



公安 理论方针政策 概论

GONGAN LILUN FANGZHEN ZHENGCE GAILUN

主 编◎余丽芬



中国人民公安大学出版社

公安理论方针政策概论

主 编 余丽芬
副主编 徐向群 蒋国长
张宇华

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公安理论方针政策概论/余丽芬主编. —北京: 中国人民公安
大学出版社, 2007. 3

ISBN 978 - 7 - 81109 - 663 - 7

I. 公… II. 余… III. 公安—工作—中国 IV. D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 029460 号

公安理论方针政策概论

GONGAN LILUN FANGZHEN ZHENGCE GAILUN

主编 余丽芬

出版发行: 中国人民公安大学出版社
地 址: 北京市西城区木樨地南里
邮政编码: 100038
印 刷: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2007 年 3 月第 1 版
印 次: 2007 年 3 月第 1 次
印 张: 10
开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32
字 数: 249 千字

ISBN 978 - 7 - 81109 - 663 - 7/D · 623
定 价: 23.00 元 (公安机关 内部发行)

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 侵权必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.phcpps.com.cn

www.porclub.com.cn

编 者 的 话

为了使广大民警和公安院校大学生准确把握党和国家关于公安工作的理论方针政策的科学内涵，提高理论修养、政治鉴别力和政策水平，进而增强贯彻党和国家关于公安工作的理论方针政策的自觉性和执行力，我们组织一些在政治理论、公安学方面有丰富教学经验和扎实理论功底专家学者和骨干教师，编写了这本《公安理论方针政策概论》。

本书以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》、“二十公”和胡锦涛总书记在观摩全国公安民警大练兵汇报演练时的重要讲话精神为重要依据，主要论述了“三个代表”重要思想、人民民主专政和正确处理人民内部矛盾理论、“依法治国”方略、科学发展观、加强执政能力建设以及构建和谐社会的理论及其对公安工作的指导作用；论述了专门工作与群众路线相结合这一公安工作的基本方针、严格区分和正确处理两类不同性质矛盾的公安总政策以及刑事和治安管理政策。

本书除了坚持政治第一、贴近实际、服务实战，还具有下列特点：

1. 不是单纯汇编党和国家领导人讲话、政法公安会议与公安部文件，而是注意解读和诠释；既参考已经出版的有关教材资料，又及时吸收公安现实工作的鲜活经验以及同行专家的学术成果，力求使本书具有系统性、科学性、前瞻性、实用性。

2. 尝试打破现有公安学基础理论教材和政治理论教材的传统框架，采用专题而非通论的模式，以内容定板块，然后在专题中按时间论述，既脉络清晰地体现历史的沿革和继承，又可以避免按时间划分专题可能造成的形式呆板和内容体系的支离破碎。

3. 每章内容和设计的问题都注意贯穿“二十公”精神、体现公安理论最新成果。例如，论述社会治安综合治理方针时，充实强化情报信息主导警务观念，构建现代警务机制，抓好基层、基础、基本功“三基”工作等内容。

4. 在体系安排上，全书共十五章，彼此相对独立，却又具有内在联系，同时又尽可能联系公安工作实际和公安民警的思想现状，因而具有针对性和时代性。

5. 既体现浙江经验，但同时处理好立足浙江与面向全国的关系。浙江省作为经济大省和文化大省，在公安工作中既有“枫桥经验”的“历史品牌”，又有“王法金工作法”、“柯桥现象”等新时期的工作创新，这些为我们就地取材提供了便利，但我们也注意避免了狭隘的地方主义。

本书适用于在职民警教育训练和公安院校大学生学习。在实际使用中，应注意理论系统性与突出重点相结合、历史与现实相结合、理论与实际相结合。结合社会热点、公安工作重点、队伍建设难点开展教学和学习，使广大公安民警和公安院校大学生获得一个认识、实践和发展相统一的新天地。因考虑到理论系统性，本书论述比较全面，若课时有限，部分内容可以布置自学。

