

公安纪检监察、警务督察、审计业务培训教材

公安警务督察

G O N G A N J I N G W U D U C H A

主 编 郑百岗

中国人民公安大学出版社

公安纪检监察、警务督察、审计业务培训教材

公安警务督察

主 编 郑百岗

副主编 冯日铭

(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

公安警务督察/郑百岗主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2004.7

ISBN 7-81087-366-0

I. 公... II. 郑... III. 公安—督察—中国—高等学校—教材 IV. D631.19

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 125189 号

公安警务督察

GONGAN JINGWU DUCHA

主编 郑百岗

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: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2004 年 7 月第 1 版

印 次: 2004 年 7 月第 1 次

印 张: 11.5

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 296 千字

ISBN 7-81087-366-0/D·339

定 价: 25.00 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

公安纪检监察、警务督察、审计业务培训教材

编辑委员会

顾问 罗 锋 胡之光 张国学

周 山 陈书银

主任 祝春林

副主任 权 军 谢模乾 俞 湧

郑百岗 郭 影

委员 (以姓氏笔画为序)

冯曰铭 孙建国 孙茂利

刘明望 张美荣 张秀文

赵水芳 高兴国

序

在公安纪检监察、警务督察、审计业务培训教材即将付梓之际，我很高兴为之作序。

监督是伴随着人类社会的产生而出现的社会现象，并随着国家的形成、发展，逐渐成为一种管理形式和制度。我们党历来高度重视监督工作。毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛同志先后对监督工作作过一系列重要论述，深刻指出了监督工作的重要性和必要性，为我们做好监督工作指明了方向。在党中央的正确领导下，我们党逐步建立了一套具有中国特色的、行之有效的监督制度和机制，为加强和改进党的建设，提高党的领导水平和执政水平，提高拒腐防变和抵御风险能力，开创党和国家事业新局面，发挥了重要的作用。

对公安机关来说，监督具有特殊重要的意义。今年七月，胡锦涛同志明确批示，“在全部公安工作中，队伍建设是根本，也是保证”；要求公安机关“完善法规，强化监督，做到公正、文明执法”。胡锦涛同志的重要批示，为公安工作和公安队伍建设指明了方向，也是新形势下加

强公安监督工作的行动指南。公安机关作为武装性质的国家治安行政力量和刑事司法力量，所处地位重要，手中有许多权力，这些权力用好了，就能成为为人民服务的工具；用不好，就会变成祸害人民的手段。为此，必须大力加强对公安机关和公安民警行使权力的监督，防止权力被滥用。从总体上看，公安队伍的主流是好的，是一支政治坚定、忠于职守、勇于奉献、有坚强战斗力的队伍，能够正确行使党和人民赋予的权力。但是，我们必须清醒地认识到，在我们的队伍中，确实有极少数害群之马，他们滥用党和人民赋予的权力，执法不严、执法不公甚至执法犯法，玷污了公安队伍的光荣，败坏了公安队伍的声誉。各级公安机关特别是领导干部一定要认真学习领会毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛同志关于监督工作的一系列重要论述，从贯彻落实“三个代表”重要思想和党的十六大精神的高度，从坚持执法为民出发，充分认识当前加强公安监督工作的极端重要性和紧迫性，按照第二十次全国公安会议的决策和部署，采取切实有效的措施，全面加强公安监督工作，努力建设一支政治坚定、业务精通、作风优良、执法公正的公安队伍，切实担负起巩固共产党执政地位、维护国家长治久安、保障人民安居乐业的重大政治和社会责任。

