

## 警察制度概述

### 第一节 警察的本质和职能

立志从事警察职业,必须先从根本上弄清楚警察的概念,即警察究竟是干什么的,由此才能知道警察对于国家和社会所具有的基本作用和效能。

在明确警察概念之前,通过对警察词源和词义演变地了解,也许能够略窥警察概念的端倪。

#### 一、警察词义的演变

在我国古籍文献中,关于“警”“察”二字早有记载,其含义与当今用法相近。古代“警”字,“从敬从言,上敬下言;敬者,戒也;戒之以言,谓之警;有言在先,不得违戒。”“警”有戒敕、防卫、戒备之意。《周礼》中有“正岁,则以法警戒群吏”;《左传·宣公十二年》中有“且虽诸侯想见,军卫不彻,警也”。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。“察”有辨别、核查之意。《孟子》中有“明足以察秋毫之末”;古籍中常见的“巡察”“案察奸宄”等,“察”都是指注意观察和辨别的意思。在中国古代文字记载中,“警察”一词含有侦查、缉拿之意。《金史·百官志》记载:“诸京巡警院,使一员,正六品,掌平理狱讼,警察别部,总判院事。”这里的“警察”含有侦查、检察的意思。一直到清朝末年,“警察”二字无论是单用,还是连用,均为动词,其字义和词义均无多大变化。当清末开始向西方学习现代政治法律制度之时,“警察”一词才随着“警察行政”制度的引进而发生了变化,才由动词变为名词,成为警察机关及警察人员的专有标识。

由上可知,虽然在我国古代,“警察”一词无论是两个单字的意思,还是合在一起的双字意思都不是现代意义上人们一般所理解的警察之意,但这两个字能够成为警察概念的专有标识也绝非生拉硬扯。其固有的意思已经多多少少反映了现代警察的功能。“警之于先,察之于后”,可以说正是现代警察的预防和打击两个职能。因此,通过对“警察”词义演变的推敲,可以窥见最初中国人引进“警察行政”之时,对警察概念的认识及选择“警”“察”二字作为其标识的深刻用意。

“警察”一词英文为 police,法语为 la police,德语为 die polizei,其源头是拉丁语中的 politia,而 politia 又是希腊语 πολιτεα(politeia)罗马化的结果,其词根均为 πολις(polis)。

这个词汇最早出现在《荷马史诗》中,意思是指城堡或卫城,是古雅典人修建在山顶的用来商议公共事务的场所,称为阿克罗波里(Acropolis),简称为波里(πολις)。每当需要商讨公共事务时,雅典的市民们就到卫城去,卫城及其周围的市郊统称为 polis。久而久之, polis 在地标意义之外又具有了多重含义,综合了土地、人民及其公共生活而被赋予“邦”或“国”的意义。希腊语中的政治(politikon)、政治制度(politeia)、政治家等词汇都是从 polis 衍生而来的。在上古时代,这个词是针对国家一般政务而言的,包含政治、宗教等广泛的内容,常表示有秩序而幸福的社会国家。到了中世纪,政治与宗教分离,故 politician 一词专指政治而排除了宗教,但当时的政治概念是将军事和司法包含在内的。14 世纪,“警察”一词引入法国、德国等国家,其含义为“良好秩序”,用来泛指国家的整个政策,将警察作为国家政务活动的总称。从 16 世纪中期到 18 世纪初期,以德意志帝国为代表的一些欧洲国家,把国家的一切政务活动统称为警察,并使其扩张到没有限制的程度,导致警察命令对整个社会活动干预过甚。因而,这个时期被称为警察国时代。人们把这种利用警察权力以实现国家目的的政府活动,称为警察国。从 18 世纪初开始,由于国家机构的分工日渐明确,“警察”概念的外延逐渐缩小,原在其中的财政、国防、外交、司法等国家机关及其活动,相继从警察概念中分离出去,这时的警察主要是指国家的内务活动。及至近代,以国家权力的强制方法为特征,为防止危害、维护公共安全和社会秩序的国家活动,被称为警察,从而形成了近代警察的概念。在现代,警察的含义一般是指具有武装性质的维护社会秩序、保卫国家安全的国家行政力量。

