

高等学校规划教材



公安工作概论

石启飞 林萍 王旭 编著

清华大学出版社

公安工作概论

石启飞 林 萍 王 旭 编著



清华大学出版社

北 京

内 容 简 介

本书从当前公安民警应知、应会的公安基础知识入手,从公安学所涉及学科的基本内容出发,将公安工作所涉及的基本知识分为四大类进行阐述。本书共四篇,第一篇主要阐述公安机关的建立、发展、性质、职能和宗旨,及其组织管理、任务、职权等公安组织的基本知识;第二篇主要阐述公安工作的主要内容和公安工作必须坚持的基本路线方针政策和警务战略等;第三篇主要阐述公安执法的理念,以及公安刑事司法和行政执法的基本内容和保障公安执法不偏离方向的执法监督工作;第四篇主要阐述公安队伍正规化建设方面的具体规定,以及公安民警的职业道德、义务与纪律、人事管理和内务制度等相关制度。为了巩固学习者对本书内容的掌握和对本书知识点的精确理解,书后附相关配套模拟试题10套,以达到提高学习本书效果的目的。

本书内容全面、具体、简明,反映当前公安工作的全貌和最新知识,可供公安院校学员及参加公安类公务员考试人员使用。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

公安工作概论/石启飞,林萍,王旭编著. —北京:清华大学出版社,2012.9

ISBN 978-7-302-30122-6

I. ①公… II. ①石… ②林… ③王… III. ①公安工作—概论—中国—高等学校—教材
IV. ①D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 219580 号

责任编辑:孟毅新

封面设计:张海清

责任校对:袁 芳

责任印制:杨 艳

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

课件下载: <http://www.tup.com.cn>, 010-62795764

印 刷 者:北京富博印刷有限公司

装 订 者:北京市密云县京文制本装订厂

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm 印 张:20.75

字 数:467千字

版 次:2012年9月第1版

印 次:2012年9月第1次印刷

印 数:1~3000

定 价:39.00元

产品编号:048583-01



2008年,11个部委联合下发《关于印发〈2008年政法院校招录培养体制改革试点工作实施方案〉的通知》,公安院校招录培养体制改革试点工作正式启动。试点工作实施方案提出:“在培养模式上,以公安业务综合素质培养为基础,以职业精神、基本技能和专业能力教育培养为核心,探索‘教、学、练、战’一体化的教学模式。”经过几年的摸索,这一教学模式已经初步成型,而且逐渐推广到公安院校的学历教育。新的公安教育模式的变化,要求在教学内容与教学方式上进行相应的调整,教材建设也要随着新的教学模式的变化而变化,这样才能为新的教学模式的顺利贯彻实施提供有效的保障。

“公安工作概论”课程是为公安院校学员提供基本的公安工作理论观点、基本的公安执法知识、基本的公安组织及队伍建设知识的一门专业基础课程。此外,公安院校学历教育学员毕业后参加各省组织的招警考试,公安基础知识科目为必考科目之一,其内容即为“公安工作概论”这门课程所包括。因此,为了使这门课程既符合新的教学模式的要求,又能配合公安院校学员参加公安类公务员考试之需,辽宁警察学院治安管理系公安基础教研室重新编写了这本教材。本书体现了以下几个特点:一是突出实务,弱化理论。本书内容着眼于公安工作中基层民警应知、应会的公安基础知识,强调具体知识点的阐述,弱化长篇大论式的理论论证,符合新的“教、学、练、战”公安教育模式的要求。二是反映公安工作最新变动情况。“二十公”以来,无论是在公安执法领域,还是在公安队伍建设方面,均出台或重新修订了一系列的法律、法规和部门规章,本书力图将这些最新内容包揽在内,供学员获得最新公安工作的基本知识。三是在体例上增加了精心编制的公安基础知识试题10套,使本书既可为课堂教学之用,又可为学员参加公务员考试提供帮助,取一举两得之效。

