



刑事侦查学院第六代教材

敬 察 学

肖 毅 但彦铮◆主 编

JING

CHA

XUE

群众出版社

刑事侦查学院第六代教材

警 察 学

主 编 肖 毅 但彦铮

政法机关
内部发行

群众出版社
2010年·北京

图书在版编目(CIP)数据

警察学/肖毅、但彦铮主编. —北京:群众出版社, 2010. 10

西南政法大学刑事侦查学院教材

ISBN 978 - 7 - 5014 - 4780 - 0/D. 2294

I. ①警… II. ①肖… ②但… III. ①警察学—教材 IV. ①D035.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 183815 号

警察学

主 编/肖毅 但彦铮

策划编辑/韩俊雯

责任编辑/王德龙

封面设计/嘉玮伟业

技术设计/祝燕君

出版发行/群众出版社 电话:(010)83901870

社 址/北京市西城区木樨地南里甲1号

网 址/www.qzchs.com

信 箱/qzs@qzchs.com

印 刷/北京蓝空印刷厂

787×1092 毫米 16 开 16.5 印张 315 千字

2010 年 10 月第 1 版

2010 年 10 月第 1 次印刷

ISBN978 - 7 - 5014 - 4780 - 0/D · 2294

定价:35.00 元

政法机关内部发行

前 言

随着警察实践和法制建设的不断发展，警察学课程的内容也在与时俱进。这本《警察学》是供我校刑事侦查学院和全校选修警察学课程的同学使用的教材，亦可供警务实际工作人员学习参考，目的是让学生以及警务实际工作人员全面深入把握警察的本质特征，了解警察工作的基本要求和警察应当具备的职业素养等警察学基本理论。

目前，国内学者正积极开展警察学的研究，这不仅是时代发展的要求，而且对我国社会科学理论的丰富和警察实践，都有着十分重要的意义。警察科学的理论研究新作不断涌现，这些著作代表了警察科学研究的最高水平和最新成就。还有许多学者纷纷发表文章，从多角度、多层次、多侧面对警察学进行研究。这本教材在编写过程中，借鉴和吸取了国内外最新著作的精髓，其出版将为繁荣和发展我国警察学作出新的贡献。

本教材以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导方针，贯彻落实实践科学发展观，以国家现行的法律、法规、政策为依据，运用辩证唯物主义和历史唯物主义的观点阐述警察学的基本理论、基本知识和基本技能，既注重基本原理在警察工作中的应用，又注重贴近警察实践，体现警务改革，反映最新研究成果，具有一定的应用性和前瞻性，以适应我国高等教育人才培养的需要。

本教材的内容涉及警察学概述、警察制度及其历史发展、警察的本质与警察机关的性质、警察的职能与基本任务、警察的职权、警察公共关系（包括警察工作的根本原则、方针）、警察纪律与警察职业道德、警种与警衔制度、警察的组织管理、警察法制与警务保障、警察督察制度与警察执法监督、警察政策与策略、警察文化与警察职业化建设等。

警察学具有鲜明的阶级性和政治性，它是一门实用性、对策性很强的综合性社会科学。本教材力图综合运用现代社会科学的相关理论、



现代警务理论和模式，依据现代公共行政和公共服务原理，培育警察人员依法行政的理念和人权意识、法治精神、民主思想、平等观念，在打击违法犯罪，维护社会治安秩序的同时，突出警察的服务、保障职能，提高警察管理的效率、效益和效能，为实现警察管理的法治化和科学化作出贡献。

本教材由西南政法大学的部分教师合作编写而成，主编提出构想，初拟提纲，并负责全书的统稿和定稿工作，各参编人员具体分工如下：

肖毅：前言、第三章、第四章、第六章、第十二章；

但彦铮：第一章、第二章、第五章；

胡尔贵：第七章、第十三章；

赵新立：第十章、第十一章；

吴娟：第八章、第九章。

最后，必须说明，为了更广泛地介绍各种学术观点，在编写过程中，我们引用和参阅了大量的国内外研究成果，在此谨向原作者表示衷心的感谢。由于我们的学识水平有限，时间仓促，书中的缺点和不妥之处实难避免，诚请学界同人和广大读者批评指正。

