

# 公安基础理论

G O N G A N   J I C H U   L I L U N

傅俊华 编著

河南人民出版社

# 公安基础理论

G O N G A N   J I C H U   L I L U N

傅俊华 编著

河南人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

公安基础理论/傅俊华编著. - 郑州:河南人民出版社,2010.9  
ISBN 978-7-215-07278-7

I. ①公… II. ①傅… III. ①公安学-基本知识-中国 IV. ①D631

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第148468号

---

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路66号 邮政编码:450002 电话:65788050)

新华书店经销 郑州文华印务有限公司印刷

开本 890毫米×1240毫米 1/32 印张 7

字数 180千字 印数 1-3000册

2010年9月第1版 2010年9月第1次印刷

---

定价:18.00元

# 前 言

公安基础理论是以警察现象和我国公安工作为对象,运用政治学、法学、社会学、犯罪学、行政管理学等多学科理论阐述警察一般原理、公安工作和公安建设之基本规律的学科。它与其他公安学科不同之处,在于它除了揭示警察赖以存在的最基本或普遍性的基本理论,还反映了我国公安机关的产生和发展,公安机关的目标、宗旨、职权,公安工作的基本原则、对策和规律等基本现象,对其他公安专业学科的研究和建设具有正确指导的价值,在公安学科体系中处于基础理论学科地位。

我国人民公安机关从 20 世纪初创建至今,已经走过了 80 多年的历程,我们前辈创造了丰富的公安工作经验,这些经验对我国公安工作实践和发展产生了重要的影响,从这个意义上说,这些经验为公安基础理论的研究奠定了深厚的基础。

随着我国公安机关建设和公安工作内容的不断发展,公安基础理论学科的研究也要与时俱进和完善,这就要求公安基础理论的知识体系也要不断更新内容。本书根据新形势下公安机关新任务和新要求,不断增强公安基础理论的针对性,按照理论思维和公安工作实践性相结合原则,从内容到体系突破其既存的警察理论,对其广度和深度进行拓展和丰富,体现公安基础理论时代性,把握规律性,富于

创造性。

本书由作者历时一年完成,佟嘉同志参与了校对工作。同时在本书编写过程中参阅了张兆瑞、李荣坤等专家的论著,在此一并表示感谢。该书由于是作者对公安基础理论的知识体系的探索和尝试,编写过程中的疏漏之处敬请专家和读者批评指正。

编 者

2010年6月4日

# 目 录

<b>第一章 警察的起源与发展</b> .....	1
第一节 警察的概念和词义演变.....	1
第二节 警察的起源 .....	12
第三节 警察的发展 .....	17
<b>第二章 中国人民公安机关的建立与发展</b> .....	41
第一节 人民公安机关的建立 .....	42
第二节 人民公安机关的发展 .....	53
<b>第三章 公安机关的性质、职能、宗旨</b> .....	67
第一节 公安机关的性质 .....	67
第二节 公安机关的职能 .....	73
第三节 公安机关的宗旨 .....	83
<b>第四章 公安机关的任务和职权</b> .....	88
第一节 公安机关的任务 .....	88
第二节 公安机关的职责 .....	92
第三节 公安机关的权力 .....	98

第四节	公安机关权力的行使原则·····	109
<b>第五章</b>	<b>公安工作的根本原则和根本路线·····</b>	<b>113</b>
第一节	公安工作的根本原则·····	113
第二节	公安机关必须置于同级党委的实际领导之下·····	119
第三节	坚持党的领导必须正确处理好几个关系·····	124
第四节	公安工作的基本路线·····	126
<b>第六章</b>	<b>公安工作的基本方针和基本政策·····</b>	<b>136</b>
第一节	公安工作的基本方针·····	136
第二节	公安工作的基本政策·····	144
<b>第七章</b>	<b>公安执法监督·····</b>	<b>155</b>
第一节	公安法制监督概述·····	155
第二节	检察监督和监察监督·····	159
第三节	公安机关内部监督·····	164
第四节	社会和公民对人民警察的监督·····	172
第五节	人民警察的法律责任·····	176
<b>第八章</b>	<b>公安机关的组织管理·····</b>	<b>179</b>
第一节	公安机关的组织管理概述·····	179
第二节	公安机关组织机构的设置和职务序列·····	183
第三节	人民警察的警衔制度·····	188
第四节	公安机关人民警察的纪律·····	191
第五节	人民警察的录用制度·····	196
第六节	人民警察的奖惩制度·····	201