本书大纲的拟定和最后统稿修改由石启飞负责。其他部分分工如下。

石启飞负责第一篇的撰写和公务员考试全真试题的收集、编制工作。

林萍负责第二篇和第四篇中第十七、十八章的撰写。

王旭负责第三篇和第四篇中第十四、十五、十六章的撰写。

本书在编写过程中,参考了有关教材、著作和论文资料等,部分已在书

中注明出处。另有部分内容由于各种原因难以查明真正的作者及出处,请您和编者或出版社联系。在此向有关作者一并表示诚挚的谢意。由于作者水平有限,书中难免有不足之处,恳请广大读者批评指正。

编 者

2012年8月

参 考 文 献

- [1] 公安部政治部. 警务管理与领导科学教程[M]. 北京: 公安大学出版社, 2006.
- [2] 公安部政治部. 公安基础知识[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2008.
- [3] 康大民. 政治与政治建警[M]. 北京: 群众出版社, 1999.
- [4] 公安部加强和改革公安工作调研小组. 2004—2008 年全国公安队伍正规化建设纲要[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2003.
- [5] 沈宗灵. 法理学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2001.
- [6] 胡建森. 行政法学[M]. 北京: 法律出版社, 2003.
- [7] 高铭喧, 马克昌, 等. 刑法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 高等教育出版社, 2000.
- [8] 张开贵, 等. 公安学基础理论新编[M]. 北京: 公安大学出版社, 2004.
- [9] 罗伯特·兰沃西, 劳伦斯·特拉维斯. 什么是警察: 美国的经验[M]. 尤小文, 译. 北京: 群众出版社, 2004.
- [10] 蒋先进. 论邓小平人民民主专政思想[M]. 北京: 群众出版社, 1998.
- [11] 汪勇. 警察勤务论[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2001.
- [12] 王大伟. 英美警察科学[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 1995.
- [13] 吴开清. 警务工作之核心问题[M]. 北京: 群众出版社, 2003.
- [14] 霍贝尔. 原始人的法[M]. 北京: 法律出版社, 2006.
- [15] 马克思, 等. 马克思恩格斯全集(第二十一卷). 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局, 译. 北京: 人民出版社, 1965.
- [16] 邱华君. 警察法规[M]. 台北: 五南图书出版公司, 1989.
- [17] 张兆端. 警察学原理[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2007.
- [18] 刘武俊. 十七大报告: 弘扬法治精神的纲领性文件[J]. 政府法制, 2007(12): 14.
- [19] 杨建和, 张光. 公安管理学[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2005.
- [20] 张建明, 蔡炎斌, 张丽园. 公安学基础理论[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2007.
- [21] 张兆端. 警察哲学——哲学视阈中的警察学原理[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2008.
- [22] 王大伟. 英美警察科学原理——世界警务向何处去[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2007.
- [23] 公安部政治部. 公安发展战略研究[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2007.
- [24] 曾忠恕. 美国警务热点研究[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2005.
- [25] 张兆端. 社区警务论——社会治安综合治理社区化的理论与实践[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2007.
- [26] 俞定行. 信息化时代的警务创新[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2002.
- [27] 张兆端. 警察哲学[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2008.
- [28] 李敏蓉. 战略概念的演变及警务战略特征初探[J]. 北京人民警察学院学报, 2004(6): 44-47.
- [29] 高厚满. 外国军警处置突发事件选评[M]. 北京: 解放军出版社, 1992.
- [30] 张兆端. 国外境外关于集群行为和群体性事件之研究[M]. 山东公安专科学校学报, 2002(1): 76-80.

第一篇 公安组织

第一章 警察制度概述	3
第一节 警察的本质和职能	3
第二节 警察的起源与发展	6
第二章 公安机关的建立和发展	13
第一节 新中国成立前的人民公安机关	13
第二节 新中国成立后的人民公安机关	19
第三章 公安机关的性质、职能和宗旨	25
第一节 公安机关的性质	25
第二节 公安机关的基本职能	27
第三节 公安机关的宗旨	29
第四章 公安机关的组织管理	33
第一节 公安机关的组织机构	33
第二节 公安机关的管理体制	40
第五章 公安机关的任务和职权	46
第一节 公安机关的任务	46
第二节 公安机关的职责	48
第三节 公安机关的权力	52

