

公安学术丛书 吴跃章、主编

江苏高校优势学科建设工程资助项目(PAPD)

警务监督理论研究

JINGWUJIANSHU LILUN YANJIU

吴永生◎著



中国人民公安大学出版社



YZL0890174196

公安学学术丛书 吴跃章 主编
江苏高校优势学科建设工程资助项目 (PAPD)

江苏省高校哲学社会科学基金项目成果：
警务监督理论研究 (项目批准号：2011SJB810003)

警务监督理论研究

吴永生 著



YZLI0890174196

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

警务监督理论研究 / 吴永生著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2012. 12

(公安学学术丛书 / 吴跃章主编)

江苏高校优势学科建设工程资助项目 (PAPD)

ISBN 978 - 7 - 5653 - 1161 - 1

I. ①警… II. ①吴… III. ①公安机关—监管制度—中国
IV. ①D631. 13

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 309483 号

警务监督理论研究

吴永生 著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2012 年 12 月第 1 版

印 次: 2012 年 12 月第 1 次

印 张: 16. 75

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 310 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 1161 - 1

定 价: 45. 00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

教材分社电话: 010 - 83903259

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

目录 CONTENTS

第一章 警察权和警务监督	1
第一节 国家权力视阈中的警察权分析	1
一、国家的起源和警察的产生.....	2
二、国家的演进和警察的发展.....	5
第二节 警察权的运行特点	11
一、警察权运行的广泛性.....	11
二、警察权运行的深入性.....	15
三、警察权运行的强制性.....	17
四、警察权运行的公共性.....	21
第三节 警务与警务监督	25
一、关于警务的学理分析.....	25
二、警务监督的依据：基于理论和实践的视角.....	29
三、警务监督的主体分类.....	36
第二章 警务监督的目的：规范警务，服务社会	42
第一节 监督目的：基于警务目的的逻辑延伸	43
一、警务目的的思考：基于国家和社会的关系.....	43
二、监督目的：实现和提升警务目的.....	47
第二节 规范警务：警务监督的最低目的	49
一、警务的动态性分析.....	50
二、规范警务：作为最低目的的确立依据.....	54
三、规范警务：作为最低目的的现实功能.....	55
第三节 服务社会：警务监督的最高目的	57
一、社会利益与警务的关系.....	57
二、服务社会：作为最高目的的确立依据.....	62
三、服务社会：作为最高目的的现实功能.....	64
第四节 规范警务和服务社会的关系与平衡	66

一、规范警务和服务社会的关系分析	66
二、规范警务和服务社会的平衡路径	69
第三章 警务监督的原则：警察和公众的双赢	72
第一节 警务监督的具体原则	72
一、实事求是的原则	72
二、依法监督的原则	76
三、及时监督的原则	79
四、公开监督的原则	83
五、惩教结合的原则	87
第二节 警务监督的总体原则	90
一、监督目的决定总体原则	91
二、总体原则中的辩证关系	97
三、总体原则的实践路径	101
第四章 警务监督的体制内主体：权力和责任的平衡	106
第一节 关于体制内主体的基本认知	106
一、体制内主体的理论依据	107
二、体制内主体的制度保障	110
第二节 体制内主体的权力	113
一、体制内监督：何种权力	113
二、体制内主体：如何行使权力	117
第三节 体制内主体的责任	119
一、体制内监督：何种责任	120
二、体制内主体：如何承担责任	123
第四节 体制内主体权力和责任的平衡	127
一、权力和责任的平衡是监督目的的保障	128
二、权力和责任的平衡是制度角色的体现	130
三、权力和责任的平衡是民主法治的要求	132
第五章 警务监督的体制外主体：权利和义务的平衡	136
第一节 关于体制外主体的基本认知	136
一、体制外主体的理论依据	138
二、体制外主体的现实构成	142

第二节 体制外主体的权利	147
一、体制外监督：何种权利	148
二、体制外主体：如何享有权利	152
第三节 体制外主体的义务	155
一、体制外监督：何种义务	156
二、体制外主体：如何履行义务	160
第四节 体制外主体权利和义务的平衡	166
一、权利和义务的平衡是监督目的的保障	167
二、权利和义务的平衡是合格公民的体现	168
三、权利和义务的平衡是民主法治的要求	171
第六章 警务监督的客体：权责平衡的警察	175
第一节 警务监督与警察的不同角色	176
一、警务监督与警察的制度角色	177
二、警务监督与警察的社会角色	181
三、在警务监督中强化警察权威	186
第二节 警务监督与警察权责	192
一、警察职能与警务监督	193
二、监督中警察职权的行使	198
三、监督中警察职责的履行	202
第七章 警务监督的手段：依法监督和以德监督	209
第一节 依法监督：警务监督的制度手段	210
一、警务和法律的关系	210
二、依法监督：主客体在制度约束中互动	214
第二节 以德监督：警务监督的伦理路径	219
一、警务和道德的关系	219
二、以德监督：主客体在道德引领下互动	224
第三节 依法监督和以德监督的并存与互补	231
一、依法监督的局限和以德监督的不足	231
二、两种手段在并存与互补中形成合力	236
参考文献	244
后 记	251