通过“警察”一词在西文里含义的演变,可以看到“警察”一词一开始就与社会的治理活动紧密地联系在一起。随着社会的向前发展和“警察”活动外延的逐渐缩小,“警察”一词便成为国家的一种专门活动的标识。无疑,考查“警察”一词在西文里的演变对从国家角度认识警察的本质有着重要的意义。

## 二、警察的含义及本质特征

近现代警察学从多种角度研究警察,形成了多种含义<sup>①</sup>。

从社会力量的角度来看,“警察”是指警察机关或警察人员。这种含义比较狭窄,用于概括作为历史范围的警察现象是不够的。古代没有专门的警察机关,但不能说没有警察现象。那时的国家已有警察作用或警察行为。从这一角度理解的含义,可以用来定义现代的警察。

从社会功能的角度来看,“警察”是指“警察作用”。“警察”体现着一种国家权力,即警察职权;警察的作用在于依法维护公共秩序和社会安全,保护社会公共利益,是以指导、服务、强制、惩戒等为手段的国家作用。从这一角度理解的含义,可以反映出警察的本质特征。

从社会行为的角度来看,“警察”是指“警察行为”。警察是基于国家统治权,依法为防止公共危害、维护社会安宁、指导大众生活并协助国家行政的行政行为。从这一角度理解的含义,具有普遍意义,可以作为警察学研究的逻辑起点。

<sup>①</sup> 柳晓川. 公安学基础理论教程[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 1995: 11.

以上三种不同角度的含义,均有其科学性。承认这一点,才不致因视角不同而发生无谓的争论。我们认为从社会力量与社会功能结合的角度给出现代“警察”的含义比较合适,因为本书主要研究的对象就是我国的现代警察——公安机关的人民警察。

所以,在现代,警察的含义一般是指具有武装性质的维护社会秩序、保卫国家安全的国家行政力量。

世界各国尽管社会制度不同,警察的阶级基础和政治属性不同,管理体制、机构设置各异,但是警察的本质是共同的:警察是国家政权中按照统治阶级意志,依靠暴力的、强制的、特殊的手段维护国家安全与社会秩序的武装性质的国家行政力量。警察是国家机器的重要组成部分。自有阶级以来,警察普遍存在于各个历史时期的各种类型的国家。现今世界上的各个国家和地区,不论其大小、贫富、强弱和社会制度如何,有的国家甚至不设军队,但都毫无例外地建有自己的警察机构,设置专职的警察力量。

警察有如下本质特征。

(1) 鲜明的阶级性。警察是国家机器的重要组成部分,是阶级专政的重要工具。警察必须与国体一致,必须与政体一致。它忠实地执行统治阶级的国家意志,无条件地执行国家的法律和政策。列宁说:“常备军和警察是国家权力的主要工具。”<sup>①</sup>

(2) 手段的强制性。警察依靠实力性的强制手段。警察是拥有武装强制、行政强制和其他特殊手段的行政力量。警察机关为了完成法律赋予自己的职责,保障强制力的权威性,配有一定的武器和械具,成为一支重要的具有武装性质的行政力量。

(3) 广泛的社会性。警察所担负的任务十分广泛:一方面,它作为阶级专政工具,具有鲜明的阶级性;另一方面,它担负着大量的社会管理任务,要为社会提供全面的治安保障,具有广泛的社会性。

### 三、警察的基本职能

警察的职能是指警察的社会效能和作用。警察的职能是由国家职能决定的。马克思主义认为,国家既有政治统治职能,又有社会管理职能。恩格斯在讲到国家作用时指出:在这里,问题在于确定这样的事实:政治统治到处都以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。<sup>②</sup>警察不仅是国家实行阶级专政的工具,而且是国家管理社会的行政机构。这两种职能主要通过警察执行维护国家安全与社会秩序的任务实现。国家安全是统治阶级利益的根本保证;社会安定是统治阶级统治的基本条件。因此,警察具有阶级性和社会性相统一的特点。警察的阶级性表现在它的政治镇压职能上;警察的社会性表现在它的社会管理职能上。警察的政治镇压职能和社会管理职能,构成了警察的基本职能。

