



张文清 张世勤 编著

中国公安通论

辽宁人民出版社

前 言

为发展公安教育事业，加强公安队伍的正规化教育，适应我院各专业的本科、专科和函授、干训等教学及公安干警自学进修之需要，我们编写了《中国公安通论》这本教材。

该教材以党的“十三大”精神为指针，以党中央、国务院的有关指示和公安工作会议的有关文件为依据，坚持理论联系实际，吸取了国内外有关的科研成果，较为系统而概括地阐述了中国警察制度的历史沿革；公安机关的性质、任务及其工作路线、方针、政策；人民警察的性质、任务及其队伍建设；公安机关的各项主要业务工作，等等。

编写过程中参阅了业已出版的有关书刊及内部资料，特此向有关编作者致谢。

由于该书的名称及内容体系，在全国尚无先例，加之，我们的水平所限，难免有欠妥之处，诚祈读者指正。

本书由张文清、张世勤主编。编者（以编写章节先后为序）：

张世勤：第一、二、三、四章及第五章第一、三、四节，第八章第一节、第九章。

刘家瑞：第五章第二节、第十四章。

李文芳：第六、七章。

刘万奇：第八章第二节、第十章。

陈大光、陈济鹏：第十一章。

张文清：第十二、十三、十五、十六章。

张世勤、宋佳宁：第十七章。

编 者

一九八八年二月

目 录

上 篇 总 论

第一章 中国警察制度的历史沿革·····	(3)
第一节 警察和警察机关·····	(3)
第二节 中国古代警察制度的产生和发展·····	(6)
第三节 中国近代警察制度的形成和发展·····	(14)
第二章 人民公安机关·····	(27)
第一节 我国人民公安机关的产生和发展·····	(27)
第二节 我国公安机关的性质和任务·····	(34)
第三节 公安机关的基本权力·····	(44)
第四节 我国公安机关与剥削阶级国家警察机关的 区别·····	(47)
第三章 我国公安机关的工作路线、方针、政策·····	(51)
第一节 公安工作路线、方针、政策的基本内容及 其发展过程·····	(51)
第二节 公安工作路线·····	(56)
第三节 公安工作的方针·····	(65)
第四节 公安工作的主要刑事政策和策略原则·····	(78)
第四章 公安法规·····	(85)
第一节 公安法规的概念、构成及特点·····	(85)
第二节 公安法规的适用原则和要求·····	(90)
第五章 人民警察·····	(98)
第一节 人民警察的性质、任务·····	(98)

第二节	人民警察的选拔与训练	(101)
第三节	人民警察的优良传统和对人民警察的基本要求	(104)
第四节	加强人民警察队伍的建设	(107)
第六章	人民警察纪律	(112)
第一节	人民警察纪律的概念和内容	(112)
第二节	人民警察的奖惩制度	(117)
第三节	人民警察必须自觉接受纪律的约束	(119)
第七章	人民警察道德	(122)
第一节	遵纪守法, 廉洁奉公	(122)
第二节	热爱人民, 服务人民	(126)
第三节	执法不阿, 秉公办案	(132)
第四节	不畏艰险, 勇于献身	(134)
第八章	人民警察应具备的基本能力和知识结构	(136)
第一节	人民警察应该具备的基本能力	(136)
第二节	人民警察的知识结构	(140)
第九章	人民警察的管理与教育	(144)
第一节	人民警察的管理	(144)
第二节	人民警察的教育	(152)

