



中国当代公安工作概况（下）

王拥军 编著

目 录

对来华外国人的管理	1
对中国公民因私出境入境的管理	7
边境管理	15
边防检查	26
中国人民武装警察部队概况	33
建立和完善公安工作的法制	55
公安科学技术工作	76
公安教育事业的发展	102
公安政治工作概况	124
附：新中国公安工作大事记	150

对来华外国人的管理

中华人民共和国成立前的百余年间，中国人民深受帝国主义的压迫和掠夺。随着帝国主义的入侵，帝国主义分子以及持有各种不同目的的外国人蜂拥来到中国，其中相当一部分人，凭借着帝国主义国家强迫旧中国政府签订的不平等条约，进出中国和在中国境内居留、旅行、传教等等，享有种种特权。新中国的建立，结束了中国人民饱受帝国主义压迫和奴役的历史，废除了外国人在中国领土上的治外法权，逐步建立健全了对来华外国人管理的法规，有效地行使了对来华外国人管理的主权。

一、对在华外国人进行调查清理

从一九四八年底开始，随着国民党政府的崩溃，外国人纷纷离境，到中华人民共和国成立时，在华的外国人约有 27.3 万人。其中除一小部分是长期居留的普通侨民外，大部分是随帝国主义入侵中国而来的，他们在经济、金融、文化等各种机构和宗教团体中任职。还有一些是资本主义国家前驻华使领馆中未撤离的人员。在这些人员中，有少数人仍与中国人民为敌，有的私藏枪支，私设电台，扰乱金融；有的对新中国进行造谣诬蔑和恶毒攻击，破坏土地改革和抗美援朝运动；还有的进行间谍情报活动。

为了既要保护守法侨民各安生业，又要打击居留在中国的帝国主义分子的破坏活动，在新中国建立前夕发布的中国人民解放军布告中就郑重宣告：保护外国侨民

生命财产的安全。希望一切外国侨民各安生业，保持秩序。一切外国侨民，必须遵守人民解放军和人民政府的法令，不得进行间谍活动，不得有反对中国民族独立事业和人民解放事业的行为，不得包庇中国战争罪犯、反革命分子及其他罪犯。否则，当受人民解放军和人民政府的法律制裁。”新中国成立后，大中城市的公安机关依照政府的法令，即着手对居留在中国的外国人私设的电台和私藏的枪支进行了查处。

一九五一年十一月，政务院公布了《外国侨民出入及居留暂行规则》，对外国人出入中国国境和在中国居留作了规定，同时要求在全国进行外侨总登记。为此，各地公安机关认真调查了外侨的人数、国籍和分布情况，为进行外侨登记预作准备。在此前后，将查有实据的间谍特务分子以及与中国人民为敌继续进行破坏活动的分子 900 余人驱逐出境或依法判刑。同时对在日本侵华战争时期来到中国的 3 万余名日本侨民中要求回国的人，本着人道主义的精神，为他们提供了包括旅费、食宿、托运行李等各方面的方便，使 2.9 万多名日侨分期分批地返回日本。还应苏联政府的要求，从一九五四年开始，协助遣送在“十月革命”胜利前来到中国的约 10 万名苏联侨民回国。

一九五四年八月，经政务院批准公安部公布了《外国侨民居留登记及居留证签发暂行办法》、《外国侨民旅行暂行办法》和《外国侨民出境暂行办法》。随后在全国进行了外侨总登记的工作。各地公安机关对在华居留的守法外侨 10 万余人发放了居留证；在对他们进行依法管理的同时，并对他们的就业、就学、住房等尽量给予照顾，对其中一部分生活困难的还给予了救济。

二、建立健全对来华外国人的管理制度

一九五六年以后，中国进入了全面的大规模的社会主义建设时期，同世界各国的来往大大增加。除苏联和东欧国家的专家外，还陆续接纳了一些外国留学生和实习生。同时，临时来华访问的各种代表团也较多。为适应对临时来华外国人的管理，制订了与对长住外侨不同的管理办法。如把限制极严的旅行管理放宽了，全国开放了48个市、县，外国人只须通知公安机关，不必再申请领取旅行证即可前往。把原来入境、出境要分两次办理签证改为一次办理入出境签证，简化了手续，方便了外国人在华的活动。

