

第一章 警察法的基本概念

一、警察的概念探讨

(一) 警察的涵义

我国的古籍文献中，“警”、“察”二字早有记载，其含义与当今用法相近。古代“警”字，从敬从言，上敬下言；敬者，戒也；戒之以言，谓之警；有言在先，不得违戒。“警”有戒敕、防卫戒备之意^[1]。《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”。古代“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。“察”有辨别、核察之意。《孟子》中有“明足以察秋毫之末”；古籍中常见的“巡察”、“案察奸究”等，都是指注意观察和辨别的意思。在中国古代文字记载中，警察一词含有侦察、缉拿之意。《金史

[1] 《辞源》第 2921 页

百官志》记载：“诸京巡警院，使一员，正六品，掌平理狱讼，警察别部，总判院事”。这里所指的“警察”，含有侦察、检察的意思。

西方国家的“警察”一词，最早起源于古希腊，其最初含义是指城市统治方法及城市管理。14世纪，“警察”一词引入法国、德国等国家，其含义为“良好秩序”，用来泛指国家的整个政策，将警察作为国家政务活动的总称。从16世纪中期，到18世纪初期，以德意志帝国为代表的一些欧洲国家，把国家的一切政务活动统称为警察，并使其扩张到没有限制的程度，导致警察命令对整个社会活动干预过甚。因而，这个时期被称为警察国时代。人们把这种利用警察权力，以实现国家目的的政府活动，称为警察国。从18世纪初开始，由于国家机构的分工日渐明确，“警察”概念的外延逐渐缩小，原在其中的财政、国防、外交、司法等国家机关及其活动，相继从警察概念中分离出去，这时的警察主要是指国家的内务活动〔1〕。及至近代，警察的含义仅以国家内务活动为限，并且是内务活动中，须以国家权力的强制方法为特征，以为防止危害、维护公共安全和社会秩序的国家活动，称之为警察，从而形成了近代警察的概念。

当今人们对于“警察”一词的理解，主要有这样几种：一是指警察组织及其人员。“警察”作为国家政权组织机构中的一部分，是指警察机关及其执行警察任务的人员。二是指

〔1〕 蔡诚主编：《公安学概论》，公安大学出版社 1985年版，第12页

警察职权及其作用。“警察”体现着一种国家权力，即警察职权；警察的作用在于依法维护公共秩序和社会安全，保护社会公共利益，并以指导、服务、强制、惩戒等为手段的国家作用。三是指警察行为。警察是基于国家赋予的刑事、行政职权，以维护社会秩序，防止危害社会为目的，依法实施的警察刑事、行政行为。

笔者认为，警察的含义必然与一定的组织机构和人员，与特殊的职能和手段相联系。因而，所谓警察，是指国家设置的警察机构及其警务人员，在国家统治和警务活动中，为履行其刑事、行政职能，运用强制性等特殊手段，维护国家安全和秩序的活动。

（二）警察的本质

在不同的历史时期和不同性质的国家中，警察有以下共同的本质特征〔1〕。

1. 警察是国家的重要专政工具之一

国家专政，即统治阶级的政治统治。国家要实现其政治统治，就需要强有力的专政工具。警察作为国家机器的组成部分，是为了保证统治阶级实现其统治的工具“国家是不能没有警察的”〔2〕。为此，国家必须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，

〔1〕 惠生武主编：《人民警察法导论》，西北大学出版社 1995 年版，第 4 页

〔2〕 《马克思恩格斯选集》第 4 卷 第 114 页

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，符合统治阶级利益的社会秩序，是统治阶级巩固其统治地位的基本条件。警察依据国家赋予的权力和手段，直接干预社会生活，调整一定领域的社会关系，从而维护国家的安全和社会秩序。警察的主要任务是依职权，对国家内部事务特别是警察事务进行干预、管理，主要用以调整一定领域的社会关系，使这种社会关系主体的行为符合国家制定的行为规范，并对危害统治阶级利益的敌对势力予以制裁。此外，警察还负有抵御外来侵略、颠覆的任务。

3. 警察是以强制方法和其他特殊手段履行职能的

警察作为专政工具之一，是通过采用特殊强制手段实现其政治统治职能；警察作为国家政权体系中的一部分，行使国家刑事、行政权力，采用特殊的、强制的手段实现其社会管理的职能。警察机关隶属国家行政体制，但它与其他国家行政机关相比而言，其特殊性表现为行使权力所采取的方法、手段的强制性程度更为严厉和明显。