下 篇 各 论

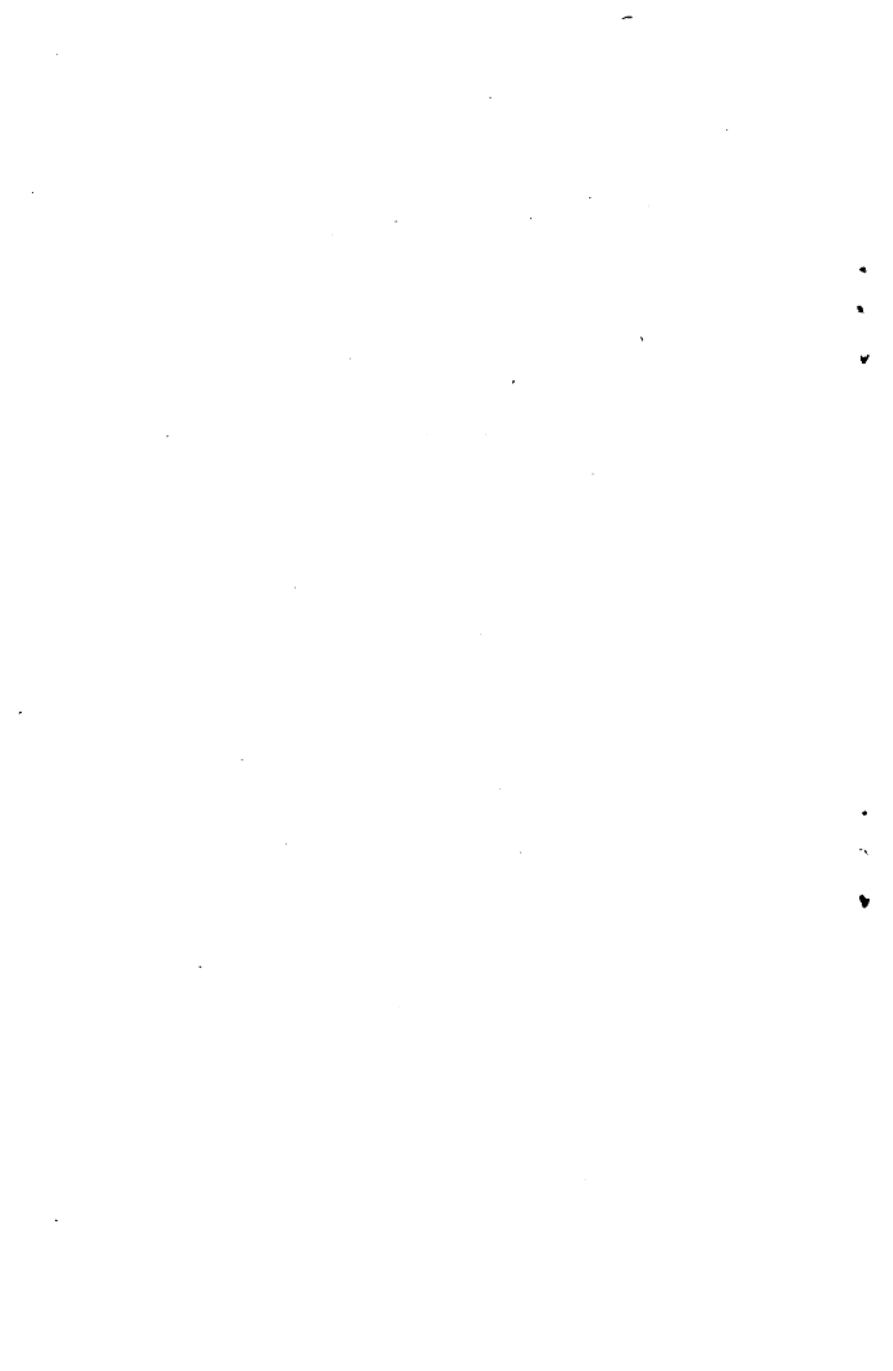
第十章	反革命犯罪侦察	(159)
第一节	反革命犯罪侦察概述	(159)
第二节	反革命犯罪侦察的性质、特点和任务	(164)
第三节	反革命犯罪侦察的方针和原则	(169)
第四节	反革命犯罪侦察的基本措施	(173)
第十一章	刑事侦察	(182)
第一节	新中国刑事侦察工作发展的几个阶段	(182)
第二节	刑事侦察的概念、性质	(184)