课题组于2005年11月20日完成初稿，2006年5月完成二稿，2007年3月定稿。各章写作分工为：第一、七、九章由余丽芬编写；第二、八章由龚正荣编写；第三章由蒋国长、徐向群编写；第四章由施峥编写；第五章由李欣编写；第六章由许韬、管瑜珍编写；第十、十五章由谢玉明编写；第十一章由徐向群编写；第十二章由李振阳编写；第十三、十四章由张宇华编写。

余丽芬、蒋国长拟定写作大纲，余丽芬、徐向群、张宇华负责统稿。

浙江省公安厅政治部华乃强主任、教育训练处翁文处长、浙江警察学院领导高度重视并大力支持本书的编写。浙江省公安厅有关处室，浙江警察学院办公室、教务处、科研处、警教处、图书馆和湖州、南浔、临安、开化、龙游等基层公安局给予热情支持和帮助，浙江省公安厅教育训练处毛伟平副处长、浙江警察学院郭建华和杨持光老师在组织、协调、联系等方面做了大量工作。我们也参阅了公安理论界已经出版的教材和部分论文，中国人民公安大

学出版社也为本书的出版付出了艰辛的劳动，在此，一并致以深深的谢忱！

囿于水平，本书可能挂一漏万，甚至存在不当之处，我们真诚地期待着使用这本教材的教师、学员以及其他读者不吝赐教，以便我们今后不断修订和完善。

2007年3月

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 公安理论方针政策——公安工作 的先导和生命	(2)
第二节 “二十公”——集公安理论方针政策 之大成	(6)
第三节 系统掌握公安理论方针政策,提高新时期 公安机关的“软实力”	(10)
第二章 “三个代表”重要思想——新时期公安 工作的指导思想	(14)
第一节 立党之本、执政之基、力量之源	(15)
第二节 以“三个代表”重要思想指导公安工作	(18)
第三节 坚持立警为公、执法为民	(23)
第三章 以科学发展观统领公安工作和公安队伍建设 ..	(31)
第一节 科学发展观的内涵和落实科学 发展的基本要求	(32)
第二节 科学发展观与构建社会主义 和谐社会的内在统一	(34)
第三节 公安机关树立和落实科学发 展观的突破点	(39)

第四章 人民民主专政理论与公安工作	(54)
第一节 毛泽东、邓小平关于人民民主专政的 理论与实践	(54)
第二节 人民民主专政理论对公安工作的 指导作用	(57)
第三节 人民民主专政理论在新时期公安 工作中的运用	(70)
第五章 正确处理人民内部矛盾理论与公安工作	(73)
第一节 正确处理人民内部矛盾理论的 内容及其理论贡献	(74)
第二节 我国正处于社会矛盾和问题凸显期	(81)
第三节 积极预防和妥善处置群体性事件	(88)
第六章 依法治国方略与公安工作	(97)
第一节 依法治国的历史沿革和基本内涵	(97)
第二节 依法治国方略的重大意义	(103)
第三节 公安机关在推进依法治国中的神圣使命 ..	(104)
第七章 从提高执政能力的战略高度加强 公安机关能力建设	(119)
第一节 党的执政能力建设——治国理政的根本 ..	(120)
第二节 公安机关在加强党的执政能力 建设中处于重要地位	(123)
第三节 切实提高公安机关的“四个能力”	(127)
第八章 维护稳定与构建社会主义和谐社会	(146)
第一节 “稳定压倒一切”	(146)
第二节 构建社会主义和谐社会	(161)

