

甘肃省社科学术基金项目研究成果

GONGANXUE RUOGAN JIBEN LILUN WENTI YANJIU

公安学

若干基本理论问题研究

姚 华 著



中国人民公安大学出版社

作者简介

姚华，女，1964年7月出生，甘肃定西人。现任甘肃政法学院学术期刊部主任、《甘肃政法学院学报》常务副主编，甘肃政法学院公安分院教授，治安学学科带头人。长期从事法学和公安学教学与研究工作。学术研究方向为公安学基础理论及刑事法学理论。先后在《中国人民公安大学学报》、《公安研究》等专业刊物上发表学术论文40余篇，主编教材2部、参编著作10余部。主持省部级科研项目4项。主编教材《公安学基础理论》获公安部第三届全国公安系统优秀教材二等奖。

前 言

公安学是一门体系内容丰富，实践性、应用性极强的学科，同时也是一门后发展的学科知识。不可否认，与其他诸如法学、行政学、管理学等相关学科相比较，无论从研究深度上，还是从理论层次上，公安学尚处于幼稚的发展阶段，甚至还不能称其为——门完整的理论学科。当然，这是任何新兴的理论知识在发展中都必须经历的一个阶段。不过，理论性欠缺，抽象性不足，学科内分支内容知识缺乏系统性，呈游离状分布等这些整体学科特征，也充分表明了公安学在今后发展中应当努力的方向。

长期以来，在公安学这一研究领域里，应用性、对策性的公安专业业务的研究比较突出，如对刑事侦查学、预审学、治安管理学等分支学科的研究有了长足的进步。但是，目前对公安学基础理论问题的研究仍然十分薄弱。这不仅影响了公安学整体学科的科学性，而且也影响到了学科存在的独立性，并进一步导致公安学的研究因缺少理论基础的支撑和指导而难以细致深入下去。

本书是作者在从事了十多年的公安学教学和研究的基礎上，进行撰写的关于公安学基础理论问题的研究习作。尽管目前这方面问题的研究十分薄弱，但作者绝没有什么指导理论研究或填补空白的想法，况且在这方面已经有一些前辈学者和后起晚生的致力研究。与他们的理论胸襟和研究成果相比，作者的习作只能权且作为求教和交流之物。

本书没有按照一个严格的体系结构进行规范的写作，而是拣

选了公安学中的一些基本的理论问题进行了专题性的研究，之所以这样做的原因是出于两点考虑：

其一，公安学的体系结构问题至今还是一个悬而未决的问题。尽管所有研究者都认为这是公安学学科发展中必须解决的问题，但是关于这方面的研究一直没有真正深入地展开。这也许是由于公安学应用性、实践性的学科特点过于鲜明，而冲淡了研究者对基本理论研究的兴趣。正因为如此，作者避开了系统假设和论证理论体系的风险，选择了专题性研究的途径。同时作者在有关专题中论述了公安学理论体系的个人看法。

其二，专题研究的方法本就是通常的研究思路，该研究思路尽管显得比较分散，但有利于对个别的、单一的问题深入研究。同时作者也认为，对公安学中一些最基本的理论概念、范畴进行细致的探讨，能够明晰不同理论问题的层次、内涵和地位，从而还有利于公安学学科体系的构建。

由于作者的学力和水平都有限，可供参阅使用的资料也较少，因此，研究中不妥之处在所难免，还请尊敬的读者见谅，并热诚欢迎提出宝贵意见，以利作者今后的提高。

姚 华

2006 年 3 月

目 录

第一章 公安学论要	(1)
一、公安学的研究对象	(1)
二、公安学基础理论概述	(7)
三、公安学基础理论体系思辨	(10)
第二章 警察的概念	(19)
一、警察的概念	(19)
二、警察的本质	(26)
三、警察与公安	(32)
第三章 警察的起源	(35)
一、警察的起源及产生的条件	(35)
二、马克思主义的警察起源观	(40)
三、近代警察的产生和发展	(51)
四、中国近代警察制度	(52)
第四章 警察权	(56)
一、警察权概述	(56)
二、警察权的构成	(61)
三、警察权的行使	(72)
第五章 警察行为	(75)
一、警察行为的概念和特征	(75)
二、警察行为的分类	(81)
三、警察行为的构成与实施	(89)