（三）警察的职能

根据政治学原理，国家职能具有双重性，即政治统治职能和社会管理职能。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；既要本阶级利益出发管理社会，又要靠社会的定安与发展来巩

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。〔1〕警察作为一种阶级社会的社会现象，具有社会性和阶级性相统一的特征。警察的阶级性，突出地表现在其政治镇压职能；警察的社会性，表现为它对社会管理职能。

警察的政治职能，是对威胁统治阶级的政治统治与国家安全的政治势力实行干预、镇压。这一职能具有鲜明的阶级性，主要用以对付国内被统治阶级的政治反抗，在一定情况下，也用于对付本阶级内部的政治上的反对派；并且，它以相当的力量对付国外的政治破坏势力。

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。这一职能包括对危害社会公共利益，对破坏社会秩序行为的制裁，以及对社会生活秩序的指导、服务、组织和管理。警察的社会职能，从根本性质来看，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利益，因为它调整着不同社会地位和不同阶层的社会成员均参与的一定领域的社会生活秩序。

警察的这两种职能有着密切的联系，它们互相依存，互相渗透，经常是被结合在一起使用的。因为政治势力会利用社会的不安定因素，而社会的不安定往往会隐发某种政治势力的滋生或扩展。在警察职能中，政治统治职能常常被置于首要地位，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。但是，社会管理职能，同样是不可或缺的，

〔1〕 蔡诚主编：《公安学概论》 公安大学出版社 1985 年版，第 30 页。

它是加强政治镇压职能的基础和条件。警察的这两种职能，在不同的社会制度下，二者的地位、作用是有差异的。

二、警察法的概念

（一）警察法的涵义

要给警察法下一个较为科学的定义，必须明确警察法的调整对象、调整方法，以及明确警察法作为部门法的效力范围。从警察法调整的社会关系来看，它是以调整特定社会活动领域中的警察机关及其警务人员因履行警察职能而与其他社会主体形成的警务关系。这种社会关系基于警察职权而发生，以实现警察职能为目的，并以警务关系中不同主体的各种行为作为内容。从警察法的效力范围来看，警察法不仅涉及警察刑事司法活动中的刑事职权，诸如逮捕、侦查、预审等，以及与惩治犯罪适用刑罚有关的活动，^{〔1〕}还包括犯罪预防、强制措施、紧急状态处置、武器警械使用等非刑罚适用的有关活动；而且，警察法还规范和调整着警察行政管理活动中的大量行为，诸如治安、交通、消防、外事、出入境等警察管理领域的各种警务关系。

根据上述分析，可以得出这样的结论：警察法是指规定

〔1〕 姚伟章：《论警察法的独立性》公安大学学报，1993年第2期。

警察刑事职权和行政职权的设定和行使，调整国家警察机关及其警务人员在履行职能活动中与其他社会主体形成的警务关系的法律规范的总称〔1〕

警察法的这一概念包括以下内涵：

1. 警察法是具有公法性质的国内法

因为警察法的适用范围是限定的，警察法律规范由国家有权机关制定并在本国领域内适用；就警察法律关系主体而言，警察法规定和调整着国家警察权以及代表国家的警察机关与相对人（包括组织和公民）之间发生的社会关系，这是一种公法关系。

2. 警察法具有社会公共性

从警察法的制定目的来看，统治者制定警察法的目的，都是为了维护国家安全和社会治安秩序，以及为了保护公民、组织的合法权益，规范警务行为和调整警务关系。警察法的制定和实施，明显地体现了维护国家和社会公共利益这主要目的。

3. 警察法有着特殊的强制性

从警察法的效力作用来看，在警察法调整的警务关系中，警察机关居于主导地位，相对人对警察法律关系的形成以及警察法规定事项的适用，并无自由选择的余地。而且，警察法规定的方式、手段，与其他部门法相比较，带有命令和强制性的方法、手段明显居多，制裁程度更为严厉。

〔1〕 见笔者：《行政警察法的法律地位》，《中央政法管理干部学院学报》，1996 年第 5 期。

4. 警察法是实体法兼有程序法

就警察法规定的内容而言，警察法可以分为实体法和程序法。一般认为凡规定警察法律关系实质内容的为实体法，规定如何实现权利义务内容的为程序法。警察法中的实体法与程序法虽然可以分别制定，但它们不能脱离警察法律体系这个母体，因为警察活动中的实体行为与程序行为只是相对意义上的划分，并没有截然的界限。

