

陕西人民教育出版社

警察行政法概论

惠生武主编

D922.11



JCXZFGL

警察行政法概论

主 编 惠生武

撰稿人 冯 祺

林东阳

杨 岳

惠生武

湛中乐

陕西人民出版社

警察行政法概论

惠生武 主 编

陕西人民出版社出版发行

(西安长安路南段376号)

西北政法学院印刷厂印刷

187×1092毫米 32开本 9.5 印张 205 千字

1991年5月第1版 1991年5月第1次印刷

印数 1—4,000

ISBN 7—5419—2610—8/G·2281

定 价：3.70元

说 明

为了适应警察行政法制建设和警察行政法学教育的需要，我们从事行政法、警察行政法教学 and 实际工作的几位同志，共同编写了这本《警察行政法概论》。本书从我国警察行政管理的实际出发，结合警察行政法制的理论与实践，比较系统地介绍了我国警察行政法的基本知识和警察行政法学基本原理。它以警察行政法律关系为主线，对警察行政法制的主要问题，从理论上进行研究和探索，并着力对警察权问题作了探讨。本书既是政法警察院校的专业教材和业务培训教材，也是警察人员、保卫干部的业务必备书。

本书由西北政法学院惠生武主编，参加编写的还有：北京大学湛中乐，西安市公安局冯祺、杨岳，西安市人民警察学校林东阳。各章撰稿人为（按撰写章节先后为序）：

惠生武：第一、二、三、四、五、六、七、八、十、十一章

冯 祺：第九章

湛中乐：第十二章

杨 岳：第十三章

林东阳：第十四章

本书是在主编拟定的《警察行政法教学大纲》的基础上，由各撰稿人通力合作完成，最后由主编统一修改定稿。在编写过程中，参考了国内外有关行政法、警察法、公安学方面的论著，借鉴汲取了其中有关研究成果，得到了有关单

位和领导的大力支持，祝立旗同志为本书资料收集整理作了大量工作，并提出了宝贵意见，在此，一并致谢。

警察行政法学在我国是一门新兴的学科，本书所列的体系和涉及的内容，仍需进一步探讨和完善。鉴于水平所限，错误和缺点在所难免，恳请读者批评指正。

编 者

1991年3月于西安

目 录

第一章 警察行政法概述	(1)
第一节 警察行政	(1)
第二节 警察行政法	(7)
第三节 警察行政法的地位和作用	(12)
第二章 警察及警察行政法的历史发展	(16)
第一节 警察的产生和历史发展	(16)
第二节 警察行政法的历史发展	(25)
第三章 警察行政立法	(36)
第一节 警察行政立法的原则和程序	(36)
第二节 我国警察行政法的形式	(40)
第三节 我国警察行政法的分类	(48)
第四节 我国警察行政法的效力	(52)
第四章 警察行政法律关系	(56)
第一节 警察行政法律关系的概念	(56)
第二节 警察行政法律关系的构成	(61)
第三节 警察行政法律关系的发生、变更 与消灭	(66)

第五章 警察机关	(70)
第一节 警察机关概述.....	(70)
第二节 我国警察机关的组织体制.....	(75)
第三节 我国警察机关的管理体制.....	(79)
第四节 警察机关与其他机关、组织的关系.....	(84)
第五节 外国警察组织简介.....	(86)
第六章 警察人员	(96)
第一节 警察人员的概念.....	(96)
第二节 我国警察人员的分类及警种.....	(99)
第三节 我国警察人员的职责和权限.....	(104)
第四节 我国警察人员的管理.....	(108)
第五节 外国警察人员简介.....	(113)
第七章 警察权	(121)
第一节 警察权的概念.....	(121)
第二节 警察行政权的内容.....	(126)
第三节 警察行政权的行使.....	(131)
第八章 警察行政行为	(134)
第一节 警察行政行为的概念.....	(134)
第二节 警察行政处置.....	(141)
第三节 警察行政处罚.....	(149)
第四节 警察行政强制.....	(156)

