

## · 法学研究 ·

## 反恐诉讼中的警察证人保护

舒 勋

(中国人民公安大学 北京 100038)

摘要: 新刑诉法规定了人民警察在执行职务时目击犯罪的情况可以作为证人出庭作证,但是法律和相关司法解释并未对警察出庭作证的保护措施作出规定。当警察在反恐诉讼中出庭作证时,尤为需要获得国家和法律的保护。探讨在反恐诉讼中保护警察证人的必要性和价值理念等问题,借鉴外国经验,结合我国实际情况,提出了完善我国反恐诉讼警察证人保护机制的构想。

关键词: 反恐诉讼; 警察作证; 警察证人保护

中图分类号: DF979

文献标识码: A

文章编号: 1674-0297(2015)01-0034-04

一直以来,恐怖主义犯罪都是国际社会重点治理的对象。2001年“9.11”事件以后,反恐更是成为全球安全领域的重大议题。中国作为世界上最大的发展中国家,当前的反恐形势也十分严峻。“10.28”天安门金水桥恐怖袭击事件、“3.01”昆明暴恐袭击事件表明恐怖主义犯罪离我们并不遥远,而且愈演愈烈。警察在反恐诉讼中就其处理暴恐袭击事件时目击的情况作为证人出庭作证,将十分有利于打击恐怖犯罪活动,保障公民的生命、财产安全。但是当前法律并没有对警察证人的保护措施作出具体规定,在反恐诉讼中作证的警察将面临着极大的人身危险。

### 一、反恐诉讼中警察证人保护的必要性

目前世界上大体存在两种反恐模式:一是以美国为代表的反恐“战争模式”;二是一些国家,如我国、德国、法国坚持的“诉讼机制治理模式”。我国是社会主义法治国家,我们坚持依法治国,坚持依法反恐。警察是惩罚犯罪、保障人权的专门力量,在反恐诉讼中警察出庭作证也是为了实现依法反恐,实现刑事诉讼程序所要追求的实体公正和程序公正。因此,在反恐诉讼中保护警察证人有确保案件真实发现、维护诉讼程序公正价值以及保障诉讼参与人基本权利的多重功能。俄罗斯《2006年反恐怖主义法》第20条规定,直接参与反恐怖工作的联邦行政机关军人、工作人员和专家受国家保护,并享受法律和社会保护<sup>[1]</sup>。在反恐诉讼中保护警察证人具有社会表率的作用:警察是国家机器,是国家强制力的代表,如果警察证人在反恐诉讼中都得不到有力保护,那么普通公民更会害怕由于作证使

自己的生命和财产受到侵害而逃避自己作证的义务。这就使得在反恐诉讼中无人作证,不利于打击恐怖犯罪活动。在反恐诉讼中保护警察证人是维护法律权威的一种手段,警察作证履行的是国家义务,如果警察证人无法得到保护,就宣告了法律的软弱无力,法律会因此威严扫地。只有在反恐诉讼中警察证人得到了很好的保护,才能显示出法律的神圣不可侵犯。

### 二、在反恐诉讼中保护警察证人要体现惩罚犯罪的价值理念

恐怖主义犯罪同时侵害了个人安全、社会安全 and 国家安全,使得个人利益、集体利益、国家利益受到了损害,现代世界因为恐怖主义犯罪而出现了前所未有的“非传统安全”问题。为了打击恐怖主义犯罪,各国法律加大了对恐怖犯罪的惩治和处罚力度。在实体法方面,各国的反恐法和(或)刑法通过设置一系列有关恐怖犯罪活动的新罪名来扩大犯罪圈和刑罚圈。在程序法方面,各国已在必要限度内简化诉讼程序,为刑事诉讼程序中的证明和审判创造了宽松的法制条件。我国《刑法》《刑法修正案(三)》《刑法修正案(八)》等规定了与恐怖犯罪相关的实体内容。新刑诉法也在级别管辖权、律师会见权、证人保护制度、监视居住、拘留、技术侦查、没收财产等方面对恐怖犯罪作出了有别于普通刑事诉讼程序的规定。总之,在反恐诉讼中首先要贯彻惩罚犯罪的价值理念,实现安全利益为先的价值目标。

