

刑事司法专业大学用书

# 警 察 学

但重新 杜 军



西南财经大学出版社

刑事司法专业大学用书

# 警 察 学

但重新 杜 军

四川警官高等专科学校

• 1994 •

(川)新登字 017 号

责任编辑:何志勇

刑事司法专业大学用书

警 察 学

(限政法系统发行)

但重新 杜 军

---

西南财经大学出版社出版(成都市光华村)

四川气象印刷厂 印刷

---

开本:850×1168毫米 1/32 印张:9.625 字数:286千字

1994年8月第1版 1994年8月1次印刷

印数:1—2500册

---

书号:ISBN7—81017—834—2/D·45

定价:10.80元

## 写在前面

1985年我国首创西南政法学院和西北政法学院两刑事司法专业十年以来,在教学、科研、人才培养等方面都取得了显著的成绩。为适应形势发展和提高人才培养质量的要求,我们组织并联合有关力量编写了这套“刑事司法专业大学用书”,首批于94年出版8种。其中,我们自行组织编写、出版了《治安管理学》、《预审学》和《警察学》等三种,与西北政法学院法学二系联合编写了《罪犯教育学》、《狱政管理学》、《狱内侦查学》、《监狱法基础理论》和《劳改企业管理学》等五种。

编写过程中,我们得到了业务主管部门、实际单位和有关专家、学者的支持与帮助,并参阅、借鉴了已有的成果和资料,在此恕不一一列出,特作说明并表示谢意。

《警察学》一书由但重新、杜军撰稿,全书由但重新统改。撰稿分工情况是:

但重新:第一、二、三、四、五、六、七、八、九、十、十四章;

杜军:第十一、十二、十三、十五、十六、十七、十八章。

由于时间仓促,书中缺点错误在所难免,敬请广大读者阅后提出宝贵意见。

西南政法学院刑事司法系

一九九四年七月

# 目 录

## 引 言

### 第一章 警察学概述

- 第一节 警察学概念 ..... (5)
- 第二节 警察学的研究对象和体系 ..... (15)
- 第三节 警察学的性质和特点 ..... (19)
- 第四节 警察学的研究方法与指导思想 ..... (24)

### 第二章 警察制度的历史沿革

- 第一节 警察学产生的发展 ..... (28)
- 第二节 古代警察制度 ..... (33)
- 第三节 近代警察制度 ..... (42)
- 第四节 现代世界警察制度 ..... (48)
- 第五节 我国人民警察机关的建立与发展 ..... (53)

### 第三章 警察的本质与职能

- 第一节 警察的本质及特征 ..... (59)
- 第二节 警察职能 ..... (64)

### 第四章 警察的性质与任务

- ✓第一节 警察机关的性质 ..... (70)
- 第二节 公安机关的职能 ..... (77)
- 第三节 警察作用 ..... (82)

第四节	警察任务 .....	(85)
<b>第五章</b>	<b>警察职权</b>	
第一节	警察职责 .....	(89)
第二节	警察权 .....	(94)
第三节	警察机关的权力 .....	(100)
<b>第六章</b>	<b>警察公共关系</b>	
第一节	警察公共关系概述 .....	(112)
第二节	警察工作的根本原则 .....	(113)
第三节	警察工作的群众路线 .....	(117)
第四节	社会治安综合治理 .....	(123)
<b>第七章</b>	<b>警察政策及策略</b>	
第一节	警察政策的概念 .....	(128)
第二节	几种重要的警察基本政策 .....	(131)
第三节	警察策略 .....	(137)
<b>第八章</b>	<b>警察法制</b>	
第一节	警察法制的概念及内容 .....	(140)
第二节	警察法规 .....	(142)
第三节	警察法制建设 .....	(148)
<b>第九章</b>	<b>警察纪律与警察职业道德</b>	
第一节	警察纪律 .....	(155)
第二节	警察职业道德 .....	(159)

## 第十章 警察组织体制

- 第一节 警察机关的组织机构····· (166)
- 第二节 警察机关的组织体制····· (170)
- 第三节 警察机关的领导体制····· (171)

## 第十一章 警察人员

- 第一节 警察人员的素质与能力····· (174)
- 第二节 警察人员的基本要求····· (179)
- 第三节 警察队伍建设····· (181)

## 第十二章 警种与警衔制度

- 第一节 警种制度····· (185)
- 第二节 警衔制度····· (190)

## 第十三章 警察管理与教育训练

- 第一节 警察的选拔与录用····· (195)
- 第二节 警察的教育培训····· (197)
- 第三节 警察的考核、晋升与奖惩····· (199)