第三章	刑事偵察的任务	(187)
第四章	刑事偵察的方针	(189)
第五章	刑事偵察工作的原则	(192)
第六章	刑事偵察措施	(193)
第十二章	预审	(215)
第一节	预审工作的性质、任务、方针和基本原则	(215)
第二节	讯问被告人	(225)
第三节	预审中调查	(239)
第四章	预审终结	(241)
第十三章	治安管理	(249)
第一节	治安管理工作的性质、任务、方针和政策	(249)
第二节	治安管理的专业范围	(257)
第三节	治安管理的基本手段	(282)
第四节	治安管理的机构设置和基本手段	(287)
第十四章	内部保卫	(296)
第一节	内部保卫工作的性质、方针和任务	(296)
第二节	调查研究	(302)
第三节	偵察工作	(306)
第四节	内部治安管理	(309)
第五节	同治安灾害事故作斗争	(313)
第六节	要害保卫	(320)
第七节	基层基础工作建设	(324)
第十五章	警卫	(327)
第一节	警卫工作的性质	(327)
第二节	警卫工作的任务	(329)
第三节	警卫工作的路线	(330)
第四节	警卫工作的方针	(332)
第五节	警卫工作的基本原则	(333)
第六节	警卫工作的实施	(336)

第十六章 边防保卫	(342)
第一节 边防保卫工作的性质	(342)
第二节 边防保卫工作的范围、任务和特点	(344)
第三节 边防保卫工作的方针和基本原则	(349)
第四节 边防政策	(352)
第十七章 劳动教养	(361)
第一节 劳动教养的性质、任务和意义	(361)
第二节 劳动教养的方针、原则	(369)
第三节 劳动教养的审批和执行程序	(372)
第四节 对劳教人员的管理教育	(374)

上 篇

总 论



第一章 中国警察制度的历史沿革

第一节 警察和警察机关

一、警察和警察机关的概念及特征

警察和警察机关，不是从来就有，也不是永世长存的。它是一个历史的范畴，是人类社会一定历史条件下的产物。它随着国家的产生而产生，也必将随着国家的消亡而消亡。但近代意义的警察和警察机关，则是资本主义社会的产物。当今在世界上—百六、七十个国家和地区，尽管有的不设军队，但却毫无例外的都设有警察。警察和警察机关，二者的本质是一样的。二者的区别在于，警察是指国家的一支专门的队伍或人员，即指警察机关的人员而言。而警察机关，则是指国家的一种专门的工作机构或机关，即指专门负责警察事务的工作机构而言。

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，维护国家安全和维护社会秩序的一支武装性质的国家治安行政力量。

警察机关，是指国家政权中，运用暴力强制手段和某些特殊手段，维护国家安全和维护社会秩序的武装性质的国家治安行政机关。简言之，警察是武装性质的国家治安行政力量，警察机关是武装性质的国家治安行政机关。总体而言，警察和警察机关属于国家行政力量和行政机关，但它们不同于国家的其他行政力量和机关，而是一种武装性质的国家治安行政力量和机关。与国家的其他行政力量和行政机关相比，警察和警察机关有若干特殊之处。

(一) 警察和警察机关是拥有武装和拥有其他多种强制手段的行政力量和机关。

警察和警察机关是统治阶级用以维护其阶级统治的政治工具。因之，国家赋予它若干特殊的权力，如它配备有武器、警械，不仅拥有侦查、拘捕、通缉、制裁等强制手段，还拥有若干秘密的特殊手段。它凭借着国家暴力去履行职务，开展工作，是国家内部保卫的主要武装力量。而这些权力和手段，往往是国家其他行政力量和行政机关如工商、财贸、劳动、人事、文教、卫生等所没有的。

