

社会管理创新视野中的 我国警察权研究

钟云华 著

Study of police
power in China
from the view of
social management
innovation



四川大学出版社

社会管理创新视野中的
我国警察权研究

钟云华 著

Study of police
power in China
from the view of
social management
innovation



四川大学出版社

特约编辑:刘 欢
责任编辑:楼 晓
责任校对:欧风偃
封面设计:原谋设计工作室
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

社会管理创新视野中的我国警察权研究 / 钟云华著.
成都:四川大学出版社, 2013. 8
ISBN 978-7-5614-7118-0

I. ①社… II. ①钟… III. ①警察—行政执法—研究—中国 IV. ①D922. 144

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 196374 号

书名 社会管理创新视野中的我国警察权研究

著 者 钟云华
出 版 四川大学出版社
地 址 成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行 四川大学出版社
书 号 ISBN 978 7 5614 7118 0
印 刷 四川永先数码印刷有限公司
成品尺寸 148 mm×210 mm
印 张 8
字 数 234 千字
版 次 2013 年 8 月第 1 版
印 次 2013 年 8 月第 1 次印刷
定 价 26.00 元

◆ 读者邮购本书,请与本社发行科联系。

电话:(028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码:610065

◆ 本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。

◆ 网址:<http://www.scup.cn>

版权所有◆侵权必究

前 言

不断进行社会管理创新已成为各级公安机关的共识和行动方向。不无遗憾的是，在这场轰轰烈烈的社会管理创新运动中，不少地方的公安机关尽管在主观上有强烈的创新意识，但客观上由于对现代意义上的权力运作逻辑认识模糊，致使其所推出的创新举措备受争议。就学术界而言，有不少学者从管理学的角度对公安社会管理创新的内容作了阐述，例如有学者指出公安社会管理创新应当包括创新社会管理理念、创新社会管理主体、创新社会管理方式方法、创新社会管理体制机制。我们认为，社会管理创新虽然涉及的内容较为广泛，但归根到底，主要是指一种适应社会发展的权力运作方式的创新。为此，厘清现代意义上的权力运作逻辑，并以此作为指导和评价警察权重构及警察权运行的理论基础，有效推进公安社会管理创新，无疑具有重要的理论价值和实践意义。

目前，无论国内还是国外，关于警察权研究的现有成果都较多。就研究内容而言，主要集中在警察权的内涵与外延、警察权的基本属性、警察权的发展变迁、警察权的配置与运行、警察权滥用与规制、警察权与法治等。从研究视角看，主要有警察权的法学研究、警察权的政治学研究、警察权的管理学研究、警察权的社会学研究等，其中警察权的法学研究成果显得尤为突出。在研究方法上，既有思辨研究，又有实证研究；既有逻辑推论，又有现象总结；既有个案分析，又有整体研讨。总之，研究内容全面，研究视角广泛，研究方法多样，理论成果丰富。但以公安社会管理创新为视角对警察权进行专门研究的成果相当少见，而且这些成果的内容

显得零散、不系统、针对性不强。目前，把公安社会管理创新与警察权配置、运行及监督联系起来进行系统研究是基本处于空白状态的。随着公安社会管理创新工作的不断推进，加强警察权研究以实现持续提升警察权的合法性和有效性将成为重大现实需要。

根据《中华人民共和国人民警察法》第二条第二款规定“人民警察包括公安机关、国家安全机关、监狱、劳动教养管理机关的人民警察和人民法院、人民检察院的司法警察”，因此，完整意义上的警察权应当是这五大警察系统权力的总和。由于公安机关是我国警察最为重要的组成部分，其权力配置、运行及监督状况与公民权利的实现状况和社会管理创新的推进程度关系尤为大，加之本人的研究能力有限，本书仅仅研究公安机关及其人民警察的权力配置、运行及监督问题。另外，还需要说明的是，警察权研究本应包括警察权保障机制研究，而就我国警察权运行的实际情况看，主要问题是警察权规制不够，权力肆意突出，警察权运行的制度保障、物质保障不足问题基本不存在，因而，本书不涉及这一部分的研究。基于以上两点考虑，本书主要围绕警察权的属性和体系、社会管理创新视野中的警察权特性、社会管理创新视野中的警察刑事职权配置和警察行政职权配置、社会管理创新视野中警察权运行、社会管理创新视野中公安警务监督等方面展开对公安警察权的讨论，意在从警察权配置、警察权运行、警察权监督三个层面系统提出提升警察权合法性的对策体系，为公安社会管理创新提供理论支持和实践路径。本书主要观点如下：

