

教育部人文社会科学研究规划基金项目

# 中美

## 警察制度比较研究

A comparative study  
of Chinese and American police system

张小兵 著



中国人民公安大学出版社

教育部人文社会科学研究规划基金项目（项目批准号：11YJA810027）

# 中美警察制度比较研究

张小兵 著

中国人民公安大学出版社

·北京·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中美警察制度比较研究/张小兵著. —北京:中国人民公安大学出版社, 2016.9

ISBN 978-7-5653-2709-4

I. ①中… II. ①张… III. ①警察—制度—对比研究—中国、美国 IV. ①D613.12②D771.235

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 215044 号

## 中美警察制度比较研究

张小兵 著

---

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京通天印刷有限责任公司

---

版 次: 2016 年 9 月第 1 版

印 次: 2016 年 9 月第 1 次

印 张: 11.75

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 310 千字

---

书 号: ISBN 978-7-5653-2709-4

定 价: 40.00 元

---

网 址: [www.cppsups.com.cn](http://www.cppsups.com.cn) [www.porclub.com.cn](http://www.porclub.com.cn)

电子邮箱: [cpep@public.bta.net.cn](mailto:cpep@public.bta.net.cn) [zbs@cppsu.edu.cn](mailto:zbs@cppsu.edu.cn)

---

营销中心电话: 010-83903254

读者服务部电话 (门市): 010-83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010-83903253

教材分社电话: 010-83903259

---

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换  
版权所有 侵权必究

## 前 言

对中美警察制度进行系统比较是笔者多年来一直在思考的问题。就此问题，同警学界同仁进行过探讨，有的学者对中美警察制度比较的可行性问题提出了异议，认为中美意识形态、政治制度完全不同，比较的概念与内涵完全不同，比较的意义会大打折扣。笔者也曾经纠结过，但是随着研究的深入，认为对中美警察制度进行深入比较有十分重要的意义。

警察是国家的暴力机器，在任何国家，无论是单一制还是联邦制，其性质不会有任何变化。中美两国的国家结构形式不同，但警察的本质是相同的。基于此，从社会控制的维度对中美警察制度进行比较就可以突破思维定势，对中美警察制度有一个全新的认识。幸运的是，“中美警察制度比较研究”项目被列为教育部人文社会科学研究规划基金项目。

在研究之初，笔者担心的是，没有条件对美国警察机关进行实地调研、对美国警察制度的了解没有切身的感受会影响到研究的效果。但是在研究到一定程度以后发现，对中国警察资料的占有其实并不比对美国警察资料的占有更加容易。作为公安学的研究者，对中国警察制度的了解虽然较多，但是调研到的数据多为内部资料，不宜正式刊发，而中国公安机关官方网站和相关著述中关于具体公安机关的机构、人员和当地的治安状况语焉不详，即使是有关某一个公安局人数的资料都很难获取，所以本书关于中国警察制度的直接资料主要来自公开的书籍、论文和新闻网站。而通过查询美国警察局和执法机构的官方网站，可以获取的材料却十分丰富，美国警

警局和执法机构的人数可以精确到个位数，警察办案情况和当地的治安状况一目了然。本研究使用的英文材料很多都是美国警察研究的最新资料，关于中美警察的案例也是当下发生的最新案例，能够说明中美警察的最新研究动态。

本研究为制度比较，但是并没有局限于制度和法律，而是将比较的范畴扩大至反映制度的具体行为和执法活动上，从而使中美警察制度的比较更为直观，使中国的警学界对美国警察制度有更为深刻的了解，对我国警察制度有更为直接的借鉴意义。