(二) 警察和警察机关所担负的主要任务是维护国家安全和维护社会秩序。警察和警察机关运用国家赋予的权力和手段，依照国家法律干预社会生活，调整社会关系，其所要达到的目的或完成的任务主要有二：一是维护国家安全；二是维护社会秩序。因为，只有国家安全得到保证，社会秩序得到维护，社会才能安定，统治阶级才能有效地维护和巩固自己的统治地位。所以，警察和警察机关，是统治阶级用以维护和巩固其阶级统治的有力工具。

就维护国家安全而言，警察也不同于国家的军事力量。警察主要负责对付国家领域之内的危害国家安全的势力，当然也包括对付那些与国外有联系的、危害国家安全的势力。至于对付外来的军事侵略，则是国家军事力量的主要任务。

(三) 警察和警察机关是从事国家治安管理维护社会治安的专门力量和专门机关。

所谓治安管理，是指国家为了维护正常的社会秩序，而运用强制手段进行的公开的行政管理活动。社会治安是统治阶级用法律规定的、也是统治阶级维护其统治所必需的一种社会秩序。任何一个国家，都要通过其警察和警察机关，进行治安行政管理，如公共秩序管理、交通管理、消防管理、户口管理等等，以维护社会治安秩序。因之，有的国家又将警察机关，称之为治安机关。

上述三点，是警察和警察机关所具有的特征，也是区别于其他国家行政人员和行政机关的不同之处。凡具有上述特征的机关和人

员，不管其名称如何，实际上都属于警察和警察机关的范畴。

二、警察和警察机关的本质

世界上各个国家警察的种类多寡不等，警察机关的名称也不尽一致，如有的叫警察局、警察厅、调查局，有的叫内政部。苏联则叫国家政治保卫局和内务部领导下的工农民警局，我国叫公安部和国家安全局。但就其本质而言，则是一样的，即它们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，实现其阶级专政的重要工具。

因为，任何一个统治阶级想要维持自己的政治统治，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。”^①统治阶级就是通过驾驭军队、警察等这些国家机器的运转而实现其阶级统治的。所以，毛泽东同志说：“军队、警察、法庭等项国家机器，是阶级压迫阶级的工具。”^②

当然，这里所讲的各国的警察和警察机关的本质是一样的，是就各国的警察和警察机关与本国统治阶级的关系而讲的，并非说各国警察和警察机关的阶级性质都是一样的。因为，警察和警察机关同其他国家机器一样，同属社会上层建筑的范畴，它们是建立在一定经济基础之上，并为其经济基础服务的。因此，在不同社会制度或者不同阶级专政的国家，警察和警察机关的阶级性质是不同的。如资本主义国家的警察和警察机关与社会主义国家的警察和警察机关，二者虽然都是阶级专政的工具，但却分别属于不同阶级的专政工具。即二者的阶级性质不同。

三、警察和警察机关的职能

警察和警察机关作为统治阶级维护其统治的工具，它具有两方面的职能：一是政治镇压职能；二是社会管理职能。

^①《列宁全集》第25卷，人民出版社1958年第1版，第377页。

^②《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1960年第1版，第1481页。

政治镇压职能，主要表现在对被统治阶级的反抗，对各种威胁或破坏其政治统治的势力和行为实行镇压。否则，便不能维持统治阶级的统治地位。其社会管理职能，则主要表现在通过大量的社会管理活动，如公共秩序、交通、户籍、消防等，来调整社会关系，规范人们的行为，使社会各方面的秩序都保持在国家法律规定的范围之内，保持社会安定，以巩固统治阶级的统治。

政治镇压职能与社会管理职能，二者是相互依存，缺一不可的。前者是后者的前提，后者是前者的基础。只有将二者有机的结合起来，才能有效地维护统治阶级的政治统治。

第二节 中国古代警察制度的产生和发展

警察是随着国家的产生而产生的。在原始社会没有警察。正如恩格斯所指出的那样：“这种十分单纯质朴的民族制度是一种多么美妙的制度啊！没有军队、宪兵和警察，没有贵族、国王、总督、地方官和法官，没有监狱，没有诉讼，而一切都是有条有理的。”^①