四、警具的使用与警察防卫	(94)
第六章 警察刑事执法行为	(109)
一、警察刑事执法行为概述	(109)
二、刑事侦查行为	(115)
三、刑事预审与看守	(120)
第七章 警察行政执法行为	(124)
一、警察行政处置行为	(124)
二、警察行政处罚	(141)
第八章 警察法	(151)
一、警察法概述	(151)
二、警察法律关系	(160)
三、警察法律事实	(167)
第九章 警察法的实施	(171)
一、警察法的实施与实现	(171)
二、警察法的适用	(174)
三、警察法的遵守	(184)
第十章 警察执法监督	(189)
一、警察执法监督概述	(189)
二、警察执法的外部监督	(194)
三、警察执法的内部监督	(200)
第十一章 社区警务	(206)
一、社区警务的基本理论	(206)
二、社区警务的内容和特点	(208)
三、社区矫正	(211)
主要参考文献	(222)

第一章 公安学论要

一、公安学的研究对象

(一) 公安学的产生与发展

自从警察制度产生时起，人们出于认识的需要，开始了对这种社会现象的研究。随着科学的不断发展，人类对自己亲自创建的警察制度的认识也逐渐提高。但因为各个国家警察制度的历史发展有所差异，而且体现着不同的阶级本质，所以，对警察制度的理论研究也表现出不同程度的差距和区别。公安学是为了适应我国公安工作的实际需要而产生的，由于我国公安工作的历史发展与我国的革命建设事业紧密相连，因此，公安学也具有其特殊的发展道路。我国公安学的产生与发展可以分为三个阶段。

1. 萌芽阶段

开始于第二次国内革命战争时期，结束于新中国成立。在革命战争年代中，为了加强我党公安保卫工作，相继出现了许多关于公安、保卫方面的理论研究专著和有关研究材料。例如，在第二次国内革命战争时期苏区根据地出版的《审讯术》一书，在抗日战争时期延安出版的谭政文编著的《审讯学》一书，都是较有代表性的理论著作。此外，还有大量的公安保卫专业学习的教育读物材料，对当时的公安实际工作做了丰富的理论探讨和经验总结。这一阶段的公安研究特点表现为，尚未形成系统的科学理论，仅就公安工作的某一方面的研究较为突出，且多为经验性的总结论述。这一阶段的研究历史是公安学的萌芽阶段。

2. 发展阶段

新中国成立以后，公安教育专业化、系统化成为人民警察制度发展的必然要求。在全国各地建立了许多公安专业教育院校，也成立了一些专门研究机构。

从20世纪50年代起，以我国公安院校为基地，编写了大量的公安专业教材，基本上涵盖了侦查、保卫、治安、劳教、警卫等方面的公安工作内容，在理论研究上已初具规模，这标志着我国公安学的研究已开始走向专业化、系统化和科学化。但这一阶段的公安学研究，仍然带有较为强烈的经验性，而且多注重公安学分支学科的独立探索，还没有形成完整的、系统的理论体系，从而不可能产生独立的公安学这一学科体系。

3. 学科初创阶段

党的十一届三中全会以后，尤其是我国全面实行改革开放政策以后，党和国家对公安工作给予了充分的重视，公安工作为了顺应现代化的要求，公安教育和理论研究从此进入新的高速发展阶段。公安学作为一门独立学科，此时也应运而生，其标志是1984年公安部成立公安教材编审委员会，组织大批专家学者系统地、科学地编写了大量教材。1985年，经审委会审定出版了《公安学概论》一书，在我国首次提出了“公安学”这一学科概念。同时，与之相配套的许多公安专业教材，都以“学”为名，建立了较完整的学科分支体系。至此，公安学以其独立的研究对象和内容，较完整的知识体系和特有的一些研究方法，成为我国社会学科中的一名新成员，并且被正式列入国家高等教育的学科目录。