加强公安监督工作，一是要增强自觉接受监督的意识。在公安机关，没有不受监督的权力，没有不受监督的民警。公安机关和公安民警的权力行使到哪里，监督的触

角就要延伸到哪里。二是要强化执法监督。公安机关是执法机关，监督的重点是执法活动。对执法不严、执法不公、执法犯法等问题，既要抓好事后查处，更要强化事前、事中监督，真正把监督贯穿于执法活动的全过程。三是要建立健全权责明确、相互配合、制约有效的监督制约机制。要整合公安机关内部监督力量，理顺监督机制，形成监督合力。要深化警务公开，自觉接受社会各界和广大人民群众的监督，自觉接受舆论监督。四是要建设一支政治坚强、公正清廉、纪律严明、业务精通、作风优良的公安监督干部队伍。“己不正，焉能正人？”没有一支过硬的、高素质的公安监督干部队伍，就不可能开创公安监督工作的新局面。

我相信，公安部纪委、监察局、警务督察局、审计局组织编写的这套业务培训教材，对于促进公安监督干部的学习、提高公安监督干部队伍的素质，必将起到积极的推动作用。

周永康

二〇〇三年十一月

前 言

为适应各级公安机关警务督察人员培训工作的需要，公安部警务督察局组织专人编写了这本《公安警务督察》，作为各级公安机关警务督察人员业务培训和公安民警进行督察知识教育以及公安院校警务督察课程教学的专用教材。中共中央政治局委员、书记处书记、国务委员、公安部党委书记、部长周永康同志作了序。

本书以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，比较系统地总结了《公安机关督察条例》发布施行以来警务督察实践经验和理论研究成果，从理论和实践的结合上对警务督察工作的性质特征、工作原则、基本任务、职能作用、工作程序、工作方法等作了明确阐述，是一部全面认识、了解警务督察制度和指导推动警务督察工作开展的基础性、理论性、综合性教材，填补了过去警务督察业务培训没有专门教材的空白。

本书是集体智慧的结晶。在编写过程中，一直得到了

公安部党委委员、纪委书记、督察长祝春林同志的关怀和指导，得到了公安部有关业务局和北京、天津、河北、江苏、山东、湖北、广东等省、市公安厅、局警务督察处的大力支持和帮助。编委会多次召开座谈会，广泛征求意见，集思广益，对书稿反复进行讨论，力求较好地体现警务督察工作特色，突出实用性。

本书的体系大体可以分为警务督察理论、警务督察实务、警务督察队伍建设三部分。

参加本书撰写的人员有：第一章翟明中、秦锐，第二章丁颢、王耀武，第三章邢占彬、缪爱社、宋燕军，第四章陆小玲、李铁，第五章周立华、苏继梅、黄杰，第六章付志刚、万红刚，第七章董振宇、张爱红，第八章付红、刘正强，第九章王志刚、赵军、李显峰，第十章齐平平、缪爱社、尤旭。中国人民公安大学曹凤教授帮助审核了书稿。全书由高兴国、丁颢、缪爱社同志统稿，胡之光、周山、冯曰铭等同志作了修改，最后由郑百岗同志定稿。借本书出版发行之际，对参加撰写、研讨、修改和关心本书出版的同志和单位，表示衷心的感谢！

由于我们水平有限，书中难免有不妥之处，敬请读者批评指正。

· 编 者

二〇〇四年七月

目 录

第一章 警务督察概述	(1)
第一节 警务督察制度的建立和发展	(1)
一、建立警务督察制度的客观必要性	(1)
二、《公安机关督察条例》的制定及意义	(4)
三、警务督察制度的完善和发展	(6)
第二节 警务督察的特征和性质	(14)
一、警务督察的特征	(14)
二、警务督察的性质	(17)
第三节 警务督察的任务和原则	(20)
一、警务督察的任务	(20)
二、警务督察的原则	(24)
第四节 警务督察的职能作用	(27)
一、督促查纠作用	(27)
二、保障服务作用	(28)
三、防范制约作用	(29)
四、参谋协调作用	(30)
第二章 警务督察职权和体制	(31)
第一节 警务督察职责	(31)
一、警务督察职责的范围	(31)
二、警务督察职责的特点	(33)
第二节 警务督察权限	(34)
一、警务参与权	(35)

