

高等学校公安学类核心课程教材

公安学 基础理论

主编 于群

高等教育出版社

高等学校公安学类核心课程教材

公安学基础 理论

主 编 于 群

其他参编人员

(按姓氏笔画排序)

马顺成 韩迎光 韩经纬

谭羚雁

高等教育出版社·北京

内容提要

本书具有如下特点：结构更合理，由警察与公安概述、公安机关、公安队伍正规化建设、公安工作、公安改革五编组成的体例结构，便于读者对公安学形成脉络清晰的认识。内容更新颖，在保证公安基础理论的基本理论知识的基础上，注重吸收当前最新的理论和实践成果，特别是近几年全国公安院校同行的学术成果及全面深化公安改革的经验总结，确保教材的内容具有鲜明的时代性。

本书五编的具体内容为：警察与公安概述，包括警察与警察发展和公安与公安发展两部分；公安机关，包括公安机关的性质与宗旨、公安机关的职能与任务、公安机关的职责与权力、公安机关的组织机构与管理体制四部分；公安队伍正规化建设，包括公安队伍正规化建设概述、公安队伍人事管理、公安机关人民警察的素质和职业道德、公安机关人民警察的义务和纪律、公安机关人民警察的内务制度五部分；公安工作，包括公安工作的内容和特点、公安工作的根本原则和根本路线、公安工作的基本方针和基本政策、公安执法、公安执法监督五部分；公安改革。

本书既可作为公安学类本科、研究生教学之用书，又可作为报考公安学类硕士研究生及公安机关招录人民警察考试之复习参考书。

图书在版编目(CIP)数据

公安学基础理论 / 于群主编. — 北京：高等教育出版社, 2016. 11

ISBN 978-7-04-046645-4

I. ①公… II. ①于… III. ①公安学 IV. ①D035.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第253023号

Gonganxue Jichu Lilun

策划编辑 帅映清 责任编辑 帅映清 封面设计 王 鹏 版式设计 马敬茹
责任校对 刘娟娟 责任印制 耿 轩

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100120
印 刷 廊坊市科通印业有限公司
开 本 787 mm×1092 mm 1/16
印 张 13.5
字 数 320千字
购书热线 010-58581118
咨询电话 400-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.hepmall.com.cn>
<http://www.hepmall.com>
<http://www.hepmall.cn>
版 次 2016年11月第1版
印 次 2016年11月第1次印刷
定 价 28.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题，请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物料号 46645-00

编委会名单

主任委员：余新民 郝宏奎

副主任委员：杨 鸣 单大国 孟宪国 秦 锐

袁广林 肇恒伟 王 册

委 员：于 群 王相臣 史力民 朱 伟 刘 爽

关纯兴 许 昆 李新权 杨洪臣 张丽云

张宝瑞 张彦春 张振宇 陈 亮 林子清

赵余喜 秦玉海 商小平 潘德平

目 录

第一编 警察与公安概述

第一章 警察与警察发展	3	第二章 公安与公安发展	16
第一节 警察与警察学	3	第一节 公安与公安学	16
第二节 警察的起源	6	第二节 公安学基础理论	21
第三节 警察的发展	7	第三节 新中国成立前的人民公安	23
第四节 警察的类型	11	第四节 新中国成立后到“文化大革命” 结束的 人民公安	28
第五节 警察与国家的关系及其 基本职能	13	第五节 改革开放以来 的人民公安	31

第二编 公安机关

第三章 公安机关的性质与宗旨	39	第一节 公安机关的职责	52
第一节 公安机关的性质	39	第二节 公安机关的权力	56
第二节 公安机关的宗旨	43	第六章 公安机关的组织机构与 管理体制	67
第四章 公安机关的职能与任务	46	第一节 公安机关的组织机构	67
第一节 公安机关的职能	46	第二节 公安机关的管理体制	72
第二节 公安机关的任务	47		
第五章 公安机关的职责与权力	52		