第一章 警察权和警务监督

如果直接从警察或警务活动入手，直奔警务监督的研究主题，确有开宗明义、不枝不蔓的效果。但是，无论是警察还是警务活动，作为一种要素，和国家系统乃至社会系统都存在着不同性质和不同程度的关联，其中，与国家相伴而生的关系决定了警察及其警务活动必须从根本上体现和维护国家意志，而国家和社会之间此消彼长的关系又规定了警察不可能无视公众的呼声，甚至还要通过自身的独特优势，体现国家源自社会的关系及其服务社会的发展趋势，推动和巩固国家和社会之间的良性互动。这样，将警务监督放置于国家和社会的宏观背景下进行分析，显然能够显示出社会、国家和警察之间的结构相关性和价值相关性，尤其是警察置身于国家和社会之间的微妙处境和现实价值。因此，立足人类社会的宏观背景与国家和社会的关系，分析警察权运行的特点，显然能够突出强调警务监督的紧迫性和可行性，对其深层问题的系统分析也因此找到了理论基点，甚至也在其中探寻到理论研究的思维进路，进而能够更加全面地展现警务监督理论的框架结构。更为重要的是，立足国家和警察的关系，将警务监督当作民主政治建设的重要路径，必将在体例和理论上有所创新，同时，也能自始至终彰显出警务监督之于国家和社会的政治价值和人文关怀，并以此凸显在警务监督领域加大研究力度的理论意义和实践价值。

第一节 国家权力视阈中的警察权分析

警察和国家的关系既可以进行纵向的历时分析，又可以进行横向的共时探索。其中，历时分析能够为共时探索提供真实可靠的历史依据，共时探索又能为历时分析提供丰富生动的现实佐证。但是，鉴于本书的重点并非警察和国家的关系，更不在于比较不同国度间的监督制度，而是始终聚焦于当下我国警务监督实践中基础性的共性问题。因此，用一定的篇幅历时分析警察在国家进程中的发展脉络和阶段特征，在探索警察发展规律中挖掘警察史之于警务监督的理论启示，以指导、丰富和深化警务监督理论研究，自然是一种无法回避且合乎逻辑的现实要求，更是一种尊重现实并对未来负责的学术担当。在此方面的必要投入不仅能为本书其他内容的逐步展开提供逻辑起点，而且能使这些分析

具有相应的历史维度和理论铺垫。

一、国家的起源和警察的产生

在漫长的原始社会中，囿于极其低下的生产力，人们只能共同劳动，共同生活，全部生产资料和劳动成果皆为公有。没有剩余产品可以被个人占有，也没有盗窃和强占财物的可能，自然也就没有私有制、阶级和国家等现象，当然也就无需警察等国家机器。面对这一原始的共产主义场景，恩格斯曾感慨道：“这种十分单纯质朴的氏族制度是一种多么美好的制度呵！没有大兵、宪兵和警察，没有贵族、国王、总督、地方官和法官，没有监狱，没有诉讼，而一切都是有条有理的。一切争端和纠纷，都由当事人的全体即氏族或部落来解决，或者由各个氏族相互解决。”^① 在此社会环境中，不可或缺的社会秩序则始终依靠社会成员基于传统或道德的自我约束，或通过酋长或首领的个人威望来维持，这样，“除了舆论以外，它没有任何强制手段。”^② 当然，这一时期也存在着一种武装力量，但只是为了集体狩猎，或应对氏族或部落之间的冲突，而不是为了维护其内部秩序，因此并不具有警察的基本职能，与警察更无本质联系。