二、派出督察权和指令督察权	(3 6)
三、现场处置权	(3 7)
四、责令执行权	(4 0)
五、决定撤销或者变更权	(4 1)
六、决定停止执行职务和禁闭权	(4 3)
七、督察建议权	(4 6)
八、移送处理权	(4 7)
第三节 警务督察体制	(4 7)
一、公安部督察委员会	(4 7)
二、各级公安机关警务督察机构	(4 8)
三、警务督察的领导体制	(5 3)
第三章 现场督察 (上)	(5 6)
第一节 现场督察的特性和作用	(5 6)
一、现场督察的特性	(5 6)
二、现场督察的作用	(5 8)
第二节 现场督察方法	(6 0)
一、明察、暗访	(6 0)
二、事前督察、事中督察、事后督察	(6 3)
三、异地督察、联合督察	(6 4)
四、专项督察、重点督察、抽样督察、综合督察	(6 5)
五、常规督察、突击督察	(6 7)
第三节 现场督察程序	(6 7)
一、立 项	(6 8)
二、审 批	(6 9)
三、实 施	(7 0)
四、处 理	(7 1)
第四节 现场督察手段	(7 2)
一、模拟设置警情	(7 2)

二、音像取证	(73)
三、查阅复制文件资料	(76)
四、网络督察	(76)
第五节 现场督察活动的组织协调	(77)
一、上下级督察机构之间的组织协调	(77)
二、督察机构与其他内部监督部门的组织协调	(78)
三、督察机构与公安机关业务部门的组织协调	(78)
四、地方督察机构与系统督察部门的组织协调	(78)
第四章 现场督察 (下)	(79)
第一节 对重要的警务部署、措施、活动组织 实施情况的现场督察	(79)
第二节 对重大社会活动秩序的维护和重点 地区、场所治安管理组织实施情况的 现场督察	(81)
第三节 对治安突发事件处置情况的现场督察	(84)
第四节 对刑事案件、治安案件的立案、侦查、 处罚和强制措施实施情况的现场督察	(89)
第五节 对治安、交通、户政、出入境等公安 行政管理法律、法规执行情况的现场 督察	(99)
第六节 对使用武器、警械以及警用车辆、警用 标志情况的现场督察	(111)
第七节 对处置公民报警、请求救助和控告申诉 情况的现场督察	(118)
第八节 对人民警察文明执勤、文明执法和遵守 警容风纪情况的现场督察	(124)
第九节 对公安机关组织管理和警务保障情况的 现场督察	(127)

第十节 对公安机关及其人民警察依法履行 职责、行使职权和遵守纪律的其他 情况的现场督察	(132)
一、对执行“五条禁令”情况的现场督察	(133)
二、对落实公安部“三十项便民利民措施” 情况的现场督察	(136)
三、对关乎公民人身安全权利执法环节的 现场督察	(140)
四、对窗口单位服务情况的现场督察	(141)
五、对公安机关实施留置措施情况的现场督察	(143)
六、对执行《公安机关办理行政案件程序规定》 情况的现场督察	(145)
 第五章 受理检举控告工作	 (150)
第一节 受理检举控告工作的职责任务	(150)
一、受理检举控告是一项重要督察职责	(150)
二、督察部门受理检举控告工作的主要任务	(154)
第二节 受理检举控告工作的基本程序和要求	(155)
一、受理检举控告工作的基本程序	(155)
二、受理检举控告工作的基本要求	(158)
第三节 处置 110 报警服务台受理投诉工作	(160)
一、110 受理投诉制度的建立及其意义	(160)
二、110 受理投诉的范围、要求和处置措施	(161)
三、督察部门现场处置 110 投诉的程序和要求	(162)
四、受理处置 110 投诉的主要问题和解决对策	(164)
第四节 对几种特殊检举控告的处理	(167)
一、对外国人、华侨、港澳台同胞检举 控告的处理	(167)
二、对公安民警检举控告的处理	(169)