为了进一步完善对来华外国人的管理办法，国务院于一九六四年四月制定公布了《外国人入境出境过境居留旅行管理条例》，同时废止了一九五一年至一九五四年公布的四个有关外国侨民管理的暂行办法或暂行规则。这个条例的实施，推动了对外国人的管理工作，并使对外国人的管理工作初步走向正规化。

在“文化大革命”前期，各地对外国人的管理工作受到极大削弱，直到后期才逐步恢复正常。七十年代，有几件事在国内外引起了较大的反响：一是在中日邦交恢复之后，在周恩来总理的关怀下，自一九七三年起，对在华的日侨和加入中国籍的日本人（共约6000人）中愿意回日定居或探亲的，中国政府又一次给予帮助，负担了他们的旅费和交通、食宿费用，安排他们回国，使他们实现了早日与在日本的亲人团聚的愿望。二是根据国务院规定，自一九七四年起，允许外籍华人来华探亲、旅游，改变了多年来将大量外籍华人拒于国门之外的状况。为了让他们顺利到家乡探望亲属，公安机关尽可能

地给予了方便。三是在中共十一届三中全会以后，对十年动乱期间涉及的在华外国人的冤、假、错案，区别不同情况，进行了妥善处理。对确属冤、假、错案的，坚决予以平反昭雪，补偿经济损失，向当事人道歉；愿意回国的，及时为他们办妥出境手续；愿意继续留在中国的，则予以妥善安置。已经离境的，通过中国驻外使领馆转达中国政府的决定，为他们恢复名誉，挽回影响。这些做法使被平反的外国人深受感动，有的人说：“那时坏人当道，中国人民吃的苦头更多。现在中国政府郑重给我平反，又赔偿了经济损失，确是做到了实事求是。”

一九八一年九月，经第五届全国人大第三次会议通过后公布的《中华人民共和国国籍法》，是新中国制定的第一部国籍法。该法明确规定了解决国籍问题的原则和加入、退出、恢复中国国籍的办法，即：中华人民共和国各民族的人都具有中国国籍；加入、退出和恢复中国国籍，要经过申请和批准；定居外国的中国公民，自愿加入或取得外国国籍的，即自动丧失中国国籍。国籍法的实施，对于维护国家和人民的利益，促进中国和其他国家之间的友好关系，保护广大华侨的正当权益，发挥了积极作用。

三、适应对外开放的形势，改革对来华外国人的管理制度

一九七九年至八十年代初，为了适应对外开放的新形势，公安机关检查了过去制定的对外国人管理偏严、有碍于他们正常活动的规章制度，着手进行调整，如简化入境手续，开放旅行地区，对来华工作的专家、工程技术人员给予方便等等，为后来的改革进行了各方面的准备。一九八四年四月公安部召开了全国外国人管理工

作会议，会议提出外管工作要适应对外开放的形势，服从于和服务于社会主义现代化建设，确定采取一系列简化手续、方便往来的改革措施。这些措施主要是：

（一）持普通护照的外国人可以在北京、上海、天津、杭州、福州、厦门、深圳、昆明、桂林、西安、广州、珠海、大连等 13 个口岸直接办理入境签证。改变了外国人以往申请入境签证，只能向中国驻外使领馆申请的唯一途径，对一些需要紧急来华进行经济、技术、贸易等活动的外国人，给予了极大的方便。

（二）经国务院批准，陆续增加对外开放的地区。公安部于一九八二年十月正式对外公布的首批开放地区有 29 个市、县，以后又陆续增加，到一九八七年一月对外开放的市、县已达 436 个。外国人到这些市、县去，不需办理旅行证即可前往。

（三）对帮助中国进行建设的专家、工程技术人员，给予长期、多次有效的签证，方便他们出入中国国境。

这一时期，中国政府还组织了在华日本孤儿赴日本寻亲。在日本军国主义侵华战争后期，日本人在中国各地遗弃了一批孤儿，多年来这些孤儿被中国的养父母抚养成人。中国人民本着中日友好和社会主义人道主义立场，自一九八一年开始组织他们赴日寻找生身父母或亲属，或协助他们回日定居。各地公安机关，特别是孤儿人数较多的辽宁、吉林、黑龙江三省的公安机关，从查找、核实、确认和组织接送，做了大量艰苦细致的工作。一九八四年中日两国政府达成了《关于解决在华日本孤儿问题协商结论》，更加快了孤儿寻亲的工作步伐。截至一九八七年底，先后组织了 16 批共 1542 名日本孤儿赴日寻亲，协助 940 名孤儿去日定居。对此，日本孤儿和

