

论战略机遇期 公安工作的改革与创新

——“二十公”精神理论研究文集

中国人民公安大学
“二十公”精神理论研究文集编委会

编



中国人民公安大学出版社

论战略机遇期公安工作的 改革与创新

——“二十公”精神理论研究文集

中国人民公安大学“二十公”精神理论研究文集编委会 编

(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

论战略机遇期公安工作的改革与创新：“二十公”精神理论研究文集/中国人民公安大学“二十公”精神理论研究文集编委会编. —北京：中国人民公安大学出版社，2005.6

ISBN 7-81109-100-3

I. 论... II. 中... III. 公安—工作—中国—文集
IV. D631-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 056074 号

论战略机遇期公安工作的改革与创新

LUNZHANLUEJIYUQI GONGANGONGZUODE GAIGEYUCHUANGXIN

中国人民公安大学“二十公”精神理论研究文集编委会 编

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：2005 年 6 月第 1 版

印 次：2005 年 6 月第 1 次

印 张：29.375

开 本：850 毫米×1168 毫米 1/32

字 数：740 千字

ISBN 7-81109-100-3/D·095

定 价：65.00 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.jgclub.com.cn

前 言

第二十次全国公安会议（以下简称“二十公”）是在我国全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化新的发展阶段召开的一次重要会议，在公安工作的发展史上具有里程碑的意义。周永康部长所作的《以“三个代表”重要思想统领公安工作为全力维护战略机遇期的社会稳定而奋斗》主题报告，全面总结了改革开放以来特别是近年来公安工作取得的成绩和积累的经验，深入分析了当前和今后一个时期内公安工作面临的国际国内形势，进一步明确了新世纪新阶段公安工作的主要任务和奋斗目标，研究了加强和改进公安工作的新思路、新举措。

为了进一步加强对“二十公”精神的理论研究和舆论宣传，公安部政治部研究决定，由宣传局组织包括我校在内的三家直属单位，围绕中央关于公安工作的重大决策和“二十公”精神，重点撰写一批理论文章，力争取得一批具有较高学术价值和实际应用价值的研究成果，为公安工作和队伍建设服务，为各级公安机关深入贯彻中央决定和“二十公”精神提供理论支持。同时，开展广泛的舆论宣传，推动整个社会对公安工作的认识、理解和支持。

2004年初，研究工作全面展开，我校承担了51个课题的研

究任务。校党委对此给予了高度重视，将其列为 2004 年度学校的重点工作之一，成立了“二十公”理论研究工作领导小组，制定了《中国人民公安大学“二十公”精神理论研究工作方案》，组成了 51 个课题组，并为此投入了专项研究经费。工作领导小组与各课题组分别签署了《中国人民公安大学“二十公”精神理论研究工作课题协议书》，并专门成立了由田全华、仇加勉、汪勇、张国星、唐若雷、郭太生、秦立强等专家组成的评审小组，指导研究工作，评审研究成果。各课题组成员以高度的政治责任感和严谨的工作态度，全心投入，刻苦钻研，第一批由公安部政治部选定的 18 个课题于 2004 年 7 月结题，第二批由我校自主选定的 33 个课题于 2004 年 12 月结题。至此，51 个课题研究任务全部如期完成。

《论战略机遇期公安工作的改革与创新——“二十公”精神理论研究文集》的问世，为我校承担的“二十公”精神理论研究工作划上了一个圆满的句号。在此，我们向所有参与课题研究并付出辛勤劳动的老师和同学表示衷心的感谢！向给予精心指导和热情帮助的专家评委表示衷心的感谢！向给予积极支持和全力配合的单位表示衷心的感谢！这本论文集是大家共同努力的结晶。

