上篇 总 论

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第一章　概述

第一节　警察与警察法学

一、警察

（一）警察的含义与特征

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行政力量。其主要特征是：

1. 警察是国家重要的专政工具之一。警察是国家机器的一部分，是保证统治阶级统治的工具。它忠实地执行统治阶级的国家意志，无条件地执行国家的法律和政策。列宁说：“常备军和警察是国家权力的主要工具。”① 警察就是代表国家行使权力的一个重要的政治工具。

2. 警察是拥有武装和特殊强制手段的国家行政力量。警察机关是国家的行政机关，它不同于其他行政机关，拥有多种强制手段，如侦查、拘捕、惩罚等。警察机关拥有一定的正规的军事力量，配有武器和警械，是国家内卫的主要武装力量。所以警察是国家的一种特殊的暴力机关。

3. 警察执行维护国家安全与社会秩序的任务。国家安全，是统治阶级利益的根本保证。社会安定，是统治阶级统治的基本条件。警察因此而具有政治镇压与社会管理双重职能。在国家安全方面，与国防军和对外谍报机关相区别，它主要是对内的。在社会安定方面，又与其他国家行政机关有机配合，共同维护社会公共秩序。

“警察”这一社会现象的出现，“和国家一样古老”，② 是伴随着国家的产生而产生的。

在古代，无论是西方还是东方各国，都曾出现过类似于执行警察职能的机构和人员。例如，在古希腊的雅典，就曾有过“由步行的和骑马的弓箭手组成的真正的宪兵队’③，恩格斯称其为“警察”。欧洲中世纪城邦国家中的佩剑骑士，也

① 《列宁全集》第 25 卷，第 377 页。

②③ 《马克思、恩格斯选集》第 4 卷，人民出版社 1995 年版，第 116 页。

执行着防卫、征税、镇压农奴反抗和迫使居民服役等警察职能。①

同样,在古代中国,也有类似警察的组织和人员。如:《周礼》记载的司稽、禁暴氏,秦朝的中尉,汉代的执金吾,隋唐至宋辽金元的金吾卫、巡检司、警巡院,明代的厂卫和五城兵马司,清代的步军统领衙门等等皆是。从广泛的意义上讲,他们都可以称之为警察。②

(二)警察的起源

不同的历史观形成不同的警察起源观。

有的学者提出“警察自然起源论”。认为有人类社会就有警察,人类在原始部落时代就需要自卫,就需要警察,并且认为警察将永远伴随着人类社会,即警察与人类同龄并存,这种观点把警察说成是一种超阶级的永恒的自然现象,这是不符合历史事实的。

马克思主义者认为,在原始社会既没有国家,也没有警察,即警察与国家同龄并存。国家是私有制的产物,警察是国家的产物,从根本上来说,警察是私有制的产物。具体说:

1. 生产力的发展、私有制的产生,是警察产生的经济条件。同其他上层建筑的产生一样,警察产生的终极原因是一定的经济关系。这种经济关系又是一定社会生产力的产物。摩尔根在《古代社会》一书中描写到,古希腊在私有制产生以后,“财产所有权,这时已成为压倒一切的兴趣所在”。③ 随着财产纠纷大量出现以及私有制度的建立和商品关系的发展,带来了利益差别的不断扩大与对立,且程度不断加强,原始社会那种平等地解决纠纷的办法不行了,习惯的原始社会规范不起作用了。这就需要有一个强制性的权威力量。以警察行为保护私

① 在西语中,警察一词大多源于希腊文的 ΠΟλΙΤεα 和拉丁文的 Politia 。在上古时代,这个词是指国家一般政务而言的。包含有政治、宗教等广泛的内容,常表示有秩序而幸福的社会国家。到了中世纪,政治与宗教分离,故 Politia 一词专指政治而排除了宗教。但当时的政治概念将军事和司法包含在内。 17 世纪以后,警察与军事和司法逐渐分离,西文“警察”(英文:Police, 德文 Polizi 或 Pdizei)一词才专指“内务行政”。但与后来的“警察”仍有一定区别。近代西语中的“警察”一词仅指内务行政中的特定部分而不是全部。

② 有学者认为,在我国古籍中“警”、“察”二字早有记载,其含义与今日用法相近。古代“警”字从“敬”从“言”。敬者,尊重、有礼貌地对待。敬者,戒也,戒之以言,谓之警。泛指有言在先,不得违戒。古代‘察’字,即‘察’形,指以手持肉,祭天求示,得神意而明白。反复详审而谓之察,察之为明。“警”“察”二字,早已在国家的刑事职能的意义上使用过。如《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。”这里的“警”,前者含有戒敕之义,后者含有防卫戒备之义。《韩非子·外储说左上》说:“夫信不然之物而诛无罪之臣,不察之患也”。这里的“察”,是核查明白的意思。由此可见,“警察”是从敬从言者的“察”,即明白地从敬从言者。从敬以言者,从言以敬者,从敬从言的明白者,谓之‘警察’。要想‘察’,必先‘警’,敬以言为前提,即戒(尊重)以言为先,要求在事先声明的基础上去“戒”。言也好,戒也好,二者务使之明白。“警察”,即警、言明白者也,意即什么都是明白的。警察应该是什么都明白的人,是公正者,正义者,是非清楚者,事理明白者。

