

现代管理论丛

# 警察的政治属性

*The Study on the Political Nature  
of the Police*

○ 王智军/著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

现代管理论丛

# 警察的政治属性

*The Study on the Political Nature  
of the Police*

○ 王智军/著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

警察的政治属性 / 王智军著. — 北京: 社会科学文献出版社, 2009. 2

(现代管理论丛)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 0647 - 3

I. 警… II. 王… III. 警察学 IV. D035.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 012477 号

· 现代管理论丛 ·  
**警察的政治属性**

---

著 者 / 王智军

---

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 85117872

电子信箱 / [pishubu@ssap.cn](mailto:pishubu@ssap.cn)

项目经理 / 武 云

责任编辑 / 李建红 刘信语

责任校对 / 崔冬梅 贾连凤

责任印制 / 岳 阳

---

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部  
(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京鑫联必升文化发展有限公司

印 刷 / 三河市尚艺印装有限公司

---

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/20

印 张 / 13

字 数 / 231 千字

版 次 / 2009 年 2 月第 1 版

印 次 / 2009 年 2 月第 1 次印刷

---

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0647 - 3

定 价 / 29.00 元

---

本书如有破损、缺页、装订错误,  
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

## 中文摘要

本研究是对警察的政治解释。它的目标在探析警察现象和过程背后的政治属性。这种政治属性既表现为警察在其起源上内生出的政治性质，也表现为警察在干预和调整公民行为过程中外显的政治特征，更表现为警察为获得政治合法性在当下政治生活中政治角色和状态的变迁。

本研究在动静态两个层面理解警察的内涵：警察既是指静态的维持社会秩序的人和机构，即警察个体和组织；也指动态的维持公共安全秩序的行为和过程，即通常所说的“警之于先，察之于后”。本研究将政治理解为国家或合法政府，理解为围绕权力、权威及冲突这些核心概念展开的行动。这为警察的政治解释提供了两个出发点：一是从警察与国家或政府的关系出发；二是从警察作为权力主体、作为政治权威构成、作为冲突的协调者的角度出发。在这两个出发点中，都可以发现警察政治属性的主题——限制与保护。警察在国家层面以暴力限制人们反对国家或政府的行为，以维护国家的统治秩序，因而成为国家统治的装置和技术；同时，警察以公权力主体、冲突协调者身份在社会生活中限制公民的“非常态”（法律外）自由和权利以保护公民的“常态”（法律内）自由和权利，因而成为社会秩序的维护者。

本研究认为，作为公共权力的警察本质上也是一种政治制度设计，它为国家和国家的代表政府而生，为国家和社会的关系和谐而生，为社会的安宁和秩序而生。可以说，警察是秩序的人格化。为了秩序，警察成为国家展现暴力的工具；为了秩序，警察要对公民

妨害他人自由与权利先行预防、要对已然发生的违法犯罪行为进行察知和解析；为了秩序，警察必须通过更好的公共安全服务来动员社区和公众的力量参与公共安全管理。而这恰恰是警察存在的三层意义：维护统治、防控犯罪和提供服务。在这三层意义上，本研究发现了警察政治属性的三层次内容：警察内生于国家的政治性质、警察外在于人类政治生活的政治特征和警察在当下政治生活中的政治表现。

在警察内生的政治性质部分，本研究考察了警察与国家的同起同源；警察发展与国家发展的相生相随；在理论上预设了同属于公共权力的警察与国家会逐渐回归社会而走向最后的消亡。由于警察在很多时候是国家意志的执行者，是国家权能释放的保证之一，所以，本研究在注意到警察与国家共生、警察是国家的历史伴生物的同时认识到警察的政治性质是内生于国家的政治性质的。

