



公安工作概论

中国刑事警察学院政策法律教研室编

公安工作概论

机 密 读 物
严 禁 外 传

中国刑事警察学院
政策法律教研室

一九八三年六月

前 言

为适应我院教学的需要，在原《公安工作概述》的基础上，编写了《公安工作概论》，共十编，计20万字。

本书在编写中，贯彻了党的“十二大”和一九八三年全国公安工作会议精神，充实了一些新的有关内容，对公安工作进行了概括性的论述。主要供我院教学使用，公安干警和保卫人员也可阅读。由于我们水平有限，加之时间短促，难免有欠妥之处，诚祈读者指正。

编写过程中，学习了各地公安工作的经验，参阅了公安部和一些公安、政法院校的有关教材，一些公安部门给予我们大力帮助，在此谨向他们致以衷心的感谢。

本书第一、三、十编由张世勤同志编写；第二、六、八编由徐国忠同志编写；第四、五、七、八编由张文清同志编写。

全书由张文清、张世勤同志主编，刘恒选同志修改定稿。

编 者

一九八三年六月

目 录

第一编 人民公安机关的性质、任务和工作路线	1
第一章 人民公安机关的性质和任务	1
第一节 中国警察制度的沿革.....	1
第二节 人民公安机关的性质.....	3
第三节 人民公安机关的任务.....	5
第二章 公安工作的路线	7
第一节 公安工作路线的形成和发展.....	7
第二节 党委领导.....	10
第三节 群众路线.....	12
第三章 对敌斗争的方针、政策和策略原则	14
第一节 对敌斗争的方针.....	14
第二节 同反革命和其他刑事犯罪斗争的政策.....	15
第三节 同反革命和其他刑事犯罪斗争的 策略原则.....	18
第四节 综合治理的方针.....	20
第四章 加强公安队伍的建设	23
第一节 加强公安队伍建设的必要性.....	23
第二节 公安建设的主要内容.....	25
第三节 在新的历史时期党和国家对公安人员 的基本要求.....	28
第四节 人民公安机关的优良作风和人民公安 人员的职业纪律、职业道德.....	29

第二编 政治侦察工作	37
第一章 敌 情.....	37
第一节 苏联间谍特务.....	37
第二节 美国间谍特务.....	47
第三节 日本间谍特务.....	54
第四节 英国间谍特务.....	58
第五节 台湾蒋帮特务.....	61
第六节 现行反革命破坏活动.....	72
第七节 反动党团和反动会道门.....	74
第八节 宗教方面的敌情和国际恐怖活动概况.....	81
第二章 政治侦察工作的任务、方针和原则.....	86
第一节 政治侦察工作的任务.....	86
第二节 政治侦察工作的方针和原则.....	88
第三章 政治侦察工作中的调查研究.....	90
第一节 调查研究在政治侦察工作中的意义.....	90
第二节 调查研究的内容.....	92
第三节 调查研究的基本方法和调查材料的研究、处理.....	95
第四章 专案侦察工作.....	99
第一节 专案侦察工作的性质和任务.....	99
第二节 专案侦察的组织和实施.....	102
第三节 专案侦察的破案和销案.....	105
第三编 刑事侦察工作	110
第一章 刑事犯罪概述.....	110
第一节 建国以来同刑事犯罪斗争的基本情况.....	110
第二节 我国存在刑事犯罪的原因.....	111
第三节 近几年刑事犯罪的主要特点.....	119
第四节 同刑事犯罪斗争的意义.....	121

第二章 刑事侦察工作的任务、方针和原则·····	123
第一节 刑事侦察的任务·····	123
第二节 刑事侦察工作的方针、原则·····	125
第三章 侦破刑事案件的基本措施·····	129
第一节 现场勘查·····	130
第二节 摸底排队和调查访问·····	132
第三节 追缉堵截、通缉通报和控制销赃·····	134
第四节 跟踪、守候·····	137
第五节 辨认·····	139
第六节 搜查、扣押·····	140
第七节 侦察实验·····	142
第八节 刑事特情·····	143
第九节 刑事科学技术·····	145
第十节 破案·····	147

