

警察法

若干问题研究

JING CHA FA
RUOGAN WENTI YANJIU

师维 著



中国人民公安大学出版社

警察法若干问题研究

师 维 著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

警察法若干问题研究/师维著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2012. 9
ISBN 978 - 7 - 5653 - 0999 - 1

I. ①警… II. ①师… III. ①警察法—研究—中国 IV. ①D922. 144

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 218631 号

警察法若干问题研究

师 维 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
印 刷: 北京泰锐印刷有限责任公司

版 次: 2012 年 9 月第 1 版
印 次: 2012 年 9 月第 1 次
印 张: 14. 75
开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16
字 数: 310 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 0999 - 1
定 价: 42. 00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn
电子邮箱: zhs@cppsup.com zhs@cppsueu.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
公安业务分社电话: 010 - 83905672

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

当前我国警察法研究思路梳理与反思 （代序）

根据第二十次全国公安会议精神，当前我国公安机关在法制工作方面的奋斗目标是：执法为民思想牢固树立，执法工作更加规范，执法质量显著提高，公安法规体系基本完善，执法监督机制健全有效，切实做到严格、公正、文明执法。这一奋斗目标对于加强公安法制建设、繁荣警察法学理论研究有着重大的意义。

警察法是法学领域亟待开拓、深入研究的基础性学科，是我国公安法制建设的重要内容。基于对中国传统警察法的考察研究，以纵向归纳和横向比较的两维视角，我们应以着力构建我国警察法的理论研究体系，提出建立完善我国警察法体系的构想为重点开展下一步的研究。同时，研究成果也应为我国警察法的实践提出若干发展性建议。

20 世纪三四十年代，基于警察在社会生活中的重要地位，使得警察法的研究较为发达，涌现出余秀豪的《现代警察行政》和《警察学大纲》、郑中楷的《现代警察之理论与实践》和《警察法总论》、酆裕坤的《现代警察研究》，直到范扬先生集大成于“大学丛书”《警察行政法》等一系列优秀的警察法学的著述。昔时警察法的研究，在探索中发展，富有成就的学者大多有国外学习的背景，在研究成果上也体现出了对国外警察法研究成果的传承与借鉴。

中华人民共和国成立后，面临复杂的治安形势，警察立法渐进发达，警察法的实践在公安实践中也凸显出重要地位。但警察法的研究工作在整个法学研究薄弱的情况下，明显欠发达。20 世纪 80 年代以前，鲜有警察法的专门著述。而在我国台湾地区，李震山、邱华君等先生为代表的研究群体对警察法的研究如火如荼，我国台湾地区警察法研究的繁荣恰恰与警察学、行政法学等相关学科的繁荣密切相关。1987 年，在中国人民公安大学戴文殿、吴杰等先生的主持下，大陆地区有了关于警察法研究的著作——《公安法规教程》，这部带有教材性质的著

作，是老一代警察法学者辛勤耕耘的成果，也大致反映出了当时背景下公安法制建设的状况。这部著作的贡献还在于培养了一批警察法的学者，在以后的一个时期，这些学者在这部著作的基础上贡献出了大批的研究成果。依此线路进行的警察法的研究工作，致力于将警察法作为一个部门法来进行打造，刻意于将警察法与行政法、刑事法等部门法相区别，将警察法体系构架为公安组织法、公安行政法和公安刑事法三个部分。与此同时，从学术研究机构到公安实践部门也都在对警察法研究进行着积极的探索，如河南省公安厅于1988年成立了全国第一个警察法学会，并出版了《警察法学》专著等。中国的警察法研究开始步入一个渐进繁荣的时期。

20世纪90年代中期，我国大陆地区的警察法研究线路开始了明显的变化。随着行政法研究的深入，大批境外行政法研究成果被引进来。其中，比较有代表性的有日本行政法学家室井力先生的《日本现代行政法》等。应当说，这一时期，以德国、日本、法国行政法为代表将警察法作为行政法的部门法研究的线路在国内备受关注。20世纪80年代兴起的警察法研究线路开始受到质疑，原有的警察法的学科体系被打破。一批优秀学者从行政法的角度，乃至宪法的角度展开了对警察法的研究，其中，余凌云教授所著《警察行政权力的规范与救济——警察行政法若干前沿性问题研究》一书是集中代表。

