

法律研究前沿



公安警察制度研究

冯燕 著



RESEARCH ON POLICE SYSTEM



中国出版集团

研究出版社

| 法律研究前沿 |



公安警察制度研究

冯燕 著



RESEARCH ON POLICE SYSTEM



中国出版集团
研究出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公安警察制度研究 / 冯燕著
 .—北京: 研究出版社, 2020.10
 ISBN 978-7-5199-0939-0

I. ①公… II. ①冯… III. ①警察-制度-研究-中国 IV. ①D631.12

中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第200862号

出品人: 赵卜慧
 责任编辑: 寇颖丹

公安警察制度研究

GONG'AN JINGCHA ZHIDU YANJIU

冯燕 著

研究出版社 出版发行

(100011 北京市朝阳区安华里 504 号 A 座)

北京建宏印刷有限公司 新华书店经销

2020 年 10 月第 1 版 2020 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张: 13.25

字数: 182 千字

ISBN 978-7-5199-0939-0 定价: 39.00 元

邮购地址 100011 北京市朝阳区安华里 504 号 A 座

电话 (010) 64217619 64217612 (发行中心)

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书, 如有印制质量问题, 我社负责调换。

前言

确切地说, 本书是我对自己曾经讲授了十年之久的一门课程——《警察制度》备课资料的梳理总结。

2009 年, 学院领导找我谈话, 说是准备给新专业开设《警察制度》这门课, 目的是让初入警校的学生能对警察职业有个大致的了解, 为后续的专业课做好铺垫。我怀着极为忐忑却毅然决然的心接受了这个教学任务。从此, 我与《警察制度》这门课相濡以沫近十载。

本书主要是通过比较研究的方法, 系统介绍国内外警察的产生、发展、体制、职能以及警衔制度等有关警察职业的基本知识, 旨在为有志于警察职业的年轻人以及其他关心、关注警察职业的人提供一个全方位、多角度了解警察职业的窗口。

目 录

前 言	001
第一章 追根溯源——警察的起源与发展	
第一节 警察的起源	003
第二节 警察制度的产生与发展：概述	014
第三节 西方警察制度的产生与发展	017
第四节 我国警察制度的产生与发展	028
第五节 中国近现代史上的“公安”一词	051
第二章 警服变奏曲——警察的职能	
第一节 警察的基本职能：概述	063
第二节 西方国家警察职能的嬗变	066
第三节 警服变奏曲：新中国警察职能的演变	087
第三章 统一领导与分级管理——警察的体制	
第一节 现代警察体制模式概述	101

第二节 域外国家的警察体制·····	103
第三节 我国的警察体制·····	108
第四章 五等十三级——警衔制度	
第一节 域外现代警察衔级制度概况·····	115
第二节 中华人民共和国成立以来的警衔制度·····	118
第三节 我国香港、澳门及台湾地区的警衔制度·····	131
第五章 维护国家和社会秩序——公安机关人民警察的职责与权力	
第一节 公安机关的职责·····	137
第二节 公安机关的权力·····	143
第六章 做个好警察——警察的纪律与职业道德义务	
第一节 警察的纪律·····	157
第二节 警察的义务·····	162
第三节 警察的职业道德·····	169

第七章 责任重于泰山——警察的执法

第一节 警察执法的特点·····	177
第二节 警察执法的原则·····	180

第八章 我是警察——警察人事制度

第一节 警察的招录·····	187
第二节 警察的奖励·····	196

参考文献·····	200
后 记·····	204

第一章

追根溯源——警察的起源与发展

第一节 警察的起源

一、“警察”字源之解

从世界范围看，警察“police”一词可以追溯到古希腊、古罗马时期。据《维基百科大辞典》，“police”一词最初源自法语。法语“police”又出自拉丁语“politia”，而拉丁语“politia”则又源自古希腊语“polis”，指“城邦”。这个词后来被古罗马人演绎为“politia”，指“国家事务”。在古罗马，一个城市的长官可以颁布地方法规，法规范围涉及公众秩序、建筑物、消防、宗教、集会、卫生、道德、乞丐、外国人等。17世纪以后，这个词在内涵上逐渐与军队、法庭、监狱等相脱离，而专指“内务行政”。及至18世纪，“police”才以法语外来词的形式被吸纳入英语词汇，指内政管理、社会安全、保卫工作及监视等活动。

除了“police”之外，英语里还有一些别的词也可以用来指称“警察”。比如“constable”，最早指守卫王室城堡的仆役，或城镇、乡村里的治安吏，后用来指（最低级别的）警察，这一称谓在英美法语系里沿用至今。此外“police officer”“peace office”以及“sheriff”等，在英美国家也同样指代警察。