本书的思路是，首先界定中美警察的概念，明确比较的基础。接着对中美中央（联邦）警察机构和地方警察机构进行比较，从中看出中美中央（联邦）警察机构及地方警察机构的显著不同，并区别中美警察的类型。然后对中美警察体制进行比较，目的是进一步分析中美中央（联邦）警察领导体制的不同。关于中美警察权力的差别，主要体现在强制与管控制度和对违法犯罪管辖的制度上，这一点往往是中美警察研究忽略的部分。最后一部分是中美警察教育训练制度的比较，这部分也包括了中美警察选任和晋升方面的内容。具体来讲，一是中美警察的概念并不完全吻合，一般来说美国警察的概念范围要比中国警察的概念更为宽泛。二是中美两国警察体制虽然不同，但是都具有集权性。我国的中央政府通过制定和颁布法律和法规及发布命令的方式，规制和领导全国的警察，中央警察对地方警察是业务领导，具体的组织指挥归地方党委和政府。而美国联邦政府对州和地方警察采用的不是直接的人事任命和行动命令的方式，更多的是通过法律手段和财税手段，以联邦宪法的至上地位来约束和限制警察的行为，这种权力的集中性其实要比经过严格的等级逐级传达更为有效，但是给人的感觉似乎没有集权性质。三是中美警察强制与管控制度及其对违法犯罪的管辖制度反映了中美两国治安防控的力度和水平。美国的强制与管控权力非常大，这与我们一般的认识大为不同。而中国的强制与管控权力在很多方面不如美国的强大，这也在很大程度上可以解释中美治安防控

力度与范围的差别、中美警察权威的不同以及中美法治根基的不同。四是中美警察教育训练制度突出表现为中国是学历教育和在职训练的综合，而美国警察的学历教育与在职训练是分离的，中国的警察教育训练略偏向于理论，而美国警察的教育训练偏向于实战，当然，这种差距也在逐渐缩小。

中美两国实行完全不同的政治制度，如何借鉴美国警察制度的成功之处，充分发挥我国公安体制的优势，改革我国的公安管理体制是本书关注的重要课题。希望本研究能够为警学界同仁提供新的视角，为公安改革提供有益借鉴。

2016年9月

# 目 录

|                            |        |
|----------------------------|--------|
| 第一章 中美警察概念比较 .....         | ( 1 )  |
| 一、中国的警察 .....              | ( 1 )  |
| 二、美国的警察 .....              | ( 2 )  |
| 三、厘清中美警察概念不同的意义 .....      | ( 7 )  |
| 第二章 中美中央(联邦)警察机构比较 .....   | ( 8 )  |
| 第一节 中美中央(联邦)警察机构概述 .....   | ( 8 )  |
| 一、中国中央警察概述 .....           | ( 8 )  |
| 二、美国联邦警察概述 .....           | ( 8 )  |
| 第二节 中美中央(联邦)警察主管部门比较 ..... | ( 13 ) |
| 一、中国公安部 .....              | ( 14 ) |
| 二、美国国土安全部 .....            | ( 15 ) |
| 三、中国司法部 .....              | ( 20 ) |
| 四、美国司法部 .....              | ( 21 ) |
| 第三节 中美中央(联邦)警察机构比较 .....   | ( 36 ) |
| 一、中美刑事调查机构比较 .....         | ( 36 ) |
| 二、中美缉毒警察机构比较 .....         | ( 45 ) |
| 三、中美林业警察机构比较 .....         | ( 48 ) |
| 四、中美交通运输警察机构比较 .....       | ( 50 ) |
| 五、中美边境海关警察机构比较 .....       | ( 56 ) |
| 六、中美治安警察机构比较 .....         | ( 65 ) |

|                                        |         |
|----------------------------------------|---------|
| 七、中美消防警察机构比较 .....                     | ( 71 )  |
| 八、中美警卫警察机构比较 .....                     | ( 73 )  |
| 九、中美税务警察机构比较 .....                     | ( 76 )  |
| 十、中美邮政警察机构比较 .....                     | ( 81 )  |
| 十一、中美铁路警察机构比较 .....                    | ( 83 )  |
| 十二、中美司法警察机构比较 .....                    | ( 84 )  |
| 十三、直接管辖特定地域的美国联邦警察 .....               | ( 97 )  |
| 第四节 美国联邦警察的特征 .....                    | ( 106 ) |
| 一、联邦警察机构多是分驻全国各地的独立执法<br>实体 .....      | ( 107 ) |
| 二、联邦警察机构权力具有很强的统一性 .....               | ( 111 ) |
| 三、联邦警察机构与州和地方警察一样直接执法<br>办案、服务基层 ..... | ( 118 ) |
| 第三章 中美地方警察机构比较 .....                   | ( 125 ) |
| 第一节 中美省(州)级警察机构比较 .....                | ( 125 ) |
| 一、中国的省级公安机关 .....                      | ( 125 ) |
| 二、美国的州警察 .....                         | ( 127 ) |
| 第二节 中美县级警察机构比较 .....                   | ( 132 ) |
| 一、中国的县级公安机关 .....                      | ( 132 ) |
| 二、美国的县警察 .....                         | ( 134 ) |
| 第三节 中美城市警察机构比较 .....                   | ( 138 ) |
| 一、中国的城市公安机关 .....                      | ( 138 ) |
| 二、美国的市镇警察 .....                        | ( 145 ) |
| 三、美国的特区警察 .....                        | ( 149 ) |
| 第四节 美国州和地方警察的特点 .....                  | ( 151 ) |
| 一、美国州和地方警察是美国警察的主力 .....               | ( 151 ) |
| 二、美国州和地方警察的自治性不影响联邦警察<br>权力的集中性 .....  | ( 151 ) |