到目前为止，我国公安学已经历了半个多世纪的研究历史，但作为一门独立的理论学科，才成立20年，尚属初创发展阶段，是一门新兴的理论学科，有待于进一步发展和完善。

（二）公安学的学科概念

根据马克思主义的哲学观点，任何科学都是关于特定认识对象的知识体系，是一套完整理论。所谓知识，是人类实践经验的结晶总结，知识的体系就是科学；而所谓理论，是指概念、观点、范畴的体系，是系统化了的理性认识。因此，科学就是人类以理论为形式，以知识为内容而形成的有关认识对象的理性经验体系。

公安学是以我国人民警察制度为认识对象的科学。按照上述马克思主义哲学观点来分析，公安学是对我国公安工作各个方面的实践经验的规律性总结和概括，是关于我国人民警察制度的理论知识体系。这一学科概念，包含以下几点主要内容：

第一，公安学是以我国公安工作的实践经验为研究内容的，在研究上应注重对客观工作经验的总结，找到符合公安工作客观实际需要的规律。

第二，公安学的内容来源于公安实践，而公安学的研究成果，即通过总结和提炼升华了的，带有普遍规律性的工作经验，还应返回指导公安实践，这样才能体现公安学的研究价值之所在。

第三，公安学是理论体系，在研究中不能只停留在经验上。马克思主义认识论认为，经验是指感觉经验，属于感性认识，只有把各种经验变成理论，才能成为理性认识，才能使公安学这门科学更好地指导公安实践工作。

第四，公安学是一门警察科学，但不是普遍意义上的警察科学，因为它只以我国的人民警察制度为认识对象。其中虽然会必不可少地涉及普遍意义上的警察，但是，公安学的核心仍然是中国公安工作，也可以认为是“中国公安学”。它以我国的国情为基础，反映我国人民警察制度的阶级本质和社会功能。

(三) 公安学的研究对象

是否具有独立的研究对象，是判断一门学科能否成立的基本标志。因为研究对象不仅仅说明本学科的研究内容和方向，更是与其他学科研究相区别的基本界限。毛泽东同志对此曾作过深刻的阐述，他指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”

公安学作为一门新兴的理论学科，其独立的学科地位主要表现在，公安学有特殊的研究对象和研究内容。总的来说，公安学研究的是：我国人民警察制度以及与其职能相关的各种社会现象的本质及其产生和发展的规律，具体的研究内容包括以下几方面：

第一，研究警察制度的产生及发展历史，其中主要研究我国人民警察制度的历史发展问题。

第二，研究国家警察制度中警察的一般本质职能和我国人民警察制度的特殊本质职能。

第三，研究我国人民警察制度的运行机制，这方面的研究内容主要包括公安主体的机构问题、人员问题，以及这些主体工作运行的基本规律。核心内容是对警察执法行为的研究。

第四，研究我国人民警察制度的客观依据，其中包括公安工作的指导思想、法律依据、政策依据。

第五，研究与公安工作相关的各种社会现象的产生和发展规律。主要是对社会上存在的各种危害国家安全和社会治安秩序的现象进行规律性研究。

第六，研究与相关学科的关系。从公安学研究的具体内容来看，公安学的研究范围十分广泛，不但涉及社会生活中的许多领域，而且也涉及其他学科的研究领域。譬如，在公安学的研究中不可避免地会与政治学、法学、社会学、管理科学等许多学科发

生研究中的交叉，但这并不影响公安学研究的独立性。

(四) 公安学的学科体系

任何一门学科都必须以完备的学科体系作为独立存在的形式，没有合理的学科体系结构则说明该学科在研究内容和研究范围上存在一定的问题。公安学是一门内容丰富、范围广泛的学科，它是由许多公安学分支学科组成的有机整体。目前，关于我国公安学体系结构的构成，存在许多有益的探讨。表现为，面对多分支、大系统的公安学科内容，可以从不同的角度进行体系构建。具有代表性的公安学体系构建形式有三种。

