



全国公安院校成人高等教育（专科）招生“3+1”考试规划教材

公安专业基础

公安部人事训练局 编



GONGAN
ZHUANYE
JICHU

群众出版社

全国公安院校成人高等教育(专科)招生“3+1”考试规划教材

公安专业基础

公安部人事训练局 编

群众出版社

2003 年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

公安专业基础/公安部人事训练局编. —北京: 群众出版社, 2003. 1

全国公安院校成人高等教育 (专科) 招生 “3+1” 考试规划教材

ISBN 7—5014—2814—X

I. 公… II. 公… III. 公安—工作—中国—成人教育: 高等教育—入学考试—自学参考资料 IV. D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 090864 号

公安专业基础

公安部人事训练局编

群众出版社出版、发行

北京东远新宏印刷有限公司印刷

850×1168 1/32 5.5 印张 127 千字

2003 年 1 月第 1 版 2003 年 3 月第 3 次印刷

ISBN 7—5014—2814—X/D·1320 定价: 11.00 元

印数: 10001—15000 册

全国公安院校公安高等教育(专科)招生“3+1”考试教材

公安专业基础

主 审：孙明山

副主审：王铁民 孙建国 李文燕

主 编：汪 勇

撰稿人：(以姓氏笔画为序)

朱秀兰 汪 勇 李庆华 李敏蓉

编 务：张培文 陈延超

前 言

为贯彻落实党中央、国务院关于加强政法干警教育培训工作,努力提高政法干警素质的战略要求和公安部党委“科教强警”的战略部署,尽快提高公安民警文化、业务知识水平,根据公安队伍人才实际需求情况和公安专业的知识背景,在教育部进行2003年全国成人高校招生考试科目改革的同时,我们提出自2003年起将全国公安院校成人高等教育大专层次招生考试,由原来实行的“3+2”考试调整为“3+1”考试,得到了教育部的批准和大力支持。公安院校成人招生“3+1”考试科目为《语文》、《数学》、《外语》3门公共课程和《公安专业基础》1门专业课程,其中公共课程考试由教育部统一组织命题,专业课程考试教育部委托公安部负责命题。

为配合公安院校成人高等教育招生考试改革,我们参照由教育部组织编写的《公安专业基础》复习考试大纲的内容要求,组织编写《公安专业基础》复习教程及配套练习题集。教程内容侧重于基础理论,贴近公安业务实践,为广大公安民警应该掌握和了解的公安基础知

识,主要用于公安院校成人高等教育招生入学考试,适用范围为报考公安院校成人高等学历教育大专层次专业的全体考生,是这类考生复习考试的范围和依据。教程及练习题集的编写工作得到了教育部学生司、公安大学、刑警学院、北京警察学院、天津公安职业学院等单位的大力支持和帮助,在此,一并表示感谢。

我们真诚希望和欢迎广大考生积极报考公安院校,并经过认真复习顺利通过考试进入公安院校学习深造。

公安部人事训练局

2002年11月

编者的话

为适应全国公安院校成人高等教育招生“3+1”考试改革的需要,根据《公安专业基础》考试大纲的要求,在公安部人事训练局的组织指导下,我们编写了这部教材。

公安专业基础是公安学科体系中的一门基础学科。它以马克思主义国家学说和人民民主专政思想为指导,主要研究警察的起源、本质及其与国家的关系,公安机关的性质、职能、任务、职权,公安工作的基本方针、原则和基本对策、治安效益及侦查、治安两个专业的基础知识等。从理论与实践的结合上阐述了有中国特色的公安工作。课程内容具有理论综合性、宏观指导性、实际应用性等特点。

本教材是在编写组集体讨论的基础上进行编写的,汪勇担任主编。具体分工如下:汪勇(第二、八、九、十一章)、李庆华(第一、四、六章)、朱秀兰(第七、十章)、李敏蓉(第三、五章)。