在国外，警察法研究已经有了不少成就。追溯历史，从英国大宪章规定“人们不得因为轻罪而受重罚”，到19世纪~20世纪德国警察行政法的理论研究和实践探索，再到日本、法国法学家对警察法的很多精辟论述，直至今天世界各国学者对警察法的持续研究和新一轮警务革命的高潮迭起，应当说，有大量的成果值得我们整理、反思、学习与借鉴。

通过对警察法历史发展与现状的梳理，我们逐渐认识到，虽然中国警察法一直在本土法文化与西方法文化的不断碰撞中向前发展，直至今天，这种发展仍未停止，并取得了一些重要成就，但是，我们也必须看到，当代中国的警察法研究仍然存在很多问题。具体地讲，包括以下几个方面：

第一，研究群体单薄。自20世纪80年代始，与传统警察法的研究同步，中国的警察学研究也开始进入了一个繁荣时期，但遗憾的是，警察法的研究群体尚未形成，势单力薄。这种现状直至2010年中国警察法学会的成立才逐步改变。

第二，研究内容缺乏与时俱进。在警察法研究的内容上，新起步的警察学的

研究成果也没能很好地融入到警察法学研究之中，并成为警察法研究的基础。很多在警察法实践中的热点、难点问题没有及时在警察法的理论研究成果中体现出来。

第三，研究方法解决问题乏力。自 20 世纪 90 年代以来，以行政法学的视角和研究方法展开的警察法研究，应当说是值得肯定的，但遗憾的是，仍没能将警察学的基本理论问题引入到警察法的研究之中，警察法的研究不能在有效地把握警察发展规律的基础上展开。特别是在中国警察发展变革时期，这种研究方法并不能有效地解决中国警察法律制度实践（从立法到执法）存在的问题。

第四，注释法学研究是主流。在传统警察法研究领域，程度不同地存在着一些短视性的研究现象，甚至说，纯粹注释法学研究现象一度盛行。理论研究跟在立法身后，亦步亦趋，步步注解。昨天出台一部《公安机关人民警察内务条令》，很多人就围绕该条令著书立说，阐述看法。今天出台一部《中华人民共和国治安管理处罚法》，又有很多人围绕该法发表论文，进行注解和评析。此种现象，不一而足。这种现象严重阻碍了警察法学研究的长远发展。真正的理论研究应当具有一定的系统性和前瞻性，应当既立足于法治实践，又对实践具有一定的引导作用。因此，这样一种研究现状必须改变。

第五，理论研究泛化。这是在传统警察法研究领域存在的一种不良研究现象。很多传统警察法学的基本问题研究仅仅停留在表面，研究深度和力度不够。近年来对于集会游行示威法领域的研究就是典型。围绕集会游行示威的宪法、行政法归属、时间和地点问题研究等内容，一直欠缺有重大理论价值的力作问世，甚至很多人不屑于对这些问题的研究。这种状况与我国台湾地区 and 国外相关领域的研究相比，已经明显滞后，如果不引起足够的重视，将严重影响到警察法整体研究水平的提高。

第六，跨法域比较研究鲜有。虽然近代以来中国警察法的发展从来没有脱离过西风东渐的影响，但我们也注意到，我国警察法学者对很多国外相关领域的横向研究仍然有很多空白需要补足，如德萨米《公有法典》中警察法的思想、亚当·斯密的警察思想等。无论是对这些思想本身的研究还是如何对这些思想实现中国本土化的研究，都鲜有人进行系统而深入的思考。

我们认为，中国的警察法研究应当立足于中国的警察实践，在探索中国的警察发展规律的基础上，以警察学研究成果和法学研究成果的有机结合为切入点，展开对中国警察法的研究，从而构建符合中国国情的警察法体系。应当说，这样