一、警察权是警察制度的核心。警察权是基于社会治安秩序和公共安宁的需要而产生的国家固有权力，是实现国家警察职能，实施警务活动的国家权力，警察权的本质是社会公共权力。通过对警察制度发展演进的描述与分析，我们发现：从警察行为的产生直到近代警察行政制度的建立，从集权型、分权型到集权分权结合型不同警察管理体制模式的形成，从外国到我国的警务实践，看似各种警察制度和警务实践千差万别、变幻莫测，但各种警察制度的建构

及演变都是围绕警察权的解构与重构展开的，因此，警察权是警察制度的核心要素。在法治社会中，实现自由与秩序的平衡是最终目的，警察权的起点是为了保障秩序，而终点却是实现个人的自由，因而警察权的行使是以尊重他人的私权，不侵犯他人的自由为界限的。

二、公安机关社会管理创新的实质是创新权力运行方式。从权力运作的逻辑来看，合法性与有效性是考量权力的两个基本维度，权力的合法性侧重于评价性维度，权力的有效性侧重于工具性维度。在一个急速变化的时代，权力的有效性会最先受到拷问，如果执政者长期忽视这一问题，则会进一步危及权力的合法性，从而陷入治理危机。长期以来，我国公安警务都是建立在计划经济基础之上，警务的组织管理依赖于“金字塔”式的科层制，公安管理的权力运行方式依赖于“权力物理学”。信息化时代背景下，“权力物理学”的权力运行模式已经不适应信息社会的需要，公安社会管理创新就是要寻找一种适应新的社会时空要求的、“有质高效”的权力运行方式——“权力信息学”。以网络技术、视频监控技术、移动通讯技术为代表的新型技术体现了权力的信息学。充分开发和利用社会各界和广大民警的创造能力和研究能力是公安机关推动“权力信息学”建设的必由之路和可行之路。因此，公安社会管理创新主要是一种权力运作方式的创新，公安社会管理创新的着力点是以权力运作的有效性为先导，公安社会管理创新的平衡点是以权力运作的合法性为校正。

三、我国警察刑事职权的重构必须吻合我国警务运行的时空需要。警察刑事职权配置是一个制度的建构与完善的问题，每一个国家所面临的条件差异巨大，对这一问题都应该有自己相对独特的实现路径和具体方案。我国社会转型产生的对秩序的追求、发展型社会对权利观念的深刻影响、公民导向社会管理创新的价值追求以及刑事诉讼制度的全球化趋势等四个因素共同决定了我国警察刑事职权配置的基本立场应当是在有限理性的观念指导下进行过渡性的制

度设计，在正当性理念的指导下，充分关注中国警察刑事职权运行的制度背景，实现在社会转型背景下的具有可操作性的且改革成本最小的方案。实现这一立场的总体路径是在“轻轻重重”刑事政策指导下的复合型的警察刑事职权配置方案。

四、我国警察行政权的重构应以平衡论为理论基础。行政法上的平衡论强调国家与个人、权力与权利、公益与私利之间的动态平衡；既强调对行政主体的监督，又强调对行政权的维护；既强调对行政相对人的激励，也强调对行政相对人的控制；既兼顾了国家与个人，也兼顾了公正与效率，是当今世界许多国家警察制度的发展方向。基于平衡论展开的我国警察行政权制度重构主要涉及合理划分警察行政事项管辖、强化警察应急处置权力、建立警察行政强制令状制度、引入警察权司法审查制度等。