第三编 公安队伍正规化建设

第七章 公安队伍正规化建设概述	81	第七节 人民警察的生活保障	106
第一节 公安队伍正规化建设的含义、 目标和要求	81	第九章 公安机关人民警察的素质和 职业道德	110
第二节 公安队伍正规化建设的 内容和途径	83	第一节 公安机关人民警察的素质	110
第三节 公安队伍正规化建设的新发展	85	第二节 公安机关人民警察的 职业道德	112
第八章 公安队伍人事管理	87	第十章 公安机关人民警察的 义务和纪律	116
第一节 人民警察的录用	87	第一节 公安机关人民警察的义务	116
第二节 人民警察的教育训练	89	第二节 公安机关人民警察的纪律	118
第三节 人民警察的奖励	91	第十一章 公安机关人民警察的 内务制度	123
第四节 人民警察的惩处	94	第一节 公安机关人民警察内务建设的	
第五节 人民警察的辞退	98		
第六节 人民警察的职务和警衔	102		

II 目 录

基本方针、原则和基本要求	123	的基本内容	124
第二节 《公安机关人民警察内务条令》			
第四编 公安工作			
第十二章 公安工作的内容和特点	129	第二节 社会治安综合治理	148
第一节 公安工作的内容	129	第三节 公安工作的基本政策	153
第二节 公安工作的特点	133	第十五章 公安执法	159
第十三章 公安工作的根本原则和		第一节 公安执法概述	159
根本路线	136	第二节 公安刑事执法	162
第一节 公安工作的根本原则	136	第三节 公安行政执法	166
第二节 公安工作的根本路线	141	第十六章 公安执法监督	176
第十四章 公安工作的基本方针和		第一节 公安执法监督概述	176
基本政策	146	第二节 公安机关内部执法监督	178
第一节 公安工作的基本方针	146	第三节 公安机关外部执法监督	187
第五编 公安改革			
第十七章 公安改革	197	第二节 全面深化公安改革的	
第一节 公安改革概述	197	具体措施	198
参考文献	205		
后记	206		

第一编 警察与公安概述



第一章 警察与警察发展

第一节 警察与警察学

一、警察

(一) 警察词义的演变

“警察”的含义从古至今经历了一个发展变化的过程。在我国，“警”“察”二字早已出现。从字义上说，“警”从敬从言。敬者，戒也。戒之以言，有言在先，不得违戒，谓之警。《左传·宣公十二年》中记载：“军卫不彻，警也。”这里的“警”，有防备之意。“察”字是象形字演变过来的，谓以手捧祭品，祭天求示，得神意而明白，后发展为审视、辨别、核查之意。《韩非子·外储说左上》有云：“夫信不然之物而诛无罪之臣，不察之患也。”因此，我国古代“警”“察”二字长期分别使用，作为一词连用，最早出现于唐朝颜师古给《汉书》所作的注：“密令警察，不欲宣露也”。在这里，警察指一种秘密调查、控制活动。近代晚清，“警察”一词在文献资料中出现的频率较高，仅《清史稿》中就有18处使用了“警察”一词，多次提及“兴警察”“办警察”“警察营”“警察军”“警察队”。很明显，这时“警察”的含义演变为专指以警察强制力维护社会公共秩序的专门力量，包括专门警察机构和专职警察人员。这与清末他国警政制度向中国的传播有关，这时的“警察”在我国成为一个专用名词。

在西方国家，“警察”一词的含义从古至今变化较大。在英语中，“警察”为police，德语为polizei。起初，“警察”的含义是指有序而幸福的国家；14世纪以后，指国家的内务行政；18世纪以后，专指国家内务行政中的警察行政。直至现代，“警察”含义演变为专指以警察强制力维护社会秩序和公共安全的专门力量。

(二) 警察的概念

近代警察学从多种角度研究，形成了多种“警察”的含义。

从社会力量的角度来看，“警察”是指警察机关或警察人员。这种警察含义比较狭窄，用以概括作为历史范畴的警察现象是不够的。古代没有专门的警察机关，但不能说没有警察现象，那时的国家已有警察作用或警察行为。

从社会功能的角度来看，“警察”是指“警察作用”，如“警察”是国家依据法律以强制手段维护公共安全、社会秩序的行政作用。

从社会行为的角度来看，“警察”是指“警察行为”，如“警察”是基于国家统治权依法防止公共危害、维护公共安宁、指导大众生活并协助多种国家行政的行政行为。

以上三种不同角度的“警察”含义，均有其科学性。承认这一点，才不致因视角不同而发生无谓的争论。本书使用“警察”一词，就是兼容了以上三种含义的概念。那么上述概念系列中，哪个概念更具有普遍的、首要的意义呢？显然，以“警察行为”为含义的警察概念是具有普遍意