(1) 政治镇压职能是指警察使用暴力,对威胁统治阶级的政治统治与国家安全的政治势力实行镇压。警察的这一职能,具有鲜明的政治性和强烈的阶级性。

<sup>①</sup> 列宁. 列宁全集[M]. 25卷. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,译. 北京:人民出版社,1988: 377.

<sup>②</sup> 马克思,等. 马克思恩格斯选集[M]. 3卷. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,译. 北京:人民出版社,1965: 219.

(2) 社会管理职能是指警察运用行政管理的手段,维护一定社会制度下的社会秩序。警察的这一职能,具有广泛的社会性和群众性。

警察的这两种职能,都是统治阶级意志的体现,两者相互依存,相辅相成。警察的政治镇压职能是社会管理职能的前提,社会管理职能是政治镇压职能的基础。警察的这两种职能并非处于同等地位,政治镇压职能通常处于首要地位,有了巩固的政治统治,才能按照统治阶级的意志行使管理职能。

## 第二节 警察的起源与发展

我国公安机关的人民警察是与世界警察相联系的,今天的警察是与历史的警察相联系的。因此,要想深刻地认识我国公安机关的人民警察,就必须了解世界的警察,了解警察的历史。

列宁指出,对于任何一项科学研究来说,“最可靠、最必要、最重要的就是不要忘记基本的历史联系,考察每个问题都要看某种现象在历史上是怎样产生,在发展中经过了哪些阶段,并根据它的这种发展去考察这一事物现在是怎样的”。<sup>①</sup>

### 一、警察的起源

对于警察的起源,有着多种说法,不同的历史观形成不同的警察起源观。警察起源观主要有两种:一种是警察与人类共生的自然起源观;另一种是马克思主义的警察与国家同步产生的起源观。

(1) 警察自然起源观。有的警察学者认为,“人类自从有了群体生活,就有了警察作用”。还有人认为,“警察是人类与生俱来的天性的道德行为”“警察永远伴随着人类”。这种理论把警察说成是一种自然现象,即超阶级、超国家的现象。其实质与“国家自然起源论”如出一辙,把警察与国家看成永恒的现象。这类观点,是建立在上帝创造人类的宗教信仰基础之上的,由于缺乏历史的实证根据,也无深刻论证,所以是非科学的,也没有什么影响。

(2) 马克思主义的警察起源观。1877年,路易斯·摩尔根的《古代社会》出版。马克思怀着浓厚的兴趣读了它,并做了笔记和论述。恩格斯在研究了《古代社会》这本书后,于1884年写成了《家庭、私有制和国家的起源》。他认为,在原始社会是没有警察的。恩格斯还以奴隶制国家最具典型意义的古雅典为例进行研究。在这里,他揭示的“雅典人在创立他们国家的同时,也创立了警察”,是有普遍意义的历史现象;他说的“警察是和国家一样古老的”是具有经典意义的历史概括;他讲的“国家是不能没有警察的”说明了警察与国家的本质关系。他的一系列论述,使马克思主义警察起源观建立在唯物史观基础之上。

总之,马克思主义认为,警察是一个历史范畴,是人类社会发展到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,它随着国家的产生而产生,也必将随着国家的消亡而消亡。

<sup>①</sup> 列宁. 列宁全集[M]. 4卷. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,译. 北京:人民出版社,1995: 43.