肖毅

2010年7月于重庆

目 录

第一章 警察学概述	1
第一节 警察的概念	1
一、警察的语言学含义	1
二、警察学的概念	9
第二节 警察学的研究对象和体系	10
一、警察学的研究对象及其范围	10
二、警察学的体系	12
三、警察学的结构	13
第三节 警察学的性质和特点	14
一、警察学是一门独立的科学	14
二、警察学是一门综合性、政治性、对策性很强的社会科学	15
三、警察学与其他学科的关系	16
第四节 警察学的指导思想和研究方法	18
一、警察学研究的指导思想	18
二、警察学的研究方法	19
复习题	20
第二章 警察制度的历史发展	22
第一节 警察的产生和发展	22
一、警察的产生	22
二、对“警察自然起源论”的批判	26
第二节 古代警察制度	27
一、古代警察的产生	27
二、古代警察制度的发展	29
三、古代警察制度的特征	35



第三节 近代警察制度	36
一、近代警察的产生及发展	37
二、近代资产阶级专职警察制度的特征	39
三、中国近代警察制度	40
第四节 现代世界警察制度	42
一、社会主义国家新型警察的诞生	42
二、现代世界警察的特征	44
第五节 我国警察机关的建立与发展	45
一、我国人民警察机关的萌芽	45
二、中央特科的建立	46
三、中央苏区的治安保卫机关	47
四、抗日战争时期的人民警察机关	48
五、解放战争时期的人民警察机关	49
六、新中国成立后人民公安机关的建设和发展	49
复习题	51
第三章 警察的本质与警察机关的性质	52
第一节 警察的本质	52
一、警察的本质含义	52
二、警察的本质属性	53
三、警察的本质特征	55
第二节 警察机关的性质	58
一、认识我国警察机关性质的重要意义	58
二、我国警察机关的性质	59
第三节 我国警察机关的宗旨	65
一、做人民的公仆和忠诚卫士，人民利益高于一切	65
二、依靠人民的支持，保持同人民的密切联系，与人民同甘共苦	65
三、倾听人民的意见和建议，接受人民的监督	66
复习题	66

第四章 警察的职能与任务	67
第一节 警察的职能概述	67
一、警察的职能的含义及内容	67
二、警察的职能的双重性	68
第二节 我国人民警察机关的职能	70
一、我国人民警察机关的职能的含义	70
二、我国人民警察机关的基本职能	70
三、我国人民警察机关的专政职能	71
四、我国人民警察机关的民主职能	73
五、警察机关的专政职能与民主职能的关系	77
第三节 警察的任务	78
一、警察的任务的概念	78
二、我国人民警察的基本任务	78
复习题	80
第五章 警察职权	81
第一节 警察职责	82
一、警察职责的概念	82
二、警察职责的内容	84
三、监狱警察的职责	85
四、司法警察的职责	86
五、武装警察的职责	87
第二节 警察权理论	87
一、权力概述	87
二、警察权的概念	89
三、警察权的特征	90
四、警察权的要素	91
五、警察权的种类	96
第三节 警察职权	99
一、公安机关的职权	99



二、国家安全机关的职权	102
三、监狱管理机关警察的职权	105
四、司法警察的职权	106
五、武装警察的职权	107
第四节 警察权的扩张与制约	107
一、警察权的扩张	107
二、警察权的制约	108
复习题	110
第六章 警察公共关系	111
第一节 警察公共关系概述	111
一、警察公共关系的概念与特征	111
二、警察公共关系的内容	112
三、当前警察公共关系建设面临的主要问题	112
四、新时期警察公共关系建设的对策	115
第二节 警察工作的根本原则	117
一、坚持党对人民警察工作的绝对领导	117
二、正确处理好人民警察机关与各级党委的关系	119
第三节 警民关系	120
一、警民关系的概念及类型	121
二、当前警民关系存在的问题	122
三、改善警民关系的对策	123
第四节 我国警察工作的群众路线	124
一、警察工作群众路线的概念	125
二、我国警察工作坚持群众路线的必要性	126
三、警察机关贯彻群众路线的要求	127
四、警察工作群众路线的中心目标	128
五、群众治安积极性的激励	129
复习题	130