义的,可以作为警察学研究的逻辑起点。

第一,警察行为,是一种社会实践范畴。一切警察现象,都是基于警察行为的社会现象。警察的历史,主要是关于警察行为的历史。警察的科学,主要是关于警察行为的科学。警察人员是有权实施警察行为的国家公务人员。由此可见,以警察行为为含义的警察概念,可以成为警察研究的核心概念。

第二,以警察行为为含义的警察概念作为警察学的逻辑起点,可以大大拓宽警察学的研究范围。警察行为必须涉及警察行为者(主体)和警察行为对象(客体),研究关于警察行为的主体与客体的关系。这较之当前一些著述多限于对警察主体(警察机关及其人员)的研究,更全面、更丰富,且更具有完整性。

第三,警察学属于行为科学。与钱学森同志正确指出法学属于行为科学的道理一样,警察实质上是国家的一种职能行为。当我们说国家是不能没有警察的,根本上是指国家是不能没有警察行为的。警察学就是关于警察行为规律的科学。这也是与警察学作为对策科学的特性相一致的。否则,警察学只以警察机关为研究对象,仅作为组织科学,必然限制了警察科学的发展。

第四,警察法制是关于警察行为的法制,警察法制,既是警察行为主体(警察机关)的规范,也是警察行为客体(与警察行为有权利与义务关系的对象)的规范。所以,明确以警察行为为含义的警察概念,对警察立法也是有很重要的意义的。

以警察行为为含义的警察概念作为警察学的逻辑起点,有利于逻辑方法与历史方法的统一,有利于主体研究与客体研究的结合,有利于以规律研究推动对策开发。

那么,作为警察行为的警察概念是什么呢?

警察,即国家按照统治阶级的意志,运用武装的、行政的、刑事的手段,以强制性实力维护公共安全与社会秩序的行为。

1. 警察是阶级专政的行为。警察按照统治阶级的意志实行统治与管理。统治阶级意志通过国家的政策与法律表现出来。国家具有的政治统治职能和社会管理职能决定了警察具有政治镇压和社会管理的双重基本职能,以打击反国家、反社会的势力,并维护公共秩序和公众利益。

2. 警察综合地体现了行政的、刑事的和武装的作用。警察属于国家行政行为,参与刑事司法,并且是国家武装力量的组成部分。它以不同的警种和业务之间的分工合作,以行政管理、刑事司法和武装打击行为维护社会治安。

3. 警察依靠实力性强制手段。有的学者说,没有强制就没有警察。这句话是对的。但仍需进一步看到,强制不纯属于警察。各种司法与管理的行为中都有种种强制手段。但他们主要是通过“意思表示”实现的。警察则不仅如此,它更有可以依法实施人身强制的实力手段,足以克服“意思表示”的强制遇到的任何反抗。将人身强制的实力集中于警察行为,是近代警政的一个进步,可以防止国家的其他部门滥用人身强制实力手段。

二、警察学

(一) 警察学的含义

警察学,也有称为警察科学,顾名思义,就是指研究有关警察的现象与规律的科学,是研究警

察和与其职能相关的社会现象间的警务活动规律的科学,是关于如何运用警察职能维护国家安全,维护社会治安秩序,保护民众、服务民众的科学的科学。主要研究方向包括:警察发展史、现代警务理论、犯罪侦查、警务管理、公共安全管理以及犯罪防范与控制等。

警察学概念中必须考虑以下两个因素:一是警察学的研究对象应当包括一切警察主体及其活动规律;二是既然作为一门科学,应当包括与警察有关的概念体系和知识体系。在现代社会中,其知识体系还应当包括警察活动的各种规范,尤其是法律规范。离开规范,警察学的研究就容易出现偏差。

(二) 警察学的性质和特点

警察学从总体上讲属于社会科学的范畴。警察学是一门独立的科学,有独立的研究对象,不附属于其他社会科学中的任何一门。警察学有丰富的研究内容,并已形成了较完整的学科体系,是一个庞大的学科群,现还在继续发展。

警察学具有以下特点:(1)综合性;(2)实用性;(3)政治性;(4)规范性。

(三) 警察学的研究对象及内容

警察学就是研究警察现象产生和发展规律的学科。它的研究对象是警察及其相关组织、管理和维护社会秩序和公共安全的社会活动规律及对策。其具体研究内容为:

