

北 京 志

政 法 卷

公 安 志

北京市地方志编纂委员会

北 京 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

北京志·政法卷·公安志/北京市地方志编纂委员会编著. - 北京: 北京出版社, 2003. 9

ISBN 7-200-04937-9

. 北... . 北... . 北京市-地方志 公安-工作-概况-北京市
. K291

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 021130 号

责 任 编 辑	陈伟生
版 式 设 计	樊 森
总体装帧设计	王 晖 张延宁
本书装帧设计	张中华
责 任 印 制	李海兵 柴晓勇

北京志·政法卷·公安志

BEIJING ZHI · ZHENGFA JUAN · GONGAN ZHI

北京市地方志编纂委员会

*

北 京 出 版 社 出 版

(北京北三环中路 6 号)

邮 政 编 码: 100011

网 址: www.bph.com.cn

北京出版社出版集团总发行

新 华 书 店 经 销

北京市朝阳区北苑印刷厂印刷

*

787×1092 16 开本 40.25 印张 彩插 16 页 744 千字

2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—1000

ISBN 7-200-04937-9 K · 508

定价: 110.00 元

第一届 《北京志·政法卷·公安志》 编纂委员会

(1993 年 10 月—1997 年 12 月)

顾 问	刘 涌	刘光人	王鼎丰		
主 任	苏仲祥				
副 主 任	何 瑛	王 文			
委 员	周泽民	王景山	王崇勋	张 炜	

编纂委员会办公室

主 任	王景山				
工作人员	刘朝江	雷 昀	李万启	李润山	宋贵庚
	韩晋昆	朱振才	马学武	张永廉	

第二届 《北京志·政法卷·公安志》 编纂委员会

(1997 年 12 月——2001 年 2 月)

顾 问	刘 涌	刘光人	王鼎丰	刘尚煜	
主 任	张良基				
副 主 任	王崇勋	吕实珉	杨文忠		
委 员	师国安	李全福	阮增义	刘 德	张家旺
	刘彦平	甄九庆	张久臣		

编纂委员会办公室

主 任	杨文忠 (兼)				
副 主 任	曾广文	陈 友	王 伟	李万启	

工作人员	李润山	韩晋昆	马学武	朱振才	马之华
	马 丽	李京安			

第三届 《北京志·政法卷·公安志》 编纂委员会
(2001 年 2 月——2002 年 4 月)

顾 问	刘 涌	刘光人	王鼎丰		
主 任	强 卫				
副 主 任	吕实珉	刘 德	张家旺	杨文忠	
委 员	李全福	阮增义	马振川	张久臣	张卫华

编纂委员会办公室

主 任	杨文忠				
副 主 任	张卫华	曾广文	李龙泉	王国庆	李万启
工作人员	韩晋昆	马学武	马之华	马 丽	李京安

第四届 《北京志·政法卷·公安志》 编纂委员会
(2002 年 4 月——)

顾 问	刘 涌	刘光人	王鼎丰		
主 任	刘 德	马振川			
副 主 任	吕实珉	张家旺			
委 员	李全福	阮增义	杨文忠	刘绍武	张 越
	杨晓毅	董小兵	张卫华		

编纂委员会办公室

主 任	杨文忠				
副 主 任	张卫华	曾广文	李龙泉	王国庆	李万启
工作人员	韩晋昆	马学武	马之华	马 丽	李京安

《北京志·政法卷·公安志》 编纂人员

主 编	曾广文				
副 主 编	李龙泉	王国庆	陈 友	王 伟	徐 松
	李万启				

参加编纂人员

总 纂	杨昭敏	刘朝江	李万启
-----	-----	-----	-----

初稿编纂 (以姓氏笔画为序)

于 文	于占宇	于安如	于作津	马学武
马德山	邓毓瑞	孔令栓	王一兵	王 琦
王金水	王文博	王玉峰	王宏旗	王俊山
王宗凯	王祖奎	王蕴明	戈志安	尹 平
叶承顺	田兰英	申玉松	田国忠	史大海
刘 伟	刘 岩	刘向南	刘玉新	刘美英
刘朝江	刘国庆	刘鸿梁	刘燕卿	艾满春
孙芸芸	孙彦涛	朱 雷	朱振才	朱庆岭
邢 中	时维东	杜美英	陆 菲	陆惠清
陈延豹	杨 满	杨光禄	杨晓珍	李 进
李万启	李兴林	李广岐	李志信	李京安
李永聚	李扬波	李茹青	李瑞林	尚润甫
张 浩	张正光	张志和	张宏志	张锦刚
卢瑞玲	吴永斌	吴振英	吴建设	邸书相

