



广义公安论

康大民 / 著

群众出版社

GONG AN LUN

作者前言

康大民

值此新世纪开元之年，将拙著《广义公安论》献给同行们。它是《公安论》（1998年8月问世）的续集。此集汇集了《公安论》以后到2001年上半年发表的34篇论文。

展望21世纪的公安工作和公安学，成为本书的基线之一。具代表性的是《新经济与公安事业》、《展望21世纪的公安学建设》等。适应、保卫、服务新经济是公安事业面临的新任务。以网络经济为中心的高科技产业，已经成为我国社会主义市场经济的龙头经济。在21世纪，保卫高科技产业就是保卫最先进的生产力。我们在继续坚持为社会主义市场经济服务的基本方针的同时，不能不把如何适应和保卫新经济的发展作为公安工作的新的战略目标。我们必须充分利用新经济为我们提供的越来越多的有利条件；必须为新经济提供高效益的治安保障；必须随着新经济全球化的步伐使公安事业更多地面向世界。高科技的发展是日新月异的，是加速度的，它不但改变着经济关系，而且改变着广泛的人际关系。新经济使21世纪的公安改革不断地面临新的课题。“展望21世纪”是当前公安研究的热点。“展望”带有预测性。精确的预测是形成数学模型的科学预测。这需要占有充分的统计数据，经过严密的演算，才能推导出反映新趋势的数学模型。我国15年前，国家的“六五”重点科研项目之一的“2000年的中国”预测，就是由中央各部委的400多名专家完成了预测的数学

模型。我们的公安工作的科学化，还远远没有达到可以提供充分的科学数据的程度，很难进行精确的数学模型预测。当然这应当成为我们的公安工作科学化的努力方向，能进行数学模型的预测，毕竟是公安工作科学化的标志之一。我们现在的一些带预测性的展望，常见的方法有：第一，逻辑推测。其一是演绎性推测，即从宏观上的已知一般趋势推测特定区域的具体趋势；其二是归纳性推测，即从微观上分别出现的若干征兆推测出一般性的趋势。第二，需要推测。即根据成为广泛需要的趋势预测满足需要的前途和必然途径。如知道某些工作问题、治安问题、学术问题已经到了非解决不可的地步了，可以预知解决问题之日的来临的必然性。第三，经验推测。即根据某些对策的普遍意义的成功经验，推测其推广和发展的趋势，预知宏观对策的前景。我在本书上的预测性展望大体上是用了这样的方法。有的预测专家称，预见的实现能够占 20% ~ 30% 就很不错了。上述的“2000 年的中国”预测，据专家称，出现了“失准”的奇迹。失准，是科学上的遗憾；但是实际的发展大大超过了数学模型的计算，确是十分振奋人心的。令人感慨的是：“党和政府领导下的中国人民创造了让科学家都始料不及的奇迹。”尤其是在电信、能源、交通等基础设施方面的发展大大超出了预测。电力工业已经跃居世界第二位；高速公路里程跃居世界第三位；电话拥有量达到世界第二位；数字化已渗透广泛社会领域。“失误”的原因是“在于对政府‘这支看得见的手’的伟力估计不足”。并认为：“政府的‘集中力量办大事’战略赢得了超常的发展。”我这本书中的文章所进行的展望性思考，同样遇到了难题，除了担心说些虚妄之言，贻笑大方者，也感到有些事物实际的发展速度的确出乎意料。特别是高科技的发展方面的预料，有的写在文章上了，还没有登出来已经落后了。关于“德治”的预见，刚进入 21 世纪，“以德治国”的方略一经提出，党中央一抓，其宏大而又迅速的

