

法律管理制度卷

主编 李玉赋

发达国家警察 管理制度

王 渤 著



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

法律管理制度卷

主编 李玉赋

发达国家警察 管理制度

王 渤 著



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

发达国家政府管理制度文库 / 北京太平洋国际战略研究所编著. 北京: 时事出版社, 2001
ISBN 7 80009-646 7

I. 发... II. 北... III. 发达国家-国家机构-行政管理-研究-文集 IV. D523-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 15139 号

封面图为《汗穆拉比法典》。

这是人类历史上第一部比较完备的成文法典, 由古巴比伦第六代国王汗穆拉比(公元前 1792-1750)制定。现存巴黎卢浮宫博物馆。

发达国家政府管理制度文库
北京太平洋国际战略研究所编著

责任编辑: 周勇 姜毅

封面设计: 敬人设计工作室

出版发行: 时事出版社

地址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号 邮编: 100081

发行热线: 68797590 68797595 传真: 68418647

电子信箱: shishichubanshe@sina.com

经销: 全国新华书店

印刷: 中国科学院印刷厂

开本: 850 × 1168 1/32 印张: 439 字数: 750 千字

2001 年 5 月第 1 版 2001 年 5 月第一次印刷

定价: 2650 元 (全套共 42 本)

《发达国家政府管理制度文库》

编委会、理事会

总主编

刘 鹏 辉

副总主编

刘靖华 金灿荣 郑 羽

政府管理制度卷	主编: 王秦峰	王仲田
法律管理制度卷	主编: 李玉赋	青 峰
财政金融管理制度卷	主编: 李晓西	
国防外交管理制度卷	主编: 熊 民	
经济管理制度卷	主编: 李寿生	杨 桦
农业管理制度卷	主编: 罗伟雄	
科教文卫管理制度卷	主编: 尚 勇	钟秉林 蔡仁华
社会管理制度卷	主编: 杜英民	
人力资源管理制度卷	主编: 赵洪俊	
非政府组织管理制度卷	主编: 吴忠泽	

编 委

(按姓氏笔划排序)

于晓东	王为民	王仲田	王秦峰	王缉思	刘靖华	刘鹏辉
吴忠泽	吴来福	李玉赋	李立明	李寿生	李晓西	李静杰
杜英民	杨 桦	陈 沙	周 宁	尚 勇	罗伟雄	范建荣
郑 羽	金灿荣	青 峰	姜 毅	赵洪俊	钟秉林	唐 钧
		程方平	熊 民	蔡仁华		

理事长

刘勤勤 刘鹏辉 王 宇 方定友

秘书长: 姜 毅 副秘书长: 赵俊杰

《发达国家政府管理制度文库》

总序

人类已经跨过新世纪的门槛，中国正在以江泽民同志为核心的党中央领导下进行着一场以“体制创新”为主要特征的意义久远的变革。

回首往事，在过去的100年里，为建设一个富强、民主与文明的现代化中国，我们的祖国经历了戊戌变法、辛亥革命、五四运动、新中国的创立、“文化大革命”与改革开放；我们的人民进行着一次又一次不屈不挠的艰难的思想探索与体制重塑。直到20世纪末叶，中国人民终于找到了适合自己特点的发展道路——有中国特色的社会主义现代化道路。

今天，坚冰已经打破，方向已经明了，摆在我们面前的重要任务，就是要通过一个个具体的制度建构来铺就通向伟大目标的坚实大道。如果说改革开放初期我们的重任是思想解放的话，时至今日，22年的改革开放事业，在为我们奠定了丰厚的思想解放的氛围与雄厚的经济基础的同时，也要求我们必须进行深入而全面的制度创新，完善各项社会管理制度。我国正在进行的国务院和地方政府机构改革、干部人事制度改革、社会保障制度改革和民主制度建设等一系列改革举措，正好顺应了这一历史的必然。

毋庸置疑，中国共产党领导中国人民所进行的改革开放事业，既是一次深刻的思想解放运动，也是一个伟大的制度建设

的过程。小平同志早在七十年代，在系统分析建国以来党和国家工作上的失误的原因时就深刻指出：“制度是决定因素”。江泽民同志在党的十四届四中全会上也明确指出：“注重制度建设是这次全会决定的一个重要指导思想，制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。