第二篇 公安工作及基本原则

第六章 公安工作	63
第一节 公安工作的内容	63
第二节 公安专业工作的内容和特点	67
第七章 公安工作的根本原则和根本路线	71
第一节 公安工作的根本原则	71
第二节 公安工作的根本路线	77
第三节 社会治安综合治理	82

第八章 公安工作的基本方针和基本政策	86
第一节 公安工作的基本方针	86
第二节 公安工作的基本政策	89
第九章 公安警务战略	99
第一节 警务战略的演变	99
第二节 我国的公安警务战略	104

第三篇 公安执法

第十章 公安执法理念	119
第一节 社会主义执法理念	119
第二节 公安执法理念	123
第十一章 公安刑事司法	128
第一节 公安机关在刑事诉讼中的地位和任务	128
第二节 公安机关的侦查手段和强制措施	130
第十二章 公安行政执法	142
第一节 公安行政执法概述	142
第二节 治安管理处罚	144
第三节 公安行政强制措施	156
第十三章 公安执法监督	163
第一节 公安执法监督概述	163
第二节 公安机关内部执法监督	166
第三节 公安机关外部执法监督	174

第四篇 公安队伍建设

第十四章 公安队伍正规化建设	185
第一节 公安队伍正规化建设目标	185
第二节 公安队伍正规化建设的内容	189
第十五章 公安机关人民警察的素质和职业道德	195
第一节 公安机关人民警察的素质	195
第二节 公安机关人民警察的职业道德	201
第十六章 公安机关人民警察的义务和纪律	208
第一节 公安机关人民警察的义务	208
第二节 公安机关人民警察的纪律	213
第十七章 公安机关人民警察的人事管理	220
第一节 公安机关人民警察的录用和辞退	220
第二节 公安机关人民警察的职务、警衔和训练	224

第三节 公安机关人民警察的奖惩	234
第十八章 公安机关人民警察的内务制度	238
第一节 公安机关人民警察的内务建设概述	238
第二节 公安机关人民警察内务建设的内容	240
附录 公安基础知识考试模拟试题	247
试题一	247
试题二	254
试题三	260
试题四	267
试题五	274
试题六	283
试题七	289
试题八	297
试题九	307
试题十	314
参考文献	322

第

一篇

公安组织

新世纪、新阶段,公安机关及其人民警察承担着“巩固共产党执政地位、维护国家长治久安和保障人民安居乐业”的三大崇高政治与社会责任。作为一名立志勇挑重任的警校预备警官,在校期间不仅要掌握具体的执法办案等业务知识,还要通过对世界警察制度的产生与发展的了解,拓宽视野,把握警察的本质及演变规律;不仅要通过对公安机关的产生、建立、发展历程的回顾,树立对公安工作的自豪感和荣誉感,还要对其教训深刻反思,加深对当前公安工作路线、方针、政策的深入理解,增强使命感;不仅要学习和掌握公安机关的性质、宗旨、任务、职权等基本知识,还要通过对这些知识的学习达到全面深入地认识公安机关及其人民警察的根本属性和公安机关作为国家机关的与众不同之处,如此才能领悟党和国家高度重视和强化公安机关及其队伍建设的良苦用心;不仅要通过对公安机关的组织机构设置和基本管理体制的学习,达到对现代警务模式和警务运转机制的组织环境的清楚理解,更要明确只有内部组织管理的规范化,才能有效保障外部执法的规范化。

警察制度概述

第一节 警察的本质和职能

立志从事警察职业,首先必须从根本上弄清警察的概念,警察究竟是干什么的,由此才能知道警察对于国家和社会所具有的基本作用和效能。

在明确警察的概念之前,通过对警察词源和词义演变地了解,也许能略窥警察概念的端倪。

一、警察词义的演变

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。《周礼》中有“正岁则以法警戒群吏”;《左传·宣公十二年》中有“且虽诸侯想见,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、核查之意。《孟子》中有“明足以察秋毫之末”;古籍中常见的“巡察”、“案察奸宄”等,“察”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”一词含有侦查、缉拿之意。《金史·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”,含有侦查、检察的意思。一直到清朝末年,“警察”二字无论是单用,还是连用,均为动词,其字义和词义均无多大变化。当清末开始向西方学习现代政治法律制度之时,“警察”一词才随着“警察行政”制度的引进而发生了变化,才由动词变为了名词,才成为警察机关及警察人员的专有标识。