随着生产力的发展，剩余产品催生了私有制。而这两者的相互作用不可避免地强化了私有观念，加剧了利益差异，激发了利益矛盾和社会冲突。这样，基于利益冲突的阶级对立开始出现，氏族或部落依靠自身力量已经无法调节社会关系，利用强制性手段来调节社会关系的国家也就应运而生，氏族和部落这样的社会组织也在与国家的此消彼长中最终成为历史。由此可见，国家的产生首先还是基于调节社会关系、规范社会秩序的目的，出于控制阶级冲突的需要。当然，国家并不能自动地发生作用，维护统治秩序和既得利益的目的自然要求设置一整套维护和巩固阶级利益的国家机器，应运而生的警察等机构便是这一要求顺理成章的结果，进而说明，“人类团体的进化，即达到国家形式的时候，必有警察的发生”。^③ 由此可见，警察因国家而产生，并开启其历史进程，国家也因警察等国家机器的存续体现出自身的历史价值，并在逐步发展和完善中彰显其日益明显的合法性，恩格斯关于“警察和国家一样古老”^④ 的论断更是对警察和国家相伴而生关系的经典描述。这样，在国家产生及其职能不断丰富和完善的进程中，作为国家工具的警察既体现了国家意志，又反映了自身独特的逻辑和机制，从而既体现了自身重要的历史地位，又从历史的角度佐

① 《马克思恩格斯选集》（第4卷），人民出版社1995年，第95页。

② 《马克思恩格斯选集》（第4卷），人民出版社1995年，第169页。

③ 阮光铭：《警政概论》，商务印书馆1932年，第2页。

④ 《马克思恩格斯选集》（第4卷），人民出版社1995年，第116页。

证了它的现实意义。

首先,国家的出现是警察产生的政治根源。警察同其他上层建筑一样,都需要相应的政治需求,而这种需求最终又可以追溯到更为基础的经济诱因。在原始社会末期,随着生产经验的积累、生产工具的改进和劳动技术的提高,生产力得到了一定的发展,生活资料逐步丰富,剩余产品开始出现,进而催生和激发了原来并无特权的酋长或首领的占有欲望。他们开始利用既得的权威,在公共权力中裹挟私欲,将剩余产品化公为私,氏族和部落也因此开始滋生前所未有的纠纷、矛盾和冲突,原有的平等观念和矛盾调解机制自然无法调节社会关系。随着利益矛盾和社会冲突的加剧,“这个社会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,这些经济利益互相冲突的阶级,不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上凌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’的范围以内;这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量,就是国家。”^①显然,在此背景下看似中立的国家作为统治阶级实现其利益诉求的工具,自然也需要一支保护私有财产的强制力量。这样,统治阶级就运用掌控的资源组建起一支具有初步警察功能的武装力量,原先的公共权力开始出现明显异化,甚至撕下公共性的面纱,最终走到社会的对立面。对此,恩格斯明确指出,“国家的本质特征,是和人民大众分离的公共权力……对于公民,这种公共权力起初只不过作为警察而存在。”^②

其次,阶级矛盾和社会冲突是警察存在的阶级和社会根源。国家的出现只是避免了阶级矛盾和社会冲突的持续恶化,也避免了两大阶级在争斗中两败俱伤的命运,但是,这些矛盾和冲突不但无法彻底消除,甚至还因为国家的存在而更加顽固地存续,进而表现出日益明显的多样性和复杂性。尤其当人类社会由原始社会进入奴隶社会以后,统治阶级的剥削和压迫不可避免地激化阶级矛盾和社会冲突,引发被统治阶级的强烈反抗,形成了激烈的阶级斗争。统治阶级为了长久维护其阶级利益和统治秩序,巩固其统治地位,就必须成立一支防范和镇压阶级反抗的特殊工具。在此历史背景下,承担警察职能的机构应运而生,并不断拓展和丰富自身职能,以顺应和满足统治阶级日益全面的诉求。与此同时,私有观念的持续膨胀和蔓延也激化了全体社会成员对物质财富的渴求,社会和经济生活中存在的大量矛盾和冲突,严重冲击着既有的社会秩序和统治秩序。在此背景下,为了打击社会中各种破坏或反对力量,调解其利益矛