第七章 警察纪律与警察职业道德	131
第一节 警察纪律	131
一、警察纪律的基本含义	131
二、警察纪律的内容	134
三、警察作风	137
第二节 警察职业道德	138
一、职业道德概述	138
二、警察职业道德的概念	140
三、警察职业道德的特点	141
四、警察职业道德的内容	143
第三节 国际规则与我国警察职业道德建设	149
一、《联合国执法人员行为守则》简述	150
二、我国人民警察职业道德建设	151
复习题	156
第八章 警种与警衔制度	157
第一节 警种制度	157
一、警种与警种制度	157
二、警种设置的原则与规范	157
三、我国人民警察的警种	158
第二节 警察警衔制度	165
一、警衔制度概述	165
二、人民警察警衔制度的基本内容	167
三、人民警察警衔制度的基本要求	170
复习题	171
第九章 警察的组织管理	172
第一节 人民警察的管理体制	172
一、警察管理体制的含义及类型	172
二、我国人民警察的管理体制	172



三、我国警察现行管理体制的弊端	173
四、新时期我国人民警察管理体制的探索	174
第二节 人民警察的录用	176
一、人民警察录用的条件	176
二、人民警察录用的程序	178
第三节 人民警察的考核、奖惩与纪律监督管理	179
一、人民警察的考核	179
二、人民警察的奖惩	180
三、人民警察纪律监督管理	182
第四节 人民警察的教育培训	185
一、人民警察教育培训的概念和意义	185
二、人民警察教育的内容	186
三、人民警察教育培训的种类	186
四、人民警察教育培训的网络	188
五、我国人民警察教育培训存在的问题	188
第五节 人民警察的辞职、辞退和退休	189
一、人民警察的辞职	189
二、人民警察的辞退	190
三、人民警察的退休	191
复习题	192
第十章 警察法制与警务保障	193
第一节 警察法制	193
一、警察法制的概念与特征	193
二、警察法制的原则	194
三、加强警察法制的途径和意义	196
四、警察法制的基本内容	197
五、警察法制监督	200
第二节 警务保障	202
一、警务保障概述	202

二、社会保障	203
三、后勤保障	204
四、生活保障	205
复习题	208
第十一章 警务督察制度与警察执法监督	209
第一节 警务督察制度	209
一、警务督察制度概述	209
二、警务督察制度的主要内容	211
第二节 人民警察的执法监督	212
一、人民警察执法监督的含义及特征	212
二、人民警察执法监督的意义	213
第三节 人民警察执法监督的种类	213
一、检察监督	213
二、行政监察监督	215
三、上级机关监督	215
四、社会监督和公民监督	216
五、职务回避制度	216
复习题	217
第十二章 警察政策与策略	218
第一节 警察政策	218
一、警察政策的含义	218
二、警察政策的作用	220
三、警察政策的贯彻执行	222
第二节 我国警察工作的基本政策	223
一、严肃与谨慎相结合的政策	223
二、惩办与宽大相结合的政策	224
三、依法从重从快惩处严重刑事犯罪分子的政策	226
四、重证据、重调查研究，不轻信口供，严禁逼供信的政策	226



五、教育、感化、挽救的政策	227
六、区别对待的政策	228
七、给出路的政策	230
第三节 警察策略	231
一、警察策略的含义	231
二、警察策略的主要内容	232
复习题	234
第十三章 警察文化与警察职业化建设	235
第一节 警察文化	235
一、警察文化概述	235
二、警察文化建设	238
第二节 人民警察的基本素质	240
一、人民警察基本素质的含义	240
二、人民警察基本素质的内容	241
第三节 人民警察职业化	244
一、人民警察职业化的含义	244
二、人民警察职业化建设的意义	245
三、警察职业化的基本内容和要求	246
四、警察职业化建设的途径	248
复习题	249
参考文献	250

