

最新公安派出所民警工作手册

警务组织管理 (三)

本书编写组编

内蒙古人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

**最新公安派出所民警工作手册/本书编写组编. —呼和
浩特: 内蒙古人民出版社, 2004**

ISBN 7-204-05936-0

I. 最… II. 本… III. 派出所—工作—中国—手册

IV. D631.41-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 114931 号

内蒙古人民出版社出版发行

(呼和浩特市新城西街 20 号 010010)

全国各地新华书店经销 北京兆成印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 231.25 字数: 4 460 千字

2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月第 1 次印刷

印数: 1~1 000 册

书号: ISBN 7-204-05936-0/D · 116

定价: 592.00 元(本卷定价: 16.00 元)

目 录

◎浅论入世后边检工作面临挑战及对策.....	1
◎认真贯彻党的十六大精神推动公安边防 工作持续健康发展.....	7
◎努力实践“双合格”“国门大使与辉煌”.....	21
◎加强边检业务建设提高执勤执法水平.....	30
◎当前流动人口管理的现状及工作对策.....	36
◎浅析道路交通管理中的国家行政赔偿.....	45
◎略谈警察的使命.....	51
◎五条禁令的学习心得——抓住“三头”标本 兼治.....	59
◎新形势下如何做一名合格的人民警察.....	61
◎立警为公执法为民(大讨论相关文章选登).....	70
◎“公安怎么办，大讨论”学习心得(二十一).....	77
◎中华人民共和国公安部关于加强低能见度 气象条件下高速公路交通管理的通告.....	81
◎公安部关于对刑事拘留时间可否折抵治安 拘留时间有关问题的批复.....	83
◎公安部关于加强公安新闻出版保密工作的 通知.....	83

◎公安部关于进一步加强社会公共安全产品行业 展博览会管理的通知.....	85
◎道路交通管理科技发展“九五”计划和2010年 规划.....	89
◎“公安怎么办，大讨论”学习心得(二十) [治安篇].....	102
◎“公安怎么办，大讨论”学习心得(十九) [出入境篇].....	112
◎“公安怎么办，大讨论”学习心得(十八).....	122
◎“公安怎么办，大讨论”学习心得(十七).....	125
◎“公安怎么办，大讨论”学习心得(十六): 坚持 立警为公、执法为民.....	129
◎“公安怎么办，大讨论”学习心得(十五) 交警篇.....	132
◎“公安怎么办，大讨论”学习心得(十四) 交警篇.....	135
◎“公安怎么办，大讨论”学习心得(十三) 交警篇.....	138
◎“公安怎么办，大讨论”学习心得(十二) 交警篇.....	142
◎“公安怎么办，大讨论”学习心得(十一) 交警篇.....	144

◎ “公安怎么办，大讨论”学习心得(十)	
交警篇.....	147
◎ “公安怎么办，大讨论”学习心得(九)	
交警篇.....	151
◎ 公安怎么办，大讨论“学习心得”(八)	
交警篇.....	155
◎ “公安怎么办，大讨论”学习心得(七)	
交警篇.....	157
◎ “公安怎么办，大讨论”学习心得(六).....	160
◎ “公安怎么办，大讨论”学习心得(五).....	163
◎ “公安怎么办，大讨论”学习心得(四).....	165
◎ “公安怎么办，大讨论”学习心得(三).....	170
◎ “公安怎么办，大讨论”学习心得(二).....	177
◎ “公安怎么办，大讨论”学习心得(一).....	183
◎ 论警察行政执法程序.....	187
◎ 全球卫星定位系统(GPS)及其在公安工作中的 应用.....	197

◎浅论入世后边检工作面临挑战及对策

随着全球经济的一体化，国际交往频繁，国际合作增多，国际竞争加剧，各种涉外问题的大量涌现，必然会给公安出入境边防检查工作带来直接或间接的影响，特别是目前出入境边防检查的职能、运行机制、社会功能等方面。在与 WTO 适应磨合的近期，这种冲击可能会更大。本文试就我国加入世贸组织后出入境边防检查可能受到的影响及应采取的对策做初步探讨。

一、加入 WTO 后出入境边检工作受到的影响和面临的挑战

加入 WTO 集中体现了我国政治和经济利益的一致性。边检工作作为一项政策性、法律性、开放性很强的工作，必然会随着入世后国家经济政策、体制的变革，在工作体制、运行机制、工作重心等方面受到一定的影响。

(一)入世要求出入境法制体系建设更具统一性和整体性。美国《移民法》经历了长达半个多世纪、前后十几次的补充修改过程，此间美国的政治、经济等背景发生了巨大变化，而目前的这套《移民法》已基本达到了与出入境和移民活动相适应的完整体系。纵观我国出入境法律，在体系上依然较为松散，涉及出

