

武警角色的法理分析

李卫海

(中国政法大学 北京 100088)

内容提要:发达国家和地区的宪兵、军事警察、内务部队等是与我国武警相类似的武装力量,一般具有现役军人、行政警察、灾难救助者、司法警察、军事警察、军法警察等六种法律角色。而我国武警因其编制多元、体系复杂、指挥重叠、任务多样等因素,其法律角色并不易被准确界定,理应通过加强立法和修法补充所欠缺的司法、军事和军法警察三种角色,出台详细、完备的配套法规和政策以进一步明确现役军人和行政警察角色的意涵,积极推进武警角色的重构,逐渐限制直至废弃其和平建设者的角色,但要重点型塑其专业灾害救援者的角色。

关键词:武警 法律角色 宪兵

DOI:10.16092/j.cnki.1001-618x.2015.07.004

中华人民共和国武装警察(以下简称“武警”)与中国人民解放军、民兵组织共同构成了国家的武装力量,然则因其编制多元、体系复杂、指挥重叠、任务多样等因素,武警的法律角色并不易被准确界定。再加上学界对该问题的探讨见仁见智,更增添对该问题的认识难度。

角色是一组任务的组合,或是一个人、一个群体被期望应有的行为组合。法学意义上的角色有功能和作用两种意涵,厘清武警的法律角色有助于该群体成员形成共同的价值认知,以恪守职责、圆满完成任务。2009年8月27日,第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过了《中华人民共和国人民武装警察法》(以下简称《武警法》),该法对武警的任务

与职责作了较为详细的规范。本文重点对《武警法》及相关法律展开分析,比较域外与武警相似类型的武装单位(宪兵、内务部队等)的法律角色,对我国制度中对武警角色的设计进行反思与检讨。

一、域外国家和地区类武警组织的角色分析

(一)现役军人的角色

法国开现代宪兵制度之先河,宪兵一线防卫作战的角色经历了从早期的全面担当到现代逐渐式微的过程。早在拿破仑时代,法国宪兵骑兵部队作为主力冲击使用,配合步兵进行一线作战。有的也被编入皇帝麾下最精锐的帝国卫队(Imperial Guard)行列中,负责保卫皇帝以

作者简介:李卫海(1976—),男,汉族,山东莱西人,中国政法大学副教授,教育部2011司法文明协同中心研究员。

本文为2010年度国家社科基金青年项目“突发公共事件应急管理调处机制研究”(项目编号:22510018)的阶段性成果。

及运用于关键战役中。在征战的同时,法国宪兵步兵部队则在法军战线后方占领区与法国新获领土中执行治安维护、战俘管理等支持性任务,而且表现优异。^①

法国宪兵防卫作战的动用一直延续至20世纪。随后法国虽然卷入两次规模巨大的世界大战,但宪兵直接参与一线战斗的任务却逐渐减少。一战期间,法国宪兵投入其70%的兵力于对德战场,共有1200名法国宪兵官兵阵亡,5000名宪兵官兵受伤。然而,比起法国战斗部队有135.7万人战死,480万人受伤或失踪的惨重伤亡数字来看,宪兵担负的任务并非一线的防卫作战任务。^②在之后的二战、越南战争、平息阿尔及利亚解放运动中也以少许兵力直接加入战斗,受到的伤亡损失也较少。

美国军事警察(Military Police)具有十足的现役军人角色,能够协助指挥官应付战场上将会遭遇到的各种挑战,随时准备遂行支持战斗任务。其主要任务包括两项:一是处理后方地区威胁,直接遂行战斗任务。军事警察有责任搜索、接近并摧毁在后方地区出现的敌方零星、骚扰性武力威胁,使敌军不致干扰到前方的军事行动。二是支持战斗任务,加速后援部队、油料、粮食与弹药等战斗资源的输送,疏散、收容并迁移后送敌军战俘。^③

(二)行政警察的角色

大部分大陆法系国家,如法、俄、意、罗等国的宪兵与地方警察结合,共同担负广泛的社会治安任务,维护社会秩序,保障公民的人身、财产安全。以法国为例,其国家宪兵直接承袭创建于14世纪的法国骑警队(la Marechaussee),负责辖区内保安与维持秩序。然而在行政警察权的配置上,法国宪兵与警察经常因分权不清