在我国，“警”“察”二字出现较早。“警”字系会意字，从言，从敬，敬亦声，本义：戒敕。意为有言在先，不得违戒，谓之警。后来，“警”字逐渐演变为事先戒备之意。“察”字是由象形文字演变而来，谓以手捧祭品，祭天求示，得神意而明白之意，后逐渐演变为认真审视、见微知著之意。《说文解字》注：“察，复审也”。

对于我国古代作为词组的“警察”，中国人民公安大学的陈涌清教授曾仔细进行了一番考察，并得出“警察”一词出现在唐初，流行于唐宋元时期，元以后使用较少的结论。“警察”在大多数情况下是动词用词，其含义一是内心的警惕省察，二是警戒、预防、侦查、监视，大致相当于从事现代警察的行为。在五代和宋时期，“警察”可以为名词，主要指代“擒奸捕盗，庇护部民”的职能，也可以指某种制度或人员。^[1]

在近代意义上使用“警察”这一词语，则源于晚清时期。据意大利汉学家马西尼考证，受清廷差遣赴日本访问的傅云龙在1890年出版的《游历日本图经余记》中，将近代日本的“警察”一词带回中国。因而，“警察”是一个从中国传到日本，在日本经历了含义变迁之后又传回中国的“回归借词”。^[2]

二、“警察”概念之解

（一）域外视角下的警察概念

我们先通过表1-1概括地了解一下域外有关警察概念内涵及外延的变化。

表 1-1 域外有关警察概念内涵及外延的变化

时间	警察概念的界定
古希腊时期	泛指国家的一切行政行为，包括政治、军事、司法、宗教等内容
中世纪	概念中排除了宗教、指政治和军事、司法等内容
14—16 世纪、17 世纪	被称为“警察国家时期”，政府直接利用警察权力来实现国家目的而不受任何法律约束的时代
17—18 世纪中期前	警察的内涵逐渐变窄，专指国家“内务行政”
18 世纪中期以后	西方国家出现了所谓的“脱警化”运动，警察被限定为以国家权力的强制方法，维护公共安宁、公共安全和公共秩序，为防止社会成员遭受危险的政府机构及其工作人员的专称。警察的作用被限定为：保护个人权利和维持社会治安。

1. 德国警察概念的演变

据考证，在“警察”概念出现之前，日耳曼社会中也存在类似于现代警察作用的活动，但直到15世纪后半期，“警察”一词才以“policey”“polletzey”“pollicey”等形式在德语中显现，并在16世纪初开始广泛应用，指代各式各样的国家活动，这种活动既包括防止危险，又包括推进福利。从17世纪开始，德国的军事、财政、司法等事务逐渐从警察事务中分离出来。至18世纪，“警察”一词仅指内务行政，即除了狭义的治安行政外，还包括处理环境卫生、市场经济、宗教风俗等事务，并由此产生了风俗警察、市场警察、文化警察及宗教警察等概念。这就是所谓的“第一次脱警察化”运动。

18世纪，欧洲进入启蒙时代，人们开始反对绝对主义的国家政权，认

[1] 陈涌清：《中国古代史料所见“警察”一词含义考》，<https://wenku.baidu.com/view/136e18300b42c3572763e5.html>。

[2] 陈鹏：《公法上警察概念的变迁》，《法学研究》2017年第2期。

为只有在不可避免地需要维护集体安全及自由时，国家方能限制个人自由。在此背景之下，警察概念的内涵被进一步缩限。这一时期关于警察概念的最重要学说出自皮特尔 (Joannis Stephan Pütter)。他认为警察的职责是防止一切威胁国家行政的危险，单纯增进人民幸福并不属于警察的活动范围，但对于那些既能够积极增进人民幸福又能够预防将来危害的情形，皮特尔则认为也应当属于警察活动的范围。1794年普鲁士《一般邦国法》有关警察职责的规定正是基于此理论：警察的职责是为了维持公共安全、安全和秩序，为了消除对公众及个人造成的危险而采取必要措施。1882年，普鲁士高等法院通过“十字架山案”进一步明确：以促进居民福祉为由的警察行为必须有其他法律上的授权，否则构成违法。这一判决的精神被1931年的《普鲁士警察行政法》吸收，自此，“警察”被限定出于保安目的的活动，而出于福利目的的活动虽然也属于警察机关的权限，却不再被称作“警察”。

然而，第二次世界大战期间，纳粹警察活动针对的不再是一般社会的规范化，而是声称要确保民族的共同生活，即保护及维持作为民族生存形态的国家，保安警察与福利警察的区别也就此消失了。战后，德国再次掀起了“脱警察化”运动，在权限和组织层面将营业警察、建筑警察、外国人警察、卫生警察、动物警察等从执行警察中分离出去，形成行政警察与执行警察的二元划分。行政警察的概念对应的并不是狭义的警察机关的权限，而是包含了各个从事危险防止工作的机关的权限。