---

第九章 警察文化·····	204
第一节 警察文化概述·····	204
第二节 警察文化的特征和作用·····	207
第三节 警察文化的主要内容·····	211
参考书目·····	215



# 第一章 警察的起源与发展

## 第一节 警察的概念和词义演变

要研究警察的性质与作用,研究警察的角色特点,首先要了解警察的含义,搞清楚什么是警察。

### 一、警察的语言学含义

#### (一) police 的意义与警察意义的关系

警察一词,英文的定义与中文的定义并不对应,无论从词源还是从词根分析, police 都不完全等于现代意义上的警察。从 police 的词源分析, police 有两种来源说:一种观点认为其源于希腊语,本来意义是指政府政策,在古希腊城邦国家时代,凡国家的一切行政行为都是警察,把警察作为一切国家政务的总称,使用时具有“都市统治的方法与都市行政”的意义。另一种观点认为其源于拉丁文,意思是有组织的管理、民政管理及行政组织。

亚里士多德对警察下的定义是:良好的秩序,对人民的支持,是给予人民的所有礼物中最伟大的最首要的。

police 一词在英文中的演变分为三个过程:首先是名词,含义为

城堡,后延伸为国家或城市。其次变成动词,含义为城市管理、行政管理。最后演变为现代意义的警察。

1714年,苏格兰任命了警察总监(commissioner of police),警察一词正式在英文中出现。这时的警察实际上还是学习法国的骑警和宪兵,与现代意义的警察略有区别。

1829年英国内政大臣罗伯特·比尔创建了伦敦大都市警察,充分体现了现代意义的警察。这时,police一词的含义才彻底成立。

police一词词根源于拉丁文。警察一词的词根为:管理、政治。试比较以下各词:police,警察;polity,政体;politics,政治学;politician,政治家、政客;political,政治的;politics,政治活动。

从以上分析,警察源于政治,带有强烈的政治色彩。

## (二) 中文警察一词的来源

中文警察来源有两种观点:一种认为是日本传来的,一种认为是中国固有的。

1. 中国固有说:中国是世界上最早建立警察的国家。中国历史上的警察机构有:司民、司马(周)、都亭(秦)、金吾卫(唐)、巡检司(宋)、警巡院(辽金)、五城兵马司(明)、巡捕五营(清)。从警察概念分析,警察两字自古有之。古代警字,从敬从言,警者戒也,戒之以言,谓之警,有言在先不得违戒。史籍中警察一词警与察并用,如《汉书》中有“密使警察不予宣露”的词语。这里的警察含义为:观察、侦查、监视。《金史·百官制》中有:“诸京警巡院,使一员,正六品,掌平理狱讼,警察别部。”这里的含义为监察。综上所述,中国自古就有警察行为,警察一词在史书中不断出现。其含义为侦查、监视。古代警察为动词,少有为名词。未见以警察两字连用命名的警察机关。

2. 日本传来说:中国清朝鸦片战争之后欧洲与日本的现代警察传入中国。警察是日本人由police译成日文,再传入中国的。日本

语言中大量借用汉字,这是大家熟知的。日本明治维新后,积极向西方学习,把大量的新词汇译成日语,而中文中许多词汇,像社会、干部、通货膨胀、经济学、不景气、最后通牒等都是从日本借用的。据统计,现代汉语中借用日本词汇达 800 多个。

从两国采用警察一词的时间差上也可以支持日本传来说。日本从 1868 年明治维新后着手建立新式警察,1875 年 3 月日本制定“行政警察规则”,这是日本官方正式采用这一词的最早记载。1880 年 4 月日本改警视厅为警察本署,这是最早的以警察命名机关的记载。在此之前,日本警察称之为:捕亡方、警保寮、警视厅。

