

序 论

研究各国的警察制度，首先需要解决的问题是要明确“警察”的含义究竟是什么。由于各个国家的历史传统不同，各国的政治和法律背景上的差异，使得人们对这一广泛使用的概念在理解上有很大的差异。

“警察”一词在英语中称“POLICE”，德语中称“POLIZEI”。它们都是源于希腊语“POLI-TICIA”和拉丁语“POLITIA”。它们最初的涵义是指“都市统治的方法与都市行政”。后来这一概念传到西方各国，在意义上有一些变化。14世纪前，“POLICE”表示有秩序而幸福的国家。14世纪以后，西方各国对“警察”一词的理解则改为国家政务的总称，或称为内务行政。17世纪初，“警察”一词开始出现广义解释与狭义解释的区分，与前述对警察的广义上理解不同，所谓狭义上的“警察”仅指良好的秩序，如法语上的警察一词意谓“以社会秩序的安宁和幸福状态作为目的的国家作用”。到18世纪以后，“警察”一词的使用更趋于狭窄，专指国家内务行政中的警察行政。

在我国，“警察”一词的使用随着历史的发展而不

断演变。最初“警察”二字是分开使用的。“警”是戒备的意思，如《周礼》中有“正岁则以法警戒群吏”。“察”是审查、辨别、注视的意思，如《韩非子·外储说左上》有一名句：“夫信不然之物则诛无罪之臣，不察之患也。”到了宋代，“警”、“察”二字开始连用，具有侦察、缉拿的意义。《金史·百官志》中就记载有“诸京警察巡院使一员，正六品，掌平理狱讼，警察别部。”在这里，“警察”一词就有了检察、监察、都察、查办等含义。在中国历史上，科学意义上的警察制度可以追溯到清朝光绪年间。清朝《续文献通考》称：“警察乃内治安要政。且是专门之学，自奉旨饬办，挑年轻敏者，认真教练。”这就是我国历史上对警察概念的最早记载。

现代各国对警察概念的理解则更加复杂，西方国家还产生了一些关于警察概念的学术理论。比较有代表性的学说有“福利警察论”，强调警察的目的是保护“公益”、“社会安宁”和“公共福利”；另一学说是“警察中立论”，它强调警察武力是国家的，决不可受党派的威胁和利诱，而卷入政治斗争中去。

根据马克思主义学说，警察历来是阶级专政的重要工具之一，是按照统治阶级的意志和利益，依靠暴力和强制等特殊手段维持社会治安秩序和公共安全的具有武装性质的国家行政力量。警察的这一本质属性可以表现为三个方面：1. 警察是国家的重要专政工具之一。警察作为国家机器的一个重要组成部

分，作为阶级压迫的工具，依国家所赋予的特殊强制手段维护统治阶级的国家意志和利益，因此，任何历史时期，任何国度中的警察都无不具有鲜明的阶级性。

2. 警察是武装性质的暴力机关。警察是统治阶级意志的维护者和执行者，它拥有多种强制手段，配备各种武器和警械，拥有一定的正规武装力量，因此，它是国家的一个特殊的暴力机关。

3. 警察是维护公共安全和社会秩序的行政机关。公共安全和社会秩序的稳定，是统治阶级借以巩固自己统治，维护自身利益的保证和条件。警察在维护国家安全和公共安全方面，主要是保卫统治阶级政权和国家主权不受侵犯和颠覆，同外来侵略和颠覆活动作斗争。对内防范被统治阶级和敌对分子的反抗和破坏活动。在维护社会秩序方面，主要是保障统治阶级所要求的生产秩序、工作秩序、科研秩序、教学秩序和公民生活秩序不被破坏。警察既要同一切违法犯罪行为作斗争，预防和制止犯罪分子的破坏活动，又要进行社会治安管理，维护社会公共秩序和公共安全。以上这些特征共同构成对警察概念的全面理解，它们密切联系、相辅相成。

第一章 发达国家的警察组织

警察组织是指规定警察机关的组织体系、机构设置、职权范围、活动原则的整体结构，它还不可避免地涉及到警察的性质、任务及其权利义务等问题。

纵观世界各国，由于国家的性质以及国家政权的组织形式的不同，警察机关的组织体系、机构设置、警察的职责及权限等也有所不同。

第一节 发达国家的警察职责权限

警察职责，是指国家通过法律、法规赋予警察机关承担的法律义务和职责范围，也是警察机关必须向国家承担的法律义务。警察权限，是指国家法律、法规赋予警察为保障其完成任务和履行职责应享有的权力范围。警察职责权限是国家法律赋予警察的职