1. 警察主体及其活动规律

有关警察主体的研究包括警察的起源、本质和发展、消亡的过程;警察工作、警察制度在各个历史阶段的特点和作用;警察的性质、职能、任务、职权,与社会、阶级、国家的关系,以及警察的自身管理等。有关警察活动的研究包括(1)警察职能的作用对象,即客体活动的规律。警察活动涉及的客体主要有犯罪、违警行为(我国称违反治安管理行为)、违警灾害事故(即治安灾害事故)等。(2)警察主体与客体的规律,及其相互作用的机理。具体包括:运用警察职能及其手段维护国家安全与治安秩序的规律;警务战略,即警务理论与警务改革、警务模式等;各国警察制度的比较及其发展的历史;警察学与其他学科之间的关系等。

2. 警察学的体系

(1) 警察学基础学科。主要研究有关警察工作的普遍性规律,为警察学各专业学科提供基础理论、基本对策、基本方法以及综合性的基础知识。例如警察学原理、警察法学、警察史、警察心理学等。

(2) 警察专业学科。主要研究体现警察职能工作的特殊规律的学科。它们为警察工作提供专业理论、专业对策、专业技术、专业技能以及综合性的专业知识。主要有政治警察学、行政警察学(包括治安行政警察学、交通警察学、消防警察学、经济警察学等)、司法警察学(包括刑事警察学、刑事司法警察学等)、外事警察学、军事警察学(包括武装警察学、边防警察学等)以及特种警察学(包括林业警察学、铁路警察学、公路警察学、航空警察学、水上警察学等)。

(3) 警察技术技能学科。主要研究有关应用科学技术和人体技能解决警察工作问题所形成的知识体系。如警察体育、警察防暴技术等。

(4) 警察社会学科。主要研究有关警察工作的社会关系及运用警察对策对社会关系进行有效调整的知识体系。例如警察社会学等。

(5) 警察综合性应用学科。它是警察学与其他学科互相结合、交叉渗透形成的综合性边缘学科。它既不能完全划入警察学,也不能全部划入其他学科。但它有自己专门的研究对象和独立

的学科地位。

警察学的学科体系还可以分为世界警察学(包括各国警察学和国际警察学)、中国警察学、比较警察学(警察理论、制度、方法、手段、管理等方面的比较)。

第二节 警察的起源

一、警察的起源观

(一) 警察自然起源论

警察自然起源论的主要观点有两种:一种意见认为有人类就有警察,“警察是人类与生俱来的道德行为”“警察将永远伴随着人类”。这种观点把警察说成是自有人类就有的,并且是永恒的。另一种意见认为,警察起源于社会、政治、经济、文化进步的自然结果。这种观点实质上是国家自然起源论的补充。

(二) 马克思主义警察起源观

马克思主义认为,警察是一个历史范畴,是人类社会一定历史阶段的产物。警察和警察机关不是从来就有的,也不是永世长存的,它是随着国家的产生而产生,也必将随着国家的消亡而消亡的。

在原始公社时期,经济上,由于生产力水平低下,生产资料归全体氏族成员所有,人们共同劳动,平均分配劳动产品,没有剩余产品和私有财产,没有盗窃财物的犯罪行为,因而也就没有必要设置保护财物的警察。政治上,氏族公社的首长实行选举制或禅让制,领袖是在同自然斗争过程中树立威信的人,因而也没有必要设置保护统治关系的警察。

警察是随着国家的产生而产生的。原始社会末期,由于生产力的发展,出现了私有制,氏族社会逐渐瓦解,社会分裂为对立的阶级。在阶级矛盾发展到了不可调和的时候,就产生了国家这样一种维护阶级统治的政治形式。有了国家,同时也就有了警察。国家是维护统治阶级利益的暴力组织,而警察则是这个组织中执行国家专政职能的工具。当然,警察的产生还与社会的多种矛盾相联系,如统治阶级内部,当权者为了对付政敌也直接需要警察力量。所以,决定警察必要性的直接因素是由社会矛盾引起的犯罪、对抗冲突和社会秩序问题。总之,警察是伴随着国家的产生而产生的。正如恩格斯所指出的:“警察和国家一样古老。”^①