在原始公社时期,社会结构是以血缘亲族为基础的氏族公社。在经济上,由于生产力水平低下,生产资料归全体氏族成员所有,人们共同劳动,平均分配劳动产品,没有剩余产品和私有财产,没有盗窃财物的犯罪行为,因而也就没有必要设置保护财物的警察。在政治上,氏族公社的首长实行选举制或禅让制,领袖是在同自然斗争中享有威信的人们中产生的,因而也没有必要设置保护统治关系的警察。

警察是随着国家的产生而产生的。原始社会末期,由于生产力的发展,出现了私有制,氏族社会逐渐瓦解,社会分裂为对立的阶级。在阶级矛盾发展到不可调和的时候和地方,就产生了国家这样一种维护阶级统治的政治形式。有了国家,同时也就有了警察。国家是维护统治阶级利益的暴力组织,而警察则是这个组织中执行国家专政职能的工具。当然,警察的产生还与社会的多种矛盾相联系。所以,决定警察必要性的直接因素是由社会矛盾引起的犯罪、对抗冲突和社会秩序问题。总之,警察是伴随着国家的产生而产生的。

综上所述,警察的产生需要具备以下条件。

(1) 生产力的发展、私有制的产生是警察产生的经济条件。私有制天然地要求强制性保护力量,新生的警察行为在保障私有制的形成、巩固和发展方面,起到了重要的历史作用。同其他上层建筑的产生一样,警察产生的终极原因也是一定的经济关系,这种经济关系又是一定社会生产力的产物。摩尔根在《古代社会》一书中描写道,古希腊在私有制产生以后,“财产所有权,这时已成为压倒一切的兴趣所在”。<sup>①</sup> 随着财产纠纷的大量出现以及私有制度的建立和商品关系的发展,带来了利益差别的不断扩大与对立,且程度不断加强,原始社会那种平等地解决纠纷的办法行不通了,习惯的原始社会规范不起作用了。这时就需要有一支强制性的权威力量,以警察行为保护私有财产,特别是保护奴隶主的私有财产。因此说,私有制和商品交换,是警察赖以产生的经济条件。

(2) 阶级矛盾的不可调和性、统治阶级内部矛盾的不可调和性是警察产生的阶级条件。一方面,奴隶主阶级需要镇压奴隶起义,追捕逃奴,强制奴隶劳动,惩罚奴隶反抗。警察成为奴隶主阶级维护政治统治和经济特权的一支特殊的武装力量。另一方面,在统治阶级内部,对最高统治者来说,最直接、最具有威胁性的力量还是自己身边的那些拥有权势、拥有武装的豪强大族。马克思说,世袭继承制在最初出现的地方,都是暴力(篡夺)的结果。<sup>②</sup> 我国古代第一个奴隶制王朝——夏朝建立伊始,就显示了警察行为在镇压内部反对势力中的威力。“益干其位,启杀之”<sup>③</sup>讲的是:夏禹的儿子启,杀死了伯益才占有了王位,又武装镇压了同姓有扈氏的反抗,才巩固了王位。

(3) 维护统治秩序与惩罚犯罪的客观需要是警察产生的社会条件。私有制产生了商品,商品交换形成了广泛的社会关系。个人意志与社会共同利益间形成矛盾。随着氏族组织内部共同利益的瓦解和奴隶主阶级统治秩序的建立,违背统治阶级意志的行为被当成犯罪行为。依靠警察行为对付犯罪行为,已成为历史的需要。《周礼》中记载,在我国古

<sup>①</sup> 马克思,等. 马克思恩格斯全集[M]. 21卷. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,译. 北京:人民出版社,1965: 111.

<sup>②</sup> 摩尔根. 古代社会[M]. 杨东莼,马雍,马巨,译. 北京:中央编译出版社,2007.

<sup>③</sup> 陈晋胜. 警察法学概论[M]. 北京:高等教育出版社,2002: 5.