本教材在编写过程中,参考了柳晓川主编的《公安学基础理论教程》(1995年版),蔡诚主编的《公安学概

论》(1985年版),公安部政治部编的《公安基础知识》(2000年版),公安部人事训练局编的全国公安院校成人高等教育招生“3+2”考试规划教材《公安学基础理论教程》(2001年版),《公安学基础理论教程习题及参考答案》(2001年版),孟宪文主编的《刑事侦察学》(2000年版),公安部教材编审委员会编的《治安管理学》(2001年版),公安部政治部编的《公安业务基础知识》(1998年版),王超一主编的《刑事侦察学总论教程》(1999年版)等,谨致以衷心的感谢。

由于我们水平有限,书中难免有疏漏和不妥之处,敬请批评指正。

编 者

2002年11月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 警察与警察学	(1)
第二节 我国的公安学	(14)
第二章 公安机关的性质职能和宗旨	(20)
第一节 我国人民公安机关的建立和发展	(20)
第二节 公安机关的性质	(26)
第三节 公安机关的基本职能	(29)
第四节 公安机关的宗旨	(33)
第三章 公安机关的基本任务与目标及公安工作	(35)
第一节 公安机关的基本任务和目标	(35)
第二节 公安工作	(40)
第四章 公安机关的职责与权力及其监督	(45)
第一节 公安机关的职责	(45)
第二节 公安机关的权力及其监督	(47)
第五章 党对公安工作的领导	(65)
第一节 公安工作必须坚持党的绝对领导	(65)
第二节 地方公安机关必须置于同级党委的实际 领导之下	(68)
第三节 公安机关的领导体制	(71)
第六章 公安工作群众路线及基本方针	(74)
第一节 公安工作群众路线	(74)
第二节 公安工作的基本方针	(83)
第七章 公安政策与策略	(86)

第一节	公安政策概述	(86)
第二节	公安工作总政策	(89)
第三节	公安基本政策	(91)
第四节	公安政策的进步性和科学性	(96)
第五节	公安策略	(98)
第八章	公安法制与公安法规	(101)
第一节	公安法制	(101)
第二节	公安法规	(106)
第三节	全面加强公安法制	(115)
第九章	治安效益	(121)
第一节	治安效益的涵义	(121)
第二节	治安效益的内容与类型	(128)
第三节	估价治安效益的方法	(132)
第十章	刑事侦查工作概述	(136)
第一节	刑事侦查工作的概念	(136)
第二节	刑事侦查工作的地位和任务	(137)
第三节	刑事侦查工作的方针	(140)
第四节	刑事侦查工作的基本原则	(144)
第十一章	治安管理概述	(149)
第一节	治安管理的概念	(149)
第二节	治安管理的任务	(152)
第三节	治安管理的原则	(154)
第四节	治安管理机构	(158)

第一章 绪 论

公安学是一门研究我国公安现象的学科。其中，关于公安现象中基本关系与基本对策的理论概括，形成公安学基础理论，它是公安学的基础学科。

为了认识我国的公安现象，需要与世界的警察现象联系起来研究。认识警察形成与发展的历史、警察的概念、警察的职能、警察与国家的关系等一般性范畴，是深刻认识我国公安现象的必要知识前提。

第一节 警察与警察学

社会科学研究必须坚持历史方法与逻辑方法的统一。在公安学基础理论研究中，正确坚持理论与实践的结合，必然是逻辑结论与历史结论的一致。警察与国家、社会的关系的理论概括应当在历史实践的基础上进行。

一、警察的起源

警察是一个历史范畴。这种社会现象的产生和发展，是由一定的历史条件决定的。

对于警察的起源，有着多种说法，主要的是两种：一种是警察与人类共生的自然起源观；一种是马克思主义的警察与国家同步产生的起源观。

（一）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”。还有的认为，“警察是人类与原始俱来的天性的道德行为”，“警察将永远伴随着人类”。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”同出一辙，把警察与国家看成永恒的现象。这类观点，由于缺乏历史的实证根据，也无深刻论证，所以没有什么影响。

（二）马克思主义的警察起源观

1877年，路易斯·摩尔根的《古代社会，或人类从蒙昧时代经过野蛮时代到文明时代的发展过程的研究》出版。马克思怀着浓厚的兴趣读了它，并作了笔记和论述。恩格斯在研究它以后，于1884年写成《家庭、私有制和国家的起源》。恩格斯说，《古代社会》通过对原始社会到文明社会的研究，得出了与马克思唯物史观的相同的研究结果。^①恩格斯运用该书提供的丰富的、可靠的历史材料，在研究国家起源的同时阐述了警察起源的问题。