1. 将公安学的全部分支学科内容，划分为四部分

(1) 公安基础学科，是指公安学研究中具有普遍规律研究性质的学科，如公安学基础理论、警察史学、公安心理学、公安学概论等学科内容。

(2) 公安应用学科，是指研究公安专业工作的学科。主要揭示各项公安工作的特殊规律和专门对策，如治安管理学、保卫学、刑事侦查学、预审学等学科内容。

(3) 公安技术技能学科，是指研究如何将其他自然科学的技术成果，运用到公安业务工作上来的学科，是为各项公安业务提供特种工作手段和技术的研究，如物证检查、技术防范等学科。

(4) 边缘学科，是指公安学与其他学科互相结合而构成的专门学科，如公安信息学、公安统计学、公安档案学等学科。

2. 按照公安学各分支学科所具有的不同学科属性来划分，将公安学体系分为三部分

(1) 公安社会学科，主要指公安学研究中带有社会科学属性的理论学科，如公安对策学、公安社会学、公安行为学、犯罪学、公安政工学等。

(2) 公安技术学科，主要指公安学中研究有关科学技术应

用的学科，如物证检验学、法医学、防暴学等学科，都带有自然科学技术应用的研究内容。

(3) 公安综合应用学科，是指研究综合应用各种学科知识的公安学分支学科。

3. 按照公安学各分支学科在整体公安研究与实践工作中的不同层次和地位，将公安学体系划分为两大部分

(1) 公安基础学科，是指研究公安现象中普遍规律的学科。

(2) 公安专业学科，是指具体研究各项公安业务的特殊规律的学科。

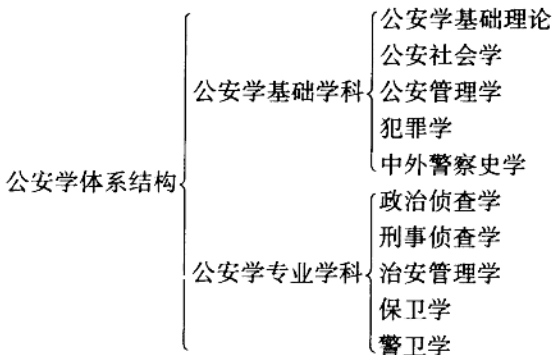
在上述三种公安学的体系划分形式中，我们认为第三种形式的体系结构较为合理。前面两种体系形式存在一些无法避免的缺陷。

首先，将公安学分支学科的一部分内容，按照应用学科、技术技能学科和边缘学科形式进行分类的方法，混淆了公安学体系与公安学中各分支学科体系这两个不同的概念。公安学中的各分支学科本身就具有相对独立性，也是自成体系的学科，如刑事侦查学就是由众多的刑事分支学科构成，在它的体系中包括现场勘查学、物证检验学等内容。而将现场勘查学和物证检验学划归到整个公安学体系中的所谓“公安技术学科”的做法，实际上是将大学科体系（公安学体系）同小学科体系（刑事侦查学体系）相混淆了，这样做势必会影响公安学体系在层次结构上的科学性。

其次，将公安学分支学科的一部分内容称“公安社会学科”，而将另一部分内容称“公安技术学科”或“综合应用学科”，这种划分方法容易使人们对公安学整体学科属性产生错误的认识和疑问。那么，公安学到底是社会科学，还是自然科学？或是既有社会科学成分，又有自然科学成分？实际上，公安学只是社会科学，其研究内容中涉及的自然科学知识归根结底还是为

公安学的社会科学属性服务的。

综上所述，公安学的学科体系应由两部分组成，即公安学基础学科和公安学专业学科。具体如下图所示：



说明：

①该图所列均系公安学中的第一层次的分支学科，是公安学体系的主干成分。有些分支学科在图中没有列举，是因为它们应属于第二层次的分支学科，分属于某一第一层次学科。如预审学分属于侦查学；公安统计学、公安信息学分属于公安管理学等。