据说,张之洞上书光绪皇帝曾采用过“警察”两字。袁世凯曾以日本人三浦喜传拟订警务章程,在保定设巡警局。因此,中国出现警察一词可能在 1900 年前后。但从 1898 年的湖南保卫局、1900 年的协巡总局、1905 年的巡警部直到清朝灭亡,清政府从未以警察两字命名其警察机关。直到 1912 年,中华民国成立才将巡警改为警察,并在京师和各省设警察厅。从时间上分析,清政府拒绝使用警察两字长达 11 年,究竟是守旧还是对这一词慎重不得而知。此外,巡警也可解释为巡逻警察。如果这个解释成立,那么中国在 1905 年就有以警察命名的机关了。

日本传来说,也值得考据。但也存在另一种可能性,即中国人自己翻译说,警察也可分解为:警戒 + 观察,或预警 + 察访。采用流行的说法为警之于先,察之于后。如果上述假设成立,则警察一词的翻译也不失为一种意译的成功范例。从 19 世纪起,西方国家通过一系列不平等条约侵占了大批中国口岸,建立了殖民性质的机构。如 1840 年上海租界成立了上海巡捕局。1841 年的《穿鼻条约》把香港割让给英国。1845 年香港首批招募华人警员,采用中式服装,俗称绿衣。中日文字是双向交流的,不能排除 police 一词先成中文,再传到日本,再返回中国的可能。清末,康有为对西方警察制度认识也较

早,并三次上书清帝,头两次提出的是设立巡捕的事,第三次则提出“仿德日……改营勇为巡捕”。

也有人认为,清末警察一词从英文的翻译是误译。1840年中国最早的警察局在上海成立,1848年香港警察局成立。两个警察局的原文都是 police station,当时译作巡捕。巡捕是对 police 的意译。虽然不准确,却包含了当时警察工作最基本的部分,即巡逻与捕人。而70年之后,我国没有采用巡捕的名称,而从日本借用了警察一词。

### (三) 警察的现代定义

警察不能仅从字面去理解。警察是一种社会现象,必须站在社会角度对之作全面考察。

#### 1. 警察定义的历史演变。

王大伟认为警察一词的出现与概念的演变在西方可分为以下三个阶段:

(1)初期。古拉丁时期,警察带有政治、管理等广泛含义。它与其说是一个专有名词,不如说是一个广泛的行政与管理的概念。这一概念与西方古代没有专职警察,警察行为分散于社会的各方面相适应。从警察史而言,这一阶段称作非正式警务阶段。警察行为由迷信、禁忌、习俗所贯彻。警务的实施单位主要是家庭和社区。

(2)中期。从欧洲中世纪到1829年英国伦敦大都市警察诞生之前。首先于1262年出现了公安员一词,以后又出现了骑警与宪兵等词,1714年警察一词正式在英文中出现。这一时期警察的概念是军事化、强制性的镇压力量,这些特点随着历史的发展逐步加强。

(3)后期。1829年至今。警察作为专门机构的诞生,警察定义逐步明确又不断发展。产生于20世纪初的美国警察专业化与50年代英国警察专业化,使警察的概念逐步变窄。强调专业化与现代化使警察越来越从整个社会中独立出来。快速反应、打击犯罪的战士、机器警察等概念就是这种警察内涵的代表。60年代以后,随着新的

警察哲学、社区警务论等新的警务革命的到来,广义或哲学的警察概念产生。现代警务改革的趋势就是从广义到狭义又逐步回到新层次上的广义的历史过程。从历史的发展来看,警察概念经历了由宽渐窄,而由窄变宽的演化过程。即所谓“沙漏型”的过程。从原始社会末期警察萌芽到1829年伦敦大都市警察为标志的现代警察的诞生之前,数千年之久,警察概念从宽变窄;从1829年到1930年左右,即第三次警务革命时期,警察概念基本保持在一个狭窄与特定的范围之内;从1930年至今,警察概念又逐渐变窄,特别是第四次警务革命之后,警察概念又向传统概念回归。

## 2. 警察的学术定义。

西方学术界对警察的定义有很多,而且角度各有不同,着重点各有侧重。下面分析有代表性的几种定义。

(1) 奥斯著姆的定义:在其《大都市警务模式》一书中将警察定义为那些有“特别逮捕权”,并从事巡逻、犯罪,调查、交通管理的公共官员。此定义包含三个要素:其一,使用公共官员这一术语将私人警察从警察中剔除了;其二,具有特别逮捕权是警察的重要特征;其三,警察从事的是警察服务,而且是直接从事,非间接从事警察服务。

