

警察权是法律赋予公安机关执行警察法律规范、实施警务活动的权力。在警察权的合法正当行使中，控制是基础，规范是关键，保障是前提，三者应统一于警察日常执法实践之中，其根本目的是维护社会秩序的稳定，保障公民的合法权益。

管控警察权是法治的重要体现

现代法治的着眼点是控制权力和保障人权，对警察权进行依法控制是现代法治社会的重要特征。

控制警察权由警察权的特性所决定。公安机关承担着治安和交通秩序的维护、日常的户籍管理、出入境事务、查处消防违法行为等诸多职责。警察权具有行政权属性，从法律规定和现实来看，警察机关往往以命令、指挥等形式实施权力。警察权以国家作为后盾，在行使过程中，具有更为强烈的单方性和强制性，对警察权进行控制的必要性不言而喻。

控制警察权由警察权的权限所决定。我国警察权是行政职权与司法职权的结合体，就其权限而言，我国公安机关具有一般行政机关所没有的人身强制权，如可以不经过司法机关批准，在行政案件中采取行政拘留等处罚。在行使司法职权的过程中，除逮捕需要提请检察院批准外，公安机关有权自行采取刑事强制措施和带有强制色彩的其他侦查手段。正是因为警察权的权限广泛，将其“关进制度的笼子里”已成为全社会的共识。

控制警察权由警察权的指向所决定。警察权不仅是一种单纯的同犯罪作斗争的行政权，更是一种服务于人民、保障国家利益和公民个人利益的

保障权。在现实中，公民在行使公权力的警察面前，特别是在被采取限制自由的措施之后，处于弱者地位，如警察权被滥用，将直接导致公民权利被侵犯，并将对人民群众的法律信仰产生严重冲击。所以警察权应该保持适当的谦抑性，在有效、有限的范围内行使，努力避免该权力的膨胀和越界。

控制警察权的具体技术细节可采取法律控制、比例控制、司法控制和程序控制等措施，也可通过强化公安机关内部监督来实现，但这些措施最终都落实在具体的执法者身上。因此执法者必须将法律铭刻于内心，从自身做起，主动、自觉地控制警察权的越界和滥用。

规范警察权是法治的迫切要求

自2008年以来，公安部组织领导全国公安机关针对社会反映强烈的执法问题，持续开展执法规范化建设，并取得长足进步。但全国3000多个县级以上公安机关、200余万名公安民警，客观上存在执法素质参差不齐、执法水平不平衡的现象，从执法实践看，三类问题应当引起我们重点关注。

一是执法制度和操作规程不够精

细的问题。近年来围绕民警“干什么、怎么干、干到什么程度”的问题，公安机关制定、修订了公安机关办理刑事和行政案件程序规定等近30件部门规章，制定了《公安机关执法细则》，发布了有关“巡逻盘查”“现场处置”“涉案财物管理”等执法重点环节的300余件规范性文件。但这些执法制度还不能涵盖执法的全过程，有的缺乏管用的操作规程，有的与警察执法实践存在脱节情况，有的自由裁量权过大，有待进一步细化。

二是执法过程中不到位造成的各类失范问题。在执法程序失范方面，有的地区存在不依法及时受理群众报案，对群众报警推诿敷衍，甚至有警不接、有案不立的问题。现场处置失范方面，一些交通违法、刑事案件与治安案件，采取处置措施的时机与强度把握不准，过早、过度使用强制措施，导致事态升级，矛盾扩大。在选择性执法失范方面，存在借选择之名行私益之实现象。在服务管理失范方面，证照办理、车辆管理、交通事故处理、交通违法处理等窗口服务的便民利民措施不到位，办事程序烦琐、办事时限拖沓的弊病尚未根除。

三是警察职权日益扩大化导致执法不规范问题。一是参与过多非警务活动。实践中存在个别地方政府动用警察权实施社会行政管理的情形，严

重损害了警察的形象，埋下了不规范执法的祸根。二是报警求助扩大化问题。由于警察承担了大量非紧急的公共救助职能，而警力编制总体数量偏少，这直接影响到对紧急警务的处理，可能导致执法不及时、不到位的现象。