③ 《马克思恩格斯全集》第 21 卷,人民出版社 1965 年版,第 111 页。

有财产，特别是保护奴隶主的私有财产，成为历史的需要。私有制天然地要求强制性保护力量。因此说，私有制和商品交换，是警察赖以产生的经济条件。

2．阶级矛盾的不可调和性、统治阶级内部矛盾的不可调和性，是警察产生的阶级条件。一方面，奴隶主需要镇压奴隶起义，追捕逃奴，强制奴隶劳动，惩罚奴隶反抗。警察成为奴隶主阶级维护政治统治和经济特权的一支特殊的武装力量。另一方面，统治阶级内部，对最高统治者来说，最直接、最具有威胁性的力量还是自己身边的那些拥有权势、拥有武装的党族。马克思说，世袭继承制在凡是最初出现的地方，都是暴力（篡夺）的结果。[①] 我国古代第一个奴隶制王朝——夏朝建立伊始，就显示了警察行为在镇压内部反对势力中的威力。“益干其位，启杀之”[②]，讲的是：夏禹的儿子启，杀死了伯益才占有了王位，又武装镇压了扈氏，才巩固了王位。

3．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。私有制产生了商品，商品交换形成了广泛的社会关系。个人意志与社会共同利益间形成矛盾。奴隶主确立的社会秩序使广大奴隶失去了共同的利益，危害统治秩序的行为由此产生，并被视为犯罪，奴隶主依靠警察对付犯罪成为必要。《左传》记载：“夏有乱政，而作禹刑”。运用警察行为当时即成为处理刑事案件的需要。在我国古代已有多种维护社会治安秩序的警察行为，如周朝设置的司民[③]、司稽[④]、禁暴氏[⑤]、野庐氏[⑥]、司爟[⑦] 等。

4．国家机器的形成，是警察产生的政治条件。国家机器包括军队、警察、法庭、监狱等，它们互相依存、互为前提，是依赖相同的社会历史条件萌生的，是同步形成的。国家与警察是整体与部分的关系，它们依据相同的原因形成。法庭、监狱之需要警察与警察之需要法庭、监狱是一样的。

恩格斯在论述国家起源的同时，也论述了警察的起源，他在《家庭、私有制和国家的起源》一书中写道：“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，起初只不过当作警察来使用，警察和国家一样古老，所以，18 世纪的质朴的法国人不讲文明民族而讲警察民族（nations policées）。这样，雅典人在创立他们国家的同时，也创立了警察，即由步行的和骑马的弓箭

① 《摩尔根〈古代社会〉一书摘要》第 123 页。
② 《竹书纪年》。
③ 掌管户口。
④ 在市面上巡逻。
⑤ 维护公共场所、交易市场的秩序。
⑥ 管理交通。
⑦ 掌管消防。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

手组成的真正的宪兵队。……国家是不能没有警察的，……”。[①] 没有警察的国家与没有国家的警察是同样不可思议的。警察与国家的产生有着同样的历史条件。警察与国家的消亡也有着同样的历史条件。

以上说明：警察的产生是与一定的生产力水平相联系的，是与一定的经济关系、社会关系相联系的，是与犯罪现象的存在相联系的，是与社会、国家这种政治形式相联系的。它的产生是多元的社会条件所决定的，不宜简单地归结为某一单纯的原因（比如阶级的分化）。当这些社会条件存在的时候，即需要依靠国家强制行为去克服一方、保护一方的时候，警察就产生了；当这些社会条件发展的时候，警察也随之发展；当这些社会条件消亡的时候，警察也随之消亡。

总之，警察作为一种社会现象，它是人类社会一定历史条件下的产物。

二、警察法

（一）警察法的含义

警察法是关于警察活动的法律规范，它是调整警察机关与警察相对人之间关系的法律规范之总和。

具体说包括四层含义：

一是作为职权的规范，它是警察机关履行职能的法律依据；

二是作为行为的规范，它是警察和相对人共同维护国家安全和社会秩序的行为准则；

三是作为制裁的规范，它是惩戒违反警察法律规范的行为之工具；

四是作为惩罚的规范，它是预防、制止和揭露犯罪的重要手段。

（二）警察法的特点

我国警察法是人民民主专政的社会主义性质的警察法。它具有行政与刑事的双重属性，其特点是：

1．广泛性。一是表现为内容广泛。既包括警察组织法、警察人员法、警察行为法，又包括警察行政法、警察刑事法、警察救济法。二是表现为适用对象广泛。既包括全体公民，又包括各种法人和其他组织。

2．多层次性。一是表现为法律形式多层次性。包括法律、法规、规章、地方法规、规章等。二是表现为效力多层次性。包括全国、地方、特区、边防等各种形式、范围的层次效力。

3．特殊强制性。一是表现为它是国家强制力的集中体现。与一般行政法相比，警察法的强制性更强，与国家的一般法相比，警察法的灵活性更大。二是表现为它是其他法律法规实施的有力保证，即可以称为实施法的法。