在警察外在的政治特征部分，本研究考察了警察时刻出现在公民的政治生活中，外在于公民自由权利的实现过程中，考察了警察权作为国家这一公权力的组成部分，在怎样的程度和范围内干预和调整着公民的自由和权利。在界定警察权力边界和公民权利范围的过程中，本研究回答了警察权如何在保护公民权利和限制公民行为之间实现平衡、如何实现警察权与公民权的和谐的问题。本研究认为：强调警察权的“法无规定即禁止”以及公民权的“法无禁止即自由”的法治精神、为实现冲突向秩序的转化而在警察和公民间展开的合作主义（法团主义）是警察权力与公民权利和谐的基础。在这里，本研究还在马克思主义与西方政治学的共同结论“国家是必要的‘恶’”的逻辑基础上，强调警察权作为公权力的一种，一方面是不可缺少的，另一方面也有膨胀、复加、扩张自己的冲动，也有滥用和蜕化为“恶”的危险，即“警察是必要的‘恶’”，因而主张对警察权本身的限制。

在警察当下的政治表现方面，本研究关注了当前在国内外警务战略模式变革中成为潮流的“国家警事社会化”战略。这一警务战略是指警察机关在自身专业警务活动的同时，动员社会组织和社

区公众共同参与防控违法犯罪、维护社会治安秩序活动的过程。“国家警事社会化”主张警察与社会组织及社区公众的互动合作来增进公共安全，这正契合了治理理论糅合国家与社会的力量增进公共利益的精神旨趣。因为警察与国家的对应、社会组织及公众正是市民社会的具象，所以本研究用治理理论作为分析“国家警事社会化”的框架，并将其定义为“警事治理”。国家警务社会化的存在，说明警察在警务有效性和政治合法性上正在寻求社会和公众的支持和帮助，这也正契合了政治国家与市民社会关系的走向。

在性质、特征和表现三个层次上考究了警察的政治性后，本研究还在最后关注了警察的现代性。现代性总是展现其两重性——进步与倒退、秩序与混乱、冲突与协调、信任与风险等，而制度现代化过程、在混乱与秩序中对秩序的不懈追求是现代性的两个重要内容。警察的现代性不仅表现在警察制度的现代化过程中，还存在于警察为实现国家及社会的秩序而对社会成员进行的限制和保护平衡努力中。本研究注意到，警察对社会成员的限制与保护的平衡状态永远在行进的过程中，这使警察现代性的展现不可避免地表现双重面相：现代警察，总是在对社会的更多管理与更多服务中摇摆不定，总是在更多限制还是更多保护中犹豫不决。相信以这种限制和保护中的摇摆和犹豫作为本研究的结语增加了研究的整体性。

**关键词：**警察、政治属性、限制与保护、警事治理、警察的现代性

## **Abstract**

The study is the political explanations on the police. Its target is to find the political nature of the police, which include the internal political nature in the origin of the police, as well as the external political character in the process of the policing. Such political nature can also be found in the role adjustment and state adjustment within the police force in order to achieve political legitimacy in the current political arena.

The study explains the intension of the police in the different aspects. In the static aspect, the police refer to people and organization; whereas in the dynamic aspect, the police refer to the action as well as the process of protecting the order of public security, "supervision and precautions in advance, paired with follow up regulations and adjustment". The politics is the state or legitimate government and the action around the core concept of power, authority and conflict. Such understanding constitutes the following approaches: one being the relationship between the state/the government with the police; the other views the police as the political authority, the public power the mediator of conflicts. These two approaches points at the political nature of the police, i. e. restriction and protection. In order to realize rending order, the police restricts actions that appease the government or the state by the force, thus becoming the power device of the state machinery. Moreover, being the mediator or peacemaker within the public power; the police always protect legitimate "normal" civil liberties and rights as well as

restricting illegal civil rights, so the police is the protector of social order.

The police also are the design of the political institution for the state, the harmony between the state and the society, public security and order. We can say that the police are the personification of order. In order to realize such order, the police become the instrument through which the state display its force; the police need to prevent actions that are harmful to other's rights; the police need to locate and uncover the crime; the police should offer public security service, mobilize the community and people to take part in public security work. It means that the police must serve three functions: reinforce government control, curbing crimes and offering services. The political natures of the police include the internal political nature, the external political character and the political expression at present.