① 《马克思恩格斯选集》(第4卷),人民出版社1995年,第170页。

② 《马克思恩格斯选集》(第4卷),人民出版社1995年,第116页。

盾和社会关系,维护基本的社会秩序,警察也因此作为历史的必然,成为解决利益矛盾和社会冲突最直接、最具权威的实体力量。

再次,警察并不能独立维护国家意志和社会秩序。国家的出现并没有完全否认和舍弃前国家时期的社会规范,即使具有日渐完备的国家机器,统治手段和社会规范的多元化也始终存在于人类社会之中,道德等非暴力手段也始终以其现实的合理性存续至今,并日益显示出旺盛的生命力和广阔的发展空间。同样,警察作为阶级统治的重要手段,也没有成为唯一的国家机器,除此之外,国家也在以更加丰富的统治手段和更加完善的国家机器,不断巩固统治秩序。也就是说,单靠警察根本无法全面实现统治阶级所追求的阶级利益和统治秩序,警察只有和萌发在相同或相似历史背景下的军队、法庭、监狱等一起,才能共同维护国家意志。^①所以说,人类社会一进入阶级社会,就需要警察,但没有完全依赖警察。就此意义而言,当下警察的全能化倾向不仅有违警务规律,而且也是对警察历史的淡忘,进而也决定了此举必将遭受事与愿违的命运。此外,在警察通过强制手段维护国家意志的同时,也没有舍弃传统和道德的作用,因为过于依赖强制手段,必然引发更多的动荡和冲突,从根本上背离国家设立警察的初衷,甚至危及国家的合法性。基于这样的史实,可以说,一部警察史就是一部警察逐渐认同和尊重道德、尊重和回应社会呼声的历史,甚至就是一轴国家和社会互动渐趋良性的历史画卷。

最后,警察作为社会的异己力量而存在。上述分析表明,最初的警察并不是公众的主动选择,更不是他们的最佳选择,而是他们不得不被动承受的异己力量。和其他国家机器一样,警察甫一面世不仅给民众带来了经济负担,而且也明显限制了他们的权利和自由,即使他们在调整社会关系、维持社会秩序等方面有其独特优势,也难以赢得民众对这种异己力量的积极认同,警察也难以赢得应有的社会地位。所以,恩格斯在分析此时警察的社会地位时,也指出了这样的历史事实:“这种宪兵队却是由奴隶组成的。这种警察职务,在自由的雅典人看来是非常卑贱的,以致他们宁愿让武装的奴隶逮捕自己,而自己却不肯去干这种丢脸的工作。这仍是旧的氏族思想。国家是不能没有警察的,不过国家还很年轻,还未享有充分的道义上的威望,足以使那种必然要被旧氏族成员视为卑贱的行业受到尊敬。”^②由此可见,国家最初对警察的定位以及由此

① 如果说这一阶段警察尚不能独立维护国家意志和社会秩序,那么,在国家和社会之间此消彼长的互动中,尤其在公众的主体地位不断凸显的当下,警察更不可能成为国家意志和社会秩序的唯一承重墙,必须寻求公众的理解和配合。同样,在此背景下,公众也应理性认知和客观定位自身的主体地位,以实现国家意志和社会利益的平衡,确保自身利益的可预期性。

② 《马克思恩格斯选集》(第4卷),人民出版社1995年,第117页。

决定的警察形象及其社会声誉的确给警察的后世发展造成了难以消除的负面影响，这也意味着警察只能加倍努力，方可有效扭转其最初的社会形象。而在民主法治广受认同和警察地位今非昔比的当下，公众既怀疑警察又离不开警察的复杂心理仍能隐约反映出当初警察尴尬地位的遗存。他们从不同角度监督警务同样也是其怀疑和担忧警察的现实反映，进而说明社会已生长出应对乃至遏制警察异己性的有效措施，同时揭示出警察异己性逐步淡化的可喜趋势。

综上所述，警察是生产力发展和人类进步的结果，是无阶级的前国家时代向阶级化的国家时代过渡的必然产物，是阶级社会和国家时代的显著标志。由此也说明，“作为国家的延伸，警察的权力来源于国家权力”。^①在阶级社会里，阶级矛盾和社会矛盾不仅催生了警察，而且也丰富了警察的职能，这不仅是人类社会主观选择的结果，同样也是历史进步的客观要求。单就这一点而言，警察既是国家意志的保障，也是社会利益的体现，自然也初步具有了社会职能，即警察的统治职能中也夹带着少许的管理职能，至少所有社会成员都会因为警察的存在而避免更多难以预期的危险，其生存状况也因此变得更可预期。当然，此时的警察只是初具雏形，还不能算是真正意义上的警察，更不具备职业警察的基本特征和多数功能，但通过考察此时的警察，显然能够从中发现职业警察的一些原始职能，并为进一步围绕本书主题开展研究设定了历史起点和分析视角。