他们的亲属都表示：“感谢中国养父母”，“感谢伟大的中国”。日本朝野人士也为此称颂中国政府和中国的博大胸怀。

四、制定《外国人入境出境管理法》

随着对外的开放，外国人来华数量急剧增加，六十年代公布的《外国人入境出境过境居留旅行管理条例》和一些具体管理办法，越来越不适应新形势的需要。为此，经过反复研究和修改，一九八五年十一月二十二日经第六届全国人大常委会第十三次会议通过后公布了《中华人民共和国外国人入境出境管理法》。其中规定：外国人入境、过境和在中国境内居留，必须经中国政府主管机关许可；中国政府保护在中国境内的外国人的合法权利和利益；外国人的人身自由不受侵犯，非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定，并由公安机关或者国家安全机关执行，不受逮捕；在中国投资或者同中国企业事业单位进行经济、科学、技术、文化合作以及其他需要在中国长期居留的外国人，经中国政府主管机关批准，可以获得长期居留或者永久居留资格；实行口岸签证；取消出境签证；放宽旅行限制，外国人持有有效的签证或者居留证件，可以前往中国政府规定的对外国人开放的地区旅行。同时还规定，外国人在中国境内，必须遵守中国法律，不得危害中国国家安全、损害社会公共利益、破坏社会公共秩序；对不遵守中国法律的外国人，中国政府主管机关可以缩短其在中国停留的期限或者取消其在中国居留的资格；对违反法规的，公安机关可以依法处罚直至追究刑事责任。根据管理法的规定，制定了《外国人入境出境管理法实施细则》，经国务院批准，于一九八六年十二月二十七日由公安部、外交部公

布施行。实施细则规定，持普通护照的外国人确需紧急来华而来不及向中国驻外使领馆申请办理入境签证的，可以向前述的北京、上海等 13 个口岸签证机关申请办理签证。为便于对外国人分别进行管理，实施细则还规定：在签证上分别标明相应的七个汉语拼音字母，表示外国人来华的事由；外国人申请来华定居，须向定居地公安机关申请定居身份确认表；来华定居或者居留一年以上的，在申请入境签证和办理居留证件时，须交验健康证明书；外国人应当在签证准予停留的期限内或者居留证件的有效期限内出境；持有居留证件的外国人，出境后还需返回中国的，应当事先向当地公安机关办理返回中国的签证。实施细则还对入境后可能进行恐怖、暴力、颠覆、走私等危害中国国家安全和利益的活动的外国人，以及违反管理法及其实施细则的外国人，分别规定了不准入境、处以罚款、拘留、限期出境等具体办法。

《外国人入境出境管理法》和《外国人入境出境管理法实施细则》施行后，各地公安机关积极宣传，认真贯彻执行，使对外国人的管理工作进一步走上依法管理的轨道，也更有利于促进中国与世界各国的友好交往。

对中国公民因私出境入境的管理

在世界各地有华侨和加入当地国籍的华人达 3000 万左右，在香港、澳门地区还居住有近 600 万港澳同胞，他们与国内数以千万计的亲属保持着各种联系。随着国家政治、经济形势的发展，尤其是国家实行改革开放政策以来，华侨回国和港澳同胞回内地探亲访友、观光以

及从事工商业、科学技术、文化交流等活动的人数逐年增多，内地公民因私出国和前往香港、澳门的也大大增加。一九八五年公民出入境总数达 3000 多万人次，比一九八四年增加 37%。一九八六年公民出入境总数达 4000 多万人次。