1) The internal political nature of the police. The study inspects the common origin of the police and the state. The police and the state appeared at the same time and the institute of the police matured with the institute of the state, and the police will eventually disappear with the development of society. Being the representative of the state, the police are the guarantee of state power. The study notes that the police coexist with the state all through history, and that the political nature of police is from the political nature of the state.

2) The external political character of the police. The study inspects that the police how to intervene and adjust the citizen liberties and rights. According to the boundary of the police power and the scope of the citizen rights, the study answers that the police power how to realize the balance between restricting the citizen action and protecting the citizen rights, and the study answers how to realize the harmony between police power and citizen rights. The study holds that the spirit of "rule of law" and corporatism are the foundation for realizing the harmony between the police power and the civil rights. The study also thinks that the harmony



between the police power and the civil rights lies in the view of the relationship between public power and private rights, i. e. "state is necessary 'evil'" leads to "police is necessary 'evil'". "State is necessary 'evil'" is a natural conclusion when we analyze the conflict and the harmony between public power and private rights in the view of political philosophy, which is the logical and realistic foundation for analyzing the oppositional unity of the police and freedom in the view of legal philosophy. Along the same path, we would come to another conclusion: "police is also necessary 'evil'". It means that the police not only is the aid when people realize their freedom and rights, but also is the danger when the police functions as public power. Two conclusions are the foundation and starting point for drawing the distinction between the police power and the limits of the civil rights and finding the harmony between each other.

3) The political expression at present. The theory of governance holds that the interaction between state and civil society can realize the good governance in the field of public administration. The strategy of the socialization of national policing is becoming a trend in the field of policing transforming. It is the process through which police agencies mobilize social organization and people to take part in crime control and security reinforcement as well as police agencies' effort towards professional policing. Obviously, the socialization of national policing is seeking the interaction between police agencies and social organizations and the cooperation between police and residents. The aim of the socialization of national policing is to improve public security management. Because a police force developing proportionately with nation or social organization and its people constitutes the foundation of a civilized society, we can use the theory of governance to analyze the socialization of national policing and define it as a new concept: the governance of policing.

The thesis conducts research into the political nature of the police

from the dimension of properties, characteristics and manifestations. In the last section, the thesis focuses on the modernity of police. Modernity embodies the paradox of progress vs. setbacks, order vs. chaos, conflicts vs. co-ordinance, and trusts vs. risks. The two essential aspects of modernity are the modernization process and the unremitting pursuit of order in confusion. The modernization of the police lies not only in the modernization process of the policing institution. In order to realize the order of the state and society, the police are supposed to bring restrictions on and protection on the public. Such effort is also an indispensable part of the modernization of the police. The thesis points out that the balance between the police's restriction and protection of the public will also be dynamic, which brings about the ambiguity of the manifestations of police modernity. The modern police force oscillates between the management and service of the society, tossed between the decisions of more restriction vs. more service. Ending the thesis upon such vacillation and irresolution between restriction and service adds to the integrity of my research.

**Key Words:** Police, Politics, Political nature of police, Restriction and protection, Governance of policing, Modernity of police.

## 序

读到王智军博士的《警察的政治属性》这份书稿，作为一个政治学研究者，我想说的，是一些也许尚不算题外的话。

我首先想说说警察与政治的关系。何谓政治？政治是上层建筑的核心部分，政治是以阶级关系为基本关系的一种社会关系；政治是以国家政权为中心的一种社会现象。而警察是什么？警察是人类政治生活的有机组成部分，是一种重要的政治关系和政治现象。无论在理论上和现实中，警察和政治都无法截然分离。应该承认，警察是一直发端和延续在人类政治生活中的特定的政治现象和过程。因为无论是在静态还是在动态层面去理解警察的含义，都可以看到它和政治之间的紧密关联：静态的警察是指维持社会秩序的人和机构，即担当警察功能的警察个体和组织；而动态的警察是指维持公共安全秩序的行为和过程。静态的警察个体或组织，在其产生和发展的过程中，因其行使国家的特定权能而时刻显现自己内生的政治性质；而动态的警察行为过程，因其直接干预和调整公民行为而使自己总伴随在人们政治生活的始终。