二、国家的演进和警察的发展

警察作为国家机器的重要组成部分，决定了“警察是国家权力的工具。”^②在此关系的规定下，警察职能也必然随着国家职能的发展而发展、完善而完善，无论是共时或历时考察，都能清楚反映出国家的演进对警察制度的深远影响。为了更好地认识和把握这种互动的历程和趋势，本书倾向于职业和非职业的划分标准，对国家和警察的互动进行历时性考察。当然，相对于警察史更为专业的研究标准，这种尝试只是粗浅地描述了警察发展的大概轨迹，难以为其设定明确的时间坐标，同样也不表明各个国家的警察制度都会整齐划一地发展，但是，即使不同国家的警察发展史存在的明显时间差也无法改变其从非职业到职业化的基本趋势。否则，因为历时探索警察发展的基本规律，对警察的发展史进行专业化的分析，过多的篇幅必然挤占本章的研究主题，甚至冲淡本

① [美] 罗伯特·兰沃西等：《什么是警察——美国的经验》，尤小文译，群众出版社2004年，第42页。

② [美] 罗伯特·兰沃西等：《什么是警察——美国的经验》，尤小文译，群众出版社2004年，第44页。

书规范化研究的理论特色。由此也可以说,这种历时考察只是基于理论铺垫的考量,仅有工具价值而无目的意义。

(一) 国家演进过程中的非职业警察

上述分析表明,警察职业随着国家的出现而产生,但警察也没有因此即时成为专门化的职业群体,在相当长的时期内始终以非职业甚至是业余的角色存在,而且只是初步承担起警察的相关职能,因此可以说,这一时期有警察之实,而无警察之名。其间,在国家的规定下,警察和国家的互动主要表现在以下几个方面:

首先,与其他力量相混杂,但类似的警察职能初步显现。研究表明,“原始之世未有独立之警察组织,人类对自身之安全,如盗贼、水、火等悉赖自力之防卫”。^①马克思在研究国家历史时也证明了这样的历史事实,即早在国家出现之初,“公社氏族团体和农村团体被用之于行政和司法的目的……中央行政机关将警察职权和司法职权,即治安的责任,委托给他们。这就意味着,这些氏族和公社已经由与执行这些职能无关的独立的机关变为国家的最下级的警察和保安机构了。”^②即使在国家出现之后,由于生产力水平低下,国家职能还没有发生明显分化,警察仍然多以松散的社会化形式存在,许多警察事务主要由普通民众承担。例如,在1066年诺曼底征服以前的英国,“所有的太兴保甲都承担着维护国王的秩序的职责,太兴保甲的每个成员(12岁以上男性)都负有维护秩序的义务”。^③另外,由于认识程度和组织能力等原因,警察和军队等国家机器混为一体,出现了军警不分的局面:“国家的权力,在原始时代,藉武力而发达。因此警察和军队,无意中就混在一起。这因为警察和军队的性质,都有着不可分离的权力作用的关系。”^④显然,此时不仅不可能出现统一行使警察职能的专门机构,甚至还出现了行政机关统揽和包办警务、军事、审判等职能的现象。当然,在此阶段不同历史时期基本上都设立了称谓不尽相同、职能大致相似的机构和官吏,并行使着少量类似于职业警察权力的行政权力。所以,有学者考证后认为,“现代警察的职务是源于英国古代的巡捕

① [日] 松井茂:《警察学纲要》,吴石译,中国政法大学出版社2005年,第6页。

② 《马克思恩格斯全集》(第45卷),人民出版社1985年,第248页。即使在之后的发展过程中,警察的出现也没有彻底消除公众参与警察事务的传统和必要,中国的“保甲制”和英国的“太兴制”等长期存在,当下为人们乐道的警察社会化以及对公众参与的强调,不仅是对这一历史的有力佐证和生动再现,而且也昭示着警察职责将在社会发展中复归为公众的义务担当和日常事务的未来命运。

③ [美] 罗伯特·兰沃西等:《什么是警察——美国的经验》,尤小文译,群众出版社2004年,第57页。

④ 阮光铭:《警政概论》,商务印书馆1932年,第23页。

和更夫”。^①立足这一视角，这一社会治安机制在中国存在的时间明显不会晚于其他国家。由此可见，在世界各个民族，此种或类似形态的警察力量在历史上是普遍存在的，进而也说明警察源自于民的历史事实和回归于民的未来命运。