自有人类历史以来就有制度的存在。人类文明既包括物质文明和精神文明，更包括制度文明。因为社会运行机制总是与一定的制度相联系，并通过制度具体落实为人类的实践活动。物质文明和精神文明的相互作用，主要是通过制度性的设置来实现的。制度文明是社会进步不可或缺的重要基础。马克思所说的“科学技术是生产力”与小平所讲的“科学技术是第一生产力”，都是指在一定的制度条件下而言的，没有制度作保证，科学技术对生产力的推动作用就无法发挥。制度文明已成为当今世界各国综合国力竞争的主要内容和标志。

随着新世纪钟声的敲响，人类历史翻开了崭新的一页。世界经济全球化与政治多元化的步伐进一步加快。加入世贸组织这一重大举措，更加要求我们要深入了解和掌握国际社会的各种运行机制，及早建立起卓有成效的、具有国际先进水平的社会管理制度，使我们的国家不仅在物质文明和精神文明领域，而且在制度文明领域也走在世界的前列。

在人类社会的各种制度设计中，政府管理制度无疑是最重要的内容。随着人类社会的发展，政府的管理职能在持续扩大，公共行政管理日益成为各国政府的共同的职能，**建立一个高效、廉洁、公正的政府管理制度是每一个国家的共同任务。**事实上，在中国改革开放的进程中，政府公共行政管理效能的高低在很

大程度上关系着改革开放事业的成败。

历史证明，一个国家不管历史多么漫长，文明多么悠久，不论在制度建设还是在其他各个领域，单方面依靠自然发展是远远不够的。在自我完善自我创新的同时，必须借鉴和学习其他民族与国家的优秀经验。制度文明是人类智慧的共同结晶。特别是发达国家经过数百年积累与总结的、符合社会化大生产规律的生产经营与公共行政管理制度，弥足珍贵。只要我们本着为我所用的方针，对外国的东西进行认真的鉴别与分析，密切结合中国的特点，切实解决中国的问题，不邯郸学步，失其故步，就可以做到“洋为中用”。

“国家兴亡，匹夫有责”。正是出于这种对民族与国家的责任感和使命感，北京太平洋国际战略研究所在各界朋友支持下，自1998年初起，历时三载有余，组织编撰了《发达国家政府管理制度文库》这一巨著，第一期共十卷，四十二本，近一千万字，终于在2001年初春时节付梓。该文库第一次系统、全面、客观地把发达国家政府管理制度方面的先进经验，介绍给我国的各级政府职能部门、政研部门与学术界，力图做到有实用性和操作性，以期为探索我国政治体制改革的对策与方案，提供有益的参考与借鉴。

20世纪是中国人思想解放的世纪！

21世纪必将是中国人制度创新的世纪！

北京太平洋国际战略研究所所长

刘鹏辉 博士

2001年4月18日

发达国家政府 管理制度文库

总主编
刘 鹏 辉



北京太平洋国际战略研究所

时事出版社



北京太平洋国际战略研究所 BEIJING PACIFIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STRATEGY STUDIES

北京太平洋国际战略研究所(简称 **BPI**)是目前中国大陆第一家纯民间性质的、非盈利性的国际问题专业学术研究机构,成立于1999年6月6日,总部设在中国北京。

本研究所以国际战略问题为主要研究领域,致力于对世界各国的国家安全战略与外交政策、军事制度与军事技术、经济安全战略与经济对策、地区与企业发展战略以及政府公共行政管理等综合性问题,进行深入的分析 and 研究,以期对中国国际问题研究这一学科研究水平的提高,对政府政策制定的科学化、多元化,特别是对中国国家安全战略决策的科学化做出应有的贡献。研究所的发展目标是:成为世界第一流的国际问题研究所。

理事会 : 为研究所最高权力决策机构。

学术委员会 : 为研究所最高学术决策机构,负责指导本所的学术研究工作。

所长 : 受理事会委托,在学术委员会指导下,实行所长负责制,具体负责研究所日常管理与科研组织工作。

研究所内设机构 :

一、研究发展部;二、学术交流部;三、基金托管部;四、新闻出版部;五、管理本部;六、图书馆。

研究所附设机构 :

一、“**BPI国际问题学术研究与奖励基金**” : 为研究所内设基金,在国家法律规定许可范围内,接受国内外各界各种形式的赞助,同时对中国大陆从事国际问题研究的机构与个人的学术活动给予不同种类的资助。