由上可知,虽然在我国古代,“警察”一词,无论是单字的意思,还是合在一起的双字意思都不是现代意义上人们一般所理解的警察之意,但这两个字能够成为警察概念的专有标识也绝非生拉硬扯。其固有的意思已经多多少少反映了现代警察的功能。“警之于先,察之于后”,可以说正是现代警察的预防和打击两个职能。因此,通过对“警察”词义演变的推敲,可以窥见最初中国人引进“警察行政”之时,对警察概念的认识及选择“警”、“察”二字作为其标识的深刻用意。

“警察”一词英文为 Police,法语为 La Police,德语为 Die Polizei,大多起源于希腊文的 Πολιτεα 和拉丁文的 Politia,最初含义是指都市的统治方法或都市行政。在上古时代,这个词是针对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,但当时的政治概念是将军事和司法包含在内的。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。及至近代,以国家权力的强制方法为特征,为防止危害、维护公共安全和社会秩序的国家活动,被称为警察,从而形成了近代警察的概念。

通过“警察”一词在西文里含义的演变,可以看到“警察”一词一开始就与社会的治理活动紧密地联系在一起。随着社会的向前发展,“警察”活动外延的逐渐缩小,“警察”一词也便成为国家的一种专门活动的标识。无疑,考察“警察”一词在西文里的演变对从国家角度认识警察的本质有着重要的意义。

二、现代警察的含义及本质特征

近现代警察学从多种角度研究警察,形成了多种含义。^①

从社会力量角度来看,“警察”是指警察机关或警察人员。这种含义比较狭窄,用于概括作为历史范围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。从这一角度理解的含义,可以用来定义现代的警察。

从社会功能的角度来看,“警察”是指“警察作用”。“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,是以指导、服务、强制、惩戒等为手段的国家作用。从这一角度理解的含义,可以反映出警察的特点。

从社会行为的角度来看,“警察”是指“警察行为”。警察是基于国家统治权,依法为防止公共危害、维护社会安宁、指导大众生活并协助国家行政的行政行为。从这一角度理解的含义,具有普遍意义,可以作为警察学研究的逻辑起点。

以上三种不同角度的含义,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。我们认为从社会力量与社会功能结合的角度给出现代“警察”的含义比较合适,因为本书主要研究的对象就是我国的现代警察——公安机关的人民警察。

所以,在现代,警察的含义一般是指具有武装性质的维护社会秩序、惩治犯罪、保卫国家安全的国家行政力量。

确切地说,警察是国家政权中按照统治阶级意志,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性质的国家行政力量。

^① 柳晓川,公安学基础理论教程[M].北京:中国人民公安大学出版社,1995:11.

警察的本质是阶级统治的工具,是国家机器的重要组成部分。自有阶级以来,警察普遍存在于各个历史时期的各种类型的国家。现今世界上的各个国家和地区,不论其大小、贫富、强弱和社会制度如何,有的国家甚至不设军队,但都毫无例外地建有自己的警察机构,设置专职的警察力量。

警察有如下本质特征。

(1) 鲜明的阶级性。警察是国家机器的重要组成部分,是阶级专政的重要工具。警察必须与国体一致,必须与政体一致。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

(2) 手段的特殊性。警察是拥有武装强制、行政强制和其他特殊手段的行政力量。警察机关为了完成法律赋予自己的职责,保障强制力的权威性,配有一定的武器和械具,成为一支重要的具有武装性质的行政力量。

(3) 广泛的社会性。警察所担负的任务十分广泛:一方面,它作为阶级专政工具,具有鲜明的阶级性;另一方面,它担负着大量的社会管理任务,要为社会提供全面的治安保障,具有广泛的社会性。