及至当代，警察法理论上的警察概念分化为实质的警察概念和形式的警察概念。前者指通过发挥公共行政的约束功能，防止对公共安全及秩序产生的危险，并消除业已产生的妨害；而后者则是表明警察机关实际拥有的全部管辖权的总和。前者涵盖所有的危险防止活动，至于由哪一个机关执行，并不重要；后者说明警察机关管辖权的内容依机关组织而定。简言之，

实质的警察任务不仅由警察机关来完成，而更多是由负责各个具体行政领域的机关来完成。^[1]

2. 日本警察概念的演变

日本对警察概念的界定源自其对德国警察概念的继受。第二次世界大战前的日本学者围绕警察究竟是基于消极目的的国家活动，抑或是既包含消极目的又包含积极目的的国家活动，也形成了截然不同的学说，这其中比较有代表性的人物包括美浓部达吉与佐佐木惣一。美浓部达吉认为，警察是“为了维持公共秩序以及直接增进社会福利，当有必要对臣民的自然自由加以限制时，通过发动权力对其加以强制的国权活动”。具体而言，第一，承认命令或强制的权力是警察概念的要素。第二，不再认为警察活动属于内务行政的范畴。他以日本的报纸法为例，指出取缔报纸的目的既包括维持善良风俗这一内政目的，又包括保护外交及军事机密这种外交及军事目的，出于两种目的的报纸取缔都应被视为警察活动。因此，应避免使用“内务行政”这种暧昧的说法，而代之以“为了维持公共秩序而实施的活动”。第三，没有理由以目的的消极或积极为标准区分行为的法律性质，无论除去妨害抑或增进福利，只要是通过发动强制性权力限制人民自由的活动，便属于“警察”。佐佐木惣一则强调要从本国法的概念出发，即从成文法规定或一般法律意识出发去理解“警察”概念。比如，从《行政警察规则》第1条所规定的“警察的宗旨在于预防对人民的凶害、保全安宁”出发，他认为警察的任务是除去社会秩序方面的妨害这一消极任务，而非积极地增进社会福利。由此，他指出警察是“为了除去对社会秩序产生的障碍，而对作为障碍之原因的个体的自然的行为自由加以限制的统治权活动”。

第二次世界大战后，日本学者对警察概念的研究多集中于行政法层面，

[1] 藤崎：《公法上警察概念的变迁》，《法学研究》2017年第2期。

并形成了关于警察的“实定法上的概念”与“学问上的概念”并存的状态。在界定实定法上的警察概念时，战后日本学者多以1954年制定并实施的警察法为起点，即在三种意义上使用警察概念：第一，指根据该法所设置的行政机关，即警察机关；第二，用以描述警察厅内部各个部门所管辖的事务之区分，如国际警察、地域警察、刑事警察、交通警察、警备警察等；第三，根据该法第2条第1款，指警察机关为保护个人生命、身体及财产，为维持公共安全与秩序而实施的活动。关于警察的“学问上的概念”则被理解为，为了维持公共安全与秩序，基于一般统治权，对人民加以命令强制，限制其自然自由的行政活动，且此种活动可能由警察机关实施，也可能由其他行政机关实施。其目的限于维持安全与秩序这一消极目的，而不包括出于积极目的的国家活动。^[1]

（二）域内视角下的警察概念

1. 近代中国的警察概念

近代中国警察概念的形成深受日本之影响。晚清时期，日本法学著述经由翻译在中国广为传播，如留学生译述的日本法政大学法政速成科讲义，包含了颇具影响力的清水澄的《行政法各论》一部，其中指出，警察乃是内务行政当中同时具备“强制的限制人民之自由”以及“维持公共之安宁秩序及增进臣民之幸福”之要素的部分。此外，有留学人士以日本学者的著作为本，编写体系性的行政法著作，其中亦包含关于警察概念的讨论。如晚清状元夏同龢编写《行政法》一书的“警察之观念”部分，便参考上杉慎吉的《行政法原论》，指出所谓警察，乃是“在内务行政之区域，为增进公共之幸福，限制人之自由，用强制以行政”。