发展规模远远超出了我的想象。当然，我宁愿为我的这种“失准”欢呼！

广义公安研究是本集的又一条基线。“公安”本来的词义就是广义的，它反映了人民治安的方略；表达了警民结合的格局，包容了公安主体与公安客体的联系；兼有了刚性（镇压与强制）和柔性（福利和服务）的双重特征。但是我们曾把“公安”仅仅从狭义上理解为“公安民警”，因而忽视了它固有的广义本性。其实，我们对公安事业从广义上进行研究已有十余年。以戴文殿为主编的《公安学基础理论研究》突破公安学、警察学局限于警察自身的研究，将公安现象中的公安主体与公安客体连接起来；接着又先后出现了“大治安”、“大侦查”等研究。它们在方法论上，都属于“广义研究”。相对于狭义研究，广义研究是从更广泛的领域上，从更普遍的关系上，使原有的研究对象处于多元性整体中进行全面考察的科学方法。这是与专向深入的狭义研究并行不悖的。广义研究与狭义研究不能彼此取代，也没有高低之分，而是互相补充，互相渗透的。当前，加强广义研究，是科学研究的一个重要趋势。事物的多维时空观、无限可分性的宇宙观的广泛认同，使人们不但在宏观，而且在微观世界展开多元关系的对立统一关系的探讨。在对事物发展过程的认识上，从单一决定论进一步朝综合决定论的发展之际，在社会现象的社会化、经济关系全球化的大趋势日益明显之际，广义思考成了自然的选择。为此，我对公安事业从人民治安的广泛角度、从公安现象的多元角度对公安、公安政策、公安法制、公安道德、公安教育、公安文化、公安教育、公安史等进行了广义的探讨。比如，原有的警察史研究长期停留在警察机关及其制度与对策的历史研究；但是上述公安主体因素的历史状况是由公安客体的状况决定的，是应与当时的治安史状况相结合的。所以应作超出狭义的警察史研究，展开公安主客体结合的、与治安发展史同步的广义公安史

研究。总而言之，进行广义公安研究，有利于我们从公安主体与公安客体关系上、民警与社会治安力量的结合上全面加强公安事业；有利于提高整体性战略决策水平；有利于公安工作处理好与党委与政府的关系，认真贯彻执行党和政府领导下的群众路线。

近三年，我特别加进行了“德治”和“道德治安”的研究。本来，我早已十分关心这个问题。党的十一届三中全会提出加强社会主义法制以后，中国的法学家在论述“依法治国”方面发挥了重大的理论先行作用。但是，也出现了某些不和谐的声音，就是以“绝对的”、“至上的”“唯法论”贬低甚至排斥党的领导、德治和政策的作用，并在公安界产生了一定的影响。我在1979年第8期的《人民公安》著文称：“任何工作都离不开党的领导，公安工作尤其要强调依靠党的领导。”“执行法律与依靠党的领导是一致的，与维护人民利益是一致的，与执行党的政策是一致的。”（见《公安论》第131页、132页）1981年4月17日又在《北京日报》上发表的拙文《从社会万能钥匙的迷信中解放出来》就有针对性地提出：“当我们强调加强社会主义法制的极端重要性时，又有的同志则以为只要有了完备的法律、治国的一切问题都可以解决了”（《公安论》469—470页）。后来，我在自己的著述中、讲课中，一直认真讲述法制与党的领导、道德、与政策的关系。1996年在《中国人民警官大学学报》第2期上发表的《强化公安法制与加强社会德育相结合》文章中，介绍了蔡诚同志对“法律至上”观点的批判性论述，进一步论述了法与德相辅相成的辩证关系，我提出：“‘德治’并未过时。”并指出：“德与法的关系是治国方略的恒久性论题。”“我们今天应科学地对待法治与德治的辩证关系”（见《公安论》第354页、359页）。“唯法论”是有相当的影响的，在报纸上宣称：“讲德治就必然导致人治”，是很吓人的。当时在一些地方，可以讲“道德教育”，但是讳谈“德治”。以至我1998年写成的《论德治系统工程》1999年