恩格斯指出:“我们已经看到,国家的本质特征,是和人民大众分离的公共权力。雅典在当时只有一支国民军和一支直接由人民提供的舰队,它们被用来抵御外敌和压制当时已占人口绝大多数的奴隶。对于公民,这种公共权力起初只不过作为警察而存在,警察和国家一样古老,所以18世纪的质朴的法国人就不讲文明民族而讲警察民族(nations police'es)。这样,雅典人在创立他们的国家的同时,也创立了警察,即由步行的和骑马的弓箭手组成的真正的宪兵队,不过,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,都不肯去干这种丢脸的工作。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,使那种必然要被旧氏族成员视为卑贱的行业受

^① 《马克思恩格斯文集》第4卷,人民出版社2009年版,第135页。

到尊敬。”^①

二、警察产生的原因与条件

(一) 警察产生的原因

警察和国家一样古老。没有国家,也就没有警察;有了国家,也就有了警察。警察与国家同时诞生,警察的历史同国家的历史紧密地联系在一起。

国家是不能没有警察的。国家这一公共权力的建立,最初就是当做警察来使用,以压制占人口绝大多数的被压迫、被奴役者,以维护统治秩序。警察是国家机器的一部分,它与整个国家机器是密切联结着一同诞生的。因此,没有警察的国家与没有国家的警察是同样不可思议的。

随着私有制的建立,产生了犯罪,为了维护私有制的需要而产生了警察。

(二) 警察产生的条件

第一,生产力的发展、私有制的产生,是警察产生的经济条件。

第二,阶级矛盾和统治阶级内部矛盾的不可调和性,是警察产生的阶级条件。

第三,维护统治秩序与惩罚犯罪的客观需要,是警察产生的社会条件。

第四,国家机器的形成,是警察产生的政治条件。

第三节 警察的发展

一、萌芽时期的警察

从氏族公社向奴隶制国家过渡的过程中,氏族武装从不脱离生产的武装,逐渐向着职业的、听命于首领或贵族的、不参加生产的独立武装力量转化,氏族武装力量被用于干预本族内部关系的功能逐渐增强,这就意味着警察力量的萌生和逐渐强化。由于禁忌和咒语无法产生像法律那样强有力的约束力,因而在实际操作中难免有些力不从心。为了弥补这一方面的不足,某些部落中就产生了一种独特的活动——官方调解(主要针对财产纠纷),这项活动通常由部落首领来主持,这就是最初的警察行为。

由于警察所赖以生存的社会条件是不断发展的,并呈现出一定的阶段性,警察的发展也随之显现出一定的阶段性。

中国古代警察的萌芽,始于原始社会解体和第一个奴隶制政权夏王朝的建立时期。据史书记载,舜任部落联盟的首领时,已处于原始社会的解体时期,出现了阶级和国家的雏形。在当时部落联盟议事会中设有九种官,其中的“司徒”“士”这两种执行警察某些职能的官吏已经出现。^②

二、古代警察

(一) 西方古代警察

在西方的奴隶社会里,古希腊有由步行的和骑马的弓箭手组成的真正的宪兵队;古埃及的孟

^① 《马克思恩格斯文集》第4卷,人民出版社2009年版,第135页。

^② 参见朱健雄:《国内外警察制度溯源及警衔制度概况》,载《武汉公安干部学院学报》2008年第4期。

菲斯与底比斯等古城有类似警察的保安队,古罗马有保护州长的警卫官,他们负责执行逮捕和刑罚。进入封建社会后,在漫长的历史时期里,仍是由地方行政官兼理司法、治安和税务,有的采取地方官分派居民轮流义务值夜的方式,解决消防和治安问题。英国从中世纪开始,就在居民中实行十户为一组,十组为一个百户区的“联保”制度。伦敦被分为二十三个区,每区六人义务值夜守望。

(二) 中国古代警察

在我国,从严格意义上讲,古代并没有专门的警察制度,地方行政、司法不分,由府、县行政长官兼管社会治安和司法审判等事宜,只是在府、县衙内设有巡守、捕快等类似现代警察职能的人员,负责维持社会治安、抓捕犯罪嫌疑人等工作。