第一章 警察学概述

世界各国政府都有专门负责维护国家安全和维护社会治安秩序的工作机关和专职人员，虽然名称叫法不一，但各国都把研究警察及其职能活动的学问称为警察学。在警察学理论格局中，“警察”是一个核心概念。许多警察科学理论的命题、原理、概念的演绎都无法回避这个最基本的核心要素。因此，在研究警察学之前，必须先要搞清楚警察的概念及其原义和真正含义。

第一节 警察的概念

一、警察的语言学含义

（一）警察的汉语词源

警察一词的意义，《辞海》解释为：“维护社会秩序的国家公职人员”。^①《辞源》解释为：“警察是预防并排除对于社会及人民安宁幸福的危害的行政行为”。^②

自古以来，我国只有警察之实而无警察之名，但“警”、“察”二字，在我国古籍中早有使用。古代“警”字，从敬字言。敬者，戒也。戒之以言，谓之警。有言在先，不得违戒，其含义有：①戒备，《左传·宣公十二年》：“军卫不彻，警也。”②告诫，如惩一警百。《左传·宣公十二年》：“今天或者大警晋也。”③警报，如火警；边警。《后汉书·窦融传》：“明烽燧之警”。^③

古代“察”字，谓以手持肉，祭天求示，得神意而明白。反复详审、考察周详，细看明辨谓之察。其含义有：①细看；详审。如察言观行。《孟子·梁惠王上》：“明足以察秋毫之末。”②考察；调查。《新唐书·百官志三》：“监察御史十五人，正八品下。掌分察百寮。”③昭著；明显。《中庸》：“《诗》云：‘鸛飞戾天，鱼跃于渊。’言其上下察也。”④苛求。《吕氏春秋·贵公》：“处大官

① 《辞海》（缩印本），上海辞书出版社2010年版，第962页。

② 邱华君：《警察学》，千华数位文化股份有限公司2006年版，第1页。

③ 《辞海》（缩印本），上海辞书出版社2010年版，第962页。



者，不欲小察。”^① ⑤观察。《易·系辞上》：“仰以观于天文，俯以察于地理是。”
⑥考核。《论语·卫灵公》：“众恶之，必察焉；众善之，必察焉。”^② 古籍中常见的“巡察”、“案察奸宄”、“察好恶”等，都是指注意观察和辨别的意思。

“警察”两字连用，始见于汉书中有“密令警察不欲宣露也”之句。警察二字，就字义而言，警则事先警戒预防，察则事后考察制裁；合而言之，即警奸察宄，警戒巡察，亦即警其不虞，察其所为之义。

（二）西文的警察的意义

我国近代意义的“警察”一词系传自日本，而日本又译自法国。西方国家的“警察”一词，目前可考查的是“Police”，关于其词源众说不一。一种观点认为警察是来自法国的名称，源于希腊语 πολιτεία（公民权）。πολιτεία是“Police”的原字，其意义本来是指政府政策。^③ 在古希腊城邦国家时代，凡国家的一切行政行为，都称之为警察，把警察当作是国家政务的总称，在使用时含有“都市统治的方法与都市行政”的意思。其后传播于西方各国，传入法国为“La Police”，转入德国为“Die Polizei”。在使用时，“警察”的意义是具有政治、统治、内政、外交等一切政务的广泛含义，与行政方面的其他名词无所分别。另一说法是“警察”（Police）来自拉丁文的 Politia 和 Politeia（有的书写成 Politicia），意为英文的 Organized Government（有组织的管理）、Civil administration（民政管理）及 Polity（行政组织）。^④