代已有多种维护社会秩序的警察人员,如“司民掌登万民之数”“司稽掌巡市而察其犯禁者与其不物者而缚之,执市之盗贼以徇且刑之”,还有禁暴氏、野庐氏、司燿等。

(4) 国家机器的形成,是警察产生的政治条件。“国家的本质特征,是和人民大众分离的公共权力。”这时出现的警察,体现了这种“和人民大众分离”出来并与人民相对立的公共权力。警察是国家机器的一部分,但它是与整个国家机器密切联系在一起而一同诞生的。因此,有了国家,就有了警察,警察产生的历史条件是和国家相同的,当国家存在的历史条件消亡以后,警察也就会随着国家一同消亡。

## 二、警察的发展

由于警察赖以存在的社会条件是不断发展的,并显现出一定的阶段性,警察的发展史也随之显现出一定的阶段性,一般分为警察的萌芽时期、古代警察时期、近代警察时期和现代警察时期。近代警察时期是指19世纪后一些国家建立警察行政的时期,所以,也可以称萌芽时期和古代警察时期为警察行政前时期,称近代警察时期为警察行政时期。

现代警察,一般认为产生于20世纪初的警察专业化运动。此后现代警察经历了多次改革,一直到现在。

### (一) 萌芽时期的警察

张晋藩教授研究中国法制史时指出:“在夏朝之前,无疑有一个漫长的国家与法律形成的过程。”法的现象从它一出现就离不开强制性的警察行为,而且这时已出现了由关牲畜的场所演变成的“牢”,即监狱的雏形,这种对人身自由的强制行为是典型的警察行为。正式的警察与完备形式的国家不过是上述渐进过程的必然结果。

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本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,同时伴生的有监禁行为、审判行为的萌芽。

原始社会没有警察,但原始社会后期存不存在广义的警察行为尚可探讨。史威姿(Schwartz)和米勒(Milley)考察了人类51个原始文明,其中29个没有警务活动。

多数原始社会组织水平低下,具有“三无”的特征:无货币形式、无财物和无分工,如爱斯基摩人的原始部落。在一个小型、初级的社区中,爱斯基摩人的社会组织水平异常低下,整个社会活动都依靠传统的道德规范来约束,这种规范往往是通过禁忌和咒语来实现的,但它们缺乏统一的、被整个社会采纳的规范。例如在爱斯基摩人中,虽然有严格的关于两性关系的禁忌,但绝大部分凶杀案都是由争夺妇女所引发的。一旦甲部落夺了乙部落的人,乙部落就会报复杀人。这时禁忌与咒语就显得无能为力了。在部分存在警察行为的部落中,他们有一套独特的调解制度。例如在菲律宾的某些原始后期部落中,对财物的争夺最终由内部部落首领进行官方调解。一种叫门克鲁马的专门官员从事此种调解工作。从某种意义上说,这是一种警务活动,但还没有形成警察制度。史威姿的结果如下:无调解制和警察萌芽的原始文明有29个;有调解制的7个;有调解制和警察萌芽的11个;有警察萌芽但无调解制的4个。

## （二）古代警察

### 1. 古代警察的含义

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。在奴隶社会、封建社会中,没有专门的警察机关,也没有专职的警察队伍,警察的职能是由军队、审判机关和行政机关的官吏分别掌管的。这种在奴隶社会和封建社会中执行警察职能的机构和官吏,称为古代警察。

### 2. 古代警察的特点

(1) 警察行为尚未能集中于一个统一的专门机关,而是由军队、审判机关和行政机关分别掌管的。

在西方奴隶社会时期,除古希腊有步行的和骑马的弓箭手组成真正的宪兵队外,古埃及的孟非斯和底比斯等古城也有类似警察的保安队。在古罗马,有保护州长的警卫官,他们同时负责逮捕人犯,执行刑罚。还有身兼警察和军人两种职能的骑士,他们不从事生产劳动,依靠国家供养,是一个武力保卫国家统治的军事集团。当本国与外国发生战争时,他们就是军人;战争结束后,又是维护国家秩序、镇压被统治阶级的警察。进入封建社会,仍是由地方行政官兼理司法、治安和税务,有的采取地方官分派居民轮流义务值夜守坐,维护治安;还有的在居民中实行“联保联坐”。