20世纪30年代之前，我国警学界普遍认为警察的概念仅限于消极之

目的，即维护社会公共秩序，而并不包含促进社会公共福利之目的。然而伴随着时局变换，社会持续动荡，统治当局基于其社会本位的立法理念，逐步将强制性行政权力的触角一步步深入社会生活的各个方面，从《违警罚法》对警察机关处罚职能规定的不断扩张即可窥得一斑。一部分学者由此也将积极增进福利作为警察概念的另一目的要素，比如范扬在其1940年出版的《警察行政法》一书中提出，判断警察之观念应以其法律上的性质为标准，凡具有命令强制性质的行为，无论是以除去障害为目的，抑或根据法律的特别规定以增进福利为目的，皆属于警察，如为谋都市之美观而限制建筑、撤去广告物，为谋畜产之改良而命令去势、检查畜种，为谋农业之发达而取締肥料、检查蚕种等积极为谋社会福利的行为，皆应视作“转化意义”上的警察。

2. 新中国的警察概念

伴随着新中国的成立，许多传统的法学概念被弃用，有关警察的概念也被重新予以构建，警察概念呈现两个明显的特点：“泛政治化”和“身份化”。对于前者，毛泽东在《论人民民主专政》一文中就指出：“军队、警察、法庭等国家机器，是阶级压迫阶级的工具。对于敌对的阶级，它是压迫的工具，它是暴力，并不是什么‘仁慈’的东西。”这一论断一方面契合了马克思主义的国家观，即警察是“国家政权的主要强力工具”以及“特殊的、居于社会之上并且同社会相异化的武装队伍”；另一方面也是中国革命历史经验的反映。大革命时期，国民党利用警察力量大肆破坏中国共产党的地下组织体系，扮演了革命的反面角色。1957年颁布实施的《中华人民共和国人民警察条例》，该法第1条规定：中华人民共和国人民警察属于人民，是人民民主专政的重要工具之一，是武装性质的国家治安行政力量。第2条规定：人民警察的任务是依照法律惩治反革命分子，预防、制止其他犯罪分子的破坏活动，维护公共秩序和社会治安，保护公

[1] 陈鹏：《公法上警察概念的变迁》，《法学研究》2017年第2期。

共财产，保护公民的权利和合法利益，以保卫人民民主制度，保障国家的社会主义建设顺利进行。时至今日，警察概念的泛政治化依然深刻地影响着中国警察法学的研究以及中国的警察实务。

警察概念的“身份化”则是指“警察”这一术语特指“具有武装性质的维护国家和社会治安秩序、在警察机关中行使警察职权、履行警察职责的国家公职人员”。相应地，“警察行政”“警察行为”与“警察行政法”专指被称作“警察”的执法主体的行政活动以及调整此类主体行政活动的法律。由此，“警察”不再具有传统公法上作为一种统合性概念的意味，而转变为一种身份化了的概念。当代国内行政法研究者不再以“警察行政”概括食品安全、药事、环境、建筑、医疗卫生等各个行政领域当中防止危险、排除妨害的行政活动，而是以公安机关等组织法意义上的警察机关的行政活动为对象，将“警察行政法”作为一种独特的部门行政法加以对待。

目前我国各公安院校通用的《公安学基础理论》教材对“警察”概念的界定是：“警察，即国家按照统治阶级的意志，运用武装的、行政的、刑事的手段，以强制性实力维护公共安全与社会秩序的行为。”^[1]

三、有关警察起源的哲学思考

（一）警察的自然起源观

多数西方学者认为，警察是人类社会自然发展的结果，起源于人们彼此间为保护财产和人身安全而形成的保护约定。

国家出现之前，人类处于自然状态，即人人都是平等、自由的，只存

在因年龄、健康等原因而产生的不平等，经济和政治上的不平等是不存在的。由于私有制的出现，人们之间产生了纷争，为了结束这一局面，富人便发出倡议：“咱们联合起来吧，好保障弱者不受压迫，约束有野心的人，保证每个人都能占有属于他自己的东西。为此我们要创立一种不偏袒任何人的、人人都得遵守的维护公正与和平的规则。……要把我们的力量集结成一个至高无上的权力，这个权力根据明智的法律来治理我们。”^[1]于是，人们参与了社会契约的制订，并最终组成了国家。英国唯物主义哲学家、政治思想家、古典自然法学派的著名代表之一霍布斯也认为国家起源于契约，人们最初生活在无国家和法律的自然状态中，彼此敌对，为建立和平与秩序，根据反映理性的自然法要求，相互订约建立了国家，并将所有的权力和力量都交给国家，即统治者（或君主）。警察的产生与此类似。

（二）警察的阶级起源观

相较于西方学者有关警察的自然起源论，马克思主义的观点则认为，警察是一个历史范畴，是人类社会一定历史阶段的产物。警察和警察机关不是从来就有的，也不是永世长存的，警察与国家、法律等一样都是阶级的产物。警察的产生是与国家的产生联系在一起的，是国家产生的历史实践的一部分，它随着国家的产生而产生，也必将随着国家的消亡而消亡。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一书中有这样的论述：“国家的本质特征，是和人民大众分离的公共权力。雅典在当时只有一支国民军和一支直接由人民提供的舰队，它们被用来抵御外敌和压制当时已占人口绝大多数的奴隶。对于公民，这种公共权力起初只不过当作警察来使用，警察是和国国家一样古老的……雅典人在创立他们国家的同时，也创立了警察。”^[2]

