

POLITICS OF POLICE

胡大成 周家骧 等著

警察政治学

——警察的政治分析

南京大学出版社

JING CHA ZHENG ZHI XUE

警察政治学

——警察的政治分析

胡大成 周家骥 王智军 邢盘洲 著

南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

警察政治学：警察的政治分析 / 胡大成 周家骧等著.
—南京：南京大学出版社，2004. 7
高等公安院校教材
ISBN 7-305-04297-8

I. 警... II. 胡... III. 警察学：政治学—高等学
校—教材 IV. D523. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 060003 号

书 名 警察政治学——警察的政治分析
著 者 胡大成 周家骧等
出版发行 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮编 210093
电 话 025-83596923 025-83592317 传真 025-83328362
网 址 <http://press.nju.edu.cn>
电子邮件 nupress1@public1.ptt.js.cn
经 销 全国各地新华书店
印 刷 扬中邮电印刷厂
开 本 880×1230 1/32 印张 9.875 字数 266 千
版 次 2004 年 7 月第 1 版 2004 年 7 月第 1 次印刷
印 数 1—3 000 册
ISBN 7-305-04297-8/D·486
定 价 21.00 元

* 版权所有，侵权必究

* 凡购买南大版图书，如有印装质量问题，请与所购
图书销售部门联系调换。

序

放在我们面前的这本《警察政治学》是将警察学和政治学连接起来的关于警察的政治分析的创新之作。应该说,本书所进行的将警察事务置于政治学的框架内进行分析以及从国家政治权力的高度研究警察问题的努力,都可以看作是学科创建层面的有益尝试。

当前国内的政治学研究可谓如火如荼、新作迭现。而将警察这一特定主体纳入政治学视野进行专门研究在国内尚属首见。对于警察及警察学我了解不多,但诚如本书所述,警察的内涵可从静态和动态两个层面来理解:警察的动态理解是指警察维持社会公共秩序的行为和过程,即所谓“警之于先,察之于后”;而警察的静态理解则是指维护秩序的警察个体和警察机构。不管是从怎样的角度理解,警察都与政治有着紧密的内在关联:首先,警察的起源与政治有着极深的渊源。警察的出现正契合了人类政治生活开始的需要。在政治的核心内容国家政权的出现过程中,警察是氏族公共权力向国家权力嬗变的主要特征之一。所以,恩格斯说:“警察与国家一样古老。”其次,警察自身的制度传承和发展伴随着人类政治生活的前进和演化。从古代警察发展到现代警察,其性质和功能的变化是人类政治生活的发展特别是政权发展的结果。古代警察的性质更多表现为镇压被统治阶级反抗的暴力工具,警察系统及其功能也没有从国家所包含的王权、政务、军务及裁判中分离出来。只是到了近代,随着国家政权由专制到民主、国家事务由简到繁、国家机构由小到大,现代意义上的职业警察制度才逐渐出现,警察的性质也在人们政治生活中日益明显地从暴力演变为以维护公共秩序为主的强制性力量。基于

此,可以说警察是与国家相生相随的,是人类政治生活的常态。最后,在现今的政治生活中,警察在担当维护政治秩序稳定的重要角色的同时,也与人们的政治生活和过程有无法分隔的联系,从而提供了警察与政治关系的可期话题:警察与政治权力怎样构成互动关系?警察在怎样的层面构建与政党特别是执政党的关系?警察在怎样的程度上合适而有效地保护及限制公民的自由和权利?当今各国的政治制度如何影响各国警察不同的体制选择和功能定位等等。正是对历史和现实的警察和政治的内在关联的关注,才有了本书的基本框架和内容:警察的政治分析;警察与政治权力的互动;警察与执政党的关系;警察与自由的悖论;警察权与公民权的冲突和协调;警察行政与国家行政的从属;建立在公众参与基础上的警事民主化、社会化进程;全球化背景下的警事国际合作以及我国在走向现代化过程中警察担负的政治使命等等。