五、警察权运行必须围绕社会管理创新赋予的新使命展开。在现代民主、法治、市场经济的大背景之下谈“社会管理创新”就必然要求以公民为导向，以人为本，更好地保障公民权利。使公民更加广泛地参与到社会管理活动中，实现社会权利才是社会治安治理的价值归宿或最终目标。当代社会，公民社会权利的实现建立在政府、社会组织、公众三者合作的基础上，因此，警察与公众的合作治理——警事社会化是实现警察权使命的有效实践。警事社会化强调警方和社会组织及公众共同参与警务活动、共同承担警务责任、共同参与对社区安全的合作治理，以实现违法犯罪防控和治安秩序维护的目标。警事社会化的核心在于警察与社会组织、警察与公众在发现和解决社区治安问题上的合作和互动。

六、创新警务监督体制机制是满足警务权力正确运行的必然要求。目前，我国已经建立起了多方面、多途径的公安警务外部监督与内部监督机制。但从总体上看，目前公安警务监督制约机制的建设、监督力量的整合、监督队伍的自身建设，与我们肩负的使命、承担的责任相比很不协调，各监督部门之间职责划分不清，工作配合与衔接不够好，整体监督合力尚未形成，监督工作的力度也不够

大，一些地方还不适应公安工作和公安队伍建设的客观需要。应在坚持警务监督的权威性原则、效能性原则、独立性原则、及时性原则、预防性原则的基础上，从制度、体制和机制三个方面，以对现有制度整合、重组、补强为基本路径，建构起公安警务监督新机制。

作 者

2013年5月于泸州

目 录

第一章 警察制度概要

- 第一节 警察的概念
- 第二节 警察制度的发展演进
- 第三节 警察体制的基本类型
- 第四节 警察制度的核心——警察权

第二章 警察权的属性和体系

- 第一节 关于权力的基本认识
- 第二节 警察权的性质与特点
- 第三节 警察权的价值目标分析
- 第四节 我国警察职权的内容体系

第三章 社会管理创新视野中的警察权

- 第一节 社会管理创新的一般认识
- 第二节 公安社会管理创新及其实质
- 第三节 我国警察权不适应社会管理创新的突出表现

第四章 社会管理创新视野中警察权配置研究（上）

——警察刑事职权配置

- 第一节 警察刑事职权配置的理论基础
- 第二节 我国警察刑事职权配置立法现状检讨
- 第三节 我国警察刑事职权配置的基本立场

第四节 我国警察刑事职权再配置的方案设计

第五章 社会管理创新视野中警察权配置研究（下）

——警察行政职权配置

第一节 警察行政权配置的目标及理论基础

第二节 警察行政管理权的合理重构

第三节 警察应急权的合理重构

第四节 令状制度——警察行政强制权的合理重构

第五节 司法化——警察行政处罚权的合理重构

第六章 社会管理创新视野中警察权运行研究

第一节 警察权行使的基本原则

第二节 社会管理创新中警察权的使命——增进公共福祉

第三节 社会管理创新中警察权的践行——警事社会化

第七章 社会管理创新视野中公安警务监督机制研究

第一节 公安警务监督概述

第二节 公安警务监督的基本制度

第三节 现行公安警务监督存在的问题

第四节 公安警务监督机制重建探讨

主要参考文献

后 记

第一章 警察制度概要

第一节 警察的概念

一、警察的字面意义考察

“警”“察”二字在中国古籍中屡见不鲜，但主要是分开使用的，并各有其不同的含义。“警”“察”两字在古时也有联结使用的情形，如《宋史·蔡挺传》：“河北多盗，精择诸郡守，以挺知博州，申饬属县严保伍，得居停奸盗者数人，弛其宿负，补为吏，使之察警，盗每发辄得。”此处的“察警”有侦察、缉拿之意。《金史·百官志》则记有：“诸京警巡院，使一员，正六品，掌平理狱讼，警察别部。”此处的“警察”即检察、监察之意。又如，《新五代史·史弘肇传》写道：“弘肇出兵警察，务行杀戮，罪大无小皆死。”其中的“警”即警戒，“察”即监察。在我国《辞源》里没有“警察”这一词条，而只有“警巡”，解释为：“警卫巡视”。