而纷争不断,形成了在社会治安角色上宪兵与警察制度分立的特色。这种角色一直延续到现代,在执行行政警察任务方面,宪兵受内政部长的协调指挥,与内政部长辖下的法国国家警察合作分配任务,维持社会秩序与安宁。大城市市郊、乡村地区与小型城镇的行政警察任务分配由宪兵管辖,国家警察的管辖范围则仅限于大型城市与都会区中心。国家宪兵的行政警察工作占了宪兵总工作量的五成以上,其工作范围非常广泛,包括执行法律、确保民众人身、财产的安全、保护自然环境不受破坏、避免危害公共安宁的事件发生等。法国宪兵中的地区宪兵、机动宪兵、共和卫队、海巡宪兵、空运宪兵都属于行政警察的范畴。

我国台湾地区的“宪兵”也拥有广泛的行政警察权力,根据其“宪兵勤务令”,和平时“宪兵”所执行的任务主要包括警卫勤务和治安勤务。警卫勤务可区分为特种勤务和一般警卫勤务。前者主要指以巩固“国家”领导中心及其家属或特定人士的安全与安宁,综合运用特勤单位、武装警卫部队、警察机关及其他情报单位,对预谋或现实的危害或惊扰行为所采取的防治措施。后者主要确保“国防”设施及特定人、物、场所的安全,实施警卫工作,这部分是目前台湾地区“宪兵”投入最多的任务。“宪兵”执行治安勤务,主要有警备任务和治安维护两方面内容。“宪兵”基于“国家”安全,依据相关法令规定,维护社会秩序,执行“反暴动、反劫持、反突袭、防空及反恐怖行动”等任务,其中与社会治安最具关系者,主要在依警备、警察手段预防犯罪,排除公共危害,维护社会安宁秩序。“宪兵”执行治安维护主要以与军事有关者为主,主要承担执行戒严、处理聚众事件、

① 参见苏育平:《宪兵制度的先驱者——法国国家宪兵》,载《国家安全与宪兵任务:从保护性武力理念探讨宪兵展望论文集》,2002年7月。

② 同上注。

③ Wright, Jr., Robert K. (1992). "Army Lineage Series: Military Police". United States Army Center of Military History. p. 9. Retrieved 12 November 2011.

肃奸防谍、灾害处理等任务。^④

(三) 灾难救援者的角色

进入新世纪以来,人类社会全面步入德国学者贝克早在上个世纪80年代就提出的“风险社会”,各种突发事件尤其是各种天灾人祸接踵而至。对国家尤其是国土安全构成威胁的不仅仅是传统的外敌武装侵略,一次灾难事故对人民生命、财产的损害绝不啻于一场大规模的战争,2004年的印尼大海啸、2005年美国卡特林娜飓风、2008年5·12汶川地震、2011年东日本大地震即是显例。

当发生严重的灾害事故时,肩负守土之责,具备组织、实力和纪律优势的武装力量,包括宪兵,理论上皆有被动用参与灾难救援的功能。美、法以及我国台湾地区的“宪兵”皆承担过灾难救援者的角色。法国机动宪兵部队的山巡宪兵人员,就从事着山地巡逻与山地救难的工作。近年来,机动宪兵的山地部队每年平均处理超过2,500件山难案件。^⑤

然而动用宪兵参与灾难救援也应遵循三项基本原则。一是必要性原则。只有在专职的地方权责部门不足于应付时,才有必要性可言;即使动用宪兵,也必须以协助为前提。二是有限性原则。动用宪兵目的必须明确,不能漫无节制,尤其在灾后的重建和恢复上应该严格限制;其使用不能无限期地延长,对动用的起始点、终止点和期间等都必须加以限制;动用的效力范围只能局限在灾难发生地域。三是被动性原则。只能是地方政府向宪兵提出请求,经过严格评估和论证后宪兵才能协助救援,通常不得“主动出击”。

(四) 司法警察的角色

所谓的司法警察的工作就是在行政警察的工作失败后接着进行的独立犯罪侦查、讯问、执行司法判决等一系列打击行动。大陆法

系国家(地区)宪兵大多具司法警察的角色,如法国、荷兰、阿根廷、奥地利、意大利、西班牙、瑞士、巴西、日本、以色列等,我国台湾地区的“宪兵”也担负司法警察的任务,其中尤以法国最为典型。

