

Z H O N G G U O J I N G C H A F A X U E

部级科研项目

中国警察法学

中国警察学会 编著



群众出版社

部级科研项目

中国警察法学

中国警察学会 编著

群众出版社

2002年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国警察法学/中国警察学会编著. - 北京:
群众出版社, 2001

ISBN 7-5014-2504-3

I. 中… II. 中… III. 警察法-法的理论-中国
IV. D922.141

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 036844 号

中国警察法学

中国警察学会 编著

群众出版社出版、发行 新华书店经销 -
北京公大印刷厂印刷

850 × 1168 毫米 32 开本 11.875 印张 287 千字

2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 7-5014-2504-3/D·1173 定价: 22.80 元

印数: 0001 - 4000 册

《中国警察法学》编辑委员会

主 任 罗 锋

副 主 任 江 波

委 员 (以姓氏笔划为序)

孙中国 刘伯祥 刘焕林 李忠信

郝赤勇 程志勇 滕 健

执行主编 刘春和 姚伟章 孟昭阳

撰稿人名单（以篇章为序）

第一、二章	刘春和
第三章	高文英
第四、八章	姚伟章
第五章	王若阳
第六章	刘振祥
第七章	张盛国
第九、十三章	徐发科
第十章	邢捷
第十一章	白俊华
第十二章	陈晋胜、刘春和
第十四章	孟昭阳

前 言

本书是原警察法学研究会按照《‘九五’警察法学研究规划》的要求，邀请中国人民公安大学、北京人民警察学院等单位有关的专家和教授，经过三年多的深入探索和研究编著的。其中，也充分注意和适当汲取近二十年来有关警察法规理论研究的丰硕成果。

编著本书，原定的立意是为各级公安民警提供一本学习警察专业法学的自修读本。为此，在编著中遵循了如下指导原则。（一）必须以《中华人民共和国人民警察法》的规定作为研究的座标，并需运用当代马列主义关于民主与法制的学说进行科学阐述，力求为警察法的应用，构筑严整实用的科学理论体系。（二）在分析论述方面，应当把社会主义法学基本理论与警察法学应用理论有机的统一起来，使二者密切融合，以利于公安民警在学习警察专业法学理论的同时，能够进一步融会贯通法学的基本理论。从增强法律知识入手，将有助于民警从法学的和品格理论的高度上更加深切地理解警察法制定的目的、要求与精神实质，从而为全面贯彻实施人民警察法树立坚定的思想理论基础。（三）要把理论知识与历史经验同现实警务实践结合起来。这就要求作者既要立足于理论知识与历史经验的概括总结，更要着眼于新时期新情况新问题的观察探讨，以帮助民警在履行职责中正确把握执法原则，懂得行使职权的范围与界限，从而在复杂多变的警务活动中能够善于正确、妥善地解决执法问题。（四）鉴于本书的主要对象是各级公安民警，因此研究的重点是公安警察法规，在法理的论述和阐发上则兼及一般并注意深入浅出、简明恰当，使

理论与可读性结合起来，以适应广大公安民警学法和执法的需要。体现这几个指导原则，也就成为本书的显著特点。

本书内容结构分为三编。第一编是《绪论》。这一部分主要是阐明警察法学的概念，论证其研究的对象、内容和学科体系，探讨警察法的内在规律和基本特点；分析警察法学在我国法学领域中的地位、作用和相互关系，指出这门学科产生的理论与现实基础以及研究这门学科的重要意义和方法等。为促进深入探讨，这个部分还特地附载了各方面学者有关警察法学研究对象与体系的一些核心观点，以备研究查考。第二编为《警察法的总论》这一部分主要是从总体上对警察法的状况、特性和基本规律进行系统的阐述，并且有针对性、有层次地把法学一般原理应用于警察法这一特殊的法律现象的分析，从中揭示和阐明构成警察法理论的一些基本问题。如：警察法的法律渊源及制定原则、警察法的体系、警察法的职权主体；阐述警察法律规范、警察法律行为、警察法律关系的内容与特征以及有关警察的职能、权力、任务等法理问题。第三编为警察法学《分论》。这一部分主要是把警察法学的内部体系分六个法律部门。即：警察组织法、警察行政法、警察刑事法、警务保障法、警察监督法、警察救济法；并分别从理论与实践的结合中概括讲解各个法律部门的法律规范内容与操作原则。

