许警察权介入私人领域的行政法规范。<sup>④</sup>警察自由裁量权的合理存在不仅赋予了警察在法律规定框架之内灵活变通处理复杂多变问题的权力,也赋予了警察一定的道德自主性,自由裁量权的行使由此完全演化成为适用法律法规和适用伦理道德融合为一的行为。<sup>⑤</sup>

## (二) 警察自由裁量权法律规制的困境

关于警察自由裁量权,对其传统规制主要采用一种形式主义法律路径,其理想模式是扩大立法范围、强化执法监督与推进司法审查。然而,警察自由裁量权的伦理面向决定了片面的法律规制无法独立达成权力规制的良好效果,其表现为警察自由裁量权的法律控制存在难以克服的内生性困境。

### 1. 立法控制的困境

从立法的职能和控制范围来看,当立法规则密度不足时,警察可以在法律和制度规定之外依据自身权力建立起一种普遍秩序。一种常见的观点认为,警察自由裁量权的法律控制效果不尽如人意,根本原因在于立法权没有承担起控制行政权力的职责。然而,即使在警察行政领域将法律控制之网织得紧密无以复加,也并不能推导出更高水平的社会正义与更高质量的公共秩序。警察行政固然需要法律的约束,但警察行政本身的机动性亦须加以维护。一定的裁量空间和自由选择的余地才是警察本身机动性的体现,如此才能发挥警察自由裁量权的自主性和创造性,从而营造公平正义的社会环境。警察自由裁量权的立法控制并非最优选择,试图在立法中彻底约束警察自由裁量权的想法是难以实现的。

### 2. 行政控制的困境

行政控制属于警察权力控制的“政府模式”,即行政系统内部自主完成对自由裁量权的监督。行政控制的实现形式目前主要有两种:其一是以行政复议作为主要方式监督行政主体依法行使行政职权,这对于纠正和监督不合理的警察自由裁量行为、保障行政相对人的权益具有重要的意义和作用;其二是在公安机关内部建立裁量基准和典型案例参照制度,以细化警察自由裁量权的限度和边界,提升警察自由裁量的水平和案件办理的质量。

行政控制作为一种警察机关内部权力控制的重要形式,在西方国家备受推崇,这与西方国家的法治传统和警察管理体制密切相关。戴维斯教授在《裁量正义》一书中指出,“警察系统的内部控制和警察执法的自我控制是实现自由裁量权合理控制的主要希望”<sup>⑥</sup>。从本质上说,裁量基准是大量行政案例上升为部门惯例、专业经验的过程。<sup>⑦</sup>在警察行政过程中,制定严密的裁量基准是警察自由裁量权行使规则得以确立的主要途径。然而,由于警察行政内容的复杂性和不确定性以及案件的突发性,得以适用的个案不仅数量众多,而且各具特色,这使得执法原则提炼十分困难,基于实践形成的原则体系必然具有相

① 参见李春成:《制度、裁量权与德性——关于行政伦理建设的一点思考》,《江西行政学院学报》2001年第3期;李春成:《行政人的德性与实践》,博士学位论文,复旦大学,2002年;李春成:《行政伦理学研究的旨趣》,《南京社会科学》2002年第4期。

② 王学栋:《行政伦理视野中的行政自由裁量权》,《教学与研究》2007年第4期;王学栋、谌爱华:《行政法专题研究》,北京:中国政法大学出版社,2020年,第143页。

③ 参见王星元:《论警察权的控制与规范》,博士学位论文,吉林大学,2013年。

④ 江国华、张硕:《监察过程中的公安协助配合机制》,《法学研究》2019年第2期。

⑤ 王星元:《警察权内部控制与外部控制的互动》,《东北师大学报(哲学社会科学版)》2015年第5期。

⑥ [美]肯尼斯·卡尔普·戴维斯:《裁量正义》,毕洪海译,北京:商务印书馆,2009年,第131页。

⑦ 朱新力、骆梅英:《论裁量基准的制约因素及建构路径》,《法学论坛》2009年第4期。

当程度的滞后性，这是公安机关自我控制难见成效的主要原因。以上只是裁量基准制度遭遇的困局映射，但深究其理，则会发现这是形式法治必然失败的现实表现。<sup>①</sup>