规范警察权必须坚持问题导向，突出规范重点，以现代法治思维、法治方式和改革创新精神，有针对性采取相应措施，持之以恒、久久为功。首先，大力推进警察职权法定化。要严格遵守职权法定的原则，确保公安机关的权力都有明确的法律授权。对现有涉及警察职权的法律法规和规章要做好立、改、废、释工作，更加合理、清晰界定公安机关的法定职责。同时要依法划清警察权中的中央事权和地方事权，避免权责不清。其次，大力推进执法制度精细化。针对警务实战中出现的新情况、新问题，总结、提炼实践经验，推动上升为制度规范，及时为警务实战提供强有力的保障。再次，大力推进执法过程信息化。要充分利用信息化手段，积极推动网上服务、办案、监督、考核，既方便群众，又能够在一定程度上限制警察权的滥用。最后，大力推进执法监督体系化。在内部监督方面，通过整合法制、纪检、督察和审计等监督力量，加强自身内部执法管理。在外

校园信贷必须正本清源

近日，银监会联合教育部、人社部发布了《关于进一步加强校园贷规范管理工作的通知》，要求现阶段一律暂停网贷机构开展在校大学生网贷业务，并逐步消化存量业务。互联网金融平台开展“校园贷”业务被叫停，“校园贷”行业得到严格整肃。

□ 颜宽宽

“校园贷”伴随着互联网金融的发展而走进校园，是面向在校大学生发放的小额贷款，主要是通过分期购物平台、P2P贷款平台或者部分传统电商平台来提供信贷服务。在校大学生只需网上提交资料、通过审核、支付手续费，便可申请到一笔信用贷款。“校园贷”是互联网金融创新的产物，但近年来，学生因此行为而背上巨额欠款的新闻被屡屡爆出，还往往伴随着校园欺诈、高利贷、裸贷、暴力催收等行为，酿成了不少校园悲剧。

馅饼还是陷阱

贷款过程缺乏透明度，滋生了诸多违法操作。“校园贷”这种依赖小额贷款的网络平台之所以能够生存，借助的是我国利率市场化以后的政策许可，它们以高于正规商业银行的存贷款利率展开业务，很容易演变为高利贷，酿成各种恶性事件。此外，一些网络平台费用的收取并不完全公开，隐瞒了一些收费标准的信息。网站上会给借贷者一个利率，而使用“校园贷”后，还往往会产生一些其他费用，如中介费、代理费、服务费、提现费等，如果逾期的话可能收取违约金、管理费等等，而这些费用的收取依据和过程并不透明。

存在技术安全与信息泄露风险。“校园贷”平台是以互联网为资源，以大数据、云计算为基础的新金融模式，目前仍处于粗放竞争发展阶段，尚未按照金融业要求建立信息安全风险控制机制。同时，“校园贷”需要高校学生提供身份证、学生证、银行流水、手机通



话记录等信息资料，易造成个人身份信息的泄露。处于弱势地位的高校学生存在陷入洗钱、套现、欺诈等非法活动的风险，给高校学生用户带来极大损失。

暴力催债行为的存在。按正常的法律程序，对于不能按期还款的借款者，放贷者只能到法院起诉，胜诉之后再申请法院强制执行，从而追回全部或部分欠款，不会威胁到借款者的人身自由和安全，更不存在让大学生的父母代为偿还、让大学生毕不了业等问题。但实际上，一些“校园贷”公司采取的催款方式，往往是骚扰、胁迫、跟踪、盯梢、非法拘禁甚至更加极端的手段，迫使借款者不得不东奔西走举新债还旧债，从而极大地威胁借款者的人身自由和安全。这些暴力逼债的方式，已经超出合法经营的范围，甚至涉嫌犯罪。

加强整肃，打开正门

2015年，教育部办公厅和中国银行业监督管理委员会办公厅联合发布《关于加强校园不良网络借贷风险防范和教育引导工作的通知》，明确要求各地地方政府和高校加大不良网络借贷监管力度，建立健全校园不良网络借贷日常监督机制，密切关注网络借贷业务在校园内拓展情况。但从实践来看，对“校园贷”的治理效果并不理想。

