

# Differences of the Police Power in the System and Cultural Perspective

Le Wu

School of Social Development, East China University of Political Science and Law, Shanghai  
Email: [linchuan89@163.com](mailto:linchuan89@163.com)

Received: Aug. 30<sup>th</sup>, 2016; accepted: Sep. 18<sup>th</sup>, 2016; published: Sep. 21<sup>st</sup>, 2016

Copyright © 2016 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

---

## Abstract

Changes and differences of the police power are rooted in the country's political and legal system, and deeply affected by the authority of governments. On one hand, evolving police power in the middle of decentralization and centralization constantly balances the state that is decentralized with the growing number of social conflicts in favor of strengthening police powers, while with the rising of public citizenship and freedom of thought, the centralized countries set restrictions with police Power. On the other hand, at the institutional level, the right of the police continues to respond to the requirements of the political system and legal tradition, to seek new integration and harmony in the service and management.

## Keywords

Institution, Culture, Social Change, Police Power

---

# 制度与文化视角下的警察权差异探析

吴乐

华东政法大学社会发展学院, 上海  
Email: [linchuan89@163.com](mailto:linchuan89@163.com)

收稿日期: 2016年8月30日; 录用日期: 2016年9月18日; 发布日期: 2016年9月21日

## 摘要

警察权的变迁与差异是根植于本国的政治、法律制度之上，并深深受政府权力运作方式的影响，不断形塑和构建出来的。警察权的发展变化一方面在集权和分权中间不断平衡，即分权的国家随着社会矛盾的不断增多转而强化警察权力，而集权的国家则随着民众公民权和自由思想的兴起而限制警察权。另一方面在制度层面，警察权不断的回应政治制度和法律传统的要求，在服务和管理中寻求新的融合与和谐。

## 关键词

制度，文化，社会变迁，警察权

### 1. 警察权以及警察权配置

警察权自警察产生以来就存在，并在历史的发展过程中不断变化着。对于警察权的定义不同的学科从不同的角度进行界定。政治学学者认为警察权作为国家公权力的重要组成部分，是统治阶级的意志体现；法律学者从法律规范的角度出发，认为警察权是国家宪法、法律赋予警察机关执行警察法规范，实施警务活动的权力[1]。从公共管理的角度来看，警察作为行政管理的一种职业，具有维护社会秩序，增强社会管理的职责。也有学者从广义和狭义上来考察警察权。他们认为广义上的警察权可称为国家警察权，是指国家通过《宪法》或基本法确认并赋予警察组织和警察个体维护公共秩序、确保公众安全的权力。狭义的警察权指警察职权，即警察组织和个体根据国家法律的具体规定享有的维护公共秩序、确保公众安全的某项职能[2]。因此总体来说，警察权是国家权力的一种，是国家权力的重要组成部分，是由宪法和法律赋予的，以维护国家安全和主权，维护社会治安秩序，预防、制止和惩治违法犯罪活动而依法实施的强制力量[3]。

警察权主要来源于法律和公民权力的让渡，目的在于维护社会秩序，实现公民自由，具有内容法定、强制性、紧迫性、不可逆转几大特征[4]。作为国家权力结构的重要组成部分，警察权要得到正确的实施，还必须通过合理的配置。警察权的配置指的就是警察权力按照一定的规范和标准进行的分配、安排和调整的一套动态的规则。制度是结构性的影响因素，不同的权力制度会产生不同的权力分配形式。警察权作为国家权力结构的重要组成部分，其权力配置必定在国家整体权力配置的框架中运作。中央与地方的权力配置是国家权力配置的重要体现，当前世界中央和地方权力配置形式主要分为集权制、分权制与集权与分权结合。一个制度或者一种权力体系要生存下去，则必须要考虑到当时当地的文化传统。文化主要包括政治文化传统和法律文化传统。政治文化传统则主要是考虑到国家意识形态对警察权力配置的影响。按照当前各国政权的宪政基础，大致可以分为国家主义和自由主义两种。宪政所关心的核心问题是：国家权力应具有什么样的特质，国家权力与公民权利二者之间的关系究竟应该怎样安排方可塑造一个具有正当性与合法性的国家，以及在法律和政治上应当建设何种制度有利于并保证实现国家与公民之间的理想状态[5]。作为国家权力的一种，警察权同样受宪政基础的影响，为警察权的权力基础。国家的法律文化传统则是考察国家中法律的运作方式。大部分学者把世界上现行法律制度分为海洋型和大陆型这两类。海洋型法律盛行的是普通法，强调的是程序正义；而大陆型法律建立在法典基础之上，要求的是实质正义。基于此，本文建构出以下分析框架：按照制度可以划分为：中央集权、地方分权、集权与分权结合；按照政治文化可以划分为：国家主义、自由主义；按照法律文化可以划分为：海洋型法律体系、大陆型法律体系。