在西周时期,就有了从事司法审判的司寇,在此之前的夏、商时期只是有了监狱这种执法机关。西周则有了类似现在治安管理的职能分工。当时,国家设有司民(户籍)、司稽(捕盗)、司寇(刑狱与纠察事务)等相应的官职。到战国时期,各国也有自己的司法机关,秦国的最高司法官叫廷尉,楚国叫廷理,齐国叫大理。鲁国则设有大司寇一职。古代著名思想家、教育家孔子就曾担任过鲁国的大司寇。

秦朝建立了中央集权统治,中央司法机关是廷尉,最高司法官是廷尉。秦实行郡县制,地方的司法机关由郡守和县令兼任。在县、乡两级,则创设了我国历史上最早的基层治安机构——亭。亭遍布全国,主要设置于交通要道处。亭本来是为军事交通设置的机构,后来逐渐演变为兼具军事交通和治安行政的基层政府机构,兼司缉捕盗贼和维护治安之职。

汉朝的中央司法机关仍然是廷尉,地方也与秦朝相同。但东汉光武帝之后,出现了尚书台这种中枢组织,尚书台内设立了执法机构,从而侵夺了廷尉的司法权。汉朝将重大案件交由中央主要官员会审,这种名为“杂治”的会审制度体现了皇权对司法权控制的进一步加强。

三国两晋南北朝除了基本继承汉朝司法制度外,也有了一些发展。北齐将廷尉改称大理寺,下属官员也增多了,扩大了司法机关的规模。更重要的一点是,死刑的复核权收归了皇帝,这是古代司法制度的一大进步。

在隋唐时期,古代的司法制度基本成熟、制度化。隋唐的司法机关是大理寺、刑部和御史台。大理寺职责是审判,刑部掌管刑狱,御史台负责监察。皇帝交办的重大案件由以上三个司法机关共同审理,这就是唐朝的“三司推事”。同时,死刑的复奏制度也明确化,死刑执行前必须再报皇帝,批准以后才能执行。

宋朝的司法机关继承了唐朝的体制,但也有些变化,如宋太宗时期设置了审刑院,侵夺了大理寺和刑部的部分职权。到神宗时撤销,职权又分归大理寺和刑部。州和县仍是司法和行政合一的,为了加强对地方司法的管理,在各路设立了提点刑狱公事来监督各州县的司法事务。宋朝还规定地方司法官必须亲自审理案件,否则处以徒二年的刑罚。从这以后,一直到明清时期,州(府)县官员都要亲自审判案件。

元朝继承了前朝的司法体制基础,在保留刑部和御史台的同时,设置大宗正府作为中央审判机构。

明代宫廷警卫由十二卫担任,其中锦衣卫的地位最为显赫,是皇帝的耳目。京城分为中、东、西、南、北五城兵马司。永乐年间设东、西厂和锦衣卫,合称“厂卫”,由宦官提督,直属皇帝,成为凌驾于治安、司法机构之上的秘密警察组织。

清代宫廷侍卫由侍卫处总管,负责京师治安的机构主要有步军统领衙门和五城兵马司。地方治安另设道员、巡检;各省还由绿营执行地方保安任务。此外,清政府为了控制和镇压人民,维护其统治秩序,还强化了保甲制度。

明朝的特务组织如锦衣卫、东厂、西厂也都有司法审判权,甚至还凌驾于普通三法司之上,直接受皇帝管辖,自行审判、执行。同时,明清的会审制度也完善起来,死刑案件的最高决定权在皇帝手里,中央集权在警察权方面有了集中体现。

(三) 古代警察的特征

古代警察历经了原始社会、奴隶社会、封建社会,呈现出以下三个显著特征:

第一,军警不分、警政合一。警察的职能尚未集中于一个统一的专门机关,是由军队、审判机关、行政机关分别掌管。即警察还没有从军队和行政机关中完全分离出来,警察行为由军队、审判机关和行政机关共同行使,真正意义上的警察机关和警察称谓还没有产生。

第二,古代警察行使职权在法律上是极不严格的,神的意志、皇帝的或长官的意志起决定作用。皇帝是一国之君,是全国最大的警察首长,支配着全国的警察行为。而在西方,神权思想长期支配和影响社会,宗教组织在一定程度上控制着社会的法制,支配着警察行为。欧洲中世纪时期是一个黑暗的时期,神权统治着整个世界,在许多国家教会就是法庭,教会的主旨就是整个社会的规范。