②图中所示各分支学科各有自己的学科体系。如治安管理学体系由治安管理基础理论、户口管理、特种行业管理、公共秩序管理、危险物品管理、道路交通管理、消防管理、出入境管理等内容组成。在本图中不再详列。

二、公安学基础理论概述

（一）公安学基础理论的含义

公安学是一门体系内容十分丰富的学科，由许多相对独立的分支学科构成。在各个分支学科中，有的是属于公安业务的专业学科，如治安管理学、刑事侦查学等。这些学科以研究公安业务

中的具体可操作性知识为核心，构成了公安学中的实践性学科这一大类。此外，还有些分支学科在研究中不直接研究具体的公安业务操作知识，而是以研究警察现象的本质和基本规律为主，旨在揭示警察现象中的最一般的规律，这一类学科构成了公安学中的理论性学科部分，如公安学基础理论、中外警察史学等。因此，公安学实际上就是由警察理论性学科和警察实践性学科这两大类专业学科组成，在理论性学科中，公安学基础理论是最为重要的分支学科。

公安学基础理论，是对我国人民警察制度运行中的基本经验和基本规律的高度理论概括，是有关警察工作中应遵循的最一般原理的知识体系，是公安学理论研究体系中的基础学科。

公安学基础理论的特点是重在普遍规律的研究。在整个公安学研究过程中，由于公安业务多种多样，所以，针对不同业务的公安学科以研究不同的特殊规律为目的。如刑事侦查学以研究刑事执法活动中的一些特有规律为目的；治安管理学则以揭示治安管理活动中存在的特殊规律为宗旨。虽然警察工作中存在许多的特殊规律，但这些特殊规律却包含一些普遍共同的因素，这就是公安工作的普遍规律。公安学基础理论正是以公安工作中存在的普遍规律和一般性原理为研究对象的理论学科。

（二）公安学基础理论在公安学体系中的地位

公安学基础理论在我国公安学体系中占有极为重要的学科地位，这可以从公安学基础理论与其他公安学分支学科的关系中，以及公安学基础理论对整体公安学研究和公安工作实践所产生的意义中去认识。

首先，公安学基础理论在公安学体系中是一个独立的学科部门，它与其他专业的警察分支学科的关系是相互独立又相互联系的。独立性表现为它们各自具有自己的独立研究对象、研究方法和学科体系，在研究中自成一体，互相之间无法替代，也不存在

基础理论研究高于或包含专业理论研究的问题。联系性表现为在整体的公安学研究中，公安学基础理论与其他分支学科的研究属于分工不同但又互相协作的关系。一方面，公安学基础理论通过高层次的理论抽象，总结出最一般的普遍规律，来指导其他警察分支学科的研究，为其提供基本的理论方向和理论方法；另一方面，其他警察分支学科，尤其是具有极强实践性的公安业务专业学科，又通过自己的研究与运用，来检验和证实公安学基础理论的研究成果，从而实现公安学基础理论的研究价值。

其次，公安学基础理论，无论是在公安理论研究中，还是在具体的公安工作实践中，都是有十分重要的意义的，具体表现在如下几个方面：

首先，公安学基础理论为公安学的系统研究提供了理论基础，任何一门学科的发展都离不开最基本的理论基础，忽视对基础理论的研究势必会影响整个学科的发展进程。公安学的研究更是如此，作为一门新兴的学科，研究是否能不断深入，主要决定于基础是否扎实，公安学基础理论正是着眼于这一点，它的研究可以为公安学开拓广阔的研究领域和空间。

其次，公安学基础理论所探讨的一般规律和普遍原理，对其他警察分支学科有着极为重要的理论指导意义，公安学基础理论与其他警察分支学科之间是“一般”与“特殊”的关系，公安学基础理论根据各分支学科中的特殊规律和原理，总结概括出一般原理，然后作用于分支学科，以正确的、宏观的研究方法、研究方向推动其研究的深入和细致。