前已谈及,将警察纳入政治学的考察视域,对警察现象进行深入的政治学分析,是本书的最大创新之处。更为重要的是,该书在进行这一创新研究过程中,有许多富有新意的理论阐发。首先,作者在强调统治集团并不等同于统治阶级的基础上,推演出国家政权除了维护统治阶级的根本利益外,还必须考虑社会的整体发展、考虑所有社会成员的公共利益,即国家既具有阶级性,也应具有后者所代表的公共性,从而以国家的阶级性和公共性的双重性质来思考警察维护公共秩序的属性。其次,承接上一点,作者强调在现代社会中,特别在那些政治生活水平和民主化程度较高的地方,警察的性质与功能中依法维护公共秩序这一点正逐步取得主导性的地位。作者承认警察具有暴力的特征,但认为不能将警察简单地归结为暴力,因为暴力是一种不受法律约束的侵犯他人人身自由和安全的行为,而现代警察的强制措施都是依法进行的;同时,在现代社会政治架构相对稳定的情况下,警察也正在逐步显现其对公共生活的服务功能。所以,以大多数现代意义上的国家为考察背景,作者更愿意将警察的性质从“专政工具”转述为“依法维护公共秩序的强制性力量”,当然在“法”和

“秩序”中包含了统治阶级的意志和愿望。第三,作者在比较中外警察与执政党之关系的过程中,从执政党的执政方式与警察体制的互动关系中说明不同国家执政党对警察的控制模式,从而得出各国警察都维护执政党的执政地位、维护现政权的稳定这一结论。在作者看来,国外警察的中立只存在于不同政党间竞取执政权的那一刻,在某一政党获得执政地位后,警察与该执政党的合作就会成为警察自身和执政党的相互需要,执政党通过制定法律等手段规范警察体制、控制警察行为是当代各国的普遍现象。最后,本书在其他一些内容阐释上也不乏新意。如在考察警察与自由的冲突与协调、警察权与公民权的对立与统一时,从政治学的自由主义传统出发,在公域和私域的边界界定和公共权力与私人权利的界域弥合中,得出警察是人们在获得自由和权利的过程中必须付出的代价,两者在法治的平台上建构起彼此的合作机制和协调状态;在考察和分析警察事务社会化时用政治学的治理和善治理论作为分析框架,以治理理论中国家与市民社会的合作互动来比照警事社会化中警察与社区居民的互动,从而为这一国内外风行的警务战略找到了政治学的理论支撑等等。

本书是江苏警官学院启动的警事学术研究系列学科建设的第一个研究成果,也是该院“警察政治学研究”课题的最终成果。还记得在参加这一课题的论证时,所有与会专家对开展警察政治学研究必要性的一致认识。今天面对这本业已成型的著作,我个人更愿意在如下两个主要的方面体会进行警察政治学研究的意义和功效:第一,警察政治学的研究既可以丰富政治学的研究领域,又可以提高警察学理论研究的层次。从本书作者们确立的警察政治学的体系来看,他们尝试着打通警察学和政治学的学科分野,既努力在政治学的学科框架内分析警察问题,注重用政治学的有关理论来分析警察及警察过程以提高警察学的理论层次,也尝试着将警察作为政治学研究的一个独特主题,注重考察警察与政治的互动关系以拓宽政治学的研究视野。第二,通过警察政治学的研究可以为新时期我国警察队

伍的发展,为“政治建警”提供更充分的理论说明。政治始终是我国警察行为和警察队伍建设的重要内容,警察队伍如何在观念更新、制度创新和行为方式选择等方面适应时代的发展,是这支队伍当前面临的关键问题。警察政治学在理念、体制、行为等方面阐述的内容无疑对我国警察的观念更新、警察体制改革和警务模式选择上产生直接的影响。如本书所论证的警察的新时期性质的重新界定可以更新警察队伍内外在这一问题上的陈旧认识;中国共产党的“十六大”精神以及新一代领导集体“以人为本”的执政理念所引发的警察系统内部“立警为公,执法为民”的政治教育,在本书中也能找到内容的相关对应。