## 第十四章 警察物质技术装备

- 第一节 警察物质技术装备····· (204)
- 第二节 警察科学技术研究····· (208)

## 第十五章 警察信息与情报

- 第一节 警察信息····· (213)
- 第二节 警察调查研究工作····· (220)
- 第三节 警察情报工作····· (224)

## 第十六章 警事预测

- 第一节 警事预测的概念及特征····· (227)
- 第二节 警事预测的原则及分类····· (229)
- 第三节 警事预测的方法和程序····· (230)

## 第十七章 警察勤务

- 第一节 警察勤务概述····· (233)
- 第二节 政治警察勤务····· (234)
- 第三节 行政警察勤务····· (238)
- 第四节 司法警察勤务····· (241)
- 第五节 刑事警察勤务····· (244)
- 第六节 武装警察勤务····· (251)

## 第十八章 警察监督救济

- 第一节 警察监督····· (259)
- 第二节 警察行政复议····· (263)
- 第三节 警察行政诉讼····· (267)
- 第四节 警察行政救济····· (271)



# 引 言

警察学是一门既古老而又新兴的科学。

当世界上出现了警察这一历史现象以后，便逐渐产生了关于警察的学问。自人类社会进入阶级社会以后，警察伴随着国家的产生而产生。警察作为一种社会现象，其职能也伴随着国家的产生而产生，并随之而发展变化。因此，纵观历史，无论古今中外的所有国家中，都毫无例外地设有维护国家安全和社会治安秩序的官吏和机构，执行警察职能。尽管在现代意义的专职警察产生以前，世界各国没有独立的专职警察机关和人员，而长期处于警政不分，军警合一的状态，对警察学的学术研究也混杂于其他学科的研究之中。长期以来，刑法学、犯罪学、政治学、行政学、法律学等学科都从各自的角度出发，从不同的侧面来研究警察，为现代研究警察提供了丰富的理论素材。直到1786年，德国学者玛耳著《警察学》，即世界上第一本关于警察研究的专著，“警察”才开始以理论的形式第一次出现并为大家所公认。

但是，作为专门研究警察及其历史现象的科学，其历史并不长。警察学真正成为一门独立的科学，则是在近代专职警察产生以后，随着警察机关独立地位的确立，为适应警察工作和警察教育的需要才逐步建立和形成起的。在世界范围内普遍开展警察学的研究，也仅只有短短的一百年左右的历史。尽管时间短暂，然而警察学的研究已取得了较大的发展，有许多关于警察学的理论著述纷纷问世。百余年来，国内外警察学研究已经有了长足的发展，许多发达国家都开设有专门的警察院校，或在综合性大学内设立警察学系或专业，有的还设有警察

科学研究机构，设立警察学学位。<sup>①</sup>

我国关于警察的学问也是古老的，有着悠久的历史，有丰富的内容，甚至有许多方面的研究曾在世界上居于领先地位。但在古代，警察职能及其活动的作用行为分散于多种国家机关之中，关于警察学的研究也带有很大的分散性，多包容在在政治、思想、法学、行政、司法、军事等方面的研究之中。在古代的许多政治家、思想家、法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、荀况、韩非子、商鞅等，都有过关于警察的杰出的思想。宋朝的宋慈写的《洗冤录》，是我国历史上最早、也是世界最早的一部关于法医与现场勘查的专门著作，在世界警察科学中占有相当重要的地位。尽管如此，但对警察职能及其作用行为还没有系统的研究。

我国对警察学的系统研究，是从清朝末年建立了近代警察行政制度以后开始的。1901年，清政府在北京成立警务学堂，聘任日本通译官川岛速浪为学堂总监。这是清末创办的第一所警察学校，开始讲授警察学。1905年清政府成立巡警部以后，将警务学堂改称为京师高等巡警学堂，从此揭开了研究警察学的序幕。我国最早的警察学专著有1906年上海出版的《警察学》；1907年何维道、谭传恺著的《警察学》。三十年代以后，国民党的一些警察学者如李士珍、郑宗楷、余秀毫、毛文佐等写有许多警察学的著作。李秀生著有《中国警察行政》

---

<sup>①</sup> 英国在1934年由特伦查德勋爵在亨登成立了大伦敦警察学院。1960年成立了英国国家警察学院布拉姆谢尔警察学院。英国肯特大学于60年代初开设警察学课程并设立警察学学位。美国于1908年由加州伯克利市警长沃尔默创办了美国第一个警察教育机构—伯克利警察学校。二战以后，许多国家的大学设立警政学系或专科学院。现美国加州大学刑事司法学院设有警察学专业和学位，佐治亚军事学院刑事刑法系开设有警察学课程，布鲁克林大学设有警察学系，纽约市、马里兰州、弗吉尼亚州均设有警察专科学院。加拿大有渥太华国家警察学院和安大略警察大学。日本东京国家警察大学成立于1884年，开设有警察行政学等课程。