在我国奴隶社会初期,就已经有了军队、监狱和它的行政官吏,它们共同起着对奴隶阶级实行专政的职能。据《竹书纪年》记述,“夏帝芬三十六年作圜土”(帝芬是夏朝的第八代帝;“圜土”是用土筑成的一种圆形的土牢)。到了封建社会,国家机构的分工渐细,执行警察职能的机构和官吏也有了发展。秦汉时期,官职中设有“中尉”,掌管京师的治安,负责缉捕盗贼的事务;汉代以后,设置了城镇巡卫军事组织,它兼有警察的职能;宋代设置有巡检司,把守关隘要地,缉捕盗贼;辽、金、元等朝代,设有巡警,掌管防卫都城,警捕盗贼;明代设有“五城兵马司”,负责治安管理;清后期设有巡捕五营,掌管京师守卫等职。在中国古代各封建王朝的国家机构中,都设有警察性质的机构和官吏,警察的职能也渗透到社会的各个领域,国家的许多活动都要受到警察的控制。

在我国长达 2000 多年的封建社会里,警察职能的特点基本上仍是军警不分、警政合一。造成这种状况的原因主要是:首先,由于封建君主集权的政治制度,便于统治阶级对人民的统治和镇压;其次,由于我国封建社会长期以农业经济为主,人口分散,城市经济不发达,除个别城市设立专门机构行使警察职能外,未能建立全国性的警察专门机构的体制。

(2) 古代警察行使职权在法律上是不严格的,神权、皇帝和长官的意志起决定作用。警察权力直接来源于政治,向国君负责。皇帝、行政长官,甚至宗教组织直接处理罪案是常见的现象。他们在决定警察行为上具有很大的随意性。

(3) 私刑、私狱普遍存在。有权使用私刑成为古代警察制度的阶级基础和补充力量。这意味着人身强制还没有完全集中于国家的警察行为。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。

## （三）近代警察

近代警察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。近代警察时期是指国家建立警察行政以来的历史阶段。近代警察行政发端于西欧,是资本主义发展的产物,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,建立了保安官制度,即实行了资产阶级共和国的警察制度。在每个县设置了保安官,负责辖区的治安秩序。这时,警察不但与军队有了区别,而且与审判机关也有了区别。1790年,法国资产阶级共和国根据《人权宣言》建立了市政警察。1801年,拿破仑执政,建立了巴黎警察总局。

英国在中世纪就建有治安法官制度。针对资本主义社会阶级矛盾的日益尖锐和治安问题的严重化,1829年,罗伯特·皮尔建立了近代警察机构——首都伦敦警察厅。它是英国治安问题突出化的必然产物。一方面,阶级斗争激化了,而用军队镇压上街的群众运动已经带来严重的不良政治后果;另一方面,犯罪问题日益严重,从1805年到1842年,犯罪者增加了6倍,作为最发达资本主义国家的英国,成为资本主义世界犯罪最多的国家。尽管警察已是治安的需要,但是它的诞生是遇到种种阻力的。1822年任英国内政部大臣的皮尔就曾主张建立新式警察制度,但是遭到了英国传统保守势力的反对,被指责为:警察即暴政。1829年,威宁顿公爵出任首相,才支持了皮尔的建议。他说:“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。”同年通过了《大伦敦警察法》,并由罗伯特·皮尔建立了首都伦敦警察厅。但是,新的警察巡逻队在伦敦街头出现后又遭到保守政客的种种非议,皮尔也遭到诋毁。后来还是靠雄辩的治安效益证明了警察的价值。英国下院在1834年有一个报告说,过去由抢劫和盗窃在伦敦造成的损失每年达90万英镑,有了警察巡逻队后每年的同类损失只有2万英镑。此后,英国各郡纷纷借鉴首都伦敦警察厅的做法,建立了自己的警察机关。在英国至今没有建立中央的警察机关。这是一种地方自治的警察体制,当时为北美国家和英属殖民地国家和地区所采用,被称为海洋派系的警察制度。

此后,资本主义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。世界各国警察,由于受英、法两国警察制度的影响,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。