5. 警察法是由警察法规范构成的法律体系

警察法规范表现的特点是，数量众多、种类繁多、形式各异，且专业性比较强。各种警察法规范在调整的社会关系问题上相互关联，有着逻辑联系，并且有一个起主干作用的基本法律。各类警察法律规范围绕着这个主干法共同构成警察法，使其成为一个有机的整体。我国警察法中的主干法是《中华人民共和国人民警察法》，它对我国警察体制、警务活动原则、基本任务、职权、组织管理、警务保障、人民警察的义务和纪律、执法监督、法律责任等基本问题作了规定。

6. 警察法的法律表现形式及其效力具有层级性

一般来说，警察立法体制主要是中央立法，由中央国家机关制定警察法律、法规和规章，即中央统一行使警察立法权。这是鉴于警察法的目的、作用和调整对象的特殊性，警察体制的集中统一性，要求警察法的适用效力、基本内容应当统一。但在一定条件下，经法律授权或中央有权机关授权，地方有权立法的机关可以制定适用于本地区的地方性警察法规或规章。

（二）警察法的特征

警察法与其他部门相比较，在制定目的、调整对象和方法、基本内容和表现形式等方面，具有以下特征：

1. 社会公共性

制定警察法的目的在于规范和调整警务关系，为了维护国家安全和社会治安秩序，保护公民的合法权益。国家的安全、社会的稳定是统治阶级的根本利益所在；任何社会制度下的社会进步发展，经济的繁荣和人民安居乐业，都需要一个良好稳定的社会环境。警察法的制定和实施，直接体现了维护国家、社会的公共利益这个特性。警察法规定的警察职权，体现了公共权力性质。警察权不是个人权利，而是警务人员代表国家，以警察机关的名义行使的公共权力。警察法是规定公共权力关系的法律，它必须体现国家、社会的公共利益。警察法调整的警务关系，无论是警察行政关系，还是警察刑事关系，均与国家和社会的公共利益有关，体现了社会公共性。

2. 调整对象的多样性

警察法以规定和调整警务关系为基本内容，警务关系包括外部警务活动关系与内部警务职务关系等。如警察职务关系的形成、任职的义务和纪律、警务活动的保障和个人权益的保障等。在外部警务关系中，既要运用行政手段来调整警察行政关系，如维护社会治安秩序、维护交通秩序等；还要运用刑事司法手段来调整警察刑事关系，如预防、制止和侦

查违法犯罪活动，对罪犯执行刑罚等。警察法以其独特的调整方法同时调整着警务活动领域中不同的社会关系，其调整对象不是单一的，而是存在着多种类社会关系的交错的情况。

3. 主体的特定性

在警务关系中，警察机关是不可缺少的主体，否则，这种关系就不可能形成。警察法规定的职权，是警察职务上的法定权力，警察机关是实施权力的主体，非警察机关的其他组织、公民不能行使该项职权，不能作为实施该权力的主体。主体的特定性还在于，警务活动主体有着特殊的物质保障和行为保障，这种职务保障是赋予履行警察职能的组织和人员享有的。警察法调整的是以警察机关及其警务人员作为特殊主体参加的社会关系，警察法规定的权利义务，是为警务关系主体设定的权利义务。

4. 权利义务的关联性

警察法对警察机关及其警务人员的权利义务的规定非常明确，他们在执行职务时的权利即职权，包括警察刑事司法职权和行政管理职权，与其在执行职务时的义务即职责，是相辅相成的。警察法规定警务职权和职责相对应、相联系，警察机关其警务人员不能随意处分、转让、放弃，否则，便构成违法或失职。

（三）警察法的内容和体系

警察法是以警务关系作为自己规范和调整的对象，它涉及内容丰富、表现形式多样。因此，需要依据一定的标准对

其进行科学的分类，并在此基础上确立警察法的法律体系。由于警察法是以警务活动为基础，必须对警务活动的内容进行系统、全面、科学的分类，从而揭示警务活动的基本属性和特征，以此作为建立警察法体系的依据。警务活动的主要内容包括：警察机关组织活动、警务人员管理活动、警察刑事活动、警察行政活动、警务保障活动、警务监督活动、警察救济活动等，与此相适应的警察法体系应当由下列警察法规范构成：

1. 警务基本法

警务基本法是指根据宪法，由最高权力机关制定的确立警务活动的性质、任务、原则，以及警察组织的基本职权、管理体制、管理原则等警务活动的基本法律规范。它一般是以统一的、法典化的形式作为法律表现式的，是警务活动的最基本的法律依据；〔1〕它在整个警察法体系中的效力等级最高，对其他各类警察法律规范起着统领和制约作用。我国最高权力机关制定的《人民警察法》，就属于我国警察法体系中起主干作用的警务活动基本法。

