

● 公安派出所民警  
岗位培训系列教材

# 公安工作 概论

● 公安派出所民警  
岗位培训系列教材编写组编

● 辽宁人民出版社

公安派出所民警岗位培训系列教材

# 公安工作概论

主 编 高步云 王力英

副主编 金佩新

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

高步云 谢东伟

辽宁人民出版社

1990年2月·沈阳

公安派出所民警岗位培训系列教材  
公安工作概论

Gong'an Gongzuo Gallun

高步云 王力英 主编

---

辽宁人民出版社出版、发行 (沈阳市南京街6段1里2号)

沈阳市第二印刷厂印刷

---

字数: 88千字 开本: 787×1092 $\frac{1}{4}$  印张: 4 $\frac{1}{2}$

印数: 1—3,000

1990年4月第1版

1990年4月第1次印刷

---

责任编辑: 谢福生

版式设计: 凌云

封面设计: 刘冰宇

责任校对: 李威

---

ISBN 7-205-01377-1/D·250(ZF)

---

定价: 1.70元

## 前 言

公安派出所是公安机关最基层的战斗实体。派出所民警是分布面最为广泛、人数最多的基层公安干部。他们处在维护社会治安的第一线，直接承担着预防犯罪、打击敌人、保护人民、确保一方安定的重要任务。他们的政治业务素质、科学文化水平和工作能力如何，对公安工作的优劣成败具有关键作用。因此，根据国务院批转的《国家教育委员会关于改革和发展成人教育的决定》和公安部转发的《关于公安系统开展岗位培训的意见的通知》的精神和公安派出所所长、公安派出所民警岗位培训规范要求，为了给公安派出所所长、民警培训提供一份较好的教材，吉林省公安厅、吉林公安专科学校和一些院校组成了以吉林省公安厅副厅长杨枫为编委会主任、吉林公安专科学校校长宋占生教授为总编的公安派出所所长和公安派出所民警岗位培训系列教材编委会，组织专家、学者和战斗在公安第一线的实际工作者，编写了上述两个系列的岗位培训教材。这两套教材共11本，只售予公安保卫干部。教材编写过程中，特别注意了它的专业性、实用性及针对性，强调了理论联系实际的原则。在编写规格上，要求既能够适用于教师讲授，又能适用于学员自学。因此，曾几次向指导派出所工作和身在派出所工作的同志征求意见，三易其稿。但是，仍有不尽人意之处，欢迎提出修改意见。

本书撰稿人分工为谢东伟绪言、1、2、8、9章；高步云3、4、5、6、7章。张万宝改写了部分章节。邓兆人审阅了初稿。

**公安派出所民警岗位培训系列教材编委会**  
**1990年2月**

## 绪 言

《公安工作概论》是我国公安工作实践经验的概括和总结，是基层公安干警提高公安专业理论水平，了解公安工作的基本理论、基本规律、基本原则和基本工作方法的必备教材。

《公安工作概论》研究的内容，涉及公安工作的各个领域，主要包括：基础理论和专门业务工作两个方面的内容。

《公安工作概论》简要地阐述了我国人民公安机关的性质和任务、职责和权力，公安工作的原则、路线、方针和政策，公安工作的法制建设，公安工作的基本方法。在梗概地介绍公安机关各项专门业务工作的基础上，针对读者的实际需要，比较详细地阐述了公安派出所的各项具体业务工作。

《公安工作概论》，采取深入浅出、繁简结合的方法，从基础理论到各项专门业务，对我国公安工作进行了全面系统地介绍，具有高度的系统性和强烈的实用性。

广大公安干警特别是基层公安干警，学习《公安工作概论》具有十分重要的现实意义：

第一，可以提高干警的理论水平。学习《公安工作概论》能够使学员从理论上提高对公安工作的认识，全面、系统地掌握公安机关的性质、职能、作用以及公安工作的方针、政策和原则等，并以此为指导，学好各自的专业，做好公安工作。