再次，由于公安学基础理论研究的特点属于高度的理论抽象，往往能揭示社会现象中较为稳定持久的本质规律，能从复杂多样的现象里归纳出普遍的、必然的发展趋势，因而，经过科学演绎和归纳推理出的研究成果具有理论上的预见性。这种科学的预见性，对于我国公安工作实践也具有重要的指导意义，成为公

安工作中制定目标计划，进行决策，实行监督管理的科学理论依据。

最后，公安学基础理论是公安学作为一门独立学科的重要标志和条件，公安学虽然已成为一门独立的学科，但其独立性主要通过公安学基础理论的研究体现出来。因为公安学基础理论最终解决了公安学研究对象的专门性问题，并且提供了基本的理论研究框架和体系，使公安学成为明显区别于其他社会学科的独立学科，走上独立研究的发展道路。

综上所述，公安学基础理论是公安学体系中的重要学科分支，处于公安学研究的理论基础地位。

三、公安学基础理论体系思辨

公安学基础理论^①是公安学中重要的基础学科，具有公安学理论基础学科的地位。该学科理论内容的科学性与完整性直接关系到公安学整体上的独立与完善，而其本身的科学与完整，又有助于形成一个科学的理论体系。因此，建立公安学基础理论体系不仅仅是该分支学科自身发展的需要，而且也是公安学整体发展的需要。目前，理论界对公安学基础理论体系（或称理论结构）已有初步的研究，并形成了具有一定影响的H型结构的研究成果^②，这对我国公安学的发展无疑作用巨大。但任何学科的研究

① 关于该学科名称，创建之初统称为公安学基础理论。但随着研究视角的不断变化，学科的内容、名称也出现变化。在全国公安学基础理论学科建设教材编写研讨会上，提出以“警察学原理”为名称来构建学科体系。作者认为这是学科发展的必然。但为了保持本著作的连贯性，将仍然使用传统称谓。

② 该学说的创立者康大民教授以警察行为为视角，提出警察机关是主体、警察行为对象为客体（第一客体及第二客体）、由二者相互作用的关系构成H型理论框架。由此产生的学科体系——《公安学基础理论教程》至今为公安院校本科使用教材。

都不可能是一蹴而就的，往往都要经历一个形成、发展、成熟和进一步发展的过程。公安学基础理论体系也是如此，也需要在研究中不断蜕变和完善。使人欣慰的是，在我国警学理论研究中，已经秉承了这种求实奋进、不断探索的研究风范，许多专家学者和有关部门正在大力提倡加强对公安学基础理论及其理论体系进行深入研究。这足以使人相信，公安理论研究将逐步走向深入和成熟。作者欲以此为契机，试图从新的视角阐述关于构建公安学基础理论体系的一己之见，以求四方指正。

（一）关于构建公安学基础理论体系的基本思路

理论体系历来被认为是一门成熟学科的主要表征之一，受到学术界人士的高度重视，从而成为理论研究中的重要内容，在公安学理论研究中，应当构建本学科的理论体系，这已不是一个问题，问题是怎样才能构建出科学的或是相对科学的理论体系。对此，作者从以下几方面提出构建体系的思路。

1. 应当充分认识建立公安学基础理论体系的必要性

马克思主义哲学认识论告诉我们，体系是指若干有关事物相互联系、相互制约而构成的一个整体。这一概念既可以应用于自然界中相互联系而存在的事物总体，也可以应用于人类对自然界或社会进行认识的过程中所形成的知识领域，理论体系正是如此。公安学基础理论是关于公安现象（或曰警察现象）的认识理论，是专门的系统知识，在这一领域中，对公安现象中最基本的客观规律进行研究所形成的种种概念、原理和理论等不应当是游离分散的，而应当是相互联系制约的，有内在的系统性。因此，揭示各种理论内容之间的逻辑性就成为公安学基础理论研究中的又一重要课题，而建立理论体系正是为了完成这一重要任务。科学的理论体系不但使学科理论知识在结构上得到合理的安排，而且对学科研究的方向、范围和方法都可以起到统领的作用。在实践中，某些认为建立理论体系是纯理论问题，实际作用