第四编 预审工作····· 150

第一章 预审工作的地位、任务、方针和基本原则·····	150
第一节 预审工作的地位·····	150
第二节 预审工作的任务·····	152
第三节 预审工作的方针·····	154
第四节 预审工作的基本原则·····	156
第二章 讯问被告人·····	157
第一节 讯问被告人的意义·····	157
第二节 如何讯问被告人·····	158
第三节 讯问被告人应注意的几个问题·····	163
第四节 做好讯问笔录·····	165
第三章 结束预审·····	166
第一节 结束预审的条件·····	166
第二节 对案件的几种处理·····	167
第三节 对扣押物品的处理·····	168

第四节	案件材料的整理	169
第五编	治安管理工作	171
第一章	治安管理工作性质、任务、方针和政策	171
第一节	治安管理工作性质	171
第二节	治安管理工作的任务	172
第三节	治安管理工作的方针	174
第四节	治安管理工作的政策	175
第二章	治安管理工作范围	177
第一节	户口管理工作	177
第二节	特种行业管理工作	183
第三节	公共秩序管理工作	187
第四节	消防管理工作	189
第五节	城市交通管理工作	191
第六节	危险物品管理工作	193
第三章	公安派出所和治安保卫委员会	197
第一节	公安派出所工作	197
第二节	治安保卫委员会工作	201
第六编	经济文化保卫工作	206
第一章	经济文化保卫工作的方针和任务	206
第一节	经济文化保卫工作的性质和特点	206
第二节	经济文化保卫工作的方针	207
第三节	经济文化保卫工作的任务	208
第四节	保卫处、科的性质、任务和职权	209
第二章	侦察和调查研究工作	211
第一节	侦察工作的性质、任务、方针和原则	211
第二节	调查研究工作	212
第三章	内部治安管理工作	213
第一节	内部治安管理工作方针和任务	213

第二节	内部治安管理工作的主要措施·····	214
第三节	依法监督考察犯罪分子·····	220
第四章	同治安灾害事故作斗争·····	220
第一节	治安灾害事故及其分类·····	220
第二节	追查治安灾害事故的基本方法·····	222
第三节	治安灾害事故的定性和处理方法·····	222
第五章	要害保卫工作·····	224
第一节	什么是要害保卫工作·····	224
第二节	要害的分类和确定要害的原则、方法·····	225
第三节	要害保卫的主要措施·····	226
第七编	警卫工作·····	230
第一章	警卫工作的性质和任务·····	230
第二章	警卫工作的路线·····	232
第三章	警卫工作的方针·····	233
第四章	警卫形式的基本原则·····	235
第八编	边防保卫工作·····	238
第一章	边防保卫工作的性质·····	238
第二章	边防保卫工作的方针和任务·····	240
第三章	边防保卫部门的主要工作·····	242
第九编	劳改工作·····	246
第一章	我国劳动改造机关的性质、任务 和劳改工作的方针、政策·····	246
第一节	劳动改造机关的性质·····	246
第二节	劳动改造机关的任务·····	248
第三节	劳改工作的方针·····	249
第四节	劳改工作的政策·····	250
第二章	狱政管理工作·····	254

第一节	狱政管理工作的作用	254
第二节	狱政管理工作的基本原则	255
第三节	狱政管理工作的法规制度	258
第四节	狱内侦察	263
第五节	对犯人的生活卫生管理	264
第六节	武装警戒	265
第三章	教育改造工作	266
第一节	教育改造的任务	266
第二节	教育改造的内容	267
第三节	教育原则和教育方法	268
第四章	劳改生产管理工作	269
第十编	劳动教养工作	272
第一章	劳动教养工作的性质、任务和方针、原则	272
第一节	劳动教养的性质和任务	272
第二节	劳动教养的方针和原则	277
第二章	劳动教养的适用范围、对象以及审批、执行程序	280
第一节	劳动教养的适用范围和对象	280
第二节	劳动教养的审批、执行程序	281
第三章	对劳教人员的管理、教育	283
第一节	对劳教人员的管理	283
第二节	对劳教人员的教育	284
第三节	组织劳教人员劳动生产	285