第二，可以为各专业的干警提供共同的指导思想。《公安工作概论》是以公安工作的普遍原理作为主要研究内容的。

例如党的领导问题、群众路线问题、遵纪守法问题以及实事求是、调查研究等等，都是公安机关各项工作所必须遵循的理论原则。从这个意义上说，学习《公安工作概论》可以使不同专业的公安干警掌握和树立共同的指导思想，为实现共同的目标而努力工作。

第三，可以提高干警的政治素质和业务素质。通过学习《公安工作概论》，可以使学员树立一个思想和一个作风，即全心全意为人民服务的思想和调查研究、实事求是、理论联系实际的作风。同时还可以使干警牢固地树立起四个观念，即党的领导观念、群众观念、政策观念和法制观念。这些思想、作风、观念的内容，既是公安干警的政治素质，也是公安干警的业务素质。

第四，可以使干警在总结历史经验的基础上，开创公安工作的新局面。人民公安工作是在同国内外敌人的斗争中建立和发展起来的。30多年中积累了丰富的经验，《公安工作概论》正是对这些经验的科学总结和概括。在新的形势下，必须十分重视借鉴这些历史经验，“温故而知新”，只有这样，才能进一步探索在新形势下公安工作存在的新问题，开创公安工作的新局面。

# 目 录

## 绪言

### 第一章 公安机关的性质和任务

- 第一节 警察的本质..... 1
- 第二节 公安机关的性质..... 7
- 第三节 公安机关的任务.....10

### 第二章 公安机关的职责和权力

- 第一节 公安机关的职责.....14
- 第二节 公安机关的权力.....16

### 第三章 公安工作的根本原则

- 第一节 公安工作必须置于党的绝对领导之下.....28
- 第二节 党对公安工作实行绝对领导的重要意义.....30
- 第三节 公安机关必须自觉地接受党的绝对领导.....32

### 第四章 公安工作路线

- 第一节 公安工作的群众路线.....36
- 第二节 公安工作必须坚持群众路线.....38

### 第五章 公安工作方针

- 第一节 严肃与谨慎相结合的方针.....45
- 第二节 依法“从重从快，一网打尽”的方针.....48
- 第三节 教育、感化、挽救的方针.....52
- 第四节 社会治安综合治理的方针.....55

### 第六章 公安工作政策

- 第一节 刑事政策.....63
- 第二节 治安政策.....73
- 第三节 严格区分和正确处理两类不同性质的



	矛盾的总政策.....	76
第四节	增强执行政策的自觉性.....	82
<b>第七章</b>	<b>公安工作法制</b>	
第一节	加强公安法制建设的意义.....	87
第二节	加强公安法制的要求.....	88
第三节	明确执行法律与执行政策的关系.....	94
<b>第八章</b>	<b>公安工作的调查研究</b>	
第一节	调查研究是公安工作的基本方法.....	98
第二节	调查材料的要求与管理.....	104
<b>第九章</b>	<b>公安机关的专门业务工作</b>	
第一节	反革命犯罪侦察工作.....	110
第二节	刑事案件侦察工作.....	113
第三节	治安行政管理工作.....	117
第四节	经济文化保卫工作.....	119
第五节	警卫工作.....	120
第六节	预审工作.....	121
第七节	公安派出所工作.....	123

# 第一章 公安机关的性质和任务

## 第一节 警察的本质

### 一、警察的本质及其特征

警察是一个历史范畴，是人类社会一定历史条件下的产物，它是随着国家的产生而产生的。在阶级社会，由于统治阶级与被统治阶级的矛盾，阶级斗争的激化，警察则成为统治者进行阶级压迫和镇压的工具。

所谓警察，是指根据国家统治阶级的意志，依靠国家暴力强制手段，并运用公开的和某些特殊的秘密手段，维护国家安全和社会秩序的一支武装性质的国家治安行政力量，是实施阶级专政的重要工具之一。

虽然世界各国警察种类繁多，机构设置形式各异，但就其本质而言，则是一致的。即都是国家机器的重要组成部分，是统治阶级用以维护和巩固其阶级统治、维持社会秩序、实现其阶级专政的重要工具。