2. 警察组织法

警察组织法是指有关警察机关的组织活动以及警务人员组织管理的法律规范的总称，可分为警察机关组织法和警务人员法两部分。

警察机关组织法是有关警察机关的组织体制、活动原则、

〔1〕 杜娟：《试论我国警察法体系》，公安大学学报，1992年第1期

基本任务、管理制度、行为准则等法律规范的总称。其内容包括中央警察机关组织法和地方警察机关组织法。主要用以调整警察机关内部的组织关系。

警务人员法是有关警察人员的录用、培训、考核、义务和纪律、职务任免、晋升、奖惩、退休、辞退、辞职、工资、津贴、福利待遇、抚恤、保险等法律规范的总和。

3. 警察职能活动法

警察职能活动法是有关警察组织及其警务人员履行职能活动的法律规范的总称。根据警察职权性质的不同，可分为警察刑事法与警察行政法〔1〕。

警察刑事法简称警察刑法。警察刑事司法活动是警务活动的一个重要方面，警察刑事法是规定和调整警察刑事关系以及规范警察刑事司法职权的法律规范的总称。警察刑事法的内容主要包括：（1）规范警察机关在刑事侦查阶段运用刑事职权的法律规范；（2）规范警察机关在刑事羁押、预审阶段运用刑事职权的法律规范；（3）规范警察机关在刑罚执行阶段运用刑事职权的法律规范；（4）有关警务人员使用武器、警械的法律规范等。

警察行政法是有关警察行政管理的法律规范的总和，是指规定和调整警察机关与警察行政管理相对人之间发生的警务关系的法律规范，即有关警察机关行使警察权进行外部警察行政管理的法律规范。警察行政法的内容主要包括：（1）

〔1〕 见笔者：《论警察法的法律地位》，中央政法干部管理学院学报，1996年第5期。

治安管理法，是指有关治安管理各种法律规范；治安管理的范围一般包括户籍管理、居民身份证管理、特种行业的管理、民用爆炸物品的管理、化学危险物品的安全管理等。（2）道路交通管理法，是指公安机关对道路交通进行管理的各种法律规范。（3）消防监督管理法，是指有关公安机关实施消防监督管理的各种法律规范。（4）出入境及外事管理法，包括规定对公民出境、入境、过境、居留、旅行等活动实施管理的各种法律规范。（5）科技与计算机信息系统的法律规范，这方面的管理活动涉及国家安全、经济建设和科学技术的研究发展等领域，随着科技的发展和计算机的广泛应用，对计算机安全管理也显得尤为重要。

4. 警务保障与救济法

这类警察法规范主要有以下几部分内容：

1. 警务保障法

警务保障是指依法对警务活动提供必要的物质条件和履行行为保障义务。警察法中有必要对警务保障加以专门规定，制定有关警务保障的配套法规，以适应警务活动的需要。警务保障法应当包括：（1）国家对警务活动提供保障的法律规范，如有关警察的经费、装备、设施、工资、津贴、抚恤、福利待遇等法律规范。（2）社会对警务活动提供保障的法律规范，包括社会组织和公民对警务活动提供物质上的保障条件和履行行为上的保障义务等法律规范，如有关警察社会保险规范，组织及公民对警务活动的支持和协助的法律规范等。（3）对妨碍警务活动的处理与制裁的法律规范，如有关对妨

碍警务活动的行为予以惩戒的法律规范，对警械、警用标志、制式服装的管理规范等。（4）警察机关内部保障的法律规范，如警察勤务制度法规，警察财务审计法规，警察文书、档案、财产、物品以及内部安全等管理法规等。

2. 警务监督法

警务监督法是指对警察机关及其警察人员的警务活动进行监督的法律规范。从监督主体来看，警务监督法律规范通常包括：（1）权力机关对警务活动的监督规范。（2）司法机关对警务活动的监督规范。（3）专门机关对警务活动的监督规范。（4）警察机关内部的监督规范，包括警察机关上下级之间的监督和内部专门监督机构的监督规范，如警务督察法规等。（5）社会监督规范，是指社会各个方面对警务活动进行监督的法律规范，包括其他国家机关、社会组织、社会舆论以及人民群众的监督等。

