



人民警察高等教育（专科）规划教材

公安学基础理论教程

GONG AN XUE JI CHU LI LUN JIAO CHENG

公安部教育局 / 编

群众出版社

D035.3-43
12

人民警察高等教育(专科)规划教材

公安学基础理论教程

公安部教育局 编

公安机关
内部发行

群众出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公安学基础理论教程/公安部教育局编. —北京:群众出版社, 1998

人民警察高等教育 (专科) 规划教材

公安机关内部发行

ISBN 7-5014-1721-0

I. 公… II. 公… III. 公安学-基础理论-高等教育-教材 IV. D035.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 04107 号

人民警察高等教育 (专科) 规划教材

公安学基础理论教程

公安部教育局 编

群众出版社出版、发行

北京东远新宏印刷有限公司印刷

850 × 1168 毫米 32 开本 6 印张 137 千字

1998 年 4 月第 1 版 2005 年 12 月第 12 次印刷

ISBN 7-5014-1721-0 /D·810 定价:8.00 元

(公安机关 内部发行)

人民警察高等教育（专科）规划教材

编辑委员会

- 主任 祝春林
副主任 邹传纪 程智勇
委员 (按姓氏笔画为序)
王淑华 宋万年 张卫航 张佳良
李 昭 杨 钧 杨智慧 陆志强
武冬立 郑玉海 郝赤勇 程胜军
韩玉生

人民警察高等教育（专科）规划教材

公安学基础理论教程

主 编 赵明勇

副主编 王 彬 张德和 孟伶通
于兆麟

撰稿人 （按姓氏笔画为序）

于兆麟 王战军 王舒娜 王 彬
张义荣 张德和 孟伶通 杨泽万
赵明勇 赵秀荣

编 务 程胜军 赵 琪 向卫东

前 言

为适应当前公安工作形势、任务和培养公安专门人才的需要,努力提高公安高等教育的质量,根据全国公安高等专科院校教学计划要求和《1995~2000年公安类专业教材建设规划》,我们在原“公安高等专科院校统编试用教材”的基础上,组织公安机关、公安院校的部分专家、教授和业务技术骨干重新编写和修订了一套人民警察高等教育(专科)规划教材,供全国公安高等专科院校教学和广大公安民警、保卫干部自学使用。

这套教材以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导,以国家的法律、法规和公安部的有关规定为依据,针对社会主义市场经济对公安工作提出的新要求和人民警察高等专科教育的规律、特点以及公安工作的实际需要,理论联系实际,总结历史和现实公安工作经验,吸取国内外有关方面的研究成果,参考公安、政法院校有关教材和资料编写而成。在内容上力求正确阐述本学科及其相关学科的基本理论、基本知识和介绍有关资料,既有一定的理论深度,又注重理论与实际的结合,突出基本原理、基本知识在公安工作中的应用,力求使教材具有科

学性、先进性、系统性、稳定性和应用性，以适应公安高等专科学校教育培养人才的需要。

这套教材是按照公安部颁发的公安高等专科学校教学计划及各门课程教学大纲要求，在公安部政治部和全国公安类专业教材编审委员会的统一领导和组织下，分组集体编写的。每门教材经编写组多次研究讨论，集思广益，最后经全国公安类专业教材编审委员会组织的审定会、公安部业务局或聘请有关专家审核定稿。

各公安院校和广大读者在使用教材时，如发现有不当之处，应以国家的方针政策和现行法律、法规为准。

公安部教育局

1997年12月

编者的话

为适应公安高等专科学校教学需要，公安部教育局组织编写了一套人民警察高等教育（专科）规划教材，这本《公安学基础理论教程》就是其中一种。

该教材以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，贯彻理论联系实际的原则，突出了针对性和实用性。在阐明基本原理的同时，着力反映公安工作的新经验与新成果，以适应公安高等专科学校层次培养目标的要求。全书主要阐述警察的起源与本质，具有中国特色公安工作的形成及其在新时期的发展，公安机关的性质、任务、方针、原则以及公安法制、公安队伍建设等内容。

本书在编写过程中，得到了公安部及有关单位的的大力支持。公安部办公厅、法制司对教材进行了审阅并提出具体的审改意见。在编写过程中，还参考了《公安学基础理论研究》（戴文殿主编）及有关教材、著作和文件。在此，向上述单位和同志，以及引用有关教材、资料的编著者，表示衷心的感谢。

参加本书编写的人员有：广东公安高等专科学校王彬（第一章），湖北公安高等专科学校孟伶通（第二、十

章),江西公安高等专科学校杨泽万(第三章),湖南公安高等专科学校王舒娜(第四章),辽宁公安司法管理干部学院赵秀荣(第五章),北京人民警察学院赵明勇(第六章),辽宁警官高等专科学校于兆麟(第七章),河南公安高等专科学校张德和(第八章),公安部管理干部学院山西分院王战军(第九章),云南公安高等专科学校张义荣(第十一章)。赵明勇同志为本书的主编,王彬、张德和、孟伶通、于兆麟同志为副主编。