一种研究思路既有对近年来警察法研究思路的传承，又有研究视角的鲜明区别。这也正是我们下一步努力研究的创新点之一。

按照这样的思路，我们虽然将警察法研究首先定位为法学的子范畴，但并不忽视警察学研究在其中的基础性地位。否则，警察法的研究就成了无本之木，许多重大理论和实践问题将无法解决，我们就有可能回到水是水、鱼是鱼，鱼水分离的研究老路上去。我们认为，警察的含义，直接关乎着警察法的体系构建与警察执法的正当性；警察权的界定，直接涉及立法价值的选择和执法者执法意识的养成；警察规律的探索，才可能使警察法凸显出现实性和实践的可能性，并适时创新；警察意识体系的构建与发展又是警察立法导向与警察执法环境建设的基础。事实上，近代以来，对中国警察法研究影响深远的大陆法系法学家们的研究中，也一直没有忽视从警察发展规律和警察社会现象的角度作为切入点，展开警察法的研究。例如，日本行政法学家室井力先生在其《日本现代行政法》一书中，就是从分析传统警察概念与警察种类、警察目的、警察手段等问题入手，将警察法放在宪法、行政法的大框架下展开研究的。遗憾的是，这种研究思路在当代中国的警察法研究中遭遇了研究断层，没有继续下去（当然，这种研究思路没有继续下去的原因是复杂的）。现在对历史进行反思，我们认为，有必要对这样一种研究思路重新进行审视并给予足够的关注。当然，我们在研究中还必须思考，如何在进行学科体系重构和理论创新的同时，结合时代特色，走真正的本土化之路，构建地地道道的中国警察法体系，并以此为基础解决中国公安工作的实践问题，实现理论与实践的有机结合与良性互动。令人欣慰的是，在2011年中国警察法学会年会上，警察法学作为法学与公安学（警察学）下属的二级交叉学科的研究定位得到了大部分与会代表的认同，警察法研究正在出现研究进路和研究方法的新的转型。

以上梳理与反思，代有序。

师 维

二〇一二年八月

目 录

第一章 从元点谈起：关于警察法的几个基本理论问题	(1)
第一节 警 察	(1)
一、我国古代的“警察”源流	(1)
二、国外古代的“警察”源流	(1)
三、近代以来的“警察”	(3)
四、“公安”与“警察”	(4)
五、警察性质	(6)
六、警察任务	(7)
第二节 警 察 权	(9)
一、警察权认识的现状与呼唤	(9)
二、警察权的特征辨析	(13)
第三节 警 察 法	(18)
一、警察法的概念解读	(18)
二、警察法的特点	(19)
三、警察法的渊源	(19)
第四节 警察法治	(29)
一、警察法治的概念解读	(29)
二、警察法治基本范畴	(36)
第二章 历史回顾：西法东渐背景下的近现代中国	
警察法之历史发展	(39)
第一节 近代中国建警与警察法	(39)

一、近代警政思想	(39)
二、近代警政的初步实践	(43)
三、清末建警及其失败成因分析	(50)
四、对清末警政建设的评价	(51)
第二节 北洋军阀政府的警政与警察法	(52)
一、警政思想	(52)
二、警政建设	(52)
第三节 南京国民政府时期的警政与警察法	(54)
一、警政思想	(54)
二、警政建设	(55)
三、警察教育	(57)
四、女警	(57)
五、警察法制	(58)
第四节 新民主主义革命时期革命根据地的警政与警察法 ...	(59)
第三章 一个警察法最核心的概念：警察权	(60)
第一节 什么是警察权	(61)
一、警察权的概念认知	(61)
二、警察权的性质	(63)
三、警察权的宪政基础	(66)
第二节 警察权有什么	(68)
一、总体内容认知	(68)
二、警察行政职权	(70)
三、警察刑事职权	(73)
第三节 如何行使警察权	(75)
一、警察权行使原则的内涵和范畴	(75)
二、警察公共原则	(76)
三、警察责任原则	(78)
四、警察比例原则	(80)

五、警察程序原则	(83)
六、警察权行使原则的完善	(85)
第四章 专论一：警察组织研究	(90)
第一节 关于警察管理体制与我国警察管理体制改革的	(90)
一、警察管理体制的概念认知	(91)
二、警察管理体制的类型	(92)
三、我国的警察管理体制	(94)
四、我国的警察体制改革	(98)
第二节 关于警察招录与教育训练体制改革的思考	(101)
一、我国警察录用制度的发展	(101)
二、境外警察招募制度的特点及其启示	(102)
三、我国警察录用制度的改革	(103)
四、西方警察教育培训的发展历史	(104)
五、改革开放以来我国公安教育的发展历程	(105)
六、西方警察教育培训的特点及其启示	(106)
第三节 关于警衔制度	(109)
一、警衔与警衔制度认知	(109)
二、我国警衔制度的建立	(110)
三、改革我国警察警衔制度的思考	(111)
第四节 关于警察职位分类管理的基本设想	(112)
一、发达国家和地区的经验	(113)
二、我国公安机关人事管理制度的沿革及现状	(115)
三、我国公安机关职位分类管理的主要问题	(115)
四、建立与完善我国警察分类管理制度的建议	(116)
第五节 刍议民间警察	(117)
第五章 专论二：警务保障研究	(120)
第一节 警务保障的基础理论	(120)
一、研究现状	(120)