为了贯彻惩罚犯罪的价值理念,在反恐诉讼中保护警

\* 收稿日期: 2014-02-29

作者简介: 舒勋(1990-),男,四川人,中国人民公安大学硕士研究生,研究方向:刑事诉讼法。

警察证人要克减恐怖犯罪嫌疑人、被告人的某些诉讼权利。犯罪嫌疑人、被告人在刑事诉讼程序中享有质证权和知情权是现代控辩式诉讼的基本要求。但是恐怖主义犯罪具有极端暴力性等特点,恐怖分子和恐怖组织打击报复关键证人的情况时有发生,而警察是打击恐怖犯罪活动的主要力量,更容易引起恐怖分子和恐怖组织仇恨,遭到他们的打击报复。因此,为了保护证人,尤其是警察证人等控方证人的安全,在反恐刑事诉讼程序中应该适度克减恐怖犯罪嫌疑人、被告人的质证权和知情权等诉讼权利。具体而言,在反恐诉讼中出庭作证的警察应当视情况使用特殊作证方式,如视频作证、屏风作证、秘密作证等,在某些情况下甚至可以用书面证言来代替当庭作证,从而避免暴露警察证人的身份而使其受到不必要的威胁报复。从在反恐诉讼中贯彻惩罚犯罪的价值理念和我国证人作证的实际情况来看,当案件证据充分,控辩双方对案件事实没有异议,警察证人不用出庭法官也能查清案件事实时,警察证人可以使用书面的方式进行作证,这不仅能保证警察的安全,而且有利于提高诉讼的效率。

### 三、国外反恐诉讼警察证人保护比较<sup>[2-3]</sup>

为了保障警察证人在反恐诉讼中出庭作证,许多国家都规定了对警察证人的保护措施,对保障警察证人的身安全和反恐诉讼活动的良性运转有着重要的作用。

#### (一) 英国的反恐诉讼警察证人保护

英国的证人保护制度确立时间较早,并且较完善,对我国反恐诉讼警察证人保护机制的构建具有重要的借鉴作用。

**保护对象。**英国反恐诉讼中的警察证人保护对象是可能遭到恐怖犯罪侵害的警察证人及其亲属。

**保护机构。**英国保护反恐诉讼警察证人的官方机构主要是警察部门和英国皇家检控署;英国保护反恐诉讼警察证人的民间组织主要是为警察证人提供服务的组织,如“被害人援助组织”“刑事法院证人服务组织”等;英国还有官民合作保护反恐诉讼警察证人的组织,这种组织融合了许多政府机构和民间组织,从而为警察证人提供全方位的保护。

**保护方法。**英国对警察证人的保护主要包括对警察证人身份保密、派专人保护、采取隐蔽作证等方式。对于恐怖犯罪案件中的高危警察证人,英国的证人保护机构还会为其提供改变姓名、身份、住址甚至相貌等保护措施。

英国在《反恐怖政策与人权:起诉与指控前羁押》的报告中提出了引入秘密听证程序来促进情报转换为证据,保障证人作证。秘密听证程序设想如下:在完全排除被告人参与的情况下,在反恐刑事诉讼程序中设立只有职业法官组成的法官小组对控方出示的情报信息进行秘密听证,控方可以使用在此出示的情报证据来进行指控。在秘密听证程序中,只有获得了国家“安全认证”的律师才能在秘密

听证程序中代表被告对证人进行交叉询问,对控方提出质疑,但是特别律师不能和被告人进行交流。虽然英国的秘密听证程序极大地克减了被告人的质证权和知情权,但是能有效保护在反恐诉讼中作证的警察证人(尤其是卧底警察证人)的安全。

#### (二) 德国的反恐诉讼警察证人保护

德国在反恐诉讼中对警察证人的保护是相当严密的,德国的《刑事诉讼法》和《证人保护法》中有许多关于证人保护的規定。

**保护对象。**人身、财产等权利可能遭受侵害的警察证人以及警察证人的亲属和最亲近的人。

**保护机构。**根据《联邦刑事警察法》,联邦刑事警察局是德国的证人保护机构。由于德国在反恐诉讼中对警察证人的保护就是联邦刑事警察局的警察对其他警察证人实施的保护,警察机构之间往往能更容易进行协调、制定完善的保护计划。

**保护方法。**德国的证人保护实行“三阶段保护措施”,第一阶段保护警察证人的措施对被告人的程序性权利影响较轻,主要有匿名保护、视觉上障碍、不公开审判、询问秘密证人时排除辩方、庭外审理、视讯传输等方法;第二阶段保护采取委托询问的方法,当反恐诉讼中的警察证人作证可能有危险时,案件审理法官可以通过受托法官或调查法官来对警察证人进行询问;第三阶段的保护将采取司法警察询问笔录、书面答复、警察传闻证人等方法,行政机关可以行使信息封锁权和证言特权,这时法官也无法知道证人的身份<sup>[4]</sup>。