法国宪兵部队负责执行司法警察与行政警察职责者,才拥有进行刑事调查的权力。宪兵军官具有司法警察官的身份,在检察官的指挥与宪兵(司法警察员)协助下进行刑事案件的侦办工作,并在某些情况下拥有搜索权与监听权。司法警察的任务,根据《法国刑事诉讼法》第14条规定,在于“侦办违反刑法之行为,并在真相未明前搜集证据、缉拿肇事嫌疑者;在真相已明后,接受司法当局的委托,对嫌犯提起诉讼。”法国宪兵分布于法国全境,对各地情况了解较深入,并具有法律规定的司法警察职责,因此绝大部分由法国总检察署指挥进行的司法警察工作都是由宪兵人员负责第一线执行工作。法国宪兵人员在司法警察任务上平均每年能够侦破90%的谋杀案与60%的武装抢劫案。^⑥

大陆法系国家宪兵具有司法警察角色是有浓厚的民族历史原因的。近代欧陆民族国家在16、17世纪崛起时,征战频繁,国家必须以较为强制的手段集中所有可动员的资源与人力,在组织上就习惯采取中央集权的方式,使中央的命令贯彻到最基层的军事组织与政治机构之中。因此,欧陆各国偏好使用具有军人身份的宪兵而不以普通警察来完全取代宪兵的功能,其关键就在于宪兵制度的存在,无论平时与战时皆能够以严格的军纪来贯彻政府的法令。但也有学者批评动用宪兵介入民间犯罪案件的侦办弊端颇多:一是现代民主法治社会强调文武分际,宪兵办案显系文武不分;二是为更好地履行司法警察工作,案件侦办人员需要经年累积

④ 参见邹双喜:《“我国”宪兵在社会治安议题之角色扮演》,台湾国立师范大学2006年硕士论文,第39~42页。

⑤ 同注释①。

⑥ 同注释①。

经验和阅历,而宪兵采行兵役制,人员流动性强,侦办能力较采职业制的警察要低。

(五) 军事警察的角色

主要英美法系国家,如美、英、澳、加等国,大陆法系的德、捷、比、挪等国,我国台湾地区等均赋予本国、本地区的宪兵部队军事警察的角色,因此他们是国家军事安全的守护者。

以美国为例,美国宪兵勤务一直有以军事安全为其保护目标的传统,但在面临新型战争模式与恐怖攻击的威胁时,尤其是在“9.11事件”后,美国宪兵担负军事警察的任务不论是在质还是量上都已经发生了重大的改变,美国军方比以往更加强调所谓的“保护性武力(Force Protection)”。而“保护性武力”这个概念与其内涵的发挥,正是美国宪兵设立的理由。所谓保护性武力,乃是为了防止军队的人员、场库、武器以及财产受到外来力量的或是敌方人员之接近,进而使不论是武器、弹药、装备零件还是军事设施,不至于受到窃取、破坏与间谍渗透的危害。^⑦美国宪兵在担负军事警察角色上着重预防事件的发生,而保护性武力概念正是确保军事安全最佳的预防模式。保护性武力的运作分为前置与反应阶段。前置阶段主要包括灾害、事件、意外甚至于战争发生前的准备阶段,主要包括威胁分析、灾害及脆弱性评估、风险管理、保护措施;反应阶段则分为事件反应与善后处理两部分。

法国宪兵的军事警察职责重在预防性的保护措施。在和平时期,宪兵负责了国家重大利益所在之设施的保护任务,如各军事基地、核电厂、核武基地、军港、机场、弹药库、军工厂等,同时为政府控制核武器的使用与保卫,也负责三军后备部队的动员与整備。虽然宪兵部队每年投注在军事任务上仅及其总任务量的6%,但是对于法国国防安全仍有着很重

大的贡献。^⑧

(六) 军法警察的角色

军法警察的意义在于维护军纪,依法独立追究军人犯罪。独立的意涵在于有独立的组织体制,有独立的追查侦办权。绝大部分国家的宪兵皆有此功能。从某种意义上来说,拥有此种角色是宪兵的建军之本。在二战前,日本宪兵为陆军兵科之一,受陆军大臣管辖,军法警察职责独具特色。依据陆军军法会议法规定,军法警察与军事检察官地位平等,并不具有指挥命令的关系,二者同为犯罪侦查主体,虽然军法警察原则上应承军事检察官之命辅助其侦查,并不具有独立的侦查权,但担任军事检察官的法务官却无直接指挥宪兵的权力,这样的分工使宪兵在追诉军人犯罪方面大有“用武之地”。二战结束后,日本宪兵改为警务科,陆海空各自卫队都有自己的警务队,直属防卫大臣,追查侦办自卫队人员的刑事犯罪。