孟庆会	南京平	武国卫	姜秀立	赵 辉
赵 援	赵念增	赵文庚	徐华民	倪炳红
顾明兴	唐晓燕	栗 萍	聂建业	秦祝廉
秦镜清	袁大同	黄正明	符石麟	崔红清
康 宏	程 平	韩晋昆	韩新省	傅玉辉
雷 昀	詹玉琪	翟共平	霍孟吉	薛增森
戴宏锦				

《北京志·政法卷·公安志》 审定人员

主 审	段柄仁
副 主 审	王昭钺 赵庚奇
责任审稿	谭烈飞

目 录

概述	(1)
----------	-------

第一篇 机构 队伍

第一章 警察机构	(19)
第一节 清末警察机构	(19)
第二节 民国警察机构	(23)
第三节 解放区人民公安机构	(30)
第四节 新中国人民公安机构	(32)
第二章 队伍管理	(44)
第一节 清末民国警务管理	(44)
第二节 人民警察队伍管理	(59)

第二篇 镇 压

第一章 清末民国时期对人民革命的镇压	(102)
第一节 机构职能	(102)
第二节 查禁进步书刊	(104)
第三节 镇压爱国民主运动	(106)
第四节 镇压共产党	(109)

第二章 人民政权镇压反革命	(112)
第一节 解放区的锄奸反特	(112)
第二节 解放初期肃清残余反革命势力	(115)
第三节 打击现行反革命活动	(130)

第三篇 刑侦 预审

第一章 刑事侦查	(136)
第一节 刑事侦查机构	(136)
第二节 侦查	(138)
第三节 严厉打击严重刑事犯罪斗争	(144)
第二章 预审 看守	(160)
第一节 预审	(160)
第二节 看守	(167)

第四篇 警卫 边防 内卫

第一章 警卫	(177)
第一节 机构沿革	(177)
第二节 党和国家领导人警卫	(179)
第三节 重要外宾安全警卫	(184)
第四节 重大活动警卫	(189)
第二章 边防保卫	(196)
第一节 机构与体制	(196)
第二节 边防保卫	(198)
第三章 内卫	(205)
第一节 机构与体制	(205)
第二节 勤务	(207)

第五篇 经济文化保卫

第一章 保卫组织	(224)
第一节 经济保卫机构	(224)
第二节 文化保卫机构	(225)

第三节	单位保卫机构	(225)
第二章	经济保卫	(228)
第一节	安全防范	(228)
第二节	要害保卫	(232)
第三节	重点工程保卫	(235)
第三章	文化保卫	(237)
第一节	安全防范	(237)
第二节	要害保卫	(238)
第四章	农业保卫	(239)
第五章	林业保卫	(243)
第一节	机构	(243)
第二节	案件查处	(243)
第三节	护林防火	(244)

第六篇 治安行政管理

第一章	治安机构	(248)
第一节	清末民国治安机构	(248)
第二节	新中国治安机构	(249)
第二章	维护整顿市容和社会秩序	(250)
第一节	清匪反霸	(250)
第二节	收容散兵游勇	(251)
第三节	收缴枪支弹药爆炸物品	(251)
第四节	取缔金银黑市	(252)
第五节	整顿摊贩	(253)
第六节	收容安置	(254)
第七节	犬类管理	(258)
第三章	扫除社会丑恶现象	(262)
第一节	取缔卖淫嫖娼	(262)
第二节	查禁淫秽物品	(267)
第三节	查禁赌博	(269)
第四节	查禁毒品	(271)
第四章	特种行业管理	(282)
第一节	清末民国特种行业管理	(282)

第二节	新中国特种行业管理	(284)
第五章	危险物品管理	(288)
第一节	清末民国危险物品管理	(288)
第二节	新中国危险物品管理	(290)
第六章	公共场所管理	(303)
第一节	清末民国公共娱乐场所管理	(303)
第二节	新中国公共场所（特殊地区）管理	(304)
第七章	社会面治安管理	(323)
第一节	巡察	(323)
第二节	精神病人管理	(331)
第三节	走失、捡拾人口管理	(332)
第四节	管制与社会改造	(333)
第五节	治安案件查处	(336)
第八章	群众治安组织	(339)
第一节	治安保卫委员会	(339)
第二节	治安联防	(347)
第三节	保安服务	(350)