当德国的法庭授权警察完全匿名作证时,一名警察人员就会在庭上代替警察证人陈述其所见的情况。这时,辩方有权以书面形式提交问题,这些问题将由代替作证的警察人员提交给匿名的警察证人,由其来作出答复。由于这种作证方式很大程度上是书面作证,如果没有其他关键证据补充,法庭可以作出不采用这些证据的裁决。

根据《2001年证人保护协调法》(2007年修订),联邦刑事警察局、海关调查局和德国16个州的刑事调查局还会为恐怖犯罪案件中的高危警察证人提供改变身份、重新安置等保护措施。

#### (三) 国外反恐诉讼警察证人保护之比较

英国和德国保护反恐诉讼中的警察证人具有共同之处,对于警察证人应当受到法律保护、防止其权利受到不法侵害等方面都持肯定态度。首先,两个国家的保护对象都不仅仅限于出庭作证的警察证人,还包括同警察证人有特殊关系的近亲属和关系密切人。其次,在保护方法上,两个国家都注重警察证人的身份信息保密,都会视情况采取一些庭审特殊的作证方式。再次,两个国家对于卧底警察证人等秘密获证人都提供了特殊的保护,如英国的秘密听证程序、德国的信息封锁权和证言特权。最后,对于反恐诉讼中的高危警察证人,两个国家都会为其提供改变身

份、重新安置等特殊保护。

由于英国和德国所属的法系不同以及面临的恐怖犯罪情况不同,两个国家对于反恐诉讼警察证人保护仍有所不同。在保护机构上,英国有官方机构、民间机构以及官民合作的机构为警察证人提供全面的保护,如为警察证人提供证人服务;德国只有警察机构来保护警察证人。此外,在保护方法上,英国在反恐刑事审判中较注重保证被告的质证权、知情权、交叉询问权等权利,如秘密听证程序中引入特别律师、限制使用视频作证等。而德国的“阶层理论”更加注重对警察证人的保护,如委托询问、警察询问笔录、书面答复、警察传闻证人等作证方式完全避免了警察证人的暴露。

英国和德国虽然在警察证人保护的具体设计上存在一些差别,但是对于依靠证人保护机制来确保警察证人的安全都持肯定态度。我国反恐诉讼警察证人保护机制的保护对象、保护机构、保护方法都可以从中得以借鉴。

#### 四、我国反恐诉讼警察证人保护的现状

##### (一) 我国反恐诉讼中警察证人保护的立法现状

目前我国还没有专门的反恐法和证人保护法,只能依靠现有的刑法、刑事诉讼法、治安管理处罚法来保护反恐诉讼中的警察证人。刑事诉讼法第187条规定,人民警察可以就其执行职务时目击的犯罪情况作为证人出庭作证。这条规定明确了警察出庭作证时是以证人的身份出庭作证的,因此反恐诉讼中的警察证人保护就可以适用刑事诉讼法中关于证人保护的相关规定。刑事诉讼法第62条规定,对于恐怖主义犯罪案件,证人因在诉讼中作证,本人或者其近亲属的人身安全面临危险的,人民法院、人民检察院和公安机关应当采取相应的保护措施。虽然《刑诉解释》《高检规则》《六机关规定》进一步规定了这一条内容,但是这些规定仍然比较笼统,缺乏可操作性。另外,公安机关可以根据侦查需要在经过严格的批准手续后对恐怖犯罪案件采取技术侦查措施。同时,刑事诉讼法第152条对在恐怖犯罪案件中进行技术侦查的警察(尤其是进行秘密侦查的警察和卧底警察)规定了保护措施。但是这些规定没有说明如何进行庭外核实。在反恐诉讼中如何保护秘密警察证人和卧底警察证人,还需要有关部门作出明确的实施细则。