美国军事警察担当军法警察的体系最为成熟。美国在20世纪几次对外用兵时,由于军队人数大幅增加,军人犯罪数量亦随之上升,传统的军事警察并无足够的训练与经验来处理相关的刑事犯罪侦查工作。在一战时美军开始在军事警察中设立经过特别训练的刑事调查组,负责调查涉案的美军人员相关犯罪行为。由于开始时没有统整性的指挥机制,各个刑事调查组彼此资源不流通,专业技术不一,导致侦办效率不佳,因此,美军于1969年在军事警察首席参谋官下设立了美国陆军刑事调查局,统整并指导所有刑事调查组。最后在1971年陆军部设立了独立的陆军刑事调查指挥部,统合所有美军刑事犯罪侦查的资源与指挥权,一举解除了多年来刑事调查组归属的困扰。^⑨刑事调查组目前已全部转归陆军刑事调查指挥部统辖,不

⑦ US Army Command & General Staff College. (1999). Battle Book/ST 100-3, Chapter 7.

⑧ 同注释①。

⑨ 同注释⑦。

再由各级军事警察单位指挥,然而在人员、训练、任务执行上,均与其有紧密的联系。在调查权限分配上,陆军刑事调查指挥部负责与军人相关的重罪(死刑或一年以上有期徒刑),而普通军事警察只调查轻微犯罪。

二、我国现行法律所规范的武警角色及存在的相关问题

我国现行法律尤其是《武警法》明确了我国武警的四种法律角色,然而其条文简略,字义模糊,从功能主义的视角看仍存在进一步阐释和明晰的空间。

(一)现役军人角色明确,防卫作战职能尚需细化

我国近代宪兵出现于清末1900年,但直至卢沟桥事变全面抗战开始后,中华民国的宪兵才开始担负支援军事作战的任务。宪兵首先参加了1937年南京保卫战,之后在徐州、武汉、南昌、长沙等历次会战中都参加作战行动,还附随远征军赴印度、缅甸作战,在抗击日寇、保家卫国上起了一定的作用。由此可见此时期宪兵承担直接作战的任务。

新中国武警采兵役制而非警察职业制,在编制体制、指挥机制、人事制度、内部管理等方面皆比照解放军现役部队的相关制度实行。《武警法》第22条规定:“人民武装警察享有《中华人民共和国国防法》和有关法律、行政法规规定的现役军人的权益。”“人民武装警察因执行任务伤亡的,按照国家有关军人抚恤优待的规定给予抚恤优待。”可见,武警实具现役军人身份的一切表象。传统现役军人的本质任务是防卫作战,然而在《武警法》颁布之前,相关法律对此并没有规范,武警的身份与本质确有貌合神离之嫌。

在上个世纪90年代举行的几次军事演习中,武警都有某种程度的参与,但防卫作战的角色并不浓厚。进入新世纪以来,武警部队渐有加强与战区解放军部队配合作战的倾向,武警部队开始扮演各国战地宪兵及特种作战部队的

角色,承担战区交通管制、防空宵禁管制、处置突发事件、独立遂行小地区作战任务等。尤其是世纪末大裁军中形成的机动武警部队,其来自解放军,熟悉军队的机动战、生化战、防御战等战术,使用较大火力武器的能力也高于一般的武警部队。这些机动部队的纳编对于提高武警部队在防生化作战与解放军协同作战能力上搭起了桥梁。这支武警机动部队作为全训部队,进行高强度的密集军事、机动处突训练,在情势需要时随时可以作为尖刀部队投入现场。由此可见,武警机动部队已从火力低微的轻装步兵部队渐渐增强到具有较强战斗力的复合型部队。

《武警法》第2条明确规定“人民武装警察部队担负……防卫作战……等任务”,此乃立法之进步,有利于武警角色职能的实至名归。然则,在防卫作战方面,对于武警充任何种角色、担当何种任务、与解放军的关系以及武警动用的条件、时机、规模、程序等问题,《武警法》并未确定,而留待国务院、中央军事委员会制定相关规定予以明确。与各国内务部队、宪兵承担防卫作战角色相较,有一点是应该明确的:武警应当承担较少的、一般的防卫作战任务,主要应与解放军配合以承担支持战斗任务,以及不便大规模动用解放军时所承担的特种防卫作战任务。

(二)行政警察角色厚重,相关配套法规政策亟需公开

在20世纪80年代初,我国实行改革开放,经济迅速繁荣,然而投机倒把、走私贩私等经济犯罪也日趋猖獗,国家此时急需一支有强大武力的内卫部队保卫改革开放的成果,维护社会稳定。武警部队即在此种背景下被顺利地重新组建起来,其主要由解放军内卫执勤部队与公安部门的武装、消防、边防等兵役制警察合并而成,当时其首要职能即是担负国家赋予的安全保卫任务,主要有内卫、警卫、边防、消防等,并在法律中首先固定了其安全保卫的职能——