## 2. 制度差异下的警察权配置

警察作为与政治关系密切的社会存在，自然其权力与政治形态拥有着天然的联系。警察权力发展的历史，就是政治发展的历史，也是国家发展在历史幕布上的投影([6], p. 141)。作为国家组织制度的重要安排，中央和地方权力关系是国家治理的重要逻辑。中央和地方的权力关系主要表现为集权制，分权制，集权与分权相结合三种。中央与地方的关系比较强所呈现出的是集权的状态，中央对整个国家进行了一个整体的筹划和安排，地方服从中央的统一调度和规划，是一元化的统理。而分权制则体现的是中央与地方的关系比较弱，中央和地方各自为政，中央不得干涉和插手地方事务，地方有自主权力安排地方事务，是一种多元化的治理格局。集权与分权结合则是中央与地方权力分配是警察权力分配的制度基础。政治格局和形态的差异对警察权力的配置具有决定性的作用。警察权力作为政治权力中的一种，警察权的划分就是政治权力分隔的一种重要表现，必须要符合当时、当地政治权力状态，受到其调控且与其相契合。为此根据各国不同的政治生态和制度，当前世界上主要分为中央集权制、地方分权制和集权与分权相结合的三种不同的警察体制。

### 1) 中央集权警察体制

在集权制的警察权力配置下，警察权力是国家政治权力的重要组成部分，为中央政府直接、统一管理和调度，是一种垂直领导的关系。中央部门的警察权力较大，地方警察在人事、管理和决策等方面具有较小的权力。总体表现为：中央警察机关统筹全国警察力量，对地方警察事务实行垂直领导，拥有决策权和分配权；地方警察受上级领导，在中央警察机关授权下行使相关权力。当前世界中央集权型警察体制的主要代表国家有法国、德国、意大利等。

通过对集权制国家警察制度的考察，可以发现中央对地方通过不同的方式进行管理和配置，强化中央权力，削弱地方自治权力。不同国家的警察制度设计深受本国政治权力分配的影响。但随着社会的发展和现代化的推进，集权制在某一些具体方面也出现一些分权的现象，不过总体来说其警察制度仍然是中央集权的设计。

### 2) 地方分权警察体制

地方分权警察体制是建立在中央和地方权力分权的基础之上。就整个国家权力的格局来讲，中央和地方根据法律规定独立自主的管理各自的范围，中央负责整个国家的战略规划，无权干涉地方事务，地方在管理上具有很大的自主权。因此，在警察体制的建构中，中央只负责和中央有关的警务活动；地方独立负责本地区的警察活动，对中央没有隶属关系，中央亦无权管理、配置地方警察权力。基于中央和地方分权的政治形态，当前世界主要采取分权警察体制的国家有美国、澳大利亚等。

### 3) 集权与分权相结合的警察体制

集权与分权相结合的警察体制其特点是警察机关实行中央和地方双重领导。一般来说，这种中间型的警察体制在中央政府有一个专门的警察机构，负责全国的警察制度、规范的制定，业务指导，监督和经费配置等；在地方，每个地区都有相关警察负责机构，负责地方警察的人事管理、经费预算等。当前主要采取集权与分权相结合的警察体制的国家有：英国、日本等。