亚里士多德认为，警察是“良好的秩序，城市里的管理与组织，对人民的支持，是给予人民的所有礼物中最伟大的最重要的。”^⑤

Police 一词在英文中的演变为三个过程：首先是名词，含义为城堡，后延伸为国家或城市；其次变为动词，意思是城市管理，行政管理及对人民的支持；最后演变为现代意义的警察。另外，从英语 Police 一词的词根来分析，其含义为管理、政治，Police（警察）以及与此相关的 Polity（政体）、Politics（政治学、政治活动）、Politician（政治家、政客）、Political（政治的）、Politburo（政治局）等英语 Police 词根的意思来看，警察源于政治，带有强烈的政治色彩。

① 《辞海》（缩印本），上海辞书出版社2010年版，第189页。

② 《辞源》（合订本），商务印书馆1979年版，第466页。

③ 亚当·斯密在其演讲录《论警察》中引用约翰逊《字典》（1755年版）说“Police”（警察）这一名词来自法国，并说 πολιτεία 是“Police”的原字。他把“Police”解释为城市与国家对于居民的管理和治理；把“Police”解释为管理国家的技巧，主要是管理外国的技巧”。[英]坎南编：《亚当·斯密关于法律、警察、岁入及军备的演讲》，商务印书馆1991年版，第172页。

④ 孟宪嘉、江礼华主编：《警察学》，重庆出版社1990年版，第11页。

⑤ 但重新、杜军编著：《警察学》，西南财经大学出版社1994年版，第8页。

(三) 警察概念的演变与发展

在我国,“警察”一词的含义,从古到今是有发展变化的。《宋史·蔡挺传》记载:“河北多盗,精择诸郡守,以挺知博州,申伤属县严保伍,得居停奸盗者数人,驰其宿负、补为吏,使之察警,盗每发辄得。”这里所说的“察警”,是含有侦查、缉拿的意思。《金史·百官志》记载:“诸京警巡院,使一员,正六品,掌平理狱讼、警察别部,总判院事。”这里所说的“警察”是检察、监察之义。以上的“察警”或“警察”都是指封建官吏行使的一种工作职务。

清朝末年,我国正式出现“警察”这一概念。光绪二十八年(1902年),时任直隶总督的袁世凯在天津首先创办了巡警局,开创了清末第一个警察治安机构。《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。”认为警察是专门学科,这是“警察”之最初概念。1905年(光绪三十一年),清中央设立巡警部,“饬练巡警”,“办理警察”。这里的巡警、警察已经是指近代的专职警察了。^①

在西方,发源于希腊语和拉丁语的“Police”的含义,从古到今也是几经变化。开始,Police表示有秩序而幸福的社会国家。到14世纪,西方各国对“警察”一词的使用,是指国家政务的总称,即以全部国家政务作为警察工作。这个时期,西方各国政府都利用警察的权力来实现国家的目的,警察学者们把这一时期称为“警察国家时代”。^②法国人在历史上就曾把良好秩序的国家称为“警察国家”。欧洲一些国家颁布的“警察条例”中,警察的含义就包括了宗教事务、公共道德、经济贸易、清洁卫生、风俗、衣着装束、营业及度量衡等各个生活领域的各种规范。就连18世纪英国的著名经济学家亚当·斯密在《论警察》的演说中,还把警察说成是“指政府次要部门的管理,如保持清洁、维持治安、管理物价、设法做到价廉物美、促进国家富裕”。^③15世纪末,警察传入德国为Polizei,警察职责的范围亦包括生存保障与福利促进等内容。1530年德意志帝国

① 蔡诚、康大民主编:《公安学概论》,中国人民公安大学出版社1985年版,第12页。

② 这里的“警察国家”不同于16、18世纪欧洲的普鲁士和奥地利这样的典型的“警察国家”。它是“指不受任何法律约束、直接凭借警察力量维持政治统治的国家。它完全蔑视法制、否认公民的合法权利,任意逮捕、没收财产、拆阅私人信件、检查书报、干涉个人的私人生活等。”后来泛指置法律于不顾,专门依靠警察、宪兵等实行专横统治的国家,如第二次世界大战时期法西斯德国、意大利、日本等。现在我们把“警察国家”是对绝对专制国家的贬称,已不再是“良好秩序”的意思。见《法学词典》(增订版),上海辞书出版社1984年版,第977页。另《英汉词海》(国防工业出版社出版)里“Police State”(警察国家),是“指由高压政府通过警察,特别是秘密警察取代按法律程序建立的行政、司法机构的正常活动武断地行使权力,对政治、经济和社会生活各方面实行控制的 国家或政治单位”。