三十多年来，公安机关以方便中国公民出入境为宗旨，在出入境管理制度等方面，根据需要，不断地进行了改进和完善。

一、华侨回国入境出境管理

中国人民革命的胜利，使广大华侨受到极大的鼓舞，激发了广大华侨振兴中华、繁荣家乡的情怀，许多华侨积极要求参加祖国的社会主义建设，日夜思念与分离多年的亲人欢聚团圆。

五十年代初期，为了使广大华侨及时回到阔别多年的祖国，政府对华侨的回国实行“来去自由”的方针，根据华侨侨居国的情况和回国途径的不同，采取不同的入境管理办法。凡侨居在与中国建立外交关系并设有中国使领馆国家的华侨，可持中国使领馆签发的中国护照和有效签证入境回国；侨居在未与中国建交国家和地区的华侨回国，入境时在中国口岸边防检查站领取《归国华侨证明书》回国；华侨因受居留地政府的阻挠不能直接回国需路经香港、澳门的，入境时只需在中国口岸办理简单手续即可入境。以上这些简便的入境管理办法，深得华侨和国内侨眷的欢迎，更加激发了他们对祖国的热爱，纷纷表示要尽力报效祖国。

但是，在五十年代后期，特别是在十年动乱时期，由于“左”的思想影响，使便利海外侨胞入境出境的管理政策受到了严重的干扰。华侨回国的人数日趋减少。

粉碎“四人帮”以后，经过拨乱反正，清除“左”的思想影响，又重新确定了华侨回国“来去自由”的方针。除回国定居和要求工作的，需事先办理必要的手续外，对回国探亲、访友、观光、旅行的，只需向中国驻外使领馆办理回国签证，不再限定入境口岸，在国内探亲、旅行也不再加任何限制。从一九八四年八月一日开始，对华侨回国取消了办理入境出境签证的手续，华侨可以随时凭中华人民共和国护照或“旅行证”回国。因此，华侨回国的人数大量增加。不少华侨回来投资办厂、开办学校，进行各种经济、科学技术、文化交流等活动，广大华侨更加关心祖国的社会主义现代化建设。

二、对国内公民因私出国的管理

新中国成立后，许多华侨在国内的亲属，要求探望他们在国外的亲人，渴望与亲人团聚。为了保护华侨、归侨和侨眷的利益，保卫国家的安全，中国政府根据国内公民出国情况，借鉴国际上常用的管理办法，制定了中国公民出国管理制度。规定凡要求出国的归侨、侨眷，要向当地公安机关提出申请，经过审查批准后，发给护照或其他出境证件出国。这种申请、审批、发证制度，经过不断改进和完善，一直沿用至今。

在五十年代，对归侨、侨眷因私事出国实行“从宽批准”的原则，除少数人按国家规定不予批准外，一般都可以被批准出国，并能很快获得出国护照或其他出国证件。但是后来，由于在“左”的思想影响下，对归侨、侨眷出国又增加了各种限制条件，在很长一段时间内，使一部分理由正当又具有出国条件的归侨、侨眷的出国申请得不到批准。直到粉碎“四人帮”以后，才又重新放宽了归侨、侨眷出国的条件，简化了公民出国申请的

繁琐手续，规定了出国申请，一律由申请人户口所在地的市、县公安机关直接受理，由各省、自治区和直辖市公安机关审批发证。

中共十一届三中全会以来，国内公民因私要求出国的情况发生了很大变化，除归侨、侨眷申请出国与亲人团聚的以外，还有不少是申请出国访友、自费留学和办理其他私人事务的。为了更好地贯彻执行改革开放的政策，适应公民申请出国的新形势，保障公民出入中国国境的正当权益，促进国际交往，自一九八五年起对审批范围、管理制度和方法等进行了一系列改革。主要是：

（一）放宽出国限制，缩小不批准范围。对公民申请出境不予批准的，只限于以下几种情形：刑事案件的被告人和公安机关或者人民检察院或者人民法院认定的犯罪嫌疑人；人民法院通知有未了结民事案件不能离境的；被判处有期徒刑正在服刑的；正在被劳动教养的；国务院有关主管机关认为出境后将对国家安全造成危害或者对国家利益造成重大损失的。

（二）依法办事，充分保障公民的正当权益。当公民的出境申请未被公安机关批准，而申请人认为不批准出境不符合出境入境管理法时，有权向上一级公安机关提出申诉，受理机关应当作出处理和答复。公民出境入境的主要证件——中华人民共和国护照和中华人民共和国旅行证，除公安机关和原发证机关有权依法吊销、收缴以及人民检察院、人民法院有权依法扣留外，其他任何机关、团体和企业、事业单位或者个人都不得扣留。