|                                           |       |
|-------------------------------------------|-------|
| 三、美国州和地方警察决策的独立性 .....                    | (152) |
| 第四章 中美中央(联邦)警察领导体制比较 .....                | (153) |
| 第一节 中美中央(联邦)警察机构对地方警察的领导<br>职权比较 .....    | (153) |
| 一、中国公安部对地方公安机关的职权管控 .....                 | (153) |
| 二、美国联邦警察对地方政府和警察的职权管控 .....               | (156) |
| 第二节 中美中央(联邦)警察对地方警察的警务指挥<br>机制比较 .....    | (165) |
| 一、中国公安部以组织部署督办的形式指挥地方警察<br>.....          | (165) |
| 二、美国联邦执法机构通过警务合作的形式指挥地方<br>警察 .....       | (168) |
| 第三节 中美中央(联邦)警察对地方警察的经费资助<br>体制比较 .....    | (179) |
| 一、中国公安部对地方公安机关的经费资助 .....                 | (179) |
| 二、美国联邦政府和执法机构对地方警察的经费资助<br>.....          | (187) |
| 第五章 中美警察强制与管控制度比较 .....                   | (213) |
| 第一节 中国警察执法程序的依据 .....                     | (213) |
| 一、相关法律法规中的规定 .....                        | (213) |
| 二、公安部根据法律法规发布的专门程序规定 .....                | (215) |
| 三、公安部重要专门程序规定的内容 .....                    | (216) |
| 第二节 美国警察执法程序的依据 .....                     | (219) |
| 一、联邦宪法是全美警察执法依据的来源 .....                  | (220) |
| 二、联邦宪法修正案所包含的刑事诉讼程序是全美警察<br>执法的法律依据 ..... | (221) |

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 三、联邦最高法院的判例是全美警察执法的直接依据 .....  | (227) |
| 第三节 中美警察秘密调查制度比较 .....         | (247) |
| 一、便衣侦查 .....                   | (248) |
| 二、卧底调查 .....                   | (251) |
| 三、钓鱼执法 .....                   | (256) |
| 第四节 中美警察的临场处置权比较 .....         | (275) |
| 一、面对不配合执法行为中美警察应对的不同 .....     | (275) |
| 二、面对袭警行为中美警察应对的不同 .....        | (280) |
| 三、美国警察临场处置权的保障 .....           | (286) |
| 第六章 中美警察对违法犯罪管辖的制度比较 .....     | (290) |
| 第一节 中美警察对治安类违法犯罪管辖的差异 .....    | (291) |
| 一、对骚乱(群体性事件)参与者违法犯罪的管辖 .....   | (291) |
| 二、对盗窃行为的管辖 .....               | (293) |
| 三、对暴力犯罪的管辖 .....               | (295) |
| 四、对性侵犯犯罪的管辖 .....              | (307) |
| 第二节 中美警察对“非治安”类违法犯罪管辖的差异 ..... | (316) |
| 一、对福利欺诈的管辖 .....               | (316) |
| 二、对医生滥开药的管辖 .....              | (318) |
| 三、对小商小贩违法行为的管辖 .....           | (320) |
| 四、对生产销售假冒伪劣产品的管辖 .....         | (322) |
| 五、对欠薪犯罪的管辖 .....               | (323) |
| 第三节 中美警察对轻微违法犯罪管辖的差异 .....     | (325) |
| 一、对捡拾物品行为的管辖 .....             | (325) |
| 二、对乱涂鸦和乱刻画行为的管辖 .....          | (327) |
| 三、对随地大小便行为的管辖 .....            | (329) |
| 四、对不让座行为的管辖 .....              | (330) |