二、警务保障的概念与特征 (121)

三、警务保障的原则与功能 (122)

第二节 警务保障有什么 (124)

一、物质资源的保障 (124)

二、非物质资源的保障 (127)

第三节 警务保障的体制构建 (134)

一、社区警务保障体制 (135)

二、农村警务保障体制 (136)

三、地方特色警务保障体制 (139)

第六章 专论三：警务监督研究 (143)

第一节 警务监督 (143)

一、警务监督含义与特征的认知 (143)

二、警务监督的必要性 (144)

三、警务监督法律体系 (146)

四、警务监督机制建设基本原则 (148)

五、警务监督的分类与基本方式 (149)

第二节 警务督察 (151)

一、警务督察含义与特征的认知 (151)

二、警务督察制度的建立 (152)

三、警务督察制度的内容 (153)

四、我国警务督察制度建设 (155)

第三节 警务公开 (162)

一、警务公开的价值 (162)

二、我国的警政理念革命 (164)

三、推进我国警务公开机制建设 (165)

四、推进警务改革、增加资源投入、增强育警力度和实效性，
提高警方的支付能力 (168)

五、改革和加强奖惩等制度和机制建设，坚决克服形式主义 (169)

第四节 警务控申研究	(169)
一、警务控告申诉概述	(169)
二、控告、申诉现状及其成因分析	(171)
第七章 专论四：警务合作研究	(178)
第一节 国际警务合作	(178)
一、国际警务合作研究总体认知	(178)
二、国际警务合作的概念、特征和原则	(180)
三、国际警务合作的范围、内容和方式	(181)
四、侦查协作	(182)
五、国际警务合作的意义和必要性	(183)
六、国际警务合作的成本论	(184)
第二节 区际警务合作	(184)
一、什么是区际警务合作	(184)
二、欧盟框架下的警务合作	(185)
第三节 中国法区间警务合作新机制建构理论与实践	(188)
一、概况	(188)
二、中国法区间警务合作的原则	(189)
三、中国法区间警务合作的内容	(190)
四、中国法区间警务合作的模式	(190)
五、中国与东盟在非传统安全领域的警务合作	(192)
六、中国与其他国家和地区间的警务合作	(193)
第八章 境外警察法研究扫描	(196)
第一节 英国警察法研究扫描	(196)
一、英国警察制度的发展史	(196)
二、英国的警察体制	(197)
三、英国的警衔制度	(198)
四、英国的警察教育	(198)
五、英国的警察权	(199)

第二节 美国警察法研究扫描 (200)

 一、美国警察与警察法的发展史 (201)

 二、美国的警察体制 (202)

 三、美国的警察权 (203)

 四、美国的警察教育 (203)

第三节 日本警察法研究扫描 (205)

 一、日本的警察体制 (205)

 二、日本的录警和教育训练 (207)

 三、日本警察的法制化管理 (208)

第四节 俄罗斯警察法研究扫描 (209)

 一、俄罗斯警察的形象 (209)

 二、俄罗斯警察制度 (209)

第五节 法国警察法研究扫描 (211)

 一、欧洲国家警察体制综述 (211)

 二、法国的警察体制 (212)

 三、法国警察的招募与教育培训制度 (213)

第六节 德国警察制度研究扫描 (215)

 一、德国的警察体制 (215)

 二、德国警察教育制度 (215)

第七节 我国港澳台地区警察法研究扫描 (216)

 一、香港特别行政区警察法研究 (216)

 二、澳门特别行政区警察法 (221)

 三、台湾地区警察法研究 (222)

致 谢..... (224)

第一章 从元点谈起：关于警察法的几个基本理论问题

第一节 警 察

我国通说认为，“警察”一词作为近代警察制度的产物，在我国是一个外来词，与近代警察制度在我国确立之前的“警察”的含义并不一致。但是，笔者认为，境外警察制度被引进中国并让其生根予以培养时，选定“警察”作为制度的名字，就已经说明中外“警察”在语词和制度上的内在相近性甚至一致性，以及分析可比性。

一、我国古代的“警察”源流

笔者曾经详细考证研究了我国古代的“警察”源流，“警察”的内涵随着社会的发展不断演变。最初，“警察”二字是分开使用的。“警”和“察”结合示意，最早出自《汉书·卷六十三·武五子传第三十三》：“密令警察不欲宣漏也。”^①在我国古代的历史文献中，找到的“警”和“察”结合示意的内容不是很多，主要从宋代开始。《宋史·蔡挺传》有“警”和“察”连用的记载：“河北多盗，精择诸郡守，以挺知博州。申飭属县严保伍，得居停奸盗者数人，弛其宿负，补为吏，使之察警，盗每发辄得。”^②