（三）方便公民出国，简化审批手续。过去归侨、侨眷申请出国，要经过逐级审查，逐层批准。改革后，凡要求因私事出国的国内公民，可以直接向户口所在地

的市、县公安局提出申请，按规定提交与出境事由相应的有关证明文件，并填写出境申请表。公安机关简化审批手续后，大大缩短了审批时间，居住城市的，在三十天内可以办妥；居住边远地区的，可以在六十天内办完。对于公民有特殊原因或紧急事务申请出境的，则给予更大的方便，在申请后的次日或当天即可以发出护照，使申请人及早成行。为方便公民出境，从一九八六年二月起，还取消了国内公民出境须办出境签证的规定，在取得前往国家或地区入境许可后，即可以凭有效护照出境，而且可以从国家的任何一个对外开放口岸出境。

上述改革措施，较好地解决了长期存在的“公民因私出国难”的问题，有利于扩大对外交流，在国内外引起很大反响，受到各界人士的普遍欢迎。

三、对公民因私事往来香港、澳门的管理

香港和澳门是中国领土的一部分，由于历史原因，长期以来分别由英国和葡萄牙当局管辖。广东解放前居住在内地与香港、澳门的居民，平时因探亲、访友、互市和耕作等原因来往频繁，有的每日早出晚归入出对方境内，从而形成了相互自由往来的习惯，一直沿续到广东解放的初期。从一九五一年开始，才逐步建立了必要的管理制度。一九八六年以来进一步完善了这方面的管理。

（一）对内地公民因私事前往香港、澳门的管理。

新中国成立后，一些间谍特务分子，不断利用内地与香港、澳门之间自由往来的机会潜入内地进行破坏活动。中国政府为保卫国家安全、维护社会治安，以及保持内地与香港、澳门之间的正常往来，在一九五一年二月停止了内地通往香港、澳门口岸的自由出入，并且在口岸

设立了边防检查站。同年九月一日实施了《关于往来香港、澳门旅客的管理的规定》，开始对内地公民因私事前往香港、澳门和港澳同胞往来内地的出入境进行管理。内地公民欲往香港、澳门，须事先向本人户口所在地公安机关申请办理出入通行证，凭通行证从广东省人民政府公布开放的地点出境，其他通道或闸口一律不再通行。为了防止涂改或伪造通行证，从一九五六年七月十五日开始，在全国范围内使用了统一印制的《往来港澳通行证》，并建立了内地公民因私事前往港澳的申请、审批与发证制度。

在五十、六十年代，内地前往香港、澳门的人员中，绝大多数是广东省境内的居民。进入七十年代，内地人员前往香港、澳门的数量逐渐增多。其中不少是内地获准去东南亚各国探亲 and 定居的人员，他们取道港澳办理前往国签证，由于某些国家对公民的正常入境限制很严，致使不少人因为得不到前往国家的入境许可而长期滞留港澳。这样使本来就地小人稠的香港、澳门难以承受人口急剧增加的压力，而且直接影响到港澳居民的切身利益。为此，中国政府分别于一九七三年十月和一九八一年九月开始，对内地公民因私事前往香港、澳门实行了“适当控制人数”的管理原则；对拟取道香港、澳门出国的归侨、侨眷，尤其是前往限制中国公民入境的国家，如果他们在港澳既无亲友，又无生活着落，则规劝他们不要去港澳。

为便于掌握内地公民因私事前往香港、澳门的情况和保持内地与港澳的正常往来关系，对于内地公民因私前往香港、澳门规定了出入境口岸。内地公民前往香港的，通过深圳口岸出境；前往澳门的通过拱北口岸出境。

短期前往香港、澳门的内地居民，在结束探亲后，仍由原出境口岸入境返回内地。

自从国家实行改革开放政策以来，内地公民因私事申请前往香港、澳门的人数日益增加。根据多年的实践经验，为保持内地与香港互相往来的传统习惯，又不致使香港人口增加过多，对内地公民前往香港采取了“定居严格控制，短期探亲的尽量给予方便”的审批原则，并分别规定了前往香港定居或探亲的条件。从一九八二年九月一日开始，对内地公民前往香港定居和探亲的申请，实行按规定条件分开审批和发给不同证件的办法。从一九八四年七月开始，对内地公民前往澳门也依照上述办法审批。为保持出入境口岸的良好秩序和方便内地公民前往港澳，还改革了往来港澳的出入境管理办法。获准前往港澳定居的，由公安机关发给一次使用的《前往港澳通行证》，持证人应注销内地户口并在规定时间内出境。获准前往港澳探亲的，由公安机关发给五年有效多次使用的《往来港澳通行证》，通行证必须同往来港澳的签注同时使用，持证人在规定时间内前往，并按规定日期返回内地。短期前往香港、澳门的内地公民，在返回内地时，可以通过内地与港澳通行的口岸入境。