##### (二) 我国反恐诉讼警察证人保护机制还不健全

虽然新刑事诉讼法及其相关司法解释和刑法的相关规定已经构建起了我国反恐诉讼警察证人保护机制的基本框架,但是我国反恐诉讼的警察证人保护机制还有很多缺陷。首先,在保护对象上,刑事诉讼法规定的范围是警察证人及其近亲属,而刑法中的妨害作证罪、打击报复证人罪规定的只是警察证人而没有涉及其近亲属,立法上的矛盾不利于在反恐诉讼中保护好警察证人。其次,在保护主体上,刑事诉讼法的规定由公安机关、人民法院和人民检察院对警察证人进行保护,这会形成立法上公、检、法三机关都有

权保护而实践中公、检、法三机关都无力保护的尴尬局面<sup>[5]</sup>。再次,在保护方法上,虽然刑事诉讼法规定了不暴露身份、禁止特定的人员接触证人及其近亲属、对人身和住宅的专门性保护措施以及庭外核实证据等原则性的方法,但由于在我国国家警察出庭作证才刚刚兴起,警察在反恐诉讼中出庭作证还不普遍,有关部门尚未将这些原则性的方法细化为具有可操作性的具体保护方法。最后,在保护程序上,反恐诉讼中警察证人在什么情况下可以申请保护,需要经过哪些程序,公安司法机关怎么受理、实施,法律法规没有规定。

#### 五、完善我国反恐诉讼警察证人保护机制

在反恐诉讼中出庭作证的警察需要继续在各种公共场合工作、生活,一旦保护不力,势必会影响到警察证人正常的工作和生活,因此在反恐诉讼中对警察证人的保护要强于一般的刑事诉讼程序对证人的保护。

##### (一) 反恐诉讼警察证人的保护对象

我国《刑事诉讼法》和《治安管理处罚法》规定的证人保护对象是证人及其近亲属,《刑法》规定的证人保护对象则仅限于证人。我国立法上对证人保护对象的不同认识会削弱反恐诉讼中对警察证人的保护力度。事实上,即使反恐诉讼的证人保护对象适用证人及其近亲属,也无法消除警察证人在反恐诉讼中作证的后顾之忧。大多数国家和地区立法保护的较宽泛,除了证人及其近亲属外,还包括密切关系人,如美国《证人安全改革法》明确将证人、近亲属和密切关系人列为保护对象,德国立法亦如此<sup>[6]</sup>。为了调动警察在反恐诉讼中出庭作证的积极性,在保护证人和节约司法资源之间取得平衡,笔者认为反恐诉讼的警察证人保护对象应明确为处置暴恐犯罪的警察证人、进行技术侦查的警察证人及其密切关系人。

##### (二) 反恐诉讼警察证人的保护机构

刑事诉讼法第61条规定了人民法院、人民检察院和公安机关应当保障证人及其近亲属的安全。但是刑事诉讼法并未对如何划分公、检、法三机关在证人保护中的责任作出规定,在反恐诉讼中对警察证人进行保护时可能出现公、检、法三机关互相推诿的情况。对于由哪个机构来保护证人,各个国家和地区有不同的做法。英国由地方警察局负责保护证人,美国由专门的执行办公室决定和执行证人保护,香港由皇家警务处的保护证人组来为证人提供各种保护措施。

刑事诉讼法第20条规定了恐怖犯罪案件由中级人民法院管辖。笔者认为反恐诉讼中的警察证人保护机构应当是与审判恐怖犯罪案件同级的公安机关,即主要由地市级公安机关来负责保护反恐诉讼中的警察证人,必要时由上级公安机关、检察院、法院协助。公安机关具有机构健全、人员多、装备好等特点,并且在反恐诉讼中出庭作证的警察往往就是公安机关的工作人员,因此公安机关有能力也有

责任保护好反恐诉讼中出庭作证的警察证人。

### (三) 反恐诉讼警察证人的保护方法

在反恐诉讼的不同阶段要采取不同的方法来保护警察证人,反恐诉讼警察证人保护机制是一个涉及庭审前、庭审中、庭审后三个阶段的长效保护机制。

1. 反恐诉讼庭审前保护警察证人的方法。我国反恐诉讼的警察证人可采用化名在各种笔录上签字,公、检、法三机关要对警察证人的姓名、住址、单位、联系方式等与诉讼无关的个人信息予以保密。当警察在反恐诉讼中作证面临现实的、即时的人身危险时,证人保护机构要为警察证人及其亲属提供24小时贴身保护。除非获得证人保护机构的允许,任何人不得接见警察证人。在特别危险的情况下,证人保护机构可以对警察证人进行保护性拘留。