① 《马克思恩格斯选集》第 4 卷，人民出版社 1995 年版，第 116～117 页。

三、警察法学

(一)警察法学的含义

警察法学，顾名思义，是关于警察法的学问，是研究警察活动规律及其现象的科学，是法学的重要组成部分。

具体说，其含义有两层：一是警察法学的研究对象，即警察活动规律及其法律现象。二是警察法学的研究范围，包括 6个方面理论问题，即：(1)警察法基本理论,包括定义、范围、对象、特点、地位、作用等；(2)警察法调整机制，包括内部结构、功能、外部适应及其活力(3)警察法制的现状与趋势；(4)警察法历史及其思想史；(5) 比较警察法；(6)警察分类法，一是横向分类，包括警察组织法、警察行政法等，二是纵向分类，包括警察许可法、警察强制法、警察处罚法等。

国际上对警察法学的研究滞后于警察学，很多人认为警察学包括警察法学。因此，专门从法学角度上研究警察的不多。但警察学研究日益向警察法学扩展，警察法学的地位日益突出。我国是把警察学① 纳入法学组成部分的，警察院校毕业生获取的是法学学位，而不是警察学学位。②

(二)警察法学的性质

1. 它是一门技术性很强的法律科学，属于法学的分支学科。虽然从总体上来说归属于社会科学范畴，但还包含着自然科学及其他科学的内容。这主要是指其中的技术科学，如激光技术、通讯技术、计算机技术等等。

在警察法学中，自然科学中的技术科学有着越来越广泛的应用。因此，不宜把警察法学看成是纯社会科学。我们认为，自然科学在警察法学中的应用有如下特点：

第一，它研究的最终目标，不是像用于生产行为那样解决自然界的矛盾关系

①其实，我国关于警察的学问是悠久的。在古代，警察行为分散于多种国家机关时，关于警察学问的研究也带有很大的分散性。古代许多政治家、思想家的著述中包含着某些有关警察职能与治安对策的论述。如我国春秋战国时期的孔子、孟子、李悝、荀子、韩非子、商鞅等都有过杰出的思想。宋朝宋慈写的《洗冤录》，是我国历史上最早的、也是世界上最早的一部关于法医与现场勘查的专门著作。它在世界警察科学史上有相当重要的地位。总之，可以说，我国关于警察的学问是古老的，有丰富的内容，有些方面的研究曾在世界上居于领先的地位。但这些研究还是分散的，多包容在政治、思想、法学、行政、军事等方面的研究之中，还没能以警察行为为中心进行系统的研究。以警察行为作为中心的系统研究，是在我国近代建立了警察行政制度以后的事。我国最早的警察学专著有：清朝光绪 32年(即 1906 年) 于上海出版的《警察学》以及 1907 年何维道、谭传恺著的《警察学》。20世纪 30 年代以后，国民党的一些警察学专家李士珍、郑宗楷、余秀豪等写了许多警察学的著作。70年代以来，有台湾的陈立中所著《警察行政法》、鄧裕坤所著《都市警政学》、梁添盛所著《违警罚法论》等。

② 我国没有警察学专家、教授，但法学有专家教授，因此，警察学在我国没有地位。目前，随之科学研究、教学开展，警察法学地位日益确立并巩固。从组织上讲， 1993 年 6月在北京成立了警察法学研究会，各省正在酝酿成立分会。

问题，而是用于对付犯罪、维护治安的社会行为之中。研究自然关系的最终目标，主要是为了调整社会关系，如警察法医学、警察技术侦查学等，都是通过对自然现象的研究，解决同犯罪斗争的对策问题。这些技术成果自身并不直接调整社会关系，而是通过一定的具有社会性的警察行为，才能发挥调整社会关系的作用。

第二，警察行为需要什么技术手段，这些技术手段如何应用，都必须受一定的法律、政策、制度等专门规定的约束。

2. 它是一门阶级性很强的政治科学。警察机关是阶级专政的工具，警察行为是所属国家的统治阶级意志的体现，有其特定的阶级性和政治性。每个国家的警察法学，都是具有明确、坚定的政治立场的科学。日本学者松井茂写的《警察学纲要》里说：“赤化运动，必须严禁。”这就表明了他的警察法学的反共立场。我国警察法学的阶级性与政治性的集中体现和高度概括是警察法学的党性原则，即坚持共产党的绝对领导，马列主义的切实指导，并与以工人阶级为领导的广大人民的意志相一致。它的党性要求主要表现在以下三点：

第一，坚持工人阶级的阶级性与科学真理性的高度统一。工人阶级的世界观要求实事求是地认识世界，能动地改造世界。它的阶级要求与揭示真理是一致的。警察法学坚持正确的政治立场和坚持科学真理是一致的。坚持这种一致性，即可不断地以实践为标准，坚持真理，修正错误，开辟科学认识的道路。