“中国人民武装警察部队在国务院、中央军事委员会的领导指挥下,担负国家赋予的安全保卫任务,维护社会秩序”——1997年《国防法》第22条第3款此规定即是明证。

《武警法》依然着重规范了武警的安全保卫任务,其第7条详细规定了8种任务的类型。安全保卫任务是武警的第一要务。《武警法》用太多篇章规范此任务实不为过,然武警承担的其他任务却未全面规范,易被学界诟病,难怪有意见认为应将本法名称改为“人民武装警察执行安全保卫任务法”。在此需要说明的是武警在动用武力的目标与方式上,因其担当现役军人的角色与担当行政警察的角色不同而差别迥然。在担当现役军人执行防卫作战任务时,其组织、训练与装备是专为迎击外敌的,在战场上不必考虑敌方战斗员的私人权利,允许使用致命武力,按照识别即射杀的原则,受战争法的规范。但在国内以行政警察的角色执行社会安全保卫任务时必须符合法治原则,且以维系和平与秩序为目的,方式主要包括搜查、检查、逮捕、拘禁、隔离等,若要使用武力尤其是致命武力则应遵守逐渐升级原则,得受宪法或成文法的严格限制以及司法的审查监督。

另外,武警充任行政警察的角色有其很特殊的一面,既有军事性的规定,又有公安性的要求,因此在执行安全保卫任务中形成了自身特殊的动用手段和要求,也制定了许多配套法规和政策,但是在数量和质量上与现实执法需求差距很大。例如《武警法》第11条规定:“人民武装警察执行安全保卫任务,……经现场指挥员同意,应当及时予以控制并移交公安机关、国家安全机关或者其他有管辖权的机关处理”。但对于控制是否属于行政强制、如何控制、如何移交等问题没有进一步的规定。另外,目前比较突出的一个问题是许多配套的法规、政策和文件因有密级要求,尚未公开,这不仅在系统内造成了极其严重的行动盲区,也有违反法治基本原则、侵犯公民知情权之虞。《武警法》第8

条规定:“调动、使用人民武装警察部队执行安全保卫任务,应当坚持严格审批、依法用警的原则”,据说在调动、使用上已经有明确的政策性文件予以细化,但因保密原因,尚未公开。

(三)灾难救援者的角色明确,但主体性体现不足

我国《武警法》第2条规定:“人民武装警察部队担负……抢险救灾……等任务”。《突发事件应对法》第14条规定:“中国人民解放军、中国人民武装警察部队和民兵组织依照本法和其他有关法律、行政法规、军事法规的规定以及国务院、中央军事委员会的命令,参加突发事件的应急救援和处置工作”。这一规定表明,解放军、武警和民兵组织皆负有依法执行灾难救援任务的职责。应当特别注意的是,《突发事件应对法》第28条还规定:“中国人民解放军、中国人民武装警察部队和民兵组织应当有计划地组织开展应急救援的专门训练”。这一规定表明,武警部队执行灾难救援任务,并不是在灾难发生时“一窝蜂”地冲上去,而是要有计划地组织开展专门训练。所以,法律规定的精神是武装力量执行灾难救援任务,不但要进行专门训练,而且应当根据不同类别、不同程度的灾情,制定预案、形成梯队,从而做到既雷厉风行,又从容有序。但是,对于执行灾难救援时武警是否具有优先和重点动用的法律地位、灾难救援的准备是否为武警部队平时建设的重点内容等问题,法律并没有明确规定,导致各武装力量在平时准备时重复建设、针对性不强、专业水平较低,救助时则蜂拥而动、协调较差、秩序混乱、效果不佳。

任何国家的军队的最根本职能都是精练战技,保家卫国。战斗力水平的保持与提高是一个动态的、长期谋划的过程,时刻受到指挥系统和战斗人员在位率、技战术水平的保持率以及装备完好率等因素的制约。但是如果不分梯次、不分轻重缓急地让军队执行灾难救援任务,就会影响部队的战备训练,导致战斗力