在警察学术方面，有美国警长协会主办的《警长》(The Police Chief)，有国际鉴定协会主办的《鉴定新闻》(The Identification News)，其他如法庭科学研究、刑事司法杂志、日本的《搜查研究》等警察学专业学术刊物。美国人约翰·苏利文著有《警察学导论》(1977年第3版)，阿尔福雷斯通与斯图亚特·迪卢卡著有《警察行政》(1986年版)，英国人希尔和卡著有《警察权与公民权利》(1988年版)。等等。这方面的资料很多，无法逐一引述，只能择其要者。

(1946年出版)，郑宗楷著有《现代警察之理论与实际》(1946年出版)、余秀毫著有《警察学大纲》，毛文佐著有《刑事警察》，其他如《警察学摘要》、《政治警察学概要》、《谍报勤务》、《间谍工作》等。七十年代以来，台湾的陈立中所著《警察行政法》、陈寒松所著《警察行政》、徐远龄所著《刑事警察》、邓裕坤所著《都市警政学》、李兴塘主编的《警察学大辞典》，孙贤孚著的《违警罚法》、梁添盛著的《违警罚法论》等警察学术著作先后相继传入大陆。

我国人民警察学的产生和研究，起源于革命战争年代，其历史不长。主要的理论著述有：1933年9月国家政治保卫局印发的《审讯术》，1942年由谭政文同志等编写的《审讯学》。新中国成立以后，由于各种原因的影响，我们对人民警察学的理论缺少科学研究，加之宣传不够，因而人们对警察学知之甚少。很多人不知道有警察学这门学问，还有的甚至认为警察学不是科学；一些稍有了解的人也不过认为警察学无非是法学、行政学、政治学或社会学等科学的分支。随着社会主义民主和法制的逐渐发展与完善，警察工作也走向法制化，对警察的教育培训也逐步正规化，近几年来，公安系统及其他科研机构 and 许多有志于警察学科学研究的有识之士，也开始了对警察学的系统研究，创办了许多公安警察刊物，并且在公安部直接领导下编写、出版了公安高等教材（三十八种）、专科教材和公安成人自学教材（十三种）及中专教材等系列学术著作。

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。1990年9月，由中国人民警官大学孟宪嘉、江礼华二位副教授主编的《警察学》正式由重庆出版社出版，这是我国第一部警察学著作。1992年1月，由原公安大学校长戴文殿任主编，高宪昌（原公安部管理干部学院副院长）、康大民教授（公安大学公安学研究所所长）任副主编的《公安学基础理论研究》正式问世，它代表我国公安学术研究的最高成就和最新水平。在此期间，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《警察

学》正是在吸取他们的精髓之上建立起来的。本书中引用了他们的许多观点和材料，在此表示衷心的感谢。作者相信，随着中国警察学会的成立和各专业学术委员会的组建，必将推动我国警察学的研究迈向一个崭新的历史新台阶。在一大批有识之士、警察学理论工作者和广大实际工作者的共同参与下，警察学必将成为社会科学领域里的一朵鲜丽的奇葩。

# 第一章 警察学概述

## 第一节 警察学的概念

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”是一个比较显赫的概念。许多警察科学理论的命题、原理、概念的演绎都无法回避之个最基本的核心原素。因此，在研究警察学之前，必须先要搞清楚什么是警察、它的原义及真正涵义是什么。

### 一、警察的概念

#### (一) 警察的词意

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告戒。如惩一警百。《周礼·天官·宰夫》：“正岁则以法警戒群吏”。③对危险紧急的情况或事情的警报。如：火警；边警。《后汉书·窦融传》：“明烽燧之警”<sup>①</sup>。

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。《论语》有“察其所安”。《孟子·梁惠王上》：“明足以察秋毫之末”。②考察；

<sup>①</sup> 《辞海》上海辞书出版社 1979 年出版，第 915 页。

调查。《新唐书·百官志三》：“按察御史十五人，掌分察百寮”。③分析明辨的意思。《老子》：“俗人察察，我独闷闷”。④苛察细小之事为精明。《晋书》：“欲温温而和畅，不欲察察而明切也”①。

古籍中常见的“巡察”、“案察奸宄”、“察奸恶”等，都是指注意观察和辨别的意思。

“警察”两字连用，始见于汉书中行“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。

我国近代意义的“警察”一语系传自日本，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 πολιτεια（公民权）。πολιτεια 是“Police”的原字，其意义本来是指政府政策②。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涵义，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）③。