三、警察的基本职能

警察的职能,是指警察的社会效能和作用。警察的职能是由国家职能决定的。马克思主义认为,国家既有政治统治职能,又有社会管理职能。恩格斯在讲到国家作用时指出:“在这里,问题在于确定这样的事实:政治统治到处都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持续下去。”^②警察不仅是国家实行阶级专政的工具,而且是国家管理社会的行政机构。这两种职能主要通过警察执行维护国家安全与社会秩序的任务实现。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。因此,警察具有阶级性和社会性相统一的特点。警察的阶级性表现在它的政治镇压职能上;警察的社会性表现在它的社会管理职能上。警察的政治镇压职能和社会管理职能,构成了警察的基本职能。

(1) 政治镇压职能是指警察使用暴力,对威胁统治阶级的政治统治与国家安全的政治势力实行镇压。警察的这一职能,具有鲜明的政治性和强烈的阶级性。

(2) 社会管理职能是指警察运用行政管理的手段,维护一定社会制度下的社会秩序。警察的这一职能,具有广泛的社会性和群众性。

警察的这两种职能,都是统治阶级意志的体现,两者相互依存,相辅相成。警察的政治镇压职能是社会管理职能的前提,社会管理职能是政治镇压职能的基础。警察的这两种职能并非处于同等地位,政治镇压职能通常处于首要地位,有了巩固的政治统治,才能按照统治阶级的意志行使管理职能。

^① 列宁.列宁全集(第25卷)[M].中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,译.北京:人民出版社,1988:377.

^② 马克思,等.马克思恩格斯选集(第3卷)[M].中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,译.北京:人民出版社,1965:219.

第二节 警察的起源与发展

列宁指出,对于任何一项科学研究来说,“最可靠、最必要、最重要的就是不要忘记基本的历史联系,考察每个问题都要看某种现象在历史上是怎样产生,在发展中经过了哪些阶段,并根据它的这种发展去考察这一事物现在是怎样的。”^①

一、警察的起源

对于警察的起源,有着多种说法,不同的历史观形成不同的警察起源观。警察起源观主要有两种:一种是警察与人类共生的自然起源观;一种是马克思主义的警察与国家同步产生的起源观。

(1) 警察自然起源观。有的警察学者认为,“人类自从有了群体生活,就有了警察作用”。还有人认为,“警察是人类与生俱来的天性的道德行为”,“警察永远伴随着人类”。这种理论把警察说成是一种自然现象,即超阶级、超国家的现象。其实质与“国家自然起源论”如出一辙,把警察与国家看成永恒的现象。这类观点,由于缺乏历史的实证根据,也无深刻论证,所以没有什么影响。

(2) 马克思主义的警察起源观。1877年,路易斯·摩尔根的《古代社会》出版。马克思怀着浓厚的兴趣读了它,并做了笔记和论述。恩格斯在研究了《古代社会》这本书后,于1884年写成《家庭、私有制和国家的起源》。他认为,在原始社会是没有警察的。恩格斯还以奴隶制国家最具典型意义的古雅典为例进行研究。在这里,他揭示的“雅典人在创立他们国家的同时,也创立了警察”,是有普遍意义的历史现象;他说的“警察是和国家一样古老的”是具有经典意义的历史概括;他讲的“国家是不能没有警察的”,说明了警察与国家的本质关系。他的一系列论述,使马克思主义警察起源观建立在唯物史观基础之上。

总之,马克思主义认为,警察是一个历史范畴,是人类社会发展到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,它随着国家的产生而产生,也必将随着国家的消亡而消亡。

在原始公社时期,社会结构是以血缘亲族为基础的氏族公社。在经济上,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。在政治上,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中享有威信的人们中形成的,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和地方,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。

^① 列宁,列宁全集(第4卷)[M].中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,译.北京:人民出版社,1995:

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。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。