的下降。目前我国义务兵服役为两年,如果频繁动用军队执行灾难救援任务,一旦遇有战事就可能影响“兵以战为本,战以胜为先”的根本目标。遍览各国立法,大多数国家对军队执行灾难救援都有严格限制,将其视为最后的措施。若由武警专司灾难救援任务,将有助于军队集中精力精练战技,以承担防卫作战的艰巨使命。

(四)和平建设者的角色特殊,但与现实国情有较大差距

大多数国家的宪兵、内务部队作为国家武装力量的精锐之师,很少担当国家经济社会建设者的角色。然而我国武警在此方面却肩负重任,在三峡大坝、川藏公路、青藏铁路等大型工程建设,黄金、白银等贵金属、重要资源能源的勘探与开采等方面作出过巨大贡献。

我军的建军理论深受毛泽东思想的影响,在新中国成立前将武装力量定位成战斗队、生产队和宣传队。建国后,由于党政军合一模式、战时政治文化及其导致的对冷战局势严重性的过度估计和其他因素的影响,我国采取了“军营经济”的发展模式。通过军营经济模式,我国建立了较为完整的国民经济体系,军队很大一部分兵力投入到军营经济的建设中,这种境况一直延续至改革开放时期。^⑩

我国1982年《宪法》第29条规定:“中华人民共和国的武装力量属于人民。它的任务是巩固国防,抵抗侵略,保卫祖国,保卫人民的和平劳动,参加国家建设事业,努力为人民服务”。《宪法》如此规定在某种程度上依然承袭了我军建军原则的定位,但之后参加国家和平建设的重任主要落在了武警部队身上,某种意义上这也契合建设现代化、专业化军队的要求。

担负国家和平建设任务的武警部队脱胎于解放军的建设工程兵。1984年5月24日,国务

院、中央军委批转了《关于建设工程兵水电、交通、黄金部队改编问题的报告》,决定将建设工程兵的水电、交通、黄金部队列入中国人民武装警察部队序列,将原建设工程兵水电、交通、黄金部队的领导机关改为中国人民武装警察部队水电、交通、黄金指挥部,受公安部和水电部、交通部、黄金部的双重领导。根据有关规范性文件,武警黄金部队的主要任务是承担黄金地质普查、勘探任务;经批准承担重点黄金矿山、产区的警戒任务和边远、艰苦地区的黄金生产任务。水电、交通部队主要按各自职责承担国家重大能源交通有关项目建设,边远、艰苦地区国(边)防公路维护保通,大江大河流通量等水利基础设施建设和急工险段、重点部位的防洪抢险任务。在完成国家指定的工程任务之外,可暂时利用其装备、技术优势参与国家其他工程项目的招标。^⑪

《武警法》虽以法律的形式固化了武警部队作为和平建设者的历史性特殊角色,但是国家经济社会的和平建设有无必要专门供养一支武装力量来承担这一问题仍需讨论和研究。笔者认为武警部队与普通公民、法人和其他组织在承担和平建设者的角色上并无二异,但却有可能形成就业不足、与民争利的现象。在2000年之前,水电、交通、黄金武警部队的军事性费用主要由部队自负盈亏,某种程度上加剧了此种现象。国家从事大型公益工程设施建设、重要资源、能源勘探与开发,能够刺激和鼓励市场经济的竞争,提供诸多就业岗位,是经济发展、影响民生的重要举措,应尽量吸纳更多的普通公民、法人或其他组织参与。由国家武警部队来垄断固然会节省成本、提高效率,但却与市场经济规律的基本要求存在很大程度的背离。

^⑩ 李月军:《20世纪中国三种文武关系模式与国家现代性的成长》,载《当代中国研究》2005年第2期。

^⑪ 国务院、中央军委:《关于调整武警黄金、森林、水电、交通部队领导管理体制及有关问题的通知》,国发[1999]6号。

三、武警角色重构与完善的法治保障

(一) 应通过相关立法和修法, 补充欠缺的三种角色

1. 司法警察的角色。进入新世纪以来, 恐怖主义、分裂主义、宗教极端主义、国际走私、贩毒、拐卖人口等大规模的有组织犯罪已成为人类文明的毒瘤。它们涉案人员多, 作案地域跨度大, 犯罪技术先进, 犯罪设备精良, 组织严密, 作案手段残忍。对这些犯罪的侦办打击已大大超出普通司法警察的工作能力, 而具有高度组织纪律性、极具相当战斗力的宪兵则将大有用武之地。我国《武警法》并未赋予武警司法警察的角色, 只是协助公安、司法机关担当逮捕、押运、押解等司法保障任务, 而不具独立侦办犯罪案件的职能, 实乃立法之憾, 极有必要在《刑事诉讼法》《武警法》的未来修法中补充该角色。