第九章 警察行政管理业务	(162)
第一节 警察行政管理业务概述.....	(162)
第二节 治安行政管理.....	(164)
第三节 道路交通管理.....	(178)
第四节 消防管理.....	(183)
第五节 出入境管理.....	(190)
第十章 违警责任	(200)
第一节 违警责任的概念.....	(200)
第二节 违警责任成立的条件.....	(205)
第三节 违警责任的形式.....	(209)
第十一章 警察行政责任	(213)
第一节 警察行政责任的概念.....	(213)
第二节 警察行政违纪责任.....	(221)
第三节 警察行政侵权责任.....	(225)
第十二章 警察行政复议	(228)
第一节 行政复议的概念.....	(228)
第二节 行政复议的机关和程序.....	(237)
第十三章 警察行政诉讼	(248)
第一节 行政诉讼的概念.....	(248)
第二节 行政诉讼的范围.....	(252)

第三节	对警察行政诉讼有关问题的认识·····	(264)
第十四章	警察行政赔偿·····	(271)
第一节	警察行政赔偿概述·····	(271)
第二节	警察行政赔偿责任·····	(276)
第三节	赔偿的范围和方法·····	(281)
第四节	赔偿的程序·····	(284)

第一章 警察行政法概述

第一节 警察行政

一、警察的涵义

在我国古籍中，警、察二字早有记载，警字，从敬从言，上敬下言；敬者，为戒也；戒之以言，谓之警。即言不得违戒。《辞源》中对警字的解释有：戒备、告戒、报告危急信息、警醒、敏捷等。察字，谓以手持肉，祭天求示，得神意而明白；反复详审谓之察；察之为明。《辞源》中对察字的解释有：观察、考核、调查、选拔、举荐、昭著、明显、辨析等。中国古代的警察二字最早是在国家刑事职能方面使用，体现国家刑事职能的意思。《周礼》中有：“正岁则以法警戒群吏”。《左传·宣公十二年》中有：“且虽诸侯相见，军卫不彻，警也”。当时的警字，含有戒敕，防卫戒备之意。《韩非子·外储说左上》中有：“夫信不然之物而诛无罪之臣，不察之患也”。这里的察字是核察明白的意思。在中国古代文字记载中，警察一词含有侦察，辑拿的意思。《金史·百官志》中有：“诸京巡警院，使一员，正六品，掌理平理狱讼，警察别部”。这里所指的警察是监察、检察之意。

相传警察一词最早起源于古希腊，早期的含义是指城市统治方法或城市管理的意思，由于当时是以城市形成的小国家，这些城市国家是由市民团体构成，因此，也称之为国家统治方法或市民团体的行政管理。英语德语中的police, polizei, 都源于希腊语politeia, 日语中的警察 ケイサツ译自英语police, 而我国近代警察一词来自日本。早期警察一语引入法、德等国家时，其基本的含义为“良好秩序”。当时使用警察一词，是指国家的整个政策，将警察作为国家政务的总称，即把全部的国家政务活动作为警察工作。

从十六世纪中期，德意志帝国把一切国家行政统称为警察，到十八世纪初这一时期，当时的欧洲一些国家，将国家活动扩张到没有限制的程度，国家政策置于警察工作之下，国家通过警察命令，对人民的各种活动干预过甚。因此，将这个时期称为警察国时代，把这种因政府利用警察权力，以实现国家目的，称为警察国。十八世纪初，由于国家机构的分工日渐明确，警察包括的范围有所缩小，将外交、国防、财政、司法等国家机关，相继从警察概念中分离出去，这时的警察主要是指国家内务行政。1789年法国人权宣言的发表，在一定程度上也反映了人们对警察国时代专制政治的不满，从十八世纪末期以后，警察的范围更加狭窄，警察的概念也有所限制。这时，将内务行政中有关增进人民福利的保育行政，即积极行政，与消极地运用警察权力以维持社会秩序的警察行政，分别独立，加以区分。从此，形成了近代警察的概念，西方国家近代警察的范围是指在国家内务行政中，除了增进人民福利的积极行政以外的，为防止危害，维护公共安全秩序的消极行政。即指国家内务行政中的

警察行政。

当今社会对警察一词的理解，主要有二种，一是指警察组织及其警察人员的行政管理活动，即警察行政，也就是将警察与警察行政作为同一个概念来理解，称为广义的警察；第二种理解是指警察组织和警察人员，称为狭义的警察。此外，人们习惯上往往把执行警察任务的人员称为警察。