总之,本书在政治学和警察学双重层面的创见和努力是值得嘉许的。虽然本书仍有一些缺陷和不足,比如在理论深度各章节的一致性、写作风格的统一性上还有欠缺,作为一门学科在体系的完整性上仍有进一步严密的空间,但瑕不掩瑜,我本人在赞许作者们的勤奋和勇气的同时,也期待着作者们在这一研究领域的继续开拓,更期盼学界对警察政治学这一全新学科的更多关注和参与。

张永桃

2004年5月于南京大学

目 录

序	张永桃
第一章 绪论	
第一节 警察的政治分析	2
第二节 警察政治学的研究方法和意义	21
第二章 警察与政治权力	
第一节 警察与国家一样古老	29
第二节 警察与古代中国专制政权	41
第三节 基于政权本质分析的警察性质界定	47
第三章 现代警察制度的生成	
第一节 “苏格兰场”与现代警察制度的初现	65
第二节 现代警察制度的基本特征	78
第三节 现代警察制度在中国	85
第四章 警察与执政党	
第一节 政党与政党制度	97

第二节	西方国家的警察与执政党·····	109
第三节	中国共产党对警察的领导·····	114

第五章 警察行政与国家行政

第一节	国家行政·····	125
第二节	警察行政与国家行政·····	137
第三节	警察行政的价值追寻·····	141

第六章 警察权与公民权

第一节	公共权力与私人权利的冲突与协调·····	151
第二节	警察与自由的悖论及消解·····	161
第三节	警察权与公民权的和谐·····	175

第七章 警察队伍建设途径:民主化法制化

第一节	人民警察队伍建设概况·····	187
第二节	警察违纪违法缘由探究·····	194
第三节	警察队伍建设途径:民主化法制化·····	200

第八章 公众参与和警事社会化

第一节	治理理论:国家警事社会化的一种分析框架·····	214
第二节	警事社会化的功用及走向·····	226
第三节	基于公众参与的警事社会化的一般模式·····	232

第九章 全球化与警事国际

第一节	全球化对当代国际关系的影响·····	244
第二节	全球化与国家安全·····	252
第三节	警事国际合作·····	259

第十章 警察与现代化

- 第一节 现代化:机遇和挑战 273
- 第二节 现代化的不稳定因素和对策..... 283
- 第三节 依法维持秩序:警察在现代化中的功能 297

- 后记 307

第一章 绪 论

警察作为一种特定的政治现象伴随着人类的政治生活的发展而发展,但是关于警察理论的研究还没有像警察本身在实践领域那样引起人们的关注和重视。我国对警察的理论研究仅限于警察系统内部,而在学术界,无论是政治学、法学、社会学,警察问题还没有进入他们的视线内,这从 20 世纪 90 年代出版的《中国大百科全书》中竟然找不到“警察”条目足以说明之。^[1] 现有的公安学和警察学以及相关学科,虽已涉及有关警察的许多基本问题,但对警察与政治权力关系的研究还没有展开。

警察政治学应是介于政治学与警察学之间的一门新建的边缘学科,警察与国家政治权力之间的关系是这门学科的研究对象。警察政治学是将警察事务放在政治学框架内分析,从政治权力的高度研究有关警察性质、体制、功能、发展等系列问题。警察与国家政治权力有着必然联系,现在有些小的国家没有军队,但不可能没有警察。研究警察与政治权力的互动关系,不仅可以深入和正确理解我国警察在新时期的历史使命,还可以拓宽警察学和政治学的研究领域。

[1] 中国大百科全书出版社 2002 年出版的光盘《法学》卷中,只有“警察法”、“警犬”的条目。

第一节 警察的政治分析

警察政治学是对警察这一特定的社会现象进行政治分析。警察的内涵包括动态和静态两个方面：静态的理解是指维持公共秩序的个体和机构；动态的理解则指维持秩序的行为和过程，即通常所说的“警之于先，察之于后”。以维持秩序为功能的类似警察的组织在政治权力开始形成时已经存在，但是警察从国家的政务、军务中分离出来，建立以专业化为特征的现代警察制度，最先发轫于1828年英国的“苏格兰场”(SCOTLAND YARD)，随后普及于欧美、日本等国。在西方国家影响下，我国现代警察制度始于清末变法维新时期，湖南按察史黄遵宪提出警察是“新政之根底”，并在长沙创办湖南保卫局，把其职责明确规定为“去民害，卫民生，检非违，索罪犯”。〔1〕辛亥革命之后，现代警察制度逐步走向完善。