### 3. 司法控制的困境

较之于行政控制的权力自我监督形式，司法控制是一种由审判机关采用司法审查的方式对警察自由裁量权进行监督的形式，此种控制形式存在以下局限性：其一，行政诉讼对警察自由裁量行为的审查监督效应十分有限。中国《行政诉讼法》确立了以“合法性审查为原则，以合理性审查为例外”的基本原则，人民法院审查监督的对象主要是行政行为的合法性，对合理性的审查仅仅是例外情形。<sup>②</sup>因此，一般情况下，人民法院对于警察自由裁量行为没有审查权，除非自由裁量权的不当行使达到“滥用职权”“明显不当”等极其不合理的情形下，司法控制才有干预之可能。由此，中国法院无法对绝大部分警察自由裁量权的行使进行有效的司法控制。其二，对警察自由裁量行为的司法审查需要法官熟悉警察职业的专业知识，而在执法实践中警察往往专门负责执行具有专业知识背景和技术因素的法律法规，而这些专业知识和技术又是精于审判业务的法官所不熟悉的。因此，法官囿于自身专业知识的限制，即便在合理性审查限度内也很难对警察自由裁量行为是否合理做出精确评判。

警察自由裁量权的传统规制方式基本沿袭了形式法治的思路和模式，其基本主张在于，警察自由裁量权的行使应当严格适用具备规范性的形式理性，遵循与价值无涉的规则，结合警务实践中积累的经验惯例，方能达致自由裁量权的有效规制。<sup>③</sup>实际上，这种制度设计的重大缺陷在于忽视了裁量权的伦理性维度。虽然具有伦理性的裁量权在某种程度上是与形式法治相悖的，但在由形式法治向实质法治变换的时代背景下，传统的规则主义在警察自由裁量权的规制逻辑上并不具有唯一的正当性。<sup>④</sup>事实上，自由裁量权本质上是形式与实质相结合的法治理念的当然结论。<sup>⑤</sup>可见，有必要基于实质法治的立场兼采其他的规制路径，以确保警察自由裁量权行使的正当性。当然，自由裁量权在行使过程中也要注意对轻罪认定的严谨性。<sup>⑥</sup>

## 二、“德法共治”原则：警察自由裁量权规制原则确立的理论基础

习近平法治思想提出的“良法善治”的新范畴实现了形式法治和实质法治的统一<sup>⑦</sup>，作为习近平法治思想的重要组成部分，“德法共治”原则为警察自由裁量权规制原则的确立及其伦理转向提供了重要理论基础与正当性支持。此种依托于“德法共治”原则展开的规制方式是规范性的伦理约束，而非朴素的伦理观念，且在规制路径上有特定内容。针对警察自由裁量权法律规制路径的内生性困境，习近平法治思想中的“德法共治”原则开启了警察自由裁量权规制原则确立及其伦理转向的想象空间。

### （一）“德法共治”原则的实质法治面向

关于“德法共治”，习近平总书记指出：“中国特色社会主义法治道路的一个鲜明特点就是坚持依法治国和以德治国相结合，强调法治和德治两手抓、两手都要硬。”<sup>⑧</sup>在此基础上，习近平总书记强调，“在新的历史条件下，我们必须坚持依法治国和以德治国相结合，使法治和德治在国家治理中相互补充、相互促进、相得益彰”<sup>⑨</sup>。对以上重要论述进行法教义学分析，可以发现上述“法治”之用语具有不同的

① 王杰：《论行政处罚裁量基准的逸脱适用》，《财经法学》2022年第1期。

② 何海波：《论行政行为“明显不当”》，《法学研究》2016年第3期。

③ 王杰：《论行政处罚裁量基准的逸脱适用》，《财经法学》2022年第1期。

④ 周佑勇、熊樟林：《对裁量基准的正当性质疑与理论回应》，《比较法研究》2013年第4期。

⑤ 王政勋：《论期待可能性理论的合理性》，《法律科学（西北政法大学学报）》2008年第4期。

⑥ 参见肖中华：《轻罪的范围界定、设置原则与认定规则》，《贵州大学学报（社会科学版）》2022年第1期。

⑦ 张文显：《治国理政的法治理念和法治思维》，《中国社会科学》2017年第4期；黄文艺：《论习近平法治思想的世界性贡献》，《马克思主义理论学科研究》2022年第8期。