[1] 千野主编：《公安学基础理论》，高等教育出版社2016年版。

[1][法]卢梭：《社会契约论》，戴先译，武汉出版社2012年版。

[2] 衣家奇、王志礼：《论马克思主义的警察起源观》，《兰州大学学报（社会科学版）》2000年第1期。

恩格斯在对易洛魁人氏族和希腊人氏族考证的基础上指出，原始社会“没有军队、宪兵和警察，没有贵族、国王、总督、地方官和法官，没有监狱，没有诉讼，而一切都是有条不紊的……大家都是平等的、自由的，包括妇女在内，他们还不曾有奴隶；奴役异邦部落的事情，照例也是没有的”。原始社会，氏族中不存在脱离整体利益的个人的特殊利益，酋长仅凭才干和集体智慧以及众人的信任引导氏族，而不是靠“权威”统治氏族；人们的日常生活更多依靠的是历来形成的习俗与惯例。原始社会后期，随着生产力的提高，产品有了剩余，这为私有制的产生奠定了基础。私有制的出现和发展使人们不再满足于自己生产所带来的财富，他们不再杀戮战俘，而让其成为自己的私有财产以无偿提供劳动并为自己创造财富。由此，贵族和奴隶开始出现，并逐步形成了剥削阶级和被剥削阶级。随着私有财产的不断膨胀和剥削现象的日益普遍，氏族日渐为那些能从战争中掠夺更多奴隶和财富的军事首长们所把持，此时，“整个氏族制度就转化为自己的对立面，它从一个自由处理自己事物的部落组织转变为掠夺和压迫邻人的组织，而它的各机关也相应地从人民意志的工具转变为旨在反对自己人民的一个独立的统治和压迫机关了”，国家由此产生。可见，国家实质上是贵族阶级为了维护其私有财产的神圣化而缔造出来的一个组织，为了使其显得神圣，贵族阶级为其冠以“公共权力”化身的美誉。但是，这种“公共权力”并非反映全体人民意志的权力，而只是代表贵族阶级利益的权力。与此同时，统治阶级还按照“公共权力”的不同成分造就一大批行使权力的职能机关来充当国家的结构支撑，除了军事的、司法的、宗教祭祀的之外，还有不可缺少的警察职能机关和组织。正如恩格斯指明的那样，贵族统治者需要专门的职能机关充当统治的工具，“而这样的机关也就出现了，国家被发明出来了”。当然，警察的产生还与社会的多种矛盾相联系，如在统治阶级内部，当权者为了对付政敌也直接需要警察力量。可见，警察

是国家“公共权力”的附庸，它与军队、法庭和各种官僚机构一样，都是国家统治的工具。并且，警察这种“公共权力”只被统治者所享有，既是其用来镇压奴隶和外来人反抗的专门力量，又是调和统治阶级内部矛盾的手段。^[1]

[1] 郭宝安：《警察制度起源探析》，《青海大学学报》（自然科学版）2006年第4期。

第二节 警察制度的产生与发展：概述

按照马克思主义的阶级起源观，由于警察所赖以生存的社会条件是不断发展的，并呈现出一定的阶段性，警察的发展也随之显现出一定的阶段性。警察的发展一般分为萌芽期的警察、古代警察和近现代警察三个阶段，古代警察与近现代警察的有关对比见表 1-2。

表 1-2 古代警察与近现代警察对比

比较项	古代警察	近现代警察
职能	尚未集中于一个统一的机关，由行政官吏、军队、审判机关分别行使	集中于警察机关并由其独立行使
组织体系	军警不分，警政合一，没有专门的组织体系	从中央到地方形成了多层次的专门工作系统，成为国家庞大的专政工具之一
执法依据	执法极不严格，私刑普遍存在	强调法制，警察机关的建立及其体制和职权，以宪法或法律为依据
服装	没有专门的服装	有统一的制式服装

萌芽期的警察发端于从氏族公社向奴隶制国家过渡的过程中。氏族武装从全民不脱离生产的武装，逐渐向着职业的、听命于首领或贵族的、不参加生产的独立武装力量转化，氏族武装力量被用于干预氏族内部关系的功能逐渐增强，这就意味着警察力量的萌生和逐渐强化。在警察的萌芽时期，同时伴生监禁行为和审判行为的萌芽。