第一编 人民公安机关的性质、 任务和工作路线

第一章 人民公安机关的性质和任务

第一节 中国警察制度的沿革

什么是警察？警察是武装性质的国家治安行政力量，是阶级专政的重要工具之一。警察机关是统治阶级用以维护和巩固自己政权的强力机关，是国家机器的重要组成部分。警察和警察机关，不是从来就有的，也不是永世长存的。它是阶级斗争的产物，随着国家的产生而产生，也必将随着国家的消亡而消亡。现今世界上百五十多个国家和地区中，尽管有的不设军队，但却无例外的都有警察。近代意义的警察，是资本主义社会的产物，一般认为最早出现于英国。

在中国古代历史上，并没有专门的警察机关和专职的警察。但警察的职能却随着国家的出现而存在着，只不过是由执掌军队、司法、监狱或地方的最高官吏兼掌警察的职能罢了。据历史记载，周朝的“司徒”、“司马”、“司寇”，春秋战国时期的“司民”、“司圻”（古暴字）、“司稽”，秦朝的“中尉”和“亭”，汉朝的“执金吾”，唐朝的“左右金吾卫”，宋朝的“巡检司”，元朝的“警巡院”，明朝的“兵马指挥司”、“厂卫”，清朝的“提督九门巡捕五营步军统领衙门”、“工巡总局”等机构，虽无警察之名，却行警察之职。总之，在封建社会中，中国长期实行的还是司法与行政合一、军警一体的体制，警察的职能始终没有形成独立于其他部门的组织系统。

我国近代的警察制度，是在列强侵入中国之后而逐步发展起

来的。自一八四〇年鸦片战争之后，帝国主义列强侵入中国，他们不仅建立租界地，英、法、日等帝国主义国家还在租界内设立了专门的警察机构——巡捕房，用以压迫中国人民，维护其殖民统治。

清政府，看到帝国主义的警察机构，是统治人民的有效工具，便开始仿效举办。一八九八年，湖南巡抚陈宝箴在长沙设立了“巡捕局”，这是中国最早的专职的反动警察机构。此后清政府先后在北京、天津等地创设了“巡警局”、“协巡营”。一九〇五年，清政府为了进一步维护其摇摇欲坠的反动统治，统一控制和领导全国的警察机构，便在清政府内设立了“巡警部”。这是中国历史上最早的中央警察机关。一九〇六年九月改为“民政部”下设“警政司”。

清政府被推翻后，一九一二年，中华民国成立，南京临时政府废除了“巡捕”和“巡警”的名称，改称警察。蒋介石叛变革命后的反动政府，为了维护其反动统治，不惜耗费巨金豢养、培植、扩充警察机构，使之成为反动统治阶级的鹰犬。在国民党统治时期，一九二七年设立了“内政部警政司”，把各省、市、县的警察机关改称“公安局”，唯有南京市的警察机关称为“首都警察厅”。一九四六年，设立“内政部警察总署”，将各省、市、县警察机关改称“警察局”。为了残酷地镇压革命活动，迫害共产党人和革命人民，维护国民党的法西斯统治，蒋介石还将特务头子和特务骨干，安插到各级警察机关。所以国民党反动派统治时期的警察机关，是中国历史上镇压革命，迫害人民的最反动、最凶残的警察机关。

我国人民公安机关，是随着革命根据地和解放区革命政权的建立、发展，而逐步发展起来的。早在井冈山斗争时期，我党就开展了肃反保卫工作。一对三二年在中央苏区成立了国家政治保卫局，在各边区成立了政治保卫分局，在刚解放的地区，成立肃反委员会。一九三九年二月，党中央决定在中央书记处和抗日根据地县级以上各级党委设立社会部，并根据斗争的需要，批准晋、