2. 军事警察的角色。在我国, 对于军事设施及军队自身的守护, 对于维护军容风纪, 维护军队声誉和军人权益等警备任务, 皆由军队亲自负责, 武警只担负本警种内部的相关守护及警备任务, 二者不互相僭越。《武警法》肯定了这种二元格局。虽然我军驻香港、澳门部队的“警备纠察”标识比较特殊——以“宪兵”字样替代“警备纠察”, 但这只是为尊重驻地居民的文化习惯的一种变通做法。宪兵担负军事警察角色, 历经数百年而不衰。在绝大多数的时间里, 宪兵扮演了正义的执法者角色, 构成武装力量完整的护法体系。^⑫ 党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》要求“坚持从严治军铁律, 加大军事法规执行力度, 明确执法责任, 完善执法制度, 健全执法监督机制, 严格责任追究, 推动依法治军落到实处”。因此, 在《国防法》《武警法》的未来修法中若能增加武警军事警察的角色, 对各武装力量统一集中行使军事警察的执

法监督职能, 加大执法监督的力度, 建立起与军事司法系统互相衔接的机制, 对从严治军、依法治军的贯彻落实将具有重要的实践价值和战略意义。

3. 军法警察的角色。我国宪兵肇建于清朝陆军警察, 当时就具军法警察角色的雏形。1905年, 清廷派遣载泽等北洋五大臣出国考察各国政治制度, 以利推行新政。载泽等赴日考察后, 决心仿行日本宪兵制度, 并上奏请试办“陆军警察”。1907年, 陆军尚书铁良奏的《试办陆军警察奏折》中提及: “窃维治军之要, 纪律宜严, 而先事之防, 稽查宜密。考之欧西各国, 于军队驻扎处所, 皆设有军事警察, 兼为地方警察之辅助。日本仿行其制, 名为宪兵; 海陆军人尽归监视, 法意良美, 收效无形。……拟于臣管辖之宪兵学堂内, 挑选毕业学生编成陆军警察一个营, 驻扎京师, 监察各镇……。”清朝《陆军警察规则》第1条规定: “陆军警察的职责为: 陆军警察为军事之警察, 专司稽察陆海各军官长士兵, 应守纪律及一切规则等事宜, 兼为各地方行政司法警察之辅助。”故此, 陆军警察的本务实为军法警察, 自清廷以降, 中华民国宪兵承袭本务, 直至目前台湾地区的宪兵组织依然如此。

我国目前并没有独立、专门的侦办军人犯罪的体系, 军法警察非我国法律概念。我国《国防法》《刑法》《刑事诉讼法》《武警法》等法律更未赋予武警部队军法警察的角色, 对于军队、武警部队内部的刑事犯罪, 皆由本系统的保卫部门根据《刑事诉讼法》予以追究查办, 不免有“自己作自己的法官”的违反程序正义之嫌。鉴于此, 在相关法律中极有必要规定武警军法警察的角色, 赋予其独立的追查侦办权和明确的管辖范围, 这也是“改革军事司法体制机制, 完善统一领导的军事审判、检察制度, 维护国防

^⑫ 参见陈耿:《宪兵职责的历史演变》, 载《检察日报》2008年2月24日第8版。

利益,保障军人合法权益,防范打击违法犯罪”^⑬的一个重要举措。

(二) 出台详细、完备的配套法规和政策,明确相关角色的意涵

以进一步规范武警的行政警察角色为例,对于已经制订的相关配套法规和政策,应根据法治基本原则和中央近期“严格规范军事法规制度的制定权限和程序,将所有军事规范性文件纳入审查范围,完善审查制度,增强军事法规制度科学性、针对性、适用性”^⑭的工作精神进行审查,尤其是对公民人身、财产、通信自由等宪法基本权利影响较大的武警执行安全保卫的行动规则要进行严格审查。

另外,还要进一步加强相关配套法规 and 政策的制定工作,重点解决好以下问题:一是根据武警部队管用分离的原则^⑮建立部队与地方的动用协调机制,使地方党委、政府、公安机关更好地依法使用武警部队;二是要进一步明确武警的任务性质和用兵权限;三是要把握好本地用兵和申请外地援兵的关系;四是要严格落实兵力调动使用的程序和手续;五是要注意确保部队内部的垂直指挥关系和对部队实施有效控制。