因编者水平所限，书中疏漏、错误之处，敬请广大读者批评指正。

“二十公”精神理论研究文集编委会

2005 年 4 月

目 录

部 选 课 题

“三个代表”重要思想对公安工作的指导意义	
——全力维护战略机遇期的社会稳定·····	3
论新形势下加强和改进党对公安工作的绝对领导·····	15
论战略机遇期我国公安机关面临的国际国内环境与挑战·····	26
论科学发展观、正确的政绩观、科学人才观、	
正确的群众观对新时期公安工作的指导意义·····	49
新形势下我国社会矛盾的演变对社会稳定的影响·····	73
社会稳定预警与应急机制研究·····	103
社会治安防控体系建设与加强基层基础工作研究·····	127
群体性事件处置原则和对策·····	143
公安机关处置公共安全危机事件的协作机制·····	159
论社区警务战略的完善与发展·····	179
公安行政职能转换与行政管理模式变革研究·····	198
城市流动人口管理与犯罪预防对策研究·····	225
试论新时期经济犯罪防控机制的建立·····	241
完善执法监督机制全面提升执法质量·····	255
公安队伍正规化建设的基础问题研究·····	271

城市公安机构改革模式探析·····	330
县、市公安机关“三台合一”问题研究·····	348
论现代警务保障机制·····	362

校 选 课 题

贯彻“三个代表”，履行“三大责任”， 切实保障人民安居乐业·····	403
政治建警基本问题探究·····	414
论国家基础设施安全保卫·····	429
大型公共活动安全保卫工作与应急机制研究·····	439
充分运用社会资源维护社会治安·····	459
收容遣送制度取消以后城市流浪乞讨人员的管理与控制·····	473
侦查体制改革与机制创新浅探·····	491
小康社会良好治安环境评价标准研究·····	505
全面建设小康社会与公安执法文明·····	519
牢固树立现代公安执法理念 ——正确认识和理解“执法为民”·····	531
论公安执法与人权保障·····	543
坚持执法为民 更新执法观念·····	558
论公安法规体系的基本完善·····	575
严格遵守执法程序是执法为民的基本要求·····	592
端正执法思想 树立惩罚与保护并重的观念·····	606
强化证据意识提高办案质量·····	616
人权保障与侦查讯问改革·····	631
我国侦查程序的修改与完善·····	643
公安机关领导干部管理体制研究·····	662

公安派出所职能定位与警力配置

——学习“二十公”精神加强和改进

公安派出所工作..... 677

公安指挥模式研究..... 692

公安机关勤务制度改革研究..... 711

街面巡逻警察的统筹规划与见警率、反应时间研究..... 727

公安经费保障标准研究..... 743

关于公安队伍的激励机制研究..... 756

关于警务督察制度研究

——当前制约警务督察职能发挥的因素分析

及对策探讨..... 776

新型警民关系的建立与发展..... 792

“三个必训”目标、内容及训练模式研究..... 808

对公安院校参照军队院校管理的若干思考..... 839

论新时期加强公安科技队伍建设的主要措施

——从服务科技强警战略的角度..... 853

公安科技成果转化机制研究..... 886

电子警务的工作流程与组织结构研究..... 896

公安信息采集标准化与共享研究..... 907

“三个代表”重要思想 对公安工作的指导意义

——全力维护战略机遇期的社会稳定

田金亭^①

部 选 课 题

在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段，公安机关肩负着维护社会稳定的艰巨任务。党的十六大报告指出，完成改革和发展的繁重任务，必须保持长期和谐稳定的社会环境。贯彻其二十次全国公安会议精神，把“三个代表”重要思想作为统领公安工作和队伍建设的根本指导思想，必须深刻认识和把握战略机遇期社会稳定工作面临的新形势，准确把握战略机遇期维护公安组织的总任务，努力开创战略机遇期公安工作新局面。

一、深刻认识战略机遇期社会稳定工作面临的新形势

胡锦涛同志在“七一”重要讲话中，把“三个代表”重要思想作为指导，站在时代发展和战略全局的高度指出：本世纪头30年，是我们必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期，要求全党必须“抓住和用好重要战略机遇期，在日益激烈的综合国力竞争中牢牢掌握加快我国发展的主动权”。