第二，其研究方向必须坚持四项基本原则。必须有利于警察工作坚持党领导下的群众路线，加强人民民主专政，保卫社会主义事业，全心全意为人民服务。

第三，应公开表明与阐述：警察法学要有利于党和国家基本政策的贯彻执行，要维护宪法和法律的权威性。

3. 它是一门实践性很强的综合科学。警察法学是根据警察工作的特点，运用现代社会科学、自然科学、横向科学和电子计算机等多学科的知识来研究、解决警察领域中的诸多问题。它所调整的对象具有门类繁多、层次精细、角度宽广、结构严密等特点。从各具体学科的不同性质来区分，包括警察社会科学、[①] 警察技术科学[②] 和警察综合应用科学[③]；从各具体学科在警察法学中的不同层次和地位来区分，包括警察基础学科、[④] 警察专业学科[⑤] 和警察边缘学科、交叉学科[⑥]。

① 如警察公关学，警察心理学，警察社会学等。
② 如应用科技、人体技能等。
③ 如警察防卫技术、警察擒拿技术等。
④ 如基本理论、基本对策、基本方法、基本知识等。
⑤ 如专业理论、专业对策、专业方法、专业知识等。
⑥ 如行为科学、心理科学、法律科学、管理科学、政治科学等。

（三）警察法学的学科特点

1. 科学性与阶级性的统一

警察法学中的科学性表现在警察法中的诸多技术类问题，如立法技术方面、警察组织与管理方面等所具有的自然属性。

警察法学中的阶级性表现在警察法中的诸多社会问题，如服务宗旨方面、履行职责方面等所具有的社会属性。

社会主义的警察法学只有实现其科学性与阶级性的高度统一，才能优质高效地完成我国警察工作的各项任务。

2. 政治性与社会性的统一

警察法学的政治性表现在，警察法学具有研究如何揭露犯罪、惩罚犯罪、同一切危害国家安全的犯罪分子和其他刑事犯罪分子作斗争的职能的属性。

警察法学的社会性表现在，警察法学具有研究如何管理社会公共事务，为社会提供服务，如维护交通秩序、救灾、灭火等职能的属性。

正如恩格斯所说：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能继续下去。”① 因此，只有把警察法学的政治性和社会性统一起来，才能充分发挥警察法学的作用。

3. 强制性与技艺性的统一

警察法学的强制性表现在，警察法学具有研究如何采取强制措施，运用强制手段，实现警察目标的属性。

警察法学的技艺性表现在，警察法学具有研究如何通过有效的方式、方法、途径来运用警察手段实现警察目标的属性，这就决定了选择方式、方法、手段的技巧和艺术。

只有二者统一，有机结合，才能实现警察工作高效化。

第二节　中国警察制度的历史沿革

一、中国古代警察制度

（一）中国古代警察制度概述

古代警察是对奴隶社会和封建社会中执行警察职能的机关与官吏的总称。

1. 奴隶社会时期

警察随国家诞生以后，在国家中的地位和作用日益显著，警察职能也不断得到强化和发展。

① 《马克思恩格斯全集》第 1 卷，人民出版社 1956 年版，第 54 页。

中国奴隶社会后期，警察职能有很大发展。据《周礼》记载，西周至春秋时代，执行警察职能的官吏，已经有了较细的分工，设有专管刑事狱讼的司寇。《周礼》还记有“司民掌登万民之数”，司民是管户籍的。“司稽掌巡市而察其犯禁者与其不物者而搏之。执市之盗贼以徇且刑之。”司稽是维持社会治安秩序，拘捕惩罚盗贼的。还有“禁暴氏”，是在公艺场所、交易市场中纠正和制裁不法行为的。“掌囚掌守盗贼凡囚者上罪”，掌囚是管理监狱的狱吏。“掌戮掌斩杀贼谍而搏之”，掌戮则是执行死刑的刽子手。还有专管火禁的司爟，管理交通的“野庐氏”等。

可见，在我国先秦时期，警察不仅有了比较全面的刑事方面的职能，而且也有了一些治安行政管理方面的职能。

2．封建社会时期

中国自秦代建立专制主义中央集权的封建国家起，至清末的两千多年的封建时代，国家机关分工渐细，执行警察职能的机构和官吏也有了发展变化。

秦汉时期，设有“中尉”，掌管京师的治安，专管巡禁盗贼之事。汉武帝时改为执金吾。①

汉代以后，历代的城镇巡卫军事组织，都兼有警察的职能。如宋代设巡检司，主要设于关隘要地，或兼管州、县。巡检官配有武装人员 20 名，② 任务为缉捕盗贼。

辽、金、元皆于京师设警巡院。金代还设有“武卫军都指挥使”、“铃辖司”，其职掌均为“防卫都城，警捕盗贼”。③

元代于上都、大都设警巡院。元顺帝时在大都城的四隅各设警巡分院。除此，还设有“大都路兵马都指挥使司”，专管京城盗贼奸伪鞫捕之事。

明代设“五城兵马司”，④ 置指挥、副指挥，掌坊巷有关治安之事。明洪武十五年（1382 年）设置锦衣卫，⑤ 原为护卫皇宫的亲军，掌管皇帝出入仪仗。明太祖为加强专制统治，特令兼管刑狱，赋予巡察缉捕权力。明中叶以后，锦衣卫与东厂、西厂并列，活动加强，成为镇压人民与朋党的特务组织。