本书的出版，恰逢《中华人民共和国人民警察法》公布施行六周年之际，对此，本会和课题组成员深感欣慰。

由于水平的限制，本书难免有不妥之处，希望读者给予批评指正，以资再版修正。

中国警察学会

2001年12月

目 录

第一编 绪 论

第一章 中国警察法学概论.....	(1)
第一节 中国警察法学的概念.....	(1)
第二节 警察法学的两个基本范畴.....	(1)
第三节 警察法学的研究对象.....	(6)
第四节 警察法学研究的范围和内容.....	(8)
第五节 警察法学的研究方法.....	(9)
第六节 研究警察法学的意义	(13)
第二章 中国警察法学是一门新的学科	(15)
第一节 中国警察法学产生的客观因素	(15)
第二节 中国警察法学创立的基础和条件	(16)
第三节 中国警察法学形成的主要标志	(17)
第四节 中国警察法学的学科定位	(19)
第五节 有关警察法学概念与学科体系的各种观点	(26)

第二编 警察法总论

第三章 警察法概述	(31)
第一节 警察法的概念	(31)
第二节 警察法的渊源	(34)
第三节 警察法的体系	(39)

第四节 警察法的制定	(49)
第五节 警察法在我国法律体系中的地位	(57)
第四章 警察法律规范	(61)
第一节 警察法律规范概述	(61)
第二节 警察法律规范的分类	(70)
第三节 警察法律规范的作用	(78)
第五章 警察法律关系	(83)
第一节 警察法律关系概述	(83)
第二节 警察法律关系的要素	(88)
第三节 警察法律关系的发生、变更和消灭	(94)
第六章 警察的职能和任务	(98)
第一节 警察的职能	(98)
第二节 人民警察的任务	(106)
第七章 警察权	(112)
第一节 警察权的概念	(112)
第二节 警察权与警察职权	(116)
第三节 警察职权的内容	(119)
第八章 警察法律行为	(131)
第一节 警察法律行为概述	(131)
第二节 警察法律行为对象	(136)
第三节 警察法律行为分类	(142)
第四节 警察法律行为的实施	(153)

第三编 警察法分论

第九章 警察组织法	(162)
第一节 警察组织法概述	(162)
第二节 警察组织法的任务和内容	(165)

第三节	警察组织法调整的对象与范围	(188)
第四节	警察组织法的渊源和与其他相关法律的关系	(190)
第十章	警察行政法	(194)
第一节	警察行政法概述	(194)
第二节	警察行政法的调整方法	(198)
第三节	警察行政法律制度	(203)
第十一章	警察刑事法	(240)
第一节	警察刑事法概述	(240)
第二节	刑事侦查制度	(244)
第三节	刑事侦查与预防犯罪	(268)
第四节	刑罚执行	(276)
第十二章	警务保障法	(287)
第一节	警务保障法的概述	(287)
第二节	国家立法保障	(292)
第三节	政府行政保障	(298)
第四节	公众与社会保障	(301)
第五节	警察机关的自身保障	(305)
第六节	进一步全面加强警务保障的重要意义	(310)
第十三章	警察监督法	(313)
第一节	警察监督法概述	(313)
第二节	警察监督法的任务和原则	(317)
第三节	警察监督的监督类型	(319)
第十四章	警察救济法	(335)
第一节	警察救济法概述	(335)
第二节	警察救济法的渊源与地位	(345)
第三节	警察救济法的适用范围	(356)
第四节	警察救济的途径与方法	(361)
后记		(367)