二、“**北京恒合通达国际问题图书中心**” : 是中国大陆第一家专营国际问题图书的专业书店,为研究所附设独立法人机构,用于销售本研究所撰著并可公开出版的学术著作,同时营销国际问题研究领域的各类图书与资料,并对国际问题专业学者提供一定的学术秘书与咨询服务。

学术研究与交流活动 :

一、“**BPI文库**”;二、“**BPI文集**”;三、“**BPI年度报告**”;四、“**BPI每月报告**”;五、“**BPI每月通讯**”;六、“**BPI每月论坛**”。

地址 : 中国·北京海淀区人大北路33号沁园大厦108-109号 **邮编** : 100080

电话 : 0086-10-82685823; 82685836; 82685901; 82685913 **传真** : 0086-10-82684023

网址 : <http://www.bpi99.org> **电子邮箱** : bpi99@bpi99.org

目 录

序 论

第一章 发达国家的警察组织 (4)

第一节 发达国家的警察职责权限 (4)

第二节 发达国家警察组织的机构 设置和领导体制 (16)

第二章 发达国家的警察管理..... (24)

第一节 发达国家的警察招募和 录用..... (24)

第二节 发达国家的警察教育、训练、 考核和晋升..... (28)

第三节 发达国家的警察奖惩 (33)

第四节 发达国家的警察工资、 福利..... (46)

第五节 发达国家的警察编制和

	经费.....	(50)
第六节	发达国家的警察装备	(55)
第七节	发达国家的警察衔级	(57)

第三章 发达国家的警察行为

	制度	(61)
第一节	警察的命令、禁止和许可	(65)
第二节	警察的处罚.....	(72)
第三节	警械的管理.....	(74)
第四节	警察的防卫与警察执行职务的 法律保障	(85)
第五节	警察的强制执行	(88)
第六节	发达国家的紧急状态处置.....	(91)
第七节	发达国家的警察行政复议 ...	(100)

第四章 发达国家的警察法制

	监督.....	(104)
第一节	法律专门机关的监督	(106)
第二节	警察机关的内部监督	(109)
第三节	对警察的社会监督	(113)

第五章 发达国家警种法律制度..... (115)

第一节 若干国家的警种法律制度 ... (115)

第二节 当今世界警种法律制度的 基本内容 (129)

第六章 各国的国家安全机关 (139)

第一节 外国国家安全法立法概况 ... (139)

第二节 外国法律关于国家安全机关 行使职权的规定 (152)

第三节 外国法律关于国家安全机关 使用技术侦察措施的规定 ... (162)

第四节 关于国家安全机关工作人员 法律地位的规定 (164)

第五节 关于配合国家安全机关的 义务和责任的规定 (171)

附录 中国的警察制度..... (175)

参考文献..... (224)

英文提要..... (225)

英文目录..... (226)

序 论

研究各国的警察制度,首先需要解决的问题是要明确“警察”的含义究竟是什么。由于各个国家的历史传统不同,各国的政治和法律背景上的差异,使得人们对这一广泛使用的概念在理解上有很大的差异。

“警察”一词在英语中称“POLICE”,德语中称“POLIZEI”。它们都是源于希腊语“POLI-TCIA”和拉丁语“POLITIA”。它们最初的涵义是指“都市统治的方法与都市行政”。后来这一概念传到西方各国,在意义上有一些变化。14世纪前,“POLICE”表示有秩序而幸福的国家。14世纪以后,西方各国对“警察”一词的理解则改为国家政务的总称,或称为内务行政。17世纪初,“警察”一词开始出现广义解释与狭义解释的区分,与前述对警察的广义上理解不同,所谓狭义上的“警察”仅指良好的秩序,如法语上的警察一词意谓“以社会秩序的安宁和幸福状态作为目的的国家作用”。到18世纪以后,“警察”一词的使用更趋于狭窄,专指国家内务行政中的警察行政。

在我国,“警察”一词的使用随着历史的发展而不

断演变。最初,“警察”二字是分开使用的。“警”是戒备的意思,如《周礼》中有“正岁则以法警戒群吏”。“察”是审查、辨别、注视的意思,如《韩非子·外储说左上》有一名句:“夫信不然之物则诛无罪之臣,不察之患也。”到了宋代,“警”、“察”二字开始连用,具有侦察、缉拿的意义。《金史·百官志》中就记载有“诸京警巡院,使一员,正六品,掌平理狱讼,警察别部。”在这里,“警察”一词就有了检察、监察、都察、查办等含义。在中国历史上,科学意义上的警察制度可以追溯到清朝光绪年间。清朝《续文献通考》称:“警察乃内治安要政。且是专门之学,自奉旨飭办,挑年轻敏者,认真教练。”这就是我国历史上对警察概念的最早记载。