入境活动各种关系的法律虽多达 10 余部，但有些本属同一体系的法规(如出入境和边防检查)在立法时明显脱节，移民管理概念在出入境法律中没有得到集中完整的体现。

(二)入世对出入境综合服务水平提出了更高的要求。早在 1998 年我国公安边检部门就开展了“树新风”的服务活动，这一要求改变了以往重执法轻服务的观念。入世后，国外高级管理人员、高科技人才、直接投资者将越来越多地涌入国门，国内企业也将越来越多地走出国门。随着境外旅游的放开，出境游的人数也将大幅攀升。这些对边防检查部门的服务意识、服务水平要求都会越来越高。

(三)国际间交流的日益频繁和出入境人员流动性的增强将给口岸管理工作带来更大压力。第一、以我国周边国家为代表的一批不发达国家和地区将会有大批的劳动力涌入中国市场。巨大的经济利益又使这些人员不会轻易放弃以我国为目的或第三国的偷渡，非法境外移民问题将会增加，这一情况在东三省等与朝鲜接壤的口岸将尤其严重。第二、入世后，与国外的经济、政治、文化往来将更加频繁，境外人员的社会接触面扩大，随着各种限制的相对减少，其活动规律更不易掌握，社会控制难度加大。美国“9·11”

事件以后，反恐怖工作也将成为边检部门的重要任务，境外不法分子可能与国内不法分子勾结作案。此外，由于出境便捷，经济犯罪分子携款潜逃和刑事犯罪分子作案后出逃的可能性将增加，查控工作压力巨大。入世后涉外案件将在一定时期内呈上升趋势。第三，今年我国已开始试行凭身份证领取护照，出国对国人将越来越简便，与此同时，国内的各种犯罪分子也将会把境外当作出逃目的地，如何既方便往来又能更好地维护主权，将成为边检工作的新课题。

(四)入世后的经济发展对公安边防队伍的整体素质提出了更高要求。由于入世后民间的国际交往大量增加，在熟悉国际法规，了解掌握我国缔结或参加的国际公约、协议以及相关的国际惯例方面，对出入境管理提出了更高的要求 and 标准，对出入境管理专门人才的需求也是空前的。因此，培养一支既熟悉公安边防检查工作，又具备现代化意识、掌握 WTO 运行机制的边防检查专业队伍，对我们掌握“入世”后经济形势走势，保障出入境管理职能最大限度的发挥起着至关重要的作用。

二、目前边检工作与入世后形势不相适应的环节和问题

(一)职能规划不够科学，在一定程度上制约了整

体管理效能的发挥。第一、移民职能的重要内容之一就是围绕着出入境、居留、旅行等活动进行各类证照的签发及查验。但此项职能的行使涉及公安、外交、侨务、港务、统战等若干系统和部门，这和当前国际上职能归口的做法有很大区别。各部门之间缺乏沟通和标准不一，不但使我们的立法和执法显得缺乏严肃性，而且多头插手，环节繁杂，协调不力等问题极易引发对不准入境人员的失、漏、迟控的问题。第二、目前出入境管理部门和边防检查部门，在实施全程管理和控制中出现断层、脱节现象。当前频繁发生的境内外人员买卖护照或台胞证以达到偷渡目的事件之所以能屡次得逞，就是利用了两个部门之间管理存在的漏洞。

(二)机制建设不够完善，制约管理水平的提高。在工作机制建设中，也有许多不完善之处。如检查员队伍不稳定，业务素质良莠不齐等，不符合长效管理的要求；上级指导机关的专业化程度不够，基层管理工作力量薄弱，头重脚轻，脑体倒挂现象明显等等，这些都制约了整体效能的体现。

(三)高科技管理的技术含量不足。当前边防检查部门整体的科技建设规划性不强；电脑软件升级换代，全局性跨地区以及相关行业部门软件开发步伐缓

慢；验证设备科技含量不高，许多口岸检查机关还处在“眼看手摸”的初级阶段等。职改站与现役站难以做到联网共享，互通有无，仍处于各自为战的状态。

(四)出入境法律法规体系不够健全完备，滞后于形势的发展。当前执行的《中国公民因私出境入境管理法》、《外国人入境出境管理法》和实施细则以及相关的出入境法律法规等，都是上个世纪 80 年代中后期制定的，已经沿用了十几年；随着行政诉讼活动的增多，粗线条的《边检条例》已不能适应当前的出入境执法工作；目前的签证种类划分不够科学且含义过于广泛，个别签证释义不够明确，而且由两个部门签发，这与国际上“专项签证负责专项事由”的通行做法相差较大。

