中国警察法论

徐发科 著

湖南出版社

中国警察法论

徐发科　著

湖南出版社

[湘]新登字 001 号

责任编辑：黄楚芳
装帧设计：陈　新

中国警察法论

徐发科　著

*

湖南出版社出版、发行
（长沙市河西银盆南路 67 号）
湖南省新华书店经销　湖南省新华印刷一厂印刷
1997 年 4 月第 1 版第 1 次印刷
开本：850×1168　1/32　印张：15.75
字数：347,000　印数：1—2,000
ISBN7—5438—1460—9
D·163　定价：21.00 元

前言

警察法是我国社会主义法律体系的重要组成部分，它既同国家法律制度有着极其密切的联系，又与警察及警察科学的发展密不可分。但是，不论是我国，还是世界上大部分国家，关于警察法的理论研究，不仅落后于其他部门法学，而且也大大落后于警察学的发展。外国的情况暂且不论，从我国近、现代警察的发展情况看，从1898年创立具有近代警察形态的湖南保卫局开始，经过清末时期、北洋政府时期和南京国民政府时期，警察制度的建立虽历经磨难，但逐步建立起来，期间不乏借鉴东西各国而制定的警察法规。中国半殖民地、半封建社会的警察制度虽然与1927年开始中国共产党领导的红色区域以及其后抗日根据地和解放区的警察制度、中华人民共和国的警察制度性质迥异，但对警察法学的研究而言，都提供了不可多得的资料。但是，长期以来，警察机关重视实践而轻视理论研究，特别是轻视警察法的理论研究，而由于警察工作的特殊性，学术界对警察法学的研究难以涉足，这种情况既造成了警察法学研究的滞后，也在一定程度上妨碍了警察法的进一步发展和完善。

警察执法实践的现实警醒我们，对几十年来警察立法、警察执法实践中积累的丰富经验，对中外警察法的形成和发展，应当尽快加以提炼、总结、概括和升华，使之上升为理论并用以指导警察执法实践。可喜的是，近几年来，对警察法学的研究

日见活跃，不仅成立了警察法学的研究机构，而且也有警察法学研究的论文和著作问世，这些都为《中国警察法论》的写作提供了非常宝贵的资料。

该书以马列主义、毛泽东思想为指导，以现行警察法的规定为基础又不局限于警察法的体系，而是在总结我国警察法学学科理论研究和我国警察执法实践工作的基础上，力求从理论与实践的结合上，研究、探讨我国警察法学的理论体系和主要内容，对其他国家警察法学的有关问题也作了简要介绍。该书对警察法的学科体系的研究，立足于建立一个以警察法为主体，包括由组织法和执行职务法，覆盖公安机关、国家安全机关、监狱、劳动教养管理机关的人民警察以及司法警察等各项部门法律法规和规章组成的警察法规及其理论体系的需要，其中又以公安法规的研究作为本书的重点。

由于警察法学的研究在我国尚处于探索阶段，对大量的、分散的警察法资料的收集也不够全面，对现有的资料也只是进行了一些初步的思索，还来不及进行深入的、全面的、理性的思索，因此，关于警察法学的体系、范围的界定，还只是代表了作者的一种阶段性的、比较粗糙的观点。如果这部《中国警察法论》能够为警察法学理论研究的发展起到铺石垫路的作用，则作者的目的就算达到了。

本书在写作的过程中，参考了许多专家和研究人员的观点和资料，恕不在此一一例举，在此一并致谢。

作者谨识

1996 年 2 月

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

目　录

第1章　走向法制的警察 …… 1

一　“警察”溯源（1）

二　警察的发展（5）

三　警察的含义（12）

四　警察的本质（19）

第2章　警察法及其学科 …… 25

一　警察法概述（25）

二　警察法的渊源（34）

三　警察法律体系（38）

四　警察法的基本原则（42）

五　警察法学的研究对象（48）

六　警察法学与相邻部门法学的关系（51）

第3章　警察法律关系 …… 56

一　警察法律关系的含义（56）

二　警察法律关系的主体（58）

三　警察法律关系的内容（63）

四　警察法律关系的客体（66）

五　警察法律关系的产生、变更和消灭（68）

第4章　警察机关 …… 73

一　警察组织的法律沿革（73）

二　警察机关的设置原则（76）
三　我国人民警察的领导体制（79）
四　人民警察的组织机构（87）
五　我国人民警察的职务序列（94）
六　我国人民警察的编制（96）
第5章　人民警察 …… 99
一　人民警察的录用（99）
二　人民警察的警种（108）
三　人民警察的教育培训（116）
四　人民警察领导职务的任职条件（122）
五　人民警察的服役制度（127）
六　人民警察的奖励制度（131）
第6章　警衔制度 …… 135
一　警衔制度的概念（135）
二　警衔制度的内容（140）
三　警衔的异动（148）
四　警衔的批准机关和主管机关（154）
五　警衔标志（156）
六　与实施警衔有关的几个问题（159）
第7章　警察纪律 …… 167
一　警察纪律概述（167）
二　基于警察身份的纪律（174）
三　警察执行职务中的纪律（177）
四　警容风纪纪律（181）
第8章　警察职责 …… 185