第一编 绪 论

第一章 中国警察法学概论

第一节 中国警察法学的概念

一、警察法学的概念

学科的概念，是用来揭示该门学科的属性 and 内容的。要表明中国警察法学是怎样性质的一门学问，界定它所研究的对象以及它所研究的内容和范围，也同样要使用学科概念。

中国警察法学是以我国的警察法为对象，研究其法律规范、体系、作用以及发展规律的一门新兴的法学学科。

由于概念是一种抽象思维，从而在语言的表述上往往比较简单、笼统。要充分认识中国警察法学概念的确切含义，就需要加以具体的阐明。通过这样的解释，才能明确概念的内涵与外延，并进而理解这门学科在法学理论上的价值及其对警察工作实践的重要作用。

第二节 警察法学的两个基本范畴

前述的中国警察法学概念，实际上包含警察法学的研究对象、研究内容与学科属性这三个层面和“警察”与“警察法”这两个基本范畴。

警察法学的研究对象、研究内容和学科属性这三个层面，是反映概念本身实质内容的，即这门学科的研究任务和范围。“警察”与“警察法”这两个基本范畴，是反映概念内在关系的实体，也是标识这门学科最一般特征的。

我们知道：没有“警察”这个主体存在的前提，也就没有“警察法”存在的根据，从而也就没有形成一门法学的必要。另一方面，人们认识事物的通常顺序也是“由表及里”的。所以，在解释中国警察法学这个概念时，首先应当说明这两个基本范畴的特定意义。

一、警察的含义

1. 警察概念。当今世界上各个国家都存在各自不同的警察。至于对警察的定义，则由于社会制度和历史背景的不同，也由于观察角度的不同，而有各种各样的说法。其中比较趋于一致的认识是《简明不列颠百科全书》所指出的：“警察是指为了维持治安、调查犯罪行为而组织起来的人员。”^① 也可说这就是警察的一般定义。

在我国，人民警察的概念可以分为理论意义上的概念与法定意义上的概念。

理论意义上的概念：又分为功能作用和实质属性两个方面。就其作用方面说，“警察是有关维护国家安全和社会秩序，保护公民合法权益，保障改革开放和社会主义现代化建设顺利进行的国家行政。”就其实质方面说，“警察是对敌对阶级与敌对势力实行专政、维护人民民主的重要工具之一。”

法定意义上概念：所谓法定概念，就是由法律明文规定或者依据法律规定的内容而推导出的概念。根据《中华人民共和国人

^① 见《中国大百科全书出版社1985年翻译出版的《简明不列颠百科全书》第四卷，443页）

人民警察法》的有关规定，人民警察的法定概念可作如下的表述，即：“人民警察是依法行使警察职权，维护国家安全，维护社会治安秩序，保护公民的人身安全、人身自由和合法财产，保护公共财产，预防、制止和惩治违法犯罪活动的执法人员。”

上述人民警察这个法定概念的科学性在于：（1）这一概念体现了我国《人民警察法》所规定的人民警察任务；（2）反映了我国人民警察的职能作用和根本性质；（3）表达了我国人民警察包括“公安机关、国家安全机关、监狱、劳动教养管理机关的人民警察和人民法院、人民检察院司法警察（以及在一定意义上中国人民武装警察部队）的法定范围和法定职权。（4）把承担上述特定任务与职权公职的警察人员，概称为“执法人员”是与国际公法相对应的。联合国大会 1979 年通过的《执法人员行为守则》中规定：“执法人员一词，包括行使警察权力，特别是行使逮捕或拘禁权力的所有司法人员”，“在警察权力由不论是否穿着制服的军事人员行使或由国家保安部队行使的国家里，执法人员的定义应视为包括这种机构的人员。”因此，前面所推导出的法定概念是可以成立的。