清代对明代的五城兵马司承而袭之。顺治时改为，“步兵统领”。⑥ 乾隆时改为“巡捕五营”。掌管京师正阳、崇文、宣武、安定、德胜、西直、东直、朝阳、阜成九门内外的守卫巡警等职。以亲信的满族大臣兼任，通称九门提督，是镇压人民

① 金吾为两端涂金的铜棒，因官吏手执金吾而得名。
② 宋代叫弓手，元代叫弓兵。
③ 《金史·百官志》。
④ 全称为中、东、南、西、北城兵马指挥使。
⑤ 全称为锦衣亲军都指挥司。
⑥ 即提督九门巡捕三营步军统领。

反抗的特殊机构。

综上可见，中国各个朝代的政权中，不但存在具有警察性质的机构和官吏，而且警察的职能也渗透到社会的各个领域中。从中央到地方，甚至到社会基层，一切都要受到警察的控制。

（二）中国古代治安管理

历代统治阶级都很重视地方的治安管理，并设置了相应的组织。

1. 奴隶社会时期

随着国家的出现，产生了治安管理职能的萌芽。

夏朝设置六种管理国家事务的职官，名为“六卿”，即后稷、司徒、秩宗、司马、士、共工。[①] 夏虽然沿用了原始公社时期部落联盟议事会的某些“官”称和职掌，但它们在本质上已经根本不同，即：从公共事务的管理机关变为国家专政机器，从管理职能上的分工变为阶级压迫的专门工具。不过这时的所谓治安管理内容，只是寓于司法、刑事、甚至军事中的综合性职能。但是，为了征收徭役或收缴租赋等以维持国家统治和对外征讨的需要，夏已有了户口的登记和统计，[②] 只不过可能尚属于民事行政工作。这说明当时国家机构某些职能已发展到一定程度。

商朝的职官制度基本沿袭了夏朝，只是名称有所不同而已。

奴隶制的发展到西周达到鼎盛时期。特别是到了由奴隶制向封建制过渡的春秋战国时期，执行国家职能的职官分工更为细和专，形成了一套影响后世的统治制度。从《周礼》记载的情况来看，当时已经出现了一些类似今天治安管理的职能分工，并设置了相应的官吏职掌。

在司徒之下专门设置了司虣，“掌宪市之政令，禁其斗嚣者，与其虣乱者，出入相陵犯者”。司稽“掌巡市而察其犯禁者与其不物者，而搏之”，在司寇之下设置禁暴氏“掌禁民之好侵陵，称诈、谩诞者，及聚众犯禁者”。这些都是为了维持社会治安秩序，防止“聚众”、“虣乱”等影响奴隶主阶级国家的安定。

防火工作也提上国家议事日程。在司寇之下设司煊氏，“掌火禁”。在司马之下设司爟，“掌行火之政令。……凡国失火，野焚莱，则有刑罚焉”。

交通管理方面，司寇之下设野庐氏，“掌远国道路至于四畿，凡道路之舟车击互者，叙而行之。”

这时的户口管理已进一步严密和详细，并趋向于专门化、制度化。在司寇之下设司民，“掌登万民之数目，自生齿以上皆书于版。辨其国中，与其都鄙，及其

① 《尚书大传·夏书》郑玄注。

② 据《左传·襄公四年》记载，“夏时有民千三百五十万三千九百十人”。这种对人口数量的详细统计，比古希腊早 1500 年。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

郊野,异其男女,岁登其生死。’如西周的‘五家为比,十家为联,五人为伍,十人为联,四闾为族,八闾为联,使之相保相受,刑罚庆赏,相及相共。’①

战国时期，秦国商鞅变法，建立了户籍制度，并把户口管理同“什伍”制度结合起来，既为其耕战政策服务，也为了加强对人民的控制。《商君书·境内篇》说：“四境之内,丈夫女子皆有名于上,生者著,死者削。’实行‘什伍’连坐法;‘令民为什伍，而相牧司连坐，不告奸者腰斩，告奸者与斩敌首同赏，匿奸者与降敌同罪。’② 居民按户籍编为‘什伍”,每十家为一“什”,五家为一“伍”;一家有罪九家举发，若不纠举，则十家连坐。为保证“什伍”制度的执行，秦朝颁布法律以为后盾。《秦律》规定,居民迁居,必须办理‘更籍’手续,擅自脱离户籍而逃亡,叫做“亡命”,是犯罪行为,要受制裁。

综上内容，可以得出如下结论：

第一，古代原始氏族社会没有治安管理，治安管理的职能是随着国家的出现而产生的。我国的治安管理职能萌芽于夏、商、周，初步发展于春秋战国。

第二，治安管理职能的产生和发展不仅是阶级统治的结果，还取决于早期社会发展所产生的对社会管理职能的不断需要。社会经济生活不发展，专门职官“掌巡市”不会出现,道路不发达;‘野庐氏’不会出现。