一　警察职责概述（185）
二　公安机关人民警察的职责（191）
三　其他人民警察的职责（212）
第9章　警察权 …… **216**
一　警察权概述（216）
二　公安机关人民警察的权限（224）
三　其他警察机关人民警察的权限（244）
第10章　警察行为（一）——概论 …… **247**
一　警察行为概述（247）
二　警察行为的对象（253）
三　警察行为的实施原则（260）
四　警察行为的实施程序（265）
第11章　警察行为（二）——治安行为 …… **268**
一　警察治安处置（268）
二　警察治安处罚（277）
三　警察治安强制措施（285）
四　紧急状态处置（290）
第12章　警察行为（三）——刑事执法行为 … **296**
一　立案行为（296）
二　刑事侦查行为（299）
三　刑事强制行为（306）
四　刑罚执行行为（313）
第13章　警察行为（四）——警具使用行为 … **319**
一　警具的概念（319）
二　使用警具的法律属性（323）

三　使用警具的原则（328）
四　警具使用的条件（333）

第14章　警察行为（五）——服务行为 …… 347

一　警察服务行为的概念（347）
二　警察义务行为（352）
三　履行职责中的服务行为（360）

第15章　警察执法程序（一） …… 366

一　警察执法程序概述（366）
二　治安管理工作程序（369）
三　回避程序（374）
四　治安处罚办案程序（377）

第16章　警察执法程序（二） …… 390

一　侦查程序的非诉讼性质（390）
二　刑事案件的立案程序（400）
三　侦查程序（405）
四　侦查终结程序（412）

第17章　警务保障 …… 414

一　警务保障概述（414）
二　法律保障（417）
三　社会保障（422）
四　物质保障（429）
五　待遇保障（435）

第18章　警察执法监督 …… 445

一　警察执法监督概述（445）
二　警察执法的外部监督（449）

三　警察机关的内部执法监督（459）

第19章　警察法律责任 …… **476**

一　警察法律责任概述（476）

二　警察的刑事法律责任（479）

三　警察行政法律责任（483）

四　警察赔偿责任（487）

五　警察附带法律责任（492）

第1章
走向法制的警察

一

“警察”溯源

一定数量的警察的存在，是一个国家制定和实施警察法的条件和依据。因此，要知道什么是警察法，首先必须弄清“警察”一词的含义。

从警察产生和发展的轨迹来看，由于各国历史进程的不同，政治、法律制度上的差异，加之研究问题方法和角度因人而异，所以，警察一词虽为人们广泛使用，但对其内涵和外延的把握上却从未统一。从这个意义上讲，世界上没有也不可能有统一和通用的警察概念。正因为如此，联合国制定的《执法人员行为准则》（1979年）使用了“执法人员”一词而未使用“警察”的概念，尽管这个文件在解释执法人员时实际上是指警察。

从另一角度看，“警察之制，无国不有”（川岛浪速语）。警察

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

制度作为国家政治制度的重要组成部分，是伴随着国家的产生而出现的，“和国家一样古老”，[①]且在每个国家都是无一例外地存在的。与此相适应，警察的存在和法的产生也是同步的。在古代，无论是在东方各国还是西方各国，都曾出现过类似于执行近代警察职能的机构和人员。这些机构和人员，执行的都是代表统治阶级意志、并由统治阶级认可的各种形式的法律。在古代中国，如《周礼》中记载的司稽、禁暴氏，秦朝的中尉，汉代的执金吾，隋唐至宋辽金元的金吾卫、巡检司、警巡院，明代的厂卫和五城兵马司，清代的步军统领衙门等等，均是类似于警察的组织和人员；在古希腊的雅典，就曾有过“由步兵和骑马的弓箭手组成的真正的宪兵队”，恩格斯将其称之为警察；欧洲中世纪城邦国家中的佩剑骑士，也执行着防卫、征税、镇压农奴反抗和迫使居民服役等警察职能。上述组织和人员，从广义上讲，都可称作警察，但是，他们毕竟只是执行着类似于近代警察的某些职能，尚不具有近代警察所必备的要件和形态，我们将之称为“古代意义上的警察”。稍后我们还将谈到近、现代警察。不论古代警察，还是近、现代警察，其发展都是以法律的一定程度和形式的认可作为依据，但是，警察法作为一个独立的部门法来说，其发展的步伐与警察组织本身的发展和完备程度并未同步，且形成了明显的反差。这正是警察与法律发展史上一个很奇特的现象。