其次，警察主要承担政治统治的职能，社会管理职能明显薄弱。鉴于统治阶级设立警察的初衷，这一阶段的警察具有非常明确的政治职能，而且直接对最高统治者负责，维护其统治秩序，其具体职能主要是保卫国王和宫廷的安全，加强首都及周边地区的治安保卫。例如，早在公元前27年，古罗马皇帝奥古斯都在罗马城内组建了由士兵组成的皇帝卫士，其职责就是保护皇帝及其财产。^②同时，为了防止社会矛盾和阶级矛盾的激化，扼杀社会上乃至阶级内部的反对势力，一些国家在特定条件下还建立了特别组织，强化王室的安全措施，巩固阶级社会的政治统治。例如，我国历史上的明朝统治者为了强化君主专制，监视官吏和镇压人民，先后设置锦衣卫和东厂、西厂，专门刺探臣民“谋逆妖言、大奸大恶”之事。但是，与国王、宫廷和首都的保卫力量形成鲜明对比的是，由于相对偏远的地区较少直接涉及王室利益，也难以明显影响统治秩序，警察力量明显薄弱，其社会管理的职能更是难得一见，而且常常淹没在日常的行政管理事务之中，警察事务仍更多地依赖社会力量。受其影响，此时的警务活动具有明显的暴力强制色彩，缺乏必要的合法性和社会基础。

最后，执行警察职能的机构和官吏数量增加，人员分工开始明确，私刑仍普遍存在。随着生产力的发展和人类文明的进步，尤其在行政职能不断丰富和完善的背景下，警察也开始随着国家的发展而不断发展，其职能也渐趋丰富。例如，秦朝在县、乡两级开始设置中国历史上最早的专门治安机构——都亭，此外，“从警政方面看，秦朝无论是皇帝与皇室的警卫、户籍人口，还是消防、交通管理以及刑技、法医，都有相应的法律规定，并且许多规定细致入微”。^③与此同时，随着国家职能分化的发展，统治阶级逐渐认识到警察职能独立化的重要性，开始尝试把警察从军队和司法中独立出来，将其组建成人数越来越多、分工趋于具体的专职机构，并和军队、司法等部门相互制约、相互协作，在维护阶级利益和统治秩序等方面发挥着不可替代的重要作用。为此，松井茂曾这样描述这一时期警察发展的基本规律：“警察，初与军队混同，次

① [美] 约翰·列维斯·齐林：《犯罪学及刑罚学》，查良鉴译，中国政法大学出版社2003年，第752页。

② 张兆端：《警察哲学》，中国人民公安大学出版社2008年，第141页。

③ 王德柱：《两汉时期警政制度的特点》，《北京人民警察学院学报》2006年第3期，第23页。

与司法混同,最后始隶属于内务省,其沿革各国皆同。”^①但是,在这一历史时期,执行警察职能的机构和官吏的权力很大,而且拥有很大的自由裁量权,加上法律制度的严重缺失,根据其意愿使用私刑的现象屡有发生,在一定程度上扭曲了警察发展的方向,滞缓了警察完善的进程。

(二) 国家演进过程中的职业警察

随着国家发展进程的加快,军队日益成为向外的专业化国防力量,“内部的控制越来越多地依赖于其他类型的‘监视’(surveillance)技术与制度”。^②其中,“在日常的社会制约中,警察的力量取代了军队的使用,并连带着对制定法律和监禁的制裁机制加以完善”。^③在此宏观背景下,职业警察的面世也就势在必行。相对于非职业警察,职业警察自然指专门以警察事务为己任的职业群体,其出现可以直接具体到1829年伦敦都市警察及其影响下发展和成长起来的警察。^④职业警察的出现标志着警察业余状态的结束,并且开启了警察专门化和职业化的进程。职业警察首先滥觞于19世纪初的英国,主要是因为商品经济有力推动了社会转型,经济发展加速了利益分化和社会矛盾,利益冲突加剧了阶级对立,而政治发展又从根本上否定了非法治的警务模式。尽管世界各国的历史传统存在着较大的差异,但在伦敦都市警察的影响下,其警察发展和完善过程都表现出相同或相似的内容和趋势。同样,我国也在内忧外患之下,最终于清末效仿西方,被动地建立起职业警察制度。在此历史背景下,随着社会矛盾日益激烈、国家职能日益完善,各国警察都先后走上了一条装备专门化、职权法治化、组织系统化、职能独立化的发展道路,并表现出一些共同的阶段性特征。

首先,国家为警察配备了统一的警用装备,制定了相应的制度规范。在这一发展阶段,受伦敦都市警察的影响,各国政府先后为本国警察配备了统一的制服和其他不断丰富的警用装备。这一举措作为职业警察区别于非职业警察的