(三) 契合现实国情,积极推进武警角色的重构

随着我国全面步入市场经济时代,风险增加,为与国防与军队现代化建设的根本目标相契合,如上所述,武警和平建设者的角色已经基本完成了其历史使命,并与现实国情、军情产生了较大的差距,相关的法律应逐渐予以限制直至废弃这种角色。而灾难救援者的角色应该重点强调,并通过相关的立法或者法律解释将武警此方面的主体功能和优先作用凸显出来。

我国《突发事件应对法》第26条规定:“人民政府有关部门可以根据实际需要设立专业应急救援队伍”。在现代社会,突发事件应对所需的技术含量较高,在因应危机、处置突发事件中不能蛮干,要凸显专业救援思维,因此应有一支常备的、科技含量高的专门灾难救援队伍各司其职,平时严格施训、演习,发生灾害则迅速出动进行专业救援。灾难救援过程中,时间紧、任务重、专业性强,因此这支专业应急救援队伍要有严格的组织纪律养成,能够做到令行禁止。鉴于军队进行灾难救援存有前述种种弊端,我国又是一个多灾害国家,根据这一精神,极有必要建立一支精干的、适度规模的、能够应对多种灾情的专业灾难救援武装警察部队。每当出现灾情时,这支部队能够首先执行相关任务,成为灾难救援中执行突击任务的尖兵。

另外,建立专业灾难救援武警部队还有利于提高和普及灾难救援的专业水平。其有如下优势:一是可为我国建立一个专业救援队伍的人才储备库。比如,在这支专业救援武警中我们可设立火灾、地震、海难、水灾、雪灾等救援分队,官兵在服现役时掌握了良好的救援知识与技能,在他们退役后仍要服一定期间的预备役,一旦遇有大的灾害,如果现役的专业救援分队不能满足需要,可以迅速地将其重新征召,立刻编队,进行有力救援。二是有利于全社会的灾害救援知识与技能的传播与提高。专业灾害救援武警的构成应考虑官兵来源地的灾害情况,比如水灾救援分队的官兵应主要来源于多水患的地区,待他们退出现役后,可将其在部队所学的救援知识和技能在其家乡进行传播和训练,这将大大提高社会的整体自救能力。

^⑬ 参见2014年10月23日,中国共产党十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

^⑭ 同上注。

^⑮ 武警部队的建设和管理由武警部队负责,但兵力主要由地方有关党委、政府调动使用。

四、结论

《武警法》的通过某种意义上只是将之前由军事法规、规章、通知等规范性文件规定的职能、任务进行了法律化,其担当的角色并没有发生多少变化。《武警法》用重彩规范了武警担当安全保卫任务时的行政警察角色,可能是近一段时期武警的任务重点使然。然而武警是国家武装力量的重要组成部分,理应承担防卫作战的现役军人角色,《武警法》对此并未详细规定,而授权中央军委通过制定军事法规予以规范。与美、法、德等发达国家相较,武警在未来高科技局部战争中将有作为,似应承担特种作战、支持战斗、战俘管理等战时勤务。《武警法》肯定了武警有执行灾难救援的任务,但现

代的灾难救援强调专业救援、科技作业,极有必要通过相关法或法律解释建立一支精干的、适度规模的、能够应对多种灾情的专业灾难救援武装警察部队,在灾难救援中执行突击任务。《武警法》以法律的形式固化了武警部队和平建设者的这一历史性的特殊角色,鉴于当下的国情、军情,国家经济社会的和平建设实无必要专门供养一支武装力量来承担,这一角色理应逐步限制直至废弃。《武警法》中武警的司法、军事、军法警察角色并未彰显,应以发达国家和地区的宪兵、内务部队的体制、经验为参考,通过相关的立法和修法补充所欠缺的这三种角色,为深入推进依法治军、从严治军积极创新体制机制。

Legal Analysis on the Roles of Chinese Armed Police Force

Li Weihai

Abstract: In the context of developed countries and regions, Gendarme, Interior Troops, Military Police or other armed organizations like Chinese Armed Police Force (CAPF) generally have six legal roles, namely serviceman on duty, administrative police, disaster rescuer, judicial police, military police and military judicial police. But in China, it is very difficult to define the roles of CAPF since there exist the complication and diversity of CAPF's establishment, system, command and task. The CAPF should be supplemented the short three roles of judicial police, military police and military judicial police, further defined the meanings of serviceman on duty and administrative police, reorganized the role of disaster rescuer and invalidated the role of peaceful constructor.

Keywords: armed police; legal role; gendarme

(责任编辑:李 辉)