⑧ 《习近平谈治国理政》（第2卷），北京：外文出版社，2017年，第134页。

⑨ 《习近平谈治国理政》（第2卷），第133页。

意指。其中，“中国特色社会主义法治道路”之“法治”乃指向“实质法治”，而与“德治”并列之“法治”主要是指“形式法治”。简言之，强调法的伦理性是“实质法治”和“形式法治”的重要区别之一<sup>①</sup>，“德法共治”中的“法”是指国家制定法，即获得规范形式的实证法，而“德”是指以道德为核心的非正式制度<sup>②</sup>。由此，“德法共治”就是实质法治主义在中国特色社会主义制度下的理论展开与实现道路，此种具有原创性的基本原则克服了传统法治理论上“形式法治”与“实质法治”的悖论，实现了实质法治主义立场对形式法治主义立场的统一。<sup>③</sup>

需要说明的是，作为实质法治的“德法共治”，并非对形式法治的全面否定，其仍然保留了形式法治所强调法治的确定性、稳定性和权威性，同时又固定了实质法治所强调的法治抽象性、伦理性、正义性。<sup>④</sup>也就是在最低法治的基础上，从伦理角度确认了中国特色社会主义法治所需求的伦理性，完成了自古希腊以来法哲学家所强调的法律的伦理标准之整合。<sup>⑤</sup>由此，“德法共治”原则为行政裁量权尤其是警察自由裁量权规制原则确立及其伦理转向提供了重要理论基础和正当性支持。

## （二）“德法共治”原则下规制路径的基本建构

“德治以法治的预先确立为前提，以稳定的社会法治秩序为先导，伦理规范才能充分发挥其作为一种社会治理方式的作用。”<sup>⑥</sup>因此，将警察自由裁量权规制原则的确立及其伦理转向作为“德法共治”的实质方面，首先应当建立在最低限度的法治（即形式法治）基础上。这就要求现有的法治形态已经具备法的安定性以及法的体系性两项关键要素。<sup>⑦</sup>法的安定性作为法的核心价值，早已在中国多年的法治实践进程中被确定下来，并且中国目前已经形成了相对完善的警察行政法体系。因此，确立警察自由裁量权规制原则的基本前提已经具备，在实质法治方面推进此种规制原则的确立便成为亟待解决的重要问题。

在实质法治的进路下，受规制原则所约束的主体可能有所差异，但本质上都以“权力”作为伦理规范的作用对象，由此构成对法律规制的有效补充。具体而言，制度安排上主要存在两种规制路径：其一是以立法形式衔接法律规范与伦理规范，进而间接确认伦理规范的强制约束力<sup>⑧</sup>；其二为与法律并行的规制方式，即不将伦理规范整合进入成文法体系，而是发挥伦理规范的自我约束力，以伦理约束的柔性弥补法律规范的僵硬性<sup>⑨</sup>。

## 三、规制原则的确立及其伦理转向：警察自由裁量权规制的新路径

从“德法共治”原则出发实现警察自由裁量权规制原则的确立及其伦理转向，应从以下两个方面着手：一方面，应当着力塑造警察权力的坚实伦理基础，并从广义的政治价值维度出发，实现警察伦理对于警察自由裁量权的价值指引；另一方面，应当配合推进以伦理制度化为主要形式的法治方式，分别从内在与外在实现警察自由裁量权规制原则的确立及其伦理转向。

### （一）塑造警察权力的伦理基础

警察权力的伦理基础在于警察权力自身伦理属性的阐发和彰显，是警察权力正当性与合法性的话语

① 杨开恩：《从“形式法治”到“实质法治”：新时代我国行政法治学理的更新》，《人民论坛·学术前沿》2019年第22期。

② 苏永生、张冲：《“法德共治”原则与刑法思维方式——刑法适用论的思考》，《河北法学》2020年第7期。

③ 有学者认为，从“法德共治”原则的基本构造来看，如果说“依法治国”代表的是形式法治，那么“以德治国”代表的则是实质法治。参见苏永生、张冲：《“法德共治”原则与刑法思维方式——刑法适用论的思考》。