一年内找不到肯于发表的刊物。2000年2月江泽民总书记在广东讲了：“德治和法治必须双管齐下。”我把总书记的话引入《论德治系统工程》（当时尚无宣传江总书记这一精神的文章），并请赞同我的观点的有影响的同志向几个刊物推荐该文，均遭拒用。值得庆幸是此文受到中共中央国家机关工作委员会主办的刊物《紫光阁》总编辑陈维伟的重视，决定在《紫光阁》第7期上，修改后以《德治与法治必须双管齐下》为题刊用。几乎与此同时，作为内部刊物的《上海公安研究》（上海警察学会主办）和《南粤警坛》（广东警察学会主办）也决定全文刊用《论德治系统工程》。我此时从他们那里遇到了难得的知音，无限欣喜。更对他们在支持新论方面的远见深感钦佩。这里再次向他们表示真诚的感谢！但是使我深感内疚的是自己一稿多投，实为学界禁忌。尽管我是情急之举，又有公开刊物与内部刊物之区别，也不应当。在此特向以上三个刊物表示歉意。此文中预言：“21世纪必是强化道德的世纪。”“21世纪的中国人民将更好地享受道德的幸福”。出乎我的意料的是德治的春天在21世纪来到的这样地快。2001年1月10日在全国宣传部长会议上江总书记进一步提出：“把依法治国与以德治国紧密结合起来”。我国以江泽民同志为核心的党中央把以德治国作为治国韬略与依法治国并列提出来，这是对我国长期治国基本经验进行总结的必然结论，是对马克思主义的治国理论的重大发展。我立即于13日写成了《简论以德治安》，并于2月19日在《人民公安报》上发表（已经来不及编入本书）。此期间读到2月9日《光明日报》上发表的《论以德治国》，并看到京报上发出了北京市政府提出的“以德治市”部署。3月初“两会”上的全国人大代表和政协委员畅谈“依法治国与以德治国的结合”我为中国进入“德治世纪”而高兴，也为自己和他们一起参加了德治宣传而高兴。

我在1999年2月退休了。此后，除多了些锻炼身体时间外，

还多了些阅读、写作、外地调研、研讨和讲学的自由。可谓“文武之道，一张一弛”；“随心所欲，不逾矩”。主导的生活还是电脑上的写作。阅读的时间多了，原来的自学制度更好坚持了。逐期通读公安部的机关刊物《公安研究》使我有条件跟上全国的治安形势和中央决策的大局。每到寒暑假，将图书馆的教师阅览室的内参刊物、台湾警界和法界的刊物借回家里翻阅一遍。通过他们的刊物可以打开一个通向世界的“窗口”。有用的资料，有的抄入本子，有的直接打入电脑中的文章中。有些内部参阅刊物讲的关于新经济、经济全球化等方面有价值的见解，我直接就引进电脑中的文章上了。2000年2月2日，我翻阅台湾《警光》杂志2000年第8期时，首篇文章《结合社区整体营造运动推动社区警政》中部分论述与本书中《不宜将“社区”作为一级地方区划》的看法多处不谋而合。它讲：“社区”（Community），原思是指任何“社群”而言，不论其规模大小，但译成中文“社区”时，即产生语义上的变化，被定义在地理空间的层面上，而失去“社群”的意识。他们那里也发生了将“社区”误解为地域称谓的情况。我当即打入一篇待截稿的论文中。

有些公安机关领导同志写的专著，很有特点，我很喜欢读。我有幸读到李明朝同志的《公安实践与探索》和郑中午同志的《大转移——基层公安机关发展战略探索》使我看到现代公安的儒将典型。他们的书，是新思维与优良传统的结合，是创造性实践的理论概括与前瞻性思考的预见的衔接。既有很强的指导性，又有勤务方面的可参照性。它们启发着人们的探索思路。每本书我一看进去，就翻来覆去地读，重点的地方不少于两三遍。我把自己的体会写成了书介，在凝练自己的感受中，表达了对他们的敬意。

在我国警察的“人民属性”的观点上我是十分执着和认真的。90年代中期，与国际“接轨”之风渐盛，为与国际一般意

义的 Police 取平，将“人民警察”的“人民”（“民警”的“民”字）省去的做法几成时尚。甚至有的在机关单位的正式称谓上都改了。这不但是不严肃的，也是不符合法律规定的。我写了《“人民警察”的“人民”二字不可省》投稿《人民公安报》，当时受到尉默南编辑的高度重视，迅即于1995年1月31日发表了（见《公安论》第98页）。我从大家的反映中知道此文引起了相当的重视，而且在报刊上“时髦”者渐少。但是，毕竟人微言轻，文章千言不如一道指令。90年代后期，“民”字又有些不受待见了。在报刊上就出现这样的情况：贾部长的讲话中用的是“民警”，而报纸上的大标题上“民”字不见了。有些同志也许觉得只是形式上的省略，但我觉得是认识上的忽略，是与党、政、政法、公安等方面某些同志对中国警察的人民属性淡化有联系的。为此，我不怕别人嫌啰嗦，又写了《民警的“民”字不应省》。此文，很快在《人民公安报》上发表了。至此，我一方面觉得报刊的宣传作用有限；另一方面，又觉得此文讲的不深，便又发表了《公安工作必须坚持中国最广大人民的根本利益》。如果读者觉得有些话成了“车轱辘话”，何以这般念叨？就是因为自己的“顽固性”。可喜的是真起了些作用。