纵观我国古籍，就字面意义而言，一般都将“先事戒备谓之警，见微知著谓之察”。由此可见，“警”和“察”在古代都作动词，是指一种行为。因此，我国警察学学者邱华君认为：警察二字，就字义解释，警者，儆戒也；察者，审视也。儆戒实为预防作用，而审视乃在处理之适当。是故警察者，其作用乃在事前应当机警预防一切危害情事之发生，而事后则当详明审察情事之是非，以

为处理，就字义之说明，亦可证解警察之真义也^①。

中国近代以后使用的“警察”一词，非本土固有，而是从日本传入，^②日文“警察”又译自法文 police。明治六年（1870年），川路力良考察欧洲警察制度归来，所提建议书内有言“夫警察者，国家平时之治疗也。如人之养生，所以保护良民，培养国力也”，“警察”二字始现于日本官方文件，而明治七年（1871年）和明治八年（1872年），日本政府相继颁布《司法警察规则》《行政警察规则》，警察遂又成为法律用语。

考法文 police，又系转自拉丁语 politia，politia 则出于希腊语 politeia，意指国家（或城市）的一切政务，其中包含宗教内容。概当时政务的中心在于以限制禁止等消极手段维护统治秩序，因而可称之为警察国家。后 politeia 与 politesse（该词系由 polir 转化，有清洁整备之意）混同，由此又逐渐分化为“政治”与“警察”两词。^③

而“政治”与“警察”在早期的警察国^④时代，含义大致相通，即国家政务均系警察工作，一切靠强行干涉。但到了中世纪，国家政务出现专业分工趋向，最早是政治与宗教的分离。而自 13 世纪始，因海上贸易发达，欧洲城市勃兴，文化日益兴盛，交通发达，加以罗马法复兴，绝对君权主义抬头，国家政务内容复杂异常，警察手段不足以应付。中世纪晚期，欧洲各国为充实国力，提

① 邱华君：《警察法规》，（中国台湾）五南图书出版公司，1999年版，第2页。

② 邓裕坤：《现代警察研究》，商务印书馆，1946年版，第7~10页。

③ 陈允文：《中国的警察》，商务印书馆，1934年版，第6页。

④ 关于“警察国”一词，应就东西方不同的环境而做不同的解释。古希腊、罗马时期，国家政务内容单纯，而仅表现为以警察手段维护统治秩序，故曰警察国。这种“警察国”是与欧洲后来的“法治国”“文化国”“社会国”等概念相对应的，但在中国这种拥有长期君主专制历史的国度，“警察国”形成的主因却是监视民众，以随时镇压造反、叛乱等行为。我国近代学者尽管使用“警察国”一词，但似乎未就东西方的环境加以比较。关于此点，可参阅李士珍：《警察行政之理论与实际》，中华警察学术研究社，1948年版，第8页。

高国际地位，竞相扩充军备、外交，于是，军事、外交与警察分离而独立。17世纪后，随着三权分立思想的盛行，立法、司法权亦从观念上与警察分离。这样，警察仅限于以国家的安宁和民众的福利为目的的行政，其外延大致与近代学者所言之“内务行政”相当。进入18世纪，自然法学派兴起，个人自由观念渐为社会认同，以国家权力干预个人自营福利的警察思想遭遇严重挑战。于是警察外延受到进一步限制，卫生、交通、建筑、文化等保育（福利）行政相继脱离警察范围，而内务行政则由警察独揽，变为一面为保育行政，一面为警察行政的两单元结构。警察内容仅限于防止危害，维持公共秩序。这种新警察观念对近代立法产生了直接影响。法国1789年《人权宣言》规定“人之权利，各各平等，唯依法律方得定其界限。而除有危害社会之行为外，即法律亦不得加以禁止。”其刑法则规定：“警察为保持公共秩序、自由、所有权及个人之安宁而设。”受法国影响，1794年普鲁士普通州法主张“警察为维持公共之安宁秩序，除去国家或个人之危害，所必要之制度。”^① 18世纪英国著名学者亚当·斯密在《关于法律、警察、岁入及军备的演讲》中提出：警察是来自法国的名称，源于希腊语“公民权”。它的意义本来是指政府政策，但现在只指政府的次要部门的管理，如保持清洁、维持治安，设法做到价廉物博等。^②