第七篇 户政 出入境管理

第一章	清末民国户政管理	(354)
第一节	管理机构	(354)
第二节	户口调查	(355)
第三节	户口管理	(358)
第二章	新中国户政管理	(362)
第一节	管理机构	(362)
第二节	常住户口管理	(364)
第三节	户口迁移管理	(369)
第四节	人口统计	(374)
第五节	居民身份证管理	(376)
第六节	街巷楼、门牌管理	(378)
第七节	外来人口管理	(380)
第三章	出入境管理	(391)
第一节	管理机构	(391)

第二节	外国人出入境管理	(392)
第三节	外国人居留管理	(395)
第四节	中国公民出入境管理	(404)
第五节	涉外事（案）件查处	(408)

第八篇 道路交通管理

第一章	机构队伍	(415)
第二章	交通秩序管理	(416)
第一节	岗位勤务	(416)
第二节	秩序管理	(420)
第三章	事故处理	(432)
第一节	事故调查	(432)
第二节	责任认定	(433)
第三节	调解赔偿	(433)
第四节	事故处罚	(435)
第五节	统计分类	(437)
第四章	车务管理	(441)
第一节	车辆管理	(441)
第二节	驾驶员管理	(450)
第五章	交通设施	(457)
第一节	信号灯	(457)
第二节	交通标志	(458)
第三节	交通标线	(460)
第四节	隔离设施	(461)
第六章	交通法制	(462)

第九篇 消 防

第一章	机构体制	(467)
第一节	清末民国消防机构	(467)
第二节	新中国消防机构、体制、组织	(470)
第二章	消防监督管理	(484)
第一节	清末民国消防管理	(484)

第二节	新中国消防监督管理	(486)
第三章	火灾扑救	(497)
第一节	消防基础设施	(497)
第二节	灭火	(502)
第三节	火灾事故	(514)

第十篇 公安法制与宣传

第一章	公安法制	(524)
第一节	机构沿革	(524)
第二节	法制建设	(525)
第三节	案件审批	(526)
第四节	行政诉讼	(529)
第五节	执法检查	(530)
第六节	法制调研	(534)
第二章	公安法制宣传	(535)
第一节	公安报刊	(535)
第二节	影视宣传	(538)
第三节	文艺演出	(543)
第四节	其他形式的宣传	(544)
第三章	信访与建议、提案办理	(549)
第一节	人民来信来访	(549)
第二节	办理人大代表、政协委员建议、提案	(553)

第十一篇 公安科技 通信 后勤保障

第一章	公安科技	(558)
第一节	刑事技术	(558)
第二节	交通科技	(563)
第三节	消防科技	(569)
第四节	安全防范技术	(574)
第二章	公安通信	(576)
第一节	机构	(576)
第二节	有线通信	(576)

第三节	无线通信	(577)
第四节	机要通信	(578)
第五节	计算机信息应用	(578)
第六节	计算机安全监察	(580)
第三章	后勤保障	(581)
第一节	财务	(581)
第二节	枪支、械具	(582)
第三节	车辆	(583)
第四节	服制	(585)
第五节	房屋	(596)
索引		(601)
后记		(607)

概述

一

北京建立警察制度始自清末。在此以前，清政府长期实行军警一体的制度，在京师设步军统领衙门（又称提署）和五城御史衙门（五城察院）两个机构。前者是以八旗和绿营官兵为核心组成的军事警察队伍，负责京师地区的卫戍、警备和治安，并在辖区内设有监狱和看守所。后者分东、西、南、北、中五城，每城设满、汉巡城御史各一名，节制五城练勇，任务是“绥靖地方”、“巡稽盗贼”、“取缔秘密结社”。这两者同时负有警察的某些职能，是清王朝维护社会治安、镇压控制人民的专政工具。

光绪二十六年（1900年），八国联军侵占北京，分区占领，京师治安状况极度混乱。由各占领区内绅董出面，在清廷留守官员指使下，征得占领军同意，组成了临时治安机构——安民公所，维持地方治安。所长、事务官统由外国人担任，外国巡捕与雇佣的中国巡捕共同巡逻。这是典型的殖民式的治安管理机构。名为“安民”，实是扰民，滥用非刑、诈骗钱财、鱼肉百姓等问题层出不穷。光绪二十七年（1901年），随着联军的撤退，安民公所也自动垮台。

联军撤兵后，清政府参照外国警察机构，创办了过渡性治安机构——京城善后协巡总局。其《现行章程》规定该局的职责是：维护京城地区社会治安和公共秩序，并有权审理轻微案件。然而，协巡总局开办一年左右，京城“盗风未息”，“劫案仍复不少”。光绪二十八年（1902年）被裁撤，代之以较为正式的警察机构——工巡局。