应该说，警察时刻浸漫在人们的政治生活中，尽管很多时候人们对其并不以为然，甚至熟视无睹，然而一旦人们进入政治共同体的生活中，就无法摆脱和警察的政治关联。正如书稿中所说，“警察是国家的即时代表，是国家的装置和技术，是国家权能释放的标志和保证”。应该说，这一表述是对警察与国家的关系、警察与政治关系的很好的说明。很多时候，人们正是因侵夺和妨害他人的权利而致警察出现在自己面前时，才感受到国家作为一种强制力量的

真实存在。警察是政治“规训和惩罚”体系的组成部分，警察是政治规则的落实和执行者之一。而且，具体看，警察也是一种满足社会共同需要的公共产品，是一种提供给人们安全和秩序的公共管理和公共服务，体现出鲜明的人类政治生活中的公共性。

当然，警察与政治的关系还更具体的表现在警察与各种政治主体或构成之间的紧密关系上：如警察与国家的关系；警察与政党的关系；警察与公民自由的关系；警察权力与公民权利的关系、警察制度与政治制度的关系；警务治理；警察的现代性；等等。要说的是，对这些具体内容的研究和关注，形成了正在行进中的警察政治学研究的具体内容和大致框架。

关于警察政治学的研究进路和内容体系，正是我在这里想说的第二个问题。关于警察学与政治学的交叉能否产生一个全新的分支学科方向，我个人持认同和支持的态度。警察政治学的研究是要将警察现象和过程置于政治学框架内，应该说，这一研究在为警察研究找到政治学的研究视野和角度的同时，也为政治学找到了警察这一不应被忽视的重要的研究对象。因此，我甚至认为警察政治学是我们政治学的新兴发展方向——专业政治学的代表之一。

警察政治学的研究希望通过对警察进行政治分析，通过将警察纳入政治学的分析框架，通过用政治学已经比较成熟的理论和方法对警察进行学理的研究和解释。应该承认，这一研究是学科创建层面的尝试。它的创新之处在于它在警察学和政治学的交界处谋求理论的交叉和互动，并在此基础上寻求新见和真知。由此，警察政治学学科展开的对警察的政治学探源、对警察与政治关系的梳理、用政治学理论解读警察与自由的关系、警察权与公民权的和谐、用政治学的分析范式来分析警务模式的传承和变迁等，应可以在拓宽政治学的研究领域和提高警察学研究的理论层次方面做出成绩和贡献。

我个人以为，“警察政治学”学科的内涵可以初步从三个层面来理解：首先，探寻警察与政治的关系，在政治的起源和发展层次上寻找警察的本源和它的发展轨迹；其次，研究警察与国家等政治

权力、政治组织和政治现象之间的关系，比如警察与国家、警察与政党、警察与公民的关系等；最后，研究警察在具体的政治生活中的政治属性，在理论上分析和架构警察对人们的自由和权利的限制与保护的悖论及平衡，并发掘其中的政治性与公共性。

在如上三个框架下，我很赞同将警察政治学的具体内容界定为：警察与政治的关系；警察的政治学分析；警察与政治权力的互动；警察的政治性研究；警察与国家的关系；警察与政党的关系；警察制度与政治制度的关系；警察与公民自由的关系；警察权与公民权的冲突和协调；建立在公众参与基础上的警事社会化进程；全球化背景下的警事国际合作；警察的现代性；等等。