（这里顺便指出：由于研究的任务和重点，本书所称的警察主要是指公安机关的人民警察。）

2. 警察概念是与警察制度密切联系的。要全面说明警察这个基本范畴，就必然涉及警察制度。警察制度是一个国家，以警察的性质、任务为轴心，就警察机构的设置、警察人员的职责权限、警察人员的待遇以及领导与管理等根本原则与运行机制的规定。

警察制度，在不同的历史时代和不同的国家，各有其漫长而又多样的演变过程。就世界范围来说，大体上可分为：古代警察、中世纪警察、近现代警察与当代警察等不同的发展阶段。其中较为普遍并具有代表性的是 19 世纪中叶，首先在法、英等国

形成的近现代警察制度。

在中国，警察这个名词，从语源来看，却不是汉语所固有的。据《汉语外来语词典》考证，警察这个名词，是日本学者把西欧一些国家对维持治安调查犯罪的人员所通称的“Police”，以日本通用的汉字“警察”二字意译过来的。在汉语里，“警察”二字无论是分开用，或者合并使用，原本都是动词。“警”字含有警惕以及戒备非常之意；“察”字含有纤细审视和核实之意。警之于前，察之于后，警察这个译名相当精炼地反映出警察人员职业活动的特征。1874年日本改革警制后，警察的译名传入我国，遂融合为汉语词汇，一直延续使用至今。

旧中国迄止清末，虽然历代历朝都有各种名目的官员行使警察的职能。但没有警察的称谓，并且由于长期处于封建统治，军警混同，官署职权交叉重叠，没有独立的警察部门，从而警察制度也相当杂乱漫散。光绪31年（1905）清中央政府设立巡警部，标志旧中国正式仿行西方的近代警察制度。但不久，清王朝即被推翻。民国成立后，虽然曾间断地推行近代警察制度，但北伐战争之后，由于以蒋介石为代表的大资产阶级叛变革命并日益走向反动，警察也随之法西斯化，成为迫害人民、镇压革命、维系国民党反动统治的鹰犬。

3. 我国警察制度的发展。1949年随着中华人民共和国的建立，我国的警察制度开始走向新的纪元。在废除旧警察的同时，建立起人民自己的警察，即人民警察（简称民警，俗称公安人员）。50年来，人民警察在保卫我国的人民民主政权和社会主义制度，维护国家安全和社会治安秩序，保护人民的权利与自由不受非法侵犯，保护公有财产和公民合法财产的安全，预防、制止和惩治各种犯罪活动，保障国家各项建设事业的顺利进行中，发挥了重要的作用。

1995年《中华人民共和国人民警察法》的公布施行，是我

国警察制度当代化的里程碑。当代中国警察制度是新中国警察制度的发展。其基本点是：（1）人民警察的任务是：“维护国家安全，维护社会治安秩序，保护公民的人身安全、人身自由和合法财产，保护公共财产，预防、制止和惩治违法犯罪活动。”（2）人民警察的根本宗旨是：“必须依靠人民的支持，保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，保护人民的利益，全心全意为人民服务。”（3）人民警察的行为规范是：“必须以宪法和法律为活动准则，忠于职守、清正廉洁、纪律严明、服从命令，严格执法。”（4）人民警察的职责，权限由法律规定；人民警察有权拒绝执行超越法律、法规规定的职责范围的指令。（5）人民警察的义务、纪律由法律作出规定，从而使人民警察的职业道德与作风素养成为法律规范。（6）对人民警察执行职务行为，进一步建立起包括法律监督、行政监察、社会与公众监督、内部督察、新闻媒体监督等全面的、比较完善的、多渠道的监督机制。（7）通过立法，对警察机关和警察人员的警务活动，由国家与政府、公民和组织给予相适应的保障。

这些新的发展，表现我国的警察制度适应了时代的要求，符合广大人民的意愿，体现了社会主义中国警察的特色。

目前，我国人民警察队伍正在向高素质、专业化的方向发展。以公安机关的人民警察来说，拥有治安、行政、刑侦、户籍、交通、消防、边防、出入境等几十个警种。他们分布在城乡各地，按照职责分工，英勇果敢勤奋地履行着人民警察的职务。警察制度也将与时俱进，不断丰富发展。