我国是一个封建社会历史较长的国家，在这段漫长的历史中，不同的统治阶级在建立不同类型的国家的同时，也形成了各自的法制，其中历代具有代表性的法典基本上都是刑法典。而毫无疑

①《马克思恩格斯选集》第4卷人民出版社1972年版，第114页。

问的是，刑法典的实施与警察力量的作用是不可分割的。这种情况无疑对警察制度的发展起到了推波助澜的作用，从一定意义上讲，它赋予了中华法系中警察组织及警察法的发展以独特的形式和轨迹。“警”“察”这两个汉语词汇，在我国古籍中出现较早，其含义与今日用法相近。古代“警”字，从敬从言。敬者，戒也，戒之以言，谓之警。有言在先，不得违戒。古代“察”字，谓以手持肉，祭天求示，得神意而明白。反复详审谓之察。察之为明。可以看出，警、察二字，最初是分开使用的。《周礼》中“正岁则以法警戒群吏”，《左传·直公十二年》中有“且随诸侯相见，守卫不彻，警也”。这里的警，前者含有戒敕之义，后者含有防卫戒备之义。《韩非子·外储说左上》说：“夫信不然之物而诛无罪之臣，不察之患也。”察在这里是核察明白的意思。到了宋代，“警”“察”二字开始连用，《宋史·蔡挺传》记载：“河北多盗，精择诸郡守，以知博州，申饬属县严保伍，得居停奸盗者数人，驰其宿负，补为吏，使之察警，盗每发辄得”，此处之“察警”即具有侦察、缉拿之意。综上所述，警察一词在我国古书中反复出现，且多数为动词，这说明中国自古就有警察行为，但却没有以警察二字连用命名的警察机关。因此，必须承认，一方面，中国古代“警察”的含义与现代“警察”的含义有较大差别，从另一方面看，也颇具现代“警察”的雏形。

应当指出的是，在汉语中虽有“警察”一词，但近代意义上的“警察”一词，却是从外国泊来的。在19世纪后半叶，当中国人最初见到西方的警察时，很自然地将其与中国传统的保安制度联系在一起，因而在相当长的一段时间里，对警察的称呼十分混乱，有称为捕役的，有称为巡差、巡丁的。清政府初设警察时，称

之为巡捕，直至巡警部成立后，为区别于京师的巡捕五营，才明令通称为巡警，此后，又经过相当长的时间，警察一词才最终确定下来。中国历史上，正式的警察制度的设立始于清朝光绪年间，《清朝续文献通考》称：“警察乃内治安要政。且是专门之学，自奉旨饬办，挑年轻敏者，认真教练”。这可以说是中国关于警察的最早概念。

在西方国家中，“警察”一词在英语、法语中称“Police”、德语中称“Polizei”，均源自希腊语‘ΠολΙΤεα’和拉丁语“Politia”。这个词的最早含义为“都市统治的方法与都市行政”，是指国家一般政务而言，包含有政治、宗教等广泛的内容。到了中世纪，政治与宗教分离，故 Politia 一词专指政治而排除了宗教，但当时的政治概念包括军事和司法在内。17 世纪以后，警察与军事和司法逐渐分离，西文“警察”（英语 Police，德语 Polizi）一词才专指“内务行政”，但与后来的警察仍有一定区别。18 世纪以后，“警察”一词的含义演变为特指国家内务行政中的警察行政。1786 年德国学者玛尔所著《警察学》一书，专门研究警察问题，警察第一次以理论的形式出现。直至英国内务大臣皮尔以法定程序创建了警察制度，警察一词的意义，才比较稳定地成为行使国家治安行政权力并以强制手段维护公共安全和秩序的政权机构及其人员的专称。马克思所说的“英格兰和爱尔兰的每个警察便是皮尔的活的纪念碑”[①] 一语，即可表明这一点。