警察机关是政府机关的一部分，警察机关之间的权力配置问题归根到底还是不同层级政府间的缩影和具体表现，是国家内部权力分化的关系，是以一定国家结构形式为基础的。国家结构形式从根本上决定、制约着一个国家的警察权力分配体制。在当今世界上，实行中央集权型单一制的国家，其警察权力配置体制必然是集权警察体制；实行地方分权自治型的国家，其警察权力分配体制一般是分权警察体制[7]。

## 3. 文化传统差异下的警察权配置

文化传统是经过历史时期累积下来的非制度性因素，在国家的制度设计和权力分配中具有很大的影

响作用。警察权配置可以说某种程度是历史的选择,或者说是历史惯性下的各个因素在隐性地发挥着控制或者约束的作用。现代社会对于警察的权力配置的立法设计,不过是历史累积的因素的法律记载或诠释([6], p. 169)。就文化传统来讲,作为国家权力的重要组成部分,警察权受政治传统和法律传统的影响较大。

#### (一) 政治传统的差异

警察权作为国家权力的一部分,与国家的宪政基础存在天然不可分的关系。对警察权的讨论必须要纳入宪政的基础。传统的宪政理论中有国家主义和自由主义两种。国家主义的宪政观主张国家高于社会,更高于个体,个体必须要服从国家意志。自由主义的宪政观则从个体出发,强调个体利益和自然权利,国家是为个体服务,促进个体发展的一个载体。国家主义为代表的国家有德国、法国、中国等,自由主义代表的国家有英国、美国等。在国家主义与自由主义这两种不同的宪政基础之上,警察权存在根本的不同。在传统自由主义宪政国家,国家权力的核心是议会,警察权不能超越法律。随着法治思想的进一步深化,警察的职权必须要取得法律的合法性,即法律授权才可为。在传统的国家主义的宪政国家,作为行政权的一种的警察权,其目的在于执行和维护现有权威,如法律、制度等。由于对国家的功能理解不同,两种模式之下警察行政权的作用也不相同:传统自由主义之下,警察行政机关的职能受限,警察自由裁量权的范围很小,自由裁量几乎与专制权力等同;在国家主义思想之下,国家可以主动地做出行为,虽然警察行政机关的行为还需要法律授权,但其职能范围广泛,警察自由裁量权的范围也极大地扩展,其运用更加富有弹性[5]。

#### (二) 法律传统的差异

就法律传统来归类,学术界主要分为大陆法系和海洋法系。大陆法系注重法典规定的统一法,采取罗马法精神,公权力较为发达,私权利和自治基础较弱。海洋法系注重的是判例,强调普通法,民权思想发达,法律赋予行政机关的权力极为有限。因这两种不同的法律传统,警察制度也有比较大的差异。

大陆型法系国家的警察权在建立之初就带有政治色彩,属于国家暴力机构的重要组成部分。在中世纪的早期,大陆国家盛行的是习惯法,没有一个全国统一的法律。因此,没有法律规范的警察体制运行就比较混乱。随着罗马法在欧洲大陆的推崇,以及大陆法系法典的制定,警察的专业化程度也在不断变化,警察权力在法律的规范下运作。一统的法律规范导致的是集权的权力配置,警察作为中央的重要部门,拥有广泛的权力。大陆法系国家通过一系列的法律明文规定警察权,对其行使的程序、原则都做了规定,让警察权可操作化、精确化。如我国台湾地区依据“警察法”和“警察法施行细则”对警察的行政执行、器械使用、侦查犯罪等警察权进行了明确的规定。日本通过《日本警察法》规定了警察的活动、职权等,对警察权都有一个清晰的界定。德国、法国的警察权力在中央的一统管理下,通过一系列的法律法规,对警察的行政和司法权力进行了很好的管理和试行。但大陆法系国家警察执行任务时虽然有一定的限制,其实相对自由多。