近代警察发端于西欧的原因具体有以下四个方面(也有概括为三个方面的,指前三个)。

(1) 经济原因。资本主义市场经济的发展,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。

(2) 阶级原因。在西欧的这些国家,资本使社会形成无产阶级和资产阶级两大对立的阶级,资产阶级为了维护自己政治上的统治和经济上的残酷剥削,必然要强化警察职能。

(3) 社会原因。资本主义的生活方式毒化了社会风气,社会犯罪空前增长,城市贫民的赤贫化扩大了铤而走险者的队伍。为了维护社会秩序,对付犯罪,需要建立专职的警察队伍。

(4) 政治原因。资产阶级人权思想和法治观念、平等要求排斥古代的私刑制度,要求人身强制应统一地由国家的警察力量依法施行。



警察作为国家的专门行政职能,是从18世纪开始的。随着资本主义市场经济的发展,犯罪问题和社会公共秩序问题(统称治安问题)越发严重,特别是无产阶级和人民的斗争走上了街头,成为当时的西方新制度的重大威胁。原来依靠军队、审判和一般行政力量兼管治安远远不行了,或主要靠民间的更夫、巡夜人员更是无济于事。专职的警察行政应运而生。

中国的警察行政始建于19世纪末20世纪初,这是中国国家史上的一个重大进步。

中国警察行政的出现同样是政治与治安的需要。1840年鸦片战争以后,帝国主义列强的入侵激起了中国人民的强烈反抗,以推翻清政府为目标的革命运动发展起来,公共秩序更是难以维持。镇压反抗,维持秩序已成清廷燃眉之急。在“师夷之长”“中体西用”的共识之下,有识之士纷纷向西方探求治安之道。现知最早者为葛元煦,他在《沪游杂记》中描述了上海英租界的工部局和巡捕房,谓其成员“与捕快无异”<sup>①</sup>。后有多位旅外改良派人士著书建议效仿西方设立“巡捕”。

“创警政”是中国维新变法的进步要求。言行卓著者是广东嘉应州人、维新派成员黄遵宪,他被视为“中国近代警察制度的重要奠基人”。他曾出使日本,考察了日本警视厅。从日本回国后盛赞日本警察制度,并谓:“警察者,治民之最有实力者也。”他任湖南按察使期间,在湖南巡抚陈宝箴支持下,于1898年(光绪二十四年)6月,在长沙建立了湖南保卫局。它虽然只存在了3个月,但是有着重要的历史地位,这是中国历史上最早的专职警察机构。韩延龙主编的《中国近代警察制度》称:“湖南保卫局作为戊戌变法运动的一项成果,是维新派在理论和实践领域的双重收获,并从而揭开了中国近代警察制度的序幕。”<sup>②</sup>此后,清政府先后在保定、天津等地创办“巡警局”“警务学堂”“巡警学校”。

设立治安机构还有来自东西列强的压力,入侵的帝国主义势力要求自己的利益得到治安保护。1900年,八国联军侵入北京,在其占领区建立了治安机构——安民公所,并要挟清政府:“联军须目睹中国竭力设法保护外国人及铁路诸物方能退去。”清廷不得不接受此条件,在外国军队撤走后,即在安民公所的基础上筹建警政。

1901年(光绪二十七年)清廷下令各地创办巡警,有文称:“在中国大地上首次出现了巡警。”这实为缺少历史知识之笑谈。其实,从清朝湖南保卫局设的巡查队、清政府的巡警部开始,直到中华人民共和国成立初期建立的公安局,巡逻都是它们的基本勤务形式。

警政诞生是遇到了种种阻力的。黄遵宪初议建立保卫局时,即遭到顽固官绅以“保护祖宗成法”为名的极力阻挠:有的拒筹款项,有的对黄遵宪进行人身攻击。戊戌变法失败后,慈禧太后谕令张之洞:“湖南省城新设南学会、保卫局等名目,迹近植党,应即一并裁撤。”尽管建立警政已是众心所向,但留恋旧的治安制度者大有人在。虽然1901年清廷下令各地创办巡警,但4年过去了,中央警政仍无动静。直至1905年9月24日发生了出洋考察五大臣被炸事件,慈禧太后十分惊恐,清廷才立即决定成立巡警部。这是清政府的中央警察机关,也是中国历史上第一个全国性的专职警察机构。

在许多人从租界观察、旅欧观察后,一再陈词建立“巡捕”之际,黄遵宪出任日本大使,

① 韩延龙,苏亦工. 中国近代警察史(上册)[M]. 北京: 社会科学文献出版社,2000: 4.