古代警察经历了奴隶社会和封建社会两种不同社会形态的漫长时期。这一时期的警察有三个显著特征：一是军警不分，警政合一。警察的职能尚未集中于一个统一的机关，是由军队、行政官吏、审判机关分别掌握的。二是警察行使职权在法律上极不严格。皇帝、“神灵”及长官的意志发挥主导作用，他们在决定警察行为上，具有很大的随意性。三是私刑、私狱普遍存在。奴隶主对奴隶、庄园主对农奴、族长对同宗族的人有权使用私刑。私刑的普遍存在说明有权使用私刑者成为古代警察制度的阶级基础和补充力量，也意味着人身强制还没有完全集中于国家的警察行为。罗伯斯基和赫斯对这一时期的警务活动曾有过如下描述：在部落中，首领拥有行政权、立法权和审判权，并经常任命部落成员执行特殊任务（如担任保镖或进行执法）。罪犯的处置权交给了受害人或受害人的家庭。此时，司法的观念是报复性的，即惩罚罪犯。

近代警察制度发端于西欧，是适应资本主义经济、政治和社会的需要而建立起来的专门执行警察职能的机构和官吏，也是社会生产力迅速发展和社会分工日益细化的必然结果。较早建立近代警察制度的国家是法国和英国。1789年，法国资产阶级革命推翻了国王路易十六的统治，建立了资产阶级政权，根据制宪会议的决定，确立了保安官制度，即实行了资产阶级共和国的警察制度。保安官制度下的警察不但有别于军队，而且与审判机关也有较大差异。在英国，基于时任首相威宁顿公爵的理念：“一个政权要依靠军队来维护国内秩序是很危险的，应组建一支不同于军队的、集

中的、有力的警察队伍”，1829年英国通过了《伦敦大都市警察法》，并由内政大臣罗伯特·皮尔组建了伦敦大都市警察厅。此后，西方国家纷纷实行警察行政，美国仿效英国，日本仿效法国建立了本国的近代警察制度。由于受英法两国警察制度的影响，世界各国的警察形成了两种不同的警政管理体制：地方自治制和中央集权制。地方自治制以英国为代表，警察受地方政府领导，中央政府只起监督作用；中央集权制以法国为代表，警察由中央政府统一领导。

第三节 西方警察制度的产生与发展

一、近代警察制度发端于西欧的原因探究

按照马克思主义的阶级起源观，近代警察制度之所以发源于西欧，无外乎以下四个方面的原因：第一，政治原因。在西欧这些国家，由于资本主义生产社会化的高度发展以及市场经济的建立，社会财富空前积累且资本日益聚集，使得社会逐步分化为无产阶级和资产阶级两大对立的阶级。一方面，摆脱了封建专制的公民权利需要法律的有力保障，对社会治安秩序的要求比封建专制社会高得多；另一方面，无产阶级反对资产阶级的阶级斗争不断高涨，资产阶级为了维护自己政治上的统治和经济上的剥削，必然要强化警察职能以加强对内的镇压力量。第二，经济原因，资本主义商品经济的发展，使城市经济生活和社会生活复杂化，城市需要专业警察的有效管理。第三，社会原因。犯罪现象急剧增长，城市贫民的赤贫化进一步扩大了铤而走险者的队伍，治安问题成为社会的焦点之一。为了维护社会秩序，有效应对各类犯罪，需要建立专职的警察队伍。第四，思想原因。资产阶级的人权思想和法治观念要求排斥古代的私刑制度，对于人身的强制主张应由国家的警察力量依法统一行使，因此，建立集中统一的、强大的、

专门的国家警察行政力量成为历史的必然。

二、法国警察制度的产生与发展

法国的警察制度是在继承古罗马警察制度的基础之上发展起来的。在古罗马时代早期，欧洲警务活动主要以军队与公众自我警务两种形式组成。公元前 27 年，古罗马皇帝奥古斯都建立了与军队不同的警察制度，承担大量的政府行政工作。公元 6 年，罗马皇帝建立了威季来斯特科警察，承担打击犯罪和消防工作。公元 7 世纪，皇帝传珍建立了罗马帝国的第一个刑事侦查局——福曼托雷，为后来的欧洲大陆警察模式奠定了基础。