退休后我最担心的是脱离了公安实际。虽然有条件大量阅读，但是我最缺的是实况。于是我利用一切下去的机会进行实际的调查。如梅州市警察学会看到拙文《新经济与公安事业》以后，邀我去梅州围绕这个题目讲学。在梅州市讲后，又在江门市警察学会、广东省高等公安专科学校讲了这个题目。在接受大家的检验的时间里，我先后在梅州市和江门市、广州市进行了基层调研，丰富了我的感性知识。在感受公安战线的脉搏跳动中启发了我新的思路。

在理论思维的生活中，我的学友群使我没有孤单和寂寞的时候。大家与我在经常的研讨中切磋问题，发现人们的关注点，检

讨自己的认识，我是学友交流中的最大收益者。

我在写作中总爱探讨新问题，提出新观点，讲新话，有受欢迎的，有不受欢迎的。新，既意味着创新，又包含着脆弱性、风险性，何况自己有那么多的弱点。现在将此集献给大家，随时恭听大家的指正。并在此向支持、指导我写作和协助本书面世的单位和同志表示诚挚的谢意！

特别是老领导原公安部副部长、中国警察学会常务副会长王文同同志再次欣然命笔为本书写序，使我感到万分荣幸！王文同同志是我尊敬的师长，对我有知遇之恩。他对公安学的发展作出了不可磨灭的贡献。从公安学的问世，到其向广义研究的发展，到公安学基础理论专业委员会的工作，都得到了他的关怀、指导和实际的支持。他平易近人，亲切感人，许多学者、老师都视他为知己，在与他亲切相处中聆得谆谆教诲。他在这次的序言中，对我在勉励之中，提出了努力方向和衷心的期望，肺腑之言，我一定铭记于心，身体力行。

康大民

2001年3月7日

序 言

王 文 同

看到大民同志的新作《广义公安论》我很高兴。这是他的《公安论》的姊妹篇。这本论文集，既是上一本的延续和发展，又有了新的高度。

广义研究是科学研究应有的选择。当前，国内有许多学问走上了广义研究的阶段。如“大教育”、“大安全”；公安系统早就出现了“大侦查”、“大治安”等研究。这些“大研究”就是广义研究。随着人们的认识能力、手段、视野的扩大，有条件掌握研究对象更大范围的联系，能够从更广的角度提出规律性的认识。所以从狭义研究开始，逐渐进入“广义研究”是很正常的，是应有的归宿。我国的公安学就适时地走了这样一条健康发展道路。公安学从狭义研究发展到今天的广义研究的全程，我是亲身经历了的。在1983年，我看到了大民同志的两份意见书——《应尽快建立公安学》、《关于创立公安学的补充意见》，我很赞成，我说：“现在百学林立，什么研究都成了‘学’，连研究气味都成了‘气味学’，公安工作这么大的学问，应该有个‘公安学’！”1984年我兼任了公安学院院长，负责公安部领导工作的刘复之部长正主持公安高等院校教材编著任务。我主张应有“公安学”这一课。定名为《公安学概论》的教材就由大民同志协助蔡诚同志（当时任公安部研究室主任）组织写作班子，完成编写任务。虽