第三，治安管理产生初期，其具体内容是综合性或交叉性的，有的则与司法、刑事、军事及其他行政职能交织在一起或寓于其中。如：司徒的职责是掌管土地和人民，户口登记本属其责，但却由掌管刑狱的司法官司寇管辖；掌管军事的司马也管辖防火工作等。

2. 封建社会时期

秦、汉时，各级行政长官仍对所辖区域的治安秩序负责，警察与军事、司法也仍基本上混在一起，但是从中央到地方的官职设置上，它们已从一般行政上独立出来，相互间有了初步的分工。

在中央,秦在‘三公’中设御史大夫;‘九卿’中设廷尉等,主管司法与警察工作。汉在“内朝”尚书令下的“六曹”中设二千石曹、民曹等机构负责治安和司法工作,置司隶校尉,主监察,兼督‘大奸究’和‘巫蛊之事”。

在地方，京都设中尉③，掌管京师治安，司巡禀、警戒，兼司宫廷外非常水火。郡、县均设有尉④，分别专门负责协助郡守⑤、县令平时的治安工作。县还专置游徼一职,属县令,负责巡逻、究奸、维持地方治安秩序。县下设乡,乡也置游徼,负

① 《周礼·地官》。

② 《史记·商君列传》。

③ 汉改称执金吾。

④ 主要任务是“捕盗贼”，汉时郡尉改称都尉。

⑤ 后称太守。

责一乡的治安秩序。

秦汉时特别重视户口管理。秦早在商鞅变法时就建立了户籍制度。对全国人口造册登记。汉朝户口登记更为详细，据有关资料记载，居民的年龄、性别、籍贯、社会关系、社会地位、财产状况甚至身高、肤色等都要详细记载。户籍管理也很严格,秦汉均规定“不得擅徙”,否则要治罪。

秦汉在执行警察职能上的一个独创性的机构是亭。亭在战国时代原是设在边境以监视敌情的军事性机构。秦汉时，在驿道旁、关隘、渡口、街道、市场等都设有亭。县设都亭，由县令领导受君尉指挥，同时管辖各地的基层亭。亭设亭长[①],下有亭卒若干人,主要任务是‘禁盗贼”。据《汉官仪》记载“亭长课巡徼”,“持二尺板以劾贼、索绳以收执贼”。即指拿着刻写有法令的版牍和绳索巡逻，预防和缉捕盗贼，专门维持基层治安秩序。

秦汉以后，经过长期动乱，到隋重新实现了全国统一。隋在中央尚书省下设吏、民、礼、兵、刑、工六部。刑部掌管司法行政，民部掌管户口等，均与治安管理有关。

到了唐朝，除了沿袭隋中央机构外，[②] 尤重视京师治安工作。唐在京城均设左、右金吾卫[③]，隶属中央，分管东、西市，昼夜巡行警戒，掌缉非为。此外，尚有专门负责治安工作的左、右翊中郎将，下设左、右街使，分别掌管左、右六街铺巡警，并于街下设坊，另派左右巡使巡察坊内发生的不法事情，以严密治安秩序。在地方，唐在各级行政长官之下设专职官员，辅佐行使治安管理职能。如在节度衙署和道内设巡官，在府尹、州刺史下分别设户曹参军、法曹参军和司户参军、司法参军，在县令下设司户、司法等。在基层，四家为邻，三家为保，百户为里，五里为乡。里设里正，掌按比（即查验）户口，检察非违，催督赋役等，城市中坊设坊正，农村中设村正，以督察奸非。

宋在王安石变法后，普遍实行了保甲法。村民十户为一保，置保长，五十户为一大保，置大保长，十大保为一都保，置都保正。平时每户两丁抽一为保丁，每夜轮流由五人在大保巡逻警戒，以“专于觉察奸伪，止绝盗寇”。

元朝的中央机构，沿袭唐朝的六部，还沿袭辽、金制，专设警巡院和京城南、北兵马指挥司负责京师治安。地方上，路设录事司，州设判官，县设县尉，负责维持地方的治安秩序。在京城四邻和县又设巡检司，以巡察治安，擒捕盗贼。

明朝中央机构仍沿袭六部。不同之处是各部尚书直接对皇帝负责。京都治安机关是五城南北兵马司，掌巡捕盗贼、疏理街道与水火等。县以下基层，城内

① 县设都亭长，秦称啬夫。
② 只把民部改为户部。
③ 汉称执金吾。

置坊，近城地区称厢，乡村恢复里、甲制，[①] 里设里长，甲设甲首。负责地方民政、教化和社会秩序。

清朝是封建社会最后一个朝代，它集历代封建王朝之统治经验，形成了国家机构，在治安管理方面也有所创新。清朝除沿袭六部外，在京师设置步军统领衙门，[②] 统率满人八旗步军营和汉人绿营马步军巡捕五营，满军负责内城治安秩序，汉军维持外城与京郊地区的治安秩序。地方治安工作由当地最高行政官员主持。另设道员和巡检，分别辅佐省和州、县的行政长官，负责“缉捕盗贼，盘诘奸究”。清朝还继承并完善了前代的保甲制度。在州、县城乡，“凡十户立一牌，设一牌头；十牌立一甲，设一甲长；十甲立一保，设一保正。”[③] 保正、甲长、牌头负责稽查户口，巡逻瞭望，缉捕盗匪及查店等。“凡甲内盗贼、逃人，奸究之窃发事件，……若一家隐匿，其邻右九家及甲长不行首告，俱治以罪。”