在警察政治学方面，我个人关注到包括本书稿作者在内的一批学者从2002年以来就开始了他们开创性的工作，几年来他们不仅出版了这方面的专著，而且发表了几十篇相关的论文，还申请和进行着包括省级课题在内的多项科研课题，并从2003年开始，在相关院校的相关专业开设了警察政治学专业课程，2006年底，书稿作者所在的单位还组织召开了关于此主题的全国研讨会，吸引了国内诸多政治学和警察学名家的与会。

应该说，政治学的发展需要不断创新。以前，政治学科作为研究政治现象、政治关系的一个范围十分广泛的学科，不断受到来自于其他学科的“侵犯”。当然，这种侵犯应该加引号，因为这种侵犯在积极的意义上可以看作是一种渗透和交融。在这种渗透和交融中，既要保持我们政治学的特质，也要抓住经济社会发展提供的时机，不断去发展和壮大我们的政治学学科。所以，在祝愿警察政治学这一学科方向的发展获得更大的进展的同时，也希望警察政治学这样的新的研究领域能引起政治学界和警察学界更多的关注。

既是序言，还是要回到书稿本身的，对书稿内容的评介是我要说的第三个方面。从书稿的主要内容来看，本书稿是对警察进行的政治哲学解释。它的目标为：通过考察警察对公众的限制与保护的平衡努力，来探析警察现象和过程背后的政治属性，这种政治属性既表现为警察在其起源上内生出的政治性质，也表现为警察在干预

和调整公民行为过程中外显出的政治特征，更表现为警察为获得政治合法性在当下政治生活中政治角色和状态的变迁。

书稿在动静态两个层面理解警察的内涵，强调警察“警之于先——预防犯罪”与“察之于后——察证犯罪”的基本功能。同时将政治理解为国家或合法政府，理解为围绕权力、权威及冲突这些核心概念展开的行动。这为警察的政治解释提供了两个出发点：一是从警察与国家或政府的关系出发；二是从警察作为权力主体、作为政治权威构成、作为冲突的协调者的角度出发。在这两个出发点中，都可以发现警察政治属性的主题——限制与保护。警察在国家层面以暴力限制人们反对国家或政府的行为，以维护（保护）国家的统治秩序，因而成为国家统治的装置和技术；警察以公权力主体、冲突协调者身份在社会生活中限制公民的“非常态”（法律外）的自由和权利以保护公民的“常态”（法律内）的自由和权利，因而成为社会秩序的维护者。

书稿认为，作为公共权力的警察，本质上是一种政治制度设计，它为国家和国家的代表政府而生，为国家和社会的关系和谐而生，为社会的安宁和秩序而生。可以说，警察是秩序的人格化。为了秩序，警察成为国家展现暴力（强制力）的工具；为了秩序，警察要对公民妨害他人的自由与权利先行预防，要对已经发生的违法犯罪行为进行察知和解析；为了秩序，警察必须通过更好的公共安全服务来动员社区和公众的力量参与公共安全管理。而这恰恰是警察存在的三层意义：维护统治、防控犯罪和提供服务。在这三层意义上，书稿也恰好发现了警察政治属性的三层次内容：警察伴生于国家的政治性质、警察外在于人类政治生活的政治特征和警察在当下政治生活中的政治表现。

在警察内生的政治性质部分，书稿考察了警察与国家的同起同源；警察发展与国家发展的相生相随；在理论上预设了同属于公共权力的警察与国家会逐渐回归社会而走向最后的消亡。由于警察在很多时候是国家意志的执行者，是国家权能释放的保证之一，所以，书稿注意到了警察与国家的共生，警察是国家的历史伴生物，