今年5月出台的《关于进一步加强校园贷规范管理工作的通知》，按照“疏堵结合、打开正门、扎紧围栏、加强治理”的总体思路，在前期出台的制度举措基础上，完善顶层监管制度设计，补牢制度围墙，对于整肃“校园贷”能起到正本清源的作用。

打开正门，补齐服务。“校园贷”市场的异常火爆，说明校园消费金融适应了一部分市场需求。但因为没有正规机构来满足大学生的需求，才导致非正规网贷一拥而上。鼓励商业银行和政策性银行进一步针对大学生合理需求研发产品，提高对大学生的服务效率，能够补齐面向校园、面向大学生金融服务覆盖不足的短板。资金来源方面，放贷资金必须来自“合格放贷主体”。经银行业监督管理部门批准设立的机构在风险可控的前提下，应当根据大学生群体的风险特点，开发既能满足大学生融资需求，又能有效控制风险的校园金融产品。

强化治理，防范风险。从事“校园贷”业务的网贷机构应依法一律暂停新发校园网贷业务标的，并根据自身存量业务情况，制订明确的退出整改计划。同时，未经银行业监督管理部门批准设立的机构不得进入校园为大学生提供信贷服务。监管部门应联合各方力量，加强整治，及时纠偏。

摆正观念，加强教育。大学生群体尚未形成稳定的收入来源和成熟的消费理念，一旦养成过度超前消费的习惯，其消费水平、借款额度很有可能超出实际还款能力，较易诱发风险。加上大学生的金融知识普遍匮乏，风险意识相对薄弱，对一些信贷产品的高风险认识不清，往往容易掉入高利贷陷阱。这些特殊性，让校园消费信贷风险相对聚集。在严格监管、引导正规机构补足校园贷款短板，整顿“校园贷”市场的同时，要抓好校园秩序管理与学生教育引导工作。各高校要开展宣传教育活动以引导学生科学理性消费，健全举报惩戒制度以维护校园稳定秩序。

近日，最高人民检察院发布了《关于实行检察官以案释法制度的规定》，进一步细化了检察官以案释法制度，对落实普法责任制，探索具有中国特色、符合司法机关职业特点的以案释法制度具有重要价值。

何为“以案释法”

《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，要建立法官、检察官、行政执法人员、律师等以案释法制度。以案释法制度，要求上述主体利用办案环节深入解读法律，围绕争议焦点充分说理、解释疑惑，让社会公众更好地理解法律规定，自觉执行法律裁决，并在法治实践中感受法治精神。

以检察官为例，根据《关于实行检察官以案释法制度的规定》，检察官以案释法包括办案释法和向社会公众以案释法。办案释法的对象是案件相对人，具有特定性，而向社会公众以案释法更多地带有普法性质，其对象具有不特定性。办案释法，有书面、口头及其他适当方式；向社会公众以案释法，根据其对象和工作特点，在方式上应当更加灵活、多样。比如，利用检务大厅、检案案件信息公开平台发布相关信息；通过案件公开复查、举行听证会、建立警示教育基地；组织普法讲师团、普法志愿者进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位，等等。

首先，以案释法是落实普法责任制的重要举措。普法宣传教育是全面推进依法治国的一项基础性工程，需要全社会力量共同参与。结合典型案例开展释法说理，能够充分发挥法官、检察官、行政执法人员等群体的职业优势和专业特长，增强法治宣传教育的实际效果。其次，以案释法是政法机关化解社会矛盾、促进社会和谐的重要手段。通过开展以案释法，有助于诉讼参与人及时、全面、准确理解司法办案行为和所作有关决定的法律或依据，尽可能做到服判息诉、案结事了，进而从源头上化解社会矛盾，促进社会和谐稳定。再次，以案释法是司法机关规范自身司法办案行为的重要方式。该制度建立后，通过强化相关主体在司法办案过程中的释法说理责任，有效构建起司法机关与诉讼参与人以及社会公众的交流沟通机制，客观上也有利于加强对办案活动的约束和监督，从而促进司法机关切实做到严格公正规范司法。