所谓战略机遇期，是指国际国内多种因素综合作用形成的、对党和国家发展具有重大影响的时期。从国际看，世界多极化

① 田金亭，中国人民公安大学警号社处长、教授。

“三个代表”重要思想 对公安工作的指导意义

——全力维护战略机遇期的社会稳定

田全华^①

在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段，公安机关肩负着维护社会稳定的艰巨任务。党的十六大报告指出：完成改革和发展的繁重任务，必须保持长期和谐稳定的社会环境。贯彻第二十次全国公安会议精神，把“三个代表”重要思想作为统领公安工作和队伍建设的根本指导思想，必须深刻认识战略机遇期社会稳定工作面临的新形势，准确把握战略机遇期公安机关的总任务，努力开创战略机遇期公安工作新局面。

一、深刻认识战略机遇期社会稳定工作面临的新形势

胡锦涛同志在“七一”重要讲话中，以“三个代表”重要思想为指导，站在时代发展和战略全局的高度指出：本世纪头20年，是我们必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期，要求全党紧紧“抓住和用好重要战略机遇期，在日益激烈的综合国力竞争中牢牢掌握加快我国发展的主动权”。

所谓战略机遇期，是指国际国内多种因素综合作用形成的，

^① 田全华，中国人民公安大学教务处处长、教授。

对国家、民族的历史命运产生决定性影响的特定历史时期。^① 战略机遇期具有以下几层涵义：一是时间的长期性，要经历长达10年乃至数十年的历史时期；二是空间的世界性，是世界范围内矛盾发展运动的结果；三是内容的综合性，涉及经济、政治、科技等因素的发展变化引起的社会重大变革；四是影响的全局性，事关国家、民族的历史命运。

对一个国家来说，战略机遇期是一种逝去难复返的客观存在，是机遇与挑战并存、希望与困难并存、战略机遇与战略风险并存的对立统一。它既是一个国家发展民族振兴的良好契机，其孕育的风险危机也是对社会稳定的巨大挑战。

从国际环境来看，国际局势正在发生深刻变化。世界多极化和经济全球化的趋势在曲折中发展，科技进步日新月异，综合国力竞争日趋激烈。这必然对我国社会稳定带来多方面的影响。

（1）政治多极化的影响。随着东欧剧变、苏联解体，世界范围内社会主义出现严重曲折，二战后长期存在的两极格局被打破，新的多极格局正在形成。虽然我们坚持“和平崛起”的理念，但目标是必须在未来的多极世界格局中占有一席之地，来保护我国的国家利益，就不可避免地会对现存的国际利益格局形成冲击，与相关的国际政治行为主体发生矛盾。以中美关系为例，除去社会制度的对立和意识形态的差异，美国要建立单极世界、维护霸权地位，中国要和平崛起、反对霸权政治，因此中美关系是难以化解的崛起与反崛起、反霸与争霸的矛盾。

（2）经济全球化的影响。应该承认，经济全球化是世界范围内生产力发展的客观趋势和必然要求，我们必须勇敢面对经济全球化的挑战，积极参加国际竞争来提升综合国力。但客观现实是，在经济全球化的全过程中，我国都将面临着西方发达国家经

① 《人民日报》，2004年1月19日第9版。

济科技占优势的巨大压力，既给我们加快发展带来了难得机遇，也给我们带来了严峻挑战。如对外贸易依存度、利用外资警戒线、开放金融保险业、民族工业保护等事关全局的重大问题，必须未雨绸缪，统筹安排。

(3) 文明多样性的影响。世界是丰富多彩的，各国文明的多样性，是人类社会的基本特征，也是人类文明进步的动力。我们尊重各国的文化历史、社会制度和发展模式，承认世界多样性的现实，希望世界各种文明和社会制度长期并存，在竞争比较中取长补短，在求同存异中共同发展。但也要看到，多种文明相互激荡，多种思潮相互交错，也会对我们的民族精神和价值观念形成冲击，会侵蚀和消解我们的理想信念。概括起来，中国作为世界上最大的社会主义国家和最大的发展中国家，随着综合国力不断提高，同西方发达国家在经济、政治、文化各个方面的矛盾，必然是长期的客观存在。特别是西方敌对势力会加紧进行意识形态领域的渗透活动，实施西化、分化的政治图谋，企图颠覆中国共产党的领导和社会主义制度。对此，我们必须保持高度的警觉，决不能以为实行改革开放政策、加强同西方国家的经济技术和文化交流，就能够化解消除矛盾而高枕无忧。