二、警察法的含义

1. 本书所称的警察法是指“维护国家安全和社会治安秩序，保护公民的合法权益，加强人民警察队伍建设，从严治警，提高人民警察素质，保障人民警察依法行使职权，保障改革开放和社会主义现代化建设顺利进行”等各种警察法律规范的总称。这些

法律规范，分别以法律、行政法规，地方性法规，部门规章和地方政府规章等形式为载体，并联结为有机的法律体系。

2. 警察法的主要功能是：在维护社会治安秩序与保障公共安全与利益的领域中，调整国家与公民之间，公民与公民之间、公民与警察人员之间，以及警察机关与警察人员之间，由警察法所形成的各种权利与义务上的法律关系。因此，警察法对于维护国家的法律秩序保障社会生活的正常运转，具有极其广泛而又重大的社会作用。

警察法调整的领域和所调整的行为的特殊性，以及调整方法上的强制性、独特性和多样性，使它成为警察法学的研究对象。

半个世纪以来，随着我国法制建设的发展，现行的公安警察法律规范已不下千件。初步形成了门类较为齐全，实体法与程序法相互配套，法的阶位层次分明，内部协调的有机体系。在“依法治国”的基本方略和“以法治警”的具体方针指引下，我国警察法的立法，还将向完善化，完备化的目标迈进。因此，开展警察法的研究，建立警察法的理论体系，是执法实践的客观要求，也是法学繁荣与发展的必然趋势。

对“警察”与“警察法”这两个基本范畴的说明，使我们了解了警察与警察法的具体含义，也认识到警察法学的一般特征。要深入了解警察法学概念的实质，需要进一步阐明这门学科研究的对象、研究的内容和范围。

第三节 警察法学的研究对象

一、研究对象

任何一门科学都必须有它自己特定的研究对象。研究对象是某一门科学同另一门科学相区别的主要特征。对此，毛泽东在《矛盾论》一文中明确指出：“科学研究的区分，就是根据科学对

象所具有的特殊的矛盾性。因此,对某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究,就构成某一门科学的对象。”

警察法学,是以我国警察法为对象的。主要是研究警察法的特殊本质及其特有的矛盾运动形式,研究警察法调整的社会关系内容及其调整方法的特点,研究警察法的功能作用及其与政治、经济和社会生活情况的联系,并进而在总结警务实践经验和探索警察法发展变化规律的基础上,建立与发展警察法的基本理论体系。

二、与研究对象相关的几个问题

(一) 警察法作为警察法学的研究对象,不是专指《中华人民共和国人民警察法》这一具有警察基本法性质的法律;也不限于规范人民警察职责权限活动的某个单行法。而是指研究警察法的整体,即纳入警察法体系的全部法律、法规和规章。

(二) 对警察法的研究,可以从不同的角度或者选择不同的侧面。如研究警察法的哲学基础,研究警察法创立与发展演变的历史,以及对中外警察法的比较研究,等等。但“纲举才能目张”。只有首先建立中国警察法学的基本理论体系,才便于由此及彼,不断地充实和发展这门科学。为此,必须抓住对形成警察法学基本理论体系具有主导作用和决定性意义的核心问题,即:警察法律规范、警察法的体系和警察法的作用。显然,紧紧围绕这些核心问题深入研究,才能从警察法的立、改、废和警察法体系形成的过程中,得出规律性的认识;才能从总体上深刻了解警察法具有的特殊本质和社会作用,使警察法的理论成为一门与实践结合的法律科学。

(三) 警察法学,是集中反映警察法的基本内容、特殊本质和内部联系的基本理论体系。它同其他科学理论体系一样,在内部还有层次不等的结构。因此,为了丰富、补充和扩展警察法学体系的内容,完善它的层次结构,就还需要对警察法开展分科研究。如:以警察法的各个门类或者专业法规,以及与警察法密切相关的