以案释法制度让法治信仰植根于日常生活

法治社会的重要标志是社会公平与正义，而抽象的法律正义必须通过个案公正逐步实现。对案件当事人而言，其对于具体个案的关切往往超过普遍性的法律制度，因为具体个案不仅关系着纠纷解决，影响着利益诉求，个案公正也是当事人能够亲身感受，看得见、摸得着的社会公平与正义。司法活动是一种高度理性化、专业化的判断推理过程，需要法律专业人员以生动直观的方式对案件事实、司法证据、办案程序和法律适用等作出法律解析，阐明法理和情理，增进当事人对裁判的认同，加强其对自身行为法律责任的认知。

对社会公众而言，体现在个案当中的惩恶扬善要比抽象的法律概念更具教育意义，尤其在民意表达和舆论澎湃的今天，个案对社会公众的冲击与影响远胜于一般性的普法教育，由此也影响甚至决定着司法的亲力和公信力。这在客观上要求对某些传播面广的案件，国家机关应当主动采取以案释法的形式及时回应社会关切，让人民群众更多地了解法律知识、理解法律精神，构建一个公众充分获得信息和表达意见的渠道，营造人人守法的社会氛围。在全面推进依法治国、建设法治中国的时代背景下，只有让严格执法、公正司法照进现实，让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，才能使法治信仰植根于人们的日常生活和心灵深处；只有切实提高普法针对性和实效性，让人民群众更多地了解法律知识、理解法律规定，才能使法律成为人们发自内心的自觉认同和自愿依归。

以案释法制度的落实要靠理念和手段的转变

在新媒体蓬勃发展、社会传播媒介呈现多元化的背景下，为了做好以案释法工作，让以案释法成为向群众普及法律知识的好办法，首先要要求国家机关转变执法理念，从以往的关门办案转向释法说理。一方面积极运用互联网技术增强普法工作的传播力，让网上庭审直播成为“互联网+”时代的司法常态；另一方面主动拓宽服务渠道，采取人民群众喜闻乐见的形式提升以案释法的实效性和新颖性。其次要格外重视和切实加强法律工作者在司法和执法过程中的实时普法，通过辨法析理、释疑解惑，让每个案件

务罪的从重处理情节，以实现对警察权的保护。

二是建立警察执法差错纠错机制和维权机制。警察现场执法具有高风险、高对抗、高现场决断性的特点。针对执法过程中出现的不敢为、不愿为问题，在法律法规和警规警纪的大框架内，应明确规定可免责的范围，强调追责的具体内容，为警察执法提供清晰的行为准则，在明确的容错条件下，细化免责情形。同时，建立专门的维权机制和警察权益保护机构，协助有关部门追究侵害警察合法权益的行为。

三是切实增强人民群众的法律意识。公安机关法治宣传部门要加强对公众的法治宣传，动员社会各界参与其中，借助普法工作，推动法治宣传进社区、进企业、进学校，使公民知法、懂法、守法、用法，增强公众对警察执法工作的支持和理解，并在警察执法过程中能够积极地配合公安机关执法，为警察执法营造良好的执法环境，避免警民在执法活动中的冲突，保障警察的合法权益。

四是发挥媒体正面引导作用。各级宣传部门应当充分重视和发挥报纸、电视、广播等新闻媒体的导向作用，加大对相关法律法规的宣传以及对警察先进事迹的宣传，让社会公众支持、理解、配合人民警察行政执法工作，引导公众树立积极的协助警察工作的意识。此外，对新闻媒体的不实报道要进行责任的追究，新闻媒体应该对歪曲、不实新闻进行及时澄清事实、消除影响，维护公安机关的正义形象。

议政论法

普法宣传教育的以案例法：好方法

□ 张晶

的审判都能成为良好的法治课堂，让每份裁判文书都能成为法治宣传教育的鲜活教材，真正使法律镌刻在人民群众的内心。特别需要强调的是，执法者守法是最好的普法，若从法理上让人民群众对执法者的解释信服，让执法办案的全过程经得起法律的考验和人民群众的追问，执法者必须努力提高自身业务水平、规范执法行为，让权力在阳光下运行，接受诉讼参与人和社会公众的监督。

以案释法通过办案过程中的精准普法，实现了双向性、参与式的法律知识互动，提升了法治教育的实效性和新颖性，创新了普法宣传教育工作理念，有利于推动法治宣传教育工作向纵深发展。

依法治国