由于水平有限,书中难免有疏漏和不妥之处,敬请读者批评指正。

编 者

1997年12月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 警察与警察学	(1)
第二节 我国的公安学	(5)
第三节 公安学基础理论	(10)
第二章 警察制度的历史发展	(17)
第一节 警察的起源、本质与职能	(17)
第二节 警察制度的产生与发展	(20)
第三章 人民公安工作的历史发展	(32)
第一节 新中国成立前人民公安工作的发展历史 ..	(32)
第二节 建国后公安工作的发展	(38)
第三节 新时期的公安工作	(43)
第四章 公安机关的性质和任务	(48)
第一节 公安机关的性质	(48)
第二节 公安机关的职能	(56)
第三节 公安机关的任务	(62)
第五章 公安机关的职责和权力	(65)

第一节	公安机关的职责	(65)
第二节	公安机关的权力	(68)
第六章	公安机关的领导体制	(81)
第一节	公安工作必须坚持党的绝对领导	(81)
第二节	地方公安机关必须置于同级党委的实际 领导之下	(84)
第三节	公安机关的行政领导体制	(89)
第四节	处理好对公安机关的多重领导关系	(93)
第七章	公安工作必须坚持群众路线	(95)
第一节	公安工作群众路线	(95)
第二节	公安工作必须坚持群众路线	(98)
第三节	公安工作的基本方针	(102)
第四节	充分发挥公安机关在社会治安综合治理中 的职能作用	(109)
第八章	公安政策	(112)
第一节	公安政策的概念	(112)
第二节	几项主要的公安政策	(115)
第九章	公安法制	(127)
第一节	公安法制概述	(127)
第二节	公安立法	(134)
第三节	公安执法	(137)
第四节	公安守法	(140)
第五节	公安法制监督	(141)

第十章 公安队伍建设	(145)
第一节 公安队伍建设的涵义和重要性	(145)
第二节 公安队伍建设的基本方针、任务和目标	(148)
第三节 公安队伍的政治建设	(151)
第四节 公安队伍的组织建设	(154)
第五节 公安队伍的纪律和作风建设	(157)
第六节 公安队伍的职业道德建设	(161)
第十一章 公安改革	(164)
第一节 公安改革的必要性、形式和步骤	(164)
第二节 公安改革的现状	(169)
第三节 公安改革的展望	(172)

第一章

绪论

公安学是关于我国人民民主专政政权中的公安工作的知识体系。公安学基础理论是关于公安工作一般规律和基本对策的理论概括，是公安学的基础学科。

公安学属于我国的人民警察学，是关于警察行为的科学。我国人民警察的形成有其自身特点，同时，又与世界警察的发展状况相联系。两者之间是特殊与一般、个性与共性的关系。所以当我们以我国的人民警察为对象进行专门研究时，必须把它放在警察的一般之中，并以认识警察的一般作为它的知识前提。

第一节 警察与警察学

一、警察的概念

(一) 警察的词义

警察的词义有个演变过程。

在我国，“警”、“察”二字早已出现。从字义上说，“警”字

从敬从言。敬者，戒也。戒之以言，有言在先，不得违戒，谓之警。后来，“警”字成为事先戒备之意。

“察”字是象形字演化过来的，谓以手捧祭品，祭天求示，得神意而明白。后发展为认真审视、见微知著之意。

“警”、“察”二字成为词组，在我国也出现较早。其词义为侦查、缉拿或检察、监察。当时，“警察”一词系指“警之于先，察之于后”，并有国家的刑事职能的意思。

清末，日本向中国介绍日方警政，清政府设立中央巡警部。这时，“警察”才在我国成为一专用名词，专指近代专职警察。

西方国家“警察”一词，源于拉丁文，其词义也多次演变。最初意为有秩序而幸福的社会国家，后指国家的内务行政。近代警察行政建立之后，词义更窄了，则专指国家内务行政中的强制力维护社会秩序的警察行政。

（二）警察的概念

关于警察的概念，由于研究的角度不同，形成多种解释。

从社会力量的角度来看，“警察”系指警察机关或警察人员。从社会功能的角度，“警察”则系指警察作用。从社会行为角度看，“警察”系指警察行为。

上述三种不同角度的“警察”涵义，均有其科学性。但在上述概念系列中，哪个概念更具有普遍的、首要的意义呢？显然，作为“警察行为”涵义的警察概念是具有普遍意义的，可以作为警察学研究的逻辑起点。

作为理论形态的警察学是在严密的逻辑推理过程中建立起来的，这种推理必然有一个最基本的出发点即逻辑起点。由这一起点进行概念判断的逻辑推演而形成有自身特点的学科体系。所以，明确逻辑起点，是警察学及其基础理论研究的重要前提。在警察学及其基础理论的框架构建过程中，如果说概念系列是理论构建的基本材料，那么，逻辑起点则是这个理论框架的基石和支柱。