第三节	充分发挥公安机关职能 促进社会 稳定和谐	(166)
第九章	树立“五个意识”为民公正执法	(171)
第一节	树立“五个意识”是时代发展的客观要求 ..	(171)
第二节	公安机关和公安民警必须不断 增强“五个意识”	(174)
第三节	在践行执法为民中正确处理几重关系	(179)
第十章	在新形势下实行专门工作与群众路线相结合 ..	(186)
第一节	群众路线是公安工作的根本路线	(187)
第二节	积极探索新时期专群结合的新路子	(190)
第三节	改进和加强新时期公安基层基础工作	(199)
第十一章	社会治安综合治理——中国特色的 治安之路	(210)
第一节	社会治安综合治理——专门机关与 群众路线相结合的新发展	(210)
第二节	社会治安综合治理的基本含义	(212)
第三节	创新和发展“枫桥经验”	(216)
第四节	以情报信息主导警务推进打防控 一体化建设	(221)
第五节	加强动态社会治安防控体系建设	(228)
第十二章	实施科教强警战略	(234)
第一节	向科技要警力、要战斗力	(234)
第二节	实施情报信息主导警务战略	(238)
第三节	大力推进“金盾工程”建设	(245)
第十三章	正确把握公安政策灵活运用公安策略	(250)
第一节	公安政策概述	(250)

第二节	严格区分和正确处理两类不同性质的矛盾	(254)
第三节	依法从重从快惩处严重刑事犯罪政策	(257)
第四节	正确处理打击犯罪与保护人权的关系	(264)
第十四章	全面推进公安队伍建设	(270)
第一节	队伍建设是全部公安工作的根本和保证	(270)
第二节	政治建警、素质强警、从严治警、从优待警	(274)
第三节	公安队伍正规化建设及其基本内容	(278)
第四节	加强公安机关领导班子建设	(287)
第十五章	加强和改进党对公安工作的领导	(292)
第一节	坚持党对公安工作的绝对领导	(292)
第二节	完善公安领导管理体制	(298)
第三节	加强和改进党对公安工作的领导	(302)
主要参考资料	(306)

第一章 导 论

训练目的与要求：了解党和国家关于公安工作的理论方针政策贯穿于新中国公安发展史并发挥了重要指导作用，而“二十公”是其集大成者；认识公安机关为了适应经济全球化时代政府职能转变和行政管理体制改革，必须系统掌握并正确运用党和国家关于公安工作的理论方针政策，以提高“软实力”，更好地担当起维护我国战略机遇期国家安全与社会稳定的任务。

列宁指出：“没有革命的理论，就不会有革命的运动。”^①毛泽东说过：“感觉只解决现象问题，理论才解决本质问题。”^②党和国家为公安工作制定的一系列理论、方针和政策揭示了公安工作的规律，是党和国家的意志在公安工作中的集中体现，是指导公安工作的政治原则和灵魂，也是做好公安工作的基本保证。

当前，国际形势风云变幻、国内社会急剧嬗变，公安工作面临前所未有的变化，机遇与挑战并存、忧患与希望同在，广大公安民警只有认真学习并深刻领会党和国家关于公安工作的理论、方针和政策，才能够辩证地观察世界、科学地判断情势、坚定地履行历史和时代赋予的神圣使命。

① 列宁：《怎么办？》，《列宁全集》第6卷，人民出版社1986年版，第23页。

② 毛泽东：《实践论》，《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1991年6月第2版，第286页。

第一节 公安理论方针政策—— 公安工作的先导和生命

一、中国特色公安工作的指路明灯

“思想走在行动之前，就像闪电走在雷鸣之前一样。”这是德国诗人和政论家海涅（1797—1856）的名言。新中国成立以来我国公安工作的发展历史印证了海涅的这句话。

新中国成立不到10天，战火甫定、百废待举，1949年10月15日至11月1日召开第一次全国公安会议，10月30日，周恩来在同与会代表座谈时指出：“国家安危，公安系于一半，国家安危你们担负了一半的责任。军队是备而不用，你们是天天要用的。”还说：“公安，首先是自己安了才行。”^① 这些高屋建瓴的指示为新中国公安工作起好步、开好局奠定了基础。