效 任务 和责任 以及为保证职务(任务)和责任的实施而由国家法律规定的警察的权限和权力。西方发达国家的警察法规一般都把警察职务(任务)职责作为主要内容加以规定,并在规定警察的职务(任务)和职责的同时,还赋予警察以相应的权力,以保证警察完成其所承担的职务(任务)和职责。

有些国家的警察法对警察职务(任务)职责分别作出规定。如《日本警察法》规定:“警察负有保护个人生命、身体以及财产的任务,具有预防、镇压、搜查罪犯,逮捕嫌疑犯,管理交通以及维护其他公共安全与秩序的职责”。“国家公安委员会的任务是:掌管警察所进行的国家公安事务,统辖警察教育培养,警察通信,鉴定犯罪,犯罪统计和警察装备事项,调整警察行政工作。”^①《秘鲁国民警察基本法》(1986年)第3条规定:“国民警察为大众服务,其根本任务是保护人身安全 维护社会治安。”第4条规定:“国民警察的宗旨是保障宪法和法律的实施,保障公私财产的安全,与罪犯作斗争,与军队一起承担国防、国家经济与社会发展及民防任务。”第10条又分两款16项分别规定了国民警察的具体职能。可见职责是任务的具体化、明确化和法律化,分别作出规定的好处是便于警察按照规定的条款更好地去履行职务,检查对照完成

见《日本警察法》(1972年修订本)第4条,第5条。

任务的情况和规范自己的行为，确定奋斗的目标。

有些国家则把职责和权力合称职权；有的将职责作为义务提出；有的根据不同警种和不同职级的警察，对他们的职权范围分别作出规定。如《英国警察法》第 4 条规定：“警察机关的基本职责：(1) 根据本法第 1 条的规定，在需要配备警察力量的任何警察区域所设立的警察机关的职责是，保证为该地区配备足够的和有效的警察力量，并为此目的行使由本法授予警察机关的权力。(2) 根据内政大臣的批准和本法第 2 章的规定，每个这种警察区域的警察机关需任命本警察机关所需的警察长，并决定组成本警察力量编制的各级人员的人数。(3) 根据内政大臣的同意，为了该地区警察工作的需要，警察管辖区域的警察机关可占用建筑物和房舍，并修改已有的建筑物和房舍。(4) 根据本法第 2 章的规定，警察管辖区域的警察机关为了该地区的警察工作，可配备车辆、仪器、服装和其它装备。(5) 如合并方案有这样的授权，联合警察机关可以与郡（市、镇）政府一起，安排其政府的官员为联合警察机关服务，由各政府代表联合警察局签订合同、支付劳酬。”^① 法国国家警察守则（1986 年）第 1 条规定：“全体国家警察确保国家领土完整，捍卫国家主权，保卫共和国制度，维护公共安宁和公共秩序，保

见《英国警察法》（1964 年颁布 第 4 条。

护人身和财产。”韩国警察法 1991 年)第 3 条规定：“警察的任务是保护国民生命、身体和财产，对犯罪进行预防、镇压与搜查，搜集治安情报，管制交通及其他维持公共安全和秩序的事项。”

一、警察的任务和职责

一般来说，大多数国家和地区的警察法规中，对警察的任务和职责有以下几个方面的内容：

第一，维护社会秩序和公共安全。如新加坡共和国警察法 1985 年)第 38 条规定：“警察必须依法履行以下职责：(1) 维护社会治安... (4) 管理在公路，公共场所或者闹市区的集会，游行；(5) 管理交通要道的交通，排除公路上的障碍物；(6) 维持公共场所和闹市区的大型会议和娱乐集会的秩序；为了执行职务的需要，警官可以免票进入对公众开放的上述场所、会议和集会；(7) 协助贯彻税收法、国产税法、卫生法、资源保护法、检疫法和移民法；(8) 协助维护新加坡的河港、海港和飞机场的秩序，加强港口管理；……(11) 保管无人认领和遗失的财物，并查找失主；(12) 管理和收养迷失的动物；(13) 发生火灾时，协助保护公民的生命安全；(14) 保护公共财产免受损失或者损害。”

第二，保护公民人身安全和财产安全以及公共财产的安全，与犯罪行为作斗争。秘鲁国民警察基本法

(1986 年)第 10 条规定：“国民警察的基本职能是：……(4) 预防、侦查和检举犯罪和违法行为；(5) 逮捕罪犯并立即移交有关机构……(10) 出具犯罪证明；(11) 对有关部门提供技术支援，作犯罪鉴定报告。”