① [日] 松井茂:《警察学纲要》,吴石译,中国政法大学出版社2005年,第38页。

② [英] 约翰·格莱德希尔:《权力及其伪装——关于政治的人类学视角》,赵旭东译,商务印书馆2011年,第24页。

③ [英] 约翰·格莱德希尔:《权力及其伪装——关于政治的人类学视角》,赵旭东译,商务印书馆2011年,第25页。

④ 当然,也有研究者将职业警察的起源追溯到1790年法国资产阶级共和国根据《人权宣言》建立的市政警察,其后又经历了1801年拿破仑执政时建立的巴黎警察和1829年英国罗伯特·比尔建立的伦敦都市警察。(详见石启飞:《警察职业、职业警察与警察职业化》,《辽宁警专学报》2007年第1期,第71页。)相比之下,罗伯特·比尔的建警原则更加符合职业警察的标准,而且以伦敦都市警察作为职业警察之始的观点也更为普遍,本书也因此倾向于以此作为职业警察的开端。当然,也有研究者以此为界,对警察史进行古代和现代的区分。(详见刘贵峰:《我国警察权研究》,中国政法大学博士学位论文2006年,第3页。)

显著标志和重要特征,不仅极大地方便了警察以国家名义行使职权,体现和维护了国家意志,而且还强化了警察管理,规范了警察权运行,方便了民众及时向警察请求保护和帮助,进而在很大程度上夯实了警察的社会基础,丰富了警察的合法性资源。与此同时,为了维护统治秩序,强化警察队伍管理,提高警务效能,统治阶级还在不断积累和总结经验教训的基础上,根据国家的宪法和法律设置警察机关的组织机构和体制机制,并制定了一系列的法规规章来约束和规范警察权运行,以达到制约和控制警察、体现警察和警务活动制度化和严肃性的目的,从而更加有效地维护了统治阶级的整体利益和长远利益。

其次,警察职能明显分化,服务精神开始显现。工业化以来,人类社会进入了一个分工明确、社会化程度不断加深的时代,并对国家权力的运行产生革命性的影响。在此背景下,警察机关也随着国家的发展而不断分化,这种趋势不仅要求警察机关必须紧跟时代步伐,进行科学分工,使各项警务活动更具专业性和针对性,而且要求各警种相互配合,相互补充,共同发挥警察的综合职能,积极回应国家发展的趋势和社会进步的呼声,满足公众的合理需求。与此同时,随着世界范围内民主进程的加快,国家权力分化和社会化的步伐日益明显,国家统治色彩明显淡化,其管理和服务的职能迅速扩张。受此影响,世界各国的警察都开始将警务活动的重心从镇压阶级斗争、维护统治秩序等政治职能逐步转向对社会秩序、公众诉求的兼顾,而且维护秩序和提供服务的广度和深度也在不断拓展,在整个警务活动中的比重也呈明显上升趋势。^①尤其在当代社会治安形势的吁求下,社区警务等新型警务模式更是因其明显的成效受到公众的好评,进而强化了警察的服务意识,坚定了警察机关积极转变职能的信心和决心。

最后,警察的招录和培训等制度日益科学和完善。在这一发展阶段,和其他行业一样,职业警察的制度建设也面临着越来越多的期待和越来越高的要求,尤其在科技革命和社会进步推动国家职能分化的背景下,各国警察机关在招录和培训警察的过程中,积极顺应时代潮流和社会呼声,一改非职业警察时期在此方面的低标准和随意性,日益强调警察的专业能力和职业道德,以回应民意对警察的业务能力和职业道德的期待。其中,自1908年美国加利福尼亚州伯克利市警察局局长奥古斯特·沃尔默设立第一家警察学校以来,警察招录和培训等环节在警察理论的引领下日渐科学,不断完善的制度资源和常态化、制度化的体制机制使得警察的职业素养得到了显著提升,警务效能因此得以大

^① 罗伯特·比尔在建警十二原则和警务九原则中就把警察的服务职能提高到空前的高度,事实上也规定了之后警察发展的基本趋势。

幅提高,警察之于国家和社会的积极意义也更加凸显。受其影响,世界各国都逐步走上了警察招录、培训正规化和制度化的道路,并依据不断发展的理论和方法,科学设计警察的组织结构,建立健全科学的警察招录制度和培训制度,明显提升了警察的职业素质和警察权运行的科学水平。