从国内环境来看，随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展，我国正处于巨大的社会变革中。就维护社会稳定而言，由于新事物新问题层出不穷，深层次的矛盾也在不断孕育和积累，成为影响社会稳定的因素。

(1) 改革开放政策和社会变革的影响。在社会主义初级阶段，我们坚持和完善社会主义公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，坚持和完善按劳分配为主、多种分配方式并存的分配制度，努力实现从计划经济向市场经济的转变和从封闭、半封闭向全面开放的转变。我国已基本形成国有经济、集体经济、非公有制经济“三分天下”的格局，确立了效率优先、

兼顾公平，劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献参与分配的原则，允许一部分地区一部分人先富起来，带动和帮助后富，逐步走向共同富裕。这既充分肯定了人们追求物质利益的合理性，有利于让一切生产要素的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流；同时也使社会经济成分、组织形式、利益关系、就业方式日益多样化。特别是在发展处于关键时期，改革处于攻坚阶段的今天，维护社会稳定的压力和难度明显增加。

(2) 社会矛盾复杂化的影响。我国是一个幅员广阔、人口众多的多民族国家，是一个发展中的社会主义国家。客观上存在着工农、城乡、地区、民族、干群等方面最基本的经济、政治、社会关系和矛盾。这些矛盾存在的基础，是资源禀赋及经济发展的不平衡。因为，幅员广阔就有地区差异，资源稀缺就有发展瓶颈，二元经济结构就有城乡差别，人口众多就有就业难题，多民族融合就有民族矛盾，等等。从现实因素来说，经济发展水平从较低阶段进入到中间阶段，社会成员收入差距明显扩大，正是社会矛盾的高发期，加上国际因素的影响作用，这一阶段人民内部矛盾必然呈现出广泛性明显、复杂性加大、群体性突出、对抗性加剧的发展趋势。

(3) 思想文化领域差异化的影响。社会存在的变化反映到人们头脑中，必然引起思想意识的相应变化。我国社会经济成分、组织形式、利益关系和就业方式的多样化，给人们的思想观念、价值取向、文化生活带来多样性，人们思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性明显增加。具体表现为社会主义进步的思想文化与封建主义、资本主义的各种腐朽思想文化之间的矛盾；科学的世界观、人生观、价值观与愚昧落后的世界观、人生观、价值观的矛盾；社会主义市场经济所要求的竞争意识、效率意识、民主意识、法治意识以及集体主义与平均主义、拜金主义、享乐主义、极端个人主义等之间的矛盾。总之，这些反映改

革开放的新思想、新观念和与改革开放不相适应的旧思想、旧观念之间的矛盾，同分配领域事实上不平等的现实并存，加上社会转型的过程中必然出现的一些无序现象导致的浮躁、易变的社会心理倾向，甚至于出现一些非理性的思想、行为和不规则现象，对社会矛盾具有强化和催化的作用。

(4) 上层建筑变革滞后的影响。我国的经济体制改革，虽然是社会主义生产关系的部分调整，并没有发生质的变化，但就其作用与影响来说，已经是一场巨大的社会变革。从上层建筑对经济基础的反作用看，我国的改革开放是以经济体制改革为主要内容的，经济体制改革为先导，政治体制改革相对滞后。在社会主义初级阶段，上层建筑自身的不成熟性和不适应性，再加上改革的滞后性，会产生一系列的问题。如社会主义民主法制不健全，党政不分政企不分，机构臃肿人浮于事，监督制约机制不健全，执政党的作风问题和领导干部的腐败问题，等等。这些问题不可能在短期内从根本上得到解决，导致忽视、漠视群众利益甚至严重损害群众利益的事情发生。当群众利益受到损害又不能通过正常渠道和途径解决时，利益差别和利益矛盾就可能转化为激烈的对立冲突。