第三,私刑普遍存在。由于皇权和神权思想支配着警察行为,因此,行使警察职权的主体泛化,奴隶主、封建主、宗教领导人等有权阶级都可以使用私刑进行处罚,这就说明人身强制这种国家警察行为还没有集中于警察部门。

三、近代警察

(一) 西方近代警察

近代警察,是指资本主义社会中的专职警察机关和专职警察人员。近代警察制度是指有成文法规范的警察机构、警察人员和警务活动的总称。

近代警察是适应资本主义经济、政治和社会需要而建立起来的专门执行警察职能的机构和官吏。近代警察发端于西欧,是资本主义发展的产物,是社会生产力迅速发展和社会分工日益细化的必然结果。近代警察之所以最早产生于西欧国家,其原因在于:一是在这些国家,资本使社会形成无产阶级和资产阶级两大对立阶级,资产阶级为了维护自己在政治上的统治和经济上的残酷剥削,必然要强化警察职能。二是资本主义商品经济的发展,使城市经济生活和社会生活复杂化,城市需要专业警察的有效管理。三是资本主义的生活方式毒化了社会风气,社会犯罪空前增长;城市贫民的赤贫化扩大了铤而走险者的队伍。为了维护社会秩序,对付犯罪,需要建立专职的警察队伍。四是资产阶级人权思想和法治观念、平等要求排斥古代私刑制度,要求人身强制统一地由国家的警察力量依法施行。基于上述原因,建立集中的、统一的、强大的国家警察行政力量就成为历史的必然。建立近代警察制度较早的国家是法国。1789年法国资产阶级革命推翻了国王路易十六的统治,建立了资产阶级政权,根据制宪会议的决定,建立了保安官制度,即实行了资产阶级共和国的警察制度。在每个县设置了保安官,负责辖区的治安秩序。这时,警察不但与军队有了区别,而且与审判机关也有了区别。

1829年英国议会通过了内务大臣罗伯特·比尔提出的警察法案,取消分区守望制,建立专职

警察。1829年英国内政大臣罗伯特·比尔创建了世界上最早的文职化专业制服警察——大伦敦都市警察,从而开创了西方警察历史的新纪元。大伦敦都市警察被誉为现代警察之鼻祖。继英国建立现代制服警察之后,美国仿效英国,日本仿效法国建立了本国的近代警察制度。世界各国警察,由于受英、法两国警察制度的影响,形成了两种不同的警政管理体制:地方自治制和中央集权制。地方自治制以英国为代表,警察受地方政府领导,中央政府只起监督作用;中央集权制以法国为代表,警察由中央政府统一领导。

(二) 中国近代警察

中国近代警察是西方列强入侵中国之后的产物。鸦片战争以后,欧洲和日本的资产阶级“警察行政”思想开始传入中国。19世纪末期,许多地方开始试办警政。1898年7月湖南巡抚陈宝箴等人在长沙创办了湖南保卫局。保卫局的机构完全仿照西方和日本警察机关,但由于是官绅合办机构,人员素质与西方警察差距很大。戊戌变法失败后,积极推行新法的湖南巡抚陈宝箴等人被革了职,湖南保卫局自然也随着变法的失败被裁撤。湖南保卫局是中国警察的前身,首开了中国近代警察的先河。

1900年,八国联军攻占北京后,为了加强社会控制,临时设立了“安民公所”,镇压民众的反抗,防止动荡骚乱,保证社会秩序。待联军撤出后,清廷在京城建立“善后协巡营”,后又改为“工巡总局”。工巡总局负责管理警察事务和工程事务,实际上是管理市政、司法、警察的混合机构,只能算作中国警察最早之雏形,而不能算作严格意义上的警察机构。1902年袁世凯在天津创办了巡警,才出现了严格意义上专门警察机构。

1902年5月,袁世凯在保定创设了警务总局,挑选了500名巡警,设了五个分局,分布在城厢内外。同时,责令赵秉钧在保定开办巡警学堂,聘请洋人充当教习。保定巡警学堂是中国设立较早的警察专业学校。1905年10月8日,清政府设立巡警部,统管全国警察事务。巡警部尚书由袁世凯的挚友徐世昌担任,巡警部侍郎由袁世凯的老部下赵秉钧担任。