在中国古代历史上，虽然没有专职的警察和专职的警察机关，但警察职能却随着国家的产生而出现了，并随着历史的发展而发展。

一、中国古代警察制度的产生

中国古代警察职能的萌芽，始于原始社会解体和第一个奴隶制国家——夏王朝的确立时期。

从原始社会到中国历史上的第一个奴隶制国家的确立，经历了一个从血缘性的民族部落到地域性的部落联盟，从部落联盟议事会转变为贵族议事机关的过渡时期。据历史记载，继尧之后，舜任部落

^①《马克思恩格斯全集》第21卷，人民出版社1965年第1版，第111页。

联盟的首领时，已处于原始社会的尽头，出现了阶级和国家之雏形。如当时部落联盟议事会中，设有九种官，其中，司徒，契担任。据《尚书·舜典》记载：“契，百姓不亲，五品不逊。汝作司徒，敬敷五教在宽。”其意是：作为司徒之官，要负责教化百姓，传播五品伦常之教，使其遵守尊卑等级秩序，消除争端和仇恨，维持社会秩序。士，由皋陶担任，掌管兵刑，既管军事，负责对外防御，又兼管狱讼。据历史记载：“皋陶冶狱，令羊触之，有罪则触，无罪则不触。”因此，有人称皋陶是中国历史上第一个司法官。可见，司徒和士这两种官职，已执行了警察的某些职能。这说明在原始社会解体过程中，在奴隶制国家开始确立之初，已经有了警察职能的萌芽。

随着夏朝奴隶制国家的确立，不仅建立了专职的军队，还产生了刑法，如《左传·昭公六年》记载：“夏有乱政，而作禹刑。”禹刑，实际上是包括刑法在内的夏朝法律之总称，还设立了监狱，据《史记·夏本纪》记载：“召汤而囚之夏台。”当时的“圜土”、“夏台”均指监狱。而且在夏朝确立过程中，还第一次使用了间谍战术。据《左传·哀公元年》记载，少康在恢复和建立夏王朝的过程中，曾派他的臣子女艾到寒浞的儿子于浇那里进行间谍活动，最后把浇灭掉。同时，在夏朝设置的六种官职中，即所谓六卿，有三种都执行了警察的某些职能。如司徒，执行了治安警察和某些职能；司马，执行了边防警察的某些职能；士，执行了刑事警察的某些职能。可见，中国古代的警察制度伴随着奴隶制国家的产生而产生。

二、中国古代警察制度的发展

中国的奴隶社会经历了夏、商、周三个朝代。公元前16世纪，商灭夏，建立了商朝。公元前11世纪，周武王姬发灭商建立了周朝，史称西周。继之是东周。周朝既是中国奴隶社会结束的时代，又是中国由奴隶社会向封建社会转变的时代。

（一）西周及春秋时代的治安管理机构

西周至春秋时代，随着国家机器的进一步发展，执行警察的某些职能的机构或官吏，不仅数量有了增加，其分工也较以前更为详细，如司徒，管公田及耕种公田的徒役；司民，管万民之数目。此二种官吏，执行了警察的户口管理职能。司马，管兵役和军事行政，驻扎军队的地方治安及边防也包括在他的职能范围之内。司稽，管拘捕盗贼，维护社会治安。司暴，管维持治安，禁止暴乱。司马、司稽、司暴，这三种官吏均负有维持治安的责任，执行了治安警察的某些职能。司寇，管刑狱。《周礼》记载，在司寇之下，设士师数人“掌国之五禁之法，以左右刑罚”。其意是：士师帮助司寇，在宫中、官府、城中、乡下、军中这五种范围之内，处理刑事案件。可见他执行了刑事警察的某些职能。另有司烜氏，司慎，掌火禁与消防，具有消防警察的职能。掌囚、司圜，负责管理监狱，看守已决犯和未决犯。掌戮，负责斩、戮、杀、刖、磔及墨、劓、剕、宫等刑罚的执行。这些官职，则具有司法警察的某些职能。