从新中国诞生至“文化大革命”开始前的17年间，全国公安机关大张旗鼓地开展了镇压反革命、打击刑事犯罪、荡涤旧中国遗留的丑恶现象、整治社会治安等一系列运动，巩固了人民民主专政政权，为社会主义建设的顺利进行提供了有力的保障，那时，刑事案件年发案率仅占总人口的万分之三左右。上述可喜成就的取得，与人民警察和人民公安部队认真学习、贯彻党和国家关于公安工作的理论、方针和政策密不可分。例如，1951年在镇反运动中，由于执行了“镇压与宽大相结合”、“坦白从宽，抗拒从严”、“首恶必办，胁从不问，立功受奖”等一系列正确政策，成功地分化、瓦解了反革命势力。

^① 郑中午：《中国警史源流试探（四）》，载《中国人民公安大学学报》1998年第6期，第88页。

鉴于党和国家关于公安工作的理论方针政策对公安工作起着先导作用，早在1955年，公安部首任部长罗瑞卿在公安部机关元旦团拜会上就要求全体同志“努力学习业务，努力学习理论，努力学习法律，提高领导水平和工作水平”^①。他还说：“我们必须认真学习公安理论。我们对中国的、外国的，历史的、现实的公安工作的理论，都要进行研究。”^②在公安部的倡导下，各级公安机关和全体民警自觉学习理论方针政策，并在公安实践中将其转化成为现实的战斗力。

然而，“文化大革命”这场全局性的动乱给新中国刚刚成长壮大的公安工作带来了空前浩劫。在“砸烂公检法”的口号下，公安机关和人民警察的职权遭到严重破坏，社会秩序陷于混乱。痛定思痛，这场动乱肇因虽然是多方面的，但主因是偏离了党的实事求是的思想路线。可见，人们的行动一旦失去科学理论的指导，就会发生十分严重的错误。

粉碎“四人帮”以后，特别是党的十一届三中全会以来，公安战线开展拨乱反正，进行革命化、现代化、正规化建设，将公安工作重心转移到以保卫经济建设为中心、建设中国特色社会主义的轨道上来。20世纪80年代，根据十年动乱结束不久一定范围内的阶级斗争依然存在、新旧交替过程中不断出现新矛盾的社会实际，贯彻“严打”方针。

在队伍建设方面，1992年通过的《人民警察警衔条例》、1994年《人民警察职业道德规范》、1995年颁布的《人民警察法》成为公安机关推广完善目标岗位责任制、进行正规化建设

① 《必须努力学习业务学习理论和法律》，载《罗瑞卿论人民公安工作》，群众出版社1994年版，第238页。

② 《必须努力学习业务学习理论和法律》，载《罗瑞卿论人民公安工作》，群众出版社1994年版，第239页。

的指针。从20世纪90年代中期开始，公安机关大张旗鼓地开展学习雷锋、济南交警、漳州110、孔繁森、邱娥国、任长霞等一系列活动，还先后开展了处级领导讲学习、讲政治、讲正气“三讲”活动、公安民警“三项教育”活动、“贯彻十六大，全面建小康，公安怎么办”的大讨论活动、转变执法理念的教育、“立警为公、执法为民”、“公正执法树形象”主题教育活动，其规模之大、时间之久、影响之广，是西方警务革命内容所无法相比的。

50多年来，中国特色公安工作的光辉成就昭示了党和国家关于公安工作的理论方针政策在公安工作中具有工作先导和工作灵魂的地位。今天，我们仍须发挥这个政治优势，开创21世纪的中国公安工作的新局面。

二、公安理论方针政策：在实践中不断丰富和发展

党和国家根据不同时期的国际国内形势和公安工作的主要任务，不断创新公安工作的理论、方针和政策。

以毛泽东为代表的中共第一代领导集体主要提出了人民民主专政理论、正确处理人民内部矛盾理论；“国家安危，公安系于一半”；公安工作必须置于党的绝对领导下；总结“枫桥经验”，提炼依靠群众的原则；提出惩办与宽大相结合、专门工作与群众路线相结合，“教育、改造、挽救”等方针。