综上所述，封建治安管理有如下特点：

第一，治安管理机构与职能有一定发展，中央、地方均设置专门机构，并形成系统。

第二，治安管理虽与军事、司法和一般行政有所分工，但基本上没有独立出来。治安机构与人员带有军事性质。如尉、巡检、步军统领等本身就是军事职官。另外，治安职能常与刑事职能混在一起。

第三，封建社会历代统治者都十分重视户籍管理和基层治安。

（三）中国古代警察制度的基本特征

纵观古代警察，随历史的发展，其职能渐趋全面，分工亦日趋具体化。但是，应当指出：

第一，警察职能尚未能集中于一个统一的专门机关，而是几乎同时由军队、审判机关、行政机关所行使。

第二，其行使职权，在法律上是极不严格的。“神”的意志、皇帝的意志以及行政长官的意志有决定的作用。法外行权是普遍的现象。

第三，私刑普遍存在。它们是古代国家机器中最残暴、最野蛮、最黑暗的部分。

二、中国近代警 察制度

中国近代警察制度是中国近代政治制度的一个重要组成部分，它包括中国半殖民地、半封建社会中警察的性质、机构、职能、活动及其主要规章制度等

① 元曾在基层编设军事性的“社”。

② 全称为：提督九门巡捕五营步军统领衙门。

③ 《户部则例》。

内容。

（一）初创时期（1898.1—1911.12）

一种新制度的诞生，往往有其特定的社会背景和思想渊源，近代意义上的警察制度在中国的出现就是如此。

1. 湖南保卫局

1840 年鸦片战争以后，中国逐渐沦为半殖民地、半封建社会。伴随而来的是新的经济、政治势力的孳生和新的社会思想意识的成长。由于中国有了殖民地这个“国中之国”，才出现了早期改良派的警政主张；由于西方警政思想在中国的传播，才使中国警察制度新局面得以开创；由于帝国主义列强将其经济、政治制度强行移植到殖民地来，这就为中国人洞察西方社会开辟了一个崭新而又便捷的窗口。这一窗口成为酝酿和促进中国新的经济、政治、文化力量发生、发展的温床。

清光绪二年（1876 年），旅居上海达 15 年之久的葛元煦出版了《沪游杂记》，它片断地介绍了租界内的西方警察制度。

改良主义思想家何启、胡礼垣于 1895 年发表文章，提出在中国设置“巡捕”的设想。郑观应在他的《盛世危言》中增入“巡捕”一篇，全盘接受何、胡二人设想。后来的陈煜，虽曾任清廷显职，但在‘遍历沿海大埠’香港、澳门之后，改良思想鲜明，主张设置警察。概之，他们的警政主张是：第一，认识并高度赞扬西方的警察制度。如郑观应，介绍并肯定了美国纽约和上海租界内的巡捕制度。陈煜则赞美其非清廷捕快所能相比。第二，揭露清廷的治安管理“百弊丛生”，主张在中国设立警察制度。第三，提出了在中国设立警察制度的途径和具体办法。何、胡主张在全国各县设置警察。陈煜主张，设置警察应从京师开始，逐渐推广到地方。他们认为警察职责主要有三，即：维持治安；清查户口；整顿街道。早期改良派有关警察制度的论断和设想，是我国最早的、比较系统的警政理论，其有一定的进步意义，并对以后警政理论与实践的发展产生了积极的影响。一是阐明了在中国建立警察制度的必要性、紧迫性和可能性。二是初步构想了中国警察制度，为后来的戊戌维新派在湖南试办警政和清政府办理警政奠定了一定的理论基础。

康有为对西方警察制度认识较早，曾三次上奏朝廷，提出设立西方式的“巡捕”。山西太谷县监生温廷复也曾上奏朝廷，请求在京师创设警察。黄遵宪（1848—1905），中国近代著名的改良主义思想家、政治家，杰出的外交家和爱国主义诗人，也是近代中国警察制度的奠基人。他在出使日本详察之后，于 1897 年 6 月赴湖南任按察使。在维新派谭嗣同、梁启超等人协助和湖南巡抚陈宝箴的支持下，亲自创办了湖南保卫局。保卫局实行三级体制，即总局、分局、小分局。保卫局的职权为‘去民害、卫民生、检非违、索罪犯’。具体说职权有四：一是

预防犯罪，缉捕盗贼，维护公益；二是编查户口；三是管理街道，包括管理卫生和维护交通；四是司法审判。

保卫局并不是一个正式的官方机构，也不是一个全国性的设施，但从其组织和职权上看，已基本具备了近代警察机构的全部性质和内容。当然，近代警察制度从湖南而不是从京师或是其他某个地区开始，并非偶然，这是维新派与顽固派实力对比的一个结果。正如有人评说：“戊戌维新运动，在湖南成功，在北京失败。”