第三，进行治安行政管理和监督。中国香港地区的香港警察队条例规定：“警察队之职责，为采取合法措施以执行下列事务：(A) 维护公共治安……(C) 防止生命与财产不受侵害……(E) 取缔在公共场所及公众地方游行与集会；(F) 管制公共通衢交通及移去阻碍事物……(L) 协助维持港海秩序及强制执行港口与关卡之施行规则……(P) 出席刑事法庭，如受特别命令并出席民事法庭维持秩序；(Q) 监护与守卫人犯。”

第四，警卫及其他一些特殊任务。世界上除少数国家的警察不承担警卫任务外（如美国警卫工作由财政部负责，而不属警察机关），绝大多数国家都将警卫重要人物和警戒要害部门列入警察的一项重要职责。有些国家还将其他一些特殊任务规定由警察承担。如英国警察法（1964 年）第 15 条规定：“特别服务的规定：(1)任何警察力量的警察队队长，根据任何人的要求，只要他付给该警察机关一定的费用，数额可由此警察机关决定，可向在本警察管辖区域内的任何地

① 《香港警察队条例》（1953 年修正 第 9 条。

方和房舍提供特别服务。(2)在本条适用于大城市警察时第(1)款提到的警察机关,应为大城市警察区收款单位代替。”

世界各国和有关地区的警察法律法规一般在规定警察任务的同时,对警察的职责也都作出了明确具体的规定,由于各国政治制度、管理体制、地理环境、生活习惯等具体的情况不同,对警察职责范围的规定也不尽一致,有些国家规定得较笼统,有些国家规定得较详细具体。

二、警察的权限

国家既有政治统治职能,又有社会管理职能。国家的双重职能,也决定了警察的职能具有双重性。国家法律在規定警察任务和职责时,还赋予警察一些特殊的权力。为了使警察在职务活动中依法行使权力,法律在赋予警察权力的同时,还对权力和行使作出限制性的规定,以划定警察权力的范围,即警察权限。

从世界上一些发达国家和地区的警察法规看,警察主要有以下几项权力:

一是侦查权和强制权。日本警察法(1972年)第61条规定:“(1)都、道、府、县警察在其管辖区域内

① 《英国警察法》(1964年颁布)第15条。

镇压犯罪和搜查、逮捕嫌疑人，以及其他有关维持公安事项，在必要的限度内，也可以在其管辖区域外行使其职权。(2)在前款场合，都、道、府、县警察必须与其行使职权所涉及的管辖区域的都、道、府、县警察保持密切联系。”第 65 条规定：“警察官无论在任何地区，均可以行使关于刑事诉讼法（1948 年第 131 号法律）第 212 条所规定的关于逮捕现行犯的警察官职权”。日本警察官执行职务法（1954 年）第 2 条规定：“1. 警察官依据异常活动及其他周围情况，对于合理判断进行某种犯罪者，或者有相当充足的理由怀疑企图犯罪者，或者已查知企图进行犯罪者，可以使其停止犯罪活动，进行质问。2. 如认为当场进行前款质问对本人不利或者妨碍交通时，为了质问，可以要求该人同行至附近的警察署、派出所或驻在所。3. 对于前二款的规定人员，只要未依据刑事诉讼法的有关规定，则不得限制其人身自由，或违反其意志，将其带至警察署、派出所或驻在所，或者强迫答问。4. 警察官对于根据刑事诉讼法有关规定进行逮捕的人员，为了查明是否携带凶器，可以搜查其身体。”香港警察队条例（1953 年）第 49 条规定：“警官在街上，公共场所或船上或任何交通工具之上对于形迹可疑之人或有犯罪嫌疑，或行将或意图犯罪之人，依法得在白天或黑夜任何时刻将之拦截，实施搜查，必要时加以拘捕或扣留。”第 50 条规定：“警官对于任何船艇、车辆、马

畜或其他事物有相当理由，怀疑内藏盗赃或非法掠取之财物者，暨对于犯有私藏或私运盗赃或非法掠取财物嫌疑之人，可依法予以拦截，搜查及扣留，又凡对于接受任何财物代为变卖或运输之人，如有相当理由怀疑此种财物与上述任何罪行有关或其全部或一部分系属盗赃或非法掠取而来者，兹特授权其人，如其本人权力所设，将该犯罪人拘捕扣留，连同该有关财物解送警官依律究办之。”第 51 条规定：“警官对于任何人、车辆、马畜或其他事物在每日下午八时至翌晨六时之间搬进任何房屋或寓舍之家私者，或有良好理由，认为因逃避租金而私擅迁移家私者，依法得予以拦截及扣留，所候查询办理。”