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 五、对逃票行为的管辖 .....        | (331) |
| 第七章 中美警察教育训练制度比较 .....  | (332) |
| 第一节 中美警察学历教育模式比较 .....  | (332) |
| 一、中美警察学历教育情况 .....      | (332) |
| 二、中美警察学历教育的利弊分析 .....   | (335) |
| 第二节 中美警察训练模式比较 .....    | (338) |
| 一、中美警察训练的类型情况 .....     | (338) |
| 二、中美警察训练的课程内容比较 .....   | (340) |
| 三、警察职业训练与录用的关系比较 .....  | (343) |
| 第三节 中美警察训练的组织实施比较 ..... | (346) |
| 一、训练组织机关和方式 .....       | (346) |
| 二、训练机构 .....            | (351) |
| 参考文献 .....              | (359) |
| 后记 .....                | (361) |

## 第一章 中美警察概念比较

### 一、中国的警察

根据《人民警察法》的规定，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（2013 年劳动教养制度已废止，现在多改为强制隔离戒毒场所）的人民警察和人民法院、人民检察院的司法警察。人民警察依法实行警衔制度，可以配警服。

#### （一）公安机关人民警察

《人民警察法》主要对公安机关人民警察的职权作出规定，目前公安机关人民警察有 200 多万。

1. 普通公安机关。包括公安部、省（自治区、直辖市）公安厅（局）、地市公安局、县公安局。

2. 专业公安机关。包括铁路公安机关、交通运输公安机关、民航公安机关、森林公安机关、海关缉私公安机关。

3. 现役公安机关。包括消防、警卫、边防等武警部队。

#### （二）国家安全机关人民警察

国家安全机关所属的警察。

#### （三）监狱和戒毒场所人民警察

属于司法部门管辖。《中华人民共和国监狱法》对监狱系统人民警察的职权作出规定。

#### （四）司法警察

包括人民法院和人民检察院的人民警察。

### (五) 武装警察

武装警察是国家武装力量的主要组成部分,以武装的形式执行国内安全保卫任务,是国家内卫的主要武装力量,兼有中国人民解放军和人民警察的双重性质。《人民武装警察法》规定,人民武装警察部队担负国家赋予的安全保卫任务以及防卫作战、抢险救灾、参加国家经济建设等任务。人民武装警察部队是国家武装力量的组成部分,是担负国家赋予的国家内部安全保卫任务的部队,受国务院、中央军事委员会双重领导,由内卫、黄金、森林、水电、交通等部队和公安部领导的公安边防、消防、警卫部队组成。

## 二、美国的警察

### (一) 美国“警察”与“执法”的含义基本相同

1. 在美国,警察的概念与中国有很大的不同,警察与执法的概念基本相同。在美国的刑事司法系统中,“执法”是一个指称负责执行法律与维持公共秩序和公共安宁的人员和机构的术语,执法包括犯罪的预防、侦探和调查以及对违法嫌疑人员的抓捕和羁押。<sup>①</sup>显然,执法的概念基本上等同于警察。

美国的很多警察学研究著述都把“执法”、“执法人员”与“警察”交替使用。有一本介绍美国警察的书为“Law Enforcement: An introduction to Police in Society”(《执法:社会中的警察导论》)<sup>②</sup>。有一种杂志为“Police—the Law Enforcement Magazine”(《警察——执法杂志》),另一种杂志为“The Police Chief—The Professional Voice of Law Enforcement”(《警察局长——执法的专业声音》),还有一种杂志为“American Police Beat Magazine—Your

<sup>①</sup> 美国司法统计局网站,2015年6月, <http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=tp&tid=7>。

<sup>②</sup> Bruce L. Berg, *Law Enforcement: An Introduction to Police in Society*, Allyn and Bacon, 1992.