对警察作政治分析，由于对政治的理解不同，分析的结果往往会不相同。当前对警察有两种截然不同的解说：一种是从国家只是阶级专政的机器的观点出发，认为警察是阶级专政的工具；一种是当代西方对政治的解说局限于社会公共事务管理，政治既然是管理公共事务，以维持公共秩序为己任的警察中立之说自然有理有据。所以，分析警察之先必须对“政治”作出科学的界定。各国政治学家对政治的内涵有多种解说，但有一点基本相同，即承认政治问题的核心是政治权力，亦称国家权力，它决定着政治生活的方方面面，如政治统治、政治制度、政治文化和政治行为等，所有这些都与政治权力直接相关并受其控制。所以，“我们完全可以把政治权力看作是政治生活的中

〔1〕 中国社会科学院法制史研究室，中国警察制度简论。北京：群众出版社，1985.5

轴,也就是说政治权力是政治生活的逻辑起点”。〔1〕警察的政治分析,就是从政治权力的形成、性质、功能、结构、发展等不同层面,研究警察这一特定的政治现象和主体。

一、警察性质

警察作为一种政治常态是构成政治权力不可缺少的要素。判断某一事物是构成另一事物的要素,在于确定它们之间是否存在本质联系,所谓本质联系是指没有这个要素即不能构成这个事物。政治权力是居于社会之上的强制性力量,在人类发展到一定阶段才逐渐形成,其形成的标志难以离开警察这一特定的政治现象。

政治权力形成之日也是国家产生之时,国家只是政治权力的载体,没有政治权力就无所谓国家。国家概念具有多种含义,可以从政治、经济、地域、宗教、民族等多视角观察。在中国古代,国家主要是一个地域概念,如把天子统治的领域称之为“天下”,诸侯统治的领地称为“国”,卿大夫统治的采邑称为“家”。秦朝开始实行中央集权制,皇帝统治的地域统称为“国家”。随着社会经济政治的发展,西方一些政治思想家从具体到抽象提出现代意义的国家概念。意大利的马基雅弗利在《君主论》中首先使用“国家”(State)一词,其原意是指在政治上组织起来的社会。此后,“State”被广泛地用于政治意义上的国家,由于各个政治思想家所处的社会条件不同,对“State”的解释也不尽相同。西方不少政治学家认为国家是以政治权力为核心,以管理社会公共事务为目标的政治共同体。这一论断回答了国家的一些主要问题,但是一个非常重要的方面被有意无意地忽略了,就是政治权力是如何产生的,谁在掌管一个国家的政治权力。

人类曾经经历了一个漫长的“原始群”时期。这时,原始人在自然力量的迫使下,为了生存不得不聚合起来,这种时聚时散的“原始群”不能称之为社会。构成社会至少具备三个条件:①“偶合之众”

〔1〕 林尚立. 中国政治形态研究. 天津:天津人民出版社,2000. 81

不能构成社会,社会的基础应是相对固定组织化的人;② 有一定规则安排的社会秩序,秩序是一个社会赖以存在和发展的必要条件;③ 因为秩序不是所有社会成员都能遵守,必须有能够维持秩序的力量。原始社会后期出现的氏族社会,基本上具备了这些条件:首先,生产方式和婚姻关系的改进,使“原始群”进入到相对稳定的“血缘家庭”,家庭是一种最原始的组织形式;其次,长期的共同生活形成大家愿意遵守的习俗和戒律;再次,无论是母系社会还是父系社会,亲密的血缘关系和家长的天然权威是氏族组织内部秩序的有力支撑。生产的发展和生产领域的扩大,促使几个血缘关系相近的氏族组成部落,尽管社会组织的层次增加、人员增多,但还不需要专门维持秩序的强制性机构。出现越轨行为,氏族首领处理不了的,由氏族大会讨论决定。所以,这种管理社会的公共权力不能称之为政治权力。