古罗马灭亡后，其警察制度在法国得以继承，成为日后大陆派警察的主要发祥地。通过图 1-1 可以简要了解法国警察制度的历史发展脉络：



图 1-1 法国警察制度的历史发展

早在公元 6 世纪，巴黎就有一支常备的夜间巡逻队承担社会治安的维护职责。1356 年，法国设立了世界上第一次有组织的警察——“马巡”（Mare

Chausses），其开始的职责，“不过专司逃兵之追捕，其后职权渐增，竟至包括负责遏止在马路上一切犯罪行为”，这支队伍后来演化为法国警察构建体系中最著名的宪兵队。^[1]1661 年，国王路易十四在巴黎设置了“警监”一职，负责维护治安、消防和控制物价等。1699 年，巴黎根据皇家敕令，组建了法国国家警察部队。1778 年，全国成立统一的骑警队，其基础建制为小队。骑警最初为国王的近卫军，后来被应用于维护治安，成为法国警察的主要组成部分。1789 年，法国资产阶级革命取得胜利，建立了资产阶级政权，根据“制宪会议的决定”建立了保安官制度，在“每个县”设置了保安官，负责辖区的治安秩序，实行“资产阶级共和国的警察制度”。保安官制中的警察与“军队”和“审判机关”有了明显区别。1790 年，巴黎根据《人权宣言》，率先组建了“市政警察”。1799 年，雾月政变后拿破仑执政，在中央建立了高度集权的警察体制。1829 年，巴黎警察厅长长德柏雷姆创建了一支百余人的制服警察，虽然与英国伦敦大都市警察同年出现，但由于法国警察诞生过程中浓烈的军事性质和色彩，因而并不被视为现代文职警察制度的起源。

三、英国警察制度的产生与发展

（一）“人人为警”的英国古代警察制度

在世界历史的长河中，英国的文明史并不长，英伦三岛长时期处在部落社会时代。从公元前 1 世纪开始，古罗马人、盎格鲁-撒克逊人先后看中了这块风水宝地，并陆续成为这块土地的征服者。比之于岛上的土著居

[1] 余秀豪：《警察学大綱》，商务印书馆 1946 年版。

民, 这些征服者的文明程度要高出许多。因而, 一些先进的社会管理理念及实践经验也随之被带入了不列颠。比如罗马军团仿照希腊管理城市的做法, 在英伦三岛指定特定的代表负责维持社会治安秩序。在这种指定制度下, 每个人都有可能要担负起所在区域秩序维护的职责, 即任何人都会有机会去履行属于自己的警察职能。这种人人皆为警的机制为不列颠地区以自治为主的警务风格确立了最初的基调。

公元8世纪, 盎格鲁-撒克逊人入侵后, 在英国建立起了一种教区治安制度——太兴制(Tything): 每十户人家组成一个太兴组, 选举一个太兴官负责管理; 十个太兴组构成一个百人组, 设百夫长(Constable)一人, 其主要职责是负责处理严重的违法行为。百夫长或许是英国历史上对警察的最早称呼。百夫长之上是国王任命的代表其管理由若干个百户区组成的郡的郡长(Shire-reeve)。由此, 一个结构严谨的基层社会管理和控制体系得以构建。

1066年, 诺曼底公爵威廉挥师西进, 成为英伦三岛的新主人。他在为不列颠带来先进的封建制度的同时, 也创建了另外一种基于太兴制的新的治安模式——“十户联保制”。按照这个制度, 十户区内的所有户主都负有防止本区内发生犯罪之义务, 并承担抓捕居住于本辖区内的犯罪嫌疑人且将其送交法官审判之职责。若是犯罪嫌疑人未能被拘捕并出庭, 则十户长和百户长就要承担连带之罪。“十户联保制”中尽管出现了十户长、百户长和郡长, 但正式的警察力量仍然没有形成, 警察并没有从民众中分离出来专门从事警务工作, 但该制度以维护当地的法律和秩序为目标, 并以集体责任(Collective Responsibility)为原则, 是西方警察历史上首次把社区成员完全融入社区的警务工作之中, 为现代社区警务概念的形成奠定了最初的实践基础。

及至中世纪, 十户长逐渐演变成了各个教区的治安官员, 他们的职责

是帮助地方诸侯维护社会安宁, 但他们既非专职, 也非带薪。1285年, 英格兰国王爱德华一世颁布了《温彻斯特法令》, 并由此建立起了三项在英国警察史上颇具影响的制度。

1. 巡夜看守制

为弥补传统治安员仅在日间巡夜而无暇顾及其他时段基层秩序维护的漏洞, 规定可以由治安官从当地城镇中挑选16位诚实能干的成年男性担任守夜人, 并在每个城镇的出入口设卡盘查。这些守夜人在夜间巡夜时有权逮捕形迹可疑之人, 并交由治安官予以处置。守夜人的出现使得“日夜巡夜与守卫”制度(Watch and Ward)得以建立, 并基于此形成了守夜人的三项职责: 一是日夜在城镇各街道开展巡夜, 以确保城区内治安秩序良好且无游手好闲之人四处游荡; 二是清理街道垃圾、救火及日落点亮路灯; 三是刑事执法。以此为开端, “巡夜与守卫”成为城市警务工作中最为基本的一项任务。