据上可见，继夏之后，从西周至春秋时期，执行警察职能的官吏或机构，不仅分工较细，数量也大有增加。其职能多表现在两个方面，即查办刑事案件和治安行政管理。

（二）秦汉时期行使警察职能的机构和官吏

公元前221年，秦始皇统一了中国，建立了历史上第一个统一的封建专制主义的中央集权国家。封建地主阶级为巩固自己的政权，加强对农民的剥削和镇压，建立了一整套较完整的国家政权体系。在世界上独树一帜的中国封建司法制度，就是由秦汉开始逐步建立起来的。与此同时，中国古代的警察制度，也有较大的发展。执行警察职能的机构，从朝廷到基层，遍布全国，日趋完善，开始形成体系。

秦汉时期行使警察职能的机构和官吏，其设置情况大致如下：

1. 保卫皇帝及其家族的机构和官吏

封建皇帝是地主阶级的总代表，最高统治者。“朕即国家”、“法自君出”，皇帝总揽军事、行政、立法、司法等一切大权。因

此，保卫皇帝及其家族的人身和住所的安全，为历代封建国家所重视。秦汉时期建立了警卫皇帝和皇宫的机构。

(1) 郎中令。秦汉时，均设有郎中令，主要负责宫殿警卫及从官管理。汉武帝时，改名为光禄勋，除负责宫殿的警卫之外，还负责皇帝出巡时的警卫事宜。

(2) 卫尉。其机构称卫尉寺。主要掌管宫门卫兵。秦汉时均设该机构和官职。汉武帝时，为加强禁军的实力，将羽林军交卫尉统率。秦朝还设有皇后卫尉，是警卫皇后和皇太后的专职人员。

(3) 卫率。是负责警卫太子的官员，秦汉均设有卫率。

2. 京师的治安管理机构 and 官吏

朝廷是封建国家的中央政府。京师是皇帝和朝廷高级官吏办公和居住的地方。因此，封建国家十分重视京师的治安管理。

(1) 中尉。秦汉均在朝廷设有这一官职，负责京师治安，巡查禁备盗贼之事。汉武帝时，将中尉改称执金吾，既督巡三辅治安（汉武帝，将长安周围地区划分为京兆尹、右扶风、左冯翊三个行政区，称为三辅），又统率京师的警卫部队北军。

(2) 内史。秦汉均设置。既是京师军政、司法的长官，又兼管京师治安。

(3) 司隶校尉。汉武帝时设立该官职，负责处理重大案件。不仅可以纠察和弹劾朝廷要员，还可以直接决定逮捕案犯。以后成为纠察京师官吏的监察官。

3. 地方的治安机构和官吏

中国封建社会各朝代，从中央到地方一般都集军事、行政、司法和治安大权于各级最高行政长官。因此，从皇帝至郡守、县令，既是各级最高军政首脑，又是各级负责治安管理的最高首脑。在郡守县令之下，一般设有以下官吏协助郡守、县令管理地方治安等事宜。

(1) 郡尉，汉称都尉。是郡守（又称太守）的副职，协助郡守管理军事、治安等事宜。平时管征调、训练士兵，战时带兵打仗，兼管治安。

汉朝，在太守的属官中，还设有贼捕掾一职，专管缉捕盗贼。

(2) 县尉。汉代在大县设两尉，即左、右尉，小县设一尉。县尉协助县令管理军事和治安等事宜。但其主要责任是缉捕盗贼，查办案件。

汉代，各县还设有游徼一职，主要负责巡逻、究奸，维护地方治安。

(3) 亭。亭是秦汉时期在县以下设立的主管缉捕盗贼和维持治安的专门机构。在驿道、关津、街道以及市场，都设有亭。亭的负责人是亭长，亭长之下，是亭卒或称亭佐。亭的主要职责是维护地方治安，也兼管一些其他事宜。如：巡逻防盗，缉捕盗贼，盘察过往行人，调解民事纠纷，接待过往官员，以及管理集市、传递公文等。亭具有专职地方警察机构的性质。