以邓小平为代表的中共第二代领导集体吸取我国和其他社会主义国家的经验教训，提出“稳定压倒一切”，正确处理改革、发展、稳定的关系，加强法制建设、实行依法治国，加强新时期人民民主专政等理论；制定了社会治安综合治理的方针和依法从重从快严厉打击严重刑事犯罪的方针。

以江泽民为核心的第三代中央领导集体继往开来，提出了“三个代表”重要思想；依法治国、以德治国理论；应对非传统

安全问题的方针；“严打”整治斗争理论；打防结合，预防为主
的公安工作方针；政治建警、从严治警方针；“严格执法，热情
服务”；等等。

以胡锦涛为总书记的党中央把握我国进入全面建设小康社会
的战略机遇期的时代特征，提出了牢固、树立和落实“以人为本”
的科学发展观；构建社会主义和谐社会；“人民公安为人民”、
严格公正文明执法；提高公安机关“四个能力”、“两个水平”；
平安建设、治安防控体系建设、打防控一体化、现代警务
机制，创新发展“枫桥经验”；等等。

进入全面建设小康社会的战略机遇期和社会经济发展关键时
期，是人民内部矛盾和问题凸显期、刑事案件高发期、对敌斗争
复杂期，党的十六届三中、四中、五中全会，全国“二十公”，
《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》，胡锦涛总
书记对公安工作的重要批示、在大练兵汇报演练的两次讲话，对
新时期社会治安发展规律、公安工作发展规律、公安队伍正规化
建设规律作了探究，提出现代警务机制建设推进计划、公安队伍
正规化建设推进计划；预防和处置群体性事件的方针；政治建
警、素质强警、从严治警、从优待警方针等。

梳理了党和国家关于公安工作的理论、方针和政策的演进脉
络，我们不难明白：“全世界自古以来，没有任何学问、任何东西
是完全的，是再不向前发展的。地球是在发展的，太阳是在发
展的，这就是世界。停止了发展就不是世界。”^①

回首往昔岁月峥嵘，展望今日伟业待创。今天，我们在坚持
党和国家关于公安工作的理论、方针和政策指导公安工作的同
时，还要解放思想，在实践中丰富和发展理论，为党和国家与时

^① 毛泽东：《中国共产党第七次全国代表大会的工作方针》，《毛泽东文集》第
3卷，人民出版社1996年版，第299页。

俱进作出更科学的决策，提供鲜活的实践素材。

第二节 “二十公”——集公安理论 方针政策之大成

新中国人民公安工作曾历暗礁险滩，也经峰回路转，但历次公安会议的主题都是围绕党和国家的理论方针政策展开的，其中在我国公安工作发展史上具有里程碑意义的是2003年11月召开的第二十次全国公安会议。

一、“二十公”的主要精神

“二十公”精神作为一个有机的整体，主要体现在《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》，胡锦涛总书记、罗干同志的重要讲话以及周永康部长的报告（《以“三个代表”重要思想统领公安工作，为维护战略机遇期的社会稳定而奋斗》）中。

（一）贯穿了“一条主线”

即“以‘三个代表’重要思想统领公安工作，为维护战略机遇期的社会稳定而奋斗。”

1. 一以贯之地贯彻“三个代表”重要思想。

“二十公”明确提出：“贯彻‘三个代表’重要思想，坚持立党为公、执政为民，具体到公安队伍，落实到公安工作，就是要坚持执法为民。各级公安机关要把执法为民思想根植于每一个警种、每一个民警，落实到每一个执法环节中。”

2. 提出维护战略机遇期社会稳定的主要任务。

21世纪头20年是我国必须紧紧抓住并且可以大有可为的重要战略机遇期，“二十公”要求各级公安机关和广大公安民警充分发挥职能作用，为全面建设小康社会创造长期稳定的社会环