光绪二十八年三月（1902年4月）和光绪三十一年六月（1905年7月），京师先后成立了内城工巡局和外城工巡局（后称内外城工巡总局），由管理工巡事务大臣统辖。其职权包括工程和巡捕两项内容，但维护治安，缉拿盗贼仍

是第一要务。具体任务包括：保护使馆地区和教堂；负责某些案件的审判工作；管理交通；管理卫生；办理捐项；整顿户口；清查铺户陋规；办理社会救济；负责修治街道；经营土木等等。工巡总局的创办，是中国近代警察制度向正规化迈进的重要一步。

光绪三十二年（1906年），随着清政府巡警部的建立，原京师内外城工巡总局改为内外城巡警总厅，直接隶属于巡警部，并把土木工程任务分离出去，形成了职责专一的独立组织体系。至此，京师警政渐趋正规化。

在设置警察机构的同时，清政府仍然保留着传统的京师治安机构步军统领衙门，与内外城巡警总厅分工合作，共同维护清政府摇摇欲坠的统治，只是其职权逐渐有所削弱，兵力也大大缩减，由原来维持治安的首要地位降为辅助性地位。民国建立后，这一机构被袁世凯保留下来，并进一步强化，直到民国十三年（1924年）冯玉祥国民军进驻北京后，才将其裁撤。

清末，京师警政建设的特点是由军警一体制向近代警察体制过渡时期，警政建设呈现明显的多变性，建设水平很低，直至清朝覆亡，京师警察的建设仍然没有步入正轨。

辛亥革命后，袁世凯把改组与充实京师警察机关视为加强专制统治的首要环节。民国二年（1913年）初，袁氏下令把京师内外城巡警总厅改组为京师警察厅，从而结束了清末以来两厅分立的局面，使警察权力更加集中。

京师警察厅直隶于北洋政府内务部，与京师政权机关京兆尹公署无隶属关系，主要负责市内的警察、卫生、消防事项。并逐步组建了各种专业警察队伍，颁布了各警种的职权、任务、纪律、管理等法规，初步形成了现代警察体制，其首长称总监。北洋政府存在的16年，始终以镇压革命党人和革命人民反抗为首要之责。对所谓“刊贴谣贴煽惑人心者”、“捏造谣言鼓动众听者”、“结盟拜会散放飘布者”、“设坛习拳谋为不法者”等等，都是立即逮捕，坚决镇压的。京师警察厅按照上述旨意，大肆搜捕革命党人，查封报社，镇压学生运动、工人运动，先后制造了震惊中外的“二七”惨案，“三一八”惨案。1927年春，残酷地杀害了中国共产党的创始人之一李大钊。

民国十七年（1928年）6月，南京国民政府接管北京，并随即将北京改名为北平，划为特别市。将原京师警察厅改组为北平特别市公安局。这一时期警察制度又逐步有所发展，设置了专职的司法警察、卫生警察和交通警察；女子警察也在30年代初期办了起来。属于警察职权范围内的刑事侦查、犯罪预防、户籍调查、外侨管理、出入境管理、市容管理、危险物品管理以及旅店、刻字印刷等特种行业管理都逐步开展起来。与警察有关的技术、设施、装备等也有较大的改进和发展。

同时，对警察内部的管理体制也逐步有所加强。对警察的任用、待遇、考核、奖惩，以及服制、教育、勤务方式等都作了规定。警察分为警官和长警两类。警官属于公务员的范畴，参照公务员的管理办法管理。而长警（警长、警士）属于雇员的范畴，待遇较低，录用程序也较简单，在晋升制度上，长警不能升为警官。

南京国民政府统治下的北平，继续强化了警察的镇压职能，人民民主自由权利受到更残暴的践踏。在北平地区，国民党的军队、警察、特务和宪兵“四位一体”，以维护社会治安为名，残酷镇压中国共产党领导的人民革命力量，打击和迫害争取自由、民主的进步人士。公开地大规模屠杀与秘密绑架和暗杀相辅而行。凡是对国民党统治表示不满的人都可能遭到严惩。这种白色恐怖在民国二十二年（1933年）国民政府北平军分会代理委员长何应钦率领中央宪兵三团来平后达到顶峰。在反动势力围剿下，北平共产党组织在3年内遭到8次严重破坏。北平市原有1000余名共产党员，到民国二十四年（1935年），有组织关系的党员只剩下10余人。在镇压“一二·九”学生运动中，警察也充当了极不光彩的角色。