二、国外古代的“警察”源流

关于国外古代的“警察”源流，通说的主要内容是：“警察”一词源于希腊语“Politcia”与拉丁语“Politia”。其希腊语意是城邦，是指一般国家政务，即

① 师维：《我国实定法上的警察含义——兼议我国〈人民警察法〉的修改》，载《河南公安高等专科学校学报》2008年第3期。

② 我国古代“警察”源流的详细考证研究，参见张超：《警察权原论》，武汉大学2008届法学博士学位论文。

城邦的组织与管理, 包含有政治、宗教等广泛内容。官员皆有义务负有警察责任, 因为官员的主要任务是保证国家的安全, 有权基于公共秩序、安全、道德与福利等共同利益管理城邦事务。“Police”后被描述为一个由男女成员组成, 亦运用强制手段使每个人服从法律、抓捕罪犯、保护人身和财产的正式团体。到了中世纪, 政治与宗教分离, “Police”一词延伸为国家或城市的意思, 包括所有影响城邦居民的事物。大约在 14 世纪传入德国, 被赋予良好秩序的含义, 表示有秩序而幸福的社会。当时, 该词的使用, 是指国家的整个政策, 不限于警察方面, 仍然是广义的警察。随着近现代国家职能的不断扩展, 各种国家的作用不断细分, 诸如外交、国防、财政等从上述警察意义中分出而独立。只因当时国家对人民的生活干涉过甚, 而这种干涉又常常由警察来完成, 于是良好的秩序就演变成此时的内务行政的意思。在 18 世纪~19 世纪的自由资本主义时期, 刚刚挣脱了封建专制桎梏的资本主义生产关系, 完成了从“身份”到“契约”的转变。人们笃信自由竞争、自动调节、自由放任的经济原则, 要求经济完全按照市场自身的规律自由发展, 反对国家以任何形式干预经济。正如古典政治经济学始祖亚当·斯密所言, 在市场的自发秩序下, 政府不应过多地干预经济, 而应当由市场这只看不见的手指引着去实现公共利益。^①于是, 政府甘居幕后, 扮演“警察”的角色, 担当起社会的“守夜人”, 行政的职能集中于“秩序行政”, 即保障国家的安定、社会的安宁, 确保人民的权利(私有财产权)和自由(契约自由)。行政法理念是适应当时社会的经济发展状况的。总的来说, 自由资本主义时期的行政法理念集中于“权力行政”, 即“警察行政”。正如路易·亨金所言:“宪法告诉政府不要做什么, 而不是它必须做什么。宪法制定者认为, 政府的目的是充当警察和卫士, 而不是提供衣食住行。”^②人们深信“最好的政府, 最少的管理”。这一时期政府的任务在于(1)保护国土, 不受邻国侵犯;(2)在国内维持正义, 安定秩序, 使富人财产不受侵犯;(3)举办私人所不愿办之事业。公共行政被局限于国防、外交、警察、税收等以“权力行政”为特征的狭小范围。正因为如此, 在被誉为“行政法母国”的法国, 19 世纪 70 年代以前, 行政法都是以“公共权力学说”为其基本理念。^③

我国的警察类书籍中的研究结果认为, 17 世纪~18 世纪, 是西方国家政

① [英] 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》(即《国富论》), 郭大力、王亚南译, 商务印书馆 1974 年版, 第 27 页。

② 杨小君:《二十世纪西方国家行政权的扩张》, 载《法律科学——西北政法学院学报》1986 年第 2 期。

③ 林莉红、胡劲松:《论行政法的演变及其发展》, 载《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》1999 年第 1 期。

府普遍利用警察权力来实现国家目的的时期，由于警察负有积极履行国家目的的任务，警察权力不受限制，因此警察权仍很广泛，基本涵盖了人们生活的各个方面。学者把这一时期称为“警察国家时代”，即指不受任何法律约束，直接凭借警察力量维持政治统治的国家时代。