综上所述,警察的产生需要具备如下条件。

(1) 生产力的发展、私有制的产生是警察产生的经济条件。私有制天然地要求强制性保护力量,新生的警察行为在保障私有制的形成、巩固和发展方面,起到了重要的历史作用。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》一书中描写道,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”。^① 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。这时就需要有一支强制性的权威力量,以警察行为保护私有财产,特别是保护奴隶主的私有财产。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,奴隶主阶级需要镇压奴隶起义,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、拥有武装的豪强大族。马克思说,世袭继承制在最初出现的地方,都是暴力(篡夺)的结果。^② 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”^③讲的是:夏禹的儿子启,杀死了伯益才占有了王位,又武装镇压了同姓有扈氏的反抗,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。随着氏族组织内部共同利益的瓦解和奴隶主阶级统治秩序的建立,违背统治阶级意志的行为被当成犯罪行为。依靠警察行为对付犯罪行为,已成为历史的需要。《周礼》中记载,在我国古代已有多种维护社会秩序的警察人员,如“司民掌登万民之数”、“司稽掌巡市而察其犯禁者与其不物者而缚之,执市之盗贼以徇且刑之”,还有禁暴氏、野庐氏、司燿等。

(4) 国家机器的形成,是警察产生的政治条件。“国家的本质特征,是和人民大众分离的公共权力。”这时出现的警察,体现了这种“和人民大众分离”出来并与人民相对立的公共权力。警察是国家机器的一部分,但它是与整个国家机器密切联系在一起而一同诞生的。因此,有了国家,就有了警察,警察产生的历史条件是和国家相同的,当国家存在的历史条件消亡以后,警察也就随着国家一同消亡。

① 马克思,等.马克思恩格斯全集(第21卷)[M].中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,译.北京:人民出版社,1965:111.

② 摩尔根.古代社会[M].北京:人民出版社,1964:123.

③ 陈晋胜.警察法学概论[M].北京:高等教育出版社,2002:5.

二、警察的发展

由于警察赖以存在的社会条件是不断发展的,并显现出一定的阶段性,警察的发展史也随之显现出一定的阶段性,一般分为警察的萌芽时期、古代警察时期和近代警察时期。近代警察时期是指19世纪后一些国家建立警察行政的时期,所以,也可以称萌芽时期和古代警察时期为警察行政前时期,称近代警察时期为警察行政时期。

(一) 萌芽时期的警察

张晋藩教授研究中国法制史时指出:“在夏朝之前,无疑有一个漫长的国家与法律形成的过程。”法的现象从它一出现就离不开强制性的警察行为,而且这时已出现了由关牲畜的场所演变成的“牢”,即监狱的雏形,这种对人身自由的强制行为是典型的警察行为。正式的警察与完备形式的国家不过是上述渐进过程的必然结果。

从氏族公社向奴隶制国家过渡的过程中,氏族武装从全民不脱离生产的武装,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。在警察的萌芽时期,同时伴生的有监禁行为、审判行为的萌芽。

原始社会没有警察,但原始社会后期存不存在广义的警察行为尚可探讨。史威姿(Schwartz)和米勒(Milley,1964年)考察了人类51个原始文明,其中29个没有警务活动。

多数原始社会组织水平低下,具有“三无”的特征:无货币形式、无财物和无分工,如爱斯基摩人的原始部落。在一个小型、初级的社区中,爱斯基摩人的社会组织水平异常低下。整个社会活动都依靠传统的道德规范来约束,这种规范往往是通过禁忌和咒语来实现的,但他们缺乏统一的、被整个社会采纳的规范。例如在爱斯基摩人中,虽然有严格的关于两性关系的禁忌,但绝大部分凶杀案都是由争夺妇女所引发的。一旦甲部落夺了乙部落的人,乙部落就会报复杀人。这时禁忌与咒语就显得无能为力了。在部分存在警察行为的部落中,他们有一套独特的调解制。例如在菲律宾的某些原始后期部落中,对财物的争夺最终由内部部落首领进行官方调解。一种叫门克鲁马的专门官员从事此种调解工作。从某种意义上说,这是一种警务活动,但还没有发现警察制度。史威姿的结果如下:无调解制和警察萌芽的原始文明有29个;有调解制的7个;有调解制和警察萌芽的11个;有警察萌芽但无调解制的4个。

(二) 古代警察

1. 古代警察的含义

古代警察经历了奴隶社会和封建社会两种不同社会形态的漫长时期。在奴隶社会、封建社会中,没有专门的警察机关,也没有专职的警察队伍,警察的职能是由军队、审判机关和行政机关的官吏分别掌管的。这种在奴隶社会和封建社会中执行警察职能的机构和官吏,称为古代警察。