因为，任何一个统治阶级要想维持自身的政治统治，都必须建立和掌握一整套暴力机关。列宁说：“常备军和警察是国家权力的主要工具。”<sup>①</sup>历史上统治阶级历来都是通过军队、警察等国家机器来保证实现其阶级统治的。因此毛泽东同志指出：“军队、警察、法庭等项国家机器，是阶级压

<sup>①</sup>《列宁全集》第25卷，人民出版社，1958年第1版，第377页。

迫阶级的工具。”①

警察的本质反映了警察在国家政权中的地位及作用，具有鲜明的特征：

(一) 警察是维护统治阶级秩序而设立的一种社会力量。作为阶级专政的重要工具，任何警察都具有鲜明的阶级性，代表统治阶级的意志，为统治阶级利益服务。其根本目的就是维护统治阶级所确认的秩序，为巩固其政权创造良好的社会环境。

(二) 警察是国家设置的行政力量

警察是国家政权的重要组成部分，警察机关是国家行政机关的有机构成，行使国家赋予的职权。因此，警察不属于任何个人或某一个政治团体。这一特征将警察同私人保镖、警卫以及侦探区别开来。

(三) 警察是武装性质的暴力机关

警察通过暴力手段维护统治阶级利益，保证国家意志得以实现。这表明，警察不仅具有行政机关的社会管理功能，而且还有镇压被统治阶级的反抗、惩罚犯罪的职能，以此与其他国家行政机关区别开来。

(四) 警察是保卫国家安全和维护社会治安秩序的力量

在保卫国家安全职能方面，主要是对付国内危害统治阶级利益的势力的，既要防范国外敌对势力的阴谋颠覆活动，又要防范国内敌对阶级分子的反抗及其破坏活动。在维护社会治安秩序职能方面，主要是保障统治阶级利益所要求的国内社会生活秩序不受侵犯，既要同一切犯罪行为作斗争，预防和制止犯罪分子的破坏活动，又要进行治安管理，维护社会治安和公共秩序。

①《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1960年第1版，第1481页。

这里应明确，上述所讲的各国警察本质是一致的，是就警察与其本国统治阶级的关系而言，并非说各国警察的阶级性质是一致的。因为，警察作为国家机器，属于社会上层建筑范畴，是建立在一定的经济基础之上，并为其服务的。所以，在任何社会制度、任何阶级专政的国家里，警察的阶级性质都是从属于统治阶级。如资本主义国家的警察是为资产阶级专政服务的，社会主义国家的警察是为人民民主专政服务的，二者虽然都是阶级专政的工具，但它们维护的阶级利益却有根本区别。

## 二、警察的职能

### （一）警察的基本职能

警察自建立之日起，便成为直接以暴力手段维护统治阶级利益，保证上升为统治阶级意志的国家法律得以实施，调整社会关系的带有强制力的行政管理工具。

在阶级社会中，警察不仅是阶级专政的工具，而且是社会管理的国家行政机构，它集阶级性、社会性于一身。警察的阶级性表现在它的政治镇压职能上；社会性表现在它的社会管理职能上。

警察的政治镇压职能和社会管理职能共同构成警察的基本职能。

警察的政治镇压职能，是指警察行使暴力手段，对威胁统治阶级利益的政治势力实行镇压。警察的这一职能具有鲜明的政治性和强烈的阶级性。

警察的社会管理职能，是指警察运用行政管理的手段，维护一定社会制度下的社会秩序。这种职能具有广泛的社会性，其本质无疑是为了维护统治阶级的利益，但也不可否认

对维护社会治安，保证公民的生命、财产的安全，调整社会生活秩序，具有重要作用。

虽然警察的两种职能，都是统治阶级意志的体现。但并非处于同等地位。警察的政治镇压职能通常被置于首要地位。因为统治阶级国家政权的安全问题，是阶级统治的根本问题。只有建立巩固的政治统治，才能按本阶级的意志行使管理职能。警察的社会管理职能，为其镇压职能提供必要的社会基础。社会的安全是警察加强政治镇压职能的有利条件。因此政治镇压职能与社会管理职能，二者又是相互依存，缺一不可的。前者是后者的前提，后者是前者的基础。只有将二者有机地结合起来，才能有效地维护统治阶级的政治统治。