察、冀边区政府和其他边区，在行署设公安局或保安处，在各县设公安局。

新中国诞生之后，彻底打碎了旧的国家机器，建立了崭新的人民的政权。随着各级人民政府的成立，各级人民公安机关也相应地在全国范围内普遍地建立起来。国家设公安部，省、自治区设公安厅，市设公安局，专署设公安处，县设公安局，城镇、农村设公安派出所。铁路、交通、林业等系统设公安局或公安处。军队、机关、学校、科研、工矿企业、事业单位，设立保卫部、处、科、股。

根据实际斗争的需要，在人民公安机关内部设置了政保、经文保、刑侦、预审、治安、警卫、消防、边防、武装民警、劳改、劳教等专业工作部门。同时为了加强公安机关的政治工作，保证党对公安机关的绝对领导，一九五二年经党中央批准，在各级公安机关设立了政治工作机构。在市、地以上公安机关分别设立政治部或处，在县公安局和城市公安分局设政治教导员，在各业务处设协理员办公室，在公安派出所、民警中队设专职的政治指导员。

一九八三年四月于北京召开了全国公安工作会议，这次会议是中央书记处批准召开的。会议决定，把公安机关的反间谍和对外情报工作分出去，组建国家安全部。国家安全机关是掌管对外情报和反间谍工作的专门机关。国家安全部的主要任务是，领导和管理对外情报和反间谍工作，开展隐蔽战线的斗争，保卫和促进四化建设，祖国统一，加强人民民主专政，保障国家安全。同时，把劳改、劳教的管理工作整建制地移交司法部。这是公安工作的一项重大改革。

第二节 人民公安机关的性质

一、人民公安机关的性质

人民公安机关是我们国家政权机关的重要组成部分。是武装性质的国家治安行政机关，是人民民主专政的重要工具之一。

中华人民共和国，是以工人阶级为领导的，以工农联盟为基础

的人民民主专政的社会主义国家,这是我国的国体。这个国体,决定了我国人民公安机关的性质。人民公安机关属于人民,服务于人民。它是人民手中一把锋利的宝剑,对敌人来说,它是暴力,绝不是什么“仁慈”的东西;而对人民来说它是最可靠的护身法宝。人民公安机关和人民警察的光荣称号,正确地反映了我国公安机关的性质。

二、人民公安机关与剥削阶级国家警察机关的区别

列宁曾经指出:“无产阶级专政同其他阶级专政相似的地方,在于它同任何专政一样,必须用暴力镇压那个失去政治统治权的阶级的反抗。无产阶级专政同其他阶级专政(中世纪的地主专政,一切文明的资本主义国家中的资产阶级专政)根本不同的地方,在于地主和资产阶级专政是用暴力镇压大多数劳动人民的反抗。相反地,无产阶级专政是用暴力镇压少数地主资本家剥削者的反抗。”(《列宁全集》第二十八卷第四四一页)这就是人民民主专政国家的人民公安机关与剥削阶级专政国家的警察机关的最本质的区别。具体地说有三点:

(一)维护的阶级利益不同。人民公安机关是在党和政府的领导下,维护工人阶级和广大人民群众的利益;而剥削阶级的警察机关,所维护的是居于统治地位的剥削阶级的利益。

(二)专政的对象不同。人民公安机关的专政对象,在剥削阶级消灭之前是把专政矛头指向被推翻的剥削阶级,镇压少数剥削者的反抗。在剥削阶级作为阶级消灭之后,人民公安机关必须对各种反社会主义的敌对分子实行专政。在现在新的历史时期,人民公安机关的专政对象是:1.反革命分子和特务间谍分子;2.严重危害社会安全的杀人犯、放火犯、抢劫犯、强奸犯、爆炸犯、盗窃犯和流氓集团首要分子;3.严重破坏社会主义经济的走私贩私犯、贪污受贿犯、投机诈骗犯;4.有现行破坏活动的林彪、“四人帮”的残余分子等。而剥削阶级国家的警察机关则把专政矛头指向大多数劳动人民的反抗。