认识到了警察的政治性质是内生于国家的政治性质的。

在警察外在的政治特征部分，书稿考察了警察时刻出现在公民的政治生活中，外在于公民自由权利的实现过程中，考察了警察权作为国家公权力的组成部分，在怎样的程度和范围内干预和调整着公民的自由和权利。在界定警察权力边界和公民权利范围的过程中，书稿回答了警察权如何在保护公民权利和限制公民行为之间实现平衡，如何实现警察权与公民权的和谐的问题。认为：强调警察权的“法无规定即禁止”以及公民权的“法无禁止即自由”的法治精神，为实现冲突向秩序的转化而在警察和公民间展开的合作主义是警察权与公民权和谐的基础。在这里，书稿还在马克思主义与西方政治学的共同结论“国家是必要的‘恶’”的逻辑基础上，强调警察权作为公权力的一种，一方面是不可缺少的，另一方面也有膨胀、复加、扩张自己的冲动，也有滥用和蜕化为“恶”的危险，即“警察是必要的‘恶’”，因而主张对警察权本身的限制。

在警察当下的政治表现方面，书稿关注了当前在国内外警务战略模式变革中成为潮流的“国家警事社会化”战略，这一警务战略在强调警察机关自身专业警务活动的同时，动员社会组织和社区公众共同参与防控违法犯罪、维护社会治安秩序的活动。“国家警事社会化”主张警察与社会组织及社区公众通过互动合作来增进公共安全，这正契合了治理理论糅合国家与社会的力量增进公共利益的精神旨趣。因为警察与国家的对应、社会组织及公众正是市民社会的具象，所以书稿用治理理论作为分析“国家警事社会化”的框架，并将其定义为“警事治理”。国家警务社会化的存在，说明警察在警务有效性和政治合法性上正在寻求社会 and 公众的支持和帮助，这也正契合了政治国家与市民社会关系的走向。

在政治性质、政治特征和政治表现三个层次上考究了警察的政治性后，书稿还在最后关注了警察的现代性。警察的现代性不仅表现在警察制度的现代化过程中，还存在于警察为实现秩序而对社会成员进行的限制和保护的平衡努力中。书稿注意到，警察对社会成员的限制与保护的平衡状态永远在行进的过程中，这使警察现代性

的展现不可避免的表现双重面相：现代警察，总是在对社会的更多管理与更多服务中摇摆不定，总是在更多限制还是更多保护中犹豫不决。相信以这种限制和保护中的摇摆和犹豫作为书稿的结语，增进和完善了书稿的整体性，也突出了书稿的政治学学科特点和现实关注度。

最后，还要补充的一点是，我初见这份书稿是在2004年底，那时候它还是一份申请博士学位的毕业论文初稿。2005年5月，我的学生王智军副教授正是凭借这份20多万字的论文赢得了答辩委员会的好评，获得了南京大学的博士学位。博士论文升格为学术专著，在今天并不鲜见，甚至已经是当下学术界普遍的风行。但如王智军博士这般在书稿成稿后，用近四年的时间对其进行反复淬炼和打磨，在多年来将其作为“警察政治学”专业课程的授课讲稿，进行仔细地揣摩和修正之后，再付梓出版，其严谨和审慎是值得称道的。“会说忘言始知道”，期望这位年轻的政治学学者的这一份“多做少说慎作”的习惯，会带给他学问路上一份踏实而可靠的未来。作为他的博士生导师，我期待听到他学问路上展开翅膀的声音。

是为序。

教育部高校政治学学科教学指导委员会主任委员

中国政治学会副会长

江苏省政治学会会长

张永桃

2008年9月于南京大学



# 目 录

序 .....	1
第一章 绪论 .....	1
第一节 警察政治性研究的意义及现状 .....	1
第二节 警察政治性研究的逻辑及思路 .....	3
第三节 警察政治性研究的主要内容及方法 .....	7
第二章 警察与政治 .....	
——警察的政治性 .....	17
第一节 警察的意涵 .....	17
第二节 政治的理解 .....	45
第三节 警察的政治性 .....	54
第三章 警察内生的政治性质 .....	
——警察是国家的历史伴生物 .....	62
第一节 同起同源：国家的起源与警察的缘起 .....	62
第二节 相生相随：警察的流变与国家的发展 .....	86
第三节 共同消亡：国家与警察的未来走向 .....	100