在海洋型法系国家警察就是民众。警察权力开始是很微弱的,警察权力的来源是民众让渡权力,这种权力仅存在于公共领域,不能对私人生活僭越,旨在维护社会公共秩序。警察权在普通法的规范下只能是分权的配置。因此,海洋型法系国家的警察权没有一个统一的规定,警察权也相对比较小。根据本国法律及惯例,仅以保护生命财产、维持治安、预防与纠举犯罪、整理交通等数显为限[8]。英国警察权力散落在很多的法律条文中,并且互相矛盾。为此,1984年通过的《警察与罪证法》比较大范围的集中规定了警察权的一些权利。同时在内政部中也有一些关于警察的权力规定。而美国没有一个统一的警察,联邦和地方实行分权治理。美国的警察权建立在限制警察权力以此来保护公民权力的基础上,仅有美国律师协会提出的《关于城市警察职责的标准》对警察权力进行了一些规定。海洋法系国家的警察执行工

作时采取的谨慎态度，工作程序较为繁琐，慎之又慎，不枉不纵。

另外警察的行政权在各类型国家中都有，但一般海洋型法律传统的国家警察不具备司法权。海洋型国家的司法权只能由法院来判断，警察局没有这项权力。而大陆性国家警察可以对当事人处于罚款和拘留等司法制裁。

#### 4. 小结与思考

各国的警察权配置存在着不同的特征，但都深深烙印本国的制度文化印迹。一般来说，有过专制历史的国家，警察配置多采用集中制，而民主制传统的国家，与自治相关联，分权制的警察体制较多。集中制和分权制都有各自的优缺点，都是建立在本国社会经济土壤之中。警察权的变迁与差异是根植于本国的政治、法律制度之上，并深深受政府权力运作方式的影响，不断形塑和构建出来的。

现代各国警察权具有两个共同的特点和发展趋势，一是权力收缩，立法机关在现行国家法治水平和政府职能下，重新审视警察权的内容和外延，确定警察符合时代需要的核心职责，通过法律进行严格规定。第二个特点和趋势是第一个的补充，即将现有警察权的部分内容和职权进行调整，按照权力分割和制衡的原则，将部分警察权逐渐交到其他行政职能部门或下放民间，分流边缘职能，使警察能更专注于核心职能<sup>[4]</sup>。第二次世界大战后，各国的警察权都发生变化，之间的区别逐渐淡化，走向一种融合的趋势随着社会经济的发展，社会转型和变迁的加剧，警察权的发展变化一方面在集权和分权中间不断平衡，即分权的国家随着社会矛盾的不断加大转而强化警察权力，而集权的国家则随着民众公民权和自由思想的兴起而限制警察权。另一方面在制度层面，不断的回应文化和传统的要求。作为公权力的警察权，唯有在传统和现代的不断互动中才能正当的实施，保证警察职能的合理发挥，维护社会的长治久安。

#### 参考文献 (References)

- [1] 惠生武. 警察法论纲[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2000: 127.
- [2] 李小波, 冯道康. 法、德、日警察权考察及其启示[J]. 净月学刊, 2013(4): 13-21.
- [3] 高文英. 我国社会转型期的警察权配置问题研究[M]. 北京: 群众出版社, 2012: 22.
- [4] 雷宇. 警察权的行使[D]: [硕士学位论文]. 厦门: 厦门大学, 2013.
- [5] 刘贵峰. 我国警察权研究[D]: [博士学位论文]. 北京: 中国政法大学, 2006.
- [6] 宋远升. 警察论[M]. 北京: 法律出版社, 2013: 141.
- [7] 陈真, 陈合权. 世界警察概论[M]. 成都: 四川大学出版社, 2008: 23-25.
- [8] 孟庆超. 中国警察近代化研究[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2006: 36.

**期刊投稿者将享受如下服务：**

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：[ass@hanspub.org](mailto:ass@hanspub.org)