综上所述，本世纪头 20 年是我们面临的一个重要战略机遇期，国际国内形势在总体上对维护国家和社会稳定是有利的；同时，受国际国内各种因素的影响，境内外敌对势力、敌对分子的捣乱破坏活动，各种刑事犯罪和社会治安问题，人民内部矛盾引发的群体性事件和各类突发事件，严重影响国家安全，社会稳定面临着严重的挑战和压力。必须从“抓住机遇、深化改革、扩大开放、促进发展、保持稳定”这一党和国家的工作大局出发，坚持稳定压倒一切，正确处理改革发展稳定的关系，在社会稳定中推进改革发展，通过改革发展促进社会稳定。

二、准确把握战略机遇期公安机关的历史使命

在全党兴起学习贯彻“三个代表”重要思想新高潮，是党中央为实现十六大确定的历史任务，推进新世纪新阶段党和国家事业继往开来、与时俱进而采取的重大举措。能否把公安工作自觉融入全面建设小康社会的宏伟目标，实现维护国家安全和社会稳定这一公安机关在新世纪新阶段的总任务，是对公安机关学习贯彻“三个代表”重要思想成效的最好检验。因此，把“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”作为新时期公安工作的历史使命，是公安机关学习贯彻“三个代表”重要思想和党的十六大精神的重要成果，是新时期公安机关的性质、职责、任务的具体体现，也是新时期公安工作的总目标和总要求。

首先，新时期公安工作的历史使命，是实现全面建设小康社会宏伟目标的内在要求。党的十六大确立了“全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化，开创中国特色社会主义事业新局面”的主题，并把经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实这种更高水平的小康社会作为党在新世纪新阶段的奋斗目标。这一奋斗目标涵盖了经济、政治、文化、可持续发展四大方面的内容，都与公安工作密切相关。特别是关于“社会主义民主更加完善，社会主义法制更加完备，依法治国方略得到全面落实，人民政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障。基层民主更加健全，社会秩序良好，人民安居乐业”这一目标，与公安工作有着更为直接的联系。可以说，在全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化的历史进程中，公安机关担负着不可替代的重大历史责任。

其次，新时期公安工作的历史使命，是公安机关的特殊性质和神圣职责决定的。在社会主义国家，人民利益决定党的性质，

党的性质决定国家的性质。共产党、国家、人民的高度一致性，是社会主义优越性的根本保证，其中党的领导是核心所在。中国共产党是中国工人阶级的先锋队，同时是中国人民和中华民族的先锋队，是中国特色社会主义事业的领导核心。中国是一个多民族的发展中大国，要把全国人民的意志和力量凝聚起来，全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面，就是要在中国共产党的坚强领导下，发展社会主义市场经济、社会主义民主政治和社会主义先进文化，不断促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明的协调发展，推进中华民族的伟大复兴。公安机关是人民民主专政的重要工具，是国家机器的重要组成部分，是武装性质的治安行政力量和刑事司法力量。公安机关这一特殊性质，决定了人民警察的任务是“维护国家安全，维护社会治安秩序，保护公民的人身安全、人身自由和合法财产，保护公共财产，预防、制止和惩治违法犯罪活动”。我们建设的是中国特色社会主义，不论什么时候，都要坚持党对公安工作的绝对领导；我们是立党为公、执政为民的党，不论什么时候，都要始终把人民群众的根本利益放在第一位。归结起来一句话：公安机关必须把巩固共产党执政地位，维护国家长治久安，保障人民安居乐业作为新时期公安工作的历史使命。

再次，确定新时期公安工作的历史使命，是公安机关学习贯彻“三个代表”重要思想和十六大精神的重要成果。“三个代表”重要思想是我们党的立党之本、执政之基、力量之源，是党必须长期坚持的指导思想，是十六大的灵魂。党的十六大报告指出：全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化，既“必须始终紧紧抓住发展这个执政兴国的第一要务”，又“必须坚持稳定压倒一切的方针，正确处理改革发展稳定的关系”。稳定是改革和发展的前提，要把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度统一起来，把不断改善人民生活作为处理改革发展稳定关