(三)任务不同。人民公安机关的任务是保护人民,打击敌人,惩罚犯罪,巩固人民民主专政,保卫社会主义制度,为建设

高度民主高度文明的社会主义现代化强国服务；而剥削阶级国家的警察机关的任务是维护剥削阶级的反动统治，保护以私有制为基础的资本主义制度，为剥削阶级对内镇压劳动人民，对外进行侵略和破坏活动服务。

第三节 人民公安机关的任务

人民公安机关是人民民主专政的重要工具，在巩固人民民主专政、保卫社会主义革命和社会主义建设中，具有极其重要的地位和作用。正如周恩来同志指出的：“国家安危，公安系于一半。”

公安机关是掌管社会治安和国内安全保卫工作的专门机关。公安机关的主要任务是，打击和防范反革命分子和其它刑事犯罪活动，领导和管理人民警察和人民武装警察部队，保障公民权利，维护社会秩序，保卫和促进四化建设，加强人民民主专政，保障国家安全。主要职责是：

一、打击和防范反革命分子和敌视社会主义分子的破坏活动。打击和防范反革命分子和敌视社会主义分子的破坏活动，是关系到国家安危和政治安定的一项极其重要的任务。为了适应开创社会主义现代化建设新局面的需要，公安机关必须进一步加强侦察、技侦和安全保卫等各项专门工作。

二、打击和防范各种刑事犯罪包括经济领域的严重犯罪活动。做好对各种刑事犯罪包括经济领域的严重犯罪活动的防范和侦察工作，是人民公安机关保卫社会主义现代化建设的一项重要任务。在综合治理社会治安的工作中，公安机关要充分发挥职能作用，把打击犯罪和防范犯罪的工作全面抓好。对各种严重破坏社会主义经济和严重危害社会安全的犯罪分子，要依法从重从快惩处。同时，要切实加强刑侦业务建设，尽快用现代科技成果武装刑警队伍，以提高侦察破案的能力，有效地打击刑事犯罪的破坏活动。

三、加强治安管理，消除和减少危害社会治安的各种不安全因素，创造一个良好的社会秩序。

作好户口、消防、交通、特种行业、公共秩序、枪支弹药和其

他危险物品的管理，是公安机关的基础工作，它不仅对发现、控制和防范犯罪具有重要作用，而且对防止和减少治安灾害事故发生，消除各种不安定因素，也有重要意义。为了搞好治安管理，要加强城乡公安派出所的建设，整顿和健全城乡治安保卫委员会，发展壮大治安积极分子队伍，搞好“四防”工作，建立和完善各种形式的安全保卫责任制，做好对违法青少年的教育、感化、挽救工作。

四、预审工作和看守所的管理。预审工作是对依法批准拘留、逮捕的反革命和其他刑事犯罪分子，进行审讯、调查，查清案件事实和犯罪联系的专门工作。当前它的主要任务是：要认真执行社会主义法制，提高办案质量，切实管好看守所，加强预审、看守队伍的建设和业务建设。

五、做好经济文化保卫工作，确保首脑要害部位和经济、文教、科研部门的安全。

党政机关，首脑要害部位及经济、文教、科研部门，是国家机密和物质财富集中的地方，既是我们保卫的重点，也是敌人破坏的重点。因此，组织领导并负责搞好厂矿、企业、机关、学校、科研等单位的内部保卫工作的铁道、交通、民航系统的安全保卫工作，是人民公安机关的一项重要任务。

六、做好警卫工作，确保党和国家领导人及重要会议、重要外宾的安全。

为了防止敌人的阴谋暗害和自然、治安灾害事故的危害，人民公安机关要负责做好对党和国家领导人、首脑机关、重要集会及来华的外国元首，政府首脑等重要外宾的警卫工作。同时，还要搞好外国驻华使领馆的安全警卫工作。这是一项十分严肃而光荣的政治任务，是公安工作的一个重要组成部分。

七、做好对外国人和出入境的管理工作。

对外国人的居留、旅行的管理和对来华外国人、归国华侨、回乡港澳台同胞的出入境审查、签证工作，以及国内公民因私出境的审批工作，是公安工作的重要组成部分。这项工作对配合隐蔽斗