二是使用武器警械权。日本警察法（1972 年）第 67 条规定：“警察官为了完成职务，可以携带小型武器。”日本警察官执行职务法规定：“警察官为了逮捕人犯或防止犯人逃走，或者为了保卫自己或他人，或者为了制止犯人抵抗的需要，在认为有相当理由的场合，按照该事态，在合理判断的必要限度内，可以使用武器。但除刑法（1907 年第 45 号法律）第 36 条（正当防卫）或刑法第 37 条（紧急避难）场合或符合下列各项之一场合外，不得对人造成危害：（1）现行凶恶犯为判处死刑、无期徒刑，或相当于三年以上长期惩役或监禁者，或有充分理由足以怀疑该人已犯了凶恶罪，并对警察官执行职务抵抗或企图逃走时，或第三者企

图帮助其逃跑因而抵抗警察官时，为了防止抵抗或拒捕的需要，警察官有相当充分的理由确信没有其他手段可施的场合；(2)根据逮捕证逮捕犯人或执行传讯、拘留时，其本人对于执行职务的警察官抵抗或企图逃走时，或第三者企图帮助逃走因而抵抗警察官时，为了防止抵抗和拒捕，警察官有相当充分的理由确信没有其他手段可施的场合。”^①

三是警察命令权。日本警察官执行职务法（1954年）第4条规定：“1. 在出现危害人的生命或身体，或者有可能出现对财产造成严重损失的天灾、事件、产品损坏、交通事故、危险物爆炸、狂犬、奔马之类的危险事态时，警察官可以对在场人员，该事物管理者以及其他有关人员发出必要的警告，在特别紧急需要的场合，对于有可能遭受危害的人员，为了使其躲避该危险现场，在必要限度内可以制止其行进或助其避难，或者为了防止危害，对于在场人员、该事物管理者以及其他有关人员，可以命令采取通常的、必要的措施，或者自己采取该措施。2. 根据前款规定，关于警察官所采取的措施，必须按照程序向所属的公安委员会报告。在这种场合，公安委员会对于其他国家机关就以后的处置问题，为了要求必要的协助，应采取适当措施。”第5条规定：“警察官为了预防正在企图进

《日本警察官执行职务法》（1954年颁布）第7条。

行的犯罪活动，对有关人员可以发出必要的警告；如果警察官认为该行为有可能对人的生命、身体或财产造成严重损害时，在紧急需要场合，可以制止该行为。”新加坡共和国警察法规定：“尽管新加坡现行的其他法律已有规定，但为了维护法律和秩序，为了预防和侦查犯罪，警察必要时可以在公路、街道和其他公共场所设置适当的路障，并可以采取一切合理措施阻止任何车辆通过路障。”^①香港警察队条例（1953年）第54条规定：“警察对于下列犯罪人依法得将之拍照，捺印指模及量度之：(1)依本条例或其他法律授权拘捕之人。(2)成立罪行之人。但上述人员以前虽有案底，而此案亦经裁判司或法庭判令无罪开释者，所拍照片（原底及照片）指模及量度纪录等，应予毁灭或交回其本人。”

四是调用交通、通讯工具权。

五是进入特定地点权。日本警察官执行职务法规定：“1. 在发生前两条规定的危险事态时，警察官认为该行为可能危及人的生命、身体或财产时，为了预防该危害，防止扩大损害或救助被害者，在不得已情况下并在合理判断的必要限度内，可以进入他人土地、建筑物或船舶及车辆之中。2. 娱乐场所、旅馆、饭店、车站，以及其他广大群众集聚场所的管理者或

^①《新加坡共和国警察法》（1985年颁布第39条。

准管理者，在其公开时间内，警察官为了预防犯罪或预防对人的生命、身体或财产造成危害，要求进入其场所时，无正当理由，不得拒绝。3. 警察官根据前两款规定进入时，不得随便妨害有关人员的正当业务。

4. 警察官根据第 1 款或第 2 款规定进入时，应向该场所的管理者或准管理者说明进入的理由，并出示反映其身份的证明书。”