Source for Law Enforcement News”（《美国警区杂志——你的执法消息的来源》）。美国学者的专著中，也经常将警察与执法官员等同。比如托马斯·帕特森在论及联邦宪法第一条第九款时就指出，“任何人在受到警察扣押之前，都有权获得人身保护状，即要求执法官员把嫌疑人带到法庭并陈述实施扣押的合法理由”<sup>①</sup>。在这里，托马斯·帕特森先用“警察”后用“执法官员”，概念是同一的。

国内一些学者也已经注意到美国“警察”与“执法”和“执法人员”的相同之处。何家弘教授主编的《当代美国法律》（社会科学文献出版社，2001年版）一书实际上把执法和警察视为相同的概念，该书第二章的题目为“司法和行政机关”，其下有三节分别为“审判机关”、“检察机关”、“警察机关”，在第三节“警察机关”下的第一级标题就是“联邦执法机关”。

国内专门研究美国刑事司法的其他学者也认为“执法”与“警察”的概念是相同的，在介绍美国警察时就明确指出，“美国的警察，又称‘法律执行官’（执法官，Law Enforcement Officers），分属于联邦、州和地方（含县、市、镇）三级，如联邦调查局、毒品管理局（缉毒署）、州调查局、县司法局等机构均有数额不等的警察”<sup>②</sup>。

一位并不专门研究美国刑事司法制度的中国学者也注意到美国“警察”和“执法”意义基本相同的现象，他指出，“美国国家法律的行政法官是谁？是各级政府的检察官？是各级法院的法官？是美国军人？是美国警察？还是全部政府机构的公务员？这个问题对于不少美国人来说恐怕也不容易一口回答出来”。美国首都华盛顿市中心有一座“National Law Enforcement Officers Memorial”（国家法律执行官纪念碑），“它告诉人们：法律执行官是警察的一个

---

① [美] 托马斯·帕特森：《美国政治文化》，顾肃、吕建高译，东方出版社，2007年，第129页。

② 李学军：《美国刑事诉讼规则》，中国检察出版社，2003年，第11页。

别称”。<sup>①</sup> 这个“纪念碑上刻着截至2002年计1.6万余名在岗位上被谋杀的警察的姓名，包括迄今已知的上溯至1794年的第一名殉职者”。“每年5月National Police Week（国家警察周），在彻夜不眠的烛光守夜活动中，新的名字被增刻到碑上”。<sup>②</sup> 可见，作者是把“警察”等同于“执法人员”的。

2. 在美国，“执法”与“警察”这两个概念虽然经常可以互换，但这两个概念并不完全相同。根据“执法”与“警察”概念使用的场合和频率，仍可以看出二者的细微差别。一般称地方警察时，多用“警察”；称联邦警察时，多用“执法人员”，据联邦调查局网站解释，FBI“不是一种国家警察力量”，而是国家安保组织，与全国和全球的许多同行们紧密合作，处理对国家的最严重的安全威胁，是许多具有执法职责的联邦机构之一。<sup>③</sup> 称承担巡逻任务的为“警察”，称承担调查任务的为“执法人员”。称为“警察”的，一般在其管区内有较为全面的执法权，可以管理交通，调解纠纷，也可以动用致命武器来阻止犯罪；而称为“执法人员”的，其执法权一般受其所在机构性质决定，承担较为单一的一项或多项职能。

“警察”和“执法人员”英文分别用“police”和“law enforcement officer”，这是较为宏观的称谓。在具体的称呼方面，警察和执法人员因职责的不同而有所不同。如“cop”，是警察的口语称呼；“agent”或者“special agent”，多指联邦执法人员，因为一般“联邦机构注重调查和犯罪控制”，因此，“大部分联邦执法人员都被称为‘特工’，而不是‘警官’，而且联邦执法机构着制