2. 恢复了擂鼓鸣金制

这个制度最早是盎格鲁-撒克逊人为了应对负责巡夜的看守在逮捕陌生人遭到拒捕时的一种传统做法, 它要求居民在发现和追捕罪犯时必须同时大声呼喊, 听到的人则须立即停止手上的工作加入追捕, 否则会被视为支持逃犯而遭到逮捕。

3. 武器保有法令

该法令要求每个15—60岁的男性公民必须在家中保有武器, 政府有专人负责每半年检查一次, 以此夯实民众自我警务的基础; 同时创设了警务官, 由百户区的居民推举出两名守法居民作为警务官, 带领居民和巡夜看守维护本地区的法律和治安。

帕尔缪托(Palmiotto)对这一时期的“人人皆警”做了如下描述: “在他们所承担的责任中, 维护国家的内部秩序是最为重要的。每位自由人都

必须为此做出自己的贡献。理论上所有的人都是警察，为了方便管理才出现了某个人充当十户长，他对邻居们负责，在必要时还得依靠邻居们才能开展工作。‘秩序’这个词在此具有最广义的含义，破坏‘秩序’的行为包括犯罪、制造骚乱、妨害社会管理秩序。建立在此原则基础上的警察制度，其性质基本上是防御性的。”^[1]因而，英国的警察制度从其萌芽时起，便确立了由地方负责法律和秩序的自治传统。

（二）犯罪预防理念下的英国近现代警察制度

1. 英国近现代警察制度创建的社会背景

15世纪末，英国开始了一场由圈地运动所引发的农业革命，英国的乡村工业和资本主义化由此开启，并推动了农业向商品经济的过渡。在农业商品经济化的刺激下，圈地不再被视作一种暴行，而逐渐成为政府法令许可之下的“合法”行为。18世纪60年代，英国议会通过接连颁布1482个圈地法令，使得圈地运动的发展又进入一个新的高潮。^[2]圈地运动的一个直接后果是，大量的农业人口失去了赖以生存的土地，而被迫向工业化城市大规模迁徙。

与此同时，工业革命首先在英国的棉纺织业中展开，并迅速蔓延至其他工业部门。1784年蒸汽机的发明及推广使用，使得英国工业生产的规模不断扩大，生产力大幅提高。英国经济从手工业迅速向现代机器工业转型，这一方面彻底改变了英国的经济面貌；另一方面由于机器的使用节省了人力，使得大批人口因此而失去了就业的机会，小生产者纷纷破产。到19世纪中叶，农业在国民生产中的份额从工业革命前的40%下降到1851年

的20.3%。^[1]

英国城市化的进程也大大加快，一大批近代工业城市相继兴起，农村和小城镇的人口大规模地向城市迁移和流动，使得城市人口增长迅速。这些来自四面八方、形形色色的人们聚集到一起，彼此之间互不相识，原先熟人社会约定俗成的一些道德准则和行为规范不再具有约束力，客观上为犯罪的产生创造了条件。

总之，在城市与工业获得快速发展的同时，各种政治、经济和社会的问题也层出不穷，由此所导致的公众骚乱成了英国政府不得不面对的一个严峻问题。

2. 英国近现代警察制度的创建

1215年，英国贵族们对国王的行为不满，他们迫使约翰王（King John）在1215年签署了《大宪章》，划定了国王和贵族的权限和义务。1689年英国议会又通过《英国人权宣言》明确了国王与臣民的权限与义务。这两个历史性的文件使英国的王权和精英的权力受到了法律的约束，注定了英国政治上分权的格局，这也为英国警察制度的分权奠定了基础。

18世纪以来，英国传统的治安官制度出现危机，工业革命带来的治安问题和阶级冲突使改革传统治安官制度成为时代的迫切要求。从18世纪中叶开始，在大约75年的时间里，警察制度的改革者们一直在为建立一支新的警察队伍而不遗余力着。

改革的任务落在由贵族组成的议会手中。虽然议会成员早就了解在城市里秩序非常混乱，但他们害怕法国的间谍制度会降临在英格兰，而且由于治安官和议会成员一样，都属于贵族，他们也不愿意剥夺治安官维持秩序的职能，争论进行了很长时间。但是，城市人群中逐渐开始形成威胁贵

[1] Palmisto, M. (1999). *Community Policing: A Policing strategy for the 21st century*. Gaithersburg, Md: Aspen, P3.

[2] 在许多美国学者的眼中，圈地运动不仅标志着英国由传统社会向现代社会的过渡时间，而且促进了农业技术的改良，使得城乡经济不断加强，并最终成就了18—19世纪的近代工业资本主义。

[1] 刘锡涛：《中英创建近代警察制度比较研究》，法律出版社2014年版。