二、警察的本质和职能

（一）警察的本质

警察在不同的历史阶段，不同性质的国家中，都具有以下共同的本质特征，即警察是国家政权中重要的专政工具之一，是一种武装的行政力量，它按照统治阶级的意志，依靠暴力的、强制的和其他特殊的手段，维护国家的安全和社会秩序。这一特征反映了警察在国家的地位和任务，以及完成任务所采用的手段。警察的本质主要表现在以下三点：

1.警察是国家的重要专政工具之一。国家专政，就是统治阶级的政治统治，国家要实现这种阶级统治，就需要强有力的专政工具。警察作为国家机器的一部分，是为保证统治阶级实现其统治的工具，国家必然要赋予警察一定的权力，警察则忠实地执行统治阶级的国家意志，执行国家的法律，成为代表国家行使权力的重要政治工具。

2.警察的任务是维护国家安全与社会秩序。国家安全是统治阶级利益的根本保证，社会秩序的安定是统治阶级巩固自己地位的基本条件。警察依据国家赋予的权力和手段，直接干预社会生活，调整社会关系，维护国家的安全和社会秩序。警察的主要任务是对内行使职权，对国家内部事务，特别是警察行政管理事务进行管理，其专政的对象主要针对国

内危害统治阶级利益的势力，但同时也负有同外来的侵略、颠覆势力进行斗争的任务。

3.警察是依靠暴力和其它特殊的行政手段完成其任务的。警察作为专政工具之一，主要是通过采用暴力的手段实现镇压职能；而警察作为国家行政系统的一部分，主要行使国家的行政权力，为实现社会管理的职能，警察通过采用特殊的、强制的行政手段完成其任务。警察机关虽属国家行政机关，但它与其他国家行政机关相比，有其特殊性，表现为行使权力时所采用的手段具有特殊性。

（二）警察的职能

国家职能具有双重性，既有政治统治职能，又有社会管理职能，任何一个国家不仅对自己所代表的统治阶级承担义务，而且也要对本国的社会发展承担责任，既要从本阶级利益出发管理社会，又要靠社会的安定与发展来巩固自己的政治统治。国家职能的这种双重性，决定了警察职能的双重性。警察作为一种阶级社会的社会现象，具有社会性与阶级性相统一的特点。警察的阶级性，突出地表现在其政治镇压职能方面，它的社会性，主要表现在其社会管理职能方面。

1.政治镇压职能。警察的政治镇压职能，表现为对威胁统治阶级的政治统治与国家安全的政治势力实行镇压，这一职能具有鲜明的阶级性，主要是对付国内被统治阶级的政治反抗，同时，也用于对付本阶级内部的政治上的反对派，并以相当的力量对付国外的政治破坏势力。

2.社会管理职能。警察的社会管理职能，表现为维护一定社会制度下的社会秩序，这一职能既包括对危害社会利益，破坏社会秩序行为的制裁，也包括对社会生活秩序的服

务和管理。警察的社会职能，从根本性来看，是为了维护统治阶级的利益，但在一定程度上也维护着广大社会成员的社会利益，调整着社会生活秩序。

警察的这两种职能有着密切的联系，是互相依存，互相渗透，经常是结合在一起使用的，因为政治势力会利用社会的不安定因素，而社会的不安定也会隐发某种政治势力。在警察的这二种职能中，政治镇压职能常被置于首位，因为这与国家政权的安危，统治阶级的根本利益有着直接的关系；但社会管理职能，是加强政治镇压职能的基础和条件。警察的这二种职能，在不同的社会制度下，它们的地位、作用和特点是不同的。

三、警察行政

要认识警察行政的涵义，有必要对警察行政的具体特征加以分析，警察行政的特征主要表现在以下几方面：

1.警察行政的目的是为维护社会公共秩序与安全，保护社会公共利益。因此，警察行政是一种公共行政，是以保护社会公共利益为其直接目的。

2.警察行政的方式是以命令、强制为主要手段。警察行政不同于其他公共行政，主要体现在它们的行为方式与其它行政管理方式有所不同，它是以权力命令和强制方法实施的，具有强制行政这一显著特点。

3.警察行政体现着国家职能，警察行政权是国家行政权的一种，国家权力是警察行政的权力基础来源。警察行政是国家行政管理的重要组成部分，警察行政管理职能是国家行政管理职能的一个重要方面。

根据以上分析，警察行政是指为维护社会秩序，保护共

公利益，采用命令、强制等手段进行的国家行政管理活动。

由于警察行政是通过一定的国家机关来实现，警察行政权由特定的国家机关来行使，因此，根据警察行政主体的范围不同，以及对行使警察权的机关的不同理解，便产生了广义的警察行政和狭义的警察行政。