随着生产和交换的进一步发展,各氏族成员杂居在一起,以地区划分的部落代替了血缘部落,部落和部落联盟管理机构及其首领的权力日益扩大。原本由氏族约定俗成的那些戒律不适应了,必须制定各部落共同遵守的规则。血缘关系和道德规范的社会约束力日渐衰微,需要有强制措施迫使人们遵守秩序、服从管理,于是类似警察的机构和职能应运而生。这些部落首领利用公共权力将部落财富据为己有,成为最早的贵族。权力一旦可以带来财富的时候,那些已经掌管权力的“公仆”就不会轻易放弃权力,民主推荐遂演变为世袭。于是以血缘关系为特征的平等的氏族社会分裂成奴隶主和奴隶、贵族和平民,氏族内部的冲突日益严重,原来由社会全体居民参与的公共管理必须由另一种力量替代,这种力量就是政治权力,或者说国家权力。恩格斯说:“国家是社会在一定发展阶段上的产物。国家是表示:这个社会已陷入了不可解决的自我矛盾,分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面,使这些经济利益互相冲突的阶级,不至于在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要一种表面上驾于社会之上的力量,这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’的范围之内;这种从社会中产生但又自居于社会之上

并且日益同社会脱离的力量,就是国家。”〔1〕恩格斯的这段著名论述说明,国家就是这种驾于社会之上的政治权力。与其说政治权力因国家的产生而产生,不如说因为有了政治权力才有政治意义上的国家。

政治权力与氏族社会公共管理权力的区别在于:①管理的对象不同。氏族组织管理的对象是家族和宗族,而政治权力的治理对象是不分宗族的全体居民;②治理的手段不同。氏族组织靠血缘关系、原始的道德规范和宗教信仰维持氏族内部的秩序,政治权力也要借助于道德规范、宗教信仰,但它必须以军队、警察、法庭、监狱等强制性力量作为后盾;③氏族组织的管理主体是氏族全体成员,这是一种形式上简单又非常彻底的自治;而政治权力的主体是国家,说得准确一点,是掌握国家权力的统治集团。维持秩序的强制性力量是政治权力的基本特征之一,这足以说明警察是构成政治权力的要素之一。

在国家权力形成初期,其职能相当简单,对外不是掠夺就是反掠夺,对内则是维持公共秩序。这两项基本职能分别由军队和警察承担。古代雅典人在创建他们国家时对军队和警察作了明确分工。当时雅典国家把奴隶主组成的国民军用来抵御外敌和镇压奴隶的反抗,而由驯化了的奴隶组成的弓箭队则被用来维持社会秩序。在刚从氏族社会过来的雅典自由民眼中,警察是受人鄙视的职务,他们宁愿叫武装的奴隶逮捕自己,也不愿去当警察。而国家为了维持社会正常秩序,不可缺少警察这样的治安力量,只能由奴隶承担这项工作。所以,警察一开始就承担了维持秩序的重要职能。维持的对象主要是自由民,也就是所谓公民。当时的奴隶被当作牲口和工具,不属于“民”的范围。