③ [英]坎南编著:《亚当·斯密关于法律、警察、岁入及军备的演讲》,陈福生、陈振骅译,商务印书馆1991年版,第172页。



警察法，把原来的教会行政权排除在国家行政权之外，并把一切国家行政统治称为警察（Poizei），从此，警察意味着运用公共权力维持世俗的社会生活秩序。^① 16世纪以后，“警察”一词含义逐渐缩小。当时把国家除去军事、外交、司法、财政之外的行政行为，都称为警察，其中发展经济文化方面的称为福利行政。16世纪初，警察开始出现广义与狭义两种解释。狭义的警察，是“良好秩序”的意思。例如，法国流行的“Police”（“波力斯”）其宗义是“以社会秩序的安宁和幸福状态作为目的国家作用”。到18世纪初，警察概念的含义缩小为“内务行政”，与今日之内务行政的意义相近，除军事、财政、外交外，其他一切国家作用，皆包括在“Police”观念中。18世纪末到19世纪中叶，由于自然法学在西方昌盛，讲求个人自由，限制国家权力，警察的含义更加缩小，以内务行政为限，内务行政中必须是以国家权力的强制方法，维护公共安宁、安全和秩序的，才称为警察。^②“警察”被赋予防止危害发生的任务，就成了维护公共安宁、安全与秩序，防止社会及其成员遭受将要发生危险的政府机构和及其工作人员的专称。

警察制度是政治制度的重要环节，因此各国学者根据其时代背景和研究的角
度不同，对警察的概念有不同的解释。^③

第一，从警察的目的的角度下定义，认为警察是预防危害发生及增进公共福利为目的作用。例如，德国学者苏顿（Sudan）认为：“警察为增进公共福利及预防迫切发生之危害为目的的政务”。

第二，从警察的目的、手段两方面看，警察为维持公共安宁秩序，防止社会危害或保护公共利益为目的，以命令或强制为手段，限制个人自由的作用。例如，德国学者伯伦智理（Bluntchli）认为：“国家为保护公益，以强制力限制人民之自由，而行使其行政行为者为警察，如无强制的必要，则不得称为警察”。又如，史典格尔（Stehgel）认为：“限制人民的身体财产，以防止国家

① 在德国，16世纪时期，帝国及其占领地内的警察条例，其范围广及风俗、服装、营业及度量衡等有关方面。到17世纪开始产生逆转，军事、财政、司法等业务从警察范围中分出且独立。到18世纪，德国的警察要领已经与内务行政几乎是一致的。参见〔德〕Scholler and Brob著：《德国警察与秩序法原理》（中译二版），李震山译，登文书局1995年版，第1页。

② 这一时期的法学家，如史坦因等认为，警察因负有保卫公安的原因，应有限制人民自由的作用，于是警察在内务行政中，有以国家权力限制人民自由，维护公共秩序的作用。这种学说在当时欧洲各国的立法中都有直接的体现。例如，当时法国1810年刑法规定：“警察为保持公共秩序、自由、所有权及个人之安全而设”（见李秀生著《中国警察行政》1946年版）。1794年普鲁士邦通则第十条第二项第十七款规定：“维护公共安宁、安全、秩序，防止公众、个人遭受危害的机构便是警察”。参见〔德〕Scholler and Brob著：《德国警察与秩序法原理》（中译二版），李震山译，登文书局1995年版，第2页。

③ 这三种观点参见李兴塘主编：《警察学大辞典》，台湾中央警官学校1987年版，第192页。