①《马克思恩格斯全集》第 7 卷，人民出版社 1959 年版，第 517 页。

警察的发展

1. 古代意义上的警察

古代意义上的警察（简称古代警察），是指封建社会的国家政权中起警察职能作用的机构和人员的总称。警察随国家诞生以后，随着国家政权的发展也不断得到强化和发展，警察职能在国家中的地位和作用也日益显著，并且程度不同地得到国家法律的确认。从中国自秦汉至清代两千多年的情况看，古代警察的发展大致有如下特点：

第一，对皇帝、皇宫所在地的都城的警卫工作有了专门机关。秦汉时期，设有“中尉”，掌京师治安，专管巡禁盗贼之事。汉武帝时改设为“执金吾”。辽、金、元皆于京师设“警巡院”，金代还设有职掌“防卫都城，警捕盗贼”的“武卫军都指挥使”。明代设“五城兵马司”“锦衣卫(1832年设)"东厂、西厂”。清代先是承袭明代的五城兵马司，后改为“提督九门巡捕步军统领”、“巡捕五营”。上述机构非常庞大，官吏均为品秩高、权势大、最受宠信的高级官员，用以维护地主阶级的最高政治代表——皇帝和作为封建国家统治中心的象征——首都的安全。

第二，地方的治安行政，由地方行政长官主管。地方行政长官非专职的警察官员，在地方各级政府中有发挥警察职能作用的称为“隶”的专业人员。因其所着衣服为黑色，故称“皂隶”；又

因其是在官府衙门服“役”,因而被称为“差役”“衙役”。在封建社会发展的鼎盛时期，皂隶、衙役也有了进一步的分工，如：专管检验死伤的“仵作”,类似以后的法医 在三班中的“快班”,类似后世的刑警队,其中的“捕快”,相当于后世的刑警;“捕头”则相当于刑警队长、侦探长。

第三，设置严密的组织，管理地方治安。西周有联保制度；秦朝建立户籍制度并与“什伍”制度相结合；秦汉实行郡县制，汉代另设乡亭制度；自宋代神宗以后实行保甲制度，并一直沿用到明、清，特别是国民党统治时期，为巩固其反动统治，保甲制度成为其警察制度的重要补充。这些制度的共同点是实行株连，成为巩固封建制度的重要手段。

第四，地主的庄园、豪强的山寨、宗族集团、行帮组织等地方势力，是“古代警察”的有力补充。一方面，地主、族长、山寨和行帮的首领，可以对农民、庄客、佃户、家奴、工徒、艺徒和家族成员以种种借口法外施刑，另一方面，古代警察也经常假手这些势力，欺压处于封建社会底层的广大农民。

西方国家中世纪以后以古城堡和封建僧侣领地为中心而构成的城市国家里，出现了身着甲胄、手执长矛的佩剑骑士，战时出征，平时兼而行使国内防卫、征税、镇压农奴反抗和使居民服役等强制性警察职能。

英国在亨利二世（公元 12 世纪）开创金雀花王朝。为了加强封建统治,发布了 9 条武装敕令，由国王授权法官正式赋予骑士、自由民和平民组成的武装团体，参加国内防范工作。随后，英国从各邦到市镇村落全境均普遍建立了武装民团，并在居民中建立十户团基层联防组织制度。

综观古代警察的发展轨迹，可以看出其具有如下特点：

①古代警察虽有专职人员和互不统属的某些具有警察职能的机关，但警察职能尚未能集中于一个统一的专门机关，而是几乎同时由军队、行政机关行使。

②其职权的行使在法律上极不严格。一方面，神的意志起着很大的作用，另一方面，权大于法、言大于法、法外行权成为普遍现象，古代警察可以完全不对法律负责，但必须唯长官之命是从，成为长官的驯服工具。

③刑讯逼供是法定办案手段，对犯人的虐待，对家属、证人的盘剥掠夺屡见不鲜，从而使古代警察成为封建时代国家机器中最残暴、最野蛮、最黑暗、最腐败的部分。

④株连制度和私刑制度相伴始终，成为统治阶级在警察手段以外维护统治秩序的补充手段。

2. 近代资本主义的警察

近代资本主义警察(简称‘近代警察’)是在欧洲资本主义国家中首先建立起来的新型警察，它是警察史上一个重大的发展。建立一支训练有素、能从事各种专业工作，且能力大大超过古代警察的强大的警察力量，主要是基于以下四个方面的需要：一是为了对付大规模、有组织、跨行业并日益强大的工人阶级斗争的需要；二是适应日益复杂化的城市生活中交通管理、消防管理和公共秩序的维护等一系列治安问题的需要；三是处置随着财富的大量集中而导致的日益增多的犯罪的需要；四是把警察纳入“法治”的轨道，以实现标榜“法治”的需要。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com