总之，近代外语中的“警察”一词仅指内务行政中的特定部分而不是全部。现在按其最广泛的概念，可释为英文的 the process of policing，即维持社会治安的过程，指政府对于公民行为的控制、约束及规范的过程。在牛津英语字典中，Police Organization（警察机关）有两个定义：(1) 警察机关是负责维持社会治安与安全的政府执法部门，在不同的国度和不同的时期，其职权范围极不相

① 范扬：《警察行政法》，商务印书馆，1940年版，第5页。

② [英]坎南：《亚当·斯密（1723~1790）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，1962年版，第172页。

同；(2) 警察机关是维持社会治安，执行防止和惩治违法行为及侦查犯罪行为的行政力量；也指警察部门的所有成员，或某一地区的全部警察或保安力量。可见，自 18 世纪末以来，警察观念已不含有内务行政全部的意义，而仅视作内务行政中以国家权力限制民众自由，维持公共秩序的作用。警察含义的变迁主要由国家政务的不断复杂与发展所致。国家不能满足于以权力限制民众自由而消极地维持安宁秩序，还应当积极地增进国家、社会与民众的福利，国家政务除运用权力限制民众自由的手段外，还需要借其他行政手段，以实现其更高目标，所以，就不得不将政务划分为多个部门。

近代警察尽管蜕变为内务行政之一部分，但其作用则及于国家诸般行政。国家诸般行政，如交通、卫生、文化、经济、救济、建筑等的推进，无一不与警察行政息息相关，而赖其协助。近代宪政运动的历史还表明，警察已成为“法治”的工具。在常态下，国家法令的执行，几乎全部依赖警察。这些法令既包括专为警察机关所制定使用的法令，而凡有关其他行政的法令，亦以警察为最终的实力保障，甚至立法、司法方面的法律在许多情况下仍须动用警察力量。^① 因此，从历史的纵向比较，警察行政的外延日趋狭小，但其职责则随时代的演进，不断复杂繁巨，而在整个国家政治体系中居于关键地位。

二、警察概念的界定

古今中外，由于认识角度的不同，在对警察概念的定义上还存在着诸多分歧。我国警察学学者李坤生在《论警察的概念》一文中，较为详尽地介绍了国内外警察学研究者对“警察”概念的界定。^②

^① 李士珍著：《警察行政之理论与实际》，中华警察学术研究社，1948 年版，第 4 页。

^② 李坤生：《论警察的概念》，《中国人民北京：公安大学学报》，1995 年第 3 期。

苏顿认为：“警察为增进公共利益及预防迫切发生之危害为目的之政务。”

伯伦智理认为：“国家为保护公益，以强制力限制人民的自由，而行使其行政行为者为警察，如无强制之必要，即不得谓为警察。”

史典格尔认为：“限制人民之身体财产，以防止国家及人民安全幸福之危害目的的行为者，即警察。”

中国台湾李士珍认为：“警察者，以直接防止公共危害，维持社会安宁秩序，指导民众生活，促进一般福利为目的，基于国家统治权执行法令，并协助诸般行政之行政行为。”

哈罗德 K·贝克尔认为：“警察是所有主权国家阶级专政的重要工具，是和社会和政治的执行机构，是维护国内和平、保护公众利益的主要力量，它受政府之托，维护社会秩序，从事日常的法律实施工作。”

尹春生在《“警察”概念之科学透视》一文中认为：“警察是依法维护和管理国家治安（社会秩序）的国家行政武装力量。”

《公安学基础理论研究》认为：“所谓警察，指的是在国家的统治与管理中，运用武装的、行政的、刑事的手段维护国家安全与社会治安秩序的行为。”^①

最近，我国新一代警察学研究者王智军博士认为，对警察内涵应有两个基本理解：警察内涵的动态理解是指特定的国家机关或力量维护秩序和治安的过程和行为；警察内涵的静态理解是指警察是维护社会秩序和治安的组织 and 个体的总称^②。