2. 反恐诉讼庭审中保护警察证人的方法。对于出庭作证的警察证人在一定时期内不得安排其从事抓捕等异地活动或者调换工作,同时不得降低警察证人各个方面的经济 and 职务待遇。这个阶段除了可以采取庭审前保护警察证人的方法外,还可以采取一些特殊的出庭作证措施。当反恐诉讼涉及技术侦查时,需要采取不暴露技术侦查警察证人身份和技术侦查方法的保护措施,必要时可以在庭外向技术侦查警察核实证据。例如,在洛克比空难的审理过程中,化名为阿卜杜拉·马吉德·贾卡的证人在特制的防弹玻璃房内进行作证,任何人都无法通过经电脑处理后出现在法庭上的声音和相貌来判断他的身份。此外,《法国刑事诉讼法》第706-61条也规定了隐匿证人身份以及利用远距离听取证人作证的技术设备进行作证的内容<sup>[7]</sup>。具体而言,我国反恐诉讼的警察证人在庭审中可以使用与公众隔离的候庭场所、通道、证人作证室,可使用化名在庭审笔录上签字;视作证的危险程度,法庭可提供能够掩饰警察证人身形相貌的服饰,可采取面部遮掩、技术变声、模糊身像等方式对警察证人进行保护,还可以采取视频作证、屏风作证、秘密作证等作证方式。对于技术侦查警察证人的保护可以参照英国的秘密听证程序,在没有被告参与的情况下,由专门的法官小组对使用技术侦查获得的情报信息和证据进行核实。

3. 反恐诉讼庭审后保护警察证人的方法。对于庭审后的证人保护,刑法只规定了其他必要的保护措施,为了保护好反恐诉讼中的警察证人,很有必要对这些保护措施进行详细说明。只要警察证人在法庭上如实作证,并且其从事的恐怖犯罪案件侦查活动是合法的,即使警察证人出庭作证在客观上产生了不利于控方、有利于辩方的结果,公安机关也不得因此给予警察证人行政处分,或者降低其职务和经济待遇。此外,土耳其《打击恐怖主义法》第20条规定的保护措施包括整容手术以改变人的相貌,改变登记记录、驾驶执照、结婚证书、学位和其他文书、军事服役期、动产和不动产权利,以及社会安全和其他权利的保

护。我们可以参照英国和德国的做法,在庭审后对高危的警察证人进行隐姓埋名、异地安置。

### (四) 反恐诉讼警察证人保护的程序

反恐诉讼警察证人保护的申请、审查。警察证人认为在反恐诉讼中出庭作证可能会使其人身、生命安全受到损害时,警察证人可以向其所在单位申请证人保护,由其所在单位将申请转送公安机关的证人保护部门审查决定,情况紧急的时候警察证人所在单位要先行采取保护措施。公安机关的证人保护部门也可以依职权对警察证人采取保护措施。公安机关的证人保护部门要根据证人财产、人身、生命遭受危险的情况和恐怖犯罪组织的危险等级来采取相应的保护措施。

反恐诉讼警察证人保护的实施。反恐诉讼警察证人保护涉及庭审前、庭审中、庭审后三个阶段,各个阶段的保护有所不同。具体保护方法见前述。

反恐诉讼警察证人保护的终止。当出现以下情况时,公安机关的证人保护机构将结束对警察证人的保护:没有危险存在,警察证人可能面临的危险完全消除,警察证人自然死亡或者非自然死亡。

反恐诉讼警察证人保护的救济。证人保护机构及其工作人员不履行或者不充分履行保护警察证人的职责而使反恐诉讼中的警察证人受到伤害的,要视造成危害的情况给予证人保护机构的领导和(或)进行证人保护的人员处以行政处罚,造成证人死亡或者严重伤害的,要以渎职罪、玩忽职守罪等罪名追究其刑事责任。由于证人保护机构保护不力而造成恐怖案件中的警察证人死亡或者受伤的,要按照《国家赔偿法》进行赔偿。