争，保卫国家安全，适应新的历史时期的要求，开展国内外交往活动，具有重要意义。

八、领导和管理人民武装警察部队，做好内卫和边防保卫工作。

内卫值勤和边境治安管理、开放口岸的出入境检查等工作，均属人民武装警察部队的重要工作，是公安工作的组成部分。搞好内卫和边防保卫工作，对防止和镇压极少数蓄意破坏和推翻社会主义制度的敌对分子以及严重刑事犯罪分子的破坏活动，维护国家主权，维护社会安定，保卫党和国家要害部位及人民群众的生命财产安全，具有重要作用。

九、公安干部、民警的教育、训练、考核和管理。抓紧对公安干警教育、训练、考核和管理工作，不断提高公安干警的政治素质和业务素质，这是各级公安机关的一项经常性工作，也是确保上述各项任务胜利完成的前提条件。

十、党中央、国务院交办的其他有关事务。

人民公安机关在实现社会主义现代化建设中，肩负着光荣而艰巨的任务，我们每个公安干警，一定不要辜负党的信任，国家的重托，人民的希望，努力做好各项工作。

第二章 公安工作的路线

第一节 公安工作路线的形成和发展

我国公安工作的路线是党委领导下的群众路线。这条路线是在我党领导我国人民同阶级敌人的长期斗争中，以毛泽东同志为代表的老一辈无产阶级革命家，将马克思主义的基本原理同我国公安工作的实践相结合，经过同错误的肃反路线反复斗争，而逐步形成和发展起来的。它的具体内容是，坚持党委领导，群众路线，实行专门机关与广大群众相结合；坚持严肃与谨慎相结合，有反必肃，有错必纠的方针，严格区分和正确处理两类不同性质的矛盾，实行惩办与宽大相结合的政策；采取利用矛盾，争取多数，反对少数，各个击破的策略原则；坚持调查研究，实事求是

的工作态度和方法；遵守革命法制，坚决反对逼、供、信的错误路线。建国三十多年的公安工作实践证明，这一整套的路线，方针、政策和策略，是先进的，正确的，成功的。

一、红军时期

我们的肃反工作，是从我党建立了自己的军队和根据地之后开始的。

早在一九二八年在井冈山建立红色政权时期，以毛泽东同志为代表的老一辈无产阶级革命家，就曾提出了同反革命斗争要依靠党，依靠群众，依靠正确的政策，要区别对待，惩办为首者的基本思想。一九三一年至一九三四年，王明推行了一条错误的肃反路线，反对党的领导，不相信群众，把保卫机关凌驾于党、政领导机关之上，强调“独立系统”、“垂直领导”，搞神秘主义、孤立主义，大搞逼供信，造成了肃反扩大化，使革命事业遭受了严重的损失。针对这一错误肃反路线及其所造成的严重后果，毛泽东同志从理论上和实践上进行了坚决的抵制和斗争。如毛泽东同志于一九三四年一月在第二次全国苏维埃代表大会上的报告中指出：苏维埃法庭制裁反革命应该同广大群众的肃反斗争联系起来，苏维埃法庭一方面严厉镇压反革命分子的活动，对这样的分子绝不应该有丝毫的姑息。但是另一方面，对已经就逮的人犯，应禁止一切不人道的待遇，苏维埃中央政府已经明令宣布废止肉刑。自一九三五年一月，我党遵义会议确立了毛泽东同志在全党的领导地位之后，进一步从组织上、实践上纠正了肃反扩大化的错误，使肃反工作转向了正确的轨道。

二、抗日战争时期

抗日战争时期，我党全面总结了内战时期肃反工作的经验教训，进一步系统地提出了我党肃反工作的路线、方针、政策和方法。其中最有代表性的是一九四三年在延安审干运动中，党中央和毛泽东同志发现了康生大搞“抢救运动”产生了逼供信和肃反扩大化的错误后，及时制定了著名的“九条方针”即《中共中央关于审查干部的决定》，其主要内容是：“首长负责，自己动手，领导