三、加入 WTO 后，出入境边检工作的应对之策

(一)加大法制研究步伐，制定适合我国出入境边防检查工作发展特点的法制体系。笔者认为，应将各种涉及出入境事务的法律法规进行全方位整合，首先以体系建设为主，加大覆盖面，使其适用于出入境边防检查的体制、权限、执法程序、人员编制、经费等等，确保依法行政。其次，法律条款应具体明确，便于执行操作。第三，要对执法机关在法律地位、权力上有明显的制约规定，以保证公正廉洁执法。

(二)加快完善体制建设，推进出入境职能化和专业化进程。在国内法的制定和适应过程中，加快与国际法和国际惯例的接轨，对出入境活动实施专业化管理。加强边防检查管理与出入境管理的职能合并。

(三)全面提高出入境检查队伍的素质。警察素质是构成综合警力水平的诸多要素中最重要的因素，是警察队伍战斗力的基础。对出入境警察的行为职能，应在立法中有明确的赋予和约束，这是对新型警务公众关系的基本要求。目前我们通常对境外人员采取的上门服务的做法，在一定程度上不利于法律的严肃性。

(四)建立完善的出入境队伍教育训练机制。入世后对人才的需要是空前的，出入境边检人员必须对经济、外语、法律、计算机等领域有相当程度的学养，才能适应今后形势的发展。因此，我们必须建立一个旨在使专门人才脱颖而出的检查员教育训练体制。教育途径可分为三种：校内专门教育、实战指导教育和社会补充教育。校内教育是专门针对个人的知识素质和基本理论进行培养。目前我国除武警学院外大多没有开设专门的出入境管理课程，使大多从事出入境工作的检查人员缺少必要的专业知识和理论补充的环节。实战指导教育是指采用集训、轮训、讲座等方式，

注重实地的指导和训练，提高实战水平。社会补充教育是对检查员需要了解掌握和更新的相关知识，通过委托学校、函授等方式补充和再培训，获取新的知识源，有助于提升我国出入境边检在国际上的地位和形象。

◎认真学习贯彻党的十六大精神推动公安边防工作持续健康发展

1月16日至18日，全国公安边防部队2003年党委扩大会议在北京举行。中共中央政治局委员、书记处书记、中央政法委员会副书记、公安部部长周永康亲切接见与会代表，并作重要讲话。公安部副部长赵永吉、公安部政治部副主任廖晓村、公安部办公厅主任刘跃进、公安部政治部人事训练局副局长李民真等领导同志出席会议，赵永吉副部长作了重要讲话。公安部边防局局长朱家华作工作报告，傅宏裕副政委对总队级领导班子量化考核情况进行了讲评。各省、市、自治区公安边防总队军政主官和司政后部门领导及院校领导参加了会议。会议回顾了2002年公安边防工作和部队建设情况，总结了党的十五大以来公安边防工作和部队建设的基本经验，并在认真分析公安边防工作面临形势和存在问题的基础上，对2003年的公安边防工作和部队建设进行了全面部署。会议对

2002 年的先进集体和个人进行了表彰。

部队建设 成绩斐然

2002 年,是公安边防部队各项工作按照新体制运转,全面打基础的重要一年。

——有力维护了沿边沿海地区社会稳定。全年,共查获“法轮功”邪教分子 327 名,取缔非法地下聚会窝点、讲经习武点 21 个,收缴反动书刊和光盘一批。严密组织部署,圆满完成了党的十六大、“两会”、香港回归五周年庆典等重大活动期间的边防保卫工作。公安边防部队按照全国反偷渡工作会议部署,分南北两片同时开展反偷渡联合行动,组织欧盟及有关国家驻华使领馆官员到福建考察反偷渡工作,与日本、韩国等国开展执法合作,取得良好效果。全年,共查获偷渡案件 1211 起,抓获偷渡人员 3716 名,“蛇头”1035 名,有 272 名“蛇头”被依法惩处。继续加强边境缉毒、缉枪工作,保持了严打高压态势,查破贩毒案件 1975 起,缴获海洛因 1988 公斤,鸦片 294 公斤,冰毒 976 公斤,抓获贩毒嫌疑人 2515 名。查破贩枪案件 155 起,缴获军用枪 76 支,非军用枪 1299 支,抓获贩枪嫌疑人 200 名。积极开展缉私工作,重点打击沿海的走私活动和边境走私汽车活动,共查获走私案件 3000 多起,案值人民币 1.6 亿元。查破刑事