### 参考文献:

- [1] 赵秉志,等. 外国最新反恐法选编[M]. 北京: 中国法制出版社, 2008: 332.
- [2] 中国现代国际关系研究所反恐怖研究中心. 世界主要国家及地区反恐怖政策与措施[M]. 北京: 时事出版社, 2002.
- [3] 倪春乐. 恐怖主义犯罪特别诉讼程序比较研究[M]. 北京: 群众出版社, 2013.
- [4] 何家弘. 证人制度研究[M]. 北京: 人民法院出版社, 2004: 166.
- [5] 王亚宁. 对我国恐怖活动犯罪案件中证人保护的立法思考[J]. 新疆警官高等专科学校学报, 2012(4): 32.
- [6] 胡隽. 论我国打击有组织犯罪中证人保护制度的完善[J]. 中国人民公安大学学报, 2011(3): 20.
- [7] 法国刑事诉讼法典[M]. 罗结珍,译. 北京: 中国法制出版社, 2009: 505-506. (下转第45页)

- 分析——以福建省为例的实证研究[J]. 福建论坛: 人文社会科学版, 2009(12): 146-149.
- [8] 窦欣. 基于 DEA 模型的县级财政支出效率研究——以河北省为例[J]. 天津商业大学学报, 2011, 31(2): 14-19.
- [9] Charnes A, Cooper W W, Rhodes E. Measuring the efficiency of decision making units[J]. European Journal of Operational Research, 1978, 2(6): 429-444.
- [10] Banker R D, Charnes A, Cooper W W. Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis[J]. Management Science, 1984, 30(9): 1078-1092.
- [11] 张义方, 路征, 邓翔. 我国农村公共产品供给模式的实践创新分析[J]. 农村经济, 2014(4): 27-30.
- [12] 张义方, 路征, 邓翔. 欧盟农村公共产品治理经验及启示[J]. 经济体制改革, 2013(3): 145-149.
- [13] 路征, 张义方, 邓翔. 基于社群经济的农村公共产品供给: 泰国经验分析[J]. 东南亚研究, 2013(6): 25-30.
- [14] 方梦园. 西部地区旅游经济差异及影响因素分析[J]. 重庆交通大学学报: 社会科学版, 2013, 13(5): 43-47.
- [15] 陈明蔚. 高速公路基础设施对区域经济发展的贡献机理分析[J]. 重庆交通大学学报: 社会科学版, 2013, 13(6): 13-15.

## Assessment of Local Public Expenditure Using DEA Approach: A Case Study of Sichuan Province

LU Zheng<sup>1</sup>, LV Peng<sup>2</sup>

(1. School of Economics, Sichuan University, Chengdu, Sichuan 610064, China;

2. WU Yuzhang Honors College, Sichuan University, Chengdu, Sichuan 610064, China)

**Abstract:** The efficiency of public expenditure has important effect on regional social and economic development. Using Data Envelopment Analysis (DEA) approach, the public expenditure efficiency of 21 prefecture-level cities in Sichuan province are measured and evaluated. Conclusions show that: the overall efficiency of public expenditure of Sichuan province is very low and embodies a downtrend in recent years. In Sichuan, the public expenditure efficiency shows differences between regions. Relatively speaking, the developed regions have higher public expenditure efficiency than less developed regions have.

**Key words:** public expenditure; efficiency of public expenditure; DEA approach

(责任编辑: 李晓梅)

(上接第 37 页)

## Police Witness Protection in the Anti-Terrorism Procedure

SHU Xun

(People's Public Security University of China, Beijing 100038, China)

**Abstract:** According to the new criminal procedure law, now the police officers can become witnesses to testify in the court about what they saw while performing their duties. But the current laws and relevant judicial interpretations don't set up the safeguard measures to protect the police officers testifying in the court. When police officers testify in the anti-terrorism court, they are particularly needed to be protected by the nation and law. A study of the necessities and values of protecting the police witnesses in the anti-terrorism procedure is made. Besides, after making reference to the foreign experience and combining the current situations in China, some suggestions to improve the police witness protection system in the anti-terrorism procedure are also put forward.

**Key words:** anti-terrorism; police officers testify; police witness protection

(责任编辑: 张 璠)