通过多角度的比较研究，确认“警察行为”涵义的警察概念作为警察学的逻辑起点或认识起点，这是因为：

第一，警察行为，是一种社会实践范畴。一切警察现象，都是基于警察行为的社会现象，是社会实践的产物。警察的历史，主要是关于警察行为的历史。警察的科学，主要是关于警察行为的科学，所以，警察行为涵义上的警察概念，可以成为警察研究中的核心概念。

第二，警察学属于行为科学。钱学森同志正确地提出法学属于行为科学。同法学一样，警察学一个很主要的研究内容就是研究如何以实力的强制性保障国家确认的社会行为规则得以实现。所以，警察实质上是国家的一种职能行为。我们说国家是不能没有警察的，也就是指国家是不能没有警察行为的。警察学就是关于警察行为规律的科学。

第三，以警察行为涵义上的警察概念作为警察学的理论逻辑起点，有利于警察科学的发展。以警察行为为逻辑起点，可以较容易地说明和解释广泛的警察现象，以此概念为核心概念，对复杂的警察现象进行理论概括、逻辑演绎，逐步建立和完善我国公安学的概念系列，从而拓宽公安学的研究领域，推动公安科学研究的发展。可以说，这一核心概念是创建新的概念体系，构建公安学及其基础理论的基本工具。总之，以警察行为涵义上的警察概念作为警察学的理论逻辑起点，有利于逻辑方法和历史方法的统一，有利于理论与实践的结合，有利于以规律研究推动对策开发，有利于我国公安科学的发展。

作为警察行为的警察概念是：国家按照统治阶级的意志，运用武装的、行政的、刑事的手段，维护国家安全与社会治安秩序的行为。

1. 警察是阶级专政的行为。这是警察行为的实质。国家要求警察必须是自己忠诚的有力工具。由哪个阶级统治国家，警察就

必须成为该统治阶级的可靠工具。警察按照统治阶级的意志实行统治与管理,统治阶级的意志通过国家的政策与法律表现出来,警察必须忠诚地执行国家的政策与法律。国家具有的政治统治职能和社会管理职能,决定了警察具有政治镇压和社会管理的双重职能,以打击反国家、反统治的社会势力,并维护公共秩序和公众利益。

2. 警察行为的综合性。警察处于多元化的社会生活之中,这就要求警察表现出多元化的行为方式,以应付复杂的社会生活和多变的社会治安状况。它以不同的警种和业务之间的分工合作,综合运用行政管理、刑事司法和武装打击行为维护社会治安。

3. 警察行为的强制性。这是警察行为区别其他行政行为的最显著特征。在很大程度上,警察的任务,就是以自身的强制性行为,约束、打击、制裁违法犯罪的越轨行为,维护国家意志所确认的社会规范。当然,强制不纯属于警察,其他司法与管理的行为中都有种种强制手段,但他们主要是通过“意思表示”实现的。警察则不仅如此,它更有可以依法实施人身强制的实力手段,足以克服“意思表示”的强制遇到的任何反抗。将人身强制性实力集中于警察行为,是近代警政的一个进步,可以防止国家的其他部门滥用人身强制的实力手段。

二、警察学

从世界范围看,凡属关于警察行为的科学,可以统称为警察学。由于警察有很强的国家性,不同国家的警察学也各有特点,以致在学科名称上各异,有的称刑事司法学,有的称警察学,我国称公安学。

应该看到,多数国家,尤其资本主义国家警察学研究中,没有科学的理论基础和指导思想,所以在警察学基础理论研究方面是较欠缺的。

总的看来,目前各国警察学可以分为两大类:

一般警察学，或称广义警察学。多系介绍各国警政现状，对世界各国警察进行一般性研究。

本国警察学，或称狭义警察学。以本国警察行为的研究为主，进行理论与实务的结合研究，且较注重应用性研究。

我国关于警察的学问是悠久的，有着丰富内容，有的方面的研究在世界上居领先地位。宋朝宋慈写的《洗冤录》，是我国历史上最早的，也是世界上最早的一部关于法医与现场勘查的专门著作，它在世界警察科学史上有着相当重要的地位。但由于我国古代警察行为分散于多种国家机关，关于警察学问的研究也带有很大的分散性，有许多关于警察职能与治安对策的论述，都包容在众多政治家、思想家的政治、思想、法学、行政、军事等方面的研究和著述之中，没有形成对警察行为的系统研究。

我国对警察行为进行系统研究，则是在我国近代建立警察行政制度以后的事。我国最早的警察学专著，有清朝光绪三十二年（1906年）上海出版的《警察学》，1907年何维道、谭传恺著的《警察学》等。30年代以后，国民党的警察学专家写了多种警察学著作。

第二节 我国的公安学

一、我国公安学的建立和发展

我国的公安学，是在我国公安工作长期实践的基础上创建的，是我们党关于公安工作历史经验的总结和理论概括。

我国人民公安保卫工作的历史，始于第二次国内革命战争时期。从那时起，便有了公安保卫工作方面的教育训练读本。那时出版的《审讯术》就是公安学方面的一本专著。抗日战争以后，关于公安保卫工作方面的教育训练读物不少，较有代表性的是1942年在延安出版的谭政文所著《审讯术》。那时，关于公安保卫工作