案件 10098 起，查处治安案件 30195 起，打掉各类犯罪团伙 205 个，抓获各类犯罪嫌疑人 17601 名。抓获上网追捕犯罪嫌疑人 545 名。

——进一步规范了边防执勤执法和行政管理。针对部队中发生的执勤事故，公安边防部队开展了为期三个月的执勤执法专项整顿，查摆了执勤执法中的突出问题，严肃查处了执勤事故和执法违纪案件的相关责任人，解决了一批群众反映强烈的问题，建立了一些规范执勤执法的长效机制。公安边防部队认真研究部署公安边防派出所工作，提出调整布局，强化职能，改革勤务的任务和目标要求。全年共检查出入境人员(含边民)33786530 人次，交通运输工具 2270678 架(艘、列、辆)次，查处违规 974 人次。检查进出边境管理区和特区人员 3.5608 亿人次，车辆 1.062 亿辆次。分别与美国、澳大利亚、韩国、蒙古、俄罗斯等国家的相关部门，西北太平洋高官会议组织进行业务交流，密切了合作关系。

——公安边防部队始终坚持把队伍建设摆在突出位置。部队坚持“两手抓，两手都要硬”，通过抓队伍来促进业务工作，在边防工作中磨练队伍。全面加强思想政治建设，认真开展了“三个代表”重要思想、十五届六中全会和“5·31”重要讲话的专题学

习教育，迅速掀起学习贯彻党的十六大精神热潮。结合形势、任务和官兵的思想实际，深入开展“双让”主题教育。加强了各级党委班子建设，对总队级党委班子和班子成员逐一进行考核，比较全面地掌握了班子建设情况。一年来，部队涌现一大批先进集体和先进个人，共有 1855 个单位、3146 人次立功。两名同志首次代表公安边防部队数万名党员，光荣出席了党的第十六次全国代表大会。

——狠抓了部队正规化管理训练。公安边防部队认真抓好“青岛会议”、“湛江会议”的贯彻落实，开展“条令学习月”活动，部分总队抓了落实正规化管理规定试点，总结推广了经验。以人、车、枪等为重点，加强安全防事故工作，部队行政亡人事故起数、人数比上年分别下降 21% 和 27%。

——部队后勤和装备保障能力有了新的提高。公安边防部队调整 9500 多万元加强院校、教导大队基础设施建设和基层文化设施、信息网络建设。积极推进后勤工作改革，完成经费预算编制、服装改制、库存物资调控和油料供应办法改革，社会化保障及住房制度改革有了新的进展。为部队配备一批边境巡逻车、野外炊事保障车和通信指挥车，完成了部队车辆编制核定。组建和扩展了公安边防局域网、广域网，

为畅通指挥，提高效率发挥了作用。健全总队级机要机构，完善机要工作制度，开通了部局与各总队的机要通信。

量化考核 成效突出

2002 年，公安边防部队对建立和完善一套相对科学、规范的班子量化考核要素指标体系和评价体系进行了有益尝试和探索，总队级领导班子量化考核工作取得突出成效。去年 9 月 4 日至 11 月 10 日，边防局党委组成由局领导带队的 3 个考核组，对全国总队级领导班子进行了年度量化考核。在这次考核中，各总队级单位的主要领导代表本单位党委作了述职报告，186 名班子成员作了个人述职报告，有 1704 名干部听取述职并参加了民主测评，考核组共与 1656 名干部进行了个别谈话，抽查了 211 个基层单位和执勤点，查阅了党委会议记录、部队教育管理等台帐资料，认真听取了各地公安厅(局)领导的意见，向各单位客观地反馈了考核情况。考核结束后，部局党委利用 5 天时间，全面听取了考核情况汇报，认真分析了总队级领导班子建设状况，局党委成员和局机关司政后党委成员进行了民主评议。

在此次党委扩大会议上，傅宏裕副政委宣读了量化考核成绩情况，并代表局党委对总队级领导班子考

核情况进行了认真的讲评。他说，2002 年度总队级领导班子量化考核工作进展顺利，通过考核，部局党委比较全面准确地掌握了各总队级领导班子建设状况，基本了解了每名班子成员的现实表现，对下一步科学合理地调整班子和准确公正地任用干部提供了重要依据，对今后进一步加强和改进领导班子建设和干部队伍建设理清了基本思路。部队上下反映良好，公安部领导和部政治部也给予了充分肯定。

傅宏裕副政委指出，当前总队级领导班子总体上呈健康向上的良好发展态势，班子建设中好的方面主要表现在：一是政治坚定，比较好地把握了部队建设方向。一年来，各总队级党委坚持把政治建设摆在各项工作的首位，比较好地把握了部队建设方向。其一，坚持理论学习，认真学习贯彻江泽民同志“5.31”重要讲话和党的十五届六中全会、十六大精神，努力实践“三个代表”重要思想，坚定不移地坚持党的基本理论、基本路线、基本纲领和基本经验。其二，坚持识大体、顾大局。认真执行部局党委的指示、决定，积极贯彻落实去年部局党委扩大会议工作部署和其他专项会议精神，及时请示报告边防工作和部队建设中的重大问题，确保了政令警令畅通。其三，坚持抓部队政治建设。首先，重视“一线指挥部”建设。按