现代各国对警察概念的理解则更加复杂,西方国家还产生了一些关于警察概念的学术理论。比较有代表性的学说有“福利警察论”,强调警察的目的是保护“公益”、“社会安宁”和“公共福利”;另一学说是“警察中立论”,它强调警察武力是国家的,决不可受党派的威胁和利诱,而卷入政治斗争中去。

根据马克思主义学说,警察历来是阶级专政的重要工具之一,是按照统治阶级的意志和利益,依靠暴力和强制等特殊手段维持社会治安秩序和公共安全的具有武装性质的国家行政力量。警察的这一本质属性可以表现为三个方面:1. 警察是国家的重要专政工具之一。警察作为国家机器的一个重要组成部

分,作为阶级压迫的工具,依国家所赋予的特殊强制手段维护统治阶级的国家意志和利益,因此,任何历史时期,任何国度中的警察都无不具有鲜明的阶级性。2. 警察是武装性质的暴力机关。警察是统治阶级意志的维护者和执行者,它拥有多种强制手段,配备各种武器和警械,拥有一定的正规武装力量,因此,它是国家的一个特殊的暴力机关。3. 警察是维护公共安全和秩序的行政机关。公共安全和秩序的稳定,是统治阶级借以巩固自己统治,维护自身利益的保证和条件。警察在维护国家安全和公共安全方面,主要是保卫统治阶级政权和国家主权不受侵犯和颠覆,同外来侵略和颠覆活动作斗争。对内防范被统治阶级和敌对分子的反抗和破坏活动。在维护社会秩序方面,主要是保障统治阶级所要求的生产秩序、工作秩序、科研秩序、教学秩序和公民生活秩序不被破坏。警察既要同一切违法犯罪行为作斗争,预防和制止犯罪分子的破坏活动,又要进行社会治安管理,维护社会公共秩序和公共安全。以上这些特征共同构成对警察概念的全面理解,它们密切联系、相辅相成。

第一章 发达国家的警察组织

警察组织是指规定警察机关的组织体系、机构设置、职权范围、活动原则的整体结构,它还不可避免地涉及到警察的性质、任务及其权利义务等问题。

纵观世界各国,由于国家的性质以及国家政权的组织形式的不同,警察机关的组织体系、机构设置、警察的职责及权限等也有所不同。

第一节 发达国家的警察职责权限

警察职责,是指国家通过法律、法规赋予警察机关承担的法律义务和职责范围,也是警察机关必须向国家承担的法律义务。警察权限,是指国家法律、法规赋予警察为保障其完成任务和履行职责应享有的权力范围。警察职责权限是国家法律赋予警察的职

务(任务)和责任,以及为保证职务(任务)和责任的实施而由国家法律规定的警察的权限和权力。西方发达国家的警察法规一般都把警察职务(任务)职责作为主要内容加以规定,并在规定警察的职务(任务)和职责的同时,还赋予警察以相应的权力,以保证警察完成其所承担的职务(任务)和职责。

有些国家的警察法对警察职务(任务)、职责分别作出规定。如《日本警察法》规定:“警察负有保护个人生命、身体以及财产的任务,具有预防、镇压、搜查罪犯,逮捕嫌疑犯,管理交通以及维护其他公共安全与秩序的职责”。“国家公安委员会的任务是:掌管警察所进行的国家公安事务,统辖警察教育培养,警察通信,鉴定犯罪,犯罪统计和警察装备事项,调整警察行政工作。”^①《秘鲁国民警察基本法》(1986年)第3条规定:“国民警察为大众服务,其根本任务是保护人身安全,维护社会治安。”第4条规定:“国民警察的宗旨是保障宪法和法律的实施,保障公私财产的安全,与罪犯作斗争,与军队一起承担国防、国家经济与社会发展及民防任务。”第10条又分两款16项分别规定了国民警察的具体职能。可见职责是任务的具体化、明确化和法律化,分别作出规定的好处是便于警察按照规定的条款更好地去履行职务,检查对照完成

^① 见《日本警察法》(1972年修订本)第4条,第5条。