日伪时期，伪北京特别市公署警察局成为侵略者镇压人民抗日活动的工具。抗日战争胜利后，国民党当局为加强对北平市警察局的控制，派大批特务和嫡系军官把持了警察局要害部门。为配合“戡乱国策”，要求各级警察机关把摧毁“奸党组织”作为“当前急务”。国共和谈期间，警察局会同社会局先后将《解放》报社、新华社北平分社及其他进步报纸、杂志等77家新闻单位查封，并强行拘押编辑人员，进行“讯问”。在“反饥饿、反内战”，“争民主、要和平”的学生运动中，警察局派员监视并阻拦学生游行示威，逮捕、殴打多人。警察局还与北平警备司令部相勾结，制造了镇压东北流亡学生的“七五”惨案。因为镇压有功，北平市警察局曾受到蒋介石的重金嘉奖。

二

新中国建立前后，北京（平）市人民政府公安局围绕新生政权保卫工作而展开的斗争是惊心动魄的。1948年底，随着平津战役的节节胜利，原为接管大城市做准备而设在河北建屏县西黄泥村的中央社会部保卫干部和情报干部训练班，于当年12月14日提前结束，组织114名学员及中社部机关干部向北平进军。12月17日途经保定时，在中共北平市委领导下，组成了“中国人民解放军北平市公安局军事管制委员会”领导机构。1949年1月31日，北平和平解放。2月2日，谭政文局长率干部接管了北平市警察局，宣布成立公安军事

代表办事处，宣布了各级领导干部名单；宣布了对旧警人员的政策和约法八章，号召他们解除顾虑，立功赎罪，坚守岗位，努力维护社会治安。

由于进城前已经掌握了北平市警察局的内部情况，接管工作比较顺利。按照彻底粉碎旧警察机构的方针，首先解散了其中的特务机构组训室、政工科、机要室，以及官僚机构督察处、专员室。对具体业务部门的机构，或改造、或合并，暂时维持正常工作。基层分驻所、派出所暂保留。所有武器弹药全部收缴。对旧警察人员中的特务，一律集训审查。其他旧警人员，采取先处理上层，后处理中下层的方针，逐步清洗反革命分子和坏分子。一般旧警人员以教育改造为主，争取他们坚持正常工作。

在粉碎旧警察机构的同时，组建了人民公安机关。刚接管时，只有来自各解放区的干部 539 人，主要配备在局属各处、室、队和分局；基层分驻所、派出所还未及配备接管干部。1949 年 6 月 30 日，市军管会发布关于改革街道政权组织及公安派出所的决定，取消街政府，取消警察分驻所，改造加强派出所，把街政府的大部分干部调到派出所，担任基层领导工作。“街派合并”的实施，初步完成了对旧警察机构的改造任务，使工作面貌焕然一新。

北平是国民党统治华北的中心，伪军、政、警、宪、特系统庞杂，人数众多。东北、华北解放后，各地又有大批反动的军、政、警、宪、特人员和散兵游勇逃来北平，更增加了政治、社会情况的复杂性。北平和平解放后，抢劫、纵火、投毒、枪杀革命干部、向哨兵打黑枪、散发反动标语传单等案件频繁发生。为此，市公安局按照中央和中共北平市委的部署，入城初期以“有计划地集中力量，消灭混乱现象，建立革命秩序”为重点，同步开展了肃清特务和搞好社会治安两项工作。

在肃特方面，由于入城前已对各特务系统的组织、人员情况进行了调查，开列了应捕人员名单。入城后，本着“先上后下，先大后小，先武后文，先行动后情报”的原则和步骤，以迅雷不及掩耳之势，突击搜捕了一批特务骨干分子，查封了特务机关。接着针对多数特务分子思想动摇瓦解的情况，敦促愿意戴罪立功的特务头目出面，串联本系统的特务秘密自首，缴械投降。对社会上的零散特务，通过颁发布告，责令公开登记，坦白自新。从而进一步摸清和控制了绝大多数特务人员情况，瓦解了特务组织。对登记情况不实，可能隐瞒了重大历史罪行和组织问题的人，以及进行假自首、暗中图谋不轨的人，一律收押起来，组成“清河训练大队”，进行集中管训，把问题彻底搞清。与此同时，对反动党团人员也进行了登记。总计共登记特务分子近 5 000 名，反动党团人员近 4 000 名，收缴了大批枪支、弹药、电台，挖出了大批特务线索。

这一时期，还通过侦察破案，重点打击了有现行破坏活动的潜伏特务。共