三、对匿名检举控告的处理	(169)
四、对错告、诬告的处理	(170)
第六章 查处违法违纪行为	(172)
第一节 查处违法违纪行为概述	(172)
一、主要特征	(172)
二、基本任务	(173)
三、几点要求	(174)
四、几种分类	(175)
五、管辖分工	(177)
六、线索来源和受理程序	(178)
第二节 查处违法违纪行为的工作程序	(179)
一、调查工作程序	(179)
二、督察处理程序	(186)
三、报告制度与直接督察制度	(187)
第三节 调查违法违纪行为的措施	(188)
一、调查、收集证据的措施	(188)
二、妨碍调查的行为及应对措施	(190)
第七章 警务评议	(193)
第一节 警务评议概述	(193)
一、警务评议的内涵和特点	(193)
二、警务评议的依据和工作原则	(195)
三、警务评议的种类	(196)
四、警务评议的作用	(197)
第二节 警务评议内容	(199)
一、履行职责、行使职权和遵守纪律方面	(200)
二、服务态度、工作绩效和警务公开方面	(200)
三、主要公安业务方面	(201)

第三节 警务评议方法	(203)
一、个别访问法	(203)
二、问卷调查法	(203)
三、座谈评议法	(204)
四、其他评议法	(205)
第四节 警务评议问卷设计	(206)
一、问卷设计的基本要求与注意事项	(206)
二、评议问卷的一般结构	(207)
三、科学合理地设计问题	(209)
第五节 警务评议的组织实施	(211)
一、明确评议目的	(211)
二、制订评议方案	(212)
三、评议工作者的选拔与培训	(213)
第六节 警务评议结果的处理及应用	(215)
一、评议结果的处理	(215)
二、评议结果的分析和报告	(217)
三、评议结果的应用	(218)
第八章 警务督察调查研究	(224)
第一节 开展调研的意义和原则	(224)
一、开展调研的意义	(224)
二、开展调研的原则	(227)
第二节 调研的方式方法	(232)
一、根据不同的调研对象范围采取的方式方法	(232)
二、根据与调研对象不同的接触方式采取的 方式方法	(234)
三、根据调研活动的不同性质采取的方式方法	(237)
四、开展调研活动必须做到五个结合	(238)

第三节 调研程序	(240)
一、确定调研课题	(241)
二、制定调研计划	(242)
三、实施调研活动	(244)
四、撰写调研报告	(246)
第四节 警务督察的理论研究和制度建设	(247)
一、加强警务督察理论研究是客观形势的需要	(248)
二、加强警务督察制度建设是一项长远任务	(248)
第九章 警务督察公文	(250)
第一节 警务督察法律文书	(250)
一、特点和作用	(250)
二、种类及其适用	(252)
三、制作步骤、要求及方法	(262)
第二节 警务督察常用的行政公文	(265)
一、通 知	(265)
二、通 报	(266)
三、请 示	(267)
四、报 告	(267)
五、会议纪要	(268)
六、函	(269)
第三节 警务督察公文的办理程序	(269)
一、行文规则	(270)
二、收文办理程序	(270)
三、发文办理程序	(272)
第十章 警务督察队伍建设	(294)
第一节 警务督察人员的选配	(294)
一、警务督察人员的资格条件	(294)

二、警务督察人员的合理选配	(300)
第二节 警务督察人员的岗前培训	(303)
一、岗前培训的重要性	(303)
二、岗前培训的原则	(304)
三、岗前培训的内容	(306)
四、岗前培训的组织实施	(307)
第三节 警务督察队伍的管理	(309)
一、广泛深入地开展大练兵活动	(309)
二、加强考核工作	(317)
三、规范督察长、副督察长的任免工作	(321)
四、积极推行督察民警轮岗交流制度	(322)
五、探索建立实行必要的回避制度	(325)
六、坚持从优待警方针	(328)
附 录	(329)
中华人民共和国人民警察法	(329)
公安机关督察条例	(339)
公安机关督察条例实施办法	(342)