如果对这两种描述只做简单的理解，就容易认为，警察书籍所述观点，和当时西方处于自由资本主义时期的公认基本历史事实和经济基础决定上层建筑的基本原理进行对比分析时，出现难以解释的冲突。笔者认为，虽然在警察书籍中从警察及其权力行使的角度所作的描述，与行政法学界的前述主流观点及其考证相比，是有明显区别的，但二者具有适应性，是相互结合的。因为，前述分别起名为“警察行政”和“警察国家时代”的社会基础和动因已经表明，这两个名称中的“警察”的含义是不同的，取自于警察含义的两个方面，前者是警务为经济提供公共服务的特点，后者是警务为统治者提供政治服务的特点。两个特点体现出的是两个方面，一个是经济干预，另一个是国家秩序管理。经济干预和国家秩序管理是两个紧密相关、相互依存的领域，但是，在二者的运行规律、具体治理要求和手段上具有明显的相对独立性。而且，随着自由资本主义的发展，对国家干预的影响逐渐加大。^①

三、近代以来的“警察”

警察在不同的历史时期和不同的地域，具有不同的含义，这是警察作为一个概念，其含义自然而然具有的时空场域特征。

近代警察学研究中，对警察的含义基于不同的研究角度，有着不同的理解。主要有三个角度的理解与使用：

从承载主体的角度讲，警察是依法维护国家安全和管理工作治安的行政组织、人员，或者包括组织及其人员。即组织意义上的警察。当然，警察外延为组织载体的范围，在认识上及其具体的使用中是有明显差别的。例如，被称为欧美社区警务战略之父的英国警察学家约翰·安德逊，在其代表作《警务论》中提出了广义警察定义，又叫警察的哲学性定义。^②

从行为及其运行的角度讲，警察是在国家统治和社会治理中，运用各种手段维护国家安全与社会治安秩序的行为。

① 关于国外古代“警察”源流的更多梳理，参见张超：《警察权原论》，武汉大学2008届法学博士学位论文。

② 王大伟主编：《欧美警察科学原理——世界警务革命向何处去》，中国人民公安大学出版社2007年版，第34页。王大伟比较全面地梳理了国内外学者在语言学上关于警察含义的认识，参见该书第30~38页。

从功能和作用的角度讲,警察是以依法维护治安秩序、维护公共安全、防止一切危害、促进人民福祉为目的,以强制、指导、服务为手段的行政作用。包括了警察的消极行政作用、积极行政作用和协助诸般行政作用。所谓警察的消极行政作用,是指统治者为了实现统治秩序,以限制人的自由的方式实施的行政作用;所谓积极行政作用,是指警察不仅仅体现出限制人的自由消极行政作用,还具有促进社会福利发展的行政作用;所谓协助诸般行政作用,是指警察行政作用作为国家行政的一部分,应协助其他行政作用的实现。^①

近代以来,法治成为世界主要国家之治国方略,我国确立法治国家的根本治国方略已逾十年。法治国家中的警察,依法建警、依法治警是根本原则,警察的含义是通过警察法及其实施表现出来的。警察是一个应运而生的事物,产生、存在和发展基础是其应当具有的属性所决定的可供释放的功能及其可以实现的价值。所以,警察是围绕国家和社会治安这一基本内涵和外延确定但具有开放性的动态概念,随着经济建设、社会发展和国家法治建设的进步,警察的内涵和外延会有所变动。因此,从立法层面讲,警察含义的表述,往往是与警察承担的职能和追求的目标分不开的,更明确的表述首先是确立警察的性质。

四、“公安”与“警察”

警察作为一个特定领域的通用名称,已经得到公认。在我国,也是如此,公安只是警察的一个组成部分。

进行概念对比分析,首先需要建立对比分析的基础,然后分析二者的关系。建立对比分析的基础,主要是明确相同的分析视角和层面,交错的部分是二者之间的区别,如有必要则进行差异分析;交叉重合的部分是对二者关系进行对比分析的主要领域。

前文已述近代警察学研究中对“警察”的含义,主要有三个角度的理解与使用:一是从承载主体的角度,即组织意义上;二是从行为及其运行的角度;三是从功能和作用的角度。

根据我国公安学研究中使用“公安”的情况,^②从言辞学上看,对“公安”的理解和使用包括了上述三个角度,可以作为分析的基础。而每一个角度都有其联系和区别。一是从承载主体的角度,“公安”的外延是“警察”外延的一部

^① 毛志斌主编:《警察法》,河南人民出版社2005年版,第5~7页。

^② “公安学”,也可以使用“警察学”。因为在我国理论界曾出现明显的概念之争,老一辈学者倾向于“公安学”,年轻学者则倾向于“警察学”。概念来源于实践,是理论建构的基础,决定理论研究和指导实践,但是,与实践有明显隔阂的概念之争,其争论的意义是有限的。