由于袁世凯在天津创办巡警成效显著,清政府号召各地效仿。于是各地纷纷办起了警政。清政府虽然主张各地建立警察制度,但并没有一个明确的指导计划和方案。所以,京师以及各地虽然积极尝试摸索,但警政建设长时间没能走入正轨。

此后,清政府先后在保定、天津等地创办“巡警局”“警务学堂”“巡警学校”。1905年,清政府为了维护其摇摇欲坠的反动统治,统一控制和领导全国的警察机构,在北京建立“巡警部”。这是清政府的中央警察机关,也是中国历史上第一个全国性的专职警察机构。

1912年中华民国成立后,南京临时政府将“巡捕”和“巡警”改为警察。1927年,蒋介石为了镇压革命活动,迫害共产党人和革命群众,维护国民党的反动统治,耗资扩充警察机构,设立“内政部警政司”,把各省、市、县的警察机关改为“公安局”。同时,设立了庞大的特务机构。1946年,设立“内政部警察总署”,各省、市、县警察机关改为“警察局”。旧中国近代警察的历史,是军、警、特结合在一起,镇压革命、迫害人民的历史。

中国近代警察源起于半殖民地半封建社会,除直接服务于封建军阀的军事独裁统治外,还把扼杀民主生机和扑灭人民革命作为警察的突出任务。国民党政权的警察机关,基于其反动统治的政治需要,警察与宪兵、特务结成三位一体的反动势力,在镇压人民革命的过程中,紧密配合,互为补充。国民党警察与保甲互为补充,在基层造成森严的警察统治。以警察指导保甲,保甲辅助警察,二者互为补充,紧密结合,在广大农村建立起严密的法西斯统治。

(三) 近代警察的特征

首先,警察行政职能在国家职能机构中独立化。一方面,军队、行政机关、审判机关不再行使警察职能。另一方面,警察机构与行使其他行政权力的国家机关,如市政、税收等也有明确的分工。警察职能主要集中于专门的警察行政机构。

其次,警察队伍组织形成一个上下统一,独立于其他组织的专门职能机构。其机构、人员数量越来越多,分工更加科学和具体,成为一个人数众多、多层次的综合军事、行政与刑事力量。

再次,强调法制。近代警察都有其特定的法律规范和章程制度,警察机关的设立、职责、职权及任务的划分和确定,都以国家的宪法和法律为依据。

最后,有统一制式的服装。为了便于行使职权,警察都穿着具有国家权力象征意义的统一的制式服装,佩带表示管辖范围和职权的警种与衔级符号,并携带完善的装备。这有利于警察公开地以国家的名义执行任务,有利于群众要求警察提供保护和协助。

第四节 警察的类型

一、世界警察的分类

依照不同的分类依据,可以把警察分为不同的类型。常见的分类依据有体制、法系、职能和组织形式四种。

(一) 按体制分类

警察的体制,是指警察的组织形式和管理机制。以体制为分类依据,可以把警察划分为中央集权型警察体制、地方自治型警察体制和结合型警察体制。

1. 中央集权型警察体制

顾名思义,这种类型的警察体制中所突出强调的就是中央集权,也就是对警察实行集中统一管理,即有关警察制度的立法权及这些法令的执行权集中于中央政府机关,由国家统一设置中央警察机关掌管;警察内部实行垂直领导,即下级服从上级,地方服从中央。一般来说,这种类型的国家,都存在着两种警察组织,即警察和宪兵。

采取这种警察管理体制的国家主要有:法国、意大利、芬兰、以色列、泰国、爱尔兰、丹麦、瑞典等。

2. 地方自治型警察体制

与中央集权型警察体制形成鲜明对照的是地方自治型警察体制。地方自治型警察体制强调分权而治,即中央和地方实行分权。具体来讲,有关警察制度的立法权及这些法令的执行权,分别由中央政权机关和地方政权机关掌握。全国没有统一的警察组织,各级政府或各政府部门有自己的警察组织,各警察组织之间没有或仅有部分指挥监督关系。例如,美国设有联邦级、州级、县级、市级警察组织,各级组织之间没有任何行政或业务管辖关系,各级组织只有协作和合作关系。

实行地方自治型警察体制的国家主要有:比利时、加拿大、荷兰、瑞士、美国等。

3. 结合型警察体制

第二次世界大战后,世界格局发生了巨大的变化,原轴心国成员的中央集权型警察体制受到