(三) 隋唐两代执行警察职能的机构

隋唐时期，也设有若干执行警察职能的机构和官职，只是这些机构和官职的名称，与以前各朝代不尽相同。如隋朝，警卫皇宫的机构是十二卫府，即左右卫、左右武卫、左右武侯府、左右领、左右府、左右监门府、左右领军府。其分工和职责范围也较为明确。唐代警卫皇宫的机构是南、北衙。南衙共十六卫，驻扎宫南，属府兵系统，归宰相节制，根据皇帝的指令，可以调遣军队。北衙是禁军，驻扎于禁苑，由皇帝亲自管辖，日常兵事由武臣主管，自成系统。隋朝的京师治安，由左右武侯府掌管，京师的地方长官，兼管京师治安。唐朝沿用隋制，只是将左右武侯府，改为左右金吾卫。隋唐的地方治安，仍由行政长官主管。分府州(隋称郡州)与县两级。府与州属同级，府的行政长官称府尹，州的行政长官称太守(隋称制吏)。府州下设执行某种警察职能的官吏有：户曹参军或司户参军，管户籍等；法曹参军或司法参军，管缉捕盗贼、决狱等事宜。县的行政长官称县令，下设的与治安工作有关的属官有司户、司法等。

(四) 宋代执行警察职能的机构

宋代行使警察职能的机构较隋唐有所不同。它实行的是巡尉两

司制。即有两套行使警察职能的机构。一套是巡检司，负责维持城市、农村、海上、河道、驿道和边境地区的社会治安。再一套是县尉司，负责维持一般城镇的社会治安。巡检司的长官称巡检或巡检使，统辖士兵若干。县尉司的长官称县尉。巡检司的设置，一般随地方行政分为三级：路、州、县。各级巡检既受上级巡检领导，又受所在州县长官节制，实行的是双重领导体制。路、州两级的巡检多由路、州行政长官兼任。巡检司的主要任务是：查办案件，缉捕盗贼。凡发生在本管区的抢劫、杀人等案件，均要在限期内破案。其次负责巡逻、缉私和消防等事宜。县尉司的主要任务是捉捕盗贼，处理民间争讼案件。

（五）辽金元执行警察职能的机构

辽金元三代均系少数民族统治者建立的政权，其所设置的国家机关和执行警察职能的机构，与以往各朝代差异较大，情况也较为复杂。但三代无一例外地都设有警卫宫廷的机构，虽然其名称不一，但作用是相同的。地方治安多由行政兼掌，这与以往各代，也无多大差异。唯有警巡院的设立，则与以往差异较大。辽金二代，将各自境内的政治经济重地，分设五京和六京，如辽设五京，即：上京临潢府、中京大定府、东京辽阳府、南京幽州府、西京大同府。这五京统属京畿。金代则设六京。在五京或六京地区，设立警巡院，专管五京或六京地区的治安。各京巡警院的长官，分别称之为某京警巡使。元代，则在京都设立警巡院。警巡院是负责其管内治安的专门机关，所体现的警察职能更为明显。

（六）明代执行警察职能的机构

明朝是封建专制制度高度强化的一个王朝。统治者很注重利用警察的职能和作用，来维持其政治统治。它不仅有庞大的宫廷警卫机构和京师治安机构，而且还建立了特务机关。明代素有特务政治之称，其原因就在于此。

明代的宫廷警卫，由皇帝亲自指挥的亲军担任，称“上直亲军”。这些亲军不归掌管全国军队的五军都督府指挥。亲军以“卫”为单