警察性质决定于政治权力的本质。马克思主义对国家学说的最大贡献,在于依据历史唯物主义基本原理和政治发展的历史经验揭

〔1〕 马克思恩格斯选集,北京:人民出版社,1972(4)166

示了国家政权的本质——阶级性与公共性的统一。国家政权是生产和交往关系发展到一定阶段产生的,是私有制和分工的产物。当社会出现阶级矛盾而自身又无法调和的时候,就需要国家这样一种政治权力。恩格斯说,国家“照例是最强大、经济上占统治地位的阶级的国家,这个阶级借助于国家在政治上也成为占统治地位的阶级”。〔1〕如果由此简单地得出结论,认为国家权力就是由整个统治阶级掌握,完全按照统治阶级意志办事,那也不符合实际。马克思在《法兰西内战》一文指出:“阶级统治的工具——国家,也就是集中化的组织起来的窃据社会主人地位而不是充当社会公仆的政府权力。”〔2〕这就是说主宰国家命运的是掌握在“组织起来的窃据主人地位的”统治集团手中的政治权力。关于极少数人组成的统治集团对社会的相对独立性,恩格斯也作过这样的描述:“他们驾于社会之上,已不满足于人们对氏族机关那样的尊敬,他们作为日益同社会脱离的权力的代表,一定要用特别的法律来取得尊敬,由于这种法律,他们就享有特殊神圣和不可侵犯的地位了。”〔3〕所以,不能把统治集团简单地等同于统治阶级,统治集团不仅用国家机器压迫被统治阶级,同时也高踞统治阶级之上,不完全听命于统治阶级的意志。

经济上占优势地位的阶级与掌握政治权力的统治集团之间既有联系又有区别,有时还会产生经济利益和政治见解上的矛盾和冲突,即使在实行民主制的当代资本主义国家也不能完全改变这种状况。实际掌管政权的领袖人物是经济上占优势地位的那个阶级的政治代表,他们与其所依存的阶级具有共同的利害关系,互相依赖,互相支持,但两者毕竟不是一回事。这种区别必然出现两种倾向:一种是统治集团既背叛阶级利益,又违背社会整体利益,一味追求自身利益,最后众叛亲离,自取灭亡;另一种情况是,统治集团超越狭隘的阶级

〔1〕 马克思恩格斯选集.北京:人民出版社,1972(4)168

〔2〕 马克思恩格斯选集.北京:人民出版社,1972(2)336

〔3〕 马克思恩格斯选集.北京:人民出版社,1972(4)168

利益,将其代表的阶级利益和社会整体利益结合起来,有时为了社会整体利益,甚至不惜牺牲统治阶级的局部利益,以便缓和阶级矛盾,促进社会发展。所以,国家政权除了维护统治阶级根本利益之外,还需考虑社会共同利益,因而具有公共权力的性质。

关于国家权力的公共性,马克思主义的创始人曾作过多次论述。恩格斯曾经明确指出:“国家的本质特征,是和人民大众分离的公共权力。”〔1〕恩格斯所说的“人民大众”不是像以往那种解释指人数众多的奴隶,而是指古雅典的奴隶主、自由民。他的意思是说国家权力的本质特征,不是只受阶级统治支配的机器,而是凌驾于整个社会之上的“公共权力”。

关于国家权力的公共性不仅在于统治集团与统治阶级之间存在差别,恩格斯还从社会分工的角度加以说明。氏族社会一开始就存在公共事务,如组织生产、交换、祭祀、作战等,主持这些公共事务的只能是个别人,但这种工作当时是在全社会的监督之下进行。后来由于生产力的提高和交换的扩大,出现以氏族组织为基础的部落联盟。部落联盟的共同事务大量增多,复杂程度增大,需要有专门机构代表各氏族的共同利益处理这些事情。这种机构一旦产生,对每个氏族来说处于独立的甚至于对立的地位。恩格斯认为对这一问题“从分工的观点来看是最容易理解的。社会产生着它所不能缺少的某些共同职能,被指定去执行这种职能的人,就会形成社会内部分工的一个新部门。这样他们就获得了也和授权给他们的人相对立的特殊利益,他们在对这些人的关系上成为独立的人,于是就出现了国家”。〔2〕这里所说的新的分工就是指出现一个“窃据社会主人地位而不是充当社会公仆”的具有自己特殊利益的统治集团。

恩格斯还从政府管理的对象说明政治权力的公共性。他在论述国家的特征时指出,国家必须拥有军队、警察、监狱等强制性机构。

〔1〕 马克思恩格斯选集.北京:人民出版社,1972(4)114

〔2〕 马克思恩格斯选集.北京:人民出版社,1972(4)482