光绪二十四年八月初五晚，那拉氏突然发动政变，囚禁光绪，下令革去陈宝箴职务，并谕令张之洞：湖南省城新设南学会、保卫局等名目，迹近植党，应即一并裁撤。保卫局以失败而告终，这是中国人创办警政所遭到的第一个坎坷。

2．清末警察机关

（1）清廷创办警政的动因和目的

首先，清廷创办警政是在东西列强的压力下，为保护帝国主义的在华利益而被迫实行的。

其次，清政府为了维护其摇摇欲坠的统治，严厉镇压和监视国内各阶级人民的反抗斗争，也乐于效法洋人创办警政。

最后，清统治阶级内部对警察呼声的升高，也在一定程度上推动了清末警政的创办。

（2）清末中央警察机关

1901 年 9 月 12 日，清廷下令各地创办巡警。1905 年 9 月 10 日清廷下达上谕，正式宣布决定成立巡警部，作为全国警政的最高管理机构，任命徐世昌为该部尚书，毓郎、赵秉钧为左右侍郎。主要工作是：第一，接收、改组内外城工巡局；第二，巡警部的机构建设；第三，指导各省警政。

1906 年 8 月底载泽等五大臣，周游欧美、日本后回国，奕劻等借鉴国外经验，建议“巡警为民政之一端，拟正名为民政部”。1906 年 11 月 6 日，巡警部改为民政部。

1900 年义和团运动爆发，随之八国联军入侵中国，那拉氏挟持光绪皇帝仓惶西窜，京城一片混乱。在清留守官员指使下，由各国占领区绅董出面，征得洋官同意，组织了绅办的临时治安机构——安民公所。①

1901 年 5 月 28 日经奏准，成立善后协巡总局。由奕劻兼领专职大臣。下设提调、总办、会办、巡捕官等。京师内外城巡警总厅，隶巡警部。1906 年民政部成立，巡警总厅改隶民政部，同时，以八旗和绿营官兵为核心而组成的半军半警性的京师地方保安机构——步军统领衙门成立。步军统领，又名九门提督，地

①德占领区称捕务公所、普安公所、缉捕局。美占领区称“保卫公所”。

位十分重要。常由皇帝特派亲信大臣担任。职责有五：守卫、断狱、门禁、编查保甲、缉捕。

(3) 清末地方警政

各省设巡警道一员，受本省督抚领导，并受民政部监督，管理全省警务。巡警道的官署为“警务公所”，大都设于省城。它是全省警务的最高管理机关，实行科、股、系三级建制。警察级别由下至上依次为：巡警——巡长——巡官——警官，每级又各分三等，如一、二、三等巡长。

警察种类有：水上警察、铁路警察、军事警察和侦探警察。

(4) 清末十年警政建设特点

第一，在此期间，近代警察制度还夹杂着大量旧体制的成分。旧制解体，余势仍强，新旧交融，相互撞击，是其突出特点。

第二，当时警政建设呈现多变性和极端不稳定性。由于缺乏长远规划和明确方案，因而朝令夕改，变动频繁。①

第三，警政建设水平低。无论机构建设还是职能划分都很幼稚。所谓“因陋就简，有名无实”，“形体虽具，精神尚虚”，是其真实写照。警员素质过低，大多脱胎于封建土壤，缺乏起码的时代意识和警察知识。

(二) 形成时期(1912.1—1927.3)

这一阶段先后经历了南京临时政府、北洋政府以及广州、武汉国民政府。其中以北洋政府的统治时间最长，也最具代表性。它上承清末警政建设之余绪，下开南京国民政府警察制度之先河，是中国近代警察史上的一个重要阶段。

1912 年 4 月，以袁世凯为总代表的北洋军阀集团采取各种阴谋手段并利用资产阶级革命派的弱点，颠覆了以孙中山为首的南京临时政府，确立了长达 17 年的对全国范围的统治。南京临时政府是 1911 年辛亥革命后建立的我国历史上惟一的一个资产阶级领导的政权，在其存在的不足百天内，设立了总揽警政的内务部，发布了一系列与警政有关的进步法规、政令，尽管未来得及全面推行，但因其顺应时代潮流，影响深远。

袁世凯窃取民国大总统职位后，完全否定了南京临时政府警政建设的资产阶级民主主义方向。在总结其十多年的办警经验基础上，颁布了大量警察法规，对清末创设的近代警制进行了反复调整，使之略具规模，初成体系。首先，从组织上加强总揽全国警政的内务部，使其成为真正的规划和领导全国警务的中枢机构。其次，成立了机构庞大的京师警察厅，与保留下来的清王朝步军统领衙门分工合作，共同维护首都“治安”。再则，大力加强和组建地方警政，各省成立了

① 如中央机构：1905 年设立巡警部，次年改为民政部；在京师，不到五年间，机构变动三次。在地方，起初组建巡警军，后又组建巡警局，不久又设巡警道，各县设警务长。

需要全本请访问 www.ertongbook.com