## （二）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，申飭属县严保伍，得居停奸盗者数人，驰其宿负、补为吏，使之察警，盗

① 《辞海》上海辞书出版社1979年出版，第2363页。

② 《亚当·斯密关于法律、警察、岁入及军备的演讲》（英）坎南编1991年版，商务印书馆出版，第172页。亚当·斯密在“第二篇论警察”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 πολιτεια 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”。

③ 《警察学》孟宪嘉、江礼华主编，重庆出版社1990年出版，第11页

每发辄得”。这里所说的“察警”，是含有侦察、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 28 年（公元 1902 年）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<sup>①</sup>。

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。到十四世纪，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”<sup>②</sup>。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，警察的涵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。就连十八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

<sup>①</sup> 《公安学概论》公安高等院校统编教材，蔡诚、康大民主编，公安大学出版社 1985 年版，第 12 页。公安高等专科学校教材《公安学概论》，群众出版社 1987 年出版，第 12 页。

<sup>②</sup> 这里的“警察国家”不同于十七、十八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。现在我们说“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”。

洁、维持治安、管理物价、设法做到价廉物美、促进国家富裕”<sup>①</sup>。十五世纪末，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 (Polizei)，从此，警察意味着运用公共权力维持世俗的社会生活秩序<sup>②</sup>。十六世纪以后，“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”。十七世纪初，警察开始出现广义与狭义两种解释。警察的狭义，是“良好秩序”的意思。例如法国流行的“Police”（“波力斯”）其宗旨是：“以社会秩序的安宁和幸福状态作为目的国家作用”。到十八世纪初，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。十八世纪末到十九世纪中叶，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<sup>③</sup>。“警察”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他的工作人员的专称。

警察制度是政治制度的重要一环节，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<sup>④</sup>。

1、从警察的目的角度下定义，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 (Sodan) 认为：“警察为增进

<sup>①</sup> 《亚当·斯密关于法律、警察、岁入及军备的演讲》(英)坎南著，商务印书馆1991年版，第172页。

<sup>②</sup> 《西德警察与秩序法原理》(台湾)李震山译1986年版。

<sup>③</sup> 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。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”。(见国民党李秀生著《中国警察行政》1946年版)1794年普鲁士邦通则第七条第十款规定：“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”。(见《西德警察与秩序法原理》亨利·苏勒博士著 (Prof. Dr. Heinrich Scholler) 台湾李震山译1986年版)。

<sup>④</sup> 这三种观点见台湾《警察学大辞典》，台湾中央警官学校，1987年版，第192页



公共福利及预防迫切发生之危害为目的的政务”。

2、从警察目的、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。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，以防止国家及人民安全幸福之危害为目的的行为，即警察”。台湾林纪东称“警察者，以保卫公共利益为直接目的，基于国家统治权，以命令强制人民之作用”。

3、从警察的目的、手段及事实而定义。如国民党李士珍认为“警察者，以直接防止公共危害，维护社会安宁秩序，指导民众生活，促进一般福利为目的，基于国家经统治权、执行法令，并协助诸般行政行为”。另一位台湾学者梅可望博士称：“警察是依据法律，以维护公共秩序，维护社会安全，防止一切危害，促进人民福利为目的，并以指导、服务、强制为手段之行政作用”<sup>①</sup>。

这些警察概念，都曾被资产阶级“福利警察论”和“警察中立论”学者极力鼓吹、宣场，其实质是掩盖了警察的阶级性，掩盖了资产阶级国家对劳动人民实行专政的本质特征。

现代“警察”概念的涵义又有显著的变化，它不仅指内务行政中的警察行政，而且已把它当作一种社会职业以及从事该职业的人员。随着时代的发展，世界各国对警察科学的研究十分重视，对“警察”概念也有了新的认识，大致有以下几类<sup>②</sup>：

1、学理上的警察概念，亦称实质意义上的警察。它是指多种行政作用的广义警察。即凡是基于维护社会安宁秩序或公共利益之目的，具

<sup>①</sup> 在《公安学基础理论研究》一书中，把警察的概念概括为：从社会力量的角度看，是指警察机关和警察人员；从社会功能的角度看是指警察作用或警察职能；从社会关系的角度看，是指警察关系；从社会行为角度看，是指警察行为。并认为只有“警察行为”的概念才是确切的，具有普遍适用的意义。戴文殿主编，1991年公安大学出版社出版，第2页。

<sup>②</sup> 《简述外国警察学的研究》王文林著载于《公安大学学报》1988年第二期。  
《“警察”概念之科学透视》尹春生著载于《公安大学学报》1989年第五期。