通过简要的回顾,我们不难发现,“国家的目的不是把理性的人变成野兽和机器,而是使他们的身体和心灵受到保护,引领他们靠自由理性生活,并运用自由理性;这样他们就不会把力气浪费在仇恨、愤怒和欺诈上面,也不会对彼此不公。如此,国家的目的才可以称作真正的自由。”^①这样,在不同时期的政治生活中,警察职能作为国家职能的重要组成部分,不仅始终不可或缺,而且随着国家的发展而日益彰显其地位和作用,以至于“文明国家的一个最微不足道的警察,都拥有比氏族的全部机构加在一起还要大的‘权威’。”^②国家和警察的产生和发展以及两者的动态关系也说明,基于警察在国家权力结构中的定位,国家和社会曾经长期对峙、至今仍然分立的关系,便注定警察难以避免以下的尴尬角色:作为和国家相伴而生的统治工具,警察自然要体现和维护国家意志,因而极易被推向与国家和社会颀颀的前沿;为了发掘社会资源,提高警务效能,警察又必须设法争取公众对警务活动的理解和支持。从非职业警察到职业警察,以及在职业警察的历史和现实表现中,警察都无法摆脱乃至纠结于其置身于国家和社会、政府和公众之间的两难境地。值得庆幸的是,“从社会发展的远景看,国家权力的完全社会化,将是人类历史发展的必然归宿”。^③国家的演进历史及其发展趋势都要求国家权力越来越淡化其统治职能,越来越凸显其管理和服务职能,越来越强调其对社会利益的尊重和维护。受此影响,警察显然不能无视这一趋势,更不能置身于这一趋势之外。恩格斯曾经指出,“国家并不是从来就有的。曾经有过不需要国家,而且根本不知国家和国家权力为何物的社会。在经济发展到一定阶段而必然使社会分裂为阶级时,国家就由于这种分裂而成为必要了。”^④这就意味着,受国家辩证发展的影响,源自国家、扎根社会的警察无论自身存在何种特殊性,都不能摆脱国家的影响和规定,也不能无视国家职能分化和丰富的趋势,进而意味着警察将越来越受到社会利益的影响和规定,进而和国家一起遵循“源于恶,终于善”的发展轨迹,逐渐复归并消融于社会。因此,随着民主政治的不断完善,在国家越来越

① [美] 哈罗德·D. 拉斯韦尔等:《权力与社会:一项政治研究的框架》,王菲易译,上海人民出版社2012年,第207页。

② 《马克思恩格斯选集》(第4卷),人民出版社1995年,第172页。

③ 郭道晖:《权力的多元化与社会化》,《法学研究》2001年第1期,第7页。

④ 《马克思恩格斯选集》(第4卷),人民出版社1995年,第174页。

越弱化对社会的控制、日益重视和尊重社会独立性和自主性的发展趋势中，警察自然要前所未有地承担起服务社会的重任，愈发重视在社会变革中探索警务变革的方向和路径，从社会利益中找寻新的生长空间和合法性依据。显然，这一图景在简要回答“后国家时代社会秩序何以可能和如何实现”这类问题的同时，既实现了对国家时代的否定和超越，又描述了后国家时代文明所能达到的高度和人类社会不断发展的无限空间。

第二节 警察权的运行特点

警察的合理性并不能否定或遮掩其负面影响，其给人类社会带来的种种不便必然要求人们像当初设计警察一样，探索和设计控制警察的体制机制和现实路径。也正因为如此，人们逐步认识到，“如果说公共权力对强制力的垄断有助于限制私人之间的暴力行为，标志着人类从野蛮状态进入文明状态，那么，通过一定的制度和程序设计保证公共权力使用惩罚权力的准确性和有效性，则是衡量一个社会文明发展程度的重要指标之一。”^①在此背景下，对警务活动实施监督显然是顺应社会进步和权力发展的必然要求。立足警察和国家的关系，警察是国家权力的职能分工，是国家意志的执行者和体现者，但这并不意味着警察只能亦步亦趋地追随和重复国家的踪迹。也就是说，警察权除了兼有国家权力的一般属性外，在其相对独立、明显独特的环境中也会表现出自身的运行特点。在这些运行特点中，广泛性、深入性、强制性和公共性也许并不能全面、却最能反映警察权的行业色彩，以及警察之于国家和社会的重要影响，进而也最能凸显警务监督的必要性和紧迫性。

一、警察权运行的广泛性

随着安全和秩序的制约因素日益复杂和增多，警察队伍空前壮大，约占全国公务员的1/4，在一些大中型城市更是高近1/2。即便如此，警察权运行的广泛性还有更多的指涉。阮光铭曾经指出，“古代警察，在任何的国家中，都和其他的政务相混同，以为国家的行政，只有警察。所以警察权的活动很广泛”。^②如果说非职业警察因为和其他国家机器的混同，难有明确的权力边界，表现出一种传统的广泛性，那么，即使在职业警察制度确立和不断完善之后，警察已从一般统治权收缩并凸显为以维护社会治安为主要职责的特别统治权，

① 江涛：《公共哲学》，中共中央党校出版社2003年，第82页。

② 阮光铭：《警政概论》，商务印书馆1932年，第3页。