② 韩延龙. 中国近代警察制度[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社,1993: 46.

并仔细地考察了日本的警视厅制度。回国后,极度赞扬日本警政,谓:“警察一署,为凡百新政之根柢。”别人介绍西方 police,称之“巡捕”时,黄遵宪则是首谓“警察”者。称“警察”,较之称“巡捕”,含义更宽,更适于表达 police 之义,是一大进步。清末众谓“警察”一词来自日本,唯大法学家沈家本称:日本的“警察”一词又是来自中国,中国《金史·百官志》中已有“警察”之谓。黄遵宪在湖南建立保卫局,主要借鉴日本警视厅的经验,也参照了国内租界的经验。后来,湖南保卫局虽被裁撤,但其影响颇深。

1912年,中华民国南京临时政府将“巡捕”“巡警”改为警察。1927年,蒋介石为了大力镇压革命活动,迫害共产党人和革命群众,维护国民党的反动统治,不惜耗资扩充警察机构,设立“内政部警政司”,把各省、市、县的警察机关改为“公安局”。同时,设立了庞大的特务机构。1946年,设立“内政部警察总署”,各省、市、县警察机关改为“警察局”。旧中国近代警察的历史,是军队、警察、特务结合在一起镇压革命、迫害人民的历史。

近代警察与古代警察相比,有以下几点区别。

(1) 近代警察的职能是独立的,警察职能主要集中于警察机关。古代警察的职能尚未集中于一个统一的专门机关,而是由行政官吏、军队、审判机关分别行使的。

(2) 近代警察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,行使专门职权。古代警察则军警不分,警政合一,没有专门的组织。

(3) 近代警察强调法治。警察机关的建立及其体制和职权,均以宪法或法律为依据。古代警察执法极不严格,私刑普遍存在。

(4) 近代警察有统一的制式服装,古代警察则没有专门的服装。

#### (四) 现代警察

由于对现代警察划分标准难以统一,对何时进入现代警察阶段也就莫衷一是。如果以我国的古代、近代和现代的历史断代方法进行划分,则现代警察是指1919年之后的警察制度,所以,警察制度也就有古代警察、近代警察和现代警察之别。而西方关于历史断代的方法一般采用“二分法”,即“古代史和现代史”,我们所说的“近代”就是“早期的现代”,所以,警察的历史也就是古代警察和现代警察两个阶段,我们所说的“近代警察”也就属于现代警察的范畴。因此,西方警务学者将近代警察创立的代表人物——罗伯特·皮尔称为“现代警察鼻祖”或“现代警察之父”。如果以“现代化”为划分标准,则因对“现代化”内涵理解的不同,也很难确定具体的时间。本书以“近代警察”产生后所经历的五次警务革命中的“警察专业化”革命(20世纪初期)为进入现代警察阶段的起点,并对其特点进行概括。

##### 1. 西方的警务革命历程

###### (1) 第一次警务革命

第一次警务革命是1829年英国伦敦大都市警察的建立。随着英国工业革命的全面展开,英国经济实力得到了极大增强,国家经济有了迅猛的发展,它代表了世界经济的一次实质性的飞跃和革命。但是,经济的发展却给英国的社会带来了越来越多的各种暴力和毒品等犯罪,这些犯罪活动对英国经济的继续发展和人民的安居乐业都产生了巨大的影响,英国政府和普通民众都迫切要求改革已经不再适应社会发展需要的旧警务。

于是,被西方称为“现代警察鼻祖”的当时担任英国政府内政大臣的罗伯特·皮尔为