为了进一步放宽内地公民前往港澳探亲的条件和方便内地公民在港澳会见居住台湾或者国外的亲属，从一九八四年起，中国旅行总社开始负责承办组织归侨、侨眷和港澳台同胞眷属赴港澳地区探亲旅行团。这种组织旅行团的办法，为内地公民前往港澳探亲又开辟了一个新的渠道。

（二）对香港、澳门同胞回内地的管理。对居住在香港、澳门的同胞回内地探亲、旅行，始终遵循放宽的

管理原则。建国初期港澳同胞回内地需事先向原籍或目的地市、县公安机关申请办理出入境通行证。为缩短办理证件的时间，从一九五六年开始，港澳同胞回内地，改为在入境时向深圳或拱北口岸的边防检查站领取入出境一次有效的《港澳同胞回乡介绍书》，凭此介绍书入出内地和在内地期间办理户口申报、注销的手续。

粉碎“四人帮”以后，为使港澳同胞可以随时回内地探亲访友、观光旅行缩短入境时在口岸停留的时间，从一九七八年十月起，将港澳同胞入境时领取的一次有效的介绍书改为三年多次入出内地有效的《港澳同胞回乡证》。《港澳同胞回乡证》由持证人自行保管和使用，作为入出内地，在内地旅行、探亲申报户口的合法证件。从一九八一年开始，将《港澳同胞回乡证》的有效期改为十年，除要求回内地定居需事先经过有关部门批准外，港澳同胞可以随时凭回乡证从任何一个对外开放的口岸入境和出境，入境后前往的地区同国内公民一样不受任何限制，也不需办理任何手续。同时还简化了港澳同胞在内地期间申报和注销户口的手续。这些改革，受到了广大港澳同胞和他们在内地的亲友的一致赞许。近几年来，港澳同胞回内地的人数逐年增加。据统计，一九八七年港澳同胞入出境总数达 2459 万余人次。

三十多年来，对中国公民因私事往来香港、澳门与内地之间的出入境管理工作，随着形势的发展变化，不断地进行了改革，日趋完善。在这个基础上，公安部制定了《中国公民因私事往来香港地区或者澳门地区的暂行管理办法》，经国务院批准后，于一九八六年十二月二十五日公布施行。实践证明，现行的管理办法，既方便了港澳同胞随时入出内地探亲、旅行和从事贸易等活动，

有利于加强港澳与内地之间在科技、文化、教育等各个领域中的交流与合作，又可以防范违法犯罪活动，有利于保卫国家和人民的安全。

边境管理

中国有陆地边界线 2.2 万多公里，大陆海岸线 1.8 万多公里，岛屿岸线 1.4 万多公里。一八四一年鸦片战争以后，由于帝国主义的入侵和政府的腐败，边境管理十分混乱，一些开放口岸长期被帝国主义及其代理人所把持。中华人民共和国成立后，迅速清除了在边境管理上遗留的殖民地、半殖民地的痕迹，逐步建立了公安边防工作机构，建立和健全了一个主权国家应有的各项边境管理和边防检查制度，加强了监督管理，有效地维护了国家的主权和尊严。

新中国成立以来，为了保卫边境的安全，维护边境地区的社会秩序，防范与打击敌人的破坏活动，在边境地区除了实行与内地相同的户口管理、特种行业管理、爆炸危险物品管理、枪支管理等治安管理以外，还实行了居住通行管理、边民过境管理、船舶和渔船民管理、边境前沿生产作业管理等一系列具有边境特点的管理制度。

一、划定边境管理区和海防工作区

根据保卫边境安全和维护边境以及沿海地区社会治安的需要，中国政府规定，在边界线内侧和沿海海岸线，划出一定宽度的地区，作为边境管理和海防工作的区域，实行与保卫任务相适应的管理制度。