(2) 英格莱顿的定义:他在《警察世界》一书中为警察下的定义为:在法律用语上,警察一词的确切定义应为,由公众或当局所强制执行的若干规则。这些规则或者针对整个当代社会,或是针对一些特别的活动。定义是从法文中来的,带有明显的军事色彩与强制色彩。它实际是法官宪兵的定义,与英语国家使用的定义不同。这里的警察是一种强制性的规则。

(3) 约翰·安德逊的广义警察定义:约翰·安德逊是英国德文郡警察局局长,他在《警务论》中提出了广义警察定义,又称警察的哲学定义。他写道:“有这样一种理解,警察能够用整个政府机关所有部门来包容。的确,警察包括内政部的所有部门(狱政、缓刑、咨

询、刑事司法等)、环境部(交通、污染)、社会安全部(社会服务)。所有这些部门的工作都有广义的警察特性。……现在,如果这种观念成立,就与狭义的警察定义完全不同。就会使公众产生警察与公众分离的观念。这就造成了两种消极的结果:损坏了良好的文官政府的形象,浪费了巨大的社会人力资源。”

安德逊提出了两种警察定义:一是广义的、哲学的;一是狭义的、字典式的。他说:广义的警察概念是通过政体而进行的警务,它可能会导致在警察所服务的领域中广泛地合作。而狭义的警察概念却相反,将导致各部门之间的矛盾与不协调。安德逊认为,现代警察改革的趋势就是从狭义的警察概念中解脱出来,走向广义的警察定义。当警察过分强调专业化、技术化时,警察与公众的联系就越来越少,警察就会变为单纯的“刑事警察”,警务风格就只能是被动反应式的。现代社会所要求的警察应是具有服务概念、预防概念和冲突管理的概念。

### 3. 中国台湾警察学者对警察定义的研究。

中国台湾学者对警察定义的研究集中在两种取向上,即警察学理的研究与警察法理含义的研究。

(1)警察学理含义的研究:台湾警察学者对警察学理含义的定义包括四个方面的内容:其一,警察是一种行政行为或行政作用,即警察的本质。其二,警察是以直接维护社会公共秩序、防止或减少公共危害为目的的大行政行为或作用,即警察目的。其三,警察是基于国家一般统治权的行政行为或行政作用,即警察权的基础。其四,警察是通过命令或强制方式来约束公民自由的行政行为或行政自由。这是警察的手段,即警察运用权力的方式。

(2)警察法理含义的研究:梅可望的《警察学原理》对警察法理含义进行了系统的、颇具匠心的论述:“警察是依据法律,以维护公共秩序,保护社会安全,防止一切危害,促进人民福利为目的,并以指

导、服务和强制为手段的行政作用。”其包含了三个层次的含义。首先,警察的本质是以法律为依据的行政作用。其次,警察的任务在于维护社会公共秩序,防止一切危害,促进公民福利。最后,警察手段,即警察完成任务所使用的方法主要有指导、强制与服务。

#### 4. 中外警察定义览胜。

李坤生曾有专文述评中外警察的定义:

(1)苏顿认为:“警察为增进公共利益及预防迫切发生之危害为目的之政务。”这实际上将警察定义为一种行为,一种政府行为。

(2)伯伦智理认为:“国家为保护公意,与强制力限制人民的自由,而行使行政行为者为警察,如无强制之必要,即不得谓之警察。”这一定义的要点是其对强制手段之强调。

(3)史典格尔的定义则从目的和手段两个角度展开:“限制人民的人身财产,以防止国家及人民安全幸福受到危害,即警察。”

(4)台湾学者李士珍认为:“警察者,以直接防止公共危害,危害社会安宁秩序,指导民众生活,促进一般福利为目的,基于国家统治权执行法令,并协助各种行政行为。”这一定义不仅将警察归属于行政行为,还指明了警察的基本职能和行为规范来源。