① 程宏：《横看竖看美利坚——一个中国公民对美国社会文化的解读》，青岛出版社，2007年，第1页。

② 程宏：《万象：美国警察的大盖帽》，《看世界》，2004年第9期。

③ 美国联邦调查局网站，2015年6月，<https://www.fbi.gov/about-us/faqs>。

服的相对较少”<sup>①</sup>；“inspector”，检查官或检查员，一般为国土安全部中海关边境和移民部门的执法人员、司法部的烟酒火器管理局的执法人员以及邮政局邮检处的执法人员；“detective”，指不执行巡逻任务，主要从事刑事调查职能的侦探；“patrol”，指巡警；“sheriff”，是指县治安官（有的译为县执法官、县司法官）；“marshal”，指司法部法警（有的译为执法官）。

但无论具体人们如何称呼、怎样划分，所有的这些人员都可以统称为警察或执法人员。本书在论述中，一般也对美国警察和执法的概念不加区分。

3. 美国“执法”“警察”概念与我国有所不同，这主要与美国的刑法和行政法同我国的刑法和行政法不同有关。美国的刑法是定性的，而不是定量的，在我国属于行政违法行为的，在美国则大部分是违反刑法的，所以执法人员只要执法就多是刑事执法，很少区分为行政执法与刑事执法。比如，“烟酒火器管理局的督察，要对记录、报告和行动进行分析，有时还要对企业是否遵守相关法律进行评估，包括检验产品和服务。很多工作是在企业当地进行的，这包括酿酒厂，啤酒、葡萄酒制造厂和批发商，火药与弹药制造商。上述工作也可以在办公室、制造厂、乡间或其他地点进行。警务督察要确保酒业、烟草、军火商缴纳税金，因为这些行业每年要交纳大量的所得税。作为督察工作的一部分，他还要确保酒业产品的质量，还要检查酒业市场上有无不正当竞争行为以及审查申请进入管制行业的人是否符合法律要求，以领取联邦营业许可证。”<sup>②</sup>这些工作跟我国的工商、环保、海关、质检、卫生、烟草等部门的日常行政监督检查工作极为相似，所不同的是，烟酒火器管理局的督察权力更大，可以直接行使警察的调查权、配枪权和逮捕权，无

<sup>①</sup> Robert H. Langworthy & Lawrence F. Travis, *Policing in America—A Balance of Forces*, New Jersey: Prentice Hall, 2003, p. 116.

<sup>②</sup> 公安部外事局编著：《美国警察体制概况》，群众出版社，2003年，第74页。



需像我国一样在行政执法机关发现犯罪问题后再向公安机关移送案件。也正是因为烟酒火器管理局承担的一项重要职能就是收税，所以在“9·11”之前它属于财政部就不足为奇了。再以美国环保局为例，美国环保局拥有广泛的执法权力，既可以通过普通的行政手段进行处罚与查禁，还可以通过行政命令追究污染者民事责任和刑事责任。司法机关既可以应当事人的申请对污染者发布禁止令，还可以对环境污染案件拥有广泛的司法审查权。很多执法人员可以携带武器、执行逮捕、调查犯罪，所以，在美国把执法人员称为警察就不足为奇了。这与中国不同，中国只有警察可以携带武器、执行逮捕、侦查犯罪，其他工商、税务、质检、城管等众多部门的执法人员则根本就没有这些权力，自然也就不能被称为警察。

## （二）美国警察的总体情况

美国警察分为联邦、州和地方警察。美国有 12500 个城市警察局，还有 3060 个县治安官局，另外还有大约 1700 个特区警察局，包括校园警察局、公园警察组织、运输和机场警察局以及其他警察机构。州和地方警察机构雇用了 110 万人，其中大约 765000 名宣誓警察。几十个联邦执法机构有 120000 名宣誓执法人员。<sup>①</sup>

美国警察机构规模大小不一，一些大的警察机关人员有 3 万多人，其机构设置比较全面、功能也比较齐全。但实际上典型的警察局是很小的，“大约一半（48.9%）有 9 个或更少的警察”，172 个最大的警察局“仅代表不到 1% 的警察局，雇用了 40% 的全职警察”<sup>②</sup>。这些警察机关无论大小，都是相互独立的，在各自辖区内享有同等的独立执法权。

---

① Jeff Bumgarner, Charles Crawford, Ronald Burns, *Federal Law Enforcement: A Primer*, Carolina Academic Press, 2013, p. 17.

② Samuel Walker & Charles M. Katz, *The Police in America: An Introduction*, McGraw Hill Higher Education, 2013, p. 64.