所谓广义的警察行政，是指凡一切使用特殊方法和强制手段的国家行政机关，为维护社会秩序、保护公共利益所进行的行政管理活动。广义的警察行政，对于警察行政权的主体资格方面，并不限于具有形式意义的警察机关及其警察人员，而包括了其他依法享有这种命令、强制权力的其他行政机关。因此，广义的警察行政可以表现在多种行政管理活动中，而限于警察行政管理活动。例如，工商、税务、城市建设等管理活动中的取缔、没收、拆除、扣压、强行管制等行为，均可认为是广义的警察行政。再如，有的国家并没有形式上的警察机关，而实质上有些政府部门起着警察职能的作用，因此，这些部门所实施的行为均为警察行政行为。

所谓狭义的警察行政，是指警察机关及其警察人员，为维护社会秩序，保护公共利益，采用命令、强制或其他特殊方法和手段，对公共事务进行的管理活动。狭义的警察行政，对行使权力的主体范围有所限定，它仅指警察机关及其警察人员的行政管理活动。我们通常所指的警察行政，是指狭义的警察行政，对警察行政的理解，不仅从警察行政的职能上，而且也要从警察行政的主体上来认识，只有这样，才能使警察行政与国家的其它行政活动有比较明确的区分。

第二节 警察行政法

一、警察行政法的概念

(一) 警察行政法的意义

简单地说，警察行政法是有关国家警察行政管理的法律规范的总称。它是调整国家警察机关在行使警察行政职权的过程中，与相对人发生各种行政关系的法律规范的总称。这个定义说明，警察行政法调整的对象是警察行政管理关系，而不是其他社会关系，也不是别的行政关系，是调整警察机关在行使警察行政管理职权过程中，与相对人之间所发生的各种权利义务关系。警察行政法是有关警察行政管理的法律规范的总称，它的内容包括警察组织规范，警察行为规范和对警察行为的监督规范。警察组织规范用以规定和调整警察机关及其警察人员的内部行政管理关系，警察行为规范用以规定和调整警察机关及其警察人员与相对人之间发生的行政管理关系，以及规定警察行政权的构成及行使；对警察行为的监督规范是指对警察行为进行监督的法律规范。

从警察行政法的社会属性来看，警察行政法是一种国内法，它是由一个国家制定，并在本国领域内适用；警察行政法是规定公共权力关系的法，它规定代表国家的警察机关与相对人之间的权利义务关系。从警察行政法的阶级属性来看，警察行政法可划分为社会主义类型与资本主义类型两大类，法律的性质取决于国家政权的性质，因为，法律是由国家制定的，国家的阶级本质决定了法律的根本性质。我国的

警察行政法，是社会主义类型的警察行政法，它体现着工人阶级和广大人民的意志和利益，是为保卫人民民主专政的国家政权服务的。

（二）警察行政法的调整对象

警察行政法作为行政法体系中的一个部门行政法，有它特定的调整对象。警察行政法的调整对象是国家警察行政管理关系，或称警察行政关系。这种行政关系是国家警察机关为实现其管理职能的社会形式，是警察机关以国家名义，为实现管理目标，在行使警察行政权的过程中发生的各种社会关系。警察行政关系包括内部警察行政关系，外部警察行政关系和对警察行政的监督关系。

内部警察行政关系是指警察机关相互之间的关系，警察机关与警察人员之间的关系。这种关系也称等级警察行政关系，它是基于主体之间地位上的从属关系，主体之间的层级节制而形成的社会关系。这种关系主要表现为警察机关内部的上级与下级之间，领导人员与一般人员之间，在实现警察行政职能中发生的关系。内部警察行政关系的主体之间不存在相对利益，他们所追求的利益是一致的，都是为了实现国家利益和社会公共利益；而且，这种关系主体之间的差别仅在于层次的高低和权限范围的大小，他们的活动性质和内容是一致的。

外部警察行政关系是指警察机关与警察行政管理相对人之间的关系。这种关系的发生不是基于主体地位上的从属性，而是基于国家法律的规定，以及警察机关行使法定职权而形成的社会关系。这种关系的特点在于警察机关处于主导地位，主要表现为警察机关与其它机关、组织和公民之间发