恩格斯认为，在原始氏族社会是没有警察的。他说：“这种十分单纯质朴的氏族制是一种多么美妙的制度啊！没有军队、宪兵和警察，没有贵族、国王、总督、地方法官，没有监狱，没有诉讼，而一切都是有条有理的。”^②

恩格斯还选择建立奴隶制国家最具典型意义的古雅典进行了研究。他说：“我们已经看到，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，警察是和国家一样古老的……这样，雅典人在创立他们国家的同时，也创了警察，即由步行和骑马的弓箭手组成的真正的宪兵

^① 《马克思恩格斯选集》，第4卷，第1页。

^② 《马克思恩格斯全集》，第21卷，第111页。

队……国家是不能没有警察的。”^①他又说：“雅典民主制的国民军，是一种贵族的，用来对付奴隶的公共权力，他控制奴隶使之服从……为了也控制公民使之服从，宪兵队也成为必要了。”^②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的基础之上。

总之，马克思主义认为：在原始社会既没有国家，也没有警察；人类社会进入奴隶社会之际，随着国家的产生，警察才成为必要。这是科学的警察起源观。

二、警察的发展阶段

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、古代警察时期和近代警察时期。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。

（一）警察的萌芽时期

从原始氏族公社的瓦解和出现奴隶制国家的萌芽，是一个相当长的过渡时期。在这个时期，警察行为与国家机器的其他行为相伴而生。氏族的不脱产的全民武装逐渐向着职业的、只听命于贵族首领的、脱产的武装（真正意义上的军队）过渡过程中，从纯粹保卫本部落的对外功能，发展到有干预本部落内部关系的强制功能，即意味着警察行为的萌生和强化。张晋藩教授研究中国

① 《马克思恩格斯选集》，第4卷，第114页。

② 《马克思恩格斯选集》，第4卷，第115、167页。

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”。^① 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。

（二）古代警察时期

在警察行为产生以后，直至资产阶级近代警察行政产生以前这段时期，称为古代警察时期。它历经奴隶制社会和封建社会。尽管这一时期很长，但其警察行为有着共同的特点。

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所共同行使。虽然作为警察行为对国家与社会来说是绝对必需的，但还没有形成集中统一的、结构稳定的专门的警察机关，也没有近代意义上的“警察”称谓。

2. 警察行为在法律上是不严格的，皇帝的意志、“神灵”的意志、长官意志具有主导作用。皇帝、行政长官，甚至宗教组织直接处理罪案是常见的。他们在决定警察行为上，有很大的随意性。

3. 私刑普遍存在。奴隶主、地主、宗教领导人、宗族头人有权使用私刑执行惩罚。大量违背统治阶级意志和统治秩序的问题靠私刑解决了。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。这意味着人身强制还没有完全集中于国家的警察行为。

（三）近代警察时期

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。最早的是：1790年法国资产阶级共和国根据《人权宣言》建立的市政警察；1801年拿破仑执政时建立

^① 《法史鉴略》，第27页。

的巴黎警察总局；1829年英国的罗伯特·比尔建立的首都伦敦警察系统。此后，各国纷纷效仿英国或法国建立起本国的警察行政体制。

近代的警察行政，是适应资本主义经济、政治和社会的需要建立的新型警察制度。由于资本主义生产社会化的高度发展，市场经济的建立，社会财富空前积累，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社会高得多；无产阶级反对资产阶级的阶级斗争不断高涨，资产阶级需要加强对内的镇压力量；犯罪现象的急剧增长，治安问题成为社会焦点之一；资产阶级的人权思想和法治观念、平等要求，排斥古代的私刑制度，要求人身强制统一地由国家的警察力量依法施行。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。

近代警察的主要特点是：

1. 警察行政的职能独立化。过去寓于军队、多种行政机关、审判机关之中的警察行为，这时已主要集中在专门的警察行政机关。从这时起，“Police”才专指警察行政，成为近代共同使用的“警察”称谓。