纵观古今中外的“警察”概念，既可以作名词用，又可以作动词用。由于认识角度之不同，在对警察概念的定义上还存在着诸多

^① 公安学基础理论研究课题组：《公安学基础理论研究》，公安大学出版社，1992年版，第1~5页。

^② 王智军：《警察的政治属性》，北京：社会科学文献出版社，2009年版，第19~21页。

分歧，但不管从什么角度来看，警察都反映着一种基本的社会现象和社会制度，从政治的角度来认识警察现象，解释警察概念，已成为一种共识。

定义是揭示概念内涵的逻辑方法，也就是明确某一概念是什么。内涵是反映到概念中的事物的本质属性或特有属性。定义必须明确事物的本质属性，进而揭示此事物是什么。给“警察”下定义也必须抓住警察这一客观存在之物的本质属性。对警察概念内涵的认识，在我国理论界是基本一致的，即：警察是国家机器中的重要工具；它拥有暴力、行政强制和其他特殊手段；它执行维护国家、社会的安全与秩序的任务；它具有镇压与管理双重职能。或者说：警察是具有武装性质的维护社会秩序、保卫国家安全的国家行政力量。它揭示了两重含义：一是警察具有武装性质，是国家的治安行政力量；二是警察的任务，是维护社会秩序，保卫国家安全。

从“警察”概念的种类上进行逻辑分析，“警察”是集合概念，又是非集合概念。作为行政力量，武装实体，都是在强调其是一个有机的整体，因此应当属于集合概念，即警察是由许多相同的个体（警务人员）有机组成的统一的整体。警察这个集合体是由不同警种的人员构成的，当这些不同警种的人员成为一个统一的整体时，才能构成一种武装性质的行政力量。作为个体的警务人员不具有这种武装性质的行政力量的属性，也就不能将其称为是行政力量。同时“警察”又是一个非集合概念，现代意义的“警察”的内涵还指一种职业，即专门从事这一职业的人员。从逻辑的角度分析，集合意义的“警察”与非集合意义的“警察”实际上是两个不同的概念，属于现代汉语中的一词多义现象，分别以其两个不同的意义广泛使用。因此，“警察”的定义中应当兼顾这两种意义，否则是不完全的。

综上所述，“警察”的定义应是：警察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。按照我国台湾学者邱华君的观点，可以把警察划分为行政警察和司法警

察。“行政警察就其一般意义而言，是指行政机关为了保证公共秩序而对个人自由加以限制的机构。”“行政警察活动属于预防性质的活动，目的在于防止公共秩序的破坏，司法警察的活动属于镇压犯罪的性质，它的任务是确认犯罪事实，搜集犯罪证据，查明犯人，逮捕严重罪犯，以便进行刑事审判。”^①

第二节 警察制度的发展演进

一、警察产生的历史条件和发展阶段

（一）两种对立的警察起源观

由于世界观和方法论的差异，对于警察的起源，当今世界的认识是不一致的。最基本的观点有两种，即警察自然起源观和警察与国家同步产生的起源观。警察自然起源观最典型的观点有两种。一种观点认为，“人类自从有了群体生活，就有了警察作用”“警察是原始俱来的天性的道德行为”“警察将永远伴随着人类”。这种观点把警察说成是自人类以来就有的，并且是永恒的。另一种观点认为，警察是社会政治、经济、文化进步的自然结果。如美国警察学家黑伦在《警察》一书中说：“人类日益文明，居住同一社会的人们，因彼此之间互助而组成各个团体，互相约定负有驱逐和逮捕罪犯的义务，并采用相互呼应的制度。但时间一久，人们感到这种制度也有弊端，就是平时用于看护财产的时间过多，影响大家的工作和生活，便建立新的制度，雇佣专职人员在夜间担负守望之责。以后这种雇佣专职卫士的组织日渐完备，并穿着特制的服装，以便于人们一旦有事容易寻找和报警。在实践中又发现这种专职卫士，有时还必须穿着便衣进行秘密侦察，这样一来，警察组织便日趋发展

^① 王名扬：《法国行政法》，北京：中国政法大学出版社，1989年版，第446～447页。