六是执行警务处分权。新加坡共和国警察法规定：“驾驶员或骑车者如不按警察的要求在行抵路障前停车 将处 1000 新元以下罚款或者 6 个月以下监禁，也可以两者并处。警察可在无逮捕证的情况下拘捕该驾驶员，除非其告知了姓名及在新加坡的住址。但是，如果警察有理由认为该驾驶员或骑车者所提供的是假姓名、假住址，尽管可能会与本项规定相违背，警察可以不需出示逮捕证予以逮捕。”^② 香港地区警察部队条例（1953 年）第 52 条规定：“（1）警察依本条例规定将任何车辆、船艇、马畜或其他事物之人拘留，依法得并将各该车船畜物送交任何地方安全保管，以备抵偿该犯罪人应负之罚金及保养此种事物所需之用。（2）裁判司审理上项事件，判决科罚而不遵缴者，依法得判令将各该车船畜物变卖，抵偿罚金与适当费

《日本警官执行职务法》（1954 年颁布）第 6 条。

《新加坡共和国警察法》（1985 年颁布）第 39 条。

用，一若各该事物应予扣押以资抵偿者。”第 53 条规定：“无论关于公共卫生与清洁的法规对采用简易程序起诉权力有何限制，任何警官对于违犯有关规定，在公共市场以外地方售卖食物者，依法得依简易程序向裁判司起诉之。但本条之规定，不得视为有授以拘捕此种人犯之权力，惟其犯事地点系在公路上或在其他公共场所为之者则不在此限。”

众所周知，警察在履行其职责时，经常需要采取不公开的方式进行工作，对国家赋予警察机关的这种秘密侦察的权力，各个国家和地区一般不在警察法里作明文规定，多以“执行法律所规定的其他权力”或“履行法律所规定的其他任何义务”的形式出现，而对警察机关使用的秘密手段则多在内部文件中加以规定。

为了防止警察超越职权或滥用职权，侵犯公民、法人或其他组织的合法权益，许多国家和地区的警察法规在赋予警察权力的同时，还对警察权力作了许多限制性的规定，要求警察必须在法定的范围内行使权力。比如规定了警察行使权力的严格条件；警察机关内部上下级之间的制约关系；警察机关须接受立法、司法机关和其他机关监督，以及人民群众有权控告警察的越权失职；如果因警察的过错造成了损害，要求给以赔偿等等。

第二节 发达国家警察组织的机构设置和领导体制

一、警察组织的机构设置

警察要实现其职能，就必须设立警察组织机构，没有这个组织机构，就无法进行管理。世界各发达国家和地区由于国情不同，警察组织的机构设置也有所不同，但具有一个共同特点，即警察组织机构的设置一般分为三级：中央级、地方级和基层级。警力主要分布在地方警察组织，尤其是警察基层组织。如瑞典警察组织原为地方自治体制，1965年1月起改为现行的中央、地区（即省）和地方三级体制。中央行政机构是瑞典司法部属下的国家警察委员会，负责统管全国的警察部队。该委员会由国家警察总监和副总监、6名政府任命的议会议员（代表不同的政党）、1名警察工会代表和1名警察队伍中的文职员工会代表组成。议员参加警察委员会，使议会和警察之间建立起一条重要的联系纽带。国家警察委员会的职责是，通过视察和指令等方式促进各地警察部队的发展，协调全国警察工作，使其充分发挥作用，并负责制定方

针政策和规章制度。某些必须集中指挥的警务活动，也由该委员会直接负责统筹安排，如组织直升飞机配合海陆警务活动，组织高山救援工作等。目前，该委员会直接掌握着一个有 10 架直升飞机的直升机队，这个队主要用于交通管理，必要时也可用于寻找失踪者、追踪逃犯、拍摄犯罪现场或事故现场、海上或林区巡察以及执行营救或运输任务。高山救护工作，需要动用直升飞机或求助军队的支持，因而由国家警察委员会直接组织，但具体救援工作由地方警察局负责。高山地区和警察管区都设立了高山援救组织，由地方警察局局长挂帅。参加这种救援组织的包括熟悉高山情况的警官和地方居民及医院等有关单位的代表。国家警察总局下设五个局：A 局负责实际工作，设有警务一处，管理社会秩序和交通；警务二处，负责侦查犯罪，是国际刑警组织的瑞典中心局。B 局负责技术服务，设有技术处和训练处，并负责新警察的招募工作。C 局负责行政管理，设有行政处、人事处。D 局负责国家安全。另外还有计算机和档案工作协调处。

国家警察总监和副总监由中央政府任命，任期 6 年。除直接关系国家利益或安全的警察职责外，国家警察总监原则上不插手地方警察的活动，但对于跨省区的交通管理，刑事调查，以及保护国内外要人的人身安全等事务可行使其行动支配权。因此，瑞典警察建立了另外两支具有全国性的执行治安任务的队伍，