2. 警察组织，在从中央到地方的各级政府中，形成多层次的专门工作系统。警察实力大大加强，采用了先进的装备和科学技术，成为一支人数众多的综合军事、行政与刑事多重功能的治安力量。

3. 强调法治。警察机关的建立，其体制的形式，职权的内容，都是以宪法与法律为依据的。要求警察行为由法定的专门机关依照法定的职权施行，排斥无法定警察职权的机关与人员滥施人身强制、侦查、审讯等行为。

4. 有统一的制式服装。为了便于行使职权，警察穿着与国家其他公务人员不同的统一的制式服装。警察的制式服装，已是

国家赋予权力的象征，是公开执行警务的标志，有利于警察分散执勤，有利于公众要求警察协助。

以上特点是当前各国警察所共有的。同时，由于各国社会制度和政治、经济、文化的不同特点及发展的不平衡性，各国的警察呈现出复杂的多样性。

三、中国警察行政的建立

中国的警察行政始建于清朝末年。当时中国民族资本主义经济有所发展，要求政治和法律有所改革。加之国内阶级斗争日趋尖锐，1901年（光绪二十七年）清政府宣布实行“新政”。其内容之一是改良司法，举办警政。在各地试办警政的基础上，参照外国的经验，于1905年在北京成立巡警部。这是中国第一个全国性的统一的中央警察机关。各省亦成立巡警道，形成全国性的警察行政系统。

1912年，中华民国成立，将巡警改为警察。由内务部统管全国警察行政。

四、社会主义国家的人民警察机关

随着一些国家无产阶级掌握政权，历史上出现了作为无产阶级专政工具的新型人民警察机关。无产阶级领导人民夺取政权以后，必须彻底砸碎旧的警察机器，以建立与资产阶级专政工具迥异的人民警察机关。这是社会主义国家建立警察机关的共同规律。

世界历史上第一个无产阶级专政的政权——巴黎公社于1871年建立。它在砸碎法国旧国家机器的警察机关之后，成立了担任警察职能的治安委员会。它在负责内务安全的公安委员会领导下，发布了许多法令，在镇压反革命势力、清除内奸、维护革命秩序方面发挥了革命的功能。马克思在总结巴黎公社的经验时说：“警察不再是中央政府工具，而成为公社的勤务员，像所有其他行政部门的公职人员一样由公社任命，都只领取相当于工

人工资的薪金。”^① 巴黎公社由于缺乏经验，镇压反革命不彻底，在占有优势的资产阶级武装残酷镇压下失败了，但革命家把它看成是伟大的创举，革命的曙光。包括建立新型警察力量在内的重大措施，都表现出第一次掌握政权的法国工人阶级在政治上的杰出创造精神。

1917年，俄国十月革命胜利以后，列宁缔造了新型的社会主义国家的人民警察机关。十月革命后的第一天，建立了保安机关——全俄肃清反革命与投机非常委员会，简称“契卡”，1923年改名为国家政治保卫局。在内务部建立了治安机关——工农民警局。

以后，随着各社会主义国家的建立，出现了更多的人民警察机关。社会主义国家的人民警察是代表无产阶级及广大人民的无产阶级专政工具，与资产阶级国家的警察在性质上有着根本的不同。

五、西方国家警察体制的两大派系

在世界上，警察体制因国而异。许多警察学者把西方各国的警察体制大体划分为两大派系。

（一）大陆派系的警察体制

主要是大陆法系的国家警察。如法、德、意、西班牙等国家的警察。其体制上的特点是以集权制为主；全国有统一的警察组织机构，中央政府有权指挥地方警察机构；各级警察机关的职权由中央统一规定；警察所辖业务较宽，包括消防和卫生、建筑等方面的管理；中央最高警政机关对地方警察机关的人事任免调迁有支配权。

（二）海洋派系的警察体制

主要是海洋法系国家的警察。如英、美、加拿大等国家的警察。其体制上的特点是以分权制为主；全国没有统一的警察组织

^① 《马克思恩格斯全集》，第17卷，第646页。