(5)哈罗德·K·贝克尔认为:“警察是所有主权国家阶级专政的重要工具,是和社会和政治的执行机构,是维护国内和平,保护公共利益的主要力量,它受政府委托,维护社会秩序,从事日常的法律实施工作。”贝克尔的有关警察的定义阐述了警察是阶级专政的工具这一命题。

(6)尹春生认为警察是行政武装力量,他在《“警察”概念之科学透视》一文中说:“警察是依法维护和管理国家治安(社会秩序)的国家行政武装力量。”

(7)《辞海》对警察的描述是:“警察,为维护社会秩序而设置的武装性质的国家治安力量,也指构成这一力量的人员。主要担负保

障社会治安、预防、制止危害社会行为的发生、侦查、逮捕犯法者等责任。阶级专政的主要工具。在不同类型的国家,警察的阶级性质不同。”

(8)《简明公安学词典》对警察描述更为全面:“警察,阶级统治的工具。它的性质取决于经济上、政治上占统治地位的阶级。Police(警察)一词来源于希腊语 politea。最初的含义是指都市的统治方法或都市行政。我国的人民警察是在新民主主义革命时期创建的。新中国成立后,废除了国民党的旧警察制度,在全国建立了人民警察。它是人民民主专政的主要工具之一,是武装性质的国家治安行政力量。”

(9)《公安学概论》是这样定义警察的:“警察是国家政权中按照统治阶级的意志,依靠暴力的、强制的、特殊的手段维护国家安全与社会秩序的武装力量。”

(10)《公安学基础理论研究》将警察定义为“是在国家的统治与管理中,运用武装的、行政的、刑事的手段维护国家安全与社会治安秩序的行为”。它与《公安学概论》中的定义的重要区别在于过程,是一种行为,而不是一种力量。

李坤生评论道,用马克思的国家学说和定义的理论来衡量,这些警察概念有某些不足之处。其一,有的抹杀或掩盖警察的阶级性质,从所谓“福利警察”、“警察中立”的理论去界定警察的概念;其二,虽强调警察的阶级性,却没有从警察的业务工作和日常工作去界定警察概念;其三,有的对警察的内涵与外延、时间与空间没有完整的概括;其四;有的警察概念用属概念去界定属概念,属、种关系不明确。

我们认为:警察是国家政权的组成部分,在社会管理中依靠暴力的、强制的、特殊的手段,维护国家安全与社会秩序的治安行政机关、刑事司法机关和提供公共服务的机关及其组成人员。



## 二、警察的本质

### (一) 本质的一般含义

马克思主义哲学中,本质是与现象相对应的一个辩证法范畴,是指事物的内部规定性。它体现了事物诸要素之间的必然内在联系,是事物的根本属性。任何事物都有本质和现象这两个方面,它们是密切联系的,本质总要通过现象表现出来,现象也总要表现本质。但二者又是有区别的,有时还可能是对立的。本质是对事物的内在联系,比较深刻、稳定,人们只有靠抽象思维才能把握。现象是指事物的外部联系,是表面的、多样的,人们通过感官就可以感知。

我们通常讲警察是由国家建立和认可的,具有暴力性质的强制力量。这些解释属于警察的现象,它们体现了警察的外部联系,依靠感官就能感觉出来。例如,我们都很容易直接或间接地见到和听到国家向社会公布组建一个新警种命令,并规定其以国家的名义进行活动,在国家法律中明确规定警察在什么情况下警察享有权力和承担义务,如果有人违犯治安法律、法规,警察就可以国家名义对其进行强制处理、乃至制裁。但是,这些都是警察的现象而不是警察的本质,从人类对警察的认识过程来说,警察的本质决不是那么容易见到或听到的,它通过对警察现象的深入分析和研究,通过抽象思维才能被认识。我们讲阶级对立社会的警察代表统治阶级的意志,而这种意志归根结底是由这一阶级的物质生活条件所决定的,等等,这些才是警察的不同层次的本质。

### (二) 警察的本质

警察的本质,是警察现象所固有的、内在的、必然的联系,是警察的内在规定性和根本性质。通过本质和现象的关系,我们认为,警察的本质可以体现为不同现象,现象表现本质的形式可以是丰富多彩、变动不定的,有真相也有假象,而本质只有一个。但仅从本质本身来