然国民党统治时期早就有了“警察学”，但是我们的公安学与他们的“警察学”有着原则的区别，我们应该有自己特有的学问。果然，我们自己编写的《公安学概论》，是反映了我们党和政府领导的公安工作的优良传统的。这时主要的还是对公安学问的狭义研究，也就是主要回答了：什么是公安机关，怎么作公安工作。用现在的理论语言，就是主要还是对“公安主体”的研究。1988年戴文殿校长主持了国家社会科学基金项目“公安学基础理论”的研，1991年写成了《公安学基础理论研究》一书。提出了公安学要把公安主体与公安客体结合起来研究，这就是对狭义研究的突破，把对公安机关的研究同对公安机关工作对象的研究结合起来了。这种广义研究，更符合公安工作的实际。我们的公安工作研究任务从来是把自己的工作与国家的全局和工作对象（依靠谁、保护谁、打击谁）联系到一起研究对策、组织力量的。工作上重视对自己的工作对象的研究，学问上当然应该有“公安客体”的位置。在公安学基础理论上确立广义的公安研究框架，是在1991年的《公安学基础理论研究》中建立的。1993年中国警察学会的公安学基础理论专业委员会创立以后，在进一步的广义公安研究中，取得了新的进展。这本《广义公安论》提出的广义公安研究实际上是对以前大家已有的成果的概括。在公安学从狭义研究到广义研究的过程中，我对他们的努力很关注，而且尽力地予以支持。我很乐于同他们讨论问题，各抒己见，乐在其中。他们的新见解我很爱听，也随时对他们提出我的看法。

这本文集的一些文章多了一些预测性。那篇《新经济下的公安工作新趋势初探》实际上是对21世纪的公安工作的某些展望。看得出近两年大民同志在经济方面、科技方面看了不少东西。有些前瞻性见解是从新经济、信息化、高科技的发展前途上提出的。当然也有从当前经验的发展、问题的发展做出的推测。前瞻性研究，是理论应有的功能。这方面的研究应当加强，这是为领

导决策服务所最需要的。当然前瞻性研究，有更大的或然性。言多难免语失，文多难免笔误，大民同志发表东西多了，就难免有失言之处，提出新东西多了又难免多些值得商榷之处，特别是预测性的见解，本身就面临未来实际的检验。所以我在鼓励他勇于探索的同时，常提醒他做到“三多”：“多接触实践，多交流认识，多听取不同意见”。他倒是重视我的意见，尽可能多去基层，与各级领导和民警接触、商量，还要我帮助他沟通下去的渠道。希望大民同志继续坚持“三多”。虚心听取意见，特别是对不同的意见和各个行业、各部门的意见，自己要情真意切、诚心诚意地听取，有益的意见不但欢迎，而且要真正接受、采纳。知错就改，才是学问家应有的风度。我们的公安学是新学问，哪有一说就对的？有不同意见是很正常的。虚怀若谷，兼听不同意见，是一个学者的起码品质。时代在前进，形势在发展，进入了新世纪，要勇于在实践中创新和在继承中创新，这是我对公安科学工作者的一点希望。

现在公安科研很活跃，新成果不断涌现，问题是如何使科研成果尽快地转化为战斗力。这需从两方面努力：一是研究写作者坚持理论联系实际，为决策者当参谋，使自己的研究符合决策的需要；另一方面，决策者应重视收集科研成果信息，经常掌握和研究、综合科研成果。好的成果，是宝贵的财富，不应使之闲置或冷落。及时被应用到实践中，有利于公安工作科学化。

大民同志 1999 年就退休了，这本书的问世说明他还在研究和写作，而且前进了。我总喜欢多看到大民同志的新作品，但毕竟是快 70 岁的人了，老有所为也得“悠着点儿”。大民同志喜欢锻炼，锻炼、写作都要量力而为。希望大民同志在健康中从容地享受调查研究和写作中的乐趣。祝大民同志长寿与科研“双赢”。这是我对他的祝愿！

2001 年 3 月 6 日

目 录

序言	(1)
广义公安篇	(1)
广义公安论与公安学基础理论研究	(1)
展望 21 世纪的公安学建设	(16)
论公安现象的史源	(28)
论加强公安客体研究	(50)
公安主体要“双强”	(64)
——论强化社会治安组织	
警察学？公安学？	(77)
关于公安工作基本方针的几种提法	(90)
公安建设篇	(94)
新经济下的公安工作新趋势初探	(94)
光荣而又艰巨的“一半”	(106)
——学习周总理著名论断	
论公安基础建设工程	(112)
不宜将“社区”作为一级地方区划	(119)
德治篇	(123)
论德治系统工程	(123)