④ 于沛霖、顾瑞：《法治悖论的哲学反思——以马克思早期悖论观为视角》，《辽宁大学学报（哲学社会科学版）》2014年第2期。

⑤ 参见顾瑞：《马克思早期法哲学观研究》，博士学位论文，辽宁师范大学，2014年。

⑥ 万俊人：《“德治”的政治伦理视角》，《学术研究》2001年第4期。

⑦ 雷磊：《法教义学与法治：法教义学的治理意义》，《法学研究》2018年第5期。

⑧ 赵鹏：《生物医学研究伦理规制的法治化》，《中国法学》2021年第6期。

⑨ 参见李叙明：《法官自由裁量权的伦理规制研究》，《湖南大学学报（社会科学版）》2013年第5期；盛明科、孟俏俏：《基层干部“为官不为”行为的伦理规制》，《学习与探索》2022年第6期。

转化。就中国语境而言，警察权力伦理基础的塑造主要表现为人民主体性和公共性两种伦理属性的彰显。

其一，应当着力塑造警察权力的人民主体性。警察权力来源于人民，必须为人民服务。坚持警察权力的人民主体性，其实质就是要始终坚持人民的主体地位，彰显警察权力人民至上的价值取向，将人民对安定和谐的社会秩序的期望作为价值导向。习近平总书记对公安队伍明确提出了“对党忠诚、服务人民、执法公正、纪律严明”的总体要求；人民对安全秩序、公平正义的期待也对公安队伍的履职能力提出了更高的要求。因此，坚持警察权力的人民主体性就是要求警察权力贯彻“以人民为中心”的理念和原则，发扬新时代“枫桥经验”，切实提高维护国家安全和社会稳定的能力水平，不断提升人民群众的安全感、满意度、幸福感和获得感。其二，应当着力塑造警察权力的“公共性”。公共性即警察权力营造安定和谐的社会秩序以及公平正义的社会环境的基本属性，公共性的确立不仅使警察权力具有了内在的伦理根源，也为对警察权力进行伦理分析提供了客观依据。一方面，警察权力内在的伦理属性决定了警察管理体制、警务运行机制等制度性规范必须具有伦理合理性；另一方面，公共性要求警察权力主体在公共行政过程中必须不断提升自身的伦理认知，遵循伦理原则，坚持警察权力的伦理取向，切实保证警察权力的行使为社会公共利益服务。因此，应当彰显警察权力对公共利益的价值追求，重视警察制度的伦理建设和警察个体的道德建设，发挥外部伦理与内部伦理的双重控制作用。

### （二）注重警察伦理的价值指引

从马克思政治伦理思想的理论视域和中国语境出发，广义维度的警察伦理表征着人民大众对于警察权力的价值反思与价值探求，归属于政治价值的范畴，体现着对于警察权力运行的一种价值思考图式和以广义伦理作为尺度来衡量警察权力的实践诉求。马克思政治伦理思想将人民立场和最广大人民群众的根本利益作为基本立场和价值指向，深刻阐释了警察伦理的价值内蕴和基本遵循。作为一种政治价值，广义维度的警察伦理存在于警务实践中，并能够有效地反作用于警务实践，引导警察更好地践行自身的职责和使命，实现对警察权力的价值追求。实现警察自由裁量权的价值指引，其本质性的目标在于探索警察自由裁量权的伦理指向与价值选择，是在广义维度的应然层面引导警察自由裁量权契合其价值遵循，从而体现警察执法规范化的程度和彰显社会的公平正义。故而对于警察伦理的理解应当从更加广义的政治价值的维度出发，聚焦警察伦理对于警察自由裁量权的价值指引作用，进而明晰警察自由裁量权的应然样态及其价值遵循。唯有如此才能深刻认识警察伦理的价值内蕴，实现对警察自由裁量权规制原则的确立及其伦理转向，并最终引导警察自由裁量权实现其价值遵循和价值追求。