3. 警务救济法

这是指警务活动关系中的相对人一方因警察机关及其警察人员违法或不当造成其损害的，依法要求警察机关予以补救、补偿和赔偿活动的法律规范。具体是指规范和调整有关警察复议、警察诉讼、受理警务活动中相对人的控告申诉，以及有关规定警察赔偿、补偿的各种法律规范。我国警察救济法律制度应当包括：（1）警察行政复议法规；（2）警察行政诉讼法规；（3）警察机关受理控告申诉的法律规范；（4）警察赔偿法律规范，包括行政赔偿和刑事赔偿等。这类法律规范既有专门规定警察救济的法规、规章，如公安部

定的《公安机关受理控告申诉的暂行规定》等；也有在其他法律、法规中规定有关警察救济活动的内容，如《行政复议法》、《行政诉讼法》、《国家赔偿法》等法律中，有关涉及警察救济的规定和内容。

三、警务关系分析

（一）警务关系的含义

作为警察法调整对象的警务关系，是指国家警察机关及其警务人员在维护国家安全和社会治安秩序的过程中，因行使警察职权而与公民、法人或其他组织之间所发生的各种社会关系。

警务关系是因行使警察职权而产生的一种特殊的社会关系。警察在行使职权过程中形成的各种权利义务关系，归纳起来可以划分为两类：一是在行使警察行政职权过程中与行政相对人之间形成的权利义务关系，它属于行政关系的范畴；二是在行使警察刑事职权过程中与权力作用对象产生的权利义务关系，它属于刑事关系的范畴。这两类关系构成警务关系的基本内容。

警察法的调整对象并非单一的社会关系，它所调整的是警察机关在行使职权过程中发生的各种社会关系，既包括内部行政关系和外部行政关系，如警察机关与警察人员的关系，

警察机关与相对人之间的关系；又包括刑事关系，如警察在行使侦查、逮捕、执行刑罚职权过程中与相对方构成的刑事关系。由此可见，警察法调整的社会关系涉及到领域，即行政管理和刑事司法这两大社会关系领域。从调整方法看，警察法在调整方法上运用了行政和刑事两种不同的手段和方法，同时规定了警察的行政行为措施和刑事行为措施。由于警察法是调整由警察机关参加的社会关系，因此，在这种社会关系中警察机关是特定的主体。

（二）警务关系的特点

警务关系具有以下基本特点：

其一，警务关系必须有警察机关参加。警察机关在警务活动中的职权行为，实质上是其代表国家实施的行为；警务人员在警务活动中，是以警察机关的名义，运用警察权进行的职务活动，这种职务行为并非个人行为。

其二，警务关系是警察机关为履行警察职能，在维护国家和社会治安秩序的过程中发生的，是由警察机关及其警务人员行使警察权所构成的社会关系。以警务活动的目的性、专业性为基本要素而引起的警务关系，是警察法调整的对象。

其三，警务关系以命令与服从这一不对等关系为主要内容。虽然警务活动内容复杂多样，警务活动的方式、方法各异，但警务活动明显地体现了命令、强制的特点。警察行为中的处罚、强制、侦查、羁押、预审、裁决等行为措施，大

多属于刚性行为手段，使警务活动区别于其他机关的活动。需要强调的是，警务关系中还有着大量非强制性关系，如服务关系、指导关系、调解关系、委托关系以及监督关系等。随着警务活动中服务、指导、协助等功能逐步增强，由过去警察行为的消极被动向积极主动的转变，大量非强制性的、柔性的手段将会被越来越多地适用。

其四，警务关系的表现形式具有多样性。警务关系范畴包括警察机关组织管理关系、警务人员管理关系、警务保障关系、指导关系、协作关系、监督关系等，包括警察机关及其警务人员在履行刑事职能中与相对人之间的刑事侦查、羁押、预审、执行刑罚等关系，在履行行政管理职能中与相对人之间的处罚、强制、裁决、调解等关系，以及协助、支持、监督、救济等社会关系。

警务关系与行政关系是两种相互补充联系，又相互区别的社会关系。首先，警察法调整的警务关系发生在维护国家和社会秩序这一特殊的领域，这种社会关系不仅具有行政性质，它还具有刑事性质和军事性质，属于一种多重复合性质的社会关系；而行政法调整的行政关系，则是单纯行政性质的社会关系，即行政管理关系。其次，警察法规定和调整的警察权，虽然它具有某种行政职权的特性，但它并不等同于行政权，警察权运用中所采取的刑事侦查、刑事强制、刑事羁押、预审，以及使用武器、警械和采取特殊警察处置措施等行为，与行政法规定的行政权运用的手段、方法有着明显的区别。但是，应当承认警察法与行政法有着密切的联