崇德以兴国安邦	(138)
论公安道德	(146)
政治建警篇	(155)
政治与政治建警	(155)
学习邓小平人民民主专政思想加强和改革公安 工作	(174)
十一届三中全会确立的思想路线赋予公安事业无限 活力	(181)
拥警优属，国之长策	(186)
学习东莱精神之真谛	(190)
批评与自我批评是人民警察自律自强之路	(197)
民警的“民”字不应省	(200)
公安工作必须坚持中国最广大人民的根本利益	(202)
公安科研篇	(206)
科学是提高公安战斗力的首要因素	(206)
谈谈公安事业科学化	(210)
完善公安学基础理论体系，为公安宏观战略决策 服务	(217)
公安教育篇	(230)
正规学历的公安高教体制一定要坚持	(230)
加强有公安特色的公安院校教师队伍建设	(240)
公安战略篇	(246)
浅谈公安战略与武警战略	(246)
论实施青少年治安战略工程	(258)
公安文化篇	(269)
从广义上研究公安文化从整体上建设公安文化	(269)
启示篇	(276)
喜读《公安实践与探索》	(276)

三峡库区治安的启示	(284)
一本启发战略思路的书	(287)
治安效益篇	(290)
把治安效益机制纳入日常公安工作	(290)

广义公安篇

广义公安论与公安学基础理论研究*

长期以来，同志们进行了“什么是‘公安’？”的讨论。表面上看是在探讨“公安”的词义或概念上的提法，其实质上是对“公安”作广义还是狭义的理解的问题。这个问题的解决是确认公安学基础理论的研究对象和研究范围的前提。

起初，我对“公安”是作狭义理解的。在1983年，我向政法界和公安部首次提出《应尽快创立公安学》（见拙作《公安论》）时，我是对“公安”作狭义理解的。在1985年出版的《公安学概论》中我把公安学局限于对“人民警察”的研究。

但是，后来我的认识就处在矛盾中：一方面，在1995年出版的《公安学基础理论教程》中我还讲公安学是“具有中国特色的人民警察学”；另一方面，早在1987年公安学研讨会上提出进行公安主体与公安客体关系研究时，已不再把公安学的研究局限于人民警察（公安主体）的研究（见《公安论》中的《关于加强公安学基础理论研究的几个问题》）。特别是在1992年出版的《公安学基础理论研究》中首次提出了“公安现象”概念，说

* 此文发表于1999年9月《福建公安高等专科学校学报——社会公共安全研究》第5期。

“公安学基础理论正是通过反映公安主体与公安客体的基本关系的公安现象作为入门的向导，来探索那些带普遍意义的公安工作规律的。”显然，这里对公安现象的研究宽于对人民警察的研究。作为一种社会现象的公安现象是不只限于人民警察的。我在认识上的这个矛盾，还集中地表现在1995年《公安学基础理论教程》中，即：一方面，仍然把“警察行为”作为本书的“逻辑起点”；另一方面，实际上本书是把“公安现象”作为公安学的“逻辑起点”的。此书的第一句话就是：“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的基本关系与基本对策的理论概括，形成公安学基础理论。”把“公安”理解为社会的“公安现象”——公安主体与公安客体的矛盾关系时，实际上已是对“公安”的广义理解。一旦从这个更宽的领域研究公安学基础理论时，就一下子拓宽了我们的视野，从而突破了原来国民党《警察学》的研究领域。

当90年代初，有人主张“与世界警察接轨，应把‘公安’改成‘警察’，把‘公安学’改成‘警察学’”。这时我感觉到了“公安”与“警察”的区别必须弄清楚的时候了。当时，已朦胧地觉得“警察”的词义太窄，贸然随大流改过去，会限制了公安人员的自我职业观念的完整理解。但是，自己也讲不清楚。这时我进行了大量的学习和研究，多次去北京图书馆查阅有关警察学的资料，阅读了能够掌握的台湾的警察书刊。我逐渐认识到：较之“警察”，“公安”一词有很多优点，能有宽广的容量，立足于“广义公安”，无论是对公安事业的发展，还是对公安法制建设，对公安学基础理论的研究，都是有极为重要的意义的。在此认识的基础上，先后写了《公安一词没有必要改称警察》（发表于全国人大常委会法律工作委员会《法制参考资料》，见《公安论》）和《警察学？公安学？》（见1998年第4期《公安教育》）。

值此进一步研究公安学基础理论体系的建设与发展问题之