### （三）美德伦理：内在的规制途径

“美德伦理注重个体德性阐发与彰显，无论是内在的思想活动还是外在的行为举止，只要契合美德，都可以认定为是善与正义的。”警察自由裁量权的行使就是包含内在思想和外在行为的、选择适用法律并采取适当行动的过程。伦理道德的规制作用也正是在这个具体的过程中才得以显现。因此，美德伦理是警察自由裁量行为的内在灵魂，警察个体的伦理道德水平成为决定警察自由裁量权行使质量的关键因素。责任意识是警察自由裁量权合理行使的重要基础，它要求警察具备强烈的行政责任感，保证其外在的自由裁量行为同内心的伦理价值相一致，能够在法律规定的框架内运用自由裁量权作出合理的行政行为，并能够对其行政行为的后果承担完全责任。因此，应当以行政责任塑造警察个体的伦理责任感。特里·库珀指出，“主观上力求成为一个富有责任感的个人，客观行为能够对公民和法律负责，这些优秀的品质是公共服务伦理的最后防线”<sup>①</sup>。主观上愿意承担行政责任和客观上能够承担行政责任是警察行使自由裁量权时的基本要求。行政主观责任是警察在行使自由裁量权时主动承担的一种责任，它伴随着权力运行的始终，对警察个体提出了更高的伦理要求。唯有深刻阐发和落实警察个体的行政责任，尤其是主观行政责任，才能使美德伦理在警察行政中真正得到展现，警察权力的伦理属性方能得到充分彰显。

<sup>①</sup> [美]特里·库珀：《行政伦理学：实现行政责任的途径》，张秀琴译，北京：中国人民大学出版社，2010年，第214页。

(四) 制度伦理：外在的规制途径

制度伦理是制度的合理性、正当性事实如何及其应该如何的规范，对警察自由裁量权的规制不仅需要警察个体的理性自觉和人格完善，同样需要制度伦理的外在关怀。首先，制度是社会关系的集中体现，它通过一定形式的强制力规定了社会成员之间的利益关系和行动模式，隐含着契合行为目标的伦理规则。因此，通过制度的合理安排使警察在面临各种价值利益冲突时作出正义的选择，经由警察的执法权威折射出行政执法规范化的建设进程，这是制度主义给予人们如何构建法治国家和现代警务的一剂良方，其主要内容包含制度伦理化与伦理制度化两个方面。制度伦理化就是使制度符合伦理要求的过程，即通过制度伦理化保证制度的设计契合警察权力的根本伦理，遵从警察自由裁量权行使的价值导向，能够给警察自由裁量行为提供外在的制度约束和内在的价值判断标准。因此，警察自由裁量权的相关法律制度的设计乃至警察管理体制和警务运行机制的设计，必须包含伦理道德的关怀，应使警察自由裁量权的制度约束体现伦理道德的规制力量，通过制度伦理化的形式对警察的自由裁量行为进行引导和规制，尽可能地避免警察自由裁量行为的主观性和随意性。而伦理制度化就是将伦理原则和道德规范转化为制度形式的过程，即通过个案经验教训的总结和提升将警察权力运行的伦理原则和道德规范提升为制度的形式。应强化警察伦理的建章立制工作，明确警察权力滥用的责任，完善警察行政的激励机制，将警察权力运行中的伦理原则和道德要求适时提升为制度形式，用制度性的规范力量来维护警察群体普遍认可的伦理原则和道德理想，筑牢警察伦理的制度根基。

**On the Regulatory Principles of Police Discretion**

ZHANG Chong<sup>1</sup> & JIN Rong<sup>2</sup>

( 1.People's Public Security University of China, Beijing, 100872;  
2.Yunnan Police College, Kunming, 650000 )

**Abstract:** To prevent the abuse of police discretion, effective regulation should be implemented. With regard to police discretion, the traditional regulation is mainly a formalism legal path, which covers three dimensions in content: expanding the scope of legislation, strengthening law enforcement supervision, and promoting judicial review. However, this kind of formalism legal regulation path based on rules cannot achieve substantive constraints on police discretion because of the inherent dilemma that is difficult to overcome. In theory, police discretion is a power that combines the dual attributes of rules and ethics, that is, based on rules and centered on ethics. This determines that its regulation cannot focus on the formalist path of rule of law, but should be based on the principle of "rule of virtue and law" to establish a regulatory principle that combines law and ethics. The principle of "rule of virtue and law" in Xi Jinping's thought on the rule of law has opened up imaginative space for the establishment of the principle of regulating police discretion. The path of establishing regulatory principles for police discretion should shape the ethical foundation of police power based on the subjectivity and publicity of the people, and use police ethics as the value guide of police discretion. Ultimately, substantive regulation of police discretion can be achieved through the combination of internal virtue ethics and external institutional ethics.

**Keywords:** Xi Jinping's Thought on the Rule of Law, Rule of Virtue and Law, Police Discretion,Regulatory Principles

[ 责任编辑：云 社 ]