## （二）我国人民警察的职能

我国人民警察的职能是对敌专政，惩治犯罪；保障广大人民群众合法的民主权益；从事治安行政管理。

1. 对敌专政，惩治犯罪。人民警察是人民民主专政的重要工具之一，对敌人实施专政，依法惩治各种犯罪分子是其首要职能。

我国目前正处于社会主义初级阶段，剥削阶级虽作为一个完整的阶级被消灭了，但是，阶级斗争还将在一定范围内长期存在，在某种情况下还有可能激化。1989年4月到6月上旬，北京发生的从学潮到动乱，从动乱到暴乱的事件，就是新的历史条件下阶级斗争的特殊形式。我们必须清醒认识这场利用学潮掀起的有计划、有组织、有预谋的动乱，进而发展成为反革命暴乱，是有着深刻的国际背景和国内社会基础的。西方世界的一些政治势力，总是企图使我国放弃社会主义道路而纳入资本主义轨道。因此，这些年来，他们利用我国政策

上的某些失误和经济上的困难，加紧实施这个战略。在我国，极少数顽固坚持资产阶级自由化立场和搞政治阴谋的人，同西方的这种战略相呼应，内外勾结，上下串通，为在中国制造动乱，推翻共产党的领导和颠覆社会主义中国进行了长期思想舆论和组织上的准备。邓小平同志指示我们，研究在一定范围内阶级斗争的新特点，总结在改革开放的条件下坚持人民民主专政的新经验，坚定不移地贯彻执行对人民实行民主，对敌人实行专政的原则，坚定不移地严格区分两类不同性质的矛盾，坚定不移地按照法律和法律程序办事，同极少数坚持与社会主义为敌的人进行斗争。作为人民民主专政工具的公安机关，在今后相当长的一段历史时期内，必须把对妄图推翻共产党，颠覆社会主义政权的敌对势力及其他严重刑事犯罪分子的打击和惩罚放在首位。

2. 保障人民民主权利。在我国，人民是国家的主人，充分享有民主、自由的权利。作为人民民主专政工具的人民公安机关，一定要充分认识广大人民群众的主人翁地位，行使保障人民民主的职能，尊重人民群众的自由民主权利，全心全意为人民服务。

人民警察行使保障人民民主的职能，就要积极地保护国家宪法所赋予人民的一切民主权利和其他合法权益，同时用民主的方法、说服教育的方法来调整人民内部关系，正确处理人民内部矛盾。特别要依照国家法律和政策来维护人民群众的人身安全和财产安全。通过宣传法律，使人民群众知法、懂法、守法，并发动人民群众同侵害人民民主权利的现象作斗争。人民警察还要树立高尚的职业道德，做好各种便民、利民和服务于人民的工作。

公安派出所是公安机关在日常工作中密切联系群众的触角。公安机关保障人民民主权利的职能，在相当大的程度上是通过基层公安派出所来履行的。所以，每个公安派出所干警，都要以保障人民民主权利为己任，把握管区内社会治安新动向，及时总结经验，摸清规律，并尽可能地预测其发展趋势，最大限度地使人民群众获得社会安全感，全心全意地为社会主义现代化建设贡献力量。

### 3. 行政管理职能

对社会实行治安行政管理，是人民警察的一项重要职能。

治安行政管理是国家行政管理的重要组成部分，是维护社会秩序的重要手段。随着经济体制改革和政治体制改革的深入发展，治安行政管理必然会遇到许多新情况和新问题。因此，人民警察行使治安行政管理职能，必须坚持为改革、开放、发展社会生产力，为社会主义经济建设服务。运用法律武器，坚决禁止和取缔卖淫、赌博、封建迷信、传播淫秽物品等危害人民的违法犯罪活动。加强易燃易爆、剧毒物品的管理，维护人民的安全与健康。加强消防监督和交通管理工作，积极预防火灾和交通肇事等治安灾害事故。加强边境、林区治安管理、特种行业管理和公共、复杂场所的管理，有效地控制违法犯罪分子的吃、住、行、销（赃）的场所，把违法犯罪分子易于落脚藏身的场所变成人民警察发现和打击犯罪的阵地。另外还要加强对入境和边境口岸管理，维护国家主权，保护中外公民的合法权益，为建设具有中国特色的社会主义，创造一个良好的社会环境。

公安派出所履行行政管理职能时，较之公安机关其他单位和部门更加具体，面临的情况更加复杂。每一个派出所

管理的区域都是一个小社会，基本上反映了整个社会的复杂情况。特别是在新的历史条件下，各种所有制形式的经济实体纷纷建立，个体经商者剧增，这就给派出所的治安管理工作带来了新的课题。因此要求基层公安干警应及时把握和领会党和政府的各项有关方针、政策，做到既做好辖区内各项本职工作，又不违反政策。另外，还要协调好与辖区内各企事业单位、个体经商者间的关系，做好各项行政事务的综合管理。

## 第二节 公安机关的性质

任何一个国家的公安（警察）机关的性质，都是由其国家的性质决定的。我国宪法第一条规定：中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。我们国家的性质决定了人民公安机关的性质。即公安机关是人民民主专政的重要工具之一，是武装性质的国家治安行政力量，是维护社会治安秩序，保卫国内安全的专门机关。这一性质既与资本主义国家的警察机关有着本质的区别，又与其他社会主义国家的公安（警察）机关在许多方面有着不同的特点。

### （一）公安机关是人民民主专政的重要工具之一

公安机关是人民民主专政的重要工具，首先决定于它自身鲜明的阶级性。公安机关集中代表了工人阶级和广大劳动人民群众的阶级利益，对极少数危害国家，危害人民利益的敌对势力和敌对分子实行专政，是维护我国社会主义制度的重要力量；其次决定于它在国家政权中所占据的重要地位。构成人民民主专政政权的主要成份是国家强制机构，因此，军队、警察、法庭、监狱等机构便构成了国家政权的支柱。毛泽东



曾指出：“帝国主义还存在，……国内阶级还存在，我们现在的任务是要强化人民的军队、人民的警察和人民的法庭，借以巩固国防和保护人民利益。”①周恩来也曾指出：公安机关是政权的支柱之一，国家安危系于一半。因此，公安机关不但是国家机器的重要组成部分，而且在巩固人民民主专政过程中起着特殊的作用，是无产阶级用来维护自己利益的锐利武器。

## （二）公安机关是武装性质的国家治安行政力量

公安机关的武装性质，是区别于其他国家机关的重要特征。《中华人民共和国人民警察条例》规定：中华人民共和国人民警察属于人民，是人民民主专政的重要工具之一，是武装性质的国家治安行政力量。公安机关的武装性质主要表现在：

领导和指挥人民武装警察这支正规化、军事化的队伍；  
领导和指挥刑事警察、治安警察、防暴警察等，均属带有武器装备的军事性质的行政组织；

执行带有武装性质的军事任务。如镇压武装暴乱，制止动乱，追捕潜逃罪犯，围剿小股武装匪特，看押罪犯等等；

配备武器、警械和其他武装设施；

实行军事化的管理制度。

在我国，除公安机关外，其他任何行政机关都不具有公安机关的武装性质。

公安机关的武装性质，还体现在其执行的具体任务上。公安机关同危害国家和社会治安秩序的敌对势力及犯罪分子的斗争，具有严重的对抗性。有些敌对势力和暴力犯罪分子，往往以武装袭击、劫夺枪支